

答 弁 書 1

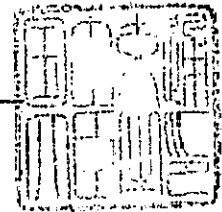
(相手方の主張の骨子)

平成 2 8 年 3 月 2 9 日

沖縄県知事（審査申出人）が平成 2 8 年 3 月 2 2 日に貴委員会に対して行った審査申出について、国地委第 5 号の書面により、貴委員会からの求めがあったので、答弁書 1 を提出する。

国地方係争処理委員会 御中

相手方 国土交通大臣 石 井 啓



第1	申出の趣旨に対する答弁	3
第2	審査申出人のした取消処分が最高裁判例が示す取消制限法理に反すること(詳細は答弁書4参照)	3
第3	法4条1項1号(国土利用上適正且合理的ナルコト)に適合するとの判断が適法であること(詳細は答弁書2参照)	6
1	法4条1項1号に定める「国土利用上適正且合理的ナルコト」の意義	6
2	本件においては、前知事の裁量権の範囲の逸脱・濫用が問題となること	7
3	本件埋立事業が第1号要件に適合するとの前知事の判断に裁量権の逸脱又は濫用がないこと	8
(1)	国土利用上の観点からの当該埋立ての必要性	8
ア	普天間飛行場の危険性除去のため本件埋立事業を実施する必要性	8
イ	宜野湾市の経済発展を図るため本件埋立事業を実施する必要性	8
(2)	公共性の高さ	9
ア	日米間の信頼関係維持という国防・外交上の公益が大きいこと	9
イ	沖縄の負担軽減という公益が大きいこと	9
ウ	安全保障の見地から抑止力の維持を図る公益が大きいこと	10
(3)	当該埋立自体及び埋立て後の土地利用が周囲の自然環境等に及ぼす影響	10
ア	自然環境に対して環境保全措置が講じられること	10
イ	航空機事故の危険性や騒音被害の発生可能性が格段に低いこと	11
(4)	小括	11
第4	法4条1項2号に適合するとの判断が適法であること(詳細は答弁書3参照)	12
1	本件で実施された環境影響評価手続の概要	12
2	「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」の意義	12

3 本件承認処分における法4条1項2号に適合するとの判断に裁量権の逸脱・濫用がないこと	14
(1) はじめに	14
(2) 本件環境影響評価の概要（環境保全図書の概要）	14
ア 辺野古周辺の生態系について	15
イ ウミガメ類について	16
ウ サング類について	18
エ 海藻草類について	19
オ ジュゴンについて	21
カ 埋立土砂による外来種の侵入について	23
キ 航空機騒音について	24
ク 低周波音について	26
(3) 小括	27
第5 結語	27

第1 申出の趣旨に対する答弁

相手方の審査申出人に対する平成28年3月16日付けの是正の指示（以下「本件指示」という。）が違法でないとの判断を求める。

第2 審査申出人のした取消処分が最高裁判例が示す取消制限法理に反すること（詳細は答弁書4参照）

- 1 審査申出人が平成27年10月13日にした取消処分（以下「本件取消処分」という。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，乙第1号証）は，法定受託事務の処理として，公有水面埋立法（以下「法」という。）42条1項，同条3項，法4条1項1号及び2号に反して違法であるから，同処分の取消しを指示した本件指示は適法である。
- 2 すなわち，本件において，審査申出人は，仲井眞沖縄県知事（以下「前知事」という。）が平成25年12月27日に別紙目録記載の土地の先の公有水面（以下「本件埋立地」という。）の埋立事業（以下「本件埋立事業」という。）に関してした法に基づく承認処分（以下「本件承認処分」という。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，乙第2号証）について，法4条1項1号及び同2号の要件を満たさないにもかかわらずこれらを満たすとした違法の瑕疵があるとして本件取消処分をしたものである（審査申出書33ページ）。

そこで，かかる審査申出人の自庁取消しが適法であるといえるためには，少なくとも，前知事の本件承認処分に違法の瑕疵があるといえる必要があるが，さらに，最高裁昭和43年11月7日第一小法廷判決・民集22巻12号2421ページ（以下「最高裁昭和43年判決」という。）は，授益的処分をした行政庁が，自らその違法を認めて，これを取り消すためには，「処分の取消によつて生ずる不利益と，取消をしないことによつてかかる処分に基づきすでに生じた効果をそのまま維持することの不利益とを比較考量し，しかも該処分を放置

することが公共の福祉の要請に照らし著しく不当であると認められるときに限り、これを取り消すことができると解するのが相当である。」として、行政処分に瑕疵があったとしても、そのみで直ちに自らした処分の取消しをすることができるものではなく、行政処分に対する信頼性、安定性確保のために、極めて限定的な要件を満たす場合に初めて、自らした処分の取消しをすることができるものとしている（なお、この考え方は、それ以前の最高裁昭和28年9月4日第二小法廷判決・民集7巻9号868ページ、最高裁昭和31年3月2日第二小法廷判決・民集10巻3号147ページ、最高裁昭和33年9月9日第三小法廷判決・民集12巻13号1949ページなどを基本的に踏襲するものであって確立した最高裁判例となっている。）。東京高等裁判所平成16年9月7日判決・判例時報1905号68ページも、「授益的な行政処分がされた場合において、後にそれが違法であることが明らかになったときは、行政処分の取消しにより処分の相手方が受ける不利益と処分に基づいて生じた効果を維持することの公益上の不利益とを比較考量し、当該処分を放置することが公共の福祉の要請に照らして著しく不当であると認められるときには、処分をした行政庁がこれを職権で取り消し、遡及的に処分がされなかったのと同様の状態に服せしめることが許されると解するのが相当である。」と判示しており、基本的に最高裁昭和43年判決を踏襲したものと解される。

しかるに、本件において、本件承認処分の際に法4条1項1号及び2号の各要件を満たすとした前知事の判断に裁量の逸脱・濫用はないから、そもそも、本件承認処分に違法の瑕疵はない。したがって、本件承認処分に違法の瑕疵があるとしてされた本件取消処分は違法である（本件承認処分が法4条1項1号の要件を満たすことについては「第3」で、法4条1項2号の要件を満たすことについては「第4」で述べ、それぞれについての詳細は答弁書2及び答弁書3において述べる。）。

また、仮に、本件承認処分に違法の瑕疵があったとしても、本件において、「処

分の取消によつて生ずる不利益」と「取消をしないことによつてかかる処分に基づきすでに生じた効果をそのまま維持することの不利益」とを比較考量すれば、前者が後者をはるかに上回ることは明らかであつて、「該処分（本件承認処分）を放置することが公共の福祉の要請に照らし著しく不当であると認められるとき」という要件に該当しないことは、明らかである。すなわち、本件においては、「処分の取消によつて生ずる不利益」は、そもそも辺野古沿岸域の埋立を行う最大の目的である、普天間飛行場の周辺住民等の生命・身体等の危険除去ができなくなることであり、また、この目的実現のために、平成８年に日米間で合意して以来、約２０年間にわたって日米両国において積み上げてきた努力が、我が国側の一方的な行為によつて無に帰し、長年にわたって築き上げてきた両国の信頼関係に亀裂が入ることがもたらす日米間の外交上、防衛上等の計り知れない不利益である。さらに、普天間飛行場跡地利用による年間約３８６６億円に上るとされる宜野湾市の経済発展、これに伴う沖縄県全体の経済発展の計画は白紙に戻されて頓挫し、沖縄県全体の負担軽減も実現されないことになるという有形無形の膨大な不利益が生じる。加えて、国は、辺野古沿岸域の埋立工事等のために、平成２６年度末までに当初契約金額約９０５億円の契約を締結し、既にそのうちの約４７３億円を支払っており（甲乙第３号証）、本件承認処分が取り消されれば、上記約４７３億円は全くの無駄金となり、国民がその負担を背負うことになる。また、平成２７年度に計上した約１７３６億円の予算のうち契約済額の一部（金額未確定）も無駄になるおそれがある。他方で、本件承認処分について「取消をしないことによつてかかる処分に基づきすでに生じた効果をそのまま維持することの不利益」として審査申出人が指摘する辺野古周辺住民の騒音被害や埋立対象地域における自然環境への影響等に対しては、国による十分な配慮がされており、その不利益は存在するとしても極めて小さいものである。また、審査申出人は、沖縄の過重な基地負担が固定化されるという不利益を指摘するが、本件取消処分を取り消して普天間飛行

場を辺野古沿岸域に移設する方が沖縄の負担を軽減することになるのであって、取消しをしないことによる不利益たり得ないものである。

そうすると、仮に本件承認処分に審査申出人の主張する瑕疵があったとしても、自ら行った本件承認処分を取り消すことができるための最高裁昭和43年判決が指摘する要件を満たすものではなく、本件取消処分は違法であるというほかない。

3 したがって、本件指示は適法である。

第3 法4条1項1号（国土利用上適正且合理的ナルコト）に適合するとの判断が適法であること（詳細は答弁書2参照）

1 法4条1項1号に定める「国土利用上適正且合理的ナルコト」の意義

法4条1項1号は、免許基準（承認基準）の一として、「国土利用上適正且合理的ナルコト」（以下「第1号要件」という。）は、その文言及び事柄の性質上、当該埋立自体及び埋立地の用途が、国土利用上の観点からして適正かつ合理的なものであることを要する趣旨と解され、免許（承認）権者がその適合性を判断するに当たっては、国土利用上の観点からの当該埋立ての必要性及び公共性の高さや、当該埋立自体及び埋立て後の土地利用が周囲の自然環境等に及ぼす影響など、相互に異質な利益を比較衡量した上で、地域の実情などを踏まえ、技術的、政策的見地から総合的に判断することになることから、法は、免許（承認）権者である都道府県知事に対して、第1号要件の適合性判断について一定の裁量を認めたものと解される（高松高裁平成6年6月24日判決・判例タイムズ851号80ページ等参照）。

そして、技術的、政策的な見地から行政庁に与えられた裁量権の行使に基づく判断の適否を審査するに当たっては、その基礎とされた重要な事実を誤認があること等により、重要な事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しな

いこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法となるとすべきものと解するのが相当である（最高裁平成18年11月2日第一小法廷判決・民集60巻9号3249ページ参照）。

2 本件においては、前知事の裁量権の範囲の逸脱・濫用が問題となること

審査申出人は、前知事が第1号要件を満たさないにもかかわらずこれを満たすと判断した違法の瑕疵があるとして本件取消処分をしたものである。

しかるに、本件承認処分に違法の瑕疵があるというためには、前知事が本件承認処分において、裁量権の範囲を逸脱・濫用したといえる必要がある。したがって、本件で問題となるのは、原処分である本件承認処分に係る前知事判断に裁量権の範囲の逸脱・濫用があるかどうかであって、本件取消処分に係る審査申出人の判断に裁量権の範囲の逸脱・濫用があるかどうかではない。

これに対し、審査申出人は、同一行政庁による自庁取消しであるから、埋立承認申請の申請時の前知事と同じ立場において、公有水面埋立承認出願が法の要件に適合しているか否かを判断できるものであり、本件において審査対象となるのは、審査申出人の判断に裁量権の範囲の逸脱・濫用があるかどうかである旨主張する（審査申出書35ページ）。

しかしながら、行政庁がいったんした行政処分について、それが違法であるとして自ら取り消し得る実質的な根拠が、法律による行政の原理に基づく適法性の回復にあることからすると、違法を理由に自庁取消しをする場面においては、違法な状態が客観的に存在していなければならない。すなわち、違法を理由とした自庁取消しの適否が問題となる場面において検討されるべきは、原処分に違法な状態が客観的に存在しているか否かであり、その存否について裁量権はないといわざるを得ない（違法であると認められる場合にこれを取り消すかどうかについての裁量権はあり得るであろう。）。

したがって、裁量権を有する前知事と同じ立場において要件適合性を判断す

ることができるとの理解を前提に、本件において審査対象となるのは審査申出人の判断に裁量権の範囲の逸脱・濫用があるかどうかであるとする審査申出人の上記主張には理由がない。

3 本件埋立事業が第1号要件に適合するとの前知事の判断に裁量権の逸脱又は濫用がないこと

以下で述べるとおり、本件において、国土利用上の観点からの当該埋立ての必要性及び公共性の高さや、当該埋立自体及び埋立て後の土地利用が周囲の自然環境等に及ぼす影響などの諸事情を比較衡量すれば、本件埋立事業が「国土利用上適正且合理的」であることは明らかであって、第1号要件に適合するとした前知事の判断に、何ら裁量権の範囲の逸脱又は濫用は認められないから、本件承認処分に、第1号要件に適合しないという違法の瑕疵があるとはいえない。

(1) 国土利用上の観点からの当該埋立ての必要性

ア 普天間飛行場の危険性除去のため本件埋立事業を実施する必要性

本件埋立事業は、普天間飛行場の代替施設を辺野古沿岸域に建設して同飛行場の全面返還を受けるために行う事業である。宜野湾市内に所在する普天間飛行場の周辺には、学校等施設や住宅、医療施設及び公共施設等が密集しており、航空機による事故の危険性や騒音被害の発生可能性が具体的なものとして現に存在している。すなわち、普天間飛行場の周辺住民等の生命、身体又は財産に対する具体的な危険性は一刻も早く除去されるべきであり、普天間飛行場の代替施設を辺野古沿岸域に建設することが、かかる危険性を、最も早く、確実に除去できる現実的な手段である。本件埋立事業は、普天間飛行場の危険性除去のために必要不可欠な事業であり、これによって得られる周辺住民等の生命、身体又は財産に対する具体的な危険性の除去という利益は、極めて大きい。

イ 宜野湾市の経済発展を図るため本件埋立事業を実施する必要性

普天間飛行場は、宜野湾市における都市機能・交通体系・土地利用等、効

率的なまちづくりや、同市の経済活動に影響を及ぼしている。一方で、沖縄県の推計によれば、普天間飛行場が返還された場合の直接経済効果は約3866億円に上るとされていることから、本件埋立地に普天間飛行場の代替施設及びその関連施設（以下「本件代替施設等」という。）が建設され、普天間飛行場が全面返還されれば、宜野湾市の経済的発展にも大きく資する。宜野湾市の経済発展を図るためにも、本件埋立事業を実施し、普天間飛行場の全面返還を実現する必要性は、極めて高い。

(2) 公共性の高さ

ア 日米間の信頼関係維持という国防・外交上の公益が大きいこと

我が国と米国は、平成8年4月の橋本・モンデール合意以降、日米安全保障協議委員会等における累次の協議を経て、平成14年12月に普天間飛行場の代替施設を埋立工法で辺野古沿岸域に設置することを合意し、平成18年5月には、現行案である本件代替施設等を辺野古沿岸域に設置して、これを米国に提供することにより、我が国が普天間飛行場の全面返還を受ける旨を合意し、当該合意内容は、日米間において爾後繰り返し確認されてきたものである。本件取消処分により、本件埋立事業が頓挫し、普天間飛行場の代替施設が建設できないこととなれば、我が国はこれまで米国との間で合意し、繰り返し確認してきた本件代替施設等の提供及び普天間飛行場の全面返還を実現することができなくなる。かかる事態が招来されるならば、今後、米国との間の信頼関係が失われることをはじめ、我が国の国防・外交上重大な悪影響が及ぶことは明らかである。このように、日米間の合意に従い、本件代替施設等の提供と普天間飛行場の全面返還を実現することによってもたらされる、日米間ひいては国際社会における信頼関係を維持するという公益は、金銭評価が不可能なほど大きい。

イ 沖縄の負担軽減という公益が大きいこと

普天間飛行場のアメリカ合衆国軍（以下「米軍」という。）施設及び区域と

しての機能が、本件代替施設等に移転すれば、施設の規模は現在の半分以上に縮小されることとなり（普天間飛行場の施設面積：約4.8平方キロメートル、埋立面積：約1.6平方キロメートル）、沖縄県全体からみた負担軽減が図られることとなる。また、本件埋立事業及び本件代替施設等の建設は、既に米軍施設及び区域として提供されている場所であるキャンプ・シュワブ及びその周辺において行われるのであって、沖縄県に対し米軍施設及び区域のための新たな土地提供を求めるものでもない。したがって、本件代替施設等を辺野古沿岸域に建設することによって、早期かつ現実的に、しかも確実に、沖縄の負担軽減をすることができるのであり、その公益は極めて大きい。

ウ 安全保障の見地から抑止力の維持を図る公益が大きいこと

埋立必要理由書（乙第4号証の2・1ページ及び2ページ）に記載のとおり、我が国が、近年において拡大し活発化する周辺国の軍事的状況に対応しつつ、安全保障体制を確保するためには、「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約」（以下「日米安全保障条約」という。）に基づいて、日本国内に米軍が駐留し、そのプレゼンスによってかかる軍事的状況に対する抑止力を維持することが、極めて重要である。本件埋立事業は我が国の安全保障に多大な利益をもたらすものであって、本件埋立事業を実施する公益は非常に大きい。

(3) 当該埋立自体及び埋立て後の土地利用が周囲の自然環境等に及ぼす影響

ア 自然環境に対して環境保全措置が講じられること

本件埋立事業の対象地及びその近傍は、古来からの景勝地等とされるような場所ではないものの、ジュゴン等の天然記念物やサンゴ礁、ウミガメ等が生息する地域である。しかしながら、法4条1項2号の要件適合性に関して後述するとおり、本件埋立事業の実施及びその後の飛行場としての利用に当たっては、環境影響評価法（以下「評価法」という。）及び沖縄県環境影響評価条例（以下「評価条例」という。）に基づき作成された環境影響評価書（乙

第5号証。以下、知事意見を受けた補正後の環境影響評価書を「本件評価書」という。）及びこれをもとに作成された環境保全図書（法2条3項5号、法施行規則3条5号）に基づき、かかる自然環境に対する十分な環境保全措置が採られることとなっており、埋立てが環境に与える負荷を小さくするよう十分な配慮がされている。

イ 航空機事故の危険性や騒音被害の発生可能性が格段に低いこと

本件代替施設等の滑走路は、海上にV字型に2本を設置することとされているところ、これは、地元の要望も踏まえ、滑走路を周辺住民の居住区域から物理的に相当距離を置いた上で、航空機等の離陸・着陸のために使用される飛行経路が周辺住民の居住区域から外れるようにすることにより、周辺住民等に対する騒音被害や航空機事故の危険性を回避するよう配慮したものである。その結果、騒音については、本件代替施設等の周辺の全ての集落において騒音の値が専ら住居の用に供される地域に適用される環境基準を充足することになり（乙第4号証の7・環境保全図書6-3-82ページ、乙第6号証の1）、宜野湾市の普天間飛行場の周辺において1万世帯以上に行われてきたような住宅防音（乙第7号証の1）は不要となる。また、万が一、航空機等に不測の事態が生じた場合にも、海上に回避することが可能なものとなっており、周辺住民等の航空機事故に対する安全にも十分配慮したものである（乙第4号証の2・埋立必要理由書21ページ及び25ページ）。このように、本件代替施設等は、航空機事故の危険性や騒音被害の発生可能性に対しても十分配慮されており、その影響の程度は、普天間飛行場の現状に比しても格段に低いものである。

(4) 小括

以上の諸事情を比較衡量すれば、本件埋立事業が「国土利用上適正且合理的」なものであると認められることは明らかであって、かかる諸事情を踏まえて、前知事は行政手続法5条1項に基づき定めた公有水面埋立法の免許の審査基準

(乙第8号証)に基づいて埋立承認願書の審査を行い、本件埋立事業が第1号要件に適合すると判断しており(乙第9号証の1ないし同号証の4)、このような前知事の判断は合理的であって、重要な事実の基礎を欠くとか、その判断内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くと認める余地はなく、裁量権の範囲を逸脱・濫用したものであるとは到底認められない。したがって、本件承認処分に係る第1号要件適合性に関し、何ら違法の瑕疵はない。

第4 法4条1項2号に適合するとの判断が適法であること(詳細は答弁書3参照)

1 本件で実施された環境影響評価手続の概要

本件埋立事業は、評価法2条2項1号ト、同項2号ニ、同法施行令1条、同別表第一の七の項第二欄の要件を満たす同法の第一種事業である。また、本件埋立事業は、本件代替施設等である飛行場の建設を目的とするものであり、飛行場については、その規模からして評価法の対象事業ではないが(環境影響評価法施行令1条別表第1の四項参照)、評価条例の対象となる(同条例2条2項(1)別表5項)。したがって、本件においては、本件埋立事業については、評価法に基づく環境影響評価が、本件埋立事業後に予定されている本件代替施設等である飛行場の建設については、評価条例に基づく環境影響評価が、それぞれ行われ、本件埋立事業の実施を担当する沖縄防衛局長(平成19年法律第80号による防衛庁設置法改正以前は那覇防衛施設局長)は、評価法及び評価条例に基づき、知事意見等を受けて補正した本件評価書と、これを基にした環境保全図書を作成した。

2 「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」の意義

法4条1項2号は、免許基準(承認基準)の一として、「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」を定めている(以下「第2号要件」という。)

第2号要件は、「水面を変じて陸地となす埋立行為そのものに特有の配慮事項を定めたもの」とされ、埋立地の竣功後の利用形態ではなく、埋立行為そのものに随伴して必要となる環境保全措置等を審査するものであり、ここでいう「十分配慮」とは、「問題の現況及び影響を的確に把握した上で、これに対する措置が適正に講じられていることであり、その程度において十分と認められることをいう」（乙第10号証：建設省河川局水政課監修「公有水面埋立実務ハンドブック」・42ページ及び43ページ）。

そして、本件埋立事業は、上記のとおり、評価法にいう第一種事業に該当するから、承認権者は、環境影響評価書及び評価法24条に基づく承認権者の意見書に基づいて、環境の保全について十分な配慮がなされているかという第2号要件適合性の審査を行う（評価法33条3項）。

当該審査は、対象事業（評価法2条2項）によって変化する環境において、いかなる要素を保全し、また、当該要素をどのように保全するかについて、将来の予測を含めて判断し、「環境保全」に「十分配慮」したといえるか否かを決めるものであるから、対象地の自然的条件や環境保全技術等、専門技術的な知見に基づく総合的な判断を要するものである。このような第2号要件適合性に係る審査の性質及び「十分配慮」という一義的に決まらない抽象的な文言からすれば、法は、同要件を判断する承認（免許）権者に対して、一定の裁量権を与える趣旨であると解される。

そして、このような技術的な見地からの裁量に委ねられた事項について行政庁が行った判断については、当該判断が環境影響評価書等を資料として、裁量権の行使としてされたことを前提として、その基礎とされた重要な事実誤認等があること等により重要な事実の基礎を欠き、又は事実に対する評価が明らかに合理性を欠くことや、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱又はこれを濫用したものであるとして違法となると

すべきものと解するのが相当である。

3 本件承認処分における法4条1項2号に適合するとの判断に裁量権の逸脱・濫用がないこと

(1) はじめに

本件において、事業者である国は、前記1のとおり、評価法及び評価条例に基づく環境影響評価を行った。前知事において、本件承認処分をするに当たり、事業者が提出した環境保全図書（本件評価書を基に作成）の内容を審査し、護岸その他の工作物の施工、埋立てにより水面が陸地化すること、埋立土砂等を採取・運搬及び投入することなどについて、大気質、騒音、振動、低周波音、水質、地下水の水質、水象、地形・地質、塩害、電波障害、土壌汚染、悪臭、動物、植物、生態系、景観、人と自然とのふれあい活動の場、歴史的・文化的環境、廃棄物等の環境要素への影響に配慮し、現段階で取り得ると考えられる工法、環境保全措置及び対策が講じられていることなどから、事業者である国が行う環境保全措置は合理的であり、環境保全に十分配慮した対策が採られていると認めたことから、第2号要件及び環境保全に関して沖縄県が定めた審査基準（第1号要件の審査基準(1)及び(7)、第2号要件の審査基準(1)ないし(4)）に適合すると判断して、本件承認処分を行った。

本件環境影響評価の概要は、以下のとおりであり、環境保全に十分配慮した対策が採られているものといえるから、前知事が第2号要件に適合するとの判断に重要な事実の基礎を欠くとか、その内容が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くとはいえず、裁量権の範囲を逸脱・濫用したとはいえない。

(2) 本件環境影響評価の概要（環境保全図書の概要）

本件環境影響評価においては、審査申出人が問題点を指摘する項目及びその関連項目につき、以下のとおりの調査、予測及び評価が行われた（なお、本項の「5－2」などの記載は環境保全図書のページ数を示したものである。）。

ア 辺野古周辺の生態系について

(7) 調査の概要（海域生態系：6-19-1-1～4／陸域生態系：6-19-2-1～9）

名護市辺野古沿岸域における生態系構成種の把握及び上位性，典型性，特殊性など注目種の生態，他の動植物との関係，生息・生育環境の把握等を目的として，以下の項目につき文献その他の資料調査及び現地調査を行った。

- a 海域生物，陸域動植物，その他の自然環境に係る概況
- b 生物多様性の観点からみた主要生物群の種リスト及び希少性（海域）
- c 海域の生態系を構成する大きな要素となる海浜生態系，干潟生態系，藻場生態系，サンゴ礁生態系の構成及び個々の関連（海域との関わりがある河川を含む）並びに主要な生物及び生物群集間の相互関係（食物連鎖等）（海域）
- d 注目種等の生態，生育・生息環境の状況等
- e 主な陸域生態系（地域を特徴づける生態系）の状況

(イ) 予測の結果

a 海域生態系

(a) 工事の実施に伴い，高濃度の水の濁りが発生した場合や濁り物質の堆積量が多くなった場合，生態系の基盤を構成する海草類やサンゴ類の生育・生息状況の変化の程度が大きい場合には，そこに生息している魚類の餌料環境や生息場の構造に影響が及ぶ可能性があるが，汚濁防止膜設置による濁りの広域拡散防止対策等を講じることから，生態系に対する影響はほとんどない。水の汚れ，騒音・振動，夜間照明，海底地形の改変による生態系に与える影響は小さい又はない。（6-19-1-139～146）

(b) 代替施設本体の存在により海面及び海草藻場が消失しても，周辺海域における海域生態系に大きな変化は生じない。飛行場施設の供

用による夜間照明により、魚種の行動等が変化する可能性がある。

埋立てによる流れ・波浪の変化、飛行場施設の供用による騒音の発生、同施設からの排水、船舶の航行が生態系に与える影響は小さい。

(6-19-1-150~155)

b 陸域生態系

工事の実施や施設等の存在及び供用に伴い、注目種の行動範囲・採餌範囲の一部改変・減少消失等が生じるが、周辺に同様の環境が広範囲に存在すること等からその生息に生じる変化は小さい(6-19-2-197~254)。

(ウ) 評価の結果

改変面積を可能な限り抑えること、種の生息生育場として好適なものとなる傾斜堤護岸の採用、汚濁防止膜設置、海草類・サンゴ類の移植、植栽・緑化、光による誘引性が低いとされているナトリウムランプの使用等の環境保全措置等を講じる。これらの環境保全措置の検討結果等を踏まえると、辺野古周辺の生態系に及ぼす影響は、事業者の実行可能な範囲で回避・低減が図られ、環境保全の基準又は目標との整合性は図られている(6-19-1-156~162, 6-19-2-255~288)。

イ ウミガメ類について

(7) 調査の概要

現地調査として、海浜部における目視観察等による上陸調査、生息分布や採餌・回遊の状況の調査等を実施するとともに、文献その他資料調査を行い、ウミガメ類の産卵が考えられる砂浜における上陸、生息分布、採餌及び回遊の状況を確認した(6-13-1~15, 42~49)。

(イ) 予測の結果

a 工事に伴う空中音がウミガメ類の上陸行動に影響を及ぼすことが想

定されるが、上陸可能性のある砂浜部の近傍における工事車両等の運行は日中に限られる。また、現地調査では、当該箇所における上陸頻度は少ない。主な上陸箇所である他の海浜には、工事中の騒音は及ばない。工事に伴う水中音により、ウミガメ類の逃避等の行動が発生する可能性がある。夜間照明を使用する工事区域はウミガメ類が上陸可能な海浜に接していない範囲に当たり、工事では海面や周辺の砂浜等に向けて光を照射しないことから、夜間の砂浜への上陸行動に対する影響は生じない。工事区域又は工事区域への航路において、ウミガメ類と作業船舶等との衝突等が生じる可能性があるが、ウミガメ類が遠方の砂浜に逃避した場合、上陸可能な砂浜が存在しており、逃避先の生存は保持される。(6-13-252~263)

- b 代替施設本体の存在により埋立事業区域内の海面及び海浜が消失することから、ウミガメ類の生息域が消失するが、移動能力が高いウミガメ類の個体は消失しない。消失する海浜は、灯火・照明の存在、人の活動等の理由から、ウミガメ類の上陸に適しているとは言えない。代替施設本体付近の海岸線における変化は小さいことから、産卵のための上陸を行うウミガメ類の生息環境の変化は小さい。ウミガメ類の主要な上陸箇所では、航空機騒音の影響により行動が変化する可能性があるが、上陸は維持される。(6-13-267~279)

(ウ) 評価の結果

- a 航行する工事用船舶に対して、ウミガメ類が衝突を回避するための見張りを励行するほか、ウミガメ類との衝突を避けられるような速度で航行するとともに、環境保全措置が速やかに講じられる監視体制を構築して、事後調査を実施し、調査結果を踏まえて、必要に応じて専門家等の指導・助言を得て、必要な措置を講じる(6-13-343~346)。事業実施後にも存続する砂浜を対象として、ウミガメ類の

上陸、産卵にとって良好な環境条件を整え、利用しやすい場の創出を検討し、この砂浜整備については、専門家等の助言を得て行い、実施した際には環境の維持、ウミガメ類の利用状況等について、モニタリングする（6-13-347～350）。

- b これらの環境保全措置の検討結果等を踏まえると、ウミガメ類の生息・生育状況に及ぼす影響は、事業者の実行可能な範囲内で最大限の回避・低減が図られ、環境保全の基準又は目標との整合性は図られている（6-13-343～351）。

ウ サンゴ類について

(7) 調査の概要

サンゴ類の生息分布状況、注目すべきサンゴ群生の生息状況及び生息環境の状況並びにサンゴ類の白化現象、オニヒトデ等による食害及びサンゴ類の病気等サンゴ類の生息に影響を及ぼしていると考えられる要因とその状況について、文献その他の資料調査及び現地調査を実施した（6-14-1～96）。

(i) 予測の結果

- a 工事の実施に伴い、サンゴ類の生息範囲の一部において評価基準を超える濁りが拡散する可能性が予測されたが、注目すべきサンゴ群生及び比較的高被度（被度25%以上）の生息範囲には評価基準を超える濁りは拡散しないため、現況のサンゴ類の生息環境は保全される（6-14-101, 102）。
- b 施設等の存在に伴い、サンゴ類が生息できる潜在的な生息域が約30ha消失するが、その影響を少しでも軽減するため、代替施設のケーソンや消波ブロック等の表面に凹凸加工等を施し、サンゴ類が着生しやすいように工夫をするような環境保全措置を講じる（6-14-117）。施設等の存在に伴う海岸地形の変化に伴う波浪・流れの変化、

浮遊砂の移動及び水温・塩分分布の変化等が生じるが、現在のサンゴ類の生息範囲においては全般に小さく、現況のサンゴ類の生息環境は維持される。一部の潜在的な生息域では波高及び流速がやや減少し、生息ポテンシャルが低下する可能性があると考えられる（6-14-149）。

(ウ) 評価の結果

- a 汚濁防止膜の設置、外周護岸の先行設置、赤土等流出防止対策、サンゴ類の着生・成長に適した構造の護岸等とする等のほか、埋立てに伴ってやむを得ず消失するサンゴ類について、可能な限り工事施工区域外の同様な環境条件の場所に移植し、その後、生息状況について事後調査を実施する。サンゴ類の移植は、技術がまだ十分に確立、評価されたものではなく、完全な代償措置には至らないが、有識者の指導・助言を踏まえつつ、現地調査結果の情報や、沖縄県のサンゴ移植マニュアル等の既往資料の情報を踏まえながら、環境が類似し、同様なサンゴ種が生息するとともに、移植先のサンゴ群生への影響が少ないと予測される場所を選定し、最も適切と考えられる手法による移植を行う。さらにその後の生育状況について事後調査を行う（6-14-162～163）。
- b これらの環境保全措置の検討結果等を踏まえると、サンゴ類への影響については、事業者の実行可能な範囲内で最大限の回避・低減が図られ、環境保全の基準又は目標との整合性は図られている（6-14-162～170）。

エ 海藻草類について

(7) 調査の概要

海藻草類分布域の外周や主要な繁茂域の位置を確認するための現地調査や、注目種（クビレミドロ）に関する分布状況や生息域の地盤高や低

質の調査の調査等を実施するとともに、文献その他資料調査で海藻草類の出現種、生育状況等を確認した（6-15-1～145）。

(イ) 予測の結果

- a 工事の実施が海藻草類に及ぼす影響は、光を照射して夜間に作業を行わないことや（6-15-153）、工事の進捗により予想される水の濁りの拡散や堆積について汚濁防止膜を追加展張すること（6-15-147～152, 154～160）、クビレミドロの生育域に及ぶ水の濁りは生育環境条件の範囲内であり、濁りの堆積もほとんど見られないこと（6-15-163）などから、現況の生育環境は維持される。
- b 施設等の存在及び供用が海藻草類に及ぼす影響として、海面の消失による生育範囲の喪失、海岸地形の変化による波浪や流れの変化及び砂の移動等に伴う生育状況の変化といった影響が予測される（6-15-191～224）。

(ウ) 評価の結果

- a 工事の実施が海藻草類に及ぼす影響を低減するため、①周辺海域の海草藻場の生育分布状況が明らかに低下してきた場合には、必要に応じて専門家等の指導・助言を得て、海草類の移植（種苗など）や生育基盤の環境改善による生育範囲拡大に関する方法等を検討し、可能な限り実施する、②海上ヤードの周辺に分布する海草類へのアンカー設置の影響を低減するため、工事の実施前に生息・生育状況を調査し、生育被度が高い場所に目印のブイを設置するなどの方法により海草類の分布範囲へのアンカー設置をできる限り回避し、影響の低減を図るなどの環境保全措置を実施する（6-15-226～228）。

施設等の存在に伴う海藻草類の生育域の消失に対して、その影響を低減するため、改変区域周辺の海草藻場の被度が低い状態の箇所や代

替施設の設置により形成される静穏域を主に対象とし、専門家等の指導・助言を得て、海草類の移植や生育基盤の改善による生育範囲拡大に関する方法等やその事後調査を行うことについて検討し、可能な限り実施するなどの環境保全措置を実施する（6-15-229～232）。

- b これらの環境保全措置の検討結果等を踏まえると、海藻草類に及ぼす影響は、事業者の実行可能な範囲内で最大限の回避・低減が図られ、環境保全の基準又は目標との整合性は図られている（6-15-228, 232）。

オ ジュゴンについて

(7) 調査の概要

- a 小型飛行機又はヘリコプターによる航空調査、マンタ調査、定点観測調査、深場での海草繁茂調査、海草藻場の航空調査、水中ビデオ調査及びパッシブソナー調査等の現地調査並びに文献その他資料調査を行い、沖縄県本島全域の沿岸海域を対象とした広域生息範囲及び重点区域生息範囲におけるジュゴンの生息状況及び海草藻場の利用状況を確認した（6-16-1ないし115）。

(イ) 予測の結果

- a 工事の実施による影響については、ジュゴンが頻繁に確認されている嘉陽地先の海域には工事による濁りはほとんど拡散せず、その生息環境や餌場とする海草藻場の生育環境に影響を与えることはほとんどない（6-16-222）。夜間に作業を行うことはないことから、工事中の夜間照明が生息環境に変化を与えることはほとんどない（6-16-253）。他方で、工事に伴い発生する水中音は、ジュゴンの行動に影響を与えるようなレベルになるほか（6-16-250～252）、相当数の作業船が工事区域周辺を航行することになるため、ジュ

ゴンが船舶と遭遇する可能性があり、ジュゴンの行動に変化を与えるおそれがある（6-16-254, 255）。

- b 施設等の存在及び供用がジュゴンに及ぼす影響について、海面の消失によって餌場である海草藻場の減少につながる可能性がある（6-16-259）。なお、海草藻場の消失に伴い環境収容力が低下した場合のジュゴンの絶滅リスクは、事業が実施されない場合の絶滅リスクと有意な差が認められない（6-16-273～278）。波浪、流れ及び水質の変化、海洋構造物の出現、飛行場の供用に伴う航空機騒音・低周波音、飛行場からの排水、夜間照明並びに船舶の航行がジュゴンの行動や生育環境等に影響を与える可能性はほとんどない。（6-16-258～274）

(ウ) 評価の結果

- a 工事の実施に伴い発生する水中音や作業船の航行がジュゴンの生息環境及び行動に及ぼす影響を回避・低減するため、①ジュゴンが頻繁に確認されている区域内での航行をできる限り回避し、見張りを励行する、②工事中はジュゴンの生息位置を監視し、接近が確認された場合は工事を一時的に休止する、③ジュゴン監視・警戒システムの構築を検討する、④環境保全措置が速やかに講じられる監視体制を構築して環境監視調査を実施し、必要に応じて専門家等の指導・助言を得て、必要な措置を講じる等の対策を採る（6-16-279ないし283）。

施設等の存在に伴う海草藻場の減少、供用時の航空機の運航、船舶の航行及び夜間照明がジュゴンの行動に及ぼす影響を回避・低減するため、①海草藻場の減少に対し、海草類の移植（種苗など）や生育基盤の改善により海草藻場の拡大を図る保全措置を講じる、②騒音・低周波音による影響を回避・低減するため、事後調査を行い、その結果を踏まえて必要な措置を講じる、③ジュゴンの生息範囲について事後

調査を実施し、調査結果を踏まえて、必要に応じて専門家等の指導・助言を得て、必要な保全措置を講じる等の措置を採る（6-16-284, 285）。

- b これらの環境保全措置の検討結果等を踏まえると、ジュゴンに及ぼす影響は、事業者の実行可能な範囲内で最大限の回避・低減が図られ、環境保全の基準又は目標との整合性は図られている（6-16-283, 285）。

カ 埋立土砂による外来種の侵入について

(7) 調査の概要

埋立土砂の採取場所が確定していないため調査は行っていない。

(イ) 予測の結果

埋立工事に使用する埋立土砂について、動植物種の混入に伴う大浦湾の海域生態系への影響が考えられる。埋立てに用いる土砂等の調達に当たっては、供給元が土砂採取による環境への影響に配慮していることを確認するなど、環境への著しい影響がないよう慎重に判断するが、①埋立土砂が陸域起源の場合は、陸産外来生物種の混入のおそれがあり、②埋立土砂が海域起源の場合は、海産外来生物種の混入のおそれがある。（6-19-1-135, 144, 145）

(ウ) 評価の結果

- a 工事の実施に伴う海域生態系に係る影響を低減するため、埋立土砂の供給元などの詳細を決定する段階で、生態系に影響を及ぼさない材料を選定することなどによって環境保全に配慮するとともに、以下のような埋立土砂の種類ごとに注意すべき生態系への影響とそのための手順について、専門家の助言を得ながら検討を行う（6-19-1-157, 158）。

- ① 外来種の混入に注意し、特に、特定外来生物のように、生態系、

人の生命・身体，農林水産業に被害をもたらす生物の導入を防止するため，特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律に準拠した対策を講じる。

② 埋立土砂が陸域起源の場合，陸産外来生物種の混入のおそれがあるから，事業実施区域に導入されると周辺の生物相・生態系に影響を及ぼすと考えられる種類が生育・生息しているかについて供給元において現地調査等の調査を行い，影響を及ぼさない安全性の高い資材であることを確認する。外来種として当該地域に影響を及ぼす可能性が残る場合は，供給元で適切に駆除等対策されたことを確認して用いる。埋立土砂を投入，造成後，現地モニタリング調査を行って外来生物が発見された場合には，適切に駆除，除去する。

③ 埋立土砂が海域起源の場合，海域生物・生態系への影響として，有害化学物質の含有，有害微生物の混入及び海産外来生物種の混入のおそれがあるため，「浚渫土砂の海洋投入及び有効利用に関する技術指針」（国土交通省港湾局，平成18年6月）に基づき，海洋環境への影響を検討し，軽減する。

b これらの環境保全措置の検討結果等を踏まえると，埋立土砂の使用により海域生態系に及ぼす影響については，事業者の実行可能な範囲内で最大限の回避・低減が図られ，環境保全の基準又は目標との整合性は図られている（6-19-1-159）。

キ 航空機騒音について

(7) 調査の概要

現地調査として，機種別，飛行形態（エンジンテスト，ホバリング）別に航空機騒音の調査を行った。調査地点は，距離減衰を測定するため，AH-1，CH-53については9地点，MV-22については8地点を設定した。エンジンテストは飛行直前のエンジン出力が最大となるフ

ライトアイドル時とし、ホバリングは地上20mにおける静止状態とした。(6-3-4, 5, 31~33)

機種別、飛行形態(エンジンテスト、ホバリング)別に、等価騒音レベル(LAeq, 4min)及び騒音レベル(LA)の最小値・最大値を確認した(6-3-33~36)。

(イ) 予測の結果

a 名護市辺野古沿岸域周辺地域一帯の中から、航空機の飛行経路及び集落等の分布状況を考慮した15地点における騒音の変化を予測した(6-3-62, 63)。予測の手法は、防衛施設周辺の生活環境の整備等に関する法律施行規則第1条に規定する算定方法により加重等価継続感覚騒音レベル(WECPNL)を算定する方法とし、機種態様別の飛行経路のばらつき等を考慮した。予測条件として、滑走路別、飛行態様(離陸、着陸等)別における標準飛行回数や2本ある滑走路の使用比率、風向き別の飛行経路等を設定した(6-3-65~77ページ)。

b 予測結果は、キャンプ・シュワブ内及び名護市豊原沿岸域の一部並びに辺野古漁港は70WECPNLに含まれており、その範囲内に集落はなく、それ以外の地域は70WECPNLを下回っている(6-3-82, 83)。

(ウ) 評価の結果

a 代替施設の供用に伴う飛行経路は滑走路をV字型にして運用を図ることから、周辺地域上空を基本的に回避する方向で対応しており、騒音による影響は距離減衰が見込まれる。航空機騒音の環境監視調査を実施し、対策を要する場合には、専門家等の指導・助言を得て、必要な措置を検討し、米軍が環境保全措置を理解し運用するよう要請し、十分に調整を行う。また、70WECPNLの範囲内に集落が存在し

ておらず、航空機騒音に係る環境保全の基準又は目標を満足している。

- b これらの環境保全措置の検討結果等を踏まえると、航空機騒音の影響については、事業者の実行可能な範囲内で最大限の低減が図られ、環境保全の基準又は目標との整合性は図られている（6-3-93, 94）。

ク 低周波音について

(7) 調査の概要

現地調査の内容は前記キ(7)と同様である。また、機種別、飛行態様（エンジンテスト、ホバリング。MV-22については飛行時を含む。）別に、1/3オクターブバンド中心周波数毎の音圧レベルの最小値・最大値、G特性音圧レベル及び同周波数別のピークを確認した（6-5-19～23）。

(イ) 予測の結果

- a 名護市辺野古沿岸域周辺地域一帯の中から、集落の分布状況を考慮した10地点における低周波音の変化を予測した。予測の手法は、1/3オクターブバンド中心周波数別の航空機から100m離れた地点の音圧レベルを算出し、伝搬理論計算式等により予測し、予測条件として風向き別に飛行経路等を設定した。（6-5-24～34）
- b 航空機の飛行時、ホバリング時及びエンジンテスト時における低周波音の音圧レベルの予測結果は36.0～93.3dB、G特性音圧レベルは59.9～102.4dBの範囲である（6-5-35～67）。

(ロ) 評価の結果

代替施設の供用に伴う飛行経路は滑走路をV字型にして運用を図ることから、周辺地域上空を基本的に回避する方向で対応しており、低周波音による影響は、距離減衰が見込まれる。また、低周波音の事後調査を

実施し、対策を要する場合には、専門家等の指導・助言を得て、必要な措置を検討し、米軍が環境保全措置を理解し運用するよう要請し、十分に調整を行う（6-5-68, 69）。低周波音の影響については現時点において環境基準等はないため、調査研究により得られた閾値等を環境保全のための目標値（目安）とし、心理的影響、生理的影響及び物的影響の評価を行い、一部の機種や予測地点等で、閾値を上回るケースも見られた。これらは様々な要因や個人差、建物の状態によっても影響の出方に差があり、事前の環境保全措置を講ずることは難しく、個別に対応する必要があるため、事後調査を実施し、必要に応じて対策を検討し、適切に対応するものとするが、影響の程度については不確実性が伴う（6-5-70～85）。

(3) 小括

以上のとおり、本件環境影響評価の内容は、環境保全に十分配慮した対策が採られているものといえるから、前知事が第2号要件に適合するとの判断に重要な事実の基礎を欠くとか、その内容が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くとはいえず、裁量権の範囲を逸脱・濫用したとはいえない。

第5 結語

以上によれば、本件取消処分は、本件承認処分が第1号要件及び第2号要件に適合するものであったにもかかわらず、これらに適合していない違法の瑕疵があるとした点及び最高裁昭和43年判決が示す取消制限法理に反する点において明らかに違法であるから、本件指示が適法であることは明らかである。

よって、本件指示が違法でないとの判断を求める。

なお、相手方としては、貴委員会に対して迅速な審理判断をお願いしたく、貴委員会の審理に全面的に協力する所存である。

(以 上)

別紙目録

1. 普天間飛行場代替施設

沖縄県名護市辺野古の608番から601番, 601番から600番2を経て601番, 601番から587番2, 587番2から587番3を経て583番, 583番から360番213, 360番213から545番2を経て560番, 560番から552番を経て560番2, 560番2から559番16を経て559番17, 559番17から559番19を経て413番, 413番から363番を経て360番17, 360番17から299番を経て292番に至る土地の地先公有水面

2. 名護市辺野古地区地先

沖縄県名護市辺野古の360番19の土地, 同360番323の土地, 並びに同1107番3から1107番5を経て1140番に至る土地の地先公有水面

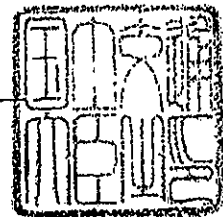
答 弁 書 2
(第 1 号要件について)

平成28年3月29日

沖縄県知事（審査申出人）が平成28年3月22日に貴委員会に対して行った審査申出について、国地委第5号の書面により、貴委員会からの求めがあったので、答弁書2を提出する。

国地方係争処理委員会 御中

相手方 国土交通大臣 石 井 啓



第1	本答弁書について	4
第2	事実経過等	4
1	事案の要旨	4
2	本件承認処分に至る事実経過	5
(1)	普天間飛行場及びキャンプ・シュワブの概要	5
ア	普天間飛行場の概要	5
イ	キャンプ・シュワブの概要	6
(2)	本件埋立事業の概要	6
ア	本件埋立事業による本件代替施設等の目的	6
イ	本件埋立地の規模	6
(3)	辺野古沿岸域に本件代替施設等の設置を決めた経緯等	7
(4)	普天間飛行場返還後の跡地利用計画の策定状況等	12
(5)	本件承認処分の経緯	15
第3	法4条1項1号（国土利用上適正且合理的ナルコト）に適合するとの判断が適法であること	17
1	法4条1項1号に定める「国土利用上適正且合理的ナルコト」の意義	17
2	本件においては、前知事の裁量権の範囲の逸脱・濫用が問題となること	18
3	本件埋立事業が第1号要件に適合するとの前知事の判断に裁量権の逸脱又は濫用がないこと	19
(1)	国土利用上の観点からの当該埋立ての必要性	20
ア	普天間飛行場の危険性除去のため本件埋立事業を実施する必要性	20
イ	宜野湾市の経済発展を図るため本件埋立事業を実施する必要性	20
(2)	公共性の高さ	21
ア	日米間の信頼関係維持という国防・外交上の公益が大きいこと	21
イ	沖縄の負担軽減という公益が大きいこと	21
ウ	安全保障の見地から抑止力の維持を図る公益が大きいこと	22

(3) 当該埋立自体及び埋立て後の土地利用が周囲の自然環境等に及ぼす影響	22
ア 自然環境に対して環境保全措置が講じられること	22
イ 航空機事故の危険性や騒音被害の発生可能性が格段に低いこと	23
(4) 小括	24
4 第1号要件に係る「取消処分理由」及び審査申出書における主張に対する反論	25
(1) 「(1)『埋立ての必要性』」について	26
ア 都道府県知事には、国防・外交上の観点からの埋立ての必要性について独自に審査判断をする権限がないこと	26
(ア) 本件埋立事業についての国防・外交上の観点からの必要性の判断は、国の政策的、技術的な裁量に委ねられた事項であること	26
(イ) 地方自治法1条の2の規定文言からしても、国家としての存立にかかわる事務については国が重点的に担うとされていること	29
(ウ) 公有水面埋立法の解釈からしても、都道府県知事に本件埋立事業の国防・外交上の必要性について審査判断する権限はないこと	30
イ 普天間飛行場の代替施設を辺野古沿岸域に建設することには合理的理由があり、埋立ての必要性が認められること	33
(ア) 普天間飛行場代替施設を辺野古沿岸域に建設する必要性	34
(イ) 米軍海兵隊の一体的運用の必要性	38
(ウ) 地理的に優位であることについて	65
(エ) 在日米軍のプレゼンス及び抑止力維持の必要性について	87
(オ) 小括	98
ウ 本件承認処分における審査内容からしても、埋立ての必要性を認めた前知事の判断に何ら不合理な点はないこと	99
(ア) 取消処分理由第1. 2(1)①の点について	99

(イ) 取消処分の理由第1. 2 (1)②の点について	101
(ウ) 取消処分の理由第1. 2 (1)③の点について	102
エ 小括	104
(2) 「(2) 自然環境及び生活環境等」について	105
(3) 「(3) 沖縄県における過重な基地負担や基地負担についての格差の固定化」 について	106
5 第1号要件適合性に関するまとめ	109

第1 本答弁書について

本答弁書は、事実経過等を主張するとともに、法4条1項1号に適合すると
の判断が適法であることについて詳論するものである。

なお、略語等については、特に記載のない限り、答弁書1の例による。

第2 事実経過等

1 事案の要旨

(1) 前知事は、平成25年12月27日、国（沖縄防衛局）に対し、法に基づ
く法定受託事務として、沖縄県名護市辺野古沿岸域に本件代替施設等を設置
するための本件埋立事業に係る本件承認処分（乙第2号証）をした。

(2) 国は、日米安全保障条約4条を根拠として設置された日米安全保障協議委
員会における合意により、米軍海兵隊が駐留する沖縄県宜野湾市所在の普天
間飛行場を移設・返還することになったことに伴い（乙第11号証）、本件代
替施設等を沖縄県名護市辺野古沿岸域に設置するため、本件埋立事業を実施
すべく本件承認処分を得たものである。なお、本件埋立事業の主体は国であ
り、本件埋立事業の実施を担当する沖縄防衛局長が手続を進めた。

本件代替施設等の建設地は、沖縄県名護市辺野古崎周辺地区及びこれに隣
接する水域であるところ、当該辺野古崎周辺地区は、日米安全保障条約及び
日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく
施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定（以下「日
米地位協定」という。）に基づき、米軍施設及び区域（キャンプ・シュワブ）
として提供されている（乙第12号証）。

(3) 審査申出人は、平成27年10月13日、別紙のとおり、本件承認処分
には法4条1項1号及び2号の各要件に適合しないにもかかわらずこれらに適
合するとした法的瑕疵があったとして、国に対し、本件取消処分をした。

(4) しかしながら、審査申出人のした本件取消処分は、本件承認処分に法的瑕

疵がないにもかかわらず取り消した点、取消制限に係る判例法理に反している点において違法である。そこで、法を所管する相手方は、地方自治法245条の7第1項に基づき、審査申出人に対し、本件指示をした。

2 本件承認処分に至る事実経過

(1) 普天間飛行場及びキャンプ・シュワブの概要

国（沖縄防衛局）は、キャンプ・シュワブ施設敷地内から辺野古崎とこれに隣接する大浦湾、辺野古湾の水域を結ぶ形で埋立地を造成し、本件代替施設等としての飛行場を設置するものとして、平成25年3月22日、前知事に対し、本件埋立出願を提出した（乙第4号証の1・1枚目）。普天間飛行場及びキャンプ・シュワブの概要は、以下のとおりである。

ア 普天間飛行場の概要

普天間飛行場は、沖縄県中部に位置する宜野湾市の中央部に所在し、昭和20年から米軍による使用が開始され、現在は米軍海兵隊の航空部隊が使用している施設及び区域である。また、同飛行場は、国際連合の軍隊も使用することができる。同飛行場周辺には、学校や住宅、医療施設などが密集している状況にある。同飛行場の概要は以下のとおりである（乙第4号証の2・埋立必要理由書6ページ、乙第13号証201ページ）。

施設面積 約4.8平方キロメートル

施設概要 滑走路約2700メートル、格納庫、倉庫、隊舎など

使用部隊 第1海兵航空団、第36海兵航空群、第18海兵航空管制群

機能 オスプレイなどを運用する機能、空中給油機を運用する機能、緊急時に外部から多数の航空機を受け入れる基地機能（これら3つの機能のうち、キャンプ・シュワブに移るのは、「オスプレイなどを運用する機能」のみである。
空中給油機KC-130は、平成26年8月、15機全

機の岩国飛行場（山口県）への移駐を完了しており、また、緊急時に外部から多数の航空機を受け入れる基地機能も本土へ移転することとなっている。）

イ キャンプ・シュワブの概要

キャンプ・シュワブは、沖縄県名護市辺野古に所在し、米軍海兵隊により、昭和31年から使用が開始され、現在はキャンプ地区及び訓練場地区として、米軍海兵隊の陸上部隊が使用している施設及び区域である。キャンプ・シュワブの概要は以下のとおりである（乙第4号証の2・埋立必要理由書7ページ）。

施設面積	約20.6平方キロメートル(キャンプ地区と訓練場地区)
施設概要	事務所、隊舎、訓練所など
使用部隊	第3海兵遠征軍

(2) 本件埋立事業の概要

ア 本件埋立事業による本件代替施設等の目的

普天間飛行場は、オスプレイなどによる米軍海兵隊の航空輸送の拠点となっており、米軍海兵隊の運用上、極めて大きな役割を果たしているものの、同飛行場周辺の市街地化が進んだことにより、航空機騒音等の問題が顕在化した。このため、日米両政府は、普天間飛行場を早期に移設・返還するための累次の協議を重ね、同飛行場を、キャンプ・シュワブ水域内の名護市辺野古沿岸域の代替施設に移設することを決定した。この代替施設は、現在提供されているキャンプ・シュワブの陸上部分を活用し、海上に設置する部分をできる限り少なくしたものである（乙第4号証の7・環境保全図書2-1ページ）。

イ 本件埋立地の規模

本件埋立地の規模は、以下のとおりである（乙第4号証の1・公有水面埋立願書20ページ、乙第4号証の7・環境保全図書2-3ページないし6

ページ，乙第4号証の2・埋立必要理由書25ページ)。

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。

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1200メートル(オーバーラン6
00メートル)

(3) 辺野古沿岸域に本件代替施設等の設置を決めた経緯等

日米両政府は，普天間飛行場周辺の市街地化が進んでいることによる航空機騒音や航空機事故の危険性などの問題が顕在化していることから，普天間飛行場を早期に移設・返還するための協議を続けてきた。以下に，日米両政府間の協議等の経緯を示す（経緯の概要については，乙第4号証の2・埋立必要理由書2ページないし5ページ参照。）。

ア 平成8年4月12日の橋本内閣総理大臣とモンデール駐日米国大使との会談において，普天間飛行場は，沖縄県に既に存在する米軍施設及び区域の中に新たにヘリポートを建設することなどの一定の措置がとられた後，爾後5年ないし7年程度で全面返還されることが合意された（乙第14号証）。沖縄県における米軍施設及び区域の整理，統合及び縮小並びに米軍の運用の方法を調整する方策について，沖縄に関する特別行動委員会（SACO）が日米安全保障協議委員会に対し勧告を作成することとなり，同年12月2日，池田外務大臣，久間防衛庁長官，ペリー国防長官及びモンデール駐日米国大使ら閣僚等が出席した日米安全保障協議委員会において，普天間飛行場に所在する部隊・装備等の移転先として海上施設案を追求し，今後5ないし7年以内に，十分な代替施設が完成し運用可能となった後，普天間飛行場を返還する旨の「SACO最終報告」が承認された（乙第1

1号証)。

イ 平成11年11月22日、稲嶺恵一沖縄県知事は、普天間飛行場の移設候補地として「キャンプ・シュワブ水域内名護市辺野古沿岸域」が適切であると判断した旨表明し(乙第15号証)、同年12月27日、岸本建男名護市長は、同表明について、一定の条件を示しつつ、受入れを表明した(乙第16号証)。さらに、同月28日、政府は、代替施設の建設地点を「キャンプ・シュワブ水域内名護市辺野古沿岸域」とし、今後、代替施設の工法及び具体的建設場所の検討を含めて基本計画の策定を行う旨の「普天間飛行場の移設に係る政府方針」を閣議決定した(乙第17号証)。

ウ 政府は、平成12年8月25日、代替施設の基本計画の策定について沖縄県及び地元の地方公共団体との間で協議するため、代替施設協議会を設置し、沖縄県及び名護市等と協議を開始した(乙第18号証の1ないし同号証の3)。上記協議会は9回開催され、普天間飛行場の代替施設の工法や形状等について協議された。代替施設の工法としては、埋立工法、杭式棧橋工法(多数の支柱で上部構造物を支える方式)及びポンツーン工法(箱形構造物を浮かべ係留する方式)が検討されたが、9回目の上記協議会の開催日である平成14年7月29日、尾身沖縄及び北方対策担当大臣、中谷防衛庁長官、川口外務大臣、稲嶺沖縄県知事及び岸本名護市長の間で、代替施設の建設はキャンプ・シュワブ水域内において埋立工法で行い、その形状は概ね長方形とする旨の基本計画が決められた(乙第19号証の1、同号証の2)。また、同年12月16日、川口外務大臣、石破防衛庁長官、パウエル国務長官及びウォルフオビッツ国防副長官ら閣僚が出席した日米安全保障協議委員会において、SACO最終報告(上記ア)の実施に関する日米両政府のコミットメントが再確認され、代替施設の建設をキャンプ・シュワブ水域内において埋立工法で行うこと等を内容とした上記基本計画に基づき迅速に移設を進めることも確認された(乙第20号証4ページ)。

エ 平成17年10月29日、町村外務大臣、大野防衛庁長官、ライス国務長官及びラムズフェルド国防長官らが出席した日米安全保障協議委員会において、普天間飛行場の移設先を名護市辺野古のキャンプ・シュワブとし、「キャンプ・シュワブの海岸線の区域とこれに近接する大浦湾の水域を結ぶI字型に普天間飛行場代替施設を設置する」ことが発表された。上記閣僚は、地元との調整を完了することを確約するとともに、事務当局に対し、これらの個別かつ相互に関連する具体案を最終的に取りまとめ、具体的な実施日程を含めた計画を平成18年3月までに作成するよう指示した。日米双方は、これらの具体案の迅速な実施に求められる必要な措置をとることの重要性を強調した（乙第21号証8ページないし10ページ）。

オ その後、周辺地域上空の飛行ルートを回避してほしいとの地元要望を踏まえ、平成18年4月7日、額賀防衛庁長官と島袋名護市長及び東宜野座村長との間で、代替施設の建設場所について、平成17年10月29日に日米安全保障協議委員会において承認された政府案を基本に、①周辺住民の生活の安全、②自然環境の保全、③同事業の実行可能性に留意して建設することに合意した（乙第4号証の2・埋立必要理由書8ページないし13ページ）。

カ 平成18年5月1日、麻生外務大臣、額賀防衛庁長官、ライス国務長官及びラムズフェルド国防長官は、日米安全保障協議委員会に出席し、同委員会において、同日の同委員会文書である「再編の実施のための日米ロードマップ」により、V字型の2本の滑走路から成る案として、代替施設を辺野古崎とこれに隣接する大浦湾と辺野古湾の水域を結ぶ形で設置し、2本の滑走路をV字型に配置すること、本件代替施設等の工法は原則として埋立てとなることを合意した。また、上記閣僚は、同日、「本日開催された安全保障協議委員会において、閣僚は、本日の同委員会文書『再編実施のための日米のロードマップ』に記されている、2005年（引用者注・平

成17年)10月の再編案の実施の詳細を承認した。閣僚は、これらの再編案の実施により、同盟関係における協力は新たな段階に入るものであり、また、地域における同盟関係の能力強化につながるものであることを認識した。今後実施される措置は、日米安全保障条約の下での日米双方のコミットメントを強化すると同時に、沖縄を含む地元の負担を軽減するとの日米双方の決意を示すものである。これは、同盟関係に対する国民一般の支持を高める基礎を提供するものである。閣僚は、日本国政府による地元との調整を認識し、再編案が実現可能であることを確認した。また、閣僚は、これらの再編案を完了させることが同盟関係の変革の基礎を強化するために不可欠であることを認識し、日米安全保障条約及び関連取極を遵守しつつ、この計画を速やかに、かつ、徹底して実施していくことを確約した。」旨を共同発表した(乙第22号証の1、同号証の2・1枚目及び2枚目)。

キ また、平成18年5月11日、額賀防衛庁長官と稲嶺沖縄県知事との間で「在沖米軍再編に係る基本確認書」が締結され(乙第4号証の2・埋立必要理由書4ページ及び14ページ)、同月30日、普天間飛行場の移設について、同月1日に日米安全保障協議委員会において合意された案(上記カ)を基本とし、早急に代替施設の建設計画を策定することを含む「在日米軍の兵力構成見直し等に関する政府の取組について」が閣議決定された(乙第4号証の2・埋立必要理由書4ページ、15ページ及び16ページ)。

ク 平成22年5月28日、日米安全保障協議委員会における岡田外務大臣、北澤防衛大臣、クリントン国務長官及びゲイツ国防長官の共同発表において、普天間飛行場を移設し、同飛行場を日本に返還するとの共通の決意が表明され、オーバーランを含み、護岸を除いて1800メートルの長さの滑走路を持つ代替施設をキャンプ・シュワブ辺野古崎地区及びこれに隣接する水域に設置する意図を確認したことが発表された。また、同委員会において、普天間飛行場のできる限り速やかな返還を実現するため、代替施

設の位置、配置及び工法に関する専門家による検討を速やかに（いかなる場合でも2010年（平成22年）8月末日までに）完了させ、検証及び確認を次回の日米安全保障協議委員会までに完了させることが決定された（乙第4号証の2・埋立必要理由書5ページ、17ページ及び19ページ）。

さらに、日本政府は、平成22年5月28日、普天間飛行場を早期に移設・返還するために、代替施設をキャンプ・シュワブ辺野古崎地区及びこれに隣接する水域に設置することを閣議決定した（乙第4号証の2・埋立必要理由書5ページ）。

ケ その後、代替施設の位置、配置及び工法などに関する専門家による検討を経て、日米安全保障協議委員会は、平成23年6月21日、普天間飛行場の代替施設は、「海面の埋立てを主要な工法として、専門家会合によって記されたようなV字型に配置される2本の滑走路を有するものとする」と決定し、普天間飛行場の固定化を避けるために2014年（平成26年）よりできるだけ早い時期に完成させるとのコミットメントを確認したことを発表した（乙第4号証の2・埋立必要理由書）。

コ その後も、平成25年12月27日付け本件承認処分に前後して、日米安全保障協議委員会等において、以下のとおり、普天間飛行場代替施設を辺野古崎とこれに隣接する大浦湾と辺野古湾の水域を結ぶ形で設置する計画が、引き続き、唯一の解決策であることが繰り返し確認されている。

(ア) 平成24年4月27日、日米安全保障協議委員会において、普天間飛行場を辺野古に移設する現在の計画が、引き続き、唯一の有効な解決策であるとの認識が再確認された（乙第23号証5ページ）。

(イ) 平成25年4月、「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」が公表され、普天間飛行場について2022（平成34）年度又はその後返還可能とされた（乙第24号証19ページ）。

(ウ) 平成25年10月3日、日米安全保障協議委員会において、普天間飛

行場の代替施設を辺野古に建設することが、同飛行場の継続的な使用を回避するための唯一の解決策であるとの認識が再確認された（乙第25号証9ページ）。

(エ) 平成26年10月20日、「日米共同報道発表」により、普天間飛行場の代替施設を辺野古に建設することが、同飛行場の継続的な使用を回避する唯一の解決策であることが再確認された（乙第26号証）。

(オ) 平成27年4月27日、普天間飛行場の代替施設をキャンプ・シュワブ辺野古崎地区及びこれに隣接する水域に建設することが、運用上、政治上、財政上及び戦略上の懸念に対処し、普天間飛行場の継続的な使用を回避するための唯一の解決策であることが再確認された（乙第27号証6ページ）。

(カ) 平成27年4月28日、米国で開催された日米首脳会談において、安倍内閣総理大臣から「辺野古移設が唯一の解決策との政府の立場は揺るぎない。沖縄の理解を得るべく対話を継続する」旨の発言がされた（乙第28号証）。

(キ) 平成27年11月19日、フィリピンにおいて開催された日米首脳会談において、安倍内閣総理大臣から、「普天間飛行場は辺野古が唯一の解決策であり、断固たる決意で進める」旨の発言がされた。

(4) 普天間飛行場返還後の跡地利用計画の策定状況等

ア 平成8年のSACO最終報告において普天間飛行場の全面返還が合意されたことを受け、平成11年に普天間飛行場の移設に係る政府方針が閣議決定され、同政府方針の中で、「駐留軍用地跡地利用の促進及び円滑化等に関する方針」が示されるとともに（乙第29号証）、国は、その円滑な実施を図るため、平成12年5月、内閣官房長官、沖縄開発庁長官、沖縄県知事、宜野湾市長を構成員とする跡地対策準備協議会を設置した（乙第30号証）。

イ 平成13年12月に開催された第6回跡地対策準備協議会において、9分野106項目にわたる「普天間飛行場跡地利用の促進及び円滑化等にかかる取組分野ごとの課題と対応の方針についての取りまとめ」が示され、上記の対応方針では、「国、県、市が連携・協力して、普天間飛行場の跡地利用の促進及び円滑化等に取り組む」ことが謳われ、市及び県は跡地利用計画の策定に向けた具体的な取組に着手し、3～4年後を目処に具体的な跡地利用計画策定の基礎となる跡地利用の基本方針を策定することが示された（乙第29号証、乙第31号証）。

ウ 平成14年7月に政府が策定した沖縄振興計画においては、普天間飛行場の跡地利用について、「沖縄県全体の振興に影響が及ぶと考えられていることから、国、県、宜野湾市が連携して、跡地利用の基本方針及び跡地利用計画の策定に向けて取り組む」と定められた（乙第29号証、乙第32号証42ページ）。

エ 沖縄県及び宜野湾市は、平成16年2月、基本方針の策定に当たって普天間飛行場跡地利用方針策定審議調査会を設置し、同審議調査会において、基本方針の策定に関する重要事項について審議調査を行うとともに、これと並行して、自然環境や文化財に関する調査、関係地権者等の意向醸成に関する調査、都市計画に関する調査、産業・機能の導入に関する調査など、広範な調査を実施し、普天間飛行場跡地利用基本方針検討委員会では、これら調査の成果などを踏まえ、基本方針策定に向けた総合的な検討が行われ、「普天間飛行場跡地利用基本方針の策定にかかる指針」（乙第33号証）が提言された（乙第29号証、乙第34号証2ページ）。

オ 沖縄県及び宜野湾市は、平成18年2月、普天間飛行場の跡地利用に関する基本方向、分野別の方針及び今後の取組方針を示した普天間飛行場跡地利用基本方針を策定した（乙第29号証、乙第34号証）。

カ また、沖縄県及び宜野湾市は、今後、基本方針を具体化した跡地利用計

画を策定し、それに基づき事業の準備を行い、事業の実施に至る工程を着実に進めていく必要があることから、平成19年5月、跡地利用計画の策定に必要な具体的な取組の内容・手順・役割分担等を明らかにした普天間飛行場跡地利用計画の策定に向けた行動計画を策定した（乙第29号証、乙第35号証）。

キ 沖縄県及び宜野湾市は、平成19年度以降、上記行動計画に基づき、県市共同調査において、前提条件の整理、計画方針の取りまとめに向けた検討を行うとともに、宜野湾市においては、自然環境や文化財調査、地権者への情報提供及び意見交換を進める一方、沖縄県においては、平成24年5月に普天間飛行場跡地を中南部圏域の新たな振興拠点と位置づける沖縄21世紀ビジョン基本計画（乙第36号証）を策定した。さらに、沖縄県や宜野湾市をはじめとする関係市町村において、平成25年1月に普天間飛行場を含めた6施設の跡地利用の方向性を示した中南部都市圏駐留軍用地跡地利用広域構想（乙第37号証）を策定した（乙第38号証）。同構想では普天間飛行場の跡地はリゾートコンベンション産業、医療生命科学産業、環境エネルギー産業、文化産業（アフターコンベンションに資する都市型エンターテインメント産業）、スポーツツーリズム産業等に利用されることが想定されており（乙第37号証33ページないし36ページ）、沖縄県の推計によれば、同構想に基づく跡地利用がされた場合には、これらの活動に伴う消費や投資等の経済取引により個人・事業者等への支出が発生し、その直接経済効果は、卸・小売業、飲食業、サービス業その他産業の売上高及び不動産賃貸額などによって年間約3866億円に上り、返還前の地代収入、軍雇用者所得、米軍等への財・サービスへの提供額、基地周辺整備費等及び基地交付金などによる年間約120億円に比べ約3.2倍もの経済効果を上げると予想されている（乙第39号証5ページ及び7ページ）。また、直接経済効果の発生額を源泉として経済的取引の連鎖により他の商

品・サービスの需要が波及し、様々な産業の生産が誘発される結果、またそれによって所得、雇用等が誘発される効果である経済波及効果についても、生産誘発額が返還前の年間130億円から3604億円(28倍)、所得誘発額が年間35億円から928億円(26倍)、誘発雇用人数が年間1074人から3万4093人(32倍)、税收効果が年間14億円から430億円(32倍)に上ると予想されている(乙第39号証6ページ)。

ク 沖縄県及び宜野湾市は、上記広域構想や基本方針、行動計画に基づくこれまでの取組の成果を踏まえて、平成25年3月、跡地利用計画の具体化に向けた中間的な成果として全体計画の中間取りまとめを策定した(乙第38号証)。

ケ 沖縄県及び宜野湾市は、全体計画の中間取りまとめを基に県民、市民、地権者の意見聴取等を行うとともに、普天間飛行場跡地及び周辺の整備に係る課題の整理や事業スキーム案の検討を実施した上で、跡地利用計画の具体化に向けた行程計画案を作成するため、平成26年3月、普天間飛行場跡地利用計画策定調査業務報告書を作成、公表した(乙第40号証)。

コ 沖縄県は、平成27年8月、「普天間飛行場跡地(仮称)普天間公園等検討調査業務」に係る企画提案書を募集するなどしており、現在においても普天間飛行場跡地利用計画の策定作業は継続している(乙第41号証)。

(5) 本件承認処分の経緯

ア 沖縄防衛局は、平成25年3月22日、前知事に対し、本件埋立事業に係る埋立承認願書を提出したところ(本件埋立出願。乙第4号証の1・1枚目)、同年4月12日に前知事から補正を求められたため(平成25年4月12日「普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立承認申請書の補正について」。乙第42号証)、同年5月31日、本件願書を提出した。

イ 前知事は、法3条1項に基づき、平成25年6月28日、本件埋立出願の要領について沖縄県公報で告示するとともに、同日から7月18日まで

の間、本件願書及び関係図書を沖縄県のホームページ上及び沖縄県内の合計8か所に設置して縦覧に供したところ、縦覧期間内において、利害関係人から3511件の意見書が提出され、期間外においても61件（平成25年8月30日時点）の意見書が提出された（乙第9号証の10。なお、主な意見の概要は乙第9号証の11のとおりである。）。

ウ 前知事は、法3条1項に基づき、平成25年8月1日、関係市町村長である名護市長に対し、回答期限を同年11月29日と定めて意見照会を行うとともに、建設省及び運輸省発出の通達（乙第10号証：建設省河川局水政課監修「公有水面埋立実務ハンドブック」36ページ及び37ページ）に従い、関係機関である沖縄県環境生活部長に対しては回答期限を同じく11月29日と定め、第11管区海上保安本部中城海上保安部長及び沖縄県農林水産部水産課長に対しては回答期限を同年9月30日と定めて、意見照会を行った。前知事は、同年9月30日に第11管区海上保安本部中城海上保安部長及び沖縄県農林水産部水産課長から、同年11月27日に名護市長から、同月29日に沖縄県環境生活部長から、それぞれの意見照会に対する回答を受理した（乙第9号証の1ないし同号証の8）。

エ 沖縄県は、平成25年10月4日、沖縄防衛局に対して、本件願書に対する質問を送付し、同月25日、沖縄防衛局は、同質問に対する回答を行った（乙第43号証）。

オ 沖縄県は、平成25年11月8日、沖縄防衛局に対して、本件願書に対する2次質問を送付し、同月20日、沖縄防衛局は、同質問に対する回答を行った（乙第44号証）。

カ 沖縄県は、平成25年12月4日、沖縄防衛局に対し、本件願書に対する名護市長及び沖縄県環境生活部長からの意見への見解を求めるとともに、3次質問を送付し、同月10日、沖縄防衛局は、同意見に対する見解を明らかにするとともに、同質問に対する回答を行った（乙第45号証）。

キ 沖縄県は、平成25年12月12日、沖縄防衛局に対し、本件願書に対する名護市長及び沖縄県環境生活部長からの意見への見解に関する質問並びに4次質問を送付し、同月17日、沖縄防衛局は、同各質問に対する回答を行った（乙第46号証）。

ク 前知事は、行政手続法5条1項に基づき定めた公有水面埋立免許の審査基準（乙第8号証）に基づいて本件願書の審査を行い、法4条1項各号要件該当性に係る各審査基準につき、適合すると判断して（乙第9号証の1ないし同号証の4）、平成25年12月27日、本件承認処分をした。

第3 法4条1項1号（国土利用上適正且合理的ナルコト）に適合するとの判断が適法であること

1 法4条1項1号に定める「国土利用上適正且合理的ナルコト」の意義

法4条1項1号は、免許基準（承認基準）の一として、「国土利用上適正且合理的ナルコト」（以下「第1号要件」という。）を定める。第1号要件は、その文言及び事柄の性質上、当該埋立自体及び埋立地の用途が、国土利用上の観点からして適正かつ合理的なものであることを要する趣旨と解され（乙第47号証：国土交通省港湾局埋立研究会編「公有水面埋立実務便覧（全訂2版）」214ページ）、「適正且合理的」という抽象的な文言からしても、免許（承認）権者がその適合性を判断するに当たっては、国土利用上の観点からの当該埋立ての必要性及び公共性の高さや、当該埋立自体及び埋立て後の土地利用が周囲の自然環境等に及ぼす影響など、相互に異質な利益を比較衡量した上で、地域の実情などを踏まえ、技術的、政策的見地から総合的に判断することになるから、法は、免許（承認）権者である都道府県知事に対して、第1号要件の適合性判断について一定の裁量を認めたものと解される（高松高裁平成6年6月24日判決・判例タイムズ851号80ページ、大分地裁平成23年8月8日判決、広島地裁平成21年10月1日判決・判例時報2060号3ページ、福岡地裁平成10年3月31日判決・判例

タイムズ998号149ページ参照)。

したがって、前知事のした本件承認処分が第1号要件適合性に関し違法の瑕疵を帯びるのは、第1号要件に適合するとの判断が、前知事に認められた裁量権の範囲を超え、又はその濫用があった場合に限られる。すなわち、違法を理由として行政庁が自庁取消しをし得る根拠は、法律による行政の原理に基づく適法性の回復にあるところ、行政庁のした行政処分が裁量権の範囲内の行為であれば、かかる行政処分が違法とされることはないから、適法性を回復するという要請が働く余地がなく、当該行政処分を取り消すことはできない。このように技術的、政策的な見地から行政庁に与えられた裁量権の行使に基づく判断の適否を審査するに当たっては、その基礎とされた重要な事実に誤認があること等により、重要な事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法となるとすべきものと解するのが相当である（最高裁平成18年11月2日第一小法廷判決・民集60巻9号3249ページ参照）。

2 本件においては、前知事の裁量権の範囲の逸脱・濫用が問題となること

審査申出人は、本件埋立事業が第1号要件を満たさないにもかかわらずこれを満たすと前知事が判断した点に、違法の瑕疵があるとして本件取消処分をした。しかるに、本件承認処分に違法の瑕疵があるというためには、前知事が本件承認処分に当たり、裁量権の範囲を逸脱・濫用したといえる必要がある。したがって、本件で問題となるのは、原処分である本件承認処分に係る前知事の判断に裁量権の範囲の逸脱・濫用があるかどうかであり、本件取消処分に係る審査申出人の判断に裁量権の範囲の逸脱・濫用があるかどうかではない。

これに対し、審査申出人は、同一行政庁による自庁取消しであるから、埋立承認申請の申請時の前知事と同じ立場において、公有水面埋立承認出願が法の

要件に適合しているか否かを判断できるものであり、本件において審査対象となるのは、審査申出人の判断に裁量権の範囲の逸脱・濫用があるかどうかである旨主張する（審査申出書35ページ）。しかしながら、行政庁が一旦した行政処分について、それが違法であるとして自ら取り消し得る実質的な根拠が、法律による行政の原理に基づく適法性の回復にあることからすると、違法を理由に自庁取消しをする場面においては、違法な状態が客観的に存在していなければならない。すなわち、違法を理由とした自庁取消しの適否が問題となる場面において検討されるべきは、原処分に違法な状態が客観的に存在しているか否かであり、その存否について裁量権はないといわざるを得ない（違法であると認められる場合にこれを取り消すかどうかについての裁量権はあり得るであろう。）。

したがって、裁量権を有する前知事と同じ立場において要件適合性を判断することができるとの理解を前提に、本件において審査対象となるのは審査申出人の判断に裁量権の範囲の逸脱・濫用があるかどうかであるとする審査申出人の上記主張には理由がない。

3 本件埋立事業が第1号要件に適合するとの前知事の判断に裁量権の逸脱又は濫用がないこと

答弁書1の第3において述べた事項を前提として、本件において、国土利用上の観点からの当該埋立ての必要性及び公共性の高さや、当該埋立自体及び埋立て後の土地利用が周囲の自然環境等に及ぼす影響などの諸事情を比較衡量すれば、本件埋立事業が「国土利用上適正且合理的」であることは明らかである。そして、本件埋立事業につき第1号要件に適合するとした前知事の判断が、重要な事実の基礎を欠くとか、その内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くということとはできず、前知事がした第1号要件適合性の判断に何ら裁量権の逸脱又は濫用に当たる事情は認められないから、本件承認処分について、第1号要件に適合しないという違法の瑕疵があるということとはできない。以下、本件埋立事業が第1号要

件に適合することにつき、詳述する。

(1) 国土利用上の観点からの当該埋立ての必要性

ア 普天間飛行場の危険性除去のため本件埋立事業を実施する必要性

上記第2の2(3)のとおり、本件埋立事業は、普天間飛行場の代替施設を辺野古沿岸域に建設して同飛行場の全面返還を受けるために行う事業である。宜野湾市内に所在する普天間飛行場の周辺には、学校等施設や住宅、医療施設及び公共施設等が密集しており、航空機による事故の危険性や騒音被害の発生可能性が具体的なものとして現に存在している。すなわち、普天間飛行場の周辺住民等の生命、身体又は財産に対する具体的な危険性は一刻も早く除去されるべきであり、平成8年4月の橋本・モンデール合意を出発点としてされた日米間の交渉成果であるところの日米安全保障協議委員会における累次の合意に従い、普天間飛行場の代替施設を辺野古沿岸域に建設することが、普天間飛行場の周辺住民等の生命、身体及び財産に対する具体的な危険性を、最も早く、確実に除去することのできる現実的な手段である。したがって、本件埋立事業は、普天間飛行場の危険性除去のために必要不可欠な事業であり、周辺住民等の生命、身体又は財産に対する具体的な危険性を除去する必要性は、極めて大きい。

イ 宜野湾市の経済発展を図るため本件埋立事業を実施する必要性

普天間飛行場は、宜野湾市における都市機能・交通体系・土地利用等、効率的なまちづくりや、同市の経済活動に影響を及ぼしている。一方で、上記第2の2(4)のとおり、沖縄県の推計によれば、普天間飛行場が返還された場合の直接経済効果は約3866億円に上るとされていることから、本件代替施設等が建設され、普天間飛行場が全面返還されれば、宜野湾市の経済的発展にも大きく資する。そして、日米間の合意に従い、普天間飛行場の代替施設を建設することが、最も早期かつ現実的に、しかも確実に、普天間飛行場の全面返還を実現することのできる手段である。宜野湾市の経済発展を図る

ためにも、本件埋立事業を実施し、普天間飛行場の全面返還を実現する必要性は、極めて高い。

(2) 公共性の高さ

ア 日米間の信頼関係維持という国防・外交上の公益が大きいこと

上記第2の2(3)のとおり、我が国と米国は、平成8年4月の橋本・モンデール合意以降、日米安全保障協議委員会等における累次の協議を経て、平成14年12月に普天間飛行場の代替施設を埋立工法で辺野古沿岸域に設置することを合意し、平成18年5月には、現行案である本件代替施設等を辺野古沿岸域に設置して、これを米国に提供することにより、我が国が普天間飛行場の全面返還を受ける旨を合意し、当該合意内容は、爾後、日米間において繰り返し確認されてきたものである。本件取消処分により、本件埋立事業が頓挫し、普天間飛行場の代替施設が建設できないこととなれば、我が国はこれまで米国政府との間で合意し、繰り返し確認してきた本件代替施設等の提供及び普天間飛行場の全面返還を実現することができなくなる。かかる事態が招来されるならば、今後、米国との間の信頼関係が失われることをはじめ、国際社会における我が国の信頼をも失いかねないなど、我が国の国防・外交上重大な悪影響が及ぶことは明らかである。このように、日米間の合意に従い、本件代替施設等の提供と普天間飛行場の全面返還を実現することによってもたらされる、日米間ひいては国際社会における信頼関係を維持するという公益は、金銭評価が不可能なほど大きい。

イ 沖縄の負担軽減という公益が大きいこと

上記第2の2(1)及び(2)のとおり、普天間飛行場の米軍施設及び区域としての機能が、本件代替施設等に移転すれば、その規模は現在の半分に以下に縮小されることとなり（普天間飛行場の施設面積：約4.8平方キロメートル、埋立面積：約1.6平方キロメートル）、沖縄県全体からみた負担軽減が図られることとなる。また、本件埋立事業及び本件代替施設等の建設は、既に米

軍施設及び区域として提供されている場所であるキャンプ・シュワブ及びその周辺において行われるのであって、沖縄県に対し新たな米軍施設及び区域のための土地提供を求めるものでもない。日米安全保障協議委員会等における日米間の合意が既に存在することからすれば、辺野古沿岸域に本件代替施設等を建設することによって、早期かつ現実的に、しかも確実に、沖縄の負担軽減をすることができるのであり、その公益は極めて大きい。

ウ 安全保障の見地から抑止力の維持を図る公益が大きいこと

沖縄防衛局が本件埋立出願に当たり提出した埋立必要理由書（乙第4号証の2・1ページ及び2ページ）に記載し、また、下記3(1)イ(エ)において詳述するとおり、我が国が、近年において拡大し活発化する周辺国の軍事的状況に対応しつつ、安全保障体制を確保するためには、日米安全保障条約に基づいて、日本国内に米軍が駐留し、そのプレゼンスによってかかる軍事的状況に対する抑止力を維持することが、極めて重要である。この点、沖縄本島は、南西諸島のほぼ中央にあつて、北東アジア地域における潜在的紛争地域から「近い（近すぎない）」位置にあり、いわゆるオイル・シーレーンにも隣接していることなど、我が国の安全保障上の戦略的見地からみた地理的優位性を有している。このような位置にある沖縄本島に、紛争又は有事等の発生に対して高い即応性・機動性を有する米軍海兵隊が存在していることは、我が国のみならず、アジア太平洋地域の全体の平和と安全の確保にとって重要な意義を有しており、我が国の安全保障に多大な利益をもたらすものである。かかる観点からしても、本件埋立事業を実施する公益は非常に大きい。

(3) 当該埋立自体及び埋立て後の土地利用が周囲の自然環境等に及ぼす影響

ア 自然環境に対して環境保全措置が講じられること

本件埋立事業の対象地及びその近傍は、古来からの景勝地等とされるような場所ではないものの、ジュゴン等の天然記念物やサンゴ礁、ウミガメ等が生息する地域である。しかしながら、法4条1項2号の要件適合性に関して

答弁書3において詳述するとおり、本件埋立事業の実施及びその後の飛行場としての利用に当たっては、評価法及び評価条例に基づき作成された本件評価書（乙第5号証）及びこれを基に作成された環境保全図書（法2条3項5号、法施行規則3条5号）に基づき、かかる自然環境に対する十分な環境保全措置が採られることとなっており、埋立てが環境に与える負荷を小さくするよう十分な配慮がされている。

イ 航空機事故の危険性や騒音被害の発生可能性が格段に低いこと

本件代替施設等の滑走路は、海上にV字型に2本を設置することとされているところ、これは、地元の要望も踏まえ、滑走路を周辺住民の居住区域から物理的に相当距離を置いた上で、航空機等の離陸・着陸のために使用される飛行経路が周辺住民の居住区域から外れるようにすることより、周辺住民等に対する騒音被害や航空機事故の危険性を回避するよう配慮したものである。その結果、騒音については、本件代替施設等の周辺の全ての集落において騒音の値が専ら住居の用に供される地域に適用される環境基準を充足することになり（乙第4号証の7・環境保全図書6-3-82ページ、乙第6号証の1）、宜野湾市の普天間飛行場の周辺において1万世帯以上に行われてきたような住宅防音（乙第7号証の1）は不要となる。また、万が一、航空機等に不測の事態が生じた場合にも、海上に回避することが可能なものとなっており、周辺住民等の航空機事故に対する安全にも十分配慮したものとなっている（乙第4号証の2・埋立必要理由書21ページ及び25ページ）。このように、本件代替施設等は、航空機事故の危険性や騒音被害の発生可能性に対しても十分配慮したものとなっており、その影響の程度は、普天間飛行場の現状に比して格段に低いものである。また、国は、これまで、自然環境や生活環境への影響等に関して、辺野古沿岸周辺住民に対しても丁寧な説明を行ってきた（乙第4号証の2・埋立必要理由書8ページないし13ページ、乙第48号証の1、同号証の2）。なお、本件承認処分に係る審査時の決裁資

料（乙第9号証の4・1ページ）においても、「代替施設の供用に伴う飛行経路については、滑走路をV字型にして運用を図ることから、周辺地域上空を基本的に回避する方向で対応しており、騒音による影響は、住宅地からの距離が離れることによる距離減衰が見込まれる」とされ、本件代替施設等の設置に伴う生活環境への影響の程度が低いとの評価がされている。

(4) 小括

以上のとおり、普天間飛行場の周辺住民等の生命、身体又は財産に対する具体的な危険性等を除去するために本件埋立事業を実施する必要性が極めて高く、その他にも、宜野湾市の経済発展のために本件埋立事業を実施する必要性があることに加え、日米間及び国際社会における我が国の信頼関係を維持する公益の大きさ、沖縄の負担軽減をする公益の大きさ、安全保障の見地から抑止力の維持を図る公益の大きさが認められるところである。一方、本件埋立事業ないし本件代替施設等が周囲の自然環境等に及ぼす影響については、十分な環境保全措置が講じられており、その影響は小さい。また、本件代替施設等は周辺住民等に対する航空機事故の危険性や騒音被害による影響についても十分配慮した設計となっており、普天間飛行場の場合に比してその影響の程度は格段に低い。かかる諸事情を総合的に比較衡量すれば、本件埋立事業が「国土利用上適正且合理的」なものと認められることは明らかであるから、第1号要件に適合するとした前知事の判断につき、重要な事実の基礎を欠くとか、その判断内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くと認める余地はなく、裁量権を逸脱・濫用したものであるとは到底認められない。したがって、本件承認処分に係る第1号要件の適合性に関して、何ら違法の瑕疵はない。

4. 第1号要件に係る「取消処分理由」及び審査申出書における主張に対する反論
審査申出人は、平成27年10月13日付け公有水面埋立承認取消通知書の別紙「取消処分理由」（乙第1号証別紙。以下、単に「取消処分理由」という。）において、第1号要件適合性に関して瑕疵があるとする理由として、「(1) 埋立ての

必要性」として、「埋立必要理由書において、普天間飛行場代替施設は沖縄県内に建設しなければならないことや県内では辺野古に建設しなければならないこと等が述べられているが、その理由については・・・実質的根拠が乏しく、『埋立ての必要性』を認めることができない」とし、また、「(2) 自然環境及び生活環境等」として、本件埋立事業が埋立対象地の自然環境や周辺住民の生活環境に対して及ぼす影響が大きいとし、さらに、「(3) 沖縄県における過重な基地負担や基地負担についての格差の固定化」として、「本件埋立ては、全国の在日米軍専用施設の73.8パーセントを抱える沖縄県において米軍基地の固定化を招く契機となり、基地負担について格差や過重負担の固定化に繋がる」とした上（乙第1号証別紙1ページ）、上記(1)ないし(3)の事情を総合的に考慮した場合には、「埋立てによって得られる利益、すなわち、『埋立ての必要性』については『埋立必要理由書』記載の理由に実証的根拠が認められないのに対し、他方で、埋立てによって失われる利益（生ずる不利益）は、自然環境及び生活環境等に重大な悪影響を与え、沖縄県における過重な基地負担や基地負担についての格差を固定するものであるから、その不利益の程度は重いものであり、両者を考慮すると、不利益が利益を上回るものである」から、第1号要件に適合するとした前知事の「考慮要素の選択及び判断の過程は合理性を欠いたもの」である旨主張し（乙第1号証別紙1ページ）、また、審査申出書においても同旨の主張をしている（審査申出書79ページ及び80ページ、165ページないし169ページ）。

しかしながら、かかる審査申出人の主張には、いずれも理由はない。以下では、上記(1)ないし(3)の点につき、個別に反論する。

(1) 「(1) 『埋立ての必要性』」について

審査申出人は、取消処分理由において、本件埋立事業について、埋立ての必要性を認めることができないとする理由として、「(ア) 普天間飛行場が、他の都道府県に移転したとしても、依然4軍（陸軍・海軍・空軍・海兵隊）の基地があり、さらに陸上・海上・航空自衛隊の基地があることから、抑止力・軍事

的なプレゼンスが許容できない程度にまで低下することはない」とか、「(イ) 県内移設の理由として、『地理的に優位であること』、『一体運用の必要性』等が挙げられているが、時間・距離その他の根拠等が示されておらず、具体的・実証的説明がなされていない」とした上で、普天間飛行場代替施設は沖縄県内に建設せねばならないこと等について、「実質的な根拠が乏しく、『埋立ての必要性』を認めることはできない」と主張し（乙第1号証別紙1ページ）、審査申出書においても、同旨の主張を行っている（審査申出書80ページ及び81ページ、114ページないし140ページ）。しかしながら、以下の点からすれば、かかる審査申出人の主張には理由がない。

ア 都道府県知事には、国防・外交上の観点からの埋立ての必要性について独自に審査判断をする権限がないこと

(7) 本件埋立事業についての国防・外交上の観点からの必要性の判断は、国の政策的、技術的な裁量に委ねられた事項であること

本件埋立事業は、本件代替施設等の提供とこれに伴う普天間飛行場の全面返還に係る日米安全保障協議委員会等における合意に基づいて実施されるものであり、我が国の存立や国民の生命、身体又は財産の安全確保という我が国にとって極めて重要な国防・外交上の見地から、種々様々な考慮や検討を行った結果として、国家の安全保障上の政策判断である米軍施設及び区域の配置計画に基づきされるものである。

この点につき、最高裁判所は、「日本国と米国との間の相互協力及び安全保障条約六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定の実施に伴う土地等の使用等に関する特別措置法（昭和27年法律第140号）」に基づく土地等の使用又は収用の認定に関して、同認定は、「駐留軍の用に供するため土地等を必要とする場合において、当該土地等を駐留軍の用に供することが適正かつ合理的であると判断されるときになされるのであるが（同法5条、3条）、右認定に当たっては、我が国

の安全と極東における国際の平和と安全の維持にかかわる国際情勢、駐留軍による当該土地等の必要性の有無、程度、当該土地等を駐留軍の用に供することによってその所有者や周辺地域の住民などにもたらされる負担や被害の程度、代替すべき土地等の提供の可能性等諸般の事情を総合考慮してなされるべき政治的、外交的判断を要するだけでなく、駐留軍基地にかかわる専門技術的な判断を要することも明らかであるから、その判断は、内閣総理大臣の政策的、技術的な裁量に委ねられているものというべきであり、沖縄県に駐留軍の基地が集中していることによって生じているとされる種々の問題も、上記の判断過程において考慮、検討されるべき問題である」としている（最高裁平成8年8月28日大法廷判決・民集50巻7号1952ページ参照）。かかる判示内容からすれば、本件埋立事業についても、日米両政府間の協議や閣議決定を経て、日米安全保障条約に基づき提供する米軍施設及び区域として辺野古沿岸域が選択されたのであり、上記最高裁判例にいう米軍に提供する土地等の使用又は収用の認定の場合と同様、政治的、外交的判断を要するのみならず、米軍施設及び区域に関わる専門技術的な判断を要するものであることから、国防・外交上の観点から本件埋立事業を実施する場所としてどこが適切かという判断は、国の政策的、技術的な裁量に委ねられているものというべきである。

そもそも、国務を総理し、外交関係を処理し、又は条約を締結するのは内閣の職権事項であって（憲法73条1号、2号、内閣法1条1項）、内閣は、行政権の行使について全国民を代表する議員からなる国会に対し連帯して責任を負うとされている（憲法66条3項、内閣法1条2項）。そうすると、国防・外交に係る国家の基本的政策を踏まえて、国内外における多種多様な諸般の事情を総合的に考慮の上で、日米安全保障条約に基づき提供される米軍施設及び区域の配置場所等につき決定することができるのも、上記のような憲法上及び法律上の職権を有し、かつ、全

国民を代表する議員からなる国会に対して責任を負う内閣にほかならない。もとより、都道府県知事にかかる国家の存立を左右する事項について独自に審査判断をする権限は付与されておらず、また、都道府県知事が、国の存立や安全保障に係る事項につき仮に審査判断を行っても、その審査判断について全国民に対して責任を負うこともできない。このことからしても、本件埋立事業についての国防・外交上の観点からの必要性の審査判断は、国の政策的、技術的な裁量に委ねられた事項というべきである。

下記イ(エ)ロにおいて詳述するとおり、近年において我が国を取り巻く安全保障環境は厳しさを増しており、我が国は、中華人民共和国（以下「中国」という。）における軍事力の広範かつ急速な増強や、東シナ海・南シナ海における活動の活発化、北朝鮮における核・ミサイル開発の進展、北方領土や竹島の領土問題の存続、いわゆる「グレーゾーン事態」の増加傾向といった、さまざまな安全保障上の脅威に晒されている。かかる国際情勢下において、我が国の存立や安全保障に対する脅威が現実化した場合に、いかなる攻撃に対して、いかなる対応によって我が国を防衛し、国民の生命、身体又は財産の安全を確保し、また、我が国の領土領海を保全するかという点についての判断は、国が、国家として全国民に対する責任をもって決定すべき事項であり、極めて政策的、専門技術的な判断及び決定を要する事項であることは自明である。このような国家の存立や安全保障に多大な影響を及ぼす事項、すなわち、抑止力の維持の効果や軍事的な地理的優位性に係る判断といった事項につき、公有水面埋立てに係る法定受託事務としての権限を付与されたにすぎない都道府県知事が、当該事務の処理に当たり、国の判断や決定を改めて独自に審査判断できる権限を有しているはずはなく、もとより、都道府県知事が自己の審査判断の結果について、全国民に対して責任を負うこともできない。

- (イ) 地方自治法 1 条の 2 の規定文言からしても、国家としての存立にかかわる事務については国が重点的に担うとされていること

地方自治法 1 条の 2 は、第 1 項において「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」と規定している一方、同条第 2 項は、「国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担する」と規定し、国は、国際社会における国家としての存立に関わる事務を重点的に担うとされている。かかる定めからしても、日米間の国際的合意に基づいて実施される本件埋立事業のごとき施策については、それが国家としての存立を左右する我が国の安全保障に係る政策判断に基づいてされるものである以上、沖縄県知事が、本件代替施設等の辺野古沿岸域への設置の適否につき、国防・外交上の観点から埋立ての必要性の有無を独自に審査判断することはできないというべきである。その上で、仮に、都道府県知事が、第 1 号要件該当性の判断に当たり、国防・外交上の観点からみた埋立ての必要性について考慮をすることができるとしても、少なくとも、その前提となる国の政策判断に合理性が認められる限り、都道府県知事は、国の本来果たすべき役割に係る国による政策判断を尊重すべきことは当然である。

- (ウ) 公有水面埋立法の解釈からしても、都道府県知事に本件埋立事業の国防・外交上の必要性について審査判断する権限はないこと

都道府県知事に本件埋立事業の国防・外交上の観点からの必要性について

て審査判断する権限がないことは、公有水面埋立法の解釈からも明らかである。すなわち、公有水面に係る埋立承認が法定受託事務として都道府県知事の事務とされたのは、当該地方の実情に詳しい都道府県知事に当該埋立ての可否の判断を委ねるのが合理的と考えられたからであると解される。ところ、そもそも、都道府県知事は他の都道府県における埋立ての適否を判断する知見に乏しく、もとよりその権限もない。そうすると、当該都道府県以外の地域については必ずしも十分な知見を有していない都道府県知事が、県外の地域における埋立ての適否を考慮し、その比較において埋立承認の可否の判断をすることを、法が予定しているとは解されない。このことは、法47条1項及び公有水面埋立法施行令32条2号及び3号が、海峡などにおける埋立てで航路、潮流、水流、水深、艦船の航行碇泊に影響を及ぼすおそれがあるものや一定規模以上の埋立てについて、都道府県知事の免許に加え国土交通大臣の認可を求めていることから明らかであり、当該都道府県の区域を越える広域的な影響等があると考えられる埋立てについては、その可否の判断を当該区域を管轄する都道府県知事のみに委ねることが適当でないという趣旨から、上記施行令は定められたものである。そして、都道府県知事が、県外・国外ではなく辺野古沿岸域でなければならない国防・外交上の必要性が認められないとか、日本国内の他の場所に米軍施設及び区域としてより適切な場所があるか否かといった、国防・外交上の観点からの埋立ての必要性を独自に審査判断することができるとした場合、このような審査は、事柄の性質上、県外・国外で同様の事業が行われた場合には少なくとも本件埋立事業と同等の国防・外交上の効果が見込まれるとか、日本国内の他の場所に少なくとも一箇所は本件埋立事業を行うために国防・外交上の観点からより望ましい適地があるといった判断が可能であることを前提としなければ意味をなさない。しかしながら、上記のとおり、法が埋立免許（承認）を法定受託事務として都道府県

知事の事務としたのは、当該地方の実情に詳しい都道府県知事にその判断を委ねるのが合理的と考えられたからであって、このことからすれば、同法が都道府県知事に上記のような当該都道府県を越えた広域的な比較検討を行う権限を与えるものではないことは明らかである。

(イ) 本件取消処分理由として審査申出人が掲げる「埋立ての必要性」に係る事由は、都道府県知事の権限を超えた事項であること

これを本件承認処分についてみれば、辺野古沿岸域を米軍施設及び区域として提供することが国防・外交上の観点から適切であるか否かということは、国の政策的、技術的裁量に委ねられた我が国の安全保障上の政策判断に係る事項であって、そもそも、専ら国においてその適否を判断すべき事項であるから、沖縄県知事は、本件埋立事業につき、国防・外交上の観点からの適否や埋立ての必要性を独自に審査判断することはできないというべきである。このことは、地方自治法1条の2の規定文言や、公有水面埋立に係る法の解釈からも明らかである。本件埋立事業に係る第1号要件適合性の審査判断に当たり、沖縄県知事は、上記第3の2(1)ないし(3)において述べた諸事情の範囲内において、国土利用上の観点からの当該埋立ての必要性及び公共性の高さや、当該埋立自体及び埋立て後の土地利用が周囲の自然環境等に及ぼす影響などの諸事情を比較衡量することができるに留まるのであり、本件埋立事業に係る埋立ての必要性、すなわち、第1号要件該当性を審査判断するに当たり、県外・国外ではなく辺野古沿岸域でなければならない国防・外交上の必要性が認められないとか、日本国内の他の場所に米軍施設及び区域としてより適切な場所があるか否かを審査していないといった事情を根拠として、辺野古沿岸域を埋立てて本件代替施設等を建設しこれを米軍施設及び区域として提供することの必要性の有無を独自に審査判断することはできないというべきである（この点、前知事による本件埋立事業の審査過程における「内容審査」（乙第9号証の3）

において、普天間飛行場の危険除去や移設先の確保の必要性については審査されているものの、国防・外交上の必要性については審査対象となっていない。かかる審査過程は上記趣旨に沿うものである。）。その上で、仮に、沖縄県知事が、第1号要件適合性を審査判断するに当たって、国防・外交上の観点からみた埋立ての必要性につき考慮をすることができるとしても、都道府県知事は、その前提となる国の政策判断に合理性が認められる限り、国の本来果たすべき役割に関する国による政策的判断を尊重すべきである（そして、下記イに述べるとおり、普天間飛行場代替施設の辺野古沿岸域への設置には合理的理由がある。）。けだし、沖縄県知事は、公有水面埋立てに係る法定受託事務を処理するに際し、我が国の国家としての存立や、国民の生命、身体又は財産の安全の確保や領土領海の保全という安全保障に関する事項につき全国民に対して責任を負う判断をすることのできる立場になく、公有水面埋立てに係る法定受託事務の処理に当たり、法は、かかる責任を負い又は職権を行使すべきことを沖縄県知事に対し求めてもいないことは明らかなからである。

したがって、審査申出人が、取消処分理由において、本件埋立事業に埋立ての必要性が認められないとすることの根拠として述べている事情、すなわち、「(ア) 普天間飛行場が、国内の他の都道府県に移転したとしても・・・抑止力・軍事的なプレゼンスが許容できない程度にまで低下することはない」とか、「(イ) 県内移設の理由として、『地理的に優位であること』『一体的運用の必要性』等が挙げられているが・・・具体的・実証的説明がなされていないこと」(乙第1号証別紙1ページ)との事情は、いずれも、そもそも、都道府県知事に付与された権限を超えた事項、すなわち、本件埋立事業の国防・外交上の観点からの埋立ての必要性につき独自の審査判断をしようとするものであるから、理由がない。国防・外交上の必要性の観点から、普天間飛行場代替施設を沖縄県内あるいは辺野古沿岸域に建設

しなければならない実質的根拠が乏しいとする審査申出人の主張は失当である。

イ 普天間飛行場の代替施設を辺野古沿岸域に建設することには合理的理由があり、埋立ての必要性が認められること

審査申出人は、上記のとおり、取消処分理由の第1. 1 (1) (7) (イ)に記載の事由、すなわち、普天間飛行場が他の都道府県に移転したとしても、抑止力・軍事的なプレゼンスが許容できない程度にまで低下することはないとか、「地理的に優位であること」、「一体的運用の必要性」について、具体的・実証的説明がされていないといった事情を根拠として、「普天間飛行場代替施設は沖縄県内に建設せねばならないこと及び県内では辺野古に建設せねばならないこと等が述べられているが、その理由については・・・実質的根拠が乏しいことから、本件埋立事業には「埋立ての必要性」が認められないとする（乙第1号証別紙1ページ）。

しかしながら、以下に詳述するとおり、普天間飛行場の危険性除去の必要性や、米軍海兵隊の組織的特性・機能から導かれる一体的運用の必要性、沖縄本島が有する南西諸島及び北東アジア地域における潜在的紛争地域との関係における地理的優位性、現在の国際情勢下において我が国の安全保障を確保し抑止力を維持することの必要性、沖縄の負担軽減の要請といった諸事情は、実質的な根拠に基づくものであり、これらの事情を総合的に考慮すれば、本件代替施設等を辺野古沿岸域に建設することに十分な合理的理由があることは明らかであるから、この点に関する審査申出人の主張には、何ら理由がない。

(7) 普天間飛行場代替施設を辺野古沿岸域に建設する必要性

普天間飛行場の代替施設を辺野古沿岸域に建設する必要性があることにつき、まずは、下記(イ)以下において詳述する主張内容の要旨を、概括して述べる。

a 米軍海兵隊の一体的運用の必要性

本件埋立事業は、普天間飛行場の危険性除去のために、日米間においてその全面返還が合意されたことから、同飛行場に駐留する米軍海兵隊の航空部隊であるところの、第36海兵航空群を移転する代替施設を建設するために行われるものである。普天間飛行場の全面返還に伴って検討対象となるのは、在沖米軍海兵隊の航空部隊の移転であって、そもそも、沖縄に駐留する米軍海兵隊全部の移転のための適地がどこであるかという問題ではないことに、まずは留意を要する。

米軍海兵隊は、任務・作戦の内容に応じて変更される部隊規模の大小にかかわらず、MAGTF (Marine Air-Ground Task Force : マグタフ) と呼ばれる部隊の編成方式に基づいて、司令部、陸上部隊、航空部隊、兵站部隊によって構成され、これらの4要素が一体的に運用されることにより、米軍海兵隊の最大の特徴であるところの即応性と機動性を発揮する。米軍海兵隊は、在日米軍のなかで唯一、地上戦闘部隊を有しており、強襲上陸といった高烈度の作戦から、島嶼防衛、海上阻止行動、人質の奪還や民間人の救出、自然災害発生時等における捜索救難活動に至るまで、幅広い任務・作戦を担当し、様々な危機に対し初動対応部隊として即応性と機動性をもって対処する。そのため、MAGTFを構成する4要素は、その一体的運用を維持するために地理的に近傍に位置する必要がある、相互に連携し、共同して訓練や任務に当たる必要がある。すなわち、普天間飛行場の全面返還に伴って在沖米軍海兵隊の航空部隊である第36海兵航空群を同飛行場の代替施設に移転する場合、当該代替施設は、かかる米軍海兵隊の一体的運用に支障が生じない場所に所在する必要がある。

b 沖縄本島の地理的優位性、及び抑止力維持の必要性

我が国を取り巻く現在の国際情勢下においては、東シナ海及び南シ

ナ海周辺に、潜在的紛争地域が存在している。南西諸島地域についても、我が国の安全保障上、島嶼防衛の点を含めて、万全の防衛体制を構築することが課題となっている。沖縄本島は、半径約500kmの広大な南西諸島のほぼ中心部にあり、我が国周辺の潜在的紛争地域との関係でも相対的に近い（近すぎない）位置にあり、また、我が国の存立を左右するシーレーンにも隣接している。こうしたことから、沖縄本島は、我が国の安全保障上、重要な戦略的要衝と評価され、防衛政策上の地理的優位性を有している。かかる地理的優位性を有する沖縄本島に、島嶼防衛その他の幅広い任務・作戦につき、即応性及び機動性をもって対処できる初動対応部隊が駐留することは、我が国の抑止力を維持するために必要である。

この点、普天間飛行場に駐留する第36海兵航空群の移転が、他の3部隊から隔離され、MAGTFの一体性が損なわれるような形となれば、その結果として、我が国において米軍海兵隊がその重要な一端を担っている抑止力が低下し、我が国の安全保障に支障を生じさせることとなるから、普天間飛行場の航空部隊の移転は、かかる事態を生じさせない形で行われなければならない。

○ 代替施設建設地として辺野古沿岸域が適切であること

上記を前提に、普天間飛行場代替施設の配置場所を検討すると、まず、県外については、例えば、沖縄本島から約180km離れた徳之島では、地理的に距離が離れすぎることにより、米軍海兵隊の一体的運用に支障が生じる。そうであれば、それ以上の距離のある日本国内の場所や、国外の場所も適当ではない。また、県内における移設案としての嘉手納飛行場統合案については、同飛行場周辺のさらなる騒音増加や航空機運用の安全性や空港機能の低下といった見地から、不適切である。他方、辺野古沿岸域については、①滑走路も含め、所要の

地積が確保できること、②既に同地にキャンプ・シュワブが存在し、既存の提供施設・区域を活用でき、かつ、その機能を損なうこともないこと、③航空部隊と関係する米軍海兵隊の施設等が近傍にあること、④移設先の自然環境・生活環境に最大限配慮できることから、普天間飛行場代替施設の建設場所として、最も適切であり、かつ、現実性のある場所である。この案は、平成11年11月に、沖縄県が普天間飛行場代替施設の候補地を辺野古沿岸域に決定し、同年12月には、地元の名護市長も受入れを表明し、米国もこれを承認したものである。爾後、代替施設協議会における政府と地元との間の協議や、日米安全保障協議委員会等における日米間での累次の協議を通じ、最終的に、埋立工法によってV字型の海上滑走路を建設する案が合意された。V字型の海上滑走路は、周辺住民等に対する騒音被害や航空機事故の危険性を回避するための方策である。

d 沖縄の負担軽減が図られること

加えて、日米間の合意により、普天間飛行場が担っている機能のうち、辺野古沿岸域に建設される本件代替施設等に移転する機能は、オスプレイの運用機能のみとされ、空中給油機能や緊急時の航空機受け入れ機能については、沖縄県外の米軍施設及び区域に移転することとされた。また、本件代替施設等（埋立面積160万㎡）が建設されれば、普天間飛行場の全部（面積481万㎡）が返還される。また、本件における埋立対象地である辺野古沿岸域は、既にキャンプ・シュワブとして米軍施設及び区域として提供されている場所及びこれに隣接する水域であり、本件代替施設等の建設のために、沖縄県に新たな米軍施設及び区域のための土地提供等を求めるものでもない。したがって、本件埋立事業の実施及び本件代替施設等の建設によって、沖縄県の負担は明らかに軽減するといえる。

e 小括

以上のような経過を経た上、日米両政府は、「10年以上にわたって事実上考えられる限りのあらゆる代替案を検討・議論した末に、普天間飛行場をできる限り迅速に、かつ日米の条約の遂行能力を低下させることなく閉鎖するためには、現在の計画が最善の選択肢であるとの結論に達した」(乙第49号証翻訳5ページ)のであり、上記第2の2(3)に詳述したとおり、その間、日米両国の関係者は、膨大な労力と時間を投じて、交渉、協議及び調整を積み重ねた結果、本件埋立事業の実施につき合意に至ったのである。

以上の諸事情を踏まえれば、普天間飛行場の全面返還を実現するために、同飛行場に駐留する米軍海兵隊の航空部隊の移転先となる代替施設を辺野古沿岸域に建設することに、合理的な理由があることは明らかである。以下では、審査申出人の取消処分理由及び審査申出書における主張内容を踏まえて、個別の点について詳述する。

(イ) 米軍海兵隊の一体的運用の必要性

a 審査申出人の主張

審査申出人は、国が、埋立必要理由の一として、「米海兵隊は、司令部、陸上・航空・後方支援部隊を組み合わせる一体的に運用する組織構造を有し、平素から日常的に各構成要素が一体となり訓練を行うことで優れた機動力・即応性を保ち、武力紛争から人道支援、自然災害対処に至るまで幅広い任務に迅速に対応する特性を有しており、こうした特性や機能を低下させないようにすることが必要であること。例えば、普天間飛行場に所属する海兵隊ヘリ部隊を、沖縄所在の他の海兵隊部隊から切り離し、国外、県外に移設すれば、海兵隊の持つこうした機動性・即応性といった特性・機能を損なう懸念があること」(乙第4号証の2・2ページ)としている点に関し、「なぜ県外移設等によって、海兵隊の特性・機

能が損なわれるのか、また、普天間飛行場に配備された航空部隊にとって沖縄に配備されることがなぜ必要であるのかについて、具体的・実証的な説明は一切ないものであり、このような埋立必要理由書の説明をもって、『本事業は極めて必要性が高い』と認めることはできない」とし、米軍海兵隊における組織編成方式や、任務・作戦の内容等に触れた上で、普天間飛行場を県外等に移設しても、米軍海兵隊の機動性・即応性や一体性が損なわれることはない旨主張している（審査申出書126ページないし134ページ）。

以下では、機密に及ばない範囲で米軍海兵隊の組織・機能・任務・作戦等について説明した上で、普天間飛行場の代替施設を辺野古沿岸域に建設するとの国の政策判断は、合理的根拠のあるものであって、本件埋立事業の必要性は極めて高いものであり、この点に関する審査申出人の主張には何ら理由がないことにつき述べる。

b 米軍海兵隊の特性・機能

(a) 米軍海兵隊は、「即応態勢部隊 (A FORCE IN READINESS)」であること、すなわち、危機発生に対する即応性と機動性を有することを最大の特徴とし、その組織は、迅速に派遣可能な柔軟かつ自己完結型の戦闘兵力を提供できる海兵空陸任務部隊「MAGTF: Marine Air-Ground Task Force」という組織編成のあり方に基づいて編成される。『「MAGTF (マグタフ)」は、様々な軍事作戦任務を行うための海兵隊の基本的な組織」であり、任務・作戦の内容に応じ「規模の拡大・縮小が可能で、多用途に使える、広範囲にわたる有事、危機、紛争に対応可能な遠征兵力を戦闘部隊司令官に提供することができる」(乙第50号証2ページ)。そして、連合部隊チームであるMAGTFの指揮及び調整は、「配備前の訓練から、配備中、軍事行動の全ての段階を通じ、単独の指揮官によって行われる。海兵隊は、

航空，陸上，兵站の各部隊をまとめ，自立した一つの部隊として運用」されるものであり，「海兵空陸任務部隊（引用注：MAGTF）は，空から，または海から，あるいはその両方から迅速に展開するために，任務に応じ編制される。どんな任務であっても，一つの海兵空陸任務部隊は展開可能な4つの部隊要素で構成される。司令部（CE）（引用注：Command Element），陸上戦闘部隊（GCE）（引用注：Ground Combat Element），航空戦闘部隊（ACE）（引用注：Aviation Combat Element），兵站戦闘部隊（LCE）（引用注：Logistics Combat Element）である」（乙第50号証2ページ，乙第51号証の1，乙第52号証11ページないし16ページ，乙第53号証16ページ）。

上記のとおり，米軍海兵隊においては，どのような任務においても基本単位であるMAGTFは司令部，陸上部隊，航空部隊及び兵站部隊という不可分の4つの要素で構成され，それらの結合したものが自立した一つの部隊として運用される。この編成を執ることによって，米軍海兵隊の特徴である優れた機動性と即応性を発揮でき，武力紛争から自然災害に至るまで，種々の緊急事態に迅速に対応する初動対応部隊として，他の米軍（陸軍，海軍，空軍）が果たし得ない，重要な役割を担っているのである。

- (b) 米軍海兵隊は，上記のとおり，その即応性・機動性を発揮するため，司令部，陸上部隊，航空部隊，兵站部隊の4つの要素により構成され一体的に運用されることを基本としつつ，編成されるMAGTFの規模については，任務・作戦の内容に応じて柔軟に変更することとされており，有事，危機，紛争，災害等，広範囲にわたるどのような事態にも柔軟に対応できるようにするため，MAGTFの規模を主に以下の3つに分類している（乙第50号証2ページ，乙

第51号証の1, 乙第52号証11ページ, 乙第53号証16ページ。なお, 「特殊目的海兵空陸任務部隊」については省略。)

① 海兵遠征軍 (「海兵機動展開部隊」ともいう。英文名称: Marine Expeditionary Force 同略称: MEF)

- ・司令官: 中将

- ・兵力規模: 20,000人~90,000人

- ・継戦能力: 60日間

- ・海兵遠征軍は, 大規模な有事や危機に対応するための主要な戦闘組織であり, 平時と有事における主要な「常設海兵空陸任務部隊」である。

- ・なお, 米軍海兵隊には, 太平洋の東半分を管轄範囲とし米国カリフォルニア州キャンプ・ペンドルトンに司令部を置く第一海兵遠征軍 (第一海兵機動展開部隊。英文略称: I MEF), 大西洋側の半球を管轄範囲とし米国ノースカロライナ州キャンプ・レジューンに司令部を置く第二海兵遠征軍 (第二海兵機動展開部隊。英文略称: II MEF), 及び太平洋の西半分及びアジアから中東に至る地域を管轄範囲とし, 沖縄県キャンプ・コートニーに司令部を置く第三海兵遠征軍 (第三海兵機動展開部隊。英文略称: III MEF) の, 3つの軍がある (第一海兵遠征軍と第三海兵遠征軍とは, 太平洋軍の隷下にある。)(乙第53号証15ページ)。

② 海兵遠征旅団 (「海兵機動展開旅団」ともいう。英文名称: Marine Expeditionary Brigade 同略称: MEB)

- ・司令官: 准将

- ・兵力規模: 3,000人~20,000人

- ・継戦能力: 30日間

・海兵遠征旅団は、中規模機動部隊であり、海兵遠征部隊と海兵遠征軍の中間に当たる能力を提供する。いかなる地理条件においても、上陸強襲と陸上での持続的作戦を実施することが可能である。

③ 海兵遠征部隊（「海兵機動展開隊」ともいう。英文名称：Marine Expeditionary Unit 同略称：MEU）

・司令官：大佐

・兵力規模：1,500人～3,000人

・継戦能力：15日間

・前方展開する海兵遠征部隊は揚陸即応群の艦船に乗船し、統合戦闘指揮官の下、管轄地域において継続的に活動しつつ海上を拠点とする柔軟な海兵空陸任務部隊を提供する。

(c) 上記のとおり、米軍海兵隊は、司令、陸上、航空、兵站の4要素が一体性を維持し、自己完結的に行動する態勢をその基本としつつ、その任務・作戦の内容に応じて対応する部隊の規模を拡大又は縮小するという柔軟性を併せもつことによって、米軍海兵隊に求められる危機発生に対する即応性や機動性を備え、武力紛争から自然災害に至るまで、効果的な戦力その他の能力を発揮する。

米軍海兵隊の任務のローテーションは、全18か月の期間に及ぶものであり、その期間は、大きく分けて、①学校教育や実働訓練を行う段階である「展開前」の段階（約6か月）、②前方展開、演習・訓練、実任務等を行う段階である「展開」の段階（約6か月）、③即応態勢を維持し、さらに、その後の部隊編成解除、次の展開準備を行う「展開後」の段階（約6か月）の3段階に分けられている。このローテーションは、米軍海兵隊における部隊展開計画（Unit Deployment Program 英文略称：UDP）と呼ばれている。UDPの進行

の間、米軍海兵隊員は、米国本土における錬成のための訓練や、沖縄県等における錬成維持のための訓練を行った上、さらに、洋上に展開して即応態勢を維持する実任務を遂行し、その後、編成の解除と次の展開準備の段階に至る（乙第52号証12ページ、乙第53号証19ページ及び20ページ）。なかでも、上記②の「展開」段階には、編成されたMAGTF（MEF、MEB又はMEU）において、司令、陸上、航空、兵站の各部隊が連携し、共同して前方展開し、訓練や演習、実任務等を行うことから、この「展開」段階において4要素が一体的に訓練や任務遂行に当たることは、米軍海兵隊の即応性・機動性の確保の見地からは特に重要である。

そして、米軍海兵隊の部隊運用において、その中心的な役割を担っているのが、上記4要素のなかでも、特に、陸上部隊と航空部隊である。米軍海兵隊の任務・作戦の遂行上、陸上部隊と航空部隊は不可欠の構成要素であり、その連携は極めて重要である。また、これらの部隊に装備や食料などを補給する兵站部隊（後方支援部隊）の存在も重要である。そして、陸上部隊と航空部隊とは、その連携を深めるために、多くの時間を共有して合同で訓練を実施する必要があるため、そのため、陸・空合同で訓練や演習を効果的に実施するためには、両部隊はそれぞれの近傍に所在する必要がある。米軍海兵隊の部隊同士は深い相互依存関係にあり、米軍海兵隊の一体性を維持し、その優れた即応性・機動性を発揮するべく、MAGTFを構成する4要素のなかでも、特に陸上部隊及び航空部隊が、任務地において近傍に所在し、随時の訓練や演習を行い、さらには洋上展開等の実任務に当たることが必要的に求められている（乙第52号証16ページ）。

○ 在沖米軍海兵隊の状況

(a) 沖縄県に所在する米軍海兵隊は、第三海兵遠征軍 (III MEF : 「第三海兵機動展開部隊」ともいう。) の司令部、及びその隷下にある第三海兵遠征旅団 (3D MEB : 「第三海兵機動展開旅団」ともいう。) の司令部、並びに第31海兵遠征部隊 (31ST MEU : 「第31海兵機動展開隊」ともいう。) 等である (乙第50証, 乙第51号証の1ないし同号証の7, 乙第52号証8ページ及び16ページ, 乙第53号証15ページ)。上記3つのうち, 最大規模のMAGTFである第三海兵遠征軍 (III MEF) の任務は, 太平洋軍司令官に前方駐留・展開兵力を提供することで, フェーズ・ゼロ (平時) 活動や戦域安全保障協力活動を行い, 有事や緊急事態への対応を支援し, また, 既存の作戦計画を迅速に遂行できる態勢を整えておくということにある (乙第50号証3ページ, 乙第51号証の2)。

(b) 第三海兵遠征軍 (III MEF) は, キャンプ・コートニー (沖縄県うるま市) にその司令部を置き, その構成部隊を, 沖縄県, 日本本土 (岩国航空基地, キャンプ富士) 及びハワイに配置している。第三海兵遠征軍 (III MEF) は, 司令部以外の構成部隊として, 第一海兵航空団 (航空部隊), 第三海兵師団 (陸上部隊), 及び第三海兵兵站群 (兵站部隊) によって構成されており, 第一海兵航空団の司令部はキャンプ・フォスター (沖縄県那覇市・宜野湾市・うるま市・沖縄市・中頭郡北谷町・北中城村 : キャンプ瑞慶覧) に, 第三海兵師団の司令部はキャンプ・コートニー (同上) に, 第三海兵兵站群の司令部はキャンプ・キンザー (沖縄県浦添市 : 牧港補給地区) に所在する。さらに, 第三海兵遠征軍 (III MEF) 隷下の第三海兵遠征旅団 (3D MEB) の司令部はキャンプ・コートニー (同上) に, また, 第31海兵遠征部隊 (31ST MEU) の司令部がキャンプ・ハンセン (沖縄県名護市・国頭郡恩納町・宜野座村・金武町)

に、それぞれ配置されている（乙第52号証16ページ、乙第50号証、乙第51号証の1ないし同号証13）。

この点、第31海兵遠征部隊（31ST MEU）は、米軍海兵隊のなかでも、「唯一、常時前方展開している海兵遠征部隊で、アジア太平洋地域における米国の即応部隊」とされる（乙第54号証5ページ、乙第51号証の7）。同部隊は、「沖縄に維持される一定の初動対処能力の中核部隊」であって、「約2500人規模の司令部・陸空・後方支援要素で構成される最小規模のMAGTFであるとともに、最も即応性の高い部隊」（乙第54号証19ページ）である。なお、MEBが命令を受けてから編成されるのに対し、MEUは常時編成されており、この点からも、MEUの即応性がMEBよりも高いことは明らかである。

(c) 普天間飛行場から本件代替施設等への移転が予定されているのは、第三海兵遠征軍（III MEF）の航空部隊である第一海兵航空団隷下の回転翼強襲支援群（ヘリ部隊）であるところの第36海兵航空群である（乙第4号証の2・6ページ、乙第53号証23ページ、乙第52号証16ページ、乙第51号証の4、乙第50号証7ページ）。第三海兵遠征軍（III MEF）の陸上部隊である第三海兵師団の所属部隊については、第4海兵連隊、第3戦闘強襲大隊、及び第3偵察大隊がキャンプ・シュワブ（沖縄県名護市・国頭郡宜野座村：辺野古沿岸域）に配置され、また、第12海兵連隊（海兵砲兵連隊）が、キャンプ・ハンセン（同上）に配置されている（乙第53号証23ページ、乙第52号証16ページ、乙第51号証9、同号証の10）。なお、第4海兵連隊については、米軍再編によって、部隊それ自体としてはグアムに移転する予定である（乙第23号証2ページ）が、「唯一、常時前方展開している海兵遠征部隊」（乙第50号証5ページ）

ジ) であって「最小規模のMAGTFであるとともに、最も即応性の高い部隊」(乙第54号証19ページ)であるところの第31海兵遠征部隊(31ST MEU)のほか、「必要な航空、陸上及び支援部隊」は沖縄県内に残留し、各部隊に所属する海兵隊員がキャンプ・シュワブ等に駐留を継続する(乙第23号証2ページ)。兵站部隊については、キャンプ・キンザー(同上：牧港補給地区)から一部は沖縄県外に移転するものの、第31海兵遠征部隊を支援するために必要となる部隊は引き続きキャンプ・ハンセン(同上)等の沖縄県内に配置される(乙第50号証8ページ、乙第51号証の9、同号証の10)。

d 普天間飛行場を沖縄県外又は国外に移設することの問題点

(a) 任務について

- i 上記のとおり、普天間飛行場から本件代替施設等への移転が予定されているのは、第三海兵遠征軍(III MEF)の航空部隊である第一海兵航空団のうち、第36海兵航空群である(乙第4号証の2・6ページ、乙第24号証19ページ、乙52第号証18ページ)。米軍海兵隊の運用において、任務・作戦の実働部隊となるのは陸上、航空、兵站の3部隊であるところ、普天間飛行場に配置されている第36海兵航空群は、陸上部隊や兵站部隊の輸送機能を担っており、同航空部隊の存在によって、他の部隊を迅速に輸送するための航空輸送手段が確保されている。

後述するとおり、米軍海兵隊の任務は、強襲揚陸作戦のような大規模で高烈度な軍事行動に限られるものではなく、島嶼防衛のための航空部隊を用いた作戦や、我が国の周辺で危機が発生した場合における在外邦人を含む民間人の救出活動、平時における自然災害発生時における搜索救難活動等、多岐にわたる任務・作戦

が予定されており、このような任務・作戦に可能な限りの即応性・機動性をもって対処するには、MAGTFを構成する4部隊が、少なくとも最小限の範囲においては地理的に近傍に所在し、事態発生に対し、迅速な初動対応を行うことのできる態勢を確保していることが必要である。

- ii 例えば、我が国の離島に万一緊急事態が発生した場合や、紛争地において在留邦人等の民間人を救出する緊急の必要性が生じた場合には、沖縄の米軍海兵隊の航空部隊が、陸上部隊を輸送して事態に対処することができる。この点、仮に、当該航空部隊による陸上部隊の輸送に当たって、MV-22オスプレイ（航続距離約3,900km・行動半径約600km／空中給油1回の行動半径約1,100km（乙第55号証3ページ））を用いれば、沖縄本島を中心として、北は九州南端から南は尖閣諸島や与那国島に至るまでの広大な南西諸島（沖縄本島を中心に半径約500kmの範囲（乙第56号証、乙第57号証、乙第58号証22ページ及び34ページ））は、同機の行動半径に包摂されることとなり、また、1回の空中給油を行えば、その行動半径は朝鮮半島南部、台湾、さらにフィリピン北部にまで及んでおり、さらに加えて、給油なしの航続距離は、実に3,900kmにも及ぶ（乙第55号証3ページ）。

米軍海兵隊の航空部隊のかかる航空輸送能力と、在日米軍のうち唯一の地上戦闘部隊である陸上部隊の能力とが緊密に共同、連携することによって、米軍海兵隊は上記のような広範囲にわたる多種多様な任務・作戦を、その即応性・機動性を発揮しつつ、自立的に独力で遂行することができるのである。

- iii 上記のような役割を担って、普天間飛行場に配置されている第

36海兵航空群を、他の沖縄県所在の司令部、陸上部隊及び兵站部隊から切り離し、県外又は国外に移駐するという場合には、当該航空部隊と、沖縄県所在の他の3部隊（すなわち、司令部、陸上部隊、兵站部隊）との距離が問題となる。

この点、民主党政権時代における、沖縄県に所在する米軍施設及び区域の「県外・国外移設」の検討過程（平成21年10月から平成22年5月までの間、関係閣僚ワーキンググループ、沖縄基地問題検討委員会（委員長・平野官房長官）、内閣官房及び防衛省内において検証作業が実施された。）においては、様々な県外又は国外の候補地が検討されたが、例えば、一部に誘致の声があった鹿児島県の徳之島（キャンプ・シュワブから約180km）の可能性については、第36海兵航空群は、連携・支援する陸上部隊（キャンプ・ハンセン及びキャンプ・シュワブに所在）から一定の距離以上離れると、運用に支障を来すということが判明している（乙第52号証17ページ、乙第54号証・2ページ及び3ページ）。

すなわち、在日米軍海兵隊の航空部隊である第36海兵航空群が、普天間飛行場から、キャンプ・シュワブの所在する辺野古沿岸域に移駐した場合には、キャンプ・シュワブに駐留する陸上部隊については同地において直ちに航空輸送を行うことが可能であるし、また、キャンプ・シュワブの所在する辺野古沿岸域から第12海兵連隊が駐留するキャンプ・ハンセンまでの距離は直線距離にしてわずか約15km程度であり、キャンプ・ハンセンに駐留する陸上部隊についても速やかに航空輸送を行うことが可能である。その一方で、徳之島からキャンプ・シュワブ又はキャンプ・ハンセンまでの距離は、直線距離にしてキャンプ・シュワブ

キャンプ・ハンセン間の10倍以上にあたる約180kmもの距離があり、キャンプ・シュワブの所在する辺野古沿岸域からキャンプ・ハンセンに移動する場合に比べて、迅速な航空輸送を行うことは困難になることは明らかである。

このように、キャンプ・シュワブ又はキャンプ・ハンセンに所在する陸上部隊を航空輸送するために、第36海兵航空群が辺野古沿岸域に所在する場合と、徳之島に所在する場合とを比較した場合、運用上の大きな差異が生じることは明らかであり、後者においては、米軍海兵隊の即応性・機動性の発揮に支障が生じることとなる。同航空部隊の移駐先が、徳之島よりもさらに遠隔の国内外の別の場所となれば、同航空部隊が陸上部隊と連携し又は支援するに際し、それだけ時間的な損失が拡大することになり、その結果、米軍海兵隊の特徴である危機発生に対する即応性・機動性は、損なわれることになる。

iv この点、紛争が発生した場合などの緊急事態においては、わずかな遅れが、相手には十分な攻撃・防御の余裕を与える一方、味方においては作戦準備から部隊運用に至るまで後手に回ることになり、軍事作戦上、致命的となる遅延が生じる可能性もある。そして、そのような遅延が重なるほど、我が国の国民の生命、身体又は財産は危険にさらされることになる。米軍海兵隊は、優れた即応性・機動性によってかかる緊急事態に迅速に対応する初動対応部隊としての役割を担っており、その特徴である即応性・機動性を発揮することができるのは、繰り返し述べてきたとおり、司令部、陸上部隊、航空部隊、兵站部隊が共同し、連携して、一体的に運用されることによるものであるところ、そのうち航空部隊のみを県外・国外に移転させ他の3部隊から切り離せば、その間

の距離及び移動に要する時間が、米軍海兵隊の一体的運用を著しく阻害し、制限することになるのである（乙第54号証25ページ）。

沖縄県に駐留する米軍海兵隊のうち、航空部隊である第36海兵航空群を県外ひいては国外に移転すれば、沖縄県内に残された陸上部隊及び兵站部隊は、危機発生における任務・作戦の遂行に当たって迅速に対応できる航空輸送手段を失うのであり、少なくとも、危機発生に際して、即応性・機動性の低下を来し、事態への対処に遅れが生ずることになるところ、このような事態が初動対応部隊である米軍海兵隊に対する基本的要請に反するものであることは明らかである。そうすると、少なくとも、米軍海兵隊がその初動対応部隊としての任務・作戦遂行のために必要となる最低限の範囲において、沖縄県内に航空部隊を駐留させ、他の陸上部隊、兵站部隊を迅速に輸送できる航空輸送手段を確保しておく必要があるのであり、沖縄県内の航空部隊を県外・国外に移駐させることは、在沖米軍海兵隊の迅速性・機動性を大きく損なうという根本的な問題がある。

(b) 訓練について

- i MAGTFを構成する4つの部隊は、その一体性を維持し、即応性・機動性を発揮するため、近傍に所在する必要があるのと同時に、沖縄県に前方展開している期間を通じて、随時、合同で練度を維持するための訓練を行う必要があることから、かかる訓練を実施する演習場もまた、各部隊の近傍にある必要がある（乙第59号証43ページ）。沖縄県内に配備されている航空部隊及び陸上部隊は、上記に述べた米軍海兵隊の任務ローテーションのうち、「展開」の段階において、司令部及び兵站部隊と共同し、連携し

て、錬成維持のための訓練を行っている（乙第53号証19ページ及び20ページ，乙第52号証12ページ，乙第60号証の1ないし同号証の4）。

- ii 沖縄県内において行われる米軍海兵隊の訓練のうち，その主要なものは，「北部訓練場等において，陸上部隊，航空部隊，後方支援部隊の間の相互の連携を深め，即応性を維持することを主眼とした実践的かつ総合的な合同訓練である」（乙第59号証13ページ）ところ，この北部訓練場（沖縄県国頭郡国頭村及び東村）は，「アメリカ国防省唯一のジャングル戦闘訓練施設」である（乙第50号証6ページ，乙第51号証の3）。また，キャンプ・ハンセンやキャンプ・シュワブにも陸上訓練施設が存在する（乙第51号証の10：中部訓練場（CTA））。かかる戦闘訓練を，司令部，陸上部隊，航空部隊及び兵站部隊が共同，連携して実施して，その効果を上げるためには，上記各部隊は，沖縄県内において相互に近傍に所在し，また，当該訓練地の近傍に所在していなければならない。

上記のとおり，米軍海兵隊の航空部隊を県外・国外に移転すればその運用に支障を来たすことが判明しているところ，沖縄県に駐留する陸上部隊及び兵站部隊だけでは，実戦に耐え得る有効な訓練も行い得ない。そのような機会の都度，県外・国外の遠隔地から，米軍海兵隊の航空部隊が沖縄本島に相当程度以上の時間を費やして飛来する必要があることことが，MAGTF全体の運用を阻害するものになることは明らかである。このような観点からしても，米軍海兵隊の航空部隊を沖縄県に駐留する必要性が認められる。

(c) 普天間飛行場代替施設候補地の検討結果

在沖米軍海兵隊の航空部隊（第36海兵航空群）の県外・国外への移転可能性に係る検討結果については、前知事から防衛大臣に対しされた平成24年6月18日付け質問（知地第112号）に対する平成24年12月11日付け回答（防防第15963号）において、以下のとおり説明がされている（乙第54号証2ページ及び3ページ）。

- 検討結果について、個別の具体的な検討内容及び結果の一つ一つを詳らかにすることは、国内の他の都道府県との関係もあり差し控えるが、検討の一部を例示的に挙げれば以下のとおり。
- 普天間飛行場の代替施設に関する検証作業の過程では、例えば、「大村空港」等の九州における自衛隊基地や「佐賀空港」、さらに「グアム」、「テニアン」、「徳之島」等が候補地として名を挙げられた。県内の施設では「キャンプ・シュワブ陸上案」や「嘉手納飛行場への統合案」等も候補として名が挙げられた。
- これらの検討結果の一部を示せば、次のとおり。
 - ① 「嘉手納飛行場のへの統合案」における主な問題点としては、
 - ・ 騒音の増加
 - ・ 速度の遅い回転翼機と速い戦闘機を共同運用することによる安全性の低下
 - ・ 有事等における混雑による基地機能の低下等が挙げられた。
 - ② 「キャンプ・シュワブ陸上案」における主な問題点としては、
 - ・ 想定される飛行経路上に住宅等が所在し、騒音や安全性への懸念があること

- ・ 所要の地積を確保するため、大規模な造成工事が必要であること

- ・ 当該造成工事による自然環境への影響が考えられること等が挙げられた。

③ 「徳之島案」における主な問題点としては、

- ・ 海兵隊の回転翼部隊が支援・連携する陸上部隊から一定の距離以上に離れ、運用に支障をきたすこと

等が挙げられた。

(d) 小括

以上の諸点からすれば、普天間飛行場に所在する米軍海兵隊の航空部隊を沖縄県外に移転し、他の３部隊（司令部、陸上部隊及び兵站部隊）と切り離すことについては、米軍海兵隊が確保すべき必要最低限の初動対応能力を阻害、制限することとなり、さらに、一体性を維持するための合同訓練等にも支障を来たすこととなる結果として、米軍海兵隊の一体性は維持できず、その最大の特徴であるところの即応性・機動性を失わしめるという問題がある。現実の県外・国外移設の検討の結果としても、普天間飛行場の航空部隊を県外・国外に移転することについては、その支援・連携対象である陸上部隊から一定の距離以上に離れることから、米軍海兵隊の運用に支障を来たすことが、確認されているのであり、県外・国外移設が現実的な方策でないことは、かかる経緯からも明らかである。

e 米軍海兵隊の一体的運用の必要性

上記 b において述べた米軍海兵隊の特性・機能等を前提とするならば、仮に、普天間飛行場に配置された第 36 海兵航空群を、沖縄県に所在する他の 3 部隊から切り離して、県外又は国外に移設した場合には、沖縄県内には、第 31 海兵遠征部隊（31 ST MEU）等の司令

部、陸上部隊、及び兵站部隊のみが残され、4要素の一である航空部隊は一切存在しない状況となる。その結果、MAGTFの4要素が不可分に共同し、連携して、即応性・機動性を発揮するという米軍海兵隊の根本的機能が損なわれることになる。

沖縄県内において、米軍海兵隊におけるMAGTFの4要素の一体性を、少なくとも必要最低限の範囲において維持しておくこと、すなわち、普天間飛行場の全面返還に伴い、辺野古沿岸域に建設する本件代替施設等に航空部隊を移転し、同地に航空機能を残すことは、在沖米軍海兵隊が、その特徴である即応性・機動性を発揮しつつ、任務・作戦を遂行するために必要である。以下では、普天間飛行場の代替施設を沖縄県内に建設し、一体的運用を維持する必要性について、審査申出人の審査申出書における主張に即して個別に反論する。

(a) 強襲揚陸作戦について

- i 審査申出人は、普天間飛行場の航空部隊を県外・国外に移転しても米軍海兵隊の一体的運用が損なわれることはないとする根拠として、海兵遠征部隊(MEU)の実任務又は主任務は、水陸両用戦隊(PHIBRON)とMEUを併せた水陸両用即応群(Amphibious Ready Group/ARG: アーグ)として行われるものであって、「沖縄に配備された第31海兵機動展開隊(31MEU)が実任務を行う際には、米海軍の水陸両用戦隊とARGを編成して行うことになる」ところ、沖縄県には米海軍に所属する水陸両用戦隊の母港となる海軍基地は存在しておらず、「31MEUが任務を行うためには、長崎県・佐世保基地から揚陸艦が沖縄県うるま市のホワイト・ビーチに回答されるのを待ち、ヘリコプター、装備、兵員等を搭載し、そこでようやく実任務地に向かうことになる」のであるから、「水陸両用船体の揚陸艦の母港から海を挟んだ

遠隔地に沖縄の海兵隊基地は所在しているものであり、沖縄に海兵隊航空基地がなければ機動性・即応性が失われるとの論理は成り立ちえない」、「普天間飛行場に配備された航空部隊は、揚陸艦に搭載されて実任務につくものであり、揚陸艦に搭載された後に即応性・機動性といった特性・機能を示すことになるが、揚陸艦の母港は日本本土にあるのだから、普天間飛行場の県外移設等によって、即応性・機動性が失われることにはならない」旨を主張する（審査申出書128ページ）。

この点、確かに、第31海兵遠征部隊（31ST MEU）については、第三海兵遠征軍（III MEF）・米軍海兵隊太平洋基地作成のパンフレット（乙第50号証）において、「揚陸即応群の艦船に乗船し・・・海上を拠点とする柔軟な海兵空陸任務部隊（引用注：MAGTF）を提供する」とされ（同2ページ）、また、「強襲揚陸艦、ドック型揚陸艦、ドック型輸送揚陸艦で構成される揚陸即応群の艦船に定期的に乗船している」（同5ページ）と説明されている。しかしながら、ARGの任務・作戦のみが第31海兵遠征部隊（31ST MEU）の任務・作戦の全てではない。

- ii 強襲揚陸艦とは、輸送ヘリ及びエア・クッション型揚陸艇等の各種上陸用舟艇などを搭載する艦艇で、水陸両用作戦を行う艦艇の中では最も巨大な艦船である（乙第61号証）。また、強襲上陸作戦とは、待ち構える敵を強襲し、強行突破的に上陸する作戦である。上記パンフレット（乙第50号証）には、揚陸即応群としての上陸強襲等の任務が記載されていることに加え、「略奪された船への接近・乗船・搜索・押収、墜落した飛行機や人員の戦術的回収など海上特殊任務を含む急な任務にも早急に対応できる機能を備えている。さらに、海兵遠征部隊（引用注：MEU）は人道

支援や災害救助に対応できるように常時訓練し、要請があれば一般市民の避難活動も行うことが可能。海兵遠征部隊（引用注：M E U）の機能には、中型・大型航空輸送，陸上輸送，医療・歯科衛生業務，物資配給，電力や水の生産，重機や建設作業などがある」とし（同5ページ），その任務内容はもとより多岐にわたるのであって，必ずしも，A R Gによる強襲揚陸作戦のみが第31海兵遠征部隊（31 S T M E U）の任務・作戦ではない。

沖縄県に駐留する米軍海兵隊は，日米安全保障条約に基づき我が国に駐留している米軍のうち，唯一，地上戦闘部隊を有しており，陸上兵力を必要とする様々な任務・作戦を遂行する。島嶼の多い我が国の防衛においては，米軍海兵隊の有する上陸作戦能力が重要な役割を果たし得る。また，小規模な部隊構成をもって隠密裏に遂行する敵地での偵察・監視活動，来援部隊の受入基盤の確保や重要目標の制圧，また，高度な機動性や即応性が求められる人質の奪還などの特殊作戦や，我が国の周辺で危機が発生した場合における在外邦人を含む民間人の救出活動，さらに，自然災害発生時における搜索救難活動や物資輸送など，陸上兵力を必要とする様々な任務・作戦において，米軍海兵隊は主力として活動することになる（乙第52号証14ページ，乙第56号証17ページ及び18ページ，乙第59号証13ページ及び15ページ）。例えば，我が国の離島に万一緊急事態が発生した場合には，米軍海兵隊の航空部隊は陸上部隊を乗せて現場に急行することができる。また，紛争地において在留邦人等の民間人を救出する緊急の必要性が生じた場合には，沖縄の米軍海兵隊の航空部隊が，陸上部隊を航空輸送し事態に対処する場合もあるのであって，これらの重要な任務・作戦において必ず強襲揚陸艦が使用されるわけで

はない。このような場合には、第31海兵遠征部隊（31ST MEU）をはじめとする在沖米軍海兵隊の部隊が連携して対応することになり、緊急性の程度によっては、米海軍その他の軍からは独立して、その機動性・即応性をもって対処するのである（乙第50号証2ページ）。このことについては、米国側においても、「海兵隊は、陸、空、および兵たんの各兵力を併せもっているため、いかなる有事あるいは緊急事態においても、他の軍隊による複雑な兵たん・空輸支援を待つ必要がありません。沖縄の軍隊に割り当てられた短距離ヘリコプターは、北東アジアと東南アジアをつなぐ諸島のどこへでも、必要な場所へ沖縄の地上戦闘部隊や支援部隊を迅速に輸送することができます」として、公に表明されているところである（乙第49号証翻訳3ページ）。

- iii また、この点については、前知事からの平成23年6月1日付け質問（沖返第136号）（乙第58号証）に対する平成23年12月19日付け回答（防防日第15062号）（乙第59号証）においても、以下のとおり説明がされている。すなわち、「強襲揚陸艦は米海軍艦艇であり、強襲揚陸作戦など、海兵機動展開隊（MEU）等の海兵空地任務部隊（MAGTF）を大規模に遠隔地にある作戦地域に投入する場合において、有効な輸送手段である」としつつ、「他方で、幅広い任務を有する海兵隊にあっては、海軍艦艇による支援を要さない次のような部隊の運用も行われる」として、「一 小規模な部隊構成をもって隠密裏に遂行する必要がある偵察・監視任務や特殊作戦」及び「一 高度な機動性や即応性が求められる民間人の救出活動、捜索救難活動や人道支援、災害救助への対応」を示した上で、「在沖海兵隊が行っている訓練の主体は、北部訓練場等において、陸上部隊、航空部隊、後方支援部

隊の間の相互の連携を深め、即応性を維持することを主眼とした実践的かつ総合的な合同訓練であると認識しているが、こうした訓練においても、強襲揚陸艦が海兵隊と常に一体となって訓練・運用されているわけではない」、「こうした観点から・・・海兵隊の各部隊は相互に近傍に所在すべき必要があるものの、これと比較すれば、必ずしも強襲揚陸艦が常時、海兵隊の部隊の近傍に所在しなければならないわけではなく、したがって、強襲揚陸艦が米海兵隊の配備に関する決定的な要因にはなり得ない」との回答がされている（乙第59号証13ページ及び14ページ）。

この点、実際の運用においても、例えば、平成25年11月8日にフィリピン中部で発生した台風被害における救援作戦「ダマヤン」においては、在沖米軍海兵隊の航空部隊が運用するMV-22オスプレイが、普天間飛行場からフィリピンまで、陸上部隊を他の米軍の支援を受けることなく輸送している（乙第62号証）。また、イラク戦争の際には、米軍海兵隊の輸送機CH-46E（かつて普天間飛行場に配備されていたものと同機種）がイラクに展開し、米軍の占領地を拠点にして攻撃の支援や負傷者の待避等の任務に従事したが、これらの任務も、強襲揚陸艦の支援によって行われたものではない。

- iv なお、審査申出人は、「普天間飛行場に配備された海兵隊の輸送機の主任務とは、揚陸艦から陸上への輸送（揚陸）である」とした上で、森本防衛大臣が退任後の著書において「オスプレイを装備した2個飛行隊（VMM）の主任務は、強襲揚陸艦に搭載されて空母機動部隊とともに行動し、強襲着上陸・捜索救難・人道支援・在外民間人救出活動・災害救援などに従事する第31MEU（海兵機動展開隊）に対する航空支援である」としている部分を

引用し、「普天間飛行場に配備された航空部隊は、強襲揚陸艦に搭載されて、艦船からの輸送及び強襲揚陸に対する支援を行うことを任務としている」と主張する（審査申出書123ページ及び124ページ）。

しかしながら、強襲揚陸艦に搭乗し強襲揚陸作戦を実施するのは、第31海兵遠征部隊（31ST MEU）の主任務の一であるとしても、その全てでないことは上記のとおりであり、上記引用をもって、審査申出人の主張根拠とすることはできない。また、現状においても、在沖米軍海兵隊のMV-22オスプレイは常に米海軍の強襲揚陸艦とともに洋上展開しているわけではなく、普天間飛行場に駐機して運用されていること（乙第55号証6ページ及び16ページ）、第31海兵遠征部隊（31ST MEU）が沖縄県に駐留している際の航空支援や、北部訓練場等における合同訓練等を行っていること（乙第60号証の1、同号証の2、乙第55号証17ページ。なお、攻撃ヘリAH-1Wや輸送機CH-46Eについても同様である（乙第60号証の3、同号証の4））、さらには、上記のとおり、MV-22オスプレイは、空中給油がなくとも、沖縄本島を中心として、北は九州南端から南は尖閣諸島や与那国島に至るまで、南西諸島全体を包摂することのできる、半径約600kmもの広大な範囲に及ぶ行動半径を有していること（乙第55号証3ページ）等からすれば、揚陸艦と陸上の間の輸送のみが、航空部隊の任務であるということもできない。したがって、「普天間飛行場に配備された海兵隊の輸送機」、すなわち、第36海兵航空群の航空部隊の主任務に係る審査申出人の主張は、同部隊の担う任務の一部のみについて述べるものにすぎない。

そうすると、米軍海兵隊が強襲揚陸艦とともに行う任務に係る

事情を根拠として、普天間飛行場の航空部隊を沖縄県外に移設しても米軍海兵隊の機能が損なわれることがないとする審査申出人の主張は、結局のところ、米軍海兵隊の任務の一部のみを根拠とするものであり、普天間飛行場の航空部隊（第36海兵航空群）が、米海軍の強襲揚陸艦と常に共同で訓練を行い、任務・作戦を遂行しているという前提がなければ成り立たないものであるから、かかる審査申出人の主張は、いずれも失当である。

v 以上要するに、米軍海兵隊の任務の範囲は、武力紛争から自然災害に至るまで広範囲に及ぶのであって、強襲上陸作戦といった大規模で高烈度の軍事行動を行うことのみが、米軍海兵隊の任務ではない。海兵遠征部隊（MEU）の司令部、陸上部隊、航空部隊、兵站部隊は、自然災害に対する救援活動といった平時における対応から、強襲上陸作戦の実行という高烈度の事態への対応に至るまで、あらゆる局面において常に一体的な運用によって、その機動性・即応性を発揮することをその任務としているのであって、海兵遠征部隊（MEU）と米海軍の強襲揚陸艦とが共同するARGの運用の問題と、米軍海兵隊のMAGTFとしての一体的運用の問題とは、全く別の問題である。実際に、強襲揚陸艦が担う役割のうち兵力輸送に係る部分については、強襲揚陸艦以外の輸送手段（軍用の輸送手段のほか、民間の輸送手段も含まれ得る。）によっても実施し得るものである。したがって、米軍海兵隊の兵力輸送に当たっては、任務・作戦上の必要に応じた適宜の輸送手段によればよいのであって、佐世保港から強襲揚陸艦が沖縄に回航されるのを常に必ず待たなければならないわけではない。そもそも、陸軍、海軍、空軍とは別途に、特に即応性や機動性を発揮することを使命とする海兵隊を独立して設置する一方で、強襲揚

陸艦は海軍に所属させたままであるというその運用自体、米軍海兵隊において必要とされる4要素の一体性の維持の必要性和、米海軍と共同する強襲揚陸作戦における必要性和とは、次元の異なる問題であることを示すものである。米軍海兵隊が米海軍の艦艇なしでは部隊が任務遂行することができないというのであれば、そもそも、米軍海兵隊の軍としての独立性、自立性は維持できない。

vi 繰り返し述べてきたとおり、そもそも、本件において、普天間飛行場の危険性除去のための全面返還に伴い代替施設に移転する部隊は、主に同飛行場に駐留する第36海兵航空群であって、在沖米軍海兵隊の全部ではない(したがって、本件事案において、「在沖米軍海兵隊を我が国のどこに配備するのが適切か」という議論をすることは、本件事案の実態から乖離したものというべきである。)。そして、第36海兵航空群のみを他の在沖米軍海兵隊から切り離し、これを県外・国外に移転した場合、沖縄県内には、在沖米軍海兵隊の司令部、陸上部隊、兵站部隊のみが残されて駐留することになるところ、その結果、MAGTFの4要素の一体的運用の要請が充足されないこととなり、米軍海兵隊の特性である即応性・機動性が損なわれる。すなわち、米軍海兵隊が米海軍の強襲揚陸艦に搭乗して行う任務を主たる任務とすることを根拠として、米軍海兵隊の配備場所について論ずることと、普天間飛行場の返還に伴い、在沖米軍海兵隊の航空部隊である第36海兵航空群が移転する代替施設を辺野古沿岸域に建設する必要性について論ずることとは、本質的に、全く次元の異なる問題である。

以上のとおりであり、米軍海兵隊が、司令部、陸上部隊、航空部隊、兵站部隊が一体的に運用される必要性和、これらの部隊と米海軍が共同して行う強襲揚陸作戦上の必要性和とを同列において

考慮している点において、審査申出人の主張は、そもそもその前提を誤っており、失当である。

(b) 洋上展開について

i 審査申出人は、第31海兵遠征部隊(31ST MEU)が、演習などのため洋上展開をしている期間が一年のうちの半分以上を占めているが、同部隊が「洋上展開をしている際には、どの地域から乗船したのかは関係がないものであるから、この点からも沖縄に海兵隊航空基地を置くことは必然とはいえない」とし、東日本大震災発生時における「トモダチ作戦」において、第31海兵遠征部隊(31ST MEU)と長崎県の佐世保港に駐留する第11水陸両用戦隊とで構成されるARGが、マレーシア、インドネシアから6日で秋田沿岸に到着したことなどを述べ、また、「31MEUの実任務は、長崎県・佐世保基地の第11水陸両用戦隊と一体としてARGを構成して行われるものであるが、ARGを構成しての演習は、洋上で行われるものであり、沖縄に海兵隊航空基地が所在しているために洋上展開していない時期には、ARGとしての訓練を行うことはできない」などと主張している。(審査申出書129ページないし133ページ)。しかしながら、以下のとおり、かかる審査申出人の主張にも理由はない。

ii 審査申出人の上記主張は、米軍海兵隊が米海軍の強襲揚陸艦に搭乗して洋上展開して任務や訓練を遂行していることを根拠として、米軍海兵隊の航空部隊が沖縄県内に所在する必然性がないとするものであるが、そもそも、在沖米軍海兵隊は、全18か月に及ぶその任務のローテーションの間、洋上展開のみを行っているわけではない。在沖米軍海兵隊は、その任務ローテーションの期間中、沖縄県内に駐留している間には、司令部、陸上部隊、航空

部隊、兵站部隊が合同して、洋上展開の期間と同等の約6か月間、練度を維持するための陸上における訓練や演習等を行っているのであって（乙第52号証12ページ、乙第53号証19ページ、乙第60号証の1ないし同号証の4）、その間、MAGTFの各部隊が、相互に近傍にあって共同し、連携することが、部隊の一体性を維持し、危機に対する即応性や機動性を発揮するため必要である。在沖米軍海兵隊の重要な任務・作戦には、上記のとおり、敵地での偵察・監視活動、来援部隊の受入基盤の確保や重要目標の制圧等も含まれるところ（乙第59号証15ページ）、これらの任務・作戦に関しては、北部訓練場その他沖縄県内の陸上の訓練場・演習場において、訓練・演習を行う必要がある

さらに、当然のことながら、一部部隊が洋上展開している場合においても、全ての在沖米軍海兵隊が、沖縄県を不在にするわけでもない。洋上展開時においても、第三海兵遠征軍（III MEF）、その隷下にある第三海兵師団、第一海兵航空団、第三海兵兵站群や、第三海兵遠征旅団（3D MEB）の各司令部は沖縄に所在しており、また、駐留規模は時宜に応じて変化することはあるとしても、必要な陸上部隊、航空部隊、兵站部隊は沖縄県内に駐留していることもまた、同様である。第31海兵遠征部隊（31ST MEU）が洋上展開をする間も、沖縄県内には、米軍海兵隊が依然として駐留しており、洋上展開する部隊と相俟って、危機発生に対する即応態勢を維持しているのである。

iii 以上の事情からすれば、審査申出人の上記主張は、米軍海兵隊の任務ないし訓練の一部のみを根拠として、米軍海兵隊の航空部隊のための施設及び区域が沖縄県内に所在する必要性がないことの根拠とするものにすぎない。しかしながら、米軍海兵隊の生来

の即応性や機動性を発揮するための一体性の維持の必要性と、A R Gの任務とは全く別次元の問題である。したがって、普天間飛行場の第36海兵航空群を県外・国外に移設されても、米軍海兵隊の一体性や、即応性・機動性が損なわれることにはならないとする審査申出人の主張は、米軍海兵隊の任務の一面のみを取り上げたものにすぎず、理由がない。

(c) 分散配置について

i 審査申出人は、「MEUを超える規模のMAGTFは、国外、県外の各地に分散配備され、今後さらなる分散配備が予定されている」とし、第三海兵遠征軍(III MEF)隷下の部隊や装備が、日本本土の米軍施設及び区域やハワイに分散配置されている状況等について述べた上で、「MEUを超える規模のMAGTFを編成する際には、日本駐留の兵力では編成できず、また、日本に配備された揚陸艦には搭載できないものであるから、沖縄に配備されていなければ即応性・機動性がはたせないということにはならない」と主張する(審査申出書133ページないし134ページ)。

ii しかしながら、上記のとおり、米軍海兵隊は、MAGTFという部隊編成の基本構想に基づき、任務・作戦の内容に応じて、その部隊編成の規模をMEF(20,000人～90,000人規模)、MEB(3,000人～20,000人規模)、MEU(1,500人～3,000人規模)へと拡大又は縮小する柔軟性を有し、これにより、危機に対し迅速かつ機動的な初動対応を行うことをその身上とするものであり(乙第50号証2ページ)、このようにして編成された部隊が、即応性・機動性をもって事態対処するため、米軍海兵隊の一体性が維持される必要がある。沖縄県には、MEUを構成するために必要な兵力、すなわち第31海兵遠

征部隊（31ST MEU）が駐留しているのであって、同部隊によって遂行可能な任務や作戦を実施するために、少なくとも必要最低限の範囲においてその一体性が維持される必要がある。米軍海兵隊のMAGTFは任務・作戦の規模に応じてその規模を柔軟に変化させるのであって、沖縄県に駐留する第31海兵遠征部隊（31ST MEU）は、その規模に応じた任務・作戦を行うことは当然であり、その対応能力を超えた大規模な任務・作戦については、来援部隊の受入れ基盤を確保してこれに対応するのであって、場合によっては、大規模軍事行動を準備するための小規模部隊による即応的・機動的な初動対応を行うこともあり得る。

iii また、第三海兵遠征軍（III MEF）は上記のとおり米軍海兵隊のなかでも最大規模の部隊編成であるところ、その構成部隊が日本本土やハワイに分散配置されているという事情をもって、在沖米軍海兵隊の一体性の維持の必要性を否定する根拠とはなり得ない。MEF、MEB及びMEUは、その構成兵力を含めた部隊の規模に大小がある以上、大規模部隊についてはこれに応じた一体性を維持するために必要十分な部隊配置というものがあり、中規模部隊、小規模部隊についても、それぞれの規模に応じた部隊配置というものがある。そして、沖縄県における米軍海兵隊の一体性とは、対応すべき事態に合わせた規模のMAGTFを編成できるように、その4要素である司令部、陸上部隊、航空部隊及び兵站部隊によって一体性をもって運用されることであり、そのためには、沖縄県内にその航空部隊が所在する必要がある。

iv したがって、最大規模の軍隊である第三海兵遠征軍（III MEF）の兵力が「分散配置」されていることをもって、より小規模で沖縄県に駐留する第31海兵遠征部隊（31ST MEU）の航空部

隊である第36海兵航空群が全て沖縄県外に移転しても、第31海兵遠征部隊(31ST MEU)の一体性が損なわれないとする根拠とすることはできない。よって、審査申出人の上記主張にも理由はない。

(ウ) 地理的に優位であることについて

a 沖縄本島の地理的優位性

沖縄の地理的優位性に関して、国は、埋立必要理由書において、「沖縄は南西諸島のほぼ中央にあることやわが国のシーレーンにも近いなど、わが国の安全保障上、極めて重要な位置にあるとともに、周辺国から見ると、大陸から太平洋にアクセスするにせよ、太平洋から大陸へのアクセスを拒否するにせよ、戦略的に重要な位置にある」、「こうした地理的な特徴を有する沖縄に、高い機動力と即応性を有し、様々な緊急事態への対処を担当する米海兵隊をはじめとする米軍が駐留していることは、わが国の安全のみならずアジア太平洋地域の平和と安定に大きく寄与している」と説明している(乙第4号証の2・1ページ)。以下、この点に関して詳述する。

(a) 沖縄本島は、南西諸島及び東アジアのほぼ中央部に位置していること

南西諸島は、日本列島の南西部に位置する島嶼群であり、それらを結べば東シナ海と太平洋とを画する一線を形成し、九州南端の種子島及び屋久島から、奄美大島、沖縄本島を経て、南西部においては宮古島、石垣島、西表島、与那国島及び尖閣諸島に至るまで、また、南東部においては南北大東島と沖大東島に至るまでの範囲内に点在する諸島であり(乙第56号証)、我が国の領土領海を構成している。南西諸島は、本州の面積にほぼ匹敵する広大な範囲に点在しているところ、沖縄本島は、これら南西諸島のほぼ中央に位置して

おり、同島を中心として半径約500kmという範囲内に、南西諸島の各島嶼が全て包摂されている（乙第57号証、乙第52号証14ページ）。上記のとおり、南西諸島を結んだ線は、おおむね、東シナ海と太平洋とを画する一線を形成している。したがって、東シナ海から海路で太平洋にアクセスしようとするれば、南西諸島の近海を通過することになる。その逆もまた、同様である。すなわち、南西諸島は、地理的・戦略的にみて、我が国の領土領海の防衛、ひいては我が国の安全保障上も重要な意義を有していることから、これら島嶼の防衛体制の確保が、極めて重要な課題である（乙第52号証10ページ、乙第63号証200ページ）。

なお、この点については、沖縄県自身も、その発行にかかるパンフレットにおいて、沖縄は国際的物流の拠点として「東アジアの中心に位置する地理的優位性」を有すると述べ、沖縄から航空機で4時間の圏内に、東アジアの主要な都市が包摂される旨を述べている（乙第64号証2ページ）。このことは、東アジアの地理的な観点からすれば、沖縄本島が、南西諸島のみならず東アジア地域の中心的場所に位置していること、東アジア地域のいずれの場所にも、短時間でアクセス可能な特別の位置にあることを、沖縄県自身も自認していることの証左である。

(b) 南西諸島は我が国のシーレーンに隣接する位置にあること

南西諸島が、我が国の防衛上・安全保障上の見地から重要性を有していることは、南西諸島が我が国のシーレーンに隣接する位置にあることから認められる。シーレーンとは、「国家がその存立のために、他国によって脅かされてはならないと見る海上の交通路」（乙第65号証）をいい、特に、我が国の通商上、戦略上、重要な価値を有し、有事に際して我が国の存立を維持するため確保すべき海洋

上の航路のことである。我が国の主要なシーレーンは、ペルシャ湾及びホルムズ海峡、紅海及びアデン湾を起点とし、インド洋を経て、マラッカ海峡を通過し、南シナ海を経て、南西諸島地域を北上して、本州近海に至る航路である（乙第66号証14ページ参照。いわゆる「オイル・シーレーン」をいう。）。周知のとおり、我が国は、原油、天然ガス等を中心とする資源エネルギーの多くを輸入に依存し、かつ、全貿易量の99%が海上輸送によっている。

したがって、我が国のシーレーンにおける航行の自由及び安全を確保することもまた、我が国の存立にとっては、極めて重要な課題であるところ、これに隣接する位置にある南西諸島、ひいてはその中心部にある沖縄本島は、我が国のシーレーンの安全確保という見地からも、重要な地理上の意義を有する（乙第52号証10ページ、乙第63号証200ページ）。

(c) 我が国周辺のそれぞれの潜在的紛争地域との関係で、相対的に近い（近すぎない）位置にあること

詳細については下記(e) bにおいて詳述するが、我が国の安全保障環境は、近年一層厳しさを増している状況である。すなわち、北朝鮮における核兵器開発や、我が国の上空を通過する度重なる弾道ミサイル等の発射が行われ、また、中国においては、広範かつ急速な軍事力の強化が進むとともに、中国人民解放軍海軍艦艇部隊による南西諸島沖（沖縄本島と宮古島の間等）等を通過しての太平洋進出や、中国公船による尖閣諸島周辺海域における我が国領海への継続的な侵入、南沙諸島における軍事利用目的ともみられる大規模かつ急速な埋立ての強行等がされ、また、空域においても、中国機に対する自衛隊機の緊急発進回数が急増するなどの状況に至っている。加えて、中国は、おおむね九州南端から南西諸島に沿って南下し、

台湾東部、ルソン島西部を経てボルネオ島に至る線とされる、いわゆる「第一列島線」を越えて戦力を展開する能力を得ることを目標としているとの指摘がある（乙第52号証10ページ、乙第67号証84ページ）。かかる見地からしても、我が国の安全保障上、南西諸島地域における防衛力を維持する必要性は極めて高い。

すなわち、我が国周辺の北東アジア地域には、朝鮮半島や台湾海峡といった、我が国の安全保障に影響を及ぼす潜在的な紛争発生地域が存在しているところ、これらの地域において危機が発生した場合には、かかる危機に迅速かつ効果的に対応可能な体制を整えておくことは、我が国の安全保障上、重要な課題である。この点、沖縄本島は、上記のとおり、地理的に南西諸島のほぼ中央に位置していることから、いずれの潜在的紛争地域との関係でも相対的に近い（近すぎない）位置にある。潜在的紛争地域に「近い（近すぎない）」とは、当該潜在的紛争地域に迅速に部隊派遣が可能な距離にありながらも、いたずらに軍事的緊張を高めることなく、部隊防護上も近すぎない一定の距離を置くことを指している（乙第54号証14ページ）。すなわち、沖縄本島は、いずれの方面の潜在的紛争地域に向かっても、比較的短時間で迅速な軍事的対応が可能でありながら、それらの地域から一定の距離を保っている位置にある。したがって、南西諸島及びその周辺海空領域は、我が国の存立や安全保障の確保といった見地から、重要な戦略的・地政学的意義を有する領域であるところ、そのほぼ中央に位置する沖縄本島は、我が国の戦略的要衝として位置付けられるのである。

(d) 東アジアに展開する米軍海兵隊の配置場所としても地理的優位性があること

加えて、沖縄本島に駐留する米軍海兵隊との関係でも、沖縄本島

は地理的優位性を有する場所である。すなわち、上記のとおり、第三海兵遠征軍（III MEF）は太平洋の西側ないしアジアから中東までを管轄地域とし、沖縄本島のほか、日本本土やハワイにも部隊を配備しているが、沖縄本島は、東アジアの各地域（とりわけ、北東アジアの潜在的紛争地域）に「近い」位置にあって、しかも、それらの地域から一定の距離を置いた「近すぎない」位置にある。また、沖縄本島には、米国国防省において唯一の「ジャングル戦闘訓練センター」（北部訓練場）が所在しており、米軍海兵隊の沖縄県への前方展開後においてMAGTFのジャングル戦闘訓練を行うことのできる唯一の場所でもある。

さらに、上記のとおり、南西諸島の各島嶼部は東シナ海と太平洋とを画する一線上にあるところ、沖縄本島を中心として、半径約500kmの広大な圏内に南西諸島を包摂する位置にある（乙第57号証）。そして、これらの島嶼を防衛するという見地からは、米軍海兵隊の優れた上陸作戦能力が不可欠であることからすれば、日米安全保障条約に基づく米軍海兵隊の施設及び区域の配置場所として、沖縄本島は地理的優位性を有する。この点、米国・米軍にとっても、「沖縄は戦略的に重要な位置にある」ものとして評価されている（乙第51号証の8、乙第49号証翻訳4ページ）。米国国防省によれば、「沖縄は、東北アジアへのコミットメントを支援することができ、大陸に比べて『敵対的攻撃に対して、相対的に脆弱でない』という重要な地理的位置にある。そして、沖縄の基地は、①日本や上述の地域（引用注：ソ連の極東方面と解される。）への脅威に対して地上・航空兵力によって迅速に対処するための集結・作戦基地、②兵站基地、③通信ネットワークのハブ、④『可視的で信頼できる抑止力』という多様な役割」を有するとされ、また、元太平洋軍司令官ノエ

ル・ゲイラー(Noel Gayler)も、「沖縄はその地理的位置から戦略的に重要であり続け」と評価している(乙第68号証:野添文彬著「沖縄米軍基地の整理縮小をめぐる日米協議」国際安全保障第41巻第2号99ページ以下)。

さらに、沖縄本島が戦略的な重要性を有することについては、2014年8月14日付けでされた米議会調査局の米議会に対する報告において、沖縄の戦略的位置付けがこの数十年間でより重要になったこと、中国の東シナ海・南シナ海への活動が防衛政策上の課題であり、日本、特に沖縄における米軍のプレゼンスによって、日本の防衛のみならずアジア太平洋地域の安全維持のための日米安全保障条約に基づく米軍の義務を履行している旨が、報告されているところである(乙第69号証4ページ及び5ページ)。

(e) 小括

以上の諸点に鑑みれば、沖縄本島が、我が国の戦略的要衝にあって、我が国の安全保障の見地から高い地理的優位性を有することは明らかであり、このような重要性を有する沖縄本島に、優れた即応性・機動性を持ち、武力紛争から自然災害に至るまで、多種多様で広範な任務に対応可能な米軍海兵隊が駐留していることは、我が国のみならず、東アジア地域の平和や安全の確保のために必要である。

b 審査申出人の主張に対する反論

上記に述べた事情に照らせば、沖縄本島の有する我が国の安全保障上の地理的優位性は明らかである。この点、審査申出人は、「沖縄に海兵隊基地の地理的優位性は認められない」として主張するが(審査申出書134ページないし140ページ)、以下のとおり、かかる審査申出人の主張に理由はない。

(a) 洋上展開期間について

i 審査申出人は、「在沖海兵隊が実任務を行う際には、長崎県・佐世保基地を母港とする揚陸艦に搭乗して任務につくものであり、1年のうちの半分以上の期間は洋上展開をしている」とし、「洋上展開をしている間は、揚陸艦が航行している場所から目的地に向うことになるものであり、海兵隊基地がどこに所在しているのかは問題とならない」、「ヘリコプター部隊がどこで搭載されたか（航空基地がどこに所在しているのか）によって、プレゼンスが変わるものではない」とした上で、「洋上展開していない時期には、長崎県・佐世保基地から揚陸艦が具志川市のホワイト・ビーチに回航されるのを待たなければならぬものであり、日本本土との対比において、沖縄に地理的優位性があることにはならない」と主張する（審査申出書134ページ）。

ii しかしながら、そもそも沖縄本島の地理的優位性とは、沖縄本島それ自体が有する、周辺地域との関係における優位性をいうのであって、上記 a (a)ないし(e)において述べた理由によって、沖縄本島が、我が国の安全保障上、重要な戦略的要衝といえる場所に位置すると評価されることから、日米安全保障条約に基づき沖縄本島に米軍海兵隊を配置する必要が生ずるのである。かかる地理的優位性を有する沖縄本島に米軍海兵隊を配備することが、我が国の防衛や安全保障に資するのであって、もとより、米軍海兵隊が駐留するからその場所に地理的優位性が生ずるのではない。

沖縄本島の地理的優位性は、沖縄本島それ自体が、南西諸島を包摂する半径約500kmの範囲のほぼ中心部に位置すること、南西諸島が我が国のシーレーンに隣接していること、我が国周辺における北東アジアの潜在的紛争地域との関係でも、沖縄本島は相対的に近い（近すぎない）位置にあることといった、複合的要

因から導かれるものである。島嶼防衛やシーレーンの安全確保に資する取組みを含む多種多様で広範な任務・作戦について、即応性・機動性をもって対応する能力を有する米軍海兵隊が、南西諸島の中心部にあり、北東アジアの潜在的紛争地域に近い（近すぎない）位置にある沖縄本島に駐留していることが、我が国の安全保障上、高い意義を有するのである。米軍海兵隊が、一定範囲の任務・作戦を米海軍の強襲揚陸艦とともに遂行する場合があるとしても、それと同時に、航空機を含む揚陸艦以外の他の移動手段を用いた任務・作戦をも遂行しているのであるから、米海軍の強襲揚陸艦の母港の所在地は、米軍海兵隊の配置の決定的理由とはならない。強襲揚陸艦の母港の存否によって、沖縄本島の地理的優位性の評価に変更が生じるものではないし、沖縄本島に米軍海兵隊が駐留する意義が失われるものでもない。

- iii 上記のとおり、強襲揚陸艦の担う役割のうち、兵力輸送に係る部分については、強襲揚陸艦以外の輸送手段（軍用の輸送手段のほか、民間の輸送手段も含まれ得る。）によっても実施し得るものであるから、米軍海兵隊の兵力輸送については、任務・作戦上の必要に応じた適宜の輸送手段によればよいのであり、米海軍の所在する佐世保港から強襲揚陸艦が沖縄に回航されるのを常に必ず待たなければならないわけでもない。そもそも、佐世保港を母港とする米海軍の強襲揚陸艦にあっても、常に佐世保港に停泊しているわけではなく、米海軍の任務・作戦の内容に応じて、随時、洋上展開その他の活動を行っているのであるから、米軍海兵隊が、沖縄本島ではなく、強襲揚陸艦の母港に近接した地域に所在していることの方が、米軍海兵隊の任務・作戦の遂行上、当然に有利であるとか、合理的であるということにもならない。むしろ、上

記のような地理的優位性ないし戦略的要衝としての意義を有する沖縄本島に、MAGTFの4要素（司令部、陸上部隊、航空部隊、兵站部隊）が連携し、一体的に運用されることにより、多種多様で広範囲にわたる任務・作戦に自己完結的に対応する能力を有する米軍海兵隊が所在する意義のほうに、同軍が米海軍の近傍に駐留する意義をはるかに上回るものである。

したがって、米軍海兵隊が洋上展開をしている時期があるから沖縄本島には地理的優位性がない旨を述べる審査申出人の主張は、失当である。

iv なお、この点に関し、平成22年5月28日付けでされた同日提出質問第518号（乙第70号証の1）において、「米海兵隊の沖縄配備の必要性が説かれる根拠として、地理的優位性が挙げられる。すなわち、台湾有事や東南アジアのテロ及び災害時の救援、北朝鮮有事を想定した場合、沖縄がその三地域と近距離にあることを海兵隊駐留の根拠とするものだ。しかしながら、上記の場合も在沖米海兵隊は佐世保の揚陸艦部隊とともに行動するはずで、必ずしも沖縄に駐留する必要はないと考えるが、政府の見解を示されたい」との質問に対する、内閣衆質174第518号平成22年6月8日答弁（乙第70号証の2）において、「沖縄は、米国本土、ハワイ等と比較して、東アジアの各地域に近い位置にあるのと同時に、我が国の周辺諸国との間に一定の距離をおいているという利点を有している。こうした地理上の利点を有する沖縄に、司令部、陸上部隊、航空部隊及び後方支援部隊を統合した組織構造を有し、優れた機動性及び即応性により、幅広い任務に対応可能なアメリカ合衆国の海兵隊が駐留することにより、種々の事態への迅速な対応が可能となっており、沖縄に駐留するアメリカ合

衆国の海兵隊・・・は、抑止力の重要な要素の一つとして機能している」、「このような在沖海兵隊の位置づけ及び機能を踏まえれば、ご指摘の『佐世保の揚陸艦部隊』と共に行動することのみをもって、ご指摘のように『在沖海兵隊が沖縄に駐留する必要はない』とすることは適当ではない」との答弁がされているところである。

(b) 朝鮮半島有事との関係について

- i 審査申出人は、「海兵隊の駐留必要性として常に言われることは、朝鮮半島有事との関係である」とし、「朝鮮半島との地理的關係でいうならば、沖縄に駐留することは、朝鮮半島との距離は日本本土よりも遠ざかることとなる」とした上、「朝鮮半島有事への対応は、日本本土と沖縄との対比において、沖縄に地理的優位性があることの根拠にはならない」、「沖縄に駐留している部隊が朝鮮半島に向かうためには、長崎県・佐世保基地から沖縄県まで揚陸艦が回航し、これに乗船をしてから朝鮮半島に向かうことになるものであるから、一旦朝鮮半島とは逆方向の沖縄に揚陸艦が向かい、沖縄で31MEUを搭載してから、朝鮮半島に向かうことになるのである、朝鮮半島有事との関係において、海兵隊基地として、沖縄に地理的優位性が存しないことは明らかである」などと主張する（審査申出書134ページないし135ページ）。
- ii しかしながら、沖縄本島の地理的優位性は、上記a(a)ないし(e)において述べたとおり、南西諸島の中央にあり南西諸島全体を包摂する半径約500kmの範囲の中心部に位置することが、島嶼防衛の見地からも有利であること、南西諸島は我が国の存立に係るシーレーンに隣接していること、朝鮮半島や台湾海峡といった我が国周辺の北東アジアの潜在的紛争地域からも相対的に近い(近

すぎない) 位置にあること、東アジアに展開する米軍海兵隊の配置場所としても地理的優位性があること等の諸点から認められているのであって、そもそも国は、単に朝鮮半島有事のみとの関係で、沖縄本島の地理的優位性を主張しているのではない。

iii この点、国は、前知事に対する平成23年12月19日付け回答(防防日第15062号)において、以下のとおり説明している(乙第59号証22ページないし23ページ)。

○ 沖縄は、朝鮮半島や台湾海峡といった潜在的紛争地域に近い(近すぎない)位置にあるほか、南西諸島のほぼ中央にあることや、我が国のシーレーンにも近いなど、安全保障上、国内の他の都道府県には代替できない極めて重要な位置にある。

○ 仮に、海兵隊が、九州や本州に駐留した場合、沖縄と比較し、確かに朝鮮半島に近くなる場合がある一方で、それだけ台湾、東南アジアといった地域から遠ざかることになる。

・ 例えば、沖縄から比較的近い九州に所在する米海軍佐世保基地であっても、沖縄北東約800kmに位置しており、当該基地から我が国最西端に所在する与那国島までは約1200kmの距離、時間に換算すれば、艦船(20kt)で約32時間、回転翼機(120kt)で約5時間半を要することとなる。

・ 他方で、沖縄から与那国島までは約500kmの距離であり、同様に換算すれば艦船で約13時間、回転翼機で約2時間となり、米海軍佐世保基地との比較において、艦船、航空機いずれの場合においても半分以下の時間で展開が可能であることを意味する。

○ パンフレット（引用注：乙第52号証14ページ）でも述べているとおり、ほぼ本州に匹敵する広大な範囲に点在する南西諸島の全体をカバーする観点、種々の緊急事態に迅速に対応する初動対応部隊としての海兵隊の役割などを勘案すれば、国内の他の都道府県に駐留した場合、距離的近接性を活かした迅速な対処を確保できず、種々の事態への対処に遅れが生ずることが、大きな問題点であると認識している。

iv 審査申出人の上記主張を前提とするならば、我が国の周辺に所在する潜在的紛争地域に対して地理的優位性を有するのは、それに最も近接した日本国内の場所ということになるのであり、そうすると、それぞれの潜在的紛争地域ごとに、それに最も近接する日本国内の場所に軍事施設を置くことが最も合理的であるということになるが、かかる前提が、全く現実性を欠くことは明らかである。上記のとおり、沖縄本島の地理的優位性は、我が国の潜在的紛争地域のいずれとの関係でも相対的に近い（近すぎない）位置にあって、いずれの方面にも、比較的短時間で、迅速な軍事的対応が可能な場所にあることにあるのであるから、この点を看過する審査申出人の上記主張に理由はない。

v また、既に述べたとおり、米軍海兵隊は、そもそも米海軍からは独立し、自己完結的に機能する別個の軍隊であって、強襲揚陸艦に搭乗することのみがその任務の全てではない。初動対応部隊としての即応性・迅速性を発揮するためには、米軍海兵隊の4要素は相互に近傍に所在し、常に一体となって行動する必要があるが、米海軍の強襲揚陸艦との間では、かかる関係にあるわけではないから、強襲揚陸艦の所在地は米軍海兵隊の配置の決定的理由とはならない。上記のとおり、沖縄本島それ自体が、安全保障上

の地理的優位性を有するからそこに米軍海兵隊が駐留するのであって、米軍海兵隊が強襲揚陸艦による任務・作戦を行うか否かで、沖縄本島の周辺地域の安全保障に係る地理的優位性や、我が国の戦略的要衝であるという位置づけに変更が生じるわけではない。むしろ、朝鮮半島有事への対応のみを重視して、仮に、米軍海兵隊が長崎県・佐世保港に所在する米海軍の強襲揚陸艦の母港の近傍に駐留した場合、沖縄本島に駐留する場合に比べ、南西諸島（特に沖縄本島以南の与那国島や尖閣諸島などの各島嶼）の島嶼防衛について、時間的・距離的にみて著しい不利が生じることも明らかである。審査申出人の上記主張に理由はない。

(c) 台湾海峡との関係について

- i 審査申出人は、「日本本土より沖縄が台湾海峡に近いとしても、日本本土の長崎県・佐世保基地に配備された揚陸艦が到着することを待たなければならないことに変わりはなく、地続きで佐世保基地から乗艦できる地域との優劣はなんら明らかにされていない」、また、「地理的位置関係で台湾海峡と朝鮮半島への距離をみた場合、沖縄より熊本の方が地理的に優れている」とし、「海兵隊基地について、沖縄が地理的優位性を有するという具体的・実証的証拠は一切示されていないものである」と主張する（審査申出書135ページ及び136ページ）。
- ii しかしながら、繰り返し述べているとおり、強襲揚陸艦と米軍海兵隊とは一体不可分の関係にあるわけではなく、強襲上陸の遂行のみが米軍海兵隊の任務・作戦ではないから、強襲揚陸艦の母港との位置関係において、米軍海兵隊にとっての沖縄本島の地理的優位性を云々することには意味がない。また、そもそも、佐世保港を母港とする米海軍の強襲揚陸艦にあっても常に佐世保港に

停泊し、待機しているわけではなく、米海軍の任務・作戦の内容に応じて、随時、洋上展開その他の活動を行っているのであって、その場合も常に米軍海兵隊と行動を共にしているわけでもないのであるから、仮に、審査申出人の主張するように、台湾海峡との関係で米軍海兵隊が任務・作戦を遂行するために、佐世保港に配備された米海軍の強襲揚陸艦が沖縄本島に到着するのを待たなければならないから沖縄本島には地理的優位性がないという論理が成り立つとすれば、それは、「地続きで佐世保基地から乗艦できる地域」に米軍海兵隊が所在する場合でも、同様に当てはまる論理である。

さらに、上記のとおり、沖縄本島は、①南西諸島の島嶼防衛の見地からしてもその中心的位置にあること、②我が国のシーレーンにも隣接していること、③朝鮮半島や台湾海峡といった我が国周辺の潜在的紛争地域それぞれに対し相対的に近い（近すぎない）位置にあること等が、その地理的優位性を基礎付けているのであって、審査申出書において、審査申出人が沖縄本島よりも地理的に優れているとする熊本県（審査申出書136ページ）は、沖縄本島の具備する上記①ないし③のような地理的特性を備えていない。したがって、審査申出人の上記主張にも理由はない。

iii さらに、審査申出人は、第一列島線との関係で中国と対峙する米軍は空軍と海軍の潜水艦であって米軍海兵隊ではなく、台湾海峡その他中国との関係で米軍海兵隊が投入される可能性が低い旨を述べる研究者らの著作や発言を引用した上、「軍事専門家は、対中国、台湾海峡という点で問題となるのは空軍と海軍であり、海兵隊ではないとしているものである」と主張する（審査申出書136ページないし137ページ）。

しかしながら、上記引用は、日本政府や米国政府が膨大に保有する機密情報やそれに基づく政策的知見を踏まえたものではない以上、ただちに中国に対する米軍海兵隊の活動内容を限定的に解すべき根拠とすることはできない。上記のとおり、米軍海兵隊は、武力紛争から自然災害に至るまで、種々の緊急事態に迅速に対応する初動対応部隊として、他の軍種が果たし得ない重要な役割を担っている。米軍海兵隊の任務・作戦は、海から陸地へ上陸して敵を強行突破する水陸両用作戦のほか、海上阻止行動、対テロ作戦や安定化作戦、敵地における偵察・監視、人質の奪還などの特殊作戦や、危機発生時の民間人の救出活動、平時における人道支援や災害援助といった、多種多様で広範な範囲に及ぶ。また、上記のとおり、昨今、中国の艦艇及び航空機が活動を活発化させている地域は、尖閣諸島周辺、ひいては、南西諸島に重なる「第一列島線」のライン上にまで及んでいる。その一方で、場合によっては、南西諸島のいずれかの我が国の島嶼防衛のため、米軍海兵隊の優れた上陸作戦能力が必要となり、また、艦船に対して海上阻止行動を行い、あるいは、民間人の救助活動等を行う必要が生じる可能性も十分にある。

- iv なお、この点に関して、平成27年4月27日付けで公表された「日米防衛協力のための指針」（以下「新ガイドライン」という。）は、特定の国ないし地域を念頭においたものではないが、危機発生時における「非戦闘員を待避させるための活動」、「避難民への対応のための措置」、「搜索・救難」等について協力し相互に支援すること、また、「島嶼に対するものを含む陸上攻撃」を自衛隊が阻止するに当たって、米軍がこれを「支援し及び補完するための作戦を実施する」こと等が定められている（乙第71号証6ペー

ジ、7ページ及び10ページ)。上記のような米軍の任務・作戦において、米軍海兵隊は重要な役割を果たし得るのである。したがって、南西諸島地域にある島嶼への侵攻が発生した場合等には、これに対応するのは海軍、空軍のみであるということとはできず、また、米軍海兵隊の即応性・機動性を有する能力が必要にならないなどということもできないから、審査申出人の上記主張にも理由はないことは明らかである。

(d) 揚陸艦母港及び訓練施設について

審査申出人は、「海兵隊は揚陸艦に乗船して洋上展開するものであるが、沖縄には揚陸艦の母港となりうる海軍施設は存しないものである」とし、「また、海兵隊は沖縄では訓練を行っているものであるが、射程の長い実弾砲撃演習を行える演習場はなく・・・広大な演習場がない沖縄では訓練に制限があるから、「揚陸艦の母港もなく、広大な演習場がないという地理的条件は、海兵隊基地の地理的条件として優位であるとはいえないものである」と主張する（審査申出書137ページ）。

しかしながら、繰り返し述べてきたとおり、在沖海兵隊の任務は強襲上陸作戦のみではなく、常に強襲揚陸艦と一体となって任務を運用しているわけでもないから、強襲揚陸艦の母港がないことをもって、沖縄本島に米軍海兵隊を配備する理由がないということとはできない。むしろ、沖縄本島は、広大な範囲に及ぶ南西諸島の中央部に位置していること、南西諸島は我が国のシーレーンに隣接していること、沖縄本島は、我が国の周辺の潜在的紛争地域に相対的に近い（近すぎない）位置にあることから、沖縄本島が我が国の戦略的要衝として評価されるのである。

また、沖縄本島が我が国の戦略的要衝に位置しており、我が国の

安全保障の見地から地理的優位性を有していることと、沖縄本島内に米軍海兵隊の実弾砲撃訓練をする場所がないという問題とは、そもそも全く次元を異にする問題である。広大な訓練場がないからといって、沖縄本島が我が国の戦略的要衝として地理的優位性を有するという評価には影響を及ぼさない。実弾砲撃演習等の訓練は日本本土の演習場等において代替可能であるとしても、我が国の安全保障上の戦略的要衝にあるという沖縄本島の地理的優位性は、他の場所によって代替できるものではないからである。

また、前述したとおり、沖縄本島の北部訓練場には、米国国防省が唯一有するジャングル戦闘訓練施設が存在し、当該訓練は、沖縄本島においてのみ実施可能な訓練である。他方、米軍海兵隊は、沖縄本島に「前方展開」する前に、カリフォルニア州に所在する「海兵隊山岳戦闘訓練センター」における山岳訓練や寒冷地訓練をはじめとする様々な立地条件の演習場で訓練を行うのである。米軍海兵隊が行う多種多様な任務内容や作戦地域に鑑みれば、その全ての訓練を、どこか1カ所において行うということはもとより困難であつて、沖縄本島に長距離実弾砲撃訓練を行う広大な演習場がないことをもって、沖縄本島の戦略的要衝としての地理的優位性を否定することはできないことは明らかである。

以上のとおりであり、強襲揚陸艦の母港がないことや実弾砲撃訓練を行える広大な演習場がないことをもって、沖縄本島の地理的優位性が認められないとする審査申出人の主張には理由がない。

(e) 基地集中による脆弱性について

審査申出人は、「沖縄の海兵隊移駐に軍事的根拠がないことは、米国、米国内部でも指摘されていたものである」とし、米国政府元高官が昭和32年に作成した報告書において、沖縄本島に所在する米

軍施設及び区域について、「軍事力が集中していることは、ソ連のミサイル能力や増強されている中国の軍事力からみて、沖縄は非常に魅力的で脆弱なターゲットにしている」との報告がされていることをはじめ、その他の新聞記事や著作等を引用した上で、「基地が攻撃の対象になるということは、軍事的に脆弱性という文脈で語られるが、基地所在地の住民にとっては、基地あるが故の危険性にほかならない」と主張する（審査申出書137ページ及び138ページ）。

しかしながら、下記(エ) bにおいても詳述するとおり、我が国を取り巻く安全保障環境は一層厳しさを増しているなかで、沖縄本島が南西諸島のほぼ中央に位置し、太平洋と東シナ海を画する一線上にあること、また、我が国の存立にかかわるシーレーンに隣接していること、北東アジアの潜在的紛争地域に「近い」場所にありながら一定の距離をおいた「近すぎない」場所にあることなどに鑑みれば、米軍の存在の点をおくとしても、沖縄本島が、北東アジア地域における戦略的要衝であることに変わりはない。このような考え方の下、我が国の自衛隊は、沖縄を含む南西諸島の平和と安全を確保するという目的に基づき、与那国島おける沿岸監視部隊や移動警戒隊の展開や、P-3C哨戒機による警戒監視、弾道ミサイル防衛システムの整備など、南西諸島地域における防衛体制の強化を進めている（乙第72号証の1・15ページないし19ページ、乙第72号証の2・4ページないし6ページ、乙第73号証6ページないし8ページ）。このように、米軍海兵隊を含む米軍の駐留の有無にかかわらず、我が国の安全保障にとって、この地域の抑止力を高める必要性が高い。

一方、米国も同様の考え方の下、南西諸島地域における抑止力の強化を図っており、平成24年4月27日の日米安全保障協議委員会（玄葉外務大臣、田中防衛大臣、クリントン国務長官、パネッタ

国防長官が参加)においては、「アジア太平洋地域において、地理的に
により分散し、運用面でより抗堪性(引用注:基地や施設などが敵
の攻撃を受けた場合、その組織的機能を維持・復旧する能力)があ
り、政治的により持続可能な米軍の再編を実現する」ため、平成1
8年5月1日の「再編実施のための日米のロードマップ」(乙第22
号証の2)を調整するとされ、その内容としては、「地域における米
海兵隊の兵力の前方プレゼンスを引き続き維持しつつ、地理的に分
散された兵力体制を構築するため、海兵空地任務部隊(MAGTF)
を沖縄、グアム及びハワイに置くことを計画しており、ローテーシ
ョンによるプレゼンスを豪州に構築する」こととしている。上記共
同発表においては、北東アジアにおける大規模な事態にも対処し得
る態勢を整えるとともに、地域における多様な事態に実効的に対処
できる態勢を整えることに主眼がおかれており、まさにこのような
観点から、沖縄における米軍再編の計画においても、米軍海兵隊の
司令部は引き続き沖縄県に置くこととされている。このことは、米
軍によるイラクやアフガニスタンにおける作戦や、東日本大震災に
おける救援対応における経験から、米軍海兵隊の指揮官は隷下の部
隊とともにあることが、統率、指揮の観点から不可欠であることが
明らかとなり、また、高位の米軍海兵隊指揮官が前方展開先である
沖縄県に所在することが、北東アジアにおける大規模な緊急事態が
生じた場合における、自衛隊と米軍海兵隊との円滑な調整や相互運
用性の向上について有益であると判断されたことによるものである。

以上のとおり、米軍の存在の点をおくとしても、沖縄本島が北東
アジア地域における戦略的要衝であることに変わりはなく、かかる
戦略的要衝に自衛隊及び米軍海兵隊を配備することが、我が国の平
和と安全を確保し、我が国の抑止力を維持することが、他国からの

攻撃や脅威に対する潜在的リスクを最小化するための最も現実的かつ効果的な方策である。米軍海兵隊が沖縄に駐留することは、北東アジアの平和と安定を維持し、沖縄本島を含む南西諸島、ひいては我が国全体の安全保障を構築する上で不可欠のものであって、その目的において、沖縄県民を含む日本国民全員の生命、身体、財産を守るためのものというべきである。

したがって、沖縄県における米軍施設及び区域の存在が軍事的合理性を欠く旨や、地域住民が攻撃の危険性にさらされる旨を述べる審査申出人の主張は当たらない。

(f) 防衛大臣らの発言について

審査申出人は、「沖縄に海兵隊基地が集中していることに軍事的・地理的必然性がなく、他地域への分散が政治的に困難であることが理由であることは、防衛大臣らがこれを認めてきたものであった」とした上、防衛大臣らの発言等を引用している（審査申出書139ページないし140ページ）。しかしながら、かかる審査申出人の主張にも以下のとおり理由がない。

i 森本防衛大臣の発言について

審査申出人は、平成24年12月に、森本防衛大臣が、普天間飛行場の辺野古沿岸域への移設について、「政治的に許容できるところが沖縄にしかないのだから、簡単に言ってしまうと、『軍事的には沖縄でなくても良いが、政治的に考えると、沖縄がつまり最適の地域である』と、そういう結論になる」と述べたことを引用している（審査申出書140ページ）。しかしながら、この点、審査申出人は引用していないが、森本防衛大臣は上記平成24年12月の同じ会見において、「陸上部隊と航空部隊と、それから支援部隊をばらばらに配置するということになると、これはMAG

TFとしての機能を果たさない」と述べているのであり、このことからすれば、上記引用されている森本防衛大臣の発言の趣旨は、仮に沖縄県以外の場所にMAGTFを置いた場合においても、MAGTFとしては機能し得ることをいうに留まるものというべきであり、そもそも、沖縄本島それ自体が安全保障上の戦略的要衝として高い地理的優位性を有することを、何ら否定しているものではない。また、これも審査申出人は引用していないが、同大臣は、同じ会見中の他の部分においても、米軍海兵隊のMAGTFの全ての4要素（司令部、陸上部隊、航空部隊、兵站部隊）について、「完全に切り離すのは不合理」として、これらが一体的に運用される必要があることを明示的に認めている。

上記のとおり、普天間飛行場の全面返還により同飛行場から移転するのは、第31海兵遠征部隊（31STMEU）の航空部隊となる第36海兵航空群であるところ、この航空部隊のみを他の3部隊から切り離してしまえば、部隊の一体性が損なわれ、米軍海兵隊の即応性・機動性が発揮されなくなることは、上記森本防衛大臣の発言内容に照らしても明らかである。そうであれば、本件における普天間飛行場の全面返還に係る条件下において、他の3部隊が沖縄県内に残存しつつ、航空部隊のみを切り離して県外に移転するという選択肢は採り得ないのであるから、結局、森本大臣の一連の発言を前提としても、普天間飛行場の第36海兵航空群を沖縄県外に移転することはできないということになる。

したがって、上記引用をもってしても、本件埋立事業に係る埋立必要理由として、在沖米軍海兵隊の一体的運用の必要性や、沖縄本島の地理的優位性の高さをいう国の主張を弾劾するものたり得ないことから、同発言を根拠として、「沖縄の地理的必然性がな

いことを認めていた」とか、「県外移設が可能であるとの認識を示していた」とする審査申出人の主張に、何ら理由がないことは明らかである。そもそも沖縄本島の地理的優位性は、沖縄本島それ自体の地理的位置関係から導かれるものであることに加えて、審査申出人の上記主張は、在沖米軍海兵隊の全部を沖縄県外に移転させることを前提とする主張であり、在沖米軍海兵隊の航空部隊の移転場所に係る本件埋立事業とは、その前提を異にするものであるから、いずれにせよ失当である。

ii 中谷防衛大臣及び小泉総理大臣の発言について

審査申出人は、平成24年3月、中谷防衛大臣が、同大臣に任命される前に、沖縄県内の米軍施設及び区域について、「できるだけ日本各地に分散できるところがないのかなと探していますけれど、理解をしてくれる自治体があれば移転できますけれど、『米軍反対』とかいうところが多くて、なかなか米軍基地の移転が進まないということで、沖縄に集中しているというのが現実なんですね。九州とか北海道とかそういうところにもお願いはしています」と述べたとして、「海兵隊基地の県外分散は可能であることを明言している」と主張し、また、小泉総理大臣が、平成16年10月に「沖縄の負担を全国民が分かち合おうということならば、本土移転、国外移転の両方を考えていい」と述べたが、翌平成17年6月には、「総論賛成、各論反対だ。負担軽減には賛成、しかし自分の所には来てくれるなという地域ばかりだ。そこが非常に難しい」と述べたことを引用している（審査申出書140ページ）。

しかしながら、上記各発言は、沖縄県に所在する米軍施設及び区域一般について、これを県外に分散することによって沖縄県の負担を軽減することを模索している旨を述べるにとどまり、米軍

海兵隊の一体性維持の必要性の点や、沖縄本島それ自体が有する地理的優位性の点のいずれについても、何ら言及ないし否定しているものではない。したがって、当該各発言をもって、「海兵隊基地の県外分散が可能であることを明言した」とか、「沖縄に海兵隊基地が集中していることに軍事的・地理的必然性がなく、他地域への分散が政治的に困難であることが理由である」ということはできないから、審査申出人の主張は失当である。

(イ) 在日米軍のプレゼンス及び抑止力維持の必要性について

a 審査申出人の主張

審査申出人は、国が、埋立必要理由書において、「在沖海兵隊を含む在日米軍全体のプレゼンスや抑止力を低下させることができない」(乙第4号証の2・1ページ)としている点について、日米安全保障条約に基づき「駐留する在沖米軍のプレゼンスが重要であるとしても、なぜ普天間飛行場を県外等に移設すれば、在日米軍全体のプレゼンスないし抑止力が許容できない程度に低下するのかということについて、実証的・具体的根拠はなんら示されていないものであり、このような説明をもって、『本事業は極めて必要性が高い』とは認めることはできない」と主張する(審査申出書124ページないし125ページ)。しかしながら、以下のとおり、審査申出人のかかる主張にも理由はない。

b 抑止力の意義について

(a) 我が国における抑止力

まず、審査申出人の上記主張に反論する前提として、「抑止力」の意義について述べる。「抑止力とは、侵略を行えば耐え難い損害を被ることを明白に認識させることにより、侵略を思いとどまらせるという機能を果たすものである」(平成22年5月28日提出質問第518号に対する内閣衆質174第518号平成22年6月8日答弁

：乙第70号証の1，同号証の2）。抑止力は，我が国において，防衛政策における最も基本的な概念であり，国家の安全保障における「第1の目標は，我が国の平和と安全を維持し，その存立を全うするために，必要な抑止力を強化し，我が国に直接脅威が及ぶことを防止するとともに，万が一脅威が及ぶ場合には，これを排除し，かつ被害を最小化することである」とされている（国家安全保障戦略に係る平成25年12月17日付け国家安全保障会議決定・閣議決定「国家安全保障について」：乙第66号証4ページ）。

国際連合憲章による集団的安全保障の制度（国際連合憲章・第7章）における，いわゆる国連軍などが当初の想定どおりに機能していないなかで，国家の平和，安全及び独立を確保するためには，核兵器の使用をはじめとする軍事力を用いた様々な態様の侵略から，武力による示威，恫喝に至るまで，あらゆる事態に対応できる防衛体制を構築する必要がある。しかしながら，国際情勢が複雑化し，諸外国において軍事力の増強等が進められるなかで，一国のみで自国の安全を確保することは困難な状況にある。

このため，我が国においては，日米安全保障条約に基づき米国と共同した安全保障体制を構築することを基調として，我が国の平和と安全を確保し，もって国民の生命，身体，財産の安全を確保しようとしてきた。具体的には，日米安全保障条約6条は，「日本国の安全に寄与し，並びに極東における国際の平和及び安全の維持に寄与するため」，米軍が日本国内において施設及び区域を使用することを認めるとともに，同条約5条に基づき，日米両国は，「日本国の施政の下にある領域における，いずれか一方に対する武力攻撃」があった場合には，共同してこれに対処することとしている。そして，かかる日米安全保障条約の定めがあることによって，仮にある国が我

が国に対する武力攻撃を行うことを企図したとしても、自衛隊の防衛力のみならず、米軍の有する巨大な軍事力とも直接衝突する事態を覚悟しなければならないことになり、その結果として、相手国は、日本に対して侵略を行えば耐え難い損害を被ることを明白に認識し、我が国に対する侵略を思いとどまることとなるのである。すなわち、日米安全保障条約に基づき我が国に駐留する在日米軍は、自衛隊と並んで、我が国の安全保障のための抑止力として機能している。

(b) 我が国を取り巻く国際情勢

我が国の周辺地域には、大規模な軍事力を有する国家等が集中しており、核兵器を保有し、または、核兵器の開発を継続する国家等も存在する。また、国際的なパワーバランスの変化に伴って生じる問題に加え、特定の国による力を背景とした一方的な現状変更の試みをはじめ、領土や経済権益等をめぐるいわゆるグレーゾーン事態についても、増加・長期化する傾向にある。以下、その概要を述べる。

北朝鮮は、我が国のほぼ全域を射程に収め得る弾道ミサイルを数百発保有しこれを配備するとともに、日本海に向けられたものや我が国の上空を越えて太平洋に至ったものも含め、弾道ミサイルの発射を繰り返しており、また、潜水艦発射弾道ミサイルの試験発射をはじめ、新型の弾道ミサイルの開発が継続するなど、弾道ミサイルによる打撃能力の強化が進められている。さらに、北朝鮮においては、既に4回にわたる核実験が行われ、核兵器の開発も進められている。北朝鮮は、平成25年3月から4月にかけて、米国などに対する核先制攻撃の権利行使を主張し、また、東京・大阪・京都など我が国の具体的な都市名を挙げて、弾道ミサイルの打撃圏内にあることを強調するなど、挑発的言動を継続している（乙第72号証の

1・2ページ及び3ページ、乙第63号証15ページないし25ページ)。

中国は、継続的に高い水準で国防費を増加させ（この10年間に
おいて3.4倍。なお、我が国の防衛費はほぼ横ばい、米国の防衛
費は1.2倍。）、東シナ海や南シナ海における活動を急速に活発化
させており、とりわけ、海洋における力を背景とした一方的な現状
変更の試みなどを継続させ、自らの主張を妥協することなく実現し
ようとする強硬姿勢を示している。このような中国の軍事動向等
については、その不透明性と相俟って、我が国を含む東アジア地域に
おける国際社会の安全保障上の懸念となっている。例えば、平成2
0年、尖閣諸島周辺の我が国領海において、中国公船による領海侵
入が発生し、平成24年以降、それが繰り返されている。中国は、
平成25年11月には、尖閣諸島上空を含む空域に「東シナ海防空
識別区」を設定し、航空機に対し、一方的に自国の手続に従うこと
を義務付けるとともに、公海上空における自衛隊機への中国戦闘機
の異常な接近、海上自衛隊の護衛艦に対する海軍艦艇からの火器管
制レーダー照射など、不測の事態を招きかねない危険な行為に及ん
でいる。さらに近年、中国機に対する自衛隊機の緊急発進（スクラ
ンブル）の回数も急増しており、平成26年度には5年前の10倍
以上の464回、平成27年度は3四半期までに373回に及んで
いる（乙第74号証の1・3ページ、同号証の2、同号証の3）。ま
た、中国軍の太平洋進出も活発化しており、平成20年以降毎年、
中国海軍の艦艇部隊が沖縄本島と宮古島の間の海域を通過している
ほか、平成20年10月に津軽海峡を、平成24年4月には大隅海
峡を、平成25年7月には宗谷海峡を、平成27年3月には奄美大
島と横当島の間の海域を通過するなどしている。さらに、中国は、

平成26年以降、周辺国等との間で領有権について争いのある南沙諸島において軍事目的での利用を排除しない形でともみられる急速かつ大規模な埋立てや拠点構築を強行し、滑走路や港湾レーダーなどのインフラ整備を行っている。かかる中国の行為に対しては、国際社会から深刻な懸念が示されているが、我が国にとっても、我が国の存立を左右するシーレーンの安全確保に対するリスクを及ぼしかねないなど、安全保障上の影響を否定できない（乙第72号証の1・3ページ及び4ページ、乙第63号証43ページないし46ページ、同200ページ、乙第52号証14ページ、乙第67号証）。

このように、我が国を取り巻く安全保障環境は、様々な不安定要因がより顕在化・先鋭化しており、一層厳しさを増していることから、かかる国際情勢の下、我が国の平和と安全を守るために抑止力を維持することは、我が国の防衛政策上、極めて重要な課題である。

(c) 日米同盟の抑止力

我が国の安全保障環境において、我が国に駐留する米軍のプレゼンスは、我が国の周辺地域における上記のような様々な安全保障上の課題や不安定要因、これらに起因する不測の事態に対して、抑止力として機能する、いわば公共財としての役割を果たしている（乙第13号証158ページ）。米国は、いわゆるリバランス政策の下で、アジア太平洋地域における米国のプレゼンスの維持、強化を図っている。他方、上述したとおり、我が国においても、特に南西諸島地域における防衛体制の強化を進めているところである。日米安全保障条約に基づき我が国に駐留する在日米軍は、自衛隊と並んで、我が国の安全保障のための抑止力として機能しているのであり、日米同盟の抑止力を維持することは、国民の生命、身体又は財産を守り、その平和と安全を確保するための、我が国の防衛政策の根幹である。

本件承認処分にかかる辺野古沿岸域の埋立て及び本件代替施設等の建設と、普天間飛行場に駐留する米軍海兵隊航空部隊の同代替施設への移転は、日米同盟による抑止力を維持しつつ、普天間飛行場の危険性を除去し、もって沖縄の負担軽減を図るという目的に基づきされるものである。また、これも上述したとおり、在沖米軍海兵隊は、在日米軍のなかで唯一、地上戦闘部隊を有しており、様々な危機に対処するための任務・作戦を遂行する能力を有していることから、日米同盟の抑止力の不可欠な一部を構成する要素である。米軍海兵隊は、MAGTFとして編成される、司令部、陸上部隊、航空部隊、兵站部隊の4要素が一体的に運用されることにより、その最大の特徴である即応性や機動性を発揮することから、普天間飛行場の全面返還に伴い、同飛行場に所在する在沖米軍海兵隊の航空部隊のみを切り離し、沖縄県外に移設すれば、米軍海兵隊の任務遂行能力に支障を生じることとなり、その結果、米軍海兵隊がその重要な一部を担っている抑止力が低下することとなる。在沖米軍海兵隊が、MAGTFとしての一体性を維持しつつ、我が国の戦略的要衝としての地理的優位性を有する沖縄県に駐留することは、我が国の安全保障のための抑止力として機能している。

以上を前提に、抑止力の点に係る審査申出人の主張に対し、以下、反論する。

c. 審査申出人の主張に対する反論

(a) 米軍海兵隊が沖縄県内に駐留する必要性

審査申出人は、日米安全保障条約に基づき「駐留する在日米軍の抑止力ないし軍事的プレゼンスが重要であるとしても、なぜ普天間飛行場を県外等に移設すれば、在日米軍全体のプレゼンスないし抑止力が許容できない程度に低下するのかということについて、実証

的、具体的根拠は何ら示されていない」とし、「沖縄県は『在沖海兵隊が、国内の他の都道府県に移転した場合においても、沖縄には嘉手納飛行場やホワイトビーチなど、米空軍、米海軍、米陸軍、さらに陸上自衛隊、海上自衛隊、航空自衛隊の基地が存在しており、周辺国が沖縄に手出しをするほど、軍事的なプレゼンスが低下することはないのではないか』と具体的な根拠を示して疑問があることが明らかにしていた」と主張している（審査申出書ページ）。

しかしながら、普天間飛行場の移設は、第36海兵航空群を移転するために行われるものであるところ、同飛行部隊を他の3部隊（司令部、陸上部隊及び兵站部隊）から切り離して県外に移設した場合、米軍海兵隊の即応性・機動性が発揮できないという支障が生じ、その結果、米軍海兵隊の最大の特徴である即応性・機動性が損なわれることになる。在沖米軍海兵隊の航空部隊である第36海兵航空群は、普天間飛行場をベースに運用されているところ、在沖米軍海兵隊の司令部はキャンプ・フォスター又はキャンプ・ハンセンに所在し、陸上部隊は、キャンプ・シュワブ又はキャンプ・ハンセンに所在し、兵站部隊はキャンプ・キンザーに所在する。そもそも、本件埋立事業は、普天間飛行場の代替施設を建設するために行われるものである。普天間飛行場の全面返還の最大の目的は、周辺住民に及ぼす航空機事故の危険性や騒音被害を除去することにあるところ、全面返還に伴い、第36海兵航空群のみが沖縄県外又は国外に移転することとなれば、沖縄県内には在沖米軍海兵隊の司令部、陸上部隊、兵站部隊の3要素のみが残されることとなり、米軍海兵隊の航空輸送手段が沖縄県内には存在しないことになるのである。また、そもそも、本件埋立事業については、普天間飛行場の全面返還に伴って同飛行場に駐留する航空部隊及びその機能をどこに移転するか

が課題となっているのであって、在沖米軍海兵隊の部隊全部をどこに移転するかということが問題となっているのではない。すなわち、本件埋立事業について検討されるのは、「在沖米軍海兵隊をどこに移設するか」ではなく、「在沖米軍海兵隊の航空部隊をどこに移設するか」であるから、審査申出人が上記のとおり主張するような、「在沖海兵隊が、国内の他の都道府県に移転した場合」を論じる場面ではない。審査申出人の主張は、ここでもその前提を欠いている。

さらに、その上で、米軍海兵隊それ自体が沖縄県に所在する必要性について述べれば、前述したとおり、在沖米軍海兵隊は、在日米軍のなかで唯一、地上戦闘部隊を有しており、また、危機発生に対する優れた即応性・機動性を有する部隊であって、様々な危機に対処するための任務・作戦の遂行能力を有していることから、日米同盟の抑止力の重要な一部を構成する要素である。そして、我が国の周辺においては、朝鮮半島や台湾海峡といった潜在的紛争地域があり、東シナ海から南シナ海を中心として、様々な安全保障上の課題や不安定要因が存在していることから、わが国の防衛政策にとって南西諸島地域における防衛体制の確保が重要な課題であるところ、南西諸島のほぼ中央に位置する沖縄本島は、これらの潜在的紛争地域に相対的に近い（近すぎない）位置にあることから、我が国の防衛上、戦略的要衝としての意義を有する。

したがって、沖縄県内に米軍海兵隊が所在することは、我が国の安全保障のために必要であり、自衛隊及び米軍による抑止力を維持して、我が国の平和と安全を確保し、ひいては沖縄県民を含む日本国民の生命、身体又は財産を守るために必要である。そして、このことは、防衛大臣から前知事に対する平成23年12月19日付け回答（防防日第150672号）のうち問8に対する回答（乙第5

9号証17ページないし19ページ)や、問30に対する回答(同37ページ39ページ)、問26に対する回答(同49ページ及び50ページ)、問27及び問28に対する回答(同51ページないし53ページ)においても、詳細に説明されている。加えて、この点に関しては、「海兵隊が完全に日本から撤退したならば、地域内における海兵隊の機動性と有効性に影響が及び、この地域に対する米国の関与について否定的な見方が広がる可能性があります。沖縄の海兵隊の次にこの地域に近い場所に配備されている陸上戦闘部隊は、ハワイの陸軍部隊であり、この地域の有事に際しては、移動距離が長いために米国の対応が遅れることとなります」、「さらに、海兵隊及び日本に駐留する全ての米軍が現実的に即した演習を行う能力を持つことにより、いかなる状況にも対応できる準備が調べられるとともに、目に見える抑止力となることができます」として、米国側の認識も示されているところである(乙第49号証翻訳4ページ)。

したがって、「なぜ普天間飛行場を県外等に移設すれば、在日米軍全体のプレゼンスないし抑止力が許容できない程度に低下するのかということについて、実証的、具体的根拠は何ら示されていない」とする審査申出人の主張には、理由がない。

(b) 他国における米軍海兵隊の駐留状況について

審査申出人は、「そもそも、米国領土以外には、海兵隊はほとんど駐留していないものである」とし、東アジア・太平洋地域における海兵隊の駐留状況を示した上、「海兵隊が駐留しなければ、駐留米軍のプレゼンスないし抑止力がないということができないことは明らかである」と主張する(審査申出書125ページ及び126ページ)。

しかしながら、各国が備えるべき抑止力は、各国の安全保障環境をはじめとして、同盟国の有無、具体的な国防体制の内容等により

様々であり、それによって具体的な装備品、部隊の構成や配置などが変わるのは至極当然である。例えば、様々な島嶼からなる我が国においては、島嶼防衛の要請が高いことから、優れた上陸作戦能力を有する米軍海兵隊は、我が国の防衛に資するのである。さらに、我が国の安全保障ないし国防体制の下においては、自衛隊と米軍の関係はいわば「盾」と「矛」の関係にあり、我が国の防衛に当たり、自衛隊が防勢作戦を担当し、米軍が攻勢作戦を担当することで、我が国の抑止力が担保されるのであって、即応性・機動性を有する米軍海兵隊はこの「矛」の極めて重要な部分を占めている。

したがって、他国における米軍海兵隊の駐留状況を根拠に、我が国に駐留する米軍海兵隊の抑止力の有無を論ずることは、上記のような我が国の安全保障上の特性や課題を何ら考慮しないものであるから、審査申出人の上記主張にも、理由はない。

(c) 埋立必要理由書にいう「抑止力」が無内容なものではないこと

審査申出人は、「在日米軍全体のプレゼンスないし抑止力について、埋立必要理由書はこれらの語を具体性・実証性のないマジック・ワードとして使っているだけであり、そのような無内容の説明をもって、『極めて必要性が高い』ということはできないものである」などと主張する（審査申出書126ページ）。

しかしながら、そもそも、わが国において「抑止力とは、侵略を行えば耐え難い損害を被ることを明白に認識させることにより、侵略を思いとどまらせるという機能を果たすもの」と解されている（乙第70号証の1，同号証の2）。また、抑止力については、「相手が攻撃してきた場合、軍事的な対応を行って損害を与える姿勢を示すことで攻撃そのものを思いとどまらせる」軍事力の役割であり、抑止力が機能するためには、抑止する側に、軍事的対応を実行する意

図と能力があり、かつ、それが相手に正しく認識されることが必要であり、また、かかる意図と能力に信頼性を持たせるためには、想定される攻撃などのレベルに応じた、様々な能力を装備しなければならない（乙第52号証7ページ）とされており、その意味内容は明確であって、審査申出人のいうような「無内容」なものでも、「マジック・ワード」というべきものでもない。

この点、国際的な安全保障環境は依然として不確実かつ複雑であって、我が国のみならず、諸外国の防衛政策においても、抑止力の重要性が認められている。例えば、米国の「4年ごとの国防計画の見直し」（QDR）（2014年3月公表）においては、米国本土の防衛のために米国への攻撃を抑止し、打破する能力を維持することを国防戦略の三本柱の筆頭に位置づけており（乙第63号証8ページ）、英国の「国家安全保障戦略・戦略防衛安全保障見直し」（SDSR）（2015年11月公表）では、抑止が長きに亘り英国の国家安全保障政策の核心であり続けている旨が規定され、また、オーストラリアの国防政策に係る「国防白書」（2013年5月公表）は、軍の最優先の任務として、自国に対する武力攻撃の抑止及び撃破を挙げている（乙第63号証70ページ）。さらに、現在の国際政治学の分野においても、抑止力は、中核的で重要な分野として研究対象であり、「個別の外交政策戦略としての抑止を研究または実践することが、第2次世界大戦後に重要となった。核兵器の登場は、抑止戦略の役割を国際関係の研究における最重要の位置にまで押し上げた」とされる（乙第75号証：コードン・A・クレイグ、アレクサンダー・L・ジョージ著「軍事力と現代外交」205ページ）。

すなわち、現在の国際社会において、抑止力を維持するということは、諸国の安全保障政策において共通の課題となっているのであ

り、埋立必要理由書における「抑止力」による説明について、「具体性・実証性のないマジック・ワード」であるとする審査申出人の主張は、諸外国の防衛政策や国際的な安全保障環境の実情を何ら省みないものであって、理由がない。なお、審査申出人は、「抽象的なマジック・ワードでごまかすのではなく普天間飛行場の駐留部隊の機能を具体的事実 に即して実証的に検討すること」であるとするが（審査申出書 126 ページ）、在沖米軍海兵隊の航空部隊である第 36 海兵航空群の担う任務や機能については、上記(イ)及び(ウ)において具体的かつ詳細に述べたとおりである。

(オ) 小括

上記(イ)ないし(エ)において詳述したとおり、米軍海兵隊の一体的運用の必要性があり、普天間飛行場に駐留する第 36 海兵航空群を MAGTF の他の要素、すなわち、司令部、陸上部隊、兵站部隊から切り離して県外・国外に移設すれば米軍海兵隊の機動性や即応性を損なうことになること、沖縄本島の地理的優位性からしても同地に米軍海兵隊が駐留することに合理的根拠があると認められること、さらに、現在の我が国を取り巻く国際情勢に鑑みれば、我が国の安全保障を確保するために抑止力を維持する必要がある、また、在沖米軍海兵隊が沖縄県に駐留することは、抑止力を維持するために必要であることからすれば、普天間飛行場の代替施設を辺野古沿岸域に建設することについては合理的理由があること、また、本件埋立事業について埋立ての必要性が認められることは、明らかというべきである。

ウ 本件承認処分における審査内容からしても、埋立ての必要性を認めた前知事の判断に何ら不合理な点はないこと

審査申出人は、取消処分の理由の第 1. 2 (1)において、前知事による「埋立ての必要性」の審査に関し、「①本件審査結果において、『普天間飛行場

移設の必要性』から直ちに本件埋立対象地（辺野古地区）での『埋立ての必要性』・・・があるとした点に論理の飛躍（審査の欠落）がある」,「②『埋立必要理由書』で説明している本件埋立対象地についての『埋立ての必要性』については、重大な疑念があり、『埋立ての必要性』が存在すると認定することは困難である」,「③その審査の実態においても具体的審査がなされていない」などとし、前知事による「判断は合理性を欠いているものと認められる」とし（乙第1号証別紙2ページ）、また、審査申出書においても同旨の主張をする（審査申出書165ページ及び166ページ）。

しかしながら、以下のとおり、埋立ての必要性を認めた前知事の判断に何ら不合理な点はなく、かかる審査申出人の主張にも理由はない。

（7）取消処分理由第1. 2(1)①の点について

審査申出人の上記①の指摘は、要するに、「普天間飛行場移設の必要性」は認められるが、そのことをもって、辺野古沿岸域における本件埋立地に係る「埋立ての必要性」が認められることにはならないから、そのような前知事の判断過程には、「論理の飛躍（審査の欠落）」があるとするものである（乙第1号証別紙2ページ）。

この点、普天間飛行場の危険性除去は周辺住民の安全確保の見地から喫緊の課題であり、同飛行場を移設する必要性があることは本件埋立事業の最も重要な契機の一つであるところ、確かに、普天間飛行場の危険性を除去する必要性から、その移設のために辺野古沿岸域を埋め立てる必要性が、当然の論理的帰結として導き出されるものではない。しかしながら、普天間飛行場の危険性を除去する必要性の有無については沖縄県知事が審査し得る事情であるとしても（乙第9号証の3）、普天間飛行場の危険性を除去するために、同飛行場の米軍施設及び区域としての機能をどこにどのように移転するのかについては、同飛行場が日米安全保障条約に基づき提供される米軍施設及び区域として利用されていること

からすれば、国の存立や安全保障に関わる重要な政策判断に関わる事項であって、それは、内閣ないし日米両政府間において決定される事項であり、都道府県知事がその方策の当否を審査判断する権限を有しないことは、上記アで述べたとおりである。

すなわち、普天間飛行場の全面返還のため、同飛行場の米軍施設及び区域としての機能をどこにどのように移転するのかという判断は、専ら国によって決定されるべき事項であり、その点につき都道府県知事に独自の判断権限はないといえることからすれば、第1号要件適合性の判断において、普天間飛行場の危険除去の必要性和辺野古沿岸域の埋立ての必要性につき、前知事の判断過程に論理的な必然性がなければならないとする審査請求人の前提自体、意味がないというほかない。また、仮に、都道府県知事が、第1号要件該当性の判断に当たり、国防・外交上の観点からみた埋立ての必要性につき考慮をすることができるとしたとしても、少なくとも、その前提となる国の政策判断に合理性が認められる限り、都道府県知事は、国の本来果たすべき役割に関する国による政策的判断を尊重すべきであるところ、上記イにおいて詳述したとおり、普天間飛行場の代替施設を辺野古沿岸域に建設することについては十分に合理的な理由があることからすれば、本件埋立事業における埋立ての必要性が認められることは、明らかである。

以上からすれば、前知事が、かかる国の政策判断を尊重して、普天間飛行場の危険除去の必要性から、本件埋立事業の必要性を認められるとした判断に、「論理の飛躍（審査の欠落）」があるとする審査申出人の主張に理由はない。

(イ) 取消処分の理由第1. 2 (1)②の点について

審査申出人は、上記②のとおり、『本件埋立必要理由書』で説明している本件埋立対象地についての『埋立ての必要性』については、重大な

疑念があり『埋立ての必要性』が存在すると認定することは困難である」と主張する（乙第1号証別紙2ページ）。

そもそも、ここで審査申出人のいう「重大な疑念」の具体的内容が何であるのか、取消処分の理由からは明らかではないが、埋立必要理由書には、「わが国の平和と安全を保つための安全保障体制の確保は、政府の最も重要な施策の一つであり、政府が責任をもって取り組む必要がある」こと、日米両政府間の検討及び判断の結果として、普天間飛行場の代替施設について、「移設先は辺野古とすることが唯一の有効な解決策であるとの結論に至った」ことを述べた上で、【国外、県外への移設が適切でないことについて】及び【県内では辺野古への移設以外に選択肢がないことについて】の各項目（乙第4号証の2・1ページないし2ページ）において、上記イ（イ）ないし（エ）に詳述したとおり、抑止力維持の必要性や米軍海兵隊の一体的運用の必要性、沖縄本島の地理的優位性といった我が国の安全保障体制の確保の要請を充足しつつ、かつ、普天間飛行場の危険性除去や沖縄の負担軽減をも実現するために、本件埋立事業を実施する必要性が極めて高いことを説明している。

すなわち、埋立必要理由書における上記記載内容からすれば、本件代替施設等の建設は、普天間飛行場の危険性除去の必要性の点に加え、我が国の平和と安全を維持し国家及び国民の安全を確保するための安全保障体制の見地からも必要性が認められるものであり、かかる観点を踏まえて日米両政府間において合意した事項を実施するためのものであることは明らかというべきである。普天間飛行場の代替施設を辺野古沿岸域に建設することには合理的理由があり、埋立ての必要性が認められることは、既に繰り返し述べてきたとおりである。そして、前知事において、本件埋立事業につき埋立ての必要性を認め、第1号要件に適合すると判断したことに何ら不合理な点はなく、裁量権の逸脱・濫用に該当するよ

うな事情は一切認めることはできない。したがって、埋立ての必要性につき「重大な疑念」があるなどとは到底いうことはできない。

(ウ) 取消処分理由第1. 2 (1) ③の点について

審査申出人は、上記③のとおり、前知事の埋立ての必要性にかかる審査は、「その審査の実態においても具体的審査がなされていないことなどの点から、判断は合理性を欠いているものと認められ(る)」と主張している(乙第1号証別紙2ページ)。

しかしながら、前知事は、本件承認処分に先立って、平成23年6月1日付け照会(知返第136号:乙第58号証)及び平成24年6月18日付け照会(知返第112号:乙第76号証)により、様々な観点から繰り返し米海兵隊が沖縄県内に駐留する必要性の根拠を質し、また、県外移設の可能性につき検討をしたという事実が認められる。これに対し、防衛大臣は、平成23年12月19日付け回答(防防日第15062号)及び平成24年12月11日付け回答(防防日第15963号)により、これらの質問に回答したところである(乙第59号証・3, 5～6, 13～16, 20～23, 26～29, 35～36, 44～45, 49～50ページ, 乙第54号証・2～3, 6～7, 12～13, 16ページ)。この点、上記において主張した前知事の国防・外交上の観点からの埋立ての必要性についての審査判断の権限範囲に関する点はいったんおくとしても、上記質問と回答の経緯からすれば、前知事は、辺野古沿岸域を本件埋立事業の対象地とすることの理由につき、防衛大臣に対し繰り返し質問をし、これに対して防衛大臣は回答を重ねてきたのであることからすれば、仮に、前知事による審査判断権限が国防・外交上の観点からの埋立ての必要性に及ぶとしても(あるいは、国の判断を尊重するという前提で考慮することができるとしても)、前知事による埋立ての必要性にかかる審査について、「その審査の実態においても具体的審査

がなされていないことなどの点から、判断は合理性を欠いているもの」などとは、到底いうことはできない。

また、前知事は、本件承認処分後の平成26年第1回沖縄県議会（臨時会）で、本件承認処分に関し、「平成25年3月22日に提出された普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立申請については、公有水面埋立法等にとり手続及び審査を行ってまいりました・・・その結果、事業者は工事中の騒音などの環境保全措置、ジュゴンなど海生生物に対する環境保全措置、また、供用後の航空機騒音対策などを実施する計画であり、現段階でとり得ると考えられる対策が講じられているものと判断いたしました。したがって、法に定められた承認基準等に適合していると判断せざるを得ず、名護市長や利害関係者から反対の意見が提出されていることを勘案したとしても、総合的に本申請を承認せざるを得ないものと判断し、留意事項を付した上で承認したところであります」、「法律上、基準に適合している申請について、政治的理由、地域の意見、県民の思い、公約等で不承認とすることは、その裁量の範囲を逸脱している可能性もあると思料されることから、これらを理由に不承認とすることは困難ではないかと考えております」（乙第77号証1枚目、2枚目及び6枚目）と答弁している。

さらに、同じ議会において、沖縄県土木部長は、本件承認処分に関して「一般的に、公有水面埋立法に基づく承認申請につきましては、法令にとり手続及び審査が行うべきものと考えております。今回の申請につきましても、適切に手続及び審査が行われたものと認識しているところでございます」と答弁し（乙第77号証8枚目）、本件承認処分に係る審査を担当した沖縄県職員は、審査申出人の設置した本件承認処分に係る第三者委員会に対し、「我々としては公有水面埋立法第4条第1項、それから行政手続法に基づいて平成6年に定めた公有水面埋立の免許基

準、承認基準ですね。それに適合していると判断したということです」
と答弁している（乙第78号証・38枚目ないし40枚目）。加えて、平成27年第7回沖縄県議会において、沖縄県知事公室長は、本件埋立承認を担当した職員は、審査基準に対する考え方のもとで適切に審査を行った旨を、繰り返し答弁している（乙第79号証、乙第80号証、乙第81号証）。

エ 小括

以上のとおりであり、普天間飛行場の危険性除去の必要性や、米軍海兵隊の組織、任務及び機能から導かれる一体的運用の必要性、沖縄本島が有する南西諸島及び北東アジア地域との関係における地理的優位性、現在の国際情勢下において我が国の安全保障を確保し抑止力を維持することの必要性、沖縄の負担軽減の要請といった諸点を総合的に考慮すれば、普天間飛行場代替施設を辺野古沿岸域に建設することにつき、合理的理由があることは明らかである。また、かかる事情を踏まえて、第1号要件適合性を認めた前知事による本件承認処分には、何ら裁量権の逸脱・濫用に当たる事情は認められない。

したがって、本件埋立事業につき、埋立ての必要性を認めることができないとする審査申出人の主張には、いずれも全く理由がない。

(2) 「(2) 自然環境及び生活環境等」について

ア 審査申出人は、取消処分の理由において、「(2) 自然環境及び生活環境等」として、「本件埋立対象地は、自然環境的観点から極めて貴重な価値を有する地域であって、いったん埋立てが実施されると現況の自然への回復がほぼ不可能である。また、今後本件埋立対象地に普天間飛行場代替施設が建設された場合、騒音被害の増大は住民の生活や健康に大きな被害を与える可能性がある」などと主張し（乙第1号証別紙1ページ）、審査申出書においても同旨の主張をしている（審査申出書79ページ、166ページない

し168ページ)。

イ この点、本件埋立事業の対象地及びその近傍は、古来からの景勝地等とされるような場所ではないものの、ジュゴン等の天然記念物やサンゴ礁、ウミガメ等が生息する地域である。しかしながら、法4条1項2号に定める要件に関して別途詳述するとおり、本件埋立事業の実施及び埋立て後の飛行場としての利用に当たっては、評価法及び評価条例に基づく環境影響評価書(乙第5号証)及びこれを基に作成された環境保全図書(乙第4号証の7)に従い、自然環境に対する十分な環境保全措置が採られることになっており、埋立てが環境に与える負荷を小さくするよう十分な配慮がされている。また、上記2(3)及び第2の2で述べたとおり、本件代替施設等の滑走路は、海上にV字型に設置することとされており、代替施設等が辺野古沿岸域に建設されても、その周辺の全ての集落において騒音の値が専ら住居の用に供される地域に適用される環境基準を充足することとなる。さらに、万が一、航空機等に不測の事態が生じた場合にも、海上に回避することが可能であり、周辺住民等の安全にも十分な配慮がされている(乙第4号証の2・埋立必要理由書21ページ及び25ページ)。このように、本件代替施設等は、航空機事故の危険性や騒音被害の発生可能性に対しても十分配慮されたものとなっており、その影響の程度は、普天間飛行場の現状に比しても、格段に低い。

ウ また、前知事は、平成26年第1回沖縄県議会(臨時会)で、「平成25年3月22日に提出された普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立申請については、公有水面埋立法等にのっとり手続及び審査を行ってまいりました・・・その結果、事業者は工事中の騒音などの環境保全措置、ジュゴンなど海生生物に対する環境保全措置、また、供用後の航空機騒音対策などを実施する計画であり、現段階でとり得ると考えられる対策が講じられているものと判断いたしました。」(乙第77号証1枚目、2枚目及

び6枚目)と答弁していることは、上記(1)ウ(ウ)に述べたとおりである。

したがって、審査申出人の上記主張にも理由はない。

(3) 「(3) 沖縄県における過重な基地負担や基地負担についての格差の固定化」
について

ア 審査申出人は、取消処分理由において、「(3) 沖縄県における過重な基地負担や基地負担についての格差の固定化」として、「本件埋立ては、全国の在日米軍専用施設の73.8パーセントを抱える沖縄県において米軍基地の固定化を招く契機となり、基地負担について格差や過重負担の固定化に繋がる」とし(乙第1号証別紙1ページ)、「全国の在日米軍専用施設の73.8パーセントが沖縄県に集中して他の地域との著しい基地負担の格差が生じている」ことから、そのような状況にある沖縄県に「新たに米海兵隊航空基地を建設することは、この沖縄県における過重な基地負担や基地負担の格差を固定化するものであり、その不利益は顕著なもの」であり、本件承認処分に際して、かかる不利益を適切に考慮しないまま法4条1項1号に適合する(「国土利用上適正且合理的」)とした判断過程は合理性を欠いている、と主張する(乙第1号証別紙3ページ)。また、審査申出書においても同旨の主張をするとともに(審査申出書79ページ、168ページ)、沖縄県における米軍施設及び区域に係る負担の具体的内容ないし事件・事故等の事例を掲げ、また、「沖縄への米軍基地集中・負担格差が形成された経緯」等につき主張している(審査申出書87ページないし114ページ、140ページないし162ページ、168ページ)

イ しかしながら、そもそも、上記(1)アにおいても述べたとおり、米軍施設及び区域を我が国のどこにどのように配置するかは、国の存立や安全保障に関わる重要な政策判断事項であるから、内閣ないし日米両政府間において決定されるべき事項であり、その政策的、技術的裁量に委ねられた事項であって、都道府県知事が独自にその適否を審査判断する権限を有しない。

第1号要件適合性の判断が法定受託事務として都道府県知事の事務とされたのは、埋立ての対象とされた区域について、当該区域の実情に詳しい都道府県知事の判断に委ねるのが合理的と考えられたことによるのであって、都道府県知事は、公有水面埋立ての対象となる区域について、申請された埋立てが「国土利用上適正且合理的」といえるか否かを審査判断する権限のみを有する。そうすると、日米安全保障条約に基づき提供される米軍施設及び区域をどこにどのように設置するのかについては、審査申出人が指摘するような米軍施設及び区域が沖縄県に多く存在するといった事情も含め、政策的、技術的裁量に基づいて総合的に考慮の上、内閣ないし日米両政府において決定すべき事項であり、このことは、最高裁判所が、駐留軍用地に係る土地収用の認定について、「その判断は、内閣総理大臣の政策的、技術的な裁量に委ねられているものというべきであり、沖縄県に駐留軍の基地が集中していることによって生じているとされる種々の問題も、上記の判断過程において考慮、検討されるべき問題である」（最高裁平成8年8月28日大法廷判決・民集50巻7号1952ページ参照）と判示しているとおりである。したがって、都道府県知事が公有水面埋立てに係る法4条1項1号適合性を審査判断するに当たり、国防・外交上の観点からの政策的、技術的な裁量に基づく国の決定の当否を、改めて独自に審査判断する権限は付与されていないというべきであるから、「沖縄県における過重な基地負担や基地負担についての格差の固定化」について、前知事により「適切に考慮されていない」とする審査申出人の主張は失当である。

ウ、その上で、沖縄の負担軽減や固定化の回避という観点からすれば、上記2(2)イにおいても述べたとおり、普天間飛行場に駐留する米軍海兵隊の航空部隊の本件代替施設等への移設が完了すれば、これに伴い全面返還される普天間飛行場の面積は約481ヘクタール（481万㎡）であるところ、辺野古沿岸域において埋立てられる面積は約1.6平方キロメートル

(160万㎡)であり、普天間飛行場の面積(約481万㎡)の約3分の1以下となっており、300万㎡以上の米軍施設・区域の面積が減少することになる。さらに、本件代替施設等には普天間飛行場において米軍海兵隊が有する機能のうち、オスプレイなどの運用機能のみが移転されるなど(乙第13号証等)、本件代替施設等の建設によって普天間飛行場が全面返還される結果として、沖縄県全体からみた米軍施設及び区域に係る負担が軽減することは明らかである。すなわち、本件代替施設を建設することにより、沖縄県全体からみた負担は確実に軽減するのであり、このことは、正に内閣が、普天間飛行場の危険性除去をはじめとする沖縄の負担軽減や我が国の安全保障の確保といった、政治上、外交上の事情を総合的に調整しつつ、米国や、沖縄県及び名護市、あるいは辺野古沿岸域の周辺住民等あらゆる関係者との間において行った約20年もの長きにわたる協議、交渉、調整の結果である。仮に、本件承認処分を取り消すことによりこのような長年の積み重ねを覆滅させれば、現実的な観点から、普天間飛行場の全面返還は滞り、審査申出人のいう沖縄県の負担の軽減を図ることはできない。さらには、普天間飛行場の全面返還による沖縄の負担軽減に加えて、日米両政府は、以下のとおり、沖縄の負担軽減の努力を重ねていることは、答弁書4において別途主張するとおりである。

エ 以上からすれば、「全国の在日米軍専用施設の73.8パーセントが沖縄県に集中して他の地域との著しい基地負担の格差が生じている」状況にある沖縄県に「新たに米海兵隊航空基地を建設することは、この沖縄県における過重な基地負担や基地負担の格差を固定化するものであり、その不利益は顕著なもの」であるとし、本件承認処分に当たり、前知事がかかる不利益を適切に考慮しないまま法4条1項1号に適合するとした判断過程は合理性を欠いているとの審査申出人の主張には、理由がない。

5 第1号要件適合性に関するまとめ

以上のとおり、第1号要件適合性については、埋立てに係る相互に異質な利益を比較衡量して審査判断されるべきものであるところ、本件埋立事業によって得られる利益は、普天間飛行場の危険性が除去される利益や宜野湾市の経済振興が図られる利益、また、日米間の信頼関係が維持される利益、沖縄県の負担を軽減する利益、我が国の安全保障の見地から抑止力の維持が図られる利益といった極めて重大な利益である一方で、本件埋立事業によって自然環境・生活環境に及ぼす影響や不利益は小さいものであるから、かかる利益と不利益を比較考量すれば、本件埋立事業が、第1号要件に適合することは明らかである。

この点、審査申出人は、本件埋立事業につき、「埋め立てによって得られる利益、すなわち、『埋立ての必要性』については『埋立必要理由書』記載の理由に実証的根拠が認められないのに対し、他方で、埋立てによって失われる利益（生ずる不利益）は、自然環境及び生活環境等に重大な悪影響を与え、沖縄県における過重な基地負担や基地負担についての格差を固定化するものであるから、その不利益の程度は重いものであり、両者を衡量すると、不利益が利益を上回るものである」と主張しているものの（乙第1号証別紙4ページ）、これらの主張に理由がないことは、上記に詳述したとおりである。

そもそも、本件埋立事業は、日米安全保障条約に基づき提供される米軍施設及び区域としての本件代替施設等を、辺野古沿岸域に設置することによって普天間飛行場の全面返還を受け、もって沖縄の負担軽減を図ることを目的とするものである。すなわち、本件埋立事業の、国防・外交上の観点からした実施の当否は、国民の生命、身体又は財産の安全をいかに確保し、我が国の安全保障体制を維持し、また、我が国の領土領海をいかに保全するか、そのための方策として同盟国である米国との間でいかなる合意をし、いかにこれを実行するか、また、他方で、普天間飛行場の危険性をいかに除去し沖縄の負担軽減をいかに軽減するかという、国が、国家として政治的、外交的な政策判断を行うとともに全国民に対して責任を負うべき判断であって、極めて政策的、専門技術的な

判断及び決定を要する事項であり、かかる国防・外交上の政策判断の実行手段として、本件埋立事業が合理的なものと認められることについても、上記詳述したところからもはや明らかである。

以上のとおり、本件埋立事業は「国土利用上適正且合理的」であり、第1号要件に適合するものであることは明らかであって、この点を審査した上で、同要件に適合するとした前知事の判断には何ら裁量権の逸脱又は濫用は認められないから、取消処分理由及び審査申出書における審査申出人による第1号要件に係る主張には、いずれも理由がない。

以 上

(別紙)

取消処分 の 理 由

第1 公有水面埋立法第4条第1項第1号

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

(1) 「埋立ての必要性」

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

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

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

(2) 自然環境及び生活環境等

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

(3) 沖縄県における過重な基地負担や基地負担についての格差の固定化

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

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

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

(1) 「埋立ての必要性」

「埋立ての必要性」(審査基準においては「埋立ての必要性」及び法第4条第1項第1号の「周辺の土地利用の現況からみて不釣り合いな土地利用となっていないか」「埋立ての規模及び位置が適切か」)について具体的・実質的な審査を行った形跡がみとめられないこと、抑止力論等についての沖縄県と防衛省との間の2次にわたる質疑応答についても「埋立ての必要性」についての本件審査の対象としていないことなど、審査の実態は「埋立必要理由書」の記載の形式的な確認にとどまっておりその内容の合理性・妥当性等について検討を行っていないものと判断される。

「埋立ての必要性」の審査については、①本件審査結果において、「普天間飛行場移設の必要性」から直ちに本件埋立対象地(辺野古地区)での「埋立ての必要性」(審査基準においては、「埋立ての必要性」、「周辺の土地利用の現況からみて不釣り合いな土地利用となっていないか」、「埋立ての規模及び位置が適切か」)があるとした点に論理の飛躍(審査の欠落)があること、②「本件埋立必要理由書」で説明している本件埋立対象地についての「埋立ての必要性」については、重大な疑念があり「埋立ての必要性」が存在すると認定することは困難であること、③その審査の実態においても具体的審査がなされていないことなどの点から、判断は合理性を欠いているものと認められ、事業者の意見には理由がない。

(2) 自然環境及び生活環境等

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

自然環境及び生活環境等に悪影響が生じることについては、平成24年3月27日付け「普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境影響評価書に対する意見」(土海第1317号、農港第1581号)(以下、「知事意見」という。)において「名護市辺野古沿岸全域を事業実施区域とする当該事業は、環境の保全上重大な問題がある」と考える。また、当該評価書で示された環境保全措置等では、事業実施区域周辺の生活環境及び自然環境の保全を図ることは不可能である」とされていたものであり、また、埋立て承認の約1か月前に提出された平成25年11月29日付け「公有水面埋立承認申請書に関する意見について(回答)」(環政第1033号)(以下、「環境生活部長意見」という。)においては「当該事業の承認申請書に示された環境保全措置等では不明な点があり、事業実

施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全についての懸念が払拭できない」とされていたことを考えると、上記の問題点が適切に考慮されるべきことは明らかであり、考慮要素の選択及び判断の過程は合理性を欠いているものである。

以上のとおり、自然環境等及び生活環境等（審査基準においては法第4条第1項第1号の「埋立てにより地域社会にとって生活環境等の保全の観点からみて現に重大な意味をもっている干潟、浅海、海浜等が失われることにならないか」及び「埋立地の用途から考えられる大気、水、生物等の環境への影響の程度が当該埋立てに係る周辺区域の環境基準に照らして許容できる範囲にとどまっているか」）について、審査基準に適合するとの判断は合理性を欠いたものと認められ、事業者の意見には理由がない。

(3) 沖縄県における過重な基地負担や基地負担についての格差の固定化

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

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

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

(4) 「国土利用上適正且合理的ナルコト」

「国土利用上適正且合理的ナルコト」という要件はいわゆる規範的要件で

あり、その評価を根拠づける事実（埋立てにより得られる利益）とその評価を障害する事実（埋立てにより失われる利益（生ずる不利益））を総合的に判断して行うべきものであり、このような考え方は、裁判例（高松高等裁判所平成6年6月24日判決等）においても示されているものである。

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

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

第2 法第4条第1項第2号については、次のことなどから、環境保全措置は、問題の現況及び影響を的確に把握したとは言い難く、これに対する措置が適正に講じられているとも言い難い。さらに、その程度が十分とも認めがたいものであり、「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」の要件を充足していない。

1 辺野古周辺の生態系について

(1) 環境保全施策との整合性について

当該事業実施区域及びその周辺域は、「自然環境の保全に関する指針（沖縄島編）」において、海域については「自然環境の厳正な保護を図る区域」であるランクⅠと、埋立土砂発生区域の大部分の区域については「自然環境の保護・保全を図る区域」であるランクⅡと評価されているが、事業者は、「実行可能な範囲で最大限の環境保全措置を講じることとしていることから、県の環境保全施策との整合性については適切に評価しているものと考えています。」と述べるのみである。

また、埋立面積などの事業規模の最小化についても、事業者は、ただ最小化していると述べるのみであって、最小化と評価できるのがどうかについて何ら示していない。

(2) 辺野古海域と大浦湾の価値、特徴の評価について

辺野古海域と大浦湾の価値、特徴について他の海域との比較を行って適切に分析することについて、事業者は、調査結果等により十分解析されているものと認識していると述べているが、単に現地調査結果を列挙したに過ぎず、他の海域と比較した固有の生態系の価値、特徴は評価されていない。

(3) 事業者の生態系等の評価の問題点

ア 定量的評価をしていないこと

事業者は、辺野古海域等の生態系について、食物連鎖を示したり、生態系機能をまとめるなどしているが、これらの評価はいずれも定性的であって定量的ではない。定性的評価にとどまり定量的評価をしていない結果、抽象的な調査・解析にとどまり、具体的に解析につながっていない。

イ 生態系と生態系のつながりについての評価の問題点

全体としてシステムがどの程度変化するかを評価することが機能評価であり、機能が変わらないという予想には根拠がない。また変化しないとするのであれば、定量的評価をすべきである。

生態系の機能と構造についての解析が不十分である。上位種、典型種などに変化があるかどうかだけでなく、その行動、繁殖が生態系全体の構造や機能に対する影響を解析すべきである。

海域生態系と陸域生態系との関係について、十分に文献調査を行い、その意味について解析し、複合した大きな生態系の存在が意味するもの、複数の生態系が近隣に存在して相互に関わりを持っている内容と意味などについて詳細に検討すべきであるが、十分とは言えない。

ウ 対象区域の表現等の問題点

対象域を陸域と海域の二つのみで分けているが、陸域は、狭義の陸域と河川域に分かれる。環境影響評価指針でも、陸、河川、海に分けるよう指示されているが、これに従った分類がなされておらず、問題である。上記のような分類の誤りがある結果、その記述にも形式的な誤りが生じる結果となっている。

エ 多様な生物相への影響の予測

本件は埋立事業であるから海域こそ重要であるにもかかわらず、海域の海草やサンゴについて移動先が具体的に示されていない。また陸域生物では機能が項目立てられているが、海域生物では機能が変わったとするのみである。インベントリー調査により海洋生態系について多種多様な生物相があることが示されていることについて、事業実施がどのような影響を及ぼすかの予測が示されていない。

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

しかし、事業者は、環境保全施策との整合性、事業規模の最小化、辺野古海域と大浦湾の価値・特徴の評価について、いずれも「適切に評価している」、「十分に解析している」旨の結論を示すのみである。これは事業者の意見表明にすぎず、当該結論に至った理由、具体的な考慮事情等何ら明らかではない。生態系の評価については、定量的評価を行っていないこと、生態系と生

態系とのつながりについて解析不十分な点や評価に不適切な点があること、対象区域について表現の誤りがあること等の点について、何ら具体的な回答がない。

事業者の申請内容は、辺野古・大浦湾周辺の生態系について重要性の評価や、事業による影響の予測について何ら明らかにされておらず、問題の現況及び影響を的確に把握したとは言い難い。

かかる事情の下、審査基準（2号要件の審査基準(1)ないし(4)）に適合するとした判断は、事業実施区域の生態系の価値との比較において、当該事業を実施することの必要性、許容性について何も検討がなされていないなどの点から合理性を欠いているものと認められ、事業者の意見には理由がない。

2 ウミガメ類について

(1) キャンプ・シュワブ沿岸の産卵場所の評価

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

(2) ウミガメの産卵場所の創出

事業者によるウミガメの上陸、産卵場所の創出のための砂浜整備案について、その内容も実効性も明らかにされていない。

(3) その他

工事中の作業船の航行に対する環境保全措置の効果の程度が不明である。

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

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

しかし、事業者の申請内容では、キャンプ・シュワブ沿岸で現にウミガメが産卵している理由、その重要性について何らの評価を行わないまま、何らの科学的根拠もなく、他の産卵可能な場所に回避するだろうとの希望的観測を表明するにとどまっていること、ウミガメの上陸・産卵場所の消失に伴う代償措置となる砂浜整備案について、その内容及び実効性が全く明らかにされていないこと、その他工事中の作業船の航行や施設供用時のナトリウムランプ等の使用に対する保全措置について実効性が不明であること等の問題点

がみられ、知事意見等においても指摘されていた。

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

このような問題点があるにもかかわらず、別添資料で触れられているのは、①船舶の航行方法、②工事区域内で産卵が確認された場合の運行計画書調整などの保全措置、③供用時のナトリウムランプの使用と海面への照射回避のマニュアル作成、④事後調査の記載のみであり、知事意見等が指摘する問題点は何ら解消されていない。かかる事情の下における、審査基準（1号要件の審査基準(7)及び2号要件の審査基準(1)ないし(4)）に適合するとの判断は、合理性を欠いているものと認められ、事業者の意見には理由がない。

3 サンゴ類について

(1) 辺野古地域のサンゴ礁の価値の判断

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

(2) サンゴの移植について

ア サンゴ移植技術

サンゴ類の移植技術は確立されたものではなく予測の不確実性が大きいことから、移植が失敗した場合、工事進行後には再度の移植が困難となることについての考慮が不明であるが、事業者は、沖縄県のサンゴ移植マニュアル等の既往資料の情報を踏まえ、移植の具体的方法、事後調査の方法は、専門家の指導・助言を得て検討を行い、「いずれにせよ、適切に対応する」「最も適切と考えられる手法による移植を行う。」等というにとどまり、事業者は、移植技術が確立していないことのリスクについてまったく検討していない。

イ 移植先案について

消失するサンゴ類の移植先として2箇所が示されているが、豊原地先は塊状ハマサンゴ属群生があり、大浦湾口部はハマサンゴ科群生が存在するので、これらに影響を与える恐れがあるが、事業者は、事前に踏査して、生息環境の適否や移植先での影響等を検討して具体的な移植箇所を決定するとしている。これでは、調査内容と各調査項目の結果を移植にどのように利用するか明らかでなく、具体的な保全措置が検討されたと言うことはできない。

ウ 移植の事後調査期間

移植の事後調査期間を概ね3ヶ月後としているが、その妥当性が示されておらず、生育不良があった場合の原因を特定することが困難で、必要な

対策がとれなくなる懸念に対し、事業者は環境調査で通常行われている季節ごとのものとした上で、「いずれにせよ、(中略) 専門家の指導・助言を得て今後決定する」というのみであって、科学性について検討されていない。

(3) 水象の変化によるサンゴ類への影響

水象の変化によるサンゴ類への影響については、サンゴ類の成長には適度な流速が必要であり、絶対値による評価が妥当との回答をするのみであり、変化率による評価をしないことの正当性について十分説明がなされていない。

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

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

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

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

4 海草藻類について

(1) 消失する海草藻場について

ア 予測評価について

埋立によって消失する海草藻場について、事業者は、その重要性について考慮した予測・評価をしたとしているが、その重要性に照らした回避・低減策について検討されていない。また消失面積についての調査も、海草全体で行っているため種ごとの状況が明らかになっていない。さらに、

ジュゴンやウミガメ以外の魚類や甲殻類などに海草帯がどのように利用されているかも踏まえて海草帯の機能を把握すべきであるが、それがなされていない。

イ 事業者の明らかに誤った考え方が示された箇所

事業者の海草藻場に関する、「代替施設本体の存在によって海草藻場の一部が消失しても、周辺海域における海域生物の群集や共存の状況に大きな変化は生じないと予測されます。」との記述は、事業実施区域周辺に他に藻場が存在するから、事業実施区域部分の消失は問題ない、とするものであって、明らかな誤りであり看過できない。このような誤った記述があるということは、事業者の環境保全に対する姿勢に疑問を生じさせる。

(2) 海草藻場の消失に対する代償措置

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

(3) 地形変化による周辺海域の海草藻場への影響について

埋立てによる地形変化による局所的な塩分低下の予測について、海草への影響についての定量的評価がなされておらず、海藻類のうちホンダワラ科の種については予測・評価したとしながら、海草類については周辺で生息する種に関する知見がないため定性的に予測しているというのみであり、具体的な予測はまったくなされていない。

(4) 工事による影響

大浦湾奥部及び西部のリュウキュウスガモなどについては、工事による水の濁り及び堆積による生育環境の変化を予測しながら、稚仔魚等の移動を変化させないためとして汚濁防止膜を展張しないとしたことについて、事業者は、汚濁防止膜設置位置は総合的判断で位置を決定した、工事開始後に海草藻場の生育分布状況が明らかに低下した場合には、専門家等の指導・助言を得て適切に対応する、としか述べておらず、水の濁り等への環境保全措置が示されていない。

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

しかし、事業対象区域については広大な面積での海草藻場が消失することが明白であるにもかかわらず、事業者の申請内容では、消失する海草藻場の機能の把握がなされていないうえ、海草藻場の一部が消失しても、周辺海域

における海域生物の群集や共存の状況に大きな影響は生じないと予測される
といった明らかな誤りがみられる。一応示された環境保全措置についての具
体性や実効性も不明なままである。

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

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

5 ジュゴンについて

(1) 工事（埋立土砂の調達・運搬のための航行）による影響について

埋立土砂の調達・運搬のための航行による影響の回避・低減のための対応
として事業者が挙げた、ジュゴンの行動範囲である岸から 10 キロメートル
以内を回避すること等の実効性について、事業者は、オーストラリアの事例
を参考にしたとするが、沖縄のジュゴンの生息域が明らかではないのに、オ
ーストラリアでの行動追跡結果のみを根拠にしてジュゴンの行動範囲を推測
するにとどまり、ジュゴン個体群への影響について検討されていない。

また、ジュゴン監視・警戒システム等の実効性について、事業者は、専門
家等の指導・助言を受けるとしたが、ジュゴン監視・警戒システムについて
は、実施するというのみであって、科学的に実効性のあるものとなっていな
い。

(2) 施設の存在による影響について

ジュゴンが辺野古前面の藻場を利用していないと判断した理由について、
事業者は、「現在の行動範囲や餌場の利用状況」から「可能性は小さい」、
嘉陽地区で確認された食み跡の確認本数との比較で非常に少ないということ
を理由とするのみで、これでは、辺野古地先における餌場の喪失についての
予測、評価は不可能である。また、ジュゴン食み跡の形態、数、種などにつ
いての解析が不足している。

また、代償措置等について、事業者は、事後調査をして必要な措置を講じ
る、海草藻場の生育範囲を拡大する措置をとるとするが、影響は不明だが事
業後に事業者として採りうる措置をとるというに過ぎず、環境保全への配慮
がなされている事業と判断できる根拠を示していないといわざるを得ない。
また、海草藻場の生息範囲の拡大についても、科学的根拠や実効性が示され
ていない。

(3) 施設の供用による影響について

施設供用についての影響への対策について、事業者は、米軍と「十分調整」する、「機会あるごとに米軍に要請を行う」というのみで、実効性が担保されていない。

さらに、事業者は、運用主体となる米軍によるジュゴン保護対策については承知していないとし、米軍による対策の実施が必要となった際にも、申入れなどを行うというにとどまり、その対策の内容や実効性が示されていない。

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

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

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

ジュゴンは、絶滅危惧種として、特に慎重な判断が要請されるべきであるにもかかわらず、審査過程においては、上記の問題点について検討された形跡がない。かかる事情の下における審査基準（1号要件の審査基準(7)及び2号要件の審査基準(1)ないし(4)）に適合するとの判断は、合理性を欠いているものと認められ、事業者の意見には理由がない。

6 埋立土砂による外来種の侵入について

(1) 外来種付着・混入対策について

事業者は、供給元での現地調査等や土砂導入、造成後の現地モニタリングなどを行うというのみで、土砂調達場所未定のため具体的に示せないとして具体的な対応を明らかにしていない。

事業者は、調達場所が未定であることを前提に、供給業者等との契約にお

いて生態系に影響を及ぼさない措置を講じる旨規定するとし、調査の実施者は供給業者等であり、モニタリング調査の方法等、外来種の侵入が確認された場合の対策については専門家の指導等を得て適切に実施する等として、いずれについても専門家の指導・助言を得る、というような回答をするにとどまっている。

- (2) これに対し、事業者は、陳述書（平成 27 年 9 月 29 日付け沖防第 4842 号）において、「要件を充足するに足りる十分な資料を添付して承認申請を行い、知事はその資料を精査した上で、これらの要件を充足するとして本件承認をしたのであって、本件承認に何らの瑕疵はなく、その判断に裁量の逸脱又は濫用はない。」と意見を述べている。

しかし、事業者は、沖縄県の有する貴重な生物多様性をふまえて、確実に外来種の侵入を防止し、万が一、外来種の侵入があった際には、予め綿密な防除策を構築しておく必要があったにもかかわらず、「埋立てに用いる購入土砂等の供給元などの詳細を決定する段階で、生態系に対する影響を及ぼさない材料を選定し、外来種混入のおそれが生じた場合には、外来生物法や既往のマニュアル等に準じて適切に対応し、環境保全に配慮することとする。なお、埋立土砂の種類ごとに注意すべき生態系への影響の検討は、専門家の助言を得ながら行うこととする。」として、沖縄県の 4 度にも渡る指摘に対しても、何らの具体的な防除策も明らかにしていない。この点について、事業者は、「対象地域の特定が出来ないことから具体的な防除策は明らかにできない。」との見解を示しているが、そもそも、本件事業の規模や使用される土砂の性質に鑑みれば、事業者は予め対象地域を具体的に特定すべきであり、その見解自体、何ら具体的な防除策を明らかにしない理由にならないばかりか、本件願書添付図書-10「埋立に用いる土砂等の採取場所及び採取量を記載した図書」に明らかたとおり、土砂採取地域は具体的に特定されている以上、なおのことその見解は理由ないものである。

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

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

7 航空機騒音・低周波音について

(1) 使用を予定する航空機の種類の記載

環境影響評価の手続の最終段階である評価書において、飛行場の使用を予定する航空機の種類としてオスプレイ（及び飛行経路の変更）が初めて追記され、その運航に伴う環境影響評価の結果が追記されたが、オスプレイの配備計画については、本件事業の計画前から存したのであるから、仮に配備が

確定していなくとも、本来、方法書及び準備書段階で記載すべきものであり、評価の対象とすべきものである。

(2) 米軍による航空機運用への規制措置

供用後の航空機騒音について、「米軍への周知」という環境保全措置の効果は不確実性が大きい。事業者は、適切な対策として「騒音測定を実施し生活環境整備法による対策等を実施する」とするのみであり、米軍に対しては、「事実関係の照会や改善の申し入れ」、「配慮を強く働きかける」とするのみであって、普天間飛行場等において締結された協定が破られてきた経緯からも、米軍の航空機運用に対して、何ら実効性ある環境保全措置が明らかにされていない。

(3) 飛行経路の予測

ア 飛行経路

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

イ 場周経路の設定

有視界飛行での場周経路はA滑走路のみを使用する条件を設定し、B滑走路を利用した場周経路が示されておらず、各滑走路での標準飛行回数が不明であることについて、事業者は、「周辺地域上空を回避することという地元要請を受けて滑走路の形状変更及び運用形態の設定を行ったものであり、それを否定する運用方針及びそれに基づく予測を行うことは適切ではなく、当該標準飛行回数の妥当性に問題はないと考えています。」としている。しかし、「運用上の所要」を理由に、騒音規制措置の日米合意に違反する飛行形態が恒常化しているのは、普天間飛行場の例で明らかである。従って、事業者は、飛行場の運用についての規制が普天間飛行場の場合と異なり実効性を有することを示すか、さもなければ、米軍が想定外の飛行経路を運用した場合の予測・評価をも示すべきである。

ウ 施設間移動

施設間移動に係る航空機騒音の予測・評価について、「参考としてMV-22 がコンター作成範囲内においては飛行経路にしたがって飛行し、その後施設間移動のため1,000ftの高度、飛行回数21.24回により直上を飛行する」との条件設定は、現実性に乏しいといわねばならない。

(4) 運用回数の予測

大型固定翼機の飛行回数を軽輸送機であるC-12が飛行するものと想定した予測がされて、主要航空機であるCH-53やオスプレイの飛行回数に振り分けられてないが、米軍による航空機の運用は、規制措置合意のとおり

なされないこと、これに対する日本政府の規制権限が及ばないとされていることからすれば、適切ではない。環境影響評価は、あるべき状態から出発するのではなく、起こり得る状態からなされなければならないはずである。

(5) MV-22 オスプレイの基礎データ

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

(6) 騒音影響の評価基準

WHO 騒音評価ガイドラインは、航空機騒音の総曝露量の日平均での指標では睡眠妨害へ対処できないことから LAmax を採用していること、そして、当該地域が静穏な地域でありそこに新たな飛行場を建設するという特殊性を有していることに照らして、LAmax について評価していないことは妥当ではない。

(7) 低周波音の影響評価の問題

低周波音に関する心理的影響、生理的影響、物理的影響については、恣意的な評価が行われている。すなわち、事業者は、オスプレイの低周波音の物的影響の評価にあたっては、閾値（参照値）として、環境省の「低周波音問題対応の手引書」（平成 16 年 6 月）記載の閾値を使用しているが、低周波音の心理的影響の評価については、同手引書の閾値（参照値）よりも 10 デシベル以上も高い（緩い）独自の閾値を設定して恣意的な評価を行っている。

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

しかし、事業者の申請内容は、米軍機が周辺地域上空を基本的に回避することや、環境保全措置が必要である場合には米軍に措置を理解して運用するよう要請するという米軍側の運用に期待するに過ぎないものである。平成 8 年協定が司法の場においてすら形骸化しているとまで断じられ、平成 24 年協定も締結直後から多数の違反飛行が確認されているという現状において、普天間飛行場とは異なり実効性を有する措置であることを示す必要があるにもかかわらず、位置通報点の設定、有視界飛行における B 滑走路の場周経路の設定、施設間移動の具体的なシミュレーション等、周辺地域上空を米軍機が回避して航行し得るのかについて何ら検討されておらず、また、米軍機の航行に関して実効性ある協定等の締結をしていない。

また、事業者は、近隣集落においては環境基準を超過する騒音は発生しな

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

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

低周波音についても、同様に国の環境保全措置は何ら実効性を有するものでないのみならず、心理的・生理的影響について、より新しい研究結果を反映した環境省の手引に基づく閾値を採用することなく、具体的根拠もないままに自らに有利な報告に基づく閾値を採用したばかりか、MV-22 オスプレイについては、事前手続の不適切さを受けて評価書段階において始めた評価の対象となった結果、物理的影響に関しては全ての測定地点において、環境省の手引きとの比較において有利な閾値が設定されている心理的影響についても一部地点において環境基準を超過するという不整合がそのままにされている。

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

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

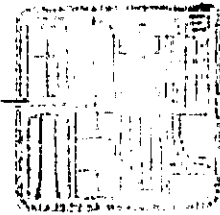
答 弁 書 3
(第2号要件について)

平成28年3月29日

沖縄県知事（審査申出人）が平成28年3月22日に貴委員会に対して行った審査申出について、国地委第5号の書面により、貴委員会からの求めがあったので、答弁書3を提出する。

国地方係争処理委員会 御中

相手方 国土交通大臣 石 井 啓



第1 本答弁書について	6
第2 法4条1項2号に適合するとの判断が適法であること	6
1 第2号要件の意義等	6
2 本件承認処分における法4条1項2号に適合するとの判断が裁量の範囲内であり、適法であること	8
(1) はじめに	8
(2) 本件環境影響評価の内容（環境保全図書の内容）	9
ア 調査、予測及び評価の手法	9
(ア) 環境要素の選定	9
(イ) 調査の手法（5-26～134）	10
(ロ) 予測の手法（5-26～134）	10
(エ) 評価の手法（5-135～138）	10
イ 辺野古周辺の生態系について	10
(ア) 調査の概要	10
(イ) 予測の結果	12
(ロ) 評価の結果	14
ウ ウミガメ類について（「海域生物」項目）	16
(ア) 調査の概要（6-13-7, 84～104）	16
(イ) 予測の結果	16
(ロ) 評価の結果	17
エ サンゴ類について	18
(ア) 調査の概要【6-14-1～96】	18
(イ) 予測の結果	18
(ロ) 評価の結果	19
オ 海藻草類について	20
(ア) 調査の概要【6-15-1～145】	20

(イ) 予測の結果	20
(ロ) 評価の結果	21
カ ジュゴンについて	22
(ア) 調査の概要【6-16-1~220】	22
(イ) 予測の結果	23
(ロ) 評価の結果	24
キ 埋立土砂による外来種の侵入について	26
(ア) 調査の概要	26
(イ) 予測の結果(6-19-1-144)	26
(ロ) 評価の結果(6-19-1-157~159)	26
ク 航空機騒音について	27
(ア) 調査の概要(エンジンテスト, ホバリング時及び飛行時の航空機騒音)	
【6-3-4~5, 31~36, 67】	27
(イ) 予測の結果(航空機の運航に伴い発生する航空機騒音)【6-3-62~87】	28
(ロ) 評価の結果(航空機の運航に伴い発生する航空機騒音)【6-3-93~95】	28
ケ 航空機低周波音について	29
(ア) 調査の概要(エンジンテスト, ホバリング時及び飛行時の航空機の低周波音)【6-5-1~23】	29
(イ) 予測の結果(航空機の運航に伴い発生する低周波音)【6-5-24~67】	30
(ロ) 評価の結果(航空機の運航に伴い発生する低周波音)【6-5-68~85】	30
(3) 審査申出人の主張の問題点	32
ア 第2号要件に関する審査申出人の主張に共通する問題点について	32

イ 第三者委員会の検証結果報告書について	33
3 審査申出人の瑕疵に関する主張に対する個別の反論	34
(1) 辺野古周辺の生態系について	34
ア 環境保全施策との整合性について	34
イ 事業計画の規模について	36
ウ 辺野古海域と大浦湾の価値、特徴の評価について	37
エ 事業者の生態系等の評価の問題点について	38
(ア) 定量的評価をしていないことについて	38
(イ) 生態系と生態系のつながりについての評価について	41
(2) 海草藻類について	44
ア 消失する海草藻場について	44
(ア) 予測評価について	44
(イ) 事業者の明らかに誤った考え方が示されているとされた箇所について	45
イ 海草藻場の消失に対する代償措置について	46
ウ 地形変化による周辺海域の海草藻場への影響について	47
エ 工事による影響について	48
(3) ジュゴンについて	50
ア 調査期間や予測・評価の手法、結果について	50
イ 施設の存在による影響について	52
(ア) 個体群存続可能性分析（PVA）について	52
(イ) ジュゴンが辺野古前面の海草藻場を将来利用する可能性について	54
(ウ) 海草藻場に関する代償措置について	55
ウ 工事（埋立土砂の調達・運搬のための航行）による影響について	56
(ア) ジュゴンの行動範囲を回避して航行することについて	57
(イ) 杭打ち工事などによる水中音対策について	58

(ウ) 基礎捨石投入工事について	59
エ 施設の供用による影響について	60
オ 事後調査について	61
(4) ウミガメ類について	62
ア キャンプ・シュワブ沿岸の産卵場所の評価について	62
イ ウミガメの産卵場所の創出について	62
(5) サンゴ類について	65
ア 辺野古地域のサンゴ礁の価値の判断について	65
イ サンゴの移植について	67
(ア) サンゴ移植技術について	67
(イ) 移植の事後調査期間について	69
ウ 水象の変化によるサンゴ類への影響について	70
(6) 埋立土砂による外来種の侵入について	71
(7) 航空機騒音について	75
ア 「飛行経路は周辺地域上空を基本的に回避する」という対策について	75
(ア) 飛行経路が周辺地域上空を基本的に回避するとされていることについて	75
(イ) 飛行経路の予測について	77
イ 米軍による航空機運用への規制措置について	80
ウ 事業実施区域内において環境基準を超過する騒音が発生しないとの評価について	81
(ア) 飛行回数の予測について	81
(イ) 風向きによる音の伝搬の影響について	82
(ウ) オスプレイについて	84
(エ) 騒音影響の評価基準について	87
(8) 低周波音について	88

(9) 承認に至る審査過程について	91
ア 審査過程に合理性がないとの主張について	91
イ 知事意見が呈する疑問点・問題点が解消されていない限り、第2号要件 に適合しないとの主張について	92
(10) 小括	93

第1 本答弁書について

本答弁書は、本件承認処分における第2号要件に適合するとの判断が裁量の範囲内であり、適法であることについて詳論するものである。

なお、略語等については、特に記載のない限り、相手方が提出した各答弁書の例による。

第2 法4条1項2号に適合するとの判断が適法であること

1 第2号要件の意義等

法4条1項2号は、免許基準（承認基準）の一として、「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」を定めている（以下「第2号要件」という。）。。

第2号要件は、「水面を変じて陸地となす埋立行為そのものに特有の配慮事項を定めたもの」とされ、埋立地の竣功後の利用形態ではなく、埋立行為そのものに随伴して必要となる環境保全措置等を審査するものであり、ここでいう「十分配慮」とは、「問題の現況及び影響を的確に把握した上で、これに対する措置が適正に講じられていることであり、その程度において十分と認められることをいう」（乙第10号証：建設省河川局水政課監修「公有水面埋立実務ハンドブック」・42ページ及び43ページ）。

そして、本件埋立事業は、上記のとおり、評価法にいう第一種事業に該当するから、承認権者は、環境影響評価書及び評価法24条に基づく承認権者の意見書に基づいて、環境の保全について十分な配慮がなされているかという第2号要件適合性の審査を行う（評価法33条3項）。

当該審査は、対象事業（評価法2条2項）によって変化する環境において、いかなる要素を保全し、また、当該要素をどのように保全するかについて、将来の予測を含めて判断し、「環境保全」に「十分配慮」したといえるか否かを定めるものであるから、対象地の自然的条件や環境保全技術等、専門技術的な知

見に基づく総合的な判断を要するものである。このような第2号要件適合性に係る審査の性質及びに加え、法が「十分配慮」という一義的に決まらない抽象的な文言を用いていることからすれば、法は、同要件を判断する承認（免許）権者に対して、一定の裁量権を与える趣旨であると解される。

そして、このような技術的な見地からの裁量に委ねられた事項について行政庁が行った判断については、当該判断が環境影響評価書等を資料として、裁量権の行使としてされたことを前提として、その基礎とされた重要な事実の誤認等があること等により重要な事実の基礎を欠き、又は事実に対する評価が明らかに合理性を欠くことや、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱又はこれを濫用したものとして違法となるとすべきものと解するのが相当である。

なお、法4条1項2号は、「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」と定め、文理上、同号の審査の対象は埋立事業それ自体に限定されている。同号は、「水面を変じて陸地となす埋立行為そのものに特有の配慮事項を定めたもの」（乙第10号証：建設省河川局水政課監修「公有水面埋立実務ハンドブック」42ページ）と解され、埋立行為そのものに随伴して必要となる環境保全措置等を審査するものであるから、そもそも、埋立て後の供用による環境影響（例えば、本件では航空機の運航に伴う騒音及び低周波音がこれに当たる。）は第2号要件の審査の対象とはならない。

すなわち、法4条1項は、各号の審査について、埋立ての用途をその対象に含めるか否かを明確な意図を持って区別している。同1号は「埋立ノ免許ノ出願」（同柱書）が「国土利用上適正且合理的ナルコト」と定め、当該願書には「埋立地ノ用途」を記載することとされているから（法2条2項3号）、その審査対象には用途が含まれると解され、同3号及び4号も「埋立地ノ用途」が審査対象となることを明確に規定している。これに対し、同2号、5号及び6号は「其

ノ埋立」と定めていることからすると、「其ノ埋立」の文言がある場合は願書のうち埋立行為そのものを、「用途」の文言がある場合は願書のうち埋立地の用途を審査対象とするものと解することが条文の文理上当然である。

以下では、仮に、埋立地の用途が周囲の自然環境及び生活環境に与える影響について第2号要件において審査されると解する場合に備え、念のため、本来的には第1号要件で考慮されるべき上記影響についても検討しておくこととする。

2. 本件承認処分における法4条1項2号に適合するとの判断が裁量の範囲内であり、適法であること

(1) はじめに

本件において、事業者である国は、評価法及び評価条例に基づく環境影響評価を行った。前知事において、本件承認処分をするに当たり、事業者が提出した環境影響評価書及び環境保全図書の内容を審査し、護岸その他の工作物の施工、埋立てにより水面が陸地化すること、埋立土砂等を採取・運搬及び投入することなどについて、大気質、騒音、振動、低周波音、水質、地下水の水質、水象、地形・地質、塩害、電波障害、土壌汚染、悪臭、動物、植物、生態系、景観、人と自然とのふれあい活動の場、歴史的・文化的環境、廃棄物等の環境要素への影響に配慮し、現段階で採り得ると考えられる工法、環境保全措置及び対策が講じられていることなどから、事業者である国が行う環境保全措置は合理的であり、環境保全に十分配慮した対策が採られていると認めたことから、第2号要件及び環境保全に関する審査基準（第1号要件の審査基準(1)及び(7)、第2号要件の審査基準(1)ないし(4)）に適合すると判断して、本件承認処分を行った。

本件環境影響評価の内容は、以下のとおりであり、環境保全に十分配慮した対策が採られているものといえるから、前知事が第2号要件に適合するとの判断に重要な事実の基礎を欠くとか、その内容が社会通念に照らして著し

く妥当性を欠くとはいえず、裁量権の範囲を逸脱・濫用したとはいえない。

(2) 本件環境影響評価の内容（環境保全図書の内容）

本件環境影響評価においては、審査申出人が問題点を指摘する項目及びその関連項目につき、以下のとおりの調査、予測及び評価が行われた（なお、本項の「５－２」などの記載は環境保全図書のページ数を示したものである。）。

ア 調査、予測及び評価の手法

(ア) 環境要素の選定

本件埋立事業（公有水面の埋立て並びに飛行場及びその施設の設置）に伴う環境影響要因は、工事の実施においては、護岸及び埋立の工事、造成等の施工による一時的な影響、建設機械の稼働並びに資材及び機械の運搬に用いる車両の運行であり、公有水面の埋立による土地又は工作物の存在及び飛行場施設等の設置による施設等の存在及び供用においては、埋立地の存在、飛行場及びその施設の存在、航空機の運航並びに飛行場の施設の供用である（５－２）。

予測及び評価項目は、本事業の実施により生じる環境影響要因により影響を受ける可能性のある環境要素を、下記のように選定した（５－８）。

記

a 環境の自然的構成要因の良好な状態の保持

大気質、騒音、振動、低周波音、悪臭、水質、地下水の水質、水象、土壤汚染、地形・地質、塩害、電波障害

b 生物の多様性の確保及び自然環境の体系的保全

海域生物、陸域動物、陸域植物、海域生態系、陸域生態系

c 人と自然との豊かな触れ合いの確保

景観、人と自然との触れ合いの活動の場、歴史的・文化的環境

d 環境への負荷

廃棄物等

(イ) 調査の手法（５－２６～１３４）

調査の手法は、主務省令の参考手法を勘案するとともに、沖縄県環境影響評価技術指針の参考手法を基本とし、事業特性及び地域特性を踏まえて、文献その他の資料及び現地調査による情報の収集並びに当該情報の整理及び解析を行った。

(ロ) 予測の手法（５－２６～１３４）

予測の手法は、主務省令の参考手法を勘案するとともに、沖縄県環境影響評価技術指針の参考手法を基本とし、事業特性及び地域特性を踏まえて、事例の引用（文献、資料、既存の知見を含む）、解析（計算、算定又は数値シミュレーションを含む）、現地の状況、調査（観測を含む）結果、視覚的な表現手法、心理学的手法、関係機関との調整又は計画把握により行った。

(ハ) 評価の手法（５－１３５～１３８）

調査及び予測の結果並びに環境保全図書を検討した場合においては、その結果を踏まえ、対象事業の実施により選定項目に係る環境要素に及ぶおそれがある影響が、実行可能な範囲でできる限り回避され、または低減されており、必要に応じその他の方法により環境の保全についての配慮が適正になされているかについて評価した。国又は地方公共団体が実施する環境保全に関する施策において、環境要素に関して基準又は目標が示されている場合には、当該基準又は目標と調査及び予測の結果との間に整合性が図られているかを評価した。

イ 辺野古周辺の生態系について

(7) 調査の概要

辺野古周辺の生態系に関する調査・検討は、海域生態系と陸域生態系に区分して調査結果を整理し、予測・評価した上で、海域生態系と陸域生態系との関係における事業からの影響を予測・評価している。

a 海域生態系【6-19-1-1~133】

海域生態系を把握するに当たっては、海域生物その他の自然環境に係る概況について、関係する多くの情報を取り入れて把握・考察できるように、海域生物（動植物プランクトン、魚卵・稚仔魚、底生動物、魚類、潮間帯生物、干潟生物）、サンゴ類、海藻草類、ジュゴン、ウミガメ類、その他（オカヤドカリ類等）の生物関連項目の調査結果（生物類の目録を作成するインベントリー調査を含む。）のほか、地形（水深）、流入河川・塩分、波浪・潮流、海底基質について、平成20年度以降の環境調査結果及び文献その他の資料調査の結果を含めて、生態系の概況をとりまとめている（同5~107）。

辺野古周辺の海域環境の基盤の概況は、リーフ（サンゴ類などで形成された水深の浅い地形。同3, 9~10参照）、リーフ上及び内外の藻場やサンゴ類の分布域、沿岸部の干潟、大浦湾の奥部の汽水（淡水と海水の混じり合った水。同111参照）的環境などに分かれる。そして、そこに成立している生態系を海浜生態系、干潟生態系、藻場生態系、サンゴ礁生態系及び内湾生態系の5類型に区分し、区分毎に地形、水深、海底基質及び生物種構成の状況、食物連鎖や生態系の機能、自然的人為的影響による時間的变化、藻場の変化、サンゴ分布域の変化についても整理・解析して、辺野古地先、大浦湾の各所における地域を特徴付ける生態系を把握した（同108~132）。また、生物種の希少性や河川と海を行き来する生物種を抽出して、その分布から河川と海域の広い範囲を生息空間としている状況を推定した（同133）。

b 陸域生態系【6-19-2-1~100】

陸域生態系については、地域の基盤環境、基盤環境と生物群集との関係、生態系の構造（生態系の類型区分とその分布、垂直構造と水平構造の特徴、生物種の構成、主要な食物連鎖、栄養段階）、生態系の機

能、生態系の自然的・人為的影響による時間的変化に留意して、注目種を選定し、その生態について、上位性、典型性、特殊性の観点から現地調査を実施した。上位性の観点からは、陸域生態系の食物連鎖の頂点に位置する猛禽類のツミ、ミサゴ等を選定し、行動範囲、繁殖状況、食性の概況を把握した。典型性の観点からは地域を特徴づける環境に依存するオキナワアナジャコ、オカヤドカリ類、オカガニ類、アジサシ類、サギ類、オリーブオオコウモリ等を選定し、繁殖状況、移動経路の概況を把握した。特殊性として、地域を特徴づけるマングローブ生態系を選定し、マングローブの生育状況、底質環境並びに底生動物及び魚類等の出現種の概況等を把握した。(同8)

(イ) 予測の結果

a 工事の実施に係る予測

(a) 海域生態系【6-19-1-134~146】

水の濁りが発生した場合の影響範囲は大浦湾口部、大浦湾西部、大浦湾奥部と予測されており、それぞれの海域を特徴付けているサンゴ礁生態系に影響を及ぼすおそれがある。水の濁りは海草藻場生態系に影響は及ぼさず、海草藻場生態系は維持される(同139)。

水の汚れの予測(pHの変化)では、大浦湾西部の負荷点の近傍で上昇するが、自然海域の変動範囲内にあるから、生態系に属する各生物群、生物種の生息生育環境及び本生態系が持つ機能(生物生産機能、生物の共存機能)の変化はほとんどない(同141)。

工事に伴う騒音・振動については、海域生物のうち移動能力が大きな魚類に逃避行動を引き起こすおそれがあることを示したほか(同141~143)、海上における夜間工事の夜間照明が海域生物に影響を及ぼすことはないこと(同143~144)、埋立に使用する購入土砂等への外来生物種や有害微生物の混入のおそれなどを予測し

た（同144）。

(b) 陸域生態系【6-19-2-101~192】

事業による陸域生態系の基盤環境の改変（工事中の地形改変）の程度は、海岸沿いの平野部である集落・市街地等や内陸側の樹林地（平地）の改変の程度が大きく、このような範囲においては、集落・市街地等、海浜、草地、湿地、樹林等に成立する陸域生態系が地形改変の影響を受ける（同112~115）。上位性、典型性、特殊性の観点から選定した地域を特徴づける生態系の注目種に対する影響、及び生態系の機能や構造についても予測し、行動範囲、繁殖地、繁殖行動、摂餌範囲等への地形改変による影響（同116~144）、建設機械の稼働及び資機材等の運搬車両（船舶）の運行による騒音の影響（同145~157）、人の存在による影響（同158~176）をそれぞれ予測した。

b 施設等の存在及び供用に係る予測

(a) 海域生態系【6-19-1-147~155】

代替施設本体、辺野古地先水面作業ヤードの設置により、海草藻場、サンゴ類生息域の消失が生じることから、海草藻場生態系とサンゴ礁生態系の機能に影響を与える可能性がある（同150~152）。施設等の存在に伴う流れ・波浪の変化からのサンゴ類、海草類の生息・生育環境の変化は小さいと考えられ、地域を特徴付ける藻場生態系やサンゴ礁生態系が大きく変化することはない、生態系の機能（物質循環、生物の共存、環境保全）も維持される（同152~153）。航空機の運航に伴う騒音の発生、飛行場の供用に伴う夜間照明の使用及び施設からの排水、船舶の航行に伴うバラスト水排水が与える影響の予測では、施設の夜間照明について、施設近隣の海域表層を遊泳する魚類に対して行動等が変化する可能性があるが、

その他については、環境の変化ないし生態系機能の変化はない（同 153～155）。

(b) 陸域生態系【6-19-2-197～254】

地形改変の影響として、生態系の上位性・典型性の観点から選定した生物種のうち、ミサゴ、ツミ、アジサシ類、シロチドリ、オカヤドカリ類・オカガニ類の生息や繁殖状況の一部に変化が生じる（同 198）。埋立土砂発生区域跡地では、緑化により、上位性・典型性の指標となる種（ツミ、オリエオオコウモリ）の生息地や繁殖地、餌である鳥類や昆虫類の生息地である樹林地が確保される（同 201, 203, 236）。代替施設本体の護岸は、構造上、オカヤドカリ類の利用・移動に適さない（同 211）ことなどを予測した。航空機の運航、飛行場施設の稼働の影響として、航空機騒音の鳥類の行動範囲及び摂餌範囲への影響（同 216～224）、鳥類の衝突（同 225～233）や飛行場の管理・点検作業従事者等の存在（同 234）についてそれぞれ予測した。基盤環境や生態系の構造と機能に対する影響に関しては、設置される照明からの陸域動物や陸域植物への影響を予測した（同 237）。

(7) 評価の結果

a 工事の実施が環境に及ぼす影響の評価

(a) 海域生態系【6-19-1-156～159】

水の濁り、堆積による影響については濁りの発生量及び濁りの拡散状況を低減させるため、汚濁防止膜や汚濁防止枠の適切な設置・使用、外周護岸を先行施工した上での埋立土砂の投入、埋立てを終えた工区からの濁水流出防止などの対策を講じる（同 156）。埋立土砂等による外来生物種等の混入による影響については、材料の選定やその他の段階で環境保全措置を講じる（同 157～158）。こ

これらの環境保全措置の検討結果等によれば、工事の実施による海域生態系に及ぼす影響については、事業者の実行可能な範囲内で最大限の回避・低減が図られ、環境保全の基準又は目標との整合性が図られている。

(b) 陸域生態系【6-19-2-255～269】

鳥類への繁殖行動への影響のおそれがある区域では、工事直前に踏査を行い、営巣が確認された場合、工事工程の変更や立入制限の設定などの環境保全措置を講じる（同256）。埋立土砂発生区域の改変面積を抑制する（同255）とともに、粉じん発生防止策、低騒音型及び排出ガス対策型建設機械の積極的導入により、騒音防止や大気汚染防止対策を講じる（同255）ほか、濁水処理プラントの設置等の環境保全措置を講じる（同255）。これらの環境保全措置の検討結果等によれば、工事の実施による陸域生態系に及ぼす影響については、事業者の実行可能な範囲内で最大限の回避・低減が図られ、環境保全の基準又は目標との整合性が図られている。

b 施設等の存在及び供用が環境に及ぼす影響の評価

(a) 海域生態系【6-19-1-159～162】

施設等の存在による海面・海浜の消失に伴う影響、飛行場施設の供用に伴う夜間照明による影響について、サンゴ類の移植や可能な限り海面に向けた照射を避けるよう米軍に対してマニュアル等を作成して示すことにより周知するなど、それぞれ環境保全措置を講じるものとしており（同160～161）、事業者の実行可能な範囲内で最大限の回避・低減が図られ、環境保全の基準又は目標との整合性が図られている。

(b) 陸域生態系【6-19-2-270～288】

施設等の存在による地形改変等により、鳥類等の生息・繁殖地、

移動経路に一部の変化が生じることから、改変面積を可能な限り抑える、土砂発生区域跡地の緑化などの環境保全措置を実施することとしており、事業者の実行可能な範囲内で最大限の回避・低減が図られ、環境保全の基準又は目標との整合性が図られている。

○ 海域生態系と陸域生態系の関連【6-19-3-1~10】

海域生態系と陸域生態系の類型区分の分布状況を重ね合わせ、辺野古周辺全域の生態系の類型区分別分布をとりまとめ、生態系全体の食物連鎖としての繋がりを概念図としてとりまとめた(同1~4)。また、海域と陸域を行き来する生物種を把握し、水路の構造等について環境保全措置を検討している(同5~10)。

ウ ウミガメ類について(「海域生物」項目)

(ア) 調査の概要(6-13-7, 84~104)

ウミガメ類については、平成20年3月から10月までの間、新月及び満月の日における事業実施区域及びその周辺の海岸(松田~バン崎)への上陸状況の調査を行い(同7, 15)、また、同年3月から平成21年2月までの間、事業実施区域及びその周辺海域(金武湾~バン崎)等における生息分布等について航空機による目視調査を毎月を行った(同7, 88~93)。

ウミガメ類の上陸については、調査期間中112箇所確認され、そのうち9箇所において、産卵(孵化後の卵殻)を確認した(同84)。また、事業実施区域及びその周辺の海域においては、1日当たりの平均として約35個体を確認された(同91)。

(イ) 予測の結果

α 工事の実施(6-13-257, 261)

工事の実施に伴う影響のうち、騒音に関しては、水中騒音により逃避等の行動が発生する可能性があるが、工事区域からウミガメ類が逃

避した場合も、逃避先での生存は保持される（同 2 5 7）。夜間照明に関しては、工事において海面や周辺の砂浜等に向けて光を照射しないことから影響が生じない（同 2 6 1）。作業船の航行に関しては、工事区域への航路において、ウミガメ類との衝突の可能性がある（同 2 6 1）。

b 施設等の存在及び供用（6-13-267～268, 272～276, 277）

施設等の存在及び供用に伴う影響のうち、埋立区域内の海面及び海浜の消失に関しては、消失する海浜が上陸に適するとは言えないものの、生息域が消失する（同 2 6 7～2 6 8）。騒音の発生に関しては、航空機騒音により、大浦湾西部及び辺野古地先の砂浜等においてウミガメ類が忌避する可能性があるが、その影響は航空機の上空通過時に限られ、飛行態様別にみると 8 割以上は主要な上陸箇所の上空を通過せず、この間は騒音レベルの上昇が顕著ではない状態が維持される（同 2 7 2～2 7 5）。飛行場供用に伴う夜間照明に関しては、飛行場周辺の辺野古地先及び大浦湾西部において、産卵行動への阻害が生じる可能性がある（同 2 7 7）。

(ウ) 評価の結果

a 工事の実施（6-13-344, 346）

調査及び予測結果に加え、工事の実施に当たり、杭打工事における水中音の影響低減に向けた措置、工事用船舶に対するウミガメ類との衝突回避のための見張りの励行や衝突を回避する速度での航行等の環境保全措置を講じることで、工事の実施がウミガメ類に及ぼす影響は、事業者の実行可能な範囲内で最大限の回避・低減が図られ、環境保全の基準又は目標との整合性が図られている。

b 施設等の存在及び供用（6-13-347～351）

調査及び予測結果に加え、事業実施後にも存続する砂浜を対象として、ウミガメ類の上陸、産卵にとって良好な環境条件の整備、砂浜等に向けて照射しない照明設備の選定等の環境保全措置を講じることで、施設等の存在及び供用がウミガメ類に及ぼす影響については、事業者の実行可能な範囲内で最大限の回避・低減が図られ、環境保全の基準又は目標との整合性が図られている。

エ サンゴ類について

(7) 調査の概要【6-14-1~96】

サンゴ類については、マンタ調査によりサンゴ分布域の外周や主要な群生の位置を確認するとともに、80測線でライン調査、128地点でスポット調査（5m×5mの方形区）を行い、サンゴ類の出現種、被度を記録し、サンゴ類の生息分布状況の把握を行った（同9、14~16）。

サンゴ類の出現種類数は、ライン調査で78種類、スポット調査で74種類が確認された。サンゴ類の被度が比較的高かった場所は、大浦湾東側や奥部、辺野古地先の沖合などであった。（同44~55）

比較的規模の大きい注目すべきサンゴ群生として、大浦湾のアオサンゴ群生、ハマサンゴ科群生、塊状ハマサンゴ属群生、ユビエダハマサンゴ群生、辺野古地先のダイオウサンゴ群体、塊状ハマサンゴ属群生の分布が確認された（同61~69）。

(4) 予測の結果

a 工事の実施に係る予測【6-14-98~115】

工事中の水の濁りは、注目すべきサンゴ群生及び比較的高被度（被度25%）のサンゴ類の生息範囲には評価基準のSS2mg/Lを超える濁りは拡散しないが、生息範囲の一部においてSS2mg/Lを超える濁りが拡散する（101~102）。サンゴ類の生息範囲における濁りの堆積の影響は小さい（同108）。

b 施設等の存在及び供用に係る予測【6-14-116~161】

施設等の存在に伴う海面の消失により、大浦湾側のサンゴ類の生息域が一部（6.9ha）が消失することになるため、埋立区域内に生息するサンゴ類を可能な限り工事施工区域外の同様な環境条件の場所に移植を行う（同117）。

施設等の存在による海岸地形の変化に伴う波浪・流れ（同120~136）、砂の移動（同137~140）、水温及び塩分分布（同141~146）、台風による海水温上昇の低減効果の変化及び懸濁物質の掃流効果（同147~148）等の変化は小さく、現状のサンゴ類の生息環境は維持される（同149）。また、供用時における飛行場施設からの排水による水質変化は、辺野古リーフ内の排水地点周辺など一部に低塩分や高濃度の部分が現れるが、変化域は現状ではサンゴ類は少なく、サンゴ類の生息する範囲においては生息環境の変化は小さい（同150~159）。

(v) 評価の結果

a 工事の実施が環境に及ぼす影響の評価【6-14-162~165】

工事中は、濁りの発生量及び濁りの拡散状況を低減させるための汚濁防止膜設置等の環境保全措置を講じるとともに、環境保全措置が速やかに講じられる監視体制を構築してサンゴ類の事後調査並びに環境監視調査を実施し、調査結果を踏まえて、必要に応じて専門家等の指導・助言を得て、必要な措置を講じることなどから（同163）、工事の実施によりサンゴ類に及ぼす影響は、事業者の実行可能な範囲で最大限の回避・低減が図られ、環境保全の基準又は目標との整合性が図られている。

b 施設等の存在及び供用が環境に及ぼす影響の評価【6-14-166~170】

施設等の存在に伴いサンゴ類の生息域の一部が消失するため、その影響を回避・低減するために、埋立区域内に生息するサンゴ類を可能な限り工事施工区域外の同様な環境条件の場所に移植するとともに、ケーソンや傾斜堤護岸に対してサンゴ類の着生を促す工夫を行うことなどから、施設等の存在及び供用がサンゴ類に及ぼす影響は、事業者の実行可能な範囲内で最大限の回避・低減が図られ、環境基準又は目標との整合性が図られている。

オ 海藻草類について

(7) 調査の概要【6-15-1~145】

海藻草類については、マンタ調査により海藻草類分布域の外周や主要な繁茂域の位置を確認するとともに、80測線でライン調査、120地点でスポット調査（5m×5mの方形区）を行い、海藻草類の出現種、被度を記録し、海藻草類の生育分布状況の把握を行った（同6~13）。

海藻草類の調査結果については、アマモ類をはじめとする大型の海草類により構成される海草藻場と、ホンダワラ類をはじめとする大型の海藻類により構成されるホンダワラ藻場に分けて整理した。海草藻場は、ギミ崎東側、安部の湾内、大浦湾奥部、辺野古地先のリーフ内で比較的被度が高く、ホンダワラ藻場は、辺野古地先、大浦湾口部、安部から嘉陽地先のリーフ上やリーフ外縁部で比較的被度が高くなっていた。なお、リーフ外の深場においては、5%以上の被度の海藻草類の分布は確認されなかった。（同97~99, 111）

(イ) 予測の結果

a 工事の実施に係る予測【6-15-146~163】

工事中の水の濁りの影響について、海藻類の生育範囲における水の濁りや堆積は少なく、現状の海藻類の生育環境は維持される（同147）。

一方、海草類については、辺野古地先のリーフ内の施工地点の近傍では評価基準としたSS 2mg/Lを上回る濁りの拡散が予測されている。なお、工事中の濁り物質は、海草類の生育範囲においてはほとんど堆積しない。(同155)

b 施設等の存在及び供用に係る予測【6-15-164~225】

施設等の存在に伴う海面の消失により、辺野古前面海域及び大浦湾の西側海域における海藻類の生育範囲（ホンダワラ藻場）の一部（約68.3ha）が消失するとともに、辺野古前面海域及び大浦湾の西側海域における海草藻場の一部（約78.1ha）が消失する。また、代替施設南側の傾斜堤護岸の前面における消波ブロックの設置により、約1.2haの海草類の生育範囲が消失する（同165~166, 191~192）。

施設等の存在による海岸地形の変化に伴う波浪・流れ（167~172）、砂の移動（同173）、水温・塩分分布（同174~179）等の変化域、及び供用時の飛行場施設からの排水に伴う塩分や水質の変化域（同180~189）は限られており、海藻類については現状の生育環境が維持されると推察されるが、海草類については変化域に高被度分布域がみられるため、生育環境に変化が及ぶ可能性がある（同191~224）。

(ウ) 評価の結果

a 工事の実施が環境に及ぼす影響の評価【6-15-226~228】

工事中は、濁りの発生量及び濁りの拡散状況を低減させるための環境保全措置を講じるとともに、工事の実施において周辺海域の海草藻場の生育分布状況が明らかに低下してきた場合には、必要に応じて、専門家等の指導・助言を得て、海草類の移植（種苗など）や生育基盤の環境改善による生育範囲拡大に関する方法等を検討し、可能な限り

実施することなどから、工事の実施により海藻草類に及ぼす影響は、事業者の実行可能な範囲で最大限の回避・低減が図られ、環境保全の基準又は目標との整合性が図られている。

**ｂ 施設等の存在及び供用が環境に及ぼす影響の評価【６－１５－２２
９～２３２】**

施設等の存在に伴い海藻草類の生育域の一部が消失するため、その影響を回避・低減するために、消失するホンダワラ藻場に関する措置としては、消波ブロックや根固ブロックを海藻類の生育基盤として活用し、海藻類の生育を促進するための方策を検討し実施する、また、消失する海草藻場に関する措置としては、改変区域周辺の海草藻場の被度が低い状態の箇所や代替施設の設置により形成される静穏域を主に対象とし、専門家等の指導・助言を得て、海草類の移植や生育基盤の環境改善による生育範囲拡大に関する方法等やその事後調査を行うことについて検討し、可能な限り実施することとしている（同２２９）。さらに、代替施設の存在に伴い周辺海域の海草藻場の生育分布状況が明らかに低下してきた場合には、必要に応じて、専門家等の指導・助言を得て、生育基盤の環境改善による生育範囲拡大に関する方法等を検討し、可能な限り実施する（同２３１）。これらの措置を講じることから、施設等の存在及び供用が海藻草類に及ぼす影響は、事業者の実行可能な範囲内で最大限の回避・低減が図られ、環境保全の基準又は目標との整合性が図られている。

カ ジュゴンについて

(7) 調査の概要【６－１６－１～２２０】

ジュゴンについては、沖縄島全域を対象として小型飛行機による航空調査によりジュゴンの生息状況を調査するとともに、航空調査で発見されたジュゴンをヘリコプターで追跡し、個体の識別に努め、個体数、行

動及び移動範囲を観測した（同 7，10～12，14～17）。ジュゴンの餌場である海草藻場において，マンタ調査と定点観察調査（100m×100mの定点観察区）等によりジュゴンの食跡発生状況を確認し，ジュゴンによる海草藻場の利用状況を把握した（同 8，11～12）。

航空調査の結果，沖縄島周辺においては，嘉陽沖の個体 A のほかに，古宇利島沖を主な生息域とする 2 頭（個体 B，C）のジュゴンが確認され，このうち 1 頭（個体 C）は平成 20 年度より嘉陽沖や大浦湾で確認されるようになった（同 60～78）。嘉陽沖で頻繁に確認された個体 A の確認場所は，安部崎からバン崎にかけての沖合 5 km までの範囲に集中しており，昼間は沖合におり，夕刻になると食跡が確認されている浅場の海草藻場の方向に近づく行動を示しており，夜間に採食活動を行っている可能性が考えられた（同 73，218）。

海草藻場でのジュゴンの食跡は嘉陽地区で頻繁に確認され，辺野古地区では確認されなかった（同 81）。食跡が多く確認された嘉陽地区にはリュウキュウスガモ，ボウバアマモ，リュウキュウアマモなどの海草類が生育しており，これらの海草類がジュゴンの餌になっているものと推定された（同 84）。

（イ）予測の結果

a 工事の実施に係る予測【6-16-221～257】

工事の実施がジュゴンに及ぼす影響について，工事中の濁りはジュゴンの生息が頻繁に確認されている嘉陽地先の海域にはほとんど拡散せず，嘉陽沖を主生息域とするジュゴンが餌場として利用する嘉陽地先の海草藻場にも濁りはほとんど拡散しない（同 222）。工事中の振動や夜間照明についてもジュゴンの行動や生息環境に変化を与えることはほとんどない（同 253）。

一方，工事中の騒音は，杭打ち工事や捨石工事を同時に実施させる

工事最盛期においてはジュゴンの生息域の一部において影響レベルを上回る可能性が考えられ、ジュゴンが、大浦湾内に来遊してきた場合はジュゴンの行動に変化を与えるおそれがある（同238～239、250～251）。また、ジュゴンがこれまで確認されている生息範囲より移動してきた場合、工事用船舶がジュゴンと遭遇する可能性があり、ジュゴンの行動に変化を与える恐れがある（同254）。

b 施設等の存在及び供用に係る予測【6-16-258～278】

海面の消失によりジュゴンの生息域が減少することはほとんどないと考えられるが、個体Cは行動範囲が広く、大浦湾内で確認された食跡も個体Cによるものと推察されるため、海草藻場の減少が餌場の減少につながる可能性がある（同259）。

航空機からの騒音及び低周波音によりジュゴンの行動や餌場である海草藻場の利用活動が変化する可能性は小さいと考えられるが、供用後は事後調査を行い、ジュゴンの生息状況及び藻場の利用状況の変化の有無について確認し、その結果を踏まえて必要な措置を検討し講じる（同260～270）。

飛行場施設の供用時の船舶の航行については、ジュゴンが頻繁に確認されている嘉陽沖を回避した航路を航行するため、ジュゴンが船舶と遭遇し、衝突等の影響を受ける可能性は小さい。ジュゴンがこれまで確認されている行動範囲より移動した場合には、船舶に遭遇し、行動に変化が生じる可能性がある（同272）。

(ウ) 評価の結果

a 工事の実施が環境に及ぼす影響の評価【6-16-279～283】

工事の実施に伴い発生する水中音や作業船の航行がジュゴンの生息環境及び行動に及ぼす影響について、作業船の航行にあたっては、ジュゴンが頻繁に確認されている区域内はできる限り回避するとともに、

航行する工事用船舶に対してジュゴンとの衝突を回避する見張りの励行、ジュゴンとの衝突を回避できるような速度での航行を周知する。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、工事に着手し、工事施工区域へのジュゴンの接近が確認された場合は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対策を講じる。杭打ち工事においては、極力騒音発生の少ない工法を採用するとともに、同時に打設する施工箇所を減じるなどの対策を講じる。(同279, 282)

これらの対策を講じることから、工事の実施によりジュゴンに及ぼす影響は、事業者の実行可能な範囲で最大限の回避・低減が図られ、環境保全の基準又は目標との整合性が図られている。

b 施設等の存在及び供用が環境に及ぼす影響の評価【6-16-284~285】

施設等の存在に伴う海草藻場の減少に対して、改変区域周辺の海草藻場の被度が低い状態の箇所や代替施設の設置により形成される静穏域を主に対象として、海草類の移植（種苗など）や生育基盤の改善により海草藻場の拡大を図る。供用開始後は事後調査を行い、ジュゴンの生息状況及び藻場の利用状況の有無を確認し、その結果を踏まえて、必要な措置を講じる。ジュゴンへの光による影響を回避するため、可能な限り海面に向けた照射を避けることを米軍に対してマニュアル等を作成して示すことにより周知するとともに、付近を航行する船舶に対して、ジュゴンとの衝突を回避するための見張りの励行、及びジュゴンとの衝突を回避できるような速度での航行を周知する。(同284)

これらの対策を講じることから、施設等の存在及び供用がジュゴンに及ぼす影響は、事業者の実行可能な範囲内で最大限の回避・低減が

図られ、環境保全の基準又は目標との整合性が図られている。

キ 埋立土砂による外来種の侵入について

(7) 調査の概要

採取場所が確定していないため調査は行っていない。

(イ) 予測の結果（6－19－1－144）

埋立てに用いる土砂等の調達に当たっては、供給元が土砂採取による環境への影響に配慮していることを確認するなど、環境への著しい影響がないよう慎重に判断するが、以下の場合のような外来生物等の混入の可能性が考えられる。

a 埋立土砂が陸域起源の場合

海域生物の混入はないと考えられるが、運搬時などにおいて稀に混入する可能性が考えられる。

陸産外来生物種（国外起源、国内起源を含む）の混入のおそれがある。

b 埋立土砂が海域起源の場合

陸域生物の混入はないと考えられるが、運搬時などにおいて稀に混入する可能性が考えられる。

(ウ) 評価の結果（6－19－1－157～159）

a 環境保全措置の検討

埋立てに用いる埋立土砂の供給元などの詳細を決定する段階で、生態系に対する影響を及ぼさない材料を選定することなどによって環境保全に配慮することとする。埋立土砂の種類ごとの検討は、専門家の助言を得ながら行うこととする。

使用する土砂が陸域起源、海域起源に関わらず、本事業では外来種の混入に注意することとする。特に、特定外来生物のように、生態系、人の生命・身体、農林水産業に被害をもたらす生物の導入を防止するため、特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律に

準じた対策を講じる。

b 環境影響の回避・低減の検討

予測の結果及び環境保全措置の検討結果を踏まえると、工事の実施により海域生態系に及ぼす影響については、事業者の実行可能な範囲内で最大限の回避・低減が図られ、環境保全の基準又は目標との整合性が図られている。

ク 航空機騒音について

(7) 調査の概要（エンジンテスト、ホバリング時及び飛行時の航空機騒音）

【6-3-4～5, 31～36, 67】

平成20年12月18日に回転翼機AH-1及びCH-53を対象として、普天間飛行場内において航空機との直線距離で地上20m（ホバリング時）、左右50m、100m、200mの6地点、及び飛行場外の3地点、計9地点において実施した測定、並びに平成23年9月20日に米国ノースカロライナ州アトランティックにおいて、MV-22を対象として航空機との直線距離で地上20m（ホバリング時）、左右50m、100m、200m及び500mの計8地点において実施した測定の結果、航空機から両側50mの距離にある調査地点における航空機騒音の騒音レベル（ L_A ）は、エンジンテスト時で72.2～101.0dB、ホバリング時で81.6～107.0dBであった（同31～34）。

なお、飛行時の騒音基礎データは、基本的には米側からの提供データを使用し、米側から提供されなかったデータ（C-12）については、防衛省が保有する他の防衛施設周辺で測定した騒音基礎データを使用した。また、UH-1、C-35については、騒音基礎データがないことから、機体形状、エンジンの形式等において、ほぼ同一仕様機体であるUH-1にあってはSH-60J、C-35にあってはC-21のデータを使用した。（同67）

(イ) 予測の結果（航空機の運航に伴い発生する航空機騒音）【6-3-62
～87】

飛行場施設の供用後における航空機の運航に伴い発生する航空機騒音による環境影響について、飛行経路は機種別、飛行経路別に離着陸プロファイルを設定した上で航空機と予測地点（受音点）の位置からスラントディスタンスを求め、飛行回数は機種別、飛行経路別、態様別に回数を設定し、飛行経路のバラつきによる影響も考慮して、各予測地点における加重等価継続感覚騒音レベル（WECPNL）を「防衛施設周辺の生活環境の整備等に関する法律施行規則」第1条に規定する算定方式を用いて予測した（同65～72）。その結果、キャンプ・シュワブ内及び名護市豊原沿岸域の一部並びに辺野古漁港が、航空機騒音に係る環境基準である70WECPNLの予測コンターの範囲内に含まれると予測されたが、同範囲内には集落はなく、それ以外の地域は70WECPNLを下回ると考えられた（同82～83）。また、航空機騒音に係る環境基準の改正（平成25年4月1日施行）に伴って、新たな評価指標となる時間帯補正等価騒音レベル（Lden）を試算したところ、予測コンターが広がったものの、ほぼ同等の予測結果となった（同84～85）。

(ロ) 評価の結果（航空機の運航に伴い発生する航空機騒音）【6-3-93
～95】

環境影響の回避・低減に係る評価については、滑走路をV字型にすることにより周辺地域上空を基本的に回避する飛行経路で運用を図るものとし、距離減衰により航空機騒音による影響を低減する。また、その効果を検証するため、環境監視調査を実施し、対策を要する場合には、専門家等の指導・助言を得て必要な措置を検討し、米軍が環境保全措置を理解し運用するよう要請し、十分に調整を行う。（同93）

予測の結果及び環境保全措置の検討結果を踏まえると、事業者の実行

可能な範囲内で最大限の低減が図られ、環境保全の基準又は目標との整合が図られている。

ケ 航空機低周波音について

(7) 調査の概要（エンジンテスト、ホバリング時及び飛行時の航空機の低周波音）【6-5-1～23】

エンジンテスト・ホバリング時については、平成20年12月18日に回転翼機AH-1及びCH-53を対象として普天間飛行場内において航空機との直線距離で地上20m（ホバリング時）、左右50m、100m、200m、500mの8地点、及び飛行場外の3点、計11地点において実施した測定、平成23年9月20日に米国ノースカロライナ州アトランティックにおいてMV-22を対象として航空機との直線距離で地上20m（ホバリング時）、左右50m、100m、200m及び500mの計8地点において実施した測定、並びに平成24年11月10日に自衛隊施設において回転翼機UH-1のほぼ同一仕様機種であるSH-60Jを対象として航空機との直線距離で地上20m（ホバリング時）、左右50m、100m、200m及び400mの計の8地点において実施した測定の結果、航空機から両側50m、100m、200、及び400mの距離にある調査地点におけるG特性音圧レベルは、エンジンテスト時で81.7～113.2dB、ホバリング時で83.2～124.7dBであった（6-5-16～20）。

また、飛行時については、平成23年9月20日に米国ノースカロライナ州アトランティックにおいてMV-22を対象として飛行経路の直下において実施した測定及び平成24年11月9日に自衛隊施設において回転翼機AH-1のほぼ同一仕様機種であるAH-1Sを、同10日に回転翼機UH-1のほぼ同一仕様機種であるSH-60Jを対象として飛行経路の直下において実施した測定の結果、G特性音圧レベルは9

7. 1～112.9 dBの範囲であった(6-5-20)。

(注) G特性：一般に人が聴くことができる音の周波数範囲は20 Hz～20 kHzとされており，周波数20 Hz以下の音波(1/3オクターブバンド中心周波数1～20 Hzの音波)を超低周波音，およそ100 Hz以下の低周波数の可聴音と超低周波音を含む音波(1/3オクターブバンド中心周波数1～80 Hzの音波)を低周波音という。1～20 Hzの超低周波音の人体感覚を評価するための周波数補正特性をG特性という。

(イ) 予測の結果(航空機の運航に伴い発生する低周波音)【6-5-24～67】

飛行場施設の供用後における航空機の運航に伴い発生する低周波音による環境影響について，飛行経路別に離着陸プロファイルを設定した上で航空機と予測地点(受音点)の位置からスラントディスタンスを求め，伝搬理論計算式等を用いて飛行時，ホバリング時及びエンジンテスト時の各予測地点における低周波音を予測した(同26)。その結果，将来の低周波音の音圧レベルは，飛行時で38.0～93.3 dB(同35)，ホバリング時で39.2～87.7 dB(同46)，エンジンテスト時で36.0～75.4 dB(同57)の範囲と予測された。また，G特性音圧レベルについては，飛行時で72.8～102.4 dB(同35)，ホバリング時で68.0～96.7 dB(同46)，エンジンテスト時で59.9～84.4 dB(同57)の範囲と予測された。

(ロ) 評価の結果(航空機の運航に伴い発生する低周波音)【6-5-68～85】

環境影響の回避・低減に係る評価については，滑走路をV字型にすることにより周辺地域上空を基本的に回避する飛行経路で運用を図るものとし，距離減衰により低周波音による影響を低減することとしており，

環境保全措置の効果を検証するため、低周波音の事後調査を実施し、対策を要する場合には、専門家等の指導・助言を得て、必要な措置を検討し、米軍が環境保全措置を理解し運用するよう要請し、十分調整を行う（同68）。

低周波音の影響については、心理的影響、生理的影響、物的影響があるが、調査研究の過程にあるため、現時点において環境基準はなく、これら影響については、環境省や国内外の研究機関により、低周波音の影響に関する様々な調査研究が実施されており、こうした調査研究により得られた閾値を環境保全のための目標値（目安）とし、比較した（同68）。

人に対する影響としての心理的影響及び生理的影響については、MV-22及びUH-1（SH-60J）の飛行時の低周波音により、一部の予測地点（安部集落）においてのみ、限られた周波数において調査研究の閾値を心理的影響で0.3～4.1dB、生理的影響で2.4dB上回っている。低周波音による影響の程度については、個人差が大きく、また、未知の部分もあることから、不確実性が伴う。（同68）

建具のがたつき等の物的影響については、AH-1（AH-1S）及びUH-1（SH-60J）の飛行時の低周波音により、一部の予測地点でのみ、閾値を0.3～3.9dB上回っている。MV-22の飛行時の低周波音により、全ての予測地点において、閾値を0.3～13.3dB上回っている。建具のがたつき始める音圧レベルについては、建具の種類、大きさ、取付け状態及び建具の背後の部屋の構成などによって大きく異なるため、低周波音の音圧レベルがいずれかの周波数で閾値を超えたとしても必ずがたつきとは限らない（環境省「低周波音問題対応の手引書」）とされているが、がたつきが発生する可能性もあることから、低周波音による影響の程度については、不確実性が伴う。

・ホバリングに伴い発生する低周波音は、全ての予測地点において、心理的影響及び生理的影響に係る閾値を下回っている。物的影響については、一部の予測地点において閾値を上回っている。

航空機のエンジンテストに伴い発生する低周波音は、全ての予測地点において、心理的影響、生理的影響及び物的影響に係る閾値を下回っている。(同73, 78, 82)

低周波音の影響については、飛行経路、機種及び距離などの様々な要因や個人差、建物の状態によっても影響の出方に差があり、対応も個々に異なることから、環境影響の回避・低減の検討については、事前の環境保全措置を講ずることは難しく、個別に対応する必要があるため、事後調査において低周波音の測定及び聞き取り調査を実施し、どのような影響があるかを把握するとともに、必要に応じて、建具のがたつき防止等の対策を検討し、適切に対応する(同69)。

(3) 審査申出人の主張の問題点

ア 第2号要件に関する審査申出人の主張に共通する問題点について

審査申出人は、国が行った環境影響評価が不十分であるとか、環境保全措置の実効性が確保されていないなどと指摘し、本件承認処分は第2号要件を充足しないのにこれを満たすとしてされた違法の瑕疵がある旨主張する。

しかしながら、答弁書1第4の2で述べたとおり、「環境保全」に「十分配慮」したといえるか否かは、専門技術的な知見に基づく総合的な判断を要し、一義的に決まるものではないから、これを判断する絶対的な基準はなく、仮に、事業者が実施しようとする環境保全措置よりも優れた措置が存在するからといって、そのことから直ちに第2号要件を欠くことになるものではない。また、埋立行為は環境を少なからず変化させるものであるから、環境保全措置を講じたとしても、事業による環境に対する影響を完

全になくすことはできないところ、事業による影響の予測・評価は、将来のことを対象とするものであることに加え、自然環境や生態系に関する科学的知見が万全ではない以上、完全な予測・評価はあり得ず、環境変化の予測や環境保全措置の実効性について、工事実施中及び供用後において一部予測結果と異なる状況が生じることも考えられる。予測の不確実性が高い場合においては、そのような予測の不確実性を謙虚に捉え、その対応策を織り込み、環境保全措置を実行可能な範囲で有効なものにするために事後調査や環境監視調査を充実させ、専門家の助言・指導を受けて柔軟に対応できる管理を行うことが重要なのであって、公有水面埋立てに係る環境影響評価書の作成段階で、あらゆる観点からの完全な予測・評価をすることや、生態系影響等に係る環境保全措置の実効性を完全に担保することは困難な場合が一般的である。また、本件において、環境保全措置の内容を全て事前に具体的に記載することは、変化し得る状況に即応した柔軟な対応を困難にする点でむしろ相当ではない。事後調査や環境監視調査で順応的管理を行うという対応は、通常的环境影響評価においてごく普通に行われていることであって、審査申出人の指摘は、いずれも国に対して実行不可能な措置を強いたり、一般的な環境保全措置からかけ離れた措置を要求したりするものであり（乙第82号証2ページ）、第2号要件を充足しないとする理由としては失当である。

イ 第三者委員会の検証結果報告書について

審査申出人は、本件取消処分を行うに当たり、第三者委員会の検証結果に基づいて取消理由を構成したものと思われるが、その取消理由に理由がないことは、下記3で述べるとおりである。

第三者委員会については、委員は、環境問題や法律の専門家等から知事が依頼するものとされ（乙第83号証）、弁護士3名、環境等を専門とする大学教授3名で構成されている（乙第84号証）。

そして、上記弁護士3名が所属する沖縄県弁護士会は、平成22年12月13日、臨時総会において、基地負担の集中した沖縄県内に、新たな米軍基地を建設することは憲法13条及び14条に反するなどとして、「沖縄への新たな米軍基地建設に反対する決議」を公表し、さらに、平成26年1月15日、当時の沖縄弁護士会会長である當真良明名義で、「普天間飛行場代替施設建設事業に基づく公有水面埋立申請を沖縄県知事が承認したことに反対する会長声明」を公表するなどし、第三者委員会の設置前から普天間代替施設の辺野古移設に反対の立場を示していた（乙第85号証）。

また、上記大学教授のうち桜井国俊委員は、平成21年4月8日、衆議院外務委員会において、参考人として、普天間飛行場代替施設の辺野古建築に反対する立場から意見を述べた（乙第86号証）。また、平成27年3月2日の沖縄県議会（定例会）においては、桜井国俊委員が沖縄県名護市辺野古のキャンプシュワブゲート前で「仲井眞さんの判断に瑕疵がないかの検証委員会があす開かれる。こんなに手間取るとは思っていなかった。できるだけ早く検証してストップできるだけ根拠を与えるのが我々の使命だと思っているが、それがあす。歯ざしりする思いで見てきた検証作業の結果、必ずや仲井眞さんの判断にこういうミスがあると確実に探せると思っているが、翁長さんがアクションをとると国が対抗措置をとる。」などと発言していたとして、客観的かつ中立・公正な検証ができるのかについて、県知事や副知事に対して質問がなされている（乙第87号証の1、同号証の2）。

3 審査申出人の瑕疵に関する主張に対する個別の反論

(1) 辺野古周辺の生態系について

ア 環境保全施策との整合性について

審査申出人は、本件埋立地及びその周辺域一帯は、特異的な生物群と希少種が分布する貴重な生態系を保持しており、このような辺野古崎・大浦

湾を事業実施区域とするためには、本件事業の必要性、国内においてこの地域を選定して事業を実施することの必要性・適切性、仮に事業を実施する場合の環境保全施策の内容・実効性等、環境保全施策との整合性について、具体的に明らかにされなければならないが、国は、「実行可能な範囲で最大限の環境保全措置を講じることとしていることから、県の環境保全施策との整合性については適切に評価しているものと考えています。」と述べるのみであり、何ら具体的な検討を行っていない旨主張する（乙第1号証別紙4ページ、審査申出書53ページ及び54ページ）。

しかし、県の環境保全施策との整合性は、つまるところ個々の環境要素に対する環境保全措置が適切になされているかに尽きるものであり、個々の環境保全措置の具体的内容は後述するが、国は事業者として実行可能な範囲で最大限の環境保全措置を講じることとしている。そのため、国は、沖縄県に対して、「実施区域及びその周辺の沿岸域が「自然環境の保全に関する指針」における評価ランクⅠ（自然環境の厳正な保護を図る区域）、埋立土砂発生区域の大部分は同指針における評価ランクⅡ（自然環境の保護・保全を図る区域）に指定されていることを十分認識の上、これに配慮し、各環境要素に対し、赤土等の流出防止対策を始めとする、環境影響を回避・低減するための実行可能な最大限の環境保全措置を講じることとした結果、「沖縄県環境基本計画」の「事業別環境配慮指針」等との整合は図られるものと評価しました。」（乙第45号証・別紙1の1）と回答したものである。

また、本件埋立事業の必要性については、答弁書2の第3の2(1)のとおり、普天間飛行場の周辺住民等の具体的な危険を除去し、普天間飛行場を抱える宜野湾市の経済発展のために本件埋立事業を行う必要性は極めて高い。本件埋立地を選定して事業を実施する必要性・適切性については、答弁書2の第2の3(1)イ及び同(2)のとおり、国は、国外又は県外への移設

の可能性を広く検討した上で、現状の抑止力を維持できること、既に米軍の施設及び区域（キャンプ・シュワブ）として提供されている辺野古沿岸域を埋立区域とする利点があること、普天間飛行場の代替施設等の建設場所を辺野古沿岸域とすることにつき日米間で累次にわたり確認されてきた経緯、普天間飛行場の危険性の早期除去の観点からも極力短期間で移設する必要があることなどを踏まえ、他に実現可能性のある場所はなかったことから、辺野古沿岸域を選定したものである。

以上のとおり、国は、審査申出人が指摘する事情について具体的な検討を行っており、審査申出人の上記主張は理由がない。

イ 事業計画の規模について

審査申出人は、埋立面積等の事業計画の規模について、対象地域の自然環境の価値の重要性に照らし、必要最小限であることを具体的な根拠とともに示さなければならないが、何ら具体的な回答はなかった旨主張する（乙第1号証別紙4ページ、審査申出書54ページ）。

しかし、本件埋立事業において、滑走路はV字型に2本設置されるが、これは地元の要望を踏まえ、離陸・着陸のいずれの飛行経路も海上になるようにするためのものであり、結果として本件代替施設等を建設するために必要となる埋立ての面積は、同飛行場の3分の1以下となり、滑走路も大幅に短縮（2700メートルから1800メートル）されるものである。そして、このことについては、平成18年4月7日、当時の防衛庁長官と名護市長及び宜野座村長との間で、代替施設の図面を添付の上、「普天間飛行場代替施設の使用協定に係る基本合意書」として、特段の異議なく合意されたことを踏まえれば、事業規模についても、当該名護市長及び宜野座村長は十分了解していたものと思料される。このように地元自治体の合意を得た上で、埋立必要理由書（乙第4号証の2・25ページないし66ページ）において、飛行場施設にかかる用途に応じて必要な面積の詳細を記

載し、「埋立土砂発生区域からの土砂採取については、・・・準備書段階までは、施工性を考慮して広域から必要土量を採取することとしていましたが、地形・周辺状況、地形標高、既存施設、既存道路との関係や赤土流出防止対策等の環境保全を考慮し、尾根部を基本に必要な土砂採取量が確保できる切土面の高さ、土砂採取に係る稼働重機の施工性及び安全性を考慮し、その面積を検討することにより、必要最小限の約30ha に抑えることとしたものです。飛行場施設に係る用地ごとの必要面積については、埋立必要理由書（添付図書-1）に記載したとおりですが、埋立区域については、現在提供されているキャンプ・シュワブの陸上部分を活用するとともに、飛行場施設等の配置について、周辺集落への影響や米軍の運用上の所用を踏まえ、海上部分ができる限り最小となるよう配慮したものです。」と回答しているところである（乙第45号証・別紙1の1）。

このように、国は、事業規模について地元自治体の合意を得た上で、埋立土砂発生区域及び埋立区域の面積について必要最小限となるよう配慮したことについて、その根拠を示しているのであって、審査申出人の上記主張には理由がない。

ウ 辺野古海域と大浦湾の価値、特徴の評価について

審査申出人は、辺野古海域と大浦湾の価値、特徴を適切に評価するためには、他の海域との比較が検討されてしかるべきであるのに、国が評価として記載した内容は、単に現地調査結果を列挙したにすぎず、「評価」とはいえないから、辺野古海域等の価値、特徴が適切に把握されたとはいえない旨主張する（乙第1号証別紙4ページ、審査申出書54ページ）。

しかし、環境影響評価における現地調査の調査地域は、「環境影響を受ける範囲と認められる地域」とされているから（評価法6条1項、評価条例4条の4、6条2項参照）、他の海域は現地調査の対象とされないし、通常、他の海域を現地調査の対象とすることはない（乙第82号証5ページ）。他

の海域で現地調査がされない以上、現地調査が行われた海域と同時期に同等の精度（調査地点数、調査頻度・期間、調査方法等）で行われた調査結果は他の海域には存在しないこととなり、そのような情報精度の異なる地域を比較することは適正な評価手法ではない（乙第82号証5ページ）。国は、実施可能な範囲で適正な評価をしているのであって、審査申出人の上記主張には理由がない。

なお、審査申出人が「評価」ではなく現地調査結果の列挙にすぎないと指摘するのは、環境保全図書6-19-1-125ページの「表-6. 19. 1. 1. 26「類型別生態系の特徴」と思われるが、これは、「6. 19. 1. 1 調査」（乙第4号証の7・環境保全図書6-19-1-1ページ以下）、「(2) 調査結果」（同6-19-1-5ページ以下）のうち、「4) 主要な生物及び生物群集間の相互関係（食物連鎖等）」（同6-19-1-123ページ以下）の項目において、調査結果を生態系の類型別にとりまとめた表であるため、調査結果を記載していることが当然であり、これを問題とする審査申出人の主張は失当である。また、生態系の類型や地域区分ごとの海域生態系の特徴を整理した上で、注目される生物種として、河川への依存度が高い魚類を複数選定し（同6-19-1-133ページ）、「6. 19. 1. 2 予測」（同6-19-1-134ページ以下）においてその変化の予測を行った上で、「6. 19. 1. 3 評価」（同6-19-1-156ページ以下）において、本件埋立事業による環境影響の評価を行うものとなっており、この手法は生態系の評価手法として一般的に行われるものである。

エ 事業者の生態系等の評価の問題点について

(ア) 定量的評価をしていないことについて

審査申出人は、国による評価はいずれも定性的評価であって定量的評価をしていない結果、希望的観測を示した評価に終始し、何ら客観的か

つ具体的な評価が示されていない旨主張する（乙第1号証別紙4ページ及び5ページ、審査申出書55ページ）。

しかし、公有水面の埋立て又は干拓の事業に係る環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査、予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針、環境の保全のための措置に関する指針等を定める省令（平成10年農林水産省・運輸省・建設省令第1号。以下「指針省令」という。乙第88号証）10条1項1号（埋立承認願書を沖縄県に送付した平成25年3月当時。現在は25条1項1号）において、予測の基本的な手法は、定量的に把握する手法を選定することとされているものの、同条2項（埋立承認願書を沖縄県に送付した平成25年3月当時。現在は、25条2項により準用される8条2項）において、「定量的な把握が困難な場合にあっては、定性的に把握する手法を選定するものとする」とされている（乙第88号証5ページ及び6ページ、17ページ）。

また、指針省令8条1項（埋立承認願書を沖縄県に送付した平成25年3月当時）においては、「環境影響評価の調査及び予測の手法・・・を選定するに当たっては、各参考項目ごとに・・・「参考手法」・・・を勘案して選定しなければならない」（現在の23条1項においては、「環境影響評価の調査及び予測の手法・・・を選定するに当たっては、各参考項目ごとに・・・「参考手法」・・・を勘案しつつ、最新の科学的知見を反映するよう努めるとともに、事業特性及び地域特性を踏まえ適切な手法を選定しなければならない」と規定されている（乙第88号証15ページ）。

すなわち、指針省令は、予測に足る科学的な知見がない場合には、事業者による当該知見に係る研究の実施を求めておらず、さらに、予測に足る事例もない場合には、定性的な予測を行うことを想定している。

また、評価法の規定による主務大臣が定めるべき指針等に関する基本的事項(平成9年環境庁告示第87号。以下「基本的事項」という。乙第89号証)において、「第二 環境影響評価項目等選定指針に関する基本的事項」の一(5)埋立承認願書を沖縄県に送付した平成25年3月当時。現在は、「第四 環境影響評価項目等選定指針に関する基本的事項」の一(5)は、「予測は、対象事業の実施により選定項目に係る環境要素に及ぶおそれのある影響の程度について、工事中及び供用時における環境の状態の変化又は環境への負荷の量について、数理モデルによる数値計算、模型等による実験、既存事例の引用又は解析等の方法により、定量的に把握することを基本とし、定量的な把握が困難な場合は定性的に把握することにより行うものとする」とされている。

そして、定量的評価を行うためには、科学的に確立した方法があることが前提であるところ、生態系の機能については確立された評価方法はない(乙第82号証7ページ、乙第90号証2ページ及び3ページ)。この点、「生態系の機能には様々な環境要素と生物が複雑に関係しており、多くの機能については確立された手法があるわけではない。」、「比較的定量的に予測できる項目としては、海域では基礎生産や物質循環、あるいはサンゴ礁などの生物による消浪機能に関するものがあり、いくつかの数値モデルが開発、利用されている」、「数値モデルなどによる予測のできない機能については、定性的な手法、あるいは事例解析的な手法によって予測を行う」などとされているところであり(乙第91号証・生物の多様性分野の環境影響評価技術検討会編「環境アセスメント技術ガイド 生態系」49ページ)、本件埋立事業に係る生態系の評価に当たっては、「全体としてのシステムがどの程度変化するか」、「その行動、繁殖が生態系全体の構造や機能に対する影響」がどの程度変化するのかについて、定量的に予測する科学的手法が確立しているものではない。

国は、上記の指針省令及び基本的事項に則り、定量的評価が可能な環境要素については定量的評価を行っており（定量的評価を行った具体例としては、大気質、騒音、水の汚れ、水の濁り、サンゴ類、海藻草類及びジュゴンがある。乙第82号証6ページ及び7ページ）、定量的評価を行うために必要となる科学的に確立した方法が存在しない場合など、定量的な把握が困難な場合に定性的評価を行っているから、国が定量的評価を全く行っていないかのような審査申出人の主張は事実と異なる。この点、那覇空港の沖合を埋め立てて2本目の滑走路を新設する那覇空港滑走路増設事業における環境影響評価をみても、陸域生態系及び海域生態系の構造や機能についての評価は、食物連鎖の図示や、生態系機能の項目をまとめるという内容であり（乙第92号証6.14-7ページないし21ページ、6.15-17ページないし22ページ）、本件埋立事業における内容と差異はみられないところである。（乙第4号証の7・環境保全図書6-19-1-118ページ、125ページ、131ページ及び138ページ）。

したがって、辺野古海域等の生態系の食物連鎖や生態系機能について定量的な把握をすることは国に実施不可能な措置を強いるものであって、定量的な評価を行わなかったことをもって、環境保全措置が不十分であるとする審査申出人の主張には理由がない。

なお、本件において、仮に国が独自に研究して、独自の手法で定量的評価をしたとしても、確立した専門的知見によるものではないため、これを用いることが適切ともいえない（乙第82号証8ページ）。

(イ) 生態系と生態系のつながりについての評価について

- a 審査申出人は、各生物に対する調査・評価だけでは不十分であり、生物相互間のつながり・影響についての調査・評価が不可欠であるにもかかわらず、国による評価はこの視点を欠いており極めて不十分な

内容である旨主張する（乙第1号証別紙5ページ，審査申出書55ページ）。

しかし，国は，生物相互間のつながり・影響の視点から調査及び評価を適切に行っている。例えば，生態系の分布及び海域生態系と陸域生態系との関連について，参考文献を用いつつ，「海域生態系と陸域生態系が関連するなかで，その一部に本事業による何らかの影響が及ぼされた場合には，上記のような食物連鎖を経て海域生態系と陸域生態系の相互に影響が伝達すると考えられます。」，「海域では大浦湾西部海域，辺野古地先海域ではサンゴ礁及び海草藻場を基盤とする生態系，地形として水深5m以下の沿岸域の一部消失が発生します。陸域では埋立土砂発生区域において樹林地（平地）が草地に変化します。このような生態系の基盤環境の変化による直接的影響と対応は，前述の「6.19.1 海域生態系」，「6.19.2 陸域生態系」それぞれに記載したとおりです。二次的に発生する海域生態系と陸域生態系の間での影響伝達については，魚類を捕食する鳥類で関連性が強いと考えられます。この影響伝達は，「6.19.2 陸域生態系」において鳥類の種別に検討しています。また，海域と陸域を往き来する生物種（魚類，甲殻類，軟体類）としては，美謝川とその上流の辺野古ダム，並びに辺野古川では表-6.19.3.1 に示すように合計195種が記録されています。また，これらのほか，6.19.1 の海域生態系に示したように，海域生物の現地調査ではハクテンヨウジ，カワヨウジ，リボンスズメダイ，オカメハゼ，チブモドキ，ゴクラクハゼ，カスミフグの7種の魚類が記録されており，合計で202種が生活史のなかで河川と海域を往き来する種として記録されました」（乙第4号証の7・環境保全図書6-19-3-5ページ）などと詳細に検討した。国は一般的に求められる水準を十分に満たす検討をしており（乙第82号証8ページ及び9ページ），可能

な範囲で検討したものである。

なお、審査申出人の上記主張が、生態系における上位種、典型種などに変化があるかどうかだけでなく、その行動、繁殖が生態系全体の構造や機能に対する影響を解析すべきである旨をいうものであったとしても、以下のとおり理由がない。すなわち、上位性、典型性の注目種の行動、繁殖が、生態系「全体の」構造や機能に対する影響を解析することは、生態系を構成する多様環境要素や膨大な生物群に対する影響の有無・程度を網羅しなければならないが、そのために必要な既往の専門的知見に乏しいため技術的に困難である。なお、国は、環境保全図書において、「本事業に伴う、生態系の機能と構造に変化が生じるおそれが考えられますが、工事中においては、・・・「6. 17 陸域動物」, 「6. 18 陸域植物」, p 6-19-2-255の(a)基盤環境及びp 6-19-2-256～259の(b)地域を特徴づける生態系の注目種の項で行う事後調査（調査範囲全域における陸域動物相調査、事業実施区域及びその周辺（「6. 18 陸域植物」における詳細植生図と同範囲）における工事前の現存植生図の作成、各注目種の生息・繁殖状況調査等）での確認状況をもとに把握することとします。」（乙第4号証の7・環境保全図書6-19-2-259ページ）, 「上記に示すような環境保全措置を講じること、予測に不確実性がある内容については事後調査で把握することにより、工事中における地域の陸域生態系の環境基盤、及び注目種であるミサゴ、ツミ、アジサシ類、サギ類、オカヤドカリ類・オオガニ類、オリイオオコウモリ、マングローブ林、生態系の機能と構造への影響については事業者の実行可能な範囲で最大限の回避又は低減されるものと評価しました。しかしながら、これらの環境保全措置については、その効果に不確実性を伴うことから、工事中及び供用後に事後調査を行い、環境保全措置の効果や

地域における生物群集の動向（種内・種外間関係を含む）について検証する必要があると判断しました。」（乙第4号証の7・環境保全図書6-19-2-268ページ）としているとおり、注目種の事後調査も用いて生態系の機能と構造の変化の把握に努め、事後調査により地域における生物群集の動向を引き続き検証することとしている。

審査申出人の上記主張は理由がない。

（2）海藻草類について

ア 消失する海草藻場について

（ア）予測評価について

審査申出人は、海草藻場は多種多様な生物の餌場となっているところ、広大な範囲で海草藻場が消失することにより生物に与える影響についての予測・評価が極めて具体性を欠いている旨主張する（審査申出書55ページ）。

しかし、環境保全図書において、埋立事業区域内の海面が消失することによる海草藻場生態系の場の消失の影響について、海草類の消失面積を具体的に示した上で、「代替施設本体の埋立域に集中して生息している生物種や群集はみられず、多くの生物種と群集は、辺野古地先から松田地先に広がる海草藻場の広い範囲に分布しています。このことから、代替施設本体の存在によって海草藻場の一部が消失しても、周辺海域における海域生物の群集や共存の状況に大きな変化は生じない」と予測した。さらに、「オオアシヤガイ、サラサダマ、クサイロカノコ、マルシロネズミ、アラゴマフダマ、ニライカナイゴウナ、リュウキュウサルボウ、ソメワケグリ、ウチワガイ、サザナミマクラ、ヤマホトトギス、ユキミノガイ、カブラツキガイ、イレズミザル、カワラガイ、オキナワヒシガイ、リュウキュウアオイ、コニッコウガイ、ヒラセザクラ、ミガキヒメザラ、ミクニシボリザクラ、タイワンシラオガイ、オミナエシハマグリなど」

海草藻場への依存度が比較的高い生物種を列記して、「代替施設の範囲に集中して分布するものではなく、他の海草藻場が分布する地域にも生息が確認されており、残存する周辺の花草藻場において生息環境は保全されるものと考えられます」とするなど具体的に予測・評価を行っている（乙第4号証の7・6-19-1-150ページ及び151ページ）。審査申出人の上記主張は理由がない。

(イ) 事業者の明らかに誤った考え方が示されているとされた箇所について

審査申出人は、事業者の花草藻場に関する、「代替施設本体の存在によって海草藻場の一部が消失しても、周辺海域における海域生物の群集や共存の状況に大きな変化が生じないと予測されます。」との記述（乙第4号証の7・環境保全図書6-19-1-150ページ）は、事業実施区域周辺に他に藻場が存在するから、事業実施区域部分の消失は問題ない、とするものであって、明らかな誤った記載である旨主張する（乙第1号証別紙9ページ、審査申出書55ページ）。

しかし、上記記載は、埋立区域内の花草藻場において、集中して生息する生物種や群集が確認されず、近隣の辺野古から松田に広がる海草藻場にこれら生物種が分布しているという調査結果を踏まえ、そこから導き出される予測結果として、埋立区域に係る海草藻場の消失に伴い、海域生物種や群集に大きな変化はない旨を記載したものであり（乙第82号証16ページ）、審査申出人が指摘するような、事業実施区域における海草藻場が消失することを問題ないとするものではない。その証左として、環境保全図書においては、「…海草藻場の一部が消失しても 周辺海域における海域生物の群集や共存の状況に大きな変化は生じないと予測されます。」としつつ、普天間飛行場の代替施設の存在に伴い消失する海草藻場に関する措置として、「改変区域周辺の海草藻場の被度が低い状態の箇所や代替施設の設置により形成される静穏域を主に対象とし、専門

家等の指導・助言を得て、海草類の移植や生育基盤の改善による生育範囲拡大に関する方法等やその事後調査を行うことについて検討し、可能な限り実施」(乙第4号証の7・環境保全図書6-19-1-161ページ) するとしているのであって、本件埋立事業の対象地の海草藻場その他の生物種を、可能な限り保全しようとする基本的方針には変わりはない。

したがって、審査申出人の上記指摘は、環境保全図書の記載内容を正解しないものであり、理由がない。

イ 海草藻場の消失に対する代償措置について

審査申出人は、消失する海草藻場の代償措置として事業者が示した内容は何ら具体的でなく実効性も不明である旨主張する(乙第1号証別紙9ページ、審査申出書55ページ及び56ページ)。

しかし、海草藻場は、気象・海象などの自然環境の影響を受けやすいため、海草藻場の代償措置の実施においては、自然の環境変動により当初の計画では想定できなかった状況になる可能性があるから、海草藻場の消失に対する代償措置の効果を具体的に記載することは困難である(乙第82号証16ページ及び17ページ)。

また、国は、海草藻場の消失に対する代償措置として、環境保全図書においては、改変区域周辺の海草藻場の被度が低い状態の箇所や代替施設の設置により形成される静穏域を主に対象とし、専門家等の指導・助言を得て、海草類の移植や生育基盤の改善による生育範囲拡大に関する方法等やその事後調査を行うことについて検討し、可能な限り実施することとしている(乙第4号証の7・環境保全図書6-15-229ページ)。当該措置については、有識者研究会における「中城湾港(泡瀬地区)公有水面埋立事業においては、これまで、海草の移植を中心として、移植に係る実験や技術的な検討が行われ、一定の成果を上げている。さらに、海草の生育環

境を保全・創出するための潜堤や盛砂など、海草藻場の造成に係る技術的な検討などの取組みがなされているほか、その他の事業においても海草の移植や海草藻場造成に係る検討等がなされている。海草の移植等の技術は、依然として確立されたものとはいえないが、上記検討や実績の中には、大規模かつ長期にわたり行われた例もある。したがって、移植等の検討に当たっては、これらを参考とするとともに、その実施に当たっては、丁寧な施工と管理のほか、モニタリングにより必要な対応を行っていくべきである。」との提言（乙第93号証24ページ）を基に実施することとしているものである。

さらに、海草の移植等の技術は依然として確立されたものとはいえないことから、指針省令32条1項2号に基づく事後調査を実施することとし、専門家の助言・指導を受けつつ、必要な措置を講じることとしている（乙第4号証の7・環境保全図書8-8ページ）から、上記代償措置については、科学的知見に基づく一定の効果を見込むことができる。

このように、国は、実施可能な範囲で実効性のある環境保全措置を講じたのであって、これ以上の環境保全措置を記載することは実施不可能な措置を強いるものであるから、審査申出人の上記指摘には理由がない。

ウ 地形変化による周辺海域の海草藻場への影響について

審査申出人は、埋立てによる地形変化による局所的な塩分低下の予測について、海草への影響について定量的評価がなされておらず、海草類のうちホンダワラ科の種については予測・評価したとしながら、海草類については周辺で生息する種に関する知見がないため定性的に予測しているというのみであり、具体的な予測は全くなされていない旨主張する（乙第1号証別紙9ページ、審査申出書56ページ）。

しかし、上記(1)エ(7)において述べたとおり、環境影響評価において、定量的な把握が困難な場合には定性的な把握で足りるものとされていると

ころ、地形変化による塩分変化の海草藻場への影響については、亜熱帯性海草類に関する科学的知見がなく、定量的な把握が困難であったため、定性的な予測を行った。すなわち、海草類に対する塩分低下の影響については、数値シミュレーションによる塩分変化の予測結果をもとに、海草類の塩分に関する生育条件に関する既往の知見を参考にして予測・評価することとしたが、海草類の塩分に関する知見は、本土の内湾域に生育するアマモに関する知見しか得られず、亜熱帯性海草類に関する知見が得られなかったことから、現状の塩分分布に対する塩分濃度に対する変化の大きさをもとに、「夏季においては水温・塩分分布の変化は小さく、海草類の生育範囲においてはほとんど変化がないと予測されています。」と定性的に予測したものである（乙第4号証の7・環境保全図書6-15-206ページ及び207ページ、乙第82号証17ページ）。具体的な予測をすることはそもそも実施不可能な措置を強いるものであるから、審査申出人の上記主張は理由がない。

エ 工事による影響について

審査申出人は、大浦湾奥部及び西部のリュウキュウスガモなどについては、工事による水の濁り及び堆積による生育環境の変化を予測しながら、稚仔魚等の移動を変化させないため汚濁防止膜を展張しないとしたことについて、汚濁防止膜設置位置は総合的判断で位置を決定した、工事開始後に海草藻場の生育分布状況が明らかに低下した場合には、専門家等の指導・助言を得て適切に対応する、としか述べておらず、水の濁り等への環境保全措置の具体的内容、実効性が示されていない旨主張する（乙第1号証別紙9ページ、審査申出書56ページ）。

しかし、工事による影響について、環境保全図書（6-15-154ページ）においては、海域における水の濁りの基準として、海上工事において環境監視基準に広く用いられている水産用水基準（乙第94号証）であ

る「人為的に添加される懸濁物質は2 mg/L 以下であること」を適用している。

汚濁防止膜については、水の濁りの拡散を防止する効果を発揮するものの、設置に伴うアンカー等が、設置箇所の海草藻場を損傷する可能性が高いほか、汚濁防止膜の内側が海水の停滞により、水質が悪化し海草類の生育環境に大きな影響を与えることとなる。環境保全図書では、その具体例を示しており、汚濁防止膜を埋立区域から200m離れた位置に囲むように設置した場合、約35haの海草藻場が当該防止膜の内側に取り込まれ、大きな影響を受けることとなる。他方、辺野古崎地区の前面海域等で行われる傾斜堤護岸工事については、濁りの発生負荷量が小さく、大部分の範囲が水産用水基準値を下回るとともに、基準値を上回る範囲についてもその超過が僅かであることから、汚濁防止膜を当該箇所に設置しないこととし、大浦湾側の北側、中央部及び南側のみに設置することとしたのである(乙第4号証の7・環境保全図書6-1-19ページないし23ページ、乙第82号証17ページ及び18ページ)。

環境生活部長意見(乙第95号証・14-(1)ページ)は、大浦湾奥部及び西部におけるリュウキュウスガモに対する水の濁りについて、環境保全図書(乙第4号証の7・6-13-251ページ及び252ページ)では、水産用水基準値を上回る濁りの予測となることから、生育域の一部について生育環境が変化するおそれがある旨を指摘したものであるが、予測値は同基準値を僅かに上回る3 mg/L 程度であり(乙第4号証の7・環境保全図書6-15-154ページないし156ページ)、海草への影響はさほど大きくない。仮に当該区域を対象に汚濁防止膜を設置した場合、大浦湾西部の藻場の全てと大浦湾中央部(海上ヤード部)の藻場のほとんどが汚濁防止膜の内側となりかえって大きな影響を受けることから(乙第4号証の7・環境保全図書6-1-19ページ)、当該区域を対象に汚濁防止膜を

設置することは適切でない（乙第82号証18ページ）。なお、浚渫工事や基礎捨石の海上投入作業に当たっては、汚濁防止柵を使用する（乙第4号証の7・環境保全図書6-7-125ページ）とされている。

以上のとおり、海上工事の実施に伴う水の濁りの影響を低減させるための環境保全措置として、汚濁防止膜や汚濁防止柵を設置・使用することとしているが、濁りの発生が少なく、汚濁防止膜の設置により影響を受ける可能性のある海域については、汚濁防止膜を設置しないこととしている。

また、環境保全図書においては、海域における土砂による水の濁りに係る環境保全措置として、①海中への石材投入や床掘・浚渫及び海上ヤードの撤去による水の濁りの影響を低減させるため、施工箇所を取り囲むような汚濁防止柵の設置・使用、②埋立工事は、外周護岸を先行施工して可能な限り外海と切り離れた閉鎖的な水域をつくり、その中へ埋立土砂を投入することにより、埋立土砂による濁りが外海へ直接拡散しないような工法とする、③海中へ投入する基礎捨石等については、材料仕様により石材の洗浄を条件とし、採石場において洗浄された石材を使用する（乙第4号証の7・環境保全図書7-6ページ）、④埋立てに関する工事中の浮遊物質量（SS）について事後調査し、海域の濁りが対象地点に比べてSSが2mg/L以上となる場合は、必要に応じて専門家等の指導・助言を受けて、施工方法の見直しや環境保全措置の改善を図る（乙第4号証の7・環境保全図書8-4ページ）こととしており、環境保全措置の具体的内容及びこれらの措置に実効性があることを示しているから、審査申出人の上記主張には理由がない。

(3) ジュゴンについて

ア 調査期間や予測・評価の手法、結果について

審査申出人は、ジュゴンの調査及び評価は、科学的根拠に基づき、最大限の慎重さをもって行われるべきであるところ、国の行った調査は、①調

査期間が短い、②地域個体群特定の根拠が不明である、③地域個体群の将来にわたる生息域とその生息環境の予測がなされていない等、科学的根拠に乏しい旨主張する（審査申出書56ページ）。

しかし、①については、ジュゴンについては、環境保全図書において、航空機を用いた生息状況調査及び海草藻場の利用状況調査を環境影響評価手続に係る現地調査（平成20年度）に加え、平成19年度及び平成21年度から平成23年度までの計5年間の結果を基に予測・評価しており（乙第4号証の7・6-16-7ページないし9ページ、23ページないし25ページ）、調査期間が短いとはいえない。

また、②については、ジュゴンの地域個体群については、航空機を用いた生息状況調査で上空から撮影されたジュゴンの写真から、尾びれの切れこみ等の身体的特徴を検討し3頭を個体識別している。個体識別においては、平成19年8月から平成24年1月までに確認された198頭のうち、その92%に当たる182頭を識別しており、識別できなかった16頭についても、同日に4頭以上の個体を確認した日がないこと、確認当日とその前後の出現状況や出現海域を分析し、当該3頭のいずれかである可能性が高いと結論づけたものである（乙第4号証の7・環境保全図書6-16-170ページ）。地域個体群の根拠が不明との審査申出人の主張は理由がない。

さらに、③については、環境保全図書において、ジュゴンの将来における生息域の予測について記載しており、具体的には、嘉陽沖に常在する個体Aは、これまでの調査結果からみて、嘉陽地区の海草藻場に大きな変化がない限りは今後も同地区を餌場とすること、個体Bは平成16年以降一貫して古宇利島沖を主な生息場としていることから、今後も古宇利島沖の藻場を餌場とすること、個体Cは行動範囲が比較的広いが、事業実施区域周辺における個体Cの主な餌場は嘉陽地先の海草藻場と考えられ、辺野古

地区前面の海草藻場を利用する可能性は小さいと推測される旨を記載しており（乙第4号証の7・6-16-200ページ及び201ページ）、さらに、生息環境については、「海藻草類」の環境要素で予測するなど、地域個体群の将来にわたる生息域とその生息環境の予測を示している。したがって、これになされていないとの審査申出人の主張は前提を欠いている。

したがって、審査申出人の上記主張はいずれも理由がない。

イ 施設の使用による影響について

(7) 個体群存続可能性分析（PVA）について

審査申出人は、施設の使用による影響について、国によるPVA分析は前提となる設定情報の選択に不適切な点が多く、極めて不十分な解析にとどまっている旨主張する（審査申出書56ページ及び57ページ）。

しかし、まず、個体群存続可能性分析（PVA）とは、特定の希少な生物種の所定期間内におけるある確率の下での存続可能な個体群の大きさとか、保護区域の面積を示すことができる手法であり、個体群の生息範囲が特定されており、出生率や死亡率などの生物学的データが正確かどうか重要であるとされている（乙第96号証：夏原由博著「個体群存続可能性分析」2ページ及び6ページ）。この点、ジュゴンの場合は、その個体数が極めて少ないこともあって、生態的研究があまり進んでおらず、定量的評価を実施するのはそもそも困難と認められた。しかし、平成24年3月27日付け沖縄県知事意見（乙第97号証25ページ）において、事業者自らの調査で沖縄島の最少個体群は3頭と推定しているにもかかわらず、一般的な定量的評価の手法であるHEP（引用者注：生息地評価手法）やPVA（個体群存続可能性分析）を用いなかった理由が不明である旨の指摘を受けたことを踏まえ、国は、有識者研究会の指導・助言を得て、情報は限られるものの可能な限りのPVAを実施した（乙第93号証29ページないし31ページ、乙第4号証の7・6-1

6-275ページないし278ページ)。なお、PVAを実施した結果、事業実施前後の絶滅リスクには有意な差は認められず（乙第4号証の7・環境保全図書6-16-275ページないし278ページ）、有識者研究会においても、「環境収容力に対して個体数があまりにも小さいことから、事業の有無（海草藻場の減少）による絶滅リスクに差が生じなかった」（乙第93号証31ページ）とされている。

このようにPVAによる分析結果では、有識者研究会の提言により、ジュゴンに関する情報が限られているものの、確認されている個体数が数頭（3頭）ということ踏まえれば、この事業がなくても絶滅リスクは高いと見積もられ、さらに、かなり楽観的なパラメータを与えても当該リスクは高いと考えられることから、事業に伴う影響を明確にできるよう、知見の無いパラメータなどについては楽観的な値を与えることとしている（乙第93号証30ページ）。

このため、楽観的なパラメータを与える観点から、沖縄島周辺と沖縄県全体を対象とし、ジュゴンが摂食する海草の種については考慮しなかったほか、繁殖率をジュゴンの出産間隔とし、海草の生長率については、本分析で利用できる程度の亜熱帯性海草に関する既往知見がないことから、既往知見があるアマモの生長率を与えるなどした（乙第4号証の7・環境保全図書6-16-275ページ及び276ページ）。また、先島諸島を含めた計算については、環境保全図書に記載しているとおり、「先島諸島におけるジュゴンの生息状況については調査がなされておらず、生息個体数は不明のため、生息個体数は沖縄島周辺で確認されている3頭を含めて10頭もしくは6頭を想定し・・・」とし、計算結果についても先島諸島を含む場合と含まない場合を分けて記載している（乙第4号証の7・環境保全図書6-16-277ページ及び278ページ）。さらに、計算は、PVAで最もよく使われる個体群モデルの1つである行

列モデルによって作られた汎用ソフトウェアであるRAMASを用いて行い、人口学的確率性（demographic stochasticity：生存率、繁殖率、子供の性比など個体ごとに独立して確率論的に発生する変動）を考慮して、100年後の絶滅リスクを試行回数1万回の計算によって求めたことを記載している（乙第4号証の7・環境保全図書6-16-277ページ）。

したがって、国は、ジュゴンの個体群維持に係る評価については、そもそも定性的評価が妥当であると考えていたが、上記知事意見を踏まえ、限られた知見の中で可能な範囲でPVAを実施したものであり、その内容も有識者研究会の提言に基づき適切に実施したものである。審査申出人による上記指摘には理由がない。

（イ）ジュゴンが辺野古前面の海草藻場を将来利用する可能性について

審査申出人は、国はジュゴンが辺野古前面の海草藻場を利用していないと結論づけるが、その根拠は何ら明らかにされていない旨主張する（審査申出書57ページ）。

しかし、ジュゴンの行動範囲及び将来辺野古海域の藻場を餌場として利用する可能性については、前記ア②のとおり、平成19年8月から平成24年1月までの5年間にわたり実施したジュゴンの生息状況調査の結果から、個体Aは嘉陽沖に、個体Bも古宇利島にそれぞれほぼ常在しており、今後もそれぞれの主な生息場を餌場とすると予想し、当初古宇利島で確認されていた個体Cについては、上記調査結果に加えて事業実施区域及びその周辺で実施した海草藻場の利用状況調査の結果も踏まえ、平成20年からは嘉陽沖や大浦湾で確認されるようになったものの、そのほとんどの行動範囲は大浦湾東側海域であるため、嘉陽地区の海草藻場を主に利用していると考えられ、辺野古地区前面の海草藻場を利用する可能性は小さいと予測したものである（乙第4号証の7・環境保全図

書6-16-48ページ及び49ページ, 同86ページないし92ページ, 同143ページ, 200ページないし220ページ, 同259ページ)。このように, ジュゴンの行動範囲等については, 5年間に及ぶ生息状況調査等の結果を分析した上で合理的に予測したものであり, この予測は合理的である。

また, 同期間に事業実施区域及びその周辺で実施した海草藻場の利用状況調査により, 辺野古沿岸を含む大浦湾内で個体Cによるものと考えられる食跡が確認されているが, 確認本数ベースで約1.1%(3, 105本分の33本), 確認回数ベースで約3.3%(60回分の2回)との結果(乙第4号証の7・環境保全図書6-16-48ページ及び49ページ, 6-16-86ページないし92ページ, 6-16-143ページ)も合わせ, 客観的に利用頻度は少ない状況であるとの結果を得たことから, 「辺野古地先の海草藻場へ移動し採食する可能性は小さいと考えられます。」(乙第4号証の7・環境保全図書6-16-259ページ)と予測したものであって, この予測にも合理性がある。

国は, 現地調査によるジュゴンの生息範囲の調査結果及び食跡の本数の比較検討を行い, 餌場の喪失についての予測及び評価を行ったものであり, その内容は合理的である。審査申出人の上記主張には理由がない。

なお, 事後的に辺野古地先での採餌が判明したからといって, そのことから直ちに個体Cが将来辺野古海域の藻場を主な餌場として利用する可能性が高まったとは必ずしもいえない。審査申出人の上記主張は理由がない。

(ウ) 海草藻場に関する代償措置について

審査申出人は, 消失する海草藻場に関する環境保全措置について具体的な方法や効果, 影響が明らかにされていない旨主張する(審査申出書57ページ)

しかし、環境保全措置の検討を事前に行うべきであることは当然であるとしても、ここで問題となっているのは、環境保全措置の具体的内容をどこまで検討して明らかにしておく必要があるのかという点である。海域の生物は、潜水作業を伴うことから、陸域の生物に比べて調査が困難であるところ、海草の移植先を具体的に示すためには、種類ごとに詳細に調査し、個別に適切な移植先を探す必要があり、海域の環境は自然による変動が大きいことを踏まえても、このような調査・検討は、実際に移植を行う際に、通常、専門家の助言を受けながら行うのが適切であり、必ずしも事前に行う必要はない（乙第82号証9ページ及び10ページ）。その中で、国は、本件埋立事業の実施に伴い消失する海草藻場に関する措置として、改変区域周辺の海草藻場の被度が低い状態の箇所や本件代替施設等の設置により形成される静穏域を主に対象として移植等を行うこととし、移植先の案を図示している（乙第4号証の7・環境保全図書6-15-231ページの図-6.15.3.2.1）。このような記載は、移植先の案として一定の地理的範囲や移植先選定の方針を示すもので、相応の具体性を有しており、実際にも、環境監視等委員会において具体的な移植計画の検討が行われ、大部分が同図書の移植先（案）の範囲内を移植先としている（乙第98号証の5・13ページないし15ページ）。

以上のとおり、海草藻場は、自然環境の影響を受けやすいため、代償措置の効果について具体的に記載することが困難な中で、国は、有識者研究会の提言を受けて海草類の移植や生育基盤の環境改善等の環境保全措置を行うこととしており、実施可能な範囲で科学的根拠に基づいて環境保全措置を講じている。

したがって、審査申出人の上記主張はいずれも理由がない。

ウ 工事（埋立土砂の調達・運搬のための航行）による影響について

(7) ジュゴンの行動範囲を回避して航行することについて

審査申出人は、埋立土砂の調達・運搬のための航行による影響の回避・低減のための対応として、国が挙げたジュゴンの行動範囲である岸から10km以内を回避することや、ジュゴン監視・警戒システムの利用について、その実効性が何ら担保されていない旨主張する（乙第1号証別紙10ページ、審査申出書57ページ）。

しかし、ジュゴンの個体群の調査方法については、航空機からの目視による調査が一般的な方法として確立されているところ（乙第82号証18ページ）、国は、平成19年1月から平成24年1月までの5年間にわたり航空機を使用したジュゴンの生息状況調査（現地調査）を実施した結果、延べ198頭確認されたジュゴンのほとんどが沖合5km程度までの範囲に位置し、最も岸から離れた場所で確認された個体も、その距離は約10kmであった。また、ジュゴンの生息個体数が多くジュゴンの行動生態に関する研究が最も進んでいるオーストラリアでの調査研究成果によると、ジュゴンに発信機を取り付けて長期的な移動状況を追跡した結果、ジュゴンは沿岸から離れて移動することはまれであり、沿岸から離れた場合の距離が $12.8\text{km} \pm 1.3\text{km}$ と報告されていた（乙第82号証19ページ）。以上のような現地調査の結果及びオーストラリアでの行動追跡結果を根拠として、作業船が沖縄島沿岸を航行する場合は10km以上離れて航行することとしたものである（乙第4号証の7・環境保全図書6-16-254ページ）。このように、国は、可能な限りの現地調査と文献調査を行い、これらの根拠を踏まえて10kmという距離を合理的に算出したものであるから、ジュゴンに対する航行による影響の回避・低減のための対応策の実効性がないとはいえない。

また、ジュゴン監視・警戒システムは、ジュゴンに係る鳴音探知に関する研究が進められており、特に水産関係において、定置網や刺し網に

よるジュゴンの混獲を防止するための警戒システム構築に関する技術が開発されるなど、ジュゴンの鳴音探知に関する研究が進められていることから、これらの知見及び技術を工事等の船舶とジュゴンとの衝突回避に応用することが可能と考えられる旨の有識者研究会の提言を受けて導入したものである（乙第93号証32ページ、乙第4号証の7・環境保全図書6-16-279ページ及び282ページ、乙第82号証19ページ及び20ページ）。また、上記システムの構築に当たっては、ジュゴンが数百頭確認されているタイ国の海域において検証試験を行い、60%以上の割合でジュゴンの鳴音を検出するなどの効果を確認するとともに、これらの成果について、平成27年6月に開催された、普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境監視等委員会第5回委員会で報告したところである（乙第99号証の3・15ページ及び16ページ）。

以上のとおり、ジュゴン監視・警戒システムは専門家の提言を受けて導入し、検証試験においても一定の成果を出しているものであって、科学的に実効性のある措置であることが明らかである

したがって、審査申出人の上記主張は理由がない。

(イ) 杭打ち工事などによる水中音対策について

審査申出人は、杭打ちなど水中音の発する工事によるジュゴンへの影響について、国は、ジュゴンの接近が確認された場合は、工事を一時中断し、ジュゴンが施工区域から離れたことが確認された場合は、打撃力を徐々に上げるような方法で工事を再開する等としているが、その実効性や具体的な対策は何ら明らかにされていない旨主張する（審査申出書57ページ）。

しかし、環境保全図書においては、海産哺乳類に対する水中音の影響に関する既往知見を基に、ジュゴンに影響を及ぼす水中音のレベルを設定した上で、工事の際に発生する水中音のレベルとともに、ジュゴンの

主な生息域及び行動範囲と水中音との関係について予測しており、当該予測においては、ジュゴンの主な生息域である嘉陽地先においては、一定期間において工事に伴う水中音によりジュゴンの行動に影響を与える可能性があること、ジュゴンの移動が確認されたことのある大浦湾内は、長期的にジュゴンの行動に影響を与える可能性があることから、ジュゴンが大浦湾内に来遊した場合にはジュゴンの行動に影響を与える可能性があることと予測している（乙第4号証の7・環境保全図書6-16-250ページ及び251ページ）。

その上で、工事の実施に当たっては、ジュゴンの生息位置を監視し、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に着手し、施工区域へのジュゴンの接近が確認された場合は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対策を講じるとともに、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じることとしている（乙第4号証の7・環境保全図書6-16-282ページ）。

このように、工事の実施がジュゴンに及ぼす影響について定量的に予測した上で対策を講じることとしており、審査申出人の主張は理由がない。

(ウ) 基礎捨石投入工事について

審査申出人は、陸上から石材を海中に投入する基礎捨石投入工事について、水中で打撃音が生ずるが、ジュゴンの生息環境にどのような影響があり得るのか明らかにされていない旨主張する（審査申出書58ページ）。

しかし、前知事の2次質問に対する回答のとおり（乙第44号証11

ページ)、傾斜堤護岸工事と中仕切堤の基礎捨石投入工事は、環境保全図書(乙第4号証の7・2-72ページ図-2.4.2.14)に示すように、石材をワイヤーモックに載せ、クローラクレーンでできるだけ低い位置(水面付近あるいは水中)まで移動させて投入するなど、できるだけ工事によって生じる音がジュゴンに与える影響を小さくするように配慮することとしており、さらに陸上から水深が浅い部分に投下することから、石材が着底する際の発声音は、予測の対象とした杭打ちやケーソン護岸工事に伴う海上から行う捨石投入工事に比べて小さいと考えられる。

したがって、陸上からの基礎捨石投入工事は、ジュゴンに対して影響を及ぼす可能性が考えられる水中音の主な発生源ではなく(乙第4号証の7・環境保全図書6-16-227ページ)、これがジュゴンの生息環境へ与える影響についてあえて予測する必要はない。審査申出人の上記主張は理由がない。

エ 施設の供用による影響について

審査申出人は、施設供用についての影響への対策について、事業者は、米軍と「十分調整」する、「機会あるごとに米軍に要請を行う」というのみで、実効性が担保されていない旨主張する(乙第1号証別紙10ページ及び11ページ、審査申出書58ページ)。

しかし、環境保護及び安全のための在日米軍による取組は、日米の関係法令より厳しい基準を選択するとの基本的考えの下で作成される日本環境管理基準(乙第100号証)に従って、適切に行われることになっており、同基準は、在日米軍の活動と施設が人の健康と自然環境を保護できるよう保障する目的で作成されたものであるから、国は、米軍に対して施設供用についての影響への対策を講じるよう、実施可能な限りの措置を講じている。このように国は実施可能な範囲で実効性のある環境保全措置を講じて

いるのであって、審査申出人の上記主張には理由がない。

オ 事後調査について

審査申出人は、国が示す施設供用後の事後調査は、いずれも、調査の目的や方法、内容、影響が生じた場合の対策や実効性など、具体的なことについては何ら触れられていない旨主張する（審査申出書５８ページ）。

しかし、ジュゴンの施設供用後における事後調査については、航空機を使用した生息状況調査が飛行場運用開始後において危険を伴い困難なことから、水中録音装置による来遊記録及び潜水目視観察（マンタ法）による食跡記録を実施することとしている（乙第４号証の７・環境保全図書９－２２ページ、同１２－２－５９ページ）ところ、水中録音装置による来遊記録については、有識者研究会の提言を基に、嘉陽周辺海域及び他の生息海域（古宇利島沖など）におけるジュゴンの生息域のサンゴ礁礁縁を中心とした海域において、供用後３～５年程度の生息状況が安定したことを確認するまで毎日調査するものである。また、潜水目視観察（マンタ法）による食跡記録については、安部及び嘉陽地先の海草藻場において、毎月１～２回、供用後３～５年程度まで調査を行い、生息状況が安定したことを確認した後に終了するものであり（乙第４号証の７・環境保全図書８－１１ページ）、当該調査は、これまでも実施されてきたものであり、いずれの調査も具体的な内容を示すとともに、その実行性も確保されている。さらに、事後調査の結果により環境影響の程度が著しいことが明らかになった場合の対応の方針として、事業実施前における各種調査データの変動範囲をはずれた状態の継続する状況が生じた場合は、専門家等の指導・助言を受けて、環境保全措置の改善を図る旨を記載している（乙第４号証の７・環境保全図書８－１２ページ）。したがって、国は、事後調査の目的、方法、内容、影響が生じた場合の対策や実効性等について環境保全図書に具体的に記載しており、審査申出人の上記主張には理由がない。

(4) ウミガメ類について

ア キャンプ・シュワブ沿岸の産卵場所の評価について

審査申出人は、国は、なぜウミガメ類が事業実施区域を利用しているのかという予測を行わないまま、安易に他に産卵可能な場所に回避するだろうとの希望的な観測をしたにとどまっております、科学的な予測・評価がなされていないと言わざるを得ない旨主張する（乙第1号証別紙6ページ、審査申出書58ページ及び59ページ）。

しかし、ウミガメの産卵場所に適した条件に関する科学的知見はあるものの、ウミガメが産卵する砂浜をどのように選択しているのかを解明する科学的知見は存在しないから（乙第82号証10ページ）、なぜキャンプ・シュワブ沿岸で産卵がなされているのかについて科学的な評価をすることは現実的に不可能である。その中で、国は、有識者研究会の検討を踏まえて予測・評価をしたのであって（乙第93号証16ページないし18ページ）、実施可能な範囲で科学的な予測・評価をしたものといえる。審査申出人の上記主張には理由がない。

イ ウミガメの産卵場所の創出について

審査申出人は、国によるウミガメの上陸、産卵場所の創出のための砂浜整備案について、その内容も実効性も明らかにされていない旨主張する（乙第1号証別紙6ページ、審査申出書59ページ）。

しかし、国は、ウミガメの産卵場所に適した条件に関する科学的知見に照らして、本件埋立事業実施後も存続する砂浜を対象として、ウミガメ類の上陸・産卵にとって良好な環境条件を整え、これに利用しやすい場を創出する環境保全措置を検討したのであって、実効性に欠けるとはいえない（乙第82号証11ページ）。当該砂浜整備については、具体的な整備箇所を示した上で、奥行きが狭く卵が冠水しやすい地形であるなどの上陸、産卵には不適と考えられる砂浜についてより良好な環境条件を整えることな

どを専門家等の助言を得て行うこととし、さらに、当該砂浜整備を実施した際には環境の維持、ウミガメ類の利用状況等について、モニタリングずるとしているのであって（乙第4号証の7・環境保全図書6-13-347ページないし349ページ）、国は、実施可能な範囲で実効性のある環境保全措置を講じたといえる。

また、ウミガメ類の上陸、産卵場所の創出のための砂浜整備に関し、その整備箇所については、これまでの現地調査により、砂浜の厚さや砂浜の奥行き・広がりなどの上陸・産卵に必要な地形等の条件について把握できたことから、環境保全図書に案として記載した（乙第4号証の7・環境保全図書6-13-347ページないし350ページ）。この点につき、審査申出人は、砂浜の整備方法等は、対象の場所によって若干の相違は出てくるが、必要と考えられる砂浜の厚さや設置を予定する人工設備等については明らかにすることが十分可能であった旨主張（審査申出書59ページ）するが、具体的な整備内容、例えば、必要と考えられる砂浜の厚さや設置を予定する人工設備等をどうするかといった点については、事業の進捗に伴うウミガメ類の上陸・産卵の変動や砂の厚さを含めた周辺の自然環境の変動に伴い変更が生じることから、これらの状況について、最新の情報を改めて把握した上で、専門家等の助言を得て決定することとしたものである。審査申出人の上記主張には理由がない。

ウ 工事中の措置について

審査申出人は、工事中の作業船の航行に対する環境保全措置の内容は、ジュゴンの場合と同様不明な点が多く、実効性についても何ら担保がない旨主張する（乙第1号証別紙6ページ、審査申出書60ページ）。

しかし、ウミガメ類の衝突を回避するための手法を講じることが一般的でない中で（乙第82号証11ページ及び12ページ）、国は、見張りを励行するほか、ウミガメ類との衝突が避けられるような速度で航行すること

としている（乙第4号証の7・環境保全図書6-13-344ページ）。一般に、ウミガメ類の遊泳速度は遅いことから、ウミガメ類が自ら船舶との衝突を回避することは困難との前提により、ウミガメ類の工事海域及びその周辺において作業船からの見張りによるウミガメ類の確認を行いながら、その後の回避が可能な速度によって航行するとしている。もっとも、当該速度は、変動の幅が大きい海象条件により異なることから、あらゆる海象条件を想定した検討が極めて困難であったため、環境保全図書には具体的な速度等を記載することができなかった。なお、当該環境保全措置については、一般的に講じることのない措置であり、効果に係る知見が不十分なことから、指針省令32条1項2号に基づき、ウミガメ類の工事海域及びその周辺において、ウミガメ類の来遊状況について事後調査することとしている。このように、具体的な数値を示すことが現実的に困難なものについても、特に根拠を示すことなく、ウミガメ類を回避可能な航行速度などの具体的な数値や実効性の程度を明らかにしなければならないとする審査申出人の主張は不当であり、審査申出人の上記主張には理由がない。

エ 施設供用時の措置について

審査申出人は、国は施設供用時のナトリウムランプ等の使用について、米軍に対してマニュアル等を作成して示すことにより周知するとしているが、その実効性は不明である旨主張する（乙第1号証別紙6ページ、審査申出書60ページ）。

しかし、国は、研究例を参考にして、照明設備の形状、設置方法について機種等を選定したのであって（乙第4号証の7・環境保全図書6-13-349ページ）、その実効性はある程度担保されているといえる。国は、在日米軍の行動を規制することができない中で、可能な限り海面に向けた照射を避けるとともに、ウミガメ類への誘引性が低いとされるナトリウムランプ等の使用について、事業者として米軍への周知、要請等を行うなど

するとしており（乙第4号証の7・環境保全図書7-25ページ）、実施可能な範囲で環境保全措置を講じたといえる。環境保護及び安全のための在日米軍による取組は、日本環境管理基準（乙第100号証）に従って適切に行われるものであるところ、同基準は、日米の関係法令のものより厳しい基準を選択するとの基本的考えの下で作成されるものであり（乙第100号証1ページ）、同基準により、在日米軍は、生息がわかっている絶滅危惧種及び日本国政府による保護種とその生息地を保護し向上させるための合理的措置を執るものとされ（乙第100号証180ページ）、アカウミガメ、タイマイ等のウミガメ類が絶滅危惧種として挙げられている（乙第100号証183ページ）。このように、在日米軍は日本環境管理基準に基づいてウミガメ類の保護に関する合理的措置を執るものとされているのであるから、国が在日米軍の行動を個別的に規制することができないからといって、国が行う周知、要請に実効性の担保がないとはいえない。なお、米軍が行う保護策そのものは事業者である国が行うものではないから、環境保全措置に含まれるものではなく、国が事業者として行う米軍への周知、要請等という環境保全措置は、上記のとおり実効性に欠けるものではない。

なお、日本政府として、在日米軍が行う具体的な環境保全措置の子細について承知していないが、これまでも、在日米軍施設及び区域における環境問題について、必要に応じ、日米合同委員会あるいはその下に設けられた環境分科委員会といった枠組みなどを通じて協議し、必要な対処を行っているところであり、引き続き、環境保護の取り組みなどについては適切に米側が実施するよう働きかけていくこととしている。審査申出人の上記主張は理由がない。

(5) サンゴ類について

ア 辺野古地域のサンゴ礁の価値の判断について

審査申出人は、国は白化現象によってサンゴが減少したことを認識して

いるのであるから、当該地域は本来サンゴに適した生息域であるというポテンシャルを評価しているはずであるにもかかわらず、環境保全図書において、埋立てによるサンゴ類そのものの生息域の減少の程度は小さいとしており、ポテンシャル評価が適切でない旨主張する（乙第1号証別紙7ページ、審査申出書60ページ）。

しかし、ポテンシャル域とは、対象生物の分布域について、地形等の物理的環境の状況に基づいて、長期的に分布域となる可能性のある区域をいうところ（乙第82号証12ページ）、審査申出人の指摘する環境保全図書の記載（6-19-1-151ページ）は、「施設等の存在に伴う被度5%以上のサンゴ類の消失面積は、辺野古前面海域では消失する生息域はなく、大浦湾側で6.9haの生息域が消失すること（大浦湾の現況のサンゴ類生息範囲に対する消失率は3.5%）となります。」に続くものであり、現況のサンゴ類の消失面積について述べたものであって、そもそもポテンシャル域について述べたものではない。国が行ったサンゴのポテンシャル評価とは、対象生物の分布域について、現状で生息が確認されている区域に加えて、地形等の物理的環境の状況に基づいて、長期的に生息域となる可能性のある区域をポテンシャル域として評価するものであり（乙第82号証12ページ）、換言すれば、現時点では対象生物が分布していない区域について、現存していないからといって環境影響において全く考慮に入れないのは相当ではなく、将来生息地になり得る地域についてもいわば現存しているものと同視して事業の影響を評価するものである。そのため、ポテンシャル評価はサンゴ類が生息するポテンシャルの高低を測るものではないから、審査申出人がいう「ポテンシャルを評価しているはずであるにもかかわらず」との趣旨が、「国が当該区域についてサンゴ類が生息するポテンシャルが高いと評価している」ことをいうものであれば、そのような主張は、前提を欠いている。

また、有識者研究会においても、「本事業に伴い消失するサンゴ類は比較的小規模である」とされている上（乙第93号証19ページ）、サンゴのポテンシャル域を考慮しても、その消失面積は約30ヘクタールであるところ、事業実施区域及びその周辺でのポテンシャル域は全体で約950ヘクタールであって、その消失率は3.2%であり（乙第82号証12ページ及び13ページ）、「埋立てによるサンゴ類そのものの生息域の減少の程度は小さい」との評価に変わりはない（乙第4号証の7・環境保全図書6-14-117ページの図-6.14.2.2.3）。一般的に動植物の生息生育域の減少の程度の評価方法として、現況と改変後の面積の割合をもって評価することは通常の方法である。なお、本件埋立事業が与えるサンゴ類への影響としては、正確には、事業実施区域周辺の辺野古地先海域及び大浦湾を一体としてサンゴ類の消失率を評価すべきところ、サンゴ類の消失をより厳しく評価する観点から、大浦湾のみを対象とした消失率としている。すなわち、辺野古地先海域におけるサンゴ類の生息面積（約93.2ha）と大浦湾における生息面積（約197.8ha）を合計した生息面積（約291.0ha）に対する消失面積（約6.9ha）として約2.4%の消失率とすべきところ、厳しい評価とするために、大浦湾の生息面積（約197.8ha）に対する消失面積（約6.9ha）として消失率約3.5%としたものである（乙第4号証の7・環境保全図書6-14-118ページ）。

したがって、審査申出人の上記指摘には理由がない。

イ サンゴの移植について

(ア) サンゴ移植技術について

審査申出人は、サンゴの移植技術は確立されたものではないため、予測の不確実性が大きく、例えば、改変区域のサンゴ類を一度に移植してうまくいかなかった場合、その時点で埋立工事は進行しているため、再

度の移植は困難と考えられるが、その点まで考慮されているか不明であるとの環境生活部長の懸念に対して、国は答えていない旨主張する（審査申出書60ページ）。

しかし、埋立てにより消失するサンゴ類については、一度に移植を実施するか否かや移植後の埋立工事の進捗状況に関わらず、移植したサンゴ類が死亡又は損傷した場合に、再度の移植が困難であることはいうまでもないことであり、環境生活部長の指摘は、単に移植がうまくいかなかった場合の懸念を述べたにすぎない。埋立てによる改変区域内におけるサンゴ類の環境保全措置としては、改変区域内に生息するサンゴ類を改変区域外の適切な場所に可能な限り移植することが一般的な手法であるところ（乙第82号証13ページ）、移植しなければ、埋立てによる改変区域内のサンゴ類は死滅するのであるから、移植リスクの有無にかかわらず、移植という方法を採用すること自体に問題はない。それにもかかわらず、「移植がうまくいかないおそれがあるから」といって移植そのものを取りやめるのでは、サンゴ類の保全が図れなくなる。国は、サンゴ類の移植技術がいまだ十分確立されていない現状を踏まえ、できる限り移植したサンゴ類の生息を確保する観点から、環境生活部長意見に対しては、「移植の具体的な方法、事後調査の方法については、専門家の指導・助言を得て検討を行うこととしていますが、いずれにせよ、適切に対応することとします」と回答したものである（乙第45号証1-10/18ページ）。そして、国は、有識者研究会の結果を踏まえて、現時点で取り得る最善の措置と考えられる具体的な移植方法を提案したのであって（乙第93号証22ページ及び23ページ）、実施可能な範囲で環境保全措置を講じたといえる。さらに、国は、環境保全図書において、「埋立区域内に生息するサンゴ類について、避難措置として適切な場所に移植を行います。サンゴ類の移植は、技術がまだ十分に確立、評価された

ものではありませんので、完全な代償措置には至りませんが、これまでに得られた現地調査結果の情報や沖縄県のサンゴ移植マニュアル等の既往資料の情報を踏まえながら、環境が類似し、同様なサンゴ種が生息するとともに、移植先のサンゴ群生への影響が少ないと予測される適切な場所を選定し（図－６．１４．３．１．１参照）、最も適切と考えられる手法による移植を行います。」と記載していることから明らかなように（乙第４号証の７・環境保全図書６－１４－１６３ページ）、移植技術が確立していないことのリスクを念頭において検討している。

(イ) 移植の事後調査期間について

審査申出人は、移植の事後調査期間をおおむね３か月後としているが、その妥当性が示されておらず、環境生活部長の懸念に答えられていないばかりか、真摯に検討する姿勢すらみられない旨主張する（乙第１号証別紙７ページ及び８ページ、審査申出書６１ページ及び６２ページ）。

しかしながら、サンゴ類の生息状況や成長度合を調査する場合にサンゴ類の成長に影響を及ぼす水温、塩分、波浪等の環境因子が季節的な変化を示すことを踏まえると、季節に変化が生じるおおむね３か月ごとに調査することは合理的である上（乙第８２号証１４ページ）、国は、サンゴ類の事後調査について、当該調査に係る頻度、方法、管理を有識者の指導・助言を踏まえて行うとしているのであるから（乙第４号証の７・環境保全図書６－１４－１６３ページ及び１６４ページ）、科学的に担保されているといえる。

また、事後調査の時期は「移植後概ね３ヶ月毎」（乙第４号証の７・環境保全図書８－１０ページ）としており、移植直後は短期間に行うことを否定しているものではなく、実際にも、環境監視等委員会において検討された移植計画においては、モニタリング調査（事後調査）として、移植直後に主に固定状況を確認する調査と、１ヶ月以降の生存・死亡状

況、成長状況の確認等を行う調査に区分した上で、調査期間及び調査頻度として、移植後1年目は「直後、約1, 3, 6ヶ月後」とし、移植直後は1か月ないし2か月に概ね1回の頻度で事後調査を行うとしている（乙第82号証14ページ、乙第98号証の5・28ページないし31ページ）。

したがって、審査申出人の上記主張には理由がない。

ウ 水象の変化によるサンゴ類への影響について

審査申出人は、事業の実施に伴う水象の変化がサンゴ類に与える影響についての国の予測・評価に科学的根拠はなく、対策の具体性や実効性も不明である旨主張する（審査申出書62ページ）。

しかし、事業の実施に伴う水象の変化については、環境保全図書（乙第4号証の7・6-9「水象」）において、潮流シミュレーションにより予測しており、当該シミュレーションについては、有識者研究会において「現在のシミュレーション技術に合致し、予測条件も適切に設定され、着目すべき観測点についても、流れの状況が概ね的確に再現されていることを確認した」とされている（乙第93号証15ページ）。流速の大きい潮流が海岸に流入することが幼生の新規加入やサンゴ類の成長を促し、サンゴ礁の幅の違いにつながっている可能性を指摘する知見が存在するところ、かかる知見は本件埋立事業の実施区域周辺におけるサンゴ類の生息範囲における流動環境条件と一致していることから、国は、沖側から岸側に向かって流速の大きな潮流が流入する環境が成長にとって良好となるとして、流速の絶対値を設定して評価した（乙第4号証の7・環境保全図書6-14-120ページないし133ページ、乙第82号証14ページ及び15ページ）。このように、国の行った予測・評価には科学的根拠がある。

その上で、波浪や流れの変化に伴うサンゴ類への影響については、環境保全図書において「事業実施区域周辺のサンゴ類の生息範囲においては、

サンゴ類の生残に影響を及ぼすような高波浪の状況は施設等の存在時においても現況と変化がないと考えられます。また、成長に影響を与えるような代表波浪及び流れについても現況と大きな変化はなく、おおむねサンゴ類の成長にとって良好と考えられる範囲にあり、現況のサンゴ類の流動環境は維持されるものと推察されます」(乙第4号証の7・6-14-122ページ)と予測しており、そもそも環境保全措置等の対策について触れていない。したがって、対策の具体性及び実効性が不明とする審査申出人の上記主張は理由がない。

(6) 埋立土砂による外来種の侵入について

ア 審査申出人は、外来種付着・混入対策について、国は、供給元での現地調査等や土砂導入、造成後の現地モニタリングなどを行うというのみで、土砂調達場所未定のため具体的に示せないとして具体的な対応を明らかにしていない旨主張する(乙第1号証別紙11ページ及び12ページ、審査申出書64ページ)。

しかし、公有水面埋立実務便覧(乙第23号証257ページ)において、「土砂等を出願人が自ら採取する場合に限らず、購入する場合であっても、出願人が当該埋立ての内容を決定するにあたって想定した購入土砂等の採取場所、採取量及び埋立地への搬入経路が必要に応じて明示されていること」とあるように、埋立承認申請に当たり、想定に基づく記載が許容されており、必ずしも埋立土砂の購入先及び採取場所等を確定させる必要はない。また、公有水面埋立実務ハンドブックにおいて、設計の概要の変更(法13条の2)について、「土砂の採取場所の変更は、これに当たらず、許可を得るまでもない」(乙第33号証77ページ)とされていることから、埋立承認申請の後に土砂の採取場所の変更や確定が行われることが想定されているといえる。そして、埋立土砂に対する外来種の混入対策に関し、混入の可能性が考えられる外来種は地域(採取場所)ごとに異なり、さら

に、外来種に係る調査方法及び混入が確認された場合の対策は外来種や現地の状況により、同じとはいえないことから、埋立土砂の採取場所が確定していない埋立承認申請時において、購入土砂に係る外来種の混入対策について、具体的かつ詳細に記載することは不可能である（乙第82号証20ページ及び21ページ）。

このような中で、国は、環境保全図書において、当該時点で考え得る外来種の混入対策について、埋立土砂の供給元などの詳細を決定する段階で生態系に影響を及ぼさない材料を選定することなどにより環境保全に配慮することとし、陸域生物・生態系への影響として陸産外来種の混入のおそれがあることから、①供給元の調査により事業区域周辺の生物相・生態系に影響を及ぼすことのない資材であることを確認すること、②外来種として地域に影響が及ぼされる可能性が残る場合には、供給元で駆除等の対策がされたことを確認して用いること、③土砂搬入、造成後にモニタリング調査を行い、外来種が記録された場合は適切に駆除する旨を記載した（乙第4号証の7・環境保全図書6-19-1-157ページ及び158ページ）。埋立土砂の採取場所が確定していない時点において外来種対策を具体的かつ詳細に記載するとすれば、考え得る限りのあらゆる外来種対策を検討することになり、過度に重い負担を強いることになる。また、沖縄県からの質問に対しても、これらの対策等に加え、①供給業者等との契約手続に当たっては、外来種混入等の対策として、生態系に対する影響を及ぼさない措置を講ずる旨を発注仕様書に規定すること、②現地調査の実施主体は供給業者等を想定し、最終的には事業者の責任で行われるが、更なる調査が必要と判断される場合には、供給業者等への確認の依頼や必要に応じて事業者が主体となった調査を実施することもあり得ること、③駆除等の対策がとれない場合には当該採取場所からの購入を見送ることを含めて検討する旨を示している（乙第44号証別紙2ページ、乙第45号証1-1

6 / 18 ページ)。

なお、審査申出人が混入の危険性を指摘するアルゼンチンアリについては、沖縄県の3次質問に対して、その時点では土砂調達先が未定であるため、混入の可能性について回答することは困難であるが、調達先地域にも分布している可能性を認識し、専門家等の指導・助言、現地の調査等の結果から混入していない土砂を慎重に調達すること、調査方法や駆除対策、造成後の調査で確認された場合の拡散防止等の対策については、専門家等の指導・助言を得るほか、環境省発行の「アルゼンチンアリ防除の手引き」(乙第101号証)に準拠した方法を実施する旨回答しているところである(乙第45号証3-6 / 6 ページ)。

以上のとおり、国は実施可能な範囲で具体的な環境保全措置を講じているのであって、審査申出人の上記指摘には理由がない。

イ 審査申出人は、環境保全図書において、埋立土量の概ね1700万m³を九州及び瀬戸内海各地区で採取した土砂を購入して賄うとされていることにつき、国は、土砂の調達場所を特定できないことから具体的な対応策を示すことはできないとするが、そもそも埋立承認を得る段階で特定しておくべきであるし、土砂採取場所は徳之島、奄美大島、佐多岬、天草、五島、門司、瀬戸内の7地区に分類され、具体的に特定されているから、いずれにせよ具体的な防除策を示さない理由にはならない旨主張する(審査申出書65ページ)。

しかし、相手方が、文献を示して埋立承認申請に当たっては土砂の採取場所を確定させる必要はない旨主張しているのに対し、審査申出人は、何ら根拠を示さずに、特定しておくべきと主張するにとどまる。そして、埋立てに用いる土砂等の採取場所及び採取量を記載した図書(乙第4号証の11)について、公有水面埋立実務便覧(乙第23号証257ページ)は、「本図書は、埋立てを行うに当たって必要不可欠である土砂等の埋立用材

が確保されているかを審査するため必要とするものである」とされており、本件埋立事業における上記図書においては、「購入を予定している海砂・岩ズリについては、埋立承認後に適正な契約手続きを経て、工事計画に即した安定・確実な調達が可能となる土砂供給業者と土砂購入に係る契約を締結する予定であることから、当該契約を締結した段階でその採取場所等は確定することになる。なお、これまでに、本事業において必要な土砂の調達・供給に関する情報を調査・収集する目的で、調達が可能な土砂の供給業者等（土砂採取場所を含む）の委託調査を行ったところであり、当該調査結果等を踏まえ、土砂調達計画に見合うよう、適正な契約手続きを経て採取場所等を決定する。当該調査により確認した土砂採取場所及び搬入経路図を、図4.1～図4.2に、各採取場所の詳細図を、図4.4～図4.12にそれぞれ示す。」（乙第4号証の11・2ページ）としているとおり、埋立土砂の調達が確保されていることを示す目的で、それまでに行った、土砂の供給業者等に係る委託調査結果により確認した土砂調達場所及び搬入経路を例示として示したにすぎない。したがって、対象となる地域が具体的に特定されているとの審査申出人の主張はその前提を欠いている。

また、審査申出人が指摘するような、環境保全図書において土砂採取場所を特定の上、外来種対策の詳細を記載するということは、すなわち、環境影響評価手続の時点（具体的には環境影響評価準備書）において、土砂供給業者による土砂採取場所及び当該場所における土砂採取量を特定の上、必要な調査を実施しなければならないということである。そうすると、事業の有無や開始時期が不明な状況において、土砂供給業者と土砂購入に係る契約を締結し、さらに、当該土砂供給業者に外来種に係る調査を強いるものであり、事業者及び土砂供給業者に過度に重い負担を強いることになり、相当ではない。

なお、上記図書に調達場所としてあげられている地区のストック量の合

計は2500万㎡である一方、埋立てに使用する土砂の量は1644万㎡であるから、これら全ての地区から土砂を調達する必要があるわけではない。

(7) 航空機騒音について

ア 「飛行経路は周辺地域上空を基本的に回避する」という対策について

(7) 飛行経路が周辺地域上空を基本的に回避するとされていることについて

審査申出人は、普天間飛行場における平成8年の騒音防止協定及び平成24年のオスプレイ配備を受けた日米合同委員会合意において、基本的に飛行経路は人口集中地域を回避するはずであったが、これらの協定は実効性を欠き、形骸化していることや、環境影響評価書において「周辺地域上空を『基本的に』回避する」と文言が変遷したことや、場周経路が台形から楕円形に変更されたことを指摘して、「基本的に」という文言は、米軍が合意に基づく運用をしなくても国は何ら実効的な対応をしないと表明するに等しい旨主張する（審査申出書67ページ）。

しかし、普天間飛行場におけるオスプレイの飛行については、平成24年9月の日米合同委員会の合意により、騒音規制措置に係る日米合意を引き続き遵守するとともに、飛行運用される際の進入及び出発経路は、できる限り学校や病院を含む人口密集地上空を避けるよう設定され、移動の際には可能な限り水上を飛行する旨合意し（乙第102号証3ページ）、オスプレイの運用については、政府として日米合同委員会合意を遵守し、安全性を最大限確保するよう米側に申し入れており、米側においても、今後も日米合同委員会合意を遵守し、安全性を最大限確保する旨を述べている（乙第103号証、乙第104号証3ページ）。しかも、国において、平成24年にオスプレイが普天間飛行場に配備されて以降、目視や撮影などによりその飛行状況の把握に努めているが、これまで当

該合意に違反したものとあるとの確証は得られていないところである(乙第105号証, 乙第106号証)。国は, 前知事が環境保全に万全を期すためとして本件埋立承認に附した留意事項第3項を踏まえ, 米軍と必要な協議等を実施することになるのであって, 実施可能な範囲で実効性のある環境保全措置を講じたものといえる。

また, 上記の環境評価書における文言の変更については, 気象, 管制官の指示, 安全, パイロットの専門的な判断, 運用上の所要等により, 航空機は図示された場周経路から外れることがあるためであり, 集落上空を回避するという基本的な方針に変わりはない(乙第4号証の7・環境保全図書12-1-10ページ, 乙第107号証7ページ及び10ページ)。場周経路が変更された経緯については, 普天間飛行場の代替の施設について, 平成18年当時, 名護市長及び宜野座村長から, 周辺地域上空を回避するよう要請されたことを踏まえ, 滑走路形状をL字からV字に変更して, 両首長と基本合意書を締結し, その中で有視界飛行経路を台形のものとし, その後, 平成22年夏に行われた日米の専門家による検討において, 代替の施設の有視界飛行経路について, 様々なケースを想定して詳細に検討する必要があることから, 引き続き日米間で議論を継続していくこととなり, その後, 協議を続けていく中で, 平成23年6月に米国防省が平成24年の遅くから普天間飛行場に配備されているCH-46をMV-22オスプレイに換装する旨の発表を行ったことも踏まえ, 標準的な航空慣行, 運用上の所要, 安全性, 上空飛行や騒音を含む地元コミュニティーへの影響の観点から詳細かつ包括的に日米間で検討した結果, レーストラック型(楕円形)の飛行経路で合意に至ったものであり(乙第4号証の7・環境保全図書2-11ページないし13ページ, 同12-1-1ページ, 乙第107号証7ページ及び10ページ), このような場周経路の変更によって, 設定された飛行経路に沿っ

て実際に飛行するかどうかの予測の不確実性が高くなることはない。

したがって、本件代替施設で運用される航空機が環境保全図書の作成に当たり設定された飛行経路を飛行する可能性は高く、その飛行経路に基づく航空機騒音の環境影響評価（予測）は合理的である。審査申出人の上記主張は理由がない。

なお、供用後の航空機騒音については、影響の程度を把握し、その結果に基づいて適切な対策を講じるための環境監視調査として、騒音測定調査を実施することとしている（乙第4号証の7・環境保全図書8-22ページ）。

（イ）飛行経路の予測について

審査申出人は、航空機の航行に重大な影響を与える位置通報点、空港周辺における航空機の整理のために設定される場周経路、近隣施設等への施設間移動等の検討が全くなされておらず、騒音評価や周辺住民の生活の安全にとって極めて重要である飛行経路についての検討が極めて不十分である旨主張するが（審査申出書68ページ）、いずれも理由がない。

a. 位置通報点について

審査申出人は、位置通報点が考慮されていない飛行経路を前提とした予測結果は不確実性が高く、その評価も不十分である旨指摘する（乙第1号証別紙13ページ）。

しかし、航空機騒音の予測計算に当たっては、飛行経路が重要なのであって、位置通報点は重要でない上、国が環境保全図書を作成した当時、位置通報点はいまだ設定されていなかった（乙第90号証4ページ）。国が航空機騒音の予測計算の前提としたのは、代替施設の運用者である米軍が設定した飛行経路であって、航空機がその飛行経路を飛行する可能性は高いのであって（乙第90号証4ページ）、合理的である。そもそも、航空機騒音の環境影響評価の流れとしては、①飛行

経路などの予測条件の設定を行い（詳細は環境保全図書（乙第4号証の7）6-3-65ページの予測手順参照。）、②環境影響評価を実施し、③必要に応じて飛行経路、運航方式の変更などの環境保全措置を検討することとなっている。例えば、ある飛行経路で予測計算を行って、環境基準を超過する場合は、飛行経路の変更もあり得ることから、飛行経路の設定より先んじて、位置通報点を検討することはない。審査申出人の上記主張は理由がない。なお、普天間飛行場の飛行経路と位置通報点を例にとれば、位置通報点は、キロ、タンゴ及びシエラの3点が存在しているところ、これらは各々普天間飛行場の出発・進入経路上に設定されている（乙第55号証18ページ）が、これは、位置通報点が「航空機がその地点を通過する際には、航空管制機関へ位置通報を行う地点」のことであることから、自然なことといえよう。このように、位置通報点は飛行経路上に設定されることが一般的であるから、本件の環境影響評価において、飛行経路を基に騒音の予測計算を行っている以上、位置通報点の設定を加味する必要があるとの審査申出人の主張には意味がない。

したがって、審査申出人の上記指摘には理由がない。

b 場周経路の設定について

審査申出人は、有視界飛行での場周経路はA滑走路のみを使用する条件を設定し、B滑走路を利用した場周経路が示されておらず、各滑走路での標準飛行回数が不明であることについて、国が「周辺地域上空を回避することという地元要請を受けて滑走路の形状変更及び運用形態の設定を行ったものであり、それを否定する運用方針及びそれに基づく予測を行うことは適切ではなく、当該標準飛行回数の妥当性に問題はないと考えています。」としたことについて、普天間飛行場において騒音規制措置の日米合意に違反する飛行形態が恒常化しているか

ら、飛行場の運用についての規制が普天間飛行場の場合と異なり実効性を有することを示すか、米軍が想定外の飛行経路を運用した場合の予測・評価をも示すべきである旨指摘する（乙第1号証別紙13ページ）。

しかし、国は米軍との必要な協議等を実施し、環境保全に万全を期すこととしており、その実効性がないとはいえないこと、周辺地域上空を基本的に回避することについては、名護市長及び宜野座村長からの要請を受け、米側と調整を行い、平成18年5月の日米安全保障協議委員会においてV字案で合意しており、また、一連の協議を通し、米側から理解を得ていると考えられることについては、上記(7)で述べたとおりである。したがって、これらを前提として予測することに不合理なところはない。また、米軍が想定外の飛行経路を運用した場合も含めて騒音予測をすることは、考え得るあらゆる飛行経路を想定しなければならなくなり、国に実施不可能な措置を強いることになる（乙第90号証4ページ）。審査申出人の上記指摘には理由がない。

また、場周経路については、審査申出人の上記の説明（空港周辺における航空機の整理のために設定されるもの）が一般的なものであるが、「有視界飛行によるタッチアンドゴーの訓練を行う時に使用する飛行経路」（乙第90号証4ページ）でもあり、後者の方が騒音の影響が大きいと、報告書（乙第90号証）ではこのような記載をしている。場周経路は、飛行経路と同義であるが、厳密に言えば、完全に一致するものではなく、本件の環境影響評価において騒音予測の前提となっている飛行経路は、場周経路に出発・進入に係る経路（両者を分けて記載しているものとして、乙第55号証18ページの図参照）を含めたものである。

○ 施設間移動について

審査申出人は、施設間移動に係る航空機騒音の予測・評価について、
「参考としてMV-22（オスプレイ）がコンター作成範囲内においては飛行経路にしたがって飛行し、その後施設間移動のため1,000 f tの高度、飛行回数21.24回により直上を飛行する」との条件設定は、現実性に乏しい旨指摘する（乙第1号証別紙13ページ）。

しかし、施設間移動に係る航空機騒音の予測・評価について、一般的に、航空機の飛行回数は、航空機騒音に係る環境基準の適否を確認するために、年間を通じた標準的な飛行回数を設定することとしている（乙第90号証4ページ及び5ページ、乙第108号証・平成16年11月1日防衛施設庁長官「第一種区域等の指定に関する細部要領について（通達）」別紙第1の2(2)イ）。そして、国は、前知事の意見を踏まえ、オスプレイ配備に伴い米海兵隊が作成した資料（乙第109号証の1、同号証の2）を基に、一般的に行われているとおり、上記通達に基づいて飛行回数を設定したものであり（乙第90号証5ページ）、十分な合理性が認められる。審査申出人の上記指摘には理由がない。

イ 米軍による航空機運用への規制措置について

審査申出人は、平成8年及び平成24年の騒音防止協定は形骸化しており、實際上協定違反行為が黙認されているという状況を踏まえれば、措置を理解して運用させるよう要請するだけでは、対策としておよそ実効性がなくあるべき環境保全措置としては、沖縄県や関係市町村等の機関を関与させた上で十分実効性のあるモニタリング手法を確立して、これを日米そして沖縄県等の関係機関が締結する協定によって具体化しなければならない旨主張する（審査申出書67ページ及び68ページ）。

しかし、国（沖縄防衛局）は、平成24年12月に前知事からの要請を受け（乙第110号証）、実際の運用形態と平成24年9月の日米合同委員

会合意を照らし合わせたところ、同合意を逸脱する運用状況が確認できなかったことから、「明確な違反は見つからなかった」との結論に至ったところである（乙第104号証）。そして、米軍による航空機運用への規制措置について、国が実施可能な範囲で実行可能な措置を講じたものといえることは前記ア(7)で述べたとおりであり、審査申出人の主張は理由がない。

ウ 事業実施区域内において環境基準を超過する騒音が発生しないとの評価について

(7) 飛行回数の予測について

審査申出人は、大型固定翼機の飛行回数を軽輸送機であるC-12が飛行するものと想定した予測がされて、主要航空機であるCH-53やオスプレイの飛行回数に振り分けられていないが、米軍による航空機の運用は、規制措置合意のとおりになされないこと、これに対する日本政府の規制権限が及ばないとされていることからすれば、適切ではない旨指摘する（乙第1号証別紙13ページ及び14ページ、審査申出書69ページ）。

しかし、普天間飛行場に配備されていた大型固定翼機である空中給油機KC-130は、平成26年8月に15機全機が岩国飛行場（山口県）への移駐を完了したところであり、代替施設においては、滑走路が短く当該空中給油機等の大型固定翼機の配備は予定されていないことから、航空機騒音の予測に際して、その飛行回数を振り分ける必要はない。実際に行った予測に当たっては、航空機騒音が高くなるような条件で予測計算するとの観点から、代替施設における1日の飛行回数は、普天間飛行場における実際の飛行回数ではなく、時間帯重み付けをした騒音発生回数を算出し、WECPNLの計算式に用いる平均飛行回数が最多となる平成8年度を採用するなど適切に予測している上（乙第4号証の7・環境保全図書6-1-26ページ及び27ページ、12-1-11ペー

ジ、資料編6-3-79ページ及び83ページ)、考え得るあらゆる飛行回数を想定して騒音の影響を予測することは不可能である(乙第90号証5ページ)。

また、普天間飛行場における航空機の運用については、平成8年3月の航空機騒音規制措置に関する日米合同委員会合意により制限されているところ、政府は航空機の運用による騒音の影響をできるだけ軽減するよう米側に申入れを行っており、米軍は、航空機による活動をするに当たっては、日米安全保障条約の目的達成を図りつつ、周辺住民に対する騒音の影響をできるだけ軽減するよう最大限努力している。国は、実施可能な範囲で実効性のある環境保全措置を講じているといえるのであって、審査申出人の上記指摘には理由がない。

(イ) 風向きによる音の伝搬の影響について

審査申出人は、風向きによる音の伝搬の影響について、主に夏季の東向きの風の場合には、騒音発生区域が住民の生活区域である陸地側に大きく拡大していることが明白であるのに、何ら検討をしていない旨主張する(審査申出書69ページ)。

しかし、風向きを考慮した予測については、県知事意見への事業者見解(乙第4号証の7・環境保全図書4-5-13ページ、12-1-14ページ)で述べたように、航空機は風向きにより着陸、離陸等の方向が異なることから、標準飛行回数を北東、南西方向に振り分けて、風向きを考慮した予測を行った。このような予測は本件埋立事業に限った方法ではなく、函館空港拡張整備事業における環境影響評価の住民意見においても同様の意見があり、それに対して「風向、風速等の気象条件も、滑走路使用割合ということで考慮されています。」という事業者見解が示されている上(乙第111号証)、新石垣空港整備事業における環境影響評価においても同様に、風向に応じた離発着の方向を設定すること

で気象条件を加味しており、このような方法は一般的なものである（乙第112号証）。

他方、風向きによる音の伝搬を考慮した予測・評価がなされていないとの知事意見を踏まえ、騒音レベル（LA）予測コンターについて夏季、冬季の風向、風速を仮定してそれぞれ試算した結果を参考として資料編に記載した（乙第4号証の7・環境保全図書資料編6-3-85ページないし93ページ）。風の影響を考慮した騒音伝搬の予測に当たっては、気象の影響を考慮できる手法として研究が進められているPE法（PE法は、電波や水中音響などの分野で広く使われ、近年、音の屋外伝搬にも応用されつつあり、パラメータの入力の仕方により大気の流れや地面の変化の状態までも計算に反映させることが可能である。乙第113号証）を用い、対象機種をMV-22とCH-53として、騒音伝搬への風の影響は上空発生音よりも地上付近から発生する騒音の方が明らかであることが知られているため、それぞれエンジンテスト時とホバリング時について試算を行った。風向・風速については、辺野古崎であるWE-8地点における夏季代表として風向をE（東の風）、平均風速を3.1 m/s、冬季代表として風向をN（北の風）、平均風速を5.6 m/sとした（乙第4号証の7・環境保全図書6-2-20ページ及び21ページ）。その結果、夏季は陸域側に、冬季は海域側に騒音コンターが移動することが判明し、騒音の伝搬に関する風向きによる影響は正負両方あることが示された。

なお、モニタリングによって、騒音範囲の移動が恒常的になっている場合には、飛行場の運用者に運航方法の変更を要請するといった措置を執ることとしており、代替施設の供用においても、航空機騒音の環境監視調査を実施し、対策を要する場合には、専門家等の指導・助言を得て、必要な措置を検討し、米軍が環境保全措置を理解し運用するよう要請し、

十分に調整を行うこととしている（乙第4号証の7・環境保全図書6－3－93ページ）。したがって、風向きによる音の伝搬の影響について十分検討しており、審査申出人の上記主張は理由がない。

(ウ) オスプレイについて

a 使用を予定する航空機の種類の記載について

審査申出人は、環境影響評価の手続の最終段階である評価書において、飛行場の使用を予定する航空機の種類としてオスプレイ（及び飛行経路の変更）が初めて追記され、その運行に伴う環境影響評価の結果が追記されたが、オスプレイの配備計画については、本件埋立事業の計画前から存したのであるから、仮に配備が確定していなくとも、本来、方法書及び準備書の段階で記載すべきものであり、評価の対象とすべきものである旨指摘する（乙第1号証別紙12ページ及び13ページ）。

しかし、普天間飛行場に配備されているCH－46をMV－22オスプレイ（オスプレイは着陸時を除いて飛行全般にわたりCH－46より騒音レベルが低いものとなっている。）に換装する旨の米国の発表があったのは、平成23年6月であって、沖縄防衛局は、同月6日、その旨を沖縄県等関係地方公共団体などに連絡するとともに、補正前の環境影響評価書において、改めて対象航空機をオスプレイに変更したものである（乙第114号証の1ないし同号証の3）。この点、本件埋立事業によって建設される飛行場は評価法の対象ではないため、評価法5条1項及び同項にいう主務省令（飛行場及びその施設の設置又は変更の事業に係る環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査、予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針、環境の保全のための措置に関する指針等を定める省令。乙第115号証）の適用はないから、「対象飛行場設置等事業に係る飛行場の使用を予定

する航空機の種類」(乙第115号証12ページ。同省令20条1項1号ホ)については必要的記載事項ではなく、任意に記載したものにとどまる。

また、航空機騒音の予測計算を行うには、騒音基礎データ、飛行経路及び飛行回数等の情報が必要であるところ、機種ごとに飛行経路、騒音レベルが異なることから、対象機種は予測するために必要な情報である。対象機種の騒音基礎データ等の情報は、対象機種の配備が確定した後に米軍から入手できる情報であり(乙第90号証4ページ)、配備が確定していない段階では、情報を入力できず、航空機騒音の予測計算を行うことはできない。国は、本件埋立事業の方法書及び準備書の作成段階では、配備が確定していないオスプレイの情報を入手していなかったことから、オスプレイを評価の対象とすることができなかった。

したがって、審査申出人の上記主張には理由がない。

b オスプレイの基礎データについて

審査申出人は、オスプレイの飛行時における騒音基礎データが図のみで示され、具体的な騒音測定値が示されていないなど、予測の妥当性が検証できないことは不適切である旨指摘する(乙第1号証別紙14ページ、審査申出書69ページ)。

しかし、環境保全図書の作成に当たって、米側からオスプレイの運用について聴取したところ(乙第4号証の7・環境保全図書6-3-67ページ)、オスプレイの飛行態様は、転換モードと固定翼モードのみであり、垂直離着陸モードはホバリング(空中静止)時のみであるとの説明を受けたため、同モードの基礎データについては提供を受けていない。また、同モードの飛行経路や飛行回数についてもデータの提供を受けていないため、航空機騒音の予測は行っていない。もっと

も、国は現地で騒音測定を実施し、環境保全図書にホバリング時における騒音基礎データを記載している（乙第4号証の7・環境保全図書6-3-69ページ）。そして、その騒音データをみると（乙第4号証の7・環境保全図書資料編6-3-74ページ）、エンジンテストの後、離陸し、ホバリングという一連の流れで騒音測定した結果、ホバリング時が最も騒音の値が大きい。国は、本件代替施設等のヘリパッドでホバリングを実施するという予測をし、ホバリング時の騒音を加味した上で予測及び評価をしている（乙第4号証の7・環境保全図書6-3-73ページ及び74ページ）。

また、環境影響評価書（補正前）に対する県知事意見において、「航空機から発生する騒音レベルは、離陸、着陸、巡航の中で、エンジン出力が最大になる離陸時が最も大きくなり、回転翼機においては、停止しているホバリング時ではなく、ホバリング位置へ移動する垂直離陸時が最も大きくなると考えられる。」との指摘に対し、「MV-22のホバリングの騒音調査時のデータによれば、ホバリング位置への移動時ではなく、ホバリング時の騒音レベルが最大となることを資料編に記載しました。（p. 資6-3-74参照）騒音の予測に当たっては、この最大値を用いて予測を行いました。」と回答している（乙第4号証の7・環境保全図書12-1-9ページ）。

したがって、騒音の値が最も高いホバリング時について騒音予測を行っていることから、垂直離着陸モードについて騒音基礎データが示していないとしても問題はなく、審査申出人の上記主張は理由がない。

また、国は、MV-22オスプレイの飛行時における騒音基礎データを、「スラントディスタンス（音源となる航空機と受音点までの近接距離）」を横軸、「ピーク騒音レベル」を縦軸にした線グラフで示しているが（乙第4号証の7・環境保全図書6-3-68ページ）、この線

グラフによっても、大まかな騒音レベルを把握することは十分に可能であるし、騒音予測の妥当性の検証をすることも可能である。また、航空機の飛行時における騒音基礎データについては、他の事例においても同様に線グラフのみで記載している（乙第90号証5ページないし7ページ）。

なお、審査申出人が指摘する図については、改めて精査したところ、オスプレイのナセル角60度及び80度のグラフについて、目盛りが一つずれる誤記があったことが判明した。もっとも、グラフのデータ引用を誤ったのみであり、予測については正確なデータを用いていることから、騒音の評価等についてこれによる影響はないことは当然として、上記図-6.3.2.2.5はオスプレイの固定翼モード（ナセル角0度。乙第55号証2ページ参照。）の騒音基礎データを示すものであり、ナセル角60度及び80度は参考として示したものにすぎず、転換モード（ナセル角80度）の騒音基礎データは、上記と同じページの図-6.3.2.2.4において正確な線グラフを示している。なお、審査申出人が指摘するとおり、国（沖縄防衛局）は、沖縄県側から詳細なデータを求められたのに対し、オスプレイの騒音基礎データの具体的な数値の情報を提供している（乙第45号証別紙1・1-5/18ページ、乙第116号証・資料-7-(1)）。

(I) 騒音影響の評価基準について

審査申出人は、WHO騒音評価ガイドラインは、航空機騒音の総暴露量の日平均での指標では睡眠妨害へ対処できないことからLAmaxを採用していること、当該地域が静穏な地域でありそこに新たな飛行場を建設するという特殊性を有していることに照らして、LAmaxについて評価していないことは妥当ではない旨指摘する（乙第1号証別紙14ページ、審査申出書69ページ）。

しかし、我が国においては、航空機騒音に係る環境基準として、WECPNL（評価書作成当時。現在はLden。乙第6号証の1、同号証の2）が用いられており（乙第90号証7ページ）、航空機騒音に係る予測・評価に当たっては、音響の強度だけではなく、その頻度、発生時間帯などの諸要素を加味し、多数の航空機による騒音の総量（総暴露量）を1日の平均として総合的に評価を行っている。また、沖縄県環境影響評価技術指針（乙第117号証8ページ）においても、「国、県又は関係する市町村が実施する環境の保全に関する施策によって、評価項目に係る環境要素に関して基準又は目標が示されている場合には、・・・当該基準又は目標と調査及び予測の結果との間に整合が図られているかどうかを評価する手法であること」（当時の同指針第3の5(4)。現在は同指針第3の7(3)ウ）と規定されていることから、WECPNL（評価書作成当時。現在はLden）により評価を行ったことは妥当である。

したがって、LAmaxについて評価しないことが妥当ではないとの審査申出人の上記指摘は理由がない。

なお、LAmaxは、「最大騒音レベル」といわれ、騒音の発生ごとに観測される騒音レベルの最大値である。一方、Ldenとは「時間帯補正等価騒音レベル」ともいわれ、昼間、夕方及び夜間の時間帯別に重みを付けて求めた1日の等価騒音レベルであるが、環境基準により航空機騒音の評価量はLdenによることとされているのであって、また、評価書作成当時は、WECPNLで評価することとされていたことから、LAmaxにより評価しないことが妥当ではないという審査申出人の指摘は失当である。

(8) 低周波音について

ア 審査申出人は、国がオスプレイの低周波音の物的影響の評価に当たっては、閾値（参照値）として、環境省の「低周波音問題対応の手引書」（平成

16年6月)記載の閾値を使用しているが、低周波音の心理的影響の評価については、同手引書の閾値(参照値)よりも10db以上も高い(緩い)独自の閾値を設定して恣意的な評価を行っている旨指摘する(乙第1号証別紙14ページ、審査申出書70ページ)。

低周波音における閾値は、低周波音を感じる最小音圧レベルのことであるが、低周波音による心理的影響については、調査研究の過程にあるため、現時点において環境基準、規制基準などはなく、新たに評価基準を設定する必要があった。これまでに環境省や国内外の研究機関により低周波音による影響に関する様々な調査研究が実施されており、普天間移設事業に係る環境影響評価書においては、こうした調査研究により得られた閾値を環境保全のための目標値(目安)として設定し、評価を行っている。環境保全図書で用いられた心理的影響の閾値につき、「低周波音に対する感覚と評価に関する基礎研究」(中村俊一ほか)の圧迫感・振動感の部分(乙第118号証19ページ)を採用したのは、上記手引書の参照値が「苦情に関する参照値」(乙第119号証の2)であるため、心理的影響を予測するための値としては、「圧迫感・振動感」を示した他の論文の感覚閾値を採用する方が適当と考えたからである。国は低周波音の影響の種類に応じて適切な数値を採用したにすぎず、何ら不合理ではない。上記閾値については、東京国際空港拡張事業(平成18年6月)及び中部国際空港建設事業(平成11年6月)においても用いられたものであり、国が独自の閾値を設定したものではない(乙第4号証の7・環境保全図書12-1-19ページ)。なお、上記の2件以外に航空機の運航に関する低周波音の環境影響評価の事例は見当たらない(乙第90号証7ページ及び8ページ)。

したがって、審査申出人の上記主張には理由がない。

イ 審査申出人は、心理的影響については、国自ら設定した緩い閾値ですら基準値を超過している旨主張する(審査申出書71ページ)。

しかし、前記アのとおり、低周波音による影響（物的影響・心理的影響・生理的影響）については、調査研究の過程にあるため、現時点において環境基準などはなく、心理的影響・生理的影響については、これまでに環境省や国内外の研究機関により低周波音による影響に関する様々な調査研究が実施されており、こうした調査研究により得られた閾値を環境保全のための目標値（目安）として設定し、評価を行っている。物的影響については、環境省が公表している低周波音問題対応のための「手引」（乙第119号証の1）において低周波音問題対応のための評価指針としての参照値が示されており、環境保全図書においてもこのうちの物的影響に関する参照値を使用している。ただし、当該参照値は、固定発生源から発生する低周波音について苦情の申し立てが発生した際に、低周波音によるものかを判断するための目安として示されたものであり、低周波音についての対策目標値、環境アセスメントの環境目標値、作業環境のガイドラインなどとして策定したものではないとされている（乙第119号証の1・2ページ、乙第119号証の2・3ページ）。したがって、このような参照値を超えていることをもって「基準値を超過している」とする審査申出人の主張は失当である。

また、確かに一部の予測地点において、心理的影響及び生理的影響に関する目標値の超過がみられるが、これらの影響については、飛行経路、機種及び距離などの様々な要因や個人差、建物の状態によっても影響の出方に差があり、対応も個々に異なることから、環境影響の回避・低減の検討については、事前の環境保全措置を講ずることは困難であり、個別に対応する必要があるため、事後調査において低周波音の測定及び聞き取り調査を実施し、どのような影響があるかを把握するとともに、必要に応じて、対策を検討し、適切に対応することとしている（乙第4号証の7・環境保全図書6-5-68ページ及び69ページ、12-1-18ページ）。この

ように、国は実施可能な範囲で十分な環境保全措置を講じることとしている。

(9) 承認に至る審査過程について

ア 審査過程に合理性がないとの主張について

審査申出人は、審査申出書74ページないし77ページにおいて、知事意見や環境生活部長意見が指摘した問題点が解消されたか具体的に明らかにされていないこと、実質的な審査期間が短いこと及び沖縄県の作成した審査資料の内容・形式面に問題があること等を指摘した上、本件承認処分の審査過程に合理性がない旨主張しているが、このような沖縄県内部の事情が、なぜ本件承認処分の瑕疵となるかについて明らかではない。第2号要件の適合性の問題は、環境保全図書に記載された個々の環境保全措置の内容は「環境保全に十分配慮」したものかという点に尽きるものであり、この点は、これまでに述べたとおり、環境保全に十分配慮したものである。これと別個に県内部の審査過程の不合理を主張したとしても、そのような内部事情は、承認申請者にとって全くあずかり知らないところであって、承認処分の瑕疵足り得るものではない。

なお、本件埋立出願の審査に当たった県職員は、「我々としては公有水面埋立法第4条第1項、・・・公有水面の免許基準、承認基準・・・に適合していると判断したということです。」と述べており（乙第78号証・38ページないし40ページ）、平成27年第7回県議会議会において、沖縄県知事公室長は、本件埋立承認を担当した職員は、審査基準に対する考え方のもとで適切に審査を行ったと理解している旨答弁しているところである（乙第79号証）

また、最高裁昭和28年9月4日第二小法廷判決は、「所論のように、上告人において許可後に許可申請書記載の事項と事実とが相違することが明となつて、さきの許可を与えなかつた方がよかつたという見解に到達した

としても、それは上告人においてさきの調査が不十分であつたかも知れないという内部の事情に過ぎないことであつて、かかる事情の下においては、所論要素の錯誤を理由として農調法上の法的秩序に優位せしめなければならない程度にさきの許可を取消すべき公益上の必要あるものとはとうてい認めることができない」として取消しは許されないと判示し、処分庁における調査及び審査といった内部事情は、いったん行った授益的処分を取り消すべき事情にならないとしているところである。

したがって、審査過程に関する審査申出人の上記主張は理由がない。

イ 知事意見が呈する疑問点・問題点が解消されていない限り、第2号要件に適合しないとの主張について

審査申出人は、平成24年3月27日付け知事意見において、「名護市辺野古沿岸域を事業実施区域とする当該事業は、環境の保全上重大な問題があり、「当該評価書で示された環境保全措置等では、事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全を図ることは不可能と考える。」とされていることから、当該知事意見が発出された時点では、第2号要件を充足していなかったといえ、第2号要件について具体的な審査を行ったといえるためには、上記問題点が解消されたことについて具体的に明らかにされていなければならない旨主張する（審査申出書72ページないし74ページ）。

審査申出人の上記主張の趣旨は必ずしも明らかではないが、第2号要件を充足していたか否かは、承認処分時に知事意見及び環境影響評価書を踏まえて判断されるものであり、知事意見発出時点における要件適合性を論ずる意味はない。そして、上記のような知事意見の後に、沖縄県等から4度にわたり第1号要件及び第2号要件に関する計260問の質問があり、これに対して適正に回答を行ったところ（乙第43号証ないし乙第46号証）、前知事は、これを踏まえて、法4条1項各号要件に適合するとして本件承認処分を行ったものである。

また、第2号要件に適合するとした前知事の判断が違法の瑕疵を帯びるのは、上記1(1)で述べたとおり、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したか否かによって判断されるのであって、知事意見が呈する疑問点が承認時点で解消されていたか否かは問題にならない。

そして、以上で詳述したとおり、審査申出人の主張はいずれも理由がないものであり、前知事の判断に裁量権の逸脱・濫用は認められない。

したがって、本件承認処分に第2号要件に適合しないという瑕疵はない。

(10) 小括

以上によると、本件埋立事業につき、「環境保全…ニ付十分配慮」されたと認められることは明らかであって、第2号要件に適合するとの前知事の判断が重要な事実の基礎を欠くとか、その判断内容が社会通念に照らし著しく合理性を欠くと認める余地はない。

したがって、本件埋立事業は「環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノ」であり、第2号要件に適合することは明らかであって、この点を審査し同要件に適合するとした前知事の判断に何ら裁量権の逸脱又は濫用はなく、本件承認処分に違法の瑕疵があることを理由とした取消処分理由及び審査申出書における審査申出人による第2号要件に係る主張には、いずれも理由がない（なお、埋立て後の土地利用が周囲の自然環境及び生活環境に与える影響についても十分な配慮がされているから、「国土利用上適正且合理的」なものと認められ、第1号要件適合性を認めた前知事の判断に裁量権の範囲を逸脱・濫用した違法はない。）。

答 弁 書 4
(取消制限法理について)

平成28年3月29日

沖縄県知事（審査申出人）が平成28年3月22日に貴委員会に対して行った審査申出について、国地委第5号の書面により、貴委員会からの求めがあったので、答弁書4を提出する。

国地方係争処理委員会 御中

相手方 国土交通大臣 石 井 啓



第1	本答弁書について	2
第2	本件取消処分が最高裁昭和43年判決の示す取消制限法理に反すること	2
1	行政処分の特質とその効力	2
2	授益的処分の取消しは侵害処分になること	4
3	行政処分の安定性・信頼性の確保という基本的理念を犠牲にしてまで行政府 が自庁取消しを適法に行うための要件	5
4	最高裁昭和43年判決の法理の本件へのあてはめ	6
(1)	本件取消処分によって生じる不利益が極めて大きいこと	7
ア	国内的視点からの不利益	7
	(7) 普天間飛行場の早期移設が実現できないことによる不利益	7
	(4) 本件埋立事業のために積み上げてきた膨大な経費等が無駄になり、個 別の契約関係者に与える不利益が大きいこと	14
イ	国際的視点からの不利益	16
(2)	取消しをしないことによって本件承認処分に基つき既に生じた効果をその まま維持することの不利益がないか、極めて小さいこと	25
ア	辺野古周辺住民の騒音被害については配慮がなされていること	25
イ	本件埋立対象区域の環境保全に配慮がなされていること	26
ウ	沖縄の負担の軽減に資すること	27
(3)	小結	27
(4)	審査申出人の主張に対する反論	28

第1 本答弁書について

本答弁書は、本件取消処分が最高裁昭和43年判決の示す取消制限法理に反することについて、詳述するものである。

なお、略語等については、特に記載のない限り、相手方が提出した各答弁書の例による。

第2 本件取消処分が最高裁昭和43年判決の示す取消制限法理に反すること

1 行政処分の特質とその効力

行政処分は、いったんされると、その効力の安定性に対して国民の間に高い信頼が生じ、それを基礎として様々な法律行為や新たな法律秩序が形成されていくため、このような国民の信頼を保護し、行政処分の効力が安易に覆されてはならないという法的安定性の要請が働くことになる。このような行政処分の安定性・信頼性の確保という基本理念に基づいて、我が国の行政事件訴訟法は、3条及び8条以下において、取消訴訟制度を設け、行政処分の効力を否定することができるのは、基本的にはこの取消訴訟だけであること（いわゆる取消訴訟の排他的管轄）を明確にし、行政処分には、いわゆる「公定力」という行政処分特有の効力が付与されている（最高裁昭和30年12月26日第三小法廷判決・民集9巻14号2070ページなど）。

また、行政事件訴訟法は、違法な行政処分により権利利益を侵害された者であっても、処分等を知った日から6か月（14条1項）又は処分等の日から1年間（同条2項）という出訴期間を徒過すると、もはや取消訴訟を提起して違法な行政処分の取消しを求めることができないこととし（いわゆる「不可争力」）、違法な行政処分の是正よりも、行政処分の安定性・信頼性の確保をより重視する仕組みを設けている。このように、我が国においては、取消訴訟の排他的管轄に不可争力が結びつけられ、行政処分に対する攻撃手段と期間を限定されることで、行政法関係の早期安定が強力に図られており、違法であれば争訟によ

らずに私人が一方的に取り消せるという私法秩序とは基本理念を大きく異にしている。

さらに、行政事件訴訟法は、行政処分が違法であっても当該行政処分を取り消すことが公共の福祉に適合しないと認めるときは、裁判所は請求を棄却することができるといういわゆる「事情判決」の制度を設けている（同法31条1項）。これも、行政処分がなされると、それを前提に様々な法律関係・事実関係が積み重ねられ、判決時において、行政処分を取り消してこれらの事実を全て覆滅することが社会的経済的にみて不可能となる場合があるが、こうした場合に既成事実を全て覆してまで相手方の救済と法治行政の要請を満足させるのは適切ではなく、既成事実の尊重の要請を優先するとの考え方によっている（南博方ほか編「条解行政事件訴訟法【第4版】」627ページ）。

加えて、行政処分であっても、取消訴訟の排他的管轄の例外として、何人もその無効を主張することができる場合があり得るが、民事法の領域においては、例えば、法律行為の要素に錯誤があれば、意思表示が無効となる（民法95条）とされている一方で、行政処分が無効となるためには、原則として、処分庁の判断に重大かつ明白な誤認があると認められる場合であることが必要と解されており（最高裁昭和34年9月22日判決・民集13巻11号1426ページ，同昭和36年3月7日判決・民集15巻3号381ページ，同昭和48年4月26日判決・民集27巻3号629ページ），行政処分が無効とされる場合は極めて例外的な場合に限定されている。このように、判例が原則として瑕疵が重大かつ明白であることを要求する趣旨は、侵害された国民の権利保護の要請と、これに対するものとしての法的安全及び第三者の信頼保護の要請という相対立する要請の調和を図る点にある（可部恒雄著・最高裁判例解説民事篇昭和48年度544ページ及び545ページ）のであり、行政処分の無効に関する判例法理は、行政処分の安定性・信頼性の保護という基本理念に基づくものであるといえる。

このように、我が国の行政事件訴訟法は、違法な行政処分であっても、その取消しを大幅に制限することによって、行政処分に対する国民の信頼を保護し、行政処分の安定性・信頼性を確保しようとしている。

2 授益的処分の取消しは侵害処分になること

行政処分のうち、国民に何らかの権利利益を付与する授益的処分については、その取消しは、必然的に、当該国民に不利益を生じさせる侵害処分としての性格を有することになる。

この点について、学説上、「許可又は特許の如き人民の義務を免除し又は権利を設定する行為に在っては、其の取消は常に人民の既得の権利又は利益を侵害することに帰し、随って其の取消は自由裁量の行為ではあり得ない。仮令それが法律上の瑕疵ある行為であるとしても、其の瑕疵がさまで重大でない場合には、是非取り消さねばならぬものでないことは勿論、又必ずしも無条件に常にこれを取消し得るものでもない。其の取消は羈束せられた取消であり、行政官庁は一方には其の法律的瑕疵の重大さの程度及び其の結果としてこれを取消すべきことの公益上の必要並にこれを取消さないことに依って公の秩序に及ぼすべき影響を考察すると同時に、一方にはこれを取消することに依って当事者に及ぼすべき不利益を考察して、両者の間に公正な比例を保たしむることを要する。これを取消し得る為めには、これを取消すことの公益上の必要が、当事者をして其の取消に依って受くる不利益を忍ばしめねばならぬ程度に重大であることを要する。取消の公益上の必要が此の程度に達しない場合にこれを取消すことは、仮令其の行為が法律上の瑕疵あるものであっても、尚ほ違法と認めなければならぬ。」（美濃部達吉著「日本行政法上巻」307ページ）とされ、また、

「利益的処分に関し行政庁がその瑕疵を理由として職権で取り消すことは、関係者に帰責事由のある場合か、そうでなければ、処分を取り消すべき公益上の必要性が一抽象的に言えば、瑕疵ある処分が取り消されるべきことはそれ自体つねに公益の要求するところとも考えられるが、それだけではなく一具体的に

みて関係者の信頼を覆してもやむをえないほどのものである場合（括弧内省略）にのみ認められると解される。」（小早川光郎著「行政法上」300及び301ページ）などとされている。

このように、学説上、授益的処分の取消しについては、法律上の瑕疵があるからといって直ちに取消しが許されるものではなく、関係者に帰責事由がある場合か、当該処分を取り消すことの公益上の必要が、その取消しによって受ける関係者の不利益を受忍させなければならないほど重大な場合や、関係者の信頼を覆してもやむを得ない場合でなければならないと解される。

3 行政処分の安定性・信頼性の確保という基本的理念を犠牲にしてまで行政庁が自庁取消しを適法に行うための要件

最高裁判所は、処分庁による授益的行政処分の取消権に制限があることを繰り返して認めており、かかる取消権の制限はもはや確立した判例法理といつてよい（最高裁昭和28年9月4日第二小法廷判決・民集7巻9号868ページ，最高裁昭和31年3月2日第二小法廷判決・民集10巻3号147ページ，最高裁昭和33年9月9日第三小法廷判決・民集12巻13号1949ページ，最高裁昭和43年判決，大橋弘著・最高裁判例解説民事篇平成6年度97ページ及び98ページ参照）。最高裁昭和28年9月4日第二小法廷判決は，旧農地調整法（昭和27年法律第230号により廃止。以下「農調法」という。）9条3項による農地賃貸借解約許可の許可申請書に不実の記載があり，知事が錯誤によって許可したものであるとして許可を取り消した処分の適法性が争われた事案において，「許可が行政庁の自由裁量に属するものであつても，それはもともと法律の目的とする政策を具体的の場合に行政庁をして実現せしめるために授權されたものであるから，処分をした行政庁が自らその処分を取消すことができるかどうか，即ち処分の拘束力をどの程度に認めうるかは一律には定めることができないものであつて，各処分について授權をした当該法律がそれによつて達成せしめんとする公益上の必要，つまり当該処分の性質によつて定ま

るものと解するのが相当である」とした上で、結論としては「所論のように、上告人において許可後に許可申請書記載の事項と事実とが相違することが明となつて、さきの許可を与えなかつた方がよかつたという見解に到達したとしても、それは上告人においてさきの調査が不十分であつたかも知れないという内部の事情に過ぎないことであつて、かかる事情の下においては、所論要素の錯誤を理由として農調法上の法的秩序に優位せしめなければならない程度にさきの許可を取消すべき公益上の必要あるものとはとうてい認めることができない」として取消しは許されないとした。その後、最高裁昭和43年判決は、農業委員会が、自らした農地の買収処分及び売渡処分が完了した後に、当該農地に関する買収計画及び売渡計画を取り消す旨の処分の適法性が争われた事案について、処分をした行政庁その他正当な権限を有する行政庁においては、自らその違法を認めて、「処分の取消によつて生ずる不利益と、取消をしないことによつてかかる処分にに基づきすでに生じた効果をそのまま維持することの不利益とを比較考量し、しかも該処分を放置することが公共の福祉の要請に照らし著しく不当であると認められるときに限り、これを取り消すことができると解するのが相当である。」として、違法な行政処分を取り消すことができる場面を、当該行政処分を放置することが公共の福祉の要請に照らし著しく不当であると認められるときという極めて例外的な場合に限定し、この高いハードルを超えない限りは、授益的処分である行政処分は、法的瑕疵があつたとしても取り消すことができないとしたのである。

4 最高裁昭和43年判決の法理の本件へのあてはめ

本件承認処分が授益的処分であることは明らかであるから、本件取消処分においては、行政処分の取消しが許される極めて例外的な場合に当たるかが問題となるものであるところ、以下のとおり、本件取消処分によって我が国の内外に生ずる不利益は極めて大きく、他方、取消しをしないことによって本件承認処分にに基づき既に生じた効果をそのままを維持することの不利益は小さいもの

であり、さらには、本件承認処分を「放置することが公共の福祉の要請に照らし著しく不当であると認められる」といえないこともまた明らかであるから、上記例外的な場合に当たると解する余地はない。

(1) 本件取消処分によって生じる不利益が極めて大きいこと

ア 国内的視点からの不利益

(7) 普天間飛行場の早期移設が実現できないことによる不利益

a 普天間飛行場の周辺住民等の生命・身体に対する危険除去ができなくなること

我が国と米国は、日米安全保障条約4条を根拠として設置された日米安全保障協議委員会等において、宜野湾市の市街地の中心部に位置し、周辺に多数の学校や住宅、医療施設等が密集している普天間飛行場周辺の航空機騒音や墜落事故等の問題に対処するために、我が国が名護市辺野古沿岸域を埋め立てて普天間飛行場の代替施設を建設し、これを米国に提供することにより、米国が普天間飛行場を我が国に返還する旨を合意し、我が国は、これを実現すべく本件埋立事業を遂行するものである。

宜野湾市内には、平成27年度において、幼稚園8施設、小学校9校、中学校5校、高等学校3校及び大学1校の学校等施設や、同年7月末現在で約4万1600世帯の住宅、同年度において、約70施設超の医療施設や、その他の公共施設等が密集しているところ（乙第120号証）、沖縄県が本土復帰を果たした昭和47年から平成27年3月18日までの間に、105回（年平均2.4回）の航空機による事故が発生しており（乙第121号証9ページ）、世界一危険な飛行場といわれることもある。普天間飛行場における航空機による訓練等では、日常的に使用される飛行経路が市街地上空であるから、普天間飛行場の周辺住民や上記各施設の利用者等は、航空機事故の危険性や騒音等

の被害にさらされる事態が常態化している。すなわち、普天間飛行場周辺において、万一、航空機による事故等が発生すれば、当該周辺住民等の生命・身体に甚大な被害を及ぼす危険性が高く、その危険は具体的なものとして現に存在しているといえる。

また、騒音についてみると、沖縄防衛局は、普天間飛行場周辺の騒音問題に対処するため、かねてより周辺地域の住宅防音工事の助成事業を実施しており、これまで約４２７億円の補助金を支出し、１万世帯以上の防音工事が実施されているが（乙第７号証の１，同号証の２），依然として、航空機による騒音等の被害や、事故等に対する危険感・不安感などの精神的被害に対する苦情が、平成２６年度には３００件以上、平成２７年度は９月までに１６０件以上が宜野湾市に寄せられており（乙第１２２号証の１，同号証の２），騒音被害が解消されているとは到底いえない状況にある。

以上のとおり、航空機事故や騒音被害といった普天間飛行場周辺住民等の生命・身体に対する重大な危険は現実化し、現在も継続しているところ、人の生命・身体を保護する必要性は他のどの法益よりも大きく、周辺住民等の生命・身体に対する具体的な危険性は、一刻も早く除去されなければならない。このような危険性を有する普天間飛行場が、代替施設の建設及び米国への提供によって我が国に返還されることが日米安全保障協議委員会において合意されているものであり、これによって普天間飛行場の周辺住民等の生命・身体に対する具体的な危険性を早期に、しかも確実に除去することができる。本件承認処分は、普天間飛行場の代替施設を建設するためにされたものであって、国は、本件承認処分によって、埋立てを行うことができる法的地位を得て、現実には埋立工事に着手できることになった。本件承認処分は、普天間飛行場の移設及び周辺住民等の生命・身体に対する具体的な危

陰を除去することを最大の目的としていたものであって、このような本件承認処分が取り消されれば、これまでの積み重ねは全て覆滅して振り出しに戻り、普天間飛行場の周辺住民等の生命・身体に対する具体的な危険性を除去する見通しが全く立たなくなる。仮にこれから辺野古以外の場所への普天間飛行場移設を実現しようとしても、それは国が独断で決めることができる問題ではなく、米国や関係自治体との調整を経ていく過程を考えれば、またしても長い年月と莫大な労力を費やすことになることが明らかである。国民の生命・身体の安全を守ることが重大な公益であるところ、本件取消処分によって普天間飛行場の周辺住民等の生命・身体に対する具体的な危険の除去が大幅に遅滞すれば、その不利益は計り知れない。

しかも、平成8年の橋本・モンデール合意及びSACO最終報告を出発点とした普天間飛行場代替施設建設の各種交渉過程において、平成11年に辺野古沿岸域に代替施設を建設することが決まり、平成14年7月に政府と沖縄県及び名護市との間で同施設を埋立工法で建設することが決まり、その後、同年12月に米国との間でも埋立工法で建設することが確認され、埋立工法以外の工法が検討されることなく、平成18年に埋立工法での現行案が合意されたといった経過から明らかなとおり、普天間飛行場代替施設に係る交渉は、少なくとも平成14年以降は辺野古沿岸域の埋立てを当然の既定路線として進められてきたものである。本件承認処分は、平成14年以降前提とされてきた辺野古沿岸域の埋立工事について、それまでの多数の合意や確認等の延長線上にあるものであり、その集大成ともいえるものである。これらの交渉経緯に照らすと、もはや辺野古沿岸域に埋立工法以外の工法で普天間飛行場の代替施設を建設することは不可能であって、従前の交渉経過を踏まえてなされた本件承認処分が取り消されれば、普天間

飛行場の返還が決まった平成8年以降の約20年、辺野古沿岸域に普天間飛行場を移設することが決まり、埋立工法によって建設されることが決まった平成14年以降の約13年にわたる我が国内における様々な行為や計画、さらにその間の主要閣僚も交えた日米間の長い協議によって得られた成果が全て白紙に戻されることになる。これらの長年積み重ねられた交渉によって、普天間飛行場の危険性除去に対しては、社会からも大きな信頼が寄せられていたところであって、本件取消処分はかかる社会の信頼を一方的に無視するものであり、行政処分一般に対する信頼を失わせることにもなりかねない。こうした社会の信頼が存在していたことは、普天間飛行場が存在する宜野湾市の市民が、本件取消処分がなされて1週間後の平成27年10月20日に、本件取消処分により普天間飛行場の返還が遅れれば騒音被害や墜落の危険にさらされたまま住民の生存権が侵害された状態が続くとして、本件取消処分の無効確認訴訟等を提起したことからも明らかである(乙第123号証)。

b 普天間飛行場返還後の跡地利用による宜野湾市の経済的利益が得られなくなること

宜野湾市の市域面積の約25%を占める普天間飛行場は、飛行場付近に存在する具体的な危険性が市民の生活環境に多大な負担を及ぼしていることに加え、都市機能・交通体系・土地利用等、効率的なまちづくりや、同市の経済活動にも影響を及ぼしている(乙第121号証12ページ)。上記のとおり、普天間飛行場返還後の跡地利用については、平成8年の橋本・モンデール合意及びSACO最終報告以降、内閣官房長官、沖縄県知事及び宜野湾市長による跡地対策準備協議会における検討や、政府による沖縄振興計画における検討、沖縄県及び宜野湾市による普天間飛行場跡地利用方針策定審議調査会における検討

などが続けられた。その後も、沖縄県及び宜野湾市による平成18年の普天間飛行場跡地利用基本方針の策定、平成19年の普天間飛行場跡地利用計画の策定に向けて行動計画の策定、沖縄県による平成24年の沖縄21世紀ビジョン基本計画の策定、沖縄県や宜野湾市等による平成25年の中南部都市圏駐留軍用地跡地利用広域構想の策定、沖縄県及び宜野湾市による平成25年の跡地利用計画の具体化に向けた全体計画の中間取りまとめなどが行われ、沖縄県及び宜野湾市は平成26年にも普天間飛行場跡地利用計画策定調査業務報告書を作成、公表し、沖縄県は平成27年にも普天間飛行場跡地（仮称）普天間公園等検討調査業務に係る企画提案書を募集するなどして、現在も普天間飛行場の跡地利用計画の策定作業を継続している。特に、中南部都市圏駐留軍用地跡地利用広域構想においては、普天間飛行場の跡地について、リゾートコンベンション産業、医療・生命科学産業、環境エネルギー産業、文化産業（アフターコンベンションに資する都市型エンターテインメント産業）、スポーツツーリズム産業及び複合産業に利用されることが想定されている。沖縄県の推計によれば、現在、普天間飛行場が存在することによる経済効果は、地代収入、軍雇用者所得、米軍等への財・サービスへの提供額、基地周辺整備費等及び基地交付金などによる年間約120億円にすぎないのに対し、同飛行場が返還され、上記構想に基づく利用がされた場合には、これらの活動に伴う消費や投資等の経済取引により個人・事業者等への支出が発生し、その直接経済効果は、卸・小売業、飲食業、サービス業その他産業の売上高及び不動産賃貸額などによって年間約3866億円にも上り、返還前に比べ約3.2倍もの直接経済効果を挙げると予想されている（乙第39号証5ページ及び7ページ）。普天間飛行場の返還は、返還前に比して、年間3700億円以上、10年間で3兆7000億円以上の直

接経済効果をもたらす可能性を秘めている上、沖縄県の上記推計によると、直接経済効果の発生額を源泉として経済的取引の連鎖により他の商品・サービスへの需要が波及し、様々な産業の生産が誘発される結果、またそれによって所得、雇用等が誘発される効果である経済波及効果が生じ、生産誘発額が返還前の年間130億円から3604億円（28倍）、所得誘発額が年間35億円から928億円（26倍）、誘発雇用人数が年間1074人から3万4093人（32倍）、税収効果が年間14億円から430億円（32倍）に上ると予想されている（乙第39号証6ページ）。

そのような中で、沖縄県及び宜野湾市においては、上記跡地利用計画の実現に向け、沖縄県における駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律に基づき、既に平成25年から普天間飛行場用地の先行取得事業を開始しており、平成25年度には沖縄県において約3.2ヘクタール（約13.2億円）、宜野湾市において約1.4ヘクタール（約5.8億円）の先行取得を実施するなど、着々と実績を上げていたところである（乙第124号証の1、同号証の2）。上記のとおり、沖縄県及び宜野湾市は平成8年の橋本・モンデール合意及びSACO最終報告を受けて平成11年から普天間飛行場の跡地利用を検討してきたところ、普天間飛行場の返還及びその跡地利用によって宜野湾市が受けると予想される上記経済効果は直接経済効果だけでも10年間で3兆7000億円以上と莫大なものであり、これらは付近住民に広く還元されるとともに宜野湾市の経済発展を促し、ひいては沖縄県全体の発展につながるものである。平成25年の本件承認処分は、平成8年以降の普天間飛行場返還プロセスの1つとして普天間飛行場の返還の実現に向けた大きな一歩であり、平成11年以降約17年にわたって検討してきた普天間飛行場の

返還及びその跡地利用に対する宜野湾市やその周辺住民等，沖縄県の信頼も当然高まっていたのであって，普天間飛行場用地の先行取得事業といった事実関係，法律関係も着々と積み上がっていた。それにもかかわらず，本件承認処分が取り消されれば，平成11年以降約17年にわたって検討してきた普天間飛行場の跡地利用による莫大な経済効果が実現する見通しが全く不透明になる。普天間飛行場の跡地利用に対する宜野湾市や周辺住民等の信頼が大きく裏切られることになる上，現状より10年間で3兆7000億円以上もの直接経済効果を有する計画が実現できなくなる不利益は甚大である。

○ 沖縄の負担軽減が進められなくなること

本件埋立事業によって名護市辺野古沿岸域に建設される本件代替施設等においては，必要となる埋立面積（約1.6キロ平方）は普天間飛行場の面積（約4.8キロ平方）の3分の1以下となり，滑走路もオーバーランを含め約1800メートルとなることから，普天間飛行場の約2700メートルに比して，大幅に短縮される計画である（乙第4号証の2・埋立必要理由書6ページ及び25ページ）。

また，普天間飛行場は，沖縄県に駐留する米軍海兵隊の航空能力のうち，①オスプレイなどの運用機能，②空中給油機の運用機能，③緊急時に外部から多数の航空機を受け入れる機能の3つを担ってきたが，本件代替施設等に移転する機能は，上記①ないし③のうち，①オスプレイなどの運用機能のみであって，上記②空中給油機の運用機能については，平成26年8月，空中給油機KC-130の15機全機の山口県岩国飛行場への移駐を完了しており，また，③緊急時に外部から多数の航空機を受け入れる機能についても，今後の本土への移転が日米間で合意されている（乙第21号証10ページ，乙第22号証の2の2枚目，乙第13号証201ページ）。

すなわち、普天間飛行場の機能が、本件代替施設等に移転すれば、その規模は現在の半分以上に縮小されることとなり、沖縄県全体からみた負担の軽減も図られることとなる。また、本件埋立事業及び本件代替施設等の建設は、日米安全保障条約に基づき、既に米国施設及び区域（キャンプ・シュワブ）として提供されている場所で行われるのであって、沖縄県に新たな施設及び区域の土地提供を求めるものでもない（乙第4号証の2・埋立必要理由書7ページ及び25ページ）。日米安全保障協議委員会における合意が既に存在することからすると、辺野古沿岸域において本件埋立事業を行い、本件代替施設等を建設すれば、早期に、しかも確実に沖縄の負担を軽減することができる。そのような中で、国は、本件承認処分によって、埋立てを行うことができる法的地位を得たのであって、かかる法的地位に基づき、現実に埋立工事を実施できることになったのであるから、沖縄の負担軽減は現実的なものになっていたものであり、これに対する社会の信頼も高まっていたところである。

それにもかかわらず、本件承認処分が取り消され、本件埋立事業が頓挫することになれば、国は沖縄の負担軽減を進められなくなる上、これに対する社会の信頼も裏切られるのであるから、その不利益は極めて大きい。

d まとめ

以上のとおり、本件取消処分によって普天間飛行場の早期移転が実現できないことによる、普天間飛行場周辺住民等の生命・身体の危険や騒音被害の除去、宜野湾市の経済発展及び沖縄の負担軽減がいずれも図れなくなる不利益は甚大である。

- (イ) 本件埋立事業のために積み上げてきた膨大な経費等が無駄になり、個別の契約関係者に与える不利益が大きいこと

国においては、本件埋立事業として、平成27年11月現在、海底ボーリング調査等を実施していたところであるが、これまで環境影響評価手続（大気、水、土壌、動植物等の現況調査等）や測量等調査（気象、地質、文化財等調査）、既存隊舎等の移設に係る設計及び普天間飛行場の代替施設の護岸・埋立等に係る設計、既存隊舎等の移設工事・解体工事、飛行場配置に係る基本検討等について民間事業者との間で請負契約を締結し、かかる調査、設計や工事等を実施してきたところ、平成26年度末までに当初契約金額約905億円の契約を締結し、そのうちの約473億円を既に支払っている（乙第125号証）。

中でも、本件埋立事業の枢要な部分を占める護岸築堤等の工事について、当該工事は、ハイブリッドケーソン（鋼材と鉄筋コンクリートを一体化したケーソン）やRCケーソン（鉄筋コンクリート製のケーソン）を製作し、キャンプ・シュワブまで運搬し、設置するものであるが、各対象のケーソンの大きさや構造による所要性能があり、また、施工上必要となる時期に必要な期間、製作ヤードを確保する必要があること等から、受注者は、ヤードの管理者や船舶会社との間で、あらかじめ契約を締結する必要があるが、国（沖縄防衛局）は、平成26年度に当該受注者等との間で、当初契約金額で約567億円の契約を締結したところである（乙第126号証）。

また、本件埋立事業に当たっては、沖縄防衛局長と名護漁業協同組合代表理事組合長との間で、本件埋立て及び施設等の設置による漁業権等の消滅、漁業の操業制限等に係る損失補償契約を締結しており、同局長から同組合長に対し相当額の補償金が支払われている。

以上のとおり、本件取消処分が認められれば、本件埋立事業が頓挫することになり、これまで積み重ねられてきた多数の事実関係及び法律関係が崩れ、同事業に費やされた上記経費や諸資材、諸機材等が無駄にな

るほか、契約解除に伴う相当金額の損害賠償金が必須となる上（乙第127号証の1，同号証の2），平成27年度に計上した約1736億円の予算のうち契約済額の一部（金額未確定）も無駄になるおそれがある。また、本件埋立事業の関係者は多数に上るところ、本件承認処分から約2年余りが経過し、本件埋立事業が完遂されることに対する信頼や期待が積み重ねられていたところであって、同事業の頓挫による不利益はこれら多数の関係者にも及び、その信頼や期待が裏切られること甚だしく、被る不利益は極めて大きい。

イ 国際的視点からの不利益

そもそも、日米安全保障条約に基づき我が国に所在する米軍施設及び区域の配置場所やその装備の内容等は、我が国の国防政策の要であり、国家の存立や国民の生命・身体の安全に深く関わる国としての極めて重大な政策判断であり、それゆえに日米間での長年にわたる慎重な外交交渉等を経て、平成8年に、普天間飛行場を我が国に返還することが合意され、さらに、平成14年には、普天間飛行場代替施設の建設をキャンプ・シュワブ水域内において埋立工法で行うこと等を内容とする基本計画に基づいて迅速に移設を進めることが、日米間で確認されたのである。この点、公有水面埋立てにつき法定受託事務の範囲内で権限を付与されたにすぎない沖縄県知事が、我が国における米軍施設及び区域をどこにどのような装備の内容で配置するかといった国の重要な国防政策上の判断について、その適否を審査判断できる立場にあるとは到底考えられない。仮に、本件取消処分が有効とされるならば、以下に述べるように、単に国防上の不利益にとどまらない、我が国と米国との間の、外交上、防衛上、政治上、経済上等のおよそ計測不能の不利益が我が国にもたらされ、米国と我が国との間の信頼関係が崩壊しかねないことはもとより、我が国の国際社会における信用が失墜することに伴って我が国が受けるダメージは、我が国の存立や安全

保障を脅かしかねないほど大きなものとなる。

我が国と米国は、平成8年4月12日の橋本・モンデール合意を出発点として、同年12月2日、普天間飛行場の全面返還に係る日米安全保障協議委員会におけるSACO最終報告が承認され、平成11年11月22日には、沖縄県知事により普天間飛行場の移設候補地を「キャンプ・シュワブ水域内名護市辺野古沿岸域」とする旨が表明がされ、同年12月27日、名護市長がこれを条件付で受け入れる旨の表明がなされるとともに、同年12月28日には、政府が「普天間飛行場の移設に係る政府方針」を閣議決定した。当該閣議決定に基づき設置された代替施設協議会における協議においては、代替施設の工法につき杭式栈橋工法（多数の支柱で上部構造物を支える方式）、ポンツーン工法（箱形構造物を浮かべ係留する方式）等が検討されたのち、平成14年7月29日、第9回代替施設協議会において、普天間飛行場代替施設の建設はキャンプ・シュワブ水域内において埋立工法により行うことを内容とする基本計画が、当時の尾身沖縄及び北方対策担当大臣、中谷防衛庁長官、川口外務大臣、稲嶺沖縄県知事、岸本名護市長の5者の間で決定された。

上記のような経緯を受け、日米両政府間においては、平成14年12月16日、普天間飛行場代替施設等の建設に係る上記基本計画に基づいて移設計画を迅速に進めることが確認され、平成17年10月29日には、日米安全保障協議委員会において、普天間飛行場代替施設について、従来直線の滑走路が予定されていたところ、これをL字型滑走路とする案が発表され、さらに、平成18年5月1日には、麻生外務大臣、額賀防衛庁長官、ライス国務長官及びラムズフェルド国防長官が出席した日米安全保障協議委員会において、本件代替施設等を辺野古崎とこれに隣接する大浦湾と辺野古湾の水域を結ぶ形で設置し、2本の滑走路をV字型に配置すること等が合意されるとともに、上記閣僚は、「これらの再編案の実施により、同盟

関係における協力は新たな段階に入るものであり、また、地域における同盟関係の能力強化につながるものであることを認識した・・・これらの再編案を完了させることが同盟関係の変革の基礎を強化するために不可欠であることを認識し、日米安全保障条約及び関係取極を遵守しつつ、この計画を速やかに、かつ、徹底して実施していくことを確約した」旨を共同発表した上、同月３０日には、政府が「在日米軍の兵力構成見直し等に関する政府の取組について」を閣議決定したのである。

加えて、平成２２年５月２８日の日米安全保障協議委員会においては、岡田外務大臣、北澤防衛大臣、クリントン国務長官及びゲイツ国防長官の共同発表により、普天間飛行場の移設及び同飛行場の返還、並びに代替施設のキャンプ・シュワブ辺野古崎地区及びこれに隣接する水域に設置することが再び確認されるとともに、同日、政府において普天間飛行場の代替施設を同所に移設することが閣議決定され、さらに、平成２３年６月２１日の日米安全保障協議委員会においては、代替施設は、埋立工法を主要な工法としＶ字型の２本の滑走路を有するものであることが決定されるとともに、普天間飛行場の固定化を避けるために平成２６年よりできるだけ早い時期に完成させるとのコミットメントが確認された。平成２５年１２月２７日の前知事による本件承認処分は、上記のとおり長い年月を費やし、多くの関係者が関与した、日米両政府間、及び日本政府と沖縄県及び名護市等との間の数限りない交渉、協議、調整の努力の積み重ねの上になされたものである。

このように、普天間飛行場の代替施設を辺野古沿岸域に設置することやこれを埋立工法により建設することは、日米両政府間において、閣僚も出席した日米安全保障協議委員会等を通じて繰り返し合意されてきた事柄であることからすれば、米国において、かかる合意が、国家間の約束事として間違いなく実現するであろうと信頼することは当然である。加えて、安

倍内閣総理大臣により、平成27年4月の日米首脳会談において、「辺野古移設が唯一の解決策との政府の立場は揺るぎない」旨、また、同年11月の日米首脳会談において、「普天間移設は辺野古が唯一の解決策であり、断固たる決意で進める」旨の発言がなされているところである。それにもかかわらず、本件承認処分が取り消されれば、国は本件代替施設等を建設するための本件埋立事業を実施できなくなり、日米間で合意された代替施設の提供及び普天間飛行場の返還が大幅に遅延することになる。このように上記国家間の約束事を反故にするに等しい事態になれば、普天間飛行場の返還及び代替施設の提供に関し、これまでの交渉、協議、調整を通じ培われてきた米国の我が国に対する信頼は一挙に失墜しかねない。実際に、米議会調査局作成の米議会に対する報告において、「移設が実現できなければ『日本の政治システムは困難な課題をやり遂げられないとの印象が米側で定着する』との見方を示した」との記述があるところである（乙第128号証）。

そもそも、上記一連の合意の根本的基盤をなすのは、我が国と米国との間で締結された日米安全保障条約、ひいてはこれに基づく日米間の相互協力と安全保障の体制である。日米間で構築された安全保障体制は、昭和27年（1952年）9月8日にサンフランシスコにおいて締結された、日本国との平和条約6条(a)ただし書に基づき、同日に締結されたいわゆる旧日米安全保障条約に端を発するものであるところ、同条約は、「その内容において、主権国としてのわが国の平和と安全、ひいてはわが国存立の基礎に極めて重大な関係を有するもの」（最高裁昭和34年12月16日大法廷判決・刑集13巻13号3225ページ（砂川事件上告審判決））である。この旧日米安全保障条約を改正したのが、日米安全保障条約であり、昭和35年（1960年）1月19日、岸信介内閣総理大臣とアイゼンハワー大統領との間で署名され、同年6月23日に発効したものである。この新

たな条約について、アイゼンハワー大統領は、「日米両国間に、両国の関係が完全な対等と相互理解に基づく不滅のパートナーシップを築く」という目標を達成したものであると語り、また、岸信介内閣総理大臣は、「自由と平和の防波堤」であると評した（乙第129号証45ページないし47ページ）。その後、日米安全保障条約は、日米間の相互協力と安全保障のための体制の根幹として機能してきた。すなわち、その発効当初から冷戦期を通じては、東アジアにおける共産主義に対する対抗手段として、また、平成3年（1991年）のソビエト連邦崩壊以降においては、パワーバランスの変化に伴う我が国及びその周辺地域における不透明・不確実な要素、不安定要因に対処するための手段として、日米安全保障条約に基づく安全保障体制が維持されてきたのである。

平成4年（1992年）、G・H・W・ブッシュ大統領は、宮沢喜一内閣総理大臣との会談において、「大きく変化しつつある世界の不確実性に今も悩まされている東アジア地域において、日米安全保障条約は今も地域の安定の重要な要素である」と述べ、平成8年（1996年）には、クリントン大統領が我が国の国会における演説で、「日米の安全保障同盟は、日米両国、この地域全体、そして全世界に利益をもたらすものである」と語り、平成18年（2006年）6月には、G・W・ブッシュ大統領と小泉純一郎内閣総理大臣が、「堅固な日米の協力関係が北東アジアにおける平和と安定の維持に資すること」を確認した（乙第129号証59及び61ページ）。さらに、平成26年（2014年）4月には、オバマ大統領と安倍晋三内閣総理大臣との会談で、「平和で繁栄するアジア太平洋地域を確実にするための日米同盟の主導的役割」が確認された（乙第130号証10ページ）。

このような経緯を経て、現在、日米安全保障条約及びこれに基づく日米間の安全保障体制について、米国においては「この50年間（引用注：1960年から2010年の間）に、日米同盟が引き続きアジアにおける米

国の安全保障の礎であり、地域の安定と繁栄の基盤であることが証明された」と評価されるに至っている（乙第129号証51ページ）。また、我が国においても、「日米安全保障条約に基づく日米安保体制は、わが国自身の努力とあいまってわが国の安全保障の基軸」であり、「日米安保体制を中核とする日米同盟は、わが国のみならず、アジア太平洋地域、さらには世界全体の安定と繁栄のための『公共財』として機能している」と述べられている（乙第13号証158ページ）。これらからすれば、我が国の存立ないし安全保障にとって、米国との強固な同盟関係、信頼関係を維持することが、不可欠の要請であることは明らかである。

近年においては、中華人民共和国における軍事力の広範かつ急速な増強や、東シナ海・南シナ海における活動の活発化、北朝鮮における核・ミサイル開発の進展、北方領土や竹島の領土問題の存続、さらには、いわゆる「グレーゾーン事態」の増加傾向といった、我が国及び国際社会の平和と安定に対する脅威が増大し、我が国を取り巻く安全保障環境が厳しさを増すなかで、上記のとおり、第二次世界大戦後、長い年月を経て構築され、維持されてきた日米安全保障条約に基づく米国との相互協力と安全保障の体制は、欠くことのできないものである。かかる歴史的経緯や現在における我が国の安全保障環境を踏まえるならば、我が国にとって唯一の同盟国である米国との間で多くの時間と労力を費やして形成された、日米安全保障協議委員会等における上記各合意事項を我が国が履行できないことは、米国との信頼関係に亀裂を生じさせ、さらには崩壊させかねないものである。このような不利益は、両国間の相互協力関係や安全保障関係に悪影響を及ぼすことが明らかな重篤かつ危機的なものであって、ひいては、東アジア地域の軍事的脅威や不安定要因を増大させることともなり、我が国の外交上、防衛上の不利益は極めて重大なものとなる。

上記に述べた平成8年における日米両政府間の普天間飛行場の返還合意、

平成11年の辺野古沿岸地域を移設候補地とする沖縄県知事の表明及び名護市長による受入れ表明、並びにこれを受けた同年12月の閣議決定、これに基づく代替施設協議会における数年に及ぶ政府・地元間の協議と、その結果としての平成14年における代替施設建設を埋立工法によることとする基本計画合意、さらに、その後の日米両政府閣僚が参加する日米安全保障協議委員会における再三にわたる確認等を経て、辺野古沿岸域の埋立ては、我が国国内はもとより、日米両政府間においても、長きにわたる交渉、協議、調整の成果としての既定路線となったものである。前知事による本件承認処分は、かかる関係者の努力の集大成、重要な通過点ないし標石としての意義を有するものであり、かかる意義を有する本件承認処分を今に至って取り消すことは、これまで長い年月を経て積み重ねられた我が国の国家的な成果を全て白紙に戻すものであり、当該成果に対する我が国国内及び米国の信頼を根こそぎ覆滅させるものである。本件取消処分は、我が国の存立ないし安全保障にとって、過去、現在及び将来にわたり極めて重要な意味を持つ日米両国間の信頼関係に大きな亀裂を生じさせ、これを崩壊させかねないものであり、我が国の外交上、防衛上、ひいては、政治上、経済上等の、甚大な不利益をもたらす行為である。

また、普天間飛行場の全面返還及び本件代替施設等の提供ができなくなる事態になることが、現実的に、我が国の国益を害し、国民の生命、身体又は財産の安全に悪影響を及ぼし、何ら抽象的、観念的なものではないことについて、例えば、以下①ないし③の事情が認められる。

- ① 平成22年3月17日の米下院外交委員会のアジア・太平洋及び地球環境小委員会においては、本件代替施設等の辺野古沿岸域における建設につき、民主党鳩山政権がゼロ・ベースで再検討することになった際に、同委員会の複数の委員から、「鳩山政権発足後の日米同盟の行方を心配している」、「日米同盟は、①日本政府による普天間基地移設問題の計画を

再検討するとの決定・・・によって憂慮されている」、「普天間の問題は、民主党が日米関係を最も重要なものとして維持することに関与するかどうかについての疑問を生じさせている」といった懸念の声が上がっていた（乙第131号証）。

- ② 平成22年度外務省国際問題研究所・提言事業報告書では、普天間飛行場の移設問題がほとんど動いていないことが、日米同盟に影を落とし続けているとした上で、「（引用注：平成8年の橋本・モンデール合意の）影の立役者であったジョセフ・ナイ教授は、『これほど長いこと普天間が返還されずにいるとは、全く信じられない』と述べ」、また、ある専門家によれば、「日本は米国の最も重要な同盟国なのに、日米の対話が、戦略や安全保障よりも、基地問題などの、何度も繰り返されてきた『ハウス・キーピング』のような話ばかりなのはどうしたことか」といらだちをあらわにした」とした上で、「普天間基地問題に代表される基地問題の停滞は、今や日本の政治に対する米国の信頼を低下させかねない問題となっている」ことが指摘されている（乙132号証）。

- ③ なお、平成28年（2016年）1月20日付けの米議会調査局作成の報告書（乙第133号証：“The U. S. Military Presence in Okinawa and the Futenma Controversy”）は、同調査局の専門家及び分析官による意見であり、米議会の公式見解を示したものではないが、普天間飛行場移設問題に関して、前知事により本件承認処分がされた際、米国及び日本は、「長く遅延した普天間基地の移設計画における、重要な政治的ハードルを乗り越えた」（乙第133号証・概要）が、その後、沖縄県知事に当選した審査申出人の政治的立場が、「沖縄の反基地運動を再び活発化させ、沖縄における米軍プレゼンスや普天間基地の運命をめぐる政治的論争を再開させた」（乙第133号証・3ページ）とされ、また、本件取消処分をめぐる日本国内における国と沖縄県との間の法的紛争につき、「専門家

は、日本政府が最終的には翁長知事の反対を覆すことができる可能性が高いものの、行政上及び法律上のプロセスは、普天間移設計画の重大な遅滞を生ぜしめ、また、普天間代替施設建設計画の実現可能性についての疑義を再び蒸し返すことになる可能性がある、と考えている」(乙第133号証・3ページ)との報告をしている。

我が国は、日米両政府間の合意事項を約20年にわたり履行できていないという著しい遅滞状況にあり、これを早期に履行する必要があるにもかかわらず、本件取消処分によって、再び、代替施設の提供及び普天間飛行場の全面返還の実現可能性に疑義が生じ、日米間の信頼関係をはじめとする我が国の重要な国益に、悪影響を及ぼしかねない事態に至るおそれがある。そもそも、国際社会の基本的構成要素である主権国家は、それぞれが最高独立の主権を有しているのであって、我が国が、外交関係を築く相手方となる他国に対して、権力的な手段を用いて強制し、我が国の意図する結果を発生させるようなことは不可能であるから、国際社会において望ましい結果を求め、国益を実現するためには、他国との交渉という手段を用いるほかない。しかし、外交を通じた国益の実現を目指すのは、他国も同様であるから、わが国の意図と他国のそれとが一致するとは限らず、むしろ当初は一致していないことの方が通例である。したがって、その利害の不一致ないし衝突を調整し、わが国の国益に添う結果を追求するためには、ねばり強い交渉等を通して他国から必要な協力を得る必要があり、他国の協力を引き出すためには、相手方との間に信頼関係を築くことが必要不可欠である。言い換えれば、相手国との信頼関係がなければ外交は成立しないのであって、国家の信頼は外交の大前提であるといえる。

そして、我が国と米国は、基本的価値及び戦略的利益を共有する同盟国である。日米安全保障体制を中核とする日米同盟は日本外交の基軸であり、日本のみならずアジア太平洋地域の平和と安定・繁栄のための礎としても

有効に機能してきた。政府として述べているとおり、こうした強固な日米関係は、戦後70年を経て形成された日米両国の信頼関係によって成り立つのであり、この信頼関係とは、お互いに理解し合いながら、約束したことは実行していく、発した言葉は必ず実行していくために全力を尽くしていくという姿勢により成り立つものである（乙第134号証）。つまるところ、外交においては、信頼関係を構築し、それを保持し続けなければならないのであって、「約束したことを実行していく」姿勢が失われれば、長年築き上げた信頼関係に亀裂が生じるのである。

さらに、ことは米国との関係にのみとどまるものではない。国家間でした約束事を実現できないなどということになれば、今後の諸外国との外交関係の基礎となるべき、国際社会からの我が国に対する信頼が低下することにもつながる。本件承認処分によって実現に向けて動き出した米国との約束事を反故にすることによって我が国が受ける国際的な不利益は、計り知れないものとなる。

- (2) 取消しをしないことによって本件承認処分にに基づき既に生じた効果をそのまま維持することの不利益がないか、極めて小さいこと

答弁書2及び3で述べたとおり、本件承認処分に瑕疵はないから、本件取消処分をしないことによって本件承認処分にに基づき既に生じた効果をそのまま維持することの不利益は存在しないし、仮に存在するとしても、以下のとおり、それは極めて小さいものである。

ア 辺野古周辺住民の騒音被害については配慮がなされていること

本件取消処分をしなければ、本件埋立事業が継続し、普天間飛行場の代替施設等が建設されることとなり騒音被害が辺野古周辺住民に生じ得る。

しかし、本件代替施設等の滑走路は、海上に設置され、周辺住民の居住区域から物理的に相当距離を置くことなどから、本件代替施設等の周辺においては、全ての集落において騒音の値が専ら住居の用に供される地域に適

用される環境基準（70WECPNL以下）を充足することになり（甲乙4号証の7・環境保全図書6-3-82ページ、乙第6号証の1、同号証の2）、宜野湾市の普天間飛行場の周辺において1万世帯以上行われてきたような住宅防音（乙第7号証の1）は不要となる。そして、国は、このような不利益について、長年にわたって、本件代替施設等の予定地である名護市及び宜野座村や本件代替施設等の周辺住民に対して、丁寧に説明し、理解を得てきたところである（乙第4号証の2・埋立必要理由書8ページないし13ページ、乙第48号証の1、同号証の2）。

このように、本件代替施設等は、周辺住民の騒音被害に対しても十分配慮したものとなっているところであり、騒音被害等の影響の程度は、普天間飛行場の現状に比しても、格段に低いものである。

この点、本件承認処分に係る沖縄県側の審査時の決裁資料（乙第9号証の4・1ページ）においても、「代替施設の供用に伴う飛行経路については、滑走路をV字型にして運用を図ることから、周辺地域上空を基本的に回避する方向で対応しており、騒音による影響は、住宅地からの距離が離れることによる距離減衰が見込まれる」とされ、本件埋立事業によって設置される本件代替施設等の騒音の危険が小さいことを的確に評価しているところである。

そうすると、本件代替施設等の周辺住民の受ける不利益は、極めて小さいものといえる。

イ 本件埋立対象区域の環境保全に配慮がなされていること

本件取消処分をしなければ、本件埋立事業が継続し、普天間飛行場の代替施設等が建設されることとなり、一部の自然環境や生活環境に一定の影響が生じることは避けられない。しかし、本件埋立事業において、沖縄防衛局は、有識者研究会の検討結果も踏まえて、経験豊富な環境コンサルタント会社に依頼して、専門的見地からできる限りの環境保全措置を採って

いるのであって（乙第82号証・いであ社報告書，乙第90号証・沖縄環境保全研究所の報告書，乙第93号証・有識者研究会最終報告，乙第4号証の7・環境保全図書），環境保全について十分な配慮がされている。また，ジュゴン，サンゴ類等の野生生物については，国は，埋立承認を受けた後も，環境監視等委員会の指導・助言を踏まえ，環境保全対策を講じることとし，これまでも既に環境監視等委員会の指導・助言を受けており（乙第98号証，乙第99号証，乙第135号証ないし乙第139号証〔いずれも枝番を含む。〕），環境に対する相当な配慮がされているから，これに伴う影響は限定的なものといえる。

そうすると，環境保全に関して生じる不利益は極めて小さいものといえる。

ウ 沖縄の負担の軽減に資すること

本件取消処分をしなければ，本件埋立事業が継続し，本件代替施設等が，沖縄県内である辺野古沿岸域に建設されることとなる。しかしながら，上記で述べたとおり，本件代替施設等は，施設及び区域の面積や滑走路の長さの点で普天間飛行場より規模が縮小される上，普天間飛行場から移転される機能も一部にとどまること，また，そもそも，本件代替施設等が建設される辺野古沿岸域は，既に米軍施設及び区域（キャンプ・シュワブ）として提供されている場所であって，本件代替施設等を建設するために沖縄県に新たな米軍施設及び区域のための土地提供を求めるものでもないことからすれば，本件取消処分を取り消して普天間飛行場を辺野古沿岸域に移設する方が沖縄の全体的な負担の軽減に資するのであって，取消しをしないことによる不利益足り得ないものである。

(3) 小結

以上のとおり，本件承認処分を取り消すことによって生じる不利益は，普天間飛行場周辺住民等の生命・身体の危険や騒音被害の除去，宜野湾市の経

済発展、沖縄の負担軽減のいずれも阻害する点、莫大な経済的不利益が生じる点、米国及び国際社会の信頼を失う点において極めて大きい。一方、取消しをしないことによって本件承認処分に基づき既に生じた効力を維持することによる不利益は存在しないし、仮に存在するとしても、本件代替施設等の滑走路が海上に設置されることや、自然環境に対する環境保全措置が講じられることなどによって十分に配慮されており、その不利益は極めて小さい。また、審査申出人の指摘する沖縄の過重な基地負担が固定化される不利益なるものは、本件取消処分を取り消して普天間飛行場を辺野古沿岸域に移設する方が沖縄の負担軽減に資するのであって、取消しをしないことによる不利益足り得ないものである。そうすると、本件承認処分を取り消すことによって生じる不利益の大きさに鑑み、本件承認処分において審査申出人が瑕疵であると指摘する事項について、仮に全てを瑕疵として考慮したとしても、本件承認処分を「放置することが公共の福祉の要請に照らして著しく不当である」と認める余地はない。

したがって、本件取消処分は、取消権を制限する判例法理に反したものであるから、法42条1項に違反し、違法である。

上記のとおり、本件承認処分を取り消すことによって生じる不利益が極めて大きいことからすると、本件訴訟において、仮に審査申出人が本件取消処分の理由として指摘するような法的瑕疵が存在したとしても、それを放置することによる不利益が、本件承認処分を取り消すことによって生じる有形無形の膨大な不利益を上回ることはおよそ想定することさえできないのであり、しかも本件承認処分を放置することが公共の福祉の要請に照らし著しく不当であるとは到底認められないのであるから、本件承認処分を取り消した本件取消処分が違法であることは明らかである。

(4) 審査申出人の主張に対する反論

ア 審査申出人は、本件取消処分が最高裁昭和43年判決の法理に反したと

しても、「都道府県知事の法定受託事務の管理若しくは執行が法令の規定に違反していると認めるとき」が地方自治法245条の7第1項に基づく是正の指示の要件であり、判例法理は「法令の規定」ではないから、「是正の指示」の根拠となるものではない旨主張する（審査申出書174ページ）。

しかし、本件取消処分が判例法理に反するものと評価できる場合には、本件取消処分の法的根拠である法42条1項に反するものと評価できるから、「法令の規定」に違反したといえ、相手方は審査申出人に対して「是正の指示」をすることができる。審査申出人の上記主張には理由がない。

イ 審査申出人は、取消制限の法理は当該処分の名宛人の適法な処分によって受益を享受できるとの信頼が保護されるべきことを根拠とするものであるから、同法理を援用することができる者は当該名宛人に限られるところ、相手方は本件取消処分の名宛人ではないから取消制限の法理を主張する適格を欠く旨主張する（審査申出書174ページ）。

しかし、取消制限の法理の実質的な理由は、いったん行政処分がされると、それが有効であることを信頼して、その後に様々な法律行為や事実行為が積み重ねられていくことから、行政処分の安定性・信頼性を確保すべきであるところにあり、処分の名宛人の信頼の保護のみにとどまるものではないから、同法理を援用することができる者が処分の名宛人に限られるとは解されない。審査申出人の上記主張には理由がない。

ウ 審査申出人は、取消制限の法理は、処分の名宛人たる私人の信頼利益を保護すべく発達してきた法理であるところ、処分の相手方が国の場合には、法律による行政の原理のもと、積極的に法令を遵守し適法な法状態を主体的に形成しなければならないのであるから、国が取消制限の法理を援用することはできない旨主張する（審査申出書175ページ）。

しかしながら、たとえ国であったとしても本件のように授益的処分の相手方となることは様々な場面で生じるのであり、その場合であっても、行

政処分取消しの制限する根拠、すなわち、いったん行政処分がされると、それが有効であることを信頼して、その後に様々な法律行為や事実行為が積み重ねられていくことから、行政処分の安定性・信頼性を確保すべきであり、これが確保されない場合には法的安定性・信頼性を害し、ひいては公共の福祉に反する事態も生じうることに何ら変わりはない。

行政処分の安定性・信頼性確保の要請は、上記のような行政処分の特質に鑑み、我が国の行政事件訴訟法がそれを指導理念として制度を構築し、また、授益的処分の取消しが、常に、侵害処分としての性質を有することを踏まえ、最高裁昭和43年判決等の判例法理において、違法な行政処分を適法に取り消すことができる場面を、極めて例外的な場合に限定しているのであって、行政処分の相手方が、私人か国かによって、行政処分の安定性の要請や侵害処分としての性質が異なるものではない。

しかも、公有水面の埋立ては、その事柄の性質上、社会経済に広範な影響を及ぼすから、埋立承認処分がいったんなされると、当該処分を前提とした様々な法律行為や事実行為が積み上げられ公の秩序を形成する性質を特に有している。この点に鑑みると、埋立承認処分の安定性・信頼性を早期に確保し、当該埋立承認を前提として形成された公の秩序に対する国民の信頼を保護する要請は特に強い。

このような要請を受け、法は、免許（承認）によりいったん付与された法的地位を容易には否定しない趣旨の規定を設けている。すなわち、法は、32条において、行政庁による取消し又は撤回が認められる場合を制限し、かつ、それを竣功認可の告示日（法22条2項）前に限定している上、工作物等の除去命令といった取消し又は撤回以外の措置を採ることを可能とし、もって一度なされた処分の法的安定性を確保することとしている。また、法34条が、免許が当然に失効する場合についてもなお復活の余地を認め、最初から免許の効力が失われなかったものとするとの措置を用意し

ていることも、同様の趣旨である。埋立承認処分については、通常、国については取消し又は撤回が行われるような行為を行うことが想定されておらず、また、万が一そのような事態が生じたとしても、監督措置等を待つまでもなく自ら必要な措置を採ることが期待できることから、上記各条が準用されていないが、承認も免許もその法効果は同一であるから、一度なされた処分の法的安定性を確保するという上記趣旨は同様に妥当する。

かかる趣旨に照らすと、仮に承認処分に瑕疵があったとしても、法は、これを容易に取り消すことを許容していないというべきである。

しかるに、本件において、本件承認処分を取り消すことによって生じる不利益が甚大なものであることは前記において詳述したとおりであり、既に数多くの関係者も生じているところである上、法が承認処分を容易に取り消すことを許容していないことをも踏まえると、処分の相手方が国であるという一事をもって、何らの帰責事由も見当たらないにもかかわらず、職権取消しの制限にかかる判例法理が妥当せず、行政庁の自庁取消しに制限がなくなり、国及び利害関係人があらゆる不利益を受忍しなければならないとすることに合理的理由はない。

したがって、行政処分の相手方が国であるということをもって、本件には同判決の示した法理は妥当しないとする審査申出人の主張は理由がない。

エ 審査申出人は、本件埋立事業による本件代替施設等の建設は沖縄の負担を固定化するものであるとして、憲法14条の精神に違反する旨主張する（審査申出書185ページないし191ページ）。

しかし、以下のとおり、日米両政府は、これまでも沖縄の負担軽減について努力してきたし、普天間飛行場の機能が本件代替施設等に移転すれば、その規模は現在の半分以下に縮小される上、本件代替施設等の建設は、既に米軍施設及び区域（キャンプ・シュワブ）として提供されている場所及び海域で行われるものであるから、沖縄の負担を軽減するものであり、本

件代替施設等の建設は沖縄の負担軽減策の一環として評価できるものである。本件代替施設等の建設が沖縄の負担を固定化するものとの審査申出人の主張は、その前提を欠く。

(7) 米軍施設及び区域の返還（乙第140号証）

我が国は、平成8年4月から現在までに、米国から返還された米軍施設及び区域は、主要なものとして次に掲げるとおりであり、これら面積を合算すると、約940ヘクタールとなり、東京ドーム約200個分の土地の返還を実現した。

なお、我が国と米国は、平成25年4月、嘉手納飛行場以南の土地（①キャンプ瑞慶覧の一部（西普天間住宅地区及び施設技術部地区内の倉庫地区の一部）、牧港補給地区の一部（北側進入路、第5ゲート付近の区域）、②牧港補給地区の一部（倉庫地区の大半を含む部分）、キャンプ瑞慶覧の一部（インダストリアル・コリドー等）、キャンプ桑江、那覇港湾施設、陸軍貯油施設第1桑江タンク・ファーム、普天間飛行場、③キャンプ瑞慶覧の一部（追加的な部分）、牧港補給地区の一部（残余の部分）について、3種類に分けて返還に向け実施していくことを合意しており（乙第24号証）、これらの全ての返還が実現すれば、沖縄本島中南部の人口密集地に所在する米軍施設及び区域の約7割が返還されることになる。平成27年12月には、特に地元宜野湾市の要望が強い普天間飛行場の東側沿いの土地の一部返還や、宜野湾市が同年3月に返還された西普天間住宅地区跡地と国道58号を接続するアクセス道路を建設するためのキャンプ瑞慶覧の一部区域の共同使用等について、日米間で協議が調ったことから、菅内閣官房長官とケネディ駐日米国大使による日米共同報道発表「沖縄における在日米軍施設・区域の統合のための日米両国の計画の実施」が行われたところであり（乙第141号証、乙第142号証）、これに対しては、地元宜野湾市からも、今回の日米共同報道発表により

市道の工事が進むことによって国道の交通渋滞の緩和にもつながる等として、高く評価されている（乙第143号証）。

a	キャンプ・シュワブ	一部返還	平 8. 9. 30	約 1 5ヘクタール
b	嘉手納弾薬庫地区	一部返還	平11. 3. 25	約 7 7ヘクタール
c	キャンプ・ハンセン	一部返還	平14. 2. 6	約 8 4ヘクタール
d	キャンプ桑江	一部返還	平15. 3. 31	約 3 8ヘクタール
e	読谷補助飛行場	一部返還	平18. 7. 31	約 1 3 8ヘクタール
f	瀬名波通信施設	一部返還	平18. 9. 30	約 6 1ヘクタール
g	嘉手納弾薬庫地区	一部返還	平18.10. 31	約 5 8ヘクタール
h	読谷補助飛行場	全部返還	平18.12. 31	約 5 3ヘクタール
i	楚辺通信所	全部返還	平18.12. 31	約 5 3ヘクタール
j	キャンプ瑞慶覧	一部返還	平22. 7. 31	約 4 7ヘクタール
k	キャンプ・ハンセン	一部返還	平23. 4. 28	約 1 1ヘクタール
l	ギンバル訓練場	一部返還	平23. 7. 31	約 6 0ヘクタール
m	キャンプ・ハンセン	一部返還	平26. 1. 10	約 7 7ヘクタール
n	キャンプ・ハンセン	一部返還	平26. 6. 30	約 5 5ヘクタール
o	キャンプ瑞慶覧	一部返還	平27. 3. 31	約 5 1ヘクタール
p	その他			約 6 6ヘクタール

(イ) 米軍施設の機能の本土等への移転

本土においては、平成9年度から、キャンプ・ハンセンにおける米海兵隊沖縄県道104号線越え実弾射撃訓練について、本土5自衛隊演習場（北海道：矢臼別演習場，宮城県：王城寺原演習場，山梨県：北富士演習場，静岡県：東富士演習場，大分県：日出生台演習場）へ移転させ（乙第11号証・SACO最終報告3枚目），平成18年度からは，嘉手納飛行場の航空機が，千歳基地（北海道），三沢基地（青森県），百里基地（茨城県），小松基地（石川県），築城基地（福岡県）及び新田原基地（宮崎県）の自

衛隊施設から行われる移転訓練へ参加している(乙第22号証の2・再編の実施のための日米ロードマップ6ページ, 乙第144号証・平成27年度における米軍再編に係る訓練移転について)。

さらに, 平成23年度からは, 新たな移転先としてグアムなどを追加し, 訓練移転の規模を拡大するなど実績を重ねている(乙第63号証・防衛白書212ページ)。

最近では, MV-22オスプレイに係る訓練を沖縄県外へ移転させ(乙第63号証・防衛白書208ページ), 嘉手納飛行場へ飛来して鳥島射爆撃場等で実施されていた空対地射爆撃訓練の一部を三沢対地射爆撃場(青森県)で実施し(乙第145号証・米軍再編に係る訓練移転の拡充について), 平成26年8月には, 普天間飛行場に配備されていた15機の空中給油機KC-130の全機の岩国飛行場への移駐を完了させており(乙第13号証・防衛白書197ページ及び201ページ), 沖縄県にある米軍施設の機能を順次本土へ移転させているところである。

オ 以上のとおり, 審査申出人の主張はいずれも理由がない。

以 上