

〔論 説〕

辺野古埋立設計変更承認をめぐる裁決と
是正の指示の関係について

—2022年8月19日係争委決定を契機として

武 田 真一郎

はじめに

国（沖縄防衛局。以下「防衛局」という）は公有水面埋立法（以下「公水法」という）42条3項によって準用される同法13条の2に基づき、沖縄県知事（以下「知事」という）に対して辺野古新基地建設のための埋立工事の設計概要変更承認を申請（以下「変更承認申請」という）ことがある）した。知事は同法13条の2第1項が規定する「正当の事由」がないとして、2021年11月25日に不承認とする処分（以下「不承認」という）を行った。これに対して防衛局⁽¹⁾は、同年12月7日に国土交通大臣（以下「国交大臣」という）に対し、行政不服審査法（以下「行審法」という）2条および地方自治法（以下「自治法」という）255条の2第1項1号に基づいて不承認の取消しを求める審査請求を行い、2022年4月8日、同大臣はこれを認容して不承認を取り消す裁決（以下「本件裁決」とい

(1) 本件の裁決書の審査請求人は「沖縄防衛局」と記載されているが、処分について審査請求をすることができる「不服がある者」（行審法2条）とは権利義務の主体（私人、法人、行政主体等）であり、権利義務の主体ではない法人の機関や行政主体の機関ではないから、「国」と記載すべきであり、防衛局ではあり得ないはずである。このような誤りは補正が許されるものとは解されないから、この点から見ても本件裁決は当事者適格（当事者能力）がない者からの審査請求によるものであり、無効と解される。この点は早稲田大学の岡田正則教授が沖縄県と研究者との研究会で指摘されている。

う)を行った。

さらに同大臣は、同日、自治法 245 条の 4 第 1 項に基づき、同月 20 日までに変更承認申請を承認するように勧告し、知事が同日までに承認しなかったため、同法 245 条の 7 第 1 項に基づき、同月 28 日に変更承認申請の承認を求める是正の指示（以下「本件是正の指示」という）を行った。知事は、本件是正の指示を不服として、同年 5 月 30 日に自治法 250 条の 13 第 1 項に基づき、国地方係争処理委員会（以下「係争委」という）に対し、国交大臣は本件是正の指示を取り消すべきである、との勧告を求める審査の申出（以下「本件審査の申出」という）を行った。

係争委は、2022 年 8 月 19 日、本件是正の指示は違法でないとする決定（以下「本件決定」という）を行った⁽²⁾。本件決定は次に見るように 3 つの争点について判断を示している。そのうちもっとも問題があるのは、行審法 52 条 1 項により、知事（処分庁）は本件裁決に拘束され、変更承認申請を承認しなければならないから、本件是正の指示は違法ではないとした点である。

これまでも再三指摘したように⁽³⁾、行審法に基づく本件裁決は国（沖縄防衛局）の審査請求を国交大臣（国）が審理するのだから認容裁決がなされ、知事の不承認が取り消されることは当初から明らかであった。さらに本件決定がいうように、不承認を取り消した国交大臣の裁決に知事が拘束されることを理由として、承認することを求める同大臣の是正の指示が適法（違法でない）とされ、知事は是正の指示に従って承認しなければならないとすれば、裁決の拘束力が是正の指示にも及ぶことになる。

係争委が自らこのように判断することは、是正の指示の適法性を審査する係争委の判断が国交大臣の裁決に拘束されることを意味しており、第三者機関である係争委が是正の指示の適法性（実質的には不承認の適法性）を客観的に判断することを目的とする審査の申出の趣旨は没却されることになる⁽⁴⁾。後の是正の指示の取消訴訟において、裁判所も裁決の拘束力

(2) 国地委第 43 号、令和 4 年 8 月 19 日。決定文は下記の URL で公開されている。

https://www.soumu.go.jp/main_content/000830787.pdf

(3) 例えば、武田真一郎「辺野古埋立の設計概要変更不承認について」成蹊法学 96 号 1 頁、8-9 頁（2022 年）参照。

(4) よって筆者は、係争委が裁決の拘束力が知事に及び、さらに是正の指示に

を根拠に是正の指示の適法性を認めるとすれば、裁判所も事実上裁決の拘束力を受けることになり、国と地方公共団体は対等であることを前提として両者の紛争の公正な解決を目的とする国の関与制度は形骸化することになりかねない。

このような結果を生じるのは、辺野古埋立をめぐる国および係争委さらに裁判所の法令解釈が過剰なまでに行審法を重視しているからである。このような解釈は結果的に国（国交大臣）の判断を地方公共団体（沖縄県）の判断に優先させるという効果を生じる点で、「集権的解釈」ということができるであろう。これに対して自治法の趣旨あるいは行審法とのバランスを重視し、国と地方公共団体の紛争を客観的かつ公正に解決することを追求する解釈を「分権的解釈」ということができるはずである。

本稿はこのような意味での分権的解釈が必要だという認識に立ち、裁決の拘束力によって知事が是正の指示に従う義務が生じるかという問題を中心として、是正の指示と裁決の関係について検討することにしたい。

1 係争委決定

本件審査の申出に至る事実の概要は上記の通りであり、審査の申出の趣旨は、国交大臣は本件是正の指示を取り消すべきである、との勧告を求めるといものである。本件決定は3つの争点について判断をしており、その要旨は次の通りである。「」は決定文を直接引用した部分であり、その中の〔〕は筆者が補った部分である。また、ア、イの符号は決定文のそれとは一致していない。本稿の主たる関心は第2の点（争点2）にある。

(1) 争点1（本件裁決は無効であるか、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）

ア 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、国の機関が行審法7条2項にいう「固有の資格」において相手方になるものということとはできない。そうすると、防衛局は行審法2条および自治法255条の2第1項に基づき国交大臣に対して審査請求ができるものであり、本件

従うことを義務付けられるという判断をすることはよもやあり得ないと考えていたため、前稿（「辺野古埋立の設計概要変更不承認について」成蹊法学96号1-26頁、2022年）においてこの点について詳しく論じることをしなかった。したがって本稿で補完する次第である。

裁決は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。

イ 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審法上予定されているといえるから、国交大臣が処分について利害関係を有する者であり、審査庁として不適格ということとはできない。

ウ 国交大臣が閣議決定によって確認された本件埋立事業推進のために権限を濫用して本件裁決をしたということとはできず、同大臣が本件裁決と同日に申請を承認するように勧告し、その8日後に本件是正の指示を行ったとしても、そのような取扱いを許さないとする規律はないから、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 以上によれば本件裁決は有効であるから、本件裁決が無効であることを前提とする知事の主張は採用できない。

(2) 争点2 (知事が本件承認申請を承認しないことは違法であるか、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)

ア 上記(1)で見た通り、「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〔知事〕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。」

イ 「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・・・本件変更不承認処分の処分庁である審査申出人〔知事〕を拘束し(行政不服審査法第52条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)。」

ウ 「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。」

エ 「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。」

オ 「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ところ、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〔公水法13条の2第1項および同法4条1項および第2号〕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。」

カ 「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として違法であるか)

ア 本件裁決は有効であり、審査庁である国交大臣は、「証拠に基づいて、公有水面埋立法の要件を満たす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。」

イ 他方、本件勧告は自治法245条の4第1項に基づいて行われ、本件是正の指示は同法245条の7第1項に基づいてな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いることは上記(2)で述べた通りである。

ウ 国交大臣が本件裁決、本件勧告および本件是正の指示を短期間で行ったことをもって本件是正の指示が濫用的関与ということはできず、知事が指摘する閣議決定や閣議了解の存在のために本件是正の指

辺野古埋立設計変更承認をめぐる裁決と是正の指示の関係について

示が関与権限を濫用してなされた違法なものということとはできない。

(4) 結論

よって、係争委は、国交大臣が沖縄県に対して令和4年4月28日付けで行った自治法245条の7第1項に基づく是正の指示が違法でないとする。

2 本件裁決の公定力

(1) 本件決定の構造

前記1(2)で見たように、本件決定が本件是正の指示を適法と判断した理由は、もっぱら知事が国交大臣の裁決に拘束されることに依拠している。要約して確認すると、①国(防衛局)は固有の資格で不承認処分を受けたわけではなく、私人と同じ資格で不承認処分を受けたのだから、行審法2条および自治法255条の2第1項に基づいて国交大臣に審査請求をすることができる(争点1ア、イ)、②本件裁決は、国交大臣が審査庁として不適格とはいえず、同大臣が審査権限を濫用したともいえないから、有効である(同ウ、エ)、③本件裁決には公定力があるから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(争点2ア)、④よって本件裁決は行審法52条1項によって知事を拘束し、知事は本件裁決の趣旨に従い、改めて申請に対する処分をする義務を負う(同イ)、⑤その場合、知事は本件裁決で違法かつ不当とされたのと同じ理由により再度不承認処分をすることはできない(同ウ)、⑥しかるに知事は審査申出書において不承認における知事の裁量判断は適正であると改めて主張しており、本件裁決の拘束力に基づく上記④の義務に違反している(同エ)、⑦知事が上記⑤の主張(理由)に基づいて承認申請を承認しないことは裁量権の逸脱濫用に当たる(同オ)、⑧以上により、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と認めてなされた本件是正の指示は、自治法245条の7第1項の要件を満たしており違法ではない(同カ)、というものである。

このように本件決定は本件裁決に公定力および拘束力があることを根拠として、上記⑥⑦(これに対応する決定文は前記1(2)エである)のように、知事が本件裁決の趣旨に従って承認処分をやり直し、申請を承認しないことは違法だから、承認を求める本件是正の指示は違法ではないという結論を導いている。

本件決定は本件裁決に公定力および拘束力があることを前提としているため、本件裁決およびその前提となった不承認の違法性について何ら実質的な判断をしていない。その結果として国交大臣の裁決を追認したに過ぎず、是正の指示およびその前提となる不承認の違法性を第三者機関として客観的に審査すべき係争委の義務を果たしていない。また、本件裁決は不承認を取り消したが、知事は異なる理由で再度不承認とすることができるのだから、本件決定が裁決の拘束力を根拠に承認を求める本件是正の指示を是認したことには飛躍があり、本件決定の結論にはこの点からも疑問がある⁽⁵⁾。

(2) 本件裁決の公定力

本件決定の(2)イは、「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」としている。つまり、裁決は行政処分だから公定力があることを自明のこととしている。確かに一般的には行政処分には公定力があるとされるが、それはあたかも地球には引力があるように自然法則によるのではなく、政策的な観点による人為的な効力である。よって本件裁決に公定力があるかどうかを政策的な観点から検討する必要があるが、次の二つの理由により、少なくとも沖縄県との関係では本件裁決に公定力はないというべきである。

まず第1は、本件裁決に公定力を認める法的根拠が存在しないことである。日本の法令には行政処分に公定力があるとする規定は存在せず、公定力の法的根拠は行政事件訴訟法（以下「行訴法」という）が取消訴訟制度

(5) 本件裁決において審査庁である国交大臣は処分庁または上級庁のいずれでもないので、不承認を取り消すことはできるが、承認処分を行うことはできない（行審法46条1項）。これに対して是正の指示においては「必要な指示をすることができる」ので、承認処分をすることを求めることもできる。しかし、仮に裁決に拘束力があるとしても、知事は同一の理由で再度不承認とすることができなくなるだけだから、裁決の拘束力が及ぶのは裁決の趣旨に従って処分をやり直すことだけである。国交大臣が是正の指示によって承認を求めるのであれば、裁決の拘束力を理由とするのではなく、承認しないことが裁量権の逸脱濫用に当たる理由を説明する必要がある。ただし、本件では裁決に公定力も拘束力もないことは後記2(2)および(3)で検討する通りである。

を規定していることだと説明されている⁽⁶⁾。つまり、行政事件訴訟については行訴法の定めるところによるとされており（1条）、行政処分のような公権力の行使に不服がある者は取消訴訟を提起するものとされている（3条2項）から、処分に不服がある者は取消訴訟を提起して取消判決を得るまでは、他に争う方法がないため、たとえその処分が違法であるとしても有効なものとして扱わなければならないことになる。このような効力が公定力なのであり、公定力を実定法に即して説明すれば、処分に不服がある者は取消訴訟を提起しなければならないという効力だということになる⁽⁷⁾。公定力は法令に基づく実体的な効力ではなく、取消訴訟を提起しなければならないという手続的な効力なのである。

ところが、本件において処分庁が帰属する沖縄県は、裁決に不服があるとしても、処分庁（または処分庁が帰属する行政主体。以下同じ）が審査庁（または審査庁が帰属する行政主体。以下同じ）に対して取消訴訟を提起することは法令上想定されていないため、取消訴訟を提起することができない。実際に処分庁が裁決の取消訴訟を提起した事例を見ても、訴えは却下されている⁽⁸⁾。また、本件においては処分庁（知事）が審査庁（国交大臣）に対し、機関訴訟として本件裁決を争う手続を規定する法令の規定も存在しない⁽⁹⁾。

したがって、沖縄県は行訴法に基づき、取消訴訟（または機関訴訟）を提起して本件裁決を争うことはできないから、裁決に不服があれば取消訴訟を提起しなければならないということとはできない。それにもかかわらず裁決に公定力を認めるとすれば、沖縄県は取消訴訟を提起することができないのに不服があれば取消訴訟を提起せよという不可能を強いられることになり、著しく失当である。よって、少なくとも沖縄県（知事）と国（防

(6) 例えば、塩野宏・行政法 I [第6版] 160-161頁（有斐閣、2015年）、宇賀克也・行政法 [第2版] 172-173頁（有斐閣、2018年）参照。

(7) 武田真一郎・異説・行政法 82頁（東信堂、2022年）。

(8) 福岡高裁那覇支部 2021（令3）年12月15日判決は、知事が国交大臣のした埋立承認取消処分を取り消す裁決の取消訴訟を提起したところ、訴えを不適法として却下した。また、同趣旨の事例として最高裁 1974（昭49）年5月30日（民集28巻4号594頁）参照。

(9) ただし、自治法 251条の5第1項に基づいて、是正の指示の取消訴訟を提起することは可能である。これは、自治法が本件紛争を行審法ではなく、自治法の国の関与制度に基づいて解決することを想定しているからである。

衛局)との関係では⁽¹⁰⁾、本件裁決に公定力が生じるための前提を欠いており、公定力が生じることはないと解すべきである⁽¹¹⁾。

第2は、本件裁決に公定力がないと解しても、実質的な不都合は何ら存在しないことである。公定力の法的根拠は上記の通りだが、実質的な根拠は公定力を認めないと公益に反する事態が生じることである。例えば、運転免許取消処分を受けた者が処分を無視して危険な運転を続けたり、営業停止処分を受けた飲食店が処分を無視して不衛生な営業を続けるとすれば公益に反する事態が生じることは明らかである。よって、取消訴訟によって処分が取り消されるまでは一応有効なものとして扱う必要がある。

ところが、本件においては裁決の公定力を否定したとしても、それによって沖縄県が上記の処分を受けた者のように公益に反する行為をすることはあり得ない。そして、国が本件裁決の原処分である不承認が違法だというのであれば、自治法が規定する是正の指示とこれに対する取消訴訟により、行審法の裁決よりもはるかに公正な手続によって紛争を解決することができるのである。むしろ、是正の指示による解決が分権的解釈に基づ

(10) 他方で仮に審査庁(国交大臣)が審査請求を棄却した場合には、審査請求人(国=防衛局)は棄却裁決の取消訴訟を提起できるので、国(防衛局)と国交大臣(国)との関係では棄却裁決に公定力があると解する余地がある。ただし、そのような事態は閣内不一致であり、実際にはあり得ないから、そのように解することは無意味であろう。

(11) なお、都道府県知事等がした処分が法定受託事務であるとき(例えば生活保護の支給拒否処分)は、自治法255条の2によって処分に不服がある者は法律を所管する大臣に審査請求をすることができるが、この場合も大臣が裁決で審査請求を認容したとしても都道府県知事等は裁決を争えないことになる。しかし、辺野古埋立のように沖縄県の地方自治のあり方が問われているような事例を除き、通常の審査請求では私人を簡易迅速に救済するという行審法の立法目的が自治法の立法目的に優先すると解されるから、知事等が裁決を争うことができず、さらに裁決に拘束されるとしても問題はない。つまり、通常の審査請求では裁決の公定力を前提とせず拘束力が生じるという立法政策がとられているが、本件では国交大臣は知事に対して設計変更承認を求める是正の指示(自治法に基づく本来の解決方法である)をしていることから、国の一方的判断である裁決と是正の指示を連結させ(これは後記4(2)で検討するように不当連結である)、国に有利な結論を導く(知事の設計変更不承認に裁量権の逸脱濫用があるという本来の争点を回避して形式的に承認を義務づける)ために公定力と拘束力という概念が利用されているのである。

く本則であり、裁決による解決は集権的解釈に基づく反則である。

以上の次第で、本件裁決に公定力があると解する法的根拠はなく、公定力を認める実質的な必要性も存在しない。それにもかかわらず国（防衛局および国交大臣）および係争委が本件裁決に公定力があると主張するのであれば、その根拠を明らかにするべきである。

公定力概念は日本に固有のものであり、その不当な拡張を戒める見解はかねてより提唱されているが⁽¹²⁾、本件決定は公定力概念の不当な拡張の典型的な事例である。

3 本件裁決の拘束力

上記2で見たように、本件裁決に公定力はないと解されると、本件裁決に公定力があることを前提として、不承認を取り消すという本件裁決の主文を有効なものとして扱う根拠はない。よって、本件裁決の公定力を前提として、不承認を取り消すという本件裁決の主文が処分庁である知事を拘束するという根拠も存在しない。

したがって、仮に何らかの手續によって本件裁決の有効性が確定した場合は別として、本件裁決に行審法52条1項が規定する拘束力は生じないというべきである。その結果として、本件裁決の公定力を根拠とする本件決定の前記(2)争点2の判断はすべて前提を欠き、失当であることになる。これによる具体的な法的効果としては、知事は本件裁決の趣旨に従って設計概要変更承認申請に対する処分をやり直す義務はなく、本件裁決の拘束力を根拠として承認を求める本件是正の指示に従い、承認処分をする義務もないことになる。

なお、沖縄県が本件裁決の取消しを求めたり、国が本件裁決の有効性の確認を求める法的手続は存在しないと考えられるので、本件裁決の公定力を否定する場合には、本件裁決をめぐる紛争をどのように解決するかという問題が一応生じることになる。

この点については、本件裁決をめぐる紛争は実質的には原処分である不承認をめぐる国と沖縄県の争いであるから、行審法による審査請求を前提とせずに、自治法に基づいて国交大臣が知事に承認を求める是正の指示を

(12) 例えば、宮崎良夫「公定力」行政判例百選I〔第5版〕134-135頁（2006）は、公定力概念が日本に固有のものであり、「その必要性と有用性が必ずしも広く認められるというものではなくなっている」と指摘している。

行い、これに対する審査の申出とその後の是正の指示の取消訴訟で争えばよいのである。むしろこれが自治法が定める本則である。

この解決方法によれば、係争委の審査とその後の取消訴訟において、不承認に裁量権の逸脱濫用があって違法であるかどうかについて、当事者である国（国交大臣）の身内の判断によるのではなく、第三者機関である係争委と裁判所の審査により、格段に公正な判断ができるはずである。国交大臣は、本来は公水法の所管大臣として法定受託事務としての設計概要変更の承認が適正に行われるように自治法に基づいて関与を行う権限（245条の7の是正の指示）を付与されているにもかかわらず、行審法に基づく裁決に頼ったために、その権限を適切に行使する機会を自ら損なっている⁽¹³⁾。

4 是正の指示と裁決の関係

(1) 本件決定の問題点

本件決定の構造は、前記2(1)で見たように、本件裁決に公定力および拘束力があることを前提として、知事は本件裁決に拘束されるから本件是正の指示に従って国の設計概要承認申請を承認しなければならないとしたものである。しかし、前記2、3で見たように本件裁決には少なくとも沖縄県に対して公定力および拘束力があるとは解されないから、本件決定の結論は前提を欠いている。

そして、本件決定のもう一つの問題点は、これも前記2(1)で見たように、本件決定は本件裁決に公定力と拘束力があることを前提としているため、国交大臣の本件裁決を追認したにとどまっており、第三者機関として本件是正の指示およびその前提となった不承認の違法性を判断するという係争委の本来の職責を果たしていないことである。

念のため確認すると、本件においては国（防衛局）が国交大臣（国）に審査請求をし、同大臣はこれを認容する裁決をした。そして、同大臣は知事に承認を求める勧告をし、さらに本件是正の指示を行った。知事はこれ

(13) 本件裁決と是正の指示の内容は、不承認の取消しと承認を求めるという結論の違いを除くとほぼ同一である。その判断も防衛局が主張する事実を前提として知事の不承認は裁量権の逸脱濫用に当たるとしているに過ぎないように思われる。沖縄県が裁決を争えないことは当初から分かっていたので、裁決の判断が緊張感を欠いているとしても無理もないことであろう。

を不服として、係争委に対して国交大臣は本件是正の指示を取り消すべきであるとの勧告を求める本件審査の申出をしたが、係争委は本件裁決には公定力および拘束力があるから知事には国の変更承認申請を承認する義務があるとして、本件是正の指示は違法ではないとする決定を行った。

改めてこのように見ると、本件決定が裁決を追認するにとどまり、第三者機関として是正の指示（および不承認）の適法性を審査する職責を果たさず、結論も失当であることの根本的な原因は、国（防衛局）が国交大臣（国）に対して審査請求をしたことにあるのは明らかである。国交大臣が自治法に基づいて当初から是正の指示をしていれば、これらの問題点はすべて回避できたはずである。

自治法 245 条 3 号は明文の規定により裁決を国の関与から除外している。その理由は、裁決を国の関与とし、地方公共団体が係争委への審査の申出をし、さらに関与取消訴訟を提起できるとするとその手続に時間を要することになり、国民を簡易迅速に救済するという行審法の制度目的（1 条）が著しく損なわれるからである⁽¹⁴⁾。このこと自体はきわめて正当と考えられる⁽¹⁵⁾。

このように裁決が国の関与から除外されているにもかかわらず、国の関与である是正の指示に先立って国（防衛局）が審査請求を行い、国交大臣が裁決で審査請求を認容し、裁決の拘束力を理由として是正の指示に従うことを義務付けることが許されるのだろうか。

自治法の国の関与制度の趣旨を無視し、きわめて形式的に考えれば審査請求を禁止する法令の規定はないから許されるということもできるであろう。しかし、裁決と是正の指示の関係を定める規定がないのは、自治法が国の関与制度を創設した際に本件のような事例を想定することができず、規定を整備することもできなかったからではないだろうか⁽¹⁶⁾。むしろ行

(14) この点につき、松本英明・逐条地方自治法〔第 9 次改訂版〕1135-1136 頁（学陽書房、2017 年）参照。

(15) それは、私人に対する処分については行審法の立法目的が自治法の立法目的に優先すると解されるからである。前掲注（9）参照。

(16) 後掲の注(21)でも見るように、そもそも国が固有の資格で何らかの行政処分を受けることは実際には想定しにくいので、国が審査請求をすることができない場合とできる場合を区別して、審査請求の裁決が関与法定主義を形骸化させないように予め法令を整備することは困難であったと思われる。

審法の審査請求と自治法の国の関与はまったく別な制度であり、裁決と国の関与（是正の指示）が連結されると国に一方的に有利な結果となって関与法定主義が形骸化する（むしろ無意味となる）ことを考慮すれば、両者の連結は許されないと解すべきである。次にこの点について検討する。

（2）是正の指示と裁決の「不当連結」の排除

上記のように、裁決の拘束力によって地方公共団体が是正の指示に従う義務が生じるとすれば、国に一方的に有利な結果となって国の関与制度が形骸化する（無意味となる）から、裁決を前提として是正の指示を行うことは両者の「不当連結」⁽¹⁷⁾というべきである。そして、このような不当連結を回避することはさほど困難ではなく、行審法の審査請求と自治法の是正の指示はまったく別な制度であるから、両者を峻別すれば済むことである。つまり、地方公共団体の行政庁がした処分に対して国が審査請求をすることができるのは、国を私人として簡易迅速に救済する必要がある場合にに限られると解すればよいのである。このような場合は私人を簡易迅速に救済するという行審法の立法目的が国と地方公共団体の紛争を公正に解決するという自治法の国の関与制度（是正の指示を含む）の立法目的に優先すると解されるので、国は審査請求ができることになる。

例えば、何らかの理由で国が食堂の営業をしようとして食品衛生法に基づいて都道府県知事に営業許可を申請したが不許可処分を受けた場合には、同法は国の申請と私人の申請を何ら区別しておらず、国は私人である申請者と同様に簡易迅速に救済を受けることができると解される。よって行審法の立法目的に適合する事案であるから、国は審査請求ができるといえる（もちろん取消訴訟の提起もできる）。

では本件の公水法に基づく設計概要の変更承認や同法に基づく埋立承認に関する国と沖縄県の紛争については、行審法の審査請求と自治法の国の関与と制度のいずれの立法目的が優先するのだろうか。食堂の営業許可に関する紛争が地方自治をめぐる国と地方公共団体の紛争ではないのに対し、設計概要の変更承認や埋立承認に関する紛争はまさに沖縄県民の強い反対

(17) 「不当連結」という用語は、専修大学の白藤博行教授が前記注(1)の研究会で提唱されたものである。なお、本件決定において公定力と拘束力という概念が不当連結を正当化するために利用されていることについて、前掲注(11)参照。

にもかかわらず、新たに米軍基地を造るかどうかという地方自治をめぐる国と沖縄県の紛争である。単純に沖縄県の地方自治をめぐる紛争ということではできず、国策にも関連する紛争だと理解するとしても、それによって国を私人とみなし、行審法の審査請求により国を簡易迅速に救済すべき場合に当たるとはいえないはずである。むしろ、国と地方公共団体の紛争を客観的かつ公正に解決することを目的とする自治法の国の関与と制度の立法目的が行審法の立法目的に優先すると解すべきである。

国（防衛局）が審査請求をすることができるかどうかは、国が固有の資格で変更承認処分や埋立承認処分を受けたかどうかという行審法7条2項の解釈の問題とされてきた。そして、変更承認（変更許可）については、変更した設計概要に基づいて埋立をする地位を付与するという点が強調されて国と私人は異ならないとされ⁽¹⁸⁾、埋立承認（埋立免許）については、適法に埋立をなし得る地位を付与するという点が強調されて国と私人は異ならないとされた⁽¹⁹⁾。公水法は国に対する変更承認と私人に対する変更許可、そして国に対する埋立承認と私人に対する埋立免許を文言上も区別し、それぞれ異なる法的効果を付与しているのであるから⁽²⁰⁾、この点を重視すれば逆に変更承認および埋立承認は国が固有の資格で受ける処分と解することも可能であろう。

このように見ると、公水法の規定から固有の資格かどうかを判断すると公水法の規定のどの部分を重視するかによって結論が異なることになる。これに対して、変更承認や埋立承認をめぐる国と沖縄県の紛争を行審法と自治法のいずれによって解決すべきかという観点から判断すると、行審法

(18) 本件決定の6頁参照。前記1(1)争点1アに相当する部分である。

(19) 最高裁2020(令2)年3月26日判決・民集74巻3号471頁、478頁参照。

(20) 公水法は、私人の埋立については免許の取消し、条件の変更、原状回復命令などの監督処分(32、33条)、埋立権の譲渡制限(16~21条)、免許の失効と原状回復義務(34、35条)などの規定を設けているが、国の埋立についてはこれらの規定を適用していない(42条3項)。私人の埋立については竣工認可を受けるものとし、これによって埋立地の所有権を取得するものとしているが(22、24条)、国の埋立については竣工認可を必要とせず、知事への竣工通知によって所有権を取得するものとしている(42条2項)。私人の埋立の設計概要変更については13条の2により都道府県知事の許可を受けるものとし、国の埋立については、42条3項により都道府県知事の承認を受けるものとしているが、承認の要件は13条の2が準用されている。

による解決は国に一方的に有利となり、自治法が国の関与制度を設けた趣旨が没却される（無意味となる）のだから、自治法の国の関与制度（是正の指示）によって解決するべきということになる。したがって、自治法を適用し、行審法の適用を排除するために、国は固有の資格でこれらの処分を受けたと解釈することが合理的である⁽²¹⁾。

おわりに

前述のように、本件の国と沖縄県の紛争において、行審法の立法目的を重視し、国（沖縄防衛局）の国交大臣（国）に対する審査請求を認めると沖縄県は国交大臣の裁決を争うことができないため、国の判断に従わざるを得ないことになる。このような結果を生じるとする観点からは、行審法の立法目的を重視する解釈を集権的解釈といえることができる。

これに対して、自治法の立法目的を重視し、是正の指示を含む国の関与制度によって本件の紛争を解決すべきであるとする解釈を分権的解釈といえることができる⁽²²⁾。本稿は分権的解釈が必要だという立場に立っている

(21) 他の法令を見ても、地方公共団体はともかく（小早川光郎・高橋滋編・条解行政不服審査法〔第2版〕64頁、弘文堂、2020年は、地方財政法5条の4第1項に基づく起債の許可や水道法6条1項に基づく水道事業の認可は地方公共団体が固有の資格で受けるものとしている）、国が固有の資格で何らかの行政処分を受けることはほとんど想定できないため（同書を見ても国が固有の資格で処分を受ける例は示されていない。また、宇賀克也・行政不服審査法の逐条解説〔第2版〕53-54頁、有斐閣、2017年、を見ても独立行政法人等国が設置した公共団体に対する監督処分が固有の資格で受ける処分として例示されているが、国が固有の資格で受ける処分は例示されていない）、国が固有の資格で変更承認や埋立承認を受けたかどうかという観点からのみ考えると、固有の資格ではないという結論に傾くと思われる。よってむしろ行審法と自治法のいずれによって解決すべきかという観点が必要である。

(22) 翁長前知事が2015年10月13日に埋立承認を取り消したところ、国交大臣は承認取消の執行停止を決定し、さらに承認取消の取消しを代執行するための手続を開始した。翁長知事は執行停止決定の取消訴訟（関与取消訴訟）を提起したため、福岡高裁那覇支部には代執行訴訟と関与取消訴訟が係属することになったが、同支部は2016年3月4日に国と沖縄県に和解を勧告し、①国交大臣と知事はいずれも訴訟を取り下げる、②防衛局は審査請求と執行停止申立を取り下げ、埋立工事を直ちに中止する、③国交大臣は知事に対して承認取消の取消しを求める是正の指示を行い、知事は不服があれば係争委に審査の申出を行うという内容の和解が成立した。この②と③はまさに分権的

が、分権的解釈に基づく本稿の結論は次の通りである。

①辺野古埋立に関する設計概要変更承認や埋立承認をめぐる国と沖縄県の紛争は、沖縄県の地方自治のあり方をめぐる紛争であり、国を私人として簡易迅速に救済すべき場合に当たらないから、自治法の国の関与制度の立法目的が行審法の立法目的に優先する。よって、国（防衛局）は国交大臣（国）に対して審査請求をすることはできず、国交大臣は当初からは正の指示をすべきである⁽²³⁾。

このように解することにより、裁決の公定力・拘束力などの技巧的解釈を弄することなく、これまでの両者の紛争はすべて明快かつ公正に解決できるのである。

②上記①のように解すべきであるにもかかわらず、本件において国（防衛局）は国交大臣（国）に対して審査請求をし、国交大臣は不承認を裁決で取消し、さらに承認を求める是正の指示をし、係争委は裁決の公定力および拘束力を根拠として知事は承認をする義務があるから是正の指示を違法ではないと決定した。しかし、沖縄県は本件裁決に対して取消訴訟を起こすことはできないから本件裁決に公定力があるとする前提を欠いており、裁決の拘束力も生じていない。よって本件の係争委決定は失当である。

③以上の①②によると、知事が提起した本件是正の指示の取消訴訟を裁判所は認容すべきであり、その場合は国交大臣は裁決を前提とせずには正の指示をやり直すことができる。再度の是正の指示に対する係争委の審査とその後の取消訴訟では、裁決の公定力および拘束力を前提とせずに、知事の不承認が裁量権の逸脱濫用によって違法であり、さらに知事が承認しないことは裁量権の逸脱濫用に当たるから、知事には承認すべき義務があるかどうかを全面的に審査するべきである⁽²⁴⁾。

解釈によるものであり、裁判所の見識を評価すべきである。

(23) 国交大臣（国）は是正の指示をすべきであり、これによって国の利益は保護されるのだから、国（防衛局）には不服申立（審査請求）の利益がないと解すべきである。または、国交大臣は是正の指示をすべきであるのに審査請求をすることは、自治法の国の関与制度を潜脱し、同制度を無意味にすることになるから、行政権の濫用に当たり無効と解すべきである。なお、本件審査請求の審査請求人は裁決書に防衛局と記されているが、防衛局は行政上の権利義務の主体ではないから当事者能力も不服申立適格もないはずであり、本件裁決はこの面からも無効と解される。前掲注（1）参照。

なお、2022年8月24日に知事は本件是正の指示の取消訴訟を既に提起している。よって、この訴訟において知事は本件裁決の公定力と拘束力によって変更承認を義務付けられるという国交大臣の主張および係争委の決定は誤りであること、本件訴訟の争点は知事の不承認の違法性であること、不承認に裁量権の逸脱濫用があるとはいえず、違法ではないから承認すべき義務はないことを主張することも可能である。

④上記①によれば、国は設計概要変更承認（不承認を含む）と埋立承認（不承認および承認取消を含む）を固有の資格で受けたと解すべきである。よって、これらの処分に対して国は審査請求をすることはできないから、審査請求を認めたこれまでの判決、決定等はすべて見直し、自治法の国の関与制度（是正の指示）によって解決すべきである。

-
- (24) 知事の不承認に裁量権の逸脱濫用があり、さらに知事が承認しないことが裁量権の逸脱濫用に当たることを国交大臣（国）が主張・立証することはかなり困難である。正面から実質的な審査をすれば、係争委と裁判所も簡単に国の主張を是認することはできないはずである。そうだからこそ、本件の争点（不承認に裁量権の逸脱濫用があるかどうか）を正面から実質的に審査することを回避するために、国交大臣（国）は行審法による身内の判断に固執し、係争委（最近では国の機関であることをわきまえてしまったかのようである）もこれを追認したのであろう。