

国地委第40号
令和5年7月14日

沖縄県知事 玉城 康裕 殿

国地方係争処理委員会
委員長 菊池 洋一

令和5年3月29日付けで農林水産大臣がした地方自治法
第245条の7第1項に基づく是正の指示に係る審査の申
出について（通知）

国地方係争処理委員会は、令和5年3月29日付けで農林水産大臣がした地方自治法
（昭和22年法律第67号）第245条の7第1項に基づく是正の指示に係る審査の申出
について、同法第250条の14第2項の規定に基づき、別添のとおり通知する。

国地委第40号
令和5年7月14日

農林水産大臣 野村哲郎 殿

国地方係争処理委員会
委員長 菊池 洋一

令和5年3月29日付けで農林水産大臣がした地方自治法
第245条の7第1項に基づく是正の指示に係る審査の申
出について（通知）

国地方係争処理委員会は、令和5年3月29日付けで農林水産大臣がした地方自治法
（昭和22年法律第67号）第245条の7第1項に基づく是正の指示に係る審査の申出
について、同法第250条の14第2項の規定に基づき、別添のとおり通知する。

第1 審査の申出の趣旨

相手方農林水産大臣が沖縄県に対して令和5年3月29日付け4水管第3986号をもって行った地方自治法第245条の7第1項に基づく是正の指示について、相手方農林水産大臣はこれを取り消すべきである、との勧告を求める。

第2 事案の概要

1 本件審査の申出の概要

(1) 沖縄防衛局は、審査申出人である沖縄県知事（以下「審査申出人」という。）に対し、令和4年7月22日付けで、沖縄県漁業調整規則（以下「本件規則」という。）第40条第1項に基づき、サンゴ類の特別採捕許可を求める2件の申請（以下「本件各申請」という。）をしたが、審査申出人は、本件各申請につき許可処分をしなかった。

相手方である農林水産大臣（以下「相手方」という。）は、令和5年3月29日付けで、本件各申請につき許可処分をしない沖縄県の法定受託事務の処理は、漁業法第119条第2項第1号の規定に違反しており、地方自治法第245条の7第1項に規定する法令の規定に違反しているとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害しているときに当たるものと認められるとして、同県に対し、同項に基づき、文書到着の日の翌日から起算して7日以内に本件各申請につき許可処分をするよう是正の指示をした（4水管第3986号。以下「本件是正の指示」という。）。

審査申出人は、これに不服があるとして、同年5月1日付けで、同法第250条の13第1項に基づき、当委員会に対し、相手方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をした（以下「本件審査の申出」という。）。

(2) 当委員会における審査の経緯は別表1のとおりであり、当事者が当委員会に提出した主張書面の一覧は別表2のとおりである。

2 関係法令等の定め

別紙「関係法令等の定め」のとおり（なお、同別紙の第3記載の審査基準を、以下「本件審査基準」という。）

3 前提事実

(1) 本件各申請の内容

本件各申請は、「普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境影響評価書に基づく環境保全措置を目的とした造礁サンゴ類の移植・移築技術に関する試験研究」を目的とし、普天間飛行場代替施設建設事業の埋立て等により消失する海域のうち大浦湾側のDEHN地区等に生息する小型サン

ゴ類約84,000群体、ショウガサンゴ8群体及び大型サンゴ類21群体を中干瀬に移植・移築するための採捕の許可を求めるものである。

なお、本件各申請の採捕の対象となっているサンゴ類の大半は、後記の本件変更承認申請に係る設計概要変更の承認を受けて行う地盤改良工事が必要な区域に生息している。

(2) 本件埋立承認及びサンゴ類の移植・移築の検討の経緯

ア 沖縄防衛局は、普天間飛行場代替施設建設に伴う公有水面の埋立事業（以下「本件埋立事業」という。）を行う目的で、平成25年3月22日付けで、審査申出人に対し、公有水面埋立法第42条第1項に基づき、沖縄県名護市辺野古の地先公有水面の埋立ての承認を出願した（以下「本件埋立承認出願」という。）。

本件埋立承認出願に際して沖縄防衛局が添付図書として提出した環境保全に関し講じる措置を記載した図書（以下「環境保全図書」という。）には、埋立区域内に生息するサンゴ類について、避難措置として適切な場所に移植を行う旨が記載されている。

イ 審査申出人は、同年12月27日付けで、沖縄防衛局に対し、本件埋立承認出願について承認した（以下「本件埋立承認」という。）。

本件埋立承認には、工事中の環境保全対策等について、「詳細検討及び対策等の実施にあたっては、各分野の専門家・有識者から構成される環境監視等委員会（仮称）を設置し助言を受けるとともに、特に、外来生物の侵入防止対策、ジュゴン、ウミガメ等海生生物の保護対策の実施について万全を期すこと。」などの留意事項が付された。

ウ 沖縄防衛局は、上記留意事項を踏まえ、平成26年4月11日、「普天間飛行場代替施設建設事業を円滑にかつ適正に行うため、環境保全措置及び事後調査等に関する検討内容の合理性・客観性を確保するため、科学的・専門的助言を行うこと」を目的とする、サンゴ類の研究に従事する研究者等を含む学識経験者から成る委員で構成される環境監視等委員会を設置した。

環境監視等委員会においては、移植・移築対象の選定、移植・移築先の選定、移植・移築の方法、事後調査の方法等について、事務局である沖縄防衛局から資料が提出されるとともに説明がされ、委員から意見が述べられるなどした。

(3) 本件変更承認申請の経緯

ア 本件埋立承認の後、大浦湾側の海底地盤の改良が必要となることが判明したことを踏まえ、沖縄防衛局は、令和2年4月21日付けで、審査申出人に対し、本件埋立事業の埋立地用途変更・設計概要変更承認申

請（以下「本件変更承認申請」という。）をした。これに対し、審査申出人は、令和3年11月25日付けで、本件変更承認申請について不承認とする処分（以下「本件変更不承認処分」という。）をした。

イ 沖縄防衛局は、同年12月7日付けで、国土交通大臣に対し、本件変更不承認処分の取消しを求める審査請求をした。これに対し、国土交通大臣は、令和4年4月8日付けで、本件変更不承認処分は違法かつ不当であるとして、これを取り消す裁決（以下「本件国土交通大臣裁決」という。）をした。なお、公有水面埋立法の規定により都道府県が処理することとされている変更承認の事務は、法定受託事務とされており（同法第51条第1号、地方自治法別表第1）、法定受託事務に係る都道府県知事の処分についての審査請求は、当該知事ではなく、法令所管大臣に対してするものとされている（同法第255条の2第1項第1号）。

ウ 国土交通大臣は、同月28日付けで、沖縄県に対し、本件変更承認申請について承認するよう是正の指示をした（以下「本件国土交通大臣指示」という。）。なお、法令所管大臣は、所管法令に係る都道府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るとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるときは、当該都道府県に対し、当該法定受託事務の処理について違反の是正又は改善のため講ずべき措置に関し、必要な指示をすることができるとされている（同法第245条の7第1項）。

エ 本件国土交通大臣裁決及び本件国土交通大臣指示については、当委員会への各審査の申出を経て、現在、各関与取消訴訟が最高裁判所に係属中である。

(4) 本件各申請に先立つDEHN地区等のサンゴ類の特別採捕許可申請の経緯

ア 沖縄防衛局は、環境監視等委員会（第26回）に諮った上で、令和2年6月26日付けで、審査申出人に対し、大浦湾側のDEHN地区等に生息する小型サンゴ類約35,350群体、ショウガサンゴ9群体及び大型サンゴ類21群体の特別採捕許可申請をした。これに対し、審査申出人は、令和3年1月22日付けで、いずれも不許可とする処分をした。

イ 沖縄防衛局は、環境監視等委員会（第33回）に諮った上で、同年12月21日付けで、審査申出人に対し、大浦湾側のDEHN地区等に生息する小型サンゴ類約35,350群体、ショウガサンゴ8群体及び大型サンゴ類21群体の特別採捕許可申請をした。これに対し、審査申出人は、令和4年2月10日付けで、いずれも不許可とする処分をした。

(5) 本件各申請及び本件是正の指示に至る経緯

ア 沖縄防衛局は、現地調査の結果、DEHN地区に生息する移植対象となる小型サンゴ類が約84,000群体に増加していることが確認されたことを踏まえ、改めて小型サンゴ類の移植先の確認等を行い、その結果を環境監視等委員会（第39回）に諮った上で、令和4年7月22日付けで、審査申出人に対し、本件各申請をした。

これに対し、審査申出人は、同年9月5日付けで、「本件許可申請は、平成25年12月27日に埋立承認を受けた普天間飛行場代替施設建設事業にかかる公有水面埋立事業に関する『普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境影響評価書に基づく環境保全措置を目的とした造礁サンゴ類の移植技術に関する試験研究』を目的として申請されたものである。本件許可申請で採捕を予定しているサンゴ類が生息する箇所（以下「本件サンゴ類生息箇所」）は、大浦湾側に所在しているところ、大浦湾側には広範に軟弱地盤が存在することが埋立承認後に判明しており、申請人は、埋立承認を受けた設計の概要に従った工事を適法に実施し得る法的地位を有しても、本件サンゴ類生息箇所については、埋立承認を受けた設計の概要には記載のない地盤改良工事を先行して行わなければ、事実の問題として、埋立承認を受けた設計の概要に従った工事を実施することは不可能であると認められる。そして、申請人は、沖縄県知事に対し、令和2年4月21日付けで大浦湾に存在する軟弱地盤部分の地盤改良工事の追加等の内容とする設計の概要の変更承認申請をしたが、同申請は承認されておらず、申請人は、大浦湾側の地盤改良工事を適法に実施する法的地位を未だ取得していない。したがって、申請人は本件サンゴ類生息箇所について埋立承認を受けた設計の概要に従った工事を適法に実施し得る法的地位を有し、埋立承認を受けた設計の概要に従った工事のための環境保全措置として本件申請がなされているとしても、事実の問題として、申請人は、本件サンゴ類生息箇所について埋立承認を受けた設計の概要に従った工事を実施することは不可能な状況において本件許可申請をしたものであるから、本件許可申請の内容に必要性が認められない。よって、その余の点を判断するまでもなく、本件許可申請を認めることはできない。」との理由で、本件各申請についていずれも不許可とする処分（以下「本件各不許可処分」という。）をした。

イ 沖縄防衛局は、令和4年9月20日付けで、相手方に対し、本件各不許可処分の取消しを求める審査請求（以下「本件審査請求」という。）をした。これに対し、相手方は、同年12月16日付けで、本件変更承認申請に対する承認がされていないことをもって本件各申請の内容の

必要性を否定すべきとはいえないなどの理由を示した上で、本件各申請の内容に必要性が認められないとした本件各不許可処分は、違法かつ不当であるとして、これを取り消す裁決（以下「本件裁決」という。）をした。なお、漁業法の規定により都道府県が処理することとされている水産動植物の採捕に関する制限又は禁止の事務は、法定受託事務とされており（同法第187条第1号、地方自治法別表第1）、法定受託事務に係る都道府県知事の処分についての審査請求は、当該知事ではなく、法令所管大臣に対してするものとされている（同法第255条の2第1項第1号）。

ウ 相手方は、令和5年3月17日付けで、地方自治法第245条の4第1項に基づき、沖縄県に対し、同月24日までに本件各申請につき許可処分をするよう勧告した（以下「本件勧告」という。）が、審査申出人が上記期限までに許可処分をしなかったため、同月29日付けで、同県に対し、本件是正の指示をした。なお、法令所管大臣が、同法第245条の7第1項に基づき是正の指示をすることができることは、上記(3)ウのとおりである。

これに対し、審査申出人は、同年5月1日付けで、本件審査の申出をした。

4 争点及びこれに関する当事者の主張

(1) 争点1（本件裁決は無効であるか否か、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否か）

ア 審査申出人の主張

本件国土交通大臣裁決及び本件国土交通大臣指示が有効であることを前提とした本件裁決は無効であり、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。

すなわち、本件国土交通大臣裁決は、①沖縄防衛局がその「固有の資格」（行政不服審査法第7条第2項）において相手方となった本件変更不承認処分についての不適法な審査請求に対してされた不適法な裁決であること、②国土交通大臣の関与権限を濫用した裁決であること、③審査請求に係る処分につき利害関係があることから地方自治法第255条の2第1項第1号による審査庁とはなり得ないというべき国土交通大臣がした裁決であることから、無効である。したがって、本件変更不承認処分は失効しておらず、本件国土交通大臣裁決により本件変更不承認処分が取り消されていることを前提としている本件裁決も、重大かつ明白な瑕疵があるため無効である。

また、本件国土交通大臣指示は、国土交通大臣の関与権限を濫用した

指示であることから、無効である。そして、この無効な本件国土交通大臣指示の効力を前提としてサンゴ類の採捕の必要性を認めた本件裁決も、無効である。

よって、本件各不許可処分はなお有効であるから、これらが本件裁決によって取り消されたことを前提に本件各申請について許可処分をするよう指示する本件是正の指示は、違法である。

イ 相手方の主張

本件国土交通大臣裁決及び本件国土交通大臣指示について、無効であるといえるような瑕疵はなく、これらは現に有効である。

よって、これらが有効であることを前提とした本件是正の指示は、違法ではない。

- (2) 争点2 (審査申出人が本件各申請について許可しないことは「法令の規定に違反している」か否か、それが「法令の規定に違反している」としてされた本件是正の指示は違法であるか否か)

ア 相手方の主張

審査申出人が本件各申請について許可しないことは、次のとおり、漁業法第119条第2項第1号に違反している。

- (7) 本件各申請の内容の必要性 (本件審査基準のうち内容審査第3項の「必要性」)について

- a 本件各申請は、本件埋立承認において予定されていた環境保全措置の一環として、本件埋立事業の実施により失われるサンゴ類を避難させることを目的とするものであり、かつ、かかる移植・移築を通じてサンゴ類の移植・移築技術の向上を図ろうとするものであり、水産資源保護に資する内容であるから、本件各申請に係る移植・移築は、必要性が認められる。

地盤改良工事を行うためには設計概要の変更が必要であり、本件変更承認申請についていまだ審査申出人による変更承認処分がされていないが、審査申出人がした本件変更不承認処分は、本件国土交通大臣裁決により、違法かつ不当なものであるとして取り消されている上、沖縄県は、国土交通大臣から本件変更承認申請を承認するよう本件国土交通大臣指示を受けているのであるから、これに従い本件変更承認申請を承認する事務処理をすべき義務を負っている。このような審査申出人の違法な事務処理の状況等を踏まえると、沖縄防衛局は、本件変更承認申請に対する承認を得て適法に埋立てができる法的地位を付与されてしかるべき状況にあるから、審査申出人による変更承認処分がされていないことをもっ

て、本件各申請の内容の必要性を否定すべきとはいえない。

審査申出人は、本件国土交通大臣裁決及び本件国土交通大臣指示はいずれも無効であるから、これらが有効であることを前提として本件各申請の内容の必要性を判断すべきではない旨主張するが、本件国土交通大臣裁決及び本件国土交通大臣指示について、無効であるといえるような瑕疵はなく、これらは現に有効である。

また、審査申出人は、本件国土交通大臣裁決及び本件国土交通大臣指示については各関与取消訴訟が最高裁判所に係属中であり、最高裁判所の判決のいかんによっては取り消される余地が残されているから、本件国土交通大臣裁決及び本件国土交通大臣指示の存在をもって、本件各申請の内容の必要性を認めることはできない旨主張するが、地方自治法上、是正の指示に対する不服申立手続をとったとしても、その是正の指示の効力は影響を受けることはなく、是正の指示は取消権限のある者によって取り消されるまでは有効に存在し、指示を受けた都道府県に対して法的拘束力を有するものであるから、本件国土交通大臣指示に係る関与取消訴訟が係属中で司法判断が確定していないことは、審査申出人が本件各申請について審査せず、また再度処分をしないことを正当化する理由にはならない。

- b 審査申出人は、本件変更承認申請に対する承認がされていないため本件各申請の内容の必要性は認められないという理由をもって本件各申請について許可処分をしていないが、この理由は、本件裁決によって違法かつ不当として取り消された本件各不許可処分の理由と同一の理由である。

本件裁決の拘束力（行政不服審査法第52条第1項及び第2項）により、処分庁である審査申出人は、本件裁決が違法又は不当とした具体的理由と同一の理由により本件各申請を不許可とすることは禁止される。したがって、審査申出人が本件裁決で違法又は不当とされた本件各不許可処分の理由と同一の理由により本件各申請を許可しないことは、行政不服審査法第52条第1項及び第2項に違反する。

審査申出人は、裁決の拘束力は当委員会の判断を拘束することではなく、本件審査における主張制限を生じさせるものではない旨主張するが、本件審査において、本件裁決が違法又は不当とした具体的理由と同一の理由を本件是正の指示の違法事由とすることは、裁決等を当委員会への審査申出の対象となる国の関与から除外し

た地方自治法の趣旨等に反するものであり、また、本件各申請を許可しない審査申出人の判断が裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たるか否か等を審査する本件審査において、法令（行政不服審査法第52条第1項及び第2項）で明確に定められた効力を無視して審査を行うことが求められているとはいえず、本件裁決の拘束力が本件審査の前提とならない理由はない。

(f) その余の審査基準について

本件各申請は、本件審査基準のうちその余の審査基準（形式審査第1項ないし第3項、内容審査第1項、第2項、第3項の「妥当性」及び第4項）のいずれをも満たす。

(g) 以上のように、本件各申請は本件審査基準を満たし、審査申出人が本件審査基準と異なる取扱いをすることにつき相当と認めるべき特段の事情はない。他方、本件各申請については、審査申出人が定める標準処理期間45日を大幅に経過し、本件是正の指示の日現在、既に申請から164日を経過し、また、審査申出人が本件裁決に係る裁決書の交付を受けた日からも既に64日が経過しており、それにもかかわらず本件各申請につき許可処分をしないことは、漁業法第119条第2項第1号が目的とする水産資源保護等の要請に反するものであり、正当な事務の遂行とは認められない。

したがって、本件各申請につき許可処分をしないことは、審査申出人の裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たり、本件規則第40条第1項に違反するとともに、漁業法第119条第2項第1号に違反する。

イ 審査申出人の主張

審査申出人が本件各申請を許可しないことには、次のとおり、法令違反はない。

(f) 本件各申請の内容の必要性（本件審査基準のうち内容審査第3項の「必要性」）について

a 本件各申請の内容の必要性の判断は、その審査時点において、事実の問題としてサンゴ類の採捕の必要性があるか否かが判断されなければならない。沖縄防衛局は、現時点において、本件変更承認申請の内容に基づいて本件埋立事業をなし得る地位になく、本件変更承認申請に対する承認処分があるまでは、あくまで、本件埋立承認に基づく法的地位を前提にサンゴ類の採捕の必要性を判断すべきである。以上のことを前提とすると、沖縄防衛局は、本件各申請による採捕の対象となっているサンゴ類の大半が生息する地域

の埋立工事を遂行することができないことから、本件各申請の許可をする必要性はない。また、本件国土交通大臣裁決及び本件国土交通大臣指示は、いずれも無効であるから、これらを根拠に、本件変更承認申請に対する承認処分がされることを前提として、サンゴ類の採捕の必要性を判断すべきではない。

さらに、本件国土交通大臣裁決及び本件国土交通大臣指示については各関与取消訴訟が最高裁判所に係属中であり、最高裁判所の判断のいかんによっては取り消される余地が残されているから、本件国土交通大臣裁決及び本件国土交通大臣指示の存在をもって、サンゴ類の採捕の必要性を認めることはできないし、審査申出人には、これらの司法判断を待って本件各申請に対する判断をする裁量が与えられている。

- b 相手方は、本件裁決の拘束力により、本件審査において、審査申出人が本件裁決で違法又は不当とされた本件各不許可処分と同じ理由を本件是正の指示の違法事由として主張し得ない旨主張するが、そもそも裁決の拘束力は主張制限を内容とするものではないし、行政不服審査法の審査請求制度と地方自治法の関与制度は異なる目的、趣旨で設けられた制度であるから、裁決の拘束力が関与に係る争訟の手續（当委員会における審査を含む。）における主張制限を生じさせるものではなく、本件審査において本件是正の指示の違法事由として本件裁決の違法性の主張をすることが制限される理由はない。

仮に、裁決の拘束力が関与に係る争訟に及ぶものと解釈するのであれば、本件においては、違法性の承継が認められ、本件是正の指示に係る本件審査において本件裁決の違法性を争うことが許されるべきである。仮に、以上のいずれの主張も採用されないとしても、本件裁決及び本件是正の指示は行政権限を濫用したものであり、先行行為である本件裁決の違法性を後行行為である本件是正の指示に係る本件審査において争うことが許されるべきである。

- c 以上から、本件各申請の内容に必要性が認められないから、本件各申請について許可処分をしていないことには、法令違反はない。
- (i) その他の審査基準について

本件審査の申出に当たっては、本件各申請の内容の必要性以外の基準の適合性に関する主張は、行う必要がない。

- (3) 争点3（審査申出人が本件各申請について許可しないことは「著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害している」か否か、それが「著しく適

正を欠き、かつ、明らかに公益を害している」としてされた本件是正の指示は違法であるか否か)

ア 相手方の主張

本件各申請によるサンゴ類の移植・移築は、単なる試験研究としての意義にとどまらず、サンゴ類の保護・保全に資するものであり、本件各申請の内容等を踏まえれば、その必要性は極めて高く、当該移植・移築の措置を執らせないことは、水産資源保護のための行為を阻むものであることなどからすると、本件各申請を許可しない沖縄県の法定受託事務の処理は、著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害している。

イ 審査申出人の主張

サンゴ類の移植については、確立した確実な移植技術があるわけではなく、移植されたサンゴ類の大半の死滅を意味するものである以上、公有水面埋立工事に伴うサンゴ類の環境保全措置として大量のサンゴ類の群体を移植することについては、移植対象であるサンゴ類の生息場所について「設計ノ概要」に示された工事がされるとの事実認定が必要である。

しかるに、本件埋立事業の埋立予定区域のうち大浦湾側において埋立工事を施工することができない状態にあることは事実であり、この事実が存続している下で、過半のサンゴ類を死滅させることになり環境影響上も水産資源保護上も不可逆的な損失を生じさせることになる本件各申請に対して許可処分をしないという沖縄県の法定受託事務の処理は、地方公共団体としての自主性・自立性にに基づき、地域の自然環境と産業資源を保護する役割を有する者として、何ら、著しく適正を欠くとも、明らかに公益を害しているともいえない。

(4) 争点4 (本件是正の指示は、関与権限を濫用してされたもので違法であるか否か)

ア 審査申出人の主張

相手方は、本件埋立事業を推進する目的に基づいて、本件裁決をした審査庁としての立場と本件是正の指示をする関与庁としての立場を恣意的に選択して行使することによって、それぞれの立場では許容し得ない法的効果を得ようとしているものであるから、本件是正の指示は、権限を不当に連結し、仕組みを濫用して行われたものとして、違法・無効である。

イ 相手方の主張

本件裁決は、行政不服審査法に基づき、本件各不許可処分を受けた沖縄防衛局から本件審査請求を受け、審査庁として、漁業法及び本件規則

による当該処分^の適否・当不当を審査する見地からされたものであり、相手方が審査庁としての立場を濫用してこれを行ったものではない。また、本件是正の指示は、地方自治法に基づき、漁業法の所管大臣として、法定受託事務に係る所管法令の適用の適正確保の見地から、本件勧告を経てされたものであり、本件裁決と整合する内容の指示をしたことをもって、権限の濫用であると評価される理由はない。相手方は、本件埋立事業を推進する目的に基づいて審査庁としての立場と関与庁としての立場を恣意的に選択して行使して本件是正の指示をしたものではない。

第3 当委員会の判断

1 争点1 (本件裁決は無効であるか否か、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否か) について

審査申出人が主張する本件国土交通大臣裁決及び本件国土交通大臣指示の無効事由は、同人による当委員会に対する令和4年5月30日付け審査の申出において主張した無効事由と、一部は敷衍した主張を含むものの、実質的に同旨である。

当委員会の同年8月19日付け決定で述べたとおり、①本件変更不承認処分は沖縄防衛局が「固有の資格」において相手方となったものではないから、本件国土交通大臣裁決は、行政不服審査法及び地方自治法に基づき適法にされた審査請求に対してされた裁決であったこと、②本件国土交通大臣裁決は、国土交通大臣の関与権限を濫用した裁決であると認めることはできないこと、③審査庁である法令所管大臣について、審査請求に係る処分につき利害関係を有するか否かを適格性の要件として考慮すべきであるという審査申出人の主張は、採用することができないことから、本件国土交通大臣裁決は、無効であるとは認められない。また、本件国土交通大臣指示は、関与権限を濫用してされたものとはいえず、無効であるとは認められない。

したがって、本件裁決は、本件国土交通大臣裁決及び本件国土交通大臣指示が有効であることを前提としていることについて判断の瑕疵はなく、そのことを理由に無効であるということとはできない。また、本件是正の指示も、本件裁決が有効であることを前提としていることについて判断の瑕疵はなく、そのことを理由に違法であるとはいえない。したがって、審査申出人の主張は、採用することができない。

2 争点2 (審査申出人が本件各申請について許可しないことは「法令の規定に違反している」か否か、それが「法令の規定に違反している」としてされた本件是正の指示は違法であるか否か) について

(1) 本件各申請の内容の必要性（本件審査基準のうち内容審査第3項の「必要性」）について

ア 審査申出人は、沖縄防衛局はいまだ本件変更承認申請に対する承認処分を受けておらず、本件変更承認申請の対象地域の埋立工事を遂行することができないことから、本件各申請の許可をする必要性はないとし、本件各申請について許可処分をしない審査申出人の事務処理に法令違反はなく、本件是正の指示は違法である旨主張する。

本件変更承認申請に対する承認処分がされていないことから本件各申請の内容の必要性が認められないとする上記主張は、審査申出人が本件各不許可処分の理由としたものと同一であるが、本件各不許可処分は、本件裁決によって、本件変更承認申請に対する承認処分がされていないことをもって本件各申請の内容の必要性は否定されないなどの理由により、違法かつ不当であるとして取り消されたものと認められる。本件では、このような本件裁決との関係において、審査申出人の事務処理が「法令の規定に違反している」か否か、ひいては本件是正の指示が違法であるか否かが問題となる。

上記1で述べたとおり、本件国土交通大臣裁決及び本件国土交通大臣指示は無効であるとは認められず、本件裁決も無効であるとは認められない。そして、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。したがって、本件裁決の効力は否定されない。

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、その時点から本件各不許可処分の処分庁である審査申出人を拘束し（行政不服審査法第52条第1項）、審査申出人は、本件裁決の趣旨に従い、改めて本件各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）。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各申請について再度不許可処分をすることはできなくなったというべきである。

しかるに、審査申出人は、審査申出書及び反論書において主張するように、本件是正の指示の時点で、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、本件各申請について許可処分をしていなかった。すなわち、審査申出人は、本件各申請について許可処分をしない理由として、①本件変更承認申請に対する承認処分があるまでは、あくまで、本件埋立承認に基づく

法的地位を前提にサンゴ類の採捕の必要性を判断すべきであり、本件各申請による採捕の対象となっているサンゴ類の大半が生息する本件変更承認申請の対象地域の埋立工事を遂行することができないことから、本件各申請の許可をする必要性はない、②本件国土交通大臣裁決及び本件国土交通大臣指示は、いずれも無効であるから、これらを根拠に、サンゴ類の採捕の必要性を判断すべきではない、③本件国土交通大臣裁決及び本件国土交通大臣指示については各関与取消訴訟が最高裁判所に係属中であり、審査申出人は、当該司法判断を踏まえて処分を再度なすべき裁量がある、と主張するものであるが、①の理由については、本件各不許可処分の理由とされたが、本件裁決において採用されず、証拠によれば、②及び③の各理由については、本件審査請求に係る手続において本件各不許可処分の理由を補う主張として審査申出人により主張されたが、①の理由と同様に、本件裁決において採用されなかったことが認められる。このように、審査申出人は、本件裁決後、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各申請の内容に必要性が認められないとして、本件各申請を許可していないと認められるが、かかる審査申出人の事務処理は、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。

イ 以上に対し、審査申出人は、裁決の拘束力は主張制限を内容とするものではないし、それは関与に係る争訟の手続（当委員会における審査を含む。）における主張制限を生じさせるものではなく、本件是正の指示の違法事由として本件裁決の違法性の主張が制限される理由はない旨主張する。しかしながら、上記のとおり、本件裁決には公定力があるから、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。そのため、当委員会は、本件裁決が有効であり、本件各不許可処分の処分庁である審査申出人が本件裁決の拘束力を受けていることを前提に、審査申出人の事務処理が「法令の規定に違反している」か否か、ひいては本件是正の指示が違法であるか否かを審査しなければならないというべきである。そして、審査申出人が、本件裁決によって違法又は不当とされたのと同じ理由をもって本件各申請に係る許可処分をしない事務処理を適法であると主張することは、実質的には本件裁決が違法であると主張するものにほかならず、そのような主張を当委員会が審査し判断することは、本件裁決の公定力に反するものであり、許されないというべきである。したがって、審査申出人の上記主張は、採用することができない。

なお、審査申出人は、いわゆる違法性の承継の議論に関連する判例として最高裁平成21年12月17日第一小法廷判決・民集63巻10号2631頁を引用して、本件審査において本件裁決の違法性を争うことが許されるべきである旨の主張をするが、上記判例は、裁決と是正の指示との関係が問題となる本件とは事案を異にするから、本件に当てはめるのは適当ではなく、本件における上記判断に影響を与えるものではない。

ウ 以上によれば、審査申出人が本件各申請の内容に必要性が認められないとして、許可処分をしないことは、本件裁決の拘束力に違反するものと認められる。そのため、本件各申請は、内容審査第3項の「必要性」の基準を満たしていると認めるのが相当である。

(2) その余の審査基準について

証拠によれば、本件各申請は、形式審査第1項ないし第3項、内容審査第1項及び第2項の各基準をいずれも満たしていると認められる。

また、証拠によれば、本件各申請の具体的な内容（移植・移築対象の選定、移植・移築先の選定、移植・移築の方法、事後調査の方法）については、サンゴ類の研究に従事する研究者等を含む学識経験者から成る委員によって構成される環境監視等委員会の指導・助言を踏まえて検討され、各委員からは特段の異論が述べられなかったこと、環境保全図書に明示された方針に則していること、審査申出人が本件審査基準に基づき審査をした同種の許可申請に係る許可事例（那覇空港滑走路増設事業、竹富南航路整備事業、石垣港湾整備事業等）と比べて同等ないしそれ以上に手厚いものとなっていることが認められ、審査申出人が必要性以外の基準の適合性に関する主張をしない本件審査の経緯も踏まえると、本件各申請は、内容審査第3項の「妥当性」及び第4項の各基準をも満たしていると認めるのが相当である。

(3) 証拠によれば、本件各申請については、沖縄県が定めた標準処理期間45日を経過し、本件是正の指示の時点において、審査申出人が本件裁決に係る裁決書の交付を受けた日からも64日を経過していたことが認められるから、審査申出人としては、本件各申請の再審査をした上で判断を示すべきであったというべきである。そして、上記(1)(2)で述べたとおり、本件各申請は、本件審査基準の全てを満たすものと認められ、本件各申請を許可しないことを相当と認めるべき特段の事情は認められない。また、本件埋立事業に係る埋立工事区域内のサンゴ類の避難措置として行うサンゴ類の移植・移築を内容とする本件各申請を許可しないことは、そのような避難措置の実施を妨げることになり、水産資源の保存及び管理等のた

国地方係争処理委員会

委員長代理員員
委員長
委員長

菊辻小勢山

池高一田

洋琢智俊

一也咲子雄

別表 1

当委員会における審査の経緯

	審査の期日	審査の概要
第1回	令和5年5月 9日 (火)	合議
第2回	同年6月 9日 (金)	合議
第3回	同月16日 (金)	①沖縄県知事 (代理人) の陳述 ②農林水産大臣 (代理人) の陳述 ③当委員会委員からの発問等 ④合議
第4回	同月30日 (金)	合議
第5回	同年7月14日 (金)	合議

別表 2

当事者が当委員会に提出した主張書面の一覧

(審査申出人が提出した主張書面)

	提出日
審査申出書	令和5年5月 1日 (月)
「審査申出書において沖縄防衛局が行ったサンゴ類の特別採捕許可申請の必要性以外の審査基準の適合性に関する主張を行っていないことについて」と題する書面	同月22日 (月)
反論書	同月25日 (木)

(相手方が提出した主張書面)

	提出日
答弁書	令和5年5月17日 (水)
再答弁書	同年6月 2日 (金)

別紙

関係法令等の定め

第1 漁業法（昭和二十四年法律第二百六十七号）

（目的）

第一条 この法律は、漁業が国民に対して水産物を供給する使命を有し、かつ、漁業者の秩序ある生産活動がその使命の実現に不可欠であることに鑑み、水産資源の保存及び管理のための措置並びに漁業の許可及び免許に関する制度その他の漁業生産に関する基本的制度を定めることにより、水産資源の持続的な利用を確保するとともに、水面の総合的な利用を図り、もつて漁業生産力を発展させることを目的とする。

（農林水産大臣による漁業の許可）

第三十六条（略）

2 前項の農林水産省令は、漁業調整（特定水産資源の再生産の阻害の防止若しくは特定水産資源以外の水産資源の保存及び管理又は漁場の使用に関する紛争の防止のために必要な調整をいう。以下同じ。）のため漁業者及びその使用する船舶（船舶において使用する漁ろう設備を含む。）について制限措置を講ずる必要があり、かつ、政府間の取決めが存在すること、漁場の区域が広域にわたることその他の政令で定める事由により当該措置を統一して講ずることが適当であると認められる漁業について定めるものとする。

3（略）

（漁業調整に関する命令）

第百十九条（略）

2 農林水産大臣又は都道府県知事は、漁業調整のため、次に掲げる事項に関して必要な農林水産省令又は規則を定めることができる。

一 水産動植物の採捕又は処理に関する制限又は禁止（前項の規定により漁業を営むことを禁止すること及び農林水産大臣又は都道府県知事の許可を受けなければならないこととするものを除く。）

二～四（略）

3～8（略）

(事務の区分)

第百八十七条 この法律の規定により都道府県が処理することとされている事務のうち、次に掲げるものは、地方自治法第二条第九項第一号に規定する第一号法定受託事務とする。

- 一 第二章(第十条、第十五条第四項(同条第六項において準用する場合を含む。))及び第三十五条を除く。)並びに第五十七条第一項及び第四項から第六項までの規定、第五十八条において準用する第三十八条、第三十九条、第四十条第二項、第四十一条第一項第五号及び第二項、第四十二条(第二項ただし書及び第三項ただし書を除く。)、第四十三条、第四十四条第一項から第三項まで、第四十五条(第二号及び第三号に係る部分に限る。)、第四十六条、第四十七条、第四十九条第二項、第五十条、第五十一条第一項、第五十二条、第五十四条第一項から第三項まで並びに第五十六条の規定並びに第百十九条第一項、第二項、第七項及び第八項、第二百二十四条第一項、第二百五条第一項、第二百六条第一項から第三項まで並びに第二百二十七条の規定により都道府県が処理することとされている事務
- 二 (略)

第2 沖縄県漁業調整規則(令和2年沖縄県規則第53号)

(目的)

第1条 この規則は、漁業法(昭和24年法律第267号。以下「法」という。)、水産資源保護法(昭和26年法律第313号)その他漁業に関する法令と相まって、沖縄県における水産資源の保護培養及び漁業調整を図り、もって漁業生産力を発展させることを目的とする。

(禁止期間及び全長等の制限)

第34条 (略)

2 何人も、次に掲げる水産動植物を採捕してはならない。

(1) (略)

(2) 造礁さんご類(いしさんご目、あなさんごもどき科、うみとさか目(石灰軸亜目、角軸亜目及び石軸亜目(むらさきはなづた及びさんご科を除く。))に限る。)、くださんご科及びあおさんご目の刺胞動物をいう。)

3 (略)

(試験研究等の適用除外)

第40条 この規則のうち水産動植物の種類若しくは大きさ、水産動植物の採捕の期間若しくは区域又は使用する漁具若しくは漁法についての制限又は禁止に関する規定は、試験研究、教育実習又は増養殖用の種苗(種卵を含む。)の供給(自給を含む。)(以下この条において「試験研究等」という。)のための水産動植物の採捕について知事の許可を受けた者が行う当該試験研究等については、適用しない。

2 前項の許可を受けようとする者は、次に掲げる事項を記載した申請書を知事に提出しなければならない。

- (1) 申請者の氏名及び住所(法人にあっては、その名称、代表者の氏名及び主たる事務所の所在地)
- (2) 目的
- (3) 適用除外の許可を必要とする事項
- (4) 使用する船舶の名称、漁船登録番号、総トン数及び所有者名
- (5) 採捕しようとする水産動植物の名称及び数量(種苗の採捕の場合は、供給先及びその数量)
- (6) 採捕の期間及び区域
- (7) 使用する漁具及び漁法
- (8) 採捕に従事する者の氏名及び住所

3～8 (略)

第3 沖縄県が定めた許認可等に係る審査基準(特別採捕許可)

<形式審査>

- 1 申請書は規則第40条第2項に掲げる全ての事項について、必要な記載があること。
- 2 実施計画書が添付されていること。
- 3 採捕予定海域の図面等が添付されていること。

<内容審査>

- 1 申請者は試験研究、教育実習及び増殖用種苗の供給を目的としていること。
- 2 申請者及び採捕従事者に、採捕行為を行う上での適格性が認められること。
- 3 申請内容に、必要性和妥当性が認められること。
- 4 採捕行為の実施により、漁業調整上又は水産資源の保護培養上、問題が生じるおそれがないと認められること。

第4 沖縄県が定めた許認可等に係る標準処理期間（特別採捕許可）

45日（行政庁45日、経由機関等一日）

第5 地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）

（是正の指示）

第二百四十五条の七 各大臣は、その所管する法律又はこれに基づく政令に係る都道府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るとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるときは、当該都道府県に対し、当該法定受託事務の処理について違反の是正又は改善のため講ずべき措置に関し、必要な指示をすることができる。

2～4 （略）

第二百五十五条の二 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機関の処分 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

二～四 （略）

2 （略）

別表第一 第一号法定受託事務（第二条関係）

法律	事務
（略）	（略）
漁業法（昭和二十四年法律第二百六十七号）	この法律の規定により都道府県が処理することとされている事務のうち、次に掲げるもの 一 第二章（第十条、第十五条第四項（同条第六項において準用する場合を含む。）及び第三十五条を除く。）並びに第五十七条第一項及び第四項から第六項までの規定、第五十八条において準用する第三十八条、第三十九条、第四十条第二項、第四十一条第一項第五号及び第二項、第四十二条（第二項ただし書及び第三項

	<p>ただし書を除く。)、第四十三条、第四十四条第一項から第三項まで、第四十五条(第二号及び第三号に係る部分に限る。)、第四十六条、第四十七条、第四十九条第二項、第五十条、第五十一条第一項、第五十二条、第五十四条第一項から第三項まで並びに第五十六条の規定並びに第百十九条第一項、第二項、第七項及び第八項、第二百二十四条第一項、第二百五条第一項、第二十六條第一項から第三項まで並びに第二百二十七条の規定により都道府県が処理することとされている事務</p> <p>二 (略)</p>
(略)	(略)

第6 農林水産省設置法(平成十一年法律第九十八号)

(所掌事務)

第四条 農林水産省は、前条第一項の任務を達成するため、次に掲げる事務をつかさどる。

一～六十六 (略)

六十七 水産資源の保存及び管理に関すること。

六十八～八十六 (略)

2 (略)

第7 行政不服審査法(平成二十六年法律第六十八号)

(裁決の拘束力)

第五十二条 裁決は、関係行政庁を拘束する。

2 申請に基づいてした処分が手続の違法若しくは不当を理由として裁決で取り消され、又は申請を却下し、若しくは棄却した処分が裁決で取り消された場合には、処分庁は、裁決の趣旨に従い、改めて申請に対する処分をしなければならない。

3・4 (略)