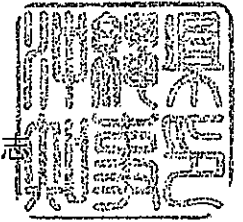


審 査 申 出 書

平成 28 年 3 月 14 日

国地方係争処理委員会 御中

審査申出人 沖縄県知事 翁 長 雄



審査申出人代理人弁護士 竹 下 勇 夫

同 久 保 以 明

同 秀 浦 由 紀 子

同 亀 山 聡

同 松 永 和 宏

同 加 藤 裕

同 仲 西 孝 浩

〒900-8570 沖縄県那覇市泉崎一丁目2番2号

審査申出人 沖縄県知事 翁 長 雄 志

〒

TEL

FAX

審査申出人代理人

弁護士	竹	下	勇	夫
同	久	保	以	明
同	秀	浦	由	紀子
同	亀	山		聡

〒

TE

FAX:

審査申出人代理人

弁護士 松 永 和 宏

〒

TEL

FAX

審査申出人代理人

弁護士 加 藤 裕

〒

TEL

FAX

審査申出人代理人

弁護士 仲 西 孝 浩

〒100-8977 東京都千代田区霞が関二丁目1番3号

相手方 国土交通大臣 石 井 啓 一

【証拠書類】

- 1 国土交通大臣石井啓一「公有水面埋立法に基づく埋立承認処分の取消しについて（指示）」（国水政第98号）
（立証趣旨 審査申出に係る国の関与の内容）
- 2 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「検証結果報告書」
（立証趣旨 審査申出人による公有水面埋立承認取消処分の適法性）

なお、証拠書類を追加して提出する際には、上記証拠書類についてもあらためて号証番号を付し、上記証拠書類を含めた証拠説明書を作成・提出する予定である。

【添付書類】

- 1 証拠書類写し 各1通
- 2 委任状 1通

相手方国土交通大臣が審査申出人沖縄県知事に対して、平成 28 年 3 月 7 日付国水政第 98 号「公有水面埋立法に基づく埋立承認の取消処分
の取消しについて（指示）」をもって平成 28 年 3 月 8 日（「是正の指示」
の審査申出人への到達日）になした地方自治法第 245 条の 7 第 1 項に基
づく是正の指示について、不服があるので、地方自治法第 250 条の 13
第 1 項に基づき、以下のとおり、審査の申出をする。

目次

第 1	審査申出の趣旨	6
第 2	主位的審査申出の理由（本件関与は地方自治法第 249 条第 1 項本文 の定める方式（理由付記義務）に反し違法であること）	6
1	本件関与の内容（是正指示書面における記載の内容）	6
2	地方自治法の定める「是正の指示」の方式とその趣旨・意義	7
(1)	地方自治法第 249 条（書面主義・理由付記）	7
(2)	理由付記の趣旨と求められる提示の程度、違反の効果	8
3	本件関与には取消理由となる違法（理由付記義務違反）があること	19
(1)	是正指示書面における記載	19
(2)	結論	21
第 3	予備的審査申出の理由（本件埋立承認取消について法令違反が認め られないこと）	21
1	本件埋立承認に至る経緯	22
(1)	概略	22
(2)	環境影響評価書	24
(3)	環境影響評価審査会答申	24

(4)	環境影響評価条例に基づく知事の意見	25
(5)	環境影響評価法第 24 条に基づく承認権者意見	25
(6)	補正評価書の提出	26
(7)	補正評価書への疑義の表明	26
(8)	本件埋立承認出願	26
(9)	1 号要件、2 号要件に適合しないとする意見の表明	26
(10)	公有水面埋立法第 3 条第 4 項第 1 項による名護市長意見の提出	27
(11)	中間報告（11 月 12 日）	27
(12)	環境生活部長意見（11 月 29 日）	27
(13)	本件埋立承認（12 月 27 日）	32
(14)	実質的審査期間についての検証結果報告書の指摘	32
2	本件埋立承認の直前の前沖縄県知事の言動に関する報道等	33
(1)	新聞報道	33
(2)	首相官邸ウェブサイト	38
3	本件埋立承認前の前沖縄県知事の沖縄県議会における発言	40
4	本件埋立承認に対する沖縄県議会の意見書等	42
5	第三者委員会の設置から本件埋立承認取消に至る経緯	43
(1)	第三者委員会の設置	43
(2)	第三者委員会の検証結果	43
6	本件埋立承認取消	44
第 4	結語	45
(別紙)	取消処分の理由	46

第1 審査申出の趣旨

相手方国土交通大臣が審査申出人沖縄県知事に対して平成28年3月7日付国水政第98号「公有水面埋立法に基づく埋立承認の取消処分について（指示）」をもって行った地方自治法第245条の7第1項に基づく是正の指示について、相手方国土交通大臣はこれを取り消すべきである

との勧告を求める。

第2 主位的審査申出の理由（本件関与は地方自治法第249条第1項本文の定める方式（理由付記義務）に反し違法であること）

1 本件関与の内容（是正指示書面における記載の内容）

本件審査申出に係る国の関与（以下「本件関与」という。）は、相手方国土交通大臣が審査申出人沖縄県知事に対して国水政第98号「公有水面埋立法に基づく埋立承認処分の取消しについて（指示）」（以下「是正指示書面」という。）をもって行った地方自治法第245条の7第1項に基づく是正の指示（以下「本件関与」という。）であるが、是正指示書面に記載された具体的な内容は以下のとおりである。

記

貴職は、平成25年12月27日付沖縄県指令土第1321号・沖縄県指令農第1721号をもって沖縄県知事（当時）が行った「公有水面埋立法」（大正10年法律第57号。以下「法」という。）第42条第1項の規定に基づく公有水面埋立ての承認について、平成27年10月13日付沖縄県達土第233号・沖縄県達農第3189号をもって取消し（以下「取消処分」という。）を行いました。

貴職の行った取消処分は、法第42条第1項及び第3項並びに法第4条

第1項に照らし、地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の7第1項に規定する都道府県知事の法定受託事務の処理が法令の規定に違反していると認められるときに当たります。

よって、本職は、地方自治法第245条の7第1項の規定に基づき、貴職に対し、下記により取消処分を取り消すよう指示します。

記

- 1 本書面到着の日の翌日から起算して5日以内

ただし、上記5日の期間には行政機関の休日に関する法律（昭和63年法律第91号）第1条第1項の規定による休日を除く。

- 2 取消を要する処分

平成27年10月13日付沖縄県達第土第233号・沖縄県達第3189

号

2 地方自治法の定める「是正の指示」の方式とその趣旨・意義

(1) 地方自治法第249条（書面主義・理由付記）

地方分権推進法に基づいて、平成7年7月に設置された地方分権推進委員会は、第1次勧告において、国と地方公共団体の関係について「地方自治の本旨を基本とする対等・協力の関係」とし、この対等・協力の関係にある地方公共団体に対する国の関与の一般原則の1つとして「公正・透明の原則」を設定した。

そして、第2次勧告において、「行政と国民の間を規律する行政手続法において目的とされている『行政運営における公正の確保と透明性の向上』は、国と地方公共団体との間においても採用されるべき普遍性を有する法理であることに鑑みて、行政手続法に範を採り」、「国は、地方公共団体に対して是正措置要求又は指示を行う場合においては、是正措置要求又は指示を行う理由を付して書面によ

り行わなければならない。」とする「書面主義の原則」などを具体化した。

そして、平成 11 年地方自治法改正により、地方自治法（以下「地自法」という。）第 249 条第 1 項本文に、「国の行政機関又は都道府県の機関は、普通地方公共団体に対し、是正の要求、指示その他これらに類する行為（以下本条及び第二百五十二条の十七の三第二項において「是正の要求等」という。）をするときには、同時に、当該是正の要求等の内容及び理由を記載した書面を交付しなければならない。」と定められ、当該書面には当該行為の理由を付記しなければならないものとされた。この地自法 249 条第 1 項に定められた理由付記は、行政手続法第 8 条、14 条の申請拒否処分および不利益処分の理由の提示に相当するものと解されている。

(2) 理由付記の趣旨と求められる提示の程度、違反の効果

ア 地自法 249 条の趣旨

地自法第 249 条が書面主義・理由付記を定めた趣旨については、「一般的には、国の行政機関等が関与事由の有無の判断にあたっての慎重と公正妥当を担保し恣意を抑制する趣旨に出たものであるが、関与に関する審査の申出の対象となるものについてはその申出の便宜を与える趣旨に出たものである。」（村上順ほか編「新基本法コンメンタール 地方自治法」〔本田滝夫〕394 頁）とされている。

これは、国民と行政主体との間における行政手続について理由付記が求められる趣旨と同一のものであり、行政手続についての確定した判例法理は、地自法第 249 条についても妥当するものである。

イ 行政手続における理由付記についての最高裁判例

(7) 理由付記が必要とされる趣旨

- a 最高裁判所昭和 38 年 5 月 31 日第二小法廷判決・民集 17 卷 4 号 617 頁

「一般に、法が行政処分に理由を附記すべきものとして
いるのは、処分庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意
を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服の
申立に便宜を与える趣旨に出たものである」

- b 最高裁判所昭和 49 年 4 月 25 日第一小法廷判決・民集 28 卷 3 号 405 頁

「不利益処分であることにかんがみ、取消事由の有無に
ついての処分庁の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意
を抑制するとともに、取消しの理由を処分の相手方に知らせ
ることによつて、その不服申立てに便宜を与えるため、

- c 最高裁判所昭和 60 年 1 月 22 日第三小法廷判決・民集 30 卷 1 号 1 頁

「拒否事由の有無についての外務大臣の判断の慎重と公正
妥当を担保してその恣意を抑制するとともに、拒否の理由を
申請者に知らせることによつて、その不服申立てに便宜を与
える趣旨に出たもの」

- d 最高裁判所平成 4 年 12 月 10 日第一小法廷判決・判例タイ
ムズ 813 号 184 頁

「公文書の非開示決定通知書にその理由を付記すべきも
のとしているのは、同条例に基づく公文書の開示請求制度が、
都民と都政との信頼関係を強化し、地方自治の本旨に即した
都政を推進することを目的とするものであつて、実施機関に
おいては、公文書の開示を請求する都民の権利を十分に尊重

すべきものとされていること（本条例一条、三条参照）にかんがみ、非開示理由の有無について実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してそのし意を抑制するとともに、非開示の理由を開示請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨に出たもの」

- e 最高裁判所平成 23 年 6 月 7 日第三小法廷判決・民集 65 巻 4 号 2081 頁

「行政手続法第 14 条第 1 項の趣旨について「行政手続法 14 条 1 項本文が、不利益処分をする場合に同時にその理由を名宛人に示さなければならないとしているのは、名宛人に直接に義務を課し又はその権利を制限するという不利益処分の性質に鑑み、行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を名宛人に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨に出たもの」

(イ) 理由付記の程度

理由付記の程度については、上記の趣旨より、適用法条の適示では足りないものとされている。

- a 最高裁判所昭和 49 年 4 月 25 日第一小法廷判決・民集 28 巻 3 号 405 頁

「附記の内容及び程度は、特段の理由のないかぎり、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して当該処分がされたのかを、処分の相手方においてその記載自体から了知しうるものでなければならず、単に抽象的に処分の根拠規定を示すだけでは、それによつて当該規定の適用の原因となつた具体的事実関係をも当然に知りうるような例外の場合を除

いては、法の要求する附記として十分でないといわなければならない。」

- b 最高裁判所昭和 60 年 1 月 22 日第三小法廷判決・民集 30 卷 1 号 1 頁

「理由付記制度の趣旨にかんがみれば、一般旅券発給拒否通知書に付記すべき理由としては、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して一般旅券の発給が拒否されたかを、申請者においてその記載自体から了知しうるものでなければならず、単に発給拒否の根拠規定を示すだけでは、それによつて当該規定の適用の基礎となつた事実関係をも当然知りうるような場合を別として、旅券法の要求する理由付記として十分でないといわなければならない。この見地に立つて旅券法一三条一項五号をみるに、同号は『前各号に掲げる者を除く外、外務大臣において、著しく且つ直接に日本国の利益又は公安を害する行為を行う虞があると認めるに足りる相当の理由がある者』という概括的、抽象的な規定であるため、一般旅券発給拒否通知書に同号に該当する旨付記されただけでは、申請者において発給拒否の基因となつた事実関係をその記載自体から知ることはできないといわざるをえない。したがつて、外務大臣において旅券法一三条一項五号の規定を根拠に一般旅券の発給を拒否する場合には、申請者に対する通知書に同号に該当すると付記するのみでは足りず、いかなる事実関係を認定して申請者が同号に該当すると判断したかを具体的に記載することを要する」

- c 最高裁判所平成 4 年 12 月 10 日第一小法廷判決・判例タイムズ 813 号 184 頁

「理由付記制度の趣旨にかんがみれば、公文書の非開示決定通知書に付記すべき理由としては、開示請求者において、本条例九条各号所定の非開示事由のどれに該当するのかをその根拠とともに了知し得るものでなければならず、単に非開示の根拠規定を示すだけでは、当該公文書の種類、性質等とあいまって開示請求者がそれらを当然知り得るような場合は別として、本条例七条四項の要求する理由付記としては十分ではないといわなければならない。」

- (ウ) 理由付記の程度は相手方の知・不知や推知可能性にかかわりのないこと

理由付記の趣旨が、判断の慎重と公正妥当を担保することにあることより、理由についての相手方の知・不知や推知可能性は理由付記の程度とはかかわりのない問題であるとされている。

- a 最高裁判所昭和 38 年 12 月 27 日第二小法廷判決・民集 17 卷 12 号 1871 頁

「理由を附記せしめることは、単に相手方納税義務者に更正の理由を示すために止まらず、漫然たる更正のないよう更正の妥当公正を担保する趣旨をも含むものと解すべく、従つて、更正の理由附記は、その理由を納税義務者が推知できると否とにかかわりのない問題といわなければならない。」とし、最判昭和 49 年 4 月 25 日が「附記を命じた規定の趣旨が、処分の相手方の不服申立てに便宜を与えることだけでなく、処分自体の慎重と公正妥当を担保することにもあることからすれば、取消しの基因たる事実は通知書の記載自体において明らかにされていることを要し、相手方の知、不知にはかかわりが無いものというべきである。」

b 最高裁判所平成4年12月10日第一小法廷判決・判例タイムズ813号184頁

「本条例が右のように公文書の非開示決定通知書にその理由を付記すべきものとしているのは（中略）非開示理由の有無について実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してそのし意を抑制するとともに、非開示の理由を開示請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨に出たもの（中略）公文書の非開示決定通知書に理由付記を命じた規定の趣旨が前示のとおりであることからすれば、これに記載することを要する非開示理由の程度は、相手方の知、不知にかかわりがない」

(エ) 理由付記義務違反の効果

理由付記義務違反の効果については、理由付記が求められる趣旨に照らして、取消事由となるとすることは、最判昭和31年5月31日が明確に判示し、その後最高裁判例、下級審判決によって理由付記不備が取消理由となることはくり返し確認され、また、行政手続法制定後においても最判平成23年6月7日が「取消しを免れない」と判示しているものである。

a 最高裁判所昭和38年5月31日第二小法廷判決・民集17巻4号617頁

「一般に、法が行政処分に理由を附記すべきものとしているのは、処分庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨に出たものであるから、その記載を欠くにおいては処分自体の取消を免かれないものといわなければならない」

b 最高裁判所平成 23 年 6 月 7 日第三小法廷判決・民集 65 巻
4 号 2081 頁

「行政手続法 14 条 1 項本文の趣旨に照らし、同項本文の要求する理由提示としては十分でないといわなければならない、本件免許取消処分は、同項本文の定める理由提示の要件を欠いた違法な処分であるというべきであって、取消しを免れない」

(オ) 最判平成 23 年 6 月 7 日田原睦夫補足意見による整理

上記の一連の最高裁判決等によって確立されてきた法理について、前記最判平成 23 年 6 月 7 日に付された田原睦夫最高裁判事の補足意見（以下「田原補足意見」という。）は、「昭和 30 年代後半以降の幾多の判例（最高裁昭和 36 年（オ）第 84 号同 38 年 5 月 31 日第二小法廷判決・民集 17 巻 4 号 617 頁，最高裁昭和 57 年（行ツ）第 70 号同 60 年 1 月 22 日第三小法廷判決・民集 39 巻 1 号 1 頁，最高裁平成 4 年（行ツ）第 48 号同年 12 月 10 日第一小法廷判決・裁判集民事 166 号 773 頁ほか）の積重ねを経て、今日では、許認可申請に対する拒否処分や不利益処分をなすに当たり、理由の付記を必要とする旨の判例法理が形成されているといえる（この判例法理の適用は、税法事件に限られるものではない。）。そして、学説は、この判例法理を一般に以下のとおり整理し、多数説はそれを支持している。その法理は、平成 5 年に行政手続法が制定された後も基本的には妥当すると解されている。〔1〕不利益処分に理由付記を要するのは、処分庁の判断の慎重，合理性を担保して、その恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせることにより、相手方の不服申立てに便宜を与えることに

ある。その理由の記載を欠く場合には、実体法上その処分の適法性が肯定されると否とにかかわらず、当該処分自体が違法となり、原則としてその取消事由となる（仮に、取り消した後に、再度、適正手続を経た上で、同様の処分がなされると見込まれる場合であっても同様である。）。〔2〕理由付記の程度は、処分の性質、理由付記を命じた法律の趣旨・目的に照らして決せられる。〔3〕処分理由は、その記載自体から明らかでなければならず、単なる根拠法規の摘記は、理由記載に当たらない。〔4〕理由付記は、相手方に処分の理由を示すことにとどまらず、処分の公正さを担保するものであるから、相手方がその理由を推知できるか否かにかかわらず、第三者においてもその記載自体からその処分理由が明らかとなるものでなければならぬ。」と整理したうえで、「行政処分において手続の公正さは貫かれるべきであるとする判例法理が、永年の多数の下級審裁判例や前記1に記載した最高裁判例の積重ねによって形成されてきたのであり、行政処分の正当性は、処分手続の適正さに担保されることによって初めて是認されるのであって、適正手続の遂行の確立の前には、訴訟経済は譲歩を求められてしかるべきである。」としている。

(カ) 理由の追完は認められないこと

理由の追完については、「理由の追完による瑕疵の治癒が認められないことは、判例として定着している。こうした最高裁の態度は、学説によって高く評価され、この点に関しては、今日では、ほとんど争いがない」（山田洋「瑕疵の治癒(2)－更正処分の理由付記の不備」別冊ジュリスト 211号 181頁）とされている。

- a 最高裁判所昭和 47 年 12 月 5 日第三小法廷判決・集民 107 号 291 頁

「処分庁の判断の慎重、合理性を担保してその恣意を抑制するとともに処分の理由を相手方に知らせて不服申立の便宜を与えることを目的として更正に附記理由の記載を命じた前記法人税法の規定の趣旨（中略）更正に理由附記を命じた規定の趣旨が前示のとおりであることに徴して考えるならば、処分庁と異なる機関の行為により附記理由不備の瑕疵が治癒されるとすることは、処分そのものの慎重合理性を確保する目的にそわないばかりでなく、処分の相手方としても、審査裁決によってはじめて具体的な処分根拠を知らされたのでは、それ以前の審査手続において十分な不服理由を主張することができないという不利益を免れない。そして、更正が附記理由不備のゆえに訴訟で取り消されるときは、更正期間の制限によりあらたな更正をする余地のないことがあるなど処分の相手方の利害に影響を及ぼすのであるから、審査裁決に理由が附記されたからといって、更正を取り消すことが所論のように無意味かつ不必要なこととなるものではない。それゆえ、更正における附記理由不備の瑕疵は、後日これに対する審査裁決において処分の具体的根拠が明らかにされたとしても、それにより治癒されるものではない」

- b 最高裁判所昭和 49 年 4 月 25 日第一小法廷判決・民集 28 卷 3 号 405 頁

「附記を命じたのは、承認の取消しが右の承認を得た法人に認められる納税上の種々の特典（前五事業年度内の欠損金額の繰越し、推計課税の禁止、更正理由の附記等）を剥奪

する不利益処分であることにかんがみ、取消事由の有無についての処分庁の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制するとともに、取消しの理由を処分の相手方に知らせることによつて、その不服申立てに便宜を与えるため（中略）趣旨が前記のとおりであることにかんがみれば、右規定に違反した取消処分の瑕疵は、後日、再調査決定又は審査決定において処分の具体的根拠が示されたとしても、それにより治癒されるものではないと解すべき」

c 最高裁判所平成4年12月10日第一小法廷判決・判例タイムズ813号184頁

「本条例が右のように公文書の非開示決定通知書にその理由を付記すべきものとしているのは（中略）非開示理由の有無について実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してそのし意を抑制するとともに、非開示の理由を開示請求者に知らせることによつて、その不服申立てに便宜を与える趣旨に出たもの（中略）公文書の非開示決定通知書に理由付記を命じた規定の趣旨が前示のとおりであることからすれば（中略）後日、実施機関の補助職員によつて、被上告人に対し口頭で非開示理由の説明がされたとしても、それによつて、付記理由不備の瑕疵が治癒されたものということはできない。」

ウ 地自法249条の解釈

行政手続法第1条第1項は「この法律は、処分…に関する手続…に関し、共通する事項を定めることによつて、行政運営における公正の確保と透明性（行政上の意思決定について、その内容及び過程が国民にとって明らかであることをいう。第四十六条において同じ。）の向上を図り、もつて国民の権利利益の保護に資す

ることを目的とする。」と定めているが、平成 11 年地方自治法改正は、「行政運営における公正の確保と透明性の向上」は、対等・協力の関係と位置づけられた国と地方公共団体との間においても採用されるべき普遍性を有する法理であることに照らし、行政手続法に範をとって地自法第 249 条の書面主義・理由付記が定められたものであるから、地自法第 249 条は、行政手続法第 8 条、14 条と同様に理解されている。

すなわち、「本条が是正の要求等の書面にその理由を付記することを義務づけているのは、国の行政機関または都道府県の機関の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制する趣旨である。それとともに、普通地方公共団体が是正の要求等に不服がある場合には、国地方係争処理委員会または自治体紛争処理委員による審査を求めることができることから（二五〇条の一三第一項、二五一条の三第一項）、そのための便宜をも与える趣旨であると解される。理由が付記されていない場合には、関与自体が違法となる。書面には、是正の要求等の理由として、当該是正の根拠となる法令の条項、当該是正の要求等の要件に該当するその原因となる事実を記載する必要がある。理由付記の程度については、とくに定められていない。しかし、本条が右のような趣旨を有することに照らし、そのために十分な理由を記載することが求められる。すなわち、普通地方公共団体において、いかなる事実関係に基づき、いかなる法令を適用して是正の要求等がなされたのかを、その理由の記載から了知しうるものでなければならないと解される。一般に、是正の要求等の根拠規定を記載しただけでは、本条の要求する理由付記として十分であるとはいえない。普通地方公共団体が当該是正の要求等の理由を推知できると否とにかか

わらず、当該是正の要求等がなされた時点において、右に述べた程度の理由が記載されていなければ、理由付記義務違反として、当該是正の要求等は違法であると解される。付記理由不備の瑕疵は、後日、理由の説明がされたとしても、それによって治癒されるものではないと解される。また、理由の追完および理由の差替えは、本条の理由の付記の趣旨を損なうものであり、原則として否定されるべきである」(成田頼明ほか編「注釈地方自治法」〔佐藤英善・寺洋平〕6055頁)とされている。

3 本件関与には取消理由となる違法(理由付記義務違反)があること

(1) 是正指示書面における記載

本件関与の理由に係る具体的な記載内容は、「貴職の行った取消処分は、法¹第42条第1項及び第3項並びに法第4条第1項に照らし、地方自治法(昭和22年法律第67号)第245条の7第1項に規定する都道府県知事の法定受託事務の処理が法令の規定に違反していると認められるときに当たります。」というものである。

上記適示の公有水面埋立法の条文は、同法第42条第1項は「国ニ於テ埋立ヲ為サムトスルトキハ当該官庁都道府県知事ノ承認ヲ受クヘシ」、同条第3項は「第二条第二項及第三項、第三条乃至第十一条、第十三条ノ二(埋立地ノ用途又ハ設計ノ概要ノ変更ニ係ル部分ニ限ル)乃至第十五条、第三十一条、第三十七条並第四十四条ノ規定ハ第一項ノ埋立ニ関シ之ヲ準用ス但シ第十三条ノ二ノ規定ノ準用ニ依リ都道府県知事ノ許可ヲ受クベキ場合ニ於テハ之ニ代ヘ都道府県知事ノ承認ヲ受ケ第十四条ノ規定ノ準用ニ依リ都道府県知事ノ許可ヲ受クヘキ場合ニ於テハ之ニ代ヘ都道府県知事ニ通知スヘシ」、同法第4条1項は「都道府県知事ハ埋立ノ免許ノ出願左ノ各号ニ適合

¹ 是正指示書面にいう「法」とは公有水面埋立法のことである。

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 一 国土利用上適正且合理的ナルコト 二 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 三 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」というものである。

このような適用法条の適示のみがなされ、当該法条の適用の原因となった具体的な事実関係および事実に対する法条の適用関係の適示は一切なされていないものであるが、かかる記載があるのみでは「相手方がその理由を推知できるか否かにかかわらず、第三者においてもその記載自体からその処分理由が明らかとなるもの」(田原補足意見)に該当しないことは明らかである。

なお、地自法第 249 条第 1 項本文の例外として、同項ただし書、同条第 2 項により、「当該書面を交付しないで是正の要求等をすべき差し迫った必要」がある場合は、書面を交付しないで是正の指示をし、是正の指示の後相当の期間内²に書面を交付することが認められているが、本件について「差し迫った必要」が存しないことは明らかである。

²地自法第 249 条第 2 項にいう「相当の期間」については、「審査の申出に便宜を与えるという趣旨より、「30 日程度を上限とすべきである」(村上順ほか「新基本法コンメンタール 地方自治法」〔本田滝夫〕398 頁)と解されているが、本件については、審査申出人と相手方との間における福岡高等裁判所那覇支部平成 27 年(行ケ)第 3 号事件の和解条項において、相手方が審査申出人に対して行う地方自治法第 245 条の 7 所定の是正の指示に対して、審査申出人は、「不服があれば指示があった日から 1 週間以内に同法 250 条の 13 第 1 項所定の国地方係争処理委員会への審査申出を行う」旨が合意されており、本件における「相当の期間」とは、1 週間程度を上限とするものというべきである。

以上のとおり、本件関与には、地自法第 249 条第 1 項本文に違背する理由付記義務違反の違法が存するものであり、この違法は取消事由となるものである。

(2) 結論

以上述べたとおり、本件関与は、理由付記義務に反し、地自法第 249 条第 1 項本文に違背する取消しうべき瑕疵が存するものであり、また、理由の追完が認められる例外的事情も存しないものである。

よって、その余を判断するまでもなく、国土交通大臣が審査申出人に対して行った本件関与が取り消されるべきことは明らかであるから、貴委員会が相手方国土交通大臣に対してその取消しを勧告することが相当である。

第 3 予備的審査申出の理由（本件埋立承認取消について法令違反が認められないこと）

1 はじめに

本件関与は、国土交通大臣が沖縄県知事に対して、平成 27 年 10 月 13 日付で沖縄県知事がした公有水面埋立承認取消処分（以下「本件埋立承認取消」という。）が「法定受託事務の処理が法令の規定に違反していると認められるとき」に該当するとして取消しを指示するものであるが、「法令の規定に違反」する具体的な理由は一切示されていないものである。

具体的な理由・事実が一切示されていない以上、本件埋立承認取消に係る法令違反の事実を認め得ないことは余りにも明らかというべきであり、本件関与は「法定受託事務の処理が法令の規定に違反していると認められるとき」の要件を欠いた違法なものである。

本件埋立承認取消は、以下の経緯と理由でなされたものであり、埋

立承認処分を取り消した審査申出人の判断について、裁量の逸脱ないし濫用は認められないものである。

なお、主位的審査申出の理由において述べたとおり、審査申出人としては、本件関与は地自法第 249 条第 1 項本文に定める是正の指示の方式を満たしていない違法なものであって理由付記義務違反として取り消されるべきであり、また、相手方の理由の追完は許容されないものであると思料するものではあるが、相手方において、法令違反について具体的な理由を主張するのであれば、念のため、速やかに反論および反証を行う予定である。

記

1 本件埋立承認に至る経緯

(1) 概略

国（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（以下「本件埋立対象地」という。）とする本件埋立承認出願を行った。

本件埋立承認出願前の環境影響評価手続において、仲井眞弘多前沖縄県知事（以下「前沖縄県知事」ということがある。）は、「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、不可能である」としていた。

本件埋立承認出願に対しては、公有水面埋立法（以下「公水法」という。）の要件（基準）に適合しないとの意見が名護市長などから示され、また、沖縄県環境生活部長意見は「承認申請書に示された環境保全措置等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」としていた。

前沖縄県知事は、平成 25 年 12 月 25 日に安倍晋三総理大臣と面

談をし、沖縄振興策、北部振興事業についての回答を受け、「総理大臣自らご自身で、我々がお願いした事に対する回答の内容をご説明いただきまして、ありがとうございます。いろいろ驚くべき、立派な内容をご提示いただきました。沖縄県民を代表して、心から御礼を申し上げます。本当にありがとうございます。(中略)安倍総理にご回答いただきました、やっていたいただいたことも、きちんと胸の中に受け止めて、これらを基礎に、これから先の普天間飛行場の代替施設建設も、建設に係る埋め立ての承認・不承認、我々も2日以内に最終的に決めたいと思っています」と述べた。

そして、同月27日、前沖縄県知事は、本件埋立承認をした。

本件埋立承認後、要件(基準)に適合しない違法な承認であるとの批判が相次ぎ、たとえば、承認の2週間後には沖縄県議会が「情報隠し、後出しなど、手続上もその不当性が指摘され、環境保全上の懸念が払拭されない中、提出された埋立申請書は公有水面埋立法の基準要件を満たさず、承認に値するものではないことは明白である」と指摘した意見書を可決している。

そして、現沖縄県知事翁長雄志(以下「現沖縄県知事」ということがある。)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、「第三者委員会」という。)の同年7月16日付「検証結果報告書」(以下「検証結果報告書」とはこれを指す。)には、本件埋立承認に至る審査の過程については様々な問題点があり、それが承認の判断に影響を及ぼした可能性があると指摘している。

前沖縄県知事が本件埋立承認をした経緯は、不自然・不合理なものであった。

(2) 環境影響評価書

国（沖縄防衛局）は、平成 23 年 12 月 28 日、「普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境影響評価書」（以下「環境影響評価書」という。）を提出した。

(3) 環境影響評価審査会答申

ア 沖縄県環境影響評価審査会は、沖縄県知事（仲井眞弘多）の諮問を受け、平成 24 年 2 月 8 日付で、答申（「普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境影響評価書の審査について（答申）」）をした。その結論は、「名護市辺野古沿岸域を事業実施区域とする当該事業は、環境の保全上重大な問題があると考えられ、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、不可能であるとする」というものであった。

イ この答申に至る経緯は、次のようなものであった。

沖縄県環境影響評価条例（以下「条例」という。）では、方法書、準備書、評価書に対し、知事が意見を述べる際、沖縄県環境影響評価審査会（以下「審査会」という。）の意見を聞くことができるとの規定がある（条例第 10 条第 2 項、同第 19 条第 2 項、同第 22 条第 2 項）。また、条例では、法対象事業に係る方法書、準備書に対して知事が意見を述べる際に、審査会の意見を聞くことができるとする規定（条例第 10 条第 2 項、同第 19 条第 2 項）を準用している（条例第 49 条第 2 項）。なお、法対象事業の評価書に対しては免許等権者（土木建築部・農林水産部を所管する知事）が意見を述べることになっているため、条例の準用はない。

本件において、埋立事業は「法対象事業」、飛行場事業は「条例対象事業」であるところ、条例の仕組みから、各事業にかかる評

価書について、飛行場事業に対し知事が意見を述べる際は審査会の意見を聞くことができるが、埋立事業について免許等権者が意見を述べる際は審査会の意見を聞くことができない。

当時は法改正の前であったことから、免許等権者は、埋立事業について、環境大臣の意見を聞くことができなかったが、本件埋立事業は重要な案件であったため、外部の専門家に意見を聞く必要があった。一方、埋立事業と飛行場事業は不離一体の事業であったことから、環境影響という観点から両事業を区別して審査することは困難であった。そのため、県は、審査会に対し、飛行場事業について諮問するものの、審査会の審議は、飛行場事業と埋立事業とを区別せずに行われた。そして、審査会からの飛行場事業の答申において、埋立事業に関する意見は、答申の「付帯意見」という形式でなされた。

(4) 環境影響評価条例に基づく知事の意見

同年2月8日、沖縄県知事（仲井眞弘多）は、沖縄県環境影響評価条例第22条第1項に基づき環境影響評価書に対する意見を述べたが（「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について」）、その結論は、「名護市辺野古沿岸域を事業実施区域とする当該事業は、環境の保全上重大な問題があると考え。また、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」というものであった。

(5) 環境影響評価法第24条に基づく承認権者意見

同年3月27日、沖縄県知事（仲井眞弘多）は、環境影響評価法第24条に基づき、環境影響評価書に対する意見を述べたが（「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」、以

下「知事意見」という。)、その結論は、「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」というものであった。

(6) 補正評価書の提出

国（沖縄防衛局）は、平成 24 年 12 月 18 日に補正後の環境影響評価書（以下「補正評価書」という。）を提出した。

(7) 補正評価書への疑義の表明

補正評価書に対してその問題点を指摘する意見、辺野古の埋立てに反対する意見が学会等から多数示されたが、例えば、平成 25 年 2 月 12 日付けの公益財団法人日本自然保護協会「『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」は、詳細な理由を付して、「補正評価書をもってしても環境保全は不可能であると言わざるを得ない」と結論づけていた。

(8) 本件埋立承認出願

平成 25 年 3 月 22 日、国（沖縄防衛局）は、本件埋立承認出願をした。

(9) 1号要件、2号要件に適合しないとする意見の表明

平成 25 年 11 月 21 日付で、日本弁護士連合会は、「普天間飛行場代替施設建設事業に基づく公有水面埋立てに関する意見書」を発表した。

同意見書は、「本件埋立てについては、公有水面埋立法上の埋立承認の要件は次のとおり全く満たされていない」、「『国土利用上適正合理的』とはいえない」、「埋立承認申請に当たり添付された環境影響評価書は若干の補正はされているものの、上記の点も含めその補正は全く不十分であり、当連合会としても、沖縄県知事意見と同様、『埋立予定地の自然環境の保全を図ることは不可能』と評価する以

外ない」と指摘していた。

(10) 公有水面埋立法第3条第4項第1項による名護市長意見の提出

平成25年11月22日に「普天間飛行場代替施設建設事業公有水面埋立承認願書に対する名護市長意見書」が名護市議会において可決され、同月27日に名護市長から沖縄県に提出された。

同意見書は、「環境保全に重大な問題があり、沖縄県知事意見における指摘のとおり、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であると考え、本事業の実施については強く反対いたします。本件申請については、下記の問題があると考えられますので、未来の名護市・沖縄県への正しい選択を残すためにも、埋立ての承認をしないよう求めます」としていた。

(11) 中間報告（11月12日）

平成25年11月12日、土木建築部海岸防災課・農林水産部漁港漁場課により、審査状況について中間報告が提出された。同報告は、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」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」とするとともに、「環境生活部の見解を基に判断」するとしていた。

(12) 環境生活部長意見（11月29日）

ア 平成25年11月29日、環境生活部長から土木建築部長宛に、「公有水面埋立承認申請書に関する意見について（回答）」（以下「環境生活部長意見」という。）が提出された。

環境生活部長意見は、環境保全の見地から、18項目にわたって

詳細に問題点を指摘したうえで、「当該事業に係る環境影響評価書に対して述べた知事等へ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等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」と結論づけていた。

イ 上記の環境生活部長意見は、次の経緯で作成されたものであった。

土木建築部長及び農林水産部長は、平成 25 年 8 月 1 日、関係機関である沖縄県環境生活部長に対し、回答期限を同年 11 月 29 日と定め、意見照会を行った。

かかる照会を受け、沖縄県環境生活部長は、意見を述べるにあたっての参考とするために、環境分野の専門家に意見を求めることとした。通常の埋立承認手続きにおいて、土木建築部及び農林水産部長からの意見照会に回答する際、専門家の意見聴取を行ったことはなかった。しかしながら、本件埋立事業においては、先だって平成 24 年 3 月 27 日付にて発出された知事意見において 404 件もの問題点が指摘され、「名護市辺野古沿岸域を事業実施区域とする当該事業は、環境の保全上重大な問題があると考え。」

「また、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。」と指摘されていたことに鑑み、沖縄防衛局により補正された環境保全措置等の内容が、専門的な知見から十分なものが確認する必要があった。そして、当該環境保全措置等の内容についての判断には、専門的事項が多数含まれていることから、環境生活部長の意見を述べるに先立って、専門家に助言を求めることとしたものである。

環境生活部長が外部の専門家に意見を聴取するにあたり、沖縄

県は、平成 25 年 10 月 11 日に「普天間飛行場代替施設建設事業埋立承認申請手続に係るアドバイザー設置要綱」を策定した。平成 25 年 10 月 17 日、環境生活部長は、当該設置要綱に基づき、宮城邦治氏（動物生態学の専門家）に対し、「普天間飛行場代替施設建設事業埋立承認申請の審査に関する専門家からの助言聴取に係る説明会について（依頼）」と題する書面を送付したうえ、翌 18 日、説明会を開催し、専門家らに対し、助言聴取にあたっての事前説明を行った。聴取を依頼した専門家は、第 4 期の沖縄県環境影響評価審査会委員合計 13 名である。本件埋立事業の補正評価書における環境保全措置が適切か否かを判断するにあたっては、環境についての一般的な知識はもちろん、事業の対象地である辺野古崎・大浦湾周辺の自然環境に通じていることが重要である。なぜなら、自然環境は、各々の地域でその特性が異なり多様であるところ、示された環境保全措置の内容が適切かどうかは、埋立の対象となる地域の自然環境を把握してはじめて判断が可能となるものだからである。この点、聴取を依頼した専門家 13 名は、いずれも、沖縄県の大学機関において環境分野を専攻する研究者である。

専門家への依頼内容は、「普天間飛行場代替施設建設事業埋立承認申請書に係る環境保全の見地からの助言」とされ、助言の聴取方法は、「環境政策課長又はその代理の者による個別聴取（ただし、環境生活部長が必要があると認めるときは、書面による提出を以って聴取に代えることができる。）」、助言聴取の期間は、「平成 25 年 11 月 12 日まで」とされた。

上記依頼に基づき、環境生活部内では、各々担当者が各専門家から意見を聴取し、聞き取った内容をメモにまとめる作業を行っ

た。

各専門家からは、補正評価書の内容について、「具体的な環境保全措置が示されていない」「ジュゴンにとって深刻な影響を与える。」「サンゴの移植については・・・精密な移植先の調査というのが必要だと考える」等、約 43 件ほどの問題点が指摘され、かかる問題点は、ほとんどそのまま環境生活部長意見（3 頁以降の記載）に反映されている。

環境生活部長は、かかる専門家からの意見を尊重し、平成 25 年 11 月 29 日発出の意見書においては、「当該事業の承認申請書に示された環境保全措置等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懸念が払拭できない。」との結論を出したものであった。

ウ 環境生活部長意見の提出後、土木建築部から環境生活部への再度の照会等はなされなかった。すなわち、環境生活部の最終意見は、平成 25 年 11 月 29 日付けの環境生活部長意見である。

エ この経緯について、検証結果報告書³は、次のとおり指摘している。

記

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

³ 検証結果報告書の引用は、太字で示すこととする。

出している。この時点で県は1号要件⁴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。

(中略)

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、その質問の元になった機関に回答結果を伝えることは当然と思われる。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

⁴ 公水法第4条第1項第1号に定める免許（承認）基準。

べているのであるから、3次、4次回答によって、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われる。

以上の点は、本件承認手続の過程における疑問である。

(13) 本件埋立承認（12月27日）

平成25年12月27日、前沖縄県知事は、本件埋立承認をした。

(14) 実質的審査期間についての検証結果報告書の指摘

承認審査の実質的審査期間について、検証結果報告書は、以下のとおり疑問があることを指摘している。（117頁）

記

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。

これまで検討したとおり、2号要件⁵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

⁵ 公水法第4条第1項第2号に定める免許（承認）基準。

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。

2 本件埋立承認の直前の前沖縄県知事の言動に関する報道等

(1) 新聞報道

ア 平成 25 年 12 月 14 日（琉球新報）

仲井真弘多知事は 13 日、米軍普天間飛行場の名護市辺野古移設に向けて政府が提出した埋め立て申請の可否判断時期について、「何とか年内には承認する、しないの結論を出せたらいいなと思っている」と述べ、年内に判断する意向を示した。

埋め立て申請に関し知事は「早ければ年内ということで事務処理はやってもらっていた。27 日が仕事納めだが、そのあたりまでに終われるかどうかという感じだ」と説明。申請内容に関する事務審査が年内に終了し、それを受けて判断するとの考えを示した。

イ 平成 25 年 12 月 18 日（琉球新報）

県は 17 日、政府との沖縄政策協議会に出席するため上京していた仲井真弘多知事が同日午後、腰から足にかけての痛み、しびれの症状が改善しないとして、東京都内の病院に精密検査のため入院することになったと発表した。

ウ 平成 25 年 12 月 18 日（琉球新報）

政府と県が沖縄の経済振興策や米軍基地問題を話し合う沖縄政策協議会（主宰・菅義偉官房長官）が 17 日、首相官邸で開かれ、安倍晋三首相と全閣僚、仲井真弘多知事が出席した。

知事は米軍普天間飛行場の 5 年以内の運用停止や牧港補給地区の 7 年以内の全面返還、日米地位協定の改定などの基地負担軽減を要求。安倍首相は「最大限実現するよう努力したい」と表明した。知事が 5 年以内と期限を区切って普天間の運用停止を求め

るのは初めて。普天間の県外移設は今回求めなかった。

普天間に配備されている輸送機オスプレイの県外配備、過半の訓練の県外移転も要望。その上で「アジア太平洋地域の安定化、発展に貢献していきたい」とも述べ、政府の安全保障政策に協力する姿勢を示した。

知事は「沖縄振興で何とか 47 都道府県の一角に入った。今しばらく支援を賜りたい」と述べ、来年度予算での沖縄振興費 3 4 0 8 億円の確保や本島への鉄道導入も要求した。

菅氏は会見で「沖縄県の立場に立って、できる限り最大限の努力をしていくという基本姿勢で当たっていきたい」と述べた。

エ 平成 25 年 12 月 20 日（琉球新報）

仲井真弘多知事は 19 日、沖縄政策協議会（17 日）で求めた米軍普天間飛行場の 5 年以内の運用停止について「まずは回答をいただかないといけない」と述べ、政府からの回答を強く求めた。知事は首相官邸で安倍晋三首相と約 7 分間、2 人きりで会談。その後、記者団に語った。

さらに、菅義偉官房長官は 19 日の会見で、知事が 17 日、普天間の 5 年以内の運用停止など負担軽減策などを要請した際、実現の担保を強く求めていたことを明らかにした。日本政府は 5 年以内の要望について検討に入ったが米政府は日本の国内問題との見方を示しており、早くも日米間の足並みは乱れている。

知事は 19 日の会談で、恩納村の沖縄科学技術大学院大学（OIST）の整備拡充を要望。そのほか普天間の運用停止、オスプレイの配備問題、埋め立ての可否などをめぐり意見交換したとみられる。

知事は政府からの回答や運用停止などの実現可能性や県内世論、

事務方の審査結果などを見極めて、年内に埋め立て可否を判断する方針だ。知事は 17 日から東京都内の病院に検査入院しているが一時的な外出許可を得て会談に臨んだ。官邸では車いすで移動した。

オ 平成 25 年 12 月 21 日（琉球新報）

山本一太沖縄担当相は 20 日、2014 年度の沖縄振興関係予算に関して麻生太郎財務相との閣僚折衝を行い、来年度からの消費税増税などの影響を踏まえて概算要求額より 52 億円積み増し、総額 3460 億円とすることで合意した。

那覇空港の第 2 滑走路増設事業は 19 年末までに完成させるため 330 億円（概算要求比 30 億円増）を毎年確保し、15 年度以降も沖縄振興一括交付金と別枠で計上することを決めた。

13 年度当初予算比では約 459 億円増となる。概算要求額以上の予算を確保するのは異例。米軍普天間飛行場の名護市辺野古移設に向けた埋め立て承認を強く促す狙いがある。

一括交付金も沖縄振興特別推進交付金（ソフト）が 826 億円（13 年度比 23 億円増）、沖縄振興公共投資交付金 932 億円（22 億円増）とそれぞれ概算要求を上回った。沖縄科学技術大学院大学の整備拡充費は調整中だが、概算要求 198 億円は全額確保される見通し。

仲井真弘多知事は 20 日、入院中の東京都内の病院で又吉進知事公室長と会い、米軍普天間飛行場の辺野古移設に向けた政府の埋め立て申請の可否判断をめぐって最終調整をした。

又吉公室長によると、知事は「（埋め立て申請の）承認か不承認かはまだ決めていない。いずれの場合も想定してスケジュールをつくってほしい」と求め、事務方に対して「承認」と「不承認」

の両方を想定して準備するよう指示した。

一方、県は 20 日、知事の容体について「腰から足にかけての痛み、しびれが改善に至っていない」として引き続き数日間入院すると発表した。ただ県幹部によると、知事は可否判断について県内で記者会見することを予定している。

仲井真知事は 17 日の沖縄政策協議会で基地負担軽減策を政府に要求しているが、知事と面談した又吉公室長は「政府の負担軽減策の中身はまだ見えていない」と説明した。又吉氏は 19 日上京し、政府関係者から知事が要求した項目に関する検討状況を確認した模様だ。

カ 平成 25 年 12 月 23 日（琉球新報）

米軍普天間飛行場の名護市辺野古移設へ向けて政府が提出した埋め立て申請の審査を担当している県の當銘健一郎土木建築部長、山城毅農林水産部長が 23 日にも上京し、東京都内で入院中の仲井真弘多知事へ審査状況を報告する。基地問題担当の又吉進知事公室長も同席する。

土建部と農水部は 22 日、埋め立て可否を判断する材料の整理を大筋で終え、高良倉吉副知事らへ報告した。判断基準のうち、環境保全などの観点で事務方だけでは適合状況の判断が難しい一部の項目は知事の判断を仰ぐとみられる。

知事が承認した場合、承認の理由を説明する理由書は必要はなく留意事項を付ける。不承認の場合は理由書が必要で、県は両面を見据えて検討している。

判断基準となる公有水面埋立法第 4 条 1 項は、1～6 号の全てに適合しなければ埋め立てを承認することができない絶対条件となっている。このうち「適合か不適合か微妙なところもある」

(當銘土建部長)として判断が難しい項目は知事や副知事と事務方を交えて議論し判断する方針。2号「環境保全及び災害防止に十分な配慮」を念頭に置いているとみられる。

辺野古埋め立て申請は県外から大量の土砂を搬入するもので「前例のない計画」(県幹部)という。アルゼンチンアリなど県外で分布する外来生物が土砂に混入し、貴重な生物多様性を有する大浦湾の生態系への影響も懸念される。外来種対策を問う県が繰り返した質問に対し、沖縄防衛局は埋め立て承認を得た後、土砂の購入時点で性状確認など対策を講じるなどの方針を示しているが、具体性に欠ける面もある。

土建部と農水部は22日、高良副知事への報告後に各項目の適合状況などを調整し、工事に使う作業ヤードに関し、埋め立ての必要性があるのかなどについても意見交換したという。

キ 平成25年12月26日(琉球新報)

仲井真弘多知事は25日午後、米軍普天間飛行場の名護市辺野古移設に向けた政府の埋め立て申請をめぐり、首相官邸で安倍晋三首相と会談した。安倍首相は仲井真知事が求めている基地負担軽減策などの要望に対し、米軍基地内の環境保全や調査に関する新たな政府間協定の締結に向けた交渉を始めることで米側と合意したことなどを報告。仲井真知事は「驚くべき立派な内容を提示していただいた。お礼を申し上げる」と述べ、負担軽減策の内容を高く評価した上で、埋め立て申請の可否判断を27日に正式表明する意向を示した。

安倍首相は会談で普天間飛行場に配備されている垂直離着陸輸送機MV22オスプレイの訓練について、半分をめどに県外の複数の演習場で実施する方針を伝えた。米軍牧港補給地区の7年以

内の全面返還に関し、前倒しを検討する作業チームを防衛省に設置したことも報告した。

さらに首相は「安倍政権は沖縄振興と基地負担軽減に政府一丸となって取り組む」と表明。これに対し仲井真知事は「首相の気持ちを胸に受け止め、埋め立ての承認、不承認を決める」と述べた。

知事は首相との会談後、記者団に「結構早く取りかかってもらった。いい正月になると実感した」と述べた。

首相は記者団に対し「政府として、できることは全て行っていく。しっかり結果を出したいと決意している」と語った。

知事は 25 日夜、沖縄に戻り、県幹部と最終的に協議した上で、埋め立て承認を正式に決定する。

(2) 首相官邸ウェブサイト

平成 25 年 12 月 25 日、安倍総理は総理大臣官邸で、沖縄県の仲井真弘多知事と面談を行いました。

安倍総理はあいさつで次のように述べました。

「去る今月 17 日の沖縄政策協議会の場で、知事から承ったご要望について私は最大限実現するよう努力をしないと、このように申し上げました。

本日は政府としての取組の基本姿勢、今後の取組の具体的内容について直接私から知事にご説明し、私の想いを伝えたいと思います。

まず、強調させていただきたいのは、知事からのご要望は振興と負担軽減の両面の多岐に渡るものでありました。事柄によっては、相手もあることですので、その実現には様々な困難も予想されますが、このご要望は沖縄県民全体の思いとして、しっかりと受け止め、日本政府としてできることはすべて行う。そういうのが

安倍政権の基本姿勢であります。

その上でいくつかの重要な事柄について具体的に申し上げたいと思います。

まず沖縄振興策についてであります。平成26年度政府予算案では、消費税を含め、3460億円を措置し、概算要求の総額3408億円を上回る規模の者を確保しました。また沖縄振興計画規間内、つまり平成33年度まで沖縄振興予算について、毎年3000億円台を確保することを昨日の閣議における私の発言の通り、お約束をいたします。さらに、那覇空港滑走路増設については、平成31年末までに確実に工事を完了すること、OISTについては、その規模の拡充に向け、必要な財源の確保や教員の質の維持等の課題も含め、様々な観点から検討していく。そして北部振興事業については、平成33年度まで、毎年少なくとも50億円の事業を継続することをお約束をします。

安倍総理のあいさつを受けて仲井眞知事は次のように述べました。

「安倍総理大臣、菅官房長官にはこのような機会を私どもに与えていただきまして、心から感謝申し上げます。また、今、総理大臣自らご自身で、我々がお願いした事に対する回答の内容をご説明いただきまして、ありがとうございます。いろいろ驚くべき、立派な内容をご提示いただきました。沖縄県民を代表して、心から御礼を申し上げます。本当にありがとうございます。」

元々、概算要求を上回る予算をつけていただき、本当にありがとうございます。そしてまた、長年の思いでありました滑走路につきましても、増額の査定をしていただきました。OISTにつきましても、それから、中長期になりますが、南北鉄軌道につきましても、

数年先には工事に入れるくらいのペースで進めていって、整備にも取り掛かりたいというご主旨のご説明をいただいたと思います。また、北部振興につきましても、しっかりした内容のご説明をいただき、心から感謝申し上げます。中長期には、これからのことなのですが、IRにつきましても、候補地の1つとして、頭の隅に入れていただけてうれしいことでもあります。そして、税制につきましても、名護市の金融特区が、産業立地経済金融活性化特区ということで、金融以外にいろいろなものがやれるように、しかも県知事の権限をだぶおろしていただきました。名護北部地域の活性化は、かなりよく進むと思います。また、沖縄全域にわたっているいろいろな税制がつくということで、これも大改善をしていただきました。ありがとうございました。

そして、最後にコメントいたします。安倍総理にご回答いただきました、やっていただいたことも、きちんと胸の中に受け止めて、これらを基礎に、これから先の普天間飛行場の代替施設建設も、建設に係る埋め立ての承認・不承認、我々も2日以内に最終的に決めたいと思っています。

3 本件埋立承認前の前沖縄県知事の沖縄県議会における発言

仲井眞弘多前沖縄県知事は、平成24年度第1回沖縄県議会においては「普天間飛行場の危険性の除去は、喫緊の課題であり、一日も早い移設・返還・跡地利用の促進が必要なことから、知事提案説明要旨においてその旨を申し上げたところでもあります。県といたしましては、地元の理解を得られない移設案を実現することは事実上不可能と考えております。これまで政府に対し、日米共同発表を見直し、普天間飛行場の県外移設及び早期返還の実現に向け、真摯に取り組むよう強く

求めてきたところであり、去る2月17日には、軍転協を通して同様の趣旨を政府へ緊急要請したところであり、普天間飛行場の県外移設を求める考えに変わりはありません。次に、普天間飛行場移設問題に係る御質問の中で、環境アセスの審査会での論点と県の見解及び今後の対応についてという御趣旨の御質問にお答えいたします。普天間飛行場代替施設建設事業は、自然度が高い地域において大規模に実施されるものであることから、極めて高いレベルの環境保全措置が求められております。沖縄県環境影響評価審査会におきましては、評価書について客観的かつ科学的に妥当なものであるか慎重に審査を行っております。その結果、答申におきましてはオスプレイなどの航空機騒音の予測条件が不十分であること、そしてジュゴンや大浦湾の生態系に及ぼす影響が適切に検討されていないことなどが不適切な事項として指摘されております。県といたしましては、同審査会からの答申を踏まえ、去る2月20日に25項目175件の不適切な事項を示した上で、当該事業は環境の保全の上で重大な問題があることを指摘しております。また、評価書で示された環境保全措置等では、生活環境及び自然環境の保全を図ることは不可能との意見を述べたところがございます。」と答弁した。

平成25年度第1回沖縄県議会においては、「環境アセスなどをざっと見ても、これはとてもとても難しいなというような項目も結構たくさんありましたから、それはその旨書いて、評価書の段階ですから送ったわけで、ですからそういうことを考え、なお当時から言われている建設に当たっても結構技術的に難しい。詳細が来ない限り、これはまだ詳しくはわからないんですが、そうすると埋め立てをするにしても当時言われていたあたりは膨大なイシグーというか、その埋め立ての土砂等が要る。これをどこから持ってくるんだと。当時言われてい

たのは——これは正確じゃないですよ、表現ですから——土木建築部の10年分の仕事に相当する可能性すらあると。これをどうやって調達するかなどなど、現実にもし建設計画があるとすれば、何年かかってどんなふうにかつこういうものは実現可能かも非常に難しい面が予想される。そうすると、今の普天間を一日も早くクローズをする、固定化させない。これが辺野古を頼りにやるとすれば、辺野古へ賛成か反対か以前に、これは一体実現の可能性が本当にあるのかないのかというのがすぐ僕らの頭をよぎります。さすれば、基地の県外移設、沖縄から減らすという点から見ても、沖縄以外の地域で自衛隊の基地もありでしょうし、民間専用の空港も共用の空港があるはずですから、そこら辺の利用度などを調べれば、恐らく国交省のみならず防衛省も持っているのではないかと、これは推測します。そういうところへ移してしまうというほうが直ちにクローズ、つまり埋め立てなんか要りませんからできるのではないかというのが私の考えです。ですから、そちらを選ばないと、仮に賛成・反対はちょっとこちらへ置いておきまして、建設を想像するだけでも5年、いや10年、いや15年となると、事実上固定化と同じだというのが私の考え。」と答弁した。

4 本件埋立承認に対する沖縄県議会の意見書等

平成26年1月10日、沖縄県議会は、「米軍普天間飛行場の閉鎖・撤去と辺野古移設断念を求める意見書」と「仲井眞弘多沖縄県知事の公約違反に抗議し、辞任を求める決議」を可決した。

意見書は、「情報隠し、後出しなど、手続上もその不当性が指摘され、環境保全上の懸念が払拭されない中、提出された埋立申請書は公有水面埋立法の基準要件を満たさず、承認に値するものではないことは明白である。」と指摘していた。

5 第三者委員会の設置から本件埋立承認取消に至る経緯

(1) 第三者委員会の設置

翁長雄志現沖縄県知事は、平成27年1月26日、第三者委員会を設置した。

第三者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）、「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）ものとされ、委員は「環境問題や法律の専門家など優れた識見を持つ者」（同2条2項）から6名が選任をされた。

第三者委員会は、平成27年1月28日に準備会合を開催し、同年2月6日から同年7月7日にかけて合計13回の委員会を開催して検証を行い、同年7月16日付で「検証結果報告書」を提出した。

(2) 第三者委員会の検証結果

検証結果報告書の結論は、「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、同計画の手續を履踐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」というものであった。

6 本件埋立承認取消

専門性を有する有識者からなる第三者委員会の判断が示されたことから、沖縄県において精査をし、沖縄県知事は、公有水面埋立法の第

4条第1項（同法第42条3項で承認に準用）の第1号及び第2号の要件を充足していない（承認の判断に取消しうべき瑕疵がある）ものと判断した（なお、同項3号については、十分な審査を行っていないとして判断過程の瑕疵が認められているものであるが、十分な審査を行えば要件が充足されるか否かについての踏み込んだ判断まで示されていないため、取消事由とはしなかった。）。

そして、聴聞手続において、沖縄防衛局長から提出された陳述書に示された意見を踏まえても、本件埋立承認出願については1号要件及び2号要件を満たしていないものであり、かつ、これらの要件の判断に係る考慮要素の選択や判断の過程は合理性を欠いていたものと認められたことから、沖縄県知事は、別紙「取消処分の理由」記載の理由により、本件埋立承認取消をした。

第4 結語

以上述べたことより、審査申出の趣旨記載の勧告を求める。

本件について、貴委員会において適正・充実した迅速な審理判断を、なされたく、審査申出人は最大限の努力をする所存である。

(別紙)

取消処分 の 理由

第 1 公有水面埋立法第 4 条第 1 項第 1 号

1 公有水面法（以下、本別紙において、「法」という。）の第 4 条第 1 項第 1 号については、次のことなどから、「国土利用上適正且合理的ナルコト」の要件を充足していないと認められる。

(1) 「埋立ての必要性」

埋立必要理由書において、普天間飛行場代替施設は沖縄県内に建設せねばならないこと及び県内では辺野古に建設せねばならないこと等が述べられているが、その理由については下記のとおり実質的な根拠が乏しく、「埋立ての必要性」を認めることができない。

(ア) 普天間飛行場が、国内の他の都道府県に移転したとしても、依然 4 軍（陸軍・海軍・空軍・海兵隊）の基地があり、さらに陸上・海上・航空自衛隊の基地があることから、抑止力・軍事的なプレゼンスが許容できない程度にまで低下することはないこと。

(イ) 県内移設の理由として、「地理的に優位であること」「一体的運用の必要性」等が挙げられているが、時間・距離その他の根拠等が何ら示されておらず、具体的・実証的説明がなされていないこと。

(2) 自然環境及び生活環境等

本件埋立対象地は、自然環境的観点から極めて貴重な価値を有する地域であって、いったん埋立が実施されると現況の自然への回復がほぼ不可能である。また、今後本件埋立対象地に普天間飛行場代替施設が建設された場合、騒音被害の増大は住民の生活や健康に大

きな被害を与える可能性がある。

(3) 沖縄県における過重な基地負担や基地負担についての格差の固定化

本件埋立ては、全国の在日米軍専用施設の 73.8 パーセントを抱える沖縄県において米軍基地の固定化を招く契機となり、基地負担について格差や過重負担の固定化に繋がる。

2 これに対し、沖縄防衛局長（以下、本別紙において、「事業者」という。）は、聴聞手続において提出した陳述書（平成 27 年 9 月 29 日付け沖防第 4342 号）において、「要件を充足すると判断するに足りる十分な資料を添付して承認申請を行い、知事はその資料を精査した上で、これらの要件を充足するとして本件承認をしたのであって、本件承認に何ら瑕疵はなく、その判断に裁量権の範囲の逸脱又は濫用はない」と意見を述べている。

しかし、以下のとおり、公有水面埋立法第 4 条第 1 項第 1 号に係る考慮要素の選択や判断の過程は合理性を欠いていたものであり、事業者の意見には理由がない。

(1) 「埋立ての必要性」

「埋立ての必要性」（審査基準においては「埋立ての必要性」及び法第 4 条第 1 項第 1 号の「周辺の土地利用の現況からみて不釣り合いな土地利用となっていないか」「埋立ての規模及び位置が適切か」）について具体的・実質的な審査を行った形跡がみとめられないこと、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の対象としていないことなど、審査の実態は「埋立必要理由書」の記載の

形式的な確認にとどまっておりますその内容の合理性・妥当性等について検討を行っていないものと判断される。

「埋立ての必要性」の審査については、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」（審査基準においては、「埋立ての必要性」、「周辺の土地利用の現況からみて不釣り合いな土地利用となっていないか」、「埋立ての規模及び位置が適切か」）があるとした点に論理の飛躍（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、判断は合理性を欠いているものと認められ、事業者の意見には理由がない。

(2) 自然環境及び生活環境等

第4条第1項第2号に関して後述するとおり、環境影響評価手続における免許権者等で示された問題点に対応できていないこと、定量評価をしておらず、明らかに誤った記載があり、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ことから、環境保全措置が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るとは言い難く、かつその程度も十分とは認めがたいこと、といった問題点がある。また、環境影響評価手続での問題や、環境保全措置については事後的に、「必要に応じて専門家の指導・助言を得て必要な措置を講じる。」との意見表明だけで、当該環境保全措置の全てが適正かつ十分と認められないこと等種々の問題がある。

自然環境及び生活環境等に悪影響が生じることについては、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)(以下、「知事意見」という。)において「名護市辺野古沿岸全域を事業実施区域とする当該事業は、環境の保全上重大な問題があると考えます。また、当該評価書で示された環境保全措置等では、事業実施区域周辺の生活環境及び自然環境の保全を図ることは不可能である」とされていたものであり、また、埋立て承認の約1か月前に提出された平成25年11月29日付「公有水面埋立承認申請書に関する意見について(回答)」(環政第1033号)(以下、「環境生活部長意見」という。)においては「当該事業の承認申請書に示された環境保全措置等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」とされていたことを考えると、上記の問題点が適切に考慮されるべきことは明らかであり、考慮要素の選択及び判断の過程は合理性を欠いているものである。

以上のとおり、自然環境等及び生活環境等(審査基準においては法第4条第1項第1号の「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」及び「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、審査基準に適合するとの判断は合理性を欠いたものと認められ、事業者の意見には理由がない。

(3) 沖縄県における過重な基地負担や基地負担についての格差の固定化

陳述書には、内容についての具体的な反論が示されていないうえ、

事業者が聴聞主宰者に提出した「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の取消しについて」（平成 27 年 9 月 29 日付け沖防第 4343 号）において、陳述書を「陳述する以上に、聴聞手続において申し述べる考えはありません」、「証拠書類等の提出予定はありません」、聴聞手続には「出頭しませんので、これを実施していただく必要はなく、聴聞手続については、この文書をもって終結していただいて差し支えありません」とし、聴聞期日にも出頭をしなかったため、沖縄県における過重な基地負担や基地負担についての格差の固定化に対する具体的な反論内容はかならずしも定かではない。

しかし、沖縄県における過重な基地負担や基地負担の格差、すなわち、戦後 70 年余にわたって沖縄県に広大な米軍基地が維持された結果、全国の在日米軍専用施設の 73.8 パーセントが沖縄県に集中して他の地域との著しい基地負担の格差が生じていること、米軍基地には排他的管理権等のため自治権が及ばないことにより広大な米軍基地の存在が沖縄県の地域振興の著しい阻害要因となっていること、米軍基地に起因する様々な負担・被害が生じていること、沖縄県民が過重な基地負担・格差の是正を求めていることは、何人もが知っている公知の事実である。そして、新たに米海兵隊航空基地を建設することは、この沖縄県における過重な基地負担や基地負担の格差を固定化するものであり、その不利益は顕著なものと認められる。

次に述べるとおり、沖縄県における過重な基地負担や基地負担についての格差の固定化という不利益は、「国土利用上適正且合理的ナルコト」の総合判断の重要な判断要素であると考えられるにもかかわらず、適切に考慮されていないものであり、考慮要素の選択及び

判断の過程は合理性を欠いているものである。

(4) 「国土利用上適正且合理的ナルコト」

「国土利用上適正且合理的ナルコト」という要件はいわゆる規範的要件であり、その評価を根拠づける事実（埋立てにより得られる利益）とその評価を障害する事実（埋立てにより失われる利益（生ずる不利益））を総合的に判断して行うべきものであり、このような考え方は、裁判例（高松高等裁判所平成6年6月24日判決等）においても示されているものである。

先に検討したとおり、埋立てによって得られる利益、すなわち、「埋立ての必要性」については「埋立必要理由書」記載の理由に実証的根拠が認められないのに対し、他方で、埋立てによって失われる利益（生ずる不利益）は、自然環境及び生活環境等に重大な悪影響を与え、沖縄県における過重な基地負担や基地負担についての格差を固定化するものであるから、その不利益の程度は重いものであり、両者を衡量すると、不利益が利益を上回るものである。

審査の過程において、このような衡量がなされたものとは認められず、法第4条第1項第2号の判断において、考慮要素の選択及び判断の過程は合理性を欠いていたものであり、事業者の意見には理由がない。

第2 法第4条第1項第2号については、次のことなどから、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がたいものであり、「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。

1 辺野古周辺の生態系について

(1) 取消処分の理由

ア 環境保全施策との整合性について

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）」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と評価されているが、事業者は、「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。

また、埋立面積などの事業規模の最小化についても、事業者は、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示していない。

イ 辺野古海域と大浦湾の価値、特徴の評価について

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って適切に分析することについて、事業者は、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ると述べているが、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。

ウ 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が、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。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。

(イ) 生態系と生態系のつながりについての評価の問題点

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。

生態系の機能と構造についての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。

海域生態系と陸域生態系との関係について、十分に文献調査を行い、その意味について解析し、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。

(ウ) 対象区域の表現等の問題点

対象域を陸域と海域の二つのみで分けているが、陸域は、狭義の陸域と河川域に分かれる。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、これに従った分類がなされておらず、問題である。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。

(エ) 多様な生物相への影響の予測

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、海域の海草やサンゴについて移動先が具体的に示されていない。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ある。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

の予測が示されていない。

(2) これに対し、事業者は、陳述書（平成 27 年 9 月 29 日付け沖防第 4342 号）において、「要件を充足するに足りる十分な資料を添付して承認申請を行い、知事はその資料を精査した上で、これらの要件を充足するとして本件承認をしたのであって、本件承認に何らの瑕疵はなく、その判断に裁量の逸脱又は濫用はない。」と意見を述べている。

しかし、事業者は、環境保全施策との整合性、事業規模の最小化、辺野古海域と大浦湾の価値・特徴の評価について、いずれも「適切に評価している」、「十分に解析している」旨の結論を示すのみである。これは事業者の意見表明にすぎず、当該結論に至った理由、具体的な考慮事情等何ら明らかではない。生態系の評価については、定量的評価を行っていないこと、生態系と生態系とのつながりについて解析不十分な点や評価に不適切な点があること、対象区域について表現の誤りがあること等の点について、何ら具体的な回答がない。

事業者の申請内容は、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について何ら明らかにされておらず、問題の現況及び影響を的確に把握したとは言い難い。

かかる事情の下、審査基準（2号要件の審査基準(1)ないし(4)）に適合するとした判断は、事業実施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などの点から合理性を欠いているものと認められ、事業者の意見には理由がない。

2 ウミガメ類について

(1) 取消処分理由

ア キャンプ・シュワブ沿岸の産卵場所の評価

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

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ていない。

ウ その他

工事中の作業船の航行に対する環境保全措置の効果の程度が不明である。

また、事業者は施設供用時のナトリウムランプ等の使用について、米軍に対してマニュアル等を作成して示すことにより周知するとしているが、その実効性は不明である。

(2) これに対し、事業者は、陳述書において、「要件を充足するに足りる十分な資料を添付して承認申請を行い、知事はその資料を精査した上で、これらの要件を充足するとして本件承認をしたのであって、本件承認に何らの瑕疵はなく、その判断に裁量の逸脱又は濫用はない。」と意見を述べている。

しかし、事業者の申請内容では、キャンプ・シュワブ沿岸で現にウミガメが産卵している理由、その重要性について何らの評価を行わないまま、何らの科学的根拠もなく、他の産卵可能な場所に回避

するだろうとの希望的観測を表明するにとどまっていること、ウミガメの上陸・産卵場所の消失に伴う代償措置となる砂浜整備案について、その内容及び実効性が全く明らかにされていないこと、その他工事中の作業船の航行や施設供用時のナトリウムランプ等の使用に対する保全措置について実効性が不明であること等の問題点がみられ、知事意見等においても指摘されていた。

事業者の申請内容は、問題の現況及び影響を的確に把握したとは言いがたく、環境保全措置が適切に講じられているともましてやその程度が十分とも言えない。

こ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のは、①船舶の航行方法、②工事区域内で産卵が確認された場合の運行計画書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、④事後調査の記載のみであり、知事意見等が指摘する問題点は何ら解消されていない。かかる事情の下における、審査基準（1号要件の審査基準(7)及び2号要件の審査基準(1)ないし(4)）に適合するとの判断は、合理性を欠いているものと認められ、事業者の意見には理由がない。

3 サンゴ類について

(1) 取消処分の理由

ア 辺野古地域のサンゴ礁の価値の判断

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い。

イ サンゴの移植について

(ア) サンゴ移植技術

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が困難となることについての考慮が不明であるが、事業者は、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、事業者は、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していない。

(イ) 移植先案について

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が、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。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。

(ウ) 移植の事後調査期間

移植の事後調査期間を概ね3ヶ月後としているが、その妥当性が示されておらず、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に対し、事業者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) 専門家の指導・助言を得て今後決定する」

というのみであって、科学性について検討されていない。

ウ 水象の変化によるサンゴ類への影響

水象の変化によるサンゴ類への影響については、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。

- (2) これに対し、事業者は、陳述書において、「要件を充足するに足りる十分な資料を添付して承認申請を行い、知事はその資料を精査した上で、これらの要件を充足するとして本件承認をしたのであって、本件承認に何らの瑕疵はなく、その判断に裁量の逸脱又は濫用はない。」と意見を述べている。

しかし、事業者の申請内容では、事業対象地域におけるサンゴの生息域に関するポテンシャル評価が適切でないこと、サンゴは移植技術が確立していないからこそ移植が失敗した場合の対処等のリスク管理が必要になってくるところ、全く検討がなされていないこと、移植先案については2箇所が示されているものの、移植先に存するサンゴ群生に対する影響等が検討されていないこと、移植の事後調査期間の設定が不適切であること、水象の変化によるサンゴへの影響について変化率による評価をしないことの正当性について十分な説明がなされていないこと等の問題点がみられ、知事意見や生活環境部長意見においても指摘されていた。

事業者の申請内容は、問題の現況及び影響を的確に把握したとは言いがたく、環境保全措置が適切に講じられているともましてやその程度が十分とも言えない。

このような問題点があるにもかかわらず、審査過程においては、

上記の問題点について検討された形跡がない。かかる事情の下における、審査基準（2号要件の審査基準(1)ないし(4)）に適合するとの判断は、合理性を欠いているものと認められ、事業者の意見には理由がない。

4 海草藻類について

(1) 取消処分理由

ア 消失する海草藻場について

(ア) 予測評価について

埋立によって消失する海草藻場について、事業者は、その重要性について考慮した予測・評価をしたとしているが、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。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

事業者の海草藻場に関する、「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。」との記述は、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、明らかな誤りであり看過できない。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。

イ 海草藻場の消失に対する代償措置

消失する海草藻場の代償措置として、事業者は、移植や生育基盤の改善を図るとしており、その内容を具体的に記載したとするが、その内容からは依然その効果は不明である。

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

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、海草への影響についての定量的評価がなされておらず、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。

エ 工事による影響

大浦湾奥部及び西部のリユ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ついて、事業者は、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、としか述べておらず、水の濁り等への環境保全措置が示されていない。

- (2) これに対し、事業者は、陳述書において、「要件を充足するに足りる十分な資料を添付して承認申請を行い、知事はその資料を精査した上で、これらの要件を充足するとして本件承認をしたのであって、本件承認に何らの瑕疵はなく、その判断に裁量の逸脱又は濫用はない。」と意見を述べている。

しかし、事業対象区域については広大な面積での海草藻場が消失

することが明白であるにもかかわらず、事業者の申請内容では、消失する海草藻場の機能の把握がなされていないうえ、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影響は生じないと予測されるといった明らかな誤りがみられる。一応示された環境保全措置についての具体性や実効性も不明なままである。

事業者の申請内容は、問題の現況及び影響を的確に把握したとは言いがたく、消失する海草藻場に対する環境保全措置が適切に講じられているともましてやその程度が十分とも言えない。

審査結果別添資料をみても、上記問題点については何ら触れられていないことから、知事意見や環境生活部長意見が指摘する問題点は何ら解消されていない。かかる事情の下における、審査基準（2号要件の審査基準(1)ないし(4)）に適合するとの判断は、合理性を欠いているものと認められ、事業者の意見には理由がない。

5 ジュゴンについて

(1) 取消処分理由

ア 工事（埋立土砂の調達・運搬のための航行）による影響について

埋立土砂の調達・運搬のための航行による影響の回避・低減のための対応として事業者が挙げた、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等の実効性について、事業者は、オーストラリアの事例を参考にしたとするが、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、ジュゴン個体群への影響について検討されていない。

また、ジュゴン監視・警戒システム等の実効性について、事業者は、専門家等の指導・助言を受けるとしたが、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あって、科学的に実効性のあるものとなっていない。

イ 施設の存在による影響について

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、事業者は、「現在の行動範囲や餌場の利用状況」から「可能性は小さい」、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、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。また、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。

また、代償措置等について、事業者は、事後調査をして必要な措置を講じる、海草藻場の生育範囲を拡大する措置をとるとするが、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、科学的根拠や実効性が示されていない。

ウ 施設の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、事業者は、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。

さらに、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にとどまり、その対策の内容や実効性が示されていない。

(2) これに対し、事業者は、陳述書において、「要件を充足するに足りる十分な資料を添付して承認申請を行い、知事はその資料を精査した上で、これらの要件を充足するとして本件承認をしたのであって、本件承認に何らの瑕疵はなく、その判断に裁量の逸脱又は濫用はない。」と意見を述べている。

しかし、事業者の申請内容では、そもそも環境影響評価のために実施された調査の期間が不十分であり、予測・評価の手法、結果が科学的根拠を欠くこと、施設による影響については、PVA分析の前提となる数値の設定が不適切であることにより、ジュゴン個体群の存続可能性、埋立対象地の重要性についての分析が不十分な結果となっていること、ジュゴンの主要な餌となる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ていないこと、工事による影響については、ジュゴン個体群への影響について検討されてないうえ、ジュゴン監視・警戒システムについて何ら科学的根拠が明らかにされていないこと、施設供用による影響については、その対策の内容や実効性が何ら担保されていないこと、事後調査については、事後調査目的や方法、内容等についてすら触れられていない空疎なものであること、等といった非常に多くの問題点があり、知事意見等においても指摘されていた。

事業者の申請内容は、問題の現況及び影響を的確に把握したとは言いがたく、環境保全措置が適切に講じられているともましてやその程度が十分とも言えない。

ジュゴンは、絶滅危惧種として、特に慎重な判断が要請されるべきであるにもかかわらず、審査過程においては、上記の問題点について検討された形跡がない。かかる事情の下における審査基準（1

号要件の審査基準(7)及び2号要件の審査基準(1)ないし(4)に適合するとの判断は、合理性を欠いているものと認められ、事業者の意見には理由がない。

6 埋立土砂による外来種の侵入について

(1) 取消処分理由

外来種付着・混入対策について、事業者は、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、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。

事業者は、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、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。

(2) これに対し、事業者は、陳述書（平成27年9月29日付け沖防第4342号）において、「要件を充足するに足りる十分な資料を添付して承認申請を行い、知事はその資料を精査した上で、これらの要件を充足するとして本件承認をしたのであって、本件承認に何らの瑕疵はなく、その判断に裁量の逸脱又は濫用はない。」と意見を述べている。

しかし、事業者は、沖縄県の有する貴重な生物多様性をふまえて、確実に外来種の侵入を防止し、万が一、外来種の侵入があった際には、予め綿密な防除策を構築しておく必要があったにもかかわらず、

「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。」として、沖縄県の4度にも渡る指摘に対しても、何らの具体的な防除策も明らかにしていない。この点について、事業者は、「対象地域の特定が出来ないことから具体的な防除策は明らかにできない。」との見解を示しているが、そもそも、本件事業の規模や使用される土砂の性質に鑑みれば、事業者は予め対象地域を具体的に特定すべきであり、その見解自体、何ら具体的な防除策を明らかにしない理由にならないばかりか、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」に明らかなおおりに、土砂採取地域は具体的に特定されている以上、なおのことその見解は理由ないものである。

したがって、事業者の申請内容は、問題の現況及び影響を的確に把握したとは言い難く、環境保全措置が適切に講じられているともましてやその程度が十分とも言えない。

このような問題点があるにもかかわらず、沖縄県が上記事業者見解を引用して2号要件の審査基準(1)ないし(4)に適合するとの判断は、合理性を欠いているものと認められ、事業者の意見には理由がない。

7 航空機騒音・低周波音について

(1) 取消処分理由

ア 使用を予定する航空機の種類の記載

環境影響評価の最終段階である評価書において、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、その運航に伴う環境影響評価の結果が追記されたが、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、仮に配備が確定していなくとも、本来、方法書及び準備書段階で記載すべきものであり、評価の対象とすべきものである。

イ 米軍による航空機運用への規制措置

供用後の航空機騒音について、「米軍への周知」という環境保全措置の効果は不確実性が大きいですが、事業者は、適切な対策として「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」とするのみであり、米軍に対しては、「事実関係の照会や改善の申し入れ」、「配慮を強く働きかける」とするのみであって、普天間飛行場等において締結された協定が破られてきた経緯からも、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。

ウ 飛行経路の予測

(ア) 飛行経路

位置通報点は、その上空を米軍の航空機が頻繁に通過すると見込まれるが、事業者は、現時点では位置通報点は示されていないと回答しており、位置通報点が考慮されていない飛行経路を前提とした予測結果は不確実性が高く、その評価も不十分である。

(イ) 場周経路の設定

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、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ことについて、事業者は、「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、当該標準飛行回数の妥当性に問題はないと考えています。」としている。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、さもなくば、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。

(ウ) 施設間移動

施設間移動に係る航空機騒音の予測・評価について、「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」との条件設定は、現実性に乏しいといわねばならない。

エ 運用回数の予測

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、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てられてないが、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。

オ MV-22 オスプレイの基礎データ

MV-22 オスプレイの飛行時における騒音基礎データが図のみで示され、具体的な騒音測定値が示されていないなど、予測の妥当性が検証できないことは不適切である。

カ 騒音影響の評価基準

WHO 騒音評価ガイドラインは、航空機騒音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 LAmax 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、LAmax について評価していないことは妥当ではない。

キ 低周波音の影響評価の問題

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、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が、低周波音の心理的影響の評価については、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。

- (2) これに対し、事業者は、陳述書において、「要件を充足するに足りる十分な資料を添付して承認申請を行い、知事はその資料を精査した上で、これらの要件を充足するとして本件承認をしたのであって、本件承認に何らの瑕疵はなく、その判断に裁量の逸脱又は濫用はない、と意見を述べている。

しかし、事業者の申請内容は、米軍機が周辺地域上空を基本的に回避することや、環境保全措置が必要である場合には米軍に措置を理解して運用するよう要請するという米軍側の運用に期待するに過

ぎないものである。平成8年協定が司法の場においてすら形骸化しているとも断じられ、平成24年協定も締結直後から多数の違反飛行が確認されているという現状において、普天間飛行場とは異なり実効性を有する措置であることを示す必要があるにもかかわらず、位置通報点の設定、有視界飛行におけるB滑走路の場周経路の設定、施設間移動の具体的なシミュレーション等、周辺地域上空を米軍機が回避して航行し得るのかについて何ら検討されておらず、また、米軍機の航行に関して実効性ある協定等の締結をしていない。

また、事業者は、近隣集落においては環境基準を超過する騒音は発生しないとの予測結果を示しているが、前記位置通報点の設定等に加えて、風向きによる音の伝播可能性等、騒音被害の発生において極めて重要な意義を有する事情が加味されておらず、また、機体の特殊性や音響的特性を有するMV-22オスプレイについては、事前の環境影響評価手続きにおける不備が影響し、予測の妥当性の検証に必要な数値等が環境影響評価書に記載されていないなどその予測は極めて不適切であり、そのことは名護市の調査においてピーク騒音レベルが事業者の調査結果と大きな乖離を示していることから裏付けられる。

これらに加えて、そもそも、軍事基地としての特徴や対象地域の静謐な環境特性を踏まえれば、WECPNLのみならずLAmaxを併用して騒音被害を把握すべきであったにもかかわらずこれを採用していない点も極めて不適切である。

低周波音についても、同様に国の環境保全措置は何ら実効性を有するものでないのみならず、心理的・生理的影響について、より新しい研究結果を反映した環境省の手引きに基づく閾値を採用することなく、具体的根拠もないままに自らに有利な報告に基づく閾値を

採用したばかりか、MV-22 オスプレイについては、事前手続きの不適切さを受けて評価書段階において始めた評価の対象となった結果、物理的影響に関しては全ての測定地点において、環境省の手引きとの比較において有利な閾値が設定されている心理的影響についても一部地点において環境基準を超過するという不整合がそのままにされている。

したがって、事業者の申請内容は、問題の現況及び影響を的確に把握したとは言い難く、環境保全措置が適切に講じられているともましてやその程度が十分とも言えない。

このような問題点があるにもかかわらず、沖縄県が1号要件の審査基準(7)に適合するとの判断は、合理性を欠いているものと認められ、事業者の意見には理由がない。