

# 相手方回答書への反論書（3）

平成28年5月24日

国地方係争処理委員会 御中

審査申出人代理人弁護士 竹 下 勇 夫

同 久 保 以 明

同 秀 浦 由紀子

同 亀 山 聡

同 松 永 和 宏

同 加 藤 裕

同 仲 西 孝 浩

相手方回答書の第2・3（本件取消処分が裁量権の範囲の逸脱・濫用に該当すること）における主張は、公水法の要件適合性の判断（埋立承認処分の瑕疵の判断）にかかる考慮事項の主張と職権取消制限に係る主張という異質な問題が混在し、論理が整理されていない。また、相手方回答書の第2・3にいう「裁量権」が、要件裁量と効果裁量のいずれについて主張するものであるのか、かりに要件裁量であるとすればどの要件の裁量に関する主張であるのかも示されていないものである。相手方回答書の第2・3における主張は、その主張の法的位置付けすらも整理、特定されていない、杜撰な主張であると言わざるをえない。

もともと、1号要件の要件適合性にかかる考慮事項に係る主張も含まれているであろうと考えられることから、念のため、本書面において、相手方回答書の89頁以下（第2・3(1)アイウオ。エは明らかに公水法の要件適合性とは異質な主張であるため、本書面においては取り上げない。）において触れられた事項を取り上げて、本件埋立承認出願の1号要件適合性の判断について<sup>1</sup>、審査申出人の裁量権の逸脱・濫用が認められないことについて述べることにする。

なお、特に断らない限り、略語例は従前の例による。

---

<sup>1</sup> なお、自然環境に関しては、本書面で述べたことは、2号要件についてそのまま妥当するものである。

## 目次

第1	はじめに .....	5
1	都道府県知事がなした承認取消処分についての国土交通大臣による違法性の判断は、承認取消処分についての裁量の逸脱・濫用の有無についてなされるものであること .....	5
2	抗告訴訟において採用されている司法による裁量行為の審査手法に係る主張について .....	5
3	考慮事項の一般論に係る主張について .....	7
第2	自然環境について .....	7
1	審査申出人の主張の概要 .....	7
2	本件埋立承認出願の審査において自然環境の保全が最大限考慮されるべきこと .....	8
3	前沖縄県知事による本件埋立承認処分における自然環境という考慮事項に係る判断過程の顕著な不合理性 .....	10
4	審査申出人の判断に裁量の逸脱・濫用は認められないこと .....	19
第3	「我が国と米国との信頼関係が維持されることによる日米両国の外交上・安全保障上の利益を考慮すべきであったにもかかわらず、考慮しなかったこと」という主張について .....	19
1	1号要件の適合性判断において問題とならないこと .....	19
2	国土交通大臣による是正の指示の根拠とはならないこと .....	20
第4	「普天間飛行場の周辺住民等の危険性除去を考慮すべきであったにもかかわらず、考慮しなかった」との主張について .....	21
1	航空機の違法な運用の問題であること .....	21
2	被害の固定化であること .....	25
3	普天間飛行場の閉鎖の必要性和辺野古・大浦湾の埋立てが許容されるか否かは、次元の異なる問題であること .....	26

第5 「普天間飛行場の跡地利用による宜野湾市経済発展の利益を考慮すべきであったのに考慮しなかったこと」との主張について.....	27
1 普天間飛行場の閉鎖と本件埋立対象地の埋立ての許容性は次元の異なる問題であること.....	27
2 普天間飛行場の固定化であること .....	27
3 沖縄県への将来にわたった基地の固定化であること .....	28

## 第 1 はじめに

### 1 都道府県知事がなした承認取消処分についての国土交通大臣による違法性の判断は、承認取消処分についての裁量の逸脱・濫用の有無についてなされるものであること

相手方回答書の第 2・3 は、承認取消処分が裁量権の行使としてなされた処分であるところ、裁量権の行使としてなされた処分は裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用した場合に違法になるものと解されるとしている。

国土交通大臣による、都道府県知事がした承認取消処分の違法性の判断が、承認取消処分における都道府県知事の裁量の逸脱・濫用の有無についてなされるべきこと自体は、そのとおりである。

### 2 抗告訴訟において採用されている司法による裁量行為の審査手法に係る主張について

(1) 相手方回答書の第 2・3(1)の第 1 段落 (89 頁) の第 1 段落の主張について、抗告訴訟における司法による行政裁量の統制において、裁量の逸脱・濫用の実体的審査の手法として、社会観念審査に判断過程審査を組み込んだ手法も用いられていることは認める。

(2) ただし、国土交通大臣による承認取消処分のレビューについては、抗告訴訟における司法の判断枠組みとは異なる点があるものというべきである。

国土交通大臣による承認取消処分のレビューは、あくまで国土交通省の任務と所掌事務の範囲内においてなされなければならないものであり、国土交通省の任務と所掌事務の範囲を超えて考慮事項にかかるレビューはなしえないものというべきである。また、法定受託事務は地方公共団体の事務であり、地方公共団体の行政執行権は憲法第 65 条により内閣に属するとされる行政権の範囲に含まれる

ものではなく、憲法第 94 条により地方公共団体に付与されたものであるから、国土交通大臣は、法定受託事務の処理について、処分庁（地方公共団体）と同じ立場にないことはもとより、上級庁という立場にもないのであるから、原処分（地方公共団体の法定受託事務の処理）のレビューの限度を超えることはできないものであり、国土交通大臣は原処分時の資料に基づいて判断をするものである。国土交通大臣が、出願人である他の行政組織の代弁者<sup>2</sup>となり、原処分には存しなかった主張、証拠を収集してこれを根拠とすることは許容されないものである。

なお、国土交通大臣による“地方公共団体がした法定受託事務の処理に対するレビュー”の手法・密度については、地方公共団体には憲法第 8 章により地方自治が保障され、国と地方公共団体は対等な関係で上級下級の関係にあるものではないから、地方公共団体の判断が第一義的に尊重されるべきものであり<sup>3</sup>、また、地方自治法により国の関与が認められるのは「必要な最小の限度」の範囲にとどまり「地方公共団体の自主性及び自律性に配慮しなければならない」ものであるから（地自法第 245 条の 3 第 1 項）、国交大臣が地方公共団体の行った事務をレビューする際の審査密度について、原告適格を有する者が抗告訴訟で権利救済を求める場合と同様に審査密度を高めるべきであるかについては、疑義があるものというべきである。国土交通大臣による承認取消処分のレビューにおける公水法の要件認定にかかる考慮事項の抽出とその重み付けに対する判断は、

---

<sup>2</sup> 平成 28 年 4 月 22 日の審査期日において、真部朗国土交通大臣代理人（防衛省にあっては整備計画局長。元沖繩防衛局長）が、国地方係争処理委員会委員からの質問に対して、国土交通大臣の代理人として「私どもの考えかた」として述べた内容は、国土交通大臣の立場を逸脱していることは明らかであり、国土交通大臣が防衛省の代弁者として権限行使していることを如実に示しているものである。

<sup>3</sup> 再反論書の 6 (2)ウ（7～8 頁）参照。

公水法は都道府県知事を要件認定権者としている以上、国土交通大臣は公水法により認められた権限により都道府県知事のした政策的公益的判断・要件適合性判断を尊重するべきであるから、あくまでも要件認定権者である行政庁（すなわち都道府県知事）の判断の合理性の検証という形でなされるべきものであり、実質的な判断代置となるような手法によるべきではない。

### 3 考慮事項の一般論に係る主張について

- (1) 相手方回答書の第2・3(1)の第2段落（89～90頁）の主張自体については、争うものではない
- (2) ただし、公水法上の要件認定にかかる考慮事項の抽出やその考慮事項の衡量における重み付けは、当該処分の根拠法令の趣旨目的にしたがって導き出されるものであり<sup>4</sup>、また、公益的価値判断に関わる考慮事項の重み付けの判断については、公水法により要件認定の権限が付与された行政庁（すなわち都道府県知事）<sup>5</sup>の判断が、その他の機関との関係においては尊重されなければならないものである。

相手方回答書の89頁以下（第2・3）において示された考慮事項（第2・3(1)アイウオ）に関する主張は、考慮要素とされるべき理由や重み付けの理由について、根拠法令の仕組みにおける解釈をなんら示さないで、相手方の結論についての主張のみが示されているものであり、法的な主張の体をなしていない。

## 第2 自然環境について

### 1 審査申出人の主張の概要

- (1) 相手方は、本件埋立承認取消処分は、自然環境への影響を過大に

---

<sup>4</sup> 根拠法の趣旨・目的と考慮事項については、東京地判昭和44年7月8日、東京高判昭和52年9月22日参照。

<sup>5</sup> 公水法が、都道府県知事を免許・承認の要件認定権者とし、都道府県知事に利害関係人の意見を集約させて、異質・多様な利害の衡量判断を都道府県知事が行うものとしている仕組みについては、反論書(2)の39～48頁参照。

評価したものであって、不合理であると主張する（相手方回答書・第2・3(2)オ）。

(2) しかし、本件埋立承認出願について、自然環境への影響が重視されることは当然のことであり、相手方の主張には理由がないものである。

(3) また、本件埋立承認における1号要件の判断において、自然環境という考慮事項に係る判断過程には顕著な不合理性が認められるものであり、この自然環境という考慮事項に係る1号要件の判断過程の瑕疵のみよりしても、本件埋立承認には取消しうべき瑕疵が存したものである<sup>6</sup>。

(4) なお、審査申出人の1号要件適合性の判断において、自然環境という考慮事項の判断について、裁量の逸脱や濫用は認められないものである。

## 2 本件埋立承認出願の審査において自然環境の保全が最大限考慮されるべきこと

(1) 公水法は、反論書(8)・第1・4(13～14頁)において述べたとおり、昭和48年改正後は、開発のみならず、環境保全が法の重要な目的とされたものである。

また、本件埋立承認出願は、環境影響評価法の対象事業とされるものであるが、環境影響評価はその結果の免許等への反映を目的とする手続であり（環境影響評価法33条、環境基本法20条）、環境の保全に関する審査の結果、当該免許等を拒否する処分を行うことも予定しているものである。

したがって、公水法等の解釈よりしても、承認の判断に際して、

---

<sup>6</sup> 2号要件についても、同様に、自然環境という考慮事項に係る判断過程には顕著な不合理性が認められ、取消しうべき瑕疵が存したものである。



自然環境が考慮事項となり、衡量において重視されるべき重み付けがなされていることは明らかである。

- (2) また、本件埋立対象地域は、他の地域には存しない特徴的な地理的環境を有し、国内でもここでしか見られないきわめて特徴的な生態系が創出されているものである。生物多様性はきわめて高く（環境影響評価書では 5800 種以上もの生物が海域から記録され、そこには 262 種もの絶滅危惧種が含まれている）、新種や国内初記録といった極めて希少性の高い生物も多数確認されている。

このように、本件埋立対象地の有する自然環境は、たんに自然豊かであるというにとどまらず、他の地域には存しない代替性のない貴重なものであって、科学的、専門的評価として世界的に見ても有数の要保護性の高いものであり、この代替性のない自然環境は本件に特有の事情である<sup>7</sup>。

相手方は、「当該案件に関連するあらゆる事項に考慮を払いつつ、補充されるべき最適の基準の探究に努めなければならない」(相手方回答書・89～90 頁)としているが、本件埋立対象地については、世界的に見てもきわめて希少性、要保護性の高い環境価値を有するという、個別事情が認められるものであり、これを踏まえて、本件における最適な基準が探求されなければならないものである。

- (3) 小括

以上より、このかけがえのない本件埋立対象地の貴重な自然環境の保全は、現在及び将来における国民の健康で文化的な生活環境の確保の条件に関わるものであり、環境法制（環境基本法第 1 条等参照）及び国土利用法制（国土利用計画法第 2 条等参照）のいずれの見地よりしても、行政において、最大限の尊重をしなければなら

---

<sup>7</sup> 詳細は反論書(3)の第 3 を参照。

ないことは当然である。

そうすると、本件埋立事業が公共性を有するというだけでは足りず、このような世界有数の自然環境を犠牲にしてもなお本件埋立事業を強行しなければならないという高度の必要性が認められることが必要であるというべきである。

### 3 前沖縄県知事による本件埋立承認処分における自然環境という考慮事項に係る判断過程の顕著な不合理性

#### (1) 環境影響評価法第 24 条に基づく知事意見

ア 平成 23 年 12 月 28 日に沖縄防衛局は環境影響評価書を提出し、これに対し、前沖縄県知事は、平成 24 年 3 月 27 日に、環境影響評価法第 24 条に基づき、書面（甲 B 1）をもって意見を述べた。

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

滅のおそれのある野生生物―動物編―」で絶滅危惧ⅠA類として掲載しており、環境省においても平成19年8月にジュゴンをレッドリスト（絶滅危惧ⅠA類）に追加するなど、その保護へ向けた施策が展開されているところである。本県におけるジュゴンに関しては、これまで科学的調査がほとんど行われておらず、その生活史、分布、個体数などに関する知見が非常に乏しい実状にあるが、ジュゴンは沖縄島が分布の北限と考えられ、特に古宇利島周辺海域から嘉陽・大浦湾 周辺海域に少数の個体群が生息していると推測されている。さらに、辺野古沿岸海域は、造礁サンゴが分布するサンゴ礁地形が発達しており、現在、サンゴ類の白化現象等の事象により被度が低下しているものの、潜在的には良好なサンゴ生息域と考えられる海域である。また、代替施設北側の大浦湾においては、トカゲハゼや クビレミドロ、ウミフシナシミドロ、ユビエダハマサンゴ群落及び大規模なアオサンゴ群落などが確認されており、また、同湾に流れ込む大浦川河口域には、熱帯、亜熱帯地域特有のマングローブ林が広がり、その生態系や種の多様性の高さから、大浦湾も含めて環境省が「日本の重要湿地 500」として選定した場所であり、ラムサール条約登録湿地の国際基準を満たすと認められる潜在候補地にも選定されている。さらに、大浦川と汀間川の魚類相は、沖縄島はもちろん琉球列島全体の中でも屈指の多様性をもち、貴重種も極めて多い。この両河川の魚類の多様性は、大浦湾の立地とその形態によるところが大きいと考えられ、同湾の一部が埋め立てられることにより、机上の予想を超えた影響が懸念される。また、当該事業実施区域及びその周辺域は、「自然環境の保全に関する指針（沖縄島編）」（平成10年2月、沖縄県）において「自然環境の厳正な保護を

図る区域」であるランクⅠと評価されている他、埋立土砂発生区域は、リュウキュウマツ群落等から沖縄島北部の極相林であるイタジイ群落への遷移が進み、同区域の大部分が「自然環境の保護・保全を図る区域」であるランクⅡと評価されており、近い将来、ランクⅠになる可能性のある区域である。」として、本件埋立対象地域の有する環境価値を示した。

そして、「当該事業は、一旦実施されると現況の自然への回復がほぼ不可能な不可逆性の高い埋立地に飛行場を設置する事業であり、以上に述べてきた当該事業実施区域及びその周辺域の環境状況を考慮すると、環境影響が極めて大きいと考えられる事業である。そのため、環境影響の回避・低減を図るために、当該事業に係る環境影響評価は、より慎重かつ十分に、科学的に行わなければならないものであり、環境影響評価制度の趣旨に沿って、手続きの過程において、環境の保全の観点からより良い事業計画に修正して、事業の実施による環境影響を可能な限り小さくしなければならない」と慎重かつ十分な科学的評価の必要性を示した。

また、環境影響評価手続の過程について、「事業者である国は、これまでの環境影響評価の手続きにおいて、環境影響評価方法書で事業特性としての事業内容を十分に示さずに、追加・修正資料を提出させられたところであるが、それにもかかわらず、環境影響評価準備書（以下「準備書」という。）において新たに追加、修正を行ったり、ジュゴン等に対する複数年の調査を実施していないなど、知事意見に十分に対応せずに手続きを進めてきた」という問題点があることを示した。

そのうえで、事業計画の内容については埋立面積・埋立土砂・護岸工事・代替施設本体の防災計画等・工事用仮設道路・美謝川

への切替え・海上ヤード・水面作業ヤードの各項目、環境影響評価の項目並びに調査・予測・評価の手法については環境影響評価の項目・調査・予測・評価・調査結果の概要・環境保全措置の各項目、環境要素毎の予測・評価・環境保全措置については大気質・騒音・振動・水の汚れ・土砂による水の濁り・地下水・水象・地形・地質・塩害・海域生物・サンゴ類・海藻草類・ジュゴン・陸域動物・陸域植物・海域生態系・陸域生態系・海域生態系と陸域生態系の関係・景観・人と自然との触れ合い活動の場・歴史的・文化的環境・廃棄物等の各項目、事後調査について個別具体的に詳細な検討を加えた。

そして、上記の具体的な検討の結果、「普天間飛行場代替施設建設事業の実施に係る環境影響について、事業者である国は、評価書の総合評価において「事業の実施に際して、環境保全上、特段の支障は生じない」としているが、次に示す不適切な事項等により、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える。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」と結論づけた。

## (2) 本件埋立承認に至る経緯

ア 沖縄防衛局は、平成 24 年 12 月 11 日の「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」の最終報告を踏まえて同月 18 日に補正評価書を提出し、平成 25 年 3 月 22 日に本件埋立承認出願をした。

イ 平成 25 年 8 月 1 日に、沖縄県の土木建築部長及び農林水産部長は、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。

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から、事業者の知事意見への対応は重要な考慮事項となるものであり、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ものと考えられた。

そこで、「普天間飛行場代替施設建設事業（以下「本事業」という。）に係る埋立承認申請の手続きにおいて、環境生活部長が環境保全の見地からの意見を述べるに当たり、予め参考として、専門家から助言を求めるため必要な事項を定める」ことを目的として、「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」（以下「要綱」という。）を策定し、要綱は平成 25 年 10 月 11 日に施行された。

要綱は、「環境生活部長は、本事業に係る埋立承認申請に対する土木建築部長及び農林水産部長からの意見照会に対し、環境保全の見地からの意見を述べるに当たり、専門家に対し、個別に助言を求めることができる。」として専門家から助言の聴取ができることを定め、専門家の構成については「専門家は、沖縄県環境影響評価技術指針（平成 19 年 10 月）の表 2 に掲げる環境要素について専門的知識を有する者のうちから環境生活部長が決定する。2 決定する専門家は、13 人以内とする。」と定められた。

そして、環境生活部長は、沖縄県の大学機関において環境分野

を専攻する研究者 13 名の専門家を決定した。

ウ 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た。同報告は、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」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」するとしていた。

エ 平成 25 年 11 月 22 日に名護市長意見書（甲 B 8）が名護市議会において可決され、公水法第 3 条第 4 項第 1 項に基づき、同月 27 日に名護市長から沖縄県に提出された。

名護市長意見書には、「環境保全に重大な問題があり、沖縄県知事意見における指摘のとおり、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である」との意見が示されていた。

オ 平成 25 年 11 月 29 日、環境生活部長から土木建築部長に、環境生活部長意見（甲 B 9）が提出された。

環境生活部長意見は、環境保全の見地から、18 項目にわたって問題点を指摘し、「当該事業に係る環境影響評価書に対して述べた知事等への意見への対応状況を確認すると、以下のことなどから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」と結論づけたものであった。

カ 平成 25 年 12 月 20 日、平成 26 年度の沖縄振興関係予算に関して、山本一太沖縄担当相は麻生太郎財務相との閣僚折衝を行った。

その結果、概算要求額より 52 億円積み増し、13 年度当初予算比では約 459 億円増となる、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。

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。

キ 平成 25 年 12 月 23 日、仲井眞（当時）知事から土木建築部海岸防災課に、年内に判断する旨の指示がなされた。（本件埋立承認がなされたのはこの 4 日後である。）。

ク 平成 25 年 12 月 25 日、仲井眞知事は安倍総理と面談した。

安倍総理は、「いくつかのことについて具体的に申し上げたい」として、沖縄振興策について概算要求を超える額の予算を確保したことなどを述べた。

これを受けて、仲井眞（当時）知事は、「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した」などの謝意を述べたうえで、「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。」とコメントした。

ケ 平成 25 年 12 月 27 日、仲井眞（当時）知事は、本件埋立承認



をした。

### (3) 小括

本件埋立事業は、環境影響評価の対象事業であるから、承認権者である都道府県知事は、承認の審査にあたり、補正評価書と環境影響評価法第 24 条による知事意見に基づいて、環境保全審査をし、その審査結果を踏まえて承認の判断をしなければならないものである（環境影響評価法第 33 条）。

そして、平成 25 年 8 月 1 日、沖縄県において環境保全について専門性を有する部署である環境生活部長に対して、土木建築部長及び農林水産部長から、環境保全についての意見照会がなされた。そこで、この意見書への対応のため、要綱を策定して環境要素について専門的知識を有する専門家から助言を受けることできるものとし、客観性・専門性を有する回答をなしうる体制を整えたものであった。したがって、環境生活部長の意見に基づいて、環境配慮審査がなされるべきことは当然であったと言える。

同年 11 月 12 日の中間報告においても、「環境生活部の見解を基に判断」するものとされていた。

そして、同月 29 日に提出された環境生活部長意見は、前述の慎重で客観性・専門性をもった検討の結果、「当該事業に係る環境影響評価書に対して述べた知事等への意見への対応状況を確認すると、以下のことなどから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」としていたものである。

ここにおいて、環境影響評価法第 24 条に基づく知事意見への事業者の対応が不十分であることが明らかとなったものである。

ところが、平成 25 年 11 月 29 日の環境生活部長意見の提出後、

環境生活部への再度の意見照会もなく、また、環境保全の専門家に意見を求めることもしなかったにも関わらず、同年 12 月 25 日に仲井眞（当時）知事は概算要求を超える予算確保を約束した安倍総理に対して、「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」と発言し、同月 27 日に環境保全に関わる審査項目すべてについて「適」として本件埋立承認をしたものである。

専門家の助言を踏まえて判断した環境生活部長意見について、環境生活部への照会や専門家への照会という専門的・技術的調査もしないまま、環境生活部長意見の提出から 1 か月も経ないで、この意見を覆すことについて、およそ客観的合理性を認めることはできないものであり、自然環境という考慮事項についての判断過程の不合理性は顕著なものと言わなければならない、本件埋立承認における 1 号要件の判断過程に瑕疵が存したことは明らかである<sup>8</sup>。

そして、この判断過程の瑕疵がなければ、環境保全に関わる項目について「適」との判断が異なることになるものと考えられるものである。また、環境影響評価法第 24 条に基づく免許権者等意見への対応が不十分な場合には、環境影響評価法第 33 条 2 項 1 号によっても、不承認とすべきと考えられるものである。

この自然環境という考慮事項に係る判断過程の瑕疵により、承認についての結果が異なったものと考えられるものであり、本件埋立承認は、自然環境という考慮事項に係る判断過程の合理性の欠如と

---

<sup>8</sup> この事実が、前知事の本件埋立承認に係る 2 号要件の判断過程にも瑕疵があったことを示すものであることは当然である。

いう点のみよりしても、1号要件の判断について、取消しうべき瑕疵が存したものである。

#### 4 審査申出人の判断に裁量の逸脱・濫用は認められないこと

審査申出人は、公水法の承認権限を有する行政庁として本件埋立承認願の1号要件適合性の判断をしたものであるが、自然環境という考慮事項に係る審査申出人の判断<sup>9</sup>は、反論書(8)（及び同書面で引用した反論書(3)）において主張したとおり、合理的なものであり、審査申出人の1号要件の要件適合性判断における裁量の逸脱・濫用は認められないものである<sup>10</sup>。

### 第3 「我が国と米国との信頼関係が維持されることによる日米両国の外交上・安全保障上の利益を考慮すべきであったにもかかわらず、考慮しなかったこと」という主張について

#### 1 1号要件の適合性判断において問題とならないこと

相手方回答書の第2・3(2)イにおける主張は、本件埋立承認後の事情についても述べているため、1号要件適合性判断に関する主張ではないと考えられるが、念のため、1号要件の要件適合性判断の関係で問題とならないことについて述べておくこととする。

第1・3(2)において述べたとおり、公水法上の要件認定にかかる考慮事項の抽出は、当該処分根拠法令の趣旨目的に従って導き出されるものであるが、外交・安全保障上の国際的信頼関係の維持は、公水法の目的とするものではないから、そもそも考慮事項となるものではない。

また、外交・安全保障上の国際的信頼関係維持は、国土交通省の任

---

<sup>9</sup> 公有水面埋立承認取消通知書別紙の第1(2)における自然環境についての判断(「法第4条第1項第2号に関して後述するとおり」として詳細は第2を引用)及び第1(4)における衡量判断。

<sup>10</sup> 審査申出人の2号要件の要件適合性判断(要件適合性を欠いていたという判断)においても、同様に、裁量の逸脱・濫用は認められないものである。

務・所掌事務に含まれないのであるから、国土交通大臣による是正の指示の根拠として、かかる考慮事項を持ち出すことはできないものである。

かりに、外交・安全保障上の国際的信頼関係維持ということを重視して要件適合性判断をしたならば、本来考慮すべき事項でないことを過大に考慮したものとして、そのような判断過程こそが瑕疵を帯びることになるものと言わなければならない。

さらに、「約束事を反故にすることによって我が国が受ける国際的な不利益」という主張はそもそも合理性を欠いているものである。日米両国間の政治的な合意があるとしても、国内法令に基づいて基地建設のための法的権限を取得しえないならば、それが履行できないことは当然のことである。平成8年の橋本（当時）総理とモンデール（当時）駐日大使の共同記者会見の際にも、「環境アセスメントで最初の候補地が問題があるとなって、別の候補地を探すといったような事態が起こるかも知れない。」と言及されていたものであり、環境影響評価の結果を受けて本件埋立事業が不適切と判断されることによって、外交・安全保障上の正当な国際的信頼関係維持ができないということとはできないものであり、相手方の主張自体が不合理なものである。

## 2 国土交通大臣による是正の指示の根拠とはならないこと

第1・2(2)において述べたとおり、国土交通大臣による承認取消処分<sup>レ</sup>のレビューは、あくまで国土交通省の任務と所掌事務の範囲内においてなされなければならないものであり、国土交通省の任務と所掌事務の範囲を超えた考慮事項にかかるレビューはなしえないものというべきである。

そして、国土交通省設置法第3条は、国土交通省の任務について「国土の総合的かつ体系的な利用、開発及び保全、そのための社会資本の

総合的な整備、交通政策の推進、観光立国の実現に向けた施策の推進、  
気象業務の健全な発達並びに海上の安全及び治安の確保を図ること」  
と定めており、外交・安全保障上の国際的信頼関係の維持はその任務  
とされていない。また、同法第4条は、第3条の任務を達成するため  
必要となる明確な範囲の所掌事務を定めているが、同条1号から128  
号までに定められた国土交通省の所掌事務に、外交・安全保障上の国  
際的信頼関係の維持は含まれていない。

また、「約束事を反故にすることによって我が国が受ける国際的な不  
利益」ということは、承認段階では理由とされていたものではない。

したがって、そもそも外交・安全保障上の国際的信頼関係維持とい  
うことは、国土交通大臣による是正の指示の根拠となしえないもので  
ある。

#### 第4 「普天間飛行場の周辺住民等の危険性除去を考慮すべきであったに もかわらず、考慮しなかった」との主張について

##### 1 航空機の違法な運用の問題であること

(1) 相手方は、「航空機事故や騒音被害といった普天間飛行場の周辺  
住民等の生命・身体等に対する重大な危険性は現実化し、現在も継  
続している」（相手方回答書 92 頁）とし、「本件取消処分はこれを  
無視するに等しいものといえる」（同 93 頁）と主張している<sup>11</sup>。

---

<sup>11</sup> なお、日本国は、第1次普天間爆音訴訟において、普天間飛行場配備の航空機による被害の発生を積極的に否認し、「本件航空機騒音は、〔1〕夜間、日曜日の平均騒音発生回数は極めて少数回に限られていること、〔2〕年間W値は、本件コンターのW値を下回る年度が存在する測定局や、そもそも本件コンターのW値に達する年度が存在しない測定局も相当数存在していること、さらに、日別W値では、屋内では一年のうち大多数の日において環境基準が達成されたのと同様の屋内環境が保持されていること、〔3〕特に平成16年度から平成18年度までの防音工事を施工した室内においては、ほぼ1年間のうちの全日数に近い日数につき、環境基準が達成されたのと同様の屋内環境が保持されていると評価することができることから、原告ら主張の被害をもたらすものとはいえない。さらに、W75区域において実施している住宅防音工事は、住宅防音工事希望世帯については、追加工事も含めて100%完了しているので、普天間飛行場周辺の原告らの住宅も含む大半の住宅には、住宅防音工事が実施されている。したがって、本件航空機騒音の程度は、原告ら主張の被害をもたらすほど強度なものであるとはいえない。また、本件航空機騒音は、多くの地域において、近年減少傾向があるから、原告ら主張の被害も相当程度緩和され

(2) しかし、普天間飛行場が存在すること自体によって周辺住民の生命・身体等に対する被害が発生するわけではない。周辺住民への被害は、普天間飛行場の運用、すなわち、米軍航空機の離陸、飛行、着陸がなされることによって発生するのであり、日本国が米軍に提供した基地の運用、米軍航空機の運用によって、航空機の事故や航空機騒音等が生じているという問題である。

そして、普天間飛行場、米軍航空機の運用による周辺住民への被害は、地位協上の義務や日米合同委員会における合意に反する運用により、さらに深刻化しているものである。

すなわち、地位協定第 16 条により日本国法令順守義務があるにもかかわらず我が国の環境基準に反して我が国の国内法上不法行為とされる航空機の運用がなされ、また、平成 8 年に日米合同委員会で合意された普天間飛行場における航空機騒音規制措置 (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。 b 普天間飛行場近傍 (飛行場管制区域と

---

ているといえる」、「人は、一日の大半を屋内で過ごすところ、本件航空機騒音が間欠的で一過性のものであり、屋内に到達する持続時間はほんの数秒であることからして、普天間飛行場周辺住民の会話、通話、テレビ・ラジオの聴取に対する影響は、あったとしても、極めて軽微である。また、防音工事を施工した屋内においては、本件航空機騒音による会話、通話、テレビ・ラジオの聴取妨害等の生活妨害は解消されている。」、「一般に、深夜や早朝においては、窓を閉めて睡眠をとるのが通常であり、仮にこれらの時間帯に航空機騒音が発生したとしても、就寝中の居室内に到達する騒音量は相当程度減衰しているはずである。これらの防音又は減音効果を考慮すれば、原告らが本件航空機騒音によって睡眠を妨げられていることは、ほとんど問題とするに足りない程度といてよい。」、「本件航空機騒音の発生は、1 日の生活時間帯のうち限定された部分にすぎず、その発生は、住民の社会生活への妨害を極力少なくするよう十分に配慮されているから、仮にある程度の不快感はあるとしても、社会生活上受忍限度の範囲内のものというべきである」、「航空機騒音は、間欠音であるから、聴力損失は起こらないという見解が一般的である。」、「血圧等は、航空機騒音によって影響を及ぼすとはいえず、仮に航空機騒音が呼吸器・循環器系機能や消化器系機能に一定の影響を及ぼす可能性があるとしても、それは、騒音暴露による急性反応の存在を示唆するにすぎず、騒音暴露が慢性的な高血圧や心疾患、胃腸障害等の疾患を引き起こすことは明らかでない。」、「普天間飛行場周辺で子供が学校や家庭で学習する際、本件航空機騒音により、一過的に若干の学習妨害を受けることがあるとしても、その妨害の程度は、本件航空機騒音だけのために学習が困難又は不可能となるものでなく、学校防音工事や住宅防音工事で相当の防音効果があるので、その障害は解消し、又は大幅に低減している。」、「飛行場の立地条件としては、一般に、地形的に山岳地帯から離れた平坦な地にあり、高層建築物等障害物がないこと、気象的には年間の悪天候の発現日数が少ないこと、風向がほぼ一定であることが必要である。普天間飛行場は、それらの条件を満たしている。」などと主張していた (平成 20 年 6 月 26 日那覇地沖縄支部判決の主張整理より引用)。

して定義される区域、即ち、飛行場の中心部より半径5陸マイル内の区域)において、航空機は、海拔1,000フィートの最低高度を維持する。ただし、次の場合を除く。承認された有視界飛行方式による進入及び出発経路の飛行、離着陸、有視界飛行方式の場周経路、航空管制官による指示がある場合又は計器進入。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。d 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、訓練の所要に見合った最小限におさえる。eアフターバーナーの使用は、飛行の安全及び運用上の所要のために必要とされるものに制限される。離陸のために使用されるアフターバーナーは、できる限り早く停止する。f 普天間飛行場近傍及び沖縄本島の陸地上空において、訓練中に超音速飛行を行うことは、禁止する。g 22:00~06:00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。夜間訓練飛行は、在日米軍に与えられた任務を達成し、又は飛行要員の練度を維持するために必要な最小限に制限される。部隊司令官は、できる限り早く夜間の飛行を終了させるよう最大限の努力を払う。h 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。慰霊の日のような周辺地域社会にとって特別に意義のある日については、訓練飛行を最小限にするよう配慮する。i 有効な消音器が使用されない限り、又は、運用上の能力もしくは相応態勢が損なわれる場合を除き、18:00~08:00の間、ジェット・エンジンのテストは行わない。j エンジン調整は、できる限りサイレンサーを使用する。k 普天間飛行場近傍(飛行場管制区域として定義される区域、即ち、飛行場の中心部より半径5陸マイル内の区域)においては空戦訓練に関連した曲技飛行は行わない。しかしながら、あらかじめ計画された曲技飛行の展示は除外される。1 普天間飛行場に配属される、あるいは同飛行場を一時的に使用するすべての航空関係従事者は、周辺地域社会に与える航空機騒音の影響を減少させるために本措置に述べられている必要事項について十分な教育を受け、これを遵守する。)や平成24年のMV-22オスプレイに関する合意(5. 米軍施設及び区域の上空及び周辺における飛行経路及び運用: a. 合衆国政府は、適用される騒音規制措置に関する合

同委員会合意を引き続き遵守する意図を有する。b. 合衆国政府は、周辺のコミュニティに及ぼす飛行運用による影響が最小限になるよう、米軍施設及び区域の上空及び周辺における飛行経路を設定する。この目的のために、MV-22を飛行運用する際の進入及び出発経路は、できる限り学校や病院を含む人口密集地域上空を避けるよう設定される。MV-22は、陸上あるいは水上を飛行するにも安全であるが、移動の際には、可能な限り水上を飛行する。c. 22時から6時までの間、MV-22の飛行及び地上での活動は、運用上必要と考えられるものに制限される。夜間訓練飛行は、在日米軍に与えられた任務を達成し、又は飛行要員の練度を維持するために必要な最小限に制限される。部隊司令官は、できる限り早く夜間の飛行を終了させるよう最大限の努力を払う。合衆国政府は、シミュレーターの使用等により、MV-22の夜間飛行訓練が普天間飛行場の周辺コミュニティに与える影響を最小限にする。d. MV-22は、安全な飛行運用を確保するために、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並びに現地の運用手順の双方を使用する。e. MV-22は、通常、ほとんどの時間を固定翼モードで飛行する。運用上必要な場合を除き、MV-22は、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、転換モードで飛行する時間をできる限り限定する。f. MV-22の沖縄への配備の後、既存の計画の一部として、また、日本国政府からの支援も得て、日米両政府は、日本国内の沖縄以外の場所で飛行訓練を行う可能性を検討する意向である。) という米両国間の地位協定に関わる合意事項が順守されていない等の米軍の航空機の運用によって、周辺住民の被害は深刻化しているものである。地位協定に基づいて提供されている米軍基地の運用による被害の問題であり、本来、公水法の趣旨・目的とは異質な問題である。そして、地位協定に基づいて米軍に提供された施設の運用によって発生している被害と、公有水面の埋立承認とは、次元が異なる問題である。

(3) そもそも地位協定や日米合同委員会の合意の順守に係る問題で



あり、違法な運用により発生する被害は、公水法の要件適合性判断において過大に考慮されるべきものではなく、また、国土交通省の任務や所掌事務の範囲外の問題である。

日本国が米軍に提供した基地の運用によって、基地周辺住民等の生命・身体等に対する重大な危険性が現実化していると認識しているのであれば、外交・防衛の問題として、即時に違法な運用の改善をこそがなされなければならない。

## 2 被害の固定化であること

「航空機事故や騒音被害といった普天間飛行場の周辺住民等の生命・身体等に対する重大な危険性は現実化し、現在も継続している」と認識しているのであれば、そのような被害が今後何年にもわたって継続することを前提とすることは許容されないものと言うべきである。

しかし、かりに本件埋立事業により新基地を建設して移駐するまでの間、現状のとおり航空機の運用がなされるとするのであれば、被害を固定化するのと同じと言わざるをえない。仲井眞前知事の議会答弁（平成 25 年度第 1 回沖縄県議会）を引用するならば、「埋め立てをするにしても当時言われていたあたりは膨大なイングレーというか、その埋め立ての土砂等が要る。これをどこから持ってくるんだと。当時言われていたのは——これは正確じゃないですよ、表現ですから——土木建築部の 10 年分の仕事に相当する可能性すらあると。これをどうやって調達するかなどなど、現実にもし建設計画があるとすれば、何年かかってどんなふうにこういうものは実現可能かも非常に難しい面が予想される。そうすると、今の普天間を一日も早くクローズをする、固定化させない。これが辺野古を頼りにやったとすれば、辺野古へ賛成か反対か以前に、これは一体実現の

可能性が本当にあるのかないのかというのがすぐ僕らの頭をよぎります。さすれば、基地の県外移設、沖縄から減らすという点から見ても、沖縄以外の地域で自衛隊の基地もおありでしょうし、民間専用の空港も共用の空港があるはずですから、そこら辺の利用度などを調べれば、恐らく国交省のみならず防衛省も持っているのではないかと、これは推測します。そういうところへ移してしまうというほうが直ちにクローズ、つまり埋め立てなんか要りませんからできるのではないかというのが私の考えです。ですから、そちらを選ばないと、仮に賛成・反対はちょっとこちらへ置いておきまして、建設を想像するだけでも5年、いや10年、いや15年となると、事実上固定化と同じだというのが私の考え。」ということになる。

相手方の主張は、本件埋立事業を行い、新基地を建設し、移駐をするまでの間、すなわち、埋立承認が有効であるとしても、今後何年の年数を要するのかも分からないような長い年数にわたって、普天間飛行場の運用により被害が固定化されること前提とするものに他ならない。

### **3 普天間飛行場の閉鎖の必要性和辺野古・大浦湾の埋立てが許容されるか否かは、次元の異なる問題であること**

普天間飛行場の閉鎖の必要性があるということと、辺野古崎・大浦湾を埋め立てることが適切か否かということは、次元の異なる問題である。

かりに、普天間飛行場の閉鎖のためには飛行場施設の新設が必要であるということを前提にしても、そのために当該候補地の埋立が許容されるのか否かは、当該対象地の有する環境的価値などを検討して判断されるものである。

審査申出人は、取消処分理由において、『埋立ての必要性』の審

査については、①本件審査結果において、『普天間飛行場移設の必要性』から直ちに本件埋立対象地（辺野古地区）での「埋立ての必要性」（審査基準においては、『埋立ての必要性』、『周辺の土地利用の現況からみて不釣り合いな土地利用となっていないか』、『埋立ての規模及び位置が適切か』）があるとした点に論理の飛躍（審査の欠落）があること」を指摘したが、この指摘自体はきわめて当然の内容であり、審査申出人の1号要件の要件適合性判断について裁量の逸脱・濫用があるということとはできない。

## 第5 「普天間飛行場の跡地利用による宜野湾市経済発展の利益を考慮すべきであったのに考慮しなかったこと」との主張について

### 1 普天間飛行場の閉鎖と本件埋立対象地の埋立ての許容性は次元の異なる問題であること

第4・3において述べたとおり、普天間飛行場の閉鎖の必要性があるということと、辺野古崎・大浦湾を埋め立てることが適切か否かということは、次元の異なる問題である。

相手方の主張は論理をなしていないものであり、審査申出が、「『埋立ての必要性』の審査については、①本件審査結果において、『普天間飛行場移設の必要性』から直ちに本件埋立対象地（辺野古地区）での「埋立ての必要性」（審査基準においては、『埋立ての必要性』、『周辺の土地利用の現況からみて不釣り合いな土地利用となっていないか』、『埋立ての規模及び位置が適切か』）があるとした点に論理の飛躍（審査の欠落）があること」としたことについて、審査申出人の判断に裁量の逸脱・濫用があるということとはできない。

### 2 普天間飛行場の固定化であること

相手方回答書の98～104頁に示されているとおり、普天間飛行場の存在は、地域振興の深刻な阻害要因となっており、日本国が米国に普

天間飛行場を提供することにより生じている機会利益の喪失額（跡地利用により見込まれる経済的利益）は、莫大なものであるから、普天間飛行場は、ただちに閉鎖して返還されるべきである。

そして、第4・2において述べたとおり、辺野古崎・大浦湾の埋立により新基地を建設して部隊を移駐させることによって普天間飛行場を閉鎖するとするならば、長い年月を要することになり、事実上の固定化にほかならないものである。

### 3 沖縄県への将来にわたった基地の固定化であること

今日、老朽化した普天間飛行場に代わるものとして、沖縄県内にあらたに恒久的基地を建設することは、将来にわたって沖縄県に米軍基地を固定化することを意味するものであり、また、移設先とされる名護市やその周辺地域は将来にわたって基地のために自律的な経済発展を阻害されることとなる。

国土利用に係る要件について、均衡ある発展ということが考慮事項となることは当然というべきであるが、沖縄県に恒久的に基地が固定化されることにより、健全な自律した経済の発展の可能性を奪うことについて、審査申出人は、「沖縄県における過重な基地負担や基地負担についての格差の固定化という不利益は、『国土利用上適正且合理的ナルコト』の総合判断の重要な判断要素である」と判断したものである。沖縄県の地域振興に関して責任を持つ都道府県知事の地域振興にかかる政策的公益判断を国家機関は尊重すべきものであり、1号要件の要件適合性判断について審査申出人の裁量の逸脱・濫用は認められないものである。