

令和2年度第3回国地方係争処理委員会

令和2年5月22日

【富越委員長】 おはようございます。ただいまより国地方係争処理委員会を開催します。本日の意見陳述は新型インフルエンザ等特別措置法に基づく緊急事態宣言が発令されたことなどを踏まえ、WEB会議により開催させていただいております。本日御出席の皆様への御協力に感謝申し上げます。本日は国地方係争処理委員会の委員長の私、富越和厚と、小幡純子委員長代理、齋藤誠委員、辻塚也委員の出席により審理します。

本日は前回に引き続き、沖縄県知事からの審査申出についてを議題とします。本日の委員会ではまず、両当事者に出席いただき、地方自治法第250条の16第2項に基づく陳述を口頭でしていただいた上で、両当事者に対する質疑を行うことといたします。陳述と質疑については合計2時間程度を予定しています。その後、今後の進め方について合議することを予定しております。

本日の委員会は、両当事者の出席部分については国地方係争処理委員会の審査の手続に関する規則第12条の規定に基づき公開することとし、平成13年2月5日委員会決定に基づく議事録、議事要旨を作成することとなります。他方、合議に関する部分については、同委員会決定に基づき非公開とさせていただくとともに、議事録、議事要旨の作成も行わないこととなります。

それでは、カメラによる録画についてはここまでとなりますので、御退室をお願いいたします。

(報道関係者 退室)

【富越委員長】 それでは両当事者による陳述を始めたいと思います。本日の進行役は委員長である私が行うことといたしますので、どうぞよろしくお願いいたします。

本日の意見陳述は両当事者や委員の日程を調整して開催したもので、全体として時間が限られておりますので、円滑な進行に御協力をお願いいたします。

また、国地方係争処理委員会の審査の手続に関する規則第14条第1項に基づき、本日の審査において出席者が発言される際には委員長の許可を得る必要がありますので、発言される際には「委員長」と一声おかけいただければ、「どうぞ」と申し上げますので、その

後、お名前を名乗った上で発言していただくようお願いいたします。

本日の陳述の進め方でございますが、沖縄県知事による陳述を20分以内、農林水産大臣又はその代理人による陳述を20分以内で行います。その後、委員会から沖縄県知事による陳述に関する質疑を30分以内、農林水産大臣の陳述に関する質疑を30分以内、その後、申出人、相手方それぞれ10分ずつ自由質疑を予定しております。それぞれの持ち時間5分前、2分前になりましたら事務方で合図をいたしますので、時間厳守をよろしくお願いいたします。

自由質疑における相手方への発問は、国地方係争処理委員会の審査の手続に関する規則第15条第2項により、陳述の趣旨の確認を目的とするものでありますが、発問に当たっては先ほど申し上げましたとおり委員長の許可を得ることとなりますので、先ほど申し上げたとおり「委員長」と呼びかけていただいて、「どうぞ」というところでお名前を名乗ってから発問していただくこととなっております。

なお、意見陳述の後には、引き続き委員間での合議が控えておりますので、各陳述や質疑に時間の余りが生じたとしても、他の陳述等の時間を延ばすことは予定しておりませんので、御了承いただきたいと思っております。

それでは、両当事者による陳述を始めたいと思っております。まず、審査申出人である沖縄県知事から20分以内で陳述をお願いしたいと思います。どうぞよろしくお願いいたします。

【玉城沖縄県知事】 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。

本陳述では造礁サンゴ類が水産資源保護に果たしている役割、辺野古・大浦湾海域の特徴と沖縄県漁業調整規則の趣旨を述べ、サンゴ類の特別採捕許可申請について沖縄県がどのような審査を行っているかを明らかにするとともに、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。

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」と言いますが、その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つくり出しています。

サンゴ礁を形成する造礁サンゴ類は体内に小さな藻を多く住まわせており、光合成を行うことで他の生物の餌になるとともに、造礁サンゴ類がつくり出す複雑な空間地形には多

種多様な生物が生息しています。

また、サンゴ礁は海水を浄化して、水産生物の生育する環境を保っています。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。

とりわけ、辺野古・大浦湾海域は良好なサンゴ生息域であり、絶滅危惧種262種を含む5,300種以上の生物が生息する生物多様性の豊かな海です。そこではジュゴンが回遊し、その餌場となる海草藻場も県内最大の規模を誇るなど、沖縄の中でも特に自然環境が優れた地域です。これは、世界自然遺産として登録されている知床、白神山地、小笠原諸島、屋久島でそれぞれ確認されている3,000から5,000種類という数を上回る、大変貴重なものなのです。

そのため環境省は、大浦湾に注ぐ大浦川及びその河口域が生物多様性の観点から重要度が高い湿地であるとして、「日本の重要湿地500」や、ラムサール条約湿地としての国際基準を満たすと認められる潜在候補地に選定するとともに、辺野古・大浦湾を含む沖縄島中北部沿岸を、生物多様性の観点から重要度の高い海域として指定しています。

また、世界で最も重要な海域をホープスポットとして認定し、海域の保護を推進する活動を行っている米国のNGOミッションブルーが、日本初のホープスポットとして辺野古・大浦湾沿岸域一帯を登録するなど、世界的に見ても貴重な海域です。

沖縄県民の財産である豊かな水産生物の多様性を保つためには、辺野古・大浦湾海域に取って代わることのできる場所はありません。

さて、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、水産資源保護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。

特別採捕許可の審査基準においては、「申請内容に、必要性和妥当性が認められること」、「採捕行為の実施により、漁業調整又は水産資源の保護培養上、問題が生じるおそれがないと認められること」などが定められており、こ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。

本件各申請の対象となっているサンゴ類約4万群体についても、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水産資源保護法や沖縄県漁業調整規則上、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も「必要性」を厳格に審査すべきことは当然です。とりわけ、本件各申請は公有水面埋立承認を受けた埋立工事の環境保全措置として申請されたものですが、申請者である沖縄防衛局は、公有水面埋立承認を受けた内容で大浦湾側の埋立工事をするにはできないことを自ら認めているのです。

公有水面埋立承認を受けた内容での大浦湾側の工事をできないことを自認しながら、その工事に係る環境保全措置として特別採捕許可申請をしたという、あまりにも異常な申請ですから、「必要性」に疑義が生じることは当然のことといわなければなりません。

また、仮に移植の「必要性」が認められた場合でも、その具体的な移植方法について、「妥当性」「水産資源の保護培養上、問題が生じるおそれがないと認められること」という審査基準が認められなければなりません。

4万群体もの移植について、生存率が1割変われば4,000群体の、2割変われば8,000群体の、3割変われば1万2,000群体の生存が変わることになります。

さらに、短期間に4万群体を移植するのですから、移植先の環境にも計り知れないインパクトを与えるおそれがあり、移植先の環境を保全するためにどのような措置がとられているのかについて具体的に確認をして、慎重に検討しなければなりません。

沖縄防衛局による本件各申請は到底標準的なものということとはできない、極めて特殊、異例なものですから、検討事項は多岐にわたり、特別に慎重な判断が必要となるものです。

次に、本件各申請の審査について申し上げます。

本件各申請の前提となる普天間飛行場代替施設建設事業については、埋立承認後に公表された土質調査の結果により、大浦湾側の海底には、広範かつ水面下90メートルの大深度に及び軟弱地盤が存在することが明らかになっており、当初の承認を受けた内容で工事を実施すれば、地盤沈下や護岸の倒壊等の危険性があることは明白であります。

そもそも、埋立承認を受けた者は、願書と添付図書により特定された内容に基づいて工事を遂行する義務を負うのであり、設計概要の変更申請を行い、その承認を受けない限り、承認を受けた内容以外の工事をするには許されません。すなわち、当初の埋立承認処分を受けた内容で埋立工事を行うことができないことは明らかなのです。

しかしながら、本件是正の指示がなされた時点では設計概要の変更申請はされてなかったため、事業の実現可能性の観点から「必要性」の要件を満たすのか判断することができず、その後、沖縄防衛局が設計概要の変更申請を行ったことから、その審査状況を確認して本件各申請の必要性が認められるか判断する必要性が生じたのであります。

沖縄周辺の海域にはサンゴ礁が発達しており、生物の多様性や生態系を支える基盤となっており、水産資源の保護の観点から重要な役割を果たしています。

このことから、埋立事業の実施に伴いサンゴ類が失われることが確実で、サンゴ類の移植が必要だとしても、移植によって死んでしまうサンゴを最小限にとどめなければ、適切な移植計画であると認めることはできません。また、移植によって生じる移植先の環境に対する悪影響を最小限度に収めなければ、適切な移植計画であると認めることはできません。

不適切なサンゴ類の移植は、移植元のサンゴ類を消失させるのみならず、移植先にもともと生息しているサンゴ類、ひいてはその周辺の海域の生態系に負の影響を与えかねないことに留意しなければならず、移植の失敗は成果をゼロにするのではなくマイナスにする可能性すらあるのです。

そして、移植計画が適切なものであるか、これらの内容について厳格に審査する必要があるのです。

サンゴ類の移植について誤解があるといけないので説明しておきますが、開発等によって失われるサンゴ類を移植しても、移植先において多くのサンゴ類は死んでしまうのです。移植は決して容易な技術ではありません。移植技術はいまだ完成したものではなく、日々、実際の移植を通じて移植技術の向上を図っているのです。

このことから、これまで許可した他の事業と同程度の内容であっても、必ずしも十分なものであるとはいえないのです。

例えば、群体数と申請時期が本件各申請に近い、那覇空港滑走路増設事業における移植したミドリイシ属の生存率は、移植の時期によって10%又は33%となっており、本件各申請に関して環境監視等委員会において提案されている、3年後の生存率が40%以上の目標を達していません。

このように、過去に許可した事例において必ずしも移植が成功しているわけではないことから、失敗した事例について真摯な反省と改善を行い、移植技術を向上させる必要があります。過去の事業と同程度の内容で十分であるとして実施するような安易な移植事業

が、開発事業の免罪符となっははいけないのです。

また、サンゴ類の移植先には既に様々な生物が生息しており、これらの多様な生物への影響を与えないように、移植計画を慎重に検討しなければなりません。これを怠り移植を行えば、移植したサンゴが移植先のサンゴに攻撃を加え、直接悪影響が生じるだけでなく、移植先のサンゴ群集の種の構成に変化が生じ、その海域の魚類、底生生物等のサンゴ礁を利用している生物全体、すなわち、海域の生態系に取り返しのつかない影響が生じる可能性すら考えられるのです。

これらのことから、沖縄防衛局から提出された資料を基に、移植計画について慎重に審査しましたが、十分なものであると判断できなかったことから、沖縄防衛局に説明を求めました。しかし、沖縄防衛局は、環境監視等委員会において専門家の意見を聞くことなく回答し、その内容は移植計画が妥当なものであると判断するのに十分なものではありませんでした。

さらに、移植の実施内容の問題以前に、本件各申請の前提となる埋立事業について、大浦湾に軟弱地盤が存在していることから、設計概要の変更が必要であり、その内容はいまだ確定していないのです。

本件各申請を審査するに当たっては、設計概要の変更によって、環境保全措置に変更が生じる可能性があることから、当該環境保全措置として「妥当」であるか等を審査する必要からも、変更される工事の内容を確認してから判断しなければなりません。

しかし、本件是正の指示がなされた時点では、設計概要の変更申請はされておらず、沖縄防衛局から申請の時期も内容も明らかにされませんでした。

以上の理由により、本件各申請について、審査基準第3項及び第4項を満たしているとの判断に至らないことは当然であり、許可処分をしないことが、「法令の規定に違反し、また、著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害する」との農林水産大臣の指摘は全く当たらないと考えております。

最後に、農林水産大臣の是正の指示について、地方自治法の観点から意見を申し上げます。

本件是正の指示について、農林水産大臣は、地方自治法245条の7に基づくものであるとしています。しかし、同条は「都道府県」という地方公共団体に対する指示について規定しているものであって、「都道府県知事」に対する関与の根拠となるものではありません。したがって、農林水産大臣から沖縄県の機関である知事に対してされた是正の指示に

は法律上の根拠はなく、関与の法定主義に反するものとして違法であります。

また、このような関与の在り方は、都道府県知事を国の機関と誤って理解したものと受け取られかねません。都道府県知事等を国の機関と位置づける機関委任事務制度を廃止した平成11年の地方自治法の改正の趣旨がゆがめられてはならず、改めて、国と地方公共団体は対等・協力の関係にあることを申し上げなければなりません。

本件のように、事業者である沖縄防衛局自身は何らの手続もとっていないにもかかわらず、法令を所管する農林水産大臣が個別の処分へ介入し、都道府県知事が処分の判断を行使する前に、事業者の資料や見解をそのまま採用して許可せよと指示することは、農林水産大臣が沖縄防衛局と一体となって対応しているとしか考えられない異常な事態であります。

このような是正の指示は地方公共団体の判断権を無視するに等しいものであって、地方自治法が関与の基本原則として定める必要最小限度の関与といえるものではありません。このような是正の指示が許されれば、あらゆる法定受託事務の処理について、法令所管大臣が許可、不許可を判断できることになってしまいます。

そうなれば、国と地方公共団体の適切な役割分担の原則を破壊し、地方公共団体の自主性及び自立性を著しく制約するものとなりかねません。本件是正の指示は明らかに必要な指示を超えたものであり、関与の制度趣旨を逸脱する違法な関与に当たるといわざるを得ません。

以上のとおり、沖縄県は本件各申請について、漁業法及び水産資源保護法に基づき適正な事務を行っているものであることから、農林水産大臣は本件是正の指示を取り消すべきであります。

国の地方公共団体に対する関与は必要最小限度のものでなければなりません。こうしたルールが守られる適切な国と地方の在り方の下において、地方公共団体の自主性及び自立性が高められ、地方公共団体が自らの判断と責任において行政を運営することができるのです。

本件各申請に関する処分の権限は、法や規則によって、地域の実情に詳しい知事に委ねられたものであり、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。

平成11年の地方自治法の改正により、国と地方公共団体の関係は対等・協力の関係となりました。そして、地方公共団体に対する国の関与の適正を確保するため、国と地方公

共同体との間で係争が生じた場合に、両者の間に立って、公平・中立な立場から判断する第三者機関として国地方係争処理委員会が設置されました。委員会の役割の重要性に鑑み、委員の皆様は国民の代表である国会の同意を得て任命されたものと承知をしております。

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、地方の自主性及び自立性が保障される公平・中立な判断をされるよう希望いたします。

以上です。

【富越委員長】 ありがとうございました。

次に、相手方である農林水産大臣側から20分以内で陳述をしていただきたいと思えます。どうぞ。意見陳述があれば、挙手していただいてお名前を言ってください。

【山口水産庁長官】 水産庁長官の山口でございます。

はじめに、本件の申請は、審査申出人がした埋立承認に基づき、埋立てを行う事業者に要請された環境保全措置としてサンゴ類の移植を行うために、当該事業者がその採捕の許可を求めるものです。この申請で申請者が許可を求めるのは、埋立工事の実施により、そのままでは死滅してしまうこととなるサンゴ類を保護するための移植をするため、それらサンゴ類を採捕する行為であります。

漁業法、水産資源保護法は水産資源の保護培養といった法の目的のため、都道府県知事に水産動植物の採捕行為を規制する権限を付与していますが、その権限は、これらの法の目的に必要なかつ相当な範囲で、また、それら法の目的に適合するよう行使されるべきです。本件申請に係る行為が、今述べたように水産動植物の生存を維持するための避難措置である以上、これらの法の目的に照らせば許されるべきものです。また、本件申請に係る行為は、埋立事業に伴う環境保全措置として、事業者が実施をすることが埋立承認に際して前提とされており、サンゴの移植は埋立てを行う事業者に求めるべき環境保全措置の一つです。しかるに、その行為の許可をしないということは行政権限の行使の在り方として矛盾した対応といわざるを得ません。本件各申請を許可しないことは、規制権限を付与した法の目的に照らして、その目的に必要な範囲を超えているばかりか、むしろその目的に反します。

審査申出人は、本件各申請に係るサンゴ類の種や個体数が多いことなど、申請者の行政手続法に基づく求めにもかかわらず、一度も指摘していなかった理由も種々挙げて、現時点では許可できないなどと主張しています。しかしながら、他の許可事例と比較して申請

内容に不十分と認められる点はなく、専門家の助言等を反映するプロセスを経て移植の具体的な方法が検討され、本件申請に至っていることなどからすれば、本件申請の移植の内容・方法等に許可できない問題があるとは認められません。本件について採捕の必要性、妥当性を認めないとするは、審査申出人の他事例における許可権限行使の在り方から見ても、平等な取扱いがなされているとはいえません。

このように、本件各申請を許可しない審査申出人の事務遂行は違法であり、また著しく適正を欠き、公益を害するもので、これを是正するため、本件各申請を許可するよう指示した本件指示は適法であります。

次に、本件移植の申請内容の必要性和妥当性について述べます。

本件申請は、「普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境影響評価書に基づく環境保全措置を目的とした造礁サンゴ類の移植技術に関する試験研究」とされておりまして、埋立工事の実施により死滅が避けられないサンゴ類について、環境保全措置の一つとして移植を行うとともに、この移植を通じ、いまだ確立していないサンゴ類の移植技術の向上を図るというものです。そして、承認申請に当たり提出された環境保全図書ではサンゴ類を移植することが明示され、こうした移植措置を環境保全措置として実施することを前提に本件埋立承認がされています。それは本件埋立承認の留意事項にも表れています。

加えて、サンゴ類の移植技術はいまだ十分に確立されておらず、実際の移植を通じて移植技術の向上を図る試験研究を実施することは、長期的にも水産資源に資する意義がありますし、埋立工事により失われることになるサンゴ類を対象に移植試験を実施することは極めて合理的です。

このように、本件の申請に係るサンゴ類の移植は、法の目的たる水産資源の保護を図る上で、必要かつ妥当なものというべきです。

次に、移植先や移植方法等の妥当性について述べます。

事業の影響により失われるサンゴ類を移植することは、そのことだけでも避難のための措置として水産資源保護に資する行為ですし、いまだ移植技術が確立されたといえる状況でない以上、申請された移植の方法が一般的な移植方法に照らして明らかに不適切な点があるなど、具体的な問題があり、法の目的に沿ったものといえないような事情がない限り、基本的に許可されるべきものと考えられます。

そして、申請者は、本件埋立工事におけるサンゴ類の移植計画の策定や個別の移植の申請について、環境監視等委員会に諮り、その指導・助言を受けており、その移植先や移植

方法、事後調査の内容といった、審査申出人が指摘する各種事項を含め、本件各申請に係る移植について、個別の委員や委員会の助言を受けつつ検討されていると認められます。この環境監視等委員会は、環境保全措置及び事後調査等に関する検討内容の合理性・客観性を確保するため、科学的・専門的助言を行うことを目的とすると位置づけられ、サンゴ類の学識経験を有する専門家2名を含む各分野の専門家の委員により構成されています。また、その資料や議事録は公にされ、沖縄県にも提供されています。このように、本件審査内容が埋立工事の影響を受けるサンゴ類を環境保全措置として避難させるという目的に沿った合理的なものであることは、客観的にも担保されています。

また、沖縄県は、本件事業に関するものを除き、事業実施の影響を受けるサンゴ類を移植する特別採捕許可申請について、全件許可し、そのほぼ全ての事例で数日から十数日の間で許可を決定しています。そして、本件各申請はこれらの許可事例の申請内容と比較して同等以上の手厚い検討がされており、その内容はこれらの許可事例と比較して不十分と見られるような点はなく、本件各申請についてのみ妥当性を欠くとする理由がありません。

このように、本件各申請が事業に伴う環境保全措置として行うサンゴ類の移植であり、かつ、これらサンゴ類の移植につき、避難行為として、また試験研究として行うにふさわしい検討のプロセスを経てその方法や内容が定められ、申請されるに至っており、実際の申請内容も審査申出人の他の許可事例と遜色のないものであって、妥当なものと認められます。

続きまして、本件において沖縄県知事が許可をしないという事務の遂行が法令の規定に違反していることなどについてでございます。

沖縄県漁業調整規則は、造礁サンゴ類の採捕を原則として禁止する一方で、試験研究等のための採捕は知事の許可を受けることにより認められるものとしています。この規則は、水産資源の保護培養等のために水産動植物の採捕の制限又は禁止に関して知事が規則を定めることができるとした漁業法65条2項1号及び水産資源保護法4条2項1号を根拠として設けられています。したがって、本件規則に造礁サンゴ類の採捕に関する知事の許可・不許可の判断は、水産資源の保護培養といった、これら法律が示す規制権限を付与した趣旨・目的に沿ったものでなければならず、知事はその目的に必要なかつ相当な範囲を超え、あるいはこれに反する形で水産動植物の採捕を制限・禁止すれば、その判断は知事の裁量権を逸脱または濫用するものとして違法というべきです。

本件各申請で対象とされているサンゴ類は移植しなければ死滅することとならざるを得

ず、その移植を認めないことは、いわばそれらのサンゴ類が死滅することを容認することになります。また、これらのサンゴ類を移植することは環境保全図書に明記され、本件埋立承認がこれらの環境保全措置の実施を求めていることは、沖縄県知事が付した本件埋立承認の留意事項からも明らかで、本件各申請は、サンゴ類の採捕に許可を求めることとした法の目的にもかなう、正当な理由のある行為について許可を求めるものにほかなりません。そして、本件各申請の移植方法等は、環境保全措置としての目的を達するのに十分合理的な内容であり、これらのサンゴ類の移植を認めないことは、むしろ環境保全措置の実施を妨げ、水産動植物の死滅を容認するものとなり、水産資源保護の要請に反するものといわざるを得ません。

したがって、本件各申請は許可されるべきであり、本件各申請を許可しない審査申出人の事務遂行は、漁業法65条2項1号及び水産資源保護法4条2項1号に反するものです。

また、以上のように、本件各申請を許可しない事務遂行が、水産動植物の採捕の制限又は禁止に関する権限を知事に付与した漁業法及び水産資源保護法の趣旨に反するものであり、本件埋立承認の際に前提とし、知事自らも求めている環境保全措置の実施を許可しないという、いわば矛盾した事務処理を行っているものであることからしますと、行政権限の行使として不適切といわざるを得ません。申請者は、2か月及び11か月という相当程度の期間を要する移植行為を行うことを予定し、実質的には約2年前からその許可を求めております。このように事業者に軽微とはいえ措置を行わせる上で、長期にわたって許可を出さず、その見通しも与えないという運用が適正を欠くことは明らかです。しかも、標準処理期間を大きく経過してもなお、本件各申請に対する審査の状況や問題点等を申請者に対しても説明してこなかった経緯や、同様の対応は本件事業以外では見られず、殊さらに本件各申請の申請者のみが不利益を被っている状況にあることなどに鑑みれば、本件各申請を許可しない事務遂行は、行政権限の行使の在り方として著しく適正を欠くものであることは明らかであります。

加えて、水産資源の保護培養を図ることは、我が国における多様かつ限られた水産資源を維持・増進するものであり、水産資源保護法においてもこれを将来に向かって維持することなどが目的とされており、水産資源を保護することは我が国の公益にほかなりません。そして、これまでに述べたとおり、本件各申請を許可しないことは適切な環境保全措置の実施を妨げるもので、水産資源の保護に反するものでありますから、このような事務遂行が公益を害する事務遂行であることも明らかです。

本件の許可に関する申請について、現時点では許可をすることはできないとの審査申出人からの主張について述べさせていただきます。

審査申出人は、本件埋立承認では地盤改良工事が実施できず、現状では本件各申請の必要性があると判断できないとしています。

しかし、地盤の問題等を理由に本件埋立承認を取り消した本件撤回処分は、国土交通大臣の本件裁決において、「変更承認がされ得るような設計・施工が想定できる」ことなどを理由に取り消されています。そして、判明している地盤の状況を前提としても、変更承認がされ得るような設計・施工は不可能とされておらず、本件撤回処分が取り消されて埋立承認が効力を有していることから、本件埋立承認に基づく埋立工事が実施されることを前提に事務処理をすべきです。

そして、今後、埋立区域が縮小するなどにより移植対象となるサンゴ類の移植が不必要となるような計画の変更は見込まれておらず、同じ埋立区域の埋立てに際して地盤改良が追加されるという内容であることから、本件各申請に係るサンゴ類が本件埋立工事の影響を受けるという状況に変更が生じる見込みはありません。すなわち、本件各申請の移植を行う必要性に何ら変わるところはないというべきです。

また、審査申出人は、移植自体が移植先の環境に負の影響を与えるおそれがあり、本件申請は多数の種・個体についての移植であることから、移植先の選定経緯や個別のサンゴ類の固定位置及び移植方法等についてより詳細に明らかにされなければ、妥当性の判断ができないとしています。

しかし、審査申出人は、本件各申請が移植対象とするサンゴ類と移植先の環境との関係で根拠をもって具体的な危険性を指摘するものではなく、単に移植する種や個体数が多いことをもって、何かあるかもしれないという抽象的かつ漠然とした指摘をするにとどまります。また、環境監視等委員会における議事内容から見ても、それを問題とする指摘や指導・助言がされた経過はありません。より望ましい移植先の検討等に専門家の意見が及ぶ中で、移植先の環境に対する基本的な配慮を欠くような移植方法であれば、その点に指摘がないとは考えにくく、申請に妥当性を欠く点があるとは認められません。

また、審査申出人は、本件埋立工事に関しては地盤改良工事に係る変更承認申請が予定されており、当該変更承認申請に係る工事内容及び環境保全措置の内容が明らかでないことも理由としています。

しかし、現段階でも移植先海域が持続的にモニタリングされていることなどからして、

移植先に変更後の工事の影響が及ぶことを疑うべき状況にないことは、答弁書で述べたとおりであります。

さらに、審査申出人は、種ごとに移植後の生残率が異なり、細やかな事後評価の評価基準を設定して、統計的手法を用いた評価を行う必要なども指摘しますが、申請者が設定する事後評価の評価基準は、他の許可事例における内容と変わりなく、それが不適切とは認められませんし、それが本件各申請の必要性や妥当性を左右するような事項とはいえません。

なお、審査申出人は、本件審査申出の中では、今挙げたような種々の点を従前から審査中であったように主張していますが、審査の経過から見れば明らかに事実ではなく、審査申出人が主張する理由が本件各申請を許可していない真の理由であるとは考えにくいものがあります。審査申出人が本件事業に関する申請についてのみ特異な対応をとっていることも考えますと、これらの理由は本件各申請を早期に許可しないためにいわば後づけ的につくられたものにすぎず、このような審査申出人の審査姿勢は、許可権限を有する者の対応として極めて問題が大きいものといわざるを得ません。

審査申出人からのその他の主張につきましても述べさせていただきます。

審査申出人は、所管大臣が特定の処分をするよう指示することは、当該都道府県の第一次的判断権を無視するものであり、例外的にしか許容されないと主張しますが、第1号法定受託事務は国においてその事務処理の適正な遂行を特に確保すべきものであり、この第1号法定受託事務の処理に関して違法等がある場合に、その是正等のための措置が制限されるべき理由はありません。

また、審査申出人は、本件指示文書の宛名が「沖縄県知事」とされていることも問題にしていますが、答弁書及び再答弁書で述べたように、県知事が沖縄県という普通地方公共団体を統轄し代表する地位にあることから、本件指示の文書に「沖縄県知事」と記載したものであり、地方自治法245条の7第1項に基づく旨も明示していることから、本件指示が、審査申出人の事務である特別採捕許可をするよう沖縄県に指示するものであることは明らかです。

以上のとおり、本件各申請をいまだ許可しない審査申出人の事務遂行は違法であり、また、著しく適正を欠き、水産資源保護等の公益を明らかに害するものであって、本件指示は適法であります。

私からの陳述は以上でございます。

【富越委員長】 ありがとうございます。

それでは、両当事者の陳述に関する質疑を行いたいと思います。まず、審査申出人である沖縄県知事側の陳述に関する質疑を委員会より行います。委員の方々、何かありましたらどうぞ。小幡委員長代理。

【小幡委員長代理】 小幡でございます。沖縄県知事の陳述に対して、私から1点お伺いしたいと思います。まずは御丁寧な陳述を頂き、ありがとうございました。

本件の是正の指示の対象となっているサンゴ類の特別採捕許可申請については、何も許可・不許可をされていないという状況に、今はあるかと思えます。それについてですが、沖縄県では標準処理期間として45日間を一応定められていると思えますが、通常のものとは違って難しいとか、あるいは審査基準に照らし判断が難しいということかもしれません。審査基準に照らして許可できないという判断ができれば、むしろ標準処理期間を経過した後であれば不許可処分をすることもあり得るかと思うのですが。そこで何も処分がされていない、つまり不許可処分をされていない理由について御質問させていただきたいと存じます。よろしくをお願いします。

【富越委員長】 沖縄県知事、見解ありますか。どうぞ。

【長嶺農林水産部長】 農林水産部長の長嶺でございます。よろしくをお願いします。ただいまの御質問にお答えしたいと思います。

まず、沖縄防衛局からのサンゴ類特別採捕許可申請につきましては、審査基準に基づきまして審査を行っているところでありますが、沖縄防衛局から提出されました申請書及び資料からは、審査基準第3項に定める必要性和妥当性が認められること、審査基準第4項に定める水産資源の保護培養上、問題が生じるおそれがないと認められることの要件を満たしているか、現時点においては判断できず、審査を継続する必要があることから、不許可処分も含めて処分に至っていないものでございます。以上でございます。

【富越委員長】 小幡委員長代理、よろしいでしょうか。

【小幡委員長代理】 それでは1点確認ですが。つまり、今の状況、審査基準に照らして不許可とはまだ判断できないという理解でよろしいでしょうか。

【富越委員長】 どうぞ。

【長嶺農林水産部長】 不許可処分も含めて、処分には至っていないということでございます。以上です。

【富越委員長】 多分御質問の趣旨は、沖縄県知事からの御主張をずっと拝見すると、

もう許可できないのではないか、あるいは逆に言えば、この段階で沖縄防衛局側でさらなる資料を提出するという見込みはなさそうなので、そうだとすれば、要件を充足しないということであれば不許可処分になるのではないか、という御質問の趣旨だと思いますけれども。沖縄県知事側で何か補足することがあればどうぞ。

【長嶺農林水産部長】 まず、審査基準第3項に定めます必要性の審査においては、本件各申請の前提となります埋立事業について、承認処分を受けた内容で工事を行うことが不可能であることが明白で、設計概要の変更申請がなされていないことから、埋立事業の環境保全措置を目的とする本件各申請の必要性を認めることはできませんでした。

しかし、沖縄防衛局が本件各申請の以前から設計概要の変更申請に向けて検討を進める姿勢を示し、令和元年9月5日に当時の岩屋防衛大臣が本件埋立事業の変更承認申請を行うことを公式に認めたことから、直ちに不許可と判断するのではなく、設計概要の変更申請の内容について確認を行った上で、本件各申請について必要性が認められるか判断する必要があります。以上でございます。

【富越委員長】 結論としては、まだ不許可という決断にも至っていないという理解でいいですね。よろしいですね。

【長嶺農林水産部長】 そうでございます。

【富越委員長】 小幡委員長代理、よろしいでしょうか。

【小幡委員長代理】 結構です。

【富越委員長】 ほかに御質問ございますでしょうか。齋藤委員、どうぞ。

【齋藤委員】 まずは陳述、どうもありがとうございました。私、齋藤から1点質問をさせていただきます。

本件が本件是正の指示の適法・違法を争点としていて、本件是正の指示の段階で変更承認申請が出ていない、それをどう見るかというのが、双方主張がおありになるのは重々承知しております。その上で、変更承認申請が沖縄防衛局から実際にその後出された。そうしますと、沖縄県としてこの承認申請が実際に出されたということを前提に、事実として出されたことを前提に、この採捕許可に対する対応、それから是正の指示に係る対応を何か変更されることがあるのかどうかをお伺いしたい。

先ほど、知事さんの御説明の中で、変更承認申請が出たことから、必要性の判断が生じたということは少しおっしゃったと思うのですが、それにも少し関連すると思いますが、以上1点お伺いいたします。

【富越委員長】 どうぞ。

【長嶺農林水産部長】 農林水産部長の長嶺でございます。

まず、沖縄防衛局から設計概要の変更申請が提出されても、本件各申請につきましては、審査基準の要件を満たしているか判断するために、引き続き審査を継続する必要があります。そのことから、本件審査の申出についても対応を変更することはありません。

また、本件各申請の審査に当たりましては、設計概要の変更申請がなされるまでは、当初の埋立承認に基づく内容の事業を前提に審査を行うとともに、沖縄防衛局が設計概要の変更申請を予定しており、設計概要の変更によって環境保全措置に変更が生じる可能性があることから、本件各申請の審査のために、沖縄防衛局に設計概要の変更の内容について説明を求めてきたところでございます。

今般、設計概要の変更申請がなされたことから、その内容に基づいて予定されている環境保全措置を踏まえ、本件各申請について、審査基準の要件である必要性、妥当性、水産資源保護培養上の問題点がないことについて審査を継続して行っているところでございます。以上でございます。

【富越委員長】 齋藤委員、よろしいでしょうか。

【齋藤委員】 結構です。

【富越委員長】 ほかに何か御質問はございますか。何かありますか。よろしいですか。

それでは、沖縄県知事側の陳述に対する委員からの質問は以上ということで伺っておきます。

次に、相手方である農林水産大臣側の陳述に関する質疑を行いたいと思います。何かございますでしょうか。辻委員、どうぞ。

【辻委員】 それでは私から1点お伺いします。

本件、先ほどから出ていますサンゴ類の特別採捕許可申請に関する沖縄県の事務の処理につきまして「法令の規定に違反している」、「著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害している」と、こういうことを主張されているその論拠についてです。この主張、端的に言うと、特にいかなる公益を害しているという主張をされているのか、それから、その中で特に何を重要と考慮しておられるのか。この点について簡潔に御説明いただきたいと思っております。よろしく申し上げます。

【富越委員長】 どうぞ。

【山口水産庁長官】 水産庁、山口でございます。ただいまの御質問にお答えいたしま

す。

まず、違法性の問題につきましては、沖縄県知事の特別採捕許可事務は、水産資源の保護培養等のために、水産動植物の採捕を制限または禁止できるとしました漁業法第65条第2項第1号及び水産資源保護法第4条第2項第1号の規定を受けて定められました、沖縄県漁業調整規則に基づくものであります。

したがって、知事の行うこの特別採捕許可の事務遂行は、法律が規制権限を付与した目的に照らし、必要かつ相当なものであるべきでありまして、その権限行使が水産資源の保護培養等の法の目的に反するものである場合は、そのような事務はこれらの漁業法及び水産資源保護法の各規定に反し、違法となるわけでございます。

本件各申請で移植の対象とされているサンゴ類は、移植しなければ本件埋立工事の実施により死滅せざるを得ないサンゴ類であります。そして、サンゴ類を移植することは本件埋立工事の環境保全措置として予定されており、沖縄県知事がした本件埋立承認もこれらの環境保全措置をとることを要請しておられます。

このように、本件各申請に係るサンゴ類を移植することは、そのままでは死滅することになるサンゴ類の生残可能性を高めようとするものでありまして、水産資源保護という法の目的に資するものであります。

本件各申請を許可しないということは、埋立工事によりサンゴ類が死滅することを容認するものでありまして、水産資源を保護しようとする行為を妨げるものでありますので、法の目的に反し、違法であると考えております。

この点、審査申出人はさらに慎重な検討審査が必要であり、現時点では許可することができない旨を主張されています。しかし、申請者は日本サンゴ礁学会の理事など、サンゴ類の専門家も含む環境監視等委員会を設置して、本件各申請に関しても移植先や移植方法等を含む具体的な移植内容を同委員会で提示して、そこでの検討や指導、助言等を踏まえ、具体的な移植内容、方法等を決定して、本件各申請に至っております。

避難措置、試験研究として適した移植方法を検討するための適切なプロセスを経て、申請に至っていると認められますので、他の許可事例に照らしても不合理と見るべきではございません。

したがって、水産資源保護の観点から見て、本件各申請を許可しないとする判断の余地はなく、本件各申請を許可しない審査申出人の事務遂行は漁業法65条2項1号及び水産資源保護法4条2項1号に反し、違法であります。

また、以上述べたとおり、本件各申請を許可しない事務遂行は、水産資源保護培養等のために水産動植物の採捕の制限等に関する権限を知事に付与した漁業法65条2項1号及び水産資源保護法4条2項1号の趣旨に反するものでございます。埋立てにより消失することとなるサンゴ類を環境保全措置の一環として移植することは、知事がした本件埋立承認も前提とし、かつ本件埋立承認はこれらの環境保全措置を実施することを必要なものとして、事業者にその実施を求めているものでございますので、本件各申請を許可しない審査申出人の事務遂行は、本件埋立承認とも矛盾するものであります。

加えて、答弁書等でも示したとおり、審査申出人は本件各申請については、標準処理期間を大幅に経過しても、申請者に対して審査の状況や問題点等を説明しておりませんし、また、同様の事務処理が本件事業以外でも見られる、殊更に本件の各申請の申請者にのみ適正に審査や許可がされずに、準備等に支障を生じさせている等の不利益も被らせていることからすれば、本件各申請を許可しない事務遂行は、行政権限の行使の在り方として著しく適正を欠くものであることは明らかでございます。

加えて、水産資源の保護培養を図ることは、我が国における多様な水産資源を維持・増進するものであり、水産資源保護法においても、これを将来に向かって維持することなどが目的とされておりますので、水産資源を保護することは我が国の公益にほかならないと考えています。

そして、ただいま述べたとおり、本件各申請を許可しないことが水産資源保護に反するものである以上、その事務遂行が公益を害していることは明らかであると考えております。以上でございます。

【富越委員長】 辻委員、いかがでしょうか。

【辻委員】 ありがとうございます。

【富越委員長】 結論とすると、公益というのは水産資源の保護だという理解でよろしいですか。

【山口水産庁長官】 山口です。さようでございます。それで結構でございます。

【富越委員長】 質問の趣旨は、御指摘の点は違法の主張としては理解できたのですが、違法の御主張の後、答弁書の40ページのところで、いわばひいてはというような形でもって著しく適正を欠き公益侵害という、流れになっていたので、公益の意味を確認したかったということですが、その趣旨でお答えいただいたという理解でよろしいでしょうか。

【山口水産庁長官】 山口でございます。その趣旨で答弁させていただきました。

【富越委員長】 ありがとうございます。

ほかに何か御質問ございますか。齋藤委員、どうぞ。

【齋藤委員】 齋藤です。そうしましたら私からは、先ほど私が沖縄県に対してした質問と対になる質問にはなりますが、1つお伺いいたします。

是正の指示の後で実際に沖縄防衛局から設計概要変更の承認申請、これが実際に出されたわけですか。それを受けて、水産庁としてはこの既に出されている是正の指示に係る対応について何か変更したり追加したりというようなことはあるのでしょうか。

【富越委員長】 どうぞ。

【山口水産庁長官】 山口です。

沖縄防衛局から設計の概要等の変更に係る変更承認申請書が提出されたというこの現状におきましても、本件各申請に対してなお許可処分をしない沖縄県の事務遂行は違法でございます。また、著しく適正を欠くなどといった状況に何ら変わりはありません。本件是正の指示をこちらが取り消す理由は見当たらないと考えております。したがって、対応を変更することは考えておりません。

【富越委員長】 齋藤委員、何かございますか。

【齋藤委員】 よろしいでしょうか。そうしたら関連して若干追加的にお伺いしたいことがあるので、手短かに申します。

許可処分をしないことが違法であることに変わりはないと、今、御説明がありました。そこで、端的に言えば、許可すべきだという主張が変更承認申請の前後を問わず出され、そういうお考えだということだと理解します。

ただ、先ほども少し議論はありましたが、是正を求める場合、許可・不許可いずれもせず不作為のままになっているのがおかしいという考え方と、いや許可すべきだという、その2つがあり得ると思います。是正の指示の段階で許可せよという指示が出されています。それに先行する勧告の段階でも許可せよという勧告です。確かに法定受託事務についてはピンポイントの指示ができますが、ただ、それは許可せよという選択肢だけではなくて、不作為を解消せよという選択肢もあり得るわけです。勧告の段階、それから是正の指示の段階、双方で許可せよということになっていますが、不作為を解消せよという選択肢はこの是正の指示あるいはそれに先行する勧告の段階では検討されなかったのですか。

それからもう一つ、変更承認申請が出された現段階でも主張に変更はないという御主張

ですけれども、現在もそれは同じでしょうか。不作為を解消せよということにはならず、やはり許可せよという主張でしょうか。

【富越委員長】 どうぞ。

【山口水産庁長官】 水産庁、山口でございます。今の御質問にお答えします。

今回の審査の事案につきましては、審査申出人からはさらに慎重な検討・審査が必要であって、現時点では許可することができないという旨の主張がなされておりますが、我々が調査した中で言えば、本件各申請で移植の対象とされるサンゴ類は、移植しなければ本件埋立工事の実施により死滅せざるを得ないサンゴ類であることは間違いのないわけでございます。

本件各申請を許可しないことは、埋立工事によりサンゴ類が死滅することを容認するものであり、水産資源を保護しようとする行為を妨げることになるわけでございます。

また、申請者は日本サンゴ礁学会の理事なども含む環境監視等委員会の委員の方々にこの内容を御説明しておられまして、そこでの検討や指導、助言等も踏まえ、具体的な移植の内容、方法を決定して、本件各申請に至っておられます。

そういったプロセスを経て申請に至っていることから考えますと、この内容、方法については他の許可事例に照らしても不合理と見るべき点はないと考えております。

このように、本件各申請については、これを許可しないことが埋立工事によりサンゴ類が死滅することを容認することになりますので、この水産資源保護法等の法の目的に反し、違法であると考えております。このような違法状態を解消するためには、単に処分せよと、不作為を是正するだけでは足りず、許可を義務づける指示を行う必要があったということでございます。以上です。

【富越委員長】 齋藤委員、よろしいでしょうか。いかがでしょうか。

【齋藤委員】 追加の質問も含めて、私からは以上です。

【富越委員長】 よろしいですか。

【齋藤委員】 はい。

【富越委員長】 それでは、最後に一言質問させていただきたいと思います。富越です。

これは先ほどの意見陳述の最後のところでも触れられていたのですけれども、本件は正の指示について、その名宛て人を都道府県知事と表記した理由について伺いたいと思います。先ほどの御説明ですと、法律で定めているのは都道府県ですから、それと異なることは前提になっていると思うのですが、法の定めと異なる記載をした何か積極的な理由はあ

るのでしょうか。どうぞ。

【山口水産庁長官】 水産庁、山口でございます。ただいまの御質問にお答えしたいと思えます。

端的に言いますと、特別な趣旨があるわけではございません。一般的に行政事務上、都道府県など地方公共団体に対して何らかの行政上の連絡や伝達等をする場合においては、単に団体名、例えば沖縄県と記載するのではなく、地方公共団体の長に宛てて記載する形式が一般的でございまして、これが都道府県に対する通知や連絡文書として理解されているところでございます。

このように、地方公共団体に対して何らかの行政上の連絡や伝達をする場合に、文書の記載上、地方公共団体の長に宛てるのが我々一般的な運用でございまして、実際に過去に本省において技術的助言等を文書で行った際も、都道府県知事宛てに行っているところでございます。地方自治法上も、法人たる地方公共団体を統轄し代表するものは知事であると定められておりますので、代表者としての知事に宛てた今回の記載が、法人たる地方公共団体に対するものとして我々は考えたところでございます。以上です。

【富越委員長】 要するに、今のお答えから伺うところでは、誤記ではなくて、慣例に従ったという理解でよろしいですか。

【山口水産庁長官】 はい。通常の宛名の記載の仕方に従ったということでございますし、また、本件指示に関しましては、法定受託事務である特別採捕許可処分に関する事務について、地方自治法245条の7第1項に基づくものである旨をこの文書にも明示させていただいております。この内容からして、審査申出人の事務である特別採捕許可をするよう沖縄県に指示するものであることは、我々としては明らかになっていると考えております。以上です。

【富越委員長】 それでは質問は以上にしたいと思えます。ほかの委員、何か質問ございますか。特にもうないということよろしいですか。

それでは、まず委員会側からの質問はこれで終わりにしたいと思います。

それでは引き続きまして、沖縄県知事、農林水産大臣による陳述についての質問をお願いしたいと思います。自由質疑ということになります。申出人、相手方による質疑、質問と回答を含めた持ち時間になりますが、それぞれ10分という予定であります。10分ということですので、持ち時間10分経過後には新たな発問は行わないようお願いしたいと思います。今、申し上げたとおり、持ち時間は回答を含めての時間になりますので、回

答は簡潔にお願いしたいと思います。

まずは、先に陳述を行った審査申出人に対し、相手方からの質問を承りたいと思います。相手方のほうから質問をどうぞ。

【山口水産庁長官】 水産庁、山口でございます。沖縄県に質問させていただきます。

先ほどの陳述の中でもありましたが、審査を慎重に行っておられるということですが、令和元年5月17日の時点で玉城知事は4月26日に出示された本件のJ、K、P地区の申請につきましては、標準処理期間が満了する7月8日までに適切に対応する旨の発言をされております。その後、7月19日に司法の最終判断が出るまで判断しないという方針を示しておられます。なぜそのような方針を変更したのか、その変更した時期と理由を明らかにしていただきたいと思います。

【富越委員長】 沖縄県知事側、いかがでしょうか。どうぞ。

【金城知事公室長】 沖縄県知事公室長の金城と申します。

沖縄県としましては、令和元年7月17日に埋立承認取消処分を取り消した国土交通大臣の裁決を違法・無効であり、当該裁決は国の違法な関与に当たると考え、地方自治法に基づき、関与取消訴訟を提起したところでございます。

この通知につきましては、県の埋立承認取消処分の効力について県と国との間で見解を異にしていると。国土交通大臣の裁決をめぐって裁判となったことを踏まえ、公有水面埋立承認が有効であることを前提としてなされた各種申請については、関与取消訴訟の司法の最終判断がなされるまでの間、処分を行わないこととする方針を定めたものでございます。以上です。

【富越委員長】 ここは議論ではなくて、主張の趣旨の確認ということなのですが、さらに御質問はありますか。どうぞ。

【山口水産庁長官】 山口でございます。

最初の処理期間が満了するまでに適切に対応するとおっしゃっていた5月17日の時点では、4月26日に沖縄防衛局からの申請があって約20日間が経過しておるわけでございます。申請者が移植を求めるサンゴの群体等、いろいろな申請内容は把握できたと思われかもしれませんが、その上で7月8日までに適切に対応すると述べていらしたことからしますと、これまで長期に審査を行っている理由については何か矛盾するような気がしますが、いかがでしょうか。

【富越委員長】 お答えをどうぞ。沖縄県知事側でどうぞ。どうぞ。

【松永弁護士】 代理人弁護士の松永和宏でございます。

まず、標準処理期間内にできていないという主張の中に、まず沖縄県側としては、何度も質問しておりますが、我々としてはその質問に対してきちんと納得のできる、ほとんど内容のない回答しか頂いていないと考えておりますので、そのためになかなか物事が分からないという問題がございます。

それから非常に大きな問題として、変更申請という問題がありました。それは水流の問題、水質の問題、汚濁の問題、移植先の問題、様々な問題を生じさせる問題です。そういう問題について慎重に検討しなければなりません。ですから、この間も専門家の方にいろいろ話を聞きながら、また変更申請が提出されたことを受けて、内容を聞きながらしておりますので、なぜ変わっているのかというと、十分な回答がなされなかつたりとか、あるいは工事の内容が分からないという問題の中で時間がかかってきたという経緯があります。

【富越委員長】 どうぞ。

【山口水産庁長官】 今のお答えは質問に答えていないと思いますが、次の質問に移らせていただきます。

今回の申請に先立ちましては、同じ内容の申請が平成30年4月と6月とされて、9月に不許可とされております。その間に4か月以上、また2か月半の審査期間があつて、さらに12月になされた2度目の申請も不許可とするまでも1か月以上の期間がございました。この1回目や2回目の申請に対して、その審査期間においては不許可というための審査を行っておられたと考えられますけれども、今回の審査において、1回目、2回目と違って、なぜこれまでその審査が長引くということになるのでしょうか。教えていただきたいと思ひます。

【富越委員長】 お答えをどうぞお願いします。

【加藤弁護士】 代理人の加藤です。

1回目、2回目については、これは処分の取消しがあつたということで、前提となる埋立工事の効力が発生していないという前提で、これは必要性がないということで不許可としているものでございます。以上です。

【富越委員長】 御質問をどうぞ。

【山口水産庁長官】 申請者である沖縄防衛局については、申請後、3か月以上経過した今回の申請ですね、3か月以上経過した8月8日と10月4日に処分が決められずに、審査について何の連絡もないということで、審査状況等について情報提供を求めておられ

ます。審査申出人は、現在、他の許可事例と同様に短期間で許可ができない問題点があると、今、主張をされておられましたけれども、申請者の求めに対してなぜそういった答えが当時できなかったのでしょうか。

また、11月以降に農水省から本件各審査の審査状況等について事実確認を行った際にも、今回の申出書に書いてあるような説明は一切されておりませんが、それはどうしてでしょうか。

【富越委員長】 お答え、どうぞ。

時計、止めますか。ちょっと時計を止めてください。

では、時計を動かしてください。どうぞ。

【加藤弁護士】 代理人の加藤です。

これについては10月21日の段階でも問合せに対して防衛局長に対しては、これは国の関与の取消訴訟を行っておりまして、もともとの承認処分自体が効力を発生しているのかどうかということが確定していないということで、判断ができないということを申し上げております。

その効力いかんによって必要性の判断が変わるものですから、そのことについては申し上げます。

それまでの間、今回についての様々なサンゴの採捕の具体的な必要性もそうですし、妥当性の問題についても、先ほどの質問にも関わるわけでございますけれども、標準処理期間で検討するのが大原則ではあるとしても、この事案については非常に特殊な事例で、必要性があるかどうか問題ですし、その妥当性、実際に移植として適正であるかどうかということについては極めて特殊な事案であることから、詳細な審査をしなければいけないということで時間がかかっていたものでございます。

それについて具体的な内容については、やはり技術的に細かく審査をした上で、防衛局、事業者の側にある程度こういう問題がありますよ、どうなんですかということを質問しなければならなくなると思いますけれども、それはやはりもともと事案が特殊なために、それは時間を要したということでございます。

【富越委員長】 御質問どうぞ。

【山口水産庁長官】 移植の問題につきましても御質問したいと思います。沖縄県さんのほうは、移植先への負の影響を考慮する必要があると主張されておられますけれども、埋立承認の前提となった環境保全図書でも、移植先は辺野古先前面海域と中干瀬とされて

おりまして、図面として移植先海域をおおむね特定する記載もあるわけでございます。

本件移植先はその範囲内で決まっておりますけれども、それでも問題があるとする理由をお伺いしたいのと、もう一問、本件各申請は膨大な群体がいるから審査に時間がかかるという御指摘でございますけれども、少なくとも7月22日に申請した1357号のI地区のサンゴ類については約830群体でございます。他の群体、これまで許可された群体と比べても膨大とは言えません。これよりはるかに多い群体の移植も極めて短期間で許可をされている事例がありながら、これを速やかに判断できない理由をお教えてください。以上です。

【富越委員長】 これですべての質問になりますので、お答えは簡潔にお願いしたいと思います。どうぞ。

【加藤弁護士】 では、代理人の加藤から申し上げます。

第1点目についてでございますけれども、環境保全図書に移植先、おおまかな場所は指定されております。ただし、この環境保全図書では、もともと環境影響評価の審査の段階でもより詳しくすべきだということが県からあったわけですが、実際にはこの環境保全措置は実施段階で環境監視等委員会の助言・指導を受けながら具体化することになっておりまして、環境保全図書における移植先の検討についても、わずかに、二ページ程度の非常に簡潔なものです。そこでは具体的な移植の手法、方法、適正については事後的に検討することになっております。環境保全図書に書いてあるからそのままオーケーということではなくて、より具体化することを環境保全図書ではもともと書いていたわけですから、その具体化の中身が技術的、科学的に適正であるかどうかを審査しなければならないのは当然であって、環境保全図書に書いてあるから問題ないということではありません。それが第1点でございます。

第2点の、2件について申請をされていて、2件目のほうは群体数が少ないということでおっしゃっていますけれども、これについても実際に、これは両申請ともに近傍の地域で移植元になっておりますし、移植の申請自体は分かれていますけれども、現実にはこれは一体として事業が遂行されるものでございます。そして、その移植先については2件目の申請についても、移植先の候補地が環境監視等委員会で変更されるなど、非常に難しい問題も含まれております。これらも併せてこの2件の申請については全体として検討する必要があると考えております。以上です。

【富越委員長】 では時間ですので、申し訳ありませんが、以上で沖縄県知事側に対す

る質問等は終わりにします。

次に、審査申出人から相手方に対して質問はありますか。どうぞ。

【松永弁護士】 代理人弁護士の松永です。それでは意見陳述の趣旨を確認するための質問をさせていただきます。

まず、意見陳述書の4ページになります。第3の1、ここの8行目から9行目にかけて「本件埋立承認に基づく埋立工事が実施されることを前提に事務処理をすべきです」と、このように記載がございます。埋立承認は具体的に設計概要に基づいて工事を特定して、その設計概要で特定された工事について承認が与えられるものであります。本件是正の指示が出された段階においては、この埋立承認に基づく埋立工事というのは、埋立承認を受けた内容の埋立工事を前提に事務処理をすべきという御趣旨であるのかどうか、そこについてお伺いしたい。

【富越委員長】 お答え、いかがでしょうか。

【山口水産庁長官】 今の御質問にお答えいたします。山口でございます。

是正の指示は変更承認申請がされる前に行っておりますけれども、それは本件において個別具体的な変更承認申請が認められるかどうか、本件申請の必要性を判断することには直結しないと考えておるからでございます。

というのも、現段階で埋立承認は有効でございますし、申請者は埋立事業を完成させることに向けて、変更承認を得るための作業や準備、その他可能な作業や準備等を行うことのできる立場であります。サンゴ類の移植は、埋立事業を完成させるための準備作業であり、今後埋立てが予定されている以上、環境保全措置として水産資源保護のための移植を行う必要性には変わりはないというところでございます。

仮にこの個別具体的な変更承認申請が何らかの理由で直ちに認められなかったとしても、そのことによって埋立てが不可能となるものではないと。適切な設計や工法に改めることにより、申請を行うなどのことも可能であると考えております。また、この埋立区域が縮小され、移植対象となるサンゴ類の生息場所が影響を受けなくなるような工事の変更も予定されていないと承知しております。

これらのことから、個別具体的な変更承認申請が認められるかどうかは、本件埋立事業遂行に際して、申請に係るサンゴの移植を行う必要性を左右するものではないと考えております。以上です。

【富越委員長】 御質問をどうぞ。

【松永弁護士】　　そういう質問の趣旨ではございませんで、特別採捕許可申請については、審査基準でいいますと3項の必要性の問題だけではなく、妥当性の問題なり、4項で水産資源の保護上問題が生ずるおそれがないかどうかというのが審査基準になっております。

ですから、必要性の問題ではなく、具体的に移植というものが生存率の問題であったり、いろいろな問題について検討するとき、対象とされる工事は何ですかということを知る。それは端的にお答えを頂きたいのですが、この陳述書では本件埋立承認に基づく埋立工事というように書かれております。埋立承認は設計概要にて特定されて承認をされます。本件埋立承認、これは仲井眞知事がした本件埋立承認ですけれども、その埋立承認の設計概要に基づく埋立工事に基づいて妥当性、水産資源保護の問題を審査しなさいとおっしゃっているのか、それとも違うのか。そこについてこの意見陳述の趣旨、明確にさせていただきたい。端的にお願いしたい。

【富越委員長】　　お答え、どうぞ。

【山口水産庁長官】　　埋立申請に対するどの工事をということでございますけれども、今回の設計の変更承認の中でサンゴ類に及ぼす影響としては、主に工事による水の濁りの影響が挙げられると考えられるわけでございますが、本件埋立工事においては、その環境保全図書上、工事中の濁りがサンゴ類に及ぼす影響の評価基準を一定の数値として示しており、これを前提に本件埋立承認がなされております。

したがって、埋立工事の影響が移植後のサンゴ類に及ぶか否かについても、本件移植先にこの評価基準を超過する濁りが及ぶおそれがあるかといった観点で見るときでございますけれども、変更前の工事による水の濁りの影響予測によれば、これもSSなどが最も多いと見込まれる時期においても、本件移植先における、海域におけるSSは評価基準の半分にも満たないというような状況でございます。

そして、港湾工事における水の汚濁対策の方法は一般的なものが既に確立しておりますので、地盤改良工事の追加等がなされたとしても、本件移植先に評価基準を超過する水の濁りの影響が及ぶことが疑われるものではないということで、対策も十分に可能であると考えております。

したがって、この地盤改良工事の追加等による環境影響の評価の内容を確認する必要はない。埋立工事全般についての審査の内容に変更はないと考えております。

【富越委員長】　　御質問をどうぞ。

【松永弁護士】 お答えがないので、次の質問に行かせていただきます。回答は端的に、質問に対してお答えいただきたいと存じます。

陳述書でいいますと3ページになります。第2の2項(1)、第2段落、この冒頭の辺りのところ。先ほどから二、三、聞かれたこととも関係するかもしれません。「本件各申請で対象とされているサンゴ類は、移植しなければ死滅することとならざるを得ず、その移植を認めないことは、いわばそれらのサンゴ類が死滅することを容認することになります」とあります。

【富越委員長】 すいません。今、チャイムが入ってしまいましたので。30秒追加してください。

30秒追加しますので、どうぞお続けください。

【松永弁護士】 陳述書の3ページ、2(1)の第2段落の3行程度のところで、移植しなければ死滅することを容認することになると言っておられます。

そこでお聞きしたいのは、本件、サンゴの特別採捕許可の申請については、移植しなければ死滅する場合であっても、その生存率はどのようなものになるような移植方法であるのかというようなことは、具体的に審査の対象になるとお考えであるのか。あるいは、移植先にサンゴの移植をするわけですから、移植先はサンゴが生息できる環境ですからそこにサンゴがおります。その移植先のサンゴというようなものに死滅等の問題が生じるかどうかということは、この特別採捕許可申請における審査の対象、知事の裁量判断における考慮要素になるとお考えなのか。それとも、容認しなければ死滅するのだから、そのようなことは考慮要素ではない、審査対象にならないというお考えなのか。本件是正の指示はどちらの立場で出されたものなのか。端的にお答えを頂きたい。端的にお願いしたい。

【富越委員長】 お答えをどうぞ。

【森水産庁漁政部長】 森でございます。

答弁書のほうにもこういったサンゴの移植の方法の適切性等については国の考え方を述べているところがございますが、本件各申請に係る審査の移植の内容、方法等につきましては、移植の対象とするサンゴ類の選定でございますとか、移植先の選定について、さらに移植方法についても、他の許可事例に比較して同等以上に手厚い検討がされ、避難措置という本件各申請に係る移植の目的に照らして十分合理的な内容である、その妥当性を認めることができるという判断を示している答弁をさせていただいているところがございます。

【山口水産庁長官】 委員長、補足してよろしいでしょうか。

【富越委員長】 どうぞ。

【山口水産庁長官】 生残率のことの御質問がございましたけれども、まさにサンゴの移植による生残率の向上が技術的にも今後開発していかなくてはいけない事項でございます。そういった点で、今回の試験研究という目的も、そういった生残率の向上に資するようなものであると考えておるところでございます。以上です。

【富越委員長】 多分、最後の質問になりますが、質問者、どうぞ。

【松永弁護士】 質問に対するお答えではない、なっていないので、質問に答えていただきたいのですが、御主張を聞いているわけではありません。

移植するサンゴの生存率がどのようなものになる移植方法であるのか、あるいは移植先にどのような影響を与え得るのかというようなことは、サンゴの特別採捕許可における審査の対象、知事の裁量判断における考慮要素になるとお考えなのか、ならないという立場なのか、なるのかならないのか、簡単な答えです。どちらでしょうか。

【富越委員長】 お答えをどうぞ。

【山口水産庁長官】 審査の対象になります。以上です。

【富越委員長】 ということで、それぞれの質問時間、持ち時間は終わりましたので、これで両当事者の陳述質疑を終了したいと思います。よろしいでしょうか。

ありがとうございました。

それでは、以上をもちまして両当事者の陳述及び質疑を終了いたします。これまでの主張、立証、及び本日の両当事者の陳述を踏まえ、さらに主張、証拠を提出するお考えがおりでしょうか。まず審査申出人はいかがでしょうか。さらに追加的な主張あるいは証拠提出はございますでしょうか。

【加藤弁護士】 よろしいですか。代理人の加藤ですけれども、今、予定はありません。

【富越委員長】 予定はないですか。

【加藤弁護士】 はい。

【富越委員長】 相手方はいかがですか。

【山口水産庁長官】 こちらも予定はございません。

【富越委員長】 分かりました。それでは本日の委員会における両当事者出席の上で行う審査は以上となります。公開で行う審査も以上となります。これより今後の進め方についてこちらで合議することといたしますので、以降の委員会は非公開となります。委員は

一旦WEB会議から退出し、改めて合議に参加してください。

本日は出席いただいた両当事者におかれましては、進行に御協力いただきまして、大変ありがとうございました。それではこれで終わります。