

沖縄ジュゴン米国訴訟 サンフランシスコ地裁判決の報告

弁護士 中島 万里 (愛知県弁護士会)

沖縄ジュゴン米国訴訟は、2003年9月24日の米国サンフランシスコ地裁での提訴以来、10年以上にわたり、米国国家歴史保存法(National Historic Preservation Act、通称NHPA)に基づき、沖縄ジュゴンの保護を求めて、アメリカ政府(国防総省)を相手に闘っている訴訟である。沖縄・辺野古の情勢が緊迫する中、2015年2月に第1審の終局判決が言い渡されたことから、改めて提訴から判決に至る経過をご説明した上で報告したい。

なお、米国では、環境法律事務所アースジャスティスのマーティン・ワグナー弁護士、サラ・バート弁護士が代理人として活動している。

1 終局判決に至るまでの経過

NHPAは、米国連邦政府に文化財の保護を求める法律であるが、その402条は、自国のみならず、他国の文化財の保護も定めている。すなわち、連邦政府が、NHPAと同等の意義を持つ他国の法に登録された他国の文化財に対して直接間接に影響を与える行為(連邦行為)を行う場合には、その行為が及ぼす影響について考慮しなければならない。ジュゴンは日本の文化財保護法で天然記念物に指定されており、同法を402条にいう「NHPAと同等の意義を持つ他国の法」に該当すると読み込み、辺野古の新基地建設にまつわる行為を連邦行為と捉え、米国政府は、NHPAに基づき文化財たるジュゴンに対する影響の考慮手続を履践しなければならない、というのが原告の主張である。

最初の中間判決は、2005年3月

2日、NHPAが米国領地外で域外適用されることを認めた。NHPAの域外適用を認めた判決はこれが初である。その後、訴訟は本案に入り、2008年1月24日、被告のNHPA402条違反を認める中間判決が出る。2つの判決後、訴訟の焦点は、いかなる手続を行えばNHPA402条を遵守したといえるかに移行した。しかし、2012年2月12日、政治的状況により基地建設計画の先行きが不確定との判断から、裁判所は、事件記録をいったん閉鎖すると決定した。

2014年4月、国防総省は、NHPA402条に基づく義務を履行したとして、裁判所に対し、報告書(Findings)を提出した。その言い分は、NHPA402条に基づき、辺野古の基地建設が沖縄ジュゴンに与える影響を独自に考慮し、ジュゴンに悪影響はない、と結論づけたというものである。原告・弁護団にとって、国防総省が考慮手続を行っていたとの事実は寝耳に水であった。NHPAは、文化財に対する影響の考慮にあたって、政府に利害関係者との協議を義務づけている。また、2008年判決は、考慮手続はその他適当な民間団体と個人との協働関係において履践する必要があると述べている。しかし、原告や現地関係者が、政府から協議を申し込まれた形跡はない。現地は蚊帳の外に置かれ、考慮内容をまとめたとする文献も開示されず、考慮手続の実態は分からないままである。

周知の通り、沖縄では、2013年12月27日、仲井真前沖縄県知事が、辺野古の埋め立てを承認し、事態が一気に動き出した時期であった。この時期に、国防総省が報告書を提出し

たのは偶然ではないだろう。

原告は、2014年7月31日、以下の2つの請求を掲げて、訴訟再開申立てを行った。①宣言的判決を求める請求(Declaratory judgment claims以下、便宜上、違法確認請求とする)、すなわち、国防総省の報告書(Findings)が恣意的かつ独断的な内容であって、NHPAに基づく義務を履行していないことの確認、ならびに報告書の無効の確認、②国防総省がNHPAに基づく義務を履行するまで基地建設を禁止する差し止め請求(Injunctive Relief)である。

被告は、いずれの請求も政治問題の法理(Political question doctrine)に抵触し、司法権が及ばないとして、両請求の却下を求めた。

2014年12月12日、サンフランシスコ連邦地裁にて口頭弁論が行われ、私も含め弁護団数名が渡米、傍聴している。前日の11日が本来の弁論期日であったが、10年に一度の嵐(との報道)でサンフランシスコ市街地が停電し、裁判所が閉鎖されて弁論が中止になった。期日がリスクジュールされた翌日(あっさり裁判所が閉鎖されるのも驚きだが、翌日にリスクされる柔軟さにも驚き)にも沖縄2世3世の方々を含め、多くの傍聴人に集まっていたが、傍聴席が埋まった。もっとも、約1時間半に及ぶ弁論で、裁判官は原告代理人に対し極めて厳しい反応を見せ、下記の判決が言い渡されるに至っている。

2 終局判決の内容

前提として、今回の判決(2015年判決)は、これを単体としてみるの

ではなく、先行する2つの判決(2005年中間判決・2008年中間判決)と一体のものとして見る必要がある。したがって、3つの判決をもって終局判決という扱いになる。

終局判決は、差し止め請求について、「米国が安保条約上の義務として日本政府と協力して進める海外の米軍施設建設に関し、裁判所は差し止めの可否を判断する権限を欠く(政治問題の法理との抵触)」として却下した。一方、違法確認請求については判断権限を欠かないとするのだが、これを認容しても原告の損害の救済にはつながらない、すなわち、合衆国憲法第3条のredressability requirementの要件(救済可能性)を欠くとして、請求を却下した。

政治問題の法理(PQD)は、いわゆる統治行為に類似するものと考えられるが、ペイカー対カー最高裁判決によって、その内容が整理されている。本件は、同最高裁判決が設定した6つの抵触要素のほとんどに該当するとの判断なのだが、特に、「司法部が当該問題を解決するための司法的基準を持ち合わせていない」とする点を強調し、差し止め請求の司法的判断を回避している。

次に、判決は、違法確認請求はPQDには抵触しないと判断した。NHPAは、「純粋な手続法であって、行政に対して、立ち止まって、見て、聞くということを要求する法である。」「被告がNHPA規定を遵守したとしても、基地建設を止めるものではないし、基地建設のプランを変更するものでもない。したがって、裁判所が被告のNHPA違反を宣言しても、日米の外交政策や国家防衛に介入するものではない」としている。しかしながら、これが次に述べる当事者適格の欠缺の理由にもされている。

判決は、redressabilityの欠缺を、当事者適格の問題と捉える。米国においても当事者適格の充足が求めら

れるのは当然だが、本判決によれば、当事者適格が認められるには、具体的かつ特定された利益が侵害されているあるいは侵害されるおそれが逼迫しており(損害)、当該損害と被告の行為に原因・結果の関係があり、当該損害が請求を認容する判決によって救済さ

れる見込みがあること、だという。そして、判決は、本件における「損害」は、基地建設とそれによるジュゴンへの影響だと読み込む。判決は、基地建設が止まることで救済だと捉えているようであり、違法確認判決によって基地建設が止まる見込みがあるとの立証を要求するようである。

しかし、NHPA402条に基づく考慮手続は、勧告的なものであって、特定の結果を要求するものではない(文化財の破壊を禁止したり、その保全それ自体を命ずるものではない)。そうすると、違法確認判決を得ても、米国政府が基地建設を止めるという見込みがない。したがって、原告の損害は違法確認判決によって救済されないのだ、と判決はいう。特に本件では、基地建設が日米政府が何十年にもわたる交渉の末にたどり着いた最終的かつ撤回不可能とみられる決定であって、政府がその行動を変える見込みはないのであるから、政府の最終的な決断に影響を与える可能性はなく、確認判決の当事者適格を欠く、とする。

3 判決の評価

差し止め請求が極めて困難であることは当初から承知していた。しかし、司法判断が及ばない門前払いの判断には、甚だ納得がいかない。

違法確認請求については、当事者適格の否定は弁護団にとって予想外



サンフランシスコ連邦地裁前にて

で、原告は実効的な反論の機会を与えられていない。差し止め請求に引きずられた感があるのだが、原告の目的は工事の中止一点であって、工事の中止の見込みがなければ救済されない、というはずいぶん乱暴である。NHPAの考慮手続が勧告的であって、特定の結果を要求するものではないにしても、考慮の過程において、沖縄の現地の人々や専門家と協議の機会が持たれるだけでも、原告にとって十分に利益のあることなのである。本件終局判決は、明らかに当事者適格要件を狭く捉えすぎであり、弁護団としては反論する余地が十分にあると考えている。

この原稿が掲載される頃には、ジュゴン訴訟は控訴の途に進んでいるはずである。辺野古での闘いは間違いなくこの1年足らずが勝負であり、事態は緊迫している。関係する訴訟の中で、唯一、アメリカ政府を相手にしているのがこのジュゴン訴訟であり、運動に与える影響は小さくない。終結判決では残念な結果となったが、次は、控訴裁判所、そして、最高裁、と突き進んでいく予定である。