

平成31年(行ウ)第8号 公有水面埋立撤回処分に対し国土交通大臣がなした裁決
の取消請求事件

那覇地方裁判所民事第2部 令和4年4月26日判決

(裁判長裁判官 福渡裕貴 裁判官 横山寛 裁判官 立仙早矢)

5 原告 金城武政ほか3名(詳細は別紙記載のとおり。以下、原告ら自身の付した
同別紙の各原告冒頭の番号に従って、各原告を「原告2番」のようにいう。
なお、原告1番、4番ないし8番、10番、12番ないし15番は、いず
れも弁論の分離により、原告11番は、訴えの取下げにより、それぞれ欠
番である。)

10 被告 国

判 決 要 旨

第1 主文

原告らの各訴えをいずれも却下する。

第2 事案の概要

15 1 事案の概要

沖縄防衛局長は、アメリカ合衆国(以下「米国」という。)軍隊(以下「米軍」
という。)が使用する沖縄県宜野湾市内(なお、以下、沖縄県内の普通地方公共団
体については、沖縄県内にある旨の摘示を省略し、市町村名のみで摘示する。)に
所在する普天間飛行場の代替施設(以下「本件施設」という。)を設置するため
20 に、平成25年3月22日付けで、沖縄県知事に対し、公有水面埋立法42条1
項の規定に基づき、名護市内に所在するいわゆるキャンプ・シュワブが設置され
ている区域のうちの辺野古崎地区及びこれに隣接する水域(以下「本件埋立海域」
という。)に係る公有水面の埋立て(以下「本件埋立事業」といい、本件埋立事業
によって造成される埋立地を「本件埋立地」という。)の承認を求める旨の申請
25 (以下「本件承認申請」という。)をし、同年12月27日付けで、沖縄県知事か
ら、本件埋立事業を承認する旨の処分(以下「本件埋立承認」という。)を受けて

いたが、沖縄県知事職務代理者から権限の委任を受けた沖縄県副知事は、平成30年8月31日、本件埋立承認が、本件埋立承認がされた後の事情により違法なものとなったことを理由として、本件埋立承認を取り消す旨の処分（以下「本件撤回処分」という。）をした。

5 沖縄防衛局長は、国土交通大臣（裁決行政庁）に対し、同年10月17日、本件撤回処分の取消しを求めて、行政不服審査法の規定に基づく審査請求（以下「本件審査請求」という。）をしたところ、国土交通大臣は、平成31年4月5日付けで本件撤回処分を取り消す旨の裁決（以下「本件裁決」という。）をした。

10 本件は、本件埋立海域の周辺に居住する住民であると主張する原告らが、国土交通大臣の所属する被告に対し、本件裁決の取消しを求める事案である。

2 争点

本件の争点は、次のとおりである。

(1) 本案前の争点

原告適格の有無（争点1）

15 (2) 本案の争点

ア 本件裁決の手続的な瑕疵の有無（本件審査請求の適否。争点2）

イ 本件裁決の実体的な瑕疵の有無（争点3）

3 当事者の主張の要旨

(1) 争点1（原告適格の有無）に関する当事者の主張の要旨

20 （原告らの主張の要旨）

ア 本件埋立承認の取消訴訟における原告適格が認められる者は、本件裁決の取消訴訟における原告適格も認められるべきである。

イ 次のような事実を前提とすると、原告らは、本件各訴えにおける原告適格を有するというべきである。

25 (ア) 原告らは、環境影響評価法又は沖縄県環境影響評価条例に基づく環境影響評価の対象となる事業に係る環境影響を受ける範囲であると認められ

る地域（以下「関係地域」又は「条例関係地域」などということがある。）
の範囲内に居住している。

5 (イ) 原告らは、本件埋立地が米軍が使用する飛行場として供用されることにより生命、身体又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれを有する者である。

(ウ) 原告らは、本件埋立事業によって生ずる公害に起因する健康又は生活環境に係る被害を受けない利益を有する者である。

10 (エ) 周辺高さ制限（米国国防総省が作成している施設基準により、米軍の航空機の安全な航行を目的として、滑走路の中心から半径2286メートルの範囲において標高換算で約54.52メートルを超える範囲に設定される建築物等の高さに関する制限のこと。以下同じ。）も原告適格を基礎付ける理由となり得るところ、原告9番が有する建築物は、周辺高さ制限に実質的に抵触している。

（被告の主張の要点）

15 ア 本件撤回処分についての裁決である本件裁決の取消訴訟における「法律上の利益」（行訴法9条1項）は、本件埋立承認を撤回する理由として挙げられた特定の事由（公有水面埋立法42条3項の準用する同法4条1項1号が規定する要件（以下「1号要件」という。）及び同項2号が規定する要件（以下「2号要件」という。））との関係における利益に限定される。

20 イ 公有水面埋立法が1号要件及び2号要件により保護していると解される法律上の利益は、埋立行為そのものから生ずる可能性のある災害又は公害に起因する健康又は生活環境に係る被害を受けない利益のみであると解されるところ、原告らが本件埋立事業によって生ずる生活環境の悪化に起因する健康又は生活環境に係る被害を受けない利益を有しているとは認められないから、原告らは、本件各訴えにおける原告適格を有しない。

25 ウ 仮に、本件埋立承認の取消訴訟における原告適格が認められる者は、本件

裁決の取消訴訟における原告適格も認められるとの理解を前提としたとしても、本件埋立地の供用に伴って生ずる騒音又は低周波音に起因する健康又は生活環境に係る原告らの被害が直接的とも著しいともいえない。

また、周辺高さ制限を理由として原告適格の有無を決する根拠はなく、仮にこれを考慮するとしても、原告らについては、周辺高さ制限に抵触しない。

したがって、原告らは、本件各訴えにおける原告適格を有しない。

(2) 争点2 (本件裁決の手続的な瑕疵の有無) に関する当事者の主張の要旨
(被告の主張の要点)

ア 沖縄防衛局は、「固有の資格」(行政不服審査法7条2項)でなく、一般私人と同様の立場で、本件撤回処分を受けたものといえるから、本件撤回処分についての審査請求をすることができるというべきである。

イ(ア) 本件撤回処分は、沖縄県知事又は沖縄県知事職務代理者による処分として、地方自治法255条の2第1項1号の「都道府県知事その他の都道府県の執行機関の処分」に当たるから、審査庁は、公有水面埋立法を所管する国土交通大臣である。

(イ) 仮に、本件撤回処分が、沖縄県副知事がした処分であると認められるとしても、本件審査請求の時点においては沖縄県知事が本件撤回処分の処分庁たる地位にあったから、本件撤回処分は、地方自治法255条の2第1項1号の「都道府県知事その他の都道府県の執行機関の処分」に当たり、国土交通大臣がその審査庁となる。

ウ 行政不服審査法は、国土交通大臣が、審査庁としての職務から排除され、又は自発的に関与を避けることを許していないから、国土交通大臣が審査庁として本件撤回処分について本件裁決をしたことは、行政不服審査法が当然に予定するものである。

(原告らの主張の要点)

ア 本件は、国が本件撤回処分についての審査請求をしたという事案であり、

当然に、地方自治法上の手続によって規律されるべき事件であり、本件審査請求は、「固有の資格」に基づくものであったと解すべきである。

イ 仮に、沖縄防衛局が、行政不服審査法に基づく審査請求をすることができるとしても、本件撤回処分は、沖縄県知事職務代理者が、地方自治法153条1項の規定に基づき、補助機関である沖縄県副知事に委任してされた処分であるから、その審査庁は、沖縄県副知事の最上級行政庁たる沖縄県知事となるはずであり（行政不服審査法4条4号）、国土交通大臣ではない。

したがって、本件審査請求には、審査請求先を誤った違法がある。

ウ 本件審査請求は、国の機関たる沖縄防衛局が、国の機関たる国土交通大臣に対して行政不服審査請求をしたものであり、沖縄防衛局が指揮命令に服する防衛大臣と国土交通大臣は、共に内閣の構成員として閣議決定に基づいて一体的に行動し（内閣法6条）、閣議決定に拘束される立場にあるから、本件審査請求の審査請求人と審査庁は、実質的に同一であって、馴れ合いも甚だしく、本件審査請求は、公正な手続の下での不服申立てにより国民の権利救済を図ることを目的とした行政不服審査法1条1項の趣旨に反し違法というべきである。

(3) 争点3（本件判決の実体的な瑕疵の有無）に関する当事者の主張の要旨
（被告の主張の要点）

ア 本件判決においては、本件埋立承認がされた後、かつ、本件撤回処分がされた時まで、新たに生じた事由を理由とする処分庁が指摘した法令上の根拠のみを基に、本件撤回処分の違法ないし不当性を判断すれば足りるというべきである。

イ 行訴法10条1項が、自己の法律上の利益に関係のない違法を理由として判決の取消しを求めることができない旨を規定している以上、原告らが主張する本件判決の違法事由のうち、上記の利益に関係しないものは、いずれも行訴法10条1項によって主張することができないとされるべきである。

ウ 本件埋立承認については、本件埋立承認がされた後に、その要件の適合性を失わせるような事由は生じていないから、本件撤回処分を取り消した本件判決は適法である。

(原告らの主張の要点)

5 ア ①当初の処分をその後に生じた事情により撤回する処分を審査請求に基づいて取り消す判決は、当初の処分がされた後の事情も考慮して新たに当初の処分と同様の効力を発生させるものであるから、実質的には、判決時までの事情を考慮して新たに当初の処分と同一の処分を行うものと評価することができること、②公有水面埋立法は、同法4条1項各号が規定する要件を
10 満たすか否かを判断するに当たって、種々の事情を総合衡量することを求めていることを踏まえると、審査庁は、本件埋立承認がされた後の事情に照らし、本件埋立承認が同項各号が規定する要件を満たしているか否かにつき、判決時を基準に、改めて判断をする必要があるというべきである。

15 イ 行訴法10条1項の主張制限は限定的に解すべきものであり、公益的な規定であったとしても、客観的に違法な処分による危険を甘受する立場にある者は、その危険を排除するという意味で、全ての処分の要件に該当する違法事由を主張することができるかと解すべきである。

20 ウ 本件埋立承認は、本件撤回処分において摘示された理由のとおり、埋立承認の要件を欠いているから、撤回されるべきであり、本件埋立承認を取り消した本件撤回処分を取り消した本件判決は違法である。

第3 当裁判所の判断

1 争点1 (原告適格の有無) について

25 (1) 本件撤回処分は、本件埋立承認には原始的な瑕疵がなく、本件埋立承認がされた当時においては、それが適法かつ有効なものであったことを前提に、本件埋立承認がされた後に新たに生じた又は判明した事由によって、本件埋立承認が公有水面埋立法4条1項が規定する要件の一部を満たさない事態に至った

とされることを理由としてされたものであるから、本件埋立承認が、それがされた当時においては、同項が規定する要件の全てを満たすものであったことを当然の前提とするものであるといえることができる。

5 そうすると、本件撤回処分において同項が規定する要件を満たしていないとされた部分以外の同項が規定する要件を本件埋立承認が満たしていることは、本件撤回処分においても、当然の前提とされているものと解すべきであり、本件撤回処分において同項が規定する要件を満たしていないとされた1号要件及び2号要件との関係についてのみ、本件撤回処分により、本件埋立承認に係る法律関係の変動が生じたものと認められるから、本件撤回処分及びその取消しによって生じ得る本件埋立承認に係る法律関係の変動は、同項1号及び2号
10 が保護していると解される個別的な法律上の利益に係る変動のみであると認められる。

したがって、本件各訴えにおける原告適格を有する者が有すべき「法律上の利益」は、公有水面埋立法4条1項1号及び2号が保護していると解される個
15 別的な法律上の利益である必要があると解するのが相当である。

(2)ア 本件埋立事業との関係で、公有水面埋立法4条1項2号の趣旨及び目的を
20 検討すると、同号は、埋立ての事業は、規模が大きくなるものが多く含まれ、環境影響の程度が著しいものとなるおそれが高いものも多く含まれることから、埋立ての事業そのものが、環境の保全について十分に配慮されたものであることを要求することにより、埋立ての事業が施行される区域の周囲に居住する一定の範囲の住民の健康や生活環境に被害が発生することを防止する趣旨及び目的を含むものと解するのが相当である。

25 そうすると、本件埋立事業との関係においては、公有水面埋立法4条1項2号が、これらの被害が発生することを防止するという不特定多数者の具体的利益を、専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめていると解することは困難であり、これらの具体的利益が帰属する個々人の個別的利益として

もこれを保護する趣旨を含むものと解するのが相当である。

イ したがって、本件埋立海域の周辺に居住する住民のうち、本件埋立事業によって生ずる可能性のある災害又は公害に起因する健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者は、本件撤回処分を取り消した本件裁決の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者として、その取消訴訟における原告適格を有すると解するのが相当である。

本件においては、原告らが居住する地域と本件埋立事業が実施されている区域との間には、相応の距離があることが認められ、また、本件全証拠によっても、本件埋立事業そのものから生ずるとされる水質の汚濁、騒音、振動、地盤の沈下等が、原告らの健康又は生活環境に与えるとされる具体的な影響の有無、内容を認めるに足りないから、本件の証拠関係の下においては、原告らは、本件埋立事業によって生ずる可能性のある災害又は公害に起因する健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者に該当するとは認められないというべきである。

ウ 以上によれば、その余の点について判断するまでもなく、原告らは、本件裁決の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者に該当するとは認められないから、本件裁決の取消しを求める原告適格を有するとは認められないというべきである。

(3) なお念のため、これまでの検討をひとまずおき、仮に、本件埋立承認の根拠とされた公有水面埋立法4条1項2号ないし4号が保護していると解される個々人の個別的利益を有する者が、本件裁決の取消しを求める原告適格を有すると解することを前提として、検討を加えておく。

ア 本件埋立承認との関係においては、公有水面埋立法4条1項2号ないし4号は、埋立行為及び埋立地の用途が、いずれも国の環境基本計画及びこれを基本として作成される都道府県の公害防止計画に違背しないことその他公共施設の配置及び規模を含め環境の保全及び災害の防止に配慮されたもの

であること等を要求することにより、埋立地の周辺地域に居住する住民に災害又は健康又は生活環境に係る被害が発生することを防止することをもその趣旨及び目的としているものと解される。

5 そうすると、本件埋立承認との関係においては、公有水面埋立法4条1項2号ないし4号が、これらの被害が発生することを防止するという不特定多数者の具体的利益を、専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめており、と解することは困難であり、これらの具体的利益が帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護する趣旨を含むものと解するのが相当である。

10 イ したがって、本件埋立海域の周辺に居住する住民のうち、本件埋立事業及びその後の本件埋立地の用途によって生ずる可能性のある災害又は公害に起因する健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者は、本件撤回処分を取り消した本件裁決の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者として、その取消訴訟における原告適格を有すると解するのが相当である。

15 ウ(ア) 本件埋立地の用途は、普天間飛行場の代替施設であり、米軍が使用する飛行場として供用されることにあるから、少なくとも、航空機が飛行場から離着陸等をするに伴って生ずる騒音については、本件埋立地の用途によって生ずる可能性のある公害に該当するものと認められ、これに起因する健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれがある
20 者は、本件裁決の取消しを求める原告適格を有するものと認められるというべきである。

25 本件において、航空機が飛行場から離着陸等をするに伴って生ずる騒音に起因する健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれ、すなわち、当該騒音に起因する損害の賠償を求め得るような社会生活上受忍すべき限度を超える被害を受けるおそれがあるということが
できるためには、当該被害を受けるおそれがあるとされる者が、75WE C

PNL (Ldenで62デシベル) 以上の航空機の騒音が生ずるおそれがある本件埋立地の周辺の区域に居住する者である必要があると認めるのが相当であり、当該区域に居住する者が、本件裁決の取消しを求める原告適格を有するというべきである。

5 まず、本件において実施された環境影響評価に係る補正評価書における航空機の騒音の予測結果に係るコンター図（以下「本件WECPNL予測コンター図」という。）の作成の過程を前提とすると、本件施設の供用が開始された後に、その周辺の地域の集落等において発生する騒音が、本件WECPNL予測コンター図における数値を上回る現実的可能性があるとは認め難いというべきである。

10 その上で、関係各証拠によれば、原告2番、3番及び16番は、上記の予測値が75WECPNLを示すコンター線の外側であるだけでなく、同予測値が70WECPNLを示すコンター線との関係においても、その外側に居住する者であり、かつ、少なくとも、同予測値が75WECPNLを示すコンター線から外側に、445.3ないし587.2m離れた場所に居住していることが認められるから、仮に、本件WECPNL予測コンター図におけるコンター線の位置に誤差が生じている可能性がおよそ
15 想定され得ないとまではいえないことを考慮したとしても、本件の証拠関係の下においては、原告2番、3番及び16番は、75WECPNL (L
20 denで62デシベル) 以上の航空機の騒音が生ずるおそれがある本件埋立地の周辺の区域に居住する者とは認め難いというべきである。また、原告9番については、原告2番、3番及び16番よりも、さらに本件WECPNL予測コンター図における75WECPNLを示すコンター線から遠く離れた位置に居住していることが認められるから、やはり、75WEC
25 PNL (Ldenで62デシベル) 以上の航空機の騒音が生ずるおそれがある本件埋立地の周辺の区域に居住する者とは認め難い。

したがって、原告らは、いずれも航空機が本件施設から離着陸等をする
ことによって生ずる騒音に起因する健康又は生活環境に係る著しい被害
を直接的に受けるおそれがある者には該当しない。

5 (イ) 原告らが、関係地域又は条例関係地域内にある地域に居住しているとの
事実は、本件裁決の名宛人以外の第三者である原告らが、本件裁決の取消
しを求めるにつき法律上の利益を有することをうかがわせるに足りる1
つの事情とはなり得るものの、当該事実をもって直ちに、原告らが本件裁
決の取消しを求める原告適格を有することが基礎付けられるとは認めら
れず、原告らが、航空機が本件施設から離着陸等をするによって生ず
10 る騒音に起因する健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受ける
おそれがある者には該当しないというこれまでに判示したところを覆す
には足りない。

15 (ウ) 原告らは、航空機が本件施設から離着陸等をするによって生ずる騒
音に起因する被害以外にも、航空機が本件施設から離着陸等をすること
によって生ずる低周波音に起因する健康又は生活環境に係る著しい被害が
直接的に生ずるおそれがある旨主張するが、本件の証拠関係の下において
は、原告らが、本件埋立地が供用されることに伴って生ずる可能性のある
低周波音に起因していかなる影響を受ける蓋然性が高いのかを認めるに
足りないから、当該低周波音に起因する健康又は生活環境に係る著しい被
20 害を直接的に受けるおそれがあるとは認められない。

25 (エ) 関係各証拠によれば、原告9番の住所地に存する建築物の高さは、本件
埋立地が本件施設として供用されることにより設定されると見込まれる
周辺高さ制限に抵触するものとは認められないから、原告9番が、本件埋
立地が供用されて航空機が運航されることによる災害を直接的に受ける
おそれがあるとは認め難いのであり、原告9番が本件裁決の取消しを求め
る原告適格を有することを基礎付ける事実とは認められない。

エ したがって、仮に、本件埋立承認の根拠とされた公有水面埋立法4条1項
2号ないし4号が保護していると解される個々人の個別的利益を有する者
が、本件裁決の取消しを求める原告適格を有すると解することを前提とした
としても、原告らが、本件裁決の取消しを求めるにつき法律上の利益を有す
る者に該当するとは認められないから、本件裁決の取消しを求める原告適格
を有すると認めることはできない。

2 結論

以上の次第で、その余の点（争点2及び3）について判断するまでもなく、本
件各訴えはいずれも不適法であり、いずれも却下を免れない。

以 上

(別紙)

当事者目録

原告 2 番 金城 武政

5 原告 3 番 照屋 都

原告 9 番 宮平 秀子

原告 1 6 番 金城 ハツ子

被 告 国

以 上