

## 第12回

### 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

日時 平成27年6月29日（月）

午前9時58分～午後0時5分

場所 県庁6階 第1特別会議室

（午前9時58分 開会前）

○委員長 （資料配付）これをお願いします。

（資料配付）これは委員からいただいた資料です。

（資料配付）これは私がつくったものです。

（資料配付）これは未完成ですけど、皆さんに一部ずつ差し上げます。

---

（午前10時00分 開会）

## 1. 開 会

○委員長 それでは定刻となりましたので、第12回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を開催いたします。

本日からある程度内容に入っていくというようなことになってきますけども、本日は、委員からいただいている報告書案のある程度まとまったものです。

それから、委員からいただいている2号要件に関する原稿です。

それから、私のほうで考えてみた必要要件に、必要性の要件に関する原稿と1号要件に関する原稿。

それから、委員から2号要件の関連で、環境に関する委員の原稿をいただいております。

それから、もう1つ報告書の構成というもので、6種類配られていると思いますけども、それでよろしいでしょうか。

（資料確認）

それで、これはいわゆる一種の原稿の下書きになるので、委員だけに配付をさせていただいて、そういうようにしておりますので、事務局のほうもそれでご了解願います。

少し私の考えになるのですが、統一的な委員会の報告書という形で提出するものから、いわゆる検証項目の中の法律要件のところ、いわゆる4条1項1号の中の必要性か

ら始まる要件については、統一的な構成が必要なのではないかとということで、少し私のほうで、報告書の構成についてということでペーパーでまとめてみたのですが。

まずこれについて、少し皆さんのご意見をお伺いして議論をしてみたいと思っていますけれども、これはまず第1に検証項目というものを上げて、その規定の内容、それをまず上げる。それから、それについて事業者がどのような説明、見解をしているかというように論じる。

その次に、それに関して県がどのような、いわゆる審査基準を持っているのかというようなことを上げまして、そしてその審査基準に基づいて県がどのような審査を行ったのかという県の審査内容をやっていく。それからその審査内容に対して、この県の審査内容を当委員会で検証すると。そして、結論を書くというようなそういう構成で、必要性要件、1号要件、2号要件、3号要件、それをやっていったらいいのではないかと。必要性の要件については、いわゆるやはり沖縄の基地の問題の内容が非常に大きな要素を占めてくるだろうということで、この内容は検証項目の中に入れ込んでいくことが、構成としてははっきりするのかというように形で、今のような構成をまとめてみたという形になっておりますけれども。

突然、すぐにペーパーを振られたって意見をということも何でしょうけど、何かこの辺あたりで、委員ちょっとご意見がありましたら。

**○委員** 今確認しているペーパーの件だけ、報告書の構成についてというものの今議論でよろしいですか。

**○委員長** そうですね。

**○委員** それは第4から始まっていますが、その前もあるのですか。

**○委員長** その前は、いわゆる構成、検証項目ではなくて、この委員会がどういうものであるかなど、そういうような形になっていて、実質的な要件というものはこの第4から始まってきます。

実を言うと、きょうお配りいたしました検証結果報告書というものがあると思いますけど、その中の第1、第2、第3というようなものがあって、それで、法律論を論じ始めるのは第4からなものですから、一応第4からの形というようなことでやらせていただいた、そういうことです。

**○委員** 理解しました。

**○委員長** どちらかというところの問題は少し、弁護士の委員のほうから。

**○委員** 先ほど声がかかりましたので、私から率直にご意見を申し上げますと、このスケジュールとの関係で、次回まで予定が入っていますが、正直なところを言って、大幅な組みかえなどということは、私ども、なかなか難しいだろうという認識なのです。

今まで委員方にもメール等で検討してもらっている報告書案、かなり時間をかけてここまで来ているので、それを大幅に組みかえるとなると、内容形式の面で、次回で整理してということはちょっと無理だろうと、私個人的には。

これをどなたかが引き取って、全体を整理するというのであれば、それはいいとは思いますが、なかなか実際これをまた最初から組み立て直すということは、なかなか難しいかと、實際上、スケジュール的にですね。そういうものでありまして、きょうペーパーをいただいているのですが、中身を検討して、その上できれいに整理をして、それでいろいろチェックをしてという作業を何回か繰り返さないといけないので、厳しいなというのが率直な感想ですね。

**○委員長** 委員どうですか。

**○委員** そうですね、委員と同じような意見で、なかなか今から組みかえが難しいことと、あと2号要件に関しては、必要性など1号のように各審査項目がそれぞれ独立して、それぞれ検討できるというよりは、かなり漠とした質問の中で、それぞれ別添資料のほうも、ジュゴンだ何だなどいろいろ上げながら検討しているので、審査項目、表題をこれに変えろというだけならできるのですが、ちょっと審査項目に従った検証みたいなことができるのかというと、やや難しそうだなという印象を今受けてはいます。

**○委員長** 実を言うと、必要性要件と1号要件については、この構成に合わせて組みかえてみようかということで、試しに私のほうで組みかえたものをつくってはみたのですが、2号要件はまだ完成、もう少しですけど、それと2号要件は委員がお話しされたように、なかなかこれに合わせていくのは難しいのかというような点はあるのですが、これはあれですか、項目を合せて組みかえをするということは一応。

**○委員** 表題を変えるレベルだと思いますけど。

**○委員長** というようなところでありますけれども、ほかの委員の方で何かご意見はございませんか。

**○委員** 報告書の執筆そのものにつきましては、弁護士の委員の方々に、この大変な作業をお願いしているところがあって、私の役割はそこに盛り込むべき、今回の願書あるいはその埋立承認審査、そこに問題がないかというところで、その論証のところでは役に

立ちそうなものを提供するということだと思いますので、今の委員長の提案の、全体をわかりやすく統一的な様式に構成を組みかえるということは、これは実際に書かれる方がどう判断されるのかということで、少しコメントは難しいなと思っていますけど。

**○委員長** 忌憚のないコメントで結構ですよ。できないものは、これはしょうがないや、無理だというような話になりますでしょうね。一応そういうようなひとつ、統一的な構成は必要かと思ったもので、とりあえずそういうような中で提案をしようと、そういうことですけども。

**○委員** よろしいですか。やはり統一的な構成になれば、それは望ましいので、タイトルの変更というような形のレベルであっても、お願いできればと思うのですが。

やはりこの報告書を出しますと、その後どういうプロセスが続くかということを考えると、国側からの反論、訴訟のような事態も考えられるわけですので、法的な議論の緻密さというものが求められると思うのです。

そのことの中で、やはりこのペーパーが非常にしっかりとした議論に基づいて作成されたものだということを読者に知ってもらうには、構成も極めて重要だだと思いますので、可能な範囲で委員長のご意向が反映されればと思うのですが、時間との勝負になっておりますので、ここはやはり執筆される委員の方々のご判断にお任せするしかないのではないかと考えています。

**○委員長** 実をいうと、この構成でそもそもよろしいのかという、そういう点もあるのですけどね。

まだ、試案の段階でありますので、全文読んでいって、出るべきことはもうほぼ出てきているのではないかなという印象を持っているのですね。

あとは表現の仕方であったり、それからいわゆる文章の並べ方をどうするかなど、そういうようなものの要素になってきているとは思っているのですけども、そういうような点を少し問題提起させていただきまして、とりあえず、この点についてあれでしたら、少し弁護士委員で協議させていただくということでもよろしいでしょうか。この法律問題の形式の点については。

(「はい」と言う者あり)

ということで、次に委員のほうからずばり報告書という表紙の形のついた原稿が上がってきておりますので、この件について少しお話しさせていただくとして、委員のほうから少しご説明願えますか。

**○委員** ひと月前ぐらいですか、一応お配りした原稿の、その時は必要性和3号で1号がまだなかったのですが、その後メール等で1号が入ったものも流しておりますので、その中身自体はすでにご覧いただいているものだろうと思っております。

ちょっと、その中身は従前にお配りしているものでありますので、前回も一度は説明しておりますが、1ページ目から少しざっと目を通しますかね。

1ページ目、2ページ目に目次がありまして、第1がはじめにということで、この報告書の位置づけ等をしております。

それから、第2が審査体制と経緯等で、この前提となる審査体制及び経緯等についてまとめたのが第2です。

それから、第3が検証の対象と方法ということで、審査基準等、今回の承認において使用された審査基準等についての説明でございます。

それから、第4以下が具体的な検証ということで、検証科目の1が必要性和、それから検証項目の2が1号の要件該当性と、それから検証項目の3が2号の要件該当性と、それから検証項目の4が3号の要件該当性ということでございます。

あとは、順次ちょっとページをめくっていただくと、3ページ以降はその審査体制と経緯等です。これは、これまでの流れを書いたものです。

あと5ページ、第3検証の対象と方法、これは今回の県のほうで行った審査の対象方法ということを検討したものでございます。

6ページの真ん中に、沖縄県の審査基準ということで、審査基準の説明を6、7ページにやっております。

それから、その今回のヒアリングで確認できた、審査の経過というものを7ページの3以下で書いております。

それで、その8ページの上のほう(2)です。沖縄県知事の承認決裁とその理由ということで、今回の承認の12月27日の承認についての稟議書と、それについて承認の理由になっているその内容審査あるいは別添資料等があるということを指摘しております。主にこれが検証対象になるということで論を進めているということです。

それから、8ページが第4で埋め立ての必要性です。1が審査基準の内容を示しております。それから2が審査における留意事項です。これは、「解説 港湾行政の概要」における指摘を踏まえて、どういう点に留意すべきかということを指摘しているところです。

それから10ページはその関係で、沖縄における米軍基地の歴史をそこで記載していると

ということです。

それから、それが11ページ、12ページ、13ページまできまして、13ページのIVが沖縄における米軍基地の現況を紹介しているというところでございます。基地面積の割合など、いわゆる客観的な数字が主な内容になっております。

それから、14ページはそれに加えて海兵隊についての説明、その分を記載しております。

それから、15ページが普天間基地の概要ということでございます。

この基地関係の説明は、主に県が発刊している「沖縄の米軍基地」でしたか、県のその書籍を引用しながら記載しているというところでございます。

それから、17ページが今回の必要性についての検討に入って、6のところです。願書の埋立必要理由書についての記載でございます。そこで、埋め立ての動機及び必要性ということで記載しているところを抜粋していると、特にその必要理由として、国外、県外への移設が適切でないことについてというところで、主に後で見ますように、抑止力的な観点、それから地理的な優位論的観点と、それから一体的運用論的観点という、観点で必要性を述べているということです。

18ページ、その今言った3つの必要性の理由について、18ページの下の最後の行ですけど、従来からの沖縄県からの疑念が提起されていたということに記載しております。

具体的には沖縄県と防衛局とのやりとりが従前からあったということで、その内容についてふれております。

19ページは、その具体的な疑念の内容についてふれております。

20ページから21ページは、そういう県の疑問、質問を書いております。それで、21ページはそれについて、果たして本件の申請書でいっている理由が妥当なのかということを検討しているところでございます。

それで22ページですけども、(4)ですけども、こういう経緯からすると、埋め立ての必要性が存在するという認定には合理的な疑いがあると、疑わしいということを述べております。それから、VIIIのところは必要性についての審査の状況について述べているところでございます。審査の結果をまず示して、23ページまで県の審査の結果を書いております。

それから、23ページのIXはそれについての当検証委員会の検討ということで、そこでは、主な問題は普天間の危険性の除去という、あるいは移設という問題は、その点はあるにしても、それからストレートに県内あるいは辺野古という論理が果たして妥当か、問題があるのではないかという、そこについての指摘です。具体的に普天間飛行場の危険性の除去、

移設の必要性については、国の申請では述べられているところですが、県内あるいは辺野古にということについての具体的な理由はないのではないかという指摘をしております。

それから、24ページの(2)は、審査自体についての問題ですが、この辺野古なり、今回の埋め立てについての必要性について、具体的な審査がほとんどされていないのではないかという指摘でございます、ヒアリングの結果についても引用しながら記載しております。

それから、これは25ページ、26ページまでそうです。

そして27ページの(3)審査結果の評価と結論ということで、必要性については「適」としているけれども、本件の埋立必要理由書で説明している埋め立ての必要性については重大な疑いがあるということ、それから普天間飛行場移設の必要性から、直ちに県内あるいは辺野古での必要性があるとした点に問題があるのではないか。その審査においても、具体的な審査がされていないのではないかということで、「適」とした審査結果については瑕疵があるということの評価せざるを得ないという結論で結んでおります。

引き続き、1項1号の関係でもざっと見ていきますと、これも同じように審査基準、27ページです。審査基準の紹介でございます。

それから2番目、28ページが、審査基準に基づく審査の結果の紹介でございます。

それから、29ページの3が審査の結果の評価ということでございます。今回の審査基準ですね、個別的に審査結果について、例えば1の基準についての疑問ということでありまして、いわゆる生活環境等の保全から見て、干潟や浅海、海浜等が失われることにならないかということについて、実際にそういう失われるというような評価をする必要があるのではないかということ、ここで書いております。

それから、続いて審査基準の③、それからウの⑦についても問題点があるという指摘をしております。これは③については必要性との絡みでの問題でございます。それから⑦これは環境基準に照らして、許容できる範囲内かということにも疑問があるというところを騒音等について述べているところです。

それから31ページの4ですが、ここでは、これまでは審査基準についてということでやっておりましたが、果たして、この1項1号の判断方法として、そういう個別的な審査基準で足りるかということでございます、ここは基本的に法律論的な内容になっておりますが、結論的には31ページの(2)の3、4行目です。

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、判断が容易になるという利点はあるけれども、必要な利益や価値を網羅することは困難であって、実態にそぐわない判断指標になりかねないということで、その判断方法としては、総合的な判断であって、利益衡量、埋め立てによって得られる利益と、埋め立てによって生ずる不利益を比較衡量して判断するべきものではないかというような立論をしているところでございます。それが32ページまでその説明をしております。

それから、32ページの5番では、ここは利益衡量の中身でございます、32ページの(3)が本件埋め立てにより得られる利益というところでございます。これは普天間の危険の除去という点であるということです。

それから、34ページは(3)です。本件埋め立ての遂行によって失われる利益ということで、まず、アで対象地の自然環境的な価値です。これは2号要件とも絡む同様な主張が展開されているところなので、そこをどちらかに統一する必要があるだろうということで、この段階では1号の部分は削って、そこは2号の分を参照してもらおうという形の構成をすかどうかというところで、こういう線をひいているところです。

それから36ページ、不利益のもう1つが、生活環境に関する不利益ということで、騒音被害等、それからウのところが生生活環境に関する不利益で地域への影響、それからエで漁業における不利益と、それから37ページがオです。名護市、沖縄県の計画との齟齬というところです、ということです。地方自治との絡みで、県、名護市のほうの計画をどう阻害するという不利益が大きいという点を指摘しております。

それは38ページも同じようなところです。それから38ページの最後から2行、カ沖縄の過重な米軍基地の負担というところで、これも現状の過重な基地負担の状況、で、これが固定化されることになりかねないという点の指摘です。

それから39ページの(4)が結論で、この比較衡量というところですけども、イのところは、普天間移設の必要性は高いけれども、必要性のところ述べてように、果たして県内移設の必要性が高いのか、あるいは辺野古、本件埋立地への埋め立ての必要性が高いのかという点については、必要性自体について疑問があるということです、やっぱりこの埋め立てによって得られる利益は、その分相対的に小さくならざるを得ないというところがあります。

それから、40ページのウです。そこは先ほど申し上げた失われる利益については、自然環境その他、いろいろな価値を総合的に捉えると、かなり不利益が大きいということで、



これは利益衡量、比較衡量的にすると、総合的に判断した場合、国土利用上、適正かつ合理的とは言えないということの判断を示しております。

それから、第6は2号要件の問題ですので、これは別紙でありますので割愛しまして、第7が3号要件の説明です。ご承知のように3号は法律に基づく計画に違背しているかという議論です。

41ページ、審査の結果という理由をここでまとめております。審査の結果としては「適」ということになっておりますが、41ページの(2)、しかし審査結果の理由が不明であるという指摘です。

それから、名護市から指摘されていたいろいろな10項目にわたる計画等についての審査結果については、説明、一切言及がないということであります。

次42ページは3です。審査の実態について、審査した形跡は薄いということでございます。その実質的な審査がどこまでされたかということは、非常に疑問であるということでございます。

それから42ページの(2)は、3号要件についての説明が混乱をしているということでございます。このあたりはヒアリングで聞いていただければおわかりのことかと思っております。特に当初、43ページあたりに書いてありますが、法律に基づく計画について、極めて限定的に説明していた。具体的には土地利用の制限、環境保全に関する土地利用基準等を定めたもの以外は、法律に基づく計画に該当しないというような説明をしていましたが、そのヒアリングの中でもみずからの説明と、それからこれまでなかなか食い違い等があったり、説明が二転三転しているということでございます。

44ページ、45ページは、そのあたりの説明の変遷、あるいは矛盾等についてヒアリングの引用をして記載しているところです。

それで46ページになりますが、IVのところですが、このヒアリングの後に、海岸防災課から一覧表が出てきております。このどういうものが法律に基づく計画に当たるのか、それに違背するのかわからないのかという結論が一覧表で出てきております。

それによれば、大半は法律に基づく計画に当たるということで、最終的に海岸防災課の意見が表明されておまして、ただ、結果的に違背はしていないという説明になっております。そのうちで、この2以下では、これは委員のご指摘を入れてあるところですけども、違背せざるとは何かというところも、また1つ問題でありまして、それを踏まえて(3)以

下、生物多様性国家戦略とおきなわ戦略について見る限りは、やっぱり効果を阻害するという結果になっているのではないかと、趣旨目的、内容において、効果を阻害しているのではないかということで、やっぱりこれは違背するという判断をするべきではないかということ、47ページ、48ページに書いております。

それから、48ページの5ですけど、琉球諸島の沿岸保全基本計画ですけども、これについては当初から、これは審査担当者も法律に基づく計画であるということはおっしゃっておりまして、ただ違背しないということを述べているのですけども、この琉球諸島沿岸保全基本計画は、具体的なゾーニングをしていて規制をしているものですが、その解除手続きとか、そこには施設等につくれないのですが、その解除手続きをしないまま今回の埋立承認に至っている点は、明らかに法律に基づく計画に違背しているのではないかという指摘をしております。

その上でこの点については、結論ですけども、50ページの(5)でありますように、これはそういう手続きの面で違背しているのは明らかではないかということで、違背しているという評価をしております。

それからその6、3号全体についての説明はそこに書いてあるとおりですけども、(1)から(2)、(3)です。(1)のところですけども①個別的な各計画について、法律に基づく計画に違背したかについて具体的に審査をした形跡が薄いと、それから②審査担当者については、3号要件についての説明の困難など、説明の変遷が存在して、3号の要件を不正確に解し、あるいは不正確に適用したのではないかという意味で、瑕疵があるのではないかと。

それから(2)、先ほど述べた生物多様性の関係で、この計画の達成を妨げる点においては、法律に基づく計画に違背する可能性が高いのではないかと。

さらに、琉球諸島の沿岸保全基本計画については、その手続違反がありますので、計画に違背することになっているのではないかという指摘をしております。

それから、最後ですけど58ページ、第8検証結果ですけど、これは今までの部分を、結論部分をまとめたものでございます。以上でございます。

**○委員長** とりあえず、委員の今のご報告について、少しお話を進めましょうか。そのほうが委員、よろしいですね。

**○委員** はい、構いません。

**○委員長** 形式ですけど、これはもう名前は出しませんから、委員の名前は全部委員

だけにして、県の方は担当者というように統一しましょうか。どうでしょうか。

**○委員** はい、それでいいと思います。

**○委員長** それはそういうようにしましょう。全部委員とそれにやると。

それから、中身の問題として、必要性のところの県の審査要件の2は、今手元で見られますか。私が出したものの6ページ、表のものなのです。検証項目1の埋め立ての必要性についての部分の6ページをあけてもらおうと、必要性の県の審査基準ですけど、その中の②というものがあるんですけど、これが非常に気になったのですけれども、これは埋め立ての動機となった土地利用に当該公有水面廃止に足る価値があると認められるかというので、これはまさしく利益衡量をいっているのではないかというような解釈をしたのですけど、これについてどうでしょうか。利益衡量以外の別の趣旨で、この審査基準はつくられていると考えますか。

**○委員** 今すぐといっても、なかなか答えるのは難しいと思いますね。

**○委員長** 県の審査基準を何度も読み返していたのですけど、どうも土地利用に水面を廃止するに足る価値があると認められるかというのと、この土地利用と水面を廃止するものとの、どちらの価値が大きいというようなことをいっているような気がするので、これは審査基準で実務便覧、ハンドブック、港湾概要は、みんなこの辺はスルーですかね。あんまり入れていないのかな。

**○委員** どちらかということは、今検討しているわけではないので言えないのですけれども、結局は利益衡量するとなると、1号とほぼ同じようになってくるだろうという感じなのです。

**○委員長** そうでしょうね。

**○委員** 1号とのすみ分けというか、という問題があるので、ちょっとはつきりはわからないです。

**○委員長** これで考えたのは、もし、これが利益衡量せよというような審査基準であれば、県の審査担当者が行った審査の中に、利益衡量は1つもないのですよね。

そうすると、いわゆる審査基準の理解を誤って、その審査をすっ飛ばしてしまったのではないかというような理屈になりませんかというように思ったものですから、そういうような意味で。

**○委員** ここではなかなか、その議論を検討するといっても、感覚的な議論しかできないでしょうから。どうですかね、これを。

**○委員長** いずれにしろ、1のほうでやった議論を必要性のところを持ってくるのかというような、両方で本来要件を書いてあれば、両方でやるという話になるかもしれませんが、2のほうには明文がないのですよね。適正かつ合理的という文言にはなっていて、そして県の審査基準にもそういうような言葉はないのだけれども、1のほうではそういうようなことをいっているのです、いずれにせよ県の審査基準というものはしっかり見ていて、少なくとも県自体がそれにのっっているか、それは少し考慮する必要があるのではという気がするのですけど。

1号要件に関する判例等を見ている、もう利益衡量しなさいというように入れているのは、これは解釈の仕方としては間違いないような気がするのですけど、それはそういうような理解でよろしいですかね。判例、学説等ですね。収用法も、それからこの公水法も含めてですけどね。

そうすると、それをやらなくてはならないというようなものは、間違いなく出てくるとすると、県のほうがこういう利益衡量をした考え方の経過が1つも出ていないというような気がするのです、そうするとそういうような観点から審査をしなかったということ自体が、実をいうと一番大きなこの審査の問題ではなからうかという気がするのですが、それはそういうような点について、この先議論を詰めていきたいと思うのですよね。

それと、この必要性のところの部分でいうと、そうすると結局②の要件というものが一番重要な要件になってくるのではなからうかという気がするのですけれども。というのは、仮に今言ったように、埋めて土地を使うことと、埋められることによって失われる利益と、どちらがまさるかという、廃止するに足る価値があるかというような言い方をすると、廃止されるほうの利益のほうが大きいとなってくると、ちょっと変わってこないのかという気がするのですけど。

その辺は、そういう意味で、審査要綱の中で多少重要性にも順序があるのではなからうかという、その中で、1もそうですけど、要するに必ずそれによらなければ充足されないのかということと、それからどっちのほうが価値が高いということは、これはもう外せない要件で、それを県のほうが実際にやったのかやっていないのかというようなところが大きいのかという気がするのですけど。

**○委員** 解釈などそれを、私らがやってもいいのですけど、この場で、限られた時間の中でそれを今共通認識を持って、きょうもらったのでやるということはちょっと難しいと思いますので、結論部分において大体この方向でいいかどうか、それに疑義があるかど

うかということを確認して、進めさせていただくということがよろしいのではないかと思います。

審査項目自体は重要かと思いますが、ではこれだけで審査するのかどうかという問題もありますし、ハンドブックその他等には、審査項目そのものについてこう解釈すべきという文献はないので、全て法律の要件でしか書かれていなくて、もう曖昧な抽象的なものしかないのではいろんな解釈が可能だし、利益衡量も多分入れること自体はそのとおりだとは思いますが、ちょっとそこを今ここで議論していいかどうかという共通認識を持つのはちょっと難しいし、専門外という話になってしまうのではないかという気がするのですけど。

**○委員長** 多少そういう要素はあると思います。ですから、これが頭出しというようなことの意味もあると思うのですけどね。どうだろうかという。ですから、その辺はどうだろうか。

それから、これは県の個別の要件、意見に対して、個別に検討する必要はないでしょうかね。これについてはどうでしょうか。それも少し、頭の中に入れていただいてという形で、少し考えていただきましょうかね。

**○委員** 今の①と②の件ですけれども、前から気になっていて、資料にメモ書きがしてあるのですけれども、私が気になっていたのは、①のほうは土地利用が埋め立てによらなければ充足されないかという質問ですよ。

**○委員長** そうですね。

**○委員** 埋め立て以外でもいい方法があるのであれば、それは検討しなければいけないと、法律の専門外の間は理解したのですが、審査結果の表現はこういうようになっていきますね。この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になっていることから合理性があるということで、埋め立てでなくても、危険性を回避する方法はあるのではないかとというように私は理解していたので、この審査結果に少し首をかしげていました。

もし①の埋め立てによらなければ充足されないかというところが、「否」というように判断されますと、②のほうの問題にもつながってきて、そこも当然再検討する、あるいはもう「×」であるという解釈もできるのではないかと思っていましたので、以前から気になっておりました。

**○委員長** ほかに何か、ご意見、今の委員のご説明で。

**○委員** 大変な作業をやっていただいて、またいろいろ追加もしていただいてありがたいと思うのですが、1つ私が気になっていたことで、きょう委員長のほうから出されたペーパーと突き合わせたときに思ったのですが、私以前、指摘させていただいたと思いますけれども、この埋め立ての必要性については、規模の要件がありましたよね。

きょう配付された委員が挙げたものの中の8ページ、9ページのところでは、6までで7番目の要件が書かれていないと思うのですが、その7番目の要件というものは規模が適正かということで、委員はヒアリングのときに、規模要件のことについてはかなりヒアリングで聞いておられましたので、そのこともあって規模要件の件をどうするのか、この委員会での取り扱いを検討したほうがよいのではないかと申し上げていたと思うのですが、その件についてきょう委員長のほうからのメモには、規模要件のことについて、きょうの委員長のメモの38ページあたりから、審査項目の⑦についてという形で書かれていて、この規模になるということの説明がなされていないのではないかと。4次にわたる質問の中で質問がなされているけれども、それに対して適切な答えはないのではないかとというような形での記述がありまして、いわばこの規模要件についてのチェックがちゃんとされたのかということについての疑義をされていますけど、これの扱いを、全体の構成としては考えるべきではないかと。

委員長のほうからは特に2番目の要件が最も重要ではないかということがありましたけど、それはそれとして、7番目の審査項目の扱いをどうするかということの、きょう委員長のペーパーが出ていましたので。

**○委員長** それはちょっと見落とししてただけだと思ったので、私が足したつもりなのですが、

もう1つ、規模要件について、あそこ書いていないのですよね。漁港のほうは。

**○委員** 作業ヤードのほうですね。

**○委員長** 漁港のほうについて、ひと言もないのですが、それは本当に審査しないでいいのだろうかという。

というのは、やはりメインが飛行場なものですから、作業ヤードの部分は、かなり審査も記載の内容も手薄になっていると思うのですが、作業ヤードの審査がおかしかったら、これは飛行場本体までおかしくなるのかどうかという、その牽連関係をどう考えるかという難しい問題があるのですけれども。

**○委員長** 委員のほうから今度は2号要件の説明お願いしましょうか。

○委員 私の方は、委員から送っていただいた「委員からご意見提出されましたので」というものになっています。

内容についてご説明させていただきます。時間もありませんので、これだけで57ページになりまして、委員のペーパーが51ページですので、そこをもう既に2号要件だけで超えてしまっているような内容になっているのですが、内容について簡単にご説明いたします。

1 ページ目からは、2号要件の中身について説明しておりまして、いろんな文献などもあるのですが、基本的には結局審査担当者が担当した書類からとるべきだろうということで、基本的には問題の現況及び影響を的確に把握し、これに対する措置が適正に講じられていて、その程度が十分かどうかというものがハンドブックですので、それを最終的には結論部分に持ってきています。それを判断するというのと、便覧では慎重にという点で慎重にやらなければいけませんよということを、6-1-(1)でいっています。(2)の方は、1号要件との関係でも、環境に出てくるから1号要件についても言及しますよということをいっています。

2 ページ目に行きまして(3)ですが、これはこの構成にも関係してくるのですが、アセス法、環境影響評価法33条4項で準用する3項については、知事意見、24条書面というものが本件でいう知事意見の(法律)のほうになるのですが、これに配慮して環境保全に関する審査を行うものとするとしてされているので、知事意見にどの程度配慮されているのかがどうかということが重要だろうという観点から、この構成になっております。要するにこれを検討する必要があります。

その点を審査担当者がどの程度議論したのかということをおよそ引用させていただいておりまして、この辺をもう少し割愛するかどうかとも考えたいと思います。

5 ページ行きまして、この2号要件での検証の対象ということを書かせていただいているのは、ちょっと特殊な評価なのでやらせていただいて、基本的には4の中ごろにある①、③等ですけれども、知事意見や環境生活部長意見、1次質問等に十分に回答して、配慮しているといえるだけの回答をしているかどうか、その他不十分な点がないかどうか。これからその結果として審査結果、その理由の当否を検証するというようにやらせていただく。

審査項目の中にそれぞれジュゴンが出てきたり、海草藻場が出てきたりしますので、それぞれ生態系であったり、ジュゴンであったり、海草藻場であったりという主要項目ごとに検証しますよということをさせていただいています。

なお書きのところなのですが、ちょっとこれまだお配りしていないのですが、別添資料を単純に並べかえて、生態系について言及しているもの、ジュゴンについて言及しているものというように並べかえた表を一応つくっているものがありまして、それを出すか出さないかをまだ検討中なので、もしかしたらここは省くかもしれません。

5ページから6、7、8まで、これらは承認書に添付されている内容審査別紙及び別添資料にあります県の審査結果を書いたものということです。

8ページ目から内容面に入りまして、8ページ目のⅢは生態系について、まずその価値を(1)でいいまして、(2)からが検証ということで、知事意見や環境生活部長意見に答えているのかどうかということについては、そこまで知事意見の引用も含めて、12ページからが主に委員のご意見等を参考させていただいております、定量的評価をしていないではないかと、生態系と生態系のつながりも、これも定量評価なのですがやっていない。あと少し細かい慎重さからきた丁寧さというところで、やはり分類の方法等が不十分ではないかということを書かせていただいております、14ページ(5)の部分なのですが、生態系の評価等についての必要性、供用性について検討が何もされていないという表現が強すぎるかどうかはまた考えますが、やはり検討不十分ではないかということに結論としてはしております。

15ページが、今度海域、特にウミガメについての記載で、同じように価値ですね、保全の必要性というものを15ページで書いて、16ページから知事意見の引用と、それに対する事業者の見解及びその不十分さを書かせていただいているところです。

18ページからはサンゴです。これはちょっと私が理解し、またあと埋立訴訟などの準備書面等でわかったのは、知見に自信が全くないので、記載に誤りがないかが非常に不安があるところでもありますので、適宜ご指摘を後々いただきたいというように思っております。

20ページからはサンゴの移植で、あとその検討資料の中身等ですね。

22ページからは、具体的なそれから科学的な根拠なく対策の具体性、実効性が不明のままであるというような話にしておりまして、6ページから海草藻場を検討しておりまして、24ページ、ここの黒丸とあるとおりこれまだ引用部分が未完成稿でして、今後引用部分を入れたいなと思っておりますが、先ほど委員長からありました構成の変更等がありましたら、それを踏まえてやらないといけないので、時間的にどのようにするかというように思っております。



特に24ページは委員からご指摘があった、ほかがあるから大丈夫ということは、考え方としては誤っていますよというところですので、ちょっと大きく指摘させていただいたところではあります。

これらのことについて、25ページからの審査結果では、特にふれられていないというところが問題であるというようにさせていただいています。

漏れましたが、1号要件の関係では、基地の存在そのものについての、工事じゃなくて埋め立てによつての環境への影響でして、2号要件は埋め立てによる工事に関しての環境への影響ということなので、一応供用と工事とを分けて書いてはおります。

27ページからがジュゴンの評価でして、28ページからが調査期間の問題であるなど書いていまして、30ページがPVAについて書かせていただいています。

不十分な解析となっているのですが、これは結果がどうなのかというところまで言ってしまっているのかどうかというところは、まだちょっとわからないので、★印とさせていただきます。

32ページ目からが、今度ジュゴンがここにいるかどうかなど、重要性の低く評価しているあたりの問題点を指摘させていただいているつもりではあります。

少し引用がありまして、35ページからは、ジュゴンにかかわる海草の移植等に関して、36ページは工事による影響というところをさらに入れさせていただいていまして、38ページ、これ委員から以前いただいたところの行動阻害に関してのところを、ちょっと委員のご発言などを引用しようかと思ったままそこで止まってしまっているということです。

39ページ下からが小括で、ジュゴンの保全について懸念されたけど、これは考察されていないので、保全が十分に行われたと判断することができないということです。8からが外来種の問題。42ページが航空機騒音の関係です。

オスプレイの合意違反の点も、ここでいきなり入れていいのかかわからなかったのですが、入れようという気持ちだけがあって、45ページからの委員からのご質問のところを入れさせていただいています。

47ページからが審査結果の評価でして、このあたり、先ほどの委員長がおっしゃっていた構成を変えるとどうするのかという気がしているところですが、知事意見との関係では、形式的であつて、問題点の解決が図られていない点について「まったく」と言っているのかかわからないけど、審査の対象ではないとも言っていたので、まったく言っているのかもしませんが、審査過程は不十分な審査だという結論にしています。

あと環境保全図書、そもそもの願書がどうなのかということに対して、これは多分に委員のご意見をそのままという形で、定量的評価を行っていないことであることや、明らかな誤りの記載であるなど、慎重さ丁寧さに欠ける記載ということを指摘させていただきました。

49ページからは各項目ごとの評価ということで、1号要件の審査項目1については、これも委員のご意見を入れさせていただいています。これ以外に指摘する点がもしかしたらあるかもしれないのでちょっと検討しようかと思っております。

50ページが7の点と、あと1-4ですけど、やはりここは保全措置については、具体性がないので、現時点でとり得る措置を取っているとは言い難いのではないかというような評価をしています。

それから、50ページからが背景となった遠因というか、原因があるのではないかという点で、1つはアセスの関係ですね。委員からご指摘いただいたアセスの不備について、このような問題があつて、問題点の指摘に、52ページのところに書いてありますように、承認要件と行政に大きな懸念抱かせない既成事実として指摘しておくということで、直接アセス法が承認手続に影響するわけではないので、背景事情というか、問題点ということで書かせていただいたところです。XIが二つ続いているので、多分ずれるのですが、審査過程の問題点では、前回の委員会でも出ましたとおり、環境生活部の意見調整についての疑問ということで、懸念が払しょくできないと言っていて、中間報告では環境生活部の見解をもとに判断するとしていた、委員のご指摘にあるとおり、にもかかわらず、そのとおりに判断していない、齟齬をきたしているし、3次質問、4次質問を意見照会することもしていない。これについては、最終意見とするなど、再照会する慣行がないといった説明があるのだけれども、疑問があるところです。

56ページ、質問を求めた機関に回答結果を伝えることは当然だし、特に懸念があれば当然、意見照会等もすべきだから審査過程に大きな疑問があるということと、4カ月をかけて意見をもらったにもかかわらず、わずか1カ月で判断しているということで、審査期間が短いことにも疑問があると。その間に知事からの年内指示というものがあつたということも影響を及ぼした可能性があるということで、その点を指摘しておくということで、背景事情として書かせいただきました。

最後はまとめでして、今言ったような問題点と要件の該当それも十分ということからすると、問題の現況に影響を適切に把握したとは言い難く、措置が適正とも言い難い。その

程度も十分とも認めがたいというようなことから、2号要件の十分配慮せらるものになることに該当しない法的瑕疵があると言わざるを得ないと結論にさせていただきます。以上です。

**○委員長** どうもありがとうございました。今のご説明にご意見や質問ありますでしょうか。これは取り上げているのは6つぐらいですか。個別には、サンゴ、ジュゴン、ウミガメ、藻場、オスプレイと生態系かな。

**○委員** そうですね。

それ以外の陸域や鳥類というものは、その他という形でまとめようかどうかとは思っていたのですが、時間切れでできなかったところではあります。

**○委員長** それはその他でくるのですか。

**○委員** 委員のご指摘をまとめるという限度ではできるかもしれませんが、それに伴った同じような形式での知事意見との関係などまでまとめるのは時間的には無理だろうと思います。

**○委員** 中身をまだ補充するものがある。

**○委員** そうですね。

**○委員** だったらあと1週間ぐらい。最後のスケジュールの問題ですけども、一応、次回7月7日ですか、それが最後になると、結局、確定稿的なものをそこで出して検討しても承認してもらえれば、それということになるでしょうから、その後の、追加変更は、誤字・脱字程度という感じになると思うのですよね。委員の部分も、多分、これ以上手を広げても、これは大変だと思うのです。

**○委員長** とりあえず代表的なものはみんな入っているのでしょうかね。

**○委員** ここは私の意見をかなり取り入れていただいているので責任もありますから、この後、丁寧に読ませていただきますが、今まで発言しなかった部分が1つあって、今回の私が提出してある書類の中には書いてあります。

それはいろいろな生態系が取り上げられていて説明されていますけれども、そのつながりに関する重要性というものが案外示されていないという点なのですね。海の生き物については、海草の生えているところにだけ住んでいる生き物というものは、どういう言い方がいいのでしょうか、生き物は海草が生えているところにいるものだけではない。あるいは海草の生えているところにいるものが、サンゴが生えているところに移動するものもあれば、もっと広範囲に移動するものもありますし、私たちの研究でも幼魚の時代は草が茂っ

ているところにいるけれども、大きくなるとサンゴがたくさんいるところに移動するということもありますので、特にそれが漁獲対象種などになった場合には、その全体を守らなければまずいのだという論理になるのですね。それは世界各地で結構情報が集まっておりますので、そういう観点からの解析はどこかで書いておいてもいいなと思っております、きょうの報告を準備してあります。

**○委員** 今の委員のご指摘の点はとても重要な点なので、そこには最大限配慮することとして、ただ時間の制約がありますので、論点はあまり拡大しないほうがもうよろしいのではないかと。つまり、今まで議論して、ある程度ここはやはりおかしいというところに注力するのが今の時点ではよいのかと思います。

**○委員** あと、1つの提案としては、委員も委員もまとめていただいたのですが、場合によっては個別意見みたいな形で委員が特定されなくてもいいのですが、環境に関しての疑念がある点というような形での別紙を付けるということはあるのかという気はしますけど。

**○委員** そうですね。まず個別意見、補足意見的に委員方のペーパーを出していいということであれば、それを資料として付けるという感じでということはあると思います。

**○委員長** もしそうであれば別紙にするか、それとも文書の中にその部分を一種の補強的な意見として折り込んでいくという、要するにそのものをそのままポンと。

**○委員** それがすごく大変な作業なのですが。

**○委員** それができればそういうことは要らないのです。

**○委員** 1週間ほどそれと格闘していたのですが。

**○委員長** それは検討するとして、一応、落とすべきではないという指摘はあるものについては、それは。

**○委員** もちろん、このバージョン認定いただいたものはできるだけ反映させようかと思っております。

**○委員長** そういうように反映しましょうか。

では、一応、挙がっている種類といいますか、言及するものはこの内容でいいというような方向でよろしいでしょうか。

それから、ほかに何かありますでしょうか。

**○委員** 1つよろしいですか。細かい点は最後のあたりで整理するというお話もありましたけれども、もちろん重要な言葉なのできょう教えていただきたいと思います。

私たちの仕事は、法的な瑕疵があるかどうかということを検証すると要綱に書いてありますが、私たちの日常会話で「瑕疵」という言葉はあまり使わないと思うのですよ。少なくとも私は使わないのですが、瑕疵という言葉にそもそも法的な間違いというような意味を含んでいるのかどうかということを経験した人がどう受け取るかということをはっきりさせておかなければいけない。ちょっと難しい言葉が使われた場合には、ひょっとしたらこれは法律的に間違っているということの意味するのだというように解釈するかもしれません。いろいろ辞書を引いてみたのですが、「瑕疵」という言葉には、「欠点」や「間違い」という意味が出てくるのですが、「法律的に」ということを書いた辞書はまだ見つけていないのです。それは当たっていますか。だからこそ要綱に「法的な瑕疵」というように表現されているのではないかというようにも理解したのですが、その法律の専門家の通常の見解とどういいますか、常識的なところからそこはどのように理解されているのでしょうか。

**○委員長** どうでしょうか。

**○委員** じゃ私のほうから。おっしゃるように、日常的にはなかなか使われていないところですね。法律的にも瑕疵という意味では、使う場面によって少しニュアンスが違ってきますけれども、瑕疵があるという意味は、やはり欠陥があると、あるいは違反していると、もっと強く言えば要件を欠いていると、そして違法であるということを含むような概念ですね。その瑕疵の中身は、今言ったように、若干バリエーションというか、それはあるとは思いますが。ただ中身的には、言ったように、不当だというレベルや、違法だというレベルなど、その違法というものは、結局、要件を欠くということと同義語みたいなことだと、同じ意味だと思うのですが、それを含めて瑕疵という感じで言っていますから、今回、こちらで瑕疵という言葉を使うということは、やはり法的に欠陥があると、いわゆる要件を具備していないという意味で理解していただくことになるのだらうと思うのですね。

**○委員** これから報告書の中で頻繁に出てくるとお思いますので、誤解されるとやまずいので、どういう説明がいいのかわかりませんが、我々としても統一的な見方は確認しておきたいし、これからのいろいろな対応についても気をつけていきたいと思って質問いたしました。

**○委員** やはり専門家ではないので改めて委員のご説明に質問なのですが、要するに公有水面埋立法で設定している埋め立ての申請があった場合の承認する、免許であ

ったり承認であったりの、その際の審査基準の免許要件に合致しているかどうかということが、合致していなければ、それは瑕疵であるということがあろうかと思うのですが、それは申請そのものの内容ですよ。

あと1つ、それを審査した県の手続きというものはあると思うのですが、県が妥当な審査をしたかどうか。つまり免許要件を満たしているかどうかということをチェックするプロセスがどうだったかということも視野に入っているのかと思うのですが、そこはいかがなのでしょう。

**○委員** はい。客観的な意味です。今言った手続きの問題については、それは考え方、はっきりしないと行ったほうが正確かもしれません。いわゆる審査手続きが不十分な結果、内容面でも不十分になって要件に合致しないということであれば、これは客観的な瑕疵になるわけですが、内容面は不十分だけど、いわゆる客観的な要件不備がはっきりわからないと、そういう場合にどうするかというところなのだろうと思うのですが、客観的な面ではわからないけれども、内容的な審査によって不十分だから瑕疵として要件不備と言っているのかという問題はあるのです。ただそこは手続きの重要性との絡みがあるだろうと思うので、一般論的にこうだということにはなかなか言えないのではないのでしょうか。その前提となっている、例えば環境影響評価や、そういう前提となっている手続きの絡んでいる手続きなど、そういう手続きの重要性も絡んでくるのだろうと思うのです。

**○委員** いずれにせよ、背景としてはあってもいいけれども、それがメインではあり得ないという理屈ですね。

**○委員** そうですね。それはやはりメインとするには難しいでしょうね。

**○委員** わかりました。

**○委員** 補足しますと、手続的瑕疵という典型的にいうと、確実に決められた手続きに違反していることなのですね。これは私、最初の段階で県に質問させていただいて、行政承認手続の期間であることや、やる方法だなどということを照会させていただいて、そこにもう既に漏れがないかどうかをチェックしたのですが、それは基本的にはないというか、県の裁量が大きい関係できちきちっとした、刑事手続きのようなきちきちっとした制限があるわけではなかったもので、典型的な手続瑕疵ということはちょっと言いづらいだろうなというように、ですので、結局、問題点というような形かと。

**○委員** だから客観的な要件を欠くかどうかの1つの判断材料みたいに使うことはあ

り得るだろうとは思いますが、基本的には客観的にどうかというところで考えることが一番明確であるというところですね。

○委員 そうすると報告書の中で幾つかの言葉を使い分けることになりますか。

○委員 瑕疵の意味ですか。

○委員 はい。瑕疵という言葉を使う場合もあるでしょうし、問題点と言ったり、理論不足と言ったり。

○委員 そうですね。

○委員 それを我々がしっかり認識しておくことが重要ですね。

○委員 そうですね。おっしゃるように、使い分ける必要があるのだろうと思うのですよね。

○委員 多分、表現としては、文中では「不十分である」、「問題である」、「この点がやっていない」というような指摘で、瑕疵という言葉は多分、各項目の最後に使うということになります。途中で法的瑕疵があると明言することは多分ないだろうなという気がします。

○委員 どうしても法律的な判断というものは、事実関係をもとに法的な評価を加える、評価という場面で瑕疵かどうかという判断が出てくるものですから、それは最後のほうに、これまでの事実関係を見た上でこれは瑕疵だ、瑕疵ではないなどという判断になってくると思うのですね。途中はやはり不十分だ、そういう問題がある、疑問だなどという部分が出てくると思います。ただ、おっしゃるように、今言った、手続き的な側面がメインになっている部分について、じゃそれを瑕疵と言えるかということは、ひとつの問題ではあると思います。

○委員長 おそらく瑕疵というものは軽重、あるいは重大さ、そういう大きさといえますか、そういうものもありますので、一般論でそれにくくってしまうとおかしな話になるので、これは例えば軽微な瑕疵だから影響はないというものもあれば、これは重大な瑕疵で法律効果にまで影響が出てきますというものもありますし、ですから、それは審査の過程で仮に何かあったとしても、その軽重など、それからそれが法律効果に及ぼす影響なども踏まえた上で検討していくというような形で、その上でどうだろうというような結論の書き方になってくるのかというようになると思いますね。

ほかに何か、委員、気になることはございますか。

○委員 現段階で私はまだ何も気づいておりません。

○委員長　ほかに。

○委員　先ほど議論されていた、きょう読ませていただいたものをしっかり読んで、コメントをできるだけ早めにお届けしないといけないと思うのですが、そのあたりのスケジューリングをしていただけるとありがたいなと思います。

○委員　次回も決まっているのでしたっけ？

○委員長　7日に決まっている。

○委員　7日ですよ。ですから、これが最終回になるのだらうと思うのですよ。そうすると、その前の週。

○委員　2日に勉強会。

○委員　2日までにというか、2日の勉強会みたいなものをする予定になっていますから、そのときまでにという感じが一番いいですかね。

○委員　はい、わかりました。

○委員長　きょうはこれで終わります。どうもご苦労さまでした。

(午後0時5分 閉会)

### 3. 閉 会