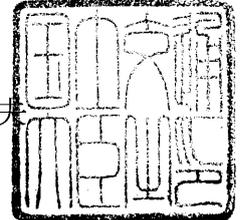


国水政第42号  
令和4年6月15日

国地方係争処理委員会  
委員長 菊池 洋一 殿

国土交通大臣 齊藤 鉄夫



令和4年6月7日付け国地委第17号により貴委員会から提出の求めのあった答  
弁書について、別紙のとおり提出します。

(別紙)

令和4年6月15日

## 答 弁 書

### 目次

第1	はじめに. . . . .	4
1	経緯概要. . . . .	4
2	相手方の主張の概要. . . . .	5
第2	本件裁決が有効であること. . . . .	6
1	事実経過等. . . . .	6
(1)	本件埋立承認の内容等. . . . .	6
(2)	本件埋立承認の取消しなどの経緯. . . . .	7
(3)	本件撤回及びこれに対する審査申出等の経緯. . . . .	8
(4)	本件変更不承認処分等の経緯. . . . .	9
2	本件変更不承認処分は「固有の資格」で受けたものには当たらないこと. 1 1	
(1)	沖縄防衛局はその固有の資格において本件変更不承認処分を受けたものではないから、本件裁決は行審法に基づく有効な裁決であること. . . . .	1 1
(2)	小括. . . . .	2 3
3	本件審査請求につき相手方が審査庁としてこれを審査・裁決することが法令上妨げられることはなく、権限の濫用にも当たらないこと. . . . .	2 3
(1)	相手方は埋立法の法令所管大臣であり、自己の法律上の利益から本件変更不承認処分に関与しているものではなく、本件審査請求の審査庁であること. . . . .	2 3
(2)	本件裁決が審査庁の立場を濫用してなされたものではないこと. . . . .	2 5
4	まとめ. . . . .	2 7
第3	本件指示は関与権限を濫用したものではなく適法であること. . . . .	2 7
1	本件指示は、地方自治法に基づき、埋立法の所管大臣として、法定受託事務に係る法適用の適正確保の見地からなされたものであること. . . . .	2 7
2	まとめ. . . . .	2 8

第4	裁決の拘束力(行審法第52条第1項及び第2項)からして、審査申出人は、 変更不承認処分と同じ理由により本件指示の違法を主張することができないこと と.....	29
1	審査申出人は本件裁決に拘束されること(行審法第52条第1項及び第2項) .....	29
2	是正の指示の違法事由として、裁決で取り消された処分に係る処分理由と同 旨の主張を認めることは、裁決等を国地方係争処理委員会への審査申出の対象 となる「国の関与」から除外した地方自治法及び行審法の趣旨に反すること .....	30
3	まとめ.....	33
第5	「国土利用上適正且合理的ナルコト」及び「災害防止ニ付十分配慮セラレタ ルモノナルコト」の要件についての審査申出人の主張は理由がなく、本件変更 承認申請が「国土利用上適正且合理的ナルコト」及び「災害防止ニ付十分配慮 セラレタルモノナルコト」の要件に適合すると認められること.....	34
1	本件変更承認申請における地盤改良工法は、一般的な工法であり、沖縄県内 においても実績がある施工実績が豊富なもので、技術的に確実性がないなどと して「埋立の位置」について合理性が認められないとする審査申出人の主張は 理由がないこと.....	34
2	本件変更承認申請において、①設計に用いた地層区分と、②その地層区分に 基づいて各地層に設定した、せん断強さ(せん断強度)を含む土質定数(地盤 物性値)は、告示第13条及び技術基準・同解説に基づく適正なものであるこ と.....	41
3	調整係数mの設定に合理性が認められないという審査申出人の主張は理由が ないこと.....	63
4	C-1-1-1工区のB-27地点について力学試験等を実施した場合にせん 断強さの値は変わる可能性があり、それに伴い、作用耐力比の値も変わり、 1.0を超える可能性があるという審査申出人の主張は理由がないこと.....	73
第6	「環境保全…ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」の要件についての審査 申出人の主張は理由がなく、本件変更承認申請が「環境保全…ニ付十分配慮セ	

	ラレタルモノナルコト」の要件に適合すると認められること. . . . .	7 5
1	ジュゴンに及ぼす影響について適切な予測及び評価が行われていないという 審査申出人の主張は理由がないこと. . . . .	7 5
	(1) 地域特性の変化について適切な情報収集が行われていないとの審査申出人の 主張は理由がないこと. . . . .	7 5
	(2) 地域特性の変化を踏まえた適切な予測及び評価をすべきであったとの審査 申出人の主張は理由がないこと. . . . .	9 3
	(3) 水中音の評価基準に不確実性があるとして不適切とする審査申出人の主張 は理由がないこと. . . . .	1 0 1
	(4) まとめ. . . . .	1 0 7
2	地盤改良に伴い地盤が盛り上がる箇所の環境影響を評価しているとはいえない という審査申出人の主張は理由がないこと. . . . .	1 0 7
第 7	埋立ての必要性についての審査申出人の主張に対する反論. . . . .	1 1 6
	1 本件変更承認申請に係る審査において、埋立ての必要性は第 1 号要件、第 2 号要件等から独立した審査事項にはならず、埋立ての必要性について合理性 があると認められないことを不承認の理由とした審査申出人の主張は理由が ないこと. . . . .	1 1 6
	2 審査申出人の主張は理由がないこと. . . . .	1 2 0
第 8	「正当ノ事由」についての審査申出人の主張に対する反論. . . . .	1 2 1
	1 本件変更承認申請につき「正当ノ事由」が認められること. . . . .	1 2 1
	2 審査申出人の主張は理由がないこと. . . . .	1 2 2
第 9	結論. . . . .	1 2 2

## 【審査申出の趣旨に対する答弁】

相手方の令和4年4月28日付けの是正の指示（国水政第18号。以下「本件指示」という。）が違法でないとの判断を求める。

## 【理 由】

### 第1 はじめに

#### 1 経緯概要

(1) 沖縄防衛局は、普天間飛行場の代替施設を、キャンプ・シュワブの辺野古崎地区及びこれに隣接する水域に建設する目的で、平成25年3月22日、沖縄県知事に対し、公有水面埋立法（大正10年法律第57号。以下「埋立法」という。）第42条第1項に基づき、同地区に隣接する公有水面の埋立て（以下「本件埋立て」という。また、本件埋立てに係る事業を以下「本件埋立事業」という。）に係る申請を行い（乙第1号証ないし第3号証）、沖縄県知事から、平成25年12月27日付け沖縄県指令土第1321号・沖縄県指令農第1721号により、上記申請に対する承認を受けた（以下「本件埋立承認」という。乙第4号証）。

(2) 沖縄防衛局は、令和2年4月21日付け沖防第2056号により、埋立法第42条第3項において準用する同法第13条ノ2第1項に基づき、作業ヤードに供する埋立地の取りやめにより目的の一部を削除する「埋立地ノ用途ノ変更」、①地盤改良工事の追加、及び②これに伴う設計・施工の合理化のための変更としての「設計ノ概要ノ変更」につき、その承認を求めて、審査申出人に対し、普天間飛行場代替施設建設事業に係る埋立地用途変更・設計概要変更承認申請（以下「本件変更承認申請」という。また、以下、これら本件埋立承認からの変更点である「作業ヤードに供する埋立地の取りやめによる削除」、「地盤改良工事の追加」及び「これに伴う設計・施工の合理化のための変更」を併せて「本件変更部分」という。）をした（乙第5号証ないし第

- 8号証)。本件変更承認申請につき、審査申出人は、令和3年11月25日付け沖縄県指令土第767号・沖縄県指令農第1502号により、不承認処分をした(以下「本件変更不承認処分」という。乙第9号証ないし第12号証)。
- (3) これに対し、沖縄防衛局は、本件変更不承認処分に不服があるとして、令和3年12月7日付け沖防第6527号により、行政不服審査法(平成26年法律第68号。以下「行審法」という。)第2条及び地方自治法第255条の2第1項第1号に基づき、相手方に対し、審査請求をし(以下「本件審査請求」という。)、相手方は、令和4年4月8日付け国水政第6号により、本件変更不承認処分を取り消す裁決(以下「本件裁決」という。)をした(甲第2号証及び第3号証)。
- (4) 相手方は、令和4年4月8日付け国水政第9号により、沖縄県に対し、地方自治法第245条の4第1項に基づき、同月20日までに、本件変更承認申請について承認するよう勧告し(甲第5号証)、令和4年4月28日付け国水政第18号により、沖縄県に対し、地方自治法第245条の7第1項に基づき、本件変更承認申請について承認するよう指示(本件指示)した(甲第1号証)。

## 2 相手方の主張の概要

- (1) 本件は、審査申出人が、本件指示に不服があるとして、令和4年5月30日付けで、地方自治法第250条の13第1項に基づき、国地方係争処理委員会に対し、①本件指示の前提となる本件裁決が無効であること(本件裁決が関与権限を濫用したものであること、相手方が審査請求人である沖縄防衛局と一体をなす利害関係を有しており審査庁たり得ないこと、「固有の資格」において受けた処分についての不適法な審査請求に対して本件裁決がなされたこと)、②本件指示には関与権限を濫用した違法があること、③本件変更不承認処分における審査申出人の裁量判断が適正になされていることを理由に、本件指示が違法であるとして、相手方が本件指示を取り消すべきで

ある旨の勧告を求めて審査申出されたものである。

(2) しかし、本件裁決は有効であり、これを無効とする審査申出人の主張はそもそもその前提を誤っている（後記第2参照）。

また、審査申出人は、縷々経緯等を挙げて、本件指示が権限の濫用である旨主張するが、いずれも濫用とする根拠たり得ないものであり、本件指示に關与権限の濫用はない（後記第3参照）。

そして、本件変更不承認処分を取り消した本件裁決が有効である以上、その裁決の拘束力（行審法第52条第1項及び第2項）からして、審査申出人は、本件裁決に反し、本件変更不承認処分と同じ理由をもって、本件指示の要件が認められないなどと本件指示の違法を主張することはできない（後記第4参照）。

したがって、審査申出人が、本件裁決の趣旨に従い、本件変更承認申請を承認しなければならないことは明らかであるから、本件指示は適法である。この点において審査申出人の主張を子細にみても、本件変更承認申請を承認することができないとして審査申出人が述べる事由はいずれも理由がなく、本件変更承認申請に対し、本件変更部分についての要件適合性等を認めない沖縄県の法定受託事務の処理は法令の規定に違反していると認められ、違法であり、また、著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害するものであるから、埋立法の法令所管大臣である相手方がなした本件指示は適法である（後記第5以下参照）。

## **第2 本件裁決が有効であること**

### **1 事実経過等**

上記の経緯概要につき補足する。

#### **(1) 本件埋立承認の内容等**

ア 沖縄防衛局は、普天間飛行場の代替施設を、キャンプ・シュワブの辺野

古崎地区及びこれに隣接する水域に建設する目的で、平成25年3月22日、沖縄県知事に対し、埋立法第42条第1項に基づき、同地区に隣接する公有水面の埋立事業(本件埋立事業)に係る申請を行った(乙第1号証)。

イ 本件埋立ての規模等は、以下のとおりである(乙第1号証、乙第2号証2-3ないし6ページ、乙第3号証)。

用途、土地利用計画 普天間飛行場の代替施設として離着陸施設、エプロン、管理・設備施設等及び作業ヤード用地を設ける。

本件埋立地の規模 代替施設の施設面積 約2平方キロメートル

埋立面積 約1.6平方キロメートル

滑走路 約1,200メートル(オーバーラン600メートル)2本

ウ 仲井眞知事は、平成25年12月27日付け沖縄県指令土第1321号・沖縄県指令農第1721号により、沖縄防衛局に対して、本件埋立承認をした(乙第4号証)。

## (2) 本件埋立承認の取消しなどの経緯

ア 翁長知事は、平成27年10月13日付け沖縄県達土第233号・沖縄県達農第3189号により、沖縄防衛局に対し、本件埋立承認に瑕疵があるとして、本件埋立承認を取り消した(以下「前件取消し」という。乙第13号証)。

イ 相手方は、平成28年3月16日、前件取消しが違法であるとして、翁長知事に対して前件取消しを取り消すよう是正の指示をしたが、翁長知事がこれに従わなかったため、国地方係争処理委員会での審査を経て、相手方は、同年7月22日、福岡高等裁判所那覇支部に対して、翁長知事が是正の指示に従わずに前件取消しを取り消さないことは違法であるとして、翁長知事を被告として、不作為の違法確認訴訟を提起した。福岡高等裁判所那覇支部は、同年9月16日、相手方の主張を認め、翁長知事が是正の指示に従わずに前件取消しを取り消さないことは違法であることを確認

する旨の判決をした（乙第14号証）。翁長知事が、この判決について上告受理の申立て等をしたところ、最高裁判所は、上告受理の申立てについて一部を受理する決定をした上で、同年12月20日、本件埋立事業が埋立法第4条第1項第1号の要件（以下「第1号要件」という。）及び同項第2号の要件（以下「第2号要件」という。）に適合するとした本件埋立承認に係る当時の沖縄県知事の判断に違法又は不当があるということとはできない旨等を判示して、上告を棄却する旨の判決をした（以下「平成28年最高裁判決」という。乙第15号証）。翁長知事は、同最高裁判決後の同月26日、前件取消しを取り消した（乙第16号証）。

### (3) 本件撤回及びこれに対する審査申出等の経緯

- ア 沖縄防衛局は、本件埋立承認の後に実施した土質調査により、本件水域のうち辺野古崎の東側部分（以下「大浦湾側」という。）の水域の海底地盤に粘性土及び中間土が堆積していることが判明したことを踏まえ、所要の箇所に、公有水面埋立承認願書（以下「本件願書」という。）に記載された設計の概要に含まれていない内容の地盤改良工事を追加して行うことなどを決定した（乙第5号証ないし第8号証）。
- イ 当時の沖縄県副知事は、平成30年8月31日付け沖縄県達土第125号・沖縄県達農第646号により、沖縄県知事の職務代理者の委任に基づき、沖縄防衛局に対し、上記アの事情により本件埋立事業が第1号要件及び第2号要件に適合していないことなどを理由として、本件埋立承認を取り消す処分（以下「本件撤回」という。）をした（乙第17号証）。
- ウ 沖縄防衛局は、本件撤回に不服があるとして、平成30年10月16日付け沖防第5115号により、行審法第2条及び地方自治法第255条の2第1項第1号に基づき、相手方に対し、審査請求をし（乙第18号証）、相手方は、平成31年4月5日付け国水政第13号により、本件撤回を取り消す裁決（以下「前件裁決」という。）をした（乙第19号証）。

エ 沖縄県知事は、前件裁決に不服があるとして、平成31年4月22日付けで、地方自治法第250条の13第1項に基づき、国地方係争処理委員会に対し、審査の申出をした（乙第20号証）。しかし、国地方係争処理委員会は、令和元年6月17日付け国地委第6号により、前件裁決は「国の関与」に当たらず国地方係争処理委員会の審査の対象にならないとして、沖縄県知事の審査の申出を却下する決定をした（乙第21号証）。

オ 沖縄県知事は、上記エの決定に不服があるとして、令和元年7月17日、地方自治法第251条の5第1項に基づき、前件裁決の取消しを求める訴えを提起した（以下、かかる訴えに基づく訴訟につき、審級を問わず、「前件関与取消訴訟」ということがある。）。しかし、福岡高等裁判所那覇支部は、同年10月23日、前件裁決は「国の関与」から除かれる裁決等（「相反する利害を有する者の間の利害の調整を目的としてされる裁定その他の行為（その双方を名あて人とするものに限る。）及び審査請求その他の不服申立てに対する裁決、決定その他の行為」）に当たり（地方自治法第250条の13第1項、同法第245条第3号括弧書参照）、沖縄県知事の訴えは不適法であるとして、沖縄県知事の訴えを却下する判決をした（乙第22号証）。

カ 沖縄県知事は、上記オの判決に不服があるとして、上告受理の申立てをした（乙第23号証）。しかし、最高裁判所は、令和2年3月26日、埋立法第42条第1項に基づく埋立ての承認は、国の機関が行審法第7条第2項にいう「固有の資格」において相手方となるものということとはできないとして、沖縄県知事の上告を棄却する判決（以下「令和2年最高裁判決」という。乙第24号証）をした。

#### **(4) 本件変更不承認処分等の経緯**

ア 沖縄防衛局は、令和2年4月21日付け沖防第2056号により、埋立法第42条第3項において準用する同法第13条ノ2第1項に基づき、審

査申出人に対し、本件変更承認申請をした（乙第5号証ないし第7号証、乙第25号証ないし第30号証）。

イ 本件変更承認申請は、「埋立地ノ用途ノ変更」及び「設計ノ概要ノ変更」（埋立法第13条ノ2）からなるもので、本件埋立承認からの主な変更点（本件変更部分）は、「埋立地ノ用途ノ変更」については、作業ヤードに供する埋立地の取りやめによる削除、「設計ノ概要ノ変更」については、①地盤改良工事の追加、②これに伴う設計・施工の合理化のための変更である（乙第5号証13ないし17ページ、乙第6号証1ないし4ページ、乙第7号証1-1ないし20ページ）。

ウ 審査申出人は、沖縄県が行政手続法第5条第1項に基づいて定めた審査基準により本件変更承認申請に係る審査を行い、令和3年11月25日付け沖縄県指令土第767号・沖縄県指令農第1502号により、沖縄防衛局に対し、本件変更不承認処分をした（乙第9号証ないし第12号証）。

エ 沖縄防衛局は、本件変更不承認処分に不服があるとして、令和3年12月7日付け沖防第6527号により、行審法第2条及び地方自治法第255条の2第1項第1号に基づき、相手方に対し、本件審査請求をし、相手方は、令和4年4月8日付け国水政第6号により、本件変更不承認処分を取り消す裁決（本件裁決）をした（甲第2号証及び第3号証）。

オ 相手方は、令和4年4月8日付け国水政第9号により、沖縄県に対し、地方自治法第245条の4第1項に基づき、同月20日までに、本件変更承認申請について承認するよう勧告した（甲第5号証）。

カ 相手方は、令和4年4月28日付け国水政第18号により、沖縄県に対し、地方自治法第245条の7第1項に基づき、本件変更承認申請について承認するよう指示した（本件指示。甲第1号証）。

キ 審査申出人は、本件裁決に不服があるとして、令和4年5月9日付けで、地方自治法第250条の13第1項に基づき、国地方係争処理委員会に対

し、審査申出をした（乙第31号証）。

ク 審査申出人は、本件指示に不服があるとして、令和4年5月30日付けで、地方自治法第250条の13第1項に基づき、国地方係争処理委員会に対し、本件審査申出をした。

## 2 本件変更不承認処分は「固有の資格」で受けたものには当たらないこと

### (1) 沖縄防衛局はその固有の資格において本件変更不承認処分を受けたものではないから、本件裁決は行審法に基づく有効な裁決であること

ア 審査申出人は、行審法第7条第2項は国の機関が「固有の資格」において処分の名宛人とされた場合には同法の適用除外となることを定めているところ、「固有の資格」の意義等について判示した令和2年最高裁判決に照らしてみれば、本件埋立承認の際とは異なり、国の機関である沖縄防衛局が、「固有の資格」において本件変更不承認処分の名宛人となったものであるから、本件審査請求は審査請求適格を欠く不適法なものであるとともに、そのような審査請求適格を欠く本件審査請求を認容して本件変更不承認処分を取り消した本件裁決が無効であるなどと主張する（本件審査申出書第1章第3節・27ないし36ページ参照）。

しかし、前件関与取消訴訟において、令和2年最高裁判決は、行審法第7条第2項にいう「固有の資格」の意義及び「固有の資格」該当性の判断枠組み並びに埋立承認に係る「固有の資格」該当性についての法理判断を明らかにして、要旨、埋立法第42条第1項に基づく埋立ての承認は、国の機関が行審法第7条第2項にいう「固有の資格」において相手方となるものということとはできない旨の判決をしているところ、この法理判断に従えば、埋立ての変更承認・不承認も、国の機関が同法同条同項にいう「固有の資格」において相手方となるものということができないことは明らかであるから、審査申出人の上記主張は理由がない。

イ 令和2年最高裁判決は、審査申出人の上告受理申立理由のうち、本件撤

回は国の機関である沖縄防衛局がその「固有の資格」において相手方となった処分とはいえないとした原審の判断に法令解釈の誤りがあるという点のみ受理した上で、次のとおり判示して、上告を棄却する判決をした。

(ア) まず、「固有の資格」の意義について、「行政不服審査法は、国民が簡易迅速かつ公正な手続の下で広く行政庁に対する不服申立てをすることができるための制度を定めることにより、国民の権利利益の救済を図るとともに、行政の適正な運営を確保することを目的とする（1条1項）。そして、同法7条2項は、国の機関等に対する処分のうち、国民の権利利益の救済等を図るという上記目的に鑑みて上記制度の対象とするのになじまないものにつき、同法の規定を適用しないこととしているものと解される。このような同項の趣旨に照らすと、同項にいう『固有の資格』とは、国の機関等であるからこそ立ち得る特有の立場、すなわち、一般私人（国及び国の機関等を除く者をいう。以下同じ。）が立ち得ないような立場をいうものと解するのが相当である。」と判示した（令和2年最高裁判決・理由4(1)ア参照）。

(イ) 次いで、「固有の資格」該当性の判断枠組みについて、「行政不服審査法は、行政庁の処分に対する不服申立てに係る手続（当該処分の適否及び当否についての審査の手続等）を規定するものであり、上記『固有の資格』は、国の機関等に対する処分がこの手続の対象となるか否かを決する基準であることからすれば、国の機関等が一般私人が立ち得ないような立場において相手方となる処分であるか否かを検討するに当たっては、当該処分に係る規律のうち、当該処分に対する不服申立てにおいて審査の対象となるべきものに着目すべきである。…埋立承認のような特定の事務又は事業を実施するために受けるべき処分について、国の機関等が上記立場において相手方となるものであるか否かは、当該事務又は事業の実施主体が国の機関等に限られているか否か、また、限られて

いないとすれば、当該事務又は事業を実施し得る地位の取得について、国の機関等が一般私人に優先するなど特別に取り扱われているか否か等を考慮して判断すべきである。そして、国の機関等と一般私人のいずれについても、処分を受けて初めて当該事務又は事業を適法に実施し得る地位を得ることができるものとされ、かつ、当該処分を受けるための処分要件その他の規律が実質的に異なる場合には、国の機関等に対する処分の名称等について特例が設けられていたとしても、国の機関等が一般私人が立ち得ないような立場において当該処分の相手方となるものとはいえず、当該処分については、等しく行政不服審査法が定める不服申立てに係る手続の対象となると解するのが相当である。この点に関し、国の機関等と一般私人との間で、当該処分を受けた後の事務又は事業の実施の過程等における監督その他の規律に差異があっても、当該処分に対する不服申立てにおいては、直接、そのような規律に基づいて審査がされるわけではないから、当該差異があることは、それだけで国の機関等に対する当該処分について同法の適用を除外する理由となるものではなく、上記の解釈を左右するものではないというべきである。」とした（令和2年最高裁判決・理由4(1)イ参照）。

(ウ) さらに、埋立法上の埋立承認処分に係る「固有の資格」該当性について、「…公有水面埋立法は、国の機関と国以外の者のいずれについても、埋立ての実施主体となり得るものとし、また、都道府県知事の処分である埋立承認又は埋立免許を受けて初めて、埋立てを適法に実施し得る地位を得ることができるものとしている…」（令和2年最高裁判決・理由4(2)ア参照）、「公有水面埋立法は、国の機関が受けるべき埋立承認について、国の機関に対する処分であることや、国が公有水面について本来的な支配管理権能を有していることに鑑み、『免許』に代えて『承認』としているものの（42条1項）、出願手続（2条2項、3項）、審査

手続（3条）、免許基準（4条、5条）、水面の権利者に対する補償履行前の工事着手の禁止等（6条～10条）、処分の告示（11条）等の埋立免許に係る諸規定を準用している（42条3項）。また、国の機関と国以外の者との間で同一区域における埋立ての出願が競合する場合であっても、国の機関による埋立承認の出願を国以外の者による埋立免許の出願に優先する仕組みは採られておらず、両者は所定の基準に従い同列に審査すべきものとされている（同法施行令3条、30条）。すなわち、埋立承認及び埋立免許を受けるための手続や要件等に差異は設けられていない。このように、埋立てを適法に実施し得る地位を得るために国の機関と国以外の者が受けるべき処分について、『承認』と『免許』という名称の差異にかかわらず、当該処分を受けるための処分要件その他の規律は実質的に異なるない…」（同判決・理由4(2)イ参照）、「他方、公有水面埋立法は、国が埋立承認に基づいて埋立てをする場合について、国以外の者が埋立免許に基づいて埋立てをする場合に適用される規定のうち、免許料の徴収に係る規定（12条）、指定期間内における工事の着手及び竣功の義務に係る規定（13条）、埋立権の譲渡及び承継に係る規定（16条～21条）、竣功認可に係る規定（22条～24条）、違法行為等に対する監督に係る規定（32条、33条）、埋立免許の失効に係る規定（34条、35条）等を準用していない。しかし、これらは、埋立免許がされた後の埋立ての実施の過程等を規律する規定であるところ、公有水面埋立法は、特定の区域の公有水面について一旦埋立承認がされ、国の機関が埋立てを適法に実施し得る地位を得た場合における、その埋立ての実施の過程等については、国が公有水面について本来的な支配管理権能を有していること等に鑑み、国以外の者が埋立てを実施する場合の規定を必要な限度で準用するにとどめたものと解される。そして、そのことによって、国の機関と国以外の者との間で、

埋立てを適法に実施し得る地位を得るための規律に実質的な差異があるということとはできないから、上記のような規定の準用がないからといって、国の機関が一般私人が立ち得ないような立場において埋立承認の相手方となるものということとはできない。」（同判決・理由4(2)ウ参照）、「以上のとおり、埋立ての事業については、国の機関と国以外の者のいずれについても、都道府県知事の処分（埋立承認又は埋立免許）を受けて初めて当該事業を適法に実施し得る地位を得ることができるものとされ、かつ、当該処分を受けるための規律が実質的に異なるのであるから、処分の名称や当該事業の実施の過程等における規律に差異があることを考慮しても、国の機関が一般私人が立ち得ないような立場において埋立承認の相手方となるものとはいえない…」とした（同判決・理由4(2)エ参照）。

ウ 埋立変更承認について、国の機関は、一般私人が立ち得ないような立場において相手方となるものとはいえない。

(ア) 変更承認は飽くまで事業者が埋立てを適法に実施し得る地位を得ることに係る制度である当初の埋立承認の内容を一部変更するものである。

a 一般に、埋立てをしようとする者（事業者）は、知事の埋立免許を受けるべきものとされているところ（埋立法第2条第1項。なお、国において埋立てをする場合には、同法第42条第1項で、埋立てを実施する機関において知事の埋立承認を受けるべき旨が定められた上、同条第3項が、国以外の者が埋立てを実施する場合の規定を必要な限度で準用している。）、埋立法は、公有水面の埋立てに係る免許を受けるために、事業者が、当初の免許申請に際して、「氏名又ハ名称及住所並法人ニ在リテハ其ノ代表者ノ氏名及住所」、「埋立区域及埋立ニ関スル工事ノ施行区域」、「埋立地ノ用途」、「設計ノ概要」、「埋

立ニ関スル工事ノ施行ニ要スル期間」を願書に記載して、これを知事に提出すべき旨を定める（埋立法第2条第2項第1号ないし第5号）。

もっとも、埋立事業においては、埋立免許後、願書等により特定された内容を変更して埋立てに関する工事を実施し、又は埋立地を異なる用途に利用する必要がある場合があり得る。埋立法は、これに対処するため、第13条ノ2第1項において、「都道府県知事正当ノ事由アリト認ムルトキハ免許ヲ為シタル埋立ニ関シ埋立区域ノ縮少、埋立地ノ用途若ハ設計ノ概要ノ変更又ハ前条ノ期間ノ伸長ヲ許可スルコトヲ得」と定め、免許をした埋立てに関し、①埋立区域の縮少、②埋立地の用途の変更、③設計の概要の変更、④埋立てに関する工事の着手及び竣功の期間の伸長につき、変更許可申請により、同申請に「正当ノ事由アリト認ムルトキハ…許可スルコトヲ得」とする変更許可申請及び変更許可の制度（なお、国がなす埋立ての変更承認申請及び変更承認の制度に関して、埋立法第42条第3項は、同法第13条ノ2のうち、埋立地の用途又は設計の概要の変更に係る部分に限り、準用している。）を設けている。

b つまり、埋立法上の変更許可（承認）の制度は、既になされた埋立免許（承認）を前提に、これを事業の完遂のために必要な範囲・事項につき、その内容の一部を変更し、事業者が、当該事業全体につき、変更後の内容でもって埋立てを適法に実施し得る地位を得ることを可能とする制度である。

c この点、本件埋立事業に関する訴訟において、最高裁判所令和3年7月6日第三小法廷判決（乙第32号証。以下「令和3年最高裁判決」という。）は、変更承認につき、「国が行う埋立てに係る設計の概要の変更について、都道府県知事は、正当の事由があると認めるときは、承認をした埋立てに関して設計の概要の変更の承認…

をすることができ、変更承認に関して公有水面埋立法4条1項の規定を準用するとされている（同法42条3項において準用する同法13条ノ2）。このような同法の規定に加えて、上記のような同法42条1項に基づく承認の効果に照らすと、国の官庁は、変更後の設計の概要による埋立てについては、変更承認を受けて初めて適法に実施し得る地位を得る…」と説示しているところである（令和3年最高裁判決・理由第3の3参照）。

d そして、埋立法が、国の機関と国以外の者のいずれについても、埋立ての実施主体となり得るものとし、また、知事の処分である埋立承認又は埋立免許を受けて初めて、埋立てを適法に実施し得る地位を得ることができるものとしていることは、令和2年最高裁判決の法理判断が前提とした分析のとおりであるところ、この点は、変更承認及び埋立免許の変更許可においても何ら変わりはない。つまり、変更承認によって、(変更後の設計の概要等に基づいて)初めて埋立てを適法に実施し得る地位を取得できるという法的効果が生じる点は当初の埋立承認による法的効果と同様であり、また、これは、国以外の者が、変更許可によって、初めて変更後の設計概要等に基づいて埋立てを適法に実施し得る地位を取得できるという法的効果が生じる場合とも、何ら異ならないのである。

埋立承認と埋立免許が、いずれも埋立てをなし得る地位の取得に係る処分であり、埋立承認が一般人が立ち得ないような立場において処分の相手方になるものとはいえない以上、そこで得られた当該埋立てをなし得る地位の内容の一部を変更する処分である変更承認が、一般人が立ち得ないような立場において処分の相手方になるものとはなり得ないし、国が受ける変更承認も、国以外の事業者が受ける変更免許も、同様に埋立てをなし得る地位の内容の一部を変更する処分であ

ることからしても、変更承認が、「一般人が立ち得ないような立場において処分の相手方になるもの」とならないことは明らかである。

- e この点に関して、審査申出人は、埋立ての企画が完遂されるまでの法的段階をごく大まかに、①埋立てを適法に行える資格の付与、②埋立ての竣工、③予定された用途への利用、の三段階に分けた上で、②及び③の段階の場合には、国はその「固有の資格」に立っているということが理論的に十分可能であろうという旨を示唆する藤田宙靖「行政組織法 第2版」56ページの記載を参照しつつ、本件変更不承認処分につき、「免許・承認処分を受けた後の異なる規律の法効果が既に生じている」「藤田の整理する②の段階」であるなどとして、公有水面の埋立免許・承認と変更許可・変更承認とが上記法的段階につき別異のものであるかのような前提に立った主張をするが（本件審査申出書第1章第3節第2の2や、第3のうち36ページ等参照）、上記藤田の示唆の当否を論ずるまでもなく、令和3年最高裁判決が説示するとおり、変更後の設計の概要による埋立てについては、変更許可・変更承認を受けて初めて適法に実施し得る地位が付与されるもので、変更許可・変更承認が、当初の埋立免許・埋立承認と同様に、上記藤田の整理による①の段階のものであることは明らかであるから、審査申出人の上記主張はその前提を誤るものであるというほかない。

- (イ) そして、変更承認及び埋立免許の変更許可を受けるための手続や要件等に差異は設けられておらず、名称の差異にかかわらず、当該処分を受けるための処分要件その他の規律は変更承認及び埋立免許の変更許可とでは実質的に異なる。

- a 上記のとおり、埋立法は、埋立事業において、当初の免許ないし承認を受けた内容を変更する必要がある場合に対処するため、第13条ノ2第1項において、「都道府県知事正当ノ事由アリト認ムルトキ

ハ免許ヲ為シタル埋立ニ関シ埋立区域ノ縮少、埋立地ノ用途若ハ設計ノ概要ノ変更又ハ前条ノ期間ノ伸長ヲ許可スルコトヲ得」と定め、免許をした埋立てに関し、①埋立区域の縮少、②埋立地の用途の変更、③設計の概要の変更、④埋立てに関する工事の着手及び竣工の期間の伸長につき、変更許可申請により、同申請に「正当ノ事由アリト認ムルトキハ…許可スルコトヲ得」とする変更許可申請及び変更許可の制度を設け、同条第2項において、「第三条、第四条第一項及第二項並第十一条ノ規定ハ前項ノ規定ニ依ル埋立地ノ用途ノ変更ノ許可ニ関シ第四条第一項及第二項ノ規定ハ前項ノ規定ニ依ル埋立区域ノ縮少又ハ設計ノ概要ノ変更ノ許可ニ関シ之ヲ準用ス」として、当該許可を行う場合に、変更の重要度に応じて、第3条の縦覧・意見聴取に関する規定、第4条の免許基準に関する規定等を準用する旨を定めている。

そして、埋立法第42条第3項は、埋立地の用途又は設計の概要の変更に係る部分に限るものの、国が行う埋立てにつき、上記の第13条ノ2を準用するとしている。

すなわち、埋立法上、変更承認の対象となる埋立地の用途又は設計の概要の変更に係る手続や要件等は、埋立免許の場合にそれらの変更許可を受けるための手続や要件等と何ら差異は設けられていない。このように、内容を変更して埋立てを適法に実施し得る地位を得るために国の機関と国以外の者が受けるべき処分について、「変更承認」と「変更免許」という名称の差異にかかわらず、当該処分を受けるための処分要件その他の規律は実質的に異なる。

本件変更承認申請についてみれば、同申請は、「埋立地ノ用途ノ変更」及び「設計ノ概要ノ変更」（埋立法第13条ノ2）からなるものであるところ、その審査は、「正当ノ事由」（埋立法第13条ノ2第

1項)があり、かつ、埋立法第13条ノ2第2項で準用される埋立法第4条第1項第1号及び第2号の要件の適合性があるか否かについてされることとなるが、国の機関以外の事業者が「埋立地ノ用途ノ変更」及び「設計ノ概要ノ変更」をするために埋立免許の変更許可申請をした際にされるべき審査とその手続や要件に何ら異なるものではないのである。

- b これに対して、審査申出人は、「仮に、本件が、国以外の者が事業主体であった場合、工事期間の伸長と、埋立区域の減少も伴っていることから、変更許可申請も必要であった。」などとして、令和2年最高裁判決の最高裁判所調査官による判例解説を参照しつつ、要するに、埋立法の法令上、国がなす埋立ての変更承認に関して、埋立法第42条第3項は、同法第13条ノ2のうち、埋立地の用途又は設計の概要の変更に係る部分に限り準用しており、埋立区域の縮小に係る部分及び期間の伸長に係る部分を準用されていないこと、つまり、国がなす埋立てについては、埋立区域の縮小及び期間の伸長をするに際して変更承認を要しないとされていることが「国の機関等が一般私人に優先するなど特別に取り扱われている」ものであるといえるから、沖縄防衛局がその固有の資格において本件変更不承認処分の名宛人となった旨を主張する（本件審査申出書第1章第3節第3のうち35及び36ページ等参照）。

しかし、上記のとおり、令和2年最高裁判決は、「固有の資格」該当性の判断枠組みについて、「国の機関等が一般私人が立ち得ないような立場において相手方となる処分であるか否かを検討するに当たっては、当該処分に係る規律のうち、当該処分に対する不服申立てにおいて審査の対象となるべきものに着目すべきである。」旨を説示するところ、これによれば、当該処分たる本件変更不承認処分について

の固有の資格該当性を検討するに当たっては、本件変更不承認処分に対する不服申立てにおいて審査の対象となるべきもの、つまりは、不承認とされた本件変更部分（「埋立地ノ用途ノ変更」及び「設計ノ概要ノ変更」）に着目すべきであって、本件変更不承認処分及び同処分に対する不服申立てにおいて審査対象ではない工事期間の伸長と埋立区域の縮小に着目して、その固有の資格該当性を判断すること自体が失当である。

そして、本件変更部分に着目した場合、この点について、国の機関と国以外の者との間で、既に得られている埋立てを実施し得る地位の内容の一部を変更し、変更後の内容により埋立てを適法に実施し得る地位を得るための規律に実質的な差異があるとはいえない。

- c 令和2年最高裁判決の最高裁判所調査官による判例解説は、学説上、事務・事業基準による「固有の資格」に当たる例として挙げられているものとして、水道法第6条や、都市計画法第59条を紹介するところ（乙第33号証260ページの（注15）参照）、審査申出人は、これらとの対比を理由に、「変更免許と重複しない部分（竣功期間、埋立区域の減少）の相違は、『用途変更と設計概要の変更承認部分』の規律の相違ではない、というような理由で固有の資格該当性が否定されることはありえない」などと主張する（本件審査申出書・36ページの注釈8参照）。

しかし、そもそも、本件は変更承認処分や不承認処分という埋立法に基づく処分の問題であり、法律や制度が異なり、関連性もない、水道法に基づく水道事業経営認可や都市計画法に基づく都市計画事業の施行認可が行審法第1条第2項の「処分」であるかどうかや地方公共団体がこれらを「固有の資格」において受けるものかどうかを議論する実益はない。

水道法は、水の供給が、公衆衛生の向上と生活環境の改善に直結するもので、極めて高度な公共性・公益性を有するものであることから、「清浄にして豊富低廉な水の供給」を図り、それでもって「公衆衛生の向上と生活環境の改善とに寄与」するため（同法第1条）、利潤の追求を目的として活動する民間企業等の一般私人ではなく、住民の福祉の増進を図る（地方自治法第1条の2第1項）ことを目的として活動する地方公共団体に水道事業を経営させることが適当であるとして、原則、市町村に水道事業を経営させることとしており（水道法第6条第2項）、都市計画法も、都市計画事業の施行が、都市の健全な発展と秩序ある整備に直結するもので、これまた極めて高度な公共性・公益性を有するものであることから、「国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与」するため（同法第1条）、原則、市町村が都市計画事業を施行することとさせている（同法第59条第1項）とおおり、両事業ともに、原則としてその実施主体を市町村として、例外的に私人を実施主体としているというその制度の構造からして、本件の公有水面の埋立事業とは全く異なっているのであり、これらを同列に扱うことはできないことは明らかである。

(ウ) 以上のとおり、令和2年最高裁判決において、埋立承認は国の機関が行審法第7条第2項にいう「固有の資格」において相手方となるものということとはできないとされていることからしても、変更承認は、埋立てを適法に実施し得る地位を付与した埋立承認の内容の一部を変更するものである以上、「固有の資格」でないことは明らかである。さらに、令和2年最高裁判決の判示内容に照らしても、変更承認は、国以外の機関が当初の埋立免許の変更許可を求める場合の手續及び要件と実質的な差異はなく、変更承認も、埋立免許の変更許可も、同様の手續及び要件により、変更後の設計の概要等に基づいて埋立てを

適法に実施し得る地位を得られることに変わりはなく、国の機関が一般私人が立ち得ないような立場において処分の相手方になるものとはいえない。したがって、変更承認について、国の機関が同法同条同項にいう「固有の資格」において相手方となるものでないことは明らかである。

## (2) 小括

以上によれば、本件変更不承認処分は沖縄防衛局が行審法第7条第2項にいう「固有の資格」において相手方となった処分とはいえないことは明らかであるから、本件審査請求が審査請求適格を欠く不適法なものであるはずがなく、また、本件審査請求につき、これを認容して本件変更不承認処分を取り消した本件裁決が有効なものであることは明らかである。

## 3 本件審査請求につき相手方が審査庁としてこれを審査・裁決することが法令上妨げられることはなく、権限の濫用にも当たらないこと

- (1) 相手方は埋立法の法令所管大臣であり、自己の法律上の利益から本件変更不承認処分に関与しているものではなく、本件審査請求の審査庁であること
- ア 地方自治法第255条の2第1項第1号は、法定受託事務に係る都道府県知事の処分についての審査請求は、当該処分に係る事務を規定する法律又はこれに基づく政令を所管する各大臣に対してする旨を定めるところ、審査申出人は、当該処分に係る事務の法令を所管する大臣のうち、当該処分について、利害関係を有しない大臣のみが裁決の審査庁たり得るとし、その根拠として、審査請求の審理手続を行う職員である審理員に除斥事由（行審法第9条第2項各号参照）が定められていることを指摘し、それらのうち行審法第9条第2項第2号以下の各規定と同等の利害関係が認められる場合には、相手方が本件審査請求につき利害関係人として審査庁たりえず、本件裁決が無効である旨を主張する（本件審査申出書第1章第2節第1及び第2参照）。

- イ しかし、行審法において、審査庁の除斥事由など定めておらず、その点からして審査申出人の主張は明らかに誤りである。
- ウ 行審法上の審理員の規定は、飽くまで審理員選定に関する規定であって、それを審査庁に適用する余地がないのは明らかであるが、審査申出人が挙げる規定のうち、行審法第9条第2項第2号ないし第6号は、審理員の除斥事由として、審理員が、「審査請求人」であること（第2号）、「審査請求人の配偶者、四親等内の親族又は同居の親族」であること（第3号）、「審査請求人の代理人」であること（第4号）、「前二号に掲げる者であった者」であること（第5号）、「審査請求人の後見人、後見監督人、保佐人、保佐監督人、補助人又は補助監督人」であること（第6号）を定めるところ、相手方にこれに該当するような利害関係が認められないことは言うまでもない。
- エ また、行審法第9条第2項第7号、第13条第1項の利害関係人は、審査請求人以外の者であって審査請求に係る処分の根拠となる法令に照らし当該処分につき利害関係を有すると認められる者であることは条文が定めるところであるところ、行審法が「国民の権利利益の救済を図ること」を目的としていることからして（行審法第1条第1項）、行審法にいう「利害関係人」とは、審査請求に対する裁決の主文によって直接自己の権利利益を侵害される者をいうと解されるのであって（平成26年改正前の行政不服審査法（昭和37年法律第160号）についての南博方ほか「注釈行政不服審査法」133ページ参照）、個別的な権利利益に影響しない者をして、利害関係人ということはできない。

本件審査請求に係る処分である本件変更不承認処分の根拠法令である埋立法に照らせば、相手方は、正に当該法令を所管する大臣であり、公益の観点でこれに関与し、その公益の範囲での準司法的な裁定機関として裁決を行う機関そのものであって、行審法にいう利害関係人に該当すると解す

る余地はない。

審査申出人は、本件の根拠法令である埋立法自体に何ら照らすことなく、結局のところ、利害関係を基礎づける根拠を示さないまま、内閣法、国家行政組織法、国土交通省設置法の各条文を曲解して、相手方が本件審査請求の利害関係人であると論難するにすぎないものである（本件審査申出書第1章第2節第2参照）。

## (2) 本件裁決が審査庁の立場を濫用してなされたものではないこと

ア 審査申出人は、本件裁決につき、相手方が、関与権限、つまり審査庁の立場を濫用して認容裁決をした違法無効なものである旨を主張する（本件審査申出書第1章第1節第2参照）。

しかし、国の機関であってもその固有の資格によらずに相手方となった処分について審査請求ができ、それを受けて審査庁が裁決をできることは、既に令和2年最高裁判決及びその原審判決で明らかにされている。つまり、当該原審判決である福岡高裁那覇支部令和元年10月23日判決は、「行審法は、国の機関であっても、その『固有の資格』によらずに相手方となった処分については審査請求ができるものとし（同法7条2項参照）、自治法は、法定受託事務に関する都道府県知事の処分について審査請求をすべき行政庁を、当該処分に係る事務を規定する法律を所管する大臣とする（同法255条の2第1項1号）。これらの規定からすれば、法定受託事務に関する都道府県知事の処分については、審査請求人と審査庁のいずれもが国の機関となることは、行政不服審査制度上当然に予定されているといえる。」「法定受託事務に関する都道府県知事の処分についての国の機関からの審査請求に対し、同じく国の機関である所管大臣が審査すること自体で直ちに違法ということとはできない。」旨を説示しており、本件裁決についても、相手方が審査庁の立場を濫用してこれを行ったものではないから、審査申出人の上記主張は失当である。

イ 審査申出人は、閣議決定がなされている事業である旨を指摘するが、閣議決定は、内閣の重要政策に関する基本的な方針として決定されるものであり（内閣法（昭和22年法律第5号）第4条第2項）、個別の処分 of 法令適合性の判断を拘束するようなものではあり得ない。本件裁決でいえば、相手方のなすべき判断は、具体的な不承認理由を基にされた本件変更不承認処分について、行審法の規定に基づき、埋立法の適用の見地からこれが不承認とされるべきかどうかについてであるが、審査請求の申立てを受けた埋立法の所管大臣である相手方は、沖縄防衛局の提出した審査請求書や審査申出人の意見を踏まえ、具体的な事実関係に照らして判断するものであり、このような個別・具体的判断は、閣議決定等から帰結されるものではない。普天間飛行場の移設が基本方針であるとしても、それが個別の法令に反して行われることが許されるわけではなく、移設事業の一環として公有水面の埋立てが必要な場合において、その法令の適合性について所管大臣が判断する必要性が生じた場合に、これについて法令の規定に基づき判断することは当然というべきである。このことは、国务大臣が、憲法上、専ら法律を誠実に執行する義務を負っていること（憲法第73条第1号）からも明らかである。

また、審査申出人は、相手方が、本件変更不承認処分を取り消す旨の本件裁決と、同日付けで、本件変更承認申請を承認するよう勧告したこと等をもって、相手方が審査庁として公正中立性に欠け、その権限を濫用した旨を主張するが（本件審査申出書第1章第1節第2参照）、行審法や地方自治法において、裁決と勧告を同日で行うこと等を禁止したり制約したりはされておらず、相手方は、本件変更承認申請の内容と、それに対する沖縄防衛局と審査申出人の双方の言い分を踏まえた上で、法令の規定に従って、裁決、勧告、を行ったにすぎず、上記一連の経緯をもって、相手方の中立性や公平性が損なわれるものではない。

相手方は、本件裁決に当たって、埋立法を所管する所管大臣の立場において、行審法上の審査庁として、所管法令上の法定受託事務である処分につき、審理及び判断を行ったものであるから、相手方が内閣の一員であることによって、その中立性や公正性を損なうものではなく、審査申出人の主張には理由がない。

#### 4 まとめ

以上のとおり、本件指示の前提となる本件裁決が無効である旨の審査申出人の主張はいずれも理由がなく、本件裁決は有効である。

(なお、以上の主張は、上記1の事実経過等の(4)キの、審査申出人が、本件裁決に不服があるとして、令和4年5月9日付けで、地方自治法第250条の13第1項に基づき、国地方係争処理委員会に対してした審査申出において、相手方が令和4年6月8日付けで提出した意見書(乙第34号証)で相手方が述べた主張と同旨である。)

### 第3 本件指示は関与権限を濫用したのではなく適法であること

#### 1 本件指示は、地方自治法に基づき、埋立法の所管大臣として、法定受託事務に係る法適用の適正確保の見地からなされたものであること

(1) 審査申出人は、本件裁決が関与権限を濫用した旨の主張(本件審査申出書第1章第1節参照)とおよそ同じ内容を述べて、「本件是正の指示も、本件裁決と連結され、一体として仕組みを濫用したものであって、一体として違法である」などとして、本件指示に関与権限を濫用した違法がある旨を主張する(上記第1の2(1)②、本件審査申出書第2章参照)。

(2) しかし、上記第2の3(2)で本件裁決が審査庁の立場を濫用してなされたものではないことにつき述べたことと同様に、本件指示もその権限を濫用してなされたものではない。

そもそも、本件裁決は、処分を受けた者からの不服申出たる審査請求を受

け、審査庁として、行審法に基づき、埋立法による当該処分 of 違法不当を審査する見地からなされたものであり、その有効性に何ら疑義がない。そして、本件指示は、地方自治法に基づき、埋立法の所管大臣として、法定受託事務に係る法適用の適正確保の見地から、勧告を経てしたものであって、本件裁決に係る本件変更承認申請について、本件裁決と整合する内容の勧告や是正の指示をしたことをもって、濫用であるとされる理由はない。

また、本件指示等に当たってされるべき審査申出人に係る事務処理の法適合性という個別・具体的判断は、閣議決定等から直接帰結されるものではない。普天間飛行場の移設が基本方針であるとしても、それが個別の法令に反して行われることが許されるわけではなく、移設事業の一環として公有水面の埋立てが必要な場合において、その法令の適合性について所管大臣が判断する必要性が生じた場合に、これについて法令の規定に基づき判断することは当然というべきである。このことは、国务大臣が、憲法上、専ら法律を誠実に執行する義務を負っていること（憲法第73条第1号）からも明らかである。

相手方は、法令の規定に従って、裁決、勧告、是正の指示をそれぞれ行ったにすぎず、上記一連の経緯をもって、相手方の中立性や公平性が損なわれるものではない。

相手方は、本件指示に当たって、埋立法を所管する所管大臣の立場において、所管法令上の法定受託事務である処分につき、判断を行ったものであるから、相手方が内閣の一員であることによって、その中立性や公正性を損なうものではなく、審査申出人の主張には理由がない。

## 2 まとめ

以上のとおり、本件指示は、法定受託事務に係る法適用の適正確保の見地、本件変更承認申請を承認しない沖縄県の事務遂行が、埋立法等の法令の規定に違反し、また、著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していることは明

らかであることからしたものであり、審査申出人の主張は、いずれも、法令所管大臣の権限の濫用を基礎づけるものにはなり得ず、本件指示に關与権限の濫用などない。

**第4 裁決の拘束力（行審法第52条第1項及び第2項）からして、審査申出人は、本件変更不承認処分と同じ理由により本件指示の違法を主張することができないこと**

**1 審査申出人は本件裁決に拘束されること（行審法第52条第1項及び第2項）**

審査申出人は、本件指示の違法事由として、本件変更不承認処分における審査申出人の裁量判断が適正になされていることを主張するが（上記第1の2(1)③参照）、その具体的な内容は、結局のところ、本件裁決の審査時における主張内容の繰り返しにすぎない（本件審査申出書第3章参照）。

そして、本件変更不承認処分を取り消した本件裁決が有効である以上、その審査対象である本件変更不承認処分の処分庁である審査申出人は、本件裁決に拘束される。

つまり、裁決によって処分が取り消されることで、本件変更承認申請については審査中の状態となるところ、「裁決は、関係行政庁を拘束」（行審法第52条第1項）し、「…申請を却下し、若しくは棄却した処分が裁決で取り消された場合には、処分庁は、裁決の趣旨に従い、改めて申請に対する処分をしなければならない。」（同条第2項）とされ、処分庁は、裁決の趣旨、すなわち、裁決の主文及びこれを根拠づける具体的理由に従った行動を義務づけられ、違法又は不当とされたのと同じ理由により同一の処分を行うことが禁止されることとなる（乙第35号証ないし第38号証）。

本件裁決は、本件変更承認申請が第1号要件及び第2号要件等に適合しないとした本件変更不承認処分が違法又は不当であることの具体的理由を明らかにし、本件変更承認申請を不承認とする理由にはならないことを示した上で、本

件変更不承認処分を取り消したものであるから、本件裁決の拘束力により、処分庁である審査申出人は本件変更不承認処分と同じ理由で不承認とすることはできない立場にある。しかるに、審査申出人が、本件変更不承認処分と同じ理由を本件変更承認申請を承認できない理由として繰り返し、それをもって本件変更承認申請を承認するよう指示した本件指示が違法であると主張することは、裁決の拘束力に反するものと言わざるを得ず、そのような主張はそれ自体失当と言うほかない。

**2 是正の指示の違法事由として、裁決で取り消された処分に係る処分理由と同旨の主張を認めることは、裁決等を国地方係争処理委員会への審査申出の対象となる「国の関与」から除外した地方自治法及び行審法の趣旨に反すること**

(1) 地方自治法は、普通地方公共団体の長は、「国の関与」のうち是正の要求、許可の拒否その他の処分その他公権力の行使に当たるものに不服があるときは、国地方係争処理委員会に審査の申出をすることができること定めるが（同法第250条の13第1項）、「関与」を定義する第245条第3号は、「相反する利害を有する者の間の利害の調整を目的としてされる裁定その他の行為（その双方を名あて人とするものに限る。）及び審査請求その他の不服申立てに対する裁決、決定その他の行為」（以下「裁決等」という。）を除外している（同法同条同号括弧書き）。これらは「裁定的関与」といわれるものであるが、裁定的関与が「国の関与」から除外されているのは、紛争解決のために行われる準司法的な手続であり、別途法律の根拠及び手続が定められているのが通例であること、紛争当事者（特に地方公共団体以外の当事者）の権利救済等を考えると必ずしも必要最小限にすべきものとは言えないこと、これら紛争解決のための手続に加え、さらに関与に係る係争処理制度の対象とすることは、いたずらに当事者を不安定な状態におくことになり、紛争の早期解決に資さないと考えられるためである（乙第39号証1135及び1136ページ）。

すなわち、紛争解決のために行われる準司法手続では、当事者に対する手続保障に配慮した審理手続を定める法律が存在し（本件でいえば行審法）、その手続を経て、裁決等がなされることとなる。しかるに、そのような審理手続のもとでされた裁決等が、当該手続の当事者に対する手続保障のない地方自治法の手続の中で変更されることになれば、その準司法手続において当事者に手続保障をしたことがおよそ無意味となる。また、地方自治法は、国が地方公共団体の事務処理に関与する場合については、地方公共団体の自主性・自立性に配慮して必要な最小限度のものとするとの考え方を示しているが、この観点を及ぼすと、国が審査請求人の権利利益を救済できる場面が極めて限定されることとなり、裁決等における審査請求人の権利利益の救済が後退しかねない。加えて、裁決等が「国の関与」に該当するとすると、裁決等で審査請求人の申立てが全部ないし一部認められ、一旦その権利利益が救済されたにもかかわらず、さらに当事者が関わることのできない国と地方公共団体との客観争訟の司法手続に置かれ、これが終了するまで相当長期間にわたり当事者の立場を不安定にすることとなる。そうなれば、紛争の早期解決を図ることとした行審法の意義を失わせることになるのは明らかである。

このように、行審法に基づく裁決等を、「国の関与」から除外した趣旨は、審査請求人に対する手続保障、審査請求人の権利利益の救済及び紛争の早期解決という点を考慮して、裁決等については、それを定めた法律等による手続（本件では、行審法に定められた審査請求手続）で完結させ、準司法的手続における判断を優先させることにあるのであり、国の関与についての係争において、裁決等の適否を審理することは予定されていない。かかる理解は、地方自治法が、限定を付すことなく一律に「裁決等」を除外していることにも合致するところである。

- (2) 令和2年最高裁判決の最高裁判所調査官による判例解説においても、この点に関し、『国の関与』から裁決等を除外しなければ、権利利益を侵害され

たとして審査請求をした審査請求人が有利な裁決等を得たにもかかわらず、同人が主体的に関与することができない手続において、当該裁決等の適否が争われ、同人に不利益な判断がされる可能性がある。」(乙第33号証257ページの(注7))として、裁決等の適否を機関訴訟で争うことが当事者を不安定な状態に置くこととなるとの弊害が指摘されている。また、同判例解説は、「地方自治法245条3号括弧書きは、裁決等について何らの限定を付すことなく『国の関与』から除外しており、その趣旨は、裁決等の客観的な適法・違法にかかわらず、これを『国の関与』に関する紛争処理制度の対象外とする趣旨であると解される。仮に、裁決等が適法である場合に限り『国の関与』から除外されると解した場合には、『国の関与』該当性という形で、裁決等の適否が委員会や裁判所において争われ、これが違法と認められれば、『国の関与』から除外されることはなく、委員会による勧告や裁判所による取消しを受けるということになるため、審査請求人の利益保護等の観点から裁決等を『国の関与』から除外した趣旨が損なわれることになる。そのため、行政不服審査法に基づく審査請求に対する裁決は、当然に『国の関与』から除外され、その適法・違法は、委員会や裁判所の審理、判断の対象となるものではないと解される。」としており(乙第33号証258ページの(注10))、裁決等の客観的な適法、違法は審査・判断の対象にならないことを明らかにしているところである。

- (3) 本件裁決についても、審査請求人たる沖縄防衛局の審査請求がされ、行審法に定められた手続にのっとり、審理員の選任等を含む審理の手続を経て、審査請求人の不服申出に対する処分庁(本件の審査申出人)からの弁明等、審査請求人及び処分庁の双方の意見を十分に把握した上で、さらに専門家による鑑定も行われた上で、審査申出人の行った本件変更不承認処分の適否が審査・判断され、審査請求に理由があるとして、本件変更不承認処分が取り消されたものである。このような行審法に基づく本件裁決の結果について、

処分庁が審査庁を相手にした訴訟等においてこれが変更されることは予定されていない。本件変更承認申請に係る処分の審査という事務処理に関しては、審査庁と処分庁の関係において、行審法の下で審査庁の判断が処分庁に対し制度上法的に優越した効力を持つことが前提となるのである（行審法第52条）。審査申出人は、本件裁決により取り消された本件変更不承認処分が適正な判断である旨を主張するが（本件審査申出書「はじめに」及び第3章）、これが裁決によって取り消されている以上、本件審査申出の手續においては、それが適正であるか否かは問題にならず、本件変更不承認処分が理由としたところは本件変更承認申請を承認しない理由にはならないことが前提となるのである。

本件指示に対する国地方係争処理委員会への審査申出の手續において、その点の審理・判断に及ぶことは、上記(1)及び(2)で述べたように、裁決等が機関訴訟で争われることと全く同様の弊害をもたらすことは明らかであり、審査請求人に対する手續保障、審査請求人の権利利益の救済及び紛争の早期解決という点を考慮して、裁決等については、それを定めた法律等による手續で完結させ、準司法的の手續における判断を優先させることとした地方自治法の趣旨に反し、また、裁決の拘束力を規定して審査庁の判断を処分庁の判断に制度上優越させることとした行審法の制度的意義を失わせるもので、同法の趣旨にも反するものであって、許されないものである。

したがって、本件指示の違法事由として、本件変更不承認処分が適正であること、すなわち、本件変更不承認処分の判断が適正な裁量権の行使であることを主張したところで、これらは理由になり得ないのであり、審査申出人の主張はいずれも失当である。

### 3 まとめ

以上のとおり、本件変更不承認処分を取り消した本件裁決が有効である以上、その裁決の拘束力（行審法第52条第1項及び第2項）及び、裁決等を国

地方係争処理委員会への審査申出の対象となる国の関与から除外した地方自治法の趣旨等に照らして、審査申出人が、本件変更不承認処分の適正を主張し、それでもって本件指示が違法であると主張したところで、それは主張自体失当である。

審査申出人は、本件裁決に反し、本件変更不承認処分と同じ理由をもって、本件指示の要件が認められないなどと本件指示の違法を主張することはできず、審査申出人が、本件裁決の趣旨に従い、本件変更承認申請を承認しなければならないことは明らかである。したがって、第5ないし第8で述べる審査申出人の主張する個別の承認できない事由についてその是非を判断するまでもなく、本件変更承認申請を承認するよう指示した本件指示は適法である。

**第5 「国土利用上適正且合理的ナルコト」及び「災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」の要件についての審査申出人の主張は理由がなく、本件変更承認申請が「国土利用上適正且合理的ナルコト」及び「災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」の要件に適合すると認められること**

**1 本件変更承認申請における地盤改良工法は、一般的な工法であり、沖縄県内においても実績がある施工実績が豊富なものであって、技術的に確実性がないなどとして「埋立の位置」について合理性が認められないとする審査申出人の主張は理由がないこと**

(1) 審査申出人は、サンドコンパクションパイル（SCP）工法の国内実績はC. D. L. - 65mまでのものに限られるので、「C. D. L. - 70mまで、約1.6万本の打設する工事は、前例がないことに誤りはない」と主張する（本件審査申出書第3章第1節第2の1(1)76ページ）。

また、審査申出人は、海外でC. D. L. - 70mまで施工した事例は、韓国における試験工事の事例であり、沖縄防衛局はその内容を確認していないとし、さらに、これまでに施工された改良地盤の下部に未改良地盤が残さ

れた事案と、未改良となる地盤の地盤強度（せん断強さ）の把握を目的とした力学試験すらも行われていない本件埋立事業の条件が同じものであるかが示されていないとして、技術的にも前例がないような工事が必要となり、工事の確実性が認められないと主張し、本件変更承認申請における地盤改良は、規模的に前例がないものということではできず、また、技術的に確実性が認められないものということもできないとした本件指示の理由は失当であると主張する（本件審査申出書第3章第1節第2の1(1)76ページ）。

- (2) しかし、サンドコンパクションパイル（SCP）工法は、地盤中に振動機（バイブロハンマ）を用いてケーシングを貫入させ、所定の深度よりこれを引き抜きながら、材料である砂等を排出し、更にこれを打ち戻すことによりよく締め固めた砂杭を造成することで、対象地盤の強度増加を目的とするもので、地盤改良の工法として一般的な工法であり（甲第18号証資料3の52及び53ページ）、施工実績が豊富で、沖縄県内においても施工実績がある（甲第1号証14ページ、乙第40号証資料75ページ、乙第41号証資料3-1の2ページ、議事録6ページ、乙第8号証1ページ）。

また、規模についても、例えば、東京国際空港再拡張事業（SCP工法約7万本）や、関西国際空港第I期事業（SCP工法約2.6万本）、神戸港PI（II期）地区国際海上コンテナターミナル整備事業等（SCP工法約1.8万本）においては、本件埋立事業（SCP工法約1.6万本）において予定しているサンドコンパクションパイル（SCP）工法による砂杭の本数よりも多くの本数の砂杭を打設して地盤改良が行われており、本件埋立事業と同程度又はそれ以上の規模のサンドコンパクションパイル（SCP）工法を行った前例は、複数存在する（甲第1号証14及び15ページ、乙第42号証、乙第43号証）。

さらに、砂杭を打設する深度についても、本件埋立事業においては、最深でC. D. L.（港湾管理用基準面。1年以上の実測値を基に設定された最低

水面（D.L.）と同じ高さのもの（乙第44号証）－70mまで地盤改良が行われるが、サンドコンパクションパイル（SCP）工法については、C. D. L.－50m以深の施工実績は数多くあり、さらに、国内においてはC. D. L.－65mまで、海外においてはC. D. L.－70mまでの施工実績がある（甲第1号証15ページ、乙第45号証資料84ページ、）。本件埋立事業と同じC. D. L.－70mまでの施工実績は海外のみであるからといって、サンドコンパクションパイル（SCP）工法の施工実績から除外される理由はなく、C. D. L.－70mまでの施工についても前例があるといえる。

したがって、本件埋立事業におけるサンドコンパクションパイル（SCP）工法に前例がないとする審査申出人の主張は誤りである。

- (3) ア 技術的な確実性の点についても、まず、上記のとおり、C. D. L.－70mまでサンドコンパクションパイル（SCP）工法を施工した前例が海外のみであるとしても、そのことから我が国内では同程度の深度に至るサンドコンパクションパイル（SCP）工法を施工できないものと見るべき理由はない。むしろ海外であっても施工実績が存在することからすれば、我が国内においてもC. D. L.－70mまでのサンドコンパクションパイル（SCP）工法を施工できる技術的確実性が認められることは明らかである。

イ(ア) 次に、審査申出人は、上記のとおり、これまでに施工された改良地盤の下部に未改良地盤が残された事案について、せん断強さ（せん断強度）の把握を目的とした力学試験すらも行われていない本件埋立事業と条件が同じであるか否かが不明であると主張する。上記主張は、未改良地盤のうち、C－1護岸下部、具体的にB－27地点において、せん断強さ（せん断強度）の把握を目的とした力学試験が行われていないことを問題視するものであると思われるところ、以下に述べると

おり、上記主張は理由がない。

(イ) すなわち、審査申出人は、沖縄県における審査事項「埋立地の護岸の構造が、例えば、少なくとも海岸護岸築造基準に適合している等、災害防止に十分配慮されているか。」「埋立区域の場所の選定、埋立土砂の種類を選定、海底地盤又は埋立地の地盤改良等の工事方法の選定等に関して、埋立地をその用途に従って利用するのに適した地盤となるよう災害防止につき十分配慮しているか。」の適合性判断において、「港湾基準への適合状況について審査を行う」ものとしているところ（乙第9号証別紙9～12ページ）、「港湾基準」たる港湾の施設の技術上の基準の細目を定める告示（平成19年国土交通省告示第395号。以下「告示」という。）第3条第1項は、性能照査の方法について、「技術基準対象施設の性能照査は、作用、供用に必要な要件、及び当該施設の保有する性能の不確定性を考慮できる方法又はその他の方法であって信頼性の高い方法によって行われなければならない。」（乙第46号証）と定めている。そして、かかる告示を解説している国土交通省港湾局監修、公益社団法人日本港湾協会発行「港湾の施設の技術上の基準・同解説（上・中・下巻）平成30年5月」（以下「技術基準・同解説」という。）は、告示第3条第1項の具体的な運用方法として、部分係数（対象構造物の目標とする性能を確保するために、作用効果や抵抗の特性値に乗ずる係数として統計的解析又は信頼性の高い手法により算出された値のこと）を用いた部分係数法による性能照査式を示している（乙第47号証）。ただし、上記性能照査式は、技術基準・同解説に示されている性能照査式の基本形であって、適用場面に応じて上記性能照査式が具体化されており、自重に関する永続状態における基礎地盤の円弧すべり（斜面等が円弧状のすべり面によって破壊する現象）に対して安定性を検討する際には、技術基準・同解説では、

その1069及び1070ページ（乙第48号証）に、基礎地盤の円弧すべりの性能照査式が、式（2. 2. 2）として掲げられている。

そして、上記式（2. 2. 2）に、技術基準・同解説に適合する手法によって得られたせん断強さ（せん断強度）等の土質定数等を代入して得られる値である作用耐力比が1以下であれば、技術基準・同解説に適合した安定性能照査を満たすので、告示第3条にも適合することになる。

したがって、本件において、埋立後の地盤に円弧すべりが生じるか否かの安定性能照査は、上記式（2. 2. 2）に、技術基準・同解説に適合する手法によって得られた土質定数等を代入し、その結果算出された作用耐力比が1以下になれば、技術基準・同解説に適合する安定性能照査基準を満たし、告示第3条に適合する安定性が認められることになるのであって、未改良となる地盤のうち、C-1護岸下部において、地盤強度（せん断強さ）の把握を目的とした力学試験を行わない場合には上記式（2. 2. 2）を用いることができなくなるわけではない。

そして、本件変更承認申請では、改良地盤の下部に未改良地盤が存在するC-1護岸のC-1-1-1工区について、下記2(1)で述べるとおりの技術基準・同解説に適合する手法に基づいてせん断強さ（せん断強度）等の土質定数を算出し、これらの値を上記式（2. 2. 2）に代入して安定性能照査が行われ、下記(ウ)で述べるとおり、基準を満足している。また、このC-1-1-1工区の安定性能照査をするに際し、下記3(2)で述べるとおり、検討断面の設定、部分係数・調整係数の設定、土質定数における補正、完成時の安定計算における変動係数の最も大きなAvf-c2層を代表とした部分係数・調整係数の設定及び動態観測の実施によって不確定性が考慮されているのであるか

ら、B-27地点の力学調査が行われていなくても技術的な確実性が否定される理由はなく、審査申出人の上記主張は理由がない。(甲第1号証15ページ、乙第9号証別紙12ページ、乙第49号証、乙第50号証2及び3ページ)。

(ウ) なお、付言すると、本件変更承認申請では、C-1護岸下部において、改良地盤の下部に未改良地盤(Avf-c2層及びAvf-c層の一部)が存在することになるものの(乙第51号証資料2の29ページ)、そもそも、構造物等を設置する際に行われる地盤改良工事は、構造物等の下部の地盤の全てを一定の強度にすることを目的とするものではなく、構造物等の安定性を確保することを目的とするものであり、構造物等の安定性の確保に必要な範囲でのみ実施されるものである。そのため、改良地盤の下部に未改良地盤が残る場合も当然あるものであり、本件変更承認申請が特異というわけではない(甲第1号証15ページ、乙第42号証)。

本件変更承認申請についていえば、Avf-c2層については、本件審査請求の手続で実施された鑑定において、「Avf-c2層と同程度の非排水せん断強度を持つ粘性土地盤は、理論上気中で鉛直に30m程度掘削しても崩壊しない。新聞報道では『マヨネーズ層』とのイメージの表現が使われたと聞くが、主に土自重による圧密を経て形成されたと理解できるAvf-c2層は上記のような非排水せん断強度をもつ『非常に硬い』に分類される地盤である。」(甲第8号証6ページ)とされている。すなわち、大浦湾側の地盤は、自重に支配されており、海底面からの深度が深くなればなるほど圧密によりせん断強さ(せん断強度)の強度が上がるものであるから、深部にあるAvf-c2層は、相当程度のせん断強さ(せん断強度)を有しており、実際には、技術基準・同解説690ページ(乙第53号証)の表3.3.1における

「非常に硬い粘性土」に分類される程度の強度を有する。また、未改良部分（G. L. - 40 m ~ - 47 m）の  $A_v f - c$  層も、 $q_u = 152.4 \text{ kN/m}^2 \sim 175.1 \text{ kN/m}^2$  であり（これは、甲第18号証の40ページの図2. 2-25における非排水せん断強さを求める式に、G. L. - 40 m ~ - 47 mの深度を代入し、得られた非排水せん断強さ（ $C_u$ ）を、一軸圧縮強さ（ $q_u$ ）に  $q_u = 2 C_u$  として変換することによって得られる（甲第18号証資料3の40ページ、乙第54号証、甲第11号証46ページ。）、技術基準・同解説上、「硬い粘性土」に分類されるものであって、 $A_v f - c$  層も一定の強度を有するものである。

したがって、C-1-1-1工区（C-1護岸のうち、直下において、改良地盤の下部に未改良地盤（ $A_v f - c$  2層及び $A_v f - c$  層の一部）が存在することとなる工区（乙第51号証資料2の10及び29ページ））における施工時の安定計算においては、 $A_v f - c$  2層及び $A_v f - c$  層を通る円弧について、円弧すべりが生じないかを確認することになるところ、 $A_v f - c$  2層及び $A_v f - c$  層が一定の強度を有することから、第2回技術検討会資料29ページの図2. 5-13における「施工時安定検討」において、「SCP改良範囲」と記載されている部分のみを地盤改良すれば、その部分を通る円弧のせん断強さが増し、それによって円弧全体としてのせん断強さ（せん断強度）が強くなり、最も作用耐力比の値が高くなる円弧であっても、その作用耐力比は1以下となって、技術基準・同解説に基づく安定性能照査基準を満たすものと認められる（乙第51号証資料2の29ページ）。

以上のとおりであるから、本件変更承認申請において未改良地盤が存在することそれ自体が特別な不確実性をもたらすものではなく、安

定性に問題がないことは明らかである。

(4) したがって、本件変更承認申請における地盤改良工法は、一般的な工法であり、施工実績が豊富であって、技術的に確実性が認められるものであるから、本件変更承認申請における地盤改良は、規模的に前例がなく、また、技術的に確実性が認められないとする審査申出人の主張は理由がない。

**2 本件変更承認申請において、①設計に用いた地層区分と、②その地層区分に基づいて各地層に設定した、せん断強さ（せん断強度）を含む土質定数（地盤物性値）は、告示第13条及び技術基準・同解説に基づく適正なものであること**

(1)ア 審査申出人は、本件指示（甲第1号証）において、「本件変更承認申請において、設計に用いた、A v f - c 2層の地盤物性値の変動係数（C V）は、…技術基準・同解説において信頼性が乏しいとされるばらつき（変動係数C V）が0.6以上となる地盤物性値の推定値はなかったとされている（請29資料3の37頁、38頁、40頁～43頁、45頁、46頁、請30資料2の2頁）。そのため、技術基準・同解説によれば、地層区分（地盤のモデル化）について再検討する必要や、土質調査（地盤調査）をやり直す必要はないこととなる（請94）。」（甲第1号証19ページ）とされていることに対し、『B-27地点は、本件施設において重要性の高い護岸の設置場所で、滑走路の延長線上に位置するところ、地盤改良工事や軽量盛土によって、安定性が図られることが予定されているが、軟弱地盤が最も深部にまで存在し、地盤改良工事により改良できない部分が残存してしまう。軟弱地盤が厚く堆積することにより、地盤改良をどの深さまで行う必要があるのか、改良率はどの程度必要なのか、改良しない場合にも安定性を保つことができるか、軽量盛土の範囲は、どの程度必要になるのかなど様々な検討を行う必要があり、本件工事の実施において、最も重要な地点』（甲67号証 弁明書31頁）であることからB-27地点

における力学試験を求めたもので、『変動係数が0.6以上であれば、地層区分や土質定数の設定に問題があることが明らかではあっても、逆は真ではない。変動係数が0.6に収まっていることが、遡って力学的試験実施場所の選定に問題がないことを導く関係にはない』（甲10号証 意見書（2）、4頁）ことから理由がない」（本件審査申出書第3章第1節第2の1（2）ア77及び78ページ）と、変動係数が0.6未満であっても、地層区分や土質定数の設定に問題がないとはいえないから、力学試験実施場所の選定に問題がないともいえないと主張する。

イ 上記（3）イ（イ）で述べたとおり、本件変更承認申請における地盤の安定性の確認（安定性能照査）は、技術基準・同解説の1069及び1070ページ（乙第48号証）に式（2.2.2）として掲げられている性能照査式を用いて作用耐力比を算出して行われるものであり、その結果が1以下であれば、安定性能照査基準を充足し、技術基準・同解説に適合する安定性能照査が行われたことになる。

そして、同式（2.2.2）には、せん断強さ等の土質定数の値を代入することになるところ、この土質定数は、技術基準・同解説に適合する地盤調査によって得られた計測値を基に、技術基準・同解説に適合する手順で設定される必要があるところ、上記安定性能照査式に代入するせん断強さ等の土質定数の設定方法については、技術基準・同解説304ページ「図－2.1.1 地盤物性値の特性値の設定手順の例」（乙第55号証）において、以下のとおり、一連の設定手順が示されている。

- i ボーリング調査等の地盤調査を実施して行われる各種の調査・試験や計測・観測（モニタリング）により、直接的な結果（計測値）が得られる。
- ii 計測値に、理論、経験及び相関性を適用して、推定された地盤物性値（導出値）を設定する。

- iii 地層区分を行って地盤のモデル化（推定値の設定）を行う。
- iv 推定値に対し、導出値のばらつき（変動係数）に応じて、統計的な平均値の推定誤差を勘案した補正を行って、各地層の代表値（特性値）を設定する。

そして、技術基準・同解説上、各地層に存在する導出値から算出して得られる推定値と比較して得られる変動係数（推定値に対する導出値のばらつき）が0.6以上であれば信頼性に乏しく性能照査が行えず、試験結果の解釈を見直す必要があるとし、必要に応じて地層区分を再検討したり、地盤調査をやり直したりすることを示唆している一方、変更係数が0.6未満であれば、地層区分をやり直したり、更なる地盤調査を実施すべき必要はないとされる（乙第56号証、乙第57号証）。

したがって、「変動係数が0.6以上であれば、地層区分や土質定数の設定に問題があることが明らかではあっても、逆は真ではない。変動係数が0.6に収まっていることが、遡って力学的試験実施場所の選定に問題がないことを導く関係にはない」という審査申出人の上記主張は誤りである。

そして、本件変更承認申請において設計に用いたA v f - c 2層土質定数の変動係数につき、0.6以上となるものはないのであるから（甲第18号証資料3の37ページ、38ページ、40ないし43ページ、45及び46ページ、乙第51号証資料2の2ページ）、技術基準・同解説上、地層区分（地盤のモデル化）について再検討する必要や、土質調査（地盤調査）をやり直す必要はないとされることは明らかである。このことは、技術検討会においても、本件審査請求の手続で実施された鑑定のおいづれにおいても、土質調査（地盤調査）をやり直す必要はないとされていることから裏付けられている（乙第58号証議事録24ないし26ページ、甲第8号証7ないし10ページ）。

ウ また、審査申出人は、上記のとおり、「B-27地点は、本件施設において重要性の高い護岸の設置場所で、滑走路の延長線上に位置する」とした上で、「地盤改良工事や軽量盛土によって、安定性が図られることが予定されているが、軟弱地盤が最も深部にまで存在し、地盤改良工事により改良できない部分が残存してしまう。軟弱地盤が厚く堆積することにより、地盤改良をどの深さまで行う必要があるのか、改良率はどの程度必要なのか、改良しない場合にも安定性を保つことができるか、軽量盛土の範囲は、どの程度必要になるのかなど様々な検討を行う必要があり、本件工事の実施において、最も重要な地点」であることから、B-27地点の力学試験が必要であると主張する。

しかし、本件変更承認申請では、力学試験によって得られるせん断強さ（せん断強度）を含む土質定数は、技術基準・同解説に基づいた方法で適正に得られているのであるから、審査申出人が主張するB-27地点の力学試験の必要性の根拠となる上記理由は、いずれも技術基準・同解説における上記 i ないし iv の一連の土質定数の設定手順では要求されていない要素を持ち出す独自の主張であって、失当である。

(2)ア 次に、審査申出人は、地盤調査に関し、『告示第13条において〈地盤条件については、地盤調査及び土質試験の結果をもとに、土の物理的性質、力学的特性等を適切に設定するものとする。〉と規定されており、更に、その〔解釈〕として〈地盤調査に当たっては、技術基準対象施設の構造、規模及び重要度、並びに当該施設を設置する地点周辺の性状を適切に考慮する。〉とある（港湾基準・同解説 p 300）。』（不承認理由 10 頁）ところ、B-27地点における力学的試験が行われていないことから、同地点周辺の性状等を適切に考慮しているとは言い難い。従って、『本件変更承認申請において、①設計に用いた地層区分と、②その地層区分に基づいて各地層に設定した、せん断強さ（せん断強度）を含む

土質定数（地盤物性値）は、告示第13条及び技術基準・同解説に基づく適正なもの』（本件是正指示理由書21頁）は理由がない。」と主張する（本件審査申出書第3章第1節第2の1(2)ア78ページ）。

イ しかし、審査申出人が引用する技術基準・同解説の記載（「②地盤調査 地盤条件を設定するための地盤調査に当たっては、技術基準対象施設の構造、規模及び重要度、並びに当該施設を設置する地点周辺の地盤の性状を適切に考慮する。」）が具体的に意味するところは、「調査地点の位置、間隔及び深度は、対象とする施設の大きさ、施設の重量、基礎形式の違いによって生じる地盤内の応力分布、及び地盤の成層状態の均質性を考慮して決定する。しかしながら、施設の工費や重要度も考慮しなければならず、調査地点の数やその深度を一概に規定することはできない。調査の地点数や間隔及び深度の決定においては、地盤の均質性・不均質性が考慮されるべき最も重要な項目であり、過去の調査結果や陸地の地形を参考にし、音波探査や表面波探査などの物理探査手法を適用して、地盤の均質性・不均質性を予め確認しておくことが有効である。」、「調査地点の間隔の目安を機械的に決めることはできるだけ避けるべきである」（乙第59号証）というものである。

そして、本件変更承認申請に当たって実施された大浦湾側の地盤調査は、この技術基準・同解説の記載に準拠し、地盤調査地点を機械的に設定することなく、①護岸法線及び海底地形を基に設定した各調査エリアの両端部、中央部付近及び法線変化点等を対象として調査地点を設定し、ボーリング調査を実施し、また、②ボーリング調査地点間の地層の成層状態を把握することを目的として音波探査を実施し、さらに、③ボーリング調査地点間及び音波探査において、地層境界が不明瞭な箇所等の把握等を目的として更に電気式コーン貫入試験（CPT）及びボーリング調査を実施している。その結果、本件水域においては上記のとおり、地盤

調査として、61か所のボーリング調査、15か所の電気式コーン貫入試験（CPT）、22測線の音波探査及び2測線の弾性波探査を実施している（甲第1号証16及び17ページ、甲第18号証資料3の12及び13ページ、議事録4ページ）。

その上で、審査申出人が指摘するB-27地点があるC-1護岸付近の地盤調査については、法線平行方向につき、①当該調査エリアの両端部及び中央部付近を対象として、B-25、B-26、B-28及びB-30の調査地点を設定し、ボーリング調査を実施し、また、②当該調査エリアの法線平行方向の地層の成層状態を把握することを目的として、L-01の測線を設定し、音波探査を実施し、さらに、③B-25、B-26、B-28及びB-30の調査地点間を補間する調査地点として、B-27及びB-29の調査地点を設定し、電気式コーン貫入試験（CPT）を実施し、加えて、④ボーリング調査及び音波探査の結果から、地層境界が不明瞭な箇所の確認を目的として、S-1の調査地点を設定し、ボーリング調査を実施している。そして、法線直角方向につき、南側滑走路位置に当たるB-28の調査地点を基点として、法線直角方向の地層の成層状態を把握することを目的として、L-12の測線を設定し、音波探査を実施するとともに、B-64（CPT）、S-2（ボーリング調査）、S-30（CPT）、S-3（ボーリング調査）、S-22（ボーリング調査）、S-4'（ボーリング調査）及びS-28（ボーリング調査）の調査地点を設定し、ボーリング調査又は電気式コーン貫入試験（CPT）を実施している（甲第1号証17ページ、甲第18号証資料3の14ページ、議事録4及び5ページ）。

このようなC-1護岸付近の地盤調査を含む大浦湾側の地盤調査については、本件審査請求の手続で実施された鑑定においても、「本事業では他の類似の海上空港建設と比較しても調査密度が高いボーリング、サウ

ンディングを実施し、さらに成層構成の情報を補完するために音波探査が実施されている。」(甲第8号証5ページ)とされているなど、ボーリング調査等が高い調査密度で実施されており、調査地点の設定等の点において、技術基準・同解説に適合する適切かつ合理的なものと認められることは明らかである(甲第1号証17ページ、甲第18号証議事録11ページ、15ページ、乙第59号証、甲第8号証)。

そして、これらの調査の結果得られたA v f - c 2層のせん断強さ(せん断強度)等のデータが安定性能照査を行うのに適切なデータであることは、上記のとおり、これらのデータによる導出値と推定値とのばらつき(変動係数)が0.6未満であることから明らかである。

ウ したがって、大浦湾側の地盤調査については、告示第13条及びその地盤調査に関する解釈(「②地盤調査 地盤条件を設定するための地盤調査に当たっては、技術基準対象施設の構造、規模及び重要度、並びに当該施設を設置する地点周辺の地盤の性状を適切に考慮する。」)に基づいた適正なものであるから、「当該施設を設置する地点周辺の性状」等を適切に考慮していないという審査申出人の上記主張は理由がない。

(3)ア また、審査申出人は、本件指示(甲第1号証)において、「地層区分についてはあいまいな点が残し、同じA v f - c 2層に分類されているから同じ地盤特性であると単純にはいえない」との審査申出人の指摘に対し、「技術基準・同解説によれば、信頼性が乏しいとされるばらつき(変動係数C V)が0.6以上となる地盤物性値の推定値はなく、地層区分(地盤のモデル化)について再検討する必要があるとは認められない(請94)」(甲第1号証21及び22ページ)とされていることに対し、変動係数が0.6に収まっていることが、遡って力学的試験実施場所の選定に問題がないことを導く関係にはないとした上で、A v f - c 層とA v f - c 2層の地層区分の設定について行われた総合的な判断が適切か

つ合理的なものであるとはいえない理由を複数指摘して、「地層区分についてはあいまいな点が残し、同じA v f - c 2層に分類されているから同じ地盤特性であると単純にはいえないとする指摘に誤りはない。」と、土質定数の一連の設定の手順において行われる地層区分による地盤のモデル化に問題があると主張する（本件審査申出書第3章第1節第2の1(2)イ78ないし86ページ）。

イ しかし、上記のとおり、地層区分による地盤のモデル化（推定値の設定）については、技術基準・同解説304ページ「図-2. 1. 1 地盤物性値の特性値の設定手順の例」（乙第55号証）における土質定数の一連の設定手順の中で行われるところ、技術基準・同解説上、変動係数が0.6未満であれば、地層区分を含む一連の土質定数の設定手順が適正に行われており、技術基準・同解説上、地層区分をやり直す必要がないとされている。

そして、上記のとおり、せん断強さ（せん断強度）を含む土質定数の変動係数が0.6未満であるから、本件変更承認申請におけるA v f - c層とA v f - c 2層の地層区分の設定は適正であり、「あいまいな点が残し、同じA v f - c 2層に分類されているから同じ地盤特性であると単純にはいえないとする指摘に誤りはない」という審査申出人の上記主張は理由がない。

ウ その上で付言すると、本件変更承認申請におけるA v f - c層とA v f - c 2層の地層区分の設定は、設計上の地層区分の設定として適切かつ合理的に行われている。

(ア) a (a) まず、そもそも、地層区分を行って地盤条件を設定しても、同一地層区分内の地盤そのものに不均質性等がみられることは、当然の前提として扱われている。このことは、「地盤物性値を扱う場合には、地盤調査・土質試験法に起因した誤差、導出値の推定

誤差、地盤そのものの不均質性や堆積状況等に起因した導出値の分布・ばらつきがあり、工場製品の品質指標を扱うような場合とは違い、単純な統計処理をすることは難しい。」(乙第56号証)との記載、「地盤の評価は、整備する社会資本や対象地盤に応じた調査・試験が行われるものの、地盤自体が本来不均質かつ複雑な性状を有するものであることからかなりの幅や誤差を持ったものとして扱われています。同様に設計段階においても、複雑な地盤性状に対し正確にモデル化することは現実的に難しいため単純化して扱っています。このように地盤自体の不均一性やバラツキなどは想定内のこととして扱われており、地盤性状の多少のバラツキは地盤の不確かさとはいえないため地盤リスクとして認識されることは無いのが普通です。」(乙第60号証)との記載、「自然史を反映した地盤生成の多様性と調査密度の制約から設計地盤図を用いた構造物設計法は、精密科学を追求したものではない」(甲第8号証4ページ)との記載から明らかである(甲第1号証24ページ)。

そのため、例えばA v f - c層(又はA v f - c 2層)であると区分した地層において、ある地点における目視観察の結果、物理的特性又は力学的特性等の一部について、A v f - c 2層(又はA v f - c層)の傾向が見られたとしても、そのことをもって地層区分が不適切であったことになったり、改めて土質調査(地盤調査)をやり直す必要が生じたりするものではない。

したがって、本件変更承認申請における地層区分があいまいで適正ではないとする審査申出人の主張は、地層区分が、本来不均質性等がみられる地盤について、正確にモデル化することは現実的に難しいことから、設計段階で単純化するものであり、精密科

学を追求するものではないとの設計上の地層区分の理解に反する。設計上の地層区分を設定する場合には、ある程度のばらつきが出ることはやむを得ない事態であり、他方で、そのようなばらつきが安定性能照査に与える影響を踏まえ、技術基準・同解説上、ばらつきを示す変動係数が0.6未満であれば、変動係数の大きさに応じて補正を行った上で（上記ivのプロセス）各地層の代表値（特性値）を設定することとされているのである（乙第57号証）。

- (b) 本件変更承認申請では、A v f - c 層とA v f - c 2層の部分の地盤について、例えば、目視観察については、地盤の上部は、暗青灰色の色調であり、他方で、地盤の下部は、植物片等の有機物を含み、黒灰色の色調である傾向がみられ（甲第18号証資料3の29ページ、62ページ※13、乙第61号証別紙19ページ、乙第62号証ないし第67号証）、物理的特性については、土の工学的分類（塑性図）に関し、地盤の上部は、大部分が低液性限界に区分され、他方で、地盤の下部は、大部分が高液性限界に区分され（甲第18号証資料3の34ページ、議事録7ページ、乙第61号証別紙19ページ）、また、土粒子の密度や飽和単位体積重量に関し、地盤の上部よりも地盤の下部が小さくなる傾向がみられる（甲第18号証資料3の35ページ、37ページ、甲第8号証）ことなどから、本件変更承認申請においては、設計上、当該地盤上部をA v f - c 層とし、地盤下部をA v f - c 2層として区分したものである。すなわち、本件変更承認申請書においては、当該地盤において採取した試料の目視観察、物理的特性及び力学的特性等を総合的に判断し、設計上の地層区分として単純化してA v f - c 層とA v f - c 2層を分けて設定したのであ

るから、必ずしも、A v f - c 層とA v f - c 2 層内の全ての場所において、これらの傾向の全てが満たされるわけではない。しかし、上記のとおり、これは、設計上の地層区分を設定する場合に想定されているものである。

そして、本件変更承認申請では、上記のとおり、せん断強さ(せん断強度)を含む土質定数の変動係数がいずれも0.6未満なのであるから、本件変更承認申請における地層区分は、技術基準・同解説に適合して行われた適正なものであるといえる。

したがって、A v f - c 層及びA v f - c 2 層における目視観察及び物理的特性について、上記傾向と整合しないかのように思われる点があるので地層区分があいまいであって適正ではないとする審査申出人の上記主張は理由がない。

- b また、審査申出人は、細粒分含有率(土中にある粒子のうち、細粒分(粒径0.075mm未満のもの)が占める割合)に関し、「細粒分含有率についても、沖縄防衛局の主張する24.2~96.8%とは、『証拠126の深さ59.0~59.25mの部分もA v f - c 2 層と分類しているという主張のようである(証拠126のPDF262頁)。しかし、同部分は、地盤材料分類名が「細粒分質砂」(A v f - c 2 層は粘性土に区分された層)で、審査請求人が地層区分の判断の1つとしている液性限界の試験もされておらず、土粒子の密度もその下の深さ63.00~63.25mの値に近く、自然含水比や最大粒径も明らかに直上の数値と異なっており、この部分について、A v f - c 2 層と判断することは、いくら総合的な判断としても、極めて無理がある。」(甲9号証 意見書63頁)(証拠126は甲37号証)旨指摘しており、B-27地点のA v f - c 2 層の細粒分含有率は『93.4~96.8%』と考えると他の三つの調査地点と異なることは明らかであり、理由が

ない。」(本件審査申出書第3章第1節第2の1(2)イ81及び82ページ)と、B-27地点におけるG.L.-59mからG.L.-61.00mまでは、Avf-c2層に分類する理由はなく、G.L.-59mよりも上の部分のB-27地点のAvf-c2層の細粒分含有率は、他のボーリング調査を行った3地点(S-3、S-20及びB-58)と異なるので、地層区分はあいまいであり、妥当でないと主張する。

しかし、そもそも、粘性土の力学的特性は、細粒分含有率等の粒度構成よりも、コンシステンシー(土の変形のしやすさの程度)に関連するものとされており(甲第1号証22ページ、乙第68号証、乙第69号証)、粒度構成のみで地層区分を判断するものではないので、これを重視することは相当ではない。

その上で、本件変更承認申請では、B-27地点におけるG.L.-59.00mからG.L.-61.00mまでの区間においては、薄層で腐植物(有機物の一種)と砂の互層状となっており(乙第62号証128ページ)、有機物を含むとするAvf-c2層の傾向が確認できることから、より安全側の検討とする観点から、当該区間の層について、砂礫層であるAg層ではなく、強度が低い粘性土層であるAvf-c2層とされたものであり、この地層区分の判断は適正である。

したがって、Avf-c2層の細粒分含有率については、G.L.-59.00mからG.L.-61.00mまでの区間を含めた「B-27の調査地点が24.2%から96.8%まで(請126、処4)、S-3の調査地点が38.1%から88.4%まで(請127、処5)、S-20の調査地点が35.2%から77.2%まで(処6、46)、B-58の調査地点が50.2%から73.7%まで(請150、処6、46)であり、B-27地点と他の三つの調査地点で明らかに異なっ

いるとは認められない」(甲第1号証22ページ)といえるのであり、これに反して、地層区分があいまいであり妥当でないとする審査申出人の主張は理由がない。

- (イ) a また、審査申出人は、本件指示(甲第1号証)において、「沖縄県知事は、Avf-c2層の深さと地盤強度の関係は、3地点(S-3地点、B-58地点及びS-20地点)で、ばらばらで全地点での近似曲線と相違していると指摘している。」「しかし、(中略)証拠(請29資料3の40頁、請33議事録24頁～26頁、鑑定書)によれば、Avf-c2層は、大浦湾側の埋立計画地内の埋没谷の下部にみられるが、ボーリング調査の結果、土質試験の結果等をみると、谷筋に沿ってみても、土の強度を決めている支配的パラメータは基本的には土の自重であり、標高ではなく、海底面からの深さが土の強度を支配しており、一つの谷筋に沿っての土質試験の結果をB-27の調査地点についても適用することを否定する理由はないという指摘や、非排水せん断強さ(非排水せん断強度)の深さ方向の直線性は、Avf-c層及びAvf-c2層共に明瞭であり、当該地盤の強度は土の自重によって支配されていることが理解されるという指摘もあることからすれば、沖縄県知事のこの指摘は理由がない。」(甲第1号証23ページ)とされていることに対し、「沖縄県も『地盤強度が土の自重によって支配されている』とする見解については同様に理解しており、沖縄県が聴取した専門家からの技術的助言でも、Avf-c層については、その深さ～地盤強度の関係は、各地点(B-58、S-20、S-3及びS-2地点)別に見てもほぼ同じであり、決定係数R<sup>2</sup>は0.78～0.90と高い相関性を示していることが確認できる。一方、Avf-c2層では、各地点の試料数が少ない上、各地点(B-58、S-20及びS-3地点)別に見るとばらばらであ

り、3地点全体の近似曲線でも決定係数 $R^2$ は0.17（甲53号証1、5頁）と低くなっていることから、沖縄県知事の指摘に誤りはない。」として、「地層区分の設定について総合的な判断が適切かつ合理的なものとはいえない」と主張する（本件審査申出書第3章第1節第2の1(2)イ83及び85ページ）。

この審査申出人の主張は、ボーリング調査を行ったB-58、S-20及びS-3地点におけるAvf-c2層のせん断強さ（せん断強度）の数値（導出値）をこれらの各地点ごとにグラフ化して評価する甲第53号証の記載に基づくものである。

しかし、そもそも、ボーリング調査を行った地点ごとにAvf-c2層のせん断強さ（せん断強度）の数値をグラフ化して評価していく手法は、技術基準・同解説で用いられていない独自のものであって、失当である。

すなわち、上記のとおり、技術基準・同解説上、安定性能照査式に代入するせん断強さ（せん断強度）を設定するに当たっては、ボーリング調査等による力学試験を行ってせん断強さ（せん断強度）の数値（導出値）等を得た上で、目視観察の結果、物理的特性及び力学的特性等を総合的に判断して地盤の地層区分を行ってモデル化し、同一地層内から得られた複数の導出値と、それらから算出して得られる推定値とを比較する必要がある、すなわち、区分された面的に広がる地層ごとに、当該地層内に存在する全ての導出値が、その全ての導出値から算出された推定値と比較してどれだけばらついているかを評価するものとされている（乙第56号証）。そして、この推定値を算出するための導出値の個数も、当該地層に10個以上あれば十分であるとされており、調査地点ごとの個数は問題にされていないところ（乙第77号証）、本件変更承認申請では、Avf-c2層のせん

断強さ（せん断強度）の導出値は13個（16個中3個は棄却）ある（甲第18号証資料3の40ページ）。

したがって、技術基準・同解説では、地層ごとに数値（導出値）のばらつきを確認するものとされており、当該地層内の各調査地点内又は各調査地点間の数値（導出値）の比較は必要とされていない。

これに対し、甲第53号証の手法は、B-58地点等の個別の調査地点ごとに得られた数値（導出値）を評価して、各地点の相違を問題にしているものであり、面的に広がる当該地層の傾向を把握し、当該地層のせん断強さ（せん断強度）を適切に評価できる方法ではなく、技術基準・同解説に基づかない独自のものであり、失当である。

- b なお、審査申出人は、上記のとおり、「沖縄県が聴取した専門家からの技術的助言でも、Avf-c層については、その深さ～地盤強度の関係は、各地点（B-58、S-20、S-3及びS-2地点）別に見てもほぼ同じであり、決定係数 $R^2$ は0.78～0.90と高い相関性を示していることが確認できる。一方、Avf-c2層では、各地点の試料数が少ない上、各地点（B-58、S-20及びS-3地点）別に見るとばらばらであり、3地点全体の近似曲線でも決定係数 $R^2$ は0.17（甲53号証 1、5頁）と低くなっている」として、深度と地盤強度の関係を問題にしている。これは、甲第53号証の「地層区分が同じであっても、深さと非排水せん断強度との関係式の作成では深さをGLで評価、同じ地層として区分されるものであっても、深さの異なるデータ処理になります。同じ地層として区分されても、強度が採取地点の深さで別々に評価されます。」（甲第53号証1ページ）との記載に基づくものである。この甲第53号証1ページの記載（同内容の記載は、甲第53号証5ページにもある。）は、せん断強さ（せん断強度）について、海面からの深度ではなく、海底面

からの深度（G. L.）で算出するため、同じA v f - c 2層と評価されても、海底面からの深度が異なるデータ処理になり、妥当でないと批判するものである。

しかし、土中のせん断強さ（せん断強度）は、有効応力（土中の土粒子同士の接点を通じて、土の構造の骨格に伝えられる応力。土全体の応力から、土中の空気や水等の間隙流体の圧力（間隙水圧）を引いた値として求められる（乙第70号証。））に直接関連する（乙第71号証）。この有効応力は、海面下の地盤では、海面ではなく、海底面からの深度によって変化する、すなわち、海面下の地盤では、海面から海底面までの深度（水深）が深くなれば、間隙流体の水圧（間隙水圧）は大きくなるが、海面から海底面までの深度が深くなっても、有効応力は変化しない（乙第72号証43ページの図5・6に示されるとおり、有効応力は、土の重さ（厚さ）に応じて変化するから、水深が変わっても、地中のある地点の上部にある土の重さ（厚さ）が変わらなければ有効応力は変化しない（乙第72号証））とされる。

したがって、海底面からの深度を取ることを問題視する甲第53号証は、「土質力学の重要原理である有効応力の原理の理解を欠いて」（甲第8号証11ページ）作成されたものであるといえ、「地層区分が同じであっても、深さと非排水せん断強度との関係式の作成では深さをGLで評価、同じ地層として区分されるものであっても、深さの異なるデータ処理になります。同じ地層として区分されても、強度が採取地点の深さで別々に評価されます。」（甲第53号証1ページ）との記載が誤った考え方に基づくものであることは明らかであるから、少なくとも、甲第53号証におけるせん断強度等の土質力学に関する記載には信用性がない。

(ウ) また、審査申出人は、ボーリング調査を行ったB-58地点における

T-31、T-34及びT-36の地層区分（甲第18号証資料3の29ページ、乙第73号証）について、「高液性限界を根拠とするならば、T-32以深をAvf-c2層に分類することも可能であり、その場合には、T-34及びT-35の土質調査データはAvf-c2層に含まれ、Avf-c2層のせん断強さが危険側になるため、Avf-c層とAvf-c2層の地層区分が安全側にとられているとはいえない」（甲第1号証23ページ）との審査申出人の指摘に対し、本件指示では、T-32ないしT-36をAvf-c層に分類したことが合理的であることは説明しているものの、それが安全側にとられているとはいえないとの審査申出人の指摘に答えていないと主張する（本件審査申出書第3章第1節第2の1(2)イ83ないし85ページ）。

しかし、上記のとおり、地盤そのものに不均質性等がみられるのは当然のことであり、地層区分は、目視観察の結果、物理的特性及び力学的特性等を総合的に判断して設定するものである。その上で、本件指示で述べたとおり、Avf-c2層に分類した「T-37以深の土質調査の結果をみると、高液性限界に区分されるのみならず、土粒子の密度が上層より連続的に減少するといったAvf-c2層の特徴があることが認められる（請29資料3の29頁、請150、処46）。このことに加え、Avf-c層とAvf-c2層の地層区分を設定するに当たっては、洪積層の変化に応じてAvf-c2層も変化すると考えられるものの、上流から下流に流れてきて埋没谷を埋めるような形でAvf-c層が堆積したと考え、土質柱状図を再現して線を引き、B-58の調査地点の上流となるB-59の調査地点及び下流となるS-20の調査地点におけるAvf-c層とAvf-c2層の地層区分と連続性があるように、B-58の調査地点について、G.L.-37.00m以深をAvf-c2層に区分すること（請29資料3の25頁、29頁）は合

理性がある」から、T-32ないしT-36をAvf-c層に分類した  
ことにも合理性が認められるのであり(甲第1号証23及び24ページ、  
甲第18号証資料3の25ページ、29ページ、40ページの図2.2  
-25、乙第74号証議事録3ページ、4ページ、6ページ、乙第73  
号証、乙第75号証)、それにもかかわらず、安全性の観点からあえて  
Avf-c2層に分類しなければならないとする理由はない。

したがって、審査申出人の上記主張は理由がない。

- (4) また、審査申出人は、本件指示(甲第1号証)において、「本件変更承認  
申請に当たり、S-3、S-20及びB-58の調査地点の力学試験の結果  
から、B-27を含む上記の六つの調査地点」(B-27、S-3、S-2  
0、B-58、B-59及びS-13地点)「の下層のAvf-c2層のせん  
断強さ(せん断強度)を設定していることは、合理性があり、また、①地  
層区分と、②各地層に設定した、せん断強さ(せん断強度)を含む土質定数  
(地盤物性値)は、告示第13条に適合する適正なものであると認めること  
ができる」(甲第1号証25ページ)とされていることに対し、「Avf-c  
2層各地点の深さと地盤強度の関係がばらばらなこと、地層区分については  
あいまいな点が残し、同じAvf-c2層に分類されているから同じ地盤特  
性であると単純にはいえないことなどから、B-27地点の力学的試験を行  
い、Avf-c2層のせん断強度を含む土質定数を適正に設定する必要がある  
こと。また、土質定数が適正に設定されていないため、同地点周辺の性状  
等を適切に考慮しているといえず、告示第13条に適合しているとは認めら  
れず、災害防止に十分配慮した検討が実施されていないとの指摘に誤りはな  
い。」と主張する(本件審査申出書第3章第1節第2の1(2)ウ86ページ)。

しかし、「Avf-c2層各地点の深さと地盤強度の関係がばらばらなこ  
と」との主張は、上記のとおり、有効応力の原理の理解を欠いた甲第53  
号証に基づく主張であって、そもそも前提を誤るものであり、また、「地層

区分についてはあいまいな点が残」との主張や、「同地点周辺の性状等を適切に考慮しているといえず、告示第13条に適合しているとは認められないとの主張についても、上記のとおり理由がないから、審査申出人の主張は理由がない。

- (5) また、審査申出人は、本件指示（甲第1号証）において、「沖縄県知事は、B-27地点は、港湾法施行規則（昭和26年運輸省令第98号）において規定されている、公共の安全その他の公益上の影響が著しいと認められる外郭施設（外周護岸）の設置場所となっており、さらに、飛行場として運用上重要な滑走路の延長線上に位置していると指摘したり、地盤の安定性能照査における円弧の大きさ（地盤の滑りが生じた場合における危険性の大きさ）を指摘したりしているが、沖縄県知事が指摘する、C-1-1-1工区がB-27の調査地点付近であることや、B-27の調査地点付近が滑走路の延長線上に位置していること、地盤の安定性能照査における円弧の大きさは、①地層区分と、②各地層に設定した、せん断強さ（せん断強度）を含む土質定数（地盤物性値）が告示第13条に適合する適正なものであるという上記の認定や、（改良）地盤の安定性能照査が適切に行われているという下記(4)オ(ウ)」（甲第1号証31ページ）「及び(5)エ」（甲第1号証34ページ）「の認定を左右しない。」（甲第1号証25ページ）とされていることに対し、「繰り返しになるが、上記イ(イ)のとおり、地層区分についてはあいまいな点が残」、B-27地点の力学的試験が行われずに、Avf-c2層のせん断強度を含む土質定数を設定していることから、土質定数が適正に設定されていないため、同地点周辺の性状等を適切に考慮しているといえず、告示第13条に適合しているとは認められず、災害防止に十分配慮した検討が実施されていないこと、また、土質定数を適正に設定した上で、下記(4)アのとおり安定照査を適切に行う必要があることから、国土交通大臣の認定には、誤りがあるのであり、円弧の大き

さについては、不適切な土質定数のまま工事を進めた場合に起こり得ることを指摘したものである。」と、土質定数の設定が適切ではないなどと主張する（本件審査申出書第3章第1節第2の1(2)ウ87及び88ページ）が、上記のとおり、土質定数の設定は技術基準・同解説に適合した方法で行われているのであり、これらの主張には理由がない。

- (6)ア また、審査申出人は、鑑定書（甲第8号証）に関し、本件指示（甲第1号証）において、「鑑定書においては、当該地盤は、非排水せん断強度が深さ方向に直線的に増加し強度の主要な支配要因が土の自重であるという特性を持つこと、護岸の安定問題は平均値問題に属すること、空港建設に係る地盤の水平方向の相関性に関する過去の知見と矛盾していないこと、費用対効果が低いこと、安定性能照査の過程で、設計地盤図及び各層の力学諸係数の設定過程等に複数の安全側の配慮が存在すること、動態観測施工を実施する計画であることの6項目を総合的に勘案して、追加的にB-27地点での地盤調査を実施して力学試験結果の情報を得なくても、現行の設計システムとしてC護岸の安定性能照査が適切に行えるとされている。」（甲第1号証25ページ）とされていることに対し、「しかし、沖縄県も『地盤強度の主要な支配要因が土の自重であるという特性を持つこと』とする見解については同様に理解している。」（本件審査申出書第3章第1節第2の1(2)ウ88ページ）としながら、B-27地点の調査が必要であると主張する。

しかし、A v f - c 2層の地盤強度の主要な支配要因が土の自重であるという特性を持つことを理解しているのであれば、力学試験を行ったS-3、S-20及びB-58地点のA v f - c 2層（土の自重が地盤強度の主要な支配要因である）のせん断強さの導出値から、B-27地点を含むA v f - c 2層全体（土の自重が地盤強度の主要な支配要因である）のせん断強さ（せん断強度）を推定することには合理性があるこ

とになるはずであるが、それにもかかわらず、審査申出人は、B-27地点の力学試験が必要であると主張している。

この審査申出人の主張の論拠は、「沖縄県も『地盤強度が土の自重によって支配されている』とする見解については同様に理解しており、沖縄県が聴取した専門家からの技術的助言でも、Avf-c層については、その深さ～地盤強度の関係は、各地点（B-58、S-20、S-3及びS-2地点）別に見てもほぼ同じであり、決定係数 $R^2$ は0.78～0.90と高い相関性を示していることが確認できる。一方、Avf-c2層では、各地点の試料数が少ない上、各地点（B-58、S-20及びS-3地点）別に見るとばらばらであり、3地点全体の近似曲線でも決定係数 $R^2$ は0.17（甲53号証1、5頁）と低くなっていることから、沖縄県知事の指摘に誤りはない。」（本件審査申出書第3章第1節第2の1（2）イ83ページ）とあるとおり、甲第53号証の記載に依拠するものである。

しかし、上記のとおり、調査地点ごとに数値（導出値）を評価していく甲第53号証の手法は、技術基準・同解説に基づかない独自のものであるから、甲第53号証の記載に依拠する審査申出人の主張は合理的な理由がない。

イ また、審査申出人は、「鑑定書は、『また、鑑定人は、処分庁の主張に対して、〈これらの主張に対して鑑定人の判断は3.5で詳細に述べた通りである。〉、〈以上、前述した6項目の理由に基づく鑑定者の判断は、不承認通知書および弁明書の主張とは異なるものである。〉（甲8号証p11）として、処分庁の主張とは異なる見解であることを示しているものの、処分庁の主張が誤っているとの認識や具体的な根拠は何も示されていない。本来、本件審査請求の審理手続においては、処分庁が行った判断に裁量権の逸脱・濫用があったのかが審査されるべきものであるが、

本件B-27地点の力学的試験の必要性について、処分庁の行った判断に対する鑑定人の考え方は示されていないものである。』（本件審査申出書第3章第1節第2の1(2)ウ88及び89ページ）と主張する。

しかし、鑑定人は、B-27地点の力学試験が必要であるとの審査申出人の主張に対し、「追加的にB-27地点での地盤調査を実施して力学的試験結果の情報を得なくても、現行の設計システムとしてC護岸の安定性能照査が適切にできる」（甲第8号証7ページ）と判断し、また、その根拠を鑑定書の7ないし10ページにわたって詳細に述べている。

したがって、「処分庁の行った判断に対する鑑定人の考え方は示されていない」との審査申出人の主張は誤りである。

ウ また、審査申出人は、Avf-c層とAvf-c2層の区分についてあいまいな点が残るとの主張や、「B-58地点のT-31、T-34、T-36の土質調査データの取り扱いにおいて、T-34、T-36についてはAvf-c2層に分類することも可能であり、その場合、Avf-c2層のせん断強さは、危険側になるのであるから、Avf-c層とAvf-c2層の地層区分がより安全側の設計条件となっているとはいえない。」との主張に対する鑑定人の意見が鑑定書に示されていないと主張する（本件審査申出書第3章第1節第2の1(2)ウ89及び90ページ）。

しかし、鑑定書では、「地質区分は、あくまでも『総合的』に判断されたものであって、あいまいな点がどうしても残り、同じAvf-c2層に分類されているから同じ地盤特性であると単純に言い切れないのである。」（甲第67号証35ページ）などと審査申出人が主張した令和4年1月6日付け弁明書についても、「鑑定書の作成に当たり主に検討した資料」（甲第8号証2枚目）とされており、その上で、「第1回技術検討会資料では、Avf-c層とAvf-c2層の層区分を認め、

その層境界を図2.2-14（第1回検討会資料p.29）とした。そのうえで、全ての地盤調査結果を3次元表示（図2.2-13検討会資料p.28）することを通じて、各層の空間的分布（図2.2-16，第1回検討会資料p.31）を把握し、当該地盤の地層構成をより詳細に反映した設計地盤図作成の情報が整理されたと評価できる。この手順に問題はない。」（甲第8号証6ページ）として、Avf-c層とAvf-c2層の区分に問題がないことを述べている。

したがって、地層区分に関する審査申出人の主張に対する鑑定人の意見が示されていないとの上記主張は理由がない。

- (7) 以上より、B-27地点の力学調査を行わずになされた土質定数の設定が適正ではなく、B-27地点の力学調査を行う必要があるなどとする審査申出人の主張はいずれも理由がなく、本件変更承認申請において、①設計に用いた地層区分と、②その地層区分に基づいて各地層に設定した、せん断強さ（せん断強度）を含む土質定数（地盤物性値）は、告示第13条及び技術基準・同解説に基づく適正なものであり、B-27地点の力学試験等を行う必要がないことは明らかである。

### 3 調整係数mの設定に合理性が認められないという審査申出人の主張は理由がないこと

- (1)ア 審査申出人は、C-1-1-1工区について、本件指示（甲第1号証）において、「施工時の安定計算に用いる部分係数及び調整係数は、技術基準・同解説749頁（請102、処3）を参考とし、施工中に地盤の変位及び応力を観測する計測施工を行うことを前提として、 $\gamma_s = 1.00$ 、 $\gamma_R = 1.00$ 、 $m = 1.10$ と設定した。（請30資料2の25頁、請31資料66頁）」「調整係数 $m = 1.10$ と設定することは、合理性があると認められる。」（甲第1号証28及び29ページ）とされていることに対し、「審査請求人が準拠している上記の港湾基準解説749頁（甲44号

証) は、『従来の安全率法による設計は～中略～安全率に相当するmについて、永続状態に対しては1.30以上、同一の地盤における実績等から照査に用いる定数の信頼性が高いと考えられる場合や、施工中に地盤の変位及び応力を観測する計測施工を実施する場合には、1.10以上の値を用いることができるとしていた。これに倣って、～中略～調整係数mを従来の安全率相当の値に設定して安定性を照査することができる。』と記述している。あくまでも『1.10以上』であり、『1.10』ではない。」と主張する(本件審査申出書第3章第1節第2の1(3)ア91及び92ページ)。その上で、審査申出人は、「該当部分の記述について、同文献が引用している(甲51号証: 港湾基準解説749頁乃至754頁)論文は、土田孝・湯恰新『港湾構造物の円弧すべり解析における最適な安全率』港湾技術研究所報告35巻1号117頁(甲52号証: 以下『土田・湯論文』という。)であるが、同論文では、計測施工を行う場合に、自動的に安全率(現在の調整係数に相当)を1.10としてはいない。同論文では、観測施行・対応可の場合、『地盤が均一で地盤定数の信頼度が高い場合(V=0.1程度)は1.10、地盤が不均一あるいは地盤定数の信頼度が低い場合(V=0.15程度)は1.15、地盤が非常に不均一で地盤定数の信頼度が低い場合(V=0.20程度)は1.20とするのが適切としている(同論文136頁)。』(甲67号証 弁明書39-40頁)ことから、本件是正の指示は理由がない。」(本件審査申出書第3章第1節第2の1(3)ア92ページ)として、技術基準・同解説は、施工中の安定計算に用いる調整係数(「過去の経験に基づく方法」(過去の適用事例が多く、十分に実績のある手法)によって規定される安全性の水準と同等の構造断面になるように調整するための係数(乙第76号証25ページ、28ページ)であり、上記式(2.2.2)においても、式の中に「m」として示されている。上記式(2.2.2)において、左辺に1よりも大きい調整係数の

値を乗じることにより、左辺全体の作用耐力比の値が大きくなり、基準となる右辺の「1」の値を超えやすくなるので、1よりも大きい調整係数を乗じることが、安全性を担保する設計を行っていることを意味する。) について、地盤の変位及び応力を観測する計測施工を行うことを前提とした場合であっても、1.10以上の値の中で、適切な値を設定する必要があるとしていると主張する。

イ しかし、審査申出人は、「あくまでも『1.10以上』であり、『1.10』ではない。」と主張するものの、本件指示（甲第1号証）のとおり、該当部分の技術基準・同解説の記載（「なお、従来の安全率法による設計は $\gamma_S=1.00$ 、 $\gamma_R=1.00$ と設定することに相当し、安全率に相当する $m$ について、永続状態に対しては1.30以上、同一の地盤における実績等から照査に用いる定数の信頼性が高いと考えられる場合や、施工中に地盤の変位及び応力を観測する計測施工を実施する場合には、1.10以上の値を用いることができるとしていた<sup>1)</sup>。これに倣って、部分係数 $\gamma_S$ と $\gamma_R$ が設定されていない場合には、従来法に準じて $\gamma_S=1.00$ 、 $\gamma_R=1.00$ と設定し、調整係数 $m$ を従来の安全率相当の値に設定して安定性を照査することができる。」（甲第44号証749ページ）によれば、施工中の安定計算に用いる調整係数について、地盤の変位及び応力を観測する計測施工を行うことを前提とした場合には、 $\gamma_S=1.00$ 、 $\gamma_R=1.00$ と設定すれば、調整係数を1.10以上のいずれの値に設定しても、技術基準・同解説に適合するものとされることは文言上明らかである（甲第1号証29及び30ページ）。

ウ これに対し、審査申出人は、上記のとおり、引用されている甲第52号証の論文（土田孝・湯怡新「港湾構造物の円弧すべり解析における最適な安全率」港湾技術研究所報告35巻1号117頁（以下「土田・湯論文」という。）では、計測施工を行う場合に、自動的に安全率（現在の調整係数

に相当)を1.10としてはいないとし、技術基準・同解説は、施工中の安定計算に用いる調整係数について、地盤の変位及び応力を観測する計測施工を行うことを前提とした場合であっても、1.10以上の値の中で、不確定性に応じた適切な値を取らなければならない、1.10以上の値をとっても、技術基準・同解説に適合しない場合があるとしていると主張する。

しかし、技術基準・同解説は、計測施工を行う場合の調整係数について、土田・湯論文を参考文献として掲げた上で、飽くまでも結論としては、 $\gamma_s = 1.00$ 、 $\gamma_R = 1.00$ と設定すれば調整係数を1.10以上のいずれの値に設定してもよいとしていることからすれば、技術基準・同解説が、土田・湯論文に記載されているとおり、設定する調整係数を不確定性に応じて変更しなければならないとの見解を採用しているものでないことは明らかであり、審査申出人の主張は理由がない。

このように、技術基準・同解説が、計測施工を行う場合の調整係数について、土田・湯論文を参考文献として掲げているにすぎず、土田・湯論文に記載されているとおり、設定する調整係数を不確定性に応じて変更しなければならないとしていないことは、本件指示(甲第1号証)のとおり、技術基準・同解説の上記記載は、土田・湯論文の内容そのものではなく、相違があることから明らかである。すなわち、「上記の記載のうち、『照査に用いる定数の信頼性が高いと考えられる場合や、施工中に地盤の変位及び応力を観測する計測施工を実施する場合』という部分については、同論文(処11)によるとすれば、『地盤が均一で地盤定数の信頼度が高い場合(V=0.1程度)』かつ『観測施工・対応可(n<0.5)』(nは当初の建設費に対する破壊時の費用の比として定義される被害額率である。)の場合(処11の136頁)という、より限定的な場合に、従来の安全率相当の値として、調整係数 $m = 1.10$ に設定することができることとなるはずである上、同論文(処11)自体において、要旨(処11の

117頁)及び結論(処11の144頁)としては、上記の『観測施工・対応可( $n < 0.5$ )』の場合に言及されていない。これらに加え、技術基準・同解説の上記の記載の『〈同一の地盤における実績等から〉照査に用いる定数の信頼性が高いと考えられる場合』という部分については、同論文(処11)の内容にはみられないこと、同論文(処11)は主として港湾構造物の完成時に用いる円弧すべり解析の安全率について検討したものであり、施工時の円弧すべり計算(解析)に用いる安全率(安全率に相当する調整係数)についても直ちに適用されるか必ずしも明らかでないこと(処11の123頁、124頁、鑑定書)」(甲第1号証30ページ、甲第8号証17ページ、甲第52号証117ページ、123ページ、124ページ、136及び144ページ)などから、技術基準・同解説の上記記載は、土田・湯論文の内容そのものではなく、相違があることは明らかである。

したがって、技術基準・同解説は、計測施工を行う場合の調整係数について、土田・湯論文を参考文献として掲げつつ、土田・湯論文に記載されているように、設定する調整係数を不確定性に応じて変更しなければならないとの見解を採用していないことは明らかであり、審査申出人の上記主張は失当である。

- (2) 次に、審査申出人は、本件指示(甲第1号証)において、「最低でも $m = 1.15$ としなければ適切とはいえないという沖縄県知事の指摘は理由がない。」(甲第1号証30ページ)とされていることに対し、「処分庁は本件変更不承認処分の理由を、審査請求人が『B-27地点の地盤条件を適切に設定しておらず、地盤の均一性や地盤定数の信頼性等の区分についても合理的な説明がないため、どのように不確定性を考慮したか不明であり、告示第3条への適合について判断できない。』(証拠75:不承認通知書11頁ないし12頁)としているのであり、要するに、施工時の調整係数 $m$ を一律

に下限値1.10とすることが妥当ではないと指摘するものである。その上で、弁明書や意見書における『〈B-27地点があるC-1-1-1工区の調整係数を最低でも1.15〉とは、港湾基準解説の引用元とされている乙11の土田・湯論文から処分庁の見解を述べたものにすぎ』（意見書（2）、14頁）（乙11は甲52号証、証拠75は甲55号証）ないことから、是正指示には理由がない。」（本件審査申出書第3章第1節第2の1(3)イ94及び95ページ）と主張する。

しかし、上記のとおり、技術基準・同解説は、施工中の安定計算に用いる調整係数について、地盤の変位及び応力を観測する計測施工を行うことを前提とした場合には、1.10以上のいずれの値を採用しても、技術基準・同解説に適合するものとしていることは明らかであるから、施工時の調整係数を一律に下限値1.10とすることが妥当ではなく、B-27地点があるC-1-1-1工区の調整係数を最低でも1.15とする必要があるとの審査申出人の上記主張は理由がない。

付言すると、審査申出人は、どのように不確定性を考慮したか不明であると主張するが、本件指示で述べたとおり、本件変更承認申請においては、C-1-1-1工区の安定性能照査に際し、以下のとおり不確定性が考慮されており、告示第3条に適合することは明らかである（甲第1号証32ないし34ページ）。

すなわち、「まず、上記(4)ウ(ウ)」(甲第1号証27及び28ページ)「のとおり、検討断面の位置を設定するに当たり、B-27の調査地点付近に関しては、C-1-1-1工区として区分し、検討断面の位置として粘性土及び中間土が堆積する最深箇所を設定し、さらに、この最深箇所を検討に反映させて安全側の設計とするため、検討断面の方向を、護岸法線直角方向そのものとし、B-27の調査地点からS-3の調査地点までの断面の谷地形が護岸法線直角方向に埋立地背後に続くものと仮定し、検討断面を設定し

ている。

加えて、上記(4)オ(ア)」(甲第1号証28及び29ページ)「のとおり、標準断面の決定におけるC-1護岸からC-3護岸まで及び護岸(係船機能付)の(改良)地盤の安定性能照査に当たり、施工時の安定計算に用いる部分係数及び調整係数はいずれも適切に設定されており、また、完成時の安定計算に用いる部分係数及び調整係数も技術基準・同解説749頁(請102、処3)、1069頁及び1070頁(請101、処3)に準じ、又は準拠し、いずれも適切に設定されており(請30資料2の25頁、請31資料66頁)、安定性能照査は告示第3条第1項及び第33条並びに告示第43条第1項において準用する告示第39条において準用する告示第49条第1号に適合していると認められる。

そして、上記(4)オ(ア)」(甲第1号証28及び29ページ)「のとおり、標準断面の決定におけるC-1護岸からC-3護岸まで及び護岸(係船機能付)の(改良)地盤の安定性能照査に当たって行われた技術基準・同解説1069頁式(2.2.2)(請101、処3)による円弧すべり計算(修正フェレニウス法)においては、一般に、過去の基準類における安全性水準を参考として設定した係数である部分係数又は調整係数により不確定性が考慮されている(請101(処3)1070頁、請134)。なお、上記(4)オ(ア)」

(甲第1号証28及び29ページ)「のとおり、施工時の安定計算に用いる部分係数及び調整係数は、施工中に計測施工を行うことを前提として、 $\gamma_s = 1.00$ 、 $\gamma_R = 1.00$ 、 $m = 1.10$ と設定されているところ、これは従来の安全率法による設計に準じた設定となっている(請102、134、処3の749頁)。

また、技術基準・同解説1069頁式(2.2.2)(請101、処3)においては、土質定数が式の構成要素とされているところ、上記(3)イ(イ)d」(甲第1号証18及び19ページ)「のとおり、地層区分に基づいて各地層

に設定した土質定数（地盤物性値）については、ばらつきを考慮して補正され、安全側に設定されており、これによって不確定性が考慮されている。例えば、せん断強さ（せん断強度）については、地盤物性値の特性値の導出値のばらつきに関する補正及びデータ数に関する補正を行っており（請29資料3の36頁、請94、95、128）、未改良部分が残る粘性土層であるAvf-c2層に関しては、非排水せん断強さ（せん断強度）について、その変動係数 $CV=0.18$ （請29資料3の40頁表2.2-15）に対応して $b_1=0.90$ と設定し（請29資料3の36頁表2.2-11、請95表-2.1.1）、強度増加率について、その変動係数 $CV=0.13$ （請29資料3の42頁図2.2-27）に対応して $b_1=0.95$ と設定する（請29資料3の36頁表2.2-11、請95表-2.1.1）など、安全側に設定されている。

さらに、地盤の安定性能照査における完成時の安定計算において、未改良の粘性土層のみを円弧が通過する場合には、通過する粘性土層のうち、非排水せん断強さ（せん断強度）の変動係数（ $CV$ ）が最も大きな粘性土層を代表層として、その粘性土層の変動係数（ $CV$ ）に応じた部分係数及び調整係数を適用しており、C-1-1-1工区について、未改良の粘性土層のみを円弧が通過する場合に用いる部分係数及び調整係数は、通過する粘性土層のうち、非排水せん断強さ（せん断強度）の変動係数（ $CV$ ）が最も大きな粘性土層であるAvf-c2層を代表層として、その変動係数（ $CV$ ） $=0.18$ （請29資料3の40頁表2.2-15）に対応して $\gamma_R=0.80$ 、 $\gamma_S=1.02$ （従来の安全率法による設計は、 $\gamma_R=1.0$ 、 $\gamma_S=1.0$ と設定することに相当する（請102、134、処3の749頁）ため、安全率換算で $F_{sa}=1.275$ （ $=1.02/0.80$ ）相当）と安全側に設定されている（請30資料2の25頁、29頁、152頁、請31資料66頁、67頁、197頁、請34資料1頁、請62別紙15頁、請101（処

3) 1070頁表-2.2.1)。

加えて、外周護岸（C-1護岸からC-3護岸まで、護岸（係船機能付）及びA護岸）の施工時には、①仮設工を含む構造物の施工中の安全性の確認、②施工前に見込んでいた構造物の沈下量、変位量等の検証と設計及び施工へのフィードバック並びに③構造物の完成後の将来の沈下量、変位量等の予測と維持管理計画への反映を目的として、観測項目を変位（地表面沈下、層別沈下及び水平変位）、応力等とする動態観測を実施することとされている（請32資料2頁）。」のであって、検討断面の設定、部分係数・調整係数の設定、土質定数における補正、完成時の安定計算における変動係数の最も大きなAvf-c2層を代表層とした部分係数・調整係数の設定及び動態観測の実施によって不確定性が考慮されている（甲第1号証32ないし34ページ、乙第51号証資料2の9ページ、25ページ、29ページ、152ページ、乙第45号証資料66ページ、67ページ、197ページ、乙第40号証資料2ページ、乙第74号証資料1ページ、議事録9ページ、10ページ、甲第43号証、甲第44号証、乙第57号証、乙第56号証、乙第77号証、乙第78号証、甲第18号証資料3の36ページ、40ページ、42ページ、乙第61号証別紙15ページ、甲第8号証）。

(3) また、審査申出人は、施工時の調整係数を一律に下限値1.10とすることが妥当ではないことの理由として、「関西国際空港及び東京国際空港D滑走路建設工事の事例については、計測施工をしているからといって、一律に下限値1.10とするのではなく、地盤条件等によって、安全率（現在の調整係数に相当）を設定している（甲51号証の1764頁、甲54号証：D滑走路埋立部の設計～高盛土海上空港の埋立・断面について～の6頁）。当該事例からも地盤条件等によって調整係数を設定することが妥当である例として示したものである。」（本件審査申出書第3章第1節第2の1(3)イ95及び96ページ）と主張する。

しかし、甲第51号証及び甲第54号証における、施工時の安全率が「 $1.1 \leq F_s < 1.3$ 」との記載は、計測施工を実施するとした安全率の範囲を示しているにすぎず、審査申出人の上記主張は理由がない。

- (4) また、審査申出人は、本件指示（甲第1号証）において、C-1-1-1工区の改良地盤の安定性能照査は適切に行われていて、施工時において最も作用耐力比が大きくなる照査結果は、作用耐力比が1を下回っており、また、同様に、C-1護岸のC-1-1-1以外の工区（C-1-1-2工区及びC-1-2-1工区）、C-2護岸、C-3護岸及び護岸（係船機能付）について行われた（改良）地盤の安定性能照査の結果も、いずれも作用耐力比が1を下回っているとされていること（甲第1号証31ページ、乙第51号証資料2の152ないし162ページ、乙第45号証資料67ページ、197ないし204ページ）に対し、「Avf-c2層各地点の深さと地盤強度の関係がばらばらなこと、地層区分についてはあいまいな点が残し、同じAvf-c2層に分類されているから同じ地盤特性であると単純にはいえないことなどから、B-27地点の力学的試験を行い、Avf-c2層のせん断強度を含む土質定数を適正に設定する必要があること、土質定数を適正に設定した場合に作用耐力比が1.0以上となる可能性があることから、是正の指示には理由がない。」（本件審査申出書第3章第1節第2の1(3)ウ96及び97ページ）と主張する。

しかし、上記2のとおり、①設計に用いた地層区分と、②その地層区分に基づいて各地層に設定した、せん断強さ（せん断強度）を含む土質定数（地盤物性値）は、告示第13条及び技術基準・同解説に基づく適正なものであるから、土質定数を適正に設定した場合に作用耐力比が1以上となる可能性があるとする審査申出人の主張は理由がない。

- (5) また、審査申出人は、本件指示（甲第1号証）において、「以上のとおり、本件変更承認申請においては、標準断面の決定におけるC-1護岸からC-

3 護岸まで及び護岸（係船機能付）についての（改良）地盤の安定性能照査に当たり、計測施工を行うことを前提として、 $\gamma_s = 1.00$ 、 $\gamma_R = 1.00$ 、 $m = 1.10$ と設定したことは、合理性があり、告示第3条にも適合し、適正であると認められるから、沖縄県知事の上記ア」（甲第1号証26ページ）「の指摘は理由がない。」（甲第1号証31ページ）とされていることに対し、「『B-27地点の地盤条件を適切に設定しておらず、地盤の均一性や地盤定数の信頼性等の区分についても合理的な説明がないため、どのように不確定性を考慮したか不明であり、告示第3条への適合について判断できない。なお、B-27地点で力学的試験等を実施した場合のせん断強さの値は変わる可能性があり、それに伴い、完成時の作用耐力比の値も変わる可能性がある。』ものである（不承認理由4(4)ウh)。」（本件審査申出書第3章第1節第2の1(3)ウ97ページ）と不承認理由を引用して反論する。

しかし、上記のとおり、①設計に用いた地層区分と、②その地層区分に基づいて各地層に設定した、せん断強さ（せん断強度）を含む土質定数（地盤物性値）は、告示第13条及び技術基準・同解説に基づく適正なものであるから、「B-27地点の地盤条件を適切に設定しておらず、地盤の均一性や地盤定数の信頼性等の区分についても合理的な説明がない」との上記主張や、「B-27地点で力学的試験等を実施した場合のせん断強さの値は変わる可能性があ」との上記主張に理由はなく、また、本件変更承認申請では、告示第3条の内容を解説した技術基準・同解説に基づいて、標準断面の決定におけるC-1護岸からC-3護岸まで及び護岸（係船機能付）についての（改良）地盤の安定性能照査を行い、安定性能照査の結果は、いずれも1を下回っているのであるから、告示第3条に適合することも明らかであって、同条に適合するか判断できないとする上記主張も理由がない。

#### 4 C-1-1-1工区のB-27地点について力学試験等を実施した場合にせ

せん断強さの値は変わる可能性があり、それに伴い、作用耐力比の値も変わり、

1. 0を超える可能性があるという審査申出人の主張は理由がないこと

(1) 審査申出人は、C-1-1-1工区のB-27地点について力学試験を実施する必要がある理由として、「Avf-c層とAvf-c2層の地層区分の設定について、総合的な判断が適切かつ合理的なものであるとはいえず、B-27地点の力学的試験を行わずにAvf-c2層の土質定数を設定することは告示第13条の規定に適合しているとは認められない。」(本件審査申出書第3章第1節第2の1(4)ア98ページ)と主張するが、上記のとおり、①設計に用いた地層区分と、②その地層区分に基づいて各地層に設定した、せん断強さ(せん断強度)を含む土質定数(地盤物性値)は、告示第13条及び技術基準・同解説に基づく適正なものであるから、審査申出人の上記主張は理由がない。

(2) 次に、審査申出人は、本件指示(甲第1号証)において、C-1-1-1工区の「施工時の安定計算に用いる部分係数及び調整係数はいずれも適切に設定されて」(甲第1号証32ページ)いるとされていることに対し、「処分庁は施工時の調整係数mを一律に下限値1.10とするのではなく、地盤条件等の不確実性を踏まえて設定することを求めたものであって、本件是正指示理由は誤りである。」(本件審査申出書第3章第1節第2の1(4)イ99ページ)と主張する。

しかし、上記3のとおり、技術基準・同解説は、施工中の安定計算に用いる調整係数について、地盤の変位及び応力を観測する計測施工を行うことを前提とした場合には、1.10以上のいずれの値を採用しても、技術基準・同解説に適合するものとしていることは明らかであり、本件変更承認申請において、C-1-1-1工区の施工中の安定計算に用いる調整係数について、計測施工を行うことを前提に、 $\gamma_S = 1.00$ 、 $\gamma_R = 1.00$ と設定した上で、1.10としたことは、技術基準・同解説に適合するもので、したがっ

て、告示第3条に適合することも明らかであるから、審査申出人の上記主張は理由がない。

(3) また、審査申出人は、「以上のとおり、A v f - c 層とA v f - c 2 層の地層区分の設定について、沖縄防衛局は、ボーリング調査により採取した試料の目視観察、物理的特性、力学的特性等で総合的に判断したとしているが、地層境界ではそれぞれの項目においてA v f - c 層とされているもののA v f - c 2 層の特徴をもつ部分、またその逆の部分もあるなどあいまいさがあり、A v f - c 2 層の深さ～地盤強度の関係は、各地点の試料数が少ない上、各地点（B-58、S-20及びS-3地点）別に見るとばらばらであることなどから、B-27地点の力学試験を行ったうえでA v f - c 2 層の土質定数を設定する必要がある、その新たな土質定数等を踏まえてC-1-1-1工区についての改良地盤の安定性能照査を行う必要がある、是正の指示は理由がない。」（本件審査申出書第3章第1節第2の1(4)ウ99ページ）と、再度、A v f - c 層とA v f - c 2 層の地層区分があいまいであることなどを理由にB-27地点の力学試験を行う必要があることを主張するが、上記2のとおり、①設計に用いた地層区分と、②その地層区分に基づいて各地層に設定した、せん断強さ（せん断強度）を含む土質定数（地盤物性値）は、告示第13条及び技術基準・同解説に基づく適正なものであるから、上記主張は理由がない。

第6 「環境保全…二付十分配慮セラレタルモノナルコト」の要件についての審査申出人の主張は理由がなく、本件変更承認申請が「環境保全…二付十分配慮セラレタルモノナルコト」の要件に適合すると認められること

1 ジュゴンに及ぼす影響について適切な予測及び評価が行われていないという審査申出人の主張は理由がないこと

(1) 地域特性の変化について適切な情報収集が行われていないとの審査申出人

の主張は理由がないこと

ア ジュゴンの個体Aの行動変化に工事による影響が否定されず、工事による影響をより慎重に検討して環境保全措置を採るべきとの主張に理由がないこと

(ア) 審査申出人は、ジュゴンの個体Aが平成30年9月に確認された以降、確認されなくなったことについて、粕谷俊雄氏（以下「粕谷氏」という。）による「本個体は、工事が進むにつれて日中の生活範囲を次第に東方に、また、沖合方に移動し、ついには東方に3.5km、陸側は礁縁から2km離れ、沖側の限界は礁縁から5km沖にまで移動したあげく、2018年9月を最後に嘉陽沖から姿を消し、行方不明となりました。この個体Aの行動については、工事の騒音を避けるために日中の生活圏を騒音レベルの低い、東方・沖合に徐々に移しつつも、嘉陽地先の餌場の利用に拘っていたが、ついに工事の騒音に耐えられず、別の生活場所を求めて嘉陽沖を放棄したとする解釈も可能であります。より妥当な別の説明が提出されない限り、このような解釈を否定すべきではないと考えます。」との指摘を引用し（甲第58号証5ページ、6ページ）、水中音が発生している時期には生息していたが水中音が発生していない時期に行方不明になった、というだけで水中音とジュゴンの行動が無関係と断ずることはできないとし、水中音調査は行われていない一方で、濁度や海草藻場などに大きな変化がないとしていることからすると、調査が行われていない水中音によるジュゴンへの何らかの影響があったことについては否定できないとして、ジュゴンの地域個体群保全の必要性と緊急性に照らし、予防原則の考え方に基づき、工事による影響が「否定されない」のであれば、その影響をより慎重に検討して環境保全措置を採るべきであると主張する（本件審査申出書101ないし103ページ）。

また、審査申出人は、「第9回環境監視等委員会資料3-1の3頁（甲59号証 第9回環境監視等委員会資料3-1）では、護岸工事2箇所、運搬船1隻で予測を行っているところ、新聞報道によると、海上工事に着手された平成29年2月5日には、大型の掘削船ポセイドンの他、大型コンクリートブロックを積んだ台船2隻とクレーン船を乗せた作業船2隻も確認されており（甲60号証）、大型ブロックは汚濁防止膜の設置に必要なところ、護岸設置箇所より嘉陽海域に近く投入している。その他、沖縄県が行った現場調査においても、平成30年7月31日には少なくとも運搬船等6隻が確認されている（甲61号証）ことから、予測の設定条件にも疑義があり、評価基準を超える水中音が発生していた可能性を否定できない。」、「当該隻数等に関する指摘は、本件願書に添付された環境保全図書に示された工事工程や予測の前提となる稼働計画等が変更されていることから、予測の設定条件以外の工事工程でも評価基準を超える水中音が発生していた可能性を否定できない旨指摘したものであるとし、濁度や海草藻場等定量的な調査が実施されている項目については大きな変化が認められないとしている一方、水中音調査は行われていないことから、調査が行われていないその時期までの水中音による何らかの影響があったことや、粕谷氏が指摘するように、ジュゴンが水中音などの影響で直ちに回避行動をとるというだけではなく工事の進捗によって徐々に生息範囲が工事から遠ざかる方向に変化し、ついには別の生活圏を求めて嘉陽沖から退避したという行動経過を推認することが否定されるだけの十分な根拠は示されてないと主張する（本件審査申出書103及び104ページ）。

- (イ) しかし、実際に行われた海上工事の作業実績を基に、ジュゴンに影響を及ぼす可能性が考えられる水中音や振動を発する工事は、平成29年11月から平成30年8月までの期間がピークであったと推定すること

ができる（乙第79号証（甲第24号証）24ページ）ところ、この期間には、嘉陽沖において、個体Aが定期的に確認されている（乙第80号証資料4の6～13ページ）。他方で、個体Aが嘉陽周辺海域の海草藻場を利用しなくなったと考えられる平成30年10月18日から同年12月5日までの間に行われていた工事は、工事再開に伴う復旧作業（台風影響による一部損傷等からの復旧）に限られており、護岸の造成等の水中音や振動を発生する工事は実施されていなかった（乙第79号証（甲第24号証）19ページ、20ページ、24～29ページ）。したがって、個体Aが確認されなくなったことについて、水中音や振動を発生する工事の影響によるものとまで認めることはできない。

審査申出人が言及する粕谷氏の上記指摘については、粕谷氏の著作である甲第31号証によると、個体Aの日中の滞在範囲が、飛行場建設工事の進捗に伴って東方に3.5 km、沖合方向（南）に2 km移動したとし、その原因は建設工事に伴う騒音であったとみるのが妥当として、「沖縄防衛局（2020g）は辺野古への空港移設に関して、これまでの工事に伴う周辺水域における水面下の騒音の音圧レベルを予測している。それによれば、嘉陽周辺水域の予測値はつねに100 dB re : 1  $\mu$  Pa を上回り、鯨類が騒音に反応して遊泳方向を変更するなどの反応を見せる際の下限值80 dB re : 1  $\mu$  Pa（Southall et al. 2007 : Table 15、17、19）を超えているのである。これまでの飛行場建設工事においては、ジュゴンに行動の変化をもたらすにたる騒音が、個体Aの日常生活範囲におよんでいたと見るべき」とされている（415ページ）。このように、粕谷氏は、環境保全図書における水中音の予測結果に係る騒音が、実施済みの工事に伴って発生したものであり、個体Aの日常生活範囲に及んでいたことを前提としている。しかし、本件願書及び本件変更承認申請書に添付された各環境保全

図書における水中音の予測結果は、杭打ち工事の時期や埋立てに用いるガット船及び土運搬船の稼働隻数が比較的多い時期など、水中音の発生レベルが大きくなると考えられる時期を予測時期に設定して水中音の予測を行ったものであるところ、これまで、杭打ち工事の実施など、予測時期において前提とした水中音の発生レベルが大きい工事の実施には至っていない。したがって、粕谷氏の上記指摘には、その前提に誤認があり、合理的な根拠に基づくものとはいえず、同指摘に基づく審査申出人の主張は理由がない。

また、審査申出人は、新聞報道にあった平成29年2月5日の掘削船等の隻数（大型掘削船1隻、台船2隻、作業船2隻）や、沖縄県が行った平成30年7月31日の現場調査による運搬船等の隻数（運搬船等6隻）などをもとに、水中音の予測の設定条件にも疑義があり、評価基準を超える水中音が発生していた可能性を否定できず、予測の設定条件以外の工事工程でも評価基準を超える水中音が発生していた可能性を否定できないと主張する。しかし、これらの時期には、嘉陽沖において、個体Aが定期的に確認されており（乙第80号証資料4の6～13ページ）、評価基準を超える水中音が発生していたことを疑わせる事情はなく、それ以外にも、予測の設定条件以外の工事工程で評価基準を超える水中音が発生していたことを疑わせる事情もみられないところであり、「予測の設定条件にも疑義があり、評価基準を超える水中音が発生していた可能性を否定できない」とする審査申出人の主張は理由がない。さらに、審査申出人は、ジュゴンの地域個体群保全の必要性と緊急性に照らし、予防原則の考え方にに基づき、工事による影響が「否定されない」のであれば、その影響をより慎重に検討して環境保全措置を採るべきであると主張する。しかし、上記のとおり、個体Aが確認されなくなったことについて、水中音や振動を発生する工事の影響によるものとまで認め

ることはできない。そして、下記イ(イ)のとおり、本件埋立事業の実施がジュゴンに及ぼす影響については、本件願書に添付された環境保全図書においても、当時、ジュゴンが国指定天然記念物で、既に環境省のレッドリストにおいて絶滅危惧ⅠA類と評価されていたことが前提とされており、そのことも踏まえて、航空機による生息状況調査をはじめとする各種調査が実施されてきたものである。本件変更承認申請書に添付された環境保全図書において、本件埋立事業の実施がジュゴンに及ぼす影響については、適切かつ合理的に調査が行われて情報が収集され、工事区域において発生する騒音のうち、工事に伴う水中音がジュゴンに及ぼす影響については、適切な予測及び評価が行われ、適切かつ合理的な内容の環境保全措置が検討されていると認めることができる。本件願書に添付された環境保全図書については、当時の沖縄県知事等の意見も踏まえて作成され、本件埋立承認の段階で採り得ると考えられる環境保全措置及び対策が講じられており、環境保全に十分配慮した対策が採られていると判断されているところ、同環境保全図書における環境保全措置の内容を変更しなければならないような事情までは認められない。

したがって、ジュゴンの個体Aの行動変化に工事による影響が否定されず、工事による影響をより慎重に検討して環境保全措置を採るべきとの審査申出人の主張は理由がなく、ジュゴンにかかる環境保全措置が不十分であるとする理由にはならない。

#### **イ ジュゴンの鳴音のような音が録音されたことへの対応が不十分であるとの主張に理由がないこと**

(ア) 審査申出人は、本件願書に添付された環境保全図書は、ジュゴンが国指定天然記念物であり、環境省レッドリストにおいて絶滅危惧ⅠA類と評価されていたことを踏まえて作成されたものであるが、その後本件埋立事業が承認され、工事が実施された後に、国際的な自然保護ネットワ

ークである国際自然保護連合（IUCN）が南西諸島のジュゴンに特化してレッドリスト絶滅危惧ⅠA類としたこと、事業実施箇所周辺に生息していた個体Aが確認されない状況が続いていることなど、地域特性が変化している状況にあったところ、本件変更承認申請の直前の令和2年2月から、「大浦湾内（埋立工事施行区域内）における録音データから、海洋生物の鳴音のような音（以下単に「鳴音のような音」という。）が検出され、この音については専門家からジュゴンの鳴音の可能性が高いという意見が得られた」として、第25回環境監視等委員会で指導及び助言を受け調査を追加して実施するなどしているが、沖縄防衛局が、これらの地域特性の変化を本件変更承認申請書に添付された環境保全図書に記載せず、「ジュゴンの影響は、変更前と同程度又はそれ以下と予測」しており、かかる環境保全措置にとどまる沖縄防衛局の対応は失当であると主張する（本件審査申出書105及び106ページ）。

また、審査申出人は、令和2年度の鳴音調査において鳴音が確認されたのは合計19日となっているが、そのうち17日、つまり約89%が休工日となっており、また、令和元年度の鳴音調査において鳴音が確認されたのは合計8日となっているが、そのうち6日、つまり、75%が休工日又は工事開始前の時間帯となっており、ジュゴンの鳴音を確認されたそのほとんどは休工日又は工事を実施していない時間帯であり、現に行われている海上工事の水中音をジュゴンが避けている可能性があることは明らかであるとし、工事の実施がジュゴンの来遊とは無関係ということであれば、「日常的に工事を実施している」期間では工事日の方が休工日より相当程度多いはずであるから、工事实施日の方が記録数も相当程度上回るはずであるところ、鳴音のような音が録音された状況の全体を観察してその観測の条件を検討するのではなく、工事を遂行するために都合がよいデータのみを恣意的に利用しようとするものであ

って、非科学的で環境保全措置に対する姿勢が疑われると主張する（本件審査申出書106ないし108ページ）。

さらに、審査申出人は、ジュゴンの監視は、その確認調査が主となっており、例えば、施工区域近くでジュゴンが確認された場合に、実際的水中音の状況がわからないとすると、水中音により工事を避けるような行動を引き起こしているのか、そうでないか解析することができず、より有効な環境保全措置を検討することもできなくなると主張する（本件審査申出書108ページ）。

(イ) a 国指定天然記念物であるジュゴンについては、既に平成19年8月に環境省のレッドリストにおいて絶滅危惧IA類（CR。ごく近い将来における野生での絶滅の危険性が極めて高いもの）と評価されており、その後の令和元年12月に国際自然保護連合（IUCN）のレッドリストにおいて南西諸島に生息するジュゴンの地域個体群が「深刻な危機」（CR。絶滅危惧IA類）にあると評価されるに至っている（乙第2号証の3-87ページ、乙第81号証、乙第82号証、乙第83号証）。本件埋立事業の実施がジュゴンに及ぼす影響については、本件願書に添付された環境保全図書において、当時、ジュゴンが国指定天然記念物で、既に環境省のレッドリストにおいて絶滅危惧IA類と評価されていたことが前提とされており、そのことも踏まえ、以下のとおり、調査が実施されていることが認められる（乙第2号証の3-87ページ、乙第81号証）。

(a) 航空機による生息状況調査（乙第89号証別添資料1）

航空機を用いた航空調査による上空からの目視確認等により、①「毎月調査」（セスナ）として、少なくとも、平成19年8月から平成21年2月までの間は、毎月5日程度、沖縄島全域を対象に実施し（乙第2号証の6-16-30～6-16-33ページ、6-

16-60～16-65ページ)、②「季別調査」(セスナ)として、少なくとも、同年5月以降は、各季3、4日程度、沖縄島北部の西海岸側から辺戸岬を経て沖縄島中部の東海岸側までを対象に実施し(乙第2号証の6-16-116～6-16-119ページ、乙第80号証資料4の7ページ注)3.、8ページ注)3.、最後の※、乙第84号証13ページ、22ページ)、③「ヘリ監視」として、少なくとも、平成26年8月から同年11月まで及び平成27年1月から平成28年3月までの間は、海上作業の期間中週1日程度、辺野古沖、大浦湾、嘉陽沖及び古宇利島沖を対象に実施し(乙第80号証資料4の7ページ注)1.)、④「事後調査(ヘリ監視)」として、少なくとも、平成29年2月以降は、月3、4日程度、辺野古沖、大浦湾、嘉陽沖及び古宇利島沖を対象に実施している(乙第2号証の6-16-279～6-16-282ページ、8-8ページ、9-21ページ、乙第80号証資料4の6ページ、7ページ注)1.、8ページ注)1.、乙第85号証126～130ページ、乙第84号証13ページ、21ページ)。

(b) 監視用プラットフォーム船による監視

ジュゴンの工事海域への来遊(接近)状況を監視するため、3隻のプラットフォーム船により、目視観察、曳航式ハイドロホンによる鳴音探知及びスキニングソナーによる映像探知を実施し、工事期間中、毎日、工事の着手前においては、施工区域全域をできる限り短時間で調査し、又は監視し、工事の着手後においては、大浦湾東側海域を中心に終日継続して監視している(乙第2号証の6-16-279～6-16-282ページ、8-8ページ、9-21ページ、乙第80号証資料4の6ページ、乙第85号証126～130ページ、乙第86号証(取り分け2～5ペ

ージ、17～23ページ)、乙第84号証13ページ、乙第87号証(取り分け2～5ページ、18～24ページ)。

(c) 水中録音装置による監視

平成29年4月からは嘉陽地先海域のうち大浦湾内(埋立工事施行区域内)の2地点、平成30年3月からは嘉陽地先海域、安田地先海域、辺戸岬地先海域及び古宇利島沖の18地点の合計20地点において、水中録音装置を設置し、毎日24時間の連続観測を行っている(乙第2号証の6-16-279～6-16-282ページ、8-9ページ、9-21ページ、乙第80号証資料4の6ページ、10ページ、11ページ、乙第88号証資料2の1～4ページ、乙第85号証の126～130ページ、乙第86号証(取り分け2ページ、3ページ、5ページ、18ページ、24～27ページ)、乙第84号証13～17ページ、乙第87号証(取り分け2ページ、3ページ、5ページ、19ページ、25～28ページ))。

(d) 海草藻場の利用状況の調査

少なくとも、平成19年7月以降、月1、2回、安部地先、嘉陽地先等の海草藻場を対象に潜水目視観察(マンタ法)により食跡を調査している(乙第2号証の5-97～5-99ページ、6-16-43ページ、6-16-44ページ、6-16-79ページ、6-16-80ページ、6-16-141ページ、6-16-142ページ、8-9ページ、9-21ページ、乙第80号証資料4の6ページ、12ページ、乙第88号証資料2の1ページ、8ページ、乙第85号証126～130ページ、乙第84号証13ページ、18ページ、20ページ、乙第89号証別添資料2)。

これらの調査の結果は環境監視等委員会に報告され、その指導及び助言を踏まえた対応が採られてきている(乙第80号証資料

4、議事録、乙第88号証資料2、議事録、乙第84号証、乙第90号証、乙第91号証)。

また、水中録音装置による観測により、令和2年2月から同年6月まで及び同年8月に、大浦湾内(埋立工事施行区域内)における録音データから、海洋生物の鳴音のような音(以下単に「鳴音のような音」という。)が検出され、この音については専門家からジュゴンの鳴音の可能性が高いという意見が得られたこと(乙第88号証資料2の2ページ、議事録4ページ、5ページ、乙第84号証14ページ、乙第92号証11ページ)から、環境監視等委員会の指導及び助言を踏まえ(乙第92号証資料5の18ページ)、以下の調査が追加で実施された。

(e) ①令和2年4月には、過去(平成21年度)にジュゴンの食跡を発見した大浦湾奥部の海草藻場が生育している箇所において、補足的に海草藻場の利用状況の調査を実施し(乙第88号証資料2の9ページ、乙第89号証別添資料2、乙第92号証資料5の17ページ)、また、②嘉陽、安部、辺野古及び大浦湾西部に加え、令和2年5月及び6月には、大浦湾奥部、大浦湾奥部20m以浅及び鳴音のような音が検出された地点付近の海底、大浦湾東部、久志、松田、宜野座、漢那、金武並びに海中道路において、同調査を実施し(乙第89号証別添資料2、乙第92号証資料5の19ページ、20ページ、乙第90号証資料5の13～16ページ、27ページ)、さらに、③同年7月及び8月には、大浦湾奥部20m以浅及び鳴音のような音が検出された地点付近の海底を除くこれらの海域において、同調査を実施した(乙第89号証別添資料2、乙第93号証資料3の10～12ページ)。

(f) 令和2年4月以降、鳴音のような音が検出された地点付近に監

視用プラットフォーム船1隻を追加し、監視用プラットフォーム船合計4隻を配置して監視を実施している（乙第88号証資料2の10ページ、乙第84号証13ページ）。

(g) 航空機による生息状況調査のうち、①「事後調査（ヘリ監視）」の範囲について、令和2年5月以降は、辺野古沖、大浦湾、嘉陽沖及び古宇利島沖に、久志沖を追加して実施し（乙第89号証別添資料1、乙第92号証資料5の18ページ、21ページ、乙第90号証資料5の13ページ、17ページ、乙第84号証19ページ、21ページ）、さらに、②「季別調査」（セスナ）の範囲について、令和2年度の春季調査からは、金武湾から嘉陽までの海域を「重点海域」として調査を実施している（乙第89号証別添資料1、乙第92号証資料5の18ページ、22ページ、乙第90号証資料5の13ページ、18ページ、乙第84号証19ページ、22ページ）。

(h) ①令和2年6月以降は、鳴音のような音が検出された地点付近に水中録音装置5台を追加して設置し、また、②同年7月以降は、鳴音のような音が検出された地点に水中カメラを設置し、撮影を実施している（乙第90号証資料5の27～29ページ、乙第93号証資料3の14ページ、乙第94号証資料4の24ページ、28ページ、乙第95号証資料5の23ページ、28ページ、乙第84号証19ページ、23ページ）。

このように、本件埋立事業の実施がジュゴンに及ぼす影響については、本件変更承認申請に当たり、適切に、調査等が行われて情報が収集されてきているとともに、これらの調査の結果が環境監視等委員会に報告され、その指導及び助言を踏まえた対応が採られてきていると認めることができる。南西諸島に生息するジュ

ゴンの地域個体群が令和元年12月に国際自然保護連合（IUCN）のレッドリストにおいて「深刻な危機」（CR。絶滅危惧IA類）にあると評価されるに至っていることを踏まえても、上記のとおり、適切に調査等が行われてきているという評価は異ならず、本件埋立工事がジュゴンに与える影響に係る予測及び評価や環境保全措置を変更すべき理由は認められない。

- b 審査申出人は、地域特性の変化として、事業実施箇所周辺に生息していた個体Aが確認されない状況が続いており、本件埋立工事がジュゴンに与える影響の予測及び評価や環境保全措置を変更すべきであると主張するが、個体Aが確認されなくなったことについて、水中音や振動を発する工事の影響によるものとまで認めることができないことは上記ア(イ)のとおりである。
- c また、審査申出人は、令和2年2月から同年6月まで及び同年8月に、大浦湾内に設置した水中録音装置から、ジュゴンの鳴音のような音が検出され、環境監視等委員会の指導及び助言を受け、調査を追加して実施していることについても、地域特性の変化として挙げる。

しかし、水中録音装置からジュゴンの鳴音のような音が検出されたことを受けて、上記aのとおり、海草藻場の利用状況調査及び航空機による生息状況調査の追加実施、監視用プラットフォーム船1隻の追加配置、水中録音装置の追加設置や水中カメラの設置といった追加調査を行っているにもかかわらず、依然としてジュゴンの姿や痕跡は捉えられていないことなどから、水中録音装置から検出された音はジュゴンの鳴音であると確定するには至っていない。そのため、あたかもジュゴンの鳴音であると確定しているかのように、水中録音装置からの音の検出をもって、地域特性の変化

があったとすることは適切ではない。また、本件埋立事業に係る工事は、鳴音のような音が検出された令和2年2月以前から既に実施されていたことに加え、鳴音のような音が検出された工事実施日である同年3月6日、9日、13日及び25日並びに4月3日及び6日のうち、同年3月6日及び25日並びに4月3日及び6日については、日の出から日没までの間の工事実施時間中に鳴音のような音が検出されていること（乙第52号証添付資料33、乙第90号証21ページ、乙第92号証11ページ、12ページ）も考慮すれば、鳴音のような音が検出された日時の傾向から、鳴音のような音が検出された同年2月から同年6月まで及び同年8月の期間において、ジュゴンが海上工事の水中音を避けていたとまでは認めることができない。

審査申出人は、工事実施時間帯及び工事実施時間帯以外に鳴音のような音が確認された場合に、それぞれ日単位で計上した上で、鳴音のような音が確認された日数における工事実施時間帯以外に鳴音のような音が確認された日数の割合が令和元年度で75%、令和2年度で約89%であるため、現に行われている海上工事の水中音をジュゴンが避けていることは明らかであるとし、また、工事の実施がジュゴンの来遊とは無関係ということであれば、日常的に工事を実施している期間では工事日の方が休工日より相当程度多いはずであるから、記録数も工事実施日の方が休工日より相当程度多いはずであると主張する。しかし、工事実施時間帯は日の出1時間程度後から日没1時間程度前の中で（乙第2号証7-9ページ）、かつ、荒天や高波浪時を除いた時間帯に限られ、工事実施時間帯以外の時間数が、工事実施時間帯の時間数よりも多いことを考慮すれば、審査申出人の主張するような単純かつ概括的な比

較に合理性があるとはいえない。

- d さらに、審査申出人は、施工区域近くでジュゴンが確認された場合に、実際の水中音の状況がわからないとすると、水中音により工事を避けるような行動を引き起こしているのか、そうでないか解析することができず、より有効な環境保全措置を検討することもできなくなると主張する。

しかし、本件願書に添付された環境保全図書では、①杭打ち工事においては、最初の杭打ち工事が行われる際には水中音の測定を行い、予測した音圧レベルを検証するとともに、測定結果を基に、杭打ち工事の同時施工箇所数を調整するなど、工事に伴う水中音がジュゴンの行動に及ぼす影響を低減する措置を講ずる、②工事中は、ジュゴンの生息範囲に変化がみられないかを監視し、変化がみられた場合には、工事との関連性を検討し、工事による影響と判断された場合には、速やかに施工方法の見直しを行うなどの対策を実施する、③工事中はジュゴンの生息位置を監視し、ジュゴンが施工区域内において確認された場合には、施工区域から離れたことを確認した後、工事に着手し、また、ジュゴンの施工区域内への接近が確認された場合には、工事関係者に連絡し、水中音を発する工事を一時的に休止するなどの対策を講ずる、④杭打ち工事による急激な音の発生は、ジュゴンの行動に変化を及ぼすおそれがあるため、杭打ちの開始時は弱く打撃し、一定時間経過後に所定の打撃力で杭打ちを行うことにより、ジュゴンへの水中音の影響を低減する措置を講ずるなど事業者として実行可能な範囲で環境影響を最大限に回避又は低減することができる環境保全措置を講ずることとされ、また、本件変更承認申請書に添付された環境保全図書における予測の結果は、本件願書に添付された環境保全図書に

おける予測の結果と比較して、概ね同程度又はそれ以下であると評価されているが、同環境保全図書と同じ環境保全措置を講ずることとされている。

さらに、本件埋立承認に際しても、ジュゴンが来遊し得ることを踏まえる一方で、工事に伴う水中音は事後調査の対象とされていない上、本件願書に添付された環境保全図書については、当時の沖縄県知事等の意見も踏まえて作成され、本件埋立承認の段階で採り得ると考えられる環境保全措置及び対策が講じられており、環境保全に十分配慮した対策が採られていると判断されているところ、本件変更承認申請書に添付された環境保全図書においても、工事に伴う水中音がジュゴンに及ぼす影響について、本件願書に添付された環境保全図書と同じ手法により予測及び評価され、環境監視等委員会にも諮られていることからすれば、同環境保全図書と同様に、適切な予測及び評価が行われ、適切かつ合理的な内容の環境保全措置及び事後調査が検討されていると認められる。そのため、本件埋立承認の際と同じく、工事に伴う水中音が事後調査の対象とされていないことが不適切であるとはいえず、水中音を発する工事の水中音の調査、まして水中音の恒常的な調査を沖縄防衛局に行わせなければならないような事情までは認められないから、審査申出人の主張は理由がない。

- e したがって、審査申出人の主張によっても、本件変更承認申請書に添付された環境保全図書において、本件埋立工事がジュゴンへ与える影響についての予測及び評価や環境保全措置を変更すべき事情は認められず、ジュゴンの鳴音のような音が検出されたことへの対応が不十分との審査申出人の主張は理由がない。

**ウ ジュゴンの行動監視が十分とはいえないとの主張に理由がないこと**

(ア) 審査申出人は、もともと海面には呼吸時に浮上するだけのジュゴン  
を船舶から観察することは、波浪や視界の関係からも極めて困難であ  
り、船上からの監視の有効性は低いとした上で、令和2年3月に水中  
録音装置によりジュゴンの鳴音のような音が確認された際や、平成2  
9年12月19日にヘリコプターからの生息確認によりジュゴンが確  
認された際に、プラットフォーム船による監視ではジュゴンが確認さ  
れなかったことを挙げ、ジュゴンの来遊に対して監視用プラットフォ  
ーム船による監視に実効性がなく、十分機能してきていないことは明  
らかであり、工事中はジュゴンの生息位置を監視し、工事の着手時に  
ジュゴンが施工区域内で確認された場合は、施工区域から離れたこと  
を確認したのち工事に着手するなどの環境保全措置も実効性がないと  
主張する（本件審査申出書109ないし111ページ）。

(イ) 沖縄防衛局が環境保全措置の一つとして構築しているジュゴンの監  
視・警戒システムは、ヘリコプターからの生息確認、監視用プラット  
フォーム船による監視及び水中録音装置による機器観測から構成され  
ており、複数の異なる手法から多角的な観察をし、ジュゴンの状況を  
より適切に把握しようとするものである。このうち、監視用プラット  
フォーム船による監視は、ジュゴンの工事海域への来遊（接近）状況  
を監視するため、3隻のプラットフォーム船により、目視観察、曳航  
式 hidroホンによる鳴音探知及びスキニングソナーによる映像探  
知を実施し、工事期間中、毎日、工事の着手前においては、施工区域  
全域をできる限り短時間で調査し、又は監視し、工事の着手後におい  
ては、大浦湾東側海域を中心に終日継続して監視している（乙第2号  
証6-16-279～6-16-282ページ、8-8ページ、9-  
21ページ、乙第80号証資料4の6ページ、乙第85号証126～  
130ページ、乙第86号証（取り分け2～5ページ、17～23ペ

ージ)、乙第84号証13ページ、乙第87号証(取り分け2～5ページ、18～24ページ)。このように、ジュゴンの監視・警戒システムは、複数の異なる手法から多角的な観察をし、ジュゴンの状況をより適切に把握するものであり、一部の手法によりジュゴンの姿や痕跡が確認された際に、一部の手法ではこれらが確認されなかったとしても、直ちに同システムの有効性に疑義が生じるべき性質のものではない。

審査申出人の主張するように、令和2年3月に、ジュゴンの鳴音のような音が確認された際、監視用プラットフォーム船による監視ではジュゴンが確認されていないが、鳴音のような音が検出された令和2年2月以降、ジュゴンの姿や、映像、食跡が全く確認されていないこと(甲第67号証、乙第84号証)などからすれば、鳴音のような音が検出された工事实施日の工事实施時間中において、監視用プラットフォーム船による監視によってジュゴンを確認することができなかったことなどをもって、同船による監視が機能していないとまではいうことができない。

また、平成29年12月19日に、ヘリコプターからの監視によりジュゴンが確認された際、監視用プラットフォーム船による監視ではジュゴンが確認されていないが、そもそも同船は発見したジュゴンの追跡を行うものではなく、ジュゴンの施工区域への接近を探知し、施工区域への接近が確認された場合には、施工区域から離れたことを確認したのち工事に着手したり、工事関係者に連絡し、水中音の発する工事を一時的に休止するなどの環境保全措置を講じるために配置しているものであるため(乙第2号証6-16-279～6-16-282ページ、乙第87号証)、同船が当該ジュゴンを確認できなかったことが、同船による監視の有効性を疑わせるものではない。

したがって、監視用プラットフォーム船による監視の有効性に疑義を生じさせる事情はなく、ジュゴンの行動監視が十分とはいえず、環境保全措置も実効性がないとの審査申出人の主張は理由がない。

## エ 小括

以上のとおり、本件変更承認申請書に添付された環境保全図書において、本件埋立事業の実施がジュゴンに及ぼす影響については、適切かつ合理的に調査が行われて情報が収集され、工事区域において発生する騒音のうち、工事に伴う水中音がジュゴンに及ぼす影響については、適切な予測及び評価が行われ、適切かつ合理的な内容の環境保全措置が検討されていると認められ、これらを変更すべき事情は認められないため、地域特性の変化について適切な情報収集が行われていないとの審査申出人の主張は理由がない。

## (2) 地域特性の変化を踏まえた適切な予測及び評価をすべきであったとの審査申出人の主張は理由がないこと

### ア 工事に伴う水中音がジュゴンに及ぼす影響に係る予測及び評価に不確実性があり、不十分であるとの主張に理由がないこと

(ア) 審査申出人は、既存文献資料を引用して、水中音の予測の手法が一般的なものであることと、その不確実性の程度は直接の関係はなく、水中音の伝搬についての予測が極めて困難であると主張する。すなわち、甲第25号証において、一般的伝搬予測計算法の事例を示しつつ（90ページ）、「浅海域（50m以浅）では、海面や海底からの反射の影響により伝搬様式が複雑であるため、一般的な伝搬予測計算法では、再現できないという問題がある。」としている（92ページ）こと、甲第26号証の20ページにおいて、「国内において杭打作業に伴って発生する水中音のレベルに係る知見は十分でなく、環境影響の程度が不明であることから、評価項目として選定するとともに、必

要に応じて事後調査を行う必要がある」「特に、国内では欧州と異なった海底の地形・地質を有しており、水中音の伝搬等が欧州と異なる可能性がある」としていることから、浅海域においては、地形が複雑であり、音の反射など伝搬形式が複雑であることに加え、一般的な距離減衰式を用いたとしても水中音のレベルに係る知見は十分ではないと主張する。また、甲第27号証の106ページにおいて、「海底の反射散乱は海面と似通っているが、海面に比べるとずっと複雑な現象となる。海底の組成が硬い岩から柔らかい泥までであるので、海底の音響特性は変化に富んでいる。海底構造は巨視的にも微視的にも不均一であり、音速や密度が深度方向で徐々にあるいは突然変化する層を作っており、水平方向にも不均一である。そのような海底に音波は容易に透過し、透過後に反射や屈折して再度海中に戻ってくることもある。」としており、海底における反射散乱の複雑性が述べられているほか、甲第28号証の85ページにおいて、海底の反射損失はグレーディング角（水平方向となす角）に対して反射損失が変化することを示しており、グレーディング角によっては損失が起こらない場合もあるとしており、このことから、大浦湾のように地形が複雑な浅海域においては不確実性が生じるものであると主張する（本件審査申出書112ないし114ページ）。

(イ) 審査申出人は、上記のとおり、甲第26号証の20ページの「国内において杭打作業に伴って発生する水中音のレベルに係る知見は十分でなく、環境影響の程度が不明であることから、評価項目として選定するとともに、必要に応じて事後調査を行う必要がある」との記載をもって、水中音のレベルに係る知見が不十分であるとする根拠とする。しかし、当該既存文献資料では、欧州における杭打ち作業に伴う水中音の実測データが示されている一方で、国内における杭打ち作業

に伴う水中音の実測データが示されていないため、そのことをもって「国内において杭打作業に伴って発生する水中音のレベルに係る知見は十分でなく」と評価しているものと考えられるが、本件願書及び本件変更承認申請書に添付された各環境保全図書においては、国内の測定事例における実測データにより発生源の音圧レベルを推定し、水中音の予測を行っている。このため、甲第26号証の当該記載をもって、水中音のレベルに係る知見が不十分と評価するのは適当ではない。

また、審査申出人が引用する甲第26号証の20ページの「特に、国内では欧州と異なった海底の地形・地質を有しており、水中音の伝搬等が欧州と異なる可能性がある」との記載は、洋上風力発電所の建設に係る環境影響評価手法の検討において、国内及び欧州における環境影響評価事例の比較を行った上で、海底の地形・地質が異なることから、国内での水中音の伝搬等が欧州における事例とは異なる可能性があることに言及するものにすぎず、これをもって具体的な水中音の予測手法に関する不確実性が大きいことの根拠とすることはできない。

さらに、審査申出人は、甲第28号証の85ページの記載をもとに、グレージング角に対して海底の反射損失は変化し、グレージング角によっては損失が起こらない場合があることを、大浦湾のように地形が複雑な浅海域においては不確実性が生じるとの根拠に挙げる。しかし、同ページの「これまでは吸収の影響は考慮されていない。すべての海底物質にはある程度吸収性があり、（中略）損失の変動を抑えている。」との記載のとおり、海底面での反射の際に、底質による吸収の影響が考えられ、反射波に減衰が発生するところである。そこで、本件願書及び本件変更承認申請書に添付された各環境保全図書にお

いては、海底における反射散乱等による水中音伝搬の複雑さに起因する予測値と実測値との乖離が知られていることを踏まえ、近距離音場の不規則性として、下記イ(イ)のとおり、水中音の予測式において、距離減衰量を減衰する方向で補正する予測モデルを用いており、この補正により、補正前と比較して、受音点における音圧レベルがより大きい値となるため、より安全側に予測及び評価を行っているものと認められる。

したがって、これらの文献によっても、審査申出人が主張するように、大浦湾のように地形が複雑な浅海域においては、水中音のレベルに係る知見は十分ではなく、不確実性が生じ、水中音の伝搬についての予測が極めて困難であるとは認められない。

#### イ 水中音の予測条件の設定に問題があるとの主張に理由がないこと

(ア) 審査申出人は、上記甲第25号証及び第26号証を再度引用して、浅海域においては、地形が複雑であり、音の反射など伝搬形式が複雑であることに加え、一般的な距離減衰式を用いたとしても水中音のレベルに係る知見は十分ではないのであり、不確実性が生じるものであるとし、取り分け、近距離音場の不規則性(kL)の係数については、当然水中音を予測する際には正の値を加算するべきであるところ、本件是正指示理由は、沖縄防衛局が説明しているとおりに負の値を減算しているので間違っていないというが、検証もなさずにかかる判断をすることは拙劣であるなどと主張する(本件審査申出書116及び117ページ)。

また、審査申出人は、回帰係数の採用数値についても、いくつかの工事事例での現場の単純平均を用いることがなぜ合理的であるのかについて、全く説明できていないとし、実測値として採用されている距離減衰係数は、大浦湾ではなく、東京湾等6箇所で計測された実測値

による係数の平均値にすぎず、引用データを確認してみると、同じ杭打ち工事であっても、東京湾中央防波堤杭打ち工事では「-24.5」、東京湾木更津沖防波堤工事では「-17.9」とかなりの幅があるところ、甲第29号証においても指摘されているように、本来このような係数は当該海域においてのみ有効であり、また、甲第30号証の22ページにおいて、「減衰量の距離依存性は実測するのが確実である」としているのは、他の海域の実測値を平均して使用するというのではなく当該海域での実測を意味するところであって、単純な平均値によりシミュレーションを行っていること自体に不確実性が生じるものであること、予測の前提となる工事工程や稼働計画も変更されていることから、予測値と実測値を比較し、より慎重に精度の高い予測値とする必要性は高いというべきであると主張する（本件審査申出書117及び118ページ）。

- (イ) 審査申出人は、近距離音場の不規則性 ( $k_L$ ) の係数について、負の値を減算しているとの沖縄防衛局の説明を鵜呑みにすることは不適切であると主張している。しかし、既存文献資料（乙第96号証、乙第97号証）上、海況や底質に依存する近距離音場の不規則性 ( $k_L$ ) は距離減衰量（伝搬損失、 $TL$ ）に対する減衰値であることからすれば、本件願書及び本件変更承認申請書に添付された各環境保全図書に示された水中音の予測式である  $SPL_R = SPL_1 + a \cdot \log_{10}(R) - \Delta L_d - k_L$ （ $SPL_R$ ：音源から  $R$ m離れた受音点における音圧レベル、 $SPL_1$ ：音源から1m離れた受音点における音圧レベル、 $a$ ：距離減衰係数、 $R$ ：音源から受音点までの距離（m）、 $\Delta L_d$ ：回折減衰値（dB）、 $k_L$ ：近距離音場の不規則性（dB））において、 $k_L$ には負の値を代入することとなることは明らかであり、沖縄防衛局の説明自体に不合理な点はない。また、上記のとおり、本

件願書に添付された環境保全図書においても、同様の水中音の予測式が示されており、これを前提に埋立承認がされている以上、本件変更承認申請書に添付された環境保全図書の内容が不合理であるとはいえないはずである。

さらに、審査申出人は、いくつかの工事事例での単純平均値により回帰係数を設定することの合理的理由が示されていないとし、単純平均値によりシミュレーションを行っていること自体に不確実性が生じるとしているが、回帰係数の設定に当たっては、既往の実測データを元に設定することが一般的であるところ、第25回環境監視等委員会資料3-7参考資料3のP(5)表-19のとおり、沖縄防衛局は、本件変更承認申請に複数の工種が含まれることから、数種類の工種において過去に実測されたデータを基として、変動幅のあるデータから諸係数を設定するに当たり一般的である実測値を平均した値を採用しているものであり（乙第88号証資料3-7参考資料3）、このような回帰係数の設定には、十分合理性が認められるものである。

したがって、かかる回帰係数を用いてシミュレーションを行っていること自体に不確実性が生じるものであるとし、予測値と実測値を比較し、より慎重に精度の高い予測値とする必要性があるとする審査申出人の主張は理由がない。

#### ウ 実測により予測を検証する必要があるとの主張に理由がないこと

(ア) 審査申出人は、本件埋立事業が承認されて工事が実施された後に、国際自然保護連合（IUCN）が南西諸島のジュゴンに特化してレッドリスト絶滅危惧IA類としたこと、事業実施箇所周辺に生息していた個体Aが確認されない状況が続いていること、また、水中録音装置による観測により、令和2年2月から同年6月まで

及び同年8月に、大浦湾内（埋立工事施行区域内）における録音データから、ジュゴンの可能性が高いとされる鳴音のような音が検出されるなど、地域特性が変化していることを踏まえると、沖縄防衛局が、ジュゴンへの影響について、本件変更承認申請書に添付された環境保全図書において、変更前と同程度又はそれ以下と予測したことに理由がなく、工事に伴う水中音がジュゴンに及ぼす影響について、予測値と実測値を比較、検証し、必要に応じて追加の環境保全措置を検討する必要性が生じていると主張する（本件審査申出書119及び120ページ）。

(イ) しかし、国際自然保護連合（IUCN）が南西諸島のジュゴンに特化してレッドリスト絶滅危惧IA類としたこと、事業実施箇所周辺に生息していた個体Aが確認されない状況が続いていること、また、水中録音装置による観測により、令和2年2月から同年6月まで及び同年8月に、ジュゴンの鳴音のような音が検出されるなどしたことをもって、工事に伴う水中音がジュゴンに及ぼす影響について、予測値と実測値を比較、検証し、必要に応じて追加の環境保全措置を検討する必要性が生じたとする審査申出人の主張は理由がないことについては、上記(1)イ(イ)で述べたとおりである。

そして、本件願書及び本件変更承認申請書に添付された各環境保全図書においては、水中音の予測を行うに当たって同種の海中土木工事及び船舶騒音に関する実測データが基にされている上、現時点においては、水中音の発生レベルが大きくなると予測される時期にも至っていないことに加え、既存文献資料に基づく一般的な手法により適切に水中音の予測が行われていることを考慮すれば、現時点において、工事に伴う水中音を実測し、予測値と比較す

る実益は大きくないと認められ、また、水中音を発する工事の水中音の調査を沖縄防衛局に行わせなければならないような事情までは認められない。

本件埋立承認に際しても工事に伴う水中音は事後調査の対象とされていなかったことに加え、本件願書に添付された環境保全図書については、当時の沖縄県知事等の意見も踏まえて作成され（乙第2号証第4章）、本件埋立承認の段階で採り得ると考えられる環境保全措置及び対策が講じられており、環境保全に十分配慮した対策が採られていると判断されているところ、本件変更承認申請書に添付された環境保全図書においても、工事に伴う水中音がジュゴンに及ぼす影響については、本件願書に添付された環境保全図書と同じ手法により予測及び評価され、環境監視等委員会にも諮られていることからすれば、同環境保全図書と同様に、適切な予測及び評価が行われ、適切かつ合理的な内容の環境保全措置及び事後調査が検討されていると認められる。そのため、本件埋立承認の際と同じく、工事に伴う水中音が事後調査の対象とされていないことが不適切であるとはいえず、水中音を発する工事の水中音の調査を沖縄防衛局に行わせなければならないような事情までは認められない。

## エ 小括

以上のとおり、工事に伴う水中音がジュゴンに及ぼす影響について、適切な予測及び評価が行われており、その予測手法や予測条件を変更すべき事情や、水中音の調査を行わせなければならないような事情までは認められないため、地域特性の変化を踏まえた適切な予測及び評価をすべきであるとの審査申出人の主張は理由がない。

### (3) 水中音の評価基準に不確実性があるとして不適切とする審査申出人の主

張は理由がないこと

ア 水中音の評価基準に不確実性があるとして不適切とする主張に理由がないこと

(ア) 審査申出人は、沖縄防衛局が、Southallら(2007)の実験データに基づいて、ジュゴンの行動阻害に影響する水中音の評価基準を120dBと設定したことについて、①「Southallら(2007)の研究はジュゴンについての知見ではないところ、他の知見(中周波数帯域のクジラ目)による類推をしているからといって、ジュゴンに係る知見の少なさが解消されるものではない」「粕谷氏が、行動反応の評価基準を120dBと設定するのが不適切としているのは、ジュゴンの反応については知見が乏しく、また絶滅の危機に瀕した地域個体群の保全の指標とするのであるから、基準値が高い鯨類の数値を採用することは危険であり、より基準値が低いアザラシ類の数値を採用するのであればまだ安全であることをも指摘しているのであって、審査請求人の設定する評価基準の不適切性はより一層明らかであり、ましてや、当該知見には沖縄島周辺のジュゴンに関する知見は含まれておらず、本件埋立事業実施区域周辺に生息するジュゴンがどのような音にどの程度反応するかの知見はないことから、当該評価基準は不確実性の程度が大きい」旨主張するとともに、②評価基準設定の根拠となった本件願書に添付された環境保全図書の別表は、クジラ目について、中周波数帯域の非パルス音への行動反応の分布を明らかにしているところ、評価基準以下においても比較的小さな行動反応を超える行動反応を示した事例がいくつも見受けられ、個体による水中音への行動反応の差異は相当程度あるとみられることから、120dBという評価基準の設定は、ジュゴンの地域個体群の存続の危機に見舞われている状況の変化があるもとで、その地域個体群の保全を図るものとしての環境保全措置として適切とはいえ

ず、また、本件是正措置理由は、120 dB未満での反応を示した数値が検出されていることを認めつつ、それを何ら理由なく無視して、沖縄防衛局による評価基準を合理的と判断しており、単に行動反応が増加したピークの値を評価基準としているのにすぎず、ジュゴンの行動阻害を招かないようにしてその生息域を保全するという観点からすれば、極めて不十分である、③Southallら(2019)は、「行動阻害」については評価基準を示していないところ、海牛類についての評価基準が厳しくなっていることからすれば、クジラ目での数値を参考にした沖縄防衛局による「行動阻害」についての評価基準についても、知見の蓄積によりもっと厳しい評価基準が設定される可能性がうかがえるのであり、また、沖縄防衛局が設定した評価基準について、ジュゴンの可聴域の周波数特性に関する知見は考慮されているが、本件埋立事業実施区域周辺に生息するジュゴンがどのような音にどの程度反応するか知見は含まれてないこと、また、工事開始後に個体Aが確認されなくなっていることなどから、評価基準の不確実性の程度が大きいことは明らかであると主張する(本件審査申出書122ないし125ページ)。

- (イ) a まず、上記①について、本件願書及び本件変更承認申請書に添付された各環境保全図書において、Southallら(2007)が提案した評価基準は、ジュゴンとクジラ目とでは常時海中で生活する生活様式が類似していること、ジュゴンの可聴音域が3 kHzから18 kHzとされているところ、中周波数帯域のクジラ目に係る可聴音域の中でも聞こえやすい周波数帯の範囲(本件願書に添付された環境保全図書6-16-225ページの図-6.16.2.1.1に示す周波数重み付け関数のうち「Weighting(周波数ごとの補正值)」が概ね0 dBの範囲)にジュゴンの可聴音域が含まれていること、海外の他の環境影響評価においても中周波数帯域のクジラ目の評

価基準がジュゴンへの影響の予測に用いられていることを考慮して、水中音がジュゴンに及ぼす影響についての評価基準の設定に当たり参考にされたものであり(乙第2号証6-16-223~6-16-226ページ、乙第98号証、乙第99号証)、そのことには合理的な根拠があると認められることから、審査申出人の主張は理由がない。

- b また、上記②について、沖縄防衛局は、行動阻害に関する影響レベルの評価基準を設定する際に、Southallら(2007)の整理による行動阻害に関する実験データを参考としており、それらは本件願書に添付された環境保全図書6-16-225ページの「別表1 多数パルス音に対する行動反応について報告された中周波数帯域のクジラ目の数(太字)」及び6-16-226ページの「別表2 非パルス音に対する行動反応について報告された中周波数帯域のクジラ目の数(太字)」(乙第2号証6-16-225ページ、6-16-226ページ)に示されているところ、当該別表2によれば、120 dB未満においても比較的小さな行動反応を超える行動反応を示した事例が複数認められる。しかし、沖縄防衛局は、当該実験データを参考にしつつ、これらだけに依拠して評価基準を設定したものではない。すなわち、「別表1 多数パルス音に対する行動反応について報告された中周波数帯域のクジラ目の数(太字)」をみると、「110 to < 120」までの行には、「0(反応小)から9(反応大)まで」の反応スコアのうち、「0」の反応スコアしか現れず、「120 to < 130」の行から、「6」の反応スコアが現れるようになり、また、「別表2 非パルス音に対する行動反応について報告された中周波数帯域のクジラ目の数(太字)」をみても、「90 to < 100」及び「100 to < 110」の行にも、「8」の反応スコアが、「11

0 to < 120」の行にも、「6」の反応スコアが現れているものの、「120 to < 130」の行には、「5」、「6」及び「8」の反応スコアが現れていることを認めることができる。かかる実験データを参考にしつつ、行動阻害に関する影響レベルの評価基準について、大浦湾内の水中音の測定結果による音圧レベルが113 dBから124 dBまで（平均119 dB）（海面下0.5 m層、等価騒音レベルLeq）であったこと（乙第2号証6-13-111～6-13-113ページ、6-16-224ページ）、ジュゴンの鳴音の音圧レベルが平均122 dB程度（114 dBから130 dBまで。平均121.8 dB。乙第2号証6-16-223ページ）と推定されることから総合的に判断し、さらに、水中音の影響が及ぶ範囲の予測は、ジュゴンの鳴音について想定した平均音圧レベル（122 dB）よりも低く想定して行う必要があるなどの当時の沖縄県知事の意見を踏まえて上記評価基準を設定したものであり、審査申出人が主張するように、上記実験データを基に「単に行動反応が増加したピークの値を評価基準とし」たわけではない。

このように、行動阻害に関する影響レベルの評価基準を120 dBに設定したことには合理性が認められるところであり、120 dBという評価基準の設定は環境保全措置として極めて不十分とする審査申出人の主張は理由がない。

c さらに、審査申出人は、上記③のとおり、Southallら（2019）において、海牛類についての評価基準が厳しくなっていることからすれば、知見の蓄積によりもっと厳しい評価基準が設定される可能性がうかがえるなどと主張する。

しかし、上記a及びbのとおり、工事区域において発生する騒音のうち、工事に伴う水中音がジュゴンに及ぼす影響については、本件変

更承認申請書に添付された環境保全図書において、本件願書に添付された環境保全図書と同様に、既往知見等を参考として、適切かつ合理的に評価基準が設定されていることが認められる。このことに加え、本件願書に添付された環境保全図書については、当時の沖縄県知事等の意見も踏まえて作成され、本件埋立承認の段階で採り得ると考えられる環境保全措置及び対策が講じられており、環境保全に十分配慮した対策が採られていると判断されていることを考慮すれば、Southallら（2019）において、海牛類グループに係る障害及び一時的な聴覚障害の影響についての評価基準が提案されたことを踏まえても、同環境保全図書において設定された評価基準を変更しなければならないような事情までは認められない。したがって、評価基準が適切に設定されておらず、評価基準を見直すべきであるという審査申出人の主張は理由がない。

なお、本件変更承認申請書に添付された環境保全図書においては、工事区域において発生する騒音のうち、工事に伴う水中音がジュゴンに及ぼす影響については、Southallら（2019）において提案された上記海牛類グループに係る評価基準を踏まえた評価基準によっても、予測及び評価が行われているところ、本件願書に添付された環境保全図書における予測の結果と比較して、概ね同程度又はそれ以下と評価されている。

- d 以上のとおり、工事区域において発生する騒音のうち、工事に伴う水中音がジュゴンに及ぼす影響については、本件変更承認申請書に添付された環境保全図書において、本件願書に添付された環境保全図書と同様に、既往知見等を参考として、適切かつ合理的に評価基準が設定されていることが認められる。このことに加え、本件願書に添付された環境保全図書については、当時の沖縄県知事等の意見も踏まえて

作成され、本件埋立承認の段階で採り得ると考えられる環境保全措置及び対策が講じられており、環境保全に十分配慮した対策が採られていると判断されていることを考慮すれば、同環境保全図書において設定された評価基準を変更しなければならないような事情までは認められないから、評価基準が適切に設定されておらず、評価基準を見直すべきであるという審査申出人の主張は理由がない。

**イ 本件工事の水中音によりジュゴンに影響が出ている可能性があるとの主張に理由がないこと**

(ア) 審査申出人は、既に本件埋立工事が開始され、水中音を発する工事が実施されているにもかかわらず水中音の実測がなされていないこと、ジュゴンの個体Aが嘉陽海域において確認できなくなっている変化が生じていること、ジュゴンの鳴音のような音が多数検出されているところ、その観察状況が工事の実施との関連性を否定しえないこと、ジュゴンの水中音に対する反応の評価基準の不確実性の程度が大きいことなどから、本件埋立工事に伴う水中音が沖縄防衛局が設定している評価基準の範囲内であったとしても、ジュゴンに行動変化を生じさせている可能性を否定することができず、ジュゴンの行動変化について工事の影響を否定する是正の指示は、科学的根拠がなく、ジュゴンの地域個体群に対する環境保全措置の必要性の観点を踏まえると、失当であると主張する。

(イ) しかし、これまでに述べてきたとおり、個体Aが嘉陽海域において確認されなくなったこと及びジュゴンの鳴音のような音が検出されていることといった事情は、ジュゴンに対し何らかの工事による影響があったと認めるに足るものではなく、水中音の評価基準についても既往知見等を参考として合理的に設定されていること等を踏まえれば、審査申出人が指摘する上記各事情は、いずれもジュゴンの行動変化について本件

埋立事業の影響があったと認めるに足るものではなく、工事の影響を否定する是正の指示には科学的な根拠がなく失当であるとする審査申出人の主張は理由がない。

#### ウ 小括

以上のとおり、水中音の評価基準については既往知見等を参考として合理的に設定されており、工事に伴う水中音によりジュゴンに影響が出ていると認めるに足る事情もないため、水中音の評価基準に不確実性があるとして不適切とする審査申出人の主張は理由がない。

#### (4) まとめ

以上によれば、審査申出人の主張はいずれも理由がなく、本件変更承認申請書に添付された環境保全図書において、本件埋立事業の実施がジュゴンに及ぼす影響については、適切かつ合理的に調査が行われて情報が収集され、工事区域において発生する騒音のうち、工事に伴う水中音がジュゴンに及ぼす影響については、既往知見等を参考として、本件願書に添付された環境保全図書と同じ手法により予測及び評価され、環境監視等委員会にも諮られていることからすれば、適切な予測及び評価が行われ、適切かつ合理的な内容の環境保全措置及び事後調査が検討されていると認めることができる。

このように、本件変更承認申請書に添付された環境保全図書においても、本件埋立承認にかかる本件願書に添付された環境保全図書と比して、何ら遜色のない環境保全措置が予定されており、審査申出人の種々の指摘は、いずれもそれが不十分であるとする根拠として合理性が認められないものであり、「環境保全二十分配慮」との要件を欠くとする理由にはならない。

## 2 地盤改良に伴い地盤が盛り上がる箇所の環境影響を評価しているとはいえないという審査申出人の主張は理由がないこと

(1) 審査申出人は、地盤改良に伴い地盤が盛り上がる箇所の環境影響を評価しているとはいえないと主張し、沖縄防衛局がサンドコンパクションパイル(S

C P) 工法の実施に伴い海底面が盛り上がる箇所で行った調査に関し、調査地点E 1 6については、斜面部の尾根に沿って位置しているのに対して、護岸の外側の盛り上がり部は、大浦湾中央に向かって急激に深くなる斜面部に位置しており、盛り上がり部にあたる斜面部は外洋からの潮流が斜面部に流れ込む場所となっていることから、E 1 6の調査が盛り上がり箇所での生物の生息状況を代表しているともいえず、盛り上がり箇所に特異な生息状況が存する可能性があるとし、また、調査地点B T 5やB T 6については、護岸外周の盛り上がり箇所をみると、C-2からC-3護岸、護岸(係船機能付)、特にC-3護岸や護岸(係船機能付)付近は、まさに砂床と泥地の境界付近であることに加えて岩盤から砂床、泥地となるような場所となっており、サンゴ類の生息ポテンシャル域にもなっているが、これに対して、B T 5やB T 6は砂床、泥地であり、底質が類似している環境とはいえないとし、これらの環境条件の違いを無視して、最大公約数的に共通する部分のみを取り上げて「環境が異なるとまでは認められない」とするのは不適切であると主張する(本件審査申出書129ないし131ページ)。

また、審査申出人は、沖縄防衛局が実施した深場の調査においても、種や個体数の生息状況に統一した傾向がみられず、よって、サンドコンパクションパイル(S C P)工法の実施に伴い地盤が盛り上がる箇所についても統一した傾向がみられないことから、それらの種構成や分布状況も含めて環境条件の違いに応じた個別の調査が必要であるとし、①特に、地盤改良に伴って新たに盛り上がる箇所については、大浦湾中央に向かって急激に深くなる斜面部に位置しており、さらに、盛り上がり部にあたる斜面部は外洋からの潮流が斜面部に流れ込む場所となっていることから、特異な生息状況が存する可能性があること、サンドコンパクションパイル(S C P)工法で海底面に敷砂し、地中に砂杭を打ち込むことで、表在性、埋在性を問わず、その地点における底生生物の生息状況は大きく変化することから、盛り上がる箇所の

調査が実施されていないため、適切かつ合理的に調査が行われたとはいえず、適切な予測及び評価も行われたとは認められない、②令和2年7～9月に実施した大浦湾内の水深20m以深40m以浅の21地点での表在性底生動物の潜水目視調査において記録された56種のうち50種が、平成31年4月の採泥器による調査では記録されなかった種であり、また、水深40m以深4地点でROV（遠隔操作無人探査機）による表在性底生動物の調査で記録された27種のうち17種が、平成31年4月及び令和2年9月の採泥器による調査では記録されなかった種であったことからしても、水深20m以深の底生動物について十分な調査が行われているとはいえず、調査回数を重ねることで、重要な種を含めた新たな種が確認される可能性が高いことを沖縄防衛局自らが示しており、本件変更承認申請を提出した後に水深20m以深の底生動物調査を実施するのではなく、盛り上がり箇所を調査し、その結果を踏まえて慎重に予測及び評価を行い、本件変更承認申請書に添付された環境保全図書を作成すべきであったと主張する（本件審査申出書131ないし133ページ）。

- (2)ア 審査申出人は、E16が斜面部の尾根に位置しているのに対して、護岸外側の盛り上がり部は、大浦湾中央に向かって急激に深くなる斜面部に位置しており、さらに、外洋からの潮流が斜面部に流れ込む場所となっていることをもって、E16地点での調査結果が盛り上がり箇所における生物の生息状況を代表しているとはいえず、盛り上がり箇所に特異な生息状況が存在する可能性があるとして主張する。

しかし、審査申出人が指摘する「大浦湾に向かって急激に深くなる斜面部かつ外洋からの潮流が流れ込む」箇所は、C-1護岸東側の新たに海底改変範囲となる箇所を指しているものと考えられるが、そのような環境条件の箇所は、必ずしも護岸外側の新たに海底改変範囲となる箇所に留まるものではない。すなわち、調査地点E17及びBT11を含む、C-1護

岸直下から東側に広がる海底面については、大浦湾に向かって審査申出人が指摘する箇所と同程度の傾斜で深くなっていく斜面部に位置しており、かつ外洋からの潮流が流れ込む場所となっているところ、これらの箇所は、変更前から海底改変範囲に含まれているところである（乙第2号証6-9-135ページの図-6.9.2.3.24(6)、乙第7号証1-52ページの図-1.2.7、図-1.2.8、乙第100号証）。そのため、審査申出人が指摘する箇所をもって、本件変更承認申請によって新たな環境条件の地点が海底改変範囲に加わったとする理由とはならない。

沖縄防衛局は、本件願書に添付された環境保全図書において、E17における底生動物調査の結果も踏まえ、環境影響の予測評価を行っており（乙第2号証6-13-6ページ、6-13-11ページの図-6.13.1.4）、また、本件埋立承認後に、E17及びBT11において底生動物調査を実施しているところ、これらの調査で確認された種は、いずれも、本件埋立事業で行った各種調査により他の調査地点で確認されている一般的な種で、特異な生物の生息は確認されていない（乙第101号証）。

したがって、E16での調査結果が盛り上がり箇所における生物の生息状況を代表しているとはいえず、地盤改良工事による盛り上がり箇所に特異な生息状況が存在する可能性があるとして、環境条件の違いに応じた個別の調査を必要とする審査申出人の主張は理由がない。

また、審査申出人は、C-2護岸からC-3護岸や護岸（係船機能付）付近がまさに砂床と泥地の境界付近であることに加えて、岩盤から砂床、泥地となるような場所となっており、さらにサンゴ類の生息ポテンシャル域にもなっていることをもって、BT5、BT6地点における調査結果が盛り上がり箇所における生物の生息状況を代表しているとはいえず、盛り上がり箇所に特異な生息状況が存在する可能性があるとして主張する。

しかし、沖縄県知事が主張するような、水深の深くなっていく斜面部で

底質が岩盤から砂床、泥地となるような場所で、サンゴ類の生息ポテンシャル域にもなっている箇所は、C-3護岸の北端よりA護岸の北端まで続いているところ（乙第2号証6-14-119ページ、乙第7号証1-52ページ、乙第102号証4ページ、乙第100号証）、沖縄防衛局は、本件埋立承認の申請時に、A護岸の北端に位置し、審査申出人の主張するような環境条件を有する調査地点イ269においてインベントリー調査を実施して、底生動物の生息状況を把握し、その後、平成26年度まで同調査を継続しており（乙第100号証）、その調査結果も踏まえて、本件変更承認に添付された環境保全図書において予測及び評価を行っている。

したがって、審査申出人の主張するような環境条件を有する箇所については、既に十分な調査が行われており、その上で、本件変更承認申請書に添付された環境保全図書において予測及び評価が行われているのであって、地盤改良工事に伴い地盤が盛り上がる箇所の調査が不足しているとする審査申出人の主張は理由がない。

イ 次に、審査申出人は、地盤改良に伴って新たに盛り上がる箇所については、大浦湾中央に向かって急激に深くなる斜面部に位置しており、さらに、盛り上がり部にあたる斜面部は外洋からの潮流が斜面部に流れ込む場所となっていることから、特異な生息状況が存する可能性があること、サンドコンパクションパイル（SCP）工法で海底面に敷砂し、地中に砂杭を打ち込むことで、その地点における底生生物の生息状況は大きく変化することから、盛り上がる箇所の調査が実施されていないため、適切かつ合理的に調査が行われたとは言えず、適切な予測及び評価も行われたとは認められないとする。

しかし、地盤改良工事に伴って新たに盛り上がる箇所に、大浦湾中央に向かって急激に深くなる斜面部に位置しており、さらに、外洋からの潮流が斜面部に流れ込む場所が含まれることをもって、特異な生息状況が存在

する可能性があり、環境条件の違いに応じた個別の調査を必要とする審査申出人の主張は理由がないことは、上記アのとおりである。

そして、沖縄防衛局においては、地盤改良工事により盛り上がる箇所を含め、以下の調査を実施している。すなわち、本件変更承認申請に当たり、設計概要変更により地盤改良工事の実施に伴って生じる、海底面の盛り上がり箇所を含めた改変範囲は、約1.8haで、設計概要変更の前から約1%の増加となっており、かつ、増加した範囲は設計概要変更の前の海底面の改変範囲に隣接しているところ（乙第7号証1-51ページ、1-52ページ、乙第52号証別紙26ページ、添付資料23、別紙59ページ、添付資料31、乙第103号証別紙2の26ページ、乙第104号証別紙52ページ、53ページ）、本件埋立事業に係る出願に当たっては、海域生物及び海域生態系の調査が行われており（乙第2号証第5章5.3表-5.3.16、表-5.3.22、第6章6.13.1、6.19.1、参考資料編第2章）、サンゴ類（乙第2号証第5章5.3表-5.3.17、第6章6.14.1、参考資料編第2章2.4.9）や海藻草類（乙第2号証第5章5.3表-5.3.18、第6章6.15.1、参考資料編第2章2.4.10）等の各生物群の調査に加え、220地点においてインベントリー調査（海藻草類、サンゴ類、大型底生動物（貝類、甲殻類、棘皮類等）、魚類を対象とした、標本、写真記録等に基づく生物種の目録作成）が行われるなどし（乙第2号証6-19-1-1ページ～6-19-1-4ページ、乙第105号証、乙第106号証）、施行区域及びその周辺の海域に係る海域生物及び海域生態系の状況等が把握されている。底生動物についてはマクロベントス、メイオベントス及びメガロベントスを対象として調査が行われており、マクロベントス及びメイオベントスについては37地点において採泥器による表層堆積物の採取により調査が行われ、メガロベントスについては、上記インベントリー調査における生息

する種の把握のほか、サンゴ類の128地点におけるスポット調査の実施時に出現種及びその概数が記録されるなどした（乙第2号証第5章5.3表-5.3.16、表-5.3.22、第6章6.13.1、6.14.1、6.19.1、参考資料編第2章）。このようにして行われていた底生動物の調査を含め、水深20m以深の底生動物の調査については平成19年から平成26年までの間に28回にわたり15地点において採泥器による表層堆積物の採取によりマクロベントス（底生動物）調査として実施されており、上記15地点のうち3地点（E16からE18まで）が改変区域内にあり、そのうち2地点（E16、E17）がサンドコンパクションパイル（SCP）工法の実施に伴い海底面が盛り上がる箇所にある（乙第105号証13ページ）。さらに、平成31年4月には、大浦湾内の水深20m以深の（埋在性）底生動物の調査について、22地点において、採泥器による表層堆積物の採取により実施されており、上記22地点のうち、14地点（E16からE18まで及びBT1からBT11まで）が改変区域内にある（乙第105号証16ページ）。加えて、令和2年7月から同年9月までの間には、大浦湾内の水深20m以深40m以浅の（表在性）底生動物の調査について、上記22地点のうち、21地点において、潜水目視観察（及び写真撮影）により実施されており、上記21地点のうち、14地点（E16からE18まで及びBT1からBT11まで）が改変区域内にあり、また、水深40m以深の底生動物の調査について、4地点（E33及びBT12からBT14まで）において、（表在性底生動物につき）ROV（遠隔操作無人探査機）により実施され、上記4地点のうち、3地点（BT12からBT14まで）において、（埋在性底生動物につき）採泥器による表層堆積物の採取により実施されており、この3地点（BT12からBT14まで）が改変区域内にある（乙第102号証4～8ページ）。そして、上記地点のうち、6地点（E16、E17、BT5、

B T 6、B T 7及びB T 1 1) がサンドコンパクションパイル (S C P) 工法の実施に伴い海底面が盛り上がる箇所にある (乙第1 0 2号証4 ページ)。

これらの調査の結果によれば、水深が深くなる斜面部に位置する地点 (E 1 6、B T 5及びB T 6。そのうち、B T 5及びB T 6は、改変区域の外側に向かって水深が深くなる斜面部に位置する地点) を含め、各調査地点において確認された種はインベントリー調査等によって他の地点においても確認されている種であり、水深2 0 m以深のみに生息が限定されるような重要な種は確認されておらず、隣接する海底面の改変範囲の生物の生息状況に大きな差異はないといえることができる (乙第1 0 5号証1 4 ページ、1 5 ページ、1 7～2 0 ページ、乙第1 0 2号証6～1 0 ページ、乙第1 0 7号証、乙第1 0 8号証、乙第1 0 0号証、乙第1 0 1号証、乙第1 0 9号証)。

したがって、盛り上がる箇所の調査が実施されていないため、適切かつ合理的に調査が行われたとは言えず、適切な予測及び評価も行われたとは認められないとの審査申出人の主張は理由がない。

ウ さらに、審査申出人は、平成3 1年4月に実施した潜水目視調査において記録された種と令和2年7月から9月に実施した採泥器による調査で記録された種とを比較し、前者の調査で記録された5 6種のうち5 0種が、後者の調査で記録されていないこと、また、令和2年7月から9月に実施したR O Vによる調査で記録された種と、平成3 1年4月及び令和2年9月に採泥器による調査で記録された種とを比較し、前者の調査で記録された2 7種のうち1 7種が、後者の調査で記録されていないことから、水深2 0 m以深の底生動物について十分な調査が行われているとはいえないとする。

しかし、そもそも、潜水目視調査は、潜水土による潜水目視により、海

底表面に生息する表在性底生動物を確認する調査、採泥器による調査は、採泥器を用いて底質を採取し、底質中に生息する埋在性底生動物を確認する調査であり、両調査は、対象とする底生動物も調査手法も異なるものである。また、同様に、ROVによる調査は、潜水目視調査と同様に海底表面に生息する表在性底生動物を確認する調査で、空気潜水では対応できない40m以深の地点で潜水目視調査の代わりに実施したものであり、ROV調査と採泥器による調査とでは、対象とする底生動物も調査手法も異なるものである（乙第102号証、乙第105号証（甲64号証））。したがって、これらの調査を比較して、一方の調査で確認されているものの、もう一方の調査で確認されていない種が複数あるからといって、調査が不十分であるとはいえない。

審査申出人は、本件変更承認申請を提出した後に水深20m以深の底生動物調査を実施するのではなく、盛り上がり箇所を調査し、その結果を踏まえて慎重に予測及び評価を行い、本件変更承認申請書に添付された環境保全図書を作成すべきであったとするが、令和2年7月から9月に実施した底生動物調査の結果によって、水深20m以深の生物相の評価が変わるものではなく、むしろ沖縄防衛局が同環境保全図書を作成した時点における底生動物の評価が不十分とする理由がないことが明らかになっているところである。

したがって、盛り上がり箇所の調査が実施されていないとして、調査の手法として必要な水準を確保されているとはいえず、地盤の盛り上がりが環境に及ぼす影響について適切に情報が収集されておらず、適切な予測が行われているとは認められないとする審査申出人の主張は理由がない。

- (3) 以上によれば、海域生物及び海域生態系については、サンドコンパクションパイル（SCP）工法の実施に伴い海底面が盛り上がる箇所が生じることが環境に及ぼす影響を含め、本件変更承認申請に当たり、本件願書に添付さ

れた環境保全図書と同様に、適切かつ合理的に調査が行われて十分な情報が収集され、適切な予測及び評価が行われていると認めることができるから、審査申出人の主張は理由がない。

## 第7 埋立ての必要性についての審査申出人の主張に対する反論

1 本件変更承認申請に係る審査において、埋立ての必要性は第1号要件、第2号要件等から独立した審査事項にはならず、埋立ての必要性について合理性があると認められないことを不承認の理由とした審査申出人の主張は理由がないこと

(1) 本件裁決書64ページ及び本件指示別紙1の62ページ以下で明らかにしたとおり、埋立法は、出願事項の変更の承認に関する第13条ノ2第2項において、公有水面埋立承認願書の出願事項の記載に関する第2条第2項及び同願書の添付図書に関する同条第3項を準用していない。公有水面埋立法施行規則（昭和49年運輸省・建設省令第1号）も、国が行う埋立てに関し、第16条第1項において読み替えて準用する第7条第1項において、出願事項の変更の承認申請書の記載事項として、公有水面埋立承認願書に関する別記様式第一（第16条第1項において準用する第1条）によって定める同願書の記載事項とは別に、かつ、内容も異にして、別記様式第三によって当該変更の内容、理由等を記載すべきことを定めている。また、第16条第1項において準用する第7条第2項においても、出願事項の変更の承認申請書の添付図書としては、当該変更の内容に応じて公有水面埋立承認願書の添付図書（第16条第1項において準用する第2条及び第3条（第2号及び第3号を除く。）のうち一部のみを添付すべきことが定められており、当初の埋立承認申請に際して必要な添付図書の全てが求められているものではない。

このように、同法は、出願事項の変更承認申請に係る審査においては、申請者が、既に埋立ての承認を受けており、埋立てに関する工事を適法に実施

し得る地位を有していることを前提として、飽くまで出願事項を部分的に変更する変更承認申請の変更内容について、第4条第1項の要件への適合性や第13条ノ2第1項の正当の事由の有無を判断することとしていると解される。

また、審査申出人は、沖縄県が行政手続法第5条第1項に基づいて定めた審査基準により本件変更承認申請に係る審査を行っているところ、出願事項変更の許可に係る審査基準をみても、埋立地の用途及び設計の概要の変更の承認についての判断に当たり、当然に埋立ての必要性についての審査が行われることが予定されていることはうかがわれない。

本件変更承認申請の内容をみると、その内容のうち、埋立地用途変更については、工程を見直して作業ヤード計画を合理化した結果、従来作業ヤードに供するために造成することとしていた埋立地がなくなることから、埋立区域及び埋立地の用途につき、その一部を削除したというものであり、本件変更承認申請に係る変更前後を通じて埋め立てることとなる埋立区域にはその用途の変更がなく、本件変更承認申請の用途変更に係る変更内容は、埋立ての必要性の判断に影響を及ぼすようなものではない。

また、本件変更承認申請の内容のうち、設計概要の変更についても、所要の箇所に地盤改良を追加して行うことやそれに伴う護岸の設計工区の設定、標準断面の決定等に加え、全般について、より合理的な設計、施行方法等とすることとしたというものであり、本件変更承認申請の設計概要の変更に係る変更内容は、埋立地を完成させるための手段及び方法を変更するものであって、埋立ての必要性に影響を及ぼすようなものではない。地盤改良の追加に伴い、工程の変更を含めた見直しが行われているが、埋立法は、第42条第3項において、国が行う埋立てに関しては、指定期間内における工事の竣工の義務に関する第13条を準用していないため、埋立てに関する工事の竣工の期間の伸長については、出願事項の変更等の許可に関する第13条ノ2

を準用せず、都道府県知事の承認の対象として定めておらず、本件埋立出願における埋立てに関する工事の施行に要する期間が伸長されたとしても、それ自体は承認の対象となる変更の内容や承認に係る審査の対象とされているものでない。

以上によれば、本件変更承認申請に係る審査において、埋立ての必要性は第1号要件、第2号要件等から独立した審査事項にはならず、埋立ての必要性について合理性があると認められないことを不承認の理由とした審査申出人の主張は理由がない。

(2) また、この点をおくとしても、「埋立ての必要性」が欠けるものとは認められない。

本件埋立承認をするに当たり、当時の沖縄県知事は、埋立ての必要性について、普天間飛行場の使用状況や、同飛行場の返還及び代替施設の設置に関する日米間の交渉経過等を踏まえた上で、騒音被害等により同飛行場の周辺住民の生活に深刻な影響が生じていることや、同飛行場の危険性の除去が喫緊の課題であることを前提として、①沿岸域を埋め立てて代替施設を建設し、滑走路延長線上を海域とすることにより、航空機が住宅地の上空を飛行することを回避しようとするものであることから、埋立ての動機となった土地利用が埋立てによらなければ充足されない、②同飛行場の移設先の確保という点から、当該公有水面を廃止する価値があり、また、今埋立てを開始しなければならない、③沿岸域を埋め立てて滑走路延長線上を海域とすることにより航空機が住宅地の上空を飛行することが回避されることや、本件代替施設が既に米軍に提供されているキャンプ・シュワブの一部を利用して設置されることなどから、埋立てをしようとする場所が埋立地の用途に照らして適切な場所である、④同飛行場の施設面積が約4.8 k m<sup>2</sup>であるのに対し、本件代替施設の面積が約2 k m<sup>2</sup>であり、そのうち埋立面積が約1.6 k m<sup>2</sup>であることなどから、埋立ての規模が適正であるなどとして、本件埋立事業が埋立

ての必要性が認められると判断していたことが認められる。

最高裁判所も、本件埋立承認につき、「本件埋立事業は普天間飛行場の代替施設（本件新施設等）を設置するために実施されるものであり、前知事（引用者注・仲井眞知事）は、同飛行場の使用状況や、同飛行場の返還及び代替施設の設置に関する我が国と米国との間の交渉経過を踏まえた上で…騒音被害等により同飛行場の周辺住民の生活に深刻な影響が生じていることや、同飛行場の危険性の除去が喫緊の課題であることを前提に、①本件新施設等の面積や埋立て面積が同飛行場の施設面積と比較して相当程度縮小されること、②沿岸域を埋め立てて滑走路延長線上を海域とすることにより航空機が住宅地の上空を飛行することが回避されること及び本件新施設等がすでに米軍に提供されているキャンプ・シュワブの一部を利用して設置されるものであること等に照らし、埋立ての規模及び位置が適正かつ合理的であるなどとして、本件埋立事業が第1号要件に適合すると判断している」とし、このような判断に違法等の瑕疵がないと判示している（平成28年最高裁判決）。

さらに、最高裁判所は、沖縄防衛局が、埋立法上、本件埋立事業のうち本件変更承認申請の内容に含まれない範囲においては、埋立てに関する工事を適法に実施し得る地位を有していると判断している（令和3年最高裁判決）。

こうしたことや本件変更承認申請の内容に加え、本件の事実関係等によれば、現在も普天間飛行場の周辺に学校や住宅、医療施設等が密集し、騒音被害等により住民生活に深刻な影響が生じており、また、過去に同飛行場周辺で航空機の墜落事故が発生しており、同飛行場の危険性の除去が喫緊の課題であり、本件埋立事業を着実に進め、同飛行場の移転先を確保し、同飛行場の移設及び返還を実現する必要があることについては、本件埋立承認の時から何ら変わりがないことが認められること等からすれば、埋立てに関する工事の施行に要する期間が変更されたからといって、埋立ての必要性が失われたり、本件埋立承認の時に認められた埋立ての必要性と整合性を欠いたりして

いないことは明らかである。

したがって、審査申出人が主張するように、本件埋立事業の埋立計画は、地盤改良に伴い、工程の変更を含め、大幅な見直しとなっているなどとして埋立ての必要性が合理性を欠くとはできない。

## 2 審査申出人の主張は理由がないこと

- (1) これに対し、審査申出人は、①埋立ての必要性についての判断は当初の本件埋立承認の際に埋立ての必要性を認めたこととの整合性の判断であること（本件審査申出書第3章第4節第1参照）、②上記①のような整合性の判断をすることが沖縄防衛局に対する不意打ちではなく、「許認可等に係る審査基準」を用いて「埋立の必要性」を審査事項としていること（本件審査申出書第3章第4節第2参照）、③変更内容が埋立ての必要性に影響を及ぼすこと（本件審査申出書第3章第4節第3参照）、④工事の施行に関する期間が伸長されることを「埋立の必要性」に沿ったものとなっているかどうかという視点から審査すべきこと（本件審査申出書第3章第4節第4参照）、⑤相手方が本件裁決において埋立ての必要性につき言及していることから、その議論を抜きに本件変更承認申請に対する判断はできないことを相手方が認める趣旨と理解できること（本件審査申出書第3章第4節第5参照）等を主張する。
- (2) しかし、本件変更承認申請は当初の本件埋立承認の内容の一部を変更するものであり、当該変更に対する承認の可否が判断されるべきものである以上、飽くまで本件変更部分について審査・判断されるべきであって、上記のとおり、出願事項変更の許可に係る審査基準において、埋立地の用途及び設計の概要の変更の承認についての判断に当たり、当然に埋立ての必要性についての審査が行われることが予定されていることはうかがわれない。

審査申出人は、結局、出願事項変更の許可に係る審査基準のどの項目に、どのように照らして、当初の本件埋立承認の際に埋立ての必要性を認めたこととの整合性が審査事項となるのか、具体的には全くその根拠を明らかにで

きておらず、自らの審査基準にはない事項を持ち出して、本件変更不承認処分の正当性を主張するにすぎず、審査申出人の上記(1)の主張はいずれもそれ自体失当である。

審査請求人は、変更内容が埋立ての必要性に影響を及ぼす等と主張するが、やはり、本件変更部分のどの点がどのように埋立ての必要性に影響を及ぼすのか、具体的にはその内容を明らかにできておらず、本件変更部分の内容とは関係なく、単に期間が伸長されることの問題を指摘するにすぎない。そして、本件埋立ての必要性が、上記1(2)のように肯定されたことからすれば、その必要性が、埋立地を完成させる期間の伸長によって失われたとみることはできないことは明らかである。

また、相手方が本件裁決において埋立ての必要性につき言及するのは、その記載内容から明らかなおり、審査申出人の主張を踏まえて、埋立てに関する工事の施行に要する期間が変更されたとしても、埋立ての必要が失われたり、本件埋立承認の時に認められた埋立ての必要性と整合性を欠いたりしていないことを念のため確認する趣旨であり、「その議論を抜きに本件変更承認申請に対する判断はできないことを相手方が認める趣旨と理解できる」などという審査申出人の主張(本件審査申出書第3章第4節第5、上記(1)⑤参照)も明らかに誤りである。

- 3 以上のおり、本件変更承認申請について、「埋立地の必要性」を審査事項とし、これを満たさないとする審査申出人の主張が失当であることは明らかである。

## 第8 「正当ノ事由」についての審査申出人の主張に対する反論

### 1 本件変更承認申請につき「正当ノ事由」が認められること

本件裁決書66ページ及び本件指示別紙1の66ページ以下で明らかにしたとおり、本件変更承認申請については、その内容、すなわち、①埋立地の用途

につき、名護市辺野古地区地先の配置及び規模を削除すること、②本件埋立承認の後に実施した土質調査により、大浦湾側の水域の海底地盤に粘性土及び中間土が堆積していることが判明したことを踏まえ、所要の箇所に地盤改良を追加して行うことに加え、全般について、より合理的な設計、施行方法等とすることという申請の内容等からすれば、本件変更承認申請に係る埋立地の用途及び設計の概要の変更の理由及び内容は必要かつ相当なもので、「正当ノ事由」があると認められる。

## 2 審査申出人の主張は理由がないこと

これに対し、審査申出人は、埋立ての必要性と切り離して、「正当ノ事由」を論ずることはできないと主張する（本件審査申出書第3章第5節参照）。

しかし、審査申出人は、「正当ノ事由」が「埋立ての必要性」とどのように関連するのかや、その根拠について、何ら説明できていない。そして、審査申出人は、結局のところ、「埋立ての必要性」として主張した点と同様の指摘を繰り返すものであるが、この点について理由がないことは、第7において述べたとおりである。

埋立法第13条ノ2第1項は、要件として、「正当ノ事由アリト認ムルトキハ」としているところ、これが当該変更について「正当ノ事由」があると認められること、すなわち、変更することに相応の理由があることを求めるものであることはその文理上明らかである。そして、本件では、上記1のとおり、その変更内容に必要性、相当性が認められ、変更合理的な理由があるといえるのであるから、本件変更承認申請に、「正当ノ事由」が認められることは明らかである。審査申出人は、こうした文理を無視した適用を主張するもので、失当である。

## 第9 結論

以上のとおり、本件変更承認申請に対し、本件変更部分についての要件適合

性等を認めない沖縄県の法定受託事務の処理は、埋立法の規定に違反していると認められ、違法であり、また、著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害するものである。

よって、本件指示は適法であり、是正の指示の違法事由として、本件裁決で取り消された本件変更不承認処分と同じ理由を繰り返すにすぎない審査申出人の主張は失当である。

以 上