

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

積明書（4）

平成28年8月16日

福岡高等裁判所那覇支部民事部ⅡB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

第1	はじめに	2
第2	埋立の必要性に係る被告の主張	2
1	論理の飛躍（欠如）があることについて	2
(1)	被告第1準備書面 170～171頁	2
(2)	被告第7準備書面 2～15頁	3
2	1号要件の充足の判断における埋立の必要性についての主張	15
(1)	被告第8準備書面 184～186頁	15
(2)	被告第1準備書面 145～167頁	17
3	国防・外交に係る埋立事業であっても都道府県知事は埋立による不利益と正当化しうる公共性・必要性が認められるか否かについて実質的に判断をしなければならないことについて	38
(1)	被告第1準備書面 138頁	38
(2)	被告第8準備書面 158～163頁	40

第1 はじめに

平成 28 年 8 月 3 日付「被告に対する釈明（追加）」及び同月 8 日付『「被告に対する釈明（追加）」1 項にかかる認否等を求める部分の特定等』は、原告の訴状に示された代執行訴訟における被告主張の整理について求釈明をするものである。

しかし、本訴訟における被告の主張は、本訴訟において被告が設定するものであり、原告が本訴訟における被告の主張を設定するものではない。

本訴訟における被告の主張は、答弁書及び被告第 1 準備書面以下の被告主張書面における主張により整理されるべきものである。

本訴訟は、本件是正指示に従って本件埋立承認を取り消さないことの違法確認を求めるものであるが、本件是正指示は代執行訴訟の終了後に行われたものであって、本訴訟と代執行訴訟とはまったくの別訴訟であり、代執行訴訟における被告の主張についての訴状の整理が適切か否かは、本訴訟とは関係がないことである。

訴状第 3・4(1)〔埋立の必要性ないし 1 号要件〕に関しては、本訴訟において陳述済みの被告主張を以下に抜粋し、これをもって被告の釈明とする。

第2 埋立の必要性に係る被告の主張

1 論理の飛躍（欠如）があることについて

(1) 被告第 1 準備書面 170～171 頁

記

「埋立ての必要性」（審査基準においては「埋立ての必要性」及び法第 4 条第 1 項第 1 号の「周辺の土地利用の現況からみて不釣り合いな土地利用となっていないか」「埋立ての規模及び位置が適切か」）について具体的・実質的な審査を行った形跡がみとめられず、審査の実態は「埋立必要理由書」の記載の形式的な確認にとどまっておりその内容の合理性・妥当性等について検

討を行っていないものと判断される。

「埋立ての必要性」の審査については、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があり、判断の過程は合理性を欠いていたものである。

(2) 被告第7準備書面 2～15頁

記

1 「埋立ての必要性」として認められた内容

(1) 本件埋立承認は、「普天間飛行場の移設」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」を認めたものである。

すなわち、「埋立ての必要性」について、本件埋立承認の審査結果は、次のようなものであった。

記

ア 審査項目①（埋立ての動機となった土地利用が埋立てによらなければ充足されないか）について

「現在陸域にある普天間飛行場は、周辺に学校や住宅、病院などが密集し騒音被害や航空機事故の危険性など、住民生活に深刻な影響を与えている。また、平成16年には沖縄国際大学敷地内での墜落事故も発生しており、同飛行場の危険性の除去は喫緊の課題である。滑走路延長線上を海域とし、住宅地上空の飛行を回避するために沿岸域を埋め立てて代替施設を建設する本埋立計画は、集落等の上空を避け環境問題や危険性の回避を図ることとなっていることから、「埋立ての動機となった土地利用が埋立てによらなければ充足されない」ことに

ついて、合理性があると認められる。」

イ 審査項目②（埋立ての動機となった土地利用に当該公有水面を廃止するに足る価値があると認められるか）について

「普天間飛行場の移設による危険性の除去は喫緊の課題であり、移設先の確保という点から、本埋立計画は「当該公有水面を廃止する価値」があることについて、合理性があると認められる。」

ウ 審査項目③（埋立地の土地利用開始予定時期からみて、今埋立てを開始しなければならないか）について

「普天間飛行場の移設による危険性の除去は喫緊の課題であり、移設先の確保という点から、本埋立計画は「今埋立てを開始しなければならない」計画であることについて、合理性があると認められる。」

エ 審査項目④（埋立てをしようとする場所が、埋立地の用途に照らして適切な場所といえるか）について

「本埋立計画は、海域を埋め立てて滑走路延長線を海域とすることにより、集落等の上空を避け環境問題や危険性の回避を図ることとなっていることや、既にある米軍提供施設「キャンプ・シュワブ」の一部を利用して設置するものであることから「埋立ての用途に照らして適切な場所」であることについて、合理性があると認められる。また、漁港区域の一部を利用することとなっている作業ヤード区域についても、漁業活動に支障を来すものではなく「埋立てをしようとする場所が、埋立地の用途に照らして適切な場所」であることについて、合理性があると認められる。」

(2) 埋立必要理由は、「普天間飛行場には、米海兵隊の第3海兵機動展開部隊隷下の第1海兵航空団のうち第36海兵航空群などの部隊が駐留し、ヘリなどによる海兵隊の航空輸送の拠点となっており、同飛行場は米海兵隊の運用上、極めて大きな役割を果たしている。他方で、同飛行場の

周辺に市街地が近接しており、地域の安全、騒音、交通などの問題から、地域住民から早期の返還が強く要望されており、政府としても、同飛行場の固定化は絶対に避けるべきとの考えであり、同飛行場の危険性を一刻も早く除去することは喫緊の課題であると考えている。」というものである。

海兵隊の機能は現在果たされているとの認識が示されているものであり、埋立の理由とされているのは、「同飛行場の周辺に市街地が近接しており、地域の安全、騒音、交通などの問題から、地域住民から早期の返還が強く要望されており、政府としても、同飛行場の固定化は絶対に避けるべきとの考えであり、同飛行場の危険性を一刻も早く除去することは喫緊の課題」ということである。

すなわち、本件埋立承認出願が認められない結果は、現状が変わらないということであり、埋立必要理由書によるならば、「普天間飛行場には、米海兵隊の第3海兵機動展開部隊隷下の第1海兵航空団のうち第36海兵航空群などの部隊が駐留し、ヘリなどによる海兵隊の航空輸送の拠点となっており、同飛行場は米海兵隊の運用上、極めて大きな役割を果たしている。」ことになるということである。

本件埋立承認出願について拒否処分をするならば、現状が維持されるだけであるから、承認をしないことで海兵隊の機能に影響が生じるものではない。承認をするか拒否処分をするのかによって、抑止力等が左右されるという問題ではない。

あくまで、「地域の安全、騒音、交通などの問題から、地域住民から早期の返還が強く要望」されていることへの対応の問題であり、普天間飛行場周辺の被害・負担という地域公益の解決方法の問題である。

- 2 大規模埋立によらなければならないことの根拠は何ら示されていないものであり、本件埋立承認出願について「埋立の必要性」を認めることの

論理の飛躍があること

- (1) 普天間飛行場の違法な米軍航空機の運用によって普天間飛行場周辺の住民に被害・負担が生じていること、戦前は集落が存在し宜野湾の中心であった場所に普天間飛行場という軍事基地が存在していることによる地域振興開発が阻害されていることは紛れもない事実であり、この解決が必要であること自体は、何人にも異論がない。

しかし、そのことから当然に、本件埋立承認出願を承認しなければならないということが導かれるものではない。

- (2) 本件埋立承認出願に係る埋立事業による新基地建設は、前例もないような大規模なものである。

沖縄が米国の施政権下にあり、ベトナム戦争の最中であった 1966 年（昭和 41 年）に、米国は施政権下にあった沖縄に新たな飛行場基地の建設を検討し、辺野古の海を埋め立てて滑走路を 2 本を有する飛行場基地の計画（GENERAL DEVELOPMENT PLAN MARINE CORPS AIR FACILITY HENOKO OKINAWA, RYUKYU ISLANDS）を立てたが、辺野古を埋め立てるといってつもない大規模工事による新基地建設は、米軍統治下の沖縄においてすら実現をみなかった。1997 年（平成 9 年）9 月に米国防総省は埋立てによる辺野古海上基地構想をまとめ 1966 年（昭和 41 年）の計画と滑走路の向きは同じされていたが、当時の防衛事務次官であった秋山昌廣氏の著書では、「米側は、戦後に計画した埋め立て空港の青写真を持ってきてこれでどうだとか、およそ現実的でない案を持ち込んできて、実際の検討が進まない状況が続いた」としている。

これまでもくり返し主張していることであるが、本件埋立承認出願に係る埋立事業について、およそ現実的でないと言わざるを得ないような前例のない規模のものであることは、約 2100 万立方メートルという埋立土砂の量を考えるだけでも容易に理解できるものである。

仲井眞前沖縄県知事は、「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シグーというか、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かつこういふ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らすれば、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のかというのがすぐ僕らの頭をよぎります…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。」との認識を示していた。

さらに、本件埋立承認の時点においても、前沖縄県知事は、「現在政府が示している辺野古移設計画は約 10 年の期間を要し、その間普天間飛行場が現状維持の状態となるような事態は絶対に避けなければなりません。このため県外のすでに飛行場のある場所へ移設するほうがもっとも早いという私の考えは変わらず、辺野古移設を実行するにあたって、暫定的であったとしても、考え得る県外移設案を全て検討し、5 年以内の運用停止をはかる必要があると考えます。したがって政府は普天間飛行場の危険性の除去をはかるため、5 年以内運用停止の実現に向けて今後とも県外移設を検討する必要があることは言うまでもありません。以上をもって私の説明とさせていただきます。」、「あのですね、申し上げますが、公約を変えたつもりもありません。どう説明されるかと言われてもそれは変えていませんから説明する理由がありません。ただしですよ、まず私が辺野古の場合、先ほどもここで申し上げましたけれども、時間がか

かりますよ、なかなか困難な部分がありますよ、ということはずっと申し上げてきたとおりで、これはこれからもおそらくなかなか大変な場所であることはみなさんもよくご存知だと思います。そういうことですから、なにが我々にとってもさらに一番重要かという、宜野湾市の街の真ん中にある危険な飛行場を一日も早く街の外に出そうということですから、どうかみなさんこれをご理解していただきたい。これを政府がしっかりと取り組んで5年以内に県外に移設をする、移設をするって言いました、県外に移設をし、そしてこの今の飛行場の運用を停止する、ということに取り組むという、総理自らの確約を得ておりますから、内容的には県外というということも、それから辺野古がなかなか困難なものですよということも何ら変わっておりません。以上でございます。したがって公約は変更しておりません。」と説明していた。

すなわち、本件埋立承認出願に係る基地建設により普天間飛行場周辺の被害・負担の解決をはかるということは、いつまでも知れない長い年数にわたって、普天間飛行場周辺の被害・負担が固定化されることを意味するものであり、前沖縄県知事は、承認前のみならず、承認時においてもそのような認識を示していたものである。

普天間飛行場周辺の被害・負担の解決が喫緊の課題であることから、直接的、自動的に、本件埋立承認出願に係る埋立事業による新基地建設が必要であるという結論が導かれるものではない。

それどころか、ここまで大規模な埋め立て工事を行うならば、完成までにどれだけの歳月を経過するのかの確かな予測すらもできないものであり、喫緊の課題への対応とは矛盾することになる。

- (3) 以上述べたとおり、普天間飛行場周辺の被害・負担の解決が必要であるということと、このような前例のない大規模埋立工事の必要性との間には、次元の相違があり、埋立必要理由及び本件埋立承認における審

査には、論理の飛躍（欠如）が存したものである。また、仲井眞前沖縄県知事の示した認識との対比では、明らかな論理矛盾が存することは明らかである。

3 普天間飛行場周辺の被害・負担の解決の必要性と辺野古崎・大浦湾という場所に埋立てをすることの合理性は次元が異なること

- (1) 辺野古崎・大浦湾の海域の特徴は、ラッパ状に大きく切れ込んだとても深い「湾」があることである。非常に長い時間の中での断層の活動や、氷河時代に湾全体が陸になっていたときの川の侵食作用によって形作られたものだと考えられているが、このような大きさと深さを持った湾は、琉球列島でも特異なものである。

琉球諸島のなかでも特徴的な固有の地形・生態系を有しており、この場所を埋立てということについて、一般的に免許・承認がされることは考え難いものである。さらに、辺野古崎・大浦湾に土地を造成するためには、深い湾を埋め立てることになり、そのためには前例もない大量の埋立土砂を必要とし、いったいどれだけの工事期間を要するのか確かな予測をすることもできないような長い年数を要することになり、埋め立てにより土地を造成するためには最も不向きな場所である。

- (2) 環境影響評価の結果、辺野古・大浦湾周辺の海域では、絶滅危惧種 262 種を含む 5800 種以上の多様な生物が確認され、世界的に見ても貴重な生物生態系を有する海域であることが明らかにされた。種数の単純比較のみによって生物多様性の評価をするものではないが、世界自然遺産登録第 1 号のガラパゴス諸島周辺海域の海洋生物の種数が約 2,800 種であることよりしても、辺野古崎・大浦湾の海域がいかに豊かな生態系を有しているかが理解できるであろう。

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。

その様な生物的な特徴を有する沖縄諸島においても、事業対象地域周辺である辺野古崎・大浦湾は、ほかに見られない特有の地理的環境を有しており、その特徴的な地理的環境において、希少な生物が多様に生息する、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を有しているものである。

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数メートルの浅瀬となる礁池に囲まれているが、大浦湾はこれと異なる地理的環境を有している。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、湾奥から埋立予定地を含む辺野古崎にかけての岸には礁池がなく、岸から急に水深 30 メートルを越える深い谷を形成しており、砂泥質の底質も広がるという特異な地理的環境を形成している。

辺野古崎周辺のサンゴ礁内の礁池（イノー）には、準絶滅危惧種に指定されているリュウキュウスガモ、ベニアマモなど7種の海草の藻場が安定的に広がっており、辺野古海域の藻場は沖縄島最大の藻場（十数パーセントを占める）となっている。

辺野古崎に隣接する大浦湾は、全体的に水深が深くなっているが、湾奥は、海底が砂れきから泥へと移り変わり、水深が深くなるスロープラインに沿ってユビエダハマサンゴの大群集が分布し、平成 19 年 9 月には、大浦湾の東部に高さ 12 メートル、幅 30 メートル、長さ 50 メートルの広範囲にわたる絶滅危惧種のアオサンゴ群落（チリビシのアオサンゴ群集）が発見された。チリビシのアオサンゴ群集は石垣島・白保のアオサ

ンゴ群集とは遺伝子型も形も異なり、世界でここだけに生息している可能性があるとの指摘もなされている。

湾奥の大浦川や汀間川の河口付近には、オヒルギやメヒルギといった大規模なマングローブ林や干潟が広がっている。さらに、辺野古崎と大浦湾の接点である大浦湾西部の深部には、琉球列島では特異な砂泥地が広がり、サンゴ礁の発達する琉球列島の中にあつて極めて特異な生物相を有し、新種や日本初記録といった希少な生物が数多く確認されており、中でもオオウラコユビピンノ、シンノワキザシという甲殻類は、世界でも大浦湾だけでしか確認されていない。

辺野古崎・大浦湾は、この場所にしか存在しない特徴的な地理的環境に、希少生物が多様に生息するという、この場所にしか見られない貴重な生態系を有しており、代替性がない場所である。平成 26 年 11 月 11 日、日本生態学会など 19 学会が連名で防衛大臣らに提出した「著しく高い生物多様性を擁する沖縄県大浦湾の環境保全を求める 19 学会合同要望書」においても、「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。

以上のとおり、辺野古崎・大浦湾には、豊かで貴重な自然環境が残されているものであるが、この貴重な自然環境は、一度消失すれば、いくら巨額の資金を投資したとしても、人工的には再生不可能である。

辺野古崎・大浦湾のここにしか見ることのできない特異な地理的環境と希少な生物相は、長い時間のなかで、奇跡的に形成されたものである。

沖縄の島々の海岸の断面の部分を見ると、中はすべてサンゴやサンゴ礁に棲む生物の遺骸が積み重なったものからできており、その表面の部分に砂礫地や岩礁地、泥場等などが形成されるが、生きているサンゴがサンゴ礁という地形を形成するには長い時間が必要である。長い時間をかけて、辺野古崎・大浦湾に琉球列島でも稀な独特の地形が形成され、

そのサンゴ礁生態系は、サンゴ群集、海草藻場、マングローブ、干潟、泥地、砂地が同時に存在し、微妙なバランスを取りつつ現在の状態を保つことにより成立している貴重で脆弱な自然環境であり、一度損なわれたならば、どれだけの費用と時間をかけても、もはや人類の力をもってしては二度と回復できないものである。

したがって、環境影響評価で明らかとなった、琉球諸島内においてもここにしか存在しない、世界的にみても貴重な自然環境よりすれば、この海域の埋立てについて、免許・承認が与えられることは、一般的には考え難いものである。

(3) 先にのべたとおり、辺野古崎・大浦湾の海域には、大きく切れ込んだとても深い湾があり、このような深い湾はこの場所に固有のものである。

深い湾があるということは、埋立工事の規模、工期ということについて、とてつもない大規模工事となることを意味し、埋め立て事業の工期はとてつもなく長期のものとなり、期間の予測すらも困難となることを意味する。

なんども述べているが、このような深い湾を埋め立てるには、とてつもない量の埋立土砂が必要となる。

約 2100 万立方メートルというとてつもない埋立土砂が必要とされる前例のない大規模埋立になるのは、ここにしか見られないような深い湾を埋め立てることによるものである。

一定の面積の土地を埋立てにより造成しようとするときに、深い湾を選んで、長い期間をかけて、とてつもない量の土砂を調達して投入するという大規模工事を選択することは、一般的に考える限りでは、不合理な選択ということになる。とりわけ、「喫緊の課題」に対応をするためであれば、一般的には不合理の極みと言わざるをえない。

辺野古崎・大浦湾の埋立てによることは、一般的には合理性は認めえ

ないものである。

- (4) 以上述べたとおり、普天間飛行場周辺の被害・負担の解決が必要であるということと、その手段として辺野古崎・大浦湾を埋め立てて土地を造成することとは次元の異なるものであり、普天間飛行場周辺の被害・負担の解決が必要であるということから、本件埋立承認出願に係る埋立ての必要性を認めたことには、論理の飛躍（欠如）があると認められるものである。

- 4 埋立必要理由に示されている必要性は現在のものであるが、埋立てにより移設が可能となるのはいつになるのかもわからない将来のことであり、時点が異なること

- (1) 普天間飛行場周辺の被害・負担は現在発生していることである。
- (2) しかし、くり返しのべているとおり、本件埋立承認出願に係る埋立事業によって普天飛行場の移設がなされるとするならば、実現をしても10年とも、15年とも、それ以上とも言われているような、その時期も確実に特定できない将来のことである。埋立土砂約2100万立方メートルのうち、約1700万立方メートルは県外から調達する岩ズリであるが、高さ1メートル、幅100メートルで積み上げると約170キロメートルに及ぶことになる。これをどうやって、どこから調達するのかすら定かではないもので、何年の年数がかかるのか、余りにも不確実な内容である。
- (3) 辺野古崎・大浦湾の埋立てにより解決するというためには、この埋立てをしない限り、普天間飛行場周辺の被害は将来まで現在と変わらないということを前提とすることになる。

なぜならば、10年といった期間の間では米軍輸送航空機部隊の駐留の必要性や航空機の運用に変化が生じて他の解決が可能になるならば、本件埋立承認出願に係る埋立事業による必然性はないことになるからである。

埋立必要理由は海兵隊輸送航空機部隊の沖縄駐留に必要性をいっているが、その当否は第2に述べるものの、かりに埋立必要理由を前提としても、そこで述べられていることは現在果たしている役割についてであり、将来にわたって沖縄から移転できないということが述べられているわけではない。したがって、かりに埋立必要理由で述べられた海兵隊沖縄駐留必要論を前提としても、辺野古崎・大浦湾に前例のない長い年数を要する大規模埋立をすることの必然性が自動的に導かれるものではない

- (4) そうすると、解決の対象とされる被害が発生している時点と、解決が可能となる時点は、まったく相違しているのであり、生じている被害と解決が可能とされる時点がことなり、現在の被害をもって、遠い将来に完成する埋立事業の必要性を認めることには、論理の飛躍（欠如）があることになる。

2 1号要件の充足の判断における埋立の必要性についての主張

(1) 被告第8準備書面 184～186頁

記

環境影響評価法に基づく知事意見、複数の専門家をアドバイザーとして選任して検討された環境生活部長意見というきわめて専門性の高い意見において、本件埋立対象地域の自然環境は代替性のない世界的にも貴重な価値を有するものであること及び本件埋立遂行によりこの環境が保全できなくなることが明らかにされている。

また、あらたに恒久的な米軍海兵隊基地を建設することは、沖縄県内に存在する既存の海兵隊基地の固定化をも意味する。広大な米軍基地には実質的に沖縄県や所在市町村の自治権は実質的には及ばないものとなっていること、沖縄県民が過度の米軍基地の集中により米軍基地に起因する様々な被害・負担を受け続け来ていること、米軍基地の存在により沖縄県の地域振興を阻害されていることは公知の事実である。それにもかかわらず、前例もないような大規模埋立工事を行って耐用年数200年とも言われる恒久的本格的基地を新たに沖縄県内に建設することは、将来にわたって沖縄県に米軍基地を固定化することにほかならない。これは、「国土の均衡ある発展」という国土利用の基本理念や「公共の福祉の増進」という公水法の目的に適合しえず、法の根本理念である正義公平の観念・平等原則にも反し、日本国憲法第92条の地方自治の保障の理念にも悖るものである。

以上のとおり、本件埋立が遂行されることは、昭和48年改正で公水法の重要な役割として位置づけられた環境保護の要請や環境基本法第1条が定める「現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献」という目的に反し、日本国憲法第92条による地方自治の本旨の保障、「公共の福祉の増進」という公水法の目的や国土利用計画法第2条が定める「公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、地域の自

然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮して、健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図ること」という国土利用の基本理念に反し、法の根本理念たる正義衡平の観念・平等原則にも反するというべきであり、この不利益は著しく重いものである。

他方で、埋立ての必要性は、具体的に検討するならば、防衛に関わる施設であるとはいえ、承認がなされないことは現状を維持するだけであり、承認がなされないことにより海兵隊の機能に変更が生じるわけではないのであるから、目的は普天間飛行場周辺の被害・負担の解決という地域公益の問題である。そして、本件埋立承認出願に係る埋立事業により解決を図るならば、これから先、10年以上とも言われる長い年数にわたって、普天間飛行場周辺の被害・負担は固定化されることになる。このような長い年数の間に、普天間飛行場周辺の被害・負担の解決を図るほかの解決方法があるならば、本件埋立承認出願に係る埋立によらなければ解決できなかったことにはならないが、将来においてその可能性がないなどという断定はできないものである。普天間飛行場周辺の被害・負担の解決が必要であるということと、本件埋立対象地に前例もないような大規模埋立をすることは次元の異なる問題であり、普天間飛行場周辺の被害・負担の解決が必要であるということから、本件埋立承認出願に係る事業が必要であるとする埋立必要理由には、論理の飛躍ないし欠如が存するものである。本件埋立承認出願に係る埋立事業による利益は、遠い将来における不確実なものであり、埋立ての必要性が特別に高度であるとは認められないものである。

普天間飛行場周辺の被害・負担の解決という地域公益の問題として、代替性のない世界でも有数の自然環境を有する公有水面を消失させること、恒久的施設があらたに作り出されることにより基地の過重負担を将来にわたって固定化すること、とてつもない大規模埋立事業に要する期間は普天間飛行場周辺の被害・負担を固定化することなどの著しい不利益が具体的に認められ

る反面で、本件埋立承認出願に係る埋立事業による普天間飛行場周辺の被害・負担の解決は長い年数を経過した後のことであり、かつ、本件埋立承認出願に係る埋立事業によらなければそれだけの長い年数の間に解決できないのかは不確実なものであることを衡量すれば、不利益を利益が上回るとは認められないものであり、本件埋立承認出願について「国土利用上適正且合理的ナルコト」とは認められないものである。

本件埋立承認出願は1号要件を充足していなかったものと認められ、処分をするために法律上必要とされる要件をを欠いてなされた本件埋立承認は違法であり、取消しうべき瑕疵が存したものである。

(2) 被告第1準備書面 145～167頁

記

(1) 本件埋立承認出願に係る埋立事業による生ずる不利益

ア 代替性のない自然環境を不可逆的に喪失させるという不利益

(ア) 本件埋立対象地は、自然環境的観点から極めて貴重な価値を有する地域であって、いったん埋立が実施されると現況の自然への回復がほぼ不可能であり、本件埋立より損なわれる価値は著しく大きなものである。

(イ) 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。

その様な生物的な特徴を有する沖縄諸島においても、事業対象地域周辺である辺野古崎・大浦湾は、ほかに見られない特有の地理的

環境を有しており、その特徴的な地理的環境において、希少な生物が多様に生息する、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を有しているものである。

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数メートルの浅瀬となる礁池に囲まれているが、大浦湾はこれと異なる地理的環境を有している。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、湾奥から埋立予定地を含む辺野古崎にかけての岸には礁池がなく、岸から急に水深 30 メートルを越える深い谷を形成しており、砂泥質の底質も広がるという特異な地理的環境を形成している。

辺野古崎周辺のサンゴ礁内の礁池（イノー）には、準絶滅危惧種に指定されているリュウキュウスガモ、ベニアマモなど 7 種の海草の藻場が安定的に広がっており、辺野古海域の藻場は沖縄島最大の藻場（十数パーセントを占める）となっている。

辺野古崎に隣接する大浦湾は、全体的に水深が深くなっているが、湾奥は、海底が砂れきから泥へと移り変わり、水深が深くなるスロープラインに沿ってユビエダハマサンゴの大群集が分布し、平成 19 年 9 月には、大浦湾の東部に高さ 12 メートル、幅 30 メートル、長さ 50 メートルの広範囲にわたる絶滅危惧種のアオサンゴ群落（チリビシのアオサンゴ群集）が発見された。チリビシのアオサンゴ群集は石垣島・白保のアオサンゴ群集とは遺伝子型も形も異なり、世界でここだけに生息している可能性があるとの指摘もなされている。

湾奥の大浦川や汀間川の河口付近には、オヒルギやメヒルギといった大規模なマングローブ林や干潟が広がっている。さらに、辺野古崎と大浦湾の接点である大浦湾西部の深部には、琉球列島では特

異なる砂泥地が広がり、サンゴ礁の発達する琉球列島の中にあつて極めて特異な生物相を有し、新種や日本初記録といった希少な生物が数多く確認されており、中でもオオウラコユビピンノ、シンノワキザシという甲殻類は、世界でも大浦湾だけでしか確認されていない。

辺野古崎・大浦湾は、この場所にしか存在しない特徴的な地理的環境に、希少生物が多様に生息するこの場所にしか見られない貴重な生態系を有するという、代替性がない場所であり、平成 26 年 11 月 11 日、日本生態学会など 19 学会が連名で防衛大臣らに提出した「著しく高い生物多様性を擁する沖縄県大浦湾の環境保全を求める 19 学会合同要望書」においても、「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。種数の単純比較のみによって生物多様性の評価をするものではないが、世界自然遺産登録第 1 号のガラパゴス諸島周辺海域の海洋生物の種数が約 2,800 種であるのに対し、大浦湾を含む辺野古崎周辺海域における海域生物は、沖縄防衛局による調査の結果、約 5,800 種確認されている（環境保全図書 6-13-137）ことから、辺野古崎・大浦湾の生物多様性が豊かであることが分かる。

(ウ) 埋立ては、この貴重な自然環境を直接的・不可逆的に喪失をさせるものである。

このことは、この辺野古崎・大浦湾に投下される埋立土砂の量を考えるだけでも、容易に理解できるものである。

本件埋立工事に使用される埋立土量は総量約 2100 万立方メートルであり、そのうち岩ズリが約 1700 万立方メートルを占めている。約 2100 万立方メートルの土砂というのは、高さ 1 メートル・幅 100 メートルで積んでいくと、約 210 キロメートルの長さに及ぶ量ということになる。沖縄島の長さは約 106 キロメートルであるから、沖

縄島の端から端まで、高さ1メートル、幅100メートルで積み上げた量のさらに倍近い量という、過去に例もない途轍もない量の土砂が、辺野古崎・大浦湾に投入され、海域を喪失させるということであり、しかもその大半は、県外から搬入される岩ズリである。これが、直接的で不可逆的な辺野古崎・大浦湾の環境喪失であることは、論を俟たない。

- (エ) 辺野古崎・大浦湾の自然環境は、人類の歴史をはるかに超える長い年月をかけて形成されたものである。

沖縄の島々の海岸の部分を垂直に切ると、中はすべてサンゴやサンゴ礁にすむ生物の遺骸が積み重なったものからできている。サンゴ群集や海草藻場、マングローブ林、砂地、泥場はその上に分布している。つまりどの場所も垂直に切ると中はサンゴ礁でできているのが沖縄の特徴である。サンゴは動物でサンゴが作り上げる地形をサンゴ礁と呼び、サンゴ礁をベースに展開される生態系をサンゴ礁生態系と呼ぶが、辺野古崎・大浦湾の生態系は、長い長い時間をかけて沖縄のサンゴ礁が形成されるなかで、辺野古崎・大浦湾にしかない特徴ある地形等が形成され、他に見ることのできない地理的環境において、辺野古崎・大浦湾にしか存在しない生態系が形成されたものである。この辺野古崎・大浦湾の自然環境は、代替性がないものであり、ここに途方もない土砂を投入して埋め立ててしまえば、いかに高額な費用を投じて二度と復元することはできないものである。

このようなかけがえのない辺野古崎・大浦湾の自然環境は、国土利用の上でも最大限度尊重されるべきであり、かかる自然環境を有する対象地域を埋め立てることが「国土利用上適正且合理的」であると言いうるためには、このような代替性、復元性のない貴重な環

境価値を犠牲にしてもなお当該埋立事業計画を実施しなければならない特別な必要性が求められなければならないものというべきである。

イ 米軍基地の存在による地域公益侵害の固定化という不利益

(ア) 今後本件埋立対象地に普天間飛行場代替施設が建設された場合、騒音被害の増大は住民の生活や健康に大きな被害を与えうるものであり、米軍航空機による被害・負担を将来にわたって沖縄県内に固定するものである。今日、あらたに、沖縄県内に恒久的な米軍基地を建設することは、全国の在日米軍専用施設の 73.8 パーセントを抱える沖縄県において米軍基地の固定化を招く契機となり、基地負担について格差や過重負担の固定化に繋がるものであり、この埋立により生ずる不利益は著しいものである。

(イ) 沖縄県民は、軍事、戦争、米軍基地の存在のため、70 年余にわたって、運命を翻弄され、米軍基地負担を押し付けられてきた。

今日においても、沖縄における米軍基地の存在は、沖縄の振興開発を進める上で大きな制約となっていることはもとより、その運用等により周辺住民をはじめ県民生活に様々な影響を与えている。

日本の国土面積のわずか 0.6 パーセントに過ぎない狭い沖縄県に、在日米軍専用施設面積の 73.8 パーセントに及ぶ広大な面積の米軍専用施設が存在している。米軍基地は、県土面積の約 10 パーセントを占め、とりわけ人口や産業が集中する沖縄島においては、約 18 パーセントを米軍基地が占めている。さらに、沖縄周辺には、28 か所の水域と 20 か所の空域が米軍の訓練区域として設定されるなど、陸地だけでなく海、空の使用も制限されている。

米軍基地には、日本国内法令が適用されないものと解釈・運用されており、また、日米地位協定による排他的管理権などの米軍の特

権が認められていることから、地方公共団体からすれば、米軍基地の存在とは、自治権の及ばない地域、存在にほかならない。すなわち、県土面積の約 10 パーセント、沖縄島においては約 18 パーセントにも及ぶ地域について、自治権が奪われていることになり、巨大な自治権の空白地帯となっている。

こうした過重な米軍基地の存在は、都市形成や交通体系の整備並びに産業基盤の整備など地域の振興開発を図る上で大きな障害となっている。街の中心地に基地を持つ沖縄島中部の主要都市では、周辺集落間の交通網が遮断されている。また、米軍基地周辺の住宅・商業地域はゾーニングもされないままスプロール化してできたため、住宅等が密集し、道路整備などが不十分な状況になっている。

基地が返還された地域（那覇新都心地域、小禄金城地域、桑江・北前地域）の跡地利用による経済効果をみると、活動による直接的経済効果は約 28 倍と試算されており、米軍基地の存在自体が基地用地の利用により経済効果をあげる機会を喪失させているものであり、米軍基地の存在は沖縄県における健全な経済振興の最大の阻害要因となっているものであり、米軍基地の存在により均衡のある発展が阻まれている。

また、広大な米軍基地の存在は、県民生活や自然環境に様々な影響を及ぼしており、とりわけ日常的に発生する航空機騒音による基地周辺住民の健康への影響や有害物質による土壌汚染・水質汚濁、戦闘機・ヘリコプター等米軍機の墜落事故及び油脂類・赤土等の流出、実弾演習による山林火災や被弾事故等、米軍基地に起因する事件・事故等による県民生活及び環境への影響が問題となっている。飛行場基地周辺においては、環境省の定める環境基準値を超える違法な航空機騒音が発生しており、地域住人の日常生活及び健康への

影響が懸念されている。また、基地周辺の学校では、授業が度々中断されるなど教育面でも影響が出ている。キャンプ・ハンセン演習場では、度重なる実弾演習や、それに伴う山林火災の発生等により、大切な緑が失われ、山肌がむき出しになるなど、かけがえのない自然環境が損なわれている。その他、同演習場では、無数の不発弾が存在し、その処理には莫大な費用と長い年月を要することが予想される。米軍航空機関連の事故は、復帰後、平成 24 年 12 月末現在で 540 件（うち墜落 43 件）発生している。航空機事故は、復帰前の 1959 年 6 月 30 日に発生した、死者 17 人（小学生 11 人、一般住民 6 人）、重軽傷者 210 人という大惨事となった宮森小学校米軍機墜落事故のように、一步間違えば住民を巻き込む大惨事になりかねないものであり、周辺住民はもとより県民に大きな不安を与えている。平成 10 年 7 月にキャンプ・ハンセン内で発生した海兵隊所属のヘリコプター墜落事故をはじめ、平成 11 年 4 月には海兵隊所属のヘリコプターが北部訓練所の沖合に墜落する事故（乗員 4 名死亡）、同年 6 月にはハリヤー機が嘉手納飛行場を離陸後、滑走路に墜落する事故、平成 14 年 8 月には嘉手納基地所属の戦闘機が沖縄本島の南約 60 マイル（約 100 キロメートル）の海上に墜落する事故、平成 16 年 8 月 13 日には沖縄国際大学構内への海兵隊所属のヘリコプター墜落事故、平成 18 年 1 月 17 日には嘉手納基地所属の戦闘機が嘉手納飛行場から北東へ 55 マイルの訓練区域内の海上へ墜落する事故、平成 20 年 10 月 24 日には嘉手納飛行場のエアロクラブ所属のセスナ機が名護市真喜屋の畑地に墜落した事故、平成 27 年 8 月 12 日には陸軍の特殊作戦用の H60 ヘリコプターがうるま市・伊計島南東約 14 キロメートルの海上で海軍艦船への着艦に失敗し墜落した事故が発生し、県民に大きな不安と衝撃を与えた。その他、米

軍人等による刑法犯罪は、特に、昭和 30 年 9 月 4 日、旧石川市内の幼稚園に通っていた 6 歳の永山由美子ちゃんが、嘉手納基地内に連れ込まれ、何度も何度もレイプされて最後には殺され、唇をかみしめて、右手に数本の雑草を握りしめているように死んでおり、まるで鋭利な刃物で下腹部から肛門にかけて切り裂かれたようだったというその遺体が、嘉手納の米軍部隊のゴミ捨て場に捨てられた「由美子ちゃん事件」が復帰前の沖縄の社会に大きな衝撃を与えたが、それからちょうど 40 年後の平成 7 年 9 月 4 日、キャンプ・ハンセンに駐留するアメリカ海軍軍人 3 名が、基地内で借りたレンタカーで、沖縄本島北部の商店街で買い物をしていた 12 歳の女子小学生を拉致し、小学生の顔を粘着テープで覆い、手足を縛った上で車に押し込み、近くの海岸に連れて行って強姦・負傷させた「米兵少女暴行事件」が発生し、復帰後も変わることのない被害は県民の怒りを巻き起こした。その後も米軍人・軍属による犯罪は止むことがなく、最近では、平成 28 年 4 月 28 日に元海兵隊員の軍属の男が 20 歳の沖縄県民の女性を乱暴目的で殺害したとして起訴されるという陰惨な事件が発生している。沖縄県警察本部の統計によると、昭和 47 年の日本復帰から平成 24 年 12 月末までに 5,801 件にのぼり、そのうち凶悪事件が 570 件、粗暴犯が 1,045 件も発生するなど、県民の生命、生活及び財産に大きな影響を及ぼしている。

このように、沖縄県は、戦後 70 年以上もの長きにわたって、沖縄にのみ集中する米軍基地に起因する被害・負担を強いられてきた。

本件埋立対象地は、豊かで貴重な自然生態系をなし、希少生物等の生息地として、極めて高い自然環境価値を有する地域である。また、美しい眺望と静謐さを兼ね備え、良好な大気環境、水環境に恵まれ、この良好な環境はリゾート事業にとっても高い価値を有する

ものである。本件埋立を遂行することは、辺野古周辺の生態系、海域生物（ウミガメ）、サンゴ類、海草藻類、ジュゴンに重大な悪影響を与えるものであり、また、埋立土砂による外来種の侵入が強く懸念され、航空機騒音・低周波等による被害を住民に生じさせるものであり、また、地域計画や観光産業等の経済振興等の地域振興についての深刻な阻害要因をあらたに作出することにほかならない。そして、今日あらたに本格的・恒久的新基地を建設することは、約70年前から今日まで沖縄にのみ負担を強いてきた米軍基地をさらに将来にわたって沖縄に固定化することを意味するものである。

そして、圧倒的な県民世論は、沖縄県における米軍基地の縮小を求め、沖縄県に新たな米軍基地を建設することに反対をしている。平成7年10月21日に8万5000人が参加した「基地の整理縮小、地位協定の見直し等を求める県民総決起大会」から平成28年6月19日に6万5000人が参加した「元海兵隊員による残虐な蛮行を糾弾！ 被害者を追悼し海兵隊の撤退を求める県民大会」など、くり返し、基地の整理縮小を求め、新基地に反対する民意を示してきた。平成8年9月8日に実施された県民投票では約89パーセントが「日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小」に賛成し、平成9年12月21日に実施された名護市住民投票では過半数が新基地建設に反対をした。平成22年1月24日の名護市長選挙、平成26年1月29日の名護市長選挙では、辺野古新基地建設に反対する稲嶺進候補が当選をした。平成22年11月28日の沖縄県知事選挙では、「日米合意の見直しと普天間基地の県外移設の実現」を強く求めることを公約として掲げた仲井眞弘多候補が当選した。そして、仲井眞前知事による本件埋立承認後の平成26年11月16日に行われた沖縄県知事選挙では、辺野古新基地建設に反対する翁長雄志候補が、本件埋

立承認をした仲井眞弘多候補に 10 万票以上の大差をつけて当選した。平成 26 年 12 月 14 日に行われた衆議院選挙では、沖縄県内の小選挙区のすべてで、辺野古新基地建設に反対する候補が当選している。また、平成 28 年 6 月 5 日に行われた沖縄県議会議員選挙でも、翁長知事を支持する与党が、現有議席を 4 議席上回る 27 議席を獲得して躍進し、平成 28 年 7 月 10 日に実施された参議院議員選挙では、辺野古新基地建設反対を主張する伊波洋一氏が、自民党公認の現職で沖縄担当相の島尻安伊子氏に 10 万票以上の大差をつけて当選を果たし、沖縄県全体として、辺野古新基地反対への民意が強烈なものであることが改めて示された。

沖縄県民の民意に反して、在日米軍基地が一極集中する沖縄県に新たに恒久的・本格的基地を建設してさらに将来にわたって沖縄に米軍基地を固定化し、日本国内における米軍基地の極端な偏在、一地域の著しい過重負担を維持・固定化することは、本来、日本国憲法第 13 条や第 25 条等の人権保障、正義公平の観念、平等原則、地方自治の本旨の保障、公共の福祉の増進、「国土の均衡ある発展」とその前提となる「健康で文化的な生活環境の確保」という国土利用の基本的理念や環境基本法の「現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献」という目的等に反するものと言わざるを得ないものであり、それにもかかわらず、本件埋立承認出願に係る埋立事業が「国土利用上適正且合理的」であると言いうるためには、このような不利益を与えてもなお当該埋立事業計画を実施しなければならない特別な必要性を要するものというべきである。

- (2) 埋立てにより生ずる著しい不利益を正当化するに足りる具体的な根拠は認められないこと

ア 埋立ての理由は地域公益を理由とするものであること（埋立承認が認められないことで海兵隊の機能に変更は生じないこと）

埋立必要理由は、「普天間飛行場には、米海兵隊の第3海兵機動展開部隊隷下の第1海兵航空団のうち第36海兵航空群などの部隊が駐留し、ヘリなどによる海兵隊の航空輸送の拠点となっており、同飛行場は米海兵隊の運用上、極めて大きな役割を果たしている。他方で、同飛行場の周辺に市街地が近接しており、地域の安全、騒音、交通などの問題から、地域住民から早期の返還が強く要望されており、政府としても、同飛行場の固定化は絶対に避けるべきとの考えであり、同飛行場の危険性を一刻も早く除去することは喫緊の課題であると考えている。」というものである。

埋立承認出願が認められないこと自体は、現状を変更するものではない。代理署名訴訟の事案との対比でいうならば、代理署名訴訟の事案は、既存の基地の強制使用が認められるか否かという問題であるから、強制使用が認められなければ、現在提供されている基地の使用権原が喪失するという、現状を覆滅させることになるものであった。これに対し、本件埋立承認出願が認められないということは、現状を変えるものではなく、基地の運用に変更が生じるものでもない。海兵隊の機能に関して、訴状における国の主張は、威丈高に抽象論をいうだけのものであり、なんら実証的根拠は存しないものであるが、それはさておき、本件埋立承認出願が認められない結果は、現状が変わらないということであり、埋立必要理由書によるならば、「普天間飛行場には、米海兵隊の第3海兵機動展開部隊隷下の第1海兵航空団のうち第36海兵航空群などの部隊が駐留し、ヘリなどによる海兵隊の航空輸送の拠点となっており、同飛行場は米海兵隊の運用上、極めて大きな役割を果たしている。」ことになるということである。

本件埋立承認出願について拒否処分をするならば、現状が維持されるだけであるから、承認をしないことで海兵隊の機能に影響が生じるものではない。承認をするか拒否処分をするのかによって、抑止力等が左右されるという問題ではない。

あくまで、「地域の安全、騒音、交通などの問題から、地域住民から早期の返還が強く要望」されていることへの対応の問題であり、普天間飛行場周辺の被害・負担という地域公益の解決方法の問題である。

そして、これは、公水法の要件である「国土利用上適正且合理的ナルコト」の問題として、まさに都道府県知事の権限とされている事柄にほかならない。

イ 普天間飛行場の被害・負担の解決の必要性から直ちに本件埋立承認出願に係る事業の必要性が導かれるものではないこと

(ア) 普天間飛行場周辺の被害・負担の解決が必要であることについては異論がない。

しかし、そのことから当然に、本件埋立承認出願を承認しなければならぬということが導かれるものではない。

(イ) 本件埋立承認出願に係る基地建設により普天間飛行場周辺の被害・負担の軽減をはかるということは、いつまでも知れない長い年数にわたって、普天間飛行場周辺の被害・負担が固定化されることを意味する。

前述したとおり、本件埋立承認出願に係る埋立て事業は過去に前例もないような大規模なものであり、一体、何年の年数を要するのかも確たる予想はできないものである。前沖縄県知事自身、本件埋立承認出願に係る基地建設によることは、事実上の普天間飛行場の固定化であることについて、本件埋立承認前、本件埋立承認時において、次のような認識を示していた。

本件埋立承認より前、平成 25 年第 1 回沖縄県議会において、前沖縄県知事は、「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シグーというか、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か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。」と答弁している。

そして、第 1 章でも述べたとおり、本件埋立承認をした際の記者会見において、前沖縄県知事は、「現在政府が示している辺野古移設計画は約 10 年の期間を要し、その間普天間飛行場が現状維持の状態となるような事態は絶対に避けなければなりません。このため

県外のすでに飛行場のある場所へ移設するほうがもっとも早いという私の考えは変わらず、辺野古移設を実行するにあたって、暫定的であったとしても、考え得る県外移設案を全て検討し、5年以内の運用停止をはかる必要があると考えます。したがって政府は普天間飛行場の危険性の除去をはかるため、5年以内運用停止の実現に向けて今後も県外移設を検討する必要があることは言うまでもありません。以上をもって私の説明とさせていただきます。」「あのですね、申し上げますが、公約を変えたつもりもありません。どう説明されるかと言われてもそれは変えていませんから説明する理由がありません。ただしですよ、まず私が辺野古の場合、先ほどもここで申し上げましたけれども、時間がかかりますよ、なかなか困難な部分がありますよ、ということはずっと申し上げてきたとおりで、これはこれからもおそらくなかなか大変な場所であることはみなさんもよくご存知だと思います。そういうことですから、なにが我々にとってもさらに一番重要かということ、宜野湾市の街の真ん中にある危険な飛行場を一日も早く街の外に出そうということですから、どうかみなさんこれをご理解していただきたい。これを政府がしっかりと取り組んで5年以内に県外に移設をする、移設をするって言いました、県外に移設をし、そしてこの今の飛行場の運用を停止する、ということに取り組むという、総理自らの確約を得ておりますから、内容的には県外というということも、それから辺野古がなかなか困難なものですよということも何ら変わっておりません。以上でございます。したがって公約は変更しておりません。」と説明していた。

- (ウ) 本件埋立承認出願に係るに係る事業が行われるならば、それが完成するまでの間、すなわち、はたして10年なのか15年なのかある

いはそれ以上であるのか、いつまでも分らない長い年数の間、普天間飛行場周辺の被害・負担は固定化されることになる。

巨費を投じて前例もない大規模埋立事業が開始されるということは、より早期の解決の試みは行わないことになることを意味する。

ほかならぬ前沖縄県知事自身が、「事実上の固定化」と表現しているように、沖縄県の民意はこのような方法に反対をしているものである。

- (エ) 本件埋立事業により普天間飛行場を移設するとしても、それに要する年数が、はたして10年か15年かそれ以上なのか、定かなことは誰にもわからないものである。

そして、その将来において、海兵隊、海兵隊輸送機の沖縄駐留の必要性や飛行場の運用の実態に変化がないと断言することはできないものである。

国土交通大臣は、橋本・モンデール合意をいうが、当時は、1、2年で解決はできないとしても、将来のことは予測できないのであり、海兵隊の必要性については米国内でも議論があるのであるから、基地の固定化は前提としてはならないということが基礎におかれていた。SACOの最終合意において、海上基地とされているが、これは、撤去可能な構造物である。秋山昌廣元防衛事務次官は「『撤去可能な海上施設を五年ないし七年で整備』と、総理が何度も言われた」ことを明らかにしている。田中均元外務審議官は「総理は代替施設が沖縄に大きな負担をかけるものであってはならないという想いを強く持っておられた。そこで、米側から出てきた案は『撤去可能な浮体施設』という未だ存在しない形の代替施設であった」とし、江田憲司元総理秘書官は、橋本総理が、海上基地について「何といっても環境影響が少なく、かつ、容易に撤去可能で基地の固定

化の懸念も払拭できる」ということで決断をしたことを明らかにしている。

大田沖縄県知事は、平成8年に駐留軍用地の強制使用手続に必要な代理署名に応じているが、橋本総理と大田県知事の橋渡しをしたのが、下河辺淳元国土庁事務次官である。下河辺氏は、平成8年8月に、橋本総理と大田県知事に、「沖縄問題を解決するために」と題する文書を示し、双方がその内容を受け入れたものであるが、その3項には、「アジア太平洋地域における米軍の基地配置については、軍事的専門の視点から地域との協定により客観的軍事情勢の進展とともに絶えず見直しをすることが前提とならなければならない」とされている。この意味について、下河辺氏は、平成8年11月12日に「軍の役割や軍事情勢は刻々変化していますから、その固定的な基地論では済まされないということも明らかで、絶えず見直しをしようということを書きました。中身としては、海兵隊の議論が非常に複雑になってきています。米軍の中でも特にペンタゴンでは海兵隊不要論まであるわけで、しかし現実には海兵隊がないというわけにはいかないというあたりは論争点でありまして、海兵隊をどうするという事は今後の議論だということの中身に置きながら、この議論をしています。」と政治学者の御厨貴氏らに語っている。平成9年4月21日に、下河辺氏が御厨氏らに語った内容は、「総理がどうだ、というから、沖縄海兵隊がいなくなる可能性は50%以上あるのではないかと言ったら、そう思いますかね、なんて言ってるんですね。その可能性がかなり高くないでしょうかね…北朝鮮と言えば誰も文句を言わないいいじめっ子ですよ。それで、特に日本人に一番わかってもらいやすい。沖縄基地と北朝鮮なんて関係ないのに、北朝鮮が危ないから置いておかざるを得ないと

ということで日本は理解するとアメリカは誤解しているんですね。誤解というか、正解かも知れませんが。そのあたりからして、沖縄の基地論というものをもう少し冷静に議論する必要がある、政治学として絶対必要だと思うわけですね。」と語っている。下河辺氏が平成9年9月頃に作成した「普天間基地問題について」と題する文書には、「基本的には、米軍海兵隊を必要としない平和なアジアの情勢が保障され、米軍海兵隊が本国に帰還することが、最も望ましいことである。現状では冷戦後に後遺症が残り…安全保障上の不安は解消されていない。日米安全保障体制の下、当面は海兵隊の存在を否定することはできない情勢にある」「沖縄県知事が普天間基地の県内移転に反対し、名護市沖海上の基地建設を拒否する声明を出したが、沖縄県民としては当然の発言である。県民だれしも海兵隊基地が長期固定化すること、新しく基地建設を要することには、賛意を評しかねることとなる。この沖縄県民の基本的な原則を曲げることとはできない。」「基地移転は普天間地区対策のための緊急措置であり、かつ新基地は仮説であることを前提とすること」とされていた。また、下河辺氏が平成9年10月に作成した「普天間基地の移転問題について」という文書には、「2015〔平成27〕に向けて平和の島として、アジア太平洋の平和な環境を前提として、米軍基地が整理することを願う県民にとって、普天間基地の移転問題は基地を長期に固定化するものではない。2015〔平成27〕年までに米軍基地対策のプログラムを必要としており、海上基地問題はそのプログラムの一環として処理されなければならない。このため海上基地の使用許可期間を2015〔平成27〕年にするなどの処置を検討することになる。」「日米の間で短期の2カ年であれば、海兵隊基地が絶対必要であるという結論しかない。普天間基地の移転は5～7年を

必要とされており、中期の 5～7 年間のアジア太平洋の情勢の変化を見守ることが重要な課題となる。長期の 2015 [平成 27] 年にはアジア太平洋、世界の安全保障を確実なものとし、核廃絶の世界の中で沖縄の基地問題を解決しなければならない。」とされている。

平成 9 年 12 月 24 日、比嘉鉄也名護市長が、海上ヘリポート基地の受け入れを表明したが、「一時、お預かりと、言うことでヘリポートを受け入れるようにいたしました」というものであり、仮設・暫定的なものとしての受け入れであった。

平成 10 年 11 月 15 日の沖縄県知事選挙で、稲嶺恵一氏が当選した。稲嶺氏の公約は、『海上ヘリ基地案』については責任をもって政府に見直しを求める。そのかわり県民の財産となる“新空港”を陸上に建設させ、一定期間に限定して軍民共用とし、当該地域には臨空型の産業振興や特段の配慮をした振興開発をセットとする。」というものであった。これは、民間空港を建設するものであり、一定期間に限定して米軍が共用するという内容であり、米軍基地としては、あくまでも仮設・暫定的なものである。

何年も先の国際情勢や米軍の配備の必要性は、定かなことは不明である。

普天間飛行場が、国内の他の都道府県に移転したとしても、依然 4 軍（陸軍・海軍・空軍・海兵隊）の基地があり、さらに陸上・海上・航空自衛隊の基地があることから、抑止力・軍事的なプレゼンスが許容できない程度にまで低下することはないと考えられることや、国が主張する沖縄の地理的優位性や海兵隊の一体的運用の必要性等についてもなんら実証的根拠が示されていないと考えられるものである。少なくとも、10 年、15 年先といった将来の普天間飛行場の必要性や運用の実態について確実なことが言えるもので

はない。

本件埋立承認出願に係る埋立事業をすることによって、普天間飛行場周辺の被害・負担については解決することができるとするならば、その利益が生ずるのは将来のことである。そして、本件埋立承認出願に係る埋立事業をすることによって、普天間飛行場周辺の被害・負担について解決したと断言するためには、本件埋立承認出願に係る埋立事業をしなければ、普天間飛行場の必要性や運用の実態は変わらないということが前提となる（10年、15年という将来の期間において、他の方法による解決が可能であれば、本件埋立承認出願に係る埋立事業によって解決したということにはならない。）。

埋立により生ずる利益は、その発生は将来のことであり、また、そのような長い時間をかけても本件埋立承認出願に係る埋立事業によらなければ解決できないのか否かも不確実なものである。

その意味では、将来における不確実な利益の問題ということになる。

(3) 本件埋立承認出願が 1 号要件を充足していなかったと認められること

ア 環境影響評価法に基づく知事意見、複数の専門家をアドバイザーとして選任して検討された環境生活部長意見というきわめて専門性の高い意見において、本件埋立対象地域の自然環境は代替性のない世界的にも貴重な価値を有するものであること及び本件埋立遂行によりこの環境が保全できなくなることが明らかにされている。

また、あらたに恒久的な米軍海兵隊基地を建設することは、沖縄県内に存在する既存の海兵隊基地の固定化をも意味する。広大な米軍基地には実質的に沖縄県や所在市町村の自治権は実質的には及ばないものとなっていること、沖縄県民が過度の米軍基地の集中により米軍基地に起因す

る様々な被害・負担を受け続け来ていること、米軍基地の存在により沖縄県の地域振興を阻害されていることは公知の事実である。それにもかかわらず、前例もないような大規模埋立工事を行って耐用年数 200 年とも言われる恒久的本格的基地を新たに沖縄県内に建設することは、将来にわたって沖縄県に米軍基地を固定化することにほかならない。これは、「国土の均衡ある発展」という国土利用の基本理念や「公共の福祉の増進」という公水法の目的に適合しえず、法の根本理念である正義公平の観念・平等原則にも反し、日本国憲法第 92 条の地方自治の保障の理念にも悖るものである。

以上のとおり、本件埋立が遂行されることは、昭和 48 年改正で公水法の重要な役割として位置づけられた環境保護の要請や環境基本法第 1 条が定める「現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献」という目的に反し、日本国憲法第 92 条による地方自治の本旨の保障、「公共の福祉の増進」という公水法の目的や国土利用計画法第 2 条が定める「公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮して、健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図ること」という国土利用の基本理念に反し、法の根本理念たる正義衡平の観念・平等原則にも反するというべきであり、この不利益は著しく重いものである。

他方で、埋立ての必要性は、具体的に検討するならば、防衛に関わる施設であるとはいえ、承認がなされないことは現状を維持するだけであり、承認がなされないことにより海兵隊の機能に変更が生じるわけではないのであるから、目的は普天間飛行場周辺の被害・負担の解決という地域公益の問題である。そして、本件埋立承認出願に係る埋立事業により解決を図るならば、これから先、10 年以上とも言われる長い年数にわ

たつて、普天間飛行場周辺の被害・負担は固定化されることになる。このような長い年数の間に、普天間飛行場周辺の被害・負担の解決を図るほかの解決方法があるならば、本件埋立承認出願に係る埋立によらなければ解決できなかったことにはならないが、将来においてその可能性がないなどという断定はできないものである。普天間飛行場周辺の被害・負担の解決が必要であるということと、本件埋立対象地に前例もないような大規模埋立をすることは次元の異なる問題であり、普天間飛行場周辺の被害・負担の解決が必要であるということから、本件埋立承認出願に係る事業が必要であるとする埋立必要理由には、論理の飛躍ないし欠如が存するものである。本件埋立承認出願に係る埋立事業による利益は、遠い将来における不確実なものであり、埋立ての必要性が特別に高度であるとは認められないものである。

普天間飛行場周辺の被害・負担の解決という地域公益の問題として、代替性のない世界でも有数の自然環境を有する公有水面を消失させること、恒久的施設があらたに作り出されることにより基地の過重負担を将来にわたって固定化すること、とてつもない大規模埋立事業に要する期間は普天間飛行場周辺の被害・負担を固定化することなどの著しい不利益が具体的に認められる反面で、本件埋立承認出願に係る埋立事業による普天間飛行場周辺の被害・負担の解決は長い年数を経過した後のことであり、かつ、本件埋立承認出願に係る埋立事業によらなければそれだけの長い年数の間に解決できないのかは不確実なものであることを衡量すれば、不利益を利益が上回るとは認められないものであり、本件埋立承認出願について「国土利用上適正且合理的ナルコト」とは認められないものである。

本件埋立承認出願は1号要件を充足していなかったものと認められ、処分をするために法律上必要とされる要件を欠いてなされた本件埋立承

認は違法であり、取消しうべき瑕疵が存したものである。

3 国防・外交に係る埋立事業であっても都道府県知事は埋立による不利益と正当化しうる公共性・必要性が認められるか否かについて実質的に判断をしなければならないことについて

(1) 被告第1準備書面 138頁

記

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

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

承認については、国が事業主体となるものであるから、埋立ての目的は、国の事務にかかる公益の実現にある。承認の出願についても、都道府県知事に承認権限を与えているのは、事業者である国の実現しようとする公益（国土利用上の観点からの当該埋立ての必要性及び公共性の高さ）と、これに対立する異質な諸利益の比較衡量・総合判断の権限を都道府県知事に与えたものであり、国が当該事業によって実現しようとする公益の内容・程度について都道府県知事が判断することにしてしているものである。これは、あくまで「国土利用上適正且合理的ナルコト」の要件の充足判断という地方公共団体の事務として、諸利益を勘案するものであり、都道府県知事が国の事務を行うことになるものではない。

なお、「国土利用上の観点」ということよりすると、前述したとおり、国土利用の基本的理念は「公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮して、健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図ること」（国土利用計画法第2条）であるから、この基本理念のもとで、国内における均衡、一地域

への偏在の解消という要請を判断要素として考慮しうることは当然というべきである。

(イ) 公有水面埋立法は防衛に係る事業についても特別規定を設けていないこと

公水法は、防衛に関する事業について特別規定を設けず、都道府県知事を承認権者としている。

すなわち、国の行う埋立事業についても都道府県知事の承認が必要であるとの立法判断が公水法の制定によってなされ、その際、国防に関する埋立事業についても特例を設けないという、公水法についての立法判断がなされているものである。さらに、平成 11 年地自法改正においてその事務は法定受託事務、すなわち、地方公共団体の事務とする立法判断がなされたものである。

国の行う埋立事業についても都道府県知事の承認を要するものとし、国防に関する埋立事業についての特例を設けず、このことを前提に平成 11 年改正において公有水面埋立承認も法定受託事務とされたという公水法の仕組みよりして、国防に関する目的の埋立事業であるとしても、公水法の要件において、異なる扱いをする根拠はなく、公水法が都道府県知事に付与した権限と都道府県知事の責務に基づき、「当該埋立ての必要性及び公共性の高さ」を都道府県知事が審査できることは当然のことであると言わなければならない。もとより、公水法の「国土利用上適正且合理的ナルコト」の判断において、調整の対象となる公益の一つとして考慮されるものであり、国防にかかる事務を行うことになるものではないことは言うまでもない。

(2) 被告第8準備書面 158～163頁

記

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

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

承認については、国が事業主体となるものであるから、埋立ての目的は、国の事務にかかる公益の実現にある。承認の出願についても、都道府県知事に承認権限を与えているのは、事業者である国の実現しようとする公益（国土利用上の観点からの当該埋立ての必要性及び公共性の高さ）と、これに対立する異質な諸利益の比較衡量・総合判断の権限を都道府県知事に与えたものであり、国が当該事業によって実現しようとする公益の内容・程度について都道府県知事が判断することになっているものである。これは、あくまで「国土利用上適正且合理的ナルコト」の要件適合性判断という地方公共団体の事務として、諸利益を勘案するものであり、国の事務を行うことになるものではない。

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

イ 公有水面埋立法は国防に係る事業についても特別規定を設けていないこと

公水法は、国防に関する事業について特別規定を設けず、都道府県知事を承認権者としている。

すなわち、国の行う埋立事業についても都道府県知事の承認が必要であるとの立法判断が公水法の制定によってなされ、その際、国防に関する埋立事業についても特例を設けないという、公水法についての立法判断がなされているものである。さらに、平成 11 年地自法改正においてその事務は法定受託事務、すなわち、地方公共団体の事務とする立法判断がなされたものである。

国の行う埋立事業についても都道府県知事の承認を要するものとし、国防に関する埋立事業についての特例を設けず、このことを前提に平成 11 年改正において公有水面埋立承認も法定受託事務とされたという公水法の仕組みよりして、国防に関する目的の埋立事業であるとしても、公水法の要件において、異なる扱いをする根拠はなく、公水法が都道府県知事に付与した権限と都道府県知事の責務に基づき、「当該埋立ての必要性及び公共性の高さ」を都道府県知事が審査できることは当然のことであると言わなければならない。もとより、公水法の「国土利用上適正且合理的ナルコト」の判断において、調整の対象となる公益の一つとして考慮されるものであり、国防にかかる事務を行うことになるものではないことは言うまでもない。

そして、国防について、日本国憲法下において他の公益等との関係で特権的な立場が認められているものではないから、国防に関わるというだけで、これによって損なわれる他の利益との関係において、自動的に高度の公共性、必要性を認めることはできない。

公有水面法と同じ国土利用の関する土地収用法の戦後の改正の経緯はこのことを端的に示している。旧土地収用法は第 1 条で「公共ノ利益ト為ルベキ事業ノ為之ニ要スル土地ヲ収用又ハ使用スルノ必要アルトキハ其ノ土地ハ本法ノ規定ニ依リ之ヲ収用又ハ使用スルコトヲ得…」として第 2 条で「土地ノ収用又ハ使用スルコトヲ得ル事業ハ左ノ各号ノ一ニ該当スルコト

ヲ要ス」とあり、5号にわたって列挙されているが、その第1号は「国防其ノ他兵事ニ関スル事業」とされていた。現在の土地収用法では、旧土地収用法の第2条に相当する第3条に軍事関係の事業は一切列挙されていない。この点について、当時の建設省渋江管理局長は、その提案理由を、国会において、「なお、実質的に事業の種類につきまして若干申し上げますと、従来の規定におきましては、国防・その他軍事に関する事業、それに皇室陵の建造ないし神社の建設に関する事業が、公益事業の一つとしてあがっておりましたが、新憲法の下におきましては、当然不適當である考えられますので、これを廃止することにいたしております。」（「第一〇回国会衆議院建設委員会議録第一七号」）と説明し、更に、参議院建設委員会においても、「こういったような新憲法の下におきましては（旧土地収用法には）非常に妥当性を欠いております公共事業が掲げてある次第でございますので、これらを廃止・削除することにいたしましたのであります。」と、同様の説明がなされている。さらに、一九六四年第四六回国会の衆議院・建設委員会の審議において、「公共の利害に特に重要な関係があり、かつ、緊急に施行することを要する事業に必要な土地等の取得に関し」、土地収用法の特例を定めた「公共用地の取得に関する特別措置法」が国会で審議された際、この「公共の」範囲に軍事施設が入るかとの質問がされたのに対し、当時の河野建設大臣は、「軍施設を『公共の』範囲に入れるということは適當でない。これはもう社会通念じゃなかろうかと私は思います。そういったことに反したものについてこれをやることは適當でない。こういうふうに私は解釈しております。」（「衆議院建設委員会議録第三一号、一三～一四頁」）と答弁し、先の政府見解が再度確認されている。

米軍飛行場の公共性が問題とされた訴訟においても、昭和62年7月15日東京高等裁判所判決（第一次・第二次横田基地訴訟）は「行政は、多くの部門に分かれているが、各部門の公共性の程度は、原則として、等しい

ものというべきである。国防は行政の一部門であるから、戦時の場合は別として、平時における国防の荷う役割は、他の行政各部門である外交、経済、運輸、教育、法務、治安等の荷う役割と特に逕庭はないのであり、国防のみが独り他の諸部門よりも優越的な公共性を有し、重視されるべきものと解することは憲法全体の精神に照らし許されないところである。それであるから、国防上の諸機関の公共性も他の諸部門の諸機関のそれと同程度といわなければならない。殊に、同種の機関の場合は尚更である。従って、軍事基地としての横田飛行場の公共性の程度は、例えば、航空機による迅速な公共輸送のための基地である成田空港等の民間公共用飛行場のそれと等しいものというべきである」とし、平成7年12月26日東京高等裁判所判決（第一次厚木基地騒音訴訟差戻後控訴審）は「他の行政諸部門の役割も社会にとって極めて重要であるほか、民間空港等の高速交通機関・施設等も国民生活に大きな貢献をしており、高度の公共性を有するものというべきであるから、国防の持つ重要性についてだけ特別高度の公共性を認めることは相当ではない」としている。日本国憲法下で、国防に関するというだけで特別な扱いをすることは許されず、実質的に判断されなければならないものである。

後述するとおり、本件埋立対象地域の埋立工事がなされて米軍新基地が建設されるならば、かけがえのない価値を有する本件埋立対象地域の非代替的な貴重な自然環境が喪失し、米軍基地建設により、自治権の及ばない地域を作出することにより自治権を制約し、生活環境を破壊し、地方公共団体の計画の妨げとなり、リゾート地等としての沖縄島東海岸地域の発展を阻害し、沖縄県民の民意に反して米軍基地の存在によって負担を受け続けてきた沖縄県民の負担を将来にわたって固定化するものであって、その不利益の程度は著しいものであるから、このような不利益を正当化しうる特別に高度な必要性が必要であり、たんに国家事情、国防に関わるという

一般的類型的な公益を主張するだけでは、埋立事業は正当化されないものであり、かけがえのない世界的にも有数の代替性のない自然環境を大規模に喪失させるなどの著しい不利益を正当化するに足りる具体的な必要性が当該事業に認められるか否かを、都道府県知事が判断すべきことは当然である。