

令和5年3月16日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記

令和4年(行ケ)第3号 地方自治法第251条の5に基づく違法な国の関与(是正の指示)の取消請求事件

口頭弁論終結日 令和4年12月1日

判 決

当事者の表示 別紙1「当事者目録」記載のとおり

主 文

- 1 原告の請求を棄却する。
- 2 訴訟費用は原告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求の趣旨

被告が沖縄県に対して令和4年4月28日付け国水政第18号「埋立地用途変更・設計概要変更承認申請について(指示)」をもって行った地方自治法245条の7第1項に基づく是正の指示を取り消す。

第2 事案の概要等

- 1 沖縄防衛局は、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設置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、原告(沖縄県知事)から、平成25年12月27日付けで公有水面埋立法(以下「埋立法」という。)42条1項所定の承認(以下「本件承認処分」という。)を受けており、その後、原告に対し、令和2年4月21日付けで、上記事業に係る埋立地用途変更・設計概要変更承認申請(以下「本件変更承認申請」という。)をしたが、令和3年11月25日付けで、不承認処分(以下「本件変更不承認処分」という。)を受けた。これに対し、沖縄防衛局が行政不服審査法(以下「行審法」という。)に基づく審査請求(以下「本件審査請求」という。)をしたところ、被告(国土交通大臣)は、令和4年4月8日付けの裁決(以下「本件裁決」という。)により、本件変更不承認処分を

取り消した。また、被告は、沖縄県に対し、地方自治法245条の7第1項に基づき、令和4年4月28日付けで、本件変更承認申請について承認するよう是正の指示（以下「本件是正の指示」という。）をした。原告は、本件裁決及び本件是正の指示に不服があるとして、国地方係争処理委員会に対し、それぞれ審査申出をしたが、同委員会は、前者につき却下する旨の決定を行い、後者につき本件是正の指示は違法でないとする旨の決定をした（以下、後者の決定を「本件決定」という。）。

本件は、原告が、本件決定を不服として、地方自治法251条の5第1項に基づき、本件是正の指示が違法な国の関与であると主張し、その取消しを求める事案である。

2 関係法令等の定め

関係法令等の定めは、別紙2のとおりである（同別紙中の略語は本文中においても使用する。）。

3 前提事実（当事者間に争いのない事実又は後掲証拠及び弁論の全趣旨によって容易に認められる事実）

(1) 本件承認処分

ア 国は、アメリカ合衆国軍隊が使用する普天間飛行場につき、同国との間で、一定の措置を講じた後に返還される旨を合意し、その後、同飛行場の代替施設を名護市辺野古沿岸域に設置することとした（乙A3）。

イ 沖縄防衛局は、名護市辺野古の辺野古崎地区及びこれに隣接する水域に上記代替施設を設置するため、平成25年3月22日、沖縄県知事に対し、埋立法42条1項に基づき、同地区に隣接する水域の公有水面の埋立ての承認を求めて、公有水面埋立承認願書を提出した（乙A1。以下、上記願書を「本件願書」といい、本件願書による承認を求める出願を「本件出願」という。）。

ウ 本件埋立ての用途、規模等は、以下のとおりである（乙A1～3）。

用途、土地利用計画 普天間飛行場の代替施設として離着陸施設、
エプロン、管理・整備施設等及び作業ヤード用地を設ける。

埋立地の規模 約2平方km（代替施設の施設面積）

埋立面積 約1.6平方km

滑走路 約1200m（オーバーラン600m）2本

エ 原告（仲井眞弘多知事（当時。以下「仲井眞知事」という。))は、平成25年12月27日付けで、沖縄防衛局に対し、埋立法42条1項に基づく承認（本件承認処分）をした（乙A4）。

10 本件承認処分には、①「工事の実施設計について事前に県と協議を行うこと」、②「実施設計に基づき環境保全対策、環境監視調査及び事後調査などについて詳細検討し県と協議を行うこと。なお、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」ことなどを内容とする留意事項が付された。上記②を受けて、平成26年4月11日、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・専門的助言を得ることを目的として、十数名の学識経験者を委員とする「普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境監視等委員会」（以下単に「環境監視等委員会」という。）が設置された。環境監視等委員会は、同月以降、現在（口頭弁論終結時）までに合計40回にわたり開催され、環境保全措置等に関する検討を行い、検討に供された資料と議事要旨がウェブサイトで公表されている。（以上につき、乙A4、弁論の全趣旨）

(2) 本件承認処分の取消し

25 ア 原告（翁長雄志知事（当時。以下「翁長知事」という。))は、平成27年10月13日付けで、沖縄防衛局に対し、本件承認処分に瑕疵があると

して、本件承認処分を取り消した（以下「前件取消し」という。乙A13）。

イ 被告は、平成28年3月16日、前件取消しが違法であるとして、沖縄県に対して前件取消しを取り消すよう是正の指示をしたが、その執行機関である原告（翁長知事）がこれに従わなかったため、国地方係争処理委員会での審査を経て、同年7月22日、是正の指示に従わずに前件取消しを取り消さないことは違法であるとして、不作為の違法確認訴訟を提起した。最高裁判所は、同年12月20日、本件埋立事業が埋立法4条1項1号の要件（以下「第1号要件」という。）及び2号の要件（以下「第2号要件」という。）に適合するとした本件承認処分に係る原告（仲井眞知事）の判断に違法又は不当があるということとはできない旨等を判示して、原告（翁長知事）が前件取消しを取り消さないことが違法であることを確認した原審判決に対する原告の上告を棄却する旨の判決（最高裁平成28年（行ヒ）第394号同年12月20日第二小法廷判決・民集70巻9号2281頁。以下「平成28年最高裁判決」という。）を言い渡した（乙A15）。原告（翁長知事）は、平成28年最高裁判決を受けて、同月26日、前件取消しを取り消した（乙A16）。

(3) 本件承認処分の撤回処分

ア 沖縄防衛局は、本件承認処分の後に実施した土質調査により、辺野古崎地区の東側部分（以下「大浦湾側」という。）の水域の海底地盤に粘性土及び中間土が堆積していることが判明したことを踏まえ、所要の箇所に、本件願書に記載された設計の概要に含まれていない内容の地盤改良工事を追加して行うことなどを決定した（乙A5～8）。

イ 原告（翁長知事）は、上記アなどの事後的に判明した事実からすると、埋立承認の要件を充足していないものと認められるなどとしていたところ、沖縄県副知事は、沖縄県知事の職務代理者の委任に基づき、平成30年8

月31日付けで、沖縄防衛局に対し、承認後の事情を理由として本件承認処分を取り消す処分（以下「前件撤回処分」という。）をした（乙A17）。

これに対し、沖縄防衛局が審査請求（乙A18）をしたところ、被告は、平成31年4月5日付けの裁決（以下「前件裁決」という。）により、前件撤回処分を取り消した（乙A19）。

ウ 原告は、前件裁決に不服があるとして、平成31年4月22日付けで、地方自治法250条の13第1項に基づき、国地方係争処理委員会に対し、審査の申出をした（乙A20）。

国地方係争処理委員会は、令和元年6月17日付けで、前件裁決は「国の関与」に当たらず同委員会の審査の対象とならないとして、同申出を却下する決定をした（乙A21）。

エ 原告は、上記ウの決定に不服があるとして、令和元年7月17日、地方自治法251条の5第1項に基づき、前件裁決の取消しを求める訴えを提起した（以下、かかる訴えに基づく訴訟につき、審級を問わず、「前件関与取消訴訟」という。）。

最高裁判所は、令和2年3月26日、埋立法42条1項に基づく埋立ての承認は、国の機関が行審法7条2項にいう「固有の資格」において相手方となるものということとはできないとして、原告の訴えを却下した原審判決に対する原告の上告を棄却する旨の判決（最高裁令和元年（行ヒ）第367号同2年3月26日第一小法廷判決・民集74巻3号471頁。以下「令和2年最高裁判決」という。）を言い渡した（乙A24）。

(4) 本件変更承認申請

ア 技術検討会における検討

防衛省は、沖縄県副知事が前件撤回処分をした後、本件変更承認申請を行うに先立って、本件変更承認申請において予定していた設計等の内容につき、技術的・専門的見地から提言・助言等を得ることを目的として、

「普天間飛行場代替施設建設事業に係る技術検討会」（以下「技術検討会」という。）を設け、委員として8名の学識経験者を委嘱した。上記の検討会は、令和元年9月から令和2年4月までの間、6回にわたり開催され、護岸や埋立地等の設計・施工・維持管理に関する検討を行い、検討に供された資料と議事録はウェブサイトで公表された。（甲18（第1回）、乙A51（第2回）、A45（第3回）、A40（第4回）、A58（第5回）、A74（第6回））

イ 沖縄防衛局は、令和2年4月21日付けで、埋立法42条3項において準用する同法13条ノ2第1項に基づき、原告に対し、本件変更承認申請をした（乙A5～7、25～30。以下、同申請に係る申請書（乙A5）を「本件変更承認申請書」という。）。

本件変更承認申請は、「埋立地ノ用途ノ変更」及び「設計ノ概要ノ変更」（埋立法13条ノ2）から成り、本件願書からの主な変更点は以下のとおりである（乙A5～7。以下「本件変更部分」という。）。

「埋立地ノ用途ノ変更」 作業ヤードに供する埋立地の取りやめによる削除

「設計ノ概要ノ変更」 ①地盤改良工事の追加、②これに伴う設計・施工の合理化のための変更

ウ 本件変更承認申請書の概要

(ア) 埋立地の用途の変更

施工計画を見直した結果、普天間飛行場代替施設（約152.5ha）の建設においてその作業ヤードに供するために造成することとしていた辺野古地区地先の埋立地（約4.6ha）が必要なくなったことから、埋立区域につき、名護市辺野古地区地先の位置（地番）、面積を削除し、埋立地の用途につき、名護市辺野古地区地先の配置及び規模を削除した（乙A5〔1～3頁〕）。

(イ) 設計の概要の変更

設計の概要の変更の内容は、上記(ア)の埋立ての取りやめに伴い、当該埋立てに関する部分を削除したほか、以下のとおりである。

① 護岸、堤防、岸壁その他これらに類する工作物の種類及び構造

本件承認処分の後に実施した土質調査の結果を踏まえ、地盤改良を追加したことに伴い、設計について再検討し、合理化した結果、A護岸、C護岸、護岸（係船機能付）などにつき、海底地形や地層構成を踏まえた工区分けをするとともに、地盤改良が必要と確認された工区に地盤改良を追加し、想定される沈下量を考慮した天端高に変更した（乙A5〔5～8、14、15頁〕）。

② 埋立てに関する工事の施行方法

埋立工法につき、本件承認処分の後に実施した土質調査の結果を踏まえ、地盤改良を追加したことに伴い、設計について再検討するとともに、工法についても合理化した結果、施行を合理化するため、一部の埋立区域について、護岸により外海と遮断する前に、濁りの拡散防止に配慮した工法で埋立てを行うこととした（乙A5〔16、17頁〕）。

エ 設計概要説明書の概要

(ア) 地盤改良工事の追加（乙A6〔1頁〕）

本件承認処分の後に実施した土質調査により、地盤改良が必要となることが明らかになったことに伴い、所要の箇所に地盤改良を追加して行うこととした。

本件埋立事業においては、海底地盤の地盤改良を行うに際して、海上施行が可能であることや、事業実施区域の特殊性を考慮し、C-1護岸からC-3護岸まで（C-2護岸の一部を除く。）及び護岸（係船機能付）直下の地盤改良については、地盤の安定性を確保するとともに、供

用開始後の残留沈下量を低減させることを目的として、サンドコンパクションパイル（SCP）工法によることとした。

また、埋立地内及びA護岸の地盤改良については、サンドドレーン（SD）工法によることとし、水深が浅い範囲の地盤改良については、ペーパードレーン（PD）工法又はSD工法によることとした。

(イ) 護岸の設計及び施行の合理化（乙A6〔1、2頁〕）

C-1護岸からC-3護岸まで及び護岸（係船機能付）（以下これらを「C護岸等」という。）の設計工区の設定につき、護岸法線の形状、護岸法線位置における海底地形及び地層構成を基に工区を再検討し、11工区に区分した。上記工区の設計につき、地盤改良により生じる盛り上がり土についても地盤改良して活用することとした。また、A護岸についても、設計工区を6工区に区分した。

(ウ) 埋立工事の合理化（乙A6〔2、3頁〕）

外周護岸（C護岸）概成前に、①地盤改良に影響を与えない位置に中仕切護岸を築造し、陸側の埋立区域を外海と遮断して埋立てを行い、②大浦湾側の水深が深い区域について、外周護岸概成前に、汚濁拡散防止効果のある砂撒船（トレミー方式）による埋立てを行い、これらにより工期を短縮することとした。

なお、本件願書（乙A1）において、埋立てに関する工事の施行に要する期間（埋立法2条2項5号）は5年と記載されていたが、設計概要説明書においては、9年1月にわたる工程（付帯工を含む）が示されている（表3.1.1（1）及び（2）本埋立に関する工事の工程表【変更後】参照）。

オ 資金計画書の概要（乙A8〔7頁〕、乙A25）

埋立てに関する工事に要する費用の額は約7200億円（事業の総経費の見積りは約9300億円）である。本件願書に添付された資金計画書

からの増額の主な要因は、①警備に要する費用（約1700億円）、②地盤改良工事に要する費用（約1000億円）、③人件費や資材価格の上昇等である。

カ 環境保全図書の概要（乙A7、8〔8頁〕）

5 (ア) 設計概要変更に伴う環境影響の予測及び評価（乙A7〔第1章（1-1～239頁）〕）

設計概要変更の内容（乙A7〔第1章1.1〕）及びその工事計画の内容（乙A7〔同章1.2〕）に基づき、変更される予測条件を整理した上で、設計概要変更に伴って影響を受ける可能性のある環境要素を変更前の項目構成に準じて選定した（乙A7〔1-229頁〕）。

10 予測及び評価項目は、設計概要変更に伴う影響要因と環境要素との関連性について検討を行い、影響要因により影響を受ける可能性のある環境要素の具体的な項目を選定した（乙A7〔1-230～236頁〕）。そして、設計概要変更に伴う環境影響の予測及び評価は、影響要因に変更が生じる環境要素に関して、変更前と変更後における環境への影響の比較検討を行った（乙A7〔1-237～239頁〕）。

15 20 なお、環境影響を予測する項目、地域、地点及び手法は、基本的に変更前の環境保全図書と同じ考え方によることとし、環境負荷の算定方法や数値シミュレーションの方法、その計算条件等についても、変更前の環境保全図書における設定値や予測モデルを用いて行った。ただし、環境影響の予測において、参照している基準等が更新（改訂）されている場合には、最新の情報を踏まえて予測を行うこととした。（乙A41〔資料3-2（4頁）〕）

25 (イ) 環境保全措置（乙A7〔第3章（3-1～19頁）〕）

変更後も、変更前と同様に、環境監視等委員会の指導及び助言を得つつ、影響要因に変更が生じる環境要素ごとに、環境保全措置を講ずるこ

ととした。

(ウ) 事後調査 (乙A7 [第4章 (4-1頁)])

変更後における環境影響は、いずれの項目についても変更前と同程度又はそれ以下であること、変更後も環境保全措置を講じていくことから、変更後の事後調査及び環境監視調査についても、引き続き、変更前と同様の方針に従って実施していくこととした。

(エ) 環境影響の予測及び評価のまとめ (乙A7 [第5章 (5-1~2頁)])

設計概要変更が環境に及ぼす影響の程度は、いずれの項目についても変更前と比べて同程度又はそれ以下と考えられた。したがって、変更後における環境影響は変更前における予測の結果及び評価と変わらず、変更前と同様の環境保全措置を講ずることで、環境保全への配慮は適正にされ、環境保全の基準又は目標との整合性も図られると評価した。

(5) 本件変更不承認処分、本件裁決及び本件是正の指示

ア 沖縄県は、令和3年1月から同年6月までの間、4次にわたり、沖縄防衛局に対し、本件変更承認申請の内容について、埋立法4条所定の要件に適合するか否かに関する質問をし、その回答を受けた (乙A52・103 (第1次)、A99 (第2次)、A104 (第3次)、A61 (第4次))。

そして、原告は、行政手続法5条1項に基づいて定めた審査基準 (以下「原告審査基準」という。その内容は別紙3の第1及び第2のとおり。) に則り、本件変更承認申請に係る審査を行い、令和3年11月25日付けで、沖縄防衛局に対し、本件変更不承認処分をした (乙A9~12)。

本件変更不承認処分の理由の骨子は、本件変更承認申請につき、原告審査基準などに照らし、①埋立法13条ノ2第1項の「正当ノ事由」が認められないこと、②埋立の必要性についての合理性が認められないこと、③同法4条1項1号の要件 (第1号要件) 及び同項2号の要件 (第2号要件。以下、同要件のうち災害防止に係るものを「災害防止要件」とい

い、環境保全に係るものを「環境保全要件」という。)を充足しないことを指摘するものであり、その内容は、別紙3の第3(以下「処分理由」という。)のとおりである。

5 イ 沖縄防衛局は、本件変更不承認処分に不服があるとして、令和3年12月7日付けで、行審法2条及び地方自治法255条の2第1項1号に基づき、被告に対し、本件審査請求をしたところ、被告は、令和4年4月8日付けで、本件変更不承認処分を取り消す旨の本件裁決をした(甲4、5)。

10 本件裁決の理由の骨子は、本件変更不承認処分の処分理由に係る判断は、いずれも裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものとして違法であり、不適切な裁量判断として不当であるから、本件審査請求は理由があるというものである。

15 なお、本件審査請求に対する原告の主張の要旨は、別紙4(本件裁決において処分庁の主張の要旨として整理されたもの)のとおりである(以下、本件変更不承認処分の処分理由及び上記の原告の主張の要旨を併せて「処分理由等」という。)

20 ウ 被告は、令和4年4月8日付けで、沖縄県に対し、地方自治法245条の4第1項に基づき、同月20日までに、本件変更承認申請について承認するよう勧告した(乙1)。これに対し、原告は、同月20日、同日までに承認に関する判断ができない旨を回答した(乙2)。

25 エ その後、被告は、令和4年4月28日付けで、沖縄県に対し、地方自治法245条の7第1項に基づき、本件変更承認申請について承認するよう指示(本件是正の指示)をした(甲1)。

本件是正の指示の理由の骨子は、本件変更不承認処分の処分理由に係る判断は、裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものとして違法であり、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られ、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られ

るから、原告は上記の承認をすべきであるというものである。

本件是正の指示の理由の内容は、「処分庁」を「沖縄県知事」に、「審査請求人」を「沖縄防衛局」に「事案の概要」を「第1章」にそれぞれ訂正するなど、語句の補正を行うほかは、本件裁決の理由の内容（甲5〔14頁以下〕）と同一であり、その判断は、本件審査請求において提出された沖縄防衛局及び原告の各主張立証に係る資料に依拠している。

(6) 国地方係争処理委員会に対する本件裁決の審査の申出

ア 原告は、令和4年5月9日付けで、国地方係争処理委員会に対し、本件裁決が違法な国の関与であるとして、審査の申出をした。

イ 国地方係争処理委員会は、令和4年7月12日付けで、原告に対し、上記審査の申出は不適法であるとして、同申出を却下する決定をした（乙3）。

ウ 原告は、令和4年8月12日、国地方係争処理委員会がした上記イの却下決定に不服があるとして、地方自治法251条の5第1項に基づき、被告による本件裁決が違法な国の関与であると主張して、その取消しを求める訴訟を提起した（当庁令和4年（行ケ）第2号）。

(7) 国地方係争処理委員会に対する本件是正の指示の審査の申出

ア 原告は、本件是正の指示に不服があるとして、令和4年5月30日付けで、地方自治法250条の13第1項に基づき、国地方係争処理委員会に対し、審査の申出をした（甲2）。

イ 国地方係争処理委員会は、令和4年8月19日付けで、原告に対し、本件是正の指示が違法でないとする旨の本件決定をした（甲3）。

本件決定の理由の骨子は、本件変更承認申請に対する原告の事務の処理は、本件裁決の拘束力に基づき改めて本件変更承認申請に対する処分をする義務に違反しており、同事務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245条の7第1項の要件を満た

してされたものといえるというものであり、本件変更不承認処分の処分理由の当否についての直接的な判断はされていない。

ウ 原告は、令和4年8月24日、国地方係争処理委員会がした本件決定に不服があるとして、地方自治法251条の5第1項に基づき、本件是正の指示が違法な国の関与であると主張し、その取消しを求めて、本件訴訟を提起した。

4 争点及びこれに対する当事者の主張

本件における争点は、①本件裁決の拘束力が本件訴訟に及ぼす作用（争点1）、②本件裁決の有効性（争点2）、③本件是正の指示の有効性（争点3）及び④本件是正の指示の適法性である。

このうち、本件是正の指示の適法性については、本件変更承認申請について災害防止要件（争点4）、環境保全要件（争点5）、第1号要件（争点6）、埋立ての必要性（争点7）及び変更の「正当ノ事由」の要件（争点8）を欠くとした原告の判断（処分理由等）が、その裁量権を逸脱し又は濫用したものであるとして、法令の規定に違反し又は著しく適正を欠きかつ明らかに公益を害している（以下これらを併せて「法令違反等」という。）と認められるか否かという点であり、これらの争点に対する当事者の主張は以下のとおりである。なお、争点の記載順序は、各争点の内容に照らし上記のとおりとした。

(1) 本件裁決の拘束力が本件訴訟に及ぼす作用（争点1）

(被告の主張)

ア 原告が本件裁決に拘束されること

本件変更不承認処分を取り消した本件裁決が有効である以上、原告は、関係行政庁（本件裁決の審査対象である本件変更不承認処分の処分庁）として、本件裁決に拘束される（行審法52条1項）。そして、処分庁である原告は、裁決の趣旨、すなわち、裁決の主文及びこれを根拠づける具体的理由に従った行動を義務づけられ、違法又は不当とされたのと同

一の理由により同一の処分を行うことが禁止される（同条2項）。

5 本件判決は、本件変更承認申請が第1号要件及び第2号要件等に適合し
ないとした本件変更不承認処分が違法かつ不当であることの具体的理由
を明らかにし、本件変更承認申請を不承認とする理由にはならないこと
を示した上で、本件変更不承認処分を取り消したものであるから、本件
10 判決の拘束力により、処分庁である原告は本件変更不承認処分と同じ理
由で不承認とすることはできない立場にある。しかるに、原告が、本件
変更不承認処分と同じ理由を、本件変更承認申請を承認できない理由と
して繰り返し、それをもって本件変更承認申請を承認するよう指示した
15 本件是正の指示が違法であると主張することは、本件判決に反する行動
であり、判決の拘束力に反するものといわざるを得ない。本件変更不承
認処分の理由は、本件是正の指示の違法性を根拠づける事由にはなり得
ないものである。

イ 判決等が「国の関与」から除かれていることの趣旨について

15 地方自治法245条3号括弧書きは、行審法に基づく判決等によるいわ
ゆる裁定的関与を「国の関与」から除外しているところ、その趣旨は、
審査請求人に対する手続保障、審査請求人の権利利益の救済及び紛争の
早期解決という点を考慮して、判決等については、それを定めた法律等
による手続（本件では、行審法に定められた審査請求手続）で完結させ、
20 準司法的手続における判断を優先させることにあるのであり、国の関与
についての係争において、判決等の適否を審理することは予定されてい
ない。かかる理解は、地方自治法が、限定を付すことなく一律に「判決
等」を除外していることにも合致するところである。

25 本件訴訟において、本件変更不承認処分が適正な判断であったか否かの
点につき審理・判断に及ぶ場合、判決等が機関訴訟で争われることと全
く同様の弊害をもたらすことは明らかであり、審査請求人に対する手続

保障、審査請求人の権利利益の救済及び紛争の早期解決という点を考慮して、裁決等については、それを定めた法律等による手続で完結させ、準司法的手続における判断を優先させることとした地方自治法の趣旨に反し、また、裁決の拘束力を規定して審査庁の判断を処分庁の判断に制度上優越させることとした行審法の制度的意義を失わせるもので、同法の趣旨にも反するものであって、許されない。

ウ 原告の主張について

(ア) 違法性の承継が否定されること

違法性の承継は、抗告訴訟（取消訴訟）において原告となった者の私的権利利益を救済するための議論であり、私的権利利益を救済する手続保障の必要性が一つの大きな論拠であるとされている。そのため、私的権利利益を問題とするものではない機関間の争いである本件にはそもそも当てはまらない。

また、①本件変更不承認処分を理由のないものとするを目的として行われた裁決と、本件変更承認申請を承認すべきとする是正の指示とは、実体法的側面から、同一の目的を達成するためのものでもなければ、裁決が是正の指示と結合して初めてその効果を発揮するという関係にもないこと、②原告は、公権力の行使をする側であって、本件変更不承認処分に関してその手続的保障が問題となる地位にはない上、本件裁決における対審構造による審理手続の過程で、弁明等として処分庁の言い分を述べる機会が十分に与えられていたこと、③地方自治法245条3号括弧書きが、裁決等のいわゆる裁定的関与を「国の関与」から除外しており、審査請求人の権利利益を救済する内容の裁決等については、審査請求手続で完結させ、準司法的手続における判断を優先させるという制度となっていることに照らせば、実質的に見ても、本件に違法性の承継の議論は当てはまらない。

(イ) 行政権限の濫用が否定されること

被告は、本件において、本件変更承認申請の内容と、それに対する沖縄防衛局と原告の双方の主張するところを踏まえた上で、行審法や地方自治法等の法令の規定に従って、裁決、勧告、是正の指示を行ったにすぎず、被告において何ら行政権限の濫用はない。

(原告の主張)

ア 行審法 5 2 条の拘束力が関与に係る訴訟に及ばないこと

(ア) 地方自治法の解釈原理について

憲法 9 2 条は、「地方自治の本旨」、すなわち団体自治（地方公共団体が自律権を有すること）及び住民自治（地方公共団体の支配意思の形成に住民が参画すること）を制度的に保障しているところ、地方自治法の平成 1 1 年改正は、従来上級下級の関係にあった国と地方公共団体の関係を対等化した。すなわち、地方公共団体の長を国の下部機関とみていた機関委任事務は廃止され、国が地方公共団体に対してなし得る関与は法定され（同法 2 4 5 条の 2）、必要な最小限度のもので、地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならないとされる（同法 2 4 5 条の 3）などした。そして、「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。」

（同法 2 条 1 2 項）とされている。

(イ) 裁決の拘束力の及ぶ範囲について

行審法 5 2 条に定める裁決の拘束力は、裁決が争訟判断行為であることから認められた特殊な効力であり、裁決の実効性を確保し、審査請求人の権利利益の救済を図るためにあるところ、その効力は、審査請求に係る当該事案において、裁決において違法・不当とされた原処分と同一事情、同一理由による処分を繰り返すことを禁止し、「当該裁決の趣旨

に従って行動する義務」を関係行政庁に負わせるという作用に尽きており、拘束力の作用の内容やその作用が及ぶ範囲を必要以上に拡張して理解すべきではない。

そして、地方自治法上の関与制度は、国民の権利利益の救済を図ることを目的とする制度ではなく、法令所管大臣が所管する法令に係る法定受託事務の適法、適正な執行の確保を図ることを目的とする制度であり、関与訴訟においては、当該法定受託事務に係る法令の解釈が司法により示され、広い意味での行政の適法、適正な執行が統一されることが制度的に予定されているのであって、また、そのことが担保されていなければならない。

仮に、関与訴訟において行審法52条の拘束力により処分庁が所属する地方公共団体の主張が制限され、裁判所の審理範囲が制限されてしまうと、違法な解釈によって法定受託事務の処理の全国的な統一が図られることになりかねず、関与制度の趣旨・目的に正面から反する事態となってしまう。また、地方公共団体の側から見ても、上記のような制限が認められることになると、地方公共団体は、国に劣後し、服従する地位に置かれることとなり、地方自治法が定める地方公共団体の自主性や自律性が侵害される。

関与制度の上記趣旨・目的に照らし、また、地方自治の本旨に適合的に解釈するのであれば、法定受託事務に係る処分について地方自治法255条の2に基づく審査請求において取消裁決がされ、その後、当該処分に係る法定受託事務について関与がされた場合に、行審法52条の拘束力が後者の手続に及び、処分庁が所属する地方公共団体の主張が制限され、関与取消訴訟等における裁判所の審理範囲が限定されることにはならない。

(ウ) 被告の主張について

5
被告は、地方自治法245条3号括弧書きが裁決等を国の関与から除外した趣旨からして、裁決等の内容を踏まえた是正の指示がされたにもかかわらず、是正の指示を争う手続の中で裁決等の適否の審理・判断が行われるとすれば、地方自治法の趣旨や行審法の制度的意義を失わせると主張する。

10
しかしながら、地方自治法は、裁決等と関与を区別して取り扱っているものであって、裁決等の拘束力が関与取消訴訟等の手続にまで及ぶものとして関与制度が設けられているということとはできないし、裁決と是正の指示を連結させることで、裁決の理由中の判断を是正の指示の要件判断に代替させることは、行審法においても、地方自治法においても予定されていない。

15
また、行審法52条1項及び2項は、裁決等の拘束力を作用させる時期を明定していないのであるから、対等な関係にある国と地方公共団体の双方が何らかの調整を経た後でなければ、同拘束力が生じないと考えられ、関与取消訴訟等の手続に裁決等の拘束力が及ばないと解しても、地方自治法の趣旨や行審法の制度的意義を失わせることにはならない。その上、原告は、本件裁決の効力を争っているところ、裁決の拘束力を処分庁が争っているにもかかわらず、裁決が確定する以前に、その拘束力によって、裁決に反する主張をなし得ないというのは、どう考えても
20
不合理である。

イ 違法性の承継が認められるべきこと

25
仮に、裁決等の拘束力が関与取消訴訟に及ぶとすれば、是正の指示の適法要件は裁決等の適法要件（理由中の判断）と重複するものとなるから、是正の指示の目的（一定の行政目的）は裁決等における判断によって達成され、裁決等の理由中の判断は、是正の指示と相まって現実化することになる。すなわち、是正の指示が裁決等と結合して、一定の行政目的

を達成するための手段となっている。この場合、裁決等と是正の指示との間には、実体法上の先決関係（裁決等の違法が直ちに是正の指示の違法をもたらす関係）が認められる。

そして、裁決等に対して、処分庁が所属する行政主体において争う手段が存在しないとすれば、是正の指示の適法性（裁決等の理由中の判断）を争う手続保障は一切ないことになる。

そうすると、違法性の承継が肯定され、関与取消訴訟において裁決等の違法性を争うことが許されるというべきである。

ウ 行政権限の濫用として裁決の違法性が審査されるべきこと

被告は、本件埋立事業を推進するという目的のために、審査庁としての立場で、沖縄防衛局の審査請求に対して裁決を行うという権限を行使しつつ、関与庁としての立場で、沖縄県に対する是正の指示として特定の処分をすることを指示するという権限を行使しているが、このような権限の行使は、権限を不当に連結し、仕組みを濫用して、それぞれの立場単独では得られない法的効果を得ようとするものである。仮に、違法性の承継が肯定されないとしても、上記のように行政権の濫用があることから、本件裁決の違法性は、本件是正の指示を違法ならしめるものといえるから、本件訴訟において、本件裁決の違法性が審査の対象となるというべきである。

(2) 本件裁決の有効性（争点2）

（原告の主張）

本件裁決は、次の理由により無効なものであり、本件変更不承認処分は失効していないから、本件是正の指示は、原告が処分をすることができないにもかかわらず処分の指示をしたものであり、違法な関与として取り消されるべきである。

ア 本件裁決が行審法の適用がない処分についてされた裁決であること

本件変更不承認処分は、以下の点からして、沖縄防衛局がその「固有の資格」において相手方になったものと解すべきであり、行審法が適用されない（行審法7条2項）から、本件裁決は無効である。

5 (ア) 前件関与取消訴訟における令和2年最高裁判決の判断は、免許・承認処分
5 処分に紐づけられた免許・承認処分後の規律について、「固有の資格」
該当性の判断の考慮から除外している。しかし、国民の権利利益の救済
を目的とする行政不服審査制度において、「国民」に「国」を読み込め
るケースは、本来、例外的でなければならない。そして、本件で問題と
なっている本件変更不承認処分は、埋立承認処分後の段階を必然的に伴
10 う時点でなされたものであるところ、国の立場と一般私人との立場とを
全く均質・対等なものとする前提から出発してよいかについては、十分
な検討がされるべきである。

(イ) 手続や要件等の差異について

15 埋立法は、埋立承認（埋立法42条1項所定の都道府県知事の承認を
いう。以下同じ。）に基づいて公有水面の埋立て（以下、単に「埋立て」
という。）をする場合について、指定期間内における工事の着手及び竣
功の義務に係る規定（同法13条）や違法行為等に対する監督に係る規
定（同法32条、33条）、埋立免許（同法2条1項所定の都道府県知
20 事の免許をいう。以下同じ。）の失効に係る規定（同法34条、35条）
を準用していない。また、国に対する変更承認（同法42条3項に基づ
く都道府県知事の承認をいう。以下同じ。）の対象については、埋立地
の用途の変更又は設計の概要の変更に係る部分に限るとしている。

25 このような埋立承認がされた後の規律が埋立免許の場合と相違するの
は、国が本来的に公有水面の支配管理権を有していること等に由来する
ものである。すなわち、国は、埋立承認がされた後は、自律的に埋立て
を施行することができ、竣功期間に制限がなく、都道府県知事の監督も

受けない。竣功期間に制限がない結果、その伸長につき変更承認を得る必要性はなく、埋立承認により大枠で要件の充足が判断されている以上、より環境負荷が少ない埋立区域の縮少についても自律的に施行できる。

5
これに対し、仮に、本件が、国以外の者が事業主体であった場合、竣功期間の伸長と埋立区域の縮少も伴っていることから、それらの点の変更許可申請が必要である。また、実際にいつ完成するか不明確となり変更許可が不許可とされるならば、埋立免許が失効し、原状回復義務を負うこととなる。しかし、本件では国が事業主体であるため、これらの規律を受けず、竣功期間の伸長と埋立区域の縮少については変更承認申請がされず、これらの点は、変更承認において考慮されない。

10
15
以上のおり、国が公有水面の支配管理権を有しており、埋立承認を受けた後の異なる規律の法効果が既に生じているという背景から、国以外の者が変更許可を受ける場合と、国の機関が変更承認を受ける場合とでは手続及び要件に差異があり、この差異によって、「国の機関等が一般私人に優先するなど特別に取り扱われている」（令和2年最高裁判決）ところ、沖縄防衛局は、一般私人が立ち得ないような立場において変更承認処分の相手方となるもの、すなわち、「固有の資格」において本件変更不承認処分の名宛人となったものである。

20
上記の点に関し、被告は、本件変更不承認処分の審査対象である埋立地の用途又は設計の概要の変更の手続や要件等には何ら差異が設けられていない旨主張するが、令和2年最高裁判決においても、具体的な処分の規律のみを考慮する判断枠組みは採用されておらず、比較されるべきは制度としての変更承認と変更許可（埋立法13条ノ2第1項所定の都道府県知事の許可をいう。以下同じ。）の手続や要件等の規律（免許基準以外の規律も広く含む。）である。

25
工事の着手及び竣功の時期の指定（附款）に関する埋立法13条や埋

5 立免許後の失効に関する同法34条は、埋立免許には適用される一方、埋立承認には適用されず、その結果、国が変更承認を受けべき場合が限定されることとなるのであるから、変更承認と変更許可とではその処分要件その他の規律に実質的な差異があるというべきである。期間の指定の附款についての規律の相違は、処分要件その他の規律に当たると解されるから、その限度では、令和2年最高裁判決の判断には見落としがあると言わなければならない。

(ウ) 法的効果について

10 被告は、埋立承認と埋立免許はいずれも同じく埋立てをなし得る地位の取得に係る処分、埋立承認処分については「固有の資格」該当性が否定されているところ、その内容の一部を変更する処分である変更承認処分・変更許可処分についても同様に解される旨主張している。しかし、令和2年最高裁判決は、法的効果が同じであることから「固有の資格」該当性を否定したわけではない。埋立承認処分と埋立免許処分の規律と、埋立変更承認処分と埋立変更許可処分の規律が異なる以上、前者の法的効果と後者の法的効果が共通するからといって、後者についても「固有の資格」該当性が当然に否定されるという関係にないことは明らかである。

15
20 イ 本件裁決が本件審査請求の審査庁になり得ない行政庁によってされた裁決であること

仮に本件変更不承認処分に行審法の適用があるとしても、行審法9条2項が審理員について除斥事由を定めている趣旨からすれば、地方自治法25.5条の2第1項1号に基づいて法定受託事務に関する都道府県知事の処分についての審査請求を担当する「大臣」とは、審査請求に係る処分について利害関係を有しない大臣を指すと解すべきである。

しかるに、被告は、国土交通省の長として内閣の一構成員の地位にあり、

「閣議にかけて決定した方針に基いて」（内閣法6条）される内閣総理大臣の指揮監督下にあるとともに、「特定の内閣の重要政策」に関する「閣議において決定された基本的な方針」（国土交通省設置法4条2項）に拘束される立場にあり、本件判決の審査請求をした沖縄防衛局と一体化したものというべきであって、地方自治法255条の2第1項1号の「大臣」として審査庁になり得ないから、本件判決は無効というべきである。

ウ 本件判決が審査庁の立場を放棄して行審法上の審査請求制度を著しく濫用してされた判決であること

被告は、上記イのとおり、本件埋立事業を推進してきた内閣の一員であり、同事業に関する従前の被告の対応（特に、①平成27年の前件取消しにつき沖縄防衛局が審査請求をした際、被告が執行停止決定をするとともに、閣議了解の下、判決を保留して地方自治法に基づく代執行等をし、審査請求の取下げまで審査を行わなかったこと、②平成30年にも前件撤回処分につき執行停止決定をしたこと）からしても、沖縄防衛局と役割分担をしてその時々政府にとって都合のよい手続を濫用してきたことは明らかであって、本件審査請求を中立・公正に判断できる立場にはない。

そして、本件では、国土交通省水管理・国土保全局水政課が本件判決及びこれと同趣旨の勧告を同時にしているところ、法定受託事務や自治事務における個別の処分に対して直接主務大臣が関与することは通常あり得ない上、当事者である沖縄防衛局が審査請求をしており、審査庁としての権限は原処分の取消しにとどまるのに、主務大臣が別途地方自治法上の勧告という前代未聞の対応をしたものである（なお、被告は、勧告に至る検討経過等の回答を拒否しており、審査庁として得た資料を基に審査と並行して勧告の発出を検討するなど中立性を毀損する行動をしていたと考えられる。）。

よって、本件判決は、被告が、内閣の一致した方針に従い、沖縄県名護

市辺野古に普天間飛行場の代替施設を建設するために本件変更不承認処分を覆滅させることを一義的な目的として、中立的判断者たる審査庁の立場を放棄して行ったものであり、行政不服審査に名を借りた濫用的関与として違法無効なものであるから、地方自治法245条3号括弧書きの「裁決」に当たらず、「国の関与」から除外されないというべきである。

(被告の主張)

本件裁決は、沖縄防衛局による行審法に基づく審査請求に対する裁決であって、これが地方自治法245条3号括弧書きの「裁決」に当たることは明らかであるから、「国の関与」から除外される。したがって、本件訴えは、「国の関与」を対象としない不適法なものであり却下されるべきである。

本件裁決が無効であるとの原告の主張は、次のとおり理由がない。

ア 本件裁決が行審法の適用がない処分についてされた裁決であるとの主張について

(ア) 前件関与取消訴訟において、令和2年最高裁判決は、埋立法42条1項に基づく埋立承認は、国の機関が行審法7条2項にいう「固有の資格」において相手方となるものということとはできない旨の判決をしているところ、この法理判断に従えば、次のとおり、変更承認の処分も、国の機関が同項にいう「固有の資格」において相手方となるものということとはできない。

(イ) 法的効果について

埋立法上の変更許可・変更承認の制度は、既にされた埋立免許・承認を前提に、これを事業の完遂のために必要な範囲・事項につき、その内容の一部を変更し、事業者が、当該事業全体につき、変更後の内容でもって埋立てを適法に実施し得る地位を得ることに関するものである。

そして、変更承認は、これを受けて初めて変更後の設計の概要等に基づいて埋立てを適法に実施し得る地位を取得できるという法的効果が生

じるといふ点において、当初の埋立承認による法的効果と同様であり、また、これは、国以外の者が、変更許可によって、初めて変更後の設計概要等に基づいて埋立てを適法に実施し得る地位を取得できるという法的効果が生じる場合とも、何ら異なるない。

5 埋立承認と埋立免許が、いずれも埋立てをなし得る地位の取得に係る処分であり、埋立承認が一般人が立ち得ないような立場において処分の相手方になるものとはいえない以上、そこで得られた当該埋立てをなし得る地位の内容の一部を変更する処分である変更承認が、一般人が立ち得ないような「固有の資格」において相手方となるものとはなり得ないし、10 国が受ける変更承認も、国以外の事業者が受ける変更許可も、同様に埋立てをなし得る地位の内容の一部を変更する処分であることからしても、変更承認が「一般人が立ち得ないような立場において処分の相手方になるもの」とならないことは明らかである。

(ウ) 手続や要件等の差異について

15 埋立法42条3項は、埋立地の用途又は設計の概要の変更に係る部分に限って同法13条ノ2の規定を変更承認に準用しているところ、変更承認の対象となる埋立地の用途又は設計の概要の変更に係る手続や要件等は、国以外の者が埋立免許につきそれらの変更許可を受ける場合と何ら差異はなく、20 変更承認と変更許可のいずれについても、同様の手続及び要件により、変更後の設計の概要等に基づいて埋立てを適法に実施し得る地位を得られることに変わりはないから、国の機関が一般私人が立ち得ないような立場において処分の相手方になるものとはいえない。

原告は、埋立法42条3項が同法13条ノ2のうち埋立区域の縮少や竣功期間の伸長に係る部分を準用していないことを理由に国の機関等が一般私人に優先するなど特別に取り扱われていると主張するが、25 「固有の資格」該当性の判断に当たっては、対象となる処分に対する不服申立



てにおいて審査の対象となるべきもの、つまりは、不承認とされた変更事項が何かに着目し、それを審査する際に適合性が問題となる要件に着目することになるはずであって、審査対象ではない竣功期間の伸長等に着目して、その「固有の資格」該当性を判断すること自体が失当である。

5 なお、埋立区域の縮小及び竣功期間の伸長の許可に係る規定は、国が公有水面について本来的な支配管理権能を有していること等に鑑みて国による埋立てには準用されていないものである。

10 また、工事の着手及び竣功に関する期間の指定の有無をもって、国の機関が一般私人に優先するなど特別に取り扱われているわけではなく、当該期間の指定が公有水面の埋立てを適法に実施し得る地位を受けるための処分の処分要件その他の規律自体に関係するものではないから、国の機関と国以外の者との間で、上記の規律につき実質的な差異はない。

15 すなわち、工事の着手及び竣功に関する期間の遵守等に関する埋立法13条や34条の規定は利権屋の排除を趣旨とするものであり、これらの規定が国の機関による埋立てに準用されないのは、上記趣旨を考慮する必要がないからであって、国の機関を特別優先する趣旨に出たものではない。また、工事の着手及び竣功に関する期間の指定は、飽くまで附款であり、公有水面の埋立てを適法に実施し得る地位を付与するための処分を受けるための処分要件等の規律の本質的内容を構成するものではなく、

20 一般私人が設計の概要や埋立地の用途の変更に併せて竣功期間の伸長について許可を得る必要があるとしても、設計の概要や埋立地の用途の変更申請の審査において異なる規律が及ぶこととなるわけではないから、上記期間の指定に関する規律の差異は、「固有の資格」該当性を肯定すべき事情にはなり得ない。

25 したがって、変更承認について国の機関が「固有の資格」において相手方となるものでない以上、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処分とはいえないことは明らかであるから、本件裁決は行審法の適用がある処分についてされた有効なものである。

5 イ 本件裁決が本件審査請求の審査庁になり得ない行政庁によってされた裁決であるとの主張について

行審法では審査庁の除斥事由などを定めておらず、行審法上の審理員の規定を審査庁に適用する余地がないのは明らかである。

また、行審法にいう「利害関係人」とは、審査請求に対する裁決の主文によって直接自己の権利利益を侵害される者をいうと解されるどころ、本件変更不承認処分の根拠法令である埋立法に照らせば、被告は、正に当該法令を所管する大臣であり、公益の観点（行政による公権力の行使の適正という観点）でこれに関与し、所管法令に基づく処分の違法性ないし相当性という範囲において準司法的な裁定機関として裁決を行う機関そのものであって、行審法にいう利害関係人に該当すると解する余地はないから、被告が審査庁になり得ないことを理由に本件裁決の違法無効をいう原告の主張には理由がない。

10
15
ウ 本件裁決が審査庁の立場を放棄して行審法上の審査請求制度を著しく濫用してされた裁決であるとの主張について

20 国の機関であってもその「固有の資格」によらずに相手方となった処分について審査請求ができ、それを審査庁が裁決できることは明らかである。

また、閣議決定は、内閣の重要政策に関する基本的な方針として決定されるものであり（内閣法4条2項）、個別の処分の法令適合性の判断を拘束するようなものではあり得ない。被告は、法律を誠実に執行する義務を負っており（憲法73条1号）、具体的な不承認理由を基にされた本件変更不承認処分について、埋立法の適用の見地から不承認とされるべきかどうかを判断したものであって、普天間飛行場の移設が基本方針だとしても、

それが個別の法令に反して行われることが許されるわけではない。

5 行審法や地方自治法上、裁決と勧告を同日で行うこと等についての禁止
や制約はなく、被告は、本件変更承認申請の内容及びそれに対する沖縄防
衛局と処分庁（原告）の言い分を踏まえた上で、法令の規定に従って、裁
決、勧告、是正の指示を行ったにすぎず、上記一連の経緯をもって、被告
10 の中立性や公平性が損なわれるものではない。被告は、本件裁決に当たっ
て、埋立法の所管大臣の立場において、行審法上の審査庁として、所管法
令上の法定受託事務である処分について審理及び判断を行ったものであり、
被告が内閣の一員であることによって、その中立性や公正性を損なうもの
15 ではないから、本件裁決が審査請求制度を著しく濫用してされた違法なも
のであるとする原告の主張には理由がない。

(3) 本件是正の指示の有効性（争点3）

（原告の主張）

15 国は、公有水面埋立をなす事業者としての立場、地方自治法255条の2
における審査庁の立場、及び同法245条の7の法令所管大臣すなわち関与
庁としての立場という三つの立場を併有するものであるが、以下で述べると
おり、本件埋立事業を実現することを目的として、上記三つの立場を連結さ
せて、一つの立場ではなし得ない権限を行使してきたという事実関係があり、
20 本件是正の指示は、その一環をなすものであるから、権限を不当に連結し、
行政作用の法的仕組みを濫用するものとして、違法、無効である。

すなわち、本件埋立事業は、普天間飛行場の辺野古移設を唯一の解決策と
する閣議決定に基づき推進されている事業であり、「特定の内閣の重要政策」
に該当し、被告は、内閣の構成員として、かかる政策について内閣補助事務
25 を行う立場にある（内閣法3条、国家行政組織法4条、5条2項、国土交通
省設置法3条2項、3項、4条2項）。

その一方で、被告は、埋立法を所管し、分担管理事務を行う立場として、

地方自治法245条の7等の関与や、同法255条の2に基づく審査請求の審査庁となるが（国家行政組織法4条、国土交通省設置法3条1項、4条1項57号）、その場合も内閣法6条の「閣議にかけて決定した方針に基づいて」行われる内閣総理大臣の指揮監督下に置かれることになる。

5 そして、本件埋立事業に関する従前の被告の対応（特に、①平成27年の前件取消しにつき沖縄防衛局が審査請求をした際、被告が執行停止決定をす
るとともに、閣議了解の下、裁決を保留して地方自治法に基づく代執行等をし、被告は審査請求の取下げまで審査を行わなかったこと、②平成30年にも前件撤回処分につき被告が執行停止決定をしたこと）からすると、沖縄防
10 衛局と役割分担をして、その時々政府にとって都合のよい手続を濫用してきたことは明らかである。

 そして、本件裁決及び本件是正の指示は、極めて短期間で、かつ同内容によって行われており、被告が、審査庁としての立場に基づく権限行使とは別に、関与庁としての立場に基づく権限行使について検討した形跡はない。

15 また、本件是正の指示は、本件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、審査庁としての立場ではなし得ない、特定の処分を指示しているもので、審査庁して本件変更不承認処分を取り消すに当たって、地方公共団体が国とは対等な関係にあつて上級下級の関係にないことから行審法上自ら承認処分をすることができないという制度の限界があることを没却し、他の権限を利用することによって地方公共団体の自律性を否定
20 し、行審法の脱法を図るものである。結局、事業者として公益実現という目的のために、関与庁としての立場と審査庁としての立場で権限を行使し、それぞれの立場では許容されない法効果を得ようとしたものといわざるを得ない。このような権限行使は、権限を不当に連結し、仕組みを濫用したもので
25 あつて、違法・無効である。

 被告の権限の濫用は、被告が本訴における答弁書において、原告の法定受

託事務の処理が本件裁決の拘束力に反し違法である旨主張したことにより、一層裏付けられたものといえる。

(被告の主張)

5 本件裁決は、被告が、本件変更不承認処分を受けた者（沖縄防衛局）からの不服申出たる審査請求を受け、審査庁として、行審法に基づき、埋立法による当該処分の違法不当を審査する見地から行ったものであり、その有効性に何ら疑義がない。そして、本件是正の指示は、被告が、地方自治法に基づき、埋立法の所管大臣として、法定受託事務に係る法適用の適正確保の見地から、勧告を経てしたものであって、本件変更承認申請について、本件裁決
10 と整合する内容の勧告や是正の指示をしたことをもって、濫用であるとされる理由はない。

また、本件是正の指示等に当たってされるべき原告に係る事務処理の法適合性という個別・具体的判断は、閣議決定等から直接帰結されるものではない。普天間飛行場の移設が基本方針であるとしても、それが個別の法令に反して行われることが許されるわけではなく、移設事業の一環として公有水面の埋立てが必要な場合において、その法令の適合性について所管大臣が判断する必要性が生じた場合に、これについて法令の規定に基づき判断することは当然というべきである。

したがって、本件是正の指示に関与権限の濫用は認められない。

20 **(4) 災害防止要件を欠くとした原告の判断の法令違反等の有無（争点4）**

(被告の主張)

原告の処分理由等のうち本件変更承認申請につき災害防止要件を満たさないとした部分はいずれも理由がなく、本件変更不承認処分は、裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したのものとして違法であり、かつ、不適切な裁量
25 判断によるものとして不当であるから、本件是正の指示は適法である。

ア B-27地点の力学調査の必要性がないこと（処分理由・4(3)イ及び同

(4)イ関係)

(ア) B-27地点の力学調査が不要であること

基準告示を解説している国土交通省港湾局監修、公益社団法人日本港湾協会発行「港湾の施設の技術上の基準・同解説（上・中・下巻）平成30年5月」（以下「港湾基準・同解説」という。）には、港湾施設の性能照査の方法に関し、自重に関する永続状態における基礎地盤の円弧すべり（斜面等が円弧状のすべり面によって破壊する現象）に対して安定性を検討する際の性能照査式として、「式（2.2.2）」が掲げられている（1069及び1070頁）ところ、本件変更承認申請では、改良地盤の下部に未改良地盤が存在するC-1-1-1工区（C-1護岸のうち、直下において、改良地盤の下部に未改良地盤（Avf-c2層及びAvf-c層の一部）が存在することとなる工区）について、港湾基準・同解説に適合する手法に基づいてせん断強さ（せん断強度）等の土質定数を算出し、これらの値を上記「式（2.2.2）」に代入して安定性能照査が行われているもので、Avf-c2層及びAvf-c層が一定の強度を有することから、予定されている範囲でSCP工法による地盤改良を行えば、C-1-1-1工区の下部の地盤を通る円弧のせん断強さが増し、それによってB-27地点の下部を通る円弧全体としてのせん断強さ（せん断強度）が強くなり、最も作用耐力比の値が高くなる円弧であっても、その作用耐力比は1以下となって、港湾基準・同解説に基づく安定性能照査基準を満たすのであるから、改良地盤の下部に未改良地盤が残ることそれ自体が特別な不確実性をもたらすものではない。そして、このC-1-1-1工区の安定性能照査をするに際し、検討断面の設定、部分係数・調整係数の設定、土質定数における補正、完成時の安定計算における変動係数の最も大きなAvf-c2層を代表とした部分係数・調整係数の設定及び動態観測の実施によって不確実性が

考慮されているのであるから、局所的にB-27地点の力学調査が行われていなくても安定性能照査の実施は可能であり、その技術的な確実性が否定される理由はない。

この点、港湾基準・同解説は、「式(2.2.2)」の性能照査式に代入するせん断強さ等の土質定数の設定方法に関し、各地層に存在する導出値から算出して得られる推定値と比較して得られる変動係数(推定値に対する導出値のばらつき)が0.6以上であれば信頼性に乏しく性能照査が行えず、試験結果の解釈を見直す必要があるとし、必要に応じて地層区分を再検討したり、地盤調査をやり直したりすることを示唆している一方、変動係数が0.6未満であれば、地層区分をやり直したり、更なる地盤調査を実施すべき必要はないとし、変動係数を踏まえた補正は、区分された地層全体に対して行われるものとしているところ、本件変更承認申請において設計に用いたAvf-c2層の土質定数の変動係数につき、0.6以上となるものはないのであるから、港湾基準・同解説上、地層区分(地盤のモデル化)について再検討する必要や、土質調査(地盤調査)をやり直す必要はない。

また、B-27地点を含む大浦湾側の地盤調査については、港湾基準・同解説の記載に準拠し、地盤調査地点を機械的に設定することなく、①護岸法線及び海底地形を基に設定した各調査エリアの両端部、中央部付近及び法線変化点等を対象として調査地点を設定し、ボーリング調査を実施し、②ボーリング調査地点間の地層の成層状態を把握することを目的として音波探査を実施し、③ボーリング調査地点間及び音波探査において、地層境界が不明瞭な箇所の把握等を目的として更に電気式コーン貫入試験(CPT)及びボーリング調査を実施している。その結果、61か所のボーリング調査、15か所の電気式コーン貫入試験(CPT)、22測線の音波探査及び2測線の弾性波探査が行われた。このよ

うに、ボーリング調査等が高い調査密度で実施されており、調査地点の設定等も港湾基準・同解説に適合する適切かつ合理的なものであったから、B-27地点周辺の地盤の性状等は適切に考慮されている。

したがって、本件変更承認申請においてB-27地点のボーリング調査に基づく力学的試験を欠くことから、災害防止につき十分配慮していないとする原告の処分理由等には理由がない。

(イ) B-27地点の最下部が地層区分Avf-c2に属するとしてそのせん断強さを設定したことが適切であること

設計上の地層区分は、本来不均質性等がみられる地盤について、正確にモデル化することは現実的に難しいことから、設計段階で単純化するものであり、精密科学を追求するものではない。設計上の地層区分を設定する場合には、ある程度のばらつきが出ることはやむを得ない事態であり、他方で、そのようなばらつきが安定性能照査に与える影響を踏まえ、港湾基準・同解説上、ばらつきを示す変動係数が0.6未満であれば、変動係数の大きさに応じて補正を行った上で、各地層の代表値（特性値）を設定することとされている。

本件変更承認申請書においては、地盤から採取した試料の目視観察、物理的特性及び力学的特性等を総合的に判断し、設計上の地層区分として単純化して、当該地盤につきAvf-c層とAvf-c2層を分けて設定したのであるから、必ずしも、Avf-c層とAvf-c2層内の全ての場所において、これらの傾向の全てが満たされるわけではない。しかし、上記のとおり、これは、設計上の地層区分を設定する場合に想定されているものである。

そして、本件変更承認申請では、上記(ア)のとおり、せん断強さ（せん断強度）を含む土質定数の変動係数がいずれも0.6未満なのであるから、本件変更承認申請における地層区分は、港湾基準・同解説に適合し

て行われた適正なものであるといえる。

この点、原告は、B-27地点におけるG. L. (海底面からの深度) -59mからG. L. -61mまでは、Avf-c2層に分類する理由はなく、G. L. -59mよりも上の部分のB-27地点のAvf-c2層の細粒分含有率は、他のボーリング調査を行った3地点(S-3、S-20及びB-58)と異なるので、地層区分はあいまいであり、妥当でないと主張するが、粘性土の力学的特性は、細粒分含有率等の粒度構成よりも、コンシステンシー(土の変形のしやすさの程度)に関連するものとされており、粒度構成のみで地層区分を判断するものではないから、これを重視することは相当ではない。

なお、本件変更承認申請では、B-27地点におけるG. L. -59mからG. L. -61mまでの区間においては、薄層で腐植物(有機物の一種)と砂の互層状となっており、有機物を含むとするAvf-c2層の傾向が確認できることから、より安全側の検討とする観点から、当該区間の層について、砂礫層であるAg層ではなく、強度が低い粘性土層であるAvf-c2層とされたものであり、この地層区分の判断は適正である。

また、原告は、ボーリング調査を行ったS-3、S-20及びB-58の各地点におけるAvf-c2層のせん断強さ(せん断強度)の数値(導出値)をこれらの地点ごとにグラフ化して評価した上、深さと地盤強度との関係がばらばらであって、地層区分の設定について総合的な判断が適切かつ合理的なものとはいえないと主張するが、港湾基準・同解説では、地層ごとに数値(導出値)のばらつきを確認するものとされており、当該地層内の各調査地点内又は各調査地点間の数値(導出値)の比較は必要とされていないから、当を得ない。

なお、ボーリング調査が行われたB-58地点について、目視観察の

結果、物理的特性及び力学的特性等を総合的に判断して、G. L. - 3
7 m以深をA v f - c 2層に区分したことは合理性がある。

5 以上を踏まえ、A v f - c 2層の地盤強度の主要な支配要因が土の自
重であるという特性があることから、力学試験を行ったS - 3、S - 2
0及びB - 5 8の各地点のA v f - c 2層のせん断強さの導出値から、
B - 2 7地点を含むA v f - c 2層全体のせん断強さ（せん断強度）を
推定することには合理性がある。その上で、A v f - c 2層の変動係数
を確認し、統計的な平均値の推定誤差を勘案した補正を、B - 2 7地点
を含むA v f - c 2層全体に対するものとして行っている。

10 したがって、本件変更承認申請においてB - 2 7地点の最下部が地層
区分A v f - c 2に属するとしてそのせん断強さを設定したことから、
災害防止につき十分配慮していないとする原告の処分理由等には理由が
ない。

15 イ 施工時の斜面における安定性の評価に関し、調整係数 m を1. 1 0と設
定したことが適切であること（処分理由・4(4)ウ関係）

20 港湾基準・同解説7 4 9頁は、施工中の安定計算に用いる調整係数につ
いて、地盤の変位及び応力を観測する計測施工を行うことを前提とした
場合には、 $\gamma_S = 1. 0 0$ 、 $\gamma_R = 1. 0 0$ と設定すれば、調整係数 m を
1. 1 0以上のいずれの値に設定してもよいとしており、設定する調整
係数 m を不確実性に応じて変更しなければならないとの見解を採用して
いない。調整係数 m を1. 1 0とすれば、港湾基準・同解説に適合し、
基準告示3条にも適合することになる。

25 しかも、本件変更承認申請においては、上記アのとおり、①B - 2 7地
点を含むC - 1 - 1 - 1工区の安定性能照査に際して不確実性が考慮さ
れ、②設計に用いた地層区分と、その地層区分に基づいて各地層に設定
された、せん断強さ（せん断強度）を含む土質定数（地盤物性値）は、

基準告示13条及び港湾基準・同解説に基づく適正なものであるから、調整係数 m を1.10よりも大きな値にしなければ、施工時における最大の作用耐力比が1以上となる可能性があるとはいえない。

したがって、本件変更承認申請において施工時の斜面における安定性の評価に関し、調整係数 m を一律に1.10と設定したことから、災害防止につき十分配慮していないとする原告の処分理由等には理由がない。

ウ 地盤改良工法に実績があること（処分理由・4(4)エ関係）

サンドコンパクションパイル（SCP）工法は、地盤改良の工法として一般的な工法であり、施工実績が豊富で、沖縄県内においても施工実績がある。その規模についても、本件埋立事業と同程度又はそれ以上の規模のSCP工法を行った前例は複数存在する。砂杭を打設する深度についても、国内においてはC. D. L.（港湾管理用基準面。1年以上の実測値を基に設定された最低水面（D.L.）と同じ高さのもの。）-6.5mまでの、海外においてはC. D. L. -7.0mまでのそれぞれ施工実績があり、国内のサンドコンパクション船を改造することによって、C. D. L. -7.0mまでのSCP工法を施工することができる技術的な確実性が認められる。このように、地盤改良工法が実績を欠くとした原告の処分理由等には理由がない。

したがって、本件変更承認申請において実績のない地盤改良工法を採用したことから、災害防止につき十分配慮していないとする原告の処分理由等には理由がない。

エ 原告の主張に対する反論

原告は、埋立地の護岸の安定性に関し、本件変更承認申請が港湾基準・同解説に適合しているだけでは足りず、港湾基準・同解説以上の事項を要求することも原告の裁量の範囲内である旨を主張する。

しかしながら、本件変更承認申請に係る護岸の安定性については、港湾

基準・同解説に適合していることが認められれば、設計上、護岸下部の地盤で円弧すべりが惹起される可能性がなく、所要の安定性を備えていることが認められるのであるから、災害防止に対する配慮に不足はないのであって、更に上乘せして何らかの事項を求めることは、災害防止上、必要でない措置を講じることを要求するものであり、そのような措置が講じられないことを理由に第2号要件の充足を否定することは、裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用するものである。

(原告の主張 (処分理由等))

ア 本件変更承認申請は、処分理由等 (別紙3の第3及び別紙4) に記載のとおり、以下の各点において、災害防止要件に関して原告が設けた審査事項に適合しておらず、同要件を満たさないとした原告の裁量判断は適法であるから、同要件に関する原告の上記の判断に裁量権の逸脱又は濫用があるとした本件是正の指示は違法である。

(ア) B-27地点の力学的試験が必要であるのにこれを欠いており、同地点の最下部が地層区分Avf-c2に属するとしてそのせん断強さを設定したことが不適切であること (処分理由・4(3)イ及び同(4)イ)

(イ) 施工時の斜面における安定性の評価に関し、調整係数mを1.10と設定したことが地盤の不確実性を十分に考慮しておらず不適切であること (処分理由・4(4)ウ)

(ウ) 地盤改良工法につきC.D.L.-70mまでしか実績がなく、約20mの未改良部が残ること (処分理由・4(4)エ)

イ 本件訴訟における主張の要旨

埋立法4条1項各号の要件は、平成28年最高裁判決が判示するとおり、埋立承認処分が裁量的な判断であることを前提に、最小限の要件を定めたものであり、第1号要件、第2号要件の充足に関する知事の判断は、その判断が事実の基礎を欠いたり社会通念に照らし明らかに妥当性を欠

いたりするものである場合に初めて、裁量権の逸脱・濫用が認められ、違法とされるから、本件においても、上記のような場合であるといえるかどうかは審査されなければならない。

本件では、原告審査基準のうち、免許禁止基準に係る審査事項2の(5)と(6)が問題となっている。同(5)にいう「海岸護岸築造基準」は、港湾法56条の2の2第1項が定める技術基準であるところ、この技術基準は、法、省令、告示により構成されており、本件では基準告示3条、13条、49条1項1号が問題となっている。技術基準を解説する文献として、港湾基準・同解説があるが、当然のことながら、同解説自体は技術基準を構成するものではなく、審査事項(5)も「例えば、少なくとも海岸護岸築造基準に適合している」との表現を用いている。原告は、港湾基準・同解説の最低ラインをクリアしていれば要件を充足していると扱わなければならないよう義務付けられているわけではない。

以上を踏まえると、災害防止要件の充足性の審査は、港湾法の技術基準を参照しつつも、あくまでも、埋立承認申請ないし変更承認申請において、公有水面の埋立てにより生じ得る災害防止上の問題が的確に把握され、これに対する措置が適正に講じられているか否かを知事の専門技術的な知見から審査するというものであり、本件においては、港湾基準・同解説を参照した上で、上記アの各点に関する知事の判断が、事実の基礎を欠き、あるいは社会通念に照らし明らかに妥当性を欠くと認められるか否かが審査されることになる。

しかし、本件において、上記の場合であるとは認められない。すなわち、知事は、B-27地点の力学的試験の必要性については、前提となる地層区分が総合的な判断で、不適切であるとまでは主張しないが、どうしてもあいまいさが残ること、S-3、S-20、B-58の各地点における深さと地盤強度の関係が地点間で乖離していること、変動係数はこ

5
れらの3地点とB-27地点との間のばらつきを調整するものではないこと、Avf-c層及びAvf-c2層が水面下90mに達し、地盤未改良の粘性土が残置される計画になっていること、同地点が設計上重要であることなどに鑑み、B-27地点の力学的試験を実施すべきと判断したものであり、同試験のコストと総工費とを比較すれば、過大な要求ではないことからすると、このような知事の判断が、事実の基礎を欠くとか、社会通念に照らし明らかに妥当性を欠くなどとは到底いえない。

10
調整係数についても、そもそも港湾基準・同解説の「1.10」との記述は、その元となっている論文が地盤の不確定性等に応じて1.10以上の数値を挙げていることからすると、1.10であればどのような場合でも問題がないという意味ではなく、地盤の不確定性等に応じて1.10以上の数値から適切な数値を選択することを求めている趣旨であることが明らかである。そして、知事は、極めて膨大な土砂を投入して国内では例のない深度の地盤改良工事を行う本件においては、1.10以上の数値の中で適切な数値を選択することが必要と判断したのであり、このような知事の判断が、事実の基礎を欠くとか、社会通念に照らし明らかに妥当性を欠くといえないことは明らかである。

15
(5) 環境保全要件を欠くとした原告の判断の法令違反等の有無（争点5）

(被告の主張)

20
原告の処分理由等のうち本件変更承認申請につき環境保全要件を満たさないとした部分はいずれも理由がなく、本件変更不承認処分は、裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものとして違法であり、かつ、不適切な裁量判断によるものとして不当であるから、本件是正の指示は適法である。

ア ジュゴンへの影響について

25
(ア) 本件埋立事業の実施がジュゴンに及ぼす影響についての情報収集や予測が適切であること（処分理由・4(1)ア(ア)、(2)ア(ア)関係)

5 a 本件埋立事業の実施がジュゴンに及ぼす影響については、本件願
書に添付された環境保全図書においても、当時、ジュゴンが国指定天
然記念物で、既に環境省のレッドリストにおいて絶滅危惧 I A類と評
価されていたことが前提とされており、そのことも踏まえて、航空機
による生息状況調査、監視用プラットフォーム船による監視、水中録
音装置による監視、海草藻場の利用状況の調査などの各種調査が実施
されてきた。

10 実際に行われた海上工事の作業実績を基に、ジュゴンに影響を及ぼ
す可能性が考えられる水中音や振動を発する工事は、平成29年11
月から平成30年8月までの期間がピークであったと推定することが
できるが、この期間には、嘉陽沖において、個体Aが定期的に確認さ
れている。他方で、個体Aが嘉陽周辺海域の海草藻場を利用しなくな
ったと考えられる平成30年10月18日から同年12月5日までの
間に行われていた工事は、工事再開に伴う復旧作業（台風影響による
15 一部損傷等からの復旧）に限られており、護岸の造成等の水中音や振
動を発する工事は実施されていなかった。したがって、個体Aが確認
されなくなったことについて、水中音や振動を発する工事の影響によ
るものとまで認めることはできない。

20 また、令和2年2月から同年6月まで及び同年8月に、大浦湾内に
設置した水中録音装置から、ジュゴンの鳴音のような音が検出された
ところ、各種の追加調査を実施したにもかかわらず、ジュゴンの姿や
痕跡は捉えられていないことなどから、水中録音装置から検出された
音がジュゴンの鳴音であると確定するには至っておらず、地域特性の
25 変化があったとは認められない。なお、沖縄防衛局は、上記の音がジ
ュゴンの鳴音であり得ることを前提に、追加調査を実施し、継続する
という対策を講じている。

5 b 本件願書及び本件変更承認申請書に添付された各環境保全図書においては、国内の測定事例における実測データにより発生源の音圧レベルを推定し、水中音の予測を行っており、その際、近距離音場の不規則性を考慮して、距離減衰量を減衰する方向で補正する予測モデルを用いており、より安全側に予測及び評価を行っている。

10 15 20 25 30 35 40 45 50 55 60 65 70 75 80 85 90 95 100 105 110 115 120 125 130 135 140 145 150 155 160 165 170 175 180 185 190 195 200 205 210 215 220 225 230 235 240 245 250 255 260 265 270 275 280 285 290 295 300 305 310 315 320 325 330 335 340 345 350 355 360 365 370 375 380 385 390 395 400 405 410 415 420 425 430 435 440 445 450 455 460 465 470 475 480 485 490 495 500 505 510 515 520 525 530 535 540 545 550 555 560 565 570 575 580 585 590 595 600 605 610 615 620 625 630 635 640 645 650 655 660 665 670 675 680 685 690 695 700 705 710 715 720 725 730 735 740 745 750 755 760 765 770 775 780 785 790 795 800 805 810 815 820 825 830 835 840 845 850 855 860 865 870 875 880 885 890 895 900 905 910 915 920 925 930 935 940 945 950 955 960 965 970 975 980 985 990 995

そして、水中音の予測を行うに当たって同種の海中土木工事及び船舶騒音に関する実測データが基にされている上、水中音の発生レベルが大きくなると予測される時期に至っておらず、既存文献資料に基づく一般的な手法により適切に水中音の予測が行われていることを考慮すれば、現時点において、工事に伴う水中音を実測し、予測値と比較する実益は大きくないと認められ、また、工事に伴う水中音は本件承認処分に際しても事後調査の対象とされておらず、その調査を沖縄防衛局に行わせなければならないような事情までは認められない。

15 20 25 30 35 40 45 50 55 60 65 70 75 80 85 90 95 100 105 110 115 120 125 130 135 140 145 150 155 160 165 170 175 180 185 190 195 200 205 210 215 220 225 230 235 240 245 250 255 260 265 270 275 280 285 290 295 300 305 310 315 320 325 330 335 340 345 350 355 360 365 370 375 380 385 390 395 400 405 410 415 420 425 430 435 440 445 450 455 460 465 470 475 480 485 490 495 500 505 510 515 520 525 530 535 540 545 550 555 560 565 570 575 580 585 590 595 600 605 610 615 620 625 630 635 640 645 650 655 660 665 670 675 680 685 690 695 700 705 710 715 720 725 730 735 740 745 750 755 760 765 770 775 780 785 790 795 800 805 810 815 820 825 830 835 840 845 850 855 860 865 870 875 880 885 890 895 900 905 910 915 920 925 930 935 940 945 950 955 960 965 970 975 980 985 990 995

本件承認処分に際しても工事に伴う水中音は事後調査の対象とされていなかったことに加え、本件願書に添付された環境保全図書については、当時の沖縄県知事等の意見も踏まえて作成され、本件承認処分の段階で採り得ると考えられる環境保全措置及び対策が講じられており、環境保全に十分配慮した対策が採られていると判断されているところ、本件変更承認申請について、本件変更承認申請書に添付された環境保全図書における予測の結果は、本件願書に添付された環境保全図書における予測の結果と比較して、おおむね同程度又はそれ以下であると評価されているから、本件願書に添付された環境保全図書における環境保全措置の内容を変更しなければならないような事情までは認められない。

25 30 35 40 45 50 55 60 65 70 75 80 85 90 95 100 105 110 115 120 125 130 135 140 145 150 155 160 165 170 175 180 185 190 195 200 205 210 215 220 225 230 235 240 245 250 255 260 265 270 275 280 285 290 295 300 305 310 315 320 325 330 335 340 345 350 355 360 365 370 375 380 385 390 395 400 405 410 415 420 425 430 435 440 445 450 455 460 465 470 475 480 485 490 495 500 505 510 515 520 525 530 535 540 545 550 555 560 565 570 575 580 585 590 595 600 605 610 615 620 625 630 635 640 645 650 655 660 665 670 675 680 685 690 695 700 705 710 715 720 725 730 735 740 745 750 755 760 765 770 775 780 785 790 795 800 805 810 815 820 825 830 835 840 845 850 855 860 865 870 875 880 885 890 895 900 905 910 915 920 925 930 935 940 945 950 955 960 965 970 975 980 985 990 995

c したがって、本件埋立事業の実施がジュゴンに及ぼす影響についての情報収集や予測が不適切であることから、環境保全につき十分配慮

していないとする原告の処分理由等には理由がない。

(イ) 本件埋立事業の実施により生じ得る環境への影響を回避又は軽減するために採り得る措置の検討や当該措置を講じた場合の効果の評価が適切であること (処分理由・4(1)ア(イ)、(2)ア(イ)関係)

5 a 本件願書及び本件変更承認申請書に添付された各環境保全図書において、Southallら(2007)が提案した評価基準は、ジュゴンとクジラ目とは常時海中で生活する生活様式が類似していること、中周波数帯域のクジラ目に係る可聴音域の中でも聞こえやすい周波数帯の範囲にジュゴンの可聴音域が含まれていること、海外の他の環境影響評価においても中周波数帯域のクジラ目の評価基準がジュゴンへの影響の予測に用いられていることを考慮して、水中音がジュゴンに及ぼす影響についての評価基準の設定に当たり参考にされたものであり、そのことには合理的な根拠があると認められる。

10
15
また、沖縄防衛局は、Southallら(2007)の整理による行動阻害に関する実験データを参考にしつつ、大浦湾内の水中音の測定結果による音圧レベルが113dBから124dBまでであったことや、ジュゴンの鳴音の音圧レベルが平均122dB程度と推定されることを総合的に判断した上、水中音の影響が及ぶ範囲の予測は、ジュゴンの鳴音について想定した平均音圧レベル(122dB)よりも低く想定して行う必要があるなどの当時の沖縄県知事の意見を踏まえて、行動阻害に関する影響レベルの評価基準を120dBに設定したもので、そのことには合理性が認められる。

20
25
そうすると、Southallら(2019)において、海牛類グループに係る障害及び一時的な聴覚障害の影響についての評価基準が提案されたことを踏まえても、本件願書に添付された環境保全図書において設定された評価基準を変更しなければならないような事情まで

は認められない。なお、本件変更承認申請書に添付された環境保全図書においては、Southallら（2019）の評価基準を踏まえた評価基準によっても、予測及び評価が行われているところ、本件願書に添付された環境保全図書における予測の結果と比較して、おおむね同程度又はそれ以下と評価されている。

原告は、本件埋立工事に伴う水中音につき沖縄防衛局が設定した評価基準の範囲内であったとしても、ジュゴンに行動変化を生じさせている可能性を否定することができない旨を指摘するが、個体Aが嘉陽海域において確認されなくなったこと及びジュゴンの鳴音のような音が検出されたことなどの事情は、ジュゴンに対し何らかの工事による影響があったと認めるに足るものではなく、水中音の評価基準についても既往知見等を参考として合理的に設定されていること等を踏まえれば、ジュゴンの行動変化について本件埋立事業の影響があったとは認められない。

b 沖縄防衛局が環境保全措置の一つとして構築しているジュゴンの監視・警戒システムは、ヘリコプターからの生息確認、監視用プラットフォーム船による監視及び水中録音装置による機器観測から構成されており、複数の異なる手法から多角的な観察をし、ジュゴンの状況をより適切に把握しようとするものである。このうち、監視用プラットフォーム船による監視は、ジュゴンの工事海域への来遊（接近）状況を監視するため、3隻のプラットフォーム船により、目視観察、曳航式 hidroホンによる鳴音探知及びスキニングソナーによる映像探知を実施し、工事期間中、毎日、工事の着手前においては、施工区域全域をできる限り短時間で調査し、又は監視し、工事の着手後においては、大浦湾東側海域を中心に終日継続して監視している。このように、ジュゴンの監視・警戒システムは、複数の異なる手法から多角的

な観察をし、ジュゴンの状況をより適切に把握するものであり、一部の手法によりジュゴンの姿や痕跡が確認された際に、一部の手法ではこれらが確認されなかったとしても、直ちに同システムの有効性に疑義が生じるべき性質のものではない。

5 原告の指摘するように、令和2年3月に、ジュゴンの鳴音のような音が確認された際、監視用プラットフォーム船による監視ではジュゴンが確認されていないが、鳴音のような音が検出された同年2月以降、ジュゴンの姿や、映像、食跡が全く確認されていないことなどからすれば、鳴音のような音が検出された工事实施日の工事实施時間中において、監視用プラットフォーム船による監視によってジュゴンを確認することができなかったことなどをもって、同船による監視が機能していないとまではいうことができない。したがって、監視用プラットフォーム船による監視の有効性に疑義を生じさせる事情はない。

10
15 c したがって、本件埋立事業の実施により生じ得る環境への影響を回避又は軽減するために採り得る措置の検討や当該措置を講じた場合の効果の評価が不適切であることから、環境保全につき十分配慮していないとする原告の処分理由等には理由がない。

20 イ 地盤改良に伴う地盤の盛り上がりが環境に及ぼす影響についての情報収集が適切であること（処分理由・4(1)イ関係）

25 本件変更承認申請に当たり、設計概要変更により地盤改良工事の実施に伴って生じる、海底面の盛り上がり箇所を含めた改変範囲は、約1.8haで、設計概要変更の前から約1%の増加となっており、かつ、増加した範囲は設計概要変更の前の海底面の改変範囲に隣接している。

原告が指摘する「大浦湾に向かって急激に深くなる斜面部かつ外洋からの潮流が流れ込む」箇所は、C-1護岸東側の新たに海底改変範囲となる箇所を指しているものと考えられるが、そのような環境条件の箇所は、

必ずしも護岸外側の新たに海底改変範囲となる箇所にとどまるものではなく、本件変更承認申請によって、新たな環境条件の地点が海底改変範囲に加わったということとはできない。

5 沖縄防衛局は、本件願書に添付された環境保全図書に係る調査やその後の調査において、SCP工法による地盤改良工事の実施対象となる海底面と同一の環境条件を有する調査地点イ269において、インベントリー調査（海藻草類、サンゴ類、大型底生動物（貝類、甲殻類、棘皮類等）、魚類を対象とした、標本、写真記録等に基づく生物種の目録作成）その他の底生生物の調査を実施しており、それらの調査において、特異な生物の生息や、普天間飛行場の代替施設の存在及び供用により個体群の存続が困難となる種の存在は確認されていない。

10 15 また、沖縄防衛局は、平成19年以降、大浦湾において水深20m以深の底生生物の調査を多数の地点で繰り返し実施してきており、その調査結果によれば、SCP工法による地盤改良工事の実施対象となる海底面における生物の生息状況は、これに隣接する、設計概要変更の前から改変範囲となっていた海底面における生物の生息状況と大きな差異はない。

したがって、地盤改良に伴う地盤の盛り上がりが環境に及ぼす影響についての情報収集が不適切であることから、環境保全につき十分配慮していないとする原告の処分理由等には理由がない。

20 **（原告の主張（処分理由等））**

ア 本件変更承認申請は、処分理由等（別紙3の第3及び別紙4）に記載のとおり、以下の各点において、環境保全要件に関して原告が設けた審査事項に適合しておらず、同要件を満たさないとした原告の裁量判断は適法であるから、同要件に関する原告の上記の判断に裁量権の逸脱又は濫用があるとした本件是正の指示は違法である。

25 **（ア） ジュゴンへの影響について**

a 本件埋立事業の実施がジュゴンに及ぼす影響についての情報収集や予測が不適切であること（処分理由・4(1)ア(ア)、(2)ア(ア)）

b 本件埋立事業の実施により生じ得る環境への影響を回避又は軽減するために採り得る措置の検討や当該措置を講じた場合の効果の評価が不適切であること（処分理由・4(1)ア(イ)、(2)ア(イ)）

(イ) 地盤改良に伴う盛り上がり環境に及ぼす影響についての情報収集が不適切であること（処分理由・4(1)イ）

イ 本件訴訟における主張の要旨

ジュゴンへの影響に関し、本件願書に添付された環境保全図書は、工事着手前の本件承認処分の段階で採り得ると考えられる環境保全措置及び対策が講じられたものであったとしても、本件変更承認申請に際して添付された環境保全図書を作成する時点においては、沖縄防衛局が平成29年4月に護岸工事に着手したこと、嘉陽海域を主要な生育域としてきたジュゴンの個体Aが平成30年9月以降確認されていないこと、令和2年2月から6月まで、及び同年8月に鳴音のような音が検出され、専門家からジュゴンの鳴音の可能性が高いという意見が得られたことなど、本件出願の時点からは地域特性が変化している。IUCNが令和元年12月に南西諸島のジュゴンに特化してレッドリスト絶滅危惧IA類と評価を変更したことも、地域特性の変化の一つである。

しかるに、本件変更承認申請に添付された環境保全図書においては、上記の地域特性の変化について適切な情報収集が行われていないこと、ジュゴンの個体Aの行動変化に工事の影響が否定されないこと、ジュゴンの鳴音のような音が録音されたことへの対応が不十分であること、ジュゴンの行動監視も十分とはいえないこと、水中音に関し地域特性の変化を踏まえた適切な予測及び評価をすべきであったこと、水中音の評価基準に不確実性があることについて誤りはないから、知事がこれに基づい

て上記ア(ア) a 及び b のとおり判断したことは、事実の基礎を欠くとか、社会通念に照らし明らかに妥当性を欠くとはいえない。

また、新たに地盤改良が加わることによって、海底地盤が盛り上がることによる環境影響を検討する必要性が生じたところ、盛り上がる箇所は水深が深くなる斜面部に位置しており、変更前の海底面改変範囲と隣接しているとしてもそれとは異なる環境も含まれており、一般的に環境が異なると生息している生物も異なると考えられるにもかかわらず、当該箇所については調査が実施されていないこと、沖縄防衛局が実施した6地点の調査は主に護岸法線上であり、大浦湾側の護岸外側の海底生物への影響調査としては環境条件の類似性を欠き不十分であること、既に実施された調査でも種や個体数について統一した傾向がみられないことなどからすれば、知事がこれに基づいて上記ア(イ)のとおり判断したことは適切であり、事実の基礎を欠くとか、社会通念に照らし明らかに妥当性を欠くとはいえない。

(6) 第1号要件を欠くとした原告の判断の法令違反等の有無(争点6)

(被告の主張)

第1号要件について、原告(仲井真知事)は、本件承認処分をするに当たり、普天間飛行場の使用状況や、同飛行場の返還及び代替施設の設置に関する日米間の交渉経過等を踏まえた上で、騒音被害等により同飛行場の周辺住民の生活に深刻な影響が生じていることや、同飛行場の危険性の除去が喫緊の課題であることを前提として、①普天間飛行場の代替施設の面積や埋立面積が同飛行場の施設面積と比較して相当程度縮小されること、②沿岸域を埋め立てて滑走路延長線を海域とすることにより航空機が住宅地の上空を飛行することが回避されること及び上記代替施設が既に米軍に提供されているキャンプ・シュワブの一部を利用して設置されるものであることなどに照らし、埋立ての規模及び位置が適正かつ合理的であるなどとして、本件埋立事

業が第1号要件に適合すると判断したものであり、当該判断に違法又は不当な点はない。

5 このことを前提として、本件変更承認申請の内容、すなわち、①埋立地の用途につき、名護市辺野古地区地先の配置及び規模を削除すること、②所要の箇所に地盤改良を追加して行うことに加え、全般について、より合理的な設計、施行方法等とすることという申請の内容その他の事実関係等を考慮すれば、本件変更承認申請は本件埋立事業が第1号要件に適合すると判断を覆すようなものではなく、本件変更承認申請は第1号要件に適合すると認められる。

10 したがって、上記の判断と異なる原告の処分理由等には理由がなく、本件変更不承認処分は、裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したのものとして違法であり、かつ、不適切な裁量判断によるものとして不当であるから、本件是正の指示は適法である。

(原告の主張(処分理由等))

15 ア 本件変更承認申請は、処分理由等(別紙3の第3及び別紙4)に記載のとおり、以下の各点において、「埋立ての位置」に関する合理性を欠き、同要件を満たさないとした原告の裁量判断は適法であるから、同要件に関する原告の上記の判断に裁量権の逸脱又は濫用があったとした本件是正の指示は違法である。

20 (ア) 埋立てをしようとする場所につき、災害防止に十分配慮した検討が行われていないこと(処分理由・3(1))

(イ) 「埋立ての位置」として選定された場所が、早期に着工して短期間で確実に埋立工事を完成させるという目的にとって著しく不適切な土層・土質が存在するため、否定的な評価を免れないこと(処分庁の主張の要旨・第1)

25 イ 本件訴訟における主張の要旨

5 (ア) 埋立法42条3項により準用される同法13条ノ2第2項が同法4条1項を準用しているところ、変更許可申請に対する免許権者の第1号要件適合性の判断においては、埋立てにより失われる利益の有無や程度だけではなく、埋立ての目的、必要性、公共性やその他の埋立てを実施することにより得られる国土利用上の効用などの公有水面を廃止するに足る積極的価値を考慮しなければならない。このことは、平成28年最高裁判決が判示するとおりである。

10 (イ) 本件承認処分において、原告（仲井眞知事）は、本件出願を審査し、埋立対象区域の地盤が設計土層・土質に示されたものであることを前提として、第2号要件に適合すると認めるとともに、5年次に本件埋立事業の工程を確実に終えることができ、「埋立工事を早期に着手して普天間飛行場の代替施設を一日でも早く完成」させるために「極力短期間で移設」し、「移設を着実に実施」することを確実に実現するものと認め
15 たことから、埋立てにより失われる利益を上回る価値があり、埋立法4条1項1号所定の「国土利用上適正且合理的ナルコト」の要件（第1号要件）に適合すると判断した。すなわち、5年次までに埋立ての工程を終えることができる場所を埋立ての位置として選定したことが、第1号要件の判断の前提であった。

20 そして、このような前提があるからこそ、自然環境及び生活環境等に重大な悪影響を与え、地域振興の深刻な阻害要因となり、沖縄県における長年にわたる過重な基地負担を更に将来に向かって固定化するものであるという埋立てにより失われる大きな不利益を上回る価値があるという判断がなされたものである。

25 (ウ) しかしながら、本件変更承認申請の内容からすると、埋立ての位置として選定された場所において確実に埋立工事を行うためには、前例がないような大規模かつ大深度の地盤改良工事が必要となり、本件変更承認

申請に係る変更後の工事に着手した時点を開始として、完成までに9年1か月（本件変更承認申請までの期間も合わせると16年超）を要することや、確実に埋立工事を行うためには著しく不向きな軟弱地盤があつて、災害防止要件に適合するものではないことなどが明らかになったから、当該場所において普天間飛行場の危険性を早期に除去するためにその代替施設を一日でも早く完成させるという前提が成り立たなくなった。

このように、本件変更承認申請の内容に照らし、第1号要件に適合していると認めた本件承認処分の判断の前提は、覆滅しており、埋立てにより失われる利益を上回る積極的価値があるとはいえないから、本件変更承認申請につき、第1号要件に適合しているとは認められないとした原告の判断に、裁量権の逸脱又は濫用は認められないものである。

(7) 埋立ての必要性を欠くとした原告の判断の法令違反等の有無（争点7）

（被告の主張）

ア 埋立法の規定ぶりに照らすと、同法は、出願事項の変更承認申請に係る審査においては、申請者が、既に埋立ての承認を受けており、埋立てに関する工事を適法に実施し得る地位を有していることを前提として、出願事項を部分的に変更する変更承認申請の変更内容について、4条1項の要件への適合性や13条ノ2第1項の正当の事由の有無を判断することとしているものと解されるから、本件変更承認申請においては、本件変更部分が審査の対象であつて、埋立ての必要性は、第1号要件、第2号要件等から独立した審査事項にはならないというべきである。この点、原告審査基準を見ても、埋立地の用途及び設計の概要の変更の承認についての判断に当たり、当然に埋立ての必要性についての審査が行われることが予定されていることとはうかがわれない。

イ 本件変更承認申請において、変更前後を通じて埋め立てることとなる埋立区域にはその用途の変更がなく、設計概要の変更に係る変更内容は、埋



立地を完成させるための手段及び方法を変更するものであって、いずれも埋立ての必要性に影響を及ぼすようなものではない。この点、埋立法は、42条3項において、国が行う埋立てに関しては、埋立てに関する工事の着手及び竣功の期間の伸長に係る13条ノ2を準用していないから、本件出願における埋立てに関し、工事の施行に要する期間が伸長されたとしても、そのことが承認に係る審査の対象となるものではない。

ウ 以上の点を措くとしても、本件承認処分において本件埋立事業につき埋立ての必要性が認められていたことや、本件変更承認申請の内容が上記のとおりであることなどに加え、現在も普天間飛行場の周辺に学校や住宅、医療施設等が密集し、騒音被害等により住民生活に深刻な影響が生じており、また、過去に同飛行場周辺で航空機の墜落事故が発生しており、同飛行場の危険性の除去が喫緊の課題であり、本件埋立事業を着実に進め、同飛行場の移転先を確保し、同飛行場の移設及び返還を実現する必要があることについては、本件承認処分の時から何ら変わりがないことが認められること等からすれば、埋立てに関する工事の施行に要する期間が変更されたからといって、埋立ての必要が失われたり、本件承認処分の時に認められた埋立ての必要性和整合性を欠いたりしていないことは明らかである。

したがって、埋立ての動機となった土地利用が可能となるまで不確実性が生じており、普天間飛行場の危険性の早期除去にはつながらないなどとして、本件変更承認申請につき埋立ての必要性が認められないとする原告の処分理由等には理由がなく、本件変更不承認処分は、裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものとして違法であり、かつ、不適切な裁量判断として不当であるから、本件是正の指示は適法である。

(原告の主張 (処分理由等))

ア 本件変更承認申請は、処分理由等 (別紙3の第3及び別紙4) に記載のとおり、以下の各点において「埋立ての必要性」を欠き、同要件を満たさ

ないとした原告の裁量判断は適法であるから、同要件に関する原告の上記の判断に裁量権の逸脱又は濫用があるとした本件是正の指示は違法である。

5 (ア) 地盤の安定性等に係る設計において災害防止に十分配慮した検討がされておらず、埋立ての動機となった土地利用が可能となるまで不確実性が生じており、埋立ての必要性に関する審査事項1の(1)から(4)までに該当するといえないこと（処分理由・2(1)~(4)）

10 (イ) 設計の概要に変更があった場合、改めて、変更後の設計概要説明書を前提とした必要性の審査がされるべきところ、変更後の工期は9年1か月とされ、不確実性もあって、普天間飛行場の危険性の早期除去につながらないため、本件承認処分時に認められた必要性の前提が失われていること（処分庁の主張の要旨・第4）

イ 本件訴訟における主張の要旨

15 (ア) 国が行う公有水面埋立の変更承認について、埋立法42条3項により準用される同法13条ノ2第2項が同法4条1項を準用していることから、埋立免許等出願に対する審査と同様の審査がされることは当然であり、埋立ての必要性は変更承認における審査事項となる。そして、原告審査基準では、第1号要件の審査のうち「埋立ての必要性」を独立の審査項目として、積極的な価値が乏しい埋立ては総合評価を待つまでもなく認めないという裁量判断を定式化している。

20 本件変更承認申請は、主として設計の概要の変更を内容とするものであるが、その場合でも、当初の承認の際に埋立ての必要性を認めたこととの整合性が問題となり、その意味で埋立ての必要性が審査対象となる。すなわち、本件変更承認申請の判断時においては、設計の概要の変更が本件承認処分時に認められた埋立ての必要性に沿ったものか否かという
25 視点での審査がされるべきである。

(イ) 本件承認処分においては、本件埋立事業が早期に、かつ、確実に完成

5
10
15
20
25

することを前提として、同事業が普天間飛行場の危険性の早期除去に資するか否かという観点から、埋立ての必要性が判断されていたところ、本件変更承認申請における設計の概要の変更内容に照らすと、上記(6) (原告の主張 (処分理由等)) イ(ウ)のとおり、本件埋立事業に係る埋立てが、普天間飛行場の危険性の早期除去につながるものであるとはいえず、本件出願時に説明された埋立ての必要性とは全く異なる事態を招来するものであって、上記説明とは整合性を欠いており、本件承認処分時に認められた本件埋立事業に係る埋立ての必要性は妥当しなくなっている。そして、上記の説明は、沖縄防衛局が本件出願時に大浦湾側の地盤調査をしなかったという不作為を伴うものであったことにも照らせば、上記ア(イ)のとおり、本件変更承認申請については埋立ての必要性が認められないというべきである。

(8) 変更の「正当ノ事由」を欠くとした原告の判断の法令違法等の有無 (争点 8)

(被告の主張)

ア 埋立法を通覧すると、埋立免許 (承認) の変更許可 (承認) については「正当ノ事由」(13条ノ2第1項) が求められる一方で、埋立地に関する権利の移転又は設定若しくは埋立地の用途と異なる利用については当該権利の移転等につき「已ムコトヲ得ザル事由」(27条2項2号、29条2項2号) が、また、失効した埋立免許の効力を復活させる場合につき「宥恕スヘキ事由」(34条1項柱書き) が求められるものとされ、それぞれに必要とされる「事由」に係る用語が明確に使い分けられている。

また、それぞれの効果を対比すると、埋立免許 (承認) の変更許可 (承認) については、当初の埋立免許 (承認) の中核部分を維持しつつ、「埋立区域ノ縮少」、「埋立地ノ用途若ハ設計ノ概要ノ変更」、「期間ノ伸長」という法定された一部の事項のみを変更するものであって、かつ、当初

の埋立免許後にこうした内容の変更を認める必要が生じることは十分に想定されるのに対し、後二者は、埋立権の帰属や効力の復活など権利そのものの本質的変動にかかわるもので、かつ、当初の免許の際には本来的には予定していない例外的なものといえる。こうした違いが、求められる事情の違いに反映され、埋立免許（承認）の変更については、その申請の理由が様々であることから、事業者の帰責性といった観点が問題とされないのに対し、後二者は、権利者の側の事情を考慮することも想定して事由の内容がより厳しく判断されることを法令上予定したものと解される。

そうすると、当初の埋立免許（承認）の変更許可（承認）申請についての「正当ノ事由」は、同法上の「宥恕スヘキ事由」や「已ムコトヲ得ザル事由」よりも緩やかな事情で足り、変更する理由に一定の合理性を求めたものであって、すなわち、変更の理由が相当なものであって、その内容がその理由に対応した相当なものであることを求める趣旨のものと解される。出願事項変更の許可に関する原告審査基準も、上記の趣旨に合致するものとして解釈されるべきであり、「正当ノ事由」の判断に当たり、当初の出願時に事業者に帰責性がないことを要求し、変更許可（承認）申請に際して、その瑕疵を糾すことを求めるなどすることは、原告審査基準からも導くことができない。

イ 本件変更承認申請については、その内容、すなわち、①埋立地の用途につき、名護市辺野古地区地先の配置及び規模を削除すること、②本件承認処分後に実施した土質調査により、大浦湾側の水域の海底地盤に粘性土及び中間土が堆積していることが判明したことを踏まえ、所要の箇所地盤改良を追加して行うことに加え、全般について、より合理的な設計、施行方法等とすることという申請の内容等からすれば、本件変更承認申請に係る埋立地の用途及び設計の概要の変更の理由及び内容は、

承認を得た埋立区域における埋立事業を完遂するために必要かつ相当なもので、「正当ノ事由」があると認められる。

したがって、本件変更承認申請における変更の内容はやむを得ないと認められないなどとして、「正当ノ事由」があるとは認められないとする原告の処分理由等には理由がなく、本件変更不承認処分は、裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものとして違法であり、かつ、不適切な裁量判断として不当であるから、本件是正の指示は適法である。

(原告の主張 (処分理由等))

ア 本件変更承認申請は、処分理由等 (別紙3の第3及び別紙4) に記載のとおり、以下の点において、「正当ノ事由」を欠き、同要件を満たさないとした原告の裁量判断は適法であるから、同要件に関する原告の上記の判断に裁量権の逸脱又は濫用があるとした本件是正の指示は違法である。

(ア) 変更に至った理由は、客観的見地からやむを得ないと考えられるが、変更内容は、埋立ての必要性及び災害防止要件を充足せず、やむを得ないとは認められない (処分理由・1、処分庁の主張の要旨・第5)。

イ 本件訴訟における主張の要旨

(ア) 出願事項の変更許可又は変更承認 (以下「変更の承認等」という。)

は、当初出願に対する審査と判断がされていることや、埋立免許処分又は埋立承認処分 (以下「免許等処分」という。) を受けて埋立事業のために資本投下がされていることなどを考慮して、免許等処分時には想定し得なかった事態に直面した事業者の利益のため、免許等処分に係る出願に対して行われた審査と判断を前提として、改めて当該出願をすることに代えて、より簡略化された手続を設けたものと解される。このように、変更の承認等の制度は、免許等処分時には想定し得なかった事態に直面した事業者を救済する趣旨のものであるから、埋立法42条3項が準用する13条ノ2第1項にいう「正当ノ事由」は、簡略化した手続を

用いることを許容するための要件と解され、単に変更の承認等が必要であるというだけでは足りず、これを許容することの相当性が認められる場合をいうものと解される。

そして、変更の承認等の相当性については、①免許等処分後に新たに生じた事情や判明した事実の程度、②出願事項の変更の程度等より処分要件により保護されている法益に鑑みて事情の変更があるにもかかわらず手続を簡略化し、免許等処分の判断に一定の拘束性をもたせることの合理性、③免許等出願時における調査の程度、④工事の進捗の程度、⑤事情変更が生じたにもかかわらず工事が進行した理由等からの変更の承認等の申請者の要保護性の程度等を総合的に考慮して判断がされるべきものである。

原告審査基準が「変更の内容・理由が客観的見地から、やむを得ないと認められるもの。」としているのは、「正当ノ事由」を上記のように解釈することを受けて、上記の必要性及び相当性を審査することを示している。

(イ) しかるに、本件変更承認申請については、出願事項の変更の規模・程度が免許等処分時の審査・判断を流用して手続を簡便化して免許等処分時の判断に拘束されることを相当とする範囲に収まっているとは到底いえないものであり、また、本件出願の内容と比較したとき、本件変更承認申請に示された工事の内容は不確実性が著しく高まった内容へと変更されているから、変更後の内容により工事が確実に実施できるかという点についても疑義を生じさせる要素が認められる。

また、本件変更承認申請が埋立承認出願時に埋立事業の内容・規模・影響等に照らして事業者としてなすべき調査を尽くしても予期し得なかったものか否かについても、①大浦湾側について、軟弱地盤が存在しないとする内容で設計概要説明書を作成したことがどのような合理的

根拠に基づくものであったのかが一切明らかにされていないこと、②本件出願に係る設計概要説明書は、1年次にC-1護岸からC-3護岸までの基礎工に着工し、5年次に埋立工事が完成するという内容になっていたにもかかわらず、沖縄防衛局が、本件承認処分を受けた後、C-1護岸からC-3護岸までの実施設計すらも行わなかったことなどからすれば、沖縄防衛局は、大浦湾側の海底地盤が設計概要説明書に示された土質・土層と異なる可能性を認識していたものと認められるから、大浦湾側の海底に軟弱地盤があることを前提とした本件変更承認申請の内容は、本件出願時に埋立事業の内容・規模・影響等に照らして事業者としてなすべき調査を尽くしても予期し得なかったものであるとは認められない。

したがって、「正当ノ事由」に関する原告審査基準に適合しないとした判断に法令違反等はない。

第3 当裁判所の判断

1 争点1（本件裁決の拘束力が本件訴訟に及ぼす作用）について

(1) 本件是正の指示に関する原告の主張内容等

前記の前提事実及び当事者の主張で記載したとおり、原告が、本件訴訟において本件是正の指示が違法である根拠として主張する事実及び法律上の事項（争点4から8までにに関するもの）は、本件変更不承認処分の処分理由等としていたが本件裁決において排斥されたものと、大筋において同一である。

この点に関し、被告は、①本件変更不承認処分は本件裁決により取り消されたから、本件裁決の拘束力（行審法52条）により、原告は同処分においてその適法性の根拠とした理由をもって本件変更承認申請を不承認とすることは法律上できないこととなり、原告が本件訴訟において上記の理由をもって本件是正の指示が違法であると主張することはできず、当該主張は主張自体失当である旨、②本件裁決で取り消された部分に係る処分理由と同旨の

主張を認めることは、裁決等を「国の関与」から除外した地方自治法及び行
審法の趣旨に反する旨を主張する。

(2) 検討

ア 行審法に基づく裁決の拘束力の趣旨と内容

5 行審法に基づく審査請求は、行政庁のした処分に対し不服を有する国民
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
目的とする手続であり（同法1条）、審査請求に理由がある場合、審査庁
は処分の取消し等の裁決を行う（同法46条1項）。そして、審査庁のし
た裁決は関係行政庁を拘束し（同法52条1項）、申請を却下又は棄却し
10 た処分が裁決により取り消された場合、処分庁は裁決の趣旨に従って改
めて申請に対する処分をすべきこととなる（同条2項）。審査請求に係る
裁決につき上記の拘束力が設けられた趣旨は、裁決は、行政処分の一
種ではあるが、争訟手続を通じてされる処分であることから、これに由来
する特別の効力を付与することとし、処分庁を含む関係行政庁をして、
15 速やかに審査請求の裁決に示された内容を実現させることにある。この
ように、裁決の拘束力は、処分庁及びその関係行政庁と当該処分に不服
のある審査請求人との間の公法上の法律関係に関する紛争につき一定の
解決をもたらすために認められた効力であり、この拘束力は、裁決主文
を導き出すのに必要な、裁決理由中の要件事実の認定及び法律判断につ
いて生じると解される。

以上を前提として、本件訴訟において本件裁決の拘束力が及ぶか否かを
判断するのに必要な事項を順次検討する。

イ 法定受託事務に係る審査請求における審査庁の地位

25 都道府県知事その他の都道府県の執行機関がした処分が法定受託事務
（地方自治法2条9項1号）に係るものである場合、審査請求は、当該
都道府県知事に対してではなく、当該処分に係る事務を規定する法律又

それが適正に処理されることを確保することにある。したがって、是正の指示は、公益の実現を目的とするものであり、都道府県知事が行う特定の処分の名宛人等が享受すべき権利利益の保護を目的とするものではない。そして、所管大臣が、この権限を行使して、都道府県に対し、法定受託事務に係る特定の処分を行うべきことを指示した場合、当該処分の権限を有する都道府県知事と所管大臣との間において、当該処分を対象とした新たな公法上の法律関係が生じるが、是正の指示をしたことそれ自体により、直ちに処分の名宛人等の権利利益の変動がもたらされることはない。

また、地方自治法は、所管大臣が都道府県に対して行った是正の指示の適否について、機関訴訟（行政事件訴訟法6条）としての関与取消訴訟（地方自治法251条の5）の制度を設けている。その趣旨は、代執行に係る訴訟（同法245条の8第3項）と同様に、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係る適正な確保との間の調和を図る趣旨であると解され（最高裁昭和33年（オ）第776号同35年6月17日第二小法廷判決・民集14巻8号1420頁参照）、是正の指示に関し不服を有する都道府県知事は、関与取消訴訟を提起することにより司法審査を受けることができる。したがって、都道府県知事がした法定受託事務に係る処分に関し、所管大臣が是正の指示を行い、これに関して都道府県知事と所管大臣との間で係争が生じる事態が生じた場合は、当該係争は、審査請求人との間で行われる審査請求の手続とは別に、上記の訴訟手続により解決されることとなる。

エ 裁決と是正の指示との相違及び関与取消訴訟との関係

もともと、地方自治法は、行審法に基づく審査請求について審査庁が行った裁決については「国の関与」から除外しており（245条3号）、そのため、都道府県知事は、所管大臣が審査庁として行った裁決を対象と