

国地委第30号
令和4年7月12日

沖縄県知事 玉城 康裕 殿

国地方係争処理委員会
委員長 菊池 洋一

沖縄防衛局長がした審査請求に対して令和4年4月8日に国土交通大臣が行った裁決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、沖縄防衛局長がした審査請求に対して令和4年4月8日に国土交通大臣が行った裁決に係る審査の申出について、別添のとおり決定したので、通知する。

決 定

審査申出人 沖縄県知事 玉城康裕

主 文

本件審査の申出を却下する。

理 由

第1 審査の申出の趣旨及び理由

本件審査の申出の趣旨及び理由は、別紙1「審査申出書」記載のとおりである。

第2 事案の概要

- 1 沖縄県宜野湾市所在の普天間飛行場の代替施設を同県名護市辺野古沿岸域に設置するための公有水面の埋立て（以下「本件埋立事業」という。）につき審査申出人である沖縄県知事（以下「審査申出人」という。）から承認を受けている沖縄防衛局は、令和2年4月21日付けで、審査申出人に対し、埋立地用途変更・設計概要変更承認申請（以下「本件変更承認申請」という。）をしたところ、審査申出人は、令和3年11月25日付けで、沖縄防衛局に対し、不承認処分（以下「本件変更不承認処分」という。）をした。

沖縄防衛局は、同年12月7日付けで、行政不服審査法第2条及び地方自治法第255条の2第1項第1号に基づき、相手方である国土交通大臣（以下「相手方」という。）に対し、審査請求（以下「本件審査請求」という。）をしたところ、相手方は、令和4年4月8日付けで、本件変更不承認処分を取り消す裁決（以下「本件裁決」という。）をした。

本件は、審査申出人が、本件裁決は相手方が審査申出人に対して行った「国の関与」（地方自治法第245条に規定する「普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与」のうち国の行政機関が行うものをいう。以下同じ。）に当たるものであり、これに不服があるとして、同年5月9日付けで、地方自治法第250条の13第1項に基づき、当委員会に対し審査の申出をした事案である。

- 2 当委員会委員長は、審査申出人に対し、令和4年5月13日付け文書（別紙2のとおり）により審査申出書の補正を命じたところ、審査申出人は、同

月18日付け「審査申出書訂正申立書」（別紙3のとおり）を提出した。

- 3 当委員会は、本件審査の申出の適法性について検討するため、相手方に対し、令和4年5月31日付け文書（別紙4のとおり）により見解の回答を求めたところ、相手方は、同年6月8日付け意見書（別紙5のとおり）を提出した。また、当委員会は、審査申出人に対し、同日付け文書（別紙6のとおり）により上記意見書に対する意見書の提出を求めたところ、審査申出人は、同月16日付け意見書（別紙7のとおり）を提出した。なお、審査申出人から同月7日付け「主張の一部変更について」（別紙8のとおり）が提出されたが、これは参考資料として扱うこととした。

第3 当委員会の判断

本件裁決は、「国の関与」には当たらないので、当委員会の審査の対象とはならない。その理由は、以下のとおりである。

- 1 当委員会の審査の対象は、地方自治法第250条の13第1項により、「国の関与」のうち是正の要求、許可の拒否その他の処分その他公権力の行使に当たるもの（同項各号に掲げるものを除く。）とされているところ、同法第245条第3号括弧書きにより、「審査請求その他の不服申立てに対する裁決、決定その他の行為」（以下「裁決等」という。）は「国の関与」から除かれている。

そして、行政不服審査法に基づく審査請求に対する裁決は、裁決等に含まれる（最高裁令和2年3月26日第一小法廷判決・民集74巻3号471頁（以下「令和2年最高裁判決」という。）参照）。

- 2 本件変更不承認処分の「固有の資格」該当性について

- (1) 審査申出人は、本件変更不承認処分は国の機関である沖縄防衛局がその「固有の資格」において相手方となった処分であるため、行政不服審査法に基づく審査請求の対象とはならず、したがって、本件裁決は行政不服審査法に基づく審査請求に対する裁決とはいえないから、「国の関与」から除かれる裁決等には該当しない旨主張するため、以下検討する。

- (2) 行政不服審査法第7条第2項は、国の機関又は地方公共団体その他の公共団体若しくはその機関（以下「国の機関等」という。）に対する処分
で、国の機関等がその「固有の資格」において当該処分の相手方となるものについては、同法の規定は適用しない旨を規定している。そうすると、同法上、国の機関等が「固有の資格」において相手方となる処分に対して審査請求がされ、これに対する応答として何らかの裁決がされることは予定されていないから、そのような処分について、同法に基づくものとして審査請求がされ、これに対して裁決がされたとしても、当該裁決は、同

法に基づく審査請求に対する裁決とはいえ、法令上の根拠を欠くものであって、「国の関与」から除かれる裁決等には当たらないというべきである（令和2年最高裁判決参照）。

- (3) そこで、本件裁決が「国の関与」に当たるものとして当委員会の審査の対象となるか否かに関し、本件変更不承認処分が、国の機関である沖縄防衛局がその「固有の資格」において相手方となった処分であるか否かを検討する。

ア 行政不服審査法第7条第2項にいう「固有の資格」とは、国の機関等であるからこそ立ち得る特有の立場、すなわち、一般私人（国及び国の機関等を除く者をいう。以下同じ。）が立ち得ないような立場をいうものと解される。

そして、行政不服審査法は、行政庁の処分に対する不服申立てに係る手続（当該処分の適否及び当否についての審査の手続等）を規定するものであり、「固有の資格」は、国の機関等に対する処分がこの手続の対象となるか否かを決する基準であることからすれば、国の機関等が一般私人が立ち得ないような立場において相手方となる処分であるか否かを検討するに当たっては、当該処分に係る規律のうち、当該処分に対する不服申立てにおいて審査の対象となるべきものに着目すべきである。

また、埋立承認のような特定の事務又は事業を実施するために受けるべき処分について、国の機関等が上記立場において相手方となるものであるか否かは、当該事務又は事業の実施主体が国の機関等に限定されているか否か、また、限られていないとすれば、当該事務又は事業を実施し得る地位の取得について、国の機関等が一般私人に優先するなど特別に取り扱われているか否か等を考慮して判断すべきである（以上につき、令和2年最高裁判決参照）。

- イ 公有水面埋立法は、第42条第1項及び第2条第1項により、国の機関と国以外の者のいずれについても、埋立ての実施主体となり得るものとし、また、都道府県知事（地方自治法第252条の19第1項の指定都市の区域内においては当該指定都市の長。以下エまでにおいて同じ。）の処分である埋立承認又は埋立免許を受けて初めて、埋立てを適法に実施し得る地位を得ることができるものとしている（令和2年最高裁判決参照）。

このことは、本件で問題となっている埋立地の用途の変更（以下「埋立地用途変更」という。）及び設計の概要の変更（以下「設計概要変更」といい、埋立地用途変更及び設計概要変更を合わせて述べるときは「埋

立地用途変更・設計概要変更」という。)の承認及び許可においても変わりはない。

すなわち、公有水面埋立法は、第42条第3項において準用する第13条ノ2第1項により、国が行う埋立てに係る埋立地用途変更・設計概要変更について都道府県知事の承認を受けるべきものとするとともに、第13条ノ2第1項により、国以外の者が行う埋立てに係る埋立地用途変更・設計概要変更についても都道府県知事の許可を受けるべきものとしている。そして、これらの変更承認(許可)の制度は、埋立承認(免許)を前提に、事業の完遂のために埋立承認(免許)の申請時に願書に記載(同法第2条第2項)した埋立地の用途や設計の概要の一部を変更する必要がある場合に、その変更を都道府県知事の承認(許可)に係らしめるものであり、変更承認(許可)を受けて初めて、変更後の埋立地の用途や設計の概要による埋立てを適法に実施し得る地位を得るという法的効果を有するものといえる。これらの点は、国の機関が受けるべき変更承認及び国以外の者が受けるべき変更許可のいずれについても、異なるものといえる。

ウ そして、埋立地用途変更・設計概要変更の承認及び許可について、処分を受けるための処分要件その他の規律が実質的に異なるかなど、国の機関が国以外の者に優先するなど特別に取り扱われているか否かについて検討しても、両者の処分要件その他の規律は実質的に異ならず、国の機関が国以外の者に優先するなど特別に取り扱われてはいない。

すなわち、公有水面埋立法は、埋立地用途変更・設計概要変更の承認及び許可のいずれについても、「正当ノ事由」の存在を要件としている(第42条第3項において準用する第13条ノ2第1項(承認の場合)、第13条ノ2第1項(許可の場合))。また、埋立地用途変更の承認及び許可については、埋立免許に係る審査手続(第3条)、免許基準(第4条第1項及び第2項)及び処分の告示(第11条)の各規定を準用している点で共通しており、設計概要変更の承認及び許可については、免許基準(第4条第1項及び第2項)の規定を準用している点で共通している(第42条第3項において準用する第13条ノ2第2項(承認の場合)、第13条ノ2第2項(許可の場合))。以上のとおり、国の機関が埋立地用途変更・設計概要変更の承認を受けるための処分要件その他の規律と国以外の者がこれらの許可を受けるための処分要件その他の規律とは実質的に異ならず、国の機関が国以外の者に優先するなど特別に取り扱われてはいない。

エ 以上に関し、審査申出人は、公有水面埋立法は国が行う埋立ての場合

について、国以外の者が行う埋立ての場合に適用される規定のうち、指定期間内における工事の着手及び竣功の義務に係る規定（第13条）、違法行為等に対する監督に係る規定（第32条、第33条）、埋立免許の失効に係る規定（第34条、第35条）を準用していないことを指摘するとともに、国以外の者が行う埋立ての場合には埋立区域の縮少及び期間の伸長について都道府県知事の許可が必要であるとされている（第13条ノ2第1項）のに対し、国が行う埋立ての場合には、これらについて都道府県知事の承認を要しないとされていることを指摘して、国以外の者が変更許可を受ける場合と国の機関が変更承認を受ける場合とでは、手続及び要件に差異があり、この差異によって「国の機関等が一般私人に優先するなど特別に取り扱われている」旨主張する。

しかし、上記のとおり、国の機関等が「固有の資格」、すなわち一般私人が立ち得ないような立場において相手方となる処分であるか否かを検討するに当たっては、当該処分に係る規律のうち、当該処分に対する不服申立てにおいて審査の対象となるべきものに着目すべきである。これを埋立地用途変更・設計概要変更の承認についてみると、埋立地用途変更・設計概要変更の承認の「固有の資格」該当性を検討するに当たっては、埋立地用途変更・設計概要変更の承認に対する不服申立てにおいて審査の対象となるべきものに着目すべきである。

この観点で検討すると、審査申出人が指摘する公有水面埋立法第13条、第32条から第35条までの各規定は、埋立免許がされた後の埋立ての実施の過程等を規律する規定であることから、これらの規律に差異があっても、そのことによって、埋立地用途変更・設計概要変更の承認について、国の機関等が一般私人に優先するなど特別に取り扱われているということとはできない。また、埋立区域の縮少及び期間の伸長の許可の規定は、埋立地用途変更・設計概要変更の承認について規律する規定ではないことから、これらの規律に差異があっても、そのことによって、埋立地用途変更・設計概要変更の承認について、国の機関等が一般私人に優先するなど特別に取り扱われているということとはできない。なお、埋立区域の縮少及び期間の伸長の許可の規定は、国が公有水面について本来的な支配管理権能を有していること等に鑑み、国が行う埋立ての場合には準用されていないものと考えられる。

オ 以上によれば、埋立地用途変更・設計概要変更の承認は、国の機関が一般私人が立ち得ないような立場において相手方となる処分とはいえないから、国の機関が行政不服審査法第7条第2項にいう「固有の資格」において相手方となるものということとはできない。

したがって、埋立地用途変更・設計概要変更の承認申請を拒否する処分である本件変更不承認処分は、国の機関である沖縄防衛局が「固有の資格」において相手方となった処分とはいえない。

- (4) そうすると、沖縄防衛局は、本件変更不承認処分について、行政不服審査法第2条及び地方自治法第255条の2第1項第1号に基づき相手方に対し審査請求をすることができるものであり、本件裁決は、行政不服審査法及び地方自治法に基づき適法にされた審査請求に対してされた裁決であったといえる。

3 相手方の審査庁としての適格性について

- (1) 審査申出人は、本件裁決は、本件変更不承認処分について利害関係がある者として地方自治法第255条の2第1項第1号の「大臣」として審査庁とはなり得ない相手方がしたもので、無効である旨、また、本件裁決は、閣議決定によって確認された本件埋立事業の推進のため、相手方が、中立公正な判断者としての審査庁の立場から権限行使をすることなく、沖縄防衛局と同一の立場において本件埋立事業を遂行する目的でしたものであり、行政不服審査に名を借りた濫用的関与であり、無効である旨主張し、これらのことから、本件裁決は「国の関与」から除かれる裁決等には該当しない旨主張するため、以下検討する。

- (2) 審査申出人のいう相手方の利害関係と地方自治法第255条の2第1項第1号の「大臣」該当性の主張について検討すると、行政不服審査法は、国の機関であっても、その「固有の資格」によらずに相手方となった処分については審査請求ができるものとし（同法第7条第2項参照）、地方自治法は、法定受託事務に関する都道府県知事の処分について審査請求をすべき行政庁を、当該処分に係る事務を規定する法律又はこれに基づく政令を所管する大臣とする（同法第255条の2第1項第1号）。これらの規定からすれば、法定受託事務に関する都道府県知事の処分について審査請求人と審査庁のいずれもが国の機関となることは、行政不服審査制度上予定されているといえる。このことは、同制度上、審査庁は、審査請求に係る処分についての関係法令を適正に解釈・適用する責務を有するものであるから、審査請求人と審査庁のいずれもが国の機関となる場合であっても、両者の利害が共通することにはならないという考え方によるものと考えられる。

以上から、審査庁である法令所管大臣について、審査請求に係る処分につき利害関係を有するか否かを適格性の要件として考慮すべきであるとする審査申出人の主張は、採用することができない。

- (3) 次に、審査申出人のいう濫用的関与である旨の主張について検討する

と、証拠によれば、本件審査請求の審査庁である相手方は、審理員を指名して審理手続を行わせ、公有水面埋立法その他の関係法令等の概要、本件変更承認申請の内容等事実関係等の概要並びに審査請求人及び処分庁の主張の要旨を整理した上で、証拠に基づき、本件変更承認申請について公有水面埋立法の要件を満たさないとした本件変更不承認処分における処分庁の判断が、裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものとして違法であるか、また、不適切な裁量判断であり不当であるかを判断して、本件裁決をしたことが認められる。そして、相手方が本件裁決において行った上記判断が、審査申出人が指摘する閣議決定や閣議了解の存在のために、不当に歪められたと認めるに足りる証拠はない。

また、審査申出人は、相手方が本件裁決と同日付けで本件変更承認申請について承認するよう勧告したこと、また、その後に本件変更承認申請について承認するよう是正の指示をしたことをもって、本件裁決が濫用的関与であることの理由とする。この点に関し、相手方が、本件裁決と同日である令和4年4月8日付けで地方自治法第245条の4第1項に基づき沖縄県に対し本件変更承認申請について承認するよう勧告したこと（以下「本件勧告」という。）、及び同月28日付けで同法第245条の7第1項に基づき沖縄県に対し本件変更承認申請について承認するよう是正の指示をしたこと（以下「本件是正の指示」という。）は、当事者間に争いが無い。しかし、本件裁決と本件勧告及び本件是正の指示は、異なる根拠法令の規定に基づいて行われた別個の行為であると認められるし、これらを同日に行うことはできないといった規律もない。また、法定受託事務に係る都道府県知事の処分についての審査請求においては、審査庁である法令所管大臣は、処分庁である都道府県知事の上級行政庁又は処分庁のいずれでもないから、裁決で当該処分を変更することはできないこと（行政不服審査法第46条第1項ただし書）や、申請拒否処分を取り消す裁決をする場合において、処分庁に対し申請に対して一定の処分をすべき旨を命じ、あるいは自ら申請に対して一定の処分をするものとはされていないこと（同条第2項）は、審査申出人の指摘するとおりであるが、法令所管大臣は、地方自治法所定の各要件を満たす限り、勧告や是正の指示をすることができるのであり、申請拒否処分を取り消す裁決から時日を空けずに申請認容処分をすべきことを勧告し、引き続いて是正の指示をすることが許されないとする規律もない。そうすると、本件裁決と本件勧告が同日付けでされたことなど審査申出人の指摘する事情をもって、本件裁決が濫用的関与であると認めることはできない。

(4) したがって、相手方の審査庁としての適格性との観点において検討し

ても、本件裁決が無効な裁決であるということとはできない。

4 まとめ

以上によれば、本件裁決は、行政不服審査法及び地方自治法に基づき適法にされた審査請求に対してされた有効な裁決であるから、当委員会の審査の対象である「国の関与」から除かれるものであって、当委員会の審査の対象にはならない。

第4 結論

よって、本件審査の申出は不適法なものとしてこれを却下することとし、主文のとおり決定する。

国地方係争処理委員会

委	員	長	菊	池	洋	一	
委	員	長	代	理	辻	琢	也
委		員	小	高		咲	
委		員	勢	一	智	子	
委		員	山	田	俊	雄	