

研究機構・研究と報告 NO. 114

Jichiroren Institute of Local Government 2016・11・2

自治労連・地方自治問題研究機構：FAX: 03-5940-6472 <http://www.jilg.jp/>
〒112-0012 東京都文京区大塚4-10-7 自治労連会館3F

沖縄辺野古訴訟高裁判決と地方自治

村上 博（広島修道大学教授）

はじめに

沖縄県宜野湾市の米軍普天間基地の返還に伴う、その代替施設として国が唯一と考える辺野古新基地建設に関する福岡高裁那覇支部の判決が、2016年9月16日に出されました。裁判所は本来、第三者としての立場で審理・判断を行うはずの機関ですが、本件裁判所はそのような立場を投げ捨て、沖縄防衛局長と同じ立場で判断を行っています。その結果、本判決は法治主義と地方自治を真っ向から否定する内容になっています（紙野健二「9・16 福岡高裁那覇支部辺野古訴訟判決を受けて」住民と自治 2016年11月号 36頁）。そのため翁長沖縄県知事は、「一見、遠い沖縄で起きている辺野古の問題を、また、そこに垣間見える構造を、全国の皆様に『わが町の問題』としてしっかり見て、そして考えていただきたいと思います。『地方自治の危機』は今そこに迫っているのです」（「沖縄県知事メッセージ」自治総研 2016年9月号 39頁）と、全国の国民にこの裁判の本質を見抜くこと、及び沖縄への支援を求めています。

1. 事実

まず事実についてですが、国は、米軍基地を提供するために名護市辺野古の辺野古地区及びこれに隣接する水域等を埋め立てる必要がある、と判断したことから、沖縄防衛局名で仲井真・前沖縄県知事に公有水面埋立承認を申請し、知事が2013年12月27日埋立承認処分（法定受託事務）を行いました。

そこで、辺野古新基地建設に反対する翁長さんが、2014年11月16日の沖縄県知事選挙で、現職の仲井真さんに約10万票の差をつけて当選しました。翁長知事は、県が設置した

「普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立手続に関する第三者委員会」による慎重な検討の結果、この承認処分は公有水面埋立法4条1項1号（国土の利用上適切かつ合理的なること）および同2号（環境の保全につき十分に配慮せられたること）の要件を充たさず、違法であると判断し、2015年10月13日、承認処分を取り消しました。

これに対し、様々な経過を経たのち、公有水面埋立法を所管する国交大臣は、2016年3月16日、知事の行った取消処分が「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られるときに当たると判断し、地方自治法245条の7第1項の規定に基づき、承認取消処分を取り消すよう知事に対し是正の指示をしました。これに対し、翁長知事は、3月23日、地方自治法250条の13に基づき、国地方係争委員会に審査の申し出をしました（本多滝夫編『Q&A 辺野古から問う日本の地方自治』自治体研究社、2016年）。

これに対し委員会は、6月20日、つぎの決定を行いました。「国と沖縄県との間で議論を深めるための共通の基盤づくりが不十分な現状の下で、」本件是正の指示が適法か否かの「判断をしたとしてもそれが国と地方のあるべき関係を両者間に構築することに資するとは考えられない。したがって、……本件是正の指示にまで立ち至った一連の過程は、国と地方のあるべき関係からみて望ましくないものであり、国と沖縄県は、普天間飛行場の返還という共通の目標の実現に向けて真摯に協議し、双方がそれぞれ納得できる結果を導き出す努力をすることが、問題の解決に向けての最善の道である」と。

そこで、沖縄県はこの決定に従って、国に協議を要請し、承認取消処分の取消を行いませんでした。すると国土交通大臣（原告）は、県知事（被告）が大臣の指示に応じないのは違法な不作為であるとして、地方自治法251条の7第1項に基づき、高裁に不作為の違法確認訴訟を提起し、高裁は不作為が違法であるとの下記の判決をしました。

2. 判決内容

判決内容は、「判決骨子」によれば、以下のとおりです。

- (1) 知事が公有水面埋立承認処分を取り消すには、承認処分に裁量権の逸脱・濫用による違法があることを要し、その違法性の判断について知事に裁量は存しないので、取消処分の違法性を判断するに当たっては、承認処分の上記違法性の有無が審査対象となる。
- (2) 公有水面埋立法4条1項1号要件の審査対象に国防・外交上の事項は含まれるが、これらは地方自治法等に照らしても、国の本来的任務に属する事項であるから、国の判断に不合理な点がない限り尊重されるべきである。
- (3) 普天間飛行場の被害を除去するには本件埋立てを行うしかないこと、これにより県全体としては基地負担が軽減されることからすると、本件埋立てに伴う不利益や基地の整理縮小を求める沖縄の民意を考慮したとしても、法4条1項1号要件を欠くと認めるには至らない。
- (4) 承認時点では、十分な予測や対策を決定することが困難な場合は引き続き専門家の助言の下に対策を講じることも許されるなどの点に照らすと法4条1項2号要件を欠くと認

めるには至らない。

- (5) よって、承認処分における要件審査に裁量権の逸脱・濫用があるとは言えず、承認処分は違法であるとは言えない。仮に、承認処分の裁量権の範囲内であってもその要件を充足していないという不当があれば取り消せると解したとしても、承認処分に不当があると認めるには至らないし、仮に不当があるとしても、知事の裁量の範囲内で埋立ての必要を埋立てによる不利益が上回ったに過ぎず、承認を取り消すべき公益上の必要がそれを取り消すことによる不利益に比べて明らかに優越しているとはいえないなど、承認処分を取り消すことは許されない。よって、被告の取消処分は違法である。
- (6) その他、被告がする是正の指示が違法であるとの主張は、その前提とする地方自治法の解釈が失当である。
- (7) 遅くとも本件訴え提起時には、是正の指示による措置を講じるのに相当の期間は経過しており、被告の不作為は違法となった。また、地方自治法の趣旨及び前件和解の趣旨から、被告は自ら是正の指示の取消訴訟を提起するべきであった。

3. 問題点

(1) 裁判の問題点

この高裁判決に対し、翁長知事は「裁判所には、法の番人としての役割を期待していましたが、政府の追認機関であることが明らかになり、大変失望しております」とのコメントを発表しています（赤旗 9 月 17 日）。

これは前述の「判決骨子(3)」に明確に現れています。さらに高裁の独自の判断の極め付けは、「普天間飛行場の被害を除去するには本件新施設等を建設する以外にはない。言い換えると本件新施設等の建設をやめるには普天間飛行場による被害を継続するしかない。」

(134 頁) という判決文です。しかも裁判所は、翁長知事 1 名の尋問をただけで証人申請をすべて退け、ほとんど審理を尽くさずに、国側の主張を全面的に認めているのです。

そもそも、国の地方自治体に対する関与とそれを巡る係争処理は、地方自治体に対する国の関与が過度にあるいは恣意的に行われることのないように、一定の法的枠付けを与える、という法治主義の強化の方向を目指したものです（小早川光郎「国地方関係の新たなルール」西尾勝編『地方分権と地方自治』ぎょうせい、1998 年 105 頁）。国地方係争処理制度につき、「国・地方間の係争処理のあり方に関する研究会」の「国・地方間の係争処理のあり方について（報告）」（2009 年 12 月 7 日）は、つぎのように述べています。「国と地方公共団体との間で法律解釈を巡る齟齬が生じた場合に」、「中立・公正な司法の場で、透明性の高いプロセスの下、国と地方公共団体の双方がそれぞれ主張立証を尽くし、これをもとに裁判所が判断を行うとすることが、国と地方公共団体のみならず、国民・住民にも納得の得られる、最も適切な解決方法であると考えられる」（「一 基本認識 3 問題解決の基本的方向」と。この裁判所による訴訟の仕組みを、高裁はまったく理解していません。

つぎに、「判決骨子(1)」のように、高裁は、国交大臣の是正の指示の適法性が問題であるにもかかわらず、仲井真知事の承認を審査の対象としています。ここに最大の間違いがあります。間違っただ理由は、裁判所がこの訴訟の意味をまったく理解していないからです。裁判所は「本件は、国の事業にかかわる埋立承認が取り消されたことからその取消しを指示した事案であり、本来的には行政行為の効力に関する不服として抗告訴訟に類する事案であり」と理解しています（判決文 118 頁）。しかしこの訴訟は、主観訴訟としての抗告訴訟とはまったく違う、大臣と県知事との機関訴訟として立法技術上整理されています。裁判においては、本来、大臣の是正の指示の適法性が審査の対象とされ、適法であった場合には、その指示に知事が従わないこと（不作為）の違法性が審査されなければなりません。したがって判決の検討の順番が、まったく逆さまなのです（岡田正則「裁判所による法治主義・地方自治の破壊」法律時報 11 月号 108 頁）。

(2) 国地方係争処理委員会

「判決骨子(7)」の被告の不作為の違法性判断は、つぎのことを前提としています。「国地方係争処理委員会は前記のとおり地方公共団体のための簡易迅速な救済手続であり、……同委員会において本件指示を違法と判断しても、国はこれに従わないことが和解の前提となっており、同委員会の決定自体は紛争解決のための意義のあるものではなく、その手続において議論として争点を整理すること、その間に原被告において解決のために協議をすることにのみ意義があったことは、同和解関係者は一同認識し、和解成立の前提としていたところである（当裁判所に顕著な事実）。これによれば、……元々和解において決定内容には意味がない」（183~184 頁）。

このように、高裁は国地方係争処理委員会の存在意義を著しく貶しめています。しかし委員会は、国と地方自治体が対等・協力の関係に立つことを前提として、地方自治の制度的保障の充実・確立に資することを目的とし、委員会の組織構成の中立性・公平性や職権行為の独立性が保障された権威ある第三者機関です（村上・白藤・人見編『地方自治法』日本評論社、2011 年 405 頁以下〔白藤執筆〕）。委員会の決定に従って紛争解決をすることが求められているのです。

(3) 国と自治体との役割分担

判決文は、「判決骨子(2)」に関し、つぎのように判示しています。地方自治法 245 条の 7 第 1 項の是正の指示の要件規定は、大臣「自らの担任する事務に関わるか否かに関係なく、法定受託事務の処理が違法であれば、是正の指示の発動が許される趣旨と解される。（中略）しかも……そもそも、法による都道府県知事の第 1 号要件の審査権は防衛・外交に係る事項にも及ぶと解されるところ、その法を所管する国土交通大臣が……上記審査権の及ぶ防衛・外交に係る事項を考慮することは当然許容されるものであ」る、と(177~178 頁)。また「地域特有の利害ではない米軍基地の必要性が乏しい、また住民の総意であるとして 40 都

道府県全ての知事が埋立承認を拒否した場合、国防・外交に本来的権限と責任を負うべき立場にある国の不合理とは言えない判断が覆されてしまい、国の本来的事務について地方公共団体の判断が国の判断に優越することにもなりかねない。これは、地方自治法が定める国と地方の役割分担の原則にも添わない不都合な事態である。」「国の判断が不都合とまでは言えないのであれば知事はこれを尊重すべきであるとはいえる。したがって、国の説明する国防・外交上の必要性について、具体的な点において不合理であると認められない限りは、そのような必要性があることを前提として判断すべきである」とも判示しています（121~122 頁）。

このような解釈は明らかに間違っています。国交大臣自身、「〔公有水面埋立〕法は国土交通省が所管するところ、我が国の国防や外交に係る事項の適否を判断することは、もとより同省の所掌事務には含まれていない」と主張しています（岡田正則「辺野古訴訟で問われる日本の法治主義と地方自治」世界 11 月号 46 頁）。また知事の 1 号要件に関する判断は、防衛・外交の観点からするものではなく、沖縄県民の日常のいのちと暮らしの問題から捉え直し、沖縄県という国土の一部である地域の適切かつ合理的な利用という観点からのものです（白藤博行「識者評論」中国新聞 9 月 21 日）。

おわりに

前述のように、高裁判決はまったく法治主義と地方自治を理解していません。最高裁判決が 12 月にも予想されることから、東京、金沢など全国各地での辺野古訴訟に関する全国キャラバンへの多くの皆さんの参加が求められています。