

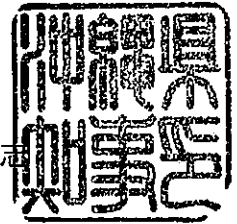
# 審 査 申 出 書

平成 2 8 年 3 月 22 日

相手方国土交通大臣が沖縄県に対して、平成 28 年 3 月 16 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、審査の申出をする。

国地方係争処理委員会 御中

審査申出人 沖縄県知事 翁 長 雄 志



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 久

同 加 藤 裕 裕

同 仲 西 孝 義

〒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

〒

TEL

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

## 審査申出の趣旨

相手方国土交通大臣が沖縄県に対して平成 28 年 3 月 16 日付国水政第 102 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。

# 審査申出の理由

## 目次

はじめに.....	8
第1章 本件の経緯 .....	8
第1 概略 .....	8
第2 本件埋立承認に至る経緯.....	10
1 環境影響評価書.....	10
2 環境影響評価審査会答申.....	10
3 環境影響評価条例に基づく知事の意見.....	11
4 環境影響評価法第24条に基づく承認権者意見.....	11
5 補正評価書の提出.....	12
6 補正評価書への疑義の表明.....	12
7 本件埋立承認出願.....	12
8 1号要件、2号要件に適合しないとする意見の表明.....	12
9 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.....	13
10 中間報告（11月12日）.....	13
11 環境生活部長意見（11月29日）.....	13
12 本件埋立承認（12月27日）.....	18
13 実質的審査期間についての検証結果報告書の指摘.....	18
第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.....	19
1 新聞報道.....	19
2 首相官邸ウェブサイト.....	24
第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.....	26

第4	本件埋立承認に対する沖縄県議会の意見書等	28
第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	28
1	第三者委員会の設置	28
2	第三者委員会の検証結果	29
第6	本件埋立承認取消	30
第2章	地方自治法第245条の7の要件（法令違反）を欠くこと（本件埋立承認取消が適法であること）	31
第1	本件埋立承認取消の適法性（本件関与の違法性）に係る主張の概要	31
第2	本件埋立承認取消の適法性に関する審査の対象	34
1	はじめに	34
2	現沖縄県知事による埋立承認出願の要件適合性判断に係る裁量の逸脱ないし濫用の有無が審理の対象であること	34
第3	本件埋立承認の瑕疵（2号要件不適合）	37
1	2号要件についての総論	37
2	本件埋立対象地の有する環境的価値	40
3	2号要件に係る瑕疵の各論	53
4	承認に至る審査過程の問題点	72
5	2号要件についての結論	77
第4	本件埋立承認の瑕疵（1号要件不適合）	78
1	1号要件についての主張の概要	78
2	「国土利用上適正且合理的ナルコト」の意義	81
3	埋立ての遂行によつて沖縄県の地域公益が著しく損なわれること	87
4	埋立てにより損なわれる地域公益を正当化するに足る根拠は認められないこと	114

5	本件埋立承認が1号要件に適合していないこと .....	165
6	前沖縄県知事による本件埋立承認の判断過程の合理性の欠如	165
7	1号要件についてのまとめ .....	169
第5	職権取消しの制限にかかる是正指示理由には根拠のないこと	169
1	職権取消制限の法理を根拠とする是正指示をなしえないこと	169
2	本件埋立承認を放置することは公共の福祉の要請に照らし著しく 不当であること .....	184
結 語	.....	191

## はじめに

第1章において仲井眞弘多前沖縄県知事による公有水面埋立承認に至る経緯には不自然・不合理な点が多々存したもので承認に至る審査過程に問題点が存したことについて述べ、第2章において「法定受託事務の処理が法令の規定に違反」との地方自治法（以下「地自法」という。）第245条の7第1項の要件が認められないこと（翁長雄志現沖縄県知事による公有水面埋立承認取消処分が適法であること）について述べる。

## 第1章 本件の経緯

### 第1 概略

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。

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した。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した。(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、本件埋立承認出願について承認(以下「本件埋立承認」という。)した。

本件埋立承認後、公水法の定める要件(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た。

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。)は、本件埋立承認に法律的瑕疵があるか否かを検討するため、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」(以下、「第三者委員会」という。)を設置した。第三者委員会は同年7月16日付で本件埋立承認には法律的瑕疵があるとする「検証結果報告書」(以下「検証結果報告書」とはこれを指す。)を提出したが、検証結果報告書は、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して指摘した。

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。

## 第2 本件埋立承認に至る経緯

### 1 環境影響評価書

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。

### 2 環境影響評価審査会答申

(1) 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、不可能であると考え」というものであった。

(2) 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。

### 3 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。

### 4 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。

#### 5 補正評価書の提出

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。

#### 6 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。

#### 7 本件埋立承認出願

平成 25 年 3 月 22 日、沖縄防衛局は、本件埋立承認出願をした。

#### 8 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」を公表した。

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。

## 9 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。

## 10 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。

## 11 環境生活部長意見（11月29日）

(1) 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。

(2) 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か確認する必要があるがあった。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。

(3) 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。

(4) この経緯について、検証結果報告書<sup>1</sup>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出している。この時点で県は 1 号要件<sup>2</sup>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

<sup>1</sup> 検証結果報告書の引用は、太字で示すこととする。

<sup>2</sup> 公水法第 4 条第 1 項第 1 号に定める免許（承認）基準。



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。

## 12 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。

## 13 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<sup>3</sup>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。

---

<sup>3</sup> 公水法第4条第1項第2号に定める免許（承認）基準。

## 第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

#### (1) 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。

#### (2) 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。

#### (3) 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 3408 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。

#### (4) 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る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。

(5) 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。

(6) 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。

(7) 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、沖縄県の仲井眞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たいと、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。南北鉄道につきましても、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い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い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。

### 第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ます。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でございます。」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ングレーというか、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ったとすれば、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。

#### 第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。

#### 第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。

## 第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、聴聞手續において、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、現沖縄県知事は、本件埋立承認には取り消しうべき瑕疵が存したものとして、本件埋立承認取消をした。

## 第2章 地方自治法第245条の7の要件（法令違反）を欠くこと（本件埋立承認取消が適法であること）

### 第1 本件埋立承認取消の適法性（本件関与の違法性）に係る主張の概要

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を行ったところ、前沖縄県知事は、平成25年12月27日、同出願を承認した。

公有水面埋立出願に対して、都道府県知事は、公水法第4条第1項各号のすべての要件を充足しなければ承認することができないものであるが、本件埋立承認出願に対しては、専門性を有する団体等から公水法第4条第1項各号の要件を欠くものであるとの指摘が相次いでいたものであり、また、本件埋立承認に対しても、公水法第4条第1項各号の要件に適合しないにもかかわらず承認したものであるとの抗議が相次いだ。

平成26年11月16日に実施された県知事選挙において、翁長雄志候補が、仲井眞弘多候補に10万票以上の大差をつけて当選した。

現沖縄県知事は、本件埋立承認の法的瑕疵の有無を検討するため、平成27年1月26日付で、有識者からなる「普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立手続に関する第三者委員会」を設置した。そして、平成27年7月16日付けで、第三者委員会から「検証結果報

告書」が現沖縄県知事に提出されたが、その結論は、本件承認出願については公水法の承認の要件を充たしておらず、これを承認したことには法律的瑕疵があるというものであった。行政行為は、その成立の手續及び内容、形式などのすべての点において法律の定め合致し、公益に適合していなければならないものであり、法治主義の観点から、違法な行政行為は取り消されて適法状態の回復がなされるべきである。したがって、行政行為に違法な瑕疵がある場合には、正当な権限を有する行政庁は、法規違反又は公益違反を是正するために、職権によりこれを取り消すことができるものである。学説及び裁判例も、職権取消しにつき法律の特別の根拠は必要ないという立場で一致している。すなわち、学説においては「行政行為の取消しは、概念上、行政行為に瑕疵があることを前提としている。そして、それが違法の瑕疵であれば、当然、法律による行政の原理違反の状態が存在しているし、また公益違反の状態が生じているとすると、行政目的違反の問題がある。つまり、行政行為の取消しの実質的根拠は、適法性の回復あるいは合目的性の回復にある。ここからして、学説は、行政行為の取消しには法律の特別の根拠は必要でないという点で一致している。」(塩野宏「行政法 I [第六版] 170 頁)」とされ、裁判例においては東京高裁平成 16 年 9 月 7 日(判例時報 1905 号 68 頁)が「一般に行政処分は適法かつ妥当なものでなければならないから、いったんされた行政処分も、後にそれが違法又は不当なものであることが明らかになった場合には、法律による行政の原理又は法治主義の要請に基づき、行政行為の適法性や合目的性を回復するため、法律上の特別の根拠なくして、処分をした行政庁が自ら職権によりこれを取り消すことができるというべきである」としている。

行政処分に瑕疵がある場合には職権取消しをすべきものであるとこ



ろ、本件埋立承認には法律的な瑕疵があるとする検証結果報告書が提出されたことから、現沖縄県知事は、本件埋立承認の自庁取消しについて検討をした。

争訟取消しではなく職権取消しであり、同一行政庁がみずから判断をするものであるから、現沖縄県知事は、本件埋立承認について、承認時における公水法の要件適合性をみずから判断できるものである。そして、承認時において要件を充足していないにもかかわらず本件埋立承認がなされたと認められたならば、本件埋立承認には違法の瑕疵があったとして、行政庁として職権で取消しをすべきことになる。

そして、現沖縄県知事は、検証結果報告書を踏まえて検討し、本件埋立承認出願については公水法第4条第1項第1号の要件（以下「1号要件」という。）及び同項第2号の要件（以下「2号要件」という。）を充足していなかったものと判断した。また、念のため、埋立承認の判断過程も検討したが、承認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判断した。そして、平成27年10月13日に、現沖縄県知事は、瑕疵ある埋立承認による違法状態を是正するため、本件埋立承認取消をした。現沖縄県知事の本件埋立承認取消の判断は合理的になされたものであって、裁量の逸脱ないし濫用は認められないものである。

また、私人の信頼利益保護のための職権取消制限の法理は本件埋立承認取消には適用されないものであり、仮に適用があるとしても、瑕疵のある本件埋立承認を放置することは公共の福祉に著しく反するものであるから職権取消しは否定されないものである。なお、職権取消制限の法理は、判例により条理上認められるとされるものであり、そもそも「法令」には該当しないものであって、職権取消制限の法理は、地自法第245条の7第1項による是正の指示の根拠とはならない。

以上のとおり、本件埋立承認取消について、法令違反は存しないものである。

## 第2 本件埋立承認取消の適法性に関する審査の対象

### 1 はじめに

相手方国土交通大臣が沖縄県に対して平成28年3月16日付国水政第102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）」（以下「是正指示書」という。）をもって行った地自法第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。）は、公有水面埋立承認の取消処分（本件埋立承認取消）の取消しを指示するものである。

審査に際して、まずもって留意されなければならないことは、審査の対象とされるのは、仲井眞弘多前沖縄県知事による公有水面埋立承認処分（本件埋立承認）という行政処分の違法性ではないということである。

審査の対象となるのは、翁長雄志現沖縄県知事による公有水面埋立承認についての取消処分（本件埋立承認取消）という行政処分の違法性である。

### 2 現沖縄県知事による埋立承認出願の要件適合性判断に係る裁量の逸脱ないし濫用の有無が審理の対象であること

- (1) 本件関与の内容は、「貴県知事は、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号をもって貴県知事（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。貴県知事の行った取消処分は、別紙是正

指示の理由により、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、貴県に対し、下記のとお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 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」というものである。

平成 25 年 12 月 27 日付けでなされた本件埋立承認と、平成 27 年 10 月 13 日付けでなされた本件埋立承認取消は、異なる行政処分であり、本件関与において「取り消すように指示」されているのは、現沖縄県知事がなした本件埋立承認取消である。

審査の対象は、現沖縄県知事による本件埋立承認取消という行政処分について、現沖縄県知事の判断に裁量の濫用ないし逸脱があったか否かである。

- (2) 公水法は、承認等の権限を都道府県知事に付与しているものであり、現沖縄県知事は、承認等の権限を有する行政庁として本件埋立承認の要件適合性等の判断を行い、承認時において要件適合性が認められなかったものとして、本件埋立承認取消をしたものである。

争訟取消ではなく、同一行政庁による自庁取消であるから、現沖縄県知事は、埋立承認申請の審査時の前沖縄県知事と同じ立場において、本件公有水面埋立承認出願が、公水法の要件に適合しているか否かを判断できるものであり、承認時において要件適合性が認められなかったと認められるのであれば、瑕疵があったものとして自庁取消しができるものである。

- (3) そして、取消訴訟の対象となる行政処分については、これが違法

であるとして是正の指示をなしうるのは、その違法が重大であり、かつ明白である場合に限られるものというべきである。

行政行為に何らかの瑕疵があったとしても、一般的に、その瑕疵が、埋立承認取消を当然に無効とするものでない限り、他の行政主体は、取消権限のある者によって取り消されるまでは、その効果は否定されないものとして扱わなければならないと解されている。

法定受託事務は、言うまでもなく、国の事務ではなく、地方公共団体の事務である。すなわち、「自治事務も法定受託事務も等しく地方公共団体の事務である。さらに法定受託事務は、法律の定めによって、国の事務が地方公共団体の事務とされた、あるいは、地方公共団体が国の事務を受託することを法律上義務付けられたというものではない」（塩野宏「行政法Ⅲ〔第4版〕行政組織法」162頁）。

現行の地自法は一般的・包括的な国家の優越性を前提とした機関委任事務を廃し、国家と地方が対等な関係であることを前提に、地方公共団体の事務として法定受託事務を定めているものである。

国と地方公共団体の関係は、上命下服関係ではなく、対等・独立の関係である。地自法第245の3第1項は、国の関与について、最小限度の原則を定め、地方公共団体の自主性と自律性に配慮しなければならないと定めている。それにもかかわらず、国が、取消訴訟の対象となる地方公共団体の行政行為について、取り消しうべき瑕疵があるにとどまり、権限のある者によって取り消されていないにもかかわらず、違法であるとして是正の指示ができるのであれば、対等な関係とは言い得ないこととなる。地自法第245条の7が、地方公共団体の事務である法定受託事務について、取り消しうべき瑕疵があるにとどまる場合にも是正の指示ができることを予定するものと解することができない。法定受託事務に係る取消訴訟の対

象となる行政行為の瑕疵の有無は、それが重大とはいえない限り、自己の権利ないし法的利益を侵害された者が提起する取消訴訟において審理判断されるべき事柄であって、国が、対等な行政主体である地方公共団体のなした行政行為について、取り消しうべき瑕疵があることをもって、是正の指示をすることはできないものというべきである。

#### (4) 小括

したがって、審査の対象は、現沖縄県知事が埋立承認時において要件適合性が認められなかったとした判断について、裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用した違法があり、しかもその違法が重大であり、そのことが明白であると認められるか否かというべきである。

### 第3 本件埋立承認の瑕疵（2号要件不適合）

#### 1 2号要件についての総論

##### (1) 2号要件（公水法第4条第1項第2号）の意義

「検証結果報告書」は、2号要件の意義について、次のような判断を示している。

#### 記

「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。(検証結果報告書・47頁)

(2) 2号要件の判断が厳格になされるべきことについて

ア 2号要件は、「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」としており、規範的評価を要するものであるが、2号要件の設けられた趣旨・経緯や関連する環境法制の進展に鑑みれば、厳格な解釈が求められているものである。

(ア) 公水法への環境配慮条項の導入及び関連法令の整備

公水法は、今から90年以上も前の大正10年に制定され、現代では稀となった文語体片仮名の法律である。国土形成、開発促進を主眼として制定されたものであるが、1970年代の環境問題の激化を背景にして、以下の通り、環境保全法としての性質

をも有するに至ったものである。

- (イ) 1960年代、日本は高度経済成長期に入り、大規模な海の埋立てによる環境破壊が顕在化した。

これを受け、公水法は、昭和48年、①願書を3週間公衆の縦覧に供することにより利害関係者の意見を反映させる、②知事の埋立免許の裁量行為に法定の基準を明定する、③50ヘクタールを超える大規模埋立てについては環境保全上の見地からの環境庁長官の意見を求める等の規定が新設された。

この改正により、免許（承認）基準として、「其ノ埋立が環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノ」（4条1項2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」（同3号）の環境配慮条項が加えられた。

- (ウ) 昭和48年の法律改正にあわせて、法施行規則が制定され、埋立の願書には「環境保全に関し講じる措置を記載した図書」（3条8号）の添付が求められることとなった。これにより、環境影響事前評価、いわゆる環境アセスメントの実施が義務付けられるようになった。これは、港湾法等と並び、日本における環境アセスメント法制化の先駆けである。

もともと、上記により義務付けられた環境アセスメントの内容は、手続の面で住民参加を欠く等、環境保全の観点から中途半端な内容であった。

そこで、平成9年によりやく環境影響評価法が成立する運びとなった。同法の成立により、50ヘクタールを超える規模が大きく環境影響の程度が著しくなるおそれのある埋立てやそれに準ずる40ヘクタール以上の埋立ては、公有水面埋立法の手続

とは別に同法の対象事業とされ、環境影響評価を行わなければならなくなった（2条2項1号ト・3項）。

(エ) 以上のとおり、公水法は、1970年代の環境問題の激化を背景に、環境配慮条項の導入や、環境影響評価法等関連法令と合わせた運用により、環境保全法制としての性質をも帯びるに至った。

このような改正の経緯を辿った現在の公水法は、地方公共団体の責任者たる都道府県知事に対して、当該地方公共団体の地域環境を保全するために公水法上の権限を行使することを強く要請しているものといえる

イ 2号要件における「十分配慮」とは、前述の通り、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であると考えられるが、いずれの判断においても、環境分野における専門的な知見による分析・検討が不可欠である。

公水法の改正により追加された2号要件は、地方公共団体の責任者たる都道府県知事に対し、当該地方公共団体の地域環境を保全する観点から公水法上の権限を行使することを強く要請していること、現代社会が環境保全に求める水準が高くなっており慎重な判断が求められていること、2号要件の判断は、専門技術的な知見に基づいてなされるものであることより、2号要件の判断は、地域環境保全という規範の趣旨に照らして、厳格になされるべきものである。

## 2 本件埋立対象地の有する環境的価値

### (1) 自然環境

#### ア 辺野古崎・大浦湾の自然生態系



(ア) 地理的特徴

辺野古崎・大浦湾は、沖縄県のうち沖縄島名護市東海岸にあり、太平洋に面する地区に位置する。同地域は、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の特徴を持つ大浦湾が一体となって存在するという極めてまれな地理的特徴を有する。そして、辺野古崎周辺のサンゴ礁には、準絶滅危惧種に指定されているリュウキュウスガモ、ベニアマモなど7種の海草の藻場が安定的に広がっている。辺野古崎に隣接する大浦湾は、全体的に水深が深くなっているが、湾奥は、海底が砂れきから泥へと移り変わり、水深が深くなるスロープラインに沿ってユビエダハマサンゴの大群集が分布する。平成19年9月には、大浦湾の東部に高さ12メートル、幅30メートル、長さ50メートルの広範囲にわたる絶滅危惧種のアオサンゴ群落(チリビシの青サンゴ群集)が発見された。湾奥の大浦川や汀間川の河口付近には、オヒルギやメヒルギといった大規模なマングローブ林や干潟が広がっている。さらに、辺野古崎と大浦湾の接点である大浦湾西部の深部には、琉球列島では特異な砂泥地が広がっている。

(イ) 生態系の特徴

環境省は、絶滅の恐れのある野生生物(動植物)について、「レッドリスト」を作成し公表している。レッドリストでは、絶滅危惧のカテゴリーとして、要保全性の高い順に、絶滅寸前(CR)、絶滅危惧(EN)、危急(VU)の3区分に分類している。

辺野古崎・大浦湾は、レッドリストの中でも最も要保全性の高い絶滅危惧IA類(CR)に指定されているジュゴンの生息域のほぼ中心に位置し、海草のみを餌とするジュゴンの生息には

欠かせない餌場となっている。同地域のサンゴ礁には、沖縄に生息するカクレクマノミなど6種のクマノミ全てが観察される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生息地ともなっている。公益財団法人世界自然保護基金ジャパン（WWF ジャパン）が平成21年に行った調査では、大浦湾においてわずか1週間の調査で36種の新種及び国内初記録の25種の十脚甲殻類（エビ・カニ類）などの生息が確認されるなど、生物学的にも貴重な地域である。河口部のマングローブ・干潟には、トカゲハゼなどの魚類のほか、ミナミコメツキガニといった甲殻類、シマカノコ、マングローブアマガイなどの底生生物などレッドリスト掲載の生物が多数生息している。さらに、大浦湾西深部の砂泥地は、詳細な生息地が知られていなかったオキナワハナムシロや新種の甲殻類など特異的な生物群と希少種が分布するなど、サンゴ礁の発達する琉球列島の中にあって極めて特異な生物相を有する。

(ウ) 辺野古崎・大浦湾の貴重な自然環境の評価

豊かな自然環境を有する辺野古崎・大浦湾は、沖縄県の「自然環境の保全に関する指針（平成10年）」により、沿岸地域の大部分が、評価ランクⅠとして、自然環境の厳格な保護を図る地域とされてきた。また、同地域は、レッドリスト掲載種を多数育むなど生物多様性の見地から保全上の配慮をすべき地域として平成13年に環境省により「日本の重要湿地500」に選定されている。さらに、海洋生物多様性保全戦略（環境省；平成23年）の「海域の特性を踏まえた対策の推進」の記述においては、「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、その重要性が強調されている。「生物多様性国家戦略 2012-2020」においては、ジュゴンについては、「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、その保全が急務となっている。

ジュゴンの保護は国際的な関心事となっており、国際自然保護連合（IUCN）においては、平成 12 年、平成 16 年に次いで平成 20 年のバルセロナ総会でも「2010 年国連国際生物多様性年におけるジュゴン保護の推進」が決議されている。

(エ) ラムサール条約登録湿地要件を充たす国際的にも重要な湿地であること

埋立予定地である大浦湾に注ぎ込む大浦川及び河口域は平成 22 年 9 月 30 日時点で環境省によりラムサール条約湿地潜在候補地として選定されている。ラムサール条約（「特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約」）は、干潟をはじめとする湿地保全の重要性が国際的に認識されたことから、昭和 46 年に採択され、以後、湿地の保全は国際的な課題となっている。日本は昭和 55 年にラムサール条約を批准し、現在の日本における同条約登録湿地の数は、46 か所となっている。ラムサール条約は、その名が示すとおり、かつては水鳥の保護を中心とした条約であったが、現在では広く湿地の保護を目的とする

ものとなっている。登録湿地の基準については、現在は9の基準が示されており、そのいずれかに該当すれば登録湿地の要件を充たすものと評価される。我が国においては、「国際的に重要な湿地であること（国際的な基準のうちいずれかに該当すること）」、「国の法律（自然公園法、鳥獣保護法など）により、将来にわたって、自然環境の保全が図られること」、「地元住民などから登録への賛意が得られること」が登録基準とされており、「国際的に重要な湿地であること」の要件については、環境省が平成13年12月に選定した「日本の重要湿地500」から登録湿地がほぼ選定されるという方法が採られている。辺野古崎・大浦湾については、上記のとおり重要湿地500選に含まれている。また、ラムサール条約登録湿地の国際的な基準に照らしても、環境省レッドリストにおいて絶滅危惧種ⅠA類（CR）のジュゴンの生息地となっていること（基準1）、アマモ類の大きな群落による藻場が形成されていること（基準8）、大浦湾についても、「日本の重要湿地500」への選定理由とされている、危急種である底生生物が多く生息することやマングローブ林の前後に存する水溜まりに止水性昆虫の種の多様性が高いことから、優に「国際的に重要な湿地」の要件は充たしていることとなる。このように、辺野古崎周辺の海域は、ラムサール条約締結のための基準を優に充たしているものであり、国際的に重要な湿地であることは明らかである。

(オ) 陸域生物の要保護性も高いこと

陸域については、辺野古ダム周辺から土砂が採取され森林が改変される計画となっているが、当該区域には国指定天然記念物であるカラスバト等の重要な種が多数確認され、植生はリュ

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の過程にあり、環境保全指針においてその大部分が「自然環境の保護・保全を図る区域」であるランクⅡと評価される区域である。

#### イ 辺野古崎・大浦湾に生息する希少生物等の価値

##### (7) ジュゴン

ジュゴンは西太平洋からインド洋の熱帯及び亜熱帯の浅海域に生息している。一般に生息には水温と気温が 20 度以上の環境が必要とされており、西太平洋における分布域では、沖縄県の周辺海域が北限にあたる。ジュゴンの分布は広い範囲に及ぶが、生息域が不連続であるため、それぞれの集団（個体群）が地域固有のものであると考えられている。

日本におけるジュゴンの分布域は、鹿児島県の奄美大島以南と考えられていたが、近年、ジュゴンの目撃例は沖縄本島の周辺海域に限られている。

ジュゴンは、国際自然保護連合（IUCN）のレッドデータブックによると、「絶滅種」「野生絶滅種」「絶滅危惧種」「準危急種」（野生状態で中期的に絶滅する危険を孕んでいる種）に分類されており、世界の多くの場所で捕獲禁止とされている。日本哺乳類学会は、沖縄ジュゴンについて、個体数が 50 頭未満であるとの判断のもとに 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」に指定している。また、水産庁の「日本の希少な野生生物に関するデータブック」でも、同じく「絶滅危惧種」に指定されている。

このように、ジュゴンは、最も絶滅が危惧される生物の一つ

として、その保全の必要性は極めて大きい。

(イ) 海草藻場

辺野古から宜野座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）」（レッドリスト）において、準絶滅危惧種に指定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、環境省が「日本の重要湿地 500」として選定している。

水底で、海草類が群落状に生育する場所をいう海草藻場は、国の天然記念物に指定されているジュゴンの餌場であることはもとより、水質を浄化する機能や底質を安定化する機能をもっており、生物の繁殖場、生育場としての重要性があることも知られている。こうしたさまざまな機能により、海草藻場は、微小動物から大型の貝、カニ、エビ、ナマコ、魚類などに至る様々な生物の共存を可能にして、生物の多様性を育んでいる。

海草藻場は、まさに、辺野古・大浦湾の生物多様性を根底に支えているものであるから、その存在価値は高く保全の必要性も極めて大きい。

(ウ) ウミガメ

現在、地球上には7種ないし8種のウミガメ類が生息しているが、そのうちアカウミガメ、アオウミガメ、タイマイ、ヒメウミガメ、オサガメの5種類を沖縄近海で見ることができる。

嘉陽地崎（バン崎からギミ崎にかけて）や安部地崎（ギミ崎から安部崎及び大浦湾側）等は、アカウミガメやアオウミガメの上陸と産卵がみられ、とくに、アカウミガメは高い孵化率が観察されており、同所は、ウミガメ類の上陸・産卵に良好な場

所として考えられている。

アカウミガメやアオウミガメは、ワシントン条約において、最も厳しく規制される附属書 I に属し、国際希少野生動植物とされている。

#### (エ) サンゴ類

サンゴは、ポリプと呼ばれる本体と石灰質の骨格部分でつくられた動物であり、無機のポリプが集合体を形成している。サンゴをはじめとして、硬い骨や殻をもった生物たちが死んだあとに多くの骨や殻を残すが、これらが長年にわたって積りつもってサンゴ礁が築かれる。

サンゴは、二酸化炭素を吸収して酸素を供給するほか、炭水化物やタンパク質などの有機物を作り出しており、それが小さな生物たちの栄養分になっている。また、サンゴは、硬い骨格を持ち、枝状やテーブル状の複雑な形を作るため、生物たちの最適な住処となる。したがって、サンゴ礁では、豊かな生態系が広がっている。

辺野古沿岸域の礁斜面及び大浦湾には、造礁サンゴ（体の中に褐虫藻を住まわせているサンゴ）が分布するサンゴ礁地形が発達している。特に大浦湾には、浜から礁斜面までいくつも切れ込みと高まりが繰り返す地形になっており、その高まりの上に多くの種類からなるサンゴ群集等が発達している。

具体的には、①チビチシのアオサンゴ群集、②ハマサンゴの丘、③ユビエダハマサンゴ群集が存在し、特徴的なサンゴ群集を形成するほか、コモンサンゴ類、キクメイシ類、ミドリイシ類、アガミサンゴなど、多種のサンゴが生息する。なかでも、チビチシのアオサンゴ群集は、水深 1～13メートルの斜面に位

置し、横 30 メートル、縦 50 メートル、高さ 18 メートルになる国内最大級の群集である。

前述のとおり、サンゴ礁は、多くの生物の種の保存に大きく貢献する等、極めて重要な役割を果たしている。

## (2) 生活環境等

事業実施区域周辺地域は、その周辺を海成段丘や島嶼が織りなす美しい眺望と、畑地や山林に囲まれた静謐さを兼ね備え、良好な大気環境、水環境を有する地域である。

文化的にも、「松田の浜」、「東松根の浜」や「ハーリーの場」等の伝統的行事や祭礼等の場が存在しているほか、事業区域の東側に位置する、平島及びその周辺域は、県民や観光客らのレクリエーションの場として、また、沖縄県の伝統行事である浜下りの場として利用されている。

当該事業実施区域北側の大浦湾を隔てた陸域に、まさに事業区域を含む大浦湾全体を見渡す様にして、大規模リゾート施設が存在することからも分かるとおり、沖縄島東海岸側における観光及び保養の場として活用することのできる資源としての価値を有するものである。

沖縄防衛局の実施したアンケートにおいても、事業区域近隣を利用する人々の価値認識として「眺めがよい」「静かである」といった快適さが挙げられており、また、地元住民の多くが豊かな生活環境を有する「地域に親しみがあり愛着がある。」と回答している。

## (3) 国又は地方公共団体の計画等

### ア 自然環境の保全に関する指針

第 3 次沖縄振興開発計画（沖縄振興特別措置法 3 条の 2）に基づき、平成 6 年 3 月に沖縄環境管理計画が策定され、それを受け



て、平成 10 年 3 月、沖縄県において「自然環境の保全に関する指針」が策定されている。

同指針は、「陸域における自然環境の保全に関する指針」及び「沿岸域における自然環境の保全に関する指針」からなる。

「陸域における自然環境の保全に関する指針」では、すぐれた自然、身近な自然、土地利用、自然環境保全について検討し、要保護性の高い順から、評価ランクⅠないしⅤに区分している。「沿岸域における自然環境の保全に関する指針」では、すぐれた自然、底質、水質、港湾、漁場、海域保全、レクリエーション等について検討し、要保護性の高い順から、評価ランクⅠないしⅣに区分している。

同指針によれば、大浦湾を有する当該事業実施区域及びその周辺域は「自然環境の厳正な保護を図る区域」として「ランクⅠ（自然環境の厳正な保護・保全を図る区域）」と位置付けられており、沖縄県内において生物多様性保全上最も重要な地域の一つとされている。

また、埋立土砂発生区域の大部分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遷移が進む「自然環境の保護・保全を図る区域」で「ランクⅡ（自然環境の保護・保全を図る区域）」に位置づけられており、近い将来「ランクⅠ」になる可能性があるとされている。

#### イ 生物多様性おきなわ戦略

生物多様性基本法 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町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。」と定め、沖縄県はこれを受けて、平成 25 年 3 月、生物多様性の保全と持続可能な利用に関する県の基本的な計画として、生物多様性国家戦略を基に「生物多様性おきなわ戦略」を策定している。

同戦略の中で、「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、また、サンゴ礁の保全が掲げられている。さらに、生物多様性の損失を止める具体的な取り組みとして、生態系を保全する区域の拡大を図るとともに、世界的に貴重な自然環境の世界自然遺産登録を目指すとされている。

#### ウ 生物多様性基本法・生物多様性国家戦略

生物多様性基本法 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。」と規定している。

これを受けて、平成 24 年 9 月 28 日、国が定めた「生物多様性国家戦略 2012-2020」には、目標や望ましいイメージとして、沿岸地域においては「藻場・サンゴ礁等の保全や生物の生息・生育環境の再生・創出」等を挙げている。また、南西諸島等においては「ジュゴンが泳ぐ姿やウミガメの上陸・繁殖が見られる」というイメージを掲げており、生物多様性を保全するために自然環境や生息・生育域、また、生態系の保全を推進することが目標とされている。

#### エ 琉球諸島沿岸海岸保全基本計画

海岸法は、「津波、高潮、波浪その他海水又は地盤の変動によ

る被害から海岸を防護するとともに、海岸環境の整備と保全及び公衆の海岸の適正な利用を図り、もって国土の保全に資することを目的とする」が、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4月、沖縄県は琉球諸島沿岸海岸保全基本計画を策定している。

同基本計画においては、沿岸域を県民、国民、そこに生息する動植物の共通の財産と位置付け、海岸を維持、復元、創造し、次世代へ継承していくことを海岸保全の基本理念としている。この理念のもと、各種海岸災害からそこに暮らす人々の生活を防護し、美しい海岸や動植物を保全するとともに古くからの伝統行事や日常生活の場として、あるいは観光資源としての価値の高い空間を確保し、防護と環境、利用が調和した総合的な海岸の保全を推進するとしている。

辺野古・大浦湾周辺を有する名護市東海岸地域については、同計画の中でも「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」として高い評価を受けており、また、「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。

#### オ 名護市景観計画

景観法は、「我が国の都市、農山漁村等における良好な景観の形成を促進するため、景観計画の策定その他の施策を総合的に講ずることにより、美しく風格のある国土の形成、潤いのある豊か

な生活環境の創造及び個性的で活力ある地域社会の実現を図り、もって国民生活の向上並びに国民経済及び地域社会の健全な発展に寄与することを目的とする」ものであるが（1条）、そのために景観行政団体が景観計画を定めることができるとする（8条）。これを受けて、名護市は平成23年1月に景観行政団体となり、平成25年3月、名護市景観計画を策定している。

同計画では、「三つの海とやんばるの森に抱かれた山紫水明あけみおのまちなご」を市の景観将来像として定め、市の景観形成方針の中では「青く澄んだ三つの海と緑深きやんばるの森が作り出す特徴ある景観をまもり、育て、いかす」としている。また、市東海岸地域における景観将来像を「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」として定め、東海岸地域の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。

#### カ 第4次名護市総合計画

第4次名護市総合計画（平成21年3月）においては、『豊かな自然や限られた地球環境を維持しながら、人と自然と地域社会が生命豊かに支え合う「共生のまち」』をうたっている。また、当該事業実施区域周辺に関しては、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、四つの基本方針を示している。

- 1) 自然を活用した交流の支援
- 2) 地域の生活支援とコミュニティー環境の整備
- 3) 金融・情報通信国際都市構想の推進
- 4) 農水産業を中心とする産業基盤の育成

その基本方針に基づき、具体的な事業としては、二見以北地域

の活性化に向けて、その拠点である「わんさか大浦パーク」を中心に、「やんばる風景花街道」や「大浦マングローブ林自然体験施設整備」、旧嘉陽小学校跡地を利用したウミガメの幼体飼育・観察や回遊調査を行う調査施設の整備等、自然を活用した取組が実施されている。

#### キ 名護市土地利用調整基本計画

当該事業実施区域周辺は、名護市土地利用調整基本計画（平成18年8月）において、北部振興の一翼を担う地域として、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強化を図る地域として周辺の優れた自然環境に留意した名護市の「副都心」として位置付けられている。

### 3 2号要件に係る瑕疵の各論

#### (1) 生態系について（環境保全図書6.19 生態系【4分冊中の4】）

##### ア 環境保全施策との整合性

事業実施区域一帯は、特異的な生物群と希少種が分布する貴重な生態系を保持している。

国が、このような極めて重要な自然環境を有する辺野古崎・大浦湾を事業実施区域とするためには、本件事業の必要性、国内においてこの地域を選定して事業を実施することの必要性・適切性、仮に事業を実施する場合の環境保全策の内容・実効性等、環境保全施策との整合性について、具体的に明らかにされなければならない。

しかしながら、沖縄防衛局は、最終的に、「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。

以上から、沖縄防衛局は、環境保全施策との整合性、すなわち、厳格な保護を図るべき地域として、現に種々の環境保全施策の対象とされている辺野古崎・大浦湾地区を事業実施区域とすることについて、何ら具体的な検討を行っていないと言わざるを得ない。

#### イ 事業計画の規模

辺野古崎・大浦湾が、貴重な生態系を保持する重要な環境保全地域であることに照らせば、仮に事業を実施するにしても、可能な限りの環境への配慮を行うため、当然、埋立面積は、必要最小限にとどめられるべきである。

そして、沖縄防衛局としては、埋立面積等の事業計画の規模について、対象地域の自然環境の価値の重要性に照らし、必要最小限であることを、具体的な根拠とともに示さなければならないはずである。

しかしながら、上記環境保全施策との整合性の箇所で述べたと同様、この点についても、何ら具体的な回答はなかった。

#### ウ 辺野古地域と大浦湾の価値、特徴の評価

事業実施地域の価値を適切に評価するためには、自ずと、他の海域との比較を行うことが検討されてしかるべきである。他の海域と比較して初めて、当該地域の固有の生態系の特徴や価値の評価が明らかになるといえるからである。

しかしながら、沖縄防衛局は、このような他の海域との比較等は一切行っていない。評価として記載された内容は、単に、現地調査結果を列挙したものにすぎず、「評価」とはいえない。したがって、辺野古崎・大浦湾地域の生態系の特徴・価値が、適切に把握されたとはいえない。

## エ 沖縄防衛局の生態系の評価の問題点

沖縄防衛局による評価は、いずれも定性的評価であって定量的評価ではない。全て定性的評価で良しとするのであれば、沖縄防衛局の希望的観測を示した評価に終始し、何ら客観的かつ具体的な評価が示されないこととなり、およそ評価自体を行う意味が損なわれるといっても過言ではない。

また、生物相互間のつながり・影響についての考慮が不十分・不適切である。沖縄防衛局においては、各生物に対する調査・評価だけでは不十分であり、生態系相互のつながりについての調査・評価が不可欠であるにもかかわらず、沖縄防衛局による生態系についての評価は、この視点を欠いており極めて不十分な内容であった。

## (2) 海草について(環境保全図書6.15 海藻藻類【4分冊中の3】)

### ア 消失する海草藻場に対する評価

海草藻場が、多種多様な生物の餌場となっていることから、広大な範囲で海草藻場が消失することにより、そうした生物へ甚大な影響を与えることは想像に難くない。しかしながら、この点についての沖縄防衛局の予測・評価は、極めて具体性を欠いており、明らかに誤った記載も見られる。

### イ 消失する海草藻場についての代償措置

事業対象区域に、広く海草藻場が分布していることは、沖縄防衛局の調査結果にも記されており、事業の実施によって、広範囲の海草藻場が消失することは明白である。多種の生物の生息の基盤となる海草藻場の重要性に鑑みれば、具体的かつ実効性のある代償措置が示されなければならない。

しかしながら、沖縄防衛局により示された代償措置の内容は、

何ら具体的ではなく、その実効性も不明である。

#### ウ 地形変化による周辺海域の海草藻場への影響

事業実施区域の埋立によって、局所的な塩分低下が予測され、海草に対しての影響が生じることが予想される。この点についても、沖縄防衛局により何ら具体的な予測はなされなかった。

#### エ 工事による影響

工事の実施に伴う水の濁り及び堆積により、海草藻類の生育環境に影響を与えることが予測されることから、この点についての評価及び具体的な環境保全措置が明らかにされる必要がある。

しかしながら、この点についても、沖縄防衛局の回答は、何ら具体性がなく、実効性も明らかでなかった。

### (3) ジュゴンについて（環境保全図書 6. 16 ジュゴン【4分冊中の4】）

#### ア 調査期間や予測・評価の手法、結果

ジュゴンの生態調査にあたっては、必ずしもその全貌を明らかにすることまで要求できるものではない。もっとも、ジュゴンの希少性、保護の重要性に照らせば、その調査及び評価は、科学的根拠に基づき、最大限の慎重さをもって行われるべきである。しかしながら、沖縄防衛局により行われたジュゴンについての調査は、調査期間が短い、地域個体群特定の根拠が不明、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等、科学的根拠に乏しい結果に終わっている。

#### イ 施設の存在による影響

施設の存在による影響について、沖縄防衛局は、PVA を行って適切に評価した等と述べる。しかしながら、沖縄防衛局によるPVA分析は、前提となる設定情報の選択に不適切な点が多く、結



果として極めて不十分な解析にとどまっている。

また、ジュゴンは、海草を主な餌としているところ、沖縄防衛局は、ジュゴンは辺野古前面の藻場を利用していないと結論づけるものの、その根拠は何ら明らかにされなかった。さらに、埋立により消失する海草藻場に関する環境保全措置（移植や生育基盤の改善）について、具体的な方法や効果、影響が明らかにされることはなかった。

#### ウ 工事による影響

沖縄防衛局の施工計画によると、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するとされていることから、これによるジュゴンの生息域への影響回避・低減のための措置に係る検討が必要になる。

この点、沖縄防衛局は、GPS等の利用、目視観察やジュゴン監視・警戒システムを利用しながら、できる限りジュゴンを回避するような航路を確保する旨回答するものの、沖縄防衛局長が挙げる方法によって、ジュゴンの接近等が確認できるかどうか、その実効性は何ら担保されていない。

本件事業では、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も懸念されるどころ、沖縄防衛局は、ジュゴンの接近が確認された場合は、工事を一時中断し、ジュゴンが施工区域から離れたことが確認された場合は、打撃力を徐々に上げるような方法で工事を再開する等と回答する。しかしながら、ジュゴンの接近方法の実効性や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や確認方法等、具体的な対策については何ら明らかにされていない。

さらに、事業計画によれば、陸上から石材をクローラクレーン

で石材を投入する基礎捨石投入工事が予定されているところ、石材が海底に着底するとき水中で打撃音が生じることから、この点についても適切な予測評価が必要になる。沖縄防衛局は、当初、本工事による影響はほとんどないため予測の対象外と評価していたものの、環境生活部長から再度の確認がなされると、石材をできる限り低い位置で投入する、着底時の音は小さいと考えられる等と回答した。しかしながら、当該回答は、沖縄防衛局の希望的観測を述べたにすぎず、ジュゴンの生息環境にどのような影響があり得るのかについて何ら明らかにされていない。

#### エ 施設供用による影響

施設供用後にジュゴンに与える影響について、沖縄防衛局は、米軍と十分調整する、機会あるごとに米軍に要請を行う等と回答するのみで、措置の具体的な内容や実効性については何ら検討されていない。

#### オ 事後調査

ジュゴンの希少性・重要性に鑑み、施設供用後の事後調査についても予め慎重な検討が求められる。しかしながら、沖縄防衛局が示す事後調査は、いずれも、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等、具体的なことについては何ら触れられていない。

### (4) ウミガメについて（環境保全図書6.13 海域生物【4分冊中の3】）

#### ア 産卵場所の評価

沖縄防衛局は、定性的にしか判断できないとしつつ、事業実施区域は、ウミガメの生息に好適な場所ではないとし、さらに、事業実施区域外にウミガメが逃避した場合にも、上陸可能な砂浜が

存在することから、逃避先での生息は保持されるとの判断を示した。この点、沖縄防衛局の判断は、なぜウミガメが事業実施区域を利用しているのかという予測を行わないまま安易に出されている点において、科学的根拠に基づいているとはいえない。

適切な調査が行われたとしても、当該調査結果について、科学的根拠に基づく予測・評価が行われることがなければ、環境影響評価手続の存在意義はない。上記沖縄防衛局の判断は、環境影響評価手続の存在意義を没却するものと言わざるを得ない。

#### イ 代償措置案の内容

沖縄防衛局は、ウミガメ類の上陸・産卵のための砂浜整備箇所(案)として、キャンプ・シュワブ弾薬庫下砂浜を示したものの、具体的な整備箇所と方法、措置後の変化や効果、環境への影響等については一切明らかにされていなかった。この点について、2次質問において、質問・指摘がなされたものの、沖縄防衛局は、専門家等の指導・助言を得ながら場の創出を進めるとし、結局、措置の具体的な内容や実効性については何ら明らかにされることはなかった。

砂浜の整備方法等は、対象の場所によって、若干の相違が出てくることは考えられるものの、例えば、必要と考えられる砂浜の厚さや設置を予定する人工設備等については、当時において明らかにすることは十分可能であった。この程度の代償措置の内容さえ明らかにしないことには、当該代償措置の効果や、当該措置が環境に与える影響等を検討すらできないのである。このような状態は、環境保全措置として適正であるか、十分か等の判断が出来るレベルではない。

#### ウ 工事中の措置及び施設供用時の措置

工事中の措置について沖縄防衛局が示す内容は、ジュゴンの場合と同様、不明な点が多く、実効性についても何ら担保がない。

さらに、ウミガメは、街灯等の灯を回避する習性がある。そのため、施設供用時、灯（ナトリウムランプ等の使用）についてどのような措置をとるかは重要な点であり、慎重かつ実効性のある措置が求められる。しかしながら、沖縄防衛局は、この点について、調整を行う、機会あるごとに米軍に要請する、との回答に終始するのみで、実効性について何ら説得力のない内容であった。

(5) サンゴについて(環境保全図書6.14 サンゴ類【4分冊中の3】)

ア サンゴの生息ポテンシャル域についての評価

沖縄防衛局は、白化現象によってサンゴが減少したことを認識しており、そうであれば、事業実施区域は、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沖縄防衛局自身が評価しているはずである。しかしながら、環境保全図書では(6-19-1-151頁)、「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」としており、ポテンシャル評価が適切ではない。

イ サンゴの移植

環境生活部長意見は、沖縄防衛局に対し、サンゴ類の移植技術は確立されたものではないため、予測の不確実性の程度が大きいことから、例えば、改変区域のサンゴ類を一度に移植してうまくいかなかった場合、その時点で埋立工事は進行しているため、再度の移植は困難となることが考えられるが、その点まで考慮されているのか不明である、との指摘をした。しかしながら、沖縄防衛局は、「移植の具体的な方法、事後調査の方法については、専門家の指導・助言を得て検討を行うこととしていますが、いずれにせよ適切に対応することとします。」とするのみで、環境生活

部長意見が指摘する懸念には答えていない。最低でも、このことを含めて、「専門家に指導・助言を得る」ことまでは示せたはずである。

さらに、環境生活部長意見は、事後調査について、移植サンゴの生息状況の調査として、調査時期・期間を「移植後概ね3ヶ月毎」として設定しているが、移植から調査開始までの期間を概ね3ヶ月とすることの妥当性が示されていないことから、移植後の生育が不良であった場合の原因（環境条件が適合していないのか、物理的な外因等による影響なのか等）を特定することが困難となることや、必要な対策を講じることができなくなることが懸念される、との指摘をした。

しかしながら、沖縄防衛局は、「サンゴ類に係る事後調査のうち、移植後の生息状況調査については、環境調査で通常行われている季節ごとに1回程度（年4回程度）の調査で把握することとし、「移植後概ね3ヶ月ごと」と記載しています。いずれにせよ、これらの調査方法及び調査時期・期間については、ご指摘の点も含め、専門家等の指導・助言を得て今後決定することとします。」と回答するのみである。

季節ごとに1回程度（年4回程度）の調査とは、通常、動植物の調査を行う際の調査時期（4季）である。生活環境部長意見は、サンゴについては、移植技術が確立していないということであれば、移植直後には、もっと密に頻繁に調査することが必要であるとの懸念を示すものである。環境保全図書（6-14-163頁）に引用されている沖縄県のサンゴ移植マニュアルにおいても、サンゴ移植後の観察期間と頻度は、1-2週間後、1-2ヶ月後、半年後等と示されているにも関わらず、沖縄防衛局、「移植後概ね3

ヶ月ごと」と回答するのみで、環境生活部長の懸念に答えられていないばかりか、真摯に検討する姿勢すらみられない。

#### ウ 水象の変化によるサンゴ類への影響

事業の実施に伴う水象の変化が、サンゴ類に影響を与えることが予測される。この点についての沖縄防衛局の予測・評価にも科学的根拠はなく、対策の具体性や実効性は不明なままであった。

### (6) 埋立土砂による外来種の侵入について（環境保全図書 6.19 生態系【4分冊中の4】）

#### ア 埋立土砂の使用と外来種問題

沖縄諸島は、遅くとも 200 万年前頃には既に大陸からのみならず、九州地方から繋がる区域（大隅諸島やトカラ列島北部）とは隔絶され、以降他の陸地と地続きになったことのない地域であることから、古い時代の生物相が非常に良く保存されている地域である。その様な生物的な特徴を有する沖縄県の中でも、特に事業対象地域は、屈指の生物多様性を持っている。

そのため、特定外来生物法が、国家レベルでの外来生物の侵入を防止すること等を定めるにとどまらず、沖縄県においても県政運営の基本方針である「沖縄 21 世紀ビジョン」の第 1 目標として「沖縄らしい自然を大切に作る島」を目指すことを表明し、平成 25 年 3 月に策定された「生物多様性おきなわ戦略」の冒頭にも土砂の流入や外来種の混入により、沖縄の生物多様性が失われていくことに対する危惧が述べられている。

この様に、沖縄県はかねてから、沖縄県の有する特殊かつ貴重な生物相を守り、持続させていくことに特別の価値を見出しており、事業実施区域は、その中でも特に貴重な自然環境を有する地域である以上、外来種の侵入の防止は極めて重要である。

## イ 沖縄防衛局の環境保全措置の内容と沖縄県による内容審査

本件事業においては、埋立土量 2100 万 $\text{m}^3$ のうち、概ね 1700 万 $\text{m}^3$ 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、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。

この様な購入土砂による外来生物侵入の危険性に関して、沖縄防衛局長は、「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、沖縄県における内容審査においても、上記を引用して 2 号要件審査項目(2)「適」と判断した（別添資料 13 頁）。

## ウ 検証

### (ア) 外来生物が侵入する危険性

本件埋立承認審査過程において、環境生活部からも、「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。」との指摘がされているとおり、本件埋立において予定される、およそ 1700 万 $\text{m}^3$ もの大量の県外土砂（一部県内調達予定）の搬入は、沖縄県の過去の他の事

業との比較において類を見ないものである。

特に危険な外来生物として、特定外来生物に指定され、「世界の侵略的外来種ワースト 100」にもリストアップされているアルゼンチンアリは、土砂採取予定地域のうち瀬戸内地域への侵入が確認されておりその混入の懸念は極めて強い（平成 21 年度外来生物問題調査検討業務報告書（環境省）75 頁）。（なお、参考までに那覇空港第二滑走路建設事業について言及すると、同事業では害虫駆除が比較的容易な石材を 30 万 m<sup>3</sup> 購入する予定となっているに過ぎない。）。

(イ) 環境保全方策の具体性を欠如すること

上記の様な本件埋立事業の規模の大きさと沖縄県の生物多様性の要保護性に鑑みれば、当然、慎重に慎重を期して十分な対策を講じる必要があることは言うまでもない。

しかしながら、沖縄防衛局が実施するとしている環境保全策は、「実際に行うときに、専門家に聞いて指導・助言を得る。」というのみである。この様な曖昧かつ抽象的な対策が環境保全策として十分に環境に対して配慮したものであると評価できるのであれば、環境影響評価手続や埋立事業に際する環境保全策の機能は著しく減殺され、全て実施段階へ先送りすれば承認を受けられるということにもなりかねない。

したがって、検証結果報告書においても、「環境保全策は余りに具体性を欠き環境に十分配慮したものと評価できない」と指摘されている（検証結果報告書 94 頁から 96 頁）。

(ウ) 外来種付着・混入対策に関する審査過程の問題点

上記問題意識から、本件埋立承認の過程においても、沖縄県は当初から幾度にも渡って問題点を指摘してきた。



すなわち、沖縄県は知事意見、1次質問、環境生活部意見、3次質問において、それぞれ沖縄防衛局の対応には具体性が無いことを指摘している。

しかしながら、これに対しても沖縄防衛局は、何ら具体性ある対応策を明らかにすることはなく、「対象地域が特定されていないことから具体的な対応策を示すことは出来ない」という回答に終始しており、沖縄県が、4度にも渡って求めた対策は全く示されていない。

(エ) 土砂調達場所は特定されていること

「地域の特定が出来ない」という沖縄防衛局の主張については、そもそも、対象地域を承認段階で特定しておくべきである以上何の理由にもならないことは明らかであるが、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」2頁、図4.1に、土砂採取場所として、徳之島地区、奄美大島地区、佐多岬地区、天草地区、五島地区、門司地区、瀬戸内地区の7地区に分類され、供給業者の採取場所も図示されており、それぞれの土砂ストック量と、それぞれの地区からの搬入経路が示されているとおり、その対象となる地域は具体的に特定されている以上、いずれにせよ具体的な防除策を示さない理由にはなり得ない。

エ 小括

以上のとおり、沖縄県は、その独自性に富む、豊かな自然環境・生物環境を有し、かつ、生物多様性おきなわ計画に代表されるとおり、これに特別な価値を見出している。

その様な前提を踏まえれば、外来生物の混入には格別の配慮が必要である。

しかしながら、アルゼンチンアリをはじめとする外来生物の混入に関して沖縄防衛局は、沖縄県からの度重なる指摘に対しても、土砂の採取地域を特定しているにもかかわらずこれが特定されていないとして、具体的な対応策を示していない。

よって、本件環境保全措置は、土砂採取地域の外来生物の現況及び影響を適切に把握するという前提が欠如している点において「問題の現況及び影響を的確に把握」しておらず、また、沖縄県が4度にわたり求めたにもかかわらず、何ら具体的な対策を示していないものであるから「土砂等の性質に対応して害虫等の防止その他環境保全に十分配慮した」（2号要件審査項目(2)）という審査基準に適合しないものである。

(7) 航空機騒音について（環境保全図書6.3騒音【4分冊中の2】）

ア 航空機騒音の生活と健康への影響

米軍基地から派生する被害は極めて多岐に渡るが、なかでも、米軍飛行場からの航空機騒音を与える影響は、周辺住民の生活や健康にとって極めて深刻であり、検証結果報告書においても、「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。」と報告されている。

イ 環境保全図書の概要

沖縄防衛局は環境保全図書において、①飛行経路は周辺地域上空を基本的に回避することによって音の減衰が見込まれること、②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こと、③沖縄防衛局長の設定した条件下においては環境基準を超過する騒音は発生しないことを理由として、「十分配慮」したものと評価したが、上記①ないし③の根拠はい

ずれも理由のないものである。

ウ 「飛行経路は周辺地域上空を基本的に回避する」という対策には実効性が認められないこと

(ア) 国の環境保全措置は「形骸化」している騒音防止協定と何ら異なるものではないものであること

普天間飛行場においては航空機の頻繁な離発着や訓練等によって、多大な騒音被害が生じていることから、普天間・嘉手納飛行場に関して、平成8年に騒音防止協定が締結され（以下、「平成8年協定」という。）、また、普天間飛行場については平成24年にオスプレイ配備を受けて新たに「日本国における新たな航空機（MV-22）に関する日米合同委員会合意」（以下、「平成24年協定」という。）が締結され、これらの協定においては「基本的に」飛行経路は人口集中地域を回避するはずであった。

しかしながら、これらの協定は何ら実効性を欠き、国の不作為に対する多数の違法判断と、協定の形骸化を指摘する司法判断を経ても、今なお基地被害の蔓延を許している。

また、方法書・準備書段階では「周辺地域上空を回避する方向」とされていた文言が、評価書の段階に至って突然、「周辺地域上空を『基本的に』回避する。」と文言が変遷し、場周経路も台形から楕円形に変更された。

『基本的に』というきわめて抽象的、評価的な文言は、これまで全く遵守されてこなかった平成8年騒音防止協定及び平成24年協定と同様に、米軍が各合意に基づく運用をしなくとも、これに対して何ら実効的な対応はしないということを表明しているに等しい。

(イ) 飛行経路等の予測・評価が不十分であること

環境保全図書における騒音評価においては、騒音の評価や周辺住民の生活の安全にとって極めて重要である飛行経路についての検討が極めて不十分である。

具体的には、航空機の航行に重大な影響を与える位置通報点、空港周辺における航空機の整理のために設定される場周経路、また、近隣施設等への施設間移動等の検討が全くなされていないのである。

この様な事情を考慮せず、漫然と「飛行経路は周辺地域上空を基本的に回避する」ことによる距離減衰が見込めると評価することは不可能である。

エ 「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こと」には実効性が認められないこと

平成8年協定及び平成24年協定はいずれも実効性を欠き、累次の違法判断のみならず、「形骸化」しているとまで断じられているところである以上は、あるべき環境保全措置としては、沖縄県等の関係機関を関与させた上で十分実効性あるモニタリング手法を確立して、これを協定等によって具体化しなければならない。

そして、沖縄県は、知事意見、環境生活部意見及び4次質問において、度々沖縄防衛局の環境保全措置の問題点を指摘してきた。しかしながら、これに対する沖縄防衛局の対応は「適切な対策を講じる」とするのみであって、相変わらず、何ら実効性ある環境保全措置が明らかにされていない。

オ 事業実施区域内において環境基準を超過する騒音が発生しないという評価は信用に足るものではないこと

位置通報点、場周経路、施設間移動等の検討が不十分であること

とに加えて、騒音の発生に大きな影響を生じ得る飛行回数の予測についても十分な検討が行われていない。

また、風向きによる音の伝播への影響について環境保全図書資料編によれば、主に夏季の東向きの風の際には、騒音発生区域が住民の生活区域である陸地側に大きく拡大していることが明白であるにもかかわらず、何ら検討をしていない。

加えて、環境影響評価手続の最終段階に至って突如現れたMV-22 オスプレイに関しては、騒音の検証に必要なデータが環境保全図書に示されていないという有様である。

これらの問題を踏まえて、名護市の観測データと大きな乖離を示していることを踏まえれば、環境基準を超過する航空機騒音が発生しないという評価は凡そ信用に足るものではない。

そもそも、沖縄防衛局が採用している WECPNL 単体での騒音評価は適切ではなく、WHO ガイドラインや米国防省の方式に従って LAmax<sup>4</sup>を基準として使用するべきである点でも沖縄防衛局長の環境保全措置は不適切なものである。

#### カ 小括

以上から、本件環境保全措置は明らかに「現況及び予測を的確に把握」したものでなく、また、「影響の程度が（中略）基準に照らして許容できる範囲にとどまっている」ものでもないから、1号要件審査項目(7)に適合するとした、本件承認審査は不合理なものというべきである。

- (8) 低周波音について（環境保全図書 6. 5 低周波音【4分冊中の2】）

---

<sup>4</sup> A 特性音圧レベル（人間の可聴域を考慮して重みづけを行った音圧レベル）の最大値に基づいて、生活騒音レベルを判断する手法。

## ア 低周波音の意義及び影響

低周波音とは、100Hz以下の音域を意味し、特にMV-22 オスプレイに顕著な音域であるとの報告がある。そして、この低周波音は、人の可聴領域の騒音とは別途あるいは関連して、人間の心身に対して、不快感等の心理的影響、睡眠障害等の生理的影響、建具のがたつきや振動といった物理的影響を生じさせ得るものである。

## イ 閾値の設定について

沖縄防衛局は、環境省が発行する手引き「低周波音問題対応の手引書」(平成16年発行)を物的影響の基準となる閾値<sup>5</sup>として採用したものの、心理的影響に関しては同手引書を利用することなく、「低周波音に対する感覚と評価に関する基礎研究(昭和55年度文部省科学研究費「環境科学」)」に基づいて得られた閾値を基準値として評価を実施している。

低周波音は比較的新しい研究報告に基づいてその心身や物体への影響が把握されてきたものである以上、そこで採用すべきはより新しい基準とすべきことはもちろんのこと、普天間飛行場における騒音被害の現状や事業者として厳格な数値を採用して環境保全措置について検討するという沖縄防衛局の姿勢に鑑みれば、なおのこと、より新しい基準値を採用せず、古い研究報告に基づく高い(緩い)基準との適合性のみを判断していることは不当である。

ましてや、物的影響については環境省の手引書を利用しておきながら、心理的・生理的影響については何らの理由もなくこれを

---

<sup>5</sup> 閾値(いきち、しきいち)

: 低周波音が人や物に対して心理的・生理的あるいは物的な影響・反応を生じさせる最低値。

利用しなかったことは極めて不適當である。

ウ 環境基準値を超過していること

MV-22 オスプレイは、100Hz 以下の低周波音が極めて強いという音響的特徴が報告されている機体であるにもかかわらず、同機は環境影響評価手続の最終段階、評価書段階まで予測・評価の対象とはされていない。このような事前の検討が不十分であることを反映して、心理的影響については、自ら設定した高い（緩い）閾値との関係ですら基準値を超過し、環境省の手引書によるならば全ての測定地点において基準値を超過する。物的影響に関しては全ての予測地点において基準値を超過し自らの予測・評価の整合性すら取れない状況に陥り、環境保全図書においても、「事業者として実施可能な限りの対策」を実施してるのか否か、及び、「国または地方公共団体による環境保全の基準又は目標との整合性」があるか否かについて明言できていない（環境保全図書・6-5-69、6-5-73、6-5-78）。

エ 航空機騒音同様の問題点があること

以上の低周波音固有の問題点の他、飛行経路、運行回数等々については、航空機騒音と全く同様の問題点があり、それが環境保全措置足り得ないことは当該項目において述べたとおりである。

オ 小括

以上から、本件環境保全措置は明らかに「現況及び予測を的確に把握」したものでなく、また、「影響の程度が（中略）基準に照らして許容できる範囲にとどまっている」ものでもないから、1号要件審査項目(7)に適合するとした、本件承認審査は不合理なものというべきである。

#### 4 承認に至る審査過程の問題点

##### (1) 知事意見の「不可能」という見解について

平成 24 年 3 月 27 日付にて発出された知事意見においては、約 404 箇所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る。」「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。」と結論づけている。

知事意見は、環境についての専門家による科学的知見を踏まえた意見である。その内容は、当時の科学的到達点に照らしたうえで、重大な問題と考えられる点を挙げたものであり、かつその問題点に対する措置を講ずることを要求することは、沖縄防衛局にとって決して無理を強いるようなものではない。

そうであれば、知事意見が、「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」と指摘している以上、当該知事意見が発出された時点において、沖縄防衛局が評価書において示す環境保全措置等では、公水法第 4 条第 1 項 1 号・2 号の実体要件を充足していなかったといえる。

##### (2) 環境生活部長意見の位置付けについて

知事意見が発出された後、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ている。同報告には、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」するとしている。

上記中間報告が提出されてまもなくの平成 25 年 11 月 29 日、環境生活部長による意見書が提出された。同意見は、土木建築部長及び農林水産部長からの照会に対する回答である。同意見は、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。」と結論づけている。

環境生活部長の意見は、承認権者自身の意見ではなく、法が直接承認判断の基礎とすることを要請するものではないものの、県が、承認・不承認の審査をするにあたっては、当然に判断の基礎とされるべきものである。より具体的に言えば、承認との判断がなされるにあたっては、環境生活部長が懸念事項として指摘している点は、解消されていなければならない。というのは、環境という専門分野に係る審査項目については、当然、県内部の専門部署である環境生活部により検討が進められ、当該検討結果が、結論として知事の承認・不承認の判断に反映されるものであること、また、前述の通り、承認手続審査の担当部署である土木建築部自身が、2号要件については、「環境生活部の見解を基に判断」するとして、承認・不承認の審査過程においては環境生活部の見解を基礎にすると表明しているという経緯があるからである。

(3) 本件審査過程の合理性を判断するにあたっての視点について

県による審査過程に合理性があるというためには、知事意見や環

境生活部長意見により指摘されていた問題点が、承認の時点において、法第4条第1項第2号の要件に照らし解消されたといえるか、この点につき具体的な審査を経た上で、「適」との判断がなされたか否かが重要な焦点となる。

ここで、「具体的な審査」を行ったと言えるためには、知事意見や環境生活部長意見が指摘した問題点について、その後沖縄防衛局によって示された回答により、当該問題点は法に適合しうるほどまでに解消されたのかどうか、また、解消されたとすれば、どのような観点からどのような理由で解消されたと判断されるのか、少なくとも、以上の点につき、具体的に明らかにされていなければならない。

#### (4) 審査過程の検証

##### ア 県による審査形式

県による承認手続に係る具体的な審査は、県内部の審査基準（「内部審査」と題する書面）への適合性により判断されている。環境に関する審査項目については、内部審査基準のうち、2号要件審査項目(1)(2)(3)及び(4)の部分である。そして、各審査項目に係る具体的な環境保全措置等の内容は、「別添資料」に記載されている。

##### イ 審査項目及び別添資料の概略について

「内部審査」と題する書面にある審査基準は、あくまで沖縄県内部の基準であり、それ自身の正当性も別途問題となりうるところである。その点は措くとしても、2号審査項目(1)ないし(4)の審査結果欄には、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。」と記載されているだけである。

別添資料は、環境保全措置についての国（沖縄防衛局長）の最終見解を、県が取りまとめたものであるところ、その内容について、具体性や実効性が担保されていないことについては、前述の各主要審査項目において指摘した通りである。

#### ウ 別添資料記載内容の検証

(ア) 別添資料は、第4条第1項第1号の部分も含めると、全26頁にわたり、一見すると、審査対象毎に詳細に検討されているように見受けられる。しかしながら、実際に内容を確認してみると、各審査対象について、重複した措置内容が記載されている箇所が散見される。特に、「環境保全措置が速やかに講じられる監視体制を構築して環境監視調査を実施し、当該環境監視調査結果に基づいて環境保全措置の見直しを要するような場合には、必要に応じて専門家等の指導・助言を得て、必要な措置（既存の措置の見直しや追加の措置等）を講じる。」との言い回しは、多用されている（別添資料5、7、8、9、10、13、14、16、17、19、20、21、22、25頁）。

このような体裁からは、審査対象毎に個別の細やかな措置が検討されているとは言い難い。むしろ、記載されている保全措置の内容が抽象的であるからこそ、別個の審査項目において、同一の保全措置の内容を示すことが可能になるものと考えられる。

(イ) 記載される保全措置の実質的内容も極めて空疎なものである。

保全措置の実質的内容に問題があることは、各主要審査項目でも指摘した通りであるところ、別添資料の中では、「必要に応

じて専門家等の指導・助言を得て、必要な措置を講じる。」との表現が多用されている。この点、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すべてが「適正」かつ「十分」と認められるのであれば、実際のところ、県による審査など不要である。

(ウ) 別添資料の形式面からしても、県による審査が慎重さを欠いていたことが伺える。

例えば、別添資料 2 号要件(4)の箇所において、「＜海域生物・海域生態系＞」について記載されている部分（別添資料 24 頁 - 25 頁）であるが、別添資料 24 頁の最終段に、「代替施設の存在に伴い消失する海草藻場に関する措置として、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、専門家等の指導・助言を得て、海草類の移植や生育基盤の環境改善による生育範囲拡大に関する方法等やその事後調査を行うことについて検討し、可能な限り実施する。」との記載がある。

「＜海域生物・海域生態系＞」の環境保全措置についての記載は、引き続き 25 頁にも記載されているところ、同じ「＜海域生物・海域生態系＞」の箇所において、上記記載と全く同じことが記載されている（別添資料 25 頁の 6 つ目の・）。

このように、明らかに同じ保全措置の内容を同じ審査対象の中で重複して記載する等といった点がみられることから、県による審査が慎重さを欠いていたことが伺える。

(エ) 小括

県の内容審査（別添資料を含む）資料上も、また第三者委員

会によるヒアリングからも、県は、各審査項目について、結果として「適」と判断したということしか示されていない。そのため、県が、承認時において、当初知事意見や環境生活部長意見が指摘した問題点につき、どのような観点からどのような理由で解消したと判断したのか、結局その詳細は明らかとはなっていない。

しかしながら、別添資料に記載された程度の内容で、環境保全措置が適正かつ十分であると判断したとすれば、当該判断は、当然考慮すべき事項を十分に考慮していないものであり、その判断過程は合理性を欠く。

## 5 2号要件についての結論

2号要件にいう「十分配慮」についての判断は、審査に用いられたハンドブックによれば、①「問題の現況及び影響を的確に把握」したか、②「これに対する措置が適正に講じられている」か、③その程度が「十分と認められる」かどうかによるものとされている。

沖縄防衛局による申請内容は、知事意見、環境生活部長意見で示された問題点に対応できておらず、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、ましてやその程度が「十分」ともいえない。

それゆえ、県が、環境にかかる1号要件審査項目(1)(7)及び2号要件審査項目(1)ないし(4)について、「適」と判断をしたことは誤りである。

実質的に極めて短い期間内に行われた、県による審査の過程が合理性を欠くことについても指摘した通りである。

以上のとおりであるから、沖縄防衛局による申請内容は、「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」とは認

められず、2号要件を充足しない。

以上の現沖縄県知事の判断に、裁量の逸脱ないし濫用は認められない。

#### 第4 本件埋立承認の瑕疵（1号要件不適合）

##### 1 1号要件についての主張の概要

現沖縄県知事は、以下のとおり、本件埋立承認出願は承認時において1号要件に適合していなかったと判断したものであり、この現沖縄県知事の判断について、裁量の逸脱ないし濫用は認められないものである。

##### 記

- (1) 「国土利用上適正且合理的ナルコト」とは、埋立てにより生ずる利益と埋立てにより失われる利益(生ずる不利益)とを比較衡量し、前者が後者を優越することを意味するものであり、これは総合的判断として行われなければならないことを意味するものと解される。
- (2) 公水法は、国が事業主体となる公有水面埋立承認の出願についても、都道府県知事を承認権者としており、知事はその要件適合性の判断を行うことになる。

承認については、国が事業主体となるものであるから、埋立ての目的は、国の事務にかかる公益の実現にある。承認の出願についても、都道府県知事に承認権限を与えているのは、事業者である国の実現しようとする公益と、これに対立する諸利益の比較衡量・総合判断の権限を都道府県知事に与えたものであり、国が当該事業によって実現しようとする公益の内容・程度について都道府県知事が判断することになっているものである。

公水法は、国防に関する事業について除外規定・特別規定を設け

ていない。この公水法の仕組みより、国防に関する目的の事業であるとしても、公水法の要件において、異なる扱いをする根拠はなく、公水法が都道府県知事に付与した権限と都道府県知事の責務に基づき、「当該埋立ての必要性及び公共性の高さ」を都道府県知事が審査できることは当然のことである。もとより、公水法の「国土利用上適正且合理的ナルコト」の判断において、調整の対象となる公益の一つとして考慮されるものであり、国防にかかる事務、国の事務を行うことになるものではないことは言うまでも無い。あくまで、公水法により知事の権限とされる要件適合性判断における諸利益の勘案において考慮されるものである。

- (3) 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、いったん埋立て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ものである。

そして、沖縄県における米軍基地の存在は、自治権行使の重大な制約要因であり、また、地域振興開発の深刻な阻害要因となっているものであるが、今日において新たに沖縄県内に恒久的本格的な基地を建設することは、沖縄県への米軍基地の固定化を意味するものである。

全国の在日米軍専用施設の 73.8 パーセントを抱え、70 年余にわたって過重な負担を強いられてきた沖縄県に、その民意に反して、新基地を建設することにより、埋立対象地域の自然環境、生活環境を破壊し、沖縄県の基地負担を将来にわたって固定化することの不利益は、あまりに深刻なものである。

- (4) 他方で、このような著しい不利益を正当化するに足る高度な埋立

ての必要性は認められないものである。

ア 本件埋立承認出願は、海兵隊航空基地の建設を目的とするものであり、海兵隊航空基地新設の動機は普天間飛行場の返還にあるとされる。普天間飛行場が返還されるべきことは当然であるが、普天間飛行場を返還する必要があるということと、本件埋立対象地に海兵隊航空基地を新設することとは、次元の異なる問題であり、普天間飛行場の返還の必要性からただちに本件埋立対象地への海兵隊航空基地新設の必要性が導かれるものではない。

イ 本件埋立承認出願は、海兵隊航空基地の建設を目的とするものであり、海兵隊航空基地新設の動機は普天間飛行場の返還にあるとされる。

普天間飛行場が返還されるべきであることは当然であるが、普天間飛行場を返還する必要があるということと、本件埋立対象地に海兵隊航空基地を新設することとは、次元の異なる問題であり、普天間飛行場の返還の必要性からただちに本件埋立対象地への海兵隊航空基地新設の必要性が導かれるものではない。

埋立必要理由書は、本件埋立対象地への海兵隊航空基地新設が必要な理由について、普天間飛行場の国外、県外への移設が適切ではないが、沖縄県内への移設先は辺野古以外にはなく、本件埋立対象地への海兵隊新基地建設が、普天間飛行場返還のための唯一の選択肢であるとしており、この理由の当否こそが、本件における検討対象である。

しかし、その根拠については、埋立必要理由書は抽象的なマジック・ワードを羅列するだけで、具体的な根拠を何ら示していない。普天間飛行場代替施設を県内に移設しなければならないとする理由、すなわち、抑止力・軍事的プレゼンスが許容できない程



度に低下すること、地理的に優位であることや一体的運用の必要性などについて、なんら具体的・実証的説明はなく、埋立必要理由書の記載をもって埋立必要理由を認めることはできないものである。

- (5) 以上を総合的に衡量すれば、本件埋立承認出願は、「国土利用上適正且合理的ナルコト」という公水法第4条第1項第1号の要件を満たしていないものである。

以下、上記をさらに敷衍して述べる。

## 2 「国土利用上適正且合理的ナルコト」の意義

- (1) 1号要件は諸利益を比較衡量した総合的判断であること

公水法第4条1項（同法第42条3項で承認に準用）は、その柱書において「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」とし、第1号は「国土利用上適正且合理的ナルコト」と定めている。

公有水面を埋め立て土地を造成することは、国土の狭小な我が国において公共の福祉に寄与するものであるが、他方で、当該地域の自然環境、生活環境や産業等に及ぼす影響が大きく公共の福祉の増進に反する側面も有することから、これらの異質な諸利益を総合的に判断した上で公共の福祉の増進に適うと評価される場合でなければ、当該埋立ては許容されるべきではない。

「国土利用上適正且合理的ナルコト」とは、埋立てによる利益、不利益を広範に比較衡量し、前者が後者を優越することを意味するものであり、これは総合的判断として行われなければならないことを意味するものと解される。

- (2) 都道府県知事は、公有水面埋立の要件適合性の判断として、埋立事業の公共性の程度を判断しなければならないこと

## ア 公水法第4条の仕組みと1号要件の意義

### (7) 承認等の要件適合性の判断権権者が知事とされた趣旨

公有水面の埋立てをしようとする者は、都道府県知事の免許又は国の場合は都道府県知事の承認を受けなければならない（公水法2条1項・42条1項）。

是正指示書別紙「是正指示の理由」（以下「是正指示理由」という。）は、「法4条1項1号に定める『国土利用上適正且合理的ナルコト』との要件（以下『第1号要件』という。）は、その文言及び事柄の性質上、当該埋立自体及び埋立地の用途が国土利用上の観点からして適正かつ合理的なものであることを要する趣旨とするものと解され、免許（承認）権者がこれに該当するか否かを判断するに当たっては、国土利用上の観点からの当該埋立ての必要性及び公共性の高さと、当該埋立自体及び埋立て後の土地利用が周囲の自然環境等に及ぼす影響など、相互に異質な利益を比較衡量した上、地域の実情などを踏まえ、技術的、政策的見地から総合的に判断することになることから、免許（承認）権者である都道府県知事には裁量が認められる（高松高裁平成6年6月24日判決・判例タイムズ851号80ページ等）」としている。

### (i) 承認が地方公共団体の事務であること

この都道府県知事の承認は、地方公共団体の事務である。すなわち、地自法別表第1に定められた法定受託義務であるが、「自治事務も法定受託事務も等しく地方公共団体の事務である。さらに法定受託事務は、法律の定めによって、国の事務が地方公共団体の事務とされた、あるいは、地方公共団体が国の事務を受託することを法律上義務付けられたというものではない」

6、「自治事務はもとより、法定受託事務も、地方公共団体の事務である。法定受託事務という名称にもかかわらず、国の事務が委託の結果、地方公共団体の事務になったと観念されるわけではない（第1号受託事務の場合。この点で従前の〔団体〕委任事務と異なる）。地方自治法2条2項の「地域における事務であっても、自治事務に限られているわけではなく、法定受託事務も含まれる」7、「『国（又は都道府県）が本来果たすべき役割』に係るものであっても、法律又はこれに基づく政令により地方公共団体が処理することとされた事務は、地方公共団体の事務であることにおいては『自治事務』と同じであるということである。つまり、地方分権一括法による改正後においては、国と地方公共団体の事務分配の考え方において、地方公共団体の事務については、現に地方公共団体が処理し、又は処理することにされるものであれば、端的に地方公共団体に属する事務とされたのである」8とされているとおりであり、現行法下において、公有水面埋立ての免許又は承認が地方公共団体の事務であること自体は明らかである。

(ウ) 公水法は地域の利益の考慮を義務付けていること

公水法第3条は、埋立免許を申請する願書の提出があった際の、都道府県知事による告示縦覧及びこれに対する意見聴取の<sup>6</sup> 手続を定め、この手続は承認申請について準用されている。

同条第1項は地元市町村長の意見聴取を義務づけ、同条4項は市町村長が意見を述べるときは議会の議決が必要であると定

6 塩野宏「行政法Ⅲ〔第4版〕行政組織法」162頁。

7 宇賀克也「地方自治法概説【第6版】」125頁。

8 松本英昭「新版逐条地方自治法第8次改訂版」48頁。

めており、また、同条第3項は埋立てに関し利害関係を有する者は都道府県知事に意見を提出することができる旨を規定している。

このように、公水法は、都道府県知事が、当該埋立対象地の地域の利益に鑑みて、公水法第4条の基準への適合判断をしなければならないとする仕組みを採用している。

そして、埋立ての免許を受けた者は、工事が竣功した際、都道府県知事に竣功認可の申請（国の場合は竣功の通知）をしなければならない（公水法第22条1項、第42条2項）。

このように、公水法第2条1項・第42条1項は、行政の責任者たる都道府県知事に対して、地方公共団体の重大要素となる海域、沿岸域の総合的な管理・利用の際の重要な法的コントロールの手法として、埋立の免許・承認の権限を与えているものである。

イ 埋立ての用途が国防施設であってもそれによって生じる影響は1号要件の判断の中で考慮されること

(7) 国の公益実現を目的とする埋立てについても承認の権限は知事に付与されていること

a 公水法は、国が事業主体となる承認の出願についても、都道府県知事を承認権者としている。

承認については、国が事業主体となるものであるから、埋立ての目的は、国の事務にかかる公益の実現にある。承認の出願についても、都道府県知事に承認権限を与えているのは、事業者である国の実現しようとする公益と、これに対立する諸利益の比較衡量・総合判断の権限を都道府県知事に与えたものであり、国が当該事業によって実現しようとする公益の

内容・程度について都道府県知事が判断することになっているものである。これは、「国土利用上適正且合理的ナルコト」の要件適合性判断という地方公共団体の事務として、諸利益を勘案するものであり、国の事務を行うものではない。

(イ) 公水法は国防に係る事業についても除外規定・特例を設けていないこと

公水法は、国防に関する事業について除外規定・特別規定を設けていない。

したがって、この公水法の仕組みより、国防に関する目的の事業であるとしても、公水法の要件において異なる扱いをする根拠はなく、都道府県知事は、公水法に基づく権限と都道府県知事の責務に基づき、「当該埋立ての必要性及び公共性の高さ」を審査できることは当然のことであると言わなければならない。これは、公水法の「国土利用上適正且合理的ナルコト」の判断において、調整の対象となる公益の一つとして考慮されるものであり、国防にかかる事務、国の事務を行うことになるものではないことは言うまでも無い。

そして、国防について、日本国憲法下において他の公益等との関係で特権的な立場が認められているものではないから、国防に関わるというだけで、これによって損なわれる他の利益との関係において、自動的に高度の公共性、必要性を認めることはできない。米軍飛行場の公共性が問題とされた訴訟においても、昭和62年7月15日東京高等裁判所判決（第一次・第二次横田基地訴訟）は「行政は、多くの部門に分かれているが、各部門の公共性の程度は、原則として、等しいものというべきである。国防は行政の一部門であるから、戦時の場合は別として、

平時における国防の荷う役割は、他の行政各部門である外交、経済、運輸、教育、法務、治安等の荷う役割と特に逕庭はないのであり、国防のみが独り他の諸部門よりも優越的な公共性を有し、重視されるべきものと解することは憲法全体の精神に照らし許されないところである。それであるから、国防上の諸機関の公共性も他の諸部門の諸機関のそれと同程度といわなければならない。殊に、同種の機関の場合は尚更である。従つて、軍事基地としての横田飛行場の公共性の程度は、例えば、航空機による迅速な公共輸送のための基地である成田空港等の民間公共用飛行場のそれと等しいものというべきである」とし、平成7年12月26日東京高等裁判所判決（第一次厚木基地騒音訴訟差戻し後控訴審）は「他の行政諸部門の役割も社会にとって極めて重要であるほか、民間空港等の高速交通機関・施設等も国民生活に大きな貢献をしており、高度の公共性を有するものというべきであるから、国防の持つ重要性についてだけ特別高度の公共性を認めることは相当ではない」としている。日本国憲法下で、国防に関するというだけで特別な扱いをすることは許されず、実質的に判断されなければならないものである。

本件埋立承認出願は、米軍基地建設により、自治権の及ばない地域を作出することにより自治権を制約し、極めて高い価値を有する本件埋立対象地域の自然を喪失させ、沖縄県民の民意に反して、米軍基地の存在によって負担を受け続けてきた沖縄県民の負担を将来にわたって固定化するものであり、その不利益の程度は重大なものであるから、このような不利益を正当化しうる公共性、必要性が認められるか否かを、都道府県知事が判断すべきことは当然である。

### 3 埋立ての遂行によって沖縄県の地域公益が著しく損なわれること

#### (1) 概要

ア 沖縄県民は、軍事、戦争、米軍基地の存在のため、運命を翻弄され、基地負担を押し付けられてきた。

今日においても、沖縄における米軍基地の存在は、沖縄の振興開発を進める上で大きな制約となっていることはもとより、その運用等により周辺住民をはじめ県民生活に様々な影響を与えている。

日本の国土面積のわずか 0.6 パーセントに過ぎない狭い沖縄県に、在日米軍専用施設面積の 73.8 パーセントに及ぶ広大な面積の米軍専用施設が存在している。米軍基地は、県土面積の約 10 パーセントを占め、とりわけ人口や産業が集中する沖縄島においては、約 18 パーセントを米軍基地が占めている。さらに、沖縄周辺には、28 か所の水域と 20 ヲ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。

米軍基地には、日本国内法令が適用されないものと解釈・運用されており、また、「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定」（以下「日米地位協定」という。）による排他的管理権などの米軍の特権が認められていることから、地方公共団体からすれば、米軍基地の存在とは、自治権の及ばない地域、存在にほかならない。すなわち、県土面積の約 10 パーセント、沖縄島においては約 18 パーセントにも及ぶ地域について、自治権が奪われていることになり、巨大な自治権の空白地帯となっている。

こうした過重な米軍基地の存在は、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。街の中心地に基地を持つ沖縄島中部の主要都市では、周辺集落間の交通網が遮断されている。また、基地周辺の住宅・商業地域はゾーニングもされないままスプロール化してきたため、住宅等が密集し、道路整備などが不十分な状況になっている。

また、広大な米軍基地の存在は、県民生活や自然環境に様々な影響を及ぼしており、とりわけ日常的に発生する航空機騒音による基地周辺住民の健康への影響や、戦闘機・ヘリコプター等米軍機の墜落事故及び油脂類・赤土等の流出、実弾演習による山林火災や被弾事故等、米軍基地に起因する事件・事故等による県民生活及び環境への影響が問題となっている。

飛行場基地周辺においては、環境省の定める環境基準値を超える違法な航空機騒音が発生しており、地域住人の日常生活及び健康への影響が懸念されている。また、基地周辺の学校では、授業が度々中断されるなど教育面でも影響が出ている。

キャンプ・ハンセン演習場では、度重なる実弾演習や、それに伴う山林火災の発生等により、大切な緑が失われ、山肌がむき出しになるなど、かけがえのない自然環境が損なわれている。その他、同演習場では、無数の不発弾が存在し、その処理には莫大な費用と長い年月を要することが予想される。

米軍航空機関連の事故は、復帰後、平成 24 年 12 月末現在で 540 件（うち墜落 43 件）発生している。航空機事故は、一歩間違えば住民を巻き込む大惨事になりかねないものであり、周辺住民はもとより県民に大きな不安を与えている。

平成 10 年 7 月にキャンプ・ハンセン内で発生した海兵隊所属



のヘリコプター墜落事故をはじめ、平成 11 年 4 月には海兵隊所属のヘリコプターが北部訓練所の沖合に墜落する事故（乗員 4 名死亡）、同年 6 月にはハリアー機が嘉手納飛行場を離陸後、滑走路に墜落する事故、平成 14 年 8 月には嘉手納基地所属の戦闘機が沖縄本島の南約 60 マイル（約 100 キロメートル）の海上に墜落する事故、平成 16 年 8 月 13 日には沖縄国際大学構内への海兵隊所属のヘリコプター墜落事故、平成 18 年 1 月 17 日には嘉手納基地所属の戦闘機が嘉手納飛行場から北東へ 55 マイルの訓練区域内の海上へ墜落する事故、平成 20 年 10 月 24 日には嘉手納飛行場のエアクラブ所属のセスナ機が名護市真喜屋の畑地に墜落した事故、平成 27 年 8 月 12 日には陸軍の特殊作戦用の H60 ヘリコプターがうるま市・伊計島南東約 14 キロメートルの会場で海軍艦船への着艦に失敗し墜落した事故が発生し、県民に大きな不安と衝撃を与えた。

その他、米軍人等による刑法犯罪は、沖縄県警察本部の統計によると、昭和 47 年の日本復帰から平成 24 年 12 月末までに 5,801 件ののぼり、そのうち凶悪事件が 570 件、粗暴犯が 1,045 件も発生するなど、県民の生命、生活及び財産に大きな影響を及ぼしている。

このように、沖縄県は、戦後 70 年以上もの長きにわたって、沖縄にのみ集中する米軍基地に起因する被害・負担を強いられてきた。

イ 本件埋立対象地は、豊かで貴重な自然生態系をなし、希少生物等の生息地として、極めて高い自然環境価値を有する地域である。また、美しい眺望と静謐さを兼ね備え、良好な大気環境、水環境に恵まれ、この良好な環境はリゾート事業にとっても高い価値を

有するものである。

本件埋立を遂行することは、辺野古周辺の生態系、海域生物（ウミガメ）、サンゴ類、海草藻類、ジュゴンに重大な悪影響を与えるものであり、また、埋立土砂による外来種の侵入が強く懸念され、航空機騒音・低周波等による被害を住民に生じさせものであり、また観光産業等の経済振興の深刻な阻害要因をあらたに作出することにほかならない。

ウ そして、圧倒的な県民世論は、沖縄県における米軍基地の縮小を求め、沖縄県に新たな米軍基地を建設することに反対をしている。

平成7年10月21日に8万5000人が参加した「基地の整理縮小、地位協定の見直し等を求める県民総決起大会」から平成27年5月17日に3万5000人が参加した県民大会まで、くり返して、基地の整理縮小を求め、新基地に反対する民意を示してきた。

平成8年9月8日に実施された県民投票では約89パーセントが「日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小」に賛成し、平成9年12月21日に実施された名護市住民投票では過半数が新基地建設に反対をした。

平成22年1月24日の名護市長選挙、平成26年1月29日の名護市長選挙では、辺野古新基地建設に反対する稲嶺進候補が当選をした。平成22年11月28日の沖縄県知事選挙では、「日米合意の見直しと普天間基地の県外移設の実現」を強く求めることを公約として掲げた仲井眞弘多候補が当選した。そして、仲井眞前知事による本件埋立承認後の平成26年11月16日に行われた沖縄県知事選挙では、辺野古新基地建設に反対する翁長雄志候補が、本件埋立承認をした仲井眞弘多候補に10万票以上の大差をつけ

て当選した。平成 26 年 12 月 14 日に行われた衆議院選挙では、沖縄県内の小選挙区のすべてで、辺野古新基地建設に反対する候補が当選している。

エ 今日、新たに恒久的な海兵隊航空基地を沖縄県内に建設することは、沖縄県内に新基地を建設することに反対する県民の意思に反して、この 70 年余に及ぶ過重な基地負担、格差を、さらに将来にわたって沖縄県に固定化することにほかならない。

辺野古への新基地建設による沖縄県の地域公益の侵害は深刻なものである。

(2) 米軍基地の存在による重大な自治権制約と住民への被害等

ア 日米地位協定

日米地位協定は、施設・区域（米軍基地）の提供の在り方及び米軍・軍人等・その家族の法的地位を定めているものであり、日米両国間の問題であるだけでなく、国民の生活と人権、国土の環境保全や有効利用に直結するものであるが、以下に指摘するとおり、様々な構造的な問題点を内在させており、深刻な問題を生じさせている。

イ 日本国法令による規制が米軍に及ばないことによる自治権の制約

(7) 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、23,176.3 ヘクタールの米軍基地が所在しており、県土面積 227,649 ヘクタール（平成 23 年 10 月 1 日現在、国土地理院の資料による）の 10.2 パーセントを占めている。

米軍基地が集中する沖縄島についてみると、米軍基地面積が 18.3 パーセントを占めている。

市町村面積に占める米軍基地の割合をみると、嘉手納街で

82.5 パーセント、金武町で 57.7 パーセント、北谷町で 52.9 パーセント、宜野座村で 50.7 パーセントとなっている。

- (イ) 米軍に対する日本法の適用について、日本政府は「一般国際法上、駐留を認められた外国軍隊には特別の取決めがない限り、接受国の法令は適用されず、このことは、日本に駐留する米軍についても同様です。このため、米軍の行為や、米軍という組織を構成する個々の米軍人や軍属の公務執行中の行為には日本の法律は原則として適用されません」（外務省 HP）と解釈している。

また、厚木基地騒音公害第一次訴訟における最高裁判所平成 5 年 2 月 25 日判決は「本件飛行場に係る被上告人と米軍との法律関係は条約に基づくものであるから、被上告人は、条約ないしこれに基づく国内法令に特段の定めのない限り、米軍の本件飛行場の管理運営の権限を制約し、その活動を制限し得るものではなく、関係条約及び国内法令に右のような特段の定めはない」と判示している。

さらに、横田基地対米騒音訴訟における最高裁判所平成 14 年 4 月 12 日判決は、米軍の活動に関しては、「国際慣習法上、民事裁判権が免除される」として訴えを不適法と判断した。

すなわち、日米地位協定等において特別の定めをしない限り、米軍や公務中の米軍人には日本国法令による規制が及ばず、日本国が米軍に提供をしていう基地を米軍が日本法令に反する使用をしても日本国政府は米軍の違法な運用を制約できず（第三者行為論）、在日米軍基地の違法な運用に対して日本国民が日本の裁判所に差止を求めて出訴しても門前払いされることになる（主権免除）というのが原則であるとするのが、日本政府の

現在の解釈であり、最高裁判例である。

そうであるならば、国民の人権を守るため、日米地位協定において国内法の順守等が取り決められなければならないと言うべきであるが、日米地位協定は、米軍を規制するどころか、反対に米軍に広範な特権を認める内容となっている。

日米地位協定上、米軍基地内は米国の排他的管理権が認められ（日米地位協定3条1項）、日本国の官憲の立ち入りもできず、事実上、米軍基地は、治外法権にも等しく、自治権が及ばないに等しい存在となっている。しかも米軍による基地の利用は、航空機の離発着のため、土地だけではなく、広大な水域や空域の巨大な空間にまで及んでいる。

那覇地方裁判所昭和62年1月27日判決は、「（日米地位協定）九条二項により、合衆国軍隊の構成員については、旅券及び査証並びに外国人の登録及び管理に関するわが国の法令の適用から除外され、また、同協定二条、三条、一七条により、在日米軍は基地につき使用权、管理運営権、警察権等を有し、その反面として、基地に対するわが国の行政警察権をはじめとする公権力の行使は大幅な制約を受けている」と指摘しているが、米軍基地を設置することは、地方公共団体の権限が及ばない地域を作り出すことにほかならない。このような地方公共団体の職員の立入調査等もできない地域が、沖縄県の県土の約1割、沖縄島に至っては約2割を占め、この巨大な自治権の空白地帯の存在が、沖縄県の地域振興等の著しい阻害要因となっている。

そして、環境行政、捜査権等の及ばない米軍に起因する自然環境や生活環境への被害、米軍人・軍属に係る事件事故は、沖縄県民の人権を直接的に侵害しているものである。

### (3) 米軍基地に起因する環境破壊や事件・事故等

#### ア 環境被害や訓練に伴う事故等

##### (ア) 航空機騒音の現状について

米軍基地から派生する基地被害は多岐にわたり、県民の日常生活に深刻な影響をもたらしており、なかでも米軍飛行場からの航空機騒音は、周辺地域住民の生活や健康に重大な悪影響を与えている。

嘉手納飛行場及び普天間飛行場は、いずれも住宅密集地域に隣接しており、同飛行場を離着陸する航空機による騒音被害は両飛行場周辺地域のみならず沖縄島の広範囲に及んでいる。

嘉手納飛行場においては、F-15C戦闘機等の常駐機に加え、空母艦載機や国内外から飛来するいわゆる外来機によって、タッチ・アンド・ゴー（航空機の離着陸訓練の一つで、機を滑走路に着陸させてある速度まで減速させた後、速やかにフラップを離陸形態にするとともにエンジン推力を増し、再び離陸すること。）などの飛行訓練や低空飛行、住宅地域に近い駐機場でのエンジン調整などが行われており、周辺地域住民の日常生活への影響はもとより、学校における授業の中断、聴力の異常や睡眠障害等の健康面への悪影響などがあり、看過できない騒音被害が発生している。

また、普天間飛行場においては、ヘリコプター等の航空機離着陸訓練や民間地域上空でのヘリの旋回訓練の実施などによって、周辺住民に深刻な騒音被害を引き起こしており、さらにF/A-18 戦闘攻撃機等の外来機による離発着が頻繁に行われている。

米軍は、航空機騒音規制措置（「嘉手納飛行場及び普天間飛

行場における航空機騒音規制措置に関する合同委員会合意」平成 8 年 3 月 28 日日米合同委員会合意)を遵守しているとしているが、嘉手納及び普天間飛行場の周辺地域においては、依然として環境基準を超える騒音が発生し、また、早朝、夜間における航空機の離着陸は、周辺住民に多大な影響を及ぼしており、騒音防止効果が明確に現れていない状況にある。

このような航空機騒音問題に関して、国は環境基本法（平成 5 年法律第 91 号）第 16 条に基づき、騒音に係る環境上の条件について、人の健康を保護し、生活環境を保全する上で維持されることが望ましい基準として、「航空機騒音に係る環境基準について」（昭和 48 年 12 月 27 日環境庁告示第 154 号）により航空機騒音に係る環境基準値を設定している。

これを受け、沖縄県は嘉手納飛行場及び普天間飛行場周辺地域について、昭和 63 年 2 月に環境基本法第 16 条に基づく「航空機騒音に係る環境基準の地域類型指定」を行っており、嘉手納飛行場周辺の指定地域を 3 市 2 町 3 村（嘉手納町、読谷村の全域並びに北谷町、沖縄市、うるま市、宜野湾市、北中城村及び恩納村の一部）、普天間飛行場周辺の指定地域を 2 市 2 村（宜野湾市、浦添市、北中城村及び中城村の一部）としている。

沖縄県と関係市町村が共同で実施している両飛行場周辺の平成 23 年度航空機騒音測定結果によると、23 測定局のうち 11 局（47.8 パーセント）で環境基準値を上回っている。

飛行場別にみると、嘉手納飛行場周辺では 15 測定局中 8 局（53.3 パーセント）で、普天間飛行場周辺では 8 測定局中 3 局（37.5 パーセント）で環境基準値を上回っている。

各測定地点の WECPNL 値（W 値）をみると、嘉手納飛行場

周辺では 65.0 から 85.0 の範囲内にあり、最高値は北谷町砂辺で記録されている。また、普天間飛行場周辺のW値は 61.0 から 81.0 の範囲内にあり、最高値は宜野湾市上大謝名で記録されている。

さらに、常時測定地点における 1 日平均騒音発生回数は、嘉手納飛行場周辺では嘉手納町屋良の 92.4 回が、普天間飛行場周辺では宜野湾市上大謝名の 52.4 回が最も多くなっている。同様に、1 日平均騒音継続累積時間について見ると、嘉手納飛行場周辺では北谷町砂辺の 39 分 20 秒が、普天間飛行場周辺では宜野湾市上大謝名の 21 分 6 秒が最も長くなっている。

また、沖縄県では、平成 7 年度から平成 10 年度までの 4 か年事業として、両飛行場に起因する騒音が周辺住民の健康にどの程度影響を及ぼしているかを調べるため、「航空機騒音による健康影響調査」を実施した。その調査報告によると、特に嘉手納飛行場周辺地域で、長年の航空機騒音の曝露による聴力の損失、低出生体重児の出生率の上昇、幼児の身体的、精神的要観察行動の多さ等、航空機騒音による住民健康への悪影響が明らかになっている。

1996 年（平成 8 年）3 月 28 日の日米合同委員会において、嘉手納基地と普天間基地につき、米軍は午後 10 時から翌朝 6 時までの夜間飛行を必要最小限度に押さえるように努力することなどが合意（「嘉手納飛行場及び普天間飛行場における航空機騒音規制措置」）されたが、合意は全く守られていない。

普天間爆音訴訟における平成 22 年 7 月 29 日福岡高等裁判所裁那覇支部判決は、騒音のほか低周波音による被害を初めて認定した上で、国は抜本的な騒音対策を講じて違法状態を解消し



ていないと明確に認めた。

オスプレイ配備については、沖縄のみならず本土においても、墜落の危険性や騒音・低周波被害などが更に大きくなる危険が懸念されている。その懸念・不安の全国的な高まりを受け、日米両政府は2012年（平成24年）9月、オスプレイの飛行ルールを合意したが、①学校を含む人口密集地の上空を極力避け飛行する、②運用上必要な場合を除き、ヘリモード飛行は米軍基地内に限るなどの合意は、沖縄県等の調査によれば早々、日常的に破られていることが確認されている。

#### (イ) 航空機事故

復帰後の航空機事故は、平成24年12月末現在<sup>9</sup>、墜落43件、部品等落下43件、不時着391件、着陸失敗15件、移動中損壊3件、接触3件、火炎噴射1件、低空飛行2件、爆弾投下失敗3件、その他36件の計540件発生している。

平成16年8月13日には、米海兵隊所属のCH-53Dヘリが、宜野湾市の沖縄国際大学の構内に墜落する事故が発生した。同事故は、米海兵隊第31海兵遠征隊所属のCH-53Dヘリ（乗員3名）が、沖縄国際大学の市道に隣接した本館建物に接触し、墜落、炎上した結果、当該建物の一部や周辺の樹木等が炎上又は破損したほか、近隣の住宅等にも部品が屋内を貫通し落下する等、多大な被害を与えた

#### (ウ) パラシュート降下訓練に伴う事故

読谷補助飛行場にはフェンスがなく、住民が自由に出入りで

---

<sup>9</sup> 最近では、平成27年8月12日に、米陸軍の特殊作戦用のH60ヘリコプターが、うるま市・伊計島南東約14Kmの海上で米海軍艦船への着艦に失敗し、墜落するという事故が発生している。

きるため、米軍が降下訓練を実施する場合は、前日までに那覇防衛施設局を通じて県や読谷村に通知があり、実施当日は、県警が同飛行場の周辺を警備して立ち入りを制限していた。これまでに、読谷補助飛行場では33件の事故が発生したが、特に昭和25年の燃料タンク落下による少女圧死、昭和40年のトレーラー落下による少女圧死等悲惨な事故が発生した。その後も、提供施設外の農耕地や民家等に降下する事故が起きるなど、地域の住民生活に不安を与えていたことから、県及び地元の読谷村では、読谷補助飛行場におけるパラシュート降下訓練の廃止と同施設の返還を繰り返し要請してきた。

その結果、平成8年12月2日の「沖縄に関する特別行動委員会（SACO）」の最終報告では、パラシュート降下訓練が伊江島補助飛行場へ移転されることが合意された。

しかし、その後も米軍は、県が把握しているだけでも、嘉手納飛行場において平成10年5月、平成11年4月、平成19年1月及び10月、平成23年2月及び5月に、キャンプ・シュワブにおいて平成10年8月、平成11年12月、平成19年2月及び平成21年10月に、津堅島訓練場水域において平成9年12月、平成12年1月、平成18年4月及び平成19年1月、平成20年1月にパラシュート降下訓練を実施したため、県や地元自治体等が、降下訓練を中止することや、SACO最終報告に沿って伊江島補助飛行場で実施すること等について、要請・抗議決議を行っている。

パラシュート降下訓練に伴う事故は、復帰後44件発生しており、うち3件は伊江島補助飛行場での物資投下訓練に伴うものであり、平成12年1月の重量物1個（270キログラム）の提供

施設内黙認耕作地への落下、平成 14 年 10 月の段ボールで梱包した水入りプラスチック製容器 3 個 (75.3 キログラム) の提供施設区域外への落下、平成 16 年 12 月の物資の投下の際パラシュートが開かないままの提供施設内降下目標付近への落下となっている。

#### (エ) 被弾事故

米軍基地から派生する被弾事故は、復帰後 27 件発生しており、施設別にはキャンプ・ハンセンが 11 件と最も多く、次いでキャンプ・シュワブが 8 件、伊江島補助飛行場が 4 件と続いている。

キャンプ・シュワブに関連する被弾事故は、射程距離の長い重機関銃によるものが多く、昭和 53 年 12 月発生の名護市許田区の民家、畑、道路等への被弾事故を始め、昭和 59 年 5 月の名護市許田におけるトラックへの被弾事故、昭和 62 年 10 月の恩納村の国道 58 号を走行中のタクシーへの被弾事故、平成 14 年 7 月の名護市数久田区のパイン畑への被弾事故があり、射程距離より小さい演習場について、訓練の在り方も含め疑問が持たれている。沖縄県は、平成 14 年 7 月の被弾事故を受け、キャンプ・シュワブ内のレンジ 10 における M2 重機関銃の実弾射撃演習の廃止を要請したが、米軍は、射角制御装置の設置により安全対策が施されたとして、原因究明がなされないまま、平成 15 年 2 月 21 日に同訓練を再開した。

また、平成 20 年 12 月 13 日には金武町伊芸区内民家に駐車中の乗用車で、銃弾が発見された。県警の鑑定では米軍が使用する「M33 ボール・50 口径・普通弾」の弾芯と同種のものでされたが、海兵隊は「海兵隊の最近の訓練とは直接的な関連がない」

とした。

(オ) 山林火災

米軍基地内での山林火災は、平成 24 年 12 月末現在、復帰後 543 件発生しており、その焼失面積は、約 3,646 ヘクタールとなっている。

(カ) 赤土汚染

沖縄県内の基地内からの赤土等の流出による河川、海域の汚染は、生活環境及び生物生育環境の破壊等、大きな影響を及ぼしている。例えば 1989 年（平成元年）10 月キャンプ・ハンセンから、1992 年（平成 4 年）5 月キャンプ・シュワブから、2002 年（平成 14 年）7 月キャンプ・ハンセンから、赤土が流出し、多くの問題が生じている。

(キ) PCB 漏出事故

1995 年（平成 7 年）11 月 30 日に返還された恩納通信所跡地から、カドミウム、水銀、PCB、鉛、砒素等の有害物質が検出された。PCB 含有汚泥は約 304 トンにのぼった。

(ク) 劣化ウラン弾使用事件

1995 年（平成 7 年）12 月から翌 96 年 1 月にかけて鳥島射爆場において、約 1520 発の劣化ウランを含有する徹甲焼夷弾が発射され、近隣島嶼部への影響が懸念されている。

同焼夷弾は、米軍の内部規則では日本国内の演習場では使用を禁止されているものであった。

(ケ) 油状物質（タール状物質）汚染

1981 年（昭和 56 年）に返還された沖縄県北谷町のキャンプ瑞慶覧射撃場跡地の地中から、2002 年（平成 14 年）1 月、店舗拡張工事の掘削中に、米軍が投棄したとみられる黒い油状物

質入りのドラム缶が次々に発見されてその総数は187本と大量に及び、周辺土壌がドラム缶の油状物質（タール状物質）により汚染されていることが発覚した。

(ロ) 六価クロム、鉛、フッ素、ヒ素汚染

1999年（平成11年）6月、嘉手納弾薬庫地区返還跡地から、那覇防衛施設局の調査の結果、六価クロム、鉛で環境基準以上の数値が出た。2006年（平成18年）11月には読谷補助飛行場跡地から、鉛、フッ素などで環境基準以上の数値が出た。2013年8月、キャンプ・ハンセンに米空軍ヘリが墜落したが、現場から環境基準を超えるヒ素など数種の有害物質が検出された。

(カ) 鉛汚染

2001年（平成13年）2月、キャンプ・コートニー旧クレール射撃場周辺海域等からのJEGS（在日米軍司令部によって作成される日本環境管理基準）を超えた鉛汚染が発覚した。

(キ) アスベスト検出

2009年（平成20年）3月、キャンプ瑞慶覧の米軍直轄工事において、事業者が搬出した廃棄物からアスベストの検出が確認された。

(ク) ダイオキシン汚染

2013年（平成25年）6月、1987年（昭和62年）8月に返還された米空軍嘉手納基地の一区画（沖縄市サッカー場）の工事現場からダイオキシン（ドラム缶数十本、米国「ダウ・ケミカル社」の社名あり）が発見された。

(ケ) 原子力軍艦（潜水艦等）の寄港

勝連半島の先端部に位置するホワイト・ビーチ地区は、神奈川県横須賀市、長崎県佐世保市とともに原子力軍艦の寄港地で

ある。

沖縄県における復帰後の原子力軍艦の寄港状況は、昭和 47 年 6 月、原潜フラッシャーの初寄港以来、平成 24 年 12 月末現在で 449 回となっている。原子力軍艦の寄港は、昭和 56 年以降一時途絶えていたが、昭和 61 年 8 月の 5 年ぶりの寄港以来、毎年寄港を繰り返している。昭和 61 年から平成 18 年は、年間 10 回前後で推移していたが、平成 19 年に 24 回と急増、平成 20 年には過去最高の 41 回を数え、それ以降も平成 23 年を除き、毎年 30 回以上寄港している。昭和 55 年のロングビーチ（巡洋艦）の寄港時には、晴天時の平均値を上回る放射線量が検出され、当該海域及び周辺海域の魚介類が売れなくなるなど、地域住民に大きな不安と被害を与えた。

住民らからは排水等を介した放射能汚染等への不安が示されているが、原子炉等規制法の適用その他の監督・規制が及ばないため、米軍艦船の原発設備については日本による安全性の審査・確認等がなされる余地がなく、米国の簡単な説明文書（ファクトシート）による安全性の通知を信用する以外にない。さらに、一旦事故が発生した場合には、国や地方公共団体の立入りや対策は実際上極めて困難である。

(7) 主な米軍人等の公務外の事件・事故

- a 平成 7 年 9 月 4 日、沖縄島北部において、在沖米海兵隊員 3 人が女子小学生を暴行する事件が発生した。容疑者は 9 月 29 日に起訴され逮捕されたが、この事件を契機に米軍基地の整理縮小や日米地位協定の見直し等を求める復帰後最大規模の県民総決起大会が 10 月 21 日に開催され、8 万 5000 人（県警調べ 5 万 8000 人）の県民が参加した。

- b 平成 10 年 10 月 7 日、北中城村において、女子高校生が酒気帯びの在沖米海兵隊員が運転する車にひき逃げされ、死亡する事故が発生した。被疑者の米兵は、10 月 13 日に起訴された後、日本側に身柄が引き渡されたが、起訴前の身柄の引き渡しを実現しなかった。
- c 平成 13 年 6 月 29 日、北谷町美浜において、在沖米空軍兵士による婦女暴行事件が発生した。沖縄県警察本部が 7 月 2 日に逮捕状の発付を受け、外務省を通して身柄の引き渡しを米国政府に要請したが、身柄の引き渡しに 5 日間も期間を要した。
- d 平成 14 年 11 月 2 日、沖縄島において、在沖米海兵隊少佐による強姦未遂事件が発生した。沖縄県警察本部が 12 月 3 日、逮捕状の発付を受け、外務省を通して身柄の引き渡しを米国政府に要請したが、12 月 5 日に開催された日米合同委員会において、米国政府は身柄の引き渡しを拒否した。
- e 平成 15 年 5 月 25 日、沖縄島北部において、在沖海兵隊員による強姦致傷事件が発生した。沖縄県警察本部が 6 月 16 日、逮捕状の発付を受け、外務省を通して身柄の引き渡しを要請したところ、6 月 18 日に開催された日米合同委員会において、米側より被疑者の起訴前の拘禁移転について要請に応じる旨の回答があり、沖縄県警察本部は、同日中に身柄の引き渡しを受け被疑者の米兵を逮捕した。
- f 平成 17 年 7 月 3 日、沖縄市において、在沖米空軍兵による女子小学生に対する強制わいせつ事件が発生した。
- g 平成 20 年 2 月 10 日、北谷町において、在沖海兵隊員による未成年者に対する暴行被疑事件が発生した。2 月 11 日に沖縄

県警が被疑者を逮捕し、身柄を拘束した。その後、被害者が告訴を取り下げ、2月29日に被疑者は釈放された。

- h 平成22年8月4日、那覇市において、在沖米海兵隊員による強制わいせつ致傷事件が発生した。この事件では、沖縄県警が被疑者の海兵隊員を逮捕、身柄を確保していたことから、身柄の引き渡しは問題とはならなかった。逮捕された海兵隊員は、岩国を拠点とする部隊に所属していたが、米国本国の次の勤務先に行く途中に休暇で沖縄に滞在していたものであった。
- i 平成23年1月12日、沖縄市において、在沖米空軍軍属による交通死亡事故が発生した。那覇地検沖縄支部は同軍属を公務中を理由に不起訴処分としたが、遺族は不起訴処分を不服として、那覇検察審査会に審査を申し立て、同審査会は、起訴相当と議決した。この事件を契機に、米軍属に対する裁判権の行使に関して運用の改善がなされ、同軍属は日本側で裁判を受けることになった。
- j 平成24年10月16日、沖縄島中部において、米国テキサス州フォートワース海軍航空基地所属の海軍兵2名による集団強姦致傷事件が発生した。
- k 平成24年11月2日、読谷村において、米空軍兵による住居侵入事件が発生した。この事件では、被疑者の空軍兵が負傷し、海軍病院に搬送されたため、身柄は米軍手中のまま、捜査が進められた。<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> その後も、米兵による事件・事故が止むことはなく、ごく最近では、平成28年3月13日に、米兵が、那覇市内のビジネスホテルで女性観光客を準強姦したとの容疑で逮捕され、県内外に衝撃を与えた。



(夕) 航空機騒音等による生活環境への悪影響

宜野湾市の中心部を占拠する普天間飛行場は、違法な運用によって航空機騒音などの被害を発生させるとともに、振興開発の深刻な阻害要因となっているものであり、速やかにその運用を停止して閉鎖されるべきものである。問題の原点は、あくまで、普天間飛行場を閉鎖して沖縄県から基地被害を除去することにある。

しかし、国は、日々発生する住民への基地被害に対して米国に対しては毅然と是正を要求することをせず、他方で、沖縄県内に新基地を建設して基地被害の移設と固定化・恒久化を強行しようとしている。

国は、辺野古新基地建設を「普天間における被害の軽減のための『唯一の方法』」として位置づけ、本件埋立承認申請に先立って行われた、環境影響評価手続における「航空機の運航に伴って発生する航空機騒音」の評価においても、米軍が「周辺地域上空を基本的に回避する」とし、主としてそのことを理由として「事業者の実行可能な範囲内で最大限の低減が図られているものと評価し」たとする。

しかし、このような抽象的な文言をもって基地被害が発生しないというのであれば、普天間飛行場や嘉手納飛行場では、基地被害は発生しないことになる。

すなわち、平成8年3月28日、嘉手納飛行場及び普天間飛行場の航空機騒音を軽減するため、日米合同委員会において、「嘉手納飛行場及び普天間飛行場における航空機騒音規制措置に関する合同委員会合意」（以下、「平成8年騒音防止協定」という。）がなされ、「進入及び出発経路を含む飛行場の場周経路

は、できる限り学校病院を含む人口稠密地域上空を避けるよう設定する」、「任務により必要とされる場合を除き、現地場周経路高度以下の飛行を避ける」、「普天間飛行場の場周経路内で着陸訓練を行う航空機の数は、訓練の所要に見合った最小限におさえる」「2200~0600 の間の飛行及び地上での活動は、米国の運用上の所要のために必要と考えられるものに制限される」ことなどが合意された。

しかし、残念ながら、かかる合意はなんらの実効性もなく、普天間飛行場や嘉手納飛行場の運用によって、日々、住民に被害が生じている。

平成6年2月24日にはいわゆる第1次嘉手納爆音訴訟の第一審判決によって米軍基地である飛行場の運用の違法性が明らかにされ、平成8年3月には平成8年騒音防止協定が合意されているにもかかわらず、その後も違法な運用が継続されている。

いっこうに改善されることのない基地被害のため、飛行場基地の周辺住民は、数次にわたって訴訟を提起し、すでに判決がなされた訴訟においては、すべて国による違法な法益侵害の存在が認められ、損害賠償請求が認容されている。

第1次普天間爆音訴訟控訴審判決（福岡高等裁判所那覇支部平成22年7月29日判決）は、「国は、近接する嘉手納飛行場について、騒音被害が違法な水準に達しているとの司法判断が3度に渡って示されているにもかかわらず、普天間飛行場について抜本的な騒音対策を講ずることがないまま現在に至っており、未だに自らが定めた環境基準における基準値も達成していない。むしろ、日米合同委員会に置いて平成8年規制措置が合意された平成8年以降、普天間飛行場における本件航空機騒音

は、年度によっては増大している。平成8年規制措置上、午後10時から翌日午前6時までの米軍機の飛行は、『アメリカ合衆国の運用上の所用のために必要と考えられるものに制限される。』とされるが、最近では、『運用上の所要マのために必要』との理由で、午後11時までの飛行が常態化している。これに対し、国は、米軍に運用上の必要性について調査・検証するよう求めるなど、平成8年規制措置を遵守させ、これを実効あるものにするための適切な措置をとってはいない。そのため、平成8年規制措置は、事実上、形骸化していると言っても過言ではない」と判示し、国が米国に対してなんら実効的な対応をしてこなかったことを断罪している。

さらに、MV-22 オスプレイに関しても、日米合同委員会の合意は実効性がなく、国も米国、米軍に対する毅然とした対応をしない。

MV-22 オスプレイによる騒音は、人の可聴周波数範囲(20Hz～20000Hz)における騒音をとってみても、重大な騒音被害を生じさせるものである。また、ある音に、低周波音が含まれる場合には、これが含まれない場合よりも騒音被害を一層深刻化させる要因となるが、MV-22 オスプレイは、100Hz以下の低周波音も非常に強いという音響的特徴が挙げられる。また、上記の様な音響的な特徴に加えて、MV-22 オスプレイは開発段階から既に、度重なる墜落事故を起こし「空飛ぶ棺桶」との異名もつけられている。

かかる MV-22 オスプレイの配備については強い反対が示されるなか、平成24年9月、日米合同委員会において、「日本国における新たな航空機(MV-22)に関する合同委員会合意」

(以下、「平成 24 年合意」という。)が締結され、平成 8 年騒音防止協定の内容を再確認するとともに、MV-22 オスプレイの運用については、「普天間飛行場における離発着の際、基本的に、既存の固定翼機及び回転翼機の場合周経路等を使用する。運用上必要な場合を除き、通常、米軍の施設及び区域内においてのみ垂直離着陸モードで飛行し、転換モードでの飛行時間をできる限り限定する」との制限が課された。

しかしながら、この合意も平成 8 年合意と同じく、国が何ら騒音の発生を回避するために実効性ある措置となっていないことが露呈した。

すなわち、沖縄県は、上記合意から 2 か月しかたたない平成 24 年 10 月 1 日から同年 11 月 30 日までの MV-22 オスプレイに関する目視状況をまとめたところ、既に、この段階で、合意の趣旨に反する飛行が 318 件確認され、うち、74 件は垂直離着陸モードであり、うち 10 件は転換モードであった。

この点、名護市においても、配備直後から国立沖縄工業高等専門学校(以下「沖縄高専」という。)裏及び周辺着陸帯に離着陸するため、沖縄高専、久辺小学校、久辺中学校及び児童養護施設なごみの上空を離着陸モードで飛行し、辺野古集落上空を旋回するのが幾度となく目撃されている。

さらに、平成 25 年の調査においては、同じく合意の内容に反する飛行が 336 件確認され、平成 24 年の調査よりも更に増加している。

この様な、平成 24 年合意の内容を無視する運用に対して沖縄県知事(仲井眞弘多)は、平成 24 年にその飛行経路・モード等の検証を沖縄防衛局長に要請したが(知基第 855 号 「オ

スプレイに関する確認について)、防衛局の対応は「明確な違反は見つからない」というものであり、多数の目視情報にもかかわらず、何ら具体的な方策を示していない。

また、平成 18 年 4 月 7 日、当時の島袋吉和名護市長、東肇宜野座村長と額賀福志郎防衛長官との間において取り交わされた基本合意書は、航空機については「周辺地域上空を回避する方向」というものであり、方法書・準備書段階の記述も上記と同様であった。しかしながら、MV-22 オスプレイ配備が決定したことを受けて、評価書の段階に至って突然、「周辺地域上空を『基本的に』回避する。」と文言が変遷した。更に、これだけにとどまらず、何らの協議もなく場周経路も台形から楕円形に変更された。『基本的に』というきわめて抽象的、評価的な文言は、これまで全く遵守されてこなかった平成 8 年騒音防止協定及び平成 24 年合意に度々登場する「運用上の所要」等の言葉と同様、米軍の思うままの運用を許す危険を孕むものである。そのような濫用的な運用の危険がある文言を環境影響評価の最終段階、評価書の段階に至って突然挿入するという行為は、米軍が各合意に基づく運用をしなくとも、これに対して何ら実効的な対応はしないということを自ら表明しているに等しい。

以上述べたとおり、米軍機による航空機騒音による被害は蔓延し、沖縄県民生活に多大なる損失をもたらしているが、国はこれまで、米国、米軍に対して、騒音被害を低減させるための毅然として対応を全くしておらず、国の無策、無関心と米国に対する怯懦によって騒音被害の蔓延を許している状況が続いており、沖縄県内への飛行場基地新設は、基地負担の沖縄県内への固定化にほかならない。

(4) 米軍基地の存在による経済振興の阻害

ア 沖縄県の経済にとって、米軍基地の存在がその発展の阻害要因となっているものである。

このことについて、検証結果報告書において以下のとおり指摘され、また、審査申出人が福岡高等裁判所那覇支部平成 27 年（行ケ）第 3 号地方自治法第 245 条の 8 第 3 項の規定に基づく埋立承認処分取消処分請求事件（以下「代執行訴訟」という。）において提出した陳述書（以下「沖縄県知事陳述書」という。）において以下のとおり訴えているものである。

(7) 検証結果報告書

記

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。

(イ) 沖縄県知事陳述書

「経済の面で言いますと、米軍基地の存在は、今や沖縄経済発展の最大の阻害要因になっています。米軍基地関連収入は、復帰前には、県民総所得の 30 パーセントを超えていた時期もありましたが、復帰直後には 15.5 パーセントまで落ちており、最近では約 5 パーセントです。駐留軍用地の返還前後の経済状況を比較しますと、那覇新都心地区、小禄金城地区、北谷町の桑江・北前地区では、返還前、軍用地の地代収入等の直接経済効果が、合計で 89 億円でありましたが、返還後の経済効果は 2,459 億円で、約 28 倍となっております。また雇用については、返還前の軍雇用者数 327 人に対し、返還後の雇用者数は 23,564 人で、約 72 倍となっております。税収は 7 億 9 千万円から 298

億円と約 35 倍に増えました。基地関連収入は、沖縄からするともう問題ではありません。経済の面から見たら、むしろ邪魔なのです。実に迷惑な話になってきているのです。日本の安全保障という観点から一定程度我慢し協力しているのであって、基地が私たちを助けてきた、沖縄は基地経済で成り立っている、というような話は、今や過去のものとなり、完全な誤解であることを皆さんに知っていただきたいと思います。基地返還跡地には、多くの企業、店舗が立地し、世界中から問い合わせが来ています。仲井眞前知事の際に、普天間飛行場等の返還予定駐留軍用地が返されたときの経済効果を試算しました。現在の基地関連収入が 501 億円あります。返還後の経済効果を試算したところ、8,900 億円との結果が出ました。約 18 倍です。普天間飛行場やキャンプキンザーが返されたら、民間の施設がここに立ち上がって、ホテルなどいろいろなものが出来上がって、沖縄経済がますます伸びていくのです。基地があるから邪魔しているのです。ですから、基地で沖縄が食っているというのは、もう 40 年、30 年前の話であって、今や基地は沖縄経済発展の最大の阻害要因だということをしっかりとご理解いただきたいと思います。」

イ また、基地の存続と引き換えに莫大な振興資金が沖縄県に交付されているといった言説がしばしば見られるが、これは完全に事実を誤認したものである。

沖縄県知事陳述書は、このような誤解について、「沖縄は他県に比べて莫大な予算を政府からもらっている、だから基地は我慢しろという話もよく言われます。年末にマスコミ報道で沖縄の振興予算 3 千億円とか言われるため、多くの国民は 47 都



道府県が一様に国から予算をもらったところに沖縄だけ3千億円上乗せをしてもらっていると勘違いをしまっているのです。都道府県や市町村が補助事業などを国に要求する場合、沖縄以外では、自治体が各省庁ごとに予算要求を行い、また、与党国会議員等を通して、所要額の確保に尽力するというのが、通常の流れです。しかし、復帰までの27年間、沖縄県は各省庁との予算折衝を行えず、国庫補助事業を確保するための経験は一切ありませんでした。一方で沖縄の道路や港湾などのインフラは大きく立ち後れ、児童・福祉政策なども日本とは大きく異なるものであり、迅速な対応が要求されていました。復帰に際して、これらの課題を解決するために、沖縄開発庁が創設され、その後内閣府に引き継がれ、県や市町村と各省庁の間に立って予算の調整、確保に当たるという、沖縄振興予算の一括計上方式が導入されました。また、脆弱な財政基盤を補うため、高率補助制度も導入され、沖縄振興に大きな成果を上げつつ、現在に至っています。しかしながら沖縄県が受け取っている国庫補助金等の配分額は、全国に比べ突出しているわけではありません。例えば、県民一人あたりの額で見ますと、地方交付税や国庫支出金等を合わせた額は全国6位で、地方交付税だけみると17位です。沖縄は内閣府が各省庁の予算を一括して計上するのに対し、他の都道府県では、省庁ごとの計上となるため、比較することが難しいのです。ですから「沖縄は3千億円も余分にもらっておきながら」というのは完全な誤りです。一方で、次のような事実についても、知っておいていただきたいと思います。沖縄が米軍施政権下にあった27年間、そして復帰後も、全国では、国鉄により津々浦々まで鉄道網の整備が行

われました。沖縄県には、国鉄の恩恵は一切ありませんでしたが、旧国鉄の債務は沖縄県民も負担しているのです。また、全ての自治体で標準的な行政サービスを保障するため、地方交付税という全国的な財政調整機能があります。沖縄には復帰まで一切交付されませんでした。」としている。

#### 4 埋立てにより損なわれる地域公益を正当化するに足る根拠は認められないこと

##### (1) 概略

ア 公有水面の埋立てをしようとする者は、都道府県知事の免許又は国の場合は都道府県知事の承認を受けなければならない（公水法第2条1項・第42条1項）。

公水法は、国が事業主体となる承認の出願についても、都道府県知事を承認権者としている。承認については、国が事業主体となるものであるから、埋立ての目的は、国の事務にかかる公益の実現にある。承認の出願についても、都道府県知事に承認権限を与えているのは、事業者である国の実現しようとする公益と、これに対立する諸利益の比較衡量・総合判断の権限を都道府県知事に与えたものであり、国が当該事業によって実現しようとする公益の内容・程度について都道府県知事が判断することになっているものである。

公水法は、国防・外交に係る事業についての特例・除外規定は設けていないのであるから、「国土利用上適正且合理的ナルコト」という公有水面埋立法の要件適合性審査において、都道府県知事は、国防・外交に係る事業についても、公共性相互の比較衡量において、公共性・必要性の程度を判断し得るものである。

イ 埋立必要理由書は、次のとおり、説明している。

## 記

- ・ 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き造を有し、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
- ウ しかし、これは「抑止力」「地理的優位性」「機動性・即応性」という言葉を具体的内容のないままマジック・ワードとして用いているものにすぎないものである。

普天間飛行場に駐留している航空機は、輸送機とその輸送を支援する航空機である。

ここにいう輸送とは、米海軍の艦船（強襲揚陸艦）から陸地への輸送である。

普天間飛行場配備の航空機の実任務は、強襲揚陸艦に搭載され

て洋上で行うものであるが、1年の過半の期間は、強襲揚陸艦に搭載されて、我が国の領域外に洋上展開しているものである。

そして、沖縄には強襲揚陸艦の母港となる海軍基地は存在しないものであるから、日本本土の海軍基地（長崎県・佐世保基地）が強襲揚陸艦の母港であり、沖縄は航空機が乗船する地点にすぎない。海兵隊がアジア・太平洋を巡回することでプレゼンスを示しているとしても、航空機がどの地点で乗船したのかによってプレゼンスが変わるものではないのであるから、沖縄に海兵隊航空基地が存在しなければプレゼンスが維持できないとすることにはなんら合理的な根拠は存しない。

また、洋上展開をしていない時期に、緊急に出撃する場合には、長崎県佐世保からの揚陸艦の回航をまたなければならない。

長崎県佐世保から揚陸艦が緊急出港するためには、乗員や物資の積み込みなどの準備に48時間は要するとされる。揚陸艦が31時間で沖縄に到着することができたとしても、さらに沖縄で、兵員や物資、ヘリコプターなどを搭載するのであるから、最短でも24時間から48時間は必要となるとされる。出撃命令が出され、円滑に最短時間で準備が進むとしても、第31海兵機動展開隊（31MEU）を搭載した揚陸艦が沖縄を出発するまでには数日を要することとなる。日本本土に所在する揚陸艦の母港からの回航をまたなければ出撃できないという点においては、揚陸艦の母港に近接する地域との比較において沖縄の地理的条件は優位なものとは言えないものである。

また、海兵隊は、米国本土からローテーションで沖縄に派遣され、洋上展開前は訓練をしているものであるが、沖縄には広大な演習場もないため日本本土の演習場も利用する必要があり、また、

海兵隊を搭載する強襲揚陸艦の母港は日本本土にあるため強襲揚陸艦と一体となった訓練を沖縄で行うこともできず、米国本土における訓練で身につけた練度を維持することも難しいとの指摘もなされている。

そもそも、海兵隊、普天間飛行場配備航空部隊（第 36 海兵航空群）は、日本本土に駐留していたものであるが、日本本土における反米軍基地感情を鎮静化させるという政治的目的で、軍事的・地理的には海兵隊基地としては合理性がないと沖縄に移駐したものである。

米軍基地の著しい過重負担を負わされている沖縄に、普天間飛行場配備部隊（第 36 海兵航空群）を維持しなければならないとする具体的根拠は一切示されていない。

エ 国土交通大臣が提起した代執行訴訟における主張に関連して、識者らは、次のように指摘している。

(ア) 田岡俊二（琉球新報平成 27 年 12 月 4 日）

「政府の訴状のうち抑止力に関わる部分を一読し、政府は裁判官が軍事・安全保障問題の知識を欠くと侮り、心理戦を仕掛けたように感じる。例えば『沖縄県はわが国の全貿易量の 99%以上を依存するシーレーン（海上交通路）に近い』として戦略上の価値を強調しているが、これは太平洋経由の海上輸送を含んだものだ。東・南シナ海経由で原油の約 80%が輸入されるが、紛争があれば、インドネシアのバリ島の東、ロンボク海峡を抜け、フィリピン東方を回れば済む。ペルシャ湾から東京湾までの運賃は巨大タンカーだとあたり 1 円余、片道 2、3 日航路が延びても 10 銭程度増えるだけだ。

安倍晋三首相も 6 月 1 日の衆院安保法制特別委員会などで、

南シナ海に機雷が敷設された場合の集団的自衛権行使を問われ、『南シナ海ではさまざまな迂回路があり、ホルムズ海峡とは大きく違う』と答弁し、存立危機事態に当たらないとの判断を示している。東・南シナ海航路は日本の輸出額の 23.8% を占める中国・香港との通商路として重要だが、それを米海兵隊が守るわけではない。

現在、普天間にいるオスプレイ 24 機とヘリコプター 10 余機が『抑止力』というのも誇大広告じみている。非武装の軽輸送機オスプレイが海上交通路の防護に役立たないのはもちろんだし、米軍が中国に対する上陸作戦をするわけでもない。

沖縄の米海兵隊のうち戦闘部隊は、1 個歩兵大隊(約 800 人)にオスプレイとヘリ計 20 余機、装甲車 20 数両、大砲 6 門などが付いた第 31 海兵遠征部隊だけで、佐世保の揚陸艦 4 隻(常時 3 隻可動)に乗り、西太平洋、インド洋を巡航している。戦車はゼロで、歩兵 800 人では戦争はできない。海外での争乱や災害の際、一時的に飛行場などを確保し、在留米国人を避難させるのが事実上第一の任務だ。横須賀や嘉手納などは「抑止力」と言えようが、普天間は嘉手納に統合しても大勢に影響せず、米本国の海兵隊飛行場ではヘリが戦闘機と同居している。

尖閣防衛については、今年 4 月 27 日に合意された『日米防衛協力の指針』の英文で、『自衛隊は島嶼に対するものを含む陸上攻撃を阻止し、排除するプライマリー・リスポンシビリティ(一義的責任)を有する』と定め、『米軍は支援、補完を行う』だけだ。この発表前日、米国は『指針は中国に対するものではない』と中国に内容を説明している。事前にご説明に参上するのでは、牽制にもならない。

政府が司法の裁定を求めるに当たっては極力正確で公正な事実のみを提示すべきで、相手は素人だとみてあざとい訴状を出すのは自らの威信を傷付ける。」

(イ) 屋良朝博（沖縄タイムスプラス平成 27 年 11 月 19 日）

「政府は海兵隊がアジア太平洋地域の平和と安全に役立っていると主張しています。ところがその任務を海兵隊がどのように果たしているのかを政府は説明しないので、議論そのものが成立しません。

米軍再編によって海兵隊は主力部隊をグアムへ撤退させます。沖縄に残る兵力 2000 人の第 31 海兵遠征隊 (31MEU) が唯一の即応力、機動戦闘力になります。長崎県佐世保に配備されている米海軍強襲揚陸艦に乗ってアジア太平洋を常時巡回しています。1 年のうち 7～9 カ月間、揚陸艦で洋上任務に就き、同盟国を訪ねては共同演習を実施しています。沖縄に滞留している時間は限られており、それを日本防衛の抑止力と呼ぶことは理屈が通りません。

2013 年にフィリピンで実施された共同演習に中国軍は司令部要員を初派遣しました。フィリピンと中国は南沙諸島をめぐる領土紛争を抱えています。しかし大規模な自然災害は国家を超えた全人類的な問題であり、そこは手を携えようという考えです。災害を想定した机上演習に中国、ベトナムや豪州、日本、韓国など 11 カ国が参加しました。アジア地域で近年頻発する大規模災害に各国軍が協力して対処できるシステムを構築する取り組みこそが、アジア地域の安全保障ネットワークを強化するという発想なのです。その国際協力体制の中に中国も引き込もうとしています。2014 年にタイで実施された米タイ共同演習

『コブラゴールド』で中国軍は陸軍兵士を初参加させ、他国軍とともに災害救援や人道支援活動の演習を行っています。

これが沖縄の海兵隊がアジア地域で行っている安全保障の取り組みです。

中国脅威を引き合いに沖縄に海兵隊を駐留させる必要性を強調する日本政府は海兵隊の任務をまるで理解していないように思えて仕方ありません。海兵隊はほとんど沖縄を留守にし、巡回先では中国軍を招いて共同演習を実施しているのだから、中国脅威論に基づく日本政府の主張は論理が破綻しています。米国が中国を巻き込んでアジア太平洋地域の集団安全保障を模索しているときに日本だけ隣国と仲良くできない。しかも安倍晋三首相は靖国参拝で周辺諸国を刺激し、米政府から『失望した』(disappointed)と強く非難されました。困った同盟国ですね、と米国から見られているかもしれません。

アジア全域を活動領域にしているのが海兵隊です。その部隊が沖縄の基地がなければお仕事できません、と言うはずもありません。海兵隊の機動展開力は日本政府が考えるほど柔なものではありません。だから政府が主張する『沖縄の地理的優位性』はどうにも理解できない議論なのです。

日本は個別的自衛権や集団的自衛権で議論沸騰しますが、これはいずれも有事にどうケンカしようか、という技術論です。その議論の中に沖縄の米軍基地をはめ込んでいます。しかし米海兵隊がアジア太平洋で行っているのはケンカを未然防止する集団安全保障です。中国も巻き込んで争いのない地域にしようとして海兵隊はアジア太平洋地域を絶えず巡回しているのです。

仮に米中が対決する事態に沖縄基地はミサイルの格好の餌食



になるだろう、と米側の多くの専門家が指摘しています。その時日本は沖縄をどう守ってくれるのでしょうか。70年前の悲劇が想起されます。

沖縄の民意を無視して基地を提供して、米軍の機嫌をとって、一緒に中国とケンカしてくれるはずだ、という日本政府の本音が訴状から読み取れます。そんな内弁慶では国際社会の尊敬は得られないでしょう。

この裁判が形式的な審査で終わり、政府の無理な主張が一方的に認められるのであれば、沖縄への構造的差別は永続化する、と危惧します。それは日本の民主主義が破壊されることを意味します。」

(2) 県内移設以外は適切でないとする埋立必要理由に実証的根拠がないこと

ア 本件埋立承認出願の目的

本件埋立承認出願は、海兵隊航空基地の建設を目的とするものであり、海兵隊航空基地新設の動機は普天間飛行場の返還にあるとされる。

普天間飛行場が返還されるべきことは当然であるが、普天間飛行場を返還する必要があるということと、本件埋立対象地に海兵隊航空基地を新設することとは、次元の異なる問題であり、普天間飛行場の返還の必要性からただちに本件埋立対象地への海兵隊航空基地新設の必要性が導かれるものではない。代執行訴訟における原告第1準備書面において、国土交通大臣も、「普天間飛行場の危険性を除去する必要性から、その移設のために辺野古沿岸域を埋め立てる必要性が、当然の論理的帰結として導き出されるものではない。」ということ自体は認めている。また、検証結

果報告書は、本件承認における「埋立ての必要性」の審査に関して、「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」（13 頁）と指摘している。

埋立必要理由書は、本件埋立対象地への海兵隊航空基地新設が必要な理由について、普天間飛行場の国外、県外への移設が適切ではないが、沖縄県内への移設先は辺野古以外にはなく、本件埋立対象地への海兵隊新基地建設が、普天間飛行場返還のための唯一の選択肢であるとしており、この理由の当否こそが、本件における検討対象である<sup>11</sup>。

#### イ 普天間飛行場に駐留する部隊の機能

埋立必要理由書には、「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」となっているとされており、普天間飛行場に配備された航空機部隊は、輸送機を中核とするものである。なお、後述するとおり、普天間飛行場が第 36 海兵航空群のホームベースとされたのは 1969 年

---

<sup>11</sup> 以下、埋立必要理由の検討に際して、平成 23 年に防衛省が発行した「在日米軍・海兵隊の意義及び役割」というパンフレット（以下「パンフレット」という。）並びに、これに対して沖縄県が行った 2 回にわたる質問及びこれに対する防衛大臣の回答を必要に応じて引用することとする（以下、平成 23 年 12 月 19 日付防衛大臣一川保夫の回答を「第 1 次回答」、平成 24 年 12 月 11 日付防衛大臣森本敏の回答を「第 2 次回答」という。）。

(昭和 44 年) のことであるが、神奈川県・厚木基地の航空機騒音被害を軽減するために、完全閉鎖が検討されていた普天間飛行場に移駐したものである。

普天間飛行場の平成 25 年 1 月時点での常駐機種は、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) であったが (検証結果報告書・20 頁)、KC-130 空中給油兼輸送機 15 機は、現在では、山口県・岩国飛行場に完全に移駐をしている。

CH-46E、CH-53E は輸送機であり、CH-46E の後継機である MV-22B オスプレイも 24 名 (最大 32 名) の兵員を輸送することができる輸送機である。沖縄防衛局長が国土交通大臣に提出した審査請求書及び執行停止申立書<sup>12</sup>にも、「キャンプ・シュワブに移るのは、『オスプレイなどの運用機能のみ』」であるとされていたものであり、具体的な検討の対象となるのは、海兵隊の輸送機の部隊の移駐についてである。

普天間飛行場に配備された海兵隊の輸送機の主任務とは、揚陸艦から陸上への輸送 (揚陸) である。森本敏元防衛大臣の大臣退任後の著書「オスプレイの謎。その真実」77 頁にも「普天間基地に配備されるオスプレイを装備した 2 個飛行隊 (VMM) の主任務は、強襲揚陸艦に搭載されて空母機動部隊とともに行動し、強

---

<sup>12</sup> 本件埋立承認取消について沖縄防衛局長は平成 27 年 10 月 13 日付けで行政不服審査法に基づく審査請求及び執行停止の申立てをしていたものであるが、取下げで終了した。

襲着上陸・捜索救難・人道支援・在外民間人救出活動・災害救援などに従事する第 31MEU（海兵機動展開隊）に対する航空支援である」とされている。

なお、長い間、航空輸送部隊の中核であった CH-46E の作戦行動半径は 12 名搭乗時で約 140 キロメートルであるが、沖縄島を起点とすると宮古島ですら行動半径外ということになり、強襲揚陸艦に搭載しなければ任務を行えないことは明らかであった。なお、MV-22 オスプレイも含め輸送機は対空砲火などの攻撃に対しては脆弱であるため、戦闘地域での上陸は、戦闘ヘリや攻撃機による支援が必要となる。強襲上陸支援任務に運用されるのが戦闘ヘリ AH-1 であるが、その航続距離は CH-46E と比較してもはるかに短い。なお、普天間飛行場配備部隊とともに揚陸艦に搭載される AV-8 ハリアー攻撃機は山口県・岩国基地に配備されている。

以上のとおり、普天間飛行場に配備された航空部隊は、強襲揚陸艦に搭載されて、艦船からの輸送及び強襲揚陸に対する支援を行うことを任務としているものである。

強襲揚陸艦は、長崎県・佐世保基地に配備されている。長崎県・佐世保基地から沖縄県うるま市のホワイト・ビーチに強襲揚陸艦は回航し、普天間飛行場に配備された輸送機は、ホワイト・ビーチに停泊した強襲揚陸艦に搭載された後、洋上展開し、実任務につくことになり、一年の半分以上の期間は、わが国の領域外で洋上展開をしているものである。

ウ 在日米軍全体のプレゼンスないし抑止力の維持という説明について

(7) 埋立必要理由書は、「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」とする。

「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約」(以下、「安保条約」という。)に基づき駐留する在日米軍の抑止力ないし軍事的プレゼンスが重要であるとしても、なぜ普天間飛行場を県外等に移設すれば、在日米軍全体のプレゼンスないし抑止力が許容できない程度に低下するのかということについて、実証的・具体的根拠はなんら示されていないものであり、このような説明をもって、「本事業は極めて必要性が高い」とは認めることはできない。

- (イ) かえって、沖縄に海兵隊航空基地があることと抑止力については、沖縄県は、「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」と具体的な根拠を示して疑問があることが明らかにしていたものであり、この沖縄県の示した疑義について、検証結果報告書は「沖縄県の疑念は、合理的な理由があるものと考えられる」としている。

そもそも、米国領土以外には、海兵隊はほとんど駐留していないものである。2013年(平成25年)12月末時点で、韓国を除く東アジア・太平洋地域には海兵隊は1万6178人駐留しているが、日本への駐留が1万5893人であり、日本・韓国以外の駐留人数は195人に過ぎず、実際には海兵隊の兵力はないに等しく、韓国についても海兵隊の駐留人数は1112人に過ぎないものであり、海兵隊が駐留しなければ、駐留米軍のプレゼン

スないし抑止力がないということができないことは明らかである。

(ウ) 以上のとおり、在日米軍全体のプレゼンスないし抑止力について、埋立必要理由書はこれらの語を具体性・実証性のないマジック・ワードとして使っているだけであり、そのような無内容の説明をもって、「極めて必要性が高い」ということはできないものである。

大切なことは、抽象的なマジック・ワードでごまかすのではなく、普天間飛行場の駐留部隊の機能を具体的事実 に即して実証的に検討することであり、以下、具体的に検討することとする。

エ 「一体的運用の必要性」「地理的に優位であること」などの説明について

埋立必要理由書は、海兵隊の一体的運用の必要性などを挙げ、普天間飛行場を県外等に移設すれば、海兵隊の機動性・即応性といった特性・機能を損なう懸念があるとし、また、沖縄の地理的優位性を根拠として、県外等移設が適切でないとする。

しかし、なぜ県外移設等によって、海兵隊の特性・機能が損なわれるのか、また、普天間飛行場に配備された航空部隊にとって沖縄に配備されることがなぜ必要であるのかについて、具体的・実証的な説明は一切ないものであり、このような埋立必要理由書の説明をもって、「本事業は極めて必要性が高い」と認めることはできない。

以下、普天間飛行場に配備された航空部隊の実態に即して、普天間飛行場の県外移設等によって、海兵隊の機能が損なわれるものではないこと及び海兵隊基地について沖縄の地理的必然性が

認められないことについて、具体的に述べることとする。

(7) 第 31 海兵機動展開隊 (31MEU) について

- a 埋立必要理由書は、「米海兵隊は、司令部・陸上・航空・後方支援部隊を組み合わせる一体的に運用する組織構造を有」としている。

たしかに、海兵隊は、任務を行うべき何らかの事態が発生した場合、司令部部隊、陸上部隊、航空部隊及び後方支援部隊が一体となった海兵空地任務部隊 (MAGTF) を編成して作戦を展開するところに、その特性があり、MAGTF (マグタフ) を編成してその機能をはたすものである。

MAGTF は、編成規模の大きい順に、①海兵機動展開部隊 (MEF/メフ)、②海兵機動展開旅団 (MEB/メブ) 及び③海兵機動展開隊 (MEU/ミュー) の 3 段階が存在するが、沖縄に配備されている兵力のみで編成できるのは MEU 1 個のみである。

海兵隊が MEU を編成して任務を行う場合には、米海軍の水陸両用戦隊 (PHIBRON) の揚陸艦に搭乗して、実任務を行うことになる。日本に配備されている揚陸艦は長崎県・佐世保基地の 4 隻であるが、これに搭載できる MAGTF は、MEU 1 個のみである。

水陸両用戦隊と MAGTF を合わせたものが水陸両用即応群 (ARG/アーク) であり、実任務は ARG として行われることになる。

「31MEU の約 2200～2500 名 (標準は 2000 名) が佐世保から展開してくる 3 隻の強襲揚陸艦に搭乗して、洋上で即応展開する仕組みになっている」ものであり、具体的に機動性・

即応性が問題となるのは、MEU 1 個を搭載した ARG の機動性・即応性である。

沖縄に配備された第 31 海兵機動展開隊 (31MEU) が実任務を行う際には、米海軍の水陸両用戦隊と ARG を編成して行うことになる。

しかし、沖縄には、海兵隊基地は存在しても、米海軍の水陸両用戦隊の母港となる海軍基地は存在しない。揚陸艦は日本本土の長崎県・佐世保基地を母港とするものである。また、揚陸艦に搭載される AV-8B ハリアー戦闘機は、山口県・岩国基地に配備されている。

31MEU が任務を行うためには、長崎県・佐世保基地から揚陸艦が沖縄県うるま市のホワイト・ビーチに回航されるのを待ち、ヘリコプター、装備、兵員等を搭載し、そこでようやく実任務地に向かうことになる。佐世保基地に停泊している揚陸艦が、出撃命令を受けてから、31MEU を搭載して沖縄を出港するまでには、円滑に最短時間で準備が進むとしても 4 日程度は要するとされている。水陸両用戦隊の揚陸艦の母港から海を挟んだ遠隔地に沖縄の海兵隊基地は所在しているものであり、沖縄に海兵隊航空基地がなければ機動性・即応性が失われるとの論理は成り立たちえない。

普天間飛行場に配備された航空部隊は、揚陸艦に搭載されて実任務につくものであり、揚陸艦に搭載された後に即応性・機動性といった特性・機能を示すことになるが、揚陸艦の母港は日本本土にあるのだから、普天間飛行場の県外移設等によって、即応性・機動性が失われることにはならない。

ちなみに、2011 年 (平成 23 年) 3 月 11 日に発生した東



北大震災の際、佐世保基地に在泊中であつたドッグ型揚陸艦は、輸送支援のため北海道に向い、同月 15 日には北海道苫小牧港に入港しており、佐世保基地の揚陸艦に北海道から搭乗する場合と沖縄から搭乗する場合を比較しても、即応性・機動性にさしたる差は存しないことになる。

- b また、31MEU は、オーストラリア、タイ、フィリピンなどのアジア太平洋地域の国々をめぐり、共同訓練を行い、信頼関係を醸成することにその重要な役割があり、アジア太平洋地域を広範囲に巡回し、同盟国との共同訓練、人道支援、災害救援を担うことで、アジア太平洋地域においてプレゼンスを示しているものである。

米海兵隊の第 31MEU が、日本の領域外で実施する実際の作戦任務やそれに伴う訓練は、合計すると通常、第 31MEU が年間に 3～4 回（1 回の任務は約 2 か月ほど）であり、1 年のうち半分以上の期間は洋上展開をしているものである。平成 21 年から平成 23 年の第 31 海兵機動展開隊（31MEU）の活動をみると、平成 21 年は 1 月 27 日～2 月まで大平洋訓練、2 月 4 日～2 月 17 日までタイ訓練、3 月 25 日～3 月 31 日まで韓国訓練、4 月 16 日～4 月 30 日までフィリピン訓練、7 月 6 日～7 月 26 日オーストラリア訓練、8 月台風被災の支援活動（台湾）、10 月 14 日～10 月 20 日フィリピン訓練、10 月 14 日～10 月 20 日自然災害の支援活動（インドネシア・フィリピン）、11 月韓国訓練となっており、平成 22 年は 2 月 1 日から 2 月 11 日タイ訓練、3 月 9 日～3 月 19 日フィリピン訓練、9 月 12 日～9 月 21 日グアム訓練、10 月 14 日～10 月 22 日フィリピン訓練及び台風メーギーによる人

的支援、10月30日シンガポール地域交流イベント、11月16日～11月19日地域交流イベント、12月3日～12月10日自衛隊と日米共同演習、12月8日～12月15日霧島研修となっており、平成23年は2月7日～2月19日タイ訓練、2月27日～3月2日カンボジア訓練、3月12日～4月7日トモダチ作戦（東北）、7月11日～7月29日オーストラリア作戦、10月9日～10月16日能力検証訓練（フィリピン）、10月17日から10月28日フィリピン訓練となっており、沖縄に駐留していない期間が多くを占めている。

このように、実任務は洋上で行われるものであるが、洋上展開をしている際には、どの地域から乗船したのかは関係がないものであるから、この点からも沖縄に海兵隊航空基地を置くことは必然とはいえない。

なお、2011年（平成23年）3月11日に発生した東北大地震における「トモダチ作戦」には、31MEUと長崎県・佐世保基地の第11水陸両用戦隊とで構成されるARGも参加したが、震災発生当時、マレーシア、インドネシアにあったARGは、震災発生から6日後の同月17日には秋田沿岸に到着している。

c 訓練について

(a) 埋立必要理由は、「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」つとしている。

(b) しかし、そもそも在沖海兵隊は、ローテーションで沖縄に配備されるものであり、沖縄に常に駐留しているものではない。海兵隊が沖縄で行っていることは訓練であり、し

かもローテーションであるということは沖縄ではいわば常識であるが、日本本土では殆ど認識されていない。

第31海兵機動展開隊(31MEU)を構成する主力部隊は、米国から沖縄に交代で配備される UDP 派遣 (Unit Deployment Program の略で部隊交代計画を意味する。) である。米本土で約6か月の編成解除・展開準備、錬成のための訓練⇒日本での約6か月の練度維持のための訓練⇒洋上での約6か月の即応体制というローテーションであり、兵員は常に入れ替わっている。

島嶼県である沖縄の狭隘な県土では、大隊が駐留する施設を確保することはできないし、また、広大な演習場を確保することができないため限定した訓練しかできない。つまり、大隊が駐留できない、広大な演習場が確保できないという地理的要因による制限が存するため、主力部隊を常設することができず、米国から UDP 派遣で交代をせざるを得ない。在沖海兵隊の兵力に関しては、実質上、戦車大隊を有する陸自甲師団より劣るとの評価もなされている。

第31海兵機動展開隊(31MEU)に UDP 派遣される陸上と航空の戦闘部隊は、基本的に18か月／半年区切りの3段階(展開後、展開前、展開のサイクルで回る)の期間によって展開任務を行っている。

第1段階の展開後期間とは、洋上での展開(実任務)終了から米国本土で約6カ月にわたって実施する訓練期間を指す。米国の広大な演習場を使い、沖縄の狭い演習場では不可能な訓練を行う。

次の第2段階の展開前期間では、学校教育や練度維持の

ための訓練を行う。本格演習は沖縄県内の狭い演習場では行えず日本本土のキャンプ富士に移動して近隣にある富士演習場等を利用して行われ、沖縄県内の演習場においては射撃、警戒、潜入、襲撃等の小舞台による訓練にとどめられる。

第3段階の展開期では、bにおいて前述したとおり、沖縄の演習場での訓練を受けた部隊が、長崎県佐世保から沖縄に回航されてくる揚陸艦に乗船して、グアム、オーストラリア、フィリピン、タイ、韓国などの同盟国のほか、アジア太平洋地域の諸国を巡回して共同訓練などを行うことになる。なお、海兵機動展開隊（MEU）は、これを輸送する海軍の水陸両用戦隊（PHIBRON）とペアを組み、水陸両用即応群（Amphibious Ready Group: ARG）を構成し、洋上展開をするが、第31海兵機動展開隊（31MEU）は、長崎県佐世保の第11水陸両用戦隊と水陸両用即応群（ARG）を構成する。すなわち、長崎県佐世保から回航した揚陸艦に沖縄で乗船をして展開をすることになる。

以上のとおり、第31海兵機動展開隊（31MEU）にUDP派遣される陸上と航空の戦闘部隊は、常に沖縄に駐留しているわけではなく、沖縄に駐留していない期間が多くを占めている。

- (c) 31MEUの実任務は、長崎県・佐世保基地の第11水陸両用戦隊と一体としてARGを構成して行われるものであるが、ARGを構成しての演習は、洋上で行われるものであり、沖縄に海兵隊航空基地が所在しているために洋上展開していない時期には、ARGとしての訓練を行うことはできな

い。

また、広大な演習場のない沖縄では輸送ヘリが装甲車などの大型貨物を吊り下げて飛行する訓練をすることもできず、米本土の訓練で培われた練度を維持するための総合的訓練への支障があるとの指摘が、海兵隊員や軍事評論家らからくり返し指摘されているものである。

(イ) MEU を超える規模の MAGTF について

MEU を超える規模の MAGTF は、国外、県外の各地に分散配備され、今後更なる分散配備が予定されている。

III MEF が沖縄に配備されているといっても、司令部・陸上・航空・後方支援部隊は、海外も含めて分散配置されているものであり、分散配置が海兵隊の一体性を損なうものでないことを示している。

この分散配置が可能であることについては、「有事における部隊運用を理解する必要がある。現在太平洋地域の海兵隊は、沖縄とハワイにほぼ同じ規模の地上・航空・後方支援部隊が配置されている。そして、山口県岩国基地には戦闘機部隊がある。これらを統合する司令部が沖縄にある。この配置・運用で、仮にフィリピンへ作戦展開する事態が起きたとする。沖縄から海兵隊の地上、航空、後方支援の各部隊が現地に急行する。ハワイからも部隊を急派する。規模によってはカリフォルニアからも増派される。そして沖縄の司令部が現地で各部隊と合流し、統合指揮する。このように海兵隊は『現地集合型』の運用を採用しているため、どこへでも迅速な対応が可能である」との指

摘もなされている<sup>13</sup>。

MEU を超える規模の MAGTF を編成する際には、日本駐留の兵力では編成できず、また、日本に配備された揚陸艦には搭載できないものであるから、沖縄に配備されていなければ即応性・機動性がはたせないということにはならない。

(ウ) 沖縄に海兵隊基地の地理的優位性は認められないこと

- a 在沖海兵隊が実任務を行う際には、長崎県・佐世保基地を母港とする揚陸艦に搭乗して任務につくものであり、1年のうちの半分以上の期間は洋上展開をしているものである。

1年の大半の期間を占める洋上展開をしている間は、揚陸艦が航行している場所から目的地に向かうことになるものであり、海兵隊基地がどこに所在しているのかは問題とならない。

31MEU は、アジア太平洋地域の同盟国をめぐり、同盟国との共同訓練、人道支援、災害救援活動を行うことで、同盟国との信頼関係を醸成する活動を行い、その存在を示しているものであるから、ヘリコプターがどこで搭載されたか（航空基地がどこに所在しているのか）によって、プレゼンスが変わるものではない。

- b 洋上展開していない時期には、長崎県・佐世保基地から揚陸艦が具志川市のホワイト・ビーチに回航されるのを待たなければならないものであり、日本本土との対比において、沖縄に地理的優位性があることにはならない。

- c 海兵隊の駐留必要性として常に言われることは、朝鮮半島

---

<sup>13</sup> 屋良朝博「基地問題の実相と構造」島袋純・阿部裕己編『沖縄が問う日本の安全保障』210頁。

有事との関係である。しかし、少なくとも日本本土との対比において、朝鮮半島有事への対応のために、日本本土ではなく沖縄に海兵隊基地が必要であるということとはできない。

むしろ、朝鮮半島との地理的關係でいうならば、沖縄に駐留することは、朝鮮半島との距離は日本本土よりも遠ざかることになる。例えば、沖縄—ソウル間は約 1260 キロメートルであるのに対し、福岡—ソウル間は約 534 キロメートル、熊本—ソウル間は約 620 キロメートルである。

朝鮮半島有事への対応は、日本本土と沖縄との対比において、沖縄に地理的優位性があることの根拠にはならないものである。

海兵隊に即していうならば、朝鮮半島で任務を行うとしても、洋上展開している期間であればそこから朝鮮半島に向かうことになるから沖縄の地理的位置は関係がないものである。沖縄に駐留している部隊が朝鮮半島に向かうためには、長崎県・佐世保基地から沖縄県まで揚陸艦が回航し、これに乗船をしてから朝鮮半島に向かうことになるものであるから、一旦朝鮮半島とは逆方向の沖縄に揚陸艦が向かい、沖縄で 31MEU を搭載してから、朝鮮半島に向かうことになるのである、朝鮮半島有事との関係において、海兵隊基地として、沖縄に地理的優位性が存しないことは明らかである。

d 台湾海峡との関係が、沖縄と台湾海峡との距離の近接性が言われることがある。

日本本土より沖縄が台湾海峡に近いとしても、日本本土の長崎県・佐世保基地に配備された揚陸艦が到着することを待たなければならないことには変わりはなく、地続きで佐世保基

地から乗艦できる地域との優劣はなんら明らかにされていない。また、朝鮮半島と台湾海峡の双方との距離を考えても、例えば、九州と比較して沖縄に有利性があるとは言えない。検証結果報告書が、「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」としているとおり、海兵隊基地について、沖縄が地理的優位性を有するとする具体的・実証的根拠は一切示されていないものである。

さらに、本件で問題とされているのは、あくまでも海兵隊である。ジョージ・ワシントン大学のマイク・モチヅキ教授は、「一般世論の中には『尖閣諸島は中国の船がきて乗っ取るかもしれない』『中国と戦争になったらどうするんだ』という意見も少なくないかもしれません。『もし、海兵隊が撤退したら中国に間違ったシグナルを送ることになる』と。」との問いに対して、「中対峙する米軍は空軍と海軍の潜水艦であって、海兵隊ではありません。だから、『海兵隊がいなくなると不安だ』という日本国民の意識は間違っています」と答えている



14。また、後に防衛大臣となる森本敏氏は、野村総合研究所主任研究員であったときに、「もともと台湾海峡など、中国周辺に海兵隊が投入される可能性は極めて低い」<sup>15</sup>としていた。

軍事専門家は、対中国という点で問題となるのは空軍と海軍であり、海兵隊ではないとしているものである。

- e 海兵隊は揚陸艦に乗船して洋上展開するものであるが、沖縄には揚陸艦の母港となりうる海軍施設は存しないものである。

また、海兵隊は沖縄では訓練を行っているものであるが、射程の長い実弾砲撃演習を行える演習場はなく（かつては県道を封鎖して行っていた）、広大な演習場がない沖縄では訓練に制限があり、沖縄に駐留する第3海兵師団第12海兵連隊による実弾砲撃演習は、現在、矢白別演習場（北海道）、王城寺原演習場（宮城県）、東富士演習場（静岡県）、日出生台演習場（大分県）の5ヵ所の演習場で行われている。

揚陸艦の母港もなく、広大な演習場がないことは、海兵隊基地の地理的条件として優位であるとはいえないものである。

- f 沖縄の海兵隊移駐に軍事的根拠がないことは米国、米軍内部でも指摘されていたものである。

また、1960年代後半には普天間飛行場は軍事的には価値がないものとして完全閉鎖が予定されながら首都圏の厚木基地の航空機被害をなくすために航空機部隊の移設先とされたものである。

海兵隊基地の沖縄集中は、日本本土の米軍基地負担をなく

---

<sup>14</sup> 新外交イニシアティブ編「虚像の抑止力」135頁。

<sup>15</sup> 船橋洋一「同盟漂流」358頁より引用。

すことで日本本土の反米軍基地感情を鎮静化させるという政治的事情・目的によっておこなわれたものであり、地政学的・軍事的理由によるものではない。

- g 沖縄の基地の脆弱性は米国、米軍内でかねてから認識されていたものであり、沖縄以外に分散することにこそ軍事的合理性が存するものである。

1957年（昭和32年）末に、元国際安全保障担当国防次官補のナッシュ(Frank C. Nash)が、アイゼンハワー大統領に提出した報告書「米国の在外基地」(ナッシュ・レポート)においても、沖縄島に「軍事力が集中していることは、ソ連のミサイル能力や増強されている中国の軍事力からみて、沖縄を非常に魅力的で脆弱なターゲットにしている」とし、「更なる柔軟性の確保と適切な分散のために、適当な部隊を他の極東地域に徐々に移動させることを検討する」よう勧告していた。最近では、平成26年12月8日の朝日新聞に、ジョゼフ・ナイ元国防次官補が、「中国の弾道ミサイル能力向上に伴い、固定化された基地の脆弱性を検討する必要がでてきた。卵を1つのかごに入れておけば（すべて割れる）リスクが増す」と指摘し、在日米軍基地の7割超が沖縄に集中していることは、対中国の軍事戦略上、リスクになりつつあるとの見方を示しているものである。

基地が攻撃の対象となるということは、軍事的に脆弱性という文脈で語られるが、基地所在地の住民にとっては、基地があるが故の危険性にほかならない。沖縄が日米の地上戦の激戦地となった理由も旧日本陸軍の第32軍の沖縄配備が要因とされており、また、原爆が投下された広島、長崎、第二の

原爆投下候補地であった北九州の小倉も、軍事基地と軍事拠点、軍需産業の集積地であったことが投下先に選ばれた理由とされている<sup>16</sup>。

沖縄島に基地が集中することの軍事的不合理性と危険性については、「基地の集中はかえって攻撃を受けた場合には脆弱であると指摘されており、この点は今日における海兵隊の一部グアム移転の論拠と重なる。日本では、沖縄が戦略的に重要な場所にあるので米軍基地が集中するのは当然であるかのような議論がなされるが、ナッシュが指摘しているように、軍事的に考えれば、逆にそれは危険でもある。さらに、沖縄が攻撃を受ければ、米軍はほかに逃げることができるかもしれないが、沖縄の人々は逃げることはできない。沖縄戦は日本軍にとって沖縄とその人々を捨て石にした作戦だったが、このことは今日の基地問題においても同じだと言わざるを得ない」との指摘もなされている<sup>17</sup>。

h 沖縄に海兵隊基地が集中していることに軍事的・地理的必然性がなく、他地域への分散が政治的に困難であることが理由であることは、防衛大臣らがこれを認めてきたものであった。

森本敏（当時）防衛大臣は、2012年（平成24年）12月25日の防衛大臣記者会見において、「普天間の辺野古移設は地政学的に沖縄に必要だから辺野古なのか、それとも本土や国外に受入れるところがないから辺野古なのか」との質問に

---

<sup>16</sup> 前泊博盛「安保をめぐる日本と沖縄の相克」島袋純・阿部浩己編『沖縄が問う日本の安全保障』38頁。

<sup>17</sup> 林博史「米軍基地の歴史」129頁

対して、「政治的に許容できるところが沖縄にしかないのだから、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」としていた。

中谷防衛大臣（防衛大学校卒業、元陸上自衛官）は、平成13年4月から平成14年9月にかけて防衛庁長官を務め、2014年（平成26年）12月24日に防衛大臣に任命されたものであるが、防衛大臣任命の数か月前である同年3月に行われたインタビュー（BOKUmedia ぼくメディア）に対し、「できるだけ日本各地に分散できるところがないのかなと探していますけれど、理解をしてくれる自治体があれば移転できますけれど、『米軍反対』とかいうところが多くて、なかなか米軍基地の移転が進まないということで、沖縄に集中しているというのが現実なんですね。九州とか北海道とかそういうところにもお願いはしています」と答え、海兵隊基地の県外分散は可能であることを明言していた。

また、かつて小泉純一郎（当時）首相は、平成16年（2004年）10月に「沖縄の負担を全国民が分かち合おうということならば、本土移転、国外移転の両方を考えていい」と記者団に語ったが、翌年6月23日の戦没者慰霊祭の際に記者団に質問された際には、「総論賛成、各論反対だ。負担軽減には賛成、しかし自分の所には来てくれるなという地域ばかりだ。そこが非常に難しい」と答えていたものであった。

オ 沖縄への米軍基地集中・負担格差が形成された経緯が示すこと

(ア) はじめに

a 沖縄県の基地過密度は、異常というほかはない。

沖縄県が国土面積に占める割合は約 0.6 パーセントに過ぎないが、この沖縄県に、在日米軍専用施設の約 4 分の 3 (73.8 パーセント) が集中している。

県土面積の側面で米軍基地負担度をみると日本本土の 468 倍となる<sup>18</sup>。アジア太平洋地域では、日本、オーストラリア、韓国、タイ、フィリピンの 5 か国に、約 10 万人の米軍が駐留している。米軍が駐留するアジア 5 か国の総面積 (約 900 万平方キロメートル) の 0.025 パーセント (5000 分の 1) にすぎない沖縄県に、アジア太平洋地域に駐留する米軍の約 4 分の 1 が集中していることになる。

そして、沖縄県の米軍基地面積の約 7 割を占めるのは海兵隊基地であり、普天間飛行場、国が辺野古に新設を強行しようとしている基地は、海兵隊基地である。

- b このように、沖縄県に米軍基地が集中していることは、1995 年 (平成 7 年) の米兵少女暴行事件以降、日本本土でも広く認識されるようになった。

しかし、「日本国との平和条約」(以下、「対日平和条約」という。)により日本が沖縄を分離して独立を回復した 1950 年初めには沖縄の米軍基地面積は日本本土の米軍基地面積の 10 分の 1 に満たなかったこと、「銃剣とブルドーザー」と呼ばれる米軍による強制的な土地接收がなされたのは日本が独立を回復した後の 1950 年代のことであること、海兵隊はもともと日本本土に駐留していたが 1950 年代の「全ての地上戦闘部隊の日本からの撤退」によって日本ではない沖縄に移駐したこと、米軍基地の約 4 分の 3 が沖縄県に集中するよう

---

<sup>18</sup>検証結果報告書 45 頁。

になったのは沖縄返還（復帰）後であることについては、日本本土ではほとんど認識されていない。

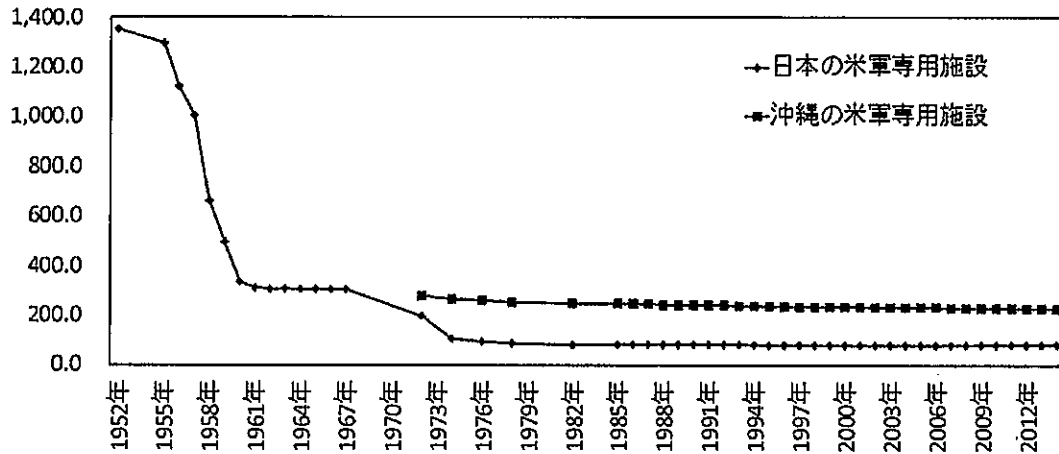
(イ) 日本本土と沖縄の米軍基地面積の推移

a 米軍基地面積の推移は、以下のとおりである。<sup>19</sup>

日 本 (沖縄を除く)		沖 縄	
		1945(S20)年	4万5000エーカー (約182km <sup>2</sup> )
		1951(S26)年	124km <sup>2</sup>
1952(S27)年	1352.636km <sup>2</sup>		
		1954(S29)年	162km <sup>2</sup>
1955(S30)年	1296.360km <sup>2</sup>		
1957(S32)年	1005.39km <sup>2</sup>		
1958(S33)年	660.528km <sup>2</sup>	1958(S33)年	176km <sup>2</sup>
1960(S35)年	335.204km <sup>2</sup>	1960(S35)年	209km <sup>2</sup>
1965(S40)年	306.824km <sup>2</sup>		
1970(S45)年	214.098km <sup>2</sup>		
1972(S47)年	196.991km <sup>2</sup>	1972(S47)年	278.925km <sup>2</sup>
1985(S60)年	82.675km <sup>2</sup>	1985(S60)年	248.61km <sup>2</sup>
2013(H25)年	80.919km <sup>2</sup>	2013(H25)年	228.072km <sup>2</sup>

<sup>19</sup> 1945年の沖縄の基地面積（4万5000エーカー）は、1956（昭和31）年6月9日付米国下院軍事委員会特別分科委員会の報告書（いわゆるプライス勧告）により、その余の沖縄返還（復帰）前の沖縄の基地面積は、林博史「沖縄米軍基地の歴史」125頁による。在日米軍基地面積及び沖縄返還（復帰）後の在沖米軍基地面積は、沖縄県知事公室基地対策課「沖縄の米軍及び自衛隊基地（統計資料集）平成27年3月」による。

## 米軍専用施設面積の推移



日本本土の米軍基地は、1952年（昭和27年）の対日平和条約発効直後は2824施設であったものが、1972年（昭和47年）の沖縄返還（復帰）までの20年間で2709施設が整理統合され115施設にまで減少した。対日平和条約発効から3年で2166施設が返還され、1955年（昭和30年）には658施設にまで激減している。その後も、毎年100施設程が整理・統合・削減され、1961年（昭和36年）には187施設と対日平和条約発効時の7パーセント弱の水準にまで減少した。

b 日本本土の米軍基地面積の推移は、上記表のとおりであり、日本本土の米軍基地が整理・統合・縮小された時期は、大きく分けると、2回存する。

1回目は、1952年（昭和27年）の対日平和条約の発効から1960年（昭和35年）の安保条約成立（いわゆる安保改定）までの時期である。

この間、対日平和条約発効時に約26万人いた在日米軍は、「一切の地上戦闘部隊の撤退」を含めて4万人台、すなわち



6分の1以下に減少し、日本本土の米軍基地面積は約4分の1に縮小した。

2回目は、沖縄返還（復帰）を挟んだ1960年代後半から1970年代半ばにかけての時期である。このときも、本土の米軍基地は約3分の1に減少したが、沖縄の米軍基地は1割程度しか減少されず9割が残存した。

この結果、国土面積の0.6パーセントに過ぎない沖縄に日本の米軍基地の約4分の3が集中するという構造が完成した。

以下に述べるとおり、この極端なまでの沖縄への基地集中は、日本本土の基地負担を軽減して日本本土の反基地感情を鎮静化させるという政治的事情に起因するものであった。

(ウ) 1950年代の日本本土から沖縄への基地しわ寄せ

- a 1950年代初頭、沖縄の米軍基地面積は約124平方キロメートル（1951年・昭和26年）であったのに対し、日本本土の米軍基地面積は1352.636平方キロメートル（1952年・昭和27年）であり、沖縄の米軍基地面積は日本本土の米軍基地面積の10パーセントにも満たないものであった。

そして、1950年代を通じて、日本の米軍基地面積は大きく減少し、他方で沖縄の基地面積は激増した。すなわち、1960年（昭和35年）には、日本の米軍基地面積は335.204平方キロメートルと4分の1以下に減少し、他方で、沖縄の米軍基地面積は約209平方キロメートルと約1.7倍となった。

この基地面積の変化の大きな要因となったのは、日本本土から沖縄への海兵隊移駐とこれに伴う海兵隊新基地の建設であった。

- b 海兵隊の第3海兵師団は、朝鮮半島の前線に展開していた

第1海兵師団の後方支援や補充兵の提供のため、1953年（昭和28年）に岐阜県のキャンプ富士や山梨県のキャンプ富士などに駐留するようになった。

日本本土に海兵隊が駐留するようになったのは、朝鮮戦争の後方支援のためであるが、日本本土では、米軍基地に対する熾烈な反対運動等があり、反米軍基地感情の高まりを鎮静化することが政治課題となっていた。

1950年代には、日本本土にも多数の米軍基地が存在し、内灘闘争、砂川闘争、浅間山演習場反対闘争、妙義山接收計画反対闘争などの反基地闘争が各地で起き、海兵隊が駐留していた北富士、岐阜においても熾烈な反対闘争が起きていた。

日本国内の世論調査の結果も、米軍の日本駐留について、独立回復直後の1952年（昭和27年）5月には賛成48パーセント、反対20パーセントだったのが、1953年（昭和28年）6月には賛成27パーセント、反対47パーセントと逆転した。外交政策についても、朝鮮戦争勃発からまもない1950年（昭和25年）9月には親自由陣営50パーセント、中立22パーセントだったのに対して1953年（昭和28年）6月には親自由陣営26パーセント、中立50パーセントと中立の割合が増大していた。

1955年（昭和30年）2月、岸信介（後に首相）はアリソン駐日大使との会見において、日米安保の必要性、米海空軍の日本駐留の必要性を認めながら、地上軍の撤退を求めた。1956年（昭和31年）7月12日の国家安全保障会議では、直前に行われた日本の参議院選挙の結果が報告され、社会党が3分の1を確保したため、再軍備を保障するための憲法改

正ができなくなったことが報告された。ウィルソン国防長官は、東京に司令部がある極東軍に代えて太平洋軍を創設し、国連軍司令部を東京から韓国へ移す方針を示したが、その理由について、「日本に広がっている、まだ占領されているという考えを打ち消すための国防省の大変な努力の一部である。この考えを破壊することに成功しなければ、われわれは日本列島での地位をすべて失うことになる」と説明した。

そして、1957年（昭和32年）1月に群馬県の相馬ヶ原米軍演習場で発生した、米兵が薬莢拾いをしていた農家の主婦を射殺したジラード事件<sup>20</sup>は、日本社会にとりわけ大きな衝撃を与え、日本本土における反米軍基地感情の鎮静化が、日米両政府にとって最重要の政治課題となっていった。

日本本土からの地上戦闘部隊の撤退が政治的課題となるなかで、海兵隊は、日本本土から沖縄へと移駐していったが、アイゼンハワー大統領の政治的判断が、これを加速させることになった<sup>21</sup>。1957年（昭和32年）の岸首相とアイゼンハワー米大統領の共同声明において、独立国家となった日本と米国との対等が強調され、米国が「明年中に日本国内の合衆国軍隊の兵力を、すべての合衆国地上戦闘部隊のすみやかな撤退を含み、大幅に削減する」ことを約束し、翌1958年（昭和33年）までに日本本土からの地上戦闘部隊の完全撤退が

---

<sup>20</sup>沖縄では同様の事件が頻発していた。ジラード事件の数か月前である1956年（昭和31年）4月には、美里村知花でスクラップ拾いをしていた3人の幼児の子の母である32歳の主婦を米兵が射殺したという事件（悦子さん事件）が発生しているが、ジラード事件とは対照的に、沖縄の住民が米兵に射殺された事件が日本本土で政治問題となることはなかった。

<sup>21</sup>平成27年5月14日沖縄タイムス。

実現した。こうして、1955年（昭和30年）から開始された沖縄への海兵隊の移駐は、僅か3年間で完了した。

1950年代に日本に海兵隊が配備されたのは、朝鮮半島に展開する部隊の後方支援などのためであり、また、休戦によって朝鮮半島に緊張がなくなったわけではない。朝鮮半島との距離からすると、沖縄に移駐することは遠ざかることになり、また、沖縄には海兵隊を紛争地域に輸送する艦船もなく、海兵隊を沖縄に配備することは機動性・即応性を損ねるものであった。1957年（昭和32年）末に、元国際安全保障担当国防次官補のナッシュがアイゼンハワー大統領に提出したナッシュ・レポートは、「沖縄の海兵隊は機動性に欠ける」と問題点を指摘していた。海兵隊の役割は、戦争となった場合に真っ先に戦場に駆けつけ、敵前上陸をはかることであり、その機動性を欠いているということは、海兵隊の沖縄駐留は軍事的合理性を欠いているということにほかならない。軍事的合理性を欠いたまま、日本国内の反米軍基地感情の鎮静化という政治的目的のために、海兵隊の沖縄移駐が急がれたことは明らかであった。

しかし、日本からの海兵隊の撤退により日本の安全保障に支障が生じるという海兵隊撤退反対論は起きず、日本政府・日本国民は、海兵隊の日本からの全面撤退を歓迎した。

日本本土では、1957年（昭和32年）中には伊丹飛行場、内灘演習場など、1958年（昭和33年）中には新潟飛行場、小牧飛行場、キャンプ岐阜など、1959年（昭和34年）には北海道演習場、辻堂演習場、キャンプ千歳などが返還されていき、近畿、中部、四国にはほとんど米軍基地がなくなり、

こうして、独立回復時から1960年（昭和35年）の安保改定までの間に日本本土の米軍基地面積は4分の1以下に減少した。

日本から米軍の地上戦闘部隊がすべて撤退し、米軍基地も目に見えて減少していったことにより、日本本土における反米基地感情は急激に鎮静化していき、1960年（昭和35年）には、安保改定がなされた。安保改定交渉の際、当初は沖縄を安保条約の対象地域に含めることも検討されたが、米国は事前協議制度が沖縄に適用されることで核兵器の持ち込みを含めた自由使用ができなくなることを懸念し、他方、日本では“沖縄を安保条約の対象に含めると米国の戦争に日本が巻き込まれる”との強い反発があり、沖縄を安保条約の対象とすることは見送られた。

日本本土は、1950年代を通じて、米軍基地が激減し、また、軍事的負担を免れることによって目覚ましい経済復興を遂げていった。

- c. 一方、対日平和条約第3条により日本から切り離された沖縄では、あらたな米軍基地建設のために、悲劇的といわざるをえない事態が生じていった。

1950年代前半には、「銃剣とブルドーザー」と呼ばれる軍用地の強制接收がなされた。対日平和条約発効後、米国は、「対日平和条約により、米国は主権国家である日本から沖縄における統治権を行使することが認められているのであるから、米国は日本が本来有する土地収用権を日本の了解に基づいて行使する」との見解の下に、1952年（昭和27年）に布令第109号「土地収用権」を公布した。そして、1952年（昭

和 27 年)に真和志村、1953 年(昭和 28 年)に伊江村、1954 年(昭和 29 年)には伊佐浜で、強制的な土地接收がなされたが、その接收の態様は、銃剣で武装した米兵に守られたブルドーザーが、住民の反対を押し切って家屋を押し倒し、耕作地を敷きならしていくというもので、文字どおりの「銃剣とブルドーザー」による土地強奪であった。

そして、1950 年代後半には、1956 年(昭和 31 年)にはキャンプ・シュワブ、辺野古弾薬庫、1957 年(昭和 32 年)にはキャンプ・ハンセン、北部訓練場、キャンプ・マクトリアス、1958 年(昭和 33 年)にはキャンプ・コートニーと、北部の海兵隊新基地を中心として、沖縄の米軍基地が拡張されていった。

(エ) 沖縄返還(復帰)後の基地集中・固定化の完成

- a 沖縄への基地集中の構造が完成したのは、沖縄返還(復帰)後である。

1960 年代後半から 1970 年代前半、すなわち、1972 年(昭和 47 年)の沖縄返還(復帰)を挟んだ僅か数年の間に、日本本土の米軍基地は激減し、他方で沖縄の米軍基地は維持(機能的には強化)された。

他方、日本本土の米軍基地は、米軍板付基地の戦闘機が九州大学構内への墜落事故を起こすなど日本本土で反米軍基地感情が沸騰した 1968 年(昭和 43 年)を起点にして急激に整理・縮小が進められ、同年には 303.006 平方キロメートルであったものが、1972 年(昭和 47 年)には 196.991 平方キロメートルと 3 分の 2 以下にまで減少していた。

国土面積のわずか 0.6 パーセントの沖縄県に日本の米軍基

地の約4分の3が集中するという構造は、沖縄返還（復帰）後に完成したものである。

- b 安保条約の期限である1970年（昭和45年）を目前に控えた1960年代後半、ベトナム戦争を背景に、米軍基地の活動が活発化していくなかで、事故や騒音などの基地被害が続き、日本本土における反米軍基地感情が高まっていった。

そして、1968年（昭和43年）を転機に、日本本土の米軍基地負担を軽減して反米軍基地感情を鎮静化させることが喫緊の政治的課題となり、日本本土の米軍基地の大幅な整理・縮小へと事態は動いて行った。

同年1月には米原子力空母エンタープライズの佐世保入港をめぐる反対運動が起こり、同月15日から23日まで、4万7000人が参加した佐世保での大集会を含め、延べ全国46都道府県325か所で21万人余が参加して集会・デモが展開された。同年5月には、その佐世保港で原子力潜水艦が放射能漏れ事故を起こし、被爆国である日本国民の強い反発を招いた。

そして、同年6月には、米軍板付基地のF-4ファントム戦闘機が九州大学構内に墜落するという事故が発生して、日本社会に大きな衝撃を与えて、大きな政治問題となっていった。

F-4ファントム戦闘機墜落事故の翌日の国会では、山上防衛施設庁長官が、「直ちに基地の撤去ということはこれはまたむずかしい問題ではないかと思いますが、これらにつきましては政府の部内でも大きな方針として十分に協議してまいらなければならぬ問題」と、基地撤去に言及した国会答弁

をするに至った。

この事態を米国も深刻に受け止め、米軍機墜落事故直後に、米大使館は米 국무省宛に、「米軍基地問題に関する暴風信号」と題した書簡を送り、その中で、「大衆の要求は暴発寸前のレベル」とし、また、日本政府内にも「防衛問題に対する本質的な態度変化」の兆候がみられるがゆえに、基地問題の解決に最大限の注意を払う必要がある」との注意喚起を行った。同年7月には、米 국무・国防両長官は、在日米軍基地の見直しを米太平洋軍及び米大使館に指示した。

日本政府も、同年7月、在日米軍基地整理統合の基本方針を定めることを決定した。同年8月の臨時国会において、佐藤首相は「米軍基地が大都市周辺に多くあるため、とかく基地周辺住民に生活上の不安や危惧を与えていることを考え、政府としては、その不安や危惧を取り除くよう最善の努力を払ってまいります」と述べ、年末にかけ同趣旨の答弁がなされた。

同年12月に開催された第9回日米安全保障協議委員会(以下、「SCC」という。)において、日米双方が、日本のような狭隘な国土における基地施設の存在が深刻な問題を惹起しているとの認識を示した。そして、米側より、①全部または一部が日本政府に返還される基地：22基地、②米軍の継続使用権ないし他の適当な基地が保証される取り決めを条件に日本政府に返還される基地：10基地、③現存施設ないし日本政府により提供される新たな基地へ日本政府により移設される基地：22基地の合計54基地のリストが示され、日米合同委員会で具体的措置をとることとされた。F-4ファントム



戦闘機の墜落事故を起こした板付基地は、軍事的には、朝鮮有事において在韓米空軍基地が使用不能になった場合には板付基地が決定的に重要な役割を果たすと位置づけられていたにもかかわらず（沖縄—ソウル間は 1260 キロメートルであるのに対し、福岡—ソウル間は 534 キロメートルと半分にも満たない。）、1969 年 6 月までに分散作戦基地へ転換（すなわち運用停止）することとなった。

1969 年（昭和 44 年）6 月の日米合同委員会における中間報告までに 19 基地について措置がとられた。同年 7 月の第 10 回 SCC において、有田防衛庁長官は、21 基地の返還に日米合同委員会が合意したとしつつ、米側に条件の緩和などの配慮を求め、また、特に水戸射爆撃場の問題に触れ、その返還を強く求めた。1970 年（昭和 45 年）2 月には、佐藤首相は「外国の兵隊が、首府のそばにたくさんいるという、そういうような状態は好ましい状態ではない」と国会で答弁した。首都圏を中心とする日本本土の大幅な整理縮小の道筋がつけられ、同年 6 月に安保条約は自動延長した。同年 12 月の第 12 回 SCC において、基地の整理統合計画が正式に了承され、1971 年（昭和 46 年）6 月までに、横田基地からの偵察部隊の米国への移駐や戦闘部隊の復帰直前の沖縄・嘉手納基地への移駐などが決まった。横田基地の戦闘機部隊は、1971 年（昭和 46 年）3 月から沖縄・嘉手納基地への移駐を開始し、同年 5 月までに移駐を完了した。輸送機基地へと変貌した横田基地の航空機騒音が減少する一方で、横田基地からの F-4 ファントム戦闘機の移駐先となった嘉手納基地の基地機能は強化され、戦闘機騒音もさらに激化することとなった。

1973年（昭和48年）1月の第14回SCCにおいて、「関東平野地域における施設・区域の整理統合計画」（以下、「関東計画」という。）が了承され、同月中に日米合同委員会で関東計画の実施が合意された。関東計画の内容は、1973年（昭和48年）から3年間で、関東平野に所在する空軍基地を横浜基地に集約し、6つの基地（府中空軍施設の大部分、キャンプ朝霞の大部分、立川飛行場、関東村住宅地区、ジョンソン飛行場の大部分、水戸空対地射爆撃場）を日本に返還するというものであり、日本本土の米軍基地の大幅削減はこうして完成した。

首都圏を中心として目に見える形で米軍基地の削減が実現したことにより、日本本土における米軍基地への社会的関心は薄れていった。

- c. 日本本土では、首都圏の米軍基地が大幅に整理縮小されたが、その一方で、沖縄返還（復帰）前に、米国防省が検討していた普天間飛行場の閉鎖を含めた在沖海兵隊の大規模な撤退という計画は表に出ることなく消え、逆に普天間飛行場の機能は著しく強化されることになった。

米国防省が1968年（昭和43）年12月に策定した在日米軍再編計画では、朝鮮半島有事の際に、海兵隊の航空機は到着までに数日かかるため決定的な役割を果たせないことや牧港補給地区の第3海兵補給群は財政的・組織的に非効率などの軍事的理由を挙げ、普天間飛行場の完全閉鎖のほか、第26連隊上陸団を米本土へ移転、第3海兵補給軍を陸軍第2補給部隊に統合するなど、在沖海兵隊の大幅な削減が提案されていた。

普天間飛行場は補助飛行場としてパラシュート降下訓練が行われる程度の利用しかされていなかったもので、1960年（昭和35年）に海兵隊航空基地として使用開始された当時は飛行場と周辺居住地域との間に遮蔽すらもなかったものであった。1969年（昭和44年）の時点においても、ヘリコプター部隊は僅かに4機が展開するのみであった。

しかし、日本本土における米軍基地負担を軽減するため、普天間飛行場の完全閉鎖を含む在沖海兵隊の大幅削減の計画は見送られ、一転して第1海兵航空団第36海兵航空群の拠点とされることになった。すなわち、国防総省は、撤退圧力が高まっていた神奈川県厚木飛行場に展開する航空機の移転先として岩国飛行場と普天間飛行場を選定し、普天間飛行場は、完全閉鎖どころか、日本本土に展開している航空機の移転先とされ、1969年（昭和44年）11月に、第1海兵航空団第36海兵航空群のホームベースとされた。

在日米軍基地全体の整理・縮小は、嘉手納飛行場のさらなる機能強化や普天間飛行場の完全閉鎖計画のとりやめと機能強化等と引き換えに進められたものであった。

d 以上みてきたとおり、沖縄返還（復帰）を挟んだ僅か数年で、日本本土と沖縄の米軍基地面積が逆転して日本本土の米軍基地面積が少なくなり、それどころか米軍基地の約4分の3が沖縄県に集中し、固定化されるという構造が完成したものであった。

沖縄返還（復帰）は、米軍基地という観点から見れば、沖縄の米軍基地の維持・機能強化と日本本土の米軍基地の整理・縮小のために存在したという見方もできる。

沖縄返還（復帰）に際して、自衛隊の沖縄配備を取り決めたいわゆる久保・カーチス協定の日本側の代表者（当時防衛庁防衛局長）久保卓也氏は、軍事評論家の藤井治夫氏の「なぜ沖縄の米軍基地を縮小せず、本土を優先させるという逆さま行政をあえてしたのか」という質問に対し、「基地問題は安保に刺さったトゲである。都市に基地がある限り、安保・自衛隊問題について国民的合意を形成するのは不可能だ」と答えている（新崎盛暉「沖縄現代史」27頁）。

(オ) 米国内における在沖海兵隊基地縮小の動き

- a 沖縄返還（復帰）が決まった後も、米国政府内では、沖縄基地縮小が検討されていた。

駐日米大使館は、1971年(昭和46年)4月、米軍基地の整理縮小は日本本土だけではなく「沖縄にまで拡大されるべきだ」と主張していた。

沖縄返還（復帰）の年である1972年（昭和47年）には、国際的な緊張緩和が進んでいった。ニクソン大統領はデタント政策を推進し、1972年（昭和47年）2月に訪中、同年5月に訪ソした。同年7月には韓国と北朝鮮との間で南北共同声明が発表された。同年9月には田中角栄首相が訪中し、日中国交正常化が実現した。1973年（昭和48年）1月には、ベトナム和平協定が調印され、ニクソン大統領はベトナム戦争の終結を宣言した。その結果、日本国内では対外的な脅威認識が低下し、日米安保への支持が低下していった。1972年（昭和47年）11月、駐日米国大使館はワシントンに対し、東アジアの緊張緩和によって日本国民が日米安保の重要性に疑問を抱いていると報告し、対日政策の再検討や沖縄基地縮

小などを提言した。

1972年(昭和47年)から1973年(昭和48年)にかけて、米国政府内では、在沖海兵隊の撤退を含め、大規模な沖縄米軍基地の縮小が検討された。1972年(昭和47年)年10月には、米国防省の担当者が在沖海兵隊基地を米国本国に統合する案を検討し、1973年(昭和48年)年1月には米國務省は、普天間飛行場について「明らかに政治的負債だ」と断定していた。しかし、直後の1973年(昭和48年)年7月の日米安全保障条約運用会議において、久保卓也防衛局長は、「アジアにおける機動戦力の必要性を踏まえると、米国の海兵隊は維持されるべき」だと主張し、在沖海兵隊を引き留めた<sup>22</sup>。

- b 現役の海兵隊員からも、在沖海兵隊の撤退に反対した日本政府とは対照的に、在沖海兵隊の撤退などの提案が積極的になされていた。

たとえば、海兵隊専門誌「マリン・コー・ガゼット」1976年(昭和51年)2月号に掲載された海兵隊少佐の「沖縄からの撤退」という論文では、①13か月の駐留で兵士の質に問題が生じる、②沖縄で高額の駐留費がかかる、③西太平洋地域に関わる兵員数の増大が則応力に有効ではないなどの問題点を挙げ、沖縄と日本本土から全ての海兵隊を撤退させてメキシコ湾岸地域の既存の基地への配備が提案されていた。

同誌1994年(平成6年)8月号では、海兵隊大尉は、大型輸送ヘリが装甲車や大砲をつり上げての移動が許されない

---

<sup>22</sup>野添文彬「沖縄米軍基地の整理縮小をめぐる日米協議 1970-1974」国際安全保障第41巻2号、平成25年11月8日沖縄タイムス：野添文彬「識者評論」。

演習場の狭さ、実弾砲撃演習に対する住民反発、沖縄県知事による基地返還要請など、施設の不便性を指摘し、「海兵隊を沖縄に引き留めるのは、太平洋戦争勝利のセンチメンタリズムでしかなく、冷戦が終わったいま、戦略的価値は低下した。沖縄に兵力を分散配置するよりは、本国の部隊を補強すべきだ」と主張していた。

同誌 1996 年（平成 8 年）12 月号には二等軍曹が「第 31 海兵遠征部隊：下士官の視点」という論文を寄稿し、沖縄派遣の体験から、部隊の運用や訓練の機会を犠牲にしてまでも前方展開の利益はあるのかと問いかけた。同論文では、沖縄に駐留する第 31 海兵遠征部隊 (Marine Expeditionary Unit: MEU) は米本土のものとは比べて多くの短所があるとし、そのうちの大きな問題点として 3 つが挙げられた。第一に、統合された 6 ヶ月の能力向上訓練サイクル (workup cycle) が欠けている。沖縄に配置されている MEU と日本本土に配置されている両用即応グループ (Amphibious Ready Group) が 1 つの戦闘部隊として訓練をする機会がほとんどない。キャンプ・ペンドルトン (カリフォルニア州) 所属の大隊上陸チーム (Battalion Landing Team) が沖縄に来ない限り、完全な統合訓練はできない。第二に、適切な訓練区域が不足している。第三に、利用可能な輸送艦艇が不足している。第 31MEU を支援する第 11 水陸両用戦隊は 4 隻の揚陸艦で構成される。しかし、そのうちの 1 隻しか MEU の訓練の一部に利用できなかった。そして、海兵隊は、沖縄に MEU を維持する費用対効果をさらに注意深くみて、どこか別の箇所に予算を充てるかどうかを検討すべきだとし、統合参謀本部が、

大西洋軍、中央軍、太平洋軍のそれぞれに MEU を配置するのであれば、それなりの支援を提供しなければならず、そうでなければ、在沖 MEU を撤退させ、キャンプ・ペンドルトンやキャンプ・レジューン（ノースカロライナ州）に所属する MEU を増員するほうが割に合い、理にかなっていると主張した。

(カ) 駐留経費の負担

日本政府は、1978 年（昭和 53 年）に在日米軍駐留経費を日本が負担する「思いやり予算」を始めてその予算を年々増額し、世界でも例のない米軍の経済的な駐留環境を作り出していった。

公表されている米軍駐留経費の負担額（2002（平成 14）年）をみると、日本は 44 億 1000 万ドル、2 位のドイツが 15 億 6000 万ドル、ほか韓国が 8 億 4000 万ドル、イタリアが 3 億 6000 万ドル、英国が 2 億 3000 万ドルである。日本に派遣された兵士ひとりあたりに対する援助額は、ドイツと比べると 5 倍近い（ケント・E・カルダー「米軍再編の政治学」286 頁）。「フォーリン・アフェアーズ」2010 年 3・4 月号に寄稿された論文では、日本政府が負担している思いやり予算の支払い対象リストには、沖縄の米軍基地で働く 76 人のバーテンダー、48 人の自動販売機管理人、47 人のゴルフコース整備係、25 人のクラブ支配人、9 人のレジャーボート操縦士、6 人の劇場管理人、5 人のケーキ職人、1 人の動物世話係が含まれているとされている<sup>23</sup>。

1992 年（平成 4 年）の米下院軍事委員会で、当時のディック・

---

<sup>23</sup>東アジア共同体研究所編「辺野古に基地はいらない！オール沖縄・覚悟の選択」〔大田昌秀〕22 頁。

チェイニー国防長官は、「米軍が日本にいるのは、何も日本を守るためではない。米軍にとっての日本駐留の利点は、米軍が必要とあれば常に出動できる前方基地として使用できることである。しかも日本は米軍駐留経費の75%を負担してくれる。極東に駐留する米海軍は、米国本土から出動するより安い国土で配備される」と説明した。米国防総省国防次官代理(2012年当時)も、米国議会の公聴会で財政難から在外米軍基地の縮小・撤廃を求める議会の質問に対し、「財政の事情を考慮しても日本にある米軍基地の縮小は・撤退論議は最後でいい。なぜならもっとも安上がりな基地だから」と述べている<sup>24</sup>。

(キ) 1995年(平成7年)以降の日米両政府の対応

1995年(平成7年)9月に沖縄島北部で発生した海兵隊員らによる少女暴行事件は、沖縄県民の激しい怒りを呼び起こし、同年10月21日の「米軍人による暴行事件を糾弾し、地位協定の見直しを要求する沖縄県民総決起大会」には8万5000人が参加するなど、米軍基地の整理・縮小を求めるうねりが高まっていた。

ウィリアム・ペリー国防長官は議会で「日本のあらゆる提案を検討する用意がある」と発言し、ジョセフ・ナイ国防次官補は「日本政府が望むなら部隊を本土に移転することも検討する」と柔軟な姿勢を示していた。また、1996年(平成8年)2月1日付の沖縄タイムスのインタビューに対し、スチュワート・ワグナー海兵隊大佐は、「在日米軍基地をどこに配置するかは元来日本政府が決めることだ」と語っている。

---

<sup>24</sup>前泊博盛「安保をめぐる日本と沖縄の相克」島袋純・阿部浩己『沖縄が問う日本の安全保障』40頁。



そして、事件の約半年後、1996年（平成8年）4月12日に  
行われた橋本首相とモンデール駐日米国大使の共同記者会見に  
おいて、普天間飛行場返還の合意が発表された。

この橋本・モンデール共同記者会見で発表された内容には、  
新基地建設こそ含まれていなかったものの、既存基地内へのヘ  
リポートの建設などの代替措置をとるものとされ、兵力の水準  
維持が強調されていた。

そして、米国側は在沖海兵隊の撤退という事態をも想定して  
いたが、日本側からそのような要求はなかったことが、2004  
年（平成16年）4月に米國務省付属機関による外交史記録を  
目的としたモンデール氏へのインタビューにおいて明らかにさ  
れた。モンデール氏は、「私を最も悩ませたことは、米軍3人  
のメンバーによる12才の女の子の強姦事件でした。その事件  
は地元の方々の感情を踏みにじる行為で、私もその怒りを非常  
に理解できた。しかし、2、3日の内に、その事件は確実に、  
米兵が沖縄から退陣しなければならないか、あるいは少なくと  
もその存在を極端に削減しなければならないか、または（犯罪  
を犯した）米兵に容易にアクセスができ、その起訴を容易にす  
るためにSACOガイドラインを変えることなど、事件はそのよ  
うな事態に発展した。しばらく、状況は本当に非常に緊張して  
いた。」「日本側リーダーたちとのプライベートな話合いでも、  
彼らは決して話合いが挫折することを望んでいなかった。彼ら  
は、我々を沖縄の外へ追い出したくなかった」と語っている（平  
成26年9月13日沖縄タイムス。平成26年9月14日沖縄タイ  
ムス。）。また、2008年（平成18年）9月の國務省付属機関に  
よるライス元國務次官補代理（東アジア・太平洋担当）に対す

るインタビューにおいて、ライス氏は、「日本側は（沖縄の）どの基地も本土に移すことを望んでいなかった。（本土は）基地を増やすことに反対だったからだ」と述べている（平成 27 年 7 月 29 日沖縄タイムス、平成 27 年 7 月 30 日琉球新報）。

日本政府こそが、沖縄に海兵隊基地を固定化することに固執をしていたものであった。

(ク) 基地形成過程から明らかになること

以上述べてきたとおり、沖縄への基地集中、海兵隊の沖縄駐留は、沖縄への基地しわ寄せによって日本本土の基地負担を軽減して、日本本土における反米基地感情を鎮静させるためであった。

この基地形成の経緯は、沖縄への基地集中は、地理的必然性という軍事的理由によるものではなく、日本本土に米軍基地を置くことは政治問題になるために、日本本土から見えにくい沖縄に基地を集中させるという政治的理由に基づくものであることを如実に示している。

カ 前沖縄県知事が承認前の県議会における答弁で示した認識

仲井眞弘多前沖縄県知事は、防衛大臣の回答後に、地理的優位性について、「全くこれはナンセンス」などの認識を示していた。

仲井眞前沖縄県知事は、第 1 次回答後の県議会（平成 24 年第 1 回）において、「御質問は特に海兵隊に係る抑止力論、それから米軍基地が集中しているこの沖縄の地理的なある種の基地としての優位性といえますか、適性というか、これがよく国会の議論の中で出てくる点についての知事の見解いかんという御趣旨だと思いますが、この地理的な、基地に逆に向いているという一種の適性論というのは、全くこれはナンセンスだと私は実は思っ

ております。特に、これは最近外務大臣も国会で公明党の遠山議員への質問の中で、紛争地域に等距離で近いとか、したがって場所的に非常にそこにいることが意味があるんだという御趣旨のことを言い、さらに地政学というような言葉も持ち出しておられますが、私は地政学というのは、僕らの記憶ではヒトラーの時代に『学』とも言いがたいような『学』だと言われたぐらいのよくわからない学問を今ごろ持ち出すというのはほとんどない話でして、さらに基地としての適性といえますか、場所も遠くもなく近くもないというこの変なよさというのは、これだけ軍事技術といえますか、防衛技術といえますかそういうものが変化している中で、そういう論点というのは俗論以外の何物でもなくて全く説得力がないと私は実は思っております。それと、我々も防衛省に対して、抑止力論というのは、特に海兵隊についてどういう抑止力があるか、また米軍の抑止力はどうか、さらにまた、一般的にこの抑止力がどういうものかというのを防衛省の見解を聞いているわけですが、きちっとした返事はいただいております。」と答弁した。

また、仲井眞前沖縄県知事は、第2次回答後の県議会では、「普天間飛行場の移設につきましては、地元の理解が得られない辺野古移設案の実現は事実上不可能であると考えております。他の都道府県への移設が合理的かつ早期に課題を解決できる方策であると考えております。この考えに変わりはなく、引き続き日米両政府に一日も早い危険性の除去、県外移設・返還を強く求めてまいります。」「辺野古というのは前からVで滑走路を2つ、埋め立てをして1800メートルぐらいの滑走路を2つつくるとというのが主になっているわけです。まず埋め立てそのものが、これはもう

少しよく聞かないとわからないんですが、前に予定されていた地域だとすればかなり深いし、技術的にもそう生易しくはないというように聞いております。ですから、かなり時間がかかるだろうと思います。これは当時聞いた話では技術的にはどのぐらいの時間がかかるのだろうかという、これはあらあらですから大体の感触ですが四、五年はかかるでしょうというふうに建設の専門家から聞いたことがございます。ですが、この反対運動とか市長さんも反対されているなどなど周辺の事情を考えますと、5年が10年、10年が15年と完成のめどというのは今これはあらあら考えての話ですが、そう簡単にはつきにくかろうというふうに考えております。さすれば、日本の沖縄に近い地域で、滑走路があつて那覇空港みたいにフルに活用されていない空港というのは結構あるだろうと考えております。ですから、2本の滑走路をつくるということが最大の目的でしょうから、滑走路が既にあるものであれば、少し付加的な工事その他をやれば直ちに使うことが可能だというふうに私は考えます。単純な考えなんです、そうすればつまり辺野古で5年かかるか10年かかるか15年かかるかと考えると、結局そのままその期間、普天間は固定化されるということと同義語ですから、むしろ早くできるとすれば埋め立てして滑走路をつくるのではなく、既に滑走路があるところを選ぶというのが最も合理的でしかも早期に普天間の閉鎖が完了するということです。ですから、政府・防衛省も含めて早く、普天間の固定化はあつてはならないということは政府、総理も言っておられるんですから、もっと早くできるところというのをしっかりと調べて、手をつけるべきだろうというのをかねてから申し上げていることとでございます。そのほうが断然早いということです。」と答

弁した。

#### キ 小括

安保条約に基づく米軍の日本駐留自体の必要性が認められることを前提としても、また、沖縄への米軍、海兵隊の駐留を前提としても、海兵隊航空基地を沖縄に置かなければならないという地理的必然性は認められず、普天間飛行場を県内にしか移設できないという地理的・軍事的根拠は存しないものであり、埋立必要理由書の記載は抽象的、情緒的にマジック・ワードを羅列しただけのものであって、他の公益と比して特別な地位を占める特別な公益性が存するとは認められない。

#### 5 本件埋立承認が1号要件に適合していないこと

以上述べたとおり、本件埋立により生ずる自然環境、生活環境や沖縄県の振興開発への悪影響が深刻であるのに対して、埋立必要理由書の記載は抽象的なものにすぎず、国防施設について他の公共施設と異なる特権的な地位が認められるものではなく、これらを比較衡量して、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、公水法第4第1項第1号の要件を充足していないものである。

この現沖縄県知事の判断は、慎重な検討過程を経て、合理的な根拠に基づいてなされたものであり、その判断について、裁量の逸脱ないし濫用は認められないものである。

#### 6 前沖縄県知事による本件埋立承認の判断過程の合理性の欠如

なお、現沖縄県知事は、前沖縄県知事による本件埋立承認について、1号要件（「埋立ての必要性」を含む。）の判断に係る考慮要素の選択や判断の過程の合理性を欠いていたものと判断したが、その内容は以下のとおりである。

##### (1) 「埋立ての必要性」について

「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、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る。

## (2) 自然環境及び生活環境等について

2号要件に関して前述したとおり、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える。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、本件埋立承認の約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公水法第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、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について

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等は、何人もが知っている公知の事実である。そして、新たに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である。

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のであるから、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) 比較衡量、総合的判断の欠如について

「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、前述のとおり、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、地域振興の深刻な阻害要因となり、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、1号要件の判断において、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る。

#### 7 1号要件についてのまとめ

現沖縄県知事は、本件埋立承認出願は「国土利用上適正且合理的ナルコト」という1号要件を充足していないと判断したが、その判断に、裁量の逸脱ないし濫用は認められないものである。

なお、現沖縄県知事は、前沖縄県知事の1号要件適合性判断は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瑕疵があると判断したが、この判断についても、現沖縄県知事の裁量の逸脱ないし濫用は認められないものである。

### 第5 職権取消しの制限にかかる是正指示理由には根拠のないこと

#### 1 職権取消制限の法理を根拠とする是正指示をなしえないこと

##### (1) 是正指示理由

是正指示理由は、最高裁判所昭和43年11月7日判決や東京高等裁判所平成16年9月7日判決等を引用し、「受益処分としての行政処分は、それに法的瑕疵があり違法であっても、直ちに取消権が発

生したり、あるいはこれを行使できるものではなく、処分を取り消すことによって生ずる不利益と、取消しをしないことによって当該処分に基づいて生じた効果をそのまま維持することの不利益を比較考慮し、当該処分を放置することが公共の福祉の要請に照らし著しく不当であると認められるときに限ってこれを取り消すことができると解される」とし、「本件承認処分を取り消した本件取消処分は違法である」としている。

### (2) 瑕疵ある行政行為は是正されるべきこと

行政行為は、その成立の手續及び内容、形式などのすべての点において法律の定めに合致し、公益に適合していなければならないものであり、法治主義の観点から、瑕疵ある行政行為は取り消されて適法状態の回復がなされるべきものである。

したがって、行政行為に瑕疵がある場合には、正当な権限を有する行政庁は、法律による行政の原理又は法治主義の要請に基づき、法規違反又は公益違反を是正するために、職権によりこれを取り消すべきものである。

行政行為に瑕疵がある場合には、行政庁はこれを是正するというのが大原則であり、以下にのべる職権取消制限の法理は、あくまでも行政に依存する私人の信頼利益保護のための例外的な法理である。

是正指示理由は、瑕疵ある行政行為の是正についての原則と例外を取り違えたものと言わなければならない。

### (3) 職権取消制限の法理の意義

ア 行政処分の公定力は、当該処分の名宛人や第三者らの利害関係者が当該処分の法効果の覆滅を権利として求めるためには取消訴訟や行政上の不服申立ての手段を通じてこれを行わなければならないという取消争訟手續の排他性から帰結する手續制度的

な効力である。また、不可争力は、そうした処分の法効果の覆滅を処分の名宛人や第三者が請求する専管的手続たる争訟手続には短期の出訴期間（行訴法 14 条）や不服申立期間（行審法 14 条・45 条・53 条、改正行審法 18 条・54 条・62 条）が設けられている結果、その期間の徒過後は、もはや名宛人や第三者は当該処分の法効果の覆滅を権利として請求することが出来なくなるという、やはり手続制度的な効力である。このように行政処分の公定力や不可争力が、処分の法効果の安定性を確保すべく、その処分の効果の取消請求を遮断するのは、もっぱら当該処分の名宛人や利害関係を有する第三者に対してである。処分を行った処分庁自身は、公定力や不可争力に妨げられることなく、当該処分の瑕疵を根拠に処分を職権で取り消すことができることに争いはない。

一方、かかる処分庁の職権取消権を制限する効力は、不可変更力と呼ばれ、これは、公定力や不可争力のように行政処分に広く一般的には承認されておらず、行政不服審査法に基づく審査請求等の不服申立てに対する審査庁の裁決・決定等の争訟裁断的行政処分に限って認められている。一般の行政処分については、それが違法であれば、法律による行政の原理に服する行政庁としてその活動の適法性を実現すべくその効果を覆滅させるのは当然であるし、仮に当該処分に違法性その他の瑕疵がなくとも、将来に向かって積極的形成的に行われる行政作用の性質上、新たな社会経済状況に自らの活動を目的適合的に変動させていく必要があるからである。これに対し、争訟裁断的行政処分は、現在の法律関係に関する紛争を裁断する裁判判決に類似したその機能の故に、法的安定性を確保すべく紛争裁断者自らそれを取り消・変更することが遮断されるべきであると考えられている。そして、前沖

縄県知事による埋立承認処分が、かかる争訟裁断的行政処分ではないことは改めて述べるまでもない。

ただ、行政処分のうち処分の相手方に利益を与える行政処分、いわゆる授益的行政処分については、その相手方の当該授益に対する信頼を保護する必要もあり、将来に向かって処分の効力を覆滅・変動させる撤回・変更のみならず、場合によっては、原始的に瑕疵があり本来既往に遡って覆滅されてしかるべき行政処分の職権取消も制限されることがあるとされる。この後者が、いわゆる授益的行政処分の職権取消制限の法理などと呼ばれるものであり、是正指示書に引用されている東京高判平成 16 年 9 月 7 日は、「一般に、行政処分は適法かつ妥当なものでなければならぬから、いったんされた行政処分も、後にそれが違法又は不当なものであることが明らかになった場合には、法律による行政の原理又は法治主義の要請に基づき、行政行為の適法性や合目的性を回復するため、法律上特別の根拠なくして、処分をした行政庁が自ら職権によりこれを取り消すことができるというべきであるが、ただ、取り消されるべき行政処分の性質、相手方その他の利害関係人の既得の権利利益の保護、当該行政処分を基礎として形成された新たな法律関係の安定の要請などの見地から、条理上その取消しをすることが許されず、又は、制限される場合があるというべきである。」と判示している。

なお、ここにいう「条理」、すなわち法律による行政の原理と緊張関係に立ち、場合によってはそれをも乗り越えて違法処分の職権取消を制約する条理とは、なによりも信義則なかならずく授益的行政処分の相手方の受益への信頼保護を指すものである。

イ 職権取消制限の法理は、あくまでも行政庁の職権取消権を制限

する法理であり、行政活動の適法性を確保するために行政庁が違法な行政処分職権取消権を行使することができることが原則である。ちなみに、違法な授益的行政処分がなされ、当該処分名宛人と対立する利害関係第三者があり、それに原告適格や不服申立適格が認められる場合、当該第三者から当該処分の争訟取消が裁判所や審査庁に求められ、当該処分に違法若しくは不当の瑕疵があれば、如何に名宛人の権利利益が害されることがあっても、裁判所や審査庁は、違法処分を取り消さなければならない。ただ、事情判決や事情裁決をなすべき事由がある場合に限って、当該授益処分が違法であることを判決・裁決主文で宣言しつつ、第三者に対する損害等の補填などの事情も考慮の上、請求を棄却することが認められるのみである（行訴法 31 条、行審法 40 条 6 項・48 条・56 条、改正行審法 45 条 3 項・64 条 4 項）。このことは、争訟取消を求める国民の権利を保障した行政争訟制度の制度趣旨から当然に導かれることである。このような法律による行政の原理とそれを担保する争訟的保障のシステムの存在を視野に入れるとき、たとえ行政処分によって相手方国民に保護すべき信頼利益が生じているとしても、当該処分が違法であれば、当該処分の取消によって保護される公益や第三者の法益をも考慮すれば、行政庁による職権取消がおよそ原則的に許されないとされるべきではないことは明らかというべきである。

このことについて、藤田宙靖「行政法総論」243 頁は、「違法な行政行為の取消制限ということが一般に認められるのは、あくまでも、『法律による行政』という要請と相手方及び関係者の法的安全の保護という要請との価値衡量の結果、後者に重きが置かれる場合が存する、ということが承認されるからであるが、理論的

に見る限り、それはやはりさしあたって『法律による行政の原理』の例外（ないし限界）を成すものと言わざるを得ない。」「『法律による行政の原理』を、今日なお行政法解釈論の出発点として採用しようとする限りにおいては、違法な行政行為について、原則としての取消しと例外としての取消制限、という理論的なけじめを明確につけておくことが必要であると思われる。」と指摘している。

(4) 国土交通大臣が「是正の指示」において職権取消制限の法理を主張することはできないこと

ア 「都道府県知事の法定受託事務の管理若しくは執行が法令の規定に違反していると認めるとき」が、地自法 245 条の 7 第 1 項に基づき是正の指示の要件である。

一方、職権取消制限の法理は、判例上、条理として認められている法理であって「法令の規定」ではないから、そもそも「是正の指示」の根拠となるものではない。

イ この法理は、当該処分の名宛人の適法な処分によって受益を享受できるとの信頼が保護されるべきことを根拠とするものであるから、そうした制限法理を援用することができる者は、当該名宛人である<sup>25</sup>。

国土交通大臣は、本件埋立承認処分の名宛人受益者ではなく、もちろん埋立承認取消処分の名宛人でもないのであるから、職権取消制限の法理を主張する適格を欠いているものである。

そもそも国土交通大臣は、公有水面埋立法の所管大臣として、

---

<sup>25</sup> ただし、後述するとおり、そもそも本件埋立承認取消について、処分の名宛人である沖縄防衛局は国の機関であるから、そもそも私人の信頼利益の保護のための法理である職権取消制限の法理を沖縄防衛局が主張することはできないものである。

同法に基づく法定受託事務である埋立承認事務の管理・執行の適法を確保するために関与できるものである。これとは真逆に、公水法の要件を充たさない違法な承認処分を維持することを目的として関与をすることができないことは、当然である。

(5) 沖縄防衛局自体が職権取消制限の法理を主張できないこと

ア 職権取消制限の法理は、授益的行政処分による授益に対する名宛人私人の信頼利益を保護すべく発達してきた法理である。

これに対し、国や地方公共団体は、法律による行政の原理の下、積極的に法令を遵守し適法な法状態を主体的に形成するべく義務付けられているものである。

かかる国や地方公共団体の法的地位に鑑みるならば、国や地方公共団体あるいはその機関が、職権取消制限の法理を援用することは背理であり、認められないものと言うべきである。

イ とりわけ、公有水面埋立の「承認」は、下記のとおり、私人とは異なる立場に基づくものであるから、上記の理はより一層強く妥当するものと言わなければならない。

記

(7) 私人は「承認」の名宛人となりえないこと

公水法は、国以外の者<sup>26</sup>が埋立をする場合には「都道府県知事ノ免許ヲ受クヘシ」(第2条)と定め、国による埋立については「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」(第42条1項)と定め、国以外の者が埋立をする場合の免許制度と国が埋立をする場合の承認制度を別個の制度としている。

---

<sup>26</sup> 国の行う埋立には第2条の適用はないと解されている(山口眞弘・住田正二「公有水面埋立法」328頁)。

以上のとおり、「承認」の名宛人は、国の機関に限定をされているものである。

(イ) 「承認」は私人が名宛人となる「免許」とは本質的に異なること

a 国とそれ以外の者では、公有水面に対する立場が本質的に異なること

公水法第1条は、「本法ニ於テ公有水面ト称スルハ…国ノ所有ニ属スルモノヲ謂ヒ」としている。公有水面埋立法逐条理由<sup>27</sup>は、「国の所有に属すと謂ふは官有地取扱規則第12条に所謂官に属すと同一なり」としている。

公水法の適用を受ける水面は、公共の用に供せられる水面であるから、当該水面は、いわゆる公物となり、私法の適用は排除されるものである<sup>28</sup>。

ここにいう「所有」の意味については様々な理解がなされているものの、国が公水法第1条にいう公有水面の「所有者」として、それ以外の者と公有水面に対して異なる立場にあること自体は明らかである<sup>29</sup>。

b そして、「免許」によって国以外の者に設定される権利と「承認」によって国の機関に与えられる資格は、その本質を異にするものである。

---

<sup>27</sup> 三善政二「公有水面埋立法（問題点の考え方）」による。

<sup>28</sup> 山口眞弘・住田正二「公有水面埋立法」21頁。

<sup>29</sup> なお、公有水面埋立法逐条理由は、「承認とあるは国の機関相互の関係なるを以て免許の語を避けたり」としている。今日においては、都道府県知事は国の官吏ではないことはもとより、承認は地方公共団体の事務（法定受託事務）であり、「国の機関相互」という関係ではないが、立法時に「免許」と「承認」が異なるものと理解されていたことは紛れもない事実である。



「免許」により国以外の者に対して設定される公有水面埋立権については、公水法は譲渡性を認めており（第 16 ないし 21 条）、「公有水面埋立権」は差押えの対象ともなるものである<sup>30</sup>。すなわち、「融通性ヲ有シ権利者ノ一身ニ専属スルモノニアラサル」(昭和 6 年 2 月 9 日長崎控訴院民事二部判決)ものである。

これに対して、承認については、公水法第 42 条 2 項は、同法 16 ないし 21 条を準用しておらず、譲渡は認められていない<sup>31</sup>。

「免許」により設定される権利と「承認」により設定され

---

<sup>30</sup> 国税徴収法基本通達第 73 条関係参照。

<sup>31</sup> 公有水面埋立法逐条理由は「国が埋立の承認を受けた場合に於いては埋立を為す権利か之に依りて生ずるに非ざるか故に之を私人に譲渡することを得ず私人が免許を受けて発生する埋立を為す権利も亦国に移転するを得ず国は埋立を為す権利の主体たるを得されはなり」とし、行政庁の解釈も「公有水面埋立法第 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』と規定しているが、その法意は、当該官庁の行う埋立工事が公有水面の管理上なんらかの支障を生ずるものであるか否かを都道府県知事の判断にまかせようとするに於けることである。都道府県知事の承認は埋立ての免許と異なり、承認によって『埋立ヲ為ス権利』が設定されるものではない。国は、本来公有水面に対する支配権（公有水面を直接排他的に支配し管理する機能）を有しており、この支配権に基いて公有水面の一部について適法に埋立てをなしうるのであり、国以外の者がなす埋立ての場合と異なって、埋立てを行うために特に『埋立を為す権利』を取得することを必要としないと解されている。（昭和 28 年 12 月 5 日法制局一発第 108 号法制局第 1 部長から港湾局長あて）したがって、国が埋立ての承認を受けた場合においては、埋立てを為す権利がこれによって生ずるのではないから、埋立に関する権能を私人（国以外の者）に譲渡することはできない」（公益社団法人日本港湾協会「港湾行政の概要 平成 25 年版」6 - 18 以下）というものである。しかし、公水法により、国は行政庁の承認を受けなければ埋立をなしえないと定められている以上、国の有する管理権（公法上の所有権）には、埋立を為す権限は含まれておらず、承認によって、公有水面の埋立を為す権限がはじめて国に付与されると理解すべきである。

る権限は、その本質において相違するものであり、「承認」は私人とは異なる、国の機関としての立場において名宛人となるものである。

(ウ) 「承認」は名宛人に公有水面の公用廃止ないし公用廃止の効果を発生させる行為をする権限を付与するものであること

a 公物を公物以外の物にするためには、公物管理権者による公用廃止が必要であり、公有水面を構成する一要素としての地盤に土砂その他の物件が添付されて土地的状态へと形態変化しても、公用廃止がなされるまでは、公物としての本質は変更されないから、私法の適用を受けず、所有権の対象とならない（最高裁判所平成 17 年第二小法廷判決・民集 59 巻 10 号 2931 頁）。

b そして、公有水面の公用廃止という極めて重要な事柄について、公水法は、「免許」と「承認」ではまったく異なる制度としている。

免許については、「埋立行為の進展は、事実問題として当該水域を陸地化し、果ては地盤が支える『水流又は水面』という水そのものを他に移動せしめて形態の変化を余儀なくする…斯様な形態的变化は、飽くまで事実上の変化であり、法律的には『公用廃止』の意思表示がなされない以上、公有水面たる本質を喪失したと解してはならない…公有水面の効力を廃止する効力は免許それ自体にはない…当該埋立地の造成が完了し、埋立に関する工事の完成状態が免許及びこれに付した条件のとおりであるか否かを検査し、免許処分を行った目的に照らして適合である旨の宣言を行う『竣功認可』という別個の行政処分に抛り行われる…公物たる水面は、事実上

陸地化されたからの理由をもって公物としての本質まで変更されると理解されてはならない…公物を公物以外の物にするためには、公物の用途廃止が必要である…免許は埋立権を設定する処分であり、竣功認可は、確認処分であると同時に公有水面の公用を廃止する処分である。従って、完成埋立地の私法上の所有権は、竣功認可の日において付与される…この意味において、免許の性格の中には、『竣功認可を条件として、竣功認可の日において埋立地の所有権を取得せしめる効力がある』と解されるのである。斯様に、国の所有に属する公有水面に対して私法上の土地所有権を付与することは、公法行為のとしても免許及び竣功認可から生ずる法律効果」(三善政二「公有水面埋立法(問題点の考え方)」58～60頁)、「竣功認可は、埋立工事完成の事実を確認する行為であるとともに、埋立免許を受けた者に埋立地の所有権を取得させる行政処分である」(實金敏明「里道・水路・海浜 4訂版」196頁)とされている。昭和54年3月23日函館地方裁判所判決は「免許は埋立を条件として埋立地の所有権を取得させることを終局の目的とする行政処分であり、右免許自体により直ちに該当する公用水面および海浜地の公用を廃止する効力を有するものではないと解すべきであるから、右免許処分により、別紙物件目録(二)の公用水面および海浜地はもとより本件土地について被告が公用廃止処分をしたと解することはできない」と判示し、同判決を引用した平成11年1月21日付阿部泰隆(当時)神戸大学教授「意見書」(神戸地方裁判所姫路支部提出)は、「三善著を参照すると、公有水面の埋立免許がなされたというだけでは当該水面の公用に供せられる性質が当

然に廃止されたとは言えない（公用廃止は竣功認可による、函館地判昭和五四・三・二三訟務月報二五卷一〇号二五二頁も同旨）」としている。

これに対して、国が「承認」により行う埋立については、竣功認可に関する規定（第 22 条ないし第 24 条）は準用されていない。そして、公用廃止＝埋立地の所有権取得については「免許」の場合とまったく異なる規律を定め、国が都道府県知事に対して竣功通知をし（第 42 条 2 項）、「竣功通知の日において、当該埋立地についての支配権が私法上の所有権に転化し、これを取得する」山口眞弘・住田正二「公有水面埋立法」341 頁）ものとされている。私法上の所有権の対象となるということは公用廃止されたことにほかならないものであるから、国が行う竣功通知は公用廃止の効果を有するということになる。そうすると、「承認」により国に対して設定される埋立権の内容には、国にその公物管理権に基づいて竣功通知による公用廃止を行う権限を付与することが含まれているものと解される。

公物管理権者である行政にしかなしえない公用廃止の権限を付与する点において、「免許」と「承認」は本質的に異質なものである。

- c. また、かりに、「免許」が竣功認可を条件とする公用廃止処分であり、また、「承認」が竣功通知を条件とする公用廃止処分であると解したとしても、両者がまったく異質の制度であることに変わりはない。

すなわち、「免許」の場合には、竣功認可・告示という都道府県知事の行為によって条件成就して公用廃止という効果が

発生するのに対して、「承認」の場合には国が単独で竣功通知により条件成就させて公用廃止の効果を自ら発生させることができる権限ないし資格が付与されるのである。

したがって、「承認」は、私人とはまったく異なる立場において名宛人となるものである。

- d 「承認」に基づいて国が行う埋立事業について、公水法 42 条 2 項は、埋立に関する規定の多くを準用しないで国に対しては規制の排除などを行っている。

すなわち、前述のとおり、埋立権の譲渡に関する第 16 条ないし第 21 条、工事の竣功認可 (22 条)、竣功認可による埋立地の所有権の取得 (24 条) のほかにも、埋立免許の取消しや条件の変更、原状回復命令等の監督処分 (32、33 条)、免許の失効 (34 条)、免許の失効に伴う原状回復義務 (35 条) などの監督処分の規定などは準用していないものであり、「免許」による埋立とは規律の内容そのものが大きく異なっている<sup>32</sup>。

(エ) まとめ

以上述べたとおり、国の機関が名宛人となる「承認」は、私

---

<sup>32</sup> ただし、一般法理に基づく職権取消し等は可能である。福岡高等裁判所那覇支部 (行ケ) 第 1 号 (地方自治法第 251 条の 5 に基づく違法な国の関与の取消請求事件) の答弁書において、国土交通大臣は、「一般的には、行政庁は明文の規定がなくとも、埋立承認に瑕疵がある場合や事後的に公益違反の状態が生じた場合には職権による取消し又は撤回を行うことができると解されるから、いうまでもなく、このような一般法理に基づく職権取消し又は撤回は、国に対する『承認』であっても、私人に対する『免許』であっても可能であると解される」と主張している。また、職権取消し等により承認の効力が失効した場合には公水法の趣旨より国は原状回復義務を負うものと解される。

人が名宛人となる「免許」とは本質的に異なる制度であり、沖縄防衛局は、私人とは異なる立場で処分の名宛人となるものである。

ウ 行政行為の取消しは、法律による行政の原理の回復であるので、行政庁としては、当然取消をすべきということになるが（塩野宏「行政法Ⅰ〔第6版〕行政法総論」189頁）、現代社会における私人の行政への依存性を前提とすると、私人の信頼を保護すべき場合があることが認められるということであり、問題の焦点が、法律による行政の原理を否定するに足る私人の保護の必要性が認められるかどうかにあることからすると、「資格等の地位付与に関する場合は公益上必要な要件が欠けている以上、取消権の制限は及ばない」（塩野同書・190頁）ものである。

本件埋立承認処分は、公有水面を適法に埋め立て得る地位を申請者たる沖縄防衛局に付与する処分であり（財産的価値に関する処分ではなく、資格等の地位付与に関する処分）、同法が保護しようとしている適正な国土利用や環境保全・災害防止（公有水面埋立法4条1項）などの公益や地元市町村の利益（同法4条1項）、利害関係第三者の法益（同法3条3項）を保護するために、当該承認処分が違法である場合には、違法な埋立工事を防止するために同処分の効果を覆滅させる必要性は極めて高い（行政処分を存続させると損なわれる第三者や公共の利益）。

知事が誤って違法に公有水面の埋立を承認してしまい、事後にその誤りに気付いたとしても、国土利用上適正性を欠き、貴重な自然環境を破壊してしまう埋立工事を手を拱いて傍観せざるを得ないとは到底考えられない。すなわち、都道府県知事は埋立の免許（承認）権限により地方公共団体の公益を保護すべき責務を

負っているものである。公有水面の埋立てをしようとする者は、都道府県知事の免許（国の場合は承認）を受けなければならない（公有水面埋立法2条1項・42条1項）。免許（承認）の基準は法定され（同法4条）、出願事項の縦覧や地元市町村長の意見を徴すべきものとされる（同法3条）。そして、埋め立ての免許を受けた者（以下「埋立権者」という。）は、工事が竣功した際、都道府県知事に竣功認可の申請（国の場合は竣功の通知）をしなければならない（同法22条1項、42条2項）。このように、公水法は、行政の責任者たる都道府県知事に対して、地域の重大要素となる海域、沿岸域の総合的な管理・利用の際の重要な法的コントロールの手法として、埋立の免許（承認）権限を与えているものである。したがって、違法な権限行使によって当該地域公益が侵害されている場合には、都道府県知事はこれを是正すべき責務を負っているものというべきである。

いかに公益性の大きな公共事業であっても法治国家の下では適法になされなければならないのであるから（原則としての法律による行政の原則の貫徹）、埋立事業の公益性は、裁量処分たる埋立承認取消処分の違法・不当事由として考慮されるべきであって、それのみでは違法な埋立承認処分の存続を正当化する事由とはなりえないものである。

エ 以上のとおり、職権取消制限の法理は私人の信頼利益の保護のための法理であるところ、公有水面埋立承認の名宛人である沖縄防衛局は国家の機関であるから、職権取消制限の法理により救済されるべき対象でない。

そもそも処分の名宛人である沖縄防衛局自体が同法理の対象とならないのであるから、国土交通大臣が職権取消制限の法理を持

ち出しえないことは当然であるといわなければならない。

## 2 本件埋立承認を放置することは公共の福祉の要請に照らし著しく不当であること

### (1) 概略

仮に、本件について、職権取消制限の法理の適用があるとしても、以下のとおり、本件承認の取消しによって生ずる不利益の程度は高度なものと評価できず、他方、取消しをしないことによって本件承認に基づき既に生じた効果をそのまま維持する不利益は甚大であり、本件埋立承認を放置することは公共の福祉の要請に照らし著しく不当であると認められる。

### (2) 本件埋立承認取消による不利益

埋立必要理由書は、本件埋立は、海兵隊航空基地の建設を目的とするものであり、海兵隊航空基地新設の動機は普天間飛行場の返還にあるとしている。

しかしながら、普天間飛行場の代替施設建設という点については、沖縄への米軍、海兵隊の駐留を前提としても、海兵隊航空基地を沖縄に置かなければならないという地理的必然性は認められず、普天間飛行場を県内にしか移設できないという地理的・軍事的根拠は存しないものである。

日米両国間の信頼関係への悪影響という点については、そもそも極めて漠然とした主張であるが、普天間飛行場の移設計画にあたって、県外もしくは国外移設の可能性を排して、辺野古移設が唯一の解決策として移設計画を進めてきた結果、本件承認が取り消され、日米両国間の信頼関係を悪化させるとすれば、それはとりも直さず、県外国外移設に向けた努力を怠った国の責任によるものという他ない。



法律による行政の原理を否定するに足りるような本件埋立承認取消による不利益は認めることができない

(3) 瑕疵ある本件埋立承認を放置することによる不利益

沖縄県への極端なまでの過度の基地集中のために、70年余にわたって沖縄県の自治が侵害され、住民が負担にあえいできたものであり、沖縄県民は、基地の異常なまでの集中の解消を求め、本件埋立承認出願に対する明確な反対の意思を示していた。

新基地建設は、沖縄の民意に反して、本件埋立対象地の貴重な自然環境を破壊し、付近の生活環境を悪化させ、地域振興開発の阻害要因を作出するものであり、これは、基地負担・基地被害を沖縄県内に移設してさらに将来にわたって固定化するものにほかならない。

(4) 本件埋立承認を維持することによる不利益の程度が著しいものであること

ア 地域自然環境の不可逆的な喪失

本件事業実施区域である辺野古崎・大浦湾地区には、豊かで貴重な自然環境と良好な生活環境が残されていることは、前述のとおりである。

そして、自然環境は、一度消失するといくら巨額の資金を投資したとしても、人工的には再生不可能である。

環境への十分な配慮がなされていない状況において埋立を行うことで、事業実施区域の環境に回復不可能な被害を生ぜしめるという結果は、公益に著しく反するものと言わなければならない。

イ 新基地建設は日本国憲法の精神にも反するというべき沖縄の米軍基地の現状を固定化するものであること

(ア) 検証結果報告書は、埋立対象地は極めて保全の必要性が高い地域であるが埋立てが実施されればほぼ回復不可能であること、

騒音被害などは地域住民に直接多大な不利益を与えるものであること、沖縄県や名護市の地域計画等の阻害要因などを示し、本件埋立が沖縄県の過重な米軍基地負担を固定化するものであることについて、「(ア)…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 0.2%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」（検証結果報告書 45

頁)とし、本件埋立は「日本国憲法第14条の精神にも反する」現状を固定化するものであると指摘している。

- (イ) 前世紀、今から約20年前のいわゆる代理署名訴訟(最高裁判所平成八年(行サ)第五号地方自治法一五一条の二第三項に基づく職務執行命令裁判請求上告受理事件)の上告理由において、当時の沖縄県知事は、「日米安保条約は、日本全土を対象とするものであるから、沖縄県民にのみかかる米軍基地の負担を強いることは、法の根本理念たる正義衡平の観念に照らして到底容認しうるものではない。仮に、米軍に提供する土地の場所や規模の決定について、地理的、歴史的条件などが考慮要素となり、その決定が行政府の裁量事項であるとしても、沖縄県への米軍基地の集中の現状は、一般的に合理性を有するとは到底考えられない程度に達しており、行政府の裁量の限界を明らかに超えているものと言わなければならない。そして、原判決も『被告が本件署名等代行事務を拒否した背景には背景事実記載のような事実が存在しており、被告は、その本人尋問において、特に、沖縄の本土復帰後二三年の間に米軍基地は本土では六〇パーセントも縮小しているのに沖縄県では一五パーセントしか縮小していないこと、政府は、米軍による事件事故が発生した場合、本土においては素早い対応を見せるが、沖縄ではそうではないなど沖縄は本土に比し米軍基地について過重な負担を強いられていること、しかし、米軍に対する基地の提供が我が国の安全保障上欠かせないものであるというならば、全国民が平等にこれを負担すべきであることを強調する。そして、沖縄県民の命と暮らしを守ることを使命とする沖縄県における行政の首長としての立場からは現状のままの米軍基地の

維持存続につながりかねない署名等代行をすることはできないとしてその心情を吐露している。これらの事情に鑑みると、被告が沖縄における基地の現状、これに係る県民感情、沖縄県の将来等を慮って本件署名等代行事務を拒否したことは沖縄県における行政の最高責任者としてはやむを得ない選択であるとして理解できないことではない・・・沖縄における米軍基地の問題は、被告の供述にあるとおり、段階的にその整理、縮小を推進すること等によって解決されるべきものであり、前提事実及び背景事実を照らすと、この点についての国の責任は重いものと思料される』…と判示して、沖縄への米軍基地の過重負担を解消して不平等を是正すべき国の責任を認めている。そして、この沖縄にのみ異常なまでに基地が集中する状態は、戦後五〇年以上、復帰からでも二三年以上にも及んでいる。復帰当時の米軍専用施設の施設面積は、沖縄県二万七八九三ヘクタール、本土一万九七〇〇ヘクタールであり、既に復帰時点から沖縄県と本土の間では、著しい不平等が生じていたのであるから、復帰時から、国は沖縄県への基地集中を解消し、本土との不平等を是正すべき責務を負っていることは明らかであった。ところが、本土の米軍専用施設については、復帰時と比べて約六〇パーセントの米軍基地が減少したのに対し、沖縄県では今日においても約一五パーセントしか減少しておらず、かえって本土との格差が著しく拡大しているのである。復帰以前に沖縄における広大な米軍基地が形成されていたという歴史的事情を考慮するとしても、沖縄への基地偏在の解消に必要な合理的期間を遥かに超え、国の怠慢は明らかであると言わねばならない。右に述べたとおり、沖縄県民に対する不平等な基地負担の

しわ寄せは著しいものであり、駐留軍用地特措法その他の基地提供法令の運用の実態は、沖縄県民の平等権を侵害するものとして明らかに違憲状態にあるとの評価を免れず、この運用の一環として本件各土地に駐留軍用地特措法を適用することは憲法一四条に違反するものである」、「沖縄県にのみ、長期間にわたって、他の都道府県と比べて著しい米軍基地の負担、制約を強いる基地提供法令の運用の実態は、国政全般を直接拘束する客観的法原則たる平等原則に反して違憲であり、この運用の一環として本件各土地に駐留軍用地特措法を適用することは憲法一四条、九二条、九五条に違反するものである。もっとも、人権の共有主体は本来個人であるから、地方公共団体について平等原則の適用はないのではないかとの疑問もありえよう。しかし、住民の属する集団としての地方公共団体が、国家から他の地方公共団体と比して不平等に扱われる場合には、間接的にせよ住民自身が不利益を被ることになるのである。また、国際人権法においては、『人民』という集団自体に自決権が保障されており（国際人権A規約・B規約共通一条）、究極的に個人の人権保障に資するものであれば、集団自体に人権享有主体性を認めうるものである。そもそも、憲法が地方自治を保障したのは、地域の政治を、住民の意思に基づき、国家から独立した団体の意思と責任の下に行うことによって、住民の人権を保障しようとしたものに他ならない。すなわち、国家から独立して、住民の自己決定を内包した団体独自の自己決定に基づく地方自治を行うことこそが、住民の意思に基づく民主政治を実現し、住民の人権保障になるとの趣旨に基づくものである。しかるに、国家が特定の地方公共団体のみを不平等に扱い、その結果、当

該地方公共団体の自己決定権が侵害される場合には、住民の自己決定権が阻害されることになり、ひいては憲法の地方自治保障の趣旨、人権尊重の理念に悖ることとなる。そうであればこそ、憲法九五条は、特定の地方公共団体にのみ異なる扱いをする場合には、住民の特別投票を要するものとして、地域住民の自己決定によらなければ差別的扱いを許容しないものとしたのであり、これは憲法が地方公共団体の平等権を保障したものに他ならない。以上述べたことよりすれば、国家が地方公共団体を不平等に取り扱ってはならないという意味で、地方公共団体にも平等原則の適用があるものと言うべきである。もとより、国家が各地方の実情に応じた合理的な差別をなしうることは当然であり、その合理性の判断については国家の裁量が認められるものであるが、特定の地方公共団体に対する不平等が著しく、国民の正義衡平の観念から到底許容できない限度に至っている場合には、もはや一見明白に平等原則に違反しているものと言え、裁判所は違憲判断をなしうるものと解される。そして、沖縄県への長期間にわたる米軍基地の集中によって、沖縄県が他の都道府県に例を見ない過度の基地の負担を負わされ、そのために沖縄県の自律的發展が著しく阻害されている現状は著しく不平等であり、到底国民の正義衡平の観念が許容しうるものではない」と訴えていた。

- (ウ) しかし、その後 20 年を経過しても、沖縄への基地集中、基地の過重負担はなんら是正されていない。代理署名訴訟からから世紀が変わった今また、まったく同じことを訴えなければならぬような、変わる事のない基地負担・基地格差を強いられているのである。

そして、新基地建設によって、基地負担が沖縄県内でたらい回しされてさらに将来にわたって固定されようとしているものであり、このまま新基地建設が強行されるならば、来世紀になってもまた、沖縄県、沖縄県民は同じことを訴え続けなければならないこととなる。法の根本理念たる正義公平の精神、日本国憲法の精神よりすれば、異常なまでの沖縄への基地集中の解消が要請されているものであり、これに真っ向から反して、あらたに沖縄に基地を建設して沖縄への基地の過重負担・格差をさらに将来にわたって固定化することは、日本国憲法の精神にも悖ることになる。

#### (5) 小括

以上より、仮に職権取消制限の法理が適用されとしても、本件埋立承認を取り消さないで維持することは公共の福祉の要請に照らし著しく不当と言うべきであるから、本件埋立承認の取消しは制限されないものであり、本件埋立承認取消は適法である。

#### 結 語

本件関与は、国土交通大臣が沖縄県知事に対して、現沖縄県知事による本件埋立承認取消が「法定受託義務の処理が法令の規定に違反している」として、その取消しを指示するものである。

しかし、本件埋立承認出願は公水法第4条第1項第1号及び同項第2号の要件に適合していなかったものであり本件埋立承認には取消しうべき瑕疵があったとした沖縄県知事の判断は合理的になされたものであり、沖縄県知事の裁量の逸脱ないし濫用は認められない。

また、私人の信頼利益保護のための職権取消制限の法理は本件埋立

承認取消には適用されないものであり、仮に適用があるとしても、瑕疵のある本件埋立承認を放置することは公共の福祉の要請に照らして著しく不当であると言うべきであるから、職権取消しは否定されない。

本件埋立承認取消しは適法になされたものであり、法令違反は認められないものである。

以上述べたことより、本件関与は、地自治第 245 条の 7 第 1 項の要件を欠く違法な国の関与であり、取り消されなければならない。

よって、審査申出の趣旨記載の勧告を求める。





証 拠 書 類

標 目 (原本写しの別)		作成 年月日	作 成 者	立 証 趣 旨
公有水面埋立法に基づき埋立承認処分の取消しについて（指示）（国水政第102号）	写 し	平成28年 3月16日	国土交通大臣 石井啓一	審査申出に係る国の関与の内容
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	写 し	平成24年3月 27日	沖縄県知事仲井 眞弘多	環境影響評価書に対して、沖縄県知事が環境影響評価法に基づいて述べた意見の内容及び環境影響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考える旨の結論が示された事実など
公有水面埋立承認申請書に関する意見について（答申）	写 し	平成25年11 月27日	沖縄県名護市長 稲嶺進	公有水面埋立法に基づく関係市町村長の意見として、本件埋立承認申請書に対して名護市長が行った意見の内容及び「環境保全に重大な問題があり、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」する旨の結論が示された事実など

公有水面埋立承認申請書に関する意見について（回答）	写し	平成 25 年 11 月 29 日	沖縄県環境生活部長	公有水面埋立承認申請書に関する環境生活部の意見の内容及び「環境影響評価書に対して述べた知事等の意見への対応状況を確認すると、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」との結論が示された事実など
第三者委員会検証結果報告書	写し	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	専門家からなる第三者委員会において、本件埋立承認には法律的瑕疵があるとされたこと。
行政処分の職権取消制限の法理に関する意見書	写し	平成 28 年 1 月 7 日	人見剛	授益的行政処分の職権取消制限の法理の解釈について、沖縄防衛局の承認処分の存続に対する信頼の要保護性は大きくないこと、国土交通大臣が授益的行政処分の職権取消制限の法理を主張するのは背理であることなど

陳述書（沖縄県知事 ）	写 し	平成 27 年 11 月 30 日	沖縄県知事翁長 雄志	沖縄の歴史、基地の過重負担による様々な問題、沖縄県が一度は辺野古基地建設を受け入れたのではないかという主張についての正確な事実、地域経済振興と基地の関係、前知事の埋立承認については多くの疑問があったこと、知事就任後、直ちに第三者委員会を設置した理由、知事就任後の経過、集中協議での議論の内容、抑止力等埋立の必要性について合理的な説明が得られなかったこと、本件取消処分の経緯、これからあるべき沖縄の姿等、被告の主張事実全般。
----------------	--------	----------------------	---------------	---

なお、審査申出人は証拠書類についてはさらに提出をすることを予定しているが、その際には、上記の証拠書類についても改めて甲号証として証拠番号を付す予定である。

#### 添 付 書 類

- 1 証拠書類写し 各 1 通
- 2 委任状 1 通