

# 地方分権論 A

2017 年度春学期

第 2 回（資料）

2017. 4. 14（金）

第 4 限（14:45~16:15）

3 号館 1104 室

片木淳

katagi◎waseda.jp（◎は@）

次回までに

（討論資料）

地方分権推進委員会第 1 次勧告（平成 8 年 12 月 20 日、抜粋）

（最後に掲載）を読んで、研究しておくこと。

## 1 辺野古新基地建設問題の経緯（年表）

| 年月日                               | 事項                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1995 年 9 月<br>11 月                | 沖縄で米兵による少女暴行事件発生<br>米軍基地の整理縮小を協議する特別行動委員会（S A C O）の設置を日米で合意                                                                                                                                                                               |
| 1996 年 12 月                       | S A C O 最終報告で、普天間飛行場の返還を合意                                                                                                                                                                                                                |
| 1997 年 12 月                       | ・名護市における米軍ヘリポート基地建設の是非を問う住民投票。反対等が 54%。<br>・比嘉名護市長が普天間飛行場受入れと辞意を表明                                                                                                                                                                        |
| 2005 年 10 月                       | 日米安全保障協議委員会「日米同盟:未来のための変革と再編(仮訳)」。<br>日米政府は名護市辺野古崎に L 字型の普天間飛行場代替施設を設置することで合意                                                                                                                                                             |
| 2006 年 4 月<br>5 月                 | 島袋名護市長「普天間飛行場代替施設建設に係る基本合意書」に署名<br>日米安全保障協議委員会「在日米軍再編実施の為のロードマップ」について、V 字型滑走路の設置で合意                                                                                                                                                       |
| 2009 年 8 月                        | 国政選挙において、鳩山民主党首が普天間飛行場を「最低でも県外」と発言                                                                                                                                                                                                        |
| 2010 年 1 月<br>2 月<br>5 月<br>11 月  | 名護市長選挙で、稲嶺進氏が「辺野古の海にも陸にも新しい基地は造らせない」という公約を掲げ当選<br>県議会、国外・県外移設を求める超党派の意見書案を全会一致で可決<br>日米両政府、普天間飛行場の移設先を辺野古とする共同声明を発表（2 プラス 2）<br>沖縄県知事選挙、仲井真氏が県外移設を公約に掲げ再選                                                                                 |
| 2012 年 2 月<br>3 月<br>10 月<br>12 月 | 仲井真県知事、沖縄防衛局が作成した環境影響評価書の飛行場設置の事業部分に対する県知事の意見書を同局に提出。25 分野(項目)175 件の問題点を指摘<br>仲井真県知事、沖縄防衛局が作成した環境影響評価書の公有水面埋め立て事業部分に対する県知事の意見書を沖縄防衛局に提出。36 項目 404 件の問題点を指摘<br>米海兵隊、1 日午前、MV 22 オスプレイの米軍普天間飛行場への配備を開始<br>沖縄防衛局、環境影響評価(アセスメント)を補正した評価書を県に提出 |

|                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2013 年 3 月<br>8 月<br>11 月<br><br>12 月 27 日                                                                                                                 | <p>沖縄防衛局、公有水面埋め立て承認願書を沖縄県に提出</p> <p>県が名護市長に対し、公有水面埋立申請書に関する意見を照会</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・県選出の自民党国会議員及び自民党県連が米軍普天間飛行場の辺野古移設容認に主張を転換</li> <li>・稲嶺市長、県知事に、公有水面埋立申請書に関する意見（反対）を提出</li> </ul> <p>仲井真県知事が公有水面埋立申請を承認</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 2014 年<br>11 月 16 日<br><br>12 月 14 日                                                                                                                       | <p>沖縄県知事選挙で辺野古への新基地建設に反対する翁長氏が、現職の仲井真氏に約 10 万票の差をつけて当選（翁長氏：360、820 票、仲井真氏：261、076 票、下地氏：69、447 票、喜納氏：7、821 票）</p> <p>衆議院議員選挙の沖縄小選挙区の全 4 区において、辺野古移設反対を訴えた非自民候補が移設を容認した自民候補に勝利</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 2015 年<br>1 月 26 日<br><br>3 月 23 日<br><br>3 月 24 日<br><br>3 月 30 日<br><br>7 月 16 日<br><br>8 月 4 日<br><br><br>9 月 7 日<br>9 月 12 日<br>10 月 13 日<br>10 月 14 日 | <p>翁長知事、前知事による埋立承認の経緯について検証する第三者委員会を設置</p> <p>翁長知事、沖縄防衛局に対 2015 ボーリン 2015 グ調査などの作業の停止を指示。</p> <p>沖縄防衛局、翁長知事の作業停止指示を不服として農水相に執行停止申立てと審査請求を提出</p> <p>農水相、翁長知事の作業停止指示の効力を一時停止する旨の決定書を沖縄県と沖縄防衛局に提出</p> <p>第三者委員会、前知事による埋立承認に関し「法的に瑕疵がある」旨の報告書を翁長知事に提出</p> <p>政府と沖縄県、8 月 10 日から 9 月 9 日までの間を集中協議期間と設定し、断続的に普天間飛行場の移設問題について協議することで合意</p> <p>※ 協議期間中、政府は移設埋立作業を全面的に停止し、沖縄県側は第三者委員会の検証結果報告書を受けての対応を中止するとともに新たな法的、行政的手続きを一切行わないこととした。</p> <p>政府と沖縄県の一か月間の集中協議（計 5 回）終了</p> <p>沖縄防衛局、新基地建設予定地での作業を再開</p> <p>翁長知事、沖縄防衛局に「埋立承認取消通知書」を発出</p> <p>沖縄防衛局、「埋立承認取消しは違法」とし、行政不服審査法に基づき承認取消しの無効を求める不服審査請求と、その裁決までの間、承認取消しの効力を止める執行停止申立書を国交相に提出</p> |

|        |                                                                                                                |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 10月27日 | 石井国交相、知事の埋立承認取消し処分の効力を一時停止すると発表                                                                                |
| 10月29日 | 沖縄防衛局、本体工事着手と発表。同日、石井国交相は翁長知事に埋立承認取消し処分を是正するよう勧告                                                               |
| 11月2日  | 沖縄県、埋立承認取消しの効力を一時停止した石井国交相の決定（10月27日）を不服とし「国地方係争処理委員会」に審査の申出書を提出                                               |
| 11月6日  | 翁長知事、石井国交相の埋立て承認取消し処分の是正勧告（10月29日）を拒否する文書を石井国交相宛に送付                                                            |
| 11月9日  | 石井国交相、翁長知事に対し埋立承認取消し処分の是正を指示する文書を発送                                                                            |
| 11月12日 | 翁長知事、石井国交相が出した是正指示（11月9日）を拒否する旨の文書を石井国交相宛に送付                                                                   |
| 11月17日 | 政府、翁長知事による埋立承認取消しは違法とし、知事の代わりに埋立承認取消しを取り消す「代執行訴訟」を福岡高裁那覇支部に提起                                                  |
| 12月24日 | 国地方係争処理委員会、沖縄県の申し出（11月2日）を却下                                                                                   |
| 12月25日 | 沖縄県、翁長知事による埋立承認取消しの効力を国交相が停止した決定（10月27日）は違法だとし、決定の取り消しを求める「抗告訴訟」を那覇地裁に提訴（併せて、判決が出るまでの間、国交省の決定の効力を執行停止するよう申し立て） |
| 2016年  |                                                                                                                |
| 1月24日  | 宜野湾市長選挙で現職の佐喜真氏が再選（佐喜真氏：27、668票、志村氏：21、811票）                                                                   |
| 1月29日  | 代執行訴訟の第3回口頭弁論が開かれ、多見谷裁判長は県と国双方に対し「根本的な解決案」と「暫定的な解決案」を示した上で和解を勧告                                                |
| 2月1日   | 翁長知事、国地方係争処理委員会の判断（12月24日）を不服とし、国交相を相手に執行停止の取り消しを求め福岡高裁那覇支部に提訴                                                 |
| 3月4日   | 代執行訴訟及び関与取消訴訟について、和解が成立                                                                                        |
| 3月7日   | 国土交通大臣、是正の指示                                                                                                   |
| 3月9日   | 沖縄県、抗告訴訟を取り下げ                                                                                                  |

|        |                                                                                                                                                                                                                   |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3月14日  | 国土交通大臣の行った是正の指示（3月7日付け）に対して、国地方係争処理委員会に審査を申出                                                                                                                                                                      |
| 3月16日  | 国土交通大臣新たな是正の指示                                                                                                                                                                                                    |
| 3月22日  | 国土交通大臣の行った新たな是正の指示（3月16日付け）に対して、国地方係争処理委員会に審査を申出                                                                                                                                                                  |
| 6月20日  | 国地方係争処理委員会が国交相の是正指示に対する適否の判断はせず、国と沖縄県が真摯に協議すべきであるとの結論                                                                                                                                                             |
| 6月24日  | 国地方係争処理委員会の決定を受け、沖縄県が協議を求める文書を首相、官房長官、外相、防衛相へ発出                                                                                                                                                                   |
| 7月12日  | 国地方係争処理委員会の決定を受け、沖縄県が法廷闘争によることなく真摯な協議が行われるよう配慮を求める文書を国交相へ発出                                                                                                                                                       |
| 9月16日  | 福岡高裁那覇支部、国の主張を認め、翁長知事が承認取り消しの撤回に応じないのは違法だとする判決                                                                                                                                                                    |
| 9月23日  | 国の認めた福岡高裁那覇支部の判決を不服として、最高裁に上告                                                                                                                                                                                     |
| 12月12日 | 最高裁第2小法廷、法律に基づかない米軍基地の建設と自治権の侵害による憲法違反を主張した沖縄県の上告を棄却                                                                                                                                                              |
| 12月13日 | 米軍のオスプレイ、辺野古新基地建設予定地近辺で事故を起こし、大破                                                                                                                                                                                  |
| 12月20日 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・最高裁第2小法廷、沖縄県側の上告を退け、原判決を維持し、沖縄県に是正の指示に従わない違法があると確認し、国勝訴の判決</li> <li>・翁長知事、沖縄県の敗訴確定を受けて記者会見し「深く失望し、憂慮する」と最高裁の判断を批判するとともに、「あらゆる手法を用いて、不退転の決意で辺野古新基地建設阻止に取り組む」と言明</li> </ul> |
| 12月22日 | ヘリパッドの移転に対する反対運動の中、米軍北部訓練場の一部返還                                                                                                                                                                                   |

【出典：名護市 HP「名護市市民便利帳」＞基地関連＞普天間飛行場移設問題＞普天間経緯（2014年1月～2015年12月）及び同「普天間経緯（2016年1月～）」（抽出）及び沖縄県 HP「基地＞普天間問題＞知事公室辺野古新基地建設問題対策課」「新着情報」等により作成。】

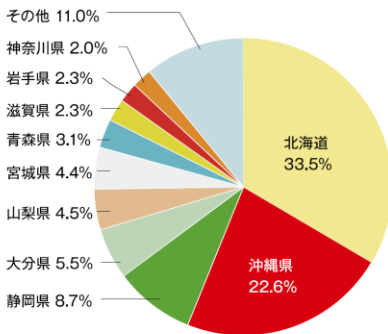
## 2 沖縄の米軍基地の現状と普天間基地

### 2.1 沖縄の米軍基地の現状

沖縄には、平成25年3月末現在、県下41市町村のうち21市町村にわたって33施設、23,176.1haの米軍基地が存在しており、県土面積227,672ha(平成25年10月1日現在、国土地理院の資料)の10.2%を占めています。

在沖米軍基地面積は、全国に所在する米軍基地面積の22.6%に相当し、北海道に次いで大きな割合を占めていますが、米軍が常時使用出来る専用施設に限ってみると、全国の73.8%が本県に集中しており、他都道府県に比べ過重な基地負担となっています。

#### ●米軍基地面積の割合 (自衛隊との共用施設を含む)

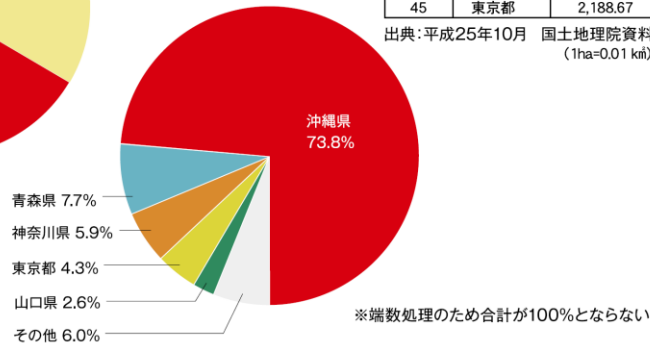


#### ●米軍基地が所在する 主な都道府県の面積

| 順位 | 都道府県 | 面積(km <sup>2</sup> ) |
|----|------|----------------------|
| 1  | 北海道  | 83,457.48            |
| 2  | 岩手県  | 15,278.89            |
| 8  | 青森県  | 9,644.74             |
| 13 | 静岡県  | 7,780.60             |
| 16 | 宮城県  | 7,285.80             |
| 22 | 大分県  | 6,339.82             |
| 23 | 山口県  | 6,114.14             |
| 32 | 山梨県  | 4,465.37             |
| 38 | 滋賀県  | 4,017.36             |
| 43 | 神奈川県 | 2,416.05             |
| 44 | 沖縄県  | 2,276.72             |
| 45 | 東京都  | 2,188.67             |

出典：平成25年10月 国土地理院資料  
(1ha=0.01 km<sup>2</sup>)

#### ●米軍専用施設 面積の割合



### <沖縄本島の米軍基地>



【出典：沖縄県 HP「基地 > 普天間問題 > 統計・データ・その他刊行物等 > 普天間飛行場など沖縄の基地負担の軽減に向けた取り組み」(パンフレット) H.29.3.20】

## 2.2 普天間飛行場

### 2.2.1 普天間飛行場の概要

- ・所在地／宜野湾市：字宜野湾、字野嵩、字喜友名、字新城、字伊佐、字大山、字真志喜、字大謝名、字佐真下、字神山、字赤道、字中原、字上原、字愛知、字長田
- ・面積／480.6ha(平成26年3月時点)
- ・地主数／3,818人(平成25年3月末 現在)
- ・主要建物及び工作物  
建物／大隊指令部、教会、消防舎、将校宿舍等、ボウリング場ほか  
工作物／滑走路(2,800m×46m)、ヘリパッド、駐機場、洗機場ほか
- ・使用部隊名／普天間飛行場司令部、第18海兵航空管制群、第36海兵航空群、第17海兵航空支援群
- ・基地従業員数／208人(平成25年3月末 現在)

### 2.2.2 普天間飛行場の周辺状況

周辺には多くの学校や住宅、病院等が集中しており、住民は日常的な騒音や航空機事故の危険性と隣り合わせの生活を余儀なくされています。また、市街地を分断する形で広大な基地が横たわっており、都市機能、交通体系、土地利用等に大きな影響を与えています。



▲普天間飛行場上空写真

【出典：沖縄県 HP「基地 > 普天間問題 > 統計・データ・その他刊行物等 > 普天間飛行場など沖縄の基地負担の軽減に向けた取り組み」（パンフレット）から抜粋。H.29.3.20】

## 2.2.3 普天間飛行場がもたらす問題

### ●航空機事故について

普天間飛行場に係わる航空機墜落事故等の発生件数は、復帰以降、平成25年12月末現在で固定翼機17件、ヘリコプター等81件の計98件(県によって確認されたものに限る)となっています。

平成16年8月13日には、沖縄国際大学構内に、CH-53Dヘリコプターが墜落し、乗員3名が負傷する事故が発生しました。同大学の本館建物の一部や周辺の樹木等が炎上又は破損したほか、近隣の住宅等にも部品が屋内を貫通し落下するなど、多大な被害を与え、民間人への被害はなかったものの、一歩間違えば甚大な被害を招きかねない深刻な事態でした。

### ●普天間飛行場に係わる航空機の主な事故

| 発生年月日   | 事 故 の 概 要                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 平成元年5月  | 糸満市喜屋武岬沖にCH-46ヘリコプターが墜落。乗員14人行方不明。                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 平成6年11月 | キャンプ・シュワブ内で演習中にUH-1Nヘリコプターが墜落。乗員1人死亡、4人重軽傷。                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 平成10年7月 | キャンプ・ハンセン内でUH-1Nヘリコプターが墜落。乗員4人軽傷。                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 平成11年4月 | 北部訓練場沖合にCH-53Eヘリコプターが墜落。乗員4人死亡。                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 平成16年8月 | <p>沖縄国際大学の本館建物にCH-53Dヘリコプターが墜落。乗員3人負傷。</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;">   </div> <p>写真：宜野湾市提供</p> |

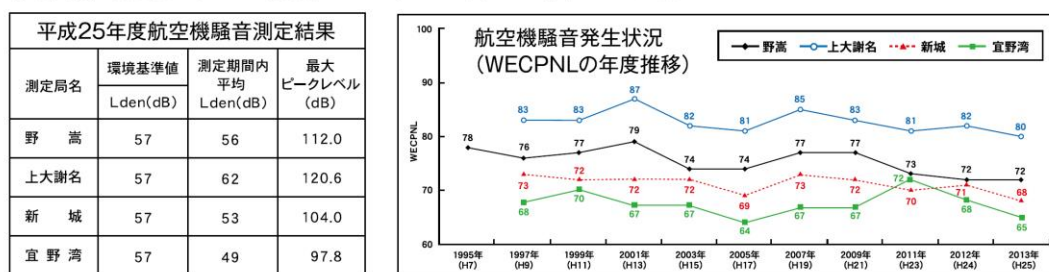
### ●航空機騒音について

普天間飛行場においては、ヘリコプター等の航空機離着陸訓練や民間地域上空での旋回訓練の実施などによって、周辺住民に深刻な騒音被害を引き起こしています。

平成8年3月28日の日米合同委員会において、普天間飛行場に係る航空機騒音規制措置が合意されましたが、普天間飛行場の周辺地域においては、依然として環境基準を超える騒音が発生しています。

平成25年度の航空機騒音測定結果によると、普天間飛行場周辺13の測定局のうち環境基準を超過した測定局は1局であり、滑走路延長直下に位置する上大謝名局で、大幅に環境基準を超過しました。

また、多くの測定局で最大ピークレベルが100dB(例：電車が通る時のガード下の音)以上を記録しました。なお、航空機騒音規制措置合意後のうるささ指数(WECPNL)はほぼ横ばいで推移しています。



出典：沖縄県環境部 平成26年9月「平成25年度航空機騒音測定結果」

【出典：沖縄県 HP「基地 > 普天間問題 > 統計・データ・その他刊行物等 > 普天間飛行場など沖縄の基地負担の軽減に向けた取り組み」(パンフレット) から抜粋。H.29.3.20】

### 3 国地方係争処理委員会の審査

#### 3.1 沖縄県知事の国地方係争処理委員会への審査申出書（平成 28 年 3 月 22 日、抜粋）

##### 3.1.1 第三者委員会の設置

翁長雄志現沖縄県知事は、平成 27 年 1 月 26 日、第三者委員会を設置した。

第三者委員会の設置目的は、「普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立承認手続（以下「承認手続」という。）に関し、法律的な瑕疵の有無を検証する」ことあり（設置要綱第 1 条）、「委員会は、承認手続に関する事項について、法律的な瑕疵の有無について検証し、委員会の意見を知事に報告する」（同第 3 条）ものとされ、委員は「環境問題や法律の専門家など優れた識見を持つ者」（同 2 条 2 項）から 6 名が選任をされた。

第三者委員会は、平成 27 年 1 月 28 日に準備会合を開催し、同年 2 月 6 日から同年 7 月 7 日にかけて合計 13 回の委員会を開催して検証を行い、同年 7 月 16 日付で「検証結果報告書」を提出した。

##### 3.1.2 第三者委員会の検証結果

検証結果報告書の結論は、「本件公有水面埋立出願は、以下のように公有水面埋立法の要件を充たしておらず、これを承認した本件埋立承認手続には法律的瑕疵がある。第 1 に、『埋立ての必要性』については、①本件埋立対象地についての『埋立ての必要性』については合理的な疑いがあること、②審査において『普天間飛行場移設の必要性』から直ちに本件埋立対象地（辺野古地区）での埋立ての『必要性』があるとした点に審査の欠落があること、③その審査の実態においても審査が不十分であることなどから、本件埋立承認出願が『埋立ての必要性』の要件を充足していると判断することはできず、法的に瑕疵があると考えられる。第 2 に、法第 4 条第 1 項第 1 号の『国土利用上適正且合理的ナルコト』との要件についても、本件埋立により得られる利益と本件埋立により生ずる不利益を比較衡量して、総合的に判断した場合、『国土利用上適正且合理的ナルコト』とは言えず、法第 4 条第 1 項第 1 号の要件を充足していないものであり、法的に瑕疵がある。第 3 に、法第 4 条第 1 項第 2 号については、①知事意見や環境生活部長意見に十分に対応しておらず環境影響評価法第 33 条第 3 項の趣旨に反すること、②環境保全図書の記載は定量的評価ではなく生態系の評価が不十分であること、③具体性がなく、明らかな誤りの記載がある等様々な問題があること等からして、その環境保全措置は、『問題の現況及び影響を的確に把握』したと言い難く、『これに対する措置が適正に講じられている』とも言い難い。さらに、その程度が『十分』とも認め難いものであり、『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』の要件を充足していないものであり法的に瑕疵がある。第 4 に、法第 4 条第 1 項第 3 号については、本件埋立承認出願が『法律ニ基ク計画ニ違背』するか否かについて、十分な審査を

行わずに『適』と判断した可能性が高く、『生物多様性国家戦略 2012-2020』及び『生物多様性おきなわ戦略』については、その内容面において法第4条第1項第3号に違反している可能性が高く、さらに、琉球諸島沿岸海岸保全基本計画については、同計画の手続を履践していない点において、結果的に同第3号に違反しており法的に瑕疵があると考えられる」というものであった。

### 3.1.3 本件埋立承認取消

専門性を有する有識者からなる第三者委員会の判断が示されたことから、沖縄県において精査をし、沖縄県知事は、公有水面埋立法の第4条第1項（同法第42条3項で承認に準用）の第1号及び第2号の要件を充足していない（承認の判断に取消しうべき瑕疵がある）ものと判断した（なお、同項3号については、十分な審査を行っていないとして判断過程の瑕疵が認められているものであるが、十分な審査を行えば要件が充足されるか否かについての踏み込んだ判断まで示されていないため、取消事由とはしなかった。）。

そして、聴聞手続において、沖縄防衛局長から提出された陳述書に示された意見を踏まえても、本件埋立承認出願については1号要件及び2号要件を満たしていないものであり、かつ、これらの要件の判断に係る考慮要素の選択や判断の過程は合理性を欠いていたものと認められたことから、沖縄県知事は、別紙「取消処分理由」記載の理由により、本件埋立承認取消をした。

—————

### 3.1.4 結語

以上述べたことより、本件関与は、地自治第245条の7第1項の要件を欠く違法な国の関与であり、取り消されなければならない。

よって、審査申出の趣旨記載の勧告を求める。

- \* 国土交通大臣が沖縄県に対して平成28年3月16日付国水政第102号「公有水面埋立法に基づく埋立承認の取消処分の取消しについて（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。

【出典：沖縄県 HP「基地 > 普天間問題 > 知事公室辺野古新基地建設問題対策課」「新着情報」「審査申出書」より抜粋。なお、平成28年4月4日、反論書（1）～（9）参照】

### 3.2 国地方係争処理委員会の審査結果（2016 年 6 月 20 日、要約抜粋）

国と沖縄県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在の状態の下で、当委員会が、本件是正の指示が地方自治法 245 条の 7 第 1 項の規定に適合するか否かにつき、肯定又は否定のいずれ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、当委員会としては、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の見解に到達した。

以上により、当委員会は、本件是正の指示が地方自治法 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せず、上記見解をもって同法第 250 条の 14 第 2 項による委員会の審査の結論とする。

## 4 福岡高裁那覇支部判決と翁長知事のコメント

2016 年 9 月 16 日、福岡高裁那覇支部は、これらの国と沖縄県の主張に対して判決を下した。その概要は以下のとおりである（同骨子による。）。

- (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理対象となる。
- (2) 公有水面埋立法（以下、「法」という。）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、被告の不作为は違法となった。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。

この判決に対し、翁長知事は県庁で記者会見し、「辺野古が唯一の移設先という国の主張を追認するかのような内容で、地方自治制度を軽視し、沖縄県民の気持ちを踏みにじる、あまりにも国に偏った判断だ。裁判所には法の番人としての役割を期待していたが、政府の追認機関であることが明らかになり、大変失望している。三権分立という意味でも相当な禍根を残すのではないかと、今回の判決を厳しく批判した。

そのうえで翁長知事は、「このような判決は、沖縄県だけの問題にとどまらず、これからの日本の地方自治と民主主義の在り方に困難をもたらすのではないかと大変危惧している。今後、最高裁判所に上告し、不等な判決の破棄を求めるとともに、地方自治が本来の役割を果たすことができるよう、力のかぎりを尽くして訴えていく」と述べた（以上、2016年9月16日夜のNHKニュース）。

## 5 沖縄県の上告とその理由

### 5.1 上告の制限規定

最高裁へ上告は、1996年の上訴制度の改革で、制限規定が設けられ、上告理由は憲法違反（民訴312条1項）と重大な手続法違反（「絶対的上告理由」。民訴312条2項）に限定され、従前の法令違反による上告は認められないことになっている（上告提起手続）。

ただし、「原判決に最高裁判所の判例と相反する判断がある事件その他の法令の解釈に関する重要な事項を含むものと認められる事件」については、最高裁判所が裁量的に、決定で事件を受理することができる（上告受理申立手続。民訴318条）。

その背景としては、憲法判断および法令解釈の統一という重大な職責を担う最高裁判所が、実質的に上告理由のない夥しい上告事件の処理に忙殺され、本来の機能を十分に果たせない状態となっていたことがある（波多野雅子「上告審における口頭弁論の意義」（2005年、松山大学論集第17巻第4号））。

## 5.2 沖縄県の上告理由書（憲法違反、2016 年 10 月 3 日）

沖縄県は、原判決には次の点で、憲法の解釈を誤った違法があると主張した。

- ① 具体的な根拠法がなく条約のみによって辺野古新基地建設を行うことは憲法 41 条及び 92 条に違反する。米軍新基地建設は、憲法第 41 条により根拠となる法律が必要であり、辺野古新基地の建設の根拠となる条約として示した日米地位協定は、単に、アメリカ合衆国が我が国の基地の使用を許されるとしただけの抽象的なものに過ぎない。
- ② 沖縄県民の圧倒的な反対の民意を制圧し、歴史的に過酷な米軍基地の過重負担にあえいできた沖縄県に米軍新基地建設を強行することは憲法第 92 条によって保障された「地方自治の本旨」（沖縄県の自治権）を侵害する。

## 5.3 沖縄県の上告受理申立理由書（最高裁判所の判例違反その他の法令解釈に関する重要な事項、2016 年 10 月 3 日）

沖縄県の上告受理申立理由書の構成は、以下のとおりであるが、このうち、上告受理申立の理由は、第 3 以下で述べられている。

- 第 1 はじめに
- 第 2 事実経過の概略
- 第 3 行政処分の職権取消にかかる原判決の法解釈の誤り
- 第 4 「裁量内違法」という矛盾概念を原審裁判所が創作することにより判断代置で当・不当の判断をしたことについての原判決の法解釈の誤り
- 第 5 本訴訟における審理の対象または本件埋立承認取消（職権取消処分）の適法性についての司法審査の手法に関する原判決の法解釈の誤り
- 第 6 1 号要件の要件についての原判決の法解釈の誤り
- 第 7 2 号要件に関する原判決の解釈の誤り
- 第 8 地方自治法第 245 条の 7 に基づく「是正の指示」をなしうる場合についての原判決の法解釈の誤り
- 第 9 同法 251 条の 7 における「相当の期間」「不作為の違法」についての原判決の法解釈の誤り

## 6 最高裁判決と翁長知事のコメント

### 6.1 最高裁の判決（2016 年 12 月 12 日）

最高裁判所には、長官を含む 15 人の裁判官全員で構成する大法廷（定足数 9 人）と 5 人の裁判官で構成する 3 つの小法廷（定足数 3 人）があるが、小法廷で審理するすべての事件の中で、法律、命令、規則又は処分が憲法に適合するかしないかを判断するときには、事件を大法廷に移して審理、裁判をすることとされている。

また、最高裁は、上告状、上告理由書、答弁書その他の書類により、上告を理由がないと認めるときは、口頭弁論を経ないで、判決で上告を棄却することができることとされている（民訴法 319 条）。

2016 年 12 月 12 日、最高裁は、小法廷で、しかも、口頭弁論も経ないで憲法違反を主張した沖縄県の上告を棄却した。すなわち、法律によらないで辺野古新基地建設を行うことは憲法 41 条及び 92 条に、また、沖縄県民の意思を無視した辺野古新基地建設は沖縄の自治権侵害であり、憲法 92 条に違反する旨の同県の訴えは退けられた。

### 6.2 最高裁の判決（2016 年 12 月 20 日）

2016 年 12 月 12 日、最高裁は、沖縄県の上告受理申立理由書のうち、第 3 の 1（「不当又は公益目的違反の瑕疵があるに過ぎない場合には取消権の発生は認められない。」との法解釈の誤り）、第 6（1 号要件の要件についての原判決の法解釈の誤り）、第 7（2 号要件に関する原判決の解釈の誤り）、第 8（地方自治法第 245 条の 7 に基づく「是正の指示」をなしうる場合についての原判決の法解釈の誤り）及び第 9（地自法 251 条の 7 における「相当の期間」「不作為の違法」についての原判決の法解釈の誤り）以外の部分は重要でないとして、それらのみを受理する決定を行っていたが、同 12 月 20 日、これらについての判決を言い渡した。その内容は、次のとおり。

#### （1）第 3 の 1（「不当又は公益目的違反の瑕疵があるに過ぎない場合には取消権の発生は認められない。」との法解釈の誤り）

行政庁の処分を瑕疵あることを理由に当該行政庁が職権で取り消した場合においては、この点に関する裁判所の審理判断は、当該処分がされた時点における事情に照らし、当該処分に違法又は不当（以下「違法等」という。）があると認められるか否かとの観点から行われるべきものであり、そのような違法等があると認められないときには、行政庁が当該処分に違法等があることを理由としてこれを職権により取り消すことは許されず、その取消しは違法となる。

#### （2）第 6（1 号要件の要件についての原判決の法解釈の誤り）

第 1 号要件の審査に当たっては、埋立ての目的及び埋立地の用途に係る必要性及び

公共性の有無や程度に加え、埋立てを実施することにより得られる国土利用上の効用、埋立てを実施することにより失われる国土利用上の効用等の諸般の事情を総合的に考慮することが不可欠であるが、当該埋立てや埋立地の用途が当該公有水面の利用方法として最も適正かつ合理的なものであることまでが求められるものではない。

前知事は、同飛行場の使用状況や、同飛行場の返還及び代替施設の設置に関する我が国と米国との間の交渉経過等を踏まえた上で、騒音被害等により同飛行場の周辺住民の生活に深刻な影響が生じていることや、同飛行場の危険性の除去が喫緊の課題であることを前提に、①本件新施設等の面積や埋立面積が同飛行場の施設面積と比較して相当程度縮小されること、②沿岸域を埋め立てて滑走路延長線上を海域とすることにより航空機が住宅地の上空を飛行することが回避されること及び本件新施設等が既に米軍に提供されているキャンプ・シュワブの一部を利用して設置されるものであること等に照らし、埋立ての規模及び位置が適正かつ合理的であるなどとして、本件埋立事業が第1号要件に適合すると判断しており、その判断が事実の基礎を欠くものであることや、その内容が社会通念に照らし明らかに妥当性を欠くものであるという事情は認められない。

### (3) 第7（2号要件に関する原判決の解釈の誤り）

裁判所が、公有水面の埋立てが第2号要件に適合するとした都道府県知事の判断に違法等があるか否かを審査するに当たっては、専門技術的な知見に基づいてされた上記都道府県知事の判断に不合理な点があるか否かという観点から行われるべきである。

本件埋立事業が第2号要件に適合するか否かは沖縄県が定めた審査基準に基づいて検討されているところ、この審査基準に特段不合理な点があることはうかがわれない。また、前知事は、関係市町村長及び関係機関からの回答内容や沖縄防衛局からの回答内容を踏まえた上で、本件埋立事業が第2号要件に適合するか否かを専門技術的な知見に基づいて審査し、①護岸その他の工作物の施工、②埋立てに用いる土砂等の性質への対応、③埋立土砂等の採取、運搬及び投入、④埋立てによる水面の陸地化において、現段階で採り得ると考えられる工法、環境保全措置及び対策が講じられており、更に災害防止にも十分配慮されているとして、第2号要件に適合すると判断しており、その判断過程及び判断内容に特段不合理な点があることはうかがわれない。したがって、本件埋立事業が第2号要件に適合するとした前知事の判断に違法等があるということはできない。

### (4) 第8（地方自治法第245条の7に基づく「是正の指示」をなしうる場合についての原判決の法解釈の誤り）

被上告人は公有水面埋立法を所管する大臣であり、公有水面埋立法に基づく都道府県知事による埋立ての承認は法定受託事務であるところ、前記のとおり、本件埋立承

認取消しが法令の規定に違反しているのであるから、被上告人は、沖縄県に対し、これを是正するために講ずべき措置に関し必要な指示をすることができる。

したがって、本件指示は適法であり、上告人は本件指示に係る措置として本件埋立承認取消しを取り消す義務を負う。

#### (5) 第9（地自法 251 条の7における「相当の期間」「不作為の違法」についての原判決の法解釈の誤り）

本件指示の対象とされた法定受託事務の処理は、上告人が本件埋立承認を職権で取り消したことであり、また、本件指示に係る措置の内容は本件埋立承認取消しを取り消すという上告人の意思表示を求めるものである。これに加え、被上告人が平成 27 年 11 月に提起した前件訴訟においても本件埋立承認取消しの適否が問題とされていたことなど本件の事実経過を勘案すると、本件指示がされた日の 1 週間後である同 28 年 3 月 23 日の経過により、同項にいう相当の期間が経過したものと認められる。

また、本件において、上記の期間が経過したにもかかわらず上告人が本件指示に係る措置を講じないことが許容される根拠は見だし難いから、上告人が本件埋立承認取消しを取り消さないことは違法であるといわざるを得ない。したがって、上告人が本件指示に係る措置として本件埋立承認取消しを取り消さないことは、地方自治法 251 条の7 第1項にいう不作為の違法に当たる。

上告人は、本件埋立承認取消しを取り消していないのであるから、上告人に同項にいう不作為の違法があることは明らかであり、上告人が本件委員会決定を受けて被上告人に協議の申入れをしたことは、上記の結論を左右しない。

### 6.3 最高裁判決を受けた翁長知事のコメント

不作為の違法確認訴訟における福岡高等裁判所那覇支部の判決を不服として、去る 9 月 23 日に行った上告受理の申立てについて、本日、最高裁判所において、上告を棄却するとの判決がなされました。

最高裁判所には、法の番人として、少なくとも充実した審理を経た上で判断をしていただけのものと期待しておりましたが、あたかも前知事の埋立承認が全てであるかのような判断を示し、また、是正の指示についても、それを制限する定めがないことを理由に、無制限に地方自治体への関与を認め、国と地方を対等・協力の関係とした地方自治法の視点が欠落した判断を示し、結果として問題点の多い高裁判決の結論を容認しました。

このような判断を最高裁判所が行ったことについては、深く失望し、憂慮しております。

私は、知事に就任して以来、政府に対して「辺野古が唯一の解決策である」という固定観念を捨て去り、辺野古新基地建設に反対する多くの沖縄県民の声に耳を傾けていただきたいと求めてまいりました。

今回、最高裁判所は、福岡高等裁判所那覇支部とは異なり「辺野古が唯一」との認定を行うことはありませんでした。

改めて申し上げるまでもなく、県民の理解が得られない新基地建設を進めることは絶対に許されません。

過去、沖縄は、日本の独立と引き替えにアメリカの施政権下に置かれました。日本国憲法が適用されなかった米軍統治下時代、苛烈を極めた米軍との自治権獲得闘争を、粘り強く闘ってきた沖縄県民は、日米両政府が辺野古新基地建設を断念するまで戦い抜くものと信じております。

私は、今後も、県民とともに、辺野古に新基地は造らせないという公約実現に向け、全力で取り組んでまいります。

引き続き、県民の皆さまの御理解と御協力をお願い申し上げます。

平成 28 年 12 月 20 日

沖縄県知事翁長雄志

【沖縄県 HP「基地 > 普天間問題 > 知事公室辺野古新基地建設問題対策課」H.29.3.20】

## 7 琉球民族独立総合研究学会 設立趣意書（一部抜粋）

—————

日米によって奴隷の境涯に追い込まれた琉球民族は自らの国を創ることで、人間としての尊厳、島や海や空、子孫、先祖の魂（まぶい）を守らなければならない。新たな琉球という国を創る過程で予想される日本政府、日本人、同化されてしまった琉球民族、各種の研究者等との議論に打ち勝つための理論を磨くためにも琉球民族独立総合研究学会が今ほど求められている時はない。

我々は国際人権規約共通第一条に規定された「人民の自己決定権」に基づき、琉球独立という本来の政治的地位を実現することを目指し、市民的及び政治的権利に関する国際規約の第 18 条「思想、良心及び宗教の自由」、第 19 条「表現の自由」、さらに第 27 条「少数民族の権利」に拠って、琉球独立に関する研究を琉球民族として推し進めていく。

琉球史上はじめて創設された琉球独立に関する学会の活動によって、琉球民族が植民地という「苦世（にがゆー）」から脱し、独自の民族として平和・自由・平等に生きることができる「甘世（あまゆー）」を一日も早く実現させるために本学会を設立し、琉球の独立を志す全ての琉球民族に参加を呼び掛ける。

2013 年 5 月 15 日 琉球の独立を求め、決意を新たに

【出典：同学会 HP 資料】

## 8 関係法令規定

### 8.1 地方自治法（抜粋）

#### （是正の指示）

**第 245 条の 7** 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。

（以下、略）

#### （国の関与に関する審査の申出）

**第 250 条の 13** 普通地方公共団体の長その他の執行機関は、その担任する事務に関する国の関与のうち是正の要求、許可の拒否その他の処分その他公権力の行使に当たるもの（次に掲げるものを除く。注：省略）に不服があるときは、委員会（注：国地方係争処理委員会。以下、同じ）に対し、当該国の関与を行つた国の行政庁を相手方として、文書で、審査の申出をすることができる。

#### （審査及び勧告）

**第 250 条の 14** 省略（自治事務に関する国の関与についての審査の申出）

2 委員会は、法定受託事務に関する国の関与について前条第一項の規定による審査の申出があつた場合においては、審査を行い、相手方である国の行政庁の行つた国の関与が違法でないと認めるときは、理由を付してその旨を当該審査の申出をした普通地方公共団体の長その他の執行機関及び当該国の行政庁に通知するとともに、これを公表し、当該国の行政庁の行つた国の関与が違法であると認めるときは、当該国の行政庁に対し、理由を付し、かつ、期間を示して、必要な措置を講ずべきことを勧告するとともに、当該勧告の内容を当該普通地方公共団体の長その他の執行機関に通知し、かつ、これを公表しなければならない。

3 以下、省略。

### 8.2 公有水面埋立法（抜粋）

**第 1 条** 本法ニ於テ公有水面ト称スルハ河、海、湖、沼其ノ他ノ公共ノ用ニ供スル水流又ハ水面ニシテ国ノ所有ニ属スルモノヲ謂ヒ埋立ト称スルハ公有水面ノ埋立ヲ謂フ

2 公有水面ノ干拓ハ本法ノ適用ニ付テハ之ヲ埋立ト看做ス

3 (省略)

**第4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

三埋立地ノ用途ガ土地利用又ハ環境保全ニ関スル国又ハ地方公共団体（港務局ヲ含ム）ノ法律ニ基ク計画ニ違背セザルコト

四埋立地ノ用途ニ照シ公共施設ノ配置及規模ガ適正ナルコト

五第二条第三項第四号ノ埋立ニ在リテハ出願人ガ公共団体其ノ他政令ヲ以テ定ムル者ナルコト並埋立地ノ処分方法及予定対価ノ額ガ適正ナルコト

六出願人ガ其ノ埋立ヲ遂行スルニ足ル資力及信用ヲ有スルコト

**第42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

## (次回討論資料)

機関委任事務制度の廃止（平成 8 年 12 月 20 日、地方分権推進委員会第 1 次勧告、抜粋）

### 第 1 章 国と地方の新しい関係

#### Ⅱ 機関委任事務制度の廃止

- (1) 機関委任事務制度は、地方公共団体の執行機関、特に知事及び市町村長を国の機関とし、これに国の事務を委任して執行させる仕組みであり、地方自治法別表に法律単位で  
列挙されている項目数で 561（うち都道府県 379、市町村 182）にも及び、これは都道府県  
の事務の 7～8 割、市町村の事務の 3～4 割を占めているとも言われている。
- (2) 機関委任事務の執行については、知事は主務大臣の、市町村長は国の機関としての知事  
の指揮監督を受けることとされ、地方公共団体の議会や監査委員によるチェック機能  
も制限されるなど、機関委任事務制度は、わが国の中央集権型行政システムの中核的部分を形づくる制度となっている。
- (3) 機関委任事務制度は、住民による選挙で選ばれた知事や市町村長を、国の下部機関と  
みて、国の事務を委任し、執行させる仕組みであることから、次のような様々な弊害が生じている。
  - ① 主務大臣が包括的かつ権力的な指揮監督権をもつことにより、国と地方公共団体と  
を上下・主従の関係に置いている。
  - ② 知事、市町村長に、地方公共団体の代表者としての役割と国の地方行政機関としての  
役割との二重の役割を負わせていることから、地方公共団体の代表者としての役割  
に徹しきれない。
  - ③ 国と地方公共団体との間で行政責任の所在が不明確になり、住民にわかりにくいだ  
けではなく、地域の行政に住民の意向を十分に反映させることもできない。
  - ④ 機関委任事務の執行について、国が一般的な指揮監督権に基づいて瑣末な関与を行  
うことにより、地方公共団体は、地域の実情に即して裁量的判断をする余地が狭くな  
っているだけでなく、国との間で報告、協議、申請、許認可、承認等の事務を負担  
することとなり、多大な時間とコストの浪費を強いられている。
  - ⑤ 機関委任事務制度により、都道府県知事が各省庁に代わって縦割りで市町村長を広  
く指揮監督する結果、国・都道府県・市町村の縦割りの上下・主従関係による硬直的  
な行政システムが全国画一的に構築され、地域における総合行政の妨げとなっている。
- (4) 地方分権推進法の趣旨に即して、国と地方公共団体との関係を抜本的に見直し、地方  
自治の本旨を基本とする対等・協力関係とする行政システムに転換させるため、この  
際機関委任事務制度そのものを廃止することとする。これに伴い、地方公共団体の事務  
を、次に述べるように再構成する。

（下線片木、以下略）