

訴状要旨陳述

第1 本訴の趣旨

本訴は、辺野古新基地建設について、沖縄防衛局による公有水面埋立変更承認申請に対し、沖縄県知事が不承認処分をなしたことに對し、国土交通大臣が裁決により不承認処分を取り消したところ、沖縄県がその裁決の取消を求めて提訴したものである。

第2 本件変更不承認処分における裁量の逸脱濫用の瑕疵はないこと

1 変更につき「正当ノ事由」がないこと

埋立免許・承認処分につき変更申請が認められるには「正当ノ事由」が必要であるところ、これは「変更の内容・理由が客観的見地から、やむを得ないと認められるもの」か否かについて判断をなすものである。

本件変更申請の変更の規模・程度は、埋立工事の大半を占める区域となる大浦湾側の大半に軟弱地盤の存在が判明したとして地盤改良工事を追加したものであり、当初の設計土層・土質と実際の土層・土質の相違の程度も著しく、一般的に想定されている変更の規模・程度ということとはできない。しかも、軟弱地盤層は最深部で過去に工事实績のない海面下 90m に及ぶところ、そこでの地盤強度把握を目的とした力学的試験も行われてなく、工事が確実に実施できるかさえ不確実な要素が大きい。

さらに、本件埋立事業の目的は、「埋立工事を早期に着手して普天間飛行場の代替施設を一日でも早く完成」させ、「極力短期間で移設」するとされているものであり、本件埋立事業を認めるか否かについて、埋立期間は考慮要素としてきわめて重い位置づけを持っていた。ところが、本件承認出願時点では5年次までに埋立を完了する工程であったにもかかわらず、本件承認処分から7年余が経過した時点でなされた本件変更申請にあっては、さらに9年1ヶ月の工期を要するとされ、当初工期の3倍以上となる著しい期間の伸長となってい

る。

これに対して、沖縄防衛局は、本件承認出願時において、沖縄県からの質問に対して軟弱地盤が存在しないという内容での回答をしていたところ、かかる判断の合理的根拠は何ら示されてない。そして、本件の事業が普天間飛行場の危険性を「一刻も早期に除去」することが動機とされ、当初の工程でも大浦湾側は1年次に直ちに着工し、5年次の工期終了まで工事が進められることとなっていたにもかかわらず、本件承認処分後、これら護岸の実施設計すらも行われず、7年余が経過した時点まで何ら工事を進めていないことも極めて不自然であり、軟弱地盤である可能性を早期に認識していたという以外に説明がつかない。

そもそも南側リーフエリアと大浦湾側では深度や海底地形はまったく相違しているものであるから、あらかじめ大浦湾側についての土質・土層についての調査を行うことは十分可能であり、検討すべきであった。

このとおり、沖縄防衛局が、本件埋立承認出願に際し、免許出願時に当該埋立事業の内容・規模・影響等に照らして事業者としてなすべき調査を尽くしたにもかかわらず予期しえなかったとは到底認めえず、これにより工期や工事内容、またその確実性について極めて異質な事業へと変更することが正当とはいえない。

よって、本件変更承認申請について、「正当ノ事由」が認められないとして不承認とした知事の判断は適正である。

2 公水法4条1項1号の「国土利用上適正且合理的」との要件について

公有水面は地域の自然環境、生活環境を形成し、重要な産業基盤ともなる価値を有していることから、その埋立の可否の判断にあたっては、「国土利用上適正且合理的ナルコト」という要件において、埋立てにより生ずる国土利用上の積極的価値と、埋立てによる公有水面の消失という不利益の双方を考慮することになる。

本件承認処分においては、埋立対象区域が多様な生態系を含む貴重な自然環

境を有することや、新たに県内に恒久的な米軍基地を建設することの負担などの不利益にもかかわらず、「普天間飛行場の移設による危険性の除去は喫緊の課題」であることから要件適合との判断がなされた。

しかし、前述のとおり、本件変更承認申請においては、当初の工期に基づく短期間での普天間飛行場返還が不可能となったため、埋立てによる積極的価値は損なわれてしまった。他方において、埋立てによって失われる利益についてみると、自然環境及び生活環境等に重大な悪影響を与え、地域振興の深刻な阻害要因となることに何ら変わりなく、沖縄県における長年にわたる過重な基地負担をさらに将来に向かって固定化するものであるから、その不利益の程度は余りに大きい。本件承認処分後も、米軍等による事件事故が繰り返され、沖縄県民も県民投票において辺野古新基地建設反対の意思を明確に示してきているのである。このため、埋立てによってはその不利益を上回る利益が認められないことは明らかとなり、「国土利用上適正且合理的」との要件を充足しえなくなったものである。

3 公水法4条1項2号の災害防止要件について

(1) B-27地点の地盤調査がなされていないこと

災害防止要件の審査において、地盤調査に当たっては、技術基準対象施設の構造、規模及び重要度、並びに当該施設を設置する地点周辺の地盤の性状を適切に考慮しなければならない。

この点、大浦湾側には地盤改良が必要な粘性土や中間土が広く分布しており、特にC-1-1-1護岸のB-27地点付近では粘性土が水面下90mに達している。同地点は、本件工事の実施において最も重要な地点であり、その地盤の安定性を的確に把握する必要がある、そのため力学的試験が実施されなければならないにもかかわらず、これが行われていない。

(2) 調整係数 m の設定が不適切であること

護岸について、地盤の自重によるすべり破壊の生じる危険を防止するために、地盤の安定性能を照査することが求められている。そこで行われている

作用耐力比の計算においては、地盤条件の不確定要素を調整するための係数 m が用いられており、 m が小さいほど危険側に、大きいほど安全側の設定となる。

沖縄防衛局は、港湾基準解説に依拠したとして m を 1.10 と設定して作用耐力比を算出している。しかし、この解説では m を「1.10」と指定しているのではなく「1.10以上」としているのであって、その基準の根拠とされる研究においては、地盤が不均一などの場合には 1.15 以上が適切としており、本件において調整係数を一律に危険側の 1.10 と設定した合理的根拠が示されていない。

- (3) 以上の2点において、「海底地盤又は埋立地の地盤改良等の工事方法の選定等に関して、埋立地をその用途に従って利用するのに適した地盤となるよう災害防止につき十分配慮している」とはいえず、本件変更承認申請が災害防止要件に適合していないとした判断は適正になされたものである。

4 公水法4条1項2号の環境保全要件について

(1) ジュゴンへの影響について

ア 本件埋立事業の実施がジュゴンに及ぼす影響について適切に情報が収集されておらず、適切な予測が行われていない。すなわち、本件変更承認申請では、膨大な本数の水中での杭打ち工事が実施されることになり、これによる水の濁りや水中音などの影響を適切に調査、予測、評価することが求められる一方で、本件承認処分以降に施工区域付近にてジュゴンが生息しているとみられる情報が確認されるなどジュゴンの生息状況に変化が見られていることをふまえる必要がある。ところが、本件変更承認申請においては、これらの新たな事情が適切に考慮されていない。

イ 本件埋立事業の実施により生じうる環境への影響を回避または低減するために採り得る措置が的確に検討されておらず、措置を講じた場合の効果が適切に評価されていない。すなわち、前述のような状況の変化に対応して、水中音の評価基準を適切に設定したり、水中音を継続的に調査

するなど、工事によるジュゴンへの影響を適切に評価してその影響を回避低減する措置が適切に検討されていない。

(2) 地盤改良に伴う盛り上がり箇所について

SCP 工法を実施すると施工箇所周辺の地盤が盛り上がるが、東側護岸付近で盛り上がる箇所は 1.8ha に及び、水深が深くなる斜面部に位置している。大浦湾周辺の海域は多様な生態系が狭い水域に組み合わさっており、5,334 種以上もの生物が生息している特異な環境であることから、これらの海底地形の改変範囲における生物の生息状況の調査と予測、評価について、地盤の盛り上がりが環境に及ぼす影響について適切に情報が収集されるべきであるところ、これがなされていない。

(3) 知事は、以上の諸点から本件変更承認申請は環境保全要件に適合しないと判断したのであり、これに裁量の逸脱濫用はない。

5 埋め立ての必要性について

公水法は、知事の権限行使について幅広い裁量を与えており、4 条 1 項の免許等の要件の判断にあたっては、埋立の必要性、埋立による国土利用上の効用、埋立により失われる国土利用上の効用等を総合考慮することが不可欠であるとしており、変更承認申請の審査においても同様である。

そして、本件変更申請が埋立の必要性の要件も満たしていないことは、「国土利用上適正且合理的」との要件の検討にあたって述べたとおりである。

6 以上のとおり、本件変更承認申請に対して承認の要件を充足していないとして不承認処分をなした知事の判断には裁量の逸脱濫用はない。したがって、この処分を違法かつ不当として取り消した国交大臣による本件裁決は違法であるから取り消されるべきである。

第 3 本件裁決には重大かつ明白な瑕疵があること

1 本件裁決が権限を濫用したものであること

本件裁決は、国の機関である沖縄防衛局が行政不服審査請求を行い、同じく

国の機関である国交大臣が裁決したものである。一般論として法制度上はかかる事態もありえなくはないが、辺野古新基地建設事業においては、特異な経過をたどっている。本件埋立事業自体、普天間飛行場閉鎖のために辺野古移設を「唯一の解決策」とした閣議決定に基づくものであり、国交大臣も、内閣の一員として本件埋立事業を推進する立場にあることにもとづき、まず最初に H27 職権取消処分するとき、閣議了解という政治的な理由によって審査庁としての行政不服審査手続の審理を停止させた事実がある。また、国交大臣は、知事の 2 回にわたる職権取消処分に対して執行停止決定をなした際には、沖縄防衛局がその「固有の資格」に基づいて処分を受けた者ではないとの前提に立ちつつも、「普天間飛行場周辺に居住する住民等が被る航空機による事故等の危険性の除去や騒音等の被害の防止を早期に実現することが困難となるほか、日米間の信頼関係や同盟関係等にも悪影響を及ぼしかねないという外交・防衛上の不利益が生ずる」と、閣議了解で確認されている公益を理由とした。さらには、本件承認処分をめぐっては、これが都道府県知事による法定受託事務に関する個別の処分であるにもかかわらず、処分の相手方等による不服申立手続によらず所管大臣として地自法に基づく是正の指示などを繰り返すという異常な手段を繰り返してきている。これら国交大臣の行為は、行審法及び地自法の趣旨に反して、法定受託事務を行う都道府県知事を下級庁の地位に貶めるものである。本件裁決は、国交大臣が中立的判断者たる審査庁の立場を放棄してなした権限濫用であり、違法無効というほかない。

2 国交大臣が利害関係を有し審査庁たりえないこと

地自法 255 条の 2 第 1 項 1 号が、法定受託事務に関する都道府県知事の処分についての審査請求を法令所管大臣が担当することとした趣旨は、あくまでも公正な第三者として私人の権利利益の救済を図るためであった。

しかし、本件において国交大臣は、前述のとおり、内閣の一員として本件埋立事業を推し進める立場で沖縄防衛局と利害を同一にし、一体となってその権限本件埋立事業を推進してきた。よって、国交大臣は、地自法 255 条の 2 の趣

旨に照らせば審査庁たりえないにもかかわらず裁決をなしたのであって、本件裁決は無効である。

3 「固有の資格」において受けた処分であり審査請求が不適法であること

令和2年最高裁判決は、公水法に基づいて国の機関が受ける埋立承認処分につき、「固有の資格」に基づくものではなく、国の機関も行政不服審査請求をなしうると判断した。これは、埋立てにかかる免許・承認後の規律を免許・承認段階の規律から切り離し、免許と承認の要件や手続の規律の同一性のみに着目したことによる。

そうであれば、この判断は、承認処分後の変更承認申請の段階に射程が及ぶものではない。すなわち、埋立免許・承認後は、国は本来的に公有水面の支配管理権を有していることから自律的に埋立てを施工することができ、竣功期間に制限はなく、都道府県知事の監督も受けないのであり、私人と異なる規律の法効果が生じているのである。この段階に至っては、国の機関が変更承認を受ける場合に私人の場合と手続き及び要件に差異があり、特別な立場、いわゆる「固有の資格」において本件変更不承認処分の名宛人になったものである。

よって、本件裁決は不服申立適格のない者による申立を受けてなされたものであるから無効というべきである。

第4 本訴訟の提起が適法であること

1 「法律上の争訟」に該当すること

法律上の争訟とは、「当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争であつて、且つそれが法律の適用によつて終局的に解決し得べきものであること」とされている。本件変更不承認処分により、沖縄県と沖縄防衛局との間に法律関係が形成されており、本件取消裁決という国の関与により、本件変更不承認処分の効力が消滅するか否かについて争いがあるのであるから、沖縄県と国との間に、具体的な法律関係についての紛争が存することは明らかである。そして、この紛争は、裁判所が法令を適用して本件取消裁決の効力に

ついて判断を示すことにより解決が可能であるから、本訴訟は「法律上の争訟」の定式に該当する。

地方公共団体が原告となった宝塚パチンコ事件で法律上の争訟性が否定された平成 14 年最高裁判決は、「『国又は地方公共団体が専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟』は不適法」という判断をなしたにとどまり、本件はその射程外である。

また、法律上の争訟概念を国民の裁判を受ける権利の救済範囲と同一にとらえる見解もあるが、これは行政主体が財産権の主体として提訴する訴訟や刑事訴訟などの説明ができず、提訴者によって法律上の争訟概念が相対化されるなど、理論的に誤っている。

2 原告適格が認められること

取消訴訟の原告適格については、私人についてのみ認められるものではなく、沖縄県は本件裁決の準名宛て人でその法効果が及んでいること、また、その自治権が侵害されていることから当然に認められる。

3 本訴が内部関係であるとして不適法とはされないこと

(1) 自治権に基づき本訴訟が認められること

憲法は、92 条により地方公共団体に「地方自治の本旨」、すなわち団体自治と住民自治を保障し、94 条によりその行政執行の権限を直接に保障している。公水法に基づく都道府県知事の埋立て免許・承認にかかる事務は都道府県の事務（法定受託事務）であってその執行は憲法によって保障されているものであり、国によるその侵害の排除の必要がある場合には具体的権利義務に関する訴訟として出訴が可能とされなければならない。

(2) 最高裁昭和 49 年判決と事案が異なること

この点、大阪市が大阪府国民健康保険審査会による裁決を争った最高裁昭和 49 年判決は、大阪市の出訴資格を否定した。しかし、同判決は地方公共団体の出訴資格を一般的に否定したのではなく、国民健康保険事業が国の社会保障制度の一環をなすもので全国一律斉一に実施すべく国が市町村等に

委任をなしているものであって、法律上都道府県に設置される審査会と市町村との関係を上級行政庁と下級行政庁と同様の関係に立つものとしていたことを理由としたものである。

しかし、公水法に基づく都道府県知事の事務は、現在においては都道府県の事務となっていること、また公有水面埋立免許・承認にかかる権限は、適正で合理的な国土利用のため、都道府県知事にさまざまな国土利用法制、海岸管理法制、産業法制、環境保全法制などによって与えられている権限の一環であり、そのために地域の実情に応じた総合的な判断が求められるものである。したがって、国が公水法における免許・承認処分の判断につき全国一律斉一に実施する要請は存せず、国の関与について都道府県知事が自治権に基づいて抗告訴訟を提起することは可能というべきである。

4 関与取消訴訟の法定が抗告訴訟を排除するものではないこと

現在、地自法 251 条の 5 による国の関与取消訴訟が法定されているところ、なお地方公共団が国に対して抗告訴訟をもって争うことは否定されていないというべきである。関与取消訴訟は簡易迅速な救済制度を法定したものであって、同制度立法段階でも抗告訴訟の提訴の可否については中立的であったのであり、抗告訴訟の提起を排除する趣旨で制定されたものではない。

5 本訴提起後最高裁令和 4 年 1 2 月 8 日判決がなされ、被告は同判決を根拠に本訴が不適法との答弁をなしているところ、本訴訟の提起が適法であることについては、さらに追って主張する。

裁判所におかれては、憲法で保障された地方公共団体による自治権の保障の否定につながる本件裁決について、その本質を見極め、地方公共団体の判断を尊重する判断をなされるよう真摯な審理を求めるものである。

以上