

もっと知ろうよ！オキナワ！

第7回 辺野古をめぐる争訟と今後の展望 —辺野古新基地建設問題から問われる地方自治と民主主義—

人権擁護委員会 沖縄問題対策部会 部会員 神谷 延治 (60期)

1 はじめに

2016年7月22日、翁長雄志沖縄県知事（以下「知事」という）が名護市辺野古の埋立承認取消処分に対する是正の指示に係る措置を講じないのは違法であるとして、地方自治法（以下「法」という）251条の7第1項に基づき、国土交通大臣が福岡高裁那覇支部に不作為の違法確認訴訟を提起した。

以下、辺野古をめぐる沖縄県と国の争訟を振り返り、今後の展望について考察する。

2 和解の内容とその意義^{*1}

2016年1月29日、福岡高裁那覇支部は、代執行訴訟の第3回口頭弁論終了後に和解を勧告した。その際、裁判所は、「平成11年地方自治法改正は、国と地方公共団体が、それぞれ独立の行政主体として役割を分担し、対等・協力の関係となることが期待されたものである。このことは法定受託事務の処理において特に求められるものである。同改正の精神にも反する状況になっている。本来あるべき姿としては、沖縄を含めオールジャパンで最善の解決策を合意して、米国に協力を求めるべきである」旨、地方自治に対する見識を示したうえで、国の姿勢を批判した。

かかる勧告を受け、同年3月4日、代執行訴訟（2015年11月13日提訴）と執行停止決定の取消訴訟（〔関与訴訟〕2016年2月1日提訴）について、一転して和解が成立した。また、執行停止決定の取消訴訟（〔抗告訴訟〕2015年12月25日提訴）についても、沖縄県が取り下げた。これにより、3つの訴訟は一旦終息した。

和解条項は全10項から成り、①訴訟、審査請求及び執行停止の取下げに関するもの（第1項、第2項）、②訴訟のやり直しに関するもの（第3項ないし第7項）、③協議・協力に関するもの（第8項、第9項）、に大別される。

裁判所は、国が代執行以外の代替的な関与によってその是正を図ることをせず、いきなり自治権の侵害の度合いの強い権力的な関与である代執行訴訟を提起したことは分権改革の精神に反するとみていたこと、

沖縄防衛局が私人たる地位にあるとの主張（“私人なりすまし”論）は、公有水面埋立法の従来の解釈と齟齬するとの疑念を抱いていたことが、その釈明事項から窺える。行政不服審査法に基づく執行停止と代執行の併用（ダブルトラック論）という国による法制度の濫用を認めず、埋立工事の中止が認められた点において、本和解には大きな意義が認められる。

3 国地方係争処理委員会による審査の結果とその意義

和解条項は是正の指示の取消訴訟と協議の並行を認めているところ、国土交通大臣は和解成立の僅か3日後に再び是正の指示をした。これを受け、知事は、2016年3月23日、法250条の13第1項に基づき、総務省の第三者機関である国地方係争処理委員会（以下「委員会」という）に審査の申出を行った。

委員会には申出から90日以内（法250条の14第5項）という時間的限界があるなか、全9回の会議が行われた。ところが、審理がかなり進んだ段階で委員会から質問されていない事項に関する国の主張理由（辺野古が選択された経緯、是正の指示の理由として、承認取消処分が「著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害している」）の追完を認めるなど、審理の進め方をめぐり、公平・中立性に疑念を抱かせる場面もあったようである^{*2}。

委員会は、同年6月20日付け決定^{*3}において、次のような見解を示し、是正の指示が法245条の7第1項の規定に適合するか否かについては判断しないという結論を出した。

「議論を深めるための共通の基盤づくりが不十分な状態のまま、一連の手続が行われてきたことが、本件争論を含む国と沖縄県との間の紛争の本質的な要因…一連の経緯は、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」

*1：本多滝夫著『辺野古訴訟の現段階と今後の展望』2016年度夏期合同研究（第19分科会）「辺野古は今—法的観点と現場からの声」

*2：本多滝夫著『辺野古新基地建設問題の現状と課題—問われる国地方係争処理委員会の存在意義』法学セミナー738号（2016年7月号）1頁以下

*3：「平成28年3月16日付け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）」（平成28年6月20日付け国地委第33号）（http://www.soumu.go.jp/main_content/000425425.pdf）

同決定は、「国と地方のあるべき関係」の構築という観点から、解決に向けた協議を促す点で和解勧告と同様であり、「是正の指示の取消訴訟判決確定まで」という期限がない点で、和解条項で示された協議をより一層前進させるものといえる。他方、委員会は、違法か否かの判断が求められているところ（法250条の14第2項）、その適正な審査を行う責務を軽視しているのではないか、広く係争処理に有効な措置を勧告するなど他にも選択の余地があったのではないかと疑問も残る*4。

4 不作為の違法確認訴訟の法的争点*5*6*7

(1) 国の是正の指示の適法性

知事の法定受託事務の処理が「法令の規定に違反しているとき」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」（法245条の7第1項）に該たるか。

後記(3)に瑕疵がなく、同(2)が違法である場合、又は、後記(3)に瑕疵があり、同(2)の取消権が制限される場合、国土交通大臣の是正の指示は適法となり得る。但し、知事の判断に対する国の関与の許容範囲を逸脱する場合には違法となる。

(2) 現知事の埋立承認取消の適法性

(看過し難い瑕疵の有無)

「国土利用上適正且合理的ナルコト」及び「其ノ埋立ガ環境保全…ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」（公有水面埋立法4条1項1号・2号）の各要件を充たすか。その中で知事の権限の及ぶ範囲、埋立の必要性、沖縄の自治権侵害*8などが問題となり得る。

また、後記(3)に違法又は不当の瑕疵がある場合に外交、防衛、日米関係の信頼保護等から取消権が制限されるかが問題となる。法律による行政から瑕疵ある行政行為は取り消すのが原則であり、例外としてこれを制限するのは特別な事情がある場合に限られると解すべきである。そして、知事の判断には裁量権が認められ、その逸脱又は濫用がない限り適法と解される。（本件のような自庁取消の場合、前知事の承認に瑕疵

があるとすれば、同一の主体・機関であり、権限も承継される現知事は、それを取り消すことができるから、前知事と現知事の間には裁量の壁があるわけではない。）

(3) 前知事の埋立承認の適否

前記(2)の前提として公有水面埋立法の各要件の充足が問題となる。

5 今後の展望

2016年8月19日に不作為の違法確認訴訟の弁論終結が予定されており、同年9月16日にも最高裁判決、来春には最高裁判決が出るが見込まれている。

裁判所が「迅速」に審理を終結させる場合、沖縄県の違法の抗弁を認めない、あるいは国土交通大臣の判断（関与裁量）を尊重する可能性が考えられる。特に著しい不適切処理の判断は裁判所の機能にどこまでなじむのかという問題もあろう。国の勝訴が確定した場合、執行力がないため再び代執行訴訟が提起されることになろう。この場合、知事は承認処分撤回、工法変更申請に対する判断その他あらゆる権限を用いることにより工事を阻止することが予想され、延々と法廷闘争が続く可能性もある。

他方、国の敗訴が確定した場合、埋立承認の再申請がされることになろう。

結局、国と沖縄県が「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、本件争訟を根本的に解決するための「唯一の解決策」ではないだろうか。

6 おわりに

いま沖縄で起こっている一連の出来事をみると、専制化する政府の“むき出しの権力”，あからさまな地方自治の軽視ないし民意の無視には危機感を覚えざるを得ない。

私たちは、「沖縄で、辺野古でいま起きている問題は日本国民全体に関わること*9」を認識すべきである。

（注：原稿執筆は2016年7月下旬）

* 4：磯崎初仁著『大規模開発と合意形成（二・完）—沖縄県米軍基地辺野古移設問題を題材として』自治研究92巻8号56頁以下

* 5：本多滝夫編『Q&A 辺野古から問う日本の地方自治』77頁以下（自治体研究社）

* 6：岡田正則著『辺野古埋立問題と日本の地方自治—今後の展望—』緊急シンポジウム「辺野古新基地建設と沖縄の自治」

* 7：武田真一郎著『是正の指示に関する係争委決定と今後の課題』（2016.7.1）

* 8：徳田博人著『日本の憲法構造の危機—辺野古新基地建設問題からみえるもの』法学セミナー733号（2016年2月号）1頁以下

* 9：翁長雄志著『戦う民意』96頁（角川書店）