

国地委第 24 号
令和 2 年 6 月 19 日

沖 縄 県 知 事
玉 城 康 裕 殿

国地方係争処理委員会
委員長 富 越 和 厚

令和 2 年 2 月 28 日付けで農林水産大臣がした地方自治法
第 245 条の 7 第 1 項に基づく是正の指示に係る審査の申
出について（通知）

国地方係争処理委員会は、令和 2 年 2 月 28 日付けで農林水産大臣がした地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 245 条の 7 第 1 項に基づく是正の指示に係る審査の申出について、同法第 250 条の 14 第 2 項の規定に基づき、別添のとおり通知する。

国地委第24号
令和2年6月19日

農 林 水 産 大 臣
江 藤 拓 殿

国地方係争処理委員会
委員長 富 越 和 厚

令和2年2月28日付けで農林水産大臣がした地方自治法
第245条の7第1項に基づく是正の指示に係る審査の申
出について（通知）

国地方係争処理委員会は、令和2年2月28日付けで農林水産大臣がした地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の7第1項に基づく是正の指示に係る審査の申出について、同法第250条の14第2項の規定に基づき、別添のとおり通知する。

第1 審査の申出の趣旨

相手方農林水産大臣が沖縄県知事に対して令和2年2月28日付け農林水産省指令元水漁第1564号をもって行った地方自治法第245条の7第1項に基づく是正の指示について、相手方農林水産大臣はこれを取り消すべきである、との勧告を求める。

第2 事案の概要

1 本件審査申出の概要

- (1) 沖縄防衛局長は、審査申出人である沖縄県知事（以下「審査申出人」という。）に対し、平成31年4月26日付け及び令和元年7月22日付けで、沖縄県漁業調整規則（昭和47年規則第143号）第41条第1項に基づき、サンゴ類の特別採捕許可を申請していたところ（以下、それぞれ「本件申請1」、「本件申請2」といい、両申請を合わせて「本件各申請」という。）、審査申出人は、沖縄県が定める標準処理期間を経過しても本件各申請について処分をしなかった。

これについて、相手方である農林水産大臣（以下「相手方」という。）は、令和2年2月28日付けで、本件各申請について許可処分をしない審査申出人の事務の遂行は漁業法（昭和24年法律第267号）第65条第2項第1号及び水産資源保護法（昭和26年法律第313号）第4条第2項第1号の規定に違反し、地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の7第1項に規定す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、また、著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害するものと認められるとして、同項に基づき、文書到着の日の翌日から起算して7日以内に本件各申請について許可処分をするよう是正の指示をした（農林水産省指令元水漁第1564号。以下「本件是正の指示」という。）。

審査申出人は、これに不服があるとして、同年3月30日付けで、同法第250条の13第1項に基づき、当委員会に対し、相手方は本件是正の指示を取り消すべ

きである、との勧告を求める審査の申出をした（以下「本件審査申出」という。）。

- (2) 当委員会における審査の経緯は別表1のとおりであり、当事者が当委員会に提出した主張書面の一覧は別表2のとおりである。

2 前提事実

- (1) 本件各申請において許可を求めるサンゴ類の特別採捕の内容

本件各申請において、沖縄防衛局長が審査申出人に対し許可を求めるサンゴ類の特別採捕は、いずれも、「普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境影響評価書に基づく環境保全措置を目的とした造礁サンゴ類の移植技術に関する試験研究」を目的とするものであり、本件申請1については、大浦湾側のJ・P・K地区に生息する小型サンゴ類約38,760群体を中干瀬のS1地区に移植するもので、採捕期間を許可の日から11か月間とするものであり、本件申請2については、大浦湾側のI地区に生息する小型サンゴ類約830群体を辺野古崎前面海域のS5地区に移植するもので、採捕期間を許可の日から2か月間とするものである。

- (2) 普天間飛行場代替施設建設事業に係る本件埋立承認

ア 本件埋立承認及びその環境保全措置

沖縄防衛局は、普天間飛行場代替施設建設事業（以下「本件埋立事業」という。）を行う目的で、平成25年3月22日付けで、審査申出人（当時は、仲井眞弘多沖縄県知事）に対し、公有水面埋立法（大正10年法律第57号）第42条第1項に基づき、沖縄県名護市辺野古の地先公有水面の埋立ての承認を出願した。同出願に際して沖縄防衛局が添付図書として提出した環境保全に関し講じる措置を記載した図書（以下「環境保全図書」という。）には、「工事中の濁りがサンゴ類の生息環境に及ぼす影響を低減するため（中略）環境保全措置を講じる」旨が記載されるとともに、「埋立区域内に生息するサンゴ類について、避難措置として適切な場所に移植を行います。サンゴ類の移植は、技術がまだ十分に確立、評価さ

れたものではありませんので、完全な代償措置には至りませんが、これまでに得られた現地調査結果の情報や、沖縄県のサンゴ移植マニュアル等の既往資料の情報を踏まえながら、環境が類似し、同様なサンゴ種が生息するとともに、移植先のサンゴ群生への影響が少ないと予測される場所を選定し（中略）最も適切と考えられる手法による移植を行います。さらにその後の生育状況を、事後調査することとします。また、これらの検討は有識者の指導・助言を踏まえて行う」旨が記載され、本件各申請に係るサンゴ類の移植先（S1地区及びS5地区）をその海域内に含む2か所の海域が「サンゴ類の移植先（案）」として示されていた。また、環境保全図書上、工事中の水の濁りがサンゴ類に及ぼす影響の評価基準をSS（浮遊物質濃度）2mg/L以下とするとされていた。

審査申出人（仲井眞弘多沖縄県知事）は、同年12月27日付けで、沖縄防衛局に対し、上記出願に係る埋立承認をした（以下「本件埋立承認」という。）。本件埋立承認には、工事中の環境保全対策等について、「詳細検討及び対策等の実施にあたっては、各分野の専門家・有識者から構成される環境監視等委員会（仮称）を設置し助言を受けるとともに、特に、外来生物の侵入防止対策、ジュゴン、ウミガメ等海生生物の保護対策の実施について万全を期すこと。」などの留意事項が付された。

イ 本件埋立承認の撤回の経緯

沖縄県知事職務代理者富川盛武沖縄県副知事より事務の委任を受けた謝花喜一郎沖縄県副知事は、平成30年8月31日付けで、「承認処分後の土質調査によって埋立対象区域の海底地盤が想定外の特異な地形・地質であることが判明したこと」などを理由に、本件埋立承認を取り消した（以下「本件撤回処分」という。）。

沖縄防衛局は、本件撤回処分に不服があるとして、同年10月17日、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条及び地方自治法第255条の2に基

づき、国土交通大臣に対し、本件撤回処分を取り消す裁決を求める審査請求をした。国土交通大臣は、同月30日付けで、沖縄防衛局の申立てに基づき本件撤回処分の執行停止決定をし、平成31年4月5日付けで、本件撤回処分を取り消す旨の裁決（以下「本件裁決」という。）をした。

審査申出人（玉城康裕沖縄県知事、以下同じ。）は、本件裁決が同法第250条の7第2項にいう「国の関与」に当たるものであり、これに不服があるとして、同月22日付けで、同法第250条の13第1項に基づき、当委員会に対し、審査の申出をしたが、当委員会は、令和元年6月17日付けで、本件裁決は上記「国の関与」に当たらず当委員会の審査の対象とならないから、上記審査の申出は不適法であるとして、同申出を却下する旨の決定をした。審査申出人は、上記決定に不服があるとして、同年7月17日、同法第251条の5第1項に基づき、本件裁決の取消しを求める訴訟（以下「関与取消訴訟」という。）を提起したが、福岡高等裁判所那覇支部は、同年10月23日、訴えを却下する旨の判決をし、最高裁判所第一小法廷は、令和2年3月26日、受理した上告受理申立て理由について上告を棄却する旨の判決をした。

(3) 環境監視等委員会の設置等

沖縄防衛局は、本件埋立承認の「留意事項」において「環境監視等委員会（仮称）を設置し助言を受ける」こととされたことを踏まえ、平成26年4月11日、「普天間飛行場代替施設建設事業を円滑にかつ適正に行うため、環境保全措置及び事後調査等に関する検討内容の合理性・客観性を確保するため、科学的・専門的助言を行うこと」を目的とする、サンゴ類の研究に従事する研究者等を含む学識経験者からなる委員で構成される普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境監視等委員会（以下「環境監視等委員会」という。）を設置した。

環境監視等委員会においては、サンゴ類の選定方法、移植先の選定方法、移植方

法、事後調査の実施方法等について、事務局である沖縄防衛局から資料が提出されるとともに説明がされ、委員から意見が述べられるなどした。

(4) 本件各申請に先立つ同種申請及び本件各申請の経緯

ア 一度目の同種申請の経緯

沖縄防衛局は、平成30年2月8日、環境監視等委員会（第12回）において本件申請2の対象であるサンゴ類の移植先を中干瀬のS1地区とする案を諮ったところ、移植先の再検討を求められた。沖縄防衛局は、上記委員会で作成すべきとの指摘を受けたハビタットマップを作成するなどして移植先の再検討をし、辺野古崎前面海域のS5地区を移植先と選定し直し、同年4月9日、環境監視等委員会（第14回）において同案を諮ったところ、了承を得た。これを受け、沖縄防衛局長は、同月24日付けで、本件申請2と概ね同内容のサンゴ類の特別採捕許可を申請した。

また、沖縄防衛局は、同年5月28日、環境監視等委員会（第15回）において、本件申請1の対象であるサンゴ類の移植先を中干瀬のS1地区とする案を諮って了承を得、沖縄防衛局長は、同年6月19日付けで、本件申請1と同内容のサンゴ類の特別採捕許可を申請した。

謝花喜一郎沖縄県副知事は、同年9月3日付けで、本件撤回処分により本件埋立承認が取り消されたことを理由に、上記各申請について不許可とした。

イ 二度目の同種申請の経緯

沖縄防衛局は、本件撤回処分の執行停止決定がされたことを受け、平成30年11月28日、環境監視等委員会（第17回）において、本件各申請と同内容の案を諮って了承を得、沖縄防衛局長は、同年12月6日付けで、再度、本件各申請と同内容のサンゴ類の特別採捕許可をそれぞれ申請した。

審査申出人は、平成31年1月16日付けで、沖縄防衛局が国土交通大臣に対

して行った審査請求及び執行停止申立ては違法であり、かかる違法な申立てを受けて国土交通大臣が行った執行停止決定も違法無効であるとして、本件埋立承認がいまなお取り消されたままであることを理由に、上記各申請について不許可とした。

ウ 本件各申請の経緯

沖縄防衛局長は、本件撤回処分を取り消す旨の本件裁決がされたことを受け、平成31年4月26日付け及び令和元年7月22日付けで、本件各申請をした。

本件裁決に対し審査申出人が関与取消訴訟を提起したことを受け、沖縄県知事公室辺野古新基地建設問題対策課長名で関係課長に対し、関与取消訴訟の提起日である同月17日付けで、本件埋立承認を前提とする沖縄防衛局長からの各種申請等については、関与取消訴訟に係る司法の最終判断を受けて対応することとし、それまでの間は、処分等を行わないこととする旨の方針が示され、審査申出人は、同月19日、記者会見において、関与取消訴訟を提起し、係争中であることから、司法の最終判断が出るまでは（本件申請1について）処分を行わないと判断した旨述べた。以後、審査申出人は、本件各申請について処分を行っていない。

(5) 地盤改良工事の追加の必要性の認識と環境監視等委員会への諮問等

本件埋立事業については、埋立工事予定区域内に軟弱地盤が存在することが指摘され、地盤改良工事の追加の必要性が認識された。

沖縄防衛局は、令和元年9月6日、「普天間飛行場代替施設建設事業の実施に当たり、護岸や埋立地等の設計・施工・維持管理を合理的なものとするため、技術的・専門的見地から客観的に提言・助言を行う」ことを目的とする、普天間飛行場代替施設建設事業に係る技術検討会（以下「技術検討会」という。）を設置し、以後、同検討会においても、地盤改良工事の方法等について議論がされた。

沖縄防衛局は、令和2年1月20日、環境監視等委員会（第23回）において、

地盤改良工事の追加並びにこれに関連する埋立方法の変更、中仕切護岸配置変更及び追加、揚土場の設置、埋立柱の仮置等に係る計画変更の概要やこれにより予測される環境影響の説明をした。環境影響の説明については、変更計画における環境予測として、最も濁りの拡散が大きいと予測される変更後の工事による浮遊物質(S S)の発生量が最大となる月次においても、評価基準(2mg/L)を超過する水の濁りが本件各申請に係るサンゴ類の移植先には及ばないとの予測結果を示して説明をした。これに対し、同委員会では、特段問題があるとの指摘等はされなかった。

技術検討会及び環境監視等委員会の議事の内容は、それぞれの開催の都度、沖縄県に情報提供され、また公表されている。

なお、本件各申請は、K 8 護岸及びN 2 護岸の造成工事の予定箇所やその近辺に生息しているサンゴ類の避難措置として移植を行うものであるところ、これらの護岸造成工事は、本件埋立承認の設計概要に記載されたもので、本件埋立承認に基づき実施することができる工事である。

(6) 相手方の関与及び本件是正の指示に至る経緯

相手方は、水産庁資源管理部管理調整課が沖縄防衛局長から令和元年11月8日付けで審査申出人の本件各申請に対する対応状況について連絡を受けたことを受け、沖縄県に対し、①同月14日付けで、地方自治法第245条の4第1項に基づき、沖縄県における過去の特別採捕許可申請に関する資料や本件各申請に対する審査状況が分かる資料等の提出を求め、②同月28日付けで、同項に基づき、上記①と同じ資料の提出及び関与取消訴訟における最終判断が出るまでの間処分を見合わせるという対応が漁業法及び水産資源保護法の趣旨に照らして妥当と判断する理由が分かる資料の提出を求め、③同年12月24日付けで、同項に基づき、上記①で提出を求めた資料のうち未提出の資料等の提出を求め、④令和2年1月31日付けで、本件各申請については同種の申請に対する処理状況及び申請の内容等に照らしても

許可すべきであるにもかかわらず、正当な理由なく判断をせず、本件各申請に対して許可処分をしない審査申出人の事務の遂行は、漁業法第65条第2項第1号及び水産資源保護法第4条第2項第1号に違反するとして、地方自治法第245条の4第1項に基づき、同年2月10日までに許可処分をするよう勧告した。審査申出人は、この間、相手方に対し、一定の資料提出や照会に対する回答、照会等を行うなどの対応をしたが、同日付けで、相手方に対し、沖縄県における対応は漁業法及び水産資源保護法の規定に違反するものではないことから、上記勧告で求められた期限である同日までに許可処分を行う考えはない旨を回答した。

これを受け、相手方は、⑤同月28日付けで、本件是正の指示を行った。これに対し、審査申出人は、同年3月6日付けで、相手方に対し、沖縄県における水産資源の保護培養を図り、かつ、その効果を将来にわたって維持する観点から審査を行っている結果、処分に至っていないところであり、沖縄県における対応は漁業法及び水産資源保護法の規定に違反するものではないことから、本件是正の指示で求められた期限までに許可処分を行う考えはない旨を回答し、同月30日付けで、当委員会に対し、本件審査申出をした。

3 法令の定め等

- (1) 漁業法第65条第2項第1号は、農林水産大臣又は都道府県知事は、漁業取締りその他漁業調整のため、水産動植物の採捕又は処理に関する制限又は禁止（前項の規定により漁業を営むことを禁止すること及び農林水産大臣又は都道府県知事の許可を受けなければならないこととするものを除く。）に関して必要な農林水産省令又は規則を定めることができると規定し、水産資源保護法第4条第2項第1号は、農林水産大臣又は都道府県知事は、水産資源の保護培養のために必要があると認めるときは、水産動植物の採捕に関する制限又は禁止（前項の規定により漁業を営むことを禁止すること及び農林水産大臣又は都道府県知事の許可を受けなければなら

ないこととするものを除く。) に関して、農林水産省令又は規則を定めることができると規定する。

- (2) 漁業法第137条の3第1項第1号は、同法第65条第2項等の規定により都道府県が処理することとされている事務は、地方自治法第2条第9項第1号に規定する第一号法定受託事務とすると規定し、水産資源保護法第35条は、同法第4条第2項等の規定により都道府県が処理することとされている事務は、地方自治法第2条第9項第1号に規定する第一号法定受託事務とすると規定する。これらの事務には、漁業法第65条第2項及び水産資源保護法第4条第2項の規定に基づく規則の制定や同規則に基づく都道府県知事の許可事務が含まれるものと解される。
- (3) 上記(1)の各規定を受けた沖縄県漁業調整規則は、第33条第2項において、造礁さんご類（刺胞動物のうち、いしさんご目、あなさんごもどき目、やぎ目、くださんご科及びあおさんご目をいう。）は、これを採捕してはならないと規定し、第41条第1項において、第33条第2項等の規定は、試験研究、教育実習又は増養殖用の種苗（種卵を含む。）の供給（自給を含む。）のための水産動植物の採捕について知事の許可を受けた者が行う当該試験研究等については、適用しないと規定する。
- (4) 沖縄県は、沖縄県漁業調整規則第41条第1項に基づく特別採捕許可について、標準処理期間を45日と定めるほか、以下のとおり、審査基準を定めている。

「<形式審査>

- 1 申請書は規則にある第10号様式を用い、全ての記載事項に必要な記載があること。
- 2 実施計画書が添付されていること。
- 3 採捕予定海域の図面等が添付されていること。

<内容審査>

- 1 申請者は試験研究、教育実習及び増殖用種苗の供給のいずれかを目的として

いること。

- 2 申請者及び採捕従事者に、採捕行為を行う上での適格性が認められること。
- 3 申請内容に、必要性和妥当性が認められること。
- 4 採捕行為の実施により、漁業調整上又は水産資源の保護培養上、問題が生じるおそれがないと認められること。」

第3 当委員会の判断

- 1 審査申出人は、本件是正の指示は地方自治法第245条の7第1項が定める是正の指示の要件を満たしていないにもかかわらずされたことから、違法である旨主張する。

同項に定める是正の指示は、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認めるときにすることができる。

これを本件についてみると、沖縄県漁業調整規則第41条第1項に基づくサンゴ類の特別採捕許可に係る沖縄県の事務は、法定受託事務であるので、相手方は、沖縄県の上記事務の処理が、法令の規定に違反している、すなわち違法と認めるとき、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認めるときに是正の指示をすることができることになり、相手方がした本件是正の指示がこれらの要件を満たしていないと認められる場合には、本件是正の指示は違法となる。

- 2 漁業法第65条第2項第1号及び水産資源保護法第4条第2項第1号は、都道府県知事は水産動植物の採捕に関する制限又は禁止に関して規則を定めることができる旨規定し、これを受けた沖縄県漁業調整規則第41条第1項は、審査申出人のサンゴ類の特別採捕許可処分権限を規定する。同項に基づく審査申出人のサンゴ類の特別採捕許可処分は裁量処分と解されるところ、審査申出人の事務処理が、水産動植物の採捕に関する制限又は禁止に係る権限を都道府県知事に付与した漁業法第65条第2項第

1号及び水産資源保護法第4条第2項第1号の規定に反し、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たる場合には、違法と評価されるものというべきである。

そして、裁量の適否は、通常、許可、不許可の処分について検討されるものであるが、不作為の場合であっても、許可すべき場合に判断を示さないときは、その点につき相当と認めるべき特段の事情がない限り、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たるといふべきである。

これを本件についてみると、相手方は、審査申出人が本件各申請について許可処分をしない事務の処理が漁業法第65条第2項第1号及び水産資源保護法第4条第2項第1号の規定に反し、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たり、違法であることを本件是正の指示の理由としていることから、当委員会では、審査申出人が本件是正の指示の時点で本件各申請について許可処分をすべきであったにもかかわらずこれをせず、それが審査申出人の裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たるといえるかどうかを判断することになる。

- 3 審査申出人は、本件各申請に対する許否の処分をしない理由として、概要、①本件埋立承認後に埋立工事予定区域内に判明した軟弱地盤の存在のため、本件埋立承認で承認を受けた設計概要に従って埋立工事をすることはできず、設計概要の変更承認がされていない状態では地盤改良工事もできないから、本件埋立承認に係る埋立工事を完成することは不能であり、本件埋立承認に係る埋立工事に伴う環境保全措置としてのサンゴ類の移植について、その必要性（内容審査第3項の「必要性」）が認められない、あるいはそれを判断することができないため審査を継続している旨、また、②本件各申請に係るサンゴ類の移植は多種大規模であるため慎重な判断を要すること、設計概要の変更による環境影響の変化を確認する必要があることなどから、現時点では、サンゴ類の移植先の選定、個別のサンゴ類の移植先や移植の作業手順、サンゴ類の移植の不確実性を考慮した試験的移植も含めた移植先の検討、事後調査の方法や評価基

準等の妥当性（内容審査第3項の「妥当性」及び第4項）を判断することができないため審査を継続している旨主張する。以下、必要性和妥当性に大別して、本件各申請が沖縄県の定める審査基準を満たしていると判断すべきであったか否かを検討する。

4 本件各申請が前記審査基準のうち形式審査第1項から第3項まで並びに内容審査第1項及び第2項を充足することについては、争われていない。

5 サンゴ類の移植の必要性について

本件各申請により許可を求めるサンゴ類の特別採捕は、本件埋立事業に係る環境影響評価書に基づく環境保全措置を目的としたものであり、埋立工事予定区域内に生息するサンゴ類の避難措置としてサンゴ類を移植するために行うものである。なお、本件埋立承認は本件撤回処分により取り消されたが、本件撤回処分は国土交通大臣により執行停止決定及び同処分を取り消す旨の本件裁決がされたので、本件埋立承認は有効である。その後、審査申出人から関与取消訴訟が提起されたが、同訴訟提起には本件裁決の執行停止効がないため、同訴訟の係属中も本件埋立承認は有効であり、本件是正の指示がされた時点においても効力を有する。

ところで、本件埋立承認に係る埋立工事予定区域内に軟弱地盤が存在することが指摘され、地盤改良工事の追加の必要性が認識されている。この点、審査申出人は、設計概要の変更の承認がされていない時点において、沖縄防衛局が承認を受けた設計概要に記載のない地盤改良工事を行うことは許されず、本件埋立承認に係る埋立工事を完成することは不能であるから、本件埋立事業の環境保全措置を目的とする本件各申請は、不能を目的とするものであり、申請の必要性を認めることはできない旨主張する。

しかし、公有水面埋立法第42条第1項に基づく公有水面の埋立承認は、申請者に対し、承認に係る埋立工事の実施権限を付与するものである。そして、埋立承認に係る願書における「設計ノ概要」に記載のない工事の必要が生じた場合でも、直ちに承

認処分は無効となることはなく、当該工事につき変更承認を得ることを前提に承認の効力は維持される。したがって、そのような工事を要する場合には、その設計概要に係る変更承認を受けて実施する必要があるものの（同法第13条ノ2、第42条第3項）、変更承認の可能性がある限り、承認処分は有効であり、当該工事以外の部分については、埋立承認により付与された上記権限に基づいて埋立工事を実施することができるものというべきである。

これを本件についてみると、前記のとおり、本件埋立承認は有効に存続しており、K8護岸及びN2護岸の造成工事は、本件埋立承認の設計概要に記載されたもので、本件埋立承認に基づき実施することができる工事である。したがって、これらの造成工事の実施により死滅するサンゴ類の避難措置として行う本件各申請に係るサンゴ類の移植には必要性があるといえる。

また、この避難措置としての移植は、サンゴ類の効果的な保全策に関する専門的・技術的知見を得るという意味において、試験研究のためにも必要性が認められる。

したがって、本件各申請は、内容審査第3項の「必要性」の要件を満たすものと認められるから、これを認めることはできないとしている審査申出人の対応に合理性があるとはいえない。

6 サンゴ類の移植の妥当性について

(1) 前提事実で述べたとおり、沖縄防衛局は、本件埋立承認の環境保全図書に、環境保全措置の内容として埋立工事予定区域内に生息するサンゴ類の避難措置としての移植を行うことを示し、「サンゴ類の移植は、技術がまだ十分に確立、評価されたものではありませんので、完全な代償措置には至」らないが、「環境が類似し、同様なサンゴ種が生息するとともに、移植先のサンゴ群生への影響が少ないと予測される場所を選定し（中略）最も適切と考えられる手法による移植を行います。さらにその後の生育状況を、事後調査することとします。また、これらの検討は有識者の指

導・助言を踏まえて行う」旨を示した。これを受け、審査申出人は、サンゴ類の移植を含む工事中の環境保全対策等について、「詳細検討及び対策等の実施にあたっては、各分野の専門家・有識者から構成される環境監視等委員会（仮称）を設置し助言を受ける」ことを留意事項として付して、本件埋立承認をした。

このように、サンゴ類の移植は、現在の技術水準ではその手法が確立していない中、専門家を構成員に含む環境監視等委員会の最新の知見からの助言を受けて、実施段階でも技術水準の進展が見られれば随時考慮に入れていくことも含意しつつ、検討段階では、その時点での同委員会の最新の知見からの助言を受けて沖縄防衛局が妥当な手法を決定することを、審査申出人も了解していたといえることができる。

そして、サンゴ類の特別採捕許可申請がされたときには、移植の対象とするサンゴ類の選定方法、移植先の選定方法、移植方法、事後調査の実施方法等の妥当性については専門技術的な判断を要するところ、上記の経緯に照らせば、沖縄防衛局長から提示された移植の実施方法等の内容が環境監視等委員会の助言を受けて決定されたものである場合には、同委員会の調査審議の過程に看過し難い過誤や欠落があったことなどによりその助言が不適切であるといえる合理的な理由がない限り、審査申出人は、その内容に基づいて裁量審査をすることが相当と考えられる。

本件において、沖縄防衛局は、本件埋立承認に付された上記留意事項を踏まえ、サンゴ類の研究に従事する研究者等を含む学識経験者からなる委員で構成される環境監視等委員会を設置し、本件各申請に係る種類、数量、規模のサンゴ類の移植であることを前提に、サンゴ類の移植先の選定方法、移植方法、事後調査の実施方法等について資料を示して具体的に説明した上で、同委員会から助言を受け、沖縄防衛局長は本件各申請を行ったものであり、また、本件各申請後の同委員会において、地盤改良工事の概要やこれにより予測される環境影響の説明をし、特段問題があるとの指摘等を受けなかったものであった。そして、これら同委員会の調査審議の過

程に看過し難い過誤や欠落があったという状況は認められず、その結果採用されたサンゴ類の移植に係る内容が不適切であるというような事情は見当たらないから、審査申出人は、同委員会の助言を受けて沖縄防衛局長が提示したサンゴ類の移植に係る内容に基づいて裁量審査をすることが相当であったと考えられる。

- (2) この点につき、審査申出人は、サンゴ類の移植先の選定、個別のサンゴ類の移植先や移植の作業手順、サンゴ類の移植の不確実性を考慮した試験的移植も含めた移植先の検討、事後調査の方法や評価基準等について、いまだ妥当性（内容審査第3項の「妥当性」及び第4項）を判断することができない旨主張する。そのうち主要なものを取り上げると、以下のとおりである。

審査申出人は、サンゴ類の移植先の選定が合理的である理由の説明が不十分である旨主張するが、本件各申請に係るサンゴ類の移植先は、環境保全図書上、「環境が類似し、同様なサンゴ種が生息するとともに、移植先のサンゴ群生への影響が少ないと予測される場所を選定」するとの方針の下、「移植先（案）」として示された2箇所の海域内に含まれており、本件埋立承認は、かかる環境保全措置が採られることを是認してされたものであったといえ、実際の移植先（S1地区、S5地区）の決定に当たっては、環境監視等委員会の助言を受けて作成したサンゴ類の生息環境（生物相、地形、底質、波浪）を包括的に示したハビタットマップ等を活用して、移植元と環境が類似している場所を移植先として選定したことが認められ、その選定方法は、移植先は移植元から近く環境が類似することが望ましいとする沖縄県サンゴ移植マニュアルの「サンゴ移植に関連するガイドライン」の示す方法にも沿っていると認められる。また、想定される地盤改良工事の追加を前提としても、評価基準（ 2 mg/L ）を超過する水の濁りが本件各申請に係るサンゴ類の移植先には及ばないとの予測結果が環境監視等委員会に示され、審査申出人からはこの結果を否定すべき具体的な根拠は示されていない。

また、審査申出人は、個別のサンゴ類の移植先や移植の作業手順が示されていないことを主張するが、沖縄防衛局長は、本件各申請の別紙③「調査計画書」において、「実際の個別のサンゴ類の移植に当たっては、個別のサンゴ類それぞれについて類似の被度の場所に移植する予定。」と記載し、個別のサンゴ類の移植先や移植の作業手順は、移植先海域の現場の状況次第で適切な場所と手順を判断するとの方針を示しているが、これが不合理であるとは認められず、むしろ本件各申請のように多数の群体を移植する場合において予め具体的な移植先や移植の作業手順を詳細に決めることは困難と考えられる。

さらに、審査申出人は、試験的移植も含めた移植先の検討がされていないことを主張するが、本件各申請は、沖縄県漁業調整規則第41条第1項にいう「試験研究」としてサンゴ類の移植を行うことの許可を求めるものである一方、本件埋立事業に係る環境影響評価書に基づく環境保全措置を目的として行うものであることを前提とすると、同事業の計画期間に沿わないような長期間を要する試験的移植を求めることは現実的ではないことも考慮すべきであり、また、上述のように、環境監視等委員会の助言を受けて作成したハビタットマップ等を活用して移植元の環境との類似性を求めた上で移植先を選定した過程は不適切とはいえない。

事後調査の方法について、審査申出人は、統計的手法を用いることが示されていないこと及び移植成功の判断基準が客観的に明らかではないことを主張する。この点、沖縄防衛局長は、本件各申請の別紙③「調査計画書」に事後調査の方法や評価基準について記載しているところ、これらは、審査申出人が過去に許可を与えている那覇空港滑走路増設事業及び竹富南航路整備事業におけるサンゴ類の移植における事後調査のものとはほぼ同等なものといえる。環境監視等委員会（第22回）において、委員から、一般的な移植、植付けの目標基準として3年後の生残率が4割以上という考え方があり、参考にしていただきたい旨の意見が述べられた

ことが認められるものの、移植の対象となるサンゴ類の種類が多数に上る場合や、事業に伴う移植の場合等であっても、上記委員が示す1つの定量的な数値目標を設定することが可能であり、あるいはそれが一般的であるとする根拠は示されていない。また、環境監視等委員会（第20回）において、委員から、既に沖縄防衛局長が許可を得て移植を実施したオキナワハマサンゴについて、自然に生息しているものと移植したものについて幼生の放出や白化、食害、一部死亡、死亡等に差異がないか統計を使って検定をしていただきたい旨の意見が述べられたことが認められるものの、この意見はオキナワハマサンゴの移植に関するモニタリングについて述べられたもので本件各申請について述べられたものとは認められないし、一般的にかかる統計的手法を用いた事後調査がされなければサンゴ類の移植の特別採捕を許可するべきではないとする根拠は示されてはいない。

以上のことからすると、上記各事項につき、いまだ妥当性を判断することができないとする合理的な理由があるということとはできない。

(3) そうすると、本件各申請は、内容審査第3項の「妥当性」及び第4項の各要件を満たすものと認められるから、これらを認めることはできないとしている審査申出人の対応に合理性があるとはいえない。

7 以上によれば、本件各申請は、沖縄県が定める審査基準の全てを満たすものということができる。

8 行政庁が裁量基準を定める場合、裁量基準と異なる取扱いをすることは、そのような取扱いをすることを相当と認めるべき特段の事情がない限り、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たり、違法となるというべきである。

これを本件についてみると、上記のとおり、本件各申請は、沖縄県の定める裁量基準である審査基準の全てを満たすものであったところ、審査申出人は、沖縄県漁業調整規則第41条第1項に基づく特別採捕許可について沖縄県が定めた標準処理期間4

5日を経過し、本件各申請からそれぞれ199日、145日（いずれも土日及び休日を含まない。）を経過した本件是正の指示の時点までに、本件各申請について許否の判断をしなかった。審査申出人としては、本件各申請の審査を遅滞なく開始し、沖縄防衛局長に対して必要な事項の説明を求め、あるいは追加資料の提出を求めるなど審査のプロセスを速やかに履践することが望ましかったものであり、本件是正の指示に至る経過に照らせば、沖縄防衛局長が、本件是正の指示の時点において、それまでに提出した資料等に基づき、本件各申請への応答を求めていたことは明らかであるから、審査申出人としては、当該資料等を前提に許可すべき裁量基準に適合するか否かにつき判断を示すべきであったというべきであり、本件各申請について許否の判断を示さなかったことを相当と認めるべき特段の事情は見当たらない。また、本件埋立事業に係る埋立工事区域内のサンゴ類の避難措置として行うサンゴ類の移植を内容とする本件各申請を許可しないことは、そのような避難措置の実施を妨げることになり、漁業調整及び水産資源の保護培養のために水産動植物の採捕に関する制限又は禁止の権限を都道府県知事に付与した漁業法第65条第2項第1号及び水産資源保護法第4条第2項第1号の趣旨・目的に反することにもなる。したがって、本件各申請について許可処分をしなかった審査申出人の事務処理は、漁業法第65条第2項第1号及び水産資源保護法第4条第2項第1号により付与された裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たり、違法であったと認められる。

- 9 審査申出人は、本件是正の指示の宛名が「沖縄県知事」とされていることをもって、本件是正の指示が沖縄県ではなく機関である沖縄県知事に対してされたもので、名宛人に誤りがあり、本件是正の指示は違法である旨主張する。しかし、本件是正の指示には、対象となる事務が沖縄県の法定受託事務である漁業法第65条第2項第1号及び水産資源保護法第4条第2項第1号並びに沖縄県漁業調整規則第41条第1項に基づくサンゴ類の特別採捕許可に係る事務である旨の記載がされ、地方自治法第245

条の7第1項に基づく是正の指示である旨の記載がされていることから、文書の趣旨、内容に照らし、本件是正の指示が沖縄県に対してされたものと認めることができる。したがって、是正の指示は、その創設の経緯からしても名宛人の記載を含め、根拠法令の規定に従った形式を備えることが望まれるところであるが、本件是正の指示は、沖縄県を名宛人としてされたものとして有効なものといえ、上記宛名の記載をもって、名宛人を誤った違法なものであるということとはできない。

10 以上によれば、本件各申請について許可処分をしない沖縄県の事務処理を「法令の規定に違反している」ものと認め、その違反の是正のため講ずべき措置として本件各申請について許可処分をするよう指示した本件是正の指示は、地方自治法第245条の7第1項の要件を満たしてされたものといえる。

第4 結論

よって、当委員会は、相手方が沖縄県に対して令和2年2月28日付け農林水産省指令元水漁第1564号をもって行った地方自治法第245条の7第1項に基づく是正の指示が違法でないと認める。

国地方係争処理委員会

委	員	長	富	越	和	厚		
委	員	長	代	理	小	幡	純	子
委		員	牛	尾	陽	子		
委		員	齋	藤		誠		
委		員	辻		琢	也		

別表 1

当委員会における審査の経緯

	審査の期日	審査の概要
第1回	令和2年4月 2日 (木)	合議
第2回	同年5月 8日 (金)	合議
第3回	同月 22日 (金)	①沖縄県知事の陳述 ②農林水産大臣 (代理人) の陳述 ③当委員会委員からの発問等 ④合議
第4回	同年6月 5日 (金)	合議
第5回	同月 12日 (金)	合議
第6回	同月 19日 (金)	合議

別表2

当事者が当委員会に提出した主張書面の一覧

(審査申出人が提出した主張書面)

	提出日
審査申出書	令和2年4月 1日 (水)
反論書	同月21日 (火)

(相手方が提出した主張書面)

	提出日
答弁書	令和2年4月10日 (金)
再答弁書	同月23日 (木)