

国 地 委 第 3 3 号
平成 2 8 年 6 月 2 0 日

沖縄県知事
翁長 雄志 殿

国地方係争処理委員会
委員長 小早川 光郎

平成 2 8 年 3 月 1 6 日付けで国土交通大臣がした地方自治法第 2 4 5 条の 7
第 1 項に基づく是正の指示に係る審査の申出について（通知）

国地方係争処理委員会は、平成 2 8 年 3 月 1 6 日付けで国土交通大臣がした地方自治法
（昭和 2 2 年法律第 6 7 号）第 2 4 5 条の 7 第 1 項に基づく是正の指示に係る審査の申出
について、次のとおり決定したので、通知する。

第1 審査の申出の趣旨

相手方国土交通大臣が沖縄県に対して平成28年3月16日付国水政第102号「公有水面埋立法に基づく埋立承認の取消処分の取消しについて(指示)」をもって行った地方自治法第245条の7第1項に基づく是正の指示について、相手方国土交通大臣はこれを取り消すべきである、との勧告を求める。

第2 事案の概要

- 1 審査申出人(当時は、仲井眞弘多沖縄県知事)は、沖縄防衛局が平成25年3月22日付けでした公有水面埋立承認出願(同日付沖防第1123号。以下「本件承認出願」という。)について、同年12月27日付けで公有水面埋立法第42条第1項により公有水面の埋立てを承認したが(同日付沖縄県指令土第1321号・沖縄県指令農第1721号。以下「本件埋立承認」という。)、その後、審査申出人(翁長雄志沖縄県知事)は、平成27年10月13日付けで、同法第42条第3項により準用される同法第4条第1項第1号及び第2号の要件を充足していないと認められるとして、同法第42条第1項の規定によって都道府県知事が有する権限に基づき、本件埋立承認を取り消した(同日付沖縄県達土第233号・沖縄県達農第3189号。以下「本件承認取消し」という。)

これについて、相手方は、平成28年3月16日付けで、本件承認取消しが公有水面埋立法第42条第1項及び第3項並びに第4条第1項に反し、地方自治法第245条の7第1項に規定する都道府県の法定受託事務の処理が法令の規定に違反していると認められるときに当たるとして、同項に基づき、書面到着の日の翌日から起算して1週間以内に本件承認取消しを取り消すよう指示した(同日付国水政第102号。以下「本件是正の指示」という。)

審査申出人は、本件是正の指示に不服があるとして、地方自治法第250条の13第1項に基づき、審査の申出をしたものである。

なお、本件承認出願から本審査の申出に至るまでの主な経緯は、別紙1のとおりである。

- 2 当委員会における審査の経緯は別紙2のとおりであり、当事者が当委員会に提出した主張書面の一覧は別紙3のとおりである。

第3 当事者の主張の要旨

1 審査申出人の主張の要旨

- (1) 本件承認出願が公有水面埋立法第4条第1項第1号及び第2号の要件を充足していないこと

前沖縄県知事は、本件承認出願が公有水面埋立法上の要件を満たしているとして本件埋立承認をしたものであるが、現沖縄県知事は、本件承認出願は公有水面埋立法上の要件に適合しているか否かについて検討した結果、同法第4条第1項第1号及び第2号の要件に適合していないものと判断した。

すなわち、本件承認出願は、沖縄県名護市辺野古崎地区及びこれに隣接する水域等を埋立対象地とするものであり、埋立地上に普天間飛行場の代替施設を建設することを目的とするものであるが、普天間飛行場返還の必要があることから新基地建設の必要があることは導かれないのであって、埋立ての必要性についての具体的、実証的説明がなく、埋立てそのものや埋立地上の新基地建設によって生じる環境破壊や騒音被害、沖縄の基地負担の固定化により沖縄県の地域公益が著しく損なわれることを正当化するに足りる高度な埋立ての必要性は認められないから、公有水面埋立法第4条第1項第1号に規定する「国土利用上適正且合理的ナルコト」との要件を満たさない。また、本件承認出願は、環境影響評価手続において示された知事意見や環境生活部長意見で指摘された問題点に対応できておらず、問題の現況及び影響を的確に把握したとは言い難く、これに対する措置が適正に講じられているものではないし、その程度も十分ではないから、公有水面埋立法第4条第1項第2号に規定する「其ノ埋立ガ環境保全（中略）ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」との要件も充足しない。

したがって、公有水面埋立法第4条第1項第1号及び第2号の要件を充足していたとした本件埋立承認は誤りであり、取り消し得べき瑕疵がある。

(2) 現沖縄県知事は本件埋立承認に瑕疵があるとしてそれを取り消すことができること

本件承認取消しは、同一行政庁が取消しをするいわゆる自庁取消しであるから、現沖縄県知事が公有水面埋立法の要件適合性を自ら判断することができるのであり、要件に適合していないと判断すれば、原処分が要件適合性を肯定したことについて裁量権の範囲の逸脱・濫用が認められると否とにかかわらず、原処分には取り消し得べき瑕疵があるとして適法に取り消すことができる。

(3) 職権取消制限法理が妥当しないこと

相手方は、本件承認取消しについて、いわゆる職権取消制限法理が適用されるため、本件承認取消しが違法である旨主張する。しかし、そもそも、いわゆる職権取消制限法理は、私人の信頼利益を保護するための法理であるから、沖縄防衛局という国の機関が名宛人となっている本件承認取消しについては適用されないものである上、処分の名宛人でない国土交通大臣が職権取消制限法理を主張して是正の指示をすることはできないし、また、職権取消制限法理は、法令の規定ではないから、是正の指示の理由とすることはできない。

仮に、職権取消制限法理が適用されるとしても、本件においては、本件承認取消しによって生じるとされている不利益（普天間飛行場の返還が早期になされなくなること、日米両国間の信頼関係への悪影響）は、公益であって利益衡量の対象となるものではなく、考慮するとしてもその程度が高度のものであると評価することはできないのに対し、本件埋立承認を維持することによって生じる不利益（自然環境の破壊、生活環境への悪影響、沖縄の基地負担の固定化）は甚大であり、本件埋立承認を放置することは公共の福祉の要請に照らして著しく不当であるから、本件埋立承認の取消しは制限されない。

(4) 本件是正の指示が違法であること

したがって、本件承認取消しは適法になされたものであり、地方自治法第245条の7第1項にいう「法令の規定に違反していると認めるとき」には当たらないものであるから、本件是正の指示は、地方自治法第245条の7第1項の要件を欠く違法な関与であり、取り消されなければならない。なお、相手方は、本件承認取消

しが、地方自治法第245条の7第1項にいう「著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき」にも該当する旨主張するが、本件是正の指示の理由を記載した書面にかかる理由は記載されていないから、かかる理由を追加することは地方自治法第249条に反して許容されないし、本件承認取消しは、著しく適正を欠くものでも、明らかに公益を害しているものでもないから、いずれにしても、本件是正の指示は、地方自治法第245条の7第1項の要件を欠く違法な関与である。

2 相手方の主張の要旨

(1) 本件埋立承認に瑕疵がないこと

本件承認取消しは、本件埋立承認に違法の瑕疵があるとしてこれを取り消したものであるところ、本件埋立承認に違法の瑕疵があるというためには、本件埋立承認に裁量権の範囲の逸脱・濫用があるといえる必要があるが、本件埋立承認には裁量権の範囲の逸脱・濫用はない。

すなわち、本件において、普天間飛行場の返還のために埋立てを実施して代替施設を建設する必要性は極めて高く、日米両国間の合意に従って代替施設の提供と普天間飛行場の返還を実現し、沖縄の負担を軽減すると共に抑止力を維持するという事業の公共性も極めて高い一方、埋立てによる自然環境や生活環境への影響を小さくするために十分な配慮がなされているのであるから、本件承認出願は公有水面埋立法第4条第1項第1号に規定する「国土利用上適正且合理的ナルコト」との要件を満たしており、本件埋立承認に裁量権の範囲の逸脱・濫用はない。また、本件承認出願については、環境影響評価法や沖縄県環境影響評価条例に基づく環境影響評価手続を適法に経て、本件と同規模の那覇空港滑走路増設事業と遜色ない環境保全措置をとっているのであるから、本件承認出願は公有水面埋立法第4条第1項第2号に規定する「其ノ埋立ガ環境保全(中略)ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」との要件を満たしており、本件埋立承認に裁量権の範囲の逸脱・濫用はない。

(2) 取消しが制限されること

また、行政庁が自らした行政処分を取り消す場合には、処分の取消しによって生じる不利益と、取消しをしないことによってかかる処分に基づき既に生じた効果を

そのまま維持することの不利益とを比較衡量し、当該処分を放置することが公共の福祉の要請に照らし著しく不当であると認められるときに限り、これを取り消すことができるものである。本件埋立承認は、国の機関である沖縄防衛局が処分の名宛人であるが、本件埋立承認は、事業者である国に公有水面を適法に埋め立てる法的地位を付与するものであり、名宛人が私人である場合と同様に取消しが制限される。

そして、本件承認取消しにより生じる不利益（普天間飛行場の返還に伴う普天間飛行場の周辺住民等の生命・身体等への危険の除去の実現や宜野湾の経済発展が妨げられること、普天間飛行場より規模の小さい代替施設への移転による沖縄の負担軽減が妨げられること、普天間飛行場の返還及び代替施設の提供に関して培われてきた日米両国間の信頼関係に亀裂が入ること）は、我が国の国益にとって重大な不利益であるのに対し、本件埋立承認を維持することにより生じるとされる不利益のうち自然環境の破壊、生活環境への悪影響については十分配慮する措置がとられているためその不利益は極めて小さいものであるし、沖縄の基地負担の固定化については、普天間飛行場を辺野古に移設する方が沖縄の全体の負担の軽減に資するため本件埋立承認を維持することによる不利益たり得ないものであるから、前者が後者を上回ることは明らかである。よって、本件埋立承認の取消しは制限される。

(3) 本件承認取消しには裁量権の範囲の逸脱・濫用があること

さらに、本件承認取消しは、本件埋立承認を取り消すことによって生じる不利益を十分考慮せず、自然環境への影響等を過大に考慮しているものである。また、本件承認取消しは、審査申出人の政治信条である代替施設等の建設阻止という目的を達成するために行われたものであり、法の予定する目的と異なった目的で行われたものである。よって、本件承認取消しは、裁量権の範囲の逸脱・濫用に当たるものである。

(4) 本件是正の指示が適法であること

したがって、本件承認取消しは違法なものであるから、地方自治法第245条の7第1項にいう「法令の規定に違反していると認めるとき」に該当しており、本件是正の指示は適法である。さらに、本件承認取消しは、地方自治法第245条の7第1項にいう「著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき」

にも該当しており、本件是正の指示は適法である。

第4 当委員会の判断

1 当委員会は、審査申出人（現沖縄県知事）の行った本件承認取消しに対し国土交通大臣によってなされた本件是正の指示が地方自治法第245条の7第1項の規定に適合するか否かについて、同法第250条の14第2項に基づき、当事者双方から提出された主張書面や証拠を踏まえて、法的な観点から、審査を行った。

2 本審査の申出においては、本件是正の指示が地方自治法第245条の7第1項の規定に適合するか否かについて、国と沖縄県の主張が対立しているが、そもそも、本件是正の指示は、普天間飛行場の代替施設の建設のための本件承認出願、本件埋立承認、本件承認取消し、それに対する審査請求、執行停止の申立て及び決定とそれに基づく工事の着手、執行停止決定に対する複数の争訟提起、代執行訴訟、そこでの和解と続く一連の流れの延長線上にあり、本件是正の指示を巡る争論の本質は、普天間飛行場代替施設の辺野古への建設という施策の是非に関する国と沖縄県の対立であると考えられる。

すなわち、国と沖縄県の両者は、普天間飛行場の返還が必要であることについては一致しているものの、それを実現するために国が進めようとしている、辺野古沿岸域の埋立てによる代替施設の建設については、その公益適合性に関し大きく立場を異にしている。両者の立場が対立するこの論点について、議論を深めるための共通の基盤づくりが不十分な状態のまま、一連の手続が行われてきたことが、本件争論を含む国と沖縄県との間の紛争の本質的な要因であり、このままであれば、紛争は今後も継続する可能性が高い。

当委員会としては、本件是正の指示にまで立ち至っているこの一連の過程を、国と地方のあるべき関係からかい離しているものとする。

3 ところで、国と地方公共団体は、本来、適切な役割分担の下、協力関係を築きながら公益の維持・実現に努めるべきものであり、また、国と地方の双方に関係する施策を巡り、何が公益にかなった施策であるかについて双方の立場が対立するときは、両

者が担う公益の最大化を目指して互いに十分協議し調整すべきものである。地方自治法は、国と地方の関係を適切な役割分担及び法による規律の下で適正なものに保つという観点から、当委員会において国の関与の適否を判断するものとすることによって、国と地方のあるべき関係の構築に資することを予定しているものと解される。

しかしながら、本件についてみると、国と沖縄県との間で議論を深めるための共通の基盤づくりが不十分な現在の状態の下で、当委員会が、本件是正の指示が地方自治法第245条の7第1項の規定に適合するか否かにつき、肯定又は否定のいずれかの判断をしたとしても、それが国と地方のあるべき関係を両者間に構築することに資するとは考えられない。

- 4 したがって、当委員会としては、本件是正の指示にまで立ち至った一連の過程は、国と地方のあるべき関係からみて望ましくないものであり、国と沖縄県は、普天間飛行場の返還という共通の目標の実現に向けて真摯に協議し、双方がそれぞれ納得できる結果を導き出す努力をすることが、問題の解決に向けての最善の道であるとの見解に到達した。

第5 結論

以上により、当委員会は、本件是正の指示が地方自治法第245条の7第1項の規定に適合するか否かについては判断せず、上記見解をもって同法第250条の14第2項による委員会の審査の結論とする。

国 地 方 係 争 処 理 委 員 会

| | |
|-----------|-----------|
| 委 員 長 | 小 早 川 光 郎 |
| 委 員 長 代 理 | 高 橋 寿 一 |
| 委 員 | 牛 尾 陽 子 |
| 委 員 | 牧 原 出 |
| 委 員 | 渡 井 理 佳 子 |

本件承認出願から本審査の申出に至るまでの主な経緯

| | |
|-------------------|--|
| 平成 25 年 3 月 22 日 | 沖縄防衛局が、普天間飛行場の代替施設の建設のため、沖縄県名護市辺野古沿岸域について、公有水面の埋立ての承認を出願（本件承認出願） |
| 同年 12 月 27 日 | 審査申出人（仲井眞弘多沖縄県知事）が、本件承認出願について、埋立てを承認（本件埋立承認） |
| 平成 27 年 10 月 13 日 | 審査申出人（翁長雄志沖縄県知事）が、本件埋立承認を取消し（本件承認取消し） 沖縄防衛局が、相手方（国土交通大臣）に、本件承認取消しを取り消す裁決を求める審査請求及び本件承認取消しの執行停止の申立て |
| 同年 10 月 27 日 | 相手方が、本件承認取消しの効力を停止する執行停止決定 |
| 同年 10 月 29 日 | 沖縄防衛局が、埋立工事に着手 |
| 同年 11 月 2 日 | 審査申出人が、執行停止決定を不服として当委員会に審査の申出 |
| 同年 11 月 17 日 | 相手方が、本件承認取消しを取り消すことを命じる旨の判決を求めて地方自治法第 245 条の 8 第 3 項に基づく代執行訴訟を提起 |
| 同年 12 月 24 日 | 当委員会が、審査申出人による審査の申出は不適法であるとして却下 |
| 同年 12 月 25 日 | 沖縄県が、執行停止決定の取消しを求めて取消訴訟（抗告訴訟）を提起 |
| 平成 28 年 2 月 1 日 | 審査申出人が、当委員会の却下決定を不服として執行停止決定の取消しを求めて地方自治法第 251 条の 5 第 1 項に基づく関与の取消訴訟を提起 |
| 同年 3 月 4 日 | 審査申出人と相手方が、代執行訴訟においておおむね以下の内容で和解 <ul style="list-style-type: none"> ・ 相手方は代執行訴訟を取り下げ、審査申出人は関与の取消訴訟を取り下げる ・ 沖縄防衛局長は、審査請求と執行停止申立てを取り下げ、埋立工事を直ちに中止する ・ 相手方は本件承認取消しについて地方自治法第 245 条の 7 に基づく是正の指示を行う ・ 審査申出人は是正の指示に不服があれば指示があった日から 1 週間以内に当委員会に審査の申出を行う ・ 当委員会が是正の指示を違法でないとは判断した場合に、審査申出人に不服があれば、審査申出人は、審査の結果の通知があった日から 1 週間以内に地方自治法第 251 条の 5 第 1 項第 1 号に基づき是正の指示の取消訴訟を提起する ・ 当委員会が是正の指示を違法であると判断した場合に、勧告に定められた期間内に相手方が勧告に応じた措置を取らないときは、審査申出人はその期間が経過した日から 1 週間以内に同法第 251 条の 5 第 1 項第 4 号に基づき是正の指示の取消訴訟を提起する ・ 審査申出人及び沖縄防衛局長と相手方は、是正の指示の取消訴訟判決確定まで普天間飛行場の返還及び埋立事業に関する円満解決に向けた協議を行う ・ 審査申出人及び沖縄防衛局長と相手方は、是正の指示の取消訴訟判決確定後は、直ちに、同判決に従い、同主文及びそれを導く理由の趣旨に沿った手続を実施するとともに、その後も同趣旨に従って互いに協力して誠実に対応することを相互に確約する |
| 同年 3 月 16 日 | 相手方が、地方自治法第 245 条の 7 第 1 項に基づき、本件承認取消しを取り消すよう指示（本件是正の指示） |

| | |
|-------------|--|
| 同年 3 月 23 日 | 審査申出人が、本件是正の指示を不服として当委員会に審査の申出（本審査の申出） |
|-------------|--|

別紙2

当委員会における審査の経緯

| | 審査の期日 | 審査の概要 |
|-----|---------------|--|
| 第1回 | 平成28年3月24日(木) | 合議 |
| 第2回 | 同年4月15日(金) | 合議 |
| 第3回 | 同年4月22日(金) | ①沖縄県知事からの口頭陳述 ②国土交通大臣(代理人)からの口頭陳述 ③当委員会委員からの発問等 ④合議 |
| 第4回 | 同年5月13日(金) | 合議 |
| 第5回 | 同年5月20日(金) | 合議 |
| 第6回 | 同年5月27日(金) | 合議 |
| 第7回 | 同年6月3日(金) | 合議 |
| 第8回 | 同年6月10日(金) | 合議 |
| 第9回 | 同年6月17日(金) | 合議 |

別紙3

当事者が当委員会に提出した主張書面の一覧

(審査申出人が提出した主張書面)

| | 提出日 |
|--------------------|---------------|
| 審査申出書 | 平成28年3月23日(水) |
| 反論書(1)～(9) | 同年4月4日(月) |
| 再反論書(1) | 同年4月21日(木) |
| 再反論書(2)～(5) | 同年5月2日(月) |
| 回答書 | 同年5月2日(月) |
| 再々反論書 | 同年5月24日(火) |
| 相手方回答書への反論書(1)～(3) | 同年5月24日(火) |
| 相手方回答書への反論書(4)、(5) | 同年6月7日(火) |
| 相手方回答書への反論書(6) | 同年6月8日(水) |

(相手方が提出した主張書面)

| | 提出日 |
|---------|---------------|
| 答弁書1～4 | 平成28年3月29日(火) |
| 訂正申立書 | 同年3月30日(水) |
| 再答弁書1～6 | 同年4月11日(月) |
| 回答書 | 同年5月9日(月) |
| 再々答弁書 | 同年5月17日(火) |