

陳述書

国地方係争処理委員会 御中

令和2年5月22日

沖縄県知事 玉城 康裕

1 沖縄県知事の玉城デニーでございます。

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。

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、造礁サンゴ類が作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 千から 5 千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、大浦湾にそそ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・大浦湾海域にとって代わることで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。」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4000群体の、2割変われば8000群体の、3割変われば1万2000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、慎重に検討を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、きわめて特殊、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。

3 次に本件各申請の審査について申し上げます

(1) 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事は許されません。

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が生じたのであります。

- (2) 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礎となっており、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に、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おさめなければ、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ないならず、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ります。

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。

移植技術は未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残率は、移植の時期によって、10 パーセント又は 33 パーセントとなっており、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年後の生残率が40パーセント以上、との目標を達成していません。

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るのです。

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てはいけないのです。

また、サンゴ類の移植先には、すで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もとに、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め立て事業について、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あたっては、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。

- 4 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まったく当たらないと考えております。
- 5 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。
 - (1) 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

共同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付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歪められてはならず、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。

- (2) 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に介入し、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、許可せよと指示をすることは、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言わざるを得ません。

- 6 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。

- 7 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、国と地方公共団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。