

反 論 書 (8)

平成 28 年 4 月 4 日

審査申出人は、国地方係争処理委員会の審査の手続きに関する規則第
7 条に基づき反論書を提出する。

国地方係争処理委員会 御中

審査申出人代理人弁護士 竹 下 勇 夫

同 久 保 以 明

同 秀 浦 由 紀 子

同 亀 山 聡

同 松 永 和 宏

同 加 藤 裕

同 仲 西 孝 浩

本書面においては、審査申出書及び反論書(1)ないし(7)において述べたことを踏まえて、本件埋立承認出願は1号要件に適合していなかったものであり、本件埋立承認には瑕疵が存したことについて述べる。

なお、略語等は、特に記載のない限り、審査申出書の例による。

目次

第1	公有水面埋立法第4条の仕組みと1号要件の意義	5
1	「国土利用上適正且合理的ナルコト」の意義	5
(1)	埋立てにより得られる価値と失われる価値の比較衡量という総合的判断であること	5
(2)	公有水面埋立法の免許・承認要件適合性の判断は、埋立自体及び埋立地の用途・埋立後の土地利用を対象になされること	7
(3)	比較衡量を行うに当たっては現行の法体系の下で社会に普遍的に受け入れられている諸価値を考慮すべきこと	8
(4)	小括	10
2	公有水面埋立法は地域の利益の考慮を義務付けていること	11
3	公有水面埋立法の免許・承認の要件適合性判断が都道府県知事に委ねられた趣旨	11
4	公有水面埋立法への環境配慮条項の導入及び関連法令の整備	13
5	埋立ての用途が国防施設であっても事業の公共性の程度と埋立てにより生ずる不利益との均衡は1号要件の判断で考慮されること	15
(1)	国の公益実現を目的とする埋立てについても承認の権限は知事に付与されていること	15
(2)	公有水面埋立法は国防に係る事業についても除外規定・特例を設	

	けていないこと	16
6	駐留軍用地特措法に係る代理署名訴訟最高裁判決を引用した是正指示理由の誤り	18
(1)	是正指示理由	18
(2)	公有水面埋立法自体の解釈をすべきこと	19
(3)	代理署名訴訟と本件では事案が相違すること	21
第2	本件埋立の遂行により損なわれる公益等	22
1	沖縄における米軍基地形成の経緯と現状並びに県民世論	22
(1)	米軍基地形成の経緯	23
(2)	沖縄における米軍基地の現状	29
(3)	新基地建設に対する県民世論	33
2	本件埋立ての遂行によって失われる利益	35
(1)	本件埋立対象地の自然環境的価値	35
(2)	自然環境へ埋立てがもたらす悪影響	38
(3)	航空機騒音・低周波音による不利益	100
(4)	生活環境等に関する不利益	110
(5)	地域振興の阻害要因となることによる不利益	112
(6)	沖縄県の過重な米軍基地負担を固定化するという不利益	116
第3	埋立てにより損なわれる地域公益を正当化するに足る根拠は認められないこと	118
1	埋立必要理由（検討の対象）	118
2	埋立必要理由に実証的根拠が認められないこと	122
3	「埋立ての必要性」についての審査の実態	130
(1)	審査の経緯	130
(2)	「埋立ての必要性」に関する審査	131

4	「埋立ての必要性」に関する審査基準の適合性判断の瑕疵	132
5	埋立ての必要性についての結論	132
第4	1号要件について審査基準への適合性判断の誤り	133
1	審査基準	133
2	審査項目①について	134
(1)	検証結果報告書の第5・3(2)	134
(2)	検証結果報告書の第6・11(2)	135
3	審査項目③⑤について	137
4	審査項目⑦について	137
(1)	検証結果報告書の第5・3(2)	137
(2)	検証結果報告書の第6・11(2)	138
第5	1号要件適合性についての結論	139
1	本件埋立てに係る公益の総合的判断	139
2	1号要件適合性についての結論	141
(1)	検証結果報告書の第5・5(4)	141
(2)	検証結果報告書の第8	143
第6	前沖縄県知事の1号要件に係る考慮要素の選択や判断過程は合理性 を欠いていたこと	143
1	「埋立ての必要性」について	143
2	航空機騒音・低周波音について	144
3	自然環境及び生活環境等について	146
(1)	考慮要素の選択や判断の過程における合理性の欠如	146
(2)	本件埋立承認に至る不自然・不合理な経緯	147
4	沖縄県における過重な基地負担・本土との格差の固定化について	150

5 「国土利用上適正且合理的ナルコト」の総合的判断の欠如について	151
第7 結語	152

第 1 公有水面埋立法第 4 条の仕組みと 1 号要件の意義

1 「国土利用上適正且合理的ナルコト」の意義

(1) 埋立てにより得られる価値と失われる価値の比較衡量という総合的判断であること

公有水面を埋め立てて土地を造成することは、国土の狭小な我が国において公共の福祉に寄与するものであるが¹、他方で、当該地域の自然環境、生活環境や産業等に及ぼす影響が大きく公共の福祉に反する側面も有することから、これらの異質な諸利益を比較衡量して総合的に判断し、埋立による不利益を考慮に入れた上でもなお公益に適うと評価される場合でなければ、当該埋立ては許容されるべきではない。

公水法第 4 条 1 項（同法第 42 条 3 項で承認に準用）は、その柱書において「都道府県知事ハ埋立ノ免許ノ出願左ノ各号ニ適合スト認ムル場合ヲ除クノ外埋立ノ免許ヲ為スコトヲ得ズ」とし、同項 1 号は「国土利用上適正且合理的ナルコト」を定めているが、これは、異質な諸利益を比較衡量し総合的に判断した上で公益に適合すると評価されなければならないことを示しているものである。

平成 27 年 7 月 16 日付けで、第三者委員会が沖縄県知事に提出した「検証結果報告書」（甲 A 1）は、1 号要件の意義について、『国土利用上適正且合理的ナルコト』という要件は、まず、『適正且合理的』という用語の意味からすると、その関係する事象を総合的に考慮して、判断を行うことを意味すると考えられる（中略）その具体的な判断の仕方であるが、『総合的』な判断をするためには、相

¹ 津地方裁判所昭和 44 年 9 月 18 日判決。

対立する利益が存在する場合に用いられる一般的方法である利益衡量，すなわち埋立てにより得られる利益と埋立てにより生ずる不利益を比較衡量して判断すべきものと考えられる。なお，同様な判断方法は，類似の法律の解釈においても採用されている。例えば，土地収用法の事業認定の場合である。土地収用法は公共の利益となる事業のために必要とされる土地を強制的に取得するという制度であり公有水面埋立法と類似な性格を有する制度である。この土地収用法は，土地収用を行う前提として『事業認定』（土地収用法第 20 条）を要求しているが，その事業認定の要件として，同法第 20 条第 3 号は「事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること」を要求しているところ，この要件は『その事業に供されることによって得られるべき公共の利益』と『事業に供されることによって失われる私的ないし公共の利益』を比較衡量して判断すべきものであり，そしてこの判断は，『総合的な判断として行われなければならない。』とされている（小沢道一「逐条解説 土地収用法・上」・第二次改訂版・335 頁以下）。このような見解は，多数の判例，学説により支持されており，特に反対する考え方はない。また，法第 4 条第 1 項第 1 号について，「国土利用上公益に合致する適正なものであることを趣旨とするものであり」，免許権者は，「国土利用上の観点からの当該埋立の必要性及び公共性の高さ」と，当該自然海浜の保全の重要性あるいは 当該埋立自体及び埋立後の土地利用が周囲の自然環境に及ぼす影響等とを比較衡量のうえ，諸般の事情を斟酌」するものと判示した判例が存在する（高松高裁平成 6 年 6 月 24 日判決・判例タイムス・851 号 80 頁）」としている。

(2) 公有水面埋立法の免許・承認要件適合性の判断は、埋立自体及び埋立地の用途・埋立後の土地利用を対象になされること

ア 公水法4条1項3号は「埋立地ノ用途ガ土地利用又ハ環境保全ニ関スル国又ハ地方公共団体（港務局ヲ含ム）ノ法律ニ基ク計画ニ違背セザルコト」を、同項4号は「埋立地ノ用途ニ照シ公共施設ノ配置及規模ガ適正ナルコト」を免許・承認の要件としており、公水法は、埋立自体のみならず、「埋立地ノ用途」をも対象とし、公有水面の埋立ての可否を判断するものとしている。

願書の記載事項や添付書類については、公水法第2条2項3号は願書に「埋立地ノ用途」を記載することを要するとし（同法2条2項3号）、また、公有水面埋立法施行規則は、「埋立地の用途及び利用計画の概要を表示した図面」（同規則3条7号）、及び「環境保全に関し講じる措置を記載した図書」（同規則8号）を添付することを要するものとしている。この「環境保全に関し講じる措置を記載した図書」は、「埋立て及び埋立地の用途に関する環境影響評価に関する資料を含む環境保全措置を記載した図書であること」とされる（「公有水面埋立法の一部改正について」昭和49年6月14日港湾局長・河川局長発：以下、「共同通知」という。）。これは、埋立の用途や埋立後の土地利用が、免許・承認の対象であることを示しているものに他ならない。

イ そして、1号要件（国土利用上適正且合理的ナルコト）は、前述のとおり、埋立てによって得られる価値と失われる価値を比較衡量して総合的に判断されるものであるが、埋立ての必要性、公共性の程度は、埋立後にどのように土地利用がなされるかによって定まるものであるから、埋立の用途・埋立後の土地利用が1号

要件の内容となることは当然である。共同通知は、「国土利用上適正かつ合理的なることについて（法第4条第1項第1号関係）埋立てそのもの及び埋立地の用途が国土利用上適正かつ合理的であるかどうかにつき慎重に審査すること」としている。

ウ 公水法は、戦前の大日本帝国憲法下において大正10年に制定されたものであるが、「埋立地の造成、あるいはその利用によって自然環境に悪影響をもたらしたという批判もありました。昭和40年代、このような環境保全上の問題、無願埋立、埋立地をめぐる利権化等の問題が、大きくクローズアップされました。このため、昭和48年9月『公有水面埋立法』が大幅改正されるとともに、公害防止関係諸法も成立しました。この結果、昭和48年改正後の『公有水面埋立法』を新法、以前を旧法と俗称されるなど、公有水面埋立行政は大きく変貌することになりました」（「国土交通省港湾局埋立研究会編「公有水面埋立実務便覧 全訂二版」全訂二版の刊行にあたって）とされているように、昭和48年改正後においては、埋立後の土地利用による環境等への悪影響からの保護が、公水法の重要な役割となったものであるから、埋立の用途・埋立後の土地利用による環境等への悪影響は、1号要件の判断において、埋立により失われる価値として重い位置づけを有するものと公水法自体によって位置づけられているものである。

(3) 比較衡量を行うに当たっては現行の法体系の下で社会に普遍的に受け入れられている諸価値を考慮すべきこと

「国土利用上適正且合理的ナルコト」という要件の判断は、埋立てにより得られる価値と失われる価値という異質な諸利益の総合的判断としてなされることになるが、そのままでは比較が困難な異質

な利益をどのように重みづけをするのかについては、要件の認定権者が、現行の法体系の下で社会に普遍的に受け入れられた価値の優先順位を探求して行うことになる。

土地収用法第 20 条 3 号の「事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること」に関するものであるが、東京地方裁判所平成 16 年 4 月 22 日判決は「さまざまな性質を異にする利益を比較衡量という手法を使って勘案するに当たり、結局のところどのような価値を最も重視すべきかということについては、現行の法体系の下で社会に普遍的に受け入れられた価値の優先順位を探求する必要があるのであり、そのような場面で作用するのが事業認定庁に認められた裁量であるというべきである。イ 判断の手法とその限界 以上のような事業認定庁の裁量に基づく判断は、比較衡量を行うに当たって当然に考慮すべき要素（上記のように現行の法体系の下で社会に普遍的に受け入れられている諸価値）を考慮した上で行われるべきものであって、その判断が、事業認定庁に与えられた裁量の趣旨からして本来考慮すべきでない要素を過大に重視し、また、本来考慮すべき要素を不当に軽視し、その結果が判断を左右したものと認められる場合には、その判断過程には社会通念上看過することができない過誤欠落があるというべきであり、同判断はとりもなおさず裁量判断の方法ないしその過程に誤りがあるものとして、違法となると解するのが相当である」としている。

従って、「公共の福祉の増進」という公水法の目的²や昭和 48 年改正で公水法の重要な役割として位置づけられた環境保護の要請、法の根本理念たる正義衡平の観念・平等原則、日本国憲法の第 13 条

²津地方裁判所昭和 44 年 9 月 18 日判決。

や第 25 条等による人権保障や第 92 条による地方自治の本旨の保障、国土利用計画法第 2 条が定める「公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮して、健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図ること」という国土利用の基本理念や環境基本法第 1 条が定める「現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献」という目的といった、現行法体系下における普遍的価値を踏まえて、1 号要件適合性の評価がされなければならないものである。

(4) 小括

以上より、「国土利用上適正且合理的ナルコト」とは、埋立自体及び埋立ての用途・埋立後の土地利用を対象として、得られる利益と生ずる不利益という異質な諸利益について、現行の法体系の下で社会に普遍的に受け入れられている諸価値に基づいて比較衡量し、総合的判断として、前者が後者を優越することを意味するものと解される。

是正指示理由においても、1 号要件の解釈について、「法 4 条 1 項 1 号に定める『国土利用上適正且合理的ナルコト』との要件… は、その文言及び事柄の性質上、当該埋立自体及び埋立地の用途が国土利用上の観点からして適正かつ合理的なものであることを要する趣旨とするものと解され、免許（承認）権者がこれに該当するか否かを判断するに当たっては、国土利用上の観点からの当該埋立ての必要性及び公共性の高さと、当該埋立自体及び埋立て後の土地利用が周囲の自然環境等に及ぼす影響など、相互に異質な利益を比較衡量した上、地域の実情などを踏まえ、技術的、政策的見地から総合的

に判断することになる」としている。

2 公有水面埋立法は地域の利益の考慮を義務付けていること

公水法第3条は、埋立免許を申請する願書の提出があった際の、都道府県知事による告示縦覧及びこれに対する意見聴取の手続を定め、この手続は承認申請について準用されている。

同条1項は、地元市町村長の意見聴取を義務づけ、同条3項は埋立てに関し利害関係を有する者は都道府県知事に意見を提出することができる旨を規定している。

このように、公水法は、都道府県知事が、当該埋立対象地の地域の利益を考慮に入れたうえで、公水法第4条の基準への適合判断をしなければならないとする仕組みを採用しているものである。

3 公有水面埋立法の免許・承認の要件適合性判断が都道府県知事に委ねられた趣旨

公水法は、免許・承認の要件適合性判断を都道府県知事が行うとする仕組みを採用している（公水法2条1項・42条1項）。

この都道府県知事の免許又は承認は、地方公共団体の事務である。すなわち、地方自治法別表第1に定められた法定受託義務であるが、「自治事務も法定受託事務も等しく地方公共団体の事務である。さらに法定受託事務は、法律の定めによって、国の事務が地方公共団体の事務とされた、あるいは、地方公共団体が国の事務を受託することを法律上義務付けられたというものではない」³、「自治事務はもとより、法定受託事務も、地方公共団体の事務である。法定受託事務という名称にもかかわらず、国の事務が委託の結果、地方公共団体の事務になったと観念されるわけではない（第1号受託事務の場合。この点で従

³ 塩野宏「行政法Ⅲ〔第4版〕行政組織法」162頁。

前の〔団体〕委任事務と異なる〕。地方自治法2条2項の「地域における事務であっても、自治事務に限られているわけではなく、法定受託事務も含まれる」⁴、『国（又は都道府県）が本来果たすべき役割』に係るものであっても、法律又はこれに基づく政令により地方公共団体が処理することとされた事務は、地方公共団体の事務であることにおいては『自治事務』と同じであるということである。つまり、地方分権一括法による改正後においては、国と地方公共団体の事務分配の考え方において、地方公共団体の事務については、現に地方公共団体が処理し、又は処理することにされるものであれば、端的に地方公共団体に属する事務とされたのである⁵とされているとおりであり、現行法下において、公有水面埋立ての免許又は承認が地方公共団体の事務であること自体は明らかである。

公水法の免許・承認に係る要件適合性の判断が法定受託事務として都道府県知事の事務とされたのは、公有水面埋立承認申請で埋立ての対象とされた地域について、当該地域の実情に詳しい都道府県知事の判断に委ねるのが合理的と考えられたことによる⁶。「公水法は、広域にわたる行政の責任者としての都道府県知事に対して、領域の大きな要素をなす海域、とりわけ沿岸海域の総合的な管理・利用のための重要な法的コントロール手法として埋立ての免許権限を付与」（本田博利「基地イワクニの法律問題」148頁）したものである。

⁴ 宇賀克也「地方自治法概説【第6版】」125頁。

⁵ 松本英昭「新版逐条地方自治法第8次改訂版」48頁。

⁶ 代執行訴訟において、国土交通大臣は、公水法「4条1項1号要件適合性の判断が法定受託事務として都道府県知事の事務とされたのは、公有水面埋立申請で埋立ての対象とされた区域について、当該区域の実情に詳しい都道府県知事の判断に委ねるのが合理的と考えられたことによる」（原告第1準備書面・11頁）と主張していた。

公水法が異質な諸価値の総合的判断を都道府県知事に委ねた趣旨、さらには地方分権改革により国と地方公共団体が対等・協力の関係とされ法定受託事務が地方公共団体の事務とされた趣旨よりすれば、第三者である司法機関、準司法機関はもとよりのこと、所管大臣においても都道府県知事の公水法の要件適合性判断についての政策的、技術的要件裁量を尊重すべきものであり、所管大臣が都道府県知事と同一の立場で1号要件の要件適合性を直接判断することはできないものというべきである。したがって、都道府県知事の公水法の要件適合性判断が、都道府県知事に与えられた裁量の趣旨からして本来考慮すべきでない要素を過大に重視し、また、本来考慮すべき要素を不当に軽視し、その結果が判断を左右したものと認められ、その判断過程には社会通念上看過することができない過誤欠落がある場合に限って、国土交通大臣は都道府県知事の裁量判断の方法ないしその過程に誤りがあり違法であるとして、関与できるものと言うべきである。

4 公有水面埋立法への環境配慮条項の導入及び関連法令の整備

公水法は、今から90年以上も前の大正10年に制定され、現代では稀となった文語体片仮名の法律である。国土形成、開発促進を主眼として制定されたものであるが、1970年代の環境問題の激化を背景にして、以下の通り、環境保全法としての性質をも有するに至った。

1960年代、日本は高度経済成長期に入り、大規模な海の埋立てによる環境破壊が顕在化した。

これを受け、公水法は、昭和48年、①願書を3週間公衆の縦覧に供することにより利害関係者の意見を反映させる、②知事の埋立免許の裁量行為に法定の基準を明定する、③50ヘクタールを超える大規模埋立てについては環境保全上の見地からの環境庁長官の意見を求める

等の規定が新設された。

この改正により、免許（承認）基準として、「其ノ埋立が環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノ」（4条1項2号）、「埋立地ノ用途ガ土地利用又ハ環境保全ニ関スル国又ハ地方公共団体（港湾局ヲ含ム）ノ法律ニ基ク計画ニ違背セザルコト」（同3号）の環境配慮条項が加えられた。

昭和48年の法律改正にあわせて、法施行規則が制定され、埋立の願書には「環境保全に関し講じる措置を記載した図書」（3条8号）の添付が求められることとなった。これにより、環境影響事前評価、いわゆる環境アセスメントの実施が義務付けられるようになった。これは、港湾法等と並び、日本における環境アセスメント法制化の先駆けである。

もっとも、上記により義務付けられた環境アセスメントの内容は、手続の面で住民参加を欠く等、環境保全の観点から中途半端な内容であった。そこで、平成9年によりやく環境影響評価法が成立する運びとなった。同法の成立により、50ヘクタールを超える規模が大きく環境影響の程度が著しくなるおそれのある埋立てやそれに準ずる40ヘクタール以上の埋立ては、公有水面埋立法の手続とは別に同法の対象事業とされ、環境影響評価を行わなければならなくなった（2条2項1号ト・3項）。

以上のとおり、公水法は、1970年代の環境問題の激化を背景に、環境配慮条項の導入や、環境影響評価法等関連法令と合わせた運用により、環境保全法制としての性質をも帯びるに至った。

このような改正の経緯を辿った現在の公水法は、地方公共団体の責任者たる都道府県知事に対して、当該地方公共団体の地域環境を保全

するために公水法上の権限を行使することを強く要請しているものといえる

5 埋立ての用途が国防施設であっても事業の公共性の程度と埋立てにより生ずる不利益との均衡は1号要件の判断で考慮されること

(1) 国の公益実現を目的とする埋立てについても承認の権限は知事に付与されていること

ア 公水法は、当該地方公共団体の公益を適切に保護するため、都道府県知事に、第4条第1項第1号「国土利用上適正且合理的ナルコト」の判断権限を与えている。

埋立てにより得られる利益と失われる利益との比較衡量に当たり、性質上そのままでの比較が困難な価値について、いずれの価値が優先されるのかという政策的判断は、要件適合性判断者である都道府県知事が行うものとされているものである。

比較衡量に当たりどのような価値を最も重視すべきかということについて、現行の法体系の下で社会に普遍的に受け入れられている諸価値を正しく評価すべきことは当然であるが、価値の評価や優先順位という政策的な判断については、要件適合性の判断権者、すなわち、都道府県知事の要件裁量が存することになる。

イ 公水法は、国が事業主体となる承認の出願についても、都道府県知事を承認権者としている。

承認については、国が事業主体となるものであるから、埋立ての目的は、国の事務にかかる公益の実現にある。承認の出願についても、都道府県知事に承認権限を与えているのは、事業者である国の実現しようとする公益（国土利用上の観点からの当該埋立ての必要性及び公共性の高さ）と、これに対立する異質な諸利益

の比較衡量・総合判断の権限を都道府県知事に与えたものであり、国が当該事業によって実現しようとする公益の内容・程度について都道府県知事が判断することとしているものである。これは、あくまで「国土利用上適正且合理的ナルコト」の要件適合性判断という地方公共団体の事務として、諸利益を勘案するものであり、国の事務を行うことになるものではない。

なお、「国土利用上の観点」ということよりすると、国土利用の基本的理念は「公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配意して、健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図ること」（国土利用計画法第2条）であるから、この基本理念のもとで、国内における均衡、一地域への偏在の解消という要請を判断要素として考慮しうることは当然というべきである。

(2) 公有水面埋立法は国防に係る事業についても除外規定・特例を設けていないこと

公水法は、国防に関する事業について除外規定・特別規定を設けていない。

したがって、この公水法の仕組みより、国防に関する目的の事業であるとしても、公水法の要件において、異なる扱いをする根拠はなく、公水法が都道府県知事に付与した権限と都道府県知事の責務に基づき、「当該埋立ての必要性及び公共性の高さ」を都道府県知事が審査できることは当然のことであると言わなければならない。もとより、公水法の「国土利用上適正且合理的ナルコト」の判断において、調整の対象となる公益の一つとして考慮されるものであり、国防にかかる事務を行うことになるものではないことは言うまでも

ない。

そして、国防について、日本国憲法下において他の公益等との関係で特権的な立場が認められているものではないから、国防に関わるというだけで、これによって損なわれる他の利益との関係において、自動的に高度の公共性、必要性を認めることはできない。米軍飛行場の公共性が問題とされた訴訟においても、昭和 62 年 7 月 15 日東京高等裁判所判決（第一次・第二次横田基地訴訟）は「行政は、多くの部門に分かれているが、各部門の公共性の程度は、原則として、等しいものというべきである。国防は行政の一部門であるから、戦時の場合は別として、平時における国防の荷う役割は、他の行政各部門である外交、経済、運輸、教育、法務、治安等の荷う役割と特に逕庭はないのであり、国防のみが独り他の諸部門よりも優越的な公共性を有し、重視されるべきものと解することは憲法全体の精神に照らし許されないところである。それであるから、国防上の諸機関の公共性も他の諸部門の諸機関のそれと同程度といわなければならない。殊に、同種の機関の場合は尚更である。従つて、軍事基地としての横田飛行場の公共性の程度は、例えば、航空機による迅速な公共輸送のための基地である成田空港等の民間公共用飛行場のそれと等しいものというべきである」とし、平成 7 年 12 月 26 日東京高等裁判所判決（第一次厚木基地騒音訴訟差戻し後控訴審）は「他の行政諸部門の役割も社会にとって極めて重要であるほか、民間空港等の高速交通機関・施設等も国民生活に大きな貢献をしており、高度の公共性を有するものというべきであるから、国防の持つ重要性についてだけ特別高度の公共性を認めることは相当ではない」としている。日本国憲法下で、国防に関するというだけで特別な扱い

をすることは許されず、実質的に判断されなければならないものである。

後述するとおり、本件埋立承認出願は、米軍基地建設により、自治権の及ばない地域を作出することにより自治権を制約し、極めて高い価値を有する本件埋立対象地域の自然を喪失させ、生活環境を破壊し、地方公共団体の計画の妨げとなり、リゾート地等としての沖縄島東海岸地域の発展を阻害し、沖縄県民の民意に反して米軍基地の存在によって負担を受け続けてきた沖縄県民の負担を将来にわたって固定化するものであって、その不利益の程度は著しいものであるから、このような不利益を正当化しうる公共性、必要性が当該事業に認められるか否かを、都道府県知事が判断すべきことは当然である。

6 駐留軍用地特措法に係る代理署名訴訟最高裁判決を引用した是正指示理由の誤り

(1) 是正指示理由

是正指示理由は、「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第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定の実施に伴う土地等の使用等に関する特別措置法」（以下「駐留軍用地特措法」という。）に係る代理署名訴訟最高裁判決を根拠として、「取消処分の原因においては、第1号要件該当性が認められないとすることの理由として…沖縄県における過重な基地負担や基地負担についての格差の固定化（第1.1(3)）といった事情が掲げられている…日米安全保障条約に基づき提供される米軍施設及び区域の配置場所は、米軍施設及び区域が沖縄県に多く存在するといった事情も含め、内閣において総合的に考慮

の上、政策的、技術的裁量に基づいて決定されるべき事項であり（前期最高裁平成8年8月28日判決参照）、都道府県知事は、この点について独自に審査、判断する権限を有しない。したがって、この点をもって第1号適合しないとする上記指摘は失当である（5頁）、「本件埋立事業は、日米安全保障条約に基づく日米両政府間の協議や閣議決定を経て提供する米軍施設及び区域として辺野古沿岸域が選択された結果として実施されるものであって、政治的、外交的判断を要するのみならず、我が国の安全保障や米軍施設及び区域に関わる専門技術的な判断を要するものであるから、本件代替施設等を我が国のどこにどのように設置するかといった問題は、国の政策的、技術的な裁量に委ねられた事柄である（最高裁平成8年8月28日大法廷判決・民集50巻7号1952ページ参照）」（3頁）としている。

(2) 公有水面埋立法自体の解釈をすべきこと

ア 駐留軍用地特措法の仕組み

代理署名訴訟は、駐留軍用地特措法に基づく署名等代行を内閣総理大臣が沖縄県知事に職務執行命令をした事案について、駐留軍用地特措法の解釈として、同法第5条、3条に基づき内閣総理大臣に付与された「適正且つ合理的」の要件該当性判断の権限について判示したものである。

旧土地収用法は、第2条1号において「国防其ノ他軍事ニ関スル事業」を対象としていたが、現在の土地収用法では、旧法の第2条に相当する第3条では、軍事関係の事業は挙げられていない。日本国の独立回復後も米軍が駐留することになったことに伴い、米軍基地の強制収用・使用に関しては、駐留軍用地特措法が制定

されたが、第3条において「適正且つ合理的」といった要件が定められ、第5条において内閣総理大臣⁷がその要件に該当すると認めるときは、収用・使用認定できると定め、駐留軍用地特措法によって、内閣総理大臣に要件認定の権限が付与されていたものである。代理署名訴訟最高裁判決の判示は、駐留軍用地特措法5条、3条により内閣総理大臣に付与された、「適正且つ合理的」の要件該当性判断の要件裁量の範囲について判示したものであり、あくまで駐留軍用地特措法の解釈を示したものである。

イ 公水法の仕組み

代理署名訴訟は、駐留軍用地特措法に基づいて、駐留軍用地の使用権原を取得するための手続に関する事案について、同法第5条、3条に基づき内閣総理大臣に付与された「適正且つ合理的」の要件該当性判断の権限、要件裁量について判示したものである。

これに対して、本件は、公水法に基づく処分の適法性が問題とされているものであり、処分の根拠法である公水法の仕組みにしたがって解釈されなければならない

そして、公水法は、「国土利用上適正且合理的ナルコト」という要件適合性の判断権限、要件裁量を都道府県知事にのみ付与しているものであり、国家機関には承認権限は付与されていないものである。

したがって、代理署名訴訟最高裁判決を引用して、要件の判断権者である都道府県知事に判断権限がないとする是正指示理由は、およそ論理をなしていないものであり、失当であると言わなければならない。

⁷ 改正があり、現在は、収用・使用認定を行うのは防衛大臣である。

代理署名訴訟判決から掬うべきことは、「適正且つ合理的」という規範的評価要件の判断権者は要件裁量を有するものでありこの要件適合性認定権限を有する行政庁の判断が尊重されるべきということと、「沖縄県に駐留軍の基地が集中している現状」が判断要素となるということにあると言ふべきである。

当該事業により得られる価値と失われる価値との比較衡量に当たり、性質上そのままでは比較が困難な複数の価値について、要件認定権者がその判断を行うものであり、その要件認定権者を法が定めているのであるから、要件認定権者である当該行政庁以外のものは、当該行政庁の判断を尊重すべきものである。

(3) 代理署名訴訟と本件では事案が相違すること

代理署名訴訟の事案は、現に安保条約、地位協定に基づいて提供されている既存の基地の使用権原に関わり、在日米軍基地の使用の根拠を使用期限到来と同時に喪失させ、基地の現状を即時に覆滅させるという影響を及ぼすものであった。

代理署名訴訟においては、原告内閣総理大臣は、現に提供中の基地が提供できなくなることの条約上の義務の不履行を回避することを公益として主張していたものである。すなわち、「被告による立会人の指名及び署名押印がされないと、那覇防衛施設局長は、土地収用法三六条の規定による土地調書及び物件調書を作成することができず、同法三九条一項に基づく使用の裁決の申請を適式にすることができなくなり、その結果、国は本件土地の使用権原を取得することができなくなるところ、右土地は、いずれも我が国が日米安保条約及び地位協定上の義務を履行するために、合衆国軍隊に対し、その必要とする施設及び区域として日米間の合意に基づき、沖縄の本

土復帰後二〇年以上も継続的に提供してきた土地であり、かつ、今後も引き続き提供する必要がある」と主張していたものである。

そして、代理署名訴訟最高裁判決の法廷意見は「沖縄県における駐留軍基地の実情及びそれによって生じているとされる種々の問題を考慮しても、同県内の土地を駐留軍の用に供することがすべて不適切で不合理であることが明白であって、被上告人の適法な裁量判断の下に同県内の土地に駐留軍用地特措法を適用することがすべて許されないとまでいうことはできない」とし、補足意見では「駐留軍用地特措法の沖縄県への適用を違憲無効とし、同法に基づく土地の使用認定をすべて無効とするならば、何らの国際的合意や行政的措置もなく、同県における駐留軍基地の存在を法的に覆滅する結果をもたらすことになるのであって、そのような判断は、司法による審査の限界を超えるものといわざるを得ない」とされたものである。

しかし、本件埋立承認取消は、既存の基地の使用権原に係るものではなく、米軍基地の存在を覆滅させるものではないことはもとより、原状に変更を与えるものではない。

以上のとおり、本件は、代理署名訴訟の事案とは、まったく異なるものであり、この点よりしても、代理署名訴訟最高裁判決を引用した是正指示理由は失当である。

第2 本件埋立の遂行により損なわれる公益等

1 沖縄における米軍基地形成の経緯と現状並びに県民世論

検証結果報告書は、「埋立ての審査においては、『地元住民の生活、環境の保全等に影響を及ぼす』のか、『出願に係る土地需要が真に必要なもの』、『埋立ての場所は適正な位置でなければならない』などの

点を適正に審査しなければならない。そして、本件埋立承認出願が、普天間飛行場の代替施設建設のための出願であり、本件埋立対象地に普天間飛行場の『代替』となる新たな米軍基地を建設するための埋立承認申請であることからすると、上記の観点から適正な審査をするためには、沖縄県における米軍基地の歴史と現状及び普天間基地の概要を検討することが必要であると考えられる。」としている。

沖縄における米軍基地形成の経緯と現状並びに県民世論⁸は、審査申出書「審査申出の理由」の第2章第4・3、反論書(4)及び反論書(5)並びに以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

(1) 米軍基地形成の経緯

沖縄における米軍基地の歴史について、第三者委員会の認定した事実は以下のとおりである。

記

(1) 米軍占領と基地構築（沖縄の米軍基地・1頁）

1945年（昭和20年）4月1日に沖縄島への上陸を果たした米軍は、同年4月5日に読谷村字比謝に米国海軍軍政府を設置、布告第1号（いわゆる『ニミッツ布告』）を公布し、南西諸島とその周辺海域を占領地域と定め、日本の司法権、行政権の行使を停止し、軍政を施行することを宣言した。沖縄を占領した米軍は、住民を一定の地区に設置した収容所に強制隔離し、沖縄全域を直接支配下に置き、軍用地として必要な土地を確保したうえ基地の建設を進める一方で、米軍にとって不要となった地域を住民に開放し、居住地及び農耕地として割り当ててい

⁸ 検証結果報告書では、新基地建設に対する県民世論に係る事実は、「沖縄における米軍基地の歴史」の項目のなかで、「最近の動き」として記述されている。

った。

沖縄の米軍基地は、占領当初においては、米国の極東政策上特に重要な基地として認識されてはいなかったが、1949年(昭和24年)以降における中華人民共和国の成立や朝鮮戦争の勃発等、極東における国際情勢の変化により、米国は極東政策の転換を余儀なくされ、沖縄の戦略的価値が認識されるようになり、沖縄は、自由主義陣営の拠点基地『太平洋の要石』と呼ばれるようになった。

(2) 講和条約後の軍用地 (沖縄の米軍基地・1～2頁)

1952年(昭和27年)4月28日、「対日平和条約」の発効により日米間の戦争状態は終了し、日本は独立国としての主権を回復することになるが、その代償として、日本固有の領土である沖縄は同条約第3条により日本本土から分断され、米国の施政下におかれた。一方で、同条約の発効により米軍による沖縄の占領状態が終了し、従来の『ヘーグ陸戦法規』を根拠とする軍用地の使用権原も当然その法的根拠を失うこととなった。

講和後も引き続き沖縄の軍事基地を確保する必要があった米国としては、たとえ平和条約第3条により施政権者たる地位を与えられたとしても、土地所有者との契約によるか、又は、強制使用手続きのいずれかにより、軍用地の使用権原を新たに取得するための法制が必要であった。そのため米国民政府は、既接收地の使用権原と新規接收を根拠づける布令を次々と発布し、軍用地使用についての法的追認を行うと同時に、新たな土地接收を強行していった。

まず米国民政府は、1952年(昭和27年)11月1日に布令第

91号「契約権」を公布し、賃貸借契約による既接收地の継続使用を図ったが、契約期間が20年と長期のうえ軍用地料が低額であったため、契約に応じた地主はほとんどいなかった。同布令では、琉球政府行政主席と土地所有者との間で賃貸借契約を締結し、琉球政府が米国政府に土地を転貸することになっていた。

次いで、米国民政府は1953年（昭和28年）4月3日、土地の使用権原を取得するため、布令第109号「土地収用令」を公布した。

この布令第109号は、本来既接收地の使用権原を取得することを目的として制定されたものであったが、当時は米軍基地の建設、強化が進められていたため、実際にはもっぱら軍用地の新規接收のみに適用され、既接收地の使用権原については依然として法的根拠を欠いていたことから、米国民政府は、1953年（昭和28年）12月5日、布告第26条「軍用地域内に於ける不動産の使用に対する補償」を公布した。

同布告の中で米国は、一方的に、「軍用地について、1950年（昭和25年）7月1日または収用の翌日から米国においてはその使用についての黙契とその借地料支払の義務が生じ、当該期日現在で米国は賃借権を与えられた」と宣言し、既接收地の使用権原を合法化した。これによって、講和後における米国の土地使用の法的根拠づけの作業は完了することとなった。

(3) 銃剣とブルドーザーによる新規接收（沖縄の米軍基地・2頁）

既接收地の使用権原及び新規接收の根拠となる法令の整備を終えた米国は、この時期に那覇市安謝・銘苅地区、宜野湾市

伊佐浜，伊江村真謝・西崎地区の各地において，武装兵の力によって強制的に新規の土地接收を行っていった。

このような米国の態度に対して住民は，各地で米軍の銃剣とブルドーザーの前に座り込むなどの反対闘争を繰り返し，ときには米軍と流血騒ぎを起こすなど激しい抵抗を示した。

(4) 島ぐるみ闘争（沖縄の米軍基地・2～3頁）

こうした新規の土地接收に対する住民の反対・抵抗運動が高まる中で，軍用地料をめぐる問題が新たな争点としてクローズアップされてきた。そこで，米国は，毎年賃借料を支払う代わりに，土地代金に相当する額を一括して支払う方が得策であるとの観点から，いわゆる一括払いの計画を発表したが，ほとんどの住民から反対され，またこの問題を重視した立法院も1954年（昭和29年）4月30日，「軍用地処理に関する請願決議」を全会一致で採決した。この決議の中で要請された「軍用地問題に関する四原則」は，その後の沖縄における基地闘争の基本原則となるものであった。（沖縄の米軍基地・2頁）

しかし、米下院軍事委員会が1955年（昭和30年）10月23日から行った沖縄の軍用地問題の調査報告書（プライス勧告）が，「軍用地問題に関する四原則」を認めず，一括払いの妥当性を強調し，新規の土地接收を肯定したものであったことから，沖縄の住民は一斉に反対運動に立ち上がり，各地で軍用地四原則貫徹住民大会や県民大会が開かれるなど，プライス勧告反対の「島ぐるみ闘争」が沖縄全域に広がっていった。

「島ぐるみ闘争」にもかかわらず，米国は，1957年（昭和32年）2月23日，布令第164号「米合衆国土地収用令」を公

布して「限定付土地保有権」なる権利を設定し、地価相当額の地料の一括払いを実施した。また、同布令の強制収用の規定に基づいて、同年5月には、那覇空港、嘉手納飛行場を始め、14市町村にわたる軍用地について、次々と「限定付土地保有権」の収用宣告書を発し、軍用地料の一括払いを行った。

(5) 沖縄の基地問題への取り組み（沖縄の米軍基地・7頁）

沖縄県における米軍基地については、昭和47年（1972年）5月の日本復帰に際し、すみやかな整理縮小の措置をとるべきとする国会決議がなされたにもかかわらず、基地の整理縮小は遅々として進まず、復帰後、米軍基地（専用施設）の返還が本土で58.7パーセントと進んだのに対し、本県では18.2パーセントの返還にとどまり、戦後70年近くを経た今日においても、国土面積の0.6パーセントに過ぎない狭隘な本県に、全国の米軍専用施設面積の73.8パーセントが集中し、県土面積の10.2パーセント、沖縄島においては18.3パーセントを米軍基地が占める状況となっている。

このように広大かつ過密に存在する米軍基地は、本県の振興開発を進める上で大きな制約となっているばかりでなく、航空機騒音の住民生活への悪影響や演習に伴う事故の発生、後を絶たない米軍人・軍属による刑事事件の発生、さらには汚染物質の流出等による自然環境破壊の問題等、県民にとって過重な負担となっている。

(6) 代理署名拒否訴訟及び米軍人による少女暴行事件（沖縄の米軍基地・7頁）

平成7年（1995年）には、楚辺通信所及び嘉手納飛行場等

13 施設の一部用地の使用期限切れに伴う駐留軍用地の強制使用問題が発生し、沖縄の米軍基地のあり方を厳しく問わざるを得ないとの観点から、当時の大田知事が、代理署名等の機関委任事務を拒否したため、国が職務執行命令訴訟を提起するなど、翌年9月の知事の公告縦覧代行応諾に至るまで、政府との間で厳しい状況が続いた。

また、平成7年（1995年）9月に発生した米軍人による少女暴行事件は、戦後50年余の米軍基地に対する県民の鬱積した不満を爆発させ、同年10月には、8万5千人余（主催者発表）が参加する県民総決起大会が開催された。また、平成8年（1996年）9月には日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小に関する県民投票が実施され、地位協定の見直しや基地の整理縮小を求める県民の意思が明確にされた。

このような沖縄県内における米軍基地問題の動向は、米軍基地問題に対する国内外の世論をかつてないほどに喚起し、国の安全保障の問題や、日米安全保障体制のあり方、さらに過重な基地負担を背負わされている沖縄の米軍基地問題の解決について様々な議論を呼び起こすきっかけとなった。

日米両国政府は、沖縄の米軍基地に対する国内外の関心の高まりを背景に、平成7年（1995年）11月、沖縄県民の負担を軽減し日米同盟関係を強化することを目的とした「沖縄に関する特別行動委員会」（SACO）を設置し、平成8年（1996年）12月、普天間飛行場の全面返還を含む11施設の米軍基地を返還することなどを内容とするSACOの最終報告が合意された。

(2) 沖縄における米軍基地の現状

ア 沖縄における米軍基地の概況について、第三者委員会の認定した事実は以下のとおりである。

記

(1) 沖縄における米軍基地の概況（沖縄の米軍基地・10 頁，51 頁）

沖縄には，平成 24 年 3 月末現在，県下 41 市町村のうち 21 市町村にわたって 33 施設，23,176.3ha の米軍基地が所在しており，県土面積 227,649ha（平成 23 年 10 月 1 日現在，国土地理院の資料による）の 10.2%を占めている。

米軍基地の復帰後の推移をみると，復帰時の 87 施設，28,660.8ha に比べ，施設数では 62%減少したものの，面積は 19%の減少にとどまっており，大勢では変動がないことを示している。

また，全国と比べてみると，在沖米軍基地は全国に所在する米軍基地面積の 22.6%に相当し，北海道の 33.5%に次いで大きな面積を占めている。ただし，米軍が常時使用できる専用施設に限ってみると，実に全国の 73.8%が本県に集中しており，他の都道府県に比べて過重な基地の負担を負わされていることが分かる。

ちなみに，他の都道府県の面積に占める米軍基地の割合をみると，本県 10.2%に対し，静岡県（1.1%）及び山梨県（1.0%）が 1%台であるほかは，1%にも満たない状況であり，また，国土面積に占める米軍基地の割合は 0.27%となっている。

さらに，本県においては米軍基地面積の 98.4%が専用施設で

あるのに対し、他の都道府県における米軍専用施設は米軍基地面積の 10.2%に過ぎず、大半は 自衛隊基地等を米軍が一時的に使用する形態となっている

日本の国土面積のわずか 0.6%に過ぎない狭い沖縄県に、在日米軍専用施設面積の約 74%に及ぶ広大な面積の米軍基地が存在している。米軍基地は、県土面積の約 10%を占め、とりわけ人口や産業が集中する沖縄島においては、約 18%を米軍基地が占めている。さらに、沖縄周辺には、28 ヲ所の水域と 20 ヲ所の空域が米軍の訓練区域として設定されるなど、陸地だけでなく海、空の使用も制限されている。

こうした過重な米軍基地の存在は、望ましい都市形成や交通体系の整備並びに産業基盤の整備など地域の振興開発を図る上で大きな障害となっている。

(2) 海兵隊（沖縄の米軍基地・17 頁）

在沖米海兵隊の基地は施設数、施設面積とも最も大きく、平成 24 年 3 月末現在、14 施設、17,550.4ha で全施設面積の 75.7%を占めており、軍人数も在沖米 軍の総軍人数の 59.5%が海兵隊員となっている。

現在、沖縄には、「第 3 海兵遠征軍司令部」がキャンプ・コートニーに置かれ、その下部機関として、地上部隊を形成する「第 3 海兵師団」が同じくキャンプ・コートニーに、また、これらの実戦部隊の後方支援部隊である「第 3 海兵兵站群」が牧港補給地区に、さらに、「第 31 海兵遠征部隊」がキャンプ・ハンセンに、「第 1 海兵航空団司令部」がキャンプ瑞慶覧に駐留している。

本県の海兵隊基地は、復帰に伴い、それまでの在沖米軍の主力であった陸軍に代わり強化され、昭和 50 年 7 月に、在沖米軍を代表する「在日米軍四軍調整官（在日米軍沖縄地域調整官）」が陸軍司令官から海兵隊司令官に代わった。また、昭和 50 年 6 月に、「キャンプ瑞慶覧」の施設管理権が陸軍から海兵隊に移管されたほか、昭和 51 年 4 月には第 1 海兵航空団司令部中隊が山口県岩国基地から「キャンプ瑞慶覧」へ移駐し、さらに、昭和 54 年には同岩国基地に駐留していた第 17 海兵航空団支援群が「キャンプ瑞慶覧」に移駐した。その他、昭和 52 年 6 月に「辺野古弾薬庫」及び昭和 53 年 9 月に「牧港補給地区」が陸軍から、平成元年 8 月に「伊江島補助飛行場」が空軍から海兵隊にそれぞれ移管された。

イ 普天間基地の概要

普天間基地の概要について、第三者委員会の認定した事実は以下のとおりである。

記

- (1) 施設の現状及び任務（沖縄の米軍基地・225～226 頁） 宜野湾市の中央に位置するこの施設は、第 3 海兵遠征軍第 1 海兵航空団第 36 海兵航空群のホームベースとなっており、ヘリコプター部隊を中心として 56 機の航空機が配備され、在日米軍基地でも岩国飛行場と並ぶ有数の海兵隊航空基地となっている。

この施設は普天間海兵隊航空基地隊によって管理運営され、駐留各部隊が任務を円滑に遂行できるよう後方支援活動体制をとっている。施設内には、滑走路（長さ約 2,800m×幅 46

m), 格納庫, 通信施設, 整備・修理施設, 部品倉庫, 部隊事務所, 消防署があるほか, PX, クラブ, バー, 診療所等の福利厚生施設等の設備があつて, 航空機基地として総合的に整備されている。

第 36 海兵航空群は, この施設に各中隊を配備し, 上陸作戦支援対地攻撃, 偵察, 空輸などの任務にあたる航空部隊として同基地で離着陸訓練を頻繁に行っており, また北部訓練場, キャンプ・シュワブ, キャンプ・ハンセン等の訓練場では, 空陸一体となった訓練も行っている。

普天間飛行場における平成 25 年 1 月時点での常駐機種は, 次のとおりとなっている。

所属機 (56 機)

○固定翼機 (19 機)

KC-130 空中給油兼輸送機	15 機
C-12 作戦支援機	1 機
UC-35	3 機

○ヘリコプター (25 機)

CH-46E 中型ヘリ	12 機
CH-53E 大型ヘリ	5 機
AH-1W 軽攻撃ヘリ	5 機
UH-1Y 指揮連絡ヘリ	3 機

○垂直離着陸機 (12 機)

MV-22B オスプレイ	12 機
--------------	------

(2) 周辺状況等 (沖縄の米軍基地・227~229 頁) 宜野湾市の中央部に位置する普天間飛行場は, 市面積の約 24.4%を占め,

これに同市に所在するキャンプ瑞慶覧，陸軍貯油施設を含めた米軍基地面積は，同市面積の約 32.4%を占めている。これら広大かつ過密に存在する米軍基地は，地域の振興開発上の著しい障害となっているだけでなく，道路網の体系的整備ができないなど，住民生活に多大な経済的損失を与えている。また，普天間飛行場からの航空機騒音の住民生活や健康への悪影響や同飛行場における航空機離発着訓練の実施などによって，市民の生命は極めて危険な状況におかれている。普天間飛行場に所属する航空機墜落事故等の発生件数は，復帰以降，平成 24 年 12 月末現在で固定翼機 15 件，ヘリコプター 77 件の計 91 件（原文のまま）となっており，復帰後の県内米軍航空機事故（540 件）の約 17 パーセントを占めている。平成 16 年 8 月 13 日には，隣接する沖縄国際大学構内に，CH-53D ヘリコプターが墜落し，乗員 3 名が負傷する事故が発生している。普天間飛行場におけるヘリコプター等の航空機離発着訓練及び民間地域上空での旋回訓練の実施は，基地周辺住民に甚大な航空機騒音被害をもたらし，「聴力の異常」，「授業の中断」，「睡眠不足による疲労の過重」など，住民の生活や健康に重大な悪影響を及ぼしている。

(3) 新基地建設に対する県民世論

新基地建設に沖縄県民が反対していることは，審査申出書「審査申出の理由」の第 2 章第 3・3⁹及び反論書(5)の第 5 並びに以下に

⁹ 検証結果報告書では，新基地建設に対する県民世論に係る事実は，「沖縄における米軍基地の歴史」の項目のなかで，「最近の動き」として記述されている。

引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

記

平成 21 年 8 月の衆議院総選挙の結果、同年 9 月、民主党を中心とする鳩山連立政権が発足した。民主党は、選挙に際して、鳩山代表自らが「海外移転が望ましいが、最低でも県外移設が期待される」などと主張し、政権発足後は、主に県外移設案を検討することとなった。

この間、沖縄では、普天間飛行場の県外移設に対する期待が高まり、平成 22 年 1 月 24 日の名護市長選において移設反対派の稲嶺氏が当選し、同年 2 月の国外・県外移設を求める県議会の意見書可決、4 月の県外移設を求める県民大会の開催など、県内では県内移設反対の動きが顕著となってきた。

その後、平成 25 年 1 月には沖縄県内の全市町村首長及び議長が名を連ねた「建白書」はオスプレイの配備撤回等とともに、「米軍普天間基地を閉鎖・撤去し、県内移設を断念すること」を要求するものであり、同月 28 日、安倍首相らに手渡された。

また、平成 26 年に行われた一連の選挙において、同年 1 月の名護市長選挙において、新基地建設反対を明確にする稲嶺進市長が再選を果たし、その後も、同年 9 月の名護市議会議員選挙において、新基地建設に反対の候補者の当選が多数を占めた。また、同年 11 月の沖縄県知事選挙、同年 12 月衆議院議員選挙においても、いずれも普天間飛行場代替施設の県内移設に反対する候補者が当選している。

2 本件埋立ての遂行によって失われる利益

(1) 本件埋立対象地の自然環境的価値

本件埋立対象地が高い自然環境的価値を有することは、審査申出書「審査申出の理由」の第2章第3・2及び反論書(3)の第3並びに以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

記

(ア) 本件埋立対象地は、自然環境的観点から極めて貴重な価値を有する地域である。

本件埋立対象地について、知事意見は次のように述べている。

「当該事業が予定される辺野古沿岸海域は、礁池内に、「絶滅のおそれのある野生生物の種のリスト－植物 I（維管束植物）」（平成 19 年 8 月、環境省）（以下「レッドリスト」という。）において、準絶滅危惧種として掲載されているボウバアマモやリュウキュウ アマモ、リュウキュウスガモ等で構成される海草藻場や、絶滅危惧 I 類として掲載されているホソエガサ等が分布しており、その規模は沖縄島でも有数のものである。」「一帯の沿岸域及び沖合の海域においては、国の天然記念物であるジュゴンが確認され、礁池内の海草藻場でその食み跡等が確認されるなど、当該沿岸海域一帯はジュゴンの生息域と考えられている。」「ジュゴンは、平成 15 年に改正された鳥獣保護法においても捕獲、殺傷が原則禁止とされている種である。また、県においては平成 17 年 9 月に公表した「改訂・沖縄県の絶滅のおそれのある野生生物－動物編－」で絶滅危惧 I A 類として掲載しており、環境省においても平成 19 年 8 月にジュゴンをレッドリスト（絶滅危惧 I A 類）に追加するなど、その保護

へ向けた施策が展開されているところである。」

また、環境生活部長意見は次のように述べている。「普天間飛行場代替施設建設事業実施区域の辺野古沿岸域は、「自然環境の保全に関する指針（沖縄島編）」（平成 10 年 2 月，沖縄県）（以下「環境保全指針」という。）において「自然環境の厳正な保護を図る区域」であるランク I と評価されている。」「辺野古から宜野座村松田までの礁池内には「絶滅のおそれのある野生生物の種のリストー植物 I（維管束植物）」（平成 24 年 8 月，環境省）（以下「レッドリスト」という。）において，準絶滅危惧種として掲載されているボウバアマモ，リュウキュウアマモ，リュウキュウスガモ等で構成される海草藻場が広がり，絶滅危惧 I 類で現在までのところ 沖縄島のみでしか確認されていない一属一種の日本固有種であるクビレミドロ及び同じく絶滅危惧 I 類として掲載されているホソエガサなどの分布も確認されており，環境省が「日本の重要湿地 500」として選定している。」

- (イ) また，辺野古から漢那の沖縄島東沿岸は，上記の日本の重要湿地 500 の選定理由において，「ボウバアマモ，リュウキュウアマモ，ベニアマモなどの大きな群落。アマモ類を餌にする特別天然記念物のジュゴンは，この海域で発見例が多い。沖縄島北東部の沖には藻場が存在し，そこにアオウミガメの大規模な餌場があるらしいことがこれまでの調査から推定される。」と，その特徴を端的に示している。この地域の生物多様性の重要性は他にも多く指摘されており，例えば最近では，平成 26 年 11 月 11 日，日本生態学会など 19 学会が連名で防衛大臣

らに提出した「著しく高い生物多様性を擁する沖縄県大浦湾の環境保全を求める 19 学会合同要望書」も挙げられる。環境省の海洋生物多様性保全戦略（平成 23 年）においては、「藻場、干潟、サンゴ礁などの浅海域の湿地は、規模にかかわらず貝類や甲殻類の幼生、仔稚魚などが移動分散する際に重要な役割を果たしている場合があり、科学的知見を踏まえ、このような湿地間の相互のつながりの仕組みや関係性を認識し、残された藻場、干潟やサンゴ礁の保全、相互のつながりを補強する生物の住み場所の再生・修復・創造を図っていくことが必要である」とされる。さらに、生物多様性国家戦略 2012-2020（平成 24 年 9 月 28 日閣議決定）をみても、ジュゴンについて、「引き続き、生息環境・生態等の調査や漁業者との共生に向けた取組を進めるとともに、種の保存法の国内希少野生動植物種の指定も視野に入れ、情報の収集等に努めます」とされている。

(ウ) 環境保全図書の記載 本件願書に添付された環境保全図書においても、その重要性の記述がなされている。事業者による調査の範囲でも、海域生態系において 3,097 種（環境保全図書・6-19-1-18 頁表-6.19.1.1.8）、陸域生態系において植物 1,995 種、動物 3,858 種の合計 5,853 種（うち重要種 374 種）が確認されている（環境保全図書・6-19-2-90 頁表-6.19.2.1.43）。

(エ) 以上のとおり、本件埋立対象地は、沖縄県のみならず、学会、環境省等の公的機関からもその重要性が指摘されており、自然環境的観点から極めて貴重な価値を有する地域である。

(2) 自然環境へ埋立てがもたらす悪影響

ア 環境影響評価法

反論書(3)の第4及び以下に引用する検証結果報告書の記載のとおり、環境の保全に関する審査は、免許権者等意見を踏まえてなされなければならないものである。

記

本件承認手続は、環境影響評価法第33条第4項及び第3項に該当する手続である。

この点、同法第33条第4項が準用する第3項は、「対象事業に係る免許等であって対象事業の実施において環境の保全についての適正な配慮がなされるものでなければ当該免許等を行わないものとする旨の法律の規定があるものを行う者は、評価書の記載事項及び第二十四条の書面に基づいて、当該法律の規定による環境の保全に関する審査を行うものとする」としている。

本件においては、上記の「第二十四条の書面」は、本件のアセス手続において沖縄県知事が事業者に平成24年3月27日に提出した知事意見（埋立）（資料【2】。これは法に基づく意見書であることから以後「知事意見（法）」等と表記する）である。なお、平成24年2月20日付沖縄県環境影響評価条例に基づく知事意見（飛行場）（資料【3】）についても、同条例第31条が、知事による許認可の際、評価書の内容について配慮するとして、環境影響評価法第33条第3項と同趣旨の規程があるから、法に基づく知事意見と同様のものとして適宜参照する（同意見書を「知事意見（条例）」等と表記する。）。

また、上記、「評価書の記載事項」は平成 23 年 12 月 28 日に提出された評価書、上記の知事意見書提出後に平成 24 年 12 月 18 日に提出された「補正評価書」がこれに当たる。

したがって、本件承認にあたっては、知事意見書に基づいて審査を行わなければならないこととなる。具体的には、本件では後述のとおり知事意見書で、多数の疑問が呈され、環境保全を図ることは不可能とされているのであるから、後述の審査項目の判断に当たって、若しくはこれに加えて、知事意見で呈された疑問が審査手続において解消されたか否かが、本件審査に瑕疵がないかを判断するに当たって重要となるものである。

本件承認手続において、環境生活部長から出された平成 25 年 11 月 29 日付意見（資料【4】）も、懸念が払拭できないという意見であり、これについてもその懸念が払拭されたかも重要なものであるから同様に検討の対象となる。

イ 辺野古周辺の生態系へ埋立てのもたらす悪影響

本件埋立の遂行による辺野古周辺の生態系への影響は審査申出書「審査申出の理由」の第 3・3(1)及び反論書(3)の第 3・1 並びに以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

(ア) 検証報告書の第 5・5(4)

記

(ア) 本件埋立対象地は、自然環境的観点から極めて貴重な価値を有する地域である。

本件埋立対象地について、知事意見は次のように述べている。

「当該事業が予定される辺野古沿岸海域は、礁池内に、

「絶滅のおそれのある野生生物の種のリストー植物 I（維管束植物）」（平成 19 年 8 月，環境省）（以下「レッドリスト」という。）において，準絶滅危惧種として掲載されているボウバアマモやリュウキュウアマモ，リュウキュウスガモ等で構成される海草藻場や，絶滅危惧 I 類として掲載されているホソエガサ等が分布しており，その規模は沖縄島でも有数のものである。」「一帯の沿岸域及び沖合の海域においては，国の天然記念物であるジュゴンが確認され，礁池内の海草藻場でその食み跡等が確認されるなど，当該沿岸海域一帯はジュゴンの生息域と考えられている。」「ジュゴンは，平成 15 年に改正された鳥獣保護法においても捕獲，殺傷が原則禁止とされている種である。また，県においては平成 17 年 9 月に公表した「改訂・沖縄県の絶滅のおそれのある野生生物ー動物編ー」で絶滅危惧 I A 類として掲載しており，環境省においても平成 19 年 8 月にジュゴンをレッドリスト（絶滅危惧 I A 類）に追加するなど，その保護へ向けた施策が展開されているところである。」

また，環境生活部長意見は次のように述べている。

「普天間飛行場代替施設建設事業実施区域の辺野古沿岸域は，「自然環境の保全に関する指針（沖縄島編）」（平成 10 年 2 月，沖縄県）（以下「環境保全指針」という。）において「自然環境の厳正な保護を図る区域」であるランク I と評価されている。」「辺野古から宜野座村松田までの礁池内には「絶滅のおそれのある野生生物の種のリストー植物 I（維管束植物）」（平成 24 年 8 月，環境省）（以下「レッ

ドリフト」という。)において、準絶滅危惧種として掲載されているボウバアマモ、リュウキュウアマモ、リュウキュウスガモ等で構成される海草藻場が広がり、絶滅危惧Ⅰ類で現在までのところ沖縄島のみでしか確認されていない一属一種の日本固有種であるクビレミドロ及び同じく絶滅危惧Ⅰ類として掲載されているホソエガサなどの分布も確認されており、環境省が「日本の重要湿地 500」として選定している。」

- (イ) また、辺野古から漢那の沖縄島東沿岸は、上記の日本の重要湿地 500 の選定理由において、「ボウバアマモ、リュウキュウアマモ、ベニアマモなどの大きな群落。アマモ類を餌にする特別天然記念物のジュゴンは、この海域で発見例が多い。沖縄島北東部の沖には藻場が存在し、そこにアオウミガメの大規模な餌場があるらしいことがこれまでの調査から推定される。」と、その特徴を端的に示している。この地域の生物多様性の重要性は他にも多く指摘されており、例えば最近では、平成 26 年 11 月 11 日、日本生態学会など 19 学会が連名で防衛大臣らに提出した「著しく高い生物多様性を擁する沖縄県大浦湾の環境保全を求める 19 学会合同要望書」も挙げられる。

環境省の海洋生物多様性保全戦略（平成 23 年）においては、「藻場、干潟、サンゴ礁などの浅海域の湿地は、規模にかかわらず貝類や甲殻類の幼生、仔稚魚などが移動分散する際に重要な役割を果たしている場合があり、科学的知見を踏まえ、このような湿地間の相互のつながりの仕

組みや関係性を認識し、残された藻場、干潟やサンゴ礁の保全、相互のつながりを補強する生物の住み場所の再生・修復・創造を図っていくことが必要である」とされる。

さらに、生物多様性国家戦略 2012-2020（平成 24 年 9 月 28 日閣議決定）をみても、ジュゴンについて、「引き続き、生息環境・生態等の調査や漁業者との共生に向けた取組を進めるとともに、種の保存法の国内希少野生動植物種の指定も視野に入れ、情報の収集等に努めます」とされている。

(ウ) 環境保全図書の記載

本件願書に添付された環境保全図書においても、その重要性の記述がなされている。事業者による調査の範囲でも、海域生態系において 3,097 種（環境保全図書・6-19-1-18 頁 表-6.19.1.1.8）、陸域生態系において植物 1,995 種、動物 3,858 種の合計 5,853 種（うち重要種 374 種）が確認されている（環境保全図書・6-19-2-90 頁 表-6.19.2.1.43）。

(エ) 以上のとおり、本件埋立対象地は、沖縄県のみならず、学会、環境省等の公的機関からもその重要性が指摘されており、自然環境的観点から極めて貴重な価値を有する地域である。

(イ) 検証報告書の第 6 . 3

記

(1) 辺野古周辺地域の生態系とその価値

ア 知事意見における辺野古周辺地域の生態系の評価

本件事業実施区域である辺野古沿岸・大浦湾の生態系が

いかなる価値を有しているかについて、知事意見（法及び条例）は冒頭において以下のとおり指摘している。

「当該事業が予定される辺野古沿岸海域は、礁池内に、「絶滅のおそれのある野生生物の種のリストー植物Ⅰ（維管束植物）」（平成19年8月、環境省）（以下「レッドリスト」という。）において、準絶滅危惧種として掲載されているボウバアマモやリュウキュウアマモ、リュウキュウスガモ等で構成される海草藻場や、絶滅危惧Ⅰ類として掲載されているホソエガサ等が分布しており、その規模は沖縄島でも有数のものである。

また、一体の沿岸域及び沖合の海域においては、国の天然記念物であるジュゴンが確認され、礁池内の海草藻場でその食み跡等が確認されるなど、当該沿岸海域一帯はジュゴンの生息域と考えられている。特に、嘉陽海域の海草藻場については、当該事業者における調査結果においても、定期的にジュゴンが利用していることが示されている。

ジュゴンは、平成15年に改正された鳥獣保護法においても捕獲、殺傷が原則禁止とされている種である。また、県においては平成17年9月に公表した「改訂・沖縄県の絶滅のおそれのある野生生物ー動物編ー」で絶滅危惧ⅠA類として掲載しており、環境省においても平成19年8月にジュゴンをレッドリスト（絶滅危惧ⅠA類）に追加するなど、その保護へ向けた施策が展開されているところである。本県におけるジュゴンに関しては、これまで科学的調査がほとんど行われておらず、その生活史、分布、個体数な

どに関する知見が非常に乏しい現状にあるが、ジュゴン
は沖縄県が分布の北限と考えられ、特に古宇利島周辺海域
から嘉陽・大浦湾周辺海域に少数の個体群が生息していると
推測されている。

さらに、辺野古沿岸海域は、造礁サンゴが分布するサン
ゴ礁地形が発達しており、現在、サンゴ類の白化現象等の
事象により被度が低下しているものの、潜在的には良好な
サンゴ生息域と考えられる地域である。また、代替施設北
側の大浦湾においては、トカゲハゼやクビレミドロ、ウミ
フシナシミドロ、ユビエダハマサンゴ群落及び大規模なア
オサンゴ群落などが確認されており、また、同湾に流れ込
む大浦川河口域には、熱帯、亜熱帯地域特有のマングロー
ブ林が広がり、その生態系や種の多様性の高さから、大浦
湾も含めて環境省が「日本の重要湿地 500」として選定し
た場所であり、ラムサール条約登録湿地の国際基準を満た
すと認められる潜在候補地にも選定されている。さらに、
大浦川と汀間川の魚類相は、沖縄島はもちろん琉球列島全
体の中でも屈指の多様性をもち、貴重種も極めて多い。こ
の両河川の魚類の多様性は、大浦湾の立地とその形態によ
るところが大きいと考えられ、同湾の一部が埋め立てられ
ることにより、机上の予想を超えた影響が懸念される。

また、当該事業実施区域及びその周辺域は、「自然環境
の保全に関する指針（沖縄島編）」（平成 10 年 2 月、沖縄
県）において「自然環境の厳正な保護を図る区域」である
ランク I と評価されている他、埋立土砂発生区域は、リュ

ウキュウマツ群落等から沖縄島北部の極相林であるイタジイ群落への遷移が進み、同区域の大部分が「自然環境の保護・保全を図る区域」であるランクⅡと評価されており、近い将来、ランクⅠになる可能性のある区域である。」

イ 知事意見以外の評価

上記知事意見以外でも、環境省は「日本の重要湿地 500」の選定理由において、辺野古から漢那の沖縄島東沿岸は、「ボウバアマモ、リュウキュウアマモ、ベニアマモなどの大きな群落。アマモ類を餌にする特別天然記念物のジュゴンは、この海域で発見例が多い。沖縄島北東部の沖には藻場が存在し、そこにアオウミガメの大規模な餌場があるらしいことがこれまでの調査から推定される。」と、その特徴を端的に示している。また、環境省の海洋生物多様性保全戦略（平成 23 年）においては、「藻場、干潟、サンゴ礁などの浅海域の湿地は、規模にかかわらず貝類や甲殻類の幼生、仔稚魚などが移動分散する際に重要な役割を果たしている場合があり、科学的知見を踏まえ、このような湿地間の相互のつながりの仕組みや関係性を認識し、残された藻場、干潟やサンゴ礁の保全、相互のつながりを補強する生物の住み場所の再生・修復・創造を図っていくことが必要である」とされる。

さらに、生物多様性国家戦略 2012-2020（平成 24 年 9 月 28 日閣議決定）をみても、ジュゴンについて、「引き続き、生息環境・生態等の調査や漁業者との共生に向けた取組を進めるとともに、種の保存法の国内希少野生動植物種

の指定も 視野に入れ、情報の収集等に努めます」とされている。

本件承認手続後であるが、最近では、平成 26 年 11 月 11 日、日本生態学会など 19 学会が連名で防衛大臣らに提出した「著しく高い生物多様性を擁する沖縄県大浦湾の環境保全を求める 19 学会合同要望書」においても上記生態系について高く評価されている。

ウ 環境保全図書の記載

環境保全図書においても、その重要性の記述がなされている。

事業者による調査の範囲でも、海域生態系において 3,097 種（環境保全図書・6-19-1-18 頁 表-6.19.1.1.8）、陸域生態系において植物 1,995 種、動物 3,858 種の合計 5,853 種（うち重要種 374 種）が確認されている（環境保全図書・6-19-2-90 頁 表-6.19.2.1.43）。このように、事業実施区域周辺は生物種が多様な地域である（環境保全図書・3-62～123 頁）。ただしその定性的な評価方法には後述のとおり問題がある。

(2) 検証

ア 環境保全施策との整合性について上記の事業実施区域周辺の生態系の重要性に照らし、沖縄県は当初から懸念を示していた。

(ア) 知事意見

まず、知事意見〔法第 2-2-(2)、条例第 2-1-(3)〕は、本件事業について、そもそも「国又は地方公共団体の環

環境保全施策との整合性に係る検討について、当該事業実施区域及びその周辺域が、「自然環境の保全に関する指針（沖縄島編）」において、海域については、「自然環境の厳正な保護を図る区域」であるランクⅠと、埋立土砂発生区域の大部分の区域については、「自然環境の保護・保全を図る区域」であるランクⅡと評価されていることが考慮されていないことから、環境保全施策との整合性が図られているとの評価は適切ではない。」と指摘した。

事業者のこれに対する対応は、「沖縄県環境保全計画」の「事業別環境配慮指針」及び「圏域別環境配慮指針」に記載されている環境保全の基準又は目標との整合性について評価を行っており、事業者として実行可能な範囲で最大限の環境保全措置を講じることとしていることから、県の環境保全施策との整合性については適切に評価しているものと考えています。」と述べるのみである。

すなわち、本件事業実施予定区域の自然環境の重要度に照らせば、それでも本件事業が必要であり、かつ国内においてこの地域を選定して事業を実施することが適切かどうか、また仮に実施するとしてもその重要性を踏まえた保全策が講じられるか、について具体的に答えるべきと思われるが、事業者側からそのような対応がなされていない。

(1) 環境生活部長意見

環境生活部長意見〔1〕でも、事業実施区域及びその周辺域が環境保全指針でランクⅠまたはⅡと評価されていることとの整合性に関し、埋立土砂発生区域の改変面積及び代替施設及び辺野古地区地先の埋立面積の最小化について、具体的にどう評価したのか示されていない、とした。

これに対して事業者は、同指針における評価を十分認識の上実行可能な最大限の環境保全措置を講じ、整合性は図られるとした。そして、埋立土砂発生区域からの土砂採取については、必要なものとし、準備書段階までは施工性を考慮して広域から必要土量を採取するとしていたが、地形・周辺状況、地形標高、既存施設、既存道路との関係や赤土流出防止対策等の環境保全を考慮し、必要最小限の約30haに抑えることとしたとする。また、飛行場施設に係る用地ごとの必要面積については、本件埋立必要理由書に記載したとおりとし、海上部分ができる限り最小となるよう配慮したとする（3次質問等回答別紙1の1項）。

この事業者の回答は、環境生活部長意見が対象地域の保全の必要性に照らして事業の最小化について具体的にどのように最小化したのかを尋ねたものであるのに対し、ただ最小化していると述べるのみであって、最小化と評価できるのかどうかについて何ら応答していない。

イ 事業計画の規模について

次に、環境生活部長意見〔2〕が、埋立面積を必要最小限とするため、計画の根拠となる基準等について具体的かつ適切に示すよう求めているのに対し、回答は、必要面積は本件埋立必要理由書のとおりとし、自然環境及び生活環境への配慮、合衆国海兵隊の運用所要を満たすことを基本的な考え方として総合的に評価をしたとしか説明しておらず、具体的な根拠の応答がまったくなされていない（同別紙1の2項）。

なお、知事意見〔法第1-1-(1)等〕でも、V字型滑走路の優位性と埋立規模の比較均衡を踏まえ、環境影響の回避・低減が最良の計画であるとした検討経緯を明らかにすることが必要と指摘されていた。

ウ 辺野古海域と大浦湾の価値、特徴の評価について

(ア) 知事意見

知事意見〔法第2-3-(1)、条例第2-2-(1)〕は、辺野古海域と大浦湾の価値、特徴について他の海域との比較を行うことも指摘し、評価書では適切な分析がされていないことを指摘した。

これに対する事業者の見解は、「調査結果等により十分解析されているものと認識してい」というにとどまっている。

(イ) 環境生活部長意見

このためさらに、環境生活部長意見〔4-(1)〕が、辺野古海域と大浦湾の価値、特徴について他の海域との比較を行うことも指摘し、同海域の特徴が示されていないと

したが、回答では、環境保全図書の第3章、第6章において示しており、適切に解析されたものと考えていると述べるのみである（同別紙1の4-(1)）。

しかし、これら環境保全図書は、単に現地調査結果を列挙したに過ぎず、他の海域と比較した固有の生態系の価値、特徴は評価されていない。

エ 事業者の生態系等の評価の問題点

(ア) 定量的評価をしていないこと

事業者は、辺野古海域等の生態系について、食物連鎖を示したり、生態系機能をまとめるなどしている（環境保全図・6-19-1-118 頁, 6-19-1-125 頁, 6-9-1-131 頁, 6-9-1-138 頁）

しかし、これらの評価はいずれも定性的であって定量的ではない。近時の環境評価は定性的ではなく、定量的にすべきである。

すなわち、平成9年の環境影響評価法の制定に伴い定められた「公有水面の埋立て又は干拓の事業に係る環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査、予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針、環境の保全のための措置に関する指針等を定める省令」

（平成十年六月十二日農林水産省・運輸省・建設省令第一号）第25条は、次のとおり定め、環境影響評価項目にかかる予測の手法として定量的評価を求めている。

「(環境影響評価の項目に係る予測の手法)

第二十五条 事業者は、対象埋立て又は干拓事業に

係る環境影響評価の予測の手法を選定するに当たっては、第二十三条に定めるところによるほか、次の各号に掲げる予測の手法に関する事項について、それぞれ当該各号に定めるものを、当該選定項目の特性、事業特性及び地域特性を勘案し、当該選定項目に係る評価において必要とされる水準が確保されるよう選定しなければならない。

- 一 予測の基本的な手法 環境の状況の変化又は環境への負荷の量を、理論に基づく計算、模型による実験、事例の引用又は解析その他の手法により、定量的に把握する手法（以下略）

本件でも、各種の個体数や現存量を示す、種間の関係の程度を示す、各機能を定量的に示すなどして、定量的評価をすべきである。

事業者の評価は、定性的評価にとどまり、定量的評価をしていない結果、抽象的な調査、解析にとどまり、具体的に解析につながっていない点が大きな問題である。

この点、環境保全図書(6-19-2-192 頁, 6-19-2-239 頁)では、「予測に足りる既存の科学的知見や類似事例が存在せず、工事に対する定量的な予測に困難なことから、環境保全措置を講じるとともに、事後調査を行うこととします。」としているが、事業者が行った調査から情報はあるものと思われ、また事例が存在しないのであれば独自に研究して評価すべきであり、定量的評価ができないことの理由とはならない。

環境保全図書（6-19-2-191 頁等）では、「造成に伴い改変を受ける草地・湿地や樹林等(平地), 干潟において, 生態系の機能のうち, 生物資源の生産 機能や生物多様性及び遺伝子の多様性の維持, 有機物生産機能, 酸素(O₂)の 供給や二酸化炭素(CO₂)の固定等の物質循環機能, 表土の安定や地下水の涵養等の緩衝機能の一部が衰退する可能性があります」としているが, そのように予想するのであれば, その変化の程度について定量的な調査を実施し, 必要に応じてその対策を講じるべきである。

(イ) 生態系と生態系のつながりについての評価の問題点

環境保全図書（6-19-1-154 頁）では、「生態系の生息基盤となる海草類, サンゴ類が大きく変化しないと考えられるため, 生態系を構成する他の要素, 干潟の機能(物質循環, 生物の共存, 環境保全)も変化しないと考えられます。」としている。海草類, 珊瑚類が変化しないとの評価も問題であるが, 生態系と生態系のつながりの関係の評価も問題である。全体としてシステムがどの程度変化するかを評価することが機能評価であり, 機能が変化しないという予想には根拠がない。また変化しないするのであれば, 定量的評価をすべきである。

また, 同図書（6-19-2-267 頁）では, 生態系の機能と構造についての記載がある。しかし, 同箇所の記事は解析不十分である。例えば, 河口域や湾奥部に存在するマングローブ林は独特の機能を有し, マングローブ域が有する有機物の供給機能は干潟やサンゴ礁に影響を及ぼ

すと考えるのが一般である。これらに関する文献などは十分にあるので調査すべきであるが、かかる調査がなされたか不明であり、離れていて影響がないというだけでは解析が不十分である。上位種、典型種などに変化があるかどうかだけでなく、その行動、繁殖が生態系全体の構造や機能に対する影響を解析すべきである。

同図書（6-19-3-1 頁）以下では、海域生態系と陸域生態系との関係についての記載がある。同箇所の相互作用があるというのはそのとおりであるが、近年、生態系のつながりについての議論・研究が盛んに行われているので、十分に文献調査を行い、その意味についての解析すべきである。複合した大きな生態系の存在が意味するもの、複数の生態系が近隣に存在して相互に関わりを持っている内容と意味などについて詳細に検討すべきであるが、十分とは言えない。

この点、前述同様、参考にすべき科学的な情報が多くないとの理由で十分な解析・評価を行っていないことは問題である。参考事例は存在しうる。参考事例が多くない場合であっても、いくつかの事例を参考に独自に調査・解析を実施すべきである。

(7) 対象区域の表現等の問題点

環境保全図書（6-19-3-1 頁等）では、対象域を陸域と海域の二つのみで分けているが、問題である。陸域は、狭義の陸域と河川域に別れるところ、環境影響評価指針でも、陸、河川、海に分けるよう指示されているが、これにした

がった分類がなされていない。

上記のような分類の誤りがある結果、その記述にも形式的な誤りが生じる結果となっている。例えば「陸域植物への濁水の影響（光合成及び呼吸阻害）の低減を図る」等の表現があるが、これは河川域植物のことを言っているにもかかわらず陸域植物となってしまうている。

また、水生昆虫類を陸生動物で集計しているが、陸域と河川は全く別の生態系ととらえるべきであるから別々に集計すべきものである。

(エ) 多様な生物相への影響の予測

環境保全図書（6-19-3-1 頁）では、陸域生物では詳細に移動先等を検討しているように見えるが、海域の海草、サンゴについては移動先が具体的に示されていない。本件は埋立事業であるから海域こそ重要であるにもかかわらず海域生物の移動先が具体的ではない。また陸域生物では機能が項目立てられているが、海域生物では機能が変化したとするのみでアンバランスである（環境保全図書・6-19-1-160 頁）。

この点、環境生活部長意見〔4-(2)〕が、インベントリー調査により海洋生態系について多種多様な生物相があることが示されていることについて事業実施がどのような影響を及ぼすかの予測が示されてないとしたところ、回答は、重要種について予測・評価を行った、環境保全図書第6章 6.19 で取りまとめたように、水の濁り、水の汚れ等の項目に予測していると述べているのみであって、具体的

な回答がない（3次質問等回答別紙 4-(2)）。

オ 別添資料

上記のような問題点があるにもかかわらず、審査結果では「適」としている。

その内容を見てみると、確かに上記指摘事項に対し、別添資料においては、後述4以下に指摘している事項を除いた生態系保全に関わる審査結果について多数の項目の記載はある。

しかし、これらの審査結果は、基本的には個々の動植物への影響の回避、低減、代償措置にとどまっており、前項で環境生活部が指摘している辺野古、大浦湾周辺の生態系について重要性の評価や、事業による影響の予測は何ら明らかにされていない。

このため、この区域の生態系の価値との比較において、当該事業を実施することの必要性、許容性について何も検討がなされていないまま、「適」との判断がなされることになっている点が問題である。

ウ 海草藻場への影響

本件埋立の遂行による海草藻場への影響は、審査申出書「審査申出の理由」の第2章第3・3(2)及び反論書(3)の第3.2並びに以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

記

(1) 海草藻場の価値

ア 沖縄島周辺における海草藻場 海草藻場は、ジュゴンやウミガメ類の餌場であることはもとより、アイゴなどの魚類の

産卵，稚魚の成育場所であり，多様な海域生物の生育環境となっている。沖縄県内の海草藻場に分布する海草は，リュウキュウスガモ，ウミヒルモ，ベニアマモ，リュウキュウアマモ，ボウバアマモ，ウミジグサ，マツバウミジグサ，コアマモの8種である。そのうち，リュウキュウスガモ，ウミヒルモ，ベニアマモ，リュウキュウアマモ，ウミジグサ，マツバウミジグサの6種が環境省の第4次レッドリストにおいて準絶滅危惧種（NT）に指定されている。

イ 事業実施区域周辺の状況

環境省の第4回自然環境基礎調査（平成元年調査 環境保全図書 6-15-117 頁でも引用あり）では，沖縄島の現存藻場が 1,282ha であり，そのうち最大の藻場が辺野古海域（173ha）で，そのほかに辺野古・大浦湾沿岸では嘉陽から松田湯原にかけて合計 34ha の藻場が確認されている。辺野古から松田にかけてはボウバアマモ，リュウキュウアマモ，リュウキュウスガモ等で構成される海草藻場が広がっており，これがジュゴンの餌場になっているとともに，この海域の生物多様性の一翼を担っていると評価できる。

特に本件事業実施区域となり海面が消失する区域において，その海草藻場の被度が高い範囲が集中していることは，事業者の調査によっても明らかにされている（環境保全図書 6-15-98 頁 図-6.15.1.31）。

これら海草藻場への影響については，埋立によって直接海草藻場が消滅することと，埋立での地形の変更などによる影響もまた考慮すべきである。

(2) 検証

ア 消失する海草藻場について

(ア) 予測評価について

事業対象区域には広大な海草藻場が存するところ、埋立によって直接これらの海草藻場が消失することは明白である。

知事意見〔法第 3-12-(3)〕は、消失する海草藻場の面積は、嘉陽、安部でジュゴンが餌場としている面積にほぼ匹敵すること、ジュゴンの生息域に関し大浦湾の重要性が指摘されていることについて考慮した予測・評価がなされていないとしている。

事業者は、これについて考慮した予測・評価をしたとしている。しかし、当該記載箇所では、「施設等の存在により消失する海草藻場の機能、及びジュゴンやアオウミガメの餌料の供給に対する影響をできる限り低減するために、海草藻場の生育範囲を拡大する環境保全措置を講じます。」

(環境保全 図書・6-15-191 頁) とするのみであって、その重要性に照らした回避・低減策について検討されていない(代償措置の問題は次項)。また消失面積についての調査も、海草全体で行っているため種ごとの状況が明らかになっていない。さらに、ジュゴンやウミガメ以外の魚類や甲殻類などに海草帯がどのように利用されているかも踏まえて海草帯の機能を把握すべきであるが、それがなされていない。

(イ) 事業者の明らかに誤った考え方が示された箇所

さらに、事業者の海草藻場に関する既述について明らかな誤りがあり看過できない点がある。

すなわち、環境保全図書（6-19-1-150 頁）は「海草藻場内では種々の生物が共存しており、ある生物種や群集が生息しなくなると、これと共存していた種類に影響が発生する可能性が考えられます。しかし、代替施設本体の埋立域に集中して生息している生物種や群集はみられず、多くの生物種や群集は、辺野古地先から松田地先に広がる海草藻場の広い範囲に分布しています。このことから、代替施設本体の存在によって海草藻場の一部が消失しても、周辺海域における海域生物の群集や共存の状況に大きな変化は生じないと予測されます。」（下線部当委員会）としている。

しかし、上記の記載はいわば、事業実施区域周辺に他に藻場が存在するから、事業実施区域部分の消失は問題ない、とするものであって、明らかな誤りである。

このような誤った記述があるということは、事業者の環境保全に対する姿勢に疑問を生じさせる。

イ 海草藻場の消失に対する代償措置

上記の消失する海草藻場について事業者は、その代償措置として、移植や生育基盤の改善を図るとしている（環境保全図書・6-15-191 頁）ところ、知事意見〔法第 3-12-(1)〕は、生育分布状況の低下の判断基準や生育基盤の改善方法の具体的内容等が示されてなく、その実施も含め効果に不確実性が高いことを指摘した。

事業者は、これに対して、その内容を具体的に記載したと

する（環境保全図書・6-15-227～231 頁）。ところが、その内容は次の記載にとどまっており、依然その効果は不明である。

- ・判断基準

「モニタリング地点を設定し、各地点の事業実施前の海草類の生育状況（被度，構成種）の状況を整理し，それを判断基準の基本とします。」

- ・拡大に関する方法

「事後調査の結果を判断基準と対比させて，事業実施後に生育分布状況が低下したと判断される場合は，低下の原因が台風などの自然現象によるものか，事業実施に伴う環境変化によるものかについて，気象・海象や環境条件に関する情報をもとに解析します。事業実施に伴う環境変化が原因と判断される場合は，専門家等の指導・助言を得て，必要な対応策を検討します。海草藻場の生育状況が低下する原因のうち，工事中の水の濁り等の水質が原因の場合は，濁りの防止対策を見直し，必要な措置を講じます。工事の進捗に伴い地形が変化し，それにより波浪，流れ，底質の変化が生育分布状況の低下の原因となっている場合は，以下のような対応策を検討し実施します。」

- ・生育基盤の改善

潜堤等の設置：静穏化に伴う生育基盤の安定化

覆砂：水深，底質の改善による生育基盤の改善

- ・移植

種苗移植，土付き栄養株の手植え，機械化移植

なお、この問題については、ジュゴンの餌場としての重要性を有するものであることから、ジュゴンの項でも再度触れる。

ウ 地形変化による周辺海域の海草藻場への影響について

知事意見〔条例第 3-9〕及び環境生活部長意見〔14-(1)〕は、埋立てによる地形変化による局所的な塩分低下の予測について、海草藻類等にどのような影響を与えるか予測すべきところ、これらがなされてないと指摘した。

しかし、知事意見を受けた環境保全図書（6-15-215～217 頁）でも海草への影響についての定量的評価がなされてなく、3次質問回答等でも、海藻類のうちホンダワラ科の種については予測・評価したとしながら、海草類については周辺で生息する種に関する知見がないため、定性的に予測しているというのみであり、具体的な予測はまったくなされていない（環境保全図書・6-15-206 頁）。

エ 工事による影響

環境生活部長意見〔14-(2)〕が、大浦湾奥部及び西部のリュウキュウスガモなどについては、工事による水の濁り及び堆積による生育環境の変化を予測しながら、稚仔魚等の移動を変化させないためとして汚濁防止膜を展張しないとしたことに水の濁り等への環境保全措置が示されないとした。

これに対し、3次質問回答等では、汚濁防止膜設置位置は総合的判断で位置を決定した、工事開始後に海草藻場の生育分布状況が明らかに低下した場合には、専門家等の指導・助言を得て適切に対応する、としか述べてなく、対応が示されていない。

汚濁防止膜の設置については、別添資 12 頁において、「海中への石材投入や床堀・浚渫及び海上ヤードの撤去による水の濁りの影響を低減させるため、施工区域周辺海域での汚濁防止膜や施工箇所を取り囲むような汚濁防止枠を適切に設置・使用するが、濁りの発生量が周辺の環境に与える影響よりも、汚濁防止膜設置による周辺海域の海藻草類等に損傷を与える可能性を考慮し、状況によっては汚濁防止膜を設置しないこととする。なお、作業船の航行頻度の関係で、閉鎖できず一部区域が開口した開放形となるが、汚濁防止膜の展張位置は、作業船のアンカー長や操作性等を考慮して最小限の範囲で設定する。」と記載するにとどまっており、やはり環境生活部長意見の疑念に対する対処が検討されていない。

オ 別添資料について

以上の点について、別添資料では、審査結果としてまったく触れられていない。

カ その他の審査結果 別添資料では、上記の指摘以外の部分について、以下の点（要旨）を示している。

- ① 海草藻場の消失を少なくするような代替施設位置の計画（7 頁）
- ② 工事の実施や代替施設の存在に伴い海草藻場の生育分布状況が低下した場合の専門家の助言を受けながらの生育基盤の環境改善（7，25 頁）
- ③ ケーソン仮置きにあたって、海草類の分布範囲へのアンカー設置の可能な限りでの回避（8 頁）
- ④ 事後調査と環境監視調査の実施に基づく環境保全措置

(8, 13, 19, 25 頁)

しかし、これらも具体的な予測と検討内容などが示されておらず、対策の具体性や実効性も不明なままである。

エ ジュゴンへの影響

本件埋立の遂行によるジュゴンへの影響は、審査申出書「審査申出の理由」の第2章・第3・3(3)及び反論書(3)の第3.3並びに以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

記

(1) 沖縄におけるジュゴン保護の価値

ア 絶滅が危惧されるジュゴンの沖縄地域個体群

ジュゴンは、知事意見冒頭にも触れられているとおり、国際自然保護連合（IUCN）のレッドデータブックにおいて、野生絶滅種に次ぐ絶滅危機種に分類され、そのうちの危急種（野生状態で中期的に絶滅する危機をはらんでいる種）に指定されている。ワシントン条約（絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約）では、個体群の状態が比較的に良好とされるオーストラリア個体群を附属書Ⅱにしつつ、この個体群を除いて、最も厳しい規制の附属書Ⅰに指定している。

沖縄島周辺に生息するジュゴンは、かつては奄美大島から八重山諸島までの広汎な海域に生息していたが、現在では、沖縄島北部周辺に生息域が狭まっており、近時は、東海岸では辺野古崎沖海域や大浦湾、西海岸では古宇利島周辺で確認されているのみである。そして、この海域は、日本における唯一の生息域であり、地球上のジュゴン生息域の北限と考え

られている。また、その生態も明らかになっておらず、生息頭数も明らかでない。

ジュゴンの沖縄における地域個体群は、環境省第4次レッドリストでは絶滅危惧ⅠA類（CR）に、日本哺乳類学会の「レッドデータ 日本の哺乳類」（1997年）では、IUCN基準上の近絶滅種（近い将来に高い確率で野生では絶滅に至る危機にある種）に相当する絶滅危惧種とされている。また、法制上は、文化財保護法における天然記念物、種の保存法における国際稀少野生動植物種、鳥獣保護法における保護鳥獣、水産資源保護法における捕獲禁止対象種に、それぞれ指定されている。

イ ジュゴンの保護の必要性 遺伝子の多様性、種の多様性、生態系の多様性、そして景観の多様性を要素とする生物多様性の保全が地球環境の保全にとって極めて重要な価値であることは、今日においては言うまでもない。単なる審美的、道徳的な価値のみならず、人類の生活環境の保全にとって、さらにはその経済活動にも有益な果実をもたらすものとして、人類共通の財産と言える。さて、その中でも、ある特定の地域にまとまって出現する生態系は、同じ地域における人間活動によって大きな打撃を被りやすく、慎重な保全を要すると言える。そして、特定の生態系において大型哺乳類や大型鳥類などが生息する環境では、その大型哺乳類などが棲息できる環境収容力が存することが良好な自然環境のもとで生態系が維持されていることを示す重要な指標となる。このことは、日本産の大型鳥類であるトキやコウノトリが日本か

ら絶滅した過程，及びこれらを再生させようとしている保護増殖事業の取り組みからも明らかである。

したがって，ジュゴンの地域個体群の保全の重要性に鑑みると，その個体群の持続可能性の維持が最低限の目標となるべきであり，これに最大限の配慮がなされるべきである。そのことは，政府の「生物多様性国家戦略 2012-2020」においても，望ましい地域のイメージとして，「生物の生息・生息地として残された重要な干潟，塩性湿地，藻場，サンゴ礁などが，地球温暖化の影響による海水温・海水面の上昇の影響を大きく受けているが，データの集積や健全な生態系の保全の取組，水深，潮流，底質などの環境条件を十分踏まえて行われる科学的な知見に基づいた再生の取組とあわせ，科学的知見に基づく海洋保護区の設定とその適切な管理を含む措置により生息環境が改善され，干潟，藻場，サンゴ礁などの沿岸域生態系が台風など自然の攪乱を受けつつ豊かに確保されている。（中略）南の海ではジュゴンが泳ぐ姿が見られるなど，人間と自然の共生のもとに健全な生態系を保っている。」としていることから理解することができる。

本件事業実施区域周辺は，生息地が極めて減少したジュゴンの地域個体群の餌場であり，生息域となっている。そこでの大規模な公有水面埋立事業は，直接海面を消失させるのみならず，周辺環境にも大きな影響を及ぼす。さらに，沖合からリーフを横断して浅海の花藻場で採餌するジュゴンにとって，建設工事による騒音や，工事船舶の航行は生息環境に大きな影響を与えることになる。

したがって、本件事業を承認するには、その事業実施によりジュゴンの地域個体群の存続可能性に影響がないことが確認されなければならない。

(2) 検証

ア 調査期間や予測・評価の手法，結果について

(ア) 調査期間

知事意見〔法第 3-13-(3)，条例第 3-10-(3)〕では，環境影響評価のために実施された調査が 1 年しかなく，他の調査結果は環境影響評価手続における関係者等の意見が聴取されておらず，かつこれら他の調査結果を含めてもジュゴンの生活史等の生態については，十分に解析されていない，と指摘している。

これに対して事業者は，他の調査も同じ手法だから妥当であり，補正評価書に生活史等の生態を記載したとする（環境保全図書・6-16-187～220 頁）。

しかし，そもそもジュゴンの生息数が減少しているとみられることから，これら調査によってもなお，従前に比して十分ジュゴンの生態が解明されたとは言いがたい。また，当該水域にジュゴンが生存している意味の解析も不十分である。

このことが，以下に述べる環境保全策が科学的に実効性あるものとなっていない原因になっているといえる。

(イ) 個体識別等

事業者は，周辺海域のジュゴン生息頭数を最小 3 頭とし，そのそれぞれの個体の行動パターン等をもとに，ジュゴン

への影響と対策を判断しているが、このような手法は、地域個体群の正確な大きさ（つまり個体数）が明確ではない状況下では適切ではない。ジュゴン個体群の保全は「ジュゴンの生息地の保全」であることを認識し、採餌のための海草帯のみならず、遊泳域や周辺水域まで含めた広範囲の水域を保全する必要性について議論すべきである。

この点、事業者は、個体識別できなかつたとする 15 頭について、識別された 3 頭であると推定していたが、知事意見〔条例第 3-10-(6)〕はその根拠が不明であることを指摘しており、3 頭という前提に疑問を呈している。

これに対する事業者の見解（環境保全図書・6-16-174～175 頁）は、個体特有の識別し得る特定の身体的特徴を根拠とすることなく、識別された各個体のこれまでの生活状況や行動経過から推認するものであり、これらは科学的な推定方法とは言い難い。

(ウ) ジュゴンの地域個体群の生息範囲の判断

事業者は、「ジュゴンがこれまで確認されている範囲内に生息している場合は」という仮定で「対象事業の実施がジュゴンの生息環境としての機能や価値を変化させる可能性はなく」としていたが、知事意見〔法第 3-13-(5)-カ〕は、個体 C の行動範囲の変化に見られるように、上記仮定は成り立たないと疑念を呈している。

しかし、事業者は、個体 C につき「より慎重な保全措置を講じる」とする程度にとどめており、ジュゴンの地域個体群の将来にわたる生息域とその生息環境の予測がなさ

れていない。

知事意見〔条例第 3-10-(14), 法第 3-13-(7)〕は、より具体的に、個体 C の行動範囲が大浦湾東側海域までの範囲だとの理由が適切に検討されてなく、また汀間漁港周囲のみをバッファゾーンと見なした根拠が不明と指摘している。

これについて事業者は、個体 C が大浦湾で採食していることをふまえてより慎重な保全措置を講じた（環境保全図書・6-16-256～257 頁）、バッファゾーンを拡大したとする。

しかし、あくまでも事業者の調査で従来生息が確認できた範囲にとどまっており、後述のとおり辺野古地先での採餌がなされていることも明らかになったとおり、生息範囲を限定した科学的根拠に乏しい。

知事意見〔条例第 3-10-(16), 法第 3-13-(8)〕は、工事の影響回避のため行動範囲が変化するおそれがあることへの懸念も示しているが、これに対する事業者の見解は、後述の水中音対策を述べるのみである。

イ 施設の存在による影響について

(ア) ジュゴン個体群の存続可能性の分析について

a PVA に対する知事意見等と回答

知事意見〔法第 3-13-(2), 条例第 3-10-(2)〕では、HEP や PVA による定量評価を行わなかった理由を明らかにし、また、調査時のジュゴン見落としとなる要因と発見頭数との関係を考察した上で、個体数の最大数、最小数

等を推定するなど定量的評価を行う必要があるとした。

また、同意見〔法第 3-13-(4)〕は、ジュゴン個体数が少ないことから、わずかな影響でも大きな影響を与えることを考慮して評価することを求めており、さらに個体群維持への影響はほとんどないとしたがその経緯や妥当性が示されていないことも指摘している(同意見〔法第 3-13-(5)-キ, なお関連して同-コ〕)。

これに対して事業者は、情報は極めて限られているため絶滅リスクを正確に予測することは難しいものの、予測条件を設定することにより PVA を行ったとする(環境保全図書・6-16-275 頁)。

これを受け、環境生活部長意見〔15-(5)〕では、環境保全図書が示しているジュゴンの個体群存続可能性分析(PVA 分析)について、①沖縄のジュゴンの生息範囲を実際より広く設定されているため、影響が小さいとの評価結果の妥当性が確認されないこと、②海草藻場の消失によるリスクを検討しているのみで、生じる環境変動を無視していること、③個体数に関する評価がされていないことを指摘した。

ところが、これに対する事業者の3次回答では、①②は有識者研究会の指摘・助言を得たというのみで具体的な説明がなく、③についても定量的推定は困難というのみである。

b 本件 PVA 分析の問題点

この点、PVA 分析では、その計算のためにどのような

情報をインプットするかによって値が変動するところ、本件ではジュゴンの生活史特性(繁殖率, 成熟年齢, 生存率等)の値が計算に用いられているが, これに加えて, 生息地の特性 (餌場となる海草帯の特性であり, 海草帯の面積, 海草の種組成, 現存量, 成長のパターン, またジュゴンが海草帯のどの区域をよく利用するか, どの種をよく摂食するか等) の情報を検討することにより詳細な解析が可能になる。

これらを踏まえると, 本件の PVA 分析には, 上記の沖縄県の指摘も含めて, 以下のような問題点があり, 不十分な解析にとどまっている。

- (a) 本件では, 沖縄島周辺と沖縄県全体を対象とし, いずれも海草帯の面積と被度が計算に用いられているが, ジュゴンの分布や行動について現段階で得られている情報に鑑みれば, 上記のような扱いは現実的ではない。ジュゴンが実際にどこで発見されているか, どのような範囲で行動しているかについて整理して計算に組み込むべきであり, 沖縄県本島北部や辺野古区域等に限定して計算すべきである。
- (b) 本件では, 事業者のアセス手続における調査でもジュゴンの行動調査が行われており, 行動のパターンが調査結果に相当程度示されているにも関わらず, それがこの解析に生かされていないのは奇妙である。
- (c) 海草の成長率をアマモの例を参考に行っているところ, アマモは温帯性の種であり, 亜熱帯である沖縄に

において同値をすべての種について当てはめることが可能かどうか検討を要する。

- (d) 前記同様、事業者の調査でジュゴンの食み跡の情報（海草の種等の記載を含む）が存在するにもかかわらず、ジュゴンがよく摂食する海草の種を考慮に入っていない。
- (e) 本件の計算で用いられた繁殖率等は、現在存在する個体の数や年齢、および雌雄が会う可能性などに影響を受けると考えられるが、どのように計算に考慮されたかに関する情報が示されていない。
- (f) 先島諸島を含めて計算する場合のジュゴンの生息個体数を6もしくは10頭とする根拠が示されていない。
- (g) 有意水準の計算方法が示されていない。

上記で指摘した情報は全て申請書の中に記載がありこれを解析すれば各値を入れることは可能であり、上記情報を加えて計算することは可能であった。にもかかわらず上記のような情報を加味しなかった結果、本件埋立を行った場合の絶滅リスクが正しく推測されているか明らかとなっていない。

なお、（公財）日本自然保護協会による「「普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境影響評価書（補正後）」への意見」（平成25年2月12日）においても、このPVA分析には、ア）ジュゴンの成熟齢の仮定が妥当でないこと、イ）ジュゴンの摂食様式に適した粒

度の砂地の海草藻場が必要であり、海草藻場であれば何でもよいというのではなく藻場の底質や繁茂状態を考慮すべきこと、ウ) 海草藻場を構成する海草の種を考慮した検討が行われるべきであること、エ) フィリピンなどからの移入率を考慮すべきことも指摘されている。

ジュゴンの地域個体群存続は、周辺海域の生態系保全、種の保存の観点から極めて重要な価値があるにもかかわらず、上記のとおり、PVA分析には問題があり、事業者からは、海域の喪失によるジュゴンへの影響について科学的に評価されているとする具体的根拠はまったく示されていないと言わざるを得ない。

c 審査結果（別添資料）の問題点

それにもかかわらず、別添資料ではこの点に全く触れられておらず、その結果、ジュゴンの存続可能性への影響が小さいことを確認することなく、要件適合との判断がされたものといえる。

(イ) 辺野古地先など埋立対象地の重要性について

a 辺野古地先を利用していないとの評価

知事意見〔条例第 3-10-(4)〕は、評価書において、ジュゴンが辺野古前面の藻場を利用していないと判断した理由について、人為的影響が適切に検討されているか不明であるとし、また、同意見〔法第 3-13-(7)〕において、個体Cが辺野古地先を利用しない理由が適切に検討されていないことを指摘したところ、事業者は、人為的

影響の対象となる作業を再整理して記載した，平成 23 年度までの調査結果もふまえた，と説明をしている。さらに，同意見〔法第 3-13-(18)〕が，根本的に，過去に利用されていた辺野古地先が，現地調査での利用確認がなかったことによって影響がないと結論づけたことについて根拠が示されていないとも指摘したのに対し，事業者は再検討したと述べているが，「現在の行動範囲や餌場の利用状況」から，「可能性は小さい」とするのみである（環境保全図書・6-16-259 頁）。

b 辺野古地先などの重要性を低く評価している根拠

ところが，その後の平成 24 年 4 月から 6 月に辺野古沿岸でのジュゴンの食み跡が確認されているにもかかわらず，ジュゴンが辺野古地先の海草 藻場で採食する可能性が小さいと予測されたままであったことから，1 次質問〔8〕では，その根拠を問うた。（なお，環境保全図書図-6.16.1.48「辺野古地区におけるマンタ調査の航跡と食跡確認位置（平成 21～23 年）」（同図書・6-16-144 頁）でも，平成 21 年 6 月に辺野古地区での食み跡が確認されている。同図-6.16.1.47(4)（同図書・6-16-138 頁）では，平成 22 年度に辺野古沖合を個体 C が泳いでいることが確認されている。）

しかし，事業者は，嘉陽地区で確認された食み跡の確認本数との比較で 非常に少ないということを理由とするのみであった。このためさらに，2 次質問〔8〕において，他地域での本数との比較ではなく辺野古地先の利

用状況そのものを指摘し適切に把握する必要があると指摘したものの、事業者は同じ回答を示すのみであった。

これでは、辺野古地先における餌場の喪失についての予測、評価は不可能である。そもそも、同海域でのジュゴンの食み跡が発見されていること自体が重要な事実であり、その認識があれば、埋め立て工事による影響が重大となることは容易に予想できるものである。

また、食み跡のみの議論になってしまっているが、前述の PVA 分析の箇所で指摘したとおり、ジュゴン食み跡の形態、数、種などについての解析が不足している。

c 辺野古地先での採餌がなされていたことに伴う代償措置等

環境生活部長意見〔15-(1)〕では、事業者による平成 24 年度調査において辺野古地先でジュゴンの食み跡が確認されていることについて、埋立対象地の海域の消失の影響が小さいといえないことを指摘した。

これに対し、事業者は、予測・評価は不確実性を伴うので事後調査をして必要な措置を講じる、海草藻場減少の影響低減のために海草藻場の生息範囲を拡大する措置をとるとする。

しかし、事後調査による対応は事業そのものによる影響の予測・評価が前提であるところ、事業者の意見は、影響は不明だが事業後に事業者として採りうる措置をとるというに過ぎず、環境保全への配慮がなされている事業と判断できる根拠を示していないといわざるを得

ない。また、海草藻場の生息範囲の拡大についても、後述のとおり、科学的根拠や実効性が明らかではない。

d 以上のとおり、知事意見、環境生活部長意見では、ジュゴンの生息にとっての辺野古地先の重要性の評価とそれに伴う回避・低減・代償措置いかんについて重大な懸念が表明されていたにもかかわらず、別添資料ではこのことが全く触れられていない。

(ウ) 海草藻場の移植や生育基盤の改善について

2次質問〔33の6)イ〕において、消失する海草藻場に関する環境保全措置としての移植や生育基盤の改善について、具体的内容や効果、影響とそれらの根拠などについて質問したのに対し、事業者は、具体的な方法や効果、影響について回答することなく、順応的に対応するとしたのみであった。

環境生活部長意見〔15-(4)〕でもそのことを指摘したものの、それに対する事業者の見解は、従前同様の見解のくり返しにとどまっている。

しかし、沖縄県がこのような懸念を示しているのは、前述のように事業者が示している生育基盤の改善や移植が技術的に確立しておらず、その実効性が何ら検証できないところにあるからである。

この点事業者は、環境保全図書(6-15-230頁)において、「これらの技術(当委員会注：生育基盤の改善や移植のこと)は必ずしも確立した技術ではないとされています」と認めつつ、中城湾(泡瀬地区)での事例では「台風の

襲来を受けても海草藻場が保全されて」いる，水産庁の研究では「移植 試験により海草藻場が再生された事例が報告されており，小規模な海草藻場の再生に適した方法と判断でき」る，という。

この点について，このようなわずかな「成功例」についても，前記（公財）日本自然保護協会意見書において，中城港湾（泡瀬地区）では，「手植え移植と機械移植が行われたが，いずれも失敗に終わったことは明白である」と，また，水産庁の成功例も，「生残率等が記されていない上，限定された種のみを対象種とするなど，厳密に検証されていない」と指摘されているところである。

このような疑念があるにもかかわらず，別添資料 24, 25 頁では，「改変区域周辺の海草藻場の被度が低い状態の箇所や代替施設の設置により形成される静穏域を主に対象として，海草類の移植（種苗など）や生育基盤の改善により海草藻場の拡大を図る保全措置を講じる。」との事業者の見解を繰り返したのみである。

その結果，海草藻場の移植や生育基盤の改善についてその方法や具体的効果や影響とその根拠が示されないまま，適合と判断されている。

ウ 工事による影響について

- (ア) 埋立土砂の調達・運搬のための航行 施工計画によれば，埋立土砂の調達・運搬のために非常に多数の船舶が沖縄島東海岸から施工区域へ出入りをすることから，これによるジュゴンの生息域への影響の回避・低減のための対応の検

討が必要となる。

知事意見〔法第 3-13-(1), 条例第 3-10-(1)〕では, ジュゴンが大浦湾内で採餌したり, 大浦湾東側海域から宜野座沖方向の南北方向の移動の事実があることを踏まえ, 繁殖のための移動に影響するおそれがあるとした。また, 知事意見〔法第 3-13-(5)サ, 条例第 3-10-(11)〕は, 衝突回避のための見張りの実効性, 航行速度の検討, 航行位置が具体的でないとし, 対策はオーストラリアの事例を参考しているというがその効果を示す必要があるとも指摘している。

これに対する事業者の対応は, ジュゴンが主に確認されたエリア(嘉陽沖)をできる限り回避すること, ジュゴンの行動範囲である岸から 10 km以内を回避すること, 施工区域へは大浦湾口から直線的に進入すること等とされている(環境保全図書・6-16-254~257 頁)。

続いて1次質問〔6, 7〕及び2次質問〔6〕で, 土砂運搬による影響の確認事項や判断基準を示し, また事業者が計画している航路の実効性確保の方法を確認するよう求めた。

これに対し事業者は, GPS 等の利用, 目視観察やジュゴン監視・警戒システムの利用を挙げた。

さらに環境生活部長意見〔15-(2)〕は, 確認された時間帯以外のジュゴンの居場所が不明で生息域が明らかでないこと, 船舶の航行による生息域の分断, 衝突回避可能な速度, 距離等が示されていないこと, 監視・警戒システム

が構築されておらず実効性に懸念があることを指摘した。

これに対し事業者は、オーストラリアでの調査結果から航行による影響は回避できるとし、個体A及びCの過去に確認された行動範囲から経路分断の可能性は極めて低いとし、航行速度はオーストラリアの事例を参考にし、監視・警戒システムは専門家等の指導・助言を受けるとした。

しかし、沖縄のジュゴンの生息域が明らかではないのに、オーストラリアでの行動追跡結果のみを根拠にしてジュゴンの行動範囲を推測するにとどまり、ジュゴンの移動への影響については、過去に事業者の調査の限りで確認できた個体の移動を元としているのみであって、現在及び将来のジュゴン 個体群への影響について検討されておらず、航行経路や速度についても、その実効性を確認できる回答になっていない。さらには、ジュゴン監視・警戒システムについては、実施するというのみで（環境保全図書6-16-280 頁に 概要のみ示されている。）あって、その実効性を免許権者においてまったく確認しようがなく、見切り発車と言わねばならない。

ところが、別添資料では、この点について、①見張り励行と回避できるような速度での航行（同2，7，18 頁）、②沖合 10 km以上離れて航行して、施工区域に直線的に進入すること（同7，18 頁）といった、従来どおりの事業者の回答のみをもって適合との根拠とされている。

(イ) 杭打ちなどの水中音の発する工事による影響低減

杭打ちなどの水中音の発する工事によるジュゴンへの

影響の低減について知事意見〔法第 3-13-(5)-ア〕は、工事による水中音の影響が及ぶ範囲予測は、想定した平均的音圧レベル（122dB）より低く想定するべきとした（なお、これに関連する知事意見として〔法第 3-13-（6）、条例第 3-10-(13)〕もある）が、事業者は、クジラ目に関する知見を参考にする等により 120dB に設定したとし、十分な改善がなされていない（環境保全図書・6-16-223～ 226 頁）。

さらに、知事意見〔法第 3-13-(5)-カ〕は、水中音及び作業船の航行による影響について、ジュゴンの利用頻度の高い範囲では影響を及ぼす可能性はほとんどないと準備書が予測したことについて、利用頻度の高い範囲がどこか明示されてなく、ジュゴンの遊泳位置によっては影響があると指摘した。また、知事意見〔条例第 3-10-(12)〕は、生息環境としての機能や価値を変化させる可能性はないとする判断には、水中音の状況の変化などが考慮されていないと指摘した。

これに対して事業者は、環境保全図書（6-16-238～252 頁）では音圧レベルの予測結果とジュゴンの生息範囲図を対比して予測・評価したという。

しかし、これによれば、「大浦湾内の広い範囲が長期的に行動阻害の評価基準を上回る音圧レベルになると予測される（環境保全図書・6-16-251 頁）としておりジュゴンへの影響を認めている。

この対策として事業者は、ジュゴンの接近が確認された場合には水中音の発する工事を一時中断すること、杭打ち

工事は初めは弱く打撃して一定期間 経過後に所定の打撃力で行うなどとしている。

しかし、知事意見〔法第 3-13-(17)〕が、陸域高台からのジュゴンの接近 確認の実効性や、監視船による監視の影響の問題も指摘したのに対し、事業者が航空機からの確認や鳴声探知などの導入も記載したが、その実効性についても確認できていない。

さらに、水中音を発する工事の中断について、工事再開のためにジュゴンが施工区域から離れたとする判断基準、確認方法なども示されておらず、また、打撃を強くするための「一定時間経過」でジュゴンがどこまで離れるのか示されておらず、その時間と根拠も示されていない。杭打ち方法については専門家等の指導・助言を得て行うというのみであって、監視・警戒システムの詳細が不明であることと合わせてみると、施工時騒音に対する環境保全措置も、具体的な対応が示されていない〔1次質問回答6, 7, 3次質問回答等の沖縄県環境生活部長意見に対する見解15-(6)〕。

ところが、別添資料では、杭打ち工事にあたって「極力騒音発生が少ない工法で」同時打設箇所を減じ、開始時は弱く打撃する、一定時間経過後に所定の打撃力で杭打ちを行う（同7頁）と、やはり従来の事業者の回答のままで適合と判断を行っている。

(ウ) 基礎捨石工事による水中打撃音の低減

傾斜堤護岸と中仕切堤の基礎捨石投入工事は陸上から

クローラクレーンで石材を投入することから、海底に着底するときには水中で打撃音が生じると思われることについて、知事意見〔法第 3-13-(10)〕は、適切な予測・評価を行うべきとしたが、当初事業者は、水中への影響はほとんどないため予測対象外としたと回答した。

これに対し、2次質問〔33 の 6) ア〕において、再度確認を求めたところ、事業者の回答は、石材をワイヤーモックに載せてできるだけ低い位置で投入すること、水深が浅いことから、着底時の音は小さいと考えられるとする。

しかし、これだけでは、ジュゴンの生息環境にどのような影響があり得るのか不明である。

そして、この点については、別添資料ではまったく触れられていない。

エ 施設供用による影響について

施設供用についての影響への対策についても、知事意見〔条例第 3-10-(11)〕ですでに、米軍への周知の効果が不明であることが指摘されている。これに対する事業者の回答は、米軍と「十分調整」する、「機会あるごとに米軍に要請を行う」というのみで、実効性が担保されていない。「光を海に当てないようにマニュアルを作成」という措置についても同様のことが指摘できる（〔知事意見条例第 3-10-(15)〕）。

さらに、3次質問〔8〕でもこれを取りあげているところ、事業者は運用主体となる米軍によるジュゴン保護対策については承知していないとし、米軍による対策の実施が必要となった際にも、申入れなどを行うというにとどまり、その対

策の内容や実効性について何ら回答がなされなかった。

この施設供用後の影響への対策について、別添資料では、光の海面に向けた照射を避けるためのマニュアル等を作成して米軍に提供するという事業者の見解があるのみで（同2頁）、やはりその具体的な内容や実効性については検討されていない。

オ 事後調査について

環境生活部長意見〔15-(7)〕は、供用後の事後調査としてジュゴンの行動範囲や移動経路を把握する方法について、ヘリコプターを使わない場合の方法を示す必要があるとした。

これに対し、3次質問回答等では、水中録音装置で鳴音を検出して存在を確認する方法を考えているという。

しかし、この手法は、装置の設置場所や鳴音の有無に影響されるのみならず、ジュゴンの行動範囲や移動経路を確認する調査としては不適切であり、十分な事後調査ができるとは思われない。

この事後調査について、別添資料では、事業者が事後調査を行うと説明している点を列挙しているものの（同2，8，13，19及び25頁）、いずれもその事後調査の目的や方法、内容、影響が生じた場合の対策や実効性など、具体的なことには何ら触れておらず、事後調査を行うというだけの空疎な内容となっている。

カ 小括

以上にみたとおり、ジュゴンの保全についても、さまざまな重大な懸念が表明されていた。にもかかわらず、本件の審

査ではこれらについて検討がなされた形跡もほとんどなく、従来の事業者の見解をもって適合と判断しており、これでは、環境の保全が十分行われていると判断することはできないと言わざるを得ない。

オ ウミガメへの影響

本件埋立の遂行によるウミガメへの影響は、審査申出書「審査申出の理由」の第2章第3・3(4)及び反論書(3)の第3・4並びに以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

記

(1) ウミガメの保全の必要性について

ア 保全の必要性

沖縄県発行の改訂版レッドデータおきなわには、沖縄県内で観察されているウミガメのうち、タイマイ、アオウミガメ及びアカウミガメの3種が掲載されており、タイマイが絶滅危惧ⅠB類(EN)、アオウミガメ及びアカウミガメが絶滅危惧Ⅱ類(VU)である。沖縄島周辺では、タイマイの確認例は少ないが、他の2種は、頻繁に確認されている。

これらのウミガメ類の生存への脅威として、産卵場である砂浜環境の荒廃と生息場所である沿岸海域環境の荒廃が挙げられている。このため上記レッドデータでは、海岸及び沿岸海域における人工構造物の建造は、産卵場所となっている砂浜を消失させるだけでなく、産卵可能な場所の減少や砂の流出など長期的に砂浜の環境を産卵に不向きな環境に変化させる場合があるとして配慮を求めており、また砂浜を含む沿岸海域を利用する経済活動においても配慮が必要として

いる。

イ 辺野古周辺海浜の意義

環境保全図書（6-13-42～49 頁，6-13-84～104 頁）によっても，事業実施区域の南北にわたる松田からバン崎にかけて，アカウミガメやアオウミガメといったウミガメ類が上陸もしくは回遊していることが確認されており，これらの地域もその生息地となっている。

キャンプ・シュワブの地形改変地域においては，平成 19 年度からの 5 年間の調査のうち，平成 20 年度からの 4 年間はウミガメが継続して上陸し，そのうち平成 20 年度からの 3 年間は産卵し，平成 20, 21 年度は孵化が記録されている。また上陸数も，安部からバン崎に次いでキャンプ・シュワブの砂浜が多い。

(2) 検証

ア キャンプ・シュワブ沿岸の産卵場所の評価

知事意見〔法第 3-10-(2)-エ-(イ)，同-(ウ)，条例第 3-7-(2)-ア，同-イ〕は，ウミガメ類がキャンプ・シュワブ地区に上陸して産卵している記録があることをもとに，他の地域に逃避することが可能である根拠，なぜ事業実施区域を利用しているのかということを検討した予測を行うこと，キャンプ・シュワブ地区が「上陸には好適ではない」との予測が適切でないことの問題点を指摘した。これに対して事業者は，環境保全図書（6-13-99～101 頁，6-13-276 頁）において，定性的にしか判断できないとしつつ，キャンプ・シュワブ沿岸は，孵化率にバラツキが大きいこと，「地形条件として後背地と岩

礁に挟まれ、砂浜の奥行きが狭いことや、護岸沿いには外灯が設置されているなどの環境条件から、(中略) 好適な場所ではない」とした。そして、「ウミガメ類が上陸可能な砂浜の分布をみると、事業実施区域及び周辺地域からウミガメ類が逃避し、大浦湾 東部、安部、嘉陽及びこれより遠方の東村等の砂浜に逃避した場合には、そのような地域にも上陸可能な砂浜が存在しており、逃避先での生存は保持される」と判断している(環境保全図書・6-13-276 頁)。

しかし、結局このような評価は、なぜキャンプ・シュワブ沿岸で産卵がなされているのか、その重要性はどのようなのかという点についての評価を全く行わないまま、他に産卵可能な場所に回避するだろうとの希望的な観測をしたにとどまっております。科学的な予測・評価がなされていないと言わざるを得ない。

イ ウミガメの産卵場所の創出

知事意見〔法第 3-10-(3)-ウ〕が、埋立による海域環境の消失を回避・低減できないものにつき代償措置を明らかにするよう求めたところ、環境保全図書に、ウミガメ類の上陸・産卵のための砂浜整備箇所(案)(場所はキャンプ・シュワブ弾薬庫下砂浜)が記載された(環境保全図書・6-13-347～348 頁)。

これに関連して、2次質問 33 項の 7) において、平成 24 年 5 月から 8 月に事業実施区域及びその周辺でウミガメ類の上陸が確認されたとの報道を受け、その調査結果の提供を求め、ウミガメ類のための環境条件を整える措置を講じる

か否か、講じるのであれば、(ア)具体的な整備箇所と方法、(イ)措置後の変化及び効果の不確実性の程度、(ウ)環境への影響、(エ)損なわれる環境及び創出される環境のそれぞれの位置、その環境要素の種類及び内容、(オ)効果の根拠及び実施可能との判断根拠を質問している。

これに対する事業者の回答は、専門家等の指導・助言を得ながら場の創出を進めるとし、(ア)前面に岩礁等の障害物が少なく、人の立入り等の影響が少い場所（例：キャンプ・シュワブ弾薬庫下砂浜）で養浜や砂浜保全策を講じることが想定される、(イ)現状の砂浜を保全する方法なので大きな環境変化はないと思われるが、形状変化等の可能性があるので構造・工法等検討の後に予測・評価する、(ウ)(エ)については想定できない、(オ)効果や判断根拠は、現段階では具体的な提示困難だが、有識者研究会の提言であり、実効性が確保できると考える、としている。

しかしながら、これらの砂浜整備について、場所の適切性や措置の効果やその他への環境影響などについて、全く明らかにされておらず、後日の検討に委ねるとしているのみである。

この点については、名護市長意見書が、砂浜整備箇所(案)の有効性について、「上陸数と砂浜のコンディションとの関連性すら見つけられない状況でありながら実効性を伴うとは考えられない」と指摘するとおりと思われる。

沖縄県環境生活部は、これを受けて事業者が示す具体的な砂浜整備箇所(案)も踏まえて、①ウミガメ類の上陸・産卵

に利用しやすい場を創出することによる他の生物への環境影響について言及がない、②砂浜整備箇所（案）の周辺の砂浜をどのように整備・維持するのか具体的な方法などが示されておらず、当該環境保全措置の効果の程度が不明である、③砂浜整備箇所（案）は、代替施設の工事や航空機の運用等による騒音の影響によってウミガメ類が近づきにくい場所であり、環境保全措置の効果の程度が不明である、等の意見を述べた。これに対する3次質問等回答は、「沖縄県環境生活部長意見に対する見解」12においても、「専門家等の指導・助言を得ながら、具体的な整備箇所や整備方法を今後検討（する）」、「砂浜の状況、ウミガメ類の利用状況について、事後調査を実施し、適切に対応する」等と述べるのみであり、事業者の計画について具体的な対策やその効果、影響についての回答はなされていない。このとおり、事業者によるウミガメの上陸、産卵場所の創出のための砂浜整備案について、その内容も実効性も明らかにされないままであったにもかかわらず、別添資料ではこれらが審査対象とされた形跡がない。

ウ 工事中の作業船の航行位置

知事意見〔法第3-10-(3)-エ〕は、工事中にウミガメ類の確認位置を避けて沖合を航行する計画について、具体的な航行位置、速度とその設定根拠、見張りの実効性について確認を求めている。この点については、ジュゴンの項目と同様であることから、後述のジュゴンの箇所で触れる。

エ 施設供用時のナトリウムランプ等の使用

知事意見〔条例第 3-7-(3)〕は、他の項目と同様、施設供用時のナトリウムランプ等の使用について、米軍に示すマニュアル等について実効性が不明と指摘している。

これに対しても事業者は、他項目同様、調整を行う、機会あるごとに米軍に要請する、と実効性が確認されない回答に終始している。

オ 別添資料で触れられている事項

以上のような問題点があるにもかかわらず、別添資料で触れられているウミガメ類についての審査結果をまとめると、①船舶の航行方法（後述のジュゴンについてと同様）、②工事区域内で産卵が確認された場合の運行計画調整などの保全措置、③供用時のナトリウムランプの使用と海面への照射回避のマニュアル作成（ジュゴンについてと同様）、④事後調査の記載のみである。

これでは、ウミガメ類の保全について必要な検討がなされていないと言わざるを得ない。

カ サンゴ類への影響

本件埋立の遂行によるサンゴ類への影響は、審査申出書「審査申出の理由」の第 2 章第 3・3(5)及び反論書(3)の第 3・5 並びに以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

記

(1) 辺野古周辺のサンゴ生息状況とその価値

ア 周辺の地理的特徴

事業実施区域周辺は、サンゴ礁が広がる辺野古崎周辺と、外洋的環境から内湾的環境にわたる特徴を有する大浦湾が

隣接しており、沖縄島においても極めてまれな地理的特徴をもっている。そして、辺野古沿岸域の礁斜面及び大浦湾には、造礁サンゴが分布するサンゴ礁地形が発達しており、大浦湾は、海浜から礁斜面までに多くの山部と谷部が繰り返された地形をもち、さらに干潟・砂浜等の海浜地形や泥質・岩礁等の海底基質などの多様な地理的形態を有する変化に富んだ海域である。

イ 多様なサンゴ群集 このような複雑な地理的環境が、多様な生態系を生み出しており、サンゴ類は、外洋に面した環境を好むもの、川の水が流れ込む内湾でも耐えられるものなど様々であり、これらがそれぞれの環境に応じて群落を形成している。そしてこの海域においては、ハマサンゴ類、コモンサンゴ類、キクメイシ類、ミドリイシ類、アザミサンゴなど多くの種がサンゴ礁を形作っている。

ウ アオサンゴ群落の発見

そして、平成 19 年 9 月、大浦湾の東部のチリビシにおいて、水深 1～13m の斜面に沿い、高さ約 12m、幅約 30m、長さ約 50m にわたる国内最大級のアオサンゴ群落が新たに発見されている。アオサンゴは、国際自然保護連合 (IUCN) により絶滅危惧Ⅱ類 (VU) に指定されており、沖縄島周辺が生息域の北限に位置するものと考えられており、また、大浦湾のアオサンゴ群落は一つの遺伝的なタイプしか見つかっておらず、学問的にも注目されている。

エ サンゴ礁生態系の価値 サンゴ礁は生物多様性がとても高く、カクレクマノミなど沖縄に棲息するクマノミ全 6 種や、

トカゲハゼのような希少種など、魚類が豊富に生息し、絶滅危惧Ⅱ類（VU）のエリグロアジサシなど渡り鳥の有数の生息地となっている。また、浅海にあっては、リュウキュウスガモやウミヒルモなどからなる海草藻場が分布していて、この海域がジュゴンの餌場としても利用されている。

これまで、赤土流出や、オニヒトデの大発生、大規模な白化現象などによって沖縄島周辺海域のサンゴ群集の多くは打撃をうけてきたが、辺野古沿岸域の 礁斜面及び大浦湾のサンゴ類は、被度 20%程度にまで回復しており、良好なサンゴ生息域といえる。

オ このため、辺野古・大浦湾周辺の多様な生態系の保全という観点からも、希少な種の保全という観点からも、この海域のサンゴ礁生態系の維持は極めて重要な課題といえる。

(2) 検証

ア 辺野古地域のサンゴ礁の価値の判断

(ア) 当該地域のサンゴ礁の価値

知事意見〔法第 3-11-(2)〕は、当該地域におけるサンゴ礁は生物多様性が豊かであり、特に内湾的な場所に生息しているサンゴ礁群集は貴重であるとし、これを勘案した予測・評価を求めた。

これに対し、事業者は環境保全図書(6-14-160～161 頁)でこれについて記載したとするのみである。

(イ) サンゴ被度について

知事意見〔法第 3-11-(5)〕は、現状の 5～25%のサンゴ被度は決して低いとはいえず、本海域は将来に回復する可

能性があることを考慮した予測・評価がなされていないとした。なお、事業者は被度の表現が記載毎に異なり（例えば環境保全図書（6-19-1-151 頁）は「5～10%」とする）、データの根拠が明確でない。

事業者は、これに対し、生息ポテンシャル域として整理して予測・評価したとする（環境保全図書・6-14-117～119 頁，122～123 頁，134～136 頁）。

ところが、これによれば、大浦湾西側海域は広く生息ポテンシャル域になっている（環境保全図書・6-14-119 頁 図-6.14.2.2.3）。事業者は、これについて、その消失面積が約 30ha になるため、その影響を少しでも軽減するため、代替施設のケーソンや消波ブロックに凹凸加工をしてサンゴ類が着生しやすいようにするというにとどまる（環境保全図書・6-14-117 頁）。そうであれば、そもそも施設の立地の適切性についてまず考慮すべきところ、そのように考慮した形跡がみられない。

また、環境保全図書（6-19-1-151 頁）では「埋立てによるサンゴ類そのものの生息域の減少の程度は小さい」とする。

しかし、事業者が白化現象によってサンゴが減少したことを認識しているのであるから、当該地域は本来サンゴに適した生育域であるというポテンシャルを評価しているはずである。それにもかかわらず現段階の情報からサンゴの生育域の減少は小さいとする評価はそのポテンシャル評価が適切でなく、問題である。

イ サンゴの移植について

(ア) サンゴ移植技術

知事意見〔法第 3-11-(4)-エ〕、そして環境生活部長意見〔14-(1)〕は、サンゴ類の移植技術は確立されたものではなく予測の不確実性が大きいことから、移植が失敗した場合、工事進行後には再度の移植は困難となるところ、これらについての考慮が不明と指摘している。

これに対する事業者の見解及び3次質問回答等では、沖縄県のサンゴ移植 マニュアル等の既往資料の情報を踏まえ、移植の具体的方法、事後調査の方法は、専門家の指導・助言を得て検討を行い、「いずれにせよ、適切に対応する」「最も適切と考えられる手法による移植を行う。」等というにとどまり、上記各意見が指摘する移植技術が確立していないことのリスクについてまったく検討されていない。

日本サンゴ礁学会サンゴ礁保全委員会は、「サンゴ礁保全・再生に移植がどの程度寄与するのか、またどのようにすれば寄与できるのか、十分に検討されているわけでない」との見解を示しているとおおり、サンゴ類の保全方法として、移植技術は試験段階にあって取り上げられる状況にない。そして同委員会が「(移植が) 不必要な開発の免罪符にされたり、より重要な保全行動へ向かうべき努力のすり替えに使われることには注意しなければならない」と指摘する。このとおおり、サンゴの移植については慎重に判断すべきところ、事業者の回答は、まさに上記の懸念が妥当するといわねばならない。

(イ) 移植先案について

知事意見〔法第 3-11-(4)-イ, 条例第 3-8-(4)〕は, 消失するサンゴ類の移植先として 2 箇所が示されているが, 豊原地先は塊状ハマサンゴ属群生があり, 大浦湾口部はハマサンゴ科群生が存在するので, これらに影響を与える恐れがあることを指摘している。

これに対して事業者は, 事前に踏査して, 生息環境の適否や移植先での影響等を検討して具体的な移植箇所を決定するとしている(環境保全図書・6-14-163~164 頁)。

しかしこれでは調査内容と各調査項目の結果を移植にどのように利用するか明らかでなく, 具体的な保全措置が検討されたと言うことはできない。また, 「可能な限り」といった曖昧な表現が用いられており, 移植先の生物, 環境に対する配慮を欠いている。

(ウ) 移植の事後調査期間

環境生活部長意見〔14-(2)〕は, 移植サンゴの事後調査期間を概ね 3 ヶ月毎としているが, その妥当性が示されてなく, 生育不良があった場合の原因を特定することが困難で, 必要な対策がとれなくなる懸念を示している。

これに対する 3 次質問回答等では, 環境調査で通常行われている季節ごとのものとした上で, 「いずれにせよ, (中略) 専門家等の指導・助言を得て今後決定する」というみであって, 事後調査の科学性についても検討されていない。

(エ) 承認審査での検討

このようなサンゴ移植技術の問題につき、別添資料では、次のような事業者の見解をそのまま審査結果として記載している。

- ・事業実施前に、移植・移築作業の手順，移植・移築先の環境条件やサンゴ類の種類 による環境適応性，採捕したサンゴ類の仮置き・養生といった具体的方策について，専門家等の指導・助言を得て，可能な限り工事施工区域外の同様な環境条件の場所 に移植・移築して影響の低減を図り，その後，周囲のサンゴ類も含め生息状況について事後調査を実施する。
- ・消失するサンゴ類の生息域の減少に伴う代償措置として，幼サンゴを移植しサンゴ類の再生を図る方法があるが，事業実施区域周辺では幼群体の加入が極めて少なく，移植に用いる幼サンゴの採取は困難と考えられる。しかし，事業実施区域周辺は，平成 10 年及びその後も断続的に発生した白化現象によりサンゴ類の生息範囲，被度が大きく減少し，サンゴ礁生態系の再生が望まれる海域である。このため，今後のサンゴ類の幼群体の加入状況について事後調査を実施し，幼群体の加入状況の結果を検討したのち，事業者が実行可能な環境保全措置の検討に努めていくこととする。
- ・埋立区域内に生息するサンゴ類を可能な限り工事施工区域外の同様な環境条件の場所に移植することとしており，その生息状況について事後調査を行うと共に，保全に努める。

しかし、上記のとおり、やはり根本的なサンゴ移植技術の限界について何らの考慮も払われておらず、具体性がないと言わねばならない。また移植先の生物、環境に対する配慮を欠いている。

ウ 水象の変化によるサンゴ類への影響

知事意見は〔法第 3-11-(6)〕において水象の変化によるサンゴ類に及ぼす影響を予測・評価するように求めた。

これに対して事業者はこれへの対応はしたが（環境保全図書・6-14-120～133 頁）、環境生活部長意見〔9〕では、水象の変化のサンゴ類等への影響について、その変化率は小さくなく絶対値だけでなく変化率による評価も必要とし、さらに絶対値で検討するとしてもその影響は種によって異なるもので、当該海域で生息している生物にとっては現状の水象が最適な状況であることを踏まえると、やはり変化率による評価が必要とした。

これに対する3次質問回答等では、サンゴ類の成長には適度な流速が必要であり、絶対値による評価が妥当との回答をするのみであり、変化率による評価をしないことの正当性について十分説明がなされていない。

エ その他のサンゴに関する審査結果

別添資料では、上記の指摘以外の部分について、以下の点（要旨）を示している。

- ① 大浦湾中央部の海上ヤードの位置につき、塊状ハマサンゴ属群生域の分布位置を考慮して移動させたこと（7頁）

- ② ケーソン仮置きにあたって、サンゴ類の分布範囲へのアンカー設置の可能な限りでの回避（8頁）
- ③ 消波ブロックや根固ブロックをサンゴ類の着生基盤として利用するための実施計画の詳細の検討（25頁）
- ④ サンゴ類を着生しやすくするようなケーソンなどの設計と工法（25頁）
- ⑤ 代替施設本体南側及び西側の傾斜堤護岸での消波ブロックによるサンゴ着生促進（25頁）
- ⑥ 事後調査と環境監視調査の実施に基づく環境保全措置（8, 13, 19, 25頁）

しかし、これらも具体的な予測や科学的根拠も示されてなく、対策の具体性や実効性も不明なままである。

キ 埋立土砂による外来種の侵入について

埋立土砂による外来種の侵入の危険性は、審査申出書「審査申出の理由」の第2章第3・3(6)及び反論書(3)の第3・6並びに以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

記

(1) 埋立土砂の使用と外来種問題

ア 外来種侵入にかかる問題

外来種とは、通常、過去あるいは現在の自然分布域外に導入された種、亜種、あるいはそれ以外の分類群を指し、生存し繁殖することができるあらゆる器官、配偶子、種子、卵、無性的繁殖子を含むものをいう。

外来種の侵入は、当該地域の生態系等に影響を及ぼし、そ

の生態系を変容させ、あるいは破壊するおそれがある。このため、生態系等の保全の観点から、外来種の侵入が防止されなければならない。特定外来生物法は、このため、指定した外来生物について、飼養等や輸入を禁止し、防除措置をとること等を定めている。

これに対して、事業実施区域周辺は、海域について前述の知事意見冒頭部分で指摘したような特質を有するとともに、陸域も、早くから大陸から切り離されて独自の進化をとげた種が多数含まれる貴重な生態系を有するやんばる地域に連なっており、外来種の侵入の防止に努めなければならないと言える。

イ 埋立土砂の使用計画に伴う懸念

本件事業においては、埋立土量 2100 万 m³のうち、概ね 1700 万 m³を購入土砂でまかなうとされ(環境保全図書・2-29 頁)、本件願書添付図書-10「埋立に用いる土砂等の採取場所及び採取量を記載した図書」によれば、その大部分は、沖縄県外の、徳之島、奄美大島、佐多岬、天草、五島、門司及び瀬戸内各地区で採取した土砂を購入するとされる。

大量の埋立土砂の沖縄県外からの搬入は、過去の他の事業ではなかったものであり、それに伴い、昆虫等の小動物や植物中の外来種の付着や混入を生じさせるおそれがあると言わねばならない。

環境生活部長意見〔17-(1)〕も、「事業実施区域は特に自然度が高く、生物多様性に富む地域である。そのような地域に、県外からの土砂を大量に搬入する計画であることから、外来

種の侵入について懸念があり，その防止策を可能な限り厳密に行う必要がある。」と指摘している。

例えば，特定外来生物法において特定外来生物に指定されているアルゼンチンアリは，在来種のアリを駆逐するのみならず他の種に対する攻撃をすることもあるが，すでに中国地方から関東地方にかけて繁殖が確認されている。本件事業で土砂採取予定の場所においても，アルゼンチンアリが進出している可能性も考えられる。

(2) 検証

ア 外来種付着・混入対策について

(ア) 知事意見

上記のとおり，外来種侵入防止対策は極めて重要であることから，知事意見〔法第 1-2-(5)〕において，供給元での確認のみならず，埋立現場での受け入れ時にも検査をすることが必要であると指摘した。

これを受け，事業者は，検証と対策についての記載をしたという（環境保全図書・6-19-1-157～158頁）。

しかし，同所での記載は，供給元での現地調査等や，土砂導入，造成後の現地モニタリングなどを行うというのみで，具体性がない。

(イ) 1次質問

このため，1次質問以降において，実際の埋立用材への付着・混入への対策について，具体的な内容や方法，造成後のモニタリングや防除方法，助言を得る専門家の専門や過去の事例などを確認したが，事業者は，土砂調達場所

未定のため具体的に示せないとして具体的な対応を明らかにしていない〔1次質問回答4の1), 2), 4) ないし7), 2次質問4の1), 2) ア, イ, 2), 3), 4) 及び7) イ, ウ〕

(ウ) 環境生活部長意見

その後、環境生活部長意見〔17-(1), (2)〕は、さらに次のことの確認を求めている。

- a 土砂搬入に伴う外来種侵入の懸念への事業者の対策について、埋土砂調達場所周辺域の動植物の確認調査の実施者、実施時期、手法等を明らかにすること
- b 外来種の駆除等の対策の選定者、実施者、実施の頻度等を明らかにすること
- c 外来種駆除等の確認方法（書面、現地確認等）や頻度を示すこと
- d 土砂導入、造成後に現地モニタリングによる外来種が記録された場合の対処について、モニタリング調査の方法等、対策の内容を明らかにすること
- e 外来種確認時の拡散防止・封じ込め対策
- f 陸域由来の土砂が海域生物へ及ぼす影響を予測・評価すべきこと

しかし、事業者は、これらの質問に対し、調達場所が未定であることを前提に、供給業者等との契約において生態系に影響を及ぼさない措置を講じる旨規定するとし、調査の実施者は供給業者等であり、時期は可能な限り土砂搬入時期の直前に実施する、駆除等の確認は基本的には書面

での報告である，モニタリング調査の方法等，外来種の侵入が確認された場合の対策については専門家の指導等を得て適切に実施する，陸域由来の土砂の海域生物への影響は解明されていない，等として，いずれについても専門家の指導・助言を得る，というような回答をするにとどまっている。

(エ) 3次質問（アルゼンチンアリ混入への対策）

さらに3次質問では，アルゼンチンアリの混入対策について具体的に確認を求めているところであるが，これに対する事業者の回答でも，専門家等の指導・助言を得るということ，環境省の手引きに準拠するとしか回答しておらず，具体的な危険性やそれに基づく対処について明らかにされていない〔3次質問回答等 43 の2），3〕。

イ 別添資料について

これらの埋立用材による外来種侵入対策について，別添資料 13 頁では，次のとおり事業者の見解を記載する。

「埋立てに用いる購入土砂等の供給元などの詳細を決定する段階で，生態系に対する影響を及ぼさない材料を選定し，外来種混入のおそれが生じた場合には，外来生物法や既往のマニュアル等に準じて適切に対応し，環境保全に配慮することとする。なお，埋立土砂の種類ごとに注意すべき生態系への影響の検討は，専門家の助言を得ながら行うこととする。」

上記記載からは，本件事業での具体的な外来種混入の危険性についての対応が全く考慮されておらず，適切な対応がなされているとは言えない。

そして、審査担当者の説明では、アルゼンチンアリ等外来種問題は最後まで懸念事項（最後の報告まで△だった）ことも重要であり、この懸念事項が適合との判断になった理由は明らかでない。

(3) 航空機騒音・低周波音による不利益

海兵隊航空基地新設は、審査申出書「審査申出の理由」の第2章第3・3(7)及び反論書(3)の第3・7～8並びに以下に引用する検証結果報告書の記載のとおり、新基地におけるあらたな騒音・低周波音被害等を発生させるものであり、海兵隊航空基地の沖縄県内への新設は、基地被害を県内でたらい回しをして沖縄県内への将来にわたる基地負担を固定化することにほかならない。

ア 検証結果報告書の第5・5(4)イ

記

本件埋立地の用途は、普天間代替施設としての米軍専用飛行場を建設することであるから、普天間で生起している基地が存在する故の不利益は、そっくりそのまま本件埋立地の周辺区域においても不利益になるものと考えられる。即ち、普天間の不利益は、「普天間飛行場からの航空機騒音の住民生活や健康への悪影響や同飛行場における航空機離発着訓練の実施などによって、市民の生命は極めて危険な状況におかれている。」、「普天間飛行場に所属する航空機墜落事故等の発生件数は、復帰以降、平成24年12月末現在で固定翼機15件、ヘリコプター77件の計91件となっており、復帰後の県内米軍航空機事故(540件)の約17パーセントを占めている。」、「普天間飛行場におけるヘリコプター等の航空機離発着訓練及び民間地域上空での

旋回訓練の実施は、基地周辺住民に甚大な航空機騒音被害をもたらし、「聴力の異常」、「授業の中断」、「睡眠不足による疲労の過重」など、住民の生活や健康に重大な悪影響を及ぼしている。」（沖縄の米軍基地・228～229 頁）というものであるが、市街地の中心に位置する普天間ほどではないにしても、普天間飛行場で生じていた甚大な騒音被害や墜落の危険性などの不利益は、すべて辺野古においても起こり得ることである。

例えば、沖縄県作成の「沖縄の米軍基地」によれば、「県環境生活部が平成 23 年度に実施した「航空機騒音測定結果」によると、普天間飛行場周辺では 8 地点中 3 地点（37.5%）で環境基準値を上回っている。また、同飛行場周辺での WECPNL 平均値は、61.0～81.0 の範囲内にあり、最高値は宜野湾 市上大謝名局で 81.0 が記録されている。」、「常時測定地点における一日の平均騒音発生回数は、上大謝名局の 52.4 回が最も多くなっており、同様に 1 日平均騒音継続累積時間についても、同局が 21 分 6 秒と最も長くなっている。」とのことである（沖縄の米軍基地・228～229 頁）。

このように、現在の普天間飛行場では 1 日平均 50 回以上、年間約 2 万回の航空機離発着が行われており、また騒音の被害は最大で 120 デシベルを記録している。

本件埋立対象地周辺には、キャンプ・シュワブ、北部訓練場、キャンプ・ハンセン、新たな着陸帯が建設されている伊江島補助飛行場など、多くの米 軍海兵隊基地や訓練場が点在している。

今後本件埋立対象地に普天間飛行場代替施設が建設される

と、周辺米軍海兵隊基地の拠点となり、現在のキャンプ・シュワブの騒音被害、普天間飛行場における騒音被害の状況に鑑みて、騒音被害の増大は住民の生活や健康に大きな被害を与える可能性がある。

イ 検証結果報告書の第6・9

記

(1) 航空機騒音対策の重要性

ア 航空機騒音の生活と健康への影響 本件事業は米軍飛行場建設を目的とするものであるところ、米軍飛行場にかかる生活上の最大の環境問題は、航空機騒音である。航空機騒音は、騒音による会話や電話、テレビ・ラジオの視聴などへの妨害、睡眠妨害といった日常的な生活上の妨害をもたらすが、それにとどまらない。沖縄県による「航空機騒音による健康への影響に関する調査報告書」（1999年）によれば、「聴力損失をはじめとする身体的影響、精神的影響、情緒的影響、生活妨害、睡眠妨害、新生児・幼児・学童への影響等が広汎に発現して」おり、「健康被害が生じていると結論しても過言ではない」とした（同報告書第10章結論）。また、この調査の結果に基づき、住民らには、高血圧者の増加や虚血性心疾患による死亡リスクの上昇など具体的な健康影響が生じていることも報告されている。

また、この航空機騒音の中には、オスプレイによる低周波音も不快感等の心理的影響、睡眠影響等の生理的影響、建具のがたつきや振動といった物理的影響が生じることも含まれる。

イ 普天間飛行場における騒音問題 普天間飛行場周辺では、環境基準を上回る航空機騒音の発生が常態化しており、この騒音被害について住民らが提訴した訴訟においては、騒音による住民被害が認められ、慰謝料の支払いが命じられており、現在も同様の訴訟が継続中である。

また、政府は、その騒音対策として、平成8年3月28日、日米合同委員会において、「普天間飛行場における航空機騒音規制措置」の合意をなし、22時から6時までの間の飛行を「運用上の所要のために必要と考えられるもの」以外を行わないとするなどとされたが、かかる合意にもかかわらず、その前後において騒音発生状況に特段の変化はみられていない。

このような現状に鑑み、本件事業の実施にあたっては、航空機騒音による被害を発生させないための十分な配慮が必要となる。

(2) 検証

ア 使用を予定する航空機の種類の記載

知事意見〔条例第3-3-(1)〕は、評価書に飛行場の使用を予定する航空機の種類としてオスプレイ（及び飛行経路の変更）が初めて追記され、オスプレイの運航に伴う環境影響評価の結果が追記されているが、当該事業の環境影響評価において極めて重要なオスプレイの配備などの環境情報は、本来ならば方法書及び準備書段階で記載され、関係市町村長や住民等が意見を提出する際に考慮されるべきものであり、環境影響評価の手続の最終段階である評価書において示さ

れたことにより、当該情報及び当該情報に係る環境影響評価結果について、関係市町村長や住民等からの有益な環境情報が収集されておらず、環境影響評価制度の趣旨から問題がある、このような当該情報への配慮を欠く結果として、環境保全上の重大な支障が生じるおそれがあると考え、と指摘している。

オスプレイの配備計画については、本件事業の計面前から存したのであるから、環境影響評価にあつては、その趣旨に照らすと、仮に配備が確定していなくとも評価の対象とすべきものである。事業者は、単に使用する航空機の機種変更は法令による手続再実施の要件に該当しないというだけであつて、環境影響評価法の手続の趣旨を没却するものである。

イ 軍による航空機運用への規制措置

(ア) 環境生活部長意見

環境生活部長意見〔3〕が、供用後の航空機騒音について、平成8年航空機騒音規制措置のもとで環境基準が達成されない状態が続いていること等に照らし、「米軍への周知」という環境保全措置の効果の不確実性が大きいと述べているのに対し、3次質問回答等では、供用後の航空機騒音に「適切な対策を講じる」とするのみであり、米軍に対しては、「事実関係の照会や改善の申し入れ」や「配慮を強く働きかける」ことをすると答えるのみであつて、相変わらず米軍の航空機運用に対して、何ら実効性ある環境保全措置が明らかにされていない。なお、知事意見〔法第4-(7)〕もすでに同様の指摘をして

いる。

(イ) 4次質問

さらに、具体的な回答がなされていないことからなされた4次質問〔3〕では、供用後の航空機騒音に対する「適切な対策」の具体的内容を尋ねたものであるところ、それに対する回答は、環境基準を超える地域に集落はないこと、騒音測定を実施し生活環境整備法による対策等を実施するとするのみである。

ウ 飛行経路の予測

(ア) 飛行経路

知事意見〔条例第 3-3-(2)-オ〕は、飛行経路について、位置通報点が設定されているか不明であり、それが設定されていれば当該上空を頻繁に通過すると見込まれ、これが考慮されているか不明であると指摘した。これに対する事業者の回答は、現時点では位置通報点は示されていないとのことである。

(イ) 場周経路の設定

場周経路について事業者は、有視界飛行での場周経路はA滑走路のみを使用する条件を設定しており（環境保全図書・2-13頁）、「気象（風向き、視界及び雲の状況）、管制官の指示（間隔及び順序）、安全（緊急時）、パイロットの専門的な判断、運用上の所要等により、航空機は図示された場周経路から外れることがあります。また、状況により主たる滑走路の使用が妨げられる場合（鳥による障害、悪天候、緊急時、その他の滑走路の使用を妨

げる物体)、または運用上の所要から必要とされるとき(状況によりやむを得ない場合)には、もう一方の滑走路が使用されます。」(環境保全図書・2-11頁)という。

これについて知事意見〔条例第3-3-(2)-カ、なお条例第3-3-(4)-アも同趣旨〕は、B滑走路を利用した場周経路が示されておらず、各滑走路での標準飛行回数が不明であると指摘した。

これに対する事業者の回答は、「周辺地域上空を回避するよう要請されたことを踏まえ、L字型からV字型に変更したものです。(中略)そもそも、周辺地域上空を回避することという地元要請を受けて滑走路の形状変更及び運用形態の設定を行ったものであり、それを否定する運用方針及びそれに基づく予測を行うことは適切ではなく、当該標準飛行回数の妥当性に問題はないと考えています。なお、航空機の運用は基本的に地域の上空を回避する方向で運用されるものと承知しています。」というものである。

しかし、「運用上の所要」を理由に、騒音規制措置の日米合意に違反する飛行形態が恒常化しているのは、普天間飛行場の例で明らかである。従って、事業者は、飛行場の運用についての規制が普天間飛行場の場合と異なり実効性を有することを示すか、さもなければ、米軍が想定外の飛行経路を運用した場合の予測・評価をも示すべきである。

(ウ) 施設間移動

知事意見〔条例第 3-3-(3)-ア, 同-イ〕は、他の訓練施設への飛行経路も含めて予測・評価を求め、飛行パターンが特定できない場合には住宅地の直上を飛行した場合の予測・評価も行うべきとした。

これへの事業者の対応は、「施設間移動に係る航空機騒音の予測・評価については、参考として MV-22 がコンター作成範囲内においては飛行経路（p.6-3-76, 77 参照）にしたがって飛行し、その後施設間移動のため 1,000ft の高度、飛行回数 21.24 回により直上を飛行するとの条件設定の基に予測試算を行いました。その結果、施設間移動における航空機騒音の予測値は、67.3WECPNL であり、環境基準 70WECPNL を下回る値となりました。」という。しかし、かかる条件設定は、例えば、すぐ隣接するキャンプ・シュワブ内の演習場でオスプレイが離着陸訓練を行っていることに照らしても、現実性に乏しいといわねばならない。

エ 運用回数の予測

(ア) 知事意見

知事意見〔条例第 3-3-(2)-キ, なお条例第 3-3-(3)-キも同趣旨〕は、普天間飛行場での騒音発生回数を基に予測を行っているが、CH-46 からオスプレイに換装されることで運用状況が変わる可能性の考慮、大型固定翼機の飛行回数を軽輸送機である C-12 が飛行するものと想定した予測がされているが、主要航空機である CH-53 やオスプレイの飛行回数に振り分けなかった根拠を問うた。

事業者は、これに対し、環境レビューではオスプレイの飛行回数が平均 11%減少するとされているから、厳しい条件として CH-46 と同回数を設定したとし、また、沖縄県の負担軽減のために KC-130 を移駐させたのであり、それを CH-53 等の飛行回数に振り分けるのは、「再編事業の趣旨を自ら否定することになり適切ではない」とした。

しかし、上記のとおり、米軍による航空機の運用は、規制措置合意のとおりになされないこと、これに対する日本政府の規制権限が及ばないとされていることからすれば、適切ではない。環境影響評価は、あるべき状態から出発するのではなく、起こり得る状態からなされなければならないはずである。

(イ) 環境生活部長意見

これを受け、環境生活部長意見〔7-(3)〕では、改めて、供用時の離発着回数について、環境レビューを引用して厳しい条件を設定したとしながら、現普天間飛行場の大型固定翼機の飛行回数を CH-53 やオスプレイに割り振ることは否定していて矛盾していると指摘したのに対し、3次質問回答等は、それぞれの航空機はその訓練等の所要に基づいて運用されているのだから、大型固定翼機の運用がされないことから他の運用回数が増加することにはつながらないとする。

しかしながら、「訓練等の所要」の内実が明らかにされていないこと、現普天間飛行場においても、所属航空

機が運航していない時間帯を利用して外来機の訓練が行われている実状があることに照らせば、なお、事業者側に厳しい条件を設定した予測評価とは言えない。このことは知事意見〔条例第 3-3-(2)-シ〕でも指摘されているところである。

オ 騒音影響の評価基準

環境生活部長意見〔7-(7)〕では、事業実施区域周辺域は静穏な地域であることを踏まえ、WHO 騒音評価ガイドラインが睡眠妨害を評価する指標である LA_{max} 値を採用して目標値を設定すべきとしたのに対し、3次質問回答等では、わが国の航空機騒音に係る環境基準としては WECPNL (現在は L_{den}) が用いられていることを理由として否定した。なお、知事意見〔条例第 3-3-(3)-カ〕でのピーク騒音レベルの評価の必要性の指摘に対しても、すでに同様の回答がなされている。

しかし、WHO 騒音評価ガイドラインは上記の総曝露量の日平均での指標では睡眠妨害へ対処できないことから LA_{max} を採用していること、そして、当該地域が静穏な地域でありそこに新たな飛行場を建設するという特殊性を有していることに照らして環境生活部長意見が述べられていることからすれば、LA_{max} について評価していないことは妥当ではない。

カ 低周波音の影響評価の問題

環境保全図書(6-5-70頁)では、低周波音に関する心理的影響、生理的影響、物理的影響についての評価を行って

いるが、ここでは恣意的な評価が行われている。

すわなち⁴⁴⁾、事業者は、オスプレイの低周波音の物的影響の評価にあたっては 閾値(参照値)としては環境省の「低周波音問題対応の手引書」(平成 16 年 6 月)記載の閾値を使用している。しかし、一方、低周波音の心理的影響の評価については、事業者は環境省の同手引書の閾値(参照値)よりも 10dB 以上も高い(緩い)独自の閾値を設定して恣意的な評価を行っている(環境保全図書・6-5-70～71 頁 図-6.5.3.1.1 及び 6.5.3.1.2)。

キ 承認審査

これらに対し、承認審査においては、1号要件の審査項目①に関し、「代替施設の供用に伴う飛行経路については、滑走路をV字型にして運用を図ることから、周辺地域上空を基本的に回避する方向で対応しており、騒音による影響は、住宅地からの距離が離れることによる距離減衰が見込まれる。」と、事業者の見解を繰り返すにとどまっており(低周波音についても同様)、飛行経路や回数の予測の疑念、騒音規制措置の実効性にかかる問題、採用されるべき評価基準などの指摘に何ら検討がないままに終わっている。

(4) 生活環境等に関する不利益

本件埋立の遂行による地域への影響は、以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

記

(1) 本件埋立対象地である辺野古漁港周辺の松田の浜、東松

根前の浜は、地域住民がハーリー会場等の行事で使用する場所であり、本件埋立が行われれば、地域住民の伝統文化及び地域間交流の場所が失われ、地域社会にとって大きな不利益が生ずることになる。

また、本件埋立対象地に隣接する平島及び長島については、地域住民が日常的に憩いの場として利用している貴重な環境であるが、本件埋立が行われれば、代替施設との距離が近くなることから、立入禁止となって利用できなくなる可能性が高い。また、波高や潮の流れが大きく変わる可能性が高く、周辺環境が多大な影響を受けることが懸念される。特に、代替施設建設に伴う潮流のシミュレーションが正しく行われていないという問題（第 6-10-(2) なお公益財団法人日本自然保護協会（2012, 2013）でも指摘されている。）もある中、平島及び長島は本件埋立対象地との距離が非常に近いことから、砂浜が消失するなど大きな影響が考えられ、地域社会にとって大きな不利益が生ずる。

- (2) 辺野古漁港で主に水揚げされるのは、ブダイ、タマン、イセエビ、サザエ等であるが、辺野古漁港近海ではブダイやタマン等の稚魚期も確認できる。前述のとおり、キャンプ・シュワブの周辺海域は、「立入禁止、網漁業が禁止されているなどの制限が既に行われている水域である」との意味において「海洋保護区」と同じ状況にあることから、立入禁止区域内の自然は長期間よく保全された状態にあり、魚類も健康的に暮らしているものと予想される。また、

辺野古 崎地区の大浦湾周辺海域屈指の広大な海草藻場とサンゴ礁は、魚類の産卵、生育の場でもあり、「海洋保護区」の状態と相まって、水産資源の源となっているものと予想される。また、名護市久志・豊原地先ではモズクの養殖、安部崎ではシャコ貝の種苗放流等が行われている。本件埋立が行われれば、埋立対象地の広大な海草藻場や、サンゴ礁が失われる結果、魚類の産卵・生育の場が消失し、漁業資源に大きな影響が出るものと予想される。また、潮流の変化による周辺海域の環境の変化に加え、航空機による騒音や低周波音による海域生物への影響なども予想され、結果として漁業に甚大な被害を与えることが懸念される。

(5) 地域振興の阻害要因となることによる不利益

- ア 地方公共団体の地域計画等の阻害要因となることによる不利益
- 本件埋立対象地に関係する計画等については審査申出書「審査申出の理由」の第2章第3・2(3)において述べたが本件埋立が遂行されることによって沖縄県や名護市等の地域計画等が阻害されることは、以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

記

- (ア) 沖縄県は、生物多様性基本法に基づく、「生物多様性おきなわ戦略」を策定し、同戦略において、「目指すべき北部圏域の将来像」として、ジュゴンとその生息環境の保全、ウミガメが産卵する砂浜の保全、サンゴ礁の保全を掲げている。

また、沖縄県の「自然環境の保全に関する指針」においては、

大浦湾を有する本件埋立対象地周辺地域について、「自然環境の厳正な保護を図る区域」の「ランクⅠ」と位置付け、沖縄県における生物多様性保全上最も重要な地域の一つとしている。

また、「琉球諸島沿岸海岸保全基本計画」において、辺野古・大浦湾周辺を有する名護市東海岸地域を「北東部ゾーン」として、「崖海岸が多くほぼ全域に貴重な自然植生、リーフ内環境及びすぐれた海岸景観を有している」とし、同計画のゾーニングにおいて、「海岸環境を積極的に保全する区域」に指定して、同区域について、原則として「海岸保全施設等」を設置しないものとしている。

本件埋立計画は、沖縄県が「生物多様性おきなわ戦略」や「自然環境の保全に関する指針」等で定めている自然環境や海岸保全のための施策と対立する阻害要因であり、これらの戦略や指針等で保護を図った自然環境上の諸価値を大きく損なうことは明らかである。

(イ) 本件埋立対象地の地元の名護市においては、「名護市土地利用基本計画」において、本件埋立対象地周辺地域は、教育・研究や情報・通信・金融業務、産業・交流、医療・福祉機能等や生活基盤の充実により地域の都市機能の充実を図る地域として、周辺のすぐれた自然景観に留意した名護市の副都心と位置づけられている。

また、「第4次名護市総合計画」においては、本件埋立対象地周辺地域について、市東海岸地区として、その将来目標に「地域風土を生かした交流空間の形成～自然と共生する地域環境づくり～」を掲げ、自然を活用した交流の支援、地域の農水産

業を中心とする産業基盤の育成，金融情報国際都市構 想の推
進，農水産業を中心とする産業基盤の育成，の4つの基本方針
を示している。

また、「名護市景観計画」においては，本件埋立対象地周辺
地域についての景観将来像を「緑豊かな山々と懐深き大浦湾
花と緑が育む朝日輝く水の里東海岸」と定めて，景観形成方針
の中では「東海岸景観軸では，自然と調和した印象的な沿道景
観を育てる」としている。

本件埋立計画が，名護市の前記各計画と対立し，これらの計
画で実現を目指している土地利用計画や地域開発計画等の阻
害要因となり，これらの各計画で実現を図った地域計画上の諸
価値を損なうことは明らかである。

- (ウ) 生物多様性基本法，自然環境保全法，土地基本法，景観法，
都市計画法，公有水面埋立法，海岸法等多くの法律が，都道府
県や市町村等の地方公共団体に対し，その地域や区域の自然的
社会的条件等に応じた，これらの法律の趣旨に則した国土利用
計画や自然環境保全のための施策を策定してその実施をする
ことを求めているところであるが（各法律のその旨の明文規定
や解釈によってそのように考えられている），これらの法律に
基づいて，地方公共団体が策定する地域計画や方針等について
は，これらの法律の規定の趣旨からも，また，憲法や地方自治
法の地方自治の尊重の理念からも，最大限尊重されなければな
らない。

このような観点から見るならば，前記(ア)で述べた沖縄県策定
の「生物多様性おきなわ戦略」や「自然環境の保全に関する指

針」,「琉球諸島沿岸海岸保全基本計画」等の策定によって県が保全しようとした自然環境保全の利益や,前記(イ)で述べた名護市策定の「名護市土地利用基本計画」や「第4次名護市総合計画」,「名護市景観計画」等の策定によって名護市が目指した土地利用計画や地域開発計画も,地方自治の尊重の理念に基づき最大限尊重されなければならない。

(エ) 前記のとおり,地方自治の尊重の観点から,市町村及び都道府県の施策は公有水面埋立法の適用においてもできる限り尊重されるべきものであるが,本件埋立は,上記のとおり,名護市及び沖縄県の施策(計画)と大きく齟齬するものであり,本件埋立により名護市及び市民,沖縄県及び県民が被る不利益は大きいものである。

イ 米軍基地の存在は経済振興の阻害要因であること

米軍基地の存在は今日の沖縄県における経済振興の阻害要因となっていることは審査申出書「審査申出の理由」の第2章第3・3(4)及び反論書(5)の第4で述べたとおりであるが,以下に引用する検証結果報告書の記載のとおり,本件埋立は本件埋立対象地の所在する沖縄島東海岸地域における振興開発の阻害要因となるものである。

記

米軍基地の返還跡地の振興開発は総じてうまく行われており,その成功例は枚挙にいとまがない。代表的なところでは,那覇市小禄・金城地区,那覇新都心地区,北谷町の桑江・北前地区,北中城村のアワセゴルフ場跡地,読谷村の読谷補助飛行場跡地,国頭村奥間のVOA送信所跡地の奥間リゾート施設等々である。

名護市辺野古の「キャンプ・シュワブ」辺野古崎地区も、名護市東海岸地域に残された、海岸の後背地に広大な面積を有する唯一の大型海浜地として、大浦湾の対岸のカヌチャリゾート同様、「キャンプ・シュワブ」が返還されたあかつきには、手付かずの豊かな自然環境に恵まれた、ジュゴン等の希少生物の生息する区域という特性と相まって、これらと共存しうる県内屈指のリゾート地等になりうる潜在力を有している。しかるに、本件埋立対象地に普天間代替施設の米軍基地が建設された場合には、当然今後長期にわたって基地として利用されることから、地域の発展はほとんど望めず、雇用の面においても大きな期待はできない。本件埋立対象地の辺野古崎地区の海域を埋め立てて代替施設を建設することは、豊かな自然環境を破壊することになることのみならず、同地域が秘めている環境との共存を図った上でのリゾート地としての経済的潜在力もまた完全に喪失してしまうことであり、その経済的不利益は甚だしい。

辺野古の「キャンプ・シュワブ」地区は、戦後約 70 年もの長い間基地が存在するために、日本屈指の観光地として発展する沖縄県において、名護市の東海岸地区は取り残された状況にあり、「キャンプ・シュワブ」の辺野古崎地区は、新たな基地の建設による土地利用よりも、将来に向けて既存の基地部分の返還を求め、自然破壊を伴わない自然環境の保全と両立する形態での返還跡地の民間利用を目指すことの方が、国土利用上適正且つ合理的であり、より大きな価値を生むものと考えられる。

(6) 沖縄県の過重な米軍基地負担を固定化するという不利益

沖縄県における過重な基地負担の実態と経緯については審査申出

書「審査申出の理由」の第3章第4・3並びに反論書(4)及び反論書(5)において述べたとおりであるが、新基地建設はこの沖縄県への過重な米軍基地負担をさらに将来にわたって固定化するものであることについては以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

記

(ア) …沖縄県には、平成24年3月末現在、県下41市町村のうち21市町村にわたって33施設、23,176.3haの米軍基地が所在しており、県土面積の10.2%を占めている。また、在沖米軍基地は、米軍が常時使用できる専用施設に限ってみると、実に全国の73.8%が沖縄県に集中している。ちなみに、他の都道府県の面積に占める米軍基地の割合をみると、本県の10.2%に対し、静岡県及び山梨県が1%台であるほかは、1%にも満たない状況であり、また、国土面積に占める米軍基地の割合は0.27%となっている（米軍基地の面積について、日本全体と沖縄の負担度を比較した場合、その差は約468倍に上ると指摘されている）。

(イ) このように広大かつ過密に存在する米軍基地は、沖縄県の振興開発を進める上で大きな制約となっているばかりでなく、航空機騒音の住民生活への悪影響や演習に伴う事故の発生、後を絶たない米軍人・軍属による刑事事件の発生、さらには汚染物質の流出等による自然環境破壊の問題等、県民にとって過重な負担となっている。このような状態は、法の下での平等を定めた日本国憲法第14条の精神にも反するものと考えられる。

本件埋立は、一面で普天間飛行場の移設という負担軽減の側面があるものの、他面において普天間飛行場の代替施設を沖縄

県内において新たに建設するものである。

本件埋立は、沖縄県内において米軍基地の固定化を招く契機となり、基地負担について格差や過重負担を固定化する不利益を内包するものと言える。

第3 埋立てにより損なわれる地域公益を正当化するに足る根拠は認められないこと

1 埋立必要理由（検討の対象）

埋立てにより生ずる利益とは、埋立必要理由書記載の埋立必要理由にほかならない。

本件埋立承認出願は、海兵隊航空基地の建設を目的とするものであり、海兵隊航空基地新設の動機は普天間飛行場の返還にあるとされる。

普天間飛行場が返還されるべきことは当然であるが、普天間飛行場を返還する必要があるということと、本件埋立対象地に海兵隊航空基地を新設することとは、次元の異なる問題であり、普天間飛行場の返還の必要性からただちに本件埋立対象地への海兵隊航空基地新設の必要性が導かれるものではない。

あくまで検討の対象となるのは、本件埋立対象地における海兵隊航空基地新設の必要性である。

そして、埋立必要理由書は、本件埋立対象地への海兵隊航空基地新設が必要な理由について、以下に引用する検証結果報告書の記載のとおり、普天間飛行場の国外、県外への移設が適切ではないが、沖縄県内への移設先は辺野古以外にはなく、本件埋立対象地への海兵隊新基地建設が、普天間飛行場返還のための唯一の選択肢であるとしている。

この理由の当否こそが、本件における検討対象である。

記

(1) 「本件埋立必要理由書」の説明内容

ア 前記のとおり、「埋立ての必要性」についての審査は、具体的に、本件埋立対象地（名護市辺野古地先）が適切であるかについて審査する必要がある。

本件願書における「埋立ての必要性」は「本件埋立必要理由書」において説明されていることから、その内容を検討する必要がある。本件埋立必要理由書の説明内容は以下のとおりである（埋立必要理由書・1頁以下。なお、下線は引用者）

「(1) 埋立の動機並びに必要性

（中略）普天間飛行場には、米海兵隊の第3海兵機動展開部隊隷下の第1海兵航空団のうち第36海兵航空群などの部隊が駐留し、ヘリなどによる海兵隊の航空輸送の拠点となっており、同飛行場は米海兵隊の運用上、極めて大きな役割を果たしている。他方で、同飛行場の周辺に市街地が近接しており、地域の安全、騒音、交通などの問題から、地域住民から早期の返還が強く要望されており、政府としても、同飛行場の固定化は絶対に避けるべきとの考えであり、同飛行場の危険性を一刻も早く除去することは喫緊の課題であると考えている。わが国の平和と安全を保つための安全保障体制の確保は、政府の最も重要な施策の一つであり、政府が責任をもって取り組む必要がある。日米両政府は、普天間飛行場の代替施設について、以下の観点を含め多角的に検討を行い、総合的に判断した結果、移設先は辺野古とすることが唯一の有効な解決策であるとの結論に至った。

【国外，県外への移設が適切でないことについて】

- ・中国の軍事力の近代化や活動の活発化など厳しさを増す現在のわが国周辺の安全保障環境の下，在沖海兵隊を含む在日米軍全体のプレゼンスや抑止力を低下させることはできないこと，特に，在日米軍の中でも唯一，地上戦闘部隊を有している在沖海兵隊は抑止力の一部を構成する重要な要素であること
- ・潜在的紛争地域に近い又は近すぎない位置が望ましいこと，また，沖縄は戦略的な観点からも地理的優位性を有していること
- ・米海兵隊は，司令部，陸上・航空・後方支援部隊を組み合わせて一体的に運用する組織構造を有し，平素から日常的に各構成要素が一体となり訓練を行うことで優れた機動力・即応性を保ち，武力紛争から人道支援，自然災害対処に至るまで幅広い任務に迅速に対応する特性を有しており，こうした特性や機能を低下させないようにすることが必要であること。例えば，普天間飛行場に所属する海兵隊ヘリ部隊を，沖縄所在の他の海兵隊部隊から切り離し，国外，県外に移設すれば，海兵隊の持つこうした機動性・即応性といった特性・機能を損なう懸念があること
- ・普天間飛行場の危険性を早期に除去する必要性があり，極力短期間で移設できる案が望ましいこと

【県内では辺野古への移設以外に選択肢がないことについて】

- ・滑走路を含め，所要の地積が確保できること

- ・既存の提供施設・区域を活用でき、かつ、その機能を損わないこと
- ・海兵隊のヘリ部隊と関係する海兵隊の施設等が近くにあること
- ・移設先の自然・生活環境に最大限配慮できることまた、辺野古への移設にあたっては、空中給油を行う機能や緊急時に多数の航空機を受け入れる機能は県外へ移転することとしており、移転後の基地の規模は現在の半分以下とするなど、着実な負担軽減を図っているところである。

以上のとおり、政府は、普天間飛行場の固定化はあってはならないとの立場から同飛行場の危険性除去が緊急の課題と考えている。現在の日米合意に基づき、移設を着実に実施することで、在日米軍の抑止力を維持しつつ、沖縄の負担軽減を実現することにより、施設・区域の安定的な使用を確保し、わが国の安全のみならずアジア太平洋地域の平和と安定に大きく寄与できることから、本事業は極めて必要性が高いものである。

イ 以上のように、本件埋立必要理由書は、本件埋立の「必要性」について、普天間飛行場の危険性除去及び代替施設の必要性を前提とし、【国外、県外への移設が適切でないことについて】の理由として、①抑止力論（「在沖海兵隊は抑止力の一部を構成する重要な要素である」、②地理的優位性論（「潜在的紛争地域に近い又は近すぎない位置が望ましいこと、また、沖縄は戦略的な観点からも地理的優位性を有している」、③一体的運用論（「普天間飛行場に所属する海兵隊ヘリ部隊を、沖縄所在

の他の海兵隊部隊から切り離し、国外、県外に移設すれば、海兵隊の持つこうした機動性・即応性といった特性・機能を損なう懸念がある」などの3点を、「埋立ての動機並びに必要性」として説明している。

2 埋立必要理由に実証的根拠が認められないこと

審査申出書「審査申出の理由」の第2章第4・4及び反論書(6)、反論書(7)並びに以下に引用する検証結果報告書の記載のとおり、埋立必要理由には実証的根拠は認められないものである。

記

- (1) …本件埋立必要理由書は、本件埋立の「必要性」について、普天間飛行場の危険性除去及び代替施設の必要性を前提とし、【国外、県外への移設が適切でないことについて】の理由として、①抑止力論（「在沖海兵隊は抑止力の一部を構成する重要な要素である」、②地理的優位性論（「潜在的紛争地域に近い又は近すぎない位置が望ましいこと、また、沖縄は戦略的な観点からも地理的優位性を有している」、③一体的運用論（「普天間飛行場に所属する海兵隊ヘリ部隊を、沖縄所在の他の海兵隊部隊から切り離し、国外、県外に移設すれば、海兵隊の持つこうした機動性・即応性といった特性・機能を損なう懸念がある」などの3点を、「埋立ての動機並びに必要性」として説明している。

しかしながら、本件埋立必要理由書の上記の①ないし③の説明については、本件埋立承認出願の前から沖縄県側から重大な疑念が提起されていた。

- (2) 抑止力論等に対する従前からの沖縄県の疑念

ア 平成 21 年 8 月の衆議院総選挙の結果、民主党を中心とする鳩山連立政権が誕生した。同政権は、当初普天間飛行場の代替施設を県外移設する旨を表明していたにもかかわらず、平成 22 年 5 月には、鳩山総理は沖縄を訪問し、仲井眞県知事との面談において、「抑止力の観点から」県外移設を断念したと説明した上で沖縄県内への移設受入れを要請し、同じく 5 月には普天間代替施設を、辺野古崎地区及びこれに隣接する水域に設置する旨を閣議決定した。

しかし、沖縄側は、県民の期待が失望に変わったとした上で、政府からなぜ辺野古に戻ったかについて、県民の納得のいく説明がなく、地元名護市を始め多くの県民が反対している辺野古移設案を実現することは事実上不可能とし、日米両政府に対し、県外移設に真摯に取り組むよう求めるとの考え方を示し続けていた。

そのような中で、政府（防衛省）の主張する「抑止力の観点」から「県外移設でなく県内移設」が必要であるとの説明についても、沖縄県側から重大な疑念が提起されており、沖縄県と防衛省の間において 2 次にわたる質問と回答が行われている（資料【12】、資料【13】）。

沖縄県と防衛省との間の質問・回答の経過は、下記のとおりである。

記

- ① 平成 23 年 5 月 7 日、来沖した北沢俊美防衛大臣が、仲井眞県知事に対し、パンフレット「在日米軍・海兵隊の意義及び役割」を提供

- ② 平成 23 年 6 月 1 日 仲井眞県知事が、北沢防衛大臣宛に質問書を交付（知返第 136 号）（第 1 次質問）
- ③ 平成 23 年 12 月 19 日 一川保夫防衛大臣が回答書を交付（防防日第 15062 号）（第 1 次回答）
- ④ 平成 24 年 6 月 18 日 仲井眞県知事が、森本敏防衛大臣宛に再度の質問書を交付（知地第 112 号）（第 2 次質問）
- ⑤ 平成 24 年 12 月 11 日 森本防衛大臣が回答書を交付（防防日第 15963 号）（第 2 次回答）

イ 沖縄県の提起した疑念

以上の質問・回答において、沖縄県側からは、上記の①抑止力論、②地理的優位性論、③一体的運用論、についてそれぞれ重大な疑問を提示して防衛局に第 1 次質問及び第 2 次質問を行っている。

しかし、政府（防衛省）の回答は、抽象的な回答や「在日米軍・海兵隊の意義及び役割」（パンフレット）に記載された従前どおりの説明に止まっており、沖縄県側の質問に正面から答えた内容とはなっていない。

沖縄県側からの質問内容は、例えば、以下のとおりである。

(ア) 抑止力論について

- ・在沖海兵隊が、国内の他の都道府県に移転した場合においても、沖縄には 嘉手納飛行場やホワイトビーチなど、米空軍、米海軍、米陸軍、さらに陸上自衛隊、海上自衛隊、航空自衛隊の基地が存在しており、周辺国が沖縄に手出しをするほど、軍事的なプレゼンスが低下することはないのではないか。
(第 1 次質問)

- ・嘉手納飛行場，ホワイトビーチ，普天間飛行場などの米軍基地と自衛隊基地を含めた，各基地の機能と役割を示し，それぞれが，軍事的なプレゼンスをどのように構成しているのか，具体的に説明していただきたい。（第1次質問）
 - ・2006年（平成18年）の「再編実施のための日米のロードマップ」においては，在日米軍のプレゼンスの確保，また抑止力の維持を前提に，8千人の海兵隊が沖縄からグアムへ移転することが示されている。一方，普天間飛行場の所属部隊など，海兵隊が，沖縄から国内の他の都道府県に移転した場合は，軍事的なプレゼンスや抑止力が損なわれることとなるのか。グアム移転との比較を含めた説明をいただきたい。（第1次質問）
 - ・沖縄には極東最大の空軍基地である嘉手納飛行場をはじめ，2万3千haを超える広大な米軍基地が存在しており，そのわずか2%にすぎない普天間飛行場をハワイやグアムに移設することで，本当に「国際社会に誤ったメッセージを送る」ことになるのか。（第1次質問）
- (イ) 地理的優位性論について
- ・近い（近すぎない），とは具体的な距離として何 km 程度，移動時間として何時間程度を意図しているのか？ また，その根拠は？（どの兵器で，どういったケースを想定しているのか。）。（第1次質問）
 - ・位置関係において，米軍の沖縄駐留と国内の他の都道府県に駐留した場合とを比較し，軍事作戦上，致命的な遅延につながる程度の差異が生じるのか，距離と移動時間を用いて具体

的に説明していただきたい。(第1次質問)

- ・位置関係において、米軍が国内の他の都道府県に駐留した場合、迅速に事態に対応できなくなるのか。強襲揚陸艦の配備地域など、国内の他の都道府県に所在する米軍基地との整合性を含め、具体的な理由を説明していただきたい。(第1次質問)
- ・歴史的背景以外に、なぜ沖縄に74%も米軍専用施設が戦略的に集中しなければならないのか。潜在的紛争地域がいずれも日本の西側にあるのに、日本の南西にある沖縄にあえて集中させている必然性を示していただきたい(第2次質問)。

(ウ) 一体的運用論について

- ・国内の他の都道府県に、海兵隊がまとまって所在することとなれば、問題はないのか。(第1次質問)
- ・「再編実施のための日米のロードマップ」では、海兵隊司令部のグアム移転が示されているが、司令部は構成部隊ではないのか。(第1次質問)
- ・海兵隊が、国内の他の都道府県に機能分散しても、我が国の安全確保に懸念が生じることはないのではないか。(訓練場は、「まとまって所在」のイメージに含まれていない)。(第1次質問)

(3) 埋立必要理由書の評価

ア 本件埋立必要理由書は、上記のとおり、①抑止力論、②地理的優位性論、③一体的運用論を根拠とするものであるが、これらに対する上記の沖縄県の疑念は、合理的な理由があるものと考えられる。例えば、本件埋立必要理由書も埋立の必要性の理

由として説明する「地理的優位性」について検討すると、本件埋立必要理由書は、沖縄が「潜在的紛争地域に近い又は近すぎない位置が望ましいこと、また、沖縄は戦略的な観点からも地理的優位性を有していること」と説明している。

しかし、地理的位置関係を素直に見る限り、沖縄からソウルは 1260km、沖縄から台北は 630km の距離にあり、一方、例えば九州の熊本からソウルは 620km、熊本から台北は 1240km であるから（防衛省第 1 次回答書・平成 23 年 12 月 19 日）、地理的位置関係で台湾海峡と朝鮮半島への距離をみた場合、沖縄より熊本の方が地理的に優れていると見るのが事実に沿うものと言える。

なお、沖縄県は、第 1 次質問書をもって、防衛省に対し、何故日本の中で沖縄におく必要があるのか、すなわち本土に配備した場合との比較における沖縄配備の優位性について質問をしているが、国からは具体的な回答はなされていない。

イ また、平成 24 年 12 月、当時の森本敏防衛大臣は、退任前の記者会見で、以下のように「軍事的には沖縄でなくても良いが、政治的に考えると、沖縄がつまり最適の地域である」と発言している。

「アジア太平洋という地域の安定のために、海兵隊というのは今、いわゆる MAGTF という、MAGTF というのはそもそも海兵隊が持っている機能のうち、地上の部隊、航空部隊、これを支援する支援部隊、その 3 つの機能をトータルで持っている海兵隊の空地の部隊、これを MAGTF と言っているのですが、それを沖縄だけではなく、グアムあるいは将来は豪州に 2,500 名

以上の海兵隊の兵員になったときにはそうなると思いますし、それからハワイにはまだその態勢がとられていないので、将来の事としてハワイにも MAGTF に近い機能ができると思うのです。こういう MAGTF の機能を、割合広い地域に持とうとしているのは、アジア太平洋のいわゆる不安定要因がどこで起きても、海兵隊が柔軟にその持っている機能を投入して、対応できる態勢をある点に置くのではなくて、面全体の抑止の機能として持とうとしているということであり、沖縄という地域に MAGTF を持とうとしているのは、そういうアジア太平洋全体における海兵隊の、いわゆる「リバランシング」という、かつては 1997 年（平成 9 年）頃、我々は「米軍再編計画」と言っ
て、「リアライメント」という考え方ではなくて「リバランシング」というふうに言っているのですが、そのリバランシングの態勢として沖縄にも MAGTF を置こうとしているということです。これは沖縄という地域でなければならないのかというと、地政学的に言うと、私は沖縄でなければならないという軍事的な目的は必ずしも当てはまらないという、例えば、日本の西半分のどこかに、その 3 つの機能を持っている MAGTF が完全に機能するような状態であれば、沖縄でなくても良いということだと。これ軍事的に言えばそうなる。では、政治的にそうなるのかというと、そうならないということは、かねて国会でも説明していたとおりです。そのような MAGTF の機能をすっぱりと日本で共用できるような、政治的な許容力、許容できる地域というのがどこかにあれば、いくつもあれば問題はないのですが、それが無いがゆえに、陸上部隊と航空部隊と、そ

これから支援部隊をばらばらに配置するということになる、これは MAGTF としての機能を果たさない。したがって3つの機能を一つの地域に、しかも、その持っている機能というのは、任務を果たすだけではなくて、必要な訓練を行う、同時にその機能を全て兼ね備えた状況として、政治的に許容できところが沖縄にしかない、だから、簡単に言ってしまうと、「軍事的には沖縄でなくても良いが、政治的に考えると、沖縄がつまり最適の地域である」と、そういう結論になると思います。というのが私の考え方です。」

森本元防衛大臣は、「安全保障の専門家」として、民間人として初めて防衛大臣に就任した人物であり、同人が「軍事的には沖縄でなくても良いが、政治的に考えると、沖縄がつまり最適の地域である」等と発言した事実は本件審査においても注視すべきものである。

ウ 以上のように、本件埋立必要理由書が本件埋立の必要性の根拠として説明する内容は、上記の①抑止力論、②地理的優位性論、③一体的運用論であるが、これらに対する上記の沖縄県の疑念は、合理的な理由があり正当なものと考えられる。

従って、「本件埋立必要理由書」の「埋立ての必要性」についても、同様に、重大な疑念が存在するものであり、本件埋立承認出願について、「埋立ての必要性」が存在すると認定することは困難である。

以上からすると、「埋立ての必要性」の審査項目の①ないし④について「適」と判断した本件埋立承認審査の審査結果は、十分な理由のないまま「適」と判断したものと判断せざるを得

ず、その審査結果については「瑕疵」があると言わざるを得ない。

すなわち、「埋立ての必要性」についての審査項目である、①埋立ての動機となった土地利用が埋立てによらなければ充足されないか、②埋立ての動機となった土地利用に当該公有水面を廃止するに足る価値があると認められるか、③埋立ての土地利用開始予定時期からみて、今埋立てを開始しなければならないか、④埋立てをしようとする場所が、埋立ての用途に照らして適切な場所といえるか、といういずれの要件についても、その要件を欠くものと言わざるを得ない。

3 「埋立ての必要性」についての審査の実態

審査の実態は、審査申出書「審査申出の理由」の第1章及び以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

(1) 審査の経緯

記

当委員会の審査担当者に対する事情聴取（ヒアリング）によれば、本件埋立承認出願についての審査（以下「本件埋立承認審査」という。）の経過について、次のような説明があった（第6回委員会議事録・32頁等）。

- ① 土木建築部海岸防災課の審査担当者らは、平成25年10月4日の沖縄防衛局に対する第1次質問送付のころから審査の実質的な作業に入った。
- ② その後平成25年11月12日に「審査状況中間報告書」により知事に審査状況の中間報告を行ったが、この時点では未だ審査の方向性は出ていなかった。

③ その後審査を続け、平成 25 年 12 月 23 日、土木建築部長が、東京において、知事に審査状況を説明し、環境分野について一部審査未了である旨を説明した。その際、知事から年内に判断する旨の指示があった。

④ そこで、審査担当者らは、その直後から本件回議書の作成にとりかかり、承認決裁日の直前ぎりぎりである平成 25 年 12 月 26 日ころには知事の決裁に付すべき回議書を作成し、知事の承認決裁手続に付した。

(2) 「埋立ての必要性」に関する審査

記

ア 次に、審査の過程についても問題があり、審査の実態を見た場合、不十分な審査であると言わざるを得ない。

当委員会のヒアリングにおいて、審査担当者は、「埋立ての必要性」についても審査したとは言うものの、その審査において具体的・実質的な審査を行った形跡はない。

イ また、前記の 8(2)「抑止力論等に対する従前からの沖縄県の疑念」において説明した抑止力論等についての沖縄県と防衛省との間の 2 次にわたる質疑応答についても、「埋立ての必要性」についての本件審査においては、全く検討の対象にしていない。

ウ また、「本件埋立必要理由書」で記載されている普天間代替施設について本件埋立対象地（辺野古地区）への移設が必要な理由についても、具体的な審査は全く行っていない（第 7 回委員会議事録・23～24 頁）。

エ 以上のとおり、本件埋立承認出願における「埋立ての必要性」の審査においては、審査の実態は、「本件埋立必要理由書」の記

載の形式的な確認に止まっており、その内容の合理性・妥当性等について検討を行っていないと判断される。

4 「埋立ての必要性」に関する審査基準の適合性判断の瑕疵

以下に引用する検証結果報告書の記載のとおり、「埋立ての必要性」に関する審査基準適合性判断には瑕疵が存するものである。

記

本件埋立承認出願の「埋立ての必要性」の要件について「適」とした本件審査については、①本件審査結果において、「普天間飛行場移設の必要性」から直ちに本件埋立対象地（辺野古地区）での「埋立ての必要性」があるとした点に論理の飛躍(審査の欠落)があること、②「本件埋立必要理由書」で説明している本件埋立対象地についての「埋立ての必要性」については、重大な疑念があり「埋立ての必要性」が存在すると認定することは困難であること、③その審査の実態においても具体的審査がなされていないこと、などの点から、本件埋立承認出願が「埋立ての必要性」の要件を充足していると判断するのは困難であり、「埋立ての必要性」を認めて「適」とした本件審査結果については、法律的な瑕疵があると評価せざるを得ない。

5 埋立ての必要性についての結論

以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

記

普天間飛行場の移設の必要性は極めて高く、普天間飛行場の移設自体によって得られる利益も極めて大きいものと考えられる。

しかしながら、このことは、直ちに本件埋立出願によって得られる利益が大きいことを意味するものではない。法第4条第1項第1号の「国土利用上適正且合理的ナルコト」の要件は、特定の埋立対象地を

前提に、当該対象地について判断すべきものだからである。そして、すでに本報告書第4の「埋立ての必要性」について、述べたように、「普天間飛行場の危険性」や「普天間飛行場の移設の必要性」は存在するとしても、普天間代替施設の移設場所として、他の場所ではなく、「本件埋立対象地（名護市辺野古地区）」が適切であることについて合理的根拠は認め難く、そもそも本件埋立は「埋立ての必要性」に疑義がある。とすれば、普天間飛行場の危険性の除去の必要性は極めて高いとしても、本件埋立との関係では、その埋立てにより得られる利益（公共性・必要性）は相対的に小さいものと判断される。

第4 1号要件について審査基準への適合性判断の誤り

1 審査基準

沖縄県の公有水面埋立免許に関する審査基準の免許禁止基準についての審査事項（以下、「審査項目」という。）のうち、1号要件の(1)(3)(5)(7)は（以下、括弧付き数字で示された審査事項の番号は丸囲み数字で示すこととする。）、以下のとおり定めている。

記

- ① 埋立てにより地域社会にとって生活環境等の保全の観点からみて現に重大な意味をもっている干潟、浅海、海浜等が失われることにならないか
- ③ 周辺の土地利用の現況からみて不釣り合いな土地利用となっていないか
- ⑤ 埋立ての規模及び位置が、適正かつ合理的か
- ⑦ 埋立地の用途から考えられる大気、水、生物等の環境への影響の程度が当該埋立てに係る周辺区域の環境基準に照らして

許容できる範囲にとどまっているか

2 審査項目①について

以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

(1) 検証結果報告書の第5・3(2)

記

本件埋立対象地は、知事意見において、「当該事業が予定される辺野古沿岸海域は、礁池内に、「絶滅のおそれのある野生生物の種のリストー植物Ⅰ（維管束植物）」（平成19年8月、環境省）（以下「レッドリスト」という。）において、準絶滅危惧種として掲載されているボウバアマモやリュウキュウアマモ、リュウキュウスガモ等で構成される海草藻場や、絶滅危惧Ⅰ類として掲載されているホソエガサ等が分布しており、その規模は沖縄島でも有数のものである」との評価を受け、また、環境生活部長意見においても、「辺野古から宜野座村松田までの礁池内には「絶滅のおそれのある野生生物の種のリストー植物Ⅰ（維管束植物）」（平成24年8月、環境省）（以下「レッドリスト」という。）において、準絶滅危惧種として掲載されているボウバアマモ、リュウキュウアマモ、リュウキュウスガモ等で構成される海草藻場が広がり、絶滅危惧Ⅰ類で現在までのところ沖縄島のみでしか確認されていない一属一種の日本固有種であるクビレミドロ及び同じく絶滅危惧Ⅰ類として掲載されているホソエガサなどの分布も確認されており、環境省が「日本の重要湿地500」として選定している。また、辺野古崎北側に広がる大浦湾は、大浦川及び汀間川の2つの自然度の高い川が流入し、湾内は海底の左右の口（リーフギャップ）に沿って深海との海水交換が行われ、トカゲ

ハゼ、クビレミドロ、ウミフシナシミドロ等が確認される沖縄島においても類い希な海域である。大浦川河口域には名護市の天然記念物であるマングローブ林が広がっており、その生態系の種の多様性の高さから、同湾も併せて「日本の重要湿地 500」として選定され、ラムサール条約湿地への登録の国際基準を満たすと認められる潜在候補地にも選定されている」との評価を受けているものである。

とすれば、本件埋立対象地は、「生活環境等の保全の観点からみて現に重大な意味をもっている干潟、浅海、海浜等」に該当するのではないかと、そしてそれが本件埋立により「失われることに」なることから、上記①の審査基準に抵触するのではないかと疑問がある。

(2) 検証結果報告書の第6・11(2)

記

自然環境の重要性が叫ばれる現代において、本審査項目①は極めて重要である。埋立て予定地が有する重要性を真摯に評価し、埋め立ての必要性とのバランスを検討する必要がある。

しかし、本件審査においてはこれまで検討してきたとおりその重要性について十分に評価できていない。

すなわち、近年の環境影響評価においては生態系に関する評価が重要視されている。その中で「生態系機能」を定量的に把握し、生態系の価値を認識することが求められている。

本件に関しては、申請書等の中ではそれらについての調査結果が一定程度あるもののその解析が不十分である。特に定量的評価をすべきところを定性的評価にとどまっている点は大きな問題

である。また審査に当たって、この点を議論していないということは問題である。

近年この点は「生態系サービス」として議論される。これは「人間が生態系から受ける恩恵」として定義されるもので、まさに地域社会の生活環境との関わりを議論する観点であり、見逃すことはできない点であり、事業の必要性とのバランスを考える重要なものである。

また、審査結果として、埋立て区域への立入りは既に禁止されており、かつ漁協からの同意を得ていることが理由として挙げられているところ、環境面からはここは別の点から検討すべきである。

すなわち、立入禁止区域内では漁業を営むことができない結果、同区域内部の自然は長期間良好な状態で保全され、魚類も健康的に暮らしていることが容易に推測される。そして、同区域内で生まれる魚が外部に泳ぎだしてきた場合（いわゆるスピルオーバー）は漁業関係者の漁業の対象となり、最終的には、地域社会の住民もその恩恵にあずかることができるものであり地域社会の生活環境に大きく影響する。また外部で繁殖し、誕生した小魚がその内部に逃げ込み、成長して、再度外部に出てきて漁業の良い対象となるということも容易に推測できる。いわば同区域は「海洋保護区」と同じ状況にあるといえる。このように考えると、立入禁止区域とその周辺をひとつの大きな漁場と考えることができ、その中でも立入禁止区域は漁業資源の源としての重要な位置を占めると理解できるので、この埋立が実現すると地域社会の生活環境に重大な関わり合いが失われる可能性があるのである（前記3

－(2)－ウ－(イ)。

これらを踏まえれば、埋立により地域社会にとって生活環境等の保全の観点からみて現に重大な意味をもっている干潟等が失われることには該当しないとの判断は誤りと言わざるを得ない。

したがって、「適」との判断は誤りである。

3 審査項目③⑤について

以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

記

上記③の基準については、『(1) 埋立ての必要性 1 必要理由 (4) 埋立てをしようとする場所が、埋立地の用途に照らして適切な場所といえるか。』と同じ理由により「適」とし、同様に、上記⑤の基準についても、『(1) 埋立の必要性 1 必要理由 (4) 埋立てをしようとする場所が、埋立地の用途に照らして適切な場所といえるか。』と同じ理由により「適」と判断したと説明している。

しかし、すでに前記第4の「埋立の必要性」の項目で検討したように、そもそも本件埋立対象地における「埋立の必要性」を認めた判断自体に問題があることからして、上記③、⑤の審査基準を「適」と判断したことも問題がある。

4 審査項目⑦について

以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

(1) 検証結果報告書の第5・3(2)

記

上記⑦の審査結果についても問題がある。

まず、審査結果書にもあるとおり、騒音については、「一部地域で環境基準値相当を超過する予測」となっているにもかかわらず

ず、審査結果は「環境基準に照らして許容できる範囲にとどまっている」と判断しているものであり、その判断には疑問がある。

また、審査結果書は、「普天間基地の現状も併せて考慮すれば『許容できる範囲にとどまっている』と判断される。」としているが、普天間飛行場の現状を考慮して、代替施設について規制基準を緩和するかのような論法も疑問がある。より騒音のひどい普天間飛行場との比較ではなく、既存のキャンプ・シュワブからの騒音を除けば静謐な環境にある辺野古近辺の現状と比較すべきものと考えられる。

(2) 検証結果報告書の第6・11(2)

記

同審査項目⑦も前記のとおり「適」と判断されている。飛行場供用に伴う生物への影響も軽微と考えられるとしている。

しかし、これまで見てきたとおり、生物への影響が軽微とは言えないことは明らかであって、この点の評価は誤りである。

また、騒音についてその調査等の前提からして問題があり、不明な点も多い上、一部地域で環境基準値相当を超過する予測となっているにもかかわらず、審査結果は「環境基準に照らして許容できる範囲にとどまっている」と判断しているものであり、その判断には疑問がある。

また、審査結果書は、「普天間基地の現状も併せて考慮すれば「許容できる範囲にとどまっている」と判断される。」としているが、普天間飛行場の現状を考慮して、代替施設について規制基準を緩和するかのような論法も疑問がある。より騒音のひどい普天間飛行場との比較ではなく、既存のキャンプ・シュワブからの

騒音を除けば静謐な環境にある辺野古近辺の現状と比較すべきものと考えられる。

また、別添資料において申請書の保全措置が抜き書きされている。しかしこれは事業者の見解であって、沖縄県はその事業者の見解を認めたのかどうかの判断の過程が明らかでない。さらに、別添資料の記載もこれまで指摘してきたとおり問題である。

したがって、同項目についての「適」とした判断は誤りである。

第5 1号要件適合性についての結論

1 本件埋立てに係る公益の総合的判断

第3において述べたとおり、埋立ての必要性は、相対的に、高度とは言えないものである。

他方で、本件埋立は、70年余にわたって理不尽に沖縄県、沖縄県民にのみ米軍基地負担を負わせ続けてきながら、今また、沖縄県の民意に反して、本格的・恒久的基地を新設することにより、沖縄県の貴重な自然環境、良好で静謐な生活環境を破壊し、自治権の空白地帯、地域計画や経済的発展等の地域振興についての阻害要因をあらたに作出し、さらに将来にわたって沖縄県に基地を固定化して負担を負わせ続けることを意味するものである。

環境影響評価法に基づく知事意見、複数の専門家をアドバイザーとして選任して検討された環境生活部長意見というきわめて専門性の高い意見において、本件埋立対象地域の環境の有する世界的にも貴重な環境価値及び本件埋立遂行によりこの環境が保全できなくなることが明らかにされているのであるから、本件埋立の遂行が昭和48年改正公水法等により要請されている環境保全という法の理念に反すること

は明らかであり、また、本件埋立対象地の住民の健康で文化的な生活や良好な環境を享受する利益を破壊するもので人権保障の理念にも反するものである。

また、あらたに恒久的な米軍海兵隊基地を建設することは、沖縄県内に存在する既存の海兵隊基地の固定化をも意味するものであるが、沖縄県にのみ 70 年余りにわたって米軍基地が集中している状況がさらに固定化され、将来にわたって沖縄県のみが米軍基地の存在のために地域振興が阻害され続けることは、「国土の均衡ある発展」という国土利用の基本理念や「公共の福祉の増進」という公水法の目的に適合しえず、法の根本理念である正義公平の観念・平等原則にも反するものである。

広大な米軍基地には実質的に沖縄県や所在市町村の自治権は実質的には及ばないものとなっており、また、沖縄県民が米軍基地に起因する様々な被害・負担を受けていることは公知の事実であるが、これが日本国憲法第 92 条の地方自治の保障や第 13 条、第 14 条や第 25 条などの人権保障の理念に悖るものであることは明らかである。それにもかかわらず、海兵隊基地を建設して新たに自治権の及ばない存在を作出し、また、本格的恒久的基地新設に伴い既存の広大な海兵隊基地を将来にわたって維持することは、日本国憲法の理念に照らして正当化できるものではない。

以上のとおり、本件埋立が遂行されることは、日本国憲法の第 13 条や第 25 条等による人権保障、昭和 48 年改正で公水法の重要な役割として位置づけられた環境保護の要請や環境基本法第 1 条が定める「現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献」という目的に反し、日本国憲法第 92 条による

地方自治の本旨の保障、「公共の福祉の増進」という公水法の目的や国土利用計画法第2条が定める「公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮して、健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図ること」という国土利用の基本理念に反し、法の根本理念たる正義衡平の観念・平等原則にも反するというべきであり、この不利益は著しく重いものである。

かかる著しい埋立てによって失われる利益（生ずる不利益）を上回る埋立ての利益は認められないものである。

2 1号要件適合性についての結論

以下に引用する検証結果報告書の記載のとおり、本件埋立承認出願は1号要件を充足していなかったものであり、要件適合性を欠いた本件埋立承認には、取消しうべき瑕疵が存したものである。

(1) 検証結果報告書の第5・5(4)

記

ア 以上で検討した埋立てにより得られる利益と、埋立てにより失われる利益（生ずる不利益）を比較衡量して総合的に判断した場合、本件埋立承認出願が「国土利用上適正且合理的ナルコト」との要件を充足していると判断することは、困難であると思われる。

イ 確かに、前記で検討したとおり、普天間飛行場の移設の必要性は極めて高く、普天間飛行場の移設自体によって得られる利益も極めて大きいものと考えられる。

しかしながら、このことは、直ちに本件埋立出願によって得られる利益が大きいことを意味するものではない。法第4条第

1項第1号の「国土利用上適正且合理的ナルコト」の要件は、特定の埋立対象地を前提に、当該対象地について判断すべきものだからである。そして、すでに本報告書第4の「埋立ての必要性」について、述べたように、「普天間飛行場の危険性」や「普天間飛行場の移設の必要性」は存在するとしても、普天間代替施設の移設場所として、他の場所ではなく、「本件埋立対象地（名護市辺野古地区）」が適切であることについて合理的根拠は認め難く、そもそも本件埋立は「埋立ての必要性」に疑義がある。とすれば、普天間飛行場の危険性の除去の必要性は極めて高いとしても、本件埋立との関係では、その埋立てにより得られる利益（公共性・必要性）は相対的に小さいものと判断される。

ウ これに対し、前記のとおり、埋立てにより失われる利益（生ずる不利益）は、重大と言える。

例えば、前記(3)のアの「本件埋立対象地の自然環境的価値」について言えば、知事意見が述べているように、「当該事業は、一旦実施されると現況の自然への回復がほぼ不可能な不可逆性の高い埋立て」であり、極めて保全の必要性の高い地域であり、埋立により失われる利益（生ずる不利益）は極めて大きいものと言える（この重要性から、知事意見においても、「当該評価書で示された環境保全措置等では、事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全を図ることは不可能と考える。」と結論づけている）。

また、前記(3)のイの「生活環境に関する不利益—騒音被害等」、同ウの「生活環境に関する不利益—地域への影響」、同エの「漁

業における不利益」は地域住民に直接多大な不利益を与えるものであり、これらの不利益も大きいものと言える。

さらに、前記(3)のオ「名護市及び沖縄県の計画との齟齬」については名護市及び沖縄県の施策（計画）と齟齬し、名護市（市民）、沖縄県（県民）の将来の発展を阻害する可能性が高く、その不利益は大きいし、同カの「沖縄の過重な米軍基地負担」についても、沖縄県における米軍基地の固定化の懸念を考えるとその不利益は看過できないものと言わざるを得ない。

以上のとおり、本件埋立により得られる利益と本件埋立により生ずる不利益を比較衡量して、総合的に判断した場合、「国土利用上適正且合理的ナルコト」とは言えず、法第4条第1項第1号の要件を充足していないものと判断される。

(2) 検証結果報告書の第8

記

法第4条第1項第1号の「国土利用上適正且合理的ナルコト」との要件についても、本件埋立により得られる利益と本件埋立により生ずる不利益を比較衡量して、総合的に判断した場合、「国土利用上適正且合理的ナルコト」とは言えず、法第4条第1項第1号の要件を充足していないものであり、法的に瑕疵がある。

第6 前沖縄県知事の1号要件に係る考慮要素の選択や判断過程は合理性を欠いていたこと

1 「埋立ての必要性」について

「埋立ての必要性」（審査基準においては「埋立ての必要性」及び法第4条第1項第1号の「周辺の土地利用の現況からみて不釣り合いな土地利用となっていないか」「埋立ての規模及び位置が適切か」）につ

いて具体的・実質的な審査を行った形跡がみとめられないこと、抑止力論等についての沖縄県と防衛省との間の2次にわたる質疑応答についても「埋立ての必要性」についての本件審査の対象としていないことなど、審査の実態は「埋立必要理由書」の記載の形式的な確認にとどまっておりその内容の合理性・妥当性等について検討を行っていないものと判断される。

「埋立ての必要性」の審査については、①本件審査結果において、「普天間飛行場移設の必要性」から直ちに本件埋立対象地（辺野古地区）での「埋立ての必要性」（審査基準においては、「埋立ての必要性」、「周辺の土地利用の現況からみて不釣り合いな土地利用となっていないか」、「埋立ての規模及び位置が適切か」）があるとした点に論理の飛躍（審査の欠落）があること、②「本件埋立必要理由書」で説明している本件埋立対象地についての「埋立ての必要性」については、重大な疑念があり「埋立ての必要性」が存在すると認定することは困難であること、③その審査の実態においても具体的審査がなされていないことなどの点から、考慮要素の選択や判断の過程は合理性を欠いていたものである。

2 航空機騒音・低周波音について

事業者（沖縄防衛局）の申請内容は、米軍機が周辺地域上空を基本的に回避することや、環境保全措置が必要である場合には米軍に措置を理解して運用するよう要請するという米軍側の運用に期待するに過ぎないものである。平成8年協定が司法の場においてすら形骸化しているとまで断じられ、平成24年協定も締結直後から多数の違反飛行が確認されているという現状において、普天間飛行場とは異なり実効性を有する措置であることを示す必要があるにもかかわらず、位置通

報点の設定、有視界飛行におけるB滑走路の場周経路の設定、施設間移動の具体的なシミュレーション等、周辺地域上空を米軍機が回避して航行し得るのかについて何ら検討されておらず、また、米軍機の航行に関して実効性ある協定等の締結をしていない。

また、事業者は、近隣集落においては環境基準を超過する騒音は発生しないとの予測結果を示しているが、前記位置通報点の設定等に加えて、風向きによる音の伝播可能性等、騒音被害の発生において極めて重要な意義を有する事情が加味されておらず、また、機体の特殊性や音響的特性を有するMV-22 オスプレイについては、事前の環境影響評価手続きにおける不備が影響し、予測の妥当性の検証に必要な数値等が環境影響評価書に記載されていないなどその予測は極めて不適切であり、そのことは名護市の調査においてピーク騒音レベルが事業者の調査結果と大きな乖離を示していることから裏付けられる。

これらに加えて、そもそも、軍事基地としての特徴や対象地域の静謐な環境特性を踏まえれば、WECPNLのみならずLAmaxを併用して騒音被害を把握すべきであったにもかかわらずこれを採用していない点も極めて不適切である。

低周波音についても、同様に国の環境保全措置は何ら実効性を有するものでないのみならず、心理的・生理的影響について、より新しい研究結果を反映した環境省の手引きに基づく閾値を採用することなく、具体的根拠もないままに自らに有利な報告に基づく閾値を採用したばかりか、MV-22 オスプレイについては、事前手続きの不適切さを受けて評価書段階において始めた評価の対象となった結果、物理的影響に関しては全ての測定地点において、環境省の手引きとの比較において有利な閾値が設定されている心理的影響についても一部地点において

環境基準を超過するという不整合がそのままにされている。

したがって、事業者の申請内容は、問題の現況及び影響を的確に把握したとは言い難く、環境保全措置が適切に講じられているともましてやその程度が十分とも言えない。

このような問題点があるにもかかわらず、前沖縄県知事した1号要件の審査基準⑦に適合するとの判断は、合理性を欠いていたものと認められる。

3 自然環境及び生活環境等について

(1) 考慮要素の選択や判断の過程における合理性の欠如

自然環境や航空機騒音・低周波については、環境影響評価手続における免許権者等で示された問題点に対応できていないこと、定量評価をしておらず、明らかに誤った記載があり、その他記載に丁寧さ、慎重さを欠くといった問題点があることから、環境保全措置が問題の現況及び影響を的確に把握し、これに対する措置が適正に講じられているとは言い難く、かつその程度も十分とは認めがたいこと、といった問題点がある。また、環境影響評価手続での問題や、環境保全措置については事後的に、「必要に応じて専門家の指導・助言を得て必要な措置を講じる。」との意見表明だけで、当該環境保全措置の全てが適正かつ十分と認められないこと等種々の問題がある。

自然環境及び生活環境等に悪影響が生じることについては、平成24年3月27日付「普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境影響評価書に対する意見」(土海第1317号 農港第1581号)(以下、「知事意見」という。)において「名護市辺野古沿岸全域を事業実施区域とする当該事業は、環境の保全上重大な問題があると考えます。また、当該評価書で示された環境保全措置等では、事業実施区域周辺の生

活環境及び自然環境の保全を図ることは不可能である」とされていたものであり、また、本件埋立承認の約1か月前に提出された平成25年11月29日付「公有水面埋立承認申請書に関する意見について(回答)」(環政第1033号)(以下、「環境生活部長意見」という。)においては「当該事業の承認申請書に示された環境保全措置等では不明な点があり、事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全についての懸念が払拭できない」とされていたことを考えると、上記の問題点が適切に考慮されるべきことは明らかであり、考慮要素の選択及び判断の過程は合理性を欠いているものである。

以上のとおり、自然環境等及び生活環境等(審査基準においては法第4条第1項第1号の「埋立てにより地域社会にとって生活環境等の保全の観点からみて現に重大な意味をもっている干潟、浅海、海浜等が失われることにならないか」及び「埋立地の用途から考えられる大気、水、生物等の環境への影響の程度が当該埋立てに係る周辺区域の環境基準に照らして許容できる範囲にとどまっているか」)について、考慮要素の選択や判断の過程は合理性を欠いていたものである。

(2) 本件埋立承認に至る不自然・不合理な経緯

かかる合理性を欠いた判断がなされるに至った経緯は、審査申出書「審査申出の理由」の第1章及び反論書(3)の第4ないし第6において述べたとおりであり、仲井眞前沖縄県知事は、安部総理大臣との会見において「概算要求を上回る予算をつけていただき、本当にありがとうございます。そしてまた、長年の思いでありました滑走路につきましても、増額の査定をしていただきました。OISTにつきましても、それから、中長期になります、南北鉄軌道につきま

しても、数年先には工事に入れるくらいのペースで進めていって、整備にも取り掛かりたいというご主旨のご説明をいただいたと思います。また、北部振興につきましても、しっかりした内容のご説明をいただき、心から感謝申し上げます。中長期には、これからのことなのですが、IRにつきましても、候補地の1つとして、頭の隅に入れていただけてうれしいことでもあります。そして、税制につきましても、名護市の金融特区が、産業立地経済金融活性化特区ということで、金融以外にいろいろなものがやれるように、しかも県知事の権限をだいぶおろしていただきました。名護北部地域の活性化は、かなりよく進むと思います。また、沖縄全域にわたっていろいろな税制がつくということで、これも大改善をしていただきました。ありがとうございました。そして、最後にコメントいたします。安倍総理にご回答いただきました、やっていたことも、きちんと胸の中に受け止めて、これらを基礎に、これから先の普天間飛行場の代替施設建設も、建設に係る埋め立ての承認・不承認、我々も2日以内に最終的に決めたいと思っています。」と述べて、本件埋立承認をしたものであった。

検証結果報告書は、以下のとおり、審査過程そのものについての疑問を指摘している。

記

(ア) 環境生活部長との意見調整について

記

本件審査過程においては、環境生活部長に意見照会をし、環境生活部長は平成25年11月29日に「生活環境及び自然環境の保全についての懸念が払拭できない」旨の意見書を提

出している。

これに先立ち、沖縄県は同年 11 月 12 日に審査状況中間報告を出している。この時点で県は 1 号要件¹⁰については「国土利用上適正かつ合理的かについては、飛行場の供用による騒音問題、ジュゴンへの影響をどのように判断するかがポイント」とし、また 2 号要件については「環境保全への配慮については、環境影響評価書に対し「当該評価書で示された環境保全措置等では、事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全を図ることは不可能」とした知事意見への対応がポイント」とした上で、いずれも「環境生活部の見解を基に判断」としていた。

ところが、沖縄県では、上記のとおり懸念は払拭できない旨の意見書が環境生活部長から出たにもかかわらず、1 号要件及び 2 号要件ともに「適」と判断している。そして、環境生活部長の意見を基に 3 次、4 次質問をしそれぞれ回答を得ているが、この回答について環境生活部長に送付したり、意見照会する等もしていない。この点は、前記の中間報告において「環境生活部の見解を基に判断する」としたことと矛盾すると言わざるを得ない。また、環境生活部長が意見を出した後に、同部と意見調整をしていないこともまた疑問である。審査担当者は、環境生活部長に意見照会したこと自体、法に基づく要請ではなく、慣行により行ったもので再照会する慣行がない旨、また、環境生活部長意見は最終意見とするという当時の部長の意向があった旨の説明をしている。（中略）

¹⁰ 公水法第 4 条第 1 項第 1 号に定める免許（承認）基準。

しかし、審査担当者が意見照会した結果についての質問を事業者に対して行い、その回答が得られたのであれば、その質問の元になった機関に回答結果を伝えることは当然と思われる。特に、本件では環境生活部長意見は懸念が払拭できないとの意見を述べているのであるから、3次、4次回答によって、同部の懸念が払拭できたかどうかについては、さらに意見照会すべきものと思われる。

以上の点は、本件承認手続の過程における疑問である。

(イ) 実質的審査期間について

記

本件承認審査手続は、10月頃から具体的内容判断に入り、11月12日の中間発表の際にはまだ結論は出ていなかったとされ、12月に入ってから具体的審査、文書起案等に入り、平成25年12月23日に知事から年内に判断する旨の指示があり（これは土木建築部の海岸防災課にしか知らされておらず、漁港漁場課には知らされていない。）、環境生活部長の意見が出た後に特別の事情変更もないまま承認に至っている。

上記環境生活部へ意見照会した際、その回答期限は4ヶ月間とし、同期間の間環境生活部で検討が行われ、同部から意見が出たのであるが、それからわずか1ヶ月足らずに承認に至っている

この実質的審査期間が短いことも本件承認手続の過程における疑問である。

4 沖縄県における過重な基地負担・本土との格差の固定化について

沖縄県における過重な基地負担や基地負担の格差、すなわち、戦後

70 年余にわたって沖縄県に広大な米軍基地が維持された結果、全国の在日米軍専用施設の 73.8 パーセントが沖縄県に集中して他の地域との著しい基地負担の格差が生じていること、米軍基地には排他的管理権等のため自治権が及ばないこと、広大な米軍基地の存在が沖縄県の地域振興の著しい阻害要因となっていること、米軍基地に起因する様々な負担・被害が生じていること、沖縄県民が過重な基地負担・格差の是正を求めていること等は、何人もが知っている公知の事実である。そして、新たに海兵隊航空基地を建設することは、既存の広大な海兵隊基地の固定化を意味するものであり、沖縄県における過重な基地負担や基地負担の格差を固定化という不利益は顕著なものである。

次に述べるとおり、沖縄県における過重な基地負担や基地負担についての格差の固定化という不利益は、「国土利用上適正且合理的ナルコト」の総合判断の重要な判断要素であると考えられるにもかかわらず、適切に考慮されていないのであるから、考慮要素の選択及び判断の過程は合理性を欠いているものである。

5 「国土利用上適正且合理的ナルコト」の総合的判断の欠如について

「国土利用上適正且合理的ナルコト」という要件はいわゆる規範的要件であり、前述のとおり、その評価を根拠づける事実（埋立てにより得られる利益）とその評価を障害する事実（埋立てにより失われる利益（生ずる不利益）を総合的に判断して行うべきものである。

そして、前述のとおり、さまざまな性質を異にする利益を比較衡量するに際しては、現行の法体系の下で社会に普遍的に受け入れられている諸価値を考慮した上で行われなければならないものである。すなわち、「公共の福祉の増進」という公水法の目的や昭和 48 年改正で公水法の重要な役割として位置づけられた環境保護の要請、法の根本理

念たる正義衡平の観念・平等原則、日本国憲法の第13条や第25条等による人権保障や第92条による地方自治の本旨の保障、国土利用計画法第2条が定める「公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮して、健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図ること」という国土利用の基本理念や環境基本法第1条が定める「現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献」という目的といった、現行法体系下における普遍的価値を踏まえて、異質な利益の衡量をしなければならないものである。

そして、先に検討したとおり、埋立てによって得られる利益、すなわち、「埋立ての必要性」については「埋立必要理由書」記載の理由に実証的根拠が認められないのに対し、他方で、埋立てによって失われる利益（生ずる不利益）は、自然環境及び生活環境等に重大な悪影響を与え、自治権の空白地帯、地域振興の阻害要因をあらたに作出し、70年余に及ぶ沖縄県における深刻な過重な基地負担や基地負担についての他の地域との格差をさらに将来にわたって固定化するものであるから、その不利益の程度は重いものであり、両者を衡量すると、不利益が利益を上回るものである。

審査の過程において、このような衡量がなされたものとは認められず、1号要件の判断において、考慮要素の選択及び判断の過程は合理性を欠いていたものである。

第7 結語

現沖縄県知事は、本件埋立承認時において、本件埋立承認出願は1号要件に適合していなかったと判断したが、現沖縄県知事のこの要件

適合性の判断は合理的になされたものであり、要件裁量の逸脱ないし濫用は認められないものである。

本件埋立承認出願については「国土利用上適正且合理的ナルコト」という1号要件を充足していなかったにもかかわらず、本件埋立承認がなされたものと現沖縄県知事は判断したのであるから、本件埋立承認には瑕疵があったものとしてこれを取り消すべきことは当然であり、本件埋立承認取消は適法になされたものである。

また、前沖縄県知事の本件埋立承認出願についての1号要件適合性の判断は、その判断に係る考慮要素の選択や判断の過程は合理性を欠いていたものである。

現沖縄県知事による本件埋立承認取消は適法になされたもので、法令違反は認められないものであり、地自法第245条の7に基づく是正の指示の要件を欠くものであるから、本件関与は違法であり、取り消されなければならない。