

辺野古新基地建設問題をめぐる行政法上の問題と現在

2019年6月13日

本多滝夫（龍谷大学教授）

はじめに

「沖縄は今日まで自ら基地を提供したことは一度としてありません。…他人の家を盗んでおいて、長年住んで家が古くなったから『おい、もう一回土地を出して家をつくれ』といているようなもの」（翁長雄志『戦う民意』〔角川出版、2015年〕32頁）

1 辺野古新基地建設問題と行政法上の問題

- 個別の行政法としての公有水面埋立法の解釈が問題となる争点
埋立出願、変更承認申請、埋立工事が埋立承認要件を充足しているか否か（埋立4条1項）
- 一般行政法としての行政不服審査法の解釈と公有水面埋立法の解釈とが交錯する争点
沖縄防衛局は審査請求をする資格を有するか否か（行審7条2項）⇒ 私人なりすまし論
- 地方自治法・自治権の解釈と行政法の解釈とが交錯する争点
国交相は是正の指示をする要件を充足しているか否か（地自245条の7第1項）
国交相は代執行の取捨をとする要件を充足しているか否か（地自245条の8第1項）
沖縄県は国交相の裁決を抗告訴訟で争うことができるか否か（地自245条3号）

2 辺野古埋立承認をめぐる係争（1）

- 翁長知事による埋立承認取消処分とは何であったか
⇒ 公約に違反し、かつ、誤った前知事の判断によって不安定化した県行政について、住民が、知事選挙を経て知事を交代させ、新しい知事に改めて判断をし直させることで、正常性の回復を図った自治のダイナミズムの現われ。
- 第1次辺野古訴訟
 - ・ 国交相が埋立承認取消処分を取り消すことを可能とする代執行訴訟（2015年11月17日）
 - ・ 不適法な申立てに基づく執行停止決定の取消しを求める関与取消訴訟（2016年2月1日）
 - ・ 不適法な申立てに基づく執行停止決定の取消しを求める処分取消訴訟（2015年12月24日）⇒ 和解（2016年3月4日）
両者の協議を勧めつつも、国の関与手続（国交相の指示→知事指示取消訴訟）のやり直し。
- 第2次辺野古訴訟
 - ・ 国地方係争委への審査の申出（3月23日）→係争委決定（6月17日）→県からの協議の申出
 - ・ 国交相による不作為違法確認訴訟（2016年7月22日）
 - 福岡高那覇支判2016年9月16日民集70巻9号2727頁
 - 最判2016年12月20日民集70巻9号2281頁
前知事の判断に違法もなければ不当もない、したがって、これを取り消した現知事の判断は違法であり、よって、国交大臣がした指示は適法であるから、現知事が、指示に従うことなく、埋立承認取消し処分を取り消さないでいることは違法である。⇒ 現知事の判断に対する審理を回避することで、自治のダイナミズムを無視した。

3 辺野古埋立承認をめぐる係争（2）

- 謝花副知事による埋立承認撤回処分とは何か
⇒ 「辺野古移転が唯一の解決策」足りないことが、自然条件、米軍基地設置要件に照らして客観的に明らかになったにもかかわらず、国が承認に付された条件を無視し続けて工事（埋立用土砂の投入）を強行することに対して、埋立法の運用の正常性の回復を図ろうとする行政責任の現われ。

○ 現在の係争の状況

- ・ 撤回を取り消した国交相の裁決に対して審査の申出について係争委の審査係属中
- ⇒ 第4次訴訟へ * 第3次訴訟 (2017年7月～2019年4月) 岩礁破碎等差止訴訟
- ・ 不適法な審査請求についてなされた裁決 (裁定的関与) の取消しを求める関与取消訴訟 (地自251条の5第1項) の提起を予定
 - 沖防は審査請求をする資格を有するか否か (行審法7条2項の解釈・適用)
- ・ 撤回を取り消した裁決の抗告訴訟 (裁決取消訴訟 (行訴3条3項) の提起を予定
 - 国交相が撤回事由はないと判断したことが適法であるか否か (埋立4条1項の解釈・適用)
- ☞ 地方自治の保障を直接の争点とすることが難しい。

4 今後の展開

○ 第4次訴訟の帰趨と対応

- ・ 関与取消訴訟 (迅速な審理が地方自治法で要請されているため、先行する見込み)
 - 県勝訴: 撤回処分の効力の回復 → 県は裁決取消訴訟を取下げ。国は撤回処分取消 (無効確認) 訴訟または代執行?
 - 県敗訴: 取消裁決の効力の維持 → 県は裁決取消訴訟での主張を本案に限定?
- ・ 裁決取消訴訟
 - 県勝訴: 裁決の違法の認定・撤回処分の効力の回復 → 撤回処分の確定・埋立承認の再申請?
 - 県敗訴: 取消裁決の効力の確定
- 裁決取消訴訟敗訴後に県がとりうる、狭義の法的措置
 - ・ 新基地建設反対の県民投票の結果を理由とした撤回
 - 法的なハードルが複数存在
 - ・ 設計概要の変更承認の申請に対して不承認
 - 不承認の理由
 - 変更された設計概要に示された工法の問題、環境保全上の問題、辺野古移設唯一論の問題
 - 国の対応
 - 行政不服審査制度の利用には限界があるので、国は、不承認処分の取消訴訟・義務付け訴訟 (行訴3条2項・6項) を提起するか、あるいは、是正の指示 (地自245条の7第1項) または代執行の手続 (地自245条の8) をとるか、いずれか?

おわりに

- ☞ 国は、自治権 (行政執行権能) の行使としてされる、地域的な特性を考慮してされる知事の裁量処分について、地方自治の保障の観点から敬讓すべき。かりに事業者の地位において自治体と対峙する場合であっても、そうあるべき。
 - 自治体が国と対等な地位にあるとすれば、法の支配に基づく国家である以上、その地位の侵害が司法的救済によって回復され得るよう争訟制度を運用すべき。
 - 県民投票の結果を活かして、埋立工事を阻止しうる条例の制定等を試みる必要がある。

『民主主義は多数決の独裁政治だ』と私は言っています。…『国会の圧倒的多数で決めたでしょう。日本は法治国家ですよ』と言われたら、政府が一地方に対して為すことについて、民意をくみ取る民主主義は成立しないこととなります。」(翁長『戦う民意』90～91頁)
「沖縄で、辺野古でいま起きている問題は日本国民全体にかかわることです。」(同96頁)