

# 審査申出書

令和2年3月30日

相手方農林水産大臣が沖縄県知事に対して、令和2年2月28日付け農林水産省指令元水漁第1564号をもって行った地方自治法第245条の7第1項に基づく是正の指示について、不服があるので、同法第250条の13第1項に基づき、審査の申出をする。

国地方係争処理委員会 御中

審査申出人 沖縄県知事 玉 城 康 裕

審査申出人代理人 弁護士 加 藤 裕

同 弁護士 仲 西 孝 浩

同 弁護士 松 永 和 宏

同 弁護士 宮 國 英 男

〒900-8570 沖縄県那覇市泉崎一丁目2番2号

審査申出人 沖縄県知事 玉城 康裕

〒900-0014 沖縄県那覇市松尾2丁目17番34号

沖縄合同法律事務所

TEL 098-917-1088 FAX 098-917-1089

審査申出人代理人弁護士 加藤 裕

〒904-2153 沖縄県沖縄市美里6-25-16 カーサ・スペリオールⅢ202

弁護士法人ニライ総合法律事務所沖縄市支店

TEL098-987-8892 FAX098-987-8871

審査申出人代理人弁護士 仲西 孝浩

〒904-0004 沖縄県沖縄市中央3丁目1番6号

センター法律事務所

TEL098-921-1766 FAX 098-938-3166

審査申出人代理人弁護士 松永 和宏

〒900-0025 沖縄県那覇市壺川3丁目5番地6 与儀ビル2階

ゆあ法律事務所

TEL098-834-9820 FAX098-834-1010

審査申出人代理人弁護士 宮國 英男

〒100-8950 東京都千代田区霞が関一丁目2番1号

相手方 農林水産大臣 江藤 拓

## 審査申出の趣旨

相手方農林水産大臣が沖縄県知事に対して、令和2年2月28日付け農林水産省指令元水漁第1564号をもって行った地方自治法第245条の7第1項に基づく是正の指示について、相手方農林水産大臣はこれを取り消すべきである

との勧告を求める。

## 審査申出の理由

### 目次

第1	本件の経緯と是正の指示についての違法事由 .....	6
1	本件の経緯 .....	6
2	本件是正の指示についての違法事由 .....	8
第2	埋立承認を受けた内容での埋立を完成させることはできず、大規模な 工事内容の変更が必要であることが明らかとなっていること .....	16
1	埋立承認を受けた内容での埋立を完成させることはできないことが明 らかであること .....	16
2	仮に設計変更により工事を完成させることができるとした場合でも大 規模な変更が必要となること .....	18
第3	是正の指示の要件（法定受託事務の処理が法令の規定に違反している と認めるとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると 認めるとき）の意義について .....	24
1	「法令の規定に違反していると認めるとき」について .....	24
2	「著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき」 について .....	24
3	農林水産大臣の各要件審査の範囲 .....	28
第4	審査基準3項（申請内容の妥当性）及び同4項（水産資源保護培養上 の問題が生ずるおそれがないと認められること）について .....	28
1	規則の趣旨と審査基準の意義 .....	28
2	審査基準3項のうち「申請内容の妥当性」及び審査基準4項を満たし ているとの判断はできないとして許可処分をしていないことの正当性 .....	36

3	小括.....	84
第5	審査基準3項（申請の必要性）について.....	85
1	はじめに.....	85
2	埋立承認を受けた内容で工事を完成させることができないこと...	85
3	小括.....	91
第6	関与の制度趣旨を逸脱した違法な関与がなされたこと.....	92
1	関与がなされた経緯（甲第1号証、甲第6号証乃至甲第16号証）	92
2	関与の制度趣旨を逸脱した違法な関与がなされたこと.....	95
第7	結語.....	97

## 第 1 本件の経緯と是正の指示についての違法事由

### 1 本件の経緯

- (1) 平成 25 年 3 月 22 日、沖縄防衛局長は、公有水面埋立法（以下「公水法」という。）42 条 1 項に基づき、沖縄県名護市辺野古の辺野古崎地区及びこれに隣接する水域等を埋立対象地とする普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立事業（以下「本件埋立事業」という。）の承認に係る申請（本書面において「本件承認出願」という。）を行い、同年 12 月 27 日、当時の沖縄県知事仲井眞弘多は、本件承認出願に対して、承認処分をした（以下「本件承認処分」という。）。

本件承認処分について、翁長雄志前沖縄県知事（以下「翁長前沖縄県知事」という。）は、平成 30 年 7 月 31 日に、沖縄防衛局長に対して、本件承認処分の取消処分について聴聞を行う旨の通知をしたが、同年 8 月 8 日に翁長前沖縄県知事が死去し、同月 17 日、沖縄県知事職務代理者沖縄県副知事富川盛武は、地方自治法（以下「地自法」という。）153 条 2 項により、本件承認処分の取消処分について沖縄県副知事謝花喜一郎に事務の委任をし、同月 31 日、沖縄県副知事謝花喜一郎は、上記事務の委任に基づき、本件承認処分を取り消した（以下「本件承認取消処分」という。）。平成 30 年 10 月 16 日、沖縄防衛局長は、国土交通大臣に対し、本件承認取消処分を取り消す裁決を求める審査請求（以下「本件審査請求」という。）をし、平成 31 年 4 月 5 日、国土交通大臣は、本件承認処分を取り消す旨の裁決（以下「本件裁決」という。）をした。本件裁決については、沖縄県の提起した抗告訴訟等が那覇地方裁判所に係属中である<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> なお、沖縄県知事は、本件裁決について、抗告訴訟のほかにも、国地方係争処理委員会への審査申出を経て、令和元年 7 月 17 日に地自法 251 条の 5 の規定に基づく関与取

(2) 沖縄防衛局長は、沖縄県漁業調整規則（以下「規則」という。）に基づき、玉城康裕沖縄県知事（以下「申出人」という。）に対して、平成31年4月26日付け沖防第2550号及び令和元年7月22日付け沖防第1357号をもって、造礁サンゴ類の特別採捕許可申請をした（以下「本件各申請」という。）。

申出人が、本件各申請について審査基準を充足していると認めるに至っていないことから許可処分をしていなかったところ、農林水産大臣（以下「相手方」という。）は、令和元年11月14日以降に複数回にわたってサンゴ類の特別採捕許可の事務処理についての資料要求をしたが、令和元年11月28日付けの文書においては、「地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4第1項の規定に基づき、速やかに申請の内容どおりの許可処分をするよう貴職に勧告することを含めた対応を検討せざるを得ないと考えております」としていた。

そして、相手方は申立人に対して、令和2年1月31日付けで、地自法245条の4第1項に基づくとして、本件各申請について申請どおりの内容で同年2月10日までに許可処分を行うことを勧告したが<sup>2</sup>、申出人は、令和2年2月10日付けで、相手方に対して、沖縄県の対応は漁業法及び水産資源保護法の規定に違反するものでなく勧告に従った許可処分を行う考えはない旨を回答した。

---

消訴訟を福岡高等裁判所に提起したが、同年10月23日に訴えを却下する旨の判決がなされ、同高裁判決に対する上告については令和2年3月26日に上告棄却され、同訴訟は終了した。

<sup>2</sup> 白藤博行「農水相是正指示を問う（上）」沖縄タイムス令和2年3月4日は、「地方自治法245条の4の『技術的な助言および勧告』の『技術的』の文言の趣旨は、助言および勧告の内容を客観的な証拠・事実の提示などに限定し、関与者の主観的・恣意的関与を排除するところにある。農相の『勧告』は、本来『技術的な助言』で事足りるものであるところ、なぜか突然の『勧告』を行い、『技術的な勧告』の矩をこえ、『是正の指示』と見紛うような内容であり、違法と言わねばならない。」と指摘している。

相手方は、申出人に対して、地自法 245 条の 7 第 1 項に基づくとし  
て、令和 2 年 2 月 28 日付け農林水産省指令元水漁第 1564 号（沖縄県  
への到達は同年 2 月 29 日）をもって、同文書到着の日の翌日から起  
算して 7 日以内に本件各申請について許可処分をするように是正の指  
示をした（以下「本件是正の指示」という。）。

## 2 本件是正の指示についての違法事由

- (1) 本件是正の指示について、相手方は、地自法 245 条の 7 に基づくも  
のであるとしている。しかし同条は、各大臣から都道府県という地方  
公共団体に対する指示について規定しているものであって、都道府県  
知事に対する関与の根拠となるものでない。相手方から沖縄県の機関  
である知事に対してなされた是正の指示には、法律上の根拠規定は存  
しないものであり、関与の法定主義（地自法 245 条の 2）に反するも  
のとして違法である。

また、この点においても、是正の指示の要件（法定受託事務の処理  
が法令の規定に違反していると認めるとき、又は著しく適正を欠き、  
かつ、明らかに公益を害していると認めるとき）を欠いているにも関  
わらず関与制度の趣旨を逸脱した目的でなされたという点においても  
違法である。

- (2) 地自法 245 条の 2 は、「普通地方公共団体は、その事務の処理に関  
し、法律又はこれに基づく政令によらなければ、普通地方公共団体に  
対する国又は都道府県の関与を受け、又は要することとされることは  
ない」として、関与の法定主義を定めている。

相手方は、本件是正の指示について、地自法 245 条の 7 第 1 項に基  
づくとしているが、「各大臣は（中略）当該都道府県に対し（中略）指



示をすることができる。」として、行政主体である都道府県という地方公共団体への指示という関与を定めているものであり、各大臣が都道府県の機関に対して直接に指示をするという関与を定めているものではない。本件是正の指示は、沖縄県という地方公共団体に対するものではなく、沖縄県知事という沖縄県の機関に対するものであるから、地自法 245 条の 7 第 1 項を根拠として行うことはできないものである。

相手方から申出人に対する本件是正の指示という関与については、法律上の根拠規定は存しないものであって、関与の法定主義に反して違法である。

- (3) 申出人に対する関与は地自法 245 条の 7 第 1 項を根拠としてなすことはできないという点においても、第 2 から第 6 において詳述するとおり、本件各申請に関して、「法定受託事務の処理が法令の規定に違反していると認めるとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害している」とは認められないものであり、本件是正の指示はそれにもかかわらず、関与の制度趣旨を逸脱した目的でなされたものであることから、違法である。

以下、第 2 から第 6 における主張の概要を述べる。

ア 漁業法 65 条及び水産資源保護法 4 条は、それぞれ「漁業取締りその他漁業調整のため」、若しくは「水産資源保護培養のため」に都道府県知事が水産動植物の採捕に関する制限又は禁止を規則で定めることができるとされ、沖縄県は規則を制定している。

規則 33 条 2 項は、造礁サンゴ類の採取を禁止している。沖縄の海は、サンゴ礁が発達しており、これを自然の魚巢として沿岸の魚介類が棲息して亜熱帯の海の特長を形成していることや、サンゴ礁

の地形ができることにより、波の強い外海との砕波帯となり、内側の波の穏やかな海域をつくるなど細分化した様々な環境を形成する。また、サンゴ礁域は貧栄養塩濃度の海域であるが、サンゴの体内に共生する褐虫藻によって基礎生産が行われ、さんごから放出される粘液が多くの魚類や底生動物の餌になり、複雑な食物連鎖が形成される。こうして、多様な生物群集がサンゴ礁に生息し、生物の多様性を支え、生態系を支える基礎となっている。すなわち、沖縄周辺海域における造礁サンゴ類は、漁業対象となる生物の生息場となることで漁場を形成し、産卵場、餌場、幼稚仔の保育場として機能しており、水産資源の保護の観点から重要な役割を果たしている。そして、水産資源としての価値はもとより、熱帯性海域特有の漁場環境を成す重要な生物である。また、サンゴに共生している褐虫藻による光合成は、海水中の窒素やリンなどの無機栄養塩から有機物を生産して水質浄化機能を果たすとともに、二酸化炭素を固定することによりその吸収源となっており、サンゴ礁は地球環境に多様な恵みをもたらしている。このような重要な機能、役割を有する造礁サンゴ類については、造礁サンゴ類の保護培養を図り、造礁サンゴ類により形成される沿岸域の漁場を保全する必要があることから、造礁サンゴ類はこれを採捕してはならないと定められたものである。

規則 41 条 1 項は、「この規則のうち水産動植物の種類若しくは大きさ又は水産動植物の採捕の期間若しくは区域又は使用する漁具若しくは漁法についての制限又は禁止に関する規定は、試験研究、教育実習又は増養殖用の種苗（種卵を含む。）の供給（自給を含む。）（以下本条において「試験研究等」という。）のための水産動植物の

採捕について知事の許可を受けた者が行う当該試験研究等については、適用しない」として、知事の許可による適用除外を定めているが、水産動植物の採捕の禁止は、水産動植物の繁殖保護を図るうえから定められたものであることから、採捕禁止といえども繁殖保護に資するような、「試験研究」、「教育実習」又は「増養殖用の種苗の供給」（以下「試験研究等」という。）のための水産動植物の採捕については、採捕による水産動植物への影響と、採捕目的による効果を比較し、水産動植物の繁殖保護に資すると知事が判断し、その許可をなした場合は試験研究等については適用しないこととしたものである。

規則 41 条 1 項に基づく特別採捕許可申請に係る審査については、形式審査を行うほか、審査基準において「1 申請者は試験研究、教育実習及び増殖用種苗の供給のいずれかを目的としていること。2 申請者及び採捕従事者に、採捕行為を行う上での適格性が認められること。3 申請内容に、必要性和妥当性が認められること。4 採捕行為の実施により、漁業調整上又は水産資源の保護培養上、問題が生じるおそれがないと認められること。」の観点から内容審査を行うことを定めている。

特に、試験研究目的の行為に関しては、その性質上、一律に基準を定めて方法や採捕する量などを制限すると、試験研究計画における自由な発想や成果自体を限定してしまう懸念があり、また、自然環境の変化等により、緊急性のある試験研究課題への対応も困難となる可能性があることから、申請者に対し、「実施計画書」の提出を求め、その内容を基に特別採捕許可の必要性や妥当性を個別に審査

をしている。

このように、規則に基づく特別採捕許可における「試験研究等」の要件充足の認定及び許可をなすか否か（あるいはどのような制限又は条件を付してなすか）の判断は、申出人の専門技術的な裁量に委ねられており、申出人は合理的な審査基準を定め、本件各申請についても審査基準に照らして審査を行っていたところである。

イ 是正の指示は、都道府県の法定受託事務の処理が「法令の規定に違反していると認めるとき」又は「著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき」になしうるが、前者は違法である場合、後者は、個別の法令規定違反とは言い難いが、全体としてみたときに、地方公共団体の事務処理が著しく適正を欠いている場合で、もはや違法と同視できるような状態を意味する。

本件のように個別の裁量処分をなすよう是正の指示を行う場合、いずれにせよ、処分庁がその裁量を逸脱・濫用し、その程度が重大で、公益上認めることができない場合を意味し、どのような場合には是正の指示をなしうるかについて、異なる場面を意味するものではない。

当該特定の処分をなすべきことがその処分の根拠となる法令の規定から明らかであるか、当該処分をしないことが裁量権の範囲を超え若しくはその濫用となると認められるか否かが審査される。

ウ 申出人が、審査基準3項のうち「申請内容に…妥当性が認められること」及び審査基準4項（採捕行為の実施により、漁業調整上又は水産資源の保護培養上、問題が生じるおそれがないと認められること。）を満たしているとの判断はできないとして、許可処分をして

いないのは、次の理由によるものである。

本件各申請は、前例のない極めて多数の種、多数の個体について大規模な移植を行うものであり、標準処理期間の設定が想定している他の一般的な許可事例とはまったく異なっていること、前提となる埋立事業について大きな設計概要変更が見込まれているにもかかわらずその内容が確定してなく、当該変更にかかる環境保全措置の内容等を沖縄防衛局に回答を求めている段階であり、その回答を受けてから慎重に審査しなければならないこと、本件各申請に係る移植先の選定方法や個別のサンゴ類の具体的な移植場所、事後調査の具体的手法等の妥当性について審査しなければならないという必要性等が認められる。漁業法、水産資源保護法及び規則の観点から、申請内容に妥当性及び必要性が認められるかについて、申請書類及びその後に沖縄防衛局から提出された資料等からは、「申請内容に…妥当性が認められること」及び審査基準4項（採捕行為の実施により、漁業調整上又は水産資源の保護培養上、問題が生じるおそれがないと認められること。）を満たしているとは判断できないため、審査が継続しているものである。したがって、本件各申請に対して現時点においても処分をなしてなく、審査中であることについては、申請内容の妥当性の判断に必要な審査であり、正当な理由が認められるものであり、本件各申請の処理について、申出人はなんら違法、あるいは著しく不適正な事務処理はしていないものであり、本件是正の指示は、地自法245条の7第1項に基づく是正の指示の要件(法定受託事務の処理が法令の規定に違反していると認めるとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき)

を欠いた、違法な関与である<sup>3</sup>。

エ 本件各申請は、いずれも、その申請の目的を「普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境影響評価書に基づく環境保全措置を目的とした造礁サンゴの移植技術に関する試験研究」としている。すなわち、本件埋立事業に係る環境保全措置として行うとされているものである。

公有水面埋立ての免許・承認は、出願人は願書と添付図書で内容を特定して出願し、都道府県知事は願書等により特定された内容を審査してこの特定された内容に対して免許・承認をするものである。免許・承認を受けた者は、願書と添付図書により特定された内容に基づいて工事を遂行する義務を負うものであり、また、設計概要の変更申請をして承認を受けない限り、免許・承認を受けた内容以外の工事をすることは許されない。

本件承認処分後に公表された土質調査の結果より、大浦湾側の海底に広範に軟弱地盤が存在することが判明しているが、この軟弱地盤の存在よりすれば、承認を受けた内容で本件埋立事業に係る工事をすれば、沈下、液状化及びすべり破壊の危険性が生じることになるのであるから、本件承認処分を受けた内容で工事を完成させることができないことは明らかである。そして、設計概要の変更承認はなされていない（そもそも申請すらもなされていない）のであるか

---

<sup>3</sup> 農林水産省において行われた「地方分権一括法の施行に伴う漁業法の改正に関する説明会」において規則の個別事務も法定受託事務であると説明されてきたことなどより、沖縄県においては、規則の制定のみならず、規則に基づく個別処分も法定受託事務であるとの理解のもとに規則を運用してきたものであり、本照会申出における主張も特別採捕許可について法定受託事務であるとの整理のもとで行っている。もっとも、近時、規則の制定は法定受託事務であるとしても、制定された規則に基づき特別採捕の許可・不許可の処分を行うことは自治事務であるとの見解が示されている（白藤博行「農水相是正指示を問う（上）」沖縄タイムス令和2年3月5日）。

ら、現時点においては、本件埋立事業の工事完成は不能であると認められる。したがって、本件埋立事業の環境保全措置を目的とする本件各申請は、現時点では、不能を目的とするものと言わざるを得ない。

以上よりすれば、現時点において、本件各申請の必要性を認めることができないのは当然のことであり、本件各申請について許可処分をしていないことが違法、あるいは著しく不適正とされる謂れはないものであり、許可処分を指示する是正の指示は、この点のみよりしても違法である。

オ また、本件是正の指示は、どのような資料に基づいてどの事実を認定し、許可処分をしないことが違法と判断するに至ったのかについてまったく明らかにしていない。そもそも、相手方は、申出人が相手方に対して何ら資料の提出もしていない段階、すなわち本件各申請の事実関係の確認もできていない段階の令和元年11月28日付け文書において、地自法第245条の4第1項に基づき申出人に速やかに申請の内容どおりの許可処分をするよう「勧告することを含めた対応を検討せざるを得ない」という意向を既に示唆していた。このことや、上記のとおり判断経過もその根拠資料も明確でないまま、許可処分をせよ、という本件是正の指示をなすことは、本来、水産動植物の採捕の制限や禁止について規則により都道府県知事の事務に委ねた漁業法及び水産資源保護法の趣旨を損ない、必要最小限度の関与とも、また地方公共団体の自主性及び自立性に配慮したものとも言えない違法な国の関与である。

## 第2 埋立承認を受けた内容での埋立を完成させることはできず、大規模な工事内容の変更が必要であることが明らかとなっていること

### 1 埋立承認を受けた内容での埋立を完成させることはできないことが明らかであること

- (1) 土木構造物を支えているのが地盤であり、安全性に係る地盤の現象については、第5において詳述するとおり、「沈下」、「液状化」及び「すべり破壊」の3つの現象が特に重要であるとされている。

そして、沈下についてはとりわけ圧密沈下が深刻な問題となるために圧密沈下を生じる軟らかい粘性土層の有無とそれが存在する場合の対応の有無が、液状化については表層に緩い砂質土等がある場合には地震時に地盤が液状化する危険性が存することになるため液状化の危険性のある土層の有無とそれが存在する場合の対応が、すべり破壊については安定計算（円弧すべり解析）で所定の地盤の強さが認められるか否かが、それぞれ問題となるものとなる。

- (2) 埋立対象区域の海底地盤の土質やN値<sup>4</sup>について、本件承認出願書類（設計概要説明書）では、沈下、液状化やすべり破壊について、問題となる内容は示されていなかった。

そして、公有水面埋立承認の審査における沖縄県の質問に対し、沖縄防衛局は、「液状化の可能性は低いものと判断した。また、地盤の圧

---

<sup>4</sup> 土の硬さや締まり具合を表す単位として、最も一般的に用いられているのがN値である。N値とは、標準貫入試験（JISA1219）によって求められる地盤の強度等を求める試験結果（数値）であり、「質量 63.5±0.5kg のドライブハンマー（通称：モンケン）を 76±1cm 自由落下させて、ボーリングロッド頭部に取り付けたノッキングブロックを打撃し、ボーリングロッド先端に取り付けた標準貫入試験用サンプラーを地盤に 30cm 打ち込むのに要する打撃回数」を示すものである。30 cm 打ち込むのに要する回数であるから、その値が大きい程、硬い締まった地盤であるということになる。なお、N 値が 0 とは、63.5 kg のハンマー（モンケン）を落下させずに置いただけで 30 cm 以上貫入する状態（いわゆるモンケン自沈）ということである。



密沈下に関しては、地層断面図に示す通り、計画地の直下には圧密沈下を生じるような粘性土層は確認されていないため、圧密沈下は生じないものと想定しています。」「各護岸の施工時及び完成時の地盤の円弧滑りは全て耐力作用比 1.0 以上を満足しています。」などと、問題が存しない旨を回答していた。

出願書類（設計概要説明書）及び沖縄防衛局の回答の内容を前提として、本件承認出願に係る審査がなされた。そして、審査の結果では、「埋立地の護岸等の構造は、滑動、転倒及び支持力などの安定計算が行われ、技術基準に適合しており、災害防止に十分配慮されていると認められる。」「埋立区域の液状化の有無を評価し、対策が必要な個所では実績のある工法により地盤改良が計画されているため、埋立地をその用途に従って利用するのに適した地盤となるよう対策が講じられているものと考えられ、災害防止につき十分配慮していると認められる」とされ、これを前提として本件承認処分がなされたものであった。

(3) ところが、第5において詳述するとおり、本件承認処分後に公表された土質調査の報告書により、大浦湾側埋立工事施行区域について、「沈下」、「液状化」及び「すべり（地盤の破壊）」のいずれについても危険性があることが明らかとなった。

すなわち、本件埋立工事の埋立対象区域は、辺野古崎を挟んで、南側リーフエリアと大浦湾側エリアという、深度や海底地形等が大きく異なる範囲にまたがっているが、大浦湾側エリアの大半が、いわゆる軟弱地盤であることが明らかとなったものである。護岸等の構造物の設置計画箇所についても、水深数十メートルの海底に、数十メートルの厚さの軟弱地盤が存在していることが明らかになっているが、N値

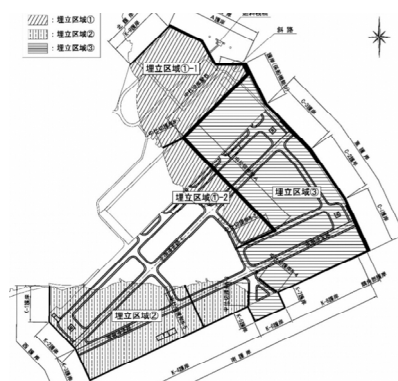
0の「マヨネーズなみ」とも言われるような箇所すらも数多く確認され、護岸等について埋立承認を受けた内容での工事をした場合には圧密沈下、液状化やすべり破壊などによる護岸の倒壊等の危険性があることは明白である。また、護岸等の設置計画箇所以外の埋立予定地についても、埋立承認を受けた内容で工事をした場合にはすべり破壊の危険性があることが明らかとなっている。

## 2 仮に設計変更により工事を完成させることができるとした場合でも大規模な変更が必要となること

- (1) 埋立対象区域は、辺野古崎を挟んで、南側の非常に浅いリーフエリアと大深度や軟弱地盤の海底地盤を含む大浦湾側からなる。



【図面 1】



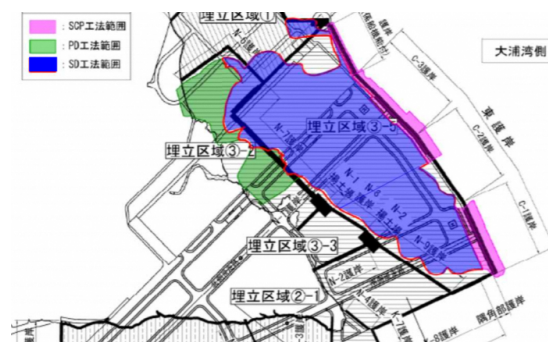
そして、図面1のとおり、設計概要説明書では、埋立区域は、南側

の埋立区域②、大浦湾側の北側・東側の埋立区域①、大浦湾側の東側の埋立区域③の3つに区分されているが、埋立土量でいうならば、埋立区域②は15.6パーセント、埋立区域①は20パーセント、埋立区域③は64.4パーセントである。埋立土量でいうならば、埋立工事の約85パーセントを大浦湾側が占め、さらにその大半を埋立区域③が占めている。

軟弱地盤は、本件埋立事業の大半を占める大浦湾側に広範に分布しており、沖縄防衛局は地盤改良を要する面積を約66万2千平方メートルとしているが、これは、面積で言っても、大浦湾側の埋立予定区域約112万平方メートルの実に約6割に相当するものである。

沖縄防衛局が、現在、地盤改良が必要として示している範囲は、図面2<sup>5</sup>に着色で示されている範囲であり、いかに広範に軟弱地盤が存在しているの是一目瞭然である。

【図面2】



- (2) 本件埋立事業に関して、前述のとおり、承認を受けた内容で工事を完成させることが不可能であることは明らかであるが、沖縄防衛局は、未だ本件承認処分を受けた設計概要について変更の申請はしていない。
- また、申出人は、本件各申請についての審査のため、令和元年11月

<sup>5</sup> なお、埋立区域①、埋立区域②、埋立区域③という語で示される範囲は、設計概要説明書とは異なっている。

29日付け農水第1937号及び同年12月23日付け農水第2041号において、変更承認申請の有無及び時期、その内容について沖縄防衛局に照会したが、沖縄防衛局は、変更承認申請の時期も内容も明らかにしていないため、申出人において、地盤改良工事等の内容を特定することすらできないというのが現状である。

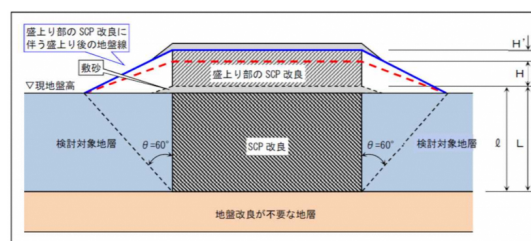
もともと、沖縄防衛局が本件審査請求の手續において証拠として提出した報告書や、「普天間飛行場代替施設建設事業に係る技術検討会」（以下「技術検討会」という。）や「普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境監視等委員会」（以下「環境監視等委員会」という。）に提出された資料において、地盤改良工事等を検討しているとして、検討中とされる内容が示されている。これらに示された地盤改良工事等の内容は変遷をしてきているものであり、実際に変更承認申請がなされるまでは内容を特定することはできないものの、本審査申出の直近の内容では、「地盤改良工事（サンドコンパクションパイル(SCP)工法及びサンドドレーン(SD)工法)を追加。大浦湾側（陸上施工）において、地盤改良工事(ペーパードレーン(PD)工法)を追加」することを検討しているとされている。

この現時点において示されている案の内容をみても、以下に述べるとおり、未曾有の大工事というべきものである。

サンドコンパクションパイル工法（以下「SCP工法」という。）が必要とされているのは、図面2に桃色で示された箇所であり、大浦湾東側護岸設置個所の大半に及んでいる。SCP工法とは、緩い砂地盤に対しては密度の増加により地盤全体を締固め、粘性土地盤に対しては粘性土と砂杭の複合地盤を形成し地盤を強化することを目的とするも

のである。SCP工法は、対象とする地盤にケーシングパイプによって砂の杭を打ち込み、振動させることで、よく締まった砂の杭と軟弱な粘土層を一定の割合で強制的に置き換えて、地盤の強さを増加させるものであるが、SCP工法による改良深度を70メートルまでとされているところ、SCP工法によって地盤を砂杭に置き換える割合は、深度50メートルまでが70パーセント、深度70メートルまでが45パーセントとされており、これだけの割合で砂杭に置換されるのであるから、元々の軟弱な土は移動して地盤面が大きく盛り上がることになり、例えば、C-1護岸直下では15メートル程度の盛り上がりが見込まれている。この軟弱地盤の盛り上がりにより、新たな軟弱地盤の土層が形成されることになることから、新たに生じた軟弱地盤の土層の地盤改良が必要となるとともに、必要に応じて盛り上り土の浚渫もなされることになり、また、海底地盤の高さ自体が変わってしまうことによって構造物の設計についても変更の必要が生じることとなる。

【図面 3】



圧密沈下の危険性に対しては、軟弱地盤に排水層を設け、構造物の荷重により土中の水分を排水層に絞り出し、圧密を促進して地盤強化をはかるバーチカルドレーン工法が代表的なものであるが、海上については、バーチカルドレーン工法のうち、サンドドレーン工法（以下「SD工法」という。）を行うことが検討されている。SD工法とは、

地盤中にケーシングパイプを貫入し、パイプ内の砂を排出しながら引抜き、鉛直の砂杭を多数打設して排水距離の短縮を図って圧密を促進する工法であるが、SD 工法による地盤改良が必要とされる対象範囲は、図面 2 に青色で示されたきわめて広範な範囲に及んでおり、また、改良深度も 70 メートルに及んでいる。

この SCP 工法と SD 工法による地盤改良工事に用いられる砂の量は、合計約 353 万立方メートルとされている。本件埋立承認出願の願書に示された埋立工事に使う砂の量は約 58 万立方メートルであるから、元々埋立工事に予定されていた砂の約 6 倍の量が地盤改良工事に使われるということになる。また、沖縄県内における年間の砂利採取量は、平成 28 年度が約 184 万立方メートル、平成 27 年度が 139 万立方メートル、平成 26 年度が 122 万立方メートルであるから、沖縄県の年間の砂利採取量の数年分に相当する砂が、地盤改良工事のために大浦湾に投入をされるということである。

この大規模な変更に伴い、中仕切護岸配置変更及び追加、外周護岸閉合前の先行埋立の実施、辺野古地区地先の埋立ての変更なども生じ、また、SCP 工法の盛上り部の浚渫のほかにも、SD 工法のための地盤改良船の喫水確保のための浚渫等も新たに追加されている。

技術検討会に提出された資料を前提とした場合でも、かかる大規模な地盤改良工事等の変更が必要となるものであり、そのため、埋立承認を受けた設計概要に示された工期である 5 年間よりも 4 年 3 か月の工期延長とされ、埋立工事にかかる期間は 9 年 3 カ月とされている。

- (3) (2)において述べたのは、直近に示された地盤改良工事等の検討内容であるが、沖縄防衛局が当初に示した検討結果から、工事内容は変遷

している。

沖縄防衛局が、最初に地盤改良工事が必要であるとする検討結果を示したのは、本件審査請求に証拠として提出した報告書であった。平成 30 年 10 月 16 日付け「地盤に係る検討・情報収集 報告書」において、地層未改良とした場合に所定の安全性を満足しないことが明記され、平成 31 年 1 月付け「地盤に係る設計・施工の検討結果 報告書」において、SCP 工法および SD 工法による地盤改良工事、SCP 工法による現地盤の盛上りに伴うケーソンの設置高や断面の変更や浚渫等についての検討結果が示された。

その後、技術検討会や環境監視等委員会において、検討結果が示されてきているが、当初に示された検討結果から内容が変容している。すなわち、SCP 工法の範囲の変更、SD 工法の範囲の変更、バーチカルドレーン工法についてペーパードレーン工法の追加、ケーソンの形状の変更、外周護岸閉合前の海上からのトレミー船（トレミーと呼ばれる管を水中に降ろし砂や土を海底近くに直接投入）による先行埋立の追加、大浦湾側の水深が浅い陸側において外周護岸閉合前に先行して陸上から埋立工事を行うために中仕切護岸の配置を変更及び追加すると共に揚土場の設置、埋立材投入量の増加を目的とした埋立材の仮置き、埋立材を外周護岸からリクレーマ船で揚土して所要の高さまでフローティングベルトコンベアにより直接投入、辺野古地区地先の埋立ての中止等、検討中とされる工事の内容は変遷をしてきているものである。

第3 是正の指示の要件（法定受託事務の処理が法令の規定に違反していると認めるとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき）の意義について

1 「法令の規定に違反していると認めるとき」について

「法定の規定に違反していると認めるとき」とは、文字どおり、法定受託事務の処理が違法である場合を意味する（松本英昭『新版逐条地方自治法第9次改訂版』1158頁）。

本件のような個別の裁量処分については、その裁量権行使に逸脱・濫用があった場合ということになる。

2 「著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき」について

是正の要求、是正の勧告、是正の指示のいずれも、「法令の規定に違反していると認めるとき」又は「著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき」になしうる（地自法245条の5乃至7）。

ここで、「著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき」とは、個別の法令規定違反とは言い難いが、全体としてみたときに、地方公共団体の事務処理が著しく適正を欠いている場合で、もはや違法と同視できるような状態を指すものと理解すべきであり（成田頼明他編『注釈地方自治法（全訂）』5828頁、5878頁参照<sup>6</sup>）、処分庁自身（あるいは上級行政庁）が、自ら（あるいは下級行政庁）のした処分をあらためて審査する場合のように、単純な不当審査を意味する（裁量逸

---

<sup>6</sup> 松本英昭『新版逐条地方自治法第9次改訂版』1159頁でも、「地方公共団体の事務処理が著しく適正を欠いている場合であって、しかも、当該地方公共団体の内部の問題として放置することが公益上認められないような事態に限るということであり、真にやむを得ないものと客観的に認定されるものでない限り、軽々にこれらが行われるべきではないことを意味している」と指摘し、いずれにせよ、極めて限定的に解釈されている。



脱・濫用を超えて全面的に審査が及ぶ)と解釈されることはありえない<sup>7</sup>。

この点、行政法の泰斗たる塩野宏は、「強制的監督手段が合目的性の保障に機能することは現行憲法上認められないところである」とし(塩野宏『国と地方公共団体』114頁)、旧地方自治法における措置要求権については、「立法過程、制度の構造から考察する限り、措置要求によって、これに従うべき法的義務が地方公共団体の側に生ずるということはできない」としながらも(同111頁)、事実上の妥当力を有し、制度が確実性を有する通有力を形式的権威によって措置要求に期待している、という認識を踏まえて(同)、かかる「事実的妥当力に対する制度的期待」を前提に、「合目的性の保障に機能することには、かなりの程度に違憲の疑いが存すること」を指摘していた(同114頁：自治大臣による裁定的関与についても同様：室井力『現代行政法の原理』169頁以下、成田頼明「地方自治の保障」『宮沢俊義先生還暦記念・日本国憲法大系第五巻』301頁、阿部泰隆『行政救済の実効性』128頁、木佐茂男「国と地方公共団体の関係」雄川一郎他『現代行政法体系・第8巻』392頁、人見剛『分権改革と自治体法理』290頁等も同旨：小早川光郎『行政法講義 下I』81

---

<sup>7</sup> ちなみに、少年法第32条の「処分の著しい不当」は、「法令の違反」と並べて規定されながら、「少年の要保護性の程度に応じて選択されるべき保護処分が、合理的な裁量の範囲を著しく逸脱した場合」(丸山雅夫『少年法講義』269頁)と解釈されているように、言ってみれば、効果裁量の逸脱という「違法」を意味すると考えられている。

あるいは、会社法382条における監査役の監査範囲の「著しく不当な事実」も、「法令違反」と並べて規定されながら、「法令・定款に違反する事実とは別に、会社経営の健全性および公正性の確保の見地からみて、取締役(会)の意思決定または行為が『不当』(不合理・不適切とほぼ同義)であって、かつまた、受任者としての取締役の裁量権の範囲を超えているため、『著しい』と認められる場合である」とする見解があるが(酒巻俊雄他編『逐条解説会社法・第5巻』86頁)、このような見解は、結局、裁量逸脱による違法を意味することになる。

これらの例では、個別法令の明確な違反と対置されるところの、与えられた裁量(保護処分の効果裁量、善管注意義務・忠実義務によって画される幅のある判断の余地)の逸脱・濫用をもって、著しい不当と表現されているものである。

以上の二例について、稲葉馨「行政法上の「不当」概念に関する覚書き」行政法研究3.7の分析を参照。

頁、久保茂樹「行政不服審査」磯部力他『行政法の新構想Ⅲ 行政救済法』181 頁、稲葉馨「行政法上の「不当」概念に関する覚書き」行政法研究 3 号 44 頁も、主として裁定的関与の場面を念頭に置いているが、第三者機関による審査で、憲法上の地方自治尊重原則がある場合に、不当審査には及ばないと解する可能性について述べている)。

日本国憲法 92 条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」と定め、ここで、「地方自治の本旨」は、団体自治、住民自治の原則を意味している。

団体自治とは、「地方団体が自立権を有すること」、住民自治とは、「その（団体の）支配意思の形成に住民が参画すること」を意味し、法律をもってしても、かかる地方自治制度の本質的内容を侵害することは許されない。

地方公共団体に属する行政執行権は憲法 65 条により内閣に属するとされる「行政権」には含まれず（平成 8 年 12 月 6 日内閣法制局長官国会答弁参照）、憲法制定権力によって直接に地方公共団体に付与されたものである。

現行地自法は、国と地方公共団体が対等独立の行政主体であることを前提に、地域における行政を、地方公共団体が自主的・総合的に処理することを原則とし、国は、これを補完する役割を担うことを原則とすることを定め（地自法 1 条 2 項：磯部力「国と自治体の新たな役割分担の原則」西尾勝編著『新地方自治法講座⑫地方分権と地方自治』84 頁以下参照）、このような役割分担と補完性原理は、地自法 2 条 11 項において立法の原則とされ、12 項では、解釈運用の原則となっている。

法定受託事務も、国と地方公共団体が対等独立の行政主体であること

を前提として、地方公共団体の事務として定められたもので(塩野宏「行政法Ⅲ〔第4版〕行政組織法」162頁)、「国が本来果たすべき役割」に係る事務であっても、そのすべてを国自らが直接管理し、執行すべきであるということではなく、「国民の利便性」「事務処理の効率性」「総合行政の確保」などの観点から、地方公共団体が処理してよいものや処理することとするべきものがあり、そのようなものはできる限り地方公共団体にゆだねるべきである」し(松本英昭『要説地方自治法第7次改訂版』206頁)、「法定受託事務」と「自治事務」とは截然と区分できるものではなく、現行法制の下ではあくまで相対的な区分にすぎない(松本前掲著 207頁から208頁、白石稔「自治体の事務処理と国の関与」行政法の争点 210頁も同旨)。

そして、是正の指示の要件は自治事務に関する是正の要求と全く同じ要件であり、地自法 245 の 3 第 1 項は、「目的を達成するために必要な最小限度のものとするとともに、普通地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならない」と定めている。

塩野宏も指摘するように、「合目的性の考慮によって国が地方公共団体の行為に一方的に介入し、それを法的に是正し得るとすれば中央行政庁に対する地方公共団体の自立性は極めて弱化することはいうまでもないところであって」、国が、対等独立な地方公共団体に対して、処分の根拠法上、地方公共団体の裁量に委ねられた行為について、合目的性の観点から軽々に容喙することは、憲法上、許容されえない。

旧地方自治法が、「著しく事務の適正な執行を欠き」に先立ち、「確保すべき収入を不当に確保せず、不当に経費を支出し、若しくは不当に財産を処分する等」と定めていたことからしても、ここでいう「著しく適

正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき」は、あくまで個別法令の規定違反とは直ちに評価しがたいが、全体としてみたときに、地方公共団体の事務処理が著しく適正を欠いている場合で、もはや違法と同視できるような状態を指すものと理解すべきである。

本件のように個別の裁量処分をなすように是正の指示を行う場合、「著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき」とは、結局のところ、処分庁がその裁量を逸脱・濫用し、その程度が重大で、公益上認めることができない場合を意味し、「法令の規定に違反していると認めるとき」の要件と同様の事態を意味するものというべきである(前記少年法や会社法における用語例を参照：前者の要件であれば広く認められるというような関係にはない)。

### 3 農林水産大臣の各要件審査の範囲

個別の裁量処分について(後述する)是正の指示を行う場合、法令所管大臣は、法定受託事務の処理について裁量逸脱・濫用の有無を審査することとなる。

本件のように、特定の処分をなすよう是正の指示を行う場合、当該特定の処分をなすべきことがその処分の根拠となる法令の規定から明らかであるか、当該処分をしないことが裁量権の範囲を超え若しくはその濫用となると認められる場合に、是正の指示をなしうることになる。

## 第4 審査基準3項(申請内容の妥当性)及び同4項(水産資源保護培養上の問題が生ずるおそれがないと認められること)について

### 1 規則の趣旨と審査基準の意義

#### (1) 規則33条2項及び41条の趣旨

ア 漁業法65条及び水産資源保護法4条は、それぞれ「漁業取締りその他漁業調整のため」、若しくは「水産資源保護培養のため」に都道府県知事が水産動植物の採捕に関する制限又は禁止を規則で定めることができるとされており、これに基づいて規則33条2項及び41条は、造礁サンゴ類採捕の禁止と許可について規制を行っている。

イ 規則33条2項及び造礁サンゴを規制の対象とした趣旨・規制の目的

規則は、昭和47年9月12日に公布され制定された。その33条2項は、立法当初から水産動植物の採捕を禁止する規定として整備されており、同項において「かめ類が放産した卵及び造礁さんご類（腔腸動物のうち石さんご目、ひどろさんご目、やぎ目、くださんご目をいう。）は、これを採捕してはならない。」と定められた。現行規定では、その対象を一部変更し、「かめ類が放産した卵及び造礁さんご類（刺胞動物のうち、いしさんご目、あなさんごもどき目、やぎ目、くださんご科及びあおさんご目をいう。）は、これを採捕してはならない。」とされている。

立法時の沖縄県漁業調整規則制定説明書(甲第57号証)によれば、規則33条2項について「造礁さんご類については、沖縄の海はさんご礁が発達していてそれを自然の魚巢として沿岸の魚介類は棲息して亜熱帯の海の特長を形成しているものである。しかし近年、さんご礁を装飾用に採集するものが多く、漁場が破壊されることとして関係各界から規制について強い要請があったので、東京都の調整規則を参考にして全面的に禁止することとした。」と説明されている。ここでいう造礁サンゴ類とは、浅海に棲み、固い石灰質の骨格をも

つ硬質サンゴのうち、体内に褐虫藻を共生させているサンゴ類であって（甲第 59 号証「沖縄県サンゴ移植マニュアル」4 頁）、サンゴ礁の形成に不可欠な役割を果たしている。

沖縄の海は、サンゴ礁が発達しており、これを自然の魚巢として沿岸の魚介類が棲息して亜熱帯の海の特長を形成していることや、サンゴ礁の地形ができることにより、波の強い外海との砕波帯となり、内側の波の穏やかな海域をつくるなど細分化した様々な環境を形成する。また、サンゴ礁域は貧栄養塩濃度の海域であるが、サンゴの体内に共生する褐虫藻によって基礎生産が行われ、サンゴから放出される粘液が多く魚類や底生動物の餌になり、複雑な食物連鎖が形成される。こうして、多様な生物群集がサンゴ礁に生息し、生物の多様性を支え、生態系を支える基礎となっている。

すなわち、沖縄周辺海域における造礁サンゴ類は、漁業対象となる生物の生息場となることで漁場を形成し、産卵場、餌場、幼稚仔の保育場として機能しており、水産資源の保護の観点から重要な役割を果たしている。そして、水産資源としての価値はもとより、熱帯性海域特有の漁場環境を成す重要な生物である。また、サンゴに共生している褐虫藻による光合成は、海水中の窒素やリンなどの無機栄養塩から有機物を生産して水質浄化機能を果たすとともに、二酸化炭素を固定することによりその吸収源となっており、サンゴ礁は地球環境に多様な恵みをもたらしている。

このような重要な機能、役割を有する造礁サンゴ類については、造礁サンゴ類の保護培養を図り、造礁サンゴ類により形成される沿岸域の漁場を保全する必要があることから、造礁サンゴ類はこれを

採捕してはならないと定められたところである。

ここでいう、採捕とは、天然的状态にある水産動植物を人の所持その他事実上支配しうべき状態に移す行為（『新編都道府県漁業調整規則詳解（改訂版）金田禎之 189 頁』）をいうものであり、同項は、採捕するという行為を禁止する規定である。

#### ウ 沖縄県漁業調整規則 41 条の趣旨・規制の目的

規則 41 条（制定時は 40 条）は、立法当初から水産動植物の採捕について試験研究等の適用除外を定める規定として整備されており、「この規則のうち水産動植物の種類若しくは大きさ又は水産動植物の採捕の期間若しくは区域又は使用する漁具若しくは漁法についての制限又は禁止に関する規定は、試験研究、教育実習又は増養殖用の種苗（種卵を含む。）の供給（自給を含む。）（以下本条において「試験研究等」という。）のための水産動植物の採捕について知事の許可を受けた者が行う当該試験研究等については、適用しない。」と定めている。

水産動植物の採捕の禁止は、水産動植物の繁殖保護を図るうえから定められたものであることから、採捕禁止といえども繁殖保護に資するような、「試験研究」、「教育実習」又は「増養殖用の種苗の供給」（試験研究等）のための水産動植物の採捕については、採捕による水産動植物への影響と、採捕目的による効果を比較し、水産動植物の繁殖保護に資すると知事が判断し、その許可をなした場合の試験研究等については適用しないこととしたものである。

なお、これらの試験研究等は、漁業を営む行為ではないので、規則で漁業を営む行為について制限禁止している規定については元々

適用されていないので対象とならないものである。

「試験研究」を目的とするものとしては、サンゴ群集修復手法の開発や保全すべきサンゴ群集の遺伝的多様性の研究のために採捕するものなどがあり、これらは、サンゴ礁の効果的な保全策の技術開発に資することとなる。

「教育実習」を目的とするものについては、造礁サンゴ類の展示等を行うために採捕するものなどがあり、県民のサンゴ礁に対する理解を深め、水産資源の保護の観点から重要な役割を果たしているサンゴ礁の保全等の意識向上の促進に資することとなる。

「増養殖用の種苗の供給」を目的とするものについては、造礁サンゴ類の養殖等を行うために採捕するものなどがあり、天然の水産資源への負荷の軽減に繋がるなど、水産動植物の繁殖保護に資することとなる。

規則で水産動植物の採捕等を制限又は禁止していても、これらについては、水産動植物の繁殖保護に資することから、採捕による水産動植物への影響と、採捕目的による効果を比較し、水産動植物の繁殖保護に資すると知事が判断し、その許可をなした場合の試験研究等については禁止規定を適用除外とすることとしたものである。

- (2) 審査基準3項（申請内容の妥当性）及び同4項（水産資源保護培養上の問題が生ずるおそれがないと認められること）の意義

本条に係る許可の審査に当たっては、形式審査を行うほか、申請の内容について、

- 「1 申請者は試験研究、教育実習及び増養殖用種苗の供給のいずれかを目的としていること。



- 2 申請者及び採捕従事者に、採捕行為を行う上での適格性が認められること。
- 3 申請内容に、必要性和妥当性が認められること。
- 4 採捕行為の実施により、漁業調整上又は水産資源の保護培養上、問題が生じるおそれがないと認められること。」

の観点から内容審査を行うこととしている。

特に、試験研究目的の行為に関しては、その性質上、一律に基準を定めて方法や採捕する量などを制限すると、試験研究計画における自由な発想や成果自体を限定してしまう懸念があり、また、自然環境の変化等により、緊急性のある試験研究課題への対応も困難となる可能性があることから、申請者に対し、「実施計画書」の提出を求め、その内容を基に特別採捕許可の必要性や妥当性を個別に審査することとしている。

### (3) 最近の造礁サンゴ類にかかる特別採捕許可の実状

規則 41 条に基づく平成 31 年 4 月 1 日から令和 2 年 3 月 30 日現在の間における造礁サンゴに係る特別採捕許可数は、50 件で全て試験研究目的であり、採捕量は 0.9～205 キログラム以内となっている。これらのおおりに、通常の許可事例は、採捕量が少なく漁場環境に殆ど影響がないものであり、漁業環境への影響と試験研究の内容を比較した結果、水産資源の繁殖保護に資するとして許可をしている。

### (4) 特別採捕許可申請の審査における知事の裁量について

上述したとおり、規則は、漁業法 65 条及び水産資源保護法 4 条に基づき制定された規則である。

漁業法は、「漁業生産に関する基本的制度を定め、漁業者及び漁業従

事者を主体とする漁業調整機構の運用によつて水面を総合的に利用し、もつて漁業生産力を発展させ、あわせて漁業の民主化を図ること」を目的とし、水産資源保護法は、「水産資源の保護培養を図り、且つ、その効果を将来にわたつて維持することにより、漁業の発展に寄与すること」を目的とする。

これを受けて制定された規則は、「沖縄県における水産資源の保護培養、漁業取締りその他漁業調整を図り、併せて漁業秩序の確立を期すること」を目的としている。

この点、造礁サンゴ類は、水産資源の保護の観点から重要な役割を果たし、熱帯性海域特有の漁場環境を成し、地球環境に多様な恵みをもたらす重要な生物であるところ、規則 33 条 2 項により、これは採捕してはならないと定められた。

規則 41 条（制定時は 40 条）は、採捕の禁止の例外を定めた規定であり、水産動植物の繁殖保護に資するような試験研究等のための水産動植物の採捕については、採捕による水産動植物への影響と、採捕目的による効果を比較し、当該行為が水産動植物の繁殖保護に資すると知事が判断し、その許可をなした場合に、採捕の禁止を適用しないこととしたものである。

条文の文言としては、「試験研究、教育実習又は増養殖用の種苗（種卵を含む。）の供給（自給を含む。）（以下本条において「試験研究等」という。）のための水産動植物の採捕」と規定されているが、この規定は、上述したとおり、水産資源の繁殖保護に資するような行為であるが故に禁止規定を除外するもので、このような趣旨に適合する行為か否かが合目的的に判断され、本件のように公有水面埋立に伴う環境保

全措置のようなものも包含すると解釈される。

「試験研究等」は、漁業法や水産資源保護法、規則の制定趣旨から、科学的・専門技術的に判断がなされるべき不確定概念を定めたものといえる<sup>8</sup>。

また、一般的に採捕を禁止し、許可を受けた場合にその禁止を除外するものであるところ、当該許可は、人民のために新たな権利を設定し、または利益を与える行為であり、行政庁の判断を厳密に羈束する必要性もない。

規則 41 条 4 項は、知事が許可に際して、制限又は条件を付けることを許容しており、これは、「試験研究等」にも様々な行為があるところ、かかる制限や条件により、水産資源の繁殖保護を確保せしめるための規定であり、規則 41 条 1 項による許可が知事の裁量に委ねられていることを端的に示している。

このように、規則に基づく特別採捕許可における「試験研究等」の要件充足の認定及び許可をなすか否か（あるいはどのような制限又は条件を付してなすか）の判断は、申出人の合理的な裁量に委ねられている。

本件各申請に対して許可処分をしないことが、裁量権の範囲を超え若しくはその濫用となると認められるか否かの判断は、まず本件審査基準に不合理な点があるか否かを検討し、当該審査基準に不合理な点がない場合には、審査基準への適合性の判断過程及び判断内容に不合

---

<sup>8</sup> 根拠法が裁量を認める趣旨か否か、どのような点に裁量を認める趣旨か否かの解釈に際しての判断要素については、差し当たり芝池義一『行政法総論講義第4版補訂版』79～81頁、藤田宙靖『行政法総論』112～125頁、南博方原編著『上階行政事件訴訟法』612～615頁、三浦大介「行政判断と司法審査」磯部力他編『行政法の新構想Ⅲ 行政救済法』116～130頁等。

理な点があるかという形で審査されるべきである。

## 2 審査基準3項のうち「申請内容の妥当性」及び審査基準4項を満たしているとの判断はできないとして許可処分をしていないことの正当性

### (1) 申出人が本件各申請について判断ができないとして処分を保留している理由－審査基準との関係

申出人が本件各申請について処分をなしていない事情については、相手方に宛てた令和元年12月9日付け農水第1980号において、①不可逆的で漁場への影響が大きい行為であるから慎重に審査を行う必要があること、②沖縄防衛局が埋立工事の変更承認申請を行うとしており、当該申請に係る環境保全措置の内容等が明らかにされない限り許否を判断できないこと、③申出人が本件裁決は違法無効であると判断しており、その取消しを求める関与取消訴訟が係属中は各申請の必要性について判断できないことを指摘していた。以下では、そのうち①及び②にかかる理由について詳述する。

規則は、造礁サンゴ類等の採捕を原則として全面禁止を定め、試験研究等のための水産動植物の採捕について知事の許可を受けた場合に限り、制限又は禁止規定を適用しないことを制度の趣旨としていることから、この規則の体系や制度設計を踏まえ本件各申請について判断される必要がある。

本件各申請については、本件埋立事業の必要性いかんはともかくとして、同事業を実施することを前提としても、水産資源保護の観点から避難措置の必要性・合理性が認められるといえるかどうかについて、最終的な許否の判断をするに至っていないのは正当である。すなわち、本件各申請は、前例のない極めて多数の種、多数の個体について大規

模な移植を行うものであり、標準処理期間の設定が想定している他の一般的な許可事例とはまったく異なっていること、前提となる埋立事業について大きな設計変更が見込まれているにもかかわらずその内容が確定してなく、当該変更にかかる環境保全措置の内容等を沖縄防衛局に回答を求めている段階であり、その回答を受けてから慎重に審査しなければならないこと、本件各申請に係る移植先の選定方法や個別のサンゴ類の具体的な移植場所、事後調査の具体的手法等の妥当性について審査しなければならないこと等の事情があり、漁業法、水産資源保護法及び規則の観点から、申請内容に妥当性及び必要性が認められるかについて、必要な審査が継続中である。したがって、本件各申請に対して現時点においても処分をなしてなく、審査中であることについては、申請内容の妥当性の判断に必要な審査であり、正当な理由が認められる。

(2) 本件是正の指示が許可処分を求めている理由

これに対して、本件是正の指示は、上記の点に関し、本件各申請に対して許可処分を求める理由として、以下の点を挙げている。

- ① 「埋立事業を含む公共事業等は水産動植物の生息環境に重大な影響を与え得るものであることから、このような場合に、これらの水産動植物について移植等の措置を執ることは、単なる試験研究等としての意義にとどまらず、当該水産動植物の保護・保全に資するもので、その必要性が高く、他方、当該移植等の措置を執らせないことは、水産資源保護のための行為を阻むものというべきである。」

(5頁)

- ② 申出人も、「本件事業に係る特別採捕許可申請を除いては、埋立

事業その他の事業の実施に伴い生息環境に重大な影響が及ぶサンゴ類について、避難措置として特別採捕許可申請がされた事案では、速やかに当該申請を全件許可しており、貴職（注：申出人）も同様の理解に基づく事務処理をしていることは明らかである。（5～6頁）

③ 「本件各申請は、本件事業の埋立区域に生息するなど、埋立工事によりその生息環境に重大な影響を受ける一定のサンゴ類の移植を内容とするものである。そして、本件事業の事業者である沖縄防衛局は、埋立工事がサンゴ類の生息環境に及ぼす影響を踏まえ、その影響を受ける一定のサンゴ類の避難措置として、それらのサンゴ類を適切な場所に移植することを予定して本件埋立承認に係る申請がされ、それを前提に本件埋立承認もされている。その承認に基づき埋立工事が行われる以上、水産資源保護の観点からは、前提となっている避難措置の必要性・合理性が認められる。」（6頁）

④ 「本件各申請に係る具体的な移植方法についても、本件各申請の申請者である沖縄防衛局長は、過去の特別採捕許可事案を参考に、サンゴ類の研究に従事する研究者を構成員に含む環境監視等委員会の指導・助言に基づき、移植対象となるサンゴ類を選定し、また、サンゴ類の生息環境（生物相、地形、底質、波浪）等を示すハビタットマップを作成して現在の生息域と類似する移植先を選定した上、人力での採取を基本とし、移植時にサンゴ類に与えるダメージ等にも配慮した方法が採用されており、貴県における他の許可事例と比較して不十分と認めるべきところはなく、本件各申請に係る具体的な採捕（移植）の手法は相当である。さらに、移植後に予定されて

いる調査についても、貴県における他の許可事例と比較して到底不十分とはいえ、試験研究としての意義も認められる。」（6頁）

⑤ア 「本件移植先は、現地調査の結果や貴県のサンゴ移植マニュアル等の情報を踏まえつつ、移植元と環境が類似し、同様のサンゴ類が生息するとともに、工事が与える移植先のサンゴ群生への影響が少ないと予測される場所が選定されたものである。」

イ 「港湾工事における一般的な水の汚濁対策として、施工速度を落として時間当たりの工事量を少なくするなどの工程調整により、各時期に発生する濁りの量を抑制する方法のほか、汚濁防止膜等を設置することにより、発生した濁りの沈降を促進する方法等が存在し、港湾工事における水の汚濁防止対策の一般的方法が確立している。」

ウ 「沖縄防衛局は、現状においても、移植先を含む周辺海域について、環境保全図書に記載した事後調査として工事の施工中モニタリングを実施し、周辺海域への工事による濁りの影響を監視している状況にある。すなわち、沖縄防衛局は、本件移植先等の海域に水の濁り（SS・浮遊物質）の監視地点を設置し、工事の影響によりSS濃度が評価基準（本件理立承認に係る申請の際に添付された環境保全図書において「2 mg/L以下であること」と定められている。）を超過した場合には、作業を一時中断し、必要に応じて汚濁防止対策等の追加措置を検討・実施し、評価基準を超過する場合や濁りの原因が明らかでない場合には、環境監視等委員会に報告して更なる対応を検討・実施した上で工事を再開するなどの方針を策定して工事を実施しているものである。このような

方針を設計変更後にとらないとすることは考えがたい。また、本件各申請は、埋立工事に伴う環境保全措置としてサンゴ類の移植を行おうとするものであり、移植後に、移植したサンゴ類に影響を及ぼすような工事を計画することはこれと矛盾し、想定しがたいものである。」（以上につき6頁）

- ⑥ 「現に、検討中の変更後の工事に係る資料においても、移植先海域への影響をうかがわせるものではなく、環境影響の検討結果では、移植先海域への濁りの影響が及ばないことの確認がなされている。すなわち、沖縄防衛局は、専門的知見を有する学識経験者により構成される技術検討会や環境監視等委員会を開催し、それら専門家の意見を聴取しつつその内容を検討しており、沖縄防衛局が予定している地盤改良工事の追加等に係る変更後の工事を前提に、同変更後の工事による水の濁りの影響を予測したところによれば、SSの発生総量は変更後の工程でも大幅に増加しておらず、SSの発生量が最大となる月次においても、2 mg/Lを超えるSS濃度が本件移植先に及ぶことはないものと予測されている。これまでの関係資料にも、地盤改良工事が追加された場合に2 mg/Lを超えるSS濃度が本件移植先に及ぶ事態を想定すべき根拠となるものは見当たらない。サンゴ類の移植先は、その検討・選定方法を含め、環境監視等委員会の専門家の意見を聞き、同委員会の指導・助言を受けながら選定されたものであるところ、設計変更を踏まえて移植先の変更を検討すべきとの意見も示されていない。」（6頁）

- (3) 申請内容の妥当性及び水産資源保護培養上の問題が生じるおそれが



ないと認められること、の各要件の該当性が確認できないこと

以下、上記の相手方の本件是正の指示の理由に対して、逐次反論する。

ア 埋立のための移植をさせないことが水産資源保護を阻むとの見解  
(①) について

(ア) サンゴ類の移植が本来望ましいものではないこと

まず相手方は、埋立事業等の場合には水産動植物を移植等することはその保護・保全に資するもので、その必要性が高いと述べるが、ことはそれほど単純なものではない。

日本には約400種類の造礁サンゴ類が生息しており、沖縄島にはそのうち約340種が確認されているところ、これらのサンゴ類は、それぞれの種に適合した自然的条件の場所に分布して生息している。したがって、本来は、本件各申請の対象となっているサンゴ約4万群体についても、現在の生息場所でそのまま生息し続けることが水産資源保護法上最も望ましい状態である。そして、事業の実施が確実であり、事業の実施に伴いサンゴがやむを得ず消失するような場合にはじめて、次善の策である環境保全措置としてサンゴ類を移植することが水産資源保護上望ましい状態といえるものである。

それでもなお、サンゴ類の移植については、もともと確立した確実な移植技術があるわけではなく、植え込んだ種苗が成長して産卵するまで（多くは3年）の生残率40パーセント以上を成功のゴールにすることが提唱されているにすぎず（Omori et al.2016 甲第63号証「沖縄県サンゴ礁保全再生事業総括報告書」

抜粋 3-22 頁)、環境保全措置が成功したとしても、本件でいえば、移植が成功したとしても本来生息していたサンゴ約 4 万群体のうち 1 万 6 千群体しか水産資源として保護することはできないこととなる。

したがって、埋立事業等の公共事業の実施に伴うサンゴ類移植といえども、事業実施が確実であることを大前提とし、その上で環境保全措置として適切といえる移植計画でなければ、移植だから必要性・合理性があると短絡的に結論づけることはできない。

(イ) 移植自体が移植先の環境に負の影響を与えるおそれがあること

そして、不適切なサンゴ類の移植は、移植元のサンゴ類を消失させるのみならず、移植先に生息したサンゴ類、ひいてはその他の生態系に負の影響を与えかねないことに留意しなければならない。移植の失敗は、成果をゼロにするのではなくマイナスにする可能性すらあるのである。「沖縄県サンゴ移植マニュアル」21頁

(甲第59号証)においては、サンゴ移植で注意すべきこととして、移植活動自体がサンゴ群集にマイナスに働く可能性がある点として、遺伝的攪乱、病原菌を持込むこと、そして最も危険なことは、移植によって簡単にサンゴ礁を保全できると行政や企業などが誤解し、移植が開発行為の免罪符となる可能性があることと説明している。後述のとおり、本件各申請におけるサンゴ類の移植先(S 1 及び S 5)もすでに自然の状態でサンゴ類が生息しているのであるから、これら既存のサンゴ類への影響を適切に考慮しなければならない。さらには、サンゴ類だけではなく、移

植先の自然生態系全体への影響を検討しなければならない。例えば、サンゴ礁に生息する魚類についても、サンゴの種、属、科によって異なっているのである。第23回環境監視等委員会で配布された「環境影響の要素」（甲第51号証）においても、海域生物、海藻草類、ジュゴン、陸域生物、陸域植物、生態系（陸域及び海域）が挙げられており、これらに対する影響を総合的に考慮する必要がある。

(ウ) 埋立による消失に対する避難措置といえども適切な内容でなければならないこと

相手方は、埋立による消失に対する避難措置であって「その必要性が高く、他方、当該移植等の措置を執らせないことは、水産資源保護のための行為を阻むものである」（5頁）という。しかし、サンゴ類の移植が必要だとしても、その実施内容が不適切なものであれば、水産資源保護のために十分とはいえない。したがって、「移植」である以上許可すべきというのではなく、当該サンゴ類の移植計画が、その対象や移植先の選定、移植の手法や時期などにつき十分適切な内容といえるかどうかを審査されなければならない。

イ 他の事案との比較（②）について

(ア) 一般的な特別採捕許可申請との比較

相手方は、埋立事業その他の事業の実施による影響を受ける造礁サンゴ類の移植にかかる特別採捕許可申請につき、過去の他の事例では、「ほぼすべての案件で数日から十数日のうちに許可し、最も長いもの（1件）でも40日で許可している」（本件是正の

指示 2 頁、なお同別紙 2 に一覽を記載) として、これも本件是正の指示の根拠としている。

しかしながら、本件各申請は、他の許可事例と質的にも量的にも根本的に異なるものである。すなわち、辺野古大浦湾海域は、自然海岸の残る環境である点、移植対象の群体数が膨大なものである点、移植対象となる種数が 16 科にも及ぶ点で他の申請と異なり、他の申請と同様であるとする前提条件が異なる。また、申請の前提となる公有水面埋立承認に基づく環境保全措置の内容について変更が生じるおそれがある点等、これら本件各申請の特殊性から、他の許可事例は比較の対象にならないことは当然である。

本件是正の指示の別紙 2 を見ると、竹富南航路整備事業でも移植数自体は少なくないものの、この海域はある程度同一の環境が面的に存在するところで、航路浚渫に伴って消失する造礁サンゴ類をその近傍に移植する計画であって、移植先への環境影響が及ぶおそれは少ない。また、移植方法も新たなサンゴ群集移設法を開発して試験移植するなどの様々な検討を行い、既存のサンゴ群集の種組成のまま移植していること、移植事業も 6 年度にわたって、1 回の移植事業で 1456 群体から 6165 群体の範囲で分割してその都度許可を受けて実施している。これに対して本件各申請では、大浦湾海域の環境の多様性に由来し、移植元と移植先の環境条件が異なり、より複雑困難な移植活動が求められるものである。

#### (イ) 那覇空港滑走路増設建設事業との比較

なお、本件各申請は、前述のとおりその規模や質の両面にわたっ

て一般的な特別採捕許可事例と比較しうるものではないが、移植  
群体数と申請時期において比較的近似するともいえるのは那覇  
空港滑走路増設事業といえることから、両事業におけるサンゴ類  
移植の実施内容を対比してみると、申出人作成の「普天間飛行場  
代替施設建設事業と那覇空港滑走路増設事業の比較」（甲第67号  
証）のとおりとなる。すなわち、辺野古大浦湾周辺の海域は沖縄  
島でも他に見当たらない多様な生物種で構成されている生態系を  
有しており、サンゴ類の移植元のみならず移植先も「自然環境の  
厳正な保護を図る区域」になっている。そして、移植対象とされ  
ている小型サンゴ類は那覇空港滑走路増設事業の際にはミドリイ  
シ属とアオサンゴであったのに対し、本件各申請では、合計して  
科のレベル（「科」の下に「属」、その下に個別の「種」がある。）  
で16科にも及ぶ多様なサンゴ類が含まれている。そして、那覇空  
港滑走路増設事業では、ミドリイシ属の移植が過半を占めるとこ  
ろ、移植元のミドリイシサンゴを同じミドリイシサンゴが生息し  
ている移植先に、アオサンゴも同様にその生息している移植先に  
移植するなど、移植先の適性についての問題はそれほど大きくな  
かったのに対し、本件各申請では、移植元にも移植先にも多様な  
サンゴ類が生息していることから、それぞれのサンゴの移植先と  
しての適性を種ごとに深さ、流れ、底質などについて、より慎重  
に検討することが求められる。（移植先のサンゴ類生息状況につ  
いては、本件各申請によると、S 1は、サンゴ被度が5～25パー  
セント、主な出現種はハマサンゴ属、ハナヤサイサンゴ属及びキ  
クメイシ属であり、S 5は、サンゴ被度が50パーセント未満、主

な出現種はハマサンゴ属、キクメイシ属及びトゲキクメイシ属とされている。)

これらの多様なサンゴ類には、成長が遅く、これまであまり移植対象とされてこなかったもの（甲第63号証 「沖縄県サンゴ礁保全再生事業総括報告書」抜粋3-4頁）も含まれており、種毎の特性に照らして深さや流れ、底質など適した微地形を選択して移植する必要がある。これらのサンゴ類の特性を見ると、生息環境に着目すれば、ハナヤサイサンゴはSPSS（底質中懸濁物質含量）が高いと弱く、流れがあり、浅くて波が砕けるような場所が適地であり、ハマサンゴのうち塊状ハマサンゴは底質が堅い岩盤に生息し、枝状ハマサンゴは砂礫の底質環境に生息する、クサビライシは深場を好む、ウミバラ科のサンゴは流れのない深場に生息している、等の違いがある。また、移植の手法についても、クダサンゴは、タガネを入れたら崩壊するので、振動が伝わらない位離れた位置で岩盤を切断する必要がある、ハナヤサイサンゴはボンドで固定しても岩盤に固着しにくい等、様々な特性に照らした適切な手法をとらなければならない（このようなサンゴ類の特性は種毎に相当程度異なっており、詳細は甲第68号証の一覧表参照）。

以上概観したとおり、本件各申請の許否を判断するには、その移植計画自体が量質ともに前例のないものであって、上記のサンゴ類移植にかかる計画の詳細な適切性を判断する必要があるのだから、その処分にあたっては申請者たる沖縄防衛局から十分な資料の提供を受けて検討しなければならず、申出人の対応に問題はまったくない。

ウ 本件各申請は本件埋立承認の前提とされているものであって本件埋立工事が行われる以上必要性・合理性があるとの見解（③）について

相手方は、本件各申請にかかるサンゴ類移植は、すでに承認処分がなされた本件承認出願の前提となるサンゴ類の避難措置であって、その承認に基づき埋立工事が行われる以上、水産資源保護の観点からは、前提となっている避難措置の必要性・合理性が認められる、ともいう。

この点については、そもそも本件承認処分が予定していた事業内容では埋立事業が実施不能な状況に陥っていること、そして、沖縄防衛局がその実施を可能とするために設計概要の変更申請をなすとしているもののその内容及びそれに伴う環境保全措置についても未だに明らかになっていないことからすれば、本件承認処分に伴うサンゴ類の移植であるから当然にその必要性・合理性があると認められることにならないことは、いうまでもない。

加えて、本件承認出願に付属していた環境保全図書においても、サンゴ類の移植については、わずかに次に転載する事項の記述しかなく、具体的なサンゴ類の移植計画は先送りにされているのであるから、その適切性については、本件埋立承認がなされているとしても、本件各申請の審査において適正に審査しなければならず、本件埋立承認そのものから直ちに必要性・合理性が認められるものではない。

**【環境保全図書の記載 6-14-163～164】**（甲第60号証）

埋立区域内に生息するサンゴ類について、避難措置として適

切な場所に移植を行います。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ので、完全な代償措置には至りませんが、これまでに得られた現地調査結果の情報や、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ながら、環境が類似し、同様なサンゴ種が生息するとともに、移植先のサンゴ群生への影響が少ないと予測される場所を選定し（図-6.14.3.1.1参照）、最も適切と考えられる手法による移植を行います。さらにその後の生息状況を、事後調査することとします。また、これら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。

#### サンゴの移植に関して検討する事項

1. 事業実施区域内のサンゴの移植にあたり、既存資料の整理並びに移植元及び移植先の踏査により詳細な情報を整理

移植元…区域内のサンゴ群生の種別生息状況、群体数、群生被度（サイズ）、生息環境（地形、水深、生息基盤、水質、波当たり・流れの状況）等

移植先…想定地域のサンゴ群生の種別生息状況、群体数、生息環境（地形、水深、生息基盤、水質、波当たり・流れの状況、食害生物、付着藻類、移植可能スペースの有無）等

2. 移植すべきサンゴ群生の決定、移植方法、移植後のモニタリング内容の検討



具体検討内容（案）…移植の対象とする群生、群体数、  
対象群生別移植箇所、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阻害要因  
対策、モニタリング手法（頻度、方法、管理）など。

また、環境保全図書では、移植先を示した図（上記図-6.14.3.1.1）  
において、概括的に2箇所（中干瀬及び辺野古崎前面海域）を示し  
ているのみで、同図の注に、「移植先については、塊状ハマサンゴ  
属群生、ハマサンゴ科群生が存在する海域ですが、実施に際しては、  
移植対象となるサンゴ類の種や群生規模を勘案し、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の移植箇所を決  
定します。」とするのみである。

このとおり、本件承認処分がなされていること自体が直接本件各  
申請によるサンゴ類の移植の必要性・合理性を裏づけるものといえ  
るものではなく、抽象的概括的な環境保全図書記載のサンゴ類移植  
による環境保全措置が具体化され、現地の自然特性に照らし、適切  
な計画であるかどうか具体的に厳格に審査されなければならない  
のである。

エ 具体的な移植方法は環境監視等委員会の指導・助言に基づく相当  
な手法であり他の許可事例と比べて不十分ではないとの見解（④）  
について

(ア) 環境監視等委員会の助言を十分求めていないこと

相手方は、本件是正の指示において、沖縄防衛局は、環境監視  
等委員会の指導・助言に基づき、相当な方法を採用しており、他  
の許可事例と比較して不十分ではなく、事後調査も不十分ではな

く試験研究としての意義もある、と許可処分を求める理由を述べている。

しかし、本件各申請は、環境監視等委員会の指導・助言に基づいた方法を採用しているかどうか、また、その指導・助言に基づいた方法であってもそれが適切なものであるか、についていまだ十分なものということとはできず、審査の必要がある。

具体的に本件各申請によるサンゴ類移植の計画がいまだ十分なものと確認できていない事項があることについては、以下順次説明することとする。申出人は、令和元年12月23日付け農水第2089号（甲第26号証 以下「農水2089号」という。）において、本件各申請では十分明らかにされていない事項のうち5点について説明要求をなしたところであるが、これに対して同局は、環境監視等委員会を開催して専門家の意見を聞くこともなく令和2年1月17日付け沖防第191号（甲第28号証 以下「沖防191号」という。）にて回答してきているのであって、その回答の内容は、試験研究の内容が妥当であると判断するのに十分なものではない。環境監視等委員会による「指導・助言」が形骸化しているといわざるをえない。

なお、沖縄防衛局による上記回答が不十分であることから、申出人は、同局に対してさらなる説明要求を行ったところである。

#### (イ) 移植先の選定について

サンゴ類の具体的な移植先については、前述のとおり、環境保全図書では中干瀬と辺野古先前面海域の2箇所と概括的な記述のみであったところ、第4回環境監視等委員会に提示された資料「サ

ンゴ類に関する環境保全措置【サンゴ類の移植・移築計画（案）】

（平成27年4月9日 沖縄防衛局）」（甲第41号証）においては、「辺野古崎前面海域は底質が主に砂礫でサンゴの生息条件として好ましくないことから、移植・移築先は、中干瀬を対象として絞り込みを行うものとした。」とし（同13頁）、小型サンゴ類の移植先は、中干瀬のS1、S2、S3、S4を調査範囲として設定している。これらの経過を受け、本件各申請では、JPK地区のサンゴ類については中干瀬のS1を、I地区のサンゴ類については辺野古崎前面海域のS5を移植先として選定している。

この移植先がなぜ選定されたのか、それがなぜ合理的なのかについては、本件各申請書「別紙③ 調査計画書」の「5 移植元及び移植先」の「(2) 移植先の選定」において、ハビタットマップにおける場が一致していること、同様のサンゴ類が生息し、サンゴ群生の種別生息状況、群体数及び生息環境(地形、水深、生息基盤、水質(水温、塩分濃度、濁度)、波当たり、流れの状況、食害生物、付着藻類)等により環境が類似していることなどを考慮し、移植可能スペースが存在している地区を選定したとしているのみであって具体的には明らかにされていない。

このため、申出人は、先の農水2089号の説明要求において、その検討経緯を明らかにし、複数の地区の中で選定した地区が移植先として最も優れているという合理的な根拠を示すことを求めた。

これに対する沖縄防衛局の回答（沖防191号）は、「これまでに得られた現地踏査結果やサンゴ類の生息環境(生物相、地形、底質、

波浪)を包括的に示すハビタットマップ、沖縄県のサンゴ移植マニュアル等の既往資料の情報より、サンゴ群生の種別生息状況、群体数、生息環境(地形、水深、生息基盤、水質、波当たり、流れの状況、食害生物、付着藻類、移植可能スペースの有無)等が最も類似している場所を選定しているところです。」と、調査計画書の内容を繰り返すにとどまった。また、I地区のサンゴ類の移植先については、「中干瀬のS1地区を移植先として選定していたところ、第12回環境監視等委員会において、波当たり等の観点から中干瀬のS地区に限定せず検討する必要があるとの意見があったことから、辺野古崎前面海域においても調査を行った結果、同様のサンゴ類が生息し、サンゴ類の生息場としての環境が類似していることを確認し、加えて移植元と類似している暴浪時の波当たりが弱い辺野古崎前面海域のS5地区に変更しました。」とし、JPK地区のサンゴ類の移植先については、「大浦湾中干瀬のS1地区に同様のサンゴ類が生息し、サンゴ類の生息場としての環境が類似していることに加え、岩盤を主体とする陸側の礁斜面で移植元と同様な環境であることを確認し移植先としました。」としたのみである。

しかし、第12回環境監視等委員会(平成30年2月8日 甲第44号証)においても、移植先の選定について「たぶん皆さんおっしゃっているのはそれ以外のところを比較検討してみたかということだと思うのですね、その上でここはやはり最も適しているという言い方をしないと。たぶんそういう指摘を受けると思うのですが、その辺りはどうなのでしょう。」、「まさにおっしゃる

とおりなのですが、ベストなところはないと思うのですけれども、比較、優位であるというような情報がもう少し必要なんじゃないかというご指摘だと思います。」「これは自然相手ですので、先がどうなるか確定はないわけですので、学術的な議論というよりは、ここがベストであるという合理的な根拠があるのが一番いいのかなと思います。」との指摘がなされている。実際に検討過程で移植先を変更する判断までなされていることからしても、選定した結果だけをしめすのではなく、具体的に複数の移植先候補の条件を比較し、より優位な移植先を選定すべきことが環境監視等委員会でも述べられているにもかかわらず、移植先の適格性について十分な説明がなされてきたとはいえない。そして、JPK地区からの移植先としてS1が生息場としての環境が類似しているというのであれば、それぞれのデータに基づいて具体的に類似したと判断した合理的根拠が示される必要がある。

さらに言えば、I地区のサンゴ類の移植先については、もともと辺野古崎前面海域が「サンゴ類に関する環境保全措置【サンゴ類の移植・移築計画（案）】」の段階で一度除外されていたことを踏まえて、なぜ中干瀬のS1から辺野古崎前面海域のS5に変更したのかについて、より具体的な選定理由が明らかにされなければならない。

(ウ) 個別のサンゴ類のそれぞれの移植先について

本件各申請の「別紙③ 調査計画書」の「(3) 確認調査の結果 表-1 移植元と移植先の比較」によれば、いずれの地区においても「※全体的に見れば移植元と移植先とで海藻類被度・海

草類被度に相違があるように見えるが、実際の個別のサンゴ類の移植に当たっては、個別のサンゴ類それぞれについて類似の被度の場所に移植する予定。」とあるのみである。

しかし、那覇空港滑走路増設事業におけるサンゴ類の移植と比較した部分で述べたとおり、本件においては、移植の実績が乏しかったり、また個々の種によってその特性が極めて異なる16科に及ぶ多様なサンゴ類を移植するのであり、それぞれのサンゴ類の特性に応じてふさわしい自然条件の移植場所に移植しないと実効性はない。また、サンゴ同士は、隣接していると互いに攻撃する性質を有しており、特に本件各申請の対象とされているキクメイシ科やビワガライシ科のサンゴは、攻撃性が高いといわれており、20cmほど離れたところに生息しているサンゴであっても攻撃対象にしているという知見がある。従って、サンゴ類の移植が適切であるかどうかを判断するには、移植先S 1及びS 5における個別のサンゴ類それぞれの移植先の配置やその決定基準、方法について具体的に示すことが求められているのに、沖縄防衛局はこれに対応していない。

この点沖縄防衛局は、沖防191号において、「小型サンゴ類のそれぞれの固定位置は、海藻草類の被度が類似した環境に移植する予定ですが、海藻草類の被度は、季節変動や年変動があり、事前に詳細な配置を計画することは困難です。また、移植するサンゴ類の大きさや形状に対して固定に適した微地形を選定し配置する必要がある点からも、事前に個別の配置位置の計画を示すことは困難です。そのため、移植作業の際に移植場所を事前に確認し、

移植元と類似した被度の場所へ移植することを考えています。」

とし、予め移植場所を選定することはしないとしている。

これに対し、第12回環境監視等委員会においても、「特に今回は、レッドリストサンゴと違って比較的数が多く、サイズも大きいということがあります。移植に関しまして少し私が心配しますのは、このプロトコルの中には複数のサンゴの移植配置デザインといえますか、どういうところにどういう植え方をするのかという方針が書かれていないことです。多くのサンゴの種苗は単一種を畑のように植え付けされることが多いように思います。今回の場合は元の状態に近い形で移植したいというのが私の気持ちです。…密度も含めて元の配置デザインと近い形で新しいところに移植するというお考えを検討いただければと思います。」との指摘がなされている。

この指摘にもあるとおり、移植先の海域において、どのような場所に固定するかは、移植後の生残率に影響を与える要因となることから、小型サンゴ類のそれぞれの固定位置について、どのような情報に基づき、どのような基準で、固定位置を決定するのかについての方針及び具体的な作業手順が明らかにされる必要があるところ、沖縄防衛局からはまだ示されていない。同局は、「事前に詳細な配置を計画することは困難」だから、「移植作業の際に移植場所を事前に確認し」て移植するというが、環境監視等委員会でも移植配置デザインを検討すべきとの意見も出されているとおり、それは可能なことであって、沖縄防衛局が困難と主張するのは、多数のサンゴ類を移植するのに一定の時間と労力を要すると

いうだけのことであって、その必要性を検討することなく水産資源保護の必要性から許否を判断することはできない。

(エ) 移植の不確実性について

自然環境におけるサンゴの移植技術が確立していなく、成功率も高くないため、仮に選定した地区が移植先として最も優れているという合理的な根拠が示されたとしても、自然環境におけるサンゴの移植については不確実性が伴うことから、複数の移植先に試験的に一部のサンゴの移植を行い、移植したサンゴの評価を元に、最も優れた移植先を選定する等、自然環境におけるサンゴの移植の不確実性を考慮した、移植先の選定方法について検討する必要もあると考えられる。このような試験的移植は研究活動では普通にみられるものである。

申出人が、農水2089号にてこの点の説明を求めたところ、沖縄防衛局は、沖防191号において、「移植先の選定に当たっては、移植元と環境が最も類似した場所という観点に加え、現に同種のサンゴ類が生息しているという観点を踏まえて検討することとしており、これにより、移植の不確実性にも対応できているものと考えております。なお、小型サンゴ類の移植は、理立事業の実施に伴う避難措置として実施するものであり、貴職の示す移植方法を採用することは、理立事業の進捗に大きく影響するため困難と考えており、また、他の事業におけるサンゴ移植においても一般に実施されているものではないと承知しています。」と回答している。

しかし、本件各申請が、前述のとおり前例のない量と質におい



て極めて特異なサンゴ移植であり、辺野古大浦湾周辺海域の極めて重要な多様性のある生態系を保全する観点からは、単に「埋立事業の進捗に大きく影響するため困難」というのは環境保全措置の観点から不十分と言わざるを得ない。上記のような試験的な移植措置を行う検討もなされるべきといえる。

(オ) サンゴ類の移植の作業手順について

サンゴ類の移植については、個別のサンゴ類についてその特性に応じて移植先を予め選定することが求められていることは、前述のとおりであるが、それと同様に、それぞれのサンゴ類の移植の作業手順についても具体的に明らかにされる必要がある。

ところが、沖縄防衛局は、沖防191号において、移植場所の選定についての見解同様に、「小型サンゴ類のそれぞれの固定位置は、海藻草類の被度が類似した環境に移植する予定ですが、海藻草類の被度は、季節変動や年変動があり、事前に詳細な配置を計画することは困難です。また、移植するサンゴ類の大きさや形状に対して固定に適した微地形を選定し配置する必要がある点からも、事前に個別の配置位置の計画を示すことは困難です。そのため、移植作業の際に移植場所を事前に確認し、移植元と類似した被度の場所へ移植することを考えています。」とするのみであって、具体的な手順について明らかにしていない。

(カ) 統計的手法を用いた事後調査について

本件各申請の「別紙③ 調査計画書」の「2 目的」においては、「当該サンゴの移植の妥当性の評価を行い、その移植技術の向上を目指す」とあり、本件のサンゴ類の移植は、埋立事業に伴

う環境保全措置としてのサンゴ類の避難というにとどまらず、規則が例外的に「試験研究」をサンゴ類採捕許可の事由として挙げている趣旨に照らせば、当該サンゴ類移植の実施にあたってサンゴ類移植技術の向上に貢献することが求められている。

そうであれば、その移植の妥当性を評価するために、移植先の海域において、移植したサンゴと移植先に元々生息していたサンゴの、成長度合、生息状況、白化状況、食害状況等を比較するとともに、生息環境と相関関係があるかについて、統計的手法によって事後調査を行う必要があると思われる。

この点についても申出人が農水2089号で説明要求をしたところ、沖縄防衛局の沖防191号の回答は、以下の抽象的な内容にとどまっている。

「当局が実施する事後調査の具体的な手法は、第4回環境監視等委員会までの指導・助言を踏まえて作成し、本件各特別採捕許可申請において参考資料として貴県に提出した『サンゴ類に関する環境保全措置【サンゴ類の移植・移築】』の『3.4 モニタリングの実施方法』で示したとおり、移植直後に主に固定状況を確認する調査と、その後の経過観察における生残・死亡状況、成育状況等を確認する調査を行うこととしております。

具体的には、移植直後の小型サンゴ類全群体を対象にその固定状況や移植群体生残・死亡・消失の群体数のモニタリングを行い、その後、移植した全群体の10%を対象に生残・死亡・消失の群体数、死亡サンゴの状況、生物蝟集状況、浮泥・

赤土の堆積状況等のモニタリングを行うとともに周辺の自然環境及びサンゴの分布状況についてもモニタリングを行います。

これらのモニタリング結果を踏まえ、調査計画書の『7.事後調査』で掲げた『サンゴ群集の成育状況』、『生物生息状況』、『サンゴの再生産』の3つの指標について評価していきます。移植したサンゴの成長度合等と生息環境との相関関係に関して、統計的に評価を行う手法について、確立されたものはないと認識しており、その実施は困難と考えますが、上記のモニタリング調査を通じて、移植サンゴと元々生息していたサンゴとの比較を実施していく考えです。」

しかし、このような統計的な事後調査の必要は、サンゴ類の移植技術の向上の研究のために必要なことである。もともと、第20回環境監視等委員会において、既に移植を実施したオキナワハマサンゴについて、「死亡率が高そうだというのですが、移植したサンゴ、対象とする自然のサンゴとも弱っているようですが、両方とも事例が少ない、母数のnが小さいので統計的に難しいですが、移植したものと対照とした自然のものと、幼生の放出や白化、食害、一部死亡、死亡などに差異がないかどうか。統計を使って検討していただきたいと思います。」、「やはり統計的に有意な差がないということが分かるようになれば、学術的にサポートイブな結果になると思いますので、数は少ないですが、できれば検討していただきたいと思います。」との指摘がなされている。

沖縄防衛局は、「移植したサンゴの成長度合等と生息環境との相関関係に関して、統計的に評価を行う手法について、確立されたものはないと認識しておりその実施は困難と考えますが、上記のモニタリング調査を通じて、移植サンゴと元々生息していたサンゴとの比較を実施していく考えです。」とするが、サンプル数の少ないオキナワハマサンゴでさえ、統計的な手法が存することを前提に、かかる検証すべきとの環境監視等委員会委員からの意見があり、移植サンゴと元々生息していたサンゴとの比較を統計的手法によって行う必要があると思われるが、そのような事後調査の手法についていまだ十分な検討がなされていない。

なお、「改訂有性生殖によるサンゴ増殖の手引き」（甲第 64 号証）I-45 には、サンゴ増殖計画におけるモニタリングに際して、「結果が統計学的に解析できるような対象の数（サンプル数）があることも重要である。」と、結果の評価にあたって統計的手法を用いた解析を行うことは当然の前提とされている。

(キ) 移植の成功の定義及びその判断時期について

前述の通り、サンゴ類移植のこれまでの成功率は決して高くない。例えば、那覇空港滑走路増設事業で移植から 3～3 年 6 ヶ月経過した時点で、移植時期の平成 26 年大型台風通過前後の別で、ミドリイシ属は生存率 10 パーセント、33 パーセント、アオサンゴで 66 パーセント、81 パーセントである。また、石西礁湖での小型サンゴ類の移植でも、2 年 1 ヶ月から 4 年 2 ヶ月経過時点で、21 パーセント、57 パーセント、42 パーセントにとどまっている（甲第 46 号証 第 15 回環境監視等委員会配付資料「移植対象サンゴ類

の調査状況等について」10頁）。

本件各申請の「別紙③ 調査計画書」の「2. 目的」において、「当該サンゴの移植の妥当性の評価を行い、その移植技術の向上を目指す」としているところ、移植技術向上のためには、上記のような過去の移植にかかる「試験研究」の成果の上に、さらに精度の高い事後調査を行うことが求められているのと同時に、追究する目標を明らかにし、それに向けた検証をしていくことが求められる。

このことは環境監視等委員会でも度々指摘されている。第12回環境監視等委員会においては、「他事業との比較ですが、これは、この事業の結果を評価する際に、過去の事例を学ぶと言う観点から実施する必要があります。一般的に植え込みや移植については、移植後、3年後の生残率が40%以上を目指すべきということが提案されています。そういった目標にこれまでの事業が達しているのかどうかということを中心にきちんと把握しなければならない。もし、これらの事業が目標に達していないのであれば、移植自体が避難措置として適切でないということになりますので、本事業では、他事業では適切でなかった措置をどのように適切なものに改めていくかということを考えなければいけないことになります。他事業で目標に達している場合、達していない場合について今後も引き続き十分に検討した上でこの事業の避難措置を進めていっていただきたいと思っています。」と述べられている（甲第44号証 議事録16頁）。

第22回環境監視等委員会においても、「サンゴの移植の目標達

成基準について、他の事業におけるサンゴ類の移植状況等も踏まえて、目標達成基準を設定することという要求に対して、対応としては、他事業においても具体的な数値基準による評価は行われていませんという回答ですが、他の事業で行った移植がどのような経過をたどっているかということ踏まえた上で最善の策をとることは重要ですので、他の事業が目標、数値基準を持っていないから、この事業も同じ評価の水準でいいというわけではありません。今後の取組として、他の事業で、移植後どのようなサンゴの生残状況かということも確認しつつ、本事業の移植サンゴ類の経過を観察していただきたい。なお、移植については、一般的な移植、植え付けの目標基準として3年後の生残率が4割以上という、これは事業に伴う移植ではなく、一般的な移植、植え付けについてのものでありますので、参考にさせていただきたい。」との指摘がなされている（甲第50号証 議事録11頁）。

このような評価をすべきことは、「沖縄県サンゴ移植マニュアル」22頁（甲第59号証）にも明記している。そこでは、「サンゴの移植活動は、明確なゴールを定める必要があります。…短期的には、一定の大きさの対象海域において、サンゴが海底をどの程度覆っているかを表す『被度』を数値目標として、ある程度まで被度を高めることがゴールとなります。この場合、移植サンゴの生残率と成長が重要な評価指標となります。」としている。

ところが、本件各申請では、いずれも「別紙③ 調査計画書」の「7. 事後調査」において、「評価基準（表-4）に基づき評価を行う。」としているところ、同表が示す基準はわずか3項目

の抽象的な内容にとどまり、例えば、「サンゴ群集の生育状況（総被度、種類名）」の指標項目で、「移植・移築したサンゴ群集の総被度、種類数が、移植直後の状況に比べて著しく減少していないか。」という曖昧な基準が示されているだけである。他の「生物生息状況」や「サンゴの再生産」の指標項目も同様である。かかる評価基準は、移植の成否が評価者の主観にほとんど委ねられるのみであって、科学的な評価基準とは到底言えない。

このため、申出人が農水2089号にて、移植の成功の定義及びその判断の時期について具体的に示すよう説明要求をしたのに対し、沖縄防衛局は、沖防191号において、「小型サンゴ類の移植成功の定義及び判断の時期については、明確な判断基準や判断時期を設けることは一般的に困難であると認識していますが、移植した小型サンゴ類が移植先に元々生息していたサンゴ類と同様に生息しており、移植先の環境に順応しているかという観点から、上記の3つの指標を総合的に考慮・検討し、引き続き専門家を含む環境監視等委員会の指導・助言を得ながら判断していきたいと考えております。」と回答するにとどまっている。

このように、沖縄防衛局は具体的な指標を示すことは困難として抽象的な指標項目を維持しようとしているが、上記のとおり環境監視等委員会の委員が「3年後の生残率が40%以上」という明確な判断基準及び判断時期を示してもおり、一定の定量的な指標を設定して事業を実施することは可能なはずである。現時点の沖縄防衛局の示す指標では、サンゴ類移植がどれだけ失敗に終わっても失敗との評価はなされえないことになり、現時点で試験研究

として極めて不十分と言わざるをえない。

オ 移植先での汚濁対策はなされており、サンゴ類に影響を及ぼす工事は想定しがたいとの見解（⑤）について

相手方は、i) 本件移植先は工事によるサンゴ群生への影響が少ないと予測される場所が選定されていること、ii) 港湾工事においては水の汚濁防止対策の一般的方法が確立していること、iii) 沖縄防衛局は現状において工事の施工中モニタリングを実施し、周辺海域への工事による濁りの影響を監視しており、この方針を設計変更後にとらないとすることは考えがたいこと、iv) 本件各申請は環境保全措置として行うものだから移植したサンゴ類に影響を及ぼすような工事を計画することはこれと想定しがたいことを指摘する。

しかし、まず、これら指摘のii)、iii)及びiv)については、工事に伴う水の濁りの影響の回避・低減を図ることは技術的に可能であること、周辺海域への工事による濁りの影響を監視していること及び本件各申請が本件埋立事業に伴う環境保全措置としてサンゴ類の移植を行おうとするものであることは、変更承認申請後の環境保全措置として現在の申請内容が十分なものであることの必要条件であって、十分条件ではない。それらは申請者が資料を持って明らかにすべき事情である。相手方の判断は、沖縄防衛局が実施の意思を示しているから問題ないという主観的な観測に過ぎず、許可処分をなす場合には、事業者がこれから実際に行う事業に照らして具体的に十分な環境保全措置を行い、水産資源保護培養に資するという客観的な資料を示していることが必要である。相手方の、「考えがたい」、「想定しがたい」等々、申請者である沖縄防衛局に全面的な



信頼をおき結論を導こうとする姿勢は、申出人が本件各申請について審査すること自体を否定するものである。

沖縄防衛局が策定した計画やその遂行意思に委ねていれば十分というものではないことは、許可処分に処分権者の審査が必要であることから当然であることに加え、実際にこれまで沖縄防衛局が行ってきた環境保全措置に不十分な点もあり、申出人の指摘により汚濁防止膜の追加展張を行った事例もあることから指摘しうる。すなわち、沖縄防衛局が当初示した環境影響評価書におけるサンゴ類の予測結果について、沖縄県知事が「工事の濁りがサンゴ類の生息環境に与える影響は全般的に小さいと考えられる。とする評価は妥当ではない」と指摘した結果、沖縄防衛局は当該指摘に従い、汚濁防止膜の追加展張を行い、環境保全措置とすることとしている。このように、沖縄防衛局が、もともと「汚濁防止膜等を設置することにより、発生した濁りの沈降を促進する方法等が存在し」ているにもかかわらず、当初サンゴ類への影響を低減させる環境保全措置を行わない事としていた事例もあることから、変更承認申請がされ、環境保全措置の内容等が明らかにされない限り、本件各申請について判断することはできない。

なお、現に沖縄防衛局が検討しているサンゴ類移植にかかる環境保全措置が十分であると判断できる段階ではないことについては、次項で詳述する。

カ 検討中の変更後の工事でも移植先への影響をうかがわせるものはないとの見解（⑥）について

(ア) 相手方の見解

相手方は、検討中の変更後の工事に係る資料においても、移植先海域への影響をうかがわせるものはない、地盤改良工事が追加された場合に2 mg/Lを超えるSS濃度が本件移植先に及ぶ事態を想定すべき根拠となるものは見当たらない、サンゴ類の移植先は、その検討・選定方法を含め、環境監視等委員会の専門家からも、設計変更を踏まえて移植先の変更を検討すべきとの意見も示されていない、等と今後予想される工事内容の変更にも照らしても問題はないと早々に判断しているが、次に述べるとおり、現時点でそのように判断できるとは到底いえない。

(イ) 工事変更内容がいまだ確定していないこと

沖縄防衛局は、本件埋立事業について、当初の本件承認処分の内容から大幅に設計の概要を変更し、大規模な海底の地盤改良と護岸構造の変更をすることを見込んでいるところ、このような工事内容の変更は、海域の水の濁り等の環境保全措置にかかる事項に重大な変更を生じさせる懸念があることから、本件各申請の可否の審査においても当然考慮しなければならない。

この点について、本件承認処分の変更申請を行う予定であることは、令和元年9月の河野防衛大臣及び岩屋前防衛大臣の沖縄訪問時の臨時会見にて明らかにされた。このため、申出人は、令和元年11月29日付け農水第1937号及び同年12月23日付け農水第2041号（甲第23号証及び甲第25号証）において、変更承認申請の有無及び時期、その内容について沖縄防衛局に照会したが、同局は、令和元年12月13日付け沖防第3508号及び令和2年1月15日付け沖防第123号（甲第24号証及び甲第27号証）にて回答したところ、変

更承認申請の時期も内容も明らかにされていない。

また、沖縄防衛局が検討しているとされる本件埋立事業の変更内容については、事業者内の検討でも変遷を経ており確定していないことが明らかになっている。すなわち、まず平成31年1月付けの「地盤に係る設計・施工の検討結果 報告書」において、護岸等直下や埋立地内において、SCP工法やSD工法による地盤改良を行うことやケーソン設置高を浅くすること等が明らかにされた。その後、令和元年9月6日以降に開催されている防衛省の技術検討会において工事内容が検討され、同年12月25日の第3回会議において、埋立地の地盤改良の一部をペーパードレーン（PD）工法に変更すること、埋立材を外周護岸からリクレーマ船で揚土し、所要の高さまでフローティングベルトコンベアにより直接投入すること、外周護岸閉合前にトレミー船による先行埋立を行うこと、中仕切護岸N-1,N-2の先端部に揚土場を設置して海上揚土を行うこと等が示された（甲第36号証）。ここでは、地盤改良の工法や護岸構造が未確定であることや、埋立材の揚土の方法や場所、埋立方法などについても変更がみられることを指摘できる。

さらに、令和2年1月20日に開催された第23回環境監視等委員会では、水の濁りの影響を低減させるためとして、一部の期間について、ケーソン護岸部の未閉合区間に汚濁防止膜を海面から海底まで追加展張する案が示されてもいる（甲第51号証 資料3-2 「環境影響の要素12頁」）。

このとおり、沖縄防衛局が予定している工事内容の変更はいまだに確定してなく、それに伴う環境保全措置も明らかではないた

め、同局は申出人に対してそれらについて確定した内容を回答できていないのが現状である。したがって、かかる状況のもとでは、環境保全措置が十分なものであるかどうかを検討して本件各申請の許否を判断することはできない。

(ウ) 工事変更に伴う影響について環境監視等委員会の意見を聞くことなく本件各申請をしてきていること

また、沖縄防衛局は、上記の大規模な工事内容の変更を見込んでいたにもかかわらず、その変更内容を考慮することなく、環境監視等委員会にもその点の指導・助言を仰がないまま、本件各申請をなしてきたことは、環境監視等委員会の議事経過からも明らかである。

沖縄防衛局は、平成 31 年 4 月 26 日に J P K 地区約 38,760 群体の特別採捕許可申請を提出しており、令和元年 6 月 3 日開催の第 20 回環境監視等委員会において「平成 31 年 4 月 26 日、沖縄防衛局から沖縄県に対し、一般サンゴ類の J P K 地区約 38,760 群体の移植に係る特別採捕許可申請書を提出しました。この申請の経緯としては、第 15 回委員会においてご説明させていただき、平成 30 年 6 月に提出したのちに不許可とされ、再度、第 17 回委員会においてご説明した上で、12 月に提出しましたが、再び不許可とされたものです。今般、これまでの申請と同じ内容の申請をすることについて、改めて個別に委員にご報告し、ご確認いただいた上で、申請書を提出したところです。今後、沖縄県から許可され次第、移植を進める考えです。」と報告している（甲第 48 号証 議事録 5 頁）。

沖縄防衛局は、令和元年7月22日にI地区約830群体の特別採捕許可申請を提出しており、令和元年9月9日開催の第21回環境監視等委員会において「本年7月22日、沖縄防衛局から沖縄県に対し、I地区の一般サンゴ類約830群体の移植に係る特別採捕許可申請書を提出しました。当該サンゴの移植については、第12回及び第14回委員会においてご説明した後、これまでに2度、特別採捕許可の申請を行いましたが、いずれも不許可とされており、今般、移植方法等について、これまでの申請と同じ内容で申請をすることについて個別に委員にご報告し、ご確認いただいた上で、申請書を提出したところです。」と報告している(甲第49号証 議事録10～11頁)。

その後になって、沖縄防衛局は、令和2年1月20日開催の第23回環境監視等委員会において初めて計画変更に伴う環境影響について説明している(甲第51号証)。

以上の事からすると、沖縄防衛局は、大浦湾側において大規模な地盤改良工事を行うことがわかっていたにもかかわらず、そのことによる当該サンゴの移植への影響について何ら検討することもなく、従前の内容のままでサンゴ類の特別採捕許可を申請してきたことになる。本来ならば、そのような大きな事情の変更(地盤改良工事)があれば、申請者がそれらの影響について慎重に検討して、影響がないことを明らかにして申請すべきであったはずである。本件各申請は、環境監視等委員会の専門家の助言・指導を受けてなされたものとはいえ、また前述のとおり、移植の具体的な計画についてもこれまで同委員会委員が指摘してきたこと

への対応もしないままに行っている。従って、相手方が本件是正の指示で示しているような環境監視等委員会の専門家の指導・助言を前提にしているかのような指摘は、本件各申請について当たらない。

(エ) 水の濁りについての検討が十分ではないこと

i 相手方は、地盤改良工事の追加等に係る変更後の工事を前提にした具体的な水の濁りの影響予測についても、SSの発生量が最大となる月次においても2 mg/Lを超えるSS濃度が本件移植先に及ぶことはないという見解を示している。

ii しかし、その判断の根拠としているものはいずれも現在検討中である環境監視等委員会における資料等であって、本件各申請の申請手続において審査の資料となっているものではない。

iii そのことは措いても、現在明らかになっている資料からみても、水の濁りについて検討が十分とはいえず、疑問点が残されている。

水の濁りの予測の前提として海水の流れの流動計算が必要となり、環境保全図書では、「地形条件については予測対象時期の工事進捗状況等を勘案して設定しました。」としていた（甲第60号証 6-7-121頁）。ところが、設計変更について明らかになっている資料の限りでは、工事の進捗に伴う地形条件の変化についての記載がなく、どのように考慮されたかが不明である。水象の変化についての予測については、SCP工法施工による海底地盤の盛り上げや、本件承認処分段階の計画工程と異なりK-8護岸やK-9護岸、埋立区域②が先行実施されていることに

よる影響も示されていない。このため、水の濁りのシミュレーションの前提条件の正確性が確認できない。

- iv また、水の濁りのシミュレーションは、SSの発生量が最大になる時期だけではなく、SSの拡散が最も広がる時期や、その発生場所に照らして影響が懸念される時期についても検討すべきではないかという問題がある。例えば、1年次9か月目に発生負荷量が多いとし、その発生位置をC-2護岸中心として検討対象としているが、よりC-1護岸の方がサンゴの高被度分布域に近いことから、その工事時期（1年次8か月目）にもシミュレーションが必要ではないか、という問題もある。このとおり、シミュレーションが示されているから問題ないということには直ちにならないのであって、十分な検証が必要である。
- v 他にも、沖縄防衛局が第23回環境監視等委員会に提出した【資料3-6】「変更計画における影響予測（土砂による水の濁り（海域））の参考資料3「濁り発生原単位の設定根拠」（甲第51号証）12頁をみても、工種別に濁り発生原単位を設定してシミュレーションの基礎としているが、そこで単位時間当たりの施工量が示されてなく、工種毎に適切な発生源単位が設定されているか、そこからは直ちに判断できないこと、その中のSCP工法での発生原単位の設定では、深度3メートルまでの表層部分のシルト・粘土分の最大値を採用しているが、それ以深のシルト・粘土分がケーシングパイプに付着する可能性もあり、深度3メートル以上のデータを対象外とした根拠が不明であることが指摘しうるのであって、これらについてもさらに検討が必要である。

vi 沖縄防衛局は、第 23 回環境監視等委員会及び第 24 回環境監視等委員会において、「水の濁り」による影響について報告しているが、海上工事に伴い発生する水の濁りによる影響のみを委員に提示している。すなわち、第 23 回配布の「変更計画における影響予測（土砂による水の濁り（海域）」1 頁（甲第 51 号証）では、例えば陸上工事に伴い発生する水の濁りについては、「変更前と同じく、濁水処理プラントにより S S 25 mg/L 以下に処理を行った後に周辺河川へ放流するため、変更前とほとんど変わらない。」としている。これに対して、環境影響評価書における「水の濁り」による影響の検討については、「海上工事に伴い発生する水の濁り」、「陸上工事に伴い発生する水の濁り」、「河川からの濁水の変化」、「工事による水の濁り及び河川からの濁水の拡散等の複合的影響」について予測を示している。

沖縄防衛局は、陸水の濁りにほとんど変化はないとするが、想定している陸上部分の工事変更内容は、a 外周護岸閉合前に陸上から先行埋立するための中仕切り護岸配置変更及び追加、b 揚土場の設置、c 埋立材の仮置き、d 埋立土砂発生区域の変更等がある（甲第 51 号証 第 23 回環境監視等委員会資料「計画変更の概要」1 頁）。これに伴い、埋立材を埋立地に仮置きすることで施工区域から流出する濁水の濃度が増加すると見込まれるのに対して濁水処理プラントでの処理が十分か否か、埋立材仮置き場が埋立区域②であるから、降雨時に直接それら埋立材が海に流入するおそれがあり、その対策がなされているか、陸上からも外周護岸閉合以前に先行埋立することについての影響は検討されて



いるか、等の問題がある。したがって、環境監視等委員会に報告されている内容だけでは不十分である。

- vii もともと水の濁りによるサンゴへの影響を評価するためには、「工事による水の濁り及び河川からの濁水の拡散等の複合的影響」を用いてサンゴ類への影響を評価すべきであるところ、環境保全図書では、サンゴ類への水の濁りによる影響については、複合的な影響については降雨時を想定し、平常時には陸上工事及び河川からの濁水の流入はないものとして、海上工事に伴い発生する水の濁りのみを用いて検討している（甲第 60 号証 6-7-142 頁）。しかし、「複合的影響」による水の濁りは、沖縄防衛局が採用した基準の 2mg/L よりは低いが 1mg/L 以上の濁りの影響がサンゴの移植先にも及んでいる。沖縄防衛局によれば、那覇港での既往の知見として、「サンゴ類の成長に適した S S の上限値は 1.7 mg/L と考えられる。」としている（甲第 51 号証 「計画変更の概要」 6 頁）。そうだとすれば、降雨時の複合的影響について、瞬間的な最大値のみならず、どの程度の降雨が継続し、どの程度水の濁りが持続するとサンゴ類への影響が生ずるのかについてさらに慎重に評価する必要がある。
- viii さらに、令和元年12月25日の第3回技術検討会では、外周護岸閉合後の埋立区域③-5の埋立の工程の短縮を目的として、外周護岸閉合前にトレミー船1船団による先行埋立を行うとされ、外周護岸閉合前でも先行埋立を行うことが初めて明らかになっており、その水環境への影響も検討する必要がある（甲第36号証）。

(オ) このように、本件各申請については、その前提となる工事の変更内容が定まってなく、また申請にあたって当該変更による環境影響の変化について環境監視等委員会の専門家の指導・助言を受けることさえなくなしていること、水の濁りについても、移植先のサンゴ類を初めとした生態系への影響がないといえるかどうかについて明らかでないこと、等からすれば、本件各申請について、未だ判断ができない状況であるのはやむをえないものである。

さらに、ここでもみたような沖縄防衛局の対応状況を踏まえると、相手方が本件是正の指示の理由として述べているように、工事に伴う水の濁りの影響の回避・低減を図ることは技術的に可能であること、周辺海域への工事による濁りの影響を監視していること及び本件各申請が埋立工事に伴う環境保全措置としてサンゴ類の移植を行おうとするものであることをもって、沖縄防衛局が移植後に移植したサンゴ類に影響を及ぼすような工事を計画することはこれと矛盾し、想定しがたいものである、とは言えない。

なお、平成 31 年 4 月 8 日に日本生態学会自然保護専門委員会が出した要望書「沖縄県辺野古・大浦湾のサンゴ礁生態系の環境アセスメントを求める要望書」（甲第 65 号証）及び同年 9 月 30 日に一般社団法人日本サンゴ礁学会が出した要望書「沖縄県辺野古の軟弱地盤改良工事に係る環境影響評価とその結果を踏まえた対策を求める要望書」（甲第 66 号証）にもあるとおり、サンゴ研究の専門家からも、工事内容の変更に伴う環境影響を懸念し、適切な環境保全措置を求める意見が出されている。例えば、後者の要望書では、

「この設計変更を受け、日本生態学会自然保護専門委員会は、砂杭を打ち込む工法への変更を行う海域について、生物多様性調査を含む環境影響評価を実施することを要望しています。大浦湾は、多様な環境からなる世界的にも貴重な内湾性サンゴ礁生態系を形成しており、湾の各所に貴重なサンゴ群集が存在します。大浦湾埋め立て予定地東部（大浦湾西部）の深場には、砂泥底に特徴的な造礁サンゴが生息していますが、そのほかにも未記載種を含む特異な生物の存在が予想されます。大浦湾のサンゴ群集をはじめとする生態系の維持には、深度や季節により変化する大浦湾の複雑な潮流パターンが重要であると考えられます。

改良工事は水深30m程度の海底で行われると想定されるため、海底谷から湾奥に至る海流の状況によっては、懸濁物の流動等により大浦湾の注目すべき貴重なサンゴ群集や砂泥底に生息する生物に多大な影響を与えることが危惧され、厳密な施工管理の検討が必要になるとともに、改良工事が環境影響評価法が認める軽微な変更に該当しない可能性があります。さらに、改良工事に用いる砂の採取地での採砂工程や、工事船の避難地となる近隣海域での投錨による海底環境の攪乱など、工事を行う海域のみならず他の地域や海域に影響が及ぶ可能性が考えられます。

改良工事の影響が及ぶ可能性のある他の地域・海域も含めた改良工事計画の全容の開示を行った上で、必要な環境影響評価とその結果を踏まえた適切な対策を行う必要があります。」

とも指摘している。工事内容の変更に伴う環境影響を適切に評価した上で環境保全措置をとる必要があり、沖縄防衛局の説明はいまだ十分とはいえない。

(4) サンゴ移植は不可逆的影響を生じさせるから慎重な判断が求められること

ア サンゴ礁生態系保全が水産資源保護培養の観点その他から重要な意義を有すること

サンゴ礁生態系保全の必要性は、水産庁「改訂 有性生殖によるサンゴ増殖の手引き」（甲第64号証）においても詳細に述べられている。

同手引きは、まず、サンゴ類移植が十分な成果を上げていないことについて、「これまで沖縄で移植あるいは移設されたサンゴ群体は30万株を越えるが、多くのサンゴの植込み4年後の生残率は20%以下である。修復した面積も一件数haにすぎず、さんご礁の生態系サービスの回復をもたらすまでには至っていない」（まえがき）としている。

そして同手引きは、「サンゴ礁の多様な機能」を次のとおり詳述する（I-10）。

「サンゴ礁は海洋面積の0.2%にも満たないが、93,000種以上の動植物の棲息場所となり、浅海の生物の35%以上の種を保持し、世界人口の実に2割、80以上の国の数え切れない地域社会が収入と食料をサンゴ礁に依存し、1 km<sup>2</sup>のサンゴ礁が、年間15トンの食料を生産し、それは、1,000人以上を養うに十分である

（Kimble 2002）。サンゴ礁の種の多様性については830,000種以

上が見られるという報告もある(Fisher et al. 2015)。サンゴの体内に共生している褐虫藻は、光合成によって海水中の窒素やリンなどの無機栄養塩から有機物を生産する。石灰化によって、サンゴの作り出す複雑な空間地形には多種多様な生物が共存し、サンゴ礁は水産生物の生産の場や水質浄化としての重要な機能を持つ。また、サンゴ礁には、美しい景観がもたらす観光機能、天然の防波堤としての防災機能、海の文化人類学の研究や生態系のしくみを知る環境教育の場としての機能があり、地形学・地質学・古生物学による過去の地球環境変動を把握する場としても重要である。さらに、古いサンゴの岩石化した琉球石灰岩は石垣や漆喰の材料として利用されている。最近では、サンゴやイソギンチャク、カイメンなどのサンゴ礁域の有用生物が医薬品などとしても注目されており、他の産業にも利用可能な物質が得られる可能性がある。

こうしたことから、サンゴ礁が大きな環境攪乱を被ると、これらの機能が減少あるいは消滅し、水産資源の減少や観光資源の質の低下など大きな社会問題を招く恐れがある。」

これらのサンゴ類の多様な機能のうち、水産資源保護の観点から、さらに各項を分け、次のとおり指摘している。

- ・「多種多様な生物を共存・生産する機能」 (I-11)

「全海水魚類の約4分の1の4,000種がサンゴ礁魚類であり (Spalding et al. 2001)、サンゴ礁は、生物種の最も豊富な生態系の一つである。」

- ・「サンゴがつくりだす立体的構造を生息場や餌場として利用す

## る魚類」 (I-16)

「また、サンゴ礁が魚類に対して果たしている役割を表 I.1-4 に示す5 つに区分し、種類数は「採餌場・ねぐらグループ」や「採餌場・隠れ家グループ」が、個体数では「隠れ家グループ」が多くみられるとしている。これらの結果から、サンゴ骨格の複雑な構造は餌となる小動物に対する微細な住み場所や藻類に対する付着基盤を提供するため、多くの餌生物が生息可能であり、サンゴ骨格の立体構造は魚類の生息場所形成において不可欠な存在となっているとしている(図 I.1-19)。

このように、サンゴ礁は多くの小動物や小型魚類に餌や隠れ場を提供し、食物連鎖の高次に位置する魚食性の大型魚類が小型魚類を求めてサンゴ礁に集まることにより、水産機能が発揮されている。」

## ・「水産業への影響」 (I-17)

「サンゴ礁海域に生息する魚類を多く漁獲する沖縄県の漁獲量は年々減少しており、サンゴ礁の衰退との関係が指摘されているところである。図 I.1-20 に沖縄県のサンゴ礁域の主な魚介類の漁獲量の経年変化を示す。これによると、ほとんどの種で漁獲量は減少傾向にある。平成18年(2006年)の漁獲量を昭和61年(1986年)の漁獲量と比べると、漁獲量の多い「その他のタイ類(ハマフエフキやその他)」は約20%に、「ブダイ類」は約40%に落ち込んでいる。特に、タカサゴ類(地方名;グルクン)は昭和56年(1981年)には1200トン以上あった漁獲量が、平成17年(2005年)には200トン強に減少した。

これは、最近のサンゴ礁の荒廃による影響と乱獲による水産資源の減少（例えば、鹿熊2004）が原因とされている。」

・「サンゴの減少と漁獲量の関係」（I-18）

「沖縄県の漁業を種類別に分類すると、①遠洋・近海・沿岸を漁場とするカツオ・マグロを対象とする一本釣、延縄漁業、②サンゴ礁外の大陸棚で営まれる曳縄（カツオ・マグロ）、延縄漁業（マチ類等）とソデイカを対象とする沿岸イカ釣漁業、③サンゴ礁の礁斜面及びサンゴ礁域で営まれる刺網、一本釣、大型定置網漁業、④主としてサンゴ礁域で営まれている敷網、小型定置網、採貝、採藻、建干網、追込み網、潜水器、その他の漁業の4つに大別できる。①、②はサンゴ礁の生態系とは独立しているのに対し、③と④の漁業はサンゴ礁と深くかかわる漁業である。

サンゴの大規模白化が起こった1998年前後3年間の漁場区分別の年平均生産量を表I.1-6に示す。沖縄県の総漁獲量は年々減少の一途を辿っているが、中でもサンゴ礁域周辺での漁業生産の減少が著しい。サンゴ礁の縁辺部やサンゴ礁内の漁業の割合は、全漁獲量の1/4程度を占めているが、大規模白化後の生産量は大きく落ち込み、漁業生産全体に占めるシェアも低下している。」

このとおり、水産資源保護上のサンゴ類の保護は極めて重要な意義を有し、ひとたびそれが失われるとその回復は極めて困難であり、さらに埋立事業を目的とする移植の場合にはその結果が不可逆的ともなることから、審査基準にある「採捕行為の実施により、漁業調

整上又は水産資源の保護培養上、問題が生じるおそれがないと認められること。」の観点から慎重な判断が必要である

イ このように沖縄周辺海域における造礁サンゴ類は、漁業対象となる生物の生息場となることで漁場を形成し、産卵場、餌場、幼稚仔の保育場として機能しており、水産資源の保護の観点から重要な役割を果たしている。そして、水産資源としての価値はもとより、熱帯性海域特有の漁場環境を成す重要な生物である。このために、規則では造礁サンゴ類の採捕を全面的に禁止した上で、水産資源保護培養上有益である場合に限定的にその採捕を許可することとしている。

本件各申請においては、移植元において約4万群体もの小型サンゴ類が採取されるものであり、移植先においてもそれらサンゴ類が定着するかどうかは明らかではなく、移植のあり方いかんでは移植先に元々生息していたサンゴ類やひいては生態系に悪影響を及ぼすおそれもありうる。サンゴ類をいったん大規模に採捕した場合には、その復元にまで多大な年月を要し、また移植先での生態系が攪乱された場合も同様の問題が生じるため、当該漁場における水産資源の持続的な利用を確保することができなくなる。

したがって、このような不可逆的で漁場への影響が大きい行為は、特に慎重に審査を行う必要があり、特に本件各申請の前提となる本件埋立事業そのものが大規模な工事内容の変更を迫られ、その内容も確定せず、さらには現実に事業が遂行できるかどうかは明らかではない段階においては、より一層吟味が必要といえる。

このようなことから、申出人における対応は、水産資源の保護培



養を図り、かつ、その効果を将来にわたって維持するために必要なものであり、漁業法及び水産資源保護法の趣旨に沿うものであり、本件各申請について判断しないことが正当化されるものではないとの指摘は当たらない。

(5) 判断の根拠資料と判断経過と判断資料が示されていないこと

ア 水産資源保護培養の観点からの検討経過が示されていないこと

相手方は、申出人が本件各申請について処分の判断を留保していることのみならず、許可処分をしないことが、漁業法65条2項1号及び水産資源保護法4条2項1号の規定に基づき、法令の所管大臣として、違法であると判断し、申出人に対して本件是正の指示を行っている。

そうであるならば、相手方は、両法に基づいて制定されている規則33条2項及び41条にどのような違反があるのかを明らかにしなければならない。

沖縄周辺海域における造礁サンゴ類は、これまで述べたとおり、水産資源としての価値はもとより熱帯性海域特有の漁場環境を成す重要な生物であることから、規則33条2項の規定により、原則として造礁サンゴ類の採捕を全面禁止と定めた上で、同規則41条により試験研究等の一定の理由に基づく申請に限り特別に採捕を許可できるとして適用除外を定めたものである。相手方は、本件各申請が、埋立て事業を含む公共事業等が行われる場合の環境保全措置（水産動植物について移植等）を前提として、その移植が行われることそのものが水産動植物の保護・保全に資するとし、当該移植等の措置を執らせないことは水産資源保護のための行為を阻むものとして判

断枠組みを設けているが、本件埋立事業の根拠法令である公水法において埋立承認処分的前提としての環境保全措置が認められているとしても、漁業法や水産資源保護法との関係においては、その趣旨に従って別途判断しなければならないはずである。

ところが相手方は、「貴県が設定する審査基準を踏まえて検討しても」とあるが、具体的にどのような事実に基づき、どのような検討を行い、これに対して、所管大臣としてどのように評価をしたのか、示されておらず、審査基準に照らして申請内容に問題はないとする結論付けの判断過程、理由が示されていない。

#### イ 判断の根拠資料が不明であること

本件是正の指示は、相手方から申出人に対する令和元年11月14日付け元水漁第1040号（甲第6号証）による資料提出要求が端緒である。同文書では、本件各申請について「標準処理期間を経過した現時点においても処分がなされていない旨の連絡を沖縄防衛局からも受けている」として発出されている。これに始まる一連の求めに対して、申出人は、令和元年12月9日付け農水第1980号及び令和2年1月9日付け農水第2131-2号（甲第9号証及び甲第12号証）にて資料を提出したのみである。提出資料中、審査基準や手引き等の一般的文書を除く本件各申請の個別的内容に関わる資料としては本件各申請書、本件各申請にかかる沖縄防衛局からの照会への回答文書や同局への照会文書（甲第19号証、甲第22号証、甲第23号証、甲第25号証、甲第26号証）、関与取消訴訟上告受理申立理由書（甲第61号証）、令和元年7月17日付け文書「辺野古新基地建設に係る沖縄防衛局長からの各種申請等の対応方針について」（甲第62号証）のみ

である。

ところが、本件是正の指示は、どのような資料に基づいてどの事実を認定し、許可処分をしないことが違法と判断するに至ったのかについてまったく明らかにしていない。本来、規則41条に基づく許可処分をなすのであれば、それに足る資料を申出人及び申請者から得た上でなさなければならないはずであるが、不明である。

なお、相手方は、「サンゴ類の研究実績が豊富な学術研究者を構成員に含む環境監視等委員会の指導・助言を受けた上で定められており、貴県が設定する審査基準を踏まえて検討しても、『試験研究』としての申請内容に問題はな」い、等としている。しかし、普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境監視等委員会は、申請者たる沖縄防衛局長が設置した委員会であり、農林水産省の機関ではない。地自法に基づく関与は法令の所管大臣の権限として行われる以上、相手方は、漁業法及び水産資源保護法の所管大臣として、本件各申請の内容に関し、規則に照らし、「試験研究」の内容の妥当性や必要性を自ら検討し、許可権者である申出人の意見を十分踏まえて当該申請が適切なものかどうかを判断しなければならないはずである。申出人は、前述のとおり、沖縄防衛局が環境監視等委員会の専門家の指導・助言を受けて対応していることそのものに疑義を有しており、また、同委員会で意見が出なかったことをもって環境保全措置として十分であるとはいえないものもあると認識している。にもかかわらず、これらの具体的な検討を所管大臣として行うことなく、防衛省の機関が普天間飛行場代替施設建設事業を推進するために設置した環境監視等委員会の意見を一方的にそのまま引用するに等しい内

容が本件是正指示の理由として示していることは、規則上の審査基準に適切に依拠した判断とは到底いえない。

そもそも、相手方は、申出人が相手方に対して何ら資料の提出もしていない段階、すなわち本件各申請の事実関係の確認もできていない段階の令和元年11月28日付け元水漁第1089号（甲第8号証）の文書において、地自法245条の4第1項に基づき申出人に速やかに申請の内容どおりの許可処分をするよう「勧告することを含めた対応を検討せざるを得ない」という意向を既に示唆していた。このことや、上記のとおり判断経過もその根拠資料も明確でないまま、許可処分をせよ、という本件是正の指示をなすことは、本来、水産動植物の採捕の制限や禁止について規則により都道府県知事の事務に委ねた漁業法及び水産資源保護法の趣旨を損なう違法な国の関与といわねばならない。

ウ 「許可」処分をせよという指示に理由がないこと

以上のとおり、申出人は、本件各申請については水産資源保護培養の観点から審査すべき事項が多数残されておりいまだに処分をなすに至らない事情があるにもかかわらず、相手方は、これらの審査すべき事項を考慮せずに「許可」処分をせよとの是正の指示をなしているものであり、理由がない。

### 3 小括

したがって、本件各申請に対する処分をなしていないことは、本件各申請のような大規模で多様な種の造礁サンゴ類の移植がその内容において水産資源保護培養に資するか否かという点、本件各申請の前提となっている埋立事業である本件埋立事業の工事内容が大幅に変更される見込

みであってその内容も確定していない段階で環境保全措置の適否について直ちに判断できる状況にない点において審査の必要性がいまだ存することから、正当である。さらには、本件各申請に対して単に許否の処分をせよ、というにとどまらず積極的に許可処分をせよ、という是正の指示は、相手方において正当な判断過程及び資料に基づいてなされたものではなく、理由がない。いずれの点においても本件是正の指示は違法である。

## **第5 審査基準3項（申請の必要性）について**

### **1 はじめに**

本件各申請は、いずれも、その申請の目的を「普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境影響評価書に基づく環境保全措置を目的とした造礁サンゴの移植技術に関する試験研究」としている。すなわち、本件埋立事業に係る環境保全措置として行うとされているものである。

しかし、本件承認処分を受けた内容で大浦湾側の工事を行うことは不可能であることは今や明白であるが、設計概要の変更はなされていない。したがって、本件各申請は、現時点においては、不能な内容を目的としていることになるものであり、申請の必要性（審査基準3項）を認めることはできないものであるから、許可処分がなされていないことは当然のことであると言わなければならない。

以下、詳述する。

### **2 埋立承認を受けた内容で工事を完成させることができないこと**

(1) 公有水面埋立ての免許・承認は、出願人は願書と添付図書で内容を特定して出願し、都道府県知事は願書等により特定された内容を審査

してこの特定された内容に対して免許・承認をするものである。

免許・承認を受けた者は、願書と添付図書により特定された内容に基づいて工事を遂行する義務を負うものであり、また、設計概要の変更申請をして承認を受けない限り、免許・承認を受けた内容以外の工事をすることは許されない。

しかし、第2において述べたとおり、大浦湾側の海底に広範に軟弱地盤が存在することが判明し、沈下、液状化及びすべり破壊の危険性が認められるものであり、本件承認処分を受けた内容で工事を完成させることができないことは余りにも明らかである。

- (2) 土は土粒子、水、空気の3要素からなり、このうち土粒子が構成している土の固体部分が土の骨格であり、その間隙に、水（間隙水）と空気があることになる。土の性質は、土粒子の大きさによって異なることになるため、粒径で区分され、粒子の小さい方から粘土、シルト、砂、礫、石に分類される。土は単一の粒径で構成されていないため、一般的に最も支配的な土粒子を基準にして、土を粘性土と砂質土に大別し、土の判断基準としている。

軟らかい粘性土については、圧密沈下がとりわけ重要な問題となる。土は、土粒子の間隙に水、空気が存するものであるが、水等が外に流出すれば、土の体積は減少することになる。粘性土と砂質土を比較すると、土粒子の細かな粘性土は透水性が低く、これに対して土粒子の粗い砂質土は透水性が高いという性質の違いがある。粘性土は、圧をかけることによる土粒子の間隙の水の流出に長い時間がかかり、構造物が出来上がった後、構造物下の土の沈下（土粒子の間隙の水が流出することにより土の体積が減少する。）が進行し続け、沈下の終息まで

に長い時間が掛かることになり、この現象を圧密沈下という。N値の低い土中の水分が多い軟弱な粘性土の地盤上に、構造物を構築した場合には、構造物の荷重により圧密沈下現象が生じるという危険性が存することになる。

また、N値がきわめて低い地盤であれば、砂質土と粘性土のいずれについても、載荷と同時に生じる沈下が生じることになる（粘性土については土の体積が即時に収縮しなくとも、土の側方移動による沈下が生じることになる。）。

表層に緩い砂質土が存在する場合には、液状化の危険性が生ずることになる。砂質土は、粘着性のない粒の粗い粒子からなるが、互いに角を接触させ、いわば突っ張りあって全体を支えている。砂粒子間には広い間隙があり、地下水面が高いと、この間隙は水で完全に満たされている。ここに地震動が加わって砂粒子が繰り返し揺すられると、お互いの支えがしだいにはずれ、やがては砂粒子間の接触はなくなる。地震による連続した振動は砂粒子を密実化させる方向に働き、間隙水の圧力（間隙水圧）は一時的に上昇する。そして、砂粒子の噛み合わせが完全に外れ、水圧を高めた水の中にばらばらになって浮いた状態となる（地盤の液状化）。圧力を高めた地下水が砂とともに地表へ噴出すると、地層の中身が抜け出したことになり、沈下・亀裂・陥没・隆起などの地盤変形が起こり、横からの押さえのないところや傾斜のあるところでは液状化層が側方へ流動し、これにより地盤上の建物・構造物に沈下・傾斜・転倒・浮き上がり等やそれに伴う破壊が生じることになる。緩い砂質土の地盤は、地震時にこの液状化現象が起こる危険性が存するということになり、締まりの程度はN値によって判定する

が、N 値が 10 以下であると液状化の危険性は大きいとされている。

港湾構造物の建設後及び建設中における深刻な事故に地盤破壊がある。地盤は荷重を支えきれなくなると、地盤内部のある面に沿ってそれより上方の土塊がすべり落ち、地盤の破壊という現象が生じるものである。この地盤のすべりを想定した安定検討方法として、広く用いられているのが、円弧すべりの解析であり、すべりを起こそうとする力のモーメント（起動モーメント）がこれに抵抗するモーメント（抵抗モーメント）の比で地盤の安定性が判断されることになる。

- (3) 本件承認処分後に明らかとなった土質調査等の結果よりすれば、承認を受けた内容で工事を完成させることができないことは余りにも明らかである。

ア 本件承認処分後に公表された土質調査の結果では、N 値 0（モンケン自沈）という数値を示した箇所を含め、圧密沈下の危険性が広範に存していることが明らかになっている。

しかし、沖縄防衛局は、本件承認出願とこれに対する審査において圧密沈下を生じさせる土層は存在しないと説明して、地盤改良工事を含まない内容の設計概要について本件承認処分を受けたものであり、上記の軟弱地盤に対する圧密沈下対策の地盤改良工事は承認を受けた工事内容に含まれていない。

したがって、埋立承認を受けた内容で本件埋立事業を行うならば、圧密沈下が生じ、護岸の沈下や不同沈下による傾斜等の危険性が認められ、また、空港施設の滑走路で沈下が生じるならば、沈下により滑走路に生じた不陸は航空機の離発着の安全性に直接に関わることになる。



圧密沈下という点のみよりしても、本件承認処分を受けた内容で工事を完成させることができないことは明らかである。

イ 本件承認出願とこれに対する審査において沖縄防衛局は液状化を生じさせる土層は存在しないと説明して本件承認処分を受けたものであり、上記の軟弱地盤に対する液状化対策の地盤改良工事は承認を受けた工事内容に含まれていない。しかし、大浦湾側の本件埋立事業施工予定地域には、表層の砂質土が N 値 0（モンケン自沈）を示した箇所を含め、非常に緩い砂質土が広範に存在することが明らかとなっているものであり、液状化の危険性が認められることは明白である。そして、液状化が生じたときに、港湾構造物に甚大な被害が生じることは、よく知られていることである。水辺周辺の地盤は地下水が海水とつながっているため、液状化が生じやすいものである。地震の際に、地盤を横から支えている壁体が倒壊したり移動する損傷は多く見られるが、とくに海岸や港湾内にある擁壁構造物は液状化の影響が加わって破損しやすく、時には数メートルも海の方に滑り出して大きな被害の元凶となってきた。ケーソン式護岸の例では、兵庫県南部地震の際に液状化により大型ケーソン岸壁が 2～5 メートル海側に押し出されたり、傾斜して大きな被害を出したことは未だ記憶に新しく、また、矢板岸壁の例では、日本海中部地震の際に、液状化により矢板が海側に大きく傾いて移動し、背後の地盤が大きく陥没し、同時に側方流動が生じ、地割れや地盤沈下は 50 メートルぐらい陸側に及んでいるが、液状化により護岸構造物が大きな変位を起こすと、それが陸側に伝わっていき、建物などの陸上施設も大きな被害を受けることとなるものである。

液状化の危険性ということのみよりしても、本件承認処分を受けた内容で工事を完成させることができないことは明らかである。

ウ 上記のとおり、土質調査の結果では、N値0等のマヨネーズなみとも表現される分厚い軟弱地盤層が認められるものであるが、本件承認処分を受けた構造物の重量を考慮しても、「設計の概要」のとおり工事を行えば直ちに沈下が生じることは明らかである。

例えば、ケーソン護岸については、基礎部分に石材（捨石）を敷き詰め、その上に巨大なコンクリートの函であるケーソンを設置して護岸とするものであるが、基礎捨石は最大数千キログラム、ケーソンは中詰材を除いても数千トンの重量がある。そして、ケーソン護岸設置個所についてもマヨネーズなみとされる分厚い軟弱地盤の層が明らかになっているのであるから、かかる箇所について、承認を受けた工事内容で設置しようとしたならば、たちどころに基礎捨石やケーソンが数十メートルも沈み込んでしまうことになるのであり、本件承認処分を受けた内容で工事を完成させることができないことは明らかである。

エ 本件承認出願とこれに対する審査において沖縄防衛局は安定計算結果に問題はないと説明して本件承認処分を受けたものであり、上記の軟弱地盤についての地盤破壊対策の地盤改良工事は承認を受けた工事内容に含まれていない。

しかし、本件承認処分後に公表された円弧すべり解析の結果では、「設計の概要」により工事を完成させた場合には、C-1護岸、C-3護岸、護岸（係船機能付）、A護岸、中仕切岸壁A：-10.0m、中仕切岸壁A：-7.5m、中仕切岸壁B：-7.5m、中仕切護岸N-1に

において、起動モーメントが抵抗モーメントを上回っており、所定の安定性を欠き、護岸等の荷重による地盤破壊の危険性が存することが明らかになっている。さらに、埋立地内についても、安定性照査結果（円弧すべり照査結果）では、設計概要説明書に示された埋立工法で工事をするならば、工事による積載荷重に対する所定の安定性が認められず、工事により地盤破壊が生じる危険性が存することが明らかにされている。

この円弧すべり解析の結果のみよりしても、本件承認処分を受けた内容で工事を完成させることができないことは明らかである。

### 3 小括

以上述べたとおり、本件各申請は、本件埋立事業の環境保全措置としてなされるものである。そして、承認を受けた工事内容以外の工事をするには許されないものであるところ、本件承認処分後に明らかとなった土質調査の結果より、埋立承認を受けた内容で工事を完成させることができないことは明らかとなっているが、設計概要の変更承認もなされていない（そもそも申請すらもなされていない）ものであるから、現時点においては、本件埋立事業の工事完成は不能であると認められる。したがって、本件埋立事業の環境保全措置を目的とする本件各申請は、現時点では、不能を目的とするものと言わざるを得ない。現時点において、本件各申請の必要性を認めることができないのは当然のことであり、本件各申請について許可処分をしていないことが違法、あるいは著しく不適正とされる謂れはないものであり、許可処分を指示する是正の指示は、この点のみよりしても違法である。

（なお、本件承認処分については、第1、1で述べたとおり、本件承認

取消処分がなされたが、沖縄防衛局長による本件審査請求がなされ、国土交通大臣は本件承認処分を取り消す旨の裁決(本件裁決)をしている。しかし、本件裁決については、成立の瑕疵があり、裁決は無効であって、争訟取消しを待つまでもなく裁決の効力は生じないとするのが沖縄県の理解であった。そうすると、他の点を検討するまでもなく、本件承認処分の効力は失われていることから本件各申請の必要性は認められないとして直ちに不許可処分を行うことも考えられた。しかし、本件裁決について、申出人は、地自法 251 条の 5 に基づいて本件裁決という関与の取消訴訟を提起して司法の判断を仰ぐこととしたことから、関与の取消訴訟の確定までは、本件承認処分が失効していることのみを理由とした不許可処分は行わないものとし、不許可処分を留保して、申請の妥当性等の審査基準についての審査を進めてきたものであった。本件承認処分の効力が存続していることを前提としても、審査基準を充足しているとの判断には至らないことはこれまで述べたとおりであるから、本件各申請に対する許可処分をしていないことは当然のことである。)

## 第 6 関与の制度趣旨を逸脱した違法な関与がなされたこと

### 1 関与がなされた経緯（甲第 1 号証、甲第 6 号証乃至甲第 16 号証）

本件是正の指示は、概略以下の経緯でなされた。

令和元年 11 月 14 日に、相手方は、申出人に対して、報道及び沖縄防衛局より本件各申請に対して、標準処理期間を経過しているが処分がなされていないとの連絡を受けているとして、地自法 245 条の 4 第 1 項に基づき、①過去（10 年間）の「試験研究」によるサンゴ類の特別採捕の許可事例と不許可事例に関する資料、②特別採捕許可に関する審査に関

係する資料、③本件各申請に関する資料、④「司法の最終判断を受けて対応することとし、それまでの間は処分などを行わないとの方針を定め関係部署への通知を行った」との報道があるが、当該通知文書及びその発出の経緯が分かる資料、⑤その他参考となる資料の提出を求めた（甲第6号証）。

これに対して、同月25日、申出人は、当該資料要求は、地自法245条の4第1項のいずれの要件を根拠とするものか確認し、同条3項の規定に基づき、地自法245条の4第1項の規定による技術的な助言若しくは勧告又は資料の提出を求めた事例の有無等について情報の提供を求めるとともに、資料要求を行う趣旨、必要性についての説明を求めた（甲第7号証）。

同月28日、相手方は、申出人の対応が妥当であることが資料により適切に説明されず、違法な対応が確認された場合には、地自法245条の4第1項に基づき申請内容どおりの許可処分をするよう勧告することを含めた対応を検討せざるを得ないと考えており、この勧告について意見がある場合は12月9日までに書面で意見と裏付ける資料を提出するよう求めた。また、上記申出人が説明を求めた点については、漁業法及び水産資源保護法にかかる法定受託事務の遂行が適法になされているかを確認し、違法な対応があれば改めるよう技術的な助言若しくは勧告をすることを検討するために必要な資料について、資料要求するものとし、他に技術的な助言等を行った事案として、都道府県に一律に資料要求等を行った3件を明らかにした（甲第8号証）。

令和元年12月9日、申出人は、相手方から求められていた資料を開示するとともに、さんご類の移植は不可逆的で、漁場への影響が大きいこ

とから慎重に審査を行う必要があるところ、審査に際しては本件承認処分については、変更承認申請がなされる予定であり、環境保全措置の内容の変更を確認しなければ審査ができないこと、本件裁決が無効であるから、必要性が欠けるところ、本件関与取消訴訟における最高裁の判断を確認して対応することは妥当であり、勧告を受けるような対応を行っていないことを伝えた。また、それと同時に、事実関係について何ら確認をしていないにもかかわらず、許可を求める勧告に言及する行為について、地自法の関与法制の趣旨にそった対応とは言えない旨を指摘した（甲第9号証）。

同月24日、相手方は、再度資料要求をし（甲第10号証）、これに対して令和2年1月9日、申出人はこれに回答したところ（甲第11号証）、同月31日、相手方は、地自法245条の4第1項に基づき、令和2年2月10日までに申請どおりの内容で許可処分を行うよう勧告した（甲第13号証）。その理由としては、本件各申請の内容について、形式面、内容面とも特段不合理であるといえるような点は認められないとし、変更承認申請における環境保全措置の内容については、「検討中の変更後の工事に係る資料においても移植先海域への影響をうかがわせるものではなく、環境影響の検討結果では、移植先海域への濁りの影響が及ばないことの確認がなされている」とし、「沖縄防衛局が、変更後の工事によって移植先のサンゴ類への影響が不可避となる変更承認申請をすることを疑うような状況とは認められない。」としている。

同年2月10日、申出人が、勧告に従わない旨を回答したところ（甲第15号証）、相手方は、同年2月28日付けで、本件是正の指示を行った（甲第1号証）。

## 2 関与の制度趣旨を逸脱した違法な関与がなされたこと

第3で述べたとおり、日本国憲法92条は、地方自治の本旨を保障し、直接に地方公共団体に行政執行権を与えている。

現行地自法は、国と地方公共団体が対等独立の行政主体であることを前提に、地域における行政を、地方公共団体が自主的・総合的に処理することを原則とし、国は、これを補完する役割を担うことを原則とすることを定め（地自法1条2項：磯部力「国と自治体の新たな役割分担の原則」西尾勝編著『新地方自治法講座⑫地方分権と地方自治』84頁以下参照）、このような役割分担と補完性原理は、地自法2条11項、12項により立法及び法解釈運用の原則となっている。

法定受託事務も、国と地方公共団体が対等独立の行政主体であることを前提として、地方公共団体の事務として定められたもので（塩野宏「行政法Ⅲ〔第4版〕行政組織法」162頁）、地自法245の3第1項は、自治事務、法定受託事務を問わず、関与について、「目的を達成するために必要な最小限度のものとするとともに、普通地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならない」と定める。

この規定は、憲法における地方自治の本旨の保障を具体化し、是正の指示を含めた関与をなしうる場面を限定する規定であり、必要最小限度とは言えず、あるいは地方公共団体の自主性及び自立性に配慮されない関与は、関与の制度趣旨を逸脱するものとして違法である。

上記の経緯のとおり、相手方は、報道及び沖縄防衛局から標準処理期間を経過しても本件各申請に対して許可処分がなされていない旨の連絡を受けたことを端緒として、資料要求を行い、さらに、相手方は、申出人が何らの資料の提出もしていない段階の令和元年11月28日付け文書

において、すでに地自法 245 条の 4 第 1 項に基づき、申請どおりの許可処分をすることを勧告する意向を示していた。

変更承認申請に伴う環境保全措置の変更によるサンゴ類への影響について、事業者である沖縄防衛局が検討中の工事に係る資料を参照したり、沖縄防衛局が変更後の工事によって移植先のサンゴ類への影響が不可避となる変更承認申請をすることが疑われないといった理由で問題がない旨指摘している態度からも、相手方が沖縄防衛局と一体となって、本件に結論ありきで臨んでいることを伺わせるものである。

相手方がいかなる資料に基づき、いかなる判断過程で本件是正の指示を行ったのかは明らかではないが、相手方は処分庁ではないから、申出人に対して本件各申請において提出された資料以外の資料に依拠して許可処分をなすよう是正の指示を行うことはありえないし（なお、申出人は相手方に対して、沖縄防衛局が提出した資料は提出していない）、いずれにせよ、第 4、第 5 で述べてきたとおり、現時点において、沖縄防衛局は、申出人に対して、審査基準 3 項、4 項の判断が可能となるだけの資料を提出していない。

相手方は令和 2 年 1 月 31 日付け元水漁第 1403 号において、地自法 245 条の 4 第 1 項に基づく資料要求は、本件以外に事例がない旨を明らかにしている。

本件のように、個別処分について、都道府県知事が第一次的判断を使用する以前に、申請書類を資料要求した上で、事業者から入手したであろう検討中の資料や（申請書類をなしていない資料）、事業者の見解をそのまま採用して（事業者が影響がないように変更承認申請を行うから影響がないと述べているに等しい）、法令所管大臣が特定の処分をなすよう



に指示をすることは、端的に言って異常な対応である。

事業者である沖縄防衛局自身は何らの手続もとっていないが、特定の処分を義務付けるためには、義務付け訴訟の提起が必要となるところ、司法審査の長期化を回避するために、沖縄防衛局と一体となって、本件是正の指示をなしたとしか考えられない。

本件是正の指示は、到底、必要最小限度の関与とは言えず、また地方公共団体の自主性及び自立性に配慮したものとも言えない。

本件是正の指示は、関与の制度趣旨を逸脱するものとして違法である。

## 第7 結語

以上の理由により、審査申出の趣旨記載の勧告の発出を求める。

### 証拠書類

- 甲第1号証 農林水産省指令元水漁第1564号
- 甲第2号証 特別採捕許可申請書（沖防第2550号）
- 甲第3号証 特別採捕許可申請書（沖防第1357号）
- 甲第4号証 沖縄県漁業調整規則
- 甲第5号証 許認可等に係る審査基準
- 甲第6号証 サンゴ類の特別採捕許可の事務処理について  
（元水漁第1040号）
- 甲第7号証 サンゴ類の特別採捕許可の事務処理について  
（農水第1886号）
- 甲第8号証 サンゴ類の特別採捕許可の事務処理について

(元水漁第 1089 号)

甲第 9 号証 サンゴ類の特別採捕許可の事務処理について

(農水第 1980 号)

甲第 10 号証 サンゴ類の特別採捕許可の事務処理について

(元水漁第 1219 号)

甲第 11 号証 サンゴ類の特別採捕許可の事務処理について

(農水第 2131-1 号)

甲第 12 号証 サンゴ類の特別採捕許可の事務処理について

(農水第 2131-2 号)

甲第 13 号証 サンゴ類の特別採捕許可の事務処理について

(元水漁第 1402 号)

甲第 14 号証 サンゴ類の特別採捕許可の事務処理について

(元水漁第 1403 号)

甲第 15 号証 サンゴ類の特別採捕許可の事務処理に係る勧告について

(農水第 2238 号)

甲第 16 号証 サンゴ類の特別採捕許可申請に係る是正の指示について

(農水第 2553 号)

甲第 17 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係るサンゴ類の特別採  
捕許可申請について (沖防第 1684 号)

甲第 18 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係るサンゴ類の特別採  
捕許可申請について (沖防第 2512 号)

甲第 19 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係るサンゴ類の特別採  
捕許可申請について (農水第 1585 号)

甲第 20 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係るサンゴ類の特別採

- 捕許可申請について（沖防第 2842 号）
- 甲第 21 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係るサンゴ類の特別採  
捕許可申請について（沖防第 3112 号）
- 甲第 22 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係るサンゴ類の特別採  
捕許可申請について（農水第 1853 号）
- 甲第 23 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係るサンゴ類の特別採  
捕許可申請について（農水第 1937 号）
- 甲第 24 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係るサンゴ類の特別採  
捕許可申請について（沖防第 3508 号）
- 甲第 25 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係るサンゴ類の特別採  
捕許可申請について（農水第 2041 号）
- 甲第 26 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係るサンゴ類の特別採  
捕許可申請について（農水第 2089 号）
- 甲第 27 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係るサンゴ類の特別採  
捕許可申請について（沖防第 123 号）
- 甲第 28 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係るサンゴ類の特別採  
捕許可申請について（沖防第 191 号）
- 甲第 29 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係るサンゴ類の特別採  
捕許可申請について（沖防第 685 号）
- 甲第 30 号証 普天間飛行場代替施設建設事業公有水面埋立承認願書（沖  
防第 1123 号）添付図書－ 2
- 甲第 31 号証 地盤に係る検討・情報収集報告書  
（平成 30 年 10 月 16 日）
- 甲第 32 号証 地盤に係る検討・情報収集（補足説明）報告書

(平成 31 年 1 月)

- 甲第 33 号証 地盤に係る設計・施工の検討結果報告書(平成 31 年 1 月)
- 甲第 34 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係る技術検討会  
(第 1 回)
- 甲第 35 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係る技術検討会  
(第 2 回)
- 甲第 36 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係る技術検討会  
(第 3 回)
- 甲第 37 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係る技術検討会  
(第 4 回)
- 甲第 38 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係る技術検討会  
(第 5 回)
- 甲第 39 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境監視等委員会  
(第 1 回)
- 甲第 40 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境監視等委員会  
(第 3 回)
- 甲第 41 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境監視等委員会  
(第 4 回)
- 甲第 42 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境監視等委員会  
(第 8 回)
- 甲第 43 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境監視等委員会  
(第 9 回)
- 甲第 44 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境監視等委員会  
(第 12 回)

- 甲第 45 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境監視等委員会  
(第 14 回)
- 甲第 46 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境監視等委員会  
(第 15 回)
- 甲第 47 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境監視等委員会  
(第 17 回)
- 甲第 48 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境監視等委員会  
(第 20 回)
- 甲第 49 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境監視等委員会  
(第 21 回)
- 甲第 50 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境監視等委員会  
(第 22 回)
- 甲第 51 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境監視等委員会  
(第 23 回)
- 甲第 52 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境監視等委員会  
(第 24 回)
- 甲第 53 号証 漁業法
- 甲第 54 号証 水産資源保護法
- 甲第 55 号証 審査内容
- 甲第 56 号証 標準処理期間
- 甲第 57 号証 沖縄県漁業調整規則制定説明書  
(昭和 47 年 9 月 12 日公布)
- 甲第 58 号証 特別採捕許可申請の手引き  
(平成 26 年 3 月 沖縄県水産課)

- 甲第 59 号証 沖縄県サンゴ移植マニュアル  
(平成 20 年度版 沖縄県文化環境部自然保護課)
- 甲第 60 号証 環境保全図書  
(6.7 土砂による水の濁り、6.14 サンゴ類、第 12 章抜粋)
- 甲第 61 号証 関与取消訴訟 上告受理申立て理由書
- 甲第 62 号証 辺野古新基地建設に係る沖縄防衛局長からの各種申請等の対応方針について (知辺第 48 号)
- 甲第 63 号証 沖縄県サンゴ礁保全再生事業総括報告書 (抜粋 3.1)
- 甲第 64 号証 有性生殖によるサンゴ増殖の手引き (平成 31 年 3 月 水産庁漁港漁場整備部)
- 甲第 65 号証 沖縄県辺野古・大浦湾のサンゴ礁生態系の環境アセスメントを求める要望書 (2019 年 4 月 8 日 日本生態学会自然保護専門委員会)
- 甲第 66 号証 沖縄県辺野古の軟弱地盤改良工事に係る環境影響評価とその結果を踏まえた対策を求める要望書 (令和 1 年 9 月 30 日 一般社団法人日本サンゴ礁学会)
- 甲第 67 号証 普天間飛行場代替施設建設事業と那覇空港滑走路増設事業の比較 (沖縄県水産課作成)
- 甲第 68 号証 普天間飛行場代替施設建設事業における移植対象の小型サンゴの特性 (沖縄県水産課作成)
- 甲第 69 号証 普天間飛行場代替施設建設事業に係るサンゴ類の特別採捕許可申請について (農水第 2784 号)

## 添 付 書 類

- 1 証拠書類写し 各 1 通
- 2 委任状 4 通