

国地委第43号
令和4年8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 菊池 洋一



令和4年4月28日付けで国土交通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4年4月28日付けで国土交通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

相手方国土交通大臣が沖縄県に対して令和4年4月28日付け国水政第18号「埋立地用途変更・設計概要変更承認申請について（指示）」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、相手方国土交通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 本件審査の申出の概要

- (1) 沖縄県宜野湾市所在の普天間飛行場の代替施設を同県名護市辺野古沿岸域に設置するための公有水面の埋立て（以下「本件埋立事業」という。）につき審査申出人である沖縄県知事（以下「審査申出人」という。）から承認を受けている沖縄防衛局は、令和2年4月21日付けで、審査申出人に対し、埋立地用途変更・設計概要変更承認申請（以下「本件変更承認申請」という。）をしたが、審査申出人は、本件変更承認申請について承認しなかった。

相手方である国土交通大臣（以下「相手方」という。）は、令和4年4月28日付けで、沖縄県に対し、審査申出人が本件変更承認申請について承認しないことは、裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものとして違法であり、公有水面埋立法第42条第3項において準用する同法第13条ノ2第1項及び同条第2項において準用する同法第4条第1項第1号及び第2号等の規定に違反し、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、明らかに公益を害しているとして、地方自治法第245条の7第1項に基づき、本件変更承認申請について承認するよう指示した（以下「本件是正の指示」という。）。

本件は、審査申出人が、本件是正の指示に不服があるとして、同年5月30日付けで、同法第250条の13第1項に基づき、当委員会に対し審査の申出（以下「本件審査の申出」という。）をした事案である。

- (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 関係法令等の定め

別紙「関係法令等の定め」のとおり

3 前提事実

- (1) 沖縄防衛局は、本件埋立事業を行う目的で、平成25年3月22日付けで、公有水面埋立法第42条第1項に基づき、審査申出人に対し、公有水面埋立承認願書を提出して、沖縄県名護市辺野古沿岸域の公有水面の埋立ての承認を出願した（以下「本件埋立出願」という。）。

- (2) 審査申出人は、同年12月27日付けで、沖縄防衛局に対し、本件埋立出願について承認した（以下「本件埋立承認」という。）。
- (3) 沖縄防衛局は、本件埋立承認の後に実施した土質調査により、埋立対象水域のうち辺野古崎の東側部分の水域の海底地盤に粘性土及び中間土が堆積していることが判明したことを踏まえ、令和2年4月21日付けで、公有水面埋立法第42条第3項において準用する同法第13条ノ2第1項に基づき、審査申出人に対し、埋立地の用途の変更（以下「埋立地用途変更」という。）及び設計の概要の変更（以下「設計概要変更」といい、埋立地用途変更及び設計概要変更を併せて述べるときは「埋立地用途変更・設計概要変更」という。）の承認を申請した（本件変更承認申請）。
- (4) 審査申出人は、本件変更承認申請の公有水面埋立法への適合について、沖縄県が行政手続法第5条に基づき定めた審査基準への適合性について審査を行い、令和3年11月25日付けで、本件変更承認申請について、「正当ノ事由」（公有水面埋立法第42条第3項において準用する同法第13条ノ2第1項）があると認められないこと、「埋立の必要性」について合理性があると認められないこと、「国土利用上適正且合理的ナルコト」（同法第42条第3項において準用する同法第13条ノ2第2項において準用する同法第4条第1項第1号）の要件を充足しないこと及び「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」（同法第42条第3項において準用する同法第13条ノ2第2項において準用する同法第4条第1項第2号）の要件を充足しないことを理由として、不承認処分（以下「本件変更不承認処分」という。）をした。
- (5) 沖縄防衛局は、本件変更不承認処分に不服があるとして、同年12月7日付けで、行政不服審査法第2条及び地方自治法第255条の2第1項第1号に基づき、相手方に対し、審査請求（以下「本件審査請求」という。）をしたところ、相手方は、令和4年4月8日付けで、本件変更承認申請は、公有水面埋立法第42条第3項において準用する同法第13条ノ2第1項及び同条第2項において準用する同法第4条第1項第1号及び第2号等の要件を満たし、承認されるべきものと認めることができ、これらを満たさないとした本件変更不承認処分は違法かつ不当であるとして、これを取り消す裁決（以下「本件裁決」という。）をした。
- (6) 相手方は、同日付けで、沖縄県に対し、本件変更承認申請は公有水面埋立法第42条第3項において準用する同法第13条ノ2第1項及び同条第2項において準用する同法第4条第1項第1号及び第2号等の要件を満たし、承認されるべきものと認められるとして、地方自治法第245条の4第1項に基づき、同月20日までに、本件変更承認申請について承認

するよう勧告した（以下「本件勧告」という。）。これに対し、審査申出人は、同日までに本件変更承認申請について承認しなかった。

- (7) 相手方は、同月28日付けで、本件是正の指示をした。
- (8) 審査申出人は、本件裁決に不服があるとして、同年5月9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（以下「別件審査の申出」という。）をした。
- (9) 審査申出人は、同月30日付けで、本件審査の申出をした。
- (10) 当委員会は、同年7月12日付けで、別件審査の申出を却下する決定をした。

4 争点及びこれに関する当事者の主張

- (1) 争点1（本件裁決は無効であるか否か、本件裁決が有効であることを前提とした本件是正の指示は違法であるか否か）

ア 審査申出人の主張

本件是正の指示は、本件変更不承認処分が本件裁決により取り消されて失効し、本件変更承認申請に対する処分がされていない状態にあることを前提にしたものである。

しかし、本件裁決は、無効である。すなわち、①本件変更不承認処分は、沖縄防衛局がその「固有の資格」（行政不服審査法第7条第2項）において相手方となる処分であるため、行政不服審査法に基づく審査請求の対象とならず、本件裁決は、同法に基づく審査請求に対する裁決とはいえないこと、②本件裁決は、本件変更不承認処分について利害関係がある者として地方自治法第255条の2第1項第1号の「大臣」として審査庁とはなり得ない相手方がしたものであること、③本件裁決は、閣議決定によって確認された本件埋立事業の推進のため、相手方が、中立公正な判断者としての審査庁の立場から権限行使をすることなく、沖縄防衛局と同一の立場において本件埋立事業を遂行する目的でしたものであり、行政不服審査に名を借りた濫用的関与であることから、本件裁決は、無効である。

したがって、本件変更不承認処分は、本件裁決により取り消されておらず、失効していないから、これが失効していることを前提とした本件是正の指示は、違法である。

イ 相手方の主張

本件変更不承認処分は、沖縄防衛局がその「固有の資格」において相手方となる処分ではない。また、本件審査請求について相手方が審査庁としてこれを審査・裁決することは法令上妨げられていないし、相手方は公有水面埋立法を所管する大臣の立場において審査庁として審査・

裁決を行ったものであるから、本件裁決は、審査庁の立場を濫用してされたものではない。

したがって、本件裁決は、有効であり、これを前提とした本件是正の指示は、適法である。

- (2) 争点2（審査申出人が本件変更承認申請について承認しないことは違法であるか否か、それが違法であるとしてされた本件是正の指示は違法であるか否か）

ア 審査申出人の主張

本件変更承認申請について公有水面埋立法の要件を満たさないとした本件変更不承認処分における審査申出人の裁量判断は適正であるから、本件是正の指示は、その要件を満たさないものであり、違法である。

イ 相手方の主張

審査申出人は、本件変更不承認処分と同じ理由を本件変更承認申請を承認できない理由として繰り返し、それをもって本件是正の指示が違法であると主張するが、そのような主張は、本件裁決の拘束力（行政不服審査法第52条第1項及び第2項）に反するものであり、失当である。審査申出人は、本件裁決の趣旨に従って本件変更承認申請を承認しなければならないのであるから、審査申出人が、本件裁決の拘束力に従わずに本件変更不承認処分と同一の理由で本件変更承認申請について承認しないことは、違法である。

したがって、本件是正の指示は、適法である。

- (3) 争点3（本件是正の指示は、関与権限を濫用してされたもので違法であるか否か）

ア 審査申出人の主張

相手方は、本件裁決、本件勧告及び本件是正の指示を短期間で行っており、審査庁としての立場に基づく権限行使とは別に関与庁としての権限行使について検討された形跡はない。また、相手方は、審査庁として本件変更不承認処分を取り消すに当たって、地方公共団体が国とは対等な関係であって上級下級の関係にないことから行政不服審査法上自ら承認処分をすることができないという限界があることを没却し、他の権限を利用して本件是正の指示をすることによって、地方公共団体の自立性を否定し、同法の脱法を図っている。このように、相手方は、閣議決定によって確認された本件埋立事業の推進のため、公有水面の埋立てをする事業者としての立場、地方自治法第255条の2第1項第1号における審査庁としての立場、同法第245条の7第1項等の関与庁としての立場の3つの立場を連結し、それぞれの立場では許容

されない法効果を得ようとしたものであり、このような権限行使は、権限を不当に連結し、仕組みを濫用したものであるとして、違法である。

したがって、本件是正の指示は、関与権限を濫用してされたもので違法である。

イ 相手方の主張

本件是正の指示は、地方自治法に基づき、公有水面埋立法の所管大臣として、法定受託事務に係る法適用の適正確保の見地からされたものであるから、本件是正の指示に関与権限の濫用はない。

第3 当委員会の判断

1 争点1（本件裁決は無効であるか否か、本件裁決が有効であることを前提とした本件是正の指示は違法であるか否か）について

(1) 本件変更不承認処分の「固有の資格」該当性について

ア 審査申出人は、本件変更不承認処分は国の機関である沖縄防衛局がその「固有の資格」において相手方となった処分であるため、行政不服審査法に基づく審査請求の対象とはならず、したがって、本件裁決は行政不服審査法に基づく審査請求に対する裁決とはいえないから無効である旨主張するため、以下検討する。

イ 行政不服審査法第7条第2項は、国の機関又は地方公共団体その他の公共団体若しくはその機関（以下「国の機関等」という。）に対する処分、国の機関等がその「固有の資格」において当該処分の相手方となるものについては、同法の規定は適用しない旨を規定している。そうすると、同法上、国の機関等が「固有の資格」において相手方となる処分に対して審査請求がされ、これに対する応答として何らかの裁決がされることは予定されていないから、そのような処分について、同法に基づくものとして審査請求がされ、これに対して裁決がされたとしても、当該裁決は、同法に基づく審査請求に対する裁決とはいえず、法令上の根拠を欠くものである（最高裁令和2年3月26日第一小法廷判決・民集74巻3号471頁（以下「令和2年最高裁判決」という。）参照）。

ウ そこで、本件裁決が無効であるか否かに関し、本件変更不承認処分が、国の機関である沖縄防衛局がその「固有の資格」において相手方となった処分であるか否かを検討する。

(ア) 行政不服審査法第7条第2項にいう「固有の資格」とは、国の機関等であるからこそ立ち得る特有の立場、すなわち、一般私人（国及び国の機関等を除く者をいう。以下同じ。）が立ち得ないような立場を

いうものと解される。

そして、行政不服審査法は、行政庁の処分に対する不服申立てに係る手続（当該処分の適否及び当否についての審査の手続等）を規定するものであり、「固有の資格」は、国の機関等に対する処分がこの手続の対象となるか否かを決する基準であることからすれば、国の機関等が一般私人が立ち得ないような立場において相手方となる処分であるか否かを検討するに当たっては、当該処分に係る規律のうち、当該処分に対する不服申立てにおいて審査の対象となるべきものに着目すべきである。

また、埋立承認のような特定の事務又は事業を実施するために受けるべき処分について、国の機関等が上記立場において相手方となるものであるか否かは、当該事務又は事業の実施主体が国の機関等に限定されているか否か、また、限られていないとすれば、当該事務又は事業を実施し得る地位の取得について、国の機関等が一般私人に優先するなど特別に取り扱われているか否か等を考慮して判断すべきである（以上につき、令和2年最高裁判決参照）。

- (4) 公有水面埋立法は、第42条第1項及び第2条第1項により、国の機関と国以外の者のいずれについても、埋立ての実施主体となり得るものとし、また、都道府県知事（地方自治法第252条の19第1項の指定都市の区域内においては当該指定都市の長。以下(4)まで及び2(2)において同じ。）の処分である埋立承認又は埋立免許を受けて初めて、埋立てを適法に実施し得る地位を得ることができるものとしている（令和2年最高裁判決参照）。

このことは、本件で問題となっている埋立地用途変更・設計概要変更の承認及び許可においても変わりはない。

すなわち、公有水面埋立法は、第42条第3項において準用する第13条ノ2第1項により、国が行う埋立てに係る埋立地用途変更・設計概要変更について都道府県知事の承認を受けるべきものとするとともに、第13条ノ2第1項により、国以外の者が行う埋立てに係る埋立地用途変更・設計概要変更についても都道府県知事の許可を受けるべきものとしている。そして、これらの変更承認（許可）の制度は、埋立承認（免許）を前提に、事業の完遂のために埋立承認（免許）の申請時に願書に記載（同法第2条第2項）した埋立地の用途や設計の概要の一部を変更する必要がある場合に、その変更を都道府県知事の承認（許可）に係らしめるものであり、変更承認（許可）を受けて初めて、変更後の埋立地の用途や設計の概要による埋立てを適法

に実施し得る地位を得るという法的効果を有するものといえる。これらの点は、国の機関が受けるべき変更承認及び国以外の者が受けるべき変更許可のいずれについても、異なるものといえる。

- (ウ) そして、埋立地用途変更・設計概要変更の承認及び許可について、処分を受けるための処分要件その他の規律が実質的に異なるかなど、国の機関が国以外の者に優先するなど特別に取り扱われているか否かについて検討しても、両者の処分要件その他の規律は実質的に異ならず、国の機関が国以外の者に優先するなど特別に取り扱われてはいない。

すなわち、公有水面埋立法は、埋立地用途変更・設計概要変更の承認及び許可のいずれについても、「正当ノ事由」の存在を要件としている（第42条第3項において準用する第13条ノ2第1項（承認の場合）、第13条ノ2第1項（許可の場合））。また、埋立地用途変更の承認及び許可については、埋立免許に係る審査手続（第3条）、免許基準（第4条第1項及び第2項）及び処分の告示（第11条）の各規定を準用している点で共通しており、設計概要変更の承認及び許可については、免許基準（第4条第1項及び第2項）の規定を準用している点で共通している（第42条第3項において準用する第13条ノ2第2項（承認の場合）、第13条ノ2第2項（許可の場合））。以上のとおり、国の機関が埋立地用途変更・設計概要変更の承認を受けるための処分要件その他の規律と国以外の者がこれらの許可を受けるための処分要件その他の規律とは実質的に異ならず、国の機関が国以外の者に優先するなど特別に取り扱われてはいない。

- (エ) 以上に関し、審査申出人は、公有水面埋立法は国が行う埋立ての場合について、国以外の者が行う埋立ての場合に適用される規定のうち、指定期間内における工事の着手及び竣工の義務に係る規定（第13条）、違法行為等に対する監督に係る規定（第32条、第33条）、埋立免許の失効に係る規定（第34条、第35条）を準用していないことを指摘するとともに、国以外の者が行う埋立ての場合には埋立区域の縮少及び期間の伸長について都道府県知事の許可が必要であるとされている（第13条ノ2第1項）のに対し、国が行う埋立ての場合には、これらについて都道府県知事の承認を要しないとされていることを指摘して、国以外の者が変更許可を受ける場合と国の機関が変更承認を受ける場合とでは、手続及び要件に差異があり、この差異によって「国の機関等が一般私人に優先するなど特別に取り扱われている」旨主張する。

しかし、上記のとおり、国の機関等が「固有の資格」、すなわち一般私人が立ち得ないような立場において相手方となる処分であるか否かを検討するに当たっては、当該処分に係る規律のうち、当該処分に対する不服申立てにおいて審査の対象となるべきものに着目すべきである。これを埋立地用途変更・設計概要変更の承認についてみると、埋立地用途変更・設計概要変更の承認の「固有の資格」該当性を検討するに当たっては、埋立地用途変更・設計概要変更の承認に対する不服申立てにおいて審査の対象となるべきものに着目すべきである。

この観点で検討すると、審査申出人が指摘する公有水面埋立法第13条、第32条から第35条までの各規定は、埋立免許がされた後の埋立ての実施の過程等を規律する規定であることから、これらの規律に差異があっても、そのことによって、埋立地用途変更・設計概要変更の承認について、国の機関等が一般私人に優先するなど特別に取り扱われているということとはできない。また、埋立区域の縮小及び期間の伸長の許可の規定は、埋立地用途変更・設計概要変更の承認について規律する規定ではないことから、これらの規律に差異があっても、そのことによって、埋立地用途変更・設計概要変更の承認について、国の機関等が一般私人に優先するなど特別に取り扱われているということとはできない。なお、埋立区域の縮小及び期間の伸長の許可の規定は、国が公有水面について本来的な支配管理権能を有していること等に鑑み、国が行う埋立ての場合には準用されていないものと考えられる。

(㊦) 以上によれば、埋立地用途変更・設計概要変更の承認は、国の機関が一般私人が立ち得ないような立場において相手方となる処分とはいえないから、国の機関が行政不服審査法第7条第2項にいう「固有の資格」において相手方となるものということとはできない。

したがって、埋立地用途変更・設計概要変更の承認申請を拒否する処分である本件変更不承認処分は、国の機関である沖縄防衛局が「固有の資格」において相手方となった処分とはいえない。

エ そうすると、沖縄防衛局は、本件変更不承認処分について、行政不服審査法第2条及び地方自治法第255条の2第1項第1号に基づき相手方に対し審査請求をすることができるものであり、本件裁決は、行政不服審査法及び地方自治法に基づき適法にされた審査請求に対してされた裁決であったといえる。

(2) 相手方の審査庁としての適格性について

ア 審査申出人は、本件裁決は、本件変更不承認処分について利害関係がある者として地方自治法第255条の2第1項第1号の「大臣」として審査庁とはなり得ない相手方がしたもので、無効である旨、また、本件裁決は、閣議決定によって確認された本件埋立事業の推進のため、相手方が、中立公正な判断者としての審査庁の立場から権限行使をすることなく、沖縄防衛局と同一の立場において本件埋立事業を遂行する目的でしたものであり、行政不服審査に名を借りた濫用的関与であり、無効である旨主張するため、以下検討する。

イ 審査申出人のいう相手方の利害関係と地方自治法第255条の2第1項第1号の「大臣」該当性の主張について検討すると、行政不服審査法は、国の機関であっても、その「固有の資格」によらずに相手方となった処分については審査請求ができるものとし（同法第7条第2項参照）、地方自治法は、法定受託事務に関する都道府県知事の処分について審査請求をすべき行政庁を、当該処分に係る事務を規定する法律又はこれに基づく政令を所管する大臣とする（同法第255条の2第1項第1号）。これらの規定からすれば、法定受託事務に関する都道府県知事の処分について審査請求人と審査庁のいずれもが国の機関となることは、行政不服審査制度上予定されているといえる。このことは、同制度上、審査庁は、審査請求に係る処分についての関係法令を適正に解釈・適用する責務を有するものであるから、審査請求人と審査庁のいずれもが国の機関となる場合であっても、両者の利害が共通することにはならないという考え方によるものと考えられる。

以上から、審査庁である法令所管大臣について、審査請求に係る処分につき利害関係を有するか否かを適格性の要件として考慮すべきであるとする審査申出人の主張は、採用することができない。

ウ 次に、審査申出人のいう濫用的関与である旨の主張について検討すると、証拠によれば、本件審査請求の審査庁である相手方は、審理員を指名して審理手続を行わせ、公有水面埋立法その他の関係法令等の概要、本件変更承認申請の内容等事実関係等の概要並びに審査請求人及び処分庁の主張の要旨を整理した上で、証拠に基づき、本件変更承認申請について公有水面埋立法の要件を満たさないとした本件変更不承認処分における処分庁の判断が、裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものとして違法であるか、また、不適切な裁量判断であり不当であるかを判断して、本件裁決をしたことが認められる。そして、相手方が本件裁決において行った上記判断が、審査申出人が指摘する閣議決定や閣議了解の存在のために、不当に歪められたと認めるに足りる証拠

はない。

また、審査申出人は、相手方が本件裁決と同日付けで本件勧告をしたこと、また、その後に本件是正の指示をしたことをもって、本件裁決が濫用的関与であることの理由とする。しかし、本件裁決と本件勧告及び本件是正の指示は、異なる根拠法令の規定に基づいて行われた別個の行為であると認められるし、これらを同日に行うことはできないといった規律もない。また、法定受託事務に係る都道府県知事の処分についての審査請求においては、審査庁である法令所管大臣は、処分庁である都道府県知事の上級行政庁又は処分庁のいずれでもないから、裁決で当該処分を変更することはできないこと（行政不服審査法第46条第1項ただし書）や、申請拒否処分を取り消す裁決をする場合において、処分庁に対し申請に対して一定の処分をすべき旨を命じ、あるいは自ら申請に対して一定の処分をするものとはされていないこと（同条第2項）は、審査申出人の指摘するとおりであるが、法令所管大臣は、地方自治法所定の各要件を満たす限り、勧告や是正の指示をすることができるのであり、申請拒否処分を取り消す裁決から時日を空けずに申請認容処分をすべきことを勧告し、引き続いて是正の指示をすることが許されないとする規律もない。そうすると、本件裁決と本件勧告が同日付けでされたことなど審査申出人の指摘する事情をもって、本件裁決が濫用的関与であると認めることはできない。

エ したがって、相手方の審査庁としての適格性との観点において検討しても、本件裁決が無効な裁決であるということとはできない。

(3) 以上によれば、本件裁決は、行政不服審査法及び地方自治法に基づき適法にされた審査請求に対してされた有効な裁決であるから、本件裁決が無効であることを前提とする審査申出人の主張は、採用することができない。

2 争点2（審査申出人が本件変更承認申請について承認しないことは違法であるか否か、それが違法であるとしてされた本件是正の指示は違法であるか否か）について

(1) 本件是正の指示は、審査申出人が本件変更承認申請について承認しないことが裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものであることを理由とするものであるが、これに対し、審査申出人は、本件変更承認申請について公有水面埋立法の要件を満たさないとした本件変更不承認処分における審査申出人の裁量判断は適正であるから、本件是正の指示は違法である旨主張し、審査申出書及び反論書において、公有水面埋立法の要件を満たさない理由を具体的に主張する。

(2) ところで、本件では、本件是正の指示に先立ち、本件変更承認申請について公有水面埋立法第42条第3項において準用する同法第13条ノ2第1項及び同条第2項において準用する同法第4条第1項第1号及び第2号等の要件を満たさないとした本件変更不承認処分は違法かつ不当であるとして、これを取り消す本件裁決がされていることから、本件是正の指示と本件裁決との関係が問題となる。

上記1で述べたとおり、本件裁決は、有効な裁決である。そして、証拠によれば、本件裁決は、審査請求人である沖縄防衛局に令和4年4月11日に送達されたことが認められるから、行政不服審査法第51条第1項により、本件裁決は、同日の時点でその効力を生じている。審査申出人は本件裁決の違法を主張するが、裁決は、行政処分であって公定力があるから、取消権限のある者によって取り消されるまでは何人もその効果を否定することはできない。したがって、本件裁決の効力は否定されない。

このように本件裁決は効力を生じていることから、本件裁決は、その時点から本件変更不承認処分の処分庁である審査申出人を拘束し（行政不服審査法第52条第1項）、審査申出人は、本件裁決の趣旨に従い、改めて本件変更承認申請に対する処分をする義務を負ったことになる（同条第2項）。そして、その場合、審査申出人は、本件裁決の趣旨に従わなければならないことから、本件裁決が前提としたのと同じ事実関係の下で、本件裁決で違法かつ不当とされたのと同じ理由により本件変更承認申請について再度不承認処分をすることはできなくなったというべきである。なお、審査申出人は、本件裁決は確定していないから拘束力は生じていない旨の主張をするが、本件裁決の拘束力が既に生じていることは上述のとおりであるから、審査請求人の上記主張は、採用することができない。

しかるに、審査申出人は、審査申出書及び反論書において、本件変更不承認処分における審査申出人の裁量判断は適正であると改めて主張しており、その内容は、本件埋立承認後の土質調査の結果等を踏まえてされた本件変更承認申請の内容等、本件変更不承認処分と本件裁決が前提とした事実関係の下で、本件変更不承認処分で不充足とした各要件について、それらを充足しないことを改めて主張するものである。以上のような審査申出人の主張に照らせば、審査申出人は、本件裁決が前提としたのと同じ事実関係の下で、本件裁決で違法かつ不当とされたのと同じ理由により、本件裁決後も本件変更承認申請について承認していないものと認められる。このような審査申出人の事務の処理は、本件裁決の拘束力に基づく上記義務に違反しているものと認められる。公有水面埋立法第4

2条第3項において準用する同法第13条ノ2第1項及び同条第2項において準用する同法第4条第1項第1号及び第2号等の規定に基づく都道府県知事の埋立地用途変更・設計概要変更の承認処分は裁量処分と解されるどころ、審査申出人が、本件是正の指示の時点で、上記の理由により本件変更承認申請について承認しないことは、上記各規定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、上記各規定に違反していたものと認められる。

なお、審査申出人は、職務執行命令訴訟における司法審査の範囲につき判示した最高裁平成8年8月28日大法廷判決・民集50巻7号1952頁を引用し、また、いわゆる違法性の承継の議論に関連する判例として最高裁平成21年12月17日第一小法廷判決・民集63巻10号2631頁を引用して、本件の審査において本件裁決の拘束力を前提とすることはできない旨の主張をするが、上記各判例は、裁決と是正の指示との関係が問題となる本件とは事案を異にするから、本件に当てはめるのは適当ではなく、本件における上記判断に影響を与えるものではない。

(3) 以上によれば、本件変更承認申請について承認しない沖縄県の法定受託事務の処理が法令の規定に違反しているものと認めて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、違法ではない。

3 争点3（本件是正の指示は、関与権限を濫用してされたもので違法であるか否か）について

(1) 上記1で述べたとおり、本件裁決は、行政不服審査法及び地方自治法に基づき適法にされた審査請求に対してされた有効な裁決であり、審査庁である相手方は、審理員を指名して審理手続を行わせるなどし、証拠に基づいて、公有水面埋立法の要件を満たさないとした本件変更不承認処分における処分庁の判断が違法であるか、また、不当であるかを判断して本件裁決をしたものと認められる。他方、本件勧告は、地方自治法第245条の4第1項に基づいてされたものと認められる。また、本件是正の指示は、同法第245条の7第1項に基づいてされたものと認められ、本件是正の指示が同項の要件を満たしてされたものであったことは、上記2で述べたとおりである。

(2) 審査申出人は、相手方が本件裁決、本件勧告及び本件是正の指示を短期間で行っていることをもって、本件是正の指示が濫用的関与であることの理由とするが、上記1(2)ウや上記(1)で述べたとおり、本件裁決と本件勧告及び本件是正の指示は、異なる根拠法令の規定に基づいて行われた別個の行為であると認められるし、これらを時日を空けずに行うことはで

きないといった規律はない。

また、審査申出人は、相手方が審査庁として本件変更不承認処分を取り消すに当たって自ら承認処分をすることができないという行政不服審査法の脱法を図る趣旨で本件是正の指示をした旨の主張をするが、公有水面埋立法の法令所管大臣である相手方は、同法に係る都道府県の法定受託事務の適正な処理を確保する見地から、地方自治法第245条の7第1項の要件を満たす限り、必要な是正の指示をすることができるものである。

そして、相手方が本件是正の指示において行った判断が、審査申出人が指摘する閣議決定や閣議了解の存在のために不当に歪められたと認めるに足りる証拠はない。

したがって、審査申出人の指摘する事情をもって、本件是正の指示が関与権限を濫用してされたもので違法であると認めることはできない。

4 まとめ

争点1から争点3までについての以上の判断のとおり、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であり、本件是正の指示が違法であるとする審査申出人の主張は、いずれも採用することができない。

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4年4月28日付け国水政第18号「埋立地用途変更・設計概要変更承認申請について（指示）」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ことを認める。

国 地 方 係 争 処 理 委 員 会

委 員 長	菊 池 洋 一
委 員 長 代 理	辻 琢 也
委 員	小 高 咲 子
委 員	勢 一 智 子
委 員	山 田 俊 雄

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4年6月 7日 (火)	合議
第2回	同年7月12日 (火)	合議
第3回	同月21日 (木)	①沖縄県知事 (代理人) の陳述 ②国土交通大臣 (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	同月28日 (木)	合議
第5回	同年8月 4日 (木)	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4年5月30日(月)
反論書	同年6月24日(金)

(相手方が提出した主張書面)

	提出日
答弁書	令和4年6月15日(水)
再答弁書	同年7月 4日(月)

別紙

関係法令等の定め

第1 公有水面埋立法（大正十年法律第五十七号）

第四条 都道府県知事ハ埋立ノ免許ノ出願左ノ各号ニ適合スト認ムル場合ヲ除クノ外埋立ノ免許ヲ為スコトヲ得ズ

- 一 国土利用上適正且合理的ナルコト
- 二 其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト
- 三～六 （略）

②・③ （略）

第十三条ノ二 都道府県知事正当ノ事由アリト認ムルトキハ免許ヲ為シタル埋立ニ関シ埋立区域ノ縮少、埋立地ノ用途若ハ設計ノ概要ノ変更又ハ前条ノ期間ノ伸長ヲ許可スルコトヲ得

② 第三条、第四条第一項及第二項並第十一条ノ規定ハ前項ノ規定ニ依ル埋立地ノ用途ノ変更ノ許可ニ関シ第四条第一項及第二項ノ規定ハ前項ノ規定ニ依ル埋立区域ノ縮少又ハ設計ノ概要ノ変更ノ許可ニ関シ之ヲ準用ス

第四十二条 国ニ於テ埋立ヲ為サムトスルトキハ当該官庁都道府県知事ノ承認ヲ受クヘシ

② （略）

③ 第二条第二項及第三項、第三条乃至第十一条、第十三条ノ二（埋立地ノ用途又ハ設計ノ概要ノ変更ニ係ル部分ニ限ル）乃至第十五条、第三十一条、第三十七条並第四十四条ノ規定ハ第一項ノ埋立ニ関シ之ヲ準用ス但シ第十三条ノ二ノ規定ノ準用ニ依リ都道府県知事ノ許可ヲ受クベキ場合ニ於テハ之ニ代ヘ都道府県知事ノ承認ヲ受ケ第十四条ノ規定ノ準用ニ依リ都道府県知事ノ許可ヲ受クヘキ場合ニ於テハ之ニ代ヘ都道府県知事ニ通知スヘシ

第五十一条 本法ノ規定ニ依リ地方公共団体が処理スルコトトサレタル事務ノ内左ニ掲グルモノハ地方自治法第二条第九項第一号ニ規定スル第一号法定受託事務トス

- 一 第二条第一項及第二項（第四十二条第三項ニ於テ準用スル場合ヲ含ム）、第三条第一項乃至第三項（第十三条ノ二第二項及第四十二条第三項ニ於テ準用スル場合ヲ含ム）、第十三条、第十三条ノ二第一項（第四十二条第三項ニ於テ準用スル場合ヲ含ム）、第十四条第一項（第四十二条第三項ニ

於テ準用スル場合ヲ含ム)、第十六条第一項、第二十条、第二十二條第一項、同條第二項(竣功認可ノ告示ニ係ル部分ニ限ル)、第二十五條、第三十二條第一項(第三十六條ニ於テ準用スル場合ヲ含ム)、第三十二條第二項、第三十四條、第三十五條(第三十六條ニ於テ準用スル場合ヲ含ム)、第四十二條第一項並第四十三條ノ規定ニ依リ都道府県又ハ地方自治法第二百五十二條ノ十九第一項ノ指定都市ガ処理スルコトトサレタル事務
二 (略)

第2 沖縄県が定めた許認可等に係る審査基準

法令等名 公有水面埋立法

根拠条項 第2条

許認可等の種類 公有水面埋立の免許

審査規準

II 内容審査

A 埋立の必要性

1 必要理由

- (1) 埋立ての動機となった土地利用が埋立によらなければ充足されないか。
- (2) 埋立ての動機となった土地利用に当該公有水面を廃止するに足る価値があると認められるか。
- (3) 埋立地の土地利用開始予定時期からみて、今埋立てを開始しなければならないか。
- (4) 埋立をしようとする場所が、埋立地の用途に照らして適切な場所と云えるか。
- (5)・(6) (略)

2 (略)

B 免許禁止基準

1 法第4条第1項第1号

- (1)~(4) (略)
- (5) 埋立ての規模及び位置が、適正かつ合理的か。
- (6)~(17) (略)

2 法第4条第1項第2号

- (1) 護岸、その他の工作物の施工において、周辺の状態に対応して、生活環境への悪影響、水質の悪化、有害物質の拡散、にがりの拡散、水産物等への悪影響、大気汚染、騒音、振動、植生・動物への悪影響、自然景観への悪影響、文化財天然記念物等への悪影響、交通障害等の防止、その他環境保全に十分配慮した対策（護岸等の構造の選定、作業機器の選定、工事工法の選定資材等の運搬の手段及び経路、その他）がとられているか。
- (2) (略)
- (3) 埋立土砂等の採取・運搬及び投入において、埋立てに関する工事の施行区域内及び周辺の状態に対応して、生活環境への悪影響、水質の悪化、有害物質の拡散、にがりの拡散、水産生物等への悪影響、粉塵・飛砂、悪臭、害虫、大気汚染、騒音、振動、植生・動物への悪影響、自然景観への悪影響、文化財天然記念物等への悪影響、交通障害等の防止、その他環境保全に十分配慮した対策（埋立て工法の選定、作業機器の選定、埋立土等の運搬の手段及び経路の選定、土取場跡地の保全、その他）がとられているか。
- (4) (略)
- (5) 埋立地の護岸の構造が、例えば、少なくとも海岸護岸築造基準に適合している等、災害防止に十分配慮されているか。
- (6) 埋立区域の場所の選定、埋立土砂の種類を選定、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か。
- (7) (略)

3～6 (略)

第3 沖縄県が定めた許認可等に係る審査基準

法令等名 公有水面埋立法

根拠条項 第13条の2第1項

許認可等の種類 出願事項変更の許可

審査規準

- (1) 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。
- (2) 用途変更に係るものについては、変更後の用途が埋立地でなければ充足されないことが公共的に是認できる場合に限る。
- (3) (略)

第4 地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）

（是正の指示）

第二百四十五条の七 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認めるときは、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。

2～4 (略)

別表第一 第一号法定受託事務（第二条関係）

法律	事務
(略)	(略)
公有水面埋立法 （大正十年法律 第五十七号）	この法律の規定により地方公共団体が処理することとされている事務のうち次に掲げるもの 一 第二条第一項及び第二項（第四十二条第三項において準用する場合を含む。）、第三条第一項から第三項まで（第十三条ノ二第二項及び第四十二条第三項において準用する場合を含む。）、第十三条、第十三条ノ二第一項（第四十二条第三項において準用する場合を含む。）、第十四条第一項（第四十二条第三項において準用する場合を含む。）、第十六条第一項、第二十条、第二十二条第一項、同条第二項（竣功認可の告示に係る部分に限る。）、第二十五条、第三十二条第一項（第三十六条において準用する場合を含む。）、第三十二条第二項、第三十四条、第三十五条（第三十六条において準用する場合を含む。）、第四十二条第一項並びに第四十三条の規定により都道府県又は指定都市が処理することとされている事務 二 (略)

(略)	(略)
-----	-----

第5 国土交通省設置法（平成十一年法律第百号）

（所掌事務）

第四条 国土交通省は、前条第一項の任務を達成するため、次に掲げる事務をつかさどる。

一～五十六 （略）

五十七 公有水面の埋立て及び干拓に関する事。

五十八～百二十八 （略）

2 （略）

第6 行政不服審査法（平成二十六年法律第六十八号）

（裁決の拘束力）

第五十二条 裁決は、関係行政庁を拘束する。

2 申請に基づいてした処分が手続の違法若しくは不当を理由として裁決で取り消され、又は申請を却下し、若しくは棄却した処分が裁決で取り消された場合には、処分庁は、裁決の趣旨に従い、改めて申請に対する処分をしなければならない。

3・4 （略）