

主 文

- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

5 第 1 請求

被告は、Aに対し、1億3363万9152円の賠償命令をせよ。

第 2 事案の概要

本件は、愛知県の住民である原告らが、愛知県警察本部長であったAが、沖縄県公安委員会の警察法60条1項に基づく援助の要求を受けて、沖縄県東村高江（以下「高江」という。）におけるヘリコプター着陸帯（以下「ヘリパッド」という。）移設工事の警備活動に愛知県警察の警察官を派遣することを専決により決定し、派遣された警察官に対する給与及び超過勤務手当の支出決定及び支出命令をしたことに関し、原因行為であるAによる派遣決定が違法であるために、それに続く支出決定及び支出命令も違法となるなどと主張して、被告に対し、地方自治法242条の2第1項4号ただし書に基づき、故意又は重大な過失により、原因行為の違法を看過して支出決定及び支出命令に及んだAに対して、支出された給与及び超過勤務手当の合計額である1億3363万9152円の賠償命令をすることを求める住民訴訟である。

1 関係法令等の定め

20 別紙「関係法令等の定め」のとおりである。

2 前提事実（当事者間に争いのない事実並びに掲記の証拠及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実等。以下、書証番号は、特記しない限り枝番を含む。）

(1) 当事者等

25 ア 原告らは、愛知県の住民である。（弁論の全趣旨）

イ 被告は、愛知県の執行機関である。（弁論の全趣旨）

ウ Aは、平成27年8月7日から平成29年8月3日までの間、愛知県警察本部長を務めていた。（弁論の全趣旨）

エ 愛知県警察本部長は、愛知県公安委員会事務専決規程（昭和53年愛知県公安委員会規程3号。以下「本件規程」という。）2条により、警察法60条1項に基づく援助の要求又は同意に関することを専決することができるが、異例又は重要と認められるものについてはあらかじめ公安委員会の承認を受けて処理しなければならない。また、愛知県警察本部長は、愛知県財務規則（昭和39年愛知県規則10号）3条により、知事から警察署に属する支出負担行為及び支出命令の委任を受けている。（乙5，7）

(2) 愛知県警察の警察官の派遣に関する事実経過等

ア 沖縄県公安委員会は、アメリカ合衆国軍隊（以下「米軍」という。）北部訓練場（以下「北部訓練場」という。）のヘリパッド移設工事に対する抗議活動の状況等を踏まえ、警備活動のため、警視庁その他の都道府県警察に対して警察法60条1項に基づく援助の要求（以下「援助要求」という。）をする必要があると考え、同条2項に基づき、必要な事項を警察庁に連絡した。（甲10，92の1，証人C）

イ 警察庁警備局警備課長は、平成28年7月11日、警視庁警備部長のほか、愛知県警察本部長を含む関係府県警察本部長等に対し、「沖縄県警察への特別派遣について（通知）」と題する文書を発出し、具体的な派遣期間や派遣人数の割当てを示した上で、沖縄県公安委員会から援助要求が行われる予定であり、割り当てられた期間及び人数による派遣に誤りがないよう期されたい旨を通知した。そして、警察庁警備局警備課長は、これと同様の通知を、同年8月3日及び同年9月14日にも発出した。（甲9の1，乙3，15，16，弁論の全趣旨）

ウ 沖縄県公安委員会は、平成28年7月12日、派遣を必要とする理由を「沖縄県内における米軍基地移設工事等に伴い生ずる各種警備事象への対

応」，派遣部隊の任務を「米軍基地移設工事等に伴い生ずる各種警備事象への対応」として，愛知県公安委員会を含む6都府県の公安委員会（愛知県のほか，東京都，大阪府，千葉県，神奈川県及び福岡県の各公安委員会）に対し，援助要求をした。（甲7の1，乙1，9，弁論の全趣旨）

5 エ 愛知県警察本部長は，平成28年7月13日，本件規程2条に基づき，専決により，前記ウの援助要求に係る警察官を要求どおり派遣することに同意することを決定し，愛知県公安委員会の名で，その旨を沖縄県公安委員会に連絡した（以下「1回目の派遣決定」という。）。（甲7の2，乙2，9，弁論の全趣旨）

10 オ 沖縄県公安委員会は，平成28年8月4日，愛知県公安委員会を含む前記ウと同様の6都府県の公安委員会に対し，前記ウと同様の援助要求をした。これに対し，愛知県警察本部長は，同月9日，前記エと同様，専決により，同援助要求に係る警察官を要求どおり派遣することに同意することを決定し，同月19日，愛知県公安委員会の名で，その旨を沖縄県公安委員会に連絡した（以下「2回目の派遣決定」という。）。（甲7の3・4，
15 乙10，弁論の全趣旨）

カ 沖縄県公安委員会は，平成28年9月21日，愛知県公安委員会を含む前記ウと同様の6都府県の公安委員会に対し，前記ウと同様の援助要求をした。これに対し，愛知県警察本部長は，同月26日，前記エと同様，専決により，同援助要求に係る警察官を要求どおり派遣することに同意することを決定し，同月30日，愛知県公安委員会の名で，その旨を沖縄県公安委員会に連絡した（以下，「3回目の派遣決定」といい，1回目の派遣決定及び2回目の派遣決定と併せて「本件各派遣決定」という。）。（甲
20 7の5・6，乙11，弁論の全趣旨）

25 キ 本件各派遣決定に基づき，平成28年7月13日から同年12月頃までの間，愛知県警察の警察官が沖縄県に派遣され（以下「本件派遣」とい

う。），沖縄県警察本部長の指揮の下に，ヘリパッド移設工事に伴う資材搬入に係る警備などの業務に従事した。この間，本件各派遣決定に基づき派遣された愛知県警察の警察官につき，派遣期間に係る給与及び超過勤務手当（以下，両者を併せて「給与等」という。）として，一定額の支払が必要となり（金額は不詳である。），これに対応する支出決定（支出負担行為）及び支出命令が，愛知県警察本部長により行われた（この支出決定及び支出命令に係る支出を「本件支出」という。）。（甲 3，弁論の全趣旨）

(3) 住民監査請求及び訴えの提起

ア 原告らは，平成 29 年 5 月 15 日，本件支出につき，A に対する損害賠償請求又は賠償命令を求める住民監査請求をしたが，愛知県監査委員は，同年 6 月 27 日付けで同住民監査請求をいずれも却下し，その旨を原告らに通知した。（甲 1，2，弁論の全趣旨）

イ 原告らは，平成 29 年 7 月 26 日，被告に対し，①本件各派遣決定に基づき派遣された愛知県警察の警察官に支給された時間外勤務手当相当額 372 万 8252 円について A に対して損害賠償請求をすることを求めるとともに，②本件各派遣決定に基づいてされた一切の公金の支出について A に対して損害賠償請求をすることを求める訴えを提起した。（顕著な事実）

ウ 原告らは，平成 31 年 4 月 16 日，前記イ②の請求に係る訴えを取り下げた上，前記イ①の請求に係る訴えを，被告に対して本件各派遣決定に基づき派遣された愛知県警察の警察官に支給された給与相当額及び時間外勤務手当相当額の合計 1 億 3363 万 9152 円につき A に対して賠償命令をすることを求める訴えに交換的に変更した。（顕著な事実）

3 主要な争点

- (1) 本件各派遣決定の違法が，本件支出の違法事由となり得るか（争点 1）
- (2) 本件各派遣決定の実体的違法の有無（争点 2）

ア 都道府県警察の本旨等に反することによる本件各派遣決定の違法の有無

イ 本件派遣による警察活動の必要性ないし相当性の欠如による本件各派遣決定の違法の有無

ウ ヘリパッド移設工事に対する抗議活動が正当なものであることによる本件各派遣決定の違法の有無

5

(3) 本件各派遣決定の手続的違法の有無（争点 3）

ア 本件規程 2 条が無効といえるか否か

イ 本件派遣が本件規程 2 条ただし書の場合に当たるか否か

(4) 本件各派遣決定と関わない本件支出の違法事由の有無（争点 4）

10

(5) A の故意又は重大な過失の有無（争点 5）

4 主要な争点に関する当事者の主張の要旨

(1) 争点 1（本件各派遣決定の違法が、本件支出の違法事由となり得るか）

（原告らの主張の要旨）

愛知県警察の警察官が沖縄県において職務を遂行する前提となる本件各派遣決定が違法であれば、愛知県警察の警察官により、沖縄県において本来の所管を離れて職務が遂行されたこととなる以上、本件各派遣決定を前提としてされた本件支出も違法となる。

15

（被告の主張の要旨）

本件派遣によっても、愛知県警察の警察官の身分的な取扱いが変更されることはなく、愛知県警察の警察官と愛知県との間における公法上の契約関係は当然に継続する。そして、愛知県警察の警察官の人件費は、職員の給与に関する条例（昭和 42 年愛知県条例第 3 号。以下「給与条例」という。）に基づき、本件派遣が実施されるか否かにかかわらず、継続的に支払われるべきものである。

20

したがって、本件各派遣決定は、派遣された警察官に係る給与等の支出との関係で原因行為とみることはできず、本件各派遣決定の違法は、本件支出

25

の違法を構成しない。

(2) 争点 2 (本件各派遣決定の実体的違法の有無)

(原告らの主張の要旨)

ア 都道府県警察の本旨等に反することによる本件各派遣決定の違法

5 (ア) 警察庁は、沖縄県公安委員会による援助要求の前に「通知」という名
目で派遣人数等について直接愛知県警察等に指示をしたり、それ以前に
も愛知県警察に打診の連絡をしたりしているが、警察法 60 条 2 項は、
当該都道府県公安委員会が援助要求をするときは、あらかじめ必要な事
10 項を警察庁に連絡しなければならない旨を規定しているのみで、援助要
求をすることを決定した都道府県公安委員会からの連絡を受けた警察庁
が一定の調整をすることを予定するにとどまるものである。したがって、
警察庁が、前記のように援助要求がされる前に援助要求を受ける都道府
県警察に対し、派遣すべき人数等について指示することは、同項の予定
しないところである（このことは、同法 5 条に照らし、国の公安に関す
15 る事項を除き、警察庁ないし国家公安委員会が、都道府県警察に対して
直接指揮監督を行うことが予定されているとは解し難いことから明らか
である。）。そして、警察庁がこのような法的根拠のない通知を行っ
たのは、日本政府の意向を受けて、ヘリパッド移設工事に対する抗議活
動を排除するために警察官の派遣を主導する意図によると認められると
20 ころ、このような通知は、自治体警察の本旨を定める同法 36 条に反す
るものである。

(イ) 米軍基地の移設工事に伴って生ずる各種警備事象への対応という目的
自体が、警察法 36 条の予定する範囲を超えている。

25 (ウ) 警察法 61 条は、都道府県警察の管轄区域外における権限を、「居住
者、滞在者その他のその管轄区域の関係者の生命、身体及び財産の保護
並びにその管轄区域における犯罪の鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕その他

公安の維持に関連して必要がある限度」においてのみ認めているところ、
本件各派遣決定は、米軍基地移設工事に伴い生ずる各種警備事象への対応を任務とするものであり、愛知県警察の管轄区域内の住民の権利や生活の保護と無関係な職務に関するものであるから、本件各派遣決定は、
同条にも反する。

イ 警備活動の必要性・相当性の欠如による本件各派遣決定の違法

本件派遣に係る援助要求がされる以前においては、沖縄防衛局が抜き打ち的にヘリパッド移設工事を始めようとした際に一時的に緊張が高まり、住民と沖縄防衛局関係者との衝突が生じたりすることがあったものの、座り込みは、飽くまで路側帯からはみ出ないような形でされていたにとどまり、治安が害されたり道路交通の安全が損なわれるようなことはなく、現に警察の介入もほとんどなかった。こうした状況に鑑みれば、そもそも、ヘリパッド移設工事を対象とした警備活動の必要性はなかったというべきである。この点につき、平成28年7月以降は、県道上に車両を雑然と駐車するなどにより工事関係車両の通行を阻止する等の行動も見られたものの、これは約800人ともいわれる大勢の機動隊員による弾圧の動きに対する憤激のために起きたものであり、違法な警察活動自体に起因するものであって、警備活動の必要性を基礎付ける事情として考慮されるべきものではない。このように本件派遣より前には道路交通の安全や治安が害される状況にはなかったにもかかわらず、警察庁及び沖縄県警察は、ヘリパッド移設工事の着工を強行して早期にこれを完遂することを目的として、ヘリパッド移設工事に対する抗議活動の参加者（以下、当該抗議活動の参加者を「参加者」という。）を排除し、反対派の車両やテント等を撤去する等の警察活動に従事させるため、援助要求を行い、本件派遣が実施されたのである。このように本件派遣に伴って行われた警察活動は、警備活動を名目としつつ、実質的には、ヘリパッド移設工事に反対する住民ら

を威嚇して畏怖させ、不当な身柄拘束により、非暴力の理念の下で平和的に行われていた住民らの抗議活動を弾圧することを目的とするものであって、警察法2条に違反する人権侵害行為である。このような警察活動は、その必要性を欠くものというほかなく、その援助を目的とした本件各派遣決定も違法である。以下に詳述するとおり、本件派遣に伴って実施された組織的な警察活動は違法なものであり、このことから、本件各派遣決定が援助することを目的とした警察活動が違法であってその必要性を欠くものであることは明らかである。

(ア) 検問

機動隊員は、平成28年7月19日、20日及び22日に加え、その後も断続的に（少なくとも同年11月3日、7日、17日、21日、29日及び同年12月9日）、犯罪が発生した、又は犯罪が発生する相当程度の蓋然性があるなどといった検問の根拠がないにもかかわらず（現に、機動隊員自身、検問の根拠を全く説明できていなかった。）、北部訓練場の各出入口を通る沖縄県道70号線（以下「県道70号線」という。）の複数の地点において、一定時間、通行車両の全てを停止し、特に無免許運転など、道路交通法67条1項所定の疑いもないのに、通行を希望する運転者に対して運転免許証の提示を求め（場合によっては、機動隊員が氏名や住所といった個人情報を書き取ることもあった。）、ヘリパッド移設工事に反対する者に対しては、通行を明示的に希望した場合ですら、これを強制的に阻止した。これは、警戒検問として任意に行い得る範囲を逸脱しており、表現の自由や集会の自由を不当に侵害している。

(イ) 写真撮影

機動隊員は、平成28年7月22日などに、犯罪が発生する具体的蓋然性がないのに、参加者や検問を受けた者の顔や言動をその了承を得る

ことなく撮影し、それらの者の肖像権を侵害するとともに、写真等が何に使われるか分からないとの感情を抱かせることで、表現活動や集会活動を萎縮させた。

(ウ) 参加者の強制的な排除

機動隊員は、平成28年7月22日、N1地区（沖縄県国頭郡東村〔以下「東村」という。〕と同郡国頭村〔以下「国頭村」という。〕の村境付近）の出入口、すなわち、ヘリパッド移設予定地へと通ずる道への入口に当たる場所（以下、この場所を「N1ゲート」という。）の付近で、非暴力の理念に基づく座り込みを行っていた参加者を囲い込み、2時間にわたって機動隊のバス2台の間に押し込んで動けなくさせたところ、炎天下においてトイレにも行くことができない状態で参加者を留め置く行為は監禁に等しい。さらに、機動隊員は、酷暑の中、何らの法的根拠もなく、参加者が設置していたテント内にあった水なども没収して、参加者が水分補給すらできず、トイレにも行けないような状態を作出した。この際、機動隊員から膝蹴りされたり、殴られたり、頭を肘打ちされたり、背中を強く押し付けられたり、首を絞められたりして、救急搬送されるほどの負傷をした者もいる。こうした非暴力の抵抗の強制的な排除は、同年8月10日（女性が機動隊員に押し倒され、その際、当該女性のTシャツが破れた。）、同月22日（N1ゲートの南にある高江橋で座り込んでいた者らが監禁され、具体的に抵抗を示していないのに強い暴行を加えられた者もあった。）、同年10月18日（押さえ付けた上で脇腹を蹴るなどの暴行を加えられた者があった。）、同年12月13日（座り込みをしていた参加者が、機動隊員に左手を外向きにひねられ、立退きを強いられた。）などにも行われた。

(エ) テント及び車両の強制撤去

平成28年7月22日、機動隊員により警護された沖縄防衛局の職員

は、所有権の確認などをすることなく、何らの権限もないのに所有権が放棄されたものと一方的にみなして、参加者がN 1 ゲート前の路側帯に設置していたテントを強制撤去し、さらに、機動隊員は、N 1 ゲート前の路側帯に置かれていた車両を強制撤去したところ、①路側帯に車両等が置かれているだけでは、何らかの交通の妨害が生じているとはいえないこと（この点、車庫等の前であれば、その付近の車道を駐車禁止場所とした道路交通法45条1項1号の趣旨に照らして、その前の路側帯への駐車をもって交通の妨げとなるとみる余地もあるが、米軍基地は、同号その他の駐車禁止場所には当たらないから、米軍基地前の路側帯への駐車により交通が妨げられるとは解し難い。）、②テントの撤去についても、被告の指摘する防衛省設置法4条19号は、防衛省の所掌事務の根拠となるにとどまり、強制撤去を行う権限を導く根拠とはならないことからすると、テント及び車両の強制撤去は法的根拠を欠くといわざるを得ない。

(オ) 県道の封鎖

機動隊員は、平成28年7月22日午前6時4分から午後4時47分頃までの間を始めとして、しばしば県道70号線を2箇所で封鎖し、沖縄県の職員や記者の立入りも認めず、元々封鎖区域の内側にいた者についてすら、一旦トイレに行くなどのために外に出れば再度戻ることを認めなかった。しかし、そもそも、前記のとおり、参加者がテントを設置するなどしていた場所は、路側帯にすぎず、県道の一般利用や交通に大きな支障が生ずるような状況は生じ得なかった。

また、前記の県道の封鎖に際し、道路交通法110条の2第3項により求められる道路管理者への事前の意見聴取はされなかったところ、前日には封鎖の方針が固められていた以上、事前の意見聴取ができない理由は見当たらないから、手続の違法は明らかである。

(カ) ヘリパッド移設工事関係者に対する便宜供与行為

機動隊員は、平成28年9月以降、ヘリパッド移設工事に従事する作業員約10人を警察車両に乗せてN1ゲート前に運んだり、ヘリコプターにより建築資材を搬入したりするなど、ヘリパッド移設工事に従事する民間業者の便宜を図る行動に出た。また、違法なダンプカー（窓に着色フィルムを貼るなどの改造を加えたり、表示番号を記載しない車両）による運搬行為を警護し、黙認するという態様によっても、ヘリパッド移設工事に従事する業者の便宜を図った。こうした行為は、警察法2条2項の「不偏不党かつ公平中立の原則」に反するものである。

(キ) 取材妨害

機動隊員は、前記(カ)の県道の封鎖に伴い、封鎖線の内側から一旦外側に出た者の再度の出入りを認めないなどの形で、記者の取材を妨害したほか、平成28年8月20日午前、資材を搬入する工事関係車両の進行を阻止するために座り込んでいた市民やこれを排除しようとする機動隊員の様子を取材していた記者を、両腕を掴んだり背中を押したりして車両に押し込むなどして、強制的に排除した。また、同月19日にも、機動隊員が、記者の通行を30分間にわたって妨げたことがある。

(ク) 身柄拘束等

機動隊員は、平成28年10月17日、沖縄平和運動センターの議長であるEを、侵入防止用のフェンス上の有刺鉄線（時価2000円相当）を切ったという微罪で逮捕した。また、Eは、公務員の腕を掴んだという公務執行妨害、約10か月前に沖縄県名護市辺野古（以下「辺野古」という。）の路上にブロックを置いたという威力業務妨害などの微罪あるいは偶発的に起きたにすぎない犯罪で追起訴するなどされ、長期にわたって不当に勾留された。さらに、同年8月11日などには、警察官に対して何ら暴行を加えていないにもかかわらず、公務執行妨害罪で逮捕

された者も出た。これは、政治的表現の自由に対する狙い撃ち的弾圧である。その他、機動隊員は、無抵抗の参加者を理由なく拘束した。

ウ ヘリパッド移設工事に対する抗議活動が正当なものであることによる本件各派遣決定の違法

5 以下のとおり、ヘリパッド移設工事は違憲ないし違法であるから、これに対する抗議活動は表現の自由として許されるものである上、これに対する抗議活動に何らかの犯罪の構成要件に該当する行為が含まれるとしても自救行為又は抵抗権の行使により違法性が阻却される。したがって、ヘリパッド移設工事に対する抗議活動を排除するための本件各派遣決定は違法
10 である。

(ア) ヘリパッド移設工事が違憲ないし違法であること

a 法的根拠の欠落

ヘリパッド移設工事は、米軍基地整備の一環であって、日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約（以下「日米安保条
15 約」という。）に基づいて米軍が日本国内に基地を配備する権限を有することを前提としている。

しかしながら、日米安保条約は違憲であり無効であって、米軍に前記のような権限はないから、ヘリパッド移設工事にはおよそ法的根拠がない。すなわち、日本国憲法（以下、単に「憲法」という。）は前
20 文において戦争と戦力を全面的に放棄する徹底した平和主義をとり、人権規定に先行させて、人権と民主主義の前提条件として戦争放棄を位置付けている。また、憲法9条2項が戦力の保持を禁じているのは、軍隊の存在が国民の生命・安全の確保にとって有害であることによる。そして、たとえ他国の軍隊であっても日本政府の意思によって駐留を
25 認めるのであれば、日本が保持する戦力と異ならず、実質的に再軍備と異ならないばかりか、日本政府の管理が及びにくい分、危険が増し、

極東における国際平和の維持の名目で、日本が無関係な戦争に巻き込まれるおそれすらある。よって、戦力である米軍の駐留を認める日米安保条約は、国内法として上位にある憲法9条に反しており、無効というほかない。

5 最高裁昭和34年（あ）第710号同年12月16日大法廷判決・刑集13巻13号3225頁（以下「砂川事件最高裁判決」という。）は、いわゆる統治行為論により、日米安保条約が憲法に反しない旨判
10 示するが、砂川事件最高裁判決は、当時の最高裁判所長官自身が、アメリカ合衆国（以下「米国」という。）側に、審理終結・判決の時期、判決内容の見通し等を伝え、全員一致の判断を目指したいとの意向を示すなど、その形成過程に極めて重大な問題がある上、いわゆる統治
15 行為論についても、主権者たる国民の意思表示が政治過程を通じて実現される保障がない中で立法府及び行政府の活動の合憲性を確定させてしまうものであり、司法がその責任を放棄するものである。これらのことからすれば、砂川事件最高裁判決は先例としての価値を有しないというべきである。

b オスプレイの使用に起因する危険性

20 北部訓練場のヘリパッドにおいては、オスプレイが離着陸することが予定されているところ、オスプレイは、①ヘリコプターと飛行機の機能を併せ持ち、上空でプロペラの角度を変化させる特殊な構造のため、機体の不安定さや操縦の難しさが指摘されている上、ヘリコプターに本来備えられているべきオートローテーション機能（エンジンが止まっても、機体が降下する際の上昇気流を利用して回転翼を回し、揚力を得て比較的ソフトな着陸ができるようにする機能）が欠如して
25 いるため、エンジンが空中で停止した場合に軟着陸することができないという問題もある。また、②オスプレイは定期機体整備も十分に実

5 施されておらず、米国においてもオスプレイを適切に操作することが
できる者がいない状況である。さらに、③オスプレイを用いて行われ
る空中給油訓練や低空飛行（航空法の定める最低高度をも下回る高度
を飛行するもので、学校等の施設の付近にまで及ぶ場合がある。）は、
10 それ自体非常に危険なものである。このようにオスプレイは極めて危
険なものであり、実際、オスプレイに関して、これまでも頻繁に墜落
事故や部品の落下等が起こっており、その原因究明も不十分なまま飛
行が再開され、事故率は配備当初よりも高まっている。このような危
険性を有するオスプレイを高江のヘリパッドに配備することはその墜
15 落により高江周辺の住民の生命・財産を害する危険がある。これに加
えて、低空飛行に伴う騒音・振動（夜間のものを含む。）によって生
活の平穏も従前以上に害され（特に、オスプレイによる騒音は低周波
であるため、住民の不快感は極めて大きいものとなっている。）、現
に周辺住民の睡眠に支障が出たり、オスプレイの飛行中にはテレビ等
20 の音声も聴取できないといった事態が生じたりもしているのである。
以上のような危険性を有するオスプレイを配備することにつながるヘ
リパッド移設工事を遂行することは違法というべきである。

c 環境破壊のおそれ

20 ヘリパッド移設工事に伴う大規模な森林の伐採等は、地球上で唯一
残っている湿潤亜熱帯照葉樹林帯であって、海と山に囲まれ、希少生
物や固有生物が生息している「やんばるの森」の環境破壊をもたらす
おそれがある。例えば、森林の伐採や道路の建設による生息場所の分
断に伴う採餌と繁殖の機会の減少、元々は清流であった周辺河川への
25 工事に伴う赤土の流出、外来種の流入等によって、固有種や絶滅危惧
種の絶滅のおそれがあるほか、ヘリパッド移設予定地に生息している
移動困難な生物や大木に依存している生物等が死滅したりすることと

なるし、周辺一帯の気温・湿度の急激な変化に対応できない生物の生存も困難となる。また、ヘリパッド付近で日常的に軍事訓練が行われ、空砲・低空飛行が続けられれば、それに伴う騒音・低周波・爆風・光熱を警戒して動物が住みつかなくなることも十分に考えられるほか、

5 オスプレイの飛行に伴う高温の下降気流により火災が生ずる危険もある上、そもそも、米軍が日本政府に返還した土地に、土壤汚染をもたらすような多量の有害物質を含む廃棄物が存していたことに現れているように、米軍が土地を使用し続けること自体が、自然環境の回復を困難にするというほかない。

10 d 住民の意向の無視

北部訓練場におけるヘリパッド移設工事は、北部訓練場の一部返還を口実として、使用する必要がなくなった訓練場を返還すると同時に、残部について基地機能を強化するために行われたものであって（現に、北部訓練場では、オスプレイを利用した実戦さながらの訓練が行われ

15 ており、しかも、訓練空域は従前どおりとされている。）、地域住民に重大な不利益を生じさせるものであるにもかかわらず、沖縄県及び地域住民の同意を得ることなく強行された。すなわち、沖縄県議会は、ヘリパッド移設工事に反対し、住民が、精神的な意味で限界を超えた騒音や低周波を浴び続けているとして、工事中止を求めていたし、市

20 民団体からも同様の意向が示されていて、平成28年の参議院選挙でもヘリパッド移設工事への反対を唱えた候補者が大差で当選したにもかかわらず、こうした意向が無視された。

e ヘリパッド移設工事のずさんさ

ヘリパッド移設工事の内容自体もずさんであり、赤土が海に流出する危険があるほか、①米軍が急な法面の道路を使用することを想定した防護柵が設置されていない、②盛土が十分にされていないために少

25

しの雨で芝生が崩落するおそれがある，③工期の関係で，本来不要な伐採がされた，④違法な積載をしたトラック等を用いて作業がされた，⑤安全ベルトもヘルメットも使用しないまま，工事作業員による作業がされたなどの問題点がある。それにもかかわらず，ヘリパッド移設工事については度重なる契約変更の末，過剰な工事費が支出されている。

f 海兵隊の駐留に日本にとっての公共性がないこと

北部訓練場のヘリパッドは，米軍の海兵隊により利用されるところ，海兵隊が日本に駐留することに，抑止力の観点からの意義など一切なく，その意味で，海兵隊の駐留には公共性が何らない。

(イ) ヘリパッド移設工事に対する抗議活動が表現の自由の行使として正当なものであること

参加者は，ヘリパッド移設工事を中止させることを目的としてゲート付近への座り込み，テントの設置，車両の駐車等を行ったが，有形力の行使によって工事を妨害するような行動をしたことはなく，飽くまでも平和的な手段によって抗議の意思を表明し日本政府関係者等を説得して工事の中止を求めるとともに，広く工事の不当性を訴えかけようとしたにとどまる。

以上のような参加者の活動は，憲法上保障された表現の自由（集会の自由を含む。）の行使として評価されるべきものであり，しかも，その表現行為は，政治的意見の表明を含み，内容が平和的生存権に関係する以上，通常の表現行為よりも尊重される必要がある。他方，仮に座り込みによって日本政府や道路管理者である沖縄県に不利益が及ぶとしても，表現の自由が保障されるべき要請に鑑みれば，その不利益は受忍すべき範囲内のものであるといえる。これらのことからすると，ヘリパッド移設工事の阻止のための参加者の行動については，刑法等の構成要件に該

当するとみるべきではない。

(ウ) ヘリパッド移設工事に対する抗議活動につき、自救行為又は抵抗権の行使として違法性が阻却されること

a 自救行為として違法性が阻却されること

5 自救行為禁止の原則を踏まえて検討しても、①ある行為が、権利の保全・回復を目的として行われ、②法律に定める手続によったのでは権利の保全・回復が不可能又は著しく困難と認められる緊急やむを得ない事情が存在し、③その手段が相当であると認められる場合には、当該行為については違法性が阻却されると解すべきである。

10 そうであるところ、①前記(ア)から明らかなとおり、ヘリパッド移設工事が行われると、世界的にも希少な亜熱帯林である「やんばるの森」が不可逆的に破壊されるなど、高江周辺の自然環境が破壊される。また、移設されるヘリパッドにはオスプレイが離着陸するから、その飛行訓練により騒音被害が生ずるとともに、墜落事故により生命・身体・財産が侵害される危険が生ずる。さらに、憲法は、前文が、徹底した平和主義をうたい、「われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する。」と、「権利」という言葉を明確に用いていることや、9条が、

15 人権規定と統治機構の規定に先行して規定されていることからしても、戦争放棄を人権と民主主義の前提条件として位置付けていると解されることに鑑みれば、前文、9条及び13条（包括的人権規定）が相まって、個人の権利としての平和的生存権を保障しているものと解すべきであり、ヘリパッド移設工事はこの平和的生存権を侵害するものといえる。

25 他方、②騒音被害を始めとする在日米軍基地に関する訴訟においては、損害賠償請求は認められるものの、差止請求は認められていない

のであり、ヘリパッド移設工事の差止めを求める法的手段を講じたとしても、損害の発生を防ぐことができない以上、法律に定める手続によることができない緊急やむを得ない事情が認められる。

5 しかも、③一連の抗議活動の過程では、非暴力が徹底されていたのであって、手段としての相当性も認められる。

したがって、自救行為として、例外的に許されるべき事情が十分に認められる。

b 抵抗権の行使として違法性が阻却されること

10 憲法は基本的人権を保障しており、その12条で自由及び権利を不断の努力により保持すべきとされていることからすれば、国民には抵抗権が認められており、憲法秩序を侵害する行為に対する抗議活動については抵抗権の行使として違法性が阻却される余地がある。

15 そして、前記aにおいて主張したとおり、憲法は、前文、9条及び13条（包括的人権規定）が相まって、個人の権利としての平和的生存権を保障しているものと解すべきである。そうであるところ、沖縄県では、戦後当初において、米軍の船の爆発等により一般市民が死亡する事故や米軍機の墜落事故等、重大な平和的生存権の侵害が生じていたのであり、そのような状態が本土復帰後も続いている。現在でも、前記のとおり、米軍機の発する騒音によって地域住民の日常生活及び
20 健康に対する影響への懸念が生じていたり、米軍基地での演習等によって自然環境が損なわれたりしているほか、航空機事故や米軍の軍人による犯罪も依然として多発している。このように、沖縄では平和的生存権に対する侵害が客観的に明白な形で起きている。それにもかかわらず、司法府においてすら、前記の侵害状態を放置する判断が続けられていて、実効的な救済が得られないのであるから、法律に定める
25 救済手段ではもはや有効に権利を保護することができず、法秩序の再

建のための最後の手段としては、抵抗のみが残されているというほかない。前記のような重大かつ深刻な状況の下で、参加者は、米軍基地に関しての最低限の抵抗の意思を示す行動に出ているにすぎないのであって、かかる行動は、抵抗権の行使として正当化されるべきである。

5 (被告の主張の要旨)

以下のとおり、本件各派遣決定は、警察法60条1項の趣旨に則って、都道府県警察相互間の協力義務の履行としてされたものであって、何らの違法性もない。

ア 都道府県警察の本旨等との関係

10 警察庁は、警察法60条2項の趣旨に基づいて、広域的見地からの調整を図ったり必要な事前連絡をしたりしたにすぎず、本件各派遣決定をしたのは飽くまで愛知県公安委員会であるから、同法36条等の趣旨に反した事態は生じていない。

イ 本件各派遣決定に基づく警察活動の必要性・相当性

15 本件派遣に係る援助要求の理由は、「沖縄県内における米軍基地移設工事等に伴い生ずる各種警備事象への対応」とされており、沖縄県に派遣された愛知県警察の警察官は、沖縄県警察の管轄区域内における各種犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締りその他公共の安全と秩序を維持するための事務を執行することが予定されていたものであって、
20 違法な警察活動が予定されていることをうかがわせる事情はなかった。むしろ、平成19年以降、北部訓練場におけるヘリパッド移設工事に対する大衆団体の抗議活動は継続的に実施されており、バリケードとして車両を道路上に放置するなど、業務妨害にも該当するような抗議活動がされ、そうした妨害行為により約2年にわたりヘリパッド移設工事が中断されていた。
25 そして、中断されていた工事の再開に向けた動きが始まるや、地域住民や多くの大衆団体等が、抗議活動に参加するようになったものであり、

こうした抗議活動が、北部訓練場の広大な敷地（東京ドーム約1600個分）において展開されれば、円滑な道路交通に支障や混乱が生ずることが懸念され、かつ、これに対して沖縄県警察の人員のみで対応することが困難なことは自明であった。現に、平成28年7月以降、北部訓練場の周辺では、大衆団体等により、ヘリパッド移設工事に対する抗議活動が起り、道路上に車両を雑然と駐車させる行為、道路への飛び出しや道路での寝そべり、工事関係車両直前での低速走行、道路上での私的な「検問」といった違法な妨害行為がされるようになった。そして、これに対する警備の過程等で、警察官に対する公務執行妨害の事案、沖縄防衛局の職員に対する傷害等の事案、北部訓練場敷地への侵入防止用の有刺鉄線損壊の事案が発生し、逮捕者が出るなどしたところであって、大規模な警備活動の必要性があったことは明らかである。こうした中で、全国的にも比較的規模の大きい愛知県警察が、警備活動に協力することは当然のことである。

ウ ヘリパッド移設工事の違憲ないし違法が認められないこと

(ア) ヘリパッド移設工事やその前提となる米軍の沖縄県への駐留が合憲であり、違法性を帯びるものではないことは明らかであるから、ヘリパッド移設工事が違法であることを理由に本件各派遣決定が違法となるものではない。

(イ) また、仮に、ヘリパッド移設工事に何らかの違法性があつたとしても、以下のとおり、表現の自由の行使、自救行為及び抵抗権の行使を理由にヘリパッド移設工事に対する抗議活動が正当化される余地はない。

a 表現の自由の行使について

本件で参加者が行った座り込み等は、単なる説得などではなく、業務妨害行為にほかならず、現に逮捕者まで出たところであり、それによって他者の移動の自由等の人権や地域の安全との間にも衝突が生じているものであって、実力によって他者の人権や重要な公益を害する

違法行為がされたと評価せざるを得ない。さらに、仮に、参加者の抗議活動を表現行為の一環として捉える余地があるとしても、本件では、表現方法が規制されているにすぎず、参加者としては他の平和的な手段により同様の表現活動を行うことは可能である。以上のことからすれば、参加者の抗議活動が表現の自由の行使として保護されるということとはできない。

b 自救行為について

ヘリパッド移設工事により、高江の住民に何らかの被害が生じたわけではない上、仮に何らかの権利侵害が発生していたり、そのおそれがあったとしても、同工事に係る差止めの仮処分などの法律に定める手続によったのでは権利に対する違法な侵害に対抗して現状を維持することが不可能又は著しく困難となるような特別の事情もないから、参加者の抗議活動につき、自救行為禁止の法理の例外として正当化する余地はない。

c 抵抗権の行使について

原告らは、参加者の抗議活動が、抵抗権の行使として正当化される旨を主張するが、抵抗権が憲法上認められた実定的な権利であるという理解は明らかに誤っており、原告らの主張は前提を欠く。

また、原告らが援用する平和的生存権は、明文の規定を欠くことはもとより、権利の主体・内容・性質等の点で明確性を欠き、抽象的な理念にすぎないといわざるを得ないから、実定的な権利として構成することはできない。この点、原告らは、平和的生存権が法的に保障されていることの根拠として、憲法前文を挙げるが、日本の法規により、前文に規定されているように「全世界」的に平和的生存権が保障されることはあり得ないから、前文が直接的な保障の根拠となるとは解されない。

さらに、抵抗権の行使としての実力による抵抗を認める余地があるとしても、例えば、①憲法の各条文への単なる違反ではなく、民主主義の基本秩序に対する重大な侵害が行われ、憲法の存在自体が否認されようとする場合であって、②不法であることが客観的に明白であり、③憲法や法律等により定められた一切の法的救済手段が、もはや有効に目的を達成する見込みがなく、法秩序の再建のための最終手段として抵抗のみが残されていること（補充性）が必要と解されるところ、本件においては、①憲法の存在自体が否認されるような事態は何ら発生していないし、②及び③の各要件も満たされていないことは明らかであって（特に、司法的救済を求める手段をまず執らなかったことについて何らの正当な理由も見当たらない。）、抵抗権の法理によって、参加者の抗議活動を正当化することはできない。

(3) 本件各派遣決定の手続的違法の有無（争点3）

（原告らの主張の要旨）

ア 本件規程2条が無効であること

援助要求は、都道府県公安委員会に対してされるものである以上、都道府県公安委員会としての意思決定が予定されていることは明らかである。また、援助要求に同意することは、原則として当該都道府県の区域内にしか権限を及ぼし得ない警察官を他の都道府県警察に派遣するものであり、警察法の仕組みに照らして異例な事態である上、当該都道府県の住民の税金によって維持・運用されるべき当該都道府県警察の人員を他の都道府県の事務に充てることを可能にし、当該都道府県警察における治安維持に支障を生じさせかねないものである。そして、同法38条3項が、都道府県公安委員会が都道府県警察を管理すると定めているのは、住民代表による警察の民主的管理や政治的中立性の確保、ひいてはそれによる警察運営の独善化、それに伴う警察権力の濫用の防止の観点からであって、このよう

な同項の趣旨からすれば、前記のような特性を有する援助要求に対する同意は、都道府県公安委員会による十分なチェックを経る必要があるというべきである。それにもかかわらず、本件規程 2 条は、他の都道府県公安委員会からの援助要求を受けた警察官の派遣の決定について、愛知県警察本部長限りで決裁を行うことを原則として可能にし、しかもその例外的な場合についても範囲が明確に特定されていないものである。このような本件規程 2 条は、警察法 38 条 3 項、60 条 1 項の趣旨に反して、当然に無効である（他の都道府県公安委員会においては、援助要求に対する同意については全面的に警察本部長に委ねることはせず、その範囲を限定しているものが少なくないのに対し、本件規程 2 条の場合、他の都道府県公安委員会からの援助要求についてほとんど全面的に愛知県警察本部長限りで処理できることとなっている点において、他の自治体と比べても、その違法性が顕著である。）。

イ 本件規程 2 条ただし書の要件に該当すること

都道府県警察は、本来、当該都道府県の区域についてしか任務を行わないのであるから、他の都道府県に警察官を派遣して任務を行わせること自体、異例のことである。また、派遣の規模によっては、愛知県警察の本務である愛知県の治安の維持に支障が来されることもあり得るところ、本件派遣の場合も、少なくとも 70 人程度、すなわち愛知県の機動隊員の約 3 分の 1 の人数を通算約 5 か月間（1 回の派遣決定ごとでも約 2 か月間）にわたり派遣するという、極めて大規模なものであったと推測され、このような大規模で長期間の派遣を行うことは異例の事態であることは明らかである。さらに、公安委員会制度は、警察の政治的中立性の確保のために住民代表が警察を管理する点に重要な存在意義があるところ、沖縄県内の民意を無視してヘリパッド移設工事を強行しようとする日本政府に加担するかのような本件派遣は、警察の政治的中立性の確保等の要請に照らして

愛知県内でも批判があり得るところであり、現に、本件派遣について、愛知県議会や沖縄県議会のみならず、日本社会全体で大きな紛議が生じていた。そうすると、本件派遣は、前記のような都道府県公安委員会の存在意義に照らし、「異例又は重要」であるといえる。

5 したがって、本件各派遣決定は、本件規程 2 条ただし書にいう「異例又は重要と認められるもの」に該当するというべきである。

ウ 本件派遣が実質的に愛知県公安委員会の意思決定に基づくものとはいえないこと

10 本件各派遣決定の後、愛知県公安委員会の定例会において、本件派遣の件が報告されてはいるものの、全体審議では議題とされず、公務員執務室での個別審議の中で報告されているにとどまる上、本件派遣に関する実質的な質疑や意見交換がされたことはいかなるわけでもない。これらのことからすれば、愛知県公安委員会に事後に報告されたことをもって、実質的に愛知県公安委員会としての意思決定がされたものとみることはできない。

15 （被告の主張の要旨）

ア 本件規程 2 条の有効性

 援助要求への対応を専決により処理することを内部の規程（本件規程）により定めることに何ら問題はなく、本件規程 2 条は有効である。

イ 本件規程 2 条ただし書の要件に該当しないこと

20 警察事務はその性格上、一都道府県の区域内だけで終始処理することができるものではなく、それ故、警察法 59 条は各都道府県警察が治安の維持のために協力することを求めているのであって、都道府県警察が他の都道府県に警察官を派遣して任務を行わせることはそれ自体異例なことではない。そればかりか、援助要求は、各都道府県警察の間で比較的頻繁にさ
25 れており、愛知県公安委員会においても、他の都道府県警察からの援助要求に、平成 27 年から平成 30 年までの間に少なくとも 74 回応じている。

本件派遣についても、平素からされているそうした援助要求に対する派遣と特に異なる事情はなく、当時の愛知県において本件派遣を実施しても治安の維持に支障が生ずるような事情はなかった。また、本件派遣において
5 警備活動といった機動隊員としての通常の職務の範囲内のものであり、現地での反応も通常予想される程度のものではあった（地方紙に、抗議活動の様子が取り上げられたという程度で、予想を超えるような反応があったとはいえない。）から、本件派遣に係る援助要求は、何ら異例なものではない。以上のことからすれば、本件派遣は、「異例又は重要と認められるもの」
10 に該当しないものであることは明らかである。

ウ 本件派遣が実質的に愛知県公安委員会の意思決定に基づくこと

本件各派遣決定に関し、専決による処理の後には愛知県公安委員会への報告がされているところ、その際、各公安委員から疑問や異論などが呈されることはなかった以上、実質的には、愛知県公安委員会としての意思決定
15 がされたのと同視することができる。そうすると、仮に本件派遣が「異例又は重要と認められるもの」に該当する余地があるとしても、本件各派遣決定に手続的な違法が認められる余地はない。

(4) 争点 4（本件各派遣決定と関わらない本件支出の違法事由の有無）

（原告らの主張の要旨）

前記(2)において述べたとおり、沖縄県において愛知県警察の警察官が組織
20 的に行った警察活動は警察法 2 条に反する重大な違法行為であったから、かかる行為がされたことの対価として給与等を支出することは、本件各派遣決定の効力にかかわらず違法である。

（被告の主張の要旨）

争う。

(5) 争点 5（A の故意又は重大な過失の有無）

(原告らの主張の要旨)

Aは、本件各派遣決定が警察法に反しており、違法に参加者の抗議活動を弾圧するためのものであることを認識しながら、本件派遣を開始し、それを継続して、警察官の給与等を支出したものであって、Aには、少なくとも重大な過失が認められる。

(被告の主張の要旨)

本件各派遣決定に違法性が認められない以上、原告らの主張は前提を欠く。

第3 当裁判所の判断

1 認定事実

前記前提事実に、証拠（主要なものを括弧内に掲記した。）及び弁論の全趣旨を総合すると、次の各事実が認められる。

(1) 高江におけるヘリパッド移設工事に至る経緯

ア 北部訓練場の位置等

(ア) 北部訓練場は、沖縄県の北部地域に東村と国頭村にまたがる形で存在する演習場である。北部訓練場では、対ゲリラ訓練、歩兵演習、ヘリコプター演習等の訓練が実施されており、平成8年当時、北部訓練場の施設面積は約7500haで、22か所のヘリパッドが存在していた。

(甲105, 乙17)

(イ) 日本国及び米国は、沖縄県民の基地問題の解決を求める強い要望等を受けて、平成7年11月、沖縄県に所在する在日米軍施設・区域に関わる諸問題を協議することを目的として、沖縄に関する特別行動委員会(SACO)を設置した。同委員会での平成8年の最終報告において、北部訓練場の過半(約7500haのうち約4000ha)を日本側に返還すること等が合意されたが、その条件として、返還される区域に所在するヘリパッドを北部訓練場の残余の部分に移設することが盛り込まれた。その後の協議により、6か所のヘリパッドを移設することとされ

たところ、移設先はN 1 地区に 2 か所、N 4 地区に 2 か所、H地区に 1 か所、G地区に 1 か所であった。これらの位置関係は別紙図面のとおりであり、いずれも高江に近接する場所であった。（甲 4， 1 0 5， 乙 1 7， 1 8 の 1 ・ 2 ・ 4 ・ 1 1 ・ 1 6 ・ 3 8）

5 (ウ) 米軍は、平成 2 4 年頃、オスプレイ（MV－2 2 オスプレイ）の配備を決定し、同年から平成 2 5 年にかけて、合計 2 4 機のオスプレイが普天間飛行場に配備され、北部訓練場においても、ヘリパッドが移設された後にオスプレイが配備されることが当初から予定されていた。（甲 6 2， 6 3， 弁論の全趣旨）

10 イ 北部訓練場の周辺状況とヘリパッド移設工事による影響

(ア) a 高江には、約 1 4 0 人が居住しており、ヘリパッドの移設に伴い、米軍機による騒音が増加することが懸念された。実際、ヘリパッドの移設後、高江においては、米軍機による 6 0 デシベル以上の騒音発生回数が、平成 2 9 年度（1 2 月末時点）で 8 1 4 4 回に上り、前年を 4 2 8 回上回っているとされ、騒音が最大となった際の水準は、騒々しい工場の中やカラオケ店内の騒音に相当するとされている。また、ヘリパッドに配備されたオスプレイの飛行に伴う騒音は夜間も発生していて、かつ、低周波であるため、その影響で住民が不快に感じる度合も増しているとの指摘がされている。（甲 7 5， 9 9， 1 0 0， 乙 1 7， 証人 F， 証人 G）

20 b 平成 2 8 年 1 2 月 1 3 日、オスプレイが海上に不時着して機体を大破させた事故が起こり、平成 3 0 年 2 月には、オスプレイの機体の一部が落下する事故が起きた。そして、オスプレイの事故率（1 0 万飛行時間当たりのクラス A 事故率〔最重要事故率〕）は、平成 2 9 年 9 月末において、平成 2 4 年 9 月末と比べて、約 2 倍にまで上昇しているとされる。また、オスプレイの定期整備が遅れ、定期整備がされて

25

いない機体が飛行することとなることで事故率が悪化する懸念も指摘されており、地域住民らの間においても墜落事故等への不安が広がっているとされる。（甲 6 4 ～ 7 0， 7 4， 証人 F， 証人 G）

- 5 (イ) ヘリパッドの移設先の周辺には、沖縄本島北部一帯に広がる「やんばる」（山々が連なり森の広がる地域を指す。）と称される森林があり、
- 10 ノグチゲラ、ヤンバルクイナ、リュウキュウウラボシシジミ等、多数の固有種・固有亜種、絶滅危惧種・準絶滅危惧種が生息しているばかりでなく、狭い面積の中に多種多様な生物が生息している点にも特徴があるとされており、ヘリパッド移設工事に対して、生物保護団体等から、①
- 15 ヘリパッドが設けられることにより固有種や絶滅危惧種などの生息場所が分断されて絶滅の危険が増大すること、②森林の伐採に伴う気温の変動により生物が減少すること、③森林の中に風が吹き込むようになることで高湿度に依存する生物が減少すること、④騒音の影響によって生息が困難な生物種が出てくることが、⑤高熱・乾燥による山火事の発生その他生態系への悪影響が懸念されることなどが指摘されている。（甲 1 6 ～ 2 1， 9 1， 1 0 3， 証人 H）

ウ ヘリパッド移設工事とこれに対する抗議活動

- 20 (ア) 前記ア(イ)の S A C O の最終報告に基づき、平成 1 9 年 7 月からヘリパッド移設工事が開始されたが、これに対し、地域住民らによる抗議活動が起こった。参加者は、①非暴力、②警察の介入を受けることはしないといったルールを掲げつつも、ヘリパッド移設工事の工事現場の出入口前にテントを設置するなどした上、道路での座り込み（多いときは数十人規模）、工事関係車両・工事作業員が入場する際の立ち塞がり、車両の駐車による出入口の封鎖等を行ってヘリパッド移設工事を妨害した。
- 25 （甲 9 2 の 1 ・ 2， 9 6， 9 9， 1 0 0， 乙 1 7， 1 8 の 1， 2 9， 証人 F， 証人 G， 弁論の全趣旨）

(イ) 国は、平成２０年１１月２５日、参加者を債務者とし、N１ゲート前の道路敷等の通行妨害禁止の仮処分の申立てをしたところ、那覇地方裁判所は、平成２１年１２月１１日、参加者のうち２人について、実際に通行妨害行為を行ったことなどから今後のヘリパッド移設工事を妨害する高度の蓋然性が認められるなどとして前記申立てを認容する旨の決定をした。その後、国は、前記２人の参加者を被告として、ヘリパッド移設工事の工事現場の出入口前の道路敷等の通行妨害禁止を求める本案訴訟を提起したところ、那覇地方裁判所は、平成２４年３月１４日、被告のうち１人について、前記請求を認容する旨の判決をし、同判決は、福岡高等裁判所那覇支部による控訴棄却判決の後、最高裁判所で上告が棄却されて確定した。（甲４，８５，９６，９９，１００，乙１７，２９，３０，証人F，証人G，弁論の全趣旨）

(ウ) このような抗議活動の中でもヘリパッド移設工事は継続され、平成２６年までにN４地区の２か所のヘリパッドが完成したが、その後もヘリパッド移設工事に対する抗議活動は続き、参加者がN１ゲート前に車両等を放置し、工事関係車両の進入を妨害するなどしたため、ヘリパッド移設工事は一時中断されることとなった。（甲４，９２，９４の２，９６，１１５，乙１７，証人F）

(エ) 沖縄防衛局は、平成２８年３月頃、ヘリパッド移設工事の反対派に対し、N１ゲート前に放置されている車両等を撤去するよう書面及び口頭で警告するとともに、同年６月下旬頃には、県道７０号線の管理者である沖縄県に対し、N１ゲート前に放置されている違法な工作物の撤去を指導するよう求めるなどした。これを受けて、沖縄県は、同月２８日にテントや車両の撤去を求める文書を発出するなどしたが、これらが撤去されることはなかった。（甲２４の１，９２の１，９４の２，乙１７，１８の２）

(2) 沖縄県警察による援助要求に至る経過等

ア 沖縄県警察は、前記(1)ウ(エ)のような沖縄防衛局の動向等からヘリパッド移設工事が間もなく再開されるものと考えたが、ヘリパッド移設工事が再開された場合には、普天間飛行場の辺野古への移設工事に反対する者がヘリパッド移設工事に対する抗議活動に合流し、普天間飛行場の辺野古への移設工事に対する抗議活動と同じく、工事関係車両の出入口に座り込む、工事関係車両の前に立ち塞がる、工事関係車両の前方において車両を低速で進行させるなどの方法により工事を妨害することが想定された。そこで、沖縄県警察は、平成28年5月頃、ヘリパッド移設工事への抗議活動に対する警備等に関し、援助要求をすることについて検討し、その結果、前記の普天間飛行場の辺野古への移設工事の状況から想定される抗議活動に加え、①ヘリパッド移設工事においては、工事に使用する土砂を採石場から約40km離れた工事現場まで工事関係車両で運搬する必要があるため広範囲にわたり抗議活動が行われる可能性があること、②参加者を安全に移動させるためには参加者1人に対して数人で対応しなければならないこと、③夜間における参加者と工事関係者とのトラブルに対応しなければならない可能性があることなどから、沖縄県警察のみでヘリパッド移設工事に対する抗議活動に対する警備等を行うことは困難であると判断し、援助要求を行うこととした。(甲92の1・2、証人C)

イ 沖縄県警察は、平成28年5月ないし6月頃、警察法60条2項に基づいて、ヘリパッド移設工事に伴う警備活動等に係る援助要求について必要な事項を警察庁に連絡した。そうしたところ、警察庁は、同月頃、愛知県警察等に対し、当該援助要求に応ずることの可否を確認した上、派遣期間、派遣人数等について調整を行った。そして、警察庁警備局警備課長は、同年7月11日、愛知県警察本部長等に対し、具体的な派遣期間や派遣人数の割当てを示した上、沖縄県公安委員会から援助要求が行われる予定であ

り、割り当てられた期間及び人数による派遣に誤りがないよう期されたい旨を通知した。（前記前提事実(2)イ，甲 9 2 の 1，証人 C，弁論の全趣旨）

ウ 沖縄県公安委員会は，平成 2 8 年 7 月 1 2 日，派遣を必要とする理由を「沖縄県内における米軍基地移設工事等に伴い生ずる各種警備事象への対応」，派遣部隊の任務を「米軍基地移設工事等に伴い生ずる各種警備事象への対応」として，愛知県公安委員会を含む 6 都府県の公安委員会に対し，援助要求をした。愛知県警察本部長は，同月 1 3 日，専決により，前記の援助要求に同意し（1 回目の派遣決定），同日以降，愛知県警察の警察官が沖縄県に派遣された。（前記前提事実(2)ウ，エ）

10 (3) ヘリパッド移設工事の再開とこれに対する抗議活動の状況等

ア 沖縄防衛局は，平成 2 8 年 7 月 1 1 日，ヘリパッド移設工事の再開に向けた関連工事に着手し，同日以降，工事関係車両により土砂，工事に必要な資材等の搬入を開始した。これに対し，ヘリパッド移設工事に反対する参加者は，同日以降，ヘリパッド移設工事の現場への出入りに使用する県道 7 0 号線上に椅子を置くなどして抗議集会等を行う，車両を道路上に駐車する，工事関係車両の前に立ち塞がる，その前方において車両を低速で進行させるなどの行為により工事関係車両の通行を妨害した。他方で，沖縄県警察の機動隊員は，参加者の前記の通行妨害行為を排除し，これに抵抗する参加者ともみ合いになるなどした。（甲 2 4，2 6，9 2 の 1 ・ 2，1 3 1，乙 1 7）

イ このような状況の下で，平成 2 8 年 7 月 1 3 日，1 回目の派遣決定がされ，同月 1 6 日以降，沖縄県以外の都府県警察の機動隊員が沖縄県に到着した。機動隊員は，同月 1 9 日，県道 7 0 号線の N 1 ゲート付近において，約 1 0 0 m にわたり両側端に車両が駐車されていたこと等から，現場における混乱及び交通の危険の防止等のためとして，車両検問を実施し，その際，運転者に行き先や目的を尋ねたり，運転免許証の提示を求めたりし，

その氏名等を書き取ることもあったところ、これに抗議した住民が座り込みをするなどし、機動隊員ともみ合いになった。（甲 4， 2 5， 8 9， 1 3 1， 乙 2 2 の 2）

ウ 平成 2 8 年 7 月 2 1 日には、ヘリパッド移設工事が同月 2 2 日に本格的
5 に開始される旨の報道がされたことなどから、1 6 0 0 人の地域住民らが
N 1 ゲート前に集合して抗議集会を行った。そして、同日、トラックを用
いたヘリパッド移設工事の現場への機材や土砂の搬入が開始され、約 2 年
ぶりにヘリパッド移設工事が再開されたが、それに先立つ同月 2 1 日夜か
ら同月 2 2 日朝にかけて、N 1 ゲート付近では、約 2 0 0 人の参加者が、
10 ヘリパッド移設工事の中止を求め、N 1 ゲートへ通ずる県道 7 0 号線上に、
斜めに突き出すように、数百 m にわたってジグザグに約 1 5 0 台の車両を
置いたりし、更に道路上で、車両の上に乗ったり、車両と車両の間に座り
込んだり、寝そべったりした。

これに対し、①沖縄県警察の警察官において、道路交通法 6 条 4 項に基
づき、県道 7 0 号線の一部区間について車両及び歩行者の通行を禁止する
15 交通規制を実施した上（これにより、取材記者の立入りも制限された。）、
その後、名護警察署長において、同法 4 条 1 項及び 5 条 1 項に基づく同様
の交通規制を実施した。②また、機動隊員等において、前記の約 1 5 0 台
の車両を、参加者が車両に近付かないように人垣を作るなどしながら、強
20 制的に移動させるとともに、N 1 ゲート前に駐車されていた車両も移動し、
沖縄防衛局の職員において、機動隊員による警護を受けながら N 1 ゲート
前に置かれていたテントを撤去した。③さらに、機動隊員において、数人
で参加者 1 人の両手足を持つなどの方法により、座り込むなどしていた参
加者を排除し、その際の機動隊員との衝突の結果、3 人が救急搬送される
25 などした。

（以上につき、甲 4， 2 2， 2 3， 2 9， 4 2 の 8， 8 9， 9 0， 9 2，

94, 99, 131, 乙17, 18の4, 22の2)

エ(ア) ヘリパッド移設工事が再開された平成28年7月22日より後も、参加者は、少なくとも数十人規模で、N1ゲートに向かう工事関係車両に対し、道路上いっばいに車両を放置してその隙間に座り込む、道路上に寝そべる、工事関係車両の前に飛び出したり立ち塞がったりする、その荷台に飛び移る、その前方において車両を低速で走行させる、工事関係車両にしがみついた等の行為を行い、工事関係車両かどうかを確認するための検問のような行為にも及ぶといった状況となった。そして、平成28年9月頃からは、参加者は、徒歩で移動中の工事作業員の前に立ち塞がるなどし、これに対し、機動隊員は、警察車両を用いてヘリパッド移設工事に従事する作業員等を運ぶようになった。さらに、同月下旬以降には、参加者は、ヘリパッド移設予定地内に無断で侵入した上で、建設作業用の重機にひもで体をくくりつけたり、伐採作業がされている木にしがみついたり、ショベルカーの前に座り込んだりした。こうした行為に対し、機動隊員ないし交通部の警察官が、参加者を強制的に排除して機動隊車両の隙間に一時押し込める措置や、レッカー器具を用いて車両を排除する措置を講じたこともあり、その過程で、参加者の腕を掴んだり押し倒したりしたことがあった。(甲4, 36, 37, 42の8, 89, 90の2, 92の1・2, 131, 乙17, 18の8・10・12・17・20)

(イ) 本件派遣が実施された期間を通じて、N1ゲート付近において、前記イと同様、一部の時間帯に車両検問が実施されたことがあり、「採証班」と称される警備部門の職員が、ビデオカメラで、抗議活動の様子等を撮影していたこともあった。そして、前記の検問においては、通行者が用件を尋ねられたり車内の荷物を検査されたり、米軍基地問題に関する学習をする目的で訪れた者らを乗せた観光バスが、通過することが物理的

に困難であるなどとして、約３０分間足止めされたりしたこともあった。
また、当該検問において、検問を拒否して発進しようとした者が留め置
かれたことや、抗議活動に参加すると判明した者が通行を認められなか
ったこともあった。さらに、平成２８年８月２０日には、当該検問にお
いて、機動隊員が、写真撮影をしていた記者を押すなどして移動させ、
機動隊のバスの間に一時押し込めたことがあった。（甲４，２６～２８，
８９の１，９０の２，９２の１，９５の２，証人Ⅰ）

(ウ) このような事態の中で、沖縄県公安委員会は、平成２８年８月４日及
び同年９月２１日にそれぞれ援助要求をし、愛知県公安委員会は、これ
らに応じて、同年８月１９日に２回目の派遣決定を、同年９月３０日に
３回目の派遣決定をした。（前記前提事実(2)オ，カ）

オ 大阪府警察機動隊の巡査部長及び巡査長は、平成２８年１０月１８日、
参加者に向かって、それぞれ、「土人が」、「黙れ、こら、シナ人」など
と発言した（「土人」という用語は、近代では、未開の地域住民を侮蔑す
る意味を含んでおり、「シナ」は、戦前の中国に対する侵略に結び付く蔑
称として用いられたことがある。）。これらの件につき、沖縄県警察本部
長は、沖縄県知事に対して謝罪をし、また、警察庁長官も、この発言を不
適切であると述べた。前記巡査部長及び巡査長は、いずれも、戒告処分を
受けた。（甲４，３９，４０）

(4) 逮捕者の状況等

平成２８年７月２２日からの約半年間で、北部訓練場におけるヘリパッド
移設工事に対する抗議活動に関係して、公務執行妨害罪ないし傷害罪（警察
官や沖縄防衛局の職員に対する暴行等）、往来妨害罪（車両を車道上に斜め
に駐車した行為）、道路交通法違反（工事関係車両の前に立ち塞がる行為）、
器物損壊罪（侵入防止用の有刺鉄線を切断した行為）等により延べ１４人が
逮捕され、これらの者のうち一部が起訴され、更にその一部の者以外は有罪

判決を受けた（このうちの1人はEであり、公務執行妨害罪・傷害罪、威力業務妨害罪及び器物損壊罪により起訴され、有罪判決を受けている。）。

（甲4，33，34，42の8，92の2，131，乙17，18の5～7・18・21・23・24・26・28～30・32・37）

5 2 争点1（本件各派遣決定の違法が本件支出の違法事由となり得るか）について

(1)ア 地方自治法242条の2第1項4号の規定する普通地方公共団体の職員
に対する損害賠償又は賠償命令の請求は、財務会計上の行為を行う権限を
有する当該職員に対して職務上の義務に違反する財務会計上の行為による
10 当該職員の個人としての損害賠償義務の履行を求めるものにほかならない
から、当該職員が財務会計上の行為を行わない義務を負うにもかかわらず、
当該財務会計上の行為を行った場合には、当該職員の行為は財務会計上の
義務に違反する違法なものとなるというべきである（最高裁昭和61年
（行ツ）第133号平成4年12月15日第三小法廷判決・民集46巻9
15 号2753頁参照）。

イ この観点からみるに、警察法は、都道府県警察は、当該都道府県の区域
につき同法2条の責務に任ずる旨の原則を定めた上で（36条2項），都
道府県公安委員会の援助要求に基づいて派遣された警察官は、援助要求を
した都道府県警察の管轄区域内において職権を行使することができる旨を
20 例外的に定めており（60条1項，3項），これらの警察法の規定からす
ると、都道府県警察の職員が援助要求に基づいて他の都道府県警察に派遣
された場合において、当該派遣が違法なものとして取り消されたときは、
当該派遣に伴う他の都道府県警察の下での職務執行は、愛知県の職務に従
事したものと評価する根拠を欠くこととなるものと解される。そして、そ
25 のような場合には、職員が勤務しない場合に勤務していない時間当たりの
給与額を減額する旨を定める給与条例29条及び地方公務員法24条1項

の趣旨に照らすと、当該職務執行については、当該警察官に対する給与は支給されるべきではないものと解される。そうであるところ、前記前提事実(1)エ及び(2)エ～キによれば、Aは、専決により本件各派遣決定を行った上で、自ら、本件各派遣決定に基づき派遣された警察官に対する給与等の支出決定及び支出命令を行ったのであり、本件各派遣決定について権限を有する者とその後の財務会計上の行為について権限を有する者が同一であるから、Aは、本件各派遣決定が違法である場合にはこれを取り消すなどして是正する権限を有しており、そのような場合には、Aは、違法な本件各派遣決定を放置して財務会計上の行為をすべきではないという不作為義務を負っていると解すべきである。そうすると、本件各派遣決定が違法である場合にAがこれを是正する権限を行使することなく、そのまま本件支出に係る支出決定及び支出命令を行うことは前記の不作為義務に違反したものであるとして違法になるというべきである。

(2) この点に関し、被告は、本件派遣によっても愛知県警察の警察官の身分的な取扱いが変更されることはなく、愛知県警察の警察官の給与等は、給与条例に基づき、本件各派遣決定が違法であるか否かにかかわらず、継続的に支払われるべきものであるから、本件各派遣決定が違法であるからといって、Aが本件支出に係る支出決定及び支出命令を行ったことが違法であるということとはできない旨主張する。

しかしながら、前記(1)において説示したとおり、本件各派遣決定が違法である場合には、Aにおいて、これを取り消すなどし、本件派遣に伴って業務に従事した警察官に給与等を支出してはならないのであるから、本件各派遣決定の違法が本件支出に係る支出決定及び支出命令の違法に結び付かないことを前提とする被告の主張は、採用することができない。

3 争点2（本件各派遣決定の実体的違法の有無）について

(1) 都道府県警察の本旨等に反することによる本件各派遣決定の違法の有無に

について

ア 原告らは、警察庁が沖縄県公安委員会による援助要求の決定前に直接愛知県警察等に派遣人数等について指示することは、警察法60条2項が予定しないものであり、警察庁がこのような法的根拠のないことを行ったのは、警察庁が日本政府の意向を受けてヘリパッド移設工事を強行する目的で沖縄県への警察官の派遣を主導するためであるから、前記の指示は自治体警察の原則を定める同法36条に反するものであると主張する。

前記前提事実(2)ア～ウ、認定事実(2)イ、ウによれば、沖縄県公安委員会は、平成28年7月12日に愛知県公安委員会等に対して援助要求をしており、警察庁は、同援助要求がされる前の段階において、愛知県警察等に対してそうした援助要求に応ずることの可否を確認し、派遣期間、派遣人数等について調整を行い、沖縄県公安委員会の援助要求に先立つ同月11日、警察庁警備局警備課長が、愛知県警察本部長等に対して、具体的な派遣期間や派遣人数を示した上で、沖縄県公安委員会から援助要求が行われる予定であり、割り当てられた期間及び人数による派遣に誤りがないよう期されたい旨を通知したことが認められる。

しかしながら、警察法は、36条において都道府県に都道府県警察を置き、都道府県警察は、当該都道府県の区域について同法2条所定の責務に任ずる旨規定しつつ、60条において各都道府県警察の相互協力義務(59条)を具体化するものとして、1つの都道府県警察の能力では対処できない場合もあることから、当該都道府県公安委員会が他の都道府県警察に対して援助要求をすることができる旨を規定し、その際には、都道府県警察相互間の警察官の派遣等について広域的見地から調整する必要があることなどから、都道府県警察による援助が迅速かつ円滑に実施されるようにするため、都道府県公安委員会は、警察行政に関する調整等を所掌する警察庁(17条、5条4項24号)に対し、原則として援助要求の前に必要

な事項を警察庁に連絡しなければならないものとしているものと解される。そして、警察庁が、沖縄県公安委員会の援助要求がされる前に愛知県警察等に対して派遣する警察官の人数等を調整して割当てを決定した上、割り当てられた期間及び人数による派遣に誤りがないよう期されたい旨を通知することは、沖縄県警察に対する援助を迅速かつ円滑に実施するための有用な措置であり、警察法60条2項の趣旨に合致する合理的なものというべきである。また、警察庁の前記通知は、前記のとおり、同法上の根拠があるものであり、他に警察庁の前記通知が、警察庁自身において警察官の派遣を主導したものであることを認めるに足る証拠はないから、警察庁の前記通知が同法36条に反するということもできない。

よって、原告らの前記主張は採用することができない。

イ また、原告らは、本件各派遣決定の目的自体が警察法36条に反していると主張する。

しかしながら、本件各派遣決定の目的は、沖縄県内における米軍基地移設工事等に伴い生ずる各種警備事象への対応であるところ（前記前提事実(2)ウ、認定事実(2)ウ）、米軍基地移設工事等に伴って沖縄県内の個人の生命等の保護又は公共の安全と秩序の維持を図る必要性が生ずる場合にそれらを行うことは警察の責務であり（警察法2条）、本件各派遣決定の前記目的をもって、直ちに同法36条に反するものであるということとはできない。

ウ さらに、原告らは、本件各派遣決定に基づく任務は、愛知県警察の管轄区域内の住民の権利や生活の保護と無関係な職務に関するものであるから、本件各派遣決定は、警察法61条に反すると主張する。

しかしながら、警察法61条は、都道府県警察がその管轄する都道府県の区域内における自らの事務について他の都道府県の管轄区域においてもその権限を行使し得る旨を定めたものであり、愛知県警察の警察官が援助

要求をした沖縄県公安委員会の管理の下に沖縄県警察の事務について権限を行使することを根拠付ける本件各派遣決定（同法60条3項）とは無関係の規定である。

したがって、原告らの前記主張は採用することができない。

- 5 (2) 援助の必要性のない状況であったことによる本件各派遣決定の違法の有無について

ア 判断枠組み

警察法は、個人の権利と自由を保護し、公共の安全と秩序を維持するため、民主的理念を基調とする警察の管理と運営を保障し、かつ、能率的に
10 その任務を遂行するに足る警察の組織を定めることを目的とし（1条）、この目的を実現するため、都道府県に都道府県警察を置くものとした上、都道府県警察は、当該都道府県の区域について同法2条所定の責務を負うものとしている（36条2項）。そして、都道府県警察は、都道府県の機
関たる都道府県公安委員会が全面的にこれを管理し（38条3項）、その
15 経費は原則として当該都道府県が負担するとともに（37条2項）、その内部組織その他重要な行政管理事項は条例で定めるものとし（47条4項、51条6項、53条4項、56条2項、57条2項等）、その職員は原則として当該都道府県の地方公務員となるものとしている（56条2項）。
これらの各規定に照らせば、同法は、都道府県警察を自治体警察の本質を
20 有するものと位置付け、地方公共団体たる都道府県が機関として警察を設置して自らこれを維持し、都道府県の区域について同法2条1項に規定する個人の生命、身体及び財産の保護並びに公共の安全と秩序の維持の責務を果たすことを予定しているものと解される。このように都道府県警察が
地方公共団体たる都道府県の機関であり、自治体警察としての本質を有す
25 るものであることからすると、都道府県警察は、相互に独立であることが原則であると解される。

もつとも、警察活動の主要な対象である犯罪が社会の進展とともに複雑化し、その規模、範囲を拡大しており、犯罪の捜査その他公安の維持のために広域的かつ機動的に警察活動を行うことが必要となる場合がある。そこで、警察法は、各都道府県警察間の警察運営にすきまがないようにして治安の維持に遺漏がないようにするため、59条において、各都道府県警察の相互協力義務を規定した上、事案の性質・規模等によっては、当該都道府県警察の有する警察力に不足を来すなど、1つの都道府県警察の能力をもってしては対処できない場合があり得ることも想定し、このような場合においても当該都道府県における個人の生命、身体及び財産の保護並びに公共の安全と秩序の維持を図るため、前記の相互協力義務を具体化する趣旨から、60条において、都道府県公安委員会が警察庁又は他の都道府県警察に対して援助要求を行うことができる旨を定めたものと解される。

以上のような警察法が援助要求を規定した趣旨からすると、援助要求を受けた都道府県警察は、援助要求をした都道府県公安委員会の管理する都道府県警察への援助の必要性がある場合には、自身の業務の遂行に著しい支障がない限り、援助要求に応ずる義務があるというべきである。

そして、前記の援助の必要性については、①都道府県警察が相互に独立した関係にあり、相互の間に指揮命令関係を観念することはできないこと、②援助要求は、将来生じ得る事態に対応するために他の都道府県警察の協力を求めるものである上、治安の維持等のためにいかなる警察活動が必要となるかは、現にその管轄区域における治安の維持等の責務を負う当該都道府県警察及びこれを管理する都道府県公安委員会が最もよく判断し得る事柄であって、その判断が尊重されるべきであることなどからすると、援助要求をした都道府県公安委員会の属する都道府県において他の都道府県警察による援助の必要性がないことが客観的に明らかであるなどの事情がない限り、援助の必要性があることが前提とされるべきものと解するのが

相当である。

イ 検討

(ア) 以上を前提としてみるに，原告らは，本件各派遣決定当時，沖縄県において他の都道府県警察からの援助の必要性がなかったとして本件各派遣決定の違法をいうものと解される。そこで，前記アの判断枠組みに照らし，援助の必要性がないことが客観的に明らかであったといえるか否かについて検討する。

a 前記認定事実によれば，以下の点を指摘することができる。

(a) S A C Oの最終報告に基づいて平成19年7月から北部訓練場におけるヘリパッド移設工事が開始され，これに対して，参加者は，
①工事現場の出入口付近に車両を駐車する方法で出入口を封鎖する，
②多い時には数十人規模で道路上に座り込む，③工事関係車両や工事作業員が入場する際にその前に立ち塞がるなどといった道路交通法違反（47条2項，3項，76条3項，4項2号等）や威力業務妨害罪に該当し得る抗議活動を継続し，こうした妨害行為により平成26年ないし平成28年頃にはヘリパッド移設工事が一時中断することを余儀なくされていた（前記認定事実(1)ウ(ア)，(ウ)）。

(b) その後，平成28年3月頃にヘリパッド移設工事が間もなく再開されることが想定される状況となったが（前記認定事実(2)ア），ヘリパッド移設工事を再開した場合には，普天間飛行場の辺野古への移設工事に反対する者がヘリパッド移設工事に対する抗議活動に合流し，前記(a)①～③のような道路交通法違反や威力業務妨害罪に該当し得る行為に加え，工事関係車両の前方において車両を低速で走行させるなどの業務妨害行為に及ぶことが想定され（前記認定事実(2)ア），現に，1回目の派遣決定の数日前の平成28年7月11日にヘリパッド移設工事の再開に向けた関連工事が開始されると，参

加者は、道路上に物を置いたり、車両を駐車したりするなどの妨害行為を行うようになり、沖縄県警察の機動隊員と参加者がもみ合いになるなどの事態まで生じた（前記認定事実(3)ア）。

(c) このような状況の下で、平成28年7月13日に1回目の派遣決定がされたが、本件派遣が開始された後も、少ない時でも数十人規模、多い時で数百人規模の者が抗議活動に参加し、路上に放置された車両の隙間に座り込んだり寝そべったりするといった行為や、工事関係車両の前方において車両を低速で走行させたり、工事関係車両の前に飛び出したり立ち塞がったりする、工事関係車両にしがみつくななどの妨害行為を継続したばかりでなく（前記認定事実(3)ア・ウ・エ）、ヘリパッド移設工事が再開された同月22日には、約150台の車両が道路上にジグザグに放置されるなどの事態が生じ（前記認定事実(3)ウ）、更にその後も、道路上いっばいに車両を放置するなどの行為が継続され（前記認定事実(3)エ）、同日からの約半年間で延べ14人が逮捕されるまでの事態に発展し（前記認定事実(4)）、参加者1人に対して数人の警察官が対応してその者の犯罪行為を取り締まらなければならないような事態も生じたのであり（前記認定事実(3)ウ）、このような状況の下で、2回目の派遣決定及び3回目の派遣決定がされた。

b) このような一連の事実経過を踏まえると、1回目の派遣決定当時、北部訓練場におけるヘリパッド移設工事に対し、多数の車両等を工事関係車両の通行する道路上に置く行為や、工事関係車両の通行を妨害するための前方での低速走行や立ち塞がり、道路上での寝そべりなど、道路交通法違反や威力業務妨害罪等の犯罪行為に該当し得るような激しい抗議活動が不特定多数の者により相当な規模で継続的に行われることが想定され、このような事態に対する予防・取締りに相当多数の

警察官を必要とすることも想定されたということが出来る。実際、1
回目の派遣決定後、ヘリパッド移設工事が再開されると、抗議活動は
一層激しくかつ大規模なものとなり、少なくとも数十人規模で、道路
上に車両を工事関係車両の通行が妨げられるような態様で放置したり、
道路上に座り込んだり、立ち塞がったり、工事関係車両の前方におい
て車両を低速で走行させたりするなどの大規模な交通違反行為や業務
妨害行為が継続して行われていたのであって、このような状況に照ら
せば、2回目の派遣決定及び3回目の派遣決定の時点においても、犯
罪行為に該当し得るような抗議活動が大規模に展開されることが想定
され、このような事態に対処するために、相当多数の警察官を必要と
することも想定されたものということが出来る。

(イ) 以上によれば、本件各派遣決定のいずれの時点においても、ヘリパッ
ド移設工事に対して想定される大規模な抗議活動の予防・取締りのため
に他の都道府県警察から警察官の派遣による援助を受けることも合理的
であって、沖縄県において援助の必要性がないことが客観的に明らかで
あったということとはできないというべきである。

ウ 現に行われた警察活動の違法に関する原告らの主張について

原告らは、沖縄県に派遣された警察官によって現に行われた組織的な警
察活動が違法であることから本件各派遣決定が違法である旨主張するところ、
かかる主張は、現に行われた組織的な警察活動が必要のないものであ
ったから本件各派遣決定に基づく援助の一部も必要性がないものであつた
と主張するものと解する余地がある。そこで、以下、原告らが違法であると
主張する組織的な警察活動の必要性の有無について検討する。

(ア) 検問、写真撮影及び参加者に対する実力規制等

前記イに説示した本件各派遣決定当時のヘリパッド移設工事に対する
抗議活動の状況等に照らせば、①ヘリパッド移設工事に対する妨害行為

として、参加者が車両を運転してN1ゲートまでの道路上で工事関係車両の通行を妨げるような態様で当該車両を放置するなどの交通違反行為に及んだり、立ち塞がりや低速走行によって工事関係車両に対して業務妨害行為に及ぶおそれがあったのであるから、これらを可及的に防止するために検問を行う必要がなかったとはいえない。また、②これらの行為を行った不特定多数の参加者の事後的な追跡が困難である以上、証拠を保全するために写真撮影を行う必要がなかったとはいえない。③さらに、参加者が、任意の説得により妨害行為を中止し、県道上から移動するなどの行為に出ることが期待し難いことは明らかであるから、状況に応じて、強制力を行使し、参加者を移動させるなどの実力規制を行ったり、逮捕を行ったりする必要がなかったとはいえない。

(イ) テントや車両等の放置物件の撤去

前記認定事実(1)ウ(エ)に示したように、テントや車両が道路上に放置されている状態は、交通の妨害となり得るものであって、道路交通法47条2項又は3項ないし76条3項に違反する可能性がある。そして、テントや車両を置いた者を多数の参加者の中から特定することは困難であったといわざるを得ないし、沖縄県が、平成28年6月28日にテントや車両の撤去を求める文書を発出するなどしても、これらが撤去されることはなかったこと（前記認定事実(1)ウ(エ)）からすれば、自主的な撤去等の勧告によって事態が解消することも期待し難かったといえる。そうすると、同法51条2項ないし81条2項に基づき、テントや車両の撤去を行う必要がなかったとはいえない。

原告らは、路側帯に駐車されている車両等は道路交通法による取締りの対象とならない旨主張するが、物件が放置されたのが路側帯であっても、態様によっては交通の妨害となることがおよそあり得ないとはいえず（原告らが、前記主張の根拠として指摘する文献〔甲116〕は、目

的地の付近が駐車禁止場所となる趣旨を及ぼして、当該目的地の付近における駐車が、交通の妨げとなる旨を一定の設例に基づいて解説しているものの、それ以外の場合に交通の妨げとなる余地がないとまで指摘しているとは解し難い。）、原告らの前記主張は採用することができない。

5

(ウ) 県道の封鎖

参加者は、多い時には数百人規模で、ヘリパッド移設工事に対する抗議活動として、工事関係車両の通行する県道上に多数の車両を放置していたこと（前記イ(ア)a(c)）などに照らすと、任意の協力が前提となる検問のみでは実効性がないから、道路交通法4条1項、6条4項等に基づく全面的な通行規制を行う必要がなかったとはいえない。

10

原告らは、道路交通法110条の2第3項で求められる道路管理者への事前の意見聴取がされていないことを問題とするが、この点は、警察活動を実際に行う過程において沖縄県警察が履践すべき手続の問題であって、警察活動の必要性自体とは直接関わらないから、前記判断を左右しない。

15

(エ) 工事作業員の搬送等

参加者は、ヘリパッド移設工事に対する抗議活動として、工事作業員が徒歩で移動している際に立ち塞がるなどしていたのであり（前記認定事実(3)エ）、前記イに説示した本件各派遣決定当時のヘリパッド移設工事に対する抗議活動の状況等も併せ考えれば、参加者が工事作業員に危害を加えるなどの犯罪行為が生ずる可能性が否定できなかったというべきである。そうすると、警察官が工事作業員を警護する一環として、警察車両を用いて工事作業員を搬送するといった方法によって、工事作業員の生命・身体の安全を確実に確保することも、警察活動として不合理とはいえず（したがって、そうした方法を採用することが単なる民間業者への便宜供与であるとの前提は採り得ない。）、このような警察活動の必

20

25

要がなかったとはいえない。

(オ) 小括

a 前記(ア)ないし(エ)において検討したとおり，原告らが問題とする組織的な警察活動については，いずれもその必要がなかったとはいえないから，それらの必要がなかったことを理由に本件各派遣決定に基づく援助の一部に必要性がないとする原告らの主張を採用することはできない。

b なお，原告らは，沖縄県で行われた警察官の活動に関し，①検問，写真撮影，実力規制，逮捕等の警察活動につき，現に行われた警察活動に行き過ぎた点がみられた旨，②県道の封鎖の際などに機動隊員による取材妨害があった旨，③ヘリパッド移設工事の過程での違法行為が取り締まられなかった旨，④大阪府警察の警察官による差別的発言があった旨を主張する。

しかしながら，①及び②の点は，警察官による職権行使の態様の問題にとどまるし，③の点は，抗議活動以外にも取り締まるべき事象が生じていたことをいうにすぎず，④の点も抗議活動に対する警察活動に付随した一回的な行為にとどまることが明らかであって（前記認定事実(3)オ），いずれも，抗議活動に対して行うべき捜査等の警察活動の必要性，ひいては援助の必要性自体に疑義を生じさせるような事情ではない。

(3) ヘリパッド移設工事に対する抗議活動が正当なものであることによる本件各派遣決定の違法の有無について

ア 判断枠組み

原告らは，ヘリパッド移設工事に対する抗議活動が正当なものであることを理由に本件各派遣決定が違法である旨主張する。前記(2)で説示したとおり，沖縄県において他の都道府県警察による援助を受ける必要性がない

ことが客観的に明らかであったなどの事情がない限り，愛知県公安委員会は，援助要求に応ずる義務があり，本件各派遣決定は違法とならないと解されるところ，ヘリパッド移設工事に対する抗議活動が正当なものであることが客観的に明らかである場合には，これに対する警察活動が不要である以上，そのために援助を受ける必要性がないことも客観的に明らかであったという余地がある。

そこで，ヘリパッド移設工事に対する抗議活動が正当なものであることが客観的に明らかであったといえるかという観点から，原告らの主張について検討する。

イ ヘリパッド移設工事に対する抗議活動が表現の自由の行使として正当なものであるとの主張について

原告らは，参加者の抗議活動は，平和的な手段によって抗議の意思を表明し日本政府関係者等を説得して工事の中止を求めるなどしたものであり，憲法上保障された表現の自由（集会の自由を含む。）の行使として評価されるべきものである上，その表現行為は，政治的意見の表明を含み，内容が平和的生存権に関係する以上，通常の表現行為よりも尊重される必要があるなどとして，ヘリパッド移設工事に対する抗議活動との関係で，警察活動の必要性はない旨主張する。

しかしながら，表現の自由は，民主主義社会において特に重要な権利として尊重されなければならないとはいえ，憲法21条1項も，表現の自由を絶対無制限に保障したものではなく，公共の福祉のため必要かつ合理的な制限を是認するものであって，たとえ思想を外部に発表するための手段であっても，その手段が他人の権利を不当に害するようなものは許されないというべきである（最高裁平成20年（あ）第1132号同23年7月7日第一小法廷判決・刑集65巻5号619頁参照）。そして，参加者により行われることが想定された抗議活動の具体的態様は，ヘリパッド移設

工事現場の出入口付近において、道路上に座り込む、車両を置いて車線を塞ぐ、工事関係車両の前に立ち塞がるなどにより工事関係車両の通行を妨害するといったものであり（前記(2)イ(ア)）、これらの行為は刑法や道路交通法の構成要件に該当し得るものであって、交通の安全の危険を生じさせるなど、個人の生命等の保護又は公共の安全と治安の維持を図るために取り締まる必要があるものである。そうすると、参加者のヘリパッド移設工事に対する抗議活動が、正当な内容の政治的意見の表明を目的とした表現の自由の行使であるとしても、そのことのみをもって、その抗議活動が正当であることが客観的に明らかであるということとはできない。

したがって、原告らの前記主張は採用することができない。

ウ ヘリパッド移設工事に対する抗議活動が自救行為として正当であるとの主張について

一定の権利を有する者がその権利を違法に侵害された場合に、国家機関における法律に定める手続によることなく、自ら実力をもってその権利の救済・実現を図る行為は、原則として許されず、①法律に定める手続によったのでは、権利に対する違法な侵害に対抗して現状を維持することが不可能又は著しく困難であると認められる緊急やむを得ない特別の事情が存する場合において、②その必要の限度を超えない範囲内において行われたものについては、例外的に違法性が阻却される余地があるにとどまる（最高裁昭和38年（オ）第1236号同40年12月7日第三小法廷判決・民集19巻9号2101頁参照）。

この観点からみるに、本件において、原告らは、ヘリパッド移設工事に対する抗議活動が自救行為として正当であることの根拠につき、(ア)ヘリパッド移設工事により自然環境が破壊されない権利ないし利益（環境権等）が侵害されること、(イ)ヘリパッド移設工事によるオスプレイの飛行やオスプレイが関係する事故に伴って生命・身体・財産が侵害されること、(ウ)ヘ

リパッド移設工事により平和的生存権が侵害されることを主張するものと解されるので、以下、各主張について検討する。

(ア) ヘリパッド移設工事により自然環境が破壊されない権利ないし利益の侵害を理由とする自救行為の主張について

原告らは、ヘリパッド移設工事によって森林の伐採が進むなどして自然環境が破壊されることからヘリパッド移設工事に対する抗議活動が自救行為として正当である旨主張する。そして、ヘリパッドの移設予定地には、「やんばる」と称される森林があり、ヘリパッドの移設による生息場所の分断や、気温・湿度の変動、騒音の影響等で、固有種や絶滅危惧種が絶滅したり、生息が可能な生物が減少したりするなどの危険が増大すること等の指摘がされている（前記認定事実(1)イ）。

しかしながら、自救行為は、社会の秩序維持の観点から、権利の保護は法律に定める手続によることを原則としつつ、その原則を貫徹したのでは私人の正当な権利の保護が不可能もしくは著しく困難となる場合があることから例外的に適法とされるものである以上、法律に定める手続を経ればその実現を図ることができる内容の権利の行使であることが前提となり、ヘリパッド移設工事に対する抗議活動が自救行為として正当とされるためには、ヘリパッド移設工事の差止めを求める権利が存在することが必要となると解される。そうであるところ、原告らの主張するヘリパッド移設工事による自然環境の破壊は、個々人に対する生命・健康への直接的な被害をいうものではなく、そのような個々人の生命・健康への被害を離れた自然環境を保全する権利ないし利益は、その具体的内容、保護の範囲等が不明確であって、これを認める明確な実体法上の根拠が見当たらない。これらの点に照らすと、原告らが主張するヘリパッド移設工事により自然環境が破壊されない権利ないし利益をもって、ヘリパッド移設工事の差止めを請求する権利の根拠となるということは

できない。

この点を措いても、自救行為が認められるためには、法律に定める手続によったのでは、権利に対する違法な侵害に対抗して現状を維持することが不可能又は著しく困難であると認められる緊急やむを得ない特別の事情が存することを要するところ、個人の生命・健康とは離れて観念される自然環境が侵害される場合は、個人の生命・健康に影響がある場合と異なり、法律に定める手続によらずに直ちにその救済を図らなければならないほどの緊急性があるとまではいい難い。

以上によれば、ヘリパッド移設工事による自然環境の破壊を理由として、ヘリパッド移設工事に対する抗議活動が自救行為として正当なものであることが客観的に明らかであるということとはできない。

(イ) ヘリパッドが移設されオスプレイが飛行することによる個人の生命・身体・財産への影響を理由とする自救行為の主張について

a 原告らは、ヘリパッドが移設されるとオスプレイが離着陸するようになり、オスプレイの飛行等による騒音被害が生ずる上、オスプレイの飛行中の事故により個人の生命・身体・財産に危険が生ずるおそれがある旨を主張する。そして、高江においては、ヘリパッド移設により米軍機の騒音が発生することが懸念され、実際に、ヘリパッドの完成後には相当な騒音が発生していることが認められ、オスプレイの飛行による事故の危険性も一定程度あることが認められる（前記認定事実(1)イ(ア)）。

しかしながら、自救行為が認められるためには、法律に定める手続によったのでは、権利に対する違法な侵害に対抗して現状を維持することが不可能又は著しく困難であると認められる緊急やむを得ない特別の事情が存することを要するところ、オスプレイの飛行による騒音被害やオスプレイの墜落事故による生命・身体・財産への危険が生ず

る旨の原告らの主張を前提にした場合でも、それらの被害及び危険は、数か月という期間にわたってヘリパッド移設工事が行われ、その完成後にオスプレイの飛行が開始されてから現実化するものである。そうすると、前記のような被害や危険を受けるおそれのある者は、ヘリパ

5 ッド移設工事が開始されてからオスプレイが現実には飛行するようになるまでの間に、民事保全等の手続を利用して、人格権や所有権に基づいてヘリパッド移設工事の差止めを求めることにより権利の救済を図る余地はあるものといえ、前記の被害や危険が法律に定める手続を執り得ないほどの緊急性があるとは認められない。

10 b これに対し、原告らは、裁判上、在日米軍の基地における騒音被害に関する訴訟においては地域住民らの差止請求が認められていないことから、法律に定める救済手段では有効に権利を保護することができない旨主張する。

しかしながら、自救行為は、社会の秩序維持の観点から、権利の保護が認められるべきか否かは法律に定める手続により決すべきことを原則としつつ、その原則を貫徹したのでは私人の正当な権利の保護が不可能もしくは著しく困難となる場合があることから例外的に適法とされるものである。そして、このような観点からすれば、自救行為において問題となる、法律に定める手続を執り得ないか否かは、自救

15 行為によって保護されると主張されている権利の存在が司法手続において現実には認められるか否かという結果を問題とする趣旨ではなく、飽くまで事態が緊急で差し迫っているために、仮処分の申立て等の緊急的な権利の実現ないし保全の手続すら当該権利の保護に意味を持たないという状況にあるかにより決せられるべきものである。したがって、原告らの前記主張は前記 a の判断を左右しない。

20 25

(ウ) 平和的生存権の侵害を理由とする自救行為の主張について

原告らは、ヘリパッド移設工事により平和的生存権が侵害されたから、これに対する抗議活動は自救行為となる旨主張する。

しかしながら、憲法前文には、「全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有する」とされているものの、憲法前文は、飽くまでも憲法の基本的精神及び理念を表明したものであるから、前記の「平和的生存権」は、憲法上の理念ないし目的としての抽象的概念であるというほかない（この点において、前文の記載は、憲法第3章に規定された基本的人権とはその性質を異にするものといえる。）。また、憲法9条は、国家の統治機構及び統治活動についての規範を定めたものであり、それ自体で国民の権利を保障する性質の規定ではないことが明らかであって、これをもって国民個々人の具体的な権利が保障されているものと解すべき根拠とはならない。さらに、憲法13条は、憲法上明示的に列举されていない利益を新しい人権として保障する根拠となり得るものではあるが、平和を確保する手段・方法は複雑な国際情勢にも応じて多種多様にわたる以上、「平和のうちに生存する権利」ということ自体から直ちに一定の具体的内容が確定されるものでもなく、それを実現する手段、方法が特定されるわけでもないのであるから、平和的生存権なるものの内容、主体、成立要件及び法律効果等は曖昧であって、個々の国民の権利としての具体的内容は不明瞭である。

以上のことからすると、憲法において、個人の権利として平和的生存権が保障されているということはできず、平和的生存権が、法律に定める手続を経ればその実現を図ることができる内容の権利であるとはいえない（この点に関して、原告らが証拠として提出する意見書には、憲法9条違反の国家行為がされれば直ちに権利侵害が発生し、損害賠償請求及び差止請求が可能となると考えるべきである以上、権利侵害の発生要件や効果について明確性を欠くところはないとの見解を述べるものが存

する〔甲 9 8〕が、前記のとおり、憲法 9 条は、国家の統治機構及び統治活動の規範を定めたものであって、国民の権利を保障する規定ではないから、同条に違反する国家行為によって国民の主観的な権利が当然に害されると解することは困難であるというほかない。〕。

5

(エ) 小括

以上によれば、ヘリパッド移設工事に対する抗議活動が自救行為として正当化されることが客観的に明らかであるということとはできない。

エ ヘリパッド移設工事に対する抗議活動が抵抗権の行使として正当であるとの主張について

10

原告らは、沖縄県では憲法の保障する平和的生存権に対する侵害が客観的に明白な形で起きており、法律に定める救済手段では有効に権利を保護することができない状況にあるから、ヘリパッド移設工事に対する抗議活動は抵抗権の行使として正当化されるなどと主張する。

15

しかしながら、前記ウ(ウ)において説示したとおり、憲法が平和的生存権を個人の権利として保障しているとは解されない。また、原告らが、平和的生存権とは別の権利に基づく抵抗権の行使について主張する趣旨であるとしても、原告らの主張する抵抗権の考え方は、飽くまで「憲法や法律によって認められた一切の法的手段（合法的な救済手段）が有効に目的を達する見込みがない、などといった極限的な状況」を前提とするものと解されるところ、自救行為について前記ウにおいて説示したとおり、権利に対する違法な侵害に対抗して現状を維持することが不可能又は著しく困難であると認められる緊急やむを得ない特別の事情は認められないのであるから、前記のような極限的な状況が存していたとも認め難い。

20

以上によれば、ヘリパッド移設工事に対する抗議活動が抵抗権の行使として正当化されることが客観的に明らかであるということとはできない。

25

オ まとめ

以上によれば，本件各派遣決定の時点において，ヘリパッド移設工事に
対する抗議活動が表現の自由の行使，自救行為又は抵抗権の行使として正
当化されるものであることが客観的に明らかであったということはできな
い。

5 4 本件各派遣決定の手続的違法の有無（争点3）

(1) 本件規程2条が無効といえるか否か

10 ア 本件規程2条によれば，援助要求に対する同意は，愛知県警察本部長が
専決により行うことができるものとされるが，ただし書において，異例又
は重要なものについては，あらかじめ公安委員会の承認を受けて処理する
ものとされている。

15 イ 警察法は，都道府県警察の民主的な管理と運営を保障するため，都道府
県警察の管理機関として住民代表で構成される都道府県公安委員会を置い
ていること（38条3項，39条等）からすれば，援助要求に応ずるか否
かについては，都道府県公安委員会において判断すべきものであると解さ
れる。

20 しかしながら，警察法は，警視庁及び道府県警察本部が，法律に基づく
都道府県公安委員会の事務について都道府県公安委員会を補佐するものと
しており（47条2項），援助要求に応ずるか否かの決定を愛知県警察本
部長に専決させることも同法の予定するところであると解される。そして，
25 援助要求に応ずるか否かについては，要求を受けた援助の内容，援助要求
を受けた都道府県公安委員会の管理する都道府県警察の人的物的体制，当
該都道府県警察の管轄区域における治安の状況，今後予定される警察活動
の内容等の諸要素を総合的に考慮して判断することを要するものと考えら
れるところ，このような判断については，当該都道府県の警察機関の執行
の長として警視庁及び道府県警察本部の事務を総括し，その警察官を指揮
監督する警視総監及び道府県警察本部長がよくなし得るところであると考

えられる。また、援助要求は、事案の性質・規模等によっては、1つの都道府県警察の有する警察力では対処できない場合があり得ることから定められたものであり、その性質上、援助要求に応ずるか否かについて迅速な判断が求められる場合も少なくないと考えられるのであって、そのような場合には、合議制の機関である都道府県公安委員会が判断するよりも警視総監又は道府県警察本部長が迅速に判断する方が適切であると解される。

他方で、援助要求に応ずるか否かを専決により処理する場合として、過去の事例から援助要求に応ずることが通常の場合や要求された援助が軽易な場合を想定し、反対に、異例又は重要なものである場合にはあらかじめ公安委員会の承認を受けて処理することとすれば、都道府県警察の民主的な管理と運営を保障するため都道府県警察の管理機関として都道府県公安委員会を設けた警察法の趣旨が没却されることにもならない。

ウ 以上の諸点に照らすと、前記アのような援助要求に対する同意に関する本件規程2条の定めは、合理的な必要性に基づいて愛知県警察本部長の専決により処理させつつ、異例又は重要なものについては愛知県公安委員会の事前の承認を得ることを要するとすることで愛知県公安委員会による都道府県警察に対する民主的な管理と運営を保障するものであって、合理的な内容であり、無効であるということとはできない。

エ これに対し、原告らは、①沖縄県警察においては、援助要求について、沖縄県警察本部長の専決により行うことはできず、沖縄県公安委員会において持ち回りにより決議していること、②他の都道府県においても、援助要求について、公安委員会の会議又は持ち回りにより決定した例があること等を指摘する（甲53～57）が、専決による処理を行うか否かは、当該都道府県公安委員会ごとでの内部処理の問題であるから、他の都道府県における処理と一致していないことをもって、愛知県公安委員会における処理が違法であるとの帰結が導かれるものではない。

(2) 本件が本件規程 2 条ただし書の場合に当たるために違法といえるか

ア 本件規程 2 条ただし書によれば、援助要求に対する同意が「異例又は重要」なものである場合には、あらかじめ公安委員会の承認を得て処理しなければならないものとされているところ、A は、本件各派遣決定を専決により行うに先立って愛知県公安委員会の承認を得ていない（当事者間に争いがない。）。

イ そこで、本件各派遣決定が本件規程 2 条ただし書にいう「異例又は重要」なものに当たるか否かが問題となるところ、「異例又は重要」なものとは、①その処理によって後日紛議を生ずることが予想されるもの、②社会的に反響の大きい事案に関するものなどをいうものと解される（乙 6。この解釈の一般的な合理性については、争いがない。）。

この観点からみるに、本件各派遣決定当時を含め、北部訓練場におけるヘリパッド移設工事を含む米軍基地の問題が政治的・社会的に大きな対立を生んでいることは公知の事実であって、そもそもそのような問題に警察が関与すること自体について、市民の一部からの批判が出て紛議が生ずることは予想される場所である。実際、1 回目の派遣決定（平成 28 年 7 月 13 日）がされた後である同月 21 日には、沖縄県議会が、内閣総理大臣等に対して、全国から警察官を大量動員してヘリパッド移設工事を進めようとする日本政府の姿勢への厳重な抗議を行い、愛知県においても、2 回目の派遣決定（同年 8 月 19 日）がされた後である同年 9 月 6 日、愛知県議会議員らが、A に対し、国が一方的に強行するヘリパッド移設工事に愛知県警察が助力するのは他県の地方自治を著しく侵害するものであるなどとして、機動隊の派遣中止を申し入れている（甲 13、14）。

また、本件各派遣決定当時において、米軍基地の問題が政治的・社会的に大きな対立を生んでいることから、派遣された機動隊員と参加者との衝突等が生じ、そのことが社会的に大きな注目を集めることも予想されると

ころであり、現に、１回目の派遣決定の前後には、少なくとも一部の新聞において、北部訓練場での機動隊員と参加者との衝突が大きく報じられたところであるから（甲２２～２５，乙１８），本件各派遣決定は、社会的に反響が大きい事案に関するものであるともいい得る。

5 さらに、ヘリパッド移設工事に関連した援助要求に関与した警察関係者が、当該援助要求に係る派遣のように、数百人規模の警察官を数か月単位の期間で派遣するということは余りない旨を述べていること（甲９３），本件各派遣決定に関与した証人Ｃも、愛知県警察において、近時、米軍基地に関係した警備が問題となったことが本件派遣以外には記憶にない旨を
10 供述していることからすると、本件各派遣決定は、愛知県警察にとって前例の乏しいものであることがうかがわれる。

 以上のことを考慮すると、本件各派遣決定が「異例又は重要」であると評価される余地を否定することはできない。

ウ しかしながら、前記(1)に説示したところによれば、本件規程２条ただし
15 書が「異例又は重要」なものについては、あらかじめ公安委員会の承認を受けて処理すべきことを定めているのは、都道府県警察の民主的な運営と管理を保障するため都道府県警察の管理機関として住民を代表する合議体の機関である都道府県公安委員会が置かれていること（警察法３８条３項、
20 ３９条等）に鑑み、「異例又は重要な」ものについては、愛知県公安委員会による慎重な検討を経た上で処理すべきものとする趣旨であると解される。そうであるところ、本件各派遣決定については、①本件各派遣決定後に行われた愛知県公安委員会の定例会の個別審議（１回目の派遣決定後の平成２８年７月２２日，２回目の派遣決定後の同年８月１９日，３回目の派遣決定後の同年９月３０日）において、警備課長から、本件各派遣決定
25 に関し、「沖縄県公安委員会から、警戒警備のため、本県公安委員会に対し、警察法第６０条第１項に基づく援助要求があり、それぞれ必要な警察

職員を派遣する」旨の報告がされ、派遣期間・派遣人員・業務内容について報告がされたこと（甲４１の１・２，乙１３，証人Ｃ），②前記の個別審議において，公安委員から，現地で予定されている警察活動等に関する質問がされたことはあったが，愛知県警察の警察官を派遣することについて異論が出されたことはなかったこと（証人Ｃ）が認められる。これらの事実によれば，本件派遣に係る各援助要求がありこれに応じたことや派遣期間・派遣人員・業務内容が，本件各派遣決定から遅くとも１０日以内には愛知県公安委員会に報告され，その際，質疑応答の機会があったものの，公安委員からは特段の異論が述べられなかったのであるから，事後的ではあるものの，愛知県公安委員会において本件各派遣決定を承認する旨の意思決定がされたものと評価することができるというべきである。そうすると，本件各派遣決定が，本件規程２条ただし書の「異例又は重要」なものに該当する余地があり，あらかじめ公安委員会の承認が得られていない点で瑕疵を帯びていたとしても，事後には承認が得られたことで，その瑕疵は治癒されたというべきである。以上の意味において，本件各派遣決定が手続的に違法であるということとはできないというべきである。

これに対し，原告らは，愛知県公安委員会において，本件派遣に関する実質的な意見交換がされた形跡がないことから，本件各派遣決定につき事後的にも愛知県公安委員会の承認が得られたということとはできないという趣旨を主張するが，報告された事項に異論がなければ積極的な意見交換をする必要はないのであり，前記のとおり，本件派遣に関する報告がされ，質疑応答の機会があったにもかかわらず，異論が出なかったという点に鑑みれば，愛知県公安委員会において本件各派遣決定を承認したものと評価するのが合理的であって，原告らの前記主張は採用することができない。

争点４（本件各派遣決定と関わない本件支出の違法事由の有無）

原告らは，本件各派遣決定が違法でなく，愛知県警察の警察官が沖縄県にお

いて警察活動を行うことの根拠自体は存しているとしても、愛知県警察の警察官において実際に行った警察活動が違法であることのみをもって、本件支出が違法とされるべき旨を主張する。

5 しかしながら、警察官が、自身の所管に属する職務に従事している際に違法な警察活動を行っていたとしても、その者が職務に従事していた事実自体が否定されるものではないから、その者に対する対価の支払が法的根拠を欠くと解すべき理由は見当たらない。

したがって、その余の点につき判断するまでもなく、争点4に関する原告らの主張は理由がない。

10 6 まとめ

15 以上のとおり、Aは、本件各派遣決定を是正する権限を行使することなく本件支出に係る支出決定及び支出命令を行ったものの、本件各派遣決定が違法であるとは認められない以上、是正する権限を行使せずに前記の支出決定及び支出命令を行ったことが、前記2の不作為義務に違反したものとして違法になる
15 ということはできず、また、他にAが前記の支出決定及び支出命令を行ったことが違法となる事情も認められない。

第4 結論

20 以上の次第で、原告らの請求は、争点5（Aの故意又は重大な過失の有無）及び損害額の点について判断するまでもなく、いずれも理由がないから、これらを棄却することとし、訴訟費用の負担につき、行政事件訴訟法7条、民訴法61条を適用して、主文のとおり判決する。

名古屋地方裁判所民事第9部

裁判官 佐 藤 政 達

裁判官 後 藤 隆 大