

内閣総理大臣 安倍晋三 殿
国土交通大臣 石井啓一 殿
防衛大臣 中谷 元 殿

2015年11月26日
全国青年司法書士協議会
会長 石橋 修
東京都新宿区四谷2丁目8番地
岡本ビル505号
TEL03-3359-3513 FAX03-3359-3527
URL <http://zenseishi.com/>

沖縄県知事による辺野古埋め立て承認取り消しに対する国の法的対抗措置に抗議するとともに、沖縄県との協議の継続及び辺野古埋め立てにかかる一切の行為の停止を求める意見書

意見の趣旨

- 1 沖縄県知事による公有水面埋め立て承認の取り消しに対し、国が行政不服審査法に基づいて行った審査請求及び執行停止申し立ては無効であるから、直ちに手続きを中止するよう求める。
- 2 沖縄県名護市辺野古における米軍新基地建設のための公有水面埋め立てに関し、国が行おうとしている地方自治法245条の8の規定に基づく代執行手続きについては、その要件を満たしていないから、撤回又は中止すべきである。
- 3 国は、地方自治の本旨に基づいて沖縄県との協議を継続し、その協議が継続する間、辺野古埋め立てにかかる一切の行為を停止するよう求める。

意見の理由

1 はじめに

沖縄県知事は、2015年10月13日、沖縄県名護市辺野古における米軍新基地建設のための公有水面埋め立て承認を取り消した。

これに対して、国（防衛省沖縄防衛局）は、同月14日、国土交通大臣に対して行政不服審査法に基づく審査請求、執行停止の申し立てを行い、同月28日、執行停止が認められた。また、国（国土交通省）は同日、地方自治法に基づく代執行手続きに入るべく、沖縄県に対して勧告を行い、同年11月17日、高等裁判所へ提訴した。

これら一連の国による行為は、行政不服審査法や地方自治法が本来予定している手続きではなく、違法かつ無効であるとともに、憲法の保障する地方自治の本旨に反するものである。それゆえに、当協議会はこれに強く抗議し、手続きの中止又は撤回を求めるとともに、沖縄県との協議を継続すること、及び、その間の辺野古埋め立てに関する一切の行為を停止するよう求めるものである。

2 国による法的対抗措置の不当性

(1) 行政不服審査法に基づく審査請求及び執行停止手続き

国（防衛省沖縄防衛局）は、2015年10月13日の沖縄県知事による埋め立て承認の取り消しに関し、国（国土交通大臣）に対して行政不服審査法に基づく審査請求を行い、その裁決があるまで埋め立て承認取り消しの効力を停止する執行停止申し立てを併せて行い、国土交通大臣は同月28日、埋め立て承認取り消しの効力を停止させた。

沖縄防衛局は、一般私人と同様の立場でこの審査請求及び執行停止申し立てを行っている旨述べている。

これに対して、次のとおり疑義がある。

行政不服審査法1条1項では、この法律の趣旨として「国民に対して広く行政庁に対する不服申立てのみちを開くことによって、簡易迅速な手続による国民の権利利益の救済を図る・・・ことを目的とする。」としている。また、同法57条4項では、地方公共団体が固有の資格で処分の相手方となる時は同法の適用を受けないことを前提としていることから、国も同様に、固有の資格（一般私人が立ちえないような立場にある状態）で処分の相手方となる時は同法の適用を受けないと解される。

この点、未施行であるが、2014年6月6日に成立した改正行政不服審査法では、7条2項において「国の機関・・・がその固有の資格において当該処分の相手方となるもの及びその不作為については、この法律の規定は、適用しない。」と規定しており、国固有の資格（一般私人が立ちえないような立場にある状態）では同法の適用を受けないことが明確にされた。

国は、米軍基地を新たに建設するために公有水面の埋め立てを求めているのであって、専ら国の事業として行われる外交・防衛そのものが目的である。これは、「一般私人が立ちえないような立場」で求めていることが明らかであり、国が固有の資格に基づいて行う行為にほかならず、行政不服審査法に基づき、国が審査請求及び執行停止申し立てをすることは認められない。

さらに実質的に考えても、本件申し立てについて当不当の判断をするのは国（内閣）の一員である国土交通大臣である。内閣で閣内一致の原則がとられていることを考えれば、国土交通大臣が国の方針と異なる判断を下すはずもなく、身内の申し立てを身内が判断することとして、中立公平性を欠き、とても許されるものではない。

したがって、理論的にも、また実質的に考えても、行政不服審査法における不服申し立て適格者は私的利益を図る私人であり、国による同法に基づく審査請求及び執行停止申し立ては無効であるから、直ちに手続きを中止すべきである。

(2) 地方自治法に基づく代執行手続き

本件公有水面埋め立て手続きにおける知事の承認は、地方自治法上、法定受託事務とされている。そこで、国は、行政不服審査法に基づく手続きと並行する形で、地方

自治法245条の8の規定に基づく代執行の手続きの第一段階である是正の勧告、是正の指示、さらに高等裁判所への提訴を行った。

しかし、地方公共団体の事務に対する国の関与の類型の中では、代執行手続きはあくまでも要件が厳格に定められた例外的手続きとして位置している。

すなわち、地方自治法245条の8によれば「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であるとき」に代執行の手続きをとることができることとされており、その要件は厳格である。

そこで、この要件を充たしているのか検討しなければならない。

まず、代執行以外の方法がとれないかという点だが、本則ともいえる同法245条の7で規定されている是正の指示が存在している。これにより、国は沖縄県知事に対し必要な指示ができるのだから、他の方法がないとはいえない。

次に、「放置することにより著しく公益を害することが明らかである」という点について国が立証しなければならないところ、米軍基地建設目的が公益であると明確にされる必要があるうえ、普天間基地の移転には県内移設より他に手段がなく、移設先も辺野古でなければならない具体的客観的な理由を示さなければならない。また、「著しく公益」が害されるというためには、沖縄側の事情である、ジュゴンをはじめとする辺野古・大浦湾における県自然環境の保全に関する指針ランクⅠの自然の要保護性、重い基地の負担を強いられてきた歴史、負担の重さなどの事情を遙かに超える公益が示される必要がある。更に、従前、統治行為論にて憲法判断を避けてきた日米安保条約について正面から判断が下される必要があり、憲法前文、第9条、第13条に基づく平和主義・平和的生存権に鑑みれば、「著しく公益を害することが明らかである」と認定することは困難である。

さらに、政府は、2013年4月2日の答弁書において、「地方自治法第245条の8の規定による代執行等を行うことは検討していない」旨を答弁しており、今回の代執行への着手は、自らの答弁とも矛盾するものである。

以上より、沖縄県名護市辺野古における米軍新基地建設のための公有水面埋め立てに関し、国が行おうとしている地方自治法245条の8の規定に基づく代執行手続きは要件を満たしておらず、自らの答弁とも矛盾するのであるから、手続きを撤回又は中止すべきである。

(3) 2つの手続きを並行させることにおける問題点

国は、行政不服審査法に基づく不服申し立てでは私人の立場を主張し、地方自治法に基づく代執行手続きでは国固有の資格で手続きを進めている。同じ行為に対する法的措置であるにもかかわらず、国は都合のいいように立場を使い分けており、全体として見れば矛盾する行為である。

それにもかかわらず、2つの手続きを並行させているのは、それぞれの手続きに執行停止の手続きがあるかどうかという点に関係しているものと思われる。

すなわち、行政不服審査法においては、審査庁は、申し立てにより又は職権で、処分の効力その他を停止することができる（同法34条2項）。これに対して、地方自治法に基づく代執行手続きでは、地方公共団体の意思が尊重され、執行停止の手続きが認められていない。つまり、代執行手続きでは、①違反の是正の勧告、②違反の是正の指示、③高等裁判所に義務付けの訴えの提起、④義務付け判決という

手続きを経た上ではじめて代執行することができるが、執行を停止する手続きが定められておらず、義務付け判決を得るまでは沖縄県知事の判断が優先されることになるのである。

本来的に見れば、地方自治法による手続きをとるべきであって、このことは国も承知しているはずである。だからこそ、矛盾するような立場で、後から手続きを並行させるような形をとりつつも、地方自治法による手続きを行うことを決めたのだと考えられる。このような矛盾した立場で行政不服審査法による手続きを先行させたのは、即時に執行停止させて、埋め立て工事に着手したかったからに他ならない。つまり、代執行により埋め立てを行うという建前を見せつつ、執行停止の効果により工事を進め、裁判所により代執行について棄却判決が出たとしても、埋め立てを完成させるという意図が透けて見えるのである。これは、執行停止を受けるための便法として、本来利用できない行政不服審査法を無理やり解釈して利用したものとししか考えられない。

国がこのような恣意的な法解釈をして、利用できないはずの手続きを進めるのであれば、「法律を誠実に執行」するという憲法73条1号に違反する行為に他ならず、立憲主義の否定であり、絶対に許すわけにはいかない。

3 沖縄県との協議の継続の必要性

(1) 憲法第8章により保障される地方自治の意義

戦後、日本を民主化する施策の一つとして地方自治制度が導入され、憲法原則の一つとして位置づけられるようになり、地方自治法等によりその具体化が図られた。

地方自治制度が設けられた趣旨は、地域住民の民意に基づく人権保障である。すなわち、国による画一的な政策では、それぞれの地域の実情に応じたきめ細やかな対応が出来ない。そこで、地域住民の民意により、国から独立した地方公共団体が、地域の実情に応じた住民福祉政策をとることにより、地域住民に手厚い人権保障を実現しようとしたのである。

ところが、戦後復興を支えるため、国は中央集権型システムを採用し、地方自治体が担うべき住民福祉の事務は、国が事務の責任者として企画・立案し、地方自治体がこれを実施するという分担になっていった。この分担関係を支えたのが機関委任事務制度であり、地方自治体の執行機関を国の下級行政機関に組み込むものであった。これにより、国と地方自治体の関係を上下関係とみる理解が固定化され、戦前と同様に、地方の自主性を否定する効果もたらされていったのである。

しかし、このようないわゆる中央集権型システムには限界があることを社会が認識し始めた。確かに、中央集権型システムが戦後の経済成長を支えてきたことも事実である。だが、その制度自体が制度疲労を起こし、新たな時代の状況と課題に的確に対応できなくなってしまった。そこで、個人の価値観の多様化に対応し、自由で個性豊かな社会を形成していくためには、地域社会や個人の自己決定権を拡充することが求められ、画一性・統一性を重視する中央集権型システムに代えて、地方が主役となる分権型システムに改めていくことが必要とされるようになった。

この認識のもと、近年、地方分権が国家的課題となり、「国と地方公共団体との関係を上下・主従の関係から対等・協力の新しい関係に転換させる」とのかけ声の下、地方分権改革が行われた。これにより、国に一般的包括的な指揮監督権があった機関委任事務制度が廃止され、地方自治体の事務は、自治事務と法定受託事務へと移行した。自治事務も法定受託事務も地方公共団体の事務となり、国の一般的包括的な指揮

監督権はなくなり、国は地方公共団体の意思を尊重すべく、法律やこれに基づく規定を根拠としている場合に限って関与を行うことができることとなった（関与の法定主義。地方自治法245条の2参照）。これは、国と地方公共団体とは対等・協力の関係に立つ以上、地方公共団体の事務については、地方公共団体の意思が尊重されるとの趣旨である。

地方分権の基本理念は「地方公共団体の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ること」（地方分権推進法2条）にある。国には、この理念が霧散してしまわないよう、地方公共団体の意思に真摯に向き合う義務がある。

（2）沖縄県の民意

現在の沖縄の地には、かつて琉球王国という独自の国家があった。しかし、1879年、武力を背景とする「琉球処分」により、沖縄県として日本に組み込まれて滅びた。その後も米軍の戦史に「ありったけの地獄を集めた」と刻まれた沖縄戦に引き続いて27年間もの間、アメリカの軍政下に置かれた。沖縄戦後、米軍は住民を収容所に集め、その間に基地を造った。1950年代には基地拡張のため「銃剣とブルドーザー」で強制的に住民の土地を取り上げた。これらは占領下での民間地奪取を禁ずるハーグ陸戦条約に違反する非人道的な手法であり、沖縄の基地は人権や自己決定権が踏みにじられる中で形成されたという歴史的事実がある。

日本国憲法のもと日本は平和と高度経済成長を謳歌する一方、沖縄では米軍による土地の強制接収、米兵による強姦、強盗や殺人などの暴力や犯罪、航空機墜落・不発弾爆発などの事故、環境汚染、航空機離発着による爆音・騒音、その他のさまざまな形で人々の生活や健康・命が脅かされてきた。ベトナム戦争の際はB52爆撃機の多くが沖縄から飛び立ち、ベトナムの人たちは沖縄を「悪魔の島」と呼んだ。

1972年5月15日、沖縄は復帰を果たすが、復帰の現実には「基地のない平和な島」からはほど遠いものであった。基地面積は沖縄本島では土地面積の約18%を占め、その75.5%は海兵隊施設である。普天間基地も海兵隊の基地であるが、沖縄の海兵隊は、もともと「本土」の各地で米軍基地への反対運動によってアメリカの施政権下にあった沖縄に移してきたものである。

このような歴史を踏まえてもなお、再び「琉球処分」や「銃剣とブルドーザー」といわれたことと同じことが、沖縄において繰り返されようとしている。名護市辺野古の海上では海上保安官が、陸上では東京から派遣された機動隊までもが投入され、辺野古キャンプシュワブのゲート前では、抗議する市民を強制排除する光景が日々、繰り返されている。辺野古の情勢はまさに強度の緊張状態にあり、沖縄では歴史的背景に起因する構造的差別だとの声は一層高まっている。

「0.6%の土地に74%の米軍基地」。沖縄の基地問題を語るとき、枕詞のように付きまとう言葉である。日本全国の0.6%の面積しかない沖縄県に、在日米軍専用施設の73.8%が置かれている。人口でいえば沖縄県は全国の1%、都道府県の数で言っても47分の1である。そこに約4分の3の基地がおかれているのである。仮に普天間基地を県内から撤去したとしても73.8%が、73.4%になるに過ぎない。沖縄が今求めているのは、沖縄に新たな基地を造らず、わずか0.4%を返して欲しいとのささやかなものである。

沖縄では、昨年1月の名護市長選、9月の名護市議選、11月の沖縄県知事選、12月の衆議院選のすべてで新基地建設反対の圧倒的民意が示されている。国際人権機関においても沖縄の問題は断続的に取り上げられている。沖縄の民意は「自国民の自由、平等、人権、民主主義を守れない国がどうして世界の国々と価値観を共有できるのか」と突きつけているのである。

安倍総理は、戦後70年談話で「植民地支配から永遠に訣別し、すべての民族の自決の権利が尊重される世界にしなければならない」と述べた。しかし、今、政府が行っていることは沖縄の民意を無視し人権を踏みにじる植民地支配そのものではないであろうか。本年9月に沖縄県知事が国連の場に出向いてでも訴えざるを得なかった「沖縄の人々の自己決定権がないがしろにされている」現実を、政府は深刻に受け止めるべきである。

それゆえに、辺野古基地建設を強引に進めるのではなく、重い基地の負担に耐えかね、これ以上の基地建設に対して断固反対するという沖縄の民意に耳を傾けるとともに、真摯に沖縄県との協議を継続し、その協議が続いている間、辺野古埋め立てにかかる一切の行為を停止するよう求めるものである。

以 上