

検証結果報告書

平成27年7月16日

普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立承認手続に関する第三者委員会

委員長 大 城 浩

委員 桜 井 国 俊

委員 平 啓 介

委員 田 島 啓 己

委員 土 屋 誠

委員 當 真 良 明

目 次

第1	はじめに	P3
1	本報告書の位置づけ	P3
2	普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立の出願	P3
3	当委員会の設置と検証事項	P3
4	当委員会の開催状況	P3
5	当委員会の検証方法	P4
6	略記	P4
第2	本件埋立承認出願の審査体制及び経緯等	P5
1	審査の所管・体制等	P5
2	本件埋立承認出願の承認に至る経緯	P5
第3	本件埋立承認出願に係る埋立ての概要及び検証の対象並びに方法等	P7
1	埋立ての概要	P7
2	公有水面埋立法の規定する埋立免許の要件	P8
3	沖縄県の公有水面埋立免許の審査基準	P8
4	沖縄県知事の本件埋立承認出願の承認の経過及び方法	P10
第4	検証項目1－「埋立ての必要性」の要件該当性	P11
1	必要性についての本件審査基準の内容	P11
2	本件審査基準に基づく「必要性」要件についての審査の結果	P11
3	本件審査基準に基づく審査結果の評価	P13
4	審査における留意事項	P13
5	沖縄における米軍基地の歴史	P14
6	沖縄における米軍基地の現状	P18
7	普天間基地の概要	P19
8	「埋立ての必要性」の要件の検討	P21
第5	検証項目2－法第4条第1項第1号要件該当性	P31
1	法第4条第1項第1号要件についての本件審査基準の内容	P31
2	本件審査基準に基づく法第4条第1項第1号要件についての審査の結果	P32

3	本件審査基準に基づく審査結果の評価	P33
4	法第4条第1項第1号の「国土利用上適正且合理的ナルコト」の 意義と判断方法	P35
5	法第4条第1項第1号要件「国土利用上適正且合理的ナルコト」の検討	P37
第6	検証項目3－法第4条第1項第2号要件該当性	P47
1	法第4条第1項第2号要件等の意義・検証方法等	P47
2	本件審査基準に基づく法第4条第1項第2号要件についての審査の結果	P52
3	辺野古周辺の生態系について	P54
4	海域生物（特にウミガメ）について	P67
5	サンゴ類について	P70
6	海草藻類について	P75
7	ジュゴンについて	P80
8	埋立土砂による外来種の侵入について	P93
9	航空機騒音・低周波音について	P96
10	その他の項目について	P102
11	本件審査基準に基づく審査結果の評価	P107
12	環境影響評価手続の不備	P111
13	本件審査過程での問題点	P113
14	法第4条第1項第2号要件の検討	P119
第7	検証項目4－法第4条第1項第3号要件該当性	P120
1	法第4条第1項第3号要件についての本件審査基準の内容	P120
2	本件審査基準に基づく法第4条第1項第3号要件についての審査の結果	P120
3	審査の実態について	P121
4	本件審査基準に基づく審査結果の評価	P125
5	「琉球諸島沿岸海岸保全基本計画」について	P127
6	法第4条第1項第3号要件の検討	P130
第8	検証結果	P130

第1 はじめに

1 本報告書の位置づけ

本報告書は、沖縄県が平成27年1月26日に設置した「普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立承認手続に関する第三者委員会」（以下「当委員会」という。）の検証結果を報告するものである。

2 普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立の出願

沖縄防衛局は、平成25年3月22日、沖縄県に対し、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承認出願（以下「本件埋立承認出願」という。）を行ったところ、沖縄県知事は、平成25年12月27日、同申請を承認する処分（以下「本件埋立承認」という。）を行った。

3 当委員会の設置と検証事項

沖縄県は、平成27年1月26日、普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立承認手続に関する第三者委員会設置要綱（以下「設置要綱」という。）を定め当委員会を設置した（資料【1】）。

当委員会の設置目的は、「普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立承認手続（以下「承認手続」という。）に関し、法律的な瑕疵の有無を検証することであり（設置要綱第1条）、大浦湾・辺野古海域の埋立ての是非を判断することではないことを、あらかじめお断りしておく。

当委員会の委員の数は「6名以内で構成する」（同第2条第1項）とされ、その任務については、「委員会は、承認手続に関する事項について、法律的な瑕疵の有無について検証し、委員会の意見を知事に報告する。」（同第3条）ことと規定されている。

当委員会は、この設置要綱で求められている「承認手続」について「法律的な瑕疵の有無」について検証し、その結果を、設置要綱第3条に基づき本報告書により沖縄県知事に報告することを任務とするものである。

4 当委員会の開催状況

当委員会の開催状況は次のとおりである。

- ① 準備会合 平成27年1月28日
- ② 第1回委員会 平成27年2月6日
- ③ 第2回委員会 平成27年2月26日
- ④ 第3回委員会 平成27年3月11日
- ⑤ 第4回委員会 平成27年3月25日
- ⑥ 第5回委員会 平成27年4月9日

- ⑦ 第6回委員会 平成27年4月23日
- ⑧ 第7回委員会 平成27年5月7日
- ⑨ 第8回委員会 平成27年5月21日
- ⑩ 現地視察 平成27年6月2日
- ⑪ 第9回委員会 平成27年6月3日
- ⑫ 第10回委員会 平成27年6月17日
- ⑬ 第11回委員会 平成27年6月24日
- ⑭ 第12回委員会 平成27年6月29日
- ⑮ 第13回委員会 平成27年7月7日

5 当委員会の検証方法

当委員会の検証の方法は、関連資料の精査、審査担当者その他の関係者からの聴取（ヒアリング）、現地視察、その他の調査により行われた。

なお、当委員会としては、審査の過程で作成された審査担当者の手控、メモ、審査案の下書き、上司への中間報告等の文書が審査担当者の審査に対する考え方や、審査経過を良く示すものと考え、それらの資料提出を求めたが、審査に際しては、当委員会に提出されている文書以外には、メモ、手控その他を含め文書は一切作成していないとのことであり、従って、県の担当者の審査の内容を示す資料としては、後記の「本件審査結果書」と当委員会における「ヒアリング調査の結果」しか得られなかった。

6 略記

(1) 文献等

本報告書で使用している文献の略記は次のとおりである。

- ア ハンドブック 建設省河川局水政課監修、建設省埋立行政研究会編著・公有水面埋立実務ハンドブック
- イ 港湾行政の概要 公益社団法人日本港湾協会・港湾行政の概要(平成25年度)
- ウ 実務便覧 国土交通省港湾局埋立研究会編集・公益社団法人日本港湾協会・公有水面埋立実務便覧（全訂第二版）

(2) 資料等

- ア 知事意見（法） 平成24年3月27日付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対する意見（土海第1317号 農港第1581号）（資料【2】）
- イ 知事意見（条例） 平成24年2月20日付沖縄県環境影響評価条例に基づく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対する知事意見（環政第1950号）（資料【3】）

- ウ 環境生活部長意見 本件埋立承認出願に対する平成 25 年 11 月 29 日付環境生活部長意見（環政第 1033 号）（資料【4】）
- エ 名護市長意見 本件埋立承認出願に対する平成 25 年 11 月 27 日付名護市長意見（名広渉第 298 号）（資料【5】）

(3) 委員会議事録

当委員会の議事録の引用は、例えば、（第 1 回委員会議事録・1 頁）という形で引用している。

第 2 本件埋立承認出願の審査体制及び経緯等

1 審査の所管・体制等

(1) 所管

本件埋立承認出願についての審査担当部署は、普天間飛行場代替施設の部分の埋立てについては沖縄県土木建築部海岸防災課、名護市辺野古地区地先部分の埋立てについては、農林水産部漁港漁場課である。

(2) 審査体制（人員等）

本件埋立承認出願の審査時点における土木建築部の体制は、部長の下、統括監、海岸防災課長、副参事、以下主任クラスの職員が 4 名～6 名で審査を担当していた。

また、農林水産部の体制は、部長の下、統括監、漁港漁場課長、副参事、主査 1 名で審査を担当していた。

(3) 審査に用いた参考文献等

審査担当者の説明によれば、

「当時参考としてよく使っていたのが、公有水面埋立実務ハンドブックと、それからこの赤い公有水面埋立実務便覧とこの 2 つを参考として使っていました。もう 1 つ、公益社団法人日本港湾協会が発行しております港湾行政の概要、こういう参考書がありまして、この 3 つをもとに審査を行っていった」

と説明している（第 6 回委員会議事録・21 頁）。

なお、外部の有識者の意見聴取は行っていない。

2 本件埋立承認出願の承認に至る経緯

前記のとおり、沖縄県知事は、平成 25 年 3 月 22 日に沖縄防衛局から申請のあった普天間飛行場代替施設建設事業に係る本件埋立承認出願について、平成 25 年 12 月 27 日、同出願を承認する処分を行ったが、この本件埋立承認に至る経緯の概要はおおむね次のとおりである（資料【6】）

(1) 沖縄防衛局は、平成 25 年 3 月 22 日、沖縄県知事に対し、本件公有水面埋立承

認出願を行った。

- (2) 沖縄県知事は、上記(1)の本件願書の形式審査を行った上、平成 25 年 4 月 12 日、沖縄防衛局に対し、同願書のうち、33 項目（不明瞭な記載 2 件、記述不足 11 件、その他誤植等 20 件）について補正を求めた。
- (3) 沖縄防衛局は、平成 25 年 5 月 31 日、沖縄県知事に対し、上記(1)の願書について、上記補正要求に基づき補正した部分を差替えたものを提出した（以下、この補正後の願書を「本件願書」という。）。
- (4) 沖縄県知事は、平成 25 年 6 月 28 日、本件埋立出願の要領について沖縄県公報で告示するとともに、同月 28 日から 7 月 18 日までの間、本件願書及び関係図書を縦覧に供した。
- (5) (4)の縦覧期間内において、利害関係人から 3511 件の意見書が提出され、期間外においても 61 件（8 月 30 日時点）の意見書が提出された。
- (6) 沖縄県知事は、平成 25 年 8 月 1 日、関係市町村長である名護市長に対し、回答期限を 11 月 29 日と定めて意見照会を行う（法第 3 条第 1 項）とともに、関係機関である沖縄県環境生活部長に対しては回答期限を同じく 11 月 29 日と定め、第 11 管区海上保安部中城海上保安部長及び沖縄県農林水産部水産課長に対しては、回答期限を 9 月 30 日と定めて意見照会を行った。
- (7) 平成 25 年 9 月 30 日、第 11 管区海上保安部中城海上保安部長及び沖縄県農林水産部水産課長からの上記(6)の意見照会に対する回答が提出された。
- (8) 沖縄県は、平成 25 年 10 月 4 日、沖縄防衛局に対し、第 1 次質問を送付したところ、同月 25 日、沖縄防衛局は、同質問に対する回答を行った（平成 25 年 10 月 25 日付け事務連絡）。
- (9) 沖縄県は、平成 25 年 11 月 8 日、沖縄防衛局に対し、第 2 次質問を送付したところ、同月 20 日、沖縄防衛局は、同質問に対する回答を行った（平成 25 年 11 月 20 日付け事務連絡）。
- (10) 平成 25 年 11 月 12 日、「審査状況中間報告書」により沖縄県知事に審査状況の中間報告を行った（資料【7】）。
- (11) 平成 25 年 11 月 27 日、名護市長からの意見書が提出された。
- (12) 平成 25 年 11 月 29 日、沖縄県環境生活部長からの意見書が提出された。
- (13) 沖縄県は、平成 25 年 12 月 4 日、沖縄防衛局に対し、名護市長及び沖縄県環境生活部長の意見に対する見解を求めるとともに、第 3 次質問を送付した。
- (14) 平成 25 年 12 月 10 日、沖縄防衛局は名護市長及び沖縄県環境生活部長の意見に対する見解並びに第 3 次質問に対する回答を行った。
- (15) 沖縄県は、平成 25 年 12 月 12 日、沖縄防衛局に対し、名護市長及び沖縄県環境

生活部長の意見に対する見解の内容確認を行うとともに、第4次質問を送付した。

- (16) 平成25年12月17日、沖縄防衛局は、上記(15)の確認事項及び同質問に対する回答を行った（資料【9】）。
- (17) 平成25年12月22日 沖縄県土木建築部（部長，統括監，課長，副参事ら審査担当）が、副知事に審査状況を説明した。
- (18) 平成25年12月23日、沖縄県土木建築部長が、東京において、沖縄県知事に審査状況を説明し、環境分野について一部審査未了である旨を説明した。その際、沖縄県知事から年内に判断する旨の指示があった（資料【8】）。
- (19) 平成25年12月26日、審査担当部署である沖縄県土木建築部海岸防災課が、承認決裁回議書を起案した。
- (20) 平成25年12月27日、沖縄県知事は本件埋立承認出願の承認を行った。

第3 本件埋立承認出願に係る埋立ての概要及び検証の対象並びに方法等

1 埋立ての概要

本件埋立承認出願に係る埋立て（以下「本件埋立」という。）の概要は、本件願書及び同願書の添付図書の埋立必要理由書（以下「本件埋立必要理由書」という。）記載のとおりであるが、その概要は次のとおりである。

(1) 位置

ア 普天間飛行場代替施設

沖縄県名護市辺野古の608番から601番，601番から600番2を経て601番，601番から587番2，587番2から587番3を経て583番，583番から360番213，360番213から545番2を経て560番，560番から552番を経て560番2，560番2から559番16を経て559番17，559番17から559番19を経て413番，413番から363番を経て360番17，360番17から299番を経て292番に至る土地の地先公有水面（本代替施設の埋立場所は、キャンプ・シュワブ辺野古崎地区及びこれに隣接する水域）。

イ 名護市辺野古地区地先

沖縄県名護市辺野古の360番19の土地，同360番323の土地，並びに同1107番3から1107番5を経て1140番に至る土地の地先公有水面（辺野古漁港の東側区域及び西側区域，並びに辺野古川を挟んだ辺野古漁港西側対岸区域の3箇所）

(2) 面積

- ・全体 1,571,328.94㎡
 - ・普天間飛行場代替施設 1,525,434.32㎡
 - ・名護市辺野古地区地先
- | | |
|-------|------------|
| 埋立区域A | 11,848.26㎡ |
|-------|------------|

埋立区域B	10,563.97㎡
埋立区域C	23,482.39㎡

(3) 埋立地の用途

ア 飛行場用地

普天間飛行場代替施設の建設に供する埋立地で、計画地の北東側に位置（約152.5 ha）

イ 普天間飛行場代替施設建設のための造成用地

普天間飛行場代替施設建設の作業ヤードに供する埋立地で、計画地の南西側に位置（約4.6 ha）

2 公有水面埋立法の規定する埋立免許の要件

- (1) 公有水面埋立法は、国以外の者が行う公有水面埋立について、同法第4条第1項において、「都道府県知事ハ埋立ノ免許ノ出願左ノ各号ニ適合スト認ムル場合ヲ除クノ外埋立ノ免許ヲ為スコトヲ得ズ」と規定し、公有水面埋立についての主な免許要件を規定している。そして、本件埋立承認出願は国による埋立出願であるが、国の行う埋立承認出願についても、法第42条第3項により、国以外の者が行う公有水面埋立免許出願の規定が準用されていることから、国以外の場合と同様に、同法第4条第1項の免許要件が適用されることとなる。
- (2) 公有水面埋立法第4条第1項が定める公有水面埋立免許の要件は下記のとおりである。

記

- 1号 「国土利用上適正且合理的ナルコト」
 - 2号 「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」
 - 3号 「埋立地ノ用途ガ土地利用又ハ環境保全ニ関スル国又ハ地方公共団体（港湾局ヲ含ム）ノ法律ニ基ク計画ニ違背セザルコト」
 - 4号 「埋立地ノ用途ニ照シ公共施設ノ配置及規模ガ適正ナルコト」
 - 5号 「第二条第三項第四号ノ埋立ニ在リテハ出願人ガ公共団体其ノ他政令ヲ以テ定ムル者ナルコト並埋立地ノ処分方法及予定対価ノ額ガ適正ナルコト」
 - 6号 「出願人ガ其ノ埋立ヲ遂行スルニ足ル資力及信用ヲ有スルコト」
- (3) 従って、本件埋立承認が適法であるためには、これらの要件をすべて充足する必要がある。

当委員会は、本件埋立承認が、この法第4条第1項各号の要件を充足するか否かを検証することになる。

3 沖縄県の公有水面埋立免許の審査基準

(1) 審査基準の設定

上記のように、公有水面埋立免許の要件については法第4条第1項各号が定めているところであるが、沖縄県においては、平成6年10月1日からの行政手続法の施行に伴い、建設省及び運輸省通知に基づき、公有水面埋立免許の審査基準（以下「本件審査基準」という。）が定められている（資料【10】）。

従って、本件埋立承認出願の審査も、本件審査基準に則って行われたものである。

例えば、本件審査基準について、審査担当者は次のように説明している（第6回委員会議事録・5頁）。

「これは県が定めた内容審査の基準です。配付資料一覧の25番です。公有水面埋立法第2条による公有水面埋立免許の審査基準ということで、平成6年10月3日に決裁をとったものですけれども、これは行政手続法が確かこの年だと思いますけれども、平成6年に施行されまして、許認可に関しては標準処理期間と処理基準を定めなさいということになっておりまして、そのときに定めた内容審査の項目です。」

なお、本件審査基準は、あくまでも行政機関が内部的に設定した基準であり、法の規定に照らして当該審査基準では不十分と判断される場合がありうることは、留意しておく必要がある。

(2) 審査基準の概要

ア 本件審査基準の概要は次のとおりである。

I 形式審査

- A 願書
- B 添付図書

II 内容審査

- A 埋立ての必要性
- B 免許禁止基準
 - 1 法第4条第1項第1号
 - 2 法第4条第1項第2号
 - 3 法第4条第1項第3号
 - 4 法第4条第1項第4号
 - 5 法第4条第1項第5号
 - 6 法第4条第1項第6号
- C 免許権者の免許拒否の裁量の基準
- D 利害関係人との調整
- E 既存の埋立権との関連
- F その他

イ 以上のとおり、本件審査基準は、まず、形式審査と内容審査に大別され、内容審査については、上記のとおり、まず、「A 埋立ての必要性」を審査基準として設定し、次いで、「B 免許禁止基準」、「C 免許権者の免許拒否の裁量の基準」、「D 利害関係人との調整」などの項目を審査基準として設定している。

4 沖縄県知事の本件埋立承認出願の承認の経過及び方法

(1) 担当部署の審査の経過

当委員会の審査担当者に対する事情聴取（ヒアリング）によれば、本件埋立承認出願についての審査（以下「本件埋立承認審査」という。）の経過について、次のような説明があった（第6回委員会議事録・32頁等）。

- ① 土木建築部海岸防災課の審査担当者らは、平成25年10月4日の沖縄防衛局に対する第1次質問送付のころから審査の実質的な作業に入った。
- ② その後平成25年11月12日に「審査状況中間報告書」により知事に審査状況の中間報告を行ったが、この時点では未だ審査の方向性は出ていなかった。
- ③ その後審査を続け、平成25年12月23日、土木建築部長が、東京において、知事に審査状況を説明し、環境分野について一部審査未了である旨を説明した。その際、知事から年内に判断する旨の指示があった。
- ④ そこで、審査担当者らは、その直後から本件回議書の作成にとりかかり、承認決裁日の直前ぎりぎりである平成25年12月26日ころには知事の決裁に付すべき回議書を作成し、知事の承認決裁手続に付した。

具体的には、審査担当部署である土木建築部海岸防災課が、平成25年12月26日付で、それまでの審査結果を取り纏めて、本件埋立承認についての審査担当課の審査結果を示す文書（「内容審査」「審査内容別紙」及び「別添資料」等。以下これらを「本件審査結果書」という。資料【11】。）を添付して、承認決裁回議書（以下「本件決裁回議書」という。）を起案し、これを回議に付したというものである（第6回委員会議事録・7～8頁）。

(2) 沖縄県知事の承認決裁とその理由

以上の経過により、沖縄県知事は平成25年12月27日に、本件埋立承認を行っているが、この沖縄県知事の承認の理由・根拠は「本件審査結果書」に基づき本件審査基準を具備しているとの判断に基づくものである（第6回委員会議事録・5頁）。

以上からすると、本件埋立承認の直接の根拠は、本件決裁回議書に添付された本件審査結果書ということになる。

従って、本件決裁回議書に添付された審査結果を示す文書である「本件審査結果書」が当委員会の主たる検証の対象となる。

また、当委員会としては、本件事案の性質に照らして、主として、「内容審査」のうちの、「A埋立ての必要性」及び「B免許禁止基準」（このうちの、1の法第4条第1項第1号、2の法第4条第1項第2号、3の法第4条第1項第3号）について、検証対象として検証作業を行った。

なお、本件審査基準は、あくまでも行政機関が内部的に設定した基準であり、法の規定に照らして当該審査基準では不十分と判断される場合がありうることは、前記のとおりである。

第4 検証項目1－「埋立ての必要性」の要件該当性

1 必要性についての本件審査基準の内容

本件審査基準の内容審査の第1は「埋立ての必要性」である。

前記のとおり、沖縄県の本件審査基準では、法第4条第1項各号の要件とは別に、埋立ての必要性について審査するものとしている（埋立ての必要性がない場合、埋立免許を付与する必要はないから、「埋立ての必要性」は、法第4条第1項各号の要件と同様の免許・承認の要件と考えられる）。

本件審査基準では、「埋立ての必要性」に関し、審査項目を設定している。

具体的には、「内容審査」の「(1)埋立ての必要性」の審査事項の1「必要理由」の部分欄に下記①ないし⑥の審査項目が記載され、審査事項の2「埋立地の規模」の部分欄に、下記⑦の審査項目が記載されている。

すなわち、

- ①埋立ての動機となった土地利用が埋立てによらなければ充足されないか
- ②埋立ての動機となった土地利用に当該公有水面を廃止するに足る価値があると認められるか
- ③埋立地の土地利用開始予定時期からみて、今埋立てを開始しなければならないか
- ④埋立てをしようとする場所が、埋立地の用途に照らして適切な場所といえるか
- ⑤埋立地の利用形態からみて、埋立ての施行主体として適格といえるか
- ⑥分譲埋立ての場合、立地企業等の身代わり埋立てとなっていないか
- ⑦埋立地の用途及び土地利用計画からみて、埋立地の規模が適正か。工業用途の埋立てであって、立地予定業種が特定しているものについては、その生産規模からみて不要な部分が含まれていないか

という7項目の審査基準を設定している。

2 本件審査基準に基づく「埋立ての必要性」要件についての審査の結果

- (1) 本件埋立承認審査の審査結果は、本件審査結果書（「内容審査別紙」の「(1)埋立

ての必要性」欄)に記載されているが、前記の審査項目のうち①ないし⑤は「適」、⑥は審査対象外、⑦は「適」と判断し、その理由は次のように記載されている。

(2) 「必要理由」欄の審査項目について

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

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

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

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

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

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

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

「本埋立計画は、海域を埋め立てて滑走路延長線を海域とすることにより、集落等の上空を避け環境問題や危険性の回避を図ることとなっていることや、既にある米軍提供施設「キャンプ・シュワブ」の一部を利用して設置するものであることから「埋立ての用途に照らして適切な場所」であることについて、合理性があると認められる。

また、漁港区域の一部を利用することとなっている作業ヤード区域についても、漁業活動に支障を来すものではなく「埋立てをしようとする場所が、埋立地の用途に照らして適切な場所」であることについて、合理性があると認められる。」

オ 審査項目⑤(埋立地の利用形態からみて、埋立ての施行主体として適格といえるか)について

「施行主体は国の機関たる沖縄防衛局であり、施行主体として適格である。」

カ 審査項目⑥（分譲埋立ての場合，立地企業等の身代わり埋立てとなっていないか）について

「審査対象外」

キ 審査項目⑦（埋立地の用途及び土地利用計画からみて，埋立地の規模が適正か。工業用途の埋立てであって，立地予定業種が特定しているものについては，その生産規模からみて不要な部分が含まれていないか）について

「埋立地の用途及び土地利用計画は，普天間飛行場の代替施設として離着陸施設，エプロン，管理・整備施設等及び作業ヤード用地である。その土地利用計画に必要な埋立地の規模として，普天間飛行場の施設面積 4,806 千㎡（沖縄の米軍基地（平成 25 年 3 月 沖縄県知事公室基地対策課）より）に比べ約半分の約 2,048 千㎡，その内埋立面積は約 1,571 千㎡の計画となっている。また，離着陸施設の主要施設である滑走路長 1,200m については，配備される航空機（C-20，C-21，MV-22 等）の必要離発着滑走路長は約 1,600m 必要となるものの，オーバーラン 300m を滑走路と同一の荷重支持能力とし実質的に滑走路として使用することや米軍が運用制限をかけて対応すること等が示されている。以上のことから，埋立地の規模は適正と認められる。」

3 本件審査基準に基づく審査結果の評価

以上のように，本件審査結果書においては，上記審査基準の①ないし④のいずれも「適」と判断されているが，しかしその理由には論理の飛躍（審査の欠落）が存在すると思われる。

すなわち，本件審査結果書において記載されている理由は，いずれも「普天間飛行場の危険性」や「普天間飛行場の移設の必要性」を理由として上げるのみであり，普天間代替施設の移設場所として，他の場所ではなく，「本件埋立対象地（名護市辺野古地区）」が適切であるかについては何ら説明していない。

埋立ての必要性についての上記審査基準の前記①ないし④の基準は，まさに当該埋立承認申請の対象となっている「当該土地」について，各項目ごとに審査を求めるものである。本件埋立承認出願について言えば，「普天間飛行場の危険性」や「普天間飛行場の移設の必要性」を前提にして，具体的に，本件埋立対象地（名護市辺野古地区）が適切であるかについて審査すべきであるところ，この点についての理由（審査）が欠落しているのである。

以上からすると，「埋立ての必要性」の審査項目の①ないし④について「適」と判断した本件埋立承認審査の審査結果は，十分な理由のないまま「適」と判断したものと判断せざるを得ない。

4 審査における留意事項

(1) 必要性審査の留意事項

本件審査担当者が、審査にあたって使用したとする基本文献の一つである「港湾行政の概要」においては、「公有水面埋立免許願書の審査にあたっての留意事項について」として、次のように解説している

「2. 内容審査の対象

(1) 内容審査の対象

内容審査においては、出願に係る埋立ての内容の適否と、当該埋立ての内容が免許禁止基準に耐えうるものか否か、また、水面に関する権利者との調整等の外部的制約に適合しているか否かを審査することとなる。

(2) 埋立ての内容の適否

埋立免許を行うことは、本来、排他的な支配を許されていない公有水面について、特定人に埋立権を付与するものであると同時に、一般公衆の自由使用を廃止又は制限するものである。また、埋立ては、自然環境の改変を伴うことから軽微とはいえども地元住民の生活、環境の保全等に影響を及ぼすことになることから、埋立免許を行うにあたっては、出願に係る土地需要が真に必要なものであり、埋立ての規模は過大であってはならず、埋立ての場所は適正な位置でなければならない等の制約があることに十分留意しなければならない。」(港湾行政の概要・6-55 頁)

との基本的視点を示している。

- (2) 以上のように、埋立ての審査においては、「地元住民の生活、環境の保全等に影響を及ぼす」のか、「出願に係る土地需要が真に必要なもの」、「埋立ての場所は適正な位置でなければならない」などの点を適正に審査しなければならない。

そして、本件埋立承認出願が、普天間飛行場の代替施設建設のための出願であり、本件埋立対象地に普天間飛行場の「代替」となる新たな米軍基地を建設するための埋立承認申請であることからすると、上記の観点から適正な審査をするためには、沖縄県における米軍基地の歴史と現状及び普天間基地の概要を検討することが必要であると考えられる。

5 沖縄における米軍基地の歴史

上記のように、本件埋立承認の適正な審査をするためには沖縄における米軍基地の歴史と現状の理解が不可欠である。

以下、まず、沖縄県における米軍基地の歴史と現状について、沖縄県知事公室基地対策課編「沖縄の米軍基地」(平成 25 年 3 月版)から引用しつつ説明する。

(1) 米軍占領と基地構築(沖縄の米軍基地・1 頁)

1945 年(昭和 20 年)4 月 1 日に沖縄本島への上陸を果たした米軍は、同年 4 月 5 日に読谷村字比謝に米国海軍軍政府を設置、布告第 1 号(いわゆる『ニミッツ布告』)を公布し、南西諸島とその周辺海域を占領地域と定め、日本の司法権、

行政権の行使を停止し、軍政を施行することを宣言した。

沖縄を占領した米軍は、住民を一定の地区に設置した収容所に強制隔離し、沖縄全域を直接支配下に置き、軍用地として必要な土地を確保したうえ基地の建設を進める一方で、米軍にとって不要となった地域を住民に開放し、居住地及び農耕地として割り当てていった。

沖縄の米軍基地は、占領当初においては、米国の極東政策上特に重要な基地として認識されてはいなかったが、1949年（昭和24年）以降における中華人民共和国の成立や朝鮮戦争の勃発等、極東における国際情勢の変化により、米国は極東政策の転換を余儀なくされ、沖縄の戦略的価値が認識されるようになり、沖縄は、自由主義陣営の拠点基地『太平洋の要石』と呼ばれるようになった。

(2) 講和条約後の軍用地（沖縄の米軍基地・1～2頁）

1952年（昭和27年）4月28日、「対日平和条約」の発効により日米間の戦争状態は終了し、日本は独立国としての主権を回復することになるが、その代償として、日本固有の領土である沖縄は同条約第3条により日本本土から分断され、米国の施政下におかれた。一方で、同条約の発効により米軍による沖縄の占領状態が終了し、従来の『ヘーグ陸戦法規』を根拠とする軍用地の使用権原も当然その法的根拠を失うこととなった。

講和後も引き続き沖縄の軍事基地を確保する必要があった米国としては、たとえ平和条約第3条により施政権者たる地位を与えられたとしても、土地所有者との契約によるか、又は、強制使用手続きのいずれかにより、軍用地の使用権原を新たに取得するための法制が必要であった。そのため米国民政府は、既接收地の使用権原と新規接收を根拠づける布令を次々と発布し、軍用地使用についての法的追認を行うと同時に、新たな土地接收を強行していった。

まず米国民政府は、1952年（昭和27年）11月1日に布令第91号「契約権」を公布し、賃貸借契約による既接收地の継続使用を図ったが、契約期間が20年と長期のうえ軍用地料が低額であったため、契約に応じた地主はほとんどいなかった。同布令では、琉球政府行政主席と土地所有者との間で賃貸借契約を締結し、琉球政府が米国政府に土地を転貸することになっていた。

次いで、米国民政府は1953年（昭和28年）4月3日、土地の使用権原を取得するため、布令第109号「土地収用令」を公布した。

この布令第109号は、本来既接收地の使用権原を取得することを目的として制定されたものであったが、当時は米軍基地の建設、強化が進められていたため、実際にはもっぱら軍用地の新規接收のみに適用され、既接收地の使用権原については依然として法的根拠を欠いていたことから、米国民政府は、1953年（昭和28

年) 12月5日, 布告第26条「軍用地域内に於ける不動産の使用に対する補償」を公布した。

同布告の中で米国は, 一方的に, 「軍用地について, 1950年(昭和25年)7月1日または収用の翌日から米国においてはその使用についての黙契とその借地料支払の義務が生じ, 当該期日現在で米国は賃借権を与えられた」と宣言し, 既接收地の使用権原を合法化した。これによって, 講和後における米国の土地使用の法的根拠づけの作業は完了することとなった。

(3) 銃剣とブルドーザーによる新規接收(沖縄の米軍基地・2頁)

既接收地の使用権原及び新規接收の根拠となる法令の整備を終えた米国は, この時期に那覇市安謝・銘苅地区, 宜野湾市伊佐浜, 伊江村真謝・西崎地区の各地において, 武装兵の力によって強制的に新規の土地接收を行っていった。

このような米国の態度に対して住民は, 各地で米軍の銃剣とブルドーザーの前に座り込むなどの反対闘争を繰り返し, ときには米軍と流血騒ぎを起こすなどの激しい抵抗を示した。

(4) 島ぐるみ闘争(沖縄の米軍基地・2～3頁)

こうした新規の土地接收に対する住民の反対・抵抗運動が高まる中で, 軍用地料をめぐる問題が新たな争点としてクローズアップされてきた。

そこで, 米国は, 毎年賃借料を支払う代わりに, 土地代金に相当する額を一括して支払う方が得策であるとの観点から, いわゆる一括払いの計画を発表したが, ほとんどの住民から反対され, またこの問題を重視した立法院も1954年(昭和29年)4月30日, 「軍用地処理に関する請願決議」を全会一致で採決した。この決議の中で要請された「軍用地問題に関する四原則」は, その後の沖縄における基地闘争の基本原則となるものであった。(沖縄の米軍基地・2頁)

しかし, 米下院軍事委員会が1955年(昭和30年)10月23日から行った沖縄の軍用地問題の調査報告書(プライス勧告)が, 「軍用地問題に関する四原則」を認めず, 一括払いの妥当性を強調し, 新規の土地接收を肯定したものであったことから, 沖縄の住民は一斉に反対運動に立ち上がり, 各地で軍用地四原則貫徹住民大会や県民大会が開かれるなど, プライス勧告反対の「島ぐるみ闘争」が沖縄全域に広がっていった。

「島ぐるみ闘争」にもかかわらず, 米国は, 1957年(昭和32年)2月23日, 布令第164号「米合衆国土地収用令」を公布して「限定付土地保有権」なる権利を設定し, 地価相当額の地料の一括払いを実施した。また, 同布令の強制収用の規定に基づいて, 同年5月には, 那覇空港, 嘉手納飛行場を始め, 14市町村にわたる軍用地について, 次々と「限定付土地保有権」の収用宣告書を発し, 軍用地

料の一括払いを行った。

(5) 沖縄の基地問題への取り組み（沖縄の米軍基地・7頁）

沖縄県における米軍基地については、昭和47年（1972年）5月の日本復帰に際し、すみやかな整理縮小の措置をとるべきとする国会決議がなされたにもかかわらず、基地の整理縮小は遅々として進まず、復帰後、米軍基地（専用施設）の返還が本土で58.7パーセントと進んだのに対し、本県では18.2パーセントの返還にとどまり、戦後70年近くを経た今日においても、国土面積の0.6パーセントに過ぎない狭隘な本県に、全国の米軍専用施設面積の73.8パーセントが集中し、県土面積の10.2パーセント、沖縄本島においては18.3パーセントを米軍基地が占める状況となっている。

このように広大かつ過密に存在する米軍基地は、本県の振興開発を進める上で大きな制約となっているばかりでなく、航空機騒音の住民生活への悪影響や演習に伴う事故の発生、後を絶たない米軍人・軍属による刑事事件の発生、さらには汚染物質の流出等による自然環境破壊の問題等、県民にとって過重な負担となっている。

(6) 代理署名拒否訴訟及び米軍人による少女暴行事件（沖縄の米軍基地・7頁）

平成7年（1995年）には、楚辺通信所及び嘉手納飛行場等13施設の一部用地の使用期限切れに伴う駐留軍用地の強制使用問題が発生し、沖縄の米軍基地のあり方を厳しく問わざるを得ないとの観点から、当時の大田知事が、代理署名等の機関委任事務を拒否したため、国が職務執行命令訴訟を提起するなど、翌年9月の知事の公告縦覧代行応諾に至るまで、政府との間で厳しい状況が続いた。

また、平成7年（1995年）9月に発生した米軍人による少女暴行事件は、戦後50年余の米軍基地に対する県民の鬱積した不満を爆発させ、同年10月には、8万5千人余（主催者発表）が参加する県民総決起大会が開催された。また、平成8年（1996年）9月には日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小に関する県民投票が実施され、地位協定の見直しや基地の整理縮小を求める県民の意思が明確にされた。

このような沖縄県内における米軍基地問題の動向は、米軍基地問題に対する国内外の世論をかつてないほどに喚起し、国の安全保障の問題や、日米安全保障体制のあり方、さらに過重な基地負担を背負わされている沖縄の米軍基地問題の解決について様々な議論を呼び起こすきっかけとなった。

日米両国政府は、沖縄の米軍基地に対する国内外の関心の高まりを背景に、平成7年（1995年）11月、沖縄県民の負担を軽減し日米同盟関係を強化することを目的とした「沖縄に関する特別行動委員会」（SACO）を設置し、平成8年（1996

年) 12 月, 普天間飛行場の全面返還を含む 11 施設の米軍基地を返還することなどを内容とする SACO の最終報告が合意された。

(7) 最近の動き

平成 21 年 8 月の衆議院総選挙の結果, 同年 9 月, 民主党を中心とする鳩山連立政権が発足した。民主党は, 選挙に際して, 鳩山代表自らが「海外移転が望ましいが, 最低でも県外移設が期待される」などと主張し, 政権発足後は, 主に県外移設案を検討することとなった。

この間, 沖縄では, 普天間飛行場の県外移設に対する期待が高まり, 平成 22 年 1 月 24 日の名護市長選において移設反対派の稲嶺氏が当選し, 同年 2 月の国外・県外移設を求める県議会の意見書可決, 4 月の県外移設を求める県民大会の開催など, 県内では県内移設反対の動きが顕著となってきた。

その後, 平成 25 年 1 月には沖縄県内の全市町村首長及び議長が名を連ねた「建白書」はオスプレイの配備撤回等とともに, 「米軍普天間基地を閉鎖・撤去し, 県内移設を断念すること」を要求するものであり, 同月 28 日, 安倍首相らに手渡された。

また, 平成 26 年に行われた一連の選挙において, 同年 1 月の名護市長選挙において, 新基地建設反対を明確にする稲嶺進市長が再選を果たし, その後も, 同年 9 月の名護市議会議員選挙において, 新基地建設に反対の候補者の当選が多数を占めた。また, 同年 11 月の沖縄県知事選挙, 同年 12 月衆議院議員選挙においても, いずれも普天間飛行場代替施設の県内移設に反対する候補者が当選している。

6 沖縄における米軍基地の現状

(1) 沖縄における米軍基地の概況 (沖縄の米軍基地・10 頁, 51 頁)

沖縄には, 平成 24 年 3 月末現在, 県下 41 市町村のうち 21 市町村にわたって 33 施設, 23,176.3ha の米軍基地が所在しており, 県土面積 227,649ha (平成 23 年 10 月 1 日現在, 国土地理院の資料による) の 10.2%を占めている。

米軍基地の復帰後の推移をみると, 復帰時の 87 施設, 28,660.8ha に比べ, 施設数では 62%減少したものの, 面積は 19%の減少にとどまっており, 大勢では変動がないことを示している。

また, 全国と比べてみると, 在沖米軍基地は全国に所在する米軍基地面積の 22.6%に相当し, 北海道の 33.5%に次いで大きな面積を占めている。ただし, 米軍が常時使用できる専用施設に限ってみると, 実に全国の 73.8%が本県に集中しており, 他の都道府県に比べて過重な基地の負担を負わされていることが分かる。

ちなみに, 他の都道府県の面積に占める米軍基地の割合をみると, 本県の

10.2%に対し、静岡県(1.1%)及び山梨県(1.0%)が1%台であるほかは、1%にも満たない状況であり、また、国土面積に占める米軍基地の割合は0.27%となっている。

さらに、本県においては米軍基地面積の98.4%が専用施設であるのに対し、他の都道府県における米軍専用施設は米軍基地面積の10.2%に過ぎず、大半は自衛隊基地等を米軍が一時的に使用する形態となっている

日本の国土面積のわずか0.6%に過ぎない狭い沖縄県に、在日米軍専用施設面積の約74%に及ぶ広大な面積の米軍基地が存在している。米軍基地は、県土面積の約10%を占め、とりわけ人口や産業が集中する沖縄本島においては、約18%を米軍基地が占めている。さらに、沖縄周辺には、28カ所の水域と20カ所の空域が米軍の訓練区域として設定されるなど、陸地だけでなく海、空の使用も制限されている。

こうした過重な米軍基地の存在は、望ましい都市形成や交通体系の整備並びに産業基盤の整備など地域の振興開発を図る上で大きな障害となっている。

(2) 海兵隊(沖縄の米軍基地・17頁)

在沖米海兵隊の基地は施設数、施設面積とも最も大きく、平成24年3月末現在、14施設、17,550.4haで全施設面積の75.7%を占めており、軍人数も在沖米軍の総軍人数の59.5%が海兵隊員となっている。

現在、沖縄には、「第3海兵遠征軍司令部」がキャンプ・コートニーに置かれ、その下部機関として、地上部隊を形成する「第3海兵師団」が同じくキャンプ・コートニーに、また、これらの実戦部隊の後方支援部隊である「第3海兵兵站群」が牧港補給地区に、さらに、「第31海兵遠征部隊」がキャンプ・ハンセンに、「第1海兵航空団司令部」がキャンプ瑞慶覧に駐留している。

本県の海兵隊基地は、復帰に伴い、それまでの在沖米軍の主力であった陸軍に代わり強化され、昭和50年7月に、在沖米軍を代表する「在日米軍四軍調整官(在日米軍沖縄地域調整官)」が陸軍司令官から海兵隊司令官に代わった。

また、昭和50年6月に、「キャンプ瑞慶覧」の施設管理権が陸軍から海兵隊に移管されたほか、昭和51年4月には第1海兵航空団司令部中隊が山口県岩国基地から「キャンプ瑞慶覧」へ移駐し、さらに、昭和54年には同岩国基地に駐留していた第17海兵航空団支援群が「キャンプ瑞慶覧」に移駐した。

その他、昭和52年6月に「辺野古弾薬庫」及び昭和53年9月に「牧港補給地区」が陸軍から、平成元年8月に「伊江島補助飛行場」が空軍から海兵隊にそれぞれ移管された。

7 普天間基地の概要

(1) 施設の現状及び任務（沖縄の米軍基地・225～226 頁）

宜野湾市の中央に位置するこの施設は、第3海兵遠征軍第1海兵航空団第36海兵航空群のホームベースとなっており、ヘリコプター部隊を中心として56機の航空機が配備され、在日米軍基地でも岩国飛行場と並ぶ有数の海兵隊航空基地となっている。

この施設は普天間海兵隊航空基地隊によって管理運営され、駐留各部隊が任務を円滑に遂行できるよう後方支援活動体制をとっている。施設内には、滑走路（長さ約2,800m×幅46m）、格納庫、通信施設、整備・修理施設、部品倉庫、部隊事務所、消防署があるほか、PX、クラブ、バー、診療所等の福利厚生施設等の設備があつて、航空機基地として総合的に整備されている。

第36海兵航空群は、この施設に各中隊を配備し、上陸作戦支援対地攻撃、偵察、空輸などの任務にあたる航空部隊として同基地で離着陸訓練を頻繁に行っており、また北部訓練場、キャンプ・シュワブ、キャンプ・ハンセン等の訓練場では、空陸一体となった訓練も行っている。

普天間飛行場における平成25年1月時点での常駐機種は、次のとおりとなっている。

所属機（56機）

○固定翼機（19機）

KC-130 空中給油兼輸送機	15機
C-12 作戦支援機	1機
UC-35	3機

○ヘリコプター（25機）

CH-46E 中型ヘリ	12機
CH-53E 大型ヘリ	5機
AH-1W 軽攻撃ヘリ	5機
UH-1Y 指揮連絡ヘリ	3機

○垂直離着陸機（12機）

MV-22B オスプレイ	12機
--------------	-----

(2) 周辺状況等（沖縄の米軍基地・227～229 頁）

宜野湾市の中央部に位置する普天間飛行場は、市面積の約24.4%を占め、これに同市に所在するキャンプ瑞慶覧、陸軍貯油施設を含めた米軍基地面積は、同市面積の約32.4%を占めている。これら広大かつ過密に存在する米軍基地は、地域の振興開発上の著しい障害となっているだけでなく、道路網の体系的整備ができ

ないなど、住民生活に多大な経済的損失を与えている。

また、普天間飛行場からの航空機騒音の住民生活や健康への悪影響や同飛行場における航空機離発着訓練の実施などによって、市民の生命は極めて危険な状況におかれている。

普天間飛行場に所属する航空機墜落事故等の発生件数は、復帰以降、平成24年12月末現在で固定翼機15件、ヘリコプター77件の計91件（原文のまま）となっており、復帰後の県内米軍航空機事故（540件）の約17パーセントを占めている。

平成16年8月13日には、隣接する沖縄国際大学構内に、CH-53Dヘリコプターが墜落し、乗員3名が負傷する事故が発生している。

普天間飛行場におけるヘリコプター等の航空機離発着訓練及び民間地域上空での旋回訓練の実施は、基地周辺住民に甚大な航空機騒音被害をもたらし、「聴力の異常」、「授業の中断」、「睡眠不足による疲労の過重」など、住民の生活や健康に重大な悪影響を及ぼしている。

(3) 本件願書による普天間基地の説明

本件願書においては、普天間基地については次のように説明されている。

「普天間飛行場は、沖縄県宜野湾市に所在し、アメリカ合衆国軍により昭和20年から使用が開始され、現在はアメリカ合衆国軍海兵隊が使用している基地である。

また、国際連合軍の指定基地としても使用されている。

1) 施設面積 約4.8km²

2) 施設概要 滑走路約2700m, 格納庫, 倉庫, 隊舎など

3) 使用部隊

第1海兵航空団

第36海兵航空群

第18海兵航空管制群

第17海兵航空支援群

8 「埋立ての必要性」の要件の検討

(1) 「本件埋立必要理由書」の説明内容

ア 前記のとおり、「埋立ての必要性」についての審査は、具体的に、本件埋立対象地（名護市辺野古地先）が適切であるかについて審査する必要がある。

本件願書における「埋立ての必要性」は「本件埋立必要理由書」において説明されていることから、その内容を検討する必要がある。本件埋立必要理由書の説明内容は以下のとおりである（埋立必要理由書・1頁以下。なお、下線は引用者）

「(1) 埋立の動機並びに必要性

(中略)

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

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

わが国の平和と安全を保つための安全保障体制の確保は、政府の最も重要な施策の一つであり、政府が責任をもって取り組む必要がある。日米両政府は、普天間飛行場の代替施設について、以下の観点を含め多角的に検討を行い、総合的に判断した結果、移設先は辺野古とすることが唯一の有効な解決策であるとの結論に至った。

【国外、県外への移設が適切でないことについて】

- ・中国の軍事力の近代化や活動の活発化など厳しさを増す現在のわが国周辺の安全保障環境の下、在沖海兵隊を含む在日米軍全体のプレゼンスや抑止力を低下させることはできないこと、特に、在日米軍の中でも唯一、地上戦闘部隊を有している在沖海兵隊は抑止力の一部を構成する重要な要素であること
- ・潜在的紛争地域に近い又は近すぎない位置が望ましいこと、また、沖縄は戦略的な観点からも地理的優位性を有していること
- ・米海兵隊は、司令部、陸上・航空・後方支援部隊を組み合わせ一体的に運用する組織構造を有し、平素から日常的に各構成要素が一体となり訓練を行うことで優れた機動力・即応性を保ち、武力紛争から人道支援、自然災害対処に至るまで幅広い任務に迅速に対応する特性を有しており、こうした特性や機能を低下させないようにすることが必要であること。例えば、普天間飛行場に所属する海兵隊ヘリ部隊を、沖縄所在の他の海兵隊部隊から切り離し、国外、県外に移設すれば、海兵隊の持つこうした機動性・即応性といった特性・機能を損なう懸念があること
- ・普天間飛行場の危険性を早期に除去する必要がある、極力短期間で移設できる案が望ましいこと

【県内では辺野古への移設以外に選択肢がないことについて】

- ・滑走路を含め、所要の地積が確保できること
- ・既存の提供施設・区域を活用でき、かつ、その機能を損わないこと
- ・海兵隊のヘリ部隊と関係する海兵隊の施設等が近くにあること
- ・移設先の自然・生活環境に最大限配慮できること

また、辺野古への移設にあたっては、空中給油を行う機能や緊急時に多数の航空機を

受け入れる機能は県外へ移転することとしており、移転後の基地の規模は現在の半分以下とするなど、着実な負担軽減を図っているところである。

以上のとおり、政府は、普天間飛行場の固定化はあってはならないとの立場から同飛行場の危険性除去が緊急の課題と考えている。現在の日米合意に基づき、移設を着実に実施することで、在日米軍の抑止力を維持しつつ、沖縄の負担軽減を実現することにより、施設・区域の安定的な使用を確保し、わが国の安全のみならずアジア太平洋地域の平和と安定に大きく寄与できることから、本事業は極めて必要性が高いものである。」

イ 以上のように、本件埋立必要理由書は、本件埋立の「必要性」について、普天間飛行場の危険性除去及び代替施設の必要性を前提とし、【国外、県外への移設が適切でないことについて】の理由として、①抑止力論（「在沖海兵隊は抑止力の一部を構成する重要な要素である」、②地理的優位性論（「潜在的紛争地域に近い又は近すぎない位置が望ましいこと、また、沖縄は戦略的な観点からも地理的優位性を有している」、③一体的運用論（「普天間飛行場に所属する海兵隊ヘリ部隊を、沖縄所在の他の海兵隊部隊から切り離し、国外、県外に移設すれば、海兵隊の持つこうした機動性・即応性といった特性・機能を損なう懸念がある」などの3点を、「埋立ての動機並びに必要性」として説明している。

しかしながら、本件埋立必要理由書の上記の①ないし③の説明については、本件埋立承認出願の前から沖縄県側から重大な疑念が提起されていた。

(2) 抑止力論等に対する従前からの沖縄県の疑念

ア 平成21年8月の衆議院総選挙の結果、民主党を中心とする鳩山連立政権が誕生した。同政権は、当初普天間飛行場の代替施設を県外移設する旨を表明していたにもかかわらず、平成22年5月には、鳩山総理は沖縄を訪問し、仲井眞県知事との面談において、「抑止力の観点から」県外移設を断念したと説明した上で沖縄県内への移設受入れを要請し、同じく5月には普天間代替施設を、辺野古崎地区及びこれに隣接する水域に設置する旨を閣議決定した。

しかし、沖縄側は、県民の期待が失望に変わったとした上で、政府からなぜ辺野古に戻ったかについて、県民の納得のいく説明がなく、地元名護市を始め多くの県民が反対している辺野古移設案を実現することは事実上不可能とし、日米両政府に対し、県外移設に真摯に取り組むよう求めるとの考え方を示し続けていた。

そのような中で、政府（防衛省）の主張する「抑止力の観点」から「県外移設でなく県内移設」が必要であるとの説明についても、沖縄県側から重大な疑念が提起されており、沖縄県と防衛省の間において2次にわたる質問と回答が

行われている（資料【12】，資料【13】）。

沖縄県と防衛省との間の質問・回答の経過は、下記のとおりである。

記

- ① 平成 23 年 5 月 7 日，来沖した北沢俊美防衛大臣が，仲井眞県知事に対し，パンフレット「在日米軍・海兵隊の意義及び役割」を提供
- ② 平成 23 年 6 月 1 日 仲井眞県知事が，北沢防衛大臣宛に質問書を交付（知返第 136 号）（第 1 次質問）
- ③ 平成 23 年 12 月 19 日 一川保夫防衛大臣が回答書を交付（防防日第 15062 号）（第 1 次回答）
- ④ 平成 24 年 6 月 18 日 仲井眞県知事が，森本敏防衛大臣宛に再度の質問書を交付（知地第 112 号）（第 2 次質問）
- ⑤ 平成 24 年 12 月 11 日 森本防衛大臣が回答書を交付（防防日第 15963 号）（第 2 次回答）

イ 沖縄県の提起した疑念

以上の質問・回答において，沖縄県側からは，上記の①抑止力論，②地理的優位性論，③一体的運用論，についてそれぞれ重大な疑問を提示して防衛局に第 1 次質問及び第 2 次質問を行っている。

しかし，政府（防衛省）の回答は，抽象的な回答や「在日米軍・海兵隊の意義及び役割」（パンフレット）に記載された従前どおりの説明に止まっており，沖縄県側の質問に正面から答えた内容とはなっていない。

沖縄県側からの質問内容は，例えば，以下のとおりである。

(ア) 抑止力論について

- ・在沖海兵隊が，国内の他の都道府県に移転した場合においても，沖縄には嘉手納飛行場やホワイトビーチなど，米空軍，米海軍，米陸軍，さらに陸上自衛隊，海上自衛隊，航空自衛隊の基地が存在しており，周辺国が沖縄に手出しをするほど，軍事的なプレゼンスが低下することはないのではないか。（第 1 次質問）
- ・嘉手納飛行場，ホワイトビーチ，普天間飛行場などの米軍基地と自衛隊機地を含めた，各基地の機能と役割を示し，それぞれが，軍事的なプレゼンスをどのように構成しているのか，具体的に説明していただきたい。（第 1 次質問）
- ・2006 年（平成 18 年）の「再編実施のための日米のロードマップ」においては，在日米軍のプレゼンスの確保，また抑止力の維持を前提に，8 千人の海兵隊が沖縄からグアムへ移転することが示されている。一方，普天間飛

行場の所属部隊など、海兵隊が、沖縄から国内の他の都道府県に移転した場合は、軍事的なプレゼンスや抑止力が損なわれることとなるのか。グアム移転との比較を含めた説明をいただきたい。（第1次質問）

- ・沖縄には極東最大の空軍基地である嘉手納飛行場をはじめ、2万3千haを超える広大な米軍基地が存在しており、そのわずか2%にすぎない普天間飛行場をハワイやグアムに移設することで、本当に「国際社会に誤ったメッセージを送る」ことになるのか。（第1次質問）

(イ) 地理的優位性論について

- ・近い（近すぎない）、とは具体的な距離として何km程度、移動時間として何時間程度を意図しているのか？ また、その根拠は？（どの兵器で、どういったケースを想定しているのか。）。（第1次質問）
- ・位置関係において、米軍の沖縄駐留と国内の他の都道府県に駐留した場合とを比較し、軍事作戦上、致命的な遅延につながる程度の差異が生じるのか、距離と移動時間を用いて具体的に説明していただきたい。（第1次質問）
- ・位置関係において、米軍が国内の他の都道府県に駐留した場合、迅速に事態に対応できなくなるのか。強襲揚陸艦の配備地域など、国内の他の都道府県に所在する米軍基地との整合性を含め、具体的な理由を説明していただきたい。（第1次質問）
- ・歴史的背景以外に、なぜ沖縄に74%も米軍専用施設が戦略的に集中しなければならないのか。潜在的紛争地域がいずれも日本の西側にあるのに、日本の南西にある沖縄にあえて集中させている必然性を示していただきたい（第2次質問）。

(ウ) 一体的運用論について

- ・国内の他の都道府県に、海兵隊がまとまって所在することとなれば、問題はないのか。（第1次質問）
- ・「再編実施のための日米のロードマップ」では、海兵隊司令部のグアム移転が示されているが、司令部は構成部隊ではないのか。（第1次質問）
- ・海兵隊が、国内の他の都道府県に機能分散しても、我が国の安全確保に懸念が生じることはないのではないか。（訓練場は、「まとまって所在」のイメージに含まれていない）。（第1次質問）

(3) 埋立必要理由書の評価

- ア 本件埋立必要理由書は、上記のとおり、①抑止力論、②地理的優位性論、③一体的運用論を根拠とするものであるが、これらに対する上記の沖縄県の疑

念は、合理的な理由があるものと考えられる。

例えば、本件埋立必要理由書も埋立の必要性の理由として説明する「地理的優位性」について検討すると、本件埋立必要理由書は、沖縄が「潜在的紛争地域に近い又は近すぎない位置が望ましいこと、また、沖縄は戦略的な観点からも地理的優位性を有していること」と説明している。

しかし、地理的位置関係を素直に見る限り、沖縄からソウルは1260km、沖縄から台北は630kmの距離にあり、一方、例えば九州の熊本からソウルは620km、熊本から台北は1240kmであるから（防衛省第1次回答書・平成23年12月19日）、地理的位置関係で台湾海峡と朝鮮半島への距離をみた場合、沖縄より熊本の方が地理的に優れていると見るのが事実に沿うものと言える。

なお、沖縄県は、第1次質問書をもって、防衛省に対し、何故日本の中で沖縄におく必要があるのか、すなわち本土に配備した場合との比較における沖縄配備の優位性について質問をしているが、国からは具体的な回答はなされていない。

イ また、平成24年12月、当時の森本敏防衛大臣は、退任前の記者会見で、以下のように「軍事的には沖縄でなくても良いが、政治的に考えると、沖縄がつまり最適の地域である」と発言している。

「アジア太平洋という地域の安定のために、海兵隊というのは今、いわゆるMAGTFという、MAGTFというのはそもそも海兵隊が持っている機能のうち、地上の部隊、航空部隊、これを支援する支援部隊、その3つの機能をトータルで持っている海兵隊の空地の部隊、これをMAGTFと言っているのですが、それを沖縄だけではなく、グアムあるいは将来は豪州に2,500名以上の海兵隊の兵員になったときにはそうなると思いますし、それからハワイにはまだその態勢がとられていないので、将来の事としてハワイにもMAGTFに近い機能ができると思うのです。こういうMAGTFの機能を、割合広い地域に持とうとしているのは、アジア太平洋のいわゆる不安定要因がどこで起きてても、海兵隊が柔軟にその持っている機能を投入して、対応できる態勢をある点に置くのではなくて、面全体の抑止の機能として持とうとしているということであり、沖縄という地域にMAGTFを持とうとしているのは、そういうアジア太平洋全体における海兵隊の、いわゆる「リバランシング」という、かつては1997年（平成9年）頃、我々は「米軍再編計画」と言って、「リアライメント」という考え方ではなくて「リバランシング」というふうに言っているのですが、そのリバランシングの態勢として沖縄にもMAGTFを置こうとしているということです。これは沖縄という地域でなければならないのかというと、地政学的に言うと、私は沖縄でなければならないという軍事的な目的は必ずしも当てはまらないという、例えば、日本の西半分のどこかに、その3つの機能を持っているMAGTF

が完全に機能するような状態であれば、沖縄でなくても良いということだと。これは軍事的に言えばそうなる。では、政治的にそうなるのかということ、そうならないということは、かねて国会でも説明していたとおりです。そのようなMAGTFの機能をすっぽりと日本で共用できるような、政治的な許容力、許容できる地域というのがどこかにあれば、いくつもあれば問題はないのですが、それが無いがゆえに、陸上部隊と航空部隊と、それから支援部隊をばらばらに配置するということになる、これはMAGTFとしての機能を果たさない。したがって3つの機能を一つの地域に、しかも、その持っている機能というのは、任務を果たすだけではなくて、必要な訓練を行う、同時にその機能を全て兼ね備えた状況として、政治的に許容できるところが沖縄にしかない。だから、簡単に言ってしまうと、「軍事的には沖縄でなくても良いが、政治的に考えると、沖縄がつまり最適の地域である」と、そういう結論になると思います。というのが私の考え方です。」

森本元防衛大臣は、「安全保障の専門家」として、民間人として初めて防衛大臣に就任した人物であり、同人が「軍事的には沖縄でなくても良いが、政治的に考えると、沖縄がつまり最適の地域である」等と発言した事実は本件審査においても注視すべきものである。

ウ 以上のように、本件埋立必要理由書が本件埋立の必要性の根拠として説明する内容は、上記の①抑止力論、②地理的優位性論、③一体的運用論であるが、これらに対する上記の沖縄県の疑念は、合理的な理由があり正当なものと考えられる。

従って、「本件埋立必要理由書」の「埋立ての必要性」についても、同様に、重大な疑念が存在するものであり、本件埋立承認出願について、「埋立ての必要性」が存在すると認定することは困難である。

以上からすると、「埋立ての必要性」の審査項目の①ないし④について「適」と判断した本件埋立承認審査の審査結果は、十分な理由のないまま「適」と判断したものと判断せざるを得ず、その審査結果については「瑕疵」があると言わざるを得ない。

すなわち、「埋立ての必要性」についての審査項目である、①埋立ての動機となった土地利用が埋立てによらなければ充足されないか、②埋立ての動機となった土地利用に当該公有水面を廃止するに足る価値があると認められるか、③埋立ての土地利用開始予定時期からみて、今埋立てを開始しなければならないか、④埋立てをしようとする場所が、埋立ての用途に照らして適切な場所といえるか、といういずれの要件についても、その要件を欠くものと言わざるを得ない。

(4) 審査の実態—不十分な審査

ア 次に、審査の過程についても問題があり、審査の実態を見た場合、不十分な審査であると言わざるを得ない。

当委員会のヒアリングにおいて、審査担当者は、「埋立ての必要性」についても審査したとは言うものの、その審査において具体的・実質的な審査を行った形跡はない。

例えば、審査担当者の説明は次のとおりである（第7回委員会議事録・20頁）。

○委員 今のお話だと基本的には部内で検討したということですがけれども、この必要性の関係で議論になったり、疑問点が出たりなど、そういう問題はございましたか。

○職員 問題といたしますか、基地の移設ですので、やはり考え方として、基地を移設するということについての合理性があるのかどうかということについては議論した覚えがあります。

○委員 移設することについて合理性があるかということ。

○職員 理由ですね。

○委員 理由。

○職員 理由について、公有水面埋立法の観点からして合理性があるのかどうかということについては議論した覚えがあります。

○委員 具体的にどういう議論かというのは、どうでしょうか。今説明していただけますか。

○職員 具体的にと言われましてもよく覚えておりませんが、県内に、当時知事等も県外移設も含めて検討すべきだというようなお考えを持っていらっしゃいましたし、我々としては公有水面埋立法の観点からどのように考えるべきかということは議論した覚えがあります。

○委員 どのように考えるべきかというのは記憶していませんか。議論した内容ですがけれども。

○職員 いや、覚えてません。

○委員 それは覚えてない。この必要性について、資料的なものとして、具体的にこういう資料を参考にしたというものはございますか。

○職員 よく覚えてません。なかったかもしれません。

イ また、前記の8(2)「抑止力論等に対する従前からの沖縄県の疑念」において説明した抑止力論等についての沖縄県と防衛省との間の2次にわたる質疑応答についても、「埋立ての必要性」についての本件審査においては、全く検討の対象にしていない。

この点についての審査担当者の説明は次のとおりである（第7回委員会議事録・21～22頁）

○委員 先に行きましょうね。皆さんの審査の内容を拝見していると、普天間の辺野古への移設については、沖縄県と防衛省で一連のやりとりがございましたね。

○職員 一連のやりとりと申しますと。

○委員 これは把握してないかどうか。防衛省が出しているパンフレット、これをご覧になっていますか。

○職員 これは見た覚えがあります。見たと思います。

○委員 タイトルは「在日米軍・海兵隊の意義及び役割」というパンフレットで防衛省が出しているものですが、これは見た覚えがありますか。

○職員 確か見た覚えはあります。多分政府かどこかのホームページかに載っていました。何か見た覚えはありました。ちょっと中身まではよく覚えていませんけど。

○委員 なるほど。それからこのパンフレットに対して沖縄県が質問をして、それから防衛局が回答をするというやりとりがあるのですが、これは把握していらっしゃいますか。

○職員 確か、例えば海兵隊の駐留の必要性など、そういったことに関するやりとりだったかというように覚えてはいますけども。

○委員 第1次質問、第1次回答、第2次質問、第2次回答というふうにやりとりがあるのですが、今のお話だとこの審査の過程で、このパンフレット、あるいは質問と回答というやりとりについては、資料としてはそんなに具体的に検討したというわけではないのですか。

○職員 ちょっとはっきりは覚えていません。パンフレットを見たという点と、それから地域安全政策課のほうからの質問だったと思いますけど、それは見せてもらった覚えがあります。

○委員 なるほど。

○職員 最終的な回答は途中で終わっていたかと思います。

○委員 ですね。それは今回の審査にあたって、必要性の関係で関連すると、それについてこのパンフレット及び質疑、質問と回答、これについて細かく検証しようという形ではないわけですか。

○職員 細かく検証したというようなことはやっていないと思います。

○委員 なるほど。そうすると、主に埋立必要理由書をチェックしたということになるのでしょうか。

○職員 はい。

○委員 ただチェックするといっても、読んで、ああそうかということで進めているのか。中身についてどのように検討したのかということはある得ると思うのです。

○職員 我々の結論としたことが審査結果に書かれている中身です。

ウ また、「本件埋立必要理由書」で記載されている普天間代替施設について本件埋立対象地（辺野古地区）への移設が必要な理由についても、具体的な審査は全く行っていない（第7回委員会議事録・23～24頁）。

○委員 審査する立場として一応理由が書かれているのですが、この願書の中では、いわゆるこのタイトルにあるように国外や県外の移設が適切でないことについて、つまりは県内の移設が適切だということを書いているわけですが、理由を。これについての検討内容ですね。具体的に例えば最初の項目は、いわゆる抑止力が低下する云々というのが1つの理由であるし、それから2番目の理由は、地理的な関係がその理由になっているようなのですが、これは本当にそうなのでしょうかというような検討チェックは加えたのかどうか。

○職員 本当にそうなのかどうかということについて、何をもって調べるのかという点もありますけれども、そこまではやっていなかったというように記憶しています。

○委員 皆さんの理解としては、例えば最初の項目で、抑止力が低下することになるといったことや、それから沖縄は地理的に潜在的紛争地域に近いまたは近すぎないで地理的に優位性があるなどという、そういう理由については具体的にはどのように審査したのでしょうか。

○職員 そこについては、委員がおっしゃるようにそれを具体的に検証するような手法があるのか、どうなのかもわかりませんし、その当時はそこまではやっていないと思います。

エ 以上のとおり、本件埋立承認出願における「埋立ての必要性」の審査においては、審査の実態は、「本件埋立必要理由書」の記載の形式的な確認に止まっており、その内容の合理性・妥当性等について検討を行っていないと判断される。

(5) 審査結果の評価及び結論

以上のとおり、本件埋立承認出願の「埋立ての必要性」の要件について「適」とした本件審査については、①本件審査結果において、「普天間飛行場移設の必要性」から直ちに本件埋立対象地（辺野古地区）での「埋立ての必要性」があると

した点に論理の飛躍(審査の欠落)があること、②「本件埋立必要理由書」で説明している本件埋立対象地についての「埋立ての必要性」については、重大な疑念があり「埋立ての必要性」が存在すると認定することは困難であること、③その審査の実態においても具体的審査がなされていないこと、などの点から、本件埋立承認出願が「埋立ての必要性」の要件を充足していると判断するのは困難であり、「埋立ての必要性」を認めて「適」とした本件審査結果については、法律的な瑕疵があると評価せざるを得ない。

第5 検証項目2—法第4条第1項第1号要件該当性

1 法第4条第1項第1号要件についての本件審査基準の内容

(1) 法第4条第1項第1号は、埋立免許の要件として、公有水面埋立が「国土利用上適正且合理的ナルコト」を要求する。そこで、本件埋立承認が適法であるためには、この「国土利用上適正且合理的ナルコト」の要件を具備している必要がある。

(2) 沖縄県の審査基準とその内容

法第4条第1項第1号の「国土利用上適正且合理的ナルコト」について、沖縄県の本件審査基準は、内容審査の第2「免許禁止基準」において17項目の審査項目を設定している。

具体的には、

- ①埋立てにより地域社会にとって生活環境等の保全の観点からみて現に重大な意味をもっている干潟、浅海、海浜等が失われることにならないか
- ②古来からの景勝地を変貌させてしまうような埋立てではないか
- ③周辺の土地利用の現況からみて不釣り合いな土地利用となっていないか
- ④埋立地の用途が周辺区域の都市計画法に基づく都市計画の内容と調和しているか
- ⑤埋立ての規模及び位置が、適正かつ合理的か
- ⑥一般廃棄物その他の廃棄物を利用して行われる埋立てにあっては、その規模及び位置が関係法令に定められた廃棄物の処理に関する計画からみて適正かつ合理的か
- ⑦埋立地の用途から考えられる大気、水、生物等の環境への影響の程度が当該埋立てに係る周辺区域の環境基準に照らして許容できる範囲にとどまっているか
- ⑧埋立区域が水産資源保護法による保護水面に入っていないか
- ⑨⑧に該当する場合、水産資源保護法第18条第1項の許可を得られる見込みがあるか

- ⑩埋立区域が自然公園法による特別保護地区，特別地域，海中公園地区又は普通地域に入っていないか
 - ⑪⑩に該当する場合，自然公園法所定の許可が得られる見込みがあるか。また，届け出に対する特別の措置命令が出されるようなことはないか
 - ⑫自然環境保全法による原生自然環境保全地域，特別地区，海中特別地区又は普通地区に入っていないか
 - ⑬⑫に該当する場合，自然環境保全法所定の許可が得られる見込みがあるか。また，届出に対する特別の措置命令が出されるようなことはないか
 - ⑭埋立区域が鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律による特別保護地区に入っていないか
 - ⑮⑭に該当する場合，鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律第8条の2第5項の許可が得られる見込みがあるか
 - ⑯埋立区域が文化財保護法による史跡名勝天然記念物に指定された地域に入っていないか
 - ⑰⑯に該当する場合，文化財保護法第80条第1項の許可が得られる見込みがあるか
- の17項目である。

2 本件審査基準に基づく法第4条第1項第1号要件についての審査の結果

- (1) 沖縄県の審査の結果は，上記①②③④⑤⑦⑧⑩⑫⑭及び⑯については「適」，⑥⑨⑪⑬⑮及び⑰については該当しないとし，全体として「適」との判断を示している。

- (2) また，各審査項目については，以下のような理由が記載されている。

ア ①の審査基準（埋立てにより地域社会にとって生活環境等の保全の観点からみて現に重大な意味をもっている干潟，浅海，海浜等が失われることにならないか）について

「埋立区域は「キャンプ・シュワブ水域」内に位置し，立入禁止，網漁業が禁止されるなどの制限が既に行われている水域である。また，埋立による海域の消滅により，水質の悪化などは予測されていない。さらに，埋立施行区域に共同漁業権を有する名護漁業協同組合からは埋立ての同意を得ている。このような状況から判断すると，地域社会にとって生活環境等の保全の観点からみて現に重大な意味をもっている干潟等が失われることには該当しないものと考えられる。」

イ ②の審査基準（古来からの景勝地を変貌させてしまうような埋立てではないか）について

「埋立区域及びその周辺には古来からの景勝地はない。」

ウ ③の審査基準（周辺の土地利用の現況からみて不釣り合いな土地利用となっ

ていないか) について

「(1) 埋立ての必要性 1 必要理由 (4) 埋立てをしようとする場所が、埋立地の用途に照らして適切な場所といえるか。」と同じ理由により、「周辺の土地利用の現況から見て不釣り合いな土地利用となっていない」と認められる。」

エ ④の審査基準（埋立地の用途が周辺区域の都市計画法に基づく都市計画の内容と調和しているか）について

「キャンプ・シュワブ及び作業ヤード区域は、用途が指定されていない地域であり、該当しない。」

オ ⑤の審査基準（埋立ての規模及び位置が、適正かつ合理的か）について

「埋立ての規模については、「(1) 埋立ての必要性 2 埋立地の規模 (1) 埋立地の用途及び土地利用計画からみて、埋立地の規模が適正か。」と同じ理由により、また、埋立ての位置については、「(1) 埋立ての必要性 1 必要理由 (4) 埋立てをしようとする場所が、埋立地の用途に照らして適切な場所といえるか。」と同じ理由により「埋立ての規模及び位置が、適正かつ合理的」であると認められる。」

カ ⑥の審査基準（一般廃棄物その他の廃棄物を利用して行われる埋立てにあつては、その規模及び位置が関係法令に定められた廃棄物の処理に関する計画からみて適正かつ合理的か）について

「該当なし」

キ ⑦の審査基準（埋立地の用途から考えられる大気、水、生物等の環境への影響の程度が当該埋立てに係る周辺区域の環境基準に照らして許容できる範囲にとどまっているか）について

「飛行場の供用に伴う大気、水質の予測結果は環境基準を満足している。このことから生物等への影響も軽微と考えられる。また、飛行場の供用に伴う騒音について一部地域で環境基準値相当を超過する予測となっているが、住宅地域では超過しておらず、普天間基地の現状も併せて考慮すれば「許容できる範囲にとどまっている」と判断される。なお、これらの予測の前提となる工法、対策等を確実に実施させるためには、留意事項を附すことが望ましい。」

ク その他（⑧～⑰の審査基準について）

「該当なし」

3 本件審査基準に基づく審査結果の評価

- (1) 上記のとおり本件埋立承認審査の結果は、①②③④⑤⑦⑧⑩⑫⑭及び⑯については「適」、⑥⑨⑪⑬⑮及び⑰については該当しないとしている。その結果、審査結果として「以上のことから、第1号に適合していると認められる。」と結論している。

(2) しかしながら、上記審査結果については、次のような疑問がある。

ア 例えば、上記①の基準について言えば、同①の基準は、「生活環境等の保全の観点からみて現に重大な意味をもっている干潟、浅海、海浜等が失われることにならないか」と規定している。

そして、本件埋立対象地は、知事意見において、「当該事業が予定される辺野古沿岸海域は、礁池内に、「絶滅のおそれのある野生生物の種のリストー植物Ⅰ（維管束植物）」（平成19年8月、環境省）（以下「レッドリスト」という。）において、準絶滅危惧種として掲載されているボウバアマモやリュウキュウアマモ、リュウキュウスガモ等で構成される海草藻場や、絶滅危惧Ⅰ類として掲載されているホソエガサ等が分布しており、その規模は沖縄島でも有数のものである」との評価を受け、また、環境生活部長意見においても、「辺野古から宜野座村松田までの礁池内には「絶滅のおそれのある野生生物の種のリストー植物Ⅰ（維管束植物）」（平成24年8月、環境省）（以下「レッドリスト」という。）において、準絶滅危惧種として掲載されているボウバアマモ、リュウキュウアマモ、リュウキュウスガモ等で構成される海草藻場が広がり、絶滅危惧Ⅰ類で現在までのところ沖縄島のみでしか確認されていない一属一種の日本固有種であるクビレミドロ及び同じく絶滅危惧Ⅰ類として掲載されているホソエガサなどの分布も確認されており、環境省が「日本の重要湿地500」として選定している。また、辺野古崎北側に広がる大浦湾は、大浦川及び汀間川の2つの自然度の高い川が流入し、湾内は海底の左右の口（リーフギャップ）に沿って深海との海水交換が行われ、トカゲハゼ、クビレミドロ、ウミフシナシミドロ等が確認される沖縄島においても類い希な海域である。大浦川河口域には名護市の天然記念物であるマングローブ林が広がっており、その生態系の種の多様性の高さから、同湾も併せて「日本の重要湿地500」として選定され、ラムサール条約湿地への登録の国際基準を満たすと認められる潜在候補地にも選定されている」との評価を受けているものである。

とすれば、本件埋立対象地は、「生活環境等の保全の観点からみて現に重大な意味をもっている干潟、浅海、海浜等」に該当するのではないかと、そしてそれが本件埋立により「失われることに」なることから、上記①の審査基準に抵触するのではないかとこの疑問がある。

また、本件審査結果書は「適」とした理由について、「埋立区域は「キャンプ・シュワブ水域」内に位置し、立入禁止、網漁業が禁止されるなどの制限が既に行われている水域」であることを根拠にしているが、①の審査基準からすると異質な理由（特に「海浜等」が「失われる」ことを正当化する理由にはなりえない）

により「適」と判断されていると思われる。

さらにこの点については、別の観点からも妥当ではない。立入禁止区域は漁が行われていないという意味において「海洋保護区」と同じ状況にある。立入禁止区域内部の自然は長期間よく保全され、魚類も健康的に暮らしているものと予想される。この中で生まれる魚が外部に泳ぎだしてきた場合、漁業の対象となるので、漁業者、あるいは私たちはその恩恵に預かることが出来る。立入禁止区域とその周辺をひとつの大きな漁場と考えると、漁業資源の源が保証されることになり、地域社会の生活環境との重大なかかわりを失う可能性があるものであり、この観点からも「適」とするには根拠が不十分である。

イ 次に、上記③の基準については、「(1) 埋立ての必要性 1 必要理由 (4) 埋立てをしようとする場所が、埋立地の用途に照らして適切な場所といえるか。」と同じ理由により「適」とし、同様に、上記⑤の基準についても、「(1) 埋立ての必要性 1 必要理由 (4) 埋立てをしようとする場所が、埋立地の用途に照らして適切な場所といえるか。」と同じ理由により「適」と判断したと説明している。

しかし、すでに前記第4の「埋立の必要性」の項目で検討したように、そもそも本件埋立対象地における「埋立の必要性」を認めた判断自体に問題があることからして、上記③、⑤の審査基準を「適」と判断したことも問題がある。

ウ 上記⑦の審査結果についても問題がある。

まず、審査結果書にもあるとおり、騒音については、「一部地域で環境基準値相当を超過する予測」となっているにもかかわらず、審査結果は「環境基準に照らして許容できる範囲にとどまっている」と判断しているものであり、その判断には疑問がある。

また、審査結果書は、「普天間基地の現状も併せて考慮すれば『許容できる範囲にとどまっている』と判断される。」としているが、普天間飛行場の現状を考慮して、代替施設について規制基準を緩和するかのような論法も疑問がある。より騒音のひどい普天間飛行場との比較ではなく、既存のキャンプ・シュワブからの騒音を除けば静謐な環境にある辺野古近辺の現状と比較すべきものと考えられる。

(3) 以上のとおり本件審査基準に基づく審査結果には多々疑問があるが、そもそも上記の各審査基準が法第4条第1項第1号の意義を正しく反映したものであるかについても検討する必要がある。

4 法第4条第1項第1号の「国土利用上適正且合理的ナルコト」の意義と判断方法

(1) 前記のとおり、法第4条第1項第1号は、「国土利用上適正且合理的ナルコト」

を要求する。

この「国土利用上適正且合理的ナルコト」についてハンドブックによれば、「この基準は、およそ埋立の可否の判断基準の基本である。よくいわれるのは、日本三景等の古来からの景勝地における埋立、環境保全上重要な地域等における埋立、良好な住宅地の前面の工業用地造成目的の埋立等である。こうした一般的な基準からしても認めがたいものは、本号により、免許拒否がなされる。」と説明している。

この解説からは、「国土利用上適正且合理的ナルコト」に該当しないものとして、①日本三景等の古来からの景勝地における埋立、②環境保全上重要な地域等における埋立、③良好な住宅地の前面の工業用地造成目的の埋立等、を明示しているが、具体的な判断基準は示されていない。

また、「公有水面埋立実務便覧」、「港湾行政の概要」などの他の解説書にも、判断基準について、上記以上の具体的な説明はない。公有水面埋立法第4条第1項第1号の解釈が争点となった事例は少なく、確立された解釈論ないし判断手法が存在するとは言い難い。

- (2) 思うに、「国土利用上適正且合理的ナルコト」という要件は、まず、「適正且合理的」という用語の意味からすると、その関係する事象を総合的に考慮して、判断を行うことを意味すると考えられる。

この点、本件審査基準による審査は、細分化して形式的に基準を設定しているため、一見判断を容易にしているように見えるが、審査項目の大多数（④⑥及び⑧～⑰の12項目）の審査は、単に法律が明文で公有水面の埋立てを禁止している場合か、法律の規定の解釈から埋立てが禁止される場合に該当するかという観点から基準該当性の判断をするもので、必要な利益、価値、失われる利益等を網羅して審査するという考え方を全く採っていないから、本件審査基準のみに基づく審査にとどまる場合には、実態にそぐわない判断手法による審査になりかねない危険がある。

次に、その具体的な判断の仕方であるが、「総合的」な判断をするためには、相対立する利益が存在する場合に用いられる一般的方法である利益衡量、すなわち埋立てにより得られる利益と埋立てにより生ずる不利益を比較衡量して判断すべきものと考えられる。

なお、同様な判断方法は、類似の法律の解釈においても採用されている。例えば、土地収用法の事業認定の場合である。土地収用法は公共の利益となる事業のために必要とされる土地を強制的に取得するという制度であり公有水面埋立法と類似な性格を有する制度である。この土地収用法は、土地収用を行う前提と

して「事業認定」（土地収用法第 20 条）を要求しているが、その事業認定の要件として、同法第 20 条第 3 号は「事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること」を要求しているところ、この要件は「その事業に供されることによって得られるべき公共の利益」と「事業に供されることによって失われる私的ないし公共の利益」を比較衡量して判断すべきものであり、そしてこの判断は、「総合的な判断として行われなければならない。」とされている（小沢道一「逐条解説土地収用法・上」・第二次改訂版・335 頁以下）。このような見解は、多数の判例、学説により支持されており、特に反対する考え方はない。

また、法第 4 条第 1 項第 1 号について、「国土利用上公益に合致する適正なものであることを趣旨とするものであり」、免許権者は、「国土利用上の観点からの当該埋立の必要性及び公共性の高さと、当該自然海浜の保全の重要性あるいは当該埋立自体及び埋立後の土地利用が周囲の自然環境に及ぼす影響等とを比較衡量のうえ、諸般の事情を斟酌」するものと判示した判例が存在する（高松高裁平成 6 年 6 月 24 日判決・判例タイムス・851 号 80 頁）。

5 法第 4 条第 1 項第 1 号要件「国土利用上適正且合理的ナルコト」の検討

(1) 上記のとおり法第 4 条第 1 項第 1 号の「国土利用上適正且合理的ナルコト」は、埋立てにより得られる利益と埋立てにより生ずる不利益を比較衡量して、総合的な判断としてなされるべきものであり、以下、本件埋立承認出願についてこの点を検討する。

(2) 本件埋立計画の概要

本件埋立計画の概要は、前記第 3 の 1 記載のとおりである。すなわち、普天間飛行場代替施設（飛行場用地）として、キャンプ・シュワブ辺野古崎地区及びこれに隣接する水域について 1,525,434.31 m²を、普天間飛行場代替施設建設の作業ヤードに供する埋立地として、辺野古漁港の東側区域及び西側区域、並びに辺野古川を挟んだ辺野古漁港西側対岸区域の 3 箇所計 45,894.62 m²、全体で 1,571,328.93 m²の公有水面を埋め立てるというものである。

(3) 本件埋立により得られる利益（本件埋立の公共性）

ア 本件埋立により得られる利益（本件埋立の公共性）については、「本件埋立必要理由書」の「埋立の動機」に記載されているところであり、その内容は次のとおりである。

「わが国の周辺地域には、依然として核戦力を含む大規模な軍事力が集中しているとともに、多数の国が軍事力を近代化し、軍事的な活動を活発化させるなど、安全保障環境は一層厳しさを増している。

こうした中、わが国に駐留する米軍のプレゼンスは、わが国の防衛に寄与するのみな

らずアジア太平洋地域における不測の事態の発生に対する抑止力として機能しており、極めて重要である。

また、沖縄は南西諸島のほぼ中央にあることやわが国のシーレーンにも近いなど、わが国の安全保障上、極めて重要な位置にあるとともに、周辺国から見ると、大陸から太平洋にアクセスするにせよ、太平洋から大陸へのアクセスを拒否するにせよ、戦略的に重要な位置にある。

こうした地理的な特徴を有する沖縄に、高い機動力と即応性を有し、様々な緊急事態への対処を担当する米海兵隊をはじめとする米軍が駐留していることは、わが国の安全のみならずアジア太平洋地域の平和と安定に大きく寄与している。

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

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

わが国の平和と安全を保つための安全保障体制の確保は、政府の最も重要な施策の一つであり、政府が責任をもって取り組む必要がある。日米両政府は、普天間飛行場の代替施設について、以下の観点を含め多角的に検討を行い、総合的に判断した結果、移設先は辺野古とすることが唯一の有効な解決策であるとの結論に至った。

【国外、県外への移設が適切でないことについて】

- 中国の軍事力の近代化や活動の活発化など厳しさを増す現在のわが国周辺の安全保障環境の下、在沖海兵隊を含む在日米軍全体のプレゼンスや抑止力を低下させることはできないこと、特に、在日米軍の中でも唯一、地上戦闘部隊を有している在沖海兵隊は抑止力の一部を構成する重要な要素であること
- 潜在的紛争地域に近い又は近すぎない位置が望ましいこと、また、沖縄は戦略的な観点からも地理的優位性を有していること
- 米海兵隊は、司令部、陸上・航空・後方支援部隊を組み合わせ一体的に運用する組織構造を有し、平素から日常的に各構成要素が一体となり訓練を行うことで優れた機動力・即応性を保ち、武力紛争から人道支援、自然災害対処に至るまで幅広い任務に迅速に対応する特性を有しており、こうした特性や機能を低下させないようにすることが必要であること。例えば、普天間飛行場に所属する海兵隊ヘリ部隊を、沖縄所在の他の海兵隊部隊から切り離し、国外、県外に移設すれば、海兵隊の持つこうした機動性・即応性といった特性・機能を損なう懸念があること

- ・普天間飛行場の危険性を早期に除去する必要がある、極力短期間で移設できる案が望ましいこと

【県内では辺野古への移設以外に選択肢がないことについて】

- ・滑走路を含め、所要の地積が確保できること
- ・既存の提供施設・区域を活用でき、かつ、その機能を損わないこと
- ・海兵隊のヘリ部隊と関係する海兵隊の施設等が近くにあること
- ・移設先の自然・生活環境に最大限配慮できること」

イ 以上の「本件埋立必要理由書」の「埋立の動機」の説明によれば、本件埋立によって得られる利益（埋立ての必要性）の要点は、普天間飛行場の移設によって得られる利益、具体的には、「同飛行場の周辺に市街地が近接しており、地域の安全、騒音、交通などの問題」が存在しており、「同飛行場の危険性を一刻も早く除去することは喫緊の課題である」ということにある。

前記のとおり、普天間飛行場は市街地の中にあり、騒音、交通、事故の危険、地域の安全等に多大な悪影響を与えており、普天間飛行場の存在が生み出す上記の危険性等の除去の必要性は極めて高く、普天間飛行場の危険性等の除去によって得られる利益は大きいものと考えられる。

(4) 本件埋立の遂行によって失われる利益

ア 本件埋立対象地の自然環境的価値

(ア) 本件埋立対象地は、自然環境的観点から極めて貴重な価値を有する地域である。

本件埋立対象地について、知事意見は次のように述べている。

「当該事業が予定される辺野古沿岸海域は、礁池内に、「絶滅のおそれのある野生生物の種のリストー植物Ⅰ（維管束植物）」（平成19年8月、環境省）（以下「レッドリスト」という。）において、準絶滅危惧種として掲載されているボウバアマモやリュウキュウアマモ、リュウキュウスガモ等で構成される海草藻場や、絶滅危惧Ⅰ類として掲載されているホソエガサ等が分布しており、その規模は沖縄島でも有数のものである。」「一帯の沿岸域及び沖合の海域においては、国の天然記念物であるジュゴンが確認され、礁池内の海草藻場でその食み跡等が確認されるなど、当該沿岸海域一帯はジュゴンの生息域と考えられている。」「ジュゴンは、平成15年に改正された鳥獣保護法においても捕獲、殺傷が原則禁止とされている種である。また、県においては平成17年9月に公表した「改訂・沖縄県の絶滅のおそれのある野生生物ー動物編ー」で絶滅危惧ⅠA類として掲載しており、環境省においても平成19年8月にジュゴンをレッドリスト（絶滅危惧ⅠA類）に追加するなど、その保護へ向けた施策が展開されているところである。」

また、環境生活部長意見は次のように述べている。

「普天間飛行場代替施設建設事業実施区域の辺野古沿岸域は、「自然環境の保全に関する指針（沖縄島編）」（平成10年2月、沖縄県）（以下「環境保全指針」という。）において「自然環境の厳正な保護を図る区域」であるランクⅠと評価されている。」「辺野古から宜野座村松田までの礁池内には「絶滅のおそれのある野生生物の種のリストー植物Ⅰ（維管束植物）」（平成24年8月、環境省）（以下「レッドリスト」という。）において、準絶滅危惧種として掲載されているボウバアマモ、リュウキュウアマモ、リュウキュウスガモ等で構成される海草藻場が広がり、絶滅危惧Ⅰ類で現在までのところ沖縄島のみでしか確認されていない一属一種の日本固有種であるクビレミドロ及び同じく絶滅危惧Ⅰ類として掲載されているホソエガサなどの分布も確認されており、環境省が「日本の重要湿地500」として選定している。」

(イ) また、辺野古から漢那の沖縄島東沿岸は、上記の日本の重要湿地500の選定理由において、

「ボウバアマモ、リュウキュウアマモ、ベニアアマモなどの大きな群落。アマモ類を餌にする特別天然記念物のジュゴンは、この海域で発見例が多い。沖縄島北東部の沖には藻場が存在し、そこにアオウミガメの大規模な餌場があるらしいことがこれまでの調査から推定される。」

と、その特徴を端的に示している。

この地域の生物多様性の重要性は他にも多く指摘されており、例えば最近では、平成26年11月11日、日本生態学会など19学会が連名で防衛大臣らに提出した「著しく高い生物多様性を擁する沖縄県大浦湾の環境保全を求める19学会合同要望書」も挙げられる。

環境省の海洋生物多様性保全戦略（平成23年）においては、「藻場、干潟、サンゴ礁などの浅海域の湿地は、規模にかかわらず貝類や甲殻類の幼生、仔稚魚などが移動分散する際に重要な役割を果たしている場合があり、科学的知見を踏まえ、このような湿地間の相互のつながりの仕組みや関係性を認識し、残された藻場、干潟やサンゴ礁の保全、相互のつながりを補強する生物の住み場所の再生・修復・創造を図っていくことが必要である」とされる。さらに、生物多様性国家戦略2012-2020（平成24年9月28日閣議決定）をみても、ジュゴンについて、「引き続き、生息環境・生態等の調査や漁業者との共生に向けた取組を進めるとともに、種の保存法の国内希少野生動植物種の指定も視野に入れ、情報の収集等に努めます」とされている。

(ウ) 環境保全図書の記載

本件願書に添付された環境保全図書においても、その重要性の記述がなさ

れている。事業者による調査の範囲でも、海域生態系において 3,097 種（環境保全図書・6-19-1-18 頁 表-6.19.1.1.8）、陸域生態系において植物 1,995 種、動物 3,858 種の合計 5,853 種（うち重要種 374 種）が確認されている（環境保全図書・6-19-2-90 頁 表-6.19.2.1.43）。

(エ) 以上のとおり、本件埋立対象地は、沖縄県のみならず、学会、環境省等の公的機関からもその重要性が指摘されており、自然環境的観点から極めて貴重な価値を有する地域である。

イ 生活環境に関する不利益—騒音被害等

(ア) 本件埋立地の用途は、普天間代替施設としての米軍専用飛行場を建設することであるから、普天間で生起している基地が存在する故の不利益は、そっくりそのまま本件埋立地の周辺区域においても不利益になるものと考えられる。即ち、普天間の不利益は、「普天間飛行場からの航空機騒音の住民生活や健康への悪影響や同飛行場における航空機離発着訓練の実施などによって、市民の生命は極めて危険な状況におかれている。」、「普天間飛行場に所属する航空機墜落事故等の発生件数は、復帰以降、平成 24 年 12 月末現在で固定翼機 15 件、ヘリコプター 77 件の計 91 件となっており、復帰後の県内米軍航空機事故（540 件）の約 17 パーセントを占めている。」、「普天間飛行場におけるヘリコプター等の航空機離発着訓練及び民間地域上空での旋回訓練の実施は、基地周辺住民に甚大な航空機騒音被害をもたらし、「聴力の異常」、「授業の中断」、「睡眠不足による疲労の過重」など、住民の生活や健康に重大な悪影響を及ぼしている。」（沖縄の米軍基地・228～229 頁）というものであるが、市街地の中心に位置する普天間ほどではないにしても、普天間飛行場で生じていた甚大な騒音被害や墜落の危険性などの不利益は、すべて辺野古においても起こり得ることである。

例えば、沖縄県作成の「沖縄の米軍基地」によれば、「県環境生活部が平成 23 年度に実施した「航空機騒音測定結果」によると、普天間飛行場周辺では 8 地点中 3 地点（37.5%）で環境基準値を上回っている。また、同飛行場周辺での WECPNL 平均値は、61.0～81.0 の範囲内にあり、最高値は宜野湾市上大謝名局で 81.0 が記録されている。」、「常時測定地点における一日の平均騒音発生回数は、上大謝名局の 52.4 回が最も多くなっており、同様に 1 日平均騒音継続累積時間についても、同局が 21 分 6 秒と最も長くなっている。」とのことである（沖縄の米軍基地・228～229 頁）。

このように、現在の普天間飛行場では 1 日平均 50 回以上、年間約 2 万回の航空機離発着が行われており、また騒音の被害は最大で 120 デシベルを記録している。

本件埋立対象地周辺には、キャンプ・シュワブ、北部訓練場、キャンプ・

ハンセン、新たな着陸帯が建設されている伊江島補助飛行場など、多くの米軍海兵隊基地や訓練場が点在している。

今後本件埋立対象地に普天間飛行場代替施設が建設されると、周辺米軍海兵隊基地の拠点となり、現在のキャンプ・シュワブの騒音被害、普天間飛行場における騒音被害の状況に鑑みて、騒音被害の増大は住民の生活や健康に大きな被害を与える可能性がある。

- (イ) 米軍基地の返還跡地の振興開発は総じてうまく行われており、その成功例は枚挙にいとまがない。代表的なところでは、那覇市小禄・金城地区、那覇新都心地区、北谷町の桑江・北前地区、北中城村のアワセゴルフ場跡地、読谷村の読谷補助飛行場跡地、国頭村奥間のVOA送信所跡地の奥間リゾート施設等々である。名護市辺野古の「キャンプ・シュワブ」辺野古崎地区も、名護市東海岸地域に残された、海岸の後背地に広大な面積を有する唯一の大型海浜地として、大浦湾の対岸のカヌチャリゾート同様、「キャンプ・シュワブ」が返還されたあかつきには、手付かずの豊かな自然環境に恵まれた、ジュゴン等の希少生物の生息する区域という特性と相まって、これらと共存しうる県内屈指のリゾート地等になりうる潜在力を有している。しかるに、本件埋立対象地に普天間代替施設の米軍基地が建設された場合には、当然今後長期にわたって基地として利用されることから、地域の発展はほとんど望めず、雇用の面においても大きな期待はできない。本件埋立対象地の辺野古崎地区の海域を埋め立てて代替施設を建設することは、豊かな自然環境を破壊することになることのみならず、同地域が秘めている環境との共存を図った上でのリゾート地としての経済的潜在力もまた完全に喪失してしまうことであり、その経済的不利益は甚だしい。

辺野古の「キャンプ・シュワブ」地区は、戦後約70年もの長い間基地が存在するために、日本屈指の観光地として発展する沖縄県において、名護市の東海岸地区は取り残された状況にあり、「キャンプ・シュワブ」の辺野古崎地区は、新たな基地の建設による土地利用よりも、将来に向けて既存の基地部分の返還を求め、自然破壊を伴わない自然環境の保全と両立する形態での返還跡地の民間利用を目指すことの方が、国土利用上適正且つ合理的であり、より大きな価値を生むものと考えられる。

ウ 生活環境に関する不利益—地域への影響

本件埋立対象地である辺野古漁港周辺の松田の浜、東松根前の浜は、地域住民がハーリー会場等の行事で使用する場所であり、本件埋立が行われれば、地域住民の伝統文化及び地域間交流の場所が失われ、地域社会にとって大きな不利益が生ずることになる。

また、本件埋立対象地に隣接する平島及び長島については、地域住民が日常

的に憩いの場として利用している貴重な環境であるが、本件埋立が行われれば、代替施設との距離が近くなることから、立入禁止となって利用できなくなる可能性が高い。また、波高や潮の流れが大きく変わる可能性が高く、周辺環境が多大な影響を受けることが懸念される。特に、代替施設建設に伴う潮流のシミュレーションが正しく行われていないという問題（第6-10-(2) なお公益財団法人日本自然保護協会（2012, 2013）でも指摘されている。）もある中、平島及び長島は本件埋立対象地との距離が非常に近いことから、砂浜が消失するなど大きな影響が考えられ、地域社会にとって大きな不利益が生ずる。

エ 漁業における不利益

辺野古漁港で主に水揚げされるのは、ブダイ、タマン、イセエビ、サザエ等であるが、辺野古漁港近海ではブダイやタマン等の稚魚期も確認できる。前述のとおり、キャンプ・シュワブの周辺海域は、「立入禁止、網漁業が禁止されているなどの制限が既に行われている水域である」との意味において「海洋保護区」と同じ状況にあることから、立入禁止区域内の自然は長期間よく保全された状態にあり、魚類も健康的に暮らしているものと予想される。また、辺野古崎地区の大浦湾周辺海域屈指の広大な海草藻場とサンゴ礁は、魚類の産卵、生育の場でもあり、「海洋保護区」の状態と相まって、水産資源の源となっているものと予想される。また、名護市久志・豊原地先ではモズクの養殖、安部崎ではシャコ貝の種苗放流等が行われている。

本件埋立が行われれば、埋立対象地の広大な海草藻場や、サンゴ礁が失われる結果、魚類の産卵・生育の場が消失し、漁業資源に大きな影響が出るものと予想される。また、潮流の変化による周辺海域の環境の変化に加え、航空機による騒音や低周波音による海域生物への影響なども予想され、結果として漁業に甚大な被害を与えることが懸念される。

オ 沖縄県や名護市の地域計画等の障害要因となることによる不利益

(ア) 沖縄県は、生物多様性基本法に基づき、「生物多様性おきなわ戦略」を策定し、同戦略において、「目指すべき北部圏域の将来像」として、ジュゴンとその生息環境の保全、ウミガメが産卵する砂浜の保全、サンゴ礁の保全を掲げている。

また、沖縄県の「自然環境の保全に関する指針」においては、大浦湾を有する本件埋立対象地周辺地域について、「自然環境の厳正な保護を図る区域」の「ランクⅠ」と位置付け、沖縄県における生物多様性保全上最も重要な地域の一つとしている。

また、「琉球諸島沿岸海岸保全基本計画」において、辺野古・大浦湾周辺を有する名護市東海岸地域を「北東部ゾーン」として、「崖海岸が多くほぼ

全域に貴重な自然植生，リーフ内環境及びすぐれた海岸景観を有している」とし，同計画のゾーニングにおいて，「海岸環境を積極的に保全する区域」に指定して，同区域について，原則として「海岸保全施設等」を設置しないものとしている。

本件埋立計画は，沖縄県が「生物多様性おきなわ戦略」や「自然環境の保全に関する指針」等で定めている自然環境や海岸保全のための施策と対立する阻害要因であり，これらの戦略や指針等で保護を図った自然環境上の諸価値を大きく損なうことは明らかである。

- (イ) 本件埋立対象地の地元の名護市においては，「名護市土地利用基本計画」において，本件埋立対象地周辺地域は，教育・研究や情報・通信・金融業務，産業・交流，医療・福祉機能等や生活基盤の充実により地域の都市機能の充実を図る地域として，周辺のすぐれた自然景観に留意した名護市の副都心と位置づけられている。

また，「第4次名護市総合計画」においては，本件埋立対象地周辺地域について，市東海岸地区として，その将来目標に「地域風土を生かした交流空間の形成～自然と共生する地域環境づくり～」を掲げ，自然を活用した交流の支援，地域の農水産業を中心とする産業基盤の育成，金融情報国際都市構想の推進，農水産業を中心とする産業基盤の育成，の4つの基本方針を示している。

また，「名護市景観計画」においては，本件埋立対象地周辺地域についての景観将来像を「緑豊かな山々と懐深き大浦湾 花と緑が育む朝日輝く水の里東海岸」と定めて，景観形成方針の中では「東海岸景観軸では，自然と調和した印象的な沿道景観を育てる」としている。

本件埋立計画が，名護市の前記各計画と対立し，これらの計画で実現を目指している土地利用計画や地域開発計画等の阻害要因となり，これらの各計画で実現を図った地域計画上の諸価値を損なうことは明らかである。

- (ロ) 生物多様性基本法，自然環境保全法，土地基本法，景観法，都市計画法，公有水面埋立法，海岸法等多くの法律が，都道府県や市町村等の地方公共団体に対し，その地域や区域の自然的社会的条件等に応じた，これらの法律の趣旨に則した国土利用計画や自然環境保全のための施策を策定してその実施をすることを求めているところであるが（各法律のその旨の明文規定や解釈によってそのように考えられている），これらの法律に基づいて，地方公共団体が策定する地域計画や方針等については，これらの法律の規定の趣旨からも，また，憲法や地方自治法の地方自治の尊重の理念からも，最大限尊重されなければならない。

このような観点から見ると，前記(イ)で述べた沖縄県策定の「生物多様性おきなわ戦略」や「自然環境の保全に関する指針」，「琉球諸島沿岸海岸

保全基本計画」等の策定によって県が保全しようとした自然環境保全の利益や、前記(イ)で述べた名護市策定の「名護市土地利用基本計画」や「第4次名護市総合計画」、「名護市景観計画」等の策定によって名護市が目指した土地利用計画や地域開発計画も、地方自治の尊重の理念に基づき最大限尊重されなければならない。

(エ) 前記のとおり、地方自治の尊重の観点から、市町村及び都道府県の施策は公有水面埋立法の適用においてもできる限り尊重されるべきものであるが、本件埋立は、上記のとおり、名護市及び沖縄県の施策（計画）と大きく齟齬するものであり、本件埋立により名護市及び市民、沖縄県及び県民が被る不利益は大きいものである。

カ 沖縄県の過重な米軍基地負担

(ア) 前記第4の4で述べたように、沖縄県には、平成24年3月末現在、県下41市町村のうち21市町村にわたって33施設、23,176.3haの米軍基地が所在しており、県土面積の10.2%を占めている。また、在沖米軍基地は、米軍が常時使用できる専用施設に限ってみると、実に全国の73.8%が沖縄県に集中している。ちなみに、他の都道府県の面積に占める米軍基地の割合をみると、本県の10.2%に対し、静岡県及び山梨県が1%台であるほかは、1%にも満たない状況であり、また、国土面積に占める米軍基地の割合は0.27%となっている（米軍基地の面積について、日本全体と沖縄の負担度を比較した場合、その差は約468倍に上ると指摘されている）。

(イ) このように広大かつ過密に存在する米軍基地は、沖縄県の振興開発を進める上で大きな制約となっているばかりでなく、航空機騒音の住民生活への悪影響や演習に伴う事故の発生、後を絶たない米軍人・軍属による刑事事件の発生、さらには汚染物質の流出等による自然環境破壊の問題等、県民にとって過重な負担となっている。このような状態は、法の下での平等を定めた日本国憲法第14条の精神にも反するものと考えられる。

本件埋立は、一面で普天間飛行場の移設という負担軽減の側面があるものの、他面において普天間飛行場の代替施設を沖縄県内において新たに建設するものである。

本件埋立は、沖縄県内において米軍基地の固定化を招く契機となり、基地負担について格差や過重負担を固定化する不利益を内包するものと言える。

(4) 結論

ア 以上で検討した埋立てにより得られる利益と、埋立てにより失われる利益（生ずる不利益）を比較衡量して総合的に判断した場合、本件埋立承認出願が「国

土利用上適正且合理的ナルコト」との要件を充足していると判断することは、困難であると思われる。

イ 確かに、前記で検討したとおり、普天間飛行場の移設の必要性は極めて高く、普天間飛行場の移設自体によって得られる利益も極めて大きいものと考えられる。

しかしながら、このことは、直ちに本件埋立出願によって得られる利益が大きいことを意味するものではない。法第4条第1項第1号の「国土利用上適正且合理的ナルコト」の要件は、特定の埋立対象地を前提に、当該対象地について判断すべきものだからである。

そして、すでに本報告書第4の「埋立ての必要性」について、述べたように、「普天間飛行場の危険性」や「普天間飛行場の移設の必要性」は存在するとしても、普天間代替施設の移設場所として、他の場所ではなく、「本件埋立対象地（名護市辺野古地区）」が適切であることについて合理的根拠は認め難く、そもそも本件埋立は「埋立ての必要性」に疑義がある。

とすれば、普天間飛行場の危険性の除去の必要性は極めて高いとしても、本件埋立との関係では、その埋立てにより得られる利益（公共性・必要性）は相対的に小さいものと判断される。

ウ これに対し、前記のとおり、埋立てにより失われる利益（生ずる不利益）は、重大と言える。

例えば、前記(3)のアの「本件埋立対象地の自然環境的価値」について言えば、知事意見が述べているように、「当該事業は、一旦実施されると現況の自然への回復がほぼ不可能な不可逆性の高い埋立て」であり、極めて保全の必要性の高い地域であり、埋立により失われる利益（生ずる不利益）は極めて大きいものと言える（この重要性から、知事意見においても、「当該評価書で示された環境保全措置等では、事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全を図ることは不可能と考える。」と結論づけている）。

また、前記(3)のイの「生活環境に関する不利益—騒音被害等」、同ウの「生活環境に関する不利益—地域への影響」、同エの「漁業における不利益」は地域住民に直接多大な不利益を与えるものであり、これらの不利益も大きいものと言える。

さらに、前記(3)のオ「名護市及び沖縄県の計画との齟齬」については名護市及び沖縄県の施策（計画）と齟齬し、名護市（市民）、沖縄県（県民）の将来の発展を阻害する可能性が高く、その不利益は大きいし、同カの「沖縄の過重な米軍基地負担」についても、沖縄県における米軍基地の固定化の懸念を考える

とその不利益は看過できないものと言わざるを得ない。

以上のとおり、本件埋立により得られる利益と本件埋立により生ずる不利益を比較衡量して、総合的に判断した場合、「国土利用上適正且合理的ナルコト」とは言えず、法第4条第1項第1号の要件を充足していないものと判断される。

第6 検証項目3—法第4条第1項第2号要件該当性

1 法第4条第1項第2号要件等の意義・検証方法等

(1) 法第4条第1項第2号の要件

法第4条第1項第2号は免許(承認)の要件として、「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」を要求している。

上記要件のうち、本件では特に「環境保全」について「十分配慮」したと認められるかが重要である。

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

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

上記のハンドブックでは必ずしも明確な基準が導かれているとは言い難いが、環境保全の見地から、「問題の現況及び影響を的確に把握」したか、「これに対する措置が適正に講じられている」か、その程度が「十分と認められるか」を判断することとなり、そこでは、実務便覧にあるとおり慎重な審査が要求される。

(2) 1号要件との関係

2号要件について、ハンドブックでは「水面を変じて陸地となす埋立行為そのものに特有の配慮事項を定めたものである」とされており、埋立地の利用、すなわち、本来の用途に従って設置される上物による環境への影響について審査の対象となるかについては、いわゆる「上物論」として解釈に争いのあるところである。

他方、「港湾行政の概要」(6-57頁)において「埋立地の利用、いわゆる本来の用途に従って設置される上物等に対する規制については、(中略)埋立法において

も第1号、第3号等により必要なチェックを行うものとしている」とされているとおり、少なくとも1号要件の中で、埋立地の利用による環境の影響については審査の対象となっている。現に後述のとおり1号要件についての審査項目①及び⑦は環境に関する審査事項である。

そこで、本箇所においては、2号要件に限らず、1号要件に関する環境に関する審査項目をあわせて検討することとする。

(3) 環境影響評価法との関係

本件承認手続は、環境影響評価法第33条第4項及び第3項に該当する手続である。

この点、同法第33条第4項が準用する第3項は、「対象事業に係る免許等であつて対象事業の実施において環境の保全についての適正な配慮がなされるものでなければ当該免許等を行わないものとする旨の法律の規定があるものを行う者は、評価書の記載事項及び第二十四条の書面に基づいて、当該法律の規定による環境の保全に関する審査を行うものとする」としている。

本件においては、上記の「第二十四条の書面」は、本件のアセス手続において沖縄県知事が事業者に平成24年3月27日に提出した知事意見（埋立）（資料【2】）。これは法に基づく意見書であることから以後「知事意見（法）」等と表記する）である。なお、平成24年2月20日付沖縄県環境影響評価条例に基づく知事意見（飛行場）（資料【3】）についても、同条例第31条が、知事による許認可の際、評価書の内容について配慮するとして、環境影響評価法第33条第3項と同趣旨の規程があるから、法に基づく知事意見と同様のものとして適宜参照する（同意見書を「知事意見（条例）」等と表記する。）。

また、上記、「評価書の記載事項」は平成23年12月28日に提出された評価書、上記の知事意見書提出後に平成24年12月18日に提出された「補正評価書」がこれに当たる。

したがって、本件承認にあたっては、知事意見書に基づいて審査を行わなければならないこととなる。具体的には、本件では後述のとおり知事意見書で、多数の疑問が呈され、環境保全を図ることは不可能とされているのであるから、後述の審査項目の判断に当たって、若しくはこれに加えて、知事意見で呈された疑問が審査手続において解消されたか否かが、本件審査に瑕疵がないかを判断するに当たって重要となるものである。

本件承認手続において、環境生活部長から出された平成25年11月29日付意見（資料【4】）も、懸念が払拭できないという意見であり、これについてもその懸念が払拭されたかも重要なものであるから同様に検討の対象となる。

なお、審査担当者のこの点に関する認識には、下記ヒヤリング結果のとおり、やや疑問が存するところである（第9回委員会議事録・35～39頁）。

○委員 というのは、一応、これもまた先ほども出ましたが、環境影響評価法の33条の3項で、これはいわゆる知事意見も審査の基準になるというような趣旨の規定になっていると思うのですね。ちょっと読んでみますけど、「対象事業に係る免許等であって対象事業の実施において環境の保全についての適正な配慮がなされるものでなければ当該免許等を行わないものとする旨の法律の規定があるものを行う者は、評価書の記載事項及び第二十四条の書面」、これは知事意見ということになると思いますけども、「に基づいて、当該法律の規定による環境の保全に関する審査を行うものとする」ということになっていまして、多分この規定からすると、知事意見が、ここに書いてあるように、「に基づいて審査をする」ということになっているので、知事意見で今回、環境保全は不可能であるという、一応、結論が出ていますよね。

○職員 はい。

○委員 ですよ。

○職員 はい、そういう意見が出ています。

○委員 出ていますよね。

○職員 はい。

○委員 だから、本来であれば、それに準ずるような結論に審査の中でもなるのではないかという考えが出てくると思うのですよね。

○職員 はい。

○委員 ただ、今回は一応これは適だと、承認要件を満たしていると、環境保全の関係でも。という結論になっていますでしょう。

○職員 はい。

○委員 ですから、そこでの出だし、出だしというか、この法の規定で知事意見が基準になりますよという規定があるのだけでも、結局、適になる、承認要件を満たしているという判断の中で、それはどういう理由でそこが適になったかというのは、1つ問題になり得る問題だと思うのですね。

（中略）

○委員 今のご説明で、環境生活部の意見はとりあえずまた置いといて、知事意見のほうに絞ってお聞きしますけれども、説明の趣旨はわかるのですけれども、今の説明は知事意見の後に補正評価書が出てきましたと、自分たちの審査の対象はこの補正評価書ですよということですよ。

○職員 はい。

○委員 それはその流れ的には確かにわかるのですけれども、ただ、その考え方が成立するためには、評価書があって知事意見で出された400や500の指摘事項が補正評価書できちっと全部その対応が十分されているというのが前提になると思うのですよね。

○職員 はい。

○委員 ですから、その補正評価書を検討しましたというだけではなくて、やはり知事意見について指摘事項がその補正評価書、あるいは願書を含めて、最終的には願書ということになるのだと思うのですが、によって十分クリアされているのか。十分対応されているのかということはある意味では厳密に検討しないと、結論的に知事意見では環境保全は不十分だと。その理由として、個別の項目を400、500出しているわけですから、そこの皆さんの説明だと、この400、500をクリアしたから大丈夫という説明ですよね。今のあれは。

○職員 いえ、よろしいですか。

○委員 はい。

○職員 その意見も踏まえて、それから評価書の、すみません、最初に我々が審査するのは環境保全図書ですけども、環境保全図書の内容について審査したということです。意見に対する対応だけではございません。

○委員 だから、もちろんですね。知事意見はいわゆる検討すべき事項の1つで、それ以外は検討する必要はないということではないのですが、ただいづれにせよ、重要な検討事項ということにされていると思うのですよね、法律的には。

○職員 はい。

○委員 ですから、皆さんのご説明の中では、知事意見の結論は、文言上は環境保全は不可能だと言っているけれども、その根拠、理由は、個別のこういう事項があるから不可能だということを言っているのだと。ですから、それを一つ一つ全部潰していけば不可能という理由がなくなるでしょと。だから承認をすることもできるのだという説明ですよね。

○職員 その事業者が意見を踏まえて補正しているわけですね。我々としては補正評価書、それが環境保全図書になっておりますので、その内容について審査したということです。

ですから、当然、評価書の前には準備書に対する意見も出します。あるいは方法書に対する意見も知事意見を出します。ですけども、最終的に我々が審査するのは、環境保全図書、最終的にできあがったものと、それからその前に県知事が評価書に対して言った意見、それからさらに環境保全図書に対する環境生活部長意見、改めて求めましたので、そういったものも含めて審査したということです。

○委員 その審査の対象がそういうものを審査するというのは当然わかるのですが、環境保全図書などを審査する。ただ、その理屈を厳密に言えば、この願書の中の主要なものとしては、環境保全図書と知事意見だろうかと思うのですよ。環境影響評価法の趣旨からするとですね。

○職員 はい。

○委員 今おっしゃった、説明したのは、知事意見は知事意見としてあるけれども、自分たちの審査というのは、その願書に対する環境保全図書だから、それを審査しましたというお話かと思うのですけどね。

○職員 知事意見に対する考え方がきちんと記載されておりますので、ですから、その記載内容を踏まえて具体的にどういう対応がとられているのかと。それから、それを踏まえて、最終的にどういう補正が行われたのかと、その結果、予測評価が適切かと、あるいはその環境保全措置として適切かと、あるいは環境に影響がどの程度及ぶのかと、そういったものを審査しました。

○委員 だから具体的にどう審査したかという、先ほどは知事意見に対する事業者の意見、見解が出ていると。それをまず検討して、それで疑問になったものについては、1次から4次の質問を出したと、そういうお話でしたね。

○職員 はい。

○委員 そこで出てないものは、特に知事意見に対する対応としては問題ないという判断だったのですかというのを私が聞いたわけですね。

○職員 問題ないという判断に、結果的にはなっているかと思えます。

○委員 結果的にはね。

○職員 はい。

(4) 検証の対象及び方法等

以上をふまえて、2号要件（一部1号要件を含む）の該当性の判断に法的瑕疵がないかについて、以下、検証する。

検証に当たって、検証対象となる審査結果とその理由（本件審査結果書）をまず確認する。

そして検証は、①環境影響評価書に対する沖縄県知事意見、同環境生活部長意見、（これらをまとめたものが資料【15】）同県による事業者に対する第1次から第4次質問等の過去に沖縄県が示してきた見解に対し、事業者側は十分に回答し、環境保全に十分配慮したといえるだけの回答（1次から4次までの質問及びこれに対する各回答をまとめたものが資料【11】の添付資料）をしているかを検証する、②その他環境保全の点で不十分といえる点がないかどうかを検証する、③これらをふまえて本件承認手続の審査結果及びその理由の当否を検証する、という方法により行

う。

そして、上記①から③の検証にあたっては、審査項目それぞれが、例えばジュゴン、海草藻場等に言及していることから、審査項目毎に検証するのではなく、知事意見書及びこれに対する事業者の見解等で主要なものとして問題になっており、かつ、環境保全の観点からも重要な主要項目（生態系、ジュゴン、海草藻場等）毎に検討を加える。

ここで、1号要件審査項目①を除いて、その審査結果については、「別添資料」に記載があるが、沖縄県審査担当者のヒヤリング結果によれば、この別添資料記載事項が、審査結果の詳細であるとのことであった。したがって本報告書では主要な環境項目に対応して別添資料も検討する。

以上をふまえて、2号要件（一部1号要件）を充足しているかを検証する。

2 本件審査基準に基づく法第4条第1項第2号要件についての審査の結果

(1) 本件決裁回議書における審査結果

前述のとおり、本箇所では環境に関しての検証を行うものであるところ、ここでは2号要件のみでなく1号要件も含めて検討する。

そして、本件決裁回議書における環境保全に関連するものは、審査項目は1号要件の審査項目①及び⑦であり、2号要件については、審査項目は①から⑦まであるが環境保全に関する事項は①から④である（⑤以下は災害防止に関する事項）。

本件承認手続では、本件決裁回議書別紙のとおり、いずれも「適」と判断しており、その理由は次のように記載されている。

(2) 各審査項目及びその理由

ア 1号要件審査項目①（埋立てにより地域社会にとって生活環境等の保全の観点からみて現に重大な意味をもっている干潟、浅海、海浜等が失われることにならないか）について

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

このような状況から判断すると、地域社会にとって生活環境等の保全の観点からみて現に重大な意味をもっている干潟等が失われることには該当しないものと考えられる。」

イ 1号要件審査項目⑦（埋立地の用途から考えられる大気、水、生物等の環境への影響の程度が当該埋立てに係る周辺区域の環境基準に照らして許容できる範囲にとどまっているか）について

「飛行場の供用に伴う大気、水質の予測結果は環境基準を満足している。このことから

生物等への影響も軽微と考えられる。また、飛行場の供用に伴う騒音について一部地域で環境基準値相当を超過する予測となっているが、住宅地域では超過しておらず、普天間基地の現状も併せて考慮すれば「許容できる範囲にとどまっている」と判断される。

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

- ウ 2号要件審査項目①（護岸、その他の工作物の施工において、周辺状況に対応して、生活環境への悪影響、水質の悪化、有害物質の拡散、にごりの拡散、水産物等への悪影響、大気汚染、騒音、振動、植生・動物への悪影響、自然景観への悪影響、文化財、天然記念物等への悪影響、交通障害等の防止、その他環境保全に十分配慮した対策（護岸等の構造の選定、作業機器の選定、工事工法の選定、資材等の運搬の手段及び経路、その他）がとられているか）について

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

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

- エ 同審査項目②（埋立てに用いる土砂等の性質に対応して、水質の悪化、有害物質の拡散、にごりの拡散、水産生物等への悪影響、粉塵、飛砂、悪臭、害虫等の防止その他環境保全に十分配慮している工法（施行順序、護岸等の構造の選定、土砂等の採取、運搬、搬入方法、覆土等）がとられているか）について
- 「埋立てに用いる土砂等の性質に対応して、別添資料のとおり、現段階で取り得ると考えられる工法、環境保全措置及び対策が講じられていることから、環境保全に十分配慮した対策がとられていると認められる。

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

- オ 同審査項目③（埋立土砂等の採取・運搬及び投入において、埋立てに関する工事の施行区域内及び周辺状況に対応して、生活環境への悪影響、水質の悪化、有害物質の拡散、にごりの拡散、水産生物等への悪影響、粉塵・飛砂、悪臭、害虫、大気汚染、騒音、振動、植生・動物への悪影響、文化財、天然記念物等への悪影響、交通傷害等の防止その他環境保全に十分配慮した対策（埋立て工法の選定、作業機器の選定、埋立土等の運搬の手段及び経路の選定、土取場跡地の保全、その他）がとられているか）について

「埋立土砂等の採取・運搬及び投入において、別添資料のとおり、現段階で取り得ると

考えられる工法，環境保全措置及び対策が講じられていることから，環境保全に十分配慮した対策がとられていると認められる。

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

カ 同審査項目④（埋立てにより水面が陸地化することにおいて，周辺海域の海流，潮流の変化等から生ずる水質の悪化，水産生物への悪影響，異常堆砂，異常洗掘，航路泊地等の埋没等の防止，その他環境保全に十分配慮した対策（埋立区域の位置・面積・法線・護岸等の構造の選定，埋立てに関する工事の方法の選定，その他）がとられているか）について

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

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

(3) 別添資料

前述のとおり，1号要件審査項目①を除いて，その審査結果については，「別添資料」に記載がある。

以下，この判断に瑕疵がないかについて，前述のとおり，主要項目毎に検討する。

3 辺野古周辺の生態系について

(1) 辺野古周辺地域の生態系とその価値

ア 知事意見における辺野古周辺地域の生態系の評価

本件事業実施区域である辺野古沿岸・大浦湾の生態系がいかなる価値を有しているかについて，知事意見（法及び条例）は冒頭において以下のとおり指摘している。

「当該事業が予定される辺野古沿岸海域は，礁池内に，「絶滅のおそれのある野生生物の種のリストー植物Ⅰ（維管束植物）」（平成19年8月，環境省）（以下「レッドリスト」という。）において，準絶滅危惧種として掲載されているボウバアマモやリュウキュウアマモ，リュウキュウスガモ等で構成される海草藻場や，絶滅危惧Ⅰ類として掲載されているホソエガサ等が分布しており，その規模は沖縄島でも有数のものである。

また，一体の沿岸域及び沖合の海域においては，国の天然記念物であるジュゴンが確認され，礁池内の海草藻場でその食み跡等が確認されるなど，当該沿岸海域一帯はジュゴンの生息域と考えられている。特に，嘉陽海域の海草藻場については，当該事業者における調査結果においても，定期的にジュゴンが利用していることが示されている。

ジュゴンは、平成 15 年に改正された鳥獣保護法においても捕獲、殺傷が原則禁止とされている種である。また、県においては平成 17 年 9 月に公表した「改訂・沖縄県の絶滅のおそれのある野生生物―動物編―」で絶滅危惧 I A 類として掲載しており、環境省においても平成 19 年 8 月にジュゴンをレッドリスト（絶滅危惧 I A 類）に追加するなど、その保護へ向けた施策が展開されているところである。本県におけるジュゴンに関しては、これまで科学的調査がほとんど行われておらず、その生活史、分布、個体数などに関する知見が非常に乏しい現状にあるが、ジュゴンは沖縄県が分布の北限と考えられ、特に古宇利島周辺海域から嘉陽・大浦湾周辺海域に少数の個体群が生息していると推測されている。

さらに、辺野古沿岸海域は、造礁サンゴが分布するサンゴ礁地形が発達しており、現在、サンゴ類の白化現象等の事象により被度が低下しているものの、潜在的には良好なサンゴ生息域と考えられる地域である。また、代替施設北側の大浦湾においては、トカゲハゼやクビレミドロ、ウミフシナシミドロ、ユビエダハマサンゴ群落及び大規模なアオサンゴ群落などが確認されており、また、同湾に流れ込む大浦川河口域には、熱帯、亜熱帯地域特有のマングローブ林が広がり、その生態系や種の多様性の高さから、大浦湾も含めて環境省が「日本の重要湿地 500」として選定した場所であり、ラムサール条約登録湿地の国際基準を満たすと認められる潜在候補地にも選定されている。さらに、大浦川と汀間川の魚類相は、沖縄島はもちろん琉球列島全体の中でも屈指の多様性を持ち、貴重種も極めて多い。この両河川の魚類の多様性は、大浦湾の立地とその形態によるところが大きいと考えられ、同湾の一部が埋め立てられることにより、机上の予想を超えた影響が懸念される。

また、当該事業実施区域及びその周辺域は、「自然環境の保全に関する指針（沖縄島編）」（平成 10 年 2 月、沖縄県）において「自然環境の厳正な保護を図る区域」であるランク I と評価されている他、埋立土砂発生区域は、リュウキュウマツ群落等から沖縄島北部の極相林であるイタジイ群落への遷移が進み、同区域の大部分が「自然環境の保護・保全を図る区域」であるランク II と評価されており、近い将来、ランク I になる可能性のある区域である。」

イ 知事意見以外の評価

上記知事意見以外でも、環境省は「日本の重要湿地 500」の選定理由において、辺野古から漢那の沖縄島東沿岸は、

「ボウバアマモ、リュウキュウアマモ、ベニアマモなどの大きな群落。アマモ類を餌にする特別天然記念物のジュゴンは、この海域で発見例が多い。沖縄島北東部の沖には藻場が存在し、そこにアオウミガメの大規模な餌場があるらしいことがこれまでの調査から推定される。」

と、その特徴を端的に示している。

また、環境省の海洋生物多様性保全戦略（平成 23 年）においては、「藻場、干潟、サンゴ礁などの浅海域の湿地は、規模にかかわらず貝類や甲殻類の幼生、仔稚魚などが移動分散する際に重要な役割を果たしている場合があり、科学的知見を踏まえ、このような湿地間の相互のつながりの仕組みや関係性を認識し、残された藻場、干潟やサンゴ礁の保全、相互のつながりを補強する生物の住み場所の再生・修復・創造を図っていくことが必要である」とされる。

さらに、生物多様性国家戦略 2012-2020（平成 24 年 9 月 28 日閣議決定）をみても、ジュゴンについて、「引き続き、生息環境・生態等の調査や漁業者との共生に向けた取組を進めるとともに、種の保存法の国内希少野生動植物種の指定も視野に入れ、情報の収集等に努めます」とされている。

本件承認手続後であるが、最近では、平成 26 年 11 月 11 日、日本生態学会など 19 学会が連名で防衛大臣らに提出した「著しく高い生物多様性を擁する沖縄県大浦湾の環境保全を求める 19 学会合同要望書」においても上記生態系について高く評価されている。

ウ 環境保全図書の記載

環境保全図書においても、その重要性の記述がなされている。

事業者による調査の範囲でも、海域生態系において 3,097 種（環境保全図書・6-19-1-18 頁 表-6.19.1.1.8）、陸域生態系において植物 1,995 種、動物 3,858 種の合計 5,853 種（うち重要種 374 種）が確認されている（環境保全図書・6-19-2-90 頁 表-6.19.2.1.43）。このように、事業実施区域周辺は生物種が多様な地域である（環境保全図書・3-62～123 頁）。ただしその定性的な評価方法には後述のとおり問題がある。

(2) 検証

ア 環境保全施策との整合性について

上記の事業実施区域周辺の生態系の重要性に照らし、沖縄県は当初から懸念を示していた。

(ア) 知事意見

まず、知事意見〔法第 2-2-(2)、条例第 2-1-(3)〕は、本件事業について、そもそも「国又は地方公共団体の環境保全施策との整合性に係る検討について、当該事業実施区域及びその周辺域が、「自然環境の保全に関する指針（沖縄島編）」において、海域については、「自然環境の厳正な保護を図る区域」であるランクⅠと、埋立土砂発生区域の大部分の区域については、「自然環境の保護・保全を図る区域」であるランクⅡと評価されていることが考慮さ

れていないことから、環境保全施策との整合性が図られているとの評価は適切ではない。」と指摘した。

事業者のこれに対する対応は、「「沖縄県環境保全計画」の「事業別環境配慮指針」及び「圏域別環境配慮指針」に記載されている環境保全の基準又は目標との整合性について評価を行っており、事業者として実行可能な範囲で最大限の環境保全措置を講じることとしていることから、県の環境保全施策との整合性については適切に評価しているものと考えています。」と述べるのみである。

すなわち、本件事業実施予定区域の自然環境の重要度に照らせば、それでも本件事業が必要であり、かつ国内においてこの地域を選定して事業を実施することが適切かどうか、また仮に実施するとしてもその重要性を踏まえた保全策が講じられるか、について具体的に答えるべきと思われるが、事業者側からそのような対応がなされていない。

(イ) 環境生活部長意見

環境生活部長意見〔1〕でも、事業実施区域及びその周辺域が環境保全指針でランクⅠまたはⅡと評価されていることとの整合性に関し、埋立土砂発生区域の改変面積及び代替施設及び辺野古地区地先の埋立面積の最小化について、具体的にどう評価したのか示されていない、とした。

これに対して事業者は、同指針における評価を十分認識の上実行可能な最大限の環境保全措置を講じ、整合性は図られるとした。そして、埋立土砂発生区域からの土砂採取については、必要なものとし、準備書段階までは施工性を考慮して広域から必要土量を採取するとしていたが、地形・周辺状況、地形標高、既存施設、既存道路との関係や赤土流出防止対策等の環境保全を考慮し、必要最小限の約30haに抑えることとしたとする。また、飛行場施設に係る用地ごとの必要面積については、本件埋立必要理由書に記載したとおりとし、海上部分ができる限り最小となるよう配慮したとする（3次質問等回答別紙1の1項）。

この事業者の回答は、環境生活部長意見が対象地域の保全の必要性に照らして事業の最小化について具体的にどのように最小化したのかを尋ねたものであるのに対し、ただ最小化していると述べるのみであって、最小化と評価できるのかどうかについて何ら応答していない。

イ 事業計画の規模について

次に、環境生活部長意見〔2〕が、埋立面積を必要最小限とするため、計画の根拠となる基準等について具体的かつ適切に示すよう求めているのに対し、

回答は、必要面積は本件埋立必要理由書のとおりとし、自然環境及び生活環境への配慮、合衆国海兵隊の運用所要を満たすことを基本的な考え方として総合的に評価をしたとしか説明しておらず、具体的な根拠の応答がまったくなされていない（同別紙1の2項）。

なお、知事意見〔法第1-1-(1)等〕でも、V字型滑走路の優位性と埋立規模の比較均衡を踏まえ、環境影響の回避・低減が最良の計画であるとした検討経緯を明らかにすることが必要と指摘されていた。

ウ 辺野古海域と大浦湾の価値、特徴の評価について

(ア) 知事意見

知事意見〔法第2-3-(1)、条例第2-2-(1)〕は、辺野古海域と大浦湾の価値、特徴について他の海域との比較を行うことも指摘し、評価書では適切な分析がされていないことを指摘した。

これに対する事業者の見解は、「調査結果等により十分解析されているものと認識してい」というにとどまっている。

(イ) 環境生活部長意見

このためさらに、環境生活部長意見〔4-(1)〕が、辺野古海域と大浦湾の価値、特徴について他の海域との比較を行うことも指摘し、同海域の特徴が示されていないとしたが、回答では、環境保全図書の第3章、第6章において示しており、適切に解析されたものと考えていると述べるのみである（同別紙1の4-(1)）。

しかし、これら環境保全図書は、単に現地調査結果を列挙したに過ぎず、他の海域と比較した固有の生態系の価値、特徴は評価されていない。

この点について、審査担当者が、辺野古周辺の生態系全体の価値についてどの程度評価できていたかには疑問がある。また、本件埋立区域内が立入禁止区域であったことについて環境面からの評価も不十分である。ヒヤリング結果は次のとおりである（第8回委員会議事録・3～4頁）。

○委員 (1)は埋め立てにより地域社会にとって、生活環境等の保全の観点から見て、現に重大な意味を持っている干潟、浅海、海浜等が失われることにならないかということが問われています。それについて審査結果として、水質悪化が予測されない、あるいは漁協の同意を得ているということが根拠で「適」と判断されているように理解しましたがけれども、この(1)は非常に重要だと思っています。

つまり、失われる予定の自然そのものがどのような価値を持っているかということは、十分評価しなければいけない。それを失ってまでも埋め立

てをしなければいけないというところが、前回の必要性とつながると理解しているのですけれども、この審査結果として、水質悪化が予測されない、あるいは漁協の同意を得ている、が根拠として「適」と判断できたという部分を、もう少し詳しく教えていただけるとありがたいのですが。

○職員 審査事項については、埋め立てにより地域社会にとっての生活環境等の保全の検討の観点から見て、現に重大な意味を持っている干潟、浅海、海浜等が失われることにならないかということだと思いますけれども、これについては、キャンプ・シュワブの地先を埋め立てるということでありまして、ここは基本的に立入が禁止されている区域であると。それから網漁業が禁止されているということで、地元の漁協のほうでも、そもそも埋め立てについては同意をしていると。

それから、埋め立て後ですけれども、排水等によって地域の海水の水質の悪化が予測されていないと。

そういうことからして、生活環境の保全の観点から見て、現に重大な意味を持っている干潟、浅海、海浜が失われることには該当しないというふうに判断したというように記憶しています。

○委員 生活環境の観点から見てというのは、私たち人間の生活と自然とのかかわりをいろいろな観点から理解すべきだというように理解しておりまして、人間が自然からどのような恵みを受けているかということまで考えて、評価しなければいけないと私自身は思っているのですけれども、ここは皆さんがどうお考えになったかを伺う場面ですので、意見交換する場面ではありません。

したがいまして、お答えいただいたことで、ここはよしとして次に進ませていただきます。ただし、今おっしゃったように、この水域が立入禁止の期間がある程度続いたということは、人があまり出入りしなかったということです。ということは、本来の沖縄の自然がいい形で残っていた可能性は十分にありますので、その自然をしっかりと評価したいなというように思うのです。

(第10回委員会議事録・17～18頁)

○委員 質問しないつもりだったのですが、1つ前の話題に戻りまして、松田の浜周辺の地域社会にとって、自然環境が失われることになるかならないかという議論についてですけれども、ここの審査結果に示していただいていることが全てだとは思いますが、簡単に言うと、その埋立地域は既に立入禁止区域になっており、漁業が禁止されている区域であって、直接はすぐ

住民の生活環境に影響は出ない。また漁業権に関しても、名護漁協から同意を得ているということが理由であると述べられております。

別の観点から考えますと、既にここが立入禁止区域になっているということは、その禁止になっている期間、自然がよい状態で保存されている。ある種の保護区のような感じで維持されてきたとも考えられるわけです。そうしますと、その漁業対象種がここで生まれて、そこから外へ出たものを漁師の皆さんがとっているという可能性もあるわけですね。あるいは外で生まれたものが立入禁止区域に入って、そこで育って、また出てきたものを漁師の皆さんがとっていて私たちが食するという可能性も十分にあるわけです。

保護区という観点の重大な意味というものはその辺にあると思っ
ていまして、より広い海域を対象として議論する必要があるのではないかと常々考えているのですが、書いてあります審査結果からは、そのような議論をした形跡が認められないのですが、実際に審査のプロセスにおいてそういう議論はあったのでしょうか。

○職員 その部分については、詳細には先ほど申し述べたところの内容は把握しておりますが、その他今おっしゃったような広い意味での、なされたかどうか、その辺はちょっとすみません、把握しておりません。

エ 事業者の生態系等の評価の問題点

(ア) 定量的評価をしていないこと

事業者は、辺野古海域等の生態系について、食物連鎖を示したり、生態系機能をまとめるなどしている（環境保全図・6-19-1-118 頁、6-19-1-125 頁、6-9-1-131 頁、6-9-1-138 頁）

しかし、これらの評価はいずれも定性的であって定量的ではない。近時の環境評価は定性的ではなく、定量的にすべきである。

すなわち、平成9年の環境影響評価法の制定に伴い定められた「公有水面の埋立て又は干拓の事業に係る環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査、予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針、環境の保全のための措置に関する指針等を定める省令」（平成十年六月十二日農林水産省・運輸省・建設省令第一号）第25条は、次のとおり定め、環境影響評価項目にかかる予測の手法として定量的評価を求めている。

〔（環境影響評価の項目に係る予測の手法）

第二十五条 事業者は、対象埋立て又は干拓事業に係る環境影響評価の予測の手法を選定するに当たっては、第二十三条に定めるところによるほか、次の各号に掲げる

予測の手法に関する事項について、それぞれ当該各号に定めるものを、当該選定項目の特性、事業特性及び地域特性を勘案し、当該選定項目に係る評価において必要とされる水準が確保されるよう選定しなければならない。

- 一 予測の基本的な手法 環境の状況の変化又は環境への負荷の量を、理論に基づく計算、模型による実験、事例の引用又は解析その他の手法により、定量的に把握する手法（以下略）」

本件でも、各種の個体数や現存量を示す、種間の関係の程度を示す、各機能を定量的に示すなどして、定量的評価をすべきである。

事業者の評価は、定性的評価にとどまり、定量的評価をしていない結果、抽象的な調査、解析にとどまり、具体的に解析につながっていない点が大きな問題である。

この点、環境保全図書（6-19-2-192 頁、6-19-2-239 頁）では、「予測に足りる既存の科学的知見や類似事例が存在せず、工事に対する定量的な予測に困難なことから、環境保全措置を講じるとともに、事後調査を行うこととします。」としているが、事業者が行った調査から情報はあるものと思われ、また事例が存在しないのであれば独自に研究して評価すべきであり、定量的評価ができないことの理由とはならない。

環境保全図書（6-19-2-191 頁等）では、「造成に伴い改変を受ける草地・湿地や樹林等(平地)、干潟において、生態系の機能のうち、生物資源の生産機能や生物多様性及び遺伝子の多様性の維持、有機物生産機能、酸素(O₂)の供給や二酸化炭素(CO₂)の固定等の物質循環機能、表土の安定や地下水の涵養等の緩衝機能の一部が衰退する可能性があります」としているが、そのように予想するのであれば、その変化の程度について定量的な調査を実施し、必要に応じてその対策を講じるべきである。

この点については、審査担当者も定量的評価をすべきという視点が十分ではなかった。ヒヤリング結果は次のとおりである（第10回委員会議事録・33～35頁）。

○委員 2つ目は、これも前にお尋ねした生態系に関することなのですが、先ほどの委員の質疑の中で出てきた生態系の価値について、審査当時は生態系の価値について十分に評価できるような基準は見当たらなかったというような意味合いの発言でした。多分そのとおりだと思うのです。

ところが、2000年あたりをちょうど1つの曲がり角にして、環境影響評価については、生態系について十分に議論しなさいというような中身のアドバイスといたしまして、指示といたしまして、まとまったわけです。

ね。それは、この承認書のほうにも明確に書いてありまして、それに従った書き方になっています。

生態系については、例えば生態系に存在するさまざまな種を、上位性や典型性、特殊性でしたか、分けてそれぞれの特徴が記述されていますし、きれいな食物連鎖の絵も非常にたくさん書かれていて興味深く眺めました。

ただ問題は、そういう生態系の特徴は可能な限り定量的に評価すべきだという文言もありますけれども、残念ながらこの申請書はそうはなっていないと私は読んだのですね。その定量的か定性的かというあたりについて、どんなやりとりがあったかご記憶でしょうか。

○職員 生態系については、第6章のほうにも予測評価がありまして、量はそれほど多くはなかったのですが、事業者の考えが示されていたと思います。これについて、当時どんな議論が行われたかどうかについては、よくは覚えておりません。委員がおっしゃるような、定量的な予測評価をすべきではないかといったような議論があったかもしれませんが、すみません、これについては。

○委員 結構です。

○職員 私自身よく覚えておりません。

○委員 私がこの生態系の評価について最も関心を持っていたのが、この指針あるいは申請書あるいは評価書の中で書かれている生態系の機能の部分なのですが、機能というものは生態系がどんな役割を果たしているかということですから、まさに生態系の評価だと思われまして。

それについて評価しろというわけですから、それなりに事業者のほうも評価をしなければいけない。それを読む皆さんのほうも、どのように議論してきたかを理解しなければいけない。

ところが、申請書のほうでは、この点に関してはまだ十分に評価できるような方法が確立されていないし、例も少ないので、これ以上のことはできないという意味合いのことが何カ所かに書いてありますね。

それは内容としては不十分だと思ってしまうのですが、そのあたりは皆さん、どういように議論されたのでしょうか。

○職員 記載が不十分ではないかというような議論をしたかどうか、ちょっとよく覚えておりません。

先ほどのサンゴあるいは藻場の移植に関しても、まだ技術的には確立されておりませんが、いわゆる生態系の評価をする、あるいは生態系について解明する、記述をするといったこと自体でも、まだ十分な解析あるいは

生態系についての評価をするというようなことは難しいような、今状況なのではないかというような認識はありました。

○委員 大変難しいものだと理解しながら質問をしております。まさに学問的にも、その当時発展してきた話題ですし、その後機能というものは生態系サービスという別の言葉でいろいろ議論されていることですが、申請書の中に砂浜であり、サンゴ礁であり、海草の藻場であっても、こういう生態系機能があるということを詳細に述べておられますので、ではこの埋め立てによって失う機能は一体どういうものかと、あるいはどういうものが残るのかということはきちんと評価しなければ、その正当性が人に伝わらないのではないかと思いますので、

ですから、そのやりとりは十分にしておいたと思うのですが、それは今おっしゃった限りで判断すると、それほど多くの時間を割いた議論ではなかったということではよろしいでしょうか。

○職員 どの程度時間を割いたかは、すみません、明確にお答えできるような記憶はございませんけれども、当然申請書に記載されておりますので担当者、主に私と●●君と●●君という3名おりましたけれども、読み込みをしてお互いに疑問点を話し合うということはやっておりました。

その中で、生態系というところまで、どこまで突っ込んだ、どこまで深く議論したかということについては、私はよく覚えておりません。

(イ) 生態系と生態系のつながりについての評価の問題点

環境保全図書(6-19-1-154頁)では、「生態系の生息基盤となる海草類、サンゴ類が大きく変化しないと考えられるため、生態系を構成する他の要素、干潟の機能(物質循環、生物の共存、環境保全)も変化しないと考えられます。」としている。海草類、珊瑚類が変化しないとの評価も問題であるが、生態系と生態系のつながりの関係の評価も問題である。全体としてシステムがどの程度変化するかを評価することが機能評価であり、機能が変化しないという予想には根拠がない。また変化しないとするのであれば、定量的評価をすべきである。

また、同図書(6-19-2-267頁)では、生態系の機能と構造についての記載がある。しかし、同箇所の記載は解析不十分である。例えば、河口域や湾奥部に存在するマングローブ林は独特の機能を有し、マングローブ域が有する有機物の供給機能は干潟やサンゴ礁に影響を及ぼすと考えるのが一般である。これらに関する文献などは十分にあるので調査すべきであるが、かかる調査がなされたか不明であり、離れていて影響がないというだけでは解析が不十

分である。上位種，典型種などに変化があるかどうかだけでなく，その行動，繁殖が生態系全体の構造や機能に対する影響を解析すべきである。

同図書（6-19-3-1 頁）以下では，海域生態系と陸域生態系との関係についての記載がある。同箇所の相互作用があるというのはそのとおりであるが，近年，生態系のつながりについての議論・研究が盛んに行われているので，十分に文献調査を行い，その意味についての解析をすべきである。複合した大きな生態系の存在が意味するもの，複数の生態系が近隣に存在して相互に関わりを持っている内容と意味などについて詳細に検討すべきであるが，十分とは言えない。

この点，前述同様，参考にすべき科学的な情報が多くないとの理由で十分な解析・評価を行っていないことは問題である。参考事例は存在する。参考事例が多くない場合であっても，いくつかの事例を参考に独自に調査・解析を実施すべきである。

この点に関するヒヤリング結果は次のとおりである（第 10 回委員会議事録・35 頁）

○委員 申請書の中には，生態系の機能あるいは構造に関する科学的な知見あるいは類似事例というものはあまりないので，これ以上のことは書けない，困難であるという記述が何カ所かに見られると。ですから，県の皆さんとしても，もうそれはやむを得ないというように理解されたわけですね。

○職員 その当時，やむを得ないというようなところまでいったかどうかわかりませんが，結果的にこの記載で，これ以上のことは求めなかったというような状況にはあるかと思います。

(ウ) 対象区域の表現等の問題点

環境保全図書（6-19-3-1 頁等）では，対象域を陸域と海域の二つのみで分けているが，問題である。陸域は，狭義の陸域と河川域に別れるところ，環境影響評価指針でも，陸，河川，海に分けるよう指示されているが，これにしたがった分類がなされていない。

上記のような分類の誤りがある結果，その記述にも形式的な誤りが生じる結果となっている。例えば「陸域植物への濁水の影響（光合成及び呼吸阻害）の低減を図る」等の表現があるが，これは河川域植物のことを言っているにもかかわらず陸域植物となってしまっている。

また，水生昆虫類を陸生動物で集計しているが，陸域と河川は全く別の生態系ととらえるべきであるから別々に集計すべきものである。

(エ) 多様な生物相への影響の予測

環境保全図書（6-19-3-1 頁）では、陸域生物では詳細に移動先等を検討しているように見えるが、海域の海草、サンゴについては移動先が具体的に示されていない。本件は埋立事業であるから海域こそ重要であるにもかかわらず海域生物の移動先が具体的ではない。また陸域生物では機能が項目立てられているが、海域生物では機能が変化したとするのみでアンバランスである（環境保全図書・6-19-1-160 頁）。

この点、環境生活部長意見〔4-(2)〕が、インベントリー調査により海洋生態系について多種多様な生物相があることが示されていることについて事業実施がどのような影響を及ぼすかの予測が示されてないとしたところ、回答は、重要種について予測・評価を行った、環境保全図書第6章6.19で取りまとめたように、水の濁り、水の汚れ等の項目に予測していると述べているのみであって、具体的な回答がない（3次質問等回答別紙4-(2)）。

この点に関するヒヤリング結果は次のとおりである（第8回委員会議事録・12～13 頁）。

○委員 実は6章を読むとそこは理解できるのです。この文章を書いた内容というのは、河川について書いているのですね。でも、ここでは陸上植物と書いてあるのです。生物学的に見ると、陸上と河川の生物は絶対違いますので、表現はもっと注意して書くべきだろうというように思いましたので、あえて意地悪な質問をいたしました。

このような表現が数カ所出てきますので、それはお互いにまずいだろうと思います。本当の陸域は陸域、河川は河川として、分けて議論すべきだっただろうと思います。

主に質問したいのはもう1点ですけれども、今の点でかなりの部分は評価が終ってしましますが、陸域の植物と、動物もだったでしょうか、移動について記述があります。

陸域の生き物については、移動先についてかなり詳しく、こういう場所のここに移動するというような表現がありますけれども、なぜ海域のサンゴあるいは海草について、そこまで詳しく書いてないのでしょうか。資料としては統一性があってしかるべきだと思うのですが、アンバランスな気がしました。

○職員 海域の部分の移植先についての記述がないということでしょうか。

○委員 海域については主に、主にではありません。専門家の意見を聞きながら適切に措置するなどというような意味合いの表現で終始しておりました。ところが陸域については、具体的に書いてあるのです。

○職員 これにつきましては、例えば陸域の植物、あるいは動物については、海域に比べて例えば生息適地、あるいはどういう環境で生息するかということが、比較的知見があると。したがって陸域の場合ですと、移植先をこういう類似する環境に移しますということは比較的記述しやすい、あるいは選定しやすいような状況にあるかと思えますけれども、海域については、例えばサンゴにしても、藻場にしても、まだそういう知見が十分でないということもありますので、今後専門家の意見を聞いて、移植なり、あるいは創出する場所を検討していくといったような考え方になっていたのではないかと記憶しておりますけれども。

○委員 ひょっとしたら同じようなお答えになるのかもしれませんが、この生態系の役割、申請書には機能と書いてありますけれども、それについても陸上は非常に詳細に記述してありますけれども、重要だと思われる海域についてのそのような機能については、失う面があるかもしれないけれども、今後適切な措置をするというような表現に終始しているわけですね。

それが私には物足りないというか、不満な点でした。今言ったようなお答えで、おそらくまた回答が来るのでしょうかね。情報が無いなど。

○職員 これについては、同時に審査をしておりました那覇空港の滑走路増設事業でも、例えばクビレミドロが増設する滑走路とそれから現滑走路の間の場所で見つかっていて、その保全をどうするか、あるいは増設する滑走路によって埋め立てられる地域内にサンゴの大きな群体や、貴重なサンゴがあると。それをどうやって移植していくかということについては、那覇空港の場合は、おおむねこういった場所に移植したいということまでは書かれておりましたけれども、これについて環境監視等委員会を立ち上げて、そういう中で再度移植場所、それから移植の方法、それから移植の量も含めて再検討して移植をしたという状況がございます。

このように、まだ知見がないものについては、具体的にどういうふうな場所に移すと、あるいはどのような手法でやるというのが書けない場合もあるのはやむを得ない状況なのではないかというように、当時そのように認識していると思います。

オ 別添資料

上記のような問題点があるにもかかわらず、審査結果では「適」としている。その内容を見てみると、確かに上記指摘事項に対し、別添資料においては、後述4以下に指摘している事項を除いた生態系保全に関わる審査結果について多数の項目の記載はある。

しかし、これらの審査結果は、基本的には個々の動植物への影響の回避、低減、代償措置にとどまっており、前項で環境生活部が指摘している辺野古、大浦湾周辺の生態系について重要性の評価や、事業による影響の予測は何ら明らかにされていない。

このため、この区域の生態系の価値との比較において、当該事業を実施することの必要性、許容性について何も検討がなされていないまま、「適」との判断がなされることになっている点が問題である。

4 海域生物（特にウミガメ）について

(1) ウミガメの保全の必要性について

ア 保全の必要性

沖縄県発行の改訂版レッドデータおきなわには、沖縄県内で観察されているウミガメのうち、タイマイ、アオウミガメ及びアカウミガメの3種が掲載されており、タイマイが絶滅危惧ⅠB類（EN）、アオウミガメ及びアカウミガメが絶滅危惧Ⅱ類（VU）である。沖縄島周辺では、タイマイの確認例は少ないが、他の2種は、頻繁に確認されている。

これらのウミガメ類の生存への脅威として、産卵場である砂浜環境の荒廃と生息場所である沿岸海域環境の荒廃が挙げられている。このため上記レッドデータでは、海岸及び沿岸海域における人工構造物の建造は、産卵場所となっている砂浜を消失させるだけでなく、産卵可能な場所の減少や砂の流出など長期的に砂浜の環境を産卵に不向きな環境に変化させる場合があるとして配慮を求めており、また砂浜を含む沿岸海域を利用する経済活動においても配慮が必要としている。

イ 辺野古周辺海浜の意義

環境保全図書（6-13-42～49頁、6-13-84～104頁）によっても、事業実施区域の南北にわたる松田からバン崎にかけて、アカウミガメやアオウミガメといったウミガメ類が上陸もしくは回遊していることが確認されており、これらの地域もその生息地となっている。

キャンプ・シュワブの地形改変地域においては、平成19年度からの5年間の調査のうち、平成20年度からの4年間はウミガメが継続して上陸し、そのうち平成20年度からの3年間は産卵し、平成20,21年度は孵化が記録されている。

また上陸数も、安部からバン崎に次いでキャンプ・シュワブの砂浜が多い。

(2) 検証

ア キャンプ・シュワブ沿岸の産卵場所の評価

知事意見〔法第3-10-(2)-エ-(イ)、同-(ウ)、条例第3-7-(2)-ア、同-イ〕は、ウ

ミガメ類がキャンプ・シュワブ地区に上陸して産卵している記録があることをもとに、他の地域に逃避することが可能である根拠、なぜ事業実施区域を利用しているのかということを検討した予測を行うこと、キャンプ・シュワブ地区が「上陸には好適ではない」との予測が適切でないことの問題点を指摘した。

これに対して事業者は、環境保全図書（6-13-99～101頁、6-13-276頁）において、定性的にしか判断できないとしつつ、キャンプ・シュワブ沿岸は、孵化率にバラツキが大きいこと、「地形条件として後背地と岩礁に挟まれ、砂浜の奥行きが狭いことや、護岸沿いには外灯が設置されているなどの環境条件から、（中略）好適な場所ではない」とした。そして、「ウミガメ類が上陸可能な砂浜の分布をみると、事業実施区域及び周辺地域からウミガメ類が逃避し、大浦湾東部、安部、嘉陽及びこれより遠方の東村等の砂浜に逃避した場合には、そのような地域にも上陸可能な砂浜が存在しており、逃避先での生存は保持される」と判断している（環境保全図書・6-13-276頁）。

しかし、結局このような評価は、なぜキャンプ・シュワブ沿岸で産卵がなされているのか、その重要性はどうかという点についての評価を全く行わないまま、他に産卵可能な場所に回避するだろうとの希望的な観測をしたにとどまっており、科学的な予測・評価がなされていないと言わざるを得ない。

イ ウミガメの産卵場所の創出

知事意見〔法第3-10-(3)-ウ〕が、埋立による海域環境の消失を回避・低減できないものにつき代償措置を明らかにするよう求めたところ、環境保全図書に、ウミガメ類の上陸・産卵のための砂浜整備箇所（案）（場所はキャンプ・シュワブ弾薬庫下砂浜）が記載された（環境保全図書・6-13-347～348頁）。

これに関連して、2次質問33項の7)において、平成24年5月から8月に事業実施区域及びその周辺でウミガメ類の上陸が確認されたとの報道を受け、その調査結果の提供を求め、ウミガメ類のための環境条件を整える措置を講じるか否か、講じるのであれば、(ア)具体的な整備箇所と方法、(イ)措置後の変化及び効果の不確実性の程度、(ウ)環境への影響、(エ)損なわれる環境及び創出される環境のそれぞれの位置、その環境要素の種類及び内容、(オ)効果の根拠及び実施可能との判断根拠を質問している。

これに対する事業者の回答は、専門家等の指導・助言を得ながら場の創出を進めるとし、(ア)前面に岩礁等の障害物が少なく、人の立入り等の影響が少ない場所（例：キャンプ・シュワブ弾薬庫下砂浜）で養浜や砂浜保全策を講じることが想定される、(イ)現状の砂浜を保全する方法なので大きな環境変化はないと思われるが、形状変化等の可能性があるため構造・工法等検討の後に予測・

評価する、(ウ)(エ)については想定できない、(オ)効果や判断根拠は、現段階では具体的な提示困難だが、有識者研究会の提言であり、実効性が確保できると考える、としている。

しかしながら、これらの砂浜整備について、場所の適切性や措置の効果やその他への環境影響などについて、全く明らかにされておらず、後日の検討に委ねるとしているのみである。

この点については、名護市長意見書が、砂浜整備箇所(案)の有効性について、「上陸数と砂浜のコンディションとの関連性すら見つけられない状況でありながら実効性を伴うとは考えられない」と指摘するとおりと思われる。

沖縄県環境生活部は、これを受けて事業者が示す具体的な砂浜整備箇所(案)も踏まえて、①ウミガメ類の上陸・産卵に利用しやすい場を創出することによる他の生物への環境影響について言及がない、②砂浜整備箇所(案)の周辺の砂浜をどのように整備・維持するのか具体的な方法などが示されておらず、当該環境保全措置の効果の程度が不明である、③砂浜整備箇所(案)は、代替施設の工事や航空機の運用等による騒音の影響によってウミガメ類が近づきにくい場所であり、環境保全措置の効果の程度が不明である、等の意見を述べた。

これに対する3次質問等回答は、「沖縄県環境生活部長意見に対する見解」12においても、「専門家等の指導・助言を得ながら、具体的な整備箇所や整備方法を今後検討(する)」、「砂浜の状況、ウミガメ類の利用状況について、事後調査を実施し、適切に対応する」等と述べるのみであり、事業者の計画について具体的な対策やその効果、影響についての回答はなされていない。

このとおり、事業者によるウミガメの上陸、産卵場所の創出のための砂浜整備案について、その内容も実効性も明らかにされないままであったにもかかわらず、別添資料ではこれらが審査対象とされた形跡がない。

ウ 工事中の作業船の航行位置

知事意見〔法第3-10-(3)-エ〕は、工事中にウミガメ類の確認位置を避けて沖合を航行する計画について、具体的な航行位置、速度とその設定根拠、見張りの実効性について確認を求めている。この点については、ジュゴンの項目と同様であることから、後述のジュゴンの箇所で触れる。

エ 施設供用時のナトリウムランプ等の使用

知事意見〔条例第3-7-(3)〕は、他の項目と同様、施設供用時のナトリウムランプ等の使用について、米軍に示すマニュアル等について実効性が不明と指摘している。

これに対しても事業者は、他項目同様、調整を行う、機会あるごとに米軍に

要請する、と実効性が確認されない回答に終始している。

オ 別添資料で触れられている事項

以上のような問題点があるにもかかわらず、別添資料で触れられているウミガメ類についての審査結果をまとめると、①船舶の航行方法（後述のジュゴンについてと同様）、②工事区域内で産卵が確認された場合の運行計画調整などの保全措置、③供用時のナトリウムランプの使用と海面への照射回避のマニュアル作成（ジュゴンについてと同様）、④事後調査の記載のみである。

これでは、ウミガメ類の保全について必要な検討がなされていないと言わざるを得ない。

5 サンゴ類について

(1) 辺野古周辺のサンゴ生息状況とその価値

ア 周辺の地理的特徴

事業実施区域周辺は、サンゴ礁が広がる辺野古崎周辺と、外洋的環境から内湾的環境にわたる特徴を有する大浦湾が隣接しており、沖縄島においても極めてまれな地理的特徴をもっている。そして、辺野古沿岸域の礁斜面及び大浦湾には、造礁サンゴが分布するサンゴ礁地形が発達しており、大浦湾は、海浜から礁斜面までに多くの山部と谷部が繰り返された地形をもち、さらに干潟・砂浜等の海浜地形や泥質・岩礁等の海底基質などの多様な地理的形態を有する変化に富んだ海域である。

イ 多様なサンゴ群集

このような複雑な地理的環境が、多様な生態系を生み出しており、サンゴ類は、外洋に面した環境を好むもの、川の水が流れ込む内湾でも耐えられるものなど様々であり、これらがそれぞれの環境に応じて群落を形成している。そしてこの海域においては、ハマサンゴ類、コモンサンゴ類、キクメイシ類、ミドリイシ類、アザミサンゴなど多くの種がサンゴ礁を形作っている。

ウ アオサンゴ群落の発見

そして、平成19年9月、大浦湾の東部のチリビシにおいて、水深1～13mの斜面に沿い、高さ約12m、幅約30m、長さ約50mにわたる国内最大級のアオサンゴ群落が発見されている。アオサンゴは、国際自然保護連合(IUCN)により絶滅危惧Ⅱ類(VU)に指定されており、沖縄島周辺が生息域の北限に位置するものと考えられており、また、大浦湾のアオサンゴ群落は一つの遺伝的なタイプしか見つかっておらず、学問的にも注目されている。

エ サンゴ礁生態系の価値

サンゴ礁は生物多様性がとても高く、カクレクマノミなど沖縄に棲息するク

マノミ全6種や、トカゲハゼのような希少種など、魚類が豊富に生息し、絶滅危惧Ⅱ類（VU）のエリグロアジサシなど渡り鳥の有数の生息地となっている。また、浅海にあつては、リュウキュウスガモやウミヒルモなどからなる海草藻場が分布していて、この海域がジュゴンの餌場としても利用されている。

これまで、赤土流出や、オニヒトデの大発生、大規模な白化現象などによって沖縄島周辺海域のサンゴ群集の多くは打撃をうけてきたが、辺野古沿岸域の礁斜面及び大浦湾のサンゴ類は、被度20%程度にまで回復しており、良好なサンゴ生息域といえる。

オ このため、辺野古・大浦湾周辺の多様な生態系の保全という観点からも、希少な種の保全という観点からも、この海域のサンゴ礁生態系の維持は極めて重要な課題といえる。

(2) 検証

ア 辺野古地域のサンゴ礁の価値の判断

(ア) 当該地域のサンゴ礁の価値

知事意見〔法第3-11-(2)〕は、当該地域におけるサンゴ礁は生物多様性が豊かであり、特に内湾的な場所に生息しているサンゴ礁群集は貴重であるとし、これを勘案した予測・評価を求めた。

これに対し、事業者は環境保全図書（6-14-160～161頁）でこれについて記載したとするのみである。

(イ) サンゴ被度について

知事意見〔法第3-11-(5)〕は、現状の5～25%のサンゴ被度は決して低いとはいえず、本海域は将来に回復する可能性があることを考慮した予測・評価がなされていないとした。なお、事業者は被度の表現が記載毎に異なり（例えば環境保全図書（6-19-1-151頁）は「5～10%」とする）、データの根拠が明確でない。

事業者は、これに対し、生息ポテンシャル域として整理して予測・評価したとする（環境保全図書・6-14-117～119頁，122～123頁，134～136頁）。

ところが、これによれば、大浦湾西側海域は広く生息ポテンシャル域になっている（環境保全図書・6-14-119頁 図-6.14.2.2.3）。事業者は、これについて、その消失面積が約30haになるため、その影響を少しでも軽減するため、代替施設のケーソンや消波ブロックに凹凸加工をしてサンゴ類が着生しやすいようにするというにとどまる（環境保全図書・6-14-117頁）。そうであれば、そもそも施設の立地の適切性についてまず考慮すべきところ、そのように考慮した形跡がみられない。

また、環境保全図書（6-19-1-151 頁）では「埋立てによるサンゴ類そのものの生息域の減少の程度は小さい」とする。

しかし、事業者が白化現象によってサンゴが減少したことを認識しているのであるから、当該地域は本来サンゴに適した生育域であるというポテンシャルを評価しているはずである。それにもかかわらず現段階の情報からサンゴの生育域の減少は小さいとする評価はそのポテンシャル評価が適切でなく、問題である。

イ サンゴの移植について

(ア) サンゴ移植技術

知事意見〔法第 3-11-(4)-エ〕、そして環境生活部長意見〔14-(1)〕は、サンゴ類の移植技術は確立されたものではなく予測の不確実性が大きいことから、移植が失敗した場合、工事進行後には再度の移植は困難となるところ、これらについての考慮が不明と指摘している。

これに対する事業者の見解及び3次質問回答等では、沖縄県のサンゴ移植マニュアル等の既往資料の情報を踏まえ、移植の具体的方法、事後調査の方法は、専門家の指導・助言を得て検討を行い、「いずれにせよ、適切に対応する」「最も適切と考えられる手法による移植を行う。」等というにとどまり、上記各意見が指摘する移植技術が確立していないことのリスクについてまったく検討されていない。

日本サンゴ礁学会サンゴ礁保全委員会は、「サンゴ礁保全・再生に移植がどの程度寄与するのか、またどのようにすれば寄与できるのか、十分に検討されているわけでない」との見解を示しているとおおり、サンゴ類の保全方法として、移植技術は試験段階にあって取り上げられる状況にない。そして同委員会が「(移植が) 不必要な開発の免罪符にされたり、より重要な保全行動へ向かうべき努力のすり替えに使われることには注意しなければならない」と指摘する。このとおおり、サンゴの移植については慎重に判断すべきところ、事業者の回答は、まさに上記の懸念が妥当するといわねばならない。

(イ) 移植先案について

知事意見〔法第 3-11-(4)-イ、条例第 3-8-(4)〕は、消失するサンゴ類の移植先として2箇所が示されているが、豊原地先は塊状ハマサンゴ属群生があり、大浦湾口部はハマサンゴ科群生が存在するので、これらに影響を与える恐れがあることを指摘している。

これに対して事業者は、事前に踏査して、生息環境の適否や移植先での影響等を検討して具体的な移植箇所を決定するとしている（環境保全図書・

6-14-163～164 頁)。

しかしこれでは調査内容と各調査項目の結果を移植にどのように利用するか明らかでなく、具体的な保全措置が検討されたと言うことはできない。また、「可能な限り」といった曖昧な表現が用いられており、移植先の生物、環境に対する配慮を欠いている。

この点に関するヒヤリング結果は次のとおりである（第8回委員会議事録・14頁）。

○委員 おそらく関連するのでしょうかけれども、環境保全措置の中でも、あるいは第6章の中でも、可能な限りの対応をすることや、専門家に聞きながら対応していくなど、具体性がない表現がかなり多いという印象を私は受けました。それに対して、注文をつけるようなことはありませんでしたか。

○職員 Q&Aを見ていただければわかりますが、例えばサンゴの移植について具体的にどのように専門家に聞いてそれを反映させるのか、あるいは現時点でのどういった専門家を予定しているのかなど、我々も今委員がおっしゃるような、もう少し具体的な保全措置というのは示すべきではないかというような考えは持っていたと思います。

しかしながら、その時点では、そこまでのものについて明確に我々のほうに説明するというような状況ではなかったのではないかというように思っております。

○委員 ありがとうございます。

○職員 ただ基本的に、そういう専門家の意見を聞いて実施すると。それから可能なものについては書かれておりましたけれども、例えばジュゴンの監視システムを構築してやりますと。そういった具体的に保全措置として記載できる部分は当然書いておりましたけれども、移植の問題や、場の創出であるなど、そういうまだ知見が十分でない部分は、具体的に書けないという状況があるというのは、我々としては理解をしておりました。

(ウ) 移植の事後調査期間

環境生活部長意見〔14-(2)〕は、移植サンゴの事後調査期間を概ね3ヶ月毎としているが、その妥当性が示されてなく、生育不良があった場合の原因を特定することが困難で、必要な対策がとれなくなる懸念を示している。

これに対する3次質問回答等では、環境調査で通常行われている季節ごとのものとした上で、「いずれにせよ、(中略) 専門家等の指導・助言を得て今後決定する」というのみであって、事後調査の科学性についても検討されていない。

(エ) 承認審査での検討

このようなサンゴ移植技術の問題につき、別添資料では、次のような事業者の見解をそのまま審査結果として記載している。

- ・事業実施前に、移植・移築作業の手順、移植・移築先の環境条件やサンゴ類の種類による環境適応性、採捕したサンゴ類の仮置き・養生といった具体的方策について、専門家等の指導・助言を得て、可能な限り工事施工区域外の同様な環境条件の場所に移植・移築して影響の低減を図り、その後、周囲のサンゴ類も含め生息状況について事後調査を実施する。
- ・消失するサンゴ類の生息域の減少に伴う代償措置として、幼サンゴを移植しサンゴ類の再生を図る方法があるが、事業実施区域周辺では幼群体の加入が極めて少なく、移植に用いる幼サンゴの採取は困難と考えられる。しかし、事業実施区域周辺は、平成10年及びその後も断続的に発生した白化現象によりサンゴ類の生息範囲、被度が大きく減少し、サンゴ礁生態系の再生が望まれる海域である。このため、今後のサンゴ類の幼群体の加入状況について事後調査を実施し、幼群体の加入状況の結果を検討したのち、事業者が実行可能な環境保全措置の検討に努めていくこととする。
- ・埋立区域内に生息するサンゴ類を可能な限り工事施工区域外の同様な環境条件の場所に移植することとしており、その生息状況について事後調査を行うと共に、保全に努める。

しかし、上記のとおり、やはり根本的なサンゴ移植技術の限界について何らの考慮も払われておらず、具体性がないと言わねばならない。また移植先の生物、環境に対する配慮を欠いている。

ウ 水象の変化によるサンゴ類への影響

知事意見は〔法第3-11-(6)〕において水象の変化によるサンゴ類に及ぼす影響を予測・評価するように求めた。

これに対して事業者はこれへの対応はしたが（環境保全図書・6-14-120～133頁）、環境生活部長意見〔9〕では、水象の変化のサンゴ類等への影響について、その変化率は小さくなく絶対値だけでなく変化率による評価も必要とし、さらに絶対値で検討するとしてもその影響は種によって異なるもので、当該海域で生息している生物にとっては現状の水象が最適な状況であることを踏まえると、やはり変化率による評価が必要とした。

これに対する3次質問回答等では、サンゴ類の成長には適度な流速が必要であり、絶対値による評価が妥当との回答をするのみであり、変化率による評価をしないことの正当性について十分説明がなされていない。

なお、水象に関する潮流シミュレーションの問題点は後述のとおりである。

エ その他のサンゴに関する審査結果

別添資料では、上記の指摘以外の部分について、以下の点（要旨）を示している。

- ① 大浦湾中央部の海上ヤードの位置につき、塊状ハマサンゴ属群生域の分布位置を考慮して移動させたこと（7頁）
 - ② ケーソン仮置きにあたって、サンゴ類の分布範囲へのアンカー設置の可能な限りでの回避（8頁）
 - ③ 消波ブロックや根固ブロックをサンゴ類の着生基盤として利用するための実施計画の詳細の検討（25頁）
 - ④ サンゴ類を着生しやすくするようなケーソンなどの設計と工法（25頁）
 - ⑤ 代替施設本体南側及び西側の傾斜堤護岸での消波ブロックによるサンゴ着生促進（25頁）
 - ⑥ 事後調査と環境監視調査の実施に基づく環境保全措置（8, 13, 19, 25頁）
- しかし、これらも具体的な予測や科学的根拠も示されてなく、対策の具体性や実効性も不明なままである。

6 海草藻類について

(1) 海草藻場の価値

ア 沖縄島周辺における海草藻場

海草藻場は、ジュゴンやウミガメ類の餌場であることはもとより、アイゴなどの魚類の産卵、稚魚の成育場所であり、多様な海域生物の生育環境となっている。沖縄県内の海草藻場に分布する海草は、リュウキュウスガモ、ウミヒルモ、ベニアマモ、リュウキュウアマモ、ボウバアマモ、ウミジグサ、マツバウミジグサ、コアマモの8種である。そのうち、リュウキュウスガモ、ウミヒルモ、ベニアマモ、リュウキュウアマモ、ウミジグサ、マツバウミジグサの6種が環境省の第4次レッドリストにおいて準絶滅危惧種(NT)に指定されている。

イ 事業実施区域周辺の状況

環境省の第4回自然環境基礎調査（平成元年調査 環境保全図書 6-15-117頁でも引用あり）では、沖縄島の現存藻場が1,282haであり、そのうち最大の藻場が辺野古海域（173ha）で、そのほかに辺野古・大浦湾沿岸では嘉陽から松田湯原にかけて合計34haの藻場が確認されている。辺野古から松田にかけてはボウバアマモ、リュウキュウアマモ、リュウキュウスガモ等で構成される海草藻場が広がっており、これがジュゴンの餌場になっているとともに、この海域の生物多様性の一翼を担っていると評価できる。

特に本件事業実施区域となり海面が消失する区域において、その海草藻場の被度が高い範囲が集中していることは、事業者の調査によっても明らかにされている（環境保全図書 6-15-98 頁 図-6.15.1.31）。

これら海草藻場への影響については、埋立によって直接海草藻場が消滅することと、埋立での地形の変更などによる影響もまた考慮すべきである。

(2) 検証

ア 消失する海草藻場について

(ア) 予測評価について

事業対象区域には広大な海草藻場が存するところ、埋立によって直接これらの海草藻場が消失することは明白である。

知事意見〔法第 3-12-(3)〕は、消失する海草藻場の面積は、嘉陽、安部でジュゴンが餌場としている面積にほぼ匹敵すること、ジュゴンの生息域に関し大浦湾の重要性が指摘されていることについて考慮した予測・評価がなされていないとしている。

事業者は、これについて考慮した予測・評価をしたとしている。しかし、当該記載箇所では、「施設等の存在により消失する海草藻場の機能、及びジュゴンやアオウミガメの餌料の供給に対する影響をできる限り低減するために、海草藻場の生育範囲を拡大する環境保全措置を講じます。」（環境保全図書・6-15-191 頁）とするのみであって、その重要性に照らした回避・低減策について検討されていない（代償措置の問題は次項）。また消失面積についての調査も、海草全体で行っているため種ごとの状況が明らかになっていない。さらに、ジュゴンやウミガメ以外の魚類や甲殻類などに海草帯がどのように利用されているかも踏まえて海草帯の機能を把握すべきであるが、それがなされていない。

(イ) 事業者の明らかに誤った考え方が示された箇所

さらに、事業者の海草藻場に関する既述について明らかな誤りがあり看過できない点がある。

すなわち、環境保全図書（6-19-1-150 頁）は「海草藻場内では種々の生物が共存しており、ある生物種や群集が生息なくなると、これと共存していた種類に影響が発生する可能性が考えられます。しかし、代替施設本体の埋立域に集中して生息している生物種や群集はみられず、多くの生物種や群集は、辺野古地先から松田地先に広がる海草藻場の広い範囲に分布しています。このことから、代替施設本体の存在によって海草藻場の一部が消失しても、周辺海域における海域生物の群集や共存の状況に大きな変化は生じないと

予測されます。」(下線部当委員会)としている。

しかし、上記の記載はいわば、事業実施区域周辺に他に藻場が存在するから、事業実施区域部分の消失は問題ない、とするものであって、明らかな誤りである。

このような誤った記述があるということは、事業者の環境保全に対する姿勢に疑問を生じさせる。

ヒヤリング結果でも、審査担当者もこの点を問題にしていたところである(第8回委員会議事録・14～15頁)

○委員 重要な資料にはあまりミスがない方がいいと思いますので、どこかで修正できるのであれば、それも必要かもしれません。

最後に1つだけ、海藻草類が広く分布しているわけですがけれども、それに対する説明として、1カ所だけですがけれども、代替施設が存在することによって一部は消失する。これはもう仕方のないことですがけれども、一部が消失しても周辺にたくさんあるから大丈夫だという言い方がしてあるのですね。

○職員 はい。

○委員 これは私は間違っていると思うのですがけれども、そんな議論はありませんでしたか。

○職員 その記載があったかどうか、すみません、ちょっと確認してみないとよくは覚えておりませんが、基本的にこれまでの私もアセス、ずっと審査しておりますので、基本的に他にあるからそれは問題ないというような記載は、まさしく問題があるというように思っております。

○委員 私、この点は、今朝ほども確認してきた部分なので、間違いなく存在するのですがけれども、ぜひ指摘していただきたかったなという点ではあります。

イ 海草藻場の消失に対する代償措置

上記の消失する海草藻場について事業者は、その代償措置として、移植や生育基盤の改善を図るとしている(環境保全図書・6-15-191頁)ところ、知事意見〔法第3-12-(1)〕は、生育分布状況の低下の判断基準や生育基盤の改善方法の具体的内容等が示されてなく、その実施も含め効果に不確実性が高いことを指摘した。

事業者は、これに対して、その内容を具体的に記載したとする(環境保全図書・6-15-227～231頁)。ところが、その内容は次の記載にとどまっており、依然その効果は不明である。

・判断基準

「モニタリング地点を設定し、各地点の事業実施前の海草類の生育状況（被度、構成種）の状況を整理し、それを判断基準の基本とします。」

・拡大に関する方法

「事後調査の結果を判断基準と対比させて、事業実施後に生育分布状況が低下したと判断される場合は、低下の原因が台風などの自然現象によるものか、事業実施に伴う環境変化によるものかについて、気象・海象や環境条件に関する情報をもとに解析します。事業実施に伴う環境変化が原因と判断される場合は、専門家等の指導・助言を得て、必要な対応策を検討します。

海草藻場の生育状況が低下する原因のうち、工事中の水の濁り等の水質が原因の場合は、濁りの防止対策を見直し、必要な措置を講じます。

工事の進捗に伴い地形が変化し、それにより波浪、流れ、底質の変化が生育分布状況の低下の原因となっている場合は、以下のような対応策を検討し実施します。」

・生育基盤の改善

潜堤等の設置：静穏化に伴う生育基盤の安定化

覆砂：水深、底質の改善による生育基盤の改善

・移植

種苗移植、土付き栄養株の手植え、機械化移植

なお、この問題については、ジュゴンの餌場としての重要性を有するものであることから、ジュゴンの項でも再度触れる。

ウ 地形変化による周辺海域の海草藻場への影響について

知事意見〔条例第 3-9〕及び環境生活部長意見〔14-(1)〕は、埋立てによる地形変化による局所的な塩分低下の予測について、海草藻類等にどのような影響を与えるか予測すべきところ、これがなされていないと指摘した。

しかし、知事意見を受けた環境保全図書（6-15-215～217 頁）でも海草への影響についての定量的評価がなされてなく、3次質問回答等でも、海藻類のうちホンダワラ科の種については予測・評価したとしながら、海草類については周辺で生息する種に関する知見がないため、定性的に予測しているというのみであり、具体的な予測はまったくなされていない（環境保全図書・6-15-206 頁）。

エ 工事による影響

環境生活部長意見〔14-(2)〕が、大浦湾奥部及び西部のリュウキュウスガモなどについては、工事による水の濁り及び堆積による生育環境の変化を予測しながら、稚仔魚等の移動を変化させないためとして汚濁防止膜を展張しないと

したことに水の濁り等への環境保全措置が示されないとした。

これに対し、3次質問回答等では、汚濁防止膜設置位置は総合的判断で位置を決定した、工事開始後に海草藻場の生育分布状況が明らかに低下した場合には、専門家等の指導・助言を得て適切に対応する、としか述べてなく、対応が示されていない。

汚濁防止膜の設置については、別添資料12頁において、「海中への石材投入や床堀・浚渫及び海上ヤードの撤去による水の濁りの影響を低減させるため、施工区域周辺海域での汚濁防止膜や施工箇所を取り囲むような汚濁防止枠を適切に設置・使用するが、濁りの発生量が周辺の環境に与える影響よりも、汚濁防止膜設置による周辺海域の海藻草類等に損傷を与える可能性を考慮し、状況によっては汚濁防止膜を設置しないこととする。なお、作業船の航行頻度の関係で、閉鎖できず一部区域が開口した開放形となるが、汚濁防止膜の展張位置は、作業船のアンカー長や操作性等を考慮して最小限の範囲で設定する。」と記載するにとどまっており、やはり環境生活部長意見の疑念に対する対処が検討されていない。

オ 別添資料について

以上の点について、別添資料では、審査結果としてまったく触れられていない。

なお、知事意見〔法第3-12-(2)、同-(4)～(6)〕は、そのほかにも施設の存在により、①海浜流が漁港側に流されることによる砂の堆積、②高波による砂の移動として南側護岸部分が浸食されるとの予測、③流速変化による影響、④これまで高被度であった場所の約76%が残存するとの推定についての施設の存在による影響の考慮の必要性、⑤底質の変化による影響について台風時の影響を考慮すべきこと、などを指摘している。これらについていかに審査されたかは明らかではない。

なお、前記第6-1-(3)の審査担当者からのヒヤリングによれば、「結果的には」とされているが、別添資料等に記載されていない事項は問題ないとされたこととなる。

カ その他の審査結果

別添資料では、上記の指摘以外の部分について、以下の点（要旨）を示している。

- ① 海草藻場の消失を少なくするような代替施設位置の計画（7頁）
- ② 工事の実施や代替施設の存在に伴い海草藻場の生育分布状況が低下した場合の専門家の助言を受けながらの生育基盤の環境改善（7、25頁）

③ ケーソン仮置きにあたって、海草類の分布範囲へのアンカー設置の可能な限りでの回避（8頁）

④ 事後調査と環境監視調査の実施に基づく環境保全措置（8, 13, 19, 25頁）

しかし、これらも具体的な予測と検討内容などが示されておらず、対策の具体性や実効性も不明なままである。

7 ジュゴンについて

(1) 沖縄におけるジュゴン保護の価値

ア 絶滅が危惧されるジュゴンの沖縄地域個体群

ジュゴンは、知事意見冒頭にも触れられているとおり、国際自然保護連合(IUCN)のレッドデータブックにおいて、野生絶滅種に次ぐ絶滅危機種に分類され、そのうちの危急種（野生状態で中期的に絶滅する危機をはらんでいる種）に指定されている。ワシントン条約（絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約）では、個体群の状態が比較的に良好とされるオーストラリア個体群を附属書Ⅱにしつつ、この個体群を除いて、最も厳しい規制の附属書Ⅰに指定している。

沖縄島周辺に生息するジュゴンは、かつては奄美大島から八重山諸島までの広汎な海域に生息していたが、現在では、沖縄島北部周辺に生息域が狭まっており、近時は、東海岸では辺野古崎沖海域や大浦湾、西海岸では古宇利島周辺で確認されているのみである。そして、この海域は、日本における唯一の生息域であり、地球上のジュゴン生息域の北限と考えられている。また、その生態も明らかになっておらず、生息頭数も明らかでない。

ジュゴンの沖縄における地域個体群は、環境省第4次レッドリストでは絶滅危惧ⅠA類(CR)に、日本哺乳類学会の「レッドデータ 日本の哺乳類」(1997年)では、IUCN基準上の近絶滅種（近い将来に高い確率で野生では絶滅に至る危機にある種）に相当する絶滅危惧種とされている。また、法制上は、文化財保護法における天然記念物、種の保存法における国際稀少野生動植物種、鳥獣保護法における保護鳥獣、水産資源保護法における捕獲禁止対象種に、それぞれ指定されている。

イ ジュゴンの保護の必要性

遺伝子の多様性、種の多様性、生態系の多様性、そして景観の多様性を要素とする生物多様性の保全が地球環境の保全にとって極めて重要な価値であることは、今日においては言うまでもない。単なる審美的、道徳的な価値のみならず、人類の生活環境の保全にとって、さらにはその経済活動にも有益な果実を

もたらすものとして、人類共通の財産と言える。

さて、その中でも、ある特定の地域にまとまって出現する生態系は、同じ地域における人間活動によって大きな打撃を被りやすく、慎重な保全を要すると言える。そして、特定の生態系において大型哺乳類や大型鳥類などが生息する環境では、その大型哺乳類などが棲息できる環境収容力が存することが良好な自然環境のもとで生態系が維持されていることを示す重要な指標となる。このことは、日本産の大型鳥類であるトキやコウノトリが日本から絶滅した過程、及びこれらを再生させようとしている保護増殖事業の取り組みからも明らかである。

したがって、ジュゴンの地域個体群の保全の重要性に鑑みると、その個体群の持続可能性の維持が最低限の目標となるべきであり、これに最大限の配慮がなされるべきである。そのことは、政府の「生物多様性国家戦略 2012-2020」においても、望ましい地域のイメージとして、「生物の生息・生息地として残された重要な干潟、塩性湿地、藻場、サンゴ礁などが、地球温暖化の影響による海水温・海水面の上昇の影響を大きく受けているが、データの集積や健全な生態系の保全の取組、水深、潮流、底質などの環境条件を十分踏まえて行われる科学的な知見に基づいた再生の取組とあわせ、科学的知見に基づく海洋保護区の設定とその適切な管理を含む措置により生息環境が改善され、干潟、藻場、サンゴ礁などの沿岸域生態系が台風など自然の攪乱を受けつつ豊かに確保されている。(中略) 南の海ではジュゴンが泳ぐ姿が見られるなど、人間と自然の共生のもとに健全な生態系を保っている。」としていることから理解することができる。

本件事業実施区域周辺は、生息地が極めて減少したジュゴンの地域個体群の餌場であり、生息域となっている。そこでの大規模な公有水面埋立事業は、直接海面を消失させるのみならず、周辺環境にも大きな影響を及ぼす。さらに、沖合からリーフを横断して浅海の花藻場で採餌するジュゴンにとって、建設工事による騒音や、工事船舶の航行は生息環境に大きな影響を与えることになる。

したがって、本件事業を承認するには、その事業実施によりジュゴンの地域個体群の存続可能性に影響がないことが確認されなければならない。

(2) 検証

ア 調査期間や予測・評価の手法、結果について

(ア) 調査期間

知事意見〔法第 3-13-(3)、条例第 3-10-(3)〕では、環境影響評価のため

に実施された調査が1年しかなく、他の調査結果は環境影響評価手続における関係者等の意見が聴取されておらず、かつこれら他の調査結果を含めてもジュゴンの生活史等の生態については、十分に解析されていない、と指摘している。

これに対して事業者は、他の調査も同じ手法だから妥当であり、補正評価書に生活史等の生態を記載したとする（環境保全図書・6-16-187～220頁）。

しかし、そもそもジュゴンの生息数が減少しているとみられることから、これら調査によってもなお、従前に比して十分ジュゴンの生態が解明されたとは言いがたい。また、当該水域にジュゴンが生存している意味の解析も不十分である。

このことが、以下に述べる環境保全策が科学的に実効性あるものとなっていない原因になっているといえる。

(イ) 個体識別等

事業者は、周辺海域のジュゴン生息頭数を最小3頭とし、そのそれぞれの個体の行動パターン等をもとに、ジュゴンへの影響と対策を判断しているが、このような手法は、地域個体群の正確な大きさ（つまり個体数）が明確ではない状況下では適切ではない。ジュゴン個体群の保全は「ジュゴンの生息地の保全」であることを認識し、採餌のための海草帯のみならず、遊泳域や周辺水域まで含めた広範囲の水域を保全する必要性について議論すべきである。

この点、事業者は、個体識別できなかったとする15頭について、識別された3頭であると推定していたが、知事意見〔条例第3-10-(6)〕はその根拠が不明であることを指摘しており、3頭という前提に疑問を呈している。

これに対する事業者の見解（環境保全図書・6-16-174～175頁）は、個体特有の識別し得る特定の身体的特徴を根拠とすることなく、識別された各個体のこれまでの生活状況や行動経過から推認するものであり、これらは科学的な推定方法とは言い難い。

(ウ) ジュゴンの地域個体群の生息範囲の判断

事業者は、「ジュゴンがこれまで確認されている範囲内に生息している場合は」という仮定で「対象事業の実施がジュゴンの生息環境としての機能や価値を変化させる可能性はなく」としていたが、知事意見〔法第3-13-(5)-カ〕は、個体Cの行動範囲の変化に見られるように、上記仮定は成り立たないと疑念を呈している。

しかし、事業者は、個体Cにつき「より慎重な保全措置を講じる」とする

程度にとどめており、ジュゴンの地域個体群の将来にわたる生息域とその生息環境の予測がなされていない。

知事意見〔条例第 3-10-(14)、法第 3-13-(7)〕は、より具体的に、個体 C の行動範囲が大浦湾東側海域までの範囲だとの理由が適切に検討されてなく、また汀間漁港周囲のみをバッファゾーンと見なした根拠が不明と指摘している。

これについて事業者は、個体 C が大浦湾で採食していることをふまえてより慎重な保全措置を講じた（環境保全図書・6-16-256～257 頁）、バッファゾーンを拡大したとする。

しかし、あくまでも事業者の調査で従来生息が確認できた範囲にとどまっておき、後述のとおり辺野古地先での採餌がなされていることも明らかになったとおり、生息範囲を限定した科学的根拠に乏しい。

知事意見〔条例第 3-10-(16)、法第 3-13-(8)〕は、工事の影響回避のため行動範囲が変化するおそれがあることへの懸念も示しているが、これに対する事業者の見解は、後述の水中音対策を述べるのみである。

イ 施設の存在による影響について

(ア) ジュゴン個体群の存続可能性の分析について

a PVA に対する知事意見等と回答

知事意見〔法第 3-13-(2)、条例第 3-10-(2)〕では、HEP や PVA による定量評価を行わなかった理由を明らかにし、また、調査時のジュゴン見落としとなる要因と発見頭数との関係を考察した上で、個体数の最大数、最小数等を推定するなど定量的評価を行う必要があるとした。

また、同意見〔法第 3-13-(4)〕は、ジュゴン個体数が少ないことから、わずかな影響でも大きな影響を与えることを考慮して評価することを求めており、さらに個体群維持への影響はほとんどないとしたがその経緯や妥当性が示されていないことも指摘している（同意見〔法第 3-13-(5)-キ、なお関連して同-コ〕）。

これに対して事業者は、情報は極めて限られているため絶滅リスクを正確に予測することは難しいものの、予測条件を設定することにより PVA を行ったとする（環境保全図書・6-16-275 頁）。

これを受け、環境生活部長意見〔15-(5)〕では、環境保全図書が示しているジュゴンの個体群存続可能性分析（PVA 分析）について、①沖縄のジュゴンの生息範囲を実際より広く設定されているため、影響が小さいとの評価結果の妥当性が確認されないこと、②海草藻場の消失によるリスクを

検討しているのみで、生じる環境変動を無視していること、③個体数に関する評価がされていないことを指摘した。

ところが、これに対する事業者の3次回答では、①②は有識者研究会の指摘・助言を得たというのみで具体的な説明がなく、③についても定量的推定は困難というのみである。

b 本件 PVA 分析の問題点

この点、PVA 分析では、その計算のためにどのような情報をインプットするかによって値が変動するところ、本件ではジュゴンの生活史特性(繁殖率、成熟年齢、生存率等)の値が計算に用いられているが、これに加えて、生息地の特性(餌場となる海草帯の特性であり、海草帯の面積、海草の種組成、現存量、成長のパターン、またジュゴンが海草帯のどの区域をよく利用するか、どの種をよく摂食するか等)の情報を検討することにより詳細な解析が可能になる。

これらを踏まえると、本件の PVA 分析には、上記の沖縄県の指摘も含めて、以下のような問題点があり、不十分な解析にとどまっている。

- (a) 本件では、沖縄島周辺と沖縄県全体を対象とし、いずれも海草帯の面積と被度が計算に用いられているが、ジュゴンの分布や行動について現段階で得られている情報に鑑みれば、上記のような扱いは現実的ではない。ジュゴンが実際にどこで発見されているか、どのような範囲で行動しているかについて整理して計算に組み込むべきであり、沖縄県本島北部や辺野古区域等に限定して計算すべきである。
- (b) 本件では、事業者のアセス手続における調査でもジュゴンの行動調査が行われており、行動のパターンが調査結果に相当程度示されているにも関わらず、それがこの解析に生かされていないのは奇妙である。
- (c) 海草の成長率をアマモの例を参考としているところ、アマモは温帯性の種であり、亜熱帯である沖縄において同値をすべての種について当てはめることが可能かどうか検討を要する。
- (d) 前記同様、事業者の調査でジュゴンの食み跡の情報(海草の種等の記載を含む)が存在するにもかかわらず、ジュゴンがよく摂食する海草の種を考慮に入れていない。
- (e) 本件の計算で用いられた繁殖率等は、現在存在する個体の数や年齢、および雌雄が会う可能性などに影響を受けると考えられるが、どのように計算に考慮されたかに関する情報が示されていない。
- (f) 先島諸島を含めて計算する場合のジュゴンの生息個体数を6もしくは

は10頭とする根拠が示されていない。

(g) 有意水準の計算方法が示されていない。

上記で指摘した情報は全て申請書の中に記載がありこれを解析すれば各値を入れることは可能であり、上記情報を加えて計算することは可能であった。にもかかわらず上記のような情報を加味しなかった結果、本件埋立を行った場合の絶滅リスクが正しく推測されているか明らかとなっていない。

なお、(公財)日本自然保護協会による「「普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境影響評価書(補正後)」への意見」(平成25年2月12日)においても、このPVA分析には、ア) ジュゴンの成熟齢の仮定が妥当でないこと、イ) ジュゴンの摂食様式に適した粒度の砂地の海草藻場が必要であり、海草藻場であれば何でもよいというのではなく藻場の底質や繁茂状態を考慮すべきこと、ウ) 海草藻場を構成する海草の種を考慮した検討が行われるべきであること、エ) フィリピンなどからの移入率を考慮すべきことも指摘されている。

ジュゴンの地域個体群存続は、周辺海域の生態系保全、種の保存の観点から極めて重要な価値があるにもかかわらず、上記のとおり、PVA分析には問題があり、事業者からは、海域の喪失によるジュゴンへの影響について科学的に評価されているとする具体的根拠はまったく示されていないと言わざるを得ない。

c 審査結果(別添資料)の問題点

それにもかかわらず、別添資料ではこの点に全く触れられておらず、その結果、ジュゴンの存続可能性への影響が小さいことを確認することなく、要件適合との判断がされたものといえる。

(1) 辺野古地先など埋立対象地の重要性について

a 辺野古地先を利用していないとの評価

知事意見〔条例第3-10-(4)〕は、評価書において、ジュゴンが辺野古前面の藻場を利用していないと判断した理由について、人為的影響が適切に検討されているか不明であるとし、また、同意見〔法第3-13-(7)〕において、個体Cが辺野古地先を利用しない理由が適切に検討されていないことを指摘したところ、事業者は、人為的影響の対象となる作業を再整理して記載した、平成23年度までの調査結果もふまえた、と説明をしている。さらに、同意見〔法第3-13-(18)〕が、根本的に、過去に利用されていた辺野古地先が、現地調査での利用確認がなかったことによって影響がない

と結論づけたことについて根拠が示されていないとも指摘したのに対し、事業者は再検討したと述べているが、「現在の行動範囲や餌場の利用状況」から、「可能性は小さい」とするのみである（環境保全図書・6-16-259 頁）。

b 辺野古地先などの重要性を低く評価している根拠

ところが、その後の平成 24 年 4 月から 6 月に辺野古沿岸でのジュゴンの食み跡が確認されているにもかかわらず、ジュゴンが辺野古地先の海草藻場で採食する可能性が小さいと予測されたままであったことから、1 次質問〔8〕では、その根拠を問うた。（なお、環境保全図書図-6.16.1.48 「辺野古地区におけるマンタ調査の航跡と食跡確認位置(平成 21～23 年)」（同図書・6-16-144 頁）でも、平成 21 年 6 月に辺野古地区での食み跡が確認されている。同図-6.16.1.47(4)（同図書・6-16-138 頁）では、平成 22 年度に辺野古沖合を個体 C が泳いでいることが確認されている。）

しかし、事業者は、嘉陽地区で確認された食み跡の確認本数との比較で非常に少ないということをも理由とするのみであった。このためさらに、2 次質問〔8〕において、他地域での本数との比較ではなく辺野古地先の利用状況そのものを指摘し適切に把握する必要があると指摘したものの、事業者は同じ回答を示すのみであった。

これでは、辺野古地先における餌場の喪失についての予測、評価は不可能である。そもそも、同海域でのジュゴンの食み跡が発見されていること自体が重要な事実であり、その認識があれば、埋め立て工事による影響が重大となることは容易に予想できるものである。

また、食み跡のみの議論になってしまっているが、前述の PVA 分析の箇所指摘したとおり、ジュゴン食み跡の形態、数、種などについての解析が不足している。

この点については、審査担当者の認識も十分とはいえない。ヒヤリング結果は次のとおりである（第 8 回委員会議事録・6～8 頁）。

○委員 ありがとうございます。次のページから海域の生物、生態系、陸域の動物、植物等についての記述があります。これについては、少し幅を広げた質問をさせていただきたいのですが、特にウミガメあるいはジュゴンの記述が最初に出てまいります。ジュゴンに対する記述を、この環境保全措置だけではなくて、その前の 6 章の非常に膨大な自然環境に関する記述と照らし合わせながら読んだときに、ジュゴンの暮らしについてもう少し正確に記述すべきではないかという気がしてきておりますので、皆さんがどこまで認識してこられたかを教えてください。

ジュゴンがエサを食べると、食み跡が残ります。この食み跡がどうい
う海草が生育している場所に多いかということは記述がありました。実
際に食べたかどうかというのを確認するのは難しいのですが、ジュゴン
のエサの食べ方について何らかの説明を受けたり、あるいは皆さんがい
ろいろお調べになったなど、いう事実はありましたか。

○職員 我々が審査しているときに、我々のほうでジュゴンの採餌行為について、
どのような場所でやっているかということについて説明を受けたかど
うかは記憶はございません。

ただ、水深が深い場所でも食み跡があるといったのはちょっと調べて、
どういった場所で食べられているのかと、それから過去にどういう事例
があったのかと、具体的に食草としてどういうものであったかというこ
とについては、調べて審査の段階で参考にしたという記憶があります。

○委員 私が知っている範囲の内容なのですが、こういう細長い海草については、
ジュゴンは上をつまんで食べていくこともあります。ところが短い海草
で、海底からこの程度しか出てないようなものはブルドーザーのように
食べていくというのが普通ですけれども、その食み跡の詳しい状況とい
うのはどこまで把握しておられますか。資料の中には、遠くからの写真
しか写っていませんでしたので、状況がわからなかったのです。

○職員 ちょっとそれは詳細には覚えておりませんが、我々基本的には環
境保全図書、環境保全に関し講ずる措置を記載した図書、これをベース
にやっております、あとはQ&Aを4回やりましたので、その中でジ
ュゴンについても確か質問していたと思いますけども、そういう中での
説明を受ける、あるいは先ほど、少し水深が深い場所でも採餌行為をし
ているというようなデータをネットで探したりしていましたので、そう
いう形で情報は収集していたというようには記憶しています。

○委員 申請書のほうに、海草の各種ごとの分布のパターンというのは示されて
いないというように感じたのですが、それでよろしいでしょうか。

○職員 ちょっと、すみません。それはもう一度確認してみないと、そこまでは
ちょっとよく覚えておりません。

○委員 なぜかといいますと、海草の種によってジュゴンが好きなもの、そうで
ないものがあるということは一般的によく言われておりますので、その
分布と照らし合わせながら、その土地、水域の重要性などは議論すべき
だと思っておりますので、その情報も重要でないかと思っておりました。

それを踏まえて、嘉陽や、あるいは古宇利周辺など、ジュゴンがよく

出現する土地の重要性をいろいろ議論しておりますけれども。

正確な言葉を使わないといけませんかね。

船舶の通行や人の活動からの影響が比較的少ないところをジュゴン
は利用しているというように書いてありました。今度、埋立てをすること
によって、あるいはそのこの場所での人の活動が始まることによって、
どのような影響が出るか出ないかということは、きちんと理解しなければ
いけないのですが、それが音の影響や、いろいろなものの伝わり方の
影響について議論されておりましたが、そういう調査を、他地域でも行
われてきたかどうかということなどについて、調べられたことはありま
すか。

○職員 確かフィリピンなど、そういった地域で調査が行われているというこ
とで、少し資料は見た覚えがあります。どういう場所に生息していて、そ
こではどういうものを採餌しているかなどですね。そういうものを確か
ネットで調べたと思いますけども、そういうものは見た覚えがあります。

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

c 辺野古地先での採餌がなされていたことに伴う代償措置等

環境生活部長意見〔15-(1)〕では、事業者による平成24年度調査にお
いて辺野古地先でジュゴンの食み跡が確認されていることについて、埋立
対象地の海域の消失の影響が小さいといえないことを指摘した。

これに対し、事業者は、予測・評価は不確実性を伴うので事後調査をし
て必要な措置を講じる、海草藻場減少の影響低減のために海草藻場の生息
範囲を拡大する措置をとるとする。

しかし、事後調査による対応は事業そのものによる影響の予測・評価が
前提であるところ、事業者の意見は、影響は不明だが事業後に事業者とし
て採りうる措置をとるというに過ぎず、環境保全への配慮がなされている
事業と判断できる根拠を示していないといわざるを得ない。また、海草藻
場の生息範囲の拡大についても、後述のとおり、科学的根拠や実効性が明
らかではない。

d 以上のとおり、知事意見、環境生活部長意見では、ジュゴンの生息にと
っての辺野古地先の重要性の評価とそれに伴う回避・低減・代償措置いか

んについて重大な懸念が表明されていたにもかかわらず、別添資料ではこのことが全く触れられていない。

(ウ) 海草藻場の移植や生育基盤の改善について

2次質問〔33の6)イ〕において、消失する海草藻場に関する環境保全措置としての移植や生育基盤の改善について、具体的内容や効果、影響とそれらの根拠などについて質問したのに対し、事業者は、具体的な方法や効果、影響について回答することなく、順応的に対応するとしたのみであった。

環境生活部長意見〔15-(4)〕でもそのことを指摘したものの、それに対する事業者の見解は、従前同様の見解のくり返しにとどまっている。

しかし、沖縄県がこのような懸念を示しているのは、前述のように事業者が示している生育基盤の改善や移植が技術的に確立しておらず、その実効性が何ら検証できないところにあるからである。

この点事業者は、環境保全図書(6-15-230頁)において、「これらの技術(当委員会注：生育基盤の改善や移植のこと)は必ずしも確立した技術ではないと言われています」と認めつつ、中城湾(泡瀬地区)での事例では「台風の襲来を受けても海草藻場が保全されて」いる、水産庁の研究では「移植試験により海草藻場が再生された事例が報告されており、小規模な海草藻場の再生に適した方法と判断でき」る、という。

この点について、このようなわずかな「成功例」についても、前記(公財)日本自然保護協会意見書において、中城港湾(泡瀬地区)では、「手植え移植と機械移植が行われたが、いずれも失敗に終わったことは明白である」と、また、水産庁の成功例も、「生残率等が記されていない上、限定された種のみを対象種とするなど、厳密に検証されていない」と指摘されているところである。

このような疑念があるにもかかわらず、別添資料24、25頁では、「改変区域周辺の海草藻場の被度が低い状態の箇所や代替施設の設置により形成される静穏域を主に対象として、海草類の移植(種苗など)や生育基盤の改善により海草藻場の拡大を図る保全措置を講じる。」との事業者の見解を繰り返したのみである。

その結果、海草藻場の移植や生育基盤の改善についてその方法や具体的効果や影響とその根拠が示されないまま、適合と判断されている。

ウ 工事による影響について

(ア) 埋立土砂の調達・運搬のための航行

施工計画によれば、埋立土砂の調達・運搬のために非常に多数の船舶が沖

縄島東海岸から施工区域へ出入りをすることから、これによるジュゴンの生息域への影響の回避・低減のための対応の検討が必要となる。

知事意見〔法第3-13-(1)、条例第3-10-(1)〕では、ジュゴンが大浦湾内で採餌したり、大浦湾東側海域から宜野座沖方向の南北方向の移動の事実があることを踏まえ、繁殖のための移動に影響するおそれがあるとした。また、知事意見〔法第3-13-(5)㉠、条例第3-10-(11)〕は、衝突回避のための見張りの実効性、航行速度の検討、航行位置が具体的でないとし、対策はオーストラリアの事例を参考しているというがその効果を示す必要があるとも指摘している。

これに対する事業者の対応は、ジュゴンが主に確認されたエリア(嘉陽沖)をできる限り回避すること、ジュゴンの行動範囲である岸から10 km以内を回避すること、施工区域へは大浦湾口から直線的に進入すること等とされている(環境保全図書・6-16-254～257頁)。

続いて1次質問〔6、7〕及び2次質問〔6〕で、土砂運搬による影響の確認事項や判断基準を示し、また事業者が計画している航路の実効性確保の方法を確認するよう求めた。

これに対し事業者は、GPS等の利用、目視観察やジュゴン監視・警戒システムの利用を挙げた。

さらに環境生活部長意見〔15-(2)〕は、確認された時間帯以外のジュゴンの居場所が不明で生息域が明らかでないこと、船舶の航行による生息域の分断、衝突回避可能な速度、距離等が示されていないこと、監視・警戒システムが構築されておらず実効性に懸念があることを指摘した。

これに対し事業者は、オーストラリアでの調査結果から航行による影響は回避できるとし、個体A及びCの過去に確認された行動範囲から経路分断の可能性は極めて低いとし、航行速度はオーストラリアの事例を参考にし、監視・警戒システムは専門家等の指導・助言を受けるとした。

しかし、沖縄のジュゴンの生息域が明らかではないのに、オーストラリアでの行動追跡結果のみを根拠にしてジュゴンの行動範囲を推測するにとどまり、ジュゴンの移動への影響については、過去に事業者の調査の限りで確認できた個体の移動を元としているのみであって、現在及び将来のジュゴン個体群への影響について検討されておらず、航行経路や速度についても、その実効性を確認できる回答になっていない。さらには、ジュゴン監視・警戒システムについては、実施するというのみで(環境保全図書6-16-280頁に概要のみ示されている。)あって、その実効性を免許権者においてまったく

確認しようがなく、見切り発車と言わねばならない。

ところが、別添資料では、この点について、①見張り励行と回避できるような速度での航行（同2，7，18頁）、②沖合10km以上離れて航行して、施工区域に直線的に進入すること（同7，18頁）といった、従来どおりの事業者の回答のみをもって適合との根拠とされている。

(イ) 杭打ちなどの水中音の発する工事による影響低減

杭打ちなどの水中音の発する工事によるジュゴンへの影響の低減について知事意見〔法第3-13-(5)-ア〕は、工事による水中音の影響が及ぶ範囲予測は、想定した平均的音圧レベル（122dB）より低く想定するべきとした（なお、これに関連する知事意見として〔法第3-13-(6)、条例第3-10-(13)〕もある）が、事業者は、クジラ目に関する知見を参考にする等により120dBに設定したとし、十分な改善がなされていない（環境保全図書・6-16-223～226頁）。

さらに、知事意見〔法第3-13-(5)-オ〕は、水中音及び作業船の航行による影響について、ジュゴンの利用頻度の高い範囲では影響を及ぼす可能性はほとんどないと準備書が予測したことについて、利用頻度の高い範囲がどこか明示されてなく、ジュゴンの遊泳位置によっては影響があると指摘した。また、知事意見〔条例第3-10-(12)〕は、生息環境としての機能や価値を変化させる可能性はないとする判断には、水中音の状況の変化などが考慮されていないと指摘した。

これに対して事業者は、環境保全図書（6-16-238～252頁）では音圧レベルの予測結果とジュゴンの生息範囲図を対比して予測・評価したという。

しかし、これによれば、「大浦湾内の広い範囲が長期的に行動阻害の評価基準を上回る音圧レベルになると予測される（環境保全図書・6-16-251頁）としておりジュゴンへの影響を認めている。

この対策として事業者は、ジュゴンの接近が確認された場合には水中音の発する工事を一時中断すること、杭打ち工事は初めは弱く打撃して一定期間経過後に所定の打撃力で行うなどとしている。

しかし、知事意見〔法第3-13-(17)〕が、陸域高台からのジュゴンの接近確認の実効性や、監視船による監視の影響の問題も指摘したのに対し、事業者が航空機からの確認や鳴声探知などの導入も記載したが、その実効性についても確認できていない。

さらに、水中音を発する工事の中断について、工事再開のためにジュゴンが施工区域から離れたとする判断基準、確認方法なども示されておらず、ま

た、打撃を強くするための「一定時間経過」でジュゴンがどこまで離れるのか示されておらず、その時間と根拠も示されていない。杭打ち方法については専門家等の指導・助言を得て行うというのみであって、監視・警戒システムの詳細が不明であることと合わせてみると、施工時騒音に対する環境保全措置も、具体的な対応が示されていない〔1次質問回答6, 7, 3次質問回答等の沖縄県環境生活部長意見に対する見解15-(6)〕。

ところが、別添資料では、杭打ち工事にあたって「極力騒音発生が少ない工法で」同時打設箇所を減じ、開始時は弱く打撃する、一定時間経過後に所定の打撃力で杭打ちを行う（同7頁）と、やはり従来の上記事業者の回答のまま適合と判断を行っている。

(ウ) 基礎捨石工事による水中打撃音の低減

傾斜堤護岸と中仕切堤の基礎捨石投入工事は陸上からクローラクレーンで石材を投入することから、海底に着底するとき水中で打撃音が生じると思われることについて、知事意見〔法第3-13-(10)〕は、適切な予測・評価を行うべきとしたが、当初事業者は、水中への影響はほとんどないため予測対象外としたと回答した。

これに対し、2次質問〔33の6)ア〕において、再度確認を求めたところ、事業者の回答は、石材をワイヤーモックに載せてできるだけ低い位置で投入すること、水深が浅いことから、着底時の音は小さいと考えられるとする。

しかし、これだけでは、ジュゴンの生息環境にどのような影響があり得るのか不明である。

そして、この点については、別添資料ではまったく触れられていない。

エ 施設供用による影響について

施設供用についての影響への対策についても、知事意見〔条例第3-10-(11)〕ですでに、米軍への周知の効果が不明であることが指摘されている。これに対する事業者の回答は、米軍と「十分調整」する、「機会あるごとに米軍に要請を行う」というのみで、実効性が担保されていない。「光を海に当てないようにマニュアルを作成」という措置についても同様のことが指摘できる（〔知事意見条例第3-10-(15)〕）。

さらに、3次質問〔8〕でもこれを取りあげているところ、事業者は運用主体となる米軍によるジュゴン保護対策については承知していないとし、米軍による対策の実施が必要となった際にも、申入れなどを行うということとどまり、その対策の内容や実効性について何ら回答がなされなかった。

この施設供用後の影響への対策について、別添資料では、光の海面に向けた

照射を避けるためのマニュアル等を作成して米軍に提供するという事業者の見解があるのみで(同2頁),やはりその具体的な内容や実効性については検討されていない。

オ 事後調査について

環境生活部長意見〔15-(7)〕は,供用後の事後調査としてジュゴンの行動範囲や移動経路を把握する方法について,ヘリコプターを使わない場合の方法を示す必要があるとした。

これに対し,3次質問回答等では,水中録音装置で鳴音を検出して存在を確認する方法を考えているという。

しかし,この手法は,装置の設置場所や鳴音の有無に影響されるのみならず,ジュゴンの行動範囲や移動経路を確認する調査としては不適切であり,十分な事後調査ができるとは思われない。

この事後調査について,別添資料では,事業者が事後調査を行うと説明している点を列挙しているものの(同2,8,13,19及び25頁),いずれもその事後調査の目的や方法,内容,影響が生じた場合の対策や実効性など,具体的なことには何ら触れておらず,事後調査を行うというだけの空疎な内容となっている。

カ 小括

以上にみたとおり,ジュゴンの保全についても,さまざまな重大な懸念が表明されていた。

にもかかわらず,本件の審査ではこれらについて検討がなされた形跡もほとんどなく,従来の事業者の見解をもって適合と判断しており,これでは,環境の保全が十分行われていると判断することはできないと言わざるを得ない。

8 埋立土砂による外来種の侵入について

(1) 埋立土砂の使用と外来種問題

ア 外来種侵入にかかる問題

外来種とは,通常,過去あるいは現在の自然分布域外に導入された種,亜種,あるいはそれ以外の分類群を指し,生存し繁殖することができるあらゆる器官,配偶子,種子,卵,無性的繁殖子を含むものをいう。

外来種の侵入は,当該地域の生態系等に影響を及ぼし,その生態系を変容させ,あるいは破壊するおそれがある。このため,生態系等の保全の観点から,外来種の侵入が防止されなければならない。特定外来生物法は,このため,指定した外来生物について,飼養等や輸入を禁止し,防除措置をとること等を定めている。

これに対して、事業実施区域周辺は、海域について前述の知事意見冒頭部分で指摘したような特質を有するとともに、陸域も、早くから大陸から切り離されて独自の進化をとげた種が多数含まれる貴重な生態系を有するやんばる地域に連なっており、外来種の侵入の防止に努めなければならないと言える。

イ 埋立土砂の使用計画に伴う懸念

本件事業においては、埋立土量 2100 万 m^3 のうち、概ね 1700 万 m^3 を購入土砂でまかなうとされ（環境保全図書・2-29 頁）、本件願書添付図書-10「埋立に用いる土砂等の採取場所及び採取量を記載した図書」によれば、その大部分は、沖縄県外の、徳之島、奄美大島、佐多岬、天草、五島、門司及び瀬戸内各地区で採取した土砂を購入するとされる。

大量の埋立土砂の沖縄県外からの搬入は、過去の他の事業ではなかったものであり、それに伴い、昆虫等の小動物や植物中の外来種の付着や混入を生じさせるおそれがあると言わねばならない。

環境生活部長意見〔17-(1)〕も、「事業実施区域は特に自然度が高く、生物多様性に富む地域である。そのような地域に、県外からの土砂を大量に搬入する計画であることから、外来種の侵入について懸念があり、その防止策を可能な限り厳密に行う必要がある。」と指摘している。

例えば、特定外来生物法において特定外来生物に指定されているアルゼンチンアリは、在来種のアリを駆逐するのみならず他の種に対する攻撃をすることもあるが、すでに中国地方から関東地方にかけて繁殖が確認されている。本件事業で土砂採取予定の場所においても、アルゼンチンアリが進出している可能性も考えられる。

(2) 検証

ア 外来種付着・混入対策について

(ア) 知事意見

上記のとおり、外来種侵入防止対策は極めて重要であることから、知事意見〔法第 1-2-(5)〕において、供給元での確認のみならず、埋立現場での受け入れ時にも検査をすることが必要であると指摘した。

これを受け、事業者は、検証と対策についての記載をしたという（環境保全図書・6-19-1-157～158 頁）。

しかし、同所での記載は、供給元での現地調査等や、土砂導入、造成後の現地モニタリングなどを行うというのみで、具体性がない。

(イ) 1次質問

このため、1次質問以降において、実際の埋立用材への付着・混入への対

策について、具体的な内容や方法、造成後のモニタリングや防除方法、助言を得る専門家の専門や過去の事例などを確認したが、事業者は、土砂調達場所未定のため具体的に示せないとして具体的な対応を明らかにしていない〔1次質問回答4の1), 2), 4) ないし7), 2次質問4の1), 2) ア, イ, 2), 3), 4) 及び7) イ, ウ〕

(ウ) 環境生活部長意見

その後、環境生活部長意見〔17-(1), (2)〕は、さらに次のことの確認を求めている。

- a 土砂搬入に伴う外来種侵入の懸念への事業者の対策について、埋土砂調達場所周辺域の動植物の確認調査の実施者、実施時期、手法等を明らかにすること
- b 外来種の駆除等の対策の選定者、実施者、実施の頻度等を明らかにすること
- c 外来種駆除等の確認方法（書面、現地確認等）や頻度を示すこと
- d 土砂導入、造成後に現地モニタリングによる外来種が記録された場合の対処について、モニタリング調査の方法等、対策の内容を明らかにすること
- e 外来種確認時の拡散防止・封じ込め対策
- f 陸域由来の土砂が海域生物へ及ぼす影響を予測・評価すべきこと

しかし、事業者は、これらの質問に対し、調達場所が未定であることを前提に、供給業者等との契約において生態系に影響を及ぼさない措置を講じる旨規定するとし、調査の実施者は供給業者等であり、時期は可能な限り土砂搬入時期の直前に実施する、駆除等の確認は基本的には書面での報告である、モニタリング調査の方法等、外来種の侵入が確認された場合の対策については専門家の指導等を得て適切に実施する、陸域由来の土砂の海域生物への影響は解明されていない、等として、いずれについても専門家の指導・助言を得る、というような回答をするにとどまっている。

(エ) 3次質問（アルゼンチンアリ混入への対策）

さらに3次質問では、アルゼンチンアリの混入対策について具体的に確認を求めているところであるが、これに対する事業者の回答でも、専門家等の指導・助言を得るということ、環境省の手引きに準拠するとしか回答しておらず、具体的な危険性やそれに基づく対処について明らかにされていない〔3次質問回答等43の2), 3)〕。

イ 別添資料について

これらの埋立用材による外来種侵入対策について、別添資料 13 頁では、次のとおり事業者の見解を記載する。

「埋立てに用いる購入土砂等の供給元などの詳細を決定する段階で、生態系に対する影響を及ぼさない材料を選定し、外来種混入のおそれが生じた場合には、外来生物法や既往のマニュアル等に準じて適切に対応し、環境保全に配慮することとする。なお、埋立土砂の種類ごとに注意すべき生態系への影響の検討は、専門家の助言を得ながら行うこととする。」

上記記載からは、本件事業での具体的な外来種混入の危険性についての対応が全く考慮されておらず、適切な対応がなされているとは言えない。

そして、審査担当者の説明では、アルゼンチンアリ等外来種問題は最後まで懸念事項（最後の報告まで△だった）ことも重要であり、この懸念事項が適合との判断になった理由は明らかでない。

9 航空機騒音・低周波音について

(1) 航空機騒音対策の重要性

ア 航空機騒音の生活と健康への影響

本件事業は米軍飛行場建設を目的とするものであるところ、米軍飛行場にかかる生活上の最大の環境問題は、航空機騒音である。

航空機騒音は、騒音による会話や電話、テレビ・ラジオの視聴などへの妨害、睡眠妨害といった日常的な生活上の妨害をもたらすが、それにとどまらない。沖縄県による「航空機騒音による健康への影響に関する調査報告書」（1999 年）によれば、「聴力損失をはじめとする身体的影響、精神的影響、情緒的影響、生活妨害、睡眠妨害、新生児・幼児・学童への影響等が広汎に発現して」おり、「健康被害が生じていると結論しても過言ではない」とした（同報告書第 10 章結論）。また、この調査の結果に基づき、住民らには、高血圧者の増加や虚血性心疾患による死亡リスクの上昇など具体的な健康影響が生じていることも報告されている。

また、この航空機騒音の中には、オスプレイによる低周波音も不快感等の心理的影響、睡眠影響等の生理的影響、建具のがたつきや振動といった物理的影響が生じることも含まれる。

イ 普天間飛行場における騒音問題

普天間飛行場周辺では、環境基準を上回る航空機騒音の発生が常態化しており、この騒音被害について住民らが提訴した訴訟においては、騒音による住民被害が認められ、慰謝料の支払いが命じられており、現在も同様の訴訟が継続中である。

また、政府は、その騒音対策として、平成8年3月28日、日米合同委員会において、「普天間飛行場における航空機騒音規制措置」の合意をなし、22時から6時までの間の飛行を「運用上の所要のために必要と考えられるもの」以外を行わないとするなどとされたが、かかる合意にもかかわらず、その前後において騒音発生状況に特段の変化はみられていない。

このような現状に鑑み、本件事業の実施にあたっては、航空機騒音による被害を発生させないための十分な配慮が必要となる。

(2) 検証

ア 使用を予定する航空機の種類の記載

知事意見〔条例第3-3-(1)〕は、評価書に飛行場の使用を予定する航空機の種類としてオスプレイ（及び飛行経路の変更）が初めて追記され、オスプレイの運航に伴う環境影響評価の結果が追記されているが、当該事業の環境影響評価において極めて重要なオスプレイの配備などの環境情報は、本来ならば方法書及び準備書段階で記載され、関係市町村長や住民等が意見を提出する際に考慮されるべきものであり、環境影響評価の最終段階である評価書において示されたことにより、当該情報及び当該情報に係る環境影響評価結果について、関係市町村長や住民等からの有益な環境情報が収集されておらず、環境影響評価制度の趣旨から問題がある、このような当該情報への配慮を欠く結果として、環境保全上の重大な支障が生じるおそれがあると考え、と指摘している。

オスプレイの配備計画については、本件事業の計画前から存したのであるから、環境影響評価にあつては、その趣旨に照らすと、仮に配備が確定していなくとも評価の対象とすべきものである。事業者は、単に使用する航空機の機種変更は法令による手続再実施の要件に該当しないというだけであつて、環境影響評価法の手続の趣旨を没却するものである。

イ 米軍による航空機運用への規制措置

(ア) 環境生活部長意見

環境生活部長意見〔3〕が、供用後の航空機騒音について、平成8年航空機騒音規制措置のもとで環境基準が達成されない状態が続いていること等に照らし、「米軍への周知」という環境保全措置の効果の不確実性が大きいと述べているのに対し、3次質問回答等では、供用後の航空機騒音に「適切な対策を講じる」とするのみであり、米軍に対しては、「事実関係の照会や改善の申し入れ」や「配慮を強く働きかける」ことをすると答えるのみであつて、相変わらず米軍の航空機運用に対して、何ら実効性ある環境保全措置

が明らかにされていない。なお、知事意見〔法第 4-(7)〕もすでに同様の指摘をしている。

(イ) 4次質問

さらに、具体的な回答がなされていないことからなされた4次質問〔3〕では、供用後の航空機騒音に対する「適切な対策」の具体的内容を尋ねたものであるところ、それに対する回答は、環境基準を超える地域に集落はないこと、騒音測定を実施し生活環境整備法による対策等を実施するとするのみである。

ウ 飛行経路の予測

(ア) 飛行経路

知事意見〔条例第 3-3-(2)-オ〕は、飛行経路について、位置通報点が設定されているか不明であり、それが設定されていれば当該上空を頻繁に通過すると見込まれ、これが考慮されているか不明であると指摘した。これに対する事業者の回答は、現時点では位置通報点は示されていないとのことである。

(イ) 場周経路の設定

場周経路について事業者は、有視界飛行での場周経路はA滑走路のみを使用する条件を設定しており（環境保全図書・2-13 頁）、「気象（風向き、視界及び雲の状況）、管制官の指示（間隔及び順序）、安全（緊急時）、パイロットの専門的な判断、運用上の所要等により、航空機は図示された場周経路から外れることがあります。また、状況により主たる滑走路の使用が妨げられる場合（鳥による障害、悪天候、緊急時、その他の滑走路の使用を妨げる物体）、または運用上の所要から必要とされるとき（状況によりやむを得ない場合）には、もう一方の滑走路が使用されます。」（環境保全図書・2-11 頁）という。

これについて知事意見〔条例第 3-3-(2)-カ、なお条例第 3-3-(4)-アも同趣旨〕は、B滑走路を利用した場周経路が示されておらず、各滑走路での標準飛行回数が不明であると指摘した。

これに対する事業者の回答は、「周辺地域上空を回避するよう要請されたことを踏まえ、L字型からV字型に変更したものです。（中略）そもそも、周辺地域上空を回避することという地元要請を受けて滑走路の形状変更及び運用形態の設定を行ったものであり、それを否定する運用方針及びそれに基づく予測を行うことは適切ではなく、当該標準飛行回数 of 妥当性に問題はないと考えています。なお、航空機の運用は基本的に地域の上空を回避する方向で運用されるものと承知しています。」というものである。

しかし、「運用上の所要」を理由に、騒音規制措置の日米合意に違反する飛行形態が恒常化しているのは、普天間飛行場の例で明らかである。従って、事業者は、飛行場の運用についての規制が普天間飛行場の場合と異なり実効性を有することを示すか、さもなければ、米軍が想定外の飛行経路を運用した場合の予測・評価をも示すべきである。

この点、審査担当者も、オスプレイについて日米合意違反の飛行がなされていることを把握していたものである（第8回委員会議事録・29～30頁）。

○委員 それではお伺いしたいと思いますけど、名護市と沖縄防衛局の意見、つまり日米合意を守っているか守ってないかと、これに対して意見が分かれたわけですけれども、審査に当たった海岸防災課の皆さんは、どちらが正しい、あるいはそれはどちらが正しいかわからない、どういう判断をされたのでしょうか。

○職員 どちらが正しいか正しくないかということについての判断は、そのときにはしてなかったと思います。

沖縄県のほうでもその取りまとめをして、航空機の飛行状況の写真を撮って添付して、沖縄防衛局に違反ではないかというような問い合わせをした結果、明確に違反と認定できるような飛行は確認されませんでしたと、概要的にはそういう回答だったと思いますけど、これについては、私もそういう説明を受けておかしいのではないかとは思いますが、それはおかしいのではないかという話はしました。写真で確認ができないなら、具体的にどうやったら確認できるのですかと聞いたら、その答えはありませんでしたけど。

○委員 おかしいのではないかと。2012年の10月、11月だけじゃなくて、県の皆さんは2013年10月、11月も監視して調査して、違反件数が増えていると出されていますよね。そういうようなことから、県の皆さんはおかしいのではないかと写真も示したということですけど、それに対して、県の皆さんが出された写真では違反しているということは見つからなかったと防衛局の皆さんは言われたわけですが、そもそも違反してないということを立証する責任は防衛局にあるのではないですか。

その辺はどうお考えなのですか。県の皆さんは。県の皆さんとしては、違反したことはちゃんと証拠は見当たらなかったと沖縄防衛局は言ったわけですけど、それを県の皆さんは納得しなかったですよ。納得されたのですか。納得してないですよ。

○職員 ですから、写真を確認しても違反でないということであれば、違反をどう

やったら確認できるのですかというようには聞きました。

○委員 聞かれたと。回答はなかった。

○職員 はい。

○委員 その後、どういうアクション、回答はなかったということでおしまいですか。

○職員 はい。

(ウ) 施設間移動

知事意見〔条例第 3-3-(3)-ア, 同-イ〕は、他の訓練施設への飛行経路も含めて予測・評価を求め、飛行パターンが特定できない場合には住宅地の直上を飛行した場合の予測・評価も行うべきとした。

これへの事業者の対応は、「施設間移動に係る航空機騒音の予測・評価については、参考として MV-22 がコンター作成範囲内においては飛行経路 (p.6-3-76, 77 参照) にしたがって飛行し、その後施設間移動のため 1,000ft の高度、飛行回数 21.24 回により直上を飛行するとの条件設定の基に予測試算を行いました。その結果、施設間移動における航空機騒音の予測値は、67.3WECPNL であり、環境基準 70WECPNL を下回る値となりました。」という。しかし、かかる条件設定は、例えば、すぐ隣接するキャンプ・シュワブ内の演習場でオスプレイが離着陸訓練を行っていることに照らしても、現実性に乏しいといわねばならない。

エ 運用回数の予測

(ア) 知事意見

知事意見〔条例第 3-3-(2)-キ, なお条例第 3-3-(3)-キも同趣旨〕は、普天間飛行場での騒音発生回数を基に予測を行っているが、CH-46 からオスプレイに換装されることで運用状況が変わる可能性の考慮、大型固定翼機の飛行回数を軽輸送機である C-12 が飛行するものと想定した予測がされているが、主要航空機である CH-53 やオスプレイの飛行回数に振り分けなかった根拠を問うた。事業者は、これに対し、環境レビューではオスプレイの飛行回数が平均 11% 減少するとされているから、厳しい条件として CH-46 と同回数を設定したとし、また、沖縄県の負担軽減のために KC-130 を移駐させたのであり、それを CH-53 等の飛行回数に振り分けるのは、「再編事業の趣旨を自ら否定することになり適切ではない」とした。

しかし、上記のとおり、米軍による航空機の運用は、規制措置合意のとおりになされないこと、これに対する日本政府の規制権限が及ばないとされていることからすれば、適切ではない。環境影響評価は、あるべき状態から出

発するのではなく、起こり得る状態からなされなければならないはずである。

(イ) 環境生活部長意見

これを受け、環境生活部長意見〔7-(3)〕では、改めて、供用時の離発着回数について、環境レビューを引用して厳しい条件を設定したとしながら、現普天間飛行場での大型固定翼機の飛行回数をCH-53やオスプレイに割り振ることは否定していて矛盾していると指摘したのに対し、3次質問回答等は、それぞれの航空機はその訓練等の所要に基づいて運用されているのだから、大型固定翼機の運用がされないことから他の運用回数が増加することにはつながらないとする。

しかしながら、「訓練等の所要」の内実が明らかにされていないこと、現普天間飛行場においても、所属航空機が運航していない時間帯を利用して外来機の訓練が行われている実状があることに照らせば、なお、事業者側に厳しい条件を設定した予測評価とは言えない。このことは知事意見〔条例第3-3-(2)-シ〕でも指摘されているところである。

オ 騒音影響の評価基準

環境生活部長意見〔7-(7)〕では、事業実施区域周辺域は静穏な地域であることを踏まえ、WHO騒音評価ガイドラインが睡眠妨害を評価する指標であるL_{Amax}値を採用して目標値を設定すべきとしたのに対し、3次質問回答等では、わが国の航空機騒音に係る環境基準としてはWECPNL（現在はL_{den}）が用いられていることを理由として否定した。なお、知事意見〔条例第3-3-(3)-カ〕でのピーク騒音レベルの評価の必要性の指摘に対しても、すでに同様の回答がなされている。

しかし、WHO騒音評価ガイドラインは上記の総曝露量の日平均での指標では睡眠妨害へ対処できないことからL_{Amax}を採用していること、そして、当該地域が静穏な地域でありそこに新たな飛行場を建設するという特殊性を有していることに照らして環境生活部長意見が述べられていることからすれば、L_{Amax}について評価していないことは妥当ではない。

カ 低周波音の影響評価の問題

環境保全図書(6-5-70頁)では、低周波音に関する心理的影響、生理的影響、物理的影響についての評価を行っているが、ここでは恣意的な評価が行われている。

すわなち、事業者は、オスプレイの低周波音の物的影響の評価にあたっては閾値(参照値)としては環境省の「低周波音問題対応の手引書」(平成16年6月)記載の閾値を使用している。しかし、一方、低周波音の心理的影響の評価につ

いては、事業者は環境省の同手引書の閾値（参照値）よりも 10dB 以上も高い（緩い）独自の閾値を設定して恣意的な評価を行っている（環境保全図書・6-5-70～71 頁 図-6.5.3.1.1 及び 6.5.3.1.2）。

この点については、審査担当者も独自の閾値を使用していることは把握していたとするがこれを問題とはしなかった。ヒヤリング結果は次のとおりである（第 10 回委員会議事録・31 頁）。

○委員 多分、今のお答えの中に、その次の質問に対するお答えも含まれていたと思いますけど、一方、事業者の皆さんは、低周波音の心理的影響の評価については、環境省の閾値を使用せず、それよりも 10 dB 以上も高い、基準の考え方としては緩い独自の閾値を作成して、みずからのオスプレイの低周波音を評価しているわけです。

審査チームの皆さんは、事業者が独自の緩い閾値、物的影響のほうは環境省の閾値を利用して、心理的影響のほうはみずから緩い閾値を設定してやったこと、このことについてはどういようにお考えだったのでしょうか。

○職員 心理的影響の評価基準につきましては、申請書の環境保全図書にも確か載っていたと思いますけれども、低周波音に対する感覚と評価に関する基礎研究ということで、昭和 55 年の文科省の研究成果で示された実験結果から抜き出してきたというように理解しておりました。

環境省の参照値につきましては、低周波音問題対策の手引書で示されておりまして、確かに委員ご指摘のとおり、昭和 55 年の低周波音に対する感覚と評価に関する基礎研究のデータの値よりも 10 dB 以上低いということになっているということは、当然把握しておりました。この点につきまして、私どもスタッフの間で、この低いということについてどういようように評価すべきかということで議論したというような覚えはありますけれども、最終的には低周波音の基準というものが、いわゆる環境基準やあるいは規制基準といったような定められたものではないと。あくまでも参照値でしかないというように踏まえまして、この事業者の採用した基準が間違っているとまでは言えないのではないかというように結論に達したというように記憶しております。

キ 承認審査

これらに対し、承認審査においては、1 号要件の審査項目①に関し、「代替施設の供用に伴う飛行経路については、滑走路を V 字型にして運用を図ることから、周辺地域上空を基本的に回避する方向で対応しており、騒音による影響は、住宅地からの距離が離れることによる距離減衰が見込まれる。」と、事業者の見

解を繰り返すにとどまっておリ（低周波音についても同様）、飛行経路や回数の予測の疑念、騒音規制措置の実効性にかかる問題、採用されるべき評価基準などの指摘に何ら検討がないままに終わっている。

10 その他の項目について

(1) 他の生物に関する問題点

ア 他の海域生物について

環境保全図書（6-13-160頁以下）の、表-6.13.1.62(1)では海域生物の重要な種の記録状況（動物、植物）、表-6.13.1.66では複数の海域に出現する重要な種について、詳細な表が掲載されているが、この表を生態系等の評価にどのように活用しているか不明である。

これら海域生物のうち、環境保全図書（6-13-258頁）の図-6.13.2.1.4では、カムリブダイの推定生息分布域が示されているが、本種のように広域を生息場所とする種については行動特性や生活史を解明しつつ、生息可能域全域を保全する必要があるが、その観点からの議論が不足している。生態系の分断は、特に広範囲を移動する種にとっては望ましくないことを理解すべきである。

イ 海域と陸域をつなぐ生物について

環境保全図書（6-19-2-62頁以下）では、海域と陸域をつなぐ生物としてオカヤドカリ類やオカガニ類等の移動経路の記載がある。しかしこの移動経路の確認の目的は不明である。そして同6-19-2-83頁では、上記オカヤドカリ等の甲殻類等の底生動物とマングローブ等の植物の関係やサギ類等の鳥類との関係が記載されている。

かかる生態系機能、食物連鎖等の関係は重要であるが、これらが埋め立て工事や埋立地の存在によってどのような影響を受けるかについての十分な解析が必要であるが、これがなされた形跡がない。例えば、オカヤドカリは工事によって移動することが予想されるが、その移動先では既にオカヤドカリ類の個体群が飽和状態になっている可能性がある。その場合、移動させた個体あるいは既存の個体の多くにとって生息しにくい環境である可能性がある。オカヤドカリ類のように個体数が多いグループは特に注意すべきであるが、かかる解析がない。

ウ 陸域生物について

環境保全図書（6-19-2-173頁）以下では、造成に伴う生態系機能・構造の変化の程度の中で陸域生物と植物等の関係についての記載がある。しかし、ここでは陸域生物の移動先の状況を含め、移動するであろう種との関係が良好な状態であると予想する根拠を示すべきであるが示されていない。同6-19-2-274頁

ではオリオオコウモリの生息や繁殖状況に変化はないと予測したとあるが、オリオオコウモリが有する役割について考察していない。オリオオコウモリによる花粉の媒介や種子の運搬などは生態系の構造を変化させる重要な要因であり、これらを踏まえた解析をすべきである。

(2) 潮流シミュレーションについて

環境保全図書（6-9-28頁以下）において水象予測（潮流シミュレーション）を行っており、構築された潮流シミュレーションモデルによる計算値と実測値が整合的であり、再現性の高いモデルが構築されたものとしている。

しかし、補正評価書に示されている海水の流れ（流速と流向がベクトルで示されている）に関する図を見ると、モデルによる計算値と実測値とが大きく異なる地点が散見され、特に流向において、流れの向きが180度真逆になっていたり、90度異なっている場合がある（例えば環境保全図書（6-9-100頁 図-6.9.2.3.19(3)等）。この点で、潮流シミュレーションの方法を含め問題がある。

潮流シミュレーションは平地では再現性が高いが、沖縄県の大浦湾のようにサンゴ礁があるなど地形が複雑な場合においては再現が難しくなる。また計算上の格子点を細かくすれば再現性が高いが、本件での格子点は50mと非常に粗いものとなっている。

この点に関するヒヤリング結果は次のとおりである（第10回委員会議事録・32～33頁）。

○委員 潮流シミュレーションについてなのですが、地形が複雑だと確かにシミュレーションするのは難しくなりますけれど、もう1つの問題は、計算上は格子点を細かくすればできるわけです。今回のシミュレーションというものは、肝心のところでも50mだったですか、非常にある面では粗いように思うし、ところが既存のデータ、こういうデータを使いましたというものとそれが限界だと思うのです。それについて、例えばもっと細かく独自の地形図をつくるなど、そんな議論は出なかったですか。

○職員 委員がおっしゃいますように、50mメッシュで確か区切られて詳細シミュレーションをやられていたかと思います。平面上は50mで、水深が確か2, 4, 6, 8, 10ということで、確か5層か6層ぐらいになっていたかと思います。

これについて、その当時だったかどうかよく覚えておりませんが、別のコンサルに技術的にどうなのかと、もう少し小さくしたらいいのではないか、例えば25mあるいはさらにやって12.5というような、技術的にできるのではないのかというように聞いたところ、技術的にはできるのだけれども、再現性の問題がまた逆に出てきてしまうといったようなことを、別なコンサル

ですけれども、そういうような状況にあるというようなことは確認しました。

シミュレーションの再現性につきましては、防衛省が本省のほうで、評価書に対する知事意見、免許権者意見を受けて設置した有識者研究会でも大きなテーマになっていたようで、私は最終報告書のほうをちょっと読みましたけれども、その中では再現性については、おおむね再現されているのではないかとというような評価を有識者研究会ではされたというように読んだ記憶があります。

我々のほうでは、これ以上さらに詳細にやったらどうなるのかということについては、特にQ&Aで出さない、質問はしなかったと覚えております。

○委員 私は今回のことで、海上保安庁のデータがあの中に含まれていて、潮流楕円の絵なのですけれど、それで見ると確かに、分解能というか、地形が割に大きなところはきれいに再現されている。だけど、50m程度というかそういう細かいところは潮流楕円が全然向きが違うのですね。

ところが今おっしゃったように、再現性の問題よりも地形図をつくるというほうが大変で、それが技術的にネックになったのだらうと自分では納得してたのですけれども、分解能、精度ももちろん上げなければならないし、2m近い潮位で変動するようなところで、そういう新しい地図をつくるということは大変な事業だと思ったのですが、そういう議論は特になかったわけですか。

○職員 一部の地形については、防衛省のほうで深淺測量等をやられておりますので、ある程度のデータはあるのではないかとというには思っておりましたけれども、いわゆるシュワブ沖のサンゴ礁池の中の詳細なデータがあるかどうかについては、その時点では確認はしておりませんでした。どの程度詳細なデータがあるかということについて、地形図があるかについては確認したという記憶はありません。

○委員 わかりました。どちらにせよ、この問題は委員もたびたび長島など、ああいう島の浜あたりの浸食や何かで問題になっているので、もっと精度を高めるべきではないかというコメントをいただいているので、そういうコメントを聞きながら、もっと方法があったのではないかと思うこともあります。以上です。ありがとうございました。

以上について、潮流シミュレーションが間違っているとすれば、水流がどの方向にどの強さで流れるか全く予測が出来ていないということになり、埋め立て工事に伴い移植される海草やサンゴ類が保全できるかについても正しい予測がなされていないということになる。その結果、サンゴ移植、海草移植、その他移植・移動される海域生物の環境保全措置の実効性が問題となる。

(3) 台風の調査について

沖縄県は台風県であり「大型で非常に強い台風」が頻繁に上陸していることは顕著な事実である。

この点、環境保全図書においても台風の調査をしているところ、環境保全図書の図 6.2.2.15(1), (2)では、平成 19 年及び平成 20 年の台風の調査結果が示されている。しかし、同調査には問題がある。すなわち、まず平成 20 年には「異常波浪」を計測するような台風が沖縄県に上陸していない。また平成 19 年においては、「異常波浪」の台風は上陸しているが、観測体制ができていなかったため波高が観測されていない。台風が頻繁に上陸する沖縄県においては台風の影響は十分考慮すべきであり、本来ならば長期間での台風の調査をすべきであった。

しかし、本件では上記のとおり大型で非常に強い台風が上陸していないか、十分な観測ができていない年の調査により得た調査結果のみを用いて、海水の流れや地形・堆積物の変化、ひいては水質や生物分布の変化の予測に当てはめており、さらに上記のとおりそのシミュレーション結果をサンゴや海草等の移植の予測に用いている。この点は予測の正確性で問題となり、上記同様環境保全措置の実効性が問題になる。

この点に関するヒヤリング結果は次のとおりである（第 10 回委員会議事録・29～30 頁）。

○委員 その次ですけれども、調査期間中の 2007 年、2008 年、この図をご覧くださいのすけれども（「表 1. 環境影響調査期間中の台風データその際の波浪データ」）対象地域ではシミュレーション等検討のために必要な異常波浪、数年に一度ある台風直撃という事態、その時点での波浪データが得られてないわけですね。実は 2007 年の台風 4 号は、中城湾では 13.61m とありますけれども、辺野古・大浦湾ではまだ観測態勢が整ってなくてデータがとれていないのですね。

この環境アセスメントの段階で、沖縄県の皆さんは、沖縄は台風県なのだから単数年の調査はだめだと。複数年、大きな台風を含むようなそういう調査をせよと言っていたにもかかわらず、この 2 年でやってしまって、この 2 年では台風らしい台風がないわけですよ。という中で、潮流シミュレーションがやられているということで、本当にあそこの海で台風時に何が起きるか、あそこの海底をガラガラ変える、サンゴに大きな影響を与えるのは台風時だと思われるわけですけれども、その辺についてはいかがお考えですか。

○職員 この点についてちょっと私も、どういようにその当時審査したかよく覚えていなかったものですから、改めて担当も含めて申請書の内容を再度確認いたしました。申請書の中では、2007 年と 2008 年のデータの中には異常波浪の測定

がされていないという現状を踏まえて、同じ沖縄本島の東海岸の中城湾港のデータを用いて推定するというような手法で、一応異常波浪時の予測等も行われていたというような状況にはあります。

(4) 燃料漏れについて

知事意見〔条例第 1-(7)〕では、「燃料漏れが生じた場合の対策が、第 7 章の環境保全措置に記載されておらず、事業者見解で示された対策も不十分であることから、使用する燃料の種類を明らかにし、流出場所ごとの対策を示す必要がある」として、燃料漏れが生じた時点でオイルフェンスを即座に張るとする点、監視体制が示されていない点、燃料の種類により吸着マットでは回収できない場合がある点、燃料貯蔵施設から漏出した場合の検知方法、土壌汚染防止対策等が不明である点、燃料漏れが生じた場合の対策を行うのは事業者か米軍か不明である点、米軍に周知することの実効性等について疑問を呈していた。

これに対する事業者の見解は、基本的には燃料漏れが生じた場合の対策を行うのは米軍となるとし、日本政府としては「日本政府においても、燃料供給施設が燃料流出に対する危険を最小限にするよう設計・施工・操作されることを確実にし、また適切な施設・器具・人員が、燃料流出の防止・モニタリング・対応そして回収機能を備えるために配備されることを確実にするための取り組みを実施していきます。」とするのみで何ら具体的な対策の記載がない。また米軍への周知、実効性についても他の箇所と同様に「米軍が環境保全措置を理解し実施するよう十分調整を行い、万が一、米軍が要請に応じない場合も機会あるごとに米軍に要請を行うなど、環境保全に向けた取り組みを実施していきます。」とするだけで具体的実効性を明らかにしていない。

この点、燃料漏れがひとたび起きれば、辺野古区域の自然環境に極めて重大な影響を及ぼすことは容易に予想できるところである。しかし、事業者としてはこの燃料漏れに対する具体的な対策を講じていないと言わざるを得ないのであり、問題である。

11 本件審査基準に基づく審査結果の評価

(1) 審査結果についての全体的評価

ア 知事意見等との関係

環境影響評価法第 33 条第 3 項は、知事意見（法）を審査の資料としなければならないとされているところ、本件審査の過程においては、審査事項に該当する項目が環境保全図書に記載があるか否かの形式的な審査をするにとどまっており、知事意見で示された問題点の解決が図られたか否かがまったく審査の対象となっておらず、同法の趣旨に反する。

そして、本件承認における審査は、上記知事意見や環境生活部長意見を含め沖縄県が従来指摘してきた環境保全に関する懸念について、事業者が十分な応答、措置をとっていないにもかかわらず、そのことを看過してなされたものであり、審査過程において不十分な審査であった。

イ 本件願書（環境保全図書）等の問題点

本件では、環境影響評価のための調査が一定程度なされており、環境保全図書にも一定の情報が示されている。

しかし、同情報に対して、その解析、評価は不十分である。

特に「可能な限り」、「できる限り」、「専門家の意見、助言を踏まえて改めて判断する」などの曖昧な表現が多いため、環境が良好な状態で保全されるかどうかの判断ができない。

また環境評価はその地域の特徴を反映させたものであるべきところ、本件における評価は、台風の襲来の多さ、熱帯・亜熱帯環境、高い生物多様性など沖縄の環境特性を十分に配慮した評価になっているとは言い難い。

前述のとおり、近年の環境影響評価においては、生態系の諸要素、諸機能に関する「定量的な」調査、解析が求められている。この点、環境保全図書では様々な情報があるもののいずれも「定性的」であって、定量的とはいえない。

特に生態系の機能に関しては、参考にすべき科学的な情報が多くないとの理由で十分な解析・評価を行っていないことは問題である。参考事例は存在する。参考事例が多くない場合であっても、いくつかの事例を参考に独自に調査・解析を実施すべきであった。生態系機能は生態系を評価する場合においては重要な考え方であり、近時は「生態系サービス」と表現されており、自然の重要性を考える上で必要不可欠な考慮要素だからである。生態系と生態系のつながりに関しても、定量的な慎重な解析がなされたとは言い難い。また、明らかな誤りの記載がある。

6-(2)-ア-(イ)で記載したとおり、環境保全図書(6-19-1-150頁)での「代替施設本体の存在によって海草藻場の一部が消失しても、周辺海域における海域生物の群集や共存の状況に大きな変化は生じないと予測されます。」(下線部当委員会)との記載は周辺に藻場があるから埋立を実施しても問題ないとするものであって、事業者の環境保全への姿勢に疑問を抱かせる明らかな誤りである。

そして、ジュゴンに関し、事業者は埋立域においてジュゴンの食み跡があるという事実を認識している。この点は重要であり、個体数が少ないジュゴンの消滅が予想されている区域を利用することは工事による影響が重大であることが推測される。この点に関して「ジュゴンは辺野古地域を恒常的には利用していない」と評価していることは当該水域の重要性や、ジュゴンの貴重性を理解しておらず

問題がある。

(2) 各審査項目の審査結果の評価

ア 1号要件審査項目①について

同審査項目①についての審査結果は前記のとおり理由で「適」とされている。

この点、本報告書第5において1号要件該当性の点で検討しているが、ここでは環境の面からさらに検討を加える。

自然環境の重要性が叫ばれる現代において、本審査項目①は極めて重要である。埋立て予定地が有する重要性を真摯に評価し、埋め立ての必要性とのバランスを検討する必要がある。

しかし、本件審査においてはこれまで検討してきたとおりその重要性について十分に評価できていない。

すなわち、近年の環境影響評価においては生態系に関する評価が重要視されている。その中で「生態系機能」を定量的に把握し、生態系の価値を認識することが求められている。

本件に関しては、申請書等の中ではそれらについての調査結果が一定程度あるもののその解析が不十分である。特に定量的評価をすべきところを定性的評価にとどまっている点は大きな問題である。また審査に当たって、この点を議論していないということは問題である。

近年この点は「生態系サービス」として議論される。これは「人間が生態系から受ける恩恵」として定義されるもので、まさに地域社会の生活環境との関わりを議論する観点であり、見逃すことはできない点であり、事業の必要性とのバランスを考える重要なものである。

また、審査結果として、埋立て区域への立入りは既に禁止されており、かつ漁協からの同意を得ていることが理由として挙げられているところ、環境面からはここは別の点から検討すべきである。

すなわち、立入禁止区域内では漁業を営むことができない結果、同区域内部の自然は長期間良好な状態で保全され、魚類も健康的に暮らしていることが容易に推測される。そして、同区域内で生まれる魚が外部に泳ぎだしてきた場合（いわゆるスピルオーバー）は漁業関係者の漁業の対象となり、最終的には、地域社会の住民もその恩恵にあずかることができるものであり地域社会の生活環境に大きく影響する。また外部で繁殖し、誕生した小魚がその内部に逃げ込み、成長して、再度外部に出てきて漁業の良い対象となるということも容易に推測できる。いわば同区域は「海洋保護区」と同じ状況にあるといえる。こ

のように考えると、立入禁止区域とその周辺をひとつの大きな漁場と考えることができ、その中でも立入禁止区域は漁業資源の源としての重要な位置を占めると理解できるので、この埋立が実現すると地域社会の生活環境に重大な関わり合いが失われる可能性があるのである（前記3-(2)-ウ-(イ)）。

これらを踏まえれば、埋立により地域社会にとって生活環境等の保全の観点からみて現に重大な意味をもっている干潟等が失われることには該当しないとの判断は誤りと言わざるを得ない。

したがって、「適」との判断は誤りである。

イ 同審査項目⑦について

同審査項目⑦も前記のとおり「適」と判断されている。飛行場供用に伴う生物への影響も軽微と考えられるとしている。

しかし、これまで見てきたとおり、生物への影響が軽微とは言えないことは明らかであって、この点の評価は誤りである。

また、騒音についてその調査等の前提からして問題があり、不明な点も多い上、一部地域で環境基準値相当を超過する予測となっているにもかかわらず、審査結果は「環境基準に照らして許容できる範囲にとどまっている」と判断しているものであり、その判断には疑問がある。

また、審査結果書は、「普天間基地の現状も併せて考慮すれば「許容できる範囲にとどまっている」と判断される。」としているが、普天間飛行場の現状を考慮して、代替施設について規制基準を緩和するかのような論法も疑問がある。より騒音のひどい普天間飛行場との比較ではなく、既存のキャンプ・シュワブからの騒音を除けば静謐な環境にある辺野古近辺の現状と比較すべきものと考えられる。

また、別添資料において申請書の保全措置が抜き書きされている。しかしこれは事業者の見解であって、沖縄県はその事業者の見解を認めたのかどうかの判断の過程が明らかでない。さらに、別添資料の記載もこれまで指摘してきたとおり問題である。

したがって、同項目についての「適」とした判断は誤りである。

ウ 2号要件審査項目①～④について

2号要件審査項目①～④もいずれも「適」と判断されている。

ここでは、いずれも、別添資料のとおり、現段階で取り得ると考えられる工法、環境保全措置及び対策が講じられているとする。

しかし、別添資料の記載については、前述のとおり、定性的な評価が多く、定量的な評価がなされていない。また「可能な限り」、「できる限り」、「専門家

の意見，助言を踏まえて改めて判断する」などの曖昧な表現が多く，保全措置及び対策には具体性を欠く。

記載内容には前記のとおり様々な問題があり，記載自体にも慎重さ，丁寧さを欠く表現が多い。

これらからすれば，現段階で取り得ると考えられる環境保全措置及び対策が講じられているとは言えないし，十分とも言えない。

したがって，ここでもそれぞれ「適」とした評価は誤りである。

12 環境影響評価手続の不備

- (1) 2号要件の審査にあたっては，環境影響評価法上の手続の適正さは，承認手続に反映され得ること

環境影響評価法は，同法の対象事業の免許等にあたって，環境影響評価の結果に基づいて審査することを定めているところ(本件については同法第33条第4項，第3項)，「評価書作成までの一連の手続が適正に実施されているか否かは審査の直接の対象ではないが，手続の瑕疵により重要な環境情報が見落とされ，その情報への配慮を欠く結果，環境保全上の支障が生じるおそれがある場合等には，手続の適否も免許等に反映されることになる。」(「逐条解説環境影響評価法」(ぎょうせい)・180頁)とされる。

本件においては，本報告書でとりあげた項目だけをとってみても，従前沖縄県が指摘していた環境保全上の懸念への対応が十分なされていないことが明らかとなった。その要因のひとつとして，事業者において適正な環境影響評価手続を履践しなかったことが考えられる。

- (2) 知事意見における指摘

この点，知事意見〔法2頁，条例でも同じ〕は，「事業者である国は，これまでの環境影響評価の手続きにおいて，環境影響評価方法書で事業特性としての事業内容を十分示さずに，追加・修正資料を提出させられたところであるが，それにもかかわらず，環境影響評価準備書(かっこ内省略)において新たに追加，修正を行ったり，ジュゴン等に対する複数年の調査を実施していないなど，知事意見に十分に対応せずに手続きを進めてきたところである。」と，端的に指摘しているところである。

- (3) 本件における不適切な環境影響評価の手続

知事意見が指摘していることを含め，本件の環境影響評価の手続には，主として以下のような不適切な点があった。

ア 第1に，方法書作成の手続は，事業者が実際の調査，予測及び評価を開始する前に，事業の概要と実施しようとする環境影響評価の調査，予測及び評価の

方法を公開し、それについて住民・専門家・行政等の外部の意見を聴取することによって、環境影響評価の内容を絞り込み、または修正して適切な評価をなさしめるためのものである。ところが、事業者は、環境現況調査として、方法書の公告縦覧前にもかかわらず、平成19年4月以降、環境影響評価手続の調査に相当する大規模な事前調査を行った。

イ 第2に、当初提出された方法書には、環境影響を評価する前提となる事業内容の記載が極めて簡潔なものにとどまっており、沖縄県環境影響評価審査会の指摘等を受けて、事後的に、「普天間飛行場代替施設建設事業に係る事業内容の説明資料(公有水面の埋立て) 配布資料」、「追加・修正資料」、「追加・修正資料(修正版)」を提出することとなったが、これらは本来方法書を公告縦覧した際に記載すべきものであった。

ウ 第3に、準備書が公告縦覧に供された後も、引き続き事後調査となる環境現況調査が行われ、その調査結果が評価書にも記載されている。

もともと環境影響評価の手続は、方法書を公告縦覧して広く意見を求めた後に環境現況調査を行い、その結果を準備書に記載してさらに意見を求め、評価書に反映させるものである。ところが、事業者は、この本来の手続に反し、先に述べたように方法書作成以前に環境現況調査を開始し、さらに準備書作成後も同様の調査を行い、その全調査過程を評価書での評価対象とするものであり、環境影響評価法の意見聴取手続を潜脱していると言わねばならない。

この事後調査の問題は、知事意見〔法第3-13-(3)、条例第3-10-(3)〕において、沖縄防衛局がジュゴンの複数年調査をしたとしている点について、「平成21～22年度の調査は環境影響評価のために実施された調査ではなく、当該調査の手法及び調査結果については、住民等や関係市町村長の意見が聴取されていない。」とも指摘しているところである。

このような環境影響評価手続の潜脱は、事業実施時期を所与の前提として、それに合わせるために環境影響評価の期間を不当に短縮する意図でなされたものと言うことができる。

エ 第4に、オスプレイの配備の記述は評価書で初めてなされている。この点について、環境影響評価が開始される以前からオスプレイの配備が米軍の既定の方針になっており、SACO協議時点においてもそのことを日本政府は認識していたのであるから、方法書作成段階からその旨記載し、その事実に基づいた調査、予測及び評価を行うべきであった。対象事業の内容について情報を隠匿しながら環境影響評価を行うことは、その法の趣旨に逆行するものである。

(4) まとめ

このとおり、法第4条第1項第1号及び第2号の適合性審査にあたって考慮すべき環境影響評価の結果については、その手続的適正が損なわれており手続的な問題があったと言わざるを得ない。このような手続的な問題が、これまで各項目について述べたとおりの事業者の不十分な対応に反映されていることを指摘せざるを得ない。上記の点は本件承認手続に関連する問題点として指摘しておく。

13 本件審査過程での問題点

(1) 環境生活部との意見調整について

前述のとおり、本件審査過程においては、環境生活部長に意見照会をし、環境生活部長は平成25年11月29日に「生活環境及び自然環境の保全についての懸念が払拭できない」旨の意見書を提出している。

これに先立ち、沖縄県は同年11月12日に審査状況中間報告を出している。この時点で県は1号要件については「国土利用上適正かつ合理的かについては、飛行場の供用による騒音問題、ジュゴンへの影響をどのように判断するかがポイント」とし、また2号要件については「環境保全への配慮については、環境影響評価書に対し「当該評価書で示された環境保全措置等では、事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全を図ることは不可能」とした知事意見への対応がポイント」とした上で、いずれも「環境生活部の見解を基に判断」としていた。

ところが、沖縄県では、上記のとおり懸念は払拭できない旨の意見書が環境生活部長から出たにもかかわらず、1号要件及び2号要件ともに「適」と判断している。

そして、環境生活部長の意見を基に3次、4次質問をしそれぞれ回答を得ているが、この回答について環境生活部長に送付したり、意見照会する等もしていない。

この点は、前記の中間報告において「環境生活部の見解を基に判断する」としたことと矛盾すると言わざるを得ない。

また、環境生活部長が意見を出した後に、同部と意見調整をしていないこともまた疑問である。

審査担当者は、環境生活部長に意見照会したこと自体、法に基づく要請ではなく、慣行により行ったもので再照会する慣行がない旨、また、環境生活部長意見は最終意見とするという当時の部長の意向があった旨の説明をしている。

これらについてのヒヤリング結果は次のとおりである（第8回委員会議事録・17～21頁）。

○委員 ありがとうございます。それでは、以上の事実をもとにお伺いします。

まず第1にお伺いしたいのは、12月10日に事業者の回答を得た時点で、この回答について環境生活部と協議すべきではないかと。協議なしに埋立承認決裁を行うのは、環境生活部の見解をもとに判断するとしていた当初の審査方針、これ

に反するのではないかという意見は、土木建築部あるいは海岸防災課の皆さんにはなかったのでしょうか。

○職員 まず免許等権者を所管している部局から環境生活部への意見照会ですけれども、これは以前は、いわゆる国の通知に基づいてやっておりましたけれども、現時点では平成6年ですか、7年でしたか、行政手続法の改正に伴いまして、大臣の助言という形になっております。それで、やるかどうかの判断は免許等権者が判断します。技術的助言です。

ですが、沖縄県の場合は全て、私が知り得る限りですけれども、基本的に免許権者は環境生活部に意見を照会しております。それまでも、土木建築部のほうから環境に来ておりましたので、辺野古についても、それから那覇空港の増設についても意見照会をしております。

それに基づいて意見をいうと、その後その意見について再度事業者とやりとりをした後の結果について、再度また環境のほうに意見照会をするというのは、それまでの事例でもやっておらなかったもので、この辺野古の件についても、部長のほうはこれまでもやっていないということで、やらないという判断をしたというように記憶しております。

○委員 つまり私がお伺いしたいのは、中間報告という審査方針案では環境生活部の見解をもとに判断するということを決めておられて、それで意見が出てきた。その意見に対して事業者の見解を求めた。その両者が齟齬がないならあれですけれども、いわゆる必ずしも齟齬がないと言えませんね。この両者。

つまり払拭できないということに対して、払拭できたのかどうなのかということ、払拭できないという主張をされた環境生活部の意見を聞かずに、しかし、それは環境生活部の見解をもとに判断するとされていた当初方針があるわけですから、その方針に従って聞いてみるべきではないかという意見が、従来の事例はともかく、今回あったかなかったかということをお伺いしたいです。

○職員 この環境生活部の見解というものが、いわゆる11月29日の環境生活部長意見ということで、そのことを指しております。

○委員 それで、そこでは、「懸念が払拭できない」だったわけですね。それについての回答が12月10日に沖縄防衛局からあった。防衛局からの回答で払拭できたかどうかは、環境生活部長意見を聞くことなく、皆さんは判断できるとお考えになったと、そういうことでしょうか。

○職員 懸念が払拭できないというのは、意見のいわゆる前文というのでしょうか。

○委員 はい、そうですね。

○職員 ここに書かれて、意見のほうにありますけれども、ちょっと長いので途中から読

みますけれども、「当該事業に係る環境影響評価書に対して述べた知事意見等の意見への対応状況を確認すると、以下のことなどから、当該事業の承認申請書に示された環境保全措置では不明な点があり、事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全についての懸念が払拭できない。」、懸念が払拭できない理由は、以下のことなどから、当該事業の承認申請書に示された環境保全措置等で不明な点があるということになっておりまして、その以下の点ということで、確か48。48項目ですね。

○委員

○職員

48項目程度ありましたので、環境生活部からいただいた以下の具体的な、どういう点が不明なのかということについて、事業者の見解を求めたというものが3次質問で、確か12月10日に回答があったものです。

ですから、我々としてはその回答を見て、それが法4条第1項第2号に規定される十分配慮されているかどうかということ判断したというような流れになっていたと思います。

○委員

そうしますと、環境生活部長意見は前書きで、以下の理由でと48項目挙げて、以下の理由で懸念が払拭できないと言っていた。それに対して、12月10日の防衛局の回答は、その48の疑問点について逐一説明していると。

○職員

はい。

○委員

それで説明がされたので懸念が払拭できたと、そうお考えですか。

○職員

懸念を払拭するということに、我々としては審査を行ったということではなくて、我々としてはあくまでも法第4条第1項第2号の環境保全及び災害の防止につき十分配慮せられたるものであるかどうかと、具体的にはこの審査表の中に書かれておりますけれども、第4条第1項第2号の審査項目、これに適合しているかどうかを判断したということです。

環境生活部のほうの懸念が払拭できたかどうかということについての審査は、私としては行っていないというように考えています。

○委員

ちょっとお待ちいただきたいのですが、ややおかしな回答だなと正直思っているのですが、つまり環境生活部にこの意見を求めるというのは、環境生活部は生活環境や地域の自然環境にこの埋立事業が影響があるかないか、懸念が払拭できないというのは、環境保全ができるかどうかについて懸念があるわけですよね。

○職員

はい。

○委員

ですので、その懸念が払拭できないとなると、1項、2項、1号、2号要件はクリアできないのではないですか。いかがですか。

○職員

あくまでも前文であるというような考えです。我々としては。

○委員 いや、前文であっても。ですから今の●●のお話で、それは前文であると。その理由は、以下に 48 項目あって、この疑問点があるからだ。それに対して回答が 12 月 10 日になされた。なので、それでクリアできて、懸念が払拭できたのですねということが私の質問なのです。

○職員 懸念が払拭できたかどうかは環境生活部が判断することですので、すみません、我々のほうではそこまでの判断はしておりません。

(中略)

○委員 単なる配慮ではなくて、十分配慮だということは重みがあると思うのですが、さまざまな視点から丁寧に審査したとの説明責任を審査担当者は求められていることだと思うのですが、この懸念が払拭できないということをおっしゃっていた環境生活部と協議することなく、その判断は担当課の海岸防災課でできると、そういうご判断だったということですね。

○職員 ちょっと説明に語弊があるのかもしれませんが、その環境生活部の意見については、その当時の部長の判断もありますけれども、いわゆる環境生活部としての最終の意見であると。

したがって、それを踏まえて我々のほうとしては、具体的な懸念が払拭できないとする具体的な指摘事項について事業者の見解を求めたと。その上で、環境保全図書の予測評価の結果、それから環境保全措置をどういう措置をやるかという、そういう点を勘案しまして、十分に配慮されているかどうかということについて判断をしたということです。

○委員 そうなりますと、11 月 29 日の環境生活部長意見は、それは最終意見であると。あとは担当課の海岸防災課の判断する、あるいは土木建築部が判断すると、そういうことでしたけれども、ということは、土木建築部がこの環境保全に関して、十分配慮したものであるかどうかの判断はできるというお考えですね。

○職員 先ほども申しあげましたけれども、十分に配慮したものであるかどうかということについて、環境生活部がそう判断するかどうかについてということを当時私が考えたという状況にはございません。

○委員 いや、私の質問は、法の 2 号要件は十分配慮になっているわけですが、環境生活部長意見の段階では懸念表明があったわけですが、それはともかく最終意見なんであって、あとは海岸防災課の判断ということでしたので、私がお伺いするのは、では海岸防災課の皆さんは、十分配慮したかどうかを判断できるというお考えだったのですよねということです。これはもう環境生活部ではありません。環境生活部ではなくて、皆さんが判断するということでしたので。

○職員 ですから環境生活部の意見をいただいて、その懸念が払拭できないとする事項に

ついて事業者に見解を求めて、何件かは回答が来ていました見解について、再度見解を求めるといふことでやったかと思ひますけれども、そういうQ&Aを通じて、我々としては法に基づく十分に配慮されているレベルにあるといふように判断したといふことです。

しかし、審査担当者が意見照会した結果についての質問を事業者に対して行い、その回答が得られたのであれば、その質問の元になつた機関に回答結果を伝えることは当然と思はれる。特に、本件では環境生活部長意見は懸念が払拭できないとの意見を述べているのであるから、3次、4次回答によつて、同部の懸念が払拭できたかどうかについては、さらに意見照会すべきものと思はれる。

以上の点は、本件承認手続の過程における疑問である。

(2) 実質的審査期間が極めて短いこと

本件承認審査手続は、10月頃から具体的内容判断に入り、11月12日の中間発表の際にはまだ結論は出ていなかったとされ、12月に入ってから具体的審査、文書起案等に入り、平成25年12月23日に知事から年内に判断する旨の指示があり（これは土木建築部の海岸防災課にしか知らされておらず、漁港漁場課には知らされていない。）、環境生活部長の意見が出た後に特別の事情変更もないまま承認に至っている。

上記環境生活部へ意見照会した際、その回答期限は4ヶ月間とし、同期間の間環境生活部で検討が行われ、同部から意見が出たのであるが、それからわずか1ヶ月足らずに承認に至っている

この実質的審査期間が短いことも本件承認手続の過程における疑問である。

この点に関するヒヤリング結果は次のとおりである。（第6回委員会議事録・32頁）

○委員 もう1点だけ、最後の1点ですけど、先ほど委員が指摘されている別添資料や、抜き出しの作業などをされていると思うのですが、この最終的な起案ということではなくて、この起案作業ですね。この資料作成の作業を、実質的に始めたのはいつごろなのですか。

○職員 私の記憶では、10月の中旬以降には少しずつ審査基準がありますので、そういった考え方を取りまとめるといふことで、事業者との質疑応答をしながら、今回の委員会のように問題点がどこにあるのかといったような洗い出しをして、実質的な作業、審査表をつくるという作業に確か入っていたと思ひます。

○委員 この経緯ですと10月4日に1次質問を送付されているのですが、この後あたりから、もしくはこのころから実質的な作業に入っていらっしゃるといふことですか。

- 職員 はい。
- 委員 環境生活部から意見が出ていますけど、そのときに何か方向を変えることや、もう1回練り直しをするなどそういうことはあったのですか。
- 職員 よく覚えておりませんが、基本的にはまだそのころはいろいろと疑問点なり、申請書の内容をより詳細に把握しなくてはいけないという事項がたくさんありましたので、そういうものの洗い出しをして質疑応答しているというような段階でしたので、具体的にここに書かれているような文言までまだ行き着いてないと言うのでしょうか、そういう結論めいたものまでは確かに行っていないかとは思いますが。
- 委員 そうすると、これが最終的に完成されたのは26日か、もしくは前の25日あたりということなのですかね。
- 職員 ぎりぎりそのあたりだったと思います。
- 委員 この経緯の中に、23日に知事から年内に判断する旨の指示があるという記載があるのですが、これは説明に行かれた部長が知事から直接指示を受けたことを、追って皆さんに報告があったということによろしいですか。
- 職員 報告といたしますか、そういうような話だというように。その当時聞いたかどうか分かりませんが、これは部長が聞いておりますので入れてあります。
- (第10回委員会議事録・7～8頁)
- 委員 最終的な知事の決裁の段階で、稟議書が上がっていますよね。それにこの審査結果も付けられて稟議書が上がっていますね。
- 職員 はい。
- 委員 これは確か海岸防災課の説明だと12月の末ぐらい、23日ぐらいですか、東京での知事の説明の後に、年内に決裁をするという指示があつて、それで稟議書をつくり始めたということなのですか、一応、漁港漁場課のほうにはその点について何か指示が来ましたか。
- 職員 それについては承知しておりません。
- 委員 12月23日に知事に審査状況を説明するというので、東京で説明しているということをご承知ですよ。
- 職員 それは存じております。
- 委員 その後、年内に決裁をするという知事の意向が、皆さんのところにも伝えられてきましたか。
- 職員 その辺は承知しておりません。
- 委員 していない。そうすると稟議書自体は、漁港漁場課としては、作成には直接は関与していないという感じですか。

○職員 作成はあくまでも埋め立てに関する免許に対する稟議でございますので、土木建築部のほうで起案していただいて、当然、漁港漁場課もこちらにありますように、順番からいきますと●●が5番、●●が6番ということで稟議はいたしております。

(第9回委員会議事録・30頁)

○委員 翌日の24日に終わった経緯、どんな判断材料が、特に「○」と結論するに至るどんな判断材料があったのですかと、これは以前もお伺いしたわけですが、これについて改めて教えていただけますか。

○職員 先ほどのご説明の中でも申し上げましたけれども、そのときに那覇空港の滑走路増設事業と普天間飛行場代替施設建設事業の公有水面埋立の審査を同時並行でやっておりました。ですから、事業者との質疑応答、あるいは関係自治体への意見照会、それからマスコミの対応、それから資料の作成、とりまとめ、そういうものがかなり業務的に入り組んだ形で進んでおりましたので、外来種の問題について、それまで沖縄県で、県外から大量の土砂を埋立土砂として持ち込むというような事例がなかったものですから、それについて環境保全に十分配慮されたものかどうかということについて、いろいろ議論をしていたということであって、ほかの項目については審査が済んだけれども、そこがまだ済んでいなかったということです。

確か第6回のヒアリングでも申し上げたかもしれませんが、私としては、十分配慮されていないというようなところまでは、言えないのではないかなというような考えを持っておりまして、その考えについては、部長には、その当時1日に数回説明といった状況報告が入っておりましたので、そのような報告はしていたというように記憶しております。

これまで検討したとおり、2号要件に限ってもその判断には様々な問題があるが、上記のような審査過程における問題点は、上記の判断に影響を及ぼした可能性があり、その点を指摘しておく。

14 法第4条第1項第2号要件の検討

以上のとおり、事業者による申請内容は、知事意見、環境生活部意見等で示された問題点に対応できていない。また、定量評価をしておらず、明らかに誤った記載もある。その他記載に丁寧さ、慎重さを欠くといった問題点がある。そして、1号要件及び2号要件の環境にかかる審査項目に「適」との判断はいずれも誤りである。

これらは、ハンドブックの2号要件の記載に照らして、「問題の現況及び影響を的確に把握」したとは言い難く、「これに対する措置が適正に講じられている」とも言い難い。さらに、その程度が「十分」とも認め難い。そして審査が慎重であっ

たとも言えない。

そしてその背景には、環境影響評価手続での問題、中間報告との齟齬、環境生活部との意見調整が不十分であること、環境生活部長意見提出後の実質的審査期間が短い等の種々の問題がある。

以上のとおり、当委員会で検証した結果、2号要件に関し、「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」を充足したとは言えず、同要件に該当しないと判断せざるを得ない。

第7 検証項目4－法第4条第1項第3号要件該当性

1 法第4条第1項第3号要件についての本件審査基準の内容

法第4条第1項第3号は、免許の要件として、「埋立地ノ用途ガ土地利用又ハ環境保全ニ関スル国又ハ地方公共団体（港務局ヲ含ム）ノ法律ニ基ク計画ニ違背セザルコト」を要件としている。

また、本件審査基準によれば、

- ①埋立地の用途が都市計画法に基づく都市計画に違背していないか
 - ②埋立地の用途から予想される環境への影響の程度が公害対策法（環境基本法）に基づく公害防止計画上許容されているか
 - ③その他国又は地方公共団体の法律に基づく計画に違背していないか
- の三つが審査基準とされている。

2 本件審査基準に基づく法第4条第1項第3号要件についての審査の結果

(1) 審査の結果

法第4条第1項第3号についての審査結果は、本件審査結果書（別紙「内容審査」の欄）に記載されているが、前記の審査項目のうち①、③は「適」とされ（②は該当なし）、要件を満たしていると判断されている。また、その理由は次のように記載されている。

ア 審査項目①（埋立地の用途が都市計画法に基づく都市計画に違背していないか）について

「キャンプ・シュワブ及び作業ヤード区域は、用途が指定されていない地域であり、該当しない。」

イ 審査項目②（埋立地の用途から予想される環境への影響の程度が公害対策法（環境基本法）に基づく公害防止計画上許容されているか）について

「該当なし」

ウ 審査項目③（その他国又は地方公共団体の法律に基づく計画に違背していないか）について

「国、県及び名護市の法律に基づく計画の達成を妨げるとまでは言えず違背していない。」

(2) 審査結果の理由が不明であること

以上のように、本件審査基準においては、法第4条第1項第3号の要件を満たすとされているが、その理由の部分については、具体的な理由の説明がなく、特に、上記のうち③については、いかなる理由で「国、県及び名護市の法律に基づく計画の達成を妨げるとまでは言えず違背していない。」と判断できるのかその理由が不明である。

法第4条第1項第3号については、平成25年11月27日付の名護市からの「公有水面埋立承認申請書に関する意見について（答申）」において、国の計画である①生物多様性基本法、②生物多様性国家戦略と整合性がとれないこと、県の計画である③生物多様性おきなわ戦略、④自然環境の保全に関する指針、⑤琉球諸島沿岸海岸保全基本計画等とも整合性がとれないこと、名護市の計画である⑥第4次名護市総合計画、⑦名護市景観計画、⑧名護市都市計画マスタープラン、⑨名護市土地利用調整基本計画、⑩名護市観光振興基本計画を上げて、これらと整合性がとれないことを指摘している。

しかし、本件審査結果書においては、これらについては一切言及せずに単に「国、県及び名護市の法律に基づく計画の達成を妨げるとまでは言えず違背していない。」との結論を示すのみであり、何ゆえに「違背していない」と判断したのかその理由は本件審査結果書からは全く不明である。

3 審査の実態について

(1) 具体的な審査をした形跡が薄いこと

本件埋立承認出願の審査においては、法第4条第1項第3号についても、「国又は地方公共団体の法律に基づく計画に違背していないか」について、具体的な審査を行った形跡が極めて薄い。

前記のとおり、本件審査結果書においては、「国、県及び名護市の法律に基づく計画の達成を妨げるとまでは言えず違背していない。」との結論を示すのみであり、また、審査担当者からのヒアリングの内容においては、「名護市から提示されたものはすべて見ました。（中略）そういったものはすべて審査の対象としました。」（第6回委員会議事録・16頁）と説明するものの、具体的な審査を行った形跡が極めて薄いのである。

まず、本件願書には、法第4条第1項第3号の「国又は地方公共団体の法律に基づく計画」について触れたものはなく、名護市が指摘しているような上記各計画については、何らの言及もなされていない。従って、審査担当者としては、関連する

計画等を自ら把握し、その内容を具体的に調査し、法第4条第1項第3号の要件を審査する必要がある。

しかし、本件審査において審査担当者がどのような具体的審査をしたのかは不明であり、説明がない。

例えば、各計画・指針等の所管部署等に照会を行ったり、専門家の意見を聴取したりなどの作業も行っていない（第7回委員会議事録・2頁）。また、当委員会のヒアリングにおいても、個別の各計画等について、何故「違背していない」かについての具体的な説明は全くされなかった（第7回委員会議事録・3～4頁）。

法第4条第1項第3号の審査については、具体的な審査をした形跡が極めて薄いのである。

(2) 法第4条第1項第3号要件の概念の説明の混乱

次に問題なのは、審査担当者からのヒアリングにおいて、「法律ニ基ク計画ニ違背セザルコト」という法第4条第1項第3号の要件について説明の混乱があり、審査担当者らは法第4条第1項第3号の要件を適切に理解していなかったのではないかという疑問がある。

ア 当委員会において、審査担当者は、審査の方法としては、二段階に分けて、

- ①「法律ニ基ク計画」に該当するか、
- ②「その計画の達成を妨げるか否か」に分けて審査する旨述べていた。

イ そして、これを前提に「法律ニ基ク計画」の意義について、当委員会委員が、沖縄県から名護市への平成26年7月15日付の回答書で定義している内容（「土地利用の制限、環境保全に関する規制基準を定めたもの」と考えてよいか否かを問うたところ（第6回委員会議事録・12頁）、審査担当者は、名護市への回答と同一ではないとして、次のように説明した（第6回委員会議事録・12～13頁。下線引用者）。

○職員 名護市への回答につきましては、ちょっと舌足らずなところがありまして、それに先立ちまして、昨年4月9日付で辺野古埋立承認に対する執行停止申立という訴訟の提起がありまして、その際に執行申立人に対する意見書として4月9日に提出しておりますけれども、その内容について読み上げる形でご説明したいと思います。（中略）「国の定めた『生物多様性国家戦略2012-2020』及び沖縄県の定めた『生物多様性おきなわ戦略』は、いずれも生物多様性基本法に基づくものであるが、同法の目的である『生物多様性の保全及び持続可能な利用』等を達成するために国または沖縄県の施策の方向性や行動計画等を定めたものであり、土地利用の制限、環境保全に関する土地利用基準等を定めたものではないことから、法第4条第1項第3号の『土地利用又ハ環境保全ニ関スル

国又ハ地方公共団体ノ法律ニ基ク計画』には該当しないというべきである。

しかし、上記の沖縄県の名護市への回答の内容と、審査担当者が説明した執行停止訴訟における沖縄県の意見書における「法律ニ基ク計画」の概念は「土地利用の制限，環境保全に関する土地利用基準等を定めたもの」というものであり、全く同一と考えられるものである。しかるに、審査担当者は、両者があたかも異なる意義であると理解して説明しているのであり、審査担当者の法第4条第1項第3号要件の理解に疑問を持たざるを得ない。

なお、名護市長に対する上記知事回答書の「土地利用の制限，環境保全に関する規制基準を定めたもの」との部分は公有水面埋立法の文言にはない意図的な追加であることに留意する必要がある。

次に引用するとおり、今回の埋立申請承認審査に当たって担当課の海岸防災課は公有水面埋立実務ハンドブックをマニュアルとし、それに依拠して作業を進めたと説明しており、4月23日のヒアリングによれば、同ハンドブック（42～43頁）の3号についての解説に基づいて判断を行ったとのことである。しかし、このハンドブックにおいてもまたアセス法施行後に発行された便覧においても、同号は「土地利用の制限，環境保全に関する規制基準等を定めたもの」という記述はどこにも見当たらない。

ウ 続いて、当委員会の委員から、そのような基準の根拠の説明を求められたところ、次のように説明し、その説明内容を変遷させている（第6回委員会議事録・14頁，19～20頁）。

○委員 これはどこに根拠があるのでしょうか。

○職員 公有水面埋立実務ハンドブックに、1号についての解説がございます。43ページかと思います。

○委員 この土地利用の制限という形での記述がハンドブックにあるわけでしょうか。

○職員 制限という形では出ておりません。

○委員 はい。つまり。

（中略，以下第6回委員会議事録・19～20頁）

○職員 ここで、確かにこの文書だけを読むと誤解を生じかねるかもしれませんが、ここで言うておりますのは、法律に基づく計画ではないという意味ではなくて、法律に基づく計画であるのだけでも、それは土地利用の制限，あるいは環境保全に関する規制基準，要するになんらかメルクマールとなるような、我々が法第4条第1項第3号の土地利用または環境保全に関する国または地方公共団体の法律に基づく計画として位置づけるには、先ほどもありま

したけども即地性，そういったものがないというように我々としては当時考えていたと，そういうように思っています。

○委員 先ほどから出ているいくつかの計画は，法律に基づく計画であるというのは間違いないのがいくつかありますね。例えばこの名護市まちづくり計画もそうですし，一応法律を根拠にして作成した計画，例えば生物多様性の関係もそうですかね。これら一応，法律に基づく計画自体には当たるといいます。

○職員 認識は当然あります。

○委員 それでは，いいわけですね。ただ違背するかどうかというところで，違背しないという判断をされたらと，そういう形ですか。

○職員 はい，そうですね。

(中略，以下第7回委員会議事録・3頁)

○職員 前回はそのような説明を，ちょっと私の記憶では，法律に基づくものもあれば基づかないものもあると。例えば自然環境の保全に関する指針というのは県の計画ですけれども，これは法律に基づく計画ではないというように理解しておりました。例えば，国の定めた生物多様性国家戦略及び沖縄県の定めた生物多様性おきなわ戦略は，いずれも生物多様性基本法に基づくものであるということで，法律に基づくものもありますけれども，例えば自然環境の保全に関する指針というのは，法律に基づく計画ではないというようにその当時考えていたと思います。

以上のとおり，審査担当者は，従前の説明とは全く異なり，ここでは「法律ニ基ク計画」の意義を，形式的に法律に基いている計画であれば，すべて3号の「法律ニ基ク計画」に含まれ，後は「違背する」かどうかにおいて判断すると説明しているのである。

エ さらに，担当者の説明は「違背せざること」の概念についても，混乱や変遷が見られる。

すなわち，上記イでの「法律ニ基ク計画」の説明を受けて，「違背する」か否かの判断基準については，当初，「計画の趣旨や目的に照らして，阻害するかどうかという観点」で判断するものと説明していた(第6回委員会議事録・20頁)。

○委員 違背するかどうかの判断基準が見えにくいという気がするのですが，繰り返しですみませんが，名護市長に説明した土地利用の制限や，環境保全に関する規制基準を定めたものかどうかによって違背するかどうかを決めるというわけではないわけですね。

○職員 はい。

○委員 その計画の趣旨や目的に照らして，阻害するかどうかという観点で審査して

決めたと、そういうことですか。

○職員　そうです。

オ　ところが、審査担当者らの説明は再転し、次のように述べて、当初に説明していた、「法律ニ基ク計画」と「違背するか」という二段階に分けて審査するということ自体についても、異なる説明をしているのである（第7回委員会議事録・6頁）。

○職員　ですから、法第4条第1項第3号にいう法律に基づく計画ではないという、前提条件として法律に基づく計画であるというのは…。

これについては、この文章はわかりにくいかもしれません。前回もその話をしたかもしれませんが。「国の定めた生物多様性国家戦略 2012-2020 及び県の定めた生物多様性おきなわ戦略は、いずれも生物多様性基本法に基づくものであるが、同法の目的である生物多様性の保全及び持続可能な利用などを達成するために国の施策の方向性や行動計画等を定めたものであり、個別事業の可否について判断するための基準として用いることができる各地域における具体的な土地利用のあり方やその制限、環境保全に関する規制基準等を定めたものでないことから、埋立事業が同結果の達成を妨げるとまでは言えず、違背していないと判断し」というようなことです。

○委員　その、今読んでもらったのは前回のものですか、何の資料ですか。

○職員　今、ですから明確を期すために、この計画に対する考え方をもう一度整理しながら、当時の考え方を整理しました。

カ　審査担当者らの3号要件の理解についての疑問

以上のような審査担当者らの3号要件についての説明の混乱、説明の変遷等を見た場合、3号要件について、審査担当者らが具体的・実質的な審査をしたことについては、極めて大きな疑問があると言わざるを得ない。

4　本件審査基準に基づく審査結果の評価

(1)　ところで、上記のヒアリングの後、当委員会の求めに応じて、審査担当課の海岸防災課から、法律に基づく計画か否か、違背しているか否かを一覧にした文書が提出され、審査担当者の見解が明確にされた（海岸防災課提出の「法第4条第1項第3号について」と題する書面。資料【14】）。

同書面によれば、前記の名護市長が指摘した計画等のうち、国の計画である「生物多様性国家戦略 2012-2020」、県の計画である「生物多様性おきなわ戦略」、「琉球諸島沿岸海岸保全基本計画」、名護市の計画である「第4次名護市総合計画（平成21年3月）」、「名護市景観計画（平成25年3月）」、「名護市都市計画マスタープラン」はいずれも、法第4条第1項第3号の「法律ニ基ク計画」であると認め

るに至っている。

ただし、これらの各種計画は法律に基づく計画に「違反していない」ので法第4条第1項第3号に反していないとしている。

(2) 「違反セザルコト」とは何か

埋立の実務者が参照する重要なマニュアルに「港湾行政の概要」（以下「概要」という。）がある。その「6. 埋立免許事業事務概要（公有水面埋立法の諸手続きについて）」の「IV. 公有水面埋立免許願書の審査にあたっての留意事項について」、において法第4条第1項各号についての留意事項の説明がある。

それによれば、第3号が言う「違反セザルコト」とは、土地利用計画が策定されているところでは当該計画に適合していることを意味し、また、環境保全に関する計画の達成を妨げないことを意味する、と記載されている（「概要」平成25年度版・6-57頁）。

(3) 生物多様性国家戦略2012-2020及び生物多様性おきなわ戦略

上記(1)のとおり、審査担当課の海岸防災課は、「生物多様性国家戦略2012-2020」、「生物多様性おきなわ戦略」について「法律ニ基ク計画」であることを認めている。

生物多様性の保全の重要性は、平成4年6月にブラジルのリオデジャネイロで開催された地球サミット（開発と環境に関する国際連合会議）において世界の共通認識となった。同会議で提起された生物多様性条約は、気候変動枠組条約と共に双子の条約と呼ばれ、地球環境の保全にとって死活的に重要な国際環境条約となっている。わが国では、この国際社会に共通する認識を踏まえ、また環境基本法の基本理念にのっとり、平成20年6月6日に生物多様性基本法が制定施行されている。

この生物多様性基本法に基づいて策定された計画が、国レベルでの「生物多様性国家戦略2012-2020」であり、そして沖縄県レベルでの「生物多様性おきなわ戦略」である。

両戦略はそれぞれ同法第11条と第13条を根拠規定として策定された戦略である。同法第11条は「政府は、生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関する基本的な計画（以下「生物多様性国家戦略」という。）を定めなければならない」と規定し、また同法第13条は「都道府県及び市町村は、生物多様性国家戦略を基本として、単独で又は共同して、当該都道府県又は市長村の区域内における生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関する基本的な計画（以下「生物多様性地域戦略」という。）を定めるよう努めなければならない

い」としている。

生物多様性基本法第 11 条に基づき策定された「生物多様性国家戦略 2012－2020」においては、国土の特性に応じたランドデザインの一要素として沿岸域を取り上げ、現状を分析し目指す方向を示したのち、望ましい地域のイメージを「豊かな生命を育む沿岸域は、多様で豊富な魚介類を持続的に供給するとともに、北の海ではアザラシが、南の海ではジュゴンが泳ぐ姿が見られるなど、人間と自然の共生のもとに健全な生態系を保っている。」と定めている。

本件埋立対象地である大浦湾は、我が国近海でジュゴンが生息する数少ない海域であり、「生物多様性国家戦略 2012－2020」において示された望ましい地域のイメージに合致する地域であることから、保全が最優先されるべき「現存する干潟・塩性湿地・藻場・サンゴ礁などを含む浅海域」にほかならない。

また、「生物多様性おきなわ戦略」において、北部圏域については、「一定規模のサンゴ群集の再生が図られるとともに、重要なサンゴ礁海域や干潟が保全区域となり、国や県の保全措置と地域の自主管理が連携することで、バランスのとれた保全と利用が図られています。」、「ジュゴンとその生息環境が保全され、ジュゴンの泳ぐ姿が見られるようになっていきます。また、ウミガメが産卵する砂浜が保全されています。」とされている。

また、「目指すべき地域の将来像」として「森と海の繋がりを大切にし、人々の生活と自然の営みが調和している地域」とされている（生物多様性おきなわ戦略・72 頁）。

しかしながら、本件埋立がなされれば、重要なサンゴ礁海域や干潟の保全、ジュゴンの生息環境の保全、ウミガメが産卵する砂浜の保全などが不可能となるものであり、これら「目指すべき地域の将来像」の確保が不可能となりかねない。

以上の「生物多様性国家戦略 2012-2020」及び「生物多様性おきなわ戦略」の趣旨・目的、内容からすると、本件埋立は、「生物多様性国家戦略 2012-2020」や「生物多様性おきなわ戦略」という重要な環境保全計画の達成を妨げることは明らかであり、公有水面埋立法第 4 条第 1 項第 3 号の「法律ニ基ク計画」に「違背」するものであり、同第 3 号の要件を満たさない可能性が極めて高いと判断される。

5 「琉球諸島沿岸海岸保全基本計画」について

(1) 問題の所在

ア 琉球諸島沿岸海岸保全基本計画は、海岸法第 2 条の 3 に基づいて、平成 14 年 4 月に沖縄県が策定した計画である。海岸法第 2 条の 3 は「都道府県知事は、

海岸保全基本方針に基づき、政令で定めるところにより、海岸保全区域等に係る海岸の保全に関する基本計画（以下「海岸保全基本計画」という。）を定めなければならない。」と定め、これを受けて、平成15年に、沖縄県が策定した計画である。

イ 琉球諸島沿岸海岸保全基本計画の基本理念は、「県民のみならず国民、及びそこに生息する動植物の共通の財産として沿岸域を位置づけることとし、（中略）総合的な海岸の保全を推進する。」と規定されている（序章）。

(2) 「海岸環境を積極的に保全する区域」の設定及び指定

ア 同計画の第1章（3）「海岸環境の整備及び保全に関する事項」においては、「①海岸環境を積極的に保全する区域」を設定し、「原則的には構造物を設置しない区域とすることで、琉球諸島沿岸の良好な自然環境を保全していくものとする。」とされている。

イ また、同計画の第2章「海岸保全施設の整備に関する事項」においては、琉球諸島沿岸の現況や利用状況を把握し、それによって地域区分（ゾーニング）を行い、その地域区分ごとに海岸保全施設の整備の方向性を示すこととされている。

ウ そして、この地域区分（ゾーニング）の一つである「海岸環境を積極的に保全する区域」については、①海岸域に良好な自然が残っている自然海岸、②背後に住宅、耕地等防護対象がない自然海岸、③前面及び背後に開発計画がない自然海岸、の諸点を評価して、設定するものとし、設定された場合は、「原則的には護岸等の海岸保全施設等を設置しない区域とする。」との規制をすとされている。

なお、例外的に、「上記3点や社会状況等の変化によりやむを得ず海岸保全施設等の設置の必要性が生じてくれば、関係機関と調整の上、海岸保全施設等の設置の可能性もあるものである。」とされている。

エ 同計画においては、辺野古・大浦湾周辺を有する名護市東海岸地域について、「北部東ゾーン」として、「崖海岸が多くほぼ全域に貴重な自然植生、リーフ内環境及び優れた海岸景観を有しており、優れた自然環境が観光資源ともなっている」、「良好な自然環境の保全と点在する集落で生じている海岸災害の防止が望まれる」としている（14頁）。同ゾーンは海岸タイプAであり、「自然環境が多く残されている地域」である。

平成15年4月の本件計画策定とともに「海岸環境を積極的に保全する区域」が具体的に指定されており、本件埋立対象地の一部である北東部部分には「海岸環境を積極的に保全する区域」に指定されている箇所が存在するのである

(基本計画図5 地区参照)。

(3) 3号要件違反—「法律ニ基ク計画」に違背

ア 以上のとおり、琉球諸島沿岸海岸保全基本計画は、地域区分（ゾーニング）を行って、具体的な規制を行っているものであることから、同計画が法第4条第1項第3号の「法律ニ基ク計画」に該当することは明らかである。琉球諸島沿岸海岸保全基本計画が「法律ニ基ク計画」に該当することは審査担当者も認めているところであり（第6回委員会議事録・21頁等）、異論のないものと思われる。

イ とすれば、前記のとおり、「海岸環境を積極的に保全する区域」については、「原則的には護岸等の海岸保全施設等を設置しない区域とする。」との規制が存在するのであるから、本件埋立承認出願は、この規制に違反するものであり、本件埋立承認出願は、法第4条第1項第3号の「法律ニ基ク計画」に「違背」することは明らかと言わざるを得ない。

(4) 審査担当者の説明の不合理性

ア なお、審査担当者は、「海岸環境を積極的に保全する区域」についても、例外的に、「関係機関と調整の上、海岸保全施設等の設置の可能性もあるものである。」とされていることから、「違背」しないと判断した旨説明している（第6回委員会議事録・22～23頁）。

○職員 今、委員が読み上げられた20ページのなお書きですが、「なお、海岸環境を積極的に保全する区域については、原則的には護岸等の海岸保全施設等を設置しない区域とする」と。

その次なのですけれども、「ただし、本区域に設定された場合、上記3点や社会的状況等の変化によりやむを得ず海岸保全施設等の設置の必要性が生じてくれば、関係機関と調整の上、海岸保全施設等の設置の可能性もあるものである」ということで、全く禁止しているものではないというようなことから、我々としては海岸線を改変することとなる埋立や海岸保全施設の整備を禁止するというまでではないので、同計画の活用を妨げるとまではいえないのではないかと判断したという経緯があります。

イ しかしながら、この審査担当者の理解は、「琉球諸島沿岸海岸保全基本計画」の仕組みを無視するものであり、誤りと言わざるを得ない。

すなわち、「琉球諸島沿岸海岸保全基本計画」においては、「海岸環境を積極的に保全する区域」については、原則として「海岸保全施設等」を設置しない区域として規制しつつ、例外的に、「やむを得ず海岸保全施設等の設置の必要性が生じてくれば」、あらかじめ「関係機関と調整の上」で、海岸保全施設

等の「設置の可能性もあるものである。」とされており、規制解除の要件として、あらかじめ「関係機関と調整の上」が必要とされている。しかも、この「関係機関と調整」をした場合でも、規制解除の「可能性もある」とされているにすぎない。

規制解除の要件を無視して、例外規定の存在のみに基づいて、同計画に「違背」しないとする審査担当者の説明は誤りであると言わざるを得ない。

- (5) 本件では、本件埋立対象地に存在する「海岸環境を積極的に保全する区域」の解除について「関係機関と調整」の手続が行われていないことは審査担当者も認めているところであることから（第7回委員会議事録・10～12頁）、「海岸環境を積極的に保全する区域」の解除手続が履践されないまま本件埋立承認出願がなされており、本件埋立承認出願は、「法律ニ基ク計画」である琉球諸島沿岸海岸保全基本計画に「違背」するものと言わざるを得ない。

6 法第4条第1項第3号要件の検討

- (1) 法第4条第1項第3号の要件の審査全体については、前記のように、①個別的な各計画について「法律ニ基ク計画」に「違背」しているのか否かについて具体的な審査をした形跡が薄いこと、②審査担当者らには、3号要件についての説明の混乱、説明の変遷等が存在しており、審査担当者らは3号の要件（概念）を不正確に理解し、不正確に適用した可能性が高いと言わざるを得ない。

よって、法第4条第1項第3号については、十分な審査を行わずに「適」と判断したものであり瑕疵があると考えらる。

- (2) また、本件埋立は、「生物多様性国家戦略2012-2020」及び「生物多様性おきなわ戦略」という重要な環境保全計画の達成を妨げる点において、法第4条第1項第3号の「法律ニ基ク計画」に「違背」する可能性が極めて高い。
- (3) さらに、琉球諸島沿岸海岸保全基本計画については、同計画の定める規制解除の手続を履践しておらず、その結果「法律ニ基ク計画」に「違背」することとなっており、法第4条第1項第3号に違反する瑕疵がある。

第8 検証結果

以上に検討したとおり、本件公有水面埋立出願は、以下のように公有水面埋立法の要件を充たしておらず、これを承認した本件埋立承認手続には法律的瑕疵がある。

第1に、「埋立ての必要性」については、①本件埋立対象地についての「埋立ての必要性」については合理的な疑いがあること、②審査において「普天間飛行場移設の必要性」から直ちに本件埋立対象地（辺野古地区）での埋立ての「必要性」があるとした点に審査の欠落があること、③その審査の実態においても審査が不十分で

あることなどから、本件埋立承認出願が「埋立ての必要性」の要件を充足していると判断することはできず、法的に瑕疵があると考えられる。

第2に、法第4条第1項第1号の「国土利用上適正且合理的ナルコト」との要件についても、本件埋立により得られる利益と本件埋立により生ずる不利益を比較衡量して、総合的に判断した場合、「国土利用上適正且合理的ナルコト」とは言えず、法第4条第1項第1号の要件を充足していないものであり、法的に瑕疵がある。

第3に、法第4条第1項第2号については、①知事意見や環境生活部長意見に十分に対応しておらず環境影響評価法第33条第3項の趣旨に反すること、②環境保全図書の記載は定量的評価ではなく生態系の評価が不十分であること、③具体性がなく、明らかな誤りの記載がある等様々な問題があること等からして、その環境保全措置は、「問題の現況及び影響を的確に把握」したとは言い難く、「これに対する措置が適正に講じられている」とも言い難い。さらに、その程度が「十分」とも認め難いものであり、「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」の要件を充足していないものであり法的に瑕疵がある。

第4に、法第4条第1項第3号については、本件埋立承認出願が「法律ニ基ク計画ニ違背」するか否かについて、十分な審査を行わずに「適」と判断した可能性が高く、「生物多様性国家戦略 2012-2020」及び「生物多様性おきなわ戦略」については、その内容面において法第4条第1項第3号に違反している可能性が高く、さらに、琉球諸島沿岸海岸保全基本計画については、同計画の手續を履践していない点において、結果的に同第3号に違反しており法的に瑕疵があると考えられる。

以上