

# 普天間飛行場の速やかな撤去及び返還への努力を求める意見書

2021年（令和3年）8月20日

日本弁護士連合会

## 意見の趣旨

日本政府に対し、辺野古新基地建設事業の完成に見通しのつかない現状を直視し、かつ、沖縄県民が示した民意を尊重し、地方自治の保障と民主主義の徹底の観点に立ち、同事業について中止を含む抜本的な見直しを行うとともに、普天間飛行場の速やかな撤去及び返還について、米国政府との合意に向けて全力を尽くすことを求める。

## 意見の理由

### 第1 普天間飛行場の撤去及び返還の必要性

#### 1 普天間飛行場の形成過程と権利回復の必要性

##### (1) もともとは旧宜野湾村の村役場等がある地域であったこと

普天間飛行場がある地域は、もともとおよそ10か所の集落があり、旧宜野湾村の村役場等の公共施設も集中する交通の要衝でもあった。ところが、1945年4月に始まった沖縄本島での地上戦により同島を軍事占領した米軍は、宜野湾地域の住民をみな収容所に移動させ、戦闘継続中に自由勝手に土地を囲い込んで本土攻撃に向けた滑走路を建設し、これが普天間飛行場となった。

##### (2) サンフランシスコ講和条約

1952年4月28日に発効したサンフランシスコ講和条約は、日本の独立回復と同時に、その第3条において、米国が、沖縄、奄美、小笠原諸島等を信託統治制度の下に置くこととする提案を国際連合に対して行うまで、これらの地域の施政権を米国に委ねるとした。これにより、沖縄は、日本の施政権が及ばない中で、引き続き米軍の軍政による直接占領の下に置かれることとなった。

同条約によって米軍の施政権下に置かれた沖縄では、伊江島や宜野湾村伊佐浜等でいわゆる「銃剣とブルドーザー」による基地の拡大が進められていった。普天間飛行場については、1953年頃から滑走路が延伸されて対空ミサイルナイキ基地として使用されていたところ、1960年に米空軍から米海兵隊へ移管された。その後、1969年に第3海兵遠征軍第1海兵航空

団第36海兵航空群のホームベースとされ、この頃から現在の普天間飛行場のよう、航空基地としての本格的な運用がなされるようになった。このような動きは、日本本土での米軍基地反対運動等の影響により、日本本土にあった多くの米軍基地が閉鎖され、沖縄に移駐する中で生じたことであり、在沖縄の米海兵隊は、岐阜県や山梨県等からの撤退に伴うものであった。

### (3) 戦時占領からの権利回復が原点であること

以上のとおり、もともと普天間飛行場は、沖縄での地上戦の際に米軍により住民の土地が武力によって接収されて建設されたものである。

「陸戦ノ法規慣例ニ関スル条約」（ハーグ陸戦条約）及びそれに関する規則（ハーグ陸戦規則。以下、ハーグ陸戦条約及び同規則を併せて「ハーグ陸戦法規」という。）によれば、占領地域においては、私有財産は尊重されなければならない、その没収は禁止されている（ハーグ陸戦規則第46条）。また、国有不動産についても、占領国は、その管理者及び用益権者にすぎないものと考えられ、その財産の基本を保護し、かつ、用益権の法則により管理すべきとされている（同規則第55条）。

このハーグ陸戦法規の趣旨に鑑みれば、まずは戦争が終結した段階において、その土地に対する住民の権利が回復されなければならないはずであった。しかし、沖縄への米軍基地集中が、沖縄戦による軍事占領を出発点として、米軍がハーグ陸戦法規に違反して沖縄県の住民らの土地を接収して行った基地建設に起因して生じてしまった。すると、次に、占領支配に終止符を打った1972年の日本復帰時点において、軍事占領によって侵害された権利が速やかに回復されるべきであった。

普天間飛行場の撤去及び返還については、このような歴史的経過を踏まえて、戦時占領からの権利回復という原点に立ち返って考えるべきである。

## 2 普天間飛行場の危険性

上述のとおり、普天間飛行場は、もともと旧宜野湾村の住民が居住していた地域に、住民を排除し建設されたものである。そして戦後、戻って来た住民が収用された土地である同飛行場周辺に居住せざるを得なかったため、その周辺が市街化し、現在は保育園や学校、病院を始めとする多数の公共的な施設がある。

米国防総省が定める「航空施設整合利用ゾーン（AICUZ）」では、軍用飛行場周辺にクリアゾーンと事故可能性ゾーン（APZ）Ⅰ及びⅡを設けてその土地利用を制限している。米軍は、AICUZに基づき、普天間飛行場にも滑走路両端から台形状のクリアゾーンを設定している（滑走路端部分の幅が1

500フィート、クリアゾーン端の幅が2312フィート、長さが3000フィート)。ところが、米国ではクリアゾーン内には一切の建造物の建設が禁止されているのに対し、普天間飛行場では、このクリアゾーン内に、普天間第二小学校を始め多くの施設があり、約3600人が居住している。

普天間飛行場に隣接する沖縄国際大学へのヘリコプター墜落事故（2004年8月）や、普天間第二小学校へのヘリコプターの窓枠落下事故（2017年12月）等に見られるとおり、普天間飛行場周辺の住民は正に危険と隣り合わせの生活を余儀なくされており、「世界一危険な飛行場」とも呼ばれるゆえんであり、周辺住民の安全で平穏な生活を保障するためには、一刻も早い撤去及び返還が不可欠である。

### 3 米軍基地集中による人権侵害からの救済の必要性

#### (1) 沖縄に米軍基地が集中していること

サンフランシスコ講和条約の成立や発効の頃から沖縄復帰、そして現在に至るまで、日本本土での米軍基地は、1353km<sup>2</sup>（1952年）から197km<sup>2</sup>（1972年）、そして78km<sup>2</sup>（2018年）に縮小された。その一方で、沖縄の米軍基地は124km<sup>2</sup>（1951年）から279km<sup>2</sup>（1972年）に増加し、現在も185km<sup>2</sup>（2018年）を占めている。その結果、国土面積の約0.6%の沖縄県内に、米軍基地を含む在日米軍専用施設の約70.3%が集中しているという状況が生じている。

沖縄は、沖縄戦という国内で唯一住民を巻き込んだ地上戦で多くの命が奪われながら本土防衛の「捨て石」とされた。そして、その後も27年間、米軍による軍事占領下にあり、更に日本復帰後も引き続き米軍基地が存続し、今日、沖縄県民は、依然として米軍基地の集中による多大な負担を強いられている。

#### (2) 沖縄における米軍基地に起因する事件・事故の歴史

① 沖縄では、沖縄戦から75年を経た今日まで、米軍基地の存在に起因する事件や事故による数多くの被害が発生してきた。

日本復帰前で見ると、甚大な被害をもたらした航空機事故としては、1959年の石川市（現うるま市）の宮森小学校への戦闘機墜落事故が挙げられる。この事故では、児童を含む17人が死亡し、210人が重軽傷を負うという多くの被害者を出した。1965年には、読谷村で戦場物資パラシュート投下訓練に際してトレーラーが民家の庭先に落下して小学生が亡くなる事故も生じている。また、1955年の「嘉手納基地幼女暴行殺害事件」を始め、重大犯罪も数多く発生してきている。

② 日本復帰後も、事件・事故は多発している。復帰後、2020年末までで、米軍人・軍属等による刑法犯罪は6068件発生し、うち殺人・強盗・強姦（強制性交）等の凶悪犯は582件に達している<sup>1</sup>。

特に、1995年9月に、沖縄県北部において発生した米海兵隊員らによる少女暴行事件は、沖縄県内で米軍基地の整理縮小を求める声が一気に拡大するきっかけとなった。

2004年8月の普天間飛行場に隣接する沖縄国際大学にCH-53D大型ヘリコプターが墜落した事故は、普天間飛行場の危険性を改めて知らしめたものであった。また、2012年10月に普天間飛行場に配備されたMV22オスプレイについても、2016年12月に名護市安部の海岸近くに墜落する事故が発生している。その他にも普天間飛行場周辺では、2017年12月に保育園にヘリコプターの部品が落下したり、小学校にヘリコプターの窓が落下したりするなどの事故が立て続けに起こっている。

### (3) 米軍基地の集中がなぜ多くの事件・事故をもたらすのか

米軍基地の集中により多くの事件・事故が発生している理由としては、まず、軍隊の活動そのものの特質を挙げることができる。例えば、軍用機について、耐空証明が不要であったり、低空飛行が許容されていたり、戦闘時に備えた危険な演習が実施されたりするなど、戦闘行動の合理性を追求することに伴い、安全上のリスクが民間機の運航とは比較にならないほど高いことが指摘できる。このことは、爆発物や有害物質等を取り扱う装備や備品等の面からも言える。つまり、軍隊の活動が市民の生活と隣り合わせでなされることにより、必然的に市民が被害を受ける危険が高まるのである。

次に、在沖縄の基地を利用するのが外国軍隊である米軍であることに加え、多くの問題を抱えている日米地位協定があることから、事件・事故の発生防止、抑止及び対策について受入国たる日本による統制が極めて不十分であり、そのことがより一層被害を深刻化させている。

すなわち、演習・訓練区域について、現在事実上制約もなく、危険な運用に対して何ら法的規制もなされず、事故が発生してもその原因を究明して再発を防止する対策を日本がとることもできない状況にある。このことにより、運用主体である米軍に対して抑制をなし得ないものとなっている。その典型が米軍航空機による騒音である。これに対して日本政府は何ら有効な対策をとることができず、違法な騒音が継続している。また、米軍人や軍属による犯罪についても、刑事手続上の特権が与えられており、日本の司法による犯

<sup>1</sup> 沖縄県「沖縄の米軍及び自衛隊基地（統計資料集）令和3年3月」92頁  
[https://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/kichitai/toukei\\_r3.html](https://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/kichitai/toukei_r3.html)

罪抑止機能が果たされていない。この構造は日米地位協定に現れており、当連合会は、「日米地位協定に関する意見書」（2014年2月20日）においてその問題点を指摘している。

#### (4) 集中している米軍基地の整理縮小の必要性

このように、沖縄県における多くの事件・事故の発生には、軍隊の活動そのものの特質や、沖縄の基地が外国軍隊である米軍により利用されていること、そして日米地位協定による構造的原因が関連している。

また、平時における様々な軍事活動に起因する事件・事故によって被害が生ずるのみならず、万一有事の際には軍事基地の集中する沖縄が真っ先に標的となるおそれもあり、沖縄県民は、軍事基地の集中とその活動により、憲法の定める平和的生存権が脅かされていると言える。

したがって、沖縄の地域住民の人権保障のためには、沖縄に集中している米軍基地の整理縮小が検討されなければならない、普天間飛行場の撤去及び返還についても、その観点から進められなければならない。

#### 4 地方公共団体の団体自治からの問題点

さらに、普天間飛行場が撤去・返還されないことは、地方公共団体による団体自治の点から見ても問題がある。米軍の施設・区域内は米軍の全面的な管理権に委ねられるため（日米地位協定第3条）、地方公共団体が自治体行政の効果を及ぼすことができないのであるが、約480.6haもある普天間飛行場は、宜野湾市の中心部に位置し、総面積の約4分の1を占めているのであり、地域を分断し、住民の生活環境の改善や産業振興といった地域の発展に対して大きな制約を及ぼしている。

近年返還された沖縄県内の米軍基地跡地（那覇新都心地区、北谷町美浜地区、小禄金城地区等）においては、雇用や生産、税収が劇的に増大し、地域の発展がもたらされていることからしても、このことは明らかである<sup>2</sup>。

#### 5 まとめ

以上のとおり、米軍基地集中による人権侵害から地域住民を可及的速やかに救済し、その安全で平穏な生活を保障し、地域の発展を促すために、普天間飛行場については一刻も早い撤去及び返還が不可欠である。

## 第2 見通しのつかない辺野古新基地建設事業

### 1 辺野古新基地建設事業の計画に至る経緯

1995年に発生した米海兵隊員らによる少女暴行事件により、沖縄県内で

<sup>2</sup> 沖縄県「沖縄から伝えたい。米軍基地の話。Q&A Book」Q15  
[https://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/kichitai/tyosa/qanda\\_r2.html](https://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/kichitai/tyosa/qanda_r2.html)

一気に拡大した米軍基地の整理縮小を求める声を受けて、1996年4月12日、当時の橋本龍太郎内閣総理大臣とモンデール駐日米国大使の間で、普天間飛行場を県内移設等の条件付きで5年から7年程度で返還するという合意がなされた。同年12月2日、日米両政府は、「沖縄に関する特別行動委員会（SACO）」において在沖縄米軍基地の整理縮小を始めとした沖縄の負担軽減策を報告したが、その中で、普天間飛行場の機能を、沖縄本島東海岸沖に建設する撤去可能な海上施設に移転するとした。その後、曲折を経て、2006年5月1日の「再編の実施のための日米ロードマップ」において、現行の普天間飛行場代替施設建設事業計画についての合意が成立し、日本政府は2010年5月28日、当該事業計画の実施を閣議決定した。

当該事業は、沖縄県名護市所在のキャンプ・シュワブ辺野古崎地区及びその周辺水域に、施設面積約205ha（うち約152haは海面埋立）の飛行場を建設するもので（以下、当該事業を「辺野古新基地建設事業」という。）、1200m（オーバーラン600m）の滑走路2本に加え、それらの付帯施設等を設置する計画である。この事業計画では、大型船も停泊できる係船機能付き護岸や弾薬搭載エリア、燃料栈橋といった普天間飛行場にはなかった施設も付加され、基地機能は強化される予定である<sup>3</sup>。また、新基地は滑走路の長さが短く大型機が離着陸できないため、その運用開始後も大型機の離着陸のために沖縄県内の民間施設を利用することが前提とされている。

## 2 辺野古新基地建設事業の進捗状況と軟弱地盤の「発覚」

辺野古新基地建設事業は、当初の予定では、埋立工事に約5年、その後の施設工事に約3年を要するとされていた。これに対し、防衛省沖縄防衛局は、埋立承認処分から2年近く経過した2015年10月になってから本体工事（陸上部分）に着手し、その後は辺野古側に面する護岸工事とその埋立工事を進めている。

ところが、その進捗は極めて遅れている。沖縄県によれば、投入された土砂量は、開始から2年余で全計画量の約5%にとどまっている（2021年3月末現在）。そもそも設計当初の工程表では、埋立工事5年という設定は大浦湾側の埋立てにその期間を要することが前提とされていた。ところが、大浦湾側の工事は、ほとんど着手もされていない。

また、2018年3月、市民からの情報公開請求により、同局のボーリング調査の結果、大浦湾側の埋立予定海域は海面下90mまで軟弱な地盤となって

<sup>3</sup> 沖縄防衛局「事業（埋立影響評価書及び埋立承認願書）の概要」（2014年4月11日）

<https://www.mod.go.jp/rdb/okinawa/07oshirase/chotatsu/kankyokansiiinkai/kankyokansiiinkai1/h26siyou1-2.pdf>

いる事実が明らかになった。

同局は、このことから海底地盤の改良や護岸設計の変更を余儀なくされ、2020年4月21日、沖縄県に対し、「普天間飛行場代替施設建設事業公用水面埋立変更承認申請書」（以下「設計変更承認申請書」という。）を提出した。設計変更承認申請書提出前に同局が委託した調査によれば、地盤改良のために追加工事として約7万7000本の砂杭を打設する必要があるとされ、その追加工事だけの工期も、海上部分で3年8か月、陸上部分で1年に及ぶと見込まれている<sup>4</sup>。後に防衛省が設置した「普天間飛行場代替施設建設事業に係る技術検討会」では、砂杭を約4万7000本に減らし、工期を地盤改良から埋立てまでで9年3か月とする案が示されている<sup>5</sup>。また、このように深い海底地盤の改良工事の実績は過去になく、その実現可能性への疑問も指摘されている。

防衛大臣の説明によれば、施設工事も含めた完成までの工期は12年とされているが<sup>6</sup>、それはいまだに見込みが立っていない埋立変更承認がなされてからのことであり、また、工事もこれまで計画どおりに進んでおらず、今後も計画工程どおりに進む可能性は極めて低いことなどからすると、仮に建設事業が実現可能であったとしても、少なくとも今後埋立工事及び施設工事に十数年以上を要する事業となることが予想される。

さらに、当初計画では全体の建設事業費用が約3500億円であったところ、前記のとおり工事の進捗が極めて遅れているにもかかわらず、既に1471億円が投入されており（2019年12月現在）<sup>7</sup>、今後工事費用が大幅に拡大する見込みである。

以上のとおり、軟弱地盤の「発覚」によって、辺野古新基地建設事業は実現可能性に疑問も呈される状況に至っており、仮に実現可能であったとしても、十数年以上の時間と膨大な費用が予想されることから、この事業は、普天間飛行場の危険性の「一刻も早い」撤去という事業目的に照らして、合理性を欠くことが明らかとなった。

### 3 辺野古・大浦湾の自然環境保全

---

<sup>4</sup> 以下参照。

・「地盤に係る設計・施工の検討結果報告書」概要

<https://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/henoko/documents/190717kentougaiyou.pdf>

・「辺野古埋立における軟弱地盤について」

<https://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/kichitai/documents/attachment1.pdf>

<sup>5</sup> 「普天間飛行場代替施設建設事業に係る技術検討会第3回資料」49頁から50頁まで。なお、同技術検討会で検討している砂杭本数の減少は2019年12月25日記者発表時の説明による。

<https://www.mod.go.jp/rdb/okinawa/07oshirase/chotatsu/Gijyutsukentoukai/kentoukai3/R1no3Shiryo1.pdf>

<sup>6</sup> 2019年12月25日防衛大臣臨時記者会見

[https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11623291/www.mod.go.jp/j/press/kisha/2019/1225a\\_r.html](https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11623291/www.mod.go.jp/j/press/kisha/2019/1225a_r.html)

<sup>7</sup> 前掲注6及び同記者会見の各種報道

## (1) 辺野古崎周辺及び大浦湾の自然環境保全の重要性

当連合会は、「普天間飛行場代替施設建設事業に基づく公有水面埋立てに関する意見書」（2013年11月21日）を公表し、辺野古新基地建設事業の対象となっている辺野古崎及び大浦湾周辺の海域の生態系上の重要性を指摘している。

すなわち、この海域は、サンゴ礁が広がる辺野古崎周辺と、外洋的環境から内湾的環境へ至る特徴を有する大浦湾が一体となって存在する、沖縄島でも極めてまれな地理的特徴を有している。そして、辺野古崎周辺のサンゴ礁には、環境省レッドリストの準絶滅危惧種に指定されているリュウキュウスガモ、ベニアマモ等7種の海草の藻場が安定的に広がっている。大浦湾側は比較的水深が深く、多様な底質があり、ユビエダハマサンゴの大群集が分布しているほか、同湾東側では国際自然保護連合（IUCN）レッドリストの絶滅危惧種に指定されているアオサンゴ群落の存在も確認されている。この海域では、当連合会の前記意見書の後に公表された沖縄防衛局による環境影響評価書によっても、絶滅危惧種262種を含む5800以上の生物種が確認されており、この数は国内の世界自然遺産地域と比較しても驚くべき数である。

また、当連合会は、2000年7月14日付けで水産庁等に対し、環境省レッドリスト絶滅危惧IA類に指定されているジュゴン保護に関する要望書を提出しているところ、この海域周辺の海草藻場は、ジュゴンの餌場となり、その生息域の中心となっている。

辺野古・大浦湾周辺海域は、このような自然環境を有することから、沖縄県の「自然環境の保全に関する指針」（1998年）によって、大部分の沿岸が自然環境の厳正な保護を図る評価ランクIの地域とされており、2001年には環境省の「日本の重要湿地500」にも指定されている。

## (2) 貴重な生態系の保全の必要性が高いこと

沖縄防衛局は、辺野古新基地建設事業に当たって環境影響評価手続を実施し、その結果を受けて環境保全措置を採ることを明らかにしており、これを受けて仲井眞弘多沖縄県知事（当時）は、2013年12月、公有水面埋立法上の承認要件である「国土利用上適正かつ合理的」であること、「環境保全に十分配慮」していることについて充足しているとして承認処分を行った。さらに、最高裁判所第二小法廷2016年12月20日判決は、当該承認処分に裁量の逸脱濫用はなく適法であると判断している。

しかし、上記の自然環境の重要性に照らせば、辺野古新基地建設事業によ



るこの沿岸域の改変をなすことが適切とは言えず、この点で環境保全措置が公有水面埋立法上の要件を充足するとした最高裁の判断には問題があると言える。

前記のとおり、埋立てが予定されている辺野古側の海域は沖縄島周辺で最大の海草藻場であるところ、埋立てによってこれが消失することとなり、ジュゴンの生息環境に多大な影響を及ぼすことになる。実際に沖縄防衛局によるこれまでの調査では、この海域周辺で3頭のみジュゴンの生息が確認されていたところ、その生息環境を保全する措置は何らとられていない現状で、2019年3月にはそのうち1頭の死亡が確認されており、沖縄島周辺を生息域とするジュゴンの地域個体群の存続が危機にさらされている。この状況を踏まえ、IUCNは、同年12月のレッドリスト更新に当たって、沖縄のジュゴンを「絶滅寸前」種に危険度を引き上げて警鐘を鳴らしている。

また、同局が県に提出した埋立承認願書に附属している「環境保全図書」によれば、埋立て予定海域に生息する約7万4000群体ものサンゴ類を近隣の海域に移植する計画が予定されているところ、もともとサンゴ類の移植技術は確立されておらず、移植先で相当程度死滅することがこれまでの事例で確認されている。実際に辺野古新基地建設事業のために移植された稀少サンゴ類も、一部は既に死滅しているとの報告もなされている。

- (3) 当連合会の前記意見書は、辺野古新基地建設事業が「国土利用上適正かつ合理的」と言えないことから、国へは埋立承認申請を撤回するよう、また沖縄県知事へは承認処分をしないよう求めたものであるところ、自然環境保全の観点からすれば、現時点においても埋立行為が不適切であることには変わりない。したがって、辺野古・大浦湾周辺海域の貴重な生態系を保全する必要性からも、辺野古新基地建設事業の見直しが求められている。

### 第3 辺野古新基地建設事業は地方自治の保障と民主主義の観点からも問題があること

#### 1 沖縄県民の民意を尊重すべきこと

##### (1) 沖縄県民投票の結果とその意味

2019年2月24日、沖縄県において、普天間飛行場代替施設建設のための辺野古埋立ての賛否を問う県民投票が実施され、反対が43万4273票（71.73%）、賛成が11万4933票（18.98%）という投票結果（投票率52.48%）となった。この結果は、沖縄県民が、辺野古の代替施設埋立工事に反対しているという民意をはっきりと示したものとなっ

た。

普天間飛行場の返還条件としての、基地機能をそのまま残しつつ将来にわたって更に沖縄県内に強固な米海兵隊航空基地を維持するという辺野古新基地建設計画は、基地負担の固定化であり、沖縄県民の負担の軽減につながらないという明確な意思表示であると言える。

## (2) 住民自治の尊重が求められること

住民投票は、憲法が保障する地方自治における住民による特定の政策についての自己決定に重要な意義を果たすものであって、地方自治の本旨の1つである住民自治を実現する制度である。住民投票によって示された住民の判断は、可能な限り地方政治及び国政において尊重されなければならない。

この点、前記の沖縄県民投票は、日米安全保障条約に基づいて米軍に提供する施設区域の決定に関する政策選択にかかわるものであり、安全保障にかかる事項は政府の専権事項であるため、県民投票の結果に左右されるものではないという主張もある。

確かに、安全保障に関する事項は、国と地方公共団体との役割分担の問題としては国の所管する事項（地方自治法第1条の2第2項）であるが、その政策選択は、当該地域の住民も含めた全国民による民主的な意思決定が基礎となるものであり、県民投票の結果に法的な拘束力はないものの、民主的な意思決定の重要な構成部分として尊重すべきである。また、米軍基地の配置自体は安全保障に係る事項であるとしても、米軍基地の建設によって前記第1の3(2)に記載したとおり、周辺住民や自治体に対して様々な不利益を及ぼし得るものであるから、やはり重要な利害関係を有する地域住民の意思は最大限尊重されなければならない。

よって、住民自治の尊重の観点から、県民投票に表れた沖縄県民の民意を最大限尊重すべきである。

## 2 埋立承認取消・撤回処分への国土交通大臣の関与行為の問題点

公有水面埋立法における国の機関に対する承認処分をめぐり、国土交通大臣は、2015年10月の翁長雄志沖縄県知事（当時）の承認取消処分に対して、行政不服審査法上の執行停止決定をした上で、地方自治法に基づく是正の指示を行い、更に翁長知事がこれに従わなかったことを理由に不作為違法確認訴訟を提起するに至った。また、2018年8月に謝花喜一郎沖縄県副知事が改めて承認撤回処分をしたことについても、行政不服審査法上の執行停止決定及び裁決を行い、その承認撤回処分を取り消した。

国土交通大臣は、行政不服審査請求における審査庁として中立公正の立場を

前提として裁決等の処分を行う一方で、主務大臣として沖縄県知事に是正の指示等の関与をしており、公正性の点から問題があると言わざるを得ない。この問題については、地方分権改革の議論の下でも、法定受託事務に係る地方公共団体の処分に主務大臣が行政不服審査請求において関与できる制度であり、国と地方公共団体を名実ともに対等協力の関係にしていこうとした地方分権の趣旨に反するという意見も出されていた。

これらの点に鑑みると、公有水面埋立承認に係る処分をめぐる沖縄県の判断への国土交通大臣の関与行為は、地方公共団体の団体自治の保障の点からも問題があると言える。

### 3 米軍の施設区域の提供と返還に関する民主的手続の欠缺

辺野古新基地建設事業の決定の過程は、前記のとおり、日米両政府による合意と、それに基づく政府内での検討によるものでしかなく、国会の承認や地方公共団体の関与はない。日米地位協定上は、政府間合意のみによっていかなる場所にも米軍基地を設置することができることになっているからである。

そればかりではなく、民主的な意思決定のためには、その決定過程における情報公開の徹底と十分な説明や住民の意見聴取の機会の確保等が不可欠と言えるが、辺野古新基地建設事業については、これらの過程が尽くされたとは到底言えない。

例えば、政府は「辺野古が唯一」と繰り返すものの、なぜヘリコプター、オスプレイ等の回転翼機を主力とする海兵隊航空部隊が沖縄に配属され続けなければならないのかという必要性について、これまで沖縄県民の多くが納得できるような説明は全くなされていない。

また、情報公開も不徹底であり、例えば大浦湾側の軟弱地盤の事実については、政府は少なくとも2015年度中には把握していたにもかかわらず、2018年3月に住民から情報公開請求をされたことによって初めてその事実を認めたものである。辺野古新基地建設の費用についても、前述のとおり当初計画の約3500億円から大幅に増額することが見込まれていたにもかかわらず、長らくその見込みが明らかにされることはなかった。日本政府は、2019年12月によりやく軟弱地盤改良工事も含めた工事の見込みを約9300億円であると公表したが、当初見込みの3倍近くにもなる額であり、またこれまでの経過からすると、それだけにとどまるのかも定かではない（「シュワブ（H25）地質調査（その2）」等関係資料）。一旦過小な見積りで公共事業を開始しながら、その実施過程で費用を際限なく拡大させていくという事業の在り方は、財政民主主義の観点からも問題が大きい。

これらは、沖縄のみにかかわる問題ではなく、民主主義の徹底という国民全体にかかわる問題と言わねばならない。

このように、辺野古新基地建設事業は、地域住民に極めて重大な人権制約を及ぼすにもかかわらず、およそ民主的統制手続が欠缺していると言える。これは、当連合会が、前述の「日米地位協定に関する意見書」において指摘してきたことである。

#### 4 まとめ

以上のとおり、辺野古新基地建設事業を推進することは、地方自治の保障と民主主義の徹底という観点からも問題がある。

### 第4 結び

以上のとおり、米軍基地集中による人権侵害から地域住民を可及的速やかに救済し、その安全で平穏な生活を保障するために、普天間飛行場については一刻も早い撤去及び返還が不可欠である。一方で、日米両政府が普天間飛行場返還の条件として合意した辺野古新基地建設事業については、海底に軟弱地盤が存在していることから実現可能性に疑問すら呈されていることが指摘されるまでとなっていること、沖縄県民の民意が、地方自治と民主主義の観点から尊重されるべきこと、辺野古・大浦湾の貴重な生態系を保全する必要があることなど、重大な問題があり、中止を含めた事業の抜本的な見直しは必至であると言える。

すなわち、辺野古新基地建設事業を普天間飛行場の撤去・返還の条件とすることにもはや合理性のないことは明らかである。

当連合会は、1954年、人権擁護委員会内に「沖縄小委員会」（当時）を設置して以来、占領下の沖縄の人権の回復と日本復帰を求めて数次にわたる調査や提言を繰り返してきた。そこでは、米軍による土地接収と基地建設が国際法に違反し、住民の人権を侵害していることを詳細に指摘してきたところである。そして、復帰の年である1972年に那覇市で開催した人権擁護大会においては、「沖縄の軍事基地の整理縮小と早期撤廃に関する宣言」を採択し、次のように述べた。

「本年5月15日、沖縄の施政権は返還され、国民多年の宿願は一応達成された。

しかしながら、沖縄100万の県民にとって、人権侵害を含む諸悪の根源たる強大な米軍の軍事基地は、復帰前と殆んど変ることなく存在し、その一部は特別な立法措置を以て自衛隊等が引き続き使用するなど、機能的にはむしろ強化の傾向さえ窺われる。これら軍事基地の存在は、平和で豊かな新生

沖縄の建設にとって決定的な障害となっている。

政府および国会は、このような沖縄の現状を直視し、これら軍事基地の整理縮小と可能な限り早期の撤廃をはかり、以て平和と人権尊重を基調とする日本国憲法の完全実施を実現し、県民の人権回復と福祉の向上を期すべきである。」

この宣言が求めた重い課題が、50年近くを経た現在に至っても、いまだ実現されていないことを思い起こすべきである。

また、沖縄弁護士会は、2018年12月10日の総会にて、「辺野古新基地建設が、沖縄県民にのみ過重な負担を強い、その尊厳を踏みにじるものであることに鑑み、解決に向けた主体的な取り組みを日本国民全体に呼びかけるとともに、政府に対し、沖縄県民の民意を尊重することを求める決議」を採択し、沖縄への米軍基地の過重負担の解消について全国に向けて問題提起した。

当連合会も含め、全ての国民がこの問題を正面から受け止め、現在の国際情勢を踏まえてもなお喫緊の課題であることを認識し、解決に向けて改めて努力をしていかなければならない。

よって、当連合会は、日本政府に対し、辺野古新基地建設事業の完成に見通しのつかない現状を直視し、かつ、沖縄県民が示した民意を尊重し、地方自治の保障と民主主義の徹底の観点に立ち、同事業について中止を含む抜本的な見直しを行うとともに、普天間飛行場の速やかな撤去及び返還について、米国政府との合意に向けて全力を尽くすことを求めるものである。

以上