

令和4年（行ウ）第22号 変更不承認処分の取消裁決の取消請求事件

原告 沖縄県

被告 国

弁 論 要 旨

令和5年4月26日

那覇地方裁判所民事第1部合議A係 御中

原告訴訟代理人

弁護士 仲 西 孝 浩

第2回口頭弁論期日における原告第1準備書面に係る原告訴訟代理人弁護士仲西孝浩の弁論の要旨は、以下のとおりである。

1 はじめに

令和4年最高裁判決は、地自法及び行審法を仕組み解釈し、裁決の取消訴訟を原処分庁が所属する行政主体が提起することを認めない趣旨と判断しており、被告は、同判決を援用して、本件においても取消訴訟が不適法である旨主張している。

そのため、原告は、本書面において、被告が援用する令和4年最高裁判決の判断の誤り、射程について主張する。

具体的には、令和4年最高裁判決は、地自法及び行審法を地方自治の本旨と憲法適合的に解釈していない点、法律上の争訟について行政が終審となることを認めてしまっている点に誤りがあることを述べ、また本件は射程外と考えるべきことについて述べる。

2 令和4年最高裁判決が地方自治の本旨と憲法適合的な解釈を行っていない点について

憲法92条は「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」と規定している。

ここでいう「地方自治の本旨」は、伝統的に住民自治と団体自治を指すと解されており、規定の法的性質としては、いわゆる制度的保障と考えられている。

制度的保障とは、国の法律をもってしても侵すことのできない地方自治制度の本質的内容ないし核心的部分を意味している。

地自法2条12項前段は「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにならなければならない。」と定めている。

これらの条項でいう「地方自治の本旨」は、憲法 92 条の定める「地方自治の本旨」と同内容であり、ここでいう「地方公共団体に関する法令の規定」は、地自法の規定のみならず、地方公共団体に係わる規定を指している。

したがって、地自法 255 条の 2 に基づく審査請求に対する抗告訴訟の適否について行審法、地自法を解釈するにあたっては、憲法 92 条との適格的な解釈が義務付けられている。

また、憲法 94 条の定める行政執行権は憲法 94 条により保障されたもので、憲法 65 条の定める内閣の行政権の下にはない。

そのため、立法府が地方公共団体の事務として割り振った事務については、憲法 94 条の行政執行権に属し、内閣の行政権の下にないため、国の行政権が地方公共団体の判断を覆す関与については法定されなければならず、関与の適法性が法治主義から担保されることが要請される。

ところが、地方公共団体の判断を国の行政権が覆し、地方公共団体に司法機関の判断を仰ぐ機会を与えない、つまり、関与の適法性が担保されないという事態は、地方公共団体の行政執行権を、その限りで内閣の行政権の下に置くことと同義であるため、憲法 92 条の地方自治の本旨、特に団体自治に正面から抵触する。

したがって、行審法、地自法を解釈するにあたって、地方自治の本旨に正面から抵触するような解釈が許容されるような憲法上の根拠の有無が問題となる。

これについて、令和 4 年最高裁判決は、そもそも憲法との関係について明示的に解釈を行っておらず、憲法適合的解釈をした上での判断を示したのではないが、それを脇に置いても、同判決が行審法、地自法の

仕組み解釈として挙げている理由は明らかに不十分である。

令和4年最高裁判決は、行審法、地自法とも、裁決を原処分庁が所属する行政主体が提起できないことについて明文の規定は置かれていないにもかかわらず、法定受託事務について判断の全国的な統一を図る必要と、審査請求人たる私人の簡易迅速な救済の必要を理由として、地自法245条3号括弧書きが関与から裁決等を除外した趣旨を抗告訴訟にも拡張的に及ぼした。

しかし、地方分権改革は地方公共団体と国の関係を対等・独立の協力関係に置くことを目的として、機関委任事務を廃止して法定受託事務についても地方公共団体の事務であることを明確化し、関与の法定、司法による適法性の担保等を定め、地方自治の本旨との適合的解釈の必要性について明文化したのであって、地自法245条3号括弧書きの趣旨を明文を超えて及ぼすこと自体、地方分権改革の趣旨に反する。

法定受託事務であっても地方公共団体の事務として憲法94条の行政執行権として保障され、憲法65条の内閣の行政権の下にないことは自治事務と同様であり、法定受託事務に対する関与についても法定され、司法による適法性担保が要求されている以上、判断の全国的統一を図る必要性は、地方公共団体が裁決を抗告訴訟で争うことができないという解釈を支える憲法上の理由とはなりえない。

私人の簡易迅速な救済の必要についても、行審法による救済は、そもそも裁判を受ける権利の保障としての制度ではなく、いわば行政によるサービスとしての救済に過ぎないし、現行行審法においては原則として最上級行政庁が審査庁となっており、同一行政主体による判断のやり直しの限度での救済でも、公平性に問題はないものと考えられているのだ

から、そもそも地自法 255 条の 2 の立法事実すら現時点では疑わしい。

そして、仮に地方公共団体による抗告訴訟の提起が許容されても、私人の実体的な権利自体を変動させるものではなく、抗告訴訟における国による主張・立証も期待できるし、執行停止がされなければ裁決の効力が直ちに停止されるわけでもないのだから、私人に生じる負担は専ら手続的負担、それも軽微な負担にとどまる。

このような私人の利益は、憲法上の価値である地方自治の本旨の対立利益として、地方自治の本旨に正面から抵触する解釈を許容するだけの憲法上の理由としては到底なり得ない。

ましてや、本件では私人ではなく国自身が事業者なのだから、第三者たる審査庁による公平な判断に対する期待を保護すること自体不当である。

令和 4 年最高裁判決が行審法、地自法の仕組み解釈として挙げた理由は、行審法、地自法を地方自治の本旨に適合的に解釈した場合に、同一の結論が維持できるだけの理由とはなっておらず、令和 4 年最高裁判決の判断は、憲法適合的解釈をした場合の結論としては誤っていると言わなければならない。

3 法律上の争訟について

また、令和 4 年最高裁判決は、行審法、地自法に原処分庁が所属する行政主体による抗告訴訟の提起を認める規定がない、ということの一つの考慮要素として、上記の仕組み解釈を行っているところ、法律上の争訟性が肯定されることは前提としていると解さざるを得ない。

しかし、そうであれば、行政が終審としての裁判を行うことを禁ずる憲法 76 条 2 項との関係でも疑義があり、この点でも令和 4 年最高裁判決

の判断は誤りである。

4 令和4年最高裁判決の射程について

以上のとおり、令和4年最高裁判決は憲法との関係を考慮せずに判断されており、極めて問題が大きいため、その射程は極力制限的に解されるべきである。

令和4年最高裁判決の事案は埋立承認処分の取消処分という不利益処分に対するものであり、本件は変更不承認処分という申請拒否処分に対するものであるところ、両者では原処分庁が所属する行政主体に裁判に対する抗告訴訟を提起することを許容した場合の法定安定性への影響が異なるから、本件に令和4年最高裁判決の射程は及ばないと解すべきである。

5 結語

もとより、憲法が住民自治、団体自治を立法に対する制約としても課し、地方議会議員、地方公共団体の長を住民による直接選挙によるものとして異なる民主的正統性を持たせ、地方公共団体の行政執行権を憲法が直接保障し、内閣の行政権の下にないことを明確にし、二重の統治構造を要請したのは、地域住民の基本的人権の保障のためである。

公水法が都道府県知事に埋立免許・承認処分権限を与え、法定受託事務として割り振られているのは、造成された埋立地の利用は、概ね一地方の利害関係につながるものであるからで、住民の福祉を増進すべき地方公共団体の長が、国土利用上の適正を図り、環境を保全し、災害を防止する判断をするのに適切な立場にあるからである。

国が行政権限りで地方公共団体の判断を覆すことを認め、その適法性が司法により担保されないとすれば、究極的には少数派である地方の住

民の基本的人権の保障を損なうこととなってしまう。

沖縄戦終結後の米軍統治時代、現在に至る米軍基地の過重負担、辺野古について民意が反対をしても一向に政治的に顧みられない事態を振り返れば、特に沖縄において、地方自治の保障が地域住民の福祉に直結していることは容易に理解できる。

裁判所におかれては、何のために憲法が地方自治に一章を割き、地自法が憲法適合的解釈を要求し、また法定受託事務を地方公共団体の事務として割り振り、公水法が都道府県知事に国が行う埋立事業についても承認権限を与えたのかを、改めて考えた上で、判断をしていただきたい。

以 上