

平成28年(行ケ)第3号

地方自治法第251条の7第1項の規定に基づく不作為の違法確認請求事  
件

原告 国土交通大臣 石井 啓一

被告 沖縄県知事 翁長 雄志

## 第4準備書面

平成28年8月4日

福岡高等裁判所那覇支部民事部 B係 御中

被告訴訟代理人

弁護士 竹下 勇夫

同 加藤 裕

同 松永 和宏

同 久保 以明

同 仲西 孝浩

同 秀浦 由紀子

同 亀山 聡

被告指定代理人

謝 花 喜一郎

池 田 竹 州

金 城 典 和

城 間 正 彦

玉 寄 秀 人

新 垣 耕

神 元 愛

城 間 恒 司

山 城 智 一

川 満 健太郎

山 城 正 也

大 城 和華子

鳥 袋 均

桃 原 聡

奥 平 勝 昭

吉 元 徹 成

宮 城 勇 治

永 山 正

多良間 一 弘

中 村 猛

當 銘 勇 太

矢 野 慎太郎

桑 江 隆

知 念 宏 忠

崎 枝 正 輝

神 谷 大二郎

具志堅 洋 介

## 目次

はじめに - 本書面の構成.....	6
第1 本件承認取消処分に至った経過の概略.....	6
第2 2号要件の意義と審査基準、本件における審査の対象について.....	8
1 公水法2号要件の意義.....	8
2 2号要件の判断が厳格になされるべきことについて.....	9
3 2号要件の審査のあり方について.....	13
(1) 知事による要件審査.....	13
(2) 司法審査における審査密度.....	15
4 2号要件と上物について.....	16
(1) 原告の主張する上物論.....	16
(2) 公水法及び環境影響評価手続においても供用後の影響を事業の内容や環境保全措置に反映させることが予定されていること.....	16
(3) 本件事業の性質.....	20
5 本訴での審理の対象について.....	23
(1) 被告による本件承認取消処分に裁量の逸脱・濫用があるか否かが本訴の審理の対象であること.....	23
(2) 本書面における瑕疵の主張.....	26
6 審査基準について.....	27
7 本件承認申請は2号要件を充足しないこと.....	28
第3 各論.....	29
1 生態系について.....	29
(1) 辺野古周辺地域の生態系の価値.....	29
(2) 環境保全図書の概要.....	35
(3) 環境保全施策との整合性について.....	35
(4) 事業計画の規模について.....	39

(5) 辺野古地先海域と大浦湾の価値、特徴の評価について.....	42
(6) 沖縄防衛局の生態系の評価の問題点.....	45
(7) 法第4条第1項第2号要件を充足しないこと.....	59
2 海草藻場について.....	60
(1) 海草藻場の価値.....	60
(2) 環境保全図書の概要.....	61
(3) 消失する海草藻場に対する評価.....	61
(4) 消失する海草藻場についての代償措置.....	69
(5) 地形変化による周辺海域の海草藻場への影響.....	74
(6) 工事による影響について.....	76
(7) 法第4条第1項第2号要件を充足しないこと.....	79
3 ジュゴンについて.....	80
(1) ジュゴンの保全の必要性.....	80
(2) 調査期間や予測・評価の手法、結果につい.....	81
(3) 工事（埋立土砂の調達・運搬のための航行）による影響につい.....	86
(4) 施設の存在による影響について.....	95
(5) 施設供用による影響について.....	108
(6) 事後調査について.....	111
(7) 法第4条第1項第2号要件を充足しないこと.....	113
4 ウミガメについて.....	114
(1) ウミガメの保全の必要性.....	114
(2) 環境保全図書の概要.....	114
(3) 産卵場所の評価について.....	114
(4) 代償措置案の内容について.....	117
(5) 工事中の措置及び施設供用時の措置について.....	122
(6) 法第4条第1項第2号要件を充足しないこと.....	125

5	サンゴについて	125
(1)	サンゴの保全の必要性	125
(2)	環境保全図書の概要	126
(3)	辺野古地域のサンゴ礁の価値の判断について	127
(4)	サンゴの移植について	130
(5)	水象の変化によるサンゴ類への影響	140
(6)	法第4条第1項第2号要件を充足しないこと	142
6	埋立土砂による外来種の侵入について	143
(1)	埋立土砂の使用と外来種問題	143
(2)	環境保全図書の概要	146
(3)	検証	148
(4)	瑕疵の内容	150
(5)	原告の主張に対する反論	151
(6)	法第4条第1項第2号要件を充足しないこと	156
7	航空機騒音について	157
(1)	航空機騒音の生活と健康への影響	157
(2)	環境保全図書の概要	158
(3)	使用を予定する航空機の種類の記載	159
(4)	米軍による航空機運用への規制措置	161
(5)	飛行経路の予測	173
(6)	運用回数の予測	183
(7)	オスプレイの基礎データ	187
(8)	環境影響の評価基準	191
(9)	環境基準を超過する騒音が発生しないという評価は信用に足るものではないこと	193
(10)	法第4条第1項第2号要件を充足しないこと	196

8	低周波音について	197
	(1) 低周波音の意義及び影響	197
	(2) 環境保全図書の概要	198
	(3) 検証	199
	(4) 瑕疵の内容	199
	(5) 原告の主張に対する反論	200
	(6) 法第4条第1項第2号要件を充足しないこと	205
9	2号要件についての結論	206
第4	環境影響評価のあり方について	207
	1 本項の目的	207
	2 環境影響評価法のもとでの環境保全措置のあり方	208
	3 環境影響評価手続が適正とはいえないこと	212
	4 結論	217
第5	前知事の要件審査過程は合理性を欠いていたこと	217
	1 はじめに	217
	2 前知事による審査結果	218
	3 本件審査過程の合理性を判断するにあたっての視点	222
	4 知事意見に基づかなかった審査結果	222
	5 環境生活部との調整がなされなかつた審査結果	225
	6 審査資料の形骸化	230
	7 実質的な審査期間が極めて短いこと	235
	8 「留意事項」は「適」との判断の合理性を付与するものではないこと	237
	9 小括	238
第6	承認処分前後における前沖縄県知事の周囲の状況	238
	1 はじめに	238

2	平成 25 年 12 月 14 日（琉球新報）記事抜粋（乙 G 1）	238
3	平成 25 年 12 月 18 日（琉球新報）記事抜粋（乙 G 2）	239
4	平成 25 年 12 月 20 日（琉球新報）記事抜粋（乙 G 3）	239
5	平成 25 年 12 月 21 日（琉球新報）記事抜粋（乙 G 4、同 5）	240
6	平成 25 年 12 月 23 日（琉球新報）記事抜粋（乙 G 6）	241
7	平成 25 年 12 月 26 日（琉球新報）記事抜粋（乙 G 7）	242
8	首相官邸ウェブサイトより抜粋（乙 G 8）	243
9	平成 25 年 12 月 28 日（琉球新報）記事抜粋（乙 G 9）	245
10	小括	246
第 7	本件埋立承認に係る 2 号要件適合性の判断過程は不合理であること	247
1	判断過程の不合理	247
2	不合理な判断過程は瑕疵の根拠となりうること	248
3	各事項について本件埋立承認における審査基準への適合性の判断過程は合理性を欠いていたと認められること	249
4	結論	256
第 8	結論	257



## はじめに - 本書面の構成

本書面においては、被告が、本件承認申請は公水法第4条第1項第2号の要件（以下「2号要件」という。）を充足しないと判断したことにその要件裁量の逸脱ないし濫用は認められないこと、本件承認申請は2号要件を充足するとした判断過程は合理性を欠いていたと判断したことについて不合理性は認められないことを明らかにし、本件承認取消に違法性はなく、法定受託事務の管理若しくは執行において法令に違反するものでないことについて論じ、訴状における第2号要件についての主張に反論する。

第1では、本件承認取消処分に至った経過の概略を示す。

第2では、2号要件の意義と審査基準等について述べる。

第3では、本件承認取消に至ったそれぞれの事由の判断について、被告の裁量の逸脱ないし濫用は認められないことを順次述べる。その際には、原告の主張に対する反論を加える。

第4から第7においては、本件承認処分の判断過程が合理性を欠いていたことを明らかにし、これが本件承認処分の瑕疵をもたらしたことを示す。

（以下の個別の環境に関する事項は、1号要件の「適正且合理的」の審査における比較衡量の対象としても考慮されるべきことであるが、便宜上2号要件の項で詳論している。）

### 第1 本件承認取消処分に至った経過の概略

沖縄防衛局による平成25年3月22日付けの「普天間飛行場代替施設建設事業」に基づく公有水面埋立承認申請（以下「本件承認申請」という。）に対して、仲井眞弘多前沖縄県知事（以下「前沖縄県知事」という。）は、平成25年12月27日付で同申請を承認した（以下「本件承認」もしくは「本件承認処分」という。）。この間の主な経過は次のとおりである（いずれも平成25年）。

4月12日 沖縄県が沖縄防衛局に対し願書の補正指示（誤記等）

- 5月31日 沖縄防衛局が補正した願書提出
- 6月28日～7月18日 本件願書等の公告縦覧
- 8月1日 沖縄県は名護市長等に意見照会
- 10月4日 沖縄県土木建築部海岸防災課から沖縄防衛局に第1次質問送付
- 10月25日 沖縄防衛局が第1次質問の回答提出
- 11月20日 沖縄防衛局が第2次質問の回答提出
- 11月12日 沖縄県土木建築部・農林水産部による審査状況中間報告書
- 11月27日 名護市長が意見書提出
- 11月29日 沖縄県環境生活部長が意見書提出
- 12月10日 沖縄防衛局が第3次質問の回答提出
- 12月17日 沖縄防衛局が第4次質問の回答等提出
- 12月23日 沖縄県土木建築部長が、東京出張中の前沖縄県知事に対し、一部審査未了であるとの説明をした。

本件承認申請については、公有水面埋立法（以下「公水法」という。）第4条第1項各号の要件を欠くものであるとの指摘が相次いでいたものであり、本件承認に対しても、公水法第4条第1項各号の要件に適合しないにもかかわらず承認したものであるとの抗議が相次いだ。被告は、本件承認の法的瑕疵を検討するため、平成27年1月26日付で、有識者からなる「普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立手続に関する第三者委員会」（以下「第三者委員会」）を設置した。そして、平成27年7月16日付けで、第三者委員会から「検証結果報告書」が被告に提出されたが、その結論は、本件承認申請については公水法の要件を充たしておらず、これを承認したことには法律的瑕疵があるというものであった（乙B1）。

この検証結果報告書を踏まえて、被告が本件承認について検討した結果、公水法第4条第1項第1号及び2号の要件を充足しないものであり、かつ、本件埋立承認の判断過程は合理性を欠いたものであると判断し、平成27年10月13日に、

本件承認を取り消した（以下「本件承認取消」もしくは「本件承認取消処分」という。）

## 第2 2号要件の意義と審査基準、本件における審査の対象について

### 1 公水法2号要件の意義

平成27年7月16日付の普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立承認手続に関する第三者委員会（以下「第三者委員会」という。）により提出された「検証結果報告書」（以下、「検証結果報告書」という。乙B1）は、2号要件の意義について、「法第4条第1項第2号は免許(承認)の要件として、「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」を要求している。上記要件のうち、本件では特に「環境保全」について「十分配慮」したと認められるかが重要である。

この点、審査に用いられたハンドブックでは、同要件の「十分配慮」とは「問題の現況及び影響を的確に把握した上で、これに対する措置が適正に講じられていることであり、その程度において十分と認められること」（ハンドブック・42頁）とされている。「港湾行政の概要」（6-57頁）も同内容である。

なお、便覧では、「近年における埋立てを取り巻く社会経済環境の変化に即応し、公有水面の適正かつ合理的な利用に資するため、特に自然環境の保全、公害の防止、埋立地の権利処分及び利用の適正化等の見地から」（実務便覧・211頁）2号要件の審査にあたっては、「埋立てそのものが水面の消滅、自然海岸線の変更、潮流等の変化、工事中の濁り等に関し、海域環境の保全、自然環境の保全、水産資源の保全等に十分配慮されているかどうかにつき慎重に審査すること」（実務便覧・214頁）とされている。

上記のハンドブックでは必ずしも明確な基準が導かれているとは言い難いが、環境保全の見地から、「問題の現況及び影響を的確に把握」したか、「

これに対する措置が適正に講じられている」か、その程度が「十分と認められるか」を判断することとなり、そこでは、実務便覧にあるとおり慎重な審査が要求される。」（検証結果報告書の引用部分は太字で示す。）としている。

## 2 2号要件の判断が厳格になされるべきことについて

### (1) 公水法の改正経緯及び2号要件の趣旨等

#### ア 環境保全の特質

良好な自然その他の環境は、本来人為の及ばないところで永年かけて形成され、今日まで存続してきた存在である。したがって、一度それが失われ又は損なわれるならば、二度とそのままの状態で回復することができない性質のものであり、また他のものによっては代えることのできない唯一無二の存在である。その意味で高度の感受性を有し且つ非代替的な存在である環境を良好な状態で維持しようとするならば、他のものと比較不能なほど慎重かつ周到な保護と保全が要請されるものである。

2号要件は、「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」としており、規範的評価を要するものであるが、このような環境保全の特質、2号要件の設けられた趣旨・経緯や関連する環境法制の進展に鑑みれば、厳格な解釈が求められているものである。

#### イ 公水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、大正10年に制定された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、そのような要請があったのは、今から90年以上も昔のことである。制定当時からの条文は、適用する側には特別の支障がないせいか、依然として大幅な改正には至っていない。

しかしながら、同法は、1970年代の環境問題の激化を背景にして、以

下のとおり、環境保全法としての性質を有するに至った。

すなわち、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が環境を破壊することが顕在化した。これを受け、公水法は、昭和48年、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、知事の埋立免許の裁量行為に法定の基準を明定する、50ha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。

改正理由として重視された自然環境の保全や公害防止について、具体的にはいかなる問題に対処することが意図されていたのかについて、同法の所管庁である建設省（当時）の担当官による当該法改正に関する解説<sup>1</sup>によれば、埋め立てること自体による環境問題、用途による公害の発生及び埋立てができ上がった後の規制の問題の3点であるとされている。

衆議院本会議において金丸建設大臣（当時）は、「政府におきましては、近年における社会経済環境の変化にかんがみ、公有水面の適正かつ合理的な利用に資するため、その埋め立ての適正化につとめてまいったところでありましたが、特に自然環境の保全、公害の防止、埋め立て地の権利移転または利用の適正化等の見地から、公有水面埋立法の規定が不十分である旨、関係各方面からの指摘もなされているところでありまして」（衆議院法制局・第71回国会制定法審議要録226頁）と説明していた。

ところで、環境保全や災害防止の観点から、元来、適正且つ合理的な国土

---

<sup>1</sup> 石井正弘「公有水面埋立ての規制の強化」時の法令857号。

利用の一環をなし、またその重要な要素の一つであると考えられるので、1号要件の枠内でも十分勘案可能な要素であるが、公有水面の埋立事業の濫用等を通してかかる非代替的な価値が損なわれることに対する深刻な危機感を背景として、2号要件として、環境保全と災害防止を一個の明示的な法律規定として独立させたものである。この点に、改正後の公有水面埋立法がいかに自然その他の環境的価値の重要性を重んじているかが、明快かつ象徴的に現れているものである。

#### ウ 環境影響評価手続の導入

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年によう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、50ha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40ha以上の埋立ては、公水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いとなった（2条2項1号ト・3項）。

エ 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帯びるに至った。

このような改正の経緯をたど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。

## (2) 環境問題・環境保全に対する意識の高まり

ア 埋立を取り巻く社会情勢は、時代とともに大きく変化している。環境保全措置が、具体的に「十分と認められるか」どうかは、判断時点における環境保全をめぐる社会情勢及び専門的科学的な知見に照らして判断されるべきものである。

イ 近年は、世界的に環境保全に対する取組みが高まりを増している。環境法制についていえば、平成4年6月にリオデジャネイロで環境と開発に関する国連会議（リオ地球サミット）が開催された後の平成5年、環境基本法が制定された。同法は、環境保全について、「環境を健全で恵み豊かなものとして維持することが人間の健康で文化的な生活に欠くことのできないものであること」「生態系が微妙な均衡を保つことによって成り立っており人類の存続の基盤である限りある環境が、人間の活動による環境への負荷によって損なわれるおそれが生じていること」を踏まえて、「現在及び将来の世代の人間が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受するとともに人類の存続の基盤である環境が将来にわたって維持されるように適切に行われなければならない。」とする（同法3条）。この理念のもと、同法は、第21条において、環境の保全上の支障を防止するための規制を講じなければならないとする。

さらに、前述のとおり平成9年には、環境影響評価法が制定され、平成20年には生物多様性の価値と重要性を指摘する生物多様性基本法が制定されるに至った。

ウ このように、環境及び環境保全についての価値・重要性は、時代とともに高まっている。環境法制の発展の経過からもわかるとおり、高度経済成長期を経て、深刻な公害問題を経験したこの数十年の間に、社会の環境に対する意識や環境保全に求める水準は相当に高くなってきている。

## (3) 小括

2号要件における「十分配慮」とは、前述のとおり、問題の現況及び影響を的確に把握した上で、これに対する措置が適正に講じられていることであり、その程度において十分と認められることであると考えられるが、いずれの判断においても、環境分野における専門的な知見による分析・検討が不可欠である。

改正により追加された公水法2号要件の判断は、地方公共団体の責任者たる都道府県知事に対し、当該地方公共団体の地域環境を保全する観点から公水法上の権限を行使することを強く要請していること、現代社会が環境保全に求める水準が高くなっており慎重な判断が求められていること、2号要件の判断は、専門技術的な知見に基づいてなされるものであることより、同号の地域環境保全という規範の趣旨に照らして、厳格になされるべきものである。

### 3 2号要件の審査のあり方について

#### (1) 知事による要件審査

以上から、本件において2号要件は、基地供用後の影響も含めて、環境保全の見地から、「問題の現況及び影響を的確に把握」したか、「これに対する措置が適正に講じられている」か、その程度が「十分と認められるか」を厳格に審査すべきということになる。

次に、2号要件を上記のとおりに解した上で、この点に関する知事による要件審査のあり方について述べる。

既に述べたとおり、公水法は、環境等の公益を極めて強く保護しようとしている。すなわち、免許・承認の要件は、全て充足しなければ、免許・承認をなしえないという形式であり（公水法4条1項）、しかも、全て充足したとしても、都道府県知事は、「合理的な理由があるときは免許拒否ができる」（建設省埋立行政研究会編著『公有水面埋立実務ハンドブック』P41）。



設計の概要の変更等の許可の場合（公水法 13 条の 2）、埋立地の用途変更の許可の場合（公水法 29 条 1 項）も、免許・承認と同様の条件を全て充足しなければ許可できない。しかも、前者の場合は、「正当ノ事由アリト認ムルトキ」でなければならず（公水法 13 条の 2 第 1 項）、後者の場合は、「告示シタル用途ニ供セザルコトニ付已ムコトヲ得ザル事由アルコト」といった要件をも充足しなければならない。

一方で、都道府県知事は、「埋立ノ免許ニ公益上又ハ利害関係人ノ保護ニ関シ必要ト認ムル条件ヲ附スルコト」（公水法施行令第 6 条）、また、「埋立地ニ関スル権利ヲ取得シタル者ニ対シ災害防止ニ関シ埋立ノ免許条件ノ範囲内ニ於テ義務ヲ命スルコト」（公水法 30 条）、埋立免許を一定の場合に取り消す等の行為さえできる（公水法 32 条：しかも、同条 1 項 1 ないし 6 号の場合は補償も不要である）。

これに加えて、無願埋立や埋立の用途の潜脱等については、罰則が設けられて、厳格に規制されている（公水法 39 条以下）。

上記で触れた規定のうち、29 条、30 条、32 条、39 条等については、埋立承認に準用されていないが、準用されていない趣旨は、単に、国はかかる事態が発生すれば自ら措置を採ることが期待されるからに過ぎず、実体としては国以外の名宛人と同じ規律に沿って行動すべきことに変わりはない。

また、一定の場合に国土交通大臣の認可が求められるが（公水法 47 条 1 項、同法施行令 32 条）、これは、あくまで「埋立の免許をする場合にのみ認められ」、埋立免許を行わない場合には認可は不要である。

結局、国の管理する公物に関わるものや、広域的に影響を及ぼす可能性のある規模の大きい埋立について、それを認める場合に、法令を所管する大臣である国土交通大臣及び「自然環境の保護」等を任務とする（環境省設置法 3 条）環境大臣の判断を関与させる仕組みを採っているものといってよい。

以上の規定から明らかなとおり、公水法は、都道府県知事に広範な裁量を

委ねているのであるが、免許・承認、設計概要の変更許可、用途変更許可等、埋立てを推進する方向での行政行為は、全ての要件を充足しなければしてはならないという規制をかけるとともに（しかも、設計概要の変更許可、用途変更許可については要件を加重している）、特に広域にわたるものについては認可を求めて制約している。

一方で、免許の条件、災害防止の義務付け、取消等の監督処分については、広く認めており、埋立てを制限する方向では裁量を広く認めている。

以上の公水法の条文構造からすれば、公水法が、「周辺環境を保全する方向」での都道府県知事の裁量権行使を強く求めていることは明らかである。かかる公水法の趣旨に照らせば、免許を付与する方向に向かっては、2号要件は専門的な知見に基づく慎重・厳格な判断が要請される一方、免許を拒否する方向に向かっては、当該事業の実施によって影響を受けることとなる多様な自然その他の環境的価値を慎重かつ総合的に勘案した柔軟な判断が要請されるものである。

## (2) 司法審査における審査密度

かかる見地は、2号要件適合性にかかる司法審査においても同様であり、環境保全や災害防止の要請に適う審査が求められている。この点、高木光「行政処分における考慮事項」法曹時報 62 巻 8 号は、公有水面埋立法 4 条 2 号が、景観利益等の「埋立がなされることによって生じる不利益（私益）を考慮できる構造」であることを指摘し、その上で、より審査密度の高い「判断過程の統制」が求められるとしている。

公水法にかかる免許承認の行政処分につき 2 号要件を司法審査するにあたっては、免許承認処分を対象とする場合と免許承認拒否（取消）処分を対象とする場合では、審査の密度は異なり、前者の場合には、より要件適合性を厳格に判断する実質的な審査が及ぶと考えるべきである。

また、本件では承認取消処分に対する国の関与が問題となっているが、そ

ここでは都道府県知事の自主独立性について一層の配慮が必要である。すなわち、国と地方公共団体の上下関係を前提とする機関委任事務を廃して対等であることを前提に法定受託事務が定められ、具体的に処分の根拠法規である公水法や環境影響評価法等の解釈上、都道府県知事の専権に委ねられている趣旨に鑑みると、国が関与を行うに際しても出来る限り謙抑的でなければならないのである。

以上から、承認処分に対する裁量基準としては、2号要件が1号要件との比較において司法審査の密度は高いものと考えとしても、これは免許承認拒否ないし取消の方向に働くものであって、公有水面埋立法は「環境を保全する方向」に判断権は広く、他方において、その判断は、地方自治法の観点からより一層尊重されなければならない。

#### 4 2号要件と上物について

##### (1) 原告の主張する上物論

原告は、訴状第4の1項において、「埋立て後の供用による環境影響（例えば、本件では航空機の運航に伴う騒音及び低周波音がこれに当たる。）は第2号要件の審査の対象とはならない」と主張する（同126～127頁）。その根拠は、公水法4条1項1号、3号、4号は、「埋立地ノ用途」との文言があるのに対して、2、5、6号は、「其ノ埋立」と定めているという文理解釈である。

1号要件の判断においては、「埋立地ノ用途」による環境影響も問題となることについては争いが無いから、2号要件においても、供用後の影響についても十分配慮されていなければならないかどうかという限りで争点となる。この点について、被告の主張を述べる。

##### (2) 公水法及び環境影響評価手続においても供用後の影響を事業の内容や環境保全措置に反映させることが予定されていること

## ア 公水法の構造

公水法第4条第1項第1号は「国土利用上適正且合理的ナルコト」を公有水面埋立免許ないし承認の要件としており、ここでは、埋立の必要性和自然の保全の重要性、埋立及び埋立後の土地利用が周囲の自然環境に及ぼす影響の比較衡量も必要とされる。他方、同項第2号は、「環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」を求め、1号とは別途に、より直截に環境保全を要請する。

これらの要件判断のために、申請書には「埋立地ノ用途」を記載することを要するとともに（同法2条2項3号）、「埋立地の用途及び利用計画の概要を表示した図面」（公有水面埋立法施行規則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。

ここで、「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。）。

## イ 環境影響評価法

環境保全図書は環境影響評価に関する資料を含むものであるところ（共同通知）、環境影響評価法1条は、環境影響評価を「保全措置その他事業の内容に反映させ」ることを求めている。

そして、「評価書の記載事項及びそれに対する免許権者の意見に基づき判断される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ことが要件となっているもの」、つまり公有水面埋立事業における埋立承認について、「評価書の記載事項及びそれに対する免許権者の意見に基づいて判断」することとされている（

同法 33 条 3 項)。

#### ウ 沖縄県環境影響評価条例

沖縄県環境影響評価条例においても、環境影響評価が行われた際には、事業者は「評価書に記載されているところにより、環境の保全についての適正な配慮をして当該対象事業を実施しなければならない」(同条例 33 条)とともに、許認可等に関しては、評価書の内容について配慮しなければならない(同条例 31 条)。

なお、ここにいう、「評価書の内容」は、環境影響評価法が「免許権者の意見に基づいて判断する」ことを求めていること、また、環境影響評価手続の趣旨に鑑みれば、評価書に対する知事の意見をも含めた配慮が必要であるという意味であることは当然である。

#### エ 環境影響評価法と環境影響評価条例の関係について

本件埋立における環境影響評価手続上の分類は、埋立事業が環境影響評価法上の第 1 種事業であり、飛行場事業は条例に基づく環境影響評価対象事業である(なお、環境影響評価法 61 条はこの様な条例の定めを許容している)。

一見、埋立事業としては、埋立地の供用たる飛行場事業が除外されているかのように見えるが、これは「埋立地における供用での環境影響が重大となる場合には、当該供用に係る事業そのものが対象として捉えられる必要があることといった理由から、『供用』を除くこととした」(「逐条解説 環境影響評価法」322 頁)ために埋立地供用後の利用を当然には環境影響評価手続の対象にしていけないというに過ぎず、むしろ、埋立地における供用での環境影響が重大となる場合には、当該供用に係る事業そのものが環境影響評価手続の対象として捉えられる必要があり、本件埋立においては条例によって飛行場事業自体が環境影響評価手続の対象となっているのである。

## オ 沖縄県による審査

また、埋立てに係る環境影響評価とは、「埋立てにあたって出願人が当該埋立に係る(1)埋立に関する工事、(2)埋立地の存在、(3)埋立地の用途にしたがった利用の3項目について公害の防止及び自然環境の保全に及ぼす影響の程度と範囲、その防止対策について代替案の比較検討を含め、行うことである。」(「港湾行政の概要」H25年度、日本港湾協会、6-51頁)とされている。

そのため、沖縄県の公有水面埋立免許の審査基準等においても、形式審査の審査事項として「埋立てにともなって必要となる環境影響評価について、埋立工事による環境への影響、公有水面を陸地に変ずるという埋立てそのものによる環境への影響、埋立地をその用途に従って利用した場合の環境への影響の各事項ごとに、記載されているか。」という基準と、内容審査の審査事項として「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。」という基準が設けられて公有水面埋立法に基づき、航空機騒音等の環境影響についても審査されている。

## カ 小括

以上から、公水法は、環境保全図書について「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」であることを求め、他方で、環境影響評価法が、環境影響評価書及びこれに対する知事意見に基づいて埋立承認の判断を行わなければならないとし、本件埋立に際しては埋立事業及び飛行場事業についていずれについても環境影響評価手続きが実施され、かつ、沖縄県は当該環境影響評価手続を前提として航空機騒音等に関してもその審査を実施している。

以上に鑑みれば、荏原明則『公共施設の利用と管理』が「環境影響評価法の施行を契機に、上物も審査範囲に含めるべき」(93頁)とし、あるい

は、本田博利「米軍岩国基地沖合移設事業の公水立法上の問題点 県知事権限の活用提案」（愛媛大学法文学部論集総合政策学科編 No.21 26頁）が上物論は制度的・立法的に解決していると指摘しているとおり、上物論は現在の法体系のもとにおいて採りえないものである。

(3) 本件事業の性質

また、本件事業の性質に鑑みればより一層、埋立後の影響をも含めて承認の判断すべきことが裏付けられる。

ア 埋立後の使用目的が明確であること

本件埋立後における埋立地の用途は、言うまでもなく普天間飛行場の代替基地たる新基地であって、国によれば、その目的とするところは、普天間飛行場において現に生じている危険の除去であるという。したがって、本件埋立後においては航空基地として供用されることが確実であり、しかも、その機能は普天間飛行場の代替である以上、普天間飛行場の現状を踏まえた上で、環境への影響を予測・評価して必要な対策を講じることは十分に可能である。

このような本件埋立の性格をふまえて、本件環境影響評価手続においては、「埋立後の事業活動が当該事業の目的に含まれる場合」として、基地供用後の影響も評価の対象となっている以上、公水法及び環境影響評価法においては埋立地の用途についても審査を行うことは当然である。

イ 事後的な許認可等による規制が予定されていないこと

以上に加えてこれまでの裁判例（いずれも環境影響評価法制定前の事例）の判示するところによれば、埋立後の環境保全措置に関しては、事後の許認可取得に際して審査可能であり、かつ、現に被害が生じた際には民事訴訟において差止等の実効的な対応が可能であることが考慮されている（例えば、札幌地判昭和51年7月29日判決判時839号28頁は、発電所稼働後の排出水に関しては電気事業法によって通産大臣が審査することが予

定されているとし、福島地判昭和 53 年 6 月 19 日判決判時 894 号 39 頁も核燃料物質及び原子炉規制に関する法律，電気事業法による審査が予定されていることを挙げ、更には、熊本地判昭和 63 年 7 月 7 日判決判タ 678 号 82 頁も同様に発電所稼働後は電気事業法，公害規制諸法等による審査が予定されていることを挙げている。 )。

本件埋立は、普天間飛行場の代替施設として供用されることが予定されているところ、通常、飛行場を設置する際には、航空法（昭和二十七年七月十五日法律第二百三十一号）第 38 条 1 項によって国土交通大臣の許可を要し、あるいは空港法（昭和三十一年四月二十日法律第八十号）や、公共用飛行場周辺における航空機騒音による障害の防止等に関する法律（昭和四十二年八月一日法律第百十号）による規制を受けるところである。

しかしながら、米軍の使用する飛行場は、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及び日本国における国際連合の軍隊の地位に関する協定の実施に伴う航空法の特例に関する法律（昭和二十七年七月十五日法律第二百三十二号 航空特例法）第 1 条によって、航空法が大幅に適用除外とされている他、空港法等の規制に関しても米軍基地が「公共の用に供する飛行場」ではないことから適用されない。

更に判例によれば、米軍機の運航に関して、日本国の民事裁判権が及ばず、その運航を差止めることは出来ないとされている（最判平成 5 年 2 月 25 日判決民集 47 卷 2 号 643 頁 【厚木基地訴訟最高裁判決】等）。

したがって、事後的な許認可や業法的規制、あるいは公物管理法令によって上物の稼働状況の適正さを確保するための手段を採ることが困難であり、かつ、その被害の発生を未然に食い止める実効的な法的手段を欠く以上、なおさら、基地供用後の環境への被害を食い止めるための方策は、事業者において、また、承認審査段階においてより慎重かつ厳格な検討を要



するものである。

#### ウ 小括

「港湾行政の概要」(6 - 57 頁)では、「埋立地の利用、いわゆる本来の用途に従って設置される上物等に対する規制については、(中略)埋立法においても第1号,第3号等により必要なチェックを行うものとしている」とされている。公水法第4条第1項第1号は「国土利用上適正且合理的ナルコト」を公有水面埋立免許ないし承認の要件としており、これは、埋立の必要性と自然の保全の重要性,埋立及び埋立後の土地利用が周囲の自然環境に及ぼす影響の比較衡量も含むものであることを意味する(高松高裁平成6年6月24日判決 判例タイムズ 851号 80頁)。そして、埋立後に何に土地利用するかによって埋立の必要性は異なる以上、当該要件との関係において供用後の環境への影響は当然に審査されるべきである。

また、改正公水法第4条第1項第2号が、環境に対し「十分配慮」することを要求し、環境保全図書が「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(前掲共同通知)、他方、環境影響評価法においても、基地供用後の影響を評価し、その評価書や知事意見に基づいて免許等に関する判断を行うことが要求されていることに鑑みれば、改正公水法は、埋め立てとその後の土地利用を一体のものとして、総合的に環境保全につき「十分配慮」されたものであるか否かを審査すべきことを求めているといふべきである(牛山積編『大系 環境・公害判例 第7巻 自然保護,埋立,景観,文化財』80頁はその様な解釈の可能性を指摘する)。

そもそも、開発行為が「是」とされ、生活環境に対する人格的・環境的利益が未成熟な社会であればいざしらず、飛行場を造るために埋立を行うのに、航空機の離発着によって生ずる環境被害に対して「十分配慮

」しないなどという解釈論は取り得るものでないことは明らかであろう。特に、本件の場合、事後的な許認可、あるいは公物管理法令等による統制が困難であることをも踏まえればなおのことかかる解釈が妥当する。

以上から、本件承認審査における基地供用後の影響に関する「必要なチェック」とは、具体的な基地の運用との関係においても、環境に対して「十分配慮」したものと認められるかどうかという観点から判断すべきであり、これが認められないにもかかわらずなされた承認は瑕疵ある承認というべきである。

## 5 本訴での審理の対象について

(1) 被告による本件承認取消処分に裁量の逸脱・濫用があるか否かが本訴の審理の対象であること

ア 被告は、本件承認取消処分にあたっては、本件承認処分における裁量の逸脱・濫用があるか否かを審査したのではなく、端的に免許承認にかかる権限を有する行政庁として、端的に本件承認申請が公水法4条1項の各要件を充足しているか否かを判断したものである。例えば、同項2号の要件充足性については、結論として、「環境保全措置は、問題の現況及び影響を的確に把握したものとは言い難く、これに対する措置が適正に講じられているとも言い難い。さらに、その程度が十分とも認めがたいものであり、『其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト』の要件を充足していない。」としたのである（取消処分の理由第2）。

そして、本件是正の指示の適法性は、かかる本件承認取消処分にその裁量の逸脱・濫用があるか否かを審理することによって判断すべきであり、そのことは別途主張してきたところである。

イ 原告の主張の誤り

これに対して、原告は、本件における審査の対象は前知事による本件承

認処分であるとし（訴状 34 頁）、その判断につき「当該判断が環境影響評価書等を資料として、裁量権の行使としてされたことを前提として、その基礎とされた重要な事実誤認等があること等により重要な事実の基礎を欠き、又は事実に対する評価が明らかに合理性を欠くことや、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り」違法になるという（訴状 126 頁）。

その理由として原告は、1号要件の主張に関する記述ではあるが、公水法上の処分を巡る裁判例にて裁判所が都道府県知事の裁量を認めた事例を引き合いに出した上で、「したがって、前知事のした本件承認処分が第1号要件適合性に関し違法の瑕疵を帯びるのは、第1号要件に適合するとの判断が、前知事に認められた裁量権の範囲を超え、又はその濫用があった場合に限られる。すなわち、行政庁が職権取消しをし得る根拠は、法律による行政の原理に基づく適法性の回復にあるところ、行政庁のした行政処分が裁量権の範囲内であれば、かかる行政処分が違法とされることはないから、適法性を回復するという要請が働く余地がなく、当該行政処分を取り消すことはできない。」（訴状 33 頁）という。つまり、承認処分の適法性が裁判所で審査されたときには、その裁量逸脱がない限り違法とは判断されず適法とされるのだから、行政庁は、処分の名宛人他が争訟取消を求めても裁判所による取消がなしえない処分であれば、「適法性の回復」を理由に取り消すことはできない、ということである。

しかし、この主張は、争訟取消が争われたときに裁判所が行政庁の処分を審査する際の統制の限界と、本来的に権限配分を受けている行政庁が職権取消をなす権限の範囲とを混同して同一視するものである。処分権限を有する行政庁は、職権取消をなすときであっても、裁判所による審査と同一の立場に立ち、その限界の範囲でしか審査しえないという主張であっ

て、到底とりえない。

すなわち、第1に、行政事件訴訟法30条により、行政庁の裁量処分について裁判所は裁量権の踰越又は濫用の場合に限り取り消しうるとされているところ、このような考え方は、一定の裁量を行政庁の判断に委ねた処分については、行政庁の政治的・政策的観点や専門的技術的観点からの判断を尊重するという、司法権と行政権の本来的な役割分担に基づく制約を課しつつ、司法権による合法性の統制を及ぼそうとするものである。そこでの裁判所の審査の密度を議論する裁量統制論は、行政庁の裁量判断を尊重しつつ、どこまで司法権が合法性の統制を図るかという調整を目的とするものである。したがって、本来権限のある行政庁による職権取消がなしうる範囲や限界につき、裁判所による裁量統制と同一の基準をもちこむのはまったく誤っている。特に本件の場合に留意すべきは、承認処分と承認取消処分をなしたのが、自然人としては別人の知事ではあるが、同一行政庁という法的には同一主体であり、司法審査における裁量論によってその審査の範囲が狭められる理由はない。

第2に、このような原告の主張は、従来の行政法上の理解との重大な齟齬を来す。たとえば、行政不服審査についてみると、小早川光郎「行政法講義・下1」（81頁）は次のとおり解説している。

「異議申立てにもとづいて処分庁自身が自らのした処分をあらためて審査する場合には、そこでの審査は、違法と不当の区別を超えて全面にわたりうる。また、審査請求に関しても、少なくとも処分庁の上級庁が審査庁となる場合には、上級庁の指揮監督権は下級庁の権限行使に対し全面にわたって及ぶことが原則とされることから、同様の結論が導かれる。これらの場合については、そもそも違法と不当を区別する必要もない～上級庁以外の審査機関に対する審査請求の場合には、以上のことは当然には妥当しない。すなわち、場合によっては、それらの審査機関が

処分庁の裁量判断をある程度まで尊重しなければならず、その意味で、処分庁に、審査機関に対する関係での裁量権が一定程度認められることもありうる。規定上明らかでなければ、それぞれの場合について解釈問題が生じうる」(下線部は引用者)。

処分権限のある行政庁があらためて自らの処分を審査する場合には、「違法と不当の区別を超えて前面にわたりうる」のは争いのないところであり、いわゆる職権取消の議論にあたっては、違法の瑕疵のみならず不当の瑕疵に基づいても取消をなしうることも認められてきたところである。裁判所の裁量統制と職権取消を同一視する原告の主張を認めうる余地はない。

また、第3には、そもそも行政庁が行政行為の適法性を確保するために職権取消処分を行うことができる範囲が、裁判所によって取り消しうる範囲と同一でなければならない理論的根拠はどこにも見当たらない。例えば、出訴期間を徒過することによって不可争力が生じた処分といえども、行政庁が職権取消をすることが制限されるものでないことはいうまでもない(なお、取消制限で引用される昭和43年最高裁判決は、不可争力が生じている処分につき、違法または不当を理由に職権取消ができることを認めている事例でもある。)

## (2) 本書面における瑕疵の主張

本件是正の指示の適法性は、本件承認取消処分の裁量の逸脱濫用の有無によるのであるから、以下、本書面においては、本件埋立承認申請が2号要件を充足していなかったとした現沖縄県知事の判断に要件裁量の逸脱・濫用は認められないことを論述するものであるが、さらに念のため、前知事による本件埋立承認の判断過程は合理性を欠いていたとする現沖縄県知事の判断に不合理性は認められないことも指摘する。

## 6 審査基準について

### (1) 本件審査基準に基づく審査

沖縄県は、平成6年10月1日からの行政手続法の施行に伴い、建設省及び運輸省通知に基づき、「公有水面埋立免許の審査基準」（以下「本件審査基準」という。乙A14）を定めた。本件承認申請についても、本件審査基準に基づき審査が行われた。

### (2) 本準備書面の対象

本準備書面は、2号要件について論ずるところ、本件審査結果書における環境保全に関連する審査基準は、「内容審査」文書における1号要件の審査事項(1)及び(7)、2号要件の審査事項(1)ないし(4)である(乙A14)。このため、本件承認取消処分 of 適法についても、この審査基準によって検討されることとなる。

### (3) 各審査事項の内容

#### ア 1号要件審査事項(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。

#### イ 1号要件審査事項(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。

#### ウ 2号要件審査事項(1)

護岸、その他の工作物の施工において、周辺の状況に対応して、生活環境への悪影響、水質の悪化、有害物質の拡散、にがりの拡散、水産物等への悪影響、大気汚染、騒音、振動、植生・動物への悪影響、自然景観への悪影響、文化財、天然記念物等への悪影響、交通障害等の防止、その他環

環境保全に十分配慮した対策（護岸等の構造の選定、作業機器の選定、工事工法の選定、資材等の運搬の手段及び経路、その他）がとられているか。

エ 2号要件審査事項（2）

埋立てに用いる土砂等の性質に対応して、水質の悪化、有害物質の拡散、にごりの拡散、水産生物等への悪影響、粉塵、飛砂、悪臭、害虫等の防止その他環境保全に十分配慮している工法（施行順序、護岸等の構造の選定、土砂等の採取、運搬、搬入方法、覆土等）がとられているか。

オ 2号要件審査事項（3）

埋立土砂等の採取・運搬及び投入において、埋立てに関する工事の施行区域内及び周辺の状況に対応して、生活環境への悪影響、水質の悪化、有害物質の拡散、にごりの拡散、水産生物等への悪影響、粉塵・飛砂、悪臭、害虫、大気汚染、騒音、振動、植生・動物への悪影響、文化財、天然記念物等への悪影響、交通障害等の防止その他環境保全に十分配慮した対策（埋立て工法の選定、作業機器の選定、埋立土等の運搬の手段及び経路の選定、土取場跡地の保全、その他）がとられているか。

カ 2号要件（4）

埋立てにより水面が陸地化することにおいて、周辺海域の海流、潮流の変化等から生ずる水質の悪化、水産生物への悪影響、異常堆砂、異常洗掘、航路泊地等の埋没等の防止、その他環境保全に十分配慮した対策（埋立区域の位置・面積・法線・護岸等の構造の選定、埋立てに関する工事の方法の選定、その他）がとられているか。

## 7 本件承認申請は2号要件を充足しないこと

被告は、環境分野における専門家委員を含む第三者委員会の検証結果を踏まえて審査した結果、本件承認申請は2号要件を充足しないとの判断に至った。

以下、第3においては、被告が本件承認申請が2号要件を充足しないと判断

した理由について、主要な審査対象毎に詳細に論じる。

### 第3 各論

#### 1 生態系について

(環境保全図書6・19 生態系【4分冊中の4】)

##### (1) 辺野古周辺地域の生態系の価値

###### ア 生態系の特徴

###### (ア) 特異な地理的環境と多様な生態系

琉球列島に広がるサンゴ礁海域は、一般にはサンゴ礁の内側の水深数mの浅瀬となる礁池に囲まれているところ、これと異なり大浦湾は、大きく切れ込んだ湾奥に汀間川と大浦川の二つの河川の河口が位置し、礁池を形成することなく水深30mを越える深い谷を形成しており、砂泥質の底質も広がっている。このため、淡水域の河川から干潟、マングローブ林、泥場、砂場、海草藻場、サンゴ群集といった沖縄島でも類例のない多様な環境が複雑な生態系を構成している。そして海草藻場の項で後述するとおり、辺野古海域の藻場(173ha)は沖縄島最大の藻場(十数%を占める)となっている。

###### (イ) 生物の多様性と多くの希少種や新種の存在

環境省は、絶滅の恐れのある野生生物(動植物)について、「レッドリスト」を作成し公表している。レッドリストでは、絶滅危惧のカテゴリーとして、保全の必要性の高い順に、絶滅危惧類(CR+EN)、絶滅危惧類(VU)、準絶滅危惧(NT)の3区分に分類している。

辺野古地先海域・大浦湾は、レッドリストの中でも最も保全の必要性の高い絶滅危惧IA類(CR)に指定されているジュゴンの残されたわずかな生息域に位置し、主に海草を餌とするジュゴンの生息には欠かせない餌場となっている。



同地域のサンゴ礁には、カクレクマノミなど沖縄に生息する 6 種のクマノミ全てが観察されるなど多数の魚類が豊富に生息し、石垣島白保の群集とは遺伝子型の異なる大規模なアオサンゴ群集がみられるなどしている。

河口部のマングローブ林・干潟には、希少種であるトカゲハゼなどの魚類のほか、ミナミコメツキガニといった甲殻類、シマカノコ、マングローブアマガイなどの底生生物などレッドリスト掲載の生物が多数生息している。

さらに、大浦湾西深部の砂泥地は、泥場で透明度が低いにもかかわらず大規模な群集を形成しているユビエダハマサンゴ群集などがあり、詳細な生息地が知られていなかったオキナワハナムシロ（貝類）や新種の甲殻類など特異的な生物群と希少種が分布するなど、サンゴ礁の発達する琉球列島の中にあって極めて特異な生物相を有する。

そして、かかる湿地の多様な生物相をもつ湿地帯は、絶滅危惧 類（VU）のエリグロアジサシなど渡り鳥の生息地ともなっている。

事業実施区域周辺は、国の調査によっても、絶滅危惧種 262 種を含む 5334 種の生物種が確認されており（後記 19 学会合同要望書参照）、公益財団法人世界自然保護基金ジャパン（WWF ジャパン）が 2009 年に行った調査では、大浦湾においてわずか 1 週間の調査で 36 種の新種及び国内初記録の 25 種の十脚甲殻類（エビ・カニ類）などの生息が確認されるなど、生物学的にも貴重な地域である。わが国で確認されている生物種が約 10 万種と言われている中で、これだけ狭い地域にこれだけの生物種が確認されるのは極めて特筆すべきといえる。

#### イ 辺野古周辺地域が貴重な自然環境として評価されていること

海洋生物多様性保全戦略（環境省；2011 年）の「海域の特性を踏まえた対策の推進」の記述においては、「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、その重要性が強調されている（乙F9）。

豊かな自然環境を有する辺野古地先海域・大浦湾は、沖縄県の「自然環境の保全に関する指針（1998年）」により、沿岸域の大部分が、評価ランクとして、自然環境の厳格な保護を図る地域とされている（乙F1）。また、同地域は、レッドリスト掲載種を多数育むなど生物多様性が見地から保全上の配慮をすべき地域として2001年に環境省により「日本の重要湿地500」に選定されている（449及び453）（乙F8）。その貴重な価値は、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」（乙E27の1～3）でも、「大浦湾一帯が、生物多様性保全という視点から見れば、我が国で最も貴重な海域の一つである」と指摘されている。

生物多様性国家戦略2012-2020においては、ジュゴンについては、「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（乙F3）、その保全が急務となっている。ジュゴンの保護は国際的な関心事となっており、国際自然保護連合（IUCN）においては、2000年、2004年に次いで2008年のバルセロナ総会でも「2010年国連国際生物多様性年におけるジュゴン保護の推進」が決議されている。

ウ ラムサール条約登録湿地要件を充たす国際的にも重要な湿地であること

埋立予定地である大浦湾に注ぎ込む大浦川及び河口域は平成 22 年 9 月 30 日時点で環境省によりラムサール条約湿地潜在候補地として選定されている。ラムサール条約（「特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約」）は、干潟をはじめとする湿地保全の重要性が国際的に認識されたことから、昭和 46 年に採択され、以後、湿地の保全は国際的な課題となっている。日本は昭和 55 年にラムサール条約を批准し、現在の日本における同条約登録湿地の数は、50 か所となっている。ラムサール条約は、その名が示すとおり、かつては水鳥の保護を中心とした条約であったが、現在では広く湿地の保護を目的とするものとなっている。登録湿地の基準については、現在は 9 の基準が示されており、そのいずれかに該当すれば登録湿地の要件を充たすものと評価される。我が国においては、「国際的に重要な湿地であること（国際的な基準のうちいずれかに該当すること）」、「国の法律（自然公園法、鳥獣保護法など）により、将来にわたって、自然環境の保全が図られること」、「地元住民などから登録への賛意が得られること」が登録基準とされており、「国際的に重要な湿地であること」の要件については、環境省が平成 13 年 12 月に選定した「日本の重要湿地 500」から登録湿地がほぼ選定されるという方法が採られている。辺野古崎・大浦湾については、上記のとおり重要湿地 500 選に含まれている。また、ラムサール条約登録湿地の国際的な基準に照らしても、環境省レッドリストにおいて絶滅危惧種 I A 類（CR）のジュゴンの生息地となっていること（基準 1）、アマモ類の大きな群落による藻場が形成されていること（基準 8）、大浦湾についても、「日本の重要湿地 500」への選定理由とされている、危急種である底生生物が多く生息することやマングローブ林の前後に存する水溜まりに止水性昆虫の種の多様性が高いことから、優に「国際的に重要な湿地」の要件は充たしていることとなる。このように、辺野古崎周辺の海域は、ラムサール条約締結のための基

準を優に満たしているものであり、国際的に重要な湿地であることは明らかである。

#### エ 陸域生物の要保護性も高いこと

陸域については、辺野古ダム周辺から土砂が採取され森林が改変される計画となっているが、当該区域には国指定天然記念物であるカラスバト等の重要な種が多数確認され、植生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の過程にあり、環境保全指針においてその大部分が「自然環境の保護・保全を図る区域」であるランク と評価される区域である。

#### オ 知事意見における生態系の評価

環境影響評価書に対する平成 24 年 3 月 27 日付知事意見（乙 A 7 以下単に「知事意見」という）は、事業実施区域及びその周辺域の自然環境の重要性について、概要次のとおり指摘している。

- ・ 辺野古沿岸海域は、礁池内に、準絶滅危惧種であ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 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。
- ・ 当該沿岸海域一帯では、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、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は定期的に餌場として利用されている。本県におけるジュゴンは分布の北限にあると考えられ、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。
- ・ 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。大浦湾に

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っており、その生態系や種の多様性の高さから、ラムサール条約登録湿地の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、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る。

#### カ これらの生態系の価値の重要性

以上みたとおり、辺野古沿岸域及び大浦湾は、世界最大級のアオサンゴ群落をはじめとした豊かなサンゴ礁が発達しているのみならず、沖縄島有数の規模の海草藻場があり、また湾奥の大浦川河口域にはマングローブ林が形成され、さらに大浦湾自体がサンゴ礁海域では珍しくリーフが形成されないまま湾内に深い谷を形成して、そこに大浦川から流入する土砂による砂泥質の海底が広がっている。そして、このような地理的特徴のもとにある海草藻場がジュゴンに残された希少な生息域となっている。環境影響評価において多様な生物種が確認されたのは、沖縄でも数少ない多様な自然的特性が複雑に組み合わせられた海域だからであり、このような地理的、生態的特徴が残されている海域は沖縄島には他に存しない。

開発行為を行おうとする場合に、喪失する自然環境の重要性・希少性をまず十分理解し、その上で開発行為の適正性を考慮しなければならないのは当然である。すでに人為的な改変が進行しておりもはや保全の重要性が損なわれている場合や、自然的状態が保全されている状態ではあるもののその自然地理的特徴が希少性を有するものではないような場合であれば、環境保全への配慮の必要性は当然低くなるであろう。かかる意味で、事業実施区域周辺の自然環境をどのように評価するか、ということが不可欠な

のである。

そして、事業による環境影響をどの程度まで回避・低減・代償するかについては、影響が及ぼされる自然環境をどの程度保全していく必要があるのかという評価が前提となるのである。

## (2) 環境保全図書の概要

この点、「環境保全に関し講じる措置を記載した図書」（甲A5の7以下「環境保全図書」という。）には以下のとおり記載があり、そこでもその重要性が確認されている。

海域生態系において3,097種（環境保全図書6-19-1-18，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，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）。

## (3) 環境保全施策との整合性について

### ア 検証

かかる生態系の重要性にてらし、第三者委員会は、以下のとおり述べ、その問題点を指摘した。

### 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 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 または 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。

（検証結果報告書：56頁-57頁）

イ 瑕疵の内容（以下、「瑕疵の内容」の項では、本件承認処分の瑕疵を記述する。）

上記のとおり、事業実施区域一帯は、特異的な生物群と希少種が分布する貴重な生態系を保持している。それゆえ、辺野古地先海域・大浦湾は、沖縄県の「自然環境の保全に関する指針（沖縄島編）」（1998年）により、沿岸地域の大部分が、「自然環境の厳正な保護を図る区域」である評価ランクとして指定され、2001年には環境省により「日本の重要湿地500」に選定され、現に、厳格な保護を図るべき地域とされている。

沖縄防衛局が、このような極めて重要な自然環境を有する辺野古地先海域・大浦湾を事業実施区域とするためには、本件事業の必要性、国内においてこの地域を選定して事業を実施することの必要性・適切性、仮に事業を実施する場合の環境保全策の内容・実効性等、環境保全施策との整合性について、具体的に明らかにされなければならない。

しかしながら、沖縄防衛局は、最終的に、「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。

以上から、沖縄防衛局は、膨大な環境現況調査はなしたものの、かかる事業実施区域の生態系の重要性いかなの評価が欠落させ、その結果、環境保全施策との整合性、すなわち、厳格な保護を図るべき地域として、現に種々の環境保全施策の対象とされている辺野古地先海域・大浦湾地区を事業実施区域とすることについて、何ら具体的な検討を行っていない。

#### ウ 原告の主張に対する反論

##### (ア) a 原告の主張

県の環境保全策との整合性は、つまるところ個々の環境要素に対する環境保全措置が適切になされているかに尽きる。各環境要素につき、実行可能な範囲における最大限の環境保全措置を講ずるとした（訴状 154～155 頁 以下原告の主張については、特に断りなき限り訴状の頁数を指す。）

##### b 反論

生態系の保全にかかる環境保全施策は、個々の環境要素の保全に尽きるのではない。生態系は当該地域の地理的、気候的環境や生息する生物種の有機的関連によって形成されるのである。それぞれの環境保全施策も、当該地域毎の有機的に関連する生態系で構成される自然環境をその特質に照らしてどのように保全していくべきかという観点から策定されるものであるから、かかる生態系をどの程度維持保全していくのか、ということが明らかにされなければならない。

特に、極めて重要な自然環境を有する地域を事業実施区域とするためには、事業の必要性、当該地域での実施の必要性等、実施の際の環境保全策の実効性等、環境保全施策との整合性を明らかにしな

ければならないところ、原告は、個々の環境要素につき、事業者として行う保全措置を列挙したことをもって「実行可能な範囲における最大限の環境保全措置」というのみであって、その具体的内容は明らかでなく、「最大限」かどうか不明であるばかりか、その「最大限」の措置により環境保全施策と整合性がとれているのかも不明である。

(1) a 原告の主張

国は事業者として実行可能な範囲における最大限の環境保全措置を講じることとしている（154～155頁）。

b 反論

極めて重要な自然環境を有する辺野古地先海域・大浦湾を事業実施区域とするためには、本件事業の必要性、国内においてこの地域を選定して事業を実施することの必要性・適切性、仮に事業を実施する場合の環境保全策の内容・実効性等、環境保全施策との整合性について、具体的に明らかにされなければならない。

この点、最終的に、「環境影響を回避・低減するための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た結果」、県の環境保全施策との「整合性は図られるものと評価しました」（155頁）と述べるのみであり、環境保全施策との整合性、すなわち、厳格な保護を図るべき地域として、現に種々の環境保全施策の対象とされている辺野古地先海域・大浦湾地区を事業実施区域とすることについて、何ら具体的な検討を行っていない。

(4) 事業計画の規模について

ア 検証

辺野古地先海域・大浦湾が貴重な生態系を保持する重要な環境保全地域であることに照らせば、仮に事業を実施するにしても、可能な限りの環境

への配慮を行うため、当然、埋立面積は必要最小限にとどめられるべきである。沖縄防衛局としては、埋立面積等の事業計画の規模について、対象地域の自然環境の価値の重要性に照らし、必要最小限であることを、具体的な根拠とともに示さなければならないはずである。

しかし、上記環境保全施策との整合性の箇所で述べたと同様、この点についても、沖縄防衛局から、何ら具体的な回答を得られることはなかった。

この点、第三者委員会は以下のとおり述べ、その問題点を指摘している。

#### 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。（検証結果報告書：57頁-58頁）

#### イ 瑕疵の内容

知事意見や環境生活部長意見において、施設の必要規模や配置計画について、基準等の根拠を示すよう求めたのに対し、沖縄防衛局は、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したというのみであるから、必要最小限であると判断できない。

## ウ 原告の主張に対する反論

### (ア) 原告の主張

本件埋立事業において、滑走路はV字型に2本設置されるが、これは地元の要望を踏まえ、離陸・着陸のいずれの飛行経路も海上になるようにするためのものであり、結果として本件代替施設等を建設するために必要となる埋立の面積は、普天間飛行場の3分の1以下となり、滑走路も大幅に短縮(2700mから1800m)される(156頁)。

埋立土砂発生区域からの土砂採取は必要最小限の約30haに抑えた。埋立区域は、キャンプ・シュワブの陸上部分を活用するとともに、周辺集落への影響や米軍の運用上の所要を踏まえ海上部分ができる限り最小となるよう配慮した(156頁)。

### (イ) 反論

しかし、辺野古地先海域・大浦湾が貴重な生態系を保持する重要な環境保全地域であることに照らせば、仮に事業を実施するにしても、可能な限りの環境への配慮を行うため、当然、埋立面積は、必要最小限にとどめられるべきである。

新施設が既存陸上部も含めたものである以上、埋立面積が現存の普天間飛行場の規模との比較で小さいというのみでは最小限との説明の根拠として不十分である。最小限であるかどうかは、埋立地に設置するそれぞれの施設の具体的な用途に照らし、最小限どの程度の埋立面積を要するかを明らかにするべきものである。

埋立面積等の事業計画の規模について、対象地域の自然環境の価値の重要性に照らし、必要最小限であることを、具体的な根拠とともに示さなければならない。ところが、1次質問から4次質問のやりとりにみられるとおり、被告が施設毎の具体的な基準に照らした説明を求めたのに対して沖縄防衛局は基準や必要性を具体的に示した回答をなしていない。

例えば、MV-22 オスプレイ（以下「オスプレイ」という）の大きさを示した上で、これを格納するためには最低限どの程度の大きさが必要である、といったような具体的な議論があって初めて最小化であるか否かの評価が可能になるものといえるが、このような必要面積の算定根拠は示されていない。また、係船機能付護岸や弾薬搭載施設など普天間飛行場に存しなかった新たな機能まで付加しているのに、それらの施設と規模がなぜ必要最小限のものなのかについて根拠が明らかではない。これらのことから、「最小となるよう配慮した」というのはあくまで意見・主張にすぎず、根拠を欠く。

#### (5) 辺野古地先海域と大浦湾の価値、特徴の評価について

##### ア 検証

事業実施区域の価値を適切に評価するためには、自ずと、他の海域との比較を行うことが検討されてしかるべきである。他の海域と比較して初めて、当該地域の固有の生態系の特徴や価値の評価が明らかになるといえるからである。

しかしながら、沖縄防衛局は、このような他の海域との比較等は一切行っていない。沖縄防衛局による評価として記載された内容は、単に現地調査結果を列挙したものにすぎず、「評価」とはいえない。したがって、沖縄防衛局によって、辺野古地先海域・大浦湾地域の生態系の特徴・価値が適切に把握されたとはいえない。

この点、第三者委員会は以下のとおり述べ、その問題点を指摘している。

##### 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。

(1) 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。

この点について、審査担当者が、辺野古周辺の生態系全体の価値についてどの程度評価できていたかには疑問がある、また、本件埋立区域内が立入禁止区域であったことについて環境面からの評価も不十分である。（以下略）（検証結果報告書：58頁）

イ 瑕疵の内容

事業実施区域の固有の生態系の特徴や価値を適切に評価するためには、他の海域との比較を行うことが検討されてしかるべきであり、知事意見や環境生活部意見において指摘したにもかかわらず、沖縄防衛局は、現地調査結果を列挙しただけで「十分解析されている」とし、他の海域との比較等は一切行ってなく、辺野古崎・大浦湾地域の生態系の特徴・価値が適切に把握されたとはいえない。

ウ 原告の主張に対する反論

(ア) a 原告の主張

他の海域は現地調査の対象とされないし、通常、他の海域を現地

調査の対象とすることはない（甲 A56 の 5 頁）。他の海域で現地調査がされない以上、現地調査が行われた海域と同時期に同等の精度（調査地点数、調査頻度・期間、調査方法等）で行われた調査結果は他の海域には存在しないこととなり、そのような情報精度の異なる地域を比較することは適正な評価手法ではない（甲 A56 の 5 頁）（157 頁）。

b 反論

しかし、被告は、他の海域との比較について現地調査までも求めてはいない。環境影響評価制度では、文献調査も認められており、同等の精度で行われた調査結果は必ずしも必要ではなく、海域の特徴や価値は文献調査で比較することが可能である。

他の海域との比較は、「固有の生態系の価値」、「特徴」を評価するためのものであり、他と比較した相対的な評価を行うことなく、当該地域の価値、特徴を把握することはできない。これは、単に調査結果を比較するということを指摘しているわけではない。他と比較することなく、1地域だけの調査結果による絶対的な評価では、当該地域の価値、特徴を把握することはできない。かかる調査をすることによって、前記の特徴を有する辺野古海域・大浦湾の生態系の重要性、希少性の評価は十分可能であり、それによって、相対的に沖縄島、そして琉球列島を初めとした亜熱帯島嶼域における多様な生態系の中で占めるこの海域の位置づけを理解してこそ、環境影響評価を出発できるものである。

(1) a 原告の主張

実施可能な範囲で適正な評価をしている（157 頁）。

被告が指摘している環境保全図書の「類型別生態系の特徴」（同 6-19-1-125）は、調査結果の記載であることは当然であり、生態系

の類型や地域区分ごとの海域生態系の特徴を整理したうえで、河川への依存度が高い魚類を複数選定してその変化を予測しており（同6-19-133～、6-19-1-156～）、生態系の評価方法として一般的なものである（158頁）。

b 反論

例えば、環境保全図書「類型別生態系の特徴」（6-19-1-125）においては、「特徴」としながらも、内容は、生態系毎に観察された事実を羅列するのみで、「オカヤドカリ類が優先的な種類として確認されました。」（海浜生態系の項）というように、調査結果を記載しているにすぎない。

原告は、訴状にてさらに、上記のとおり河川への依存度が高い魚類を複数選定云々と説明しているところ、当該箇所もやはり確認された魚種とその確認場所を列挙するのみで、予測評価についても、例えば水の濁りの程度を予測し、「可能」な範囲の汚濁防止策を記載するというにとどまる。

被告が指摘したのは、もともとこの海域の生態系がどのような固有の特徴をもっており、地理的環境や生物種の多様性や有機的関連がどのように構成されるのかを把握することが前提だというものである。原告の主張は、結局、膨大な調査予算をもってどこにどのような生物種が観察されたのかを記載するにとどまっていることは否めない。当該地域の価値・特徴を把握・評価するにあたっての根本的な視点を欠いているといわねばならない。

(6) 沖縄防衛局の生態系の評価の問題点

ア 検証 - 生態系の評価にかかる種々の問題点

第三者委員会は、生態系についての評価について、さらに、定量的評価がなされていないこと、生物相互間のつながり・影響についての考慮



が不十分・不適切であること、対象区域の分類が不適切であること、多様な生物相への予測が示されていないこと、といった問題点も指摘した。

第三者委員会の検証結果は次のとおりである。

## 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（環境保全図書・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、定量的に把握する方法（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、定量的評価をしてない結果、抽象的な調査、解析にとどまり、具体的な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(O<sub>2</sub>)の供給や二酸化炭素(CO<sub>2</sub>)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。

この点については，審査担当者も定量的評価をすべきという視点が十分ではなかった。

#### (1) 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。また変化しないとするのであれば，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，同箇所の記載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をすべきである。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。（中略）

(ウ) 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。

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。

(I) 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いないとしたところ，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))。(中略)

#### 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。(検証結果報告書：60頁-67頁)

次に、これらについて、ひとつひとつ順に論ずる。

#### イ 定量的評価がなされていないこと

##### (ア) 瑕疵の内容

定量的評価がなされていないことについてであるが、沖縄防衛局による評価は、いずれも定性的評価であって、定量的評価ではなく、その結果、抽象的な調査・解析にとどまり、具体的な解析につながっていない。定量的評価をすべき理由は、第三者委員会の指摘するとおりである。全て定性的評価で良しとするのであれば、沖縄防衛局の希望的観測を示した評価に終始し、何ら客観的かつ具体的な評価が示されないこととなり、およそ評価自体を行う意味が損なわれるといっても過言ではない。

なお、対象によっては、定性的評価の手法をとらざるを得ない場合

もあろう。「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）も、第8条2項において、「前項第一号に規定する予測の基本的な手法については、定量的な把握が困難な場合にあっては、定性的に把握する手法を選定するものとする。」として、定性的評価を行う場合を全く否定するものではない。この点は原告も指摘するところである。

しかしながら、同条項の、「定量的な把握が困難な場合にあっては」との規定ぶりからは、あくまで定量的評価が原則なのであって、定性的評価はやむを得ない場合に最小限の範囲でとられるべきものであると解される。

#### (1) 原告の主張に対する反論

##### a 原告の主張

定量的評価を行うためには、科学的に確立した方法があることが前提であるところ、生態系の機能については確立された評価方法はない。指針省令においても、定量的な把握が困難な場合は定性的に把握するとされている。辺野古海域等の生態系の食物連鎖や生態系機能について定量的な把握をすることは不可能を強いるものである（158～161頁）。

また、本件において、仮に国が独自に研究して、独自の手法で定量的評価をしたとしても、確立した専門的知見によるものではないため、これを用いることが適切ともいえない（161頁）。

##### b 反論

しかし、定性的評価は、あくまでも定量的な把握が困難な場合に

限定されているものである。そして、定量的な把握の仕方は、必ずしも、「確立され、かつ、本事業に適用可能な数理モデル」がある必要はない。例えば、食物連鎖においては、各栄養段階について餌となる植生の現存量を定量的に示し、それが事業の実施によってどのように変化するかを示した上で、上位種への影響について予測するなどの手法も考えられる。そのため、そのような手法の検討もなしに、単に、「確立され、かつ、本事業に適用可能な数理モデル」がないということでは、定量的な把握を行っていないことの原因にはならない。

さらに、仮に定量的な予測が十分に確立していない場合であっても、定量的な予測を安易に回避するのではなく、予測の不確実性を整理した上で、定量的な予測に努める配慮が必要であるが、事業者においてそのような配慮はなされていない。

#### ウ 生物相互間のつながり・影響についての考慮の不十分・不適切性

##### (ア) 瑕疵の内容

海洋生物多様性保全戦略（乙F9）の「海域の特性を踏まえた対策の推進」の記述において、「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」と記載されていることは、(1)イにおいて指摘したところである。海洋生物多様性保全戦略が示すとおり、豊かな生態系は、各地域、各生物間の相互のつながり・関連性に基づき成立している。ある一種の生物に対する影響は、他の種々の生物にも影響を与えるのである。したがって、

沖縄防衛局においては、各生物に対する調査・評価だけでは不十分であり、生態系相互のつながりについての調査・評価は不可欠である。

しかしながら、沖縄防衛局による生態系についての評価は、かかる視点を欠き、以下の点で極めて不十分な内容であった。

システムがどの程度変化するかを評価するのが機能評価であり、機能が変化しないという予測に根拠がない。変化しないというのであれば定量的評価をすべきである。

生態系の機能と構造についての解析が不十分で、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、繁殖の生態系全体の構造や機能への影響を解析すべきである。

海域生態系と陸域生態系との関係について解析し、複合した生態系の意味するもの、複数の生態系の相互の関わりの意味などについて詳細に検討すべきである。

#### (1) 原告の主張に対する反論

##### a 原告の主張

生態系の機能と構に対する影響造についての解析が不十分である、との被告の指摘については、上位性、典型性の注目種の行動、繁殖が生態系「全体の」構造や機能に対する影響を解析することは、生態系を構成する多様な環境要素や膨大な生物群に対する影響の有無・程度を網羅しなければならないが、既往の専門的知見が乏しいために技術的に困難である。注目種の事後調査を用いて生態系の機能と構造の変化の把握に努める（162～163頁）

生物相互間のつながり・影響の観点から調査及び評価を適切に行っている。海域生態系と陸域生態系との関連については、二次的に発生する海域生態系と陸域生態系の間での影響伝達については魚類を補食する鳥類で関連性が強く、種別に検討している。海



域と陸域を往き来する生物種として 202 種が記録されている等（環境保全図書 6-19-3-5）一般的に求められる水準を十分に満たす検討をしたのであり、可能な範囲で検討した（161～162 頁）。

陸域の改変によって生態系がどのように変化するのか等の分析が欠落していると言われるが、被告の指摘する「分析」の意味内容が必ずしも明らかではない（代執行訴訟）。

b 反論

このような原告の主張は、はじめから生態系の機能と構造についての解析を放棄しているに等しい。

前述の海洋生物多様性保全戦略が示すとおり、豊かな生態系は、各地域、各生物間の相互のつながり・関連性に基づき成立している。ある一種の生物に対する影響は、他の種々の生物にも影響を与えるのである。したがって、沖縄防衛局においては、各生物に対する調査・評価だけでは不十分であり、生態系相互のつながり・影響についての調査・評価は不可欠である。国は、このような調査は技術的困難として一切行わなかったが、先に引用した検証結果報告書でも、「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をすべきである。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。」と、相当の調査は可能であることを指摘している（乙H8 土屋誠陳述書 6 頁で具体的に例示

している)。

なお、事業者は、「多くの生物種や群集は、辺野古崎から松田地先に広がる海草藻場の広い範囲に分布しており、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が生じない」等と誤った予測している。かかる予測は、例えば、地球上には広大な大陸が存在しているから、日本という小さな陸地が消滅しても、大きな変化は生じないといった予測と同じである。被告は、このような予測自体が誤っており、解析が不十分であると指摘するものである。

沖縄防衛局の記載は、海域生態系と陸域生態系の個々の影響の予測や、個々の種の調査結果を示しているにすぎず、陸域の改変によって生態系がどのように変化し、それが海域生態系にどのような影響を及ぼすのか、といった「分析」が欠落している。例えば、陸域からの栄養塩の流入状況の変化によって海域生態系がどのように変化するか、陸域が林地から草地に変化することによって雨水地下浸透量が増減し、海域における地下水の湧き出し量が増減することによる海域生態系への影響や、陸域と海域を往き来する生物の陸域における生息場所や、海域における回遊場所が変化することによって、このような種にどのような影響が生じるのかについて、予測・評価する必要がある。被告は、このような観点から、検討が不十分であると指摘するものである。

現地調査結果から当該地域がどのような環境なのか、その生物多様性や価値といったものを把握することが「分析」である。単に調査結果を示し、その結果から生態系の構造を把握することは「分析」とはいえない。例えば、確認された種数を示すだけでなく、種の

構成から生物多様性の程度を把握したり、確認種から当該地域の自然環境の独自性を把握したりする必要がある。そのことが、どのような、どの程度の環境保全措置を検討するかということにつながるものである。現段階において、「分析」の意味内容が必ずしも明らかでないというのであれば、環境影響評価手続きにおける知事意見の趣旨も理解せずに、また、公水法に基づく埋立承認申請書への添付書類である「環境保全に関し講じる措置を記載した図書」（以下「環境保全図書」という。）についても、形だけの対応をしてきたのではないかとの疑念を抱く。

## エ 対象区域等の表現等の問題点について

### (ア) 瑕疵の内容

環境保全図書では、対象区域として陸域と海域の二つのみで分けられているところ、それ以外に河川域に分類した記述をなすべきである。かかる区別をしないと正確な生態系評価はできない。

すなわち、生物には各々生息適地がある。陸域、海域、河川域といった区分を適切に行い、各々の生態系の特徴、各々の生態系間のつながりなどを把握することにより、各々の生態系の価値も変わる。このような観点から、生態系区分として分けることで、特徴、価値などを適切に把握する必要がある。生態系をどのような範囲で区分し、各々の関係をより詳細に把握するかによって、影響の予測・評価は変化するものであり、環境保全図書ではその正確性を欠く。

## オ 多様な生物相への影響の予測について

### (ア) 瑕疵の内容

本件は埋立事業であるから海域が重要であるにもかかわらず、海域の海草やサンゴについて移動先が具体的に示されていない。

環境保全措置の検討は事前に行う必要があり、それは可能である。

環境保全措置の検討に当たって留意すべきことは、環境保全措置が実行可能な範囲で適切かつ客観的に行われているかどうかについて十分な検証が必要であることから、事前に移動先や移動する種等を示した上で、移植の際に詳細な調査・検討を行い、改めてより詳細な環境保全措置を検討すべきである(サンゴや海草類の項でも後述)。

これに対して、原告は、自然環境は変動するものであるから、環境影響評価の段階において具体的に検討する必要はないとの考えのようであるが、自然環境の変動があるからこそ、事前に調査することに意味があるのである。事業の実施前に行う環境影響評価の段階で具体的な対策を検討する必要はなく、実施の際に検討すればよいというのであれば、あらかじめ環境影響の程度を把握して、よりよい環境保全措置を検討することで環境の保全を図るという環境影響評価制度の趣旨を没却するものである。なお、自然環境の変動は、主には季節ごとの変動や台風等による影響、年ごとの変動があると考えられる。原告の考え方に基づけば、その都度対策内容を検討し、変更し、その都度ごとに対策を講じなければならなくなることになるが、原告においてはそのようなことはこれまで何ら示していない。また、原告のような考え方であれば、原告が述べているように「サンゴ類の移植先を具体的に示すためには、種類ごとに詳細に調査し、個別に適切な移植先を探」したとしても、自然環境の変動によって、適切な移植先が変動するので、適切な移植先を探すことができないことになる。もっとも、基盤環境が激変する程度の大きな変動は通常は考えられないため、調査結果で得られた自然環境の変動の程度を考慮して、「種類ごとに詳細に調査し、個別に適切な移植先を探」して、どのような対策を講じればいいのかを、あらかじめ具体的

に検討すればよいのである。また、環境保全図書で示すべき環境保全措置は、そのとおりにやらなければならないという確定したものではないことから、移植を実施する際にも再度調査し、その時点での環境状況の変動を理解した上で、さらに改善を行って、より丁寧な対応をすることが真摯なやり方である。

また、原告はサンゴ類の移植先の案を図示しているというが、移植先は、大きな範囲でしか示されておらず、具体的にどの場所・地点に移植するのかについては示されていない。また、具体的な移植方法（時期、移植対象種、移植数、移植方法など）も示されていない。このような大きな範囲でもって示しているものは、到底「具体的」とは言えない。

サンゴの移植に関して有識者研究会において討議がなされたともいうものの、有識者研究会にサンゴや海草類の移植に関する研究等を行っている専門家は含まれていない。また、有識者研究会から、「…最も適切な移植方法を専門家の指導を得ながら検討し実施する」との提言を受けたとのことであるが、専門家で構成されているはずの有識者研究会が、「専門家の指導を得ながら検討し実施する」との提言を行っていること自体が、サンゴや海草類の移植に関する専門家がいなことを示している。

さらに、原告は、具体的に海草やサンゴの移植先を示さなかったとしても、実行可能な範囲で環境保全措置を講じたといえる、ともいうが、具体的な移植先を示していないのは、実行可能な範囲で環境保全措置を講じたとはいえないことは明らかである。

陸域生物では生態系の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あり、不十分である。生態系の機能については、「基盤環境の形成・維持」、「生息空間の形成・維持

」、「生物多様性の維持」など、その場がもつ機能を項目立てを検討しなければならない。

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（動物相 4,284 種、植物相 609 種）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いない。これはもちろん、すべての生物種について個別に影響予測をすべき、ということではなく、実行不可能なことを求めているものではない。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」の予測が示されていないということである。

(7) 法第 4 条第 1 項第 2 号要件を充足しないこと

「必要性」要件及び 1 号要件にも関わる問題であるが、原告の主張は、総合すると、辺野古大浦湾周辺地域の生態系の特徴や機能の把握が困難とし、個別に確認された生物種に対する事業上可能とされる保全措置を講じたというにとどまる。しかし、冒頭に述べたこの地域の生態系の特徴と希少性、すなわち河川域から汽水域のマングロブ林、礁池の存在しない深く切れ込んだ湾と砂泥地の存在という沖縄島でも希有で多様で複合的な生態系のもとで、驚くべき極めて多様な生物種が生息しているという特徴の把握がまったくなされず、そのために、喪失される環境の性質、内容や程度と、事業の必要性や本件埋立事業実施区域の選定の適切性の比較衡量を不可能とさせているといわねばならない。これでは 1 号要件の充足の判断ができないことはもちろん、個別の環境保全措置が適切であるかということも評価不能というべきである。

2 号要件にいう「十分配慮」についての判断は、審査に用いられたハンドブック（甲 B 8）によれば、「問題の現況及び影響を的確に把握」したか、「これに対する措置が適正に講じられている」か、その程度が「十分と

認められる」かどうかによるものとされている（以下、各審査項目についても、ハンドブック～の要件を下位基準として検討する。）。

この点、これまで指摘した問題点（環境保全施策との整合性、事業計画の規模、辺野古海域と大浦湾の価値・特徴の評価、沖縄防衛局の生態系の評価の問題点）は、いずれも、「問題の現況及び影響を的確に把握」要件を充足していないと言わざるをえない。そして、そもそもの要件を充足していないとなれば、「これに対する措置が適正に講じられている」か、その程度が「十分と認められる」か、いずれの判断も行い得ず、これらの要件を充足しているとも言えない。それゆえ、生態系について、1号要件審査事項(7)及び2号要件審査事項(1)ないし(4)には不適合である。

したがって、生態系について、沖縄防衛局が示した補正評価書の内容は、法第4条第1項第2号の「十分配慮」との要件を充足しない。

現沖縄県知事が生態系に関して2号要件充足についての具体的な疑義を認めた判断は、専門性を有する慎重な検討を経て具体的な根拠をもってなされたものであり、不合理なものとは認められない。

## 2 海草藻場について

（環境保全図書6・15 海藻藻類【4分冊 中の3】）

### (1) 海草藻場の価値

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でも引用あり）では、沖縄島の現存藻場が1282ha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。辺野古から宜野座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 - 植物（維管束植物）」（レッドリスト）において、準絶滅危惧種に指定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、環境省が「日本の重要湿地 500」として選定している。

当該海域水底の海草藻場（海草類が群落状に生育する場所）は、国の天然記念物に指定されているジュゴンの餌場であることはもとより、水質を浄化する機能や底質を安定化する機能をもっており、生物の繁殖場、生育場としての重要性があることも知られている。こうしたさまざまな機能により、海草藻場は、微小動物から大型の貝、カニ、エビ、ナマコ、魚類などに至る様々な生物の共存を可能にして、生物の多様性を育んでいる。

海草藻場は、まさに、辺野古地先海域・大浦湾の生物多様性を根底にて支えているものであるから、その存在価値は高く保全の必要性も極めて大きい。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 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を考慮しなければならない。

## (2) 環境保全図書の概要

環境保全図書においても、調査結果として、「海草藻場は、リーフ内の比較的静音な水域に分布し、辺野古地先、大浦湾奥部、安部の湾内、ギミ崎の東側において比較的被度が高い箇所がみられました。」と記載され、事業対象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が明らかにされている（環境保全図書 6-15-97、図-6.15.1.31）。

## (3) 消失する海草藻場に対する評価

### ア 検証

海草藻場が、多種多様な生物の餌場となっていることから、広大な範囲で海草藻場が消失することにより、そうした生物へ甚大な影響を与えるこ



とは想像に難くない。しかしながら、この点についての沖縄防衛局の予測・評価は、極めて具体性を欠いており、明らかに誤った記載も見られる。

この点について、第三者委員会は次のとおり報告した。

## ア 消失する海草藻場について

### (ア) 予測評価について

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。（後略）（検証結果報告書：76 頁-77 頁）

## イ 瑕疵の内容

(ア) 海草藻場が多種多様な生物の餌場となっていることから、広大な範囲で海草藻場が消失することにより、そうした生物へ甚大な影響を与えることは想像に難くないところ、この点についての予測・評価は、極めて具体性を欠いている。また、埋立によって消失する海草藻場についてその重要性に照らした回避・低減策についての検討もしていない。

環境保全措置は、「環境への影響を回避し、又は低減することを優先するものとし、これらの検討結果を踏まえ、必要に応じ当該事業の実施により損なわれる環境要素と同種の環境要素を創出すること等により損なわれる環境要素の持つ環境の保全の観点からの価値を代償す

るための措置（以下「代償措置」という。）の検討が行われるものとする。」（基本的事項・第五の二(1)）とされているが、埋立（施設の存在）によって消失する海草藻場への影響の回避・低減措置は示されていない。海草類の移植や生育基盤の改善は代償措置にかかるものであって、優先して行われるべき回避・提言措置ではない。また、環境保全図書では、回避・提言策として他の6案との比較を行ったというが（同4-5-77）、この6案は、当初の事業実施計画に基づく埋立区域をそのままの面積・形状にて図上で50～350m平行移動させただけのものであり、回避・低減のための代替案を検討したというにはほど遠い。以下、念のため、「環境影響評価法の規定による主務大臣が定めるべき指針等に関する基本的事項」第五の二を示す。

環境影響評価法の規定による主務大臣が定めるべき指針等に関する基本的事項

#### 第五 環境保全措置指針に関する基本的事項

##### 二 環境保全措置の検討に当たっての留意事項

環境保全措置の検討に当たっての留意事項を環境保全措置指針において定めるものとする。当該留意事項には、次に掲げる事項が含まれるものとする。

(1) 環境保全措置の検討に当たっては、環境への影響を回避し、又は低減することを優先するものとし、これらの検討結果を踏まえ、必要に応じ当該事業の実施により損なわれる環境要素と同種の環境要素を創出すること等により損なわれる環境要素の持つ環境の保全の観点からの価値を代償するための措置（以下「代償措置」という。）の検討が行われるものとする。

(2) 環境保全措置は、事業者により実行可能な範囲内において検討されるよう整理されるものとする。

(3) 環境保全措置の検討に当たっては、次に掲げる事項を可能な限り具体的に明らかにできるようにするものとする。

ア 環境保全措置の効果及び必要に応じ不確実性の程度

イ 環境保全措置の実施に伴い生ずるおそれのある環境影響

ウ 環境保全措置を講ずるにもかかわらず存在する環境影響

エ 環境保全措置の内容、実施期間、実施主体その他の環境保全措置の実施の方法

(4) 代償措置を講じようとする場合には、環境への影響を回避し、又は低減する措置を講ずることが困難であるか否かを検討するとともに、損なわれる環境要素と代償措置により創出される環境要素に関し、それぞれの位置、損なわれ又は創出される環境要素の種類及び内容等を検討するものとし、代償措置の効果及び実施が可能と判断した根拠を可能な限り具体的に明らかにできるようにするものとする。

(5) 環境保全措置の検討に当たっては、環境保全措置についての複数案の比較検討、実行可能なより良い技術が取り入れられているか否かの検討等を通じて、講じようとする環境保全措置の妥当性を検証し、これらの検討の経過を明らかにできるように整理すること。この場合において、当該検討が段階的に行われている場合には、これらの検討を行った段階ごとに環境保全措置の具体的な内容を明らかにできるように整理すること。また、位置等に関する複数案の比較を行った場合には、当該位置等に関する複数案から対象事業に係る位置等の決定に至る過程でどのように環境影響が回避され、又は低減されているかについての検討の内容を明らかにできるように整理すること。

(イ) 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。

環境保全図書で示された海藻草類の調査結果をみると、スポット調査とライン調査が行われており、ライン調査の結果で確認された海藻草類の種の分布から、海草藻場とホンダワラ藻場とを分けて整理し、その分布範囲及び分布面積を示している。また、これらの調査結果では、海草類の種ごとの出現状況（環境保全図書 6-15-33~34、6-15-85~86、

6-15-129) や出現地点数 (6-15-39~40、6-15-91)、海草類の生育量調査 (6-15-93~96) などの調査結果が示されている。すでにあるこれらのデータを解析すれば、海草類の種ごとの分布域は把握できるはずである。そうでなければ、「重要な種の生育環境の変化の程度」(6-13-326~341) において、海域生物・植物への種ごとの影響の予測もできないはずである。以上のことから、海草類の種ごとの分布域・分布面積を示すことは可能であり、また、それを基に、種ごとの消失面積を算定することも可能である。このように、解析に時間を要する程度のものを「実施不可能」として解析しない姿勢に対しては、事業者として実施可能な範囲で検討したとは判断できないものである。

(ウ) 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ふ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。

環境保全図書で、海域区分ごとの生息種の整理 (6-19-1-111~117)、藻場の生物生産機能、物質循環機能、生物の共存機能及び環境保全機能の記載 (6-19-1-118)、類型別生態系の特徴として海草藻場及びホンダワラ藻場に存在する生物種の記載 (6-19-1-125) がみられるところ、同 6-19-1-111~117 や 6-19-1-125 は、「生態系の類型区分と地形、水深、海底基質等との関係の概念図」として、当該区域に生息している生物種、その地形、水深、海底基質を確認して記載しているに過ぎず、類型区分毎に当該区域においてジュゴンやウミガメ以外の生物種によってどのように利用されているかを把握して海草帯の機能を把握したものではない。

また、同 6-19-1-118 の記載は一般的な海域生態系の機能を説明したものにすぎず、事業者が類型区分した「豊原～松田地先海域」、「辺野古地先海域」、「大浦湾口部海域」、「大浦湾西部海域」、「大浦

湾奥部海域」、「大浦湾東部海域」、「嘉陽～安部地先海域」ごとの生態系における機能が明らかにされているものでもない。被告は、全生物種による利用状況を個別に明らかにせよ、と指摘しているのではなく、原告が主張する内容は生態系の機能を把握したものといえないと述べているものである。

(I) 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いう誤った考え方もなされている。

#### ウ 原告の主張に対する反論

##### (ア) 予測評価

###### a 原告の主張

環境保全図書において、海草類の消失面積を具体的に示した上で、埋立域に集中して生息する生物種や群集が確認されず、辺野古地先から松田に広がる海草藻場にこれら生物種が分布しているという調査結果を踏まえ、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ないと予測した。さらに海草藻場への依存度が比較的高い生物種を列記して、これらが他の海草藻場にも生息が確認されており、生息環境は保全されると具体的に予測・評価を行った（163～164頁 環境保全図書 6-19-1-150～151）。

###### b 反論

環境保全図書の記載の問題は他と同様の性格で、分布している生物種や群集を確認し、これらが埋立で消失しない海域にも同様に存在しているから問題ない、という水準の域をまったく出していない。

もともと海草藻場は当該海域の水象や水温、底質、水質、水深などのさまざまな要因によって形成されるものである。沖縄島最大の海草藻場である辺野古の生息場所が消失すること、生育種についても、例えばオーストラリアではジュゴンやウミヒルモを好んで採餌している

とされ、またジュゴンの採餌には底質の状況（砂礫、泥など）が関わっており、さらには、人間活動の影響による赤土汚染の影響があるところではそれに耐性の高いボウバアマモなどが優占することなどを十分考慮して予測・評価を行わなければならない。これらの検討がまったくなされていないのである。

(イ) 誤った考え方の記載について

a 原告の主張

環境保全図書は、埋立区域内の海草藻場に集中して生息する生物種や群集が確認されず、近隣の辺野古から松田に広がる海草藻場にこれら生物種が分布しているという調査結果を踏まえ、そこから導き出される予測結果として、埋立区域に係る海草藻場の消失に伴い、海域生物種や群集に大きな変化はない旨を記載したものである。被告が指摘するような、事業実施区域における海草藻場が消失することを問題ないとするものではない。代償措置と事後調査を検討していることがその証左である（164～165頁）。

b 反論

原告の主張は、海草藻場の消失が問題ないとしたのではなく、海草藻場の消失に対応して代償措置を講じることで環境保全を図るというものだという。これは結局のところ、消失そのものについては、当該区域における生態系の機能を考慮することなく近隣にも同様な生物種や群集の生息域があるから大きな変化がないと予測したに過ぎない。

この主張によれば、海草藻場の一部が消失することそのものによる具体的な影響を予測したものであることはできず（原告の主張は、特定の種や群集が消失海域に集中していない限り周辺域に大きな変化はないというあまりに大ざっぱな「予測」である）、かつ優先さ

れるべき回避・低減措置に向けた考慮をしていないことは明らかである。

#### (4) 消失する海草藻場についての代償措置

##### ア 検証

事業対象区域に、広く海草藻場が分布していることは、沖縄防衛局の調査結果にも記されており、事業の実施によって、広範囲の海草藻場（辺野古前面海域 35.6ha、大浦湾側 42.5ha、合計 78.1ha）が消失することは明白である。多種の生物の生息の基盤となる海草藻場の重要性に鑑みれば、具体的かつ実効性のある代償措置が示されなければならない。

代償措置についての問題は、第三者委員会も以下のとおり詳細な指摘をした。

##### 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。（検証結果報告書：77頁-78頁）

イ 瑕疵の内容

沖縄防衛局は、消失する海草藻場の代償措置として、専門家等の指導・助言を得て、移植や生育基盤の改善を図るとしており、その内容を具体的に記載したとするが、代償措置を記載したとする環境保全図書（6-15-229～230）では、「生育範囲の拡大方針」と、海草藻場の生育範囲の拡大域（案）が示されているだけで、具体的な移植方法については、示されてい

ない。沖縄防衛局により示された代償措置の内容は、何ら具体的ではなく、その実効性も不明である。

#### ウ 原告の主張に対する反論

##### a 原告の主張

海草藻場は自然環境の影響を受けやすいため、当初計画では想定できなかった状況になる可能性があるから具体的に記載することは困難である。これは移植の際に詳細な調査・検討を行うのが適切である。

代償措置としては、専門家等の指導・助言を得て、被度が低い場所や静穏域を対象に、海草類の移植や生育基盤の改善、事後調査を行うとしている。これは科学的知見に基づく一定の効果を見込むことができる（165～166頁）。

##### b 反論 - 代償措置の検討不十分

原告が主張するとおり海草類の移植は技術的にも確立してなく困難であり、専門家の指導・助言を得たとしても、移植及び生育環境の保全・創出が確実に実施できるとは限らない。むしろだからこそ、代償措置の点に関し、十分な調査結果のもと、科学的かつ慎重に、移植先の環境状況が移植しようとする海草類の生育に適した環境であるか否か、移植する手法は適切なものであるか、の検討がなされなければならない重要性が増すのである。

よって、移植場所の選定を事前に行うべきことは言うまでもない。それをしないことは、対象海域の全貌を把握していないことを自認するに等しい。仮に、移植の段階になって初めて調査を行ったら、移植に適切な場所がないという結果になった場合は、どのような措置をとりうるのであろうか。また、被告は、代償措置を「確定」することまで求めているものではない。環境保全措置の検討結果については、環境保全措置についての複数の案の比較検討、実行可能なより良い技術

が取り入れられているかどうかの検討その他の適切な検討を通じて、事業者により実行可能な範囲内で対象埋立て事業に係る環境影響ができる限り回避又は低減されているかどうかを検証することが可能な程度に具体性が必要であるが、そのような検証が一切なされていないことを指摘するものである。そうでないと、「十分環境保全に配慮」しているかどうかの審査は行えないはずである。

原告は、承認申請段階で移植場所の選定を行わない理由として、潜水調査を要する海域だから困難、自然環境の変動が大きい、という。しかし、実際に移植場所を確保するのであればいずれにしてもかかる調査を行わなければならない、最終的に確定した移植先案を作成する前の段階であっても、海草藻場の好適地を調査すべきなのは当然である。また、自然環境の変動のため根本的に計画を変更しなければならない事態が生じるというのであれば、そもそもどのような計画であれ移植は実効性を伴わないということになるし、その程度に至らない「変動」であれば、一定の計画から出発して原告の主張するとおり順応的管理を行えばよいのであって、承認申請時に調査をしない理由にはならない。

原告は順応的管理の方法も示しているが、海草類の移植等の技術が確立されていない中で、何ら具体的な計画をもたないまま順応的管理を行ったとしても、原告が主張する「科学的知見に基づく一定の効果を見込むこと」はできない。そもそも、「科学的知見に基づく一定の効果」がどの程度の効果を言っているのかも不明である。そのため、回避・低減措置の検討もないままに、このような対策を「代償措置」としていることが誤りである。その誤りを導いているのは、周辺に分布するから、一部が消失しても問題ないという誤った予測に基づくものともいえる。

さらに、沖縄防衛局が委嘱した有識者研究会の提言を基に実施することとしているとするが、その提言内容においてさえも、「海草の移植等の技術は、依然として確立されたものとは言い難い」としており、まさに「効果は不明」なのである。

c 反論 - 沖縄防衛局事業者においてより具体的な代償措置の内容を記載することは可能であったこと

環境保全図書記載の移植方法等に具体性を欠くことは、那覇空港滑走路増設事業の公有水面埋立願書の記載との比較からも明らかである。

那覇空港滑走路増設事業において、沖縄総合事務局は、クビレミドロ（稀少海藻類）の移植計画は、環境監視委員会（仮称）において指導・助言を得たうえで実施するとしつつも、現地移植実験・出芽状況定量把握実験及び生育環境条件把握調査等を実施した上、シミュレーションによる検討を行い、海藻の移植元、移植先候補地、移植時期、移植作業方法について具体的に提示している（乙E5）。さらに、「海草藻場については、カサノリ類（海藻の一種）への順応的管理を参考にしながら環境監視委員会（仮称）で検討する。」として、順応的管理（事業が進むにつれ自然環境や社会的背景の変化に対応し、最新の情報、技術を用いた状況の確認（モニタリング）を行い、必要であれば維持管理計画の修正を検討（フィードバック）するといった手法）についても、沖縄総合事務局の考え方を具体的に整理したうえで提示している（乙E6）。

このような那覇空港滑走路増設事業の公有水面埋立願書の記載と本件願書の記載を具体的に比較すると、本件の環境保全図書は、第三者検証委員会が指摘しているとおり、抽象的な「判断基準」「拡大に関する方法」「生育基盤の改善」「移植」の方針を示しているだけであり（上記引用部分が全文である）、どのような海域を選定してどの程度、どの種

についてどの手法によって代償を講じていくのかがまったく検討されていない。

本件において沖縄防衛局が示した環境保全措置の内容はいかに空疎なものであったか、また本来記載できるはずの内容すら記載されていないということは明らかである。

#### (5) 地形変化による周辺海域の海草藻場への影響

##### ア 検証

事業実施区域の埋立によって、局所的な塩分低下が予測され、海草に対しての影響が生じることが予想される。この点について、第三者委員会がは次のとおり指摘した。

##### 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）。（検証結果報告書：78 頁）

##### イ 瑕疵の内容

埋立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、知事意見において海草藻類への影響を予測すべきと指摘したが、海藻類のうちホン

ダワラ科の種については予測・評価をしたとしながら、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、具体的な予測はなされていない。

#### ウ 原告の主張に対する反論

##### (ア) 原告の主張

地形変化による塩分変化の海草藻場への影響については、亜熱帯性海草類に関する科学的知見がなく、定量的な把握が困難であったため、現状の塩分濃度に対する変化の大きさをもとに、生育範囲にほとんど変化はないと定性的な評価を行った。具体的な予測は実施不可能な措置を強いるものである（167頁）。

##### (イ) 反論

定性的な予測に関する主張は、生態系の箇所ですべて述べたとおりであるが、生育可能な塩分の下限值に関する知見がないのであれば、現況の塩分濃度に対する変化の大きさから、どの程度の変化率であれば生育に影響しないのかも不明であるはずであり、定性的に予測したとしても、影響が小さいとの予測はできないことになる。また、定量的な予測は、必ずしも確立されたモデルを用いる必要はないことから、「実質不可能な措置を強いるもの」との指摘は当たらない。

定量的評価を行っていないという点をひとまず措くとして、沖縄防衛局が行ったとする定性的な評価の中には、ホンダワラ科の種の塩分下限値をもとに、塩分 30 以上が生育に適した条件として予測したとしている記載があるところ、塩分の調査結果によると、「塩分は多くの調査地点で 34~35」（環境保全図書 6-6-12）であることをどのように考慮したのか不明である。

また、現況の調査は、辺野古前面海域などでも行われているにもかかわらず、予測結果の塩分変化図（6-15-178~179 他）には、当該海域に

おける現況の塩分分布コンターが示されていない。

さらに、沖縄防衛局は、「また、塩分は夏季、冬季ともに辺野古川と美謝川の河口域近傍で 0.1 程度低下します。この範囲には海藻類は少なく、海藻類の生育範囲における塩分は、評価基準とした塩分 30 以上の範囲にあると予測されます。」(6-15-174)としているが、「この範囲」における海藻類の分布面積は示しておらず、「塩分 30 以上の範囲にある」との予測も、そもそも現況の塩分濃度が 34~35 であることを考慮していない予測である。

以上のことから、定量的に予測していないことも問題ではあるが、それ以前に、定性的な予測であっても「具体的な予測は全くなされていない」ということである。

#### (6) 工事による影響について

##### ア 検証

工事の実施に伴う水の濁り及び堆積により、海草藻類の生育環境に影響を与えることが予測されることから、この点についての評価及び具体的な環境保全措置が明らかにされる必要がある。

この点についての第三者委員会の指摘は次のとおりである。

##### 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ユ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，別添資料 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。（検証結果報告書：78 頁-79 頁）

#### イ 瑕疵の内容

大浦湾奥部及び西部のリユウキュウスガモなどについて、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ついて、水の濁り等への環境保全措置が示されていない。この点についても、沖縄防衛局の回答は、何ら具体性がなく、実効性も明らかでなかった。

#### ウ 原告の主張に対する反論

##### (ア) 原告の主張

汚濁防止膜は、設置に伴うアンカー等が海草藻場を損傷する可能性が高いほか、内側の海水停滞により水質が悪化し海草類の生育環境に大きな影響を与えることになる。このため、辺野古崎地区の前面海域に汚濁防止膜を設置した場合、約 35ha の海草藻場が内側に取り込まれて大きな影響を受けることになるので、当該箇所に設置しないことにし、大



浦湾側の北側、中央部及び南側のみに設置することとした。被告が指摘する水の濁りは、予測値が基準値を僅かに上回る程度で影響はさほど大きくない。仮に当該区域に汚濁防止膜を設置すると、大浦湾西部の藻場の全てと大浦湾中央部の藻場のほとんどが汚濁防止膜の内側になってしまい、かえって大きな影響を受けることになる（167～170頁）。

#### (1) 反論

まず、原告は、環境生活部長意見は、「大浦湾奥部及び西部におけるリュウキュウスガモに対する水の濁りについて」、「生育環境が変化するおそれがある旨を指摘したもの」であるとして、「仮に当該区域を対象に汚濁防止膜を設置した場合、大浦湾西部の藻場の全てと大浦湾中央部（海上ヤード部）の藻場のほとんどが汚濁防止膜の内側となりかえって大きな影響を受けることから（環境保全図書 6-1-19）、当該区域を対象に汚濁防止膜を設置することは適切ではない」とする（169頁）。しかし、環境保全図書 6-1-19 では、辺野古地先前面海域に汚濁防止膜を設置した場合のこと（同 6-1-22 の図）は記載していても、大浦湾西部と大浦湾中央部の藻場の全てが汚濁防止膜の内側になる場合の想定については記載してなく、仮定自体が明確な根拠にもとづくものではなく、十分な検討がなされていない。

次に、結局原告は、汚濁防止膜の必要性と設置による悪影響を考慮しているということであるが、そうであるならば、汚濁防止膜の設置の仕方は工事箇所の周囲に設置するなどの方法も考えられるところであるが、沖縄防衛局は、大浦湾西部も藻場の全てと大浦湾中央部の藻場のほとんどが汚濁防止膜の内側となるような設置の仕方しか検討していない。

さらに、環境保全図書 6-1-19 では、辺野古地先前面海域では、濁りの影響は小さいと予測されるため、汚濁防止膜を設置しない方が工事

中における海草藻場への影響は小さいとしながら、6-15-155 では、辺野古地先のリーフ内の施工地点の近傍では評価基準を上回る拡散が予測されるため、工事中は濁りの監視を行うとともに、海草藻場の生育状況が明らかに低下してきた場合には、必要な環境保全措置を講じている。ここでは、汚濁防止膜を設置しない方が影響は小さいにもかかわらず、その他にどのような環境保全措置を講じるのか具体的に示していない。また、「生育状況が明らかに低下してきた場合」とは、既に影響が生じている場合であり、影響が生じた後で環境保全措置を講じることは、影響が生じることを未然に防止するという環境保全措置の目的に沿っておらず、また、影響が小さいとの予測結果と矛盾する。

(7) 法第4条第1項第2号要件を充足しないこと

以上指摘した問題点のうち、消失する海草藻場についての予測評価、地形変化による周辺海域の海草藻場への影響、工事による影響の点については、いずれも、「問題の現況及び影響を的確に把握」要件を充足していない。

海草藻場の消失に対する代償措置の問題点については、「これに対する措置が適正に講じられている」と言えないことから、その程度が「十分と認められる」とも言えない。

それゆえ、海草藻類について、1号要件審査事項(7)及び2号要件審査事項(1)ないし(4)には適合しない。

したがって、海草藻類について、沖縄防衛局が示した補正評価書の内容は、法第4条第1項第2号の「十分配慮」との要件を充足しない。

現沖縄県知事が海草藻類に関して要件充足についての具体的疑義を認めた判断は、専門性を有する慎重な検討を経て具体的な根拠をもってなされたものであり、不合理なものとは認められない。

### 3 ジュゴンについて

(環境保全図書 6 . 16 ジュゴン【4分冊中の4】)

#### (1) ジュゴンの保全の必要性

ジュゴンは西太平洋からインド洋の熱帯及び亜熱帯の浅海域に生息している。一般に生息には水温と気温が 20 度以上の環境が必要とされており、西太平洋における分布域では、沖縄県の周辺海域が北限にあたる。ジュゴンの分布は広い範囲に及ぶが、生息域が不連続であるため、それぞれの集団(個体群)が地域固有のものであると考えられている。

日本におけるジュゴンの分布域は、鹿児島県の奄美大島以南と考えられていたが、近年、ジュゴンの目撃例は沖縄本島の周辺海域に限られている。

ジュゴンは、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含まれる危急種(野生状態で中期的に絶滅する危険を孕んでいる種)に分類されており、世界の多くの場所で捕獲禁止とされている。日本哺乳類学会は、沖縄のジュゴンについて、個体数が 50 頭未満であるとの判断のもとに 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」に指定している。また、水産庁の「日本の希少な野生生物に関するデータブック」でも、同じく「絶滅危惧種」に指定されている。

このように、沖縄のジュゴンは、最も絶滅が危惧される生物の一種であり、その保全の必要性が極めて大きいこと(乙 H 7 粕谷俊雄陳述書 2 頁参照)は、あえて言うまでもない。種の保存法、生物多様性基本法においてはもちろんのこと、そして先に述べた生物多様性国家戦略 2012-2020(乙 F 3) 67 頁でも、将来の望ましい地域のイメージの一つとして、「豊かな生命を育む沿岸域は、多様で豊富な魚介類を持続的に供給するとともに、北の海ではアザラシが、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。」とされているとおり、絶滅に瀕した沖縄

ジュゴンの地域個体群の存続は国家目標ともなっている。わが国では、一度絶滅したトキやコウノトリの移入による繁殖活動が多大な困難ななかで行われているが、これを繰り返してはならないのである。

したがって、本件事業の実施を検討する際には、最低限、本件事業の実施が沖縄のジュゴン地域個体群の存続可能性を損なうものであってはならず、存続可能性を損なう予測・評価となった場合には、事業の実施は生態系保全の観点から許されないものとなる。

## (2) 調査期間や予測・評価の手法、結果について

### ア 検証

前述のとおり、ジュゴンは、現在、いかなる機関による評価においても、最も絶滅が危惧される生物の一つとされている。

ジュゴンの生態調査にあたっては、必ずしもその全貌を明らかにすることまで要求できるものではない。もっとも、ジュゴンの希少性、保護の重要性に照らせば、その調査及び評価は、科学的根拠に基づき、最大限の慎重さをもって行われるべきである。

しかしながら、沖縄防衛局により行われたジュゴンについての調査は、以下において第三者委員会が指摘するとおり、科学的根拠に乏しい結果に終わっている。

### 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。

#### (1) 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、個体識別できなかったとする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。

（検証結果報告書：81頁-83頁）

#### イ 瑕疵の内容

ジュゴンの希少性、保護の重要性に照らせば、その調査及び評価は、科

学的根拠に基づき、最大限の慎重さをもって行われるべきである。しかしながら、沖縄防衛局により行われたジュゴンについての調査は、調査期間が短い、地域個体群特定の根拠が不明、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等、科学的根拠に乏しい結果に終わっており、日本産ジュゴンの持続可能性という環境保全への配慮の前提を欠く。

#### ウ 原告の主張に対する反論

##### (ア) 調査期間

###### a 原告の主張

環境影響評価手続に係る現 20 年度)に加え、平成 19 年度から平成 23 年度まで計 5 年間の結果を基に予測・評価しており、期間は短くない(170 頁)。

###### b 反論

そもそも正規の環境影響評価手続においてなされた現地調査は単年度しか存しない。他の年度も同様の調査をしたとしても、これらの調査は主として航空機からの視認調査と海草藻場の食跡調査であり、限られた調査範囲内で確認できたジュゴンの生息状況を知り得たにとどまり、生息頭数の極めて少ないジュゴン個体群の生態が解明されたとはいえない(第三者委員会報告参照)。

##### (イ) 地域個体群特定の根拠

###### a 原告の主張

地域個体群は、尾びれの切れ込み等の身体的特徴を検討し 3 頭を個体識別している。識別できなかった 16 頭についても、出現状況や出現海域の分析等から当該 3 頭のいずれかの可能性が高いと結論づけた(170~171 頁)。

###### b 反論

地域個体群の特定は、沖縄防衛局が航空機からの目視調査とその結果から個体識別した「3頭」という数字を踏まえ、最小生息頭数が3頭との前提で評価がなされている。

しかし、知事意見では、航空機からの目視推定法による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ことを指摘している。単に発見して個体識別をしたのが3頭だから最小3頭という地域個体群の推定ではなく、人による調査には限界があるのだから、その背景にある未確認のものも含めた科学的な推定を一定の幅をもって行わなければならない(乙H7の4~5頁)。国の調査は、西表島でイリオモテヤマネコを1頭確認したから推定生息頭数は1頭という類である。

また、個体識別も非科学的なものとなっており、そもそも個体識別は、個々の独立した形態指標を用いなければならず、「...等の身体的特徴」という識別は科学的正確性を欠き、また識別されたという各個体の生活状況等からさらに個体識別を行うことも科学的な推定方法ではない(乙H7の4頁)。

(ウ) 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

a 原告の主張

環境保全図書でジュゴンの将来における生息域の予測を記載しており、個体Aは嘉陽地区の海草藻場に大きな変化がない限り同地区を餌場とする、個体Bは今後も古宇利島沖の藻場を餌場とする、個体Cは行動範囲が比較的広いが、辺野古地区前面の海草藻場を利用する可能性は小さいとしている。生息環境については海草藻類の環境要素で予測するなどしている(171頁)。

b 反論



沖縄防衛局の調査によっても、個体Cの行動範囲に経年的に大きな変化があったことにみられるとおり、ジュゴンの生息範囲は、過去に事業者の調査で判明した範囲にとどまるという仮定自体が成り立たない（第三者検証委員会報告参照）。そもそも、地域個体群の将来の生息範囲の予測にあたって、事業者が個体識別したと限りでの、しかも現在生存している個体の過去の行動範囲の枠内にとどまるとすることは、「将来」の地域個体「群」の生息範囲の予測とは到底いえない。

総じて沖縄防衛局の予測は、自らの調査で確認した個体の、確認できた行動範囲をもとにしかなく、調査によっては把握しきれない地域個体群の全体像を予測・評価するという姿勢にはない（野生絶滅したとされていた種が後年再「発見」されるというような事例もあることが参考になろう）。

### (3) 工事（埋立土砂の調達・運搬のための航行）による影響について

#### ア 検証

本件事業においては、長期間にわたり大規模な工事が実施される。当然のことながら、当該工事がジュゴンに大きな影響を与えることが予測される。施工計画によると、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することから、これによるジュゴンの生息域への影響回避・低減のための措置に係る検討が必要になる。

その問題点について、第三者委員会は、以下のとおり詳細に指摘した。

#### 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が

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に行っ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、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）、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。

#### (1) 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)-オ〕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「極力騒音発生の少ない工法で」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コ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。（検証結果報告書：89頁-92頁）

#### イ 瑕疵の内容

沖縄防衛局の施工計画によると、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するとされている。環境保全図書で示されている「船舶・建設機械稼働計画」によると、購入土砂

等運搬の船舶隻数は、1日当たりの必要総隻数は、2年次で計293隻（ガット船95隻、土運搬船198隻）、3年次で計262隻（ガット船46隻、土運搬船216隻）となっており、運搬後の土砂投入のために同時に稼働する隻数も1日最大13隻となっていること（環境保全図書6-1-4及び6-16-228）から、これによるジュゴンの生息域への影響回避・低減のための措置に係る検討が必要になる。

この点、沖縄防衛局は、GPS等の利用、目視観察やジュゴン監視・警戒システムを利用しながら、できる限りジュゴンを回避するような航路を確保する旨回答するものの、沖縄防衛局長が挙げる方法によって、ジュゴンの接近等が確認できるかどうか、その実効性は何ら担保されていない。

また、埋立土砂の調達・運搬のための航行による影響の回避・低減のための対応として、沖縄防衛局が挙げたジュゴンの行動範囲である岸から10km以内を回避すること等の実効性について、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、ジュゴン個体群への影響について検討されていない。

本件事業では、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も懸念されるところ、沖縄防衛局は、ジュゴンの接近が確認された場合は、工事を一時中断し、ジュゴンが施工区域から離れたことが確認された場合は、打撃力を徐々に上げるような方法で工事を再開する等と回答する。しかしながら、ジュゴンの接近確認方法の実効性や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や確認方法等、具体的な対策については何ら明らかにされていない。

さらに、事業計画によれば、陸上から石材をクローラクレーンで石材を投入する基礎捨石投入工事が予定されているところ、石材が海底に着底するとき水中で打撃音が生じることから、この点についても適切な予測評

価が必要になる。沖縄防衛局は、当初、本工事による影響はほとんどないため予測の対象外と評価していたものの、環境生活部長から再度の確認がなされると、石材をできる限り低い位置で投入する、着底時の音は小さいと考えられる等と回答した。しかしながら、当該回答は、沖縄防衛局の希望的観測を述べたにすぎず、ジュゴンの生息環境にどのような影響があり得るのかについて何ら明らかにされていない。

#### ウ 原告の主張に対する反論

##### (ア) 船舶の航行

###### a 原告の主張

沖縄防衛局による生息状況調査ではほとんどが沖合 5 km 程度までに位置し、最も遠い個体も距離は約 10 km だった。オーストラリアの調査研究では、沿岸から最も離れた距離が  $12.8 \text{ km} \pm 1.3 \text{ km}$  と報告されていた。よって沖合 10 km 以上離れて航行するとしたのは合理的である(176~177頁)。

###### b 反論

しかし、ジュゴンの活動時間については人間の活動がジュゴンの行動に影響を与えていると考えられており、船舶などが多い海域では、主に夜の静かな時に餌を食べているとも推定されている(乙E2)。そのため、沖縄防衛局による航空機からの目視調査は、ジュゴンが休息しているとも考えられる昼間に実施していることから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になっていないことも考慮して、ジュゴンの行動範囲を適切に把握しているかを検証すべきである。また、これも確認できた個体の移動を元にしてのみであって、地域個体群の行動範囲への影響は明らかになっていない。

また、オーストラリアでの事例を引用する場合には、オーストラ

リアと沖縄のジュゴンの生態の類似性、餌場の状況や人間活動の状況などの生息環境の類似性を考慮する必要があるが、そのような類似性を示すことなく、オーストラリアでの事例をそのまま適用することは合理的とはいえない。なお、オーストラリアでの事例は、沖縄防衛局が示しているとおり、沿岸から離れた場合の距離が  $12.8\text{km} \pm 1.3\text{km}$  と報告されている事例があるにもかかわらず、 $10\text{km}$  という距離を合理的に算出したとしており、回避のための措置を緩和する根拠も明らかとはいえない。

さらに、オーストラリアでの個体群との類似性について、原告が代執行訴訟において初めて主張してきたところ、これらについては環境影響評価時点ないしは埋立承認申請時の環境保全図書にて示すべきであり、承認申請の要件適合性を裏づけるものではない。なお、類似性については、何を食べているのかなど、同種の動物間においては、分類的に解析するまでもなく容易に想像できるものであり、この程度の比較をもって類似性があるとは言えない。

なお、購入土砂運搬船の1日当たりの往来は、後記のウミガメの項でも述べたとおり、工事2年次で293隻（ガット船95隻、土運搬船198隻）、3年次で262隻（ガット船46隻、土運搬船216隻）にも及ぶことが予定されている（環境保全図書6-1-4 粕谷俊雄陳述書乙H7の12頁でも指摘）のであり、かかる膨大な隻数の船舶の航行であることを前提とした対策として十分かが検討されなければならないのである。

(1) ジュゴン監視・警戒システムの実効性

a 原告の主張

ジュゴン監視・警戒システムは有識者研究会の提言を受けて導入し、タイ国での検証試験でも一定の成果を出しており、科学的に実



効性がある（177頁）。

b 反論

ジュゴン監視・警戒システムは、承認申請時の環境保全図書（6-16-279~282）では、システムの概要の極めて大ざっぱな説明にとどまっており、一定の効果を確認したとの主張は承認後の環境監視等委員会での報告を述べており、出願時のものではない。

また、ジュゴンが数百頭確認されているタイ国での検証結果についても、地域個体群の特性の類似性を検討することなく本件においても実効性が望めるということまでできない。

このような監視システムでは、目視によっても距離の制約、波濤、ジュゴンの潜水によって発見は困難であり、ジュゴンは鳴音もほとんど発しないことからこれによる探索も期待できない（粕谷俊雄乙H7の15頁）。

(ウ) 水中音を発する工事

a 原告の主張

水中音を発する工事がジュゴンの行動に影響を与える可能性があることを前提に、ジュゴンの生息位置を監視し、施行区域への接近時の工事の休止、杭打ち開始時は弱く打撃すること等の水中音による影響を低減する措置を講じる（177～178頁）

b 反論

環境保全図書では、これらをジュゴン監視用プラットフォームで行うとされているが、その記載自体が、これを設置してそこにソナーなどの機器を搭載するという極めてに止まっていて何ら具体的な確認方法や基準、技術的な実効性などについてまったく記述がなされていないのであり、これを具体的に明らかにしているとは到底言えない（環境保全図書6-16-280~281）。3次回答においても、それを

より詳細に具体化する説明はなされていない。

(I) 陸上からの基礎捨石投入

a 原告の主張

陸上からの基礎捨石投入は、できるだけ低い位置まで移動させて投入して配慮すること、水深が浅い部分に投下することから、杭打ち等に比べて発生音は小さいと考えられ、影響についてあえて予測する必要はない(179頁)。

b 反論

原告の主張は、杭打ち音等より低い、という感覚的な判断を根拠に影響がないというものであり、科学的にジュゴンに対する影響がどれほどあるのかを検討したものにはまったくなく、影響は不明である。

(4) 施設の存在による影響について

ア 検証

施設の存在、すなわち埋立による当該海域の消滅によるジュゴンへの影響に関する沖縄防衛局見解の問題点について、第三者委員会は、以下のとおり詳細に指摘している。

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、

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、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、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、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、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しているところ、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れていない。
- (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。

(1) 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も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分析の箇所でも指摘したとおり、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。（中略）

なお本件承認後ではあるが、（公財）日本自然保護協会等が行った調査では、平成26年5月から7月までに、埋立対象地区内で110本以上の食み跡が確認されているとのことであり、辺野古地先の利用状況そのものの調査をしていなかったことから、このような事業者の予測、評価と齟齬する事実が指摘される状況となってきたと言える。

#### 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・代償措置いかに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言われています」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、「**「** 変更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。

（検証結果報告書：83 頁-89 頁）

#### イ 瑕疵の内容

施設の存在による影響について、沖縄防衛局は、PVA を行って適切に評価した等と述べる。しかしながら、沖縄防衛局による PVA 分析は、前提となる設定情報の選択に不適切な点が多く、結果として極めて不十分な解析にとどまっており、事業実施の個体群存続への影響を過小評価するものである。特に、環境生活部長が指摘するように、沖縄防衛局が沖縄のジュゴンの生息範囲を実際より広く設定したうえで、影響が小さいとの評価結果を導いている点は看過できない。

また、沖縄防衛局は、ジュゴンは埋立対象地となる辺野古前面の藻場を利用していないと結論づけるものの、「現在の行動範囲や餌場の利用状況

」から「可能性は小さい」、嘉陽地区で確認された食跡より非常に少ない、とするのみでその根拠を明確に示さず、辺野古地先における餌場喪失についての重要性の分析が不十分である。

ジュゴン食跡の形態、数、種などについての解析が不足している。海草帯の面積や海草の種組成、現存量、成長のパターンのほか、ジュゴンがよく利用する海草帯の区域、よく摂食する海草の種類、砂地の粒度等の情報や、ジュゴンの年齢、当該年齢による摂食回数・量等の情報について確認し、ジュゴンがどのような海域（底質の状況も含む）でどのような種の海草を餌としているのかということまで含んだ解析が求められるところ、環境保全図書の記載（6-16-84 等）は、ただ食跡を確認した状況を記載するにとどまっており、不十分である。

さらに、ジュゴンは海草藻場を重要な餌場とするところ、代償措置等として、事後調査により必要な措置を講じる、埋立により消失する海草藻場に関する環境保全措置（移植や生育基盤の改善）をとるというが、採りうる措置をとるというのでは環境保全への配慮が判断できる根拠とならず、海草藻場の生息範囲の拡大についても具体的な方法や科学的根拠、実効性が明らかにされていない。

## ウ 原告の主張に対する反論

### (ア) PVA の問題点

#### a 原告の主張

知事意見での指摘を受けて PVA を実施した結果、「環境収容力に対して個体数があまりにも小さいことから、事業の有無（海草藻場の減少）による絶滅リスクに差が生じなかった」。また、この事業がなくても絶滅リスクは高いと見積もられるため、楽観的なパラメータを与える観点から、沖縄島周辺と沖縄県全体を対象とし、ジュゴンが摂食する海草の種については考慮しなかったほか、繁殖率を

ジュゴンの出産間隔とし、海草の成長率については既往知見があるアマモの成長率を与えるなどした（171～173頁）。

b 反論

沖縄防衛局のなした PVA 分析は、一方では、環境収容力として現実にジュゴンが食餌している辺野古大浦湾海域や古宇利島周辺の海草藻場ではなく、沖縄島もしくは先島も含めた海域を対象とする過大なパラメータを採用し（事業実施前後の環境収容力の変化につき、前者では 100 頭 94 頭、後者では 500 頭 495 頭と、事業実施による環境収容力の変化を過小にしている（環境保全図書 6-16-278、現在ジュゴンが利用していない海域の海草藻場を利用している海草藻場を等価値に扱うのが不当であること、残存すると期待される海草藻場も経年変化することを考慮しなければならないこと等多くの誤りがあることは粕谷の陳述書乙 H7 の 7～10 頁でも指摘している）。

他方では、個体数を事業者が「発見した」とする頭数に過小評価することによって「この事業がなくても絶滅リスクは高い」と見積り、「絶滅リスクに差が生じない」という結論を導いているのであって、前提となる事実の選択について明らかに誤った対応をなしている（統計学的な信頼限界の範囲で幅をもった推定をなすべきである。乙 H7 の 10 頁）。

そもそも、「楽観的な値」の意味内容が不明であるが、PVA の予測対象としているジュゴンが利用していない地域を含めることは、楽観的なパラメータの値を与えることと関係しない。また、事業に伴う影響を明確にできるよう、楽観的なパラメータの値を与えたとしているが、その場合、事業実施前の絶滅リスクについての計算結果も低い値となり、事業実施前の絶滅リスクが低い中においては、事業が実施された場合の絶滅リスクも低いものになると考えられる。

楽観的なパラメータの値を与えることが事業に伴う影響を明確にできるのか疑問であり、また、なぜ、現状を適切に反映したパラメータで計算しなかったのか疑問である。

さらにいえば、「この事業がなくても絶滅リスクは高いと見積もられ、さらに、かなり楽観的なパラメータを与えても当該リスクは高いと考えられる」のであれば、そもそも、このような地域は回避して、埋立を行うべきではないのである。こうした原告の主張に、原告においては、辺野古を埋め立てて基地を建設することを所与の前提としていることが伺えるものである。仮に、どうしても当該地域で埋立を行うのであれば、ジュゴンの絶滅リスクが高いことを踏まえた、繁殖などの環境保全措置も検討すべきである。

そのほかにも、上記第三者検証委員会が指摘しているような前提となる情報の選択に問題があり、事業の実施による影響はないとする結論は不適切である。

#### (1) 辺野古地先の餌場としての評価

##### a 原告の主張

辺野古地先の海草藻場での採食の可能性は小さいとしたのは、個体 A 及び B は事業実施区域で確認されておらず、個体 C はほとんどの行動範囲は大浦湾東側海域までであること、辺野古沿岸を含む大浦湾内での食跡は全体の確認頻度の約 1.1 もしくは 3.3% であり客観的に利用頻度は少なく、予測に合理性はある (173 ~ 175 頁)。

##### b 反論

沖縄防衛局は、施設等の存在及び供用によるジュゴンへの影響について、「個体 C についても、食跡の確認状況から判断して、嘉陽沖で生息している際には嘉陽地先の海草藻場を主に利用していると考えられますが、個体 C の行動範囲が... (中略) ...なお、過去には

辺野古地先の海草藻場において食跡が確認されていますが、事業実施区域周辺で確認される現在のジュゴンの行動範囲や餌場の利用状況からみて、辺野古地先の海草藻場へ移動し採食する可能性は小さいと考えられます。」（環境保全図書 6-16-259）としており、「嘉陽沖に生息している際には」や「現在のジュゴンの行動範囲や餌場の利用状況からみて」と限定的に予測しているものである。個体識別された個体の、確認された範囲での行動範囲から餌場の利用頻度を推測するのが不適切であることは前述のとおりである（ジュゴンの行動範囲の変化、未確認のジュゴンの行動範囲、将来の地域個体群が利用するであろう範囲を考慮しなければならない）。

また、嘉陽地先との比較については、「藻場の分布域は台風の来襲等によって変化しやすいと考えられ」（6-16-52）ること、「沖縄本島周辺海域に生息するジュゴンも、ある海草藻場を一定期間利用して、他の海草藻場に移動することを繰り返している可能性がある」（「ジュゴンと藻場の広域的調査 平成 13 年～15 年度 結果概要」、環境省、14 頁）こと、及び、嘉陽前面海域の「利用頻度が集中する理由は、…（中略）…船舶の通行や人の活動からの影響が比較的少ないことなどが要因である」（6-16-209）としていること、「事業実施区域周辺海域では、海草藻場が繁茂し、人の活動が比較的少ない嘉陽地先がジュゴンの生活の中心である」（6-16-209）としていることから、海草藻場のジュゴンの利用には人の活動も関係していると考えられる。以上から、辺野古を前面の藻場を利用していないとの判断を、食跡の確認本数との比較のみから行うことは適切ではない。

さらに、実際に辺野古地先が餌場として利用されているにもかかわらず、調査時点において他の海域での食跡の確認本数と比べて非常に少ないという説明だけでは不十分であり、辺野古地先の利用状

況そのものを適切に把握する必要があるところ、沖縄防衛局はかかる評価をなしていない。この解析の不十分さは、実際にその後、日本自然保護協会等の調査で平成 26 年 5 月から 7 月まで埋立対象区域内で 110 本以上の食跡が確認されていることから裏づけられる（乙 E 29）。国が調査をした短い時間間隔の中であまり利用されていない（単に確認できていないということ）からとって、それだけでその場を将来も利用しないと結論づけるのがあまりにも短絡的なのはいうまでもない。ジュゴンにとって辺野古地先の餌場としての価値を適切に評価していないといわねばならない（乙 H 7 の 5 ～ 7 頁）。

(ウ) 消失する海草藻場の代償措置

a 原告の主張

海草藻場は、自然環境の影響を受けやすいため、代償措置の効果について具体的に記載することが困難な中で、国は、有識者研究会の提言を受けて海草類の移植や生育基盤の環境改善等の環境保全措置を行うこととしており、実施可能な範囲で科学的根拠に基づいて環境保全措置を講じている（175～176 頁）。

b 反論

これら海草藻場に関する環境保全措置については、「海草藻場」の項でもふれたところである。

まず、被告は、具体的な「代償措置の効果」の記載が必要といっているものではない。具体的な代償措置の内容・方法の記載が必要であり、原告が主張するところの「当初の計画」が示されていないということである。

また、その限度においてではあれ、具体的な記載が無ければ、環境保全が十分に図れるものなのか 判断できないことになる。具体

的な記載が必要ないというのであれば、「環境保全に十分に配慮する」の一言で埋立承認を出願すれば足りることになり、原告の主張は、環境影響評価そのもの及び公水法の基準そのものを否定しているといっても過言ではない。

海草類の移植や生育基盤の環境改善といった環境保全措置も、具体的な内容・方法等を示していないことから、原告が主張する「実施可能な範囲で科学的根拠に基づいて環境保全措置を講じている」とは言えないものである。内容が分からない対策であっても、「科学的根拠に基づいている」と主張する原告の態度は、環境影響評価法の趣旨・目的を理解していないと指摘せざるを得ない。

さらに、事後調査の結果を踏まえて講じる対策は順応的対策であり、予防的に実施する環境保全措置とは異なるものである。そのため環境影響評価法においては、準備書・評価書への記載事項について、環境保全措置と事後調査を明確に分けている（同法第14条第1項第7号口、八）。このように、環境保全措置と事後調査を同一のものとして扱う原告の見識は問題である。

このような内容の伴わない海草藻場の拡大・保全措置によってジュゴンがそれを利用できるという保証がないことは、粕谷俊雄も指摘している（乙H7の15頁）

#### (5) 施設供用による影響について

##### ア 検証

施設供用後にジュゴンに与える影響に対する対策については、以下、第三者委員会が指摘するとおり、その内容は不明であり、実効性についての何らの担保もなかった。

##### 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。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。（検証結果報告書：92頁-93頁）

#### イ 瑕疵の内容

施設供用後にジュゴンに与える影響について、沖縄防衛局は、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、米軍と十分調整する、機会あるごとに米軍に要請を行う、米軍による対策が必要となれば申入などを行う、というのみで、措置の具体的な内容や実効性については何ら検討されていない。

#### ウ 原告の主張に対する反論

##### (ア) 原告の主張

環境保護のための在日米軍の取り組みは日本環境管理基準（JEGS 甲 A84）に従って行われ、同基準は、在日米軍の活動と施設が人の健康と



自然環境を保護できるよう保障する目的で作成されたものであるから、実施可能な限りの措置を講じている（179頁）。

(1) 反論

そもそも「実施可能な限りの措置」というのは、米軍と「十分調整」する、「機会あるごとに米軍に要請を行う」というものに過ぎない。国が要請を行ったことでこれまで航空機騒音等の被害が改善されたことはないにもかかわらず、このことを「実効性のある環境保全措置」と主張すること自体、疑問である。

JEGS についても、米軍が実施するものであり、沖縄防衛局が行うものではないし、環境保全図書にも JEGS に基づいてどのような保全策が採られるのかについてまったく明らかにされていない。また、現時点においても在日米軍は、キャンプシュワブ沖水域におけるジュゴンの保護策を講じたことはまったくなく、さらに JEGS の遂行を日本側で管理することはできない。

このことから、辺野古埋立の供用後において、米軍が JEGS に基づいてジュゴン保護策を講じるとは考え難い。そもそも、環境保全図書では、供用後のジュゴンへの影響について、例えば、ジュゴンの生息域の減少について、「ジュゴンの生息域が減少することはほとんどない」と予測するなど、影響は少ないと予測している。それゆえ、在日米軍は、JEGS の適用除外（甲 A84、p1、C1.3.1）であると判断することも考えられる。

原告がいみじくも述べているとおり、いったん施設区域を提供すると「在日米軍の行動を規制できない」のだから、これらの対策はまったく実効性がない。国が実行可能な最大限の環境保全措置を取るつもりがあれば、施設区域の提供合意の際に環境保全に関する厳格な条件を設定し、それに違反した場合には施設区域の提供を中止する使用条

件を定めることも可能であるが、そのような措置もまったく検討していない。

要するに、行政の実施する土木事業によって絶滅危惧種であるジュゴンの地域個体群を絶滅させることはあってはならないはずであるにもかかわらず、施設供用後においては重要な生息地における環境保全を完全に米軍に白紙委任することになるのであり、このようなあり方が環境保全に配慮したものといえないのは火を見るよりも明らかである。

#### (6) 事後調査について

##### ア 検証

ジュゴンの希少性に鑑み、施設供用後の事後調査についても、予め慎重な検討結果が示されるべきであるところ、第三者委員会は次のとおり指摘した。

##### 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。（検証結果報告書：93頁）

#### イ 瑕疵の内容

ジュゴンの希少性・重要性に鑑み、施設供用後の事後調査についても予め慎重な検討が求められるにもかかわらず、沖縄防衛局が示す事後調査は、いずれも、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等、具体的なことについては何ら触れられていない。

#### ウ 原告の主張に対する反論

##### (ア) 原告の主張

事後調査として潜水目視観察による食跡記録、水中録音装置による来遊記録の調査を3～5年行うなど調査地点・時期・方法について記載している（環境保全図書 8-11～12）。また、影響が生じた場合、専門家等の指導・助言を受けて環境保全措置の改善を図る（180～181頁）。

##### (イ) 反論

環境保全図書に記載されている調査時点・時期・方法などについては、以下に引用する記述がすべてである（同 8-11）。具体的にどの箇所でのどの程度の密度でどのような方法で行うのかがまったく不明であり、かつかかる調査によってジュゴンの生息状況をどれだけ捕捉できて、どの程度影響を確認できるのかはまったく明らかにされていない。ジュゴンの保全を図る意図があるのであれば、もっと真剣な準備をしておかねばならない。

〔ジュゴンについての事後調査の記載内容〕

目視調査

調査項目

嘉陽周辺海域におけるジュゴンの生息状況

調査地点・範囲	安部及び嘉陽地先の海草藻場
調査時期・期間	供用後3～5年程度行い、生息状況が安定したことを確認した後に終了する。毎月1～2回調査
調査方法	潜水目視調査（マンタ法）による食跡記録 機器観測
調査項目	嘉陽周辺海域及び他の生息海域（古宇利島沖など）におけるジュゴンの生息状況
調査地点・範囲	サンゴ礁礁縁を中心とした海域
調査時期・期間	供用後3～5年程度行い、生息状況が安定したことを確認した後に終了する。毎日調査
調査方法	水中録音装置による来遊記録

(7) 法第4条第1項第2号要件を充足しないこと

以上指摘した問題点のうち、調査期間や予測・評価の手法、結果について、施設の存在による影響については、「問題の現況及び影響を的確に把握」要件を充足していないと言わざるをえない。

また、工事による影響、施設供用による影響、事後調査に係る問題点については、いずれも、「これに対する措置が適正に講じられている」と言えないことから、その程度が「十分と認められる」とも言えない。それゆえ、ジュゴンについて、1号要件審査事項(7)及び2号要件審査事項(1)ないし(4)には適合しない。

したがって、ジュゴンについて、沖縄防衛局が示した補正評価書の内容は、法第4条第1項第2号の「十分配慮」との要件を充足しない。

現沖縄県知事がジュゴンに関して要件充足について具体的な疑義を示した判断は、専門性を有する慎重な検討を経て具体的な根拠をもってなされたものであり、不合理なものとは認められない。

## 4 ウミガメについて

(環境保全図書 6・13 海域生物【4分冊中の3】)

### (1) ウミガメの保全の必要性

現在、地球上には7種ないし8種のウミガメ類が生息しているが、そのうちアカウミガメ、アオウミガメ、タイマイ、ヒメウミガメ、オサガメの5種類を沖縄近海で見ることができる(乙E1)。

嘉陽地崎(バン崎からギミ崎にかけて)や安部地崎(ギミ崎から安部崎及び大浦湾側)等は、アカウミガメやアオウミガメの上陸と産卵がみられ、とくに、アカウミガメは高い孵化率が観察されており、同所は、ウミガメ類の上陸・産卵に良好な場所として考えられている。

アカウミガメやアオウミガメは、ワシントン条約において、最も厳しく規制される附属書Ⅱに属し、国際希少野生動植物とされており、その保全の必要性は極めて高い。

### (2) 環境保全図書の概要

環境保全図書の調査結果にも、バン崎から安部(大浦湾側)、汀間、辺野古弾薬庫からキャンプ・シュワブ南側、平島、松田、延べ112箇所にて上陸が確認されたこと、確認された種にはアカウミガメが含まれるとされている(環境保全図書6-13-84)。

また、ウミガメの「上陸が確認されてから、約2～3ヶ月後に孵化・産卵確認調査を実施し、バン崎、嘉陽、安部、汀間、キャンプ・シュワブ南側の合計9箇所において卵殻が確認され、孵化状況はどの地点においても概ね良好でした。」との記載があり、事業実施区域へのウミガメの上陸と孵化・産卵の実態があることが確認されている。

### (3) 産卵場所の評価について

#### ア 検証

環境保全図書の調査結果には、ウミガメが、事業実施区域に上陸・産卵・孵化していると記録されている。そうであれば、沖縄防衛局は、当該記録があることをもとにして、まず、なぜウミガメが事業実施区域を利用しているのかという予測を科学的根拠に基づいて行うべきである。そのような予測をして初めて、問題の現況を把握できるといえるし、そこから適正な代償措置等の検討も可能になるからである。

この点について、第三者委員会は次のとおり指摘した。

#### 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 6-10-(2)-I-(イ)、同 - (ウ)、条例第 3-7-(2)-ア、同-I〕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、砂浜の奥行が狭いことや、護岸沿いには街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」との見解を示している(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、その重要性はどう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、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。（検証結果報告書：67頁-68頁）

#### イ 瑕疵の内容

ウミガメが事業実施区域に上陸・産卵していることに対する評価につき、沖縄防衛局は、定性的にしか判断できないとしつつ、事業実施区域は、ウミガメの生息に好適な場所ではないとし、さらに、事業実施区域外にウミガメが逃避した場合にも、上陸可能な砂浜が存在することから、逃避先での生息は保持されるとの判断を示した。

この点、沖縄防衛局の判断は、なぜウミガメが事業実施区域を利用しているのかという予測を行わないまま安易に出されている点において、科学的根拠に基づいているとはいえない。適切な調査が行われたとしても、当該調査結果について、科学的根拠に基づく予測・評価が行われることがなければ、環境影響評価手続の存在意義はない。上記沖縄防衛局の判断は、環境影響評価手続の存在意義を没却するものと言わざるを得ない。

#### ウ 原告の主張に対する反論

##### (ア) 原告の主張

ウミガメの産卵場所に適した条件に関する科学的知見はあるものの、ウミガメが産卵する砂浜をどのように選択しているのかを解明する科学的知見はないから、なぜキャンプ・シュワブ沿岸で産卵がなされているのかについての科学的な評価は現実的に不可能である（181頁）。

##### (イ) 反論

ウミガメが上陸する砂浜をどのように選択しているか不明であれば、「当該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、嘉陽及びこれに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が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考えられます」（環境保全図書 6-13-276）との判断や、事業実施区域が生息に好適な場所ではないとしてその評価を低くすることの科学的根拠も存しないはずである。産卵場所であることの評価をした上で、現に利用されている砂浜が消滅して生息可能場所が減少すること、それに対する回避・提言措置の検討がなされてなく、不十分といえる。

#### (4) 代償措置案の内容について

##### ア 検証

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いての代償措置に関し、ウミガメ類については、上陸・産卵のための砂浜整備箇所（案）が環境保全図書に記載された。これが適正だったかについて、第三者委員会は次のとおり指摘した。

##### 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について質問をしている。

これに対する事業者の回答は、専門家の指導・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、人の立ち入りが少ない場所（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）には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、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、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、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。（検証結果報告書：68 頁-69 頁）

#### イ 瑕疵の内容

沖縄防衛局は、ウミガメ類の上陸・産卵のための砂浜整備箇所（案）として、キャンプ・シュワブ弾薬庫下砂浜を示したものの、具体的な整備箇所と方法、措置後の変化や効果、環境への影響等については一切明らかにされていなかった。この点について、2 次質問において、質問・指摘がなされたものの、沖縄防衛局は、専門家等の指導・助言を得ながら場の創出を進めるとし、結局、措置の具体的な内容や実効性については何ら明らかにされることはなかった。

砂浜の整備方法等は、対象の場所によって、若干の相違が出てくることは考えられるものの、例えば、必要と考えられる砂浜の厚さや設置を予定する人工設備等については、当時において明らかにすることは十分可能であった。この程度の代償措置の内容さえ明らかにしないことには、当該代償措置の効果や、当該措置が環境に与える影響等を検討すらできないのである。このような状態は、環境保全措置として適正であるか、十分か等の判断が出来るレベルではない。

#### ウ 原告の主張に対する反論

##### (7) 原告の主張

本件埋立事業実施後も存続する砂浜を対象として、ウミガメ類の上陸・産卵にとって良好な環境条件を整え、これに利用しやすい場を創出する環境保全措置を検討した。当該砂浜整備については、具体的な整備箇所を示した上で（環境保全図書 6-13-347～350）、より良好な環境条件を整えることなどを専門家等の助言を得て行い、さらにモニタリングするのであり、実行可能な範囲で実効性のある措置を講じた。

当該砂浜の具体的な整備内容（砂浜の厚さや設置予定の人工設備等）は、事業進捗に伴う自然環境の変動に伴い変更が生じることから、改めて決定する（181～182頁）。

#### (1) 反論

原告のいう「場の創出」は、環境保全図書（6-13-347～349）によっても、一般的に言われているウミガメ類の上陸、産卵、孵化の場所における好適な条件を示し、「ウミガメ類の上陸、産卵にとって良好な環境条件を整え、利用しやすい場を創出することを検討します」というにとどまり、整える良好な環境条件がどのようなものかを示していない。

そして、ここにいう砂浜整備箇所（案）も事業実施区域北側に隣接する海岸域を大まかに示しているに過ぎず、「具体的」といえない。良好な環境条件の整備は、具体的な場所の環境状況に応じて検討されるものであるため、このような環境保全措置の示し方は、まさに「その内容も実効性も明らかにされていない」ものである。これらは事業実施前に具体的に示せるはずである。事業者はそれでも整備対象となる場所は特定されていると主張するが、そうであれば、当該砂浜の環境状況を把握できることから、その具体的な砂浜整備計画を示すべきである。ウミガメ類の産卵に適した砂浜の環境条件を把握しているのであれば、その環境条件の創出を目標にすればよく、その目標が自然

環境の変動に伴って変わるものではない。より具体的に言えば、現況で、砂浜の深さが足りないのであれば、深さを確保するためにどの程度の砂を投入するのか、自然状態で砂浜の深さがどの程度の範囲で変動しているのか等を把握した上で、適切な深さを維持していくために、堤防等が必要になるのか、必要な場合、どこに、どのような形状で設置した方が効果的なのか、といったことを検討すべきものである。実際に施工するときはそのときの自然環境の変動に応じた修正が必要な場合があるからといって、施工内容が全く異なることになるわけではないのであるから、そもそも何らの方法も示さなくてもよいという理由にはならない。

砂浜整備箇所（案）については、場所が十分特定されていないが、代替施設に接した北側に位置し、施設の工事や存在、航空機の運用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ともいえ、好適条件としてあげた音の影響が少ない場所といえず、この点の検討がなされていない。また、工事期間中にも元の上陸場所が失われることになるにもかかわらず、その期間の代償措置が何ら考慮されていない（騒音の評価結果〔環境保全図書 6-3-88～92〕、海域生物の評価結果〔6-13-343～346〕、生態系の評価結果〔6-19-1-156～159〕においては、工事の騒音による当該砂浜への影響に対する環境保全措置は検討されていない。）

また、奥行きが狭く卵が冠水しやすい地形であり不適と考えられる砂浜であるという環境条件を把握しているのであれば、その時点で、良好な環境条件を整える方法を記載できたはずであるが、そのような記載はない。

さらに、モニタリングは、しっかりとした予測・評価が行われ、環境保全措置が具体的に検討された上でなお不確実性が高い場合に行わ

れるものであって、モニタリングをするから実行可能な範囲で実効性のある環境保全措置を講じたといえるものではない。

(5) 工事中の措置及び施設供用時の措置について

ア 検証

ジュゴンの箇所においても述べたとおり、本件事業においては、大規模な工事がウミガメに大きな影響を与えることが予測されることから、ウミガメに与える影響回避・低減のための措置に係る検討が必要になる。

さらに、ウミガメは、街灯等の灯を回避する習性がある。そのため、施設供用時、灯（ナトリウムランプ等の使用）についてどのような措置をとるかは重要な点であり、慎重かつ実効性のある措置が求められる。

この点について、第三者委員会は、以下のとおり問題点を指摘している。

ウ 工事中の作業船の航行位置

知事意見 [ 法第 3-10-(3)-I ] 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。

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。（検証結果報告書：69頁-70頁）

イ 瑕疵の内容

工事中の作業船の航行に対する環境保全措置の効果の程度などの工事中の措置について沖縄防衛局が示す内容は、ジュゴンの場合と同様、不明な点が多く、実効性についても何ら担保がない。

さらに、ウミガメは、街灯等の灯を回避する習性がある。そのため、施設供用時、灯（ナトリウムランプ等の使用）についてどのような措置をとるかについて、沖縄防衛局は、米軍と調整を行う、機会あるごとに米軍に要請する、との回答に終始するのみで、実効性について何ら説得力のない内容であった。

## ウ 原告の主張に対する反論

### (7) 作業船の航行に対する措置

#### a 原告の主張

工事中の作業船の航行に対する環境保全措置に関しては、見張りを励行するほか、ウミガメ類との衝突が避けられるような速度で航行することとしており（環境保全図書 6-13-344）、ウミガメ類の来遊状況について事後調査も実施する。また、ウミガメ類の遊泳速度は、あらゆる海象条件を想定した検討が極めて困難であったため環境保全図書に具体的な速度等を記載することができず、具体的な数値を示すことが現実的には困難である（182～183頁）。

#### b 反論

作業船がウミガメ類との衝突が避けられる具体的な速度とその設定根拠、見張りの実効性については記載がなく、また、ウミガメの優勢速度の検討が困難だったというのであれば、環境保全措置としては成り立たない。公有水面埋立事業でウミガメと船舶の衝突回避措置を検討することが「一般的とは言えない」のであれば、なおさらこの環境保全措置の意義や実効性について明らかにすべきである。

ここでは、本件事業が前例のない大規模な工事である以上、前例のない環境保全措置が必要ということに留意する必要がある。約2100万<sup>3</sup>m<sup>3</sup>の埋立土砂は10tダンプ約350万台分という空前の量であり、その大部分が海上経由で投入される。5年という短い工期で工

事を完遂しようとするれば、元々船舶の往来のなかった事業実施海域を、土砂運搬船を中心とした膨大な大小の船舶が往来することになる。購入土砂運搬船の1日当たりの往来は、工事2年次で293隻（ガット船95隻、土運搬船198隻）、3年次で262隻（ガット船46隻、土運搬船216隻）にも及ぶことが予定されている（環境保全図書6-1-4 粕谷俊雄陳述書乙H7の12頁でも指摘）。経験したことの無い埋立事業を行うのであれば、それに相応しい新しい環境保全策を講じなければならないのはあまりにも当然であり、ウミガメ類の遊泳に対する対策を新たに具体的に検討することが求められるのである。

(1) ナトリウムランプの使用

a 原告の主張

施設供用時のナトリウムランプの使用について、研究例を参考に選定したのであり実効性はある程度担保されている。在日米軍は、JEGS に従ってタイマイ等のウミガメ類を始めとする生息地を保護し向上させるための合理的な措置を採ることになっている。日本政府として、在日米軍が行う環境保全措置の子細は承知していないが、必要に応じて協議し、対処を行っている（183～184頁）。

b 反論

原告は、国が在日米軍の行動を規制することが出来ない中で、事業者として米軍への周知、要請等を行うとしているが、規制が出来ないのであれば、その実効性に担保はない。JEGS についても、現時点において在日米軍が実際にウミガメ類を始めとする生息地を保護し向上させるための措置を採っているかも不明であり、措置を履行させる法的地位の担保がない。

なお、在日米軍が行う措置については、事業者以外の者により行

われる環境保全措置であることから、少なくとも評価に用いようとする責任の範囲において、これらの措置等の内容を具体的に明らかにすることが必要であり、特にこれらの措置等の実効性が不確定であるような場合には、これを見込まないか、より安全側に立った評価を行う必要がある。

(6) 法第4条第1項第2号要件を充足しないこと

キャンプ・シュワブ沿岸の産卵場所の調査について、沖縄防衛局は、現にウミガメが事業実施区域を利用している点についての分析を欠いており、何ら科学的な予測・評価を行っていない。これでは、「問題の現況及び影響を的確に把握」との要件を充足していないと言わざるをえない。

また、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ることについては、「これに対する措置が適正に講じられている」とも、その程度が「十分と認められる」とも言えない。同じく、工事中及び施設供用時の措置について、具体的な内容及びその実効性について明らかにされなかった点は、適正に措置が講じられているとは言えない。それゆえ、ウミガメについては、1号要件審査事項(7)及び2号要件審査事項(1)ないし(4)に不適合である。

したがって、ウミガメについて、沖縄防衛局が示した補正評価書の内容は、法第4条第1項第2号の「十分配慮」との要件を充足しない。

現沖縄県知事がウミガメに関して要件充足について具体的な疑義を示した判断は、専門性を有する慎重な検討を経て具体的な根拠をもってなされたものであり、不合理なものとは認められない。

## 5 サンゴについて

(環境保全図書6.14 サンゴ類【4分冊中の3】)

(1) サンゴの保全の必要性



サンゴは、ポリプと呼ばれる本体と石灰質の骨格部分でつくられた動物であり、無数のポリプが集合体を形成している。サンゴをはじめとして、硬い骨や殻をもった生物たちが死んだあとに多くの骨や殻を残すが、これらが長年にわたって積りつもってサンゴ礁が築かれる。

サンゴは、二酸化炭素を吸収して酸素を供給するほか、炭水化物やタンパク質などの有機物を作り出しており、それが小さな生物たちの栄養分になっている。また、サンゴは、硬い骨格を持ち、枝状やテーブル状の複雑な形を作るため、生物たちの最適な住処となる。このような理由から、サンゴ礁では、豊かな生態系が広がっている。

辺野古沿岸域の礁斜面及び大浦湾には、造礁サンゴ（体の中に褐虫藻を住まわせているサンゴ）が分布するサンゴ礁地形が発達している。特に大浦湾には、浜から礁斜面までいくつも切れ込みと高まりが繰り返す地形になっており、その高まりの上に多くの種類からなるサンゴ群集等が発達している。

具体的には、チリビシのアオサンゴ群集、ハマサンゴの丘、ユビエダハマサンゴ群集が存在し、特徴的なサンゴ群集を形成するほか、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、多種のサンゴが生息する。なかでも、チリビシのアオサンゴ群集は、水深1～13mの斜面に位置し、幅約30m、長さ約50m、高さ約12mになる国内最大級の群集である（乙E3、乙E30参照）。

辺野古沿岸域の礁斜面及び大浦湾に分布するサンゴ礁は、多様な生態系の保全及び希少種の保全の観点から、その保全の必要性は極めて高い。

## (2) 環境保全図書の概要

環境保全図書には、調査結果のまとめとして、「大浦湾口部、辺野古地先のリーフ上において分布するサンゴ類の種類が多く、また、被度も比較的高い状況がみられ、多様なサンゴ類相が構成されていることが示されました。種類別にみると、ライン調査及びスポット調査では、いずれの海域において

も塊状・被覆状のハマサンゴ属の出現頻度が高く、大浦湾口部や大浦湾奥部などの被度が高い場所では樹枝状のハマサンゴ属もみられています。また、インベントリー調査により種名まで同定・判別したサンゴ類の記録をみると、フカトゲキクメイシやコブハマサンゴの出現地点数が多くなっています。」との記載があり、多様なサンゴ類相の構成があること、被度も比較的高い状況が確認されている(6-14-87)。

### (3) 辺野古地域のサンゴ礁の価値の判断について

#### ア 検証

第三者委員会は、かかる事業実施区域周辺のサンゴにつき、以下のとおり、沖縄防衛局によるサンゴの生息ポテンシャル域についての評価は不適切と指摘した。

#### 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・6-19-117~119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・6-19-119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息域の減少は小さいとするその評価はそのポテンシャル評価が適切ではなく、問題である。(検証結果報告書：71頁-72頁)

#### イ 瑕疵の内容

沖縄防衛局は、白化現象によってサンゴが減少したことを認識しており、そうであれば、事業実施区域は、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沖縄防衛局自身が評価しているはずである。しかしながら、環境保全図書では(6-19-1-151)、「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」としており、ポテンシャル評価が適切ではない。

#### ウ 原告の主張に対する反論

##### (7) 原告の主張

被告が指摘している「埋立によるサンゴ類そのものの生息数の減少の程度は小さい」との環境保全図書の表記は、ポテンシャル域について述べたものではなく、「ポテンシャルが高いと評価している」ということではない。

事業にともない消失する生息域は、サンゴのポテンシャル域を考慮しても、その消失面積は約 30ha であるところ、事業実施区域及びその周辺のポテンシャル域は全体で約 950ha で、その消失率は 3.2%であり、「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」との評価に変わりはない(185～186頁)。

#### (1) 反論

埋立により消失する海域には、実際にサンゴ類の生息範囲(環境保全図書 図-6.14.2.2.2)も、生息ポテンシャル域(同図-6.14.2.2.3 いずれも同図書 6-14-119)も含まれている。そして、沖縄防衛局自身が、この海域について、白化現象によりサンゴ類の分布範囲、被度が低下しているものの「本調査海域の流動環境や透明度などの水質条件は良好であるため、条件を整えば今後は回復する可能性があると考えられます。」(同 6-14-117)と評価しているのである。

そして、消失率が小規模であることをもって影響が小さいと予測していること自体が、ポテンシャル評価を適切に行っていないということに他ならない。サンゴ類の生息にとってポテンシャルが高い地域であれば、小規模な消失であっても、その影響は大きい。

また、小規模であるとの評価も、同区域における生息域の 3.5%であることを根拠としている(甲 A56 の 12～13 頁)が、これについても約 6.9ha という広大な面積のサンゴ類が消失することそのものについて評価すべきある。分母をどのようにとるかによって割合は変わるものであるから、割合をもって小規模という評価は適切ではない(甲 A56 に

よれば、ポテンシャル域の分母は、環境保全図書 6-14-119 の図-6.14.2.2.3 に基づくとされるが、これは大浦湾から松田地先までの広汎な地域を対象としている。その大部分は辺野古から松田地先のリーフ部分であり、リーフの存しない大浦湾部のサンゴ礁域と同一に評価すべきかどうかも検討を要するはずである。原告は、分母を事業実施区域周辺全体とせず大浦湾のみを分母として厳格にしたというが、そもそも大浦湾を分母とすることがその生態系の特徴に照らして適切かが問題でなる。)

#### (4) サンゴの移植について

##### ア 検証

サンゴの移植技術は確立されたものではない。そうであれば、技術が確立されていないことを前提として、保全措置の内容を慎重に検討しなければならない。この問題点について、第三者委員会は、以下のとおり指摘した。

##### 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)-I ]、そして環境生活部長意見 [ 13-(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） unnecessary 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。（中略）

#### （ウ）移植の事後調査期間

環境生活部長意見 [ 13-(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移設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」というのみであって、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。（検証結果報告書：72頁-74頁）

#### イ 瑕疵の内容

(ア) 沖縄防衛局は、環境保全図書において、消失することになる埋立区域内のサンゴ類については移植するとしているが、その検討は、「有識者の指導・助言を踏まえて行うこととし、現段階では、サンゴの移植に関する検討は次ページに示す事項に関して行うことを予定します」（同6-4-163）として、移植先や移植方法などを検討する事項として示しているだけである。移植先（案）については、広い範囲で示しているものの、「生息環境の適否は移植先での影響等を検討して具体的な移植箇所を決定します」（同6-14-164）としている。このように、サンゴ類の移植について、何ら具体的な移植方法などは示していない。

環境生活部長意見は、沖縄防衛局に対し、サンゴ類の移植技術は確立されたものではないため、予測の不確実性の程度が大きいことから、例えば、改変区域のサンゴ類を一度に移植してうまくいかなかった場合、その時点で埋立工事は進行しているため、再度の移植は困難となることが考えられるが、その点まで考慮されているのか不明である、との指摘をした。しかしながら、沖縄防衛局は、「移植の具体的な方法、事後調査の方法については、専門家の指導・助言を得て検討を行うこととしていますが、いずれにせよ適切に対応することとします。」とするのみで、環境生活部長意見が指摘する懸念には答えていない。このとおり、沖縄防衛局は、移植技術が確立していないことのリスクについて全く検討し



ていない。

- (イ) 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（環境保全図書 6-14-164）が、いずれの移植先もすでにハマサンゴ科のサンゴ群生があり、それらに影響を与える恐れがあるところ、沖縄防衛局は、事前に踏査して影響等を検討して具体的な場所を決定するというのみである。これでは調査内容と各調査項目の結果を移植にどう利用するのか明らかでなく、具体的な保全措置が検討されたとはいえない。

サンゴ類の具体的な移植場所や対象、手法等が具体的でないことについて、従前国は、海域の生物は陸域の生物に比べて調査が困難であり、サンゴの群体ごと個別に適切に移植先を探すという作業は、実際に移植を行う際に行うのであって、海域の環境が変化しやすいことに照らしても、実際に移植を行う際に専門家の助言を受けながら詳細な調査・検討をするのが合理的である、と主張してきた。

しかし、海域の環境が変化しやすいとしても、環境保全措置の検討に当たって留意すべきことは、環境保全措置が実行可能な範囲で適切かつ客観的に行われているかどうかについて十分な検証が必要であることから、事前に移動先や移動する種等を示した上で移植前に調査を行い、変化に応じた対応を取るべきである。

この点、主務省令においては、環境保全措置の検討に当たって、「事業者により実行可能な範囲内で選定項目に係る環境影響をできる限り回避し、又は低減すること、必要に応じ損なわれる環境の有する価値を代償すること及び当該環境影響に係る環境要素に関して国又は関係する地方公共団体が実施する環境の保全に関する施策によって示されている基準又は目標の達成に努めることを目的として環境の保全のための措置（以下「環境保全措置」という。）を検討しなければならない。」とされている。

また、検討結果については、「事業者は、環境保全措置の検討を行ったときは、環境保全措置についての複数の案の比較検討、実行可能なより良い技術が取り入れられているかどうかの検討その他の適切な検討を通じて、事業者により実行可能な範囲内で対象埋立て又は干拓事業に係る環境影響ができる限り回避され、又は低減されているかどうかを検証しなければならない。」とされている。

以上のことから、原告が各項目で述べている、「必ずしも環境影響評価の時点で具体的な移植場所・移植方法を確定しておかなければならないわけではない」とする理由は当たらない。

さらに、評価に当たっては、「環境保全措置の検討を行った場合においてはその結果を踏まえ、対象埋立て事業の実施により当該選定項目に係る環境要素に及ぶおそれがある影響が、事業者により実行可能な範囲内でできる限り回避され、又は低減されており、必要に応じその他の方法により環境の保全についての配慮が適正になされているかどうかを評価する手法であること。」とされていることから、環境影響評価の時点で具体的な移植場所等が検討されていない環境保全措置の結果を踏まえて行った評価そのものは、「環境に十分配慮した」とは言えない。

#### 那覇空港滑走路増設事業との比較検討

この点、注目すべきは、サンゴの移植に係る環境保全措置について、那覇空港滑走路増設事業の公有水面埋立承認願書において記載された内容との比較である。

那覇空港滑走路増設事業の公有水面埋立承認願において、沖縄総合事務局は、サンゴ類の移植にあたっては、環境監視委員会（仮称）において指導・助言を得たうえで実施するとしつつも、「事業者の実行可能な範囲で無性生殖移植法により海域改変区域周辺に移植

することとし、補完的に有性生殖による移植を検討、実施することとする。」との方針を示した上で、各移植法による移植計画の検討結果を示している。また、移植対象とするサンゴ類の選定基準、海域改変区域周辺における移植先の候補地点の特徴を踏まえた上での移植先の選定、サンゴの種別毎の各種移植手法の具体的な検討等についても、その内容を具体的に提示している（乙E4）。

このような那覇空港滑走路増設事業の公有水面埋立願書の記載と本件願書の記載を具体的に比較すると、本件において国が示した環境保全措置の内容はいかに空疎なものであったか、また本来記載できるはずの内容すら記載されていないか、現知事の指摘が決して無理を強いるものではないこと、ということが明らかとなる。

なお、この指摘に対し、本訴で原告からの反論となる主張はない。

(ウ) さらに、環境生活部長意見は、事後調査について、移植サンゴの生息状況の調査として、調査時期・期間を「移植後概ね3ヶ月毎」として設定しているが、移植から調査開始までの期間を概ね3ヶ月とすることの妥当性が示されていないことから、移植後の生育が不良であった場合の原因（環境条件が適合していないのか、物理的な外因等による影響なのか等）を特定することが困難となることや、必要な対策を講じることができなくなることが懸念される、との指摘をした。

しかしながら、沖縄防衛局は、「サンゴ類に係る事後調査のうち、移植後の生息状況調査については、環境調査で通常行われている季節ごとに1回程度（年4回程度）の調査で把握することとし、「移植後概ね3ヶ月ごと」と記載しています。いずれにせよ、これらの調査方法及び調査時期・期間については、ご指摘の点も含め、専門家等の指導・助言を得て今後決定することとします。」と回答するのみである。

季節ごとに1回程度（年4回程度）の調査とは、通常、動植物の調

査を行う際の調査時期（４季）である。環境生活部長意見は、サンゴについては、移植技術が確立していないということであれば、移植直後には、もっと密に頻繁に調査することが必要であるとの懸念を示すものである。環境保全図書（6-14-163）に引用されている沖縄県のサンゴ移植マニュアルにおいても、サンゴ移植後の観察期間と頻度は、1-2週間後、1-2ヶ月後、半年後等と示されているにも関わらず、沖縄防衛局は、「移植後概ね3ヶ月ごと」と回答するのみで、環境生活部長の懸念に答えられていないばかりか、真摯に検討する姿勢すらみられない。

#### ウ 原告の主張に対する反論

##### (ア) 移植の方法や内容の検討

###### a 原告の主張

埋立により消失するサンゴ類については、移植したサンゴ類が死亡又は損傷した場合に再度の移植が困難なのはいうまでもなく、環境生活部長の指摘は、単に移植がうまくいかなかった場合の懸念を述べたに過ぎない。移植しなければ改変区域内のサンゴ類は死滅するのだから、移植リスクの有無にかかわらず移植という方法の採用自体に問題ない。

サンゴ類を可能な限り移植することが一般的な手法であり、有識者研究会の結果を踏まえて現時点で採りうる最善の措置と考えられる具体的な移植方法を提案した。移植技術が確立してなく完全な措置には至らないが、適切な場所を選定して移植をする旨環境保全図書に記述しているとおり、移植技術が確立していないことのリスクを念頭においている（187～189頁）。

###### b 反論

原告は、サンゴ類の移植方法について具体的に記載していないこ

との弁解として、埋立区域のサンゴ類は消失するのだから、移植リスクがどうであろうが移植しか方法がない、という。しかし、これこそ、環境保全措置を十分に行う姿勢を欠くものである。移植技術が確立していないサンゴ類の具体的な移植方法を検討することは、まず、そのようなリスクの程度との関係で埋立により当該区域のサンゴ類の消失を容認できるかを評価するために必要であり、さらに、実際に事業者が行おうとする移植案がその時点で環境保全のため実効性のあるものと評価できるか判断するために必要なのである。どうせ移植しかないのだからその方法は後で検討すれば足りるという国の「環境保全措置」はかかる点で根本的に不適切である。

また、原告は、それでも、リスクを踏まえつつ、有識者研究会の結果を踏まえて具体的な移植方法を提案したというが、サンゴの移植方法については、移植先が豊原地先、大浦湾口と大きな範囲を丸囲みで図示するのみで、それ以外に至っては一般的事項の記載しかなく（環境保全図書 6-14-163～164 枠囲みの「サンゴの移植に関して検討する事項」の記述であり、例えば移植に関する「具体検討内容（案）」として、「移植の対象とする群生、群生数、対照群生別移植箇所、群生の採取方法、運搬方法、移植先での設置、移植先でのサンゴ類生息訴外要因対策、モニタリング手法〔頻度、方法、管理〕など」という記述のみである。）どのサンゴをどの場所にどの時期にどの程度移植するかが示されてはじめて具体的といえるが、記載されている移植方法は具体性に欠けている（乙 H8 土屋誠陳述書 14～17 頁）。また、有識者研究会の結果（甲 A58 の 22～23 頁）も何ら具体的な措置を明らかにしたものではない。要するに原告の示す「環境保全策」は、およそこの辺りに移植します、という表明以上の何ものでもなく、移植の必要な種や規模、移植先の環境条件や既存のサンゴ類との関係、移植の具体的な手順や手法など本件の事案に即した具体的な内容を何ら明らかに

しないものである。

環境保全図書においては、「サンゴ類の移植は、技術がまだ十分に確立、評価されたものではありません」と記載しながら、「最も適切と考えられる手法による移植を行います」と記載するのみで、その「具体的」な手法を詳細に検討していないこと自体が、「リスクについてまったく検討していない」ということである。移植のリスクを十分に認識しているのであれば、現在のサンゴの移植技術についてより詳細に検討し、移植先についてもより詳細な検討を行った上で、リスクをどのように回避して移植を行うのかを示すべきである。

(1) 移植の事後調査期間について

a 原告の主張

事後調査期間は季節に変化が生じるおおむね3か月ごとが合理的である上、当該調査に係る頻度、方法、管理を有識者の指導・助言を踏まえて行うのであるから（環境保全図書 6-14-163~164）、科学的に担保されている。移植直後は短期間に経過観察をおこなうことを否定しているものではない（甲 A56 の 14 頁）（188~189 頁）。

b 反論

調査頻度を「概ね3ヶ月」とし、今後有識者の指導・助言を得るといふにとどめているのでは、科学的な検討がなされていないと言わざるを得ない。

季節ごとに1回程度の調査とは、通常、動植物の調査を行う際の調査時期（4季）である。環境生活部長意見は、サンゴについては、移植技術が確立していないということであれば、移植直後には、もっと密に頻繁に調査することが必要であるとの懸念を示すものである。環境保全図書（6-14-163）に引用されている沖縄県のサンゴ移植

マニュアルにおいても、サンゴ移植後の観察期間と頻度は、1-2 週間後、1-2 ヶ月後、半年後等と示されているにも関わらず、沖縄防衛局は、「移植後概ね 3 ヶ月ごと」と回答するのみで、環境生活部長の懸念に答えられていないばかりか、真摯に検討した形跡すらみられない。

サンゴの移植においては、移植直後に死滅することが多く、また、サンゴの成長の仕方は曲線状になり、海域の環境状況（水温等）によって変化するものである。そのようなことを考慮して移植の事後調査期間は、移植直後に集中的に行う必要があるものであるが、そのような科学的知見に基づくことなく、単に 3 ヶ月毎に調査を行うとしていることが科学性について検討していないということである。

なお、甲 A56 で移植直後は短期間に経過観察を行うというが、環境保全図書にかかる記載はない。

#### (5) 水象の変化によるサンゴ類への影響

##### ア 検証

事業の実施に伴う水象の変化が、サンゴ類に影響を与えることが予測される。この点について第三者委員会は、以下のとおり指摘する。

##### 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。

なお、水象に関する潮流シミュレーションの問題点は後述のとおりである。

## 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。

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）

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）

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）

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）

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）

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。（検証結果報告書 74頁-75頁）

## イ 瑕疵の内容



サンゴ類の成長には適度な流速が必要であり、事業の実施に伴う水象の変化がサンゴ類に影響を与えることが予測される。この点についての沖縄防衛局の予測・評価では、絶対値による評価が妥当との回答のみで、変化率による評価をしないことの正当性について十分な科学的根拠の説明がなく、対策の具体性や実効性は不明なままであった。

#### ウ 原告の主張に対する反論

##### (7) 原告の主張

流速の大きい潮流が海岸に流入することが幼生の新規加入やサンゴ類の成長を促し、サンゴ礁の幅の違いにつながっている可能性を指摘する知見があり、事業実施区域周辺の流動環境条件と一致していることから、沖側から岸側に向かって流速の大きな潮流が流入する環境が成長にとって良好となるとして、絶対値を設定した評価したのであり（環境保全図書 6-14-120～133、甲 A56 の 14～15 頁）、科学的根拠がある。その上で、サンゴ類の生息範囲においては代表波浪及び流れについても現況と大きな変化はないと予測した（189～190 頁）。

##### (1) 反論

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であり、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。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であるが、変化率による評価をしないことの正当性について十分な説明がなされているとはいえない。

##### (6) 法第 4 条第 1 項第 2 号要件を充足しないこと

詳細な内容は第三者委員会が指摘するとおりであるが、沖縄防衛局による、埋立対象区域内のサンゴの価値に関する評価が適切でない点において、「問題の現況及び影響を的確に把握」しているとは言えない。

サンゴの移植に関しては、移植の具体的方法、事後調査の方法に具体性がない点、移植技術が確立していないリスクについて全く検討されていない点、移植先の生物、環境に対する配慮を欠いている点等において、「これに対する措置が適正に講じられている」とは言えず、措置の内容が、「十分と認められる」とは到底言えない。それゆえ、サンゴについては、1号要件審査事項(7)及び2号要件審査事項(1)ないし(4)に不適合である。

したがって、サンゴについて、沖縄防衛局が示した補正評価書の内容は、法第4条第1項第2号の「十分配慮」との要件を充足しない。

現沖縄県知事がサンゴに関して要件充足について具体的な疑義を示した判断は、専門性を有する慎重な検討を経て具体的な根拠をもってなされたものであり、不合理なものとは認められない。

## 6 埋立土砂による外来種の侵入について

(環境保全図書 6.19 生態系【4分冊中の4】)

### (1) 埋立土砂の使用と外来種問題

#### ア 事業対象区域の生物多様性

沖縄諸島は、遅くとも200万年前頃には既に大陸からのみならず、九州地方から繋がる区域(大隅諸島やトカラ列島北部)とは隔絶され、以降他の陸地と地続きになったことのない地域であることから、古い時代の生物相が非常に良く保存されている地域である。それゆえ、他の地域では環境の変化等によって絶滅してしまった生物系統が生き残り固有種として進化を遂げた(乙E7「沖縄諸島の外来種」(平成25年3月環境省那覇自然環境事務所)1~4頁)。

その様な生物的な特徴を有する沖縄県において、特に事業対象地域周辺である辺野古崎・大浦湾は、沖縄県の「自然環境の保全に関する指針(平成10年)」により、沿岸地域の大部分が、評価ランクとして、陸域に

についても同様にランク とされるなど屈指の生物多様性を有している。

#### イ 外来種侵入の問題点と沖縄県における対策

外来種とは、通常、過去あるいは現在の自然分布域外から人間の活動によって導入された生物を指し、外来種の侵入は、当該地域の生態系等を変容させ、あるいは破壊する恐れがある。

この点「生物の多様性の保全及び持続可能な利用について、基本原則を定め」る生物多様性基本法は、生物多様性の意義を次のように位置付ける。

「生物は数十億年の歴史を経て様々な環境に適応して進化し、これを取り巻く大気、水、土壌等の自然的構成要素との相互作用によって多様な生態系が形成され、人類は、生物の多様性のもたらす恵沢を享受することにより生存しており、生物の多様性は人類の存続の基盤となっている。また、生物の多様性は、地域における固有の財産として地域独自の文化の多様性をも支えている。」（生物多様性基本法前文）。

この様に生物多様性を守ることは、人間社会の持続可能性を守ることであり、同時に、地域における文化を守ることであり、これを破壊する外来種の侵入は防止されなければならない。

外来種の侵入に対しては、特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律（以下、「特定外来生物法」という。）が、問題を引き起こす海外起源の外来生物を特定外来生物として指定し、その飼養、栽培、保管、運搬、輸入といった取扱いを規制し、特定外来生物の防除等を行うことを定め、また、生物多様性基本法が国と地方に対して外来種の防除等必要な措置を講ずることを定めている（生物多様性基本法 16 条、27 条）。

沖縄県においては、平成 20 年 11 月から約 1 年をかけて実施された県民アンケートによって、「守るべき『沖縄の良さ』として『豊かな自然環境』を選んだ回答者が 9 割を占める」とともに、「望ましい沖縄の将来像についても「自然環境」が最も重視された」ことを受けて、県政運営の基本

方針である「沖縄 21 世紀ビジョン」の第 1 目標として「沖縄らしい自然を大切に作る島」を目指すことを表明した。

この様な経緯を受けて平成 25 年 3 月に策定された「生物多様性おきなわ戦略」の冒頭にも以下のとおり、埋立等による自然環境の喪失と外来種による希少種への影響が指摘されている。

【生物多様性おきなわ戦略 1 頁】

「急速な開発により多くの自然環境が失われ、沿岸海域の生態系は海岸線の埋立や陸域からの土砂流入などにより広範囲に影響を受けています。また人為的に持ち込まれた外来種が在来希少種の生存を脅かしているなど、複数の要因により沖縄の在来種の多くは生存の危機に瀕しており、沖縄の生物多様性が失われていくことが危惧されています。」

また、沖縄県の自然環境を外来生物から守り、保全する観点から、平成 27 年 7 月 13 日、公有水面埋立事業において特定外来生物が付着している土砂や石材を県内に搬入してはならないこと等を内容とする「公有水面埋立事業における埋立用材に係る外来生物の侵入防止に関する条例」も可決されている。

この様に、沖縄県はかねてから、沖縄県の有する特殊かつ貴重な生物相を守り、持続させていくことに特別の価値を見出しており、事業実施区域は、その中でも特に貴重な自然環境を有する地域である以上、外来種の侵入の防止は極めて重要である。

ウ 事業実施区域の生物多様性が破壊される危険性

東京ドーム（容積約 124 万<sup>3</sup>）のおよそ 17 個分に相当するともいわれる、大量の埋立土砂の沖縄県外からの搬入は、本県における過去の他の事業との比較において類を見ないものであり、これに伴い、埋立土砂に付着、

混入した昆虫等や植物中の外来種を本県へ侵入させるおそれがある。本件埋立承認に先立って環境生活部からも、「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。」との指摘がされている。

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、在来種を駆逐する危険性を有する生物であり、国際自然保護連合の定める「世界の侵略的外来種ワースト 100」及び日本生態学会の定める「日本の侵略的外来種ワースト 100」のいずれにも挙げられている。また、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のみならず、本件事業の土砂採取予定地域のうち、瀬戸内地域においては、アルゼンチンアリの侵入が確認されている（乙 E 8 「平成 21 年度外来生物問題調査検討業務報告書」（環境省）75 頁）。

## (2) 環境保全図書の概要

### ア 埋立土砂の種類・採取場所・採取量等

本件工事に使用される埋立土砂等の種類には、以下の 3 種類がある。また、その採取場所及び採取量は下表のとおりである。

海 砂 （海から採取される砂利）

岩ズリ （岩石の採掘等に伴って生じる岩のくず）

山 土 （山や丘陵地帯から採取される土砂）

種類	採取場所	採取量
(1) 海 砂	沖縄島周辺	約 580 千 m <sup>3</sup>
(2) 岩ズリ	沖縄島、九州、瀬戸内周	約 16,440 千 m <sup>3</sup>

	辺	
(3) 山 土	キャンプシュワブ既存陸上部の整地及び辺野古ダム周辺	約 3,600 千 m <sup>3</sup>
		(総量) 約 20,620 千 m <sup>3</sup>

#### イ 岩ズリについて

上記表のとおり、本件事業においては、埋立土量約 2100 万 m<sup>3</sup>のうち、概ね 1700 万 m<sup>3</sup>の岩ズリを購入土砂（一部県内調達予定）でまかなうとされ（環境保全図書 2-29）、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、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ことが予定されている（なお、参考までに那覇空港第二滑走路建設事業については、外来種駆除が比較的容易な石材を 30 万 m<sup>3</sup>購入する予定となっているに過ぎない。）。

#### ウ 沖縄防衛局の環境保全措置と沖縄県による内容審査

沖縄防衛局は、環境保全措置として「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。」とし、沖縄県における内容審査において

も、上記を引用して2号要件審査項目を「適」とした(別添資料13頁)。

### (3) 検証

#### ア 検証結果報告書の指摘

貴重な生物環境を有する沖縄県にとって外来種侵入防止対策は極めて重要であることから、本件埋立承認の過程においても、知事意見以降沖縄県は4度にも渡って沖縄防衛局見解の具体性の欠如を問題点として指摘してきた。

しかしながら、これに対して、沖縄防衛局は上記(2)ウのとおり、「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」法やマニュアルにより対応する、専門家の助言を得る、と述べるにとどまり何ら具体性・実効性ある対応を示すことはなかった。

このような環境保全措置の具体性の欠如は、検証結果報告書においても以下のとおり報告されている。

#### ア 外来種付着・混入対策について

##### (ア) 知事意見

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)、3)ないし7)、二次質問4の21)、2)ア、イ2)、3)、4)及び7イ、ウ〕。

(ウ) 環境生活部意見

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。

(I) 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。（検証結果報告書 94～96 頁）

(4) 瑕疵の内容

沖縄県は、知事意見、1次質問、環境生活部意見、3次質問において、かかる環境保全策に対して、その対策の実施方法，対策が実施されたことを沖縄防衛局が確認する方法、そして、万が一、環境保全策に関わらず外来種が混入されていた際の拡大防止措置が示されていないなど、具体的な項目を挙

げて不適切さを指摘した。それにもかかわらず、沖縄防衛局は、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、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。また、それを前提に、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に委ねられており、モニタリング調査や対策については専門家の指導・助言を得るという回答にとどまっている。これでは、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いえない。

また、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」2頁、図4.1に、土砂採取場所として、徳之島地区、奄美大島地区、佐多岬地区、天草地区、五島地区、門司地区、瀬戸内地区の7地区に分類され、供給業者の採取場所も図示されており、それぞれの土砂ストック量と、それぞれの地区からの搬入経路が示されているとあり、その対象となる地域は具体的に特定されている以上、いずれにせよ具体的な防除策を示さない理由にはなり得ない。

#### (5) 原告の主張に対する反論

##### ア 具体的な対策の必要性

##### (ア) 原告の主張

公有水面埋立実務便覧(甲 B15 の 257 頁)では、「想定した購入土砂等の採取場所、採取量及び埋立地への搬入経路が必要に応じて示されていること」との記載がされており、承認申請時の願書には想定に基づく記載が許容されている。

外来種混入対策は地域ごとに異なり、埋立土砂の採取場所が確定していない申請時には混入対策を具体的かつ詳細に記載することは不可能である(甲 A56 の 20~21 頁)。このような中でも埋立土砂の供給元などの詳細を決定する段階で生態系に影響を及ぼさない材料を選定す

ることなどで環境保全に配慮する等実施可能な範囲で具体的な環境保全措置を講じている（190～191頁）。

アルゼンチンアリについては、3次質問に対する回答で「アルゼンチンアリ防除の手引き」（甲 A226）に準拠した方法を実施する旨回答している（191～192頁）。

#### (1) 反論

##### a 具体的な措置の記載の必要性

事業対象地域は、日本国において特別な生物環境を有する沖縄県においても、とりわけ屈指の生物多様性を有する地域である。

したがって、その環境保全措置については、事業対象地域の有する環境特性を踏まえた格別の配慮と慎重さが必要であることは言うまでもない。

そうであるにもかかわらず、沖縄防衛局が実施するとしている環境保全措置は、検証結果報告書引用部分においても度々指摘を受けているとおり、ひとこと言えば「実際に行うときに、専門家に聞いて指導・助言を得る。」というのみであって、いつ誰がどの様に対策を採るのか、また、その履行はどの様に確保され、万が一十分な対策が取られなかった場合にはどの様に外来生物の侵入を食い止め、沖縄県の生物環境は如何にして保全されるのか、何も明らかになっていない。沖縄防衛局の主張に係る「必要に応じて事業者が主体となった調査を実施することになっているから問題はない。」という見解は、事業者として余りにも当然のことを記載しているに過ぎず、環境保全措置として重要なのは、如何なる場合に必要性が認められ、どの様な調査・対策を行うのかである。

この様な曖昧かつ抽象的な対策が環境保全策として環境に対して十分に配慮したものであると評価できるのであれば、環境影響評価

手続や埋立事業に際する環境保全措置の機能は著しく減殺され、全て実施段階へ先送りすれば承認を受けられるということにもなりかねない。

埋立承認段階において、具体的な保全措置が明らかにならず、工事の着工後に先送りされた場合、工事が既に始まっているという既成事実のもとに十分な防除措置が講じられず、その結果として一度外来種が侵入してしまえば、事後的な対応は限りなく困難にならざるを得ない。

したがって、環境保全措置においては、予めできる限り具体的な防除方法とともに、また、万が一外来種が侵入した際の対応を明確にしておくべきである。

b 外来種混入対策の具体的措置の記載は十分に可能であること

事業者は、自らの環境保全措置が具体性を欠いていることを認めたと上で、その様な具体的な環境保全措置を図ることは不可能を強いるものであるというが、それでもすでに埋立土砂の採取場所が示されており、その一部地域にはアルゼンチンアリの様に危険な外来生物が進出していることが確認され、また、外来生物の駆除対策については、「アルゼンチンアリ防除の手引き」の様に、具体的な防除策が示されているものである。

したがって、例えば、事業区域周辺の生物相・生態系に影響を及ぼすことのない資材であることを確認するとすれば、供給元において行うべき具体的な調査の内容、専門家の関与の在り方を特定し、また外来種が地域に影響が及ぶ可能性がある場合には、供給元での駆除等の対策が実施されたことを確認する際に具体的な駆除の方法等を沖縄防衛局がどの様にして確認をするのか、そして、事後的なモニタリングに関しても、調査方法の概要や調査スケジュールの概要

(調査回数・期間)等を特定することは、本件埋立承認申請段階において十分に特定可能であり、また、特定すべき事項である。

もし仮に沖縄防衛局の主張するとおり真に防除策の策定が不可能であるとすれば、県外土砂を搬入する場合には、はなから外来生物の侵入の防除自体不可能であって、それこそ、環境に「十分配慮」することは不可能であると言わざるを得ない。

c 公有水面埋立実務便覧の解説により正当化できないこと

原告が引用する公有水面埋立実務便覧の記述は、その 257 頁にも、「埋立用材が確保されているかを審査するため必要とするもの」であるとのされているとおり、埋立用材が確保され、事業者が計画に示された埋立を行うだけの能力があるのか否かの審査のために用いられるものに過ぎず、環境保全措置の内容に何ら影響するものではない。

環境保全措置は、公有水面埋立法 4 条 1 項 2 号と環境影響評価手続の趣旨に従って、別途、購入土砂による外来生物の侵入の危険が十分に防止され、その結果として「環境に十分配慮」しているか否かを審査するものである。

この点、本件埋立は、日本国内でも特異的な亜熱帯島嶼域である沖縄県での事業で、これまでの県内における公有水面の埋立事業との比較の上で類を見ない大規模のものであって、大量な土砂を遠隔地である県外からの購入土砂で賄うという事業特性との関連において環境保全措置が十分なものとなっているか否かを考えなければならないはずである。

そうであるにも関わらず、全く目的が異なる「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」に想定に基づく記載が許されるからといって、具体性を全く欠如した環境保全措置で良いこと

にはなり得ない。

d 事業者のいう「具体的な」対策が不十分であること

沖縄防衛局は、3次質問に対して「アルゼンチンアリ防除の手引き」に準拠すると回答しているが、まさにそう述べたのみであり、手引きに従って本件に即してどのような対策を講じるのかについてまったく触れられていない。ましてや同手引きは環境に入り込んだアルゼンチンアリ防除についてのものであり、搬出入する大量の土砂についての調査手法を示しているものではなく、「手引きに拠る」と断りを入れるのみでは不適切である。事案に応じた具体的な防除手法を選択し、その防除スケジュールを策定するとともに、事後的なモニタリング手法を明らかにしておくなどの環境保全措置が求められるのである。そうでなければ、すべての環境保全図書における環境保全措置において、公表されているマニュアルを添付さえすれば保全措置を講じたということになってしまうだろう。

イ 土砂採取場所の特定による調査

(ア) 原告の主張

土砂採取場所の記載は、埋立土砂の調達が確保されていることを示す目的で例示として示したに過ぎない。これら地区のストック量は2500万 $\text{m}^3$ であり、埋立に使用する土砂は1644万 $\text{m}^3$ であり、すべての土砂を調達する必要がないのに、すべてについて対策を示していなければならぬとするのは過度に重い負担を強いることになる(192~193頁)。

(1) 反論

前同様である。かつてない大規模な土砂の移入を人為的に行い、生態系に重大な影響を与えるおそれのある外来種侵入の可能性のある工事を大規模に行おうとするのであれば、事業者には相応の重い負担が

課せられるのは極めて当然である。原告の主張は、面倒だからそこまではやらない、というようなものでしかないであろう。

また、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」2頁、図4.1によれば、土砂採取場所は、徳之島地区、奄美大島地区、佐多岬地区、天草地区、五島地区、門司地区、瀬戸内地区の7地区に分類され、供給業者の採取場所も図示されており、それぞれの土砂ストック量と、それぞれの地区からの搬入経路が示されているとおり、本件埋立において使用される土砂採取の対象地域は十分に特定されている以上は、いずれにせよ沖縄防衛局が環境保全措置として具体的な対策を示さない理由にはなり得ない。被告が指摘しているのは、「あらゆる」対策をせよ、ということではなく、すでに採取場所や搬送ルートも示されているのであるから、それを前提にスクリーニングをせよ、ということにとどまるものである。

さらに採取場所として示したすべての場所から採取するのではないのにそれら全部の対策をせよ、というのが過重であれば、採取場所を予め絞り絞って提示すればよいのであり、またそのことが一切の対策を先送りにする根拠とはなりえない。

原告は、外来種対策の詳細を記載するという事は、事業の有無や開始時期が不明な状況において、土砂供給業者と土砂購入に係る契約を締結するなどしなければならぬ等とも言いが、外来種対策の詳細を記載するために、当該土砂の購入契約を締結しなければならない、という理由はない。このような主張は、あたかも被告が不可能を敷いているような印象操作とでもいうべきである。当該地域における外来種の状況を精査し、土砂に混入している場合の調査や除去策等を具体的に検討すればよいのである。

- (6) 法第4条第1項第2号要件を充足しないこと

沖縄県は、独自性に富む豊かな自然環境・生物環境を有し、かつ、21世紀おきなわビジョンや生物多様性おきなわ計画に代表されるとおり、これに特別な価値を見出しており、このような前提を踏まえれば、外来生物の混入には格別の配慮が必要である。

しかしながら、アルゼンチンアリをはじめとする外来生物の混入に関して沖縄防衛局は、沖縄県からの4度にもわたる指摘（知事意見、1次質問、環境生活部意見、3次質問）及び名護市長の意見に対しても、土砂の採取地域を特定しているにもかかわらずこれが特定されていないとして、何ら具体的な方策を示していない。

よって、本件環境保全措置は、土砂採取地域の外来生物の現況及び影響を適切に把握するという前提が欠如している点において「問題の現況及び影響を的確に把握」しておらず、また、その対策も「土砂等の性質に対応して害虫等の防止その他環境保全に十分配慮した」（2号要件審査項目（2））という審査基準に適合しないものである。

現沖縄県知事が埋立土砂による外来種の侵入に関し要件充足について具体的な疑義を示した判断は、専門性を有する慎重な検討を経て具体的な根拠をもってなされたものであり、不合理なものとは認められない。

## 7 航空機騒音について

（環境保全図書6．3騒音【4分冊中の2】）

### (1) 航空機騒音の生活と健康への影響

米軍基地から派生する被害は極めて多岐に渡るが、なかでも、米軍飛行場からの航空機騒音が与える影響は、周辺住民の生活や健康にとって極めて深刻であり、検証結果報告書においても、「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。」と報告されている。



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範に発現して」おり、「健康影響が生じていると結論しても過言ではない」とした。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（同報告書第10章結論）。

## (2) 環境保全図書の概要

### ア 使用を予定する航空機

辺野古新基地には、回転翼機（ヘリコプターなど）として CH-53、UH-1 及び AH-1（なお、準備書まではこれに CH-46 が加わっていた。）、ティルトローター機<sup>2</sup>として評価書以降はオスプレイが配備されることが前提となっている。また、短距離で離発着できる固定翼航空機として C-35 及び C-12 の配備が予定されている（環境保全図書 2-3）。

### イ 沖縄防衛局の環境保全措置と沖縄県の内容審査

沖縄防衛局は、本件埋立事業の環境保全措置として、安部集落から前原集落にかけての 15 地点について、70WECPNL<sup>3</sup>を基準値として予測を行った。

その結果として、「環境影響の回避・低減に係る評価」については、「

---

<sup>2</sup>ティルトローター機とは、エンジンナセルの角度を変えることでヘリコプターの様に上昇したり、プロペラ機の様に飛行することが出来る航空機。

<sup>3</sup> WECPNL とは、人が感知する「うるささ」が、その曝露される時間帯、発生頻度、継続時間等によって左右されることに鑑みて、生活時間帯ごとの航空機騒音の大きさ、発生源からの距離のみならず騒音の発生回数に基づいて、これらに時間帯ごとに補正をかけて加重平均することによって騒音レベルを測定するものである。

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ます。」「環境保全措置の効果を検証するため、航空機騒音の環境監視調査を実施し、対策を要する場合には、専門家等の指導・助言を得て、必要な措置を検討し、米軍が環境保全措置を理解し運用するよう要請し、十分に調整を行う」こととし、これらの事情をもって「事業者の実行可能な範囲内で最大限の低減が図られていると評価。」した（環境保全図書 6-3-93）。

また、「国または地方公共団体による環境保全の基準又は目標との整合性に係る評価」については、基準値である 70WECPNL の騒音発生が予測される地域には集落が存在しないとして、「環境保全の基準又は目標との整合性は図られているものと評価」した（環境保全図書 6-3-94）。

このように、沖縄防衛局の環境保全図書において、飛行経路は周辺地域上空を基本的に回避することによって音の減衰が見込まれること、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こと、沖縄防衛局の設定した条件下においては環境基準を超過する騒音は発生しないことを理由として、「十分配慮」したものと評価した。

沖縄県は、上記沖縄防衛局見解を根拠として、1号審査項目について、「適」と判断した（別添資料1頁）。

### (3) 使用を予定する航空機の種類の記載

#### ア 瑕疵の内容

飛行場の使用を予定する航空機の種類として、評価書において初めてオスプレイが追記されたが、その配備計画は本件事業計画前から存していたのだから、方法書段階で検討すべきであり、環境影響評価手続に不備があ

る。

## イ 原告の主張に対する反論

### (7) 原告の主張

オスプレイ配備の発表は平成 23 年 6 月である。対象機種の騒音基礎データ等の情報は配備確定後に米軍から入手できる情報である。本件の飛行場は環境影響評価法の対象でないため、航空機の種類は必要的記載事項でない(203～204頁)。

### (1) 反論

CH-46 のオスプレイへの換装計画は SACO 合意時までには確定しており、日本政府もその当時知り得ていた。このため、環境影響評価手続時には米軍に騒音基礎データの情報提供依頼をすることは十分できたものである。

オスプレイは、機体自体の安全性に対する懸念もさることながら、同機から発生する騒音も非常に強いという特徴のほか、ティルトローター機であるため、固定翼モード、転換モード、そして、垂直離着陸モードの各モードがあり、また、回転翼機形態の際にはホバリング飛行を行うことがあるなど極めて特殊性の高い機体である。

この様に、オスプレイは、辺野古新基地における主要航空機であるとともに、音響的にも機体自体にも特徴をも有するものである以上、環境保全措置を考えるにあたっては、特段の考慮を要する。

しかしながら、本件埋立承認に先立つ環境影響評価手続において、沖縄防衛局はオスプレイの配備可能性を認識していたにもかかわらず、それを前提とした評価を、評価書の段階に至るまで行っていない。

すなわち、環境影響評価手続は、方法書、準備書、評価書、そして補正評価書と順を追って、それぞれの段階において指摘された事項をふまえて精度を向上させ、もって、環境への影響を最小限に抑えるこ

とが予定されているにもかかわらず、辺野古新基地におけるオスプレイに関する予測・評価は環境影響評価手続の最終段階に至って突如現れたものであり、しかも、そのデータはアメリカ海兵隊の実施した環境レビューの測定値の流用である。

このような事前の手続の不十分さを反映して、本件環境保全図書においても、重大な混乱と重要な疑義を生じさせている。

なお、原告は、航空機の種類の記載は埋立事業における環境影響評価の必要的記載事項でないというが、当然 1号、3号要件では用途も検討の対象となり、2号要件でも別に論じているとおり上物についての環境保全についても検討されるべきであるから、航空機騒音という重大な環境被害を発生させるおそれがある以上、その要素となる航空機の運用状況を明らかにして環境影響を検討しなければならないのは当然である（埋立事業という事業種類そのものに「航空機の種類」の記載が求められないのは、用途が多様だから当たり前であり、その用途毎に環境影響を検討することになるのである）。

#### (4) 米軍による航空機運用への規制措置

##### ア 検証

(7) 環境保全図書では、前述のとおり、代替施設の供用に伴う飛行経路については、周辺地域上空を基本的に回避する方向で対応する、米軍が環境保全措置を理解し運用するよう要請し、十分に調整を行うとしている。実際にこのような環境保全措置が実効的になされるか、ということが問題である。

##### (1) 過去の米軍に対する規制措置の実効性がなかったこと

沖縄防衛局のいう米軍の航空機運用に際しての環境保全措置が実効性を伴うものかどうかについては、これまで実際に同局が嘉手納飛行場や普天間飛行場にて行ってきた現実の措置をみることによって明らかとな

る。その実状を確認する。

a 普天間飛行場の航空機離発着の状況と騒音防止協定の締結

普天間飛行場においては、年間2万回を超える航空機等の離発着があり、周辺区域を利用した訓練活動のほか、近隣の米軍基地への施設間移動も盛んに行われ、航空機の頻繁な離発着や訓練等によって、多大な騒音被害が生じている。（乙E10「沖縄の米軍基地」52頁以下など）。

この様な状況は嘉手納飛行場にも共通しており、両飛行場の騒音被害を軽減するために、平成8年、両飛行場について騒音防止協定（以下、「平成8年協定」という。）が締結され、更に普天間飛行場については平成24年にはオスプレイの配備に伴い改めて「日本国における新たな航空機（MV-22）に関する日米合同委員会合意」（以下、「平成24年協定という。」）が締結された。

b 沖縄県における爆音訴訟の状況

米軍基地の供用による、頻繁な航空機の運用は、騒音防止協定の締結にもかかわらず、県民生活に深刻な損害を与えている。

その被害の深刻さを反映して、普天間・嘉手納飛行場の周辺住民は昭和57年以降、6度に渡る訴訟を提起し、裁判所は、現在係属中のものを除いてすべての訴訟において、国による違法な法益侵害の存在を認め、損害賠償請求を認容している。

具体的には、昭和57年に提起された旧嘉手納爆音訴訟では住民867名に対して総額13億7300万円の損害賠償を、平成12年に提起された新嘉手納爆音訴訟では住民5519名に対して総額56億2692万円の損害賠償をそれぞれ認めた。そして、平成23年に提起された第3次嘉手納爆音訴訟に至っては、原告として名を連ねたのは2万2058名にも及ぶ（なお、平成28年8月現在も第1審係属中）。

他方、同じく基地被害に悩まされる普天間基地近隣住民も、平成 14 年、平成 24 年にそれぞれ集団訴訟を提起し、平成 14 年第 1 次普天間爆音訴訟においては住民 386 名に対して総額約 3 億 6900 万円の賠償を認め、平成 24 年第 2 次普天間爆音訴訟においては住民の数は 3129 名まで増加した（なお、同訴訟についても平成 28 年 8 月現在第 1 審係属中である。）。

また、第 2 次普天間爆音訴訟とは別途、近隣住民 2200 名余りが原告となって提起した損害賠償請求事件については、平成 27 年 6 月 11 日、那覇地方裁判所沖縄支部において、国の責任を認め、7 億 5400 万円の支払いを認める判決が下されている。

度重なる訴訟に対して、請求認容判決が下され続けているのみならず、各訴訟の原告数も回を追うごとに増大しているという推移からしても、沖縄県において基地による騒音被害が蔓延し、何ら改善されていない状況が端的に現れている。また、特に、平成 22 年に下された第 1 次普天間爆音訴訟控訴審判決の下記引用部分は、騒音防止協定の現状を良く表現していると言える。

「国は、近接する嘉手納飛行場について、騒音被害が違法な水準に達しているとの司法判断が 3 度に渡って示されているにもかかわらず、普天間飛行場について抜本的な騒音対策を講ずることがないまま現在に至っており、未だに自らが定めた環境基準における基準値も達成していない。

むしろ、日米合同委員会に置いて平成 8 年規制措置（騒音防止協定。注：平成 8 年合意）が合意された平成 8 年以降、普天間飛行場における本件航空機騒音は、年度によっては増大している。

平成 8 年規制措置上、午後 10 時から翌日午前 6 時までの米軍機の飛行は、『アメリカ合衆国の運用上の所用のために必要と考え

られるものに制限される。』とされるが、最近は、『運用上の  
所用のために必要』との理由で、午後 11 時までの飛行が常態化し  
ている。これに対し、国は、米軍に運用上の必要性について調査  
・検証するよう求めるなど、平成 8 年規制措置を遵守させ、これ  
を実効あるものにするための適切な措置をとってはいない。その  
ため、平成 8 年規制措置は、事実上、形骸化していると言っても  
過言ではない。」（第 1 次普天間爆音訴訟控訴審判決 第 5、1  
ウ 3 行目以下〔乙 E 11〕）

上記判旨のとおり、普天間飛行場においては、騒音被害等を防止  
するための協定が締結されたにもかかわらず、米軍の都合によって  
容易に協定に反する状況が生じており、司法の場においてさえ騒音  
防止協定は「形骸化している。」とまで断罪されているのである。  
この様に、国は、基地周辺住民を恒常的な騒音被害に曝露し続けな  
がら、何ら実効性のある措置を採ることなく放置しているというの  
が現状である。

c 平成 8 年及び平成 24 年協定の内容とその不遵守

普天間飛行場においては、騒音防止協定を米軍との間において締  
結していたにもかかわらず、騒音被害が蔓延し多大な被害を生じさ  
せていることを踏まえれば、本件環境保全措置において沖縄防衛局  
が環境に「十分配慮」したとすれば、そこで求められる環境保全措  
置は普天間飛行場との比較において十分に実効性を有するものでな  
ければならないことは余りにも当然のことである。

平成 8 年協定

平成 8 年に日米合同委員会において締結された騒音防止協定は、  
過剰な基地負担を抱える沖縄県が再三再四に渡って、国に対して、  
基地の返還と、返還されるまでの間、基地から生ずる航空騒音を

軽減させるよう求めて来た結果として合意されたものであり、主な内容は以下に引用するとおりである。

a 進入及び出発経路を含む飛行場の場周経路は、できる限り学校病院を含む人口稠密地域上空を避けるよう設定する。

c 任務により必要とされる場合を除き、現地場周経路高度以下の飛行を避ける。

普天間飛行場の場周経路内で着陸訓練を行う航空機の数は、訓練の所要に見合った最小限におさえる。

i 2200～0600の間の飛行及び地上での活動は、米国の運用上の所要のために必要と考えられるものに制限される。

j 日曜日の訓練飛行は差控え、任務の所要を満たすために必要と考えられるものに制限される。

k 運用上の能力もしくは即応態勢が損なわれる場合を除き、1800～0800の間、ジェット・エンジンのテストは行わない。

l エンジン調整は、できる限りエンジン・テスト・セル（サイレンサー）を使用する。（平成8年騒音防止協定〔乙E12〕3. 措置以下（抜粋） 下線・太字は引用者）

上記抜粋部分からも分かるように、平成8年騒音防止協定は、どの条項にも「運用上の所要」「訓練の所要」「必要とされる場合には」「できる限り」など、抽象的な留保事項が付されている点が際立った特徴となっている。

特に、3. a項は、「できる限り、人口稠密地域を回避する。」とされており、「所要の場合を除いて基本的に周辺地域上空を回避する」という環境保全措置との比較においても、「できる限り」が「基本的に」という言葉に置き換わっており、後退した文



言になっている。

#### 平成 24 年協定

オスプレイによる騒音は、人の可聴周波数範囲（20Hz～20000Hz）における騒音だけでなく、100Hz 以下の低周波音も非常に強いという音響的特徴が報告されている。

また、上記の様な音響的な特徴に加えて、オスプレイは開発段階から既に、度重なる墜落事故を起こしており、平成 27 年 5 月 18 日にも米国ハワイ州での訓練中に墜落事故を起こすなど、その安全性にも極めて強い懸念のある機体である。

したがって、オスプレイ配備に対する反対運動が高まりを見せたこと等から、平成 24 年 9 月、日米合同委員会において、「日本国における新たな航空機（MV-22）に関する合同委員会合意」（乙 E 13）が締結され、平成 8 年合意の内容を再確認するとともに、オスプレイについては、以下の運用上の制限が課された。

「普天間飛行場における離発着の際、基本的に、既存の固定翼機及び回転翼機の場合周経路等を使用する。運用上必要な場合を除き、通常、米軍の施設及び区域内においてのみ垂直離着陸モードで飛行し、転換モードでの飛行時間をできる限り限定する。」（下線部・太字は引用者）

平成 24 年協定は、オスプレイ配備に伴い、改めて平成 8 年合意の内容を再確認するとともに、同機の運用に際しては、基本的に既存の場合周経路を使用し、かつ米軍施設等の区域内においてのみ垂直離着陸モードでの飛行を行い、転換モードでの飛行を差し控えるという限定が付されたものである。

#### 平成 24 年協定の不遵守

しかしながら、この合意も平成 8 年協定と同じく、国が何ら騒

音の発生を回避するために実効性ある措置となっていないことが露呈する。

すなわち、沖縄県は、上記合意から2か月しかたたない平成24年10月1日から同年11月30日までのオスプレイに関する目視状況をまとめたところ、既に、この段階で、合意の趣旨に反する飛行が318件確認され、うち、74件は「施設及び区域内においてのみ飛行する」はずの垂直離着陸モードであり、うち10件は「飛行時間を出来る限り限定する」はずの転換モードであったのである（乙E14「オスプレイの自治体情報」）。

また、名護市においても、配備直後から国立沖縄工業高等専門学校（以下「沖縄高専」という。）裏及び周辺着陸帯に離着陸するため、沖縄高専、久辺小学校、久辺中学校及び児童養護施設なごみの上空を離着陸モードで飛行し、辺野古集落上空を旋回するのが幾度となく目撃されている。

更に、平成25年の調査においては、同じく合意の内容に反する飛行が336件確認され、平成24年の調査よりも更に増加しているという有様である（乙E15「オスプレイの飛行情報の集計結果について（H26.1.21）」）。

このような、平成24年合意の内容を無視する運用に対して当時の沖縄県知事仲井眞弘多は、平成24年12月その飛行経路・モード等の検証を沖縄防衛局長に要請したが（乙E16「知基第855号「オスプレイに関する確認について」」）、沖縄防衛局の対応は「明確な違反は見つからない」というものであり、多数の目視情報にもかかわらず、何ら具体的な方策を示していない。

#### d 基本合意書からの変遷

本件埋立承認申請願書に至る経緯について検討すると、平成18年

4月7日、当時の島袋吉和名護市長、東肇宜野座村長と額賀福志郎防衛長官との間において取り交わされた基本合意書は、航空機については「周辺地域上空を回避する方向」というものであり（埋立必要理由書8～14頁）、方法書・準備書段階の記述も上記と同様であった。

しかしながら、評価書の段階に至って突然、「周辺地域上空を『基本的に』回避する。」と文言が変遷した。更に、これだけにとどまらず、何らの協議もなく場周経路も台形から楕円形に変更された。

『基本的に』という抽象的、評価的な文言は、これまで全く遵守されてこなかった平成8年騒音防止協定及び平成24年合意に度々登場する「運用上の所要」等の言葉と同様、米軍の思うままの運用を許す危険をはらむものである。

その様な、濫用的な運用の危険がある文言を環境影響評価の最終段階、評価書の段階に至って突然挿入し、また、原告自らも騒音の予測に重要であると自認する場周経路を変更するという行為は、米軍が各合意に基づく運用をしなくとも、これに対して何ら実効的な対応はしないということを自ら表明しているに等しいものである。

#### (ウ) 検証結果報告書の指摘

以上の前提となる状況をふまえて検証結果報告書は以下のとおり指摘する。

#### (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って、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。

#### (1) 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」の具体的な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。（検証結果報告書 97 頁から 98 頁）

「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（中略）べきである。（検証結果報告書 99 頁）

#### イ 瑕疵の内容

供用後の航空機騒音について、「米軍への周知」という環境保全措置の効果は不確実性が大きい。事業者は、適切な対策として「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」とするのみであり、米軍に対しては、「事実関係の照会や改善の申し入れ」、「配慮を強く働きかける」とするのみであって、普天間飛行場等において締結された平成 8 年協定（騒音防止協定）や平成 24 年協定（オスプレイの運航に関する合意）が破られてきて深刻な騒音が継続している経緯からも、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。

また、方法書・準備書段階では「周辺地域上空を回避する方向」とされていた文言が、評価書の段階に至って突然、「周辺地域上空を『基本的に』回避する。」と文言が変遷し、場周経路も台形から楕円形に変更された。『基本的に』というきわめて抽象的、評価的な文言は、これまで全く遵守されてこなかった平成 8 年騒音防止協定及び平成 24 年協定と同様に、米軍が各合意に基づく運用をしなくとも、これに対して何ら実効的な対応はしないということを表明しているに等しい。

平成 8 年協定及び平成 24 年協定はいずれも実効性を欠くことから、あるべき環境保全措置としては、沖縄県等の関係機関を関与させた上で十分実効性あるモニタリング手法を確立して、これを協定等によって具体化しなければならない。沖縄県は、知事意見、環境生活部意見及び 4 次質問において、度々沖縄防衛局の環境保全措置の問題点を指摘してきた。しかしながら、これに対する沖縄防衛局の対応は「適切な対策を講じる」とするのみであって、相変わらず、何ら実効性ある環境保全措置が明らかにされなかった。

## ウ 原告の主張に対する反論

### (ア) 原告の主張

米軍は平成 24 年協定を遵守するとしており（194 頁）、かつ、国において合意に違反したものとあるとの確証は得られていない（199～200 頁 甲 A90）。

環境影響評価書において、飛行経路につき「周辺地域上空を『基本的に』回避する」と文言を変更したこと、場周経路を当初の台形からレーストラック型に変更したことは、前者は運用上の所要により場周経路から外れることがあることいよるのであり、後者は日米の専門家の検討によるものであって、設定された飛行経路に沿った飛行の不確実性が高くなるものではない（194～195 頁）。

(1) 反論

a 米軍への要請や措置に実効性がないこと

オスプレイの平成 24 年協定に違反する飛行モード、飛行経路の飛行は日常的に確認されており、平成 24 年 10 月 1 日から 11 月 30 日のわずか 2 か月間に 318 件の違反行為が視認され、更には、平成 25 年の調査においては、前年度よりも更に増加して 336 件もの違反行為が視認されている。それにもかかわらず、沖縄県側の見解を踏まえた十分な検証行為は実施されないまま、沖縄防衛局により「合意に違反したものがあるとの確証はない」と、簡単に切り捨てられてしまっているという事実こそ、沖縄県が過大な航空機騒音に曝されながらも国がそれを放置し、かつ、容認していることを端的に表すものであり、沖縄県の基地負担が如何に過大なものかを露呈させるものである。上記のとおり、第一次普天間基地爆音訴訟福岡高裁那覇支部判決においても、日米間の合意（平成 8 年協定）が形骸化した状況にあることは認定されているのである。

b 実効性あるモニタリングの手法を定める必要があること

これまで、沖縄県は長年にわたって国及び米軍に対して環境に十分配慮した航空機の航行を要請してきたにもかかわらず、「措置を理解して運用させるよう要請する」だけの対応では、凡そ対策としての実効性が認められないことは明らかである。沖縄防衛局に対する地元地方自治体からの違反報告が「明確な違反がない」として取り合われていない状況をふまえれば、モニタリング手法としては、沖縄県や関係市町村等の機関が、騒音をはじめとする協定違反行為について、違反行為を米軍に直接報告し、違反行為であるかどうかの認定、そして、これに対する対策にまで主体的に関与できるような体制を作るべきである。

c 具体的な対策を示した協定の締結をすべきであること

この具体的な方策は、日米そして沖縄県等の関係機関が締結する協定において具体的に盛り込まれなければならない。米国へのマニュアルの交付や米軍側において行う管理基準では米軍機の行動を抑制することは困難である。米軍における環境管理基準 JEGS にはもともと「騒音」に関する基準があったにもかかわらず平成 13 年 10 月の改定時に削除されるなど、米軍の「善意」にゆだねるだけでは将来に渡る安全性を担保できるものではあり得ないからである。

そうであれば、仮に「運用上の所要」においてやむを得ない事情によって、場周経路を外れ、あるいは、予想外の騒音被害が生ずることはあり得るとしても、沖縄県や関係市町村等の関与のもとに、それが「真に」やむを得ないものであるのかどうかを検証し、やむにやまれぬ事情に基づくものではないと判断した場合には、その違反を通告し、改善を求める手段が協定等によって法的根拠に基づいて確立されなければ、「運用上の所要」という言葉によって、協定が形骸化することを防止する目的は果たされないことは明らかである。

d 沖縄防衛局の見解は不適切であること

この点、本件承認の留意事項として関係市町村等を含む協議会を設置し、同協議会が米軍との協議を行うとされる。

しかしながら、留意事項においては、具体的な協議会の構成や権原（特に立ち入り調査の実施権の有無等）、その前提となる協定による運用に対する制限等、環境保全措置としてあるべき内容が全く不明確でありその実効性は何ら信用に足るものではないばかりか、そもそも沖縄県が本件承認に際して留意事項を付さなければならなかったのは、本件環境保全措置が余りにも具体性を欠いていたこと

に基づくものである。

したがって、本件承認に留意事項が付されたこと、それ自体が、沖縄防衛局の環境保全措置の不適切さを表すものではあっても、留意事項が付されたことをもって適切な環境保全措置が採られたことにならないことは当然である。

e 小括

以上のとおり、「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こと」自体凡そ遵守されるものと考え難い以上、沖縄防衛局のあるべき環境保全措置としては、沖縄県等の関係機関を関与させた上で十分実効性あるモニタリング手法を確立して、これを協定等によって具体化しなければならない。

よって、沖縄防衛局の環境保全措置は何ら実効性があるものでもなければ、事業者として最大限の対策を講じたものでもないことは明らかである。

(5) 飛行経路の予測

ア 検証

普天間の危険性を辺野古に移転させないという観点からは、飛行経路等の検証は極めて重要である。飛行ルートが住宅上空を頻繁に通過するのであれば当然騒音被害も大きくなるのみならず、事故等の不測の事態に際しては、周辺住民の生命・身体の安全にも重大な影響が生じ得るからである。しかしながら、本件環境保全図書における飛行経路等の設定に関する検討は明らかに不十分である。

この点について、検証結果報告書は以下のとおり指摘する。

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、さもなくば、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。（検証結果報告書 98 頁から 100 頁）

#### イ 瑕疵の内容

航空機の航行に重大な影響を与える位置通報点が考慮されていない飛行経路を前提とした予測結果は不確実性が高い。

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、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

不明であることについて、沖縄防衛局は、周辺地域上空を回避するという地元要請を受けての設定なので妥当性に問題はないとする。しかし、「運用上の所要」を理由に協定に違反する米軍機の飛行形態が恒常化しているのは普天間飛行場において明らかなので、規制が実効性を有することを示すか、想定外の飛行経路で運用した場合の予測・評価も示すべきである。

施設間移動の予測・評価について、オスプレイがコンター内では飛行経路に従って飛行し、その後 1000ft の高度、飛行回数 21.24 回により直上を飛行するという条件設定は現実性に乏しい。

以上のとおり、環境保全図書における騒音評価においては、騒音の評価や周辺住民の生活の安全にとって極めて重要である飛行経路についての検討が極めて不十分である。このような事情を考慮せず、漫然と「飛行経路は周辺地域上空を基本的に回避する」ことによる距離減衰が見込めると評価をすることは不可能である。

#### ウ 原告の主張に対する反論

##### (7) 飛行経路（位置通報点の重要性）

###### a 原告の主張

位置通報点について、飛行経路が重要であって位置通報点については重要ではない（196～197頁）。

###### b 反論

###### 位置通報点の意義

位置通報点とは、航空機が予め定められた地点（位置通報点）に到達した際に、その位置情報を航空管制に通報し、もって、管制業務を円滑に行わせしめるものであり、普天間飛行場においても、「キロ・ポイント」「タンゴ・ポイント」の2つの位置通報点が設定されている（乙E17「報告書（飛行経路概略図）」）。当該報告書の調査結果においても、大部分が位置通報点を通過し

ていることが報告されており、位置通報点上空においては、頻繁に航空機が航行することが予定されることから、騒音被害の把握に際して重要な意味を有する（乙E18「普天間飛行場における回転翼機の飛行状況調査結果について」）。

位置通報点を設置しないで航空機が航行することは、通常考え難いところであり、現に普天間飛行場においては2つの位置通報点が設置されていることを踏まえれば、今後、米軍において具体的な位置通報点が定められる、あるいは、既に定まっていることが想定される。

位置通報点を考慮して飛行経路の検討を行う必要があること

以上の位置通報点の機能を踏まえれば、沖縄防衛局が実施すべき調査としては、米軍機の位置通報点について情報提供を受けた上で、その情報を基に飛行経路の実効性を検証するとともに、場周経路内の特定の位置通報点が頻繁に利用される可能性を考慮した予測・評価と保全措置を示さなければならないはずである。

しかしながら、本件環境保全措置においては、そもそも、位置通報点の把握すらされていないというのであるから、設定された飛行経路に沿って実際に飛行するかどうかの予測の不確実性が高く、航空機騒音の予測・評価の前提となる現況の調査が不十分であることは明らかである。

特に本件では飛行経路は当初の台形型から突如として楕円形に変更されている（環境保全図書 2-12、2-13）のであるから、なおのことその様に言える。日米の専門家の検討によって変更したというが、結局、騒音を問題にする地元からの批判を免れようと不自然な飛行形態を設定したというほかに、もともと飛行経路の設定の仕方自体が実態に即した適切な方法によってなされていない

ことを裏づけるものである。

(1) 有視界飛行における場周経路の設定

a 原告の主張

場周経路の設定は、米軍との必要な協議を実施し、米側から理解を得られていると考えられるので、それを前提として予測することは不合理ではない。想定外の飛行経路を運用した場合も含めて騒音予測することは、考えうるあらゆる飛行経路を想定しなければならなくなり、不可能な措置を強いることになる（197～198頁）。

b 反論

場周経路の意義

場周経路とは、着陸する航空機の流れを整えるために、滑走路周辺に設定された飛行経路である。したがって、辺野古新基地を離着陸する航空機は場周経路に従うことになるため、その設定は航空機騒音の予測において極めて重要な意味を有する。

辺野古新基地においては、A滑走路とB滑走路の2本の滑走路がV字型に設置されることが予定されているが、本件環境保全図書においては、有視界飛行に関してはA滑走路についてのみ場周経路が設定されており、B滑走路にはこれが設定されていない（環境保全図書 2-13 図-2.2.6.3, 2.2.6.4）。

場周経路は、前記のとおり、基地周辺上空における最も基本的な飛行経路であるから、その設定と、設定された場周経路に基づく評価は重要な意味を有する。

場周経路が設定されていないB滑走路の使用条件

沖縄防衛局は、場周経路が設定されていないB滑走路の使用条件につき、次の様に述べている（環境保全図書 2-11）。

A滑走路は、 に示される条件がない場合には、場周経路上

を有視界飛行する場合の主たる滑走路として使用されます。

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「運用上の所有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。

B滑走路の場周経路を考慮した飛行経路の検討を行うべきこと  
そもそも、滑走路があるにもかかわらず場周経路が設定されないという事態は通常ありえず、国の主張は余りにも不自然である。また、A滑走路が主たる滑走路として使用されない場合として示された上記の条件は、気象、管制官の指示、安全、パイロットの判断等必ずしも特異な状況とは言い難い。何よりも、「運用上の所要から必要とされるとき」との漠然とした無制限の留保が付されているのだから、B滑走路も相当程度A滑走路と同様の運用がなされることは当然想定できるはずである。実際、事業者の予測でもB滑走路使用率は36.4%にも上る。

環境保全図書 2-13 等から見ても明らかな様に、B滑走路はA滑走路に比べて、滑走路が陸地側を向いていることから、A滑走路と同様に場周経路を設定した場合、より周辺地域に近接して航空機が飛行することが考えられ、騒音被害が増大する可能性は極めて高いのであって、事業者の見解は不当である。

埋立事業における環境保全措置は、「十分配慮」されたものでなければならない以上、その予測・評価は、「あるべき状態に対

して行うべきではなく、起こりうべき状態について行うべきである。」（検証結果報告書 100～101 頁）ことからしても、B 滑走路について、場周経路の設定を前提とせず予測・評価を実施したことは明らかな誤りというべきである。

検討すべき飛行経路は無制限ではないこと

さらに、被告が指摘しているのは、およそあらゆる飛行経路を想定して予測評価せよ、というのではなく、普天間飛行場における飛行実態、米軍による協定遵守状況を踏まえて、B 滑走路での場周経路の利用を想定するように、ということであり、無限に不可能を強いるものでないものであることも明らかである。

「運用上の所要」による想定外の飛行についても、例えば、戦時作戦行動中や事故等による緊急事態への限定や、飛行経路を外れる場合には事前申請・通知させる、飛行経路を外れる可能性がある訓練の実施回数の基準を設ける等、詳細な訓練内容を明確にしなくても出来ることはいくらかでもあるにも拘らず、無批判に「運用上の所要」を受け入れて、あまつさえ、「国に不可能を求める」などと被告の主張に反論することは不当である。また、予測自体は普天間飛行場の実態をもとに行えば足りるものである。

(ウ) 施設間移動の状況について

a 原告の主張

航空機騒音の予測・評価は年間を通じた標準的な飛行回数を設定するとされており、施設間移動に関しては、「MV-22 の普天間飛行場配備及び日本での運用に関する環境レビュー最終版（仮訳）」及びその付録に基づいて飛行回数 21.24 回を設定しており、十分合理性がある（199 頁）。

b 反論

## 沖縄県における施設間移動の現状

沖縄県は、日本国の中でも、世界的に見ても類を見ないほどの基地過密地域であり、辺野古新基地周辺にも多数の米軍専用施設が存在する。例えば、辺野古の目と鼻の先にあるキャンプ・シュワブ（特に、LZフェニックス<sup>4</sup>）や北部訓練場、伊江飛行場、嘉手納飛行場等がその具体例である（乙E20「オスプレイの飛行訓練図（名護市）」、乙E21「MV-22の普天間飛行場配備及び日本での運用に関する環境レビュー最終版（仮訳）」（以下、「環境レビュー」という。）54頁ないし58頁）。

ある基地の人員や物資を他の基地に輸送し、あるいは、辺野古新基地から離陸した航空機が他の基地にて補給等を受けて更に他の基地に移動することは十分に想定されるところであり、辺野古新基地に配備が予定されているオスプレイもキャンプ・シュワブにおいて離着陸訓練を実施していることからすれば、辺野古新基地に配備された航空機が上記各施設への移動を行うことは当然に想定される。

また、LZフェニックスにほど近い沖縄工業専門高等学校においては、普天間飛行場が供用されている現状においてすら、高い騒音が測定されており、しかも、その際のオスプレイのヘリモード（垂直離着陸モード）での飛行が常態化している（乙E20）。そうであれば、より距離的に近接する辺野古新基地から離陸した航空機が十分な高度を確保することが困難となったり、また、オスプレイがヘリモード（垂直離着陸モード）で飛行することにより、更に重大な騒音被害をもたらすことは想像に難くない。

---

<sup>4</sup> LZ：ランディング・ゾーンの略。LZフェニックスは、沖縄工業専門高等学校のすぐ裏手に位置し、同高専においては、普天間飛行場が供用されている現状においても高い騒音測定



運用実態に応じた予測評価をなすべきこと

以上の様な施設間移動の現状を踏まえれば、これまでの基地の運用実態をふまえて、施設間移動のシミュレーション（例えば、辺野古新基地から LZ フェニックスへ移動する際における具体的な飛行経路や高度の予測）を十分に実施した上で、騒音被害の予測・評価を行う必要があることは明らかである。

そうであるにも関わらず、沖縄防衛局の予測条件は一律に「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」のみであって、具体的にどの施設にどの様な状況でどの機体が向かうのかなど、本来施設間の移動において考慮されるべき事情を何も考慮していないばかりか、その予測の条件とされた高度や飛行回数の根拠も不明確であって、凡そ現実的なものでも説得力あるものでもない

飛行回数や高度の設定根拠が不明であること

事業者の言う「飛行回数」とは、着陸帯使用回数（ソーティー）を意味し「運用回数」とは区別される\*ところ、環境レビューにおいては運用回数は明らかにされているものの、飛行回数は何ら示されておらず、どの様な算出過程を経て 21.24 回が設定されたのかはまったく不明である。

また、1000ft の飛行高度についても、原告は何らの検討もなく「施設間移動の飛行高度は十分上昇した後に移動すると仮定し、場周経路内の水平飛行高度の高いものを採用している」（環境保全図書・12-1-13）という。これに対して、前記環境レビューには「MV-22 乗員のための実際の低高度訓練は、主に着陸帯間の移動や展開時に実施される。」と記載されており（甲 A94 の 1、11 頁、

---

値が観測されている。

14 行目)、また、施設間移動において「巡航高度は地上 300 から 1,000 フィートまで変化する」(乙 E 21〔環境レビュー〕46 頁)と記載されている。巡航高度とは、出発地から目的までの飛行において上昇と降下を除いた定常的な飛行状態における高度を意味するのであって、米軍自ら作成した環境レビューにおいて施設間移動の巡航高度が 300ft から 1000ft まで変化するとしておきながら、その上限いっぱいの 1000ft で常に飛行することを前提とした予測は「非現実的」以外なにものでもない。特に本件施設と現に離着陸訓練が行われているキャンプ・シュワブの LZ フェニックスは極めて近接しており、低空飛行による往来の危険性は十分想定される。

#### (I) 小括

以上のとおり、本件環境保全措置は、既に形骸化し、司法判断においても幾度となく違法との評価を受けている普天間飛行場における協定との比較において、明らかに実効性を欠くものであること、また、その具体的な内容に鑑みても、位置通報点の設定、B滑走路の場周経路の設定、そして、施設間移動について十分に考慮されたものではない以上、明らかに「現況を的確に把握した」ものではない。さらに、この様な事情を考慮せず、漫然と「飛行経路は周辺地域上空を基本的に回避する」ことによる距離減衰が見込めると評価をすることは不可能である。

#### (6) 運用回数の予測

##### ア 検証

##### (ア) 飛行回数予測の重要性

航空機騒音の予測評価で問題となる事項として、これまで使用予定機種の設定、飛行経路の予測を問題にしてきたが、運用回数(飛行回数)

の予測もきわめて重要な要素である。

沖縄防衛局は本件環境保全措置の策定にあたって、指標として WECPNL（加重等価平均知覚騒音レベル）を使用している<sup>5</sup>。WECPNL は、生活時間帯ごとの航空機騒音の大きさ、発生回数に基づいて、これらに時間帯ごとに補正をかけて加重平均することによって騒音レベルを測定するものである。したがって、WECPNL の算定においては、ピーク騒音レベルや発生源との距離のほか、騒音の発生回数が重要な意味を有する。

(1) 第三者委員会報告書

航空機の飛行回数の予測について、第三者委員会は次の指摘をした。

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

---

<sup>5</sup> なお、平成 25 年 4 月 1 日より WECPNL に代わり Lden（時間帯補正等価騒音レベル）が航空機騒音に係る騒音基準として採用されている。これは、航空機騒音の聞こえ始めから聞こえ終わりまでの騒音エネルギー総量を積分により算出し、時間帯補正を行うものである（対して、WECPNL は音の増大と減衰を 1 次関数的に捉えて算出する）。

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。

#### (1) 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、現普天間飛行場で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る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。（検証結果報告書 100 頁から 101 頁）

#### イ 瑕疵の内容

普天間飛行場と異なり飛行がなされない大型固定翼機の飛行回数分を軽輸送機 C-12 が飛行すると想定した予測がなされ、CH-53 やオスプレイの

飛行回数に振り分けられていないが、日本政府に規制権限がないのだから、あるべき状態を想定するのではなく、起こりうる状態から予測しなければならない。

## ウ 原告の主張に対する反論

### (ア) 原告の主張

大型固定翼機の配備は予定されていないから、予測に際してその飛行回数を他に振り分ける必要はない。実際の予測では、W値計算に用いる平均飛行回数が最多となる平成8年度の普天間飛行場のデータを採用しており、適切であって、考えうるあらゆる飛行回数を想定して予測することは不可能である。政府は騒音影響を軽減するよう米側に申し入れており、最大限努力している(200~201頁)。

### (イ) 反論

#### a 普天間飛行場における大型固定翼機の離発着回数を CH-53 やオスプレイ等の離発着回数に割り振らなければならないこと

沖縄防衛局は、大型固定翼機が配備されないことをもって CH-53 やオスプレイの離発着回数には影響しないとし、大型固定翼機以外の航空機の飛行回数が増えないというが、その根拠は、「訓練等の所要」に基づいて運用されるということのみである。

しかし、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(例えば、FA18 や嘉手納飛行場の P3C)の訓練が行われているのは現在も日常的なことである。

しかも、普天間飛行場においては、米軍の「運用の所要」によって騒音防止協定は形骸化しているにもかかわらず、辺野古新基地の環境保全措置として「訓練等の所要」に基づいて運用されるから騒音被害は生じないなどという判断は現実的な根拠を伴わない。

したがって、沖縄防衛局は、本来、辺野古新基地において大型固

定翼機の運用が予定されないことを踏まえて、その空白となった時間帯に CH-53 やオスプレイ等が具体的にどの様に運用されるのかを事前に調査を行い、そのあり得る運用を前提とした予測を行わなければ、「現況を的確に把握」したことになる。

他方でもし仮に、大型固定翼機が運用されないことによって空いた時間に CH-53 やオスプレイの運用が予定されないということであれば、その様な運用が確保する手段を講じなければならない。

b 現実に KC-130 移駐後の運航が増加していること

しかも、平成 27 年 10 月に防衛省が明らかにした調査結果によれば、皮肉にも、KC-130 の岩国基地移駐が完了した平成 26 年度はその前年度と比較して、オスプレイの総離発着回数が 1663 回から 2735 回と凡そ 1.7 倍となり、更に協定において制限されている午後 10 時以降の運用回数が 60 回から 137 回と、2.3 倍に増加したことが明らかになっており、被告の主張が正当であることを裏付ける結果となっている（乙 E18、19）。

c 「あらゆる」可能性を考慮せよというものではないこと

運航回数について原告は、「考え得るあらゆる飛行回数を想定（中略）することは不可能である」とするが、被告が求めたのはあらゆる飛行回数などではなく、ただ、普天間飛行場に配備されている大型固定翼機が稼働しない時間に辺野古新基地の主力航空機の運航が予定されているのか否かをリサーチすること、そして、その様なリサーチを行わないのであれば、大型固定翼機の飛行回数を辺野古新基地の主要航空機の飛行回数に割り振る必要があると言うに過ぎず、何ら不可能なことなど求めていないことは明らかである。

(7) オスプレイの基礎データ

ア 検証

さらに、航空機騒音の予測評価にあたっては、環境影響評価手続の評価書で突如現れたオスプレイの航空機騒音の予測評価について、十分になされているかが問題となる。

オスプレイは、機体自体の安全性に対する懸念もさることながら、同機から発生する騒音も非常に強いという特徴のほか、ティルトローター機であるため、固定翼モード、転換モード、そして、垂直離着陸モードの各モードがあり、また、回転翼機形態の際にはホバリング飛行を行うことがあるなど極めて特殊性の高い機体である（乙 E 22「MV-22 オスプレイ - 米海兵隊の最新鋭の航空機 - 」2頁）。

この様に、オスプレイは、辺野古新基地における主要航空機であるとともに、音響的にも機体自体にも特徴をも有するものである以上、環境保全措置を考えるにあたっては、特段の考慮を要する。

しかしながら、本件埋立承認に先立つ環境影響評価手続において、沖縄防衛局はオスプレイの配備可能性を認識していたにもかかわらず、それを前提とした評価を評価書の段階に至るまで行わなかった。

すなわち、環境影響評価手続は、方法書、準備書、評価書、そして補正評価書と順を追って、それぞれの段階において指摘された事項をふまえて精度を向上させ、もって、環境への影響を最小限に抑えることが予定されているにもかかわらず、辺野古新基地におけるオスプレイに関する予測・評価は環境影響評価手続の最終段階に至って突如現れたものであり、しかも、そのデータはアメリカ海兵隊の実施した環境レビューの測定値の流用である。

このような事前の手続の不十分さを反映して、本件環境保全図書においても、重大な混乱と重要な疑義を生じさせている。

## イ 瑕疵の内容

以下のとおり、オスプレイの飛行時における騒音基礎データについて具

体的な騒音測定値が示されていないなど、予測の妥当性が検証できない。

騒音測定値は、生じ得る騒音の測定の予測の前提となる条件であって、当然予測結果との関係とを併せて明確に記載することが必要である。しかしながら、環境保全図書において、オスプレイの飛行時における騒音基礎データは、米軍提供データに基づくとのみしており（環境保全図書 6-3-67）、具体的な騒音測定値が記載されてなく、その妥当性を検証できない。

環境保全図書においては、オスプレイの飛行形態は回転翼機（転換モード）と固定翼機（固定翼モード）として示されているが、これに対して、アメリカ海兵隊が実施した「MV-22 オスプレイ - 米海兵隊の最新鋭の航空機 - 」においては、垂直離着陸モード（ナセル角  $85^{\circ} \sim 96^{\circ}$ ）が示されている（乙 E22）。当該垂直離着陸モードについては、環境保全図書においても記載されず、垂直離着陸モードの騒音基礎データも示されていないため、予測・評価の妥当性が確認できないとの環境生活部からの指摘もなされている。

このことに加えて、沖縄防衛局は、上記環境生活部意見を受けて、騒音基礎データを見解として環境保全図書外において示すとともに、ホバリング時の騒音基礎データが垂直離着陸モードであることを示したが、ホバリング時の騒音基礎データが垂直離着陸モードであること自体も環境保全図書には何ら示されていない。

沖縄防衛局は、垂直離着陸モードを環境保全図書に記載しなかった理由として、前記平成 24 年協定を挙げて「運用上必要な場合を除いて、MV-22 は通常、米軍の施設及び区域内においての垂直離着陸モードで飛行」とされている点を挙げているが、かかる協定の実効性が乏しいことから、ありうべき状態を想定して予測することが求められる。

## ウ 原告の主張に対する反論

### (7) 原告の主張



垂直離着陸モードはホバリングのみと確認したためデータの提供を受けてなく、またこれについては現地でホバリング時の騒音測定を実施した。

オスプレイの飛行時における騒音基礎データを「スラントディスタンス」と「ピーク騒音レベル」の線グラフによって示し、これによって大まかな騒音レベルを把握することは十分可能である。航空機の飛行時の騒音基礎データは他の事例でも同様に線グラフのみで記載している（204～206頁）。

#### (1) 反論

グラフから大まかな騒音レベルを把握することが可能だから騒音予測の妥当性を検証できるとの主張は、余りに粗雑である。

現に、環境保全図書 6-3-68（図-6.3.2.2.5）におけるオスプレイ（80度、60度）の高度 100m 地点のピーク騒音レベルが環境生活部の質問に対する回答として示された資料 7-(1)では 250 フィート（75m）の数値とされており大きくずれている。また、環境保全図書 6-3-68（図-6.3.2.2.5）では複数のデータが混在し、目盛りも粗いために dB 値の値を読み取ることは出来ない。（このデータ記載ミスについては、原告も 205～206 頁で認めているが、承認処分後のこの段階でかかる誤りが判明してくること自体が、予測評価の信頼性に疑問をもたせるものである。）

さらに、他の事例においても線グラフのみによって示しているとの主張についても戦闘機と民間機の相違を考えない極めて不当な主張と言わざるを得ない。民間の航空機であれば公表されている基礎データに基づいてある程度の比較は可能であり、そうであればこそ線グラフ等により示すことも理解できるが、本事業は米軍基地であって軍用機の基礎データは不明であり、基礎データは事業者以外では知り得ない

ため、測定値を示さないと予測の妥当性が確認できないのである。

だからこそ環境生活部も重ねて騒音基礎データの提供と環境保全図書への記載を求めていたのであって、民間航空機との単純な比較は無意味である。

以上のとおり、オスプレイについては、環境影響評価手続における不適切な取り扱いを受けて、不十分な検討しかなされていないことは明らかであり、このような不十分な検討に基づく予測・評価が環境に「十分配慮」したものでないことは明らかである。

#### (8) 環境影響の評価基準

##### ア 検証

航空機騒音予測の前提となる条件が不当であることについていくつも述べてきたところであるが、さらに、そもそも、沖縄防衛局が採用している WECPNL 単体での騒音評価は適切ではなく、WHO ガイドライン等に従って  $L_{Amax}$ <sup>6</sup>を基準として使用するべきである点でも沖縄防衛局の環境保全措置は不適切なものである。この点、第三者委員会報告書は以下のとおり指摘する。

##### 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  $L_{Amax}$  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。

---

<sup>6</sup> A 特性音圧レベル（人間の可聴域を考慮して重みづけを行った音圧レベル）の最大値に基づいて、生活騒音レベルを判断する手法。

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 LAmax 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、LAmax について評価していないことは妥当ではない。（検証結果報告書 101 頁）

#### イ 瑕疵の内容

WHO 騒音評価ガイドラインは、睡眠妨害への対処のため LAmax を採用していること、静穏な当該地域へ新たに飛行場を建設するという特殊性に照らして、LAmax について評価していないことは妥当ではない。

#### ウ 原告の主張に対する反論

##### (ア) 原告の主張

わが国においては航空機騒音に係る環境基準として WECPNEL が用いられており（当時）、沖縄県環境影響評価技術指針でも、評価項目に係る環境要素に関して基準又は目標が示されている場合にはそれと調査及び予測の結果との間に整合が図られているかを評価するとされているから妥当である（206～207 頁）。

##### (イ) 反論

一般的な空港施設とは異なり、基地施設における航空機騒音は、騒音の発生の仕方が定常的ではなく、突発的になりがちであり、また、その騒音の大きさもピーク値が大きくなり、心理的・物理的な影響が生じ得る。また、辺野古地区は「騒音に係る環境基準」の地域指定こそされていないものの、極めて静謐な地域であって、騒音環境基準の地域指定に準拠すれば A 類型（専ら住宅の用に供される地域）に相当する地域である。

このような地域的な特性に鑑みれば、騒音曝露量を中心に考察する

WECPNL 単体による評価は適切ではなく、特に夜間における睡眠障害への影響との関係については LAmax を使用した予測・評価が求められる。

LAmax は WHO が定めるガイドラインにおいても航空機騒音による生活環境への影響の基準として承認されているのみならず、「MV-22 の沖縄配備及び日本での運用に関する環境レビュー」（2012 年 4 月）においても、大統領令第 12114 号、国防省指令第 6050, 7、海兵隊指示 P5090, 2 A に従って、「Lmax、単発騒音曝露レベル」を採用しているなど、米国防省に認められた手法である（環境レビュー98 頁）。また、国内においても平成 19 年 3 月に成田国際空港を有する成田市が発行した「地域の環境と生活に関する調査報告書」の第 7 章にも、WECPNL による睡眠妨害の評価は不相当であるとされている（乙 E 24）。

沖縄防衛局は、知事及び環境生活部から LAmax を用いるべきであるとの指摘がありながらも、全く事情を異にする国内の公共の用に供する飛行場において採用されていないという理由のみに基づいて、LAmax を基準とした予測・評価を実施することなく、WECPNL のみによって騒音被害の予測・評価を実施しているのであるから、採用している騒音基準の段階からして明らかに不当である。

(9) 環境基準を超過する騒音が発生しないという評価は信用に足るものではないこと

ア 瑕疵の内容

以上の位置通報点、場周経路、施設間移動等の検討が不十分であることに加えて、騒音の発生に大きな影響を生じ得る飛行回数についても十分な検討が行われてなく、風向きによる音の伝播への影響について環境保全図書資料編によれば、主に夏季の東向きの風の際には、騒音発生区域

が住民の生活区域である陸地側に大きく拡大していることが明白であるにもかかわらず、何ら検討をしていない。加えて、環境影響評価手続きの最終段階に至って突如現れたオスプレイに関しては、騒音の検証に必要なデータが環境保全図書に示されていない。

これらの問題を踏まえて、名護市の観測データと大きな乖離を示していることを踏まえれば、環境基準を超過する航空機騒音が発生しないという評価は、適切に検討した結果とはいえない。

すなわち、名護市が平成 22 年 10 月から平成 26 年 3 月にかけて実施した調査結果によれば、普天間飛行場が供用されている現状においてすら、事業実施区域にほど近い辺野古地区における 96.7dB をはじめとして豊原地区や久志、瀬嵩、安部地区においても概ね 95dB あるいはこれに近い数値が観測されている（乙 E23「航空機等騒音測定値・月別最大値（ピーク騒音レベル）」）\*。

これに対して、沖縄防衛局が実施した騒音の予測においては、最も高い数値を示している安部集落ですら、最大 78.3dB にとどまり、極めて大きな乖離を示している（環境保全図書資料編 6-3-26）。

キャンプ・シュワブと距離的に離れており、施設間移動に際しても十分な高度を確保し得る普天間飛行場との関係においてすら、95 dBを超える極めて高い騒音値が出ているにもかかわらず、キャンプ・シュワブと極めて距離的に近接する辺野古新基地供用時のピーク騒音レベルが、最低 47.5dB、最大 78.3dB ということは凡そ考え難い。

この様な測定結果は、端的に、沖縄防衛局が環境保全図書において使用した数値や数値に基づく測定方法が不当であることを実証するものである。

## イ 原告の主張に対する反論

### (ア) 原告の主張

風向きを考慮した予測については、標準飛行回数を北東、南西方向

に振り分けて、風向きを考慮した予測を行ったのであり、風向に応じた離発着の方向を設定することで気象条件を加味するのが一般的である。他方、知事意見を踏まえ、騒音レベル（L A）予測コンターを参考として環境保全図書資料編 6-3-85~93 に、エンジンテスト時とホバリング時で試算したものを記載した。騒音伝播に関する風向きによる影響は季節により正負両方あることが示された。モニタリングによって騒音範囲の移動が恒常的になっている場合には、飛行場の運用者に運航方法の変更を要請する。したがって、風向きによる音の伝播の影響は十分検討している（201～202頁）。

#### (1) 反論

風向きにより音の伝播への影響が騒音被害との関係において極めて重要な意味を持つことは明らかである以上、環境保全図書においてもその影響を加味した予測・評価をしなければならない。

知事意見及び環境生活部意見において、この点を指摘し、風向きを考慮した上での予測・評価を実施するよう求めたが、沖縄防衛局は、他の空港において実施されている方法を履行しているといった回答に終始した。しかし、風向の影響は、離発着の方向の設定と音の伝播の双方にあるのだから、前者を考慮したというだけで不十分なことは明らかである。

これに対して、環境保全図書資料編 6-3-85 においては、対象地域の平均的気象条件として夏季「東の風 3.1m / s」、冬季「北の風 5.6m / s」として試算されたデータが掲載されている（環境保全図書資料編 6-3-86～93、図 6.3.64～71）。この平均的気象条件を基に作成された予測コンター<sup>7</sup>は、風向や騒音発生源を特定した単発騒音の騒音レベルのコンターに過ぎず、年間を通して風向の変化がどのように影響して

くるのかについては考慮されていない。これによっても、主に夏季の東向きの風の際には、騒音発生区域が住民の生活区域である陸地側に大きく陸地側に拡大していることが容易に把握できる。したがって、風による音の伝播が騒音被害との関係において極めて重要な意味を持つことは明らかである以上、環境保全図書においてもその影響を加味した予測・評価をしなければならない。

本件埋立対象地域は、沖縄県の中でも特に静謐な地域であるとともに、本件埋立は普天間の危険性を辺野古に移転するものであってはならないのであるから、他の空港での方式がどうあれ、風向きによって騒音の発生に大きな影響が生ずることが環境保全図書資料編 6-3-86 以下から明らかである以上、評価及び環境保全措置の検討においては、そうしたことも考慮すべきである。

この様な、検討を全くすることなく、風向きによる影響を捨象した予測・評価は現況を的確に把握したものとはいえない。

以上述べたとおり、沖縄防衛局が環境基準値を超過する騒音被害が生じないとする結論は、その飛行経路、運行回数の予測・評価、予測・評価に際して使用された基礎データ、予測条件のいずれにおいても不適切であり、また、それは名護市の調査によって実証されている。また、そもそも、採用している環境基準自体が不適切であること、いずれを取っても、不十分なものであって到底「現況及び影響を的確に把握」したものではない。

(10) 法第4条第1項第2号要件を充足しないこと

以上から、沖縄防衛局による環境保全措置は不十分であったにもかかわらず、「承認審査においては、1号要件の審査項目 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が

---

<sup>7</sup> 予測コンター：騒音の区域を等高線状の線によって表現した図。

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、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。」（検証結果報告書 102～103 頁）。

結局、本件環境保全措置の重要部分は、普天間飛行場等における協定と同様、全て、「運用上の所要」等の抽象的な必要性に基づいて容易に破られ得るものであり、審査過程における、基本合意書からの変遷や場周経路の変更、飛行経路に関する審査密度の低さ、基礎となる事情の不適切さ等に鑑みれば、辺野古新基地は、現に普天間飛行場が生じせしめている危険性を単に移転し、新たな被害を生じさせ、蔓延させるものに過ぎない。

よって、本件環境保全措置は明らかに「現況及び予測を的確に把握」したものでなく、また、「影響の程度が（中略）環境基準に照らして許容できる範囲にとどまっているものでもないから、1号要件審査項目(7)に適合するとした、本件承認審査は不合理なものであり、航空機騒音にかかる環境保全措置についても、同項目に不適合であることに加え、2号の環境保全への十分配慮の要件を欠くものというべきである。

現沖縄県知事が航空機に関し要件充足について具体的な疑義を示した判断は、専門性を有する慎重な検討を経て具体的な根拠をもってなされたものであり、不合理なものとは認められない。

## 8 低周波音について

（環境保全図書 6 . 5 低周波音【4分冊中の2】）

### (1) 低周波音の意義及び影響

低周波音とは、100Hz以下の音域を意味し、特にオスプレイに顕著な音域であるとの報告がある。そして、この低周波音は、人の可聴領域の騒音とは



別途あるいは関連して、人間の心身に対して、不快感等の心理的影響、睡眠障害等の生理的影響、建具のがたつきや振動といった物理的影響が生じさせ得るものである。

低周波音については、近時、具体的に人の心身に健康被害を生じせしめうるものとして、各種の研究報告が出されており、第1次普天間爆音訴訟控訴審判決においても「知見が蓄積された現在においては、低周波音を含む騒音に曝露された場合には、低周波音を含まない騒音に曝露された場合に比して、心身に対する騒音被害が一層深刻化するという経験則が見いだされるに至ったものというべきである。」として、国の違法な権利侵害を肯定している。

## (2) 環境保全図書の概要

沖縄防衛局の環境保全図書の概要については、概ね、航空機騒音と同じように安倍集落から前原集落にかけて、調査地点を設定した上で予測が行われた。

もっとも、ここで沖縄防衛局は、低周波音の心理的影響の評価にあたり、環境省が発行する手引き「低周波音問題対応の手引書」を利用することなく、「低周波音に対する感覚と評価に関する基礎研究（昭和55年度文部省科学研究費「環境科学」）」に基づいて得られた閾値<sup>8</sup>を基準値とした。

その結果として、航空機騒音と同じく「環境影響の回避・低減に係る評価」については、「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ます。」「環境保全措置の効果を検証するため、航空機騒音の環境監視調査を実施し、対策を要する場合には、専門家等の指導・助言を得て、必要な措置を検討し、米軍が環境保全措置を理解し運用するよう要請

---

<sup>8</sup> 閾値（いきち、しきいち）

：低周波音が人や物に対して心理的・生理的あるいは物的な影響・反応を生じさせる最低値。

し、十分に調整を行う」とし、沖縄県は上記理由に基づいて1号要件審査項目(7)を「適」とした(別添資料1頁)。

### (3) 検証

検証結果報告書においてはこの点に関して、以下のとおり報告されている。

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)。(検証結果報告書101~102頁)

### (4) 瑕疵の内容

沖縄防衛局は、環境省が発行する手引き「低周波音問題対応の手引書」(平成16年発行)を物的影響の基準となる閾値\*として採用したものの、心理的影響に関しては同手引書を利用することなく、「低周波音に対する感覚と評価に関する基礎研究(昭和55年度文部省科学研究費「環境科学」)」に基づいて得られた閾値を基準値として評価を実施している。

低周波音は比較的新しい研究報告に基づいてその心身や物体への影響が把握されてきたものである以上、そこで採用すべきはより新しい基準とすべきことはもちろんのこと、普天間飛行場における騒音被害の現状や事業者として厳格な数値を採用して環境保全措置について検討するという沖縄防衛局の姿勢に鑑みれば、なおのこと、より新しい基準値を採用せず、古い研究報告に基づく高い(緩い)基準との適合性のみを判断していることは不当である。

ましてや、物的影響については環境省の手引書を利用しておきながら、心理的・生理的影響については何らの理由もなくこれを利用しなかったことは極めて不適當である。

オスプレイは、100Hz 以下の低周波音が極めて強いという音響的特徴が報告されている機体であるにもかかわらず、同機は環境影響評価手続の最終段階、評価書段階まで予測・評価の対象とはされていない。このような事前の検討が不十分であることを反映して、心理的影響については、自ら設定した高い（緩い）閾値との関係ですら基準値を超過し、環境省の手引書によるならば全ての測定地点において基準値を超過する。物的影響に関しては全ての予測地点において基準値を超過し自らの予測・評価の整合性すら取れない状況に陥り、環境保全図書においても、「事業者として実施可能な限りの対策」を実施しているのか否か、及び、「国または地方公共団体による環境保全の基準又は目標との整合性」があるか否かについて明言できていない（環境保全図書 6-5-69、6-5-73、6-5-78）。

#### (5) 原告の主張に対する反論

##### ア 評価の基準

##### (ア) 原告の主張

低周波音による心理的影響については、調査研究の過程にあるため、新たに評価基準を設定する必要があった。環境省手引書の参照値を用いなかったのは、それが「苦情に関する参照値」であるため、心理的影響は「圧迫感・振動感」を示した他の論文が適当と考えたからである。ここで用いた閾値は東京国際空港拡張事業（平成 18 年 6 月）、中部国際空港建設事業（平成 11 年 6 月）においても用いられたものであり、恣意的な閾値を使用したのではない（207～208 頁）。

##### (イ) 反論

低周波音に研究途上の未知数の部分がある以上、そこで採用すべきはより厳しくより新しい基準とすべきであることはもちろんのこと、普天間飛行場における騒音被害の現状や事業者として厳格な数値を採用して環境保全措置について検討するという姿勢に鑑みれば、なおの

こと環境省の手引書との適合性を評価すべきである。

ましてや、物的影響については環境省の手引書を利用しておきながら、心理的・生理的影響については何らの正当な理由もなくこれを利用しなかったことは極めて不相当である。原告が採用した「低周波音に対する感覚と評価に関する基礎研究」における当該部分は、低周波音におけるさまざまな心理的影響、不快感のうち、「圧迫感・振動感」のみをとりあげて測定したものであるから、環境省手引書の参照値より適切だという根拠にはならない。

沖縄防衛局は、閾値の設定について、平成 10 年に方法書手続が開始された中部国際空港建設事業や、平成 16 年に方法書手続が開始された東京国際空港拡張事業において採用されていることのみをその根拠としている。中部国際空港建設事業については、環境省の手引書が作成される以前の環境影響評価であり、東京国際空港拡張事業も環境省の手引書が発行されて間もない事業であり、比較対象として不適切である。

また、航空機騒音や低周波音騒音に関する研究は発展途上の部分があり、現に、航空機騒音に関する環境基準は、本件埋立承認に先立つ平成 25 年 4 月 1 日には、騒音継続中における音の増減を 1 次関数的にとらえる WECPNL に代わって、積分を用いてより正確な騒音の総曝露量を計算する Lden に変更されている。

この様な、過去の事業との時間的な間隔と、低周波音を含む航空機騒音の特殊性に鑑みれば、平成 19 年に環境影響評価手続が開始された本件埋立事業との関係で、環境省の閾値よりも 10 dB も高い閾値を設定したことの説明にはなっていない。

オスプレイの低周波音による心理的影響については、沖縄防衛局が自ら設定した基準値によっても一部地点において基準値を超過してい

るが、環境省が採用する手引きの基準値よりも 10 dBも高い数値であって、もし仮に環境省の基準で評価すれば、心理的影響についても全ての地点で基準値を超過することになる。このような否定的評価を減殺しようとして恣意的な基準値採用をしたとみられる。

そのため、環境保全図書においても、航行時の心理的・生理的影響に関しては、一部予測地点の一部周波数において環境基準を超過していること、物的影響に関しては、AH-1、UH-1 は一部予測地点において、そして、オスプレイに関しては、全ての予測地点において基準値を超過しているとし、また、これらの影響の程度に関しては不確実性が伴う旨の評価をしているのみであって、「事業者として実行可能な範囲内で、できる限り回避・低減」を実施しているのか否かについては明言できないでいる（環境保全図書・6-5-69、6-5-73、6-5-78）。

また、「国または地方公共団体による環境保全の基準又は目標との整合性に係る評価」についても同様に、航行時の心理的・生理的影響に関しては、一部予測地点の一部周波数において環境基準を超過していること、物的影響に関しては、AH-1、UH-1 は一部予測地点において、そして、オスプレイに関しては、全ての予測地点において基準値を超過しているとした上で、影響の程度については不確実性が伴うとのみ記載し、整合性に関する結論を明確にできていない。

これらに加えて航空機騒音の項にて指摘した不適切な事項を合わせると、低周波音被害について、環境に関する基準又は目標と整合性がとれず、十分な環境保全措置がなされるとはいえない。

## イ 環境省の手引きについて

### (ア) 原告の主張

環境省の手引の参照値は、固定発生源から発生する低周波音について苦情の申立が発生した際に、低周波音によるものかを判断する目安

であり、基準値ではない。また、一部で目標値の超過がみられるが、影響の出方に差があり、事前に環境保全措置を講ずることは困難である（208～209頁）。

(1) 反論

低周波音に対する環境基準が確立していないもとでも、上記の環境省の手引では、低周波音による苦情が出ることを想定しているものであり、環境保全の観点から、現時点においてはこれらが示す目標値を下回ることが求められているというべきである。また、影響の出方に差があることが低周波音の発生源を予防的に抑えることを免じる根拠とはなりえない。

ウ 恣意的な基準値の取扱いの結果もたらされたこと

かかる恣意的な基準値の取扱いの結果、以下のとおり、低周波についての確な予測、評価と環境保全措置がなされないこととなっている。

(ア) 基準値を超過していること

航空機騒音の項目において述べたとおり、オスプレイは100Hz以下の低周波音が極めて強いという音響的特徴が報告されている機体であり、低周波についてより慎重な予測・評価が求められる。それにもかかわらず、環境影響評価手続では後出しにされ、かつ米軍から流用したデータのみで予測、評価を行ったのみである。

かかる不十分な予測・評価のもとでも、オスプレイについては、物的影響に関しては全ての予測地点において基準値を超過している（AH-1、UH-1にあっても一部予測地点において超過している）。更に心理的影響についても一部地点において基準値を超過しているが、これは上記のとおり沖縄防衛局が自ら設定した基準値であり、環境省が採用する手引きの基準値よりも10dBも高い数値であって、環境省の基準で評価すれば、心理的影響についても全ての地点で基準値を超過することになる。この

ため、これらの影響の程度に関しては不確実性が伴う旨の評価をしているのみであって、「事業者として実行可能な範囲内で、できる限り回避・低減」を実施しているのか否かについては明言できていない（環境保全図書 6-5-69、6-5-73、6-5-78）。

環境アセスメントが、作為的な条件設定によって、「環境に与える影響は軽微」という結論を如何様にしても導くことを捉えて「アセスメント」と「合わす、合わせる」をかけて、「アワズメント」「アワセメント」などと揶揄されているところであるが、本件環境保全措置の中でも低周波音に関しては「合わせる」ことすらできていないのである。

このような結果は、方法書・準備書において、十分にオスプレイのもたらす危険性を考慮しなかったことにあり、その結果として、自らの設定した閾値との整合性すら取れない状況に陥っているのであって、低周波音に関しては、より一層事前手続の不当性が予測・評価の不当性に直結しているといえる。

#### (1) 環境保全措置が不適切であること

このように、「国または地方公共団体による環境保全の基準又は目標との整合性に係る評価」にあっても影響の程度については不確実性が伴うと評価されるにとどまることから、環境保全措置も具体的なものとはなりえていない。

すなわち、低周波音についても沖縄防衛局は「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、低周波音による影響は、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ます。」

「環境保全措置の効果を検証するため、低周波音の事後調査を実施し、対策を要する場合には、専門家等の指導・助言を得て、必要な措置を検討し、米軍が環境保全措置を理解し運用するよう要請し、十分に調整を

行う」という環境保全措置を示しているが、この様な対策は何ら実効性を有するものではない。さらには、「一部の予測地点において、...目標値の超過がみられる」ことを認めつつも、これに対してさえ、「影響の出方に差があり、対応も個々に異なることから、...事前の環境保全措置をとることは困難であり、...必要に応じて、対策を検討」する（209頁）としか述べられてなく、具体的な対策はまったく存しない。

そもそもの普天間飛行場における運用状況に鑑みれば、飛行経路が周辺地域上空を基本的に回避するという対策が何ら実効性を有するものではないこと、位置通報点や B 滑走路の場周経路の設定がされていないこと、施設間移動の可能性を踏まえていないこと、運用回数の予測、風向きによる伝播可能性等の検討が不十分であることのほか、オスプレイの騒音基礎データが不適切であることなどから、何ら信用に足るものではない。

#### (6) 法第4条第1項第2号要件を充足しないこと

以上から、明確な根拠もなく自らの有利な閾値を設定した上で予測・評価を行っていること、特に、オスプレイに関しては、環境影響評価手続の不備を受けて、心理的影響に関しては自ら設定した閾値との関係においてすら、物的影響に関しては予測全地点において基準値を超過していること、そして、飛行経路、運航回数等々の航空機騒音と同様に不十分な予測・評価しか出来ていないこと、いずれからも、到底、現況及び影響を的確に把握したもので、また、環境に「十分配慮」したものであるとは評価できない。

したがって、オスプレイをはじめとする航空機の低周波音に関して考慮すべき事項を考慮せず、考慮すべきではない事項を不当に重視し、その結果として、著しく不合理な審査となっている。

よって、沖縄県が1号要件審査項目において、「周辺地域上空を基本的に回避することによる距離減衰」と「必要な措置を検討し、米軍が環境保全



措置を理解し運用するよう要請・調整」することを以って、「適」と判断したことは明らかに不合理であり、低周波音にかかる環境保全措置についても、同項目に不適合であることに加え、2号の環境保全への十分配慮の要件を欠くものというべきである。

現沖縄県知事が低周波に関し要件充足について具体的な疑義を示した判断は、専門性を有する慎重な検討を経て具体的な根拠をもってなされたものであり、不合理なものとは認められない。

## 9 2号要件についての結論

- 本件埋立承認出願は承認時において2号要件を充足していないものであったと認めた現沖縄県知事の要件充足の判断について、現沖縄県知事の要件裁量の逸脱・濫用は認められないこと -

(1) 2号要件にいう「十分配慮」についての判断は、審査に用いられたハンドブックによれば、「問題の現況及び影響を的確に把握」したか、「これに対する措置が適正に講じられている」か、その程度が「十分と認められる」かどうかによるものとされている。

しかし、これまで述べたとおり、事業実施区域周辺の稀少な生態系の重要性の評価がなされないまま当該事業の実施を前提とした保全措置に終始していること、技術的に確立していない海草やサンゴの消失に対する評価が十分なされない一方でその移植の手法について具体化せずに先延ばしにしていること、本事業によって絶滅を招くことは到底容認できないジュゴン地域個体群の生息にとっての事業実施区域周辺の環境の評価が非科学的であること、ウミガメの産卵場所の評価や整備についても十分な知見に基づいていないこと、外来種侵入対策についても具体化せずに先延ばしにしていること、騒音や低周波音の影響についても希望的な予測評価に終始していること等の重大な問題がある。

このため、環境にかかる1号要件審査項目(1)(7)及び2号要件審査項目(1)ないし(4)について、沖縄防衛局による申請内容は、知事意見、環境生活部長意見で示された問題点に対応できておらず、適合しているとは認められないものであり、「問題の現況及び影響を的確に把握」したとは言い難く、「これに対する措置が適正に講じられている」とも、ましてやその程度が「十分」ともいえない。

以上のとおりであるから、沖縄防衛局による申請内容は、「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」とは認められず、2号要件を充足しないものと認められる。

一定の処分を行うために法律上の要件が定められている場合、その要件を充足していなければ、処分を行う法律的根拠を欠如していたことになるから、要件を充足しないでなされた処分には実体的違法が存することになる。

本件埋立承認出願が2号要件を充足していないにもかかわらずなされた本件埋立承認は実体的に違法であり、取消しうべき瑕疵が存したものと認められる。

- (2) この本件埋立承認出願について承認時において2号要件を充足していなかったとする現沖縄県知事の判断は、慎重な検討を経て、合理的になされたものであり、現沖縄県知事のした本件埋立承認出願についての2号要件充足に係る判断について、現沖縄県知事の裁量の逸脱ないし濫用は認められない。

#### 第4 環境影響評価のあり方について

##### 1 本項の目的

原告の主張は、以上のとおり、本件事業にあたっての環境保全に関し、到底「十分配慮」がなされたとはいえないものである。

原告は、事業による環境影響の予測・評価にあたっては、科学的知見が万全ではない以上完全な予測・評価はあり得ないこと、将来の不確実性が高いこととに照らし、順応的な管理を行うべきものであることを理由として、事業者の実行可能な範囲での最大限の措置をとっているから問題はないという（152～153頁）。

しかし、被告は、環境保全措置の検討にあたって完全性を要求しているものでもなく、また実行不可能な措置を求めているものでもない。科学的知見の限界や予測の不確実性があるもとで順応的管理が重要であるとしても、現在到達している科学的知見の範囲で、どの程度の環境保全を目指すかを設定し、そのために現状で実行可能な保全措置がどの程度とられたのか、が問題なのである。事業者が「実行可能な範囲」といえばそれが自動的にとるべき環境保全措置の限界になるものでもないのであり、原告は、環境影響評価手続を経て判断される環境保全への配慮の意義を軽んじているものである。この点について、以下、補足して述べる。

## 2 環境影響評価法のもとでの環境保全措置のあり方

### (1) 「実行可能な範囲」の意義

事業実施にかかる環境影響への回避・低減・代償について、原告は、全般的に、事業者の実行可能な範囲での最大限の措置をとっているから問題はないとする。しかし、環境影響評価手続における事業者の責務は、「やれることをやったのであればよい」というものではなく、単に一定の基準値等の数値目標をクリアすれば足るということにとどまらず、個々の環境に照らして必要な措置を講じることをより一層求めたものである。

環境庁環境影響評価制度推進室が監修した環境影響評価法逐条解説（26頁）は、同法の制定による新たな評価の視点を次のとおり説明している。「同法第三条では、国、地方公共団体、事業者及び国民の責務規定という形で

環境影響評価の目的が事業の実施による環境への負荷をできる限り回避し、又は低減することにあることを明らかにしている。すなわち環境影響評価法に基づく環境影響評価では、許認可のようにある一定の基準を満足すればよいという視点ではなく、実行可能な範囲内でできる限り環境への負荷を回避・低減する姿勢が要請され、そのような視点からの評価がされるものである。従来のわが国の環境影響評価では環境基準等の数値的・画一的な環境保全目標があらかじめ設定され、それへの適合関係のみが問題とされる傾向にあったが、このような保全目標クリア型の評価は、画一的な基準さえ満足すれば更に環境保全上望ましい事業計画を作成しようとするインセンティブが働きにくいという問題があるとともに、生物多様性や身近な自然等の自然環境や温室効果ガスの排出等の地球環境の問題のように画一的な基準が定めがたいものについて、評価が困難であるという問題があったものである。」

また、同逐条解説（315頁）によると、「持続可能な社会の構築のため、基準等を達成するのみならず、それ以上の自主的かつ積極的な環境負荷軽減のための取組を促すことが必要なこと、生物の多様性の確保など全国一律の画一的な環境保全目標の設定に馴染まない項目も対象とされたことを踏まえ、従来の、『事業者による環境保全目標の達成の有無による評価』ではなく、『環境影響の回避・低減について事業者の見解を明らかにすること』、すなわち基準等の達成だけでなく、さらに環境影響の回避・低減のための最善の努力がなされたかどうかという、いわゆる『相対評価』を本法の評価の基本とするものである。」とされている。さらに環境影響の回避・低減に係る評価にあたっては、「複数案の比較検討は、従来から事業者の内部作業として行われているケースが少なくないが、環境影響を回避、低減するための最善の努力が追求されているかどうかという今回の制度における評価の視点を踏まえ、複数案の比較検討のプロセスを評価の中で明らかにすることを評価手法の一つとして示しているものである。」、「『事業者による実行可能な範

囲内で行われる』としたのは、これらの評価の対象となる選択肢には、『思いつき』のレベルで技術的に十分な研究がなされていない対策、環境影響の重大性や事業全体の経費と比較して過剰な経費を要する対策、現実に機能し得ない対策等は含まれないことを意味するものである。その際、環境影響を十分に低減できない場合に、事業の中止、立地地点の変更、規模の縮小等の変更を行うことを排除するものでないことは当然である。」（同 333～334頁）とされている。

このように、環境影響評価法では、画一的な目標クリアにとどまることなく、さらに数値などだけでは評価できない環境保全にベストを尽くすことを求めたものである。そして、回避・低減・代償といった環境保全措置を検討するにあたっては、どの程度までの環境破壊を受け入れられるかという限界をふまえつつなされなければならない。環境保全措置が実効性あるものとするためには、許容レベルをどのように設定するのかによって、回避・低減に係る環境保全措置の効果の程度が異なってくるからである。例えば、騒音による影響について、家屋内の人に対して影響が生じなければよいとの許容レベルであれば、防音窓の設置だけの環境保全措置でよいとなり、屋外においても快適に過ごせることを許容レベルとすれば、飛行場の位置や滑走路の配置、航空機の運航方式、飛行場境界における防音壁の設置といった様々な回避・低減のための環境保全措置を検討する必要がある。

そして、「実行可能な範囲」というのは、上記逐条解説のとおり実効性のある措置をとるべきところに意義があり、事業者が「やれることをやったのであればよい」というものではないのである。

### (3) 事業者も部分的には一定の保全目標を設定していること

このように、環境保全措置は、具体的に対象となる環境に生じる影響の許容レベルとの関係で、実行可能な措置がとられることによって環境影響への回避・低減・代償が図られるかどうか問題となる。

この点、事業者においても、ごく一部ではあるが、一定の保全目標を設定して保全措置を検討し、評価している。たとえば、環境保全図書の「6.19 生態系」の項目がそうである。同項目は、「6.19.1 海域生態系」「6.19.2 陸域生態系」「6.19.3 海域生態系と陸域生態系との関係」の3つの大項目よりなるが、環境影響の「評価」についての書きぶりは明らかに異なっている。

「6.19.1 海域生態系」の項では、「工事の実施」及び「施設等の存在及び供用」のいずれにおいても、「工事の実施において、海域生態系に係る影響を低減させるため、既に以下の環境保全措置を講じることとしています。」（6-19-1-156、6-19-1-160）として、事業者の行う環境保全措置を列挙したのみで、「最大限の回避・低減が図られるものと評価した」というにとどまっている。

これに対し、「6.19.2 陸域生態系」の項では、「工事の実施」及び「施設等の存在及び供用」のいずれにおいても、まず地域を特徴づける生態系の注目種として、「上位性 ミサゴ」「上位性 ツミ」「典型性 アジサシ類」「典型性 サギ類」「典型性 シロチドリ」「典型性 オカヤドカリ類・オカガニ類」「典型性 オリイオオコウモリ」「特殊性 マングローブ林」を挙げ、それらについていずれも、「地域に生息する…個体群の存続」や「マングローブ生態系の存続」を「環境保全の目標」として明示し、その検討を加えて目標の達成について（結論の可否はともかくも）検討を加えている（6-19-2-261～266、6-19-2-278～284）。また、「生態系の機能と構造」の項（6-19-2-267、6-19-2-284）でも、その「環境保全の目標」として、「地域における生態系の機能と構造及びそこに内包される食物連鎖の維持」として検討が加えられている。

この対比をみると、海域生態系をどのように保全するのかという許容レベルの設定がなく、結局それとの関係で「実行可能な最大限の措置」がとられているかどうか不明になっていることがわかり、事業者による環境影響評

価は恣意的になされているといえる。

なお、事業者は、ほかにも、ジュゴンの工事中の水中音による影響の予測において、自ら 120dB という「評価基準」を設定し（環境保全図書 6-16-224）、その影響を予測し（6-16-250～252）、これにもとづき回避・低減策を評価している（6-16-279～）。

#### (4) 小括

以上のとおり、環境保全施策との整合性について「個々の環境要素に対する環境保全措置の内容を検討し、事業者において実行可能な範囲における最大限の措置を取ることに尽きる。」（154 頁）という原告の主張は、環境影響評価法の趣旨に反し、同評価をふまえた免許承認要件の判断が求められる公水法の解釈を誤るものである。

被告は、辺野古沿岸・大浦湾周辺の生態系の保全にしる、海草藻場やサンゴ類の場の保全、ジュゴンのような注目種、絶滅危惧種の保全にしる、それらの保全の意義に照らしてどの程度の保全を図るのかを前提として、事業による環境影響の変化をどの程度まで許容し、保全措置を是とするのかについて事業者が十分明らかにしていないことから、事業者による環境保全措置が十分でないことを指摘しているものである。例えば、ジュゴンの地域個体群の存続を環境保全の目標として環境保全措置を検討したとして、「環境影響を十分に低減できない場合に、事業の中止、立地地点の変更、規模の縮小等の変更を行うことを排除するものでないことは当然」（前掲環境影響評価法逐条解説 334 頁）となるはずであるが、原告による環境保全措置の考え方では、かかる検討はなしえないのである。

### 3 環境影響評価手続が適正とはいえないこと

- (1) 沖縄防衛局による環境保全措置が環境保全に十分配慮したものとならなかったのは、承認申請手続以前の環境影響評価手続の各過程に多数の欠陥を

包含していたことに由来する。改めてそのことを指摘しておく。

(2) 必要な項目の開示や検討を怠ってきた環境影響評価

環境影響評価の手續に沿ってもう一度問題の経過をふり返る。

《方法書の手続》

- ・ 平成 19 年 8 月 7 日に沖縄県へ提出された方法書は 300 頁余りであるが、「対象事業の目的及び内容」が 7 頁しかなく、軍用機の種類、飛行ルート、飛行回数、時間帯など航空機騒音の予測に必要な重要な情報がなく、埋立土砂の購入先も不明であるなど問題点が多かったため、欠陥方法書と批判された。
- ・ 沖縄県は、仲井眞知事が要求していた沖合移動が考慮されていない事業計画案であったことから方法書の受理を保留した。那覇防衛施設局（当時）が手續を進め、10 月 22 日に住民等意見概要書を沖縄県へ送付したことにより、知事意見を述べる期限が発生したため、沖縄県は、方法書を正式に受理して、方法書への知事意見を述べた。
- ・ 方法書の内容は、例えば、主要な諸元である飛行場区域、作業ヤード及び埋立土砂発生区域の面積も不明であり、また、飛行経路などの運用形態等が記載されていないなど、環境影響評価の項目及び手法が適切なものであるか否かを判断できる内容が十分に記載されているとは言い難いものであった。
- ・ そのため、知事意見では、方法書の再提出を求めた。
- ・ 当該意見に基づき、那覇防衛施設局は、平成 20 年 2 月 5 日に方法書に係る追加・修正資料を沖縄県へ送付した。沖縄県は、審査会に報告・協議した上で、同年 3 月 4 日に沖縄県文化環境部長意見を述べた。なお、当該追加・修正資料は知事意見に基づくもので法や条例に基づく手續ではない。

《準備書の手続》



- ・ 平成 21 年 4 月 1 日、約 5,400 頁、3 分冊に及ぶ準備書と要約書が提出され、公告・縦覧が開始されたが、その内容は、オスプレイの記載がなく、また、ジュゴンの複数年調査を実施していないなど、方法書に対する知事意見に十分に対応していないものであった。
- ・ 準備書手続中で、8 月 30 日に衆議院議員総選挙が行われ、移設先を再検討するとした民主党が政権を獲得した。
- ・ そのため、平成 21 年 10 月 13 日に出した準備書に対する知事意見では、「普天間飛行場代替施設建設事業に係る廃止手続が行われていない現状においては、従前どおりの事業計画に基づき当該事業が進められるものとの前提で、法令に則り知事意見を述べる」と前置きし、V字型滑走路の沖合への移動、基地建設予定地に生息する国の天然記念物、ジュゴンの複数年調査などを要求した。

#### 《評価書の手続》

- ・ 鳩山内閣は、「ゼロ・ベース」で新たな移設先について再検討を開始したが、平成 22 年 5 月 28 日、日米両政府は共同声明を発表し、移設先を名護市のキャンプ・シュワブ辺野古崎地区とこれに隣接する水域とした。
- ・ 平成 22 年 11 月の沖縄県知事選挙では、県内移設容認から県外移設要求に公約を変えた仲井眞知事が再選した。
- ・ 平成 23 年 5 月 30 日には、米軍普天間飛行場の移設に係る現況調査を不許可とした名護市に対し、防衛省が不服を申し立てたことについて、農林水産大臣は防衛省の審査請求を却下する裁決を下した。
- ・ 平成 23 年 6 月 21 日、日米両政府は米国務省で「2+2」を開催し、改めて代替施設を滑走路 2 本の V 字形に決定し、移設目標の 2014 年は正式に断念して「できる限り早期」とした。
- ・ 平成 23 年 8 月 30 日、東日本大震災による福島原発問題への対応など

様々な問題により菅内閣が内閣総辞職した。そのため、国会で内閣総理大臣指名選挙が行われ、9月2日に野田内閣が発足した。

- ・ 以上のような状況の中で評価書の手続を始めるが遅れた。
- ・ また、評価書の提出は、平成 23 年 12 月 28 日の午前 4 時過ぎに、県庁の守衛室に運び込むという、異例の提出を行った。
- ・ 評価書においては初めて、オスプレイの配備が明記された。
- ・ 評価書の審査については、平成 24 年 2 月 8 日に沖縄県環境影響評価審査会から答申を得たが、答申の内容は、オスプレイの配備など後出し事項が多すぎるなどから、「生活環境自然環境の保全是不可能」というものであった。
- ・ これを受け、平成 24 年 2 月 20 日の条例対象の飛行場事業に係る評価書に対する知事意見では、「評価書で示された環境保全措置等では、生活環境および自然環境の保全是不可能」と述べた。知事意見では、冒頭で、普天間飛行場の危険性除去について、「一日も早い移設・返還の実現が必要」とし、「地元の理解が得られない移設案を実現することは事実上不可能」と明記し、危険性除去への近道は「県外移設」とした。
- ・ 平成 24 年 3 月 27 日の法対象の埋立事業に係る評価書に対する免許等権者の意見も、知事意見と同様に「評価書で示された環境保全措置等では、生活環境・自然環境の保全を図ることは不可能」というものであった。
- ・ 防衛省は、評価書の補正に当たって科学的・専門的観点から専門家の助言を得て、事業者である沖縄防衛局が補正作業を適正かつ迅速に実施するためとして、平成 24 年 4 月 27 日に「普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境影響評価に関する有識者研究会」を防衛省に設置した。同研究会は 9 月 25 日に中間的整理を防衛大臣に提出した。沖縄防衛局は、当該有識者研究会の中間的整理を踏まえて評価書の補正作業を始め、12 月 11 日提出された有識者研究会からの最終報告を踏まえ、評価書の補

正作業を終了した。

- ・平成 24 年 12 月 16 日の衆議院総選挙で安倍政権が発足し（H26.12.26）、12 月 18 日に沖縄防衛局が補正評価書を沖縄県へ持ち込んで提出した。沖縄防衛局は補正評価書を平成 24 年 12 月 27 日から平成 25 年 1 月 29 日まで公告・縦覧し、これをもって、環境影響評価手続を終了した。

### (3) 沖縄県の意見を十分取り入れたとはいえないこと

このような環境影響評価手続の不十分さを反映し、沖縄県の意見を十分取り入れて環境保全に配慮した結果になったとは到底いえない結果となった。これらは例えば次のとおりである。

- ・ 環境影響評価の最終段階である評価書において、使用する航空機としてオスプレイを示したことにより、航空機騒音に係る調査・予測・評価について住民等や知事の意見を聞いていないことから、適切な手法で環境影響評価が行われたとは言い難いことなどから、評価書に対する知事意見及び免許等権者意見から、「環境保全を図ることは不可能」との意見が出されたことについて言及していない。
- ・ 有識者研究会の意見を聴いて評価書を補正したにもかかわらず、環境保全措置について「専門家等の指導・助言を得る」としたものが 30 項目もあり、そのうち、4 項目は、環境保全措置の具体的な手法等について検討するとしている。
- ・ 補正された評価書の内容は、評価書に対する知事意見・免許等権者意見に十分に対応したものとなっていない。
- ・ サンゴ類については、移植するとしているものの、その具体的な手法を示していない。（移植の対象とするサンゴ類、群体数、採取箇所、移植箇所、移植方法、採取方法、運搬方法、モニタリング手法等）
- ・ 海草藻場の拡大については、「工事の実施において周辺海域の海草藻場の生育分状況が明らかに低下してきた場合には、必要に応じて、専門家等

の指導・助言を得て、海草類の移植（種苗など）や生育基盤の環境改善による生育範囲拡大に関する方法等を検討し、可能な限り実施します。」と環境保全図書に記載されているとおり、環境影響評価及び埋立承認願書において、移植等の具体的な手法等を検討したのではなく、工事の実施後において海草類の生育分布状況が明らかに低下してきた場合に、具体的な「方法等を検討」すると記載しており、また、その検討も「必要に応じて」行うとしており、方法等を検討したとしても「可能な限り実施」しているものであるから、環境保全措置の実施を確約したものとなっていない。

- ・ ジュゴンやウミガメに対する施設共用による影響への対策については、「米軍と十分調整する、機会あるごとに米軍に要請を行う」というのみである。当該対策については、米軍との調整や要請を行うことを確約したものであって、その対策の内容や実行性については検討されておらず、環境保全措置の実施を確約したものにはなっていない。

#### 4 結論

原告は、本件承認処分について瑕疵がないと主張しているところ、被告が承認に法的瑕疵があるとした理由の具体的な環境保全措置の検討や、定量的評価、調査結果の適切な分析・解析などにつき、環境保全措置は「実行可能な範囲」で行われればよい、事業者に不可能を強いるものである、等と主張して、その正当性を図ろうとしているものであり、環境影響評価法にもとづく環境影響評価と、その結果を受けた環境保全に関する公水法の承認要件の解釈につき誤ったものである。事業実施区域の自然環境や生活環境に求められる保全の質に比して、十分に配慮がなされた環境保全措置を講じているとはいえない。

### 第5 前知事の要件審査過程は合理性を欠いていたこと

#### 1 はじめに

被告は、第3で述べたとおり本件埋立承認出願が2号要件を充足していないにもかかわらずなされた本件埋立承認は実体的に違法であり、取消しうべき瑕疵が存したと判断したことに加え、本件埋立承認に係る2号要件の審査過程における承認の判断に係る考慮要素の選択や判断の過程はが合理性を欠いていたと判断するに至った。前知事による要件審査過程の不合理性、問題点は以下のとおりである。

## 2 前知事による審査結果

(1) 承認審査の担当部署である土木建築部海岸防災課は、平成25年12月26日付で、それまでの審査結果を取り纏めて、本件埋立承認の審査結果を示す文書（「内容審査（甲A35の2）」「内容審査別紙（甲35の3）」及び「別添資料（甲A35の4）」からなる。これらをまとめて、以下、「本件審査結果書」という。）を添付して、承認決裁回議書（以下「本件決裁回議書」という。）を起案し、これを回議に付した。そして、翌日の平成25年12月27日、前沖縄県知事は、「本件審査結果書」に基づき、2号要件に関連する審査事項についていずれも「適」と判断し、本件審査基準を具備しているとして本件承認に至った。

(2) 審査基準及び審査結果の内容

今一度、審査事項及び審査結果を確認することとする。

「内容審査」「内容審査別紙」文書によれば、各審査事項の内容及び審査結果（「適」と判断した理由）は、以下のとおりである（甲A35の3）。

ア 1号要件審査事項(1)

### 【審査事項】

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。

#### 【審査結果】

埋立区域は「キャンプ・シュワブ水域」内に位置し、立入禁止、網漁業が禁止されるなどの制限が既に行なわれている水域である。また、埋立による海域の消滅により、水質の悪化などは予測されていない。さらに、埋立施行区域に共同漁業権を有する名護漁業協同組合からは埋立ての同意を得ている。

このような状況から判断すると、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ものと考えられる。

#### イ 1号要件審査事項(7)

##### 【審査事項】

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。

##### 【審査結果】

飛行場の供用に伴う大気、水質の予測結果は環境基準を満足している。このことから生物等への影響も軽微と考えられる。また、飛行場の供用に伴う騒音について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が、住宅地域では超過しておらず、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。

なお、これらの予測の前提となる工法、対策等を確実に実施させるためには、留意事項を附すことが望ましい。

#### ウ 2号要件審査事項(1)

##### 【審査事項】

護岸、その他の工作物の施工において、周辺の状況に 対応して、生活

環境への悪影響、水質の悪化、有害物質の拡散、にごりの拡散、水産物等への悪影響、大気汚染、騒音、振動、植生・動物への悪影響、自然景観への悪影響、文化財、天然記念物等への悪影響、交通障害等の防止、その他環境保全に十分配慮した対策（護岸等の構造の選定、作業機器の選定、工事工法の選定、資材等の運搬の手段及び経路、その他）がとられているか。

**【審査結果】**

護岸、その他の工作物の施工において、別添資料のとおり、現段階で取り得ると考えられる工法、環境保全措置及び対策が講じられていることから、環境保全に十分配慮した対策がとられていると認められる。

なお、これらの工法、対策等を確実に実施させるためには、留意事項を附すことが望ましい。

**エ 2号要件審査事項（2）**

**【審査事項】**

埋立てに用いる土砂等の性質に対応して、水質の悪化、有害物質の拡散、にごりの拡散、水産生物等への悪影響、粉塵、飛砂、悪臭、害虫等の防止その他環境保全に十分配慮している工法（施行順序、護岸等の構造の選定、土砂等の採取、運搬、搬入方法、覆土等）がとられているか。

**【審査結果】**

埋立てに用いる土砂等の性質に対応して、別添資料のとおり、現段階で取り得ると考えられる工法、環境保全措置及び対策が講じられていることから、環境保全に十分配慮した対策がとられていると認められる。

なお、これらの工法、対策等を確実に実施させるためには、留意事項を附すことが望ましい。

**オ 2号要件審査事項（3）**

#### 【審査事項】

埋立土砂等の採取・運搬及び投入において、埋立てに関する 工事の施行区域内及び周辺の状況に対応して、生活環境への悪影響、水質の悪化、有害物質の拡散、にごりの拡散、水産生物等への悪影響、粉塵・飛砂、悪臭、害虫、大気汚染、騒音、振動、植生・動物への悪影響、文化財、天然記念物等への悪影響、交通傷害等の防止その他環境保全に十分配慮した対策（埋立て工法の選定、作業機器の選定、埋立土等の運搬の手段及び経路の選定、土取場跡地の保全、その他）がとられているか。

#### 【審査結果】

埋立土砂等の採取・運搬及び投入において、別添資料のとおり、現段階で取り得ると考えられる工法、環境保全措置及び対策が講じられていることから、環境保全に十分配慮した対策がとられていると認められる。

なお、これらの工法、対策等を確実に実施させるためには、留意事項を附すことが望ましい。

#### カ 2号要件（4）

#### 【審査事項】

埋立てにより水面が陸地化することにおいて、周辺海域の海流、潮流の変化等から生ずる水質の悪化、水産生物への悪影響、異常堆砂、異常洗掘、航路泊地等の埋没等の防止、その他環境保全に十分配慮した対策（埋立区域の位置・面積・法線・護岸等の構造の選定、埋立てに関する工事の方法の選定、その他）がとられているか。

#### 【審査結果】

埋立てにより水面が陸地化することにおいて、別添資料のとおり、現段階で取り得ると考えられる工法、環境保全措置及び対策が講じられていることから、環境保全に十分配慮した対策がとられていると認められる。

なお、これらの工法、対策等を確実に実施させるためには、留意事項を



附すことが望ましい。

### 3 本件審査過程の合理性を判断するにあたっての視点

上記の県による審査過程に合理性があるというためには、知事意見や環境生活部長意見により指摘されていた問題点が、承認の時点において、法第4条第1項第2号の要件に照らし解消されたといえるか、この点につき具体的な審査を経た上で、「適」との判断がなされたか否かが重要な焦点となる。

ここで、「具体的な審査」を行ったと言えるためには、知事意見や環境生活部長意見が指摘した問題点について、その後沖縄防衛局によって示された回答により、当該問題点は法に適合しうるほどまでに解消されたのかどうか、また、解消されたとすれば、どのような観点からどのような理由で解消されたと判断されるのか、少なくとも、以上の点につき、具体的に明らかにされていなければならない。

### 4 知事意見に基づかなかった審査結果

#### (1) 本件承認は知事意見に基づいて審査されるべきものであること

環境影響評価法第33条第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。

上記引用した環境影響評価法第33条は、対象事業の根拠法と環境影響評価法との横断条項であるところ、法がこのような横断条項を設けた趣旨は、法律の定める許認可等の基準審査と本法の環境保全の審査結果を併せて判断することを規定することによって、環境アセスメントの審査結果を事業の実施の可否や内容に反映させようとするところにある。すなわち、環境アセス

メントは、環境影響評価法に基づいて手続としてとりあえず行えば良いといった形式的なものではないし、根拠法の許認可判断と切り離された手続でもない。環境アセスメントの結果は、対象事業の根拠法の要件適合性審査にあたって、当該事業実施の可否に影響する実質的な考慮要素となるものである。

本件について言えば、沖縄県知事は、平成 24 年 12 月 18 日付沖縄防衛局が提出した補正評価書及び平成 24 年 3 月 27 日に沖縄県知事が沖縄防衛局に対し提出した知事意見に基づいて、本件埋立事業実施の可否を含めて、環境アセスメントの審査結果が公水法の要件に反映されるように審査することが、法律上（環境影響評価法第 33 条 3 項）要請されているといえる。

## (2) 知事意見の「不可能」という見解

平成 24 年 3 月 27 日付にて発出された知事意見（乙 A 7）においては、404 件の問題点が指摘され、「名護市辺野古沿岸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。

知事意見は、環境についての専門家による科学的知見を踏まえた意見である（乙 A 5）。その内容は、当時の科学的到達点に照らしたうえで、重大な問題と考えられる点を挙げたものであり、かつその問題点に対する措置を講ずることを要求することは、決して無理を強いるようなものではない。

そうであれば、知事意見が、「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」と指摘している以上、当該知事意見が発出された時点において、沖縄防衛局が評価書において示す環境保全措置等では、公水法第 4 条第 1 項各号の実体要件を充足していなかったといえる。

## (3) 知事意見で指摘される問題点が解消されぬまま承認に至ったこと

検証結果報告書（乙 B 1）が、「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あたって、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。」と指摘する  
とおり、知事意見によって示された疑問点・問題点が、承認段階において、「環境保全を図ることが不可能」ではないと言える程度に解消されているか否かは、県の判断過程の合理性の有無を判断するについて重要な視点である。

より具体的に言えば、沖縄県知事が、「評価書（補正評価書）の記載事項及び第 24 条の書面（知事意見）に基づいて、当該法律（公水法）の規定による環境の保全に関する審査を行う」（環境影響評価法第 33 条 3 項）というこの実質的意味は、「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。」と結論づけた知事意見において具体的に示された疑問点・問題点が、補正評価書の内容あるいは、承認段階において、解消されているかどうかを実質的に審査するということである。この審査は、上記(1)において述べた環境影響評価法第 33 条 3 項の趣旨に鑑みれば、形式的な審査ではありえず、本件埋立事業実施の可否の決定も含めた実質的な審査でなければならない。そして、知事意見の内容からすれば、当該知事意見が発出された時点において、沖縄防衛局が評価書において示す環境保全措置等では、公水法第 4 条第 1 項各号の実体要件を充足していなかったといえるのであるから、補正評価書あるいは承認段階において、知事意見が呈する疑問点・問題点が解消されていない限り、前沖縄県知事は、本件埋立承認申請が 2 号要件に適合するとの判断はなしえなかったはずである。

この点、本件承認時点において、知事意見が指摘する問題点の多くが解消されていなかったことは、第 3 において詳細に述べたとおりである。

## 5 環境生活部との調整がなされなかった審査結果

### (1) 環境生活部長意見の位置付けについて

平成 25 年 11 月 12 日、土木建築部海岸防災課・農林水産部漁港漁場課により、審査状況について中間報告が提出されている（乙 A 22）。同報告には、1号要件については、「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」とするとともに、「環境生活部の見解を基に判断」としている。

上記中間報告が提出されてまもなくの平成 25 年 11 月 29 日、環境生活部長による意見書が提出された（乙 A 24）。同意見は、土木建築部長及び農林水産部長からの照会に対する回答である。同意見は、環境保全の見地から、18 項目にわたって詳細に問題点を指摘したうえで、「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。」と結論づけている。

環境生活部長の意見は、知事意見のように法が直接承認判断の基礎とすることを要請するものではないものの、県知事が 2 号要件適合性の審査をするにあたっては、当然に判断の基礎とされるべきものである。より具体的に言えば、2号要件に適合するとの判断がなされるにあたっては、環境生活部長意見が懸念事項として指摘している点は、解消されていなければならない。

というのは、環境という専門分野に係る審査項目については、当然、県内部の専門部署である環境生活部により検討が進められ、当該検討結果が、結論として知事の承認・不承認の判断に反映されるものであること、また、前

述のとおり、承認手続審査の担当部署である土木建築部自身が、2号要件については、「環境生活部の見解を基に判断」するとして、承認・不承認の審査過程においては環境生活部の見解を基礎にすると表明しているという経緯があるからである。

(2) 環境生活部長意見との調整がなされず、環境生活部長意見で指摘される問題点が解消されぬまま承認に至ったこと

上記のとおり、沖縄県知事が2号要件適合性の審査を行うにあたっては、最終的に環境生活部長意見において指摘されていた問題点が払拭されたか否かについて検討するため、当然に、環境生活部と調整を行うはずである。

そうであるにもかかわらず、前沖縄県知事は、環境生活部との調整は行わず、結果として、環境生活部長意見において指摘されていた問題点は払拭されぬまま承認の判断に至ったものである。

この点についての詳細は、以下、第三者委員会指摘のとおりである。

### 13 本件審査過程での問題点

環境生活部との意見調整について 前述のとおり，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)

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。

(3) 環境生活部長意見は専門家からの意見聴取に基づき作成されたこと

上記に加え、以下のとおり、平成25年11月29日付け提出された環境生活部長意見(乙A24)は、環境分野の専門家の意見に基づき作成されたことが明らかとなっている。

土木建築部長及び農林水産部長は、平成25年8月1日、関係機関である沖縄県環境生活部長に対し、回答期限を同年11月29日と定め、意見照会を

行った。

かかる照会を受け、沖縄県環境生活部長は、意見を述べるにあたっての参考とするために、環境分野の専門家に意見を求めることとした。通常の埋立承認手続において、土木建築部及び農林水産部長からの意見照会に回答する際、専門家の意見聴取を行ったことはなかった。しかしながら、本件埋立事業においては、先だって平成 24 年 3 月 27 日付にて発出された知事意見において 404 件もの問題点が指摘され、「名護市辺野古沿岸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。」と指摘されていたことに鑑み、沖縄防衛局により補正された環境保全措置等の内容が、専門的な知見から十分なものか確認する必要がある。そして、当該環境保全措置等の内容についての判断には、専門的事項が多数含まれていることから、環境生活部長の意見を述べるに先立って、専門家に助言を求めることとしたものである。

環境生活部長が外部の専門家に意見を聴取するにあたり、沖縄県は、平成 25 年 10 月 11 日に「普天間飛行場代替施設建設事業埋立承認申請手続に係るアドバイザー設置要綱」を策定した（乙 A 13）。平成 25 年 10 月 17 日、環境生活部長は、当該設置要綱に基づき、宮城邦治氏（動物生態学の専門家）他に対し、「普天間飛行場代替施設建設事業埋立承認申請の審査に関する専門家からの助言聴取に係る説明会について（依頼）」と題する書面（乙 A 14）を送付したうえ、翌 18 日、説明会を開催し、専門家らに対し、助言聴取にあたっての事前説明を行った。聴取を依頼した専門家は、第 4 期の沖縄県環境影響評価審査会委員合計 13 名である（乙 A 15）。本件埋立事業の補正評価書における環境保全措置が適切か否かを判断するにあたっては、環境についての一般的な知識はもちろん、事業の対象地である辺野古崎・大浦湾周辺の自然環境に通じていることが重要である。なぜなら、自然環境は、各

々の地域でその特性が異なり多様であるところ、示された環境保全措置の内容が適切かどうかは、埋立の対象となる地域の自然環境を把握してはじめて判断が可能となるものだからである。この点、聴取を依頼した専門家13名は、いずれも、沖縄県の大学機関において環境分野を専攻する研究者である。

専門家への依頼内容は「普天間飛行場代替施設建設事業埋立承認申請書に係る環境保全の見地からの助言」とされ、助言の聴取方法は「環境政策課長又はその代理の者による個別聴取（ただし、環境生活部長が必要があると認めるときは、書面による提出を以って聴取に代えることができる。）」、助言聴取の期間は「平成25年11月12日まで」とされた（乙A15）。

上記依頼に基づき、環境生活部内では、各々担当者が各専門家から意見を聴取し、聞き取った内容をメモにまとめる作業を行った（乙A17～21）。

各専門家からは、補正評価書の内容について、「具体的な環境保全措置が示されていない」「ジュゴンにとって深刻な影響を与える。」「サンゴの移植については…精密な移植先の調査というのが必要だと考える」等、約43件の問題点が指摘され、かかる問題点は、ほとんどそのまま環境生活部長意見（3頁以降の記載）に反映されている（乙A17～21、乙A24）。

環境生活部長は、かかる専門家からの意見を尊重し、平成25年11月29日発出の意見書においては、「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懸念が払拭できない。」との結論を出したものである（乙A17～21、乙A24）。

(4) 本件承認の判断は科学的・専門的知見に基づく意見にそぐわないものであること

上記のとおり、環境生活部長意見は、各分野の環境の専門家の意見に基づき作成され、「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



懸念が払拭できない。」との結論が述べられたものである。かかる意見が提出された直後の平成 25 年 12 月に入ると、審査担当課は、事業者からの回答や環境生活部長意見などを踏まえた実質的な審査、文書起案等に入ったとされ、同月 27 日に本件承認に至った。環境生活部長意見が提出されてからわずか 1 か月にも満たない期間である。

「自然環境の保全について懸念が払拭できない。」との意見が提出されてから承認の判断に至る間、審査担当者は、沖縄防衛局に対し、第 3 次、第 4 次質問をし、それぞれ回答を得ているものの、環境生活部長との調整は行っていない。審査担当者が、どのような理由で、「懸念が払拭できない」との意見を乗り越えて承認の判断に至ったのか、それを具体的に示す資料もないことから明らかではない。この点、承認の判断時点において、環境生活部長意見において指摘される多数の問題点が解消されていないことは本書面で詳述したとおりであることから、結果として、承認の判断は、環境生活部長意見に反映されている環境の専門家による科学的・専門的知見に基づく意見にそぐわないものであったといえる。

第 2 の 2 項で述べたとおり、2 号要件の意義から、その判断は専門技術的な知見に基いてなされるものであることに鑑みれば、本件承認が専門家の意見にそぐわない判断であるということは看過できない点である。

## 6 審査資料の形骸化

### (1) 判断過程の不合理性を示す形骸化した審査資料

本件承認処分にあって県知事意見や環境生活部長意見の検討を十分行うことなく、判断過程の不合理性を招いたことは、県が作成した審査資料の内容が形骸化したものであることから示されている。

### (2) 審査項目及び別添資料の概略について

県による承認手続に係る具体的審査は、県内部の審査基準への適合性によ

り判断されている。繰り返しになるが、環境に関する審査項目については、内部審査基準のうち、1号要件審査事項(1)及び(7)、2号要件審査事項(1)ないし(4)の部分である(甲A35の2、3)。そして、2号要件審査事項(1)ないし(4)に係る具体的な環境保全措置等の内容は、「別添資料」(甲A35の4)に記載されている。

第三者委員会も指摘するとおり、「内部審査」と題する書面にある審査基準はあくまで沖縄県内部の基準であり、それ自身の正当性も別途問題となりうるところである。その点は措くとして、2号要件審査事項(1)ないし(4)の審査結果欄をみると、いずれも、「別添資料のとおり、現段階で取り得ると考えられる工法、環境保全措置及び対策が講じられていることから、環境保全に十分配慮した対策がとられていると認められる。」と記載されているだけである(甲A35の3)。

別添資料は、環境保全措置についての国の最終見解を県が取りまとめたものであるところ、その環境保全措置の内容について、具体性や実効性が担保されていないことについては、「第3 各論」の各審査項目において詳細に指摘したとおりである。

### (3) 別添資料記載内容の検証

ア 別添資料の記載内容について、以下、その表現等に着目して検討する。

別添資料は、第4条第1項第2号についていえば、(1)ないし(4)の審査事項毎に、各審査対象(大気質・騒音・海域生物等)についての環境保全措置・対策等が列挙される形で構成されている。

別添資料は、第4条第1項第1号の部分も含めると、全26頁にわたり、一見すると、審査対象毎に詳細に検討されているように見受けられる。しかしながら、実際に内容を確認してみると、各審査対象について、重複した措置内容が記載されている箇所が随所にみられる。例えば、「環境保全措置が速やかに講じられる監視体制を構築して環境監視調査を実施し、当

該環境監視調査結果に基づいて環境保全措置の見直しを要するような場合には、必要に応じて専門家等の指導・助言を得て、必要な措置（既存の措置の見直しや追加の措置等）を講じる。」との言い回しは、多用されている（別添資料5、7、8、9、10、13、14、16、17、19、20、21、22、25頁）。

このような体裁からは、審査対象毎に個別の細やかな措置が検討されているとは言い難い。むしろ、記載されている保全措置の内容が抽象的であるからこそ、別個の審査項目において、同一の保全措置の内容を示すことが可能になるものと考えられる。

イ 記載される保全措置の実質的内容も極めて空疎なものである。

保全措置の実質的内容に問題があることは、「第3 各論」部分でも指摘したとおりであるが、改めて、生物の中でも保全の必要性が極めて高いジュゴン为例にとって検証する。

例えば、別添資料2号要件（3）の箇所においては、「環境保全措置が速やかに講じられる監視体制を構築してウミガメ類、サンゴ類、海藻草類及びジュゴンの事後調査並びにサンゴ類及び海藻草類の環境監視調査を実施し、当該環境監視調査結果に基づいて環境保全措置の効果も踏まえてその妥当性に関して検討し、必要に応じて専門家等の指導・助言を得て、必要な措置（既存の措置の見直しや追加の措置等）を講じる。」とされている（別添資料19頁）。

上記記載では、「環境保全措置」「監視体制」「監視調査」の内容について一切明らかにされていない。ジュゴンは、絶滅危惧種であり、極めて慎重な保全措置（具体性かつ実効性のある措置）が検討されるべきであるにもかかわらず、この程度の記載にとどまる。このような極めて空疎な内容の保全措置の提示では、環境保全措置が適正か判断のしようがないし、まして十分等とその程度についての判断はかなわない。

また、「必要に応じて専門家等の指導・助言を得て、必要な措置を講じる。」との記載は、上記抜粋部分だけではなく、他の審査事項・審査対象についても多用される常套句である。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すべてが「適正」かつ「十分」と認められるのであれば、実際のところ、県による審査など不要である。

ウ 別添資料の記載内容に関する問題点につき、第三者委員会は、各審査項目（海草藻類やウミガメの箇所）において、以下のとおり指摘している。

#### 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。

なお、知事意見〔法第 3-12-(2)、同-(4)～(6)〕は、そのほかにも施設の存在により、海浜流が漁港側に流されることによる砂の堆積、高波による砂の移動として南側護岸部分が浸食されるとの予測、流速変化による影響、これまで高被度であった場所の約 76%が残存するとの推定についての施設の存在による影響の考慮の必要性、底質の変化による影響について台風時の影響を考慮すべきこと、などを指摘している。これらについていかに審査されたかは明らかではない。

なお、前記第 6-1-(3)の審査担当者からのヒヤリングによれば、「結果的には」とされているが、別添資料等に記載されていない事項は問題ないとされたこととなる。

#### 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。

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）

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 ）

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 ）

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。（ 検証結果報告書：79-80 頁 ）

#### 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、船舶の航行方法（後述のジュゴンについてと同様）、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、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）、事後調査についての記載のみである。

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。（ 検証結果報告書：70 頁 ）

エ 別添資料の形式面からしても、県内部における審査手続において考慮が足りなかったことが伺える。

例えば、別添資料 2 号要件（ 4 ）の箇所において、「 < 海域生物・海域生態系 > 」について記載されている部分（別添資料 24 ~ 25 頁）であるが、別添資料 24 頁の最終段に、「代替施設の存在に伴い消失する海草藻場に関する措置として、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、専門家等の指導・助言を得て、海草類の移植や生育基盤の環境改善による生育範囲拡大に関する方法等やその事後調査を行うことについて検討し、可能な限り実施する。」との記載がある。

「＜海域生物・海域生態系＞」の環境保全措置についての記載は、引き続き 25 頁にも記載されているところ、同じ「＜海域生物・海域生態系＞」の箇所において、上記記載と全く同じことが記載されている（別添資料 25 頁の 6 つ目の・）。

このように、明らかに同じ保全措置の内容を同じ審査対象の中で重複して記載する等といった点がみられることから、県における審査手続において慎重な考慮が足りなかったといえる。

#### オ 小括

県の内容審査（別添資料を含む）資料上も、また第三者委員会によるヒアリングからも、県は、各審査項目について、結果として「適」と判断したということしか示されていない。そのため、県が、承認時において、当初知事意見や環境生活部長意見が指摘した問題点につき、どのような観点からどのような理由で解消したと判断したのか、結局その詳細は明らかとはなっていない。

しかしながら、別添資料に記載された程度の内容で、環境保全措置が適正かつ十分であると判断したとすれば、当該判断は、当然考慮すべき事項を十分に考慮していないものであり、その判断過程は合理性を欠いたものである。

## 7 実質的な審査期間が極めて短いこと

### (1) 審査期間が極めて短いことへの疑問

本件承認申請については、平成 24 年 3 月 27 日付け、「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。」との知事意見（乙A7）が発出された後、平成25年11月29日付けの環境生活部長意見では、「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」との指摘がなされていた（乙A24）。

この環境生活部長意見が提出されて間もなくの12月に入ってから、本件承認についての実質的審査、文書起案等が始まり、平成25年12月23日に前沖縄県知事から年内に判断する旨の指示があり、本件承認の判断がなされたものである。事業者からの回答や環境生活部長意見などを踏まえた実質的な審査期間は、わずか1か月である。

このように、前沖縄県知事が、数十件に及ぶ問題点を指摘したうえで「懸念が払拭できない」とする環境生活部長意見を覆し、承認の判断に至るまでの期間がわずか1か月であることに照らせば、前沖縄県知事は、公水法の趣旨・目的に基づいて十分な審査を行えたのかという疑問が残る。

この点については、第三者委員会も以下のとおり指摘している。

#### **実質的審査期間が極めて短いこと**

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。

これまで検討したとおり，2号要件に限ってもその判断には様々な問題があるが，上記のような審査過程における問題点は，上記の判断に影響を及ぼした可能性があり，その点を指摘しておく。（検証結果報告書：113-119頁）

(2) 判断過程の不合理性を裏づけること

このような、実質的審査を行いうる期間を経ずに承認判断がなされたことから、上記のような、知事意見や環境生活部長意見で示された環境保全上の問題点を考慮せず、審査基準への適合性の判断過程に合理性を欠いていたことを裏づけるものである。

8 「留意事項」は「適」との判断の合理性を付与するものではないこと

本件承認処分には、環境監視委員会設置等を求める「留意事項」が付された。被告は、環境影響予測・評価に不確実性があることを否定するものではない。承認の判断にあたって、承認後に順応的管理を行うこととし、適宜留意事項を附して、環境保全措置を実効性あるものにするということもありうる。

しかしながら、環境保全措置が実効性あるものになるには、環境影響評価手続を行うにあたって設定した許容レベルが適切なものであることが大前提となる。許容レベルというのは、影響評価の対象について、どの程度までの環境破壊を受け入れるか、という限界のことである。例えば、ジュゴンについては、絶滅の危機に瀕している沖縄のジュゴンの許容レベルは、沖縄のジュゴン個体群が回復することを阻害せず、かつ回復したジュゴンが、その後、生存を続けるに必要な環境を温存することの妨げにならないという程度まで必要となるのであり、現存しているジュゴンが生活できればいいというような許容レベルでは足りないのである（乙E33、乙E34）。この点、沖縄防衛局による許容レベルの設定にはそもそも誤りがあり、かかる設定のもと行われた調査・予測



に基づき示された環境保全措置について、いくら順応的管理を行うと言ってみても、留意事項を附しても、環境保全措置が十分なものあるいは実効性のあるものにはなりえない。

したがって、本件において、承認にあたって留意事項が付されていることについても、知事意見や環境生活部長意見等が出されてきた問題点に対する対応や措置がなされた上でなされたものではないことから、これによって判断過程の合理性を認めうることは不可能である。

## 9 小括

以上のとおり、前知事による本件埋立承認の審査過程において幾多の不合理性・問題点が存在することは明らかである。被告が、本件埋立承認に係る2号要件適合性の審査過程につ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と判断したことについて、裁量の逸脱ないし濫用は認められない。

## 第6 承認処分前後における前沖縄県知事の周囲の状況

### 1 はじめに

以下においては、前沖縄県知事が承認の判断を行う直前2週間以内の政府の動向、政府関係者と前沖縄県知事との交渉内容及び前沖縄県知事の発言等を記載した新聞記事等の抜粋を示し、本件承認処分がなされた当時の状況について確認する。

### 2 平成25年12月14日（琉球新報）記事抜粋（乙G1）

仲井真弘多知事は13日、米軍普天間飛行場の名護市辺野古移設に向けて政府が提出した埋め立て申請の可否判断時期について、「何とか年内には承認する、しないの結論を出せたらいいなと思っている」と述べ、年内に判断する意向を示した。

埋め立て申請に関し知事は「早ければ年内ということで事務処理はやってもらっていた。27日の仕事納めだが、そのあたりまでに終われるかどうかという感じだ」と説明。申請内容に関する事務審査が年内に終了し、それを受けて判断するとの考えを示した。

### 3 平成 25 年 12 月 18 日（琉球新報）記事抜粋（乙 G 2）

政府と県が沖縄の経済振興策や米軍基地問題を話し合う沖縄政策協議会（主宰・菅義偉官房長官）が 17 日、首相官邸で開かれ、安倍晋三首相と全閣僚、仲井真弘多知事が出席した。

知事は米軍普天間飛行場の 5 年以内の運用停止や牧港補給地区の 7 年以内の全面返還、日米地位協定の改定などの基地負担軽減を要求。安倍首相は「最大限実現するよう努力したい」と表明した。知事が 5 年以内と期限を区切って普天間の運用停止を求めるのは初めて。普天間の県外移設は今回求めなかった。

普天間に配備されている輸送機オスプレイの県外配備、過半の訓練の県外移転も要望。その上で「アジア太平洋地域の安定化、発展に貢献していきたい」とも述べ、政府の安全保障政策に協力する姿勢を示した。

知事は「沖縄振興で何とか 47 都道府県の一角に入った。今しばらく支援を賜りたい」と述べ、来年度予算での沖縄振興費 3408 億円の確保や本島への鉄道導入も要求した。

菅氏は会見で「沖縄県の立場に立って、できる限り最大限の努力をしていくという基本姿勢で当たっていきたい」と述べた。

県は同日、政府との沖縄政策協議会に出席するため上京していた仲井真弘多知事が同日午後、腰から足にかけての痛み、しびれの症状が改善しないとして、東京都内の病院に精密検査のため入院することになったと発表した。

### 4 平成 25 年 12 月 20 日（琉球新報）記事抜粋（乙 G 3）

仲井真弘多知事は 19 日、沖縄政策協議会（17 日）で求めた米軍普天間飛行場の 5 年以内の運用停止について「まずは回答をいただかないといけない」と述べ、政府からの回答を強く求めた。知事は首相官邸で安倍晋三首相と約 7 分間、2 人きりで会談。その後、記者団に語った。

さらに、菅義偉官房長官は 19 日の会見で、知事が 17 日、普天間の 5 年以内の運用停止など負担軽減策などを要請した際、実現の担保を強く求めていたことを明らかにした。日本政府は 5 年以内の要望について検討に入ったが米政府は日本の国内問題との見方を示しており、早くも日米間の足並みは乱れている。

知事は 19 日の会談で、恩納村の沖縄科学技術大学院大学（OIST）の整備拡充を要望。そのほか普天間の運用停止、オスプレイの配備問題、埋め立ての可否などをめぐり意見交換したとみられる。

知事は政府からの回答や運用停止などの実現可能性や県内世論、事務方の審査結果などを見極めて、年内に埋め立て可否を判断する方針だ。知事は 17 日から東京都内の病院に検査入院しているが一時的な外出許可を得て会談に臨んだ。官邸では車いすで移動した。

## 5 平成 25 年 12 月 21 日（琉球新報）記事抜粋（乙 G 4、同 5）

山本一太沖縄担当相は 20 日、2014 年度の沖縄振興関係予算に関して麻生太郎財務相との閣僚折衝を行い、来年度からの消費税増税などの影響を踏まえて概算要求額より 52 億円積み増し、総額 3460 億円とすることで合意した。

那覇空港の第 2 滑走路増設事業は 19 年末までに完成させるため 330 億円（概算要求比 30 億円増）を毎年確保し、15 年度以降も沖縄振興一括交付金と別枠で計上することを決めた。

13 年度当初予算比では約 459 億円増となる。概算要求額以上の予算を確保するのは異例。米軍普天間飛行場の名護市辺野古移設に向けた埋め立て承認を強く促す狙いがある。

一括交付金も沖縄振興特別推進交付金（ソフト）が 826 億円（13 年度比 23 億円増）、沖縄振興公共投資交付金 932 億円（22 億円増）とそれぞれ概算要求を上回った。沖縄科学技術大学院大学の整備拡充費は調整中だが、概算要求 198 億円は全額確保される見通し。

仲井真弘多知事は 20 日、入院中の東京都内の病院で又吉進知事公室長と会い、米軍普天間飛行場の辺野古移設に向けた政府の埋め立て申請の可否判断をめぐって最終調整をした。

又吉公室長によると、知事は「（埋め立て申請の）承認か不承認かはまだ決めていない。いずれの場合も想定してスケジュールをつくってほしい」と求め、事務方に対して「承認」と「不承認」の両方を想定して準備するよう指示した。

一方、県は 20 日、知事の容体について「腰から足にかけての痛み、しびれが改善に至っていない」として引き続き数日間入院すると発表した。ただ県幹部によると、知事は可否判断について県内で記者会見することを予定している。

仲井真知事は 17 日の沖縄政策協議会で基地負担軽減策を政府に要求しているが、知事と面談した又吉公室長は「政府の負担軽減策の中身はまだ見えていない」と説明した。又吉氏は 19 日上京し、政府関係者から知事が要求した項目に関する検討状況を確認した模様だ。

## 6 平成 25 年 12 月 23 日（琉球新報）記事抜粋（乙 G 6）

米軍普天間飛行場の名護市辺野古移設へ向けて政府が提出した埋め立て申請の審査を担当している県の當銘健一郎土木建築部長、山城毅農林水産部長が 23 日にも上京し、東京都内で入院中の仲井真弘多知事へ審査状況を報告する。基地問題担当の又吉進知事公室長も同席する。

土建部と農水部は 22 日、埋め立て可否を判断する材料の整理を大筋で終え、高良倉吉副知事らへ報告した。判断基準のうち、環境保全などの観点で事務方だけでは適合状況の判断が難しい一部の項目は知事の判断を仰ぐとみられる。

知事が承認した場合、承認の理由を説明する理由書は必要はなく留意事項を付ける。不承認の場合は理由書が必要で、県は両面を見据えて検討している。

判断基準となる公有水面埋立法第4条1項は、1～6号の全てに適合しなければ埋め立てを承認することができない絶対条件となっている。このうち「適合か不適合か微妙なところもある」（当銘土建部長）として判断が難しい項目は知事や副知事と事務方を交えて議論し判断する方針。2号「環境保全及び災害防止に十分な配慮」を念頭に置いているとみられる。

辺野古埋め立て申請は県外から大量の土砂を搬入するもので「前例のない計画」（県幹部）という。アルゼンチンアリなど県外で分布する外来生物が土砂に混入し、貴重な生物多様性を有する大浦湾の生態系への影響も懸念される。外来種対策を問う県が繰り返した質問に対し、沖縄防衛局は埋め立て承認を得た後、土砂の購入時点で性状確認など対策を講じるなどの方針を示しているが、具体性に欠ける面もある。

土建部と農水部は22日、高良副知事への報告後に各項目の適合状況などを調整し、工事に使う作業ヤードに関し、埋め立ての必要性があるのかなどについても意見交換したという。

## 7 平成25年12月26日（琉球新報）記事抜粋（乙G7）

仲井真弘多知事は25日午後、米軍普天間飛行場の名護市辺野古移設に向けた政府の埋め立て申請をめぐり、首相官邸で安倍晋三首相と会談した。安倍首相は仲井真知事が求めていた基地負担軽減策などの要望に対し、米軍基地内の環境保全や調査に関する新たな政府間協定の締結に向けた交渉を始めることで米側と合意したことなどを報告。仲井真知事は「驚くべき立派な内容を提示していただいた。お礼を申し上げます」と述べ、負担軽減策の内容を高く評価した上で、埋め立て申請の可否判断を27日に正式表明する意向を示した。

安倍首相は会談で普天間飛行場に配備されている垂直離着陸輸送機MV22

オスプレイの訓練について、半分をめどに県外の複数の演習場で実施する方針を伝えた。米軍牧港補給地区の7年以内の全面返還に関し、前倒しを検討する作業チームを防衛省に設置したことも報告した。

さらに首相は「安倍政権は沖縄振興と基地負担軽減に政府一丸となって取り組む」と表明。これに対し仲井真知事は「首相の気持ちを胸に受け止め、埋め立ての承認、不承認を決める」と述べた。

知事は首相との会談後、記者団に「結構早く取りかかってもらった。いい正月になると実感した」と述べた。

首相は記者団に対し「政府として、できることは全て行っていく。しっかり結果を出したいと決意している」と語った。

知事は25日夜、沖縄に戻り、県幹部と最終的に協議した上で、埋め立て承認を正式に決定する。

## 8 首相官邸ウェブサイトより抜粋（乙G8）

平成25年12月25日、安倍総理は総理大臣官邸で、沖縄県の仲井真弘多知事と面談を行いました。

安倍総理はあいさつで次のように述べました。

「去る今月17日の沖縄政策協議会の場で、知事から承ったご要望について私は最大限実現するよう努力をしたいと、このように申し上げました。

本日は政府としての取組の基本姿勢、今後の取組の具体的内容について直接私から知事にご説明し、私の想いを伝えたいと思います。

まず、強調させていただきたいのは、知事からのご要望は振興と負担軽減の両面の多岐に渡るものでありました。事柄によっては、相手もあることでございますので、その実現には様々な困難も予想されますが、このご要望は沖縄県民全体の思いとして、しっかりと受け止め、日本政府としてできることはすべて行おう。そういうのが安倍政権の基本姿勢であります。

その上でいくつかの重要な事柄について具体的に申し上げたいと思います。

まず沖縄振興策についてであります。平成 26 年度政府予算案では、消費税を含め、3460 億円を措置し、概算要求の総額 3408 億円を上回る規模のものを確保しました。また沖縄振興計画期間内、つまり平成 33 年度まで沖縄振興予算について、毎年 3000 億円台を確保することを昨日の閣議における私の発言の通り、お約束をいたします。さらに、那覇空港滑走路増設については、平成 31 年末までに確実に工事を完了すること、OIST については、その規模の拡充に向け、必要な財源の確保や教員の質の維持等の課題も含め、様々な観点から検討していく。そして北部振興事業については、平成 33 年度まで、毎年少なくとも 50 億円の事業を継続することをお約束をします。

安倍総理のあいさつを受けて仲井眞知事は次のように述べました。

「安倍総理大臣、菅官房長官にはこのような機会を私どもに与えていただきまして、心から感謝申し上げます。また、今、総理大臣自らご自身で、我々がお願いした事に対する回答の内容をご説明いただきまして、ありがとうございました。いろいろ驚くべき、立派な内容をご提示いただきました。沖縄県民を代表して、心から御礼を申し上げます。本当にありがとうございました。

元々、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、I R 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いてうれしいこととあります。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、金融以外にいろん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る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、やっていたいただいたことも、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。（下線は引用者）

## 9 平成 25 年 12 月 28 日（琉球新報）記事抜粋（乙 G 9）

### 【知事発表文】

「私は就任以来、普天間飛行場の危険性除去のため、現実的な方策を訴えてきた。今、安倍総理の強いリーダーシップにより、5年以内の運用停止の道筋が見えつつある。」「沖縄振興予算の確保は、与党、市町村、県、そして政府の多くの方々が汗を流して確保したものだ。今般、政府から示された計画期間内の3千億円台の確保、那覇空港滑走路建設費の枠外確保などは、今後の沖縄の発展のために不可欠なものだ。一方で国際情勢は県民の意思に関係なく、緊張していると認識している。沖縄は一定の役割を果たさなければならない。」

「いずれも重要な政策課題であり、いかに県民の利益を考え、実行するかだ。今回の政府の措置は、その意味でバランスが取れており、かつてない内容と申し上げた。」

### 【知事との一問一答】

（記者）「申請があったから認めるというだけでなく、県知事としての高度な政治判断があった。」

（知事）「今あなたと議論するつもりは毛頭ない。」

（記者）「1期目の選挙でも3年以内の閉鎖状態を掲げたが、実現しなかった。」



」

(知事)「政府としても自民党としても5年以内に普天間の運用停止状態に持って行く作業に入ると言っており、これ以上のものはあるか。これが一番立派な担保というか、政府とやり取りする時の一番の価値があるものだと思う。」

(記者)「判断の経緯について伺いたい。」

(知事)「埋立法に基づく処理はまさしく昨日今日、何日かで最終的な詰めをした。事務上の最終処理は、この1週間。そんなに昔から考えていたものではない。フェアに言うと、承認もあるし不承認もあり得た。実際、事務処理しないと出せないところがあった」「暫定的ではあっても県外移設に持っていくことができれば、万が一辺野古に決めたとしても一日も早い危険性除去は可能だと、こういうことで両方合わせて結論をごく最近出した」

(記者)「県と国は何度も約束をしてきた。稲嶺県政の時には15年使用期限を閣議決定したが実現しなかった。口頭の説明になぜそれほどまでに政府の決定に信用を置けるのか。」

(知事)「色んな取引、議論の過程で丁々発止やることはあっても、意見が違って自分たちの政府だ。だまされる、だまされないという程度のものではないと思う。総理が出てきて、『やります。』と言っている。私はこれを最も重要な態度であり、担保と言ったら変だが、保証を持った強いものだと理解している。

## 10 小括

上記のとおり、本件承認処分直前には、沖縄県の基地負担軽減策や沖縄振興予算について、政府と前沖縄県知事との交渉が重ねられた。かかる交渉において、政府は、次年度予算での沖縄振興費 3408 億円の確保や本島への鉄道導入、

OISTの規模の拡充、北部振興事業の継続等の沖縄振興策を確約する等した。

このような状況の中、平成25年12月25日、首相官邸において、前沖縄県知事は、「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、やっていただいたことも、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。」と発言し、平成25年12月27日、本件承認処分の判断に至った。

## 第7 本件埋立承認に係る2号要件適合性の判断過程は不合理であること

### 1 判断過程の不合理

第2において述べたとおり、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、当該地方公共団体の地域環境を保全する観点から公有水面埋立法上の権限を行使することを強く要請していること、現代社会が環境保全に求める水準が高くなっていること、また、2号要件の判断は、専門技術的な知見に基づいてなされるという性質からも、2号要件適合性にかかる都道府県知事の裁量の幅は狭く限定されている。環境分野における専門的技術的観点に基づき、「問題の現況及び影響を的確に把握した上で、これに対する措置が適正に講じられ、その程度において十分」と認められない限り、都道府県知事において、2号要件を充足するとの判断はなし得ない。

そして、環境分野における専門的技術的観点から審査した結果、本件承認申請が2号要件を充足しないこと、すなわち、「問題の現況及び影響を的確に把握した上で、これに対する措置が適正に講じられ、その程度において十分」と認められないことについては、第3において詳細に述べたとおりである。

現段階においては、前沖縄県知事が、結果として「適」と判断したということしか示されていない。本件審査結果書上も、また第三者委員会によるヒアリングからも、前沖縄県知事が、承認時において、当初知事意見や環境生活部長

意見が指摘した問題点につき、どのような観点からどのような理由で解消したと判断したのか、結局その詳細は明らかとはなっていない。これは、結局、2号要件適合性についての判断が、環境分野における専門的技術的観点に基づきなされたものでないことを端的に示すものである。このことは、第5に指摘するとおり、審査過程において幾多の不合理性・問題点が存することからもまた明らかである。

一方で、第6で指摘したとおり、前知事が承認の判断を行う直前2週間以内の政府の動向、政府関係者と前沖縄県知事との交渉内容及び前沖縄県知事の発言からすれば、前沖縄県知事は、公水法の趣旨、同法が要請するところとは異なる目的に基づいて、承認の判断を行ったことが強く疑われる。

したがって、本件埋立承認に係る2号要件適合性にかかる判断は、環境の重要性や不可逆性という本来最も重視すべき諸要素、諸価値を不当、安易に軽視し、その結果当然尽くすべき考慮を尽くしていない点、法律の趣旨・目的とは異なる目的や動機に基づいて承認の判断を行った点において、不合理であることは明らかである。

## 2 不合理な判断過程は瑕疵の根拠となりうること

原告は、これら判断過程の不合理について、概要 処分の名宛人のあずかり知らぬ処分権者内部の問題であるから瑕疵とは無関係である（209～210頁）、知事意見が呈する疑問点が解消されたか否かは問題とはならない（211頁）、という。

しかし、第1に、前知事による要件審査過程に合理性を欠いていたことは、つまるところ、その判断内容の瑕疵、ひいては被告が前知事の本件承認処分にあるとして本件承認取消処分をなしたことの合理性を裏づけるものである。それのみならず、前知事による審査の不合理な過程には、事業者である国も無関係ではないことが上記の経過から推認しうる。そのことは、先にも述べた平成

25年12月25日の官邸での前知事と安倍総理大臣との面談後の前知事のコメントからもうかがうことができる。

第2に、環境影響評価法は環境にかかる要件の審査にあたって免許承認権者である知事意見に基づいて審査することを求めている。これは、事業者と市民や関係地方自治体などの利害関係人らが環境影響評価について双方向のコミュニケーションを図ることによって、複雑で不確実な要素をもつ環境についての合意形成を進め、その科学性を担保するということの制度的枠組みに由来するものであって、この過程における評価書に対する知事意見は、免許承認にあたって重要な資料となることはいうまでもない。そして、もちろん知事意見の後に到来する承認申請時点において要件適合性が備わっているかどうかの問題となるものではあるが、原告は知事意見後に沖縄県と事業者の間で4次にわたる260の質問があり、それに「適正に」回答したというものの、これまで見たとおり、それらの質問における疑問を解消する「適正」な回答、適切な環境保全措置の説明が十分なされなかったのは、これまで見たとおりである。よって、埋立承認申請願書の段階において要件適合性に欠けると判断したのであって、原告の批判はあたらない。

### **3 各事項について本件埋立承認における審査基準への適合性の判断過程は合理性を欠いていたと認められること**

第5及び第6項において承認審査の判断過程に合理性を欠いていたことを明らかにしたが、各環境項目における具体的な結果は次のとおりである。

#### **(1) 生態系について**

事業実施区域の生態系の保全につき、その希少性や多様性をふまえた価値・保全の重要性の程度を他の海域等との比較を行うことによって検討しなかったことにより、判断の過程において考慮すべき事情が考慮されず、その結果、当該区域の生態系の保全の重要性に対する評価が明らかに合理性を欠い

た。かかる考慮がなされないことにより、その生態系保全の必要性と事業実施の適正性の比較考量を行うことができなくなり、また事業を実施するとしても必要とされる環境保全措置の質や程度が具体的に明らかにならないものである。

さらに、事業規模の適正さについては米軍の所要による等とするのみであって最小限と判断しうる事実に基礎を欠いていること、生態系の予測評価にあたって定性的評価にとどまっており合理的な評価がなしえないこと、生物相互間のつながり・影響についての考慮が不十分・不適切であること等により、生態系の評価が不十分であった。

かかる事情の下、審査基準（2号要件の審査項目(1)ないし(4)）に適合するとした前沖縄県知事の判断は、事業実施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などの点からその判断過程においても合理性を欠いているものと認められる。

## (2) 海草藻類について

海草藻場について、辺野古沿岸が沖縄島最大の海草藻場であり、ジュゴンも採餌している場所であるにもかかわらず、消失する海草藻場の特徴を十分把握しないまま、「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」しているとの理由で、大きな変化はないとして回避・低減策の検討がなされず、さらに代償措置である海草藻場の移植等の生息範囲拡大策についても承認申請時点での具体的な方策が示されていない。これらのことから、埋立による海草藻場の消失の影響の程度及び代償措置による環境保全の実効性についての判断の基礎となる事実を欠き、環境保全の実効性という考慮すべき事情を考慮しないことにより、著しく妥当性を欠くこととなった。

審査結果別添資料をみても、上記問題点については何ら触れられていないことから、知事意見や環境生活部長意見が指摘する問題点は何ら解消されていない。

かかる事情の下における、審査基準（2号要件の審査項目(1)ないし(4)）に適合するとの判断は、判断過程に合理性を欠いているものと認められる。

### (3) ジュゴンについて

ジュゴンについて、その生息頭数や生息範囲についての調査結果という前提となる基礎的事実に誤りがあり、さらに、本件事業との関係において、ジュゴンにとっての辺野古海域の採餌場所としての重要性を低いとした評価、及びPVAにおける環境収容力や生息頭数などのパラメーターにつき恣意的な数値を投入した結果本件事業によりジュゴン個体群の存続可能性に影響がないとの予測評価について明らかに合理性を欠く判断をなしたこと、代償措置としての海草藻場の生育範囲の拡大についてその具体的対策の事実の基礎を欠くこと、工事におけるジュゴン監視・警戒システムについて科学的根拠が明らかとされてなく、さらにそのシステムの具体的な内容も示されていないことから重要な事実を欠くこと等により、ジュゴンの保全について合理的な判断をすることはできない内容となった。

なかんづく、種の保全とはその地域個体群の現在及び将来にわたっての生息の保全であるにもかかわらず、沖縄防衛局のジュゴンに関わる予測・評価は、事業者の極めて限定された調査において確認しえた個体の確認し得た範囲での行動のみを対象としており、個体の保護と種の保全とを混同しているものであって、地域個体群の保全にかかる予測評価という考慮すべき事実を考慮していない重大な欠陥を有する。

沖縄防衛局の申請内容は、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。ジュゴンは、絶滅危惧種として特に慎重な判断が要請されるべ

きであるにもかかわらず、審査過程においては、上記の問題点について検討された形跡がない。他方では、現実に採餌がなされている辺野古周辺域の評価を低めつつ、現実に採餌がなされていることが確認できていない沖縄島や沖縄県全域の環境収容力を前提とした PVA 分析を行うなど、評価が明らかに恣意的であって合理性を欠く。

かかる事情の下における、審査基準（1号要件の審査項目(7)及び2号要件の審査項目(1)ないし(4)）に適合するとの判断は、その過程においても合理性を欠いているものと認められる。

#### (4) ウミガメについて

沖縄防衛局の申請内容では、キャンプ・シュワブ沿岸で現にウミガメが産卵している理由、その重要性について何らの評価を行わないまま、何らの科学的根拠もなく、他の産卵可能な場所に回避するだろうとの希望的観測を表明するにとどまっていること、ウミガメの上陸・産卵場所の消失に伴う代償措置となる砂浜整備案について、その内容及び実効性が全く明らかにされていないこと、その他工事中の作業船の航行や施設供用時のナトリウムランプ等の使用に対する保全措置について実効性が不明であること等の問題点がみられる。これらは、ウミガメの上陸産卵場所の消失に対する予測評価として具体的な前提となる事実の基礎を欠いたものであり、保全措置たる砂浜整備案や船舶の航行方法、ナトリウムランプ使用等も実効性について明らかにしていないことからその評価は明らかに合理性を欠く。

沖縄防衛局の申請内容は、問題の現況及び影響を的確に把握したとは言いがたく、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。

かかる事情の下における、審査基準（1号要件の審査項目(7)及び2号要件の審査項目(1)ないし(4)）に適合するとの判断は、合理性を欠いているものと認められる。

(5) サンゴについて

沖縄防衛局の申請内容は、消失するサンゴ類の生息域を過小評価する明らかに合理性を欠く判断をしたほか、代償措置であるサンゴ類の移植についてもその方法や対象、移植場所等について検討して示しうるにもかかわらず承認申請時点での具体的な方策が示されてなく、環境保全策についての判断の基礎となる事実を欠き、環境保全の実効性という考慮すべき事情を考慮しないことにより、内容が著しく妥当性を欠くこととなった。

沖縄防衛局の申請内容は、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、審査過程においては、上記の問題点について検討された形跡がない。

かかる事情の下における、審査基準（2号要件の審査項目(1)ないし(4)）に適合するとの判断は、合理性を欠いているものと認められる。

(6) 埋立土砂による外来種の侵入について

沖縄防衛局は、沖縄県の有する貴重な生物多様性をふまえて、確実に外来種の侵入を防止し、万が一、外来種の侵入があった際には、予め綿密な防除策を構築しておく必要があったにもかかわらず、「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。」として、沖縄県の4度にも渡る指摘に対しても、何らの具体的な防除策も明らかにしていない。この点について、事業者は、「対象地域の特定が出来ないことから具体的な防除策は明らかにできない。」との見解を示しているが、そもそも、本件事業の規模や使用される



土砂の性質に鑑みれば、事業者は予め対象地域を具体的に特定すべきであり、その見解自体、何ら具体的な防除策を明らかにしない理由にならないばかりか、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」に明らかなどおり、土砂採取地域は具体的に特定されている以上、なおのことその見解は理由となりえないものである。県外の多数の箇所から、亜熱帯島嶼域でまったく自然環境の異なる遠隔地の沖縄県内に莫大な土砂を搬入するというわが国土木工事史上前例のない特異な工事を行おうとする以上、それに応じた外来種混入防止の具体的方策が検討された上で環境保全について判断されなければならないところ、考慮されなければならないかかる外来種混入防止の具体的方策を考慮せずになされた判断は著しく妥当性を欠く。

このような問題点があるにもかかわらず、沖縄県が上記事業者見解を引用して審査基準（2号要件の審査項目(1)ないし(4)）に適合するとの判断は、合理性を欠いているものと認められる。

#### (7) 航空機騒音・低周波について

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、米軍機の運航に関して実効性ある協定等の締結をしていない。予測評価をするにあたっては、従来の実効性のない日米協定とは異なる実効性の担保された仕組みを整

備することを前提に行うか、もしくはこれら協定が実効性を伴わないことを想定してリスク側の予測評価をふまえるか、のいずれかをなすべきであるところ、沖縄防衛局の予測評価はそのいずれにも該当せず、環境保全の観点からの予測評価の前提となる事実を欠いた上でのものにとどまっている。

また、沖縄防衛局は、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基準を超過するという不整合がそのままにされている。このように、予測評価の指標が恣意的であって事実に対する評価が合

理性に欠け、また、基準超過の騒音レベルの予測内容をふまえた対策が考慮されていない。

したがって、沖縄防衛局の申請内容は、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、審査基準（1号要件の審査項目（7））に適合するとした承認判断は、合理性を欠いているものと認めらる。

#### (8) 小括

以上のとおり、生態系、海草藻類、ジュゴン、ウミガメ、サンゴ、埋立土砂による外来種の侵入、航空機騒音、低周波のいずれの事項についても、前沖縄県知事の本件埋立承認における審査基準への適合性の判断過程は合理性を欠いていたと認められるものである。

## 4 結論

前沖縄県知事が、本件埋立承認出願が2号要件に適合すると判断した過程は、本件事業対象地域が非代替的な世界的にも希少な自然的価値を有することを考慮せず、知事意見、環境生活部長意見等で指摘された専門的見地からの環境保全上の問題点の指摘を安易、不当に軽視し、その結果当然尽くすべき考慮を尽くさず、他方で、抽象的で具体性がなく、実効性の担保されていない沖縄防衛局の言い分を過重に評価しており、この考慮要素の選択や判断方法ないし過程は不合理なもので、その結果、2号要件の充足についての判断が左右されたものと認められるから、前沖縄県知事による2号要件適合性判断の過程には、違法の瑕疵が存するものである。

そして、現沖縄県知事が、慎重な検討を経て、前沖縄県知事の2号要件適合性判断過程は合理性を欠いていたもので違法の瑕疵があった判断したものであり、現沖縄県知事の判断が不合理なものとは認められない。

## 第8 結論

1 冒頭第2で述べたとおり、公水法2号要件の趣旨等からして、2号要件適合性判断は厳格になされるべきものであり、免許権者等の裁量は、当該地方公共団体の地域環境を保全する方向で狭く限定されているものと解される。

被告は、環境分野における専門家委員を含む第三者委員会の検証結果を踏まえて審査した結果、本件承認申請が2号要件を充足しないこと、本件埋立承認に係る2号要件適合性の判断は考慮要素の選択や判断過程の合理性を欠いていたと判断されたことから、法治主義に基づき本件承認取消の判断を行ったものである。

したがって、被告による承認取消の判断について、裁量の逸脱ないし濫用は認められず、法定受託事務の管理若しくは執行において、法令に違反するものではない。

### 2 原告の主張する「裁量権」について

なお、原告は、本件における審査の対象は前知事による本件承認処分であるとし(34頁)、その判断につき「当該判断が環境影響評価書等を資料として、裁量権の行使としてされたことを前提として、その基礎とされた重要な事実誤認等があること等により重要な事実の基礎を欠き、又は事実に対する評価が明らかに合理性を欠くことや、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り」違法になるという(126頁)。

この原告の法的主張の誤りについては、法令違反の審査の対象は前知事による本件承認処分の適法性ではないこと、ここで言われる裁量統制論は司法審査におけるものであって行政庁による処分時の裁量統制基準に関する議論ではないこと、2号要件における環境保全の審査にあたっては環境保全の要請から要件適合の判断の裁量が制限されるべきこと、等について、別の準備書面におい

て述べたとおりである。

さらに言えば、原告の主張する裁量統制論を前提としても、本件承認取消処分が瑕疵がないことは、たとえば、次の主要な点からみても明らかである。

- ・ 事業実施区域の生態系の保全につき、その価値・保全の重要性の程度を他の海域等の比較を行うことによって検討しなかったことにより、判断の過程において考慮すべき事情が考慮されず、その生態系の保全の重要性に対する評価が明らかに合理性を欠いた。
- ・ 海草藻場について、辺野古沿岸が沖縄島最大の海草藻場であり、ジュゴンも採餌している場所であるにもかかわらず、消失する海草藻場の特徴を十分把握しないまま、「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」しているとの理由で、大きな変化はないとして回避・低減策の検討がなされず、さらに代償措置である海草藻場の移植等の生息範囲拡大策についても承認申請時点での具体的な方策が示されてなく、判断の基礎となる事実を欠き、環境保全の実効性という考慮すべき事情を考慮しないことにより、内容が著しく妥当性を欠くこととなった。
- ・ ジュゴンについて、その生息頭数や生息範囲についての調査結果という前提となる基礎的事実に誤りがあり、さらに、本件事業との関係において、ジュゴンにとっての辺野古海域の採餌場所としての重要性を低いとした評価、及びPVAにおける環境収容力や生息頭数などのパラメーターにつき恣意的な数値を投入した結果本件事業によりジュゴン個体群の存続可能性に影響がないとの評価について明らかに合理性を欠く判断をなしたこと、代償措置としての海草藻場の生育範囲の拡大についてその具体的対策の事実の基礎を欠くこと等により、ジュゴンの保全について著しく妥当性を欠く内容となった。

- ・ サンゴについて、消失するサンゴ類の生息域を過小評価する明らかに合理性を欠く判断をしたほか、代償措置であるサンゴ類の移植についても承認申請時点での具体的な方策が示されてなく、判断の基礎となる事実を欠き、環境保全の実効性という考慮すべき事情を考慮しないことにより、内容が著しく妥当性を欠くこととなった。
- ・ 外来生物について、対策を行うというだけで環境保全措置の具体的な方策という基礎的な事実を欠くことによって、本来要件適合性が判断できないにもかかわらず、著しく妥当性を欠く判断をなした。
- ・ 航空機騒音や低周波音について、機能が移転するという現在の普天間飛行場における飛行実態及び米軍に対する飛行規制措置の実効性の実状という基礎となる事情を考慮すべきところ、これらをまったく考慮せず現実性のない図上の運航状況をもとに要件適合と判断し、その内容は著しく妥当性を欠く。また、低周波音については、環境の参照値等を上回る数値が予測されているにもかかわらず具体的な対策が何ら触れられてなくこれら考慮すべき事情も考慮されなかった。

以上