

べきである。

そこで、以下では、本件各申請が本件審査基準に適合するか否かという点から検討するものとする。

イ 本件各申請が本件審査基準のうち形式審査第1項から第3項まで並びに内容審査第1項及び第2項に適合することについては、当事者間で争いがなく、これを認めることができる。

そこで、本件各申請については、①内容審査第3項の「申請内容に必要性が認められること」（必要性基準）、②同項の「申請内容に妥当性が認められること」及び内容審査第4項の「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」（妥当性等基準）の適合性が問題となる。

前述のとおり、本件規則41条に基づく特別採捕許可に関する判断は沖縄県知事の裁量に委ねられているところ、必要性基準、妥当性等基準の内容が上記のとおり抽象的、概括的なものに留まることからすれば、沖縄県知事は、これら各基準の適合性の判断についても裁量権を有しているというべきである。そこで、上記検討に当たっては、本件各申請について上記各基準に適合しないと判断することがその裁量権の逸脱又は濫用に当たるかという観点から検討がされるべきであるといえる。

(4) 「申請内容に必要性が認められること」（必要性基準）について

ア 前述のとおり、本件規則41条は、漁業調整等又は水産資源の保護培養の必要性から採捕を禁止等している水産動植物であっても、沖縄県知事において、採捕の目的の公益的な必要性和、当該採捕が漁業や水産動植物に与える影響の内容・程度等を較量して、採捕を許容することが相当と判断する場合には、これを認めることができるものとした規定であるから、本件審査基準における「申請内容に必要性が認められること」（必要性基準）とは、このような公益的な必要性があることを許可の要

件とするものであると解される。

また、本件規則41条及び本件審査基準は、その文言上は特別採捕許可の対象を「試験研究等」を目的とする採捕に限定しているが、本件規則41条は漁業法65条2項及び水産資源保護法4条2項を受けて定められたものであるから、漁業調整等及び水産資源の保護培養を図るとい
5 うこれらの規定の趣旨・目的に則して解釈されるべきである。そこで、採捕それ自体が当該水産動植物の保護培養を図るために必要なものである場合等には、「試験研究等」のための採捕でなくても、これに準じるものとして、必要性基準における公益的な必要性を肯定することができ、
10 特別採捕許可の対象にもなり得るものと解するべきである。

イ そこで検討すると、前記認定のとおり、沖縄防衛局は、本件出願に際し、環境保全措置の一環として、本件事業によりその生息場所を失うサンゴ類を他の海域に移植して避難させる方針を示し、当時原告の地位にあつた仲井眞知事は、かかる環境保全措置が実施されることも踏まえて本件承認をしたものである。本件各申請は、このように本件承認の前提とされている環境保全措置を履践するため、本件サンゴ類を他の海域に移植して避難させるとともに、移植後の調査・評価を通じてサンゴ類の移植技術の向上を図ることをその目的とするものである。

そして、沖縄防衛局は、本件承認を受けたことにより本件区域について本件設計概要に記載された埋立工事を適法に実施し得る地位を得ているから、通常は、かかる地位に基づく本件区域の埋立てが実施されることが確実に見込まれる状況にあるといえる。本件サンゴ類は、本件区域又はこれに間近い海域に生息しており、現に本件区域の埋立てが実施される場合には、その生息場所を失い、死滅等することが避けられず、本件サンゴ類の保護培養を図るためにはこれらを他の海域に移植して避難させることが不可欠な行為となる。前述のとおり、沖縄県知事は、サン
20
25

ゴ類を保護培養し、サンゴ類によって形成される漁場環境を保全する観点からその採捕を禁止しているのであるから、上記のようにサンゴ類の保護培養のために不可欠な移植のための採捕について、その必要性を否定してこれを許可しないことは、水産資源の保護培養等の必要性から採捕の制限等を規則に委任した水産資源保護法4条2項等の趣旨・目的に反するものというべきである。

したがって、このような事情の下で、本件各申請について必要性基準に適合しないと判断することは、特段の事情がない限り、その前提とする事実的重大な誤認があるか、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くものといわざるを得ず、漁業法及び水産資源保護法により委ねられた裁量権を逸脱又は濫用するものとして許されないというべきである。

ウ もっとも、本件事業については、本件承認がされた後、本件区域の大浦湾側の海域の大半が軟弱地盤であり（本件軟弱地盤部分）、本件設計概要に記載されていない地盤改良工事を施工しなければ工事を完成させることができないことが判明しており、本件指示の時点では、同地盤改良工事を実施するために必要な本件設計概要の変更承認の申請すらされていない段階であった。そこで、このような事情を前提としても、なお本件各申請の必要性を否定する余地がないか問題となる。

(ア) まず、前述のとおり、沖縄防衛局は、本件承認によって本件設計概要に記載された埋立工事を適法に実施し得る地位を得ている。そして、本件設計概要に記載されていない地盤改良工事を施工しなければ工事を完成させられないことが事後的に判明したとしても、本件設計概要に同地盤改良工事を追加する内容の変更承認（公有水面埋立法13条の2、42条3項）を受けて工事を完成させることが不可能ではない以上、上記事情をもって、本件承認の効力自体が消滅するものではない

い。

また、本件承認については、謝花副知事が、事後的にその要件を満たさなくなったなどとして、これを取り消す処分（本件取消処分）をしているが、同処分については、国土交通大臣が、沖縄防衛局からの審査請求を受け、これを取り消す旨の裁決（本件裁決）をしている。本件裁決については、本件指示の時点で、別件訴訟等でその効力が争われていたが、同訴訟の提起に本件裁決の執行停止の効力はなく、また、行政処分は、何らかの瑕疵があるものであっても、権限ある者によって取り消されるか、取消訴訟等で取り消されるまでは、その効力を否定することは許されないものと解されるから、原告においても、同時点では、本件裁決の効力を否定することはできないものというべきである。

そうすると、上記地盤改良工事の必要性という事情を前提としても、沖縄防衛局は、本件指示の時点で、本件承認に基づき、依然として本件設計概要どおりの埋立工事を適法に実施し得る地位を有しており、原告は、そのことを前提として本件各申請の許否を判断する必要がある。

(イ) もっとも、このように沖縄防衛局が本件設計概要に記載された工事を適法に実施し得る地位を有していたとしても、前記認定のとおり、本件事業については、本件設計概要に記載のない地盤改良工事を経た上でなければ、本件軟弱地盤部分に埋立工事を施工することが技術的に不可能な状況であるから、沖縄防衛局としては、本件設計概要の変更承認を得た上で同部分の工事を施工することを予定していたものと解される。そして、本件指示の時点では、沖縄防衛局は、上記変更承認の申請すらしておらず、今後、同承認を受けて本件軟弱地盤部分の埋立工事を実施できるかどうかは未だ不確定な状況にあったといえる。

これらの事情に加え、移植後のサンゴ類の生残率は高くなく、移植は対象となる相当な割合のサンゴ類の死滅を伴うものであること（認定事実(1)オ(ウ))を踏まえ、少なくとも本件軟弱地盤部分の工事によって影響を受けることを理由とするサンゴ類の移植については、その実施が未だ不確定である以上、原告の裁量判断として、移植の必要性を否定することも許されるというべきである。

他方で、本件設計概要に記載された工事のうち、本件軟弱地盤部分上で施工されないものについては、上記地盤改良工事と関わりなく、本件設計概要どおりの内容で施工することが技術的に可能なものも含まれると考えられる。前述のとおり、本件指示の時点で、沖縄防衛局が依然として本件設計概要に記載された埋立工事を実施し得る法的地位を有していることからすれば、工事全体の中に本件設計概要どおりの内容で施工できない部分が含まれていたとしても、沖縄防衛局において、かかる部分は将来的に本件設計概要の変更承認を受けて実施する予定とした上で、その他の本件設計概要どおりの内容で施工できる部分に限り、変更承認に先立って施工するということが法律上は可能であると解される。そうすると、このような工事について、沖縄防衛局が変更承認に先立って直ちに施工する意向を有している場合には、本件指示の時点で、それを妨げる法律上の根拠は何ら存在しないのであるから、原告としては、かかる工事が実施されるものであることを前提として、本件各申請の許否について判断する必要があるというべきである。

本件設計概要に記載された工事のうちK8護岸及びN2護岸の造成工事は、本件軟弱地盤部分上で施工されるものではなく、上記地盤改良工事と関わりなく、本件設計概要どおりの内容で施工することが技術的に可能なものである（別紙4参照。甲53、乙2、60、弁論の

全趣旨)。また、沖縄防衛局も、これらの護岸の造成工事について、
変更承認申請等に先立って施工する方針であることを原告に示し、現
にそのうちの一部をサンゴ類等に影響を及ぼさない範囲で既に施工し
ていたものである。(甲45資料3, 乙51, 60, 弁論の全趣旨)。
そして、本件サンゴ類は、いずれもこれらK8護岸及びN2護岸の造
成予定場所又はこれに間近い場所に生息しているから、これらの護岸
の造成工事が実施される場合には、他の海域への移植がされない限り、
死滅等することを免れない(乙60)。

そうすると、前記ウの事情を踏まえても、本件指示の時点で、本件
サンゴ類の生息場所を失わせる上記K8護岸及びN2護岸の造成工事
が実施されることは確実な状況にあったといえ、本件各申請による本
件サンゴ類の採捕は、これを保護・保全するための唯一の方法として、
公益的な必要性があることは明らかである。

この点について、原告は「設計ノ概要」はその全体が一体ものであ
り、上記護岸の造成工事などに独立した用途・価値は存在せず、全体
の完成が不可能な中で当該部分のみを施工しても本件事業の目的を達
成することはできないのであるから、このような工事を施工する必要
性をもって、本件サンゴ類の移植の必要性を根拠付けることはできな
い旨主張する。しかし、証拠上、沖縄防衛局において、本件設計概要
の変更承認を得た上で、本件事業に係る工事全体を完成させる可能性
があることは否定できない(法律上、上記可能性がなくなったといえ
るのは、沖縄防衛局による本件設計概要の変更承認申請に対して、原
告がこれを不承認とする処分をし、この処分が確定したときであ
る。)。また、沖縄防衛局が変更承認申請に先行して上記護岸の造成
工事を施工しようとしているのは、本件事業をできる限り早く完成さ
せるために、着手することが可能な工事から順次実施していくという

方針によるものであって（乙60）、沖縄防衛局において、本件サンゴ類の移植の必要性を根拠付けるためだけに上記工事を施工しようとしているなど、本件承認で付与された法的地位を濫用するものであることをうかがわせる事情もない。そうすると、たとえ上記護岸の造成工事などに独立した用途・価値がなく、結果的に変更承認を得ることができなかった場合はそれが無益な工事になるものであるとしても、本件指示の時点で、沖縄防衛局が変更承認申請に先行して上記護岸の造成工事を施工することを妨げる法律上の根拠は存在しないといえる。したがって、原告としては、かかる工事が施工されることを前提に本件各申請の許否の判断をしなければならないというべきであり、この点に関する原告の主張は採用できない。

(ウ) 以上によれば、本件各申請についての必要性を否定することは、水産資源保護法4条2項等の趣旨・目的に反するものであり、これを正当化する特段の事情は認められない。本件指示の時点において、本件各申請が必要性基準に適合しないという判断をすることは、その前提とする事実的重大な誤認があるか、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くものといわざるを得ず、その裁量権の逸脱又は濫用に当たるといえるべきである。

(5) 「申請内容に妥当性が認められること」「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」（妥当性等基準）について

ア 妥当性等基準の適合性判断の枠組みについて

(ア) 本件規則41条の前記趣旨からすれば、「申請内容に妥当性が認められること」及び「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」とは、

採捕の目的の公益的な必要性和、当該採捕が漁業や水産動植物に与える影響の内容・程度等とを較量して、当該採捕を許容することが相当といえることを許可の要件とするものであると解される。

前述のとおり、本件規則33条2項がサンゴ類の採捕を禁止する趣旨は、サンゴ類を保護培養し、サンゴ類によって形成される漁場環境を保全する点にあるところ、本件各申請は、そのままでは埋立工事により死滅することを免れない本件サンゴ類を他の海域に移植して避難させるためにその採捕の許可を求めるものであり、本件規則により保護の対象とされるサンゴ類を保護培養するために不可欠な行為をその目的とするものである。このような採捕の目的の公益的な必要性を考えると、本件各申請に係る移植の具体的な内容・方法等がその目的に照らして適切なものであるといえる場合には、それによる漁業や水産動植物に与える影響の内容・程度を考慮しても、当該採捕が水産資源の保護培養等に資するものであることは明らかというべきであるから、これを許容することが相当である。このような場合にまで本件各申請が妥当性等基準に適合しないとしてこれを不許可とすることは、水産資源の保護培養の必要性から採捕の制限等を規則に委任した水産資源保護法4条2項等の趣旨・目的に反するものであり、法により委ねられた裁量権の逸脱又は濫用に当たるものとして許されない。

(イ) そこで、どのような場合に移植の具体的な内容・方法等がその目的に照らして適切なものといえるかについて検討すると、沖縄防衛局は、本件図書において、環境保全措置として行うべきサンゴ類の移植の内容・方法等についての方針等を示しており、当時原告の地位にあった仲井眞知事は、かかる内容も踏まえて、本件出願が公有水面埋立法4条1項2号所定の「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」に適合すると判断し、本件承認をしたものであ

る。このような経緯からすれば、上記適切性も、まずは、その内容が本件図書に明示された方針に則したものとなっているかという点から判断されるべきである。

ところで、本件図書は、移植の内容・方法等についての大まかな方針を示しているにすぎず、かかる方針に則する移植の内容・方法等には様々なものが考えられる。したがって、本件図書も、かかる方針を前提として、埋立承認を受けた後に移植の内容・方法の具体的な検討がされることを予定しているものというべきであるから、本件各申請における移植の内容・方法等が、上記方針に則するものの中でも、更に具体的・実質的にみて避難措置として適切なものといえるかが問題となる。一般にサンゴ類の移植は、その移植後の生残率が高いものではないとされている上、大規模な移植は、移植先の環境を変化させる度合いも大きく、移植先の生態系に悪影響を及ぼす可能性がある。そうすると、本件各申請に係る移植の内容・方法等も、できる限り、本件サンゴ類の生残可能性が高くなり、かつ、移植先の生態系に及ぼす悪影響が少なくなるものであることが望ましいといえる。

もっとも、サンゴ類の移植技術は未だ十分に確立・評価されておらず、移植内容・方法等の違いによって、サンゴ類の生残率や移植先の生態系への影響の度合いがどの程度変化するのかについては十分な科学的・客観的な裏付けのある研究結果や知見が示されていない状況にある（認定事実(1)オウ、弁論の全趣旨）。また、本件各申請のように公共事業により影響を受ける多数の群体・種類のサンゴ類を周辺海域に避難させるために行う移植については、試験研究等のみを目的とする小規模な移植と比べて、採用できる移植の内容・方法等も限定されると考えられる上、本件事業についてはその必要性・公益性を前提に仲井眞知事から埋立承認を得ているのであるから、同事業に伴う環

5 境保全措置としてのサンゴ類の移植の方法・内容を検討するに当たっては、同事業に係る予算や施行期間による制約があることについても考慮する必要があるといえる。これらの事情に照らせば、前述のとおり本件サンゴ類の保護培養に不可欠といえる本件各申請において、同種の許可事例でも実施されておらず、かつ、その実施によって具体的にサンゴ類の生残可能性を高めたり、移植先への悪影響を低減させたりすることが知見として確立されているとはいえない移植内容・方法の実施を要求することは、事業者に過度な負担を課して本件サンゴ類を保全するための移植自体を困難にするものであり、かえって水産資源の保護培養という水産資源保護法の趣旨に反することにもなりかねないというべきである。

10
15
20
25
これらの点にかんがみると、妥当性等基準の適合性の判断における沖縄県知事の裁量権を考慮しても、本件各申請における具体的な移植の内容・方法等が、少なくとも、①本件図書に明示された方針に則しており、②同種の許可事例と比べて同等ないしそれ以上に手厚いものであり、かつ、③移植サンゴ類の生残可能性を低下させたり、移植先の生態系に特に悪影響を与えたりする具体的なおそれがあるとはいえないなど、その時点でのサンゴ類の移植に関する専門的・技術的知見に照らし不合理といえない場合には、本件サンゴ類の避難措置という目的に照らして適切なものであると判断されるべきである。このような場合にまで、本件各申請が妥当性等基準に適合しないと判断することは、上記のとおり、水産資源の保護培養等を目的とする水産資源保護法4条2項等の趣旨に反するとともに、同種の許可事例との関係で本件各申請のみを不合理に差別するものというべきであるから、その前提とする事実的重大な誤認があるか、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らして著し

く妥当性を欠くものといわざるを得ず、原告の有する裁量権の逸脱又は濫用に当たるものといえる。

この点について、原告は、本件各申請の目的には移植技術の試験研究も含まれるのであるから、同種の許可事例で採用されていない試験的な手法も積極的に用いるべきである旨主張する。しかしながら、本件各申請の目的は、主として本件事業の実施によりその生息場所を失う本件サンゴ類を周辺海域に移植して避難させ、その生残可能性をできる限り高める点にあり、前記(4)のとおり、本件各申請の必要性もその点をもって根拠付けられているものである。同種の許可事例で実施されておらず、かつ、サンゴ類の生残可能性を高めたり、移植先への悪影響を低減させたりすることが知見として確立されているとはいえない手法を試験的に実施することは、かえって移植するサンゴ類の生残率や移植先への影響の点で問題を生じさせる可能性も否定できない。本件各申請の上記目的に照らせば、事業者である沖縄防衛局が実施する意向を有していないにもかかわらず、原告において、このような試験的な手法を要求し、これが実施されないことを理由に本件各申請を許可しないとすることは、水産資源の保護培養を目的とする水産資源保護法の趣旨に反し、許されないというべきである。

(ウ) なお、前記認定のとおり、本件各申請に係る移植の内容・方法等は、本件承認の留意事項を踏まえて設置された環境監視等委員会からの指導・助言を受けて定められたものであるが、同委員会が事業者である沖縄防衛局の設置した機関にすぎないことからすれば、その指導・助言を受けているからといって、原告において直ちにその内容を尊重すべき義務を負うものではない。もっとも、後記カで述べるとおり、環境監視等委員会は、サンゴ類の移植等に関する高度な専門的知見を有し、本件サンゴ類の移植計画に関しても十分な審議を行ったものと

認められるから、同委員会の指導・助言を踏まえ、その異論を示されることなく定められた移植の内容・方法等は、その内容に特段不合理な点がないのであれば、専門的知見の裏付けを伴う具体的・合理的な内容の反証が示されない限り、その時点でのサンゴ類の移植に関する専門的・技術的知見に合致するものであることが裏付けられるというべきである。

(エ) 以上で述べた観点から、以下、具体的な移植の内容・方法等として、本件各申請における①移植対象の選定、②移植先の選定、③移植の方法、④事後調査の方法の適切性を検討し、⑤原告の主張する本件各申請が妥当性等基準を満たさないとする理由についても検討する。

イ 移植対象の選定について

(ア) 前記認定事実(4)アのとおり、本件各申請で移植対象となっている小型サンゴ類は、「被度5%以上で0.2ha以上の規模を持つ分布域中にある長径10cm以上のサンゴ類」という基準に従って選定されたものであり、本件事業においては、本件区域全域でライン調査を32測線、スポット調査を15地点実施するなどして、上記選定基準に該当するサンゴ類を調査している。

(イ) このような移植対象の選定方法の適否について検討すると、本件図書では移植対象の選定基準・方法は明示されていないものの、被度5%未満の分布域内の小型サンゴ類の存在及びその保全については何ら言及されていない(甲61)。そして、上記のような選定基準及び調査の範囲は、その内容に照らし、本件事業に伴って生息場所を失う小型サンゴ類をできる限り幅広く避難させようとするものと評価できるから、本件図書で明示された方針に則したものであることができる。

また、前記認定事実(7)によれば、本件各申請は、那覇空港事業及び竹富航路事業におけるサンゴ類の特別採捕許可申請と、その目的・規模等

が共通又は類似しており、これらと同種の許可申請というべきものである。そこで、これらの事業における移植対象の選定方法についてみると、那覇空港事業において移植対象となる小型サンゴ類の選定基準は、「被度10%以上の高被度分布域に生息するサンゴ類」と本件事業よりも対象となるサンゴ類の被度が限定されたものである上、その調査範囲も、
5 改変区域の一部についてのライン調査5測線、スポット調査3地点の実施に留まり、本件事業よりも調査の密度が低いものとなっている（甲45、乙30、31）。竹富航路事業の選定基準は、「事業実施区域でも生存被度が10%以上と比較的高い群集とする。」「生存被度10%未満の
10 区域でもサンゴ類がパッチ状に分布する場所では、可能な限り移植対象とする。」などとされ（乙30、33）、少なくとも本件事業における選定基準が上記事業の基準よりも対象を限定する内容になっているということとはできない。

前記認定事実(3)のとおり、環境監視等委員会の審議においても、上記
15 選定基準や調査の範囲については何らの異論も示されていない。そして、上記で述べた事情に照らせば上記選定基準や調査範囲の内容に特段不合理な点はなく、これらの点についての具体的な問題点をうかがわせる証拠もないから、かかる選定基準や調査範囲の内容はその時点でのサンゴ類の移植に関する専門的・技術的知見に合致するものと認められる。

20 以上によれば、本件各申請における移植対象の範囲は、本件図書に記載された方針に合致し、同種の許可事例と比べて同等ないしそれ以上に手厚いものであり、かつ、その時点でのサンゴ類の移植に関する専門的・技術的知見に照らし不合理といえないものである。

ウ 移植先の選定について

25 (ア) まず、本件図書におけるサンゴ類の移植先の選定方針等をみると、前記認定事実(2)イ(イ)のとおり、同図書は、移植先については、①移植

元と環境が類似し、②同様なサンゴ種が生息し、③移植によ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を選定するものとしており、移植先候補地として、本件候補海域を示している。

また、本件図書は、既存資料並びに移植元及び移植先の踏査により整理すべき情報として、移植元の海域内のサンゴ群生の種別生息状況、
5 群生被度、生息環境（地形、水深、生息基盤、水質、波当たり・流れの状況）等、移植先の海域のサンゴ群生の種別生息状況、群生被度、生息環境（地形、水深、生息基盤、水質、波当たり・流れの状況、
10 食害生物、付着藻類、移植可能スペースの有無）等を挙げるほか、サンゴ類の移植を検討するに当たっては、沖縄県サンゴ移植マニュアル等も参照するとしている。

(イ)a これを前提に本件各申請における移植先の選定についてみると、
S1地区及びS5地区はいずれも、本件図書が移植先候補地として
15 例示する本件候補海域内にある。そして、本件候補海域は、平成9年頃まではサンゴ類が高被度（被度50%以上）に分布しており、平成10年以降発生した白化現象によりその被度が低下したものの、水質条件等は良好であるため、地形・波浪条件にも照らして、条件が整えば今後回復する可能性がある海域（生息ポテンシャル域）に当たるところ（甲61）、かかる事実自体から、本件移植先は、
20 一定の範囲で、①本件移植元と環境が類似し、②同様なサンゴ種が生息し、③移植によっても移植先のサンゴ群生に悪影響を及ぼさない可能性が高い海域であることが裏付けられているものといえる。

b ①本件移植先と本件移植元との環境の類似性について具体的にみると、前記認定事実(4)イ(ウ)のとおり、JPK地区とS1地区、及び
25 I地区とS5地区とでは、それぞれ、地形・水深が概ね一致するのみならず、一年間以上にわたり計測した数値の比較によれば、底面

流速（海底面上1 m）の最大値には違いがみられるが、水温、塩分濃度、波当たり、通常時の流れの状況、浮遊懸濁物質量（SS）などはいずれも一致ないし類似する。食害生物や付着藻類が確認されていない点でも同様であり、本件図書で挙げられている環境条件等

5

また、これらは主に本件移植元と本件移植先の特定の一地点のみの計測結果を比較したものであるが、前記認定事実(3)オのとおり、本件移植先の選定に当たっては、環境監視等委員会からの指導を受け、周辺海域全体における生物相、底質、シールズ数、サンゴ礁の地形の各分布状況を示したハビタットマップ（甲46参考資料1～5。甲47参考資料）が作成され、海域全体の中での位置づけという観点からの検討もされている。これによれば、JPK地区とS1地区、及びI地区とS5地区とでは、それぞれ、周辺海域の中でも、生物相、底質、シールズ数、サンゴ礁の地形などが一致し、生物生息場としての特性が類似する海域に存在することが認められる。

10

15

加えて、サンゴ類の固定・静置作業においては、移植元と海藻草類の被度が類似した場所で、かつ、サンゴ類の大きさ・形状に応じた微地形を選定して配置するなどの方針が示されており（甲29）、本件移植先の中でも、移植元との環境・状況が具体的に類似した場所に固定・静置されることが予定されている。

20

- c. ②本件移植元と本件移植先に生息するサンゴ類の類似性についてみても、前記認定事実(4)イ(ウ)並びに証拠（甲3、4）及び弁論の全趣旨によれば、JPK地区（これらの地区はその距離や環境の類似性に照らし一体のものとしてみるのが相当である。）に生息する主なサンゴ類は、キクメイシ属、ハマサンゴ属、コモンサンゴ属及びアナサンゴ属などであるのに対し、S1地区に生息する主なサンゴ

25

類は、J P K 地区には少ないハナヤサイサンゴ属も含まれるものの、それ以外では J P K 地区に共通して多く生息するコモンスンゴ属、キクメイシ属及びハマサンゴ属などであることが認められ、類似性があるといえる。I 地区についても、その主な生息種は、カメノコキクメイシ属、キクメイシ属、トゲキクメイシ属、ハマサンゴ属などであるのに対し、S 5 地区では、ハマサンゴ属、キクメイシ属及びトゲキクメイシ属などであることが認められ、同様に類似性があるといえる。

d 上記 a ないし c で述べた事情からすれば、本件移植先は、いずれも、①移植元と環境が類似し、②同様なサンゴ種が生息する地域であるといえる。そして、このような環境条件やサンゴ類の種別生息状況の類似性からは、移植先の生態系に対しても、これまでおよそ生息していなかった動植物が移入するものでないという意味で移植の影響が相対的に少ないといえる。加えて、本件移植先は、移植先のサンゴ類への影響を低減させるため、サンゴ類の被度がそれほど高くなく、移植可能なスペースが十分にあること（前記認定事実(4)イ(ウ)）も考慮して選定されており、本件図書が求める③移植先のサンゴ群生への影響も少ないという条件にも合致するものといえる。

また、本件図書で参照資料として挙げられている沖縄県サンゴ移植マニュアルでは、移植先の選定に当たり注意すべき点として、元々サンゴ類が生息していなかった場所は避けること、赤土・汚れが過剰に流れ込む場所は適地でないこと、極端に浅く流れの弱い場所を避けること、できるだけ移植元の海域の環境に近い場所にする、サンゴの残骸、砂、泥が多い海域は一般に移植の適地とはいえないこと、遠隔地への移植を避けることなどが挙げられているが

(甲60), 前記認定事実によれば, 本件移植先はこれらの点にも反しないものであることが認められる。

以上によれば, 本件移植先の選定は, 本件図書に明示された方針に則したものであることができる。

5 e 次に同種の許可事例と比較してみても, 那覇空港事業や竹富航路事業では, 移植先の選定について, 移植元との環境の類似性, 生息するサンゴ類の類似性, 移植先の生態系への影響などの点で, 上記で述べた以上に厳密な検討をしているという事情はない(乙30)。むしろ, 10 これらの事業においては, 単に特定の地点のみの環境条件を比較して移植先を決定している一方で, 本件各申請では, ハビタットマップを踏まえたより包括的な観点からの検討も踏まえて移植先を選定しているものであり, 同種の許可事例と比べて同等ないしそれ以上に手厚い検討がなされているといえる。

15 f また, 前記認定事実(3)エ・オのとおり, 本件各申請に係る移植先は, 環境監視等委員会からの具体的な指導・助言を受けて選定されており, 実際に選定された本件移植先については委員から何ら異論は示されていない。そして, 上記で述べた事情からすれば, 本件移植先の選定それ自体やその選定過程などに特段不合理な点はなく, 現に原告からも本件移植先よりも適切であるとする具体的な移植先の指摘などはされていない。原告が提出する専門家の意見書(甲77~80)も, 本件サンゴ類の移植先を本件移植先とすることによって生じ得る問題を指摘してはいるものの, 20 これによって移植後のサンゴ類の生残可能性が低くなったり, 移植先に特段の悪影響を与えたりする具体的なおそれがあることを裏付けるに足りる研究結果や確立した知見を示しているとはいえない。これらの事情を考慮すれば, 本件移植先の選定は, その時点でのサンゴ類の移植に関する専門的・技術的知見に照らし不合

理なものではないといえる。

g 以上によれば、本件各申請における移植先（本件移植先）の選定は、本件図書に明示された方針に則しており、同種の許可事例と比べて同等ないしそれ以上に手厚いものであり、かつ、移植サンゴ類の生残可能性を低下させたり、移植先の生態系に特に悪影響を与えたりする具体的なおそれがあるとはいえず、その時点でのサンゴ類の移植に関する専門的・技術的知見に照らし不合理といえないものであるというべきである。

(ウ) 原告の主張について

a 原告は、本件移植先を選定する過程で、本件移植先とその他の移植先候補地（S2ないしS4地区）とを比較した上での検討がされておらず、本件移植先が他の候補地よりも移植先として適切であるという合理的説明がない旨主張する。

しかしながら、前記認定のとおり、本件移植先の選定に当たって作成されたハビタットマップには、他の移植先候補地を含めた周辺海域全体の環境条件が示されており、かかるハビタットマップに基づく検討を通じて、本件移植先が他の移植先候補地との関係で優位性を欠くものではないことの検証もされているというべきである。具体的にみても、JPK地区との環境の類似性に関し、S2地区及びS3地区はサンゴ類の被度や水深の点で、S4地区は地形等の点でそれぞれS1地区よりも劣るというべきであり（甲47参考資料、乙66）、S1地区はこれらの地区と比べても移植先として適切であるといえる。また、I地区との環境の類似性に関し、S2ないしS4地区がそれぞれS5地区よりも劣ることは、前記認定事実から明らかである。

したがって、この点に関する原告の主張は採用できない。

b 原告は、本件移植元と本件移植先の環境の類似性について、JPK地区とS1地区とでは、底面流速の最大値や塩分濃度の最低値が大きく異なっており、環境条件が類似しているということはいかなる旨主張する。

5 5
しかしながら、流速については、前記認定事実(4)イ(ウ)のとおり、
いずれの地区でも、通常時は弱い流れを感じる程度の場所であり、
データ上もその最頻値（その環境で最も多く出現している流速）は
JPK地区で毎秒1.8cm、S1地区が毎秒2.6cmと類似し
10 ている（乙66）。塩分濃度についても、前記認定事実のとおり、
JPK地区では32.4～34.9psu、S1地区では33.3
～34.9psuと最低値が0.9psu異なるというものにすぎ
ない上、S1地区の数値の方がサンゴ類の成育に最適な範囲である
34ないし37psu（乙67）との乖離も小さい。原告の提出す
る専門家の意見書（甲77～80）をみても、移植元と移植先にお
ける上記のような程度の底面流速や塩分濃度の違いの有無によって、
15 移植後のサンゴ類の生残率に有意な差が生じることを裏付ける研究
結果などが示されているものではない。これらの事情に照らせば、
原告の指摘する底面流速の最大値や塩分濃度の最低値の違いによっ
て移植後のサンゴ類の生残可能性等に影響を与える具体的なおそれ
20 があるなどということはいかなる理由に本件移植先が移植先
として適切でないということはいかなる。

したがって、この点に関する原告の主張は採用できない。

c 原告は、移植元と移植先に生息するサンゴ類の類似性について、
JPK地区の最優占種（最も多く生息している種（属））はキクメイシ属、次にハマサンゴ属であるのに対し、S1地区の最優占種は
25 コモンサンゴ属であり、キクメイシ属は第4位にすぎないから、各

地区に生息するサンゴ類が類似しているとは評価できない旨主張する。

しかしながら、本件移植元と本件移植先とは、前述のとおり主なサンゴ類の出現種（属）が全体として類似している上、サンゴ類の生育に影響を与える環境条件やハビタットマップから把握できる生物生息場としての特性も類似していることが認められる。そして、本件移植先が移植後のサンゴ類の生残率や移植先の生態系への影響といった点で問題がないものである可能性が高いことは、これらの事情をもって十分に裏付けられているというべきである。原告の提出する専門家の意見書（甲77～80）などをみても、これらの事情に加えて、更にサンゴ類の最優占種や優占順位的一致までなければ、移植後の生残率や移植先の生態系への影響の点で問題が生じる具体的な危険があることを裏付けるに足りる研究結果や確立した知見は示されていない。本件各申請が多数の種類サンゴ類が混在する生息域を移植元及び移植先とするものであることを考えると、上記のような状況で、移植先との最優占種や優占順位的一致まで求めることは、事業者に過度な負担を課すものといえる。

同種の許可事例のうち、本件各申請と同様に多数の種類サンゴ類が混在する生息域を移植元及び移植先とした竹富航路事業においても、移植先と移植元とで最優占種や優占順位が一致することまでは求められておらず、また、そのことが原因となって、実際にサンゴ類の生残率の低下や移植先の環境への特段の悪影響が生じたなどの事情もうかがわれないのであるから（乙30、35、38）、本件事業についてのみこれを求める合理的な理由は存しない。

以上によれば、原告の指摘する点を考慮しても、本件移植先の選定がその時点でのサンゴ類の移植に関する専門的・技術的知見に照

らし不合理といえるものではなく、これを理由に本件各申請が妥当性等基準に適合しないと判断することは許されないというべきである。

5 d 原告は、本件各申請は多くの群体及び種類のサンゴ類を移植するためのものであるから、移植先の選定に当たっては、移植により移植先の環境を変化させ、魚類や底生生物等も含めた移植先の生態系に「負の影響」を生じさせないかについて、具体的な検討が必要であるにもかかわらず、本件各申請ではそのような検討がされていない旨主張する。

10 しかしながら、前記(4)判示のとおり、本件サンゴ類の保護培養のためにはこれを周辺海域に移植することが不可欠であり、かかる移植の実施は本件承認でもその前提とされているところ、このように多数かつ多種類のサンゴ類を移植する以上、一定の範囲で移植先の環境を変化させ、その生態系に影響を与えることは避けられないものである。

15 20 25 30 35 40 45 50 55 60 65 70 75 80 85 90 95 100 105 110 115 120 125 130 135 140 145 150 155 160 165 170 175 180 185 190 195 200 205 210 215 220 225 230 235 240 245 250 255 260 265 270 275 280 285 290 295 300 305 310 315 320 325 330 335 340 345 350 355 360 365 370 375 380 385 390 395 400 405 410 415 420 425 430 435 440 445 450 455 460 465 470 475 480 485 490 495 500 505 510 515 520 525 530 535 540 545 550 555 560 565 570 575 580 585 590 595 600 605 610 615 620 625 630 635 640 645 650 655 660 665 670 675 680 685 690 695 700 705 710 715 720 725 730 735 740 745 750 755 760 765 770 775 780 785 790 795 800 805 810 815 820 825 830 835 840 845 850 855 860 865 870 875 880 885 890 895 900 905 910 915 920 925 930 935 940 945 950 955 960 965 970 975 980 985 990 995

そして、前述のとおり、本件移植先は、平成10年頃に世界的な白化現象が発生するまで、サンゴ類が高被度に分布していた海域にあり、本件サンゴ類を移植することで本件移植先周辺のサンゴ類の被度が再度高まったとしても、そのことによる周辺の生態系全体への不利益は、他の海域に移植する場合と比べて小さいものと考えられる。また、本件移植先は、移植先のサンゴ類への影響を低減させるため、サンゴ類の被度が低いことも考慮されて選定されている上、前述のとおり、本件サンゴ類には本件移植先に生息している種類（属）のものも多く含まれており、移植によってこれまでおよそ生息していなかった動植物が移入するものでもない点で、本件移植先への「負の影響」が生じる可能性は他の海域に移植する場合に

比べて相対的に低いといえる。

環境監視等委員会においても、本件各申請に係る移植が移植先への「負の影響」を与える具体的可能性については何ら指摘されていない。また、那覇空港事業や竹富航路事業等の同種の許可事例をみても、移植先の選定に当たり、移植先への「負の影響」について、
5 本件各申請におけるもの以上に厳密な検討をしたという事情はなく、また、そのことが原因となって、実際に移植先の生態系に特段の悪影響が生じた等の事情もうかがわれないのであるから（乙30、32、35、38）、本件事業についてのみこれを求める合理的な理由は存しない。

そのほかに、本件サンゴ類の移植が本件移植先の生態系に悪影響を与える具体的なおそれがあることを裏付ける証拠もないから、原告の指摘する点をもって、本件移植先の選定がその時点でのサンゴ類の移植に関する専門的・技術的知見に照らし不合理といえるもの
10 ではなく、これを理由に本件各申請が妥当性等基準に適合しないと判断することは許されないというべきである。

e 原告は、本件各申請に係る移植が大規模なものであることから、複数の移植先候補地にサンゴ類の一部を試験的に移植し、試験移植後のサンゴ類の状態を基に最も優れた移植先を選定するなど、自然
15 環境における移植の不確実性を考慮した慎重な選定方法が採用されるべきである旨主張する。

しかしながら、前述のとおり、本件各申請においては、各種の環境条件等の一致ないし類似性に加え、ハビタットマップを踏まえたより包括的な観点からの検討も踏まえて移植先を選定しており、移植後のサンゴ類の生残率や移植先の生態系への悪影響の点での問題
20 25 が生じない可能性が高いことが十分な根拠をもって裏付けられてい

るものといえる。また、本件各申請は、本件事業に伴う環境保全措置をその目的とするものであるところ、原告の主張する試験的移植を採用した場合、各試験移植先のサンゴ類の状態の有意差を確認するためには相応の期間を要するものと考えられ、本件事業の施行期間に大きな影響を与える点でも相当とはいえない。

那覇空港事業や竹富航路事業等の同種の許可事例においても、原告の主張するような試験的移植は実施されておらず、また、そのことが原因となって、実際にサンゴ類の生残率の低下や移植先の環境への特段の悪影響が生じた等の事情もうかがわれないのであるから（乙30, 32, 38）、本件事業についてのみこのような試験的移植の実施を求める合理的な理由は存しない。

以上によれば、原告の主張する試験的移植を採用しないことをもって、本件移植先の選定が、その時点でのサンゴ類の移植に関する専門的・技術的知見に照らし不合理といえるものではなく、これを理由に本件各申請が妥当性等基準に適合しないと判断することは許されないというべきである。

f 以上のとおり、本件移植先の選定に関する原告の主張は、いずれも妥当性等基準への適合性を否定すべき事情に当たらず、これらを理由として、本件各申請について妥当性等基準に適合するとはいえないとすることは、その前提とする事実的重大な誤認があるか、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くものといわざるを得ない。

エ 移植の方法

(ア) 前記認定事実(4)ウのとおり、本件各申請では、サンゴ類の移植の方法について、潜水土による人力での採取を基本とするとされている上、

元の群体形を壊さないようにするため、移植するサンゴ類の形態に応じて用いるべき採取方法が具体的に定められている。また、移植先への運搬は、採捕したサンゴ類へのストレスを最小限に抑えるため、運搬時間の短縮に努めながら、できる限り空気に触れない方法が定められている。固定方法については、同種事業で使用事例の多い充填目地材（水中ボンド）を用いるとともに、波浪により礫や転石が衝突する可能性を低下させるため、できる限り、窪地ではなく、周囲の海底よりも1～2m程度高い場所に固定・静置するものとされている。移植時期についても、高水温が確認された場合は、専門家に相談の上、実施の有無を判断するとされているほか、平穏な海象条件時に移植するとともに、作業前に繁殖活動の有無を確認し、繁殖活動が確認された場合はその終了を待って行うものとされている。

(イ) このような移植の方法の適否について検討すると、前記認定事実(2)イ(イ)のとおり、本件図書では、サンゴ類の移植の方法に関し、最も適切と考えられる手法により行うと記載され、検討すべき内容としては群生の採取方法、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などが挙げられているほか、沖縄県サンゴ移植マニュアル等も参照すると記載されている。

上記(ア)の移植方法は、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などの点で、それぞれ、沖縄県サンゴ移植マニュアルで指摘されている注意点や紹介されている方法に則したものとなっている（甲60）。また、可能な限りサンゴ類の生残可能性が高くなるように配慮された方法が採られていると評価することができ、本件図書に明示された方針に則したものといえる。

同種の許可事例との比較でも、上記(ア)の移植方法は、那覇空港事業や竹富航路事業における小型サンゴ類の群体移植に関する方法と

概ね一致しており（乙30），むしろ本件事業ではサンゴ類の群体形に
応じた採取方法が具体的に定められていたり，那覇空港事業において
窪地に配置されたサンゴ類が波浪により被災したという知見を踏ま
え，できる限り周囲の海底よりも1～2m程度高い場所に固定・静置
するとされていたりする（甲3，4，乙39）点で，これらの事業よ
りも一層適切な内容になっているというべきである。

前記認定のとおり，環境監視等委員会の審議においても，上記移植の
方法自体については，何らの異論も示されていない。上記(ア)の方法を採
用することによって，移植後のサンゴ類の生残可能性が低くなったり，
移植先に特段の悪影響を与えたりする具体的な危険性があることをうか
がわせる証拠はなく，上記で述べた事情に照らせば，上記(ア)の内容に特
段不合理な点はないというべきであるから，かかる移植方法の内容は，
その時点でのサンゴ類の移植に関する専門的・技術的知見に合致するも
のといえる。

以上によれば，本件各申請における移植の方法は，本件図書に明示さ
れた方針に則しており，同種の許可事例と比べて同等ないしそれ以上に
手厚いものであり，かつ，移植サンゴ類の生残可能性を低下させたり，
移植先の生態系に特に悪影響を与えたりする具体的なおそれがあるとは
いえず，その時点でのサンゴ類の移植に関する専門的・技術的知見に照
らし不合理といえないものであるというべきである。

(ウ) これに対し，原告は，本件各申請は多数の種類サンゴ類を移植す
るものであり，サンゴ類はその種類によって特性が異なるのであるか
ら，移植するサンゴ類の種類ごとに移植方法（採取・運搬・固定）や
配置場所の決定方針等を示すべきである旨主張する。

そこで検討すると，サンゴ類は，同じ種類であっても生育環境によ
り群体形（塊状，被覆状，樹枝状などのサンゴ類の形態）が異なり，

5
10
15
群体形によってその特性も異なってくるものであるところ（甲65）、
本件各申請では、移植するサンゴ類の群体形ごとに用いるべき採取方
法を定めたり、移植するサンゴ類の大きさや形状に適した微地形を選
定して配置する方針を示したりするなど、移植するサンゴ類の特性に
も一定程度配慮した移植方法を定めている。このような事情に加え、
本件各申請が多数の群体及び種類のサンゴ類を対象とするものである
こと、サンゴ類の種類ごとの特性に適した移植方法や固定場所などに
ついての確立した知見が存在せず（甲64、弁論の全趣旨）、そのよ
うな状況で何らかの方針を定めたとしても、必ずしも生残率の上昇や
移植先の生態系への悪影響の低下などの効果をもたらすものではない
と考えられること、環境監視等委員会も、サンゴ類の種類ごとの特性
に応じた移植方法・配置場所等の方針を設定することまで求めている
とはいえないことを考慮すれば、本件各申請において、このような方
針の設定まで求めるのは、事業者に過度な負担・困難を課すものとい
うべきである。

20
25
那覇空港事業や竹富航路事業等の同種の許可事例をみても、申請書
に記載された移植方法は、極めて簡潔なものであったり、群集特性に
合わせた移植をするといった包括的な方針が示されたりしている程度
であって、サンゴ類の種ごとの移植方法や配置場所の決定方針等を示
すことは求められていない（乙30）。また、これらの事業において、
原告の主張する方法が採られなかったために、実際に移植後の生残率
が低下したり、移植先の生態系への具体的な悪影響が生じたりしたな
どの事情もうかがわれないのであるから（乙33、38）、本件事業
についてのみ上記のような方法を求める合理的な理由は存しない。

これらの事情を踏まえると、原告の主張は、同種の許可事例でも実
施されておらず、かつ、その実施によって具体的に本件サンゴ類の生

残可能性を高めたり，移植先の生態系への悪影響を低減させたりすることが知見として確立されているとはいえない方法を要求するものであり，本件各申請についての判断の過程において考慮すべき事情とはいえない。これを理由に本件各申請が妥当性等基準に適合しないと判断することは許されず，この点に関する原告の主張は採用できない。

オ 移植後の事後調査について

(ア) 前記認定事実(4)エのとおり，本件各申請では，移植したサンゴ類のモニタリング調査として，当分の間は概ね1週間ごと，その後は沖縄県と協議して概ね3か月ごとに，潜水目視観察によって，サンゴ類の生息状況・成長度合い（サイズ，生残状況，食害生物の状況など）を観察し，評価基準に従って評価するとされている。また，移植したサンゴ類だけでなく，周辺の自然環境及び元々生息していたサンゴ類等の状況についても観察し，移植したサンゴ類の生残率等の評価に供するとされている。

そして，上記評価基準としては，①移植したサンゴ群集の総被度・種類数が移植直後から著しく減少していないか，②移植したサンゴ群集に集まる魚類・大型底生生物の種類数・個体数が事前調査時点から著しく減少していないか，③移植したサンゴ類の骨格中に成熟したバンドル・プラヌラ幼生がみられるかという点が挙げられている。

(イ) このような事後調査の内容の適否を検討すると，前記認定事実(2)イ(イ)のとおり，本件図書では，移植後の事後調査に関し，サンゴ類の生育状況を調査すると記載され，具体的検討内容として「モニタリング手法（頻度，方法，管理）」が挙げられている。上記のとおり，本件各申請に係る事後調査では，移植後のサンゴ類の成育状況（サイズ，生残状況，食害生物等の状況など）について，当分の間は概ね1週間ごとに潜水目視観察を行うとされており，移植されたサンゴ類に異常

や成長阻害要因等が生じた場合にも、これを直ちに認識して対策を講じ得る内容になっているといえる。また、移植したサンゴ類だけでなく、周辺の自然環境及び元々生息するサンゴ類等の状況をも観察の対象とするものであり、多数のデータを集積することが予想され、試験研究としての意義も期待できる。これらの内容は沖縄県サンゴ移植マニュアル記載のモニタリング手法等にも概ね則したものであり（甲60）、本件図書に明示された方針に則したものである。

同種の許可事例と比較してみても、上記(ア)の事後調査におけるモニタリングの方法・評価基準などは那覇空港事業及び竹富航路事業におけるものと概ね同じ内容である（乙30）。むしろ調査頻度の点では、那覇空港事業では移植後1、3、6か月及び1年後に実施された後は年2回とされ、竹富航路事業ではサンゴ群集が安定するまでの数か月は月1回程度、その後は年1回程度とされているなど、本件各申請におけるものよりも少なく、また、これらの事業では移植先の周辺環境や元々生息していたサンゴ類は明示的には観察の対象とされておらず（乙30、33、38）、上記(ア)の事後調査は同種の許可事例よりも手厚い内容になっているといえる。

環境監視等委員会の審議においても、上記(ア)の事後評価の内容については、明確な異論は示されておらず、上記で述べた事情に照らせば、その内容に特段不合理な点もないから、その時点でのサンゴ類の移植に関する専門的・技術的知見に合致するものといえる。

以上によれば、本件各申請における事後調査の内容は、本件図書に明示された方針に則しているとともに、同種の許可事例と比べて同等ないしそれ以上に手厚いものであり、かつ、その時点でのサンゴ類の移植に関する専門的・技術的知見に照らし不合理といえないものであるというべきである。

(ウ) これに対し、原告は、移植後の事後評価について、移植技術の研究・発展という面から、①移植されたサンゴ類の生残率などの定量的な数値を目標として設定すべきである旨、②移植の妥当性を評価するために、移植したサンゴ類と移植先に元々生息していたサンゴ類の成長度合いや白化・食害状況等を比較し、生育環境と相関関係があるかどうか等を統計的手法によって評価すべきである旨主張する。

そこで検討すると、本件各申請は、本件事業の実施によりその生息場所を失う本件サンゴ類を周辺海域に移植して避難させるとともに、移植技術の試験研究を行うことをその目的とするものであるが、前記(4)判示のとおり、本件各申請の必要性は、主に本件サンゴ類の避難措置としての移植を行う点をもって根拠付けられている。事後評価に関し、移植技術の試験研究という面から申請内容よりも望ましいといえる方法があるとしても、そのことのみをもって、直ちに本件サンゴ類の保護・保全のために不可欠な本件各申請を不許可とすることは、水産資源の保護培養を目的とする水産資源保護法の趣旨に沿わないものであり、相当とはいえない。

また、上記①の点を見ると、サンゴ類の移植後の生残率は種類や大型台風などの外的要因の有無によっても大きく異なり（乙39、弁論の全趣旨）、本件各申請のように多数かつ多種のサンゴ類の移植をする場合に、特定の生残率を目標として設定しなければ試験研究として不適切といえるかは疑問である。本件各申請における評価基準は、移植前後におけるサンゴ群集の総被度・種類数やサンゴ群集に集まる魚類や大型底生生物の種類数・個体数の相違など、客観的な数値を基礎とするものであり、このような数値と、一般的な生残率、移植後に生じた外的要因の有無、同種許可事例での数値などの諸事情を総合考慮して移植を評価・分析するという方法も、試験研究としての意義は十

分に認められるというべきである。

上記②の点についても、原告の指摘する統計的分析を実施するためには、分析の前提となる移植先の周辺状況等に関する詳細なデータを取得するために相当の費用・期間を要し、事業者に対応の負担を課することになるところ、本件事業について予算や施行期間による制約が存することは前記説示のとおりである。一方で、本件各申請における事後調査でも、周辺の自然環境及び元々生息するサンゴ類等の状況を観察の対象としているから、移植したサンゴ類と元々生育していたサンゴ類との生育状況の相違や傾向をつかむことは十分に可能であり、それ自体で試験研究としての一定の意義はあるといえる。

これらの事情を踏まえると、本件各申請の事後評価の内容は、試験研究という側面からも十分な意義を有するものといえる。那覇空港事業や竹富航路事業などの同種の許可事例においても、原告の主張する方法は採用されておらず、これを本件事業においてのみ求める合理的な理由は見当たらない。

原告は、環境監視等委員会において、委員から、統計的手法による評価を取り入れることを求める発言や（第20回委員会）、サンゴ類の生残率などの定量的な数値を目標として設定することを求める発言（第22回委員会）があった旨主張する。しかし、いずれの発言の内容も本件各申請にこれらの方法を取り入れることを明確に求めるものとはとはいえず（甲49、51）、特別採捕許可の申請をするに当たって、本件各申請又はこれと同内容の移植計画が諮られた際には、いずれの委員からも上記(ア)の事後評価の内容につき異論は示されていない。そうすると、原告の指摘する委員の発言も、参考とするべき一般的な生残率や統計的手法などを紹介・提案したに留まり、これらを取り入れなければ、試験研究としての意義を欠く、あるいは移植計画自



体が不適切になるという趣旨のものではないと解すべきである。

以上によれば、原告の主張する上記①及び②の点を取り入れられなければ、当該事後評価の方法が、その時点でのサンゴ類の移植に関する専門的・技術的知見に照らし不合理といえるものではなく、これを理由に本件各申請が妥当性等基準に適合しないと判断することは許されない。

カ 原告において本件各申請が妥当性等基準を満たさないとするその他の理由について

(ア) 原告は、①環境監視等委員会による指導・助言は十分な数の専門家の意見を踏まえたものではなく、また、本件各申請に係る移植の内容・方法等については、②同委員会で実質的な審議がされておらず、③審議の中で委員からされた指導・助言が十分に反映されていないとして、同委員会による指導・助言を受けていることをもって、本件各申請に係る移植の内容・方法等の適切性を担保することはできない旨主張する。

しかしながら、上記①についてみると、前記認定事実(3)アのとおり、環境監視等委員会は13名にも及ぶ各分野の学識経験者で構成されており、その中でもサンゴ礁学等を専門分野とする茅根委員と、サンゴ礁生物学等を専門分野とする服田委員は、いずれもサンゴ類の移植に関する手引き等の作成に関与しているなど、サンゴ類の移植に関する高度な専門的知見を有していると認められる。これらの事情によれば、環境監視等委員会は、本件各申請の適切性を客観的に担保し得る専門的知見を有しているものと評価できる。

また、上記②の点についても、前記認定事実(3)イないしカのとおり、本件各申請に係る移植の内容・方法等の確定に至るまでには、環境監視等委員会で同内容・方針等に関して複数回にわたる会議が開催され

ており、相応の時間をかけて審議されている。その中では、委員から、移植先の選定について、新たにハビタットマップを作成して従前と異なる観点での検討をするよう求められたり、I地区に生息するサンゴ類の移植先について、候補地とされていなかった辺野古前面海域での選定を検討するよう求められたりしており、沖縄防衛局も、これらの指導・助言を踏まえた検討を行って移植先の選定に至っているものである。このように環境監視等委員会では、沖縄防衛局からの提案を単に是認するのではなく、その抜本的変更を含む検討をも求めるなどしているのであって、このような審議経過からすれば、本件各申請に係る移植の内容・方法等は、同委員会における十分な審議を経て定められたものと評価できる。仮に本件各申請に係る移植の内容・方法等について、委員からの指摘・発言の数が少なかったという事情があったとしても、上記審議経過に照らせば、指摘・発言がされなかった部分については沖縄防衛局の提案内容に特段の問題がなかったことを意味するものにすぎないとみるべきであり、そのことをもって同委員会での審議が不十分であったということにはならない。

上記③の点についても、これまで環境監視等委員会及び同委員から、その指導・助言等に沖縄防衛局が適切に対応しなかったなどといった注意ないし指摘がされた事実はなく（弁論の全趣旨）、実際にも、沖縄防衛局は、ハビタットマップの作成やI地区に生息するサンゴ類の移植先の再検討といった抜本的変更を含む委員からの指導・助言を計画に反映させている。そして、最終的に本件各申請又はこれと同内容の移植計画が諮られた際には、委員からその内容について異論が示されることなく了承されるに至っていることも考えると、移植の内容・方法等の検討段階で委員から様々な意見が出されたことがあったとしても、それらはいずれも沖縄防衛局において対応しているか、対応し

ていないものがあるとしても、委員としてはそれをもって直ちに移植計画が不適切になるという趣旨で意見を述べたものではないと解するのが相当である。原告の指摘する点をもって、環境監視等委員会の指導・助言が移植の内容・方法等に反映されていないと評価することはできない。

以上によれば、環境監視等委員会の指導・助言を受けていることは、本件各申請に係る移植の内容・方法等がその当時のサンゴ類の移植に関する専門的・技術的知見に合致することを裏付けるに足りるものといえ、この点に関する原告の主張は採用できない。

(イ) 原告は、本件各申請について、①その対象区域である辺野古大浦湾海域（以下「本件海域」という。）が自然海岸の多く残る環境であること、②移植対象となるサンゴ類の群体数及び種類が膨大であり、その中には移植の実績が乏しかったり、個々の種によって特性が異なったりするものも含まれることなどから、那覇空港事業や竹富航路事業などにおける許可事例とは質的にも量的にも根本的に異なり、これらの事例での取扱いを理由に本件各申請を許可するべきということとはできない旨主張する。

a そこで上記①の点についてみると、原告の主張するとおり、本件海域は自然海岸の多く残る環境であり、多様な生物種で構成される生態系を有しているのに対し、那覇空港事業の対象海域は、都市地区沿岸の環境にあり、海岸線は概ね護岸で一部に自然海岸が残る程度である。もともと、同海域も、種類数では本件海域に及ばないものの、貴重な種を含む多様な生物種の生息が確認されている点では変わりがない上、同事業における移植元は、沖縄県「沿岸域における自然環境の保全に関する指針」において、本件移植元と同様に「自然環境の厳正な保護を図る区域」として指定されている。（甲61，68，乙50）

また、竹富航路事業の対象海域は、本件海域と同様、その大半が自然海岸である上、その周辺海域（石西礁湖）は、400種を超えるサンゴ類が分布する我が国最大のサンゴ礁であり、沖縄本島等へのサンゴ幼生の供給源として重要な役割を果たしていると評価される地域である。周辺には国立公園、海中公園地区などに指定されている地域もあるほか、前記指針上も、その大半が「自然環境の厳正な保護を図る区域」と指定されており（乙30、33、50）、環境の貴重性、保護の必要性は本件海域に優るものといえる。

これらの事情によれば、事業の対象海域における自然環境の違いをもって、各事業における取扱いを異ならしめる合理的な理由にはならないというべきである。

b 次に上記②の点についてみると、前記認定事実(4)アのとおり、本件各申請で移植対象となるサンゴ類の群体数は合計約3万9590群体、その種類は合計16科57属であり、本件事業全体でみると、移植対象となる小型サンゴ類の群体数は約7万4000群体、その種類は16科60属にも及ぶことが想定されている（甲3、4）。

これに対し、那覇空港事業では、移植対象となる小型サンゴ類の種類（属）については、主にアオサンゴ、ミドリイシ属とされ、それ以外のサンゴ類の種類は申請書等で明確に記載されていない。もっとも、申請対象となるサンゴ類の群体数は、申請当たり概ね数千から一万数千群体以内とされ（最も多いものでは1万6000群体以内）、平成25年度から平成26年度までに合計3万6682群体もの移植が実施されているほか、同時期に合計約104.2㎡もの枝サンゴ群集の移植もされており（甲1、乙30～32）、少なくとも移植規模の面で本件各申請及び本件事業に大きく劣るものではない。

また、竹富航路事業でも、平成23年度から平成28年度にかけて、

合計2万9583群体が移植されている。採捕許可申請は複数回にわけてされ、申請ごとの群体数は概ね数千群体以内にとどまるが、最も多いものでは1万群体以内というものもある上、同時期に多数の群集サンゴ類（合計約4504㎡。なお、同事業では4057㎡の群集サンゴ類が約8万2800の群体サンゴ類の面積に相当するとの換算結果が示されている。）の移植も実施されている（甲1，乙30，38）。また、移植された群体の種類も、合計2万6242群体を移植した時点までで13科33属126種に及んでおり（乙35）、個々の特性が異なる多数の種類が移植されているという点では本件各申請と同様である。

このように本件各申請又は本件事業は、小型サンゴ類の群体移植という範囲で見れば、その群体数及び種類数は那覇空港事業や竹富航路事業などの同種の許可事例よりも多いものの、上記事情に照らせば、その差が原告の主張するように質的にも量的にも根本的に異なるといえるほど大きいものとはいえない。このような違いをもって、各事業における取扱いを異ならしめる合理的な理由に当たるといふことはできないというべきである。

c 原告は、上記に加えて、本件事業と竹富航路事業との相違点として、同事業が実施された石西礁湖は、ある程度同一の環境が面的に存在する海域であり、同事業における移植はサンゴ類を近傍の同一環境の海域に移植するものであるのに対し、本件海域は異なる環境条件のもとに多様な生態系が形成されており、より複雑困難な移植活動が求められるなどとも主張する。

しかしながら、石西礁湖にも、多種多様なサンゴ類が混生する岩礁域とある特定の種が優占する砂礫域など、環境条件の大きく異なる地域が混在している上（乙33）、サンゴ類に限っても上記aの

5 とおり400種を超える極めて多数の種類が生息しているのであるから、必ずしも本件海域と比べて環境条件や生態系の多様性が劣っているなどと認めることはできない。加えて、竹富航路事業では、移植元から約3～4キロメートル程度離れた場所への移植等も含まれているのであって（乙30）、移植活動の複雑性の程度が本件事業によるものと大きく異なるとは考えられず、原告が指摘する点をもって、本件事業と竹富航路事業の取扱いを異なるものとする合理的理由には当たらない。

10 また、原告は、竹富航路事業では、サンゴ群集造成法という新たな手法を開発し、試験移植を実施するなど様々な検討をしながら移植を行っているなどと指摘するが、同事業で採用されたサンゴ群集移設法は、礫底に固着していないサンゴ群集の移植に用いられたものであって、試験移植も、かかる方法が新たな移植法であることからその有効性を確認したものにすぎない。竹富航路事業においても、
15 本件各申請で対象とされるサンゴ群体の移植については、本件各申請と同様の方法で移植が行われているものであるから（乙33）、上記の点についても、本件事業と竹富航路事業の取扱いを異ならしめる合理的理由には当たらないというべきである。

20 d 以上によれば、原告が、本件各申請の特殊性として挙げる点は、いずれも本件事業と那覇空港事業及び竹富航路事業との取扱いを異ならしめる合理的理由にはなり得ず、この点についての原告の主張は採用できない。

25 (ウ) 原告は、本件指示の時点では、沖縄防衛局が将来的に施工することを予定する地盤改良工事等を追加した上での埋立工事（以下「変更後工事」という。）及びそれに伴う環境保全措置の内容が確定しておらず、これらが明らかではない状況のもとでは、本件各申請の妥当性等基準の

適合性を判断することはできない旨主張する。

5 a 前記のとおり、本件事業については、本件承認がされた後、本件埋立区域の大浦湾側の海域の大半が軟弱地盤（本件軟弱地盤部分）であり、本件設計概要に記載されていない地盤改良工事を施工しなければ埋立工事を完成させることができないことが判明しているが、本件指示の時点では、同地盤改良工事を実施するために必要な本件設計概要の変更承認の申請すらされておらず、変更後工事やそれに伴う環境保全措置の内容は未だ確定していなかったものといえる。

10 地盤改良工事等の追加によって新たに本件移植先に生じる可能性のある影響としては、主に工事によって発生する水の濁りによるものが考えられるところ、上記のとおり変更後工事の内容が確定していない段階であっても、本件移植先にサンゴ類への悪影響を及ぼす程の水の濁りが拡がる具体的なおそれがなく、本件移植先の選定が移植の目的に照らして適切なものであると判断できるかどうか問題となる。

15 b 前記認定事実(2)イ(ア)のとおり、本件図書は、サンゴ類の保全のためにはその生息場所に及ぶ水の濁り（SS）を「2 mg/L以下」に留める必要があるとした上で、本件設計概要記載の工事（以下「変更前工事」という）を前提とすれば、サンゴ類の高被度分布域（本件移植先を含む。）に及ぶ工事中のSSが上記評価基準を超えることはないとの予測結果を示し（変更前工事予測結果）、かかる予測結果などを根拠として、変更前工事による水の濁りは周辺のサンゴ類に悪影響を及ぼすものではないとの評価をしている。そして、このような本件図書の記載を前提として本件承認がされており、その判断に特段不合理な点もうかがわれないことからすれば、本件各申請の審査の中で、変更後工事に伴う水の濁りによる影響を検討するに当たっても、本件移植先に2 mg/Lを超えるSSが及ぶ具体的なおそれがないといえる

20

25

か否かという観点から判断するのが相当である。

- c. そこで検討すると、埋立工事等に伴って発生する水の濁り（SS）は、主に浚渫工事、土砂投入工事及び地盤改良工事により水底土砂や工所用材などの土砂が海水中を浮遊することで発生するから（乙43）、地盤改良工事の追加は、工事により発生するSSの量を増加させる原因になり得るものである。もっとも、変更前工事により本件移植先に及ぶと予測される水の濁りは、全工事期間を通じて1mg/Lにも満たないとされているところ（甲61、乙42）、上記地盤改良工事等が追加されたとしても、濁りの拡散に影響を与える海象等の環境条件を大きく異ならしめるものではないと考えられ、その場合、工事の変更に伴う本件移植先への濁りの拡散の変化量は、概ね工事により発生するSSの量の変化量に比例するものといえるから（乙44）、変更後工事において、変更前工事の2倍を超える量のSSが発生する工法・工程等を採用するのでない限り、本件移植先に2mg/Lを上回るSSが及ぶ事態は生じないことになる。

そして、港湾工事では、工事により発生するSSの量を抑える汚濁対策として、護岸等で囲った閉鎖的な水域で埋立てを行うよう工程を組む方法、濁りの発生量の少ない工法・埋立用材を使用する方法、施工期間を延ばして1日当たりの施工量を少なくして各時期に発生する濁りの量を抑制する方法、汚濁防止膜等の汚濁防止装置を用いて濁りの沈降を促進する方法など、一般的に確立され、広く行われている手法が存在している（乙43、44）。現に変更前工事でも、中仕切護岸等を造成して閉鎖性水域を作った上で埋立てを行ったり、汚濁防止膜を設置したりするなどの汚濁対策が採用されており（乙71、72）、変更後工事においても、上記のような一般的に確立されている手法を用いることによって、SSの発生量等を抑制することは十分に

可能である。

本件指示の時点では、変更後工事の内容は確定していなかったものの、沖縄防衛局が同時点で想定していた内容（本件変更計画）をみても、濁りの発生原因を増加させる工事として地盤改良工事が追加されている一方で、①周辺海域に汚濁防止膜を設置するほか、②中仕切護岸の位置を変更して閉鎖性水域での埋立工事の範囲を増加させ、③非閉鎖性水域においても、汚濁拡散低減効果のあるトレミー船での先行埋立てを実施するとし、④地盤改良工事に際しては汚濁防止効果のある敷砂をトレミー船で投入するなど、濁りの発生を抑制する措置が取り入れられ、変更後工事によって本件移植先に及ぶSSは全工程を通じて 2 mg/L 未満であるとの予測結果（変更後工事予測結果）も示されている（甲37, 52資料3-6, 乙63）。かかる予測結果は、本件図書の変更工事前予測結果でも用いられた一般的に確立した手法を用いているものである上、地盤改良工事の追加等に伴うSS発生負荷量について、一部で環境に厳しい条件（SSの発生をより多く見込む条件）を設定して実施しているものでもあり（乙43, 63, 弁論の全趣旨）、あくまで予測にすぎず、その内容を全面的に是認することはできないものの、ある程度の合理性は肯定できるというべきである。

d 上記cで述べた事情によれば、変更後工事に伴って発生する水の濁りによる影響について、工事内容が確定していない以上、厳密かつ具体的な検討はできないとしても、少なくとも、同工事について本件移植先に 2 mg/L を超えるSSが拡散しない措置を採ることが、客観的に見て不可能であったり、著しく困難であったりするものではないことが認められる。

そして、沖縄防衛局は、本件各申請に関する原告からの照会に対し、

変更承認申請について本件移植先に悪影響を及ぼすようなものとはしない旨の方針を明確に示しており（前記認定事実(5)ア）、実際にも、本件出願から現在に至る経過の中で一貫して、本件移植先を含む周辺のサンゴ類の高被度分布域に 2 mg/L を超えるSSが及ぶことがないように必要な監視措置等をとっている（甲61，乙45，60）。また、沖縄防衛局は、本件事業の実施に伴う環境保全措置として、希少性のあるオキナワハマサンゴ9群体について、平成30年7月に特別採捕許可を得て、本件移植先の近傍に既に移植してもいるのであって（甲48，弁論の全趣旨）、これに加えて、本件各申請に伴って本件サンゴ類が本件移植先に移植されることになれば、沖縄防衛局が、その後の変更承認申請や変更後工事の施工に際し、本件移植先に 2 mg/L を超えるSSを確実に拡散させない措置を講じるであろうことは合理的な根拠をもって推認できるものといえる。また、これらの事情からすれば、沖縄防衛局が本件設計概要の変更承認を受けるためには、変更後工事が本件移植先に悪影響を及ぼすものでないことが当然の前提になると解され、仮に変更後工事により本件移植先に 2 mg/L を超えるSSが拡散することが想定される場合には、そもそも当該変更承認自体を受けることもできないものと考えられる。

これらの事情に照らせば、本件指示の時点を基準としても、沖縄防衛局が将来的に施工する可能性のある変更後工事によって、本件移植先に 2 mg/L を超えるSSが及ぶという事態はおよそ考え難い状況にあったものといえ、変更後工事及び環境保全措置の内容が確定していなかったことを踏まえても、本件移植先のサンゴ類に悪影響を及ぼす水の濁りが拡がる具体的なおそれはなかったものと認められる。

また、証拠上、変更後工事によって本件移植先に及ぶ可能性のある、その他の悪影響もうかがわれないから、変更後工事及びそれに伴う環

境保全措置の内容が確定していないことをもって、本件各申請の妥当性等基準の適合性についても判断できないとすることは許されないとすべきであり、この点に関する原告の主張は採用できない。

キ 以上のとおり、本件各申請に係る移植の内容・方法等は、本件図書に記載された方針に合致し、同種の許可事例と比べて同等ないしそれ以上に手厚いものであり、かつ、移植サンゴ類の生残可能性を低下させたり、移植先の生態系に特に悪影響を与えたりする具体的なおそれがあるとはいえ、その時点でのサンゴ類の移植に関する専門的・技術的知見に照らし不合理といえないものである。

したがって、かかる移植の具体的内容・方法は本件サンゴ類の避難措置という目的に照らし適切なものであるといえ、本件指示の時点で、本件各申請は妥当性等基準に適合しないと判断することは、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くものといわざるを得ず、その裁量権の逸脱又は濫用に当たる。

(6) 小括

上記(2)判示のとおり、本件指示の時点までに、本件各申請について何らかの処分をすべき「相当の期間」は経過している。

また、上記(3)ないし(5)判示のとおり、本件各申請は、本件指示の時点で、原告の裁量権を踏まえてみても本件審査基準に適合すると判断されるべきものである。そして、本件全証拠をみても、原告において、本件各申請について同基準と異なる取扱いをすることを正当化できる特段の事情はうかがわれないから、本件指示の時点で本件各申請について許可処分をしないことは、漁業法及び水産資源保護法により委ねられた裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用するものといえる。

以上によれば、本件事務遂行は、漁業法及び水産資源保護法の規定に違反

するものといえ、本件指示は、地方自治法245条の7第1項の定める要件を満たすものである。

3 争点(2) (本件指示にその他の違法事由があるか否か) について

(1) 本件指示が沖縄県の機関である知事に対してされたという点について

5 ア 地方自治法245条の7第1項に基づく是正の指示は、「都道府県」に対してなされるべきものであるところ、原告は、本件指示文書の宛名が「沖縄県知事」とされていることなどから、本件指示は、沖縄県ではなく、沖縄県知事という行政機関に対してされたものであり、関与の法定主義に反し違法である旨主張する。

10 イ しかしながら、サンゴ類の特別採捕許可に係る事務はあくまで沖縄県の法定受託事務であり、地方自治法245条の7第1項に基づく是正の指示は、法定受託事務を担当した個々の執行機関ではなく、その事務の帰属する都道府県に対してのみなされるべきものであるところ、本件指示文書には、本件指示の対象となるのが上記特別採捕許可に係る事務であること、
15 同事務について地方自治法245条の7第1項を根拠として是正の指示をすることが明記されている(甲1)。これらを含めた本件指示文書全体の記載をみれば、本件指示文書をもって行われた本件指示は、あくまで沖縄県に対してなされているものであることが明らかであり、同文書の宛名が「沖縄県知事」とされていたとしても、それは沖縄県の代表機関としての
20 沖縄県知事を指す趣旨で記載されたものと解するのが相当である。

したがって、本件指示は沖縄県に対してされたものであり、関与の法定主義に反するものではないから、この点に関する原告の主張は採用できない。

(2) 本件指示に「国の関与」の制度趣旨を逸脱した違法があるとの点について

25 ア 原告は、地方自治法245条の3第1項等によれば「関与」は目的達成のために必要最小限度で地方公共団体の自主性及び自立性に配慮してされ

なければならず、個別の申請等について、地方公共団体が判断をする前に特定の処分をするよう求める指示をすることは、必要最小限度の範囲を超え、地方公共団体の第一次的判断権を無視するもので、地方自治法245条の7第1項の「是正の指示」として行うことは許されない旨主張する。

5 そこで検討すると、同項は、各大臣は、その所管する法律等に係る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は、当該都道府県に対し、当該法定受託事務の処理について違反の是正又は改善のため講ずべき措置に関し、必要な指示をすることができる旨規定する。その趣旨は、法定受託事務の適正な処理を確保することにあると解されるところ、法定受託事務の処理について、何らの処分もしないという点のみならず、特定の処分をしないという点でも違法な状態にある場合には、当該特定の処分をすることまで指示しなければ、当該法定受託事務の適正な処理を十分に確保することはできない。加えて、同項が違反の是正等のため講ずべき措置の内容について何らの限定もして
10 いないことを考慮すれば、違反の是正等のために必要なのであれば、同項に基づく是正の指示として、都道府県に対し、特定の処分をすることを求めることも許容されると解するべきである。

 前記2で判示したとおり、本件各申請に係る原告の事務遂行（本件事務
20 遂行）については、本件指示の時点までに何らの処分もしないという不作為が違法であるというのみならず、許可処分をしないという点においても違法な状態にあったものである。そして、このような状態にあったにもかかわらず、原告としては、本件指示の時点で、本件各申請はその要件を満たさず、許可処分をすることはできないという考えを示していたのであるから、上記違法状態を是正するためには、本件各申請に対し
25 て何らかの処分をするよう求めるのみならず、許可処分をすることを求

める必要があったということが出来る。被告において、上記のような事情の下で、本件指示をすることは適法であり、この点に関する原告の主張は採用できない。

5 イ また、原告は、被告が沖縄防衛局から入手したであろう検討中の資料を参照し、沖縄防衛局の意向のみを根拠に変更後の工事による濁りなどが本件移植先に及ぶものではないと判断していること、原告が第一次的判断を行使する以前に本件指示に至っていることなどから、本件指示は、
10 沖縄防衛局において審理の長期化が見込まれる義務付け訴訟を提起する事態を回避するために、沖縄防衛局と被告が一体となって行ったものであり、関与の制度趣旨を逸脱した違法なものである旨主張する。

しかしながら、前記認定事実(5)イによれば、被告は、本件各申請についての法定受託事務の処理について、独自に沖縄県ないし原告に対し、資料請求等を行い、勧告などを経て本件指示に至っており、その判断の前提となっているものは、基本的にこれらのやりとりによって取得した資料であると認められる。そして、これらの資料等によれば、原告の本件事務遂行が違法であるとの判断を是認できることは前述のとおりであり、原告が指摘する上記事情をもって、本件指示が関与の制度趣旨を逸脱したものと認めることはできない。そのほか、本件指示について、関与の制度趣旨を逸脱したものであることを裏付ける事情は認められず、この
15
20 点に関する原告の主張は採用できない。

4 まとめ

以上のとおり、被告が、沖縄県に対し、本件各申請について許可処分をすることを求めた本件指示は、その要件を満たすものであり、その他にこれを違法とする事由も存しない。

25 第4 結論

以上によれば、本件指示が違法であるということとはできず、原告の請求には

理由がない。

よって、原告の請求を棄却するものとし、主文のとおり判決する。

福岡高等裁判所那覇支部民事部

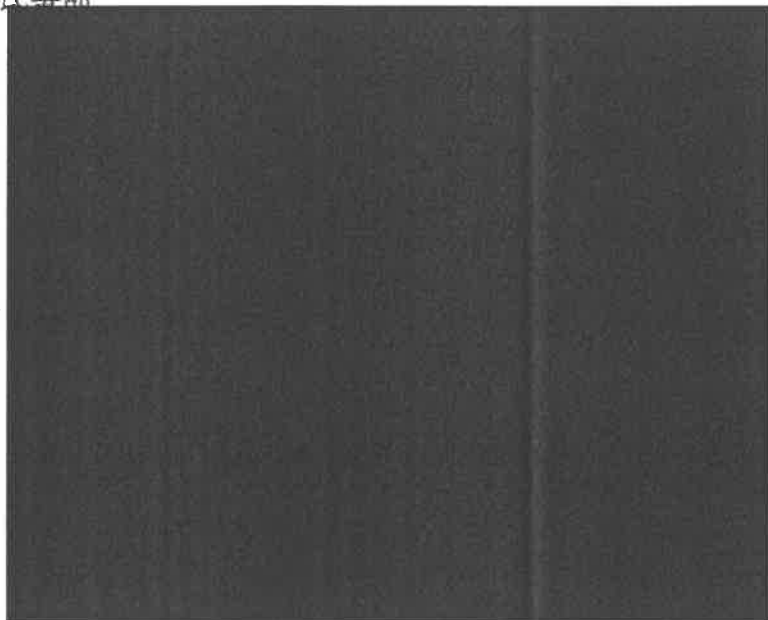
5

裁判長裁判官

裁判官

10

裁判官



別紙 1

当事者目録

沖縄県那覇市泉崎一丁目2番2号

	原 告	沖縄県知事	玉 城 康 裕
5	同訴訟代理人弁護士	加 藤	裕
	同	仲 西	浩
	同	松 永	宏
	同	宮 國	男
	同 指 定 代 理 人	金 城	賢
10	同	金 城	和
	同	田 代	典 寛
	同	知 念	宏
	同	宮 城	忠
	同	久 保	石
15	同	仲 田	吏
	同	中 里	一
	同	内 村	志
	同	大 間	な
	同	末 城	司
20	同	長 永	充
	同	仲 嶺	豊
	同	能 村	哲
	同	仲 登	拓
	同	鳩 根	之
	同	太 宗	一
25	同	羽 鳩	格
	同	田 賀	郎
			令 二

東京都千代田区霞が関一丁目2番1号

被	告	農林水産大臣	野	上	浩太郎
同	指定代理人	水	倉	義	貴
同		岡	部	正	樹
同		佐	藤	拓	夢
同		大	澤	佳	奈
同		古	賀	裕	二
同		丸	田	賢	一
同		小	岩井	利	恵
同		坂	本	清	一
同		松	尾	龍	志
同		中	野	和	浩
同		中	村	真	弥
同		長	山	和	樹
同		横	山		純
同		山	崎	将	志
同		中	瀬		聡
同		漆	原	勝	彦

5

10

15

別紙 2

(4) 移植先

表-1、表-2及び表-3の結果及びハビタットマップを踏まえ、大浦湾側のJ、P、K地区の小型サンゴ類約38,760群体の具体の移植先として、同様のサンゴ種が生息し、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、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）が類似している図-8記載の「中干瀬のS1」の場所に移植する計画。

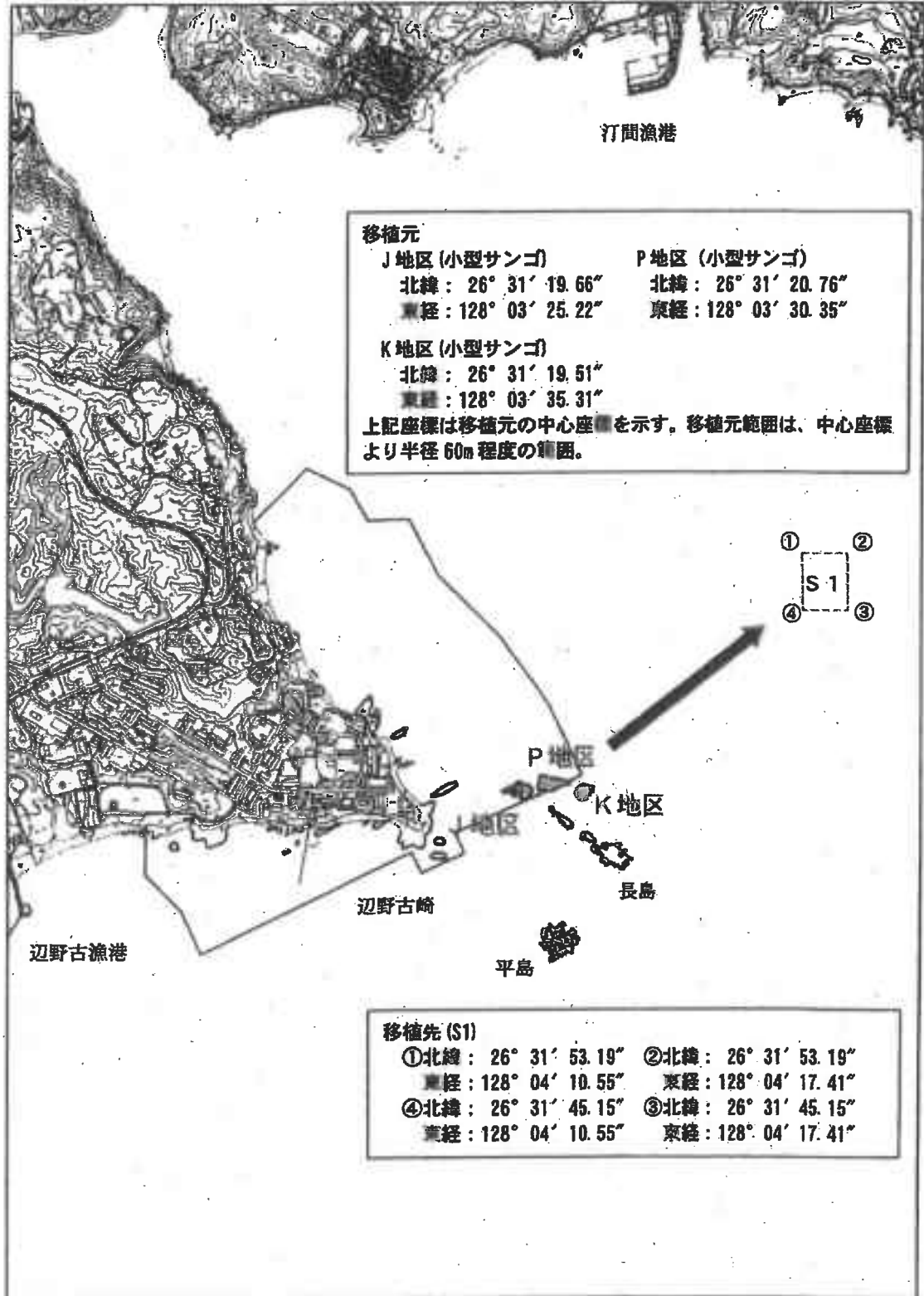


図-8 移植元及び移植先

別紙 3

(4) 移植先

表-1の結果及びハビタットマップを踏まえ、大浦湾側のI地区の小型サンゴ類約830群体の具体の移植先として、同様のサンゴ種が生息し、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、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)が類似している図-8記載の「辺野古崎前面海域のS5」の場所に移植する計画。

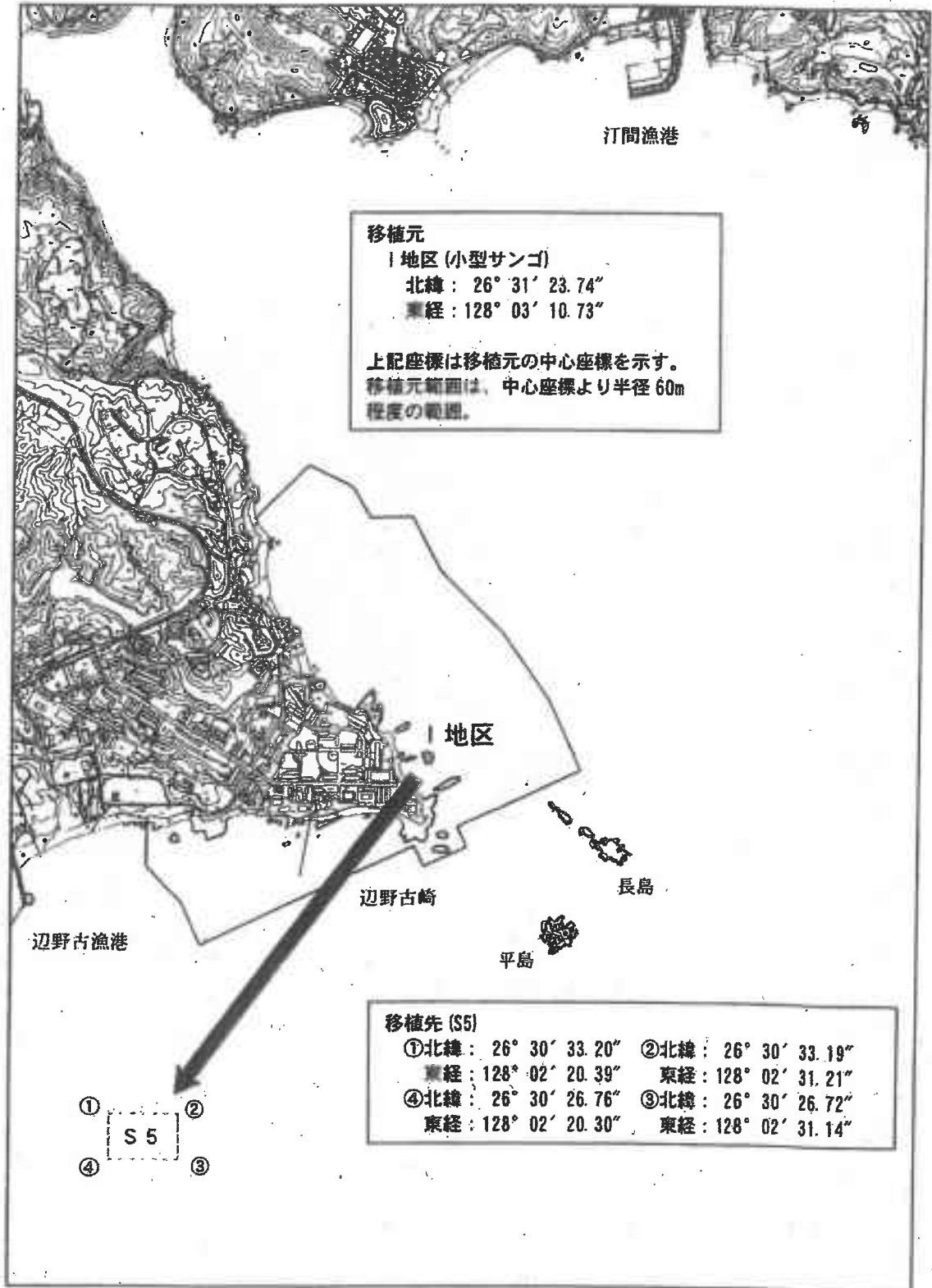


図-8 移植元及び移植先

資料3 K8・N2護岸、JPKI各地区の小型サンゴ類分布域、地盤改良区域の位置関係

この図は、現在の埋立承認に係る工事計画に基づく護岸等の配置に、JPKI各地区の小型サンゴ類の分布域及び地盤改良を要する区域（SCP, PD, SD各工法の範囲）を重ね合わせて表示したものです。

