

国地委第10号
平成31年2月19日

沖縄県知事
玉城康裕殿

国地方係争処理委員会
委員長 富越 和厚

沖縄防衛局長が申し立てた執行停止申立てにつき平成30年10月31日に
国土交通大臣がした執行停止決定に係る審査の申出について（通知）

国地方係争処理委員会は、沖縄防衛局長が申し立てた執行停止申立てにつき平成30年
10月31日に国土交通大臣がした執行停止決定に係る審査の申出について、別添のとおり
決定したので、通知する。

決 定

審査申出人 沖縄県知事 玉城康裕

主 文

本件審査の申出を却下する。

理 由

第1 審査の申出の趣旨及び理由

本件審査の申出の趣旨及び理由は別紙1「審査申出書」記載のとおりである。

第2 事案の概要

- 1 沖縄県宜野湾市所在の普天間飛行場の代替施設を同県名護市辺野古沿岸域に建設するための公有水面の埋立て（以下「本件埋立事業」という。）につき、沖縄防衛局が、仲井眞弘多元沖縄県知事から公有水面埋立ての承認（以下「本件承認処分」という。）を受けていたところ、翁長雄志前沖縄県知事の死去により沖縄県知事職務代理者となった沖縄県副知事富川盛武は、平成30年8月17日、地方自治法（以下「自治法」という。）第153条第1項により、期間を同月16日から沖縄県知事選挙における当選人の告示の日の前日までとして、知事の権限に属する事務の一部として本件承認処分の取消処分について沖縄県副知事謝花喜一郎に事務の委任をしたとして、同副知事は、同月31日付け書面で、本件承認処分を取り消した（以下「本件承認取消処分」という。）。なお、同年10月4日、沖縄県知事選挙における当選人として沖縄県知事玉城康裕につき、告示がされた。

沖縄防衛局は、同月17日、国土交通大臣に対して、本件承認取消処分を取り消す旨の裁決を求めて、行政不服審査法（以下「行審法」という。）によ

る審査請求及び同審査請求の裁決があるまで本件承認取消処分の効力を停止することを求める執行停止を申し立て、国土交通大臣は、同月31日、同審査請求の裁決があるまで本件承認取消処分の効力を停止する旨の決定（以下「本件執行停止決定」という。）をした。

本件は、沖縄県知事が、不適法な執行停止申立てに対してされた本件執行停止決定は、自治法第245条に規定する「普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与」のうち国の行政機関が行うもの（以下「国の関与」という。）に該当するなどとして、自治法第250条の13第1項の規定に基づき、審査の申出をしたものである。

- 2 本件審査の申出の適法性について検討するため、当委員会は、国土交通大臣に対し、平成30年12月17日付け文書（別紙2のとおり）で説明を求めたところ、国土交通大臣は同月27日付け文書（別紙3のとおり）により回答し、また、審査申出人に対しても、同月17日付け文書（別紙4のとおり）により説明を求めたところ、審査申出人は同月27日付け文書（別紙5のとおり）により回答した。なお、審査申出人からは、平成31年1月18日付け文書（別紙6のとおり）も提出されている。

第3 当委員会の判断

本件執行停止決定は、国の関与には当たらないので、当委員会の審査の対象に該当しない。その理由は以下のとおりである。

- 1 国の関与について
 - (1) 自治法は、第245条において、地方公共団体の事務の処理に関し、国の行政機関又は都道府県の機関が行う助言、勧告、許可、指示等を「関与」とし、第250条の13第1項において、このような関与のうち国の行政機関が行うものに関し、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について、不服があるときは、当委員会に対して審査申出をすることを認める。
 - (2) ところで、「関与」の意義を定める自治法第245条は、その第3号に

において、「一定の行政目的を実現するため普通地方公共団体に対して具体的かつ個別的に関わる行為」を掲げ、同号の括弧書において、「審査請求その他の不服申立てに対する裁決、決定その他の行為」を「関与」から除外している。

なお、行審法第25条に規定する執行停止決定は、審査庁の最終的判断である審査請求に対する裁決が「関与」に該当しないとされていることとの整合性及び裁決をするまでの間の暫定的措置であることから、審査請求に対する裁決と同様に、当委員会が審査すべき国の関与から除外されるものと解される（以下、行審法に基づく裁決と執行停止決定とを「裁決等」という。）。

- (3) そうすると、審査請求手続における執行停止決定であれば、原則として、当委員会が審査すべき国の関与から除外され、当委員会の審査対象にはならないことになる。しかし、国の機関等が行審法第7条第2項に規定する「固有の資格」において相手方となった処分に関する審査請求手続における執行停止決定がされた場合等、審査請求がその成立の要件を欠き、ひいては執行停止申立てにも同様の瑕疵（以下「成立に係る瑕疵」という。）があるような場合には、執行停止決定としての効力を有さないものと解されるから、それはもはや執行停止決定として扱う必要がなく、「一定の行政目的を実現するため普通地方公共団体に対して具体的かつ個別的に関わる行為」として、当委員会が審査すべき国の関与に当たりうるというべきである。
- (4) 以下、本件執行停止決定に成立に係る瑕疵があるか否かについて検討する。

2 本件承認取消処分は国の機関が「固有の資格」において相手方となったものか

- (1) 審査申出人は、沖縄防衛局が本件承認取消処分を「固有の資格」において受けたものであるから、沖縄防衛局による行審法に基づく審査請求及び執行停止申立ては違法であり、国土交通大臣による本件執行停止決定も違法であるとする。そこで、沖縄防衛局が本件承認取消処分を「固有の資格」において受けたものか否かについて検討する。

(2) 行審法第7条は、審査請求の対象から除外される処分及び不作為として、その第1項において、国会の両院若しくは一院又は議会の議決によってされる処分をはじめとして、審査請求の対象とならない処分等を列記し、同第2項において、「国の機関又は地方公共団体その他の公共団体若しくはその機関に対する処分で、これらの機関又は団体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。」と規定する。

この規定の趣旨は、多様な行政事務を各行政機関が所掌することから、国の機関等が受ける処分の中には、一般私人が立ちえないような立場にある状態で（「固有の資格」において）処分の効力を受ける場合と、一般私人と同じような立場で処分の効力を受ける場合とがあることを考慮し、前者の場合には行審法の適用を否定し、後者の場合には一般私人に対する処分と同様、行審法の適用を肯定するものである。

したがって、沖縄防衛局が、国の機関としての「固有の資格」において本件承認取消処分の効力を受けたものとすれば、本件承認取消処分は審査請求の対象とならないということになる。

なお、本件承認取消処分は、既にされた公有水面埋立ての承認を取り消すものであり、同取消処分について、「固有の資格」において受けるものか否かは、承認の性質と表裏の関係にあるので、以下では、承認について、この点を検討することとする。

(3) 国の機関等が「その固有の資格において当該処分の相手方となるもの」とは、「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場合」ということができる。そして、一般私人が立ちえないような立場にある状態であるか否かは、審査請求の可否という観点から具体的処分の効力について検討すべきものである。

(4) 公有水面埋立法（以下「埋立法」という。）における免許と承認との関係を検討する。

ア 国は公有水面の埋立権能を有するが、埋立法は、一般私人・事業者としての地方公共団体等（以下、単に「一般私人」という。）のする埋立てについてのみならず、国のする埋立てについても、この権能のうち埋立事業の規制権能の行使を都道府県の事務としている。そして、埋立法は、

一般私人の行う埋立事業に対する免許に関する規律を母体とし、これを国（の機関）を名宛人とする埋立事業に対する承認に準用する法形式を採用している（埋立法第42条）。これによれば、埋立事業は一般私人が担当することを想定し、その要件、効果を国（の機関）の行う埋立事業に当てはめたものであり、一般私人に対する免許と国（の機関）に対する承認という用語上の区別がされているが、処分の効果としては、いずれも適法に埋立事業を行う権限を付与するという点で同様であり、イに記載する相違点は、適法に埋立てがされた後の埋立地所有権の成立又は埋立権限が付与された後の埋立事業の遂行に関するものであり、免許とその規定を準用する承認における申請、審査基準は共通で、上記の差異の故に承認に特別の審査基準が適用されるものではないから、知事の判断によってもたらされる効果は適法な埋立権限の付与に向けられており、承認を受ける国（の機関）の立場は免許を受ける一般私人と変わらないものといえる。

イ 審査申出人は、要旨、免許においては、公有水面の排他的埋立権の付与に加え、竣功認可を条件として竣功認可の日において埋立地の所有権を取得せしめる効果が認められるのに対して、承認においては、竣功認可に関する規定（埋立法第22条ないし第24条）は準用されず、都道府県知事に対する竣功通知をすることにより（埋立法第42条第2項）、竣功通知の日において、埋立地についての支配権が私法上の所有権に転化する、すなわち承認によって国（の機関）に付与される埋立権限には、公用廃止という効果を有する竣功通知を行う権限を付与することが含まれているとの相違があり、公用廃止という効果について、免許においては竣功認可・告示という都道府県知事の行為を要するのに、承認においては竣功通知という国（の機関）の単独の行為で足りるとの相違があるから、免許と承認とは法的効果を異にし、承認を受ける国（の機関）の立場を免許を受ける一般私人の立場と同視することはできない旨の指摘をする。

しかし、埋立権限の付与と、埋立ての結果としての埋立地への所有権の成立とは別個のことがらであることからすると、免許、承認のいずれにおいても、都道府県知事が要件を審査して出願人に付与する権利、利益は埋

立権限の付与であり、埋立地についての所有権の成立は適法な埋立てにより生じた土地に対する法律効果といえ、この法律効果の規律につき免許と承認との間に差異があると理解することができる。すなわち、一般私人の行う埋立事業に対する免許においては、処分の要件、処分の効果は埋立権限の付与に向けられており、埋立地における所有権の成立には竣功認可という別個の処分を要するものであり、他方、承認においても、処分の要件、処分の効果は埋立権限の付与に向けられており、埋立ての結果として公有水面に対する支配権が埋立地の所有権に代わるといふ法律効果が生ずるので（承認の効果として埋立地の所有権が創設されるものではない。）、それを竣功通知で明らかにしたものと解されるのである。そうすると、審査請求の可否を論ずる観点から、不服を申し立てるべき処分の効果に着目すれば、埋立法は、免許と承認とにつき、埋立権限の付与という共通の効果を本来的効果とし、承認についても免許と同じ法的規制を加え、埋立地の所有権という埋立てに付随する効果について必要な規定を整備したものと理解することができるのである。

なお、埋立地の所有権に関連する相違のほか、免許についての事業者への監督の規定の多くが承認に準用されていないが、監督の要否は埋立てをなす事業主体の信用、資力、事業遂行能力、遵法性によって異なるものであり、問題は、一般私人であれ国（の機関）であれ、埋立権限の付与について同様に扱われているかどうかであって、監督の必要性の差異をもって、承認の効果につきアに述べたところを左右するものとは解されない。

以上によれば、免許と承認に係る上記の規律の差異は、承認によって埋立権限の付与を受ける国（の機関）が一般私人の立ちえないような立場に立つことを示すものとは解されない。

ウ 埋立ての必要性としての埋立地の用途は、承認又は免許の要件として考慮されるものであって（埋立法第4条第1項第1号、第3号、第4号）、承認又は免許の効果の内容をなすものではないから、本件承認処分に係る埋立地の用途が飛行場関連施設を設け、基地として提供することにあることをもって、承認の効果につきアに述べたところを左右するものではない。

また、執行停止の要件である「処分による重大な損害」とは、処分、処分の執行又は手続の続行によって生ずる損害に関する判断であり、この判断において埋立地の具体的用途が考慮されることは当然であり、その用途が国の事務に属するとしても、埋立事業に対する承認の効果の性質が変わるものではない。

エ 以上によれば、公有水面の埋立承認による埋立権限の付与という効果は、免許における一般私人と同様の立場に向けられたものということができ、この埋立権限の付与処分（承認）を取り消す処分は埋立権限を奪う不利益処分として、国（の機関）がその「固有の資格」において受ける処分には当たらないというべきである。

そうすると、公有水面の埋立てにつき、承認を拒絶され、又は承認を取り消された国（の機関）は、行審法に基づき国土交通大臣に処分の取消しを求めて審査請求をすることができるものというべきである。

したがって、沖縄防衛局は本件承認取消処分を「固有の資格」において受けたものではなく、これに対する審査請求についてなされた本件執行停止決定に成立に係る瑕疵があるとはいえない。

3 国土交通大臣の審査庁としての適格性について

審査申出人は、国土交通大臣が執行停止決定をなしうる立場を著しく濫用したとして、国土交通大臣による本件執行停止決定が違法であるとするから、国土交通大臣に審査庁としての適格性があるかどうかについて検討する。

審査申出人による、法定受託事務に係る処分の相手方が国（の機関）である場合に法令所管大臣に対して審査請求を認めること（自治法第255条の2第1項第1号）は、不服の申立人と裁定者との利害が共通することになるから不当であり、このような審査請求における裁定に処分庁たる地方公共団体の長への拘束力を肯定することは地方自治の本旨に反するとの指摘は、いわゆる裁定的関与において国（の機関）が処分の相手方となる場合の問題点を指摘するものとして理解することができる。しかし、既に説示したとおり行政事務は多様であり、行政機関が処分の主体となることもあれば、処分の相手方となることもあり、他方で、行政事務は細分化され各行政機関が所掌するものとされており、所管法令の適用における要件審査は所管行政庁に属

し、所管行政庁は所管法令を適正に解釈、適用するものとされているから、制度上、不服の申立人と判断を示す者との利害が共通することにはならないし（処分の申請者と判断者とが同一主体に属する例として、地方公営企業の申請に対してその属する地方公共団体の長が処分を行うことも、珍しいことではない。）、現に、国の機関等が「固有の資格」によらずに処分の相手方となり、行政不服審査を請求することは、行審法第7条第2項が予定しているところである。

また、審査請求に係る処分につき、地方公共団体と審査庁である所管大臣との間で意見・判断が異なる場合には、審査庁の判断が拘束力を有することになる（行審法第52条。最高裁昭和49年5月30日第一小法廷判決・民集28巻4号594頁参照。このような裁決等によって不利益を受ける地方公共団体が訴えによる救済を求められないとすると、法定受託事務の処理に関する地方公共団体の自主性及び自立性を損なうおそれがあることも学説の指摘するところである（なお最高裁昭和37年4月12日第一小法廷判決・民集16巻4号781頁も参照。）。）。しかし、国の機関に対する処分につき所管大臣に審査請求をすることをもって、違法（権利濫用）ということとはできないし、本件審査請求の成立を否定するほどに国土交通大臣が埋立法の解釈適用を意図的に歪めると推認するに足る証拠はない。

たしかに、本件承認取消処分の適否を争う方法としては、国土交通大臣に対する審査請求による方法のほかに、裁判所に対して本件承認取消処分の取消しを求める行政訴訟を提起する方法がある。しかし、どのような不服申立方法を選択するかは、処分の名宛人である沖縄防衛局において、諸般の事情を総合考慮して決すべきものである。

したがって、国土交通大臣の審査庁としての適格性との観点においても、本件執行停止決定に成立に係る瑕疵があるとはいえない。

4 本件承認取消処分に対する審査請求の相手方（審査庁）

本件承認取消処分に対する審査請求の相手方（審査庁）につき、審査申出人は、本件承認取消処分は沖縄県知事職務代理者富川盛武から自治法第153条第1項による委任を受けた沖縄県副知事謝花喜一郎がしたものであり、この処分に対する審査庁は沖縄県知事であるとする（行審法第4条第4

号)。

しかし、審査請求における処分庁は、新たな処分を含め裁決に従った対応をすべき者として現存していることが予定されているから（行審法第52条）、審査請求時までに委任された権限の消滅又は移転により受任者たる処分庁の権限に承継が生ずる場合には、審査請求における処分庁、審査庁は審査請求時における処分権限の帰属を基準に判断すべきものである。そして、「事案の概要」に記載したとおり、沖縄県副知事謝花喜一郎に対する本件承認取消処分の権限に係る委任は、新知事の選挙に係る当選告示の日の前日までとされていたから、本件承認取消処分をした処分庁の権限は、当選告示日の前日である平成30年10月3日の終了をもって委任者たる沖縄県知事職務代理者富川盛武に承継され、当選告示をもって現知事に承継されたことになるので、審査請求時の処分庁は沖縄県知事であり、審査庁は国土交通大臣となる。

したがって、審査申出人の上記主張は採用できない。

5 まとめ

以上のとおり、本件執行停止決定に成立に係る瑕疵は存在しないから、同決定は、当委員会が審査すべき国の関与から除外されるものであって、当委員会の審査対象にはならない。

第4 結論

よって、本件審査の申出は不適法なものとしてこれを却下することとし、主文のとおり決定する。

国 地 方 係 争 処 理 委 員 会

委 員 長	富 越 和 厚
委 員 長 代 理	小 幡 純 子
委 員	牛 尾 陽 子
委 員	齋 藤 誠
委 員	辻 琢 也