

(案2)

沖防第1462号  
平成27年3月24日

農林水産大臣 林 芳正 殿

沖縄防衛局長  
井上 一徳

執行停止申立書

行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第34条第3項及び第4項の規定により、下記のとおり執行停止を申立てます。

記

- 1 審査請求の件名  
審査請求書（平成27年3月24日付け沖防第1461号）
- 2 審査請求年月日  
平成27年3月24日
- 3 申立ての趣旨及び理由  
趣旨：「平成27年3月23日付け沖縄県知事が審査請求人にした、県の調査が終了し、改めて指示をするまでの間、当該許可区域を含め、当該工事に係る海底面の現状を変更する行為の全ての停止を指示する処分（沖縄県達農第281号）について、審査請求に対する裁決があるまで、その効力を停止する。」との決定を求める。  
理由：別紙のとおり。

## 申立ての理由

平成27年3月23日付け沖縄県達農第281号（別添1）による、県の調査が終了し、改めて指示をするまでの間、当該許可区域を含め、当該工事に係る海底面の現状を変更する行為の全ての停止を指示する処分（以下「本件停止指示処分」という。）について、審査請求に対する裁決があるまで、その効力を停止するとの決定を求める理由は、次のとおりである。

### 1 本件停止指示処分は処分に該当すること

当局は、普天間飛行場の返還とキャンプ・シュワブへの移設に向け、沖縄県名護市辺野古沿岸域において、約160haの公有水面の埋立て及びオーバーランを含む長さ1,800mの2本の滑走路を有する飛行場施設の設置を内容とする普天間飛行場代替施設建設事業を進めている。

当該事業内容のうち、公有水面における埋立工事のほか、護岸の築造、海上ヤード（捨石マウンド）築堤等の工事（以下「埋立等の工事」という。）は、海底の地形の改変を伴うものである。また、埋立等の工事が行われる名護市辺野古沿岸海域は、共同漁業権（共同第5号）が設定されている漁場となっている。

沖縄県では、漁業権の設定されている漁場（以下「漁業権漁場」という。）内において岩礁を破碎し、又は土砂若しくは岩石を採取（以下「岩礁破碎等」という。）しようとする場合、沖縄県漁業調整規則（昭和47年規則第143号。以下「規則」という。）第39条第1項の規定により、沖縄県知事の許可を受けなければならない。また、沖縄県が同条の規定の取扱いに関する方針を定めた「岩礁破碎等の許可に関する取扱方針」は、岩礁破碎等を漁業権漁場内の地形を改変する全ての行為と定義するとともに、許可が必要な行為として、埋立、護岸・防波堤等の構築・改修等を例示している。

このように、埋立等の工事を行うためには、規則等により岩礁破碎等についての沖縄県知事の許可が必要となることから、当局は、平成26年7月11日に岩礁破碎等許可申請書（別添2）を沖縄県知事に提出し、同年8月28日に同県知事から許可（以下「本件対象許可」という。）（別添3）を受けている。

本件停止指示処分は、合法的に取得した岩礁破碎等の許可の効力を期限を限ることなく実質的に停止させ、岩礁破碎等を行おうとする者の権利義務を変動させるものであることから、本件停止指示処分は、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）に規定される処分に該当することは明らかである。さらに、本件停止指示処分は、受益的処分の効力を実質的に停止させるものであり、審査請求人を名あて人として、直接に、これに義務を課し、権利を制限する処分であることから、行政手続法（平成5年法律第88号）における不利益処分に該当する行為である。

## 2 沖縄防衛局は執行停止を申立てる資格を有すること

行政不服審査法第1条第1項は、「行政庁の違法又は不当な処分その他公権力の行使に当たる行為に関し、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」と規定している。規則第39条第1項は、国の機関や地方公共団体若しくはその機関であると一般私人であるとを問わず岩礁破碎等を行おうとする者に対して一様に適用される規制であり、岩礁破碎等の許可を沖縄県知事から得るに当たり、当局は、特権的立場あるいは優越的地位に基づきその固有の資格において処分の名あて人となるわけではなく、一般私人と同様の立場に立って処分の名あて人となったものである。

そして、当局は、本件停止指示処分（不利益処分）の名あて人であり、また、本件停止指示処分について、違法な処分と認識し、不服がある者として審査請求を行っていることから、当然、執行停止を申立てる資格を有する。

## 3 本件停止指示処分は違法であること

沖縄県知事は、本件停止指示処分に係る理由について、「許可区域外にて行われたコンクリート製構造物等の設置については、当該許可に係る申請外の行為と認められ、許可を得ずに岩礁破碎行為が成された蓋然性が高いと思量される」ことを掲げている。

当該理由において言及された「コンクリート製構造物等」とは、埋立等の工事に必要な地質状況を確認するための海上ボーリング調査に当たり、作業の安全を確保する措置の一つとして、作業区域等を明示するために本年1月から2月までにかけて当局が設置したコンクリートブロック等による浮標のアンカー（以下「本件アンカー」という。）である。

当局は、上記理由による本件停止指示処分については、次の各点で違法と認識しており、本件停止指示処分は取り消されるべきものである。

(1) 上記処分の理由において、沖縄県知事は、許可を得ずに岩礁破碎行為が成された蓋然性が高いと思量されると主張している。

岩礁破碎等の規制を定めた規則第39条第1項は、水産資源の保護培養を図り、かつ、その効果を将来にわたって維持することにより、漁業の発展に寄与することを目的とした水産資源保護法（昭和26年法律第313号）第4条第2項第5号（水産動植物の保護培養に必要な物の採取又は除去に関する制限又は禁止）の規定を根拠としている。また、同法に関連して、平成2年3月1日付け水産庁沿岸課長による文書において岩礁破碎に関する有権解釈が示されており、「岩礁」とは、海域における地殻の隆起形態であり、この隆起形態を変化させる行為が「破碎」とされている（別添4）。これらを踏まえれば、海域における地殻そのものを変化させない行為やサンゴ礁にまで発達したとは認められないサンゴ類をき損する行為は規制の対象とはならない。

本件アンカーの設置は、コンクリート製等のブロックを海底に置くのみの行為であり、海域における地殻そのものを変化させるものではない。また、本件アンカーの設置に当たっては、サンゴ類の群落等の生息場所を避けるため、事前に設置予定場所の調査を行って（別添5）おり、サンゴ礁にまで発達したサンゴをき損するような行為を行っていない。このことは、当局が本年2月25日に沖縄県に提出した本件アンカー設置前後の写真等（別添6）からも明らかである。

このように、本件アンカーの設置は、岩礁破碎等に係る規制の対象とならないことは明白であるにもかかわらず、沖縄県知事は、これを岩礁破碎等の行為であるとして、これを理由に本件停止指示処分を行ったものであるため、本件停止指示処分は、沖縄県知事が本件アンカー設置に係る事実を誤認したか、水産資源保護法の趣旨を正解せず、岩礁破碎等の解釈を誤り、同法に基づく法定受託事務の執行を誤った違法なものである。

(2) また、沖縄県知事は、上記処分の理由において、許可区域外にて行われたコンクリート製構造物等の設置については、当該許可に係る申請外の行為と認められると主張している。

本件停止指示処分において対象とされた本件対象許可に係る手続に当たっては、当局から沖縄県に対して、アンカーを含む浮標の設置に関し、岩礁破碎等に係る許可等の手続の必要性について、添付図を含む申請書（案）を送付するなどして確認したところである（別添7）。これに対して、沖

沖縄県からは、他の事例を踏まえれば、浮標の設置は同手続の対象とはならない旨の見解が示されたほか、申請書（案）の添付図に記載された本件アンカーの配置を含む浮標の設置に関する部分について、記載は不要であることから削除するよう指示された。

当局は、本件アンカーの設置について、岩礁破碎等に係る手続を行う準備を進めていたところであるが、上記の沖縄県からの指示に従い、結果としてアンカーを含む浮標の設置について、岩礁破碎等に係る許可等の手続を行わなかったものである。このことは、本件対象許可に係る岩礁破碎等許可申請書に添付しているとおり、許可申請に必要な漁業権者の同意を得るに当たり、本件アンカーに係る配置及び断面図を添付した文書により漁業権者に照会（別添8）し、本件アンカーの設置も漁業権者の同意の対象に含まれていること、許可申請に必要な名護市長の意見を徴するに当たっても同様に本件アンカーに係る配置及び断面図を添付した文書により名護市長に照会（別添9）し、意見を得たという経緯からも明らかである。

さらに、上記の確認の過程において、沖縄県からは、浮標のアンカーの重量や大きさによっては岩礁破碎等に係る許可の要不要が異なり得る旨の教示や、アンカーとコンクリート構造物等との区別及びその取扱いに係る教示が申請者（審査請求人）に対して行われたことは全くなかった。

以上の経緯等に照らし、本件対象許可の申請に当たり、当局が沖縄県から指示された内容（アンカーを含む浮標の設置については手続の対象外）と本件停止指示処分理由（許可区域外にて行われたコンクリート製構造物等の設置については、当該許可に係る申請外の行為と認められ、許可を得ずに岩礁破碎行為が成された）は全く相反するものであり、本件停止指示処分は、禁反言の原則に反する違法なものである。

また、沖縄県は、ボーリング調査についても許可不要としていたにもかかわらず、本件対象許可「に関し、許可区域外にて行われたコンクリート製構造物等の設置については、当該許可に係る申請外の行為と認められ、許可を得ずに岩礁破碎等行為が成された蓋然性が高いと思慮される」との理由でかかる調査についてまで停止を求めており、この点でも本件停止指示処分は禁反言の原則に反する。

さらに、岩礁破碎等に係る許可等の運用の実情をみても、浮標等に係るアンカーの設置については、沖縄県内で国の機関を事業者とする他の同種事案においても岩礁破碎等の手続の対象とされていない（別添10）ほか、他の地方公共団体においても同手続の対象とされていない（別添11）ものと

承知している。

このような運用が幅広く行われているにもかかわらず、沖縄県知事は、本件アンカーの設置についてのみ岩礁破碎等に係る許可を必要とするなど、公平性を著しく欠く運用を行っているものであり、かかる理由による本件停止指示処分は、平等原則に反する違法なものである。

- (3) たとえ、沖縄県知事が主張するように、本件アンカーの設置が許可を得るべき岩礁破碎等に当たると仮定した場合においても、本件アンカーが海底に設置された面積の合計が約300平方メートルであるのに対し、本件対象許可に係る区域の面積約160ヘクタールを含む工事の施行区域の面積は約560ヘクタールに上るのであり、本件アンカーが設置された面積の1万8千倍以上の区域を対象として、アンカー設置行為のみならずすべての原状変更行為の停止を指示することは、比例原則に反し、著しい権限濫用である。

#### 4 本件停止指示処分に至る手続に違法があること

当局は、沖縄県知事による本件停止指示処分に係る手続は、次の各点で違法と認識しており、違法な手続を経た本件停止指示処分は取り消されるべきものである。

- (1) 本件停止指示処分は審査請求をすることができる処分であるが、このような処分を行政庁が行う場合は、処分の相手方に対し、当該処分について、①審査請求ができる旨並びに②審査請求をすべき行政庁及び③審査請求をすることができる期間を書面で教示しなければならないとされている（行政不服審査法第57条第1項）。しかしながら、沖縄県知事からの本件停止指示処分に係る文書には、上記①から③までの教示は記載されていない。
- (2) 本件停止指示処分は不利益処分であり、行政庁が不利益処分をしようとするときは、当該不利益処分の名あて人となるべき者について意見陳述のための手続を執らなければならないとされている（行政手続法第13条第1項）。しかしながら、沖縄県知事は、弁明の機会を付与することもなく不利益処分をしたものである。

#### 5 本件停止指示処分の執行により重大な損害等が生じ、かつ当該損害を避ける緊要性があること

当局が本件停止指示処分に従い、ボーリング調査を停止する場合、それに

伴って設計等技術業務委託契約書（以下「業務契約書」という。（別添12））第24条に基づき、受注者に対して、業務を一時中止させなければならない。当方は、本件停止指示処分に対して、審査請求を行ったところであるが、裁決までにどの程度期間を要するか予測できないことから、ボーリング調査に必要な諸資材、諸機材、使用船舶、重機等を一旦、現場から撤去せざるを得ず、そして、裁決により、本件停止指示処分が取り消された場合、諸機材等を再度、確保するための期間を考慮すると、ボーリング調査の再開までに少なくとも数カ月を要する見込みである。よって、この数ヶ月に、裁決までにかかる日数を加算した日数の分だけ、本事業に遅れが生じることとなる。

さらに、一時中止期間が長期にわたる場合、業務契約書第49条に基づき、受注者が契約を解除する権利が生じる。契約が解除された場合、当局はボーリング調査に必要な予算を次年度以降に計上する必要があることから、この場合、本事業の計画の年単位での大幅な遅れが生じることとなる。

当局は、規則第39条第2項の規定に基づき、平成26年7月11日に岩礁破碎等許可申請書（別添2）を沖縄県知事に提出し、同年8月28日に同県知事から許可（別添3）を受けたことから、既に普天間飛行場代替施設建設事業（以下「本事業」という。）の海上に係る工事の一部を契約しているところである。これらの中には、護岸築堤等の工事があり、これは本事業の重要な部分を占めており、これを円滑に実施し得る環境を確保することは、本事業を進めるために極めて重要となる。具体的には、ハイブリットケーソン（鋼材と鉄筋コンクリートを一体化したケーソン）やRCケーソン（鉄筋コンクリート製のケーソン）をキャンプ・シュワブの外部で製作した上で、キャンプ・シュワブまで運搬し、設置するものであるが、受注者は、そのために必要となるケーソン製作ヤードや運搬船を沖縄県の内外で確保する必要がある。しかし、製作ヤードや運搬船には、各対象のケーソンの大きさや構造による所要性能があり、また、施工上必要となる時期に必要な期間これを確保するために、受注者は、ヤードの管理者や船舶会社と契約を締結する必要があるが、国内において、これらの条件を満たすものは極めて限られており、かつ、需要が逼迫している状況があることから、受注者は適時、かつ、早急にこれらの契約を船会社やヤードの管理者と締結する必要がある。これらの契約は数ヶ年にわたる長期の契約であることから、契約を締結するにあたっては、双方において、契約を整齊と履行し得る環境が整っているとの認識が前提であることは言うまでもない。

しかしながら、本件処分は、かかる前提をき損するものであることから、かかる前提が回復するまでにどの程度期間を要するのか予測できない状況においては、当局としては、受注者に対し、建設工事請負契約書（以下「工事契約書」という。（別添13））第21条に基づき、工事の全部又は一部の施工を一時中止する必要が生ずることとなる。この場合、受注者は本体工事の着手だけでなく、各種ケーソンの製作、運搬に要する各種資材や製作ヤード、運搬船等の必要な調達契約を行うことができず、さらに、事業の先行きに関する不透明感が生じることから、下請け契約の交渉を行うことも極めて困難になることが予想される。仮にこのような状況に至り、ヤードや運搬船舶が本事業とは別の事業との間で使用契約がなされた場合、受注者が新たな製作場所や船舶を確保することは極めて困難であり、施工スケジュールに年単位で遅れが生じることになりかねない。

さらに、一時中止期間が長期にわたる場合、工事契約書第51条に基づき、受注者が契約を解除する権利が生じる。契約が解除された場合、当局は工事に必要な予算を再度概算要求に計上する必要が生じることから、この場合、本事業の計画の年単位での大幅な遅れが生じ、スケジュールの見直しを図らざるを得ない。

以上の理由により、普天間飛行場代替施設の完成時期が大幅に遅れることとなるが、そもそも本事業は、沖縄県宜野湾市の中央部で住宅や学校とに密接して位置している普天間飛行場の継続的な使用とこれに伴う危険性を除去するための唯一の解決策である。本事業が大幅に遅れることは普天間飛行場の返還の大幅な遅れに直結するところであり、この大幅な遅れの間、同飛行場周辺の住民は騒音等にさらされ続けることになることから、当該騒音等による損害は重大である。この点は、同飛行場周辺の自治体から、政府に対して、累次にわたり、普天間飛行場の返還に係る要請がなされてきていることから明らかである。

さらに、日米両国の合意に基づく本事業の遅れは、日米両国間の信頼関係に回復が困難なほど悪影響が及ぶ可能性があり、外交・防衛上重大な損害が生じる。

その上で、これらの損害は、上述のとおり、本件処分により、ボーリング調査の停止を余儀なくされると同時に発生するため、本件処分の効力を停止する緊要性が明らかに認められる。

更に今回、沖縄県は、本件処分に際し、海底面の現状を変更する行為の全てを停止した旨の報告を7日以内に行うことを求めるとともに、この指示に

従わない場合には、本件対象許可を取り消すこともあるとしており、本件処分は、ボーリング調査のみならず、護岸工事等にも甚大な影響を及ぼすことが確実であることから速やかな執行停止を申立てるものである。

以上

- 添付資料：
- 1 平成27年3月23日付け沖縄県達農第281号 (略)
  - 2 平成26年7月11日付け沖防第2769号 (略)
  - 3 平成26年8月26日付け沖縄県指令農第1381号 (略)
  - 4 漁業法研究会(2013年)・漁業制度例規集,大成出版社(抜粋) (略)
  - 5 アンカー位置等確認調査結果(抜粋) (略)
  - 6 平成27年2月25日付け沖防調第823号 (略)
  - ? (7 平成26年6月20日に当局担当者から沖縄県担当者に対してメール送信した岩礁破碎等許可申請書の案の抜粋
  - 8 平成26年4月15日付け沖防第1553号 (略)
  - 9 平成26年4月11日付け沖防第1486号 (略)
  - 10 沖縄県内の同種事案について (略)
  - 11 沖縄県外の同種事案について (略)
  - 12 設計等技術業務委託契約書
  - 13 建設工事請負契約書