2019 年 4 月 27 日（土）

辺野古が問う民主主義と法治主義
――埋立承認「撤回」の法的・政治的意味――

高作正博（関西大学法学部）

序――安保法制で破壊された「立憲主義」

（１）軍事の論理の突出

①法律レベル；特定秘密保護法、安保法制、共謀罪（テロ等準備罪）

②政策レベル；武器輸出３原則から防衛装備移転３原則へ（2014 年４月）

・大学による軍事研究解禁；防衛装備庁「安全保障技術研究推進制度」

・陸上配備型迎撃ミサイルシステム「イージス・アショア」東西日本に１基（秋田市・新屋演習場、山口県萩市・むつみ演習場）配備（2017 年 12 月 19 日、閣議決定）

・専守防衛政策からの逸脱；航空自衛隊の戦闘機に長距離巡航ミサイルを搭載する案（「敵基地攻撃能力」）、護衛艦「いずも」（海自最大のヘリコプター搭載護衛艦）改修による空母化案

（２）全体主義的傾向と「利己主義」

①それでも支持される安倍政権；〈権力者＋権力者にすり寄る者〉vs.〈少数者〉

②政権が学んだ「ナチスの手口」；大量失業問題の解決、経済回復・景気回復の成果

・「一言でいえば、ナチス期のドイツ国民は人間として大々的に愚かになった。彼らはヒトラーに全権を委ね、ヒトラーは彼らの期待に応えた。自分たちの経済生活が安定しさえすれば、それでよかった。反ユダヤ政策により差別と迫害が激しくなっても、傍観する風潮が一般的になり、さらに迫害に協力し加担する事態となった」（對島達雄『ヒトラーに抵抗した人々』（中公新書、2015）172 頁）。

１　辺野古埋立強行と「民主主義」の破壊

（１）名護市民投票から名護市民投票裁判へ

①第１ラウンド

・市民投票で過半数が反対（1997 年 12 月 21 日）

・当時の名護市長が基地受入表明・辞表提出（1997 年 12 月 25 日）

②第２ラウンド

・太田昌秀沖縄県知事（当時）による海上基地反対表明

・名護市長選挙（1998 年２月８日）で岸本建男氏当選【基地を争点化せず】

③第３ラウンドとしての市民投票裁判

・争点；住民投票の結果に反する市長の受入表明の違法性

＊入口；訴訟は政治的意見の対立にすぎず却下すべき？

＊内容；市民投票に法的拘束力を認めることはできるか？　違法性の判断基準？

・那覇地裁平成 12 年５月９日判決

＊「事件性を肯認することができる」

＊「過半数の意思に従うべき法的義務があるとまで解することはできない」

（２）民主主義の新しい段階へ

①名護市長選挙における候補者選びの新しい試み；「わったー市長を選ぼう会」（2001）

②住民による直接行動；ボーリング調査実施（2004）に反対する「座り込み」

③名護市民投票と米軍再編との関連（2005 ～ 2006）

・市民投票の結果は今も生きているか？
＊住民投票の効力；住民投票の結果の効力が失われたと解されうる場合？
→　再度の住民投票の実施、時間の経過、市町村合併等による自治体の消滅
＊基地建設反対の意思は明確である（４択であったにもかかわらず反対が過半数）
＊建設案には正確な場所・工法等について限定がなかった
・「沿岸案」（Ｖ字型滑走路）の問題点；新たな提案、合意形成プロセス必要

（３）２度の政権交代と沖縄県内の「民意」

① 2009 年の政権交代；鳩山由紀夫内閣の誕生
・普天間飛行場の代替施設移設問題；県外・国外移設を主張
・普天間飛行場移設先について「県外移設に県民の気持ちが一つならば、最低でも県外の方向で、我々も積極的に行動を起こさなければならない。」

② 2012 年 12 月の政権交代；衆議院議員総選挙で安倍晋三内閣の誕生

③ 2010 年１月の名護市長選挙；稲嶺進市長の誕生
・「私は辺野古の海に基地を造らせないとの公約を信念をもって貫いていきたい」（当選後の会見で）
・2013 年 12 月 27 日、沖縄県知事の仲井眞弘多が名護市辺野古の埋立承認
・2014 年１月の名護市長選挙で再選

④ 2014 年 11 月の沖縄県知事選挙；翁長雄志県知事の誕生
・那覇市議会及びその後の記者団への回答（2014 年９月）

「沖縄の未来を開くために私に期待する声があるなら、その声に応えることこそが政治家としての集大成という結論を出し、覚悟を固めた」。「政府に（県内移設断念を求めた）建白書を突き付けた東京行動のようにオール沖縄として、子や孫の世代に禍根を残すことのない責任ある行動が今強く求められている」。米軍普天間飛行場の移設問題について、「これ以上の押し付けは沖縄にとって限界であることを強く認識してもらいたい」。「知事の（埋め立て承認という）行政行為を県民がどう判断するかが今回の知事選の争点になると思っている」。辺野古の新基地建設を止める方策について、「法律的に争うかということをしっかりやるためにも、今度の知事選で（辺野古移設）ノーを突き付ける。不退転の決意で取り組む」。

⑤繰り返し確認される沖縄の民意
・2018 年９月 30 日の沖縄県知事選挙；玉城デニー県知事の誕生
・10 月 14 日の豊見城市長選挙；山川仁氏当選
・10 月 21 日の那覇市長選挙；城間幹子氏当選
・2019 年２月 24 日の県民投票；投票率 52・48 %、反対 71・7 %
・４月 21 日の参議院補欠選挙（沖縄３区）；屋良朝博氏当選

２　辺野古埋立強行と「法治主義」の破壊

（１）埋立承認の「撤回」までの議論の焦点

①議論の発端
・仲井眞・元県知事の決定――埋立承認　＋　岩礁破砕許可（後に期限切れ）
・翁長・前県知事の決定　――埋立承認の取消処分（後に取消）

② 2016 年３月３日までの議論
・日本政府　　→　埋立承認の取消処分に対する代執行訴訟
・沖縄防衛局　→　埋立承認の取消処分に対する執行停止・不服審査請求

・沖縄県　　→　国交相による執行停止に対する２つの取消訴訟

③ 2016 年３月４日の和解による対応

・日本政府　　→　代執行訴訟の取り下げ

・沖縄防衛局　→　執行停止・不服審査請求の取り下げ、工事中止

・沖縄県　　→　２つの取消訴訟の取り下げ

④和解後の議論

・日本政府　　→　埋立承認の取消処分を取り消さない沖縄県の行為（不作為）が違法であることの確認を求める不作為違法確認訴訟を提起

・福岡高裁那覇支部 2016 年９月 16 日判決　→　日本政府の主張を認める判決

・最高裁 2016 年 12 月 20 日判決　→　原審と同旨の判決

・沖縄県知事　→　埋立承認の取消処分を取り消す決定

（２）埋立承認の「撤回」へ向けた動き

①基地建設に反対の民意、県政の立場

②基地建設を止めるための手段

・埋立承認に対する対応　→　撤回！（取消とは異なる）

＊行政行為の「取消」；行政行為によって法律関係が形成・消滅したとき、その行政行為に瑕疵があるので、これを取り消すことによって法律関係をもとに戻すということ。
＊行政行為の「撤回」；瑕疵なく成立した法律関係について、その後の事情により、その法律関係を存続させることが妥当でないということが生じたときに、この法律関係を消滅させる行政行為。

・岩礁破砕許可の期限切れ（2017 年３月 31 日）　→　工事の差止！

③岩礁破砕許可のない埋立工事の差止訴訟

・翁長・前知事のコメント（2017 年３月 16 日）

「水産庁長官の平成 29 年 3 月 14 日付け文書が添えられておりましたが、その内容は、これまでの政府見解や、水産庁自らが行ってきた地方自治法に基づく技術的助言と整合するとは到底考えられない内容でありました。従来の国の見解としては、昭和 60　年や平成元年の政府見解の他、10　年に 1　度の漁業権一斉切替の際に各都道府県に対して示される、水産庁からの技術的助言が存在し、これらに基づいて、全国的に行政実例が積み重ねられてきたと認識しております。しかしながら、今回の水産庁の文書は、長年示され続けてきた見解が、辺野古案件のために恣意的に変更されたとしか受けとることの出来ない内容であり、政府が常々述べている法治国家とはほど遠く、まさに辺野古唯一という視点しかない、国の強硬な姿勢が浮き彫りになったと考えております。本県における過去の許可の取扱事例を見ても、漁業権の一部放棄がなされたことをもって許可を不要とする取り扱いは行っておりません。直近の那覇空港の事例でも、漁業権者において辺野古埋立と同様の手続がなされているにもかかわらず、新たな許可申請が行われており、今回の沖縄防衛局の対応は、国の二重基準であって、決して許されるものではありません。」（差止訴訟訴状 87 頁）

・那覇地裁 2018 年３月 13 日判決、福岡高裁那覇支部 2018 年 12 月５日判決

＊本件請求は「法律上の争訟に当たらず不適法であるから……却下すべきである。」

④埋立承認の「撤回」

・2018 年８月 31 日、沖縄防衛局に対し公有水面埋立承認取消通知書を発出

・副知事記者会見コメント

「本件埋立承認については、留意事項に基づく事前協議を行わずに工事を開始したとい

う違反行為があり行政指導を重ねても是正しないこと、軟弱地盤、活断層、高さ制限及び返還条件などの問題が承認後に判明したこと、承認後に策定したサンゴやジュゴンなどの環境保全対策に問題があり環境保全上の支障が生じることは明らかと認められたことなどから……承認取消しが相当であると判断」しました。

・国・沖縄県の対応

＊ 10 月 16 日、沖縄防衛局；埋立承認の取消処分に対する執行停止・不服審査請求

＊ 10 月 30 日、国交相；埋立承認の「撤回」の執行停止決定

＊ 2019 年３月 22 日、沖縄県；執行停止決定を違法な国の関与に当たるとして取消訴訟（地方自治法第 251 条の５）、国交相による「撤回」取消採決（４月５日）、取下げ、国地方係争処理委員会に審査申出（４月 22 日）

結――辺野古から日米地位協定へ

（１）沖縄が日米地位協定を問題にする理由

①国内法の適用排除、指揮権・管理権・警察権排除、多発する事件・事故

②沖縄に固有の事情

「現行地位協定は安保条約の改定とともに 1960 年に締結された。沖縄返還の以前であり、沖縄の利害に密接にかかわる条約でありながら、沖縄在住の主権者はその内容にかかわる機会を得なかったことがまず手続的に問題である。次にその内容も基地と住民が混在する地域の視点が欠けている。……歴史も土地の所有形態も基地機能も密度も異なる沖縄基地に地位協定を形式的に本土と平等に適用しようとするところから問題が生じることは明白であろう」（仲地博「有事と沖縄――『本土』は沖縄化するのか」法時臨増『憲法と有事法制』（2002）109、110 頁）。

（２）「辺野古が唯一の解決策」への様々な疑念

①日米合意「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」（2013 年４月５日）

・「普天間飛行場代替施設では確保されない長い滑走路を用いた活動のための緊急時における民間施設の使用の改善」が返還条件

② 2017 年６月６日の第 193 回国会・参議院外交防衛委員会、稲田朋美防衛相（当時）

「仮に、この点について今後米側との具体的な協議やその内容に基づく調整が整わない、このようなことがあれば、返還条件が整わず、普天間飛行場の返還がなされないことになりますけれども、防衛省としては、そのようなことがないよう、返還条件が満たされ、普天間飛行場の返還の実現の支障とならないように対応をしていく考えでございます」。

（３）日米地位協定と国家主権

①地位協定改定運動の留意点

・日米安保の構造；日米安保条約　→　日米地位協定　→　国内法　→　適用・運用

【内閣・国会】　【内閣】　【国会】　【行政・司法】

・立法・行政・司法全体で主権放棄の現状

②国家主権未成熟の理由――立憲主義の視点

・国家権力の制限；個人の人権保障のために国家権力を制限する

・国家権力の構成；個人の人権保障のために国家権力を構成（創設）する

＊個人を保護するための国家主権が不十分なまま独立

＊日米安保の歴史の中で交渉のチャンスはあったはず