

令和元年（行ケ）第2号地方自治法第251条の5に基づく違法な国の関与（裁決）  
の取消請求事件

原告 沖縄県知事 玉城 康裕

被告 国土交通大臣 赤羽 一嘉

## 意見陳述要旨

令和元年9月18日

福岡高等裁判所那覇支部民事部IVC係 御中

原告 沖縄県知事 玉城 康裕

沖縄県知事の玉城デニーでございます。

本日は、意見陳述の機会を与えていただきましたことに、感謝申し上げます。

私は、昨年の県知事選挙において、「自立」、「共生」、「多様性」の理念の下、誰一人取り残すことのない社会の実現に取り組むことを公約の柱にするとともに、辺野古新基地建設反対を掲げ、公有水面埋立承認取消しを支持することを明確にして当選させていただきました。145万県民の負託を受けた知事として、本日この場に立っております。

それでは、口頭弁論の冒頭に当たり、私の意見を申し上げます。

この訴訟は、国と地方公共団体の関係の在り方、国と地方の係争処理の在り方が正面から問われる裁判であります。

本件のように、国の機関が私人になりすまし、国民しか利用できない行政不服審査制度を用いて、国が第三者機関の判断を経ることなく一方的に地方公共団体の決定を覆すことができる手法が認められれば、政府が、その方針に従わない地方公共団体の行政処分について強制的に意向を押し通すことができるようになります。これでは、真の地方自治は保障されません。

この問題は、沖縄県だけの問題ではなく、全国の地方公共団体に大きな影響を与えるものです。

以下、地方分権改革による改正地方自治法の趣旨や被告による本件裁決の違法性について述べます。

裁判所におかれましては、十分御承知のことと思いますが、地方自治制度は、憲法上の制度として認められております。

しかしながら、長い間、機関委任事務制度を通じて、地方公共団体の機関である都道府県知事等を国の機関と位置付け、包括的指揮監督の下に置く仕組みが維持されてきました。

その後、90年代の地方分権の気運の高まりを受け、99年の地方自治法の改正により、機関委任事務制度が廃止され、国と地方公共団体との関係が「上下・主従、上意下達の関係」から「対等・協力の関係」に改められることになりました。

これに伴い、関与の法定主義や、国の地方公共団体に対する関与は必要最小限度のものでなければならないなどとする関与の基本原則が定められたのです。そして、国と地方公共団体の行政の間で紛争が生じた場合は、地方自治法のルールの下、国地方係争処理委員会や司法といった中立的第三者機関を通じて解決が図られることになりました。

この訴訟では、被告がこの改正の趣旨に則った「関与」をなしたかどうか問われています。

まず、県が行った公有水面埋立承認取消しの適法性について申し上げます。

沖縄防衛局は、県が埋立承認に付した留意事項において「実施設計について事前に県と協議を行うこと」とされているにもかかわらず、全ての協議が調う前に工事を強行しました。また、県は、適切な環境保全措置の確認ができないことなどから、再三にわたって行政指導を行ってきたにもかかわらず、沖縄防衛局は工事を中止することはありませんでした。

その後、軟弱地盤、活断層の存在及び米国統一基準の高さ制限に抵触することが判明したこと、各種の環境保全対策が不十分であること等の理由により、公有水面埋立法に定める要件を充足しないことや、埋立承認に付した留意事項に違反していることなどが認められたため、平成30年8月31日に埋立承認を取り消したのであります。

これに対し、沖縄防衛局は、私人と同じ立場にあるとして、国土交通大臣に対し、国民の権利利益の救済を目的とする行政不服審査法に基づき審査請求を行いました。

行政不服審査法は、「国民」の権利利益の救済を図ることを目的としており、国の機関が、一般私人と同じ立場にある場合にその規定が適用され、一般私人とは異なる立場の場合にはその対象外とするのが法の趣旨であります。

沖縄防衛局による埋立承認出願は、「固有の資格」に基づくものであり、行政不服審査法の申立適格を欠いています。

公有水面埋立法は、第1条において、公有水面について「国ノ所有ニ属スル」とし、国と国以外の者とは異なる立場にあることを定めております。

そして、国以外の者については「埋立免許」、国については「埋立承認」という別の制度とし、国に特別の取扱を規定して公物管理上の特別の地位を認めています。この地位には一般私人は立ち得ないのであります。

このことからして、公有水面埋立承認に係る処分については、国は、一般私人ではなく、「固有の資格」において処分の名宛人となるものであり、国の機関には審査請求等の適格が認められないのは明らかであります。

また、本件普天間飛行場代替施設建設事業に係る埋立事業は、いわゆる日米地位協定第2条による「施設及び区域」の提供義務の履行のためになされるものであり、本件事業の性格からしても、国の機関のみが担い手となるものであります。

つまり、国は、外交・防衛という条約上の義務を履行するため、公有水面埋立承認手続を行い、一連の基地建設のための事業を遂行しているものであり、一般私人が立ちえない国家としての立場で一連の行為が行われているのです。

本件埋立てによる利益は、外交・防衛上の公益であって、行政不服審査制度による保護の対象である私人の権利利益ではありません。

以上のことから、本件事業が「固有の資格」において行われていることは明らかです。

訴訟において裁判所は、中立公正な審判者でなくてはならず、事件の当事者と利害関係がある場合には、除斥、忌避等の対象となっております。行政不服審査においても、当然、審査庁の中立・公正な立場が求められなければなりません。

ところが、本件裁決は、国という行政主体の内部において申立てをして、自らこれに対する判断をしており、客観性や公正性という点から重大な問題があります。

すなわち、国土交通大臣は、内閣の一員として辺野古移設を「唯一の解決策」とする政策目的を推進する立場にあり、中立的第三者の地位になく、本件審査請求手続においては、判断権者の公正・中立という行政不服審査制度の前提が欠落しているものと言わざるを得ないのであります。

さらに、辺野古移設を「唯一の解決策」とする政策目的を達成するため、公有水面埋立法を所管する国土交通省から多数の職員を防衛省に出向させるなど、事務レベルにおいても防衛省が国土交通省の協力を得ながら埋立事業を進めているのは明らかであります。

昨年10月26日、110名もの行政法学者が、沖縄防衛局の審査請求等について、「埋立承認制度は…国の固有の資格を前提とする制度である」、「審査庁としての国土交通大臣には第三者性・中立性・公平性が期待し得ない」、「日本政府がとる、このような手法は、国民のための権利救済制度である行政不服審査制度を濫用するもの」として厳しく非難し、法治国家に悖るとして声明を発表しています。行政法を専門に研究する110名もの有識者がこのような指摘をしていることは大変重く受け止められなければなりません。

私がかねてから、辺野古新基地建設問題について、政府に対し、対話による解決の必要性と重要性を繰り返し述べてまいりました。

沖縄の過重な基地負担の軽減を図るためには、政府に対し、申し上げるべきことは申し上げ、問題点を指摘しながら、必要に応じて連携して取り組むことが重要であります。

本件裁決は、沖縄防衛局が固有の資格により申立適格を欠くにもかかわらず不適法な審査請求を行い、これを国土交通大臣が結論ありきで行った違法なものであります。

被告は、「本件裁決はその適法性いかににかかわらず、国の関与に該当しない」と主張しています。つまり、違法な審査請求による違法な裁決であっても裁決として

成立し一切問題にならないと言っているのであります。被告は、このような乱暴な論理を裁判所が認めると高を括っております。地方自治法がこのように解釈され、違法な国の関与に裁判所がお墨付きを与えることになれば、地方自治のみならず法治国家に未来はありません。

国と地方公共団体は、共通の目的である国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係にあります。

繰り返しになりますが、国の地方公共団体に対する関与は必要最小限度のものでなければなりません。こうしたルールが守られる適切な国と地方の在り方の下において、地方公共団体の自主性及び自立性が高められ、地方公共団体が自らの判断と責任において行政を運営することが促進されるのです。そして、そのことによって、地方は、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることができるのです。

沖縄は、3年後に復帰50年という大きな節目を迎えます。私には、明日を担う子どもたちや若者たちのため、個性豊かで活力に満ちた沖縄、平和で真に豊かな沖縄、誇りある沖縄にしていく責任があります。

裁判所におかれましては、憲法の保障する地方自治の本旨や地方自治法の趣旨を踏まえた、地方の自主性及び自立性が保障される本来あるべき国と地方の在り方を示す公正な判断をされるよう希望いたします。

以上