

令和4年度第6回国地方係争処理委員会

令和4年7月21日

【菊池委員長】 ただいまより、国地方係争処理委員会を開催いたします。本日は「沖縄県知事からの令和4年5月30日付審査の申出について」を議題といたします。

本日の委員会では、まず両当事者に御出席いただき、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、両当事者に対する発問を行うことといたします。陳述と発問につきましては合計で2時間程度を予定しております。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。

なお、本日の委員会は、両当事者の出席部分につきましては、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きまして議事録と議事要旨を作成することといたします。他方、合議に関する部分につきましては、今申し上げました委員会決定に基づいて非公開とさせていただきますとともに、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きましてはここまでとさせていただきますので、御退出いただきますようお願い申し上げます。

(報道関係者 退室)

【菊池委員長】 それでは、これから両当事者による陳述をしていただきたいと思います。本日の進行につきましては委員長である私が行うことといたします。よろしくお願いいたします。本日の意見陳述は双方当事者や委員の日程を調整して開催したものですので、全体として時間が限られております。円滑な進行に御協力いただきますようお願い申し上げます。

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ていただくことになっております。御発言の際には「委員長」とお声をかけていただければ、「どうぞ」と申し上げますので、その後、お名前をおっしゃっていただいた上で御発言いただくようお願いいたします。

続きまして、本日の進め方について確認いたします。まず第1に、沖縄県知事の代理人による陳述を20分以内でお願いいたします。2番目に、国土交通大臣の代理人による陳

述を同じく20分以内でお願いいたします。その後、3番目に、委員会からまず沖縄県知事の陳述に対する発問が何かあれば30分以内で申し上げまして、その後、4番目に、国土交通大臣の陳述に対する委員会からの発問があれば、これまた30分以内でお尋ねすることに致したいと思います。その後、各当事者によりまして相手方、反対当事者に対する発問があれば、それぞれ10分以内、合計で20分以内で行っていただくことを予定しております。

また、時間の制約がございますので、持ち時間の5分前と2分前になりましたら、事務局から恐縮でございますが残り時間を表示した紙をお渡しいたしますので、時間を守っていただきますようお願いいたします。この意見陳述の後には委員会で合議を行うことを予定しておりますので、仮に意見陳述等の時間に余りが生じたとしても、ほかの意見陳述の部分の時間を延ばすことは予定しておりませんので、御了承いただくようお願いいたします。

各当事者による相手方、反対当事者に対して何か発問する際には、国地方係争処理委員会の審査の手續に関する規則第15条第2項に基づきまして、委員長に発言を求めるか、委員長の許可を得て直接発問していただくルールになっておりますので、よろしくをお願いいたします。また、私、委員長あるいはその余の委員が補充で発問を行う場合もございますので、御了承いただくようお願いいたします。

それでは早速始めたいと思います。まず、審査申出人による沖縄県知事側から20分以内で陳述をしていただきますようお願いいたします。では、どうぞお願いいたします。

【池田沖縄県副知事】 おはようございます。沖縄県副知事の池田でございます。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、沖縄県が昨年行いました本件変更不承認処分が適法であること、本件争訟に行審査52条の拘束力が及ばないこと、本件裁決が無効であることなどについて述べ、本件「是正の指示」が違法なもので、直ちに取り消されるべきものであることについて、沖縄県の意見を申し上げます。

まず、沖縄県が昨年11月に行った本件変更不承認処分が適法であることとして、本件変更承認申請には「正当の事由」が認められないことについてであります。

公有水面埋立法の変更承認の制度は、当初の承認処分の際には想定できなかった事態が生じた場合の事業者の救済措置としての制度であるため、救済手続を利用することが正当化される事情、すなわち「正当の事由」が認められる場合にのみ許容されるというべきで

す。

本件変更承認申請は、埋立土量で埋立工事全体の約85%を占める大浦湾側の大半に地盤改良工事を追加し、しかも工期を実質3倍以上、埋立てに要する費用も3倍余りとするもので、本件承認出願時の内容とはおよそ別物の工事を行おうとするものであります。

また、沖縄防衛局から、大浦湾側に軟弱地盤がないと考えていた合理的理由が一切明らかにされていないばかりか、通常、埋立承認から極めて短期間で提出されるはずの大浦湾側護岸の実施設計について協議書の提出がなかったという事実は、沖縄防衛局が承認時から軟弱地盤の可能性を認識していたと考える限り、説明がつきません。

本件変更承認申請はこのように極めて異常なケースであり、変更手続の利用を認めることが正当化される事情は認められず、「正当の事由」は認められません。

次に、本件変更承認申請が「国土利用上適正かつ合理的なること」という要件を満たさないことについてです。

辺野古沿岸海域は、環境省のレッドリスト及び沖縄県作成のレッドデータおきなわに掲載される生物が多く分布し、また、国指定天然記念物であるジュゴンの生息域と考えられるなど、自然環境が良好な地域であり、また、付近にリゾート施設が存在することからも分かるとおり、沖縄本島東海岸における観光及び保養の場としても大変貴重な資源であります。

それにもかかわらず、平成25年の埋立承認において「国土利用上適正かつ合理的」と認めたのは、沖縄防衛局による出願の内容が、埋立対象区域に軟弱地盤が存在せず、着工から5年以内に埋立工事を完成させ、喫緊の課題である普天間飛行場の危険性の除去について早期かつ確実な解決を行うというものであったためです。そのような内容であれば、埋立てにより失われる利益を上回る価値があると判断したものであります。

しかしながら、本件変更承認申請の内容はどうでしょうか。地盤改良として改良径2メートル及び1.6メートルの砂杭を東側護岸1キロメートルに約1万6,000本打設することとなっており、その打込深度70メートル以上に対応可能な国内のサンド・コンパクション・パイル作業船3隻全て使用し、しかもそのうち2隻は改造が前提となるなど、前例のない大規模かつ高度な地盤改良工事を実施し、工期を実質3倍以上とするもので、さらに、軟弱地盤が海面から90メートルの深さに及ぶB-27地点については、未改良地盤が残らざるを得ないにもかかわらず、地盤の強度の把握を目的とした力学的試験すらも行われておらず、地点周辺の性状等が適切に考慮されていないことなどから、災害防止に

十分配慮された検討が実施されておらず、適合しているとは言えません。

埋立行為が周辺環境に与える影響は甚大であり、かつ、不可逆的であることなどからすると、環境を破壊し、なおかつ利用には適さず無意味なものとなる可能性がある埋立工事をこれ以上継続することは認められるものではなく、沖縄県の自然環境を守るべき、また漁業資源を守るべき沖縄県としては、このような変更は「国土利用上適正かつ合理的」なものとは認められません。

また、そもそも、工期を当初の実質3倍以上とする本件変更承認申請には、埋立ての必要性そのものが認められません。

普天間飛行場は密集した市街地の中心部に位置し、世界一危険な基地と言われています。2004年8月には同飛行場所属のヘリコプターが沖縄国際大学に墜落・炎上する事故が発生し、2017年12月には同飛行場に隣接する普天間第二小学校にヘリコプターの窓枠が子供たちの体育の授業中に落下する事故が発生しています。このほかにもこれまで多くの事故が発生しており、昨年11月にもMV22オスプレイから金属製の水筒が住宅地に落下する事故が発生するなど、周辺住民は不安な生活を送っています。また、日常の訓練による騒音被害も大きな課題となっています。

このような危険性を有する普天間飛行場については、1996年のSACO合意から2013年の埋立出願まで、一貫してその危険性の除去が極めて急を要することが前提とされてきました。

しかしながら、今般の不承認処分をめぐる争訟において、沖縄防衛局も国土交通大臣も、5年で埋立工事を完成させるとの事実とは異なる情報に基づき埋立承認を得たことをもって、埋立必要性の審査は通過したものであるから今後はこのことについて議論するべきではないとし、初めて、本件埋立事業が完成までに何年かかろうが構わない旨の主張をしているのです。

このような主張は、これまでの経緯や沖縄県民の民意をないがしろにするものであり、県民の安全を守るべき沖縄県として断じて容認できません。

2013年当時、沖縄防衛局が、軟弱地盤が存在するため大規模な地盤改良が必要であり、辺野古新基地は2030年以降にしか完成しないという正しい内容で出願していれば、普天間飛行場の一日も早い危険性の除去について責任を有する沖縄県として承認できたはずがありません。

このほか、本件変更承認については、工事に伴う水中音がジュゴンに影響を及ぼしてい

ることが否定できないこと、地盤改良に伴い海底地盤が最大14メートルの高さまで盛り上がる箇所の調査が実施されておらず、適正な予測・評価が行われているとは言えないことなどから環境保全要件を満たすとは言えず、また、地盤改良工事は技術的に確実性が認められないことや、B-27地点の力学的試験が行われていないために土質定数の設定が不確実であり、地盤の安定性も不確実であることなどから、災害防止要件を満たすとは言えません。

これらの判断は、知事が専門家等の専門技術的な意見を踏まえて行った判断であるとともに、何をもって自然環境への影響がないと考えるのか、何をもって地盤改良工事が安全と考えるかどうかの価値判断を含むものです。この価値判断は、言うまでもなく、沖縄県の利益を守るための沖縄県知事としての価値判断であり、公有水面埋立法によって委ねられたものです。

一方で、本件変更不承認の判断はこのような価値判断を含むものであることから、第三者の目線で見るときには、沖縄県の不承認処分の判断は不合理ではないが、同時に、国土交通大臣の主張も不合理とまでは言えないという状況も生じ得るかもしれません。

しかし、そのような場合には、判例や学説を踏まえても、沖縄県が行った不承認処分が適法とされることは明らかです。本件で問われていることは国土交通大臣の主張に合理性が認められるかどうかではないのです。

以上、要旨を述べたとおり、不承認処分は、公有水面の埋立に関して権限と責任を有する知事として、法律による行政の原理の下、公有水面埋立法に基づき厳正に判断したものであり、処分理由は正当なものであります。このため、沖縄県が承認処分を行わないことは正当であり、国土交通大臣から承認せよとの是正の指示を受けるいわれはありません。

本来は、沖縄県が行った不承認処分が適法であるということで話は尽きているはずですが、沖縄県が行った不承認処分が適法であるということは、国土交通大臣の裁決は適法な処分を誤って取り消したもので違法ということになります。また、本件是正の指示は、沖縄県が承認処分を行わないことが違法であることを根拠とするものであるため、不承認処分が適法であること、すなわち、沖縄県が承認処分を行わないことが適法であることをもって違法となります。

しかしながら、国土交通大臣は、仮に沖縄県の不承認処分が公有水面埋立法に適合して適法であったとしても、すなわち、これを取り消した裁決が違法であるとしても、そして、承認する必要のない沖縄県に対して承認せよと指示した本件是正の指示が違法であったと

しても、違法な裁決の拘束力によって、沖縄県は本件是正の指示の違法を主張することができない旨主張しております。

このため、本件争訟に行審法52条の拘束力が及ばないことについて述べます。

憲法92条にいう「地方自治の本旨」は、一般に、地方公共団体が自律権を有すること、すなわち「団体自治の原則」を意味するとともに、その支配意思の形成に住民が参画すること、すなわち「住民自治の原則」を意味するものと理解されております。

憲法が、中央政府とは異なる地方公共団体を統治団体とし、「団体自治」及び「住民自治」を制度的に保障したのは、民主的正当性を持つ地方公共団体の国に対する自律権を保障することが地域住民の基本的な人権の保障に資するからにほかなりません。

そして、このような地方自治の本旨に沿った制度とするため、平成11年の地方分権改革により、従来、上級下級の関係にあった国と地方公共団体の関係が対等化されたことに加え、機関委任事務が廃止され、国が地方公共団体になし得る関与は法定され、必要最小限度のものでなければならないこととされました。また、関与に係る紛争については、国地方係争処理委員会による審査制度と、裁判所による訴訟手続が設けられ、関与の適法性が担保されることになりました。さらに、地方公共団体に関わる法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて解釈・運用されなければならないこととされました。

これらを踏まえますと、関与たる是正の指示の争訟において、先立つ裁決の拘束力により地方公共団体の主張が制限される、すなわち、是正の指示の適法性は担保されず、国が地方公共団体に対して違法な処分を強要することさえ可能であるという解釈は採用できるはずがありません。

地方自治の本旨に適合的に解釈するならば、裁決の拘束力は、私人の権利利益の救済手続には及ぶとしても、是正の指示の争訟には及ばないと考えるべきであります。

次に、本件裁決及び是正の指示が違法・無効であることについて述べます。

本件裁決は次のことから無効であり、そもそも裁決の効力は問題とならず、また、本件是正の指示は不承認処分が存在しないことを前提としている点で違法であります。

国は、変更承認の場面では、埋立区域の減少、工事期間の伸長を自らの判断でなし得るという点で私人の場合と手続及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」と言えるため、令和2年最高裁判決に従っても、沖縄防衛局は「固有の資格」において処分の名宛て人となったものと考えべきであり、本件裁決は無効というべきです。

また、国土交通大臣が本件裁決と是正の指示を一体として行ったことは、地方自治法による国の関与の制度及び行政不服審査法の趣旨をいずれも潜脱しようとする権限の濫用であります。すなわち、本件裁決のみでは承認処分を義務づけることはできず、是正の指示のみではこの争訟において是正の指示の適法性が審査されることとなるため、国土交通大臣は、この両方を一体として行うことによって是正の指示の適法性審査を回避しようとしたものです。このため、裁決が無効であるとともに、是正の指示も違法・無効であります。

以上が、本件「是正の指示」が違法であり、直ちに取り消されるべきものであるとの理由ですが、最後に、沖縄県民の基地の整理・縮小への思いや辺野古埋立てに反対する民意などについて申し上げます。

本年は、1972年5月に沖縄が米国の統治下から日本に復帰して50年目の節目の年に当たります。米軍基地の整理・縮小は復帰以来の県民の悲願であります。今日においても、国土面積の0.6%にすぎない本県は、我が国全体を守るため70.3%の米軍専用施設を抱えており、基地負担は異常なほどまでに過重なままです。

辺野古への移設計画は、普天間飛行場にはない係船機能付護岸や弾薬搭載エリアの新たな機能が整備されるなど、代替施設ではなく新たな基地を建設するものであります。埋め立てた国有地に基地を建設することは、未来永劫、基地となり、沖縄の過重な基地負担や基地負担の格差を永久化・固定化するものであり、断じて容認することはできません。

さらに言えば、沖縄の基地負担は米軍だけではなく、自衛隊による負担も大きいのです。

平成28年には航空自衛隊那覇基地で第9航空団が新たに編成され、F-15戦闘機がこれまでの倍の40機となりました。那覇基地における緊急発進の回数は増加傾向にあるなど、観光客の足でもある民間機への影響が懸念されています。

沖縄県は日米安全保障体制や自衛隊の必要性を理解する立場です。しかしながら、沖縄の基地負担の異常な現状に鑑みれば、沖縄における自衛隊の機能を増加させるのであれば、その分の米軍基地の負担軽減があつてしかるべきです。

このように、沖縄の基地負担の軽減については、米軍と自衛隊を併せて考える必要があること、沖縄県民の民意に即した対応が行われる必要があることなどから、沖縄県は日米両政府に沖縄県を加えた新たな協議の場を設けることを求めているところであり、昨年は政府に対し、県民の目に見える形で米軍基地の整理・縮小を確実にを行うため、当面は在日米軍専用施設面積の50%以下を目標とすることも併せて要望したところです。

沖縄県民はこれまで基地となる土地を自ら提供したことはありません。そして、辺野古

新基地建設に反対する民意は、2014年及び2018年の県知事選挙や2019年2月の県民投票で揺るぎない形で明確に示されています。辺野古埋立てに絞った県民投票では、投票総数の71.7%という圧倒的多数の辺野古埋立てに反対する民意が示されたのです。

憲法95条は、特定の地方公共団体に限って適用される特別法を制定する場合には、その地方公共団体の住民投票において過半数の同意を得なければならないことを定めています。そして、辺野古新基地建設は、半永久的に県民の安全に影響を与えるとともに、異常な基地負担を背負い続けてきた県民の「もうこれ以上新たな基地は要らない」との切なる思いを踏みにじるものであります。そのため、辺野古新基地建設を強行するという事は、法律による制約と同様に、県民の重要な権利を権力的に制約するものであり、憲法95条の趣旨からして、沖縄県民の民意を無視して強行することが許されるはずがありません。

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。

本日はどうもありがとうございました。

【菊池委員長】 どうもありがとうございました。

それでは続きまして、相手方である国土交通大臣側から20分以内で陳述をしていただきますようお願いいたします。どうぞお願いいたします。

【甲川水管理・国土保全局次長】 国土交通省水管理・国土保全局次長、甲川でございます。それでは私から陳述をさせていただきます。

はじめに、本件指示において、承認するよう指示した本件変更承認申請は、沖縄県知事がした本件埋立承認に関し、作業ヤードに供する埋立地の取りやめにより目的の一部を削除する「埋立地ノ用途ノ変更」と、地盤改良工事の追加、及びこれに伴う設計・施工の合理化のための変更としての「設計ノ概要ノ変更」につき、承認を求めるものです。

審査申出人は、1、本件指示の前提となる本件裁決が無効である、2、本件指示には関与権限を濫用した違法がある、3、本件変更不承認処分における審査申出人の裁量判断が適正になされているなどとして、本件指示が違法であると主張します。

しかし、本件裁決は有効であり、これを無効とする審査申出人の主張はそもそも前提を誤っています。また、審査申出人は、縷々経緯等を挙げて、本件指示が権限の濫用であると主張しますが、いずれも濫用とする根拠たり得ないもので、本件指示に関与権限の濫用はありません。そして、本件変更不承認処分を取り消した本件裁決が有効である以上、行審法第52条第1項及び第2項が定める裁決の拘束力からして、審査申出人は、本件裁決

に反し、本件変更不承認処分と同じ理由をもって、本件指示の要件が認められないなどと本件指示の違法を主張することはできません。したがって、審査申出人が、本件判決の趣旨に従い、本件変更承認申請を承認しなければならないことは明らかですから、本件指示は適法です。この点において審査申出人の主張を子細に見ても、本件変更承認申請を承認することができないとして審査申出人が述べる事由はいずれも理由がなく、本件変更承認申請に対し、本件変更部分についての要件適合性等を認めない沖縄県の法定受託事務の処理は埋立法の規定に違反していると認められ、違法であり、また、著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害するものでありますから、埋立法の法令所管大臣である相手方がした本件指示は適法です。

次に、本件判決が有効であることについて、まず、既にこの委員会で判断されたとおり、国の機関が受ける変更不承認処分が「固有の資格」において相手方となる処分であるとか、本件判決に権限の濫用があるという審査申出人の主張は誤っており、本件判決は、処分の根拠法令を所管する相手方が行審法に基づいてしたものであり、有効です。

次に、本件指示は関与権限を濫用したものではなく適法であることについて述べます。本件指示は関与権限を濫用したものではありません。そもそも、本件判決は、処分を受けた者からの不服申出たる審査請求を受け、審査庁として、行審法に基づき、埋立法による当該処分の違法不当を審査する見地からなされたものであり、その有効性に何ら疑義はありません。そして、本件指示は、地方自治法に基づき、埋立法の所管大臣として、法定受託事務に係る法適用の適正確保の見地から、勧告を経てしたものであって、本件判決に係る本件変更承認申請について、本件判決と整合する内容の勧告や是正の指示をしたことをもって濫用であるとされる理由はありません。また、本件指示等に当たってされるべき審査申出人に係る事務処理の法適合性という個別・具体的判断は、閣議決定等から直接帰結されるものではありません。相手方は法令の規定に従って判決、勧告、是正の指示をそれぞれ行ったものであり、相手方の中立性や公平性が損なわれるものではありません。

このように、本件指示は、法定受託事務に係る法適用の適正確保の見地、本件変更承認申請を承認しない沖縄県の事務遂行が法令の規定に違反し、また、著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していることは明らかであることからしたものであり、審査申出人の主張は法令所管大臣の権限の濫用を基礎づけるものにはなり得ず、本件指示に関与権限の濫用はありません。

行審法第52条第1項及び第2項が定める判決の拘束力からして、審査申出人は、本件

変更不承認処分と同じ理由により本件指示の違法を主張することができないことについて述べます。

審査申出人は、本件指示の違法事由として、本件変更不承認処分における審査申出人の裁量判断が適正になされていることを主張し、本件裁決の審査時における主張を繰り返しています。しかしながら、本件変更不承認処分を取り消した本件裁決が有効であり、処分庁である審査申出人は本件裁決に拘束されます。つまり、裁決によって処分が取り消されることにより、処分庁は、本件変更承認申請について、行審法第52条第1項及び第2項により、裁決の趣旨、すなわち、裁決の主文及びこれを根拠づける具体的理由に従った行動を義務づけられ、違法または不当とされたのと同様の理由により同一の処分を行うことが禁止されることとなります。本件裁決は、本件変更承認申請が第1号要件及び第2号要件に適合しないとした本件変更不承認処分が違法または不当であることの具体的理由を明らかにし、本件変更承認申請を不承認とする理由にはならないということを示した上で、本件変更不承認処分を取り消したものですから、本件裁決の拘束力により、処分庁である審査申出人は本件変更不承認処分と同じ理由で不承認とすることはできません。審査申出人が、本件変更不承認処分と同じ理由を本件変更承認申請を承認できない理由として繰り返し、それをもって本件変更承認申請を承認するよう指示した本件指示が違法であると主張することは、裁決の拘束力に反するものであり失当です。

また、本件裁決については、審査請求人である沖縄防衛局の審査請求がされ、行審法に定められた手続にのっとり、審理員の選任等を含む審理の手続を経て、審査請求人の不服申出に対する処分庁である審査申出人からの弁明等、審査請求人及び処分庁の双方の意見を十分に把握した上で、さらに専門家による鑑定も行われた上で、審査申出人の行った本件変更不承認処分の適否が審査・判断され、審査請求に理由があるとして、本件変更不承認処分が取り消されたものです。審査申出人は、本件裁決により取り消された本件変更不承認処分が適正な判断である旨を主張しますが、これが裁決によって取り消されている以上、本件審査申出の手続においては、それが適正であるか否かは問題にならず、本件変更不承認処分が理由としたところは本件変更承認申請を承認しない理由にはならないことが前提となります。

したがって、本件指示の違法事由として、本件変更不承認処分が適正であること、すなわち、本件変更不承認処分の判断が適正な裁量権の行使であることを主張したところで、これらは理由になり得ず、審査申出人の主張は失当です。

なお、審査申出人は、職務執行命令訴訟における司法審査の範囲につき判示した最高裁判所平成8年8月28日大法廷判決を引用して、本件でも、国地方係争処理委員会や裁判所が本件指示の適法性について客観的に審査することは可能であるから、本件変更不承認処分の理由についても国地方係争処理委員会や裁判所が客観的に審査・審理すべく、本件判決の拘束力を及ぼすべきではない旨を主張しますが、その最高裁判決が問題としているのは、職務執行命令訴訟において、司法審査が及ぶ範囲が、主務大臣の判断の優越性を前提に都道府県知事が職務執行命令に拘束されるか否かという判断にとどまるのか、それとも職務執行命令の客観的な適法性にまで及ぶかどうかについてであり、判決の拘束力とそれを前提とした是正の指示の司法審査の範囲とは全く異なる問題に関する事案についての判断です。さらに、その最高裁判決の事案においては、当該訴訟の当事者である機関間において、本件のような判決あるいはそれと同様の法的効力を有する行政行為が存在するものでもなく、その最高裁判決を引用して、本件指示について、あたかも判決の拘束力がないことを前提に審査しなければならないような主張をすることは明らかに誤りです。

また、審査申出人は、本件判決が確定しない以上、判決の拘束力が生じないから、本件で判決の拘束力を論じる段階にはないという旨を主張しますが、行審法第51条第1項が、判決は審査請求人に送達されたときにその効力が生ずる旨を規定しており、本件判決も、審査請求人である沖縄防衛局に送達された令和4年4月11日の時点でその効力を生じて、これが判決取消訴訟で取り消されない限りその公定力がありますから、直ちに判決の拘束力が生じることも明らかです。本件判決についての訴訟提起の可能性などは、処分庁に判決の拘束力が及ばない理由にはなりません。

さらに、審査申出人は、取消訴訟において違法性の承継を認めたとされる最高裁判所平成21年12月17日第一小法廷判決を引用して、本件でも違法性の承継が認められるべきで、本件判決の拘束力を及ぼすべきではなく、本件判決の違法性を本件指示の違法性においても主張することができる旨を主張しますが、違法性の承継の議論は私的権利利益が問題となる取消訴訟におけるもので、そのような問題のない機関間の争いである本件にはそもそも当てはまりませんし、その判旨の理由も本件には全く当てはまりません。

審査申出人の主張を子細に見ても、本件変更承認申請を承認することができないとして審査申出人が述べる事由はいずれも理由がないことについて述べます。「国土利用上適正且合理的ナルコト」及び「災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」の要件についての審査申出人の主張は理由がないこと。審査申出人は、本件変更承認申請における地盤改

良は規模的に前例がなく、また、技術的に確実性が認められない、他の未改良地盤が残る事例が本件変更承認申請に参照すべき事案か不明であると主張します。しかし、本件変更承認申請における地盤改良の工法であるサンドコンパクションパイル工法は地盤改良の工法として一般的なもので、その施工実績が豊富で、沖縄県内においても施工実績があり、本件埋立事業と同程度またはそれ以上の規模の前例も複数あるものです。また、そもそも、地盤改良とは構造物の下部の地盤の全てを一定の強度にすることを目的とするものではなく、構造物の安定性の確保を目的とするものです。したがって、構造物の安定性の確保に必要な範囲でのみ地盤改良が実施されることになるので、未改良地盤が残る事例も当然あることとなります。本件変更承認申請においても、地盤改良の範囲を検討し、実施予定の範囲で地盤改良がなされれば、技術基準・同解説に基づく安定性能照査基準を満たすことを確認しているのですから、他の未改良地盤が残る事例と同様に安定性が確保されることについて確認しているのであり、審査申出人の主張は理由がありません。

審査申出人は、B-27地点の力学調査を行わずになされた土質定数の設定が適正でなく、同調査を行う必要があるなどと主張します。しかし、本件変更承認申請においては、大浦湾側の地盤調査について、61か所のボーリング調査、15か所の電気式コーン貫入試験、22測線の音波探査及び2測線の弾性波探査が実施されています。B-27地点でも地層構成の把握を目的に電気式コーン貫入試験が行われており、C. D. L. マイナス約97メートルまで、3メートルのコーン貫入試験と、1メートルの土の採取が交互に繰り返され、採取した土の物理試験により、各採取地点の土の変形のしやすさの程度であるコンシステンシー等が判明しています。この大浦湾側の地盤調査については、専門家・学識経験者の委員で構成される技術検討会においてその適正・合理性の確認が取られており、本件審査請求の手続で実施された鑑定においても適正かつ合理的なものであるとされています。そして、技術基準・同解説に準拠した手順により、この地盤調査の結果に基づいて設定された土質定数についても、技術基準・同解説上、地層区分について再検討する必要や、土質調査をやり直す必要はないとされる数値になっていて、技術検討会においても、鑑定においても、この上さらにB-27地点の力学調査を行う必要はないとされています。このように、本件変更承認申請において、設計に用いた地層区分とその地層区分に基づいて各地層に設定したせん断強さを含む土質定数は、告示第13条及び技術基準・同解説に基づく適正なものであり、B-27地点の追加調査を行う必要があるという主張の誤りは明らかです。

審査申出人は、施工時の調整係数 m を1.10とすることは妥当でなく、不確定性を考慮したか不明であると主張します。しかし、本件変更承認申請において施工時の調整係数 m を1.10に設定することは技術基準・同解説に適合するものであり、審査申出人の主張は理由がありません。この点についても、技術検討会においても、鑑定においても、調整係数の設定は適切であるとされています。また、不確定性についても、護岸の設計工区を護岸法線の形状、海底地形及び地層構成を考慮して細かく区分し、最も危険な状態を想定した断面で不確定性を考慮しているなど、適正に考慮されていることは明らかと言えます。

「環境保全…ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」の要件についての審査申出人の主張は理由がないことについて申し述べます。審査申出人は、ジュゴンに及ぼす影響について適切な予測及び評価が行われていないと主張します。しかし、本件埋立事業の実施がジュゴンに及ぼす影響については、本件願書に添付された環境保全図書においても、当時、ジュゴンが国指定天然記念物で、既に環境省のレッドリストにおいて絶滅危惧ⅠA類と評価されていたことが前提とされており、そのことも踏まえて、航空機による生息状況調査等の各種調査が実施されています。これらの調査結果は、沖縄県が本件埋立承認時に設置を求めた専門家及び有識者から構成される環境監視等委員会に報告され、その指導及び助言を踏まえた対応が取られていることも認められます。本件願書に添付された環境保全図書については、当時の沖縄県知事等の意見も踏まえて作成され、本件埋立承認の段階で採り得ると考えられる環境保全措置及び対策が講じられており、環境保全に十分配慮した対策が採られていると判断されたものです。そして、本件変更承認申請書に添付された環境保全図書においても、本件埋立事業の実施がジュゴンに及ぼす影響については、様々な調査が行われて情報が収集され、工事区域において発生する騒音のうち、工事に伴う水中音がジュゴンに及ぼす影響については、既往知見等を参考として、本件願書に添付された環境保全図書と同じ手法により予測及び評価され、環境監視等委員会にも諮られていることからすれば、適切な予測及び評価が行われていると言えます。

次に、審査申出人は、地盤改良に伴い地盤が盛り上がる箇所の環境影響を評価しているとは言えないと主張します。しかし、設計概要変更により地盤改良工事の実施に伴って生じる海底面の盛り上がり箇所を含めた改変範囲は約1.8ヘクタールで、設計概要変更の前から約1%の増加にとどまっており、かつ、増加範囲は設計概要変更の前の海底面の改変範囲に隣接していること、本件埋立事業に係る出願に当たっては海域生物及び海域生態系の調査が行われており、サンゴ類や海藻草類等の各生物群の調査に加え、220地点にお

いてインベントリー調査が行われるなどし、施行区域及びその周辺の海域に係る海域生物及び海域生態系の状況等が把握されていること、施行区域及びその周辺において、改変区域内及びサンドコンパクションパイル工法の実施に伴い海底面が盛り上がる箇所を含む多くの調査地点において十分な回数底生動物の調査が行われており、その調査結果によれば、水深20メートル以深のみに生息が限定されるような重要な種は確認されておらず、隣接する海底面の改変範囲の生物の生息状況に大きな差異はないと言えることなどからすれば、適切な予測及び評価が行われていると言えます。

埋立ての必要性についての審査申出人の主張は理由がないことについて述べます。審査申出人は埋立ての必要性が認められないと主張しますが、埋立法は、変更承認申請に係る審査においては、申請者が既に埋立ての承認を受けており、埋立てに関する工事を適法に実施し得る地位を有していることを前提に、あくまで変更内容について要件適合性を判断することとしていると解されること、現に沖縄県の出願事項変更の許可に係る審査基準において埋立ての必要性を審査する旨の記載は存在しないことなどからすれば、本件変更承認申請に係る審査において、埋立ての必要性は第1号要件、第2号要件等から独立した審査事項にはなりません。また、この点をおくとしても、現在も普天間飛行場の危険性の除去が喫緊の課題であり、同飛行場の移設・返還を実現する必要があることなどからすれば、埋立ての必要性が失われたり、本件埋立承認の時に認められた埋立ての必要性と整合性を欠いたりしていないことは明らかです。

「正当ノ事由」の要件についての審査申出人の主張は理由がないことについて。審査申出人は「正当ノ事由」が認められないと主張しますが、冒頭でも述べた本件変更承認申請の内容等からすれば、本件変更承認申請に係る埋立地の用途及び設計の概要の変更の理由及び内容は必要かつ相当なもので、「正当ノ事由」があると認められます。審査申出人は、埋立ての必要性と切り離して「正当ノ事由」を論ずることはできないと主張しますが、「正当ノ事由」が「埋立ての必要性」と関連するとする根拠も不明ですし、埋立ての必要性についての主張に理由がないことはさきに述べたとおりです。また、審査申出人は、「正当ノ事由」につき、当初の出願時の帰責性がないことが求められるなどと主張しますが、法令上の根拠も審査基準上の根拠も欠いており、審査申出人の主張は埋立法に反するばかりか、自らの審査基準からも導けない観点を持ち出してこれを逸脱するものであり、失当です。

以上のとおり、本件指示を違法とする審査申出人の主張はいずれも理由のないものです。本件変更承認申請を承認しない審査申出人の事務処理は違法で、また、著しく適正を欠き、

かつ明らかに公益を害しているものであり、本件指示は適法であり、速やかに本件指示が違法でない旨の判断がされるよう求めます。

以上です。

【菊池委員長】 どうもありがとうございました。

それでは続きまして、ただいまの両当事者の陳述に対して委員会からお尋ねすることがあれば、お尋ねをさせていただきたいと思います。まず、審査申出人である沖縄県知事側の先ほどの陳述に関して質問、発問のある委員がいらっしゃったら、どうぞお願いいたします。

特によろしゅうございますか。

それでは次に、相手方である国土交通大臣側のただいまの陳述に対して質問、発問のある委員がいらっしゃったら、どうぞお願いいたします。

特にございませんか。よろしゅうございますか。

それでは引き続きまして、それぞれの当事者から相手方の当事者に対して何かお尋ねすること、発問があれば、それぞれ10分以内でお願いしたいと思います。10分は、恐縮ですけれども相手の回答時間も含めて10分ということですので、質問も回答もしおありであれば、できるだけ簡潔にお願いいたします。

まず、先に陳述を行った審査申出人に対しまして、相手方から何か発問はございますか。

【甲川水管理・国土保全局次長】 特にこちらではございません。

【菊池委員長】 よろしゅうございますか。

それでは次に、審査申出人から相手方に対して発問はございますか。

どうぞお願いいたします。お名前をおっしゃっていただきますようお願いいたします。

【仲西弁護士】 代理人の仲西です。

【菊池委員長】 どうぞ。

【仲西弁護士】 では私から質問をさせていただきます。

まず、今回裁決がされて、その後勧告、それから是正の指示とされていますけれども、それぞれを担当された省内の部署を教えてくださいませんか。

【菊池委員長】 相手方、いかがでしょうか。

【甲川水管理・国土保全局次長】 委員長、よろしいですか。確認ですけれども、まず、裁決、それから勧告、それから是正の指示、それぞれの部署ということですか。

【菊池委員長】 恐らく国土交通省内の担当部局をお尋ねになっている、そういう御趣

旨ではないかなと思いますけれども。

【仲西弁護士】 はい、そうです。

【甲川水管理・国土保全局次長】 分かりました。これはお答えする必要があるということによろしいですか。是正の指示の適法性に関する審査の上で必要だということですね。

【菊池委員長】 お差し支えなければお答えいただければと思いますが。

【甲川水管理・国土保全局次長】 いずれも国土交通大臣名でなされたものであり、それ以上に内部の意思決定等を明示する必要はないと考えるため、回答する必要はないかと私どもは考えております。

【菊池委員長】 今の、回答する必要があるというお答えですが、いかがでしょうか。

【仲西弁護士】 内容との関係で、裁決と是正の指示、勧告というものが、どのような過程で判断されたのかということについて関連することであるので、お答えいただければと思います。

【甲川水管理・国土保全局次長】 埋立法所管大臣の所管するところは国土交通省の水管理・国土保全局になります。

【仲西弁護士】 すみません。ちょっとこちらでは回答があまり聞き取れなくて。現地の代理人、質問できますか。

【甲川水管理・国土保全局次長】 もう一度申し上げてもいいですか。

【菊池委員長】 今の回答、水管理・国土保全局とおっしゃったんでしょうか。そこまでおっしゃった？

【甲川水管理・国土保全局次長】 はい、そうです。

【菊池委員長】 それとも課とかそこまでおっしゃっていますか。局までおっしゃった？

【甲川水管理・国土保全局次長】 局を申し上げました。

【菊池委員長】 水管理・国土保全局。審査申出人のお尋ねは裁決、勧告、是正の指示と3つあるけれども、3つとも同じということによろしいですか。

【甲川水管理・国土保全局次長】 はい、そうです。

【菊池委員長】 というお答えです。

【加藤弁護士】 では現地で、加藤から質問させていただくということによろしいですか。

【仲西弁護士】 お願いします。

【加藤弁護士】 勧告が裁決と同時になされたんですけれども、主務大臣として勧告す

るに当たり、事前の検討をするのは当然だと思うんですね。即日検討はできないと思うんですが。裁決は、審理員が検討して大臣に報告して、したの分かるんですけども、勧告はいつからどのような経緯で検討して、勧告に至ったのか教えていただきたい。

【甲川水管理・国土保全局次長】 委員長、よろしいでしょうか。

【菊池委員長】 お願いいたします。

【甲川水管理・国土保全局次長】 まず今回の件については、審査請求において、公有水面埋立法を所管する大臣として行政不服審査法の規定に基づき、双方から主張書面や鑑定書を踏まえて検討した結果、処分庁の不承認の判断は違法かつ不当であり、本件変更承認申請は承認されるべきものと認められることから、処分庁の不承認処分を取り消すとの裁決を行いました。

また、このように審査請求の過程において本件申請は承認されるべきものであることが明らかになったことから、所管大臣として処分庁の事務の適正を図るため、地方自治法の規定に基づき承認するよう勧告したものです。

【加藤弁護士】 加藤です。よろしいですか。

ですから、今お聞きしたのは、審査請求をして自動的に裁決することはよく分かるんですけども、それと同時に地方自治法上の権限を使って勧告するに至った経緯を教えてください。即日裁決を受けて即日勧告しようということになったことではないはずなので、それをどういうふうに検討されたのかということをお願いしたいということなんです。

【甲川水管理・国土保全局次長】 委員長、よろしいでしょうか。

【菊池委員長】 お願いします。

【甲川水管理・国土保全局次長】 いずれも国土交通大臣名でなされたものであり、それ以上に内部の意思決定過程を明示する必要を認めないため、回答の必要はないものと考えます。

【加藤弁護士】 加藤です。よろしいですか。

御回答いただけないのなら仕方がないですけども。それでは次にお伺いしますが、個別の行政処分について先ほども意見陳述されまして、審査請求で自動的に裁決をしたのだから権限濫用ではないというふうにおっしゃっていますが、その勧告や是正の指示は自動的に行うものではなくて、国土交通大臣が主導的に法令の適用の適正のために行うものですから、これについて個別の行政処分について裁決をすると同時に、勧告や是正の指示を

行う事例はこれまでであったのか。あるとすればどのような基準でこれを運用されているのかお答えいただきたい。

【甲川水管理・国土保全局次長】 委員長、よろしいでしょうか。

【菊池委員長】 どうぞ。

【甲川水管理・国土保全局次長】 まず、事例があったかどうかについては、今、私どもにお答えするものがないのでお答えできません。

【加藤弁護士】 いいですか。

【菊池委員長】 どうぞ。

【加藤弁護士】 過去の事例も基準もお答えできないということでもよろしいですか。

【甲川水管理・国土保全局次長】 委員長、確認ですが、これまでの主張に表れていない事項についての質問でありまして、したがって、本件審理の場でお答えする必要はないと考えております。

【菊池委員長】 今の御趣旨は答える必要がないということなのか、それとも、過去に例があったかどうか、国土交通省であったかどうか分からない、今すぐは分からないという御趣旨なのか。最初は分からないとおっしゃったように聞こえて、後段では答える必要がないとおっしゃったように思うんですけれども。もう一回お答えいただけますでしょうか。

【甲川水管理・国土保全局次長】 いずれにしましても、これまでの主張に表れていない事項についての質問でありまして、したがって、本件審理の場でお答えする必要はないと考えております。

【松永弁護士】 質問よろしいでしょうか。

【菊池委員長】 どうぞ。

【松永弁護士】 別の点について1点だけお聞きします。

今回の本件の承認処分を受けた後、最初に大浦湾側の工事、C-1からC-3護岸というものの基礎工に着工する一番最初に着工するというふうな工程表になっておりました。ところが、結局7年以上経過して一度も工事は着工しなかったんですね。ほぼ同じ時期に承認処分を受けた那覇空港では、承認処分を受けてから1か月くらいで実施設計が出され、2か月以内には工事に着工したということがあります。

お聞きしたいのは、非常に奇妙なのが分からないんですが、工事を確かにやっていく中で、ああ、新たに軟弱地盤があることが分かった、だから何か変更を検討する必要がある

ということだったらよく分かるんですが、なぜ。大浦湾側のC-1護岸からC-3護岸の基礎工に着工しない限り、この辺野古の工事は完成に近づくことはないわけです。それにもかかわらず、1年次に着工することになっていた大浦湾側の工事に承認処分を受けながら7年以上にわたって着工しなかった、つまり変更申請を出すまで一切工事にも入らなかった理由は何だったのかということをお教えいただきたいと思います。

【菊池委員長】 いかがでしょうか。

【甲川水管理・国土保全局次長】 委員長、よろしいでしょうか。

本件変更承認申請については、本件埋立承認の後に実施した土質調査により、大浦湾側の水域の海底地盤に粘性土及び中間土が堆積していたことが判明したことを踏まえ、所要の箇所に地盤改良を追加して行うことに加えて、全般についてより合理的な設計・施工方法とすることという申請内容等からすれば、本件変更承認に係る埋立地用途及び設計の概要の変更の理由及び内容は必要かつ相当なものだということで、我々は正当な事由があると認められると判断しております。

【菊池委員長】 持ち時間の10分が過ぎましたので、じゃああと1問だけで、これで最後でお願いいたします。

【加藤弁護士】 加藤です。最後、今の点なんですけれども。

結局、できるだけ短期に普天間飛行場の危険性を除去するということが承認がされたわけですね、当初。ですから、それが一切着手もされないまま7年たって、軟弱地盤でしたと。これからまたさらに長期かかりますという変更申請は、もともとの国土利用上、適正かつ合理的な要件の判断、正当な事由の判断に大きく影響すると思われるんですが、その辺はどう判断されたのかお伺いしたいです。

【甲川水管理・国土保全局次長】 委員長、よろしいですか。

【菊池委員長】 どうぞ。

【甲川水管理・国土保全局次長】 まず、本件埋立承認の後に実施した調査により、今回の変更改良する必要性が発生したというふうに考えております。かつ、正当の事由は、変更理由及び内容が必要かつ相当であることを求めるものであり、事業者の帰責性といった観点は埋立法上、問題とされていないことにもかかわらず、それを求める審査申出人の主張は埋立法に反すると我々は考えております。

【菊池委員長】 以上で、審査申出人から相手方に対する発問は終了させていただきます。

各委員から補充で双方当事者にお尋ねすることは何かございますか。

特にならなければ、最後に私から、これで意見陳述はおしまいですので、最後に何かこの委員会に対して直接おっしゃりたいこと、申し述べたいことがあればお聞きしたいと思えます。

まず、沖縄県知事側から何かおありでしょうか。

【池田沖縄県副知事】 どうもありがとうございます。

先ほどの意見陳述でも述べさせていただいたとおり、沖縄県の過重な基地負担の状況がもう50年たっても解消されていない状況がございます。これは憲法が認める地方自治の状況にも反するものではないかという思いも持っております。そのようなことからして、過重な基地負担の低減については政府側も今年の50周年、復帰50年の式典でも述べられておりましたが、沖縄の過重な基地負担を軽減するその地方自治、最後のよりどころと私どもは考えております。そういった視点からぜひ委員の皆様には御判断を頂ければと思えます。

【菊池委員長】 ありがとうございます。それでは相手方のほうから何かございましたらどうぞ。

【甲川水管理・国土保全局次長】 これまでも我々は縷々主張してきておりますので、それを適正に委員の皆様方に御判断いただければと考えております。

【菊池委員長】 ありがとうございます。

それでは以上をもちまして両当事者の陳述と発問を終了させていただきたいと思えますが、よろしゅうございますね。

どうもありがとうございました。以上をもちまして、両当事者の陳述及び発問を終了いたします。双方、時間どおりの進行に御協力いただきまして誠にありがとうございます。

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ので、公開で行う審査も以上とさせていただきます。これより、今後の進め方等について合議することといたしますので、これからの委員会は非公開とさせていただきます。

御出席いただきまし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誠にありがとうございます。以上で意見陳述を終了いたします。