

再 答 弁 書 1

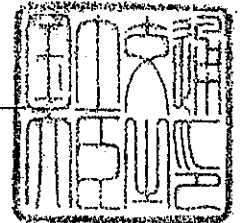
(反論書 (2) 及び (9) への反論)

平成 28 年 4 月 11 日

○ 沖縄県知事（審査申出人）が平成 28 年 3 月 23 日に貴委員会に対して行った審査申出について、審査申出人から同年 4 月 4 日に提出された反論書（2）及び（9）に対し、再答弁書 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	本再答弁書について	2
第2	反論書（2）に対する反論	2
1	取消制限法理の適用の有無について	2
2	法4条1項1号及び2号適合性の審査の対象となる処分について	5
3	地方自治法245条の7における「法令の規定に違反」の意義について	14
4	第2号要件適合性の裁量判断の逸脱・濫用の判断基準について	15
5	第1号要件適合性の裁量判断の逸脱・濫用の判断基準について	21
(1)	「(1) 1号要件の意義」について	21
(2)	「(2) 国防上の事項について」について	21
(3)	「(3) 裁量統制について」について	22
第3	反論書（9）に対する反論	23
1	利益衡量の対象について	23
2	比較衡量について	30

第1 本再答弁書について

本再答弁書は、審査申出人の反論書（2）及び（9）に対して、反論するものである。

なお、略語等については、特に記載のない限り、従前の例による。

第2 反論書（2）に対する反論

1 取消制限法理の適用の有無について

（1）審査申出人は、取消制限法理とは、授益的行政処分の名宛人である「私人」の「財産的価値」に焦点をおいて、私人の信頼保護のために条理上認められる、法律による行政の原理と対立する外在的・例外的な制約原理であり、私人とは異なる国（沖縄防衛局）自身が取消制限を主張しえないと主張する（反論書（2）8ページないし14ページ、18ページ）。

しかしながら、審査申出人が引用している塩野宏教授らの文献において、取消制限法理が授益的行政処分の名宛人である私人の信頼保護のために認められているとされているのは、行政法の基本原理である法律による行政の原理が、行政を法律に従わせることにより私人の権利利益を保護するためのものであるから、答弁書4で述べたとおり、行政処分の安定性・信頼性の確保という行政法の基本的理念から導かれる職権取消しにおける取消制限法理も、原則として、私人の権利利益を保護するためのものとされているからと解され、本件のように国が処分の相手方となった場合において、その適用を排除する趣旨であると解されない。

すなわち、そもそも取消制限法理は、法律による行政という要請と行政処分の相手方及び関係者の法的安全の保護という要請の価値衡量の結果、後者に重きが置かれる場合に適用される（藤田宙靖著「行政法総論」243ページ）ところ、社会が複雑多様化した今日にあっては、国家は社会の様々な利害を適切

に調整し、公共の福祉を実現することが期待されており、このため、行政も直接社会に参画し、様々な活動をしている。そのような活動を行う国は、その過程において、法律に規定された行政行為ないし処分の相手方となることが避けられない。かかる場合、国の行う活動は公益に関わるものであるが、そのような場合であっても、法律による行政の原理から導かれる法律適合性の要請と信頼保護、法的安定の要請という上記の二つの要請の適切な調和が求められることに変わりがないのであるから、取消制限法理の適用が、行政行為ないし処分の相手方が国であることによって直ちに排除されることになるものではないというべきである。

その点をおくとしても、当該行政行為ないし処分を基礎として様々な法律関係が形成されている場合には、そこに関係する私人の当該行政行為ないし処分に対する信頼を保護する必要がある。これは、審査申出人のいうように、取消制限法理を私人の権利利益を保護するという目的に限定したとしても否定できないところである。その場合には、正に法律による行政の原理の中心的な適用場面である私人の信頼保護のために、取消しが制限されることが正当化されるのである。

これを本件についてみるに、本件承認処分は、事業者である国に公有水面を適法に埋め立てる法的地位を付与するものであり、当該地位に基づいて埋立行為を行う国が本件承認処分に対して有する信頼や当該地位の安定の要請は、埋立行為の主体が私人の場合と同様に、正当に保護されてしかるべきである。

また、下記第3の2(2)イのとおり、現に、国は本件承認処分後に延べ75社の業者との間に総額645億円の契約を締結しており、本件承認処分が取り消されれば、その不利益はこれら業者に転嫁されることになり、当該業者の本件承認処分に対する信頼は無に帰することになる。

以上のとおり、取消制限法理は、処分の名宛人が国であって、保護されるこ

ととなる利益が仮に公益にわたる場合であったとしても適用されるものであり、まして、本件では、本件承認処分に対して数多くの関係者が関わっており、これら関係者の信頼を正当に保護する必要があるから、本件は、正しく取消制限法理の適用がされる場面といえる。

したがって、取消制限法理が私人の財産的価値を保護するものに限られ、国は取消制限法理を主張することはできない旨の審査申出人の主張には理由がない。

- (2) 審査申出人は、取消制限法理に反することが地方自治法245条の7第1項にいう「法定受託事務の処理が法令の規定に違反」するものに該当するとの相手方の解釈は誤りであると主張する(反論書(2)7ページ)。また、審査申出人は、同条の是正の指示における「法令」とは「所管する法律」である法(公有水面埋立法)であり、法律による行政の原理と緊張関係に立つ外在的制約であり、例外的な原理である取消制限法理は「法令」には含まれないから、法上の要件を充足しない処分を取り消した本件取消処分は、法に適合こそすれ、「法令の規定」に違反しているということとはあり得ないと主張する(反論書(2)14ページ)。

しかしながら、行政行為の自庁取消しには法律の特別の根拠は必要でないが、その権限はもとの行政行為の根拠規定に含まれると解されるところ、本件承認処分の根拠規定は法42条1項であり、本件取消処分の根拠規定も同条項と解される(この点、審査申出人も、取消通知書(乙第1号証)において、法42条3項、同4条1項を挙げ、取消権の根拠を法の規定に求めている。)。そして、取消制限法理は、法42条1項に基づく取消権の発生ないし行使そのものを制約する法理として作用するのであるから、同法理に基づく取消しが許されない場合にされた取消権の行使は、同条項に違反することとなるのである。このように、本件取消処分が取消制限法理に反するものと評価できる場合には、

本件取消処分の根拠規定である法42条1項に反するものと評価できるから、同42条1項という「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。したがって、審査申出人の上記主張には理由がない。

- (3) 審査申出人は、取消制限法理はあくまで授益的処分の名宛人において、同人が起こした主観訴訟において主張されるべきであり、主観訴訟も提起されていないのに、名宛人自身の利益が帰属するわけでも、かかる利益の保護を所掌事務に含むわけでもない国土交通大臣が、所管法令の規定に違反することを理由として是正の指示をすることは許されないと主張する（反論書（2）18ページ）。

しかしながら、上記のとおり、本件取消処分が取消制限法理に反する場合には、本件取消処分の根拠規定である法42条1項に反するのであるから、国土交通大臣は、所管法令である法の規定に違反するものとして是正の指示をすることができるのであって、審査申出人の主張は理由がない。

2 法4条1項1号及び2号適合性の審査の対象となる処分について

- (1) 審査申出人は、本件において、本件承認処分の出願における「法4条1項1号、2号の要件適合性」が問題となり、基準時は本件承認処分時である旨主張する（反論書（2）24ページ）。

審査申出人の上記主張については特に争わない。

- (2) 審査申出人は、本件指示は審査申出人の本件取消処分が違法であるとしてされたものであり、本件取消処分の適法性が問題とされている以上、法4条1項各号の要件適合性について審査されるのは、現知事による本件取消処分の判断以外にあり得ない旨主張する（反論書（2）24ページないし26ページ）。

確かに、本件指示は審査申出人の本件取消処分が違法であるとしてされたものであるから、本件では現知事による本件取消処分の違法性が問題となる。

しかし、本件取消処分は、前知事による本件承認処分に違法の瑕疵があるとしてされたものであるところ（「本件埋立承認には違法の瑕疵があった」、「瑕疵ある埋立承認による違法状態を是正するため、本件埋立承認取消をした」との記載など（審査申出書 33 ページ））、審査申出人の主張する違法の瑕疵が本件承認処分に存在しなければ、すなわち、本件承認処分が適法であれば、本件取消処分は瑕疵がないにもかかわらずされたものとして違法と評価されることになる。本件承認処分は、前知事が法 4 条 1 項 1 号及び 2 号の各要件に適合するとしてされたものであるところ、都道府県知事に法 4 条 1 項 1 号及び 2 号の各要件の適合性判断における要件裁量が認められていること自体は当事者間に争いがないから（反論書（2） 24 ページ）、本件承認処分が前知事の裁量の範囲内においてされたものであれば、本件承認処分は適法である。結局のところ、本件取消処分の違法性は、本件承認処分が前知事の裁量の範囲内でされたものか否かによって決まるから、本件で問題となるのは、本件承認処分における前知事の裁量である。

- (3) 審査申出人は、処分庁には原処分を行った処分庁と同様の要件裁量を与えられているから、処分庁はその原処分の要件適合性を代置して判断でき、違法と不当の区別を超えて全面にわたり審査できるなどとして、国地方係争処理委員会が事後的・客観的に原処分の「違法または不当」性の有無を審査しなければならないことになる根拠はない旨主張する（反論書（2） 27 ページないし 30 ページ）。

仮に、審査申出人の主張するとおり、処分庁はその原処分の要件適合性を代置して自庁取消しを判断でき、その判断に際して、違法と不当の区別を超えて全面にわたり審査できるとしても、審査申出人は、瑕疵ある埋立承認による「違法状態」を是正するために、本件取消処分をしたのであるから（審査申出書 33 ページ）、本件承認処分において前知事の裁量逸脱・濫用という客観的な違法

がなければ、本件承認処分には審査申出人の主張する瑕疵がなかったことになるのであって、本件取消処分は違法と評価されることになる。

- (4) 審査申出人は、授益的行政処分の取消しは侵害処分に当たり、取消制限法理が適用される場合は比較衡量の結果、例外的な場合にのみ取消権が発生することから、現知事の裁量が消滅し、前知事の裁量逸脱・濫用の有無が問題になる旨の論理は成り立ち得ない旨主張する（反論書（2）30ページないし33ページ）。

しかし、相手方は、取消処分を基礎づける違法性は客観的に存在するものであるから（答弁書2・19ページ等）、この点に関して行政庁に裁量が認められることはないことを主張するものであり、本件において審査申出人の主張するような論理を主張するものではないから、反論の必要を認めない。

- (5) 審査申出人は、国地方係争処理委員会における審査において、本件取消処分という審査申出人の裁量処分をどのように審査すべきかについて、かかる裁量が最大限尊重されなければならない、審査申出人の裁量逸脱・濫用の有無が審査されなければならない旨主張する（反論書（2）34ページないし51ページ）。

ア この点、相手方としては、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についての是正の指示が問題となる本件審査申出において、本件承認処分における前知事の裁量が問題となることは上記のとおりであり、本件取消処分における審査申出人の裁量を論ずるまでもないと考えるが、国地方係争処理委員会における審査において、法4条1項1号及び2号の要件適合性に関する知事の裁量判断が尊重され、その裁量逸脱・濫用の有無が審査されることになるという結論は争わない（この点については、反論書（2）34ページ注14のとおりである。）。

イ 仮に、現知事による本件取消処分の裁量が問題となる余地があるとしても、以下で述べるとおり、審査申出人がした本件取消処分は明らかに裁量権の範

囲を逸脱・濫用したものであるから、本件取消処分が違法と評価されることに変わりはない。

(7) 審査申出人が本件取消処分をするに至る経緯

- a 前知事は、平成25年12月27日、国（沖縄防衛局）のした辺野古沿岸域の埋立承認申請について、本件承認処分をした（乙第2号証）。
- b 審査申出人は、「普天間基地の閉鎖・撤去、県内移設断念、オスプレイ配備撤回を強く求める。そして、あらゆる手法を駆使して、辺野古に新基地をつくらせない」（甲H第1号証3ページ）ことを公約にして、沖縄県知事選挙に立候補し、前知事が埋立承認をしたことに対する審判というただ一つの争点を問うたとして、沖縄県知事に当選した（甲H1号証12ページ）。
- c 審査申出人は、平成26年12月10日の知事就任日以降、県議会において、普天間飛行場の本件代替施設等への移設を阻止する旨を公言した（乙第167号証の1ないし3）。
- d 審査申出人は、平成27年1月26日、本件承認処分の瑕疵を確認するために、沖縄県弁護士会の弁護士3名と環境の専門家である大学教授3名で構成される第三者委員会を設置した（乙第83号証、乙第84号証）。

なお、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、当時の沖縄県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飛行場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設に反対する立場から意見を述べていた（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の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（乙第87号証の1、同号証の2）。

- e 審査申出人は、平成27年4月5日に菅官房長官との初会談において、「辺野古は絶対に建設できない確信を持っている」などと述べ（平成27年4月6日沖縄タイムス朝刊：乙第168号証）、同月17日に安倍内閣総理大臣との初会談において、「私は絶対に新基地はつくらせない。」などと述べた（同月18日毎日新聞朝刊：乙第169号証）。
- f 審査申出人は、平成27年5月17日、約3万5000人が集まったという県民大会において、「私は多くの県民の負託を受けた知事として、県の有するあらゆる手法を用いて、辺野古に新基地は造らせない、この公約実現に向けて全力で取り組んでいくことをいま皆さま方にあらためて決意をする。」などと発言した（同年5月18日琉球新報朝刊：乙第170号証）。

g 第三者委員会は、平成27年7月16日、審査申出人に対し、本件承認処分には法律的な瑕疵があったとの報告をした（陳述書（沖縄県知事）：甲H第1号証）。

h 国は、平成27年8月10日から同年9月9日までの間、普天間飛行場の本件代替施設等への移設につき、本件埋立事業に係る各種の作業を中断した上で、沖縄県との間で「集中協議」を行ったが（乙第171号証）、同年8月12日、同月18日、同月29日に行われた菅官房長官との会談（第1回目、第2回目及び第4回目。なお、同月24日は第3回目として官房副長官と副知事の会談が行われた。）、同月16日に行われた防衛大臣との会談（乙第172号証）、同年9月7日に行われた安倍内閣総理大臣らとの会談（第5回目）においても、審査申出人の姿勢に変わりはなく（乙第173号証）、審査申出人は、辺野古の作業について「全力を挙げて阻止をさせていただきます。」と締め括った（同月8日東京新聞朝刊：乙第174号証）。

i 審査申出人は、平成27年10月13日、前知事のした本件承認処分を取り消す旨の本件取消処分をした（乙第1号証）。

(イ) 本件取消処分は、審査申出人の裁量権を逸脱・濫用した違法なものであること

a 考慮すべき事情を考慮していないこと

裁量権の行使としてされた処分は、その基礎とされた重要な事実には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ものと解される（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)。

そして、職権取消処分における裁量判断においては、上記第2の1(1)で述べたとおり、取消処分がされたときに名宛人や関係者が被る不利益や処分により実現しようとした利益、瑕疵の程度に十分考慮することが必要であるところ、これを欠いた場合には考慮すべきことを考慮せずにされたものとして、裁量権の範囲の逸脱・濫用となると解される。

しかるに、答弁書4で述べたとおり、本件承認処分が取り消されれば、普天間飛行場周辺住民の生命、身体又は財産に対する危険や騒音被害の早期除去は困難となる。また、普天間飛行場の跡地利用により、返還前に比して年間3700億円以上の直接経済効果が期待できるところ、かかる宜野湾市の経済発展が阻害され、かつ、沖縄の負担軽減も進められなくなる。さらに、我が国は、米国との間で、平成8年に普天間飛行場の返還を、平成11年に普天間飛行場の移設先を辺野古沿岸域にすることを、平成14年に代替施設等の建設を埋立工法により行うことを、それぞれ合意しており、本件承認処分はこれらの一連の交渉の結果であって、本件承認処分が取り消されれば、平成8年以降の関係者の努力が無に帰することになりかねず、米国の信頼を失うことになる。加えて、平成26年度末までに当初契約金額905億円の契約を締結し、そのうち約473億円を既に支払っているところ、これらの莫大な費用が無駄になるという経済的不利益も生じ、すでに契約を締結している施工業者等多くの利害関係者の信頼も裏切ることとなるものである。このように本件取消処分による不利益は、普天間飛行場周辺住民の生命、身体又は財産に対する危険除去を困難にすることに加え、日米間の信頼関係を損なうなどの外交上、防衛上、政治上の不利益、さらには経済上等の計り知

れない多大な不利益である。

審査申出人が職権取消しをするに当たっては、かかる不利益を十分に評価・考慮しなければならないし、答弁書2及び3で詳述したとおり、本件承認処分は、法4条1項1号、2号の要件を満たしたものであり、そこに瑕疵は見当たらない上、仮に、何らかの瑕疵があったとしても極めて軽微なものであるから、上記不利益、瑕疵の程度等を正しく評価・考慮すれば、本件取消処分が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことを認識できたことは明らかである。

ところが、本件取消処分の理由（乙第1号証）を見れば明らかなとおり、審査申出人は、このように極めて大きな不利益、瑕疵の程度について適切に評価・考慮することなく、本件取消処分をしたものである。

審査申出人は、本件取消処分によって考慮される不利益は沖縄防衛局の金銭的なもののみである旨の主張をしているところであり（反論書（9）17ページ）、本件取消処分に当たり、本来考慮されるべき利益が考慮されていないことは明らかというほかない。

そうすると、本件取消処分は、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないものであり、裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものであるとして違法である。

b 本件取消処分が目的違反であること

一般に、法が行政庁にある権限を与えた本来の趣旨・目的とは異なった目的のために裁量権を行使した場合、当該裁量処分は裁量権を逸脱又は濫用したものであるとして違法となるものと解される（塩野宏著「行政法Ⅰ」133ページ及び134ページ、藤田宙靖著「行政法総論」103ページ、最高裁昭和42年5月24日大法院判決・民集21巻5号1043ページ、最高裁昭和48年9月14日第二小法院判決・民集27巻8号

925ページ、最高裁昭和53年5月26日第二小法廷判決・民集32巻3号689ページ参照)。

これを本件についてみると、法は、公有水面を埋め立て、これを利用することが、国土の開発その他国民経済の向上に資するものであることから、公共用物である公有水面を変じて土地と為し、その利用を認める一方、埋立てが環境の保全及び災害の防止等に一定の影響を与えるものでもあることに鑑み、適正かつ合理的な埋立てを確保するため、必要な手続等を定めるとともに、その埋立ての可否を当該地域の実情に精通した都道府県知事の判断に委ねることで、国土の適正かつ合理的な利用を確保することを目的としており、承認処分もかかる目的に基づき所定の要件の下になされるものである。

しかし、上記(ア)のとおり、審査申出人は、あらゆる手法を駆使して本件代替施設等の建設を阻止することを公約として沖縄県知事に当選し、当選後も、本件代替施設等の建設を阻止する発言を繰り返しており、本件代替施設等の建設に反対する姿勢を徹底して貫いている中で本件取消処分に至ったものである。

都道府県知事は、本来、公有水面の埋立てによる国土の適正かつ合理的な利用の確保という目的のため、その権限を行使すべきところ、本件取消処分に至る一連の経過をみれば、あらゆる権限を駆使して本件代替施設等の建設を阻止することを政治信条とする審査申出人においては、専ら自らの政治信条である本件代替施設等の建設を阻止するという目的を達成するために本件取消処分をしたものであることは明らかである。

なお、審査申出人は、第三者委員会の報告を受けて本件取消処分をしたものであるが、上記(ア) dのとおり、同委員会は中立性・公正性が全く担保されておらず、かかる委員会の報告に基づくものであることをもっ

て、本件取消処分が上記法の目的でされたとみることはできない。

したがって、本件取消処分は、法の予定する目的と異なった目的でされたものであり、審査申出人が自らの裁量権の範囲を逸脱・濫用して行ったものといえるから、違法である。

3 地方自治法245条の7における「法令の規定に違反」の意義について

審査申出人は、国の関与は最小限度でなければならない、地方公共団体の自主性と自立性に配慮されなければならないことや、是正の指示に対する国地方係争処理委員会の審査期間が90日以内と限定されていること、国の関与の取消訴訟の審理が短期間で終わることが予定されていることなどからすると、地方自治法245条の7における「法令の規定に違反」とは、重大かつ明白な違法に限られる旨主張する（反論書（2）51ページ及び52ページ）。

しかし、地方自治法は、「重大」性を要件とする場合には、「重大な危害」（同法242条3項、同法242条の2第6項）や「重大な過失」（同法243条の2第1項）というように条文に明記しているところ、同法245条の7第1項は、単に「法令の規定に違反」していると認めるときに是正の指示をすることができる」と規定しているにすぎないのであって（これは、法定受託事務の管理・執行上の違法を直接的に是正する代執行訴訟に係る同法245条の8第1項の規定においても同様である。）、条文に規定されていない「重大」性や「明白」性を読み込むことは困難である。また、地方公共団体は法令に違反してその事務を処理してはならないところ（同法2条16項）、法定受託事務の処理に重大かつ明白な違法がある場合にしか是正の指示ができないものと解すると、地方公共団体が違法な法定受託事務の処理をしても、国がこれを是正する実効的な手段がなくなることになる結果、国が当該地方公共団体の違法な法定受託事務により不利益を受ける国民を救済できなくなり、相当でない。また、地方自治法は、審査申出人が主張するとおり、「地方公共団体の自主性と自立性に配慮」するからこそ、「是正の指示」をは

じめとした「国の関与」（地方自治法245条）について、国地方係争処理委員会への審査の申出の制度を設け（同法250条の13）、地方公共団体が同委員会の審査の結果に不服があるとき等には最終的には司法判断を得ることができる仕組みを採用している（同法251条の5）のであり、「是正の指示」を法令違反を理由としてなし得ることが、「対等な関係とは到底言い得ない」（反論書（2）51ページ）とはいえない。加えて、法令違反のほかに「是正の指示」を行うことができる二つ目の要件である「著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき」は法令違反すら存在しない場合であるから、審査申出人の主張は、この要件とのバランスを明らかに欠くものである。

したがって、審査申出人の上記主張には理由がない。

4 第2号要件適合性の裁量判断の逸脱・濫用の判断基準について

(1) 審査申出人は、第2号要件の意義について当事者間に相違はないとしつつ、①審査申出人は特に厳格に判断されるべきと考える、②第2号要件において埋立地の用途（上物）が考慮されるかについて当事者間に明確な争いがある、③裁量統制のあり方について当事者間の主張に若干の齟齬がある旨主張し（反論書（2）52ページないし54ページ）、それぞれの詳細を次項以下で述べているので、以下各項目ごとに反論する。

(2) 審査申出人は、第2号要件（「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」）は地方公共団体の責任者たる都道府県知事に対し、当該地方公共団体の地域環境を保全する観点から法上の権限を行使することを強く要請していること、現代社会が環境保全に求める水準が高くなっており慎重な判断が求められていること、同要件の判断は専門技術的な知見に基づいてなされるものであることより、同要件の判断は、地域環境保全という規範の趣旨に照らして、厳格になされるべきである旨主張する（反論書（2）55ページないし58ページ）。

「十分配慮」の意味については、審査申出人も主張するとおり、「問題の現況及び影響を的確に把握した上で、これに対する措置が適正に講じられていることであり、その程度において十分と認められること」であることに争いはなく、第2号要件が環境保全の趣旨の規定であることも争うものではない。

しかしながら、そもそも、審査申出人のいう「厳格になされるべき」との主張の内容が不明確であり、審査申出人の主張からすると、いかなる場合に「十分配慮」されたとするのかも不明といわざるを得ない。

そして、環境保全をめぐる社会情勢が時代とともに変遷することは当然であり、免許（承認）権者においても、その時点における社会情勢を踏まえて第2号要件適合性を判断することは当然といえるとしても、そのことから厳格性が必要といった規範が導き出されるとはいえない。

また、第2号要件の判断が専門技術的な知見に基づいて行われることも争うものではないが、そのことから第2号要件の判断を厳格にすべきとする理由も明らかではない。

なお、審査申出人の主張は、環境保全の観点から、埋立てを認めない方向での知事の裁量権は広く、逆に、埋立てを認める方向での裁量権は狭いとの理解に基づくものと考えられるが、後記(4)のとおり、法が埋立てを認めない方向についてのみ片面的に広い裁量権を認めているとは解されないから、審査申出人の主張はその前提において誤っている。

- (3) 審査申出人は、法及び環境影響評価手続において供用後の影響を事業内容や環境保全措置に反映させることが予定されていること及び本件埋立事業の埋立地の用途が米軍の使用する飛行場であることからすれば、第2号要件においてもいわゆる上物、すなわち埋立地の用途（本件でいえば飛行場としての供用）に伴う影響について考慮されるべきであり、供用後の影響についても十分配慮されていなければならない旨主張する（反論書（2）58ページないし66ページ）

ジ)。

審査申出人も主張するとおり、第1号要件において埋立地の供用後の影響が考慮されることに争いはない(反論書(2)59ページ)。

審査申出人は、法が埋立承認申請の際に提出すべき申請書及び環境保全図書等の添付資料に、埋立地の用途や埋立地の用途に関する環境影響評価に関する資料を含む環境保全措置を記載することを求めていること(反論書(2)59ページ及び60ページ)や、沖縄県の審査基準(乙第8号証)においても埋立地の用途が環境に与える影響を考慮することとされていること(反論書(2)61ページ及び62ページ)を挙げるが、これは、法が第1号要件において埋立地の用途を考慮することを求めているからにすぎない。すなわち、環境保全図書が第2号要件審査においてのみ資料として用いられるとすればともかくとして、同図書は第1号要件審査においても当然に用いられているから、このことが文理上の明確な区別にもかかわらず、埋立地の用途を第2号要件において審査しなければならない理由にはならない。沖縄県自らの審査基準においても、「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して許容できる範囲にとどまっているか」は「法第4条第1項第1号」の審査事項に位置づけているところである(乙第8号証10ページ)。

また、審査申出人は、評価法1条が環境影響評価を「保全措置その他事業の内容に反映させ」ることを求めており、評価法33条3項が「対象事業に係る免許等であって対象事業の実施において環境の保全についての適正な配慮がなされることが要件となっているもの」(法においては第2号要件)の判断について環境影響評価書及び知事意見に基づいて判断することを求めていることを挙げるが(反論書(2)60ページ)、評価法33条3項は、上記のような規定を備えた免許等については、「環境保全についての適正な配慮がなされるかどうかの

審査が行われることが免許等の根拠規定において保証されているため、当該審査において、評価書及び免許等を行う者の意見が用いられるべきことのみを規定したものであり（環境庁環境影響評価研究会「逐条解説 環境影響評価法」179ページ）、環境保全に関する要件を定める免許等の根拠規定の解釈を前提として、その審査資料として環境影響評価書等に基づくべきことを定めることにより、当該要件の判断について合理性を担保することを趣旨とするものであり、根拠規定の解釈自体を変容させるものではない。そして、第2号要件については、答弁書3（7ページ及び8ページ）で述べたとおり、文理上埋立地の用途は考慮されないと解すべきであり、評価法33条3項によってこのような解釈が影響を受けるものではない。同様に、本件埋立事業における飛行場設置について評価条例に基づいて環境影響評価がされていることから、第2号要件の解釈が影響を受けるものでもない。

また、審査申出人は、論旨は不明確であるが、埋立地における供用での環境影響が重大となる場合は、当該供用に係る事業そのものが環境影響評価手続の対象として捉えられる必要があることから、供用についても第2号要件において審査しなければならない旨を主張しているが（反論書（2）61ページ）、独自の見解であり理由がない。すなわち、審査申出人が指摘するように、評価法4条10項及び13条の規定に基づき定められた「基本的事項」（平成9年12月12日環境庁告示87号）第二の四(1)アは、環境影響評価の項目等を選定するための指針（環境影響評価項目等選定指針）に関して、「公有水面埋立法による水面の埋立又は干拓」については、明示的に「土地等の供用に伴い行われることが予定される事業活動その他の人の活動」を影響要因の区分から除外することとしている。これは、評価法が「水面を埋め立てる等の行為や埋立地の「存在」が環境に著しい影響を及ぼしうることに着目」しており、埋立事業自体は「供用」を含んでいないこと、「供用での環境影響が重大となる場合には当該供

用に係る事業そのものが対象として捉えられる必要があること」(前掲「逐条解説 環境影響評価法」233ページ)によるものと理解されている。したがって、審査申出人が主張するような、「埋立地における供用での環境影響が重大となる場合」(反論書(2)61ページ)に第2号要件において供用を審査しなければならない理由はない。実際、評価条例によって「上物」である飛行場事業が審査されていることは前述のとおりである。

また、審査申出人は、本件埋立事業における埋立地の用途が米軍が使用する飛行場であることを根拠として、第2号要件において埋立地の用途が考慮されるべきと主張するようであるが(反論書(2)63ページないし65ページ)、審査申出人の主張を前提とすると、埋立地の用途がどのようなものであるかによって、ある事業においては第2号要件において埋立地の用途が環境に与える影響について考慮され、ある事業においては考慮されないことになる。第2号要件において埋立地の用途が考慮されるか否かは、法4条1項2号の解釈の問題であり、具体的な事業内容によってその解釈が左右されることとなる審査申出人の主張はおおよそ採り得ない。

なお、埋立後の使用目的が明確であること(反論書(2)63ページ)が法4条1項2号の解釈に影響を及ぼすものでないことはいうまでもない。

したがって、審査申出人の上記主張は理由がない。

- (4) 審査申出人は、法の趣旨に照らせば、第2号要件は、環境保全の方向で承認(免許)権者の裁量権が一定程度制約され、本件の審査対象を本件承認処分と捉える場合と、本件取消処分と捉える場合とでは、審査密度が異なり、本件取消処分と捉えた場合には審査申出人の広範な裁量に委ねられる一方で、本件承認処分と捉えた場合には、より実質的な審査が及ぶ旨主張する(反論書(2)66ページないし70ページ)。

しかしながら、法の条文構造からすれば第「2号要件は、環境保全の方向で裁

量権が一定程度制約される」(反論書(2) 69ページ)との主張は、埋立承認をする場合と不承認とする場合とで第2号要件に関する承認(免許)権者の裁量権の幅が異なるとする趣旨と解されるところ、このような解釈は誤っている。審査申出人は、法4条1項(免許基準)、13条の2(設計の概要等の変更許可)、29条1項(埋立地の用途変更の許可)、47条1項(国土交通大臣の認可)、公有水面埋立法施行令32条を挙げ、埋立てを推進する方向での行政行為は、全ての要件を充足しなければならず、設計の概要の変更等では要件を加重し、特に広域にわたるものについては国土交通大臣の認可を求めて制約している一方で、法30条(権利取得者の義務)、32条(都道府県知事の監督権)、39条以下(罰則)、公有水面埋立法施行令6条を挙げ、無願埋立て等について罰則を設けて厳格に規制するとともに、免許の条件、災害防止の義務付け及び取消等の監督処分を広く認め、埋立てを制限する方向では裁量を広く認めている旨主張する。しかしながら、法は公有水面の埋立てに関する規制法であるから、埋立免許及び承認について法が定める要件を全て充足する必要があることや、監督処分等の定めがあることは当然のことである。上記(13ページ)で述べたとおり、法は、公有水面の適正な管理と埋立てによる国民経済の向上等を図り、もって国土の適正かつ合理的な利用を確保しようとするものであるから、これらの規定を挙げたとしても、「周辺環境を保全する方向」での都道府県知事の裁量権行使を強く求めていることは明らか」(反論書(2) 68ページ及び69ページ)など、法が他の諸要素に比して特に環境保全に比重を置いたものといえるものではない。答弁書3(6ページ及び7ページ)で述べたとおり、本件埋立事業における第2号要件適合性の審査(評価法33条3項)の性質は、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。また、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おり、このような第2号要件適合性に係る審査の性質及び文言に照らせば、法は、承認（免許）権者に対し、第2号要件を認める方向ないし認めない方向のいずれに対しても等しく一定の裁量権を与えていると解され、認めない方向についてのみ片面的に広い裁量権を認めているとは解されない。

したがって、審査申出人の上記主張は理由がない。

5 第1号要件適合性の裁量判断の逸脱・濫用の判断基準について

(1) 「(1) 1号要件の意義」について

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」（第1号要件）の意義に関し、審査申出人は、高松高裁平成6年6月24日判決・判例タイムズ851号80ページの判示内容等を引用した上で、「「国土利用上適正且合理的ナルコト」とは、埋立てによる利益、不利益を広範に比較衡量し、前者が後者を優越することを意味するものであり、これは総合的判断として行われなければならないことを意味するものと解される」とし、「同じ裁判例を引用していることから明らかなとおり、1号要件の意義については、申出人と相手方とは、争いはない」としている（反論書（2）72ページ及び73ページ）。

この点、審査申出人と相手方との間には、埋立てに係る諸事情の総合的な比較衡量によるという点において、大きな争いはない。

なお、審査申出人は、「申出人と相手方の間では、審査対象が本件埋立承認なのか、本件埋立承認取消なのか、という点に争いがある」（反論書（2）73ページ）としているが、この点についての相手方の主張は、既に主張したとおりである。

(2) 「(2) 国防上の事項について」について

審査申出人は、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との相手方の主張に対して反論する（反論書（2）74ページないし84ページ）。

しかし、相手方は、都道府県知事には、国防・外交上の観点からの米軍施設及び区域の配置場所として日本国内のどこが適切かといった点を判断する権限はないと主張しているにすぎず、かかる主張は答弁書2（26ページないし33ページ）で述べたとおりであるから、ここでは繰り返さない。

(3) 「(3) 裁量統制について」について

審査申出人は、「公水法が、「周辺環境を保全する方向」での都道府県知事の裁量権行使を強く求めていることは明らかであって、かかる公水法の趣旨に照らせば、1号要件についても、環境保全の方向で裁量権が一定程度制約されるというべきである」とし、「法定受託事務の意義・・・免許承認処分の要件適合性の判断を都道府県知事の専権的判断に委ねていること等に鑑みると、地方公共団体の自主的判断は尊重されなければならない」とした上で、「本件の審査対象を・・・本件埋立承認と捉える場合と、本件埋立承認取消と捉える場合とでは、審査の密度は異なり、前者と捉えた場合には、より実質的な審査が及ぶと考えるべきである」と主張する（反論書（2）84ページ及び85ページ）。

しかしながら、第2号要件に係る裁量統制に関して上記4(4)のとおり、そもそも法は、埋立てによる国民経済の向上等と、埋立てによって影響が及ぶ生活環境や自然環境の保全、埋立対象地における関係者の利害等を、総合的に調整し、国土の適正かつ合理的な利用を確保することを目的とするものと解されるのであって、埋立てを認めるか否かについての都道府県知事の裁量権の行使は、当該目的の実現のために行使されるものである以上、認否いずれの方向に対しても等しいものというべきであり、「公水法が、「周辺環境を保全する方向」での都道府県知事の裁量権行使を強く求めている」などという片面的な解釈は成

り立たない。また、ある行政庁に要件裁量や効果裁量が認められる場合において、当該権限を有する行政庁の判断が尊重されるべきことは行政庁の裁量権行使の場面において等しく妥当するものであって、何ら、法に基づく承認（免許）権限の行使の場面において特異なものではない。さらに、上記のような主張を根拠として、「本件の審査対象を・・・本件埋立承認と捉え・・・た場合には、より実質的な審査が及ぶ」とする審査申出人の主張における「より実質的な審査」の意義が全く不明であり、そのように解することが審査申出人の他の主張、とりわけ、本件において相手方がした是正の指示が違法であるとの審査申出人の主張と、いかなる結びつきを有するのかについても、上記主張内容からは何ら明らかにされていない。

よって、審査申出人の上記主張にも理由がない。

第3 反論書（9）に対する反論

1 利益衡量の対象について

(1) 審査申出人は、取消制限法理が適用されて、最高裁昭和43年判決の要件に基づき判断がされるとしても、利益衡量の対象については、原則として処分の名宛人の利益に限られ、せいぜい処分の根拠法規が保護する利益にとどまるのであって、一般公益は含まれないと主張する（反論書（9）3ページ）。

しかし、上記第2の1(1)のとおり、行政処分は、それがいったんされると、その効力の安定性に対して高い信頼が生じ、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、このような行政処分に対する信頼を保護する必要がある。このように、行政処分が新たな法律秩序を形成していくものであることからすると、そこで形成されたものが一般公益であれば、一般公益も保護の対象になるものと解される。審査申出人の上記主張には理由がない。

(2) 審査申出人は、相手方が述べる判例や裁判例上で取消制限法理が問題となった事案は、農地関係や年金等の社会保障領域が主であり、ここでは名宛人の利益のみを考慮しているし、法上の解釈からしても名宛人の利益以外を考慮することはできないと主張する（反論書（9）5ページないし10ページ）。

しかし、審査申出人が反論書（反論書（9）5ページ）で引用する最高裁昭和28年判決は、「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る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」として、自庁取消しができるかどうか、自己拘束力をどの程度認めるかについては、各処分の根拠法規が達成しようとした公益上の必要、つまり処分の性質によつて定まるものである旨を明らかにしている。

そして、同判決は、そのあてはめにおいて、農地調整法上の許可が与えられれば、それによつて「申請者だけが特定の利益を受けるのではなく、利害の反する賃貸借の両当事者を拘束する法律状態が形成」され、「処分をした行政庁もその処分に拘束されて処分後にはさきの処分は取り消しできないことにしなければ、農調法9条3項所定の法律行為について特に賃貸借当事者の意思の自主性を制限して、その効力を行政庁の許可にかからしめた法的秩序には客観的安定性がないことになつて、それでは却つて耕作者の地位の安定を計る農調法の目的に副わないことになる」と判示しており、処分の性質を考慮した上で、耕作者の利益のみならず、賃貸借という拘束された法律状態の安定についても考慮している。

その他取消制限法理が問題となった判例や裁判例は、年金受給権や農地の取得という直接に第三者の具体的な不利益を生じさせ難いものである。

これらを踏まえて法をみると、上記第2の2(2)のとおり、法は法4条1項1号及び2号に関して要件裁量を認めるものであるが、ひとたび「免許」(承認について同じ趣旨が妥当することについて、後述)がなされた後は、その法的安定のために特別の規定を整備している。すなわち、法32条は一般的に自庁取消し又は撤回が認められる場合である法令違反(同条1項1号)、条件違反(同2号)、詐欺による免許(同3号)等をあえて列举し、このような場合にも自庁取消し又は撤回以外に「効力ヲ制限シ若ハ其ノ条件ヲ変更シ、埋立ニ関スル・
・工作物其ノ他ノ物件ヲ改築若ハ除却セシメ、損害ヲ防止スル為必要ナル施設ヲ為サシメ又ハ原状回復ヲ為サシムルコト」の措置を可能とする権限を免許権者に与えており(同趣旨：山口真弘ほか「公有水面埋立法」183ページ及び184ページ)、また、これらの事由によったとしても取消し等を行うことができるのは竣功認可の告示日(同22条及び24条)前に限られ(同32条1項)、竣功認可の告示日後はもはや自庁取消し又は撤回を許さず、措置命令等を認めるのみである(同33条1項)。さらに、当然に免許が失効する場合でもその復活の余地を認め(同34条ただし書)、免許が失効した場合であっても原状回復義務を免除し埋立地を維持する措置を可能としている(同35条1項)。これらの規定を踏まえると、法は、公有水面の埋立てという事実行為がもたらす社会経済への影響の大きさを鑑みて、ひとたび「免許」がなされた後は、これを可能な限り安定させる趣旨であると解される。したがって、法は、埋立免許に係る事実上又は法律上の秩序の早期安定を企図するものであるから、行政処分 of 自庁取消しを制限的に解すべきことは法の趣旨に合致するといえる。なお、法32条、同34条等は国に対する承認には準用されていないが(法42条3項)、これは、通常、国については、当然に行うべきことを行わないといった事

態は想定できないこと等を理由とするものであり、公有水面の埋立てという事
実行為が社会経済にもたらす影響の大きさ自体は免許と異なるものではないか
ら、自庁取消しを制限的に解すべきことは同様に妥当する。

したがって、上記法の趣旨を正解せず、「法律の構造を全体的に見ても、公水
法は埋立権を設定する法律に過ぎず、自作農創設特別措置法のように、埋立権
が設定されたことを信賴して、あるいは埋立権の後続処分により利益を受ける
者が想定されるような法律ではないし、私法関係を形成し、形成された私法関
係の上に取引が積み重なることを想定した法律でもない」とした上で、「結局、
公水法の解釈として、埋立承認の取消しによって失われる利益として、名宛人
の利益以外を考慮することは求められているとはとても考えられない」（反論書
（9）9ページ）と結論した審査申出人の主張は法の解釈を誤るものである。

実際、本件承認処分については、その後に埋立工事を行うための工事業者等
と契約をすることで第三者が出現するなど、本件承認処分にに基づき法律関係が
形成されていくことが当然予定されていくものであるから、処分の根拠法規か
らすると、当然に第三者や公益も保護の対象となり、それを利益衡量の対象と
して考慮することができるというべきである。

この点については、最高裁昭和43年判決の最高裁判所判例解説[民事編]昭
和43年度（下）（1286ページ）が、「当該農地につき、さらに第三取得者
が現れたような場合に、法定の争訟提起期間経過後、処分庁が買収・売渡処分
の取消しをなしうるかは、買収処分の瑕疵がいかに重大であるとしても、きわ
めて疑わしいというべきであろう」と明示的に記載していることが参照される
べきである。上記判決は、羈束処分に関して違法があった事案におけるもので
あるから、仮に審査申出人が違法の瑕疵ではなく不当の瑕疵を理由に本件承認
処分を取り消したのだとすれば、この理は一層強く妥当するというべきである。

また、法4条1項の要件は、「国土利用上適正且合理的ナルコト」（1号）、「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」(2号)と
いうように開放的・抽象的な要件であって、その該当性判断については処分権
者である知事の裁量には幅があるというべきであるから、このような処分につ
いていったん承認の処分がなされた場合には、その後の時点で裁量取消しによ
って取り消されることがあり得ることは、法律関係をあまりに不安定にするも
のであって、法的安定性を著しく害するものであるというべきであるから、そ
れを予想することを求めるのは相当ではなく、このような場合には、処分権者
である知事の取消権の行使は、最高裁昭和28年判決の事案でも言及されるよ
うに自己拘束力の観点から、より制限されるというべきである。

したがって、「行政法の一般的な理論からしても、処分の根拠法たる公水法の
解釈からしても埋立承認の取消しによって失われる利益として、名宛人の利益
以外を考慮することは求められていない」(反論書(9)10ページ)というこ
ともできず、審査申出人の上記主張は理由がない。

- (3) 審査申出人は、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危
険除去ができなくなること、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、沖縄の負担軽減が進められなくなること、
日米間の信頼関係に亀裂が生じること、国際社会からの我が国に対する信頼が
低下することは、一般公益であって法が保護する利益ではなく、比較衡量の対
象とならない旨主張する(反論書(9)10ページ)

しかし、上記第2の1(1)のとおり、取消制限法理において公益も保護される
べきであり、本件では、本件承認処分により普天間飛行場を移設するために辺
野古沿岸域の埋立工事に着手することができるようになり、現に埋立工事の準
備が進んでいたのであるから、本件承認処分を契機として普天間飛行場の移設
が進むことに対する国民等の信頼が高まっていたのであって、かかる信頼は保
護に値するものである。審査申出人の上記主張には理由がない。

(4) 審査申出人は、日本政府が沖縄に米軍海兵隊の施設及び区域を固定化することに固執していたのであり、沖縄に米軍海兵隊の施設及び区域を置く軍事的必然性がないから、沖縄に新たな基地の提供を求めることは不当である旨主張する（反論書（9）12ページ）。

しかし、答弁書2で述べたとおり、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、在日米軍のプレゼンス及び抑止力維持の必要性などからすれば、沖縄に米軍海兵隊を置く軍事的必要性が認められるから、審査申出人の上記主張には理由がない。

(5) 審査申出人は、国は地元住民の同意を一度も得ずに本件代替施設等の建設を進めてきたのであって、米国との間で信頼関係が破壊されたとしても、国が地元住民の意向を無視して実現可能性が低い案を米国と合意してきただけである旨主張する（反論書（9）14ページ）。

しかし、審査申出人も認めるとおり、国は、沖縄県知事や名護市長の同意を得た上で、普天間飛行場の移設交渉を米国との間で進めてきたのであって（反論書（9）13ページ）、地元住民の意向を無視して交渉を進めてきたわけではない。審査申出人の上記主張には理由がない。

(6) 審査申出人は、前知事も普天間飛行場の県外移設を公約に掲げて当選した沖縄県知事であって、沖縄防衛局が提出した評価書に対しても「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」との知事意見を出していたにもかかわらず、政府が次年度予算での沖縄振興費3408億円の確保等の沖縄振興策を約束された途端に、本件承認処分をしたとして、前知事の判断過程の不合理性を主張する（反論書（9）15ページ及び16ページ）。

しかし、前知事が上記知事意見を出したのは平成24年2月20日であるところ、沖縄防衛局は、その後、平成25年12月27日に本件承認処分を受け

るまでの間、第1号要件及び第2号要件に関して4度にわたって合計260問の質問があり、これに対して全て適正に回答した(乙第43号証ないし乙第46号証)。前知事は、沖縄防衛局のこれらの回答も踏まえて、90を超える項目についての内部基準の適合性を判断し、前知事を除き13人の決裁を経て、本件承認処分という判断をしたものである(乙第9号証の1ないし同号証の12)。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、・・・公有水面埋立の免許基準、承認基準・・・に適合していると判断したということです。」と述べているし(乙第78号証・40ページ)、現知事の県政下である平成27年第7回県議会において、沖縄県知事公室長も、本件埋立承認を担当した職員は適切に審査を行ったと理解している旨答弁している(乙第79号証7ページ)。前知事が沖縄防衛局の環境保全対策に関して十分に審理し、これを万全なものにしようとしていたことは、工事中の環境保全対策や埋立地の供用後の環境保全対策を本件承認処分の留意事項として明記していることから明らかである。前知事は政府から多額の振興策を確保するなどしているが、それ自体は県知事として合理的で相当な行為であって、問題とされるようなものではないし、かかる振興策によって本件承認処分の審査が緩和されたことを窺わせる資料はない。前知事の判断過程に不合理な点はなく、審査申出人の上記主張には理由がない。

- (7) 審査申出人は、国は本件承認処分が取り消される可能性があることを本件承認処分時に認識しながら、工事業者等と契約を締結し、既成事実を積み上げてきたにすぎないから、保護に値しない旨主張する(反論書(9)17ページ)。

しかし、前知事が平成25年12月27日に本件承認処分をした当時、国の担当者が本件承認処分が取り消される可能性があることを認識していた事実はないし、そのような客観的な状況も存在しなかった。国は、前知事からの意見を踏まえて環境保全図書を完成させ、前知事から本件承認処分を受けたのであ

って、審査申出人が本件承認処分を取り消したことについて、国には何ら責めに帰すべき事情はない。国が本件取消処分を取り消される可能性があることを踏まえて行動しなければならない理由はなく、審査申出人の上記主張には理由がない。

2 比較衡量について

- (1) 審査申出人は、処分の相手方である沖縄防衛局が被る不利益が金銭的なものであり、あえて既成事実を積み上げてきた保護に値しないものであるのに対し、本件承認処分を放置することによって被る不利益は、辺野古周辺住民の生命や身体に対する危険や辺野古地域の豊かな自然環境の甚大な破壊という不可逆的な不利益であるとして、後者が勝ることが明らかな旨主張している（反論書（9）17ページ及び18ページ）。

しかし、答弁書4でも述べたとおり、本件においては、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、法的安定性を害するものであり、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なである。審査申出人の上記主張には理由がない。

- (2) さらに補充すれば、平成25年12月27日に本件承認処分がされてから平成27年10月13日に本件取消処分がされるまでの約1年10か月の間に、現に下記ア及びイのような事実関係又は法律関係が積み重なっているが、本件承認処分は、平成8年に日米間で普天間飛行場を日本に返還する旨の合意が整い、平成11年に沖縄県知事や名護市長も含めて同飛行場を辺野古沿岸域に移設することが決まり、平成14年に政府と沖縄県、名護市との間で移設工事を埋立工法で行うことを決め、これを米国が確認して以降の普天間飛行場の移設

計画に関する一連の流れの一つであり、従前の交渉結果を現実のものとするために不可欠な処分である。遅くとも平成14年から既定路線となっていた辺野古沿岸域の埋立事業を実現するために必要不可欠な本件承認処分を取り消すことは、本件承認処分の効力を失わせるという意味にとどまらず、平成8年以降の一連の交渉経過全てを否定する意味を有するものである。米国は、普天間飛行場の移設計画の実現が不透明化した際に、在沖縄海兵隊のグアム移転事業の予算の執行を凍結するなど、普天間飛行場の移設計画の進捗に重要な関心を有している。移設計画が進むとして予算の執行凍結を解除した米国の信頼を保護する必要性は高く、また、工事業者の信頼も保護されるべきであるから、本件承認処分を取り消すことによる不利益は甚大であり、本件承認処分を取り消すことが許される余地はない。

ア 日米関係

(ア) 平成26年1月4日、小野寺防衛大臣とヘーゲル米国防長官の電話会談が行われ、普天間飛行場代替施設に係る公有水面の埋立ての承認を受け、同長官から日本側の取組に対して謝意が示された（乙第146号証）。

(イ) 平成26年2月3日、安倍内閣総理大臣は、ロックリア米太平洋軍司令官の表敬を受けた際に、双方は在日米軍再編についても意見交換を行い、普天間飛行場の移設の推進や嘉手納以南の土地の返還の実施等、沖縄の負担軽減のための取組を着実に実施することの重要性を確認し、その取組を進めていくため引き続き協力していくことで一致した（乙第147号証）。

(ロ) 平成26年2月7日、岸田外務大臣は、ライス国家安全保障担当大統領補佐官と会談を行った際、仲井眞知事による埋立承認等及び米国における国防授權法の成立を歓迎しており、普天間移設については米国の協力を得つつ確実に進めたい旨述べた（乙第148号証）。

(ハ) 平成26年2月7日、岸田外務大臣は、米国で開催された日米外相会談

において、仲井眞沖縄県知事の埋立承認は大きな一歩であったとしつつ、辺野古移設に向けたプロセス、事業を着実に進める決意である旨述べ、ケリー国務長官から、埋立承認について歓迎の意が示された（乙第149号証）。

(オ) 平成26年4月6日、岸田外務大臣は、訪日中のヘーゲル米国防長官に対し、普天間飛行場の移設を含む在日米軍再編について着実に取り組む旨述べた（乙第150号証）。

(カ) 平成26年4月24日に行われた日米首脳会談において、安倍内閣総理大臣は、オバマ大統領に対し、普天間飛行場の移設は強い意志をもって工事を早期かつ着実に進める旨述べた（乙第151号証）。

(キ) 平成26年4月25日の日米共同声明において、普天間飛行場のキャンプ・シュワブへの早期移設及び沖縄の基地の統合は、長期的に持続可能な米軍のプレゼンスを確かなものとする、と記された（乙第152号証）。

(ク) 平成26年5月31日、シンガポールで行われた日米防衛相会談において、普天間飛行場代替施設の建設工事など、在日米軍の再編を早期かつ着実に進めることで一致した（乙第153号証）。

(ケ) 平成26年7月11日、米国防省で行われた日米防衛相会談において、普天間飛行場のキャンプ・シュワブへの移設を含め、在日米軍の再編を早期かつ着実に進めることで一致した（乙第154号証）。

(コ) 平成26年9月25日、江渡防衛大臣とヘーゲル米国防長官の電話会談が行われ、普天間飛行場代替施設の建設工事に係る最近の進展を歓迎するとともに、キャンプ・シュワブにおける代替施設の建設の完遂に向けた日米両国のコミットメントが再確認された（乙第155号証）。

(サ) 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、本件承認処分の取得及び建設を可能とする諸活動の開始を含む本件代替施設等の整備を可能にするための重要な進展が達成されてきたことが確認された（乙第26号証）。

(シ) 平成26年12月2日、米上下両院軍事委員会は、在沖縄米海兵隊4000人のグアム移転に関し、米軍再編計画が不透明であるとして執行を一部凍結していた予算の執行凍結を解除する旨の合意をした。米国政府は、平成27会計年度の国防権限法案において、5100万ドルを全額計上するとともに、執行凍結条項を削除した（乙第156号証の1、同号証の2）。

(ス) 平成27年1月23日、中谷防衛大臣とヘーゲル米国防長官の電話会談が行われ、キャンプ・シュワブにおける普天間飛行場代替施設の建設の完遂に向けた日米両国のコミットメントが再確認された（乙第157号証）。

(セ) 平成27年4月1日、中谷防衛大臣とカーター米国防長官の電話会談が行われ、キャンプ・シュワブにおける普天間飛行場代替施設の建設の完遂に向けた日米両国のコミットメントが再確認された（乙第158号証）。

(ソ) 平成27年4月8日、防衛省で行われた日米防衛相会談において、キャンプ・シュワブへの移設が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159号証）。

(タ) 平成27年4月8日、岸田外務大臣が、訪日中のカーター米国防長官に対し、普天間飛行場の移設や在沖縄海兵隊のグアム移転を始めとする在日米軍再編について、現行の日米合意に従って強い決意で進めていく旨述べた（乙第160号証）。

(チ) 平成27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、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）。

- (ツ) 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、安倍内閣総理大臣が「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」旨の発言をした（乙第28号証）。
- (テ) 平成27年4月28日、米国防省で行われた日米防衛相会談において、キャンプ・シュワブへの移設が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161号証）。
- (ト) 平成27年5月30日、シンガポールで行われた日米防衛相会談にて、中谷防衛大臣が「一日も早い普天間飛行場の返還とキャンプ・シュワブへの移設に向けて引き続き全力で取り組んでいる」旨説明するとともに、「キャンプ・シュワブへの移設が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」旨発言した（乙第162号証）。
- (ナ) 平成27年6月12日、安倍内閣総理大臣がハリス米太平洋軍司令官の表敬を受けた際に、ハリス司令官が普天間飛行場の移設に係る日本政府の努力について感謝したい旨述べたことに対し、安倍内閣総理大臣は普天間飛行場の移設を始めとする在日米軍再編についてしっかりと進めていきたい旨述べた（乙第163号証）。
- (ニ) 平成27年9月28日、岸田外務大臣がカーター米国防長官に対し、普天間飛行場の移設を始めとする在日米軍再編を強い決意で進めていく旨述べたのに対し、カーター米国防長官から、日本政府の、普天間飛行場の移設を揺るぎなく進めていく努力に謝意が示された（乙第164号証）。

イ 工事関係

沖縄防衛局は、平成25年12月27日に本件承認処分がされてから平成27年10月13日に本件取消処分がされるまでの約1年10か月の間に、延べ75社の工事業者との間で約645億円の契約を締結し、また、上記期間内に約198億円を支払った。沖縄防衛局は、上記の間に、埋立てを予定

する海域において海底のボーリング調査を実施し、その調査結果を受けて、沖縄県との間で、本件承認処分の留意事項とされた埋立工事の実施設計について協議を行うとともに、同じく留意事項とされた環境保全対策等についても協議を行い、埋立工事に向けた準備が着々と進んでいた（乙第165号証、第166号証）。

以 上

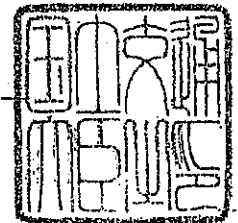
再 答 弁 書 2
(反論書(3)への反論)

平成28年4月11日

○ 沖縄県知事(審査申出人)が平成28年3月23日に貴委員会に対して行った審査申出について、審査申出人から同年4月4日に提出された反論書(3)に対し、再答弁書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	本再答弁書について	6
第2	「第1 本件承認取消処分に至った経過の概略」について	6
第3	「第2 2号要件の意義と審査基準について」について	6
1	「1 公水法2号要件の意義」について	6
2	「2 2号要件の判断が厳格になされるべきことについて」について	6
3	「3 審査基準について」について	6
4	「4 本件承認申請は2号要件を充足しないこと」について	6
第4	本件埋立事業に係る環境保全措置について	7
1	基本的考え方	7
2	環境影響評価について	7
3	具体的な環境保全の取組	8
第5	「第3 各論」について	9
1	「1 生態系について」について	9
(1)	「(3) 環境保全施策との整合性について」について	9
(2)	「(4) 事業計画の規模」について	12
(3)	「(5) 辺野古地先海域と大浦湾の価値、特徴の評価について」について	15
(4)	「(6) 沖縄防衛局の生態系の評価の問題点」について	16
ア	「イ 定量的評価がなされていないこと」について	16
イ	「ウ 生物相互間のつながり・影響についての考慮の不十分・不適切性」について	18
ウ	「エ 対象区域の表現等の問題点について」について	25
エ	「オ 多様な生物相への影響の予測について」について	26
2	「2 海草藻場について」について	32
(1)	「(3) 消失する海草藻場に対する評価」について	32
ア	「(ア) 予測評価」について	33

イ	「(イ) 回避・低減策」について	33
ウ	「(ウ) 種毎の調査」について	35
エ	「(エ) 海草帯の機能」について	36
オ	「誤った考え方の記載について」について	37
(2)	「(4) 消失する海草藻場についての代償措置」について	38
(3)	「(5) 地形変化による周辺海域の海草藻場への影響」について	40
(4)	「(6) 工事による影響について」について	41
3	「3・ ジュゴンについて」について	45
(1)	「(2) 調査期間や予測・評価の手法、結果について」について	45
ア	「(ア) 調査期間」について	45
イ	「(イ) 地域個体群特定の根拠」について	45
ウ	「(ウ) 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」について	47
(2)	「(3) 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」について	48
ア	「(ア) 船舶の航行」について	48
イ	「(イ) ジュゴン監視・警戒システムの実効性」について	52
ウ	「(ウ) 水中音を発する工事」について	55
エ	「(エ) 陸上からの基礎捨石投入」について	56
(3)	「(4) 施設の存在による影響について」について	57
ア	「(ア) PVAの問題点」について	57
イ	「(イ) 辺野古地先の餌場としての評価」について	60
ウ	「(ウ) ジュゴン食跡の解析」について	62
エ	「(エ) 消失する海草藻場の代償措置」について	63
(4)	「(5) 施設供用による影響について」について	65
(5)	「(6) 事後調査について」について	66

4	「4 ウミガメについて」について	67
(1)	「(3) 産卵場所の評価について」について	67
(2)	「(4) 代償措置案の内容について」について	68
(3)	「(5) 工事中の措置及び施設供用時の措置について」について	73
ア	「(7) 作業船の航行に対する措置」について	73
イ	「(1) ナトリウムランプの使用」について	74
5	「5 サンゴについて」について	76
(1)	「(3) 辺野古地域のサンゴ礁の価値の判断について」について	76
(2)	「(4) サンゴの移植について」について	78
ア	「(7) 移植の方法や内容の検討」について	78
イ	「(1) 移植先の具体的な検討」について	79
ウ	「(7) 移植の事後調査期間について」について	83
(3)	「(5) 水象の変化によるサンゴ類への影響」について	84
6	「6 埋立土砂による外来種の侵入について」について	84
(1)	「ア 具体的な対策の必要性」について	84
ア	「a 具体的な措置の記載の必要性」について	85
イ	「b 外来種混入対策の具体的措置の記載は十分に可能であること」について	85
ウ	「c 公有水面埋立実務便覧の解説により正当化できないこと」について	86
エ	「d 事業者のいう「具体的な」対策が不十分であること」について	87
(2)	「イ 土砂採取場所の特定による調査」について	87
7	「7 航空機騒音について」について	90
(1)	「(3) 使用を予定する航空機の種類の記載」について	90
(2)	「(4) 米軍による航空機運用への規制措置」について	91

(3)	「(5) 飛行経路の予測」について	92
ア	「(ア) 飛行経路(位置通報点の重要性)」について	92
イ	「(イ) 有視界飛行における場周経路の設定」について	93
ウ	「(ウ) 施設間移動の状況について」について	94
(4)	「(6) 運用回数の予測」について	96
ア	「a 普天間飛行場における大型固定翼機の離発着回数をCH-53 やオスプレイ等の離発着回数に割り振らなければならないこと」につい て	96
イ	「b 現実にKC-130移駐後の運航が増加していること」につい て	97
(5)	「(7) オスプレイの基礎データ」について	98
(6)	「(8) 環境影響の評価基準」について	99
(7)	「(9) 環境基準を超過する騒音が発生しないという評価は信用に足るもの ではないこと」について	100
8	「8 低周波音について」について	103
(1)	「ア 評価の基準」について	103
(2)	「イ 環境省の手引きについて」について	103
(3)	「ウ 恣意的な基準値の取扱いの結果もたらされたこと」について	104
第6	「第4 前知事の要件審査過程は合理性を欠いていたこと」について	105
1	「4 「留意事項」を附すことで「適」との判断に至った問題点について	105
2	「5 知事意見の「不可能」という見解について」及び「6 承認時点にお いて知事意見で指摘される問題点が解消されていないこと」について	105
3	「7 環境生活部との調整がなされないまま承認に至ったこと」, 「8 実質	

的な審査期間が極めて短いこと」及び「9 審査資料の形骸化」について	106
第7 「第5 承認処分前後における前沖縄県知事の周囲の状況」及び「第6 本 件埋立承認に係る2号要件適合性の判断過程は不合理であること」について	107
第8 「第7 結論」について	108

第1 本再答弁書について

本再答弁書は、審査申出人の反論書(3)に対して、必要な範囲で反論するものである。

なお、略語等については、特に記載のない限り、従前の例による。

第2 「第1 本件承認取消処分に至った経過の概略」について

審査申出人の主張する本件の経過の概略については、特に争わない。

第3 「第2 2号要件の意義と審査基準について」について

1 「1 公水法2号要件の意義」について

第2号要件における「十分配慮」の意味については、審査申出人も主張するとおり(反論書(3)7ページ)、「問題の現況及び影響を的確に把握した上で、これに対する措置が適正に講じられていることであり、その程度において十分と認められること」であることに争いはない。

2 「2 2号要件の判断が厳格になされるべきことについて」について

審査申出人は、第2号要件の判断が厳格になされるべきである旨主張する(反論書(3)8ページないし11ページ)が、再答弁書1(16ページ)で述べたとおり、審査申出人のいう「厳格になされるべき」との主張の内容が不明確であり、審査申出人の主張によっても、いかなる場合に「十分配慮」されたとするのかも不明といわざるを得ない。

3 「3 審査基準について」について

前知事が本件承認処分を行うに際し、沖縄県が定めた公有水面埋立免許の審査基準に基づいて審査を行ったこと及び当該審査基準のうち環境保全に関する基準の内容は、審査申出人が反論書(3)(11ページないし13ページ)で主張するとおりであり、この点に争いはない。

4 「4 本件承認申請は2号要件を充足しないこと」について

審査申出人は、第三者委員会の検証結果を踏まえて本件承認申請を審査した結果、第2号要件を充足しないと判断した旨主張するが（反論書(3)13ページ）、以下の各論について反論するとおり、審査申出人の主張はいずれも理由がない。

第4 本件埋立事業に係る環境保全措置について

1 基本的考え方

平成8年に普天間飛行場の移設・返還について、日米間で合意した後、同飛行場の移設先や代替施設の建設手法については、様々な案が検討された。

現在の案は、既存の米軍施設及び区域であるキャンプ・シュワブの周辺海域の約160ヘクタールを埋め立てて、代替施設を建設するものであるが、これは、面積にして、現在実施されている那覇空港滑走路増設事業と同規模の水面の埋立てを伴うものである。

この案は、本件代替施設等の運用開始後の航空機騒音や万が一の事故の際の危険性を最小限にするために計画された案であるが、貴重な自然環境を残す大浦湾を埋め立てるものであることから、環境への影響を最小限にするための取組も重視してきた。

2 環境影響評価について

本件埋立事業については、平成19年から平成24年までの5年間、評価法及び評価条例に基づく所要の手続を踏んできたものである。

具体的には、平成19年8月に、環境影響評価方法書を沖縄県に提出し、同県からは480件の知事意見を受けたことから、修正を行った上で、同方法書に沿って、四季を通じた調査を1年間実施した。

そして、平成21年4月に、この調査結果も踏まえた準備書を沖縄県に提出し、沖縄県からは502件の知事意見を受け、当該知事意見を踏まえて環境影響評価書を作成し、平成23年末に、沖縄県に送付した。その後、さらに沖縄

県からは579件の知事意見を受けたことから、事業者である国は、特に、自然環境及び生活環境の専門家による「普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境影響評価に関する有識者研究会」を設置し、同評価書の補正を行うこととした。このような約8か月間の補正作業を経て、平成24年末に補正評価書を沖縄県に提出し、5年間にわたる環境影響評価手続のプロセスを終了した。

この環境影響評価書（最終的な補正評価書）は、沖縄県に対する埋立承認願書に添付され、平成25年3月から同年12月に沖縄県知事の承認を得るまで、同県の厳正な審査を受けたものであり、当該審査は、手続面、内容面ともに適正に行われたものである。

3 具体的な環境保全の取組

以上のような環境影響評価手続のプロセスを通じ、事業者である国は、沖縄県の意見を十分に取り入れ、様々な環境保全の取組を行っていくことを明らかにし、かつ、確約をしてくれている。例えば、大気質、騒音、水の汚れ、水の濁り、サンゴ類、海藻草類、ジュゴンといった項目のうち定量的評価が可能な環境要素については、環境影響評価法令にのっとり、定量的評価を行った上で、その評価を踏まえた環境保全措置を講じることとしている（消失するサンゴ類の移植、ジュゴンの餌となる海草藻場の拡大など）。

この点、審査申出人は、事業者である国が定量的評価を全く行っていないかのような主張を行っているが、事実と異なる。また、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（例えば、陸域生態系と海域生態系の構造や機能についての評価）も定性的評価を行い、その内容は、那覇空港滑走路増設事業における環境影響評価の内容と差異はみられない。

例えば、サンゴの移植については、那覇空港滑走路増設事業では、被度10%以上のサンゴ類高被度分布域に所在するか、直径1m以上の大型ハマサンゴ類を選定基準にしているが、本件埋立事業では、被度5%以上で0.2ヘクタール以上の規模を持つ分布域の中にある長径10cm以上の小型サンゴ類が、

単独であっても長径1 mを超える群体を選定基準としており、より手厚い代償措置を採ることとしている。結果、那覇空港滑走路増設事業では、合計3, 830㎡(0. 383ヘクタール)のサンゴ類を移植対象としているのに対し、本件埋立事業では、面積にして約7ヘクタール、群体数では約7万群体を移植することとしている。

なお、本件埋立事業では、サンゴ類の着生を念頭においた護岸表面の構造の工夫計画や、陸生動植物等の移植・移動など、那覇空港滑走路増設事業で採ることとされた環境保全措置に関する事項をほぼ網羅しており、より丁寧な環境保全措置を講じることとしている。

また、本件埋立事業では、那覇空港滑走路増設事業では環境保全措置の対象としていない環境要素である、工事船舶の航行中のウミガメ類との衝突防止策や、周辺の住宅地等への影響に関する工事中の環境監視(騒音・振動、低周波音など)についても環境保全措置を講じることとしている。さらに、大浦湾の特性を踏まえ、那覇空港滑走路増設事業では一切考慮の対象となっていないジュゴンについても最大限の注意を払っている。

以上のように、本件埋立事業は、那覇空港滑走路増設事業との比較においても遜色のない環境保全上の措置や配慮を行っており、前知事の本件承認処分を得るまで、沖縄県の厳正な審査を受けたものである。かかる審査は、手続面、内容面ともに適正に行われたものであって何ら瑕疵のないものである。

第5 「第3 各論」について

1 「1 生態系について」について

(1) 「(3) 環境保全施策との整合性について」について

ア 審査申出人は、生態系の保全に係る環境保全施策との整合性は個々の環境要素の保全に尽きるものではなく、当該地域の地理的、気候的環境や生息する生物種の有機的関連によって形成される生態系をどの程度維持保全

していくのか明らかにされなければならないところ、相手方は個々の環境要素につき行う環境保全措置を列挙したことをもって実行可能な範囲における最大限の環境保全措置を講じたというのみでその具体的内容は明らかでなく、最大限であるかや環境保全施策との整合性がとれているのか不明である旨主張する（反論書（３）２１ページ及び２２ページ）。

反論書（３）１９７ページにおける「許容レベル」に関する主張を踏まえると、審査申出人の「生態系をどの程度維持保全していくのか明らかにされなければならない」との主張の趣旨は、事業者が生態系の維持保全について目標（許容レベル）を設定し、この目標を満たすかどうかの観点から環境保全施策との整合性が図られているかの審査をするものと解される（「許容レベル」を提唱していると思われる粕谷俊雄氏は、別件訴訟の証人尋問において、「環境影響評価におきまして、許容レベルを定めるということは、事業者と住民との間で、この程度までの環境破壊は受け入れましようという、限界を決めることであります。それなくして環境影響評価をするということは、ゴールを決めないうちにランニングを始めるというようなものでありまして、後から都合のよい結論を導くことになり、決して合意に至らない可能性があります。」と述べている（乙第１７５号証４ページ）。）。しかし、このような「目標クリア型」アセスメント（環境影響評価）は、評価法制定前のいわゆる閣議要綱アセスメントにおいて採用されていた考え方であり、評価法においては、実行可能な範囲ではあるが、事業者が積極的に環境保全措置を検討することを通じて影響を回避・低減する「ベスト追求型」の制度になっている（乙第１７６号証３２４ページ。なお、ベスト追求型について、同書では、「あくまでも方向性を示したものである。『ベストを選択すべき』という義務が生じるものではない」と指摘されている。）。したがって、現行の評価法のもとでは、審査申出人が主張する「許容レベル」のような考え方は採用されておらず、事業者である国

が許容レベルを設定したとの事実もないから、審査申出人の上記主張は前提を欠く。環境保全施策との整合性については、当該地域の自然環境の重要性等を踏まえた上で、個々の環境要素に対する環境保全措置の内容を検討し、事業者において実行可能な範囲における最大限の措置を採ることに尽きるのであって、そのような具体的な検討を離れて「環境保全施策との整合性」自体を判断することはできない。そして、国が行う環境保全措置の具体的内容及びそれが実行可能な範囲における最大限の措置であることについては、答弁書 3（8 ページないし 9 1 ページ）及び本再答弁書に記載したとおりである。審査申出人の上記主張は理由がない。

イ 審査申出人は、極めて重要な自然環境を有する辺野古地先海域・大浦湾を事業実施区域とするためには、本件埋立事業の必要性、国内においてこの地域を選定して事業を実施することの必要性・適切性、仮に事業を実施する場合の環境保全策の内容・実効性等、環境保全施策との整合性について、具体的に明らかにされなければならないが、事業者である国は、最終的に、事業者として実行可能な範囲で最大限の環境保全措置を講じることとしていることから、県の環境保全施策との整合性については適切に評価しているものと考えている旨述べるのみであり、厳格な保護を図るべき地域として、現に種々の環境保全施策の対象とされている辺野古地先海域・大浦湾地区を事業実施区域とすることについて、何ら具体的な検討を行っていない旨主張する（反論書（3）22 ページ）。

しかし、答弁書 3（34 ページないし 36 ページ）で述べたとおり、本件埋立事業の必要性については、答弁書 1（8 ページ及び 9 ページ）及び答弁書 2（20 ページ及び 21 ページ）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、同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（33 ページないし 37

ページ) 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。また、環境保全措置の内容・実効性等については、上記アで述べたとおりである。

以上のとおり、事業者である国は、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。

(2) 「(4) 事業計画の規模」について

審査申出人は、対象地域の自然環境の価値の重要性から、埋立面積等の事業計画の規模が必要最小限であるかどうかは、埋立地に設置する施設の具体的な用途に照らし、最小限どの程度の埋立面積を要するかを明らかにすべきものであるが、審査申出人が施設毎の具体的な基準に照らした説明を求めたのに対して、事業者である国は基準や必要性を具体的に示した回答をしていない、例えば、MV-22 オスプレイ(以下「オスプレイ」という。)の大きさを示した上で、これを格納するためには最低限どの程度の大きさが必要である、といったような具体的な議論があつて初めて最小化であるか否かの評価が可能になるが、これが示されていない上、係船機能付護岸や弾薬搭載施設など普天間飛行場になかった新機能が付加されてもなぜ規模が最小限といえるか根拠が明らかでない旨主張する(反論書(3) 24ページ及び25ページ)。

しかし、事業者である国は、オスプレイの全長及び全幅等や格納庫の面積については、環境保全図書(乙第4号証の7・2-5ページ)及び埋立必要

理由書（乙第4号証の2・35ページ）に記載しており、埋立区域の面積の算定根拠となる事情を示しているところであるが、そもそも必要な面積が航空機の全長及び全幅等の諸元の積み上げのみによって単純に導かれるものではないことは明らかである。そして、国は、沖縄県から飛行場施設の用地面積・諸元（埋立規模の算定根拠）として他の資料とともに「アメリカ合衆国海兵隊の運用所要」を提供するよう求められたのに対して、提供可能なものについては提供した上で、施設の運用所要については、米軍海兵隊と個別に協議したものであり、提出は差し控える旨回答した（乙第177号証別紙1枚目）。その後、沖縄県から「飛行場諸施設の面積算定に関し、・・・3）管理・整備施設用地、・・・については、提供できないとしている「米軍の運用所要」により計画されていることから、埋立地の規模の算定に必要な根拠が不明なままであり、公有水面埋立法の審査基準となる「埋立地の用途及び土地利用計画からみて、埋立地の規模が適正か」について、十分な確認ができない状況である。例えば、・・・対象機種がCH-46からMV-22に変更されても、上記・・・3）・・・の面積等に変更がないことなどである。」と再度質問されたのに対し、国は「3）管理・整備施設用地・・・については、CH-46からMV-22に機種変更となっても、用地の必要面積に変更がないことを、米側に確認しています。・・・普天間飛行場代替施設の計画については、既存のキャンプシュワブの陸上部分を活用するとともに、周辺集落への生活環境への影響や米軍の運用上の所要を踏まえ、海上部分ができる限り最小となるよう配慮したものである」と具体的に回答したものである（乙第46号証別紙3ページ）。

また、係船機能付護岸及び弾薬搭載エプロンの必要面積については、埋立必要理由書において、「護岸（係船機能付）延長は、東側護岸のC-3護岸とA護岸法線に挟まれた272mとなるが、ヘリが故障した場合に船舶へ吊り込む等の作業スペース幅として護岸（係船機能付）法線から30mを確保し

た場合の護岸（係船機能付）延長は、飛行場からの運搬車両の乗り込み通路及び斜路を考慮すると $L = 220\text{ m}$ となり、使用船舶は、主にこの延長内に接岸することになる。なお、利用を計画している船舶の諸元は、全長約 183.5 m 、幅約 27.5 m 、喫水約 10 m 、排水量約 $23,800\text{ トン}$ であり、係留に必要な係船柱の配置を考慮した場合に必要な護岸（係船機能付）延長は $L = 240\text{ m}$ 程度となるが、図5. 1. 18に示すように接岸することにより、護岸（係船機能付）背後地での荷積・荷卸作業を行う計画とする。護岸（係船機能付）法線からの作業スペース幅は、図5. 1. 17に示すとおり、米軍の運用を考慮し、 30 m とした。また、護岸（係船機能付）用地の範囲は、図5. 1. 18に示すとおり、護岸（係船機能付）を使用する車両の走行範囲等を考慮し、A護岸、道路で囲まれた範囲とする。これを踏まえ、護岸（係船機能付）用地の面積を求めると、図5. 1. 19及び表5. 1. 13に示すとおり、埋立区域内が $22,697\text{ m}^2$ 、埋立区域外が $2,483\text{ m}^2$ となり、埋立区域内と埋立区域外を併せた面積は $25,180\text{ m}^2$ となる。」（乙第4号証の2・51ページ及び52ページ）、「弾薬搭載エプロンは、図5. 1. 1に示す埋立地の南側に位置するエプロン用地に設置し、その規模は、長さ 188.7 m 、幅 98.9 m を確保する。弾薬搭載エプロン必要面積； $A = 188.7\text{ m} \times 98.9\text{ m} = 18,662\text{ m}^2$ 弾薬搭載エプロン必要面積は埋立区域内より確保し、その埋立面積は $18,662\text{ m}^2$ となる。」（乙第4号証の2・33ページ）と具体的に記載している。これらの施設は、使用者となる米軍の運用所要を満たすよう計画しており（乙第4号証の2・25ページ）、その上で、海上部分ができる限り最小となるよう配慮したものである。使用者の所要の観点からこれらの施設を設けることが、埋立区域が最小限ではないということにはならない。

以上のとおり、そもそも埋立てに必要な面積は施設ごとに必要な面積の積み上げによって単純に導かれるものではないものの、国は、埋立区域等の必

要面積について必要最小限となるよう配慮した上、沖縄県からの質問に対し、可能な範囲で回答及び資料の提供をしているから、審査申出人の主張は理由がない。

(3) 「(5) 辺野古地先海域と大浦湾の価値、特徴の評価について」について

ア 審査申出人は、事業実施区域の価値を適切に評価するためには、他の海域との比較を行うことが検討されてしかるべきであるが、他の海域との比較について現地調査を求めているわけではないとした上で、同等の精度で行われた調査結果は必ずしも必要ではなく、文献調査で比較をすることが可能である旨主張する（反論書（3）27ページ）。

しかし、なぜ同等の精度で行われた調査結果が必ずしも必要ではないのか明らかではなく、また、審査申出人がどのような海域との比較を、どのような文献をもって、どの程度調査しないとそれが本件承認処分の違法の瑕疵となるのかも明らかではないから、審査申出人の主張は失当である。

イ 審査申出人は、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」において、「特徴」としながらも、オカヤドカリ類が優先的な種として確認されたことや河川への依存度が高い魚類の確認された種と場所といった調査結果を記載したにすぎず、この海域の生態系の固有の特徴や地理的環境、生物種の多様性及び有機的関連がどのように構成されるのかの把握がされておらず、当該地域の価値・特徴を把握・評価するに当たっての根本的な視点を欠いている旨主張する（反論書（3）28ページ）。

しかし、答弁書3（38ページ）で述べたとおり、審査申出人が指摘する「表-6. 19. 1. 1. 26「類型別生態系の特徴」」は、「6. 19. 1. 1 調査」（乙第4号証の7・6-19-1-1ページないし133ページ）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る。また、地域区分ごとの

生態系の類型区分と地形、水深及び海底基質等との関係や海域生物の食物連鎖関係を整理し、海域の生態系の特徴や地理的環境、生物種の多様性等について可能な限り把握することに努めている（同 6-19-1-110 ページないし 117 ページ、123 ページ及び 124 ページ、126 ページないし 132 ページ）。審査申出人の主張は理由がない。

(4) 「(6) 沖縄防衛局の生態系の評価の問題点」について

ア 「イ 定量的評価がなされていないこと」について

(ア) 審査申出人は、定量的評価は必ずしも確立され、かつ、本事業に適用可能な数理モデルがある必要はなく、例えば、食物連鎖においては、各栄養段階について餌となる植生の現存量を定量的に示し、それが事業の実施によってどのように変化するかを示した上で、上位種への影響について予測するなどの手法も考えられるのであり、確立され、本事業に適用可能な数理モデルがないことが定量的評価をしない理由とはならない旨主張する（反論書(3)34 ページ及び 35 ページ）。

しかし、答弁書 3（38 ページないし 41 ページ）で述べたとおり、指針省令等において定量的な把握が困難な場合には、定性的に把握する手法を選択するものとするとして、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。定量的評価を行うためには、なぜ必ずしも確立され、本事業に適用可能な数理モデルがある必要がないのか明らかではなく、また、どの環境要素についてどのような定量的評価を行うべきとするのかも明らかではないから、審査申出人の主張は失当である。

国は、指針省令及び基本的事項（平成 9 年環境庁告示第 87 号。乙第 89 号証）にのっとり、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 8

2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。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し、どの環境要素についてどのような定量的評価を行うべきかも明らかでない審査申出人の主張に理由がないことは明らかである。

審査申出人が「例えば、食物連鎖においては、各栄養段階について餌となる植生の現存量を定量的に示し、それが事業の実施によってどのように変化するのかを示した上で、上位種への影響について予測するなどの手法も考えられる」(反論書(3)35ページ)と指摘する手法は、予測結果の根拠となる基盤環境要素(餌となる植生の現存量)の変化について定量的に示した上で、それを基に上位種への影響を定性的に評価するものと解され、このような手法があることをもって「定量的評価」をすべきとする主張は理由がない。事業者である国は、飛行場施設からの排水に対する海域生態系への評価について、水質の変化シミュレーションを定量的に予測した上で、その結果が生態系の生息基盤となる海草類及びサンゴ類に及ぼす影響を定性的に予測しており(乙第4号証の7・6-19-1-153ページ及び154ページ)、定量的評価が困難な事項について、審査申出人が主張するような、できる限り定量的評価を行う手法を取り入れた予測を行っている。

- (イ) 審査申出人は、仮に定量的な予測が十分に確立していない場合であっても、定量的な予測を安易に回避するのではなく、予測の不確実性を整理した上で、定量的な予測に努める配慮が必要であるが、事業者においてそのような配慮はなされていない旨主張する(反論書(3)35ページ)。

しかし、審査申出人の主張する「定量的な予測に努める配慮」の内容

が明らかではなく、この点をおくとしても、どの環境要素についてそのような配慮をすべきというのか、そして、それが裁量権の逸脱・濫用となる重要な事実の誤認や判断内容が社会通念に著しく反するようなことになるのかも明らかではないから、審査申出人の主張は失当である。

イ 「ウ 生物相互間のつながり・影響についての考慮の不十分・不適切性」
について

- (7) a 審査申出人は、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測には根拠がなく、また変化しないというのであれば、定量的評価をすべきである旨主張する（反論書(3)36ページ）。

しかし、事業者である国は、飛行場施設からの排水に対する海域生態系への影響について、飛行場施設からの排水に伴う水質（水の汚れの指標であるCOD（化学的酸素要求量）、全窒素及び全磷）の変化をシミュレーションにより定量的に予測した上で、その結果が生態系の生息基盤となる海草類及びサンゴ類に及ぼす影響を予測している。具体的には、CODについては、現状の水質が0.5～1.5mg/L（最も厳しい類型の環境基準値2mg/L）に対して、排水口の限られた範囲において0.1mg/L程度の増加、全窒素については、現状が0.1～0.2mg/L（最も厳しい類型の環境基準値0.2mg/L）に対して、排水口の限られた範囲において0.07～0.09mg/Lの増加、全磷については、現状が0.012mg/L以下（最も厳しい類型の環境基準値0.02mg/L）に対して、排水口の限られた範囲において0.01～0.02mg/Lの増加であり、排水口以外では、水質にほとんど変化はないことから、当該排水が海域生態系の生息基盤となる海草類及びサンゴ類に及ぼす影響は小さく、海草藻場及びサンゴ礁の生態系は維持されるものと予測したのであって（乙

第4号証の7・6-19-1-153ページ及び154ページ)、機能が変化しないという予測には根拠がある(乙第82号証8ページ)。

また、上記のとおり、生態系の機能を定量的に評価する方法は科学的に確立されていないから、生態系機能について定量的な把握をすることは事業者である国に実施不可能な措置を強いるものであって、これを行わなかったことをもって環境保全措置が十分とはいえない旨の審査申出人の主張には理由がない。

- b これに対し、審査申出人は、生態系への影響の予測が、水質の影響の予測にとどまっており、生態系の生息基盤への予測とはなっていない旨主張する(反論書(3)37ページ)。

しかし、事業者である国は、飛行場施設からの排水に対する海域生態系への評価について、水質の変化シミュレーションを定量的に予測した上で、その結果が生態系の生息基盤となる海草類及びサンゴ類に及ぼす影響を定性的に予測した結果、排水口以外では水質にほとんど変化はないことから、当該排水が海域生態系の生息基盤となる海草類及びサンゴ類の生態系は維持されるものと予測したものであり(乙第4号証の7・6-19-1-153ページ及び154ページ)、審査申出人が何をもって「予測となっていない」と主張するのか明らかでなく、審査申出人の主張は理由がない。

- (イ) a 審査申出人は、生態系の機能と構造についての解析が不十分で、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、繁殖の生態系全体の構造や機能への影響を解析すべきである旨主張する(反論書(3)36ページ)。

しかし、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、既往の専門的知見が乏しいために技術的に困難である(乙第82号証8ページ)。かかる解析を行う

ことは事業者である国に実施不可能な措置を強いるものであって、これを行わなかったことをもって環境保全措置が十分とはいえない旨の審査申出人の主張には理由がない。

- b これに対し、審査申出人は、相手方の上記主張は、はじめから生態系の機能と構造についての解析を放棄しているに等しく、参考事例は存在しうるから、いくつかの事例を参考に独自に調査・解析を実施すべき旨主張する（反論書（3）37ページ及び38ページ）が、相手方の主張は、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な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といっているにすぎない。なお、事業者である国は、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・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・オカガニ類、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・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から、審査申出人の「国は、このような調査（引用者注：生態系相互のつながり・影響についての調査・評価）は技術的困難として一切行わなかった」との主張は事実と異なる。したがって、審査申出人の主張は理由がない。

なお、審査申出人は、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の事業者である国の予測自体が誤っており解析が不十分である旨主張するが（反論書（3）38ページ）、生態系とは、個々の生物種や群集ではなく、それらを取りまく光や生息基盤などの物理的・化学的環境要因も含めながら、システムとしての複数の生物種や群集の相互連関を問題とする概念であるところ、生態系への影響の解析は、一定の生物種の消滅それ自体ではなく、その消滅が生態系へ及ぼす影響の解析に他ならないから、広い範囲に分布する海草藻場の一部が消滅したとしても、システムとしての生態系への影響は限定的であることはあり得ることであって、答弁書3（45ページ及び46ページ）で述べたとおり、事業者である国は調査結果からこのことを明らかにしただけであるから、何ら誤った予測ではない。

- (ウ) a 審査申出人は、海域生態系と陸域生態系との関係について解析し、複合した生態系の意味するもの、複数の生態系の相互の関わりの意味

などについて詳細に検討すべきである旨主張する（反論書（3）36ページ）。

しかし、答弁書3（41ページないし43ページ）で述べたとおり、事業者である国は、参考文献を使用しつつ、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考察し、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といえるから、海域生態系と陸域生態系との関係についての検討が不十分である旨の審査申出人の主張は理由がない。

- b これに対し、審査申出人は、環境保全図書は、海域生態系と陸域生態系の個々の影響の予測や、個々の種の調査結果を示しているにすぎず、陸域の改変によって生態系がどのように変化し、それが海域生態系にどのような影響を及ぼすのかといった「分析」が欠落している旨主張する（反論書（3）38ページ及び39ページ）。

審査申出人が欠落していると主張する「分析」の意味内容が必ずしも明らかではないものの、審査申出人が予測・評価する必要があるとして例示する①「陸域からの栄養塩の流入状況の変化によって海域生態系がどのように変化するか」、②「陸域が隣地（引用注：ママ）から草地に変化することによって雨水地下浸透量が増加し、海域における地下水の湧き出し量が増加することによる海域生態系への影響」、③「陸域と海域を往き来する生物の陸域における生息場所や、海域における回遊場所が変化することによって、このような種にどのような影響が生じるのか」という各事項については、以下のとおり適切に予測・評価を行っている。

すなわち、①については、飛行場施設からの排水に対する海域生態系への影響について、栄養塩である窒素及びリンや水の汚れの指標であるCODといった飛行場施設からの排水に伴う水質の変化をシミュレ

ーションにより定量的に予測した上で、生態系の生息基盤となる海草類及びサンゴ類に及ぼす影響について、水質にほとんど変化はないことから、当該排水が海域生態系の生息基盤となる海草類及びサンゴ類に及ぼす影響は小さく、海草藻場及びサンゴ礁の生態系は維持されるものと予測している（乙第4号証の7・6-19-1-153ページ及び154ページ）。

また、②については、埋立土砂発生区域における土砂の採取に伴う地下水への影響について「地下水の湧出する場所は、E-3地点周辺で、湧出量は動水勾配、透水係数、断面積等から定量的に算出すると、約95m³/日となります。地下水等高線によるとE-3地点での地下水の流向は、ダム湖内に向かって流れていることが確認できます（図-6.8.3.1.1参照）。したがって、地下水位及び水質への影響は生じません」と予測している（乙第4号証の7・6-8-33ページ）。地下水位の変化が生じないとの結果から、海域への影響も生じないことは自明であり、海域生態系への影響も生じないことはいうまでもないことから、埋立土砂発生区域における土砂の採取が海域生態系に及ぼす影響について特に記載しなかったにすぎない。

さらに、③については、環境保全図書において、「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。辺野古川ではこれらの生物の遡上や降下を阻害するような大き

な地形改変はありませんが、美謝川では中流～下流の新たな切替え水路に落差工の設置が計画されており、生物の移動阻害が予測されます。これについては、海域と陸域の往き来がしやすい構造を切替え水路に構築することとします。また、下流域ではラグーンの機能をもたせるよう工夫し、河口海域の生態系と河川域の生態の連携を保つように配慮した工法による環境保全措置を講じることとしています（図－6. 19. 3. 5）」と予測・評価している（乙第4号証の7・6－19－3－5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。

- さらに、審査申出人は、欠落を主張する「分析」とは、現地調査結果から当該地域がどのような環境なのか、その生物多様性や価値といったものを把握することが「分析」であり、例えば、種の構成から生物多様性の程度を把握したり、確認種から当該地域の自然環境の独自性などを把握したりする必要があるところ、相手方は現時点に至っても「分析」の意味内容が明らかでないのであれば、知事意見の趣旨も理解せずに形だけの対応をしてきたのではないかとの疑念を抱く旨主張する（反論書（3）39ページ）。

しかし、そもそも、審査申出人は、「・・・陸域の改変によって生態系がどのように変化し、それが海域生態系にどのような影響を及ぼすのか、といった「分析」が欠落している」と主張していたのであり（反論書（3）38ページ及び39ページ）、そこでいう「分析」は、必ずしもその意味内容は明らかではないものの、陸域生態系の変化による海域生態系への影響についての「分析」であった。ところが、上記の審査申出人の主張によれば、「分析」とは、このような生態系間の関係についてのものから、生物多様性や自然環境の独自性に関するものにすり替わっている。このように、審査申出人が主張する「分析」は、

審査申出人自身も一貫した理解が困難な場当たりのなものにとどまるのであって、その欠落をいう審査申出人の主張は失当というほかない。

ウ 「エ 対象区域の表現等の問題点について」について

審査申出人は、対象区域として、陸域と海域以外に河川域に分類した記述をすべきであり、かかる区別をしないと正確な生態系評価はできない旨主張する（反論書(3)39ページ及び40ページ）。

しかし、そもそも、沖縄県環境影響評価技術指針（乙第117号証）は、評価条例4条1項の規定に基づくものであるところ、本件埋立事業は、評価法2条4項に規定する対象事業であり、評価条例が適用される事業ではない（同条例2条2項ただし書）。本件埋立事業には沖縄県環境影響評価技術指針が適用されないから、仮に、同指針違反があったとしても、そのこと自体が問題となるものではない。また、同指針において、指摘されるような環境要素を陸域、河川域、海域に分けるよう指示する記載はなく、むしろ、河川域の生物については、「「陸域生物」（陸水域生物を含む。）」と陸域生物の環境要素に含まれている記載となっているのであるから（乙第117号証5ページ。当時の同指針第3の2、現在は第3の4。乙第82号証）、陸、河川、海に分けるよう指示されているという審査申出人の上記主張はその前提において誤っている。さらに、河川生物を項目として分けるか否かにかかわらず、事業者である国は、陸、河川及び海の全てを調査した上で適切に予測・評価をしたのであって、分類の仕方によって予測・評価の内容に違いが生じるものでもない（乙第82号証9ページ）。審査申出人はいかなる具体的根拠から陸域と海域以外に河川域に分類した記述をすべき旨主張しているのか不明であり、審査申出人の主張にはいずれにせよ理由がない。

なお、審査申出人が引用する第三者委員会の検討報告書では、「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」との主張があ

るが（反論書（３）３２ページ）、審査申出人の主張をみても（反論書（３）４０ページ）、沖縄県環境影響評価技術指針（乙第１１７号証）のどこに上記の指示があるかは明らかにされていない。

エ 「オ 多様な生物相への影響の予測について」について

- (ア) a 審査申出人は、「本件は埋立事業であるから海域が重要であるにもかかわらず、海域の海藻（引用注：ママ）やサンゴについて移動先が具体的に示されていない」旨主張する（反論書（３）４０ページ）。

しかし、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、海草やサンゴ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る。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ものであり、必ずしも事前に行う必要はない。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、移植の際に詳細な調査・検討を行うのが適切である（乙第８２号証９ページ及び１０ページ）。その中で、事業者である国は、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移植を行うこととし、海草についても、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ているが、いずれの移植についても移植先の案を図示している（乙第４号証の７・６－１４－１６４ページ及び６－１５－２３１ページ）。そして、事業者である国は、有識者研究会から、サンゴ類の移植について「移植に当たっては、消失する全てのサンゴ類に対して、種別生息状況、群体数、群生被度及び生息環境を調査するとともに、移植先の候補地においてサンゴ類の種別生息状況、群体数、生息環境を調査する。」、「これら調査結果のほか、沖縄県サンゴ移植マニュアル

ル等の既往資料や、沖縄県内の事例及びその推移も踏まえ、生息ポテンシャル域の中で移植先のサンゴ群生への影響が少ないと予想される移植適地を選定し、最も適切な移植方法を専門家の指導を得ながら検討し実施する。」(乙第93号証23ページ)との提言を、海草の移植については「移植手法等の検討に当たっては、中城湾港(泡瀬地区)や水産庁で実施された実績を参考とし、移植先における海草類の生育状況等のモニタリングを実施し、その結果を反映させる。」(乙第93号証25ページ)との提言を受けたことから、これに基づき、移植先の細部については、移植に当たり実施される調査(モニタリングを含む。)を踏まえて決定することとしている。国が、具体的に海草やサンゴの移植先を示さなかったとしても、実施可能な範囲で環境保全措置を講じたといえるから、審査申出人の上記主張には理由がない。

- b これに対し、審査申出人は、環境保全措置の検討は事前に行う必要があり、環境保全措置が実行可能な範囲で適切かつ客観的に行われているかの十分な検証が必要であることから、事前に移動先や移動する種等を示した上で、移植の際に詳細な調査・検討を行うべきである旨主張する(反論書(3)41ページ及び42ページ)。

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が、審査申出人が指摘するように、「環境保全措置の検討に当たって留意すべきことは、環境保全措置が実行可能な範囲で適切かつ客観的に行われているかどうかについて十分な検証」(反論書(3)41ページ)が可能であることだから、事前に全てのサンゴ等の詳細な移植先や該当する種を示すことまでは必ずしも必要ではない。むしろ、ここで問題となっているのは、移植という環境保全措置を採用すること自体や、それをいかなる方法や手続によって実施するか、そして、その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。この点、事業者である国は、サンゴ類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移植の際に詳細な調査・検討を行うのが適切であることから、環境保全図書における移植先（案）の範囲に関し、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想される場所を選定すると記載している（乙第4号証の7・6-14-163ページ）。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13ページないし15ページ）。なお、本件の移植計画においては、約7万4千群体のサンゴ類を移植することとしており、審査申出人が主張するような移植先の場所・地点を、環境影響評価の時点で全ての個体につき具体的に示すことは現実的ではない。

- c. また、審査申出人は、サンゴ類の移植に関して、事業の実施前に行う環境影響評価の段階で具体的な対策を検討する必要はなく、実施の際に検討すればよいというのであれば、あらかじめ環境影響の程度を把握して、よりよい環境保全措置を検討することで環境の保全を図るという環境影響評価制度の趣旨を没却する旨主張する（反論書（3）42ページ）。

しかし、相手方の主張の趣旨は、「環境影響評価の段階で具体的な対策を検討する必要はない」というものではなく、事業者である国はまさに「あらかじめ環境影響の程度を把握」したからこそ移植という方法で環境保全措置を講じることとしたものであり、審査申出人の主張には理由がない。そして、審査申出人と相手方の間で争いがあるのは、

そこでいう「具体的な対策」としてどの程度のものが要請されるのか、という点にある。事業者である国は、海域環境は自然による変動が大きく、具体的な移植先の調査には困難を伴うことを踏まえ、サンゴ類の移植に関する環境保全措置の内容としては、移植先の案として、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想される場所を選定すると記載しており、このような記載は、一定の地理的範囲や移植先選定の方針を示すものであり、より具体的な移植先の決定は、実際に移植を行う際に専門家の助言を受けながら行うこととしたもので、このような対策は、「具体的な方策」として十分であると主張しているものである。なお、指針省令32条1項3号において、工事の実施中及び竣功後において環境保全措置の内容をより詳細なものにする必要がある場合に事後調査を実施しなければならないとされており、環境影響評価の時点の後に環境保全措置の内容をより詳細なものにすることがあり得ることは評価法、指針省令において想定されている。

- d 審査申出人は、サンゴや海草類の移植について提言をした有識者研究会が「専門家の指導を得ながら検討し実施する」との提言を行っていることからして、同研究会にはサンゴや海草類の移植に関する研究等を行っている専門家はいない旨主張する（反論書（3）43ページ）。

しかし、今後移植を実施する際は「専門家の指導を得ながら検討し実施する」との提言は、有識者研究会が、あくまで知事意見を受けて環境影響評価書の補正に関する提言を行った際のものであって、将来の移植実施の際に指導を受ける「専門家」に限らないため、このような表現となったに過ぎず、有識者研究会にサンゴや海草類の移植に関する専門家がいなかったことを示すという主張は理由がない。そして、実際、有識者研究会の委員である中村由行港湾空港技術研究所研究主監

(当時。現横浜国立大学大学院教授)は干潟・藻場生態系の専門家であるし(乙第178号証)、茅根創東京大学大学院理学系研究科教授はサンゴの専門家であり、水産庁委託事業である「平成22年度 生育環境が厳しい条件下における増養殖技術開発調査」のサンゴ増殖技術検討委員会の委員を務めるなどして(乙第179号証)おり、両名ともサンゴや海草類の移植について十分な知見を有している(乙第93号証別添1)。したがって、審査申出人の上記主張は理由がない。

- (イ) a 審査申出人は、陸域生物では機能が項目立てられているが、海域生物では機能が変化したとするのみである旨主張する(反論書(3)40ページ)。

しかし、生態系の各機能についての影響予測を項目立てをして検討しなければならない理由がなく、検討の仕方如何にかかわらず、各機能について適切に影響予測を検討していれば足りる。海域生態系においては、その各機能について、「水の濁り・堆積」、「水の汚れ」等といった影響要因ごとに影響予測を取りまとめたものであり、各機能についての影響予測は環境保全図書において、それぞれの地域を特徴付ける生態系の機能を示す(乙第4号証の7・6-19-1-138ページの表-6.19.1.2.1.3)とともに、例えば工事の実施に伴う「水の濁り・堆積」について、「・・・また、各生態系の持つ機能(生物生産機能、生物の共存機能、浄化機能)が変化し、十分な機能が維持できない可能性も考えられます」(乙第4号証の7・6-19-1-140ページ及び141ページ)と記載するなど、適切に検討している(乙第82号証10ページ)。

- b これに対し、審査申出人は、生態系の機能について、「基盤環境の形成・維持」、「生息空間の形成・維持」、「生物多様性の維持」など、その場がもつ機能を項目立てて検討しなければならず、また、陸域生物

では項目立てられているが、海域生物では項目立てられていない旨主張する（反論書43ページ）。

しかし、各機能について適切に影響予測を行っていれば足り、機能を項目立てするかしないかという形式的な点が第2号要件の瑕疵になり得るものではない。具体的には、それぞれの海域区分ごとに、審査申出人が指摘するものとは名称が異なるものの、生物生産機能、物質循環機能、生物の共存機能、浄化機能、景観形成機能、防災機能と各機能を整理した上で（乙第4号証の7・6-19-1-138ページ）、「水の濁り・堆積」（同6-19-1-139ページないし141ページ）、「水の汚れ」（同6-19-1-141ページ）、「夜間照明」（同6-19-1-143ページ及び144ページ）などの項目において、上記機能について影響予測を行っている。審査申出人の上記主張は失当である。

- (ウ) a 審査申出人は、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旨主張する（反論書（3）44ページ）。

しかし、事業者である国がインベントリー調査等によって確認した動物相4,284種類、植物相609種類の全てについて、十分な生態的知見があるわけではなく（乙第82号証10ページ）、影響予測を示すことは現実的に事業者である国に実施不可能な措置を強いるものである。また、事業者である国は、このうち重要な種として動物173種及び植物53種を選び、これらについて、本件埋立事業の影響について予測・評価を行ったのであって（乙第4号証の7・6-13-1ページないし351ページ）、実施可能な範囲で予測を示している。

- b 審査申出人は、インベントリーで示された海洋生態系の多種多様な

生物相に事業実施がどのような影響を及ぼすのかの予測が示されていない旨主張する（反論書(3)44ページ）。

しかし、事業実施区域及びその周辺における対象海域を①豊原～松田地先、②辺野古地先、③大浦湾口部、④大浦湾西部、⑤大浦湾奥部、⑥大浦湾東部、⑦嘉陽～安部地先に区分し、それぞれの区域について多様な生態系が形成されていることについて生態系を構成する生物種を具体的に記載することにより図示し、生態系区分をした上で（乙第4号証の7・6-19-1-126ページないし132ページ）、生態系ごとに注目すべき生物種、上位種の生息・生育状況の変化を予測している（同6-19-1-150ページないし155ページ）ところである。例えば、飛行場施設の供用に伴う夜間照明の影響について、「辺野古地先及び大浦湾西部海域の生態系を構成する生物群のうち、表層を遊泳する魚類に対する影響が想定されます。この辺野古地先の海草藻場生態系、サンゴ礁生態系ではカスマアジ、大浦湾西部海域のサンゴ礁生態系ではカスマアジやヨコシマサワラという生態系の上位種が生息しています。・・・具体的には、上記の辺野古地先海域の生態系上位種である大型魚食性魚類のカスマアジやヨコシマサワラ、また、生態系の下位種としてアイゴ類やスズメダイ類が生息しており、飛行場施設の供用に伴う夜間照明が海洋面に照射された場合、これらの魚類の分布を変化させる可能性が考えられ、これを基に食物連鎖を通じて他の生物群に影響が伝達されると予測されます。」などとして、本件埋立事業の実施が注目種・重要種の生息状況等に及ぼす影響について予測・評価を行っている（乙第4号証の7・6-19-1-153ページ）。審査申出人の上記主張には理由がない。

2 「2 海草藻場について」について

(1) 「(3) 消失する海草藻場に対する評価」について

ア 「(7) 予測評価」について

審査申出人は、埋立てによって消失する海草藻場に対する事業者である国の評価について、海草藻場が海域の水象や水温、底質、水質及び水深などのさまざまな要因によって形成されるものであるのに、埋立てで消失しない海域にも同様の生物種や群集が存在しているから問題ない、という水準の域を出ておらず、沖縄島最大の海草藻場である辺野古の生息場所が消失すること、海草を採餌するジュゴンとの関係での海草の生育種及び底質の状況、赤土汚染の影響があるところでは耐性の高いボウバアマモなどが優占することなどの検討をした上での予測・評価がされていない旨主張する（反論書（3）49ページ）。

しかし、事業者である国は、代替施設本体の存在によって辺野古の海草藻場の一部が消失すると、ジュゴンを含めた海草藻場と共存していた生物にとって影響を与える可能性があることから、この点について検討し、埋立区域に集中して生息している生物種や群集はみられず、多くの生物種や群集が周辺海域に広く分布しているため、周辺の海域生物の群集や共存の状況に大きな変化はなく、海草藻場における生息環境は保全されると評価したものである（乙第4号証の7・6-19-1-150ページ及び151ページ）。審査申出人が指摘するボウバアマモについていかなる理由でどのような検討をすべきというのか明らかではない。審査申出人の上記主張は理由がない。

イ 「(4) 回避・低減策」について

(7) 審査申出人は、埋立て（施設の存在）によって消失する海草藻場への影響の回避・低減措置が示されていない旨主張する（反論書（3）50ページ）。

しかし、「海草藻場は、ジュゴンやウミガメ類の餌場にもなるなど、重要な役割を持つ」ことから、「消失面積に相当する海草藻場を移植等によ

って代償されることが望まし」いとの有識者研究会からの提言を受けて（乙第93号証24ページ）、事業者である国において、普天間飛行場の代替施設の存在に伴う海藻草類の生育域の消失について、その影響を低減するために以下のような環境保全措置を講じることとされている。すなわち、事業者である国は、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（図-6. 15. 3. 2. 1）、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・6-15-229ページ）することとしている。そして、予測評価については、環境保全図書（乙第4号証の7・4-5-77ページないし95ページ）に記載しているとおり、代替施設の配置決定に当たり、事業計画案とは異なる6案を設定し、大気環境、消失する海域の面積及び体積、水環境（一定以上の流速変化域の面積）、サンゴ類、海草藻場、ホンダワラ類藻場の消失面積を比較検討の上、施工性等の実行可能性を含め総合的に判断しているところであり（乙第82号証15ページ）、既往の科学的知見を参考に、海草藻場の消失に対する回避・低減について、実施可能な範囲で環境保全措置を講じたといえる。

したがって、埋立てによって消失する海草藻場について、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とす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、事業者である国が回避・提言策（引用注：ママ）として他の6案との比較を行ったというが、この6案は、当初の事業実施計画に基づく埋立区域をそのままの面積・形状にて図上で50～350m平行移動させただけのものであり、回避・低減のための代替案を検討し

たというにはほど遠い旨主張する（反論書（3）50ページ）。

しかし、設定された6案については、海水の流れや飛行ルートを勘案しながら、海草藻場の減少面積を最小化するように配慮し、海草藻場にあつては、最小の消失面積となる案が最大となる案に比べ消失面積が約4割低減されるほか、サンゴ類にあつても、同じく消失面積が約6割低減されるもので、十分低減効果が期待できる案を比較検討したものである。審査申出人の上記主張は理由がない。

ウ 「(ウ) 種毎の調査」について

審査申出人は、海草類の種ごとの出現状況や出現地点数、海草類の生育量調査などの調査結果を解析すれば、海草類の種ごとの分布域は把握できるはずであり、実施不可能な措置を強いているとはいえない旨主張する（反論書（3）52ページ及び53ページ）。

しかし、環境保全図書においては、海藻草類の生育状況を把握するための調査として、ライン調査、スポット調査及びマンタ調査等を実施しているところ、ライン調査は、事業実施区域及びその周辺の海域に約100m間隔の調査測線を設け、その測線上を10m×10mの区画を一つの調査単位として、海藻草類の出現種及び被度を潜水目視等により観察・記録する調査をいい、スポット調査は、ライン調査を補完するために、事業実施区域及びその周辺の海域に設定した120地点において、5m×5mの区画内の海藻草類の出現種及び被度を潜水目視等により観察・記録する調査をいい、マンタ調査は、ライン調査を補完するため、調査海域全域を対象として、海藻草類の分布範囲の外周や主要な繁茂域の位置を潜水調査員が曳航されながら目視観察する調査をいう。（乙第4号証の7・6-15-6ページないし13ページ）。海藻草類の分布範囲を一定の精度を保ちつつ確認するためには、約100mの間隔で実施されるライン調査において調査されない区域（約100mの測線間隔で10m幅の調査を行うことから残

りの約90m区間となる)における生育状況のデータの補完が必要となるが、調査海域全域で実施されるマンタ調査は、調査員が曳航されながら目視観察するという調査方法の性質上、海草類とホンダワラ類は区別できるものの(海草類は陸上の種子植物と同じように花を咲かせ実をつけるものであり、いわゆるワカメやモズクなどが属する海藻類とは異なるグループに属するところ(乙第186号証9ページ))、ホンダワラは海藻類であり海草類とは種類が異なる上(乙第4号証の7・6-15-16ページ)、外見上も差異があるから(乙第195号証)、海草類の種ごとの区別は困難である。そのため、生育分布範囲を海草藻場とホンダワラ類に分けて示しているからといって、海草類の種ごとの分布域を把握できるものではない。

また、審査申出人が指摘するような、ライン調査及びスポット調査のデータ解析による海草類の種ごとの分布域の把握では、約100mの測線間隔のうちの幅10mの調査(10%程度の調査)で全ての分布域を想定することになり、想定信頼性が乏しく、合理的な現況の把握とはいえないことにならざるを得ない。他方で、海草類の種ごとに、その分布域を把握するためには、調査海域全域においてライン調査と同等の調査を実施する必要があるが、これには膨大な時間と労力を要し、他の事例においてもそこまでの調査をしたものは見当たらない(なお、那覇空港滑走路増設事業における調査は、本件で行われたものより調査の規模が小さい。乙第196号証6・13-1ページないし12ページ)。したがって、審査申出人の主張は、事業者である国に対して、一般的に行われていない極めて困難な調査を強いるものであり、理由がない。

エ 「(イ) 海草帯の機能」について

審査申出人は、類型区分ごとの「生態系の機能」や「豊原～松田地先海域」といった海域ごとの生態系の機能が示されていない旨主張する(反論書(3)53ページ及び54ページ)。

しかし、海草藻場生態系の中でどのような魚類や甲殻類等が利用しているかを踏まえた海草帯の機能の把握については、環境保全図書の「6. 1 9. 1 海域生態系」において取りまとめており、具体的には、環境保全図書において、海域区分ごとに生息する種を整理した上で（乙第4号証の7・6-19-1-111ページないし117ページ）、海域生態系の類型区分ごとの機能として、藻場の生物生産機能、物質循環機能、生物の共存機能及び環境保全機能を示している（乙第4号証の7・6-19-1-118ページ）。また、類型別生態系の特徴を示し、海草藻場及びホンダワラ藻場に存在する生物種について記載している（乙第4号証の7・6-19-1-125ページ）。さらに、確認された全ての生物種について海草藻場の利用状況を個別に明らかにすることは、全ての生物について十分な生態的知見があるわけではないから不可能であり（乙第82号証16ページ）、重要な種に絞って評価したことは可能な範囲で評価したものといえる。

審査申出人の主張は、「豊原～松田地先海域」といった海域ごとの生態系の機能が示されていないということに尽きると思われるが、これらの海域は「海浜・干潟生態系－藻場生態系－サンゴ礁生態系」といった類型区分で把握されており（乙第4号証の7・6-19-1-110ページ）、類型区分ごとの機能（例えば、海浜であれば生物生息機能、景観形成・親水機能、防災機能）と対応しているから（乙第4号証の7・6-19-1-118ページ）、これらの記載により、海域ごとの生態系の機能は示されている。

審査申出人は、相手方の上記主張では「海草帯の機能を把握したものではない」とするが、審査申出人のいう「海草帯の機能の把握」とは何を意味するのかが明らかではない。

オ 「誤った考え方の記載について」について

審査申出人は、事業者の明らかに誤った記述があるとの主張に関連して、

海草藻場の一部が消失することそのものの影響について予測していないこと及び回避・低減措置を検討せずに代償措置を検討していることは、消失する海草藻場の影響を予測したものということとはできず、かつ、優先されるべき回避・低減措置に向けた考慮をしていないことが明らかである旨主張する（反論書（３）５４ページ）。

しかし、藻場の一部消失による影響については、その消失する面積・割合、消失する区域の海草類の被度について明らかにした上で、海草藻場が魚介類の産卵場、幼稚仔の保育場としての機能や、水質浄化機能を有し、多様な海域生態系を形成する場になることや、ジュゴンやウミガメの餌場としても利用されていることから、海草藻場の一部消失によりこれらの機能に影響が及ぶおそれがあるため、海草藻場の機能への影響をできる限り軽減するために、海草藻場の生育範囲を拡大する環境保全措置を講じることが記載している（乙第４号証の７・６－１５－１９１ページ及び１９２ページ、６－１９－１－１６０ページ及び１６１ページ）。また、海草藻場の一部消失について、回避・低減措置を検討していることは、上記イで述べたとおりであるから、これをせずに代償措置を検討しているとの審査申出人の主張は前提を欠いている。審査申出人の上記主張は理由がない。

(2) 「(4) 消失する海草藻場についての代償措置」について

ア 審査申出人は、海草類の移植については、技術的にも確立してなく困難であることから、移植先の環境状況が海草類の生育に適した環境であるか、移植する手法は適切であるかの検討がされなければならないことが重要であり、移植場所の選定を事前に行うべき旨主張する（反論書（３）５７ページ）。

しかし、答弁書３（４６ページ及び４７ページ）及び前記１(4)エ(ア)で述べたとおり、移植先の環境が海草類の生育に適した状況であるかや移植方法が適切かを検討する必要はあるが、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、移植の際に詳細な調査・検討を行うのが適切であるから、必ずしも環境影響評価の時点で具体的な移植場所・移植方法を確定しておく必要はなく、審査申出人の上記主張は理由がない。

イ 審査申出人は、海草類の移植技術等が確立されていない中で順応的管理を行ったとしても、科学的知見に基づく一定の効果を見込むことはできない旨主張する（反論書（３）５８ページ）。

しかし、答弁書３（４６ページ及び４７ページ）で述べたとおり、他事例において海草移植につき一定の成果を挙げているものがあり、これを参考にしつつ、モニタリングにより必要な対応を行うべきとの有識者研究会の提言を踏まえたものであり、科学的知見に基づく一定の効果を見込むことができる。また、那覇空港滑走路増設事業において、カサノリの順応的管理を行うとされているところ、その理由としては、事業を実施する「海域におけるカサノリ類の分布は低被度域が広がっており、年変動が大きいと考えられ」、「既往知見やデータが少ないことを勘案すると、モニタリングを行い、データを蓄積して分布範囲の変動を把握することが適正と考えられる」とされている（乙第１９７号証８－２８ページ）。このように、知見が確立していないからこそ順応的管理を行うことに意味があるのであって、知見が確立していなければ順応的管理も効果が見込めないとする審査申出人の主張は理由がない。

ウ 審査申出人は、那覇空港滑走路増設事業におけるクビレミドロの移植計画では、移植元、移植先候補地、移植時期、移植作業方法について具体的に提示していることから、本件埋立事業においても代償措置の内容を具体的に記載することは可能であった旨主張する（反論書（３）５９ページ及び６０ページ）。

しかし、上記アで述べたとおり、必ずしも環境影響評価の時点で具体的な移植場所・移植方法を確定しておかなければならないわけではないから、

那覇空港滑走路増設事業において環境影響評価の時点で具体的に検討していることから、本件埋立事業においてもそうするのが望ましかったとはいっても、それをしていないからといって事業者である国が「環境に十分配慮」していないことにはならないというべきであり、審査申出人の上記主張は理由がない。

(3) 「(5) 地形変化による周辺海域の海草藻場への影響」について

ア 審査申出人は、地形変化による塩分変化の海草藻場への影響について、生育可能な塩分の下限值に関する知見がないのであれば、現況の塩分濃度に対する変化の大きさから、どの程度の変化率であれば生育に影響しないのかも不明であるはずであり、定性的予測であっても影響は小さいとの予測はできないはずである旨主張する（反論書（3）61ページ）。

しかし、事業に伴う塩分の変化が海草類に及ぼす影響について、塩分に係るシミュレーション結果から、辺野古川河口部を除く海草類の生育範囲のほぼ全てにおいて塩分の変化はほとんどないと定量的に予測されていること（乙第4号証の7・6-15-206ページないし211ページ）、また、塩分に係る現地調査（乙第4号証の7・6-6-66ページ）によれば、海草類の生育範囲においては、塩分は0.5%程度の変動があることが確認されていることを踏まえれば、事業に伴う海草類の生育範囲における塩分の変化は、自然変動の範囲内となることから、熱帯性海草の塩分に関する知見の有無にかかわらず、代替施設の存在による影響が小さいとの予測は可能である。審査申出人の上記主張には理由がない。

イ 審査申出人は、事業者である国が定性的評価として行った評価の中には、ホンダワラ科の種の塩分下限値をもとに、塩分30以上が生育に適した条件として予測したとの記載があるが、塩分は多くの調査地点で34～35であるとの調査結果をどのように考慮したのか不明である旨主張する（反論書（3）61ページ）。

審査申出人の主張の趣旨は必ずしも明らかではないが、「当該海域で生息している生物にとっては現状の水象が最適な状況である」（反論書（３）１２８ページ）との前提に立っているものと思われるので、上記主張も、塩分の最適条件である３４～３５という現状の数値をどのように考慮して３０以上が生育に適した条件としたのかが不明であるとの趣旨をいうものと思われる。しかし、生物は常に最適な環境条件の中で生息しているのではなく、決して最適な環境とはいえない状況下においても、当該生物の生息に必要な最低限の環境条件が揃いさえすれば、その生息が確認され得ることは明らかであるから、審査申出人の主張はその前提を欠いており、審査申出人の上記主張に理由はない。

ウ 審査申出人は、予測結果の塩分変化図には、辺野古前面海域における現状の塩分分布コンターが示されていない旨主張する（反論書（３）６１ページ）。

しかし、現状の塩分分布については、予測結果の塩分分布変化図（乙第４号証の７・６－１５－１７８ページ及び１７９ページ）に黒線で示しており、審査申出人の上記主張は失当である。

エ 審査申出人は、塩分は夏季、冬季ともに辺野古川と美謝川の河口域近傍で０．１程度低下するとされているのに、この範囲における海草類の分布面積を示していない旨主張する（反論書（３）６１ページ及び６２ページ）。

しかし、そもそも審査申出人が主張する面積を示さなければならない根拠が明らかではない。塩分濃度が０．１程度低下したにせよ、塩分濃度の予測結果はホンダワラ類の生育に適した条件を参考に設定した条件である塩分３０以上を満たすものであるから、塩分が０．１程度変化する範囲の海草類の分布面積を必ずしも示す必要はないというべきである。審査申出人の上記主張は理由がない。

(4) 「(6) 工事による影響について」について

ア 審査申出人は、辺野古崎地区の前面海域に汚濁防止膜を設置しないことが、その他の区域に汚濁防止膜を設置することの理由にはならないとした上で、汚濁防止膜の設置の仕方は、工事箇所の周囲に設置するなどの方法も考えられるところであるが、事業者である国は、大浦湾西部の藻場の全てと大浦湾中央部の藻場のほとんどが汚濁防止膜の内側となるような設置の仕方しか検討していない旨主張する（反論書（3）64ページ）。

しかし、事業者である国は、辺野古崎地区の前面海域に汚濁防止膜を設置しないこととした理由として、設置すると海草藻場が汚濁防止膜の内側に取り込まれ、大きな影響を受けることを挙げたにすぎず（答弁書3・48ページ及び49ページ）、このことを大浦湾側に汚濁防止膜を設置する理由とはしていない。この点については、環境保全図書に記載のとおり、汚濁防止膜の展張位置については、作業船のアンカーや施工性（作業船の操作性等）を考慮して最小限の範囲で計画しており、作業船の航行頻度の関係で閉鎖できず、一部区域が開口した開放形となる（乙第4号証の7・6-1-19ページ、6-7-237ページないし239ページ）。すなわち、大浦湾側においては、ケーソン式護岸を設置することとしており、ケーソンを設置する作業船の係留アンカー（錨）とその横を航行する土砂運搬船の航路幅を考慮して汚濁防止膜の展張位置を決定している。他方で、汚濁防止膜設置による水の濁りが海草藻場に与える影響については、予測値は基準をわずかに上回る 3 mg/L 程度であり、海草への影響はそれ程大きくないと考えられ、辺野古先地区において検討したのと同様に大浦湾側一帯に汚濁防止膜を設置した場合、西部の藻場の全てと中央部の藻場のほとんどが汚濁防止膜の内側に取り込まれ、水の濁り等によって大きな影響を受けることから、そのような設置の仕方は行わないこととした（乙第82号証18ページ）。また、所定の汚濁防止膜の位置においても、濁りの発生量が周辺的环境に与える影響よりも、汚濁防止膜設置による周辺海域の海

藻草類等に損傷を与える影響を考慮し、状況によっては汚濁防止膜を設置しないこととした上（乙第4号証の7・6-7-237ページ）、非閉鎖性水域からの濁り流出が懸念される期間につき、追加の汚濁防止膜を設置することとするなどして、水の濁りが海草藻場に与える影響について配慮している。以上のとおり、事業者である国は、汚濁防止膜の設置について様々な状況を想定して検討しており、大浦湾西部の藻場の全てと大浦湾の藻場のほとんどが汚濁防止膜の内側となるような設置の仕方しか検討していないとの審査申出人の主張に理由はない。

イ 審査申出人は、環境保全図書において、辺野古地先前面海域では、濁りの影響は小さいと予測されるため、汚濁防止膜を設置しない方が工事中における海草藻場への影響は小さいとしながら、辺野古地先のリーフ内の施工地点の近傍では評価基準を上回る拡散が予測されるため、工事中は濁りの監視を行うとともに、海草藻場の生育状況が明らかに低下してきた場合には、必要な環境保全措置を講じるとしているが、汚濁防止膜を設置しない方が影響は小さいにもかかわらず、その他にどのような環境保全措置を講じるのか具体的に示していない旨主張する（反論書（3）64ページ及び65ページ）。

しかし、答弁書3（50ページ）で述べたとおり、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枠の設置・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・7-6ページ）、④埋立

てに関する工事中の浮遊物質（SS）について事後調査を行い、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・8－3ページ及び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具体的に示している。審査申出人の上記主張には理由がない。

ウ 審査申出人は、海草藻場の生育状況が明らかに低下してきた場合には、必要な環境保全措置をとるとされているが、「生育状況が明らかに低下してきた場合」とは、既に影響が生じている場合であり、影響が生じることを未然に防止する環境保全措置の目的に沿っておらず、影響が小さいとの予測とも矛盾する旨主張する（反論書（3）65ページ）。

しかし、「生育状況が明らかに低下してきた場合」には必要な環境保全措置を講じるとしていることは、海草藻場に与える影響が小さいと予測したとしても、海草藻場に係る予測の不確実性の程度が大きいことから、指針省令32条に基づく事後調査を実施することとし、同条3項3号に基づき、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方針を記載したにすぎない。審査申出人が、本件埋立事業による海草藻場への影響を完全に防ぐことを求めているとすれば、海草藻場の生息分布は変動が小さくなく、生息状況が明らかに低下する前に水の濁りが生息域に与える影響及びその要因を完全に突き止め、環境保全措置を講じることがそもそも不可能であることに照らすと、事業者にとって実行可能な範囲で環境影響を回避・低減することを求める評価法の趣旨に反するものであって理由がない。海域における土砂による水の濁りについては、埋立てに関する工事中の浮遊物質（SS）について事後調査を行い、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・8－3ページ及び4ページ）こととしており、海草藻場に影響を生じることを未然に防止する措置も講じることとしている。審査申出人の主張は理由がない。

3 「3 ジュゴンについて」について

(1) 「(2) 調査期間や予測・評価の手法、結果について」について

ア 「(7) 調査期間」について

審査申出人は、正規の環境影響評価手続においてなされた現地調査は単年度しか存在せず、他年度の調査も主として航空機からの視認調査と海草藻場の食跡調査であり、限られた調査範囲内で確認できたジュゴンの生息状況を知り得たにとどまり、ジュゴン個体群の生態が解明されたとはいえない旨主張する（反論書（3）69ページ及び70ページ）。

しかし、答弁書3（51ページ）で述べたとおり、ジュゴンの生息状況については、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年間に行った調査の結果を踏まえ、ジュゴンが生息することが確認された海域を重点的に調査対象とし、それまでの現地調査と同じ手法をもって詳細に調査した調査結果に基づき、予測・評価に必要となる沖縄島に生息するジュゴンの個体数、各個体の特徴、生息域及び行動範囲、海草の利用状況等を解明し、さらに、当該調査結果や文献調査を基にジュゴンの個体数減少の推移とその原因、辺野古海域の藻場を餌場として利用する可能性等に係る分析も行っており（乙第4号証の7・6－16－187ページないし201ページ）、元々ジュゴンの個体数が極めて少なく、生態的研究が進んでいない中で、ジュゴンの生態解明に可能な限り努めている。審査申出人の上記主張に理由はない。

イ 「(4) 地域個体群特定の根拠」について

(7) 審査申出人は、知事意見では、航空機からの目視推定法による調査時

のジュゴン見落としとなる要因と発見頭数の関係を考察した上で、個体数の最大数、最小数等を推定するなど定量的評価を行う必要があると指摘していると主張する（反論書（３） 7・0 ページ）。

しかし、審査申出人が指摘する知事意見は、平成24年2月20日付け知事意見において、ジュゴンについて一般的な定量的評価の手法であるHEPやPVAを用いなかった理由が明らかでない指摘されたのに対してPVA等を行わなかった旨国が回答をしたことを前提として、当該国の回答に対して、再度、同年3月27日付け知事意見において、「ジュゴンに対する影響について定量的評価を行うべきであるとする意見に対し、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、「一般的な定量評価の手法であるHEPやPVAは用いませんでしたが、調査の結果を基に、事業計画によるインパクトの程度を照らして、予測・評価を行いました」としているが、調査時のジュゴン見落としとなる要因と、発見頭数との関係を考察した上で、統計学的手法を用いて、個体数の最大数、最小数等を推定するなど、定量的評価を行う必要がある。」というものであり（乙第97号証25ページ）、答弁書3（52ページ及び53ページ）で述べたとおり、事業者は当該意見を受け、ジュゴンに係る定量的評価としてPVA（個体群存続可能性分析）を行っている。そして、PVAの条件設定においては、生息地を先島諸島も含めた沖縄県全体とした場合、先島諸島におけるジュゴンの生息個体数は不明なため、沖縄島周辺で現地調査により確認されている3頭を含めて10頭もしくは6頭と設定しており、頭数に幅を持たせた上でPVAを実施している（乙第4号証の7・6-16-276ページ及び277ページ）。審査申出人の上記主張は前提を欠く。

- (イ) 審査申出人は、事業者である国の個体識別は、個々の独立した形態指標を用いておらず、識別された各個体のこれまでの生活状況等から推認

するものであり、これらは科学的な推定方法ではない旨主張する（反論書（3）70ページ及び71ページ）。

しかし、答弁書3（51ページ）で述べたとおり、ジュゴンについては、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て3頭を個体識別したものであり、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頭を個体識別している。また、身体的特徴によ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付けたものであり（乙4号証の7・6－16－170ページないし175ページ）、その推定方法は科学的根拠を持ったものである。

ウ 「(ウ) 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」について

審査申出人は、ジュゴンの地域個体群の生息範囲に関し、事業者の調査で従来生息が確認できた範囲にとどまるという仮定自体が成り立たず、「将来」の地域個体「群」の生息範囲の予測とはいえない旨主張する（反論書（3）71ページ）。

しかし、答弁書3（51ページ及び52ページ）で述べたとおり、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、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いることから、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ことから、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・6-16-47ページないし50ページ, 79ページないし94ページ, 141ページないし144ページ, 200ページないし220ページ, 259ページ)。このように、ジュゴンの将来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、「過去に事業者の調査で判明した範囲にとどまるという仮定」(反論書(3)71ページ)によるものではない。また、結果として予測された行動範囲等が従来生息が確認できた範囲にとどまっているとしても、そのこと自体をもって不合理とされるものではない。したがって、審査申出人の上記主張は理由がない。

(2) 「(3) 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」
について

ア 「(7) 船舶の航行」について

(7) 審査申出人は、ジュゴンの活動時間については、人間の活動がジュゴンの行動に影響を与えていると考えられており、船舶などが多い海域では、主に夜の静かな時に餌を食べているとも推定されているため、航空機からの目視調査の結果については、ジュゴンが休息しているとも考えられる昼間に実施していることも考慮して、ジュゴンの行動範囲を適切に把握しているかを検証すべきである旨主張する(反論書(3)77ページ及び78ページ)。

しかし、ジュゴンの生息状況については、航空機を用いた昼間の目視調査に加えて、海草藻場周辺への来遊状況を確認するために、水中ビデオ及びパッシブソナーによる連続観測調査を実施しており、その結果、日中は比較的広い範囲を遊泳し、夕方になると浅瀬等に利用海域が限定

されていることから、日没近くになると餌場である海草藻場に近づいていることが推察されている（乙第4号証の7・6－16－209ページ及び210ページ）。このように、ジュゴンの活動については日没前後の時間帯の行動についても調査されているから、審査申出人の上記主張は理由がない。

- (イ) a 審査申出人は、オーストラリアでの事例を引用するには、オーストラリアと沖縄のジュゴンの生態、生息状況の類似性を考慮する必要があるが、そのような類似性を示すことなく、オーストラリアでの事例をそのまま適用することは合理的とは言えない旨主張する（反論書（3）78ページ）。

しかし、沖縄県文化環境部自然保護課が発行している「ジュゴンのはなしー沖縄のジュゴンー」（平成20年3月改訂）によれば、「ジュゴンの生態にはまだ謎の部分が多く、特に沖縄県の周辺に生息するジュゴンについては、詳しいことはよくわかっていません。」（乙186第2号証9ページ）とされており、生態のよく分っていない沖縄のジュゴンとオーストラリアのジュゴンの類似性の検証を求めること自体が極めて困難を強いるものであり、相当ではない。事業者である国は、ジュゴンに関する知見が乏しいことから、現地調査の結果だけでなく、既往の知見も踏まえて環境保全措置を検討することがジュゴンの保全により資するとの考慮のもとに、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における調査結果で、当時行動追跡調査の結果が報告されている唯一のものを参照したものであり（乙第82号証18ページ及び19ページ）、しかもその位置付けは、沖縄のジュゴンに関する現地調査結果の参考資料にしたにすぎない。したがって、以上の点のみでも審査申出人の上記主張は理由がないことが明らかであるが、念のため、以下で沖縄のジュゴンとオーストラリアのジ

ユゴンの類似性について述べる。

- b ジュゴンの分布域は、西太平洋からインド洋の熱帯・亜熱帯域であるが（乙第186号証3ページ）、ジュゴンの生活史や生態特性に関する情報の多くはオーストラリアにおける調査・解析によって得られたものである。ジュゴンの餌は海草であり、オーストラリア、沖縄のいずれにおいても浅海の砂地などに分布する海草藻場が餌場となっている。海草類は、現在、世界中で約60種程度知られているが、ジュゴンの胃内容物を調査した結果によると、オーストラリアと沖縄のいずれのジュゴンも、ウミジグサ属、ベニアマモ属、リュウキュウスガモ属、ウミヒルモ属などの海草を餌料として利用していることが確認されている（乙第186号証13ページ及び16ページ、乙第187号証Ⅲ及び31ページないし34ページ、乙第188号証55ページ）。

また、行動範囲について、沖縄で確認されている3頭のジュゴンのうち、嘉陽沖で頻繁に確認されている個体Aと古宇利島沖で確認されている個体Bは他海域に移動することはほとんどないのに対して、個体Bの子供と推察される個体Cは、古宇利島沖と嘉陽沖の両方の海域で確認され、沖縄島北部の沿岸に沿って古宇利島沖と嘉陽沖との間を移動しているものと推測されている（乙第4号証の7・6-16-127ページ）。オーストラリアでのジュゴンの行動生態に関する調査結果においても、比較的狭い範囲に定住する個体と長距離を移動する個体がみられており、ジュゴンの移動行動は個体により差があることが確認されている（乙第189号証64ページ）。採餌行動については、一般にジュゴンは通常は昼間採食型であるが、採食地帯が人間活動によって攪乱されると夜行型に移動するのではないかと考えられている（乙第190号証574ページ）。嘉陽沖のジュゴンの行動観察の結果によると、嘉陽沖のジュゴンは昼間は沖合におり、夕刻になると浅場

の海草藻場の方向に近づき夜間に採食活動を行っている」と推察されている（乙第4号証の7・6-16-218ページ）。このような夜間に岸に接近する傾向はオーストラリアでも観察されており、捕食者や船舶からの回避と関連しているものと推察されている（乙第191号証45ページ）。

このように、沖縄とオーストラリアのジュゴンの行動生態や生息環境に関しては類似しているものと考えられる。さらに、本件埋立事業に関する環境調査で得られたジュゴンの摂餌生態や行動の情報は、国内の既往知見とほぼ同様であると考えられる。これらのことから、当該海域のジュゴンに対する環境変化による影響予測・評価に当たって、国内外の既往知見を根拠として適用することは妥当であると考えられる。

なお、審査申出人は、オーストラリアでのジュゴンの追跡調査において、沿岸から離れた場合の距離が $12.8\text{ km} \pm 1.3\text{ km}$ と報告されているのに、作業船が沿岸を航行する場合は岸から 10 km 以上離れて航行することとしたことを論難するようであるが（反論書（3）78ページ）、現地調査の結果では、延べ198頭確認されたジュゴンのほとんどが沖合 5 km 程度までの範囲で、最も岸から離れた場所で確認された距離が約 10 km であったことを踏まえれば、沿岸から 10 km 以上との設定は不合理とはいえない。

したがって、いずれにしても審査申出人の上記主張は理由がない。

- c 審査申出人は、沖縄とオーストラリアのジュゴンとの類似性について、環境影響評価時あるいは埋立承認申請時の環境保全図書において示すべきであり、第2号要件適合性を裏付けるものではない旨主張する（反論書（3）78ページ）。

しかし、沖縄とオーストラリアのジュゴンの類似性が事後的な検討

によって確認されたことによって、オーストラリアにおける研究結果を参考とした環境保全措置の合理性が更に確認されたといえるのであって、このことが第2号要件適合性を裏付けることは明らかであり、審査申出人の主張は理由がない。なお、ジュゴンの類似性についての検討を求める趣旨かは判然としないが、方法書に対する知事意見において、「ジュゴンの生息状況に係る調査においては・・・本県におけるジュゴンの遺伝学的特性・・・についても把握すること」との意見が出されていた。これに対し、事業者は、琉球列島や東南アジアからオーストラリア海域で採集されたジュゴンの死体標本等の資料を用いて遺伝的關係を調査した結果等を検討し（乙第4号証の7・3-81ページ及び6-16-165ページ）、沖縄県のジュゴンの遺伝学的特性を把握するよう努めた旨回答したところ（乙第4号証の7・4-2-19ページ及び48ページ）、最終的な知事意見ではこの点についての指摘は出なかったものである。

また、審査申出人は相手方の類似性の主張に対し、「この程度の比較をもって類似性があるとは言えない」と主張するが（反論書（3）78ページ）、その根拠が明らかでなく、理由がない。

イ 「(イ) ジュゴン監視・警戒システムの実効性」について

- (7) 審査申出人は、埋立承認申請時においては具体的にジュゴン監視・警戒システムの内容を示しておらず、一定の効果を確認した旨の主張は本件承認処分後の環境監視等委員会での報告を述べており、埋立承認申請時のものではない旨主張する（反論書（3）78ページ及び79ページ）。

しかし、環境保全図書においては、ジュゴン監視・警戒システムに関し、工事海域へのジュゴンの来遊状況を確認するための「工事海域監視・警戒サブシステム」と、工事中及び供用開始後のジュゴンの生息・移動状況の変化の有無を確認するための「生息・移動監視・警戒サブシス

テム」を構築するとしており、その具体的内容についても以下のとおり説明している（乙第4号証の7・6-16-279ページないし282ページ）。

このうち、工事海域監視・警戒サブシステムは、ヘリコプターによる生息確認に加え、船舶を利用したジュゴン監視用プラットフォームを大浦湾内に配置し、ジュゴンの工事海域への来遊状況を監視・警戒することとし、プラットフォームには曳航式ステレオハイドロホン（ジュゴンの鳴音による存在確認）やスキヤニングソナー（発射した超音波の反射波による存在確認）を設置することとしている。

また、生息・移動監視・警戒サブシステムは、ヘリコプターによる生息確認に加え、ジュゴンがこれまで生息または移動が確認されてきた海域（嘉陽、古宇利島、安田、辺戸岬）に水中録音装置を設置して水中音響データを録音し、録音データよりジュゴンの鳴音を検出することにより、各海域での生息確認を行うこととしている。

さらに、監視・警戒サブシステムにより得られたデータを一元的に管理するための「データ解析センター」を設置し、ジュゴンの鳴音の専門家及びデータ解析者を配置してジュゴンの鳴音の有無を判断することとしている。

このように、ジュゴン監視・警戒システムについては環境保全図書において、具体的な内容を記載しており、審査申出人の上記主張には理由がない。

また、審査申出人は、本件承認処分後に環境監視等委員会においてジュゴン監視・警戒システムに一定の効果が認められるとの報告がされたにも関わらず、環境保全図書に示されていないことを主張するが、上記のとおり、ジュゴン監視・警戒システムの合理性が更に確認されたといえるのであって、このことが第2号要件適合性を裏付けることは明らか

であり、審査申出人の主張は理由がない。

- (イ) 審査申出人は、ジュゴンの鳴音探知につき、タイの検証試験を引用するには、タイのジュゴンと沖縄のジュゴンの類似性を考慮する必要がある旨主張する（反論書（３） 79 ページ）。

しかし、上記ア(イ) a のとおり、生態のよく分っていない沖縄のジュゴンとタイのジュゴンの類似性の検証を求めること自体が、極めて困難を強いるものであり、相当ではない。事業者である国は、ジュゴンに関する知見が乏しい中で、ジュゴンの保全に配慮する観点から、いまだ試験的に研究が進められている鳴音探知装置を導入することとしたのであり、それに対して、類似性が認められなければならないというのでは、ジュゴンの保全に資さないことが明らかである。したがって、以上の点のみでも審査申出人の上記主張は理由がないことが明らかであるが、念のため、以下で沖縄のジュゴンとタイのジュゴンの類似性について述べる。

ジュゴンは鳴音を発する草食性の海産哺乳類であり、西オーストラリアのシャーク湾で記録されたジュゴンの鳴音は、周波数帯域と持続時間で３つのタイプ（チャープ、トリル、バーク）に分けられている。このうち、甲高い鳴き声であるチャープは、周波数 3 ～ 18 kHz の間の周波数変調信号であり、鳴き声の継続時間はおおよそ 30 ミリ秒であり、個体によって異なるチャープの特徴はシグネチャー（サイン）機能として十分なものとして推測されている。長く伸ばす鳴き声であるトリルは、鳴き声の継続時間が最大 2200 ミリ秒、帯域幅は 740 Hz 以上の周波数変調であり、親和的機能を持つ。また、大きく吠えるような鳴き声であるバークは、500 ～ 2200 Hz の間で、鳴き声の継続時間が 30 ～ 120 ミリ秒であり、攻撃的な行動に適した物理的特徴を持ちテリトリーの防衛と示唆されるタイミングで録音された（乙第 192 号証 1226 ページ）。タイ南部に生息するジュゴンを対象とした調査結果によ

ると、ジュゴン鳴音の中心周波数は3～8 kHzの範囲にあり、鳴音の持続時間は100～500ミリ秒とおおむね1000ミリ秒以上の2つに大別されている。これらはオーストラリアで記録されたチャープとトリルに相当し、1400以上のジュゴンの鳴音のうち、パークに対応する鳴音を録音することはできなかったとされている（乙第193号証67ページ）。また、沖縄のジュゴンの鳴音については古宇利島周辺海域において観測されており、タイ国やオーストラリアのジュゴン鳴音に比べて周波数の変調が少ないが、チャープとトリルの鳴音が得られている（乙第194号証169ページ）。これらのことから、沖縄とタイ国のジュゴンの鳴音はチャープとトリルの2種類のタイプからなり、鳴音の特性は類似していると考えられることから、タイ国においてジュゴン鳴音に関する検証試験を実施することには十分な科学的根拠があるといえる。

したがって、いずれにしても審査申出人の上記主張は理由がない。

- (ウ) 審査申出人は、ジュゴン監視・警戒システムは、目視によっても距離の制約、波濤、ジュゴンの潜水によって発見は困難であり、ジュゴンは鳴音もほとんど発しないからこれによる探索は期待できない旨主張する（反論書(3)79ページ）。

しかし、上記(ア)のとおり、ジュゴン監視・警戒システムには現に一定の効果が認められており、また、上記(イ)のとおり、ジュゴンが鳴音を発することも認められるから、同システムによる探索が期待できないとはいえない。

ウ 「(ウ) 水中音を発する工事」について

審査申出人は、水中音を発する工事について、ジュゴンの接近確認などをジュゴン監視用プラットフォームで行うこととし、そこにソナーなどの機器を搭載するというものにとどまっており、具体的な確認方法や基準、技術的な実効性などについての記述がなく、これを具体的に明らかにして

いるとはいえない旨主張する（反論書（３）７９ページ）。

しかし、ジュゴン監視用プラットフォームに設置する曳航式ステレオハイドロホン、スキャニングソナー及び見張り櫓のそれぞれの具体的な確認方法について、ステレオハイドロホンはジュゴンの鳴音による存在確認、スキャニングソナーは発射した超音波の反射波による存在確認、見張り櫓は高台からの目視による存在確認であることを環境保全図書に記載し（乙第４号証の７・６－１６－２８０ページないし２８２ページ）、可能な限りで具体的に明らかにしている。また、ジュゴンが施工区域から離れたとする判断基準及び確認方法については、専門家等の指導・助言を踏まえて決定し、適切に実施することとしている（乙第４５号証１－１４ページ）。審査申出人の上記主張は理由がない。

エ 「(イ) 陸上からの基礎捨石投入」について

審査申出人は、陸上からの捨石投入は、杭打ち音等より低い、という感覚的な判断を根拠に影響がないというものであり、科学的にジュゴンに対する影響がどれほどあるのかを検討したものには全くなっていない旨主張する（反論書（３）８０ページ）。

しかし、環境保全図書に示すように、そもそも、捨石工事については、いずれの周波数においても杭打ち工事よりも水中音圧レベルが小さい（乙第４号証の７・６－１６－２３７ページ）ことに加え、答弁書（３）６０ページで述べたとおり、事業者である国は、傾斜堤護岸工事と中仕切堤の基礎捨石投入工事を、環境保全図書に示すように、石材をワイヤーモッコに載せ、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（乙第４号証の７・２－７２ページ）、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配慮することとしており、さらに、陸上からの基礎捨石投入は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生音は、少なくとも予測の対

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ことは明らかであるから、何ら感覚的な判断ではない。このように、陸上からの基礎捨石投入工事はジュゴンに対して及ぼす影響を検討し、影響を及ぼす可能性が低いことから水中音の主な発生源ではないとしている（乙第4号証の7・6-16-227ページ）。審査申出人の上記主張は理由がない。

(3) 「(4) 施設の使用による影響について」について

ア 「(7) PVAの問題点」について

(7) a 審査申出人は、国が行ったPVAについて、環境収容力としてジュゴンが利用していない海域をも含めた過大なパラメータを採用し、事業実施による環境収容力の変化を過小にしている旨主張する（反論書（3）88ページ及び89ページ）。

しかし、PVAの実施に当たっては、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、知見のな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。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、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。ジュゴンが利用していない地域を含めることについては、ジュゴンの生息の可能性や移動距離、餌場となる海草藻場の分布状況等の既往の知見を踏まえたものであり、生息地を沖縄島周辺に限定した場合と先島諸島を含めた沖縄県全体とした場合の複数の条件を想定したものであり、妥当である。そもそも、答弁書3（52ページ及び53ページ）で述べたとお

り、事業者である国は、ジュゴンの個体群に係る評価については、定性的評価が妥当であると考えていたが、知事意見を踏まえ、限られた知見の中で、できる限り事業に伴う影響を明確にする観点から、上記のような条件設定をしたのであって、このような経緯を踏まえない審査申出人の主張は失当というほかない。

- b 審査申出人は、PVAにおける個体数を事業者が発見したとする3頭に過小評価し、本件埋立事業がなくても絶滅リスクは高いとした上で、本件埋立事業による絶滅リスクに差は生じない旨の結論を導いており、前提となる事実の選択について明らかに誤った対応をしている、統計学的な信頼限界の範囲で幅をもった推定をすべきである旨主張する（反論書（3）89ページ）。

しかし、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等から、当該3頭のいずれかである可能性が高いと結論付けたものであり（乙第4号証の7・6－16－170ページ）、前提事実の選択に誤りはない。なお、上記(1)イ(7)で述べたとおり、PVAの条件設定において幅のある個体数を設定して定量的評価を行っている。審査申出人の上記主張は理由がない。

- c 審査申出人は、「楽観的な値」の意味内容が不明であるが、PVAの予測対象としているジュゴンが利用していない地域を含めることは、楽観的なパラメータの値を与えることと関係しない旨主張する（反論書（3）89ページ）。

PVA解析は生物群集の絶滅リスクを算定するものであり、リスクの要因を検出して工事の影響等についての対策や保全措置の検討に用いられるものである。ここで、今回の検討では、ジュゴンの個体数が

極めて少ないことから、リスク要因となる事業の有無にかかわらず絶滅リスクが極めて高いという背景に基づき、自然での絶滅リスクが低めに出る条件設定とすることにより、事業に伴う影響を把握するように配慮したものである。

仮に、楽観的とは逆の方向のパラメータを与えれば、元々高かった絶滅リスクは更に高くなり、相対的に事業実施による影響は小さく見積もられ、事業実施による絶滅リスクを適切に把握することができないと考えられる。「楽観的な値」を与えるとは、以上のような意味をいう。そして、ジュゴンが利用していない地域を含めることにより、餌場である海草藻場の面積が広がるなどして環境収容力が増し、絶滅リスクが低下する方向に働くから、このことがまさに楽観的なパラメータを与えることになる。審査申出人の主張は理由がない。

- d 審査申出人は、ジュゴンのPVAについて、環境保全図書は、事業に伴う影響を明確にできるよう、楽観的なパラメータの値を与えているが、その場合、事業実施前の絶滅リスクについての計算結果も低い値となり、事業実施前の絶滅リスクが低い中においては、事業が実施された場合の絶滅リスクも低いものになると考えられ、楽観的なパラメータを与えることがなぜ事業に伴う影響を明確にできるのか疑問である旨主張する（反論書（3）89ページ）。

上記cで述べたとおり、楽観的なパラメータを与えることによって事業実施による絶滅リスクへの影響をより明確にできる。そもそも、上記aのとおり、ジュゴンは生態的研究が進んでおらず、個体数も少ないことから、PVAによる定量的評価を実施することに本来適さないにもかかわらず、事業者である国は知事意見に従ってPVAを実施し、できるだけ事業実施の影響を明らかにする観点から、上記のような楽観的なパラメータを与える手法をとったものであり、この点を非難

する審査申出人の主張は理由がない。

イ 「(イ) 辺野古地先の餌場としての評価」について

- (7) 審査申出人は、ジュゴンが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の環境保全図書の予測について、「嘉陽沖に生息している際には」や「現在のジュゴンの行動範囲や餌場の利用状況からみて」と限定的に予測している旨主張する（反論書（3）90ページ及び91ページ）。

「限定的に予測している」との審査申出人の主張の趣旨が必ずしも明らかではないものの、該当する環境保全図書の記載は、「個体Cについても、食跡の確認状況から判断して、嘉陽沖で生息している際には嘉陽地先の海草藻場を主に利用していると考えられますが、個体Cの行動範囲が広く、大浦湾内の海草藻場で確認された食跡は個体Cによるものと推察されます。・・・なお、過去には辺野古地先の海草藻場において食跡が確認されていますが、事業実施区域周辺で確認される現在のジュゴンの行動範囲や餌場の利用状況からみて、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・6-16-259ページ）というものであり、「嘉陽沖に生息している際には」という部分は、予測結果の内容に対する前提条件を述べたにすぎず、また、「現在のジュゴンの行動範囲や餌場の利用状況からみて」という部分についても、ジュゴンが辺野古地先の海草藻場へ移動し採食する可能性が小さいとの予測について、平成19年8月から平成24年1月までの5年にわたり実施した航空機等によるジュゴンの生息状況調査、平成19年7月から平成24年3月までの5年にわたり実施した海草藻場の利用状況調査及び文献による調査から客観的に導き出された結果であることを示したものであり、何らかの限定を付して予測を行ったものではない。審査申出人の上記主張は理由がない。

- (イ) 審査申出人は、海草藻場のジュゴンの利用には人の活動も関係しており、食跡の本数の比較から辺野古前面の藻場を利用していないと判断するのは適切ではない旨主張する（反論書（３）９１ページ）。

しかし、環境保全図書「６．１３海域生物」において、キャンプ・シユワブの海岸及び嘉陽の海岸については、共に人の活動が認められることが示されており（乙第４号証の７・６－１３－１０３ページ）、人の活動の観点では、両海岸とも同一の条件であることから、差違が認められる食跡の確認本数について検討したものである。申出人の上記主張は理由がない。

- (ウ) 審査申出人は、ジュゴンの辺野古地先の利用状況そのものを適切に把握する必要があるところ、国はかかる評価をしておらず、この解析の不十分さは、実際にその後、日本自然保護協会等の調査で平成２６年５月から７月まで埋立対象区域内で１１０本以上の食跡が確認されていることから裏付けられる旨主張する（反論書（３）９１ページ及び９２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、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・６－１６－４８ページ及び４

9 ページ, 86 ページないし92 ページ, 143 ページ, 200 ページ
ないし220 ページ, 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, 結果として従来生息が確認できた範囲にとど
まっているとしても, そのこと自体何ら不合理なことではない。また,
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 「(ウ) ジュゴン食跡の解析」について

審査申出人は, 国によるジュゴン食跡の解析が, 食跡があった区域周辺
に生息している海草の種を記述し, また区域ごとに確認された食跡数の推
移をグラフにしたものにとどまっていると指摘するとともに, 餌場として
の影響については, その他にも, 海草藻場の特性として, 海草帯の面積や
海草の種組成, 現存量, 成長のパターン, ジュゴンがよく利用する海草帯
の区域, よく摂食する海草の種類, 砂地の粒度等の情報や, ジュゴンの年
齢, 当該年齢による摂食回数・量等の情報についての解析が必要である旨
主張する(反論書(3)92 ページ)。

しかし, そもそも審査申出人が指摘する各項目についての解析が必要と
なる根拠は必ずしも明らかではないが, 海草帯の面積及び海草の種組成に
ついては環境保全図書「6. 15 海藻草類」(乙第4号証の7・6-15-
96 ページ及び198 ページ)において, 成長のパターンについては「6.
15 海藻草類」(乙第4号証の7・6-15-93 ページないし96 ページ)
及び「6. 16 ジュゴン」(乙第4号証の7・6-16-84 ページ)にお
いて, ジュゴンがよく利用する海草帯の区域, よく摂食する海草の種類,
砂地の粒度, ジュゴンの年齢, 摂食量については「6. 16 ジュゴン」(乙
第4号証の7・6-6-38 ページないし51 ページ, 6-16-141

ページ、166ページ及び167ページ、181ページ、218ページないし220ページ)において分析している。

エ 「(イ) 消失する海草藻場の代償措置」について

- (7) 審査申出人は、海草の消失に伴う餌場の減少に対する海草藻場の拡大に関する、相手方の「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について具体的に記載することは困難」との主張に対して、「当初の計画」が示されていない旨主張する(反論書(3)93ページ)。

しかし、サンゴ類及び海草類の移植について述べたことと同様、移植先の環境が海草類の生育に適した状況であるかや移植方法が適切かを検討する必要はあるが、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移植の際に詳細な調査・検討を行うのが適切であるから、必ずしも環境影響評価の時点で具体的な移植場所・移植方法を確定しておく必要はない。審査申出人のいう「当初の計画」については、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を図るものとしており(乙第4号証の7・6-15-229ページないし231ページ)、審査申出人の上記主張は理由がない。なお、審査申出人は、相手方があらゆる具体的な記載が必要ではなく、単に「環境保全に十分配慮する」との一言で足りると主張しているかのように捉えているようであるが(反論書(3)93ページ)、相手方の主張を正解していない。

- (イ) 審査申出人は、海草類の移植や生育基盤の環境改善といった環境保全措置も具体的な内容・方法等を示していないから「科学的根拠に基づいている」とはいえない旨主張する(反論書(3)93ページ)。

しかし、繰り返し述べるとおり、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、移植の際に詳細な調査・検討を行うのが適切であるから、必ずしも環境影響評価の時点で具体的な移植場所・移植方法を確定しておく必要はない。そして、移植や生育基盤の環境改善という環境保全措置を検討するに当たって有識者研究会において専門的知見に基づく提言を受けていること、具体的な移植計画を定めるに当たっても専門家によって構成された環境監視等委員会において、専門的見地から助言を得て行うこととしており、こうした手続によって決定された措置が科学的根拠を欠くとはいえない。

- (ウ) 審査申出人は、海草の消失に伴う餌場の減少に対する海草藻場の拡大に関し、事後調査を実施し、状況に応じて必要な措置を講じるとしていることについて、事後調査の結果を踏まえて講じる対策は順応的対策であり、予防的に実施する環境保全措置とは異なるものであるから、評価法においては、準備書・評価書への記載事項について、環境保全措置と事後調査を明確に分けており、環境保全措置と事後調査を同一のものとして扱う相手方の見識は問題である旨主張する（反論書（３）９３ページ及び９４ページ）。

しかし、海草の消失に伴う餌場の減少に対する海草藻場の拡大について、環境保全図書の第７章で記載したとおり、海草藻場の生育範囲の拡大について科学的根拠や実効性を示すことは困難であるなど、その効果に係る知見が不十分な環境保全措置であることから、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（乙第４号証の７・７－１１ページ）、同条３項３号に基づき、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となった場合の対応の方針として、専門家等の指導・助言を得て、環境保全措置の改善を図る旨を環境保全図書の第８章で記載したものであり（乙第４号証の７・８－１２ページ）、環境影響

評価法令に何ら反するものはない。審査申出人の主張には理由がない。

(4) 「(5) 施設供用による影響について」について

ア 審査申出人は、施設供用によるジュゴンに対する影響の対策について、日本環境管理基準（JEGS）は米軍が実施するものであるから、国が実施可能な限りの措置を講じているとの主張に結びつかないはずであるし、日本環境管理基準に基づく米軍によるジュゴンの保護策については、環境保全図書に示されておらず、現時点においても日本環境管理基準に基づくジュゴン保護策は講じられていない旨主張する（反論書（3）95ページ及び96ページ）。

しかし、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、環境保全図書に記載がないのは当然である。国が行う環境保全措置としては、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や、航行船舶とジュゴンとの衝突回避のため、航行経路や航行速度の制限について十分に配慮することについて、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ことであり（乙第4号証の7・6－16－284ページ）、こうした働きかけを適切に行うことにより、日本環境管理基準に基づく米軍による環境保護についての取組がより実効的に行われることになる。このように、国としては可能な限りの措置を講じており、審査申出人の上記主張は理由がない。

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、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、環境保護の取組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。

イ 審査申出人は、相手方が認めているとおり、在日米軍の行動を規制できないのだから、国が米軍に働きかけを行うという対策は全く実効性がなく、国が実行可能な最大限の環境保全措置を採るつもりがあれば、施設区域の提供合意の際に環境保全に関する厳格な条件を設定し、それに違反した場合には施設区域の提供を中止する使用条件を定めることも可能であるが、そのような措置も全く検討していない旨主張する(反論書(3)96ページ)。

しかし、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いし、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、上記アのとおり実効性に欠けるものではない。国及び米側は、これまでも、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、環境保護の取組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) 「(6) 事後調査について」について

審査申出人は、事業者である国が示す施設供用後の事後調査は、具体的にどの箇所での程度の密度でどのような方法で行うのかが全く不明であり、かかる調査によってジュゴンの生息状況をどれだけ捕捉できて、どの程度影響を確認できるのか全く明らかにされていない旨主張する(反論書(3)98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・9-22ページ、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る（乙第4号証の7・8－11ページ）。当該調査は、これまでも実施されており、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外れた状態が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・8－12ページ）。以上のとおり、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いるのであって、審査申出人は、なぜ環境保全図書に記載されている事後調査の内容に具体性が欠けていると考えているのか、その根拠を明らかにすることなく、ただ具体性が欠けていると繰り返しているのみであり、その主張には理由がない。

4 「4 ウミガメについて」について

(1) 「(3) 産卵場所の評価について」について

審査申出人は、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不明であれば、「当該事業実施区域及び周辺地域からウミガメ類が逃避し、大浦湾東部、安部、嘉陽及びこれより遠方の東村等の砂浜に逃避した場合には、そのような地域にも上陸が可能な砂浜が存在しており、逃避先での生存は保持され则认为られます」との判断や、事業実施区域が生息に好適な場所ではないとしてその評価を低くすることの科学的根拠も存しないはずであると

主張する（反論書（3）102ページ）。

しかし、個々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という主観的な選好を解明する知見が存在せずとも、実際の上陸・産卵状況や、客観的外形的にみて上陸・産卵に好適な条件に関する既往の知見があることから、これらを基にした分析及び予測は可能である。環境保全図書においては、平成19年度以降5年間にわたる上陸調査の結果（乙第4号証の7・6-13-94ページないし99ページ）や、沖縄県教育委員会によって行われたウミガメ類上陸調査の結果（乙第4号証の7・6-13-276ページ）について、ウミガメ類の上陸・産卵に関する既往知見を基に、灯火・照明の有無、人の活動、車両の乗り入れ、リーフからの距離、砂浜の規模といったウミガメ類の上陸・産卵に関する条件（乙第4号証の7・6-13-102ページないし104ページ、347ページ）を評価することによって、事業実施区域周辺の大浦湾東部、安部、嘉陽の砂浜はウミガメ類の上陸・産卵に良好な場所と考えられたことや、東村・国頭村地域に産卵に利用される砂浜が多数存在することなどから、上記のような予測をしたものであり、何ら科学的根拠に欠けるものではない。審査申出人の上記主張には理由がない。

(2) 「(4) 代償措置案の内容について」について

ア 審査申出人は、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することに関し、整える環境条件を具体的に示していない旨主張する（反論書（3）106ページ）。

しかし、環境保全図書において、ウミガメ類の上陸・産卵のための砂浜整備箇所（案）について、「これらの砂浜は、人の活動が少なく、光や音の影響が少ない場所で、平成19年から平成23年までの調査では上陸、産卵がみられています。ただし、この地域の砂浜は奥行きが狭く、卵が冠水しやすい地形であるなど、上陸、産卵には不適と考えられる環境条件となっています。」としているところ（乙第4号証の7・6-13-348ページ）

ジ)、整える環境条件は、①接岸上陸がしやすいこと、②光、音の影響が少ないこと、③人の活動による上陸、産卵妨害が少ないこと、④卵が冠水しないこと、⑤車両走行による卵の破壊がないこと、⑥車両の轍、漂着ゴミによる仔ガメの帰海妨害がないことといった、ウミガメ類の上陸・産卵にとって良好な条件(乙第4号証の7・6-13-347ページ)であり、砂浜の個別具体的な状況に応じて、このような条件を整えるものであることは明らかである。審査申出人の上記主張は理由がない。

イ(7) 審査申出人は、砂浜整備箇所(案)は大まかな範囲でしか示されておらず、具体的といえるものではない旨主張する(反論書(3)106ページ及び107ページ)。

しかし、環境保全図書においては、「本事業実施区域付近では、北側のキャンプ・シュワブ弾薬庫下にかけて(延長約1,000m)の範囲には、砂浜(約400m)や小型のポケットビーチが分布しています。」(乙第4号証の7・6-13-348ページ)とした上で砂浜整備箇所(案)を図示しており、当該範囲には、長さ400mの砂浜と小型のポケットビーチが存在するのみであるから、整備対象となる場所は明らかで、具体的に特定されているから、審査申出人の上記主張は理由がない。

イ) 審査申出人は、整備対象となる砂浜が特定されているのであれば、その砂浜を整備箇所として特定し、現況に応じて目標とする環境条件をどのように創出して維持していくかといった具体的な対策を検討すべきである旨主張する(反論書(3)106ページ及び107ページ)。

しかし、この点も、サンゴ類や海草の移植についてと同様、環境影響評価の時点で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が問題となっている。そして、環境保全図書においては、整備対象となる砂浜を特定し、ウミガメの産卵場所に適した条件を明らかにした上で、具体的な整備内容については、事業の進捗に伴

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得ることから、これらの状況について、最新の情報を改めて把握する必要があるとともに、整備に伴う他の環境への影響についても把握した上で、専門家等の助言を得て決定することとしたものであり、事業者である国は、実施可能な範囲で実効性のある環境保全措置を講じたものといえる。審査申出人の主張は、具体的な対策を検討すべきとする理由や、それをしていなければ違法の瑕疵を帯びるとする理由が明らかでなく、理由がない。

なお、指針省令32条1項3号において、工事の実施中及び竣功後において環境保全措置の内容をより詳細なものにする必要がある場合に事後調査を実施しなければならないとされており、環境影響評価の時点の後に環境保全措置の内容をより詳細なものにすることがあり得ることは、評価法、指針省令において想定されている。

ウ 審査申出人は、砂浜整備箇所（案）について、代替施設の工事や航空機の運用等による騒音の影響によってウミガメ類が近づきにくい場所であり、好適な条件としてあげた音の影響が少ない場所とはいえない旨主張する（反論書（3）107ページ）。

しかし、代替施設の工事による騒音については、当該環境保全措置は、施設等の存在及び供用に伴う環境保全措置として位置付けており（乙第4号証の7・6-13-347ページ及び348ページ）、代替施設の完成後に講じる措置であることから、審査申出人の主張するような代替施設の工事による騒音の影響を受けることはなく、審査申出人の上記主張は失当である。

なお、審査申出人は、工事の影響は考慮する必要はないとするのであれば、数年以上の長期にわたる工事期間中の代償措置が何ら考慮されていない欠陥を露呈する旨主張するが（反論書（3）107ページ）、環境保全図書

において、「ウミガメ類の上陸する可能性のある、辺野古地先水面作業ヤードから代替施設本体にかけての海浜部について、近傍の仮設道路での工事車両の運行による騒音の影響が生じることが想定されますが、工事車両の運行は日中に限られます。また、現地調査結果によるとこの箇所のウミガメ類の上陸頻度は少ない結果となっており、ウミガメ類の主な上陸箇所である安部～嘉陽地区及び前原地区の海浜については、工事中の騒音は及ばないと予測しました。」「ウミガメ類については、夜間照明を使用する工事区域の位置は代替施設本体が海域へ面している部分であり、ウミガメ類の上陸が可能な海浜に接していない範囲に当たります。上述のように、工事では海面や周辺の砂浜等の外部に向けて光を照射しないことから、夜間に砂浜に接岸、上陸するウミガメ類の行動に対する影響は生じないと予測しました」（乙第4号証の7・6-13-252ページ、253ページ及び261ページ）とあるとおり、ウミガメ類の上陸する可能性のある海浜部については、工事の実施に伴う影響が生じないと予測したことから、環境保全措置を検討する必要がなかったまでのことであり、審査申出人の主張は理由がない。

また、航空機の運用等による騒音については、地理的状況等から現実的にウミガメ類の上陸、産卵、孵化の場所における好適な条件（乙第4号証の7・6-13-347ページ）の全てを備えることが困難な場合があり得るとしても、そのことから直ちに代償措置の効果が否定されるものではない。なお、代償措置については、事業実施区域の砂浜消失に伴い、ウミガメ類が大浦湾東部、安部、嘉陽及びこれより遠方の東村等の砂浜に逃避した場合には、そのような地域にも上陸が可能な砂浜が存在しており、逃避先での生存が確保されると予測した上で（乙第4号証の7・6-13-276ページ）、事業実施区域周辺に産卵場を確保し、維持することが重要と考えられたものである（乙第4号証の7・6-13-349ページ）。

エ 審査申出人は、砂浜整備箇所（案）である砂浜が、奥行きが狭く卵が冠水しやすい地形であることを把握しているのであれば、その時点で、良好な環境条件を整える方法を記載できたはずである旨主張する（反論書（３）１０７ページ）。

しかし、具体的な整備内容については、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得ることから、これらの状況について、最新の情報を改めて把握する必要があるとともに、当該整備に伴う他の環境への影響についても把握した上で、専門家等の助言を得て決定することとしたものである（乙第４号証の７・６－１３－３４９ページ）。なお、砂浜へのウミガメ類のアプローチ経路に対する影響を軽減するための照明設備の形状、設置方法の検討については、例を示して具体的な方法を記載している（乙第４号証の７・６－１３－３４９ページ）。審査申出人の上記主張には理由がない。

オ 審査申出人は、モニタリングは、しっかりとした予測・評価が行われ、環境保全措置が具体的に検討された上でなお、不確実性が高い場合に行われるものであって、モニタリングするから実行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ものではない旨主張する（反論書（３）１０８ページ）。

しかし、相手方の主張は、モニタリングをすることから直ちに実行可能な範囲で実効性のある環境保全措置を講じたとしているものではない。すなわち、ウミガメ類の上陸・産卵に係る予測・評価については、平成１９年度以降の現地調査において、年変動が大きいもののアカウミガメとアオウミガメの上陸と産卵がみられ、アカウミガメでは高い孵化率が観察されていること、キャンプ・シュワブ沿岸は、地形条件として後背地と岩礁に挟まれ、砂浜の奥行きが狭いことや、護岸沿いには外灯が設置されているなどの環境条件を持つことから、これら現地調査結果及び既往の知見を総

合して、ウミガメ類は、必ずしも上陸、産卵及び孵化にとって良好な条件がそろった海浜を産卵場所として選択し、上陸しているものではない（乙第4号証の7・6-13-102ページ及び103ページ）とした上で、同沿岸は、ウミガメ類の上陸・産卵等には決して良い条件とはいえないものの、当該代替施設の存在によりこれらの区域の海面及び砂浜が消失し、ウミガメ類の生息域が消失することが予測されることから、本件埋立事業の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するなどの科学的な予測・評価を行ったものである（乙第4号証の7・6-13-347ページ及び348ページ）。もっとも、ウミガメ類が上陸・産卵・孵化に対して適地と考えられる場所以外にも上陸するなど、その場の環境だけに左右されるものではなく、多くの要素が複雑に関わっていると考えられ、予測の不確実性があること（乙第4号証の7・6-13-102ページ）や、具体的な整備内容については、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得ることから、これらの状況について、最新の情報を改めて把握する必要があるとともに、当該整備に伴う他の環境への影響についても把握した上で、専門家等の助言を得て決定することとしたことを踏まえて、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を実施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。

(3) 「(5) 工事中の措置及び施設供用時の措置について」について

ア 「(7) 作業船の航行に対する措置」について

審査申出人は、作業船がウミガメ類との衝突が避けられる具体的な速度とその設定根拠、見張りの実効性については記載がなく、また、「環境保全図書を作成する時点では、作業船が実際に航行するわけではないから、そ

の効果の程度を具体的に明らかにすることは不可能」なのであれば、環境保全措置として成り立たない旨主張する（反論書（3）110ページ）。

しかし、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、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ものである。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、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を行うこととしている。また、このように一般的に行われるものではない措置について、具体的な数値を示すことが極めて困難なものに関してまでも、特に根拠を示すことなく、ただ審査申出人が求めているというのみで、具体的な効果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。

イ 「(イ) ナトリウムランプの使用」について

(ア) 審査申出人は、国は、在日米軍の行動を規制することができない中で、事業者として米軍への周知、要請を行うとしているが、規制ができないのであれば、実効性に担保がない、これまで採られた措置も明らかでない旨主張する（反論書（3）111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、生息が分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とるものとされ（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と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、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、環境保護の取組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。

- (イ) 審査申出人は、在日米軍が行う措置については、事業者以外の者により行われる環境保全措置であることから、少なくとも評価に用いようとする責任の範囲において、これらの措置等の内容を具体的に明らかにすることが必要であり、特にこれらの措置等の実効性が不確定であるような場合には、これを見込まないか、より安全側に立った評価を行う必要がある旨主張する（反論書（3）111ページ）。

しかし、上記のとおり、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いし、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から、審査申出人の上記主張はその前提を欠き、失当である。

5 「5 サンゴについて」について

(1) 「(3) 辺野古地域のサンゴ礁の価値の判断について」について

ア 審査申出人は、サンゴ類の生息にとってポテンシャルが高い地域であれば、小規模な消失であっても、その影響は大きく、消失率が小規模であることをもって影響が小さいと予測していること自体が、ポテンシャル評価を適切に行っていないということに他ならない旨主張する（反論書（3）115ページ）。

しかし、答弁書3（65ページないし67ページ）で述べたとおり、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。」（乙第4号証の7・6-19-1-151ページ）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。

また、そもそも審査申出人のいう「ポテンシャルの高さ」が何をいうものか必ずしも明らかではない。事業者である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、

ポテンシャル評価とは、ポテンシャルの高低を測るものではないから、ポテンシャル域をもって「ポテンシャルが高い地域」とはいえず、審査申出人の主張は前提を欠く。そして、審査申出人が主張するように、ポテンシャル域については、いかに小規模な消失であっても影響は大きいというものであるとすれば、例えば、消失面積が極めて軽微な場合であっても、それがポテンシャル域というのみで影響が大きいことになり、事業が与える影響の評価方法として不合理である。審査申出人の上記主張は理由がない。

イ 審査申出人は、サンゴの消失面積が小規模であるとの評価も、消失率が約3.5%であることを根拠としているが、約6.9ヘクタールという広大な面積のサンゴ類が消失することそのものについて評価すべきであるし、分母をどのようにとるかによって割合は変わるものであるから、割合をもって小規模という評価は適切でない旨主張する（反論書（3）115ページ及び116ページ）。

しかし、環境保全図書において、「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表-6.14.2.2.2に示したとおり、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。」「また、代替施設周辺のサンゴ類は図-6.14.2.2.2に示したように、消失するサンゴ類の被度は、全般に5～25%であり、注目されるサンゴ群生はみられていませんが、ハマサンゴ属やキクメイシ属などのサンゴ類が生息しており、それらは埋立てに伴い消失することになるため、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します。」と記載し（乙第4号証の7・6-14-117ページ）、約6.9ヘクタールという面積が消失することを評価した上で、「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考えられます」としたものである（乙第4号証の7・6-

1.9-1-151ページ)。そして、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。審査申出人の上記主張は理由がない。

(2) 「(4) サンゴの移植について」について

ア 「(7) 移植の方法や内容の検討」について

(7) 審査申出人は、事業者である国は、移植リスクがどうであろうが移植しか方法がないというが、移植技術が確立していないサンゴ類の具体的な移植方法を検討することは、まず、そのようなリスクの程度との関係で埋立てにより当該区域のサンゴ類の消失を容認できるかを評価するために必要であり、環境保全のため実効性があると評価できるか判断するために必要である旨主張する（反論書(3)121ページ）。

しかし、環境保全図書に記載しているとおり、代替施設の配置決定に当たり、事業計画案とは異なる6案を設定し、大気環境、消失する海域の面積及び体積、水環境（一定以上の流速変化域の面積）、サンゴ類、海藻藻場、ホンダワラ類藻場の消失面積を比較検討の上、施工性等の実行可能性を含め総合的に判断している（乙第4号証の7・4-5-77ページ、乙第82号証15ページ）。その上で、答弁書3（68ページ及び69ページ）で述べたとおり、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、移植リスクの程度にかかわらず、移植という方法を採用すること自体に問題はない。審査申出人の上記主張は理由がない。

(イ) 審査申出人は、移植のリスクを十分に認識しているのであれば、現在のサンゴの移植技術についてより詳細に検討し、移植先についてもより

詳細な検討を行った上で、リスクをどのように回避して移植を行うのかを示すべきであり、サンゴ類の移植について、その具体的な手法を詳細に検討していないこと自体が、リスクについて全く検討していないということである旨主張する（反論書（3）121ページ及び122ページ）。

しかし、答弁書3（68ページ及び69ページ）で述べたとおり、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。国は、サンゴ類の移植技術が十分に確立していないリスクを踏まえた上で、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るところ、海域の環境は自然による変動が大きいことから、実際に移植を行う際に専門家の助言を受けながら調査・検討をするのが合理的である（乙第82号証9ページ及び10ページ、13ページ及び14ページ）。そして、実際にも環境監視等委員会において専門家の助言を得ながら、具体的な移植先の検討など、移植計画の策定を行っている（乙第98号証13ページないし15ページ）。さらに、サンゴ類の移植については、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号に基づく事後調査を行うこととしている。したがって、環境影響評価の時点で個別のサンゴ類の具体的な移植先が決まっていないからといって、サンゴ類の移植リスクを全く検討していないことにはならず、審査申出人の上記主張は理由がない。

イ 「(イ) 移植先の具体的な検討」について

- (7) 審査申出人は、海域の環境が変化しやすいとしても、環境保全措置の検討に当たって留意すべきことは、環境保全措置が実行可能な範囲で適

切かつ客観的に行われているかどうかについて十分な検証が必要であることから、事前に移動先や移動する種等を示した上で移植前に調査を行い、変化に応じた対応を取るべきである旨主張する（反論書（３）１２３ページ及び１２４ページ）。

しかし、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、海草やサンゴ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る。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ものであり、必ずしも事前に行う必要はない。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、移植の際に詳細な調査・検討を行うのが適切である（以上につき、乙第８２号証９ページ及び１０ページ）。その中で、国は、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移植を行うこととし、海草についても、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ているが、いずれの移植についても移植先の案を図示している（乙第４号証の７・６－１４－１６４ページ及び６－１５－２３１ページ）。そして、事業者である国は、有識者研究会から、サンゴ類の移植について「移植に当たっては、消失する全てのサンゴ類に対して、種別生息状況、群体数、群生被度及び生息環境を調査するとともに、移植先の候補地においてサンゴ類の種別生息状況、群体数、生息環境を調査する。」、「これら調査結果のほか、沖縄県サンゴ移植マニュアル等の既往資料や、沖縄県内の事例及びその推移も踏まえ、生息ポテンシャル域の中で移植先のサンゴ群生への影響が少ないと予想される移植適地を選定し、最も適切な移植方法を専門家の指導を得ながら検討し実施する。」（乙第９３号証２３ページ）との提言

を、海草の移植については「移植手法等の検討に当たっては、中城湾港（泡瀬地区）や水産庁で実施された実績を参考とし、移植先における海草類の生育状況等のモニタリングを実施し、その結果を反映させる。」（乙第93号証25ページ）との提言を受けたことから、これに基づき、移植先の細部については、移植に当たり実施される調査（モニタリングを含む。）を踏まえて決定することとしている。国が、具体的に海草やサンゴの移植先を示さなかったとしても、実施可能な範囲で環境保全措置を講じたといえるから、審査申出人の上記主張には理由がない。

- (イ) 審査申出人は、那覇空港滑走路増設事業の公有水面埋立承認願書の記載と本件承認願書の記載を具体的に比較すると、本件において国が示した環境保全措置の内容はいかに空疎なものであったか、また本来記載できるはずの内容すら記載されていないか、現知事の指摘が決して無理を強いるものではないこと、ということが明らかとなる旨主張する（反論書（3）124ページ及び125ページ）。

しかし、サンゴ類の移植に関し、移植対象、移植先、移植方法などの具体的内容の決定には、最新かつ移植のための詳細な調査情報を基に検討する必要があることから、環境保全図書においては、検討する内容やその時点における生息状況を基に検討した移植先（案）などの移植に係る基本的事項について記載している（乙第4号証の7・6－14－164ページ）。

また、那覇空港滑走路増設事業においても、「サンゴ類の移植にあたっては、環境監視委員会（仮称）において指導・助言を得たうえで実施する」、「移植作業の実施にあたっては、移植先の生育サンゴに考慮しながら、移植先においてサンゴの被度が高まるべく配置していく方針であり、移植に際しての被度や配置の考え方については、詳細な施工計画を策定する中で具体的に検討することとする」として（乙第184号証7－65

ページ)、環境影響評価の時点では移植の基本方針を定め、詳細な施工計画策定段階で具体的な検討を行い、実施に際しては専門家の指導・助言を得て行うとしている。移植方法や移植先の検討についてやや詳細に検討しているものの、本件埋立事業においても、上記基本的事項に基づいて実際に移植を実施する際には同様の検討が行われるのであるから、両事業の環境保全措置の内容に大きな差はない。なお、那覇空港滑走路増設事業では、被度10%以上のサンゴ類高被度分布域に所在するか、直径1m以上の大型ハマサンゴ類を選定基準として、小型サンゴ2,800㎡、枝サンゴ群集が1,030㎡(合計3,830㎡、0.383ヘクタール)、大型塊状ハマサンゴ属29群体を移植対象としている(乙第184号証7-55ページ)のに対し、本件埋立事業においては、被度5%以上で0.2ヘクタール以上の規模を持つ分布域の中にある長径10cm以上の小型サンゴ類か、単独であっても長径1mを超える群体を選定基準として(乙第98号証1ページ)、面積にして7ヘクタール、群体数では約7万群体を移植することとしており(乙第82号証13ページ)、より手厚い代償措置を採ることとしている。

なお、那覇空港滑走路増設事業においては、国が事業者として環境影響評価手続に入った際、環境保全検討委員会を設置して環境影響及び環境保全措置について方法書段階から検討され、特にサンゴ類及びクビレミドロの移植計画並びにカサノリ類の順応的管理について議論がされたため、それを反映した詳細な検討がなされ、評価書に反映されたものである(乙第196号証2-19ページ、29ページないし32ページ)。他方で、本件埋立事業においては、上記環境保全検討委員会に相当する委員会は環境影響評価手続においては設置されていない。このような経緯を踏まえずに単純に環境保全図書の記載を対比することは相当ではない。

このように、サンゴ類の環境保全措置等について、本件埋立事業における内容と、那覇空港滑走路増設事業におけるそれとでは、中核的な事項については大きな差はない。なお、本件埋立事業では、サンゴ類の着生を念頭においた護岸表面の構造の工夫計画（乙第4号証の7・6-14-166ページないし169ページ）などを含め、那覇空港滑走路増設事業で配慮された環境保全措置に関する事項をほぼ網羅しており、より丁寧な環境保全措置を講じることとしている（乙第92号証7-86ページないし90ページ）。

ウ 「(ウ) 移植の事後調査期間について」について

審査申出人は、サンゴ類の移植後の事後調査期間について、事後調査は移植直後に集中的に行う必要があるものであるが、そのような科学的知見に基づくことなく、単に3ヶ月ごとに調査を行うとしていることが、科学性について検討していない旨主張する（反論書（3）125ページ及び126ページ）。

しかし、答弁書3（69ページ及び70ページ）で述べたとおり、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）、事業者である国は、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り（乙第4号証の7・6-14-163ページ及び164ページ）、科学的に担保されている。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・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は理由がない。

(3) 「(5) 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、当該海域で生息している生物にとっては現状の水象が最適な状況であることを踏まえると、やはり変化率による評価が必要であるが、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旨主張する（反論書（3）128ページ及び129ページ）。

しかし、生物は常に最適な環境条件の中で生息しているのではなく、決して最適な環境とはいえない状況下においても、当該生物の生息に必要な最低限の環境条件が揃いさえすれば、その生息が確認され得ることは明らかであるから、審査申出人の主張はその前提を欠いている。また、変化率による評価を行った場合、同一の変化率（評価）にも関わらず、現状の環境次第で生物への影響が異なるといった矛盾が生じることとなり、不合理である。例えば、波高についてみると、サンゴ類にとって強い波浪や流れは着生や成長を阻害し生残に影響を及ぼすとともに、海水が滞留して水質が悪化するとサンゴ類の成長を阻害するところ、環境保全図書においては、事業実施区域周辺における波浪及び流れの状況の整理結果並びに既往知見に照らして、年最大波浪の波高が3～4mを超えるとサンゴ類の生残が低下するとの評価基準を設定した（乙第4号証の7・6－14－121ページ）。そして、現状波高2mで変化率100%の場合（波高が2mから4mに変化）と現状波高3mで変化率100%とした場合（波高が3mから6mに変化）では、変化率は同じであるが、サンゴ類への影響では後者の方が大きいことになる。審査申出人の上記主張に理由がない。

6 「6 埋立土砂による外来種の侵入について」について

(1) 「ア 具体的な対策の必要性」について

ア 「a 具体的な措置の記載の必要性」について

審査申出人は、埋立土砂による外来種の侵入に関する環境保全措置について、あらかじめできる限り具体的な防除方法とともに、万が一外来種が侵入した際の対応を明確にしておくべきである旨主張する（反論書（3）138ページ及び139ページ）。

しかし、答弁書3（71ページ及び72ページ）で述べたとおり、埋立土砂に混入の可能性がある外来種は地域（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応策については、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。また、審査申出人が指摘するように、外来種が土砂に混入している場合の防除策等を具体的に明確にしたところで、土砂採取場所が確定していない状況下では、単なる想定に過ぎず、結果として、土砂採取場所が確定した時点で、当該場所に応じた防除対策等を再度確定することになる。

また、沖縄県からの質問に対しても、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1-16ページ）。

イ 「b 外来種混入対策の具体的措置の記載は十分に可能であること」について

審査申出人は、例えば、特に危険な外来種として懸念されるアルゼンチンアリについては、事前に、「アルゼンチンアリ防除の手引き」等に基づいて、防除方法を選択し、その防除スケジュールを策定するとともに、事後的なモニタリング手法を明らかにしておくなどの環境保全措置が求められる旨主張する（反論書（３）１３９ページ及び１４０ページ）。

しかし、沖縄県からの３次質問に対して、環境省発行の「アルゼンチンアリ防除の手引き」に準拠した方法を実施する旨回答している。このように、国は、環境保全措置の検討を放棄しているわけではなく、土砂採取場所が決定していないながらも、外来種の混入対策について、その時点において想定し得る土砂購入に当たっての調査、対策、モニタリング等に係る方針を最大限示すことにより、実施可能な範囲で具体的な環境保全措置を講じている。

ウ 「○ 公有水面埋立実務便覧の解説により正当化できないこと」について

審査申出人は、国が埋立承認申請に当たって想定に基づく記載が許容されていることの根拠として引用した「公有水面埋立実務便覧」の記載（「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」（乙第４７号証２５７ページ））について、事業者が計画に示された埋立てを行うだけの能力があるか否かの審査のために用いられるものにすぎず、環境保全措置の内容に何ら影響しない旨主張する（反論書（３）１４０ページ）。

確かに、上記図書は、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なものである（乙第４７号証２５７ページ）が、想定に基づく記載が許容されていること自体が

否定されるものではない。そして、「公有水面埋立実務ハンドブック」においても、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、これに当らず、許可を得るまでもない」（乙第185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。審査申出人の主張は理由がない。

エ 「d 事業者のいう「具体的な」対策が不十分であること」について

審査申出人は、国は、アルゼンチンアリの対策について、「アルゼンチンアリ防除の手引き」に準拠すると回答するのみで、同手引きに従って本件に則してどのような対策を講じるのかについて全く触れておらず、不十分である旨主張する（反論書（3）141ページ）。

しかし、上記アのとおり、埋立承認申請時点では埋立土砂採取場所が具体的に特定されていないのであり、その段階では、具体的かつ詳細な混入対策を明確にすることは不可能であり、アルゼンチンアリ防除の手引き等に準拠するといった対応方針を示すことで十分であり、それ以上に、審査申出人が指摘するような具体的な防除方法、防除スケジュールまで確定することを求めることは、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重い負担を強いることになる。審査申出人の主張は理由がない。

(2) 「イ 土砂採取場所の特定による調査」について

ア 審査申出人は、埋立土砂の採取場所及びそこからの搬送ルートも示されており、「考え得る限りのあらゆる外来種対策の検討」など全く必要なく、ただ、予定する地域の土砂に混入する可能性がある外来種をスクリーニングし、これにあわせた防除策を事前に明らかにしておく必要があるというに過ぎない旨主張する（反論書（3）142ページ）。

しかし、相手方は、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）については、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のであり、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ことを踏まえても、候補地の全てについて、考え得る外来種対策を示していなければならない、これを欠けば第2号要件を満たさないとするのは、事業者である国に対し、過度に重い負担を強いるものである。

イ 審査申出人は、さらに採取場所として示した全ての場所から採取するのではないのにそれら全部の対策をするのが過重であれば、採取場所を予めより絞って提示すればよい旨主張する（反論書（3）142ページ）。

審査申出人が主張するような、採取場所を予めより絞って提示するということは、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、答弁書3（74ページ）で述べたとおり、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重い負担を強いることになる。

さらに、相手方は、答弁書3（71ページ及び72ページ）のとおり、埋立土砂に混入の可能性がある外来種は地域（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応策については、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こと、また、審査申出人が指摘するように、外来種が土砂に混入している場

合の除去策等を具体的に明確にしたところで、土砂採取場所が確定していない状況下では、単なる想定に過ぎず、結果として、土砂採取場所が確定した時点で、当該場所に応じた防除策等を再度確定することになる旨主張しているところ、審査申出人が主張するような、採取場所を予め絞って提示する手法は、相手方が主張するこれらの不可能や限界を解消するものではない。

なお、上述のとおり、国は、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、「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ページ）。このように、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「一切の対策を先送り」との指摘（反論書（3）142ページ）は当たらない。以上のとおり、審査申出人の主張には理由がない。

ウ、審査申出人は、外来種対策の詳細を記載するために当該土砂の購入契約を締結しなければならない理由はなく、あたかも審査申出人が不可能を強いているような印象操作というべきである旨主張する（反論書（3）142ページ及び143ページ）。

しかし、仮に、土砂購入契約の締結までは必要ではなく、土砂の調査契約等で足りるとしても、土砂供給業者の立場からすれば、事業の有無や開始時期が不明な状況に加え、土砂購入契約の見込みすら立たない中で、当該土砂について外来種に係る調査を強いられるものであって、事業の開始

時期には、改めて調査を要することにもなり、結果として過度な負担を強いることに変わりはない。審査申出人の主張は理由がない。

7 「7 航空機騒音について」について

(1) 「(3) 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、CH-46のオスプレイへの換装計画はSACO合意時までには確定しており、本件埋立承認に先立つ環境影響評価手続において、沖縄防衛局はオスプレイの配備可能性を認識していたにもかかわらず、それを前提とした評価を、評価書の段階に至るまで行っておらず、辺野古新基地におけるオスプレイに関する予測・評価は環境影響評価の手続の最終段階に至って突如現れたものであり、データは流用であるというような事前の手続上の不十分さを反映して、本件環境保全図書においても、重大な混乱と重要な疑義を生じさせている旨主張する(反論書(3)146ページ及び147ページ)。

しかし、答弁書3(84ページ及び85ページ)で述べたとおり、普天間飛行場に配備されているCH-46をオスプレイ(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、事業者である国は、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り(乙第114号証の1ないし同号証の3)、評価書の段階になって現れてもやむを得ない面があった。

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)、それに基づいて予測・評価を行っ

でも手続上の疑念は生じない。したがって、審査申出人の上記主張には理由がない。

(2) 「(4) 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、「環境保全措置が必要である場合には米軍に措置を理解して運用するよう要請すること」自体が、長年の経緯を踏まえておよそ遵守されるものと考え難い以上、あるべき環境保全措置としては、沖縄県等の関係機関を関与させた上で十分実効性あるモニタリング手法を確立して、これを協定等によって具体化しなければならず、沖縄防衛局の環境保全措置は何ら実効性があるものでもなければ、最大限の対策を講じたものでもないことは明らかである旨主張する（反論書（3）157ページないし160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2ページ、乙第106号証1ページ）。事業者である国は、前知事が環境保全に万全を期すためとして本件承認処分に附した留意事項3項（乙第2号証別紙）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。審査申出人の上記主張は理由がない。

(3) 「(5) 飛行経路の予測」について

ア 「(7) 飛行経路(位置通報点の重要性)」について

審査申出人は、位置通報点上空においては、頻繁に航空機が航行することが予定されることから、騒音被害の把握に際して重要な意味を有するとして、沖縄防衛局が実施すべき調査としては、米軍機の位置通報点について情報提供を受けた上で、その情報を基に飛行経路の実効性を検証するとともに、場周経路内の特定の位置通報点が頻繁に利用される可能性を考慮した予測・評価と保全措置を示さなければならないはずであり、特に本件では飛行経路は当初の台形型から突如として楕円形に変更されているから、なおのことそのようにいえる旨主張する(反論書(3) 163ページ及び164ページ)。

しかし、答弁書3(77ページ及び78ページ)で述べたとおり、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)から、予測計算の基礎とすることができなかった。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り、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、合理的である(乙第90号証4ページ)。

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」(乙第90号証4ページ)のことであることから、自然なことである。

このように、飛行経路の予測については、普天間飛行場代替施設の運

用者である米軍が設定した飛行経路や飛行回数等を基に合理的な検討がされており、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。

イ 「(イ) 有視界飛行における場周経路の設定」について

- (7) 審査申出人は、本件埋立事業においては飛行場にA滑走路とB滑走路の2本がV字型に設置されることが予定されているが、場周経路はA滑走路についてしか設定されておらず、B滑走路にA滑走路と同様に場周経路を設定した場合、より周辺地域に近接して航空機が飛行することが考えられ、騒音被害が増大する可能性は極めて高いのであって、B滑走路について、場周経路の設定を前提とせず予測・評価を実施したことは明らかな誤りというべきである旨主張する（反論書（3）165ページ及び167ページ）。

場周経路については、答弁書3（76ページ）で述べたとおり、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字型からV字型に変更した結果、A、B滑走路を風向き等に応じて、主たる滑走路として使い分けることにより離発着時の飛行及び有視界飛行の場周経路が海上を通ることができるようになったものである。そして、両滑走路の使用比率は、A滑走路が約63.6%、B滑走路が36.4%とされており（乙第4号証の7・6-3-75ページ）、A滑走路が主に使用される。これは、B滑走路を使用した場合、より陸側に航空機が飛行することになるため、B滑走路を主に使用すると、上記のように周辺地域上空を回避するとした基本的方針に反することになるからである。滑走路について場周経路が設定されるのが一般的であることはそのとおりであるが、本件に関しては、上記のよ

うな基本の方針からB滑走路に場周経路を設定していないのであり、これに反して場周経路を設定すべきとする審査申出人の主張は、失当である。

- (4) 審査申出人は、B滑走路の使用については、「運用上の所要」による想定外の飛行についても、できることはいくらでもあるにもかかわらず、無批判に「運用上の所要」を受け入れて、「国に不可能を求める」などと反論することは不当であるとも主張する（反論書（3）166ページ及び167ページ）が、B滑走路に場周経路を設定していない理由や周辺地域上空を回避するという基本の方針に実効性がないとはいえないことは上記のとおりである。「運用上の所要」による想定外の飛行経路の使用について、審査申出人は、緊急事態への限定や飛行経路を外れる場合の事前申請・通知の義務付け、飛行経路を外れる可能性のある訓練の実施回数等を設けることによって対応できると主張するが、これらの措置を採ったとして、設定された飛行経路を外れた場合の予測・評価を行うことができるとする理由は明らかではなく、あらゆる飛行経路を想定することを求めるに等しいことには変わりはない。審査申出人の上記主張は理由がない。

なお、「運用上の所要」の具体的内容については、国に対しても、作戦保全上の理由で航空機の移動情報を含む航空機の運用に関する具体的情報の発表は控えられているのであり、その内容を明らかにすることは不可能である。

ウ 「(ウ) 施設間移動の状況について」について

- (7) 審査申出人は、これまでの運用実態を踏まえて、施設間移動のシミュレーションを十分に実施した上で、騒音の予測・評価を行う必要があるのであり、一律に「1000ftの高度、飛行回数21.24回により直上を飛行する」との条件設定がその根拠が不明であるばかりか、施設

間移動において考慮されるべき事情が考慮されていない旨主張する（反論書（３）１６７ページないし１７０ページ）。

しかし、オスプレイの施設間移動に係る航空機騒音の予測・評価については、答弁書３（７９ページ及び８０ページ）で述べたとおり、米海兵隊が作成した環境レビュー（乙第１０９の１号証、乙第１０９の２号証）を基に、一般的に行われている方法で計算を行ったものであって、十分な合理性が認められる（乙第９０号証５ページ）。その結果、施設間移動における航空機騒音の予測値は６７．３ＷＥＣＰＮＬであり、専ら住居の用に供される地域に適用される環境基準値である７０ＷＥＣＰＮＬを下回った（乙第４号証の７・１２－１－１３ページ）のであって、審査申出人の主張は理由がない。

なお、米軍の運用については国が承知していない部分が大きいことから、本件代替施設等の供用後の航空機騒音については、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（乙第４号証の７・６－３－９３ページ）とともに、低周波音についても同様に事後調査（乙第４号証の７・６－５－６８ページ）を実施することとしている。

- (イ) 飛行回数２１．２４回（乙第４号証の７・１２－１－１３ページ）という予測条件の根拠は、上記のとおり、オスプレイの配備に際して米側が作成した環境レビューであり、飛行回数については、環境レビューの付録（Appendix）Ｃ（乙第１０９の２号証）に基づき、飛行回数の計算方法について定めた通知（乙第１０８号証）に従って、中部訓練場及び北部訓練場の機種別及び時間帯別の年間飛行回数（ソーティー）から時間帯別に重み付けを行った上で日平均飛行回数の往復として算出したものである。具体的には、普天間飛行場に配備されている回転翼機

(CH-53, AH-1, UH-1) 及びオスプレイの日中(7時～19時), 夕方(19時～22時) 及び夜間から早朝(22時～7時) 毎の離着陸回数の合計から日平均飛行回数を算出し, それに重み付け(夕方は3, 夜間から早朝は10を乗する)を行ったものであり, 計算式は以下のとおりである。

$$\begin{aligned} & \text{(計算式)} \quad 2.34 + 3(2.16) + 10(0.18) = 10.62 \\ & \times 2 \text{ (往復)} = 21.24 \text{ 回} \end{aligned}$$

また, 審査申出人は, オスプレイに係る環境レビューでも巡航高度は300フィートから1,000フィートとされているのに, 上限の1,000フィートで予測するのは非現実的である旨主張するが(反論書(3)169ページ), 他方で, 環境レビューにおいては, 「気候と運用如何によって, 固定翼モードでの着陸帯への移動における平均飛行高度は地上1,000フィートより高くなる。」とも記載されており(乙第180号証45ページ), 1,000フィートでの予測が直ちに非現実的であるとまではいえない。

(4) 「(6) 運用回数の予測」について

ア 「a 普天間飛行場における大型固定翼機の離発着回数をCH-53やオスプレイ等の離発着回数に割り振らなければならないこと」について

審査申出人は, 本件代替施設等において大型固定翼機の運用が予定されないことを踏まえて, その空白となった時間帯にCH-53やオスプレイが具体的にどのように運用されるのか事前に調査を行い, 仮に, 大型固定翼機が運用されないことによって空いた時間にオスプレイ等が運用されないというのであれば, そのような運用が確保される手段を講じなければならないのであり, そうでなければ, 空いた時間にオスプレイ等が運用されるものとして, 大型固定翼機の離発着回数をオスプレイ等

のそれに割り振って予測・評価すべきである旨主張する（反論書（3）173ページ及び174ページ）。

しかし、答弁書3（81ページ及び82ページ）で述べたとおり、大型固定翼機は平成26年8月に全機が岩国飛行場に移駐が完了したものであり、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、その飛行回数をオスプレイ等の飛行回数に割り振る必要はない。また、大型固定翼機の飛行回数は、米軍の訓練等の運用に基づくものであり、オスプレイ等とは訓練形態や機種が異なることから、大型固定翼機の飛行回数をこれらに割り振ることは現実的ではない（乙第90号証5ページ）。そして、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・6-1-26ページ及び27ページ、12-1-11ページ、資料編6-3-79ページないし83ページ）、本件代替施設等の運用者である米軍が、オスプレイ等を想定外の飛行回数で運用した場合を想定して騒音予測をすることは、結局のところ、考え得るあらゆる飛行回数を想定しなければならないことになり、そのような予測をすることは不可能であるから（乙第90号証5ページ）、審査申出人の上記主張は理由がない。

イ 「b 現実にKC-130移駐後の運航が増加していること」について

審査申出人は、KC-130の岩国飛行場移駐が完了した平成26年度は、前年度と比較してオスプレイの総離発着回数がおよそ1.7倍と

なり、協定において制限されている午後10時以降の運用回数が2.3倍に増加していることから、大型固定翼機の離発着回数をオスプレイ等のそれに割り振って予測・評価すべきである旨主張する（反論書（3）173ページ及び174ページ）。

しかし、オスプレイはCH-46の換装のため普天間飛行場に配備された機種であり、平成26年度の離発着回数が前年度に比べ増加した要因として、平成26年度は24機体制であったが、その前年度は12機から24機体制への移行中であったことに留意する必要がある。具体的には、平成24年に12機が岩国飛行場から普天間飛行場に移動し、平成25年8月3日に2機、同月12日に9機、同年9月25日に1機が移動しており（乙第181号証）、12機体制の月平均飛行回数は104回、24機体制になった平成25年10月から平成26年3月までの月平均飛行回数は182回とされていること（乙第182号証）からも、普天間飛行場におけるオスプレイの離発着回数の増大の原因はKC-130の岩国飛行場への移駐ではなく機数が増大したものとみるのが自然である。審査申出人の上記主張は理由がない。

(5) 「(7) オスプレイの基礎データ」について

審査申出人は、相手方のオスプレイの飛行時における騒音基礎データの線グラフによって大まかな騒音レベルを把握することが可能であるから騒音予測の妥当性を検証できるとの主張が余りに粗雑である旨主張する（反論書（3）176ページ及び177ページ）。

しかし、答弁書3（85ページないし87ページ）で述べたとおり、事業者である国はオスプレイの飛行時における騒音基礎データを線グラフで示しており、これによって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上、こうした方式は、那覇空港滑走路増設事業や東京国際空港拡張事業においてされたのと同様である（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データの記載ミス(反論書(3)177ページ)については、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、審査申出人が指摘する図-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))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1-5ページ、乙第116号証資料-7-(1))。

審査申出人の上記主張は理由がない。

(6) 「(8) 環境影響の評価基準」について

審査申出人は、沖縄防衛局は、知事及び環境生活部からL A m a xを用いるべきであるとの指摘がありながらも、全く事情を異にする国内の公共の用に供する飛行場において採用されていないという理由のみに基づいて、L A m a xを基準とした予測・評価を実施することなく、W E C P N Lのみによって騒音被害の予測・評価を実施しているのであるから、採用している騒音基準の段階からして明らかに不当である旨主張する(反論書(3)179ページ及び180ページ)。

しかし、答弁書3(88ページ)で述べたとおり、我が国においては、航空機騒音に係る環境基準として、W E C P N L(評価書作成当時。現在はL d e n。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、選定事項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。（乙第117号証8ページ））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、LMax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、LMax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、航空機騒音に係る環境基準（乙第6号証の2）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（乙第6号証の1）ことから、LMax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。

(7) 「(9) 環境基準を超過する騒音が発生しないという評価は信用に足るものではないこと」について

ア 審査申出人は、本件埋立対象地域は、沖縄県の中でも特に静謐な地域であるとともに、本件埋立は普天間の危険性を辺野古に移転するものであってはならないのであるから、他の空港での方式がどうあれ、そうしたことも考慮すべきであるが、このような、検討を全くせずに、また、風向きによる影響を捨象した予測・評価は、現況を的確に把握したもの

とはいえない旨主張する(反論書(3)182ページ及び183ページ)。

しかし、答弁書3(82ページないし84ページ)で述べたとおり、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(乙第4号証の7・4-5-13ページ、12-1-14ページ)。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2ページ)、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2ページ)。

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・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手法を用い、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3.1m/s、冬季代表として風向をN(北の風)、平均風速を5.6m/sとした(乙第4号証の7・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。審査申出人の指摘のとおり、環境保全図書においては、夏季における騒音レベル予測コンターが陸地側（集落方向）に広がっているが、80 dB以下のコンターの広がりであり、85 dB以上のコンターに大きな差異は見られない（乙第4号証の7・資料編6-3-86ページないし91ページ）ことから、環境基準値を大きく超過する騒音に日常的にさらされるということはない。WECPNLが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するものであるのに対し、騒音レベル（LA）は瞬間の音の大きさを捉えたもので、騒音の環境基準で採用されているものでもないから、あくまでも参考に過ぎない。

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・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。

イ 審査申出人は、沖縄防衛局が環境基準値を超過する騒音被害が生じないとする結論は、その飛行経路、運行回数の予測・評価、予測・評価に際して使用された基礎データ、予測条件のいずれにおいても不適切であり、また、それは名護市の調査によって実証されている旨主張する（反論書（3）183ページ）。

しかし、審査申出人が指摘するピーク騒音レベルの予測はオスプレイ

を対象とするもの（乙第4号証の7・資料編6-3-26ページ）であるのに対し、名護市が測定している航空機騒音等のデータは、キャンプ・シュワブの演習場地区内に所在する既存のヘリ着陸帯等を使用する航空機の騒音を測定したものであり、「オスプレイを含む全ての航空機騒音の測定結果」（乙第183号証）であることから、両者を単純に比較することはできず、審査申出人の上記主張は理由がない。

8 「8 低周波音について」について

(1) 「ア 評価の基準」について

審査申出人は、過去の事業との時間的な間隔と、低周波音を含む航空機騒音の特殊性に鑑みれば、平成19年に環境影響評価手続が開始された本件埋立事業との関係で、低周波音による心理的影響について環境省の閾値よりも10dBも高い閾値を設定したことの説明にはなっておらず、恣意的な基準値を採用した旨主張する（反論書（3）187ページ及び188ページ）。

しかし、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等はなく、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ことは、答弁書3（89ページ）で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は理由がない。

(2) 「イ 環境省の手引きについて」について

審査申出人は、低周波音に対する環境基準が確立していないもとでも、環境保全の観点から、現時点においてはこれらが示す目標値を下回ることが求められているというべきである旨主張する（反論書（3）189ページ）。

しかし、答弁書3（88ページ及び89ページ）で述べたとおり、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等はなく、新たに評価基準を設定する必要があったことから、環

環境省や国内外の研究機関による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。有識者研究会において、低周波音による「影響が出る可能性があることは認めたくて、閾値は目安であり、個人差や建物の状態による差が大きいことから、低周波音による影響の程度については、不確実性が伴うとすべきである」旨の提言（乙第93号証13ページ）を受けているとおり、閾値はあくまでも目安に過ぎないものであるから、これらの目標値について厳格に下回ることが求められているとはいえない。審査申出人の主張は理由がない。

(3) 「ウ 恣意的な基準値の取扱いの結果もたらされたこと」について

審査申出人は、国自ら設定した閾値ですら基準値を超過しており、また、これらの影響の程度に関しては不確実性が伴う旨の評価をしているのみであって、「事業者として実行可能な範囲内で、できる限り回避・低減」を実施しているのか否かについては明言できていない旨（反論書（3）190ページ）や影響の程度については不確実性が伴うと評価されるにとどまることから、環境保全措置も具体的なものとはなりえていない旨（反論書（3）191ページ）主張する。

しかし、そもそも低周波音による心理的影響について環境基準等が定まっていないこと、上記手引書の閾値が環境アセスメントの環境保全目標値として設定されたものでないことや、環境省が公表している低周波音問題対応のための上記手引書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いるが、当該参照値は、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保全目標値、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）ことは、答弁書3（89ページ及び90ページ）で述べたとおりである。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・6-5-68ページ及び69ページ、12-1-18ページ）。このように、事業者である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。

第6 「第4 前知事の要件審査過程は合理性を欠いていたこと」について

1 「4 「留意事項」を附すことで「適」との判断に至った問題点について」について

審査申出人が採る許容レベルの主張（反論書（3）197ページ）は、前記第5・1(1)アで述べたとおり、評価法制定前の閣議要綱アセスメントにおいて採用されていた考え方であり、現行の評価法の下では採用されておらず、国が許容レベルを設定したとの事実もないから、審査申出人の上記主張は失当である。

2 「5 知事意見の「不可能」という見解について」及び「6 承認時点において知事意見で指摘される問題点が解消されていないこと」について

審査申出人は、環境保全図書で示された環境保全措置等では、生活環境及び自然環境の保全を図ることは不可能と考える旨の前知事の意見があることから、当該知事意見が発出された時点では第2号要件を充足しておらず、補正評価書あるいは承認段階において、知事意見が呈する疑問点が解消されていない限り、前知事は第2号要件に適合するとの判断はなし得なかったはずである旨主張す

る（反論書（３）１９７ページないし２００ページ）。

しかし、答弁書３（９２ページ及び９３ページ）で述べたとおり、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、裁量権の範囲を逸脱・濫用したか否かによって判断されるのであって、審査申出人が依拠する判断枠組み（知事意見が呈する疑問点が解消されたか否か）によってではない。審査申出人は、評価法３３条３項が「第２４条の書面（知事意見）に基づいて環境の保全に関する審査を行う」旨定めていることも根拠にするが、同項は環境保全に関する審査の際に知事意見が判断資料になることを定めたにとどまり、それ以上に審査申出人が主張するような判断枠組みを採用することの根拠となるものではない。

３ 「７ 環境生活部との調整がなされないまま承認に至ったこと」、**「８ 実質的な審査期間が極めて短いこと」**及び**「９ 審査資料の形骸化」**について

審査申出人は、前知事が環境生活部長との調整を行わずに本件承認処分を行ったこと、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が形骸化したものであること等の県内部の審査過程について縷々主張する（反論書（３）２００ページないし２１２ページ）。

しかし、答弁書３（９１ページ及び９２ページ）で述べたとおり、このような沖縄県内部の審査過程に係る事情が、なぜ本件承認処分の瑕疵となるか明らかではない。第２号要件の適合性の問題は、環境保全措置等の内容が「環境保全に十分配慮」したものといえるかに尽きるのであり、環境生活部長との調整がされたかなどという内部事情は、本件承認処分の瑕疵足り得ないものであって、審査申出人の上記主張は失当である。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４０ページ）、平成２７年第７回県議会において、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と理解している旨答弁している（乙第79号証7枚目）。

第7 「第5 承認処分前後における前沖縄県知事の周囲の状況」及び「第6 本件埋立承認に係る2号要件適合性の判断過程は不合理であること」について

審査申出人は、反論書（3）の第5（212ページないし221ページ）において事実経過を述べた上で、同第6（221ページないし223ページ）において、「前知事が承認の判断を行う直前2週間以内の政府の動向、政府関係者と前沖縄県知事との交渉内容及び前沖縄県知事の発言からすれば、前沖縄県知事は、公水法の趣旨、同法が要請するところとは異なる目的に基づいて、承認の判断を行ったことが強く疑われる」などとして、本件承認処分の判断過程が不合理である旨や「前知事による審査の不合理な過程には、事業者である国も無関係ではないことが上記の経過から推認しうる」などと主張するが（反論書（3）222ページ及び223ページ）、根拠に基づかない憶測にすぎない。前知事の判断過程に不合理な点がなかったことについては、再答弁書1（28ページ及び29ページ）で述べたとおりであり、審査申出人の上記主張は理由がない。

本件において、前知事は、本件承認処分をするに当たり、事業者である国が評価法及び評価条例に基づく環境影響評価を行って作成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。

答弁書1（14ページないし27ページ）及び答弁書3（9ページないし32ページ）で述べた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おり，答弁書3（32ページ以下）及び本再答弁書で述べたとおり，十分配慮したとはいえないとする審査申出人の主張はいずれも理由がないことから，前知事がした第2号要件に適合するとの判断過程は合理的であり，そ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8 「第7 結論」について

以上述べたとおり，本件埋立事業において採られる環境保全措置の内容は，事業者である国において実行可能な範囲において，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切に講じられ，その程度において十分と認められるから，「環境保全に十分配慮」したものといえ，第2号要件に適合すると認めた本件承認処分に裁量の逸脱・濫用はない。このように，第2号要件適合性について違法の瑕疵がないにもかかわらず，これがあるとして本件取消処分をした点において，本件取消処分は違法である。

以 上

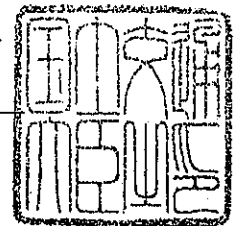
再 答 弁 書 3
(反論書 (4) 及び (5) への反論)

平成28年4月11日

沖縄県知事（審査申出人）が平成28年3月23日に貴委員会に対して行った審査申出について、審査申出人から同年4月4日に提出された反論書（4）及び（5）に対し、再答弁書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	本再答弁書について	3
第2	反論書（4）に対する反論	3
1	審査申出人の主張	3
2	沖縄の負担軽減のための方策及び取組	4
(1)	沖縄の米軍施設・区域の整理・統合・縮小への取組	4
(2)	SACO最終報告と進捗状況等	5
(3)	普天間飛行場の移設と沖縄の負担軽減	7
(4)	小括	8
3	近時の防衛大臣らの発言について	8
4	まとめ	9
第3	反論書（5）に対する反論	9
1	「基地負担の固定化」への反論	9
2	日米地位協定について	10
3	航空機騒音について	16
(1)	審査申出人の主張	16
(2)	国が講じてきた航空機騒音問題への対策	17
ア	平成22年5月28日付け日米安全保障協議委員会共同発表	17
イ	平成24年4月27日付け日米安全保障協議委員会共同発表	18
ウ	平成24年9月19日付け日米合同委員会合意	19
エ	平成25年4月の「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」の公表	21
オ	平成25年10月3日付け日米安全保障協議委員会共同発表	22
カ	航空機訓練移転（ATR）プログラム	23
キ	平成26年5月31日及び同年7月11日付け日米防衛相会談	24
ク	平成26年8月19日付け沖縄防衛局長の第3海兵遠征軍司令官に対する要請	24

ケ 普天間飛行場代替施設建設事業	25
(3) 小括	26
4 まとめ	26

第1 本再答弁書について

本再答弁書は、審査申出人の反論書（４）及び（５）に対して、必要な範囲で反論するものである。

なお、略語等については、特に記載のない限り、従前の例による。

第2 反論書（４）に対する反論

1 審査申出人の主張

(1) 審査申出人は、反論書（４）において、17世紀初頭における「薩摩の琉球侵入」から19世紀後半の明治政府による「琉球処分」、また、昭和20年の「沖縄戦」から昭和27年の日本国との平和条約の発効に伴う沖縄の米国施政権下への移行、さらに、昭和47年の沖縄返還から今日に至るまでの沖縄と日本本土との関係に関するさまざまな歴史的事実を展開した上で、「日本の国土面積の僅か0.6パーセントにすぎない沖縄に日本の米軍基地の大半が集中するという状況を固定化することは、到底、正義衡平に適うものではない」、「沖縄県民は、70年余にわたって、軍事・米軍基地のために運命そのものも翻弄され、米軍基地に起因するあらゆる負担・被害を背負わせ続けられてきた」、「辺野古に本格的・恒久的な海兵隊新基地を新設するということは、戦後70年以上も続いてきた異常なまでの沖縄の過重基地負担を、さらに将来にわたって固定化することを意味するものである」とし、「沖縄の米軍基地の形成・維持の経緯よりしても、今日あらたに基地を建設することが、著しく不適正且不合理であることは明らかである」と主張する（反論書（４）156ページ）。

(2) この点、上記主張の法的位置付けについては反論書（４）に明示的に記載されてはいないものの、審査申出人は、取消処分の理由の第1・1の（1）ないし（3）において、第1号要件適合性が認められないことの根拠として掲げている事由のひとつである「（3）沖縄県における過重な基地負担や基地

負担についての格差の固定化」の項において、「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）、さらに、取消処分理由の第1.2（3）においては、「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」としていることから（乙第1号証別紙3ページ）、結局のところ、本件埋立事業の第1号要件適合性の判断過程における比較衡量の考慮事情（本件埋立てによって生ずる不利益となる具体的事情）として、反論書（4）の主張をしているものと解される。

(3) しかしながら、国は、今日に至るまで、沖縄が、米軍による施政又は返還後の駐留に伴って生じる各種の負担を担ってきたことを十分に認識した上で、昭和47年の沖縄県の復帰以降、米国との間で累次の協議・交渉を重ね、我が国の安全保障を確保し維持する必要性や米軍の東アジア・太平洋地域における戦力展開に係る計画等との調和を図りながら、沖縄の負担を軽減するための方策を講じ、さまざまな取組を進めてきたところである。普天間飛行場の全面返還及びその実現のための本件埋立事業の実施もまた、その一環であることはいうまでもない。したがって、本件埋立事業の実施ないし本件代替施設等の建設は沖縄の負担を軽減するためのものであるから、それが沖縄県の負担を固定化する旨の審査申出人の上記主張に理由はないというほかない。

以下、沖縄の負担軽減のために国が講じている方策や取組について詳述する。

2 沖縄の負担軽減のための方策及び取組

(1) 沖縄の米軍施設・区域の整理・統合・縮小への取組

日本政府は、昭和47年の沖縄県の復帰に伴い、日米安全保障条約に基づき、沖縄県内の83施設、約278 k m²を米軍施設及び区域（専用施設）と

して米国に提供した。一方、沖縄県への米軍施設及び区域の集中が、県民生活などに多大な影響を及ぼしているとして、その整理・統合・縮小が強く要望されたことから、日米両国は、地元の要望の強い事案を中心として、沖縄県内の米軍施設及び区域の整理・統合・縮小の努力を継続し、平成2年には、17の米軍施設及び区域に係る23の返還事案（いわゆる「23事案」）について返還に向けた所要の調整・手続を進めることに合意した。平成7年には、那覇港湾施設の返還、読谷補助飛行場の返還、県道104号線越え実弾射撃訓練の移転（いわゆる「沖縄3事案」）についても検討対象となった。さらに、同年11月には、沖縄県に所在する米軍施設及び区域に関わる諸課題を協議する目的で、国と沖縄県との間に「沖縄米軍基地問題協議会」が、また、日米両国間には「沖縄に関する特別行動委員会」（SACO: Special Action Committee on Okinawa）が設置された。そして、平成8年4月、橋本・モンデール合意により、普天間飛行場の全面返還が日米間で合意され（乙第14号証）、同年12月には、普天間飛行場の全面返還を含む沖縄の負担軽減に係る諸施策を定めたSACO最終報告が、日米両政府の関係閣僚が出席した日米安全保障協議委員会において承認された（乙第11号証）。

(2) SACO最終報告と進捗状況等

SACO最終報告の内容は、土地の返還、訓練や運用の方法の調整、騒音軽減、地位協定の運用改善である。SACO最終報告の内容が実施されることにより返還される土地は、当時の沖縄県に所在する米軍施設及び区域の面積の約21%（約50 k m²）に相当し、復帰時からSACO最終報告までの間の返還面積の合計約43 k m²を上回るものとなる。日米両政府は、SACO最終報告の承認後、その実施を通じて、土地や施設の返還、訓練及び運用の方法の調整、騒音軽減イニシアティブの実施等の負担軽減策に取り組んでいる。答弁書4（31ページないし34ページ）において詳述したとおり、普天間飛行場の全面返還が日米間で合意された平成8年4月から現在までの

間に、約 9.4 k m² (東京ドーム約 200 個分) の土地の返還が実現した。

また、平成 25 年 4 月には、嘉手納飛行場以南の土地 (牧港補給地区及びキャンプ瑞慶覧の一部等) について、返還を進めることにつき日米両政府が合意し (乙第 24 号証)、これらの返還が全て完了すれば、沖縄本島の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となる。

近年では、平成 26 年 6 月 30 日、キャンプ・ハンセンの一部 (東シナ海側斜面の一部) 約 1.62 k m² のうち約 0.55 k m² が、平成 27 年 3 月 31 日には、キャンプ瑞慶覧の西普天間住宅地区約 0.51 k m² が、それぞれ返還された。その結果、沖縄に所在する米軍施設及び区域の件数及び面積は、昭和 47 年の沖縄県の復帰直前の 144 件 / 353 k m² であったのが、平成 27 年 1 月現在では、32 件 / 227 k m² にまで減少し、東京ドーム約 2,680 個分の米軍施設及び区域が返還されたのである。さらに、米軍施設の機能の本土等への移転も進められている。具体的には、平成 9 年度から、キャンプ・ハンセンにおける米軍海兵隊の沖縄県道 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 3 ページ)、平成 18 年度からは、嘉手納飛行場に駐留する米軍航空機が、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・6 ページ及び 7 ページ、乙第 144 号証)。加えて、平成 23 年度からは、米軍海兵隊の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 198 号証 212 ページ)。最近では、M V-22 オスプレイに係る訓練を沖縄県外へ移転させ (乙第 198 号証 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 199 号証)、

平成26年8月には、普天間飛行場に配備されていた空中給油機KC-130の全15機の岩国飛行場への移駐を完了させており（乙第13号証197ページ及び201ページ）、沖縄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。

(3) 普天間飛行場の移設と沖縄の負担軽減

平成8年4月の橋本・モンデール合意（乙第14号証）及びこれに引き続く同年12月のSACO最終報告に係る日米安全保障協議委員会による承認（乙第11号証）によって示された普天間飛行場の全面返還は、まさに、今日においても進行中の一連の沖縄の負担軽減の出発点ともいうべきものであって、これを実現することは、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危険性を除去するのみならず、宜野湾市及び沖縄県に多大な経済的効果をもたらすことが期待されるなど、将来の沖縄の負担軽減のための象徴ともなり得るものである。答弁書2（107ページ及び108ページ）において述べたとおり、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、これに伴って全面返還される普天間飛行場の面積は約481万㎡であるところ、辺野古沿岸域における埋立面積は約160万㎡であり、300万㎡以上の米軍施設及び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、他の機能（空中給油機の運用機能、緊急時の航空機受入機能）は、本土に移転されるのである（乙第13号証）。すなわち、本件代替施設等の建設及び米国への提供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の負担は明らかに軽減するのであり、それは、普天間飛行場の危険性除去やその跡地（約481万㎡：東京ドーム約100個分相当）の利用に伴って期待される宜野湾市を始めとする沖縄の更なる発展を考え合わせれば、単なる施設等の面積の増減のみによっては計り難い、多くの利益を沖

縄にもたらすものである。仮に、本件承認処分が取り消され、本件代替施設等を辺野古沿岸域に建設できないこととなれば、普天間飛行場の全面返還は滞り、審査申出人のいう「沖縄の過重基地負担を、さらに将来にわたって固定化すること」（反論書（４）１５６ページ）をかえって招来することとなりかねない。沖縄の負担軽減を前進させるには、辺野古沿岸域に本件代替施設等を建設することが現実的かつ実現可能な最短の道であるとともに、本件代替施設等の建設は、この点に関して約２０年前にされた日米両政府間の合意事項を、我が国がようやく履行することにも繋がるのである。

（４）小括

以上のとおり、国は、審査申出人が反論書（４）において主張するような沖縄における米軍施設及び区域に係る負担の形成経緯等を踏まえ、沖縄の負担を軽減するための諸施策を講じてきたのであり、なかでも、本件埋立事業による本件代替施設等の建設及びこれに伴う普天間飛行場の全面返還の実現は、沖縄の負担軽減のための諸施策の中でも象徴的意義を有するものである。本件埋立事業は、沖縄の負担軽減のためのものであって、当該負担の固定化をもたらすものではない。

３ 近時の防衛大臣らの発言について

審査申出人は、「普天間飛行場の県外移設をできないとする軍事的理由、地理的必然性がないことは、近時、防衛大臣、防衛庁長官経験者（発言後に防衛大臣）も明確にこれを認めている」とした上、防衛大臣らの発言等を引用している（反論書（４）１４６ページ及び１４７ページ）。

この点に関しては、答弁書２（８４ページないし８７ページ）で詳述したとおり、審査申出人は、防衛大臣らの発言の意図を踏まえた正確な引用を行っておらず、審査申出人が引用していない発言箇所もあわせれば、防衛大臣らの発言が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を何ら否定していないことが明らかである。したがって、審査申出人

の上記主張は失当である。

4 まとめ

以上のとおり、審査申出人が反論書（４）において主張する事情を踏まえても、本件埋立事業は、国が、米国との間で累次の協議・交渉を重ね、我が国の安全保障体制を確保し維持する必要性等との調和を考慮しつつ、沖縄の負担軽減を実現するための施策であって、「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」といった不利益をもたらすものなどということは到底できない。

したがって、「辺野古に本格的・恒久的な海兵隊新基地を新設するということは、戦後７０年以上も続いてきた異常なまでの沖縄の過重基地負担を、さらに将来にわたって固定化することを意味するものである」とか、「沖縄の米軍基地の形成・維持の経緯よりしても、今日あらたに基地を建設することが、著しく不適正且不合理であることは明らかである」といった審査申出人の主張（反論書（４）１５６ページ）には理由がない。

第３ 反論書（５）に対する反論

１ 「基地負担の固定化」への反論

審査申出人は、沖縄の負担に関する事実ないし経緯等を、沖縄の過重負担を基礎付ける事情として主張した上で、その沖縄に米軍施設及び区域を固定化することは不適正かつ不合理である旨主張する（反論書（５）１ページ）。

しかしながら、日米両政府は、前記第２において詳述したとおり、昭和４７年の沖縄県の復帰以降、これまで沖縄の負担軽減に向けた諸施策への取組を進めてきたのである。すなわち、日米両政府は、沖縄の負担軽減のため、米軍施設及び区域の返還に向けた努力を重ねるとともに、米軍施設の機能を順次本土へ移転させることにより、その周辺に居住する住民等が抱える騒音等の被害の軽減に向けた取組をも進めているのであり、また、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、そもそも、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陸域及び海域で行われるものであって、沖縄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から、沖縄全体からみた米軍施設及び区域に係る負担は明らかに軽減する。

以上のとおり、日本政府は沖縄に米軍施設及び区域を固定化してきたわけではなく、沖縄の負担軽減のための諸施策を講じてきたのであり、もとより、本件代替施設等の建設も米軍施設及び区域の固定化に繋がるものではないから、審査申出人の主張は、その前提を欠くものである。以下、審査申出人が反論書（５）で主張する事実ないし経緯等に関して、念のため、必要な範囲で反論しておくこととする。

２ 日米地位協定について

(1) 審査申出人は、米軍に対して日本国法令が適用されないことを述べ、「日米地位協定は、米軍を規制するどころか、反対に米軍に広範な特権を認める内容となっている」旨主張する（反論書（５）２１ページ）。

しかし、そもそも、受入国の同意により駐留する外国軍隊やその構成員に対して一定の法的地位を認めることは、一般国際法上の確立した原則となっており、むしろ、当該法的地位を明確化する観点から地位協定が締結されるのである。地位協定を締結した例は、我が国の他にも、米国と北大西洋条約機構（NATO）諸国や韓国等の間にも認められる。日米地位協定は、他国におけるこの種の条約の例も踏まえて作成されたものであり、外国軍隊の扱いに関する国際的慣行からみても均衡のとれたものとなっている（乙第２００号証，乙第２０１号証）。例えば、米軍人等の公務中の犯罪について米側に第一次裁判権があるとの規定は、日米地位協定に特有のものではなく、一般国際法に基づくものであり、NATO地位協定等の規定も同様の内容となっている（乙第２０１号証，乙第２０２号証）。日米地位協定が他の地位協定に

比べて劣っているとはいえない。

- (2) 審査申出人は、日米地位協定上、米軍施設及び区域内は米国の排他的管理権が認められ（日米地位協定3条1項）、日本国の官憲の立入りもできず、事実上、米軍施設及び区域は治外法権にも等しい旨主張する（反論書（5）21ページ）。

しかし、米軍の施設及び区域は、日本の領域であり、日本国政府が米国に対しその使用を許しているものにすぎない。また、日米地位協定の解釈に関する日米の公式な合意としての日米地位協定17条10項（a）及び（b）に関する合意議事録（乙第203号証）によると、重大な罪を犯した現行犯人を追跡している場合には日本国の当局は米軍の施設・区域内において犯人を逮捕することができることとされており、日米地位協定25条に基づき同協定の実施に関して協議する日米合同委員会の平成8年12月の合意「合衆国の施設及び区域への立入許可手続」（乙第204号証）等に定める手続に従って、日本国の官憲が米軍の施設及び区域に立ち入ることもできる。したがって、米軍施設及び区域が治外法権にも等しいとする審査申出人の上記主張には理由がない。

- (3) 審査申出人は、ドイツ補足協定等と日米地位協定を比較し、国内法の適用や立入権についてドイツ補足協定等では規定されており、日米地位協定とは対照的なものとなっている旨主張する（反論書（5）22ページ）。

しかし、ドイツ補足協定等を含め、米国が我が国以外の国と締結している地位協定については、規定ぶりのみならず、実際の運用や背景等も含めた全体像の中で検討する必要があるため、日米地位協定との比較を一概に論ずることは困難であり、日米地位協定が他の国と米国との地位協定に比べて劣っているものではない。例えば、日米地位協定は、裁判権を行使する権利が競合する刑事事件において、日米地位協定17条3項（a）に規定する公務中犯罪等以外の罪については、我が国が第一次裁判権を有していること

に加え、平成7年の日米合同委員会における「刑事裁判手続に係る日米合同委員会合意」により、殺人、強姦などの凶悪な犯罪で日本政府が重大な関心を有するものについては起訴前に日本側への身柄の引渡しを可能とする枠組みを作るなど、他国に例のない、受入国にとって最も有利な内容となっている（乙第200号証、乙第201号証、乙第205号証）。

なお、これまでに、米軍人等に関して、起訴前に我が国側に身柄の引渡しを要請した事件は6件あり、そのうち5件は起訴前に身柄の引渡しが実現しており（乙第205号証）、残りの1件も起訴後に身柄の引渡しが行われ、我が国が裁判権を行使している。米軍人等の被疑者の身柄引渡しに関しては、これまで米軍の捜査協力も得ながら適切に対処しており、事件の捜査に特段の支障は生じていない。日米地位協定がドイツ補足協定等に比べて劣っている内容になっているわけではない。

- (4) 審査申出人は、日米合同委員会合意は原則非公開とされているため、米軍施設及び区域の提供条件の詳細な取決めの有無や内容を関係地方公共団体や住民が知ることができない旨主張する（反論書（5）30ページ）。

しかし、沖縄における米軍施設及び区域の使用条件等に係る日米合同委員会合意については、平成9年3月、いわゆる「5.15メモ」として全面公表がなされており（乙第12号証）、さらに、提供、返還等に係る日米合同委員会合意については、平成8年12月のSACO最終報告において、「日米合同委員会合意を一層公表することを追求する」とされ（乙第11号証4ページ）、これに基づき、これまで提供、返還等に係る日米合同委員会合意の概要がインターネット等において公表されてきたのであるから、審査申出人の上記主張には理由がない。

- (5) 審査申出人は、日米地位協定及び日米合同委員会の合意において米軍人等の自動車税が軽減され民間人との著しい不均衡が生じている旨主張する（反論書（5）33ページ）。

しかし、外国の駐留軍に対して租税を免除することは国際的慣行に鑑みて特に珍しいものではなく、米韓地位協定及びNATO地位協定においても類似の規定が認められる（乙第201号証）。なお、我が国では、米軍に対して道路使用に関する税は課されており、租税の全てが免除ないし軽減されているわけではない。

- (6) 審査申出入は、日米地位協定による米軍人等の出入国及び在留について、伝染病の病原菌が持ち込まれることはないかという不安が基地周辺地域の住民の間で大きい旨主張する（反論書（5）32ページ及び33ページ）。

しかし、我が国は、平成8年12月、米国との間で、日米合同委員会において、人、動物及び植物の検疫に関して合意しており（乙第206号証）、このうち、人の検疫に関しては、米軍人等が米軍施設・区域において我が国に入国する場合を除き、日本の当局が検疫を実施することになっている。在日米軍人等が在日米軍の施設・区域において我が国に入国する際は、米側の検疫手続によることになるが、我が国の法令に定める伝染病が発見された場合には、直ちに在日米軍から日本の当局に対し通報を行い、日米の当局間で対応を適宜協議することとなっている。また、動物の検疫に関しては、在日米軍人等が民間の船舶及び航空機により、私用のため動物及び畜産物を我が国に持ち込む場合には、日本の当局が検疫を実施することになっている。

なお、在日米軍が公用のため動物及び畜産物を我が国に持ち込む場合等には、米側の検疫検査によることになるが、当該検査は我が国の検疫手続に準ずるものとなっている。さらに、植物の検疫に関しては、我が国の法令により持ち込みを禁止されている植物については在日米軍も持ち込みを禁止しているし、輸入検査を必要とする植物については、日米当局が共同して輸入検査を行うことになっている。我が国は、検疫手続について、日米合同委員会の上記合意に基づき適切に対処してきたところであり、審査申出入の上記主張には理由がない。

(7) 審査申出人は、刑事手続について、日米合同委員会における当事者間の運用準則である合意事項が非公表である旨主張するが（反論書（５）３４ページ）、当該合意事項は全て外務省のホームページにおいて公表されている（乙第２０７号証）。審査申出人の上記主張には理由がない。

(8) 審査申出人は、日米地位協定の前身である日米行政協定１７条の改定交渉の裏側で、日本側の裁判権を事実上放棄する密約が結ばれた旨主張する（反論書（５）４４ページ）。

この点、当時、日本側代表は、我が国にとって実質的に重要と認められる事件以外については、第一次裁判権を行使する意図を通常有しないとの発言を行っているが、この発言は、起訴・不起訴についての日本側の運用方針を説明したにとどまるものである上、その際に日本側代表は、実質的に重要か否かの判断については日本側が専権を有するとも発言しているのであって（乙第２０８号証）、日米両政府間で審査申出人の主張するような密約が結ばれた事実はない。現に、我が国は、個別の事件に即して、法と証拠に基づき適切に対処しており、この点において、米軍人等による事件とそれ以外の事件とで何ら差異はない。審査申出人の上記主張には理由がない。

また、審査申出人は、米海軍横須賀基地、厚木基地等がある神奈川県において、平成２０年から平成２４年の一般刑法犯（自動車運転過失致死傷を除く。）として起訴された米軍人・軍属とその家族は、送検された１２２人のうちわずか７人（約５．７パーセント）であり、強姦・同致死傷、強制わいせつ・同致死傷については、送検された１６人全員が不起訴であったとして、平成２４年の一般刑法犯の起訴率が約３８．２パーセントであることと比較して、米軍人・軍属とその家族に対する起訴率は、異常に低くなっている旨主張する（反論書（５）４４ページ及び４５ページ）。

しかし、そもそも全国の一般刑法犯の数と米軍人等による一般刑法犯の数には大きな違いがあるため、統計上、有意な傾向や特徴を見いだせるもので

はない。また、米軍人等については、我が国での滞在が一時的であるため、我が国における前科・前歴がない者が大部分であり、これらは一般的に有利な情状として斟酌され得るし、米軍関係者以外であれば検察庁に送致されず警察段階で処理される、いわゆる微罪事件についても、検察庁に全件送致されており、これが不起訴事件の増加に寄与していることなどの特殊性があり、起訴率だけを単純に比較することに意味はない。上記のとおり、米軍人等の被疑者の身柄引渡しに関しては、これまで米軍の捜査協力も得ながら適切に対処しており、事件の捜査に特段の支障は生じていないのであって、米軍人等による事件についても、法と証拠に基づき適切に対処しているところである。

- (9) 審査申出人は、平成16年8月13日の米軍ヘリ墜落事故について、米兵が基地のフェンスを乗り越え、事故現場の沖縄国際大学構内になだれこんで、事故現場を封鎖し、そこから日本人を排除して、沖縄県警の警察官も墜落現場に入ることができなかった旨主張する（反論書（5）45ページ）。

しかし、沖縄県警は、事件直後の同年8月13日から同月15日までの間、写真撮影や実況見分を行い、同月17日及び同月19日には裁判官の令状に基づく現場の検証を行っている上（乙第209号証）、事故後しばらくたって沖縄県警と米軍の間で話し合いを行い、事故現場のすぐ間近のところを米軍が統制し、事故現場から少し離れたところを沖縄県警が統制することを合意の上で事故現場の統制を行っていた。審査申出人の主張には理由がない。

さらに、我が国と米国は、平成17年4月1日、日米合同委員会において、「日本国内における合衆国軍隊の使用する施設・区域外での合衆国軍用航空機事故に関するガイドライン」を策定し（乙第210号証）、このような事故が起こった際の日米両当局による現場の統制の在り方に関する米国との調整について、日米地位協定の運用改善を行っているところである。

- (10) 審査申出人は、米軍施設に起因する深刻な環境被害が生じている旨主張

する（反論書（５）６２ページ及び６３ページ）。

しかし、我が国は、米軍に関連する環境の管理のための日米両国間の協力を促進することを目的として、平成２７年９月２８日に米国との間で日米地位協定の環境補足協定を締結した。同協定においては、米国は、「日本環境管理基準（ＪＥＧＳ）」を発出・維持することとされており、同基準は、両国又は国際約束の基準のうち、最も保護的なものを一般的に採用するものであり、かつ、漏出への対応・予防に関する規定を含むものである。また、同協定においては、文化財調査を含む返還予定地への立入りや環境事故の際の立入りをを行うための手続を作成・維持することが明確に規定され、この規定に基づいて、米国との間で、これらの立入りに係る日米合同委員会合意が作成された。このように、我が国は、米軍施設及び区域に起因する環境問題についても適切に対応すべく取り組んでいるところである。

- (11) 審査申出人は、米軍の原子力潜水艦等について、原子炉等規制法の適用その他の監督・規制が及ばないため、米軍艦船の原発設備については日本による安全性の審査・確認等がなされる余地がない旨主張する（反論書（５）６４ページ）。

しかし、米国は、昭和３９年の「エード・メモワール」、平成１８年の「ファクトシート」等で示したコミットメントに従って（乙第２１１号証、乙第２１２号証）、我が国において原子力推進艦船を運用しており、我が国も、その安全性には万全を期していることを累次にわたり確認している。また、原子力推進艦船が我が国の港に入港するに当たっては、原子力規制委員会があらかじめ設置してあるモニタリング・ポスト等にて放射線量を計測しており、これまでに人の健康に影響があるような放射性物質の漏えいが検知されたことは一度もない（乙第２１３号証）。審査申出人の上記主張には理由がない。

３ 航空機騒音について

(1) 審査申出人の主張

審査申出人は、第1次普天間爆音訴訟控訴審判決（福岡高裁那覇支部平成22年7月29日判決）における判示内容や、MV-22オスプレイの配備に伴う事情等を指摘した上、「米軍機による航空機騒音による被害は蔓延し、沖縄県民生活に多大なる損失をもたらしているが、国はこれまで、米国、米軍に対して、騒音被害を低減させるための毅然として対応（引用注：ママ）を全くしておらず、国の無策、無関心と米国に対する怯懦によって騒音被害の蔓延を許している状況が続いている」と主張する（反論書（5）71ページ）。

(2) 国が講じてきた航空機騒音問題への対策

しかしながら、国は、以下に詳述するとおり、沖縄における騒音被害の軽減のため米国に対する要請を行い、また、日米両政府間の協議、交渉を通じ、騒音被害軽減のための種々の合意を積み重ねるとともに、当該合意に基づく具体的諸施策を実施するなどしてきたのであるから、国が騒音被害を低減させるための対応を行わず、騒音被害の蔓延を許している旨の審査申出人の主張は、全く事実と反する。

ア 平成22年5月28日付け日米安全保障協議委員会共同発表

上記福岡高裁那覇支部平成22年7月29日判決（口頭弁論終結日平成22年1月28日）と相前後して、平成22年5月28日付けでされた日米安全保障協議委員会（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が出席）共同発表において、「閣僚は、沖縄を含む地元への影響を軽減するとの決意を再確認し・・・同盟の変革と再編のプロセスの一環として、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」が表明されるとともに、以下の各事項が発表された（乙第4号証の2・17ページ及び18ページ）。

- (a) 「・・・両政府は、この普天間飛行場の移設計画が、安全性、運用上の所要、騒音による影響、環境面の考慮、地元への影響等の要

素を適切に考慮しているものとなるよう、これを検証し、確認する意図を有する。」

(b) 「・・・代替の施設をキャンプ・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。」

(c) 「閣僚は、沖縄の人々が、米軍のプレゼンスに関連して過重な負担を負っており、その懸念にこたえることの重要性を認識し・・・た。」

(d) 「訓練移転

両政府は、二国間及び単独の訓練を含め、米軍の活動の沖縄県外への移転を拡充することを決意した。」

また、同日、内閣は、普天間飛行場を早期に移設・返還するために、代替の施設をキャンプ・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・5ページ）。

上記はいずれも、普天間飛行場の全面返還や、各種の訓練を含む米軍の活動の沖縄県外への移転により、上記航空機騒音問題を早期に解消するべく、日米両政府間において交渉、協議を行い、種々の合意を積み重ねてきたことの証左である。

イ 平成24年4月27日付け日米安全保障協議委員会共同発表

平成24年4月27日付けでされた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及びパネッタ国防長官が出席）共同発表において、「沖縄及びグアムにおける米海兵隊の部隊構成を調整するとの意図を表明し」（乙第23号証2ページ）、また、沖縄における基地の統合及び土地の返還の一環として「普天間飛行場：全面返還」が確認され（同4ページ）、さらに、特に普天間飛行場に関して、「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計画されている普天間飛行場の代替施設が、引き続き、これまでに特定された唯一の有

効な解決策であるとの認識を再確認し」、「同盟の能力を維持しつつ、普天間飛行場の固定化を避けるため、普天間飛行場の代替施設に係る課題をできる限り速やかに解決するとのコミットメントを確認した」(同5ページ)。

ウ 平成24年9月19日付け日米合同委員会合意

平成24年9月19日、日米合同委員会において「日本国における新たな航空機(MV-22(引用注:オスプレイ))に関する合同委員会への覚書」が承認されている(乙第102号証)。当該覚書においては、航空機騒音に関連する事項として、概要、以下の事項が確認された(乙第102号証)。

「3. 日本国政府及び合衆国政府は、合同委員会及びその様々な分科会を通じて、飛行の安全性、騒音規制及び低空飛行訓練を含む相互の関心事項に関する緊密な協力を継続する。(同表紙)

.....

5. 米軍施設及び区域の上空及び周辺における飛行経路及び運用:

- a. 合衆国政府は、適用される騒音規制措置(引用注:平成8年規制措置)に関する合同委員会合意を引き続き遵守する意図を有する。
- b. 合衆国政府は、周辺のコミュニティに及ぼす飛行運用による影響が最小限になるよう、米軍施設及び区域の上空及び周辺における飛行経路を設定する.....
- c. 22時から6時までの間、MV-22の飛行及び地上での活動は、運用上必要と考えられるものに制限される。夜間訓練飛行は、在日米軍に与えられた任務を達成し、又は飛行要員の練度を維持するために必要な最小限に制限される。部隊司令官は、できる限り早く夜間の飛行を終了させるよう最大限の努力を払う。合衆国政府は、シミュレーターの使用等により、MV-22の夜間飛行訓練が普天間飛行場の周辺コミュニティに与える影響を最小限にする。

．．．

f. MV-22の沖縄への配備の後、既存の計画の一部として、また、日本国政府からの支援も得て、日米両政府は、日本国内の沖縄以外の場所で飛行訓練を行う可能性を検討する意向である。(同3ページ及び4ページ)

6. 訓練区域及びその他の空域におけるMV-22の飛行運用：

- ．．．
- b. 飛行運用の間、最大限の安全性を確保するため、MV-22の乗組員は、訓練航法経路を定期的に見直し、検証する。したがって、安全性を確保し、住民に与える影響を最小限にするため、これらの経路の位置は、時間の経過とともに修正され得るものである。
- c. 合衆国政府は、公共の安全に妥当な配慮を払ってMV-22の飛行運用を実施する。
- d. 合衆国政府は、常に、週末及び日本国の祭日における低空飛行訓練を、米軍の運用即応態勢上の必要性から不可欠と認められるものに限定する。(同4ページ)」

なお、上記平成24年9月19日付け日米合同委員会合意の後にされたMV-22オスプレイの飛行状況についての参議院における平成24年12月27日付け質問(乙第105号証)に対しては、平成25年1月11日、「政府として、防衛省の職員の目視による確認などにより把握に努めているところであるが、これまでのところ、MV22の飛行について、今次合同委員会合意に違反しているものがあるとの確証は得られていない」、「今次合同委員会合意においては、MV22の沖縄への配備の後、日本国内の沖縄以外の場所で飛行訓練を行う可能性を検討することとしており、その具体的内容等については、現在、日米間で協議しているところである。これにより、沖縄の負担軽減に取り組んでまいりたい」、「政府としては、今

次合同委員会合意等について地元の皆様に丁寧に説明するとともに、今次合同委員会合意が適切に実施されるよう、米側との間で必要な協議を行っていくことで、地元の皆様の理解を得ていきたいと考えている」との答弁がされている（乙第106号証）。また、防衛省は、平成25年7月、沖縄県からのMV-22オスプレイの飛行状況に係る日米合同委員会合意違反の指摘に対する検証結果を公表したが、その中で、夜間飛行や人口密集地域上空での飛行、あるいは垂直離着陸モードでの飛行等、日米合同委員会合意に違反した飛行がされたことは確認できなかったこと、米軍も、累次の機会に当該合意に基づき飛行運用を行っていると説明していること、日本政府としても、米軍は当該合意に基づき飛行運用を行っているものと認識していることを確認した（乙第104号証）。さらに、平成26年4月ないし平成27年3月の間には、防衛省は、周辺住民から寄せられた場周経路不遵守の指摘を踏まえ、普天間飛行場における回転翼機の飛行状況に係る調査を行ったところ、その調査結果は、平成19年8月の「普天間飛行場に係る場周経路の再検討及びさらなる可能な安全対策についての検討に関する報告書」記載の場周経路について、これを「米軍が守っていないということを示すものではない」との結論に至った。その上で、防衛省から、米軍に対し、報告書に基づく措置を引き続き確実に履行し、可能な限り上記報告書に記載されたものに近い経路を飛行することを求めたところ、米軍からは、引き続き「報告書」を遵守し、安全を第一に、地元を与える影響を最小限にする旨の回答が得られている。

エ 平成25年4月の「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」の公表

平成25年4月に公表された「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」（乙第24号証）においては、平成18年5月1日付け「再編実施のための日米のロードマップ」（乙第22号証の2）にある「再編を実

施することにより、同盟関係にとって死活的に重要な在日米軍のプレゼンスが確保され、また、抑止力を維持し、地元への米軍の影響を軽減することとなる」、「再編を実現するため、日米両政府は、この統合計画を作成した」（乙第24号証1ページ）とされ、普天間飛行場については、「返還条件が満たされ、返還のための必要な手続の完了後、2022年度（日本国の平成34会計年度）又はその後に返還可能」とされた（同19ページ）。

オ 平成25年10月3日付け日米安全保障協議委員会共同発表

平成25年10月3日には、日米安全保障協議委員会（岸田外務大臣、小野寺防衛大臣、ケリー国務長官及びヘーゲル国防長官が出席）において、「共同訓練・演習」の項で、以下の事項が共同発表されている（乙第25号証6ページ）。

「自衛隊及び米軍の運用の実効性、相互運用性、即応性、機動性及び持続性を強化し及び向上し、並びに日米同盟の抑止力を強化するため、閣僚は、時宜を得た、かつ、効果的な二国間の訓練の拡大といった平時における二国間の防衛協力の進展を歓迎した。日本において、又は日本国外で行われた二国間及び多国間の訓練は、相互運用性を向上するとともに、侵略を抑止し、日本を防衛し、地域の平和と安全を維持するための両国の能力を向上させている。閣僚は、在沖縄米軍の沖縄県外の場所における訓練を継続するための重要な取組を認識した。

閣僚は、同盟の抑止力を維持しつつ、日本本土を含め沖縄県外における訓練を増加させるため、次の機会を活用することを決定した。

...

○ 航空機訓練移転（ATR）プログラムといった枠組みを通じた飛行訓練

...

- 特有の能力を備えたMV-22オスプレイの沖縄における駐留及び訓練の時間を削減する、日本本土及び地域における様々な運用への参加。」

上記の各事項は、上記平成24年9月19日付け日米合同委員会における合意（乙第102号証）等を踏まえ、在日米軍による訓練を日本本土に移転することによって、沖縄県内における当該訓練に伴う航空機騒音等を軽減させることを目的とするものである。

なお、当該共同発表においては、「沖縄における再編」の項において、平成25年4月の統合計画（「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」（乙第24号証））に基づく米軍施設及び区域に係る土地の返還が予定よりも早く進んでいることにも触れた上で、普天間飛行場に関し、以下の言及がされている。

「この取組の重要な要素として、閣僚は、普天間飛行場の代替施設（FRF）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を確認した。SCC（引用注：日米安全保障協議委員会）の構成員たる閣僚は、この計画に対する両政府の強いコミットメントを再確認し、長期にわたり望まれてきた普天間飛行場の日本への返還を可能とする同計画を完了させるとの決意を強調した。」

（乙第25号証9ページ）

カ 航空機訓練移転（ATR）プログラム

上記平成25年10月3日付け日米安全保障協議委員会共同発表において言及されている「航空機訓練移転（ATR）プログラム」とは、平成18年5月の「再編実施のための日米のロードマップ」（乙第22号証の2）の成果として生まれたものであり、同プログラムの目標は、「作戦即応性の

強化、相互運用性の向上、そして地域への航空機騒音の影響の軽減」であり、その「重要な成果は、一地域に集中していた航空騒音を、日米両国のバランスのとれたアプローチにより様々な地域に分散することによって軽減することである」、「したがって、このプログラムの目標は、米軍が、地域への騒音の影響を軽減しながら、必要な訓練目標を達成し、同盟国としての（引用注：ママ）義務を果たすことを可能にしている」とされている。すなわち、同プログラムも、沖縄県の航空機騒音等を軽減するための重要な方策の一であるといえることができる。

キ 平成26年5月31日及び同年7月11日付け日米防衛相会談

上記に加え、本件承認処分後の事情ではあるが、平成26年5月31日にシンガポールにおいて行われた小野寺防衛大臣とヘーゲル国防長官との会談において、小野寺防衛大臣は、沖縄の負担軽減に関し、「沖縄県の要望については、できることはすべて行うとの姿勢で臨んでいる旨改めて説明し」、「MV-22オスプレイの沖縄県外における訓練の増加の実現など、日米双方が引き続き緊密に連携して沖縄の負担軽減に係る具体的な協力を進展させていくこと」が確認された（乙第153号証）。

また、平成26年7月11日には、小野寺防衛大臣とヘーゲル国防長官は、米国国防省において会談し、同会談においては、沖縄の負担軽減に関して、「両閣僚は、日米双方が引き続き緊密に連携して、この点に係る具体的な協力を進展させていくことを確認した」上で、小野寺防衛大臣から、「普天間飛行場における外来機の飛来による騒音等の問題を提起し」、ヘーゲル国防長官からは、「沖縄における米軍のプレゼンスの影響を緩和する措置の検討にコミットしているとの立場が示された」（乙第154号証）。

ク 平成26年8月19日付け沖縄防衛局長の第3海兵遠征軍司令官に対する要請

さらに、平成26年8月19日には、沖縄防衛局長が、米軍第3海兵遠

征軍司令官に対し、MV-22オスプレイをはじめとする米軍機の時間外飛行のうち、特に同年「7月14日から17日までにかけての時間外飛行」につき指摘を行い、「先の日米防衛相会談（引用注：平成26年7月11日の会談）において、防衛大臣から国防長官に対し、同飛行場における騒音等の問題を提起」しているとした上で、米軍が「周辺地域へ配慮し、運用や訓練の影響を必要最小限に抑えるべく努め」ていること等に理解を示しつつも、「航空機の運用に当たっては、航空機騒音規制措置（引用注：平成8年規制措置）をはじめとする合同委員会合意を遵守し、引き続き、地域住民の生活への影響を最小限とするよう要請」を行っている（乙第103号証）。

ケ 普天間飛行場代替施設建設事業

上記一連の経緯を見れば、上記福岡高裁那覇支部平成22年7月29日判決がされて以降も、国は、航空機騒音の問題の改善のため、米国・米軍と累次にわたる交渉、合意を重ね、又は要請等を行ってきたのであるから、「国はこれまで、米国、米軍に対して、騒音被害を低減させるための毅然として対応（引用注：ママ）を全くしておらず、国の無策、無関心と米国に対する怯懦によって騒音被害の蔓延を許している状況が続いている」との審査申出人の主張（反論書（5）71ページ）が根拠のないものであることは明らかである。そして、福岡高裁那覇支部平成22年7月29日判決にいう「より一層強い意味で本件航空機騒音の改善を図るべき政治的な義務」を履行するものが、普天間飛行場の全面返還に係る日米両政府間における合意の実現、すなわち、本件埋立事業を実施し本件代替施設等を建設した上、普天間飛行場の米軍施設及び区域としての機能を移転することである（なお、普天間飛行場の全面返還に係る橋本・モンデール合意は、平成8年規制措置に係る合意がされた後の平成8年4月12日に発表された。）。

普天間飛行場における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、上記判決にいう普天間飛行場周辺における航空機騒音の問題は、平成8年規制措置の遵守の有無といった次元を超えて、まさに抜本的に解消されるのであって、かつ、同飛行場の返還は、上記のとおり日米両政府間の様々なレベルにおいて機会あるごとに再確認されており、国は、上記判決にいう「政治的な義務」を履行するためにも、普天間飛行場の全面返還を実現しようとしているのである。

(3) 小括

以上のとおり、国は、沖縄における騒音被害について、福岡高裁那覇支部平成22年7月29日判決がされて以降も、沖縄における航空機騒音の問題の改善のための方策を講じてきたのであるから、「国の無策、無関心と米国に対する怯懦によって騒音被害の蔓延を許している状況が続いている」などとする審査申出人の上記主張が、全く当たらないことは明らかである。そして、本件承認処分に基づき本件埋立事業を実施することは、普天間飛行場の全面返還を実現し、同飛行場周辺における騒音問題を抜本的に解消するための取組であるところ、日米間の長きにわたる協議や交渉等を経てようやく得られた本件承認処分が今に至って取り消され、本件埋立事業が実施できないこととなれば、そのこと自体、国が、国防・外交上の政策判断として米国と合意し、その政治的責任において実施しようとしている普天間飛行場の騒音問題の抜本的解決を、妨げるものになると言わざるを得ない。

4 まとめ

以上のとおり、国は、沖縄の負担軽減のための取組を重ね、米軍施設及び区域の返還や、米軍施設及び区域の機能の日本本土への移転、また、日米地位協定の実施に伴うその運用の改善や、騒音被害の軽減ひいては解消に向けた諸施策を実施してきた。かかる国の取組は、沖縄の負担軽減のためのものであって、沖縄に米軍施設及び区域を固定化するものでないことは自明であり、もとより、

本件代替施設等の建設も米軍施設及び区域の固定化に繋がるものではない。したがって、本件埋立事業が、沖縄に米軍施設及び区域を固定化するものであって、不適正かつ不合理である旨の審査申出人の主張に、理由はない。

以 上

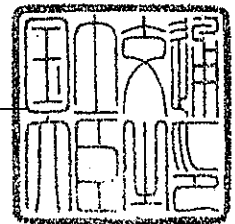
再 答 弁 書 4
(反 論 書 (6) へ の 反 論)

平成 2 8 年 4 月 1 1 日

○ 沖縄県知事（審査申出人）が平成 2 8 年 3 月 2 3 日に貴委員会に対して行った審査申出について、審査申出人から同年 4 月 4 日に提出された反論書（6）に対し、再答弁書 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	本再答弁書について	3
第2	反論書(6)に対する反論	3
1	「埋立必要理由書における説明」について	3
2	「県内移設以外は適切でないとする埋立必要理由に実証的根拠のないこと」について	3
(1)	「普天間飛行場の返還の必要性和本件埋立対象地への新基地建設の必要性は次元の異なる問題であること」について	3
(2)	「「一体的運用の必要性」「地理的に優位であること」などの説明について」について	4
ア	一体的運用の必要性について	4
	(ア) 審査申出人の主張	4
	(イ) 米軍海兵隊の特性・機能	5
	(ロ) 在沖米軍海兵隊の状況	9
	(エ) 普天間飛行場から本件代替施設等への移転部隊	11
	(オ) 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	12
	(カ) 米軍海兵隊の一体的運用の必要性	19
イ	「「沖縄は戦略的な観点からも地理的優位性を有している」との埋立必要理由に実証的根拠はないこと」について	35
	(ア) 沖縄の地理的優位性	35
	(イ) 審査申出人の主張に対する反論	41
	(ロ) 小括	58
ウ	「在日米軍全体のプレゼンスないし抑止力の維持という説明」について	58
	(ア) 審査申出人の主張	59
	(イ) 抑止力の意義について	59
	(ロ) 審査申出人の主張に対する反論	64

(エ)小括	72
エ 「仲井眞前知事は防衛大臣の回答内容を否定する答弁をしていること」 について	72
オ 「埋立てによって得られる利益は相対的に高度とは言えないこと」に ついて	74
3 まとめ	74

第1 本再答弁書について

本再答弁書は、審査申出人の反論書（6）に対して、必要な範囲で反論するものである。

なお、略語等については、特に記載のない限り、従前の例による。

第2 反論書（6）に対する反論

反論書（6）において、審査申出人は、米軍海兵隊が米海軍の強襲揚陸艦に搭乗し洋上展開して任務や訓練を遂行している時期があることや強襲揚陸艦の母港が長崎県の佐世保基地であることを取り上げ、普天間飛行場が県外・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の従前の主張の繰り返し、又はこれを敷衍した主張をしている。上記の点に関する相手方の反論は答弁書2において既に詳細に主張立証したとおりであるが、反論書（6）において、審査申出人が審査申出書におけるものと同様の主張を繰り返していることから、以下、これに対し、改めて総括的に反論をするとともに、必要に応じて若干の補足をする。

1 「埋立必要理由書における説明」について

沖縄防衛局が、本件埋立承認出願に当たり添付資料として提出した埋立必要理由書において、審査申出人が引用する記載がある（乙第4号証の2・1ページ及び2ページ）ことについては認める。

2 「県内移設以外は適切でないとする埋立必要理由に実証的根拠のないこと」について

(1) 「普天間飛行場の返還の必要性和本件埋立対象地への新基地建設の必要性は次元の異なる問題であること」について

審査申出人は、「埋立必要理由書は、本件埋立対象地への海兵隊航空基地新設が必要な理由について、普天間飛行場の国外、県外への移設が適切ではないが、沖縄県内への移設先は辺野古以外にはなく、本件埋立対象地への海

兵隊新基地建設が、普天間飛行場返還のための唯一の選択肢であるとしており、この理由の当否こそが、本件における検討対象である」としつつ、「普天間飛行場の返還の必要性からただちに本件埋立対象地への海兵隊航空基地新設の必要性が導かれるものではない」と主張する（反論書（6）6ページ）。

しかしながら、普天間飛行場の危険性除去のための同飛行場の全面返還に当たって、同飛行場の米軍施設及び区域としての機能の一部を名護市辺野古のキャンプ・シュワブ沿岸域及びこれに隣接する水域に移転することは、下記（2）において詳述するとおり、我が国の安全保障体制を踏まえた内閣の国防・外交上の政策判断として合理的なものであることは明白であるから、審査申出人の主張には、理由はない。

(2) 「一体的運用の必要性」「地理的に優位であること」などの説明について
について

ア 一体的運用の必要性について

(7) 審査申出人の主張

審査申出人は、相手方が、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）としているのに対し、「普天間飛行場に駐留している部隊が県外等に移駐することによってなぜ海兵隊の特性・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の沖縄配備

の必然性について、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」とした上で、現在普天間飛行場に駐留する第31海兵遠征部隊（「第31海兵機動展開隊」ともいう。）や第三海兵遠征軍（「第三海兵機動展開部隊」ともいう。）の構成や任務の状況等について縷々述べ、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たり、保たれなくなることはない旨主張している（反論書（6）6ページないし33ページ）。

以下では、本件代替施設等を辺野古沿岸域に建設するとの相手方の決定及び判断は、合理的根拠のあるものであり、本件埋立事業の必要性は極めて高いことを明らかにし、この点に関する審査申出人の上記主張に理由がないことについて述べる。

(イ) 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」という組織編成の在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「規模の拡大・縮小が可能で、多用途に使い、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指揮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。司令部部隊（C E）（引用注：Command Element）、陸上戦闘部隊（G C E）（引用注：Ground Combat Element）、航空戦闘部隊（A C E）（引用注：Aviation Combat Element）、兵站戦闘部隊（L C E）（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）。

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。この編成をとることによって、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。

- 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、これによって編成されるMAGTFの規模については、任務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. 上記において述べたとおり、米軍海兵隊は、司令部、陸上部隊、航空部隊、兵站部隊の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持つことによって、米軍海兵隊に求められる発生する危機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こととなる。

米軍海兵隊の任務のローテーションは、全18か月の期間に及び、その間、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、さらには、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」の段階においては、編成されたMAGTF (MEF, MEB又はMEU) において、司令部、陸上部隊、航空部隊、兵站部隊の各部隊が連携し、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」段階において上記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うのが、上記4要素の中でも、特に、陸上部隊と航空部隊である。米軍海兵隊の作戦上、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、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・機動性を発揮すべく、MAGTFを構成する4要素の中でも、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、さらには洋上展開や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）。

(ウ) 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、及び第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号証, 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ページ及び23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, 司令部以外の他の構成部隊として, 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。また, 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50号証, 乙第51号証の1ないし同号証の13, 乙第52号証16ページ)。

この点, 第31海兵遠征部隊(31ST MEU)は, 米軍海兵隊の中でも, 「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」である（乙第50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。

(I) 普天間飛行場から本件代替施設等への移転部隊

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50号証7ページ，乙第51号証の4，乙第52号証16ページ，乙第53号証23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51号証の9及び同号証の10，乙第52号証16ページ，乙第53号証23ページ）。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，乙第51号証の7）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）。また、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ている（乙第50号証8ページ、乙第51号証の10及び同号証の13）。

(カ) 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、乙第52号証18ページ）。米軍海兵隊の部隊運用において、任務、作戦の実働部隊となるのは陸上部隊、航空部隊、兵站部隊であるところ、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、同ヘリ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、強襲上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、島嶼防衛のためのヘリ部隊を用いた上陸作戦や、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、多岐にわたる任務が予定されており、このような任務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要素が、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、沖縄の米軍海兵隊ヘリ部隊が、陸上部隊を輸送して事態に対処することができる。仮に、当該ヘリ部隊による陸上部隊の輸送に当たり、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回の行動半径は約1,100km）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59号証22ページ及び23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、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、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し、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作戦・任務を、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要素（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。

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180 km）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、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の検討結果がある（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僅か約15 km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。一方、徳之島からキャンプ・ハンセンまでの距離は、直線距離にしてキャンプ・シュワブーキャンプ・ハンセン間の10倍以上に当たる約180 km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。同ヘリ部隊の移駐先が、徳之島よりも更に遠隔の国内外の別の場所となれば、同ヘリ部隊が陸上部隊と連携し又は支援するに際して、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、僅かな遅れが、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、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要素から切り離せば、その間の距離及び移動に要する時間が、米軍海兵隊の運用を著しく阻害・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海兵航空群を沖縄県外又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、任務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、米軍海兵隊に対する基本的要請に反する

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性があるのであって、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問題がある。

b 訓練について

- i MAGTFを構成する4つの要素は、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サイクルのうち、「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、練度を維持するための訓練を行っている（乙52号証12ページ、乙第53号証19ページ及び20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、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、「アメリカ国防総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し、連携して実施し、その効果を上げるためには、上記各要素は、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えない。このような観点からしても、航空部隊は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（防防日第15963号）において、以下の説明がされている（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要素（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し、又は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になる結果、米軍海兵隊の一体性は維持されず、その最大の特徴である即応性・機動性を失わしめるという問題がある。

そして、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。

(カ) 米軍海兵隊の一体的運用の必要性

上記(イ)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要素から切り離して、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(31ST 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、即応性や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、米軍海兵隊の最大の特徴であるMAGTFの4要素を、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、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、反論書(6)における主張に即して個別に反論する。

a 強襲上陸作戦について

- 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(31ST MEU)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、洋上にて実任務を行うことになる」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が実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具志川市のホワイト・ビーチに回航されるのを待ち、ヘリコプター、装備、兵員等を搭載し、そこでようやく実任務地に向かうことになる」のであるから、「沖縄から海兵隊が展開するためには、揚陸艦の母港である長崎県・佐世保基地から回航した揚陸艦が沖縄に到着して出港準備が整うことを待たなければならないものである。揚陸艦の母港が沖縄にないことよりすれば、沖縄から海兵隊航空基地を移設すれば、機動力・即応性が失われるとすることには、客観的・実証的な根拠は認めえない」旨を主張する(反論書(6)12ページないし17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(乙第50号証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」(乙第50号証5ページ)と説明されている。

しかしながら、ARGの任務のみが第31海兵遠征部隊(31ST MEU)の任務の全てではない。

- 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て、「略奪された船への接近・乗船・搜索・押収、墜落した航空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なうことが可能。海兵遠征部隊（引用注：MEU）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（乙第50号証5ページ）、その任務内容はもとより多岐にわたっているのであって、必ずしも、ARGによる強襲上陸作戦のみが、第31海兵遠征部隊（31ST MEU）の任務ではない。

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所在する米軍のうち、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作戦・任務を遂行する。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作戦・任務において、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53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、米軍海兵隊のヘリ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、沖縄の米軍海兵隊ヘリ部隊が、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り、これらの重要な任務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)を始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)。この旨は、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持っているため、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。沖縄の海兵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12ページ)。

- iii 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(知返第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、「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「高度な機動性や即応性が求められる民間人の救出活動、搜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の部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素にはなり得ない」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）。

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、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、陸上部隊を米他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、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・搜索救難・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31 MEU（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た上で、「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（反論書（6）15ページ及び16ページ）が、強襲揚陸艦に搭乗し強襲上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、上記のとおりであるから、上記引用をもって、審査申出人主張の根拠とすることはできない。

また、審査申出人は、「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」（反論書（6）15ページ）とするが、現状において、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55号証17ページ、乙第60号証の1、同号証の2。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及び同号証の4））、また、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。

強襲揚陸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一体性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、また、任務を遂行していることを前提とするものであるから、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本格的な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、審査申出人の主張するように、佐世保港から強襲揚陸艦が沖縄に回航されるのを常に待たなければならないわけではない。また、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上陸作戦における強襲揚陸艦との連携の必要性和とは、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 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上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。

したがって、強襲上陸作戦に係る事情を根拠として、「沖縄から海兵隊航空基地を移設すれば、機動力・即応性が失われるとすることには、客観的・実証的な根拠は認めえない」とし（反論書（6）17ページ）、普天間飛行場の航空部隊を県外・国外においても米軍海兵隊の一体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には全く理由がない。

b 洋上展開をしている際の緊急出撃について

- i 審査申出人は、第31海兵遠征部隊（31ST MEU）が、「演習などのため我が国の領域外において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、洋上展開をしている際に緊急に出撃する場合には、どこ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）と佐世保港を母港とする第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日で秋田沖に到着したこ

とはARGの高い海上機動性を示したものだといえるが、これはどの地域からヘリコプターや兵員等を搭載したかということとは関係のないことである」とした上で、「揚陸艦の機動性よりしても、日本本土に海兵隊航空基地が存したとしても佐世保基地の第11水陸両用戦隊に搭乗するうえで機動性・即時性（引用注：ママ）にかけることにはならないことは明らかというべきである」と主張し、また、「ARGを構成しての演習は、洋上で行われるものであり、海兵隊航空基地が沖縄に所在しなければ一体性を維持できないとすることに、実証的根拠はない」旨を主張している（反論書（6）17ページないし22ページ）。

しかしながら、以下に述べるとおり、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いる際の機動性を根拠として、米軍海兵隊の航空部隊が沖縄県外に所在しても支障が生じないとするものであるが、強襲揚陸艦の機動性と、米軍海兵隊の即応性・機動性の発揮のための一体性維持の要請とは、全く別次元の問題であることは上記において述べたとおりである。

在沖米軍海兵隊は、全18か月に及ぶ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ページ及び20ページ、乙第60号証の1ないし同号証の4）、その間、MAGTFの各要素が、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。米軍海兵隊の重要な任務には、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はない。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っても、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についても同様である。第31海兵遠征部隊（31ST MEU）が洋上展開をする間においても、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あいまって、危機発生に対する即応態勢を維持しているのである。

- iii なお、審査申出人は、米軍海兵隊の航空部隊の装備であるMV-22Bオスプレイ、攻撃ヘリAH-1W、輸送機CH-53E、指揮連絡ヘリUH-1Yが普天間飛行場に配備されている一方、攻撃機F/A-18ホーネットやAV-8Bハリアー、空中給油機であるKC-130Jは岩国飛行場に配備されており、かかる装備が分散配備されているという事情をもって、沖縄県外に航空部隊を配置しても一体性は損なわれないとする（反論書（6）19ページ）。しかしながら、審査申出人の上記主張は結局、強襲上陸作戦において上記各航空機が共同して作戦を行うことを前提とし、他の任務や

訓練に関しては何ら考慮の対象としていないことから、米軍海兵隊における、司令部、陸上部隊、航空部隊、兵站部隊の一体性の維持の必要性があることを、否定する事情たり得ない。例えば、KC-130J 空中給油機は、そもそも沖縄の負担軽減のための方策の一として、岩国飛行場に移駐されているものである一方、航空部隊の装備の一部が県外に所在するという事情をもって、その全部が県外に所在しても一体性が損なわれないという根拠とはならないから、審査申出人の主張に理由はない。

また、審査申出人は、「海兵隊航空基地を沖縄に置くことは、日本本土に置かれた水陸両用戦隊と航空部隊が展開期前に1つの戦闘部隊として訓練をする機会を奪うことになるなどの問題があるとの指摘がなされている」とし、その根拠として、米軍海兵隊の2等軍曹とされる人物や軍事評論家の雑誌上のコメントを引用している（反論書（6）22ページ及び23ページ）が、当該引用部分の内容それ自体、沖縄県で行うことのできない一定範囲の訓練の内容について述べているにとどまり、「支障がある」とか「問題がある」といった審査申出人の主張を裏付けているものではない。また、2等軍曹や軍事評論家の発言をもって、沖縄県内において行われている米軍海兵隊の訓練の有用性を否定するための根拠とすること自体、無理があるというほかなく、また、米国政府から、日本政府に対し、一定範囲の訓練を行うことができないことについて、米軍海兵隊の訓練や機能維持に支障を来すとか、問題があるといった指摘がなされた事実もない。一定範囲の大規模な演習等を行い得ないとしても、沖縄県内において行われる他の陸上訓練の有用性や、沖縄県内においてMAGTFの各要素が相互に近傍に所在し、その一体性を維持することの必要性は、何ら減殺されるものではない。

iv 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捉えて、米軍海兵隊の航空部隊のための米軍施設及び区域が沖縄県内に所在する必要がある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和、ARG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海兵航空群が県外・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、「沖縄に現に駐留している兵力のみで編成できるMAGTFはMEUのみであり、MEFを構成する兵力は駐留していない」とし、第三海兵遠征軍(III MEF)隷下の部隊や装備が、日本本土やハワイに分散配置されている状況や、第三海兵遠征軍(III MEF)の定員が他のMEFに比して少ない点について述べた上で、「III MEFが沖縄に配備されているといっても、司令部・陸上・航空・後方支援部隊は、海外も含めて分散配置されているものであり、分散配置が海兵隊の一体性を損なうものでない。さらに、III MEFは主要部隊の約3分の1が欠けており、米本土からの増援を得て完全な形となる」とした上で、MEUの規模を超える海兵隊が紛争地域に展開する有効な輸送手段が沖縄県にはないとして、「MEUの任務を超える大規模紛争への海兵隊の投入という事態への対応ということは、海兵隊航空基地が沖縄でなければならないことの根拠とはなりえない」と主張する(反論書(6)23ページないし26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いて、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、危機に対して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って（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。この点、審査申出人が認めるとおり、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。

このように、米軍海兵隊のMAGTFは任務や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や作戦については、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、また、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。この点については、下記(d)に述べるグアム移転後の在沖米軍海兵隊について、「31MEUの能力を超える規模の事態に対しては、ハワイやグアム等から陸上部隊等が展開してくることとなるが、第3海兵機動展開部隊司令部（3MEF）及び一定規模の航空・後方支援部隊が沖縄に駐留していることから、その増強に当

たつての円滑な作戦指揮や受け入れが可能となると考えている」と説明されている（乙第54号証19ページ）。

以上のとおりであり、「MEUの任務を超える大規模紛争への海兵隊の投入という事態への対応ということは、海兵隊航空基地が沖縄でなければならないことの根拠とはなりえない」との審査申出人の主張に理由はない。

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中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、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、また、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、MAGTFの4要素である司令部、陸上部隊、航空部隊及び兵站部隊が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のである。

iv したがって、第三海兵遠征軍（III MEF）の兵力が「分散配置」されていることを根拠として、沖縄県に駐留する第31海兵遠征部隊（31ST MEU）の航空部隊が、全て沖縄県外に移転しても、第31海兵遠征部隊（31ST MEU）の一体性が維持されるということにはならない。また、同航空部隊の一部が岩国飛行場に分散配置されていることをもって、その全部についても沖縄県外に配置可能ということにならないことも、既に述べたとおりである。

よって、審査申出人の上記主張には理由がない。

d グアム移転計画が示していることについて

i 審査申出人は、平成24年4月27日の日米安全保障協議委員会共同発表において、平成18年5月1日発表の「再編実施のための日米のロードマップ」が調整され、キャンプ・ハンセンに駐留する第4海兵連隊がグアムに移転することになったこと、「すなわち、後方支援部隊に加え、地上戦闘部隊が国外に移転し、分散されることになった」ことを挙げ、「埋立必要理由は、「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」を根拠に、海兵隊航空基地は沖縄に置かなければならないとしている」が、グアム移転計画があることを踏まえれば、「埋立必要理由の論拠は成り立ちえない」とした上、「沖縄に残るとされるのは、司令部と31MEUであるが、地上兵力の第4海兵連隊は国外のグアムに移転し、31MEUを搭載する揚陸艦の母港は日本本土の長崎県・佐世保基地を母港としているのであるから、海兵隊航空基地が沖縄に置かなければならないという地理的必然性は認められない」旨主張する（反論書（6）28ページないし31ページ）。

ii しかしながら、第4海兵連隊がグアムに移転することを述べる上記共同発表の内容を前提としたとしても、沖縄県内には、いまだ、「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31ST MEU（当該共同発表にいう「第31海兵機動展開隊」）は引き続き駐留するのであって、それがMAGTFにより編成される米軍海兵隊の部隊である以上、司令部、陸上部隊、航空部隊、兵站部隊が共同し、連携することによって、優れた即応性・機動性を有する事態対処が可能となるので

あり、そのために必要となる４要素の必要最低限の一体性が維持される必要があるところ、在沖米軍海兵隊の航空部隊である第３６海兵航空群を他の３要素から完全に切り離し、その全部を沖縄県外に移転すれば、米軍海兵隊の運用に支障が生じることは、既に上記において述べたとおりである。

- iii なお、上記平成２４年４月２７日付け日米安全保障協議委員会共同発表では、米軍再編計画に伴い沖縄県内に駐留している９，０００名の米軍海兵隊員がグアムを含む日本国外の場所に移転した後も、「沖縄に残留する米海兵隊の兵力は、第３海兵機動展開部隊（引用注：Ⅲ MEF）司令部、第１海兵航空団司令部、第３海兵後方支援群司令部、第３１海兵機動展開隊（引用注：３１ST MEU）及び海兵隊太平洋基地の基地維持要員の他、必要な航空、陸上及び支援部隊から構成される」とされている（乙第２３号証２ページ）。また、この点に関しては、前知事から防衛大臣宛てにされた平成２３年６月１日付け質問（知返第１３６号）（乙第５８号証）に対する平成２３年１２月１９日付け回答（防衛日第１５０６２号）（乙第５９号証）において、「海兵隊の沖縄からグアムへの移転については、沖縄の負担軽減を図る観点から我が国が主体的・積極的に米側に働きかけて協議した結果、グアムに第３海兵機動展開部隊（引用注：Ⅲ MEF）の要員８０００人を移転させることとしたものである。この移転を行っても、沖縄には、一定の初動対処能力を有する海兵隊が維持され、また米軍の航空輸送や海上輸送の能力の向上も考慮すれば、在日米軍の抑止力は維持されるものと考えている」との回答がされている（乙第５９号証２１ページ）（この点、上記平成２３年１２月１９日付け回答（乙第５９号証２１ページ）の時点では、グアムに８，０００人の米軍海兵隊員が移転する予定であ

ったが、上記平成24年4月27日付け日米安全保障協議委員会共同発表において、9,000人の米軍海兵隊員が沖縄県から日本国外の場所に移転することが確認された(乙第23号証2ページ。))。

上記の諸点からすれば、陸上部隊である第4海兵連隊のグアム移転後も、第31海兵遠征部隊(31ST MEU)を中心として、「必要な航空、陸上及び支援部隊」は沖縄に駐留し、「一定の初動対象能力を有する海兵隊が維持され」るのであるから、普天間飛行場の第36海兵航空群を辺野古沿岸域に建設される本件代替施設等に移転し、沖縄県に駐留する米軍海兵隊の一体性を維持すること、すなわち、危機の発生に対する即応態勢を維持する必要性は、依然として認められるのである。

よって、審査申出人の上記主張にも理由はない。

イ 「「沖縄は戦略的な観点からも地理的優位性を有している」との埋立必要理由に実証的根拠はないこと」について

(7) 沖縄の地理的優位性

相手方は、埋立必要理由書において、沖縄の地理的優位性に関して、「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)。これに対し、審査申出人は、「抽象的な用語を羅列しているだけ」とし、「具体的に検討するならば、海兵隊の輸送ヘリ部隊の駐留する基地とし

て、沖縄の地理的優位性は認められないことが明らかになる」などとした上、さまざまな事情を縷々主張している（反論書（6）33ページないし52ページ）。

しかしながら、かかる審査申出人の主張にも理由はないことは、以下に述べる事情から明らかである。

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52号証14ページ、乙第57号証）。

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、これらの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、沖縄県は、同県が発行す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、本州近海に至る航路である（乙第66号証14ページ。いわゆる「オイル・シーレーン」）。周知のとおり、我が国は、原油、天然ガス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、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）。

- 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ウ(イ)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、中華人民共和国（以下、「中国」という。）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）等を通ずる太平洋進出や、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目的での利用を排除しない形で急速な埋立ての強行等がなされ、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、我が国の周辺領域であるところ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おり、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、かつ、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な位置にありながらも、それらの地域から一定の距離を保っている。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づけられるのである。

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、沖縄本島はその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ところ、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。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49号証13ページ、乙第51号証の8）。この点、米国国防省によれば、「沖縄は、東北アジアと東南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して」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106ページ及び108ページ）。

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、沖縄の戦略的位置づ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つて、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。

(イ) 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ところ、審査申出人は、埋立必要理由書における沖縄の地理的優位性に係る国の説明について、「抽象的な用語を羅列しているだけであり・・・具体的な内容は皆無であり、情緒的に不安をあおっているだけの無内容な主張である」とし、また、「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」、「対中国、台湾海峡という点で問題となるのは空軍と陸軍であり、海兵隊ではない」、「シーレーン防衛とは、対潜作戦、対機雷作戦の問題であるが、これは、海軍や空軍に係るものである」などとした上、さらに、沖縄県には揚陸艦母港や広大な演習場がなく、また、狭い県土に既に基地が集中していること等を述べ、また、「防衛大臣等が県外移設が可能であるとの認識を示している」旨主張している（反論書（６）３３ページないし５１ページ）。

しかしながら、以下、個別に反論するとおり、かかる審査申出人の主張についても、いずれも理由がない。

a 埋立必要理由書について

審査申出人は、埋立必要理由書の上記記載について、「抽象的な用語を羅列しているだけであり、普天間飛行場に駐留する部隊について、どのように運用されてどのような機能を果たしているのか、県外等に移駐することによってどのように機能が損なわれるのかという具体的な内容は皆無であり、情緒的な不安をあおっているだけの無内容な主張である」と主張する（反論書（６）３３ページ）。

しかしながら、沖縄本島が我が国の安全保障の見地からみて戦略的要衝にあるといえることは上記イ(ア)において述べたとおりであり、沖縄本島が、周辺地域における危機への対処という観点から地理的優位性を有することは明らかである。また、上記(ウ)において詳述したとおり、普天間飛行場に駐留する航空部隊(第36海兵航空群)の任務及び運用は、在沖米軍海兵隊の他の3要素(司令部、陸上部隊及び兵站部隊)とともにMAGTFを編成して、沖縄県内における錬成訓練や洋上展開を行うとともに、武力紛争から自然災害に至るまで、多種多様で幅広い危機に即応性・機動性をもって対応することにより、MAGTFの一角を構成する航空部隊のみが県外に移設されれば、米軍海兵隊の一体性が損なわれ、その運用に支障が生じることも、既に述べたとおりである。

加えて、沖縄本島の地理的優位性については、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)(乙第59号証)及び平成24年12月11日付け回答(防防日第15963号)(乙第54号証)により、2度にわたり、沖縄本島の地理的優位性について、前知事からの質問に対して具体的かつ詳細に回答を行っている。

したがって、審査申出人の上記主張に理由はない。

b 洋上展開期について

審査申出人は、在沖米軍海兵隊について、「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かうことになるものであり、海兵隊基地がどこに所在しているのかは問題とならない」、「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ないものであり、日本本土との対比において、沖縄に地理的優位性があることには「ならない」などと主張する（反論書（6）33ページ及び34ページ）。

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、上記イ（ア）において述べた理由により、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。すなわち、相手方は、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によって、我が国の防衛や安全保障に資すると述べているのであって、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ということではない。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地理的優位性がない旨を述べる審査申出人の上記主張は、失当である。

また、米軍海兵隊の任務は、強襲揚陸艦に搭乗して行う強襲上陸作戦のみではないことや、部隊の輸送手段が強襲揚陸艦のみに限られないことについても、上記ア（カ）aにおいて詳述したとおりである。したがって、洋上展開していない時期には、在沖米軍海兵隊が長崎県佐世保からの回航を待たなければならない旨の審査申出人の主張もまた、米軍海兵隊の一部の任務のみを取り上げたものであり、その前提を欠いている。

c 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位置で

いうならば、沖縄に駐留することは、朝鮮半島との距離は日本本土よりも遠ざかることになる」とした上で、「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」などと主張する（反論書（6）34ページないし38ページ）。

ii しかしながら、沖縄本島の地理的優位性は、上記イ（ア）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の諸点から認められているのであって、そもそも相手方は、単に朝鮮半島有事の観点のみから、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、相手方は、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時間半、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応を確保できず、種々の事態への対応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れば、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。

d 米海軍第7艦隊との関係について

審査申出人は、米海軍第7艦隊の主力が母港としているのは、日本本土の神奈川県・横須賀と長崎県・佐世保基地であり、在沖米軍海兵隊が搭乗する強襲揚陸艦の母港は佐世保港であるところ、「第7艦隊の母港との距離は、日本国内において沖縄に海兵隊基地を置くことの必然性を示すものではなく、逆に、沖縄に海兵隊基地を集中させることの不合理性を示すものである」と主張する（反論書（6）37ページ）。

しかしながら、この点についても、上記ア(カ)(a)において述べたとおり、米軍海兵隊は、そもそも米海軍から独立し、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、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はあるが、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。そして、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る。米軍海兵隊が強襲揚陸艦による任務を行うか否かで、沖縄本島の周辺地域の安全保障に係る地理的優位性、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。

したがって、審査申出人の上記主張にも理由がない。

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」、「このような在沖縄海兵隊の位置付け及び機能を踏まえれば、御指摘の「佐世保の揚陸艦部隊」と共に行動することのみをもって、御指摘のように「在沖米海兵隊が「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。

e 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、佐世保基地の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」旨主張する（反論書（6）38ページ及び39ページ）。

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、強襲上陸作戦の遂行のみが米軍海兵隊の任務ではないから、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。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づけているのであり、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。

- ii また、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で、「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（反論書（6）40ページ及び41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に基づくものではない。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。すなわち、米軍海兵隊の任務は、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・災害援助といった、多種多様で広範な範囲に及ぶ。

この点、上記において述べたとおり、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といえる。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。

なお、この点に関し、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ものである。

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。

f シーレーン防衛について

審査申出人は、「シーレーン防衛とは、対潜作戦、対機雷作戦の問題であるが、これは、海軍や空軍に係るものである。普天間飛行場に

配備された輸送ヘリ部隊は、対潜哨戒機ではなく、対潜作戦、対機雷作戦に従事するものではない。普天間飛行場に配備された輸送ヘリなどについて、シーレーンを持ち出すことは、根拠がないものである」とし、「再三述べているとおり、佐世保基地の揚陸艦に搭載されて広く洋上で任務に就くものであるから、沖縄がシーレーンに近いか否かということは意味をもたない」と主張する（反論書（6）43ページ）。

しかしながら、かかる審査申出人の主張は、シーレーン防衛に係る方策のごく一部のみを述べるものである。そもそも、シーレーンの安全確保の取組は、対潜作戦（潜水艦を排除する作戦）と対機雷作戦（海中又は海底に設置された水雷を排除する作戦）のみに限られるものではなく、海賊対処や、二国間・多国間の共同訓練、シーレーン沿岸国等の海上保安能力向上の支援など、多岐にわたる内容のものである。この点、審査申出人の主張によれば、米軍海兵隊は、シーレーン防衛に係る対潜作戦、対機雷作戦には従事しないから、沖縄本島に米軍海兵隊が駐留することとシーレーン防衛を関連づけることには「根拠がない」ということになるかと解される。しかしながら、米軍海兵隊は、例えば、アデン湾・ソマリア沖において海賊対処に当たっており（乙第215号証）、米軍海兵隊は、その優れた即応力と機動性を発揮して、シーレーンの安全確保のための任務を遂行している。この点のみをとっても、シーレーン防衛を対潜作戦、対機雷作戦のみに限定する審査申出人の主張が誤りであることは明らかである。

我が国のシーレーン防衛についていえば、新ガイドラインにおいて、日本に対する武力攻撃が発生した場合における「海域を防衛するための作戦」として、「自衛隊及び米軍は、日本の周辺海域を防衛し及び海上交通の安全を確保するため、共同作戦を実施する」、「自衛隊及び米軍は、当該武力攻撃に関与している敵に支援を行う船舶活動の阻止

において協力する」とされているところ（乙第71号証9ページ及び10ページ）、「日本の周辺海域を防衛し及び海上交通の安全を確保するため」の共同作戦とは、まさに、我が国のシーレーン防衛のための共同作戦を含むものであって、また、その際に行われる「船舶活動の阻止」とは、米軍海兵隊の任務の一つである海上阻止行動を含むものであるから、米軍海兵隊が、我が国のシーレーン防衛に係る任務を担っていることは明らかである（なお、新ガイドラインへの改定前の平成9年9月23日付け「日米防衛協力のための指針」にも、「日本周辺海域の防衛及び海上交通の保護のための作戦」を自衛隊及び米軍が共同して実施する旨が規定されている（乙第214号証4ページ））。

もとより、我が国のシーレーンの安全を確保するためには、その近傍にある南西諸島の安全を確保することが必要であり、この場合、優れた上陸作戦能力を有する在沖米軍海兵隊が、南西諸島の中心部に位置する沖縄本島に所在することは、南西諸島の島嶼防衛、ひいては我が国の存立を左右するシーレーンの安全確保という見地から、大きな意義を有するといえる。

よって、シーレーン防衛に係る審査申出人の主張にも理由はない。

g 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り、地理的な優位性があるものとは言えない」、「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」と主張する（反論書（6）43ページ及び44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、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影響を及ぼさない。審査申出人の主張するとおり、訓練は日本本土の演習場等において代替可能であるが、我が国の安全保障上、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って、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。

h 基地集中による脆弱性について

審査申出人は、米国政府元高官が昭和32年に作成した報告書において、沖縄本島内に所在する米軍施設及び区域につき、「飛行場、港、兵站施設、訓練場が海岸あるいはその近くに位置するため、空と潜水艦からの攻撃に対して沖縄は『極めて脆弱』だ」とし、また、「限られた地対空・対戦防衛能力（引用注：ママ）しかないところに主な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」との報告内容等を引用した上、「在沖米軍基地の脆弱性、沖縄に基地を集中させることの危険性は、これまで常に指摘をされてきた」と主張し、さらに、「基地が存在することは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」と主張している（反論書（6）44ページないし46ページ）。

しかしながら、上記イ(ア)において述べ、また、下記ウ(イ)(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近接していること、東アジアの各地域に「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、与那国島に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）の共同発表においては、「アジア太平洋地域において、地理的により分散し、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18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）に示された計画を調整するとされ、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態勢を構築するため、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（乙第23号証1ページ及び2ページ）。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、沖縄県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、我が国の抑止力を維持し、他国からの攻撃や脅威に対する潜在的リスクを最小化し、我が国の平和と安全を確保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、身体又は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。

i 防衛大臣の発言について

i 森本防衛大臣の発言について

審査申出人は、森本防衛大臣が、平成24年12月に、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で、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思います」と述べ、また、平成24年6月には、「いわゆるMAGTF（海兵空陸任務部隊）と称せられる、海兵隊の全部の要素を持っている部隊が日本の中にいる限り、それは日本にとって抑止力になると。ただ、政治的にそういうものを全て受け入れ・・・るような所というのは、この16年、ずいぶんと探して、結果としては今の辺野古というオプションが、あり得べき最も有力で有効な唯一の方法だということに、日米両国政府が落ち着いた」と述べたこと等を引用した上で、同大臣が、「県外移設が可能であるとの認識を示している」とか、「沖縄の地理的必然性がないことを認めていた」と主張する（反論書（6）47ページないし49ページ）。

しかしながら、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MAGTFとしての機能を果たさない」と述べており、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とどまるものというべきであって、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、審査申出人による引用中においても、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。

そして、上述したとおり、普天間飛行場の全面返還に伴い同飛行場から移転するのは、第31海兵遠征部隊（31ST MEU）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。そうであるとすれば、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要素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、普天間飛行場の第36海兵航空群は、森本防衛大臣の一連の発言を前提としても、これ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、上記一連の発言をもってしても、本件埋立事業に係る埋立必要理由として、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相手方の主張を弾劾するものたり得ないから、同発言をもって、「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 中谷防衛大臣の発言について

審査申出人は、平成26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が、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、「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」と主張する（反論書（6）51ページ）。

しかしながら、上記発言は、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るものであって、米軍海兵隊の一体性維持の必要性の点、また、沖縄県の地理的優位性の点のいずれについても、何ら言及するものではない。当該発言をもって、「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。

（ウ）小括

以上のとおりであり、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が、いずれも認められることは明らかである。

したがって、審査申出人が本件取消処分理由の一として述べる、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（乙第1号証別紙1ページ）には理由がなく、また、この点を繰り返す審査申出人の反論書（6）における主張（5ページないし51ページ）には、いずれも理由がない。

ウ 「在日米軍全体のプレゼンスないし抑止力の維持という説明」について

(7) 審査申出人の主張

審査申出人は、相手方が埋立必要理由書において、「わが国に駐留する米軍のプレゼンスは、わが国の防衛に寄与するのみならずアジア太平洋地域における不測の事態の発生に対する抑止力として機能しており、極めて重要である」とし、また、「厳しさを増す現在のわが国周辺の安全保障環境の下、在沖海兵隊を含む在日米軍全体のプレゼンスや抑止力を低下させることはできないこと」（乙第4号証の2・1ページ）などとしている点について、「在沖米軍のプレゼンスないし抑止力と海兵隊航空基地を沖縄県内に新設することの必然性は、次元の異なる問題である」とし、また、埋立必要理由書においては、「県内移設しか選択肢がないとする根拠に「抑止力の維持」を挙げているものの、そこにいう「抑止力」について、その意味内容はなんら具体的に特定されていない」、「抑止力」を内実のないマジック・ワードとして使用して海兵隊基地の沖縄駐留の根拠とする論法」は不適切であるとし、結論として、「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、なんら具体的・実証的根拠を示していないものであって、そのような無内容の説明をもって、「本事業は極めて必要性が高い」ということはできないものである」と主張している（反論書（6）51ページないし61ページ）。

しかしながら、以下のとおり、審査申出人の主張には一切理由がない。

(4) 抑止力の意義について

a 我が国における抑止力

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」(乙第70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(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)、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中で、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、日米安全保障条約第6条及び同条に基づく日米地位協定に基づき、「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」、米軍が日本国内の施設及び区域を使用することを認めるとともに、同条約第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つて、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い生じる問題に加え、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が増加・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回に亘る核実験が行われ、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月にかけては、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63号証15ページないし25ページ、乙第72号証の1・2ページ及び3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
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２０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２
４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き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
半期で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・３ページ）。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も排除しない形で
急速かつ大規模な埋立てや拠点構築を強行し、滑走路、港湾やレーダ

一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52号証14ページ、乙第63号証43ページないし46ページ、200ページ、乙第67号証、乙第72号証の1・3ページ及び4ページ）。

このように、我が国を取り巻く安全保障環境は、様々な課題や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、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、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、上記イ(イ)hにおいて述べたとおり、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。上記のとおり、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、日本国民の生命、身体、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。

本件承認処分に係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行われるものである。上記ア(カ)aにおいて詳述したとおり、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、武力紛争から自然災害まで、様々な危機に対処するための任務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要素が一体として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。米軍海兵隊が、MAGTFとしての一体性を保持しつつ、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のである。

以上を前提として、抑止力の点に係る審査申出人の主張に対し、以下のとおり反論する。

(ウ) 審査申出人の主張に対する反論

a 米軍海兵隊の航空部隊が沖縄県内に駐留する必要性

審査申出人は、「安保条約が必要であるということと、米軍（これは米国の保有する軍隊の総称である。）の中の特定の軍種の特定の部隊が沖縄県に駐留しなければならないのかということは、全く次元の異なる問題である。在沖米軍のプレゼンスないし抑止力と海兵隊航空基地を沖縄県内に新設することの必然性は、次元の異なる問題であ

る」,「埋立必要理由について具体的に検討されるべき対象は、あくまで、普天間飛行場に配備されている「米海兵隊の第3海兵機動展開部隊隷下の第1海兵航空団のうち第36海兵航空群などの部隊」が駐留する海兵隊航空基地が沖縄県内に所在しなければならないのか否かということである」とし、普天間飛行場の県外移設ができないとする埋立必要理由にその根拠が具体的・実証的に示されていないから、「県外等移設ができないとすることに根拠はないことは明らか」と主張する(反論書(6)51ページ及び52ページ)。

しかしながら、すでに上記ア(ウ)において詳述したとおり、普天間飛行場に駐留する第36海兵航空群を、同航空部隊とともにMAGTFを構成する他の3要素から切り離し、県外に移設すれば、米軍海兵隊の一体的運用に支障が生じ、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、普天間飛行場を拠点として運用されているところ、在沖米軍海兵隊において、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、全面返還に伴って、第36海兵航空群のみが沖縄県外ないし国外に移転することとなれば、沖縄県内には米軍海兵隊の司令部、陸上部隊、兵站部隊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。

審査申出人の主張するように、「埋立必要理由について具体的に検討されるべき対象は、あくまで、普天間飛行場に配備されている「米

海兵隊の第3海兵機動展開部隊（引用注：Ⅲ MEF）隷下の第1海兵航空団のうち第36海兵航空群などの部隊」が駐留する海兵隊航空基地が沖縄県内に所在しなければならないのか否かということである」とするならば、在沖海兵隊の航空輸送手段であるところの、第36海兵航空群のための施設及び区域が沖縄県内に所在しなければ、在沖米軍海兵隊の迅速な航空輸送手段は失われるとともに、その即応性・機動性が損なわれ、その任務遂行に著しい支障が生じることは、上記ア(オ)において述べたとおり明らかである。

したがって、「県外等移設ができないとすることに根拠はないことは明らか」とする審査申出人の主張には理由がない。

b 埋立必要理由にいう「抑止力」が無内容なものではないこと

審査申出人は、「埋立必要理由書は、県内移設しか選択肢がないとする根拠に「抑止力の維持」を挙げているものの、そこにいう「抑止力」について、その意味内容はなんら具体的に特定されていない」とし、抑止力に関する専門家らの著述等を引用した上で、「埋立必要理由書は、まさに、具体的内実が一切ない、抽象的・情緒的なマジック・ワードとして「抑止力」というだけで、在沖海兵隊や普天間飛行場に配置された部隊の実態に即した具体的な説明はない」と主張する（反論書（6）52ページないし57ページ）。

しかしながら、前述のとおり、我が国において「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2）。また、抑止については、「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、様々な能力を整備しなければならないとされており（乙第52号証7ページ）、その意味内容は明確であって、審査申出人の主張するような「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。

審査申出人は、その主張の根拠として3人の専門家の著述等を挙げているところ、その引用の趣旨は明確ではないが、あえて善解すれば、国際情勢の変化、特に冷戦の終結を受け、「抑止」という概念が時代にそぐわないものになっている旨を主張するように解される。しかしながら、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となっており、「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地位にまで押し上げた」とされる（乙第75号

証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、「具体的内実が一切ない、抽象的・情緒的なマジック・ワードとして「抑止力」というだけ」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、「在沖海兵隊や普天間飛行場に配備された部隊の実情に即した具体的な説明はない」とする点にもまた、理由がないことは、在沖米軍海兵隊や第36海兵航空群に関してこれまで繰り返し述べてきたところからも明らかであるが、次項において改めて反論する。

c 米軍海兵隊が沖縄県内に駐留する必要性

審査申出人は、「安保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・具体的根拠はなんら示されていない」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」との正当な疑問を示していたが、埋立必要理由書は、この疑問を解消するような説明は一切なされていない」と主張する(反論書(6)57ページ及び58ページ)。

しかしながら、上記において述べたとおり、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って、同飛行部

隊を他の3要素（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る。そして、そもそも、本件埋立事業は、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わけではない。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。よって、審査申出人の主張は、ここでもその前提を欠いている。

なお、その上で、米軍海兵隊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、武力紛争から自然災害まで、様々な危機に対処するための任務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、我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）位置にあること等から、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、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15062号）のうち問8に対する回答（乙第59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。また、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すべ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整えられるとともに、目に見える抑止力となることができます」というのが、米国側の認識である（乙第49号証翻訳4ページ）。

よって、審査申出人の上記主張にはいずれも理由がない。

d その余の審査申出人の主張について

審査申出人は、「海兵隊基地がなければ抑止力がないというのであるならば、日本以外の国は抑止力が存しないというに（引用注：ママ）なる」と主張する（反論書（6）58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、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。さらに言えば、自衛隊と米軍の関係はいわば「盾」と「矛」の関係であり、我が国の防衛に当たっては、自衛隊が防勢作戦を担当し、米国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ることとなる。また、そもそも、相手方は、米軍海兵隊が沖縄本島に駐留することが我が国の抑止力の維持に資すると述べているのであって、「海兵隊基地がなければ抑止力がないというのであるならば、日本以外の国は抑止力が存しないというに（引用注：ママ）なる」との審査申出人の主張には全く理由はない。

また、審査申出人は、「米軍への基地貸与という受入国のコミットメントの意義をトリップ・ワイヤーないし人質として説明することの当否はさておき、駐留米軍の意義を人質等として説明する立場を前提としても、普天間飛行場の代替施設を沖縄に置かなければならないとすることは、論理としてなりたっていない」とし、「普天間飛行場が県外等に移設されても、日本から米軍の駐留がなくなるものではないことはもとより、沖縄には依然4軍（陸軍・海軍・空軍・海兵隊）の基地があり、沖縄の米軍駐留がなくなるもののもの（引用注：ママ）でもない。駐留米軍を人質というのであれば、人質がなくなるものではない」と主張する（反論書（6）59ページ及び60ページ）。

しかしながら、そもそも、相手方は、「駐留米軍を人質等として説明する立場」には立っていないし、普天間飛行場の航空部隊が県外に移設されれば、在沖米軍海兵隊の運用に支障が生じることとなり、その結果として在沖米軍海兵隊の抑止力が低下してしまうものであるから、審査申出人の主張に理由はない。

(I) 小括

以上のとおり、現在の我が国を取り巻く国際情勢に鑑みれば、我が国の安全保障の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、抑止力を維持し、安全保障体制を確保するために必要であることは明らかである。

したがって、「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、なんら具体的・実証的根拠を示していないのであって、そのような無内容の説明をもって、「本事業は極めて必要性が高い」ということはできないものである」とする審査申出人の主張には、全く理由がない。

エ 「仲井眞前知事は防衛大臣の回答内容を否定する答弁をしていること」について

(ア) 審査申出人は、防衛大臣からされた平成23年12月19日付け回答（防防日第15062号）（乙第59号証）や、平成24年12月11日付け回答（防防日第15963号）（乙第54号証）につき、その後にかれた県議会において、前知事が「回答内容を否定する答弁をしている」と主張し、前知事の答弁内容を引用している（反論書（6）61ページないし63ページ）。

しかしながら、本件埋立出願がされたのは平成25年3月22日であり、また、前知事が本件承認処分をしたのは、平成25年12月27日であるから、その間、前知事は本件埋立事業の内容を精査した上、本件承認処分に至ったものである。したがって、審査申出人の上記主張に理由はない。

(イ) なお、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）において、本件承認処分に関して、「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承認申請については、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。・・・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ページ及び2ページ、6ページ）と答弁している。

- (ウ) また、同じ議会において、沖縄県土木建築部長は、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、法令にのっとり手続及び審査を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」と答弁している（乙第77号証8ページ）。さらに、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40ページ）。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）。

オ 「埋立てによって得られる利益は相対的に高度とは言えないこと」について

審査申出人は、「海兵隊航空基地が沖縄県内に所在しなければならないという必然性は認められず，埋立必要理由書記載の埋立必要理由は認められないものであるから，「本事業は極めて必要性が高い」ということはできず，埋立てによって得られる利益は，相対的に高度なものとは言えない」と主張する（反論書（6）64ページ）。

この点，審査申出人のいう「相対的に高度なものとは言えない」とする主張の趣旨が不明であるが，上記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おける本件埋立事業等の実施によって建設することにより，在沖米軍海兵隊の一体性は維持されることとなり，その結果，米軍海兵隊の抑止力は維持され，我が国の安全保障体制が確保されることとなることに加え，本件埋立事業により普天間飛行場の危険性等は除去されるのであるから，本件埋立事業を実施することによる利益が高いことは明らかである。

よって，審査申出人の上記主張に理由はない。

3 まとめ

以上のとおりであり，反論書（6）における審査申出人の各主張は，いずれも理由がない。

答弁書2及び本再答弁書において主張した諸事情，すなわち，在沖米軍海兵隊の一体的運用の必要性，沖縄本島それ自体が有する地理的優位性ないし戦略的要衝としての意義，また，米軍海兵隊が重要な一部を担う抑止力の維持による我が国の安全保障の確保，さらには，普天間飛行場の危険性除去と沖縄の負担軽減の要請などの諸事情を，複合的・総合的に勘案すれば，在沖米軍海兵隊

の航空部隊である第36海兵航空群が駐留す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合理的理由があることは明らかである。

以 上

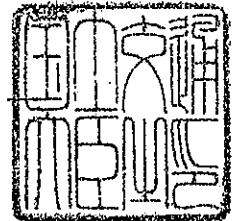
再 答 弁 書 5
(反論書(7)への反論)

平成28年4月11日

○ 沖縄県知事(審査申出人)が平成28年3月23日に貴委員会に対して行った審査申出について、審査申出人から同年4月4日に提出された反論書(7)に対し、再答弁書5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 本再答弁書について	2
第2 反論書（7）に対する反論	2
1 「第1 海兵隊航空（輸送ヘリ・オスプレイ部隊）基地についての日本本土との対比における沖縄の地理的優位性の実証的根拠は示されていないこと」について	2
(1) 沖縄本島の地理的優位性について	2
(2) 島嶼防衛と海兵隊の役割について	3
(3) シーレーン防衛について	6
ア シーレーン防衛に係る米軍海兵隊の任務・作戦について	6
イ 引用記事について	8
(4) 潜在的紛争地域などとの関係について	11
ア 台湾海峡との関係について	11
イ 朝鮮半島との関係について	11
ウ その他の地域（ロシア）との関係について	13
(5) 「近い（近すぎない）」位置にあることについて	14
(6) 米軍海兵隊の即応性について	15
2 「第2 揚陸艦の母港は日本本（引用注：ママ）に所在していることに関する相手方の主張が不合理であること」について	17
(1) 強襲上陸作戦について	17
(2) 米軍海兵隊の主任務と沖縄県に米軍海兵隊の航空部隊が駐留する理由について	20
(3) ダマヤン作戦及びイラクにおける活動について	22
3 「第3 「抑止力」及び「矛」との主張について」について	22
(1) 「抑止力」について	22
(2) 「矛」について	24
4 まとめ	26

第1 本再答弁書について

本再答弁書は、審査申出人の反論書（7）に対して、必要な範囲で反論するものである。

なお、略語等については、特に記載のない限り、従前の例による。

第2 反論書（7）に対する反論

反論書（7）における審査申出人の主張の多くは、従前の主張の繰り返し又はこれを敷衍したものであるが、以下、これに対し概括的に反論するとともに、必要に応じて若干の補足をする。

1 「第1 海兵隊航空（輸送ヘリ・オスプレイ部隊）基地についての日本本土との対比における沖縄の地理的優位性の実証的根拠は示されていないこと」について

(1) 沖縄本島の地理的優位性について

審査申出人は、「日本本土・沖縄は大陸沿岸の一連の島嶼弧を形成」しているから、「アジア太平洋地域の大陸沿岸の島嶼弧に米軍基地が必要であるとしても・・・自動的に日本国内で米軍基地が沖縄に所在しなければならないことの根拠とはならない」とし、また、「日本国内における地理的優位性とは・・・沖縄に米軍基地があることの有用性をいうだけでは意味をなさない。日本本土では有用性がなく、沖縄であれば有用性があるということを行わなければ、それは、日本本土に対する沖縄の地理的優位性を示したことに「はならない」と主張する（反論書（7）4ページ及び5ページ）。

しかしながら、かかる主張は、以下のとおり理由がない。

すなわち、答弁書2において相手方が詳述したとおり、南西諸島の各島嶼は、東シナ海と太平洋とを画する一線を形成し、また、南シナ海から通ずる我が国のシーレーンにも隣接している。他方、北東アジアにおける我が国の周辺地域には、朝鮮半島や台湾海峡といった潜在的紛争地域が存在し、また、

近年、中国による太平洋進出や尖閣諸島における領海侵入等の事態が頻発し、南沙諸島においては軍事目的での利用を排除しない形で埋立てが行われるなど、我が国の安全保障環境は厳しさを増している状況にある。このような現在の国際情勢下において、我が国の領土領海である南西諸島及びこれに隣接するシーレーンにつき堅固な防衛態勢を構築し、あるいは北東アジアの潜在的紛争地域における危機発生に対する対応能力を整備しておくことは、我が国の安全保障を確保するために極めて重要である。

この点、沖縄本島は、南西諸島全体を包摂する半径約500kmの範囲のほぼ中心部に位置していることに加え、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北東アジアの潜在的紛争地域に比較的短時間で到達可能な相対的に「近い」位置にありながら、いたずらに軍事的緊張を高めることもなく、また、部隊防護の見地からも「近すぎない」位置にある。南西諸島の島嶼群及びシーレーンの防衛を全うしつつ、北東アジアの潜在的紛争地域との関係でも万全の態勢を確保するという見地からすれば、沖縄本島の有する地理的優位性を、日本本土の他の地域によって代替することはできない。そして、今日の国際情勢下において、かかる地理的優位性を有する沖縄本島に、前方展開する在日米軍唯一の地上戦闘部隊であって、島嶼防衛やシーレーンの安全確保に資する取組を含む多種多様で広範な任務・作戦を遂行することができ、危機発生に対して即応性・機動性をもって対応する能力を有する米軍海兵隊が駐留することは、我が国の安全保障上、有意であることは明らかである。

(2) 島嶼防衛と海兵隊の役割について

ア 審査申出人は、「かりに、米軍、海兵隊が南西諸島の島嶼防衛をすることを前提としても、沖縄に海兵隊輸送機部隊が配備されなければならないとする実証的な説明はなされていない」とし、「我が国の島嶼防衛を米海兵隊が行うことを想定するとしても、そのような作戦を行う場合には揚陸

艦が必要となる」とし、米軍海兵隊に洋上展開する時期があることや、強襲揚陸艦の母港が長崎県佐世保に所在することを掲げ、「日本本土との対比における沖縄の地理的優位性が示されているということとはできない」と主張する（反論書（7）7ページ）。

しかしながら、そもそも、米軍海兵隊が遂行する島嶼防衛は、近接航空支援、航空機による着上陸、水陸両用車による上陸、ボートによる上陸等の多様な任務・作戦から構成されるものである（乙第198号証227ページ）。当然、島嶼防衛に当たり強襲揚陸艦を使用することもあり得るが、強襲揚陸艦が別に洋上展開しているような場合には、強襲揚陸艦を使用しない任務・作戦を実施することになる。すなわち、島嶼防衛の際に、すべからず強襲揚陸艦が必要となるものではない。米軍海兵隊は、島嶼防衛を含む種々の緊急事態に対応する初動対応部隊であり、我が国の離島に万が一緊急事態が発生した場合には、沖縄に所在する米軍海兵隊の航空輸送機に陸上部隊を乗せて現場に急行することができる（乙第52号証14ページ）のであり、島嶼防衛の観点から沖縄本島に米軍海兵隊の航空部隊が配備されることの重要性は明らかである。

また、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、高い意義を有することは明らかである。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、航空機を含む強襲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って、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、上記に述べた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。

この点、そもそも、佐世保港を母港とする強襲揚陸艦についても、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、強襲揚陸艦の母港に近接した地域に米軍海兵隊が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はならない。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）が不可分に連携し、一体的に運用されることによって、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方が、米軍海兵隊が米海軍の近傍に駐留する意義を、はるかに上回るのである。また、仮に、審査申出人の主張するように、米軍海兵隊が米海軍の強襲揚陸艦とともに洋上展開する時期がある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」（反論書（7）7ページ）についても、同様に当てはまる論理である。

イ また、審査申出人は、MV-22オスプレイの行動半径や航続距離に係る相手方の主張を引用した上で、「相手方の主張を前提とするならば、日本本土にMV-22オスプレイを配備すれば、南西諸島まで対応可能ということになる。もちろん、南西諸島については沖縄島に配備した場合には日本本土に配備した場合と比して飛行時間は長くなるが、他方で、朝鮮半

島との関係では飛行時間は短くなる」とし、「日本国内において、どこにオスプレイを配備するのかということについて、日本本土との対比で沖縄島に配備しなければならない必然性は認められない」と主張する（反論書（7）9ページ）。

しかしながら、上記のとおり、沖縄本島は、南西諸島を包摂する半径約500kmのほぼ中心に位置し、また、北東アジア地域の潜在的紛争地域に近い（近すぎない）位置にあるという点に、日本本土のいずれの場所も有していない地理的優位性が認められるのであって、かかる沖縄本島に、広範囲にわたる行動能力を有するオスプレイをはじめとする米軍海兵隊の航空部隊が駐留し、司令部、陸上部隊及び兵站部隊と不可分に連携し、一体的に運用されることによって、即応性・機動性をもって危機に対する初動対応を行い得る態勢を備えておくことに意義があるのである。審査申出人の主張に従えば、仮に、米軍海兵隊が長崎県佐世保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には、朝鮮半島との関係では近くなるとしても、南西諸島の島嶼防衛という見地からすれば、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）の防衛につき、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。

(3) シーレーン防衛について

ア シーレーン防衛に係る米軍海兵隊の任務・作戦について

(7) 審査申出人は、「相手方主張の根本的な問題は、シーレーン防衛について、海兵隊輸送機の任務を示していないということである」とし、シーレーン防衛のために米軍海兵隊が沖縄本島に所在する必要があるという相手方の主張を「論理として完成させるならば、【海兵隊輸送機がシーレーン防衛の任務を担っている】ということが介在しなければならない」などとし、また、「普天間飛行場に配備されたオスプレイ・その前

身のCH-46Eは、輸送機に過ぎず、対潜、対機雷という機能は有しないことはもとより、対空砲火への対応能力すらもない」とした上で、「海兵隊輸送機は、シーレーン防衛の任務を担っているものではなく、シーレーン防衛に係る相手方の主張に根拠がないことは明らかである」などと主張する（反論書（7）11ページ）。

しかしながら、そもそも、審査申出人の上記主張は、シーレーン防衛とは対潜作戦と対機雷作戦のみをいうことを前提とするものであるところ、シーレーン防衛の手段は対潜作戦と対機雷作戦に限定されるものではないから、審査申出人の上記主張は失当である。シーレーン防衛のための手段は、対潜作戦（潜水艦を排除する作戦）と対機雷作戦（海中又は海底に設置された水雷を排除する作戦）のみに限られるものではなく、海賊対処や、二国間・多国間の共同訓練、シーレーン沿岸国等の海上保安能力向上の支援や海上阻止行動など、多岐にわたる内容のものである。特に、海賊対処や海上阻止行動においては、海上で船舶を捜索したり、船舶に乗船するといった活動を行うこととなるが（乙第52号証13ページ）、その際には米軍海兵隊の航空輸送機を使用することが想定される。

(イ) また、審査申出人は、相手方が米軍海兵隊の行うシーレーン防衛に係る活動として例示した、アデン湾・ソマリア沖における米軍海兵隊の活動について、「海軍艦船（揚陸艦）に搭載されて、海賊からの商船の救出活動が行われたもの」であり、「東アフリカ沖及び東アフリカとアラビア半島にはさまれた湾において米海兵隊が海賊対処の任務を行ったことが、日本本土ではなく南西諸島に位置する沖縄に海兵隊の輸送ヘリ等が配備されなければならないことの根拠にならない」などと主張する（反論書（7）12ページ）。

しかしながら、そもそも相手方は、上記アデン湾・ソマリア沖におけ

る米軍海兵隊の活動を、米軍海兵隊が現実に行っているシーレーン防衛に係る活動の一例として示したのであって、アデン湾・ソマリア沖で米軍海兵隊がシーレーン防衛活動を行っているから沖縄に米軍海兵隊の輸送ヘリ等が配備されなければならないと主張しているのではない。審査申出人の主張は、相手方の主張の一部のみを、その本来の文脈から離れて取り上げて自説に結びつけようとするものであり、失当である。

イ 引用記事について

(ア) 審査申出人は、シーレーン防衛に関する相手方の主張について、シーレーン防衛の観点からの沖縄県内への海兵隊輸送機の駐留の必然性についての合理的根拠が示されていないとして、軍事評論家の新聞記事（乙D58（引用注：ママ。正しくは甲D58のことと思われる。））を、審査申出書に引き続いて再び引用している（反論書（7）13ページ及び14ページ、審査申出書117ページないし119ページ）。相手方としては、そもそも一評論家の個人的見解にとどまる当該新聞記事がいかなる事実を立証し得るのか疑問といわざるを得ないが、いずれにしても、審査申出人は、沖縄に米軍海兵隊が駐留する必要性又は必然性はないとの審査申出人主張の論拠として、当該記事を二度にわたって引用していることから、念のため、反論する。

(イ) 当該引用記事においては、紛争があれば、南シナ海を経由する航路から別の航路（フィリピン東方に迂回する経路）に迂回すれば足りる旨が述べられている。これは結局、南シナ海経由のシーレーン防衛の必要性をいう相手方の主張に対して疑義をいうものと解される。

しかしながら、そもそも、他の迂回路が存在することをもって、南シナ海経由のシーレーンの重要性や、これを積極的に防衛する必要性が何ら減じるものではない。我が国は、全貿易量の99%を海上輸送に依存しており（答弁書2・67ページ）、とりわけ、石油、天然ガスといっ

た資源エネルギーの供給路であるオイル・シーレーンの重要性は顕著であって、他の迂回路の存否にかかわらず、我が国への最短距離である南シナ海経由のシーレーンを防衛する必要性は、何ら減ずるものではない。

- (ウ) また、当該引用記事においては、「東・南シナ海航路は日本の輸出額の23.8%を占める中国・香港との通商路として重要だが、それを米海兵隊が守るわけではない」、「非武装の軽輸送機オスプレイが海上交通路の防護に役立たないのはもちろんだし、米軍が中国に対する上陸作戦をするわけでもない」と述べられている（反論書（7）14ページ）。

しかしながら、かかる記載は、いずれも具体的な根拠を欠くものといわざるを得ない。すなわち、新ガイドライン（乙第71号証8ページないし10ページ）では、「日本に対する武力攻撃が発生した場合」において、「iii 海域を防衛するための作戦」として、「自衛隊及び米軍は、日本の周辺海域を防衛し及び海上交通の安全を確保するため、共同作戦を実施する」、「自衛隊及び米軍は、当該武力攻撃に関与している敵に支援を行う船舶活動の阻止において協力する」とされ、我が国のシーレーン防衛に係る作戦において、米軍海兵隊は重要な役割を担うこととされている。

- (エ) そもそも、新ガイドラインは日米の防衛協力についての大枠・方向性を示すものであって特定の国を対象にしたものではなく、また、具体的な近隣諸国との関係において、在沖米軍海兵隊が、具体的にいかなる任務・作戦に従事することを想定しているのかについて言及することは適当ではないが、既に答弁書2において詳述したとおり、在沖米軍海兵隊は、前方展開する在日米軍の中では唯一、地上戦闘部隊を有しており、強襲上陸作戦といった高烈度の任務から、武力紛争発生時における初動対応、敵地での偵察・監視活動、来援部隊の受入基盤の確保、重要目標の制圧、海上阻止行動、さらに、危機発生時における人質の奪還といっ

た特殊作戦や物資輸送等に至るまで、陸上部隊を必要とする多種多様で広範な任務・作戦において、主力として活動する部隊である。そして、近年の地域紛争において、陸上部隊を投入することなく紛争状態が終結した例は基本的に見当たらないことからすれば、在沖米軍海兵隊は、米空軍や米海軍など他の軍種が果たし得ない重要な役割を担っており、その存在は、我が国の抑止力の重要な一部を構成する要素でもある。

したがって、米軍海兵隊が南シナ海を経由するシーレーンを守るわけではないとか、MV-22オスプレイが海上交通路の防護に役に立たない旨を述べる当該引用記事中の記載は、シーレーン防衛等に係る日米間における合意の内容や、米軍海兵隊の多種多様で広範な任務内容を矮小化し、あるいは看過するものであって適切ではない。

(オ) なお、当該引用記事においては、「普天間は嘉手納に統合しても大勢に影響」しない旨が述べられているが、その根拠としては「米本国の海兵隊飛行場ではヘリが戦闘機と同居している」（反論書（7）14ページ）ということのみ記載されているところ、軍事基地や飛行場の個別具体的な実情や運用の状況はそれぞれ異なることが当然であることからすれば、米本国における海兵隊飛行場の運用状況が、直ちに嘉手納飛行場にも当てはまるということとはできない。この点、普天間飛行場を嘉手納飛行場に統合する案については、普天間飛行場の全面返還に伴って提供される代替施設の設置場所についての日本政府における具体的検討の結果、騒音問題の増加や基地機能の低下といった弊害が生じることから適切ではないとの判断がされたのであって、このことについては、既に主張したとおりである（答弁書2・35ページ及び36ページ、乙第54号証2ページ及び3ページ）。

また、同じく当該引用記事では、「尖閣防衛については・・・『米軍は支援、補完を行う』だけだ」（反論書（7）14ページ）と述べられて

いるが、我が国の防衛については我が国の自衛隊が第一義的な対応を行うのが当然である一方で、我が国の施政下にある領域は、日米安全保障条約5条の適用対象であり、尖閣諸島もこれに含まれることは日米両政府間において累次の機会に確認されている事項である。我が国の領土である島嶼に対し他国から侵攻があれば、米軍による「支援、補完」が行われることそれ自体が、我が国の抑止力の重要な一部を構成している。

したがって、当該引用記事の主張内容は、何ら相手方の主張に対する弾効たり得ない。

(4) 潜在的紛争地域などとの関係について

ア 台湾海峡との関係について

審査申出人は、台湾海峡との関係に関する答弁書2における主張（77ページないし80ページ）について、（相手方は）「強襲上陸作戦の遂行のみが米軍海兵隊の任務ではないから、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の地理的優位性を云々することは意味がない」（引用注：かぎ括弧ママ）と主張しながら、米海兵隊の任務の内容としてまさに強襲揚陸（上陸）作戦そのものを主張しているものであり、そもそも相手方の当該主張には明白な論理矛盾があるものと言うべきである」と主張する（反論書（7）16ページ）。

しかしながら、上記引用部分中において既に明らかなとおり、相手方は、「強襲上陸の遂行のみが米軍海兵隊の任務・作戦ではない」（答弁書2・77ページ）とした上で、強襲上陸に係る任務を含めて、米軍海兵隊が遂行する多種多様で広範な任務・作戦の内容を主張立証しているのであるから、何ら矛盾はなく、審査申出人の上記主張には理由がない。

イ 朝鮮半島との関係について

審査申出人は、朝鮮半島との関係に係る答弁書2における主張（74ページないし77ページ）に関して、「国は、たんに朝鮮半島との関係で、

沖縄本島の地理的優位性を主張しているのではない」ということと、「近い（近すぎない）」という2点を言うのみ」であるとし（反論書（7）17ページ）、「朝鮮半島有事への対応が在日海兵隊の最も主要な任務であることはあまりにも明らかであり、そのことにも触れようとしない相手方の主張がまったくの誤魔化しであることは明らか」（反論書（7）18ページ）とした上で、「朝鮮半島に対する関係では、海兵隊の輸送航空機の配備について、日本本土と比較して沖縄の地理的優位性が認められないことは明らかである」（反論書（7）19ページ）、「相手方の海兵隊（輸送ヘリ・オスプレイ部隊）基地について沖縄に地理的優位性があるという主張は、朝鮮半島に関する合理的な疑問について一切答えていないものである」と主張する（反論書（7）22ページ）。

しかしながら、答弁書2（65ページないし70ページ）においても主張しているとおり、沖縄本島それ自体の地理的優位性ないし戦略的要衝としての価値は、朝鮮半島を含めた北東アジアの潜在的紛争地域それぞれに比較的短時間で到達可能な相対的に「近い」位置にありながら、いたずらに軍事的緊張を高めることがなく、部隊防護の見地からも「近すぎない」位置にあることのほか、沖縄本島が南西諸島及び東アジア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も隣接する位置にあること、東アジアに展開する米軍海兵隊の駐留場所としても地理的優位性を有することといった複合的要因から導かれるものであり、かかる総合的評価の点を一切看過し、朝鮮半島のみとの関係で沖縄本島よりも近接する地域が日本本土に存在することを理由として、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上記主張自体、失当である。そして、米軍海兵隊が、かかる地理的優位性を有する沖縄本島に駐留することによって、北東アジアの潜在的紛争地域それぞれにおける危機発生に対して、即応性・機動性をもって対処するということに、我が国の安全保障上の意義があ

るのである。

なお、審査申出人は、「朝鮮半島有事の際に、沖縄本島から輸送ヘリやその任務の支援にあたるヘリ等が出撃するためには、一旦、長崎県・佐世保基地から沖縄島まで揚陸艦が回航し、これに搭載されてから朝鮮半島に向かうことになるものである」(反論書(7)20ページ)と主張するが、この点については、答弁書2(59ページ)において述べたとおり、兵力輸送については任務・作戦上の必要性や、具体的状況に応じた適宜の輸送手段によって合理的な対応を行えばよく、また、強襲揚陸艦においても常に佐世保港に停泊しているわけではないのであるから、朝鮮半島有事に際して、在沖米軍海兵隊が、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ということもできない。このことは、結局、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にならないことの証左である。したがって、審査申出人の上記主張に根拠がないことは明らかである。

また、北朝鮮における核開発や弾道ミサイルの発射等の事案が、我が国の安全保障にとって重要な課題の一であることについても、既に答弁書2(89ページ及び90ページ)において述べたとおりであり、「朝鮮半島有事については、そもそも安全保障上重要性があるのか否かについてすら一切述べられていない」とする審査申出人の主張(反論書(7)18ページ)にも理由はない。

ウ その他の地域(ロシア)との関係について

審査申出人は、「ロシアなどについて一切触れないという恣意性」との題名を付した上で、「日本の安全保障は、南西だけの問題ではない」として、相手方の主張について、「南西諸島についてのみ強調し、ロシアに至っては殊更に触れもしないで、沖縄の地理的優位性を主張することは、不合理である」などと主張する(反論書(7)23ページないし26ページ)。

しかしながら、相手方は、審査申出人が沖縄県に米軍海兵隊が駐留する合理的理由がない旨の主張をしていることから、かかる主張に対する反論として、近年の国際情勢を踏まえ、我が国の安全保障にとって重要な課題として認識されている北朝鮮及び中国（乙第52号証3ページ及び4ページ）の動向に対する対応の必要性を中心として、沖縄に米軍海兵隊が駐留することには合理的理由があると主張しているのである。相手方は、南西諸島が東シナ海と太平洋とを画する一線を形成していること、沖縄本島が朝鮮半島や台湾海峡といった北東アジアの潜在的紛争地域に近い（近すぎない）位置にあることなど、沖縄本島の地理的優位性や米軍海兵隊が沖縄に駐留することを基礎づける事由を主張しているものであり、また、我が国の北方におけるロシアとの関係における安全保障上の要請を踏まえてみても、南西諸島及び北東アジア周辺における我が国の安全保障環境を鑑みれば、沖縄本島の地理的優位性や戦略的要衝としての意義、また、沖縄県に米軍海兵隊が駐留する必要性が何ら減じることはない。したがって、なぜ「南西諸島についてのみ強調し、ロシアに至っては殊更に触れもしないで、沖縄の地理的優位性を主張することは、不合理である」ことになるのか、審査申出人の主張は理解が困難である。

なお、ロシアをめぐる情勢が、我が国の安全保障にとって重要な課題の一であることは当然であるし、また、相手方が、我が国周辺のあらゆる地域における安全保障上の問題について、沖縄に駐留する米軍海兵隊のみによって対処しようとしているものではないことも当然である。

(5) 「近い（近すぎない）」位置にあることについて

審査申出人は、沖縄本島の地理的優位性に関する相手方の主張について、「沖縄が、日本本土との対比において地理的優位性があるとの合理的根拠は示されていないばかりか、国の沖縄県に対する不誠実性が露骨に示されている」とし、「検証不能な「近い（近すぎない）」という言葉で沖縄への基地集

中・固定化を正当化することは、詭弁としかいえない」などと主張する（反論書（7）28ページ）。

しかしながら、相手方は、答弁書2（65ページないし70ページ）において、沖縄本島が、地理的優位性を有し、我が国の安全保障上の戦略的要衝に位置づけられることについて、具体的かつ詳細に主張立証しているから、「沖縄の地理的優位性についてなんらの合理的根拠は示されてない」とする審査申出人の上記主張に理由はない。また、「近い（近すぎない）」という考え方に関しては、「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」ことを、明確に主張している（答弁書2・68ページ）。審査申出人はこれを「検証不能」とであるとするが、「近い（近すぎない）」位置については、それぞれの潜在的紛争地域に部隊派遣することのできる時間の比較や、部隊防護のために必要な一定の距離、また、想定される軍事行動、相手の装備や攻撃の内容を踏まえて合理的に想定可能であるから、何ら「検証不能」なものではない。

(6) 米軍海兵隊の即応性について

審査申出人は、「紛争は段階的に拡大していくものであるが、そもそも海兵隊が投入されるのは紛争が拡大した後の段階である」と主張する（反論書（7）29ページ）。しかしながら、審査申出人がこのような断定的主張をする根拠は全く不明であり、裏付けを欠いた独自の見解といわざるを得ない。既に主張したとおり（答弁書2・39ページ）、米軍海兵隊は、その即応性・機動性をもって、危機発生や種々の緊急事態に迅速に対応する初動対応部隊として、空軍や海軍には果たし得ない作戦・任務を遂行するのであるから、「海兵隊が投入されるのは紛争が拡大した後の段階である」などとは到底いえない。

また、審査申出人は、「海兵隊の「即応性」は、空軍の航空機の緊急発進のような意味での「即応性」とは意味が異なる」、「南西諸島の侵攻が生じた事態は、米国にとっては自国への侵攻ではなく、外国の紛争であり、他国間の紛争に介入するか否かは、高度な政治的判断が必要であり、米国内の手続が必要であることは当然であるから（乙D98（引用注：ママ。正しくは甲D98のことと思われる。）『米国における軍隊投入の権限』）、仮に米国が介入をするとしても相当の時間を有することになる」、「海兵隊が南西諸島の侵攻といった事態に対応をすることを想定するとしても、「緊急事態における一日あるいは数時間の遅延は、軍事作戦上、致命的な遅延となり得る」とするような「即応性」が問題となるものではない」などと主張する（反論書（7）29ページ及び30ページ）。

この点、審査申出人は、「米国における軍隊投入の権限」と題する論文を根拠として、外国の紛争においては米国内の手続が必要である旨を上記のとおり主張しているところ、審査申出人のいう「米国内の手続」が具体的に何を指すのか、審査申出人の主張内容からは明らかではないが、上記論文においては、1986年のリビア爆撃、1992年のソマリア介入、1993年のハイチ介入、1994年のボスニア・ヘルツェゴビナ紛争、1998年のアフガニスタン・スーダン爆撃、1999年のコソボ紛争に際して、議会の事前承認なく米軍が投入されたことが説明されている。すなわち、米国においては、米軍のあらゆる軍事行動について、常に議会による事前承認の手続が行われるわけではなく、事案の内容や経過に応じて、大統領の権限に基づいて軍事行動が行われる場合もあることを示しているものであって、当該論文は、米軍の投入に「相当の時間」が必要である旨の審査申出人の主張を裏付けるものとはいえない。さらに、仮に、審査申出人の主張するように、米国内における手続上の必要性のため米軍海兵隊の初動対応に相当の時間を要することになるとしても、依然として、危機発生や緊急事態における一日あ

るいは数時間の遅延が軍事作戦上致命的となる可能性を排除することはできないのであって、審査申出人のかかる主張を前提としても、危機発生や緊急事態に対しては、一刻も早い対応が必要であることや、米軍海兵隊が初動対応部隊として即応性・機動性をもった対応を要請されていることは、何ら否定されるものではない。

なお、審査申出人は、「第二次大戦後も、朝鮮戦争での仁川、ベトナム戦争でのダナンの強襲上陸作戦等があるが、現在では多数の犠牲を伴う作戦は行われたい」とする（反論書（7）29ページ・脚注7）が、米軍のみならずあらゆる軍事作戦は、その時々の中事情勢や、対応すべき危機の内容や程度等を踏まえ判断され実行されるものであるから、審査申出人の上記主張をもってしても、米軍海兵隊が初動対応部隊として即応性・機動性をもった対応を要請されていることは何ら否定されない。また、審査申出人は、「湾岸戦争、アフガン攻撃、イラク攻撃等では、数か月の開戦準備期間において米軍の戦力を配置し、相手国からの攻撃を受けない距離からミサイルを撃ち込み、レーダーや飛行場などの防空網を破壊し、その後に爆撃機などで地上戦闘部隊を攻撃し、その戦闘能力を奪ったことを確認して、海兵隊などの地上戦闘部隊が上陸をしているものである」とも主張する（反論書（7）30ページ）。しかしながら、2001年10月に米国がアフガニスタンにおいて開始した「不朽の自由作戦」のように、米軍海兵隊が作戦当初から投入された場合もある（乙第216号証372ページ）ことからすれば、審査申出人の上記主張は、現代における軍事作戦のあり方の一部のみを述べているものにすぎないから、相手方の主張に対する有効な反論たり得ない。

2 「第2 揚陸艦の母港は日本本（引用注：ママ）に所在していることに関する相手方の主張が不合理であること」について

(1) 強襲上陸作戦について

ア 審査申出人は、「相手方は・・・審査申出人が強襲上陸（揚陸）作戦の

みが海兵隊、第31MEUの任務であると主張しているかのように主張し」
ているとし、「審査申出人がしてもいない主張を審査申出人の主張とした
上で、これを批判しているに過ぎない」(反論書(7)31ページ)、「審
査申出人の主張をすり替えるという誤魔化しをしているに過ぎない」(反
論書(7)32ページ)、「相手方の主張は、審査申出人の主張のすり替え
によって誤魔化しているだけであり、その不合理性、不誠実性には顕著な
ものがあると言わなければならない」(反論書(7)34ページ)などと
主張する。

しかしながら、そもそも、相手方が答弁書2において、審査申出人が強
襲上陸作戦のみが海兵隊の任務であると主張していると主張した事実はな
い。相手方の主張は、要するに、「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」(答弁書2・57ページ)という
ものであって、強襲揚陸艦の母港が沖縄県に存在しないことを根拠として、
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機動性・
即応性が損なわれることはないとする審査申出人の主張(審査申出書12
8ページ)に理由がないとするものであるから、何ら「審査申出人の主張
のすり替えによって誤魔化している」ものには当たらない。審査申出人の
上記主張は、相手方の主張を曲解して述べるものである。

この点、審査申出人においても、強襲上陸作戦のみが米軍海兵隊の任務
ではないことを認めるのであれば、それは相手方の主張に基本的には沿う
ものであって、そうであれば、米軍海兵隊の任務は、強襲揚陸艦に搭乗し
て行う任務のみではないということになることから、結局、在沖米軍海兵
隊のMAGTFを構成する4要素(司令部、陸上部隊、航空部隊、兵站部
隊)の一体性、ひいてはこれにより発揮される機動性・即応性を維持する
必要性和、米海軍と共同して遂行する強襲上陸作戦における必要性とは、
全く次元の異なる問題である旨の相手方の主張(答弁書2・60ページ)

に理由があること（すなわち、強襲揚陸艦の母港が沖縄県に存在しないから、普天間飛行場の航空部隊を国外・県外に移設しても米軍海兵隊の機動性・即応性が損なわれることはないとの審査申出人の主張には理由がないこと）が明らかになるというべきである。

イ また、審査申出人は、相手方が「揚陸艦が長崎県・佐世保に配備されていることや、洋上展開して即応体制をしている（引用注：ママ）ことについては、なんらの反論もない。強襲揚陸（上陸）作戦に関して、揚陸艦の母港が沖縄には存在しないということに対しては、反論をなしえていないものである」とし、相手方の主張の「不合理性、不誠実性には顕著なものがある」などと主張する（反論書（7）34ページ）。

しかしながら、かかる審査申出人の主張は誤りであり、相手方は上記の点に関し明確な反論を行っている。すなわち、相手方は、米軍海兵隊は、そもそも米海軍から独立し、自己完結的に機能する別個の軍隊であること、強襲揚陸艦の所在地は米軍海兵隊の配置の決定的理由にはならないこと、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しているのであって、米軍海兵隊が強襲揚陸艦による任務を行うか否かで、沖縄本島が有する我が国の安全保障の見地からの地理的優位性や、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ことを主張し（答弁書2・76ページ及び77ページ）、また、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、危機発生に対する即応態勢を維持していることを主張しているのである（答弁書2・62ページ）。

したがって、「強襲揚陸（上陸）作戦に関して、揚陸艦の母港が沖縄には存在しないということに対しては、反論をなしえていない」（反論書（7）34ページ）とする審査申出人の主張は、答弁書2における相手方の主張内容を全く正解していないものであって理由がない。

(2) 米軍海兵隊の主任務と沖縄県に米軍海兵隊の航空部隊が駐留する理由について

ア 審査申出人は、「海兵隊の任務がすべて揚陸艦に搭載されて行われるものではないからといって、主任務が揚陸艦に搭載されて行われていること自体は紛れもない事実である」(反論書(7)37ページ)とし、第31海兵遠征部隊(31ST MEU)の任務内容や、CH-46Eの行動半径、米軍海兵隊の根拠法令等を掲げた上で、「揚陸艦の母港は沖縄からは地理的に離れた日本本土(長崎県・佐世保)に所在するものであり、また、揚陸艦に搭載されて洋上展開をしているときには、その洋上展開している地点から任務の目的地に向かうものであるから、沖縄に海兵隊(輸送ヘリ・オスプレイ部隊)が所在しなければならない必然性は認められない」と主張する(反論書(7)40ページ及び41ページ)。

イ しかしながら、繰り返し述べているとおり、我が国の安全保障の見地から認められる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づけから導かれるものであって、強襲揚陸艦の母港の有無によって沖縄本島の地理的優位性の消長に影響が及ぶものではない。また、米軍海兵隊は米海軍から独立して、自己完結的に機能することを予定している部隊であるから、米海軍艦艇に搭乗して行う任務が米軍海兵隊の主任務であることを前提としても、そのことによって、米軍海兵隊が沖縄県に駐留する意義が失われるものではない。審査申出人は、反論書(7)を通じて、強襲揚陸艦の母港が佐世保港であること、米軍海兵隊の主任務が強襲揚陸艦に搭乗して行われることを繰り返し強調し、米軍海兵隊が沖縄県に駐留する必要性又は必然性がない旨を主張するが、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近傍に所在しなければ、在沖米軍海兵隊が強襲揚陸艦に搭乗する任務を遂行することができないというわけではないし、また、米軍海兵隊が沖縄本

島に駐留し、強襲揚陸艦に搭乗して遂行するもの以外の任務・作戦を遂行する必要性がなくなるわけでもない。

ウ 上記第2・1(1)において述べたとおり、我が国の安全保障の確保という見地からすれば、むしろ、北東アジアとの関係における我が国の安全保障や南西諸島の島嶼防衛といった観点からの地理的優位性や戦略的要衝としての意義を有する沖縄本島に、前方展開する在日米軍唯一の地上戦闘部隊であって、危機発生に対し、司令部・陸上部隊・航空部隊・兵站部隊の4要素が一体となって、即応性・機動性をもって対応することをその特性とし、また、島嶼防衛や海上阻止行動等を含む多種多様で広範な任務につき対応能力を有する米軍海兵隊が駐留する意義が、強襲揚陸艦の母港の近傍に駐留する意義をはるかに上回るのである。

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、本件審査において、「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には、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ことになるのである。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。

エ したがって、米軍海兵隊の主任務が強襲揚陸艦に搭乗して行われるものであるとの前提に立ったとしても、在沖米軍海兵隊の航空部隊が駐留する普天間飛行場代替施設を沖縄県内に設置する必要性は認められるから、審査申出人の上記主張には全く理由がない。

(3) ダマヤン作戦及びイラクにおける活動について

審査申出人は、相手方が、「平成25年11月8日に発生した台風30号によるフィリピンの台風被害に対する救援作戦（ダマヤン作戦）においてMV-22オスプレイが普天間飛行場からフィリピンに飛行したこと及びイラクにおけるCH-46Eの活動を挙げているが、これらの例は、いずれも、沖縄の地理的優位性を基礎づけるものではない」旨を主張している（反論書（7）41ページ）。

しかしながら、相手方は、これらの事例を米軍海兵隊が米海軍の強襲揚陸艦の支援を受けずに任務・作戦を遂行している事例として挙げた上、米軍海兵隊が強襲揚陸艦と常に一体的に運用されているとの前提に立たなければ成立しない審査申出人の主張に対する反論として主張したものであって（答弁書2・55ページないし57ページ）、そもそも、答弁書2・65ページないし87ページにおいて主張した沖縄本島の地理的優位性を基礎づける事情としてこれらの事例を主張したものではないから、審査申出人の上記主張はその前提を欠いており、失当である。

3 「第3 「抑止力」及び「矛」との主張について」について

(1) 「抑止力」について

ア 審査申出人は、「空軍であれば、飛行場所在地から戦闘機等が直接飛び立ち任務地に向かうことになるが、海兵隊はそうではない。海兵隊が、「侵略を行えば耐え難い損害」を与える任務を行うならば、それは、揚陸艦に搭載されて行うことになる」（反論書（7）43ページ及び44ページ）と主張しているが、これも不正確な事実認識に基づく主張である。既に述

べたとおり、在沖米軍海兵隊は、その航空部隊の有する輸送機等による移動手段をも有しており（乙第52号証14ページ）、また、島嶼防衛の場合を想定しても、その任務・作戦の遂行は、近接航空支援、航空機による着上陸等、状況に応じた多様な形態によって行われるのであり、米軍海兵隊が「侵略を行えば耐え難い損害」を与える任務は、強襲揚陸艦に搭乗して行う任務に限定されない。米軍海兵隊は、米海軍から独立して、自己完結的に機能することを予定している部隊であり（答弁書2・76ページ）、揚陸艦がなければ海兵隊が「侵略を行えば耐え難い損害」を与える任務を行うことができないわけではないのである。したがって、審査申出人の上記主張は事実誤認に基づくものであり、かかる認識を根拠に基づいてされるその余の主張（反論書（7）43ページ及び44ページ）も、いずれも失当である。

イ その上で、審査申出人は、「揚陸艦の母港が沖縄にはなく、日本本土に在ることよりすれば、沖縄に海兵隊が配置されなければならないという必然性は認められない」（反論書（7）44ページ）と主張するが、相手方が答弁書2において主張し（76ページ及び77ページ）、また、本再答弁書においても繰り返し主張しているとおり（第2・1(2)）、米軍海兵隊は、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るから、強襲揚陸艦の所在地は米軍海兵隊の配置の決定的理由にはならず、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しているのであって、米軍海兵隊が強襲揚陸艦による任務を行うか否かで、沖縄本島が有する我が国の安全保障の見地からの地理的優位性や、我が国の戦略的要衝であるという位置づけ、さらにそのような地理的特性を有する沖縄本島に米軍海兵隊が駐留する必要性の程度に変更が生じるわけではないのである。

ウ 審査申出人は、偵察・監視任務や特殊作戦、民間人の救出活動等の任務

は、「「侵略を行えば耐え難い損害を被ることを（引用注：ママ）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」とは異質なものである」とし、「相手方の主張は、そもそも相手方が定義する「抑止力」の論拠とはなりえないもの」である旨主張する（反論書（7）45ページ）。

しかしながら、上記任務は、「海軍艦艇による支援を要さない任務」（乙第59号証13ページ）の例として示されたものにすぎず、相手方がこれらの任務・作戦がすべからく「侵略を行えば耐え難い損害」を与える任務であると主張した事実もない。そもそも、ある軍事力が抑止力としてどのような機能を発揮するかについては、個別の任務・作戦ごとに抑止力に該当するか否かを峻別できるような性質のものではなく、米軍海兵隊が多種多様な任務遂行能力を有すること、かかる能力を有する軍隊が戦略的要衝たる沖縄本島に所在していることそれ自体が、我が国に対する侵略を思いとどまらせる抑止力として機能するのである。その上で一具体例を挙げれば、米軍海兵隊は、必ずしも強襲揚陸艦等の海軍艦艇を要さずとも、航空部隊により陸上部隊を輸送する能力を有しており、我が国の離島に緊急事態が発生した場合、沖縄の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（乙第52号証14ページ）。我が国の離島が、万が一、占拠されたような場合には、敵の掃討や重要目標の制圧等を通じて、敵に損害を与えることになるのであって、このようなことを認識させることによりかかる侵略行為を思いとどまらせることが、我が国の抑止力の重要な一部として機能しているのである。

(2) 「矛」について

ア 審査申出人は、「相手方は、"海兵隊の任務は揚陸艦に搭載されて行われるものであるから沖縄に配置する地理的必然性がない""揚陸艦の母港は沖縄ではなく日本本土である"との審査申出人の指摘自体については反論しない」（反論書（7）46ページ）などと主張するが、相手方はこの点に

つき、答弁書 2・53 ページないし 61 ページの「(a) 強襲揚陸作戦について」にて十分に主張立証ないし反論を行っているところであり、審査申出人の上記主張に理由はない。

イ 審査申出人は、相手方が、答弁書 2・77 ページにおいて、「強襲上陸の遂行のみが米軍海兵隊の任務・作戦ではない」とした上、「隠密裏に遂行する敵地での偵察・監視活動、海賊対処、人質の奪還、危機発生時の民間人の救出活動から自然災害発生時における搜索救難活動や物資輸送、平時における人道支援などの任務を主張」しているとし、かかる相手方の主張が「論理をなさない」とする（反論書（7）46 ページ及び 47 ページ）。さらに、「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・・・米国が攻勢作戦を担当する・・・米軍海兵隊はこの『矛』の極めて重要な部分を占める」との主張は、海兵隊が沖縄に配備されなければならないことの論拠にはならないとも主張する（反論書（7）47 ページ）。

この点、審査申出人の上記主張の論旨は必ずしも明らかではないが、これを善解すれば、相手方が主張する米軍海兵隊の上記の偵察・監視活動等の任務は、敵に「耐え難い損害」を与えるような任務ではないことから、「矛」としての任務ではない旨の主張であると解される。しかしながら、相手方は、米軍海兵隊の偵察・監視活動等の任務は、あくまでも米海軍の艦艇による支援を要さない任務の例示として主張しているにとどまり、もとより、米海軍の艦艇による支援を要することのない米軍海兵隊の任務・作戦のなかには、敵に対し「耐え難い損害」を与え得る任務・作戦も存在する。米軍海兵隊は、強襲揚陸艦等の海軍艦艇を要さずとも、「矛」としての役割を果たすことができるのである。上記のとおり、ある軍事力が抑止力としてどのような機能を発揮するかについては、個別の任務・作戦ごとに抑止力に該当するか否かを峻別できるような性質のものではなく、米軍海兵隊が多種多様な任務を機動性・即応性をもって遂行する能力を有す

ること、それ自体が、我が国に対する侵略を思いとどまらせる抑止力として機能するのであるから、かかる能力を有する米軍海兵隊が、戦略的要衝としての地理的優位性を有する沖縄に配備されることが、我が国の安全保障上、重要であることは明らかである。したがって、米軍海兵隊が我が国の抑止力における「矛」の極めて重要な部分を占める旨の相手方の主張（答弁書 2・96 ページ）が、「海兵隊が沖縄に配備されなければならないことの論拠にはならない」、とする審査申出人の主張（反論書（7）47 ページ）には、理由がない。

沖縄に駐留する米軍海兵隊が、前方展開する在日米軍唯一の地上戦闘部隊であるとともに、種々の緊急事態に迅速に対応する初動対応部隊であり、米海軍の艦艇を要さずとも敵に「耐え難い損害」を与える任務を遂行する能力を有することは既に説明したとおりであり、沖縄に駐留する米軍海兵隊は、我が国の安全保障を確保するための抑止力の重要な一部分として、「矛」としての役割を果たしているのである。

4 まとめ

以上のとおりであり、反論書（7）における審査申出人の各主張は、いずれも理由がない。

答弁書 2 及び本再答弁書において主張した諸事情、すなわち、在沖米軍海兵隊の一体的運用の必要性、沖縄本島それ自体が有する地理的優位性ないし戦略的要衝としての意義、また、米軍海兵隊が重要な一部を担う抑止力の維持による我が国の安全保障の確保、さらには、普天間飛行場の危険性除去と沖縄の負担軽減の要請などの諸事情を、複合的・総合的に勘案すれば、在沖米軍海兵隊の航空部隊である第 36 海兵航空群が駐留す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合理的理由があることは明らかである。

以 上

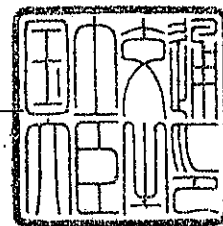
再 答 弁 書 6
(反論書(8)への反論)

平成28年4月11日

○ 沖縄県知事(審査申出人)が平成28年3月23日に貴委員会に対して行った審査申出について、審査申出人から同年4月4日に提出された反論書(8)に対し、再答弁書6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	本再答弁書について	2
第2	第1号要件について	2
1	第1号要件適合性審査に係る相手方の主張	2
2	第1号要件の意義とその要件適合性判断が都道府県知事に委ねられた趣旨	3
3	都道府県知事が本件代替施設等の建設による不利益を正当化し得る公共性、必要性について判断し得ること	4
第3	個別の反論	6
1	自然環境と生活環境の「不可逆的喪失」について	6
2	「埋立必要理由に実証的根拠が認められないこと」について	6
3	「沖縄県の過重な米軍基地負担を固定化するという不利益」について	7
(1)	代替施設建設と自治権	7
(2)	「前沖縄県知事の1号要件に係る考慮要素の選択や判断過程は合理性を欠いていたこと」について	8
(3)	沖縄の負担軽減	9

第1 本再答弁書について

本再答弁書は、審査申出人の反論書（8）に対して、必要な範囲で反論するものである。

なお、略語等については、特に記載のない限り、従前の例による。

第2 第1号要件について

1 第1号要件適合性審査に係る相手方の主張

第1号要件に係る審査申出人の個別の主張に反論する前に、同要件の適合性審査に係る相手方の主張を改めて述べることにしたい。

- (1) 都道府県知事は第1号要件適合性の判断に当たって、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と、当該埋立て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ところ、①普天間飛行場の危険性や騒音被害の除去のため本件埋立事業を実施する必要性、②宜野湾市の経済的発展のためにも本件埋立事業を実施する必要性、③日米両政府間の合意事項を遵守し信頼関係を維持するという外交上の公益、④普天間飛行場の全面返還によって沖縄の負担を確実に軽減するという公益、⑤近年の国際情勢に照らした我が国の安全保障の見地から抑止力の維持を図るという公益などが認められる一方、⑥埋立て自体により影響を受ける自然環境に対し保全措置が講じられることや、⑦埋立て後の本件代替施設等の設置により生じる周辺住民等の騒音被害の程度が大きくないことなどを考慮すると、本件埋立事業は「国土利用上適正且合理的」なものと評価できるのであって、本件埋立事業が第1号要件に適合するとした前知事の判断につき、何ら裁量権の逸脱、濫用は認められない。
- (2) 審査申出人は、本件取消処分の原因（乙第1号証別紙1ページ）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」の理由について、「実質的な根拠が乏しく、『埋立ての必要性』を認めることができない」と指摘している。しかし、本件埋立事業は、我が国の存立や安全保障に係る国家政策上の判断としてされた、米軍施設及び区域の配置計画に基づいて実施されるものであるから、普天間飛行場の代替施設の設置場所として、いずれの場所が適切かという点については、第1号要件適合性の審査判断における沖縄県知事の権限が及ぶ事項ではなく、都道府県知事は第1号要件適合性を埋立対象地について考慮すれば足りるのであり、当該埋立対象地を越えた国内外の事情をも考慮して埋立ての適否を審査判断することを法が予定しているとは解されない。

- (3) また、仮に、沖縄県知事が、第1号要件適合性の審査判断のための諸事情の比較衡量ないし総合考慮に当たって、国防・外交上の見地から「辺野古でなければならない必要性」を考慮し得るとしても、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から、本件埋立事業を辺野古沿岸域において実施することについての国防・外交上の必要性については、沖縄県知事は、本来的に国の判断を尊重すべきである。本件埋立事業の第1号要件適合性を認めて本件承認処分をした前知事の判断は合理的であって、何ら裁量権の逸脱、濫用の違法が認められない。

2 第1号要件の意義とその要件適合性判断が都道府県知事に委ねられた趣旨

- (1) 審査申出人は、法が異質な諸価値の総合的判断を都道府県知事に委ねた趣旨、さらには地方分権改革により国と地方公共団体が対等・協力の関係とされ法定受託事務が地方公共団体の事務とされた趣旨よりすれば、第三者である司法機関、準司法機関はもとよりのこと、所管大臣においても都道府県知事の法の要件適合性判断についての政策的、技術的要件裁量を尊重すべきものであり、所管大臣が都道府県知事と同一の立場で第1号要件の要件適合性を直接判断することはできないものというべきであると主張する（反論書（8）13ページ）。

- (2) しかし、国が地方公共団体の自主性及び自立性に配慮するとしても（地方自治法245条の3第1項）、所管大臣は、「国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの」（同法2条9項1号）である都道府県の法定受託事務について、その処理が「法令の規定に違反していると認めるとき」（同法245条の7第1項）には、是正の指示ができるとされているのであって、所管大臣として法に定める要件適合性を自ら判断することができることは当然の前提とされており、都道府県知事の裁量権の逸脱・濫用があった場合に限り、是正の指示ができると解することはできない。審査申出人の上記主張には理由がない。

3 都道府県知事が本件代替施設等の建設による不利益を正当化し得る公共性、必要性について判断し得ること

- (1) 審査申出人は、法は国防に係る事業についても除外規定・特例を設けていないから、国防に関するというだけで特別な扱いをすることは許されないし、法は第1号要件の「適正且合理的」の要件適合性の判断権限、要件裁量を都道府県知事にのみ付与しているのであって、駐留軍用地特措法が「適正且合理的」の要件該当性判断の権限、要件裁量を内閣総理大臣に付与していた代理署名訴訟の事案とは異なるから、代理署名訴訟の判示をもって、都道府県知事が国防に関する施設については、埋立てによる公益の衡量をなし得ない論拠とすることはできない旨主張する（反論書（8）16ページないし22ページ）。

確かに、法は国防に係る事業について除外規定や特例を設けていないが、そもそも、相手方は、審査申出人が国防に関する事業の公共性や公益性を一切考慮できないなどとは主張していない。相手方は、都道府県知事に、国防・外交上の観点からの米軍施設及び区域の配置場所として日本国内のどこが適切かといった点を判断する権限はないと主張しているのであり、

本件において、国防・外交上の観点から辺野古沿岸域に米軍施設及び区域を設置するため本件埋立事業を行う必要があるか否かについて、沖縄県知事にはこれを判断する権限がないということを主張しているにすぎない。また、いわゆる代理署名訴訟の最高裁平成8年8月28日大法廷判決の事案は、内閣総理大臣が国防的・外交的な判断権限を持つことを前提に、その判断権限の範囲内で、内閣総理大臣が駐留軍用地特措法の「適正且合理的」との要件判断をした事案であり、本件において、法が都道府県知事に対して第1号要件の「適正且合理的」の要件適合性の判断権限を付与しているからといって、内閣総理大臣が国防的・外交的な判断権限を有することに変わりはないのであって、本件において、上記大法廷判決が相手方の主張の論拠となることは明らかである。審査申出人の上記主張には理由がない。

- (2) 審査申出人は、代理署名訴訟の事案は、日米安全保障条約及び日米地位協定に基づいて提供されている既存の米軍施設の土地使用権原に関わるものであり、沖縄県知事による立会人の指名及び署名押印がされないと、国が当該土地の使用権原を取得することができず、米軍に当該土地を提供できなくなるという米軍施設の法的権原を即時に覆滅させるものであったところ、審査申出人の本件取消処分は既存の米軍施設の使用権原に係るものではなく、米軍施設の法的権原を即時に覆滅させるものではないから、代理署名訴訟の判示を本件において援用することはできない旨主張する（反論書（8）21ページ及び22ページ）。

しかし、相手方が引用している上記大法廷判決の判示部分は、土地を駐留軍の用に供することが適正かつ合理的であるか否かの判断が内閣総理大臣の政策的、技術的な裁量に委ねられていることを示しているものであって、このことは、沖縄県知事の処分が米軍施設の法的権原を覆滅させるものか否かによって変わり得るものでもない。審査申出人の上記主張には理

由がない。

第3 個別の反論

第1号要件の適合性審査に係る審査申出人の主張に関しては、他の再答弁書で別途詳細に反論しているところであるが、ここでは、審査申出人の個別の主張について、念のため、概括的に反論する。

1 自然環境と生活環境の「不可逆的喪失」について

- (1) 審査申出人は、検証結果報告書を引用しつつ、本件埋立事業によって、辺野古沿岸区域の自然環境と良好な生活環境を不可逆的に喪失させる旨主張する（反論書（8）38ページないし112ページ、133ページないし150ページ）。
- (2) しかし、答弁書3及び他の再答弁書で述べたとおり、本件埋立事業において、事業者である国は十分な環境保全措置を講じるものとし、辺野古周辺住民に対する航空機騒音についても十分に配慮しているのであって、本件埋立事業の遂行によって生じる自然環境上及び生活環境上の不利益は小さい。本件埋立事業が普天間飛行場の周辺住民等の生命・身体に対する危険性の除去のための事業であって、その必要性が極めて高いものであることなどからすると、本件埋立事業は国土利用上適正かつ合理的であるといえる。

2 「埋立必要理由に実証的根拠が認められないこと」について

- (1) 審査申出人は、本件埋立対象地への海兵隊基地建設が普天間飛行場返還のための唯一の選択肢であるとする理由の可否こそが、本件における検討対象である旨主張する（反論書（8）118ページ）。その上で、審査申出人は、検証結果報告書を引用しつつ、「本件埋立必要理由書が本件埋立の必要性の根拠として説明する内容は、上記の①抑止力論、②地理的優位性論、③一体的運用論であるが、これらに対する上記の沖縄県の疑念は、合理的な理由があり正当なもの」であり、埋立必要理由に実証的な根拠は認められない旨主

張する（反論書（８）１２２ページないし１３０ページ）。

- (2) しかし、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、実証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。

3 「沖縄県の過重な米軍基地負担を固定化するという不利益」について

(1) 代替施設建設と自治権

ア 審査申出人は、「海兵隊基地を建設して新たに自治権の及ばない存在を作出し、また、本格的恒久的基地新設に伴い既存の広大な海兵隊基地を将来にわたって維持すること」は、憲法９２条の地方自治の保障の理念に悖るものである旨主張する（反論書（８）１４０ページ）。

イ しかし、最高裁平成８年８月２８日大法廷判決・民集５０巻７号１９５２ページは、「駐留軍用地特措法による土地等の使用又は収用の認定は、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（同法五条、三条）、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、被上告人（引

用者注：内閣総理大臣）の政策的、技術的な裁量にゆだねられているものというべきである。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、右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、沖縄県に米軍施設及び区域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は、内閣ないし日米両政府において考慮、検討されるべき問題であって、沖縄県の自治権を侵害するとの主張も第1号要件を判断するに当たって考慮できるものではない。また、本件代替施設等は、従前から米軍施設及び区域として提供されていた陸域及び海域において建設するものであって（答弁書4・14ページ）、沖縄県の自治権が及ばない海兵隊基地を新たに作出するとの審査申出人の主張は前提において誤っている。

（２） 「前沖縄県知事の1号要件に係る考慮要素の選択や判断過程は合理性を欠いていたこと」について

ア 審査申出人は、検証結果報告書を引用するなどしつつ、前知事が第1号要件の適合性審査をするに際し、考慮要素や判断の過程は合理性を欠いていたなどと主張する（反論書（8）143ページないし152ページ）。さらに、審査申出人は、「合理性を欠いた決断がなされるに至った過程」として審査申出書「審査申出の理由」の第1章及び反論書（3）の第4ないし第6を引用しているところ（反論書（8）147ページ）、反論書（3）の該当箇所では、「前知事が承認の判断を行う直前2週間以内の政府の動向、政府関係者と前沖縄県知事との交渉内容及び前沖縄県知事の発言からすれば、前沖縄県知事は、公水法の趣旨、同法が要請するところとは異なる目的に基づいて、承認の判断を行ったことが強く疑われる」などとして、本件承認処分の判断過程が不合理である旨や「前知事による審査の不合理な過程には、事業者である国も無関係ではないことが上記の経過から推認しうる」などと主張する（反論書（3）222ページ）。

イ しかし、このような主張は根拠に基づかない憶測にすぎない。そもそも、答弁書 2（98 ページないし 104 ページ）や他の再答弁書で詳細に述べているとおり、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、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、本件代替施設等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、前知事が第 1 号要件の適合性審査をするに際し、考慮要素や判断の過程が合理性を欠いており、取り消しうべき瑕疵が存する旨の審査申出人の主張には理由がない。

（3） 沖縄の負担軽減

ア 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県の負担を固定化するものであり、「法の根本理念たる正義衡平の観念・平等原則、日本国憲法の第 13 条や第 25 条等による人権保障や第 92 条による地方自治の本旨」などの「普遍的価値」に反している旨主張する（反論書（8）151 ページ及び 152 ページ）。

イ しかし、答弁書 4 及び再答弁書 3 で詳細に述べたとおり、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上に縮小される上、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陸域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、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。

ウ また、前述のとおり、沖縄県に米軍施設及び区域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は、内閣ないし日米両政府において考慮、検討されるべき問題であって、沖縄県知事が第1号要件の審査において判断すべき問題ではない。審査申出人の上記主張には理由がない。

以 上