

沖縄の民意と地方自治を踏みにじる

辺野古基地建設の代執行を考える 12・12 院内集会

日時 12月12日(火) 17:45～19:30
場所 衆議院第1議員会館多目的ホール+オンライン
主催 戦争させない・9条壊すな！総がかり行動実行委員会
「止めよう！辺野古埋立て」国会包囲実行委員会

プログラム

- 17:30 受付
- 17:45 開会 司会：中尾こずえ（総がかり行動実行委員会）
開会あいさつ：染裕之（総がかり行動実行委員会）
- 17:50 立憲野党あいさつ（到着順）※各3分
立憲民主党（逢坂誠二衆議院議員・党代表代行）
日本共産党（赤嶺政賢衆議院議員）
社会民主党（福島みずほ参議院議員 or 新垣邦男衆議院議員）
れいわ新選組（櫛渕万里衆議院議員・共同代表）
沖縄の風（高良鉄美・参議院議員）
- 18:05 学習会「憲法が保障する地方自治をゆがめる辺野古代執行訴訟」
講師 白藤博行さん（専修大学名誉教授）
- 18:45 質疑応答
- 18:58 カンパの訴え・本の販売紹介
- 19:00 オール沖縄会議からの訴え（稲嶺進共同代表・元名護市長）
- 19:10 新潟からの報告：中山均さん（新潟市市会議員）
- 19:15 まとめと行動提起：中村利也（国会包囲実行委員会）
- 19:20 終了

※感想文のご記入をお願いします。

オンライン参加の皆さんは、チャットに感想の書き込みをお願いします。

【カンパのお願い】※運動継続のため、ご協力をお願いします

【郵便振替】口座番号 00120-7-634378 / 口座名 総がかり行動実行委員会

【銀行振込】ゆうちょ銀行〇一九(ゼロイチキュウ)店 / 店番019

当座 / 0634378 / 口座名 総がかり行動実行委員会

憲法が保障する 地方自治をゆがめる

辺野古代執行訴訟

12月12日 沖縄の民意と地方自治を踏みにじる
辺野古代執行基地建設の代執行を考える12.12院内集会
白藤 博行（専修大学名誉教授）

日本の地方自治の重疊的・重層的保障システム

①憲法の地方自治保障

第92条「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」

②憲法を具体化する憲法附属法＝地方自治法による保障

第1条「この法律は、地方自治の本旨に基いて、地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定め、併せて国と地方公共団体との間の基本的関係を確立することにより、地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発達を保障することを目的とする。」

第2条

第11項「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならない。
第12項「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにならなければならない。」

③地方自治法を具体化する個別行政法による保障

地方自治法による関与の限定列挙

自治事務		国の関与の基準類型	法定受託事務	
助言・勧告 (§ 245①イ)	基本		基本	助言・勧告 (§ 245①イ)
資料の提出の要求 (§ 245①ロ)	基本	基本	資料の提出の要求 (§ 245①ロ)	
是正の要求 (§ 245①ハ)	基本	※	(第2号法定受託事務について知事等が行う是正の要求あり)	
	例外	基本	同意 (§ 245①ニ)	
	例外	基本	許可・認可・承認 (§ 245①ホ)	
	例外	基本	指示(是正の指示) (§ 245①ヘ)	
	例外	基本	代執行 (§ 245①ト)	
協議 (§ 245②)	基本	基本	協議 (§ 245②)	
その他 (§ 245③) ○その他個別法に基づく関与(同意・許可・認可・指示) ○代執行、その他の関与(できる限り設けない)		基本	その他 (§ 245③) ※その他個別法に基づく関与できる限り設けない	
			処理基準 (§ 245の9)(関与ではない)	

ところが、隠された関与＝「裁決的関与」

- 地方自治法第245条第3号は、「裁定的関与」「裁決的関与」を除外
- 地方自治法第255条の2第1項は、これを拾い直し

「**法定受託事務**に係る次の各号に掲げる処分及びその不作為についての**審査請求**は、他の法律に特別の定めがある場合を除くほか、当該各号に定める者に対してするものとする。この場合において、不作為についての審査請求は、他の法律に特別の定めがある場合を除くほか、当該各号に定める者に代えて、当該不作為に係る執行機関に対してすることもできる。

- 一 **都道府県知事その他の都道府県の執行関の処分** 当該処分に係る事務を規定する法律又はこれに基づく政令を所管する各大臣（一般に、「法令所管大臣」という。）



沖縄防衛局長は、これを使って、国交大臣に、知事の変更不承認処分の取り消しを求めて審査請求

行政不服審査法第1条「この法律は、行政庁の違法又は不当な処分その他公権力の行使に当たる行為に関し、国民が簡易迅速かつ公正な手続の下で広く行政庁に対する不服申立てをすることができるための制度を定めることにより、**国民の権利利益の救済を図るとともに、行政の適正な運営を確保することを目的とする。**」



すぐに、国交大臣は、行審法上の審査庁として、変更**不承認**処分の**取消裁決**➡「**裁決的関与**」

さらに、国交大臣は、自治法上の関与大臣として、変更**承認**処分を指示（これが「**是正の指示**」関与）

さいごは、最高裁は、「裁決の拘束力」論で、知事の処分の実体審理もしないまま、是正の指示を適法と判断。

辺野古訴訟の核心～埋立変更不承認事件の場合

- ① **まず**、沖縄防衛局が、知事の変更不承認不承認処分を取り消しを求める行政不服審査法の「審査請求」→自治法上の関与を迂回する「国民なりすまし」の「迂回関与」のトリック。
- ② **次に**、国交大臣が、「名ばかり審査庁」として、知事の変更不承認処分を取り消す「取消裁決」（＝裁決的関与）→行審法上、沖縄県知事の上級行政庁ではない国交大臣は、変更承認を求める「変更裁決」まではできない。



そこで、もう一度、自治法上の関与へ転轍

- ③ **同時に**、国交大臣は、地方自治法の関与＝「勧告」を使って、知事に変更承認処分を求める**勧告**（自治法245条の4）
- ④ **さらに**、国交大臣は、地方自治法の関与＝「是正の指示」を使って、知事に変更承認処分を求める**是正の指示**（自治法245条の7）
- ⑤ **ついに**、沖縄県が、是正の指示にも屈しないため、「代執行等関与」手続の開始→**勧告、指示、代執行訴訟**

代執行訴訟とは？

◆埋立変更承認をめぐる事件の経緯◆

国（防衛省沖縄防衛局）は、かねて辺野古崎沖・大浦湾周辺海域の埋立にかかる軟弱地盤改良工事のための埋立地用途変更と設計概要変更の承認を玉城デニー康裕沖縄県知事に申請していた。これに対して知事は、公有水面埋立法（以下、「公水法」）が変更承認申請を認める「正当ノ事由」（13条の2）もなければ、国土利用上適正かつ合理的であることの要件や環境保全・災害防止の要件（4条1項・2号）も満たさないと判断して変更不承認処分を行った。国は、地方自治法（以下、「自治法」）255条の2に基づき、国交大臣に同処分の取消を求める審査請求を行ったところ、同大臣は、行政不服審査法（以下、「行審法」）に基づき処分を取り消す「裁決」（以下、「取消裁決」）を行い、同時に、知事に変更承認処分を求める「勧告」（自治法245条の4）を行い、さらに追い打ちをかけるように同内容の「是正の指示」（同245条の7）も行った。沖縄県は、これを不服として国地方係争処理委員会に審査の申出を行い、さらに国交大臣の取消裁決の取消訴訟と是正の指示の取消訴訟（自治法251条の5の関与取消訴訟）を提起したが、いずれも棄却された。このうち福岡高裁那覇支部が2023年3月16日に是正の指示を適法であるとした判決（以下、「3.16高判」）の上告審である最高裁2023年9月4日判決（以下、「9.4最判」）があり、これを前提に、代執行訴訟が開始された。

◆地方自治法の代執行等関与の規定◆

(代執行等)

∞ 第二百四十五条の八 各大臣は、その所管する法律若しくはこれに基づく政令に係る都道府県知事の法定受託事務の管理若しくは執行が法令の規定若しくは当該各大臣の処分に違反するものがある場合（①）又は当該法定受託事務の管理若しくは執行を怠るものがある場合において、本項から第八項までに規定する措置以外の方法によつてその是正を図ることが困難（②）であり、かつ、それを放置することにより著しく公益を害することが明らか（③）であるときは、文書により、当該都道府県知事に対して、その旨を指摘し、期限を定めて、当該違反を是正し、又は当該怠る法定受託事務の管理若しくは執行を改めるべきことを勧告することができる。（ただし、①～③は報告者）

2 各大臣は、都道府県知事が前項の期限までに同項の規定による勧告に係る事項を行わないときは、文書により、当該都道府県知事に対し、期限を定めて当該事項を行うべきことを指示することができる。

3 各大臣は、都道府県知事が前項の期限までに当該事項を行わないときは、高等裁判所に対し、訴えをもつて、当該事項を行うべきことを命ずる旨の裁判を請求することができる。

6 当該高等裁判所は、各大臣の請求に理由があると認めるときは、当該都道府県知事に対し、期限を定めて当該事項を行うべきことを命ずる旨の裁判をしなければならない。

8 各大臣は、都道府県知事が第六項の裁判に従い同項の期限までに、なお、当該事項を行わないときは、当該都道府県知事に代わつて当該事項を行うことができる。この場合においては、各大臣は、あらかじめ当該都道府県知事に対し、当該事項を行う日時、場所及び方法を通知しなければならない。

◆ 代執行訴訟の要件①

「法令違反」と「処分違反」

● 知事の法定受託事務の管理・執行の「**法令違反**」とは、各大臣の所管する個別法令に違反することを意味する。本件で問題となるのは、公有水面埋立法違反である。この「法令違反」について、国は、2023年9月4日最高裁判決が、知事に変更承認を求める国交大臣の是正の指示が適法であるとしたことを根拠に、県は変更承認を義務付けられたにもかかわらず変更承認しないのは違法であると主張する。しかし、最高裁自身は、その判断の前提となる国交大臣の裁決そのものの違法性についてはまったく審査していない（県が別途提起した裁決取消訴訟（行政事件訴訟法9条の抗告訴訟）は那覇地裁（11月15日）で却下されているので、ここでも決着がついていない）。したがって、知事の処分の違法性については、代執行訴訟における実質審理が不可欠である。そうでない限り、要件①は満たされたことにならない。

● 知事の法定受託事務の管理・執行の各大臣の「**処分違反**」とは、当該大臣の所管法令にかかる処分違反を意味する。本件では、公有水面埋立法に基づく国交大臣の処分を意味し、地方自治法第250条の13の「**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」でいうところの「**国の関与のうち**」にある「**処分**」は、これに該当しない。国は、本件代執行訴訟第1回口頭弁論までに、上記のごとく最高裁判決を根拠にして国交大臣の「是正の指示」に違反する違法が大臣の処分違反などと主張するが、まったくの見当違いである。

◆ 代執行代執行訴訟の要件②

代執行訴訟以外の是正措置方法の有無

● 沖縄防衛局は私人になりすまして、もっぱら国民の権利利益の保護を目的とする行政審法を使って審査請求を行い、取消裁決を得た。ならば、この裁決に従わない沖縄県に対して、なぜ変更承認を求める裁判として、行政事件訴訟法上の「義務付け訴訟」などの抗告訴訟を提起しないのか？ 審査請求人である沖縄防衛局自身は何もしないところを見ると、変更不承認の取消裁決で満足しているか？ 国交大臣が、勝手に承認を求める「是正の指示」だとか、代執行訴訟だとか、大騒ぎしているのではないのか？

さもなくば、国交大臣の背後に「隠された国の意思」が存在するか？

● 沖縄県は、故翁長知事の時から、どれだけ国との対話を求め続けてきたことか。たとえば、最初に承認取り消しに対する「是正の指示」を争った当時の小早川光郎・国地方係争処理委員会委員長が国と沖縄県に求めた「真摯な対話」はどうした？ 沖縄県の本土復帰50年に作成された「建議書」に基づく「真摯な対話」の求めはどうした？

◆ 代執行訴訟の要件③

著しい公益侵害の明白性

国交大臣が主張できるのは、自らが所管する法律である公有水面埋立法にかかる「公益」侵害である。

しかるに、この局面にきて、国交大臣は、国家の安全保障と普天間基地の固定化の回避といった一般的・抽象的な「公益」侵害の明白性を主張・強調するが、これらは公水法にかかる「公益」なのか。また、それは沖縄県が主張する県民の生存・生活利益及び環境利益にかかる個別的・具体的な公益に当然にまさるといえるのか。少なくとも裁判所は、「沖縄県民の民意が公益」とした知事の意見陳述に耳を貸し、個別的・具体的に両者の「公益」を衡量することが不可欠ではないか。

◆これまでの判決からみた代執行訴訟の見通し◆

①「3.16高判」は、実体審理は行ったものの、中身は酷い！

「3.16判決」の判断枠組みや実体的判断は極めて不適切である。たとえば公水法の「災害防止要件」についてみると、審査基準を「港湾法における技術基準」に求めるのは常道だが、港湾法は具体的基準を「港湾の施設の技術上の基準を定める省令」（6条）に委任しており、その細目は「港湾の施設の技術上の基準の細目を定める告示」（「基準告示」）に委ねられており、さらにこれを具体化する国交省港湾局監修「港湾の施設の技術上の基準・同解説」（「港湾施設基準・同解説」）に「一般的な合理性」を認められるという理由で、結局、災害防止要件の審査はすべて「港湾施設基準・同解説」の審査基準に照らして審査すればよいとの結論になっている。最悪なのは、この「港湾施設基準・同解説」の基準を超えて、より厳格な判断を行うことは、特段の事情がない限り、法の予定するところではなく、そのような判断は、裁量権の行使における公正かつ平等な取り扱いの要請や、「港湾施設基準・同解説」の審査基準を信じた者の信頼保護の観点から、考慮すべきではない事項を過剰に考慮したものとして、裁量権の範囲の逸脱・濫用に当たり違法であるという点である。

一見すると、最近の行政法学における裁量の逸脱・濫用論を踏まえたものにみえるが、そうではない。これでは、法律でも省令でもなく、基準告示ですらない、いかなる意味でも法とは言えない「港湾施設基準・同解説」の審査基準をあたかも法であるかのごとく位置づけ、これ以上の厳しい基準で審査することは違法であるというとんでもない内容である。これは、いくら善解しても「基準告示先占論」であり、もっと言えば、「港湾施設基準・同解説先占論」である。直ちに、公害で苦しむ住民の生命や健康を保護するために法律よりも厳しい規制を可能にする条例を法律違反とした「法律先占論」を想起させる発想である。否、法でもないもので地方自治を侵害するという意味で、これより酷いものであり、反法治主義的であり、反憲法的ですらある

②最高裁2023年9月4日判決（「9.4最判」）の形式審査は正々堂々の非常識

「9.4最判」は、国交大臣の取消裁決の拘束力を形式的に適用することで、自らは知事の処分の適法性に関する実体的判断をまったく示さないまま、国交大臣の判断を鵜呑みにして、知事の変更不承認が自治法上も違法であると断定した。しかし、この裁決の拘束力については、「3.16高判」が、「裁決」と「是正の指示」はそれぞれ内容も法的効果も異なる制度であり、是正の指示には行審法上の争訟制度とは独立した関与取消訴訟が許容されている。この関与取消訴訟の趣旨は、地方公共団体の長本来の地位の自主独立の尊重と、国の法定受託事務にかかる適正確保の要請との間の調和を図るところにあり、国と地方公共団体との間の法定受託事務にかかる紛争解決を目的とした司法審査が予定されており、知事は何ら主張制限されることなく是正の指示の適法性を争うことができるとしている。裁決の拘束力を完全に否定しているわけである。行政法学の解釈からすれば、至極まっとうな判示である。これによれば、たとい最高裁が裁決の拘束力を形式的に適用するとしても、「3.16高判」の裁決の拘束力否定論にまったく触れることがないままの形式審査は、判決の作法に反する。正々堂々の非常識な判決であるというしかない。

③福岡高裁那覇支部2023年11月15日判決は酷すぎる！

沖縄県が提起した変更不承認処分の取消訴訟（抗告訴訟）でも、沖縄県知事の変更不承認処分および国交大臣の裁決の適法性についての実体審理がなされないままの門前払い（却下）判決である。基本的には、審査請求に対する裁決について、原処分をした執行機関が所属する行政主体である都道府県には取消訴訟の出訴資格がないとした最高裁令和4年12月8日判決を本件に当てはめたにすぎないものであるが、本件不承認処分が法定受託事務であることを理由に、「地方公共団体の固有の自治権に含まれるものとは解されない」という理由で、たとえ都道府県の抗告訴訟が認められなくとも、「固有の自治権を侵害するものといえず、地方自治の本旨に反するものとはまではいえない」と判断した。こんな憲法の自治権の意味する理解せず、地方自治法の法の仕組みを理解しないまま、自治権侵害に対する抗告訴訟を否定した。

しかし、あり得ない！

- こんな裁判は、憲法的にあり得ない！
- こんな裁判は、理論的にあり得ない！
- こんな裁判は、合理的にあり得ない！
- こんな裁判は、存在的にあり得ない！
- こんな裁判は、常識的にあり得ない！
- こんな裁判は、感情的にあり得ない！
- こんな裁判は、人間的にあり得ない！
- こんな裁判は、絶対的にあり得ない！

立憲法治国のもとで、基本的人権を保障し、 地方自治を含めた民主主義制度を確立し、 そして平和を希求する国家・社会を実現するために 司法権は、最高の良識的な権力たれ！

- 安全保障は法を破るとでも考えない限り、憲法が定める「地方自治の本旨」、これを具体化する地方自治法の諸規定は最大限尊重されねばならない。しかし沖繩は、日本国憲法の制定にかかわらず、そして1972年の本土復帰にもかわらぬ憲法の域外に置かれてきたのではないのか。つまり、基本的人権の保障も据え置かれ、地方自治も据え置かれ、平和主義も据え置かれたままであるのではないのか。沖繩を、勝手に日本防衛の基地の島にしてしまっただけか。民意無視の辺野古新基地建設の強行は、なおも沖繩に於ける憲法のまっとうな適用を据え置くものとして、どうしても阻止しなければならぬ。
- 沖繩の生きる力を奪い、沖繩の文化や価値観を壊してしまう権利など国には到底認められない。繰り返される沖繩県民の平和への決意の表明を正しく聞き、沖繩の自治権（自己発展権・自己形成権）を保障することではじめて、沖繩を本当の意味で憲法の適用のもとに置くことになる。
- 辺野古訴訟は、沖繩県民の生きるためのたたかいてあり、県民の正義と地方自治への覚悟の表明である。沖繩が正義と地方自治を貫く限り、沖繩は決して代執行訴訟なんかには負けたりしない。正義の上にしか平和は成り立たない。たゞし、沖繩が正義と地方自治を貫くためには、国民全体の正義と地方自治への覚悟の後押しが不可欠であることとを付言しておきたい。
- 司法権は、法的に筋が通らない論理で、憲法が保障する地方自治の理念や法の仕組みを毀損してはならない。内閣・行政権の判断を追認することなく、絶対に守るべき一線がある。立憲法治国において、司法権は最も良識的な権力であらねばならない。
- 裁判所は、代執行訴訟において、憲法適合的な実体審査をせよ！

沖縄の民意と地方自治を踏みにじる代執行を許さない！

12・20 官邸前行動へ！

日時 12月20日(水) 午後6時30分開始

場所 首相官邸前

政府(国土交通相)が玉城知事に代わって「軟弱地盤の改良工事の設計変更申請」を承認するために提訴した代執行訴訟で、12月20日午後2時に福岡高裁那覇支部で判決が言い渡されます。

代執行の要件は、地方自治法では①県が法令に違反している②他の方法での解決が困難である③著しく公益を害することが明らかである場合とされています。

沖縄県の不承認の決定はこれらの要件を満たしておりません。政府は地方自治法を順守するならば代執行訴訟を提訴することは出来なかったはずで、法治国家にあるまじき違法行為です。

辺野古をめぐるこの間の裁判所の相次ぐ不当判決からして県に厳しい判決がでるのが確実だと言われています。

代執行は地方自治体を持つ公有水面埋め立ての権限を奪うものです。代執行が行われれば全国で初めての事例になります。沖縄だけではなく全国の問題です。

辺野古新基地建設反対の沖縄県民の民意を圧殺し地方自治を破壊する暴挙を絶対に許すことは出来ません。

玉城知事を支え、沖縄県民と連帯し辺野古新基地建設を許さない闘いをさらに本土で広げていきましょう。

多くの皆さんの参加を呼びかけます。

【主催】

戦争させない・9条壊すな！総がかり行動実行委員会

戦争をさせない1000人委員会	03-3526-2920
憲法を守り生かす共同センター	03-5842-5611
憲法9条を壊すな！実行委員会	03-3221-4668

「止めよう！辺野古埋め立て」国会包囲実行委員会

沖縄・一坪反戦地主会関東ブロック	090-3910-4140
ピースボート	03-3363-7561
沖縄意見広告運動	03-6382-6537