

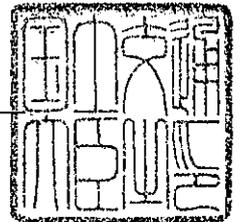
再々答弁書

平成28年5月17日

沖縄県知事（審査申出人）が平成28年3月23日に貴委員会に対して行った
審査申出について、再々答弁書を提出する。

国地方係争処理委員会 御中

相手方 国土交通大臣 石井 啓



1	はじめに	2
2	「著しく適正を欠き，かつ，明らかに公益を害している」こと	2
	(1) 地方自治法245条の7の意義	2
	(2) 本件取消処分は，著しく適正を欠くこと	4
	(3) 本件取消処分を放置することが，明らかに公益を害すること	9
3	まとめ	12

1 はじめに

相手方（国土交通大臣）が平成28年5月9日に貴委員会に対して提出した同日付けの「平成28年5月2日付け国地方係争処理委員会からのご質問について（回答）」（以下「5月9日付け回答書」という。）の第2（4ページないし110ページ）で述べたとおり、本件承認処分には違法又は不当の瑕疵はなく、また、本件取消処分は制限されるにもかかわらず取り消され、さらに裁量権の範囲を逸脱・濫用するものであるから是正の指示は適法である。加えて、以下で述べるとおり、「法定受託事務の処理が・・・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」（地方自治法245条の7第1項）にも該当するから、いづれにしても是正の指示は適法である。

2 「著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害している」こと

地方自治法245条の7第1項は、「各大臣は、その所管する法律又はこれに基づく政令に係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」と認めるとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害しているときは、当該都道府県に対し、当該法定受託事務の処理について違反の是正又は改善のため講ずべき措置に関し、必要な指示をすることができる。」と規定している。

同条の「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」がいかなる内容であるかについて検討した上で、本件取消処分が著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していることについて論述する。

(1) 地方自治法245条の7の意義

法定受託事務の処理に関する是正の指示（地方自治法245条の7）は、自治事務の処理に関する是正の要求の規定（同法245条の5）と並び、地方公共団体の違法な事務処理等に対して国又は都道府県が行うことができる関与の規定である。

国の関与について検討するに当たっては、国と地方公共団体との役割分担の観点からみる必要がある。

この点、地方自治法1条の2が、第1項において「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」と規定しているのに対し、同条第2項は、「国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担する」と規定しており、地方公共団体においては「地域における行政」を担当すること、国においては「国際社会における国家としての存立にかかわる事務」等を担当するという役割分担の原則が定められている。

このように、「地域における行政」は、地方公共団体の本来の役割に係るものであるから、地方自治法においては、そのような地域における行政において違法な事務処理等があったとしても、まずは、地方公共団体自らの機関あるいは住民の意思の反映によって自主的に是正されるべきことを予定しており、多くの場合、そのような自律的な作用により問題の解決が図られると考えられる。しかし、そのような形での是正がされず、当該地方公共団体の行財政の運営が混乱し、停滞して著しい支障が生じる例外的な場合には、やはり、これを放置しておくことができず、国等が何らかの形で関与し、適正な行財政運営を維持するための実効性のある措置を講ずる必要がある。そこで、設けられたのが関与の規定である。

また、地方自治法では、第一号法定受託事務は、「法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めたもの」（2

条9項1号)をいい、法定受託事務は「国が本来果たすべき役割に関する事務」であるとされていることは、是正の指示の要件の解釈に当たり前提とすべきである。

(2) 本件取消処分は、著しく適正を欠くこと

ア 「著しく適正を欠き」とは、是正の指示の対象となった地方公共団体の法定受託事務の事務処理が当該事務の趣旨・目的に反したり、その乖離が甚だしいなど、事務の処理がその本来の趣旨・目的に照らして著しく合理性を欠くことをいうものと解される。

これは、国と地方公共団体は、上下の関係に立つものではなく、独立的・並列的な関係にあり、国の関与は、地方自治の原則に対する例外的な介入の場面であるから、行政部内における自己統制として是正が可能とされる「不当」では足りず、より高度の不当性を要求したものである。

そして、当該事務の根拠が法令に基づく場合にあっては、事務の趣旨・目的は、根拠法令の解釈から導かれることになる。

イ 本件で問題となっている事務は、埋立承認の取消しという事務である。審査申出人の主張によれば、審査申出人（現知事）は、前知事が本件承認処分を行った時点において、自ら独自に判断した結果、法4条1項1号、同項2号の各要件を充足しないと判断し、前知事の本件承認処分を取り消したというのであるから（判断代置）、本件取消処分という事務の趣旨・目的は、法42条3項で準用される法2条の趣旨・目的及び行政行為の取消しの趣旨・目的の双方から検討されるべきである。

ウ 法に基づく免許（承認）の趣旨・目的は、自然公物である公有水面を埋め立て、これを利用することが、国民共通の財産である公有水面を廃止し、私的所有権の対象たる陸地とするという特質を有するとともに、自然環境等を大きく変容させることに鑑み、埋立てが及ぼす自然環境等への影響にも十分配慮することを前提に、国民経済の向上の観点から真に必要な埋立てを許容

することとし、もって、我が国の国土の適正かつ合理的な利用を確保するということがある。

したがって、法は、自然環境の保全等について十分な考慮を行うこと等を前提として、国民経済の向上の観点から真に必要な埋立てを許容することによって、国土の適正かつ合理的な利用を確保することを要請しているものと考えられる。

かかる趣旨・目的からすると、免許（承認）を取り消すに当たっては、都道府県知事は、自然環境の保全等について考慮するとともに、当該埋立てが実現しようとする目的の公益性や必要性について十分考慮すべきである。したがって、特定の公益を実現するために埋立てを行うことが真に必要なにもかかわらず、その点についての考慮を欠くなどして、免許（承認）を取り消した場合には、その事務処理が法の趣旨・目的に照らし、著しく合理性を欠くというべきである。

エ 他方で、行政行為を取り消すことの趣旨・目的は、違法又は不当の瑕疵がある行政処分について、法適合性の回復又は合目的性の確保の要請と法的安定性ないし信頼保護の要請との比較衡量の下で、適正な是正を図ることにあると考えられる。

すなわち、行政行為に違法又は不当の瑕疵がある場合、当該行政行為に係る法適合性の回復又は合目的性の確保の要請がある一方で、既になされた行政行為に基づいて形成された事実上・法律上の利益等を保護しなければならないという法的安定性ないし信頼保護の要請も存在するのであるから、取消処分を行うに際しては、この2つの観点から比較衡量が要請されていると解されるのである。したがって、行政行為に違法又は不当の瑕疵があることのみを理由として、即座にこれを取り消すことは、取消しの趣旨・目的と大きく乖離し、著しく合理性を欠くというべきである。

オ(ア) これを本件についてみると、従前から述べるように、本件埋立事業は、

普天間飛行場の全面返還のための代替施設を建設するために行われるものである。普天間飛行場の危険性を直ちに除去しつつ、我が国の防衛、安全保障の質を落とさないためには、辺野古沿岸域に代替施設を建設することが唯一の選択肢であることは、5月9日付け回答書の第2の1(1)イ(6ページないし35ページ)で述べたとおりである。このように本件埋立事業は、まさに国家的観点から計画された、しかも国の防衛や安全といった国家存立の根本に関わる極めてハイレベルな政策に基づく事業であり、国民全体の利益を守るために真に必要な事業である。

しかも、本件埋立事業によってもたらされる公益は、以下に述べるように多岐にわたり、そのいずれもが社会全体として、高い保護の必要性を有する。

- a 普天間飛行場の周辺地域には、住宅や学校、病院等が密集しており、本件埋立事業の実現により、その周辺住民等の生命・身体及び財産に対する具体的な危険性が除去されることで、国民の生命・身体及び財産の安全を確保するという公益がもたらされる。
- b 5月9日付け回答書の第2の1(1)イ(ア)(6ページないし18ページ)で述べたとおり、普天間飛行場の代替施設を辺野古沿岸域に設置すれば、我が国の安全保障上の抑止力の重要な一部を担っている在沖米軍海兵隊の機能は、現状と同程度に維持できる。その結果として、日米安全保障条約に基づき、我が国の抑止力を維持する利益、潜在的紛争地域における危機発生時の対応能力を維持するという利益、尖閣諸島を含む南西諸島の防衛を十分たらしめる利益、シーレーンを防衛する利益といった、沖縄県民を含む国民の生命・身体及び財産の安全を確保できるという多大な公益がもたらされる。
- c 次に、本件埋立事業は、5月9日付け回答書の第2の1(1)イ(イ)(18ページないし33ページ)で述べたとおり、平成8年の橋本・モンデ

ール合意及びこれに続くSACO最終報告の内容、その後の日米間において、実に約17年間にわたり積み重ねられた数々の合意内容を実現するものである。約束を実行することは国家間の信頼の基礎であって、これを違えることは、国際社会における我が国の信頼を毀損し、我が国の外交上の国益を害する。当該合意の内容を実現する手段が本件埋立事業の実施であり、これにより、我が国の安全保障上の最重要な同盟国である米国との信頼関係が維持されるという我が国の外交上・安全保障上の公益をもたらすものである。

d 次に、普天間飛行場の全面返還は、5月9日付け回答書の第2の1(1)オ(エ)(39ページ及び40ページ)で述べたとおり、SACO最終報告に示された米軍施設及び区域に係る一連の負担軽減策の原点たる意義を有している。本件埋立事業の実施ひいては普天間飛行場の全面返還を実現することによって、沖縄の負担軽減を実現させることができるという面においても、大きな公益をもたらす。

e さらに、普天間飛行場の返還に伴う派生的な利益として、その跡地利用による経済的利益は、返還前に比して、宜野湾市が受ける直接経済効果だけで年間3,700億円以上と莫大なものであり、これらは付近住民に広く還元されるとともに宜野湾市の経済発展を促し、ひいては沖縄県全体の発展につながり、最終的には我が国の発展、国民の所得の増大といった国益につながるのである。

その一方で、本件埋立事業によってもたらされる自然環境及び生活環境への影響については、国は、評価法等が定める環境影響評価の手続を履践し、その中で提出された沖縄県知事等からの環境保全の見地からの意見を踏まえるとともに、環境専門家の知見を取り入れた上で環境保全措置を検討しており、その内容は、同種同規模の埋立事業における環境保全措置と遜色がない上、沖縄県内部で適切な審査が行われた結果、県内部の審査基

準に適すると認められているのであり、環境に対する負荷をできる限り回避又は軽減するための措置を講じており、環境保全に十分な配慮をしている。しかるに、審査申出人は、技術的に研究が進んでおらず実行が困難な環境保全対策を求めるなど過大な要求をした上で、本件埋立事業に係る環境保全措置が不十分であるとして第2号要件に適合しないとしており、自然環境や生活環境への影響等を過大に考慮して、本件取消処分を行ったといえる。

このように、本件取消処分は、特定の公益を実現するために埋立てを行うことが真に必要なにもかかわらず、その必要性や公益性について重視することなく、その弊害のみを過度に重視して行われたものであり、法の趣旨や目的に照らして、著しく合理性を欠く。

(イ) 次に、行政行為の取消しは、違法又は不当の瑕疵による是正の必要性和法的安定性又は信頼保護との調和の下に行われるべきところ、国は、本件承認処分によって埋立てをなし得る法的地位を獲得し、しかも、かかる地位に関して、以下に述べるような事実上・法律上の状態が生じており、かかる事実上ないし法律上の状態を保護する必要性は高い。

a まず、本件承認処分から本件取消処分までの約1年10か月間に、日米間において、5月9日付け回答書の第2の3(2)イ(イ) (97ページ及び98ページ) で述べたとおり、辺野古沿岸域の本件埋立事業に関し、普天間飛行場の返還及び辺野古沿岸域への移設についての再確認が何度も行われ、平成27会計年度の国防授權法において在沖縄米海兵隊4,000人のグアム移転の予算の執行凍結を解除するなどの様々な事実関係が構築され、米国からの信頼が増しているのであって、かかる米国の信頼という事実上の状態は保護されるべきである。

b さらに、本件取消処分が認められると、本件埋立事業が頓挫することになり、5月9日付け回答書の第2の3(2)エ (104ページないし10

6 ページ) で述べたとおり、これまでに国が民間事業者等との間での請負契約の締結や漁業権消滅の補償金の支払を行っているところ、そのように積み重ねられてきた多数の事実関係及び法律関係が崩れ、同事業に費やされた上記経費や諸資材、諸機材等が無駄になるほか、契約解除に伴う相当金額の損害賠償金が必須となる上、平成27年度に計上した約1,736億円の予算のうち契約済額の一部(金額未確定)も無駄になるおそれがある。このような民間事業者等の法律上の状態を保護する必要性は高い。

しかるに、審査申出人は、このような事実上ないし法律上の状態を保護する必要性が高いにもかかわらず、国は私人ではないという形式論に基づいて、行政処分の主体としてではなく、私人と同じく行政処分の相手方の立場に立ったとしても全く保護に値しないと主張していることからすると、本件取消処分における判断の方法は、行政処分の取消しの趣旨や目的を大きく逸脱して、著しく合理性を欠く。

(ウ) 以上のとおり、本件取消処分は、行政行為の取消しという事務の本来の趣旨や目的に照らして、著しく合理性を欠くものであるから、「著しく適正を欠く」ものである。

(3) 本件取消処分を放置することが、明らかに公益を害すること

ア 「明らかに公益を害している」とは、「著しく適正を欠いた」事務処理をそのまま放置することが法秩序全体からみて容認できない場合をいうものと解される。地方公共団体の事務の処理が法令の規定に違反すること、すなわち違法である場合は、それ自体として、公益を害することが明らかであるところ、違法とは認められない場合であっても、不当の程度が甚だしく、これを放置することが地方自治法を含めた国法秩序全体から見て容認できないときには、「明らかに公益を害している」と解するのが相当である。

イ 法2条1項(法42条3項で準用される場合を含む。)に基づく免許(承認)

は、第一号法定受託事務に属する。平成11年に改正された地方自治法において、免許（承認）の事務が法定受託事務に位置づけられたのは、同事務が国の所有する公有水面の公用の廃止及び新たな国土（陸地）の創出を伴うものであることから、国家の統治の基本に密接な関連を有する事務に該当するとされたことによる（地方分権推進委員会第2次勧告別表1）。

すなわち、免許（承認）が法定受託事務として都道府県知事の事務とされたのは、公有水面は国の所有に属するものであるものの、その埋立てがもたらす環境保全や防災に関する影響等を考慮することについては、当該埋立区域の実情をよく知る都道府県知事にその許否の判断を委ねることが、公有水面の管理上合理的であると考えられたことによる。

このように、法2条1項に基づく埋立ての免許（承認）に関する事務は、その判断権を当該埋立区域を管轄する都道府県知事に委ねているとしても、それが国の所有する公有水面の公用の廃止及び新たな国土（陸地）の創出を伴うものである以上、国としてその適正な処理を特に確保する必要がある、とりわけ、本件のように、埋立てに関する事業が国家的な事業である場合には、不適正な処理をそのまま放置することは、当該事務を第一号法定受託事務とした法及び地方自治法の趣旨をも没却するものであり、法秩序全体からみて容認できない事態といわなければならない。

ウ これを本件についてみると、まず、前記のとおり本件埋立事業は普天間飛行場の危険性除去という国家的事業であり、この事業を実現することにより国民の生命・身体及び財産への危険性を可能な限り除去していくこと、これはいうまでもなく国に課せられた最重要かつ基本たる責務であり、これを実現させることは最重要の国益であって、本件取消処分によりこれが妨げられる不利益は計り知れず、これを放置することが国法秩序全体から見ても容認できないことから、明らかに公益を害する。

次に、5月9日付け回答書の第2の1(1)イ(イ)（18ページないし33ペ

ージ) で述べたとおり、我が国は、普天間飛行場の移転先としてキャンプ・シュワブ辺野古崎地区及びこれに隣接する水域に代替施設を整備することを約束しているのである。我が国と米国は、基本的価値及び戦略的利益を共有する同盟国である。日米安全保障体制を中核とする日米同盟は日本外交及び我が国の安全保障の基軸であり、日本のみならずアジア太平洋地域の平和と安定・繁栄のための礎としても有効に機能してきた。このような強固な日米関係は、戦後70年を経て形成された日米両国の信頼関係によって成り立つのであり、この信頼関係とは、お互いに理解し合いながら、約束したことは実行していく、発した言葉は必ず実行していくために全力を尽くしていくという姿勢により成り立つものである(乙第134号証)。要するに、外交においては、信頼関係を構築し、それを保持し続けなければならないのであって、「約束したことを実行していく」姿勢が失われれば、長年築き上げた信頼関係に亀裂が生じることになる。これは我が国に対して外交上・安全保障上の不利益のみならず、同盟国である米国にとっても外交上・安全保障上の不利益をもたらすものである。

そうすると、本件取消処分は、我が国の外交ないし安全保障にとって、過去、現在及び将来にわたり極めて重要な意味を持つ日米両国間の信頼関係に大きな亀裂を生じさせ、これを崩壊させかねないものであり、我が国の外交上、安全保障上の重要な国益を明らかに害し、重大な不利益をもたらす。さらに、ことは米国との関係にのみとどまるものではない。国家間の約束事を実現できないなどということになれば、今後の諸外国との外交関係の基礎となるべき国際社会からの我が国に対する信頼が低下するのであって、これを放置することが国法秩序全体からみても容認できないから、公益を明らかに害する。

エ 以上のとおり、本件取消処分は、本件埋立事業が真に必要であるにもかかわらず、その必要性や公益性について重視せず、弊害を過度に重視して行わ

れ、また、法的安定性や信頼保護についても軽視しており、著しく適正を欠くものであり、かつ、国民の生命・身体等の危険性を除去することの実現を妨げ、我が国の外交や防衛上の国益に不利益を与えるものであって、これを放置することが国法秩序全体から見ても容認できないから、明らかに公益を害する。

3 まとめ

よって、本件取消処分が「法定受託事務の処理が著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき」にも該当するといえるから、是正の指示は適法である。

以上