資料３

# 反　論　書（１）

平成28年4月4日

審査申出人は、国地方係争処理委員会の審査の手続きに関する規則第７条に基づき反論書を提出する。

国地方係争処理委員会　御中

審査申出人代理人弁護士　竹　下　　勇　夫

同　　久　保　　以　明

同　　秀　浦　　由紀子

同　　亀　山　　聡

同　　松　永　　和　宏

同　　加　藤　　祐

同　　仲　西　　孝　浩

本件における争点は多岐にわたり、その主張内容も極めて複雑であることから、審査申出人は、本書面において、その主張の概略を述べることとする。

## 目次


第１章　埋立承認取消の経緯.....3
　第１　仲井眞前知事による埋立承認の瑕疵.....3
　第２　翁長現沖縄県知事による本件埋立承認取消の経緯.....3
第２章　地方自治法第２４５条の７の要件を欠くこと.....4
　第１　概要.....4
　第２　審査の対象.....4
　第３　本件埋立承認の瑕疵（２号要件不適合）.....5
　　１　総論.....5
　　２　本件埋立対象地の有する環境的価値.....6
　　３　２号要件に係る瑕疵（各論）.....7
　　４　承認に至る審査過程の問題点.....11
　第４　本件埋立承認の瑕疵（１号要件）.....12
　　１　概要.....12
　　２　埋立ての遂行によって沖縄県の地域公益が著しく損なわれること.....13
　　３　埋立てにより損なわれる地域公益を正当化するに足る根拠は認められないこと.....17
　　４　本件埋立承認が１号要件に適合していないこと.....17
　　５　前沖縄県知事による本件埋立承認の判断過程の合理性の欠如..18
第５　職権取消の制限にかかる是正指示理由には根拠のないこと.....20

1　職権取消制限の法理を根拠とする是正指示をなしえないこと ..20
2　本件埋立承認を放置することは公共の福祉の要請に照らし著しく不当であること .....22
第6　結語 .....23

## 第１章　埋立承認取消の経緯

### 第１　仲井眞前知事による埋立承認の瑕疵

仲井眞前知事は、沖縄防衛局が提出した環境影響評価書に対し、知事意見として、生活環境及び自然環境の保全は不可能であるとの見解を示し、本件埋立承認のわずか１か月前に出された沖縄県環境生活部長意見も同様の趣旨であった。

にもかかわらず、前知事は、平成 25 年 12 月 25 日に安倍首相などと会談し、同首相が示した沖縄振興策、北部振興策事業を礼賛したうえ、これらを基礎に本件埋立承認申請について検討すると述べるや否や、わずか２日後に、それまでの自己の言動等を完全に翻し、かつ沖縄県環境生活部長意見等を無視して突如本件埋立承認を行った。

このように、本件埋立承認の経緯は、極めて不自然・不合理であった。

### 第２　翁長現沖縄県知事による本件埋立承認取消の経緯

平成 26 年 11 月に沖縄県知事に就任した翁長現知事は、本件埋立承認の適法性を慎重に審査するために専門性を有する有識者で構成される第三者委員会を設置した。第三者委員会の結論は、本件埋立承認出願は、公有水面埋立法４条第１項１号ないし３号の各要件を充たさず、本件埋立承認には法的な瑕疵があるというものであった。

これを受けて沖縄県内部で精査した結果、本件埋立承認出願は、公有水面埋立法第４条第１項１号及び２号の要件を充足せず、本件埋立承認には取り消しうべき瑕疵が存したものとして、翁長現沖縄県知事は、本件埋立承認を取り消した。

## 第２章　地方自治法第２４５条の７の要件を欠くこと

### 第１　概要

行政行為に法律的な瑕疵がある場合には、正当な権限を有する行政庁はこれを是正するために職権取消をすることができる。

また、職権取消は同一行政庁が自ら判断するものであるから、現沖縄県知事は、本件埋立承認について、要件適合性を自ら判断できる。

現沖縄県知事は、第三者委員会の検証結果を受けて検討した結果、本件埋立承認出願は１号要件及び２号要件への要件適合性を欠くものであったと判断したが、その要件適合性判断は合理的であり、裁量の逸脱ないし濫用はない。１号要件及び２号要件に適合していないにもかかわらずなされた本件埋立承認には取り消しうべき瑕疵があることから、現沖縄県知事は本件埋立承認を取り消したものであり、本件埋立承認取消しは適法になされたものである。

また、前沖縄県知事が本件埋立承認出願が１号要件及び２号要件に適合するとした判断は、考慮要素の選択及び判断の過程の合理性を欠いたものであった。

なお、職権取消制限の法理は、あくまで私人の信頼保護のためのものであるから、本件には適用されず、仮に適用されるとしても、瑕疵ある本件埋立承認を放置することは公共の福祉に著しく反するものであるから、いずれにせよ本件埋立承認取消しは否定されるものではない。

### 第２　審査の対象

本件関与において、「法令の規定に違反」しているとして取消しを指示されているのは、現沖縄県知事がなした本件埋立承認取消しである。現沖縄県知事は、本件埋立承認は、１号要件及び２号要件への要件適合性を欠いていたことから、違法であるとして取り消したものである。

したがって、１号要件及び２号要件についての現沖縄県知事の要件適合性判断が違法であるか否かが問題であるところ、同一行政庁以外のものが公水法の免許・承認要件を都道府県知事と同一の立場で直接判断することはできないものというべきであるから、国地方係争処理委員会の判断の対象は、現沖縄県知事がした１号要件及び２号要件の要件適合性の判断について、裁量の濫用ないし逸脱という違法があったか否かである。

なお、現行地自法が、国と地方が対等な関係にあることを前提に、国の関与について最小限の限度の原則を定め（地自法 245 条の３第１項）、地方公共団体の自主性と自立性に配慮されるべきことを定める以上、国が是正の指示できるのは、地方公共団体の事務である法定受託事務が、単に違法であるというだけでは足りず、それが重大かつ明白な場合に限られるというべきであろう。

## 第３　本件埋立承認の瑕疵（２号要件不適合）

### １　総論

２号要件の判断基準は、環境保全の見地から「問題の現況及び影響を的確に把握したか」「これに対する措置が適正に講じられているか」「その程度が十分と認められるか」により判断される。

また、公有水面埋立法が、環境保全法制としての性質を帯びるに至った経緯を踏まえると、地方公共団体の長に対して、環境保全のために同法上の権限を行使することを強く要請している。

そして、２号要件の上記判断については、環境分野における専門的な知見による分析が必要不可欠であるから、その分析に基づいて、地域環境保全という趣旨に照らして厳格になされるべきである。

## 2　本件埋立対象地の有する環境的価値

### （1）自然環境

#### ア　自然生態系

（ア）辺野古崎・大浦湾は、サンゴ礁が広がる辺野古崎周辺と外洋環境から内湾的環境の特徴をもつ大浦湾が一体となって存在する極めて稀な地理的特徴を有し、数々の絶滅危惧種ないし準絶滅危惧種等希少・特異的な生物群が生息している等、琉球列島の中でも極めて特異な生物相を有している。

また、同海域は、絶滅危惧種とされるジュゴン、準絶滅危惧種に指定されているボウアガアマモ、リュウキュウアマモ、リュウキュスガモ等の海藻、これらの海藻や、豊かなサンゴ群が育む魚類甲殻類貝類等の多種多様な生物が生息し、ワシントン条約において国際希少性動植物とされるアカウミガメ、アオウミガメの産卵地となっているおり、その環境的価値は極めて大きい。

陸域についても、本件埋立のために土砂が採取される計画とされている辺野古市ダム周辺区域には、国指定天然記念物であるカラスバト等の重要な種が多数確認されるなど、その要保護性は高い。

（イ）自然環境の評価

辺野古崎・大浦湾は、沖縄県の「自然環境の保全に関する指針」（平成 10 年）により評価ランクⅠとされ自然環境の厳格な保護を図る地域とされているほか、「日本の重要湿地５００」（平成 13 年環境省）に選定されており、ラムサール条約登録湿地要件を充たす国際的に重要な湿地である。同地域のような浅海域の湿地は、海洋生物多様性保全戦略（環境省平成 23 年）においてもその重要性が強調されている。

また、同海域に生息しているジュゴンについては、その保護が国際的な関心事になっており、我が国においても「生物多様性国家戦略２０１０～２０２０」においても、同地域に生息するジュゴンについて、種の保存法の国内希少野生動植物種の指定が検討されている。

（２）生活環境等

本件埋立対象地域は、美しい眺望や山林等に囲まれた静謐さを兼ね備え、良好な大気環境、水環境を有することから、県民や観光客らのレクリエーションの場等として利用されているほか、大浦湾全体を見渡す大規模リゾート施設が存在する等、観光資源としての価値を有している。

（３）国または地方公共団体の計画等

本件埋立対象地域については、その環境保全のため、数多くの国または地方公共団体の計画においていずれも重要な位置付けがなされている

**３　２号要件に係る瑕疵（各論）**

（１）生態系

極めて重要な自然環境を有する辺野古崎・大浦湾を事業実施区域とするには、本件事業の必要性、国内においてこの地域を選定することの必要性・適切性、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を具体的に明らかにする必要があるが、国はなんら具体的な検討も説明をしていない。

また、事業計画の規模が必要最小限であることの説明や、他の海域との比較における本件海域の価値の評価もしておらず、生態系についての評価も定量的ではなく定性的評価にとどまるなど全く不十分である。

（2）海草

本件埋立てにより、多種多様な生物の餌場となっている海草藻場が消失することの影響は甚大である。しかし、沖縄防衛局の予測・評価は、代償措置の内容、工事や地形変化による影響のいずれについても、具体性を欠くだけでなく、明らかに誤った記載も見られる。

（3）ジュゴン

ジュゴンの希少性に鑑みれば、その生態調査及び評価は科学的根拠に基づき最大限の慎重さをもって行われる必要があるところ、沖縄防衛局による調査は、調査期間が短い、地域個体群特定の根拠が不明であり、地域個体群の将来にわたる生息域とその生息環境の予測がなされていないなど、科学的根拠に乏しい結果に終わっている。

（4）ウミガメ

沖縄防衛局は、ウミガメが、なぜ事業実施区域を利用しているのかという予測を行わないまま、他にもウミガメが上陸可能な砂浜があるから逃避先での生存は保持されるなどと科学的根拠に基づかない安易な判断をしている。また、代償措置の内容も全く具体性・実効性が明らかにされていない。

（5）サンゴ

沖縄防衛局による事業実施区域におけるサンゴ生息のポテンシャル評価は不適切である。サンゴ移植については、移植技術が確立されていないにもかかわらず、埋立工事進行中に移植がうまくいかなかった場合の対応について何ら具体的なものを示していない。また、移植後の調査も、通常の動植物の調査の場合と変わらない年４回とするのみで、もっと密に調査すべきではないかという環境生活部長の懸念に答えないばかりか、真摯に検討する姿勢すら見せていない。

（６）埋立土砂による外来種の侵入

沖縄県は、その独自性に富む、豊かな自然環境・生物環境を有し、かつ、生物多様性おきなわ計画に代表されるとおり、これに特別な価値を見出している。その様な前提を踏まえれば、外来生物の混入には格別の配慮が必要である。

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

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

（７）航空機騒音

沖縄防衛局は、①飛行経路は周辺地域上空を基本的に回避することによって音の減衰が見込まれること、②環境保全措置が必要である場合には米軍に措置を理解して運用するよう要請すること、③沖縄防衛局長の設定した条件下においては環境基準を超過する騒音は発生しないことを理由として、「十分配慮」したものと評価した。

しかし、①については、これまで全く遵守されてこなかった普天間・嘉手納飛行場に関する平成８年協定、普天間飛行場に関する平成 24 年協定と同じ「基本的」という表現が用いられ、米軍が各合意に基づく運用をしなくとも、これに対して何ら実効的な対応はし

ないということを表明しているに等しいし、騒音の評価や周辺住民の生活の安全にとって極めて重要である飛行経路についての検討が極めて不十分である。

また、②については、平成８年協定及び平成 24 年協定は形骸化していると断じられていることから、沖縄県は、知事意見、環境生活部意見及び４次質問において、度々沖縄防衛局の環境保全措置の問題点を指摘してきたが、沖縄防衛局の対応は「適切な対策を講じる」とするのみであって、何ら実効性ある環境保全措置が明らかにされていない。

さらに、③については、位置通報点、場周経路、施設間移動等の検討が不十分であることに加えて、騒音の発生に大きな影響を生じ得る飛行回数の予測風向きによる音の伝播への影響の検討不足、環境影響評価手続の最終段階に至って突如現れた MV-22 オスプレイに関しては、騒音の検証に必要なデータが環境保全図書に示されていないこと、名護市の観測データと大きな乖離を示していること等から、環境基準を超過する航空機騒音が発生しないという評価はおよそ信用に足るものではない。

以上から、本件環境保全措置は明らかに「現況及び予測を的確に把握」したものでもなく、また、「影響の程度が（中略）基準に照らして許容できる範囲にとどまっている」ものでもなく、本件承認審査は不合理である。

（８）低周波音

沖縄防衛局は、環境省が発行する手引き「低周波音問題対応の手引書」（平成 16 年発行）を物的影響の基準となる閾値として採用しておきながら，心理的影響に関しては、古い「低周波音に対する感覚と評価に関する基礎研究（昭和 55 年度文部省科学研究費「環境

科学」)」に基づいて得られた閾値を基準値として評価を実施しており、不当である。

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

また、飛行経路、運行回数等々については、航空機騒音と全く同様の問題点がある。

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

**4　承認に至る審査過程の問題点**

（１）本件審査過程の合理性を判断するには、専門家による科学的知見を踏まえた知事意見や環境生活部長意見により指摘された問題点が、沖縄防衛局の回答により、承認の時点において解消されたのか、解消されたとすれば、どのような理由で解消されたのかを具体的に明らかにされなければならない。

（２）しかし、抽象的な表現が使い回されているだけで、何ら具体性や

実効性が担保されていない沖縄防衛局の環境保全措置に対し、承認時の審査結果欄には「環境保全に十分配慮した対策が取られていると認められる。」と記載されているのみであり、その判断過程は合理性を欠いている。

## 第４　本件埋立承認の瑕疵（１号要件）

### １　概要

「国土利用上適正且合理的ナルコト」とは、埋立自体及び埋立地の用途（埋立後の土地利用）を判断対象として、埋立てにより得られる利益と生ずる不利益という異質な諸利益について、現行の法体系の下で社会に普遍的に受け入れられている諸価値に基づいて比較衡量をして総合的判断をした結果、前者が後者を優越することを意味するものと解される。

公水法は、国が事業主体となる公有水面埋立承認の出願についても、都道府県知事を免許・承認権者としているのであるから、国が行う事業についても、「当該埋立ての必要性及び公共性の高さ」を審査することになる。

公水法は、国防に係る事業の除外規定をおかず、国防に係る事業であっても公水法の対象となり、都道府県知事が要件適合性の判断を行うものとされているのであるから、公水法が都道府県知事に付与した権限とその責務に基づき、埋立てによる不利益を正当化しうる「当該埋立ての必要性及び公共性の高さ」が認められるか否かを、都道府県知事が審査しなければならないことは当然である。

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

ある。

なお、前沖縄県知事の１号要件適合性判断は考慮要素の選択や判断の過程の合理性を欠いていたものであった。

## ２　埋立ての遂行によって沖縄県の地域公益が著しく損なわれること

### （１）　本件埋立対象地の自然環境的価値と埋立てがもたらす影響

本件埋立対象地は、第３・２（１）において述べたとおり、自然環境的観点から極めて貴重な価値を有する地域である。そして、第３・３（１）から（６）において述べたとおり、本件埋立てが遂行されれば、この貴重な自然環境を保全することはできず、いったん埋立てが実施されると現況の自然への回復がほぼ不可能となる。

### （２）　航空機騒音等の不利益

本件埋立ては、普天間飛行場代替施設の建設のためとされており、第３・３（７）（８）で述べたとおり、米軍飛行場が地域住民にもたらす騒音や低周波音の被害、軍用機との墜落の危険性など、住民の生活や健康に大きな被害を与えるものである。

海兵隊航空基地の沖縄県内への新設は、基地被害を県内でたらい回しをして沖縄県内への将来にわたる基地負担の固定化にほかならない。

### （３）　生活環境に関する不利益

ア　本件埋立対象地である辺野古漁港周辺の松田の浜、東松根前の浜は、地域住民がハーリー会場等の行事で使用する場所であり、本件埋立てが行われれば、地域住民の伝統文化及び地域間交流の場所が失われ、地域社会にとって大きな不利益が生ずることになる。

また、本件埋立対象地に隣接する平島及び長島については、地

域住民が日常的に憩いの場として利用している貴重な環境であるが、本件埋立てが行われれば、代替施設との距離が近くなることから、立入禁止となって利用できなくなる可能性が高い。また、波高や潮の流れが大きく変わる可能性が高く、周辺環境が多大な影響を受けることが懸念される。特に、代替施設建設に伴う潮流のシミュレーションが正しく行われていないという問題もある中、平島及び長島は本件埋立対象地との距離が非常に近いことから、砂浜が消失するなど大きな影響が考えられ、地域社会にとって大きな不利益が生ずる。

イ　辺野古漁港で主に水揚げされるのは、ブダイ、タマン、イセエビ、サザエ等であるが、辺野古漁港近海ではブダイやタマン等の稚魚期も確認できる。

立入禁止区域内の自然は長期間よく保全された状態にあり、魚類も健康的に暮らしているものと予想される。また、辺野古崎地区の大浦湾周辺海域屈指の広大な海草藻場とサンゴ礁は、魚類の産卵、生育の場でもあり、水産資源の源となっているものと予想される。本件埋立てが行われれば、埋立対象地の広大な海草藻場や、サンゴ礁が失われる結果、魚類の産卵・生育の場が消失することが予想され、また、潮流の変化による周辺海域の環境の変化に加え、航空機による騒音や低周波音による海域生物への影響なども予想される。

（４）　地域振興開発の阻害要因となることの不利益

ア　地方公共団体の地域計画等の阻害要因となることによる不利益

沖縄県の「生物多様性おきなわ戦略」では、北部圏域の将来像として、ジュゴンとその生息環境、ウミガメが産卵する砂浜、サンゴ礁の保全を目指している。また、沖縄県の「自然環境の保全

に関する指針」では、埋立区域の辺野古沖及び大浦湾西岸は「自然環境の厳正な保護を図る区域」であるランク１とされ、生物多様性保全上最も重要な海域のひとつとしている。また、沖縄県の「琉球諸島沿岸保全基本計画」は、名護市東海岸地域を「ほぼ全域に貴重な自然植生、リーフ内環境及びすぐれた海岸景観を有している」として、海岸保全施設（堤防、護岸など）を設置しないとしている。本件埋立ては、沖縄県が「生物多様性おきなわ戦略」や「自然環境の保全に関する指針」等で定めている自然環境や海岸保全のための施策と対立する阻害要因であり、これらの戦略や指針等で保護を図った自然環境上の諸価値を大きく損なうことは明らかである。

また、名護市の計画では、たとえば、名護市景観計画において東海岸地域の景観形成方針について「東海岸景観地区では、自然と調和した印象的な沿道景観を育てる」とされ、「第４次名護市総合計画」では本件埋立対象地周辺に関しては市東海岸地区として「地域風土を生かした交流空間の形成～自然と共生する地域環境づくり～」が掲げられ、自然を生かした取り組みがなされている。「名護市土地利用基本計画」において、本件埋立対象地周辺地域は、教育・研究や情報・通信・金融業務、産業・交流、医療・福祉機能等や生活基盤の充実により地域の都市機能の充実を図る地域として、周辺のすぐれた自然景観に留意した名護市の副都心と位置づけられている。本件埋立てが、名護市の前記各計画と対立し、これらの計画で実現を目指している土地利用計画や地域開発計画等の阻害要因となり、これらの各計画で実現を図った地域計画上の諸価値を損なうことは明らかである。

イ　振興開発の阻害要因となることの不利益

米軍基地の返還跡地の振興開発は総じてうまく行われており、その例としては、那覇市小禄・金城地区、那覇新都心地区、北谷町の桑江・北前地区、北中城村のアワセゴルフ場跡地、 読谷村の読谷補助飛行場跡地、国頭村奥間リゾートなどがある。

本件埋立対象地周辺は、名護市東海岸地域に残された、海岸の後背地に広大な面積を有する唯一の大型海浜地として、大浦湾の対岸のカヌチャリゾート同様、キャンプ・シュワブが返還されたあかつきには、手付かずの豊かな自然環境に恵まれた、希少生物の生息する区域という特性と相まって、これらと共存しうる県内屈指のリゾート地等になりうる潜在力を有している。しかし、海域の埋立てと基地建設が行われた場合、恒久的に基地として利用されることから、地域発展や雇用の拡大は望めないこととなり、本件埋立対象地の辺野古崎地区の海域を埋め立てて代替施設を建設することは、豊かな自然環境を破壊することになることのみならず、同地域が秘めている環境の共存を図った上でのリゾート地としての経済的潜在力もまた完全に喪失してしまうことである。

（5）沖縄県の過重な米軍基地負担を固定化するものであること

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

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

利益は、あまりに深刻なものである。

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

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

埋立必要理由書は、本件埋立対象地への海兵隊新基地建設が、普天間飛行場返還のための唯一の選択肢であるとしているが、その根拠については、埋立必要理由書は抽象的なマジック・ワードを羅列するだけで、具体的な根拠を何ら示していない。普天間飛行場代替施設を県内に移設しなければならないとする理由、すなわち、抑止力・軍事的プレゼンスが許容できない程度に低下すること、地理的に優位であることや一体的運用の必要性などについて、なんら具体的・実証的説明はなく、埋立必要理由書の記載をもって埋立必要理由を認めることはできないものである。

**4　本件埋立承認が１号要件に適合していないこと**

３において述べたとおり、埋立ての必要性は、相対的に、高度とは言えないものである。

他方、２において述べたとおり、70 年余にわたって理不尽に沖縄県、沖縄県民にのみ米軍基地負担を負わせ続けてきながら、今また、沖縄県の民意に反して、本格的・恒久的基地を新設することにより、沖縄県の貴重な自然環境、良好で静謐な生活環境を破壊し、自治権の空白地帯、地域計画や経済的発展等の地域振興についての阻害要因をあら

たに作出し、さらに将来にわたって沖縄県に基地を固定化して負担を負わせ続けることは、日本国憲法第13条や第25条等の人権保障、正義公平の観念、平等原則に反し、地方自治の本旨の保障に悖り、公共の福祉の増進や「国土の均衡ある発展」とその前提となる「健康で文化的な生活環境の確保」という国土利用の基本的理念や環境基本法の「現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献」という目的などに真っ向から反するものであり、この不利益は著しく重いものである。

埋立てによって失われる利益（生ずる不利益）を上回る埋立ての利益は認められないものであり、本件埋立承認出願は「国土利用上適正且合理的ナルコト」の要件に適合していなかったものである。

**5　前沖縄県知事による本件埋立承認の判断過程の合理性の欠如**

前沖縄県知事による1号要件（「埋立ての必要性」を含む。）の判断に係る考慮要素の選択や判断の過程は、以下のとおり、合理性を欠いていたものであった。

（1）「埋立ての必要性」

埋立ての必要性については、審査基準に基づき具体的・実質的な審査を行った形跡がみとめられないこと、抑止力論等についての沖縄県と防衛省との間の2次にわたる質疑応答についても「埋立ての必要性」についての本件審査の対象としていないことなど、審査の実態は「埋立必要理由書」の記載の形式的な確認にとどまっておりその内容の合理性・妥当性等について検討を行っていない。

（2）航空機騒音及び低周波について

第3・3（7）（8）において述べたとおり、審査・検討過程は不合理なものである。

（３）自然環境及び生活環境等について

環境影響評価手続における免許権者等で示された問題点に対応できていないこと、定量評価をしておらず、明らかに誤った記載があり、その他記載に丁寧さ、慎重さを欠くといった問題点があることから、環境保全措置が問題の現況及び影響を的確に把握し、これに対する措置が適正に講じられているとは言い難く、かつその程度も十分とは認めがたいこと、といった問題点がある。

また、環境影響評価手続での問題や、環境保全措置については事後的に、「必要に応じて専門家の指導・助言を得て必要な措置を講じる。」との意見表明だけで、当該環境保全措置の全てが適正かつ十分と認められないこと等種々の問題がある。

自然環境及び生活環境等に悪影響が生じることについては知事意見において「事業実施区域周辺の生活環境及び自然環境の保全を図ることは不可能である」とされていたものであり、また、本件埋立承認の約１か月前に提出された環境生活部長意見においても同趣旨の見解が示されていたことに鑑みると、上記の問題点が適切に考慮されるべきことは明らかであり、考慮要素の選択及び判断の過程は合理性を欠いているものである。

（４）沖縄県における過重な基地負担や基地負担についての格差の固定化について

沖縄県における過重な基地負担や基地負担の格差が、地域振興の著しい阻害要因となっていること、米軍基地に起因する様々な負担・被害が生じていること、沖縄県民が過重な基地負担・格差の是正を求めていること等は、何人もが知っている公知の事実である。

そして、新たに海兵隊航空基地を建設することは、この沖縄県

における過重な基地負担や基地負担の格差を固定化するものであり、その不利益は顕著なものである。

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

（５）「国土利用上適正且合理的ナルコト」の総合的判断の欠如について

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

しかしながら、審査の過程においては、このような衡量がなされておらず、１号要件の判断において、考慮要素の選択及び判断の過程の合理性を欠いていた。

## 第５　職権取消の制限にかかる是正指示理由には根拠のないこと

### １　職権取消制限の法理を根拠とする是正指示をなしえないこと

（１）瑕疵ある行政行為は是正されるべきこと

法治主義の観点から、行政行為に瑕疵がある場合には、正当な権限を有する行政庁がこれを是正するというのが大原則である。是正

指示が理由とする職権取消制限の法理は、あくまでも行政に依存する私人の信頼利益保護のための例外的な法理であるから、是正指示理由は、瑕疵ある行政行為の是正についての原則と例外を取り違えたものである。

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

職権取消制限の法理は、判例上、条理として認められている法理であって「法令の規定」（地自法 245 条の７第１項）ではないから、そもそも「是正の指示」の根拠とならない。

また、この法理は、行政処分による受益を享受できるとの信頼が保護されるべき当該行政処分の名宛人であるところ、国土交通大臣は、本件埋立承認処分の名宛人受益者ではなく、埋立承認取消処分の名宛人でもないのであるから、職権取消制限の法理を主張する適格を欠く。

（３）沖縄防衛局自体が職権取消制限の法理を主張できないこと

職権取消制限の法理は、授益的行政処分による授益に対する名宛人私人の信頼利益保護を目的とする。国や地方公共団体は、法律による行政の原理の下、積極的に法令を遵守し適法な法状態を主体的に形成するべく義務付けられているものであるから、国や地方公共団体あるいはその機関が、職権取消制限の法理を援用することは背理であり、認められない。

とりわけ、公有水面埋立の「承認」は、名宛人は、国の機関に限定をされており、私人が名宛人となる「免許」とは本質的に異なっており、私人とは異なる立場に基づくものであるから、上記の理はより一層強く妥当する。

（４）小括

本件埋立承認処分は、公有水面埋立法が保護しようとしている適正な国土利用や環境保全・災害防止（公有水面埋立法４条１項）などの公益や地元市町村の利益（同法４条１項）、利害関係第三者の法益（同法３条３項）を保護するために、当該承認処分が違法である場合には、違法な埋立工事を防止するために同処分の効果を覆滅させる必要性は極めて高い。

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

したがって、法治国家における法律による行政の原則を貫徹する観点からすれば、埋立事業の公益性は、裁量処分たる埋立承認取消処分の違法・不当事由として考慮されるべきであって、それのみでは違法な埋立承認処分の存続を正当化する事由とはなりえない。

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

（１）本件埋立承認取消による不利益

仮に、本件について、職権取消制限の法理の適用があるとしても、本件承認の取消しによって生ずる不利益の程度は高度なものと評価できない。

すなわち、普天間飛行場を県内にしか移設できないという地理的・軍事的根拠は存しないし、日米両国間の信頼関係を悪化という点は、それ自体が漠然としているうえ、他の可能性を排して辺野古移設にこだわり、県外国外移設に向けた努力を怠った国の責任である。

（２）瑕疵ある本件埋立承認を放置することによる不利益

他方、瑕疵ある本件埋立承認を放置することによる不利益は甚大である。

すなわち、70年余にわたって米軍基地の過重負担により、沖縄県の自治が侵害され、住民は負担にあえいできており、沖縄県民は、基地の異常なまでの集中の解消を求め、本件埋立承認出願に対する明確な反対の意思を示しているところ、新基地建設は、沖縄の民意に反して、本件埋立対象地の貴重な自然環境を不可逆的に破壊し、付近の生活環境を悪化させ、地域振興開発の阻害要因を作出するものであり、これは、基地負担・基地被害を沖縄県内に移設してさらに将来にわたって固定化するものにほかならない。

## 第６　結語

本件埋立承認出願については１号要件及び２号要件への要件適合性を欠いていたとの現沖縄県知事の判断は合理的になされたものであり、要件適合性判断について沖縄県知事の裁量の逸脱ないし濫用は認められない。また、前沖縄県知事による１号要件及び２号要件の判断過程は合理性を欠いていたものであった。なお、私人の信頼利益保護のための職権取消制限の法理は本件埋立承認取消には適用されないものであり、仮に適用があるとしても、瑕疵のある本件埋立承認を放置することは公共の福祉の要請に照らして著しく不当であると言うべきであるから、職権取消しは否定されない。

前沖縄県知事のした本件埋立承認は要件適合性を欠いた違法な行政処分であるから、取り消されなければならないものである。本件埋立承認取消は適法になされたものであり、法令違反は認められない。

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

以上

# 反　論　書（2）

平成28年4月4日

審査申出人は、国地方係争処理委員会の審査の手続きに関する規則第7条に基づき反論書を提出する。

国地方係争処理委員会　御中

審査申出人代理人弁護士　竹　下　　勇

同　久　保　　以

同　秀　浦　　由紀子

同　亀　山　　聡

同　松　永　　和宏

同　加　藤　　希

同　仲　西　　孝浩

目次

第１　本件審査の枠組みの概略 ..... 3
１　はじめに ..... 3
２　本件の経緯 ..... 3
３　申出人主張の審査の枠組み ..... 4
４　審査の枠組みにおける個別的争点 ..... 5
(1)　取消制限法理の適用の有無 ..... 5
(2)　公水法４条１項各号適合性の審査の対象となる処分 ..... 5
(3)　地自法 245 条の７における「法令の規定に違反」の意義 ..... 5
(4)　２号要件適合性の裁量判断の逸脱・濫用の判断基準 ..... 5
(5)　１号要件適合性の裁量判断の逸脱・濫用の判断基準 ..... 5
第２　各論 ..... 6
１　取消制限法理の適用の有無 ..... 6
(1)　是正指示書の記載 ..... 6
(2)　取消制限法理の性質 ..... 8
(3)　「法令の規定に違反している」といえないこと ..... 14
(4)　相手方が取消制限法理を主張しうる者にあたらないこと ..... 15
(5)　国（沖縄防衛）自身が取消制限法理を主張しえないこと ..... 18
(6)　小括 ..... 23
２　公水法４条１項各号適合性の審査の対象となる処分 ..... 23
(1)　「何の」審査を問題にしているのか ..... 24
(2)　「誰の判断」が審査されるべきなのか ..... 24
(3)　答弁書に対する反論 ..... 26
(4)　「誰が」「どのように」審査を行うのか ..... 34
(5)　小括 ..... 51

3　地自法245条の7における「法令の規定に違反」の意義.....51
4　2号要件適合性の裁量判断の逸脱・濫用の判断基準.....52
(1)　2号要件の意義.....52
(2)　十分配慮されているか否かは厳密に判断されるべきこと.....55
(3)　2号要件と上物について.....58
(4)　裁量統制について.....66
5　1号要件適合性の裁量判断の逸脱・濫用の判断基準.....70
(1)　1号要件の意義.....70
(2)　国防上の事項について.....74
(3)　裁量統制について.....84

## 第１　本件審査の枠組みの概略

### １　はじめに

申出人は、本件審査の枠組みについて、審査申出書の理由を補充するとともに、答弁書に対して反論を行う。

事実及びその評価、あてはめについては（１号要件及び２号要件の事実認定、あてはめ、評価、仮に取消制限法理を適用した場合の比較衡量）に関しては、本書面では取り扱わず、反論書（３）以降において述べる。

申出書やその他の書面と重複する記載もあるが、本書面は、審査の枠組みについての法律上の争点について、網羅的に述べることを目的とするため、容赦いただきたい。

### ２　本件の経緯

沖縄防衛局は、平成 25 年３月 22 日付沖防第 1123 号「公有水面埋立承認願書」をもって公有水面埋立承認出願(以下、「本件埋立承認出願」という。）を行った。

仲井眞前沖縄県知事（以下、「前沖縄県知事」ということがある。）は、平成 25 年 12 月 27 日付沖縄県指令土第 1321 号・沖縄県指令農第 1721 号「承認書」をもって沖縄県知事が行った公有水面埋立承認処分（以下、「本件埋立承認」という。）を行った。

申出人は、平成 27 年 10 月 13 日付沖縄県達土第 233 号・沖縄県達農第 3189 号「公有水面埋立承認取消通知書」をもって埋立承認処分取消処分（以下、「本件埋立承認取消し」という。）を行った。

本件埋立承認取消は、本件埋立承認出願が、公有水面埋立法（以下、「公水法」という。）４条１項１号（以下、「１号要件」という。）、同項２号（以下、「２号要件という。」の要件を欠く違法なものであった

として、これを看過して行われた本件埋立承認を取り消す処分であった。

相手方は、平成28年3月16日付国水政第102号「公有水面埋立法に基づく埋立承認の取消処分の取消しについて（指示）」（以下、「是正指示書」という。）をもって、地方自治法（以下、「地自法」という。）第245条の7第1項に基づく是正の指示（以下、「本件関与」という。）を行った。

本件関与は、本件埋立承認取消が、公有水面埋立法（以下、「公水法」という。）の規定に違反しているとの理由により、本件埋立承認取消を取り消すことを求めるものである。

3　申出人主張の審査の枠組み

本件審査申出の趣旨は、本件関与の取消しを求めるものである。

是正の指示は、都道府県の法定受託事務の処理が法令の規定に違反しているとき等になしうる。

ここで、法定受託事務とは、申出人の本件埋立承認取消しであり、本件埋立承認取消しは、本件埋立承認出願の1号要件、2号要件違反という判断により、本件埋立承認を取り消すものであった。

したがって、本件においては、申出人の、1号要件、2号要件適合性に関する判断に裁量の逸脱ないし濫用が存し、違法であったか否かが審査されるべきである。

そして、ここでの違法性は重大かつ明白なものでなければならない。

また、申出人の裁量は、1号要件、2号要件いずれも都道府県知事の政策的、専門的判断として広範な裁量が認められるが、環境保全を図る方向で厳格な裁量権行使が求められることから、審査対象を本件埋立承認とした場合は、厳格な審査が求められる。

なお、是正指示書の理由中、「取消制限法理により取り消すことのできない処分を取り消した点」については、失当であり、かかる制限法理違反の有無は審査の対象となりえない。

4　審査の枠組みにおける個別的争点

以上から、審査の枠組みに関する争点を分解すると、以下のとおりとなり、第２で、これらの個別的争点について、順次、申出人の主張を述べる。

(1)　取消制限法理の適用の有無

まず、取消制限法理違反の有無が、審査の対象となりうるか否かが争点となる。

(2)　公水法４条１項各号適合性の審査の対象となる処分

次に、公水法４条１項各号適合性の審査の対象となる処分が、申出人の本件埋立承認取消しなのか、前沖縄県知事の本件埋立承認なのかが争点となる。

(3)　地自法 245 条の７における「法令の規定に違反」の意義

ここでいう違法性は重大明白な違法に限られるか否かが争点となる。

(4)　２号要件適合性の裁量判断の逸脱・濫用の判断基準

申出人の本件埋立承認取消にあたっての２号要件適合性に関する判断の裁量逸脱・濫用がどのように判断されるべきかが争点となる。

(5)　１号要件適合性の裁量判断の逸脱・濫用の判断基準

さらに、申出人の本件埋立承認取消にあたっての１号要件適合性に関する判断の裁量逸脱・濫用がどのように判断されるべきかが争点となる。

## 第２　各論

### １　取消制限法理の適用の有無

#### (1)　是正指示書の記載

是正指示書において、相手方は、「授益処分としての行政処分は，それに法的瑕疵があり違法であっても，直ちに取消権が発生したり，あるいはこれを行使できるものではなく，処分を取り消すことによって生ずる不利益と，取消しをしないことによって当該処分に基いて生じた効果をそのまま維持することの不利益を比較衡量し，当該処分を放置することが公共の福祉の要請に照らし著しく不当であると認められるときに限ってこれを取り消すことができると解される（最高裁昭和４３年１１月７日判決・民集２２巻１２号２４２１ページ，最高裁昭和２８年９月４日判決・民集７巻９号８６８ページ，最高裁昭和３１年３月２日判決・民集１０巻３号１４７ページ，最高裁昭和３３年９月９日判決・民集１２巻１３号１９４９ページ，東京高裁平成１６年９月７日・判例時報１９０５号６８ページ等参照)。」（是正指示書１４頁)、とした上で、「仮に，取消処分の理由において指摘するような法的瑕疵が存在したとしても，それを放置することによる不利益が，本件承認処分を取り消すことによって生じる有形無形の膨大な不利益を上回るということは到底できないのであり，しかも本件承認処分を放置することが公共の福祉の要請に照らし著しく不当であるとは到底認められない。よって，本件承認処分を取り消した本件取消処分は違法である。」（是正指示書１５頁ないし１６頁）とし，「本件取消処分は，～又は，取消制限法理により取り消すことのできない処分を取り消した点において，法４２条１項及び３項並びに法４条１項に反し違法であるから，これを取り消すことによって直ちに是正されるべきである。」（是正指示書１頁）とする。

相手方は、上記判例において採用されてきた取消制限法理違反が

「法定受託事務の処理が法令の規定に違反している」場合にあたるものと主張しているところ、このような解釈は誤りである。

したがって、この点が、まずは争点となる。

かかる解釈が誤りである根拠は、以下で詳述するが、結論のみ示す。

地自法245条の7の是正の指示は、「各大臣」が、「その所管する法律」に基づく法定受託事務の処理が「法令の規定に違反していると認めるとき」になしうるものであるところ、ここでいう「法令」は「所管する法律」、本件でいえば公水法を意味し、当該法律の「規定に違反している」必要がある。

しかし、取消制限法理は、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る。

したがって、「各大臣」は、「公水法」違反の本件埋立承認を法律による行政の原理に基づいて取り消す本件埋立承認取消しを、支持こそすれ、本件埋立承認取消しが公水法の規定に反しているとして是正の指示をなしえない。

また、そもそも取消制限法理は、かかる授益的行政処分の名宛人において主張されるべきであり、「各大臣が」主張することもなしえない。

さらに言えば、名宛人たる国（沖縄防衛局）の埋立権は、取消制限法理が想定している「私人」の「財産的価値」でもなく、根拠法たる公水法の解釈としても、取消制限法理を適用する前提を欠く。

以下、まず取消制限法理の性質について述べ、その後、取消制限法理を本件に適用しえないことについて述べる。

(2)　取消制限法理の性質

処分をなした行政庁は、処分が違法または不当であったと考える場合には、自ら取り消しうる。

しかし、授益的行政処分については、学説・判例上、一定の場合に職権取消しの制限が認められるべきとされる。

その根拠は、授益的行政処分の名宛人の法的安全の保護に求められる。この限りで、法律による行政の原理と、私人の利益保護が対立し、利益調整が求められるのである。

行政法の泰斗である塩野宏は、以下のとおり述べる（塩野宏『行政法Ⅰ［第六版］行政法総論』P189ないしP190：下線は審査申出人代理人）。

「行政行為の取消しは、法律による行政の原理の回復であるので、行政庁としては、当然取消しをすべしということになる。～授益的行政行為がなされたところ、行政庁があとになって瑕疵があったことを知って、取り消そうとする、これに対して、授益的処分の相手方つまり私人が、それは私人の側の行政に対する信頼を裏切る、あるいは法的安定性を害する、という主張をするのである。そこで、抽象的にいえば法律による行政の原理と私人の信頼保護という二つの利益が衝突するのであって、ここに取消権の制限という問題が生ずることになるわけである。～学説は、授益的行政行為の取消しには一定の制限を課しており（田中・行政法上巻一五一頁）、現代社会における私人の行政への依存性を前提とすると、相手方および関係する私人の信頼を保護すべき場合があることは認められなければならない。この問題はすぐれて利益衡量的なものであるので、具体的場合においてどのような線を引くかは困難な問題があり～抽象的な利益衡量原則については判例法が形成されているけれども～、類型的なケースごとの蓄積は形成されていない～一般論としては、問題の焦点が、法律による行政の原理を否定するに足る相手方並び

に利害関係者の保護の必要性が認められるかどうかにあることからすると、利益保護の対象は財産的価値（金銭又は物の給付）に関係するもので（逆にいえば、資格等の地位付与に関する場合は公益上必要な要件が欠けている以上、取消権の制限は及ばない）、取消権の行使の結果蒙る相手方の不利益の具体的状況、当初の行政行為の瑕疵をもたらした原因（相手方の責めに帰すものかどうか）等の利益の比較を当該受（ママ）益的処分にかかる法律の仕組みに即して判断することになろう（このような判断過程がかなり明瞭に示された判決として、参照、東京高判平成一六・九・七判例時報一九〇五号六八頁）。」

また、塩野宏とならぶ行政法学者であり、元最高裁判事である藤田宙靖は以下のとおり述べる（藤田宙靖『行政法総論』P127 ないし P128、P230、P241 ないし P243：下線は申出人代理人）。

「「法律による行政の原理」への固執のみで国民の利益の実質的救済は図れるか、という問題は、～今日では極めて重大な問題となっている。～「法律による行政の原理」を形式的に貫徹すること自体が、場合によっては、私人の利益の実質的保護という見地からして好ましくない事態をも招くことがある、ということは、伝統的な行政法理論の枠組みの中でも、全く等閑に付されていたわけではない。～伝統的な行政行為論によれば、違法な行政行為は、その行政行為を行った行政庁自らが職権で～取り消すことができるし、また取り消さなければならないのであるが、ただ、場合によって、その行政行為を取消してしまうと、この行為が有効に存在することを前提としてでき上がっていた一切の法関係が覆ることになり、行政行為の相手方たる私人を始め、関係者に不測の損害をもたらすことがあるので、そのような事態を防ぐために、たとえ違法であっても行政行為の取消しが制限されることがある、とされる～」（P127 ないし P128）

「なお後に詳しく見るように（後述二四一頁以下）、行政行為については、本

文に述べたような、いわば当該行為に制度内在的に存在する理由とはまた異なった、むしろ「外在的理由」とも言うべき理由から、職権取消しが制限されることがある。」（P230）

「取消しは、撤回と違って、違法な行政行為をその違法性を理由として効力を失わしめる行為なのであるから、法律による行政の原理の建前からすれば、行政行為が違法である以上は、本来、総て取り消せるし、また取り消さなければならない筈である。～通説・判例は、仮に違法な行政行為であっても、それを取り消すことが関係者の利益を著しく害するような場合（授益的な行為、あるいは、その行政行為を基にして私的な法律関係が形成されているような場合が多い）には、行政庁は職権取消しをすることができず、取り消せばかえってその取消し自体が違法になる、という考えを採っている～しかし、このような考え方はあくまでも、私人の法的安全を合理的な範囲で保護しようという、すぐれて法政策的な理由によるものであるから、他面で、例えば、およそ授益的な行為や私的法関係を形成する行為であれば違法であっても絶対に職権取消しは行えない、というような抽象的な原則が立てられているわけではない。～違法な行政行為の取消制限ということが一般に認められるのは、あくまでも、「法律による行政」という要請と相手方及び関係者の法的安全の保護という要請との価値衡量の結果、後者に重きが置かれる場合が存する、ということが承認されるからであるが、理論的に見る限り、それはやはりさしあたって「法律による行政の原理」の例外（ないし限界）を成すものと言わざるを得ない。～「法律による行政の原理」を、今日なお行政法解釈論の出発点として採用しようとする限りにおいては、違法な行政行為について、原則としての取消しと例外としての取消制限、という理論的けじめを明確につけておくことが必要である」（P241 ないし P243）

これらの記述から理解できるとおり、まずもって、取消制限法理は、法律による行政の原理と私人の信頼保護ないし法的安定の比較

衡量原理であり、法律による行政の原理と緊張関係に立つ制限法理である。

言い換えると、取消制限法理は、法律による行政の原理の外在的な制約原理であり、原処分の根拠法が要請する[1]制約原理ではない。

次に、取消制限法理は、あくまで、法律による行政の原理の限界をなすものであって、原則としての取消し、例外としての取消制限という関係をなすものである[2]。

さらに、取消制限法理は、「私人の行政への依存性を前提」とし、「相手方および関係する私人の信頼を保護すべき場合がある」ことによるもので（塩野宏前掲 P190)、「「法律による行政の原理」を形式的に貫徹すること自体が、場合によっては、私人の利益の実質的保護という見地から好ましくない事態をも招くことがある」からであり（藤田宙靖前掲 P127)、あくまで「私人の利益」を保護する法理である。

憲法まで遡るなら、憲法上の基本的人権保護のために、同じく憲法上の三権分立原則が要請する法律による行政の原理を制約する原理である[3]。

---

[1] 藤田宙靖『行政法総論』P53 ないし P54「「法律による行政の原理」とは、まず、「行政は、たとえどのような名目（例えば、“公共の福祉”、“国民の生命の安全”等々）であろうとも、行政権の担い手の独自の判断で行われてはならず、国民の代表たる議会（国会）が定めた、一般的ルール（法律）に従ってのみ行われなければならない」という原則である、ということを確認することが重要である。」

同書においては、法律による行政の原理の内在的な限界を「法律による行政の原理」の「例外」と呼び、外在的な限界を、「法律による行政の原理」の「限界」と呼んでいる（同書 P66)。

言うまでもなく、取消制限法理は、「限界」に位置づけられている（同書 P125)。

[2] 法律による行政の原理からの取消しの原則と、条理により取消しの制限を受ける場合がある、という理路を明確にする裁判例として、相手方も引用する東京高判 H16.9.7 訟月 51.9.2288 参照。

[3] 遠藤博也『実定行政法』P140 の以下の記述も参照。

「憲法上、三権分立の原理、法律による行政の原理（法律の優越の原則）により、違法の行政行為を職権によって取り消すべきだとする要請が働く。しかし、営業の自由、建築の自由などを資本・労力の投下によって具体化している場合にあっては、財産権尊重（憲法２９条）の趣旨から、また、社会保険給付などに依存して生活しているときにあっては、生存権保障（同２５条）の趣旨から、直ちに取り消すべきではないとする要請

また、ここで、「利益保護の対象は財産的価値（金銭又は物の給付）に関係するもので（逆にいえば、資格等の地位付与に関する場合は公益上必要な要件が欠けている以上、取消権の制限は及ばない）ことには留意されなければならない（塩野宏前掲 P190)。

この点は、いわば当然のことである。なぜなら、資格等の地位付与は、適法要件を充足する限りで付与されるものであり、かかる要件を充足しない以上は、そもそもそのような資格を保持する利益自体を保護する理由は認めがたいからである[4]。

この点、取消制限法理を採用し、かつ取消処分を違法とした裁判例は悉く財産的価値に関係したものであることも、かかる見解の妥当性を裏付けるものである（相手方が是正指示書で引用している判例のうち、最高裁判例は、全て農地に関するものであり、東京高判は、障害年金の過払の事例である)。

なお、資格付与が正面から問題になった事で特徴的な判示を行う裁判例として、例えば、公立学校教員採用選考試験に合格し公立学校教員に任命された原告が、県教委から、採用選考試験に係る原告の成績に不正な加点操作があったとして（ただし、原告はこれに関わっていない)、採用処分の取消処分を受けたことから、取消処分の

---

が働く。これらの要請もまた、法的安定、信頼保護ともども憲法上のものである。ゆえに、相反する要請の間において諸利益の比較衡量が要求される。」

[4] 上記塩野説が参考にしたと考えられるドイツ行政手続法第４８条は、第１項において、違法な行政行為を取り消しうること、授益的行政行為について、取消制限が認められることを一般的に定めている。その上で、２項において、一回的若しくは継続的金銭給付または分割可能な現物給付を与える行政行為、そしてそれらの条件となる行政行為については、職権取消そのものができなくなることを定め、第３項は、第２項に該当しない行政行為については、職権取消そのものは、常にできるかのような定めを置き、信頼したことによって生じた財産上の不利益を、填補しなければならない場合があることを定めている。

つまり、経済的価値に係る授益的行政処分については取消制限を認め、それ以外の処分については、信頼したことによって生じた財産上の不利益の填補はともかくとして、取消制限を認めていない。

取消を求めた大分地判 H28.1.14（平成 21 年（行ウ）第４号）がある。

同裁判例においては、資格付与に関する授益的行政処分について、一律に取消権の制限は及ばないという解釈は採りえないとしつつも、取消処分により原告が被る不利益に関して、「原告は，本件取消処分により，公立小学校の教諭としての地位を喪失することが本件取消処分による不利益であると主張するが，本件採用処分が違法である以上，原告には，その地位を保有する正当な利益は認められない。」と判示し、違法に取得した資格（地位）それ自体の保護は否定している。

その上で、採用されたと信頼して、次回の採用試験を受験しなかったことによる不利益を原告の不利益として比較衡量の対象とし、結論としては、職権取消しは適法であるとした。

このように、取消制限法理は、あくまで、財産的価値に係る信頼を保護するものであり、違法に（必ずしも責に帰すべき事由がある場合に限らない）取得した資格（地位）それ自体を保持することを認める形での保護を与えるものではない[5]。

---

[5] 他にも、資格（地位）を付与する処分の取消処分の適法性が争われた裁判例はいくつか存在するが、以下のとおり、悉く取消処分は適法であるとされている（乙部哲郎『行政行為の取消と撤回』P337、P386 参照）。

札幌地判 S29.11.9 行集 5.11.2773 は、鉱業法 27 条 1 項、52 条に基づく鉱業権取消処分を、「原告らの右取消処分により被る損害が甚大であるとしても、この一事をもつて直ちに右取消処分を違法ということができない」としている。

東京地判 S30.6.17 行集 6.6.1544 は、医師免許取消処分について、授益的行政処分の取消制限法理に触れた上で、簡単に公益上の必要があると認め、適法としている。

神戸地判 S30.12.26 行集 6.12.2992 は、医科大学入学許可取消処分について、出身大学の調査書提出方法や成績の確定方法等について責任を負うべき点があることは否定できないが、原告が正規に学習科目を履修してその合格点を得たことが認められない以上、入学許可取消処分は止むを得ないとして、簡単に取消処分の適法性を認めている。

熊本地判 S60.3.28 判時 1163.58 は、町条例に反して行われた町職員の採用行為取消処分について、町長の裁量権の範囲内の正当な処分であるとして適法としている。

神戸地判 H1.9.11 判タ 726.149 は、条件付運転免許を受けたものの、更新時に行政庁の手違いで無条件運転免許を受けた者に対し、その次の更新時に職権で当初の条件付き免許証を交付したことについて（この交付が、運転免許条件解除処分の取消処分とされている）、条件解除に技能審査が課されていることから、条件解除処分の放置は著しく不

以上をまとめると、取消制限法理とは、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ると言うことができよう。

以下、かかる取消制限法理の性質を踏まえて、本件に適用がないことについて述べる。

(3)　「法令の規定に違反している」といえないこと

本件関与は本件埋立承認取消しという、「法定受託事務の処理が」、公水法という「法令の規定に違反している」としてなされたものである。

そこで、まずは、この「法令の規定」に、取消制限法理違反が含まれるのか、が問題となる。

上記で見てきたとおり、取消制限法理は、法律による行政の原理と緊張関係に立つ、外在的制約原理であり、原則としての法律による行政の原理による取消しを制約する例外的な原理であった。

であれば、公水法上の要件を充足しない処分を取り消すことは、公水法に適合こそすれ、取消制限法理に反することが、公水法という「法令の規定」に違反している、ということはありえない。

是正の指示を含めた関与は、「一定の行政目的」を実現するための制度であり（地自法245条3号参照：村上順他『新基本法コンメンタール　地方自治法』P372「**「第3号関与」の規定は、前2号に掲げられる関与の基本類型に共通する性格を描写するものであり、いわば一般的・抽象的な「関与の定義」に相当する**」）、ここでいう「一定の行政目

---

当であるとし、原告の、事故や交通法規違反がなかったので条件解除処分は相当でない等の主張を排斥して、当該取消処分を適法としている。

的」とは、一般に、「全国的な統一性、広域的な調整、行政事務の適正な執行を図る等の行政目的」を意味する（松本英昭『新版逐条地方自治法＜第７次改訂版＞』P1067ないしP1068）。

是正の指示は、「各大臣」（地自法245条の４第１項参照）が、「所管する法律」等に係る「都道府県の法定受託事務の処理」が「法令の規定に違反していると認めるとき」等に行うものであるから、結局のところ、是正の指示は、当該法定受託事務の根拠法規であり、かつ「各大臣」の「所管する法律」の適正な執行を図ることを目的とする制度である。

したがって、相手方は、公水法４条１項１号、２号という、「所管する法律」の「法令の規定」に反するため、法律による行政の原理に基づいて本件埋立承認を取り消した本件埋立承認取消しを、むしろ支持すべき立場にある。

相手方は、辺野古新基地建設を推進する内閣の一員としての立場と、是正の指示をなすべき「各大臣」としての立場を混同し、裸の政策的利益に基づいて是正の指示を行っているに過ぎず、凡そかような是正の指示が許される余地はない。

(4)　相手方が取消制限法理を主張しうる者にあたらないこと

取消制限法理は、かかる授益的行政処分の名宛人によって主観訴訟において主張されるべきであり、「各大臣」が主張することは許されず、かかる観点からも本件に取消制限法理が適用されることはない。

取消制限法理は、既に見てきたとおり、処分の名宛人ないし関係者の利益を保護する法理であるところ、処分の名宛人ないし関係者がそれぞれの主観訴訟において主張すべき法理であって、凡そ一般

的に授益的処分の取消しが問題となる場面では、誰もがいかなる訴訟においても主張しうるというような法理ではない。

この点、取消制限法理は、複効的行政処分にも認められるが[6]、争訟取消しには適用されない（最判 S37.2.27 民集 16.2.392）。

そのため，例えば、複効的行政処分について、不利益を受ける第三者が取消訴訟を提起したとした場合を想定してみると、処分庁が帰属する行政主体である被告は、取消制限法理を主張して棄却を求めることはできない。

せいぜい事情判決の主張の中で取消制限法理と重複する限りで、取消しにより生じ得る名宛人の不利益の主張を行なえるに過ぎない（行政事件訴訟法第３１条）。

しかし、この場合でも、以下で藤田宙靖が述べるとおり、取消制限法理が争訟取消しに妥当するわけでもなければ、取消制限法理が妥当する場合に事情判決が下される関係にあるわけでもない（下線は申出人代理人）。

「事情判決の前提となる「公共の福祉」の要件について一般的にみる限り、行政行為が取り消されるということは、もともとそれ自体、多かれ少なかれ公共の福祉に影響を及ぼすことなのであるから、何がここでいう「公共の福祉」に当るかについての解釈は、きわめて慎重になされなければならない（そうでなければ、極端に言えば、事実上、行政行為の取消しということ自体およそ許されない、ということにもなりかねない）。争訟取消しの制限ということの意味を、近代法治国家原理との関係から先に述べたようなものとして考える立場に立つ限り、例えば、単に職権取消しが制限されるに過ぎないような場合にこの条文を適用されるようなことがあってはならない、と言わな

---

6 「行政行為の取消しの利益と私人の信頼保護の利益が対立するのは、授益的処分だけでなく、複効的処分の場合にもみられる。」（塩野宏『行政法Ⅰ［第六版］行政法総論』P190）

ければならないであろう。」（藤田宙靖『行政法総論』P487 乃至 P488）

要するに、名宛人が、自己が取消処分の取消訴訟を提起した場合と同様の保護を得られるか否かは、いかなる場面（訴訟）で問題となるかによって変わりうるということである。

翻って、是正の指示という場面について見てみると、言うまでもなく、是正の指示制度は、処分の名宛人の保護を目的とする制度ではない。

上述したとおり、是正の指示は、当該法定受託事務の根拠法規であり、かつ「各大臣」の「所管する法律」の適正な執行を図ることを目的とする制度である。

しかるに、取消制限法理を「各大臣」が主張することは、当該所管法令が保護しようとする利益（各要件の考慮要素となっている利益、複効的行政処分であれば、第三者の利益、公益）より名宛人の信頼保護を重視することを意味する。

このような主張が、「所管する法律」の適正な執行とは、相容れないことは言うまでもない。

さらに、本件に即して見てみると、相手方が主張する、取消制限法理により保護されるべき利益は、是正指示書上、明確ではないものの、「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の除去」、「日米両国間の信頼関係」、「国際社会における我が国に対する信頼の低下」、「宜野湾市の経済発展、引いては沖縄県の発展」、「沖縄県全体の負担軽減」、「辺野古沿岸域の埋立工事等に国が支出した約 473 億円、「平成 27 年度に計上した約 1736 億円の予算のうち契約済額の一部（金額未確定）」といった利益である。

これらの利益は、経済的不利益を除けば名宛人の利益ですらなく、いわんや公水法が保護する利益とは全く関係がない。

かかる利益の保護は、「各大臣」が、自身の「所管する法律」の適正な執行のために主張すべきことではない。

以上からすれば、取消制限法理は、あくまで、授益的行政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法理であって、名宛人が自身の利益の保護を求めて訴えを提起しているわけでもないのに、かかる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「各大臣」が、所管法令の適正な執行を目的とする是正の指示において、所管法令の規定に違反する理由として主張することは、地自法上許容されていない。

(5) 国（沖縄防衛）自身が取消制限法理を主張しえないこと

さらに、本件では、名宛人たる国（沖縄防衛局）自身ですら、取消制限法理を本件において主張しえないから、取消制限法理が本件において妥当することは、より一層ありえない。

つまり、名宛人たる国（沖縄防衛局）が本件埋立承認で取得した埋立権（ないし埋立を行う地位）は、取消制限法理が想定している「私人」の「財産的価値」ではなく、根拠法たる公水法の解釈としても、取消制限法理を適用する前提を欠くものである。

ア 国（沖縄防衛局）が私人と異なること

既に見てきたとおり、取消制限法理は、「現代社会における私人の行政への依存性を前提と」して、「相手方および関係する私人の信頼を保護」する法理であり（塩野宏『行政法Ⅰ［第六版］行政法総論』P190）、「国民の利益の実質的救済」のために（藤田宙靖『行政法総論』P127）、「私人の法的安全を合理的な範囲で保護しようという、すぐれて法政策的な理由による」法理（同P242）であった（上記脚注3も参照）。

言うまでもなく、国（沖縄防衛局）は、国民でもなければ私人でもなく、基本的人権の享有主体でもないし、行政に依存する存在でもない。

法律による行政の原理を厳格に遵守すべき行政主体なのであって、このような者が、取消制限法理を主張して法律による行政の原理を曲げることを求めることは許されない。

しかも、既に審査申出書第２章第５・１・(5)・イ（P174 以下）で詳述したとおり[7]、国（沖縄防衛局）は、固有の資格（私人が立ちえない立場）において、本件埋立承認ないし本件埋立承認取消しの名宛人となったものである。

そうであれば、より一層、取消制限法理を主張することが許される余地はない。

イ　本件埋立承認は「財産的価値」に係る処分ではないこと

さらに、既に述べたとおり、取消制限法理における「利益保護の対象は財産的価値（金銭又は物の給付）に関係するもので（逆にいえば、資格等の地位付与に関する場合は公益上必要な要件が欠けている以上、取消権の制限は及ばない）」（塩野宏『行政法Ⅰ［第六版］行政法総論』P190）なければならない。

本件埋立承認は、公有水面を適法に埋め立て得る地位を申請者たる沖縄防衛局に付与する処分であるから、取消制限法理が及ぶ前提に欠ける（少なくとも、損失補償の問題が生じるに過ぎない）。

---

[7] ここでは詳細は繰り返さない。
端的にまとめておくと、「埋立承認」は、名宛人が国に限定されていること、免許により設定される権利と承認により設定される権利が本質において相違するものであること、承認の場合は、公有水面の公用を廃止するという「公物管理権者」たる行政主体しかなしえない行為（竣功通知）を国が行うことが予定されていること、国と他の者とでは条文の準用が異なることが根拠である。

ウ　公水法が違法な「資格」の存続を許容する場合がありうる趣旨とは考えられないこと

上記のとおり、「資格」の保持という形で取消制限法理は及ばないと解されるのであるが、その実質的根拠は、かかる「資格」の保持を認めることが、単に財産的価値の保持を認めることに比較して、処分の根拠法が保護しようとする公益に対する影響が重大であるから、と言ってもよいであろう。

仮に、一般論として、常に「資格」が取消制限法理の対象となるべきではない、ということが肯定されないとしても、少なくとも、公水法の解釈として、違法な「資格」の保持を許容するものとは考えられないことを以下に述べる。

すなわち、都道府県知事は、「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）、「埋立地ノ用途ガ土地利用又ハ環境保全ニ関スル国又ハ地方公共団体（港務局ヲ含ム）ノ法律ニ基ク計画ニ違背セザルコト」（３号）、「埋立地ノ用途ニ照シ公共施設ノ配置及規模ガ適正ナルコト」（４号）等の要件を全て充足しない限り免許ないし承認を与えることはできず（公水法４条１項、42 条３項）、仮に、これらの要件を充足した場合であっても、都道府県知事は、「合理的な理由があるときは免許拒否ができる」（建設省埋立行政研究会編著『公有水面埋立実務ハンドブック』P41）。

また、都道府県知事は、「埋立ニ関スル法令ニ規定スルモノノ外埋立ノ免許ニ公益上又ハ利害関係人ノ保護ニ関シ必要ト認ムル条件ヲ附スルコト」もできる（公水法施行令第６条）。

さらに、都道府県知事は、「埋立区域ノ縮少、埋立地ノ用途若ハ設計ノ概要ノ変更又ハ前条ノ期間ノ伸長ヲ許可スルコト」ができるが（公水法13条の2第1項）、この許可に際しては4条1項の規定を準用されるため（同2項）、埋立免許、承認の変更が生じた場合にも、免許、承認と同様の要件を全て充足しなければ、変更を許可できず（但し、承認については、公水法 42 条3項により「埋立地ノ用途又ハ設計ノ概要ノ変更ニ係ル部分ニ限ル」:要するに、より環境に対する負荷が大きくなる場合である）、さらに「正当ノ事由アリト認ムルトキ」でなければ許可することが許されない（同条1項）。

埋立地の用途変更についても、都道府県知事の許可が求められ（公水法 29 条1項）、その許可の要件として、4条1項と同様、「埋立地ノ利用上適正且合理的ナルコト」（29 条2項3号）、「供セムトスル用途ガ土地利用又ハ環境保全ニ関スル国又ハ地方公共団体（港務局ヲ含ム）ノ法律ニ基ク計画ニ違背セザルコト」（同項4号）が求められることに加えて、「告示シタル用途ニ供セザルコトニ付已ムコトヲ得ザル事由アルこと」といった要件を全て充足しなければならない。

また、都道府県知事は、「埋立地ニ関スル権利ヲ取得シタル者ニ対シ災害防止ニ関シ埋立ノ免許条件ノ範囲内ニ於テ義務ヲ命スルコト」もできる（公水法30条）。

さらに、公水法 32 条は、埋立免許を一定の場合に取り消す等の行為ができることを認めているが、中でも、「埋立ニ関スル工事施行ノ方法公害ヲ生スルノ虞アルトキ」（同条1項4号）、「公有水面ノ状況ノ変更ニ因リ必要ヲ生シタルトキ」（同5号）、「公害ヲ除却シ又ハ軽減スル為必要ナルトキ」（同6号）、「前号ノ場

合ヲ除クノ外法令ニ依リ土地ヲ収用又ハ使用スルコトヲ得ル事業ノ為必要ナルトキ」（同７号）は、埋立権者の責に帰するべき事由がなくとも、事後的に、免許を与えた趣旨を害するような事情が生じた場合には取消し等を認めている。

しかも、これらの事由のうち、７号の場合を除いては、補償も要しないとされており（同条２項）、殊に４号ないし６号が、事業者の帰責性がないにもかかわらず補償を要しないのは、「公益上やむを得ず、埋立権者に内在的制約が課せられるものとして補償は行わない」趣旨とされている（建設省埋立行政研究会編著『公有水面埋立実務ハンドブック』P117：山口眞弘・住田正二『公有水面埋立法』P181 以下も、立法論としては補償を行うべきとしつつも、取消自体が許されないという議論はしていない）。

これに加えて、無願埋立てや埋立ての用途の潜脱等については、罰則も設けられて、厳格に規制されている（公水法 39 条以下）。

なお、上記で触れた規定のうち、29 条、30 条、32 条、39 条等については、埋立承認に準用されていないが、準用されていない趣旨は、単に、国はかかる事態が発生すれば、自ら措置を採ることが期待されるからに過ぎず[8]、実体としては国以外の名宛人と同じ規律に沿って行動すべきことに変わりはない。

以上の規定を概観すると、公水法は、公水法が保護すべき公益

---

[8] 本件に先行する福岡高等裁判所那覇支部平成 28 年（行ケ）第１号　地方自治法 251 条の５に基づく違法の国の関与の取消請求事件における平成 28 年２月 10 日付「釈明事項への回答書」P8 に拠れば、この点に関する国の見解は、「通常，国については，上記のような当然に行うべきことを行わず，また，守るべき規律を守らないといった事態を想定することはできず，万が一そのような事態が生じたとしても，監督措置等を待つまでもなく自ら必要な措置を採ることが期待できるのであって，あえて法によって国を規律する必要がないからである。」，「一般法理に基づく職権取消し又は撤回を行うことができると解されるから，いうまでもなく，このような一般法理に基づく職権取消し又は撤回は，国に対する「承認」であっても，私人に対する「免許」であっても可能である」とのことである（同事件における平成２８年２月１２日付答弁書も同旨）。

（同法４条１項各号所定：特に、環境）を、都道府県知事の裁量を縛り、あるいは都道府県知事の裁量による保護の方法を設けて、極めて強く保護していると言える。

公水法は、事後的に、かつ、事業者の責に帰すべからざる事由で公益に対する侵害がある場合ですら、補償を要せずに免許の取消し（講学上は撤回であろう）等をなしうることを明文で規定しているのである。

ましてや、当初から瑕疵が存在する場合に、かかる埋立てを、法律による行政の原理に反してまで存続させることを許容する趣旨とは、到底考えられない。

埋立免許にせよ承認にせよ、公水法４条１項各号の要件を充足する限りで、埋立てをなしうる権利ないし地位を与えるものであって、かかる要件を充足しない場合に、違法に与えられた権利ないし地位それ自体が、保持を認められるという意味で保護されるべきことはありえない（せいぜい生じた経済的損害について、損失補償ないし損害賠償の可能性の問題があるのみである）。

(6)　小括

以上、取消制限法理が本件に適用されることはなく、取消制限法理に違反することを本件関与の理由（公水法の規定違反）とする相手方の主張は失当である。

2　公水法４条１項各号適合性の審査の対象となる処分

次に、公水法４条１項各号適合性の審査の対象は、相手方の主張するように、前沖縄県知事のなした本件埋立承認なのか、申出人のなした本件埋立承認取消しなのか、が問題となるが、当然申出人のなした

本件埋立承認取消しである。

本件では、国（沖縄防衛局）の埋立承認出願、前沖縄県知事の本件埋立承認、現沖縄県知事の本件埋立承認取消し、国土交通大臣の是正の指示、という順序で判断が入れ子になり、後者が前者の判断を判断するという関係になっているため、議論が複雑になっている。

議論を整理するために、「何の」審査を問題とし、「誰の判断を」、「誰が」「どのように」審査すべきか、と順を追って検討していく。

(1)　「何の」審査を問題にしているのか

まず、ここでは、「何の」審査を問題としているのかを明確にしておく。

ここで問題としているのは、あくまで、「法４条１項１号、２号の要件適合性」である。

この要件適合性が問題とされるのは、本件埋立承認出願であり、基準時は本件埋立承認時である。

(2)　「誰の判断」が審査されるべきなのか

次に、この要件適合性について、「誰の判断」を審査するのか、ということが問題である。

言い換えると、要件適合性について裁量を有しているのは誰か、という問題である。

これは、都道府県知事以外の何者でもない。

公水法の解釈上、埋立免許、埋立承認を行う権限を有する都道府県知事に、公水法４条１項各号所定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、申出人と相手方間に争いがない（是正指示書Ｐ２、Ｐ６）。

申出人は、かかる権限を有し、要件裁量を有する行政庁として、

本件埋立承認出願の要件適合性の判断を行い、承認時において要件適合性が認められなかったものとして、本件埋立承認取消しをしている。

本件では、偶々行政庁が自然人としては別人（前沖縄県知事と現沖縄県知事）だが、あくまで同じ行政庁が自らの判断を事後的に取り消したものである。

これは、職権取消しの場面であり、争訟取消しの場面ではないから、現沖縄県知事が前沖縄県知事の本件埋立承認を取り消すにあたって、前沖縄県知事（つまり、行政庁としては、「自身」）の裁量逸脱・濫用の有無を判断し、逸脱・濫用が認められる場合にのみ職権取消しをなしうるという枠組みが妥当するわけではない。

あくまで判断を代置して、本件埋立承認出願の公水法４条１項各号の要件適合性の判断を行うことが許される。

本件において、前沖縄県知事が公水法４条１項各号の要件裁量を有していることは確かであろう。

しかし、本件は、本件埋立承認の取消訴訟でもなければ、本件埋立承認に対する是正の指示に係る審査でもない。

前沖縄県知事の判断は、現沖縄県知事（要するに自分自身）の判断で代置され、裁量を有する「都道府県知事」の要件適合性に関する最終的な判断は、本件埋立承認取消しにおいて示されている。

本件関与において違法であるから取り消すことを指示されているのは、あくまで本件埋立承認取消しであり、その適法性が問題なのである。

現沖縄県知事が前沖縄県知事の裁量逸脱・濫用を判断しているわけでもなく、代置して本件埋立承認の要件適合性について判断を行い、かかる代置された判断の適法性が問題とされている以上、本件

で公水法４条１項各号の要件適合性について審査されるのは、現沖縄県知事の本件埋立承認取消しにおける判断以外にはありえない。

(3)　答弁書に対する反論

相手方は、答弁書２において、以下のとおり主張している。

「行政庁が一旦した行政処分について，それが違法であるとして自ら取り消し得る実質的な根拠が，法律による行政の原理に基づく適法性の回復にあることからすると，違法を理由に自庁取消しをする場面においては，違法な状態が客観的に存在していなければならない。すなわち，違法を理由とした自庁取消しが問題となる場面において検討されるべきは，原処分に違法な状態が客観的に存在しているか否かであり，その存否について裁量権はないといわざるを得ない」（答弁書２第３・２Ｐ19：答弁書１第３・２Ｐ７においても同旨：なお、いずれも１号要件についての記述であるが、２号要件についても同様の主張と理解する。）

端的にまとめると、「違法性」は、客観的に認定されなければならないため、申出人は、「違法性」の認定に裁量はない、という主張である。ここで、「客観的に」とは、「自庁」ではない第三者（国地方係争処理委員会なり裁判所なり）の事後的な判断によるべきとの主張と理解される。

この点の理由づけを第一の理由とする。

次に、相手方は、答弁書１においては明確に主張しているとは言い難いが[9]、先行する訴訟においては、「元々の承認権限に裁量権がある

---

9 相手方は、答弁書４第２・２（Ｐ４）において、美濃部達吉の見解を引用して、授益的処分の取消が侵害処分としての性質を有し、取消権の行使が自由でないことを主張している。

この主張の趣旨は明確ではないが、この美濃部達吉の見解の引用は、先行する上記訴訟においては、訴状 P16 においてなされており、上記訴訟の相手方（先行訴訟の原告）の第３準備書面では、訴状 P14 以下の主張を引用した上で、上記のとおり、第２の理由

場合でも，その取消しの局面においては，当該取消処分は授益的処分を取り消す侵害行為の性質を有するものであるから，本件取消処分についても，最高裁昭和４３年判決の示す取消制限の法理が適用され，取消処分の適否はその法理に合致しているかどうかで判断されるのであり，被告がいうような現知事の本件取消処分に裁量権の逸脱・濫用があったかどうかなどではない」と主張していた（福岡高等裁判所那覇支部平成 27 年（行ケ）第３号における原告第３準備書面 P231)。

この主張自体も、趣旨が明快とは言い難いが、授益的行政処分の取消は侵害処分にあたり、取消制限法理が適用されて、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、現沖縄県知事の裁量がないという主張と理解される。

この点の理由づけを第二の理由とする。

以下、反論する。

ア　第一の理由づけ（原処分の違法性が客観的に判断されなければならない旨の主張）について

この主張は、誤りである。

まず、この主張は、論理的に、授益的行政処分に特有の理由ではなく、侵益的行政処分の場面においても等しく妥当する。

侵益的行政処分を職権取消しする根拠も、法律による行政の原理に基づく適法性の回復だからである。

以下では、第二の理由づけと明確に区別して第一の理由づけの妥当性を検討するために、「違法または不当」と認められさえす

---

づけを展開して、審理対象が本件埋立承認取消との申出人（先行訴訟の被告）の主張に反論していた。

そのため、相手方の主張としては、上記第二の理由を補助的に審査対象における主張とする趣旨であると理解して、反論を加えることにする。

れば、適法に取り消し得ることに争いはない侵益的行政処分の職権取消しを念頭において記述する。

申出人は、相手方の主張には、職権取消しにおける審査ないし裁量の理解に根本的な誤りがあると考える。

この点について、行政不服審査における以下の小早川光郎の記述を踏まえると、相手方の理解の誤りがわかりやすいので、引用する。

「異議申立てにもとづいて処分庁自身が自らのした処分をあらためて審査する場合には，そこでの審査は，違法と不当の区別を超えて全面にわたりうる。また，審査請求に関しても，少なくとも処分庁の上級庁が審査庁となる場合には，上級庁の指揮監督権は下級庁の権限行使に対し全面にわたって及ぶことが原則とされることから，同様の結論が導かれる。これらの場合については，そもそも違法と不当を区別する必要もない～上級庁以外の審査機関に対する審査請求の場合には，以上のことは当然には妥当しない。すなわち，場合によっては，それらの審査機関が処分庁の裁量判断をある程度まで尊重しなければならず，その意味で，処分庁に，審査機関に対する関係での裁量権が一定程度認められることもありうる。規定上明らかでなければ，それぞれの場合について解釈問題が生じうる」（小早川光郎『行政法講義・下Ⅰ』P81）

行政庁が自己のなした処分の適法性を審査する場合、「違法と不当の区別を超えて全面にわたり」審査でき、「そもそも違法と不当を区別する必要もない」。

要件裁量というのは、ある処分について法がその裁量の範囲内では、政策的な判断を許容し、その範囲内における判断の当否については、司法審査を及ばせない、ということを意味する。

ここで、要件裁量は、当該処分庁に、「処分の要件について」

与えている裁量である。

そして、処分庁が、原処分の「違法または不当」を認めて侵益的行政処分を取り消すことができるのは、その要件審査について改めて審査する裁量のようなものが与えられているから、原処分の「不当」の審査ができるわけではない。

あくまで原処分を行った処分庁と同様の（当たり前であるが）要件裁量が与えられているから、（これまた当たり前であるが）「同一の立場に立って」その原処分の要件適合性を代置して判断できるのである。

だからこそ、「違法と不当の区別を超えて全面にわたり」審査できるのであり、「違法」と「不当」を区別する意味もないのである。

「不当」というのは、法が与えた裁量の幅には留まっているものの、最適解（最も公益適合的な判断）ではない場合である。

原処分を行った処分庁は、裁量の範囲内で最適解を追及することができるのであり、だからこそ「不当」な処分でも取り消し得る。

そして、ここでは、取消しを行った処分庁の理由が「違法」なのか「不当」なのかは、実質的には区別する意味はない。

単に、処分庁は、「最適解」を出し、それが原処分と異なることを認めただけのことだからである。

行政庁が「違法または不当」と認めて侵益的行政処分を職権取消しした場合、行政庁が代置した原処分の要件適合性の判断（それこそ、最終的に示された「行政庁」の要件裁量に基づく判断である）に裁量逸脱・濫用がなければ、侵益的行政処分の職権取消しは適法というだけのことである。

是正の指示の対象は取消処分という法定受託事務の違法性であるにもかかわらず、国地方係争処理委員会や裁判所が事後的・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[10]。

また、相手方の立論だと、侵益的行政処分についても、原処分に裁量逸脱・濫用がなければ違法とならず、職権取消しはできないことになろうが、このように考えると、行政庁の職権取消しは無意味に制限され、名宛人の利益保護は無意味に制約されることになる。

実質的にも、このような結論が妥当でないことは明らかである。

イ　第二の理由づけ（授益的行政処分の取消だから裁量が収縮する論理）について

趣旨は必ずしも明確ではないが、相手方は、授益的行政処分の取消は侵害処分にあたり、取消制限法理が適用される場合は、比較衡

---

10 行政庁が侵益的行政処分を「不当」を理由に取り消し、かかる取消処分は違法であるとして是正の指示が行われ、国地方係争処理委員会の審査を経て、関与に係る訴えが係属したという例を考えてみれば明らかである。
この場合、相手方の立論では、裁判所は、原処分の「不当性」を「客観的に」審理すべき、ということにならざるを得ないであろう。
しかし、「不当性」を裁判所が直接審理できると考えるのは裁量概念の自殺としか言いようがないから、相手方の立論は根本的に誤っているのである。
申出人の主張では、この場合、裁判所は、最初から当該行政庁が侵益的行政処分をしない、という判断をしていたのと同様に、当該行政庁が職権取消し時になした要件適合性に関する判断（これこそ、当該行政庁の示した最終的な裁量判断であって、行政庁の考える最適解である）の「違法性」、つまり、裁量逸脱・濫用の有無を審理し、それにより、取消処分が適法か否かが判断されるに過ぎない。
相手方は、「違法を理由とした自庁取消しが問題となる場面においては」と（答弁書2第3・2P19）、下線で強調をしているので、「不当」を理由とする場合は「客観的に」判断されなくてよい、という趣旨かもしれない。
しかし、処分庁が自庁取消しする場合に、違法審査と不当審査を分けて行うわけもないのであって、なぜ、「不当審査」の場合は、裁量の範囲内でも審査できるのに、「違法審査」の場合には、争訟取消しと同様に（行政事件訴訟法30条）、「自身の判断の」裁量逸脱・濫用がなければ取り消しえない、という結論が導かれるのか、何ら合理的な説明ができない。

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、現沖縄県知事の裁量が消滅し、前沖縄県知事の裁量逸脱・濫用の有無が問題になるということを述べたいものと理解される[11]。

取消制限法理が本件に適用がないことは既に述べているが、その点を脇においても、このような論理は成り立ちえない。

相手方の主張していた取消制限法理は、ある処分が「違法または不当であれば～処分をした行政庁その他正当な権限を有する行政庁においては、自らその違法または不当を認めて、処分の取消によつて生ずる不利益と、取消をしないことによつてかかる処分に基づきすでに生じた結果をそのまま維持することの不利益とを比較考量し、しかも該処分を放置することが公共の福祉の要請に照らし著しく不当であると認められるときに限り、これを取り消すことができる」という論理であった（最判 S43.11.7 民集 22.12.2421）。

しかし、この判例は、処分をした行政庁は「処分が違法または不当」であれば、それを認めることができるが、その上で、比較考量を要求して取消権が制限される場合があると述べているに過ぎない。

つまり、この判例は、「違法又は不当な処分があることを前提に、取消権が制限される場合がある」ことを認めてはいても、「違法又は不当な処分と判断すること自体が制限される」としたものではない（殊に、処分をした行政庁は「不当」な場合でもこれを認めることができる）。

処分をした行政庁の、「違法」の判断に関する裁量が収縮すると

---

11 厳密には、この主張の論理それ自体、明確とは言い難い。
仮に、現沖縄県知事の裁量が０になるとしても、審理対象が本件埋立承認取消しという法定受託事務の処理の適法性であることは出発点として疑いようがないのであるから、裁判所が、現沖縄県知事の判断に代置して要件適合性を審理すべきとまでは言えても、前沖縄県知事の裁量逸脱・濫用の有無の審理をすべき（言いかえると、前沖縄県知事の裁量を尊重して判断すべき）ということは、必ずしも導かれないのではないか。

いう論理が、取消制限法理から直ちに導かれるものではないことは明らかである。

百歩譲って、取消権を制約する比較衡量について（取消制限法理の要件適合性）、あるいは、効果裁量について、処分庁に裁量があるのか否か、裁判所等がそれをどのように審理すべきか否か、という議論はありえなくはないが、この裁量は、ここで問題としている公水法４条１項各号の要件適合性の要件裁量とはあくまで別である[12]。

それ以前の「違法または不当」の判断については、原処分の根拠法規が処分庁に要件適合性の要件裁量を与え、争訟取消ではなく職権取消の場面においては処分庁が自庁の判断を代置して覆せる以上は、処分庁（取消しを行った行政庁）の、要件適合性に関する裁量が収縮するという論理には、根拠がない。

ウ　小括

結局、相手方の主張で残るのは、単に、授益的行政処分の職権取消しが、侵害処分であることを根拠とするものに過ぎない。

確かに、一般論として、処分の性質が利益を与えるものかそうでないかは、根拠法の仕組みに照らして裁量が認められるか否かを判断する一つの要素ではあろう。

---

[12] 相手方が答弁書４第２・２（Ｐ４）において引用している美濃部達吉の「**許可又は特許の如き人民の義務を免除し又は権利を設定する行為に在っては、其の取消は常に人民の既得の権利又は利益を侵害することに帰し、随って其の取消は自由裁量の行為ではあり得ない。**」という記述も、かかる記述に続く「**仮令それが法律上の瑕疵ある行為であるとしても、其の瑕疵がさまで重大でない場合には、是非取り消さねばならぬものでないことは勿論、又必ずしも無条件に常にこれを取消し得るものでもない。**」という記述からすれば、「違法または不当」な場合に、進んで取消権を行使できるかという場面の裁量を問題としていることは明らかであろう。

ちなみに、そもそも、美濃部達吉は、要件裁量を認めない見解に立っていたから（現在の学説・判例上そのような見解はない）、美濃部達吉が原処分に要件裁量が存在する場面を念頭において、職権取消しが自由裁量か否かを議論していたことはありえない。

しかし、侵害留保原則の下でも職権取消しや撤回に法律上の根拠が不要であることや、職権取消しや撤回に原則として補償を要しないことなどに、現在の学説・判例上、異論がないことを踏まえれば、そもそも、侵益的行政処分において侵害される「利益」と、授益的行政処分の取消し・撤回において剥奪される「利益」とは性質が異なり、保護の必要性も異なる[13]。

また、あくまで法の仕組みに照らして裁量の有無は判断されるべきであるところ、原処分の要件適合性の裁量を、取消しの場合には消滅させるような解釈上の手掛かりとなるような規定は公水法には存在しない。

上に見てきたとおり、判例法理たる職権取消制限法理は、要件適合性の裁量を収縮させることを直ちに導く法理ではない以上（繰り返すが、申出人は、取消処分が一定の場合に制約されることと、原処分の「違法または不当」判断は、行政庁に与えられた要件適合性の裁量判断があることは別であると主張しているに過ぎない）、職権取消しの侵害的な性質という一般論のみで、かかる要件適合性の裁量の収縮を根拠づけられるものとは思えない。

---

13 塩野宏『行政法Ⅰ［第六版］行政法総論』P192は、撤回の法的根拠の要否について、憲法で保障された古典的な基本権と、私人の申請に基づいてなされた授益的行政行為によって行政主体との間に形成された法律関係とを対置して議論している。

なお、最判S49.2.5民集28.1.1が、東京中央市場の土地の一部についての使用許可の撤回における使用権の補償の要否について、権利自体に制約が内在しているものとして損失補償を否定したこと、上記公水法３２条１項各号において補償が不要とされていたことなども想起されたい。

ちなみに、相手方も引用する東京高判H16.9.7訟月51.9.2288は、厚生年金保険法に基づく障害年金の支給裁定の取消と同時に遡って受給額を減額する再裁定処分の取消を、各処分の名宛人たる原告が求めた事案であるが、裁判所は、「前裁定に基づく年金の支給を受け得たという被控訴人の利益が害されることになるとはいっても、それは、本来被控訴人において保持することが許されない利益が奪われることを意味するにすぎないのであり、そのような利益は、本来的には法的な保護に値しない」とし、過大に受給していた分の一部を内払調整という方法で返還を求めるという形で、原告の不利益にも配慮されているとして、請求を棄却している。

(4)　「誰が」「どのように」審査を行うのか

次に、「誰が」「どのように」審査を行うのか、を問題とする。

この点、裁量統制が問題となるのは、通常、司法審査の場面であるところ（行政事件訴訟法30条）、本件の国地方係争処理委員会における審査において、本件埋立承認取消しという裁量処分をどのように審査すべきか、ということは、一応、問題となりうるからである[14]。

この点については、行政内部での紛争解決手続においては、結局のところ、法律の仕組みが（広い意味での）「行政権」の判断について、誰に委ね、誰の判断を最終的なものとして尊重する趣旨なのか、という形で問題にすればよいと考える。

この点、行政不服審査に関する小早川光郎の以下の記述が、改めて参考となるので、再度引用する（下線は申出人代理人）。

「異議申立てにもとづいて処分庁自身が自らのした処分をあらためて審査する場合には，そこでの審査は，違法と不当の区別を超えて全面にわたりうる。また，審査請求に関しても，少なくとも処分庁の上級庁が審査庁となる場合には，上級庁の指揮監督権は下級庁の権限行使に対し全面にわたって及ぶことが原則とされることから，同様の結論が導かれる。これらの場合については，そもそも違法と不当を区別する必要もない～上級庁以外の審査機関に対する審査請求の場合には，以上のことは当然には妥当しない。すなわち，場合によっては，それらの審査機関が処分庁の裁量判断をある程度まで尊重しなければならず，その意味で，処分庁に，審査機関に対する関係での裁量権が一定程度認められることもありうる。規定上明らかでなければ，それぞれ

14 ただし、相手方も、国地方係争処理委員会が、相手方の主張に拠れば本件埋立承認という「裁量処分」を尊重して（裁量逸脱・濫用の限度で）、審査すべきと主張しているので、この点の議論は、相手方との間では争いはないと思われる。

の場合について解釈問題が生じうる」（小早川光郎『行政法講義・下Ⅰ』P81）。

また、改正前の地自法における自治大臣等の不服申立審査権について，以下のとおり塩野宏が述べて，適法性審査のみに限定していたことも参考になる（下線は申出人代理人：塩野の地方自治をいかに国の関与から防衛すべきかという問題意識は、地自法改正後の裁定的関与にも引き継がれている）。

「行政法一般理論によれば、行政上の不服申立てに対する審査庁の審理権限は、処分庁の～当不当の点にまで及ぶものとされている。～しかして、この一般原則は地方自治法上の不服審査制といかなる関係にたつのであろうか。～私は、不服審査庁の権限は、地方公共団体の機関の行為の当不当の領域に及ぶものではないと考えている。すなわち、第一に、行政不服審査の範囲に関する一般理論は、いうまでもないことであるが一応の原則を示したものにすぎないのであって、立法政策上審査権限を法律問題に限定することは可能である。また解釈論的にも、かかる限定は不可能ということはできない。第二に、不当問題の審査権に関する原則は、不服申立て審査機関が、処分庁の上級行政庁である場合を典型的事例として想定されたものであって、法律上審査庁が特に定められた場合にこの原理が当然に及ぶか否かは、解釈問題となり得る～第三に、自治大臣等に対する不服申立ては、一面においては、人民の救済手段であるが、他面、矯正的関与手段の一つであることは否定できないのである。その際、前者のモーメントを重視すれば、審査権の範囲を合目的性にまで拡大することは或いは可能であるかもしれない。しかし、合目的性の考慮は、異議申立ての段階においても一応与えられていること、矯正的監督＝合法性の監督の基本原理が、たまたま人民の不服申立てをまつか否かによって左右されることまで、不服申立制度の特別取扱いが明らかであるとは考えられないこと、等を考えるならば、自治大臣等の審査権の範囲は、

合法性の問題に限定されるものと解すべきではなかろうか。」（塩野宏『国と地方公共団体』P114 ないし P115）

以上から理解されるのは、広い意味での行政内部の紛争処理であっても、全面的な審査を行えるのは、自庁ないしは指揮監督権を有する上級庁にとどまること、第三者機関が審査を行う場合には、個別的な解釈問題となり、国と地方公共団体という上級下級の関係にない行政主体間の判断の相違について問題となりうる場面では、地方自治の本旨から別途の考慮が必要であること、私人の権利救済というモーメントを考慮しうるかどうかは一つの考慮要素となりうることが明らかとなる。

以下では、端的に言えば、都道府県知事の裁量が、国の機関たる国地方係争処理委員会の審査においても尊重されるべきことについて述べる。

具体的には、法定受託事務の意義について見た上で、処分の根拠法たる公水法及び関連法令である環境影響評価法等の解釈、国地方係争処理委員会による紛争解決制度の趣旨について論じ、本件審査においても、公水法４条１項１号、２号の要件適合性について、申出人の裁量を尊重して審査すべきことについて述べる。

ア　法定受託事務概念について

法定受託事務は、言うまでもなく、国の事務ではなく、地方公共団体の固有の事務である。

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

4版〕行政組織法」162頁）

現行の地自法は一般的・包括的な国家の優越性を前提とした機関委任事務を廃し、国家と地方が対等な関係であることを前提に、地方公共団体の事務として法定受託事務を定めたのである[15]。

そして、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うもの」とされ（地自法1条の2第1項）、「国は、～国においては～国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たつて、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。」（同条第2項）とされている。

これは、「国は、国でなければできない分野に精力を注ぎ、それ以外の分野へのかかわりはできるだけ少なくしていくということであ」り、「「国が本来果たすべき役割」に係る事務であっても、そのすべてを国自らが直接管理し、執行すべきであるということではな」く、「「国民の利便性」「事務処理の効率性」「総合行政の確保」などの観点から、地方公共団体が処理してよいものや処理することとするべきものがあり、そのようなものはできる限り地方公共団体にゆだねるべきである」ことを意味する（松

15 地方分権推進委員会中間報告（以下、「中間報告」という。）第1章・Ⅱ・2「国と地方公共団体の関係を現行の上下・主従の関係から新しい対等・協力の関係へと改めなければならない。それには，国と地方公共団体を法制面で上下・主従の関係に立たせてきた機関委任事務制度を，この際廃止に向けて抜本的に改革する必要がある。」
地方分権推進委員会第1次勧告（以下、「第1次勧告」という。）第1章・Ⅱ・(4)「地方分権推進法の趣旨に即して，国と地方公共団体との関係を抜本的に見直し，地方自治の本旨を基本とする対等・協力の関係とする行政システムに転換させるため，この際機関委任事務制度そのものを廃止することとする。」
同第1章・Ⅳ「従前の機関委任事務の取扱い」・2「今後とも存続する事務については，法定受託事務（仮称）とするものを除き，原則として，自治事務（仮称）とする。」

本英昭『要説地方自治法第７次改訂版』P206)。

さらに、現行の法定受託事務自体、「地方分権推進委員会の審議が～当初は、従来の機関委任事務の極く一部だけを区別することを想定していたものの、個々具体的な機関委任事務の数多くについて、各省庁から「法定受託事務」（仮称）にするという強い要求が出され、地方分権推進委員会と各省庁との折衝の過程で妥協せざるを得なかったものも少なくなかった。したがって、地方分権推進委員会が折衝の結果を集大成し、整理した「法定受託事務」のメルクマールは、当初からメルクマールとして考えられていた類のものと、各省庁との妥協が反映した類のものとが混淆しているといってよい。～つまり、「法定受託事務」と「自治事務」とは截然と区分できるものではなく、現行法制の下ではあくまで相対的な区分にすぎ」ず（松本前掲著 P207 ないし P208、白石稔「自治体の事務処理と国の関与」行政法の争点 P210 同旨)、「新地方自治法第二条第九項第一号に規定する第一号法定受託事務については、できる限り新たに設けることのないようにするとともに、新地方自治法別表第一に掲げるもの及び新地方自治法に基づく政令に示すものについては、地方分権を推進する観点から検討を加え、適宜、適切な見直しを行うものとする」とされる（地方分権一括法附則２５０条)。

さらに、法定受託事務については、是正の指示をなしうるが、「命令」や「指揮」ではなく、「指示」という用語を用いたのは、対等な立場にある者に対しても用いられるからであり（松本前掲著 P594)、是正の指示の要件は自治事務に関する是正の要求と全く同じ要件である。

そして、是正の指示を含めた国の関与について、地自法 245 の３第１項は、「目的を達成するために必要な最小限度のものとす

るとともに、普通地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならない」と定める。

以上、法定受託事務も、自治事務同様、国と地方公共団体の上下関係を前提とする機関委任事務を廃して対等であることを前提に定められた地方公共団体固有の事務であること、自治事務と法定受託事務の区別は各省庁との妥協の産物であり、相対的なものに過ぎないこと、是正の指示は対等性を前提にした用語であり、是正の要求と全く同じ要件が課せられていること、地自法１条の２第２項、地自法245条の３第１項は自治事務と法定受託事務を問わずに適用されることからすれば、法定受託事務、自治事務問わずに、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。

特に重要なのは、「「国が本来果たすべき役割」に係る事務であっても、そのすべてを国自らが直接管理し、執行すべきであるということではなく、「「国民の利便性」「事務処理の効率性」「総合行政の確保」などの観点から、地方公共団体が処理してよいものや処理することとするべきものがあり、そのようなものはできる限り地方公共団体にゆだねるべきである」こと（松本英昭『要説地方自治法第７次改訂版』P206）であり、法定受託事務だからという理由で一律に地方公共団体の裁量を国の審査機関が尊重しなくてよい、という判断は導かれえないことである（法の仕組みが、広い意味での「行政権」の判断として、誰の判断を尊重する趣旨か、ということに拠る）。

イ　公水法が都道府県知事に埋立免許・承認処分の権限を委ねた趣旨について

以下では、処分の根拠法たる公水法が、都道府県知事に埋立承認処分の権限を委ねた趣旨について述べる。

具体的には、公水法４条１項各号の要件が地域の実情に即して判断されることを求めていること、かかる判断を、都道府県知事がよくなしうること、都道府県知事の専権に委ねられていることについて述べる。

(ア)　埋立免許・承認の要件の趣旨

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

これは、埋立ての対象とされた区域について、当該地域の実情に詳しい都道府県知事の判断に委ねるのが合理的と考えられたからである。

(イ)　埋立免許・承認願書等

上記の公水法４条１項各号の要件の判断は，提出された願書及び他の添付図書に基づいて行われ（同法２条２項，３項），添付図書のうちには，環境保全に関し講じる措置を記載した図書（同法２条３項５号，同法施行規則３条８号）、埋立必要理由書がある。

このうち、前者については、「いわゆる環境アセスメント関係の図書であり，法４条１項１～３号の審査基準とするためのものである。①出願人が行った環境影響評価（埋立に関する工事、埋立そのもの、埋立地の立地施設の３つによる自然的･社会的環境に対する影響の程度と範囲、その防止策、代替案の比較検討、に関する事前の予測と評価）そのものを記載すること」（建設省埋立行政研究会編著『公有水面埋立実務ハンドブック』P27）とされている（なお、昭和 49 年６月 14 日港管 1580 号、建設省河政発第 57 号「公有水面埋立法

の一部改正について」１・(5)「「環境保全に関し講じる措置を記載した図書」とは、埋立て及び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した図書」)。

本件に即して言えば、環境影響評価法に基づく環境影響評価手続、沖縄県環境影響評価条例に基づく環境影響評価手続において作成された図書であり、これらに基づいて公水法４条１項各号の要件は判断されることとなる（特に公水法４条１項２号要件については評価法 33 条１項、３項、24 条により、知事意見と評価書に基づく)。

(ウ)　環境アセスメント関連書類作成及びその後の環境情報の集約過程

法アセスにおいては、事業者は、方法書、準備書を「対象事業に係る環境影響を受ける範囲であると認められる地域[16]を管轄する都道府県知事及び市町村長」に送付するとされ（環境影響評価法６条１項、15 条：15 条では、「関係地域」と定義される：以下、本項における条文の適示は、断らない限り、全て環境影響評価法)、また、広告とともに、かかる地域内において方法書、準備書、評価書を縦覧に供し（７条、16 条、27 条)、方法書、準備書については説明会を開催し（７条の２第１項、17 条)、方法書によせられた意見（８条１項)、準備書に寄せられた意見（18 条１項）の概要及び準備書によせられた意見についてはそれに対する事業者の見解を、上記地域を管轄する都道府

16 公水法に基づく埋立の場合、公有水面の埋立て又は干拓の事業に係る環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査、予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針、環境の保全のための措置に関する指針等を定める省令１８条により、「対象埋立て又は干拓事業実施区域及び既に入手している情報によって一以上の環境要素に係る環境影響を受けるおそれがあると認められる地域」と定義される。

県知事及び市町村長に送付する（９条、19条）。

都道府県知事は、この意見及び、準備書については事業者の意見に配意し（10条３項、20条３項）、また、市町村長の意見を勘案して（10条３項、20条３項）、方法書、準備書に対する意見を述べる（10条１項、20条１項）。

事業者は、環境影響評価手続の手法の選定、実施にあたっては、方法書に対する都道府県知事等の意見を勘案し、方法書によせられた意見に配意しなければならず（11条１項、12条）、評価書作成にあたっては、準備書に対する都道府県知事等の意見を勘案し、準備書によせられた意見に配意しなければならない（21条１項）。

これらの手続を経て、評価書に対しては、許認可権者等が意見を述べ（24条）、事業者は、これを勘案して評価書の修正が必要であれば修正を行うものとされ（25条１項）、このようにして作成された評価書の記載されているところにより環境の保全に適正な配慮をすることが要求される（38条）。

また、対象事業の免許等については、評価書及び評価書に対する知事意見に基づいて環境の保全について適正な配慮がなされるものであるかどうかを審査することとされる（33条）。

以上の手続をまとめると、関係地域に所在する環境情報を集めて、関係地域を所管する市町村長や都道府県知事の意見を反映させて事業者の見解を評価書に集約し、かかる評価書と、これに対する関係地域を所管する都道府県知事の意見をもとに許認可権者（公水法の場合は都道府県知事）に判断をさせることにより、環境の保全を図らせる手続といえる。

つまり、ここで保全が図られる環境は、都道府県知事が所管

する地域の環境であり、そのために、地域住民に手続へ関与させ、関係地域の市町村長、都道府県知事の意見を評価書や許認可に反映させているのである。

そのように集約されていった情報を元に、埋立免許、承認を都道府県知事が行うこととなるが、さらに、公水法３条（４２条３項により承認に準用）は、埋立免許を申請する願書の提出があった際の、都道府県知事による告示縦覧及びこれに対する意見聴取の手続を定めている。

同条１項は、地元市町村長の意見聴取を義務づけ[17]、同条４項は市町村長が意見を述べるときは議会の議決が必要であると定めており、都道府県知事に当該埋立対象地の地域の実情を鑑みた上で、公水法４条１項各号所定の要件適合性の判断をなさしめている。

この意見聴取は、公有水面の埋立が地元住民にとって重大な利害関係を有することから定められた極めて重要な手続であり、手続の欠缺は重大な瑕疵にあたり、埋立免許は無効と解されている（山口眞弘・住田正二『公有水面埋立法』P108 ないし P109 の以下の記述を参照：下線は申出人代理人）。

「公有水面の埋立は、地元市町村の住民にとつて、重大な利害関係を持っている。市長村の地先水面の形状を変更することは、公有水面に対する地元住民の公共利用を阻害するおそれがあるばかりでなく、治水上にも大きな影響を与えることになる。また埋立地がどのような目的に利用

17 ここでいう「地元市町村」は、「通常の場合、その埋立区域が将来当該市町村の行政区域に編入されることが予定される」市町村をいうが、「埋立てにより著しい影響を受ける隣接市町村長に対して、特に必要があると認められるときは、運用上地元市町村長と同様に意見を徴してもよい」とされる（「公有水面埋立てに関する疑義について（地元市町村の範囲等）」昭和 52 年 9 月 28 日建設省佐河政発第４号）。

されるかは、地元住民の深い関心の対象になることである。～地元市町村議会の意見は、埋立免許権者を拘束するものではない。～ただ立法趣旨から考えるとき、埋立免許権者としては、できうる限り、この意見を尊重すべきであろう。～地元市町村議会の意見を徴しないで行われた埋立免許は、無効であると解される。すなわち、地元市町村議会の意見を徴することは、埋立により重大な影響を受ける地元市町村の住民の利益を保護するために、法律が定めた唯一の手続であり、この手続を欠いたことは、その性質上、国民の利害に関する手続の欠缺ということになり、免許は重大な瑕疵があるといわねばならず、また地元市町村議会の意見を徴したならば、埋立の免許がなされなかつた、或は免許の内容が異なつていたかもしれないと、考えられるからである。」

結局、以上の手続を概観すると、公水法及び評価法は、「関係地域」（つまり地域の環境）の環境保全を図るために、アセスメント手続きに市町村長及び都道府県知事（許認可権者としての立場と別）を参加させて、地域の環境情報及びこれに対する判断を評価書に集約していき、さらに、地元市町村長の意見を徴して、許認可権者たる都道府県知事に、これらを踏まえて公水法４条各号の要件充足の判断をなさしめていることになる[18]。

ここで、都道府県知事は、「関係地域」を管轄し、環境保全に関して環境情報を集約して環境保全に関する意見を評価書に反映させる都道府県の長として、また、公水法の許認可権者として、地域の環境情報を集約し、最終的に公水法４条各号の要件充足を判断する者として現れ、これらの判断をなすに適格を有

[18] 沖縄県環境影響評価条例に基づく手続についても、ほぼ同様であるため、個別に引用はしない（同条例４条の４、４条の５、４条の６、５条１項、６条、７条、７条の２、８条、９条、10条１項ないし３項、13条、14条、15条、16条、17条１項、18条、19条１項ないし３項、20条１項、21条、22条１項、23条１項、24条、31条、32条、33条参照）。

する者と考えられていることは明らかである。

(エ) 都道府県知事の判断がその専権に委ねられていること

以上の判断は都道府県知事の専権に委ねられており、国に対する関係でもかかる判断が尊重される構造となっている。

まず、公有水面を所有する国自身が行う埋立事業の場合であってすら、公水法は4条1項各号の要件充足の有無の判断を都道府県知事に委ね、その承認を得なければ、埋立事業を行なえない（13条の2（埋立地の用途又は設計概要の変更部分に係る変更許可）についても準用）。

これは、「当該地域の実情に精通した都道府県知事の判断に委ねようとする」ものであり、「公有水面の管理上，地域の実情に精通した都道府県知事にこれを委ねることが合理的であるから」である[19]。

つまり、法令の仕組みとして、公水法は、法4条1項各号の要件充足を、都道府県知事の判断に委ねているものであり、以下のとおり、国が都道府県知事の判断に優越することが窺える規定もないから、国の機関たる国地方係争処理委員会の審査においても、都道府県知事の判断（要件裁量）を尊重すべきことは明らかである。

すなわち、公水法47条1項、同法施行令32条は、一定の埋立免許について国土交通大臣の認可を受けることを求め、公水法47条2項、同法施行令32条の2は、その中でも、埋立区域の面積が50ヘクタールを超える埋立については、国土交通大

19 本件に先行する福岡高等裁判所那覇支部平成28年（行ケ）第1号　地方自治法251条の5に基づく違法の国の関与の取消請求事件における平成28年2月10日付「釈明事項への回答書」P10における国の見解である。

臣が環境大臣の意見を求めることを要求している。

しかし、この定めは、あくまで「埋立の免許をする場合にのみ認められ」、埋立免許を行わない場合には認可は不要であり[20]、認可がされたからと言って、免許をしなければならないわけではない[21]。

ここで定められている認可が要求される場合は、国の管理する公物に関わるものや、広域的に影響を及ぼす可能性のある規模の大きいものに限られている。

つまり、埋立ての免許を行う場合に、埋立てから保護されるべき公益及び国の管理する公物について、広域的観点から、「埋立てを認めない方向」に限り[22]、法令を所管する大臣である国土交通大臣及び「自然環境の保護」等を任務とする（環境省設置法３条）環境大臣の判断を関与させる仕組みを採っているものである。

したがって、埋立てから保護されるべき公益（特に環境）の

---

20 山口眞弘・住田正二『公有水面埋立法』P96「免許を拒否するときには、次にのべるように、原則として認可を必要としない。」
なお、ここで、「原則として」とされているのは、当時の公水法施行令 32 条第１号は、「第四条第二項又ハ第五条ノ場合ニ於ケル埋立ノ免許又ハ其ノ拒否」と定めており（下線は申出人代理人：なお、これは、競願の場合における一方を免許し、他方を不免許にする場合）、この条項に該当する場合は、拒否にも必要だったからである。
しかし、現在、この条文は削除されており、「拒否」に認可は不要である。
次々項の脚注とも関わるが、施行令は、認可の場面を限定する方向で改正がされてきていいる。

21 山口眞弘・住田正二『公有水面埋立法』P96「始め免許することを適当と考えていても、後に事情が変り、免許を拒否する必要が生じたときは、認可の有無に拘束されることはない。」

22 山口眞弘・住田正二『公有水面埋立法』P99 ないし P100「旧施行令第三十二条は、埋立権の譲渡その他の点についても、主務大臣の認可を必要としていたのであるが、大正十五年の改正により削除された。～そこで、施行令第三十二条各号に掲げた以外の事項についても、訓令により主務大臣の認可を受けさせることができるとすれば、施行令第三十二条の規定は不要であり、また大正十五年の同条の改正は、全く意味を持たないことになる。このように、主務大臣の認可を受ける事項は、施行令第三十二条に規定された事項に限られるべきであり、したがって免許条件の変更について、主務大臣の認可を受けさせることは違法であろう。」

うち、地域に属するものの判断は都道府県知事の専権に属しており，また，埋立ての必要性（埋立する方向で衡量されるべき利益）についての判断が都道府県知事の専権に属していることは明らかである。

また、仮に認可を受けずとも、免許の効力自体については、なんらの影響もなく[23]、認可手続の重要性は相対的に低いことも明らかである。

以上を、もう少し分かりやすく言うと、埋立ての必要性がない（あるいは、埋立ての必要性に比して環境等に与える影響が大きいため１号要件が欠ける)、環境保全が図れない等と都道府県知事が判断して埋立免許（承認）を拒否する場合には、認可制度が機能する場面ではないし、施行令 32 条が適用されないような埋立てについても認可制度は機能しない。

また、認可を経ずに行われた免許についても、その効力自体は否定されず、上記の地元市町村長の意見を徴する手続との重要性の違いは明らかである。

つまり、埋立ての必要性等についての判断や、地域環境に与える影響については、地域の実情をよりよく知り得る立場にある都道府県知事の専権に委ねられているということである。

大正 11 年 4 月 20 日発土第 11 号「公有水面埋立ニ関スル件」17 項において、「国ニ於テ埋立ヲ為ス場合ニ於テ施行令第 32

---

23　山口眞弘・住田正二『公有水面埋立法』P95「認可を受けないでなされた免許の効力については問題があるが、埋立免許権者が認可を受けなかつたことについて、主務大臣から責任を追及されるとしても、免許の効力自体については、なんらの影響を及ぼすものではないと解する。」

この手続の欠缺が免許の効力に与える影響に関する記述と、上記の地元市町村議会の意見を徴する手続の欠缺が与える影響に関する記述を比較すれば、いかに地元の意見を聴取することが重要視され、また、その地元の意見を地元の地方公共団体の機関が代弁することを適切と公水法が考えているかは明らかであろう。

条各号ニ該当スル事項ニ就テハ当省大臣ノ認可ヲ受ケラレ度」としており、運用においてこれに倣われてきたが、地自法 245 条の２により、失効した（なお、平成 13 年４月 27 日国河政第 34 号、国港管第 22 号「公有水面埋立法に係る法定受託事務の処理基準等について（通知）」により失効が確認されている）、という経緯からしても[24]、国が都道府県知事のかかる裁量に優越することが伺える規定は存しない。

結局のところ、埋立免許・承認は、まさしく、**「「国が本来果たすべき役割」に係る事務であっても、～「国民の利便性」「事務処理の効率性」「総合行政の確保」などの観点から、地方公共団体が～処理することとするべき」**（松本英昭『要説地方自治法第７次改訂版』P206）事務なのである。

ウ　国地方係争処理委員会の審査について

既に述べたとおり、地方分権改革により、国と地方公共団体の対等性を前提として機関委任事務が廃止され、法定受託事務が置かれることとなった。

国地方係争処理委員会の係争処理について、地方分権推進委員会第４次勧告は以下のとおり勧告している（同勧告第３章頭書き：下線は申出人代理人）。

**「機関委任事務制度を廃止し、国と地方公共団体の新しい関係を構築することに伴い、<u>対等・協力を基本とする国と地方公共団体</u>との間で万が一係**

24 承認の場合に認可を要しない趣旨について、国は、**「当該関係省庁等政府内で必要な調整を行って事業計画を作成するものであるから～準用する必要はない。」**としている（本件に先行する福岡高等裁判所那覇支部平成 28 年（行ケ）第１号　地方自治法 251 条の５に基づく違法の国の関与の取消請求事件における平成 28 年２月 10 日付「釈明事項への回答書」P8）。

これは、都道府県知事の承認手続には何の影響も与えないものであり、認可制度は、その程度の意味合いしかなく、都道府県知事の裁量を何らか制約するものではない。

争が生じた場合には、国が優越的な立場に立つことを前提とした方法によりその解決を図るのではなく、国と地方公共団体の新しい関係にふさわしい仕組みによって係争を処理することが必要となる。この仕組みは、地方公共団体に対する国の関与の適正の確保を手続面から担保するものであると同時に、地方公共団体が処理する事務の執行段階における国・地方公共団体間の権限配分を確定するという意義をも有するものであるから、対等・協力の関係にある国と地方の間に立ち、公平・中立にその任務を果たす審判者としての第三者機関が組み込まれているものであることが必要である。そして、この第三者機関は、審判者である以上、国と地方公共団体の双方から信頼される、権威のある存在でなければならない。さらに、行政内部でどうしても係争の解決が図られないときは、法律上の争いについて最終的な判定を下すことを任としている司法機関の判断を仰ぐ道が用意されていることも必要である。

以上のような考え方に立ち、委員会としては、新たな係争処理の仕組みは、次のような要件を満たすものでなければならないと考える。

① 国と地方公共団体が対等、協力の関係に立つことを前提とし、地方自治の制度的保障の充実、確立に資するものであること

② 国と地方公共団体の係争について、公平・中立な立場に立って判断する権威のある第三者機関を組み込んだものであること

③ できる限り行政内部で簡易・迅速に係争の解決を図ることを旨としつつ、行政内部において係争が解決しない場合は、私法判断によって係争を終局的に解決することが可能なものであること」

このような勧告を踏まえて、平成 11 年の地自法改正に伴い新設されたのが、国地方係争処理委員会の審査制度であり、「国地方係争処理制度の創設目的からして、国の関与の適法性の統制および合目的性の統制を通して、地方公共団体の自治権を保障し、もって地方自治の保

障の拡充を図ることを任務とする」ものである（村上順他編『新基本法コンメンタール　地方自治法』P408）。

エ　小括

以上に述べてきたことをまとめる。

法定受託事務も、自治事務同様、国と地方公共団体の上下関係を前提とする機関委任事務を廃して対等であることを前提に定められた地方公共団体固有の事務であること、自治事務と法定受託事務の区別は各省庁との妥協の産物であり、相対的なものに過ぎないこと、是正の指示は対等性を前提にした用語であり、是正の要求と全く同じ要件が課せられていること、地自法１条の２第２項、地自法245条の３第１項は自治事務と法定受託事務を問わずに適用されることからすれば、法定受託事務、自治事務問わずに、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。

そして、公水法等の解釈としても、免許・承認要件は、都道府県知事が所管する地域における環境等の公益を保護するため、地域の環境情報を評価書に集約し、これを元に要件充足の有無を判断するという形が採られ、かかる判断が地元の実情に通じた都道府県知事の専権に委ねられていた。

このように、地自法の解釈としても、公水法等の解釈としても、都道府県知事の裁量は尊重されるべきであるところ、国の関与の適正をはかり、地方公共団体の自治権を保障し、地方自治の拡充をはかる国地方係争処理委員会の審査においては、かかる裁量を最大限尊重しなければならない。

(5)　小括

以上、本件において、公水法４条１項１号、２号の各要件の適合性の審査の対象は、申出人のなした本件埋立承認取消しであり、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。

3　地自法 245 条の７における「法令の規定に違反」の意義

次に、地自法 245 条の７における「法令の規定に違反」の意義が問題となるが、重大明白な違法がある場合に限られると言うべきである。

まず、法定受託事務の意義については上述したとおり、国と地方公共団体が対等な関係であることを前提に機関委任事務が廃止されて設けられた自治事務と同様に地方公共団体の固有の事務であり、自治事務同様、国の関与は最小限度でなければならず、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。

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

仮に、国が、取消訴訟の対象となる地方公共団体の行政行為について、取り消しうべき瑕疵があるにとどまり、権限のある者によって取り消されていないにもかかわらず、違法であるとして是正の指示をなしうるのであれば、対等な関係とは到底言い得ない。

法定受託事務に係る取消訴訟の対象となる程度の行政行為の瑕疵の有無は、主観訴訟において審理判断されるべき事柄であって、国が、対等な行政主体である地方公共団体のなした行政行為について、取り消しうべき瑕疵があることをもって、是正の指示をすることはできないと言うべきである。

また、是正の指示に対しては、地方公共団体は国地方係争処理委員会の審査の申し出を行うことができるが(地自法250条の13第1項)、審査申出は国の関与から30日以内に行わなければならず(同条4項)、勧告は申出があった日から 90 日以内に行わなければならない（地自法250条の14第5項)。

その後、審査の結果に不服があるとき等には、関与に係る訴えを提起することができるが（地自法 251 条の5第1項)、かかる訴えについては、審査結果の通知があったとき等から 30 日以内に提起しなければならず（同条2項)、3項以下及び同条10項に基づく最高裁判所規則(「普通地方公共団体に対する国の関与等に関する訴訟規則）により、極めて短期間に審理が終えられることが予定されている。

このような訴訟手続の仕組みからしても、代執行の対象となる違法とは、このような審理期間で判断することのできる明白なものに限られなければならないものというべきである。

以上より、地自法245条の7にいう「法令の規定に違反」とは、重大かつ明白な違法に限られると解するべきである。

4　2号要件適合性の裁量判断の逸脱・濫用の判断基準

(1)　2号要件の意義

公水法4条1項2号は、「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」を免許・承認の要件とし、かかる要件を充足しなければ免許・承認をなしえない旨定めている。

この点、平成27年7月16日付の普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立承認手続に関する第三者委員会（以下「第三者委員会」という。）により提出された「検証結果報告書」（以下、「検証結果報告書」という。甲Ａ1）は、2号要件の意義について、以

下のとおり指摘する。

「法第４条第１項第２号は免許(承認)の要件として,「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」を要求している。上記要件のうち，本件では特に「環境保全」について「十分配慮」したと認められるかが重要である。

この点，審査に用いられたハンドブックでは，同要件の「十分配慮」とは「問題の現況及び影響を的確に把握した上で，これに対する措置が適正に講じられていることであり，その程度において十分と認められること」（ハンドブック・42頁）とされている。「港湾行政の概要」(6-57頁）も同内容である。

なお，便覧では,「近年における埋立てを取り巻く社会経済環境の変化に即応し，公有水面の適正かつ合理的な利用に資するため，特に自然環境の保全，公害の防止，埋立地の権利処分及び利用の適正化等の見地から」（実務便覧・211頁）２号要件の審査にあたっては,「埋立てそのものが水面の消滅，自然海岸線の変更，潮流等の変化，工事中の濁り等に関し，海域環境の保全，自然環境の保全，水産資源の保全等に十分配慮されているかどうかにつき慎重に審査すること」(実務便覧・214頁）とされている。

上記のハンドブックでは必ずしも明確な基準が導かれているとは言い難いが，環境保全の見地から,「問題の現況及び影響を的確に把握」したか,「これに対する措置が適正に講じられている」か，その程度が「十分と認められるか」を判断することとなり，そこでは，実務便覧にあるとおり慎重な審査が要求される。」

相手方は、２号要件の意義について、「埋立地の竣功後の利用形態ではなく，埋立行為そのものに随伴して必要となる環境保全措置等を審査するものであり，ここでいう「十分配慮」とは,「問題の現況及び影響を的確に把握した上で，これに対する措置が適正に講じられていることであり，その程度において十分と認められること」と主張する（答弁書３第２・１）。

その上で、「当該審査は，対象事業（評価法２条２項）によって変化する

環境において，いかなる要素を保全し，また，当該要素をどのように保全するかについて，将来の予測を含めて判断し，「環境保全」に「十分配慮」したといえるか否かを決めるものであるから，対象地の自然的条件や環境保全技術等，専門技術的な知見に基づく総合的な判断を要するものである。このような第２号要件適合性に係る審査の性質及びに加え，法が「十分配慮」という一義的に決まらない抽象的な文言を用いていることからすれば，法は，同要件を判断する承認（免許）権者に対して，一定の裁量権を与える趣旨であると解される。」とし，本件埋立承認について，「当該判断が環境影響評価書等を資料として，裁量権の行使としてされたことを前提として，その基礎とされた重要な事実に誤認等があること等により重要な事実の基礎を欠き，又は事実に対する評価が明らかな合理性を欠くことや，判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り，裁量権の範囲を逸脱又はこれを濫用したものとして違法となる」と主張する（答弁書３第２・１）。

かかる相手方の主張のうち、２号要件の意義については、上記ハンドブックを引用しており，申出人の主張と相違はないが、申出人は、特に厳格に判断されるべきと考えるので、この点については、以下に述べる。

また、相手方の主張のうち、２号要件について、いわゆる上物についても考慮されるかという点には申出人との間に明確な争いがあるため、この点についても、以下に述べる。

最後に、都道府県知事に要件裁量が認められるとして、その裁量統制のあり方については、申出人と相手方の主張に若干齟齬があるため、この点についても、以下に述べる。

(2)　十分配慮されているか否かは厳密に判断されるべきこと

埋立てを取り巻く社会情勢は、時代毎にその様相を異にする。環境保全措置が、具体的に「十分と認められるか」どうかは、判断時点における環境保全をめぐる社会情勢を考慮して判断されなければならない。

2号要件は、「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」としており、規範的評価を要するものであるが、2号要件の設けられた趣旨・経緯や関連する環境法制の進展に鑑みれば、厳格な解釈が求められているものである。

ア　公水法への環境配慮条項の導入及び関連法令の整備

公水法は、今から90年以上も前の大正10年に制定され、現代では稀となった文語体片仮名の法律である。

制定当時は、国土形成、開発促進を主眼として制定されたものであるが、そのような要請があったのは、今から90年以上も昔のことである。

制定当時からの条文は、適用する側には特別の支障がないせいか、依然として制定時から大幅な改正には至っていない。

しかしながら、同法は、1970年代の環境問題の激化を背景にして、以下の通り、環境保全法としての性質を有するに至っている。

イ　昭和48年改正

1960年代、日本は高度経済成長期に入り、大規模な海の埋立てが環境を破壊することが顕在化した。これを受け、公水法は、昭和48年、①願書を3週間公衆の縦覧に供することにより利害関係者の意見を反映させる、②知事の埋立免許の裁量行為に法定の

基準を明定する、③50ヘクタールを超える大規模埋立てについては環境保全上の見地からの環境庁長官の意見を求める等の規定が新設された。

この改正により、免許基準として、「其ノ埋立が環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノ」（４条１項２号)、「埋立地ノ用途ガ土地利用又ハ環境保全ニ関スル国又ハ地方公共団体（港湾局ヲ含ム）ノ法律ニ基ク計画ニ違背セザルコト」（同３号）の環境配慮条項が加えられた。

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

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

そこで、平成９年にようやく環境影響評価法が成立する運びとなった。同法の成立により、50 ヘクタールを超える規模が大きく環境影響の程度が著しくなるおそれのある埋立てやそれに準ずる 40 ヘクタール以上の埋立ては、公水法の手続きとは別に同法の対象事業とされ、環境影響評価を行わなければならなくなった（２条２項１号ト・３項)。

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

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

ウ　環境問題・環境保全に対する意識の高まり

埋立てを取り巻く社会情勢は、時代とともに大きく変化している。環境保全措置が、具体的に「十分と認められるか」どうかは、判断時点における環境保全をめぐる社会情勢及び専門的科学的な知見に照らして判断されるべきものである。

近年は、世界的に環境保全に対する取みが高まりを増している。環境法制についていえば、平成４年６月にリオデジャネイロで環境と開発に関する国連会議（リオ地球サミット）が開催された後の、平成５年、環境基本法が制定された。同法は、環境保全について、「環境を健全で恵み豊かなものとして維持することが人間の健康で文化的な生活に欠くことのできないものであること」「生態系が微妙な均衡を保つことによって成り立っており人類の存続の基盤である限りある環境が、人間の活動による環境への負荷によって損なわれるおそれが生じていること」を踏まえて「現在及び将来の世代の人間が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受するとともに人類の存続の基盤である環境が将来にわたって維持されるように適切に行われなければならない。」とする（同法３条）。この理念のもと、同法は、第 21 条において、環境の保全上の支障を防止するための規制を講じなければならないとする。

さらに、前述の通り平成９年には、環境影響評価法が制定され、平成 20 年には生物多様性の価値と重要性を指摘する生物多様性基

本法が制定されるに至った。

このように、環境及び環境保全についての価値・重要性は、時代とともに高まっている。上記環境法制の発展からもわかる通り、高度経済成長期を経て、深刻な公害問題を経験したこの数十年の間に、社会の環境に対する意識や環境保全に求める水準は相当に高くなってきているのである。

エ　小括

２号要件における「十分配慮」とは、前述の通り、問題の現況及び影響を的確に把握した上で、これに対する措置が適正に講じられていることであり、その程度において十分と認められることであると考えられるが、いずれの判断においても、環境分野における専門的な知見による分析・検討が不可欠である。

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

(3)　２号要件と上物について

相手方は、答弁書３第２・１（Ｐ７）において、「埋立て後の供用による環境影響（例えば，本件では航空機の運航に伴う騒音及び低周波音がこれに当たる。）は第２号要件の審査の対象とはならない」と主張する。そ

の根拠は、公水法４条１項１号３号、４号は、「埋立地ノ用途」との文言があるのに対して、２、５、６号は、「其ノ埋立」と定めているという文理解釈である。

１号要件の判断においては、「埋立地ノ用途」による環境影響も問題となることについては争いがないから、２号要件においても、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かどうかという限りで争点となる。

以下、申出人の主張を述べる。

ア　公有水面埋立法及び環境影響評価手続においても供用後の影響を事業の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

(ア)　公有水面埋立法の構造

公有水面埋立法第４条第１項第１号は「国土利用上適正且合理的ナルコト」を公有水面埋立免許ないし承認の要件としており、これは、埋立ての必要性と自然の保全の重要性、埋立て及び埋立て後の土地利用が周囲の自然環境に及ぼす影響の比較衡量を意味する。

同法同項第２号は、「環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」を求め、１号とは別途に、より直截に環境保全を要請する。

そして、これらの要件判断のために、申請書には「埋立地ノ用途」を記載することを要するとともに（同法２条２項３号)、「埋立地の用途及び利用計画の概要を表示した図面」(公有水面埋立法施行規則３条７号)、及び「環境保全に関し講じる措置を記載した図書」（同規則８号）を添付することを要する。

ここで、「環境保全に関し講じる措置を記載した図書」は、「埋

立て及び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した図書であること」とされる（「公有水面埋立法の一部改正について」昭和49年6月14日港湾局長・河川局長発：以下，「共同通知」という。）。

(イ)　環境影響評価法

環境保全図書は環境影響評価に関する資料を含むものであるところ（共同通知）、評価法1条は、環境影響評価を「保全措置その他事業の内容に反映させ」ることを求めている。

そして、「評価書の記載事項及びそれに対する免許権者の意見に基づき判断される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」つまり公有水面埋立事業における埋立承認について、「評価書の記載事項及びそれに対する免許権者の意見に基づいて判断」することとされている（同法33条3項）。

(ウ)　沖縄県環境影響評価条例

他方、沖縄県環境影響評価条例においても、環境影響評価が行われた際には、事業者は「評価書に記載されているところにより、環境の保全についての適正な配慮をして当該対象事業を実施しなければならない」（同条例33条）とともに、許認可等に関しては、評価書の内容について配慮」しなければならない（同条例31条）。

なお、ここにいう、「評価書の内容」は、環境影響評価法が「免許権者の意見に基づいて判断する」ことを求めていること、また、環境影響評価手続の趣旨に鑑みれば、評価書に対する知事の意見をも含めた配慮が必要であるという意味であることは当

然である。

(エ)　環境影響評価法と環境影響評価条例の関係について

本件埋立てにおける環境影響評価手続上の分類は、埋立事業が環境影響評価法上の第１種事業であり、飛行場事業は条例に基づく環境影響評価対象事業である（なお、環境影響評価法 61 条はこの様な条例の定めを許容している）。

一見、埋立事業としては飛行場事業が除外されているかのように見えるが、これは「埋立地における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といった理由から、「供用」を除くこととした」（「逐条解説　環境影響評価法」、322 頁）ために埋立地供用後の利用を当然には環境影響評価手続の対象にしていないというに過ぎず、むしろ、埋立地における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環境影響評価手続の対象として捉えられる必要があり、本件埋立てにおいては条例によって飛行場事業自体が環境影響評価手続の対象となっているのである。

(オ)　沖縄県による審査

また、埋立てに係る環境影響評価とは、「埋立てにあたって出願人が当該埋立に係る(1)埋立に関する工事、(2)埋立地の存在、(3)埋立地の用途にしたがった利用の 3 項目について公害の防止及び自然環境の保全に及ぼす影響の程度と範囲、その防止対策について代替案の比較検討を含め、行うことである。」（「港湾行政の概要」H25 年度、日本港湾協会、6-51 頁）とされている。

そのため、沖縄県の公有水面埋立免許の審査基準等においても、形式審査の審査事項として「埋立てにともなって必要とな

る環境影響評価について、①埋立工事による環境への影響、②公有水面を陸地に変ずるという埋立てそのものによる環境への影響、③埋立地をその用途に従って利用した場合の環境への影響の各事項ごとに、記載されているか。」という基準と、内容審査の審査事項として「埋立地の用途から考えられる大気、水、生物等の環境への影響の程度が当該埋立てに係る周辺区域の環境基準に照らして許容できる範囲にとどまっているか。」という基準が設けられて公有水面埋立法に基づき、航空機騒音等の環境影響についても審査されている。

(カ) 小括

以上から、公有水面埋立法は、環境保全図書について「埋立て及び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した図書」であることを求め、他方で、環境影響評価法が、環境影響評価書及びこれに対する知事意見に基づいて埋立承認の判断を行わなければならないとし、本件埋立てに際しては埋立事業及び飛行場事業についていずれについても環境影響評価手続きが実施され、かつ、沖縄県は当該環境影響評価手続を前提として航空機騒音等に関してもその審査を実施している。

以上に鑑みれば、荏原明則『公共施設の利用と管理』93頁が,「環境影響評価法の施行を契機に，上物も審査範囲に含めるべき」とし、あるいは、本田博利「米軍岩国基地沖合移 設事業の公有水面埋立法上の問題点—県知事権限の活用提案—」愛媛大学法文学部論集総合政策学科編 No.21 26頁が上物論は制度的・立法的に解決していると指摘しているとおり、上物論は現在の法体系のもとにおいて採りえないものである。

イ　本件事業の性質

また、本件事業の性質に鑑みればより一層、埋立て後の影響をも含めて承認の判断すべきことが裏付けられる。

(ア)　埋立て後の使用目的が明確であること

本件埋立て後における埋立地の利用方法は、言うまでもなく、本件埋立ては普天間飛行場の代替基地の建設事業であって、国によれば、その目的とするところは、普天間飛行場において現に生じている危険の除去であるという。

したがって、本件埋立て後においては、基地として供用されることが確実であり、しかも、その機能は普天間飛行場の代替である以上、普天間飛行場の現状を踏まえた上で、環境への影響を予測・評価して、必要な対策を講じることは十分に可能である。

この様な本件埋立ての性格をふまえて、本件環境影響評価手続きにおいては、「埋立て後の事業活動が当該事業の目的に含まれる場合」として、基地供用後の影響も評価の対象となっている以上、公有水面埋立法及び環境影響評価法においては埋立地の用途についても審査を行うことは当然である。

(イ)　事後的な許認可等による規制が予定されていないこと

以上に加えてこれまでの裁判例（いずれも環境影響評価法制定前の事例である。）の判示するところによれば、埋立て後の環境保全措置に関しては、事後の許認可取得に際して審査可能であり、かつ、現に被害が生じた際には民事訴訟において差止等の実効的な対応が可能であることが考慮されている（例えば、

札幌地判昭和51年7月29日判決判時839号28頁は、発電所稼働後の排出水に関しては電気事業法によって通産大臣が審査することが予定されているとし、福島地判昭和53年6月19日判決判時894号39頁も核燃料物質及び原子炉規制に関する法律，電気事業法による審査が予定されていることを挙げ、更には、熊本地判昭和63年7月7日判決判タ678号82頁も同様に発電所稼働後は電気事業法，公害規制諸法等による審査が予定されていることを挙げている。)。

本件埋立ては、普天間飛行場の代替施設として供用されることが予定されているところ、通常、飛行場を設置する際には、航空法（昭和二十七年七月十五日法律第二百三十一号）第38条1項によって国土交通大臣の許可を要し、あるいは空港法(昭和三十一年四月二十日法律第八十号）や、公共用飛行場周辺における航空機騒音による障害の防止等に関する法律（昭和四十二年八月一日法律第百十号)による規制を受けるところである。

しかしながら、米軍の使用する飛行場は、日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定及び日本国における国際連合の軍隊の地位に関する協定の実施に伴う航空法の特例に関する法律（昭和二十七年七月十五日法律第二百三十二号）第1条によって、航空法が大幅に適用除外とされている他、空港法等の規制に関しても米軍基地が「公共の用に供する飛行場」ではないことから適用されない。

更には、判例は、米軍機の運航に関して、日本国の民事裁判権が及ばず、その運航を差止めることは出来ないとされている（最判平成5年2月25日判決民集47巻2号643頁　【厚木基

地訴訟最高裁判決】等)。

したがって、事後的な許認可や業法的規制、あるいは公物管理法令によって、上物の稼働状況の適正さを確保するための手段を採ることが困難であり、かつ、その被害の発生を未然に食い止める実効的な法的手段を欠く以上、なおさら、基地供用後の環境への被害を食い止めるための方策は事業者において、また、承認審査段階においてより慎重かつ厳格な検討を要するものである。

ウ　小括

「港湾行政の概要」(6－57 頁)においては「埋立地の利用,いわゆる本来の用途に従って設置される上物等に対する規制については,(中略)埋立法においても第1号,第3号等により必要なチェックを行うものとしている」とされている。公有水面埋立法第4条第1項第1号は「国土利用上適正且合理的ナルコト」を公有水面埋立免許ないし承認の要件としており,これは、埋立の必要性と自然の保全の重要性,埋立て及び埋立て後の土地利用が周囲の自然環境に及ぼす影響の比較衡量を意味する(高松高裁平成6年6月24日判決　判例タイムズ851号80頁)。そして、埋立て後に何に土地利用するかによって、埋立ての必要性は異なりうる以上、当該要件との関係において供用後の環境への影響は当然に審査されるべきである。(なお、国は、本件埋立承認取消に対する平成27年10月13日付けの審査請求書・執行停止申立書において、「埋立て後の土地利用が周囲の自然環境に及ぼす影響等」が比較衡量の判断要素となるものとしており、埋立て後の土地利用が審査対象となることを認めている)。

また、改正公有水面埋立法第4条第1項第2号が、環境に対し

「十分配慮」することを要求し、環境保全図書が,「埋立て及び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した図書であること」とされ（前掲共同通知)、他方、環境影響評価法においても、基地供用後の影響を評価し、その評価書や知事意見に基づいて免許等に関する判断を行うことが要求されていることに鑑みれば、改正公水法は、埋め立てとその後の土地利用を一体のものとして、総合的に環境保全につき「十分配慮」されたものであるか否かを審査すべきことを求めているというべきである（牛山積編『大系 環境・公害判例 第7巻 自然保護，埋立，景観，文化財』80頁はその様な解釈の可能性を指摘する)。

そもそも、開発行為が「是」とされ、生活環境に対する人格的・環境的利益が未成熟な社会であればいざしらず、飛行場を造るために埋立てを行うのに、航空機の離発着によって生ずる環境被害に対して「十分配慮」しないなどという解釈論は取り得るものでないことは明らかであろう。特に、本件の場合、事後的な許認可、あるいは公物管理法令等による統制が困難であることをも踏まえればなおのこと上記解釈が妥当する。

以上から、本件承認審査における基地供用後の影響に関する「必要なチェック」とは、具体的な基地の運用との関係において、環境に対して「十分配慮」したものと認められるかどうかという観点から判断すべきであり、その様に認められないにもかかわらずされた承認は瑕疵ある承認というべきである。

(4) 裁量統制について

以上から、本件において、２号要件は、基地供用後の影響も含め

て、環境保全の見地から,「問題の現況及び影響を的確に把握」したか,「これに対する措置が適正に講じられている」か，その程度が「十分と認められるか」を厳格に審査すべきということになる。

次に、２号要件を上記のとおりに解した上で、この点に関する裁量統制のあり方について若干述べる。

既に第２・１・(5)・ウにおいて触れたことを重複するが、公水法は、環境等の公益を極めて強く保護しようとしている。

すなわち、免許・承認の要件は、全て充足しなければ、免許・承認をなしえないという形式であり（公水法４条１項)、しかも、全て充足したとしても、都道府県知事は、「合理的な理由があるときは免許拒否ができる」(建設省埋立行政研究会編著『公有水面埋立実務ハンドブック』P41)。

設計の概要の変更等の許可の場合（公水法 13 条の２)、埋立地の用途変更の許可の場合（公水法 29 条１項）も、免許・承認と同様の条件を全て充足しなければ許可できない。

しかも、前者の場合は、「正当ノ事由アリト認ムルトキ」でなければならず（公水法 13 条の２第１項)、後者の場合は、「告示シタル用途ニ供セザルコトニ付已ムコトヲ得ザル事由アルこと」といった要件をも充足しなければならない。

一方で、都道府県知事は、「埋立ノ免許ニ公益上又ハ利害関係人ノ保護ニ関シ必要ト認ムル条件ヲ附スルコト」(公水法施行令第６条)、また、「埋立地ニ関スル権利ヲ取得シタル者ニ対シ災害防止ニ関シ埋立ノ免許条件ノ範囲内ニ於テ義務ヲ命スルコト」(公水法 30 条)、埋立免許を一定の場合に取り消す等の行為さえできる（公水法 32 条:しかも、同条１項１ないし６号の場合は補償も不要である)。

これに加えて、無願埋立てや埋立ての用途の潜脱等については、

罰則が設けられて、厳格に規制されている（公水法 39 条以下）。

なお、上記で触れた規定のうち、29 条、30 条、32 条、39 条等については、埋立承認に準用されていないが、準用されていない趣旨は、単に、国はかかる事態が発生すれば、自ら措置を採ることが期待されるからに過ぎず、実体としては国以外の名宛人と同じ規律に沿って行動すべきことに変わりはない。

また、第２・２・(4)・イ・(ウ)で述べたことと重複するが、一定の場合に国土交通大臣の認可が求められるが（公水法 47 条１項、同法施行令 32 条）、これは、あくまで「埋立の免許をする場合にのみ認められ」、埋立免許を行わない場合には認可は不要であった。

結局、国の管理する公物に関わるものや、広域的に影響を及ぼす可能性のある規模の大きい埋立てについて、それを認める場合に、法令を所管する大臣である国土交通大臣及び「自然環境の保護」等を任務とする（環境省設置法３条）環境大臣の判断を関与させる仕組みを採っているものといってよい。

以上の規定から明らかなとおり、公水法は、都道府県知事に広範な裁量を委ねているのであるが、免許・承認、設計概要の変更許可、用途変更許可等、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してはならないという規制をかけるとともに（しかも、設計概要の変更許可、用途変更許可については要件を加重している）、特に広域にわたるものについては認可を求めて制約している。

一方で、免許の条件、災害防止の義務付け、取消等の監督処分については、広く認めており、埋立てを制限する方向では裁量を広く認めている。

以上の公水法の条文構造からすれば、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、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と言うべきである。

高木光「行政処分における考慮事項」法曹時報 62 巻８号も、公有水面埋立法４条２号が、景観利益等の「埋立がなされることによって生じる不利益（私益）を考慮できる構造」であることを指摘し、その上で、より審査密度の高い「判断過程の統制」が要請されるとしている。

したがって、本件の審査対象を、上述のとおり、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。

また、第２・２・(4)で述べたとおり、都道府県知事の自主独立性については、一層の配慮が必要である。

すなわち、国と地方公共団体の上下関係を前提とする機関委任事務を廃して対等であることを前提に法定受託事務が定められ、具体的に処分の根拠法規である公水法や環境影響評価法等の解釈上、都道府県知事の専権に委ねられている趣旨に鑑みると、国が関与を行うに際しても出来る限り謙抑的でなければならないのである。

以上から、承認処分に対する裁量基準としては、２号要件が１号要件との比較において司法審査の密度は高いものと考えるとしても、それはそのまま本件承認取消処分に当てはまるものではない。公有水面埋立法は「環境を保全する方向」に判断権は広く、他方において、その判断は、地方自治法の観点からより一層尊重されなければならない。

なお、沖縄県は、平成６年 10 月１日からの行政手続法の施行に

伴い、建設省及び運輸省通知に基づき、「公有水面埋立免許の審査基準」（以下「本件審査基準」という。甲Ｂ14）を定めており、本件承認申請についても、本件審査基準に基づき審査が行われている。

２号要件については、具体的には、「内容審査」文書における１号要件の審査事項（１）及び（７）、２号要件の審査事項（１）ないし（４）であり（甲Ｂ14）、申出人の裁量逸脱・濫用の有無も、同審査基準に沿って検討されることになる（詳細は、別書面に譲る）。

5　１号要件適合性の裁量判断の逸脱・濫用の判断基準

(1)　１号要件の意義

公水法の４条１項（同法 42 条３項で承認に準用）は、その柱書において「都道府県知事ハ埋立ノ免許ノ出願左ノ各号ニ適合スト認ムル場合ヲ除クノ外埋立ノ免許ヲ為スコトヲ得ズ」とし、第１号は「国土利用上適正且合理的ナルコト」と定めている。

平成 27 年７月 16 日付けで、「普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立承認手続に関する第三者委員会」（以下「第三者委員会という。設置の経緯は後述する。」が沖縄県知事に提出した「検証結果報告書」（以下、「検証結果報告書」という。）は、１号要件の意義について、以下のとおり述べている（甲Ａ１、36 頁）。

「『国土利用上適正且合理的ナルコト』という要件は，まず，『適正且合理的』という用語の意味からすると，その関係する事象を総合的に考慮して，判断を行うことを意味すると考えられる（中略）その具体的な判断の仕方であるが，『総合的』な判断をするためには，相対立する利益が存在する場合に用いられる一般的方法である利益衡量，すなわち埋立てにより得られる利益と埋立てにより生ずる不利益を比較衡量して判断すべきものと考えられる。なお，同様な判断方法は，類似の法律の解釈においても採用されている。例

えば，土地収用法の事業認定の場合である。土地収用法は公共の利益となる事業のために必要とされる土地を強制的に取得するという制度であり公有水面埋立法と類似な性格を有する制度である。この土地収用法は，土地収用手続を行う前提として『事業認定』(土地収用法第 20 条)を要求しているが，その事業認定の要件として，同法第 20 条第 3 号は「事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること」を要求しているところ，この要件は『その事業に供されることによって得られるべき公共の利益』と『事業に供されることによって失われる私的ないし公共の利益』を比較衡量して判断すべきものであり，そしてこの判断は，『総合的な判断として行われなければならない。』とされている（小沢道一「逐条解説土地収用法・上」・第二次改訂版・335 頁以下)。このような見解は，多数の判例，学説により支持されており，特に反対する考え方はない。また，法第 4 条第 1 項第 1 号について，「国土利用上公益に合致する適正なものであることを趣旨とするものであり」，免許権者は，「国土利用上の観点からの当該埋立の必要性及び公共性の高さと，当該自然海浜の保全の重要性あるいは 当該埋立自体及び埋立後の土地利用が周囲の自然環境に及ぼす影響等とを比較衡量のうえ，諸般の事情を斟酌」するものと判示した判例が存在する（高松高裁平成 6 年 6 月 24 日判決・判例タイムズ・851 号 80 頁)」

裁判例においても、広島地方裁判所平成 21 年 10 月 1 日判決（判時 2060.3）は「知事は，本件埋立免許が『国土利用上適正且合理的』であるか否かを判断するに当たっては，本件埋立及びこれに伴う架橋を含む本件事業が○○の景観に及ぼす影響と，本件埋立及びこれに伴う架橋を含む本件事業の必要性及び公共性の高さとを比較衡量」して合理的に判断すべきと判示している。

また、検証結果報告書にも引用されている高松高等裁判所平成 6 年 6 月 24 日判決（判タ 851.80）は「昭和四八年の法改正以後、近

年における公有水面の埋立を取り巻く社会経済環境に即応し、公有水面の適正かつ合理的な利用に寄与するため、特に自然環境の保全、利用の適正化等の見地から、従来以上に環境保全等に留意し、公共の利益に適合するよう慎重に処理する必要があるとの観点から、埋立免許の基準を設けるに至った(中略)その文言及び事柄の性質上、当該埋立が国土利用上公益に合致する適正なものであることを趣旨とするものであるから、免許権者は、特に本件のように瀬戸内海の自然海浜を埋め立てる場合においては、国土利用上の観点からの当該埋立の必要性及び公共性の高さと、当該自然海浜の保全の重要性あるいは当該埋立自体及び埋立後の土地利用が周囲の自然環境に及ぼす影響等とを比較衡量のうえ、諸般の事情を斟酌して、瀬戸内海における自然海浜をできるだけ保全するという瀬戸内法の趣旨をふまえつつ、合理的・合目的的に判断すべきもの」と判示し、総合的判断による比較衡量との判断枠組みを示している。

以上のとおり、「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。

なお、相手方は、答弁書２第３・１において、「文言及び事柄の性質上，当該埋立自体及び埋立地の用途が，国土利用上の観点からして適正かつ合理的なものであることを要する趣旨と解され（乙第４７号証：国土交通省港湾局埋立研究会編「公有水面埋立実務便覧（全訂２版)」２１４ページ)，「適正且合理的」という抽象的な文言からしても，免許（承認）権者がその適合性を判断するに当たっては，国土利用上の観点からの当該埋立ての必要性及び公共性の高さや，当該埋立自体及び埋立て後の土地利用が周囲の自然環境等に及ぼす影響など，相互に異質な利益を比較衡量した上で，地域の実

情などを踏まえ，技術的，政策的見地から総合的に判断することになるから，法は，免許（承認）権者である都道府県知事に対して，第１号要件の適合性判断について一定の裁量を認めたものと解される（高松高裁平成６年６月２４日判決・判例タイムズ８５１号８０ページ，大分地裁平成２３年８月８日判決，広島地裁平成２１年１０月１日判決・判例時報２０６０号３ページ，福岡地裁平成１０年３月３１日判決・判例タイムズ９９８号１４９ページ参照）。」とした上で、「技術的，政策的な見地から行政庁に与えられた裁量権の行使に基づく判断の適否を審査するに当たっては，その基礎とされた重要な事実に誤認があること等により，重要な事実の基礎を欠くこととなる場合，又は，事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと，判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り，裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法となるとすべきものと解するのが相当である（最高裁平成１８年１１月２日第一小法廷判決・民集６０巻９号３２４９ページ参照）。」と主張する。

同じ裁判例を引用していることからも明らかなとおり、１号要件の意義については、申出人と相手方とでは、争いはない。

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が、この点については、既に述べた。

１号要件適合性に関する法律上の下位の争点として、「埋立の必要性」について、国防・外交上の事項について判断できない旨の相手方主張の妥当性について、以下に述べる。

また，都道府県知事に要件裁量が認められるとして、その裁量統制のあり方については、申出人と相手方の主張に若干齟齬があるため、この点についても、以下に述べる。

(2)　国防上の事項について

ア　相手方の主張

相手方は、「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」と主張する（第３・４・(1)・ア）。

その根拠は、①本件埋立事業についての国防・外交上の観点からの必要性の判断は、国の政策的，技術的な裁量に委ねられた事項であること（同(ア)）、②地方自治法１条の２の規定文言からしても，国家としての存立にかかわる事務については国が重点的に担うとされていること（同(イ)）、③公有水面埋立法の解釈からしても，都道府県知事に本件埋立事業の国防・外交上の必要性について審査判断する権限はないこと（同(ウ)）の３点である。

以下、それぞれの根拠について反論を行うが、先立って、公水法の解釈上、都道府県知事が、公水法４条１項１号の要件適合性の判断として、国の行う埋立事業の公共性の程度を判断しうることをについて述べておく。

イ　都道府県知事が公水法の承認判断・要件適合性の判断として、国の行う埋立事業の公共性の程度を判断しうること

(ア)　様々な公益の衡量は知事の権限であること

まず、上述したとおり、公水法は、国のなす埋立事業については、都道府県知事の埋立承認に委ね、埋立承認を得なければ埋立てをなしえないこととしている。そして、埋立承認の要件は、免許と全く同じであるところ、要件適合性については、都道府県知事の専権的な判断に委ねており、国の判断が何らか優

越すべきことを伺わせる規定は公水法上存在しない。

言うまでもないが、国のなす埋立ては、各所管大臣等が各所管する事務に係る事業について、それぞれ事業者として承認申請すべきものであり、それぞれの承認申請に対して、承認申請を行うか否かは都道府県知事の裁量に委ねられている。

また、各大臣が所管する事業について、都道府県知事が事業自体を行う権限を有するわけではない（免許において市町村が事業者となった場合でも、強いて言えば民間が事業者となった場合でも、都道府県知事に事業を行う権限があるわけではない）。

要するに、国のなす埋立てであろうとなかろうと、国の事業それ自体を行う権限が都道府県知事にないことを当然の前提にして、公水法は、埋立承認の４条１項１号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たのである。

したがって、公水法によって都道府県知事に付与された権限の行使の限りにおいて、都道府県知事は、当該埋立必要理由に示された国の埋立事業の必要性・公共性の程度について判断しうることは法の仕組みとして当然である。

公水法の要件適合性、すなわち、地域公益への不利益と衡量しても、これを上回る利益が認められるか否かという１号要件の適合性の判断においては、埋立て必要理由が国防に係るものであっても、当該埋立てを正当化しうるか否かという公共性の程度は判断できることは明らかである。

(イ)　公水法は国防に係る事業についても除外規定・特例を設けていないこと

公水法は、国防に関する事業について除外規定・特別規定を設けていない。

したがって、国防に関する目的の事業であるとしても、公水法の要件において、異なる扱いをする法的な根拠はない。

また、国防について、日本国憲法下において他の公益等との関係で特権的な立場が認められているものではないから、国防に関わるというだけで、これによって損なわれる他の利益との関係において、自動的に（法律の根拠なく）高度の公共性、必要性を認めることはできない。

例えば、米軍飛行場の公共性が問題とされた訴訟においても、昭和62年7月15日東京高等裁判所判決（第一次・第二次横田基地訴訟）は「行政は、多くの部門に分かれているが、各部門の公共性の程度は、原則として、等しいものというべきである。国防は行政の一部門であるから、戦時の場合は別として、平時における国防の荷う役割は、他の行政各部門である外交、経済、運輸、教育、法務、治安等の荷う役割と特に遜庭はないのであり、国防のみが独り他の諸部門よりも優越的な公共性を有し、重視されるべきものと解することは憲法全体の精神に照らし許されないところである。それであるから、国防上の諸機関の公共性も他の諸部門の諸機関のそれと同程度といわなければならない。殊に、同種の機関の場合は尚更である。従つて、軍事基地としての横田飛行場の公共性の程度は、例えば、航空機による迅速な公共輸送のための基地である成田空港等の民間公共用飛行場のそれと等しいものというべきである」とし、平成7年12月26日東京高等裁判所判決（第一次厚木基地騒音訴訟差戻し後控訴審）は「他の行政諸部門の役割も社会にとって極めて重要であるほか、民間空港等の高速交通機関・施設等も国民生活に大きな貢献をしており、高度の公共性を有

するものというべきであるから、国防の持つ重要性についてだけ特別高度の公共性を認めることは相当ではない」としている。

日本国憲法下で、国防に関するというだけで特別な扱いをすることは許されない。

(ウ) 小括

以上から、何らか国防に関する事業については、適用除外とするような規定もなく、自動的に特別扱いされるわけでもない以上、公水法が都道府県知事に付与した権限と都道府県知事の責務に基づき、「当該埋立ての必要性及び公共性の高さ」を都道府県知事が審査できることは当然のことである。

公水法は、事業者である国の実現しようとする公益と、これに対立する諸利益の比較衡量・総合判断する承認権限を都道府県知事に与えたものであり、国が当該事業によって実現しようとする公益の内容・程度について都道府県知事が判断することにしているものである。

これは、「国土利用上適正且合理的ナルコト」の要件適合性判断という地方公共団体の事務として、諸利益を勘案するものであり、国の事務を行うものではない。

以上を前提に、相手方の主張する根拠が、都道府県知事の権限を失わせる根拠になるかについて反論する。

イ 国の政策的，技術的な裁量に委ねられた事項であるとの主張について

相手方は、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（代理署名訴訟）の判示を引いて、「本件埋立事業に

ついても，日米両政府間の協議や閣議決定を経て，日米安全保障条約に基づき提供する米軍施設及び区域として辺野古沿岸域が選択されたのであり，上記最高裁判例にいう米軍に提供する土地等の使用又は収用の認定の場合と同様，政治的，外交的判断を要するのみならず，米軍施設及び区域に関わる専門技術的な判断を要するものであることから，国防・外交上の観点から本件埋立事業を実施する場所としてどこが適切かという判断は，国の政策的，技術的な裁量に委ねられているものというべきである。」と主張する（答弁書２第３・４・(1)・ア・(ア)）。

しかし、この最高裁判決は、駐留軍特措法の仕組みの中で、基地提供のために、どの土地を収用するのか、その必要性等についての認定を事業認定の一環として内閣総理大臣に認定権限があることを認めた上で、その認定における行政庁の政策的、技術的な裁量を認めたものである（判決文 1970 ページから 1971 頁までを参照。）。

これを、公水法の仕組みに照らしてみると、特措法の事業認定に一部該当するものが、公水法４条１項１号であり、その認定権限は知事にあることから、まさに、「埋めたての必要性」の認定にあたり、本件代替施設等を埋め立て予定地に建設することが妥当かどうかは、知事の政策的、技術的な裁量に委ねられた事柄である。

相手方は、先の最高裁が行った解釈が個別法の行政過程と仕組みを前提とした点を無視したものであり、誤った解釈論としか言いようがない（行政法規の解釈につき、個別法の行政過程と仕組みを重視すべきことにつき、小早川光郎「行政の過程と仕組み」兼子仁他編『行政法学の現状分析』（勁草書房 1991 年）151 頁以下、塩野宏『行政法Ⅰ〔第６版〕』（有斐閣 2015 年）66 頁以下参

照。)。

また、相手方は、「国務を総理し，外交関係を処理し，又は条約を締結するのは内閣の職権事項であって（憲法７３条１号，２号，内閣法１条１項)，～国防・外交に係る国家の基本的政策を踏まえて，国内外における多種多様な諸般の事情を総合的に考慮の上で，日米安全保障条約に基づき提供される米軍施設及び区域の配置場所等につき決定することができるのも，～内閣にほかならない。～本件埋立事業についての国防・外交上の観点からの必要性の審査判断は，国の政策的，技術的な裁量に委ねられた事項というべきである。」とも主張する（答弁書２第３・４・(1)・ア・(ア))。

しかし，上述したとおり、都道府県知事が国の事業をなす権限を有しないことと、１号要件の判断をなしうるのは全く別である。

防衛・外交に関する事項の政策決定が一般論として国にその権限が委ねられているとしても、それに基づく個別の行政行為については、その行為毎に根拠法令の趣旨目的等に照らして権限配分を判断しなければならないのであり、地方公共団体にあっても、その権限の範囲内においては、防衛・外交という観点からではなく当該権限の行使に必要な考慮事項をふまえた判断がなされなければならないのは当然である。

本件承認取消処分において、申出人が審査したのは、上記のような国の防衛・外交上の政策決定に関わるような事項そのものではなく、限局された本件埋立対象地域に新たな米海兵隊飛行場建設を目的として公有水面を埋め立てることが果たして当該地域の利用の観点から「国土利用上適正且合理的」といえるかという事項に限られている。

申出人は、本件埋立事業の必要性、適正性合理性の根拠として、海兵隊の抑止力あるいは一体的運用、さらには普天間飛行場の移設先として辺野古が唯一であるとした主張について、上記の観点から審査をしたに過ぎない。

かかる範囲においては、少なくとも国土の適正合理的な利用との観点から、合理性、適正性の存在を推認できる程度までは事業者から説明がなされているかどうかは、安保・外交上の専門的政治的判断を媒介しなくても十分審査がなしうるのである。

そして、本件承認取消処分は、別途述べるとおり、前県政時代に防衛省が発行した「在日米軍・海兵隊の意義及び役割」（甲Ｄ１）における普天間飛行場の辺野古移設についての説明に合理的で説得的な説明さえなかった（甲Ｄ２～５）のであり、海兵隊の抑止力、沖縄の地政学的重要性、海兵隊の一体的運用について合理的な疑問を投げかけているのであるから、事業者においてその合理的な疑いを抱かない程度にまで立証すべきであり、国に高度な政治的な判断が必要な安保政策といえども、その限りにおいて当然知事にも審査は可能である。

このことは、例えば、仮に住宅地区に隣接する地先に、ここが「唯一」として国が実弾演習場を建設するために公有水面埋立てをしようとした事例を考えてみよう。

まさに公有水面埋立ハンドブックが「国土利用上適正且合理的なること」に該当しない事例として記述している「良好な住宅地

の前面の工業用地造成目的の埋立」（同書４１頁）と同様ではなかろうか。

なぜそこでなければならないのか、事業者が必要性を合理的に説明しなければ、他の公益との比較で必要性が欠ける場合は、当然ありうるのである。

ウ　地自法１条の２の規定文言について

相手方は、地自法１条の２第２項が「国は，前項の規定の趣旨を達成するため，国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務，全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い，住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として，地方公共団体との間で適切に役割を分担する」と規定していることを根拠として，「沖縄県知事が，本件代替施設等の辺野古沿岸域への設置の適否につき，国防・外交上の観点から埋立ての必要性の有無を独自に審査判断することはできないというべきである。」と主張する（答弁書２第３・４・(1)・ア・(イ)）。

しかし、同条は、そもそも平成 11 年の地方分権一括法により新設された条文であって、国と地方自治体を対等な立場に位置づけ、「地方公共団体の自主性及び自立性が十分発揮されるようにしなければならない。」としたものである（同条２項）。

そして、国と地方自治体の役割分担についても、「国が本来果たすべき役割を重点的に担」う（同項）としつつも、ここでは截

然と両者の役割分担を区分することをなさず、むしろ、「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねる」（同項）として、地方公共団体の役割の拡大と充実を図り、また、「『国が本来果たすべき役割』に係る事務であっても、国民の利便性又は事務処理の効率性の観点から、あるいは地方公共団体の総合行政の成果が得られるよう、地方公共団体にゆだねてよい、又はゆだねるべきといえるものがあり、そのようなものも『住民に身近な行政』としてできる限り地方公共団体にゆだねるべきであるということである。」とされたのである（松本英昭著「新版地方自治法」15頁）。

既に上述したとおり（第２・２・(4)）、都道府県知事の免許承認権限は、まさにこの趣旨にもとづき地方自治体の役割とされたものであり、公有水面埋立の用途に照らして当該地域の国土利用の適正合理性等について総合行政の成果の観点から行使されるべきものである。

したがって、地自法の当該規定を都道府県知事の権限の範囲を制約する根拠とすることは本末転倒である。

エ　国土交通大臣の認可制度について

相手方は、「都道府県知事は他の都道府県における埋立ての適否を判断する知見に乏しく，もとよりその権限もない。そうすると，当該都道府県以外の地域については必ずしも十分な知見を有していない都道府県知事が，県外の地域における埋立ての適否を考慮し，その比較において埋立承認の当否の判断をすることを，法が予定しているとは解されない。このことは，法４７条１項及び公有水面埋立法施行令３２条２号及び３号が、海峡などにおける埋立てで航路，潮流，水流，水深，艦船の航行碇泊に影

響を及ぼすおそれがあるものや一定規模以上の埋立てについて，都道府県知事の免許に加え国土交通大臣の認可を求めていることからも明らかであり，当該都道府県の区域を超える広域的な影響等があると考えられる埋立てについては，その可否の判断を当該区域を管轄する都道府県知事のみに委ねることが適当でない～国防・外交上の観点からの埋立ての必要性を独自に審査判断することができるとした場合，このような審査は，事柄の性質上，県外・国外で同様の事業が行われた場合には少なくとも本件埋立事業と同等の国防・外交上の効果が見込まれるとか，日本国内の他の場所に少なくとも一箇所は本件埋立事業を行うために国防・外交上の観点からより望ましい適地があるといった判断が可能であることを前提としなければ意味をなさない。～同法が都道府県知事に上記のような当該都道府県を超えた広域的な比較検討を行う権限を与えるものではないことは明らかである。」と主張する（答弁書２第３・４・(1)・ア・(ウ)）。

しかし、そもそも、本件埋立承認取消にあたって、申出人は、広域的な他の都道府県の区域にわたる埋立ての適地の審査をしているものではなく、当該埋立申請対象区域の埋立て自体に必要性があるか、適正かつ合理的といえるかを審査しているにとどまっているのだから、相手方の主張は、その前提が誤っている。

また、上述したが（第２・２・(4)・イ・(エ)）、国土交通大臣の認可は、埋立ての必要性の判断とは何のかかわりもない。

埋立ての必要性がない、あるいは、埋立ての必要性に比して環境等に与える影響が大きいため１号要件が欠けると都道府県知事が判断して埋立免許を拒否する場合には、認可は不要である。

法 47 条及び上記の同施行令は、「一定の埋立が国の立場から見て極めて重要であり、その免許について主務大臣の関与を加えることで、より一層の適正化を図ろうとするもの」であって（公有水面埋立実務ハン

ドブック 137 頁)、都道府県知事の免許に加えて主務大臣の認可を要するとするものに過ぎない。

これらの規定が都道府県知事の審査権限を一定の事項について除外するものではないことはいうまでもない。

ましてや、防衛・外交上の事項に関わる埋立行為について特段審査事項から除外されているものでもない。

なお、承認手続きに国土交通大臣の認可規定は準用されておらず、大正 11 年 4 月 20 日発土第 11 号「公有水面埋立ニ関スル件」17 項は現在においては失効しているため、本件の審査に認可は関わりがない。

結局、法 47 条を根拠として、防衛・外交に関する事項に関わる審査が知事の判断対象外だという主張は論理的に成り立たない。

(3) 裁量統制について

以上から、1 号要件については、本件埋立ての必要性を含めた埋立てによる利益、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総合的判断として行われなければならない。

次に、1 号要件を上記のとおりに解した上で、この点に関する裁量統制のあり方について若干述べる。

相手方は、この点については、広範な裁量が認められると主張するが、第 2・4・(4)で述べたと同様、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言うべきである。

また、法定受託事務の意義、公水法や環境影響評価法が都道府県知事が地域の実情を前提に裁量判断を行うことが適格であるとして、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。

以上から、本件の審査対象を、上述のとおり、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。

なお、沖縄県は、平成６年 10 月１日からの行政手続法の施行に伴い、建設省及び運輸省通知に基づき、「公有水面埋立免許の審査基準」（以下「本件審査基準」という。甲Ｂ14）を定めており、本件承認申請についても、本件審査基準に基づき審査が行われている。

１号要件については、具体的には、「内容審査」文書における１号要件の審査事項（１）（３）（５）（７）であり（甲Ｂ14）、申出人の裁量逸脱・濫用の有無も、同審査基準に沿って検討されることになる（詳細は、別書面に譲る）。

以　上

# 反　論　書（3）

平成28年4月4日

審査申出人は、国地方係争処理委員会の審査の手続きに関する規則第7条に基づき反論書を提出する。

国地方係争処理委員会　御中

審査申出人代理人弁護士　竹　下　　勇

同　久　保　以

同　秀　浦　由紀

同　亀　山

同　松　永　和

同　加　藤

同　仲　西　孝

－反論書（３）目次－

はじめに－本書面の構成　5
第１　本件承認取消処分に至った経過の概略　5
第２　２号要件の意義と審査基準について　7
　１　公水法２号要件の意義　7
　２　２号要件の判断が厳格になされるべきことについて　8
　３　審査基準について　11
　４　本件承認申請は２号要件を充足しないこと　13
第３　各論　13
　１　生態系について　13
　　(1)　辺野古周辺地域の生態系の価値　13
　　(2)　環境保全図書の概要　18
　　(3)　環境保全施策との整合性について　18
　　(4)　事業計画の規模について　22
　　(5)　辺野古地先海域と大浦湾の価値、特徴の評価について　25
　　(6)　沖縄防衛局の生態系の評価の問題点　28
　　(7)　法第４条第１項第２号要件を充足しないこと　44
　２　海草藻場について　45
　　(1)　海草藻場の価値　45
　　(2)　環境保全図書の概要　46
　　(3)　消失する海草藻場に対する評価　46
　　(4)　消失する海草藻場についての代償措置　55
　　(5)　地形変化による周辺海域の海草藻場への影響　60
　　(6)　工事による影響について　62

(7)　法第４条第１項第２号要件を充足しないこと　65
3　ジュゴンについて　65
(1)　ジュゴンの保全の必要性　65
(2)　調査期間や予測・評価の手法、結果について　66
(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　72
(4)　施設の存在による影響について　80
(5)　施設供用による影響について　94
(6)　事後調査について　97
(7)　法第４条第１項第２号要件を充足しないこと　99
4　ウミガメについて　99
(1)　ウミガメの保全の必要性　99
(2)　環境保全図書の概要　100
(3)　産卵場所の評価について　100
(4)　代償措置案の内容について　102
(5)　工事中の措置及び施設供用時の措置について　108
(6)　法第４条第１項第２号要件を充足しないこと　111
5　サンゴについて　112
(1)　サンゴの保全の必要性　112
(2)　環境保全図書の概要　113
(3)　辺野古地域のサンゴ礁の価値の判断について　113
(4)　サンゴの移植について　116
(5)　水象の変化によるサンゴ類への影響　126
(6)　法第４条第１項第２号要件を充足しないこと　129
6　埋立土砂による外来種の侵入について　129
(1)　埋立土砂の使用と外来種問題　129
(2)　環境保全図書の概要　132

(3) 検証 134
(4) 瑕疵の内容 136
(5) 相手方の主張に対する反論 137
(6) 法第４条第１項第２号要件を充足しないこと 143
7 航空機騒音について 143
(1) 航空機騒音の生活と健康への影響 143
(2) 環境保全図書の概要 144
(3) 使用を予定する航空機の種類の記載 145
(4) 米軍による航空機運用への規制措置 147
(5) 飛行経路の予測 160
(6) 運用回数の予測 170
(7) オスプレイの基礎データ 174
(8) 環境影響の評価基準 177
(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 180
(10) 法第４条第１項第２号要件を充足しないこと 183
8 低周波音について 184
(1) 低周波音の意義及び影響 184
(2) 環境保全図書の概要 184
(3) 検証 185
(4) 瑕疵の内容 185
(5) 相手方の主張に対する反論 186
(6) 法第４条第１項第２号要件を充足しないこと 191
9 ２号要件についての結論 192
第４ 前知事の要件審査過程は合理性を欠いていたこと 193
1 はじめに 193

2　承認判断に至る経緯（概要）　193
3　審査基準及び審査結果の内容　193
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　197
5　知事意見の「不可能」という見解について　197
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　198
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　200
8　実質的な審査期間が極めて短いこと　206
9　審査資料の形骸化　207
10　小括　212
第５　承認処分前後における前沖縄県知事の周囲の状況　212
1　はじめに　212
2　平成 25 年 12 月 14 日（琉球新報）記事抜粋（甲Ｇ１）　212
3　平成 25 年 12 月 18 日（琉球新報）記事抜粋（甲Ｇ２）　212
4　平成 25 年 12 月 20 日（琉球新報）記事抜粋（甲Ｇ３）　213
5　平成 25 年 12 月 21 日（琉球新報）記事抜粋（甲Ｇ４、同５）　214
6　平成 25 年 12 月 23 日（琉球新報）記事抜粋（甲Ｇ６）　215
7　平成 25 年 12 月 26 日（琉球新報）記事抜粋（甲Ｇ７）　216
8　首相官邸ウェブサイトより抜粋（甲Ｇ８）　217
9　平成 25 年 12 月 28 日（琉球新報）記事抜粋（甲Ｇ９）　219
１０　小括　220
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　221
1　判断過程の不合理　221
2　不合理な判断過程は瑕疵の根拠となりうること　222
第７　結論　223

## はじめに－本書面の構成

本書面においては、申出人が、本件承認申請は公有水面埋立法第４条第１項第２号の要件（以下「２号要件」という。）を充足しないと判断したこと、本件承認申請は２号要件を充足するとした判断過程は合理性を欠いていたと判断したことについて、申出人の裁量の逸脱ないし濫用は認められないものであり、本件承認取消に違法性はなく、法定受託事務の管理若しくは執行において法令に違反するものでないことについて論じ、相手方の答弁書３（第２号要件について）の主張に反論する。

第１では、本件承認取消処分に至った経過の概略を再掲する。

第２では、２号要件の意義と審査基準等について述べる。

第３では、本件承認取消に至ったそれぞれの事由の判断について、申出人の裁量の逸脱ないし濫用は認められないことを順次述べる。その際には、相手方の主張に対する反論を加えると同時に、必要に応じて、本件承認の判断過程の合理性を欠いていたものであったことも指摘する。

第４から第６においては、本件承認処分の判断過程が合理性を欠いていたことを明らかにし、これが本件承認処分の瑕疵をもたらしたことを示す。

（以下の個別の環境に関する事項は、従前主張しているとおり、１号要件の「適正且合理的」の審査における比較衡量の対象としても考慮されるべきことであるが、便宜上２号要件の項で詳論している。）

## 第１　本件承認取消処分に至った経過の概略

沖縄防衛局による平成25年3月22日付けの「普天間飛行場代替施設建設事業」に基づく公有水面埋立承認申請（以下「本件承認申請」という。）に対して、仲井眞弘多前沖縄県知事（以下「前沖縄県知事」という。）は、平成25年12月27日付で同申請を承認した（以下「本件承認」もしくは「本件承認処分」という。）。この間の主な経過は次のとおりである（いずれも平成25年）。

4月12日　沖縄県が沖縄防衛局に対し願書の補正指示（誤記等）

5月31日　沖縄防衛局が補正した願書提出

6月28日～7月18日　本件願書等の公告縦覧

8月1日　沖縄県は名護市長等に意見照会

10月4日　沖縄県土木建築部海岸防災課から沖縄防衛局に第1次質問送付

10月25日　沖縄防衛局が第1次質問の回答提出

11月25日　沖縄防衛局が第2次質問の回答提出

11月12日　沖縄県土木建築部・農林水産部による審査状況中間報告書

11月27日　名護市長が意見書提出

11月29日　沖縄県環境生活部長が意見書提出

12月10日　沖縄防衛局が第3次質問の回答提出

12月17日　沖縄防衛局が第4次質問の回答等提出

12月23日　沖縄県土木建築部長が、東京出張中の前沖縄県知事に対し、一部審査未了であるとの説明をした。

本件承認申請については、公有水面埋立法（以下「公水法」という。）第4条第1項各号の要件を欠くものであるとの指摘が相次いでいたものであり、本件承認に対しても、公水法第4条第1項各号の要件に適合しないにもかかわらず承認したものであるとの抗議が相次いだ。申出人は、本件承認の法的瑕疵を検討するため、平成27年1月26日付で、有識者からなる「普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立手続に関する第三者委員会」（以下「第三者委員会」）を設置した。そして、平成27年7月16日付けで、第三者委員会から「検証結果報告書」が申出人に提出されたが、その結論は、本件承認申請については公水法の要件を充たしておらず、これを承認したことには法律的瑕疵があるというものであった（甲A1）。

この検証結果報告書を踏まえて、申出人が本件承認について検討した結果、公水法第4条第1項第1号及び2号の要件を充足しないものであり、かつ、本件埋

立承認の判断過程は合理性を欠いたものであると判断し、平成 27 年 10 月 13 日に、本件承認を取り消した（以下「本件承認取消」もしくは「本件承認取消処分」という。）

## 第２　２号要件の意義と審査基準について

### １　公水法２号要件の意義

平成 27 年７月 16 日付の普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立承認手続に関する第三者委員会（以下「第三者委員会」という。）により提出された「検証結果報告書」（以下「検証結果報告書」という。甲Ａ１）は、２号要件の意義について、「法第４条第１項第２号は免許(承認)の要件として，「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」を要求している。上記要件のうち，本件では特に「環境保全」について「十分配慮」したと認められるかが重要である。

この点，審査に用いられたハンドブックでは，同要件の「十分配慮」とは「問題の現況及び影響を的確に把握した上で，これに対する措置が適正に講じられて いることであり，その程度において十分と認められること」（ハンドブック・42 頁）とされている。「港湾行政の概要」（6-57 頁）も同内容である。

なお，便覧では，「近年における埋立てを取り巻く社会経済環境の変化に即応し， 公有水面の適正かつ合理的な利用に資するため，特に自然環境の保全，公害の防止，埋立地の権利処分及び利用の適正化等の見地から」（実務便覧・211 頁）２号要件の審査にあたっては，「埋立てそのものが水面の消滅，自然海岸線の変更，潮流等の変化，工事中の濁り等に関し，海域環境の保全，自然環境の保全，水産資源の保全等に十分配慮されているかどうかにつき慎重に審査すること」（実務便覧・214 頁）とされている。

上記のハンドブックでは必ずしも明確な基準が導かれているとは言い難い

が，環境保全の見地から，「問題の現況及び影響を的確に把握」したか，「これに対する措置が適正に講じられている」か，その程度が「十分と認められるか」を判断することとなり，そこでは，実務便覧にあるとおり慎重な審査が要求される。」（検証結果報告書の引用部分は太字で示す。）としている。

2　2号要件の判断が厳格になされるべきことについて

(1)　公水法の改正経緯及び2号要件の趣旨等

2号要件は、「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」としており、規範的評価を要するものであるが、2号要件の設けられた趣旨・経緯や関連する環境法制の進展に鑑みれば、厳格な解釈が求められているものである。

ア　公水法への環境配慮条項の導入及び関連法令の整備

公水法は、今から90年以上も前の大正10年に制定され、現代では稀となった文語体片仮名の法律である。国土形成、開発促進を主眼として制定されたものであるが、そのような要請があったのは、今から90年以上も昔のことである。制定当時からの条文は、適用する側には特別の支障がないせいか、依然として制定時から大幅な改正には至っていない。

しかしながら、同法は、1970年代の環境問題の激化を背景にして、以下のとおり、環境保全法としての性質を有するに至った。

イ　1960年代、日本は高度経済成長期に入り、大規模な海の埋立てが環境を破壊することが顕在化した。これを受け、公水法は、昭和48年、①願書を3週間公衆の縦覧に供することにより利害関係者の意見を反映させる、②知事の埋立免許の裁量行為に法定の基準を明定する、③50haを超える大規模埋立てについては環境保全上の見地からの環境庁長官の意見を求める等の規定が新設された。

この改正により、免許基準として、「其ノ埋立が環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノ」（４条１項２号）、「埋立地ノ用途ガ土地利用又ハ環境保全ニ関スル国又ハ地方公共団体（港湾局ヲ含ム）ノ法律ニ基ク計画ニ違背セザルコト」（同３号）の環境配慮条項が加えられた。

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

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

そこで、平成９年にようやく環境影響評価法が成立する運びとなった。同法の成立により、50ha を超える規模が大きく環境影響の程度が著しくなるおそれのある埋立てやそれに準ずる 40ha 以上の埋立ては、公水法の手続とは別に同法の対象事業とされ、環境影響評価を行わなければならなくなった（２条２項１号ト・３項）。

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

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

(2)　環境問題・環境保全に対する意識の高まり

ア　埋立を取り巻く社会情勢は、時代とともに大きく変化している。環境保全措置が、具体的に「十分と認められるか」どうかは、判断時点における環境保全をめぐる社会情勢及び専門的科学的な知見に照らして判断され

るべきものである。

イ　近年は、世界的に環境保全に対する取組が高まりを増している。環境法制についていえば、平成４年６月にリオデジャネイロで環境と開発に関する国連会議（リオ地球サミット）が開催された後の平成５年、環境基本法が制定された。同法は、環境保全について、「環境を健全で恵み豊かなものとして維持することが人間の健康で文化的な生活に欠くことのできないものであること」「生態系が微妙な均衡を保つことによって成り立っており人類の存続の基盤である限りある環境が、人間の活動による環境への負荷によって損なわれるおそれが生じていること」を踏まえて「現在及び将来の世代の人間が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受するとともに人類の存続の基盤である環境が将来にわたって維持されるように適切に行われなければならない。」とする（同法３条）。この理念のもと、同法は、第21条において、環境の保全上の支障を防止するための規制を講じなければならないとする。

さらに、前述のとおり平成９年には、環境影響評価法が制定され、平成20年には生物多様性の価値と重要性を指摘する生物多様性基本法が制定されるに至った。

ウ　このように、環境及び環境保全についての価値・重要性は、時代とともに高まっている。環境法制の発展の経過からもわかるとおり、高度経済成長期を経て、深刻な公害問題を経験したこの数十年の間に、社会の環境に対する意識や環境保全に求める水準は相当に高くなってきているのである。

(3)　小括

２号要件における「十分配慮」とは、前述のとおり、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と考えられるが、いずれの判断においても、環境分野における専門的な知見による分析・検討が不

可欠である。

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

3　審査基準について

(1)　本件審査基準に基づく審査

沖縄県は、平成６年 10 月１日からの行政手続法の施行に伴い、建設省及び運輸省通知に基づき、「公有水面埋立免許の審査基準」（以下「本件審査基準」という。甲Ｂ14）を定めた。本件承認申請についても、本件審査基準に基づき審査が行われた。

(2)　本準備書面の対象

本準備書面は、２号要件について論ずるところ、本件審査結果書における環境保全に関連する審査基準は、「内容審査」文書における１号要件の審査事項（１）及び（７）、２号要件の審査事項（１）ないし（４）である（甲Ｂ14）。

(3)　各審査事項の内容

ア　１号要件審査事項(1)

埋立てにより地域社会にとって生活環境等の保全の観点からみて現に重大な意味をもっている干潟、浅海、海浜等が失われることにならないか。

イ　１号要件審査事項(7)

埋立地の用途から考えられる大気、水、生物等の環境への影響の程度が

当該埋立てに係る周辺区域の環境基準に照らして許容できる範囲にとどまっているか。

ウ　２号要件審査事項(1)

護岸、その他の工作物の施工において、周辺の状況に 対応して、生活環境への悪影響、水質の悪化、有害物質の拡散、にごりの拡散、水産物等への悪影響、大気汚染、騒音、振動、植生・動物への悪影響、自然景観への悪影響、文化財、天然記念物等への悪影響、交通障害等の防止、その他環境保全に十分配慮した対策（護岸等の構造の選定、作業機器の選定、工事工法の選定、資材等の運搬の手段及び経路、その他）がとられているか。

エ　２号要件審査事項（２）

埋立てに用いる土砂等の性質に対応して、水質の悪化、有害 物質の拡散、にごりの拡散、水産生物等への悪影響、粉塵、飛砂、悪臭、害虫等の防止その他環境保全に十分配慮している工法（施行順序、護岸等の構造の選定、土砂等の採取、運搬、搬入方法、覆土等）がとられているか。

オ　２号要件審査事項（３）

埋立土砂等の採取・運搬及び投入において、埋立てに関する 工事の施行区域内及び周辺の状況に対応して、生活環境への悪影響、水質の悪化、有害物質の拡散、にごりの拡散、水産生物等への悪影響、粉塵・飛砂、悪臭、害虫、大気汚染、騒音、振動、植生・動物への悪影響、文化財、天然記念物等への悪影響、交通障害等の防止その他環境保全に十分配慮した対策（埋立て工法の選定、作業機器の選定、埋立土等の運搬の手段及び経路の選定、土取場跡地の保全、その他）がとられているか。

カ　２号要件（４）

埋立てにより水面が陸地化することにおいて、周辺海域の海 流、潮流の変化等から生ずる水質の悪化、水産生物への悪影響、異常堆砂、異常洗

掘、航路泊地等の埋没等の防止、その他環境保全に十分配慮した対策（埋立区域の位置・面積・法線・護岸等の構造の選定、埋立てに関する工事の方法の選定、その他）がとられているか。

4　本件承認申請は２号要件を充足しないこと

申出人は、環境分野における専門家委員を含む第三者委員会の検証結果を踏まえて審査した結果、本件承認申請は２号要件を充足しないとの判断に至った。

以下、第３においては、申出人が本件承認申請が２号要件を充足しないと判断した理由について、主要な審査対象毎に詳細に論じる。

## 第３　各論

### １　生態系について

（環境保全図書６．19　生態系【４分冊中の４】）

(1)　辺野古周辺地域の生態系の価値

ア　生態系の特徴

(ｱ)　特異な地理的環境と多様な生態系

琉球列島に広がるサンゴ礁海域は、一般にはサンゴ礁の内側の数ｍの浅瀬となる礁池に囲まれているところ、これと異なり大浦湾は、大きく切れ込んだ湾奥に汀間川と大浦川の二つの河川の河口が位置し、礁池を形成することなく水深 30ｍを越える深い谷を形成しており、砂泥質の底質も広がっている。このため、淡水域の河川から干潟、マングローブ林、泥場、砂場、海草藻場、サンゴ群集といった沖縄島でも類例のない多様な環境が複雑な生態系を構成している。そして海草藻場の項で後述するとおり、辺野古海域の藻場（173ha）は沖縄島最大の藻場（十数％を占める）となっている。

(ｲ)　生物の多様性と多くの希少種や新種の存在

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

辺野古地先海域・大浦湾は、レッドリストの中でも最も保全の必要性の高い絶滅危惧ⅠＡ類（CR）に指定されているジュゴンの残されたわずかな生息域に位置し、主に海草を餌とするジュゴンの生息には欠かせない餌場となっている。

同地域のサンゴ礁には、カクレクマノミなど沖縄に生息する６種のクマノミ全てが観察されるなど多数の魚類が豊富に生息し、石垣島白保の群集とは遺伝子型の異なる大規模なアオサンゴ群集がみられるなどしている。

河口部のマングローブ林・干潟には、希少種であるトカゲハゼなどの魚類のほか、ミナミコメツキガニといった甲殻類、シマカノコ、マングローブアマガイなどの底生生物などレッドリスト掲載の生物が多数生息している。

さらに、大浦湾西深部の砂泥地は、泥場で透明度が低いにもかかわらず大規模な群集を形成しているユビエダハマサンゴ群集などがあり、詳細な生息地が知られていなかったオキナワハナムシロや新種の甲殻類など特異的な生物群と希少種が分布するなど、サンゴ礁の発達する琉球列島の中にあって極めて特異な生物相を有する。

そして、かかる湿地の多様な生物相をもつ湿地帯は、絶滅危惧Ⅱ類（VU）のエリグロアジサシなど渡り鳥の生息地ともなっている。

事業実施区域周辺は、国の調査によっても、絶滅危惧種２６２種を含む５３３４種の生物種が確認されており（後記１９学会合同要望書参照）、公益財団法人世界自然保護基金ジャパン（ＷＷＦジャパン）

が 2009 年に行った調査では、大浦湾においてわずか 1 週間の調査で 36 種の新種及び国内初記録の 25 種の十脚甲殻類（エビ・カニ類）などの生息が確認されるなど、生物学的にも貴重な地域である。わが国で確認されている生物種が約 10 万種と言われている中で、これだけ狭い地域にこれだけの生物種が確認されるのは極めて特筆すべきといえる。

イ　辺野古周辺地域が貴重な自然環境として評価されていること

海洋生物多様性保全戦略（環境省；2011 年）の「海域の特性を踏まえた対策の推進」の記述においては、「藻場、干潟、サンゴ礁などの浅海域の湿地は、規模にかかわらず貝類や甲殻類の幼生、仔稚魚などが移動分散する際に重要な役割を果たしている場合があり、科学的知見を踏まえ、このような湿地間の相互のつながりの仕組みや関係性を認識し、残された藻場、干潟やサンゴ礁の保全、相互のつながりを補強する生物の住み場所の再生・修復・創造を図っていくことが必要である」とされ、その重要性が強調されている（甲 F9）。

豊かな自然環境を有する辺野古地先海域・大浦湾は、沖縄県の「自然環境の保全に関する指針（1998 年）」により、沿岸域の大部分が、評価ランクⅠとして、自然環境の厳格な保護を図る地域とされている（甲 F1）。また、同地域は、レッドリスト掲載種を多数育むなど生物多様性の見地から保全上の配慮をすべき地域として 2001 年に環境省により「日本の重要湿地 500」に選定されている（No.449 及びNo.453）（甲 F8）。その貴重な価値は、平成 26 年 11 月 11 日、日本生態学会など 19 学会が連名で防衛大臣らに提出した「著しく高い生物多様性を擁する沖縄県大浦湾の環境保全を求める 19 学会合同要望書」（甲 E27 の 1～3）でも、「大浦湾一帯が、生物多様性保全という視点から見れば、我が国で最も貴重な海域の一つである」と指摘されている。

生物多様性国家戦略 2012-2020 においては、ジュゴンについて、「引き

続き、生息環境・生態等の調査や漁業者との共生に向けた取組を進めるとともに、種の保存法の国内希少野生動植物種の指定も視野に入れ、情報の収集等に努めます」とされ（甲 F3）、その保全が急務となっている。ジュゴンの保護は国際的な関心事となっており、国際自然保護連合（IUCN）においては、2000 年、2004 年に次いで 2008 年のバルセロナ総会でも「2010 年国連国際生物多様性年におけるジュゴン保護の推進」が決議されている。

ウ　知事意見における生態系の評価

環境影響評価書に対する平成 24 年 3 月 27 日付知事意見（甲Ｂ１　以下単に「知事意見」という）は、事業実施区域及びその周辺域の自然環境の重要性について、概要次のとおり指摘している。

・　辺野古沿岸海域は、礁池内に、準絶滅危惧種であるボウバアマモやリュウキュウアマモ、リュウキュウスガモ等で構成される海草藻場や、絶滅危惧Ⅰ類として掲載されているホソエガサ等が分布しており、その規模は沖縄島でも有数のものである。

・　当該沿岸海域一帯では、ジュゴンが確認され、礁池内の海草藻場でその食み跡等が確認されるなど、ジュゴンの生息域と考えられている。特に、嘉陽海域の海草藻場は定期的に餌場として利用されている。本県におけるジュゴンは分布の北限にあると考えられ、特に古宇利島周辺海域から嘉陽・大浦湾周辺海域に少数の個体群が生息していると推測されている。

・　辺野古沿岸海域は、造礁サンゴが分布するサンゴ礁地形が発達しており、現在、サンゴ類の白化現象等の事象により被度が低下しているものの、潜在的には良好なサンゴ生息域と考えられる地域である。大浦湾においては、トカゲハゼやクビレミドロ、ウミフシナシミドロ、ユビエダハマサンゴ群落及び大規模なアオサンゴ群落などが確認されており、ま

た、同湾に流れ込む大浦川河口域には、熱帯、亜熱帯地域特有のマングローブ林が広がっており、その生態系や種の多様性の高さから、ラムサール条約登録湿地の潜在候補地にも選定されている。さらに、大浦川と汀間川の魚類相は、琉球列島全体の中でも屈指の多様性をもち、貴重種も極めて多い。この両河川の魚類の多様性は、大浦湾の立地とその形態によるところが大きいと考えられる。

エ　これらの生態系の価値の重要性

以上みたとおり、辺野古沿岸域及び大浦湾は、世界最大級のアオサンゴ群落をはじめとした豊かなサンゴ礁が発達しているのみならず、沖縄島有数の規模の海草藻場があり、また湾奥の大浦川河口域にはマングローブ林が形成され、さらに大浦湾自体がサンゴ礁海域では珍しくリーフが形成されないまま湾内に深い谷を形成して、そこに大浦川から流入する土砂による砂泥質の海底が広がっている。そして、このような地理的特徴のもとにある海草藻場がジュゴンに残された稀少な生息域となっている。環境影響評価において多様な生物種が確認された*のは、沖縄でも数少ない多様な自然的特性が複雑に組み合わされた海域だからであり、このような地理的、生態的特徴が残されている海域は沖縄島には他に存しない。

開発行為を行おうとする場合に、喪失する自然環境の重要性・希少性をまず十分理解し、その上で開発行為の適正性を考慮しなければならないのは当然である。すでに人為的な改変が進行しておりもはや保全の重要性が損なわれている場合や、自然的状態が保全されている状態ではあるもののその自然地理的特徴が希少性を有するものではないような場合であれば、環境保全への配慮の必要性は当然低くなるであろう。かかる意味で、事業実施区域周辺の自然環境をどのように評価するか、ということが不可欠なのである。

そして、事業による環境影響をどの程度まで回避・低減・代償するかに

ついては、影響が及ぼされる自然環境をどの程度保全していく必要があるのかという評価が前提となるのである。

(2)　環境保全図書の概要

この点、「環境保全に関し講じる措置を記載した図書」（甲 B29　以下「環境保全図書」という。）には以下のとおり記載があり、そこでもその重要性が確認されている。

海域生態系において 3,097 種（環境保全図書 6-19-1-18，表・6.19.1.1.8）、陸域生態系において植物 1,995 種、動物 3,858 種の合計 5,853 種（うち重要種 374 種）が確認されている（環境保全図書 6-19-2-90，表・6.19.2.1.43）。このように事業実施区域周辺は生物種が多様な地域である（環境保全図書 3-62～123）。

(3)　環境保全施策との整合性について

ア　検証

かかる生態系の重要性にてらし、第三者委員会は、以下のとおり述べ、その問題点を指摘した。

ア　　環境保全施策との整合性について

上記の事業実施区域周辺の生態系の重要性に照らし，沖縄県は当初から懸念を示していた。

(ｱ)　知事意見

まず，知事意見〔法第 2-2-(2)，条例第 2-1-(3)〕は，本件事業について，そもそも「国又は地方公共団体の環境保全施策との整合性に係る検討について，当該事業実施区域及びその周辺域が，「自然環境の保全に関する指針（沖 縄島編）」において，海域については，「自然環境の厳正な保護を図る区域」であるランクⅠと，埋立土砂発生区域の大部分の区域については，「自然環境の保護・保全を図る区域」であるランクⅡと評価されていることが考慮されていないことか

ら，環境保全施策との整合性が図られているとの評価は適切ではない。」と指摘した。

事業者のこれに対する対応は，「「沖縄県環境保全計画」の「事業別環境配慮指針」及び「圏域別環境配慮指針」に記載されている環境保全の基準又は 目標との整合性について評価を行っており，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も，県の環境保全施 策との整合性については適切に評価しているものと考えています。」と述べるのみである。

すなわち，本件事業実施予定区域の自然環境の重要度に照らせば，それでも本件事業が必要であり，かつ国内においてこの地域を選定して事業を実施することが適切かどうか，また仮に実施するとしてもその重要性を踏まえた 保全策が講じられるか，について具体的に答えるべきと思われるが，事業者側からそのような対応がなされていない。

(イ) 環境生活部長意見

環境生活部長意見〔1〕でも，事業実施区域及びその周辺域が環境保全指針でランクⅠまたはⅡと評価されていることとの整合性に関し，埋立土砂発生区域の改変面積及び代替施設及び辺野古地区地先の埋立面積の最小化について，具体的にどう評価したのか示されていない，とした。

これに対して事業者は，同指針における評価を十分認識の上実行可能な最大限の環境保全措置を講じ，整合性は図られるとした。そして，埋立土砂発生区域からの土砂採取については，必要なものとし，準備書段階までは施工性を考慮して広域から必要土量を採取するとしていたが，地形・周辺状況，地形標高，既存施設，既存道路との関係や赤土流出防止対策等の環境保全を考慮し，必要最小限の約 30ha に抑え

ることとしたとする。また，飛行場施設に係る用地ごとの必要面積については，本件埋立必要理由書に記載したとおりとし，海上部分ができる限り最小となるよう配慮したとする（３次質問等回答別紙１の１項）。

この事業者の回答は，環境生活部長意見が対象地域の保全の必要性に照らして事業の最小化について具体的にどのように最小化したのかを尋ねたも のであるのに対し，ただ最小化していると述べるのみであって，最小化と評 価できるのかどうかについて何ら応答していない。（検証結果報告書：56 頁-57 頁）

イ　瑕疵の内容（以下、「瑕疵の内容」の項では、本件承認処分の瑕疵を記述する。）

上記のとおり、事業実施区域一帯は、特異的な生物群と希少種が分布する貴重な生態系を保持している。それゆえ、辺野古地先海域・大浦湾は、沖縄県の「自然環境の保全に関する指針（沖縄島編）」（1998 年）により、沿岸地域の大部分が、「自然環境の厳正な保護を図る区域」である評価ランクⅠとして指定され、2001 年には環境省により「日本の重要湿地500」に選定され、現に、厳格な保護を図るべき地域とされている。

沖縄防衛局が、このような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、本件事業の必要性、国内においてこの地域を選定して事業を実施することの必要性・適切性、仮に事業を実施する場合の環境保全策の内容・実効性等、環境保全施策との整合性について、具体的に明らかにされなければならない。

しかしながら、沖縄防衛局は、最終的に、「事業者として実行可能な範囲で 最大限の環境保全措置を講じることとしていることからも，県の環境保全施 策との整合性については適切に評価しているものと考えています。」と述べるのみである。

以上から、沖縄防衛局は、膨大な環境現況調査はなしたものの、かかる事業実施区域の生態系の重要性いかんの評価が欠落させ、その結果、環境保全施策との整合性、すなわち、厳格な保護を図るべき地域として、現に種々の環境保全施策の対象とされている辺野古地先海域・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。

ウ　相手方の主張に対する反論

(ｱ) a　相手方の主張

県の環境保全策との整合性は、つまるところ個々の環境要素に対する環境保全措置が適切になされているかに尽きる（答弁書３の 35 頁、以下相手方の主張については、特に断りなき限り答弁書３の頁数を指す。）各環境要素につき、実行可能な範囲における最大限の環境保全措置を策定した。

b　反論

生態系の保全にかかる環境保全施策は、個々の環境要素の保全に尽きるのではない。生態系は当該地域の地理的、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のである。それぞれの環境保全施策も、当該地域毎の有機的に関連する生態系で構成される自然環境をその特質に照らしてどのように保全していくべきかという観点から策定されるものであるから、かかる生態系をどの程度維持保全していくのか、ということが明らかにされなければならない。

特に、極めて重要な自然環境を有する地域を事業実施区域とするためには、事業の必要性、当該地域での実施の必要性等、実施の際の環境保全策の実効性等、環境保全施策との整合性を明らかにし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、事業者として行う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」というのみであって、その具体的内容は明らかでなく、「最大限」かどうか不明であるばかりか、その「最大限」の措置により環境保全施策と整合性がとれているのかも不明である。

(イ) a　相手方の主張

国は事業者とし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ることとしている（35頁）。

b　反論

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。

この点、最終的に、「環境影響を回避・低減するための実行可能な範囲で 最大限の環境保全措置を講じることとした結果」、県の環境保全施策との「整合性は図られるものと評価しました」（35 頁）と述べるのみであり、環境保全施策との整合性、すなわち、厳格な保護を図るべき地域として、現に種々の環境保全施策の対象とされている辺野古地先海域・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。

(4)　事業計画の規模について

ア　検証

辺野古地先海域・大浦湾が貴重な生態系を保持する重要な環境保全地域であることに照らせば、仮に事業を実施するにしても、可能な限りの環境への配慮を行うため、当然、埋立面積は必要最小限にとどめられるべきでる。沖縄防衛局としては、埋立面積等の事業計画の規模について、

対象地域の自然環境の価値の重要性に照らし、必要最小限であることを、具体的な根拠とともに示さなければならないはずである。

しかし、上記環境保全施策との整合性の箇所で述べたと同様、この点についても、沖縄防衛局から、何ら具体的な回答を得られることはなかった。

この点、第三者委員会は以下のとおり述べ、その問題点を指摘している。

イ　事業計画の規模について

次に，環境生活部長意見〔２〕が，埋立面積を必要最小限とするため，計画の根拠となる基準等について具体的かつ適切に示すよう求めているのに対し，回答は，必要面積は本件埋立必要理由書のとおりとし，自然環境及び生活環境 への配慮，合衆国海兵隊の運用所要を満たすことを基本的な考え方として総合 的に評価をしたとしか説明しておらず，具体的な根拠の応答がまったくなされ ていない（同別紙１の２項）。

なお，知事意見〔法第 1-1-(1)等〕でも，V 字型滑走路の優位性と埋立規模の比較均衡を踏まえ，環境影響の回避・低減が最良の計画であるとした検討経緯 を明らかにすることが必要と指摘されていた。（検証結果報告書：57 頁-58 頁）

イ　瑕疵の内容

知事意見や環境生活部長意見において、施設の必要規模や配置計画について、基準等の根拠を示すよう求めたのに対し、沖縄防衛局は、自然環境及び生活環境への配慮、合衆国海兵隊の運用所要を満たすことを基本的な考え方として総合的に評価したというのみであるから、必要最小限であると判断できない。

ウ　相手方の主張に対する反論

(ｱ)　相手方の主張

本件埋立事業において、滑走路はＶ字型に２本設置されるが、これは地元の要望を踏まえ、離陸・着陸のいずれの飛行経路も海上になるようにするためのものであり、結果として本件代替施設等を建設するために必要となる埋立の面積は、普天間飛行場の３分の１以下となり、滑走路も大幅に短縮（2700mから 1800m）される（36 頁）。

埋立土砂発生区域からの土砂採取は必要最小限の約 30ha に抑えた。埋立区域は、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（37 頁。

(ｲ)　反論

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

新施設が既存陸上部も含めたものである以上、埋立面積が現存の普天間飛行場の規模との比較で小さいというのみでは最小限との説明の根拠として不十分である。最小限であるかどうかは、埋立地に設置するそれぞれの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るべきものである。

埋立面積等の事業計画の規模について、対象地域の自然環境の価値の重要性に照らし、必要最小限であることを、具体的な根拠とともに示さなければならない。ころが、１次質問から４次質問のやりとりにみられるとおり、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沖縄防衛局は基準や必要性を具体的に示した回答をなしていない。

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って初めて最小化であるか否かの評価が可能になるものとえいるが、このような必要面積の算定根拠は示されていない。また、係船機能付護岸や弾薬搭載施設など普天間飛行場に存しなかった新たな機能まで付加しているのに、それらの施設と規模がなぜ必要最小限のものなのかについて根拠が明らかではない。これらのことから、「最小となるよう配慮した」というのはあくまで意見・主張にすぎず、根拠を欠く。

(5)　辺野古地先海域と大浦湾の価値、特徴の評価について

ア　検証

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

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

この点、第三者委員会は以下のとおり述べ、その問題点を指摘している。

**ウ　辺野古海域と大浦湾の価値，特徴の評価について**

**(ｱ)　知事意見**

**知事意見〔法第 2-3-(1)，条例第 2-2-(1)〕は，辺野古海域と大浦湾の価値，特徴について他の海域との比較を行うことも指摘し，評価**

書では適切な 分析がされていないことを指摘した。

これに対する事業者の見解は，「調査結果等により十分解析されているものと認識してい」るというにとどまっている。

(イ) 環境生活部長意見

このためさらに，環境生活部長意見〔4-(1)〕が，辺野古海域と大浦湾の価値，特徴について他の海域との比較を行うことも指摘し，同海域の特徴が 示されていないとしたが，回答では，環境保全図書の第３章，第６章におい て示しており，適切に解析されたものと考えていると述べるのみである（同 別紙１の 4-(1)）。

しかし，これら環境保全図書は，単に現地調査結果を列挙したに過ぎず，他の海域と比較した固有の生態系の価値，特徴は評価されていない。

この点について、審査担当者が、辺野古周辺の生態系全体の価値についてどの程度評価できていたかには疑問がある、また、本件埋立区域内が立入禁止区域であったことについて環境面からの評価も不十分である。（以下略）（検証結果報告書：58 頁）

イ 瑕疵の内容

事業実施区域の固有の生態系の特徴や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り、知事意見や環境生活部意見において指摘したにもかかわらず、沖縄防衛局は、現地調査結果を列挙しただけで「十分解析されている」とし、他の海域との比較等は一切行ってなく、辺野古崎・大浦湾地域の生態系の特徴・価値が適切に把握されたとはいえない。

ウ 相手方の主張に対する反論

(ア) a 相手方の主張

他の海域は現地調査の対象とされないし、通常、他の海域を現地

調査の対象とすることはない（乙 82 の５頁）。他の海域で現地調査がされない以上、現地調査が行われた海域と同時期に同等の精度（調査地点数、調査頻度・期間、調査方法等）で行われた調査結果は他の海域には存在しないこととなり、そのような情報精度の異なる地域を比較することは適正な評価手法ではない（乙 82 の５頁）（37～38 頁）。

b　反論

しかし、申出人は、他の海域との比較について現地調査までも求めてはいない。環境影響評価制度では、文献調査も認められており、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、海域の特徴や価値は文献調査で比較することが可能である。

他の海域との比較は、「固有の生態系の価値」、「特徴」を評価するためのものであり、他と比較した相対的な評価を行うことなく、当該地域の価値、特徴を把握することはできない。これは、単に調査結果を比較するということを指摘しているわけではない。他と比較することなく、１地域だけの調査結果による絶対的な評価では、当該地域の価値、特徴を把握することはできない。かかる調査をすることによって、前記の特徴を有する辺野古海域・大浦湾の生態系の重要性、希少性の評価は十分可能であり、それによって、相対的に沖縄島、そして琉球列島を初めとした亜熱帯島嶼域における多様な生態系の中で占めるこの海域の位置づけを理解してこそ、環境影響評価を出発できるものである。

(ｲ) a　相手方の主張

実施可能な範囲で適正な評価をしている（38 頁）。

申出人が指摘している環境保全図書の「類型別生態系の特徴」（同 6-19-1-125）は、調査結果の記載であることは当然であり、生

態系の類型や地域区分ごとの海域生態系の特徴を整理したうえで、河川への依存度が高い魚類を複数選定してその変化を予測しており（同 6-19-133～、6-19-1-156～）、生態系の評価方法として一般的なものである（38 頁）。

b　反論

例えば、環境保全図書「類型別生態系の特徴」（6-19-1-125）においては、「特徴」としながらも、内容は、生態系毎に観察された事実を羅列するのみで、「オカヤドカリ類が優先的な種類として確認されました。」（海浜生態系の項）というように、調査結果を記載しているにすぎない。

相手方は、答弁書３にてさらに、上記のとおり河川への依存度が高い魚類を複数選定云々と説明しているところ、当該箇所もやはり確認された魚種とその確認場所を列挙するのみで、予測評価についても、例えば水の濁りの程度を予測し、「可能」な範囲の汚濁防止策を記載するというにとどまる。

申出人が指摘したのは、もともとこの海域の生態系がどのような固有の特徴をもっており、地理的環境や生物種の多様性や有機的関連がどのように構成されるのかを把握することが前提だというものである。相手方の主張は、結局、膨大な調査予算をもってどこにどのような生物種が観察されたのかを記載するにとどまっていることは否めない。当該地域の価値・特徴を把握・評価するにあたっての根本的な視点を欠いているといわねばならない。

(6)　沖縄防衛局の生態系の評価の問題点

ア　検証－生態系の評価にかかる種々の問題点

第三者委員会は、生態系についての評価について、さらに、①定量的評価がなされていないこと、②生物相互間のつながり・影響についての考慮

が不十分・不適切であること、③対象区域の分類が不適切であること、④多様な生物相への予測が示されていないこと、といった問題点も指摘した。

第三者委員会の検証結果は次のとおりである。

エ　事業者の生態系等の評価の問題点

(ｱ)　定量的評価をしていないこと

事業者は，辺野古海域等の生態系について，食物連鎖を示したり，生態系機能をまとめるなどしている（環境保全図書・6-19-1-118 頁，6-19-1-125 頁，　6-9-1-131 頁，6-9-1-138 頁）

しかし，これらの評価はいずれも定性的であって定量的ではない。近時の環境評価は定性的ではなく，定量的にすべきである。

すなわち，平成９年の環境影響評価法の制定に伴い定められた「公有水面の埋立て又は干拓の事業に係る環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査，　予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針，環境の保全のための措置に関する指針等を定める省令」（平成十年六月十二日農林水産省・運輸省・建設省令第一号）第 25 条は，次のとおり定め，環境影響評価項目にかかる予測の手法として定量的評価を求めている。

「（環境影響評価の項目に係る予測の手法）

第二十五条　事業者は、対象埋立て又は干拓事業に係る環境影響評価の予測の手法を選定するに当たっては、第二十三条に定めるところによるほか、次の各号に掲げる予測の手法に関する事項について、それぞれ当該各号に定めるものを、当該選定項目の特性、事業特性及び地域特性を勘案し、当該選定項目に係る評価において必要とされる水準が確保されるよう選定しなければならない。

一　予測の基本的な手法　環境の状況の変化又は環境への負荷

の量を、理論に基づく計算、模型による実験、事例の引用又は解析その他の手法により、定量的に把握する方法（以下略）」

本件でも、各種の個体数や現存量を示す、種間の関係の程度を示す、各機能を定量的に示すなどして、定量的評価をすべきである。

事業者の評価は、定性的評価にとどまり、定量的評価をしてない結果、抽象的な調査、解析にとどまり、具体的な解析につながっていない点が大きな問題である。

この点，環境保全図書（6-19-2-192 頁，6-19-2-239 頁）では，「予測に足りる既存の科学的知見や類似事例が存在せず，工事に対する定量的な予測に困難なことから，環境保全措置を講じるとともに，事後調査を行うこととします。」としているが，事業者が行った調査から情報はあるものと思われ，また事例が存在しないのであれば独自に研究して評価すべきであり，定量的評価ができないことの理由とはならない。

環境保全図書（6-19-2-191 頁等）では，「造成に伴い改変を受ける草地・湿地や樹林等(平地)，干潟において，生態系の機能のうち，生物資源の生産機能や生物多様性及び遺伝子の多様性の維持，有機物生産機能，酸素($O_2$)の供給や二酸化炭素($CO_2$)の固定等の物質循環機能，表土の安定や地下水の涵養等の緩衝機能の一部が衰退する可能性があります」としているが，そのように予想するのであれば，その変化の程度について定量的な調査を実施し，必要に応じてその対策を講じるべきである。

この点については，審査担当者も定量的評価をすべきという視点が十分ではなかった。

(イ)　生態系と生態系のつながりについての評価の問題点

環境保全図書（6-19-1-154 頁）では，「生態系の生息基盤となる

海草類，サンゴ類が大きく変化しないと考えられるため，生態系を構成する他の要素，干潟の機能（物質循環，生物の共存，環境保全）も変化しないと考えられます。」としている。海草類，珊瑚類が変化しないとの評価も問題であるが，生態系と生態系のつながりの関係の評価も問題である。全体としてシステムがどの程度変化するかを評価することが機能評価であり，機能が変化しないという予想には根拠がない。また変化しないとするのであれば，定量的評価をすべきである。

また，同図書（6-19-2-267 頁）では，生態系の機能と構造についての記載がある。しかし，同箇所の記載は解析不十分である。例えば，河口域や湾奥部に存在するマングローブ林は独特の機能を有し，マングローブ域が有する有機物の供給機能は干潟やサンゴ礁に影響を及ぼすと考えるのが一般である。これらに関する文献などは十分にあるので調査すべきであるが，かかる調査がなされたか不明であり，離れていて影響がないというだけでは解析が不十分である。上位種，典型種などに変化があるかどうかだけでなく，その行動，繁殖が生態系全体の構造や機能に対する影響を解析すべきである。

同図書（6-19-3-1 頁）以下では，海域生態系と陸域生態系との関係についての記載がある。同箇所の相互作用があるというのはそのとおりであるが，近年，生態系のつながりについての議論･研究が盛んに行われているので，十分に文献調査を行い，その意味についての解析をすべきである。複合した大きな生態系の存在が意味するもの，複数の生態系が近隣に存在して相互に関わりを持っている内容と意味などについて詳細に検討すべきであるが，十分とは言えない。

この点，前述同様，参考にすべき科学的な情報が多くないとの理由で十分な解析・評価を行っていないことは問題である。参考事例は存在しうる。参考事例が多くない場合であっても，いくつかの事例を参

考に独自に調査・解析を実施すべきである。（中略）

(ｳ)　対象区域の表現等の問題点

環境保全図書（6-19-3-1 頁等）では，対象域を陸域と海域の二つのみで分けているが，問題である。陸域は，狭義の陸域と河川域に別れるところ，環 境影響評価指針でも，陸，河川，海に分けるよう指示されているが，これに したがった分類がなされていない。

上記のような分類の誤りがある結果，その記述にも形式的な誤りが生じる結果となっている。例えば「陸域植物への濁水の影響（光合成及び呼吸阻害）の低減を図る」等の表現があるが，これは河川域植物のことを言っているにもかかわらず陸域植物となってしまっている。

また，水生昆虫類を陸生動物で集計しているが，陸域と河川は全く別の生態系ととらえるべきであるから別々に集計すべきものである。

(ｴ)　多様な生物相への影響の予測

環境保全図書（6-19-3-1 頁）では，陸域生物では詳細に移動先等を検討しているように見えるが，海域の海草，サンゴについては移動先が具体的に示されていない。本件は埋立事業であるから海域こそ重要であるにもかかわらず海域生物の移動先が具体的ではない。また陸域生物では機能が項目立てられているが，海域生物では機能が変化したとするのみでアンバランスである（環境保全図書・6-19-1-160 頁）。

この点，環境生活部長意見〔4-(2)〕が，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ないとしたところ，回答は，重要種について予測・評価を行った，環境保全図書第６章 6.19 で取りまとめたように，水の濁り，水の汚れ等の項目に予測していると述べているのみであって，具体的な回答がな

い（３次質問等回答別紙 4-(2)）。（中略）

オ　別添資料

上記のような問題点があるにもかかわらず，審査結果では「適」としている。 その内容を見てみると，確かに上記指摘事項に対し，別添資料においては，後 述４以下に指摘している事項を除いた生態系保全に関わる審査結果について 多数の項目の記載はある。

しかし，これらの審査結果は，基本的には個々の動植物への影響の回避，低減・代償措置にとどまっており，前項で環境生活部が指摘している辺野古，大浦湾周辺の生態系について重要性の評価や，事業による影響の予測は何ら明らかにされていない。

このため，この区域の生態系の価値との比較において，当該事業を実施することの必要性，許容性について何も検討がなされていないまま，「適」との判断 がなされることになっている点が問題である。（検証結果報告書：60 頁-67 頁）

次に、これらについて、ひとつひとつ順に論ずる。

イ　定量的評価がなされていないこと

(ｱ)　瑕疵の内容

定量的評価がなされていないことについてであるが、沖縄防衛局による評価は、いずれも定性的評価であって、定量的評価ではなく、その結果、抽象的な調査・解析にとどまり、具体的な解析につながっていない。定量的評価をすべき理由は、第三者委員会の指摘するとおりである。全て定性的評価で良しとするのであれば、沖縄防衛局の希望的観測を示した評価に終始し、何ら客観的かつ具体的な評価が示されないこととなり、およそ評価自体を行う意味が損なわれるといっても過言ではない。

なお、対象によっては、定性的評価の手法をとらざるを得ない場合

もあろう。「公有水面の埋立て又は干拓の事業に係る環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査，予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針，環境の保全の ための措置に関する指針等を定める省令」（平成十年六月十二日農林水産省・ 運輸省・建設省令第一号）も、第８条２項において、「前項第一号に規定する予測の基本的な手法については、定量的な把握が困難な場合にあっては、定性的に把握する手法を選定するものとする。」として、定性的評価を行う場合を全く否定するものではない。この点は相手方も指摘するところである。

しかしながら、同条項の、「定量的な把握が困難な場合にあっては」との規定ぶりからは、あくまで定量的評価が原則なのであって、定性的評価はやむを得ない場合に最小限の範囲でとられるべきものであると解される。

(イ) 相手方の主張に対する反論

a 相手方の主張

定量的評価を行うためには、科学的に確立した方法があることが前提であるところ、生態系の機能については確立された評価方法はない。指針省令においても、定量的な把握が困難な場合は定性的に把握するとされている。辺野古海域等の生態系の食物連鎖や生態系機能について定量的な把握をすることは不可能を強いるものである（39～41 頁）。

また、本件において、仮に国が独自に研究して、独自の手法で定量的評価をしたとしても、確立した専門的知見によるものではないため、これを用いることが適切ともいえない（41 頁）。

b 反論

しかし、定性的評価は、あくまでも定量的な把握が困難な場合に

限定されているものである。そして、定量的な把握の仕方は、必ずしも、「確立され、かつ、本事業に適用可能な数理モデル」がある必要はない。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。そのため、そのような手法の検討もなしに、単に、「確立され、かつ、本事業に適用可能な数理モデル」がないということでは、定量的な把握を行っていないことの理由にはならない。

さらに、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。

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

(ｱ)　瑕疵の内容

海洋生物多様性保全戦略（甲 F9）の「海域の特性を踏まえた対策の推進」の記述において、「藻場、干潟、サンゴ礁などの浅海域の湿地は、規模にかかわらず貝類や甲殻類の幼生、仔稚魚などが移動分散する際に重要な役割を果たしている場合があり、科学的知見を踏まえ、このような湿地間の相互のつながりの仕組みや関係性を認識し、残された藻場、干潟やサンゴ礁の保全、相互のつながりを補強する生物の住み場所の再生・修復・創造を図っていくことが必要である」と記載されていることは、(1)イにおいて指摘したところである。海洋生物多様性保全戦略が示すとおり、豊かな生態系は、各地域、各生物間の相互のつながり・関連性に基づき成立している。ある一種の生物に対する影響は、他の種々の生物にも影響を与えるのである。したがって、

沖縄防衛局においては、各生物に対する調査・評価だけでは不十分であり、生態系相互のつながりについての調査・評価は不可欠である。

しかしながら、沖縄防衛局による生態系についての評価は、かかる視点を欠き、以下の点で極めて不十分な内容であった。

i　システムがどの程度変化するかを評価するのが機能評価であり、機能が変化しないという予測に根拠がない。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。

ii　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。

iii　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。

(イ)　相手方の主張に対する反論

a　相手方の主張

i　飛行場施設からの排水に伴う水質変化をシミュレーションし、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藻場及びサンゴ類に及ぼす影響は小さいと予測したのであって、機能が変化しないという予想には根拠がある（先んじる代執行訴訟での主張、以下、整理の便宜のため、本手続での答弁書３には記述がないが代執行訴訟で現れている主張についても適宜記載する。その場合は参照先として単に「代執行訴訟」と記述する）。

ii　生態系の機能と構造についての解析が不十分である、との申出人の指摘については、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、既往の専門的知見が乏しいために技術的に困難である。注目種の事後調査を用いて生態系の機能と構造の変化の把握に努める（43～44 頁）

iii　生物相互間のつながり・影響の観点から調査及び評価を適切に行っている。海域生態系と陸域生態系との関連については、二次的に発生する海域生態系と陸域生態系の間での影響伝達については魚類を補食する鳥類で関連性が強く、種別に検討している。海域と陸域を往き来する生物種として 202 種が記録されている等（環境保全図書 6-19-3-5）一般的に求められる水準を十分に満たす検討をしたのであり、可能な範囲で検討した（42～43 頁）。

陸域の改変におって生態系がどのように変化するのか等の分析が欠落していると言われるが、申出人の指摘する「分析」の意味内容が必ずしも明らかではない（代執行訴訟）。

b　反論

i　生態系への影響の予測が、水質による影響の予測にとどまっており、生態系の生息基盤への影響の予測とはなっていない。申出人は、生態系への影響の予測が水質による影響の予測にとどまっており、そのことをもって生態系の機能が変化しないというような予測には根拠がないと指摘するものであるところ、沖縄防衛局の回答は、当該指摘の趣旨を正面から捉えたものになっていない。

ii　このような相手方の主張は、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い。

前述の海洋生物多様性保全戦略が示すとおり、豊かな生態系は、各地域、各生物間の相互のつながり・関連性に基づき成立している。ある一種の生物に対する影響は、他の種々の生物にも影響を与える

のである。したがって、沖縄防衛局においては、各生物に対する調査・評価だけでは不十分であり、生態系相互のつながり・影響についての調査・評価は不可欠である。国は、このような調査は技術的困難として一切行わなかったが、先に引用した検証結果報告書でも、「近年，生態系のつながりについての議論･研究が盛んに行われているので，十分に文献調査を行い，その意味についての解析をすべきである。複合した大きな生態系の存在が意味するもの，複数の生態系が近隣に存在して相互に関わりを持っている内容と意味などについて詳細に検討すべきであるが，十分とは言えない。　この点，前述同様，参考にすべき科学的な情報が多くないとの理由で十分な解析・評価を行っていないことは問題である。参考事例は存在しうる。参考事例が多くない場合であっても，いくつかの事例を参考に独自に調査・解析を実施すべきである。」と、相当の調査は可能であることを指摘している（甲 H8 土屋誠陳述書 6 頁で具体的に例示している）。

なお、事業者は、「多くの生物種や群集は、辺野古崎から松田地先に広がる海草藻場の広い範囲に分布しており、代替施設本体の存在によって海草藻場の一部が消失しても、周辺海域における海域生物の群集や共存の状況に大きな変化が生じない」等と誤った予測している。かかる予測は、例えば、地球上には広大な大陸が存在しているから、日本という小さな陸地が消滅しても、大きな変化は生じないといった予測と同じである。申出人は、このような予測自体が誤っており、解析が不十分であると指摘するものである。

iii　沖縄防衛局の記載は、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。例えば、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のか、陸域が隣地から草地に変化することによって雨水地下浸透量が変化し、海域における地下水の湧き出し量が変化することによる海域生態系への影響や、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について、予測・評価する必要がある。申出人は、このような観点から、検討が不十分であると指摘するものである。

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」である。単に調査結果を示し、その結果から生態系の構造を把握することは「分析」とはいえない。例えば、確認された種数を示すだけでなく、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。そのことが、どのような、どの程度の環境保全措置を検討するかということにつながるものである。現段階において、「分析」の意味内容が必ずしも明らかでないというのであれば、環境影響評価手続きにおける知事意見の趣旨も理解せずに、また、公水法に基づく埋立承認申請書への添付書類である「環境保全に関し講じる措置を記載した図書」（以下「環境保全図書」という。）についても、形だけの対応をしてきたのではないかとの疑念を抱く。

エ　対象区域等の表現等の問題点について

(ｱ)　瑕疵の内容

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なすべ

きである。かかる区別をしないと正確な生態系評価はできない。

(イ) 相手方の主張に対する反論

a 相手方の主張

対象域が陸域と海域の二つのみで分けられているのが問題であるとの申出人の指摘に対し、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、沖縄防衛局は、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はない（代執行訴訟）。

b 反論

生物には各々生息適地がある。陸域、海域、河川域といった区分を適切に行い、各々の生態系の特徴、各々の生態系間のつながりなどを把握することにより、各々の生態系の価値も変わる。このような観点から、生態系区分として分けることで、特徴、価値などを適切に把握する必要がある。生態系をどのような範囲で区分し、各々の関係をより詳細に把握するかによって、影響の予測・評価は変化するものである。

オ 多様な生物相への影響の予測について

(ア) 瑕疵の内容

i 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、海域の海藻やサンゴについて移動先が具体的に示されていない。

ii 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。

iii 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。

(イ) 相手方の主張に対する反論

a　相手方の主張（すべて代執行訴訟）

i　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り、海域の環境は自然による変動が大きいことをふまえても、海草やサンゴの移動先のような調査・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、それが適切だから、必ずしも事前に行う必要はない。

サンゴの移植先の案は図示している。サンゴの移植に関しては有識者研究会においても討議がなされた。また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、実行可能な範囲で環境保全措置を講じたといえる。

ii　海域生物について機能を項目立てせずに機能が変化したとしたのみであることについては、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、検討の仕方いかんにかかわらず、各機能について適切に影響予測を検討していれば足る。「水の濁り・堆積」、「水の汚れ」等の影響要因ごとに取りまとめ、適切に検討している。

iii　インベントリー調査等によって確認した動物相 4,284 種、植物相 609 種の全てについて十分な知見があるわけではなく、全てについての予測は現実には不可能である。重要種を選定して影響予測を行ったのであって、実施可能な範囲で予測を示している。

b　反論

i　環境保全措置の検討は事前に行う必要があり、それは可能である。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、移植の際に詳細な調査・検討を行い、改めて

より詳細な環境保全措置を検討するべきである(サンゴや海草類の項でも後述)。

これに対して、相手方は、自然環境は変動するものであるから、環境影響評価の段階において具体的に検討する必要はないとの考えのようであるが、自然環境の変動があるからこそ、事前に調査することに意味があるのである。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ものである。なお、自然環境の変動は、主には季節ごとの変動や台風等による影響、年ごとの変動があると考えられる。相手方の考え方に基づけば、その都度対策内容を検討し、変更し、その都度ごとに対策を講じなければならなくなることになるが、相手方においてはそのようなことはこれまで何ら示してない。また、相手方のような考え方であれば、相手方が述べているように「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」したとしても、自然環境の変動によって、適切な移植先が変動するので、適切な移植先を探すことができないことになる。もっとも、基盤環境が激変する程度の大きな変動は通常は考えられないため、調査結果で得られた自然環境の変動の程度を考慮して、「種類ごとに詳細に調査し、個別に適切な移植先を探」して、どのような対策を講じればいいのかを、あらかじめ具体的に検討すればよいのである。また、環境保全図書で示すべき環境保全措置は、そのとおりにやらなければならないという確定したものではないことから、移植を実施する際にも再度調査し、その時点で

の環境状況の変動を理解した上で、さらに改善を行って、より丁寧な対応をすることが真摯なやり方である。

また、相手方はサンゴ類の移植先の案を図示しているというが、移植先は、大きな範囲でしか示されておらず、具体的にどの場所・地点に移植するのかについては示されていない。また、具体的な移植方法（時期、移植対象種、移植数、移植方法など）も示されていない。このような大きな範囲でもって示しているものは、到底「具体的」とは言えない。

サンゴの移植に関して有識者研究会において討議がなされたともいうものの、有識者研究会に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含まれていない。また、有識者研究会から、「…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」との提言を受けたとのことであるが、専門家で構成されているはずの有識者研究会が、「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自体が、サンゴや海草類の移植に関する専門家がいないことを示している。

さらに、相手方は、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、実行可能な範囲で環境保全措置を講じたといえる、ともいうが、具体的な移植先を示していないのは、実行可能な範囲で環境保全措置を講じたとはいえないことは明らかである。

ii　生態系の機能については、「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を検討しなければならない。

また、陸域生物では機能が項目立てら れているが，海域生物では機能が変化したとするのみで、アンバランスな記載となっている。

iii　申出人が指摘したのは、すべての生物種について個別に影響予測をすべき、ということではない。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」の予測が示されてないということである。

(7)　法第４条第１項第２号要件を充足しないこと

「必要性」要件及び１号要件にも関わる問題であるが、相手方の主張は、総合すると、辺野古大浦湾周辺地域の生態系の特徴や機能の把握が困難とし、個別に確認された生物種に対する事業上可能とされる保全措置を講じたというにとどまる。しかし、冒頭に述べたこの地域の生態系の特徴と希少性、すなわち河川域から汽水域のマングローブ林、礁池の存在しない深く切れ込んだ湾と砂泥地の存在という沖縄島でも希有で多様で複合的な生態系のもとで、驚くべき極めて多様な生物種が生息しているという特徴の把握がまったくなされず、そのために、喪失される環境の性質、内容や程度と、事業の必要性や本件埋立事業実施区域の選定の適切性の比較衡量を不可能とさせているといわねばならない。これでは１号要件の充足の判断ができないことはもちろん、個別の環境保全措置が適切であるかということも評価不能というべきである。

２号要件にいう「十分配慮」についての判断は、審査に用いられたハンドブック（甲Ｂ8）によれば、①「問題の現況及び影響を的確に把握」したか、②「これに対する措置が適正に講じられている」か、③その程度が「十分と認められる」かどうかによるものとされている（以下、各審査項目についても、ハンドブック①～③の要件を下位基準として検討する。）。

この点、これまで指摘した問題点（環境保全施策との整合性、事業計画の規模、辺野古海域と大浦湾の価値・特徴の評価、沖縄防衛局の生態系の評価の問題点）は、いずれも、①「問題の現況及び影響を的確に把握」要件を充

足していないと言わざるをえない。そして、そもそも①の要件を充足していないとなれば、②「これに対する措置が適正に講じられている」か、③その程度が「十分と認められる」か、いずれの判断も行い得ず、これらの要件を充足しているとも言えない。それゆえ、生態系について、１号要件審査事項(7)及び２号要件審査事項(1)ないし(4)には不適合である。

したがって、生態系について、沖縄防衛局が示した補正評価書の内容は、法第４条第１項第２号の「十分配慮」との要件を充足しない。

## 2　海草藻場について

（環境保全図書６．15　海藻藻類【４分冊　中の３】）

### (1)　海草藻場の価値

環境省の第４回自然環境基礎調査（平成元年調査　環境保全図書 6-15-117 でも引用あり）では、沖縄島の現存藻場が 1282ha であり、そのうち最大の藻場が辺野古海域（173ha）で、そのほかに辺野古・大浦湾沿岸では嘉陽から松田湯原にかけて合計 34ha の藻場が確認されている。辺野古から宜野座松田までの礁池内には、「絶滅のおそれのある野生生物の種のリスト－植物Ⅰ（維管束植物）」（レッドリスト）において、準絶滅危惧種に指定されているボウバアマモ、リュウキュウアマモ、リュウキュウスガモ等で構成される海草藻場が広がり、環境省が「日本の重要湿地 500」として選定している。

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

海草藻場は、まさに、辺野古地先海域・大浦湾の生物多様性を根底にて支

えているものであるから、その存在価値は高く保全の必要性も極めて大きい。特に本件事業実施区域となり海面が消失する区域において、その海草藻場の被度が高い範囲が集中していることは、事業者の調査によっても明らかにされている（環境保全図書 6-15-98　図-6.15.1.31）。

これら海草藻場への影響については、埋立によって直接海草藻場が消滅することと、埋立での地形の変更などによる影響を考慮しなければならない。

(2)　環境保全図書の概要

環境保全図書においても、調査結果として、「海草藻場は、リーフ内の比較的静音な水域に分布し、辺野古地先、大浦湾奥部、安部の湾内、ギミ崎の東側において比較的被度が高い箇所がみられました。」と記載され、事業対象区域となり海面が消失する区域において、その海草藻場の被度が高い範囲が集中していることが明らかにされている（環境保全図書 6-15-97、図-6.15.1.31）。

(3)　消失する海草藻場に対する評価

ア　検証

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

この点について、第三者委員会は次のとおり報告した。

ア　消失する海草藻場について

(ｱ)　予測評価について

事業対象区域には広大な海草藻場が存するところ，埋立によって直接これらの海草藻場が消失することは明白である。

知事意見〔法第 3-12-(3)〕は，消失する海草藻場の面積は，嘉陽，

安部で ジュゴンが餌場としている面積にほぼ匹敵すること，ジュゴンの生息域に関 し大浦湾の重要性が指摘されていることについて考慮した予測・評価がなさ れていないとしている。

事業者は，これについて考慮した予測・評価をしたとしている。しかし，当該記載箇所では，「施設等の存在により消失する海草藻場の機能，及びジュゴンやアオウミガメの餌料の供給に対する影響をできる限り低減するために，海草藻場の生育範囲を拡大する環境保全措置を講じます。」（環境保全 図書・6-15-191 頁）とするのみであって，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（代償措置の問題は次項）。また消失面積についての調査も，海草全体で行っているため種ごとの状況が明らかになっていない。さらに，ジュゴンやウミガメ以外の魚類や甲殻類などに海草帯がどのように利用されているかも踏まえて海草帯の機能を把握すべきであるが，それがなされていない。

(イ) 事業者の明らかに誤った考え方が示された箇所

さらに，事業者の海草藻場に関する既述について明らかな誤りがあり看過できない点がある。

すなわち，環境保全図書（6-19-1-150 頁）は「海草藻場内では種々の生物が共存しており，ある生物種や群集が生息しなくなると，これと共存していた種類に影響が発生する可能性が考えられます。しかし，代替施設本体の埋立域に集中して生息している生物種や群集はみられず，多くの生物種や群集は，辺野古地先から松田地先に広がる海草藻場の広い範囲に分布しています。このことから，代替施設本体の存在によって海草藻場の一部が消失しても，周辺海域における海域生物の群集や共存の状況に大きな変化は生じないと予測

されます。」(下線部当委員会)としている。

しかし，上記の記載はいわば，事業実施区域周辺に他に藻場が存在するから，事業実施区域部分の消失は問題ない，とするものであって，明らかな誤りである。

このような誤った記述があるということは，事業者の環境保全に対する姿勢に疑問を生じさせる。（後略）（検証結果報告書：76頁-77頁）

イ　瑕疵の内容

海草藻場が多種多様な生物の餌場となっていることから、広大な範囲で海草藻場が消失することにより、そうした生物へ甚大な影響を与えることは想像に難くないところ、この点についての予測・評価は、極めて具体性を欠いており、埋立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していない。

また、消失面積についての調査も海草全体で行っているため種ごとの状況が明らかになっていない。

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

他に藻場が存在するから事業実施区域部分の消失は問題ないという誤った考え方もなされている。

ウ　相手方の主張に対する反論

(ｱ)　予測評価

a　相手方の主張

環境保全図書において、海草類の消失面積を具体的に示した上で、埋立域に集中して生息する生物種や群集が確認されず、近隣の辺野古から松田に広がる海草藻場にこれら生物種が分布しているという調査

結果を踏まえ、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ないと予測した。さらに海草藻場への依存度が比較的高い生物種を列記して、他の海草藻場にも生息が確認されており、生息環境は保全されると具体的に予測・評価を行った（同 6-19-1-150～151）。

b　反論

環境保全図書の記載の問題は他と同様の性格で、分布している生物種や群集を確認し、これらが埋立で消失しない海域にも同様に存在しているから問題ない、という水準の域をまったく出ていない。

もともと海草藻場は当該海域の水象や水温、底質、水質、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。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、生育種についても、例えばオーストラリアではジュゴンはウミヒルモを好んで採餌しているとされ、またジュゴンの採餌には底質の状況（砂礫、泥など）が関わっており、さらには、人間活動の影響による赤土汚染の影響があるところではそれに耐性の高いボウバアマモなどが優占することなどを十分考慮して予測・評価を行わなければならない。これらの検討がまったくなされていないのである。

(ｲ)　回避・低減策

a　相手方の主張

「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の提言にもとづいて、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を検討して可能な限り実施する。予測評価では環境保全図書記載のとおり（同 4-5-77）、配置決定に当たり他の６案と比較検討している（代執行訴訟）。

b　反論

環境保全措置は、「環境への影響を回避し、又は低減することを優先するものとし、これらの検討結果を踏まえ、必要に応じ当該事業の実施により損なわれる環境要素と同種の環境要素を創出すること等により損なわれる環境要素の持つ環境の保全の観点からの価値を代償するための措置（以下「代償措置」という。）の検討が行われるものとすること。」（基本的事項・第五の二(1)）とされているが、埋立（施設の存在）によって消失する海草藻場への影響の回避・低減措置は示されていない。海草類の移植や生育基盤の改善は代償措置にかかるものであって、優先して行われるべき回避・提言措置ではない。また、回避・提言策として他の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。

以下、念のため、「環境影響評価法の規定による主務大臣が定めるべき指針等に関する基本的事項」第五の二を示す。

環境影響評価法の規定による主務大臣が定めるべき指針等に関する基本的事項

第五　環境保全措置指針に関する基本的事項

二　環境保全措置の検討に当たっての留意事項

環境保全措置の検討に当たっての留意事項を環境保全措置指針において定めるものとする。当該留意事項には、次に掲げる事項が含まれるものとする。

(1) 環境保全措置の検討に当たっては、環境への影響を回避し、又は低減することを優先するものとし、これらの検討結果を踏まえ、必要に応じ当該事業の実施により損なわれる環境要素と同種の環境要素を創出すること等により損なわれる環境要素の持つ環境の保全の観点からの価値を代償するための措置（以下「代償措置」という。）の検討が行われるものとすること。

(2) 環境保全措置は、事業者により実行可能な範囲内において検討されるよう整理されるものとすること。

(3) 環境保全措置の検討に当たっては、次に掲げる事項を可能な限り具体的に明らかにできるようにするものとすること。

ア 環境保全措置の効果及び必要に応じ不確実性の程度

イ 環境保全措置の実施に伴い生ずるおそれのある環境影響

ウ 環境保全措置を講ずるにもかかわらず存在する環境影響

エ 環境保全措置の内容、実施期間、実施主体その他の環境保全措置の実施の方法

(4) 代償措置を講じようとする場合には、環境への影響を回避し、又は低減する措置を講ずることが困難であるか否かを検討するとともに、損なわれる環境要素と代償措置により創出される環境要素に関し、それぞれの位置、損なわれ又は創出される環境要素の種類及び内容等を検討するものとし、代償措置の効果及び実施が可能と判断した根拠を可能な限り具体的に明らかにできるようにするものとすること。

(5) 環境保全措置の検討に当たっては、環境保全措置についての複数案の比較検討、実行可能なより良い技術が取り入れられているか否かの検討等を通じて、講じようとする環境保全措置の妥当性を検証し、これらの検討の経過を明らかにできるよう整理すること。この場合において、当該検討が段階的に行われている場合には、これらの検討を行った段階ごとに環境保全措置の具体的な内容を明らかにできるように整理すること。また、位置等に関する複数案の比較を行った場合には、当該位置等に関する複数案から対象事業に係る位置等の決定に至る過程でどのように環境影響が回避され、又は低減されているかについての検討の内容を明らかにできるように整理すること。

(ｳ) 種毎の調査

a 相手方の主張

事業実施区域周辺の海草藻場には複数の海草種が混生して繁茂しており、海草の種ごとの消失面積を算定することは困難であって、申出人の指摘は、事業者に実施不可能な措置を強いるものであるから、理由がない。

海草の種ごとに、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…申出人の主張は、事業者に対して、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。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（代執行訴訟）。

b　反論

環境保全図書で示された海藻草類の調査結果をみると、スポット調査とライン調査が行われており、ライン調査の結果で確認された海藻草類の種の分布から、海草藻場とホンダワラ藻場とを分けて整理し、その分布範囲及び分布面積を示している。また、これらの調査結果では、海草類の種ごとの出現状況（環境保全図書 6-15-33~34、6-15-85~86、6-15-129）や出現地点数（6-15-39~40、6-15-91）、海草類の生育量調査（6-15-93~96）などの調査結果が示されている。すでにあるこれらのデータを解析すれば、海草類の種ごとの分布域は把握できるはずである。そうでなければ、「重要な種の生育環境の変化の程度」（6-13-326~341）において、海域生物・植物への種ごとの影響の予測もできないはずである。以上のことから、海草類の種ごとの分布域・分布面積を示すことは可能であり、また、それを基に、種ごとの消失面積を算定することも可能であって、実施不可能な措置を強いているものとの主張は当たらない。このように、解析に時

間を要する程度のものを「実施不可能」として解析しない沖縄防衛局の態度こそ、事業者として実施可能な範囲で検討したとは判断できないものである。

また、那覇空港事業との比較については、事業規模が大きいからという理由で必要な調査を不要としうる根拠は存しない。

(エ) 海草帯の機能

a 相手方の主張

海草帯の機能の把握は、環境保全図書で、海域区分ごとの生息種の整理（6-19-111~117）、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の記載（6-19-118）、類型別生態系の特徴として海草藻場及びホンダワラ藻場に存在する生物種の記載（6-19-1-125）があり、すべての生物種についての分布状況を個別に明らかにすることは不可能である（代執行訴訟）。

b 反論

相手方が指摘する環境保全図書 6-19-111~117 や 6-19-1-125 は、「生態系の類型区分と地形、水深、海底基質等との関係の概念図」として、当該区域に生息している生物種、その地形、水深、海底基質を確認して記載しているに過ぎず、類型区分毎に当該区域においてジュゴンやウミガメ以外の生物種によってどのように利用されているかを把握して海草帯の機能を把握したものではない。

また、6-19-118 の記載は一般的な海域生態系の機能を説明したものにすぎず、事業者が類型区分した「豊原～松田地先海域」、「辺野古地先海域」、「大浦湾口部海域」、「大浦湾西部海域」、「大浦湾奥部海域」、「大浦湾東部海域」、「嘉陽～安部地先海域」ごとの生態系における機能が明らかにされているものでもない。申出人は、全生物種による利用状況を個別に明らかにせよ、と指摘してい

るのではなく、相手方が主張する内容は生態系の機能を把握したものといえないと述べているのである。

(オ)　誤った考え方の記載について

a　相手方の主張

環境保全図書は、埋立区域内の海草藻場に集中して生息する生物種や群集が確認されず、近隣の辺野古から松田に広がる海草藻場にこれら生物種が分布しているという調査結果を踏まえ、そこから導き出される予測結果として、埋立区域に係る海草藻場の消失に伴い、海域生物種や群集に大きな変化はない旨を記載したものである。申出人が指摘するような、事業実施区域における海草藻場が消失することを問題ないとするものではない。代償措置と事後調査を検討していることがその証左である（45～46頁）。

b　反論

相手方の主張は、海草藻場の消失が問題ないとしたのではなく、海草藻場の消失に対応して代償措置を講じることで環境保全を図るというものだという。これは結局のところ、消失そのものについては、当該区域における生態系の機能を考慮することなく近隣にも同様な生物種や群集の生息域があるから大きな変化がないと予測したに過ぎない。

この主張によれば、海草藻場の一部が消失することそのものによる具体的な影響を予測したものということはできず（申出人の主張では、特定の種や群集が消失海域に集中していない限り周辺域に大きな変化はないというあまりに大ざっぱな「予測」である）、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は明らかである。

(4)　消失する海草藻場についての代償措置

ア　検証

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

代償措置についての問題は、第三者委員会も以下のとおり詳細な指摘をした。

イ　海草藻場の消失に対する代償措置

上記の消失する海草藻場について事業者は，その代償措置として，移植や生育基盤の改善を図るとしている（環境保全図書・6-15-191 頁）ところ，知事意見〔法第 3-12-(1)〕は，生育分布状況の低下の判断基準や生育基盤の改善方法の具体的内容等が示されてなく，その実施も含め効果に不確実性が高いことを指摘した。

事業者は，これに対して，その内容を具体的に記載したとする（環境保全図書・ 6-15-227～231 頁）。ところが，その内容は次の記載にとどまっており，依然その効果は不明である。

・判断基準

「モニタリング地点を設定し，各地点の事業実施前の海草類の生育状況（被 度，構成種）の状況を整理し，それを判断基準の基本とします。」

・拡大に関する方法

「事後調査の結果を判断基準と対比させて，事業実施後に生育分布状況が低下したと判断される場合は，低下の原因が台風などの自然現象によるものか，事業実施に伴う環境変化によるものかについて，

気象・海象や環境条件に関する情報をもとに解析します。事業実施に伴う環境変化が原因と判断される場合は，専門家等の指導・助言を得て，必要な対応策を検討します。海草藻場の生育状況が低下する原因のうち，工事中の水の濁り等の水質が原因の場合は，濁りの防止対策を見直し，必要な措置を講じます。工事の進捗に伴い地形が変化し，それにより波浪，流れ，底質の変化が生育分布状況の低下の原因となっている場合は，以下のような対応策を検討し実施します。」

・生育基盤の改善

潜堤等の設置：静穏化に伴う生育基盤の安定化

覆砂：水深，底質の改善による生育基盤の改善

・移植

種苗移植，土付き栄養株の手植え，機械化移植

なお，この問題については，ジュゴンの餌場としての重要性を有するものであることから，ジュゴンの項でも再度触れる。（検証結果報告書：77 頁-78 頁）

イ　瑕疵の内容

沖縄防衛局は、消失する海草藻場の代償措置として移植や生育基盤の改善を図るとしており、その内容を具体的に記載したとするが、代償措置を記載したとする環境保全図書（6-15-229～230）では、「生育範囲の拡大方針」と、海草藻場の生育範囲の拡大域（案）が示されているだけで、具体的な移植方法については、示されていない。沖縄防衛局により示された代償措置の内容は、何ら具体的ではなく、その実効性も不明である。

ウ　相手方の主張に対する反論

a　相手方の主張

海草藻場は自然環境の影響を受けやすいため、当初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具体的に記載することは困難である。これは移植の際に詳細な調査・検討を行うのが適切である。

代償措置としては、専門家等の指導・助言を得て、被度が低い場所や静穏域を対象に、海草類の移植や生育基盤の改善、事後調査を行うとしている。これは科学的知見に基づく一定の効果を見込むことができる（46～47 頁）。

b　反論－代償措置の検討不十分

相手方が主張するとおり海草類の移植は技術的にも確立してなく困難であり、専門家の指導･助言を得たとしても、移植及び生育環境の保全・創出が確実に実施できるとは限らない。むしろだからこそ、代償措置の点に関し、十分な調査結果のもと、科学的かつ慎重に、移植先の環境状況が移植しようとする海草類の生育に適した環境であるか否か、移植する手法は適切なものであるか、の検討がなされなければならない重要性が増すのである。

よって、移植場所の選定を事前に行うべきことは言うまでもない。それをしないことは、対象海域の全貌を把握していないことを自認するに等しい。仮に、移植の段階になって初めて調査を行ったら、移植に適切な場所がないという結果になった場合は、どのような措置をとりうるのであろうか。また、申出人は、代償措置を「確定」することまで求めているものではない。環境保全措置の検討結果については、環境保全措置についての複数の案の比較検討、実行可能なより良い技術が取り入れられているかどうかの検討その他の適切な検討を通じて、事業者により実行可能な範囲内で対象埋立て事業に係る環境影響ができる限り回避又は低減されているかどうかを検証することが可能な程度に具体性が必要であるが、そのような検証が一切なされていないこ

とを指摘するものである。そうでないと、「十分環境保全に配慮」しているかどうかの審査は行えないはずである。

相手方は、承認申請段階で移植場所の選定を行わない理由として、①潜水調査を要する海域だから困難、②自然環境の変動が大きい、という。しかし、①実際に移植場所を確保するのであればいずれにしてもかかる調査を行わなければならず、最終的に確定した移植先案を作成する前の段階であっても、海草藻場の好適地を調査すべきなのは当然である。また、②自然環境の変動のため根本的に計画を変更しなければならない事態が生じるというのであれば、そもそもどの様な計画であれ移植は実効性を伴わないということになるし、その程度に至らない「変動」であれば、一定の計画から出発して相手方の主張するとおり順応的管理を行えばよいのであって、承認申請時に調査をしない理由にはならない。

相手方は順応的管理の方法も示しているが、海草類の移植等の技術が確立されていない中で、何ら具体的な計画をもたないまま順応的管理を行ったとしても、相手方が主張する「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。そもそも、「科学的知見に基づく一定の効果」がどの程度の効果を言っているのかも不明である。そのため、回避・低減措置の検討もないままに、このような対策を「代償措置」としていることが誤りである。その誤りを導いているのは、周辺に分布するから、一部が消失しても問題ないという誤った予測に基づくものともいえる。

さらに、沖縄防衛局が委嘱した有識者研究会の提言を基に実施することとしているとするが、その提言内容においてさえも、「海草の移植等の技術は、依然として確立されたものとは言い難い」としており、まさに「効果は不明」なのである。

c　反論－沖縄防衛局事業者においてより具体的な代償措置の内容を記載することは可能であったこと

環境保全図書記載の移植方法等に具体性を欠くことは、那覇空港滑走路増設事業の公有水面埋立願書の記載との比較からも明らかである。

那覇空港滑走路増設事業において、沖縄総合事務局は、クビレミドロ（稀少海藻類）の移植計画は、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としつつも、現地移植実験・出芽状況定量把握実験及び生育環境条件把握調査等を実施した上、シミュレーションによる検討を行い、海藻の移植元、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（甲Ｅ５）。さらに、「海草藻場については、カサノリ類（海藻の一種）への順応的管理を参考にしながら環境監視委員会（仮称）で検討する。」として、順応的管理（事業が進むにつれ自然環境や社会的背景の変化に対応し、最新の情報、技術を用いた状況の確認（モニタリング）を行い、必要であれば維持管理計画の修正を検討（フィードバック）するといった手法）についても、沖縄総合事務局の考え方を具体的に整理したうえで提示している（甲Ｅ６）。

このような那覇空港滑走路増設事業の公有水面埋立願書の記載と本件願書の記載を具体的に比較すると、本件の環境保全図書は、第三者検証委員会が指摘しているとおり、抽象的な「判断基準」「拡大に関する方法」「生育基盤の改善」「移植」の方針を示しているだけであり（上記引用部分が全文である）、どのような海域を選定してどの程度、どの種についてどの手法によって代償を講じていくのかがまったく検討されていない。

本件において沖縄防衛局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

ということは明らかである。

(5)　地形変化による周辺海域の海草藻場への影響

ア　検証

事業実施区域の埋立によって、局所的な塩分低下が予測され、海草に対しての影響が生じることが予想される。この点について、第三者委員会がは次のとおり指摘した。

ウ　地形変化による周辺海域の海草藻場への影響について

知事意見〔条例第 3-9〕及び環境生活部長意見〔14-(1)〕は，埋立てによる地形変化による局所的な塩分低下の予測について，海草藻類等にどのような影響を与えるか予測すべきところ，これがなされてないと指摘した。

しかし，知事意見を受けた環境保全図書（6-15-215～217 頁）でも海草への影響についての定量的評価がなされてなく，３次質問回答等でも，海藻類のうちホンダワラ科の種については予測・評価したとしながら，海草類については周辺で生息する種に関する知見がないため，定性的に予測しているというのみであり，具体的な予測はまったくなされていない（環境保全図書・6-15-206 頁）。（検証結果報告書：78頁）

イ　瑕疵の内容

埋立による地形変化による局所的な塩分低下の予測について、知事意見において海草藻類への影響を予測すべきと指摘したが、海藻類のうちホンダワラ科の種については予測・評価をしたとしながら、海草類については周辺で生息する種に関する知見がないため定性的に予測しているというのみで、具体的な予測はなされていない。

ウ　相手方の主張に対する反論

(ア)　相手方の主張

地形変化による塩分変化の海草藻場への影響については、亜熱帯性海草類に関する科学的知見がなく、定量的な把握が困難であったため、現状の塩分濃度に対する変化の大きさをもとに、生育範囲にほほとんど変化はないと定性的な評価を行った。具体的な予測は実施不可能な措置を強いるものである（47～48 頁）。

(イ)　反論

定性的な予測に関する主張は、生態系の箇所で述べたとおりであるが、生育可能な塩分の下限値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、定性的に予測したとしても、影響が小さいとの予測はできないことになる。また、定量的な予測は、必ずしも確立されたモデルを用いる必要はないことから、「実質不可能な措置を強いるもの」との指摘は当たらない。

定量的評価を行っていないという点をひとまず措くとして、沖縄防衛局が行ったとする定性的な評価の中には、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している記載があるところ、塩分の調査結果によると、「塩分は多くの調査地点で 34~35」（環境保全図書 6-6-12）であることをどのように考慮したのか不明である。

また、現況の調査は、辺野古前面海域などでも行われているにもかかわ　らず、予測結果の塩分変化図（6-15-178~179 他）には、当該海域における現況の塩分分布コンターが示されていない。

さらに、沖縄防衛局は、「また、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 程度低下します。この範囲には海藻類は少なく、海藻類の生育範囲における塩分は、評価基準とした塩分 30 以上

の範囲にあると予測されます。」（6-15-174）としているが、「この範囲」におけるに海藻類の分布面積は示しておらず、「塩分 30 以上の範囲にある」との予測も、そもそも現況の塩分濃度が 34~35 であることを考慮していない予測である。

以上のことから、定量的に予測していないことも問題ではあるが、それ　以前に、定性的な予測であっても「具体的な予測は全くなされていない」ということである。

(6)　工事による影響について

ア　検証

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

この点についての第三者委員会の指摘は次のとおりである。

エ　工事による影響

環境生活部長意見〔14-(2)〕が，大浦湾奥部及び西部のリュウキュウスガモなどについては，工事による水の濁り及び堆積による生育環境の変化を予測しながら，稚仔魚等の移動を変化させないためとして汚濁防止膜を展張しないとしたことに水の濁り等への環境保全措置が示されないとした。 これに対し，３次質問回答等では，汚濁防止膜設置位置は総合的判断で位置を決定した，工事開始後に海草藻場の生育分布状況が明らかに低下した場合には，専門家等の指導・助言を得て適切に対応する，としか述べてなく，対応が示されていない。

汚濁防止膜の設置については，別添資料 12 頁において，「海中への石材投入や床堀・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，施工区域周辺海域での汚濁防止膜や施工箇所を取

り囲むような汚濁防止枠を適切に設置・使用するが，濁りの発生量が周辺の環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可能性を考慮し，状況によっては汚濁防止膜を設置しないこととする。なお，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が，汚濁防止膜の展張位置は，作業船のアンカー長や操作性等を考慮して最小限の範囲で設定する。」と記 載するにとどまっており，やはり環境生活部長意見の疑念に対する対処が検討されていない。（検証結果報告書：78 頁-79 頁）

イ　瑕疵の内容

大浦湾奥部及び西部のリュウキュウスガモなどについて、工事による水の濁り及び堆積による生育環境の変化を予測しながら、稚仔魚等の移動を変化させないためとして汚濁防止膜を展張しないとしたことについて、水の濁り等への環境保全措置が示されていない。この点についても、沖縄防衛局の回答は、何ら具体性がなく、実効性も明らかでなかった。

ウ　相手方の主張に対する反論

(ｱ)　相手方の主張

汚濁防止膜は、設置に伴うアンカー等が海草藻場を損傷する可能性が高いほか、内側の海水停滞により水質が悪化し海草類の生育環境に大きな影響を与えることになる。このため、辺野古崎地区の前面海域に汚濁防止膜を設置した場合、約 35ha の海草藻場が内側に取り込まれて大きな影響を受けることになるので、当該箇所に設置しないことにし、大浦湾側の北側、中央部及び南側のみに設置することとした。申出人が指摘する水の濁りは、予測値は基準値を僅かに上回る程度で影響はさほど大きくない。仮に当該区域に汚濁防止膜を設置すると、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になってしまい、かえって大きな影響を受けることになる（48～49 頁）。

(イ)　反論

そもそも、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。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、沖縄防衛局は、大浦湾西部も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。

また、相手方は、環境生活部長意見は、「大浦湾奥部及び西部におけるリュウキュウスガモに対する水の濁りについて」、「生育環境が変化するおそれがある旨を指摘したもの」であるとして、「仮に当該区域を対象に汚濁防止膜を設置した場合、大浦湾西部の藻場の全てと大浦湾中央部（海上ヤード部）の藻場のほとんどが汚濁防止膜の内側となりかえって大きな影響を受けることから（環境保全図書 6-1-19）、当該区域を対象に汚濁防止膜を設置することは適切ではない」とする49～50 頁）。

しかし、環境保全図書 6-1-19 では、辺野古地先前面海域に汚濁防止膜を設置した場合のことは記載していても、大浦湾西部と大浦湾中央部の藻場の全てが汚濁防止膜の内側になることについては記載してなく、仮定自体が明確な根拠にもとづくものではない。

さらに、環境保全図書 6-1-19 では、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、6-15-155 では、辺野古地先のリーフ内の施工地点の近傍では評価基準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。ここでは、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。また、「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、影響が生じた後で環境保全措置を講じることは、影響が生じることを未然に防止するという環境保全措置の目的に沿っておらず、また、影響が小さいとの予測結果と矛盾する。

(7)　法第４条第１項第２号要件を充足しないこと

以上指摘した問題点のうち、消失する海草藻場についての予測評価、地形変化による周辺海域の海草藻場への影響、工事による影響の点については、いずれも、①「問題の現況及び影響を的確に把握」要件を充足していない。

海草藻場の消失に対する代償措置の問題点については、②「これに対する措置が適正に講じられている」と言えないことから、③その程度が「十分と認められる」とも言えない。

それゆえ、海草藻類について、１号要件審査事項(7)及び２号要件審査事項(1)ないし(4)には適合しない。

したがって、海草藻類について、沖縄防衛局が示した補正評価書の内容は、法第４条第１項第２号の「十分配慮」との要件を充足しない。

## 3　ジュゴンについて

（環境保全図書６．16　ジュゴン【４分冊中の４】）

(1)　ジュゴンの保全の必要性

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

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

ジュゴンは、国際自然保護連合（IUCN）のレッドデータブックにおいて、野生絶滅種に次ぐ絶滅危機種に分類され、そのうちの危急種（野生状態で中期的に絶滅する危険を孕んでいる種）に分類されており、世界の多くの場所で捕獲禁止とされている。日本哺乳類学会は、沖縄のジュゴンについて、個体数が50頭未満であるとの判断のもとにIUCN基準上の「近絶滅種」（近い将来に高い確率で野生では絶滅に至る危機にある種）に相当する「絶滅危惧種」に指定している。また、水産庁の「日本の希少な野生生物に関するデータブック」でも、同じく「絶滅危惧種」に指定されている。

このように、沖縄のジュゴンは、最も絶滅が危惧される生物の一種であり、その保全の必要性が極めて大きいこと（甲Ｈ７粕谷俊雄陳述書２頁参照）は、あえて言うまでもない。種の保存法、生物多様性基本法においてはもちろんのこと、そして先に述べた生物多様性国家戦略2012-2020（甲Ｆ３）67頁でも、将来の望ましい地域のイメージの一つとして、「豊かな生命を育む沿岸域は、多様で豊富な魚介類を持続的に供給するとともに、北の海ではアザラシが、南の海ではジュゴンが泳ぐ姿が見られるなど、人間と自然の共生のもとに健全な生態系を保っている。」とされているとおり、絶滅に瀕した沖縄ジュゴンの地域個体群の存続は国家目標ともなっている。わが国では、多大な困難ななかで一度絶滅したトキやコウノトリの繁殖活動が行われているが、これを繰り返してはならないのである。

(2)　調査期間や予測・評価の手法、結果について

ア　検証

前述のとおり、ジュゴンは、現在、いかなる機関による評価においても、最も絶滅が危惧される生物の一つとされている。

ジュゴンの生態調査にあたっては、必ずしもその全貌を明らかにするこ

とまで要求できるものではない。もっとも、ジュゴンの希少性、保護の重要性に照らせば、その調査及び評価は、科学的根拠に基づき、最大限の慎重さをもって行われるべきである。

しかしながら、沖縄防衛局により行われたジュゴンについての調査は、以下において第三者委員会が指摘するとおり、科学的根拠に乏しい結果に終わっている。

ア　調査期間や予測・評価の手法、結果について

(ア)　調査期間

知事意見〔法第 3-13-(3)，条例第 3-10-(3)〕では，環境影響評価のために実施された調査が１年しかなく，他の調査結果は環境影響評価手続における関係者等の意見が聴取されておらず，かつこれら他の調査結果を含めてもジュゴンの生活史等の生態については，十分に解析されていない，と指摘している。

これに対して事業者は，他の調査も同じ手法だから妥当であり，補正評価書に生活史等の生態を記載したとする（環境保全図書・6-16-187～220 頁）。

しかし，そもそもジュゴンの生息数が減少しているとみられることから，これら調査によってもなお，従前に比して十分ジュゴンの生態が解明されたとは言いがたい。また，当該水域にジュゴンが生存している意味の解析も不 十分である。

このことが，以下に述べる環境保全策が科学的に実効性あるものとなって いない原因になっているといえる。

(イ)　個体識別等

事業者は，周辺海域のジュゴン生息頭数を最小３頭とし，そのそれぞれの個体の行動パターン等をもとに，ジュゴンへの影響と対策を判

断しているが，このような手法は，地域個体群の正確な大きさ（つまり個体数）が明確ではない状況下では適切ではない。ジュゴン個体群の保全は「ジュゴンの生息地の保全」であることを認識し，採餌のための海草帯のみならず，遊泳域や周辺水域まで含めた広範囲の水域を保全する必要性について議論すべきである。

この点，事業者は，個体識別できなかったとする 15 頭について，識別された３頭であると推定していたが，知事意見〔条例第 3-10-(6)〕はその根拠が不明であることを指摘しており，３頭という前提に疑問を呈している。

これに対する事業者の見解（環境保全図書・6-16-174～175 頁）は，個体特有の識別し得る特定の身体的特徴を根拠とすることなく，識別された各個体のこれまでの生活状況や行動経過から推認するものであり，これらは科学的な推定方法とは言い難い。

(ｳ)　ジュゴンの地域個体群の生息範囲の判断

事業者は，「ジュゴンがこれまで確認されている範囲内に生息している場合は」という仮定で「対象事業の実施がジュゴンの生息環境としての機能や 価値を変化させる可能性はなく」としていたが，知事意見〔法第 3-13-(5)-ｶ〕は，個体Ｃの行動範囲の変化に見られるように，上記仮定は成り立たないと疑念を呈している。

しかし，事業者は，個体Ｃにつき「より慎重な保全措置を講じる」とする程度にとどめており，ジュゴンの地域個体群の将来にわたる生息域とその生息環境の予測がなされていない。

知事意見〔条例第 3-10-(14)，法第 3-13-(7)〕は，より具体的に，個体Ｃの行動範囲が大浦湾東側海域までの範囲だとの理由が適切に検討されてなく，また汀間漁港周囲のみをバッファーゾーンと見なした

根拠が不明と指摘 している。

これについて事業者は，個体Cが大浦湾で採食していることをふまえてより慎重な保全措置を講じた（環境保全図書・6-16-256～257 頁），バッファー ゾーンを拡大したとする。

しかし，あくまでも事業者の調査で従来生息が確認できた範囲にとどまっており，後述のとおり辺野古地先での採餌がなされていることも明らかになったとおり，生息範囲を限定した科学的根拠に乏しい。

知事意見〔条例第 3-10-(16)，法第 3-13-(8)〕は，工事の影響回避のため行動範囲が変化するおそれがあることへの懸念も示しているが，これに対する事業者の見解は，後述の水中音対策を述べるのみである。

（検証結果報告書：81 頁-83 頁）

イ　瑕疵の内容

ジュゴンの希少性、保護の重要性に照らせば、その調査及び評価は、科学的根拠に基づき、最大限の慎重さをもって行われるべきである。しかしながら、沖縄防衛局により行われたジュゴンについての調査は、調査期間が短い、地域個体群特定の根拠が不明、地域個体群の将来にわたる生息域とその生息環境の予測がなされていない等、科学的根拠に乏しい結果に終わっており、日本産ジュゴンの持続可能性という環境保全への配慮の前提を欠く。

ウ　相手方の主張に対する反論

(ｱ)　調査期間

a　相手方の主張

環境影響評価手続に係る現 20 年度）に加え、平成 19 年度から平成 23 年度まで計５年間の結果を基に予測・評価しており、期間は短くない（51 頁）。

b　反論

そもそも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しない。他の年度も同様の調査をしたとしても、これらの調査は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、生息頭数の極めて少ないジュゴン個体群の生態が解明されたとはいえない（第三者委員会報告参照）。

(イ)　地域個体群特定の根拠

a　相手方の主張

地域個体群は、尾びれの切れ込み等の身体的特徴を検討し３頭を個体識別している。識別できなかった１６頭についても、出現状況や出現海域の分析等から当該３頭のいずれかの可能性が高いと結論づけた（51頁）。

b　反論

地域個体群の特定は、沖縄防衛局が航空機からの目視調査とその結果から個体識別した「３頭」という数字を踏まえ、最小生息頭数が３頭との前提で評価がなされている。

しかし、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と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ことを指摘している。単に発見して個体識別をしたのが３頭だから最小３頭という地域個体群の推定ではなく、人による調査には限界があるのだから、その背景にある未確認のものも含めた科学的な推定を一定の幅をもって行わなければならない（乙Ｈ７の４～５頁）。国の調査は、西表島でイリオモテヤマネコを１頭確認したから推定生息頭数は１頭という類である。

また、個体識別も非科学的なものとなっており、そもそも個体識

別は、個々の独立した形態指標を用いなければならず、「…等の身体的特徴」という識別は科学的正確性を欠き、また識別されたという各個体の生活状況等からさらに個体識別を行うことも科学的な推定方法ではない（乙Ｈ７の４頁）。

(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

ａ　相手方の主張

環境保全図書でジュゴンの将来における生息域の予測を記載しており、個体Ａは嘉陽地区の海草藻場に大きな変化がない限り同地区を餌場とする、個体Ｂは今後も古宇利島沖の藻場を餌場とする、個体Ｃは行動範囲が比較的広いが、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している。生息環境については海草藻類の環境要素で予測するなどしている（51～52 頁）。

ｂ　反論

沖縄防衛局の調査によっても、個体Ｃの行動範囲に経年的に大きな変化があったことにみられるとおり、ジュゴンの生息範囲は、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自体が成り立たない（第三者検証委員会報告参照）。そもそも、地域個体群の将来の生息範囲の予測にあたって、事業者が個体識別したと限りでの、しかも現在生存している個体の過去の行動範囲の枠内にとどまるとすることは、「将来」の地域個体「群」の生息範囲の予測とは到底いえない。

総じて沖縄防衛局の予測は、自らの調査で確認した個体の、確認できた行動範囲をもとにしかなされてなく、調査によっては把握しきれない地域個体群の全体像を予測・評価するという姿勢にはない（野生絶滅したとされていた種が後年再「発見」されるというような事例もあることが参考になろう）。

(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

ア　検証

本件事業においては、長期間にわたり大規模な工事が実施される。当然のことながら、当該工事がジュゴンに大きな影響を与えることが予測される。施工計画によると、埋立土砂の調達・運搬のために非常に多数の船舶が沖縄島東海岸から施工区域へ出入りすることから、これによるジュゴンの生息域への影響回避・低減のための措置に係る検討が必要になる。

その問題点について、第三者委員会は、以下のとおり詳細に指摘した。

ウ　工事による影響について

(ｱ)　埋立土砂の調達・運搬のための航行

施工計画によれば，埋立土砂の調達・運搬のために非常に多数の船舶が沖縄島東海岸から施工区域へ出入りをすることから，これによるジュゴンの生息域への影響の回避・低減のための対応の検討が必要となる。

知事意見〔法第 3-13-(1)，条例第 3-10-(1)〕では，ジュゴンが大浦湾内で採餌したり，大浦湾東側海域から宜野座沖方向の南北方向の移動の事実があることを踏まえ，繁殖のための移動に影響するおそれがあるとした。また，知事意見〔法第 3-13-(5)-ｻ，条例第 3-10-(11)〕は，衝突回避のための見張りの実効性，航行速度の検討，航行位置が具体的でないとし，対策はオーストラリアの事例を参考しているというがその効果を示す必要があるとも指摘している。

これに対する事業者の対応は，ジュゴンが主に確認されたエリア（嘉陽沖）をできる限り回避すること，ジュゴンの行動範囲である岸から 10 km以内を回避すること，施工区域へは大浦湾口から直線的に進入すること等とされている（環境保全図書・6-16-254～257 頁）。

続いて１次質問〔６，７〕及び２次質問〔６〕で，土砂運搬による影響の確認事項や判断基準を示し，また事業者が計画している航路の実効性確保の方法を確認するよう求めた。

これに対し事業者は，GPS 等の利用，目視観察やジュゴン監視・警戒シス テムの利用を挙げた。

さらに環境生活部長意見〔15-(2)〕は，確認された時間帯以外のジュゴンの居場所が不明で生息域が明らかでないこと，船舶の航行による生息域の分断，衝突回避可能な速度，距離等が示されていないこと，監視・警戒システムが構築されておらず実効性に懸念があることを指摘した。

これに対し事業者は，オーストラリアでの調査結果から航行による影響は回避できるとし，個体Ａ及びＣの過去に確認された行動範囲から経路分断の可能性は極めて低いとし，航行速度はオーストラリアの事例を参考にし，監視・警戒システムは専門家等の指導・助言を受けるとした。

しかし，沖縄のジュゴンの生息域が明らかではないのに，オーストラリアでの行動追跡結果のみを根拠にしてジュゴンの行動範囲を推測するにとどまり，ジュゴンの移動への影響については，過去に事業者の調査の限りで確認できた個体の移動を元にしているのみであって，現在及び将来のジュゴン 個体群への影響について検討されておらず，航行経路や速度についても，その実効性を確認できる回答になっていない。さらには，ジュゴン監視・警戒システムについては，実施するというのみで（環境保全図書 6-16-280 頁に概要のみ示されている。）あって，その実効性を免許権者においてまったく確認しようがなく，見切り発車と言わねばならない。ところが，別添資料では，この点に

ついて，①見張り励行と回避できるような速度での航行（同２，７，18 頁），②沖合 10 ㎞以上離れて航行して，施工区域に直線的に進入すること（同７，18 頁）といった，従来どおりの事業者の回答のみをもって適合との根拠とされている。

(ｲ)　杭打ちなどの水中音の発する工事による影響低減

杭打ちなどの水中音の発する工事によるジュゴンへの影響の低減について知事意見〔法第 3-13-(5)-ｱ〕は，工事による水中音の影響が及ぶ範囲予測は，想定した平均的音圧レベル（122dB）より低く想定するべきとした（なお，これに関連する知事意見として〔法第 3-13-（6），条例第 3-10-(13)〕もある）が，事業者は，クジラ目に関する知見を参考にする等により 120dB に設定したとし，十分な改善がなされていない（環境保全図書・6-16-223～ 226 頁）。

さらに，知事意見〔法第 3-13-(5)-ｵ〕は，水中音及び作業船の航行による影響について，ジュゴンの利用頻度の高い範囲では影響を及ぼす可能性はほとんどないと準備書が予測したことについて，利用頻度の高い範囲がどこか明示されてなく，ジュゴンの遊泳位置によっては影響があると指摘した。また，知事意見〔条例第 3-10-(12)〕は，生息環境としての機能や価値を変化させる可能性はないとする判断には，水中音の状況の変化などが考慮されていないと指摘した。

これに対して事業者は，環境保全図書（6-16-238～252 頁）では音圧レベルの予測結果とジュゴンの生息範囲図を対比して予測・評価したという。

しかし，これによれば，「大浦湾内の広い範囲が長期的に行動阻害の評価基準を上回る音圧レベルになると予測され」る（環境保全図書・6-16-251 頁）としておりジュゴンへの影響を認めている。

この対策として事業者は，ジュゴンの接近が確認された場合には水中音の発する工事を一時中断すること，杭打ち工事は初めは弱く打撃して一定期間経過後に所定の打撃力で行うなどとしている。

しかし，知事意見〔法第 3-13-(17)〕が，陸域高台からのジュゴンの接近確認の実効性や，監視船による監視の影響の問題も指摘したのに対し，事業者が航空機からの確認や鳴声探知などの導入も記載したが，その実効性についても確認できていない。

さらに，水中音を発する工事の中断について，工事再開のためにジュゴンが施工区域から離れたとする判断基準，確認方法なども示されておらず，また，打撃を強くするための「一定時間経過」でジュゴンがどこまで離れるのか示されておらず，その時間と根拠も示されてない。杭打ち方法については 専門家等の指導・助言を得て行うというのみであって，監視・警戒システムの詳細が不明であることと合わせてみると，施工時騒音に対する環境保全措置も，具体的な対応が示されていない〔１次質問回答６，７，３次質問回答等の沖縄県環境生活部長意見に対する見解 15-(6)〕。

ところが，別添資料では，杭打ち工事にあたって「極力騒音発生の少ない工法で」同時打設箇所を減じ，開始時は弱く打撃する，一定時間経過後に所定の打撃力で杭打ちを行う（同７頁）と，やはり従来の事業者の回答のままで適合と判断を行っている。

(ｳ) 基礎捨石工事による水中打撃音の低減

傾斜堤護岸と中仕切堤の基礎捨石投入工事は陸上からクローラクレーンで石材を投入することから，海底に着底するときに水中で打撃音が生じると思われることについて，知事意見〔法第 3-13-(10)〕は，適切な予測・評価 を行うべきとしたが，当初事業者は，水中への影響はほとんどないため予測対象外としたと回答した。

これに対し，２次質問〔33 の６）ア〕において，再度確認を求めたところ，事業者の回答は，石材をワイヤーモッコに載せてできるだけ低い位置で投入 すること，水深が浅いことから，着底時の音は小さいと考えられるとする。

しかし，これだけでは，ジュゴンの生息環境にどのような影響があり得るのか不明である。

そして，この点については，別添資料ではまったく触れられていない。（検証結果報告書：89 頁-92 頁）

イ　瑕疵の内容

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

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

本件事業では、杭打ちなどの水中音の発する工事によるジュゴンへの影響も懸念されるところ、沖縄防衛局は、ジュゴンの接近が確認された場合は、工事を一時中断し、ジュゴンが施工区域から離れたことが確認された場合は、打撃力を徐々に上げるような方法で工事を再開する等と回答する。しかしながら、ジュゴンの接近確認方法の実効性や工事再開のためにジュゴンが施工区域から離れたとする判断基準や確認方法等、具体的な対策については何ら明らかにされていない。

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

ウ　相手方の主張に対する反論

(ｱ)　船舶の航行

a　相手方の主張

沖縄防衛局による生息状況調査ではほとんどが沖合５km程度までに位置し、最も遠い個体も距離は約 10 kmだった。オーストラリアの調査研究では、沿岸から最も離れた距離が 12.8 km±1.3 kmと報告されていた。よって沖合 10 km以上離れて航行するとしたのは合理的である（57頁）。

b　反論

しかし、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（甲Ｅ2）。そのため、沖縄防衛局による航空機からの目視調査は、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から確認された時間帯以外のジュゴンの居場所が不明で生息域が明らかになっていないことも考慮して、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。また、これも確認できた個体の移動を

元にしているのみであって、地域個体群の行動範囲への影響は明らかになっていない。

また、オーストラリアでの事例を引用する場合には、オーストラリアと沖縄のジュゴンの生態の類似性、餌場の状況や人間活動の状況などの生息環境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いえない。なお、オーストラリアでの事例は、沖縄防衛局が示しているとおり、沿岸から離れた場合の距離が 12.8km ±1.3km と報告されている事例があるにもかかわらず、10km という距離を合理的に算出したとしており、回避のための措置を緩和する根拠も明らかとはいえない。

さらに、オーストラリアでの個体群との類似性について、相手方が代執行訴訟において初めて主張してきたところ、これらについては環境影響評価時点ないしは埋立承認申請時の環境保全図書にて示すべきであり、承認申請の要件適合性を裏づけるものではない。なお、類似性については、何を食べているのかなど、同種の動物間においては、分類的に解析するまでもなく容易に想像できるものであり、この程度の比較をもって類似性があるとは言えない。

(イ) ジュゴン監視・警戒システムの実効性

a 相手方の主張

ジュゴン監視・警戒システムは専門家の提言を受けて導入し、タイ国での検証試験でも一定の成果を出しており、科学的に実効性がある（57～58 頁）。

b 反論

ジュゴン監視・警戒システムは、承認申請時の環境保全図書（6-

16-279~282）では、システムの概要の極めて大ざっぱな説明にとどまっており、一定の効果を確認したとの主張は承認後の環境監視等委員会での報告を述べており、出願時のものではない。

また、ジュゴンが数百頭確認されているタイ国での検証結果についても、地域個体群の特性の類似性を検討することなく本件においても実効性が望めるということまでできない。

このような監視システムでは、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ことからこれによる探索も期待できない（粕谷俊雄甲H7の15頁）。

(ウ) 水中音を発する工事

a 相手方の主張

水中音を発する工事について、ジュゴンの接近確認やジュゴンが離れたことの確認方法などの具体的対策につき、ジュゴンの生息位置を監視し、施行区域への接近時の工事の休止、杭打ち開始時は弱く打撃すること等の水中音による影響を低減する措置を講じる（58~59頁）

b 反論

環境保全図書では、これらをジュゴン監視用プラットフォームで行うとされているが、その記載自体が、これを設置してそこにソナーなどの機器を搭載するという極めてに止まっていて何ら具体的な確認方法や基準、技術的な実効性などについてまったく記述がなされていないのであり、これを具体的に明らかにしているとは到底言えない（環境保全図書6-16-280~281）。3次回答においても、それをより詳細に具体化する説明はなされていない。

(エ) 陸上からの基礎捨石投入

a　相手方の主張

陸上からの基礎捨石投入は、できるだけ低い位置まで移動させて投入して配慮すること、水深が浅い部分に投下することから、杭打ち等に比べて発生音は小さいと考えられ、影響についてあえて予測する必要はない（60頁）。

b　反論

相手方の主張は、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まったくなってなく、影響は不明である。

(4)　施設の存在による影響について

ア　検証

施設の存在、すなわち埋立による当該海域の消滅によるジュゴンへの影響に関する沖縄防衛局見解の問題点について、第三者委員会は、以下のとおり詳細に指摘している。

イ　施設の存在による影響について

(ｱ)　ジュゴン個体群の存続可能性の分析について

a　PVA に対する知事意見等と回答

知事意見〔法第 3-13-(2)，条例第 3-10-(2)〕では，HEP や PVA による定量評価を行わなかった理由を明らかにし，また，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，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した。

また，同意見〔法第 3-13-(4)〕は，ジュゴン個体数が少ないことから，わずかな影響でも大きな影響を与えることを考慮して評価す

ることを求めており，さらに個体群維持への影響はほとんどないとしたがその経緯や妥当性が示されていないことも指摘している(同意見〔法第 3-13-(5)-キ，なお関連して同-コ〕。

これに対して事業者は，情報は極めて限られているため絶滅リスクを正確に予測することは難しいものの，予測条件を設定することにより PVA を行ったとする（環境保全図書・6-16-275 頁）。

これを受け，環境生活部長意見〔15-(5)〕では，環境保全図書が示しているジュゴンの個体群存続可能性分析（PVA 分析）について，①沖縄のジュゴンの生息範囲を実際より広く設定されているため，影響が小さいとの評価結果の妥当性が確認されないこと，②海草藻場の消失によるリスクを検討しているのみで，生じる環境変動を無視していること，③個体数に関する評価がされていないことを指摘した。

ところが，これに対する事業者の３次回答では，①②は有識者研究会の指摘・助言を得たというのみで具体的な説明がなく，③についても定量的推定は困難というのみである。

b　本件 PVA 分析の問題点

この点，PVA 分析では，その計算のためにどのような情報をインプットするかによって値が変動するところ，本件ではジュゴンの生活史特性(繁殖率，成熟年齢，生存率等)の値が計算に用いられているが，これに加えて， 生息地の特性（餌場となる海草帯の特性であり，海草帯の面積，海草の種組成，現存量，成長のパターン，またジュゴンが海草帯のどの区域をよく利用するか，どの種をよく摂食するか等）の情報を検討することにより詳細な解析が可能になる。

これらを踏まえると，本件の PVA 分析には，上記の沖縄県の指摘

も含めて，以下のような問題点があり，不十分な解析にとどまっている。

(a) 本件では，沖縄島周辺と沖縄県全体を対象とし，いずれも海草帯の面積と被度が計算に用いられているが，ジュゴンの分布や行動について現段階で得られている情報に鑑みれば，上記のような扱い方は現実的ではない。ジュゴンが実際にどこで発見されているか，どのような範囲で行動しているかについて整理して計算に組み込むべきであり，沖縄県本島北部や辺野古区域等に限定して計算すべきである。

(b) 本件では，事業者のアセス手続における調査でもジュゴンの行動調査が行われており，行動のパターンが調査結果に相当程度示されているにも関わらず，それがこの解析に生かされていないのは奇妙である。

(c) 海草の成長率をアマモの例を参考にしているところ，アマモは温帯性の種であり，亜熱帯である沖縄において同値をすべての種について当てはめることが可能かどうか検討を要する。

(d) 前記同様，事業者の調査でジュゴンの食み跡の情報(海草の種等の記載を含む)が存在するにもかかわらず，ジュゴンがよく摂食する海草の種を考慮に入れていない。

(e) 本件の計算で用いられた繁殖率等は，現在存在する個体の数や年齢，および雌雄が出会う可能性などに影響を受けると考えられるが，どのように計算に考慮されたかに関する情報が示されていない。

(f) 先島諸島を含めて計算する場合のジュゴンの生息個体数を６もしくは 10 頭とする根拠が示されていない。

(g)　有意水準の計算方法が示されていない。

上記で指摘した情報は全て申請書の中に記載がありこれを解析すれば各値を入れることは可能であり，上記情報を加えて計算することは可能であった。にもかかわらず上記のような情報を加味しなかった結果，本件埋立を行った場合の絶滅リスクが正しく推測されているか明らかとなっていない。

なお，（公財）日本自然保護協会による「「普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境影響評価書（補正後）」への意見」（平成 25 年2月 12 日）においても，この PVA 分析には，ア）ジュゴンの成熟齢の仮定が妥当でない こと，イ）ジュゴンの摂食様式に適した粒度の砂地の海草藻場が必要であり，海草藻場であれば何でもよいというのではなく藻場の底質や繁茂状態を考慮すべきこと，ウ）海草藻場を構成する海草の種を考慮した検討が行われるべきであること，エ）フィリピンなどからの移入率を考慮すべきことも指摘されている。

ジュゴンの地域個体群存続は，周辺海域の生態系保全，種の保存の観点から極めて重要な価値があるにもかかわらず，上記のとおり，PVA 分析には問題があり，事業者からは，海域の喪失によるジュゴンへの影響について科学的に評価されているとする具体的根拠はまったく示されていないと言わざるを得ない。

c　審査結果（別添資料）の問題点

それにもかかわらず，別添資料ではこの点に全く触れられておらず，その結果，ジュゴンの存続可能性への影響が小さいことを確認することなく，要件適合との判断がされたものといえる。

(ｲ)　辺野古地先など埋立対象地の重要性について

a　辺野古地先を利用していないとの評価

知事意見〔条例第 3-10-(4)〕は，評価書において，ジュゴンが辺野古前面の藻場を利用していないと判断した理由について，人為的影響が適切に 検討されているか不明であるとし，また，同意見〔法第 3-13-(7)〕において，個体Ｃが辺野古地先を利用しない理由が適切に検討されていないことを指摘したところ，事業者は，人為的影響の対象となる作業を再整理して記載した，平成 23 年度までの調査結果もふまえた，と説明をしている。さらに，同意見〔法第 3-13-(18)〕が，根本的に，過去に利用されていた辺野古地先が，現地調査での利用確認がなかったことによって影響がないと結論づけたことについて根拠が示されていないとも指摘したのに対し， 事業者は再検討したと述べているが，「現在の行動範囲や餌場の利用状況」から，「可能性は小さい」とするのみである（環境保全図書・6-16-259 頁）。

b　辺野古地先などの重要性を低く評価している根拠

ところが，その後の平成 24 年４月から６月に辺野古沿岸でのジュゴンの食み跡が確認されているにもかかわらず，ジュゴンが辺野古地先の海草 藻場で採食する可能性が小さいと予測されたままであったことから，１次 質問〔８〕では，その根拠を問うた。（なお，環境保全図書図-6.16.1.48「辺野古地区におけるマンタ調査の航跡と食跡確認位置（平成 21～23 年）」（同図書・6-16-144 頁）でも，平成 21 年６月に辺野古地区での食み跡が確認されている。同図-6.16.1.47(4)（同図書・6-16-138 頁）では，平成 22 年度に辺野古沖合を個体Ｃが泳いでいることが確認されている。）

しかし，事業者は，嘉陽地区で確認された食み跡の確認本数との比較で非常に少ないということを理由とするのみであった。こ

のためさらに，２次質問〔８〕において，他地域での本数との比較ではなく辺野古地先の利用状況そのものを指摘し適切に把握する必要があると指摘したものの，事業者は同じ回答を示すのみであった。

これでは，辺野古地先における餌場の喪失についての予測，評価は不可能である。そもそも，同海域でのジュゴンの食み跡が発見されていること自体が重要な事実であり，その認識があれば，埋め立て工事による影響が重大となることは容易に予想できるものである。

また，食み跡のみの議論になってしまっているが，前述の PVA 分析の箇所で指摘したとおり，ジュゴン食み跡の形態，数，種などについての解析が不足している。（中略）

なお本件承認後ではあるが，（公財）日本自然保護協会等が行った調査では，平成 26 年５月から７月までに，埋立対象地区内で 110 本以上の食み跡が確認されているとのことであり，辺野古地先の利用状況そのものの調査をしていなかったことから，このような事業者の予測，評価と齟齬する事実が指摘される状況となってきていると言える。

c　辺野古地先での採餌がなされていたことに伴う代償措置等

環境生活部長意見〔15-(1)〕では，事業者による平成 24 年度調査において辺野古地先でジュゴンの食み跡が確認されていることについて，埋立 対象地の海域の消失の影響が小さいといえないことを指摘した。

これに対し，事業者は，予測・評価は不確実性を伴うので事後調査をして必要な措置を講じる，海草藻場減少の影響低減のために海草藻場の生息範囲を拡大する措置をとるとする。

しかし，事後調査による対応は事業そのものによる影響の予測・評価が前提であるところ，事業者の意見は，影響は不明だが事業後に事業者として採りうる措置をとるというに過ぎず，環境保全への配慮がなされている事業と判断できる根拠を示していないといわざるを得ない。また，海草藻場の生息範囲の拡大についても，後述のとおり，科学的根拠や実効性が明らかではない。

d　以上のとおり，知事意見，環境生活部長意見では，ジュゴンの生息にとっての辺野古地先の重要性の評価とそれに伴う回避・低減・代償措置いかんについて重大な懸念が表明されていたにもかかわらず，別添資料ではこのことが全く触れられていない。

(ｳ)　海草藻場の移植や生育基盤の改善について

２次質問〔33 の６）イ〕において，消失する海草藻場に関する環境保全措置としての移植や生育基盤の改善について，具体的内容や効果，影響とそれらの根拠などについて質問したのに対し，事業者は，具体的な方法や効果，影響について回答することなく，順応的に対応するとしたのみであった。

環境生活部長意見〔15-(4)〕でもそのことを指摘したものの，それに対する事業者の見解は，従前同様の見解のくり返しにとどまっている。

しかし，沖縄県がこのような懸念を示しているのは，前述のように事業者が示している生育基盤の改善や移植が技術的に確立しておらず，その実効性が何ら検証できないところにあるからである。

この点事業者は，環境保全図書（6-15-230 頁）において，「これらの技術（当委員会注：生育基盤の改善や移植のこと）は必ずしも確立した技術ではないと言われています」と認めつつ，中城湾（泡瀬地区）での事例では「台風の襲来を受けても海草藻場が保全されている

」，水産庁の研究では「移植 試験により海草藻場が再生された事例が報告されており，小規模な海草藻場の再生に適した方法と判断できる」，という。

この点について，このようなわずかな「成功例」についても，前記（公財） 日本自然保護協会意見書において，中城港湾（泡瀬地区）では，「手植え移植と機械移植が行われたが，いずれも失敗に終わったことは明白である」と， また，水産庁の成功例も，「生残率等が記されていない上，限定された種のみを対象種とするなど，厳密に検証されていない」と指摘されているところである。

このような疑念があるにもかかわらず，別添資料 24，25 頁では，「改変区域周辺の海草藻場の被度が低い状態の箇所や代替施設の設置により形成される静穏域を主に対象として，海草類の移植（種苗など）や生育基盤の改善により海草藻場の拡大を図る保全措置を講じる。」との事業者の見解を繰り返したのみである。

その結果，海草藻場の移植や生育基盤の改善についてその方法や具体的効果や影響とその根拠が示されないまま，適合と判断されている。（検証結果報告書：83 頁-89 頁）

イ　瑕疵の内容

施設の存在による影響について、沖縄防衛局は、PVA を行って適切に評価した等と述べる。しかしながら、沖縄防衛局による PVA 分析は、前提となる設定情報の選択に不適切な点が多く、結果として極めて不十分な解析にとどまっており、事業実施の個体群存続への影響を過小評価するものである。特に、環境生活部長が指摘するように、沖縄防衛局が沖縄のジュゴンの生息範囲を実際より広く設定したうえで、影響が小さいとの評価結果を導いている点は看過できない。

また、沖縄防衛局は、ジュゴンは埋立対象地となる辺野古前面の藻場を

利用していないと結論づけるものの、「現在の行動範囲や餌場の利用状況」から「可能性は小さい」、嘉陽地区で確認された食跡より非常に少ない、とするのみでその根拠を明確に示さず、辺野古地先における餌場喪失についての重要性の分析が不十分である。

ジュゴン食跡の形態、数、種などについての解析が不足している。

さらに、ジュゴンは海草藻場を重要な餌場とするところ、代償措置等として、事後調査により必要な措置を講じる、埋立により消失する海草藻場に関する環境保全措置（移植や生育基盤の改善）をとるというが、採りうる措置をとるというのでは環境保全への配慮が判断できる根拠とならず、海草藻場の生息範囲の拡大についても具体的な方法や科学的根拠、実効性が明らかにされていない。

ウ　相手方の主張に対する反論

(ｱ)　PVA の問題点

a　相手方の主張

知事意見での指摘を受けて PVA を実施した結果、「環境収容力に対して個体数があまりにも小さいことから、事業の有無（海草藻場の減少）による絶滅リスクに差が生じなかった」。また、この事業がなくても絶滅リスクは高いと見積もられるため、楽観的なパラメータを与える観点から、沖縄島周辺と沖縄県全体を対象とし、ジュゴンが摂食する海草の種については考慮しなかったほか、繁殖率をジュゴンの出産間隔とし、海草の成長率については既往知見があるアマモの成長率を与えるなどした（52～53 頁）。

b　反論

沖縄防衛局のなした PVA 分析は、一方では、環境収容力として現実にジュゴンが食餌している辺野古大浦湾海域や古宇利島周辺の海草藻場ではなく、沖縄島もしくは先島も含めた海域を対象とする過

大なパラメータを採用し（事業実施前後の環境収容力の変化につき、前者では１００頭→９４頭、後者では５００頭→４９５頭と、事業実施による環境収容力の変化を過小にしている（環境保全図書 6-16-278、現在ジュゴンが利用していない海域の海草藻場を利用している海草藻場を等価値に扱うのが不当であること、残存すると期待される海草藻場も経年変化することを考慮しなければならないこと等多くの誤りがあることは粕谷の陳述書甲 H7 の７～10 頁でも指摘している）。

他方では、個体数を事業者が「発見した」とする頭数に過小評価することによって「この事業がなくても絶滅リスクは高い」と見積り、「絶滅リスクに差が生じない」という結論を導いているのであって、前提となる事実の選択について明らかに誤った対応をなしている（統計学的な信頼限界の範囲で幅をもった推定をなすべきである。甲 H７の 10 頁）。

そもそも、「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。また、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たとしているが、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る。楽観的なパラメータの値を与えることが事業に伴う影響を明確にできるのか疑問であり、また、なぜ、現状を適切に反映したパラメータで計算しなかったのか疑問である。

さらにいえば、「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」のであれば、そもそも、このような地域は回避して、埋立を行うべきではないのである。こうした相手方の主張に、相手方においては、辺野古を埋め立てて基地を建設することを所与の前提としていることが伺えるものである。仮に、どうしても当該地域で埋立を行うのであれば、ジュゴンの絶滅リスクが高いことを踏まえた、繁殖などの環境保全措置も検討すべきである。

そのほかにも、上記第三者検証委員会が指摘しているような前提となる情報の選択に問題があり、事業の実施による影響はないとする結論は不適切である。

(イ) 辺野古地先の餌場としての評価

a 相手方の主張

辺野古地先の海草藻場での採食の可能性は小さいとしたのは、個体A及びBは事業実施区域で確認されておらず、個体Cはほとんどの行動範囲は大浦湾東側海域までであること、辺野古沿岸を含む大浦湾内での食跡は全体の確認頻度の約 1.1 もしくは 3.3%だから予測に合理性はある（54～55 頁）。

b 反論

沖縄防衛局は、施設等の存在及び供用によるジュゴンへの影響について、「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…（中略）…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。」（環境保全図書 6-16-259）としており、「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ものである。個体識別された個体の、確認された範囲での行動範囲から餌場の利用頻度を推測するのが不適切であることは前述のとおりである（ジュゴンの行動範囲の変化、未確認のジュゴンの行動範囲、将来の地域個体群が利用するであろう範囲を考慮しなければならない）。

また、嘉陽地先との比較については、「藻場の分布域は台風の来襲等によって変化しやすいと考えられ」（6-16-52）ること、「沖縄本島周辺海域に生息するジュゴンも、ある海草藻場を一定期間利用して、他の海草藻場に移動することを繰り返している可能性がある」（「ジュゴンと藻場の広域的調査 平成13年～15年度 結果概要」、環境省、14 頁）こと、及び、嘉陽前面海域の「利用頻度が集中する理由は、…（中略）…船舶の通行や人の活動からの影響が比較的少ないことなどが要因である」（6-16-209）としていること、「事業実施区域周辺海域では、海草藻場が繁茂し、人の活動が比較的少ない嘉陽地先がジュゴンの生活の中心である」（6-16-209）としていることから、海草藻場のジュゴンの利用には人の活動も関係していると考えられる。以上から、辺野古を前面の藻場を利用していないとの判断を、食跡の確認本数との比較のみから行うことは適切ではない。

さらに、実際に辺野古地先が餌場として利用されているにもかかわらず、調査時点において他の海域での食跡の確認本数と比べて非常に少ないという説明だけでは不十分であり、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、沖縄防衛局はかかる評価をなしていない。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も裏づけられる（甲E29）。国が調査をした短い時間間隔の中であまり利用されてい

ない（単に確認できていないということ）からといって、それだけでその場を将来も利用しないと結論づけるのがあまりにも短絡的なのはいうまでもない。ジュゴンにとって辺野古地先の餌場としての価値を適切に評価していないといわねばならない（甲Ｈ７の５～７頁）。

(ｳ)　ジュゴン食跡の解析

ａ　相手方の主張

海草藻場の利用状況調査の結果に基づき、ジュゴンが採食する海草を推定する（環境保全図書 6-16-84 等）とともに区域毎の食跡数の推移を分析し（同 6-16-183）、予測した（代執行訴訟）。

ｂ　反論

相手方が指摘する箇所は、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、また区域毎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。申出人が指摘した「食跡の形態、数、種などについての解析」というのは、海草帯の面積や海草の種組成、現存量、成長のパターンのほか、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確認し、ジュゴンがどのような海域（底質の状況も含む）でどのような種の海草を餌としているのかということまで含んだ解析であるが、相手方の指摘箇所は、食跡を確認した状況を記載するにとどまっており、不十分である。

(ｴ)　消失する海草藻場の代償措置

ａ　相手方の主張

海草藻場は、自然環境の影響を受けやすいため、代償措置の効果について具体的に記載することが困難な中で、国は、有識者研究会

の提言を受けて海草類の移植や生育基盤の環境改善等の環境保全措置を行うこととしており、実施可能な範囲で科学的根拠に基づいて環境保全措置を講じている（56 頁）。

b　反論

これら海草藻場に関する環境保全措置については、「海草藻場」の項でもふれたところである。

まず、申出人は、具体的な「代償措置の効果」の記載が必要といっているものではない。具体的な代償措置の内容・方法の記載が必要であり、相手方が主張するところの「当初の計画」が示されていないということである。

また、その限度においてではあれ、具体的な記載が無ければ、環境保全が十分に図れるものなのか　判断できないことになる。具体的な記載が必要ないというのであれば、「環境保全に十分に配慮する」の一言で埋立承認を出願すれば足りることになり、相手方の主張は、環境影響評価そのもの及び公水法の基準そのものを否定しているといっても過言ではない。

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ことから、相手方が主張する「実施可能な範囲で科学的根拠に基づいて環境保全措置を講じている」とは言えないものである。内容が分からない対策であっても、「科学的根拠に基づいている」と主張する相手方の態度は、環境影響評価法の趣旨・目的を理解していないと指摘せざるを得ない。

さらに、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。そのため環境影響評価法においては、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いる（同法第 14 条第 1 項第

7 号ロ、ハ）。このように、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。

このような内容の伴わない海草藻場の拡大・保全措置によってジュゴンがそれを利用できるという保証がないことは、粕谷俊雄も指摘している（甲H 7 の 15 頁）

(5) 施設供用による影響について

ア 検証

施設供用後にジュゴンに与える影響に対する対策については、以下、第三者委員会が指摘するとおり、その内容は不明であり、実効性についての何らの担保もなかった。

エ 施設供用による影響について

施設供用についての影響への対策についても，知事意見〔条例第 3-10-(11)〕 ですでに，米軍への周知の効果が不明であることが指摘されている。これに対する事業者の回答は，米軍と「十分調整」する，「機会あるごとに米軍に要請を行う」というのみで，実効性が担保されていない。「光を海に当てないようにマニュアルを作成」という措置についても同様のことが指摘できる（〔知事意見条 例第 3-10-(15)〕）。

さらに，３次質問〔８〕でもこれをとりあげているところ，事業者は運用主体となる米軍によるジュゴン保護対策については承知していないとし，米軍による対策の実施が必要となった際にも，申入れなどを行うというにとどまり，その対策の内容や実効性について何ら回答がなされなかった。

この施設供用後の影響への対策について，別添資料では，光の海面に向けた照射を避けるためのマニュアル等を作成して米軍に提供

するという事業者の見解があるのみで（同２頁），やはりその具体的な内容や実効性については検討されていない。（検証結果報告書：92 頁-93 頁）

イ　瑕疵の内容

施設供用後にジュゴンに与える影響について、沖縄防衛局は、運用主体とナル米軍によるジュゴン保護対策については承知していないとし、米軍と十分調整する、機会あるごとに米軍に要請を行う、米軍による対策が必要となれば申入などを行う、というのみで、措置の具体的な内容や実効性については何ら検討されていない。

ウ　相手方の主張に対する反論

(ｱ)　相手方の主張

環境保護のための在日米軍の取り組みは日本環境管理基準（JEGS 乙 100）に従って行われ、同基準は、在日米軍の活動と施設が人の健康と自然環境を保護できるよう保障する目的で作成されたものであるから、実施可能な限りの措置を講じている（60 頁）。

沖縄防衛局は、米軍がジュゴン保護に関してどのような対策を検討しているかは承知してないと回答している（甲 B7）が、JEGS にはジュゴン等の絶滅危惧種を含む自然環境資源も対象となっており、在日米軍は合理的な措置を採ることになっている。国は在日米軍の行動を規制できない中で、在日米軍に対して申入などを行うとしているのであって、実施可能な範囲で環境保全措置を講じている（代執行訴訟）。

(ｲ)　反論

そもそも「実施可能な限りの措置」というのは、米軍と「十分調整」する、「機会あるごとに米軍に要請を行う」というものに過ぎない。国が要請を行ったことでこれまで航空機騒音等の被害が改善されたことはないにもかかわらず、このことを「実効性のある環境保全措置」

と主張すること自体、疑問である。

JEGS についても、米軍が実施するものであり、沖縄防衛局が行うものではないし、環境保全図書にも JEGS に基づいてどのような保全策が採られるのかについてまったく明らかにされていない。また、現時点においても在日米軍は、キャンプシュワブ沖水域におけるジュゴンの保護策を講じたことはまったくなく、さらに JEGS の遂行を日本側で管理することはできない。

このことから、辺野古埋立の供用後において、米軍が JEGS に基づいてジュゴン保護策を講じるとは考え難い。そもそも、環境保全図書では、供用後のジュゴンへの影響について、例えば、ジュゴンの生息域の減少について、「ジュゴンの生息域が減少することはほとんどない」と予測するなど、影響は少ないと予測している。それゆえ、在日米軍は、JEGS の適用除外（乙 100、p1、C1.3.1）であると判断することも考えられる。

相手方がいみじくも述べているとおり、いったん施設区域を提供すると「在日米軍の行動を規制できない」のだから、これらの対策はまったく実効性がない。国が実行可能な最大限の環境保全措置を取るつもりがあれば、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、そのような措置もまったく検討してない。

要するに、行政の実施する土木事業によって絶滅危惧種であるジュゴンの地域個体群を絶滅させることはあってはならないはずであるにもかかわらず、施設供用後においては重要な生息地における環境保全を完全に米軍に白紙委任することになるのであり、このようなあり方が環境保全に配慮したものといえないのは火を見るよりも明らかであ

る。

(6) 事後調査について

ア 検証

ジュゴンの希少性に鑑み、施設供用後の事後調査についても、予め慎重な検討結果が示されるべきであるところ、第三者委員会は次のとおり指摘した。

オ 事後調査について

環境生活部長意見〔15-(7)〕は，供用後の事後調査としてジュゴンの行動範囲や移動経路を把握する方法について，ヘリコプターを使わない場合の方法を示す必要があるとした。

これに対し，３次質問回答等では，水中録音装置で鳴音を検出して存在を確認する方法を考えているという。

しかし，この手法は，装置の設置場所や鳴音の有無に影響されるのみならず，ジュゴンの行動範囲や移動経路を確認する調査としては不適切であり，十分な事後調査ができるとは思われない。

この事後調査について，別添資料では，事業者が事後調査を行うと説明している点を列挙しているものの（同２，８，13，19 及び 25 頁），いずれもその事 後調査の目的や方法，内容，影響が生じた場合の対策や実効性など，具体的なことには何ら触れておらず，事後調査を行うというだけの空疎な内容となって いる。（検証結果報告書：93 頁）

イ 瑕疵の内容

ジュゴンの希少性・重要性に鑑み、施設供用後の事後調査についても予め慎重な検討が求められるにもかかわらず、沖縄防衛局が示す事後調査は、いずれも、調査の目的や方法、内容、影響が生じた場合の対策や実効性等、

具体的なことについては何ら触れられていない。

ウ　相手方の主張に対する反論

(ｱ)　相手方の主張

事後調査として潜水目視観察による食跡記録、水中録音装置による来遊記録の調査を３～５年行うなど調査地点・時期・方法について記載している（環境保全図書 8-11~12）。また、影響が生じた場合、専門家等の私道・助言を受けて環境保全措置の改善を図る（61 頁）。

(ｲ)　反論

環境保全図書に記載されている調査時点・時期・方法などについては、以下に引用する記述がすべてである（同 8-11）。具体的にどの箇所でどの程度の密度でどのような方法で行うのかがまったく不明であり、かつ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はまったく明らかにされていない。ジュゴンの保全を図る意図があるのであれば、もっと真剣な準備をしておかねばならない。

〔ジュゴンについての事後調査の記載内容〕

①　目視調査

調査項目　　嘉陽周辺海域におけるジュゴンの生息状況

調査地点・範囲　安部及び嘉陽地先の海草藻場

調査時期・期間　供用後３～５年程度行い、生息状況が安定したことを確認した後に終了する。毎月１～２回調査

調査方法　　潜水目視調査（マンタ法）による食跡記録

②　機器観測

調査項目　　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状況

調査地点・範囲　サンゴ礁礁縁を中心とした海域

調査時期・期間　供用後３～５年程度行い、生息状況が安定したことを確認した後に終了する。毎日調査

調査方法　水中録音装置による来遊記録

(7)　法第４条第１項第２号要件を充足しないこと

以上指摘した問題点のうち、調査期間や予測・評価の手法、結果について、施設の存在による影響については、①「問題の現況及び影響を的確に把握」要件を充足していないと言わざるをえない。

また、工事による影響、施設供用による影響、事後調査に係る問題点については、いずれも、②「これに対する措置が適正に講じられている」と言えないことから、③その程度が「十分と認められる」とも言えない。それゆえ、ジュゴンについて、１号要件審査事項(7)及び２号要件審査事項(1)ないし(4)には適合しない。

したがって、ジュゴンについて、沖縄防衛局が示した補正評価書の内容は、法第４条第１項第２号の「十分配慮」との要件を充足しない。

## 4　ウミガメについて

（環境保全図書６．13　海域生物【４分冊中の３】）

(1)　ウミガメの保全の必要性

現在、地球上には７種ないし８種のウミガメ類が生息しているが、そのうちアカウミガメ、アオウミガメ、タイマイ、ヒメウミガメ、オサガメの５種類を沖縄近海で見ることができる（甲Ｅ1）。

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

アカウミガメやアオウミガメは、ワシントン条約において、最も厳しく規制される附属書Ⅰに属し、国際希少野生動植物とされており、その保全の必要性は極めて高い。

(2)　環境保全図書の概要

環境保全図書の調査結果にも、バン崎から安部（大浦湾側）、汀間、辺野古弾薬庫からキャンプ・シュワブ南側、平島、松田、延べ112箇所にて上陸が確認されたこと、確認された種にはアカウミガメが含まれるとされている（環境保全図書6-13-84）。

また、ウミガメの「上陸が確認されてから、約２～３ヶ月後に孵化・産卵確認調査を実施し、バン崎、嘉陽、安部、汀間、キャンプ・シュワブ南側の合計９箇所において卵殻が確認され、孵化状況はどの地点においても概ね良好でした。」との記載があり、事業実施区域へのウミガメの上陸と孵化・産卵の実態があることが確認されている。

(3)　産卵場所の評価について

ア　検証

環境保全図書の調査結果には、ウミガメが、事業実施区域に上陸・産卵・孵化していると記録されている。そうであれば、沖縄防衛局は、当該記録があることをもとにして、まず、なぜウミガメが事業実施区域を利用しているのかという予測を科学的根拠に基づいて行うべきである。そのような予測をして初めて、問題の現況を把握できるといえるし、そこから適正な代償措置等の検討も可能になるからである。

この点について、第三者委員会は次のとおり指摘した。

ア　キャンプ・シュワブ沿岸の産卵場所の評価

知事意見［法第6-10-(2)-エ-(イ)、同－(ウ)、条例第3-7-(2)-ア、同-イ］は、ウミガメ類がキャンプ・シュワブ地区に上陸して産卵している記録があることをもとに、他の地域に逃避することが可能である根拠、

なぜ事業実施区域を利用しているのかということを考慮した予測を行うこと、キャンプ・シュワブ地区が「上陸には好適ではない」との予測が適切でないことの問題点を指摘した。

これに対して、事業者は、環境保全図書(6-13-99~101 頁、6-13-276 頁)において、定性的にしか判断できないとしつつ、キャンプ・シュワブ沿岸は、孵化率にバラツキが大きいこと、「地形条件として後背地と岩礁に挟まれ、砂浜の奥行が狭いことや、護岸沿いには街灯が設置されているなどの環境条件から、（中略）好適な場所ではない」とした。

そして、「ウミガメ類が上陸可能な砂浜の分布をみると、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可能な砂浜が存在しており、逃避先での生存は保持される」との見解を示している（環境保全図書 6-13-276 頁）。

しかし、結局このような評価は、なぜキャンプ・シュワブ沿岸で産卵がなされているのか、その重要性はどうなのかという点についての評価を全く行わないまま、他に産卵可能な場所に回避するだろうとの希望的な観測をしたにとどまっており、科学的な予測・評価がなされていないと言わざるを得ない。（検証結果報告書：67 頁-68 頁）

イ　瑕疵の内容

ウミガメが事業実施区域に上陸・産卵していることに対する評価につき、沖縄防衛局は、定性的にしか判断できないとしつつ、事業実施区域は、ウミガメの生息に好適な場所ではないとし、さらに、事業実施区域外にウミガメが逃避した場合にも、上陸可能な砂浜が存在することから、逃避先での生息は保持されるとの判断を示した。

この点、沖縄防衛局の判断は、なぜウミガメが事業実施区域を利用して

いるのかという予測を行わないまま安易に出されている点において、科学的根拠に基づいているとはいえない。適切な調査が行われたとしても、当該調査結果について、科学的根拠に基づく予測・評価が行われることがなければ、環境影響評価手続の存在意義はない。上記沖縄防衛局の判断は、環境影響評価手続の存在意義を没却するものと言わざるを得ない。

ウ　相手方の主張に対する反論

(ｱ)　相手方の主張

ウミガメの産卵場所に適した条件に関する科学的知見はあるものの、ウミガメが産卵する砂浜をどのように選択しているのかを解明する科学的知見はないから、なぜキャンプ・シュワブ沿岸で産卵がなされているのかについての科学的な評価は現実的に不可能である（62頁）。

(ｲ)　反論

ウミガメが上陸する砂浜をどのように選択しているか不明であれば、「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、嘉陽及びこれに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ると考えられます」（環境保全図書 6-13-276）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。産卵場所であることの評価をした上で、現に利用されている砂浜が消滅して生息可能場所が減少すること、それに対する回避・提言措置の検討がなされてなく、不十分といえる。

(4)　代償措置案の内容について

ア　検証

埋立による海域環境の消失を回避・低減できないものについての代償措置に関し、ウミガメ類については、上陸・産卵のための砂浜整備箇所（案

）が環境保全図書に記載された。これが適正だったかについて、第三者委員会は次のとおり指摘した。

イ　ウミガメの産卵場所の創出

知事意見［法第 3-10-(3)-ウ］が、埋立による海域環境の消失を回避・低減できないものにつき代償措置を明らかにするよう求めたところ、環境保全図書に、ウミガメ類の上陸・産卵のための砂浜整備箇所（案）（場所はキャンプ・シュワブ弾薬庫下砂浜）が記載された（環境保全図書・6-13-347~348 頁）。

これに関連して、２次質問 33 項の 7）において、平成２４年５月から８月に事業実施区域及びその周辺でウミガメ類の上陸が確認されたとの報道を受け、その調査結果の提供を求め、ウミガメ類のための環境条件を整える措置を講じるか否か、講じるのであれば、（ア）具体的な整備箇所と方法、（イ）措置後の変化及び効果の不確実性の程度、（ウ）環境への影響、（エ）損なわれる環境及び創出される環境のそれぞれの位置、その環境要素の種類及び内容、（オ）効果の根拠及び実施可能との判断根拠について質問をしている。

これに対する事業者の回答は、専門家の指導・助言を得ながら場の創出を進めるとし、（ア）前面に岩礁等の障害物が少なく、人の立ち入りが少ない場所（例：キャンプ・シュワブ弾薬庫下砂浜）で養浜や砂浜保全策を講じることが想定される、（イ）現状の砂浜を保全する方法なので大きな環境変化はないと思われるが、形状変化等の可能性があるので構造・工法等検討の後に予測・評価する、（ウ）（エ）にはついては想定できない、（オ）効果や判断根拠は、現段階では具体的な提示困難だが、有識者研究会の提言であり、実効性が確保できると考える、としている。

しかしながら、これらの砂浜整備について、場所の適切性や措置の

効果やその他への環境影響などについて、全く明らかにされておらず、後日の検討に委ねるとしているのみである。

この点については、名護市長意見が、砂浜整備箇所（案）の有効性について、「上陸数と砂浜のコンディションとの関連性すら見つけられない状況でありながら実効性を伴うとは考えられない」と指摘するとおりと思われる。

沖縄県環境生活部は、これを受けて事業者が示す具体的な砂浜整備箇所（案）も踏まえて、①ウミガメ類の上陸・産卵に利用しやすい場を創出することによる他の生物への環境影響について言及がない、②砂浜整備箇所（案）の周辺の砂浜をどのように整備・維持するのか具体的な方法が示されておらず、当該環境保全措置の効果の程度が不明である、③砂浜整備箇所（案）は、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、環境保全措置の効果の程度が不明である、等の意見を述べた。

これに対する３次質問等回答は、「沖縄環境生活部長意見に対する見解」12 においても、「専門家等の指導・助言を得ながら、具体的な整備箇所や整備方法を今後検討（する）」「砂浜の状況、ウミガメの利用状況について、事後調査を実施し、適切に対応する」等と述べるのみであり、事業者の計画について具体的な対策やその効果、影響についての回答はなされていない。

このとおり、事業者によるウミガメの上陸、産卵場所の創出のための砂浜整備案について、その内容も実効性も明らかにされないままであったにもかかわらず、別添資料ではこれらが審査対象とされた形跡がない。（検証結果報告書：68 頁-69 頁）

イ　瑕疵の内容

沖縄防衛局は、ウミガメ類の上陸・産卵のための砂浜整備箇所（案）と

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

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

ウ　相手方の主張に対する反論

(ｱ)　相手方の主張

本件埋立事業実施後も存続する砂浜を対象として、ウミガメ類の上陸・産卵にとって良好な環境条件を整え、これに利用しやすい場を創出する環境保全措置を検討した（62～63 頁）。

環境保全図書においては、「本事業実施区域付近では、…砂浜（約400m）や小型のポケットビーチが分布しています。」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（代執行訴訟）。

当該砂浜の具体的な整備内容（砂浜の厚さや設置予定の人工設備等）は、事業進捗に伴う自然環境の変動に伴い変更が生じることから、改めて決定すればよいから、具体的な整備方法を明らかにする必要は

ない（63 頁）。

当該場所の整備に関し、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、代替施設の完成後に講じる措置であることから、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い（代執行訴訟）。

奥行きが狭く卵が冠水しやすいなど上陸、産卵には不適と考えられる砂浜についてより良好な環境条件を整えることを専門家等の助言を得て行う。当該砂浜整備を実施した際には、環境の維持、ウミガメ類の利用状況等についてモニタリングも実施する（代執行訴訟）。

(イ) 反論

相手方のいう「場の創出」は、環境保全図書（6-13-347~349）によっても、一般的に言われているウミガメ類の上陸、産卵、孵化の場所における好適な条件を示し、「ウミガメ類の上陸、産卵にとって良好な環境条件を整え、利用しやすい場を創出することを検討します」というにとどまり、整える良好な環境条件がどのようなものかを示していない。

砂浜整備箇所（案）も事業実施区域北側に隣接する海岸域を大まかに示しているに過ぎず、「具体的」といえない。良好な環境条件の整備は、具体的な場所の環境状況に応じて検討されるものであるため、このような環境保全措置の示し方は、まさに「その内容も実効性も明らかにされていない」ものである。これらは事業実施前に具体的に示せるはずである。事業者はそれでも整備対象となる場所は特定されていると主張するが、そうであれば、当該砂浜の環境状況を把握できることから、その具体的な砂浜整備計画を示すべきである。ウミガメ類の産卵に適した砂浜の環境条件を把握しているのであれば、その環境

条件の創出を目標にすればよく、その目標が自然環境の変動に伴って変わるものではない。より具体的に言えば、現況で、砂浜の深さが足りないのであれば、深さを確保するためにどの程度の砂を投入するのか、自然状態で砂浜の深さがどの程度の範囲で変動しているのか等を把握した上で、適切な深さを維持していくために、堤防等が必要になるのか、必要な場合、どこに、どのような形状で設置した方が効果的なのか、といったことを検討すべきものである。実際に施工するときにそのときの自然環境の変動に応じた修正が必要な場合があるからといって、施工内容が全く異なることになるわけでないのであるから、そもそも何らの方法も示さなくてもよいという理由にはならない。

砂浜整備箇所（案）については、場所が十分特定されていないが、代替施設に接した北側に位置し、施設の工事や存在、航空機の運用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ともいえ、好適条件としてあげた音の影響が少ない場所といえず、この点の検討がなされていない。また、相手方は、砂浜整備箇所（案）の事業は代替施設関係後の事業だから工事の影響は考慮する必要はないというが、そうであれば反対に、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という欠陥を自認することになるであろう（騒音の評価結果〔環境保全図書 6-3-88～92〕、海域生物の評価結果〔6-13-343～346〕、生態系の評価結果〔6-19-1-156～159〕においては、工事の騒音による当該砂浜への影響に対する環境保全措置は検討されていない。）

奥行きが狭く卵が冠水しやすい地形であり不適と考えられる砂浜であるという環境条件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が、そのような記載はない。

さらに、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、モニタリングを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。

(5) 工事中の措置及び施設供用時の措置について

ア 検証

ジュゴンの箇所においても述べたとおり、本件事業においては、大規模な工事がウミガメに大きな影響を与えることが予測されることから、ウミガメに与える影響回避・低減のための措置に係る検討が必要になる。

さらに、ウミガメは、街灯等の灯を回避する習性がある。そのため、施設供用時、灯（ナトリウムランプ等の使用）についてどのような措置をとるかは重要な点であり、慎重かつ実効性のある措置が求められる。

この点について、第三者委員会は、以下のとおり問題点を指摘している。

ウ 工事中の作業船の航行位置

知事意見［法第 3-10-(3)-エ］は、工事中にウミガメ類の確認位置を避けて沖合を航行する計画について、具体的な航行位置、速度とその設定根拠、見張りの実効性について確認を求めている。

エ 施設供用時のナトリウムランプ等の使用

知事意見［条例第 3-7-(3)］は、他の項目と同様、施設供用時のナトリウムランプ等の使用について、米軍に示すマニュアル等について実効性が不明と指摘している。

これに対しても事業者は、他項目同様、調整を行う、機会あるごとに米軍に要請する、と実効性が確認されない回答に終始している。

（検証結果報告書：69 頁-70 頁）

イ 瑕疵の内容

工事中の作業船の航行に対する環境保全措置の効果の程度などの工事中

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

さらに、ウミガメは、街灯等の灯を回避する習性がある。そのため、施設供用時、灯（ナトリウムランプ等の使用）についてどのような措置をとるかについて、沖縄防衛局は、米軍と調整を行う、機会あるごとに米軍に要請する、との回答に終始するのみで、実効性について何ら説得力のない内容であった。

ウ　相手方の主張に対する反論

(ｱ)　作業船の航行に対する措置

ａ　相手方の主張

工事中の作業船の航行に対する環境保全措置に関しては、見張りを励行するほか、ウミガメ類との衝突が避けられるような速度で航行することとしており（環境保全図書 6-13-344）、事後調査も実施する（環境保全図書 8-7）。また、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具体的な速度等を記載することができなかった（64 頁。なお、代執行訴訟では、速度を記載しなかったことにつき、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であると主張されていた）。

ウミガメ類の遊泳速度は、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ず（代執行訴訟）、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ついても、申出人は特に根拠を示すことなく求めているのである（64 頁）。

ｂ　反論

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い。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」とか、ウミガメの優勢速度の検討が困難だったというのであれば、環境保全措置としては成り立たない。公有水面埋立事業でウミガメと船舶の衝突回避措置を検討することが「一般的とは言えない」のであれば、なおさらこの環境保全措置の意義や実効性について明らかにすべきである。

ここでは、本件事業が前例のない大規模な工事である以上、前例のない環境保全措置が必要ということに留意する必要がある。約2100万$m^3$の埋立土砂は10tダンプ約350万台分という空前の量であり、その大部分が海上経由で投入される。5年という短い工期で工事を完遂しようとすれば、元々船舶の往来のなかった事業実施海域を、土砂運搬船を中心とした膨大な大小の船舶が往来することになる。購入土砂運搬布施の1日当たりの往来は、2年次で293隻（ガット船46隻、土運搬船198隻）、3年次で262隻（ガット船46隻、土運搬船216隻）にも及ぶと推定される（甲H7の12頁）。経験したことのない埋立事業を行うのであれば、それに相応しい新しい環境保全策を講じなければならないのはあまりにも当然である。

(イ) ナトリウムランプの使用

a 相手方の主張

施設供用時のナトリウムランプの使用について、研究例を参考に選定したのであり実効性はある程度担保されている。在日米軍は、JEGSに従ってタイマイ等のウミガメ類を始めとする生息地を保護し向上させるための合理的な措置を採ることになっている。日本政府

として、在日米軍が行う環境保全措置の子細は承知していないが、必要に応じて協議し、対処を行っている（64～65頁）。

b. 反論

相手方は、国が在日米軍の行動を規制することが出来ない中で、事業者として米軍への周知、要請等を行うとしているが、規制が出来ないのであれば、その実効性に担保はない。JEGSについても、現時点において在日米軍が実際にウミガメ類を始めとする生息地を保護し向上させるための措置を採っているかも不明であり、措置を履行させる法的地位の担保がない。

なお、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。

(6) 法第４条第１項第２号要件を充足しないこと

キャンプ・シュワブ沿岸の産卵場所の調査について、沖縄防衛局は、現にウミガメが事業実施区域を利用している点についての分析を欠いており、何ら科学的な予測・評価を行っていない。これでは、①「問題の現況及び影響を的確に把握」との要件を充足していないと言わざるをえない。

また、ウミガメの上陸、産卵場所の創出のための砂浜整備案について、その内容も実効性も明らかにされないままであることについては、②「これに対する措置が適正に講じられている」とも、その程度が③「十分と認められる」とも言えない。同じく、工事中及び施設供用時の措置について、具体的な内容及びその実効性について明らかにされなかった点は、適正に措置が講じられているとは言えない。それゆえ、ウミガメについては、１号要件審査

事項(7)及び２号要件審査事項(1)ないし(4)に不適合である。

したがって、ウミガメについて、沖縄防衛局が示した補正評価書の内容は、法第４条第１項第２号の「十分配慮」との要件を充足しない。

## 5　サンゴについて

（環境保全図書６．14　サンゴ類【４分冊中の３】）

### (1)　サンゴの保全の必要性

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

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

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

具体的には、①チリビシのアオサンゴ群集、②ハマサンゴの丘、③ユビエダハマサンゴ群集が存在し、特徴的なサンゴ群集を形成するほか、コモンサンゴ類、キクメイシ類、ミドリイシ類、アガミサンゴなど、多種のサンゴが生息する。なかでも、チリビシのアオサンゴ群集は、水深１～13 メートルの斜面に位置し、幅約 30m、長さ約 50m、高さ約 12m になる国内最大級の群集である（甲Ｅ３、甲Ｅ30 参照）。

辺野古沿岸域の礁斜面及び大浦湾に分布するサンゴ礁は、多様な生態系の保全及び希少種の保全の観点から、その保全の必要性は極めて高い。

(2)　環境保全図書の概要

環境保全図書には調査結果のまとめとして、「大浦湾口部、辺野古地先のリーフ上において分布するサンゴ類の種類が多く、また、被度も比較的高い状況がみられ、多様なサンゴ類相が構成されていることが示されました。種類別にみると、ライン調査及びスポット調査では、いずれの海域においても塊状・被覆状のハマサンゴ属の出現頻度が高く、大浦湾口部や大浦湾奥部などの被度が高い場所では樹枝状のハマサンゴ属もみられています。また、インベントリー調査により種名まで同定・判別したサンゴ類の記録をみると、フカトゲキクメイシやコブハマサンゴの出現地点数が多くなっています。」との記載があり、多様なサンゴ類相の構成があること、被度も比較的高い状況が確認されている（6-14-87）。

(3)　辺野古地域のサンゴ礁の価値の判断について

ア　検証

第三者委員会は、かかる事業実施区域周辺のサンゴにつき、以下のとおり、沖縄防衛局によるサンゴの生息ポテンシャル域についての評価は不適切と指摘した。

ア　辺野古地域のサンゴ礁の価値の判断

（ア）当該地域のサンゴ礁の価値

知事意見［法第 3-11-(2)］は、当該地域におけるサンゴ礁は生物多様性が豊かであり、特に内湾的な場所に生息しているサンゴ礁群集は貴重であるとし、これを勘案した予測・評価を求めた。

これに対し、事業者は環境保全図書（6-14-160～161 頁）でこれについて記載したとするのみである。

（イ）サンゴ被度について

知事意見［法第 3-11-(5)］は、現状の 5～25％のサンゴ被度は決して低いとはいえず、本海域は将来に回復する可能性があることを考慮した予測・評価がなされていないとした。なお、事業者は被度の表現が記載毎に異なり（例えば環境保全図書（6-19-1-151 頁）は「5～10％」とする）、データの根拠が明確でない。

事業者は、これに対し、生息ポテンシャル域として整理して予測・評価したとする（環境保全図書・6-19-117～119 頁、122～123 頁、134～136 頁）。

ところが、これによれば、大浦湾西側海域は広く生息ポテンシャル域になっている（環境保全図書・6-19-119 頁　図-6.14.2.2.3）。事業者は、これについて、そこの消失面積が約 30ha になるため、その影響を少しでも軽減するため、代替施設のケーソンや消波ブロックに凹凸加工をしてサンゴ類が着生しやすいようにするというにとどまる（環境保全図書・6-14-117 頁）。そうであれば、そもそも施設の立地の適切性についてまず考慮すべきところ、そのように考慮した形跡がみられない。

また、環境保全図書（6-19-1-151 頁）では「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」とする。

しかし、事業者が白化現象によってサンゴが減少したことを認識しているのであるから、当該地域は本来サンゴに適した生育域であるというポテンシャルを評価しているはずである。それにもかかわらず現段階の情報からサンゴの生息域の減少は小さいとするその評価はそのポテンシャル評価が適切ではなく、問題である。（検証結果報告書：71 頁-72 頁）

イ　瑕疵の内容

沖縄防衛局は、白化現象によってサンゴが減少したことを認識しており、

そうであれば、事業実施区域は、本来サンゴに適した生育域であるというポテンシャルを沖縄防衛局自身が評価しているはずである。しかしながら、環境保全図書では（6-19-1-151）、「埋立てによるサンゴ類そのものの生息域の減少の程度は小さい」としており、ポテンシャル評価が適切ではない。

ウ　相手方の主張に対する反論

(ｱ)　相手方の主張

サンゴのポテンシャル域を考慮しても、その消失面積は約 30ha であるところ、事業実施区域及びその周辺のポテンシャル域は全体で約 950ha で、その消失率は 3.2%であり、「埋立てによるサンゴ類そのものの生息域の減少の程度は小さい」との評価に変わりはない（66～67 頁）。

(ｲ)　反論

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。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、その影響は大きい。

また、小規模であるとの評価も、同区域における生息域の 3.5%であることを根拠としている（乙 82 の 12～13 頁）が、これについても約 6.9ha 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ある。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はない（乙 82 によれば、ポテンシャル域の分母は、環境保全図書 6-14-119 の図-6.14.2.2.3 に基づくとされるが、これは大浦湾から松田地先までの広汎な地域を対象としている。その大部分は辺野古から松田地先のリーフ部分であり、リーフの存しない大浦湾部のサンゴ礁域と同一に評価すべきかど

うかも検討を要するはずである。相手方は、分母を事業実施区域周辺全体とせず大浦湾のみを分母として厳格にしたというが、そもそも大浦湾を分母とすることがその生態系の特徴に照らして適切かが問題でなる。）

(4)　サンゴの移植について

ア　検証

サンゴの移植技術は確立されたものではない。そうであれば、技術が確立されていないことを前提として、保全措置の内容を慎重に検討しなければならない。この問題点について、第三者委員会は、以下のとおり指摘した。

イ　サンゴの移植について

（ア）サンゴ移植技術

知事意見［法第 3-11-(4)-エ］、そして環境生活部長意見［13-(1)］は、サンゴ類の移植技術は確率されたものではなく予測の不確実性が大きいことから、移植が失敗した場合、工事進行後には再度の移植は困難となるところ、これらについての考慮が不明と指摘している。

これに対する事業者の見解及び３次質問回答等では、沖縄県のサンゴ移植マニュアル等の既往資料の情報を踏まえ、移植の具体的方法、事後調査の方法は、専門家の指導・助言を得て検討を行い、「いずれにせよ、適切に対応する」「最も適切と考えられる手法による移植を行う。」等というにとどまり、上記各意見が指摘する移植技術が確立していないことのリスクについてまったく検討されていない。

日本サンゴ礁学会サンゴ礁保全委員会は、「サンゴ礁保全・再生に移植がどの程度寄与するのか、またどのようにすれば寄与できる

のか、十分に検討されているわけでない」との見解を示しているとおり、サンゴ類の保全方法として、移植技術は試験段階にあって取り上げられる状況にない。そして同委員会が「（移植が）不必要な開発の免罪符にされたり、より重要な保全行動へ向かうべき努力のすり替えに使われることには注意しなければならない」と指摘する。このとおり、サンゴの移植については慎重に判断すべきところ、事業者の回答は、まさに上記の懸念が妥当するといわねばならない。

（イ）移植先案について

知事意見［法第 3-11-(4)-イ、条例第 3-8-(4)］は、消失するサンゴ類の移植先として２箇所が示されているが、豊原地先は塊状ハマサンゴ属群生があり、大浦湾口部はハマサンゴ科群生が存在するので。これらに影響を与える恐れがあることを指摘している。

これに対して事業者は、事前に踏査して、生息環境の適否や移植先での影響等を検討して具体的な移植箇所を決定するとしている（環境保全図書・6-14-163～164 頁）。

しかしこれでは調査内容と各調査項目の結果を移植にどのように利用するか明らかでなく、具体的な保全措置が検討されたと言うことはできない。また、「可能な限り」といった曖昧な表現が用いられており、移植先の生物、環境に対する配慮を欠いている。（中略）

（ウ）移植の事後調査期間

環境生活部長意見［13-(2)］は、移植サンゴの事後調査期間を概ね３ヶ月毎しているが、その妥当性が示されてなく、生育不良があった場合の原因を特定することが困難で、必要な対策がとれなくなる懸念を示している。

これに対する３次質問回答等では、環境調査で通常行われている

移設ごとのものとした上で、」「いずれにせよ（中略）専門家等の指導・助言を得て今後決定する」というのみであって、事後調査の科学性についても検討されていない。

（エ）承認審査での検討

このようなサンゴ移植技術の問題につき、別添資料では、次のような事業者の見解をそのまま審査結果として記載している。

・事業実施前に、移植・移築作業の手順、移植・移築先の環境条件やサンゴ類の種類による環境適応性、採捕したサンゴ類の仮置き・養生といった具体的方策について、専門家等の指導・助言を得て、可能な限り工事施工区域外の同様な環境条件の場所に移植・移築して影響の低減を図り、その後、周囲のサンゴ類も含め生息状況について事後調査を実施する。

・消失するサンゴ類の生息域の減少に伴う代償措置として、幼サンゴを移植しサンゴ類の再生を図る方法があるが、事業実施区域周辺では幼群体の加入が極めて少なく、移植に用いる幼サンゴの採取は困難と考えられる。しかし、事業実施区域周辺は、平成 10 年及びその後も断続的に発生した白化現象によりサンゴ類の生息範囲、被度が大きく減少し、サンゴ礁生態系の再生が望まれる海域である。このため、今後のサンゴ類の幼群体の加入状況について事後調査を実施し、幼群体の加入状況の結果を検討したのち、事業者が実行可能な環境保全措置の検討に努めていくこととする。

・埋立区域内に生息するサンゴ類を可能な限り工事施工区域外の同様な環境条件の場所に移植することとしており、その生息状況について事後調査を行うと共に、保全に努める。

しかし、上記のとおり、やはり根本的なサンゴ移植技術の限界について何らの考慮も払われておらず、具体性がないと言わねばなら

ない。また、移植先の生物、環境に対する配慮を欠いている。（検証結果報告書：72 頁-74 頁）

イ　瑕疵の内容

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

(ｲ)　消失するサンゴ類の移植先として２箇所が示されている（環境保全図書 6-14-164）が、いずれの移植先もすでにハマサンゴ科のサンゴ群生があり、それらに影響を与える恐れがあるところ、沖縄防衛局は、事前に踏査して影響等を検討して具体的な場所を決定するというのみである。これでは調査内容と各調査項目の結果を移植にどう利用するのか明らかでなく、具体的な保全措置が検討されたと言えない。

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

講じることができなくなることが懸念される、との指摘をした。

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

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

ウ　相手方の主張に対する反論

(ｱ)　移植の方法や内容の検討

ａ　相手方の主張

埋立により消失するサンゴ類については、移植したサンゴ類が死亡又は損傷した場合に再度の移植が困難なのはいうまでもなく、環境生活部長の指摘は、単に移植がうまくいかなかった場合の懸念を述べたに過ぎない。移植しなければ改変区域内のサンゴ類は死滅するのだから、移植リスクの有無にかかわらず移植という方法の採用自体に問題ない。

サンゴ類を可能な限り移植することが一般的な手法であり、有識者研究会の結果を踏まえて現時点で採りうる最善の措置と考えられる具体的な移植方法を提案した。移植技術が確立してなく完全な措置には至らないが、適切な場所を選定して移植をする旨環境保全図書に記述しているとおり、移植技術が確立していないことのリスクを念頭においている（68～69頁）。

b　反論

相手方は、サンゴ類の移植方法について具体的に記載していないことの弁解として、埋立区域のサンゴ類は消失するのだから、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。しかし、これこそ、環境保全措置を十分に行う姿勢を欠くものである。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、さらに、実際に事業者が行おうとする移植案がその時点で環境保全のため実効性のあるものと評価できるか判断するために必要なのである。どうせ移植しかないのだからその方法は後で検討すれば足りるという国の「環境保全措置」はかかる点で根本的に不適切である。

また、相手方は、それでも、リスクを踏まえつつ、有識者研究会の結果を踏まえて具体的な移植方法を提案したというが、サンゴの移植方法については、移植先が豊原地先、大浦湾口と大きな範囲を丸囲みで図示するのみで、それ以外に至っては一般的事項の記載しかなく（環境保全図書 6-14-163～164　枠囲みの「サンゴの移植に関して検討する事項」の記述であり、例えば移植に関する「具体検討内容（案）として、「移植の対象とする群生、群体数、対照群生別移植箇所、群生の採取方法、運搬方法、移植先での設置、移植先でのサンゴ類生息訴外要因対策、モニタリング手法〔頻度、方法、管理〕など」という

記述のみである。）どのサンゴをどの場所にどの時期にどの程度移植するかが示されてはじめて具体的といえるが、記載されている移植方法は具体性に欠けている（甲 H8 土屋誠陳述書 14～17 頁）。また、有識者研究会の結果（乙 93 の 22～23 頁）も何ら具体的な措置を明らかにしたものではない。要するに相手方の示す「環境保全策」は、およそこの辺りに移植します、という表明以上の何ものでもなく、移植の必要な種や規模、移植先の環境条件や既存のサンゴ類との関係、移植の具体的な手順や手法など本件の事案に即した具体的な内容を何ら明らかにしないものである。

環境保全図書においては、「サンゴ類の移植は、技術がまだ十分に確立、評価されたものではありません」と記載しながら、「最も適切と考えられる手法による移植を行います」と記載するのみで、その「具体的」な手法を詳細に検討していないこと自体が、「リスクについてまったく検討していない」ということである。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る。

(イ) 移植先の具体的な検討

a 相手方の主張

海域の生物は陸域の生物に比べて調査が困難であり、サンゴの群体ごと個別に適切に移植先を探すという作業は、実際に移植を行う際に行うのであって、海域の環境が変化しやすいことに照らしても、実際に移植を行う際に専門家の助言を受けながら詳細な調査・検討をするのが合理的である（代執行訴訟）。

那覇空港滑走路増設事業においては、国が環境影響評価手続段階

で環境保全検討委員会を設置して移植計画等を検討したが、本件ではこれに相当する委員会は設定されていないので、単純に環境保全図書の記載を比較すべきではない（代執行訴訟）。

b　反論

i　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。

この点、主務省令においては、環境保全措置の検討に当たって、「事業者により実行可能な範囲内で選定項目に係る環境影響をできる限り回避し、又は低減すること、必要に応じ損なわれる環境の有する価値を代償すること及び当該環境影響に係る環境要素に関して国又は関係する地方公共団体が実施する環境の保全に関する施策によって示されている基準又は目標の達成に努めることを目的として環境の保全のための措置（以下「環境保全措置」という。）を検討しなければならない。」とされている。

また、検討結果については、「事業者は、環境保全措置の検討を行ったときは、環境保全措置についての複数の案の比較検討、実行可能なより良い技術が取り入れられているかどうかの検討その他の適切な検討を通じて、事業者により実行可能な範囲内で対象埋立て又は干拓事業に係る環境影響ができる限り回避され、又は低減されているかどうかを検証しなければならない。」とされている。

以上のことから、相手方が各項目で述べている、「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」とする理由は当たらない。

さらに、評価に当たっては、「環境保全措置の検討を行った場合においてはその結果を踏まえ、対象埋立て事業の実施により当該選定項目に係る環境要素に及ぶおそれがある影響が、事業者により実行可能な範囲内でできる限り回避され、又は低減されており、必要に応じその他の方法により環境の保全についての配慮が適正になされているかどうかを評価する手法であること。」とされていることから、環境影響評価の時点で具体的な移植場所等が検討されていない環境保全措置の結果を踏まえて行った評価そのものは、「環境に十分配慮した」とは言えない。

ii　那覇空港滑走路増設事業との比較検討

この点、注目すべきは、サンゴの移植に係る環境保全措置について、那覇空港滑走路増設事業の公有水面埋立承認願書において記載された内容との比較である。

那覇空港滑走路増設事業の公有水面埋立承認願において、沖縄総合事務局は、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としつつも、「事業者の実行可能な範囲で無性生殖移植法により海域改変区域周辺に移植することとし、補完的に有性生殖による移植を検討、実施することとする。」との方針を示した上で、各移植法による移植計画の検討結果を示している。また、移植対象とするサンゴ類の選定基準、海域改変区域周辺における移植先の候補地点の特徴を踏まえた上での移植先の選定、サンゴの種別毎の各種移植手法の具体的な検討等についても、その内容を具体的に提示している（乙Ｅ４）。

このような那覇空港滑走路増設事業の公有水面埋立願書の記載

と本件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。

相手方は第２準備書面４９頁において、両事業における環境保全措置の内容に大きな差はないというが、両者の環境保全図書の記載から移植についての検討状況の程度は明らかに異なっている。また、相手方が甲Ａ６２の５を示して「より手厚い代償措置」と述べるが、これは事後の環境監視委員会での検討に過ぎず、承認時の瑕疵の問題とは異なる。

また、相手方は、本件事業では那覇空港滑走路増設事業のときと異なり、環境影響評価手続段階で専門家の委員会を設置しなかったから単純に比較できないというが、むしろ同事業より本件事業の方が大規模な埋立事業であって環境に与えるインパクトが何倍にも及ぶことからすれば、本件においてこそ早期に専門家による検討が求められたということに過ぎない。

(ｳ)　移植の事後調査期間について

a　相手方の主張

事後調査期間は季節に変化が生じるおおむね３か月ごとが合理的である上、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のであるから（環境保全図書 6-14-163~164）、科学的に担保されている。移植直後は短期間に経過観察をおこなうことを否定しているものではない（乙 82 の 14 頁）（69～70 頁）。

b　反論

調査頻度を「概ね３ヶ月」とし、今後有識者の指導・助言を得る

というにとどめているのでは、科学的な検討がなされていないと言わざるを得ない。

季節ごとに１回程度の調査とは、通常、動植物の調査を行う際の調査時期（４季）である。環境生活部長意見は、サンゴについては、移植技術が確立していないということであれば、移植直後には、もっと密に頻繁に調査することが必要であるとの懸念を示すものである。環境保全図書（6-14-163）に引用されている沖縄県のサンゴ移植マニュアルにおいても、サンゴ移植後の観察期間と頻度は、1-2 週間後、1-2 ヶ月後、半年後等と示されているにも関わらず、沖縄防衛局は、「移植後概ね３ヶ月ごと」と回答するのみで、環境生活部長の懸念に答えられていないばかりか、真摯に検討した形跡すらみられない。

サンゴの移植においては、移植直後に死滅することが多く、また、サンゴの成長の仕方は曲線状になり、海域の環境状況（水温等）によって変化するものである。そのようなことを考慮して移植の事後調査期間は、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ヶ月毎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ということである。

なお、乙 82 で移植直後は短期間に経過観察を行うというが、環境保全図書にかかる記載はない。

(5)　水象の変化によるサンゴ類への影響

ア　検証

事業の実施に伴う水象の変化が、サンゴ類に影響を与えることが予測される。この点について第三者委員会は、以下のとおり指摘する。

ウ　水象の変化によるサンゴ類への影響

知事意見は［法第 3-11-(6)］において水象の変化によるサンゴ類に

及ぼす影響を予測・評価するように求めた。

これに対して事業者はこれへの対応はしたが（環境保全図書・6-14-120~133 頁）、環境生活部長意見［9］では、水象の変化のサンゴ類等への影響について、その変化率は小さくなく絶対値だけでなく変化率による評価も必要とし、さらに絶対値で検討するとしてもその影響は種によって異なるもので、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とした。

これに対する３次質問回答等では、サンゴ類の成長には適度な流速が必要であり、絶対値による評価が妥当との回答をするのみであり、変化率による評価をしないことの正当性について十分説明がなされていない。

なお、水象に関する潮流シミュレーションの問題点は後述のとおりである。

エ　その他のサンゴに関する審査結果

別添資料では、上記の指摘以外の部分について、以下の点（要旨）を示している。

① 大浦湾中央部の海上ヤードの位置につき、塊状ハマサンゴ属群生域の分布位置を考慮して移動させたこと（７頁）

② ケーソン仮置きにあたって、サンゴ類の分布範囲へのアンカー設置の可能な限りでの回避（８頁）

③ 消波ブロックや根固ブロックをサンゴ類の着生基盤として利用するための実施計画の詳細の検討（25 頁）

④ サンゴ類を着生しやすくするようなケーソンなどの設計と工法（25 頁）

⑤ 代替施設本体南側及び西側の傾斜堤護岸での消波ブロックによる

サンゴ着生促進（25 頁）

⑥　事後調査と環境監視調査の実施に基づく環境保全措置（8, 13, 19, 25 頁）

しかし、これらも具体的な予測や科学的根拠も示されてなく、対策の具体性や実効性も不明なままである。（検証結果報告書 74 頁-75 頁）

イ　瑕疵の内容

サンゴ類の成長には適度な流速が必要であり、事業の実施に伴う水象の変化がサンゴ類に影響を与えることが予測される。この点についての沖縄防衛局の予測・評価では、絶対値による評価が妥当との回答のみで、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科学的根拠の説明がなく、対策の具体性や実効性は不明なままであった。

ウ　相手方の主張に対する反論

(ｱ)　相手方の主張

流速の大きい潮流が海岸に流入することが幼生の新規加入やサンゴ類の成長を促し、サンゴ礁の幅の違いにつながっている可能性を指摘する知見があり、事業実施区域周辺の流動環境条件と一致していることから、沖側から岸側に向かって流速の大きな潮流が流入する環境が成長にとって良好となるとして、絶対値を設定した評価したのであり（環境保全図書 6-14-120～133、乙 82 の 14～15 頁）、科学的根拠がある（70～71 頁）。

(ｲ)　反論

水象の変化のサンゴ類等への影響について、その変化率は小さくなく、絶対値だけでなく変化率による評価も必要であり、絶対値で検討するとしてもその影響は種によって異なる。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るとはいえない。

(6)　法第４条第１項第２号要件を充足しないこと

詳細な内容は第三者委員会が指摘するとおりであるが、沖縄防衛局による、埋立対象区域内のサンゴの価値に関する評価が適切でない点において、①「問題の現況及び影響を的確に把握」しているとは言えない。

サンゴの移植に関しては、移植の具体的方法、事後調査の方法に具体性がない点、移植技術が確立していないリスクについて全く検討されていない点、移植先の生物、環境に対する配慮を欠いている点等において、②「これに対する措置が適正に講じられている」とは言えず、措置の内容が、③「十分と認められる」とは到底言えない。それゆえ、サンゴについては、１号要件審査事項(7)及び２号要件審査事項(1)ないし(4)に不適合である。

したがって、サンゴについて、沖縄防衛局が示した補正評価書の内容は、法第４条第１項第２号の「十分配慮」との要件を充足しない。

## 6　埋立土砂による外来種の侵入について

**（環境保全図書 6.19 生態系【4 分冊中の 4】）**

(1)　埋立土砂の使用と外来種問題

ア　事業対象区域の生物多様性

沖縄諸島は、遅くとも 200 万年前頃には既に大陸からのみならず、九州地方から繋がる区域（大隅諸島やトカラ列島北部）とは隔絶され、以降他の陸地と地続きになったことのない地域であることから、古い時代の生物相が非常に良く保存されている地域である。それゆえ、他の地域では環境の変化等によって絶滅してしまった生物系統が生き残り固有種として進化を遂げた（甲Ｅ７「沖縄諸島の外来種」（平成 25 年３月環境省那覇自然環境事務所）１～４頁）。

その様な生物的な特徴を有する沖縄県において、特に事業対象地域周辺である辺野古崎・大浦湾は、沖縄県の「自然環境の保全に関する指針（平成 10 年）」により、沿岸地域の大部分が、評価ランクⅠとして、陸域についても同様にランクⅡとされるなど屈指の生物多様性を有している。

イ　外来種侵入の問題点と沖縄県における対策

外来種とは、通常、過去あるいは現在の自然分布域外から人間の活動によって導入された生物を指し、外来種の侵入は、当該地域の生態系等を変容させ、あるいは破壊する恐れがある。

この点「生物の多様性の保全及び持続可能な利用について、基本原則を定め」る生物多様性基本法は生物多様性の意義を次の様に位置付ける。

「生物は数十億年の歴史を経て様々な環境に適応して進化し、これを取り巻く大気、水、土壌等の自然的構成要素との相互作用によって多様な生態系が形成され、人類は、生物の多様性のもたらす恵沢を享受することにより生存しており、生物の多様性は人類の存続の基盤となっている。また、生物の多様性は、地域における固有の財産として地域独自の文化の多様性をも支えている。」（生物多様性基本法前文）。

この様に生物多様性を守ることは、人間社会の持続可能性を守ることであるとともに、地域における文化を守ることであるから、これを破壊する外来種の侵入は防止されなければならない。

外来種の侵入に対しては、特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律（以下、「特定外来生物法」という。）が、問題を引き起こす海外起源の外来生物を特定外来生物として指定し、その飼養、栽培、保管、運搬、輸入といった取扱いを規制し、特定外来生物の防除等を行うことを定め、また、生物多様性基本法が国と地方に対して外来種の防除等必要な措置を講ずることを定めている（生物多様性基本法 16 条、27 条）。

沖縄県においては、平成 20 年 11 月から約 1 年をかけて実施された県民

アンケートによって、「守るべき『沖縄の良さ』として『豊かな自然環境』を選んだ回答者が９割を占める」とともに、「望ましい沖縄の将来像についても「自然環境」が最も重視された」ことを受けて、県政運営の基本方針である「沖縄２１世紀ビジョン」の第１目標として「沖縄らしい自然を大切にする島」を目指すことを表明した。

この様な経緯を受けて平成 25 年３月に策定された「生物多様性おきなわ戦略」の冒頭にも以下のとおり、埋立等による自然環境の喪失と外来種による希少種への影響が指摘されている。

【生物多様性おきなわ戦略　１頁】

「急速な開発により多くの自然環境が失われ、沿岸海域の生態系は海岸線の埋立や陸域からの土砂流入などにより広範囲に影響を受けています。また人為的に持ち込まれた外来種が在来希少種の生存を脅かしているなど、複数の要因により沖縄の在来種の多くは生存の危機に瀕しており、沖縄の生物多様性が失われていくことが危惧されています。」

また、沖縄県の自然環境を外来生物から守り、保全する観点から、平成 27 年７月 13 日、公有水面埋立事業において特定外来生物が付着している土砂や石材を県内に搬入してはならないこと等を内容とする「公有水面埋立事業における埋立用材に係る外来生物の侵入防止に関する条例」も可決されている。

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

ウ　事業実施区域の生物多様性が破壊される危険性

東京ドーム（容積約 124 万㎥）のおよそ 17 個分に相当するともいわれる、大量の埋立土砂の沖縄県外からの搬入は、本県における過去の他の事業との比較において類を見ないものであり、これに伴い、埋立土砂に付着、混入した昆虫等や植物中の外来種を本県へ侵入させるおそれがある。本件埋立承認に先立って環境生活部からも、「事業実施区域は特に自然度が高く、生物多様性に富む地域である。そのような地域に、県外からの土砂を大量に搬入する計画であることから、外来種の侵入について懸念があり、その防止策を可能な限り厳密に行う必要がある。」との指摘がされている。

例えば、特定外来生物法において特定外来生物に指定されているアルゼンチンアリは、在来種を駆逐する危険性を有する生物であり、国際自然保護連合の定める「世界の侵略的外来種ワースト 100」及び日本生態学会の定める「日本の侵略的外来種ワースト 100」のいずれにも挙げられている。また、すでに中国地方から関東地方にかけて繁殖が確認されているのみならず、本件事業の土砂採取予定地域のうち、瀬戸内地域においては、アルゼンチンアリの侵入が確認されている（甲Ｅ８「平成 21 年度外来生物問題調査検討業務報告書」（環境省）75 頁）。

(2)　環境保全図書の概要

ア　埋立土砂の種類・採取場所・採取量等

本件工事に使用される埋立土砂等の種類には、以下の３種類がある。また、その採取場所及び採取量は下表のとおりである。

①　海　砂　（海から採取される砂利）

②　岩ズリ　（岩石の採掘等に伴って生じる岩のくず）

③　山　土　（山や丘陵地帯から採取される土砂）

| 種類 | 採取場所 | 採取量 |
|---|---|---|

| | | |
|---|---|---|
| (1)海　砂 | 沖縄島周辺 | 約 580 千㎥ |
| (2)岩ズリ | 沖縄島、九州、瀬戸内周辺 | 約 16,440 千㎥ |
| (3)山　土 | キャンプシュワブ既存陸上部の整地及び辺野古ダム周辺 | 約 3,600 千㎥ |
| | | （総量）約 20,620 千m3 |

イ　岩ズリについて

上記表のとおり、本件事業においては、埋立土量約 2100 万㎥のうち、概ね 1700 万㎥の岩ズリを購入土砂（一部県内調達予定）でまかなうとされ（環境保全図書 2-29）、本件願書添付図書-10「埋立に用いる土砂等の採取場所及び採取量を記載した図書」によれば、沖縄県外の、徳之島、奄美大島、佐多岬、天草、五島、門司及び瀬戸内各地区で採取した土砂を購入することが予定されている（なお、参考までに那覇空港第二滑走路建設事業については、外来種駆除が比較的容易な石材を 30 万㎥購入する予定となっているに過ぎない。）。

ウ　沖縄防衛局の環境保全措置と沖縄県による内容審査

沖縄防衛局は、環境保全措置として「埋立てに用いる購入土砂等の供給元などの詳細を決定する段階で、生態系に対する影響を及ぼさない材料を選定し、外来種混入のおそれが生じた場合には、外来生物法や既往のマニ

ュアル等に準じて適切に対応し、環境保全に配慮することとする。なお、埋立土砂の種類ごとに注意すべき生態系への影響の検討は、専門家の助言を得ながら 行うこととする。」とし、沖縄県における内容審査においても、上記を引用して２号要件審査項目(2)を「適」とした（別添資料 13 頁）。

(3) 検証

ア 検証結果報告書の指摘

貴重な生物環境を有する沖縄県にとって外来種侵入防止対策は極めて重要であることから、本件埋立承認の過程においても、知事意見以降沖縄県は４度にも渡って沖縄防衛局見解の具体性の欠如を問題点として指摘してきた。

しかしながら、これに対して、沖縄防衛局は上記(2)ウのとおり、「埋立てに用いる購入土砂等の供給元などの詳細を決定する段階で」法やマニュアルにより対応する、専門家の助言を得る、と述べるにとどまり何ら具体性・実効性ある対応を示すことはなかった。

この様な環境保全措置の具体性の欠如は、検証結果報告書においても以下のとおり報告されている。

ア 外来種付着・混入対策について

(ｱ) 知事意見

知事意見〔法第 1-2-(5)〕において，供給元での確認のみならず，埋立現場での受け入れ時にも検査をすることが必要であると指摘した。

これを受け，事業者は，検証と対策についての記載をしたという（環境保全図書・6-19-1-157～158 頁）。

しかし，同所での記載は，供給元での現地調査等や，土砂導入，造成後の現地モニタリングなどを行うというのみで，具体性がない。

(イ)　１次質問

このため、１次質問以降において、実際の埋立用材への付着・混入への対策について、具体的な方法、造成後のモニタリングや防除方法、助言を得る専門家の専門や過去の事例などを確認したが、事業者は、土砂調達場所未定のため具体的に示せないとして具体的な対応を明らかにしていない〔１次質問回答４の１〕、２）、３）ないし７）、二次質問４の２１）、２）ア、イ２）、３）、４）及び７イ、ウ〕。

(ウ)　環境生活部意見

その後，環境生活部長意見〔17-(1)，(2)〕は，さらに次のことの確認を求めている。

a　土砂搬入に伴う外来種侵入の懸念への事業者の対策について，埋土砂調達場所周辺域の動植物の確認調査の実施者，実施時期，手法等を明らかにすること

b　外来種の駆除等の対策の選定者，実施者，実施の頻度等を明らかにすること

c　外来種駆除等の確認方法（書面，現地確認等）や頻度を示すこと

d　土砂導入，造成後に現地モニタリングによる外来種が記録された場合の対処について，モニタリング調査の方法等，対策の内容を明らかにすること

e　外来種確認時の拡散防止・封じ込め対策

f　陸域由来の土砂が海域生物へ及ぼす影響を予測・評価すべきこと

しかし，事業者は，これらの質問に対し，調達場所が未定であることを前提に，供給業者等との契約において生態系に影響を及ぼさない措置を講じる 旨規定するとし，調査の実施者は供給業者等であ

り，時期は可能な限り土砂 搬入時期の直前に実施する，駆除等の確認は基本的には書面での報告である， モニタリング調査の方法等，外来種の侵入が確認された場合の対策について は専門家の指導等を得て適切に実施する，陸域由来の土砂の海域生物への影 響は解明されていない，等として，いずれについても専門家の指導・助言を得る，というような回答をするにとどまっている。

(エ) 3次質問（アルゼンチンアリ混入への対策）

さらに3次質問では，アルゼンチンアリの混入対策について具体的に確認を求めているところであるが，これに対する事業者の回答でも，専門家等の 指導・助言を得るということ，環境省の手引きに準拠するとしか回答してお らず，具体的な危険性やそれに基づく対処について明らかにされていない〔3次質問回答等 43 の2〕、3）。

イ 別添資料について

これらの埋立用材による外来種侵入対策について，別添資料 13 頁では，次のとおり事業者の見解を記載する。

「埋立てに用いる購入土砂等の供給元などの詳細を決定する段階で，生態系に対する影響を及ぼさない材料を選定し，外来種混入のおそれが生じた場合には，外来生物法や既往のマニュアル等に準じて適切に対応し，環境保全に配慮することとする。なお，埋立土砂の種類ごとに注意すべき生態系への影響の検討は，専門家の助言を得ながら 行うこととする。」

上記記載からは，本件事業での具体的な外来種混入の危険性についての対応が全く考慮されておらず，適切な対応がなされているとは言えない。（検証結果報告書 94～96 頁）

(4) 瑕疵の内容

沖縄県は、知事意見、1次質問、環境生活部意見、3次質問において、か

かる環境保全策に対して、その対策の実施方法，対策が実施されたことを沖縄防衛局が確認する方法、そして、万が一、環境保全策に関わらず外来種が混入されていた際の拡大防止措置が示されていないなど、具体的な項目を挙げて不適切さを指摘した。それにもかかわらず、沖縄防衛局は、供給元での現地調査等や土砂導入、造成後の現地モニタリングなどを行うというのみで、土砂調達場所未定のため具体的に示せないとして具体的な対応を明らかにしていない。また、それを前提に、供給業者等との契約において生態系に影響を及ぼさない措置を講じる旨規定するとし、調査の実施者は供給業者等に委ねられており、モニタリング調査や対策については専門家の指導・助言を得るという回答にとどまっている。これでは、問題の現況及び影響を的確に把握したとは言い難く、環境保全措置が適切に講じられているといえない。

また、本件願書添付図書 10「埋立に用いる土砂等の採取場所及び採取量を記載した図書」２頁、図４．１に、土砂採取場所として、徳之島地区、奄美大島地区、佐多岬地区、天草地区、五島地区、門司地区、瀬戸内地区の７地区に分類され、供給業者の採取場所も図示されており、それぞれの土砂ストック量と、それぞれの地区からの搬入経路が示されているとおり、その対象となる地域は具体的に特定されている以上、いずれにせよ具体的な防除策を示さない理由にはなり得ない。

(5)　相手方の主張に対する反論

ア　具体的な対策の必要性

(ｱ)　相手方の主張

公有水面埋立実務便覧（乙 23 の 257 頁）では、「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示されていること」との記載がされており、承認申請時の願書には想定に基づく記載が許容されている。

外来種混入対策は地域ごとに異なり、埋立土砂の採取場所が確定し

ていない申請時には混入対策を具体的かつ詳細に記載することは不可能である（乙 82 の 20～21 頁）。このような中でも埋立土砂の供給元などの詳細を決定する段階で生態系に影響を及ぼさない材料を選定することなどで環境保全に配慮する等実施可能な範囲で具体的な環境保全措置を講じている（71～72 頁）。

アルゼンチンアリについては、３次質問に対する回答で「アルゼンチンアリ防除の手引き」（乙 101）に準拠した方法を実施する旨回答している（73 頁）。

(イ) 反論

a 具体的な措置の記載の必要性

事業対象地域は、日本国において特別な生物環境を有する沖縄県においても、とりわけ屈指の生物多様性を有する地域である。

したがって、その環境保全措置については、事業対象地域の有する環境特性を踏まえた格別の配慮と慎重さが必要であることは言うまでもない。

そうであるにもかかわらず、沖縄防衛局が実施するとしている環境保全措置は、検証結果報告書引用部分においても度々指摘を受けているとおり、ひとことで言えば「実際に行うときに、専門家に聞いて指導・助言を得る。」というのみであって、いつ誰がどの様に対策を採るのか、また、その履行はどの様に確保され、万が一十分な対策が取られなかった場合にはどの様に外来生物の侵入を食い止め、沖縄県の生物環境は如何にして保全されるのか、何も明らかになっていない。沖縄防衛局の主張に係る「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になっているから問題はない。」という見解は、事業者として余りにも当然のことを記載しているに過ぎず、環境保全措置として重要なのは、如何なる場合に必要性が認

められ、どの様な調査・対策を行うのかである。

この様な曖昧かつ抽象的な対策が環境保全策として環境に対して十分に配慮したものであると評価できるのであれば、環境影響評価手続や埋立事業に際する環境保全措置の機能は著しく減殺され、全て実施段階へ先送りすれば承認を受けられるということにもなりかねない。

埋立承認段階において、具体的な保全措置が明らかにならず、工事の着工後に先送りされた場合、工事が既に始まっているという既成事実のもとに十分な防除措置が講じられず、その結果として一度外来種が侵入してしまえば、事後的な対応は限りなく困難にならざるを得ない。

したがって、環境保全措置においては、予めできる限り具体的な防除方法とともに、また、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。

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

事業者は、自らの環境保全措置が具体性を欠いていることを認めた上で、その様な具体的な環境保全措置を図ることは不可能を強いるものであるというが、それでもすでに埋立土砂の採取場所が示されており、その一部地域にはアルゼンチンアリの様に危険な外来生物が進出していることが確認され、また、外来生物の駆除対策については、「アルゼンチンアリ防除の手引き」の様に、具体的な防除策が示されているものである。

したがって、例えば、事業区域周辺の生物相・生態系に影響を及ぶことのない資材であることを確認するとすれば、供給元において行うべき具体的な調査の内容、専門家の関与の在り方を特定し、また外来種が地域に影響が及ぶ可能性がある場合には、供給元での駆

除等の対策が実施されたことを確認する際に具体的な駆除の方法等を沖縄防衛局がどの様にして確認をするのか、そして、事後的なモニタリングに関しても、調査方法の概要や調査スケジュールの概要（調査回数・期間）等を特定することは、本件埋立承認申請段階において十分に特定可能であり、また、特定すべき事項である。

もし仮に沖縄防衛局の主張するとおり真に防除策の策定が不可能であるとすれば、県外土砂を搬入する場合においては、はなから外来生物の侵入の防除自体不可能であって、それこそ、環境に「十分配慮」することは不可能であると言わざるを得ない。

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

相手方が引用する公有水面埋立実務便覧の記述は、その257頁にも、「埋立用材が確保されているかを審査するため必要とするもの」であるとのされているとおり、埋立用材が確保され、事業者が計画に示された埋立を行うだけの能力があるのか否かの審査のために用いられるものに過ぎず、環境保全措置の内容に何ら影響するものではない。

環境保全措置は、公有水面埋立法４条１項２号と環境影響評価手続の趣旨に従って、別途、購入土砂による外来生物の侵入の危険が十分に防止され、その結果として「環境に十分配慮」しているか否かを審査するものである。

この点、本件埋立は、日本国内でも特異的な亜熱帯島嶼域である沖縄県での事業で、これまでの県内における公有水面の埋立事業との比較の上で類を見ない大規模のものであって、大量な土砂を遠隔地である県外からの購入土砂で賄うという事業特性との関連において環境保全措置が十分なものとなっているか否かを考えなければならないはずである。

そうであるにも関わらず、全く目的が異なる「埋立に用いる土砂等の採取場所及び採取量を記載した図書」に想定に基づく記載が許されるからといって、具体性を全く欠如した環境保全措置で良いことにはなり得ない。

d　事業者のいう「具体的な」対策が不十分であること

沖縄防衛局は、３次質問に対して「アルゼンチンアリ防除の手引き」に準拠すると回答しているが、まさにそう述べたのみであり、手引きに従って本件に即してどのような対策を講じるのかについてまったく触れられていない。ましてや同手引きは環境に入り込んだアルゼンチンアリ防除についてのものであり、搬出入する大量の土砂についての調査手法を示しているものではなく、「手引きに拠る」と断りを入れるのみでは不適切である。事案に応じた具体的な防除手法を選択し、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のである。そうでなければ、すべての環境保全図書における環境保全措置において、公表されているマニュアルを添付さえすれば保全措置を講じたということになってしまうだろう。

イ　土砂採取場所の特定による調査

(ｱ)　相手方の主張

土砂採取場所の記載は、埋立土砂の調達が確保されていることを示す目的で例示として示したに過ぎない。これら地区のストック量は2500万㎥であり、埋立に使用する土砂は1644万㎥であり、すべての土砂を調達する必要がないのに、すべてについて対策を示していなければならないとするのは過度に重い負担を強いることになる（73～74頁）。

(ｲ)　反論

前同様である。かつてない大規模な土砂の移入を人為的に行い、生態系に重大な影響を与えるおそれのある外来種侵入の可能性のある工事を大規模に行おうとするのであれば、事業者には相応の重い負担が課せられるのは極めて当然である。相手方の主張は、面倒だからそこまではやらない、というようなものでしかないであろう。

また、本件願書添付図書 10「埋立に用いる土砂等の採取場所及び採取量を記載した図書」２頁、図４．１によれば、土砂採取場所は、徳之島地区、奄美大島地区、佐多岬地区、天草地区、五島地区、門司地区、瀬戸内地区の７地区に分類され、供給業者の採取場所も図示されており、それぞれの土砂ストック量と、それぞれの地区からの搬入経路が示されているとおり、本件埋立において使用される土砂採取の対象地域は十分に特定されている以上は、いずれにせよ沖縄防衛局が環境保全措置として具体的な対策を示さない理由にはなり得ない。申出人が指摘しているのは、「あらゆる」対策をせよ、ということではなく、すでに採取場所や搬送ルートも示されているのであるから、それを前提にスクリーニングをせよ、というにとどまるものである。

さらに採取場所として示したすべ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せよ、というのが過重であれば、採取場所を予めより絞って提示すればよいのであり、またそのことが一切の対策を先送りにする根拠とはなりえない。

相手方は、外来種対策の詳細を記載するということは、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するなどしなければならない等とも言うが、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、という理由はない。このような主張は、あたかも申出人が不可能を敷いているような印象操作とでもいうべきである。当該地域における外

来種の状況を精査し、土砂に混入している場合の調査や除去策等を具体的に検討すればよいのである。

(6) 法第４条第１項第２号要件を充足しないこと

沖縄県は、その独自性に富む、豊かな自然環境・生物環境を有し、かつ、２１世紀おきなわビジョンや生物多様性おきなわ計画に代表されるとおり、これに特別な価値を見出しており、この様な前提を踏まえれば、外来生物の混入には格別の配慮が必要である。

しかしながら、アルゼンチンアリをはじめとする外来生物の混入に関して沖縄防衛局は、沖縄県からの４度にもわたる指摘（沖縄県は、知事意見、１次質問、環境生活部意見、３次質問）及び名護市長の意見に対しても、土砂の採取地域を特定しているにもかかわらずこれが特定されていないとして、何ら具体的な方策を示していない。

よって、本件環境保全措置は、土砂採取地域の外来生物の現況及び影響を適切に把握するという前提が欠如している点において「問題の現況及び影響を的確に把握」しておらず、また、その対策も「土砂等の性質に対応して害虫等の防止その他環境保全に十分配慮した」（２号要件審査項目（２））という審査基準に適合しないものである。

## 7 航空機騒音について

（環境保全図書６．３騒音【４分冊中の２】）

(1) 航空機騒音の生活と健康への影響

米軍基地から派生する被害は極めて多岐に渡るが、なかでも、米軍飛行場からの航空機騒音が与える影響は、周辺住民の生活や健康にとって極めて深刻であり、検証結果報告書においても、「本件事業は米軍飛行場建設を目的とするものであるところ、米軍飛行場にかかる生活上の最大の環境問題は、航空機騒音である。」と報告されている。

航空機騒音は、騒音による会話や電話、テレビ・ラジオの視聴などへの妨害、睡眠妨害といった日常的な生活上の妨害をもたらすが、それにとどまらない。沖縄県による「航空機騒音による健康への影響に関する調査報告書」（1999 年）によれば、「聴力損失をはじめとする身体的影響、精神的影響、情緒的影響、生活妨害、睡眠妨害、新生児・幼児・学童への影響等が広範に発現して」おり、「健康影響が生じていると結論しても過言ではない」とした。また、この調査の結果に基づき、住民らには、高血圧者の増加や虚血性心疾患による死亡リスクの上昇など具体的な健康影響が生じていることも報告されている（同報告書第 10 章結論）。

(2) 環境保全図書の概要

ア 使用を予定する航空機

辺野古新基地には、回転翼機（ヘリコプターなど）として CH-53、UH-1 及び AH-1（なお、準備書まではこれに CH-46 が加わっていた。）、ティルトローター機[1]として評価書以降はオスプレイが配備されることが前提となっている。また、短距離で離発着できる固定翼航空機として C-35 及び C-12 の配備が予定されている（環境保全図書 2-3）。

イ 沖縄防衛局の環境保全措置と沖縄県の内容審査

沖縄防衛局は、本件埋立事業の環境保全措置として、安倍集落から前原集落にかけての 15 地点について、70WECPNL[2]を基準値として予測を行った。

その結果として、「環境影響の回避・低減に係る評価」については、

---

[1]ティルトローター機とは、エンジンナセルの角度を変えることでヘリコプターの様に上昇したり，プロペラ機の様に飛行することが出来る航空機。

[2] WECPNL とは、人が感知する「うるささ」が、その曝露される時間帯、発生頻度、継続時間等によって左右されることに鑑みて、生活時間帯ごとの航空機騒音の大きさ、発生源からの距離のみならず騒音の発生回数に基づいて、これらに時間帯ごとに補正をかけて加重平均することによって騒音レベルを測定するものである。

「代替施設の供用に伴う飛行経路については、滑走路を V 字型にして運用を図ることから、周辺地域上空を基本的に回避する方向で対応しており、騒音による影響は、住宅地からの距離が離れることによる距離減衰が見込まれます。」「環境保全措置の効果を検証するため、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、これらの事情をもって「事業者の実行可能な範囲内で最大限の低減が図られていると評価。」した（環境保全図書 6-3-93）。

また、「国または地方公共団体による環境保全の基準又は目標との整合性に係る評価」については、基準値である 70WECPNL の騒音発生が予測される地域には集落が存在しないとして、「環境保全の基準又は目標との整合性は図られているものと評価」した（環境保全図書 6-3-94）。

このように、沖縄防衛局の環境保全図書において、① 飛行経路は周辺地域上空を基本的に回避することによって音の減衰が見込まれること、②環境保全措置が必要である場合には米軍に措置を理解して運用するよう要請すること、③ 沖縄防衛局の設定した条件下においては環境基準を超過する騒音は発生しないことを理由として、「十分配慮」したものと評価した。

また、沖縄県は上記沖縄防衛局見解①②を根拠として、１号審査項目(7)について、「適」と判断した（別添資料１頁）。

(3) 使用を予定する航空機の種類の記載

ア 瑕疵の内容

飛行場の使用を予定する航空機の種類として、評価書において初めてオスプレイが追記されたが、その配備計画は本件事業計画前から存していたのだから、方法書段階で検討すべきであり、環境影響評価手続に不備があ

る。

イ　相手方の主張に対する反論

(ｱ)　相手方の主張

オスプレイ配備の発表は平成 23 年６月である。対象機種の騒音基礎データ等の情報は配備確定後に米軍から入手できる情報である。本件の飛行場は環境影響評価法の対象でないため、航空機の種類は必要的記載事項でない（84～85 頁）。

(ｲ)　反論

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、日本政府もその当時知り得ていた。このため、環境影響評価手続時には米軍に騒音基礎データの情報提供依頼をすることは十分できたものである。

オスプレイは、機体自体の安全性に対する懸念もさることながら、同機から発生する騒音も非常に強いという特徴のほか、ティルトローター機であるため、固定翼モード、転換モード、そして、垂直離着陸モードの各モードがあり、また、回転翼機形態の際にはホバリング飛行を行うことがあるなど極めて特殊性の高い機体である。

この様に、オスプレイは、辺野古新基地における主要航空機であるとともに、音響的にも機体自体にも特徴をも有するものである以上、環境保全措置を考えるにあたっては、特段の考慮を要する。

しかしながら、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いない。

すなわち、環境影響評価手続は、方法書、準備書、評価書、そして補正評価書と順を追って、それぞれの段階において指摘された事項をふまえて精度を向上させ、もって、環境への影響を最小限に抑えるこ

とが予定されているにもかかわらず、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手続の最終段階に至って突如現れたものであり、しかも、そのデータはアメリカ海兵隊の実施した環境レビューの測定値の流用である。

この様な事前の手続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。

なお、相手方は、航空機の種類の記載は埋立事業における環境影響評価の必要的記載事項でないというが、当然１号、３号要件では用途も検討の対象となり、２号要件でも別に論じているとおり上物についての環境保全についても検討されるべきであるから、航空機騒音という重大な環境被害を発生させるおそれがある以上、その要素となる航空機の運用状況を明らかにして環境影響を検討しなければならないのは当然である（埋立事業という事業種類そのものに「航空機の種類」の記載が求められないのは、用途が多様だから当たり前であり、その用途毎に環境影響を検討することになるのである）。

(4)　米軍による航空機運用への規制措置

ア　検証

(ア)　環境保全図書では、前述のとおり、代替施設の供用に伴う飛行経路については、周辺地域上空を基本的に回避する方向で対応する、米軍が環境保全措置を理解し運用するよう要請し、十分に調整を行うとしている。実際にこのような環境保全措置が実効的になされるか、ということが問題である。

(イ)　過去の米軍に対する規制措置の実効性がなかったこと

沖縄防衛局のいう米軍の航空機運用に際しての環境保全措置が実効性を伴うものかどうかについては、これまで実際に同局が嘉手納飛行場や普天間飛行場にて行ってきた現実の措置をみることによって明らかとな

る。その実状を確認する。

a　普天間飛行場の航空機離発着の状況と騒音防止協定の締結

普天間飛行場においては、年間２万回を超える航空機等の離発着があり、周辺区域を利用した訓練活動のほか、近隣の米軍基地への施設間移動も盛んに行われ、航空機の頻繁な離発着や訓練等によって、多大な騒音被害が生じている。（甲Ｅ10「沖縄の米軍基地」52頁以下など）。

この様な状況は嘉手納飛行場にも共通しており、両飛行場の騒音被害を軽減するために、平成８年、両飛行場について騒音防止協定（以下、「平成８年協定」という。）が締結され、更に普天間飛行場については平成 24 年にはオスプレイの配備に伴い改めて「日本国における新たな航空機（MV-22）に関する日米合同委員会合意」（以下、「平成 24 年協定という。」）が締結された。

b　沖縄県における爆音訴訟の状況

米軍基地の供用による、頻繁な航空機の運用は、騒音防止協定の締結にもかかわらず、県民生活に深刻な損害を与えている。

その被害の深刻さを反映して、普天間・嘉手納飛行場の周辺住民は昭和 57 年以降、６度に渡る訴訟を提起し、裁判所は、現在係属中のものを除いてすべての訴訟において、国による違法な法益侵害の存在を認め、損害賠償請求を認容している。

具体的には昭和 57 年に提起された旧嘉手納爆音訴訟では沖縄県住民 867 名に対して総額 13 億 7300 万円の損害賠償を、平成 12 年に提起された新嘉手納爆音訴訟では沖縄県住民 5519 名に対して総額 56 億 2692 万円の損害賠償をそれぞれ認めた。そして、平成 23 年に提起された第３次嘉手納爆音訴訟に至っては、相手方として名を連ねたのは２万 2058 名にも及ぶ（なお、平成 28 年４月現在第１審係属

中）。

他方、同じく基地被害に悩まされる普天間基地近隣住民も、平成14年、平成24年にそれぞれ集団訴訟を提起し、平成14年第1次普天間爆音訴訟においては沖縄県住民386名に対して総額約3億6900万円の賠償を認め、平成24年第2次普天間爆音訴訟においては沖縄県住民の数は3129名まで増加した（なお、同訴訟についても平成28年4月現在第1審係属中である。）。

また、第2次普天間爆音訴訟とは別途、近隣住民2200名余りが相手方となって提起した損害賠償請求事件については、平成27年6月11日、那覇地方裁判所沖縄支部において、国の責任を認め、7億5400万円の支払いを認める判決が下されている。

度重なる訴訟に対して、請求認容判決が下され続けているのみならず、各訴訟の相手方数も回を追うごとに増大しているという推移からしても、沖縄県において基地による騒音被害が蔓延し、何ら改善されていない状況が端的に現れている。また、特に、平成22年に下された第1次普天間爆音訴訟控訴審判決の下記引用部分は、騒音防止協定の現状を良く表現していると言える。

| 嘉手納飛行場爆音訴訟 | | 普天間飛行場爆音訴訟 | |
|---|---|---|---|
| 旧嘉手納訴訟 | 867名 | 第1次訴訟 | 386名 |
| | 13億7300万円 | | 3億6900万円 |
| 新嘉手納訴訟 | 5519名 | 第2次訴訟 | 3129名 |
| | 56億2692万円 | | 係争中 |

| | | |
|---|---|---|
| 第３次 | 22058名 | |
| 訴訟 | 係争中 | |

「国は、近接する嘉手納飛行場について、騒音被害が違法な水準に達しているとの司法判断が３度に渡って示されているにもかかわらず、普天間飛行場について抜本的な騒音対策を講ずることがないまま現在に至っており、未だに自らが定めた環境基準における基準値も達成していない。

むしろ、日米合同委員会に置いて平成８年規制措置（騒音防止協定。注：平成８年合意）が合意された平成８年以降、普天間飛行場における本件航空機騒音は、年度によっては増大している。

平成８年規制措置上、午後10時から翌日午前６時までの米軍機の飛行は、『アメリカ合衆国の運用上の所用のために必要と考えられるものに制限される。』とされるが、最近は、『運用上の所用（ママ）のために必要』との理由で、午後11時までの飛行が常態化している。これに対し、国は、米軍に運用上の必要性について調査・検証するよう求めるなど、平成８年規制措置を遵守させ、これを実効あるものにするための適切な措置をとってはいない。そのため、**平成８年規制措置は、事実上、形骸化していると言っても過言ではない**。」

～第１次普天間爆音訴訟控訴審判決　第５、１⑵ウ３行目以下（甲Ｅ11）～

上記判旨のとおり、普天間飛行場においては、騒音被害等を防止するための協定が締結されたにもかかわらず、米軍の都合によって容易に協定に反する状況が生じており、司法の場においてさえ騒音

防止協定は「形骸化している。」とまで断罪されているのである。この様に、国は、基地周辺住民を恒常的な騒音被害に曝露し続けながら、何ら実効性のある措置を採ることなく放置しているというのが現状である。

c　平成８年及び平成24年協定の内容とその不遵守

i　普天間飛行場においては、騒音防止協定を米軍との間において締結していたにもかかわらず、騒音被害が蔓延し多大な被害を生じさせていることを踏まえれば、本件環境保全措置において沖縄防衛局が環境に「十分配慮」したとすれば、そこで求められる環境保全措置は普天間飛行場との比較において十分に実効性を有するものでなければならないことは余りにも当然のことである。

ii　平成８年協定

平成８年に日米合同委員会において締結された騒音防止協定は、過剰な基地負担を抱える沖縄県が再三再四に渡って、国に対して、基地の返還と、返還されるまでの間、基地から生ずる航空騒音を軽減させるよう求めて来た結果として合意されたものであり、主な内容は以下のとおりである。

～平成８年騒音防止協定（甲Ｅ12）３．措置以下（抜粋）～

a　進入及び出発経路を含む飛行場の場周経路は、できる限り学校病院を含む人口稠密地域上空を避けるよう設定する。

c　任務により必要とされる場合を除き、現地場周経路高度以下の飛行を避ける。

普天間飛行場の場周経路内で着陸訓練を行う航空機の数は、訓練の所要に見合った最小限におさえる。

i　２２００～０６００の間の飛行及び地上での活動は、米国

の運用上の所要のために必要と考えられるものに制限される。

j　日曜日の訓練飛行は差控え、任務の所要を満たすために必要と考えられるものに制限される。

k　運用上の能力もしくは即応態勢が損なわれる場合を除き、１８００～０８００の間、ジェット・エンジンのテストは行わない。

l　エンジン調整は、できる限りエンジン・テスト・セル（サイレンサー）を使用する。

上記抜粋部分からも分かるように、平成８年騒音防止協定は、どの条項にも「運用上の所要。訓練の所要。必要とされる場合には。できる限り。」など抽象的な留保事項が付されている点が際立った特徴となっている。

特に、３．ａは「できる限り、人口稠密地域を回避する。」とされており、「所要の場合を除いて基本的に周辺地域上空を回避する」という環境保全措置との比較においても、「できる限り」が「基本的に」という言葉に置き換わっており、一歩後退した文言になっている。

iii　平成 24 年協定

「普天間飛行場における離発着の際、基本的に、既存の固定翼機及び回転翼機の場周経路等を使用する。運用上必要な場合を除き、通常、米軍の施設及び区域内においてのみ垂直離着陸モードで飛行し、転換モードでの飛行時間をできる限り限定する。」

オスプレイによる騒音は、人の可聴周波数範囲（20Hz～

20000Hz）における騒音だけでなく、 100Hz 以下の低周波音も非常に強いという音響的特徴が報告されている。

また、上記の様な音響的な特徴に加えて、オスプレイは開発段階から既に、度重なる墜落事故を起こしており、平成 27 年５月 18 日にも米国ハワイ州での訓練中に墜落事故を起こすなど、その安全性にも極めて強い懸念のある機体である。

したがって、オスプレイ配備に対する反対運動が高まりを見せたこと等から、平成 24 年９月、日米合同委員会において、「日本国における新たな航空機（MV-22）に関する合同委員会合意」（甲Ｅ13）が締結され、平成８年合意の内容を再確認するとともに、オスプレイについては、以下の運用上の制限が課された。

平成 24 年協定は、オスプレイ配備に伴い、改めて、平成８年合意の内容を再確認するとともに、同機の運用に際しては、基本的に既存の場周経路を使用し、かつ、米軍施設等の区域内においてのみ垂直離着陸モードでの飛行を行い、転換モードでの飛行を差し控えるという限定が付されたものである。

ⅳ　平成 24 年協定の不遵守

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

すなわち、沖縄県は、上記合意から２か月しかたたない平成 24 年 10 月１日から同年 11 月 30 日までのオスプレイに関する目視状況をまとめたところ、既に、この段階で、合意の趣旨に反する飛行が 318 件確認され、うち、74 件は「施設及び区域内においてのみ飛行する」はずの垂直離着陸モードであり、うち 10 件は「飛行時間を出来る限り限定する」はずの転換モードであったの

である（甲Ｅ14「オスプレイの自治体情報」）。

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

更に、平成 25 年の調査においては、同じく合意の内容に反する飛行が 336 件確認され、平成 24 年の調査よりも更に増加しているという有様である（甲Ｅ15「オスプレイの飛行情報の集計結果について（H26. 1. 21）」）。

このような、平成 24 年合意の内容を無視する運用に対して当時の沖縄県知事仲井眞弘多は、平成 24 年 12 月その飛行経路・モード等の検証を沖縄防衛局長に要請したが（甲Ｅ16「知基第 855 号　「オスプレイに関する確認について」」）、防衛局の対応は「明確な違反は見つからない」というものであり、多数の目視情報にもかかわらず、何ら具体的な方策を示していない。

d　基本合意書からの変遷

本件埋立承認申請願書に至る経緯について検討すると、平成 18 年４月７日、当時の島袋吉和名護市長、東肇宜野座村長と額賀福志郎防衛長官との間において取り交わされた基本合意書は、航空機については「周辺地域上空を回避する方向」というものであり（埋立必要理由書８～14 頁）、方法書・準備書段階の記述も上記と同様であった。

しかしながら、評価書の段階に至って突然、「周辺地域上空を『基本的に』回避する。」と文言が変遷した。更に、これだけにとどまらず、何らの協議もなく場周経路も台形から楕円形に変更され

た。

『基本的に』という抽象的、評価的な文言は、これまで全く遵守されてこなかった平成８年騒音防止協定及び平成 24 年合意に度々登場する「運用上の所要」等の言葉と同様、米軍の思うままの運用を許す危険を孕むものである。

その様な、濫用的な運用の危険がある文言を環境影響評価の最終段階、評価書の段階に至って突然挿入し、また、相手方自らも騒音の予測に重要であると自認する場周経路を変更するという行為は、米軍が各合意に基づく運用をしなくとも、これに対して何ら実効的な対応はしないということを自ら表明しているに等しいものである。

(ｳ)　検証結果報告書の指摘

以上の前提となる状況をふまえて検証結果報告書は以下のとおり指摘する。

(ｱ)　環境生活部長意見

環境生活部長意見〔３〕が，供用後の航空機騒音について，平成８年航空機騒音規制措置のもとで環境基準が達成されない状態が続いていること等に照らし，「米軍への周知」という環境保全措置の効果の不確実性が大きいと述べているのに対し，３次質問回答等では，供用後の航空機騒音に「適切な対策を講じる」とするのみであり，米軍に対しては，「事実関係の照会や 改善の申し入れ」や「配慮を強く働きかける」ことをすると答えるのみであって，相変わらず米軍の航空機運用に対して，何ら実効性ある環境保全措置が明らかにされていない。なお，知事意見〔法第 4-(7)〕もすでに同様の指摘をしている。

(ｲ)　４次質問

さらに，具体的な回答がなされていないことからなされた４次質問

〔3〕では，供用後の航空機騒音に対する「適切な対策」の具体的内容を尋ねたものであるところ，それに対する回答は，環境基準を超える地域に集落はないこと，騒音測定を実施し生活環境整備法による対策等を実施するとするのみである。（検証結果報告書 97 頁から 98 頁）

「運用上の所要」を理由に，騒音規制措置の日米合意に違反する飛行形態が恒常化しているのは，普天間飛行場の例で明らかである。従って，事業者は，飛行場の運用についての規制が普天間飛行場の場合と異なり実効性を有することを示す（中略）べきである。（検証結果報告書 99 頁）

イ　瑕疵の内容

供用後の航空機騒音について、「米軍への周知」という環境保全措置の効果は不確実性が大きいが、事業者は、適切な対策として「騒音測定を実施し生活環境整備法による対策等を実施する」とするのみであり、米軍に対しては、「事実関係の照会や改善の申し入れ」、「配慮を強く働きかける」とするのみであって、普天間飛行場等において締結された平成８年協定（騒音防止協定）や平成 24 年協定（オスプレイの航行に関する合意）が破られてきて深刻な騒音が継続している経緯からも、米軍の航空機運用に対して、何ら実効性ある環境保全措置が明らかにされていない。

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

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

平成８年協定及び平成 24 年協定はいずれも実効性を欠くことから、あるべき環境保全措置としては、沖縄県等の関係機関を関与させた上で十分実効性あるモニタリング手法を確立して、これを協定等によって具体化しなければならない。沖縄県は、知事意見、環境生活部意見及び４次質問において、度々沖縄防衛局の環境保全措置の問題点を指摘してきた。しかしながら、これに対する沖縄防衛局の対応は「適切な対策を講じる」とするのみであって、相変わらず、何ら実効性ある環境保全措置が明らかにされなかった。

ウ　相手方の主張に対する反論

(ｱ)　相手方の主張

米軍は平成 24 年協定を遵守するとしており、かつ、国において合意に違反したものがあるとの確証は得られていない（乙 104　75～76、80～81 頁）。

(ｲ)　反論

ａ　米軍への要請や措置に実効性がないこと

オスプレイの平成 24 年協定に違反する飛行モード、飛行経路の飛行は日常的に確認されており、平成 24 年 10 月１日から 11 月 30 日のわずか２か月間に 318 件の違反行為が視認され、更には、平成 25 年の調査においては、前年度よりも更に増加して 336 件もの違反行為が視認されている。それにもかかわらず、沖縄県側の見解を踏まえた十分な検証行為は実施されないまま、沖縄防衛局により「合意に違反したものがあるとの確証はない」と、簡単に切り捨てられてしまっているという事実こそ、沖縄県が過大な航空機騒音に曝されながらも国がそれを放置し、かつ、容認していることを端的に表すものであり、沖縄県の基地負担が如何に過大なものかを露呈させるものである。上記のとおり、第一次普天間基地爆音訴訟福岡高裁那

覇支部判決においても、日米間の合意（平成８年協定）が形骸化した状況にあることは認定されているのである。

b　実効性あるモニタリングの手法を定める必要があること

これまで、沖縄県は長年にわたって国及び米軍に対して環境に十分配慮した航空機の航行を要請してきたにもかかわらず、「措置を理解して運用させるよう要請する」だけの対応では、凡そ対策としての実効性が認められないことは明らかである。沖縄防衛局に対する地元地方自治体からの違反報告が「明確な違反がない」として取り合われていない状況をふまえれば、モニタリング手法としては、沖縄県や関係市町村等の機関が、騒音をはじめとする協定違反行為について、違反行為を米軍に直接報告し、違反行為であるかどうかの認定、そして、これに対する対策にまで主体的に関与できるような体制を作るべきである。

c　具体的な対策を示した協定の締結をすべきであること

この具体的な方策は、日米そして沖縄県等の関係機関が締結する協定において具体的に盛り込まれなければならない。米国へのマニュアルの交付や米軍側において行う管理基準では米軍機の行動を抑制することは困難である。米軍における環境管理基準 JEGS にはもともと「騒音」に関する基準があったにもかかわらず平成 13 年 10 月の改定時に削除されるなど、米軍の「善意」にゆだねるだけでは将来に渡る安全性を担保できるものではあり得ないからである。

そうであれば、仮に「運用上の所要」においてやむを得ない事情によって、場周経路を外れ、あるいは、予想外の騒音被害が生ずることはあり得るとしても、沖縄県や関係市町村等の関与のもとに、それが「真に」やむを得ないものであるのかどうかを検証し、やむにやまれぬ事情に基づくものではないと判断した場合には、その違

反を通告し、改善を求める手段が協定等によって法的根拠に基づいて確立されなければ、「運用上の所要」という言葉によって、協定が形骸化することを防止する目的は果たされないことは明らかである。

d　沖縄防衛局の見解は不適切であること

この点、本件承認の留意事項として関係市町村等を含む協議会を設置し、同協議会が米軍との協議を行うとされる。

しかしながら、留意事項においては、具体的な協議会の構成や権原（特に立ち入り調査の実施権の有無等）、その前提となる協定による運用に対する制限等、環境保全措置としてあるべき内容が全く不明確でありその実効性は何ら信用に足るものではないばかりか、そもそも沖縄県が本件承認に際して留意事項を付さなければならなかったのは、本件環境保全措置が余りにも具体性を欠いていたことに基づくものである。

したがって、本件承認に留意事項が付されたこと、それ自体が、沖縄防衛局の環境保全措置の不適切さを表すものではあっても、留意事項が付されたことをもって適切な環境保全措置が採られたことにならないことは当然である。

e　小括

以上のとおり、「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」自体凡そ遵守されるものと考え難い以上、沖縄防衛局のあるべき環境保全措置としては、沖縄県等の関係機関を関与させた上で十分実効性あるモニタリング手法を確立して、これを協定等によって具体化しなければならない。

よって、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、事業者として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。

(5)　飛行経路の予測

ア　検証

普天間の危険性を辺野古に移転させないという観点からは、飛行経路等の検証は極めて重要である。飛行ルートが住宅上空を頻繁に通過するのであれば当然騒音被害も大きくなるのみならず、事故等の不測の事態に際しては、周辺住民の生命・身体の安全にも重大な影響が生じ得るからである。しかしながら、本件環境保全図書における飛行経路等の設定に関する検討は明らかに不十分である。

この点について、検証結果報告書は以下のとおり指摘する。

ウ　飛行経路の予測

(ｱ)　飛行経路

知事意見〔条例第 3-3-(2)-オ〕は，飛行経路について，位置通報点が設定されているか不明であり，それが設定されていれば当該上空を頻繁に通過すると見込まれ，これが考慮されているか不明であると指摘した。これに対する事業者の回答は，現時点では位置通報点は示されていないとのことである。

(ｲ)　場周経路の設定

場周経路について事業者は，有視界飛行での場周経路はＡ滑走路のみを使用する条件を設定しており（環境保全図書・2-13 頁），「気象（風向き，視界及び雲の状況），管制官の指示（間隔及び順序），安全（緊急時），パイロットの専門的な判断，運用上の所要等により，航空機は図示された場周経路から外れることがあります。また，状況により主たる滑走路の使用が妨げられる場合（鳥による障害，悪天候，緊急時，その他の滑走路の使用を妨げる物体），または運用上の所要から必要とされるとき（状況によりやむを得ない

場合）には，もう一方の滑走路が使用されます。」（環境保全図書・2-11 頁）という。

これについて知事意見〔条例第 3-3-(2)-カ，なお条例第 3-3-(4)-ア も同趣 旨〕は，B滑走路を利用した場周経路が示されておらず，各滑走路での標準飛行回数が不明であると指摘した。

これに対する事業者の回答は，「周辺地域上空を回避するよう要請されたことを踏まえ，L字型からV字型に変更したものです。（中略）そもそも，周辺地域上空を回避することという地元要請を受けて滑走路の形状変更及び運用形態の設定を行ったものであり，それを否定する運用方針及びそれに 基づく予測を行うことは適切ではなく，当該標準飛行回数の妥当性に問題はないと考えています。なお，航空機の運用は基本的に地域の上空を回避する方向で運用されるものと承知しています。」というものである。

しかし，「運用上の所要」を理由に，騒音規制措置の日米合意に違反する飛行形態が恒常化しているのは，普天間飛行場の例で明らかである。従って，事業者は，飛行場の運用についての規制が普天間飛行場の場合と異なり実効性を有することを示すか，さもなくば，米軍が想定外の飛行経路を運用した場合の予測・評価をも示すべきである。

(ウ) 施設間移動

知事意見〔条例第 3-3-(3)-ア，同-イ〕は，他の訓練施設への飛行経路も含めて予測・評価を求め，飛行パターンが特定できない場合には住宅地の直上を飛行した場合の予測・評価も行うべきとした。これへの事業者の対応は，「施設間移動に係る航空機騒音の予測・評価については，参考として MV-22 がコンター作成範囲内においては飛行経路（p.6-3-76，77 参照）にしたがって飛行し，その後施設

間移動のため 1,000ft の高度，飛行回数 21.24 回により直上を飛行するとの条件設定の基に予測試算を行いました。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，環境基準 70WECPNL を下回る値となりました。」という。 しかし，かかる条件設定は，例えば，すぐ隣接するキャンプ・シュワブ内の演習場でオスプレイが離着陸訓練を行っていることに照らしても，現実性に乏しいといわねばならない。（検証結果報告書 98 頁から 100 頁）

イ　瑕疵の内容

航空機の航行に重大な影響を与える位置通報点が考慮されていない飛行経路を前提とした予測結果は不確実性が高い。

有視界飛行での場周経路はＡ滑走路のみを使用する条件を設定し、Ｂ滑走路を利用した場周経路が示されておらず、各滑走路での標準非行回数が不明であることについて、沖縄防衛局は、周辺地域上空を回避するという地元要請を受けての設定なので妥当性に問題はないとする。しかし、「運用上の所要」を理由に協定に違反する米軍機の飛行形態が恒常化しているのは普天間飛行場において明らかなので、規制が実効性を有することを示すか、想定外の飛行経路で運用した場合の予測・評価も示すべきである。

施設間移動の予測・評価について、オスプレイがコンター内では飛行経路に従って飛行し、その後 1000ft の高度、飛行回数 21.24 回により直上を飛行するという条件設定は現実性に乏しい。

以上のとおり、環境保全図書における騒音評価においては、騒音の評価や周辺住民の生活の安全にとって極めて重要である飛行経路についての検討が極めて不十分である。この様な事情を考慮せず、漫然と「飛行経路は周辺地域上空を基本的に回避する」ことによる距離減衰が見込めると評価をすることは不可能である。

ウ　相手方の主張に対する反論

(ｱ)　飛行経路（位置通報点の重要性）

a　相手方の主張

位置通報点について、飛行経路が重要であって位置通報点については重要ではない（77～78頁）。

場周経路を当初の台形からレーストラック型に変更したのは日米の専門家の検討によるものであって、設定された飛行経路に沿った飛行の不確実性が高くなるものではない（76～77頁）。

b　反論

i　位置通報点の意義

位置通報点とは、航空機が予め定められた地点（位置通報点）に到達した際に、その位置情報を航空管制に通報し、もって、管制業務を円滑に行わせしめるものであり、普天間飛行場においても、「キロ・ポイント」「タンゴ・ポイント」の２つの位置通報点が設定されている（甲Ｅ17「報告書（飛行経路概略図）」）。当該報告書の調査結果においても、大部分が位置通報点を通過していることが報告されており、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（甲Ｅ18「普天間飛行場における回転翼機の飛行状況調査結果について」）。

位置通報点を設置しないで航空機が航行することは、通常考え難いところであり、現に普天間飛行場においては２つの位置通報点が設置されていることを踏まえれば、今後、米軍において具体的な位置通報点が定められる、あるいは、既に定まっていることが想定される。

ii　位置通報点を考慮して飛行経路の検討を行う必要があること

以上の位置通報点の機能を踏まえれば、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る。

しかしながら、本件環境保全措置においては、そもそも、位置通報点の把握すらされていないというのであるから、設定された飛行経路に沿って実際に飛行するかどうかの予測の不確実性が高く、航空機騒音の予測・評価の前提となる現況の調査が不十分であることは明らかである。

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（環境保全図書 2-12、2-13）のであるから、なおのことその様に言える。日米の専門家の検討によって変更したというが、結局、騒音を問題にする地元からの批判を免れようと不自然な飛行形態を設定したというほかなく、もともと飛行経路の設定の仕方自体が実態に即した適切な方法によってなされていないことを裏づけるものである。

(イ)　有視界飛行における場周経路の設定

a　相手方の主張

場周経路の設定は、米軍との必要な協議を実施し、米側から理解を得られていると考えられるので、それを前提として予測することは不合理ではない。想定外の飛行経路を運用した場合も含めて騒音予測することは、考えうるあらゆる飛行経路を想定しなければならなくなり、不可能な措置を強いることになる（79 頁）。

「運用上の所要」による想定外の運用は米軍にかかるものなのでその内容を明らかにできない（代執行訴訟）。

b　反論

i　場周経路の意義

場周経路とは、着陸する航空機の流れを整えるために、滑走路周辺に設定された飛行経路である。したがって、辺野古新基地を離着陸する航空機は場周経路に従うことになるため、その設定は航空機騒音の予測において極めて重要な意味を有する。

辺野古新基地においては、Ａ滑走路とＢ滑走路の２本の滑走路がＶ字型に設置されることが予定されているが、本件環境保全図書においては、有視界飛行に関してはＡ滑走路についてのみ場周経路が設定されており、Ｂ滑走路にはこれが設定されていない（環境保全図書 2-13　図-2.2.6.3，2.2.6.4）。

場周経路は、前記のとおり、基地周辺上空における最も基本的な飛行経路であるから、その設定と、設定された場周経路に基づく評価は重要な意味を有する。

ii　場周経路が設定されていないＢ滑走路の使用条件

沖縄防衛局は、場周経路が設定されていないＢ滑走路の使用条件につき、次の様に述べている（環境保全図書 2-11）。

①　Ａ滑走路は、②に示される条件がない場合には、場周経路上を有視界飛行する場合の主たる滑走路として使用されます。

②　気象（風向き、視界及び雲の状況）、管制官の指示（間隔及び順序）、安全（緊急時）、パイロットの専門的な判断、「運用上の所要等」により、航空機は図示された場周経路から外れることがあります。また、状況により主たる滑走路の使用が妨げられる場合（鳥による障害、悪天候、緊急時、その他の滑走路の使用を妨げる物体）、または「運用上の所有から必要とされるとき」（状況によりやむを得ない場合）には、もう一方の

滑走路が使用されます。

iii　Ｂ滑走路の場周経路を考慮した飛行経路の検討を行うべきこと

そもそも、滑走路があるにもかかわらず場周経路が設定されないという事態は通常ありえず、国の主張は余りにも不自然である。また、Ａ滑走路が主たる滑走路として使用されない場合として示された上記②の条件は、気象、管制官の指示、安全、パイロットの判断等必ずしも特異な状況とは言い難い。何よりも、「運用上の所要から必要とされるとき」との漠然とした無制限の留保が付されているのだから、Ｂ滑走路も相当程度Ａ滑走路と同様の運用がなされることは当然想定できるはずである。実際、事業者の予測でもＢ滑走路使用率は36.4％にも上る。

環境保全図書 2-13 等から見ても明らかな様に、Ｂ滑走路はＡ滑走路に比べて、滑走路が陸地側を向いていることから、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、事業者の見解は不当である。

埋立事業における環境保全措置は、「十分配慮」されたものでなければならない以上、その予測・評価は、「あるべき状態に対して行うべきではなく、起こりうべき状態について行うべきである。」（検証結果報告書 100～101 頁）ことからしても、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。

iv　検討すべき飛行経路は無制限ではないこと

さらに、申出人が指摘しているのは、およそあらゆる飛行経路を想定して予測評価せよ、というのではなく、普天間飛行場における飛行実態、米軍による協定遵守状況を踏まえて、Ｂ滑走路での場周

経路の利用を想定するように、ということであり、無限に不可能を強いるものでないものであることも明らかである。

「運用上の所要」による想定外の飛行についても、例えば、戦時作戦行動中や事故等による緊急事態への限定や、飛行経路を外れる場合には事前申請・通知させる、飛行経路を外れる可能性がある訓練の実施回数の基準を設ける等、詳細な訓練内容を明確にしなくても出来ることはいくらでもあるにも拘らず、無批判に「運用上の所要」を受け入れて、あまつさえ、「国に不可能を求める」などと被告の主張に反論することは不当である。また、予測自体は普天間飛行場の実態をもとに行えば足りるものである。

(ウ) 施設間移動の状況について

a 相手方の主張

航空機騒音の予測・評価は年間を通じた標準的な飛行回数を設定するとされており、施設間移動に関しては、「MV-22 の普天間飛行場配備及び日本での運用に関する環境レビュー最終版（仮訳）」及びその付録に基づいて飛行回数 21.24 回を設定しており、十分合理性がある（80 頁）。

b 反論

i 沖縄県における施設間移動の現状

沖縄県は、日本国の中でも、世界的に見ても類を見ないほどの基地過密地域であり、辺野古新基地周辺にも多数の米軍専用施設が存在する。例えば、辺野古の目と鼻の先にあるキャンプ・シュワブ（特に、ＬＺフェニックス[3]）や北部訓練場、伊江飛行場、嘉手納飛行場等がその具体例である（甲Ｅ20「オスプレイの飛行訓

[3] ＬＺ：ランディング・ゾーンの略。ＬＺフェニックスは、沖縄工業専門高等学校のすぐ裏手に位置し、同高専においては、普天間飛行場が供用されている現状においても高い騒音測定値が観測されている。

練図（名護市）」、甲Ｅ21「MV-22の普天間飛行場配備及び日本での運用に関する環境レビュー最終版（仮訳）」（以下、「環境レビュー」という。）54頁ないし58頁）。

ある基地の人員や物資を他の基地に輸送し、あるいは、辺野古新基地から離陸した航空機が他の基地にて補給等を受けて更に他の基地に移動することは十分に想定されるところであり、辺野古新基地に配備が予定されているオスプレイもキャンプ・シュワブにおいて離着陸訓練を実施していることからすれば、辺野古新基地に配備された航空機が上記各施設への移動を行うことは当然に想定される。

また、ＬＺフェニックスにほど近い沖縄工業専門高等学校においては、普天間飛行場が供用されている現状においてすら、高い騒音が測定されており、しかも、その際のオスプレイのヘリモード（垂直離着陸モード）での飛行が常態化している（甲Ｅ20）。そうであれば、より距離的に近接する辺野古新基地から離陸した航空機が十分な高度を確保することが困難となったり、また、オスプレイがヘリモード（垂直離着陸モード）で飛行することにより、更に重大な騒音被害をもたらすことは想像に難くない。

ii　運用実態に応じた予測評価をなすべきこと

以上の様な施設間移動の現状を踏まえれば、これまでの基地の運用実態をふまえて、施設間移動のシミュレーション（例えば、辺野古新基地からLZフェニックスへ移動する際における具体的な飛行経路や高度の予測）を十分に実施した上で、騒音被害の予測・評価を行う必要性があることは明らかである。

そうであるにも関わらず、沖縄防衛局の予測条件は一律に「1、000ft の高度、飛行回数 21.24 回により直上を飛行するとの条件設

定」のみであって、具体的にどの施設にどの様な状況でどの機体が向かうのかなど、本来施設間の移動において考慮されるべき事情を何も考慮していないばかりか、その予測の条件とされた高度や飛行回数の根拠も不明確であって、凡そ現実的なものでも説得力あるものでもない

iii　飛行回数や高度の設定根拠が不明であること

事業者の言う「飛行回数」とは、着陸帯使用回数（ソーティー）を意味し「運用回数」とは区別される*ところ、環境レビューにおいては運用回数は明らかにされているものの、飛行回数は何ら示されておらず、どの様な算出過程を経て 21.24 回が設定されたのかはまったく不明である。

また、1000ft の飛行高度についても、相手方は何らの検討もなく「施設間移動の飛行高度は十分上昇した後に移動すると仮定し、場周経路内の水平飛行高度の高いものを採用している」（環境保全図書・12-1-13）という。これに対して、前記環境レビューには「MV-22 乗員のための実際の低高度訓練は、主に着陸帯間の移動や展開時に実施される。」と記載されており（甲A第 94 号証の1、11 頁、14 行目）、また、施設間移動において「巡航高度は地上 300 から 1,000 フィートまで変化する」（甲E21〔環境レビュー〕46 頁）と記載されている。巡航高度とは、出発地から目的までの飛行において上昇と降下を除いた定常的な飛行状態における高度を意味するのであって、米軍自ら作成した環境レビューにおいて施設間移動の巡航高度が 300ft から 1000ft まで変化するとされておきながら、その上限いっぱいの 1000ft で常に飛行することを前提とした予測は「非現実的」以外なにものでもない。特に本件施設と現に離着陸訓練が行われているキャンプ・シュワブの LZ フェニ

ックスは極めて近接しており、低空飛行による往来の危険性は十分想定される。

(エ) 小括

以上のとおり、本件環境保全措置は、既に形骸化し、司法判断においても幾度となく違法との評価を受けている普天間飛行場における協定との比較において、明らかに実効性を欠くものであること、また、その具体的な内容に鑑みても、位置通報点の設定、B滑走路の場周経路の設定、そして、施設間移動について十分に考慮されたものではない以上、明らかに「現況を的確に把握した」ものではない。さらに、この様な事情を考慮せず、漫然と「飛行経路は周辺地域上空を基本的に回避する」ことによる距離減衰が見込めると評価をすることは不可能である。

(6) 運用回数の予測

ア 検証

(ア) 飛行回数予測の重要性

航空機騒音の予測評価で問題となる事項として、これまで使用予定機種の設定、飛行経路の予測を問題にしてきたが、運用回数（飛行回数）の予測もきわめて重要な要素である。

沖縄防衛局は本件環境保全措置の策定にあたって、指標としてWECPNL（加重等価平均感覚騒音レベル）を使用している[4]。WECPNLは、生活時間帯ごとの航空機騒音の大きさ、発生回数に基づいて、これ

---

[4] なお、平成25年4月1日よりWECPNLに代わりLden（時間帯補正等価騒音レベル）が航空機騒音に係る騒音基準として採用されている。これは、航空機騒音の聞こえ始めから聞こえ終わりまでの騒音エネルギー総量を積分により算出し、時間帯補正を行うものである（対して、WECPNLは音の増大と減衰を1次関数的に捉えて算出する）。

らに時間帯ごとに補正をかけて加重平均することによって騒音レベルを測定するものである。したがって、WECPNL の算定においては、ピーク騒音レベルや発生源との距離のほか、騒音の発生回数が重要な意味を有する。

(イ) 第三者委員会報告書

航空機の飛行回数の予測について、第三者委員会は次の指摘をした。

エ 運用回数の予測

(ア) 知事意見

知事意見〔条例第 3-3-(2)-キ，なお条例第 3-3-(3)-キも同趣旨〕は，普天間飛行場での騒音発生回数を基に予測を行っているが，CH-46 からオスプレイに換装されることで運用状況が変わる可能性の考慮，大型固定翼機の飛行回数を軽輸送機である C-12 が飛行するものと想定した予測がされているが，主要航空機である CH-53 やオスプレイの飛行回数に振り分けなかった根拠を問うた。事業者は，これに対し，環境レビューではオスプレイの飛行回数が平均 11%減少するとされているから，厳しい条件として CH-46 と同回数を設定したとし，また，沖縄県の負担軽減のために KC-130 を移駐させたのであり，それを CH-53 等の飛行回数に振り分けるのは，「再編事業の趣旨を自ら否定することになり適切ではない」とした。

しかし，上記のとおり，米軍による航空機の運用は，規制措置合意のとおりになされないこと，これに対する日本政府の規制権限が及ばないとされていることからすれば，適切ではない。環境影響評価は，あるべき状態から出発するのではなく，起こり得る状態からなされなければならないはずである。

(イ) 環境生活部長意見

これを受け，環境生活部長意見〔7-(3)〕では，改めて，供用時の離発着回数について，環境レビューを引用して厳しい条件を設定したとしながら，現普天間飛行場での大型固定翼機の飛行回数を CH-53 やオスプレイに割り振ることは否定していて矛盾していると指摘したのに対し，３次質問回答等は，それぞれの航空機はその訓練等の所要に基づいて運用されているのだから，大型固定翼機の運用がされないことから他の運用回数が増加することにはつながらないとする。

しかしながら，「訓練等の所要」の内実が明らかにされていないこと，現普天間飛行場においても，所属航空機が運航していない時間帯を利用して外来機の訓練が行われている実状があることに照らせば，なお，事業者側に厳しい条件を設定した予測評価とは言えない。このことは知事意見〔条例第 3-3-(2)-シ〕でも指摘されているところである。（検証結果報告書 100 頁から 101 頁）

イ　瑕疵の内容

普天間飛行場と異なり飛行がなされない大型固定翼機の飛行回数分を軽輸送機 C-12 が飛行すると想定した予測がなされ、CH-53 やオスプレイの飛行回数に振り分けられていないが、日本政府に規制権限がないのだから、あるべき状態を想定するのではなく、起こりうる状態から予測しなければならない。

ウ　相手方の主張に対する反論

(ｱ)　相手方の主張

大型固定翼機の配備は予定されていないから、予測に際してその飛行回数を他に振り分ける必要はない。実際の予測では、W値計算に用いる平均飛行回数が最多となる平成８年度の普天間飛行場のデータを採用しおり、適切であって、考えうるあらゆる飛行回数を想定して予

測することは不可能である。政府は騒音影響を軽減するよう米側に申し入れており、最大限努力している（81～82頁）。

(イ)　反論

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

沖縄防衛局は、大型固定翼機が配備されないことをもって CH-53 やオスプレイの離発着回数には影響しないとし、大型固定翼機以外の航空機の飛行回数が増えないというが、その根拠は、「訓練等の所要」に基づいて運用されるということのみである。

しかし、普天間飛行場においても、所属航空機が運航していない時間帯を利用して外来機（例えば、FA18 や嘉手納飛行場の P3C）の訓練が行われているのは現在も日常的なことである。

しかも、普天間飛行場においては、米軍の「運用の所要」によって騒音防止協定は形骸化しているにもかかわらず、辺野古新基地の環境保全措置として「訓練等の所要」に基づいて運用されるから騒音被害は生じないなどという判断は現実的な根拠を伴わない。

したがって、沖縄防衛局は、本来、辺野古新基地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 やオスプレイ等が具体的にどの様に運用されるのかを事前に調査を行い、そのあり得る運用を前提とした予測を行わなければ、「現況を的確に把握」したことにならない。

他方でもし仮に、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 CH-53 やオスプレイの運用が予定されないということであれば、その様な運用が確保する手段を講じなければならない。

b　現実に KC-130 移駐後の運航が増加していること

しかも、平成 27 年 10 月に防衛省が明らかにした調査結果によれ

ば、皮肉にも、KC-130 の岩国基地移駐が完了した平成 26 年度はその前年度と比較して、オスプレイの総離発着回数が 1663 回から 2735 回と凡そ 1.7 倍となり、更に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 60 回から 137 回と、2.3 倍に増加したことが明らかになっており、申出人の主張が正当であることを裏付ける結果となっている（甲 E18、19）。

c　「あらゆる」可能性を考慮せよというものではないこと

運航回数について相手方は、「考え得るあらゆる飛行回数を想定（中略）することは不可能である」とするが、申出人が求めたのはあらゆる飛行回数などではなく、ただ、普天間飛行場に配備されている大型固定翼機が稼働しない時間に辺野古新基地の主力航空機の運航が予定されているのか否かをリサーチすること、そして、その様なリサーチを行わないのであれば、大型固定翼機の飛行回数を辺野古新基地の主要航空機の飛行回数に割り振る必要があると言うに過ぎず、何ら不可能なことなど求めていないことは明らかである。

(7)　オスプレイの基礎データ

ア　検証

さらに、航空機騒音の予測評価にあたっては、環境影響評価手続の評価書で突如現れたオスプレイの航空機騒音の予測評価について、十分になされているかが問題となる。

オスプレイは、機体自体の安全性に対する懸念もさることながら、同機から発生する騒音も非常に強いという特徴のほか、ティルトローター機であるため、固定翼モード、転換モード、そして、垂直離着陸モードの各モードがあり、また、回転翼機形態の際にはホバリング飛行を行うことがあるなど極めて特殊性の高い機体である（甲Ｅ22「MV-22 オスプレイ－米海兵隊の最新鋭の航空機－」２頁）。

この様に、オスプレイは、辺野古新基地における主要航空機であるとともに、音響的にも機体自体にも特徴をも有するものである以上、環境保全措置を考えるにあたっては、特段の考慮を要する。

しかしながら、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わなかった。

すなわち、環境影響評価手続は、方法書、準備書、評価書、そして補正評価書と順を追って、それぞれの段階において指摘された事項をふまえて精度を向上させ、もって、環境への影響を最小限に抑えることが予定されているにもかかわらず、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手続の最終段階に至って突如現れたものであり、しかも、そのデータはアメリカ海兵隊の実施した環境レビューの測定値の流用である。

この様な事前の手続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。

イ　瑕疵の内容

以下のとおり、オスプレイの飛行時における騒音基礎データについて具体的な騒音測定値が示されてないなど、予測の妥当性が検証できない。

騒音測定値は、生じ得る騒音の測定の予測の前提となる条件であって、当然予測結果との関係とを併せて明確に記載することが必要である。しかしながら、環境保全図書において、オスプレイの飛行時における騒音基礎データは、米軍提供データに基づくとのみしており（環境保全図書 6-3-67）、具体的な騒音測定値が記載されてなく、その妥当性を検証できない。

環境保全図書においては、オスプレイの飛行形態は回転翼機（転換モード）と固定翼機（固定翼モード）として示されているが、これに対して、アメリカ海兵隊が実施した「MV-22 オスプレイ－米海兵隊の最新鋭の航

空機－」においては、垂直離着陸モード（ナセル角 85°～96°）が示されている（甲 E22）。当該垂直離着陸モードについては、環境保全図書においても記載されず、垂直離着陸モードの騒音基礎データも示されていないため、予測・評価の妥当性が確認できないとの環境生活部からの指摘もなされている。

このことに加えて、沖縄防衛局は、上記環境生活部意見を受けて、騒音基礎データを見解として環境保全図書外において示すとともに、ホバリング時の騒音基礎データが垂直離着陸モードであることを示したが、ホバリング時の騒音基礎データが垂直離着陸モードであること自体も環境保全図書には何ら示されていない。

沖縄防衛局は、垂直離着陸モードを環境保全図書に記載しなかった理由として、前記平成 24 年協定を挙げて「運用上必要な場合を除いて、MV-22 は通常、米軍の施設及び区域内においての垂直離着陸モードで飛行」するとされている点を挙げているが、かかる協定の実効性が乏しいことから、ありうべき状態を想定して予測することが求められる。

ウ　相手方の主張に対する反論

(ｱ)　相手方の主張

垂直離着陸モードはホバリングのみと確認したためデータの提供を受けてなく、またこれについては現地でホバリング時の騒音測定を実施した。

オスプレイの飛行時における騒音基礎データを「スラントディスタンス」と「ピーク騒音レベル」の線グラフによって示し、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可能である。航空機の飛行時の騒音基礎データは他の事例でも同様に線グラフのみで記載している（87～89 頁）。

(ｲ)　反論

グラフから大まかな騒音レベルを把握することが可能だから騒音予測の妥当性を検証できるとの主張は、余りに粗雑である。

現に、環境保全図書 6-3-68（図-6.3.2.2.5）におけるオスプレイ（80度、60 度）の高度 100m 地点のピーク騒音レベルが生活環境部の質問に対する回答として示された資料 7-(1)では 250 フィート（75m）の数値とされており大きくずれている。また、環境保全図書 6-3-68 頁（図-6.3.2.2.5）では複数のデータが混在し、目盛りも粗いために dB 値の値を読み取ることは出来ない。（このデータ記載ミスについては、相手方も 87 頁で認めているが、承認処分後のこの段階でかかる誤りが判明してくること自体が、予測評価の信頼性に疑問をもたせるものである。）

さらに、他の事例においても線グラフのみによって示しているとの主張についても戦闘機と民間機の相違を考えない極めて不当な主張と言わざるを得ない。民間の航空機であれば公表されている基礎データに基づいてある程度の比較は可能であり、そうであればこそ線グラフ等により示すことも理解できるが、本事業は米軍基地であって軍用機の基礎データは不明であり、基礎データは事業者以外では知り得ないため、測定値を示さないと予測の妥当性が確認できないのである。

だからこそ環境生活部も重ねて騒音基礎データの提供と環境保全図書への記載を求めていたのであって、民間航空機との単純な比較は無意味である。

以上のとおり、オスプレイについては、環境影響評価手続における不適切な取り扱いを受けて、不十分な検討しかなされていないことは明らかであり、このような不十分な検討に基づく予測・評価が環境に「十分配慮」したものでないことは明らかである。

(8) 環境影響の評価基準

ア　検証

航空機騒音予測の前提となる条件が不当であることについていくつも述べてきたところであるが、さらに、そもそも、沖縄防衛局が採用しているWECPNL単体での騒音評価は適切ではなく、WHOガイドライン等に従ってLAmax[5]を基準として使用するべきである点でも沖縄防衛局の環境保全措置は不適切なものである。この点、第三者委員会報告書は以下のとおり指摘する。

オ　騒音影響の評価基準

環境生活部長意見〔7-(7)〕では，事業実施区域周辺域は静穏な地域であることを踏まえ，WHO 騒音評価ガイドラインが睡眠妨害を評価する指標である LAmax 値を採用して目標値を設定すべきとしたのに対し，３次質問回答等では，わが国の航空機騒音に係る環境基準としては WECPNL（現在は Lden）が用いられていることを理由として否定した。なお，知事意見〔条例第 3-3-(3)-カ〕でのピーク騒音レベルの評価の必要性の指摘に対しても，すでに同様の回答がなされている。

しかし，WHO 騒音評価ガイドラインは上記の総曝露量の日平均での指標では睡眠妨害へ対処できないことから LAmax を採用していること，そして，当該地域が静穏な地域でありそこに新たな飛行場を建設するという特殊性を有していることに照らして環境生活部長意見が述べられていることからすれば，LAmax について評価していないことは妥当ではない。（検証結果報告書 101 頁）

イ　瑕疵の内容

WHO 騒音評価ガイドラインは、睡眠妨害への対処のため LAmax を採用していること、静穏な当該地域へ新たに飛行場を建設するという特殊性

---

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

に照らして、LAmax について評価していないことは妥当ではない。

ウ　相手方の主張に対する反論

(ｱ)　相手方の主張

わが国においては航空機騒音に係る環境基準として WECPNEL が用いられており（当時）、沖縄県環境影響評価技術指針でも、評価項目に係る環境要素に関して基準又は目標が示されている場合にはそれと調査及び予測の結果との間に整合が図られているかを評価するとされているから妥当である（88 頁）。

(ｲ)　反論

一般的な空港施設とは異なり、基地施設における航空機騒音は、騒音の発生の仕方が定常的ではなく、突発的になりがちであり、また、その騒音の大きさもピーク値が大きくなり、心理的・物理的な影響が生じ得る。また、辺野古地区は「騒音に係る環境基準」の地域指定こそされていないものの、極めて静謐な地域であって、騒音環境基準の地域指定に準拠すれば A 類型（専ら住宅の用に供される地域）に相当する地域である。

このような地域的な特性に鑑みれば、騒音曝露量を中心に考察する WECPNL 単体による評価は適切ではなく、特に夜間における睡眠障害への影響との関係については LAmax を使用した予測・評価が求められる。

LAmax は WHO が定めるガイドラインにおいても航空機騒音による生活環境への影響の基準として承認されているのみならず、「MV-22 の沖縄配備及び日本での運用に関する環境レビュー」（2012 年４月）においても、大統領令第 12114 号、国防省指令第 6050，７、海兵隊指示 P5090．２A に従って、「Lmax、単発騒音曝露レベル」を採用しているなど、米国防省に認められた手法である（環境レビュー98 頁）。

また、国内においても平成 19 年３月に成田国際空港を有する成田市が発行した「地域の環境と生活に関する調査報告書」の第７章にも、WECPNL による睡眠妨害の評価は不適当であるとされている（甲Ｅ24）。

沖縄防衛局は、知事及び環境生活部から LAmax 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、LAmax を基準とした予測・評価を実施することなく、WECPNL 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。

(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

ア　瑕疵の内容

以上の位置通報点、場周経路、施設間移動等の検討が不十分であることに加えて、騒音の発生に大きな影響を生じ得る飛行回数の予測についても十分な検討が行われてなく、風向きによる音の伝播への影響について環境保全図書資料編によれば、主に夏季の東向きの風の際には、騒音発生区域が住民の生活区域である陸地側に大きく拡大していることが明白であるにもかかわらず、何ら検討をしていない。加えて、環境影響評価手続きの最終段階に至って突如現れたオスプレイに関しては、騒音の検証に必要なデータが環境保全図書に示されていない。

これらの問題を踏まえて、名護市の観測データと大きな乖離を示していることを踏まえれば、環境基準を超過する航空機騒音が発生しないという評価は適切に検討した結果とはいえない。

すなわち、名護市が平成 22 年 10 月から平成 26 年３月にかけて実施した調査結果によれば、普天間飛行場が供用されている現状においてすら、

事業実施区域にほど近い辺野古地区における 96.7dB をはじめとして豊原地区や久志、瀬嵩、安部地区においても概ね 95dB あるいはこれに近い数値が観測されている（甲 E23「航空機等騒音測定値・月別最大値（ピーク騒音レベル）」）*。

これに対して、沖縄防衛局が実施した騒音の予測においては、最も高い数値を示している安部集落ですら、最大 78.3dB にとどまり、極めて大きな乖離を示している（環境保全図書資料編 6-3-26）。

キャンプ・シュワブと距離的に離れており、施設間移動に際しても十分な高度を確保し得る普天間飛行場との関係においてすら、95 dBを超える極めて高い騒音値が出ているにもかかわらず、キャンプ・シュワブと極めて距離的に近接する辺野古新基地供用時のピーク騒音レベルが、最低 47.5dB、最大 78.3dB ということは凡そ考え難い。

この様な測定結果は、端的に、沖縄防衛局が環境保全図書において使用した数値や数値に基づく測定方法が不当であることを実証するものである。

イ　相手方の主張に対する反論

(ｱ)　相手方の主張

風向きを考慮した予測については、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のであり、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するのが一般的である。他方、知事意見を踏まえ、騒音レベル（ＬＡ）予測コンターを参考として環境保全図書資料編 6-3-85~93 に、エンジンテスト時とホバリング時で試算したものを記載した。騒音伝播に関する風向きによる影響は季節により正負両方あることが示された。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。したがって、風向きによる音の伝播の影響は十分検討している（82～84 頁）。

(イ) 反論

風向きにより音の伝播への影響が騒音被害との関係において極めて重要な意味を持つことは明らかである以上、環境保全図書においてもその影響を加味した予測・評価をしなければならない。

知事意見及び環境生活部意見において、この点を指摘し、風向きを考慮した上での予測・評価を実施するよう求めたが、沖縄防衛局は、他の空港において実施されている方法を履行しているといった回答に終始した。しかし、風向の影響は、離発着の方向の設定と音の伝播の双方にあるのだから、前者を考慮したというだけで不十分なことは明らかである。

これに対して、環境保全図書資料編 6-3-85 においては、対象地域の平均的気象条件として夏季「東の風 3.1m／s」、冬季「北の風 5.6m／s」として試算されたデータが掲載されている（環境保全図書資料編 6-3-86～93、図 6.3.64～71）。この平均的気象条件を基に作成された予測コンター[6]は、風向や騒音発生源を特定した単発騒音の騒音レベルのコンターに過ぎず、年間を通して風向の変化がどのように影響してくるのかについては考慮されていない。これによっても、主に夏季の東向きの風の際には、騒音発生区域が住民の生活区域である陸地側に大きくが陸地側に拡大していることが容易に把握できる。したがって、風による音の伝播が騒音被害との関係において極めて重要な意味を持つことは明らかである以上、環境保全図書においてもその影響を加味した予測・評価をしなければならない。

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、風向きによって

---

[6] 予測コンター：騒音の区域を等高線状の線によって表現した図。

騒音の発生に大きな影響が生ずることが環境保全図書資料編 6-3-86 以下から明らかである以上、評価及び環境保全措置の検討においては、そうしたことも考慮すべきである。

この様な、検討を全くすることなく、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。

以上述べたとおり、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。また、そもそも、採用している環境基準自体が不適切であること、いずれを取っても、不十分なものであって到底「現況及び影響を的確に把握」したものではない。

(10) 法第４条第１項第２号要件を充足しないこと

以上から、沖縄防衛局による環境保全措置は不十分であったにもかかわらず、「承認審査においては、１号要件の審査項目①に関し、「代替施設の供用に伴う飛行経路については、滑走路をＶ字型にして運用を図ることから、周辺地域上空を基本的に回避する方向で対応しており、騒音による影響は、住宅地からの距離が離れることによる距離減衰が見込まれる。」と、事業者の見解を繰り返すにとどまっており、飛行経路や回数の予測の疑念、騒音規制措置の実効性にかかる問題、採用されるべき評価基準などの指摘に何ら検討がないままに終わっている。」（検証結果報告書 102～103 頁）。

結局、本件環境保全措置の重要部分は、普天間飛行場等における協定と同様、全て、「運用上の所要」等の抽象的な必要性に基づいて容易に破られ得るものであり、審査過程における、基本合意書からの変遷や場周経路の変更、飛行経路に関する審査密度の低さ、基礎となる事情の不適切さ等に鑑みれば、辺野古新基地は、現に普天間飛行場が生じせしめている危険性を単に移転し、

新たな被害を生じさせ、蔓延させるものに過ぎない。

よって、本件環境保全措置は明らかに「現況及び予測を的確に把握」したものでもなく、また、「影響の程度が（中略）環境基準に照らして許容できる範囲にとどまっているものでもないから、１号要件審査項目(7)に適合するとした、本件承認審査は不合理なものであり、航空機騒音にかかる環境保全措置についても、同項目に不適合であることに加え、２号の環境保全への十分配慮の要件を欠くものというべきである。

## 8　低周波音について

（環境保全図書６．５　低周波音【４分冊中の２】）

### (1)　低周波音の意義及び影響

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

低周波音については、近時、具体的に人の心身に健康被害を生じせしめうるものとして、各種の研究報告が出されており、第１次普天間爆音訴訟控訴審判決においても「知見が蓄積された現在においては、低周波音を含む騒音に曝露された場合には、低周波音を含まない騒音に曝露された場合に比して、心身に対する騒音被害が一層深刻化するという経験則が見いだされるに至ったものというべきである。」として、国の違法な権利侵害を肯定している。

### (2)　環境保全図書の概要

沖縄防衛局の環境保全図書の概要については、概ね、航空機騒音と同じように安倍集落から前原集落にかけて、調査地点を設定した上で予測を行った。

もっとも、ここで沖縄防衛局は、環境省が発行する手引き「低周波音問題

対応の手引書」を利用することなく、「低周波音に対する感覚と評価に関する基礎研究（昭和 55 年度文部省科学研究費「環境科学」）」に基づいて得られた閾値[7]を基準値とした。

その結果として、航空機騒音と同じく「環境影響の回避・低減に係る評価」については、「代替施設の供用に伴う飛行経路については、滑走路を V 字型にして運用を図ることから、周辺地域上空を基本的に回避する方向で対応しており、騒音による影響は、住宅地からの距離が離れることによる距離減衰が見込まれます。」「環境保全措置の効果を検証するため、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」とし、沖縄県は上記理由に基づいて 1 号要件審査項目 (7) を「適」とした（別添資料 1 頁）。

(3) 検証

検証結果報告書においてはこの点に関して、以下のとおり報告されている。

**事業者は，オスプレイの低周波音の物的影響の評価にあたっては 閾値 (参照値) としては環境省の「低周波音問題対応の手引書」（平成 16 年 6 月） 記載の閾値を使用している。しかし，一方，低周波音の心理的影響の評価については，事業者は環境省の同手引書の閾値（参照値）よりも 10 dB 以上も高い（緩い）独自の閾値を設定して恣意的な評価を行っている（環境保全図書・ 6-5-70～71 頁 図-6.5.3.1.1 及び 6.5.3.1.2）。**（検証結果報告書 101～102 頁）

(4) 瑕疵の内容

沖縄防衛局は、環境省が発行する手引き「低周波音問題対応の手引書」（平成 16 年発行）を物的影響の基準となる閾値*として採用したものの，心

---

[7] 閾値（いきち，しきいち）
：低周波音が人や物に対して心理的・生理的あるいは物的な影響・反応を生じさせる最低値。

理的影響に関しては同手引書を利用することなく、「低周波音に対する感覚と評価に関する基礎研究（昭和 55 年度文部省科学研究費「環境科学」）」に基づいて得られた閾値を基準値として評価を実施している。

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

ましてや、物的影響については環境省の手引書を利用しておきながら、心理的・生理的影響については何らの理由もなくこれを利用しなかったことは極めて不適当である。

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

(5)　相手方の主張に対する反論

ア　評価の基準

(ｱ)　相手方の主張

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、新たに評価基準を設定する必要があった。環境省手引書の参照値を用いなかったのは、それが「苦情に関する参照値」であるため、心理的影響は「圧迫感・振動感」を示した他の論文が適当と考えたからである。ここで用いた閾値は東京国際空港拡張事業（平成 18 年６月）、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、恣意的な閾値を使用したのではない（88～89 頁）。

(イ)　反論

低周波音に研究途上の未知数の部分がある以上、そこで採用すべきはより厳しくより新しい基準とすべきであることはもちろんのこと、普天間飛行場における騒音被害の現状や事業者として厳格な数値を採用して環境保全措置について検討するという姿勢に鑑みれば、なおのこと環境省の手引書との適合性を評価すべきである。

ましてや、物的影響については環境省の手引書を利用しておきながら、心理的・生理的影響については何らの正当な理由もなくこれを利用しなかったことは極めて不適当である。相手方が採用した「低周波音に対する感覚と評価に関する基礎研究」における当該部分は、低周波音におけるさまざまな心理的影響、不快感のうち、「圧迫感・振動感」のみをとりあげて測定したものであるから、環境省手引書の参照値より適切だという根拠にはならない。

沖縄防衛局は、閾値の設定について、平成 10 年に方法書手続が開始された中部国際空港建設事業や、平成 16 年に方法書手続が開始された東京国際空港拡張事業において採用されていることのみをその根拠としている。中部国際空港建設事業については、環境省の手引書が作成される以前の環境影響評価であり、東京国際空港拡張事業も環境省の手引書が発行されて間もない事業であり、比較対象として不適切であ

る。

また、航空機騒音や低周波音騒音に関する研究は発展途上の部分があり、現に、航空機騒音に関する環境基準は、本件埋立承認に先立つ平成 25 年４月１日には、騒音継続中における音の増減を１次関数的にとらえる WECPNL に代わって、積分を用いてより正確な騒音の総曝露量を計算する Lden に変更されている。

この様な、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きが開始された本件埋立事業との関係で、環境省の閾値よりも 10 dBも高い閾値を設定したことの説明にはなっていない。

オスプレイの低周波音による心理的影響については、沖縄防衛局が自ら設定した基準値によっても一部地点において基準値を超過しているが、環境省が採用する手引きの基準値よりも 10 dBも高い数値であって、もし仮に環境省の基準で評価すれば、心理的影響についても全ての地点で基準値を超過することになる。このような否定的評価を減殺しようとして恣意的な基準値採用をしたとみられる。

そのため、環境保全図書においても、航行時の心理的・生理的影響に関しては、一部予測地点の一部周波数において環境基準を超過していること、物的影響に関しては、AH-1、UH-1 は一部予測地点において、そして、オスプレイに関しては、全ての予測地点において基準値を超過しているとし、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ないでいる（環境保全図書・6-5-69、6-5-73、6-5-78）。

また、「国または地方公共団体による環境保全の基準又は目標との整合性に係る評価」についても同様に、航行時の心理的・生理的影響

に関しては、一部予測地点の一部周波数において環境基準を超過していること、物的影響に関しては、AH-1、UH-1 は一部予測地点において、そして、オスプレイに関しては、全ての予測地点において基準値を超過しているとした上で、影響の程度については不確実性が伴うとのみ記載し、整合性に関する結論を明確にできていない。

これらに加えて航空機騒音の項にて指摘した不適切な事項を合わせると、低周波音被害について、環境に関する基準又は目標と整合性がとれず、十分な環境保全措置がなされるとはいえない。

イ　環境省の手引きについて

(ｱ)　相手方の主張

環境省の手引の参照値は、固定発生源から発生する低周波音について苦情の申立が発生した際に、低周波音によるものかを判断する目安であり、基準値ではない。また、一部で目標値の超過がみられるが、影響の出方に差があり、事前に環境保全措置を講ずることは困難である（90 頁）。

(ｲ)　反論

低周波音に対する環境基準が確立していないもとでも、上記の環境省の手引では、低周波音による苦情が出ることを想定しているものであり、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。また、影響の出方に差があることが低周波音の発生源を予防的に抑えることを免じる根拠とはなりえない。

ウ　恣意的な基準値の取扱いの結果もたらされたこと

かかる恣意的な基準値の取扱いの結果、以下のとおり、低周波について的確な予測、評価と環境保全措置がなされないこととなっている。

(ｱ)　基準値を超過していること

航空機騒音の項目において述べたとおり、オスプレイは 100Hz 以下の低周波音が極めて強いという音響的特徴が報告されている機体であり、低周波についてより慎重な予測・評価が求められる。それにもかかわらず、環境影響評価手続では後出しにされ、かつ米軍から流用したデータのみで予測、評価を行ったのみである。

かかる不十分な予測・評価のもとでも、オスプレイについては、物的影響に関しては全ての予測地点において基準値を超過している（AH-1、UH-1 にあっても一部予測地点において超過している）。更に心理的影響についても一部地点において基準値を超過しているが、これは上記のとおり沖縄防衛局が自ら設定した基準値であり、環境省が採用する手引きの基準値よりも 10 dBも高い数値であって、環境省の基準で評価すれば、心理的影響についても全ての地点で基準値を超過することになる。このため、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（環境保全図書 6-5-69、6-5-73、6-5-78）。

環境アセスメントが、作為的な条件設定によって、「環境に与える影響は軽微」という結論を如何様にしても導くことを捉えて「アセスメント」と「合わす，合わせる」をかけて、「アワスメント」「アワセメント」などと揶揄されているところであるが、本件環境保全措置の中でも低周波音に関しては「合わせる」ことすらできていないのである。

この様な結果は、方法書・準備書において、十分にオスプレイのもたらす危険性を考慮しなかったことにあり、その結果として、自らの設定した閾値との整合性すら取れない状況に陥っているのであって、低周波音に関しては、より一層事前手続の不当性が予測・評価の不当性に直結しているといえる。

(イ)　環境保全措置が不適切であること

このように、「国または地方公共団体による環境保全の基準又は目標との整合性に係る評価」にあっても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。

すなわち、低周波音についても沖縄防衛局は「代替施設の供用に伴う飛行経路については、滑走路をＶ字型にして運用を図ることから、周辺地域上空を基本的に回避する方向で対応しており、低周波音による影響は、住宅地からの距離が離れることによる距離減衰が見込まれます。」「環境保全措置の効果を検証するため、低周波音の事後調査を実施し、対策を要する場合には、専門家等の指導・助言を得て、必要な措置を検討し、米軍が環境保全措置を理解し運用するよう要請し、十分に調整を行う」という環境保全措置を示しているが、この様な対策は何ら実効性を有するものではない。

そもそもの普天間飛行場における運用状況に鑑みれば、飛行経路が周辺地域上空を基本的に回避するという対策が何ら実効性を有するものではないこと、位置通報点やＢ滑走路の場周経路の設定がされていないこと、施設間移動の可能性を踏まえていないこと、運用回数の予測、風向きによる伝播可能性等の検討が不十分であることのほか、オスプレイの騒音基礎データが不適切であることなどから、何ら信用に足るものではない。

(6)　法第４条第１項第２号要件を充足しないこと

以上から、明確な根拠もなく自らの有利な閾値を設定した上で予測・評価を行っていること、特に、オスプレイに関しては、環境影響評価手続の不備を受けて、心理的影響に関しては自ら設定した閾値との関係においてすら、物的影響に関しては予測全地点において基準値を超過していること、そして、

飛行経路、運行回数等々の航空機騒音と同様に不十分な予測・評価しか出来ていないこと、いずれからも、到底、現況及び影響を的確に把握したものでも、また、環境に「十分配慮」したものであるとは評価できない。

したがって、オスプレイをはじめとする航空機の低周波音に関して考慮すべき事項を考慮せず、考慮すべきではない事項を不当に重視し、その結果として、著しく不合理な審査となっている。

よって、沖縄県が１号要件審査項目(7)において、「周辺地域上空を基本的に回避することによる距離減衰」と「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・調整」することを以って、「適」と判断したことは明らかに不合理であり、低周波音にかかる環境保全措置についても、同項目に不適合であることに加え、２号の環境保全への十分配慮の要件を欠くものというべきである。

## 9　２号要件についての結論

以上にみたとおり、事業実施区域周辺の稀少な生態系の重要性の評価がなされないまま当該事業の実施を前提とした保全措置に終始していること、技術的に確立していない海草やサンゴの消失に対する評価が十分なされない一方でその移植の手法について具体化せずに先延ばしにしていること、本事業によって絶滅を招くことは到底容認できないジュゴン地域個体群の生息にとっての事業実施区域周辺の環境の評価が非科学的であること、ウミガメの産卵場所の評価や整備についても十分な知見に基づいていないこと、外来種侵入対策についても具体化せずに先延ばしにしていること、騒音や低周波音の影響についても希望的な予測評価に終始していること等の重大な問題があることから、１号要件の審査基準(1)及び(7)、２号要件の審査基準(1)ないし(4)に適合せず、瑕疵があるというべきである。

## 第４　前知事の要件審査過程は合理性を欠いていたこと

### １　はじめに

申出人が、本件埋立承認に係る２号要件の審査過程が合理性を欠いていたと判断するに至った、前知事による要件審査過程の不合理性、問題点は以下のとおりである。

### ２　承認判断に至る経緯（概要）

承認審査の担当部署である土木建築部海岸防災課は、平成 25 年 12 月 26 日付で、それまでの審査結果を取り纏めて、本件埋立承認の審査結果を示す文書（「内容審査（乙９の２）」「内容審査別紙（乙９の３）」及び「別添資料（乙９の４）」からなる。これらをまとめて、以下、「本件審査結果書」という。）を添付して、承認決裁回議書（以下「本件決裁回議書」という。）を起案し、これを回議に付した。そして、翌日の平成 25 年 12 月 27 日、前沖縄県知事は、「本件審査結果書」に基づき、本件審査基準を具備していると判断し本件承認に至ったものである。

### ３　審査基準及び審査結果の内容

(1)　前沖縄県知事は、２号要件に関連する審査事項について、いずれも「適」との判断をした。

(2)　今一度、審査事項及び審査結果を確認することとする。

「内容審査」「内容審査別紙」文書によれば、各審査事項の内容及び審査結果（「適」と判断した理由）は、以下のとおりである（乙９の３）。

ア　１号要件審査事項(1)

【審査事項】

埋立てにより地域社会にとって生活環境等の保全の観点からみて現に重

大な意味をもっている干潟、浅海、海浜等が失われることにならないか。

【審査結果】

埋立区域は「キャンプ・シュワブ水域」内に位置し、立入禁止、網漁業が禁止される などの制限が既に行なわれている水域である。また、埋立による海域の消滅により、水質の悪化などは予測されていない。さらに、埋立施行区域に共同漁業権を有する名護漁業協同組合からは埋立ての同意を得ている。

このような状況から判断すると、地域社会にとって生活環境等の保全の観点からみて現に重大な意味をもっている干潟等が失われることには該当しないものと考えられる。

イ　1号要件審査事項(7)

【審査事項】

埋立地の用途から考えられる大気、水、生物等の環境への影響の程度が当該埋立てに係る周辺区域の環境基準に照らして許容できる範囲にとどまっているか。

【審査結果】

飛行場の供用に伴う大気、水質の予測結果は環境基準を満足している。このことから生物等への影響も軽微と考えられる。また、飛行場の供用に伴う騒音について一部地域で環境基準値相当を超過する予測となっているが、住宅地域では超過しておらず、普天間基地の現状も併せて考慮すれば「許容できる範囲にとどまっている」と判断される。

なお、これらの予測の前提となる工法、対策等を確実に実施させるためには、留意事項を附すことが望ましい。

ウ　2号要件審査事項(1)

【審査事項】

護岸、その他の工作物の施工において、周辺の状況に 対応して、生活環境への悪影響、水質の悪化、有害物質の拡散、にごりの拡散、水産物等への悪影響、大気汚染、騒音、振動、植生・動物への悪影響、自然景 観への悪影響、文化財、天然記念物等への悪影響、交通障害等の防止、その他 環境保全に十分配慮した対策（護岸等の構造の選定、作業機器の選定、工事工法の選定、資材等の運搬の手段及び経路、その他）がとられているか。

【審査結果】

護岸、その他の工作物の施工において、別添資料のとおり、現段階で取り得ると考えられる工法、環境保全措置及び対策が講じられていることから、環境保全に十分配慮した対策がとられていると認められる。

なお、これらの工法、対策等を確実に実施させるためには、留意事項を附すことが望ましい。

エ ２号要件審査事項（２）

【審査事項】

埋立てに用いる土砂等の性質に対応して、水質の悪化、有害 物質の拡散、にごりの拡散、水産生物等への悪影響、粉塵、飛砂、悪臭、害虫等の防止その他環境保全に十分配慮している工法（施行順序、護岸等の構造の選定、土砂等の採取、運搬、搬入方法、覆土等）がとられているか。

【審査結果】

埋立てに用いる土砂等の性質に対応して、別添資料のとおり、現段階で取り得ると考えられる工法、環境保全措置及び対策が講じられていることから、環境保全に十分配慮した対策がとられていると認められる。

なお、これらの工法、対策等を確実に実施させるためには、留意事項を附すことが望ましい。

オ　２号要件審査事項（３）

【審査事項】

埋立土砂等の採取・運搬及び投入において、埋立てに関する 工事の施行区域内及び周辺の状況に対応して、生活環境への悪影響、水質の悪化、有害物質の拡散、にごりの拡散、水産生物等への悪影響、粉塵・飛砂、悪臭、害虫、大気汚染、騒音、振動、植生・動物への悪影響、文化財、天然記念 物等への悪影響、交通傷害等の防止その他環境保全に十分配慮した対策（埋立て工法の選定、作業機器の選定、埋立土等の運搬の手段及び経路の選定、土取場跡地の保全、その他）がとられているか。

【審査結果】

埋立土砂等の採取・運搬及び投入において、別添資料のとおり、現段階で取り得ると考えられる工法、環境保全措置及び対策が講じられていることから、環境保全に十分配 慮した対策がとられていると認められる。

なお、これらの工法、対策等を確実に実施させるためには、留意事項を附すことが望ましい。

カ　２号要件（４）

【審査事項】

埋立てにより水面が陸地化することにおいて、周辺海域の海 流、潮流の変化等から生ずる水質の悪化、水産生物への悪影響、異常堆砂、異常洗掘、航路泊地等の埋没等の防止、その他環境保全に十分配慮した対策（埋立区域の位置・面積・法線・護岸等の構造の選定、埋立てに関する工事の方法 の選定、その他）がとられているか。

【審査結果】

埋立てにより水面が陸地化することにおいて、別添資料のとおり、現段階で取り得ると考えられる工法、環境保全措置及び対策が講じられていることから、環境保全に十分配慮した対策がとられていると認められる。

なお、これらの工法、対策等を確実に実施させるためには、留意事項を附すことが望ましい。

## 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

申出人は、環境影響予測・評価に不確実性があることを否定するものではない。承認の判断にあたって、承認後に順応的管理を行うこととし、適宜留意事項を附して、環境保全措置を実効性あるものにするということもありうる。

しかしながら、環境保全措置が実効性あるものになるには、環境影響評価手続を行うにあたって設定した許容レベルが適切なものであることが大前提となる。許容レベルというのは、影響評価の対象について、どの程度までの環境破壊を受け入れるか、という限界のことである。例えば、ジュゴンについて言えば、絶滅の危機に瀕している沖縄のジュゴンの許容レベルは、沖縄のジュゴン個体群が回復することを阻害せず、かつ回復したジュゴンが、その後、生存を続けるに必要な環境を温存することの妨げにならないという程度まで必要となるのであり、現存しているジュゴンが生活できればいいというような許容レベルでは足りないのである（甲Ｅ33、甲Ｅ34）。この点、沖縄防衛局による許容レベルの設定にはそもそも誤りがあり、かかる設定のもと行われた調査・予測に基づき示された環境保全措置について、いくら順応的管理を行うと言ってみても、留意事項を附しても、環境保全措置が十分なものあるいは実効性のあるものにはなりえない。

したがって、本件において、承認に留意事項を附したとしても、上記のような観点から問題があったといえる。

## 5　知事意見の「不可能」という見解について

平成 24 年３月 27 日付にて発出された知事意見（甲Ｂ１）においては、404 件の問題点が指摘され、「名護市辺野古沿岸域を事業実施区域とする当該事業

は、環境の保全上重大な問題があると考える。」「また，当該評価書で示された環境保全措置等では、事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全を図ることは不可能と考える。」と結論づけている。

知事意見は、環境についての専門家による科学的知見を踏まえた意見である（甲Ｂ26）。その内容は、当時の科学的到達点に照らしたうえで、重大な問題と考えられる点を挙げたものであり、かつその問題点に対する措置を講ずることを要求することは、決して無理を強いるようなものではない。

そうであれば、知事意見が、「当該評価書で示された環境保全措置等では、事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全を図ることは不可能」と指摘している以上、当該知事意見が発出された時点において、沖縄防衛局が評価書において示す環境保全措置等では、公水法第４条第１項各号の実体要件を充足していなかったといえる。

## 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

### (1)　本件承認は知事意見に基づいて審査されるべきものであること

環境影響評価法第 33 条第３項は、「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ものでなければ当該免許等を行わないものとする旨の法律の規定があるものを行う者は、評価書の記載事項及び第二十四条の書面に基づいて、当該法律の規定による環境の保全に関する審査を行うものとする」としている。

上記引用した環境影響評価法第 33 条は、対象事業の根拠法と環境影響評価法との横断条項であるところ、法がこのような横断条項を設けた趣旨は、法律の定める許認可等の基準審査と本法の環境保全の審査結果を併せて判断することを規定することによって、環境アセスメントの審査結果を事業の実施の可否や内容に反映させようとするところにある。すなわち、環境アセスメントは、環境影響評価法に基づいて手続としてとりあえず行えば良いとい

った形式的なものではないし、根拠法の許認可判断と切り離された手続でもない。環境アセスメントの結果は、対象事業の根拠法の要件適合性審査にあたって、当該事業実施の可否に影響する実質的な考慮要素となるものである。

本件について言えば、沖縄県知事は、平成24年12月18日付沖縄防衛局が提出した補正評価書及び平成24年3月27日、沖縄県知事が沖縄防衛局に対し提出した知事意見に基づいて、本件埋立事業実施の可否を含めて、環境アセスメントの審査結果が公水法の要件に反映されるように審査することが、法律上（環境影響評価法第33条3項）要請されているといえる。

(2) 知事意見で指摘される問題点が解消されぬまま承認に至ったこと

検証結果報告書（甲Ａ１）が、「**具体的には、本件では後述のとおり知事意見書で、多数の疑問が呈され、環境保全を図ることは不可能とされているのであるから、後述の審査項目の判断にあたって、若しくはこれに加えて、知事意見で呈された疑問が審査手続において解消されたか否かが、本件審査に瑕疵がないかを判断するに当たって重要となるものである。**」と指摘するとおり、知事意見によって示された疑問点・問題点が、承認段階において、「環境保全を図ることが不可能」ではないと言える程度に解消されているか否かは、県の判断過程の合理性の有無を判断するについて重要な視点である。

より具体的に言えば、沖縄県知事が、「評価書（補正評価書）の記載事項及び第24条の書面（知事意見）に基づいて、当該法律（公水法）の規定による環境の保全に関する審査を行う」（環境影響評価法第33条3項）ということの実質的意味は、「当該評価書で示された環境保全措置等では、事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全を図ることは不可能と考える。」と結論づけた知事意見において具体的に示された疑問点・問題点が、補正評価書の内容あるいは、承認段階において、解消されているかどうかを実質的に審査するということである。この審査は、上記(1)において述べた環境影響評価法第33条3項の趣旨に鑑みれば、形式的な審査ではありえず、本

件埋立事業実施の可否の決定も含めた実質的な審査でなければならない。そして、知事意見の内容からすれば、当該知事意見が発出された時点において、沖縄防衛局が評価書において示す環境保全措置等では、公水法第４条第１項各号の実体要件を充足していなかったといえるのであるから、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・問題点が解消されていない限り、前沖縄県知事は、本件埋立承認申請が２号要件に適合するとの判断はなしえなかったはずである。

この点、本件承認時点において、知事意見が指摘する問題点の多くが解消されていなかったことは、第３において詳細に述べたとおりである。

## 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

### (1)　環境生活部長意見の位置付けについて

平成 25 年 11 月 12 日、土木建築部海岸防災課・農林水産部漁港漁場課により、審査状況について中間報告が提出されている（甲Ｂ６）。同報告には、１号要件については、「国土利用上適正かつ合理的かについては、飛行場の供用による騒音問題、ジュゴンへの影響をどのように判断するかがポイント」また、２号要件については、「環境保全への配慮については、環境影響評価書に対し「当該評価書で示された環境保全措置等では、事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全を図ることは不可能」とした知事意見への対応がポイント」とするとともに、「環境生活部の見解を基に判断」するとしている。

上記中間報告が提出されてまもなくの平成 25 年 11 月 29 日、環境生活部長による意見書が提出された（甲Ｂ９）。同意見は、土木建築部長及び農林水産部長からの照会に対する回答である。同意見は、環境保全の見地から、18 項目にわたって詳細に問題点を指摘したうえで、「当該事業の承認申請書に示された環境保全措置等では不明な点があり、事業実施区域周辺域の生

活環境及び自然環境の保全についての懸念が払拭できない。」と結論づけている。

環境生活部長の意見は、知事意見のように、法が直接承認判断の基礎とすることを要請するものではないものの、県知事が、２号要件適合性の審査をするにあたっては、当然に判断の基礎とされるべきものである。より具体的に言えば、２号要件に適合するとの判断がなされるにあたっては、環境生活部長意見が懸念事項として指摘している点は、解消されていなければならない。

というのは、環境という専門分野に係る審査項目については、当然、県内部の専門部署である環境生活部により検討が進められ、当該検討結果が、結論として知事の承認・不承認の判断に反映されるものであること、また、前述のとおり、承認手続審査の担当部署である土木建築部自身が、２号要件については、「環境生活部の見解を基に判断」するとして、承認・不承認の審査過程においては環境生活部の見解を基礎にすると表明しているという経緯があるからである。

(2)　環境生活部長意見との調整がなされず、環境生活部長意見で指摘される問題点が解消されぬまま承認に至ったこと

上記のとおり、沖縄県知事が２号要件適合性の審査を行うにあたっては、最終的に環境生活部長意見において指摘されていた問題点が払拭されたか否かについて検討するため、当然に、環境生活部と調整を行うはずである。

そうであるにもかかわらず、前沖縄県知事は、環境生活部との調整は行わず、結果として、環境生活部長意見において指摘されていた問題点は払拭されぬまま承認の判断に至ったものである。

この点についての詳細は、以下、第三者委員会指摘のとおりである。

**13　本件審査過程での問題点**

**(1)　環境生活部との意見調整について 前述のとおり，本件審査過程にお**

いては，環境生活部長に意見照会をし，環境生活部長は平成 25 年 11 月 29 日に「生活環境及び自然環境の保全についての懸念が払拭 できない」旨の意見書を提出している。

これに先立ち，沖縄県は同年 11 月 12 日に審査状況中間報告を出している。この時点で県は１号要件については「国土利用上適正かつ合理的かについては，飛行場の 供用による騒音問題，ジュゴンへの影響をどのように判断するかがポイント」とし， また２号要件については「環境保全への配慮については，環境影響評価書に対し「当 該評価書で示された環境保全措置等では，事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全を図ることは不可能」とした知事意見への対応がポイント」とした上で， いずれも「環境生活部の見解を基に判断」としていた。

ところが，沖縄県では，上記のとおり懸念は払拭できない旨の意見書が環境生活 部長から出たにもかかわらず，１号要件及び２号要件ともに「適」と判断している。 そして，環境生活部長の意見を基に３次，４次質問をしそれぞれ回答を得ているが、この回答について環境生活部長に送付したり，意見照会する等もしていない。 この点は，前記の中間報告において「環境生活部の見解を基に判断する」としたことと矛盾すると言わざるを得ない。 また，環境生活部長が意見を出した後に，同部と意見調整をしていないこともまた疑問である。 審査担当者は，環境生活部長に意見照会したこと自体，法に基づく要請ではなく，慣行により行ったもので再照会する慣行がない旨，また，環境生活部長意見は最終 意見とするという当時の部長の意向があった旨の説明をしている。 （中略）

しかし，審査担当者が意見照会した結果についての質問を事業者に対して行い， その回答が得られたのであれば，その質問の元になった機関に回答結果を伝える ことは当然と思われる。特に，本件では環境生

活部長意見は懸念が払拭できない との意見を述べているのであるから，３次，４次回答によって，同部の懸念が払 拭できたかどうかについては，さらに意見照会すべきものと思われる。

以上の点は，本件承認手続の過程における疑問である。

(3) 環境生活部長意見は専門家からの意見聴取に基づき作成されたこと

上記に加え、以下のとおり、平成 25 年 11 月 29 日付け提出された環境生活部長意見（甲Ｂ９）は、環境分野の専門家の意見に基づき作成されたことが明らかとなっている。

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

かかる照会を受け、沖縄県環境生活部長は、意見を述べるにあたっての参考とするために、環境分野の専門家に意見を求めることとした。通常の埋立承認手続において、土木建築部及び農林水産部長からの意見照会に回答する際、専門家の意見聴取を行ったことはなかった。しかしながら、本件埋立事業においては、先だって平成 24 年３月 27 日付にて発出された知事意見において 404 件もの問題点が指摘され、「名護市辺野古沿岸域を事業実施区域とする当該事業は、環境の保全上重大な問題があると考える。」「また，当該評価書で示された環境保全措置等では、事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全を図ることは不可能と考える。」と指摘されていたことに鑑み、沖縄防衛局により補正された環境保全措置等の内容が、専門的な知見から十分なものか確認する必要があった。そして、当該環境保全措置等の内容についての判断には、専門的事項が多数含まれていることから、環境生活部長の意見を述べるに先立って、専門家に助言を求めることとしたものである。

環境生活部長が外部の専門家に意見を聴取するにあたり、沖縄県は、平成 25 年 10 月 11 日に「普天間飛行場代替施設建設事業埋立承認申請手続に係

るアドバイザー設置要綱」を策定した（甲Ｂ17）。平成 25 年 10 月 17 日、環境生活部長は、当該設置要綱に基づき、宮城邦治氏（動物生態学の専門家）に対し、「普天間飛行場代替施設建設事業埋立承認申請の審査に関する専門家からの助言聴取に係る説明会について（依頼）」と題する書面（甲Ｂ18）を送付したうえ、翌 18 日、説明会を開催し、専門家らに対し、助言聴取にあたっての事前説明を行った。聴取を依頼した専門家は、第４期の沖縄県環境影響評価審査会委員合計 13 名である（甲Ｂ19）。本件埋立事業の補正評価書における環境保全措置が適切か否かを判断するにあたっては、環境についての一般的な知識はもちろん、事業の対象地である辺野古崎・大浦湾周辺の自然環境に通じていることが重要である。なぜなら、自然環境は、各々の地域でその特性が異なり多様であるところ、示された環境保全措置の内容が適切かどうかは、埋立の対象となる地域の自然環境を把握していてはじめて判断が可能となるものだからである。この点、聴取を依頼した専門家 13 名は、いずれも、沖縄県の大学機関において環境分野を専攻する研究者である。

専門家への依頼内容は、「普天間飛行場代替施設建設事業埋立承認申請書に係る環境保全の見地からの助言」とされ、助言の聴取方法は、「環境政策課長又はその代理の者による個別聴取（ただし、環境生活部長が必要があると認めるときは、書面による提出を以って聴取に代えることができる。）」、助言聴取の期間は、「平成 25 年 11 月 12 日まで」とされた（甲Ｂ19）。

上記依頼に基づき、環境生活部内では、各々担当者が各専門家から意見を聴取し、聞き取った内容をメモにまとめる作業を行った（甲Ｂ21～25）。

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

長意見（３頁以降の記載）に反映されている（甲乙Ｂ21～25、甲Ｂ９）。

環境生活部長は、かかる専門家からの意見を尊重し、平成 25 年年 11 月 29 日発出の意見書においては、「当該事業の承認申請書に示された環境保全措置等では不明な点があり、事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全について懸念が払拭できない。」との結論を出したものである（甲Ｂ21～25、乙Ｂ９）。

(4)　本件承認の判断は科学的・専門的知見に基づく意見にそぐわないものであること

上記のとおり、環境生活部長意見は、各分野の環境の専門家の意見に基づき作成され、「事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全について懸念が払拭できない。」との結論が述べられたものである。かかる意見が提出された直後の平成 25 年 12 月に入ると、審査担当課は、事業者からの回答や環境生活部長意見などを踏まえた実質的な審査、文書起案等に入ったとされ、同月 27 日に本件承認に至った。環境生活部長意見が提出されてからわずか１か月にも満たない期間である。

「自然環境の保全について懸念が払拭できない。」との意見が提出されてから承認の判断に至る間、審査担当者は、沖縄防衛局に対し、第３次、第４次質問をし、それぞれ回答を得ているものの、環境生活部長との調整は行っていないものである。審査担当者が、どのような理由で、「懸念が払拭できない」との意見を乗り越えて、承認の判断に至ったのか、それを具体的に示す資料もないことから明らかではない。この点、承認の判断時点において、環境生活部長意見において指摘される多数の問題点が解消されていないことは第４で詳述したとおりであることから、結果として、承認の判断は、環境生活部長意見に反映されている環境の専門家による科学的・専門的知見に基づく意見にそぐわないものであったといえる。

第２の２項で述べたとおり、２号要件の意義から、その判断は専門技術的

な知見に基いてなされるものであることに鑑みれば、本件承認が専門家の意見にそぐわない判断であるということは看過できない点である。

8　実質的な審査期間が極めて短いこと

本件承認申請については、平成 24 年３月 27 日付け、「当該評価書で示された環境保全措置等では、事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全を図ることは不可能と考える。」との知事意見（甲Ｂ１）が発出された後、平成 25 年 11 月 29 日付けの環境生活部長意見では、「生活環境及び自然環境の保全についての懸念が払拭できない」との指摘がなされていた（甲Ｂ９）。

この環境生活部長意見が提出されて間もなくの 12 月に入ってから、本件承認についての実質的審査、文書起案等が始まり、平成 25 年 12 月 23 日に前沖縄県知事から年内に判断する旨の指示があり、本件承認の判断がなされたものである。事業者からの回答や環境生活部長意見などを踏まえた実質的な審査期間は、わずか１か月である。

このように、前沖縄県知事が、数十件に及ぶ問題点を指摘したうえで「懸念が払拭できない」とする環境生活部長意見を覆し、承認の判断に至るまでの期間がわずか１か月であることに照らせば、前沖縄県知事は、公水法の趣旨・目的に基づいて十分な審査を行えたのかという疑問が残る。

この点については、第三者委員会も以下のとおり指摘している。

(2)　実質的審査期間が極めて短いこと

本件承認審査手続は，10 月頃から具体的内容判断に入り，11 月 12 日の中間発表の際にはまだ結論は出ていなかったとされ，12 月に入ってから具体的審査，文書起案等に入り，平成 25 年 12 月 23 日に知事から年内に判断する旨の指示があり（これは土木建築部の海岸防災課にしか知らされておらず，漁港漁場課には知らされていない。），環境生活部長の意見が出た後に特別の事情変更もないまま承認に至っている。

上記環境生活部へ意見照会した際，その回答期限は４ヶ月間とし，同期間の間環境生活部で検討が行われ，同部から意見が出たのであるが，それからわずか１ヶ月足らずに承認に至っている

この実質的審査期間が短いことも本件承認手続の過程における疑問である。

これまで検討したとおり，２号要件に限ってもその判断には様々な問題があるが，上記のような審査過程における問題点は，上記の判断に影響を及ぼした可能性があり，その点を指摘しておく。（検証結果報告書：113-119頁）

9　審査資料の形骸化

(1)　県による審査形式

県が作成した審査資料の内容が形骸化したものであることも、前沖縄県知事が当然考慮すべき事項を十分に考慮していないことを示している。

県による承認手続に係る具体的審査は、県内部の審査基準への適合性により判断されている。繰り返しになるが、環境に関する審査項目については、内部審査基準のうち、１号要件審査事項（１）及び（７）、２号要件審査事項（１）ないし（４）の部分である（乙９の２、３）。そして、２号要件審査事項（１）ないし（４）に係る具体的な環境保全措置等の内容は、「別添資料」（乙９の４）に記載されている。

(2)　審査項目及び別添資料の概略について

第三者委員会も指摘するとおり、「内部審査」と題する書面にある審査基準は、あくまで沖縄県内部の基準であり、それ自身の正当性も別途問題となりうるところである。その点は措くとして、２号要件審査事項（１）ないし（４）の審査結果欄をみると、いずれも、「別添資料のとおり、現段階で取り得ると考えられる工法、環境保全措置及び対策が講じられていることから、環境保全に十分配慮した対策がとられていると認められる。」と記載されて

いるだけである（乙９の３）。

別添資料は、環境保全措置についての国の最終見解を、県が取りまとめたものであるところ、その環境保全措置の内容について、具体性や実効性が担保されていないことについては、「第４　各論」の各審査項目において詳細に指摘したとおりである。

(3)　別添資料記載内容の検証

ア　別添資料の記載内容について、以下、その表現等に着目して検討する。

別添資料は、第４条第１項第２号についていえば、（１）ないし（４）の審査事項毎に、各審査対象（大気質・騒音・海域生物等）についての環境保全措置・対策等が列挙される形で構成されている。

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

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

イ　記載される保全措置の実質的内容も極めて空疎なものである。

保全措置の実質的内容に問題があることは、「第４　各論」部分でも指

摘したとおりであるが、改めて、生物の中でも保全の必要性が極めて高いジュゴンを例にとって検証する。

例えば、別添資料２号要件（３）の箇所においては、「環境保全措置が速やかに講じられる監視体制を構築してウミガメ類、サンゴ類、海藻草類及びジュゴンの事後調査並びにサンゴ類及び海藻草類の環境監視調査を実施し、当該環境監視調査結果に基づいて環境保全措置の効果も踏まえてその妥当性に関して検討し、必要に応じて専門家等の指導・助言を得て、必要な措置（既存の措置の見直しや追加の措置等）を講じる。」とされている（別添資料１９頁）。

上記記載では、「環境保全措置」「監視体制」「監視調査」の内容について一切明らかにされていない。ジュゴンは、絶滅危惧種であり、極めて慎重な保全措置（具体性かつ実効性のある措置）が検討されるべきであるにもかかわらず、この程度の記載にとどまる。このような極めて空疎な内容の保全措置の提示では、環境保全措置が適正か判断のしようがないし、まして十分等とその程度についての判断はかなわない。

また、「必要に応じて専門家等の指導・助言を得て、必要な措置を講じる。」との記載は、上記抜粋部分だけではなく、他の審査事項・審査対象についても多用される常套句である。事後的に、「必要に応じて専門家の指導・助言を得て、必要な措置を講じる。」との意見表明だけで、当該環境保全措置のすべてが「適正」かつ「十分」と認められるのであれば、実際のところ、県による審査など不要である。

ウ　別添資料の記載内容に関する問題点につき、第三者委員会は、各審査項目（海草藻類やウミガメの箇所）において、以下のとおり指摘している。

オ　別添資料について

以上の点について，別添資料では，審査結果としてまったく触れられ

ていない。

なお，知事意見〔法第 3-12-(2)，同-(4)～(6)〕は，そのほかにも施設の存在により，①海浜流が漁港側に流されることによる砂の堆積，②高波による砂 の移動として南側護岸部分が浸食されるとの予測，③流速変化による影響，④ これまで高被度であった場所の約 76％が残存するとの推定についての施設の 存在による影響の考慮の必要性，⑤底質の変化による影響について台風時の影響を考慮すべきこと，などを指摘している。これらについていかに審査されたかは明らかではない。

なお，前記第 6-1-(3)の審査担当者からのヒヤリングによれば，「結果的には」 とされているが，別添資料等に記載されていない事項は問題ないとされたこととなる。

カ　その他の審査結果

別添資料では，上記の指摘以外の部分について，以下の点（要旨）を示している。

① 海草藻場の消失を少なくするような代替施設位置の計画（7頁）

② 工事の実施や代替施設の存在に伴い海草藻場の生育分布状況が低下した 場合の専門家の助言を受けながらの生育基盤の環境改善（7，25頁）

③ ケーソン仮置きにあたって，海草類の分布範囲へのアンカー設置の可能 な限りでの回避（8頁）

④ 事後調査と環境監視調査の実施に基づく環境保全措置（8，13，19，25 頁）

しかし，これらも具体的な予測と検討内容などが示されておらず，対策の具体性や実効性も不明なままである。（検証結果報告書：79-80 頁

）

オ　別添資料で触れられている事項

以上のような問題点があるにもかかわらず、別添資料で触れられているウミガメ類についての審査結果をまとめると、①船舶の航行方法（後述のジュゴンについてと同様）、②工事区域内で産卵が確認された場合の運行計画調整などの保全措置、③供用時のナトリウムランプの使用と海面への照射回避のマニュアル作成（ジュゴンについてと同様）、④事後調査についての記載のみである。

これでは、ウミガメ類の保全について必要な検討がなされていないと言わざるを得ない。（検証結果報告書：70 頁）

エ　別添資料の形式面からしても、県内部における審査手続において考慮が足りなかったことが伺える。

例えば、別添資料２号要件（４）の箇所において、「＜海域生物・海域生態系＞」について記載されている部分（別添資料 24～25 頁）であるが、別添資料 24 頁の最終段に、「代替施設の存在に伴い消失する海草藻場に関する措置として、改変区域周辺の海草藻場の被度が低い状態の箇所や代替施設の設置により形成される静穏域を主に対象とし、専門家等の指導・助言を得て、海草類の移植や生育基盤の環境改善による生育範囲拡大に関する方法等やその事後調査を行うことについて検討し、可能な限り実施する。」との記載がある。

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

このように、明らかに同じ保全措置の内容を同じ審査対象の中で重複して記載する等といった点がみられることからも、結果的に県内部における

審査手続において考慮が足りなかったといえる。

10　小括

以上のとおり、前知事による本件埋立承認の審査過程において幾多の不合理性・問題点が存在することは明らかである。申出人が、本件埋立承認に係る2号要件適合性の審査過程について考慮要素の選択及び判断の過程は合理性を欠いていたと判断したことについて、裁量の逸脱ないし濫用は認められない。

## 第5　承認処分前後における前沖縄県知事の周囲の状況

### 1　はじめに

以下においては、前沖縄県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等を記載した新聞記事等の抜粋を示し、本件承認処分がなされた当時の状況について確認する。

### 2　平成25年12月14日（琉球新報）記事抜粋（甲G1）

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

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

### 3　平成25年12月18日（琉球新報）記事抜粋（甲G2）

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

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

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

知事は「沖縄振興で何とか 47 都道府県の一角に入った。今しばらく支援を賜りたい」と述べ、来年度予算での沖縄振興費 3408 億円の確保や本島への鉄道導入も要求した。

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

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

4　平成 25 年 12 月 20 日（琉球新報）記事抜粋（甲Ｇ３）

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

さらに、菅義偉官房長官は 19 日の会見で、知事が 17 日、普天間の５年以内の運用停止など負担軽減策などを要請した際、実現の担保を強く求めていたこ

とを明らかにした。日本政府は５年以内の要望について検討に入ったが米政府は日本の国内問題との見方を示しており、早くも日米間の足並みは乱れている。

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

知事は政府からの回答や運用停止などの実現可能性や県内世論、事務方の審査結果などを見極めて、年内に埋め立て可否を判断する方針だ。知事は 17 日から東京都内の病院に検査入院しているが一時的な外出許可を得て会談に臨んだ。官邸では車いすで移動した。

5　平成 25 年 12 月 21 日（琉球新報）記事抜粋（甲Ｇ４、同５）

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

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

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

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

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

めぐって最終調整をした。

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

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

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

6　平成 25 年 12 月 23 日（琉球新報）記事抜粋（甲Ｇ６）

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

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

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

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

は知事や副知事と事務方を交えて議論し判断する方針。２号「環境保全及び災害防止に十分な配慮」を念頭に置いているとみられる。

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

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

7　平成 25 年 12 月 26 日（琉球新報）記事抜粋（甲Ｇ７）

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

安倍首相は会談で普天間飛行場に配備されている垂直離着陸輸送機 MV22 オスプレイの訓練について、半分をめどに県外の複数の演習場で実施する方針を伝えた。米軍牧港補給地区の７年以内の全面返還に関し、前倒しを検討する作業チームを防衛省に設置したことも報告した。

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

立ての承認、不承認を決める」と述べた。

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

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

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

8　首相官邸ウェブサイトより抜粋（甲Ｇ８）

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

安倍総理はあいさつで次のように述べました。

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

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

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

その上でいくつかの重要な事柄について具体的に申し上げたいと思います。

まず沖縄振興策についてであります。平成 26 年度政府予算案では、消費税を含め、3460 億円を措置し、概算要求の総額 3408 億円を上回る規模のものを確保しました。また沖縄振興計画期間内、つまり平成 33 年度まで沖縄振興予算について、毎年 3000 億円台を確保することを昨日の閣議における私の発言

の通り、お約束をいたします。さらに、那覇空港滑走路増設については、平成31年末までに確実に工事を完了すること、OISTについては、その規模の拡充に向け、必要な財源の確保や教員の質の維持等の課題も含め、様々な観点から検討していく。そして北部振興事業については、平成33年度まで、毎年少なくとも50億円の事業を継続することをお約束をします。

安倍総理のあいさつを受けて仲井眞知事は次のように述べました。

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

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

そして、最後にコメントいたします。安倍総理にご回答いただきました、や

っていただいたことも、きちんと胸の中に受け止めて、これらを基礎に、これから先の普天間飛行場の代替施設建設も、建設に係る埋め立ての承認・不承認、我々も２日以内に最終的に決めたいと思っています。　（下線は引用者）

9　平成25年12月28日（琉球新報）記事抜粋（甲Ｇ９）

【知事発表文】

「私は就任以来、普天間飛行場の危険性除去のため、現実的な方策を訴えてきた。今、安倍総理の強いリーダーシップにより、５年以内の運用停止の道筋が見えつつある。」「沖縄振興予算の確保は、与党、市町村、県、そして政府の多くの方々が汗を流して確保したものだ。今般、政府から示された計画期間内の３千億円台の確保、那覇空港滑走路建設費の枠外確保などは、今後の沖縄の発展のために不可欠なものだ。一方で国際情勢は県民の意思に関係なく、緊張していると認識している。沖縄は一定の役割を果たさなければならない。」「いずれも重要な政策課題であり、いかに県民の利益を考え、実行するかだ。今回の政府の措置は、その意味でバランスが取れており、かつてない内容と申し上げた。」

【知事との一問一答】

（記者）「申請があったから認めるというだけでなく、県知事としての高度な政治判断があった。」

（知事）「今あなたと議論するつもりは毛頭ない。」

（記者）「１期目の選挙でも３年以内の閉鎖状態を掲げたが、実現しなかった。」

（知事）「政府としても自民党としても５年以内に普天間の運用停止状態に持って行く作業に入ると言っており、これ以上のものはあるか。これが一番立派な担保というか、政府とやり取りする時の一番の価値があるものだと思う。」

（記者）「判断の経緯について伺いたい。」

（知事）「埋立法に基づく処理はまさしく昨日今日、何日かで最終的な詰めをした。事務上の最終処理は、この１週間。そんなに昔から考えていたものではない。フェアに言うと、承認もあるし不承認もあり得た。実際、事務処理しないと出せないところがあった」「暫定的ではあっても県外移設に持っていくことができれば、万が一辺野古に決めたとしても一日も早い危険性除去は可能だと、こういうことで両方合わせて結論をごく最近出した」

（記者）「県と国は何度も約束をしてきた。稲嶺県政の時には 15 年使用期限を閣議決定したが実現しなかった。口頭の説明になぜそれほどまでに政府の決定に信用を置けるのか。」

（知事）「色んな取引、議論の過程で丁々発止やることはあっても、意見が違っても自分たちの政府だ。だまされる、だまされないという程度のものではないと思う。総理が出てきて、『やります。』と言っている。私はこれを最も重要な態度であり、担保と言ったら変だが、保証を持った強いものだと理解している。

１０　小括

上記のとおり、本件承認処分直前には、沖縄県の基地負担軽減策や沖縄振興予算について、政府と前沖縄県知事との交渉が重ねられた。かかる交渉において、政府は、次年度予算での沖縄振興費 3408 億円の確保や本島への鉄道導入、OIST の規模の拡充、北部振興事業の継続等の沖縄振興策を確約する等した。

このような状況の中、平成 25 年 12 月 25 日、首相官邸において、前沖縄県知事は、「そして、最後にコメントいたします。安倍総理にご回答いただきました、やっていただいたことも、きちんと胸の中に受け止めて、これらを基礎に、これから先の普天間飛行場の代替施設建設も、建設に係る埋め立ての承認

・不承認、我々も２日以内に最終的に決めたいと思っています。」と発言し、平成 25 年 12 月 27 日、本件承認処分の判断に至った。

## 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

### １　判断過程の不合理

第２において述べたとおり、公水法は、地方公共団体の責任者たる都道府県知事に対し、当該地方公共団体の地域環境を保全する観点から公有水面埋立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いること、また、２号要件の判断は、専門技術的な知見に基いてなされるという性質からも、２号要件適合性にかかる都道府県知事の裁量の幅は狭く限定されている。環境分野における専門的技術的観点に基づき、「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、その程度において十分」と認められない限り、都道府県知事において、２号要件を充足するとの判断はなし得ない。

そして、環境分野における専門的技術的観点から審査した結果、本件承認申請が２号要件を充足しないこと、すなわち、「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、その程度において十分」と認められないことについては、第３において詳細に述べたとおりである。

現段階においては、前沖縄県知事が、結果として「適」と判断したということしか示されていない。本件審査結果書上も、また第三者委員会によるヒアリングからも、前沖縄県知事が、承認時において、当初知事意見や環境生活部長意見が指摘した問題点につき、どのような観点からどのような理由で解消したと判断したのか、結局その詳細は明らかとはなっていない。これは、結局、２号要件適合性についての判断が、環境分野における専門的技術的観点に基づきなされたものでないことを端的に示すものである。このことは、第５に指摘するとおり、審査過程において幾多の不合理性・問題点が存することからもまた

明らかである。

一方で、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。

したがって、本件埋立承認に係る２号要件適合性にかかる判断は、環境の重要性や不可逆性という本来最も重視すべき諸要素、諸価値を不当、安易に軽視し、その結果当然尽くすべき考慮を尽くしていない点、法律の趣旨・目的とは異なる目的や動機に基づいて承認の判断を行った点において、不合理であることは明らかである。

**2　不合理な判断過程は瑕疵の根拠となりうること**

相手方は、これら判断過程の不合理について、概要①処分の名宛人のあずかり知らぬ処分権者内部の問題であるから瑕疵とは無関係である（答弁書３第２の(9)ア）、②知事意見が呈する疑問点が解消されたか否かは問題とはならない（同イ）、という（91～92頁）。

しかし、第１に、前知事による要件審査過程に合理性を欠いていたことは、つまるところ、その判断内容の瑕疵、ひいては申出人が前知事の本件承認処分にあるとして本件承認取消処分をなしたことの合理性を裏づけるものである。それのみならず、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。そのことは、先にも述べた平成25年12月25日の官邸での前知事と安倍総理大臣との面談後の前知事のコメントからもうかがうことができる。

第２に、本書面第４の６項で述べたとおり、環境影響評価法は環境にかかる要件の審査にあたって免許承認権者である知事意見に基づいて審査することを求めている。これは、事業者と市民や関係地方自治体などの利害関係人らが環境影響評価について双方向のコミュニケーションを図ることによって、複雑で

不確実な要素をもつ環境についての合意形成を進め、その科学性を担保するという制度の枠組みに由来するものであって、この過程における評価書に対する知事意見は、免許承認にあたって重要な資料となることはいうまでもない。そして、もちろん知事意見の後に到来する承認申請時点において要件適合性が備わっているかどうかが問題となるものではあるが、相手方は知事意見後に沖縄県と事業者の間で４次にわたる２６０の質問があり、それに「適正に」回答したというものの、これまでみたとおり、それらの質問における疑問を解消する「適正」な回答、適切な環境保全措置の説明が十分なされなかったのは、これまで見たとおりである。よって、埋立承認申請願書の段階において要件適合性に欠けると判断したのであって、相手方の批判はあたらない。

## 第７　結論

１　冒頭第２で述べたとおり、公水法２号要件の趣旨等からして、２号要件適合性判断は厳格になされるべきものであり、免許権者等の裁量は、当該地方公共団体の地域環境を保全する方向で狭く限定されているものと解される。

申出人は、環境分野における専門家委員を含む第三者委員会の検証結果を踏まえて審査した結果、本件承認申請が２号要件を充足しないこと、本件埋立承認に係る２号要件適合性の判断は考慮要素の選択や判断過程の合理性を欠いていたと判断されたことから、法治主義に基づき本件承認取消の判断を行ったものである。

したがって、申出人による承認取消の判断について、裁量の逸脱ないし濫用は認められず、法定受託事務の管理若しくは執行において、法令に違反するものではない。

２　相手方の主張する「裁量権」について

なお、相手方は、本件における審査の対象は前知事による本件承認処分であるとし、その判断につき「当該判断が環境影響評価書等を資料として、裁量権

の行使としてされたことを前提として、その基礎とされた重要な事実に誤認等があること等により重要な事実の基礎を欠き、又は事実に対する評価が明らかに合理性を欠くことや、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り」違法になるという（７頁）。

この相手方の法的主張の誤りについては、法令違反の審査の対象は前知事による本件承認処分の適法性ではないこと、ここで言われる裁量統制論は司法審査におけるものであって行政庁による処分時の裁量統制基準に関する議論ではないこと、２号要件における環境保全の審査にあたっては環境保全の要請から要件適合の判断の裁量が制限されるべきこと、等について、別の反論書において述べたとおりである。

さらに言えば、相手方の主張する裁量統制論を前提としても、本件承認取消処分に瑕疵がないことは、たとえば、次の主要な点からみても明らかである。

・　事業実施区域の生態系の保全につき、その価値・保全の重要性の程度を他の海域等の比較を行うことによって検討しなかったことにより、判断の過程において考慮すべき事情が考慮されず、その生態系の保全の重要性に対する評価が明らかに合理性を欠いた。

・　海草藻場について、辺野古沿岸が沖縄島最大の海草藻場であり、ジュゴンも採餌している場所であるにもかかわらず、消失する海草藻場の特徴を十分把握しないまま、「代替施設本体の埋立域に集中して生息している生物種や群集はみられず、多くの生物種や群集は，辺野古地先から松田地先に広がる海草藻場の広い範囲に分布」しているとの理由で、大きな変化はないとして回避・提言策の検討がなされず、さらに代償措置である海草藻場の移植等の生息範囲拡大策についても承認申請時点での具体的な方策が示されてなく、判断の基礎となる事実を欠き、環境保全の実効性という考慮すべき事情を考慮しないことにより、内容が著しく妥当性を欠くことと

なった。

・　ジュゴンについて、その生息頭数や生息範囲についての調査結果という前提となる基礎的事実に誤りがあり、さらに、本件事業との関係において、ジュゴンにとっての辺野古海域の採餌場所としての重要性を低いとした評価、及びＰＶＡにおける環境収容力や生息頭数などのパラメーターにつき恣意的な数値を投入した結果本件事業によりジュゴン個体群の存続可能性に影響がないとの評価について明らかに合理性を欠く判断をなしたこと、代償措置としての海草藻場の生育範囲の拡大についてその具体的対策の事実の基礎を欠くこと等により、ジュゴンの保全について著しく妥当性を欠く内容となっった。

・　サンゴについて、消失するサンゴ類の生息域を過小評価する明らかに合理性を欠く判断をしたほか、代償措置であるサンゴ類の移植についても承認申請時点での具体的な方策が示されてなく、判断の基礎となる事実を欠き、環境保全の実効性という考慮すべき事情を考慮しないことにより、内容が著しく妥当性を欠くこととなった。

・　外来生物について、対策を行うというだけで環境保全措置の具体的な方策という基礎的な事実を欠くことによって、本来要件適合性が判断できないにもかかわらず、著しく妥当性を欠く判断をなした。

・　航空機騒音や低周波音について、機能が移転するという現在の普天間飛行場における飛行実態及び米軍に対する飛行規制措置の実効性の実状という基礎となる事情を考慮すべきところ、これらをまったく考慮せず現実性のない図上の運航状況をもとに要件適合と判断し、その内容は著しく妥当性を欠く。また、低周波音については、環境の参照値等を上回る数値が予測されているにもかかわらず具体的な対策が何ら触れられてなくこれら考慮すべき事情も考慮されなかった。

以上

# 反　論　書（4）

平成28年4月4日

審査申出人は、国地方係争処理委員会の審査の手続きに関する規則第7条に基づき反論書を提出する。

国地方係争処理委員会　御中

審査申出人代理人弁護士　竹　下　　勇　夫

同　久　保　　以　明

同　秀　浦　　由紀子

同　亀　山　　[illegible]

同　松　永　　和　[illegible]

同　加　藤　　[illegible]

同　仲　西　　孝　[illegible]

本書面においては、沖縄における基地形成の経緯より、米軍海兵隊航空基地に関して日本本土の対比において沖縄の地理的必然性は認められないものであること及び 70 年余にわたって沖縄県民が負わされ続けている基地のための負担の実態及びそのような負担が沖縄に集中固定化された理由を明らかにし、もって、今日、沖縄県民の意思に抗って沖縄県内に新基地建設を強行することは、不適正且不合理にほかならないことを明らかにする。

## 目次


第１章　沖縄米軍基地の背景にあるもの .....4
第１　はじめに.....4
第２　琉球処分.....4
第３　沖縄戦 .....7
第２章　沖縄における基地形成史.....8
第１　旧日本軍基地.....8
　１　太平洋戦争前.....8
　２　旧日本軍飛行場の建設.....8
第２　沖縄占領から平和条約発効までの米軍による土地接収 .....9
　１　軍事占領下における土地の囲い込み .....9
　２　「忘れられた島」から恒久基地建設へ.....14
　３　沖縄の基地依存型輸入経済への誘導と日本経済の復興 .....29
　４　開放地の再接収 .....32
　５　日本本土における旧日本軍飛行場の処理との明暗 .....33
　６　軍事占領下における米軍の土地接収の違法性 .....34

第３　対日平和条約第３条による沖縄切り捨て .....35
１　対日講和の経緯 .....35
２　国際法上の正当性を欠いた対日平和条約 .....42
第４　米国施政権下の沖縄（1950 年代を中心として） .....43
１　沖縄の統治機構 .....43
２　奄美返還と沖縄の無期限保有の決定 .....45
３　アイゼンハワー政権の政策と沖縄基地 .....50
４　日本本土からの基地のしわ寄せ（海兵隊移駐） .....53
５　沖縄の核基地化 .....62
６　沖縄の軍用地問題 .....67
第５　安保改定と沖縄 .....86
１　火中の栗とされた沖縄 .....86
２　沖縄基地の自由使用と裏腹の事前協議制 .....88
第６　沖縄返還（復帰）の経緯と沖縄への基地集中構造の完成 .....89
１　復帰運動の高揚 .....89
２　日米両国の対沖縄政策の再検討の背景 .....104
３　第２次佐藤・ジョンソン会談 .....105
４　沖縄返還協定 .....111
５　沖縄返還（復帰）前後の時期における日本本土の基地負担の減少と航空機騒音被害等の沖縄へのしわ寄せ .....115
第７　沖縄返還（復帰）後の強制使用 .....122
１　公用地法 .....122
２　地籍明確化法 .....125
３　駐留軍用地収用特別措置法 .....126
第８　米国内における在沖海兵隊基地縮小論と日本政府の対応 .....131
１　沖縄返還（日本復帰）決定後の米国による沖縄基地縮小の検討 131

2　海兵隊内部における在沖海兵隊の撤退論 .....132
3　1995 年（平成７年）以降の日米両政府の対応.....133
4　1995 年（平成７年）以降の在沖米軍基地の削減等に関する議論等
.....134
5　近時の防衛大臣、防衛庁長官経験者（現防衛大臣）の発言 .....146
第９　沖縄への基地集中の経緯のまとめ .....148
1　米軍基地面積の推移 .....148
2　沖縄への基地集中の理由 .....150
結語 .....155

## 第１章　沖縄米軍基地の背景にあるもの

### 第１　はじめに

米軍占領下の沖縄を訪問・調査した米国の歴史家ジョージ・カーは、次のように述べている。

“「琉球処分」以降、日本は琉球にとって「いのちの綱」となったにもかかわらず、日本にとって琉球は「軍事的な前線基地」として、あるいは「一種の植民地」としてのみ重要であったと。やがて、日本政府は、沖縄の人々の生活などほとんど考えずに彼らを戦争に動員し、その生命・財産ばかりでなく、古くから伝わる文化財や王国の貴重な文書をも犠牲にしてしまうのであった”[1]。

薩摩の琉球侵入以来３世紀半、沖縄には、被差別者としての苦難の歴史がつづいてきた。島津による琉球支配、琉球処分による強制的統合という苦難の連続のうえ、沖縄戦では、国体護持のための「捨て石」とされた。

そして、沖縄戦の結果、沖縄は米軍に軍事占領され、日本国が主権を回復したときには「日本国との平和条約」（以下、「対日平和条約」という。）の第３条で日本から切り捨てられて事実上の軍事占領が続き、戦後 70 年を経過した現在もなお沖縄戦で奪われた土地は米軍基地として使用され続けており、県民は基地負担の重圧にあえいでいる。

沖縄における基地の存在は、沖縄戦の傷痕そのものである。

### 第２　琉球処分

1609 年、薩摩藩の島津氏は、兵 3000 と船 100 隻を出して琉球を征服した。尚寧琉球国王をはじめ多くの重臣たちが捕虜として薩摩に連行され、２年後に島津氏に対する服従と忠誠を誓って、ようやく帰国

---

[1] 明田川融「沖縄基地問題の歴史」（甲Ｄ53）５頁。

を許された。このようにして、日本の軍事支配力の下に沖縄が従属させられる歴史の幕を開けることになった。薩摩は、琉球の支配実権を握り、幕府や本土諸藩に対しては、琉球を付庸していることを誇示していたが、他方、中国との関係では、琉球が薩摩に従属していることが発覚すれば、中国との通交が拒絶されることをおそれて、琉球が薩摩の支配下にあることは中国に対してひた隠しにしていた。琉球処分以前の沖縄は、薩摩への付庸、清国への朝貢という2元的な従属体制をとり、いわば日清両属の政治形態を余儀なくさせられた。

1868年（明治元年）、明治維新政府が成立し、中央集権的国家体制確立のための政策がおしすすめられ、琉球問題も政治日程にのぼっていった。まず、明治政府は、1871年（明治4年）の廃藩置県以前に、鹿児島に対して、「琉球管轄ノ沿革調書」の提出を命じ、政府として独自に琉球問題の解決に手をつけようとしていたが、廃藩置県とともに、琉球王国はひとまず鹿児島県の管轄下に置かれた。ところが、同年12月、沖縄の宮古島住民69人が台湾に漂着し、その中の54人が高砂族のいわゆる生蕃に殺害されるという事件が発生し、琉球は急速に明治政府の関心を引くことになった。この頃、日本本土では、封建的特権を剥奪された数十万の武士階級が不穏な動きを示し、この動きを外に放出する必要があったことを背景として、この事件を契機に征台論が燃え上がった。しかし、遭難事件を口実に台湾へ兵を差し向けるためには、琉球王国が日本国の領土であり、琉球住民が日本国民である事実をつくっておく必要があった。明治政府は、日清両属を清算し、沖縄が日本のみに専属していることを公然化させるため、清国との朝貢関係を断ち切らせるための処置（琉球処分）を実行に移していき、1872年（明治5年）に琉球王国を鹿児島県から引き離して琉球藩とし、最後の琉球国王尚泰を琉球藩王とした。そして、明治政府は、1874年（明

治７年）にいたって、ついに台湾出兵を決行した。

1879 年（明治 12 年）、明治政府は、警官 160 名、歩兵大隊 400 名を出動させ、中国との関係継続を主張する琉球藩の抵抗を抑圧し、琉球藩を廃し沖縄県を設置する旨を布達し、首里城の明渡しを命じ、沖縄の廃藩置県を断行、完了した。琉球処分は、明治政府のもとで、琉球が日本の近代国家の中に強制的に統合される過程であり、近代国家への統合自体は当時の歴史的事情からの必然性が存したとは言える。しかし、沖縄の廃藩置県は、少なくとも次の点で他府県のそれとは違った特徴を有していた。まず、琉球藩の設置が台湾出兵と密接に結びついてなされ、廃藩置県も、対清国関係の廃絶が大きな眼目とされたように、単に内政整備という国内問題ではなく、日本の対外進出と離れがたく結びついたものであった。また、沖縄においては、廃藩置県に続くはずの封建的領有制解体の諸改革、即ち、地租改正などの実施が日本本土に比べて大幅に遅らされた。以上のような沖縄の廃藩置県の特質は、明治政府が沖縄の特異な地理的・歴史的地位を考慮し、国権優位から沖縄問題に対処していったことを示していた。

沖縄県の発足によって、琉球処分は内政的には一応の決着をみたが、清国は、明治政府の一方的なやり方を非難しつづけ、沖縄は日清間の外交交渉の争点となった。両国の折衝に際し、日本側は、琉球列島のうち、台湾に近い八重山・宮古の両先島を割譲する代わりに、1871 年（明治４年）に締結された日清修好条規を改正して、日本にも西欧並みの待遇を追加するという提案を出し、1880 年（明治 13 年）には、日本側の希望通り交渉妥結をみるに至り、ついに両国代表の調印をまつばかりになった。ところが、清国とロシア間の国境問題のあおりを受け、結局うやむやになり、現在の沖縄県の形に固定することとなって、八重山・宮古は割譲を免れた。

このようにして、沖縄県は近代日本の版図に強制的に組み込まれた

## 第３　沖縄戦

沖縄は、第２次世界大戦において、日本における唯一の地上戦を体験した。沖縄戦は、いわゆる鉄の暴風となって荒れ狂い、山野の地形まで変えてしまい、それにもまして多大な人的・物的犠牲をもたらし、県民は今なお、戦争の傷痕を背負わされている。

1945 年（昭和 20 年）３月 26 日、米軍は、沖縄島西方海上の慶良間諸島に上陸し、ついで同年４月１日、沖縄島にも上陸した。米軍艦は上陸地点にぎっしりと集結して猛火をあびせかけ、空からは艦載機が爆撃をくり返し、これらの砲爆撃の支援の下で、米軍の主力部隊６万余が、日本軍の抵抗にあうことなく上陸を敢行し、飛行場を占領した。

米軍は、７個師団、兵力 18 万 3000 人からなり、これに補給部隊をあわせると、総勢約 55 万人ともいわれ、太平洋戦争中最大規模の編成であったのに対し、日本軍・沖縄方面守備軍は総勢約 11 万人であり、戦力に圧倒的な差があった。この頃、日本軍は本土決戦の準備を進めており、そのためには米軍を少しでも長く沖縄に釘付けして時をかせぐ必要があった。日本軍は、可能な限り敵の攻撃を持ちこたえて、敵軍にもより多くの犠牲を強いる作戦、いわゆる持久戦を敢行した。慶良間諸島への米軍の上陸を傍観し、沖縄島への無血上陸を許したのも、日本軍の作戦任務が飛行場の守備よりも持久戦のための兵力温存が優先していたからに他ならなかった。日本軍は、飛行場地帯を放棄して首里北方の地下陣地に兵力を集中して、猛烈な砲爆撃にさらされながら一進一退の白兵戦を続けたが、50 日に及ぶ攻防戦の末、壊滅的な打撃を受けた。軍司令部は、持久戦遂行のため、首里決戦をさけて、同年５月に、沖縄島南部の摩文仁一帯に撤退した。沖縄島南部は、住

民の一大避難地帯となっていたが、そこに残存兵力が流れ込み、住民と軍が混在することとなった。それまでは、戦死者の多くは戦闘員であったが、それ以後は一般住民の戦死者の数が著しく増大して、沖縄戦では戦闘員よりも非戦闘員の戦死者の数の方が多くなっていった。

凄惨な地上戦の結果、沖縄県出身者12万人以上を含む約20万人が犠牲となった。

## 第2章　沖縄における基地形成史

### 第1　旧日本軍基地

#### 1　太平洋戦争前

太平洋戦争がはじまるその直前まで、沖縄には、本格的な軍事施設も軍隊も存在しなかった。沖縄島には軍民共用の那覇空港があるだけで、ほかにこれといってみるべき軍事施設は存在しなかった。郷土部隊も存在せず、徴収された兵士は主に九州各地の部隊に分散して配置された[2]。

#### 2　旧日本軍飛行場の建設

沖縄の米軍基地の多くは、太平洋戦争の最中に旧日本軍飛行場が建設した飛行場を土台として拡張したものである。

1943年（昭和18年）に、陸軍は、不時着用飛行場として読谷、伊江島で飛行場の建設に着手し、一方、海軍は、既設の那覇飛行場を海軍の管理下において対潜哨戒用に使用するようになったが、沖縄の基地の軍事的価値はそれほど高いものではなかった。

翌1944年（昭和19年）2月に、マリアナ諸島の前方に位置するトラック島が壊滅したことを受け、沖縄に、航空作戦を展開するために飛行場群が建設されることになり、沖縄に本格的に基地建設が進めら

[2] 平良好利「戦後沖縄と米軍基地」（甲D54）11頁。

れることとなった。陸軍は、既に工事着手していて読谷、伊江島に加え、嘉手納、仲西（浦添）、西原（与那原）の３飛行場の建設に着手し、また、海軍も、小録飛行場の強化に踏み出した[3]。

ところが、旧日本軍は徹底した持久作戦を取ることになり、米軍上陸の直前になって、自ら嘉手納、読谷、伊江島の飛行場を破壊して放棄した。そして、第２において述べるとおり、米軍はこの旧日本軍飛行場を中心として、対日攻略のための基地を建設していった。

## 第２　沖縄占領から平和条約発効までの米軍による土地接収

### １　軍事占領下における土地の囲い込み

(1)　沖縄における広大な米軍基地の多く、とりわけ沖縄島中南部の戦前は集落や農地であった平坦な土地に所在する米軍基地は、その大半が、米軍の沖縄占領後に一方的な軍事力によって接収されたものである。

(2)　1945 年（昭和 20 年）１月６日、ニミッツ太平洋艦隊司令官は、「アイスバーグ作戦」と呼ばれる沖縄攻略作戦を立案したが、同作戦の主要目的は、将来の日本進攻に備えて沖縄に軍事基地を確立することにあった。この目的のために、ニミッツ軍は、具体的な基地建設計画を策定した。この基地建設計画は、日本本土進攻のために計画されたものであり、この時点では、戦闘終了後も沖縄に長期にわたって保持することが米国の政策として決定されていたものではない。後述するとおり、米国が沖縄基地を長期保有することを正式決定したのは、沖縄戦終結から４年も経った 1949 年（昭和 24 年）のことである[4]。

(3)　米軍は、沖縄上陸（1945 年（昭和 20 年）３月 26 日慶良間列島

---

3 平良好利「戦後沖縄と米軍基地」（甲Ｄ53）13 頁。
4 平良好利「戦後沖縄と米軍基地」（甲Ｄ53）17 頁。

上陸、同年４月１日沖縄本島上陸）と同時に、「米国軍占領下ノ南西諸島及ソノ近海居住民ニ告グ」と題する米国海軍政府布告第１号（布告を発したニミッツ元帥の名をとり「ニミッツ布告」と呼ばれる。）を発して、軍政府を設立し、南西諸島の軍政施行を宣言した。本布告は、１条で「南西諸島及その近海並に其居住民に関する総ての政治及管轄権並に最高行政責任は占領軍指令長官兼政府総長、米国海軍元帥たる本官の機能に帰属し本官の監督の下に部下指揮官により行使さる」とし、２条は「日本帝国政府の総ての行政権の行使を停止する。」と規定し、５条は「爾来、総ての日本の裁判所の司法権を停止す」としていた。ここに、日本の統治権はすべて壊滅し、米国軍司令官の一身に掌握された。

ニミッツ布告の目的は、「日本帝国の侵略主義並びに米国に対する攻撃のため、米国は日本に戦争を遂行する必要を生ぜり、且つ、是等諸島の軍事的占領及び軍政の施行は、我が軍略の遂行上、並びに日本の侵略の破壊及び日本帝国を統括する軍閥の破壊上、必要なる事実なり」とされ、日本との戦闘の目的のための軍政府の樹立であることが示されていた。

(4) 沖縄本島に上陸した米軍は、すぐさま旧日本軍の飛行場を占拠して作戦使用を始めるとともに、新たな飛行場の建設も進めながら本土侵攻作戦に備えていった。それと同時に米軍は、管理下においた住民を民間人収容所に移送することによって、軍事施設の構築が進む一帯を無人化していった[5]。同年５月の軍政報告書は、「沖縄の農村は、強力な要塞に変容し、日本本土に向けた陸・海・空による最後の攻撃のための跳躍台となる」としており、そのために住民は移

---

[5] 鳥山淳「基地と抵抗」島袋純・阿部浩己『沖縄が問う日本の安全保障』（甲Ｄ24）113頁。

動させられることになった。米軍の管理下に入った住民の数は、上陸後の１週間で１万人を超え、４月 28 日までに 11 万 3000 人、５月 26 日までに 14 万 7000 人、６月末に 28 万 4000 人、７月 30 日には 32 万人となっていた。沖縄島では、1945 年（昭和 20 年）５月末に軍政チームに対して割り当てられた軍政地域（長期的に住民を居住させる地域）は沖縄島の総面積の約 10 パーセントにすぎず、中南部で米軍の管理下に入った住民たちは、次々と北部の収容所へ移送された。同年７月 30 日の石川以北の収容所の人数をみると、石川２万 4500 人、田井等６万 4500 人、宜野座 11 万 7700 人と、合計 20 万人を超えていた[6]。同年 10 月の沖縄諮詢会の調査によると、沖縄島の住民約 32 万 5000 人のほとんどが、北部、中部の収容所に収容され、その居住環境は、畳１枚の面積に２人が住んでいるという状況であった。生産施設はいうにおよばず、ほとんどすべてのものを破壊された住民は、まさに着のみ着のまま収容され、1945 年（昭和 20 年）４月１日から約１年間は、金銭取引も禁止され、現代史においてはきわめて異例といえる物々交換経済となった。かつては一国をなし、廃藩置県後は１つの県をなしてきたほどの地域の住民のほとんどが、その本来の住居を奪われて、戦前の生活空間から隔たった収容所に収容されることなど、日本の歴史上未曾有の出来事であり、日本国内の他のいかなる地域にも類似の事例を見ることができない悲劇であった。

海外からの引揚者も、出身地に直接戻ることはできないまま収容所に収容されていった。国策としての南進政策によって、沖縄県出身者が、サイパン島、テニアン島等に移住していたが、南洋群島の「玉砕」に巻き込まれて犠牲となった者も多く、生き残った者も、

6 鳥山淳「沖縄/基地社会の起源と相克 1945-1956」（甲Ｄ84）15 頁。

民間抑留者として収容されたうえ強制送還され、戦前に築き上げてきた生活基盤がすべて失われた。そして、海外からの沖縄への引揚者は、久場崎収容所とインヌミ収容所（インヌミヤードゥイ）に収容された。また、戦時中の徴用工や女子挺身隊、疎開者等の本土からの引揚者も、久場崎収容所とインヌミ収容所に収容された。

(5) 住民が収容所に収容されている間に、米軍は、旧日本軍飛行場を中心に、ほしいままに土地を接収していった。旧日本軍の取得した軍用地の面積は約 5.8 平方キロメートルであったのに対し、当初米軍が接収した軍用地の面積は約 174 平方キロメートルであり、約 30 倍にまで拡張した[7]。

北谷村（現在の北谷町及び嘉手納町）や読谷村では、村面積の実に 9 割以上が接収された。

嘉手納飛行場は、旧日本軍の建設した中飛行場の 40 倍にまで拡張され、その中には戦前の 15 もの集落が飲み込まれた。北谷村では、北谷村桃原の役場から嘉手納区への道が、嘉手納飛行場の拡張に伴い遮断されたことから、北谷村と嘉手納村に分離せざるを得なくなり、戦前の一つの村が基地に切り裂かれた。

普天間飛行場も、1945 年（昭和 20 年）に、対日攻略基地建設のために、宜野湾、神山、新城、中原の４つの集落を中心に接収されたものである。特に宜野湾集落は、宜野湾村の中心で多くの民家が建ち並び、松並木街道沿いには村役場、郵便局、宜野湾国民学校、等もあった場所であった。

(6) 住民の収容所からの帰郷は、1945 年（昭和 20 年）年 10 月に開始された。

本土侵攻作戦に向けて米軍が基地用地として囲い込んだ広大な

---

[7] 平良好利「戦後沖縄と米軍基地」（甲Ｄ54）14 頁。

平坦な土地の多くは、沖縄戦の前は住民生活の基盤となっていた集落や農地であった。そして、米軍が対日攻略のために接収した土地は、日本が降伏して戦闘が終了した後も、米軍によって占拠され続けていた。山野部や谷間など、人が居住するにも不便な、基地として不要な土地が、住民に割り当てられたに過ぎなかった。

1946 年（昭和 21 年）時点でも帰郷できずにいる住民は 13 万人にのぼり[8]、沖縄島中南部の可耕地の約 60 パーセントに相当する約 162 平方キロメートルが未開放であると推計されており、故郷に直ちに帰れた住民は僅かであり、未解放地の住民は、軍政府の指定した地域に移動させられ、故郷が解放されるのを待つことになった。

嘉手納飛行場や普天間飛行場などが街の中心部を占拠しているのは、このように、集落や農地として使われる利用価値の高い土地、戦前から村落の中心地であった場所が基地として奪われたからである。

(7) 米国政府下院軍事委員会特別分科会報告書（いわゆるプライス勧告）[9]には、「1945 年、米国軍隊は琉球の土地約 4 万 5000 エーカー（182 平方キロメートル）を軍施設として取った。5000 エーカー（20 平方キロメートル）程は琉球人に返還され、現在の領有土地は約 4 万エーカー（162 平方キロメートル）である。」「沖縄は伝統的農業経済を主としてきている。そのため土地は最も貴重な所有物である。5 人家族では、たった 10 分の 8 エーカー（3237 平方メートル）の所有で生計を営むことが出来る。沖縄には 29 万エーカー（1174 平方キロメートル）あり、そのうち 8 万エーカー（324 平方キロメートル）が農耕地である。1 平方哩につき 1270 人の人口密度で、そ

---

8 鳥山淳「沖縄/基地社会の起源と相克 1945-1956」（甲Ｄ84）31、57 頁。
9 対米請求権記録誌編集委員会編「沖縄対米請求権の記録」（甲Ｄ27）。

れに比してインドでは 281 人、比島 178 人、指南 123 人、及びブラジルでは 16 人である。沖縄古来の農業経済に対する異常なる土地の重要性をもっと指摘するために、次のことを只単に考えてみる必要がある。即ち、米国においては 300 万平方哩程の土地で約 1 億 6150 万人の人が住んでいるが、それは、1 平方哩につき、54 名である。故に、若し、琉球の人口状態が米国にあるとすれば、米国の人口は現在の 1 億 6150 万人の代わりに 2 兆 7 億 5000 万であろう。目下、軍が使用している 4 万エーカー（162 平方キロメートル）のうち、1 万 6000 エーカー（65 平方キロメートル）位の農耕地は沖縄における全農耕地の 20 パーセントをなしている。米国の占領によって、約 25 万人に上る 5 万世帯を転地した。」とされている。

終戦直後の沖縄島の人口が 32 万人余りであったが、そのうち 25 万人にも及ぶ住民が、米軍による土地接収のために転地させられたのであった。

このように、軍用地として囲い込まれ接収された土地は、沖縄島、とりわけ中部に集中していたが、その大部分は、農民の耕作地や宅地であり、耕地面積は激減した[10]。具体的な数字をみると、北谷、嘉手納村では、戦前 1 戸あたり 6.3 反（1 反は 300 坪）の耕地面積が 0.9 反に、読谷村では 6.5 反が 1.9 反に、越来村では 6.7 反が 1.2 反に、宜野湾村では 4.7 反が 1.8 反に激減し、農民の生活は壊滅的な打撃を受けた。

## 2　「忘れられた島」から恒久基地建設へ

(1)　沖縄戦までは、米国は、沖縄を日本から切り離して保有するということは考えていなかった。米国務省は、1942 年（昭和 17 年）か

---

10 沖縄県軍用地等地主連合会「土地連のあゆみ　創立三十年史　通史編」（甲Ｄ15）。

ら戦後の問題を研究していたが、沖縄は日本の一部であるという結論を出していた。軍部も、1944年（昭和19年）末までは、グアムやサイパンという旧委任統治地域を重要視していた。

(2) 前述のとおり、ニミッツ布告によって南西諸島の日本の行政権は停止されて米軍政府の軍政下におかれることになったが、ニミッツ布告はあくまで対日戦争の遂行を目的とするものであるから、1945年（昭和20年）8月15日の日本のポツダム宣言受諾以降、軍政府の必要性は消失したものというべきであり、日本本土と同様の条件で連合軍の（間接）占領下に入るべきものであった。

しかし、激しい戦闘により多くの人的犠牲を払って沖縄を確保した軍部は、沖縄を米兵の血で贖った領土とみなすようになり、戦闘から芽生えた意識は軍部の構想に次第に深く根を下ろしていった。例えば、1945年（昭和20年）4月23日、米第10軍（沖縄攻略部隊）司令官バックナー中将は、「私は、長官に対して、沖縄はわれわれが保有すべきであることを進言した。われわれの東シナ海への通路として、シナ海沿岸の南北の動きに対する側面攻撃要地として、日本によるこれ以上の侵略を阻止するための基地として、さらには対日戦においてわれわれを助けるという口実のもとにロシアが戦争終結時に占領によって取得するであろう支那の港から太平洋に進出するのを阻止するための前哨基地として。私はその提案に条件を付して、われわれは、この島を、保護領とか委任統治領とか、また何か別の呼び方でもいいが、沖縄人を外国人として扱い、わが国に市民として入国することを許可せず、既に複雑なわれわれの人種問題をさらに複雑にさせないような方法で、われわれはこの島を支配すべきであると」と日記に記している。

1945年（昭和20年）9月、太平洋諸島の基地の性格およびその

統治形態についての米軍部内での検討は、統合参謀本部でなされることになった。そして、同年 10 月、統合参謀本部は、沖縄基地の性格について、「主要基地」とすることを決定した[11]。「主要基地」とは、米国が主権または排他的な管理権を取得すべき基地のことであり、沖縄が「主要基地」に含まれたということは、米国が沖縄に対する主権または排他的な管理権を要求することを意味するものである。

統治形態については、同年 11 月、委任統治地域、琉球、小笠原を含む中部太平洋諸島は、全体的に統合参謀本部のもとにおくという決定をした。軍部の権限については、「承認された戦略的理念と計画に従ってその戦略的責任を果たすため統合参謀本部は、全太平洋地域に自由に兵力を展開し、基地を開発し拡張することができなければならない。外国の影響は可能な限り除外されなければならない。民間人の利益は、安全の確保と施設の運用における軍事的要請に従属するものでなければならない。」とされ、この地域において軍部が絶対的な権限を持つこととされていた。

そして、1946 年（昭和 21 年）１月 29 日、連合国軍最高司令官総司令部（以下、「GHQ」という。）から日本政府宛てに出された「若干の外郭地域を政治上日本から分離することに関する覚書」（いわゆる「スキャップ指令」）によって、占領行政上、沖縄は日本から切り離された。このように、沖縄の地位についての米国としての決定がなされる前から、米軍部は、沖縄分離の既成事実化を進めていった。

(3)において後述するとおり、国務省は、北緯 30 度以南の諸島を非武装化して日本に返還すべきと主張して軍部と対立していたが、非軍事化された日本に沖縄を返還することを懸念した軍部は、国務

11 我部政明「日米関係の中の沖縄」（甲Ｄ95）35 頁。

省との調整を試みるため、1946年（昭和21年）9月に、統合参謀本部から大統領宛てにメモを提出し、「1.琉球諸島を信託統治とする。2.琉球諸島の中で沖縄島を戦略地域に指定する。3.これら条件が満たされれば沖縄以外の北部琉球諸島（旧鹿児島県・奄美大島）を日本の主権下に返還してもよい」と提案した。そして、基地地域だけでなく、沖縄島を戦略地域に指定する理由として、「沖縄は米国の太平洋地域における主張基地の一つであって、この基地はアリューシャン・フィリピン間の太平洋とマリアナ諸島の西をカヴァーしている。将来の対ソ戦に際してソ連は満州・中国北部を支配下に置くものと思われるが日本本土を別にすれば、沖縄はこの地域に展開できる唯一の基地である」とした。軍部は、米ソ対立の将来を見通したうえで、その時点では基地化されていない周辺地域への基地建設を予定し、基地地域だけではなく、沖縄島全域を戦略地域に指定することを求めたものであった。将来主権国家となる日本本土と他国の主権の影響を受けない自由基地としての沖縄という相違こそが、軍部にとって必要な戦略的価値であった[12]。軍部は一貫して、沖縄の排他的保有の必要性を主張していたが、日本本土との対比において、沖縄に地理的優位性が存するとの主張ではなかった。

1947年（昭和22年）6月、連合国軍最高司令官（Supreme Commander for the Allied Powers : SCAP)）・極東軍（Far East Command : FEC）総司令官であるダグラス・マッカーサー元帥（以下、「マッカーサー司令官」という。）は、米国人記者との会見で、「沖縄諸島は、われわれの天然の国境である。米国が沖縄を保有することにつき日本人に反対があるとは思えない。なぜなら沖縄人は日本人ではなく、また日本人は戦争を放棄したからである。沖縄に

12 河野康子「沖縄返還をめぐる政治と外交」（甲D94）12頁。

米国の空軍を置くことは日本にとって重大な意義があり、あきらかに日本の安全に対する保障となろう」[13]と語った。

このように、マッカーサー司令官は、沖縄を日本から分離して軍事要塞化することを主張していたが、これは、日本本土を非武装化することといわばワンセットで構想されていたものであった。

占領当初の米国の日本政策は、日本を民主化・非軍事化し、再び軍事国家とならないように監視していくというものであり、占領開始に当たって、米国政府がマッカーサー司令官に与えた「降伏後における米国の初期の対日方針」(1945.9.22) は、「1.日本国が再び米国の脅威となり、または世界の平和および安全の脅威とならざることを確実にすること　2.他国家の権利を尊重し、国際連合憲章の理想と原則に示された米国の支持すべき平和かつ責任ある政府を究極において樹立すること」とされていた[14]。

沖縄の基地は、占領当初は対日攻撃基地としてされ、占領当初は日本に対する監視基地として位置づけられた。さらに、マッカーサー司令官の対日占領政策においては、完全非武装（講和後は米軍も全面撤退を予定していた）した日本本土の防衛のための基地として位置づけられることになった。

1948年（昭和23年）3月5日に行われたマッカーサー司令官と国務省のケナン（George Frost Kennan）らとの会談において、マッカーサー司令官は、「われわれは太平洋地域において直ちに出撃可能な攻撃力を持つ必要がある（中略）空軍の攻撃力は本件の目的にとって死活的である。沖縄に十分な軍事力があれば、アジア大陸からの陸海軍の発信を阻止する目的のために日本本土を必要としない」

---

13 新崎盛暉「戦後沖縄史」15頁。
14 琉球銀行調査部「戦後沖縄経済史」（甲D85）97頁。

と沖縄の戦略的重要性を説明し、また、「沖縄の人々は日本人ではなく、日本本土に渡っても決して同化することはなかった。日本人は彼らを見下した。占領政策の最初の諸活動の一つとして行わなければならなかったのは、およそ 50 万人の琉球出身者を琉球へ撤収させることであった。彼らは純朴で性質の良い人々であるから、米国が琉球に基地を開発すれば、かなりの金をかせぎ、まあまあ幸福な生活を送ることであろう」との考えを述べた。同月 21 日のケナンらとの会談において、マッカーサー司令官は、なぜ米国が沖縄を要塞化しなければならないのかについて、さらに詳しく、「もしわれわれが外部攻撃から日本の領土を防衛しようと思うのであれば、陸軍や海軍よりも、第一に空軍を頼みとしなければならない。沖縄に十分な空軍力を常駐させておけば、日本を外部攻撃から守ることができる。(中略) 空軍作戦によって、ウラジオストックからシンガポールにいたるアジア沿岸の敵軍隊や港湾施設の破壊が確実になる。それゆえ、沖縄を適切に開発し、沖縄に軍隊を駐留させることで、われわれは日本本土には軍隊を維持する必要なしに、外部侵略に対して日本の安全を確保することができる。国内秩序を確保する手段としても、また、われわれが日本人を見捨てていないという事実を彼らに強く印象づけるためにも、これらの占領軍を維持できるのはもっぱら講和条約までとすべきである。こうした考慮に照らせば、今こそ米国は沖縄にとどまる決定を下すべきであり、恒久的な駐屯のために必要となる建設のための十分な費用を直ちに注ぎ込むべきである」と説明した[15]。また、日本の再軍備については、「日本再軍備は我々の当初からの占領政策の基本的原則に反する。この基本原則を放棄すれば日本での占領軍の威信が危険な程までに弱まる」と述

15 明田川融「沖縄基地問題の歴史」(甲D53) 111 頁。

べた[16]。

沖縄を軍事要塞化すべきというマッカーサー司令官の論理には、太平洋地域に米軍基地が必要であるということは示されていても、日本本土と沖縄との対比において、沖縄に地理的優位性ないし必然性があるとの内容は含まれていないものであった。すなわち、日本の安全保障のための米軍基地が必要であるとしても、その基地を置く場所が、日本本土ではなく沖縄でなければならないという理由は、地理的、軍事的理由によるものではなく、日本の非武装化という日本占領政策の成功という政治的な理由によるものであった。大田昌秀「沖縄の挑戦」84 頁は、「沖縄基地は、アメリカが当初に位置づけた対日攻撃基地の性格から、日本の再軍備に対応する監視基地に変わり、さらに、マッカーサーが天皇に保障したといわれる日本自体の防衛を保障するための、いわば『担保』基地の役目を担うようになったわけです。とくに沖縄基地は、地理的に本土から離れていることが、これらの役目を遂行するうえで、アメリカにとって一段と有効だったことは否めません。アメリカ政府は、日本占領下の『日本国民』に対する心理的影響を配慮して、占領軍をできるだけ人目の少ない地域に分配配置しました。したがって、人目の届かない沖縄に基地を保有することは、そうした政策的配慮にまさしく適うものであったのです」としている。

(3) しかし、国際法上は、沖縄を日本から分離して米国が保有することは正当化されえないものであり、国際協調を重視する米国務省は、当初、沖縄分離に反対し、琉球諸島を日本固有の領土とみなし、日本に返還して非武装化すべきとしていた。

1946 年（昭和 21 年）6 月に、国務省は、国務・陸軍・海軍三省

16 河野康子「沖縄返還をめぐる政治と外交」（甲D94）19 頁。

調整委員会に文書を提出し、琉球列島は日本に返還して非武装化すべきと勧告した。すなわち、ポツダム宣言第８項「『カイロ宣言』ノ条項ハ履行セラレルベク又日本の主権は本州、北海道、九州及四国並吾等ノ決定スル諸小島ニ極限セラレルベシ」においての「吾等ノ決定スル諸小島」に含めて日本に返還すべきとした。その理由として、北部琉球諸島の住民は文化的人種的に日本人であり、中・南部琉球諸島の沖縄住民は、日本が領土の一部として600年以上にわたり統治してきた。このような琉球諸島を米国が取得することは領土不拡大の原則に反し、米国の財政的負担が大きく、対ソ関係を損なうものであるとしていた[17]。沖縄を非武装化するということは、恒久基地の建設を認めず、基地の拡張工事を禁止することを意味した[18]。

マッカーサー司令官は、1947年（昭和22年）３月、日本の軍事占領は早く終わらせ、できれば１年以内に、正式の対日講和を結んでGHQを解消すべきと演説した。日本占領はすでに非軍事化の段階を過ぎ、民主化の段階もほぼ終了しようとしていると述べたうえで、次の課題である経済復興は占領軍の手に負えない問題であり、総司令部の統制を受けない貿易の再開も必要なので、早期講和が望ましい、とその理由を説明した[19]。

マッカーサー司令官が早期講和の準備があることを明らかにしたことを受けて、国務省が作成した同年８月５日付「対日平和条約（案）」（以下「8.5 草案」という。）では、「日本領土の範囲は、本州、九州、四国および北海道の主要とし、・・・琉球諸島・・・も含

17 我部政明「日米関係の中の沖縄」（甲Ｄ95）50頁。
18 河野康子「沖縄返還をめぐる政治と外交」（甲Ｄ24）10頁。
19 坂元一哉「日米同盟の絆」（甲Ｄ89）２頁。

むものとする」と記され、琉球諸島が日本の領土に含まれるとしていた。

しかし、琉球諸島を日本の領土とする 8.5 草案に軍部は強硬に反対した。

同年９月、マッカーサー司令官は、「１．琉球列島の支配は西太平洋の防衛にとって不可欠である。２．住民は人種的にみて日本人ではない。３.日本人は琉球諸島の返還が認められることを期待していない」などを根拠に 8.5 草案を批判した[20]。

(4) このように、日本からの沖縄分離、米国の恒久的沖縄保有は領土不拡大原則に反し帝国主義との批判を免れえないとする国務省と、外国国家の干渉を受けない自由基地としての沖縄の恒久的保有を主張する軍部とが対立し、沖縄の最終的地位についての米国政府の正式な決定は棚上げにされたままであった。

そのため、日本本土では戦後改革が急速に進行しつつある時期に、南西諸島だけが完全に置き去りにされることになった。

1946 年（昭和 21 年）１月のいわゆるスキャップ指令による行政分離によって日本政府の管轄権はこの地域に及ばず、また GHQ 自身も、この地域の民行政を現地軍に放任する姿勢であった。

南西諸島は当面の作戦上の必要性を失い、関心はもっぱら日本本土の占領政策に集中していた。沖縄関係の予算は大幅に削減され、要員も物資も本土に引き抜かれていった。沖縄に駐屯していた将校の中で有能な者は本土に転属され、沖縄の軍政は無能な将校の「はきだめ」となった[21]。

沖縄では、住民の生活は困窮をきわめ、また、士気の低下した米

---

20 河野康子「沖縄返還をめぐる政治と外交」（甲Ｄ94）16 頁。
21 宮里政玄「アメリカの沖縄政策」（甲Ｄ29）58 頁。

軍人による住民に対する犯罪が横行していた。性犯罪についてみると、1949年（昭和24年）10月に沖縄米国米国民政府が提示した資料では、1946年（昭和21年）以降に発生した「女性問題を繞る外人に依る沖縄住民に対する犯罪」は1030件を超え、強姦及び未遂が194件、殺人・傷害・暴行が248件、住居侵入・部落侵入は376件などとされている。もちろん、これらは当局が把握できた範囲内での数字にすぎない[22]。

1949年（昭和24年）に沖縄を訪れた米人記者は、それまでの沖縄を「忘れられた島」と呼んだ。

(4) 日本本土では、沖縄に対する日本の名目的主権を残そうという動きはあったものの、沖縄を米国が軍事基地として長期的に使用することへの反対は殆どなかった。

日本側の対応として象徴的なものに、1947年（昭和22年）9月22日に、天皇の宮内省御用掛（通訳）である元外交官の寺崎英成が、シーボルト（William Joseph Sebald）GHQ政治顧問（GHQにおける国務省代表の役割）を訪ねて伝えた沖縄の処理をめぐるメッセージがある。このメッセージには、「天皇は、アメリカが沖縄と琉球の他の諸島を軍事的に占領することを希望する。天皇の意見では、このような占領はアメリカに利するだけでなく、日本の保護にも役立つ。天皇は、この措置はソ連の脅威だけではなくて、占領終了後に左翼と右翼が台頭し、内政干渉の口実にソ連が利用できるような『事件』が発生することも恐れている日本人によって広く承認されるであろうと考えている。さらに天皇は沖縄（そして必要とされる他の島）のアメリカによる軍事占領は、日本に主権を残したうえで、長期的に租借する（25年から50年、あるいはそれ以上）という虚

[22] 鳥山淳「沖縄/基地社会の起源と相克 1945-1956」（甲D84）156頁。

構に基づくべきだと考えている。天皇によると、この占領方法は、アメリカが琉球列島に何の恒久的企図も持たないことを日本国民に納得せしめるであろうし、また、他の諸国、とくにソ連と中国が同様の権利を要求するのを抑制するであろう。」とされていた。1947年（昭和22年）10月の国務省政策企画室の報告書は、このメッセージを取り上げて軍部の戦略的信託統治案の代案として検討することを勧告しており[23]米国の沖縄政策決定に大きな影響を与えた。

また、1951年（昭和26年）1月30日に、吉田茂首相の私見を示した「わが方見解」が米国側に示されたが、領土については、「一，琉球及び小笠原諸島は，合衆国を施政権者とする国際連合の信託統治の下におかれることが，七原則の第三で提案されている。日本は，米国の軍事上の要求についていかようにでも応じ，バーミュダ方式による租借をも辞さない用意がある。われわれは，日米両国間の永遠の友好関係のため，この提案を再考されんことを切に望みたい。二，信託統治がどうしても必要であるならば，われわれは，次の点を考慮されるよう願いたい。(ａ)信託統治の必要が解消した暁には，これらの諸島を日本に返還されるよう希望する。(ｂ) 住民は，日本の国籍を保有することを許される。(ｃ) 日本は，合衆国と並んで共同施政権者にされる。(ｄ) 小笠原諸島及び硫黄島の住民であって，戦争中日本の官憲により又は終戦後米国の官憲によって日本本土に引揚げさせられたもの約八千名は各原島へ復帰することを許される。」としていた。「バーミュダ方式による租借」とは、99年間にわたって租借する方式のことであって、名目的な主権のみを残して半永久的に沖縄を分離することを意味した。

(5) 米国政府の方針として、沖縄に恒久的な軍事基地を建設して軍事

---

[23] 宮里政玄「アメリカの沖縄政策」（甲Ｄ29）66頁。

拠点とすることを決定したのは、1940年代末のことである。

第二次大戦後の米国の外交政策は、米ソ協調を前提とした外交から、戦後の世界戦略をめぐる米ソの対立を枠組みとした冷戦外交へと大きく転換していった。

第2次大戦中からすでに萌芽を示しつつあった西側陣営と共産圏との間の確執は、第2次世界大戦の戦後処理をめぐって米ソ間の対立が激化し、いわゆる冷戦時代に突入していった。1946年（昭和21年）3月に、英国のチャーチル元首相は、「バルト海のシュテッティンからアドリア海のトリエステまで『鉄のカーテン』が引かれたのだ」と演説した。米国は、1947年（昭和22年）3月、ソ連の影響力が西側にひろがるのを防止するため、ギリシャ・トルコへの援助を決め、共産主義に抵抗する政府の支援による共産圏封じ込め政策「トルーマン・ドクトリン」を確立した。つづいて6月には「マーシャルプラン」と呼ばれるヨーロッパ復興援助計画が提唱された。当時、西欧諸国は、戦争による混乱から回復せず、社会的経済的不安に直面していた。そこで、経済援助により西欧諸国の経済復興を促進し、もって反ソ防衛ラインを確立しようとした。米国は、第2次大戦によって日独伊が破壊され、英国と中国が著しく弱体化しているため、ソ連の周辺に「力の真空状態」が生じているとして、ソ連の共産主義に対抗できるだけの自立力をソ連の周辺国に早急に育成し、共産圏を封じ込めるという政策を推し進めていった。共産圏の封じ込め政策は、ケナンの「ソ連の膨張主義的傾向に対して長期の忍耐づよい、強硬かつ周到な封じ込めが必要である」という論に基礎を置く政策であった[24]。「封じ込め戦略」を実現するため、米国は同盟諸国を中心にして、米国と同盟国に対する脅威をできるだけ

[24] 琉球銀行調査部「戦後沖縄経済史」（甲D85）101頁。

米本土から遠方に封じ込め、その脅威が米本土に及ばないようにする前方展開戦略を展開していった。

極東においても、中国では、国民党と共産党を調停しようとした米国の試みは失敗し、1946年（昭和21年）には、国共内戦が再び激化し、1947年（昭和22年）にはマーシャル特使が調停を放棄することを発表した。朝鮮半島では、1948年（昭和23年）8月に朝鮮半島南部に大韓民国が成立し、翌9月に北部に民主主義人民共和国が成立して、南北の分断が恒久化した。翌1949年（昭和24年）に入ると共産党軍の優位は圧倒的となり、同年10月には中華人民共和国が成立し、年末までに国民党政権は台湾に逃れた。1950年（昭和25年）2月には、「中ソ友好同盟条約」が締結された。このように、極東においても、共産主義勢力と自由主義勢力の間の対立は顕著になっていった。

このような情勢のもと、米国の対日政策は、極東における共産圏封じ込め政策の視点から再検討され、日本を自由主義陣営の一員として強化していく方向に転換され、日本の経済的復興のために軍事的負担を負わせないことが要請されることになった。また、中国大陸における共産軍の優位によって、米国のアジアにおける軍事政策の重点は、大陸部から、日本・琉球・フィリピンからなる西太平洋の大陸沿岸諸島（offshore chain islands）と移っていった[25]。日本本土も沖縄も大陸沿岸諸島であり、おなじ島嶼弧を形成しているもので、日本本土と沖縄との対比において、地理的な意味での日本本土に対する沖縄の優位性が存したものではないが、フィリピンについては既に独立し、日本については将来主権国家となることが確実であるという状況のもとで、他の主権国家による制限を受けない唯

25 河野康子「沖縄返還をめぐる政治と外交」（甲D94）30頁。

一の極東の軍事基地として、沖縄基地の重要性がさらに高まっていった。

米国の共産圏封じ込め政策の立案者であるケナンは、1948年（昭和23年）に2月から3月にかけて訪日し、前述のとおり、同年3月にマッカーサー司令官と複数回の会談をもった。そして、ケナンは、帰国後の同年3月、「アメリカの対日政策に対する勧告」(PPS28)という報告書を提出したが、その内容は、“早期に講和をし、沖縄を非武装化して日本に返還すべき”とする従来の国務省の立場とはまったく異なるものであった。ケナンは、日本との講和については、日本が国内的に安定して共産主義の浸透に対抗できるようになるまでは平和条約交渉は延期することを勧告するとともに、平和条約までは米軍を日本に駐留させるがその規模は最小限に抑えて日本の経済的負担を軽減し、さらに米軍駐留の存在が日本国民に及ぼす心理的な影響を低めるようあらゆる努力を払うこと等を勧告した。そして、沖縄については、「アメリカは現時点で沖縄の施設を恒久的に保持するという意図を決めるべきである。それに従って沖縄で基地を開発すべきである。これらの諸島の恒久的な戦略的管理に対して国際的な是認を得るという問題については、国務省でただちに研究されるべきである」としていた[26]。

1948年（昭和23年）10月には、ケナンの報告書を基礎に、「アメリカの対日政策に対する諸勧告」(NSC13/2)が国家安全保障会議で決定され、トルーマン大統領が承認し、米国は、日本“改革”という当初の占領政策を放棄し、日本を自由主義陣営の一支柱とすべく日本の経済復興と防衛問題を重視する政策へと一大転換をはかった。とりわけ、西側陣営の一員としての日本の経済復興ということ

26 宮里政玄「アメリカの沖縄政策」（甲D29）70頁。

が重視されることになり、日本の経済復興を阻害する軍事費負担をさせるべきではないという政策がとられることとなった。そのため、日本を経済的復興に専念させるというためにも、米国が沖縄基地を保有することが強く要請されることとなった。

そして、1949年（昭和24年）5月6日、米国政府は、沖縄の主権の在り方や対日講和の時期については未決定のままながら、沖縄の戦略的長期保有を決定し、本格的な基地建設を行うことを承認した[27]。同日付「合衆国の対日政策に関する勧告」（NSC13/3）は、「合衆国の今後の最大目標は日本の経済復興であり、これに優先するのは合衆国の安全保障上の利害のみである」とし、一方で、「合衆国は沖縄における諸施設および北緯29度以南の琉球諸島…で統合参謀本部が必要とみなす諸施設を長期的に保持する方針である。したがって、沖縄および周辺の軍事基地は拡充すべきである。上記の諸島の行政に責任を持つ合衆国機関は、現地住民の経済的、社会的福祉のため、また、実行しうる範囲内で、住民の経済的赤字をできるだけ最小限にするための長期的計画を早急に策定し、実施すべきである。適当な時期に、その時点で合衆国にとって最も有効な手段により、北緯29度以南の琉球諸島…の長期的支配についての国際的な承認を獲得すべきである」としていた。

以上のとおり、米国の共産圏封じ込め政策のなかで、対日政策を転換して日本を自由主義陣営の一員として育成するために日本の経済的復興が重要政策とされ、そのために沖縄を日本から分離し、米国は排他的に保有して軍事要塞化することになったものであった。琉球銀行調査部「戦後沖縄経済史」は、この構造について、「従来、沖縄保有の決定は、『東西冷戦の勃発→沖縄基地の確保』という二段

27 琉球銀行調査部「戦後沖縄経済史」（甲D85）173頁。

階論で一般的に説明されてきたが、しかし、『冷戦の勃発→日本の経済復興と安全保障→沖縄基地の確保』という、中間に日本を配した“三段階論”に立脚していることに注目しなければならないであろう。日本の経済復興を対日占領政策の最重要課題とすること、しかし、日本の防衛は重要であるので、沖縄の米軍基地を拡充強化し、そこから日本の安全保障に当たることにする—まさに、米国の沖縄保有決定は対日政策の構想と深くかかわっており、あるいは、対日政策の“質草”としてなされた一面があることは、マッカーサーの証言があますところなく語っていよう」としている。

そして、1949 年（昭和 24 年）10 月 28 日、沖縄に恒久的基地を建設するための初年度予算として 5800 万ドルの予算が組まれ、トルーマン大統領によって署名された。

同年 10 月に軍政長官に就任したシーツ少将は、沖縄の長期保有という政策の決定に伴い、それまでの場当たり的統治を根本的にあらためていった。

沖縄に恒久的基地建設がなされることになり、同年 12 月には、日本本土企業 10 社が来沖し、工兵隊のもとで作業を開始した。「忘れられた島」として戦後何らの経済復興のための政策がとられてこなかった沖縄に、突然のように「軍事工事ブーム」が起こり、基地建設に依存する経済構造が作られていった[28]。

### 3　沖縄の基地依存型輸入経済への誘導と日本経済の復興

沖縄に米国が恒久的基地を建設するためには、基地建設に必要な大量の物資を安価に調達する必要があり、インフレを防止しなければならならず、米軍政府は、B 型軍票円（以下、「B 円」という。）の対ド

---

[28] 宮里政玄「アメリカは何故、沖縄を日本から切り離したか」（甲D87）26 頁。

ル為替レートを極端なB円高に設定することを決定した。

布令第6号「琉球列島における軍のB円交換率」により、1950年（昭和25年）4月12日より、B円の対1米ドルの交換レートは120B円に設定された。

1948年までは日本円とB円は同価値を有していたもので、日本円の対ドル公定レート（1949年・昭和24年4月に1米ドルに対し360日本円の固定レートを設定）と比較すると、異常ともいえる極端なB円高の交換比率であることは明らかであった。このB円高のレート設定により、必要な物資を輸入により安値で安定して調達できるようにしたものであった。

これは、沖縄の産業の復興という視点からみると、戦争ですべてが灰塵と化して只でさえ生産基盤が消失していた沖縄にとって、生産力、輸出力の復興ができなくなることを意味した。対1米ドル120B円という極端なB円高を設定することは、安く物資が輸入できるため沖縄における製造業への資本投下は回避されることになり、生産力・輸出力の育成は著しく困難となる。そして、域内産業の復興が困難であるということは、同時に、基地建設、維持のための労働力を容易に確保できることも意味し、基地に投下したドルが沖縄経済を担うことになり、基地労働は花形職業となっていた。

戦後の日本をはじめ、ほとんどの国が、長期的な視野での国内産業の保護育成ないし輸出産業の振興を優先させる政策に立脚して、為替レートを決定し、真の経済復興をめざしているなかで、沖縄では、域内生産力の復興や輸出産業の育成を考慮しないという特異な経済政策がとられた。輸入のみが促進され輸出を考慮しなければ、通常の経済であれば対外収支の赤字累積で経済が破綻することになり、沖縄経済は基地にドルが投下されるという特異な条件によってのみ成り立つこ

とになった。米軍政府は、「沖縄経済は骨の髄まで軍事基地の存続に依存する」という明確な認識のもとに、対米1ドルを120B円とするレートを選択し、基地依存の経済構造を作出したものであった[29]。

他方、日本は第2次世界大戦で海外市場を失ったことに加え、外交権の喪失によって外国貿易は困難となり、日本の産業は販路を縮小されて苦境に陥っていた。そこで、沖縄への物資の輸入先を日本し、また基地建設工事にできるだけ日本の業者を活用することで、米国は、日本の経済復興という重要政策を同時に実現していった。1959年（昭和34年）末の日本の外貨準備高は13億ドル強であったが、その間、沖縄の対日貿易赤字は3.7億ドルに達しており、日本の外貨準備高の約3割が対沖縄貿易によって蓄積されたものであったとの見方もできると指摘されている[30]。

米国は、ドルの投下によって基地を建設し、基地に投下されたドルの波及効果で沖縄経済を支え、同時に、沖縄の基地に投下されたドルで日本から輸入して日本の外貨蓄積に貢献させることにより、沖縄の基地建設・沖縄の長期保有のための沖縄経済（基地依存型輸入経済）の復興と西側陣営の一員としての日本経済（国内生産力の育成と輸出促進）の復興という2つの政策を同時に実現していった（Double use of dollar：ドルの二重使用）。

戦後の日本経済の復興にとって、沖縄を日本から分離して米国の軍事要塞化をすることによって日本が軍事費を負担することなく経済復興に専念できたことと、日本経済の外貨獲得手段ないし輸出市場として沖縄経済が利用されたことが、大きな要因となっていたものであっ

---

29 琉球銀行「戦後沖縄経済史」（甲D85）。
30 牧野浩隆「再考　沖縄経済」（甲D16）30頁

た[31]。平成17年に沖縄県議会において、戦後沖縄経済史に精通していた牧野浩隆（当時）副知事は、基地と沖縄経済・日本の経済復興に関して、「まずは、戦後の沖縄が日本から分離されましたけれども、その後、冷戦が勃発した中で日本の戦後復興と防衛問題をどうするかということがありましたので、日本は経済復興に邁進させて防衛力は力を入れないということで、そういう意味で沖縄に基地をつくって沖縄から日本の防衛問題を守るという意味で、例のサンフランシスコ条約の3条によって沖縄が切り離されて戦後の沖縄がスタートしたということがあります。そういう面では日本の経済復興、戦後復興の裏面史として沖縄が分離されたということはあります。それと2つ目は、その戦後から復帰するまでの27年間ですけれども、沖縄経済は意図的に基地依存経済が形成されてきまして、例えば為替レートにしても同じ時期に日本では1ドル360円、沖縄では120円というような意味で消費経済が制度的に誘導されたというようなそれがありまして、沖縄で製造業がなかなか育たなかったというのもそういう面があるかと思います。3つ目は、あの27年間は日本にとってはまさに戦後復興を成し遂げて高度成長、経済大国へ行く時期でしたけれども、肝心な高度成長の時期に沖縄は日本の高度成長の経済政策の枠外に置かれてその恩恵にあずかれなかったという残念なことがあります」と述べている。

### 4　開放地の再接収

沖縄の長期保有を前提とした恒久基地建設のため、農地の開墾（復旧）もひと通り終わって生産意欲も高まってきた農民から、一片の立退通告で土地を取り上げていった。これを年代順に略記すれば次のとおりである。

---

31 牧野浩隆「仕掛けとしてのアメリカの経済政策」琉球新報社編『新琉球史－近代・現代編－』（甲D86）。

記

1949年（昭和24年）年12月25日　北谷村北谷区移動完了

1950（昭和25年）5月18日　浦添村の一部農耕禁止

1950年6月20日　真和志村天久、上之屋立退勧告

1950年9月18日　越来村山村の立退

1951（昭和26年）年2月14日読谷村ボーロ飛行場拡張、立退勧告

1951年6月1日　北中城村喜舎場、読谷村楚辺立退勧告

1951年１０月　国頭村ラジオ、ビーコン工事開始

1951年１２月　具志川村昆布立退勧告

このように、新規の接収によって沖縄の基地は拡張の一途をたどっていった。軍用地総面積は、1951年（昭和26年）には約124平方キロメートルだったのが、1953年（昭和28年）には約171平方キロメートルと、37パーセント増加した。

そして、この土地接収は、農民の生活を圧迫していった。すでに基地に膨大な面積を奪われていた沖縄では、土地を接収された住民が、他に生活・生産の拠点となる土地を求めることは困難であった。仮に移住地があったとしても、立退に対する補償は、生活を維持していけるものではなかった。

読谷村楚辺集落を例にとると、同部落は、接収・移動によって耕地面積が激減して、農業就業者は働く場所を失い、農業所得は移動前の20パーセント弱にまで減少した。琉球政府経済企画室の報告には、「(同部落は)移動前に比較して収入は減退し、極端なる生活の切り詰めをしてもなお赤字を生む状態であり、当部落の今後が憂慮され、土地の接収は之等農民にとって致命的な問題である」と記されていた。

## 5　日本本土における旧日本軍飛行場の処理との明暗

1で述べたとおり、沖縄に上陸・占領した米軍は、対日攻略基地と

して旧日本軍飛行場を中心に接収し、その周囲をほしいままに囲い込んで広大な基地を構築していったものである。旧日本軍の中飛行場は、米軍に接収され、戦闘終了後も、返還されるどころか、さらに 40 倍に拡大し、極東最大の空軍基地嘉手納飛行場となった。読谷補助飛行場は 2006 年（平成 18 年）にようやく返還されたものの、嘉手納飛行場、普天間飛行場、伊江島補助飛行場は、戦後 70 年以上を経過した今なお、米軍基地として使用され続けている。

一方、日本本土の旧日本軍飛行場の処理をみると、1945 年（昭和 20 年）当時、旧日本軍の飛行場は 242 件あったが、1945 年（昭和 20 年）から 1947 年（昭和 22 年）までに処理方法も決まり、1950 年（昭和 30 年）までには約 80 パーセントが処理され、戦後処理が進められていた。

## 6　軍事占領下における米軍の土地接収の違法性

米国は、沖縄戦から平和条約発効前の軍事占領下における沖縄の土地接収の法的根拠として、「陸戦ノ法規慣例ニ関スル条約」（いわゆるヘーグ陸戦法規）第 3 節第 52 条を挙げていた。

ヘーグ陸戦法規 52 条は、「現品徴発・・・ハ占領軍ノ需要ノ為ニスルニ非サレハ・・・住民ニ対シテ之ヲ要求スルコトヲ得ス・・・徴発ハ・・・地方ノ資力ニ相応シ（た）・・・モノタルコトヲ要求ス」、「現品ノ供給ニ対シテハ成ルヘク即金ニテ支払ヒ然ラサレハ領収証ヲ以テ之ヲ証明スヘク且成ルヘク速ニ之ニ対スル金額ノ支払ヲ履行スヘキモノトス」と定めている。

しかし、この条項は、動産の徴発を許したものにすぎず、この条項によって土地を徴発することは許されていない。「現品」という言葉の文理解釈だけからそうなるのではなく、「占領軍の必要のため」という要件からも明らかである。すなわち、現品の徴発は、占領軍の必要の

ためであることが第１の要件であるが、これは、占領軍が日常生活維持のために絶対に必要とする品物と原料、例えば食料、衣服、靴、医療品、馬糧などに限られるのである。すなわち、土地の占拠、接収は、占領軍の日常生活の維持にとって絶対必要なものではなく、したがって徴発することはできないのである。

さらに、現品の徴発といえども、占領の目的を超えてなすことは国際法上許されていない。ヘーグ陸戦法規23条は、「特ニ禁止スルモノ」として、「戦争ノ必要上万已ムヲ得サル場合ヲ除クノ外敵ノ財産ヲ破壊シ又ハ押収スルコト」をあげている。米軍の沖縄占領が対日戦争のためであったことは明白であるが、戦争が事実上終了し、沖縄島全域を制圧したのちも占拠を続けたばかりか、その後にあらたに広大な土地を接収して軍事基地が建設されたのである。これは、明らかに、戦争の必要性、占領の目的および占領の一時性・暫定性をはるかに超えるものであり、ヘーグ陸戦法規に反することは明らかであった。

## 第３　対日平和条約第３条による沖縄切り捨て

### １　対日講和の経緯

(1)ア　1949年（昭和24年）５月６日に、米国は沖縄の基地を長期的に保有することを決定したが、国際法上どのような方式によるかは未決定であり、講和の時期も決定されていなかった。

イ　沖縄の長期保有が決定された後も、中国の内戦は共産党軍が決定的な勝利を収めつつあるなど東アジア情勢は一層緊張が高まっていった。また、日本の政治状況は不安定であり、経済面でも生産と貿易が著しく停滞し、長期に及ぶ占領に対する日本国民の不満も高まっていった。

国務省は、極東情勢は中国の内戦において共産党軍が決定的な勝利を収めつつあったことや、日本の政治経済状況の不安定化や

日本国民の占領への不満を踏まえ、日本の親米路線を確立するために早期講和を積極的に検討していた。

しかし、軍部は、米ソ対立における日本本土の軍事的価値を重視し、早期の対日講和には反対した。統合参謀本部が1949年（昭和24年）6月にまとめた「日本におけるアメリカの軍事的必要に関する戦略的評価」という文書は、「日本が米国のアジアにおける『島嶼防衛線（offshore island chain）』の重要な一部であり、日本を利用できなければ、この防衛線の攻撃的価値は限られたものになり、維持すらできないかも知れない」と警告した。また、同文書は、「海軍省が沖縄を海軍基地として開発できるかどうかの研究をしたけれども、沖縄は天候及び水路の特徴から一年中使えるような海軍基地にできないとの結論に達した」と指摘していた。そして、「日本本土に基地を持つことができないならば、琉球諸島の基地は太平洋や太平洋周辺の他の米軍基地と同様、われわれの本質的な（essential）必要性を満たさない」と断定した[32]。

ウ　1949年（昭和24年）9月の米英外相会談において、英国のベビン外相は、アチソン国務長官に対して、早急に対日平和条約案を作成するように要請した。そして、アチソン国務長官は、翌年1月の英連邦会議に間に合うように、対日平和条約に関する米国の見解を英国に伝えることになった。

そこで、国務省から国防総省に対して、対日平和条約の中に含める「不可欠な安全保障上の要請」についての見解の提出を求めた。

しかし、国防総省の回答は、やはり対日平和条約の交渉は時期尚早というものであった。統合参謀本部は、極東情勢の緊張の高

32 坂元一哉「日米同盟の絆」（甲D89）18頁。

まりにより、日本の有する地政学的・戦略的価値が著しく高まったとみて、日本の基地を自由に使用できる状態にするため、占領継続（対日講和の引延し）を主張していた。

このように、対日講和交渉の開始について、国務省と軍部の立場は対立したままであった。

(2) 米国の対日占領政策は、日本を完全に非武装化するとともに、占領終了後は日本国内から米軍は引き揚げることを予定していたものであり、軍部はこれを前提に、日本本土から米軍が撤退すること、すなわち、早期の対日講和に強硬に反対していた。しかし、対日占領の責任者であるマッカーサー司令官が、日本が独立を回復した後も、米国と日本との間で二国間協定を締結して、日本全土に米軍が駐留することを認める「全土基地化」構想を提案したことを契機に、国務省と軍部の妥協が成立し対日講和は進展をすることとなった[33]。

1950 年（昭和 25 年）４月に国務長官顧問に任命されたダレス（John Foster Dulles）[34]は、同年６月に訪日し、同月 22 日、マッカーサー司令官と会談した。翌 23 日、マッカーサー司令官は、「戦後日本の安全保障を規定する構想」と題する覚書で、講和後も、日本全土において米駐留軍の軍事行動の自由を認め、さらに日本国憲法９条の規定にもかかわらず、日本は外部からの攻撃に対する固有の自衛権を有することを認めた[35]。同月 25 日、北朝鮮が 38 度線を超えて韓国に侵攻し、朝鮮戦争が勃発した。同年７月８日には、マッカーサー司令官は、吉田首相に、在日米軍が朝鮮戦争に出動した後に日本国内の治安維持の役割を担わせるため、警察予備隊の創設

33 明田川融「沖縄基地問題の歴史」（甲Ｄ53）126 頁。
34 その後、1951 年（昭和 26 年）にトルーマン大統領の特使（大使の階級に相当）に任命され、1953 年（昭和 28 年）に国務長官に任命された。
35 宮里政玄「アメリカの沖縄政策」（甲Ｄ29）87 頁。

を指令した。

1950年（昭和25年）9月に軍部と国務省は、対日講和の予備交渉を行うことに合意した。軍部が対日講和の推進に同意したのは、ダレスが講和後も「アメリカ側が望むだけの期間、日本本土のどこにでも望むだけの規模の軍隊を駐留させる」方針だと説明したからであった。同月採択されたNSC60/1は、在日米軍基地のあり方について、日本と締結する「条約は、日本の必要と思われる場所に、必要と思われる規模の軍隊を保持する権利を合衆国に与える」としていた[36]。

同月、ダレスは対日講和7原則を作成した。その3項には「合衆国を施政国とする琉球諸島及び小笠原諸島の国際連合信託統治に同意」とされ、また、4項では「条約は、国際連合が実行的責任を負担するというような満足すべき別途の安全保障とりきめが成立するまで、日本国区域における国際の平和と安全の維持のために、日本国と合衆国及び、おそらくはその他の軍隊との間に、継続的協力的責任が存在することを確認する」とされていた。

米国の対日占領政策が、占領終了時の米軍の完全撤退から、日米間の協定によって講和後も日本に米軍の駐留を認めることに転換されたことから、沖縄を日本から切り離すことなく、日米間の安全保障条約に基づいて、米軍基地を沖縄に置くことも選択肢としてありえることとなった。国務省内では、将来締結される日米安全保障条約に琉球も含めることによって軍部の要請は十分に満たされるであろうとの意見が示され、同年12月には、アチソン国務長官からマーシャル国防長官に、沖縄に日米間の軍事的安全保障協定を適用して日本に返還することはどうかと打診がなされた。アチソン国務長

36 吉次公介「日米同盟はいかに作られたか」20頁。

官はまず、「日本が共産勢力の手に陥ることを阻止するという、われわれに課された使命」を果たすため対日講和の重要性が増していることを説いたうえで、(1)朝鮮半島における好ましい結果を待つことなく、早期対日講和を追及すること、(2)米国は、日本がその一部を形成する島嶼連鎖を防衛するために相当の軍隊を駐留させる義務を負うという想定をもって、対日講和を討議すること、(3)沖縄における地位に特別の考慮を払うであろう、考え抜かれた軍事安全保障協定の条項の下に、琉球および小笠原諸島を日本の主権下に返還すること、(4)この機会に、太平洋条約の可能性を追求することが、打診された。

これに対し、マッカーサー司令官は、アジアの防衛線の要である琉球の主権を日本に認めることはとても考えられないと反対した。また、統合参謀本部も、日米の軍事的安全保障条約は暫定的なものでしかなく（恒久的な軍事的安全保障協定を設けることは、日本の主権概念と調和しない。）、その中に恒久的な基地が必要な琉球を含めることは認められないと反発した。統合参謀本部の下部機関である統合戦略調査会がまとめた報告は、軍事的観点から、朝鮮半島情勢の解決を待たずに対日講和を進めることは、朝鮮戦争の重要基地としての日本を米軍が使用できなくなる可能性が強いので、断固受け入れられないとしていた。さらに、同報告は、朝鮮半島での敵対関係が、米国と共産中国との公然たる戦争に拡大する可能性のあることは明白であり、世界戦争の危機にも警戒しなければならない以上、「共産中国との戦争、あるいは世界戦争における作戦基地としての日本を失うことには同意できない」としていた。また、琉球および小笠原諸島について、「これらの諸島に関しては、すでに承認済みの方針のいかなる緩和に対しても強く反対する」とし、その理由と

して、「かくも不必要な譲歩の理由を見出すことはできない。統合参謀本部は、米国が、平時においても戦時においても、太平洋におけるわれわれのコミットメント、政策、軍事計画を実行し得るように、これらの諸島に対する排他的戦略的支配を維持しなければならないと考慮する。これに関連していえば、恒久的な軍事・安全保障協定は日本の主権という考えと相容れないであろう」としていた[37]。

軍部の強い反対を受け、国務省は、沖縄に日米二国間の軍事的安全保障協定を適用して施政権を日本に返還するという案を撤回した[38]。

ここでも、日本本土の基地と沖縄の基地の違いは、将来主権を回復する日本における基地の使用と他の主権国家の影響を受けずに米国が排他的に支配できる沖縄における基地の使用との、安定性、自由度の相違という政治的事情にあった。

沖縄を分離して米国の施政権下に置くということは、米軍が他国の制約を受けない自由基地を保持することを意味した。すなわち、沖縄の施政権を独立した主権国家となった日本に返還すれば、軍事的安全条約によって沖縄に米軍基地をおいても、その行動は、軍事的安全保障条約による制約を受けることになる。また、日本で親米政権が維持されなくなるおそれもあった。そのため、米国が排他的に支配し、自由使用できる基地を安定的に確保するために、沖縄を独立国家となる日本から分離をすることが必要とされたものであった。

(3) 対日講和7原則は、1950年（昭和25年）11月に公表された。

---

37 明田川融「沖縄米軍基地問題の歴史」（甲D53）129頁。

38 宮里政玄「アメリカの沖縄政策」（甲D29）98頁。平良好利「戦後沖縄と米軍基地」(甲D54)59頁。

翌 1951 年（昭和 26 年）３月 18 日に、対米協調路線を強調する沖縄社会大衆党と、米国の沖縄統治に批判的な態度をとっていた沖縄人民党の２つの政党が、いずれも臨時党大会を開催し、日本復帰を求める声明を発表した。翌 19 日には、沖縄群島会議において、日本復帰要請決議が可決された。

同年４月 29 日には、超党派の組織として、日本復帰促進期成会が結成され、署名運動を開始した。そして、同年６月 28 日に、沖縄青年連合会や沖縄社会大衆党の青年部である新進会などによって、日本復帰促進青年同志会が結成され、署名運動が活発化し、同年８月 20 日までの間に、沖縄群島の有権者の 72.1％にあたる 19 万 9000 人の即時復帰の署名が集められた。また、宮古群島でも同じような署名運動が行われ、５日間で有権者の 88.5%にあたる３万 3000 人の署名が集められた。群島知事も、ダレス、吉田首相、講和会議議長など宛に復帰要請の電報を打った[39]。

しかし、1951 年（昭和 26 年）９月５日、サンフランシスコで、米国をはじめ 52 か国との間で「日本国との対話条約」（以下、「対日平和条約」という。）が締結され、翌年４月 28 日に発効した。

日本本土における沖縄の帰属への関心については、「本土における講和論議は、全面講和、中立論、軍事基地化反対論、再軍備反対論を中心に展開されていた。沖縄など固有領土の返還は、日本の立場からすれば当然の要求であり、奄美や沖縄の復帰運動についても、まったく知られていなかったわけではないが、それは重要な関心事ではなかった。米ソを両極とする世界冷戦構造を固定化するような単独（片面）講和に対する主張は強かったが、米軍政下に百万同胞を放置して独立することの苦痛や、沖縄基地にふれずして軍事基地

39 中野好夫・新崎盛暉「沖縄戦後史」51 頁。

化反対や再軍備反対をいうことの無意味さは、ほとんど自覚されていなかった」との指摘もなされている[40]。

4月 28 日は、日本本土からみると日本国が独立の主権を回復した日であるが、沖縄からみれば祖国から切り捨てられた日であり、「屈辱の日」と呼ばれるようになった。

## 2　国際法上の正当性を欠いた対日平和条約

対日平和条約第3条は、「日本は、北緯29度以南の南西諸島（琉球諸島及び大島諸島を含む。)…を合衆国を唯一の施政権者とする信託統治制度の下におくこととする国際連合に対する合衆国のいかなる提案にも同意する。このような提案が行われ且つ可決されるまで、合衆国は、領水を含むこれらの諸島の領域及び住民に対して、行政、立法及び司法上の権力の全部及び一部を行使する権利を有するものとする。」とされているが、この条項は国際法上、その正当性の説明がつかないものであった。

同条約3条はカイロ宣言に違反するものであった。ポツダム宣言第8項は、平和条約の内容となるべきことを定めたものであるが、同項は「カイロ宣言ノ条項ハ履行セラルベク」と明定し、カイロ宣言は「同盟国ハ自国ノ為ニ何等ノ利得ヲモ慾求スルモノニ非ズ又領土拡張ノ何等ノ念ヲモ有スルモノニ非ズ」と定めている。すなわち、カイロ宣言によって確認されている戦後処理における領土不拡大の原則は、当事国アメリカをも当然に拘束していた。沖縄は、形のうえではアメリカへの領土の割譲ではないといえ、軍事的、植民地支配の実質をみれば、米国の植民地として取得されたも同然であり、同条約3条は、カイロ宣言、ポツダム宣言の定める領土不拡大の原則に反していた。

---

40 中野好夫・新崎盛暉「沖縄戦後史」55頁。

また、国際連合憲章第１条第２項は、「人民の同権及び自決の原則の尊重」をうたっており、平和条約の締結に当たっては、沖縄住民の意思を無視することはできないものというべきであるが、既に述べたとおり、沖縄住民の意思が日本復帰にあることは明らかであった。

さらに、そもそも沖縄と信託統治制度は適合しえなかった。すなわち、信託統治は、未だ人民がまだ完全には自治を行うに至っていない地域についてのみ認められるものであるが、沖縄は、日本の属領ないしは植民地ではなく、日本の国有の領土であり、沖縄県民は、戦前には、日本の国民として立派に自治能力を発揮していたものであった。したがって、同条約３条は、信託統治下におくことの不可能な沖縄について、信託統治制度の下におくことを目的とするものであり、不可能な条件を定めたものであった。

このように、対日平和条約第３条は、国際法上はその正当性の説明がつかないものであり、「国際法の怪物」といわれた。

## 第４　米国施政権下の沖縄（1950 年代を中心として）

### １　沖縄の統治機構

1945 年（昭和 20 年）に米軍が沖縄に上陸して軍事占領を開始すると同時に、日本政府の行政権を停止して海軍軍政府の樹立を宣言し、翌 1946 年（昭和 21 年）に陸軍に軍政が移管されていた。そして、対日講和の実現によって軍事占領が終了した後も米国による沖縄統治が続くことを見通して、沖縄の長期保有を前提とした統治機構が整備されることになった。

1950 年（昭和 25 年）10 月４日統合参謀本部は極東軍総司令部に対して一般命令第 79 号を発し、沖縄統治に当たる現地機関として「琉球列島米国民政府」（United States Civil Administration of the Ryukyu Islands/USCAR　以下「米国民政府」という。）を設置する

ことを命じるとともに、極東軍総司令官（マッカーサー元帥は、連合国軍総司令官であると同時に米極東軍総司令官であった。）を「琉球列島米国民政長官」に任命した。

これを受けたマッカーサー司令官は、1950年（昭和25年）12月5日、琉球軍司令官あてに「琉球列島米国民政府に関する指令」（以下、「FEC指令」という。）を発し、沖縄統治に関する基本的な指針を伝えた。同指令は「大統領行政命令」が交付される1957年（昭和32年）まで沖縄統治の基本法をなすものとなったが[41]、FEC指令の前文の一節には、「米国の琉球列島統治政策は、住民の経済的社会的福祉を増進することにあるが、ただし、軍事上の安全保持をはかる必要のある範囲内に限るものとする」とされ、米国の沖縄統治政策の基本的特質が示されていた。

米国民政府が置かれた後の沖縄統治における指揮系統は、下位からいうと、米国民政副長官（在琉球陸軍司令官が就任、在沖縄）－米国民政長官（極東軍総司令官が就任、在東京）－米国国防長官－米国大統領であった。その後、1957年（昭和32年）6月5日に、民政長官・民政副長官が廃止され、民政長官とおなじく行政・立法・司法の三権を掌握する高等弁務官（在沖縄）がおかれ、初代高等弁務官にはそれまでの民政副長官が任命された。

米国民政府の下部組織として沖縄の住民の自治的組織が作られ、組織の変遷を経て、最終的には1952年（昭和27年）4月に琉球政府が発足した。琉球政府は、民政副長官によって任命される行政主席を長とする行政府、住民の選挙で選ばれる立法院、さらに民裁判所（上訴裁判所、巡回裁判所、治安裁判所民裁判所）[42]が設置されて三権を司

41 琉球銀行調査部編「戦後沖縄経済史」（甲D85）230頁。
42 民裁判所は、米軍によって直接運営された米国民政府裁判所の下に置か

ったが、米国民政府は琉球政府を指揮監督し、その決定を破棄することができた。琉球政府は、あくまで米軍によって容認される範囲内での限定された自治組織にすぎなかった。

## 2　奄美返還と沖縄の無期限保有の決定

(1)　対日平和条約第３条は、沖縄に対する「潜在主権」を認めるものであったが、その内容はあいまいなものであり、対日平和条約調印時には、第３条の実施は、将来検討されるべき問題として残されていた[43]。

(2)　対日平和条約調印後も、軍部の一部（極東軍司令部）と国務省から、沖縄返還の提案がなされた。

1951 年 10 月、リジウェイ極東軍司令官（同時に連合国軍総司令官。マッカーサーは同年４月に更迭。）は、極東軍司令部のスタッフが作成した、沖縄の施政権返還を勧告する報告書「琉球列島に関する米国の長期目標」を承認し、統合参謀本部に送付した。この報告は、琉球について信託統治その他の方法で米国が政治的統治権を保持する必要はなく、統合参謀本部が安全保障上不可欠だとする琉球列島の軍事施設を米国が長期的に保持するための取決めを日米両政府間で交渉できることを理由に、施政権返還を勧告するものであった。これに対し、統合参謀本部の合同戦略調査委員会は、1952 年（昭和 27 年）１月に、極東指令軍の報告に反対する報告を提出したが、その内容は「この地域を管理する経済費用は、これらの諸島を日本

---

れた。民裁判所が取り扱うのは琉球住民同士の事件に限られ、外国人に関連した事件は米国民政府裁判所が取扱い、琉球住民同士の事件でも、法令解釈上、米軍支配に大きな影響があるとみなされた場合は、民裁判所から米国民政府裁判所へ事件を移送することができた。なお、米兵犯罪などは軍法会議で扱われた。

[43] 対日平和条約第３条の実施（奄美返還）については奄美返還に関しては、宮里政玄「日米関係と沖縄一九四五－一九七二」83 頁以下。

から奪取するのに支払った血と財の費用、米国の安全保障上の重要性、そしてこれらの諸島を放棄して将来、軍事的必要性から再び奪取する必要が生じた場合に要する人的、物的費用に比べればとるに足りないものである」というものであり、沖縄の施政権返還には応じられないとしていた。

1952年（昭和27年）1月に、シーボルトは、沖縄の施政権返還を提案した。シーボルトの提案を受けた国務省は、国連の信託統治を申請せず、その代わり、統合参謀本部が必要と認める限りの軍事施設を保持することを条件に、琉球を日本に返還するよう日米でとりきめることを軍部に提案した。その理由として、沖縄の返還が国務省のかねてからの立場であり、また極東軍司令部もそれに同意していること、百万人にのぼる異民族の統治は容易ではなく、すでに住民の大多数は日本復帰を望んでいて、このまま放置すれば民族統一運動が起こりかねないこと、国務省の法律顧問の研究は信託統治が好ましくないことを示していることなどが挙げられていた[44]。

(3) 1952年（昭和27年）2月、トルーマン大統領は、国務長官と国防長官に対し、平和条約後における対日政策に関する文書の作成を指示した。

同年8月の国家安全保障会議で取りまとめられた「米国の対日目標と行動」(NSC125/2)と題する文書では、「将来日本政府によって日本における基地の使用を制限または禁止される可能性があるため、琉球と小笠原に基地を長期的に保持することは、米国の安全保障にとって必要である。琉球に関する長期的なとりきめが、日本において緊急な国内政治の問題にまで発展して日米関係を害することのないようにするため、日本の世論に働きかけるための努力などを含め

44 宮里政玄「アメリカの沖縄政策」（甲D29）116頁。

て、極めて慎重な準備をすべきである」としていた。

「極めて慎重な準備」は、国務省と国防総省が合同で行うことになった。

1952 年（昭和 27 年）８月に、国防長官は、沖縄問題に関する統合参謀本部の勧告を国務省に送付した。この文書で、統合参謀本部は、第二次世界大戦中からの軍部の主張であった戦略的統治案を放棄したが、沖縄の現状は「極東における政治的・軍事的状況が、米国の安全保障上の利益にとって好ましい形で安定するまで」変更すべきではない、と勧告した。

(4) 1952 年（昭和 27 年）に任命されたマーフィー新駐日大使は、赴任前、沖縄問題を現状のまま放置すれば、日本で民族統一運動が起きる可能性が高いというアリソン国務次官補やシーボルトの発言を耳にしていた。しかし、実際に日本に赴任してみると、返還を求める声は沖縄、とくに奄美では高いものの、日本本土では返還を求める大衆運動はみられず、また吉田首相や岡崎外相などから沖縄返還の要求もないことに驚かされた。マーフィー駐日大使にとって日本政府が沖縄の返還を緊急な課題として要求していないことは重要であった。同年７月、マーフィー駐日大使は民政長官に同行して沖縄を訪問し、民政官や第 20 空軍司令官と沖縄問題を討議した。第 20 空軍司令官は現状の変更に全面的に変更したが、民政長官と民政官は、北緯 27 度線以北の奄美諸島の返還に賛成した。そこで、同年８月、マーフィー駐日大使は、「まず当面は事態を静観する。奄美については、政治的なジェスチァーとして、適当な時期をみはからって日本に返還する。沖縄については、統合参謀本部は少なくとも当分の間は返還に応じないだろうし、日本政府からの強い要求もなく、しかも米国政府は膨大な投資を行っているから、返還する必要はな

い。将来、日本政府の圧力が高まり、戦略的情勢も全般的に変化するかもしれないから、その際に沖縄の返還を考慮すればよい」と、奄美返還を提案した。

(5) 国務省・国防総省の合同の「琉球作業班」において、国務省は奄美返還の政治的利点を強調したが、国防総省は、奄美の戦略的重要性を主張し、奄美の現状維持を譲らず、琉球作業班の討議は行き詰った。

1953年（昭和28年）1月、国務省は、大統領の決定に持ち込むため、奄美返還を国家安全保障会議に提案した。

同年6月の国家安全保障会議でとりあげられ、ダレス国務長官は、「奄美大島でレーダーとラジオ局を維持するために完全な統治権を保持することは全く理解できない」と述べた。ウィルソン国防長官は、「沖縄における米国の立場は日本本土におけるよりもはるかに安定している。日本本土の基地が何らかの政治的理由で使われなくなるような場合にも沖縄基地は使用できる。もし日本が長期にわたって米国の見方であることが保証できれば、沖縄の施政権は喜んで返還したい。現状ではその保障はない。しかし、ラジオ局やレーダー施設を維持するために奄美の施政権まで保持する必要はない」と述べた。

この国務省と国防総省の意見を聞いた後、アイゼンハワー大統領が奄美返還を支持した。

海軍作戦部長は、「アジアの安全保障が確立されるまで、琉球列島の施政権は返す必要がない」と主張したが、アイゼンハワーは、「米国の真の利益（日米友好関係の維持）を見失ってはならない」と海軍作戦部長の主張を退け、奄美返還が決定された。

同年8月の奄美返還に関するダレスの声明において、琉球につい

て、「対日平和条約の他の諸島に関しては、極東の国際緊張が続いている現状では、現在行使している程度の管理と権限を維持することは必要であります。かくして米国は、この地域における平和と安全を維持に貢献する。日米安全保障条約の責任をより効果的に果たすことができましょう。その間、米国は、これらの諸島の住民の福祉増進に一層努力するつもりです」と述べた。

アイゼンハワー大統領は、1954 年（昭和 29 年）の年頭教書で、沖縄基地を「無期限に維持するであろう」と述べた[45]。

(6) 宮里政玄「アメリカは何故、沖縄を日本から切り離したか」（甲 D87）は、「最終的に沖縄が名実かつ法的に分離されるのは講和条約第三条によってです。第三条を実施したものとして奄美大島の返還があります。奄美の返還によって、国際法上も条約上も沖縄の分離が政治的に本土から分離したことになります。そういった意味でなぜ沖縄が分離されたかという場合には、奄美の返還をみないといけない」（7 頁）、「国務省も奄美返還を要求する。日本政府もそうなんです。当時岡崎外相ですが、一番復帰運動が盛んなのは、奄美大島だ。大体 99 パーセントが復帰を支持している。一番うるさいのは奄美だから、奄美の返還を求めるということを言いだしてきた。それで奄美返還が決まった。そのかわりダレスとアイゼンハワーが、第三条の中の沖縄に対する排他的な統治権を、極東に共産主義の脅威が存在する限り維持する、というふうに解釈することとなる。この権限はアメリカにあるわけです。奄美返還がなされたのはアメリカは領土的な野心はもっていないことを示す意味もあった。しかし、沖縄は共産主義という自由世界の敵のためにある基地だから、そこ

---

[45] 奄美返還に関しては、宮里政玄「日米関係と沖縄一九四五 - 一九七二」83 頁以下。

に対しては排他的な統治権を持つという決定を下すわけです。これが第三条の解釈についての確定です」（35 頁）としている。

(7) 対日平和条約第 3 条の実施、奄美返還により米国の沖縄の無期限保有が決定されるまでの過程をみても、米国にとっての沖縄の重要性は、日本本土との対比における地理的優位性にあったものではなく、日本の政治的事情による影響を受けず、排他的管理をできるという点に存したものであった。

そして、沖縄を分離して米国の統治下におくことについて、日本本土の関心が薄く、日本の政治的問題とならないということが、この米国の政策を可能としていたものであった。

**3　アイゼンハワー政権の政策と沖縄基地**

(1) 対日政策と沖縄基地（日本本土の軍事負担軽減と沖縄への基地しわ寄せ）

ア　1953 年（昭和 28 年）に発足したアイゼンハワー政権は、日本の軍備増強よりも経済的発展の促進を重視する政策をとった[46]。

1953 年（昭和 28 年）6 月、ロバートソン国務次官補はダレス国務長官に対して日本の防衛力増強がもたらす政治的、心理的、経済的問題を討議し、日本の防衛力増強の速度を早めるための、とくに公的な圧力は自滅的であることに注意を喚起すべきであると進言した。アイゼンハワー大統領も、同月の国家安全保障会議で、日本の軍備を増強すると同時に日本の経済を強化するということに関して、軍備にあまり高い基準を強要することは慎重であるべきだと述べた。

イ　1955（昭和 30 年）4 月、米国の新たな対日政策文書として、「米国の対日政策」(NSC5516/1)が国家安全保障会議で採択され

46 宮里政玄「日米関係と沖縄一九四五 - 一九七二」115 頁。

たが、沖縄との関係で重要な項目に、次のようなものがあった。

48.将来日本が日本防衛の主たる責任を担う軍事力を開発するよう日本に奨励し、援助する。日本の軍事力の増強の量とタイミングは、軍事力はいうまでもなく、日本の政治的、経済的安定の実現の必要性に関連づけるべきである。米国は、政治的、経済的安定の実現の必要性に関連づけるべきである。米国は、政治的、経済的安定を損ねてまで軍事力を増強するよう日本に圧力をかけるのは避けるべきである。

51.日米政府の間に、日本の防衛力の増強、日米の安全保障上の利益に合致したかたちでの在日米軍の段階的撤退、在日米軍の維持に対する日本の貢献の削減などに関する長期的な計画に関する一般的な了解を取り付けるべきである。そしてこの了解を適切な時期に公表すべきである。この了解では、在日米軍の支持に対する日本の貢献の削減は、日本の防衛力の開発に振り向けるという合意を取り付ける。

54.極東に現在の国際緊張がある間、対日平和条約第３条に基づいて行使されている琉球と小笠原とのより完全な関係に関する日本の要請を考慮する。そしてこれらの地域における安全保障、その他の米国の利益に合致する限り、このような要請に応じる。

ウ　日本の政治的・経済的安定のための在日米軍の段階的撤退という方針は、沖縄にとっては、日本本土から撤退した海兵隊の沖縄への移駐とこれに伴う基地新設という、日本本土から沖縄への基地のしわ寄せを生じさせるものであった。

(2)　ニュールック戦略と沖縄の核基地化

アイゼンハワー政権にとって、最大の課題の一つは、朝鮮戦争や

軍備拡張によって膨らんだ軍事費を抑え、財政の健全化を図ることであった。

1953 年 12 月、アイゼンハワー政権は、「ニュールック戦略」を発表した。

米国による核兵器の独占状態はソ連の原爆実験（1949 年）によって崩れていたとはいえ、米国は依然として核戦力の圧倒的優位を有していた。すなわち、1954 年の段階でソ連の核保有数は 150 発であるのに対して米国は 2063 発を保有しており、ソ連は米国本土を直接攻撃できる戦力も有していなかった[47]。

「ニュールック戦略」は、この米国のソ連に対する核兵力の優位を利用して軍事力の重点を核抑止力に置き、海空軍を強化する一方、陸上兵力を削減して、軍事費の削減を図るもの、すなわち、核兵器に大きく依存することにより人的経費を削減する戦略であった[48]。ニュールック戦略は、即座に反撃できる強大な核の報復力に依存する戦略であり、後に「大量報復戦略」とも呼ばれるようになった。

ニュールック戦略のもとにおいても、沖縄の基地は、他の主権国家（すなわち日本政府）との交渉などをまったく必要とせず核兵器を配備し作戦行動に移ることのできる核基地として、重要視されるようになった。

1957 年 8 月 26 日の大陸間弾道ミサイル（ICBM）の発射実験に続き、同年 10 月 7 日には人工衛星スプートニクの打上げをソ連が成功させたことにより、ソ連の核兵器は直接米国本土を攻撃できることとなり、大量報復戦略の前提となる米国の核戦力の圧倒的優位性は失われたが、米国は戦略を修正し、局地戦争において通常

47 林博史「米軍基地の歴史」（甲Ｄ29）48 頁。
48 坂元一哉「日米同盟の絆」（甲Ｄ89）118 頁。

兵器を補うため戦術核兵器を展開することになり、戦術核兵器の基地として、沖縄等の海外基地はむしろ重要性を増すことになった[49]。

沖縄基地は、米国の戦略の変更や兵器技術の進歩があっても、その都度、新しい機能を与えられ続けてきた。他の海外基地の維持が政治的理由で困難になるにつれて、他国の干渉を受けずに自由に使用できる沖縄の基地の価値はさらに高まっていった[50]。

沖縄がアジア太平洋における最大の核貯蔵基地とされた理由は、日本本土との対比において地理的必然性があったものではなく、他国の干渉を受けない持込、貯蔵、作戦運用の自由に存したものであった。

4　**日本本土からの基地のしわ寄せ（海兵隊移駐）**

(1)　1950 年代に、日本本土の米軍基地が急激に減少し、他方で沖縄の米軍基地は大幅に拡張されたが、その大きな要因となったのは、日本本土からの沖縄への海兵隊の移駐であった。

(2)　沖縄戦の主力を担った海兵隊部隊のほとんどは、降伏後の日本本土に移って初期の占領政策に従事した後、米国本土に帰還した。沖縄の占領政策を行ったのは、米国の陸軍と海軍であった。

米国本土で一旦解散した海兵隊の部隊は、1953 年（昭和 28 年）に第３海兵師団として再結成され、朝鮮半島の前線に展開していた第１海兵師団の後方支援や補充への提供のため、日本本土に派遣された。キャンプ岐阜とキャンプ富士に司令部が置かれ、神奈川県横須賀市、静岡県御殿場市、滋賀県大津市奈良県奈良市、大阪府和泉市・堺市、兵庫県神戸市などに分散駐留した[51]。神奈川県の湘南海

---

49 宮里政玄「日米関係と沖縄一九四五 - 一九七二」117 頁。
50 宮里政玄「日米関係と沖縄一九四五 - 一九七二」117 頁。
51 NHK 取材班「基地はなぜ沖縄に集中しているのか」（甲Ｄ83）23 頁。

岸でも、海兵隊は訓練を行っていた。「茅ヶ崎ビーチ」は、陸軍が接収していたが（沖合の烏帽子岩は、米陸軍の砲弾射撃訓練の標的となったことで崩落し、現在目にする姿は戦前とは形状が変わっている。）、陸軍に加えて、横須賀市のキャンプ・マクギールに駐留していた海兵隊部隊が連日訓練を行うようになり、本格的な上陸作戦が行える演習場として、各地に分散していた海兵隊部隊も盛んに利用した。

(3)ア　1950 年代には、日本本土でも米軍基地や演習は住民から目に見える存在であった。対日平和条約により日本が主権国家として独立を回復したにもかかわらず、多くの米軍基地が存在し続け、時には住民たちが訓練に巻き込まれて死傷者が出るような状況に対し、日本本土の各地で熾烈な反対運動があった。

すなわち、石川県の内灘試射場への反対闘争、浅間山演習場反対闘争、妙義山接収計画反対闘争や、北富士、岐阜における海兵隊基地に対する住民の熾烈な反対闘争などが起きていた。日本本土における最大の反基地闘争となった砂川闘争は、日本本土における米空軍の近代化にかかわるものであった。米軍は、米ソ冷戦、とりわけ空軍力における日本の地理的重要性から、在日米軍基地の滑走路を、ジェット機の離着陸が必要な可能な程度にまで拡張が必要であるとしていた。当時、この条件を満たす日本の基地は、千歳、三沢、板付の三つしかなく、これらに加え、伊丹（後に小牧に変更）、新潟、木更津、立川、横田の基地の拡張が求められ、立川基地の拡張をめぐって、砂川闘争が起きたものであった[52]。

---

52 明田川融「沖縄基地問題の歴史」（甲Ｄ53）166 頁。林博史「米軍基地の歴史」(甲Ｄ28)93 頁、田中明彦「安全保障 - 戦後 50 年の模索」(甲Ｄ88) 168 頁、柴垣和夫「昭和の歴史　第９巻　講和から高度経済成長へ」184 頁。

また、1954年（昭和29年）には、ビキニ環礁での米軍の水爆実験で発生した大量の放射性落下物を、日本の漁船第五福竜丸が浴びて被曝するという事件が発生し、被曝国である日本国民の対米感情を悪化させていた。

イ　日本国内の世論調査の結果も、米軍の日本駐留について、独立回復直後の1952年（昭和27年）5月には賛成48パーセント、反対20パーセントだったのが、1953年（昭和28年）6月には賛成27パーセント、反対47パーセントと逆転した。外交政策についても、朝鮮戦争勃発からまもない1950年（昭和25年）9月には親自由陣営50パーセント、中立22パーセントだったのに対して1953年（昭和28年）6月には親自由陣営26パーセント、中立50パーセントと中立の割合が増大していた[53]。

日本政府にとって、親米的政権維持のために、反米軍基地感情を鎮静化させることが深刻な課題となっていった。

ウ　米国もまた、日本の将来の動向に不安を抱き続けていた。

すなわち、「日本の戦略的重要性を確認した NSC125/2 は同時に、次のように警告していた。『日本は次第に、極東の問題で自立的な役割を果たそうとするであろう。……日本は米ソ対立を利用しようとするかもしれない。日本はアジア大陸における影響力の回復と対中貿易の利益の再獲得を望み、アジアの共産主義勢力に対する歩み寄りが、日本の利益になると結論づけるかもしれない。』日本がアメリカから離れ、中立化に向かうばかりか、共産主義陣営に接近する可能性すら危惧する内容であった。このような対日懸念は 1954 年に入り、『第三の被爆』と報道された第五福竜丸事件（3 月）をめぐる日本国内での反米感情の高まり、

53 林博史「米軍基地の歴史」（甲D28）98頁。

防衛分担金に関して難航する日米交渉、インドシナ休戦協定を念頭に置きつつ、アメリカの巻き返しが失敗したと述べ、中国承認を示唆した池田勇人自由党幹事長の発言（8 月）、日本との関係正常化を呼びかける中ソの共同声明（10 月）、講和条約を締結した 吉田茂政権の退陣（12 月）、自主外交を唱える鳩山一郎政権の登場と日ソ国交正常化（1956 年 10 月）、そして対中関係の改善に前向きな石橋湛山政権の成立（1956 年 12 月）により、さらに深まっていった。1954 年夏、アリソン駐日大使はダレス国務長官に宛て、『日本は自由世界と 共産主義のどちらに味方するのか、反対するのか、基本的な確信をもっていない』と批判し、『日本の中立主義の勢力を過小評価すべきではない』と言明した。 アリソンは 1955 年 3 月には、鳩山政権はガリオアや関税をめぐる日米間の懸案で『アメリカの利益を一貫して無視』する一方で、中国の貿易使節団に対する ヴィザ発給に見られるように、『共産圏への譲歩』を続けていると不満をもらし、 日本は『われわれがアメリカに対する現在の姿勢に不満であることを理解しなければならない』と語った。対日政策の力点を再軍備ではなく、経済強化に置いたことで知られる NSC5516/1『アメリカの対日政策』（1955 年 4 月）も、日本は対米依存を減らし、中ソとの関係の拡大を含め、『より大きな国際的行動の自由』を求めると予測したのである。1955 年 2 月の総選挙では、アメリカが警戒する左派社会党と右派社会党があわせて、総議席の三分の一を制したところであった。日本に対する懸念は、アメリカが待望した保守合同の実現（1955 年 11 月）後も解消されなかった。1956 年 6 月の NSC5516/1 についての進捗報告書は、 日本の『政治的安定の向上、外貨準備状況の改善、ナショナリズムの再燃、共産

主義諸国への漂流は日本の対米依存の減少と、より自立的な日本の政策の重要な現れである』と主張した。シーボルト極東担当国務次官補代理は 1957 年 2 月、フーヴァー次官に宛てまったく同じことを語り、カトラー国家安全保障担 当大統領特別補佐官も、『過去一年間の着実な日米関係の悪化』を指摘したのである。1957 年 1 月末に起きたジラード事件は、外務省の千葉皓欧米局長の説明では、『日本人を激怒させ』、日本人の対米感情を悪化させた出来事であった。この事件が起きる直前、ロバートソン極東担当国務次官補はダレスに宛て、『アメリカにとり、緊密な友人であり同盟国としての日本の戦略的価値は巨大であり、わが国の西太平洋における戦略的立場全体が日本を拠り所にしている。もし日本が中立的な国家になるような事態に進展すれば、アメリカの安全保障 の問題は途方もなく大きく、高くつくものになるだろう』と警告した」(「いわゆる『密約』問題に関する有識者委員会報告書」2010 年 3 月 9 日[54])。

米国政府にとっても、日本の親米的政権の維持は重要な課題であった。

エ　日米両政府にとって、親米政権の維持のため、日本本土の反米軍基地感情を鎮静化させることが重要な政治的課題であった。

そして、次に述べるとおり、日本本土からのすべての地上戦闘部隊（その中心は海兵隊である）が撤退をすることになり、日本から撤退した海兵隊が沖縄に移駐することになったのである。

(4)ア　1955 年（昭和 30 年）2 月、岸信介（後に首相）はアリソン駐日大使との会見において、日米安保の必要性、米海空軍の日本駐

---

54 委員構成は、北岡伸一（座長）、波多野澄雄、河野康子、坂元一哉、佐々木卓也、春名幹男。

留の必要性を認めながら、地上軍の撤退を求めた[55]。

1956 年（昭和 31 年）７月 12 日の国家安全保障会議では、直前に行われた日本の参議院選挙の結果が報告され、社会党が３分の１を確保したため、再軍備を保障するための憲法改正ができなくなったことが報告された。ウィルソン国防長官は、東京に司令部がある極東軍に代えて太平洋軍を創設し、国連軍司令部を東京から韓国へ移す方針を示したが、その理由について、「日本に広がっている、まだ占領されているという考えを打ち消すための国防総省の大変な努力の一部である。この考えを破壊することに成功しなければ、われわれは日本列島での地位をすべて失うことになる」と説明した[56]。

イ　海兵隊の沖縄への移駐は、1955 年（昭和 30 年）から始まったが、沖縄側では、当初から日本本土からの基地のしわ寄せであることを明確に認識し、日本の国内問題としてとらえるべきことを訴えていた。

1956 年（昭和 31 年）６月に米国政府下院軍事委員会特別分科会報告（以下、「プライス勧告」という。なお、プライス勧告については６項において詳述する。）の概要が明らかとなったが、プライス勧告は、「米国が日本から軍隊を引き上げる場合、軍事基地として沖縄を保持することは平時にあっても益々重要になってくる」と述べていた。また、メルヴィン・プライス委員長も、「日本から米軍が漸次引き揚げると、極東並びに西太平洋の安全を確保するため、沖縄の基地の主要性が重くなってくる。海兵師団も沖縄に移された」と指摘しており、沖縄における軍用地の大

55 坂元一哉「日米同盟の絆」（甲Ｄ89）166、185 頁。
56 林博史「米軍基地の歴史」（甲Ｄ28）103 頁。

規模拡張計画と日本における米軍の削減が連動していることが明らかにされていた。

プライス勧告の実施阻止への日本政府への協力要請に派遣された代表団は、1956 年（昭和 31 年）6 月、「米軍が日本や朝鮮から引き上げると、沖縄にしわ寄せがくる。ここに日本国民全体が片づけなければならない根本問題がある。日本国民全体が国内問題として沖縄を考えてほしい」と訴えた[57]。また、五者協議会（立法院・行政府・市町村長会・軍用土地連合会・市町村議長会）は、同月 30 日に「反論要旨」をとりまとめ、「新に土地を接収することは住民の生活権を奪うものである。日本から移駐してくるマリン隊のものと聞いているが、何故広大な日本から土地の狭い沖縄に移駐してくるのか了解に苦しむ」と批判した[58]。

海兵隊の日本本土から沖縄への移駐については、その軍事的根拠も定かではなかった。沖縄移駐を決定したのは、ウィルソン国防長官であるが、同国防長官の前職はゼネラル・モーターズ社社長であり、軍事専門家ではなかった。1953 年（昭和 28 年）に誕生したアイゼンハワー政権にとって最大課題の一つは、朝鮮戦争等によって増大した国防予算の削減であり、朝鮮戦争を通じて急増した韓国を中心とする極東地域の陸上兵力の配置転換が課題となった。1954 年（昭和 29 年）4 月 1 日、統合参謀本部は、極東米軍の包括的な再配置計画を作成したが、この計画では、日本駐留の第 3 海兵師団を米国本国に 1955 年（昭和 30 年）7 月から 9 月にかけて撤退させるとなっていた。1954 年（昭和 29 年）7 月 26 日、ウィルソン国防長官は、日本から本国に撤退予定の第

57 鳥山淳「沖縄/基地社会の起源と相克 1945-1956」（甲Ｄ84）248 頁以下。
58 鳥山淳「沖縄/基地社会の起源と相克 1945-1956」（甲Ｄ84）249 頁。

3海兵師団を沖縄に移駐させることを提案し、各軍で詳しく検討される前に、僅か2日後の国家安全保障会議で承認をされた[59]。この決定に対し、東京のハル極東軍司令官は、移駐コストと土地接収の観点から海兵隊の沖縄移駐に反対し、陸軍1個師団の移駐を進言した。また、統合参謀本部の下部機関である統合戦略計画委員会が、同年 11 月にまとめた検討結果では、ソ連との全面戦争が勃発した場合には、第三海兵師団はヨーロッパに派遣されることが予定されており、第三海兵師団を沖縄に移駐させることは実際的ではないとしていた[60]。翌年5月、那覇総領事館のスティーブンス総領事は、アチソン駐日大使に、「国防長官の決定はだれも説明できない。深刻な事態に陥っている土地問題は解決できなくなるだろう」と打電した[61]。

1955 年（昭和 30 年）には台湾海峡危機が収束し、1956 年（昭和 31 年）には沖縄の軍用地問題が島ぐるみ闘争へと発展していくなかで、米国国防総省や統合参謀本部の上層部では、用地取得の困難となった沖縄ではなく、グアム移転を模索する動きも生じた[62]。

しかし、日本本土における反米軍基地感情の高まりは、日本本土からの地上戦闘部隊の撤退を急がせることになり、沖縄への海兵隊移駐が進められることになった。1957 年（昭和 32 年）1月に発生した、米兵が農家の主婦を射殺したジラード事件は、日本社会に大きな衝撃を与え、米軍への批判が相次ぎ、国会でも野党

---

59 平良好利「戦後沖縄と米軍基地」(甲D54)96 頁。
60 平良好利「戦後沖縄と米軍基地」（甲D54）311 頁。
61 屋良朝博「砂上の同盟」（甲D67）87 頁。
62 平成 27 年 5 月 14 日沖縄タイムス〔山本章子沖縄国際大学非常勤講師に対するインタビュー及び関連記事〕（甲D90)。

が米軍による犯罪を追及し、深刻な政治問題へと発展した。岸首相は、マッカーサー駐日米大使に国内の対米不満を強調し、米陸上兵力の全面撤退を訴え、アイゼンハワー大統領は米陸上兵力を遅滞なく日本から撤退させることを決断し、海兵隊の沖縄移駐が加速された。

1957年（昭和32年）6月21日の岸首相とアイゼンハワー米大統領の共同声明において、独立国家となった日本と米国との対等が強調され、米国が「明年中に日本国内の合衆国軍隊の兵力を、すべての合衆国地上戦闘部隊のすみやかな撤退を含み、大幅に削減する」ことを約束した。沖縄では、共同声明に対する感想を求められた社会大衆党党首安里積千代は「駐日軍が撤退する結果として沖縄にしわよせがくるとたまらない」と述べ、元民主党幹事長であった新里善福は「在日地上戦闘兵力を明年中に全面撤退すると、沖縄にそのしわ寄せがきはしないかという懸念がある」と指摘した[63]。

1957年（昭和32年）末に、元国際安全保障担当国防次官補のナッシュは、アイゼンハワー大統領に、「米国の在外基地」と題したレポート(ナッシュ・レポート)を提出した[64]。ナッシュ・レポートは、「沖縄の海兵隊は機動性に欠ける」と問題点を指摘していた。海兵隊の役割は、戦争となった場合に真っ先に戦場に駆けつけ、敵前上陸をはかることであり、その機動性を欠いているということは、海兵隊の沖縄駐留は軍事的合理性を欠いているとい

---

63 新崎盛暉「戦後沖縄史」190頁。

64 1956年10月に、アイゼンハワー大統領は、ナッシュに、米軍の世界的プレゼンスの見直し作業を依頼し、1年近くにわたる調査の後、ナッシュ・レポートは提出された。吉次公介「『ナッシュ・レポート』にみる在日・在沖米軍」沖縄法學32号（甲D51）159頁。

うことにほかならない。軍事的合理性を欠いたまま、日本国内の反米軍基地感情の鎮静化という政治的目的のために、海兵隊の沖縄移駐が急がれたことは明らかであった。

そして、1958年（昭和33年）にはすべての地上戦闘部隊の撤退、すなわち、海兵隊の日本からの撤退が実現した。

ウ　日本本土では、1957年（昭和32年）中には伊丹飛行場、内灘演習場など、1958年（昭和33年）中には新潟飛行場、小牧飛行場、キャンプ岐阜など、1959年（昭和34年）には北海道演習場、辻堂演習場、キャンプ千歳などが返還されていき、近畿、中部、四国にはほとんど米軍基地がなくなった[65]。日本から米軍の地上戦闘部隊がすべて撤退したことにより、日本本土における反米基地感情は急激に鎮静化していった。

(5)　1950年代初頭の日本の独立回復時から1960年（昭和35年）の安保改定までの間に、日本本土の米軍基地面積は4分の1以下に減少していた。

他方、日本の独立回復後も米国の施政権下におかれた沖縄では、沖縄島北部の海兵隊新基地建設などにより米軍基地が拡張され、1951年（昭和26年）には124平方キロメートルであったものが、1960年（昭和35年）には209平方キロメートルにまで増加していた[66]。

## 5　沖縄の核基地化

(1)　米国が核兵器を沖縄に核兵器が配備されたのは1954年（昭和29年）以降であるが、1940年代から核基地としての重要性は認識されていた。

---

65 林博史「米軍基地の歴史」(甲D28) 93頁、

66 本書面において、基地面積は、米軍専用施設面積を示すものとする。

米国が、海外に核配備をするようになったのは 1950 年代であるが、米国本土から離れた海外基地の核基地としての重要性は、1940 年代から認識されていた。

1946 年 1 月付統合戦力調査委員会「国家安全保障と戦後軍需異計画に対する核兵器の影響」は、「核弾頭に対する唯一の知られている防衛方法は、その発信地への攻撃を除いて、その運搬者を空中で迎撃することであるから、われわれの国家安全保障は、敵を遠くに留め、いかなる敵対行為も迎撃できるような十分な機会を与えられるように、われわれの防衛前線が大西洋と太平洋、北極圏において十分に前進し、西半球防衛組織を通ってラテンアメリカの近隣諸国を含めて南方に前進することを求めている」としていた。こうした戦略について、海軍作戦本部長だったチェスター・W・ニミッツら海軍幹部の考え方をインタビューに基づいて紹介した 1947 年（昭和 22 年）のある記事は、前方展開基地の重要性について、これらの基地それ自体は、核兵器による攻撃には脆弱化もしれない。しかし、それらの基地がそこにある限り、無視されることはありそうもない。この点において、前進基地は、チェス盤のキングの前のポーン（歩）にたとえることができるかもしれない。それらの力は個々には貧弱かもしれないが、かれらが存在し、しかもキングがその後ろにある限り、キングは安全である」としていた[67]。

1947 年（昭和 22 年）3 月に作成された空軍の最初の核戦争計画イアーショットでは、核攻撃の基地として、英国と中東、日本、琉球、アラスカがあげられていた。統合参謀本部による米軍全体の核戦争計画として、1948 年（昭和 23 年）5 月に、限定された範囲の緊急戦争計画ハーフムーンが策定され、ソ連の戦争能力の中心部に

---

[67] 林博史「暴力と差別としての米軍基地」（甲D92）74 頁。

核兵器を使った強力な航空攻撃を行うことが予定されていたが、その出撃基地として、英国、カイロ・スエズ、沖縄が挙げられていた。1949年（昭和24年）1月に作成された短期的な統合緊急戦争計画トロージャンでは、モスクワやレニングラードなど20都市を含む70か所のソ連の目標に133発の核爆弾を投下する計画であったが、ハーフムーンと同様に沖縄を含む3地域と米本土が出撃基地とされていた。1949年（昭和24年）12月に統合参謀本部によって作成された新たな戦争計画オフタックルは、国家安全保障会議の政治方針に基づいて作成された最初の戦略的な戦争計画であるが、この計画では、戦争開始の当初の3か月間に、ソ連軍だけでなくソ連の政治経済の破壊のために292発の核兵器と1万7610トンの通常爆弾を投下、それらを実行する空軍は米国本土のほかに英国と沖縄、さらに北西アフリカに配備された爆撃部隊が出撃することを予定していた[68]。

第二次大戦後のしばらくの時期は、まだ弾道ミサイルもなく、空母に核攻撃機が搭載できない段階にあり、核攻撃を行うには陸上基地から出撃する重爆撃機による投下しかなく、沖縄は、ソ連に対する核攻撃を行う空軍の拠点として位置づけられていた。しかし、日本本土との対比において、対ソ連攻撃の拠点として沖縄に地理的優位性が存したものではなかった。

(2) 1948年（昭和23年）に米国は核兵器の量産を可能とした。米国の核保有数は、45年6発、46年11発、47年32発であったものが、50年には369発、沖縄に核兵器が配備されるようになった54年には2063発となっていた（他方、ソ連の核保有数は、1949年1発、

68 林博史「暴力と差別としての米軍基地」（甲D92）72頁。

50年5発、54年150発であった。）[69]。

(3) 1954年（昭和29年）12月以降、沖縄に核兵器が配備されるようになり、1972年（昭和47年）6月までに、核爆弾、280ミリ砲、8インチ榴弾砲、巡航ミサイル（Matador）、爆雷、空中発射ミサイル（ADM）、ミサイル（Honest John）、地対空ミサイル（Nike Hercules）、弾道ミサイル（Corporal）、対潜水艦用爆弾、短距離ミサイル（Lacrosse）、地対地ミサイル（Mace）、ミサイル(Falcon)、ミサイル（Little John）、海対空ミサイル（Terrier）、地対地ミサイル（Davy Crockett）、155ミリが配備された[70]。アイゼンハワー政権（1953-1961）末期には、アジア太平洋地域に配備されていた約1700の核兵器のうち、その半数近くの800発が嘉手納基地に配備され[71]、1967年には約1300発に達した[72]。

このように、沖縄の米軍基地は、アジア太平洋地域における最大の核基地となっていった。

(4) 沖縄の核基地としての重要性は、他国（すなわち日本）の干渉を受けることなく、核兵器の持ち込み、貯蔵、作戦運用ができる点に存した。

米参謀本部議長がマッケロイ国防長官に送った1958年（昭和33年）5月付の文書「沖縄の戦略的重要性」は、沖縄の基地について、「緊急の度合いに応じて急速に展開でき、外国の主権という政治的な処理を必要としない」、「ソ連、中国あるいは極東の共産主義国家に対して、原爆を含む攻撃を要する世界大戦や最も敵対する事態が起こったときに、米国がなんらの障害もなく軍事作戦を展開できる」

---

69 林博史「米軍基地の歴史」（甲D28）48頁。
70 林博史「暴力と差別としての米軍基地」（甲D92）118頁。
71 平良好利「戦後沖縄と米軍基地」（甲D28）104頁。
72 「いわゆる『密約』問題に関する有識者委員会報告書」。

とし、沖縄への核兵器の配備については、「1957 年 11 月 29 日、『IRBM（中距離弾道ミサイル）の将来配備』と題するメモランダムによって、統合参謀本部は IRBM の配備に関する勧告を行った。その配備先の一つに沖縄島を挙げた。沖縄を選んだ主要な理由は、外国（実質的に日本政府）との交渉などを全く必要とせずに IRBM を配備し作戦行動へと移れることにあった」、「近い将来に日本本土へ核兵器を持ち込むことができるとは思われないので、IRBM の配備先としての沖縄の重要性はさらに高まる」[73]としていた。

(5) 核兵器を配備することは、同時に核兵器が配備された基地が敵国からの重点的な攻撃対象となることを意味することになる。

「基地は原水爆を吸収する」、「基地は磁石である」ということを、米国は国内向けには強調していた。すなわち、海外に展開している核配備をした米軍基地は、ソ連などの核攻撃を吸収し、米国本土の安全が守られるとしていた。

1950 年代の早い時期から米軍は、極東で核戦争が起きた場合、日本と沖縄の基地が破壊されることを想定しており、そのときの予備として、硫黄島に空軍の核弾頭、父島に海軍の核弾頭が配備されていたとの指摘もなされている[74]。

(6) 基地が攻撃の対象となるということは、基地所在地の住民にとっては、基地あるが故に危険に晒されるということにほかならない。

1957 年（昭和 32 年）8 月の立法院決議では「一旦有事の際に八十万県民が直接攻撃の標的」となるのであるから「この基地が実際に役立つ時期は、即ち全県民死滅の時である」として新規接収と地

---

73 我部政明「日米関係のなかの沖縄」（甲D95）132 頁。
74 林博史「米軍基地の歴史」（甲D28）73 頁、林博史「米軍基地のネットワークのなかの日本・沖縄」平和運動 500 号（甲D91）。

対空ミサイル基地に対する反対が表明された。また、1958年（昭和33年）4月の同様の決議も、核兵器の配備によって「真先におそるべき原水爆の報復攻撃の標的」となり、「大陸間弾道弾は、一蹴にしてこの沖縄を地球上から消し去るであろうことは火を見るよりも明らか」だとして、住民にとって核基地化は「破滅への道」であると訴えていた[75]。

## 6　沖縄の軍用地問題

### (1)　はじめに

対日平和条約による日本の主権回復と第3条による沖縄分離、海兵隊の日本撤退と沖縄への移駐による沖縄の海兵隊基地化、沖縄の核基地化とこれに伴う地対空ミサイル基地の建設は、沖縄において深刻な軍用地問題を生じさせていった。

### (2)　低廉な賃料による長期賃貸借の失敗

対日平和条約発効と同時に占領状態は終了するため、軍用地の使用について「ヘーグ陸戦法規」を口実とすることはできなくなった。

そのため、対日平和条約第3条によって日本国から米国に与えられた沖縄に対する「施政権」に基づき、土地収用、使用に関する布告、布令を発することによって、既接収の土地の利用権の確保及び新規土地接収を正当化し、実力による土地の利用を継続し、かつ新規の土地の強制接収を行っていった。

米国はこの土地接収について、対日平和条約発行後の沖縄支配は、条約によって日本政府の同意を得たことによって正当化されていることを理由としていた。具体的には、「国家、あるいは権限が法的に

---

75　鳥山淳「基地と抵抗」島袋純・阿部浩己編『沖縄が問う日本の安全保障』（甲D24）131頁。

委譲された者が公的使用のために財産を没収し、法に従って確認された補償を所有者に支払う権利が、国家の土地主権である。補償の適切な規定がある場合、共同体のより大きな必要性のため個人の財産を充用することは、国家が享受する本来的な政治的権利であり、それは主権の一部である。それは政府の最高の権限の一つと呼ばれ、主権の必要で不可欠の一部である。それは憲法や法の制定に先立つ（antedate）ものであり、国家の基本法によってのみ否定または制限できる。平和条約当時、そして現在でも日本は琉球列島の主権者である。日本は列島を他の国に割譲していない。それどころか日本は、列島の主権を行使して列島の領土と住民に対する全部または一部の権限を行使する権利を暫定的に米国に与えた。この管轄権の供与には土地収用権が含まれる。米国は現在、公的使用のために個人財産を没収する日本の主権を行使する権利をもっている」[76]としていた。

潜在主権という論理により、沖縄の住民は米国人ではないことから米国憲法の保障を受けず、他方で、日本国の統治権は及ばないことから日本国憲法の保障を受けず、米国は日本国との合意により統治権を与えられていることから主権国家の制約を受けることのない米軍による沖縄支配が可能となった。「日本の『潜在主権』を認めるという考えは、アメリカ軍部と日本の双方を納得させるために考え出されたものである。日本の『潜在主権』を認めることで返還の可能性を残しつつ、アメリカは欲しいものをすべて手に入れたこの方式は『法的怪物』といわれた。講和後、安保条約が改定される一九六〇年までの間に、本土の基地は４分の１までに縮小され、とくに地上軍の撤退によって、アメリカ兵の姿は日本人の前からほとんど

76 宮里政玄「日米関係と沖縄一九四五 - 一九七二」118 頁。

消えていくが、反対に沖縄では『銃剣とブルドーザー』によって基地は一気に拡大する。完全にアメリカ領になっていたならば、沖縄の住民はアメリカ国民になっていたのであり、かえってこのようなことはできなかった。それを可能にした方式は、なるほど『怪物』の名にふさわしい」[77]との指摘もなされている。

まず、対日平和条約発効直後の 1952 年（昭和 27 年）4 月 30 日、極東軍事総司令部は「指令」を発し、米軍の必要とする財産を「できるだけ談合の上」購入することが望ましいとしながら、もしこれができないときは「収用手続をとること」ができ、場合によっては、購入をなすまでの間これを「強制的に徴発したり、借用することができる」とし、土地の有償取得の方針を明らかにした。しかし、同年 5 月 15 日に米国民政府が明らかにした賃貸借契約書の内容は、賃貸借期間が 20 年間もの長期にわたり、軍用地料も、坪あたり 1 円 8 銭（B 型軍票円。以下「B 円」という。）と低額であったため、軍用地主は失望落胆し、一般住民も強いショックを受けた。ちなみに、当時の清涼飲料水（コーラ、シューズなど）1 本の値段が 10B 円であり、軍用地料は実に「コーラ 5 分の 1」にすぎなかった。

米国民政府は、住民の反対にもかかわらず、既定方針を押し通す形で、同年 11 月 1 日、布令第 91 号「契約権」を公布した。同布令は、行政主席が琉球政府の土地賃貸借を締結する権限と職務を有し、土地所有者と行政主席が土地賃貸借契約を締結すれば、自動的に琉球政府から米国に転貸できるというものであった。しかし、この布令の公布は、住民の怒りを一層増大させる結果となり、結局、契約ができたのは僅か 2 パーセント程度であり、契約による軍用地の取得は失敗に終わった。

---

[77] 植村秀樹「『戦後』と安保の六十年」63 頁。

(3)　「銃剣とブルドーザー」による強制接収

ア　布令第91号による契約に失敗した米軍は、次に布令第109号「土地収用令」を公布し、収用告知後 30 日以内に、土地所有者は米軍に譲渡するか否かを決断しなければ、使用料に関する訴願をした場合を除き、収用告知後 30 日の経過により収用宣言が発せられ、土地に関する権利は米国に帰属するとした。そして、右期間中であっても必要があればただちに立ち退き命令を発することができるとした。

イ　この布令第109号に基づく土地接収は、米軍の武装兵を動員し、住民を強制的に排除していくという講和前にも例がないものであった。以下、米軍による土地収用の実態について、代表的な事例を具体的に見ていくこととする。

(ア)　真和志村の例

1952 年（昭和 27 年）年 10 月 16 日、真和志村（現那覇市）の銘苅、安謝、平野、岡野の４部落に対し、米国民政府は、同年 12 月 10 日までに明け渡せ、という収用通告を発した。

土地の収用通告を受けたこれら４部落は極めて深刻な事態となり、地域の代表５人が立法院に対し窮状を訴えた。また、銘苅部落は、21 名の連署で、立法院に「祖先伝来の現在地を永遠の安住地としたい。やむなく立ち退くなら、生活の根拠たる耕作地を他に求める経費を償い、かつ、生活に不安なからしめるよう温かい措置をとられることを悲願する。」と陳情した。

立法院では、この収用通告は、講和後初めてのケースであったことから、このような強制収用権はないと主張し、当時の琉球政府の法務局長も「この通告は別に強制的なものではない。」という見解を明らかにしていた。

ところが、米国民政府は、1953 年（昭和 28 年）４月３日、突如として布令第 109 号を発し、同年４月 10 日これに基づいて右土地に対し収用通告を出した。この通告が同日村当局に到達しただけで、未だ土地所有者には到達していない翌 11 日の早朝、米軍武装兵に守られたブルドーザーがやってきて、収用予定地内の農地を次々と破壊していった。

立法院では、同年４月 20 日、関係者を集めて事情聴取を行い、同年５月５日には、「米国民政府の不当なる土地買い上げの措置は、世界人権宣言及び国連憲章に明記された基本的人権を擁護すべしとの趣旨にもとるので、 布令第 91 号、第 105 号、第 109 号、第 110 号を廃止すること ・住民の意思に反する土地取り上げの強権発動をしないこと ・速やかに適正妥当な賠償をすることを院の決議により要請する。」として、全会一致でその要請決議文を採択し、民政副長官に手渡した。

しかし、米軍の暴力的土地接収はその後も次々と強行され、伊佐浜、伊江村の土地強奪へと続いていった。

(イ) 伊佐浜部落の例

1954 年（昭和 29 年）７月８日、宜野湾村伊佐浜部落の水田に対して、米軍から農耕禁止の通告がなされた。この農耕禁止通告の理由は、水田に蚊が発生し脳炎を媒介するおそれがあるというものであった。しかし、単に蚊が発生するというだけで農耕禁止とすることには疑問が残ったことから、立法院が米国民政府に真意を打診したところ、米国民政府はこれに対し、「土地収用計画はない。衛生的理由のみであるから、水田を埋めて畑にすれば農耕を許可してもよい。」と言明した。住民は、極力蚊の発生の防除に努めるから植え付け禁止を解除してほしい旨

陳情し、また琉球政府も行政指導に努める旨の意見書を提出していた。

ところが、米国民政府はこの言明にかかわらず、しばらく後に立退通告の書簡を送ってきた。米国民政府の立退勧告の理由は、伊佐浜部落地域はマスタープラン地域であり米軍の基地建設にとって必要であるというものであった。この「マスタープラン地域」とは、米軍が基地建設を計画して軍用地として留保している地域のことらしく、外観上は何ら他の私有地と異ならないが、実際には農民に土地を返還したわけではなく、単に農民の耕作を黙認しているにすぎないとうことのようである。しかし、このマスタープラン地域と称するものは、その場所も範囲も予め住民に公表されておらず、米軍がある地域から立ち退きを要求するにあたって、一方的に宣言しているものにすぎなかった。これは、反対の多い布令第109条の適用を避け、しかも容易に土地を接収するための口実にすぎなかった。住民および立法院は米米国米国民政府に対し陳情運動を続けたが、米国民政府は上記理由を盾にまったく聞き入れなかった。

住民らの陳情運動が続けられているうちに、米軍の示した立退期間が経過した。そしてその9月9日朝、米軍地区工兵隊のブルドーザーが接収予定地に現れ、いきなり地ならしを開始した。驚いた住民が工事を中止させたが、このため区長がＭＰに逮捕されるという事態が発生した。

その後、土地収用を巡り軍民が対峙したなかで、1955年（昭和30年）3月11日、伊佐浜の一部地域について武力による強制接収が執行され、これを停止しようと農地に座り込んだ農民が武装したＭＰによって排除されるという衝突があった。折し

もこの日は、伊江島においても接収予定地に杭打ちが始まっており、これらの米軍の武力による接収に対して、全島各地で抗議集会が開かれ、米軍の赤裸々な暴力に激しい非難が浴びせられた。

同年7月11日、期限を同月18日までとする立退の最後通告がなされた。部落農民は、右通告には応じないという方針を再確認し、その日をむかえた。この日は、早朝から強制収用を憂慮した者が各地から集まり、数百名に達した。これらの人々は、伊佐浜の農民を中心に大会を開き、「土地を守る会」を結成し、支援体制を強化することを申し合わせた。

強制接収が予定された同月18日には、伊佐浜に朝早くから幾百、幾千という人々が沖縄中から駆けつけ、昼すぎには、万をもって数える人々が集まり、米軍はついに姿を見せなかった。ところが、強制収用は、支援の人々が家に帰って、地元の農民のほかは2、300人しか泊まり込んでいない深夜に始まった。深夜の間に、武装兵を満載したトラックとブルドーザーが、ライトを消して徐行しながら集まり、空が白みかけるころには、13万坪（42万9000平方メートル）の田園地帯は米軍の武装兵で包囲されていたのである。武装兵は、付近の交通を遮断し、厳戒態勢のうちに伊佐浜部落の建物の取り壊しを開始した。こうして、何の法的根拠も収用手続もないまま、伊佐浜の部落と農地は敷きならされた。は近くの小学校の校舎に収容されていたが、その後間もなく、十数キロ離れた土地に移住した。そこは、立ち退き前の15.58エーカー（6万3036.68平方メートル）に対して5.8エーカー（2万466.8平方メートル）と面積が激減していたのみならず、農業もできない荒蕪地であり、生計を

立てられる土地ではなかった。土地を奪われた住民の多くは南米に移住した。

(ウ) 伊江村の例

1953年（昭和28年）7月15日、伊江村に米国民政府土地係が訪れ、同村真謝、西崎の土地に半径3000フィートの地上標的を作るから農地を明け渡せと通告した。この接収にかかる面積は24万7000平方メートル、両部落の農地が含まれていた。

村長は、この通告を受け、接収の中止を陳情するために那覇へ出掛けて行った。その留守中に、米軍は右土地の物件をことごとく調べ上げ、「調査が完了したという証拠を上官に提出するため」と称して農民に署名を求めた。ところが、この書類が、実は「立退同意書」であった。

1954年（昭和29年）6月20日、米軍は工事に着手し、圏内の4戸を立ち退かせた。この射撃場の工事が終わると、早速空軍の爆撃演習が始まり、林野に火事がおきたり、農作物が被害を受けることが多くなり、農民は食糧難に苦しめられることとなった。ところが、さらに同年8月27日には米軍係官数名が村役場を訪れ、射撃場の拡張を通告してきた。この拡張予定地には真謝区78個、西崎区74戸が含まれていた。農民は、先の4戸の立退でいかに農民の生活が破壊されるかを目の当たりにしていたことから、立ち退きには絶対反対の態度を示した。米軍は、補償等の種々の問題は立ち退き後に解決する、まず立ち退いてくれ、というばかりであり、軍民間の折衝は行き詰ったのである。

1955年（昭和30年）3月10日、米軍から最後通告がなされ、翌11日、米軍の工兵隊が伊江島に上陸し、演習予定地に

強行に杭を打ち始めた。農民は中止を嘆願したが、米兵によって１人１人隔離され、身動きもできず、この中で、米兵に対し身振り手振りで嘆願した老農夫が逮捕され、軍事裁判にかけるため連れ去られるという異常な事態であった。

それから２日後の早朝、米軍の工兵隊は、武装した憲兵隊に守られて真謝部落に到着し、同部落の 13 戸に対して取り壊し作業を開始し、ブルドーザーで家屋や飲料水用貯水タンクを次々と破壊していったのである。土地を奪われた同部落の農民に対して、琉球政府は生活保護の支給をしたが、「軍用地内の農耕を許されているから」という理由で、同年５月１日以降の支給を打ち切った。しかし、その農耕許可というのは、週２日、土曜日の半日と日曜日についてしか与えられておらず、しかも実際には土曜、日曜も演習があってほとんど農耕はできなかったのである。

こうして、少ないながらも支給されていた生活保護が打ち切られた農民は、生きるために立ち入り禁止区域に入り、爆撃演習下での農耕を開始した。これに対して米軍は、同年６月 13 日、立入耕作者 80 数名を逮捕し、その中の 36 名に対して弁護人なしで即決軍事裁判を行い、懲役３か月執行猶予１年の判決を言渡し、その後の逮捕者には実刑も言い渡された。

自分の畑から締め出された農民は、仕方なく有毒である野生のソテツを澱粉にして、それを主食に芋かす、澱粉粥などで命をつないでいたが、とうとう栄養失調で２人の主婦が死亡した。すなわち同年６月 20 日、夫の釈放陳情から帰ってきた直後、妊娠８カ月の 30 才の主婦が４人の子どもを残して死亡し、その６カ月後の 12 月 15 日には、43 才の主婦が６人の子どもを

残して死亡したが、死因はいずれも栄養失調と過労であった。同年6月 25 日に、名護保健所の所長が派遣されて住民を診断した結果、真謝区民の 80 パーセントが、栄養失調、皮膚病その他の異常ありと診断されている。

多くの逮捕者を出しても耕作をやめようとしない農民に対し、米軍は監視を強化し、演習場付近に現れる農民に片端から威嚇射撃を行い、さらには、同年7月 12 日から3日間、米軍は耕作をやめさせるため、真謝区民の土地 35 万坪（115 万 5000 平方メートル）にガソリンをまいて、農作物、樹木を焼き尽くした。

那覇市の行政府ビル前で陳情を行っていた陳情者は、生きるため、また世間に実情を訴えるため、全島行脚を計画し、地元に次の連絡書簡を送った。

「われわれは、生きるための方法について慎重に協議を重ねました。

イ　自分の畑を強行に耕作すれば殺される。

ロ　泥棒、これは容易なことだが、学生や子供は刑務所に収容してくれないとなれば、これも不可能なことである。泥棒しては、全家族が生きられる道ではない。

ハ　乞食（乞食托鉢）、これも自分らの恥であり、全住民の恥だ。しかし、自分らの恥よりわれわれの家を焼き土地を取り上げ、生活補償をなさず、失業させ、飢えさせ、ついに死ぬに死ねず乞食にまでおとし入れた国や非人間的行為こそ大きい恥だという結論に至りました。乞食になったのではなく、武力によって乞食を強いられているのであります。

全住民の皆様。われわれは生きるため、今では最善の道であることを信じて取った道であります。これを諒とされ、御寛容下されんことをお願い申し上げます。

1955年7月20日　伊江島真謝地区地主」

そして、これを受け取った地元では、翌日に真謝区民大会を開き、全員が一体となって、乞食姿で全島行脚をすることを決定した。伊江村内はもとより、南は糸満、北は国頭村の各字まで沖縄本島を縦断する乞食行進が開始され、翌1956年（昭和31年）2月頃まで続けられた。

その後、島へ帰った農民は、演習場内へ立ち入っての耕作を続けたが、米軍は、1957年（昭和32年）7月に、ガソリンを散布して演習場内の耕地、林野を徹底して焼き払い、その後も1年おきに徹底した焼き払いを行った。耕作地を焼き払われた農民は、今後は弾丸拾いのために演習場に立ち入ったが、1959年（昭和34）9月には、2人の青年が爆死し、1966年（昭和41年）2月には、演習場外で1人の青年が射殺された。

ウ　この米軍基地建設のための「銃剣とブルドーザー」による強制的な土地接収に対する怒りが、島ぐるみ闘争への導火線となっていった。

(4)　島ぐるみ闘争

1953年（昭和28年）12月5日、米国民政府は、布告第26号「軍用地域内における不動産の使用に対する補償」を公布した。この布告は、使用している軍用地の保有を「黙契」によって合法化することを狙いとしたものであった。すなわち、先に述べたように、米軍は、布令第91号「契約権」による地主との賃貸借に失敗し、布令第109号「土地収用令」も新規接収にのみ適用され、新規接収前の

軍用地は、何らの法的根拠もなく不法使用されていた。布告第 26 号の内容は、「米国は、当該土地が収用された 1950 年（昭和 25 年）年７月１日及び翌日から、「黙契」により借地権を取得した。この米国の土地を保有する権利は、何ものによっても永久に害されない。米国は自らこの権利を登記する権限を与えられる。土地所有者は、賃借料に不服があれば琉球列島米国土地収用委員会に訴願できる。同委員会の裁定は最終的であり、永久に双方を拘束する。」というものであった。

この布告によって、土地所有者は過去の軍用地使用料を受領したから、「黙契」により土地賃貸借契約が成立したとするものであり、この布告によって、米軍は、講和後の土地使用の法的根拠を作り上げようとした。

住民側の対抗手段は、低廉な地料の引き上げだけが残されたものとなり、同布告に基づく訴願は地主の 98 パーセントに達した。

軍用地主が訴願手続を進めているなか、1954 年（昭和 29 年）３月、毎年賃借料を支払う代わりに土地代金に相当する額を一括して支払う方が得策であるとの観点から、オグデン米国民政府副長官は、軍用地料の「一括払い計画」を発表した。当時、米軍は、１年間の借地料として、地価見積価格の６パーセントを支払っていたので、一括払いというのは、地価相当額を支払い、永代借地権を取得しようというのが米軍の意図であった。また、５カ年以上の長期にわたって使用が見込まれる土地は、全て一括払いを適用し、土地を失った地主は八重山群島に入植させようという構想であった。当時、住民が要求していた軍用地料の総額は、823 万 3178 ドルであったが、米国側が提示した一括支払額は 1700 万ドルであり、住民の要求額の２年分で永久使用権を取得しようとするものであった。

このような米国側の軍用地料一括支払という方法による土地接収計画は、軍用地主だけでなく、沖縄社会全体に大きな衝撃を与えた。問題を重視した立法院は、翌４月、「軍用地処理に関する請願」を全会一致で決議したが、その中には、やがて「土地を守る四原則」と呼ばれるようになる、「一括支払反対、適正補償、損害賠償、新規接収反対」という考え方が示されていた。

立法院が採択した四原則の本文は、「・　アメリカ合衆国政府による土地の買い上げまたは永久使用、地料の一括払いは絶対行わないこと。・　現在使用中の土地については、適正にして完全な補償がなされること。使用料の決定は住民の合理的算定に基づく要求額に基づいてなされ、かつ、評価および支払いは、１年毎にされなければならない。・　アメリカ合衆国軍隊が加えた一切の損害については、住民の要求する適正賠償額をすみやかに支払うこと。・　現在アメリカ合衆国軍隊の占有する土地で不要な土地は、早急に開放し、かつ新たな土地の接収は絶対に避けること」というものであった。

この四原則は、当事者である軍用地主をこえた沖縄側の統一要求となった。四原則決議と同時に、行政府（琉球政府）、立法院、市町村長会及び市町村土地特別委員会連合会（土地連）の４者は、４者協議会を結成（同年６月に市町村議会長会が加入して５者協議会となる。）し、現地米軍と折衝をかさね、一括払い計画の中止を訴え続けた。

このような沖縄側の動きに対して、米軍は、統治権を行使する間公共のために必要とされるならば、いかなる私有地をも取得するのが米国の基本方針であり、この方針の変更は、現地米軍の権限の範囲外であるとした。このため、琉球政府は、住民代表をワシントンに派遣して、根本的な土地問題解決の要請をさせてもらいたいと米

国民政府に要望していたが、1955年（昭和30年）5月、その要請が認められ、米国政府から招請状が届いた。

同月26日、6名からなる住民代表団が渡米し、6月8日、米下院軍事委員会で意見を述べ、審議の結果、「・買い上げ一括払い中止、従来通りの支払い継続　・土地問題につき調査と勧告をすべく今秋に議会より調査団を派遣する　・海兵隊の必要とする土地は無理のない程度に取りあえず確保する」という3事項が決定され、一括払い政策は一応その決定を延期されるに至った。

これに基づき、米下院軍事委員会は、沖縄に調査団を派遣し、沖縄の軍用地問題について全般的な検討を始めることになった。

当時の沖縄における対米関係は、新規接収問題でひどく悪化していた。同年、前述の伊江村、伊佐浜の強制収用がなされ、さらに、同年7月22日、国頭、東、久志、宜野座等8カ村の村長が米国民政府に呼ばれ、海兵隊用地として国頭一帯の山林を接収するとの通知が申し渡されたのを始め、各地に接収または測量調査通知が相次いでなされた。同年8月18日には、布令第109号「土地収用令」の一部が改正されて「強制測量」の条項が加えられ、土地接収に利用された。

次々に強行される土地接収に対し、住民は、同年9月10日、那覇高校校庭で2万人が参加した住民大会を開き、新規接収反対を強く訴えた。

同年10月23日、メルヴィン・プライス委員長を団長とする調査団が沖縄に到着し、3日間の調査を行った。

そして、翌1956年（昭和31年）年6月、同調査の結果をまとめたプライス勧告」が発表された。同勧告は、沖縄の自由使用がいかに米国にとってこのうえなく便利であるかを説き（「ここでは、我が

国の原子兵器（核兵器）の貯蔵または使用権限に対し外国政府による制限はない」)、前進基地、補給基地としての沖縄の重要性を強調して、沖縄の長期保有の必要性を再確認したうえで、沖縄統治について軍事優先政策がとられることはやむを得ないとの前提に立ち、その中で、一括払い問題については「無期限に使用する必要のある土地については永代借地権を取得すること。これに対する補償は一括が望ましい」とし、また新規接収については、「米軍による追加的土地接収は必要最小限にとどめること」と勧告している。要するに、同勧告は、多少の譲歩は認めたけれども、他方、一括払いの妥当性を確認するとともに、新規土地接収の必要性を肯定したものであった。

プライス勧告が発表された日の夕方には、真喜屋実男法務局長が「米国に信用がおけなくなった。軍用地主管局長としてこれ以上責任を負えない」と辞表を提出した。

同月15日、4者協議会（立法院、行政府、市町村長会、土地連）は、勧告阻止を出来なかった場合には総辞職することを表明し、同月18日には、「・　我らは組織的団結をもって秩序ある行動をするとともに、落伍者の汚名を着るものの絶無を期す。・　我らは個々の利害を超越し民族的意識にたって土地を守り、領土権を守るという正義にたつこの確信をもって、何ものもおそれず勇敢に進む。・　民族を守る堅い決意で世界の人が是認するであろう正義を武器とし、一切の暴力的武器をとることを否定する。米国が万一、実力を行使することがあっても無抵抗の抵抗をもって力に抵抗する。・　米国の方針と闘っているのであって、在留する米人と闘っているのではない。個人としての米人の人格人権はこれを充分に尊重しなければならない。・　自主的に治安を維持し、いささかも社会を不安に陥れる

ことをしてはならず、一切の犯罪をなくすことに努める。・　上司たる責任者が欠けても自治行政の機能は停止することなく、必要に応じて行政運営の妙を発揮し、住民の自治能力を示す。・　四原則貫徹のために困難が伴うことを覚悟するとともに、住民とともに住民の運命をひらくときが近づいたことを確信し、当面の困難を克服していく」との基本方針を決定した。

同日午後には、市町村長会、土地連、教職員会等 17 団体が参加して土地問題に関する各種団体の連絡協議会も開かれ、「プライス勧告反対の住民大会を各市町村単位で来る 20 日開催し、これを契機として、されに地区大会、中央大会に盛りあげていく。」という方針を決定した。翌 19 日には、琉大学生会、中労委、傷痍軍人会もそれぞれも大会をもってプライス勧告反対を表明した。

同年６月 20 日、第１回住民大会が予定通り各市町村単位で行われ、30 万人余の住民が参加して、四原則を決議した。同月 25 日には、中央の住民大会が那覇高校とコザ諸見小学校で開催され、那覇には 10 万人余、コザには５万人余の参加者が集まった。こうして全島各地の「島ぐるみ闘争」が展開されていき、７月 28 日、「四原則貫徹県民総決起大会」が那覇高校校庭で開かれ、15 万人が参加した。

住民の「島ぐるみ闘争」に対し、米国民政府は弾圧策を強行した。まず、同年６月 28 日に「琉球政府当局が総辞職すれば、米国民政府による直接統治も辞さず」と警告を発した。同年８月６日には、中部地区一帯へのオフリミッツ（米軍人・軍属の民間地域への立入禁止）を３軍共同の声明として発表、外国人相手の営業の多い中部地区住民を不安に陥れ、「島ぐるみ闘争」に大きな影響をあたえた。さらに、同月９日には、琉球大学に援助を打ち切ると通告してきた

が、その理由として、反米デモ参加した学生が「ヤンキー・ゴー・ホーム」と叫んだこと、及び共産主義者を本土に派遣するために資金カンパを行ったことなどを挙げていた。しかし、学生らは、あらかじめ学校当局から許可を得てデモに参加したもので、学則上の問題はなかった。ところが、琉大は学生6人を退学処分にし、米国民政府に陳謝するという形で事態を収拾し、学外にも大きな反響を呼んだ。

こうして、米国民政府は、一括払いを強行する方針を変えず、ついに1957年（昭和32年）4月18日布令第164号を交付して、「限定つき土地保有権」なる「権利」を設定して「地価相当額」の賃料の一括払いを実施した。同布令によって、同年5月4日、那覇軍港一帯の25万坪（82万5000平方メートル）の土地、1958年（昭和33年）1月24日、嘉手納空軍基地一帯の200万坪（660万平方メートル）の土地、1月29日、読谷、恩納、金武、具志川、石川、勝連、与那城、宜野湾、知念、玉城、佐敷、三和、東風平、具志頭の14町村のナイキ地対空ミサイル(戦術核兵器として使用可能)の配備が予定された基地地域の各土地に、それぞれ「限定付土地保有」の収用宣言が発せられた。こうして、布令第164号が交付されてから1958年（昭和33年）3月末日までの約1年間で、2508エーカー（1014万7368平方メートル）が新規に接収されていった。

この布令で、軍用地を確保した米軍当局にとって次の課題は、これからの基地建設の大工事を如何に支障なく進めるかであった。1958年（昭和33年）4月の立法院本会議に臨んだムーアー高等弁務官は、「土地接収計画については現在ワシントン政府当局で再検討されている」旨のメッセージを発表し、つづいて同日、立法院議会長室で琉球政府首脳に対し、「米軍地区工兵隊に対し、一括払い中止

を指令した」旨の説明を行い、米国側は態度を変化させた。

このような情勢のなかで、立法院は、代表を米本国へ派遣して米政府と直接折衝すべきであるとの意見が支配的となって、同年５月８日住民代表の渡米を決定した。

代表団は６月 25 日ワシントンに到着、翌 26 日から米政府との予備折衝を始め、７月１日から７日間にわたる正式会談に入った。右折衝の結果、最終的には「現地において高等弁務官と沖縄側との折衝で解決する」との結論に達し、その旨共同声明が発表された。現地折衝は同年８月 11 日から 11 月３日までの間にわたって行われた。この折衝は、「琉米合同土地問題現地折衝正式会議」とよばれ、３つの分科委員と１つの特別分科委員に分かれて折衝が行われた。

その結果、双方の間に、概ね、「イ　合衆国が取得する権利は、賃借権に限る。賃借権の種類は、５年賃借権と不定期賃借権とする。ロ　この２種類の賃借権は琉球政府が地主と折衝して取得し、これを米合衆国に転貸する。ハ　これまで米合衆国が保有してきた既得権は、この２種類の賃借権のいずれかにすべて切替え、布令１６４号に基づく限定付土地保有権は廃止する。ニ　米合衆国が必要とする土地に対し、琉球政府が地主と折衝契約できない場合には、米合衆国は同土地を強制収用により取得できる。ホ　年間賃借料は、市町村別に地目等等級毎に、原則として田３等級の生産高を基準として算出することにし、年間賃借料の再評価は、５年毎に行う。ヘ　土地の現状回復またはこれに代わる損害賠償については、米合衆国が賃借権を終了させるときに、米合衆国、琉球政府、土地所有者の間で公平かつ適正な方法により解決する。ト　土地貸借の安定性をはかるため、琉球政府によって適当な立法を制定する。チ　軍用地料の長期前払希望者に対する措置として、前払期間の最高を 10 年に

限定し、琉球政府が立法を制定し、一定の条件のもとに長期前払いを実施する。リ　軍用地に関して起こりうる諸問題を調査検討し、高等弁務官に勧告するための恒久的委員会を設置する。ヌ　土地問題現地折衝会議において妥協をみた新土地政策は 1958 年 7 月 1 日から実施する。」という事項が決定された。上記妥協事項は、一括払いを阻止し、地代増額の基礎を築いた点では沖縄の住民にとって一応の前進であった。しかし、更に将来の土地接収についても住民の同意を得たとする口実を米国側に与えるものであり四原則決議に反するものであるとの強い批判もなされた。ともあれ、この妥協事項により、沖縄の軍用地問題は１つの時期を画するようになった。

(5)　布令第 20 号以降の軍用地問題

ア　1959 年（昭和 34 年）２月 12 日、布令第 20 号「賃借権の取得について」が公布された。布令第 20 号は、布令第 91 号、布令第 109 号、布令第 164 号という一連の収用法令の流れを受けて発布された布令である。これは、上に挙げた布令に対する県民の抵抗を和らげるため、琉米代表による現地折衝という手続を経て規定したものであり、布令第 164 号で定められていた「一括払い」「限定付土地保有権（の取得)」という点を補正して「不定期賃借権」と規定しているが、内容は、前記の布告、布令を集大成したものにほかならない。例えば、琉球政府が土地所有者と賃貸借契約を結び、琉球政府はアメリカ合衆国に対して転貸する、という点は、布令第 91 号に定められていたし、この契約が成立しなかったときは、米国は「収用宣言書」を発することができ、必要によっては宣告書を発する以前に直ちに明渡しを命じることができるというのは、布令第 109 号、布令第 164 号に定めされていた。

イ　布令第 20 号に基づく「新土地計画」の実施は、当初 1959 年（昭

和 34 年）４月からという予定であったが、それが遅れた。米国は、この実施準備が整うまで軍事上どうしても待てないとして、名護、恩納、宜野座などにある山林原野約 14 万坪（46 万 2000 平方メートル）を、賃借料を記入しない告知書を発送するという形で臨時措置をとり、土地を収用した。

ウ　新規土地接収と共に、伊江島においては黙認耕作地の取り上げが強行された。1961 年（昭和 36 年）５月 23 日、米軍は、伊江村キジャカ村に対して、黙認耕作地内における新築禁止、電気、ラジオの取扱い、２メートル以上の立木や草の切除を通告し、村をあげての反対運動や琉球政府の折衝にもかかわらず、ついに 1963 年（昭和 38 年）に全員退去させられた。

## 第５　安保改定と沖縄

### １　火中の栗とされた沖縄

1960 年（昭和 35 年）には安保改定がなされ、「安保条約」が成立した。

安保改定交渉の当初、日米両国は、安保条約の対象地域に沖縄を含めることを検討していたが、最終的に、日米双方が、沖縄を対象に含めることに反対し、対象地域から沖縄は外れることになった。

米国側の思惑について、安川壮元駐米大使は、後年、その著書「忘れ得ぬ思い出とこれからの日米外交」において「安保改定交渉において、米国が在日米軍基地や核兵器の持ち込みについて、日本側との事前協議において日本側との事前協議に応じた背後には、在沖縄基地は核兵器持ち込みを含み、米軍が自由に使用する権利があり、米国側にとっては、言葉は悪いが安保の事前協議の抜け道であったことが、大きな要因の一つであった」と述べている。

日本側からは、“沖縄を安保条約の対象に含めると米国の戦争に日本

が巻き込まれる”という反対意見が示された。1958 年（昭和 33 年）10 月 12 日、社会党は「沖縄・小笠原諸島に対して日本が潜在主権を持つとの理由で、この地域を条約の適用範囲に加えようとする計画があるが、これは素朴な感情論に訴えた策略であり、日本はこれによって、全く施政権のない地域に基地を持つ米軍の軍事行動から生ずる危険な結果だけを負担することになる。極東地域には、すでに米韓、米比、米台の個別的相互援助条約があり、沖縄・小笠原はその共同防衛地域に含まれている。新たな安保条約は沖縄・小笠原を共同防衛地域とすることによって、事実上の NEATO（東北アジア同盟）をつくることになる」と意見を述べ、与党自民党内にも同様の反対意見があった[78]。また、自民党内には、沖縄に「事前協議制」を適用すれば、沖縄に米国の核兵器を自由に持ち込むことができなくなり、日本の安全保障に重大な懸念材料になるとの反対意見もあった。

沖縄では、“米国の戦争に巻き込まれるから沖縄を含めるのは反対”という日本本土側の包含反対論に対し、強い反発が示された。1958 年（昭和 33 年）11 月 21 日の沖縄タイムスは「大戦中、『本土防衛』の名のもとに沖縄を“鉄の暴風”にさらすことによって本土の被害をさけた如く、いつまでも国家の犠牲をこの島々にのみ負わそうとする『ずるさ』といって過言ではないだろう」と述べ、1959 年（昭和 44 年）1 月 16 日の琉球新報は「日本社会党や自民党一部の、沖縄を安保条約に含めることに反対する底意は、戦争のおこった場合、火の中の栗になる沖縄のためにけがをしたくないということに外ならぬ。これははなはだおかしい。これを裏返していうならば、もし戦争になった場合は沖縄人だけ戦禍にさらして、日本国民は傍観しようではないか、ということである」と述べた。

---

78 新崎盛暉「戦後沖縄史」200 頁。

沖縄の住民の立場は考慮されることなく、もっぱら日本本土の安全のみを理由とした与野党の反対により、沖縄を日米安保の対象地域に含めることは見送られることになった。

NHK 取材班「基地はなぜ沖縄に集中しているのか」(2011 年)(甲D83)は、安保改定と沖縄問題に関する日本の政治家の対応、日本の安全保障と沖縄問題への対応の行動様式、日本本土の住民の安全保障への意識について、「それまで、『沖縄の人々の気持ちに寄り添うべきだ』と声高に主張してきた野党の政治家。そして沖縄戦への贖罪意識とナショナリズムの観点から『沖縄の早期返還』を主張してきた与党の政治家。それぞれの“主義・主張”にもかかわらず、両者が共に『沖縄を日米安保の対象に含める』ことに反対した事実に、割り切れなさを感じざるを得ない。(中略)日本の安全と平和を保ち、戦争に巻き込まれないために沖縄を切り離す。この行動様式は、この後も、日本の安全保障を巡って幾度となくくり返されていく。歴史のターニングポイントで、連綿と繰り返される“沖縄の切り離し”。その繰り返しによって、リアルな安全保障感覚を持たなくなっていく本土の人々。この構図に、沖縄への基地集中の根深さを感じずにはいられない」と述べられている。

## 2　沖縄基地の自由使用と裏腹の事前協議制

安保条約の「条約第六条の実施に関する交換公文」は、「合衆国軍隊の日本国への配置における重要な変更、同軍隊の装備における重要な変更並びに日本国から行なわれる戦闘作戦行動(前記の条約第五条の規定に基づいて行なわれるものを除く。)のための基地としての日本国内の施設及び区域の使用は、日本国政府との事前の協議の主題とする」として、事前協議制を定めた。

日本本土の米軍基地については、事前協議制が公式に認められた結

果、米軍にとって、自由使用基地沖縄の価値は一層高いものとなった。

河野康子「沖縄返還をめぐる政治と外交」（甲D94）185頁は、「軍部にとって事前協議制を公式に認めた以上、沖縄基地の自由使用は一層高い価値をもつこととなった。おそらく条約改訂をめぐる交渉では、沖縄基地の自由使用をそのまま温存することが交渉成立にとって鍵となったものと思われる。東郷文彦北米二課長が後に述べたとおり、米国が事前協議制を受け入れたのは、『米国側にとって、沖縄基地の自由使用に変わりがなかった』からであったのではあるまいか。つまり事前協議制度を組み込んだ上で新条約が成立したことは、米国軍部にとって沖縄基地の価値をむしろ高める結果となると同時に、統治の長期化を要請するものであったと言えよう」としている。

## 第6　沖縄返還（復帰）の経緯と沖縄への基地集中構造の完成

### 1　復帰運動の高揚

#### (1)　沖縄県祖国復帰協議会の結成

1959年（昭和34年）6月、石川市の宮森小学校に訓練飛行中のジェット機が墜落し、パイロットは脱出して無事だったが、小学生11人を含む17人が死亡、重軽傷者121人にのぼるという事故が発生し、県民に衝撃を与えた。そして、墜落事故はさらに続き、1961年（昭和36年）12月具志川村川崎の民家にまたしてもジェット機が墜落し、2人が死亡、4人が重傷を負い、3戸の民家が全焼した。翌1962年（昭和37年）12月には、嘉手納村屋良に給油機が墜落し、2人が死亡、8人が重軽傷を負い、民家1戸が全焼するという墜落事故が起きた。

住民の安全を脅かしたのは目に見える事故だけではなかった。1959（昭和34）年11月、米陸軍は沖縄基地内で初めてミサイルの発射実験を行った。翌1960年（昭和35年）3月、高等弁務官は、

全島８か所にミサイル基地を建設すると発表し、メース（Mace）Ｂなどの核ミサイルが沖縄に持ち込まれ、核武装された沖縄の米軍基地と日本本土の米軍基地との性格はまったく異なるものとなっていった。

さらに、1959 年（昭和 34 年）の新集成刑法の公布（1959 年５月）が住民の反発を呼ぶこととなった。戦時刑法の流れをくむ旧法はいくたびか改正が加えられてきており、これを整理して改善するというのが立法理由であったが、内容は依然として軍事優先の色彩が強く、とりわけ「安全に反する罪」の各項では、日本本土を外国と規定し、解釈によっては復帰運動にかかわった本土出身者が破壊活動に従事する者として極刑に処せられる可能性さえ含んでおり、復帰運動の弾圧を狙ったものではないかと住民は反発した。

相次ぐ事故、核持ち込み、新集成刑法の公布と政治情勢がにわかに緊迫の度を強めていくなか、原水爆禁止沖縄県協議会、集成刑法撤廃協議会が結成され、1959 年（昭和 34 年）１月、原水協の主催で、祖国復帰促進県民大会が開催された。こうした動きが合流し、1960 年（昭和 35 年）４月 28 日、沖縄県祖国復帰協議会（以下「復帰協」という。）が結成された。４月 28 日は、８年前には対日平和条約が発効して沖縄が日本から切り離されたであり、この日を期して結成されたものであった。

復帰協が結成されて間もない 1960 年（昭和 35 年）６月 19 日、アイゼンハワー米大統領が突如として沖縄に立ち寄った。同大統領は、新たな安保条約の成立を期し、日本を訪問する予定であった。しかし、国会での新安保条約の強行採決に国内世論が沸騰する状況のまえに訪日を断念し、急遽韓国から沖縄に立ち寄ることとなったものであった。

6月 19 日、アイゼンハワー米大統領の到着時間に合わせて祖国復帰要求県民大会を開いた復帰協は、施政権の返還を2万 5000 人が参加した請願デモをもって訴えた。祖国復帰県民大会においては、アイゼンハワー米大統領に対して、「講和条約3条の撤廃、日の丸掲揚、渡航制限の撤廃、・主席公選、施政権者として当然支出すべき国家財政の負担」の要請決議がなされた。また、立法院議長からの要請書には、「戦争につながる一切の武器装備」に反対であり、「核兵器その他の装備による基地の強化」にも反対だという意思を明示した。

(2) 立法院2・1決議

立法院は、対日平和条約発効の翌日、1952 年（昭和 27 年）4月 29 日に「琉球の日本復帰に関する請願」を決議し、以来たびたび同様な決議を繰り返してきていた。そして、1962 年（昭和 37 年）2月1日に、「施政権返還に関する要請決議」（いわゆる「2・1決議」）を行った。

決議の内容は、「対日平和条約第三条によって沖縄を日本から分離することは，正義と平和の精神にもとり，将来に禍根を残し，日本の独立を浸し，国連憲章の規定に反する不当なものである。しかるにアメリカ合衆国は，軍事占領に引き続き前記の条約によって沖縄を日本の統治から分離し，施政権を行使すること十六年に及んでいる。この間沖縄住民は日本復帰を訴え続け，琉球政府立法院はその趣旨の決議をもつて繰返し要請し続けてきたが，米国は依然として無期限保持の政策を捨てず，ケネディ大統領は去る一月十八日に合衆国議会に送った予算教書の中で『米国と自由世界の安全を守るため極東での脅威と緊張が沖縄の軍事基地維持を必要とする限り米国は沖縄の管理責任を引き続き負う』と述べて，従前の態度を改め

ていない。このようなアメリカ合衆国による沖縄統治は，領土の不拡大及び民族自決の方向に反し，国連憲章の信託統治の条件に該当せず，国連加盟国たる日本の主権平等を無視し，統治の実態もまた国連憲章の統治に関する原則に反するものである」としていた。

日本政府あての決議、米国政府宛の決議、国連とすべての加盟国（104 カ国）宛の決議がなされたが、国連および国連加盟各国宛の決議は、国連の植民地解放宣言を引用し、「1960 年 12 月、第 15 回国連総会において、『あらゆる形の植民地主義を無条件に終止させることの必要をおごそかに宣言する』旨の『植民地諸国、諸人民に対する独立許容に関する宣言』が採択された今日、日本領土内で住民の意思に反して不当な支配がなされていることに対し、国連加盟諸国が注意を喚起されることを要望し、沖縄に対する日本の主権がすみやかに回復されるよう尽力されんことを強く希望する」としていた。

決議は内外に大きな反響を呼びおこし、「植民地解放宣言」に賛成した日本政府は、沖縄は、「他日、日本に復帰することを期待される地域」であり、日本政府が国連総会の席上で「植民地解放宣言」に賛成投票したのは、沖縄が植民地ではないという前提に立ってなされたものであると弁明した。これに対して、復帰協は、1962 年（昭和 37 年）２月 22 日に、2・1 決議を支持する県民大会を開き、「・沖縄の植民地支配の停止と即時祖国復帰、・ナイキ発射の即時停止と一切の核兵器の撤去」の２つのスローガンを採択し、日本政府に対しては、「われわれ（沖縄県民）は、日本政府の外交上の取り引きや国際情勢の犠牲にはこれ以上耐えられない」と抗議した。

1963 年（昭和 38 年）２月にタンザニアで開かれたアジア・アフリカ連帯会議は、「日本の不可分の領土沖縄は、第２次大戦後 17 年

も経た今日もなお米国の完全な支配のもとにおかれ、核兵器、ミサイルによって全島が武装され、ソ連、中国、ベトナム、ラオスなどアジア諸国への侵略拠点として米国最大の軍事基地と化している。沖縄の住民は政治的権利を剥奪され、経済的圧迫の下に悲惨な植民地生活を余儀なくされている」と述べ、沖縄の軍事基地は、日本の独立、世界の平和、A・Aの民族独立運動にとって大きな障害となっている、沖縄は即時に日本に返還されるべきこと、4月 28 日を「沖縄デー」とすることを決議した。以後「4・28 沖縄デー」は沖縄返還運動のキーワードとなり、日本本土においても沖縄返還の要求が課題として認識されるようになっていった。

日本本土と沖縄を隔てる北緯 27 度線海上で、復帰協の代表、本土の運動の推進者がはじめて会合したのもこの年であった。

(3) ケネディ新政策とキャラウェイ旋風

沖縄返還運動の高まりは、米国の沖縄支配に動揺をあたえたばかりか、日米の同盟関係にも微妙な影をおとしてきた。2・1 決議の直後に日本を訪問したロバート・ケネディ司法長官は、帰任後、兄のケネディ大統領に「日本国民の沖縄への関心は予想以上に強い」と報告した。

沖縄問題は、日米両政府のアキレス腱となり、米国は、沖縄統治政策の手直しを迫られ、1962（昭和 37）3月、ケネディ大統領は、「沖縄新政策」を発表した。この新政策は、まず琉球が日本本土の一部であることを認め、「自由世界の安全保障上の利益が、琉球諸島を日本国の完全な主権のもとへ復帰せしめることを許す日を待望している。それまでの間は、すべての関係者が寛容と相互理解の精神で対処しなければならない事態にある」と述べ、そしてこの相互理解の精神に基づいて米国の沖縄住民に対する責任を「今より効果的

に果たし、さらに琉球諸島が日本の施政下に復帰することになる場合の困難を最も少なくするため」の措置として、経済援助の拡大、民生の向上、不必要な統制の撤廃などを約束した。このケネディ新政策は、自由世界の安全保障上必要とされる限り、沖縄返還は不可能であることを再確認したうえで、沖縄住民の心理的不安、経済的不満および日本本土の沖縄に対する感情を米国の援助の増額と慎重にチェックされた日本政府援助によって緩和し、政治的不満を自治権拡大などである程度抑え、沖縄統治の正当性を確立することを目的としたのであった。注目すべき変化は、経済援助の拡大と民生の向上のために、日本政府の協力を受け入れたことである。これまでの米国の沖縄統治の基本政策は、沖縄の日本からの分離・排他的独占的な直接統治であり、沖縄問題に日本政府が介入することを嫌い、日の丸掲揚を禁止し、本土渡航を厳しく制限してきていたが、これが一転して日米協調路線へ転換された。

しかし、ケネディ大統領の期待は、新政策を現地において具体化すべき任務をおっていたはずの高等弁務官によって、裏切られることとなった。高等弁務官は、米国軍隊の現役軍人から選任されたが、同時に、在琉球米陸軍司令官であり、米陸軍第9軍団司令官であり、さらに米太平洋琉球代表であった。その権限は絶大なもので、「沖縄の帝王」とも称された。

1962年（昭和37年）2月に就任したキャラウェイ高等弁務官は、「沖縄において自治とは神話である」と公言し、みずから直接統治に乗り出したが、その統治のあり方は、沖縄人を無能ときめつけ、琉球政府の存在を軽視したものといわざるを得なかった。立法院の議決した法案をつぎつぎに拒否し、議員選挙に介入して人民党候補に失格を宣言した。金融界にまで介入し、汚職を摘発して経営者を

粛清していった。軍雇用員の採用にあたっては徹底した思想調査をおこない、反米分子を追放した。ケネディ新政策の打ち出した日米協調路線とは逆に、沖縄と本土の政治的・経済的な隔離を強化し、米国資本の導入に力をいれ、本土への渡航制限はいっそう厳しくなった。ケネディ新政策の日米協調路線に反対してキャラウェイ高等弁務官がとった離日政策がまきおこした波紋は、政財界の親米派を苦境に追い込み、行政主席は辞表を提出した。一方、高等弁務官の直接統治への反発は、主席公選を中心とする自治権拡大運動などにつながり、復帰運動を高揚させていった。1964年（昭和39年）7月、強権を振るったキャラウェイ高等弁務官は更迭された。

(4) ベトナム戦争と沖縄

1965年（昭和40年）年7月、台風避難を理由にグアム島のB52戦略爆撃機が嘉手納基地に飛来、そこから直接ベトナム渡洋爆撃を行い、いったんは引きあげたが、1968年(昭和43年）2月5日、再び飛来し、その後は常駐体制をとって連日ベトナム爆撃を繰り返した。沖縄の米軍基地は、米国によるベトナム戦争に欠くことのできないものとなっていた。

沖縄の軍事基地としての重要性は、米軍が何ら規制を受けることなく自由に行動できるという点に存した。

このことは、1965年（昭和40年）に、米国民政府広報室が公式発表した米国の沖縄管理についての質問（「米国は、琉球に基地を置き、それを維持するためになぜ沖縄を統治する必要があるのか。米国は、琉球を日本に統治させ、日本で行われているように、琉球でもなぜ基地を維持しないのか」）に対する回答の中でも、下記のように明確に述べられていた。

「・米国は、日本、韓国、台湾、フィリッピンおよびいくつかの東南アジアの国との間に相互安全保障条約を締結している。これらの条約は、米国に対して、他からの侵略や行動からこれらの国を防衛することを委任している。

・侵略行為や脅迫が発生したとき、米国は、その義務に照らして速やかに効果的な行動をとらなければならない。

・もし、米国が自由を守るために効果的にかつ速やかに行動するためには、そうするための基地を持っていなければならない。これらの基準に合致するように基地としての絶対的な要求がある。即ち、必要な状況に応じて、遅れることなしに軍隊やあらゆる種類の兵器を自由に基地に運べること、緊急時に必要なあらゆる種類の兵器や補給品が自由にかつ制限なしに貯蔵できること、米国が、条約に定められた責任に基づいてその責任を遂行するために、必要なあらゆる地域に対し、自由にしかも遅れることなしに、兵力、兵器、補給品、航空機、船舶などを送れること、条約に従って行動することを要求された場合に、米軍に対する戦闘的協力が自由に準備されること、軍事施設を守るために必要な安全措置をとる能力があること。

・a、米国によって統治されている限り、沖縄はこれらの条件に合致する。もし、日本が統治するならば、1960年に締結された日米安全保障条約に基づいて起こってくるあらゆる問題について協議が必要となってくる。b、日本は、日本を除く他の多くの国と米国との間で締結されている安全保障条約の下で発生している多くの問題に巻き込まれることを欲していないだろう。米国は、日本が参加して

いない条約に従って、米国がとる行動の経緯について日本と協議を行うことはできない。さらに、条約に従ってとられる行動は、協議する時間も許されないほど迅速を要する場合もある。

・日本の国内にある米国基地と琉球にある基地との間には大きな相違があることを知るべきである。日本にある米軍は、当初 1952 年に締結され、1960 年に改訂された日米安全保障条約に基づいて、日本のみの防衛について助力する責任があるだけである。他方、琉球にある米軍は、韓国、台湾、フィリッピン、いくつかの東南アジア諸国、それに日本と米国との間で締結された安全保障条約に基づいてほとんど西太平洋全域にわたって防衛について援助する責任を持っている。

・米軍が他の国との間で締結している条約に基づいて行われることと一致するような方法で、事前協議なしに米国が沖縄を自由に使うことが許されることを条件として、日本に沖縄の施政権を返還するような特別協定に調印するかもしれないということが示唆されている。しかしながら、これまで行われているような線に沿っての提案は現実的ではないし、行うことは困難である。」

米軍が自由に使用できる唯一の海外基地である在沖米軍基地は、補給基地、発進作戦基地、輸送、発進の中継基地、訓練基地として位置付けられ、「不沈艦空母オキナワ」の異名で呼ばれるようになっていったが、他方で、沖縄の住民は、爆音、米兵の犯罪等基地に起因するあらゆる人権侵害を強いられた。

このベトナム戦争の激化とともに、米軍は、那覇、ホワイト・ビ

一チ各軍港の拡張、嘉手納基地の拡大、ワトソン高等弁務官による「新軍港計画の声明」、道路の補強、嘉手納、読谷等における黙認耕作地の取り上げ、さらには、具志川市昆布、糸満市喜屋武、知念村志喜屋、山里における土地の新規接収等をはかるなど、あらたな軍用地問題が引き起こされた。

(5) 佐藤首相の沖縄訪問

1965年（昭和40年）1月、佐藤首相とジョンソン大統領との第1回目の首脳会談が行われ、会談後の共同声明は、日米安保体制の堅持が日米の基本的政策であることを確認したあと、沖縄問題について、「首相と大統領は、沖縄および小笠原諸島における米国の軍事施設が、極東の安全のため重要であることを認めた。」、「両者は、沖縄住民の民生安定、福祉向上のため、今後とも同諸島に対する相当規模の経済援助を続けるべきことを確認した」と述べていた。日米両国政府が、沖縄基地に共通の軍事的利益を有することを確認している以上、日本政府も、沖縄基地を維持するのに自ら果たすべき役割を担わなければならないということであり、日米両政府が共同して沖縄基地を維持するという日米新時代の幕開けであった。

第1次佐藤・ジョンソン会談で沖縄基地の重要性が確認された1カ月後の2月7日、米国は北ベトナムを爆撃し、南ベトナムにおける地上戦闘にも全面的に介入していった。そして、台風避難を口実に飛来したB52戦略爆撃機が直接沖縄から南ベトナムに出撃するといった事態も発生した。こうした事態に、1965年（昭和40年）7月30日、立法院は全会一致で、「戦争行為の即時取りやめに関する要請決議」を採択した。米軍は、沖縄の復帰運動が反基地闘争に発展することを最もおそれており、日本政府の協力が重要となっていった。

佐藤首相が、日琉の一体感を強め、日本政府への信頼感を高めるために沖縄を訪問したのは、このような状況下においてであった。

1965年（昭和40年）8月19日、那覇空港に降り立った佐藤首相は、「沖縄の祖国復帰が実現しないかぎりわが国の戦後は終わっていない」と第一声を放った。

この日の夕方、復帰協は、那覇高校で、「佐藤総理に対する祖国復帰要求県民大会」を開催した。大会には5万人が参加し、「政府が20年間沖縄を米軍の支配にゆだね、ベトナム戦争の前線基地としていることに対し断固抗議し、復帰要求をアメリカ政府に申し入れることを要請する」などとした抗議文を採択した。大会に参加した人々は、決議文を手渡そうと、佐藤首相が宿泊を予定していた那覇市の東急ホテルへとデモ行進し、ホテル前の1号線に座り込んだ。日夜ベトナムへの軍需輸送でフル回転している軍用道路はデモ隊に占拠されて2時間以上の機能マヒをきたした。高等弁務官主催のレセプションに出席していた佐藤首相一行はホテルに帰ることができなくなり、基地内の迎賓館で一夜を過ごすこととなった。

佐藤首相がデモを避けて基地内で一夜を明かしたということは内外で反響を呼びおこし、米国の「ワシントン・ポスト」は、「なんらかの大胆で先見の明のある措置をとらないならば、米国が沖縄基地について終わることのない紛争に巻き込まれることは確実である」と指摘した。

(6) 強権的統治の限界（裁判移送闘争から主席公選の実現へ）

キャラウェイ高等弁務官の後を継いだワトソン高等弁務官は、沖縄の政治的混乱を収拾することを第一の任務として柔軟な姿勢をとっていたが、例外的に発動した強権発動が、裁判移送命令であった。ワトソン高等弁務官は、1966年（昭和41年）7月6日、琉球上訴

裁判で審理を終え判決を待つばかりになっていた２つの民事事件を、米国民政府裁判所に移送するよう命令した。２つの事件というのは、1965 年（昭和 40 年）年 11 月立法院議員選挙で事実上当選していながら布令第 67 号「琉球政府章典」を根拠に被選挙権を奪われた社大党の友利候補が相手候補の当選無効を訴えたいわゆる「友利裁判」と、琉球漁業株式会社が琉球政府に対して起こした物品税過誤納金還付を請求したいわゆる「サンマ裁判」である。この２つの訴訟に共通していたのは、布令の効力が問題とされている点であった。そして、中央巡回裁判所は、「高等弁務官は琉球住民に対し、民主主義国家の人民が享受している言論、集会、請願、宗教、報道の自由、財産の剥奪からの保障を含む基本的自由を保障しなければならない。」という米大統領命令を活用し、上級規範たる行政命令にしたがって、下級規範たる布令による権利剥奪を無効とした。そして、上訴裁判所においても同様の判決がなされることが予想されていたのである。このように、沖縄の裁判所が法令審査権を行使できるとすれば、軍用地接収のための布令などもその審査の対象とされる可能性があった。ベトナム戦争の全面拡大に伴い、すでに米軍は、1966 年（昭 41 年）１月に、具志川市昆布の土地について新規接収の通告をしたのをはじめ、数カ所の新規接収を予定していたが、いずれも土地住民の抵抗にあっていた。このような状況のもとにおいては、法令審査権の行使という裁判所の法律行為が、軍用地接収反対運動を勇気づけかねないものであった。高等弁務官には、沖縄の裁判所が法令審査権を行使することは容認できないものであり、２つの裁判を、「合衆国の安全、財産、または利害に影響を及ぼすと認める特に重大な事件」（米大統領行政命令）とみなして移送命令をだし。6 月 16 日に上訴裁判所が裁判移送命令に従うことを明らかにした。

これに対し、同月 20 日には下級裁判所の全判事が移送命令を批判する共同声明をだし、翌 21 日には各市町村会議でも同様の動きがみられ、27 日には上訴裁判所の主席判事が辞意を表明した。28 日には裁判移送撤回共闘会議が結成され、29 日には米国民政府前で座り込みが始められた。裁判移送命令という強権発動に対する抗議行動はまたたく間に広がり、島ぐるみ闘争の様相を呈していった。結局、裁判移送命令は撤回されなかったが、同年 9 月 28 日、ワトソン高等弁務官の更迭が発表された。友利裁判について、同年 12 月に米国民政府裁判所においてなされた判決は、友利候補の立法議員当選を認めるとともに、沖縄の裁判所にも部分的には法令審査権を認めた。また、12 月に着任したアンガー高等弁務官は、友利裁判の原因となった「琉球政府章典」の被選挙権剥奪条項を廃止した。

裁判移送闘争と同じ時期に、教職員の政治活動等を制限する教公二法（地方教育公務員法・教育公務員特例法）の制定をめぐる与野党の対立が続いていた。1967 年（昭和 42 年）2 月 24 日、強行採決がなされようとしたが、約 2 万人が立法院を包囲する事態となった。与党民主党は米軍の導入を要請したが、米軍は、軍の導入により日本で激しい反対が巻き起こることを憂慮し、民政官は米軍の導入を拒否した。結局、教公二法については、与野党の間で実質的な廃案協定が結ばれた。

沖縄の住民の自治権拡大の最大の要求は、主席公選であった。立法院は、1952 年（昭和 27 年）4 月以来、毎年のように主席公選の要請決議を重ねてきた。1962 年（昭和 37 年）10 月には 1 万 5000 人の請願団が立法院を包囲し、1964 年（昭和 39 年）には 5 万人が参加して「公選要求自治権獲得県民大会」が開かれたが、主席公選は実現していなかった。琉球政府行政主席は、米軍の沖縄統治の鍵

をにぎる地位にあり、住民による公選制になった場合、米軍にとって好ましくない人物が選ばれる可能性があるため、直接・間接の任命制は、米国の統治政策の安全弁であった。そして、ついに、1968年（昭和43年）2月、アンガー高等弁務官は、同年11月の立法院選挙と同時に住民による琉球政府行政主席選挙を実施すると発表した。同年6月、ジョンソン大統領は、行政命令（「琉球列島の管理に関する大統領令1073号」第8項）を改正して行政主席の公選制を認め、同年11月10日に主席公選が実施された。同年1月付の大統領の承認を得るためのメモには、アンガー高等弁務官は、主席公選が沖縄の全政党の強い主張となっている現状で公選を実施しない場合に生じる事態を懸念し、「あえて危険の伴う主席の直接選挙の道を選ぶ」としたと記されている[79]。

沖縄の住民を強権的に押さえつけることにより沖縄統治を維持することの限界は明らかとなっていた。

(7)　B52撤去闘争

主席選挙から9日後の1968年（昭和43年）年11月19日、嘉手納飛行場を飛び立とうとしたB52戦略爆撃機が離陸に失敗し、墜落爆発するという大事故が発生した。ベトナム戦争の激化にともない米軍基地から派生する事件・事故の多発に不安と恐怖を募らせていた住民は、核貯蔵庫付近における核戦略爆撃機の墜落事故に震え上がった。

早くも爆発事故のあったその日、嘉手納村では、この事故に抗議する村民大会が開かれた。

12月7日には、「生命を守る県民共闘会議」（共闘会議）が結成され、復帰協の48団体を上回る139の各種団体が参加した。沖縄キ

79 我部政明「日米関係のなかの沖縄」（甲D95）175頁。

リスト教団、創価学会などの宗教団体、沖縄医師会、沖縄中小企業連合会などの業界団体、沖縄市町村会や沖縄市町村長会など、多岐にわたる集団が参加し、「島ぐるみ闘争」を彷彿させる、超党派の組織が誕生した[80]。共闘会議はその目的を「B52 撤去・原潜寄港阻止・一切の核兵器撤去」におき（のちに、「総合労働布令の撤廃」も加えられる。）、その目的達成のため「ゼネストを含むあらゆる行動をする決意」を表明するとの大会決議を採択した。

同日、嘉手納の教職員会は 12 時間ストを決行し、各地からの自主的な支援者も参加して基地の前に座り込んだ。12 月 14 日には、共闘会議は嘉手納村に４万人の参加者を集めて「B52 撤去要求県民総決起大会」を開き、本土政府、国会へのＢ52 撤去要求の訴え、そのための代表の派遣を決めた。夜のデモは、隊列の長さ６キロにも及び、約４時間にわたって１号線を寸断した。県民共闘会議の方針を受けて、県労協、教職員会、官公労、高教組もスト参加を決定していった。1969 年（昭和 44 年）１月６日、県民共闘会議幹事会は、B52 常駐化からちょうど１年目にあたる２月４日にゼネストを決行することを決めた。また当日は、嘉手納において 10 万人集会を行ない、嘉手納基地を包囲するかたちで軍用道路に座り込むことが決定された。１月 12 日、全軍労は、スト権確立のための臨時大会を開き、軍労働者のゼネスト参加者に対しては米国米国民政府のあらゆる形の弾圧も予想されるが、独自の反復闘争、および県民共闘会議、県労協との共闘態勢を採りつつ、ゼネストを闘い抜くことを決定した。１月 24 日、共闘会議は、４万人を集めて、「2・4 ゼネストの成功をめざす県民総決起大会」を開催した。2・4 ゼネストが実現

80 平良好利「戦後沖縄と米軍基地」（甲Ｄ54）253 頁。

すれば、ベトナム作戦遂行中の沖縄基地の機能が麻痺することを意味した。

米国民政府は、スト権禁止の布令を公布してスト弾圧にのりだした。そして、日本政府は、屋良主席に対して、米軍がタイに建設中のサタヒップ飛行場が完成する6、7月にはB52は撤去するであろうという感触を伝えるとともに、ゼネストは今後の日米関係に重大な影響を及ぼし、沖縄の早期復帰にとって障害となると圧力をかけた。屋良主席は、B52の「6、7月撤去の感触」を得たとして、「忍びがたきを忍んで」という一節の盛り込まれた「ゼネスト回避要請書」を共闘会議執行部に提出し、共闘会議は、ゼネスト回避を決定した。屋良主席は、のちに「ゼネストへ盛り上がった県民の気持ちを思うと忍びないし申しわけないことではあるが、不測の事態はどうしても避けなければならないという悲痛な選択であった」と述懐している[81]。

かくして2・4ゼネストは回避されたが、1969年（昭和44年）2月4日の統一行動の参加者は5万人に達し、デモ行進の長蛇の列は嘉手納基地を包囲し、軍用道路1号線、3号線はデモ隊に占拠された。

(8) 2・4闘争後

1969年（昭和44年）4月28日の沖縄デーは、沖縄・本土とも最大規模の盛り上がりをみせた。那覇市の与儀公園で開かれた県民総決起大会には17万人が参加、これに呼応して東京で開催された沖縄返還要求中央集会は10万人規模に達した。

## 2 日米両国の対沖縄政策の再検討の背景

沖縄における復帰運動の高まりは、もはや強硬手段によって、沖

81 平良好利「戦後沖縄と米軍基地」（甲D54）256頁。

縄を米国が支配することはできず、日本政府の協力なしに沖縄の米軍基地を維持することは不可能な段階に至っていたことを示していた。一方、日本の側は、沖縄返還要求の国民世論が高まり、沖縄問題の解決なしに日米安保体制を維持することは困難となっていった。

また、ベトナム戦争の泥沼化は、米国の極東戦略の見直しへとつながっていった。1967年（昭和42年）1月、米国防総省は、ベトナム参戦の米軍は、朝鮮戦争の最盛期をこえ47万3000人に達すると発表したが、米軍の行き詰まりは明らかとなってきていた。また、軍事政策の行き詰まりは、政治的問題となってはねかえってきた。北爆を契機として、国内外で米国政府に対する批判が巻き起こった。国外からの批判は、いわゆる自由主義諸国から、さらにはNATO諸国に及んだ。米国内では、北爆開始直後、ワシントンでは、ベトナム戦争即時停戦、米軍撤退を要求する1万人の反戦デモが行われ、1967年（昭和42年）10月21日には、ワシントンで10万人参加の反戦集会が行われ、デモ隊は国防総省玄関前に座り込んだ。軍事的・政治的な問題は経済面にも影響を及ぼし、ドル危機が深刻化していった。アジアにおける最大の同盟国日本の協力なくして米国の極東戦略の再編成はありえない事態となっていた。

このような状況下で、1970年（昭和45年）の安保条約の期限を睨んで、日米両国は沖縄問題についての危機意識を募らせ、沖縄返還交渉へと事態は動いていった。

## 3　第2次佐藤・ジョンソン会談

### (1)　米国における日米関係の再調整の模索

ライシャワー駐日大使は、1965年（昭和40年）7月、ラスク国務長官宛てのメモにおいて、良好な対日関係の継続は米国にとって死活的重要問題であること、沖縄は日米関係で最も議論の沸き起る

争点であること、米国の沖縄統治に日本の協力は不可欠であること、そして沖縄問題をめぐる日米間の対立は、予想をこえて他のすべての日米関係まで悪化させるだろうと指摘していた。さらに、ライシャワー駐日大使は、新しい関係を樹立する基礎となるような日米対話に着手するよう米政府に要請した。ライシャワー駐日大使のいう新しい関係とは、沖縄の返還に結びつく日米関係を意味していた。

この提言を受けたラスク国務長官は、1965 年（昭和 40 年）9 月に、マクナマラ国防長官宛てにメモを送った。そのなかで、ライシャワー駐日大使の見解を取り入れたラスク国務長官は、日米関係を不安定化させる要因を取り除くためと、極東における日米共通の利益を確認し、日本の一層の役割拡大を促進するために日米間の話し合いをもつべきだとして、日米間の話し合いに先立って、国務と国防の両省間で日米関係に関する秘密の検討に着手すべきだと提案した。具体的には、日本の防衛力、全体的な日米戦略的関係、そして沖縄における米国の立場などの 3 点についての検討をあげていた。沖縄問題について、検討課題として、米軍基地の価値を損なわずに沖縄の人々に対する施政権を日本に返還できるのかどうかが含まれていた。

マクナマラ国防長官は、ラスク提案について両省作業グループを発足させ、まず 1965 年（昭和 40 年）12 月には、統合参謀本部の報告書が完成し、この報告書が両省作業グループの国防総省案となった。この報告書は、返還により米軍の戦略的姿勢が低下すること、極東における脅威が依然として存在していること、米軍基地の自由使用を確保するためには米国の排他的統治が不可欠であることなどを理由に挙げて、沖縄の施政権返還は予見される将来にわたり受入れがたいとしていた。このように、1965 年（昭和 40 年）末には、

国務省と国防総省との共同作業は従来と同様の壁に突き当たった。

1966年（昭和41年）3月、ジョンソン大統領は、日米関係全般に関する検討を、新たに設置された上級省庁間グループに移す決定を行った。そして、国務省の日本専門家スナイダー（Richard Lee Sneider）を中心とするグループ（以下、「スナイダーグループ」という。）が、沖縄問題の再検討をはじめ、その年の末に第1次報告書をまとめた。

その概略は、

「1．米国の沖縄統治は、これまで住民の自治の要求に対して適切な対応をしてこなかった。

2．沖縄には政治的不安定要因が存在する。日本政府は1年または2年のうちに米国に対して基地協定による施政権返還を求めるであろう。

3．日本政府が沖縄問題に対して効果的な役割りを果たすようになれば、それは米国の琉球における目標の達成を支援することになる。もしそうしなければ、日本国内の圧力によって日本政府が米国の利益に反するような方法をとらざるをえなくなるだろう。

4．施政権返還の実現可能性について基地機能を損なわないことを条件として検討を始めるべきである。」[82]

というものであり、基地機能の維持を前提として施政権返還の検討を促したものであった。

この時期に検討をはじめた理由について、スナイダーグループの1人だったハルペリン（Morton H. Halperin）国防次官補代理（当時）は、後に、「主な理由は、事が日米安保条約にかかわることだっ

82 河野康子「沖縄返還をめぐる政治と外交」（甲D94）241頁。

たからです。1970年（昭和45年）には、日米安保条約の期限が切れて、日米どちらの側からでも廃棄の通告ができるようになっていました。私たちはこの点を気にしていたのです。1960年（昭和35年）の安保闘争のような紛争を再び招くことは避けなければなりません。このままでは、60年安保の時のように、日本国民が安保廃棄を決意して、米軍の沖縄からの撤退を要求するかもしれません。私たちは、沖縄の基地のみならず、在日米軍基地や安保条約全体に脅威を与えるような日本国内の激しい意見の対立を避けたいと願っていました。沖縄の現状維持よりも、安全保障に関する全般的な日米関係の強化のほうが重要ではないかと考えたのです」と語っている[83]。

スナイダーグループはさらに討議を重ね、1967年（昭和42年）9月に第2次報告書をまとめた。この報告書では、仮に沖縄が日本に返還された場合、核兵器の貯蔵とB52の自由発進を除けば、基地機能に変化がないことが明らかにされた。

そして、1967年（昭和42年）8月10日には、マクナマラ国防長官が、「核兵器を沖縄からすべて撤去しても、米国の戦力は著しく低下するわけではない」との判断を示した[84]。

このように、1967年（昭和42年）には、米政府内で、基地の自由使用と日本の政治的・経済的役割についての日本側の確約が事前に得られれば返還交渉に入る状況が整っていった。

(2) 第2次佐藤・ジョンソン共同声明

1967年（昭和42年）11月の佐藤首相訪米をひかえ、佐藤首相と

---

[83] NHK取材班「NHKスペシャル戦後50年その時日本は　第4巻」（甲D93）51頁。

[84] NHK取材班「NHKスペシャル戦後50年その時日本は　第4巻」（甲D93）51頁。

ジョンソン大統領の会談が安保条約の長期体制化をはかり、沖縄の現状固定化を目指しているものだと予測されたことから、復帰運動は空前の高まりをみせていった。

11月2日は、復帰協主催による「即時無条件返還沖縄県民総決起大会」が開かれ、十数万人が参加し、1万人余の高校生も自主的に参加した。また、宮古、八重山でも群民大会が開かれた。

11月5日、立法院代表と復帰協代表が東京に派遣され、代表団は佐藤首相に会見を求めたが拒否され、首相官邸正門前で、「沖縄即時無条件返還要求スト」に突入し、一方、那覇でもハンストが決行された。ハンスト宣言文は、政府の「沖縄政策は安保条約の長期体制化の中での現状固定」であり、国民の要求に耳を傾けず、「憲法改悪と核武装化への移行に沖縄を利用」しようとするものであると表明していた。

佐藤首相の渡米する12日、復帰協は、今回の訪米は返還を実現させる絶好のチャンスであるとしながらも、訪米によって「基地に対する新たな協定」や取り決めがなされ、軍事支配が合理化されることすら予想される、いまや「異民族支配の22年という民族的屈辱は爆発点に達しており」訪米の結果が「沖縄の県民を満足」させなければ、政府・自民党に対する不信感が大層高まろう、そして、復帰運動そのものも質的転換が迫られ激しい闘いとなろう、という内容の声明文を発表した。

1967年（昭和42年）11月15日、第2次佐藤・ジョンソン共同声明が発表された。共同声明で、佐藤首相は、ジョンソン大統領のベトナム政策を積極的に支持し、東南アジア諸国に対する日本の支援拡大を約束した。そして、沖縄に関して共同声明は、「総理大臣と大統領は、沖縄及び小笠原諸島について随意なき討議をとげた。総

理大臣は、沖縄の施政権の日本への返還に対する日本政府及び日本国民の強い要望を強調し、日米両国政府及び両国国民の相互理解と信頼の上に立って妥当な解決を早急に求めるべきであると信ずる旨を述べた。総理大臣は、さらに、両国政府がここ両3年内に双方の満足しうる返還の時期につき合意すべきであることを強調した。大統領は、これらの諸島の本土復帰に対する日本国民の要望は、十分に理解しているところであると述べた。同時に、総理大臣と大統領は、これらの諸島にある米国の軍事施設が極東における日本その他の自由諸国の安全を保障するため重要な役割を果たしていると認めた。討議の結果、総理大臣と大統領は、日米両国政府が、沖縄の施政権を日本に返還するとの方針の下に、かつ、以上の討議を考慮しつつ、沖縄の地位について共同かつ継続的な討議を行うことを合意した。」と述べている。

共同声明について米当局は、ジョンソン大統領は「両3年以内」のうちに沖縄を返還することに同意したのではなく、その間に返還についての日米の意見が一致することを望んだにすぎないと言明した。つまり、「両3年」の間に沖縄返還の時期が決められることになったが、それは日本を含む極東の安全を損なうことなく返還できる方式について日米双方が合意できるときのことであった。

帰国後、佐藤首相は、国会の所信表明演説で、「国民が一致して自らの国を自らの手で守る気概をもち、現実的な対応を考えることこそ、わが国の国際的地位の向上とアジアの安定に寄与し、ひいては近い将来、沖縄の祖国復帰にもつながる」ことを強調した。

共同声明が発表されると、復帰協は、弔旗を揚げて抗議県民大会を開くことを決定し、「日米共同声明に対する抗議声明」を発表したが、それには「私たちは、22年間積み重ねてきた復帰運動の成果を

ふまえ、復帰運動のあらたな質的転換を求める全国民とともに一層激しく闘うことを決意し、内外に声明する。」と述べられていた。続いて採択された日米両政府に対する抗議文は、「基地を撤去しない限り沖縄の祖国復帰が実現しない。」との方針を明確に打ち出し、「ジョンソン政府のベトナム侵略戦争と沖縄支配に怒りを込めて抗議すると共に、佐藤自民党売国的外交政策を徹底的に糾弾し、直ちに退陣するよう要求する。」と激しい決意を表明した。抗議大会は11万人が参加し、大会終了後は佐藤内閣への不信を表明するため葬送デモを敢行した。

## 4　沖縄返還協定

### (1)　佐藤・ニクソン共同声明

1968年（昭和43年）11月の大統領選挙において、共和党のニクソン候補が当選した。この時、沖縄の施政権返還については最終局面を迎えていた。1968年（昭和43年）11月の嘉手納基地のB52墜落事故からのB52撤去闘争、2・4闘争への展開は、日米両政府に、沖縄から米軍が追い出される事態が生じるのではないかという強い危惧をもたらした。さらに、安保条約が締結後10年を経て、1970年（昭和45年）6月以降から1年前の事前通告によって失効する仕組みに変わることになっていた。日米安保にとって最大の懸念事項である沖縄問題を解決する時間は1年余しか残されていなかった。

1969年（昭和44年）4月28日に米国の国家安全保障会議で承認された研究リポート（NSSM－5）には、「もし沖縄返還問題について1969年中に目に見える進展がないならば、佐藤政権は倒れ、佐藤よりも返還要求を強硬に主張し、道理にあった条件を受け入れない他の保守政権に取って代わる結果となろう。もし日本と沖縄の

一般民衆が返還はかなり遅れるであろうと結論づけたとき、日米関係はかなりの損害を受けるであろうし、日米安保条約は危機にさらされるであろう」、「返還が遅れれば遅れるほど、沖縄においてデモ隊と基地を警備する米軍兵士との間では公然たる衝突が起こる可能性はますます高まることになる」とされていた[85]。

もはや問題は、沖縄を返還するか否かではなく、いつ返還するか、返還後の米軍の沖縄基地使用が確保できるのかであった。日米の返還交渉は急ピッチで進められた。

1969年（昭和44年）6月3日に行われた愛知外相とロジャース国務長官の会談では、愛知外相は、「日本自身の安全及びアジアの安全のため（沖縄）返かん後も在オキナワ基地は米国に使用してもらう」、「復帰後即基地撤去という誤った印象をいだく者がいるようだが、日本としては極東の安全のため米国のプレゼンセンスを必要とし、今後益々その重要性が増えると考えている」とし、また、沖縄の米軍基地に「安保条約及び関連取極」を適用すべきとしながら、「米軍の戦闘作戦行動を不当に制限することがないようにするフォーミュラ」を持っていると説明した。

沖縄の基地問題をそのまま残した日本政府の沖縄返還の対応に対する県民の抗議行動は、首相訪米を控えた10・21国際反戦デーを起点に繰り広げられた。国際反戦デーには、全国760カ所で集会とデモがおこなわれ、490の組合がストライキに突入した。全参加者は86万人以上と発表された。沖縄の基地も数時間にわたって機能を停止した。復帰協では、11月5日から、日米首脳会談に抗議する「網の目行進」を開始した。

11月10日、屋良主席が上京して首相官邸で佐藤首相と会談した。

---

85 平良好利「戦後沖縄と米軍基地」（甲D54）266頁。

屋良主席は、会談の冒頭で「百万県民になりかわっての要請です」と述べて立ち上がり、「佐藤総理大臣に訴える」と題した要請書を読み上げ、「今回の日米首脳会談において施政権返還後の在沖米軍基地の態様について取り決めをするにあたっては、断じていわゆる『核付き自由使用』はもち論、『B52 の駐留または自由発進』などを認めることなく、米軍基地の存在そのものに反対している沖縄県民の立場から、一切の核兵器、ガス兵器、化学兵器、原子力潜水艦及びB52 戦略爆撃機等を撤去させるようにしていただきたい。また、沖縄県民が懸念し、反対しているように、かりそめにも米軍基地を固定化し、これによって日米安保体制を維持するなどという方針をとって沖縄県民に再び犠牲を強要し、不当にこれを差別することのないようにしていただきたい。(中略) このような重大な時期に、沖縄県民の意思を正しく反映させるような方法を講じずして沖縄に関する諸種の重大政策が決定されることは、百万の沖縄県民にとって耐え難い屈辱であります。したがって、祖国政府は、今回の日米首脳会談において施政権の返還問題を解決すると同時に、真の意味での沖縄県民の『本土並みの国政参加』を実現するような具体的措置を早急に講じていただきたい」と訴えた[86]。

11 月 13 日の「核つき・基地自由使用をたくらむ佐藤訪米反対・軍事基地撤去・安保廃棄県民大会」は、復帰協が中心となり、24 時間スト・16 団体 (2 万 4000 人)、時限スト・32 団体 (6000 人)、年休行使その他・15 団体 (2 万 6000 人)、その他諸団体 (4 万 3000 人) が参加した。日本本土での同日の行動参加者は 370 万人と発表された。

---

[86] NHK 取材班「NHK スペシャル戦後 50 年その時日本は　第 4 巻」(甲 D93) 166 頁。

1969年（昭和44年）11月21日、佐藤・ニクソン共同声明が発表され、これによって、沖縄の「72年復帰」が決まった。共同声明の内容は、米国の極東防衛義務の肯定、米軍の抑止力の維持強化、韓国及び台湾の安全と日本の安全との不可分性、安保条約の厳密な維持、復帰後の沖縄防衛の日本自体の負担等であり、日本を含む極東の安全を損なうことなく、沖縄の早期復帰を達成するため両政府が協議に入るというものであった。

(2) 沖縄返還協定

1971年（昭和46年）6月17日、佐藤・ニクソン共同声明を具体化する形で、沖縄返還協定が調印された。膨大な沖縄基地は、この返還協定により、安保条約とその関連取決めに従って、米軍基地として引き継がれることになった。なお、沖縄の返還後における日本側の防衛について、1971年（昭和46年）6月29日に、「沖縄の直接防衛責任の日本国による引受けに関する取決め」（久保・カーチス協定）が締結され、地上防衛、防空、海上防衛哨戒および捜索、救難を自衛隊が引き受けることが約束された。その時期は返還後早い日とし、1973年（昭和48年）7月1日までに完了するものとし、返還後6カ月以内に自衛隊を3300人配備し、追加分としてナイキ部隊、ホーク部隊の地対空ミサイルによる防空の遂行のため支配部隊を配置する。施設としては、那覇空港、那覇ホイール、ホワイト・ビーチ及び各地のナイキ、ホーク基地の引継ぎ等が取り決められた。

復帰協は、「県民無視の返還協定調印に抗議する声明」を発し、そのなかで、「われわれは戦争経験に基づく反戦平和の立場から、一切の軍事基地撤去と安保廃棄による完全復帰を強調してきたにもかかわらず、この4半世紀にわたる県民の熾烈な要求を全く無視して調印された返還協定を断固拒否するとともに、満身の怒りをこめて

抗議するものである。」と述べた。

屋良主席は、調印式には復帰対策室長を派遣し、自身は調印式を欠席した。返還協定調停の翌日、屋良主席は、「『本土並みといっても、那覇航空基地、与儀ガソリン貯蔵地、フィールエリア、モトブ飛行場、その他一部が返されるだけで、嘉手納空軍基地、海兵隊基地、ズケラン陸軍施設第二兵站部、那覇軍港、宜野湾・読谷飛行場等をはじめとする主要基地はほとんどそのまま残り…県民の切実な要望が反映されておりません。私は、基地の形式的な本土並みには不満を表明せざるを得ません。私は今後とも県民世論を背景に基地の整理縮小を要求し続けます』との談話を発表した。

1972年（昭和47年）5月15日、沖縄は日本に返還された。

那覇市民会館で行われた復帰記念式典では、屋良沖縄県知事が挨拶に立ち、「言い知れぬ感激とひとしおの感慨」を表明しながらも、「沖縄県民のこれまでの要望と心情に照らして、復帰の内容を見ますと、必ずしも私どもの切なる願いが入れられたとは言えないことも事実であります」と述べた。

「沖縄県」発足を記念する式典が行われているとき、隣り合わせた公園では、雨のなか3万人が参加した「自衛隊配備反対・軍用地契約拒否・沖縄処分抗議・佐藤内閣打倒県民総決起大会」が開かれていた。

## 5　沖縄返還（復帰）前後の時期における日本本土の基地負担の減少と航空機騒音被害等の沖縄へのしわ寄せ

(1)　沖縄への基地集中の構造が完成したのは、沖縄返還（復帰）後である。

1960年代後半から1970年代前半、すなわち、1972年（昭和47年）の沖縄返還（復帰）を挟んだ僅か数年の間に、日本本土の米軍

基地は激減し、他方で沖縄の米軍基地は維持（機能的には強化）された。

他方、日本本土の米軍基地は、米軍板付基地の戦闘機が九州大学構内への墜落事故を起こすなど日本本土で反米軍基地感情が沸騰した1968年(昭和43年)を起点にして急激に整理・縮小が進められ、1968年（昭和43年）には303平方キロメートルであったものが、1972年（昭和47年）には196・9平方キロメートルと3分の2以下にまで減少していた。

国土面積のわずか0.6パーセントの沖縄県に日本の米軍基地の約4分の3が集中するという構造は、沖縄返還（復帰）後に完成したものである。

(2) 1970年(昭和45年)の安保改定を目前に控えた1960年代後半、ベトナム戦争を背景に、米軍基地の活動が活発化していく中で、事故や騒音などの基地被害が続き、日本本土における反米軍基地感情が高まっていった。

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

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

そして、同年6月には、米軍板付基地のF-4ファントム戦闘機が

九州大学構内に墜落するという事故が発生して、日本社会に大きな衝撃を与えて政治問題化したことを契機に、在日米軍基地の整理・縮小が急激に進められることになった。

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

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

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

同年 12 月に開催された第9回日米安全保障協議委員会（以下、「SCC」という。）において、日米双方が、日本のような狭隘な国土における基地施設の存在が深刻な問題を惹起しているとの認識を示した。そして、米側より、①全部または一部が日本政府に返還される基地：22 基地、②米軍の継続使用権ないし他の適当な基地が

保証される取り決めを条件に日本政府に返還される基地：10 基地、③ 現存施設ないし日本政府により提供される新たな基地へ日本政府により移設される基地:22 基地の合計 54 基地のリストが示され、日米合同委員会で具体的措置をとることとされた。

Ｆ－4 ファントム戦闘機の墜落事故を起こした板付基地は、軍事的には、朝鮮有事において在韓米空軍基地が使用不能になった場合には板付基地が決定的に重要な役割を果たすと位置づけられていたが（沖縄―ソウル間は 1260 キロメートルであるのに対し、福岡―ソウル間は 534 キロメートルである)、1969 年 6 月までに分散作戦基地へ転換（すなわち運用停止）することとなった。当時の朝鮮半島情勢は、1968 年（昭和 43 年）１月には米国海軍の情報収集艦プエブロ号が北朝鮮に拿捕される事件が発生し、また、1969 年（昭和 44 年）４月 15 日には厚木海軍飛行場を飛び立った EC121 偵察機が日本海で北朝鮮に撃墜されるなどの事件が発生していたものであり、決して緊張が緩和された状態ではなかった。日本本土では、数少ない米軍飛行場基地の運用停止について安全保障上の問題からの反対の声が起こることはなかった。なお、板付基地の大部分は、1972 年（昭和 47 年）に返還された。

1969 年（昭和 44 年）６月の日米合同委員会における中間報告までに 19 基地について措置がとられた。同年７月の第 10 回 SCC において、有田防衛庁長官は、21 基地の返還に日米合同委員会が合意したとしつつ、米側に条件の緩和などの配慮を求め、また、特に水戸射爆撃場の問題に触れ、その返還を強く求めた。1970 年（昭和 45 年）２月には、佐藤首相は「外国の兵隊が、首府のそばにたくさんいるという、そういうような状態は好ましい状態ではない」と国会で答弁し、同年６月に安保条約は自動延長した。同年 12 月の第

12回SCCにおいて、基地の整理統合計画が了承され、1971年（昭和46年）6月までに、横田基地からの偵察部隊の米国への移駐や戦闘部隊の復帰直前の沖縄・嘉手納基地への移駐など、米空軍実戦部隊の日本本土からの引揚げに近い決定[87]がなされた。横田基地の戦闘機部隊は、1971年（昭和46年）3月から沖縄・嘉手納基地への移駐を開始し、同年5月までに移駐を完了し、空軍の実戦部隊が日本本土からいなくなり、残る実戦部隊は岩国基地の海兵隊のファントム機のみとなった[88]。輸送機基地への変貌した横田基地の航空機騒音が減少する一方で[89]、横田基地からのF－4 ファントム戦闘機の移駐先となった嘉手納基地の基地機能は強化され、戦闘機騒音もさらに激化することとなった。

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

(3)ア　日本本土では、首都圏の米軍基地が大幅に整理縮小されたが、その一方で、沖縄返還（復帰）前に、米国防総省が検討していた

87 中島琢磨「沖縄返還と日米安保体制」307頁。
88 中島琢磨「沖縄返還と日米安保体制」317頁。
89 NHK取材班「基地はなぜ沖縄に集中しているのか」（甲D83）74頁。

普天間飛行場の閉鎖を含めた在沖海兵隊の大規模な撤退という計画は表に出ることなく消え、逆に普天間飛行場の機能は著しく強化されることになった。

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

完全閉鎖の対象とされた普天間飛行場は、1960 年代初頭までは飛行場と周辺居住地域との間に遮蔽もなかったものであり、1969 年（昭和 44 年）の時点においても、ヘリコプター部隊は僅かに 4 機が展開するのみであった。

しかし、一転して、日本本土における米軍基地負担を軽減するため、普天間場の完全閉鎖を含む在沖海兵隊の大幅削減の計画は見送られ、逆に基地機能が強化されることとなった。

国防総省は、当時、撤退圧力が高まっていた神奈川県の厚木飛行場に展開する航空機の移転先として岩国飛行場と普天間飛行場を選定し、普天間飛行場は、完全閉鎖どころか、日本本土に展開している航空機の移転先とされ、ヘリコプター部隊の拠点としての役割を与えられることになり、1969 年（昭和 44 年）11 月に、第 1 海兵航空団第 36 海兵航空群のホームベースとされた。

1960 年代後半から 1970 年代半ばにかけて行われた在日米軍基地全体の大幅な整理縮小は、首都やこれに隣接する地域の整理縮小を進めるというものであり、他方で、それまで限定的な役割を

担うにとどまっていた普天間飛行場の機能強化や嘉手納飛行場のさらなる機能強化を伴うものであった。

1969年（昭和44年）段階においてもヘリコプター機は4機しか展開していなかった普天間飛行場は、2012年（平成24年）の段階では、ヘリコプター機（CH-46E、CH-53E、AH-1W、UH-1N）が計38機、固定翼機（UC-12W、UC-35D、KC-130J）が計19機、合計57機の航空機が配備された海兵隊航空基地となっている[90]。

イ　なお、普天間飛行場は、1974年（昭和49年）に、嘉手納飛行場へのP3－C対潜哨戒機の配備に伴い、同機の補助飛行場として使用するための滑走路の整備がなされている。

P3－C対潜哨戒機は、那覇空港に配備されていたが、那覇空港の返還に伴い、嘉手納飛行場に移転したものである。嘉手納飛行場への移転の経緯について、新崎盛暉「沖縄現代史新版」37頁は、「那覇空港から移駐する米海軍対潜哨戒機P3の移駐先について、日本政府が『本土ではなく沖縄のどこかに』と要請していたことが、復帰二四年も経ってから米政府の公文書で明らかになった（一九九六年八月二一日、時事・ワシントン発）。一九七二年一月、アメリカのサンクレメンテで行われた佐藤首相とニクソン大統領の会談に同席した福田赳夫外相（後の首相）は、『P3が岩

---

90 1968年以降の在日米軍の再編については、川名晋史「在日米軍基地再編を巡る米国の認識とその過程―起点としての1968年―」国相安全保障第42巻第3号（甲D17）、川名晋史「在沖海兵隊の撤退圧力とその反作用―本土基地再編プロセスとの連続性―」沖縄県地域安全政策課平成26年度共同研究『沖縄の海兵隊を巡る米国の政治過程』（甲D96）及び小山高司「関東計画の成り立ちについて」（甲D30）。

国基地（山口県）や三沢基地（青森県）に移転すれば、政治的問題を引き起こす』と述べ、『日本本土ではなく、沖縄の別の基地に移転するようロジャース国務長官に要請した』」としている。

ウ　そして、1976年（昭和51年）に、沖縄県議会や県内政党の反対にもかかわらず、岩国基地から1000人規模の第一海兵航空団と輸送機9機が沖縄県に移駐したことに伴い、普天間飛行場の機能はさらに強化されることになった。

(4)　以上述べたとおり、沖縄に日本の米軍基地の約4分の3が集中することになったのは、日本本土と沖縄との対比における地理的・軍事的な根拠によるものではなかった。

日本本土における基地負担を軽減することにより、日本本土における米軍基地への社会的関心を低下させるという政治的事情によるものであった。

普天間飛行場も、軍事的には完全閉鎖が検討されていたものが、首都圏の米軍基地航空機騒音を減少させるために、第1海兵航空団第36海兵航空群のホームベースとされ、完全閉鎖の予定が、一転して、今日に至っているものである。

## 第7　沖縄返還（復帰）後の強制使用

### 1　公用地法

1971年（昭和46年）6月1日の沖縄返還協定への調印により、1972年（昭和47年）5月15日、沖縄の施政権は、米軍から日本政府に返還された。

これまで述べてきたように、沖縄の米軍基地は、何ら法的根拠がないまま終戦直後に囲い込まれたり、対日平和条約第3条による日本からの分離後に布告、布令をたてに銃剣とブルドーザーで強奪されたものなどの集積からなっており、沖縄返還の時点で、是正されるべきも

のであった。

しかし、沖縄返還協定３条は、沖縄返還後もなお沖縄の米軍基地を継続使用することを認めていた。そして、改めて米軍に提供されることになった基地についての米軍の使用に空白を生じることがないようにし、また米軍から肩代わり的に自衛隊が基地を使用できるようにするため、「沖縄における公用地等の暫定使用に関する法律」（公用地法）が制定された。

これに対し、当時の琉球政府（屋良朝苗主席）は、1971 年（昭和46 年）12 月、「公用地暫定使用法に対する意見書」を日本政府に提出し、公用地法の違憲性、違法性を訴えた。意見書の内容は次のようなものであった。

「・問題点

イ　この法律は、国の一方的、強制的な土地または工作物の使用権取得が可能であり、強力な強制収用法である。

ロ　土地収用法および地位協定の実施の伴う土地などの使用に関する特別措置法の６カ月の暫定使用期間と均衡を失し、沖縄県民を本土国民と差別するものである。

ハ　国が土地または工作物について権原を取得するためには、土地の特定（土地の所在、地番、地目などの表示）を要するが、沖縄の地籍整備が５年以内に完了しない場合は期間延長が考えられる。

ニ　沖縄返還協定によって施設および区域として提供されるもの以外の施設および区域（例えば伊波城観光ホテルなど）も、第２条第１項に含まれる可能性があり、適用範囲が不明確である。

ホ　自衛隊は、自衛隊法第 103 条により、防衛出勤以外は土地等

の使用が制限されており、現に、沖縄に配備されているアメリカ合衆国軍隊と同列に取り扱うことは問題である。

ヘ　本土では、水道公社や電力会社のための土地の強制収容は、土地収用法第３条第17号及び18号によって行われており、水道や電力などの公共の利益となる事業に関しては、土地収用法の一般原則に委ねることで十分である。

ト　土地または工作物の暫定使用にあたって、所有者ごとに土地の所在、種類および数量などを通知することは、権利取得のための最低限度の法律的要求であり、単に、「当該土地の区域」のみを通知することおよび通知すべき事項の公示のみで処理することは問題である。

チ　土地または工作物を使用するものは、その所有者および関係人の請求があるときは、自己の見積もった損失の補償額を払い渡さねばならないが、予算の制限などにより、所有者や関係人の意思に反する補償額が支払われるおそれがある。

・憲法及び法律上の問題点

イ　暫定使用期間が５年の長期にわたっているということ。

a　同法は、５年の長期にわたって実質的に土地などの使用制限を行う私権に対する重大な制限であり、憲法第２９条で保障された財産権を侵すものである。

b　地位協定の実施に伴う土地などの使用等に関する特別措置法で強制使用できる期間は最大６カ月であり、他人の土地等を強制使用するためには、土地収用法およびこれに準ずる手続がとられているが、沖縄では、５年にわたって正当な法の手続もとらず、強制収用することは、沖縄県民に差別を強いるものであり、法の下の平等を制定した憲法第１４条に違反

するものである。

ロ　自衛隊が土地などを強制収用すること。

a　自衛隊の配備は、憲法第29条でいう公共の用に供する場合に該当せず、土地収用法で規定する公共の利益となる事業にも該当しないから、自衛隊配備のために土地などを強制収用することは、憲法第29条に違反し、土地収用法にも違反する。

b　自衛隊が他人の土地などを強制収用できるのは、自衛隊法第103条の防衛出勤だけである。自衛隊配備のための強制収用をしようとする暫定措置法の制定には問題がある。

c　自衛隊が他人の土地を強制使用できるのは、所有者等の任意による使用についての合意がある場合に限られ、自衛隊の配備のために土地を強制収用するのは問題がある。」

## 2　地籍明確化法

「公用地法」が期限切れとなる5年後の1977年（昭和52年）5月15日に至っても、契約を拒否し続けた地主らが残った。そこで政府は、強制使用を続けるために、「沖縄県の区域内における位置境界不明地域内の各筆の土地の位置境界の明確化等に関する特別措置法」の立法化を図った。

該法案は、沖縄戦で公簿公図が消滅し、地形が一変して土地の位置境界が不明確な地域が多く、それを国の特別措置で解決するというのが法の趣旨と説明された。ところが、法案の附則に、前記「公用地法」を5年間延長することが盛り込まれていた。すべての野党が憲法違反の法律だとして反対し、全国的な反対運動が起こった。

沖縄県は、地籍明確化法に反対する立場から、「沖縄における公用地等の暫定使用に関する法律の失効に伴う特別措置法の立法化に対する

意見書」を政府に提出した。

意見書は、同法の問題点として、「・地積の明確化が実現するまで、正常な手続で使用できないから、新法によって強制収用される。その場合、契約拒否地主の土地は地籍不明のまま残り、無期限にこの法律により強制収用されることになり、憲法第 29 条の私有財産に対する重大な侵害である。・同法では、一応使用手続きを定めているが、本来、駐留軍用地特別措置法または土地収用法により強制すべきであり、この法案の特別な手続規定によって強制収用を図らんとすることは、単に形式的に整えたにすぎない。よって、憲法第 31 条の適正手続きの保障に違反する。・沖縄における米軍用地および自衛隊用地内の地籍不明土地（契約済の土地は除く）についてのみこの法律を適用することは、当該土地の所有者に差別を強いることであり、憲法第 14 条の法の下の平等に反する。・私有財産を強制収用できるのは、憲法第 29 条でいう公共の用に供する場合のみであって、自衛隊の配備は、自衛隊法第 103 条の防衛出勤の場合を除き、これにあてはまらない。したがって、自衛隊用地内の未契約土地の強制使用は、憲法第 29 条に違反する。」の４点をあげていた。さらに、沖縄県は、国が同法の制定を強行するなら、憲法第 95 条による住民投票でもって県民の同意を得るべきである、と主張した。

同法案に対する国会審議が紛糾し、「公用地法」の期限切れの５月 15 日から４日遅れて、強行採決で５月 18 日に成立した。この４日間、米軍は、なんらの法的根拠なく契約拒否地主の土地を占有した。

### 3　駐留軍用地収用特別措置法

(1)　1982 年（昭和 57 年）、地籍明確化法で５年間延長された公用地法による強制使用の期限が迫っていた。日本政府は、さすがに地籍明確化法を更に延長することは不可能と判断して、それにかわる方

法として、「駐留軍用地特別法」に基づく使用裁決申請をした。国会での論議を避け、20年以上ものあいだ発動されたことがなかったいわば死んだ法律を復活させての強権発動であった。

(2) 1995年（平成7年）9月に沖縄島北部で発生した海兵隊員らによる少女への暴行事件を契機として、基地の縮小・撤去を求める声が高まった。また、日米安保再定義が具体的政治日程にのぼり、11月にはクリントン大統領が来日して、村山総理大臣との間で安保再定義を行うことが予定されていた。戦後の日米関係の基本的枠組みとしての日米安保体制は、戦後の冷戦構造を前提として構築されてきたものであった。そして、東西冷戦が終わりを告げ、ソ連が崩壊したことにより、沖縄県民は、過重な基地負担からようやく解放されるものと期待した。しかし、日米両政府は、アジア情勢の不安定や地域紛争を根拠に、日米安保を「再定義」し、日本の軍事的・経済的役割を拡大・強化していく方向を目指した。これは、沖縄側からみると、戦後50年、冷戦構造のもとで過重な基地負担を強いられてきた沖縄に、冷戦が終わったこれから先も基地負担を背負わせ続けることを意味していた。1人の少女も守ることのできない安全保障に対する反省、怒りの声、終わりの見えない基地負担の固定化への反発は、またたく間に全県的に広がった。

ちょうどこの時期に、駐留軍用地特措法に基づく強制使用手続が更新期にさしかかっていたが、当時の大田知事は、強制使用裁決申請に必要な土地・物件調書への代理署名を拒否することを表明した。

地元報道機関の緊急世論調査によれば、代理署名拒否への支持率は、75パーセントから90パーセントにのぼっていた。「米軍人による少女暴行事件を糾弾し日米地位協定の見直しを要求する県民総決起大会」には8万5000人の民衆が結集し、登壇した高校三年生の

少女は、「私たち若者に新しい沖縄をスタートさせてほしい。軍隊のない、悲劇のない、平和な島を返してください」と訴えた。少女暴行事件と代理署名拒否は全国的にも大きなニュースとなり、代理署名拒否に対する支持は沖縄をこえてひろがり、全国の地方議会で、地位協定見直し決議が相次いだ。

これに対し、当時の村山総理大臣は、同年 12 月、代理署名を求める職務執行命令訴訟を福岡高等裁判所那覇支部に提起した。被告とされた大田知事は、尋問において、「安保体制、安保を破棄しろとかということはいってないわけですね。(中略) 現在、安保体制がそれほど重要だというのであれば、どうしてその責任を全国民で負担しないのかと、基地から発生するしわ寄せの部分だけをおっかぶせる形で弱い立場にある沖縄のようなところに押し付けていくと。(中略) 我々が、沖縄の基地を整理縮小してほしいということが安保の否定につながるとすれば (中略) それを拒否してる本土の皆さんはじゃあ安保を拒否してるかというと、私は必ずしも安保を拒否してるとはいえないと思うんですね。ですから、そういう意味で、沖縄だけが過重にしわ寄せされる形で基地の負担を強いられている、あるいは、余儀なくされている状態というのは、地方自治の立場からいっても、憲法のいろいろな規定からいっても是正すべき非常に大事なことだというふうに認識しています」、「地位協定も安保条約も、どこにも沖縄を特定して、沖縄に基地を過重に置きなさいというような趣旨のことは書いてないわけですね。にもかかわらず、沖縄に現実に 75 パーセントくらいの基地が置かれていると、そしてこの問題を契機にして沖縄の基地の移転なんかというものが表面化してきますと、県外のほとんどの市町村、あるいは都道府県で、沖縄の問題について理解はするけれども、自分たちのところにもってくる

のはいやだということを明確に示しているわけですね。そうすると、沖縄の人々は、もう、いやだいやだと 50 年ほど言い続けてきているわけですが、その沖縄の人がいやだというのは耳を傾けないで、県外の人がいやだということだけに耳を傾けていくというのはいかがなものかと、国政の責任者としていかがなものかという気持ちがありますし、その辺りが沖縄の人々が、我々も人間として扱ってほしいとか、あるいは差別的な処遇をやめてほしいということを言っている理由だと思うわけなんですね。ですから私は、繰り返し申し上げますけれども、むしろ安保条約というものは、沖縄の基地の問題を解決する、それを改善していくことによって、国が日米の友好関係を大事にしたいという政策はより前進するという認識を持っておりました」、「繰り返し申し上げますけれども、むしろ安保条約というものは、沖縄の基地の問題を解決する、それを改善していくことによって、国が日米の友好関係を大事にしたいという政策はより前進するという認識を持っておりましたので、自らが署名を行わないことが職務上の怠慢とかいうことにはならないと思うんです」、「地政学的な面から沖縄の基地の存在をいうんでしたら、これは到底納得できません。例えば、今、北朝鮮の脅威とか、中国の脅威ということを言ってますけど、地政学的にいえば、むしろ本土の九州辺りのほうがずっと北朝鮮に近いわけですし、それから、中国に対しても対応できる最も便利な場所に占めているわけであって、沖縄が地政学的にというのは、これはこじつけにしかすぎないと思います」などと訴えた。しかし、福岡高等裁判所那覇支部は、わずか４回の口頭弁論を経ただけで強権的に結審し、1996 年（平成８年）３月、知事に代理署名を命じる判決を言い渡した。上告に対し、最高裁は、異例の早さで大法廷に回付し、上告から僅か２カ月後には口

頭弁論を開き、８月には知事の上告を棄却する判決を言い渡した。朝日新聞は、「日米安保を考える」、「最高裁も沖縄を拒んだ」という表題の社説を掲げ、その中で、「沖縄がこの判決に期待したのは、平和的生存権や法の下の平等、地方自治の尊重といった憲法の理念に照らして、沖縄の現状をどう見るかという判断だった。だが、最高裁は、こうした点については見解を示さず、日米安保条約上の義務を尊重することの重要性ばかりを強調した」、「それにしても、沖縄の現実を踏まえようとしなかった判決は、最高裁が本来担うべき役割を果たしたとは言えまい」と述べた。９月に、知事は、公告縦覧に応じる旨を表明し、一連の訴訟はすべて終了した。

(3) 1997年（平成９）年２月21日から強制使用にかかる公開審理が開始された。しかし、収用委員会の裁決が、使用期限切れに間に合わないことは、あきらかであった。そして政府は、４月３日の閣議で駐留軍用地特措法の改正案を決定して国会に提出し、同月17日には成立して、即時施行された。改正案は、政府が裁決申請した土地については使用期限が切れた後も収用委員会の手続が完了するまでは使用でき、かつ、収用委員会が却下の裁決をした場合ですら国が建設大臣に不服申立をすれば、その審理の期間中は使用できるというものであり、また、付則で、既に不法占拠状態が続いていた土地についても、このルールが適用されることとした。日本弁護士連合会は、改正に反対する声明を発表し、「極めて違法性の強い改正案で、沖縄県民に対し新たな権利侵害を招きかねない」、「憲法に照らすと特措法事態に問題があるのに、改正されれば、厳格な手続のないまま国が民有地を使用できることになり、現在の土地収用法の体系を根幹から否定することになる」と批判した。

## 第８　米国内における在沖海兵隊基地縮小論と日本政府の対応

### １　沖縄返還（日本復帰）決定後の米国による沖縄基地縮小の検討

沖縄返還（日本復帰）後に日本国自体が強制的な手段を用いて沖縄の米軍基地を維持してきたこととは対照的に、米国政府内では、沖縄返還（復帰）が決まった後も、沖縄基地縮小が検討されてきた。

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

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

そして、1972 年（昭和 47 年）から 1973 年（昭和 48 年）にかけて、米国政府内では、在沖海兵隊の撤退を含め、大規模な沖縄米軍基地の縮小が検討された。1972 年（昭和 47 年）10 月には、米国防総省の担当者が在沖海兵隊基地を米国本国に統合する案を検討し、1973 年（昭和 48 年）年１月には米国務省は、普天間飛行場について「明らかに政治的負債だ」と断定していた。しかし、直後の 1973 年（昭和 48 年）７月の日米安全保障条約運用会議において、久保卓也防衛局長は、「ア

ジアにおける機動戦力の必要性を踏まえると、米国の海兵隊は維持されるべき」だと主張し、在沖海兵隊を引き留めた（野添文彬「沖縄米軍基地の整理縮小をめぐる日米協議 1970-1974」国際安全保障第 41 巻 2 号（甲 D18)、平成 25 年 11 月 8 日沖縄タイムス：野添文彬「識者評論」（甲Ｄ31)。

## 2　海兵隊内部における在沖海兵隊の撤退論

在沖海兵隊の撤退に反対した日本政府とは対照的に、海兵隊内部においては、在沖海兵隊の撤退などの提案が積極的になされていた。

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

また、海兵隊機関誌の 1994 年（平成６年）８月号で、海兵隊大尉は、大型輸送ヘリが装甲車や大砲をつり上げての移動が許されない演習場の狭さ、実弾砲撃演習に対する住民反発、沖縄県知事による基地返還要請など、施設の不便性を指摘し、「海兵隊を沖縄に引き留めるのは、太平洋戦争勝利のセンチメンタリズムでしかなく、冷戦が終わったいま、戦略的価値は低下した。沖縄に兵力を分散配置するよりは、本国の部隊を補強すべきだ」と主張した[91]。

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

---

91 沖縄タイムス社編「50 年目の激動　総集沖縄・米軍基地問題」(甲Ｄ71) 226 頁。

## 3　1995年（平成7年）以降の日米両政府の対応

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

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

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

この橋本・モンデール共同記者会見で発表された内容には、新基地建設こそ含まれていなかったものの[92]、既存基地内へのヘリポートの建設などの代替措置をとるものとされ、兵力の水準維持が強調されていた。

そして、日本側は、日本本土の反対を理由に在沖米軍基地の本土移

---

[92] 1996年（平成8年）のSACO合意の前に、米国は新基地建設を求めていたものではなく、米軍の普天間代替施設の要求はキャンプ・シュワブ陸上部へのヘリコプター発着帯の要求だけであった。佐藤学「アメリカ政治と在沖米軍基地」島袋純・阿部博己編『沖縄が問う日本の安全保障』（甲D24）244頁。

転を望まず、米国の軍部は沖縄に固執していたものの、米国政府内には在沖海兵隊の撤退という事態をも想定していたことが近時判明している。2004年（平成16年）4月の米国務省付属機関による外交史記録を目的としたモンデール氏へのインタビューにおいて、モンデール氏は、「私を最も悩ませたことは、米軍3人のメンバーによる12才の女の子の強姦事件でした。その事件は地元の方々の感情を踏みにじる行為で、私もその怒りを非常に理解できた。しかし、2、3日の内に、その事件は確実に、米兵が沖縄から退陣しなければならないか、あるいは少なくともその存在を極端に削減しなければならないか、または（犯罪を犯した）米兵に容易にアクセスができ、その起訴を容易にするためにSACOガイドラインを変えることなど、事件はそのような事態に発展した。しばらく、状況は本当に非常に緊張していた。」、「日本側リーダーたちとのプライベートな話合いでも、彼らは決して話合いが挫折することを望んでいなかった。彼らは、我々を沖縄の外へ追い出したくなかった」と語っている[93]。また、2008年（平成18年）9月の国務省付属機関によるライス元国務次官補代理（東アジア・太平洋担当）に対するインタビューにおいて、ライス氏は、「日本側は（沖縄の）どの基地も本土に移すことを望んでいなかった。（本土は）基地を増やすことに反対だったからだ」と述べている[94]。

**4　1995年（平成7年）以降の在沖米軍基地の削減等に関する議論等**

(1) 1995年（平成7年）に発生した海兵隊員らによる少女暴行事件や県知事の代理署名拒否等により、沖縄への米軍基地集中が全国的にも認識され、1995年（平成7年）以降、沖縄基地問題が日本の政

---

93 平成26年9月13日沖縄タイムス（甲D36）。平成26年9月14日沖縄タイムス（甲D37）。

94 平成27年7月29日沖縄タイムス（甲D38）、平成27年7月30日琉球新報（甲D39）。

治的問題となった。そして、同年11月に沖縄に関する特別行動委員会（SACO）が設置され、1996年（平成8年）12月に最終報告を取りまとめ、沖縄島東海岸沖に普天間飛行場代替施設を建設すること、すなわち、県内移設を勧告した。

(2) しかし、この時期においても、軍事的には沖縄に駐留する必然性はない、普天間飛行場の国外又は県外移設は可能であるとの見解は多数示されていた[95]。

ア チャルマーズ・ジョンソン（日本政策研究所（JPRI）所長）

出典：『JPRIクリティーク』（97.4月号）

「米軍の沖縄駐留を支持する人々は、陸上兵力や航空機は前方展開の軍であり、いかなる緊急事態にも備えるためのものであると言うが、例えば、沖縄に駐留している米軍が韓国や中東に輸送されるとき、佐世保の強襲揚陸艦では輸送力に限界があり対応できない。本当の危機の時、沖縄の米軍は立ち往生してしまう恐れがある。では、なぜ米軍は沖縄に駐留しているのか。私は、それが第二次世界大戦の結果として東アジアで見られるアメリカ帝国の植民地主義であると信じる。」

イ マイク・モチヅキ（ブルッキングス研究所主任研究員）

出典：『Voice』（97.6月号）

「朝鮮半島問題が解決しなくても海兵隊は削減できると思います。それはなぜかといえば、朝鮮半島で北から攻撃があったというときに最初に海兵隊を戦闘作戦に送り出すということは、アメリカの軍事作戦上の原則からは考えられないんです。また、沖縄に2万人の海兵隊が展開していますが、上陸作戦に必要な揚陸艦は佐

95 大田昌秀「こんな沖縄に誰がした」（甲D19）、「在沖米軍基地の削減等に関する議論等〈要約版〉」（甲D65）。

世保に三隻しかない。ですから、２千人の海兵隊員を運ぶ能力しかないわけです。それでも、シャトルみたいに海上輸送できるという反論がありますが、それだとかなり時間がかかります。半島有事の場合には、沖縄や西日本は作戦準備地域として使用されることになると思いますが、日本が後方支援を十分にできるような体制があれば、有事駐留という方式で危機に対応できると思います。

ウ　田岡俊次（朝日新聞編集委員兼「AERA」スタッフライター）

出典：『軍縮問題資料』（97.6 月号）

「約２千人の第 31 海兵遠征隊を残し、あとの海兵師団はハワイかグアムに移転させるのが現実的な妥協案だろう。佐世保にいる４隻の揚陸艦が実際に輸送できるのは、第 31 海兵遠征隊だけで、この部隊は危機発生地からの非戦闘要員の救出とか災害救援など多くの役割に使えます。米海軍は、他の海兵部隊を沖縄から韓国や中東などの「真の前方地域」へ輸送する能力を持ち合わせていません。米揚陸艦の輸送能力は 2.5 旅団で、アメリカは３個海兵隊師団を持っているのに一個師団分より少ない輸送能力しかないのです。朝鮮半島か中東で危機が起こり、他の米海兵隊や陸軍の他の部隊がこの限られた揚陸艦や輸送機を使用すれば、在沖米海兵隊の大半は一時的に島流し状態になります。沖縄が真の「前方地域」でないことに、アメリカ人は気づかねばなりません。米軍を沖縄から戦闘地域に輸送するには戦略輸送が必要なのです。ハワイ州知事とグアム選出の下院議員は、共に海兵駐屯を歓迎すると言っています。第３海兵師団の司令部は沖縄にありますが、そのうち一個連隊は、すでにハワイに駐留しています。司令部と一個歩兵連隊や一個砲兵大隊

を沖縄からハワイへ移転させれば、師団全体の指令系統や管理組織の改善をはかることができるでしょう。沖縄県知事は、すでに、そうした再配備はハワイ、グアム、沖縄の人々を喜ばせるものであり、再配備のための財政支援も行いたいと述べています。米軍の移転経費とハワイ・グアムに必要な米軍施設を建設する費用を日本が負担することには国民の強い支持が集まることは疑いありません。」

エ　屋良朝博

出典：「安保『再定義』と沖縄」（97.3.30）

「朝鮮半島で大規模な戦闘が起きた場合、沖縄駐留海兵隊の４，５倍の兵力を米西海岸とかハワイからかき集めることになる。ここ（沖縄）の海兵隊を輸送する強襲揚陸艦隊が佐世保を出港し、沖縄まで来て物資や兵員を乗せるのに最低４，５日はかかる。米本国の部隊が船で太平洋を横断するのに約１週間だから、沖縄の地理的優位性を強調するのはあまり説得力がない。また、在沖海兵隊１万７千人には、整備士や部隊管理など日常業務をこなす要因も含まれ、出動可能な戦闘要員はせいぜい１万人程度だろう。米軍司令官は口を揃えて、「朝鮮有事に在沖部隊は必要不可欠」と繰り返すが、つじつまが合わないように思える。佐世保に船を置きながらアジア太平洋をカバーする海兵隊を配置する場所を沖縄に限定する必然性は見当たらない。海兵隊は、固定基地から洋上展開方式に切り替えても現在の任務は十分に果たせるはずだが、「思いやり予算」で駐留経費が安上がりな日本から離れたくないというのが内実のようだ。また、海兵隊内部には「沖縄に固執するのは、第２次大戦で多くの米兵の血であがなった土地だというセンチメンタリズムでしかない」と断じる将校もいる。」

オ　米下院国家安全保障委員会における在沖米軍基地の縮小に関するポール・マクヘイル議員の提案

出典：『星条旗新聞』（98.2.1）

「ポール・マクヘイル下院議員（民主党）は、米国は、今後 10 年から 20 年の間に、前方展開の陸上兵力を沖縄から動かすことを計画し始めるべきだと主張し、沖縄では訓練の機会が限られていること、沖縄はあまりにも小さく、また、戦略ミサイル攻撃に対してあまりにももろいことを理由に挙げて、「静止前方基地の概念の全ては、長距離ミサイルの開発によって疑問視されている」と発言。米国は南西太平洋地域における海軍前方プレゼンスと、タイやマレーシア、シンガポール、インドネシア、そしてオーストラリアといった国々での定期的な陸上訓練を、もっと頼りにすべきだと主張しており、また、アラスカの米陸軍を増強することを提案し、沖縄よりはアラスカの方が、韓国により近い寒い環境での訓練が行えると主張している。」

カ　V.H.クルーラク（退役海兵中将）

出典：『サンディエゴ・ユニオン・トレビューン』（96.9.27）

「主要な米軍基地としての沖縄はどうか。前に述べたような最低限の能力さえ持てるなら、我々はその島を物資の備蓄以外に必要としていない。その島（沖縄）は魅力を失っている。人口の増加と行政の規制で部隊の移動や訓練も制約されている。別の場所が我々にとって良い。オーストラリア北部やベトナムのカムラン湾などのほうが戦略的に良い位置にあるし、多分それらの国々から、前述のような権利を、ずっと少ないコストで獲得できよう。」

キ　ジェイ・ジョーダー（米海兵隊２等軍曹）

出典：『マリン・コー・ガゼット』（96.12 月号）

「沖縄に駐留している海兵遠征部隊は、米本土の海兵遠征部隊に比べて多くの欠点を持っている。沖縄に駐留する海兵遠征部隊の持つ第１の、そして最も重要な欠点は、この部隊は、海外遠征部隊のための６ヶ月の統合演習期間及び揚陸戦即応群が不足していることである。各部隊は各々演習期間を持っているが、沖縄では、大隊上陸チーム（Battalion Landing Team）が上陸するまで完全な統合演習がない。司令部（command element)、航空戦闘部（aviation combat element）及び海兵遠征部隊役務支援群（MEU service support group）は沖縄に配置されているが、揚陸即応団は日本本土に、また、大隊上陸チーム（BLT）はキャンプ・ベンドルトンに配置されており、統合演習を行うのは不可能なのである。たとえ、全ての部隊が島に揃ってもなお、施設が広く分散しているため、全部隊を集めるのは困難である。島では、訓練施設の使用は、主に地元の政治的な理由とスペースの欠如から、かなり制限されている。沖縄では、海兵遠征部隊（MEU）のが安全で成功する海外遠征部隊（特殊作戦能力）（Special Operation Capable）の作戦のために要求されているレベルの訓練を行ことは、非常に困難なのである。沖縄に駐留する海兵遠征部隊の第２の大きな欠点は、島に適当な訓練区域が不足していることである。前述のように、沖縄での訓練施設の使用は極めて厳しく制限されている。沖縄での訓練機会の不足は最近、海兵隊司令部によって指摘され、司令部はオーストラリアのノーザンテリトリーに訓練基地を設けるための交渉をオーストラリア政府と始めた。これは、間違いなく正しい方向への第１歩であるが、オーストラリアの基地が厳密にどのような役割を果たすのか注意を払い続ける必要がある。報告によると、その地域は

気候の制約のために１年に５、６ヶ月しか使えない。前方展開している海兵遠征部隊（特殊作戦能力）の構想の第３の主な欠点は、揚陸艦の不足である。最近の展開では、我々は４隻の艦で輸送するように編成された海兵遠征部隊を２隻の艦に詰め込んで対処した。もちろん、これにより、海兵遠征部隊の一部を沖縄に残していくことを余儀なくされた。私は、海兵隊は沖縄に海兵遠征部隊をとどめておくことの損益について綿密な注意を払い、そのお金が他の場所のために使われたほうが良いのかどうか再検討すべきであると感じる。もし、統合参謀本部（Joint Chiefs of Staff）が必要な支援を提供することを望まないならば、私は、完全な作戦が可能ではない沖縄の海兵遠征部隊よりは、キャンプ・ベンドルトン及び（または）キャンプ・レジューンの海兵遠征部隊の数を増加させることのほうがずっと費用効果があるし、論理的だと思う。」

ク　田岡俊次（朝日新聞編集委員兼「AERA」スタッフライター）

出典：『AERA』（96.9.16）

「訓練基地としても沖縄は不適だ。上陸訓練をする浜辺は狭く、演習場の間を多くの公道が通り、輸送ヘリが装甲車など大型貨物を吊り下げて飛ぶ訓練は禁止されている。砲兵の訓練も射場の射程が短く、射角が制限され、砲弾が場外へ飛び出さないかとヒヤヒヤもの、という。ハワイにはオアフ島に広大なカネオへ湾岸駐屯地があり、第１海兵師団に属する第３海兵連隊が駐屯している。ハワイ諸島のカウアイ島には、海兵隊の訓練場もあり、沖縄より訓練の環境も良い。」

ケ　マイク・モチヅキ（ブルッキングス研究所主任研究員）

マイケル・オハンロン（ブルッキングス研究所研究員）

出典：『ブルッキングス・レビュー』（96.春号）

「もし、沖縄の米軍基地問題が日本全国に広がったら、日本国民の日米同盟への支持を損なってしまうだろう。米海兵隊を沖縄からハワイもしくは米本土に移駐すれば、現在の沖縄における不満を解消でき、同種の問題が将来日本で起こる恐れもない。また、米国がアジアから離れていくのではという考えは、米軍が西太平洋でのパトロールを継続し、陸海空軍の日本及び韓国において駐留を継続することにより打ち消される。」

コ　マイク・モチヅキ（ブルッキングス研究所主任研究員）

出典：『潮』（96.5 月号）

「結論としては、海軍と空軍は重要性があるけれども、海兵隊はそれほど重要ではないということです。沖縄にいる海兵隊がハワイとかアメリカ本土まで撤退しても、アメリカの戦略はそれほど弱体化しないし、ある意味もっと強化できる可能性もある。そうすれば、たぶん沖縄問題も解決できると思います。」

サ　マイク・モチヅキ（ブルッキングス研究所主任研究員）

マイケル・オハンロン（ブルッキングス研究所研究員）

出典：『ロサンジェルス・タイムズ』（98.3.4）

「在沖米軍の規模はなぜこのように大きいのだろうか。第一に、米側は、沖縄は航空輸送、物資保管、戦闘機作戦や水陸強襲といった、この地域において必要とされる可能性のある（明らかに対北朝鮮）作戦にとって最適の場であるとして、沖縄（の価値）を正当に評価している。これらは、嘉手納基地や軍事物資を沖縄にとどめておく正論であるが、大規模な海兵隊を駐留しておく理由にはならない。第二に、米側は、在日米軍兵力の削減はこの地域の安全保障に対する米国のコミットメントの弱体化を示唆する

ことになると懸念する。しかし、この理論には欠陥がある。在沖海兵隊に加え、米国は、２万５千人の兵員を日本に、３万７千人を韓国に駐留させている。西太平洋ではさらに何千人もの兵員が定期的に航行している。日本と韓国、グアムの米軍基地ネットワークによって、危機の際には急速な（軍力）増強が可能である。さらには、海兵隊は米国に戻る必要はない。米国は、５千人を沖縄に、少なくとも１万人をオーストラリアに、そして、２、３千人をおそらく韓国に駐留させることができるだろう。オーストラリアの海兵隊受け入れに対する関心に応じることによって、米国は、インド洋やペルシャ湾での作戦活動に有益な中核基地と、使用制限のない訓練場所を得られるだろう。」

シ　細川護熙（元首相）

出典：『ジャパン・タイムズ』（98.7.6）

「（東アジアの情勢を考えると）在沖米軍の削減が北朝鮮政府に間違ったシグナルを送るというのは、まったく非現実的である。日本の防衛に関与する米軍があるとするならば、それは、1,500 名の兵站及び通信要員という少人数に過ぎない。日本に駐留する米海兵隊や海軍、空軍は、主に日本の外の地域－アジアの他の地域、西太平洋、インド洋、ペルシャ湾－に主眼を置くものである。冷戦時の共通の脅威が消滅したことで、日本の人々が現在の在日米軍プレゼンスに疑念を持つのは全く当然のことである。日米同盟の存続を支持しながらも、 70 ％の日本人が在日米軍の規模が縮小されることを望んでいることが、世論調査の結果判明している。」

ス　細川護熙（元首相）

出典：『フォーリン・アフェアーズ』（98.7・8月号）

「日本に軍隊を駐留させ、これまでずっと日本を防衛することで、アメリカは日本の面倒をみてきたとアメリカ人が考えているとすれば、それは自己中心的な考えというものだろう。50 年代に26万人だった駐留米軍の規模は、90年代には4万7千人となり、今ではその数は3万7千人である。そして、より多くの米兵が母国に帰ることになれば、日本人は決まってそれをよい知らせとみなすのだ。米陸軍は日本本土に 1,500 人を配備するのみで、彼らの主な任務は後方支援とコミュニケーションであり、むしろ、日本の地上防衛は 1,000 台を越える戦車と 15 万の隊員などで構成される自衛隊の手に委ねられている。日本側からみれば、米軍が本当に危険な最前線にいたわけではない。日本における米地上軍は、冷戦期のソビエトによる攻撃という点では（地理的に）最も安全だった、沖縄基地にいるわずか1万4千人の海兵隊である。しかも日本人は、この海兵隊が西太平洋やインド洋など、アジアの他の地域への展開の可能性に備えて、（沖縄に）待機していることに気づいている。」

セ　ウイリアム・オドム（エール大学教授、退役軍人）

出典：『フォーリン・アフェアーズ』(97.7.8 月号)

「(北海道に米陸軍を駐留させることができれば) 沖縄駐留の海兵隊については、北海道に駐留する陸軍の軍団もしくは師団と入れ替えることができ、それによって日本の陸上自衛隊は米陸軍と訓練できる。仮に、米国が、北海道に陸軍師団の基地を置くことを条件に沖縄の海兵隊の半減を提議していたら、おそらく、日本政府はそのチャンスに飛びついていただろう。戦略空輸の追加があれば、北海道の陸軍師団は沖縄の海兵隊よりはるかに迅速に展開できる。」

ソ　スチュワート・ワグナー在沖米海兵隊大佐（報道部長）

出典：『50年目の激動』（沖縄タイムス社、96.10.15）

「ワグナー大佐は「在日米軍基地をどこに配置するかは元来日本政府が決めることだ」（沖縄タイムス、1996.2.1）と語った。有事には米軍全体が太平洋を横断して投入されるため、日本国内のどこに基地をおくかについては、例えば九州や四国であっても戦略的にそう大きな違いは生じないだろう。米側は沖縄基地の国内分散には柔軟姿勢を示している。」

タ　マイク・モチヅキ（ブルッキングス研究所主任研究員）

出典：『潮』（98・5月号）

「沖縄では米軍兵士による少女暴行事件があって、反基地感情が高まった。現実に、米軍兵力や基地を削減してほしい、という住民の声が強くなっている。アメリカは普天間の海兵隊基地を2003年までに返還することを約束しているが、代替ヘリポートの建設に大田沖縄県知事は反対している。普天間基地は帰ってくるけれども、その代替ヘリポートをまた沖縄に建設するというのは、沖縄県民からすれば納得できない。本当に日米安保が日本の国益になるのなら、新しい基地は本土につくるべき、という沖縄の人たちの主張は理解できよう。橋本総理が基地問題を、沖縄だけで処理しようとするのはおかしい。例えば、岩国基地の近くでも、また朝鮮半島のことを考えれば、北九州のどこかでもいいはずである。山口県や北九州の政治家は、それに反対するであろう。しかし、それを処理しきれないのは橋本政権の矛盾である。」

チ　森本敏（野村総研主任研究員、後に防衛大臣）

出典：『Voice』（96.6月号）

「海兵隊が沖縄で行っている各種の訓練を、どこかの地域にロー

テーションで移転するという方法はないのか。「どこかに」という場合、日本の本土の自衛隊の施設のなかということもありえるし、あるいはアジア太平洋のその他の地域、たとえば、豪州とかパラオとかフィリピンとか韓国とか、あるいはアメリカの領土だけれどもグアムとか、そういう地域にローテーションで訓練をもっていく。いちばん望ましい地域は、豪州に訓練をもっていって、日本と豪州でアメリカのアジアにおけるプレゼンスを支援するという体制があり得ると思う。」

ツ　ヘンリー・キッシンジャー（元国務長官）

出典：『共同通信』（97.5.12）

「沖縄から米海兵隊が撤退するべきかどうかについては、日本政府が最終的な発言権を持っている。東アジアから海兵隊が撤退されることは考えられないと考える人もいるだろうが、実際、沖縄からグアムやハワイに海兵隊を移すことは比較的容易であり、日本政府が最終的な決断をするべきものである。」

テ　後藤田正晴（元副総理）

出典：『朝日新聞』（98.3.4）

「県内移設がネックになっている以上、また合意の前に県内自治体との調整が不十分であったことからみて、ＳＡＣＯ合意は見直さざるを得ないだろう。このままだと普天間飛行場は、74年に「返還」で合意しながら移設先が決まらず、そのまま４半世紀が過ぎた那覇軍港の二の舞になる恐れが強い。見直しの作業は、兵力の削減も視野に収めたものであるべきだ。とりあえずは作戦能力の著しい低下を来さない範囲でということになると思うが、基地、兵力をそのまま維持するのが前提では見直しにならない。」

(3)　以上のとおり、沖縄の海兵隊は長崎県佐世保を母港とする揚陸艦

の到着をまたなければ紛争地域に展開できないこと、沖縄では射程の大きい演習や大規模な移動ができないという訓練場の制約があること、ミサイル攻撃に対して脆弱であることといった問題があることが指摘され、また、他方、太平洋を定期的に航行していることや太平洋の他の地域の海兵隊基地によりプレゼンスは維持されるとの指摘もなされ、普天間飛行場を国外又は県外に移設できないという軍事的根拠は存しないことは、普天間飛行場の返還合意がなされた1990年代においても明らかにされていたものであった。

**5　近時の防衛大臣、防衛庁長官経験者（現防衛大臣）の発言**

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。

森本敏（当時）防衛大臣は、2012年（平成24年）12月25日の防衛大臣記者会見において、「普天間の辺野古移設は地政学的に沖縄に必要だから辺野古なのか、それとも本土や国外に受入れるところがないから辺野古なのか、その1点だけ、考えをお願いします」との質問に対して、「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。というのが私の考え方です」と答えている[96]。

また、現在の中谷元防衛大臣は、平成13年4月から平成14年9月にかけて防衛庁長官を務め、2014年（平成26年）年12月24日に防衛大臣に任命され現在に至っているものであるが、防衛大臣に任命さ

---

96 防衛省・自衛隊 HP
http://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2012/12/25.html
「検証結果報告書」（甲Ａ１）26頁以下。森本敏元防衛大臣のその他の発言等は屋良朝博「誤解だらけの沖縄・米軍基地」（甲Ｄ48）90頁以下。

れた年である2014年（平成26年）年3月に行われたインタビューに対し、「できるだけ日本各地に分散できるところがないのかなと探していますけれど、理解をしてくれる自治体があれば移転できますけれど、『米軍反対』とかいうところが多くて、なかなか米軍基地の移転が進まないということで、沖縄に集中しているというのが現実なんですね。九州とか北海道とかそういうところにもお願いはしています」と答えている[97]。

---

[97]「BOKUmedia（ぼくメディア）」代表の学生によるインタビュー。インタビューの動画は、インターネット上で公開されている。
https://www.youtube.com/watch?v=hjA9xI8jJGw
中谷元現防衛大臣の発言反訳は甲D12。

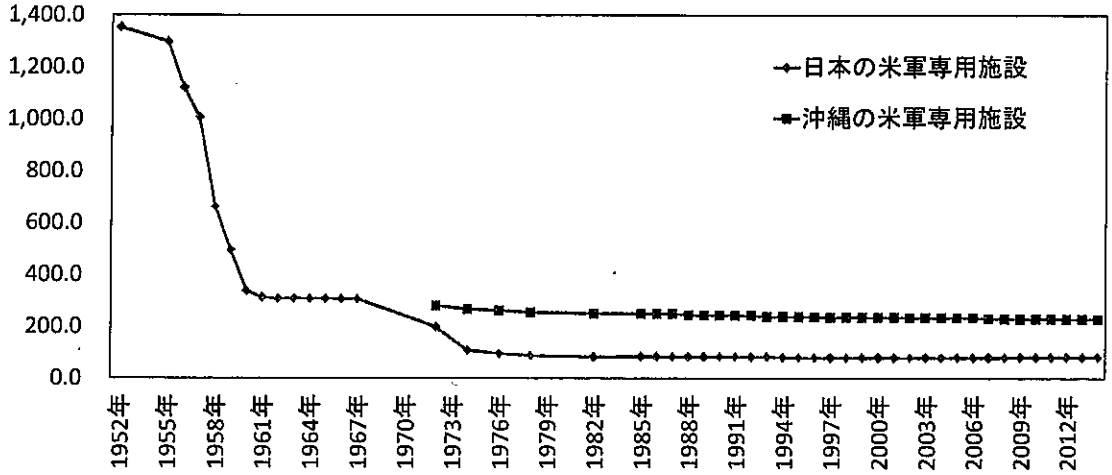
## 第９　沖縄への基地集中の経緯のまとめ

### １　米軍基地面積の推移

(1)　日本本土と沖縄の米軍基地（専用施設）面積の推移

| 日　　本（沖縄を除く） | | 沖　　縄 | |
|---|---|---|---|
| | | 1945(S20)年 | 4万5000エーカー（約182㎢） |
| | | 1951(S26)年 | 124㎢ |
| 1952(S27)年 | 1352.636㎢ | | |
| | | 1954(S29)年 | 162㎢ |
| 1955(S30)年 | 1296.360㎢ | | |
| 1957(S32)年 | 1005.39㎢ | | |
| 1958(S33)年 | 660.528㎢ | 1958(S33)年 | 176㎢ |
| 1960(S35)年 | 335.204㎢ | 1960(S35)年 | 209㎢ |
| 1965(S40)年 | 306.824㎢ | | |
| 1970(S45)年 | 214.098㎢ | | |
| 1972(S47)年 | 196.991㎢ | 1972(S47)年 | 278.925㎢ |
| 1985(S60)年 | 82.675㎢ | 1985(S60)年 | 248.61㎢ |
| 2013(H25)年 | 80.919㎢ | 2013(H25)年 | 228.072㎢ |

## 米軍専用施設面積の推移




(2) 日本本土の米軍基地面積の推移は、上記グラフのとおりであり、日本本土の米軍基地が急激に整理・統合・縮小された時期は、２回存する。

１回目は、1952 年（昭和 27 年）の「日本国との平和条約」（以下、「対日平和条約」という。）の発効から 1960 年（昭和 35 年）の「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約」（以下、「安保条約」という。）の成立（安保改定）までの時期である。

この間、対日平和条約発効時に約 26 万人いた在日米軍は、「一切の地上戦闘部隊の撤退」を含めて４万人台、すなわち６分の１以下に減少し、日本本土の米軍基地面積は約４分の１に縮小した。

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

この結果、国土面積の 0.6 パーセントに過ぎない沖縄に日本の米軍基地の約４分の３が集中するという、極端なまでの沖縄への基地

集中の構造が完成した。

## 2　沖縄への基地集中の理由

(1)　これまで述べたとおり、沖縄への基地集中は、日本本土と沖縄の対比において、沖縄に地理的必然性が存したためではない。

西太平洋の大陸沿岸諸島に米軍基地の必要性があるとしても、同じ大陸沿岸諸島の島嶼弧（広義の意味における日本列島）を形成する日本本土との対比において、沖縄に地理的必然性が存するものではない。たとえば、1957 年（昭和 32 年）4 月 13 日の岸信介首相とマッカーサー駐日大使との間の会議において、領土問題が取り上げられた際、岸首相は、日本国民の間においても「西太平洋の島嶼弧において沖縄が重要だというが、同じ島嶼弧を形成している日本本土が除かれ、なぜ沖縄だけなのか」との疑問があることを示していた[98]。

対日占領当初は日本の完全非武装化（講和後の米軍の日本からの完全撤退）という対日占領政策により、完全非武装化する日本から沖縄を分離して米国が軍事基地として保有することが構想された。

対日政策の変更により、講和後も軍事的安全保障協定によって日本に米軍が駐留することが決定され、日本の再軍備がなされるようになっても、沖縄を日本から分離して米国が軍事支配するという方

98 我部政明「戦後日米関係と安全保障」132 頁

針は見直されることはなかった。これは、日本の親米的政権が維持されるか否かにかかわらず沖縄に基地を保有できること、他国（日本）の干渉を受けることなく、軍用地の収用、核兵器の持ち込み・貯蔵・作戦運用を含めた基地の自由使用ができること、日本を西側陣営の一員として経済復興に専念させ且つ親米政権を維持するために日本に軍事的負担をかけないことが重要でありそのためにも沖縄の米軍基地が必要であるといった理由によって、米国は、沖縄を日本から分離して無期限保有することを決定したものであった。

1950 年代には、日本本土には沖縄よりも多くの米軍基地が存在し、熾烈な反基地闘争があり、政治的にも安定していなかった。そのため、日本の親米政権の安定化のために日本本土の反米軍基地感情を鎮静化させることが、日米両国の重要な政治的課題となった。そのために日本本土からの米軍地上戦闘部隊の全面撤退を含む米軍基地の削減が進められ、日本本土から撤退する米軍を沖縄に移駐させるため、沖縄基地が拡張されることになった。すなわち、日本本土の反米軍基地感情を鎮静化させるためという政治的事情による基地のしわ寄せであり、日本本土との対比において沖縄に地理的必然性があったものではなかった。なお、日本本土からすべての地上戦闘部隊が撤退することに対して、日本本では、米軍のプレゼンス、抑止力が失われるという不安、議論は生じなかった。

1960 年代後半から 1970 年代半ば、すなわち、沖縄返還（復帰）を挟んだ数年間の間に、日本本土の反基地感情の鎮静化のために日本本土の基地が激減し、沖縄への基地集中構造が完成することになった。1970 年（昭和 45 年）の安保条約の期限を目前に控えた 1960 年代後半、ベトナム戦争の激化や板付基地の戦闘機の九州大学への墜落等の事故もあり、日本本土では再び反米軍基地感情が急激に高

まり、反米軍基地感情を鎮静化させて日本の親米政権の安定化をはかることが、日米両国の深刻な政治的課題となっていた。そのため、1960年代後半から1970年代半ばにかけて、首都圏を中心に日本本土の米軍基地は再び激減することとなった。他方で、日本本土の首都圏の空軍基地を中心とする米軍基地の縮小のため、同時期に検討されていた普天間飛行場の閉鎖を含む在沖海兵隊の大幅削減の計画は取り止められた。それどころか、普天間飛行場は、日本本土に展開している航空機の移転先としてヘリコプター部隊の一大拠点としての役割を与えられ、また、嘉手納飛行場は横田基地の戦闘機の移駐先となり、沖縄の基地は逆に強化されることになった。当時の朝鮮半島情勢は、米海軍の情報収集艦が北朝鮮に拿捕されるプエブロ号事件や、EC121偵察機が日本海で北朝鮮に撃墜されるといった事件が発生し、緊張が走っていたにもかかわらず、朝鮮半島から近い日本本土（九州）にあり朝鮮半島有事の際の最重要基地とされていた福岡の板付基地が運用停止、やがて大部分が返還されることについて、日本本土では、安全保障上の不安が言われることもなかった。沖縄返還（復帰）前後の数年間での日本本土の米軍基地の激減によって、在日米軍基地の約4分の3が沖縄に集中する構造が完成したが、これは日本本土の反米軍基地感情の鎮静化という政治的事情によるものであり、日本本土と対比して沖縄に地理的必然性があるという理由によるものではなかった。

以上見てきたとおり、アジア太平洋地域に米軍のプレゼンスが必要であり、広義の意味における日本列島に米軍基地が必要であるとしても、それが、沖縄でなければならないという地理的必然性が存したものではない。軍事的に最重要とされてきた朝鮮半島との関係でいうならば、沖縄に基地を置くことはむしろ朝鮮半島から遠ざか

ることになり、この観点からは、日本本土との対比において沖縄に地理的優位性はない。また、狭隘な島嶼県である沖縄には、装甲車等をヘリコプターで吊り上げて移動したり、大規模移動や大きな射程での射撃という演習を行える演習場を確保できないという意味では不利な側面も存するものである。海兵隊の展開との関係でいうならば、沖縄には揚陸艦の母港となる海軍の良港がないため、長崎県・佐世保基地を母港とする海軍の揚陸艦の到着をまたなければ紛争地域等に展開できないという点においては、海兵隊の有事への即時対応において沖縄に地理的優位性があるとは言えないことになる。

広義の意味における日本列島内に米軍基地が必要であるとしても、その中で沖縄に基地が集中させられている理由は、日本本土の住民から米軍基地の存在、米軍基地から発生する様々な負担、被害を見えにくいものとし、反米軍基地感情を生じさせないためという、政治的理由にほかならない。

(2) 沖縄に在日米軍基地の約4分の3が集中する構造がつくられたのは1970年代のことであるが、それから40年以上にわたって沖縄への基地集中の構造が維持され続けているのもまた、政治的事情によるものである。

すなわち、日本本土の他の地域が、安保条約に基づく米軍基地が日本に存在すること自体は重要だとしながら、自らの地域に置くことには強い反発を示し、沖縄の米軍基地の一部でも他の地域に分散しようとすると政治的問題となるからという理由にほかならない。小泉純一郎（当時）総理は、平成16年（2004年）10月に「沖縄の負担を全国民が分かち合おうということならば、本土移転、国外移転の両方を考えていい」と記者団に語ったが、翌年6月23日の戦没者慰霊祭の際に記者団に質問された際には、「総論賛成、各論反対

だ。負担軽減には賛成、しかし自分の所には来てくれるなという地域ばかりだ。そこが非常に難しい」と答えている。第８・５において引用した森本敏（当時）防衛大臣や中谷元元防衛庁長官（現防衛大臣）の発言も、日本本土に海兵隊基地を引き受ける地域がないという政治的事情で沖縄に海兵隊基地が集中していることを認めているものである。日本本土との対比で沖縄に基地を集中させることの地理的必然性が存するものではない。

(3)　「日米同盟は逆ピラミッドのような構造」だと言われることがある[99]。ピラミッドを逆さにすれば、その過重は一点にかかり、不安定そのものとなる。

安保条約に基づいて日本から米国に貸与されている米軍基地（専用施設）の約 73.8 パーセントが、国土面積の約 0.6 パーセントにすぎない沖縄県に集中している状況は、まさに逆ピラミッド構造そのものである。

安全は恒久的に保たれなければならないものであり、安定的・円滑なものでなければならない。米軍基地を日本本土の政治的問題としないという目的のために、沖縄に基地を集中させて逆ピラミッド構造を作り上げて維持してきたことは、安保条約の安定的・円滑な運用に反するものであり、政治の堕落、怠慢であると言わなければならない。

安保条約が重要であり安定的・円滑に運用されるべきであるならば、そのために日本国が取り組むべき課題は、沖縄において新基地建設を強行することではなく、沖縄に米軍基地が集中する逆ピラミッド構造を解消することにこそあるものと言うべきである。

---

99 船橋洋一「同盟漂流」500 頁。

## 結語

以上述べたとおり、沖縄は、戦後 70 年にわたって、基地の過重負担を強いられてきた。沖縄の施政権が日本に返還され、沖縄が安保条約の対象となった後も、43 年以上にわたって沖縄のみが安保の負担を過重に背負わせ続けられてきた。

沖縄への基地集中の理由は、地理的必然性によるものではない。

マッカーサー司令官の対日占領政策において、日本の完全な非武装化（日本の非武装と講和後の米軍の完全撤退）という目的のために、沖縄を日本から分離して軍事基地化するものとされた。そして、冷戦構造の激化を受けて、講和後も米軍が駐留し日本も一定の再軍備をすることに米国の対日政策が変更された後も、他の主権国家（すなわち日本）の干渉を受けることなく自由に使用（土地接収の自由と作戦・運用の自由）できる自由基地を保持するため、また、日本が軍事的負担を負うことなく経済的復興をするために沖縄を軍事要塞化するために、沖縄を日本から分離して軍事基地化することが米国の方針として正式に決定された。さらに日本が急激な経済成長を遂げた 1950 年代半ばから後半にかけては日本本土における反米軍基地感情を鎮静化させるために日本本土の海兵隊を中心とする米軍地上戦闘部隊は日本からすべて撤退する旨が表明されたが、そのしわ寄せとして海兵隊が沖縄に移駐し、また、他国（すなわち日本）の干渉を受けずに核の貯蔵と作戦運用をできる核基地として沖縄の米軍基地は重視され、核基地化にともない沖縄の基地はさらに拡張された。1960 年代後半に日本本土で反米軍基地感情が高まった際には、日本本土の基地負担を軽減して反米軍基地感情を鎮静化させるために、日本本土の首都圏を中心とする米軍基地が大幅に整理縮小され、その反面で普天間飛行場の閉鎖を含む在沖海兵隊基地の大幅削減の計画は無くなり、逆に普天間飛行

場は日本本土の米軍航空機の移転先として強化されることとなった。以上のとおり、日本本土の基地負担の軽減のために、沖縄が米軍基地の負担を負わされ続けたものであり、そこには、日本本土と対比しての地理的必然性が存したものではない。

安全保障は日本全土・日本国民全員の問題である。そして、多くの日本国民が安保条約による米軍駐留自体は支持している。それにも関わらず、九州から北海道に至るまで、日本本土では、沖縄の基地負担軽減のための基地分散を受け入れるようとしない。

日本本土に米軍基地をおくと政治的問題になるという理由で、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。

これが、幸福追求権や生存権といった人権の保障、正義公平の観念、地方自治の本旨や「公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配意して、健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図ること」(国土利用計画法第２条) といった国土利用の基本理念などの最大限に尊重されるべき普遍的価値に反することは明らかである。

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。

# 反　論　書（5）

平成28年4月4日

審査申出人は、国地方係争処理委員会の審査の手続きに関する規則第7条に基づき反論書を提出する。

国地方係争処理委員会　御中

審査申出人代理人弁護士　竹　下　　勇

同　　久　保　　以

同　　秀　浦　　由紀

同　　亀　山

同　　松　永　　和

同　　加　藤

同　　仲　西　　孝

本書面においては、70年余にわたって沖縄県民が負わされ続けてきた米軍基地による過重負担の実態を明らかにし、もって、今日、沖縄県民の意思に抗って沖縄県内に新基地建設を強行してさらに将来にわたって米軍基地を固定化することは、不適正かつ不合理にほかならないことを明らかにする。

なお、略語等は、特に記載のない限り、審査申出書の例による。

## 目次


第１　沖縄の米軍基地の概要……4
１　米軍基地面積の概況……4
２　地区別分布状況……4
３　所有形態別状況……5
４　用途別使用状況……5
５　軍人・軍属及び家族数……6
６　水域及び空域の現状……6
７　沖縄における航空交通管制……7
第２　沖縄における過重な基地負担の経緯……7
１　軍事占領下の米軍基地建設……7
２　対日平和条約３条による日本独立回復と沖縄の切り捨て……8
３　日本独立後の沖縄における土地強奪・新基地建設……9
４　軍事占領・米国施政権下における米軍による主な事件・事故……11
５　沖縄返還（復帰）……15
６　沖縄返還（復帰）後の土地の強制使用……15
７　小括……18
第３　日米地位協定の構造的問題点とこれに起因する自治権制約や被害

.....18
1　はじめに.....18
2　地位協定の構造的問題点.....20
(1) 米軍に対する日本国法令の適用.....20
(2) 日米地位協定による不平等・不合理な米軍の特権的地位.....21
(3) 他国の地位協定における国内法令の適用や立入権等の定め.....22
(4) 環境保全について.....24
(5) 基地の提供、運用、返還に関係地方公共団体の意向を反映させる仕組みがなく、著しく不平等な基地の偏在が生じていること.....27
(6)　船舶・航空機や人の出入・移動.....30
(7)　課税の免除.....33
(8)　米軍及び軍人・軍属による事件・事故について、刑事責任及び民事責任の追及が困難であり被害が著しく困難であること.....33
3　米軍基地に起因する環境破壊や事件・事故等.....56
(1) 環境被害や訓練に伴う事故等.....56
(2) 航空機騒音等による生活環境への悪影響.....66
第４　米軍基地と沖縄経済.....71
1　基地依存型経済からの脱却.....71
(1)　米軍統治下.....71
(2)　施政権返還（復帰）時.....72
(3)　現在の沖縄経済と基地関連収入.....72
2　基地返還による経済効果.....73
3　小括.....73
第５　米軍基地新設に対する県民の意思.....74
1　住民投票に示された沖縄県民・名護市民の意思.....74
(1)　基地の整理縮小を求めていた県民世論.....74

(2)　普天間飛行場代替施設建設に反対の意思を示した名護市民投票
.....75
2　本件埋立承認前の県民世論.....75
(1)　政権交代の際の民主党党首の発言.....75
(2)　名護市長選挙.....76
(3)　沖縄県議会意見書.....76
(4)　４．25県民大会.....77
(5)　平成22年沖縄県知事選挙.....78
(6)　９．９県民大会.....78
(7)　建白書.....79
(8)　世論調査.....79
3　本件埋立承認に対する抗議.....80
(1)　本件埋立承認.....80
(2)　決議・意見書等.....80
4　選挙で示された辺野古新基地建設を拒絶する県民の民意.....83
(1)　県知事選挙.....83
(2)　名護市長選.....84
(3)　衆議院議員選挙.....84
5　辺野古新基地建設断念を求める県民世論.....85
(1)　「島ぐるみ会議」の声明.....85
(2)　５．17県民大会.....85
(3)　埋立・移設作業に反対し承認取消を支持する世論調査結果.....86
第５　まとめ.....88

## 第１　沖縄の米軍基地の概要[1]

### １　米軍基地面積の概況

沖縄には、平成 24 年３月末現在、県下 41 市町村のうち 21 市町村にわたって 33 施設、23,176.3 ヘクタールの米軍基地が所在しており、県土面積 227,649 ヘクタール（平成 23 年 10 月１日現在、国土地理院の資料による。）の 10.2 パーセントを占めている。沖縄県の本土復帰後、施設数としては復帰時（87 施設）から 62 パーセント減少したものの、面積は復帰時（28,660.8 ヘクタール）から 19 パーセントの減少にとどまっている。

全国と比べてみると、在沖米軍基地は全国に所在する米軍基地面積の 22.6 パーセントに相当し、北海道の 33.52 パーセントに次いで大きな面積を占めている。

もっとも、他の都道府県における米軍専用施設は米軍基地面積の 10.2 パーセントに過ぎず、大半は自衛隊基地等を米軍が一時的に使用する形態となっているのに対して、本県においては米軍基地面積の 98.4 パーセントが専用施設（米軍が常時使用できる施設。）であり、専用施設に限ってみると、実に全国の 73.8 パーセントが本県に集中している。

このように、沖縄県は、他の都道府県に比べて過重な基地の負担を負わされている。

### ２　地区別分布状況

本県における米軍基地の地区別分布状況は北部地区及び（全米軍基地面積 70.2 パーセント、北部地区面積の 19.7 パーセント）、中部地区（全米軍基地面積の 28.5 パーセント、中部地区面積の 23.5 パーセ

[1] 米軍基地の概況については「沖縄の米軍基地」（甲Ｄ20）参照。

ント）が大半を占めている。

本件埋立対象地の所在する名護市について見ると、市町村面積の11．1パーセントを米軍基地が占め、東海岸地域において名護市に隣接する宜野座村については50．7パーセント、東村については41.5パーセントを米軍基地が占めている。なお、名護市所在の米軍基地面積は2334.7ヘクタールであり、沖縄県における米軍基地面積の9.9パーセントを占めている。

3　所有形態別状況

本県の米軍基地面積の所有形態別状況は、民有地が32.5パーセント、市町村有地が29.4パーセント、県有地が3.5パーセントと全体の約3分の2が民・公有地となっており、国有地は約3分の1（34.6パーセント）である。

これは、本土の米軍基地面積の約87パーセントが国有地で、民・公有地は13パーセントに過ぎないのに比べ、大きな特徴であり、本土の米軍基地の大半が戦前の旧日本軍の基地をそのまま使用してきたのに対し、本県の米軍基地は、旧日本軍が使用した区域に止まらず、かつての「土地闘争」にみられるように、米軍による民・公有地の新規接収が各地で行われた背景の違いを表している。

4　用途別使用状況

本県の米軍基地の用途別状況をみると、「演習場」が施設数、面積とも最も多く、14施設、6,100.3ヘクタール（全基地面積の69.5パーセント）となっている。

施設面積で次に大きいものが「倉庫」で、4施設、3,181.2ヘクタール（全基地面積の13.7パーセント）を占めている。

3番目は「飛行場」施設で、「嘉手納飛行場」と「普天間飛行場」の2施設、2,465.6ヘクタールである。この両施設はいずれも中部地区

に所在し、しかもそれぞれ空軍及び海兵隊の中枢基地となっている。

## 5　軍人・軍属及び家族数

沖縄に配属された米軍人の数は、昭和47年の約39,350人を最高に、平成元年までにほぼ30,000から34,000人台で推移していたが、平成2年以降は30,000人台を割り、平成11年以降は、21,000～26,000人台となっている。

軍人数については、米軍の再編・統合計画によるものや、国際情勢・米国の財政状況等の外的要因など様々な要素が挙げられるが、復帰後の数か年を除き、大幅な削減は行われていない。

一方で、軍別の状況については、大きな変化が見られる。

特に陸軍は大きく変動しており、復帰時から比較すると現在では、軍人数が約6分の1以下にまで減少している。その一方で、海兵隊については、陸軍の機能を引き継ぎ、その規模を維持している。

## 6　水域及び空域の現状

本県には、前述の米軍基地のほか、それに関連して米軍の訓練及び保安のための水域（28か所）及び空域（20か所）が設定されている。（平成20年12月1日、牧港補給地区水域120,000㎡返還）

空域の数については、昭和47年6月15日の防衛施設庁告示第12号で「15」とされてきたが、平成9年3月25日に公表された施設分科委員会覚書（いわゆる5.15メモ）により、さらに5か所の空域（北部訓練場空域、キャンプ・シュワブ空域、キャンプ・コートニー空域、キャンプ・マクトリアス空域、ホワイト・ビーチ地区空域）が設定されていることが明らかになった。この5か所の空域以外の水域及び空域は、施設・区域として告示されている。

このように、沖縄周辺には、28か所の水域と20か所の空域が米軍の管理下におかれ、様々な制限が設けられているため、その結果、陸

地だけでなく、海も空も自由に使えない状況になっている。

### 7　沖縄における航空交通管制

沖縄の空は、前述の訓練空域以外にも、航空交通管制の問題がある。

沖縄の航空交通管制、いわゆる「空の交通整理」は、復帰後も「沖縄における航空交通管制（昭和47年5月15日、日米合同委員会合意事項）」に基づき米軍の管轄となっていたが、昭和49年5月には我が国に返還され、運輸省（現「国土交通省」）（那覇航空交通管制部）の管轄となった。

このうち、嘉手納飛行場及び那覇空港等の進入管制業務については、暫定措置として引き続き、米軍によって実施されていた（いわゆる嘉手納ラプコン（RAPCON：RADAR APROACH CONTROL））が、平成22年3月18日の日米合同委員会で移管が承認され、同年3月31日をもって移管された。

## 第2　沖縄における過重な基地負担の経緯[2]

### 1　軍事占領下の米軍基地建設

1945年(昭和20年)4月から6月にかけて激烈を極めた沖縄戦は、鉄の暴風となって荒れ狂い、一般市民を巻き込んでの多大な犠牲をもたらし、全島を焦土と化して終結した。

沖縄を占領した米軍は、生き残った住民を収容所に強制的に収容して、無人となった集落や農地を、あたかも白地図に線を描くがごとくにして好きなだけ囲い込んで軍用地を確保し、基地構築を開始した。

普天間飛行場も、沖縄戦の最中に、村役場や小学校といった行政施設も存在した宜野湾集落などの複数の集落や、水に恵まれた優良な農

---

2　甲D15～19、甲D20・1頁以下、甲D27～41、甲D51～55。

地を接収してつくられたものである。

やがて、住民が収容所から引き上げてくると、故郷は基地と化しており、故郷を基地に奪われた住民は、わずかに残された土地を割り当てられて再出発することを強いられた。

1949年（昭和24年）に中国大陸において革命が成功して中華人民共和国が成立し、1950年（昭和25年）には「冷戦の熱い戦争」朝鮮戦争が勃発する等の極東情勢の急変により、米国は沖縄を「太平洋のキーストーン（要石）」であると表明して極東における重要な軍事戦略拠点に位置づけた。そして、新たな生活を始めていた住民から、再び土地を接収し、恒久的基地建設を強行していった。

米軍は、これらの土地接収は、「陸戦の法規慣例に関する条約」（いわゆるヘーグ陸戦法規）に基づくものであると説明していたが、ヘーグ陸戦法規は、戦争中に、食糧や衣類などの必要最小限の動産を徴発することを認めているにすぎず、戦争終了後の戦略基地建設用地の取得の根拠となるものではない。明らかに国際法に違反する土地接収であった。

## 2　対日平和条約3条による日本独立回復と沖縄の切り捨て

戦後、冷戦構造が顕在化していくなか、米国は日本に対して、軍需産業の復活、米軍基地の維持強化と日本の再軍備を求めるようになったが、これは、日本軍国主義の解体と民主化を内容とするポツダム宣言とは相容れないものであった。

1950年（昭和25年）6月に朝鮮戦争が勃発し、その影響下で、アメリカの対日講和構想が具体化していき、日本が独立して後も、沖縄が米軍支配化にとり残されることが明らかになっていった。沖縄の住民は、「平和憲法下への復帰」を求めていたが、沖縄の住民の意思は一顧だにされることなく、1951年（昭和26年）9月8日に対日平和条

約が締結され、その第３条によって沖縄は日本から分離されることになった。

対日平和条約が締結された同日、同じサンフランシスコで「日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約」（以下、「旧安保条約」という。）が締結され、この二条約は翌 1952 年（昭和 27 年）４月 28 日、同時に発効した。米国の施政権下の在沖米軍基地は、独立国家となった日本から旧安保条約によって提供される在日米軍基地とは、明確に異なった位置づけをされることになった。すなわち、他国の了解を得ることなく、自由に土地を接収して新基地を建設することができ（基地建設の自由）、また、核兵器の持ち込みや戦闘作戦行動の自由が保障された（基地使用の自由）、軍事がすべてに優先する無制約の基地であった。しかし、それは、沖縄の住民からみれば、基地のために私有財産を強制的に取り上げられ、また、基地被害の負担を強いられるということに他ならなかった。

対日平和条約は、沖縄からみれば、日本復帰を願う沖縄の住民の意思を踏みにじり、沖縄を分離することによって日本国が独立を回復するというものであり、対日平和条約の発効日である４月 28 日は、沖縄では「屈辱の日」と呼ばれるようになった。

### 3　日本独立後の沖縄における土地強奪・新基地建設

対日平和条約の発効によってヘーグ陸戦法規という土地接収の口実を失った米軍は、日本国から与えられた統治権には土地収用権が含まれているとして、次から次へと布告・布令を公布して、軍事基地の継続確保を図った。

米軍はまず、布令第 91 号「契約権」を公布して、賃貸借契約によって土地の継続使用を確保しようとしたが、賃貸借期間が 20 年もの長期にわたり、しかも一坪の年間賃料がコーラ１本の５分の１の金額

というただ同然のものであったため、契約による土地取得は失敗した。

すると米軍は、1953年（昭和28年）4月には布令第109号「土地収用令」を公布して、強制的な土地接収を開始したが、その方法は、銃剣で武装した米兵に守られたブルドーザーが、住民の反対を押し切って家屋を押し倒し、耕作地を敷きならしていくという、文字通りの土地強奪であった。

土地を強奪された住民は各地にあふれた。伊江村真謝区の住民などは、栄養失調で妊婦が死亡していくような土地強奪の悲惨な実情を訴えるため、区民全員が乞食となって、沖縄全島を乞食進行した。宜野湾村伊佐浜部落の住民は、生計を立てる道を失い、住民の大部分は南米へと移住して行った。こうしたなか、時の立法院をはじめ、行政府、市町村その他の各種団体が一斉に、絶対的権限をもつ米軍を相手どって、土地を守る闘いに立ち上がった。現地においては、住民が銃剣とブルドーザーの前に座り込み、また行政主席と県民代表は連日米国民政府と折衝を重ねていった。

しかし、土地取り上げに反対する沖縄県民の声に対し、米国は、軍用地料を一括払いして土地を恒久的に使用するという政策をもって応える旨を表明したのである。これは、沖縄県民にとっては決して容認できないことであった。沖縄県民は、平和憲法を持つ日本国への復帰を願っていたのであり、基地の恒久化につながる軍用地料一括払いなど決して認めるわけにはいかなかったのである。県民の怒りは「島ぐるみ闘争」へと発展していった。立法院、行政府、市町村長会、軍用地主連合会は、一括払い阻止をできなかった場合には総辞職する旨を決議し、県民は、各地で反対の集会を持ち、県民総決起大会には15万人もの県民が結集した。そして、沖縄県民の怒りに押され、ついに米軍は軍用地料一括払い断念に追い込まれた。

しかし、「島ぐるみ闘争」が終結しても、沖縄の基地問題が解決したわけではなかった。1960年（昭和35年）頃になって米国と中国の緊張関係が厳しくなり、さらに米軍のベトナムへの軍事介入が深まるにつれ、沖縄の米軍基地の機能強化が図られ、それに伴い次々と新規の土地接収が行われていった。那覇軍港やホワイト・ビーチ、嘉手納飛行場等においては、基地機能強化のための拡張工事がなされる一方、各地で軍用地内の黙認耕作地が強制的に取り上げられ、さらに具志川市昆布、糸満市喜屋武及び知念村志喜屋において、新たな土地接収が行われた。

**4　軍事占領・米国施政権下における米軍による主な事件・事故**[3]

沖縄島の中心を広大な米軍基地が占拠し、基地に隣接して住民が生活をすることを強いられて基地の直接的な影響下に置かれ、軍事がすべてに優先されるなかで、米軍による事件・事故は多発していった。

以下にあげるものは、そのごく一部にすぎない。

記

1948年（昭和23年）8月、伊江島で米軍が爆弾を輸送船に詰め込み作業中に爆発し、連絡船が巻き込まれて下船中の乗客らが吹き飛ばされ106人が死亡、76人が負傷した。

1950年（昭和25年）8月、読谷村上空を飛行中の米軍機からガソリン補助タンクが落下して民家の庭先で爆発し、1人が死亡、3人が負傷した。

1951年（昭和26年）10月、那覇市牧志の民家に米軍戦闘機からガソリンタンクが落下し、民家は全焼し6人が死亡した。

1955年（昭和30年）9月、米兵が、6歳の少女を石川市で拉致し

---

3　甲D55。

て嘉手納基地に連れ込んで暴行、殺害し、遺体を塵捨て場に捨てた（由美子ちゃん事件）。

1956 年（昭和 31 年）４月、３人の子の母である 32 歳の主婦が美里村知花の米軍弾薬集積所でスクラップ拾いをしているとき、警ら中の米軍曹に射殺された（悦子さん事件）。同年５月、立法院は「人命尊重に関する決議」を行い事件発生に抗議したが、その決議文には、「米軍の立入禁止区域等に侵入の故をもって軍人軍属等の発砲により殺傷された琉球人の数は1953年このかた18人の多きに及んでいる」とされている。

1959 年（昭和 34 年）６月、石川市の宮森小学校に米軍戦闘機が墜落した。６つの教室を全焼し、授業中の 11 名を含む合計 17 名が死亡し、周辺民家も焼失し、176 名が負傷した。

同年 10 月 28 日、コザ市のセンター街の女性従業員が絞殺され、犯人の米兵は翌年懲役３年の判決を受けた。

1961 年（昭和 36 年）２月、久志辺野古のバー店内で女性従業員が刺殺され、マリン兵２名が殺害を自供した。

同年 ５ 月、具志川村でヘリコプターの墜落事故が起き、死者２名、重傷者５名を出した。

同年９月、コザ市で米兵が児童４人を轢き逃げし、児童２名が死亡し、２名が重傷を負った。米兵の身柄は米軍が確保し、軍事裁判では、罰金と一階級降格、外出禁止６か月の判決がなされた。

同年 12 月、具志川村川崎でジェット機の墜落事故が起き、死者２名、重傷者３名を出し、事故に巻き込まれた児童が、熱風によって、服で覆われている部分以外に大火傷を負い、ケロイド症状を呈するという被害にあった。

1962 年（昭和 37 年）12 月、嘉手納町屋良の民家に米軍輸送機が墜

落し、屋良の住民２人が死亡し、８人が重軽傷を負い、住宅３棟が全焼した。

1963 年（昭和 38 年）２月、那覇市で下校中の 12 歳の男子中学生が、１号線を青信号で渡っていたところ、米兵の運転する信号無視の大型トラックにはねられて死亡する事故が発生した（国場君轢殺事件）。12 団体による対策協議会が設置され、裁判の公開、捜査権・裁判権の民移管などを要請したが、軍事裁判では米兵は無罪となり、県民抗議大会が開かれた。

同年７月、美里村のキビ畑で飲食店女性従業員の絞殺死体が見つかり、海軍兵が犯行を自供した。

1964 年（昭和 39 年）８月、北谷町桑江海岸で潮干狩りをしていた男性が、米軍の流れ弾にあたり３日後に死亡した。

1965 年（昭和 40 年）１月、金武村の外人バーの女性従業員が自宅で殺害されているのが見つかり、３人の米兵が容疑者として浮かび軍捜査機関の調べを受けた。

同年４月、コザ市で米兵が民家２軒に爆弾を投げて被害を与えた。

同年６月、読谷村の自宅庭先で遊んでいた小学校４年生の少女が、米軍の輸送用ヘリコプターから落下してきたトレーラーに押しつぶされて圧死した（棚原隆子ちゃん事件）。

1966 年５月、嘉手納基地を飛び立とうとしたジェット機が離陸に失敗してフェンスを突破し、民間道路を通行中の男性が犠牲となり、乗務員全員も死亡した。

同月、那覇市でタクシー運転手が刺殺され、県警は目撃証言などから米兵の犯行と断定した。

同年７月、金武村の飲食店入口の草むらで女性の他殺死体が見つかり、米軍が逃走兵を容疑者として逮捕した。

同年８月、宜野座村の民間道路で路線バスと軍トレーラーが衝突し、１人が死亡、44 人が重軽傷を負った。

同年 12 月、コザ市で米兵同士の喧嘩があり、仲裁に入った男性が射殺された。

同月、久米島近海で座礁し漂流中だった鹿児島船籍の漁船が米軍機の襲撃を受け、沈没した。

1967 年（昭和 42 年）１月、金武村の飲食店内で女性従業員が絞殺され、４日後にマリン兵が逮捕された。

同年３月、那覇軍港内で米軍トレーラーが作業員を轢き、遺体を放置した。

同年５月、嘉手納町字屋良の井戸で地下にしみ込んだ航空機燃料による汚染が確認され、翌年６月には字嘉手納でも同種の井戸の汚染が確認された。井戸からくみ上げた水に火を近づけると燃え上ったので、「燃える井戸」と呼ばれた。

同年７月、浦添村の路上でタクシー運転手が刺殺され、米兵が逮捕された。

同年８月、具志川村で部活のランニング中の男子高校生が米兵の運転する車両に轢かれて死亡した。

同年 11 月、具志川村で、４歳の幼女が米軍クレーン車に轢かれて死亡した。

1968 年（昭和 43 年）１月、浦添村の米軍兵舎でメイドが殺害された。

同年 11 月、嘉手納飛行場からの離陸に失敗した B-52 戦略爆撃機が墜落爆発し、滑走路に隣接する 16 号線道路や知花弾薬集積所一帯が火の海となった。同日、嘉手納村民抗議大会が開かれ、約 5000 人がＢ52 の即時撤去を要求する決議を行った。

1969年（昭和44年）7月、知花弾薬庫内で致死性の高い毒ガスが漏れ、軍要員24人が入院した。

1970年（昭和45年）5月、具志川村で下校途中の女子高生が米兵に襲われナイフで刺された。

同年12月、前年9月に糸満市内で主婦を轢死させたとして軍法会議にかけられていた米兵が無罪となった。

繰り返される事件・事故への沖縄の住民の不安や怒りが、同月20日のコザ騒動へとつながった。深夜、コザ市で、米兵の運転する車両により民間人が負傷する事故が発生すると、「糸満の二の舞を繰り返すな」と住民の怒りが爆発し、米憲兵と群衆が対立する騒動となり、73台の米軍車両が焼かれた。当時の大山コザ市長は、「沖縄の怨念が燃えている」と、コザ市の夜空に燃え上がった炎を見つめて呟いた。

## 5　沖縄返還（復帰）

1969年（昭和44年）の佐藤・ニクソン共同声明によって、沖縄の1972年（昭和47年）の返還が決まったが、その内容は、沖縄基地の重要性とその機能維持が強調されたものであった。

沖縄の軍事基地の負担をそのまま維持した復帰の内容が明らかになるにつれて、共同声明に沿った復帰を不満とする県民の抗議と完全本土並み返還を要求する運動は大きな盛り上がりとなって現れた。

しかし、共同声明を具体化した形で沖縄返還協定が調印され、膨大な米軍基地は存続した。

## 6　沖縄返還（復帰）後の土地の強制使用

復帰時の本土の米軍基地面積は197平方キロメートルであるのに対し、沖縄は278．9平方キロメートルであり、基地密度の格差は甚だしく、沖縄県民は復帰によって少なくともかかる極端な不均衡は解消されていくものと期待した。しかし、沖縄に対する差別は続き、国は、

復帰後も沖縄の米軍基地を維持するため、沖縄にのみ本土とは異なる法適用を行った。

日本政府は、沖縄返還（復帰）直前に、沖縄における公用地等の暫定使用に関する法律（以下、「公用地法」という。）の制定準備に着手したが、その内容は、沖縄の軍用地等について、地主の意見を聞く機会すら与えることなく、復帰前の日本本土の官報に告示するだけで、自動的に施行時から５年間の使用権原を取得するというものであった。当時の琉球政府は、日本政府に対し、私有財産である土地を正当な手続きを経ずして５年間もの長期にわたって一方的かつ強制的に使用することは憲法 29 条に違反し、かつ、沖縄県民に対して差別を強いるもので憲法 14 条に違反する等と指摘して強く撤回を求めたが、公用地法は強行採決され、復帰と同時に施行された。

公用地法による５年間の期限が迫ると、政府は沖縄県の区域内における位置境界不明地域内の各筆の土地の位置境界の明確化等に関する特別措置法（以下、「地籍明確化法」という。）の立法準備に入った。この法案は、沖縄における位置境界が不明確な地域の地籍の明確化に必要な措置を定めることと抱き合わせに、法案の附則で公用地法を５年間延長することが定められていた。沖縄県は、地籍明確化法は憲法 14 条、29 条及び 31 条に違反するとして制定に反対するとともに、制定を強行するならば憲法 95 条による住民投票でもって住民の同意を得るべきであると主張したが、沖縄県民の意思が問われることなく、公用地法の期限切れから４日遅れた 1977 年（昭和 52 年）５月 18 日、強行採決された。一度失われた使用権原が、地主に対する何の手続きもなしに、４日の空白（不法占拠）をおいて復活したという、法論理上あり得ないはずのことが、沖縄のみを対象にして行われた。地籍明確化法の附則で復活した公用地法の期限切れをひかえ、1980 年（昭和

55年）11月18日、日本政府は、日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定の実施に伴う土地等の使用等に関する特別措置法（以下、「駐留軍用地特措法」という。）を発動した。国民的な議論も沖縄県民の意思を問うことも回避して沖縄の軍用地の強制使用を継続するため、日本本土では20年以上もの間適用されず事実上死んでいたとも言うべき法律が、突如として沖縄の地で蘇ったのである。

1996年（平成8年）に市町村長や沖縄県知事が駐留軍用地特措法による強制使用手続に必要な土地調書等への立会・署名を拒否したことにより使用期限が切れるという事態が生じると、翌1997年（平成9年）には、収用委員会が強制使用を認めない場合でも、総理大臣の権限で強制使用できる等の法改正がなされた。

このようにして、沖縄返還（復帰）後も、沖縄には米軍基地が維持され続けてきた。

沖縄の米軍基地面積は、1972年（昭和47年）が278.9平方キロメートル、2013年（平成25年）が228平方キロメートルであり、沖縄返還時と比較しても81.46パーセントの米軍基地が維持されている。

これに対し、日本本土の米軍基地は、沖縄返還（復帰）への日米間での交渉が進められていた時期である1968年（昭和44年）には303平方キロメートルと沖縄よりも基地面積が大きかったものが、1972年（昭和47年）の沖縄返還（復帰）時には196．9平方キロメートルと沖縄よりも基地面積が小さくなり、さらに沖縄返還（復帰）の2年後には95．32平方キロメートルと僅か2年で日本本土の米軍基地面積は半減した。そして、2013年（平成25年）は78平方キロメートルであり、沖縄返還（復帰）時の39．6パーセントにまで減少してい

る。

### 7　小括

このように、沖縄における米軍用地は、住民を収容所に収容している間に集落や農地をブルドーザーで敷きならして接収することによって広大な基地を建設し、さらに対日平和条約により日本から沖縄が切り捨てられた後に、銃剣とブルドーザーによる集落や農地の強制接収という手段すらも用いて拡張されたものである。

そして、沖縄が日本に復帰した後は、日本国が強制的手段を用いても米軍用地の使用権原を取得し、米軍に基地として提供をすることを続けてきた。

その結果、戦後 70 年余にわたって、広大な土地が米軍基地として使用され続けているが、これは事実上、戦争による占領が現在もなお継続していることを物語るものである。

このような苦難を強いられている地域は、我が国において沖縄県以外には存在しない。

## 第３　日米地位協定の構造的問題点とこれに起因する自治権制約や被害

### 1　はじめに

安保条約及び日米地位協定は、1960 年（昭和 35 年）１月に締結され、同年６月に発効した。

日米地位協定は、施設・区域（米軍基地）の提供の在り方及び米軍・軍人等・その家族の法的地位を定めているものであり、日米両国間の問題であるだけでなく、国民の生活と人権、国土の環境保全や有効利用に直結するものであり、米軍基地が集中する沖縄県において、自治権の行使や県民の生活に米軍基地の存在は直接的に大きな影響を与えている。

そして、米国への基地提供について定める日米地位協定は、以下に指摘する種々の構造的問題点を内在しており、これに起因して深刻な問題を生じさせている[4]。

## 2　地位協定の構造的問題点

### (1) 米軍に対する日本国法令の適用

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

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

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

すなわち、日米地位協定等において特別の定めをしない限り、米軍や公務中の米軍人には日本国法令による規制が及ばず、日本国が

---

[4] 沖縄県「地位協定見直し要請に関する説明資料」（平成７年 11 月）、沖縄県「日米地位協定の見直しに関する要請」（平成 12 年８月）（甲Ｄ20）、日本弁護士連合会「日米地位協定に関する意見書」（平成 26 年２月）（甲Ｄ21）、九州弁護士連合会・沖縄弁護士会「日米地位協定を考える」（平成 13 年）（甲Ｄ97）等。

米軍に提供をしていう基地を米軍が日本法令に反する使用をしても日本国政府は米軍の違法な運用を制約できず（第三者行為論）、在日米軍基地の違法な運用に対して日本国民が日本の裁判所に差止を求めて出訴しても門前払いされることになる（主権免除）というのが原則であるとするのが、日本政府の現在の解釈であり、最高裁判例である。

**(2) 日米地位協定による不平等・不合理な米軍の特権的地位**

米軍に対して日本国法令が適用されないならば、接受国である本国の国民の人権を守るため、日米地位協定において国内法の順守等が取り決められなければならないと言うべきであるが、日米地位協定は、米軍を規制するどころか、反対に米軍に広範な特権を認める内容となっている。

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

那覇地方裁判所昭和 62 年 1 月 27 日判決は、「（日米地位協定第九条二項により、合衆国軍隊の構成員については、旅券及び査証並びに外国人の登録及び管理に関するわが国の法令の適用から除外され、また、同協定二条、三条、一七条により、在日米軍は基地につき使用権、管理運営権、警察権等を有し、その反面として、基地に対するわが国の行政警察権をはじめとする公権力の行使は大幅な制約を受けている」と指摘しているが、米軍基地を設置することは、地方公共団体の権限が及ばない地域を作りだすことにほかならな

い。このような地方公共団体の職員の立入調査等もできない地域が、沖縄県の県土の約１割、沖縄島に至っては約２割以上を占め、この巨大な自治権の空白地帯の存在が、地域振興等の著しい阻害要因となっている。

仮に、日本国の一地域に、日本の行政権、司法権等の国家権力の及ばない、他国が排他的管理権を行使しうる地域を作るとすれば、それはどう見ても日本国主権の侵害であり、日本国民の同意なくしてそのようなことできるわけがない。

それと同様、地方公共団体が、本来、警察権、課税権等様々な行政権限を行使しうる地域に、その地方公共団体の住民の意思を反映させることなく、以下に詳細に述べるような、排他的な管理権等特権的な地位が確保されている米軍基地が設置することは、憲法 92 条の「地方自治の本旨」の内容とされる住民自治の観点からも、団体自治の観点からも、地方公共団体の自治権を侵害することは明白というべきである。

**(3) 他国の地位協定における国内法令の適用や立入権等の定め**

ドイツ、イタリアにおいては、以下のとおり、地位協定において、国内法の適用や立入権について規定されており、日米地位協定とは対照的なものとなっている。

ア　ドイツ

・　ドイツ補足協定 53 条（ドイツ法令の適用）

施設・区域の使用に対しては、ドイツの法令が適用される。（適用の例外）①本協定及び他の国際協定に別段の定めがある場合、②軍隊等の組織・内部機能・管理その他の内部事項であって第三者の権利に対して、又は隣接地方自治体・公衆一般に対して予見可能な影響を及ぼさないもの。

ドイツ当局と軍隊当局は、意見の相違を解消するため協議・協力する。

軍隊・軍属機関は、ドイツ当局が施設・区域内でドイツの利益を保護するために必要な措置を執ることができるよう保証する。

・ 53条に関する署名議定書（ドイツ当局の立入権）

軍隊当局は、ドイツ連邦・州・地方自治体の各段階の権限ある当局に、その公務を遂行できるように、ドイツの利益を保護するために必要なあらゆる適切な援助を行う。

この援助は、事前通告後の施設・区域への立入りを含む。

緊急の場合及び危険が差し迫っている場合には、事前通告なしの立入りもできる。

・ その他関連条項

演習・訓練実施に関するドイツ側同意権（45条1項）

環境法の適用確保（54A条）

イ イタリア

・ 1995年（平成7年）「イタリア駐留米軍による基地・基地施設の使用に関する了解覚書」。その付属書として，次の取極めを合意。

付属書A＝基地・基地施設の使用についての実施手続に関するモデル実務取極（個別基地ごとの協定のモデル協定）

付属書B＝基地・基地施設の放棄のために遵守すべき手続規則

上記付属書Aの実務取極による基地の管理権とその使用関係

基地は、イタリアの管理権下に置かれ、管理機能はイタリアの将校が行う。

米軍の訓練活動・作戦行動は、（平時において）イタリアの軍事・非軍事事項に関する法規に従わなければならない。

米軍司令官はイタリア軍司令官に対し、米軍の行動の重要なもの全てについて事前に通告する（イタリア軍も米軍に対して同様）。米軍は、その行動に際してイタリアの現行法を遵守しなければならない。

イタリア軍司令官は、米軍の行動がイタリア現行法を遵守していないと判断するときは、米軍司令官に忠告し、イタリアの上級当局による助言を仰ぐ。

イタリア軍司令官は、米軍基地に、原則としていかなる制限も受けないで、基地内の全ての区域に、自由に立ち入ることができる。米軍の行動によって生命又は公衆の健康が危険にさらされることが明白な場合、イタリア軍司令官はその米軍の行動を直ちに中止させる

米軍司令官は、基地内の廃棄物処理に関し、イタリアの現行基準に合致することを確保する責任を負う。

**(4) 環境保全について**

ア　日米地位協定

(ア) 日米地位協定３条は、提供施設・区域に対する合衆国の管理権を定めているのみで、施設・区域内の環境保全に関する規定はない。

日米地位協定４条は、施設・区域を返還するに際して、米国は原状回復義務を負わない規定となっている（日本国に対し，補償義務も負わない）。（なお，地位協定国有財産管理法３条は米軍に使用を許した国有財産については，日本国は米軍に対し原状回復請求権又はこれに代わる補償請求権を放棄してい

る）。施設・区域返還後の個々の地主との原状回復問題は、専ら日本政府と当該地主との問題として処理されている。

その結果、米軍基地に起因する深刻な環境被害が生じているにもかかわらず、国内法、自治権に基づく実効的な対応をとることが困難となっている。

(イ) 日米両政府は、2000年（平成12年）9月に、「環境原則に関する共同発表」をしたが、その内容はまったく不十分なものであった。

日本弁護士連合会「日米地位協定」に関する意見書」は、「『日米両政府の共通の目的は、施設及び区域に隣接する地域住民並びに在日米軍関係者及びその家族の健康及び安全を確保することである』と宣言し、その上で、環境管理基準について『日米の関係法令のうち、より厳しい基準を選択するとの基本的考えの下で在日米軍司令部によって作成される日本環境管理基準（ＪＥＧＳ）に従って行われる。その結果、在日米軍の環境基準は、一般的に、日本の関連法令上の基準を満たし又は上回るものとなる。』としている。しかしながら、ＪＥＧＳは米軍による内部基準にすぎず、しかも日本側が基地内への立入調査ができない以上、基地内の環境汚染を住民や地方公共団体が調査できず、上記共同発表は「絵に描いた餅」と考える外はない（…2013年8月の米空軍ヘリ墜落では近くに飲料水をとる大川ダムがあるため、沖縄県や宜野座村が米軍に対し、現場への立入調査を求めてきたが、米軍の調査が終了するまで半年以上も放置された。）。またＪＥＧＳには、騒音、振動、悪臭についての規定はなく、特に重大な基地被害をもたらしている航空機騒音問題の規制にはならない。その場合、海外の米国防省施設の

騒音プログラム指針である海軍作戦本部長指針（OPNAVINST11010.36B）によるべきものと考えられ、同指針は滑走路延長上 900mまでの地帯は利用禁止区域（クリアゾーン）とされ、さらに同延長上2100mまでの地帯も事故危険区域として利用制限がなされるべきところ、例えば普天間飛行場ではクリアゾーン内にすら民家や学校があるなど、日本の米軍航空基地周辺はこの指針とはかけ離れた実態にある」としている。

(ｳ) 2015年（平成27年）9月28日、「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定を補足する日本国における合衆国軍隊に関連する環境の管理の分野における協力に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定」（以下、「環境補足協定」という。）が締結され、同日の日米合同委員会において「環境に関する協力について」が合意されたが、その内容は、我が国の環境法令の適用や日本国や地方公共団体の立入権を認めるものではなく、「環境原則に対する共同発表」の前記問題点は改められていない。

イ　他国の地位協定

(ｱ) ドイツ

ドイツ補足協定（1971年）が1993年（平成5年）改正されたが、その54A条及びB条では環境アセスメントの実施とドイツ環境法規の遵守義務及び不可避の環境被害について適切な回復措置又は清算措置を行うことを規定している。

(ｲ) イタリア

1995年（平成7年）2月2日イタリア駐留米軍による基地ないし基地施設の使用に関する米国とイタリア間の了解覚書が締

結され、その付属書として基地・基地施設の放棄のために遵守すべき手続規則があり，米軍司令官は，基地内の廃棄物処理に関し、イタリアの現行基準に合致することも確保する責任を負うことになった。

(ウ) 韓国

・ 米韓相互防衛条約（1953 年（昭和 28 年）10 月 1 日）と駐留軍地位協定（1967 年（昭和 42 年） 2 月 9 日）がある。

地位協定は 2001 年（平成 13 年） 4 月 2 日改正され、合意議事録と特別了解覚書が取り交わされた。

・ 合意議事録では、環境保護の重要性を互いに認め，米国側は韓国の環境法を尊重し、韓国側は米軍の安全を適切に考慮すると規定されている。

・ 特別了解覚書では、以下が合意されている。

両国の環境法のうち、より厳格な基準に基づき、米軍の環境管理指針を 2 年毎又は随時、検討し、補完すること

環境関連情報の共有を強化すること及び共同調査のための米軍基地出入り手続を設けること

環境管理に対する実績評価及び汚染除去と関連して、米国側は定期的に環境管理の実績を評価し、かつ主な汚染を是正し、韓国側は米軍の健康に影響を及ぼす基地外部の主要汚染に適切な措置を行うことなどを規定している。

・ 土壌汚染対策では、2003 年（平成 15 年） 5 月、米韓間で「環境に関する情報交換と立入手続」とその付属書Ａが合意された（2009 年（平成 21 年） 3 月、付属書Ａが改定・補完されている。）。

**(5) 基地の提供、運用、返還に関係地方公共団体の意向を反映させる**

**仕組みがなく、著しく不平等な基地の偏在が生じていること**

ア　安保条約及び地位協定

安保条約第６条は、「日本国の安全に寄与し、並びに極東における国際の平和及び安全の維持に寄与するため」に、合衆国は「日本において施設及び区域を使用することを許される。」（１項）とし、施設・区域の使用及び米軍の地位は、「別個の協定」（地位協定）及び「合意される他の取極」により規律される（２項）と定めている。同２項を受けて締結された地位協定は、２条１項で、日本が合衆国に提供する「個個の施設及び区域に関する協定」（提供協定）は合同委員会（25 条）を通じて両政府が締結すると定めている。その上で、いずれか一方の要請があるときは、提供協定を再検討しなければならない（２項）とし、施設・区域が「この協定の目的のために必要でなくなったときは、いつでも、日本国に返還しなければならない」（３項）と定めている。

イ　他国の地位協定（ドイツ）

(ｱ) 施設・区域の提供に関する主な条項

・　ドイツ補足協定 48 条

施設・区域についての軍隊・軍属機関の需要は、計画書の形式で一定期間ごとに連邦当局に申告し、この申告書には、地区・大きさ・使用目的・使用予定期間等の細目が記載される（１項(b)）。これに基づき、個別の提供取極が締結されるが、そこには大きさ・種類・所在地・状態・設備・用途の細目等が記載される（３項(a)）。

・　補足協定に関ずる合意議事録 48 条３項(a)について、施設・区域の使用に関する細目とは、特に提供期間、利用の方法、修理・維持の責任、交通安全措置、必要な財政的規則をいう。

(イ) 施設・区域の返還に関する主な条項

・　ドイツ補足協定 48 条

軍隊・軍属機関は、使用する施設・区域の数及び規模を必要最小限度に限定することを確実にするために、施設・区域の需要について絶えず検討し、また、ドイツ当局から要請があるときは個々の特殊な場合の需要を検討する（５項(a)(ｉ)）。特定の施設・区域については、共同の防衛任務に 照らしてもその使用よりもドイツ側の利益が明らかに上回る場合には、ドイツ当局の返還請求に適切な方法で応ずるものとする（同項(b)）。

ウ　基地提供の場所や提供条件の規制の不存在

(ア) 著しく不平等な基地提供の実態

日米地位協定第２条では、安保条約に基づき日本国内のどこにでも基地を置くことができる（いわゆる全土基地方式）旨規定されている。

しかし、基地を置く場所の限定はなく、実際には基地は沖縄に集中し、沖縄県の振興開発に大きな支障となり、また、県民の生活に大きな影響を及ぼしている。

2012 年（平成 24 年）３月末現在，米軍専用の施設・区域（２－４－ａ 区域を含む。）の数は 83（30,894 ヘクタール）あり、そのうち沖縄県に 32（22,808 ヘクタール，73.8 パーセント）が集中している（沖縄県 2013 年（平成 25 年）３月「沖縄の米軍及び自衛隊基地（統計資料集）」1・8 頁、2013 年（平成 25 年）版『防衛ハンドブック』470 頁）。また，米軍一時使用の施設・区域（２－４－ｂ区域）は、2012 年（平成 24 年）３月末現在 49（71,816 ヘクタール）となっているが（前掲『防衛ハンドブ

ック』470頁）、この形態による施設・区域は特に1985年（昭和60年）以降急速に増大している。

さらに、日本の領域及びその周辺には、公海・公空にまで及んで、米軍用の訓練空域・訓練水域が75か所設定されて広大な範囲を占めているが、これも 沖縄周辺に48か所（訓練空域20か所，訓練水域28か所）が集中している（沖縄県「沖縄の米軍基地の現状と課題」）。

(イ) 基地使用の条件規制もなく提供協定の公表ないこと

基地の範囲、使用目的、使用期間、使用条件、使用方法、米軍の配置・装備、公共の安全確保等、その提供条件は、基地周辺住民や地方自治体の利害に直接影響するものであるが、日米地位協定には、どのような具体的条件で基地を提供するかについて、何ら規定されていない。

また、日米合同委員会合意は原則非公開とされているため、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もできない。

**(6) 船舶・航空機や人の出入・移動**

ア 船舶・航空機などの出入・移動

(ア) 日米地位協定

a 日米地位協定5条は、1項で，米軍の船舶・航空機は、無償で日本の港湾、空港に出入りできること、2項では、米軍の船舶・航空機・車両並びに軍人等・家族は、施設・区域への出入、施設・区域間の移動、施設・区域と日本の港・飛行場間の移動ができること、軍用車両の移動には、道路使用料等の課徴金を課さないことを定めている。3項では、米軍が港湾を利用する場合の通告義務、強制水先を免除することを

定めている。

b　出入・移動に関連しては、９条２項において、軍人等・家族の日本への出入国について旅券及び査証に関する日本法令の適用が除外されており、10条１項及び２項において、車両移動の際の運転免許証、車両登録に関する日本法令の適用が免除もしくは緩和されている。

(イ) 他国の地位協定（ドイツ）

・　ドイツ補足協定57条６項

軍隊及び軍属は、軍用航空機の着陸のため、緊急の場合に限り、又は権限のあるドイツ当局と締結した行政協定その他の取極に従ってのみ、民間飛行場その他の自己の専用に供されていない着陸地の使用を認められる。

(ウ) 問題点

a　無制限な民間の港湾・空港使用権

米軍の港湾・空港を使用する権利は、「公の目的」で運航される場合に限定をされているが、それ以上に具体的な使用目的、使用手続は定められていない。日本政府は、米軍の船舶・航空機の出入につき日本の個別の同意は不要と解釈している（1967年（昭和42年）4月28日　衆議院運輸委員会等）。しかしながら、もともと提供施設・区域には米軍専用の空港や港湾が含まれていること、５条の規定は提供施設・区域への出入に付随する条項であることなどからすれば、米軍が無制限に民間の港湾や空港を使用できるとするのは、施設・区域の提供の趣旨に反するものというべきであり、かつそれら民間施設の運用に支障をもたらすことになる。このような権利が認められていることは、提供施設、区域外での米軍の活

動を容認するものである。

b　施設・区域間移動

第５条第２項では、米軍の施設間の移動が認められているが、「施設間の移動」を根拠に（外務省の見解）、民間地域での行軍が度々行われ、地域住民に不安を与えている。「行軍」は「移動」の概念でとらえるにはあまりに無理があり、これは明らかに「施設外の訓練」である。

このような施設外の訓練が認められるのであれば、演習場等の提供は意味をもたないことになる。

イ　出入国及び在留

(ｱ) 日米地位協定

日米地位協定第９条は、軍人の旅券及び査証に関する法令の適用免除、軍人、軍属及び家族の外国人登録の免除を定めている。

(ｲ) 他国の地位協定（ドイツ）

・　ドイツ補足協定 54 条

伝染病の予防及び駆除並びに植物害虫の繁殖予防及び駆除に関しては、軍の規則が同等か、より厳しい基準を設定している場合を除き、ドイツ法の規定が軍隊及び軍属に適用される。

(ｳ) 問題点

日本国政府は、民間人に関しては、入国時の検疫によって、伝染病の侵入を、出入国管理という水際で防ぎとめようとしている。

しかし、米軍人等が入国する場合、あるいは、動物及び植物を入国させようとする場合の検疫や保健衛生に関する規定がな

い（日米合同委員会の合意のみ。）。米軍人等が、日本国の出入国管理当局による直接的なチェックなしに日本に入港し、または着陸することができるだけに、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は、とりわけ基地周辺地域の住民の間では大きい。

**(7) 課税の免除**

ア 日米地位協定

日米地位協定第 13 条は、米軍が、日本で保有し、使用し、又は移転する財産について租税を課さないこと、軍人、軍属及び家族は、米軍等に勤務することによる所得について租税が免除されること、軍人、軍属及び家族は、一時的に日本にあることのみに基づいて日本に所在する動産の保有、使用、移転についても租税が免除されることを定めている。

イ 問題点

地方税である自動車税及び軽自動車税について、日米合同委員会合意によって、米軍人等の負担軽減につき合意され、民間車両に対する自動車税と比べ著しく低い税率とされ、民間人との著しい不均衡が生じている。

沖縄県総務部税務課の調べでは、平成 24 年度の自動車税を排気量 1.5～2.0 リットルの乗用車で比較すると、県民が３万 9500 円であるのに対し、米軍人等は 7500 円と５分の１以下となっている。

**(8) 米軍及び軍人・軍属による事件・事故について、刑事責任及び民事責任の追及が困難であり被害が著しく困難であること**

ア 刑事手続

(ｱ) 日米地位協定、合意議事録、合意事項等の規定内容

日米地位協定は、1960年（昭和35年）に署名・発効されたものであるが、その前身は、1952年（昭和27年）のいわゆる旧安保条約（日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約）と同時に発効したいわゆる日米行政協定（日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約第三条に基く行政協定）である。日米地位協定と同じく1960年（昭和35年）に署名・発効した合意議事録（公表されている）は、日米両国の全権委員が地位協定の交渉において到達した了解事項の記録であり、協定自体と同列のものと言われている。合意事項（1から52まであるが、非公表）は、大部分は1953年（昭和28年）に日米合同委員会に設置されている刑事裁判管轄権分科委員会における日米両国の協議の結果、合意をみた事項であり、協定の実施にあたる両当事者間の内部的な運用準則である。地位協定発効により本来合意事項は廃止か改訂されるべきであったが、これがなされず、地位協定17条の実施細目として引き継がれていることが米軍人らに対する適正な裁判権の行使が実現しない原因となっている。

a　米軍人・軍属被疑者の身体拘束

日米地位協定17条5項(c)は「日本国が裁判権を行使すべき合衆国軍隊の構成員又は軍属たる被疑者の拘禁は、その者の身柄が合衆国の手中にあるときは、日本国により公訴が提起されるまでの間、合衆国が引き続き行うものとする」と規定している。

b　公務執行中か否かの認定

日米地位協定17条3項（a）（ii）は「公務執行中の作為又は不作為から生ずる罪」について、合衆国の軍当局が、

合衆国軍隊の構成員又は軍属に対して裁判権を行使する第一次の権利を有するとしている。合意事項43は「議定書3項(a)(ii)に関する公式議事録に掲げる証明書は」、要請に基づき、当該被疑者が所属する部隊の指揮官から、犯罪が発生した地の検事正に対し提出されるものとする。…。この証明書は、反証のない限り、公務中に属するものであるという事実の充分な証拠資料となる」としている。

合意議事録は地位協定17条3項(a)(ii)に関して「合衆国軍隊の構成員又は軍属が起訴された場合において、その起訴された罪がもし被告人によって犯されたとするならば、その罪が公務執行中の作為又は不作為から生じたものである旨を記載した証明書(引用者注 いわゆる「公務証明書」のことである。)でその指揮官又は指揮官に代わるべき者が発行したものは、反証のない限り、刑事手続のいかなる段階においてもその事実の充分な証拠資料となる。前項の陳述は、いかなる意味においても、日本国の刑事訴訟法第318条を害するものと解してはならない」としている。

c　「公務」の範囲

1956年(昭和31年)3月28日付け日米合同委員会合意において、「公務」とは、「合衆国軍隊の構成員又は軍属が、その認められた宿舎又は住居から、直接の勤務場所に至り、また、勤務場所から、直接、その認められた宿舎又は住居に至る往復の行為を含むものと解釈される。ただし、合衆国軍隊の構成員又は軍属が、その出席を要求されている公の催事における場合を除き、飲酒したときは、その往復の行為は、公務たるの性格を失うものとする」とされた。これを受けて、

法務省刑事局長事務代理は、検事総長、検事長、検事正宛てに、同年4月11日付けで「合衆国軍隊の構成員又は軍属の公務の範囲について」と題する同内容の通達を発した。

2011年（平成23年）12月16日の日米合同委員会において、「その出席を要求されている公の催事における場合を除き」が削除され、飲酒後の自動車運転による通勤は、いかなる場合であっても公務と取り扱わないこととされた。

d　公務執行中の軍人等に対する刑事裁判権の規定

日米地位協定第17条1項は、刑事裁判権分配の基本について、「この条の規定に従うことを条件として、(a) 合衆国の軍当局は、合衆国の軍法に服するすべての者に対し、合衆国の法令により与えられたすべての刑事及び懲戒の裁判権を日本国において行使する権利を有する。(b) 日本の当局は、合衆国軍隊の構成員及び軍属並びに家族に対し、日本国の領域内で犯す罪で日本国の法令によつて罰することができるものについて、裁判権を有する。」としている。

日米地位協定第17条3項（a）は、「合衆国の軍当局は、次の罪については、合衆国軍隊の構成員又は軍属に対して裁判権を行使する第一次の権利を有する。」として、（ii）「公務執行中の作為又は不作為から生ずる罪」をあげている。

この刑事裁判権分配の基本規定により、従来、軍属についても、公務執行中の場合には日本は裁判権を行使しないものとされてきた。

e　刑事裁判権不行使の日米合意と法務省通達

日米地位協定第17条3項（b）は、同項（a）（i）「もっぱら合衆国の財産若しくは安全のみに対する罪又はもつぱ

ら合衆国軍隊の他の構成員若しくは軍属若しくは合衆国軍隊の構成員若しくは軍属の家族の身体もしくは財産のみに対する罪」、同（ii）「公務執行中の作為又は不作為から生ずる罪」については合衆国軍隊が第一次裁判権を有するとの規定を受けて、「その他の罪については、日本国の当局が、裁判権を行使する第一次の権利を有する」としている。

ところが、日米合同委員会裁判権分科委員会刑事部会の非公式議事録（1953年（昭和28年）10月28日）において、日本側部会長の声明として「日本の当局は通常、合衆国軍隊の構成員、軍属、あるいは米軍法下にあるそれらの家族に対し、日本にとっていちじるしく重要と考えられる事例以外については第一次裁判権を行使するつもりがないと述べることができる」と記録されている。

同日の日米合意に先立って発せられた、法務省刑事局長発の検事長、検事正宛て1953年（昭和28年）10月7日付け通達「日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約第三条に基づく行政協定第一七条の改正について」において、「第一次の裁判権の行使については、日本国に駐留する合衆国軍隊の地位並びに外国軍隊に対する刑事裁判権の行使に関する国際先例にかんがみその運用上極めて慎重な考慮を払わなければならないものと思慮する…日本側において諸般の事情を勘案し実質的に重要であると認める事件についてのみ右の第一次裁判権を行使するのが適当である」とされている。

f　基地外で起きた事故等の日本国の捜査を妨げている規定

当初の行政協定第17条3項（g）は「日本国の当局は、合衆国軍隊が使用する基地内にある者もしくは財産について、

または所在地のいかんを問わず合衆国軍隊の財産について捜索または差し押さえを行う権利を有しない」とされていたが、1953年（昭和28年）のＮＡＴＯ地位協定の発効に伴う行政協定の改定によりこの規定は削除され、日米地位協定にもこの規定は存在しない。

しかし、合意議事録は、地位協定第17条10項(a)及び10項(b)に関して、「日本の当局は、通常、合衆国軍隊が使用し、かつ、その権限に基づいて警備している施設若しくは区域内にあるすべての者若しくは財産について、又は所在のいかんを問わず合衆国軍隊の財産について、捜索、差押え又は検証を行う権利を行使しない。ただし、合衆国軍隊の権限のある当局が、日本の当局によるこれらの捜索、差押え又は検証に同意した場合は、この限りでない」としている。

また、合意事項20は、「合衆国軍用機が合衆国軍隊の使用する施設又は 区域外にある公有若しくは私有の財産に墜落又は不時着した場合には、適当な合衆国軍隊の代表者は、必要な救助作業又は合衆国財産の保護をなすため 事前の承認なくして公有又は私有の財産に立ち入ることが許されるものとする。ただし、当該財産に対し不必要な損害を与えないよう最善の努力が払われなければならない。日本国の公の機関は、合衆国の当局が現場に到着する迄財産の保護及び危険防止のためその権限の範囲内で必要な措置を執る。日米両国の当局は、許可のない者を事故現場の至近に近寄らせないようにするため共同して必要な統制を行うものとする。」と規定している。これに対応するものとして、1959年（昭和34年）7月14日刑事局長発検事総長、検事長、検事正宛て通達「合

衆国が使用する施設又は区域外における同軍隊航空機の事故現場における措置について」においては、「基本方針」として「合衆国軍用機が合衆国軍隊の使用する施設又は区域外にある公有若しくは私有の財産に墜落又は不時着した場合には、適当な合衆国軍隊の代表者は、必要な救助作業又は合衆国財産の保護をなすため事前の承認なくして公有又は私有の財産に立ち入ることが許されるものとする。日米両国の当局は、無用の者をかかる事故現場の至近に近寄らせないようにするため、墜落又は不時着の現場に対して必要な共同管理を行うものとする」としている。

(イ) 刑事手続に関する問題点

a　米軍人・軍属被疑者の身体拘束

1995年（平成7年）9月に沖縄県において発生した米軍人による少女強姦事件において、日米地位協定第17条5項(c)に基づき、公訴提起がなされるまで米軍人の身体が米軍当局から日本側に引き渡されなかったため、沖縄県民をはじめとする日本国民から強い批判が高まった。

その後、同年10月の「刑事裁判手続に係る日米合同委員会合意」により、「殺人又は強姦という凶悪な犯罪の特定の場合に」起訴前の被疑者の身体の移転について米国政府による「好意的な考慮」が払われること、合衆国は「その他特定の場合について」日本国の提示する特別の見解を充分考慮することとなった。この「その他特定の場合」の内容については、2004年（平成16年）4月2日の日米合同委員会合意（口頭）で、日本政府が重大な関心を有するいかなる犯罪も排除するものではなく、日本政府が個別の事件に重大な関心がある場

合には拘禁の移転を要求できることとされた。

しかし、この1995年（平成7年）運用改善合意での引渡の対象が、原則として殺人又は強姦という凶悪犯罪のみに限定されていることは問題である。しかも、殺人又は強姦の場合であっても「その他特定の場合」であっても、米国政府が好意的な配慮を払うに過ぎず、義務的なものではない。実際、2002年（平成14年）11月2日に沖縄県において発生した米軍人による女性強姦未遂、器物損壊事件において、日本国が日米合同員会で起訴前の身体引渡しを要求したが、米国が拒否したという事例もある。

このように起訴前の米軍人・軍属の被疑者の身体引渡しを米国の好意的な考慮に委ねたのでは、米国は身体引渡しを拒否することもできるのであるから、そのような場合には第一次裁判権を有する日本国の適正な捜査が妨げられることになる。

b　「公務執行中」か否かの認定

1974年（昭和49年）7月、沖縄県の伊江島において、米軍人が住民に信号銃を発砲して負傷させた事件(伊江島事件)で、事件発生直後米側は、公務証明書を発行しないと非公式に言明したにもかかわらず、その後態度を翻して公務証明書を発行し、日本政府は、1975年（昭和50年）5月、裁判権を行使しない旨を米側に通報した。

2005年（平成17年）12月22日、東京都八王子市において小学生3名が米海軍人の運転する自動車によってひき逃げをされた道路交通法違反、業務上過失致傷被疑事件では、警視庁が米軍人を緊急逮捕したが、米海軍より公務証明書が発行

され、即日、釈放された。この米軍人に対しては、軍事裁判は行われず、米海軍艦長による減給等の懲戒処分にとどまった。

公務中の米軍人が2008年（平成20年）から2011年（平成23年）に起こした公務中の事件のうち、被害者が死亡した事案や4週間以上の重傷を負った事案を含めても、軍事裁判にかけられものはなかった（2013年（平成25年）5月23日衆議院安全保障委員会において法務省が赤嶺政賢衆議院議員の質問に対して明らかにした）。その一例として、2008年（平成20年）、沖縄県うるま市において、米海軍人の運転する自動車が 対向車線に侵入してバイクと衝突し、バイクを運転していた男性が死亡した事件については、日本側が公務中を理由に不起訴処分とした上、米海軍は米海軍人に過失や不注意がなかったとして刑事処分を科していなかった（2011年（平成23年）8月26日付琉球新報）。

c　「公務」の範囲について

2010年（平成22年）9月7日、山口県岩国市において、通勤途中の米軍属が被害者を自動車で轢いて死亡させる自動車運転過失致死被疑事件が発生したが、山口地方検察庁岩国支部は、同年10月7日、当該軍属に対して不起訴処分とした。

遺族は、岩国検察審査会に審査請求をしたが、同審査会は、2011年（平成23年）1月11日、不起訴相当の議決をした。その後、下記同年11月23日日米合同委員会合意後の2012年（平成24 年）10月、遺族が告訴をしたが、同検察庁は、当該軍属に対して再び不起訴処分とした。当該軍属は、岩国基地内の4か月の運転禁止という懲戒処分にとどまった。

d　公務執行中の米軍属に対する刑事裁判権について

在日米軍に勤務する米軍属が2006年（平成18年）9月から2010年（平成22年）にかけて公務中に起こした犯罪が62件に達し、日本国に 第一次裁判権がないこと理由に日本国の検察当局が全てを不起訴処分とした。その62件のうち、軍事裁判にかけられたものは1件もなく、米軍による懲戒処分が35件、処分なしが27件であった。

2011年（平成23年）1月12日、米軍属の被疑者が沖縄市においてを運転中、対向車線に侵入し、被害者の運転する軽自動車に正面衝突させて被害者が死亡した自動車運転過失致死被疑事件について、同年3月24日、那覇地方検察庁は、米軍属による公務中の犯罪であるとして日本国には第一次裁判権がないと判断して、米軍属を不起訴処分とした。これに対し、遺族が那覇検察審査会に審査の申し立てをした。同年5月27日、那覇検察審査会は、平時に軍属を軍事裁判に付することは憲法違反であるとの1960年（昭和35年）アメリカ合衆国連邦最高裁判所判決（Guagliardo c ase）により、軍属には日米地位協定17条1項（a）の適用はなく、同項（b）に基づき、日本国が被疑者に対する裁判権を行使すべきとして、起訴を相当とする議決をした。

その後、2011年（平成23年）11月23日の日米合同委員会において、次の合意がなされた。

① 米側は、公務中の犯罪を犯した軍属を刑事訴追するか否かを決定し、日本側に通告する。

② 米側が当該軍属を刑事訴追しない場合、日本政府は、その通告から30日以内に、米国政府に対し、日本側によ

る裁判権の行使に同意を与えるよう要請することができる。

③ 米国政府は、（ア）犯罪が、死亡、生命を脅かす傷害又は永続的な障害を引き起こした場合には、当該要請に好意的考慮を払う、（イ）それ以外の犯罪の場合には、当該要請に関して日本政府から提示された特別な見解を十分に考慮する。

同合意を受けて、当該軍属は起訴され、2012年（平成24年）2月22日、那覇地方裁判所は懲役1年6月の実刑判決を言い渡し、同年9月20日、福岡高等裁判所那覇支部は当該軍属の控訴を棄却する判決を言い渡した。

しかし、かかる上記日米合同委員会合意は、犯罪が、死亡、生命を脅かす傷害又は永続的な障害を引き起こした場合に限定されている上、日本政府による要請に対してアメリカ合衆国政府が好意的考慮を払うにすぎないのであって、日本の刑罰権を確保する上では不十分なものとなっている。

e　刑事裁判権不行使の日米合意と法務省通達

1952年（昭和27年）発効当初の日米行政協定17条においては、「北大西洋条約協定が合衆国について効力を生ずるまでの間、合衆国の軍事裁判所及び当局は、合衆国軍隊の構成員及び軍属並びにそれらの家族（日本の国籍のみを有するそれらの家族を除く）が日本国内で犯すすべての犯罪について、専属的裁判権を日本国内で行使する権利を有する」とされていた。その後、ＮＡＴＯ地位協定が1953年（昭和28年）8月23日にアメリカ合衆国について発効したのに合わせて日米間で同条の改定交渉が行われ、同年9月29日「行政協定を

改正する議定書」が日米間で結ばれ、行政協定第17条が改められ、現在の日米地位協定第17条がそのまま受け継いでいる。しかし、同年8月、行政協定第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。当初、アメリカ合衆国政府の行政協定の合意議事録案として「日本国政府は、日本国にとって特に重大であると認められる場合を除く外、合衆国軍隊の構成員若しくは軍属又はそれらの家族に対して裁判権を行使する第一次の権利を行使することを希望しないものとする」という条項が含まれていたが、アメリカ合衆国に極めて有利な行政協定に対する世論を考慮した日本側が公式議事録から削除することを望み、その結果、前述のとおり、日米合同員会刑事部会での協議の中で「日本にとって著しく重要と考えられる事件以外については第一次裁判権を行使するつもりがない」という密約が津田實日本側部会長の声明として非公開議事録に記録された（吉田敏浩『密約日米地位協定と米兵犯罪』毎日新聞社）。そして実際にも、現在に至るまでそのような裁判権不行使の運用がなされてきた。例えば、米海軍横須賀基地、厚木基地等がある神奈川県では、2008年（平成20年）から2012年（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（東京新聞平成26年1月3日）。2012年（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。

日米地位協定第17条3項（b）により日本国が第一次裁判権を持つとされている事件についてまで日本国が裁判権を行使しないのは主権国家として大きな問題であり、米軍人等による犯罪被害者の納得を得ることができない。

f　米軍基地外で起きた米軍航空機墜落事故について

2004年（平成16年）8月13日、沖縄国際大学に米軍ヘリCH53Dが墜落し、爆発炎上したが、その事故直後、米軍普天間基地から数十人の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。

かかる米軍の措置は、上記（1(6)）の合意事項20及び1959年（昭和34年）7月14日刑事局長発検事総長、検事長、検事正宛て通達にも違反するものであった。

その後、2005年（平成17年）4月1日の「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」が策定された。かかるガイドラインにおいて、合衆国軍用航空機が日本国内で米軍施設・区域外にある公有又は私有の財産に墜落し又は着陸を余儀なくされた場合において、日本国政府の職員又は他の権限ある者から事前の承認を受ける暇がないときは、合衆国軍隊の然るべき代表者は、必要な援助・復旧作業を行う又は合衆国財産を保護するために、当該公有又は私有の財産に立ち入ることが許されるとされ、事故現場の立入規制については、合衆

国側が全ての残骸、部分品、部品及び残渣物に対して管理を保持するとされ、また、事故現場至近周辺の「内周規制線」に日本政府及び合衆国政府の 責任を有する職員が配置され、日本国の法執行当局が「外周規制線」を設置し、立入規制の責任を負うこととされた。

しかし、そもそも、上記合意事項20及び上記刑事局長通達が、合衆国軍隊の代表者は、必要な救助作業又は合衆国財産の保護をなすため事前の承認なくして公有又は私有の財産に立ち入ることが許されるとしていること、上記ガイドラインが、日本国政府の職員又は他の権限ある者から事前の承認を受ける暇がないときは、合衆国軍隊の然るべき代表者は、必要な援助・復旧作業を行う又は合衆国財産を保護するために、当該公有又は私有の財産に立ち入ることが許されるとしていることは、日本国の行政警察権を制約するものである。

イ　公務外不法行為についての民事責任

(ア) 問題の所在

a　安保条約及び地位協定に基づき、我が国には平時において恒常的に米軍が駐留しているため、米軍基地から派生する事件・事故等が日常的に発生している。

とりわけ、全国の米軍基地（専用施設）の73.8パーセントが集中する沖縄県においては、住居や学校等の施設が密集しているが、このような住民の生活空間と米軍基地とはフェンス一つで隔てられており、住民生活は全面的に基地の影響下におかれているといっても過言ではない。

このように基地の集中により住民の生活空間と近接して米軍基地が存在することから、住民を被害者とする米軍人等に

よる事件・事故がいわば構造的に恒常的に発生している。

また、とりわけ重大悪質といいうる性犯罪については、住民の生活の場と近接して多数の米軍人が恒常的に駐留しているという実態や前述の刑事手続上の問題によって刑事責任の追及に困難があることを反映して、世界中の米軍基地のなかでも在日米軍基地は突出した性犯罪の発生率を示しているとされる。米オハイオ州のデイトン・デイリー・ニューズ紙の1995年（平成7年）10月8日付に掲載された「醜いアメリカ人」という見出しの記事は、「世界のどの米軍基地よりも日本の基地において、より多くの海兵隊員や海軍の兵士が、レイプ（性的暴行）や児童への性的いたずらその他の性的犯罪のため裁判にかけられている」と指摘している。同紙が根拠としてあげているのは、1988年から1994年までの7年間に性犯罪を犯して被告として軍法会議（または裁判）にかけられた人数である。被告数1位の在日米軍基地は被告数169人（要員4万1008人）で、2位のカリフォルニア州サンディエゴ基地の被告数102人（要員9万3792人）、3位のバージニア州ノースフォーク基地の被告数90人（要員11万3004人）に対して、突出した性犯罪率の高さを示している。すなわち、在日米軍基地の場合、米軍要員240人に対して性犯罪被告1人の割合で分布しているのに対して、サンディエゴ基地では性犯罪発生率は在日米軍基地の4分の1程度、ノースフォーク基地では5分の1以下に過ぎない。米兵犯罪に詳しいフロリダ州在住のロバート・フィーロック弁護士は、米軍部隊の配備が非常に集中しているところで性犯罪が起き、今日もっとも目立つのは、若い米海兵隊員が集中的に配備され

た沖縄で性犯罪が多発することであると指摘している[5]。

b　公務外の米軍人・軍属の不法行為により第三者に損害を与えた場合は米軍人・軍属個人には、地位協定上の特権は認められてない。すなわち、地位協定 18 条5項（ｆ）は公務中の不法行為については米軍人・軍属が日本の裁判所の判決にもとづいて強制執行はできないことを定めているが、公務外不法行為について米軍人・軍属個人については裁判や執行の免除を定めた規定は存在しない。従って、米軍人・軍属個人に対して日本で訴訟を提起して判決を取得し、その個人財産に強制執行をすることは理論的には可能である。

しかしながら、日本に駐留する米軍人・軍属は、職務遂行のために一時的に外国である日本に駐留しているということよりすれば、米軍人・軍属個人を相手として日本の裁判手続きによって個人財産から賠償を受けることは現実にはまず不可能であるといっても過言ではない。すなわち、一時的な赴任地にすぎない日本にめぼしい財産があることは期待できず、また、米軍人・軍属の給料については、支払者がアメリカ合衆国軍隊であるため、主権免除により日本の裁判所の裁判権が第三債務者に及ばないという理由で、米国が特権を放棄してこれに応じない限り債権（給料）の差押えを認めないというのが、これまでの日本の裁判所における実務である。

日本に駐留するアメリカ合衆国軍隊を第三債務者とする債権差押え並びに転付命令申請事件についての地裁所長からの照会に対する最高裁判所の回答（昭和４２年３月１日浦和地

---

[5] デイトン・デイリー・ニューズ紙の記事及びロバート・フィーロック弁護士の説明については、赤旗評論特集版 1000 号 27 頁以下による。

方裁判所長照会同年４月４日民３第３１０号民事局長回答）は、「アメリカ合衆国軍隊は、原則として日本国の裁判権に服さないから、駐留米軍において日本国の裁判権の行使に応ずる意思（特権放棄の意思）が明らかでない限り、これを第三債務者とする債権差押命令等の申請を受理することはできない」という内容であり、絶対的主権免除主義によることを明らかにしている。そして、米国は米軍人の給料（仮）差押えについては、特権を行使してこれに応じないというのが実情である。那覇地方裁判所沖縄支部における米軍人の給料仮差押申立事件（平成８年ヨ第３８号債権仮差押命令申立事件）について、外務省を通じた照会に対して米国は「アメリカ合衆国大使館は、日本国外務省からの照会に対し、次のとおり御回答申し上げる。すなわち、合衆国政府が、本件について、日本の司法当局の裁判権に服する意思がない旨、貴省より最高裁判所に伝達していただければ幸いである。また、当大使館は、合衆国政府が、本件について日本の司法当局の裁判権に服さない旨決定したのに従し、当該訴訟手続きに関する訴状その他一切の書類の受領を拒絶するつもりであることも、あわせて貴省にお伝えしたい」と回答しており、米軍人・軍属の給料に対する保全・強制執行は不可能であるというのが現状である。なお、日米地位協定とは対照的に、ＮＡＴＯ軍のドイツ駐留に関する協定では、ボン補足協定の 34 条３項において「軍隊の構成員又は軍属に対して、その政府が支払う給与に対するドイツ裁判所又は当局の命令に基づく差押え、支払禁止、その他の強制執行は、当該派遣国の領域において適用される法律が許す範囲においてのみ行われる」として、

ドイツの裁判所がドイツ国内法に基づき駐留軍隊の軍人・軍属の給料等の差押えをしうることが明記されている。

また、外国軍隊の軍人・軍属という性質上移動が本来的に予定されているものであるから、移動してしまえば訴訟の提起・追行自体が極めて困難となる。

このように、加害者個人を相手にして日本の裁判手続きで解決することは構造的、制度的に困難がある。

なお、米軍人・軍属の生活の本拠がある米国の住所地を管轄する裁判所で裁判手続きをとることは理論的には可能であるとしても、そのために要する費用などの負担を考えれば、現実的には不可能と言わざるを得ない。

c　以上のとおり、加害者である米軍人・軍属個人から賠償を受けることは構造的に不可能に近いものがあるが、公務中の不法行為と異なり、米軍を駐留させている日本国について、被害者に対する賠償責任は定められていない。

公務外不法行為について、地位協定が唯一定めている救済制度が第 18 条6項に定められた米国の慰謝料支払制度であり、これを補うものとして閣議決定を根拠とする日本国の見舞金の支給制度があるが、加害者個人による救済が現実的には望めないことから、被害者請求がなされるか否かはこの両制度にかかっているというのが実情である。

(イ) 18条6項に定める米国による慰謝料支払制度

a　慰謝料の法的性質についての日本政府の見解

日米地位協定第 18 条6項にいう慰謝料の法的性質については、日本国内法にいう慰謝料（精神的損害に対する損害賠償請求権）とは異なるものであると言われている。地位協定

の英文正文では、「慰謝料」は「ex gratia」であるが、これは見舞金的な補償金を意味するものといわれる。1975年（昭和50年）3月28日の衆議院内閣委員会では、「地位協定第18条6項の『慰謝料』について」という質問項目について山崎敏夫外務省アメリカ局長は「米国軍人等の不法行為で公務執行外に生じた事件にかかわる損害賠償につきましては、米国政府は本来その賠償を行う法的義務はないわけでございますが、軍人等が頻繁に移動するということにかんがみまして、その請求権の処理を通常の日本における司法手続のみにゆだねるということは、現実の被害者救済が確保されないおそれがあるという考慮から、米国当局が『慰謝料』エクスグラシア・ペイメントを支払って被害者の救済を図るということがこの18条6項に定められている次第でございます。この18条6項の場合の米国の支払いは、米国政府自体が法律的責任に基づいて支払義務のある支払いではないのでエクスグラシア・ペイメントという形で行われているのでありまして、地位協定の日本文の『慰謝料』は、このエクスグラシア・ペイメントを意味するものでございます。」と答弁している[6]。

b　慰謝料支払額の実情について

慰謝料の支払額については、防衛施設局長が請求額を査定して当該事件に関する報告書を作成して防衛施設庁長官に送付し、防衛施設庁長官から米国に送付される。そして、米国

---

6　慰謝料（ex gratia）の支払について、米国国内法上の根拠は「Foreign Claims　Act」（外国人請求法）とされる。なお、沖縄の施政権返還以前は、沖縄は日米安保条約・日米地位協定の適用外であったが、米国統治下において、米軍、米軍人等による沖縄の住民の被害については、外国人請求法により処理されていた。

が支払いの有無及び額を決定し、請求者がこれを受諾すれば支払われることになる。

その実情について、九州弁護士会・沖縄弁護士会「日米地位協定を考える」(2001 年（平成 13 年）10 月)は、「防衛施設局の説明によれば、請求額の査定については、非公表の内部基準があり、それに基づいて査定するとのことである。そして、殆どのケースについては、防衛施設局の査定額と米国の支払額はほぼ一致しているとのことである。しかしながら、確定判決を取得したうえで請求をしたケースで検証をしてみると、判決認容額に対する支払額の割合は著しく低いものとなっている。沖縄における実情をみると、『米軍人・軍属による事件・事故の被害者の会』の会員が訴訟を提起した４ケースでの判決認容額に対する米国の慰謝料支払額の割合をみると、40%、15%、16%、18%、と４件中３件では判決認容額の 20%にも過ぎない金額しか慰謝料として支払われていない。那覇防衛施設局の説明では、確定判決を取得したケースについては、判決認容額をそのまま査定額として報告書を作成して米国当局に送付するとのことであるが、米国の慰謝料支払額は、防衛施設局の内部基準による計算とほぼ一致する額が支払われているとのことである。そうすると、そもそも非公表の内部基準自体が、被害者救済に程遠い低額な査定基準を定めているものと推測され、この査定基準自体の問題点を指摘できる」としている。

また、日本弁護士連合会「日米地位協定に関する意見書」は、「実例をみても、『慰謝料』額は、裁判所の判決の認容額の半分にも満たず、低額である（新垣勉他・岩波ブックレッ

ト『日米地位協定』岩波書店４６ページ以下)。しかも、『慰謝料』の支払いには、平均１年ないし２年もの期間を要している。2002年（平成14年）７月発生の現住建造物放火事件（空母キティホーク乗組員）では10年後、2006年（平成18年）７月発生 の強盗致傷事件（在沖海兵隊員）では４年後という例もあった。被害者が日本政府を被告とする国家賠償請求訴訟を提起している場合には、日本政府を被告とする判決が確定するまで、『慰謝料』の支払手続が行われないことも問題である」としている。

なお、米軍人の業務上過失致死被告事件において、東京地方裁判所八王子支部平成８年４月８日判決は量刑理由のなかで、「協定18条６項に基づく慰謝料の支払は、その支払時期、支払額のいずれについても対人任意保険に基づく支払いに十分代替し得るものとは考えがたい」と判示している。

c　米軍人・軍属の家族の不法行為について

米軍人・軍属の不法行為について慰謝料支払の対象となるものであり、その家族らの不法行為については、慰謝料支払の対象とされていない。

九州弁護士会・沖縄弁護士会「日米地位協定を考える」は、その実情について、「那覇防衛施設局の説明では、家族の不法行為について米軍人・軍属自身に監督義務違反が成立する場合であっても、慰謝料支払の対象とはならないと理解しているとのことであった。また、当会会員の担当したケースでは、米軍属の家族が起こした交通事故について車両の所有者として米軍属自身に運行供用者責任が認められる場合であっても、慰謝料支払の対象とならないという対応がなされている」と

している。

(ウ) 見舞金について

a　地位協定上の被害者救済制度を補うものとして、日本政府による「見舞金」の支給制度がある。

これは、「見舞金は、地位協定に規定するアメリカ合衆国軍隊又はその構成員若しくは被用者がその非戦闘行為に伴い他人に損害を与えた場合であって、日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定の実施に伴う民事特別法（昭和 27 年法律第 121 号）その他の法令（外国の法令を含む。）又は地位協定第 18 条第 6 項の規定により救済されない直接の被害につき国が救済を必要と認めたときに支給することができるものとする」（昭和 39 年 6 月 23 日閣議決定）というものであり、被害者の権利、日本国の支払義務を定めたものではない。

b　1996 年（平成 8 年）12 月の「沖縄に関する特別行動委員会」の（ＳＡＣＯ）の最終報告により、「米国政府による支払いが裁判所の確定判決にみる額にみたない」場合には、「日本政府は、必要に応じてその差額を埋めるため、請求者に対し支払いを行うよう努力する」ことが表明された。

ＳＡＣＯ合意により一定の改善をみているものの、被害者に請求権が認められたものではなく支給の有無及び金額の決定は日本政府の裁量にゆだねられていることに変わりはなく、また確定判決を取得しなければならないという負担や支給までに時間を要すること並びに家族の不法行為について対象とされていないことなど、米軍駐留に伴って発生する被害の補

償のための抜本的な解決とはなりえていない。

日本弁護士連合会「日米地位協定に関する意見書」は被害者が、加害者に対し確定判決をとることが条件とされている。実際、ＳＡＣＯ合意に基づいて、確定判決額と『慰謝料』との差額が日本政府から支払われたのは、2013年(平成２５年)５月末の時点でたった10件しかない」としている。

(エ) まとめ

地位協定に基づいて恒常的に米国軍隊が駐留する以上、日常的に米軍人等による不法行為が発生することは、統計的数値からも明らかである。

不法行為については、一般論としては個人責任において解決を図るべきであるとしても、米軍人・軍属及びその家族らについてはいわば体一つで短期間外国に駐留するに過ぎないため日本国内には個人資産を保有しないのが通例で、かつ主権免除により米軍人・軍属の給料差押えも認められないのが現状であり、また地位協定第３条の基地管理権によって被害者が基地内に立ち入ることもできないため基地内に居住する米軍人・軍属やその家族らと交渉することも困難であるなど、地位協定に基づいて駐留する米軍人・軍属及びその家族らによる不法行為については個人責任での解決は不可能に近い構造があると言える。

そして、日米地位協定第 18 条６項に定められた米国による「慰謝料」支払の制度は、あくまで米国が恩恵的に支払うものに過ぎず、支払の有無、支払額は専ら米国の裁量に委ねられており、また家族の不法行為については対象外であるため、被害の救済には全く不十分と言わざるを得ない。

## 3　米軍基地に起因する環境破壊や事件・事故等[7]

### (1) 環境被害や訓練に伴う事故等

ア　航空機騒音の現状について

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

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

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

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

米軍は、航空機騒音規制措置（「嘉手納飛行場及び普天間飛行

---

7 「沖縄の米軍基地」（乙Ｄ20）51頁以下。

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

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

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

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

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

各測定地点のWECPNL値（W値）をみると、嘉手納飛行場周

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

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

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

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

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

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

イ　航空機事故

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

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

最近では、平成27年8月12日に陸軍の特殊作戦用のH60ヘリコプターがうるま市・伊計島南東約14キロメートルの会場で海軍艦船への着艦に失敗し墜落した事故が発生している。

ウ　パラシュート降下訓練に伴う事故

読谷補助飛行場にはフェンスがなく、住民が自由に出入りできるため、米軍が降下訓練を実施する場合は、前日までに那覇防衛

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

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

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

パラシュート降下訓練に伴う事故は、復帰後 44 件発生しており、うち３件は伊江島補助飛行場での物資投下訓練に伴うものであり、平成12年１月の重量物１個（270キログラム）の提供施設内黙認耕作地への落下、平成14年10月の段ボールで梱包した水入りプラスチック製容器３個(75.3キログラム)の提供施設区域外

への落下、平成16年12月の物資の投下の際パラシュートが開かないままの提供施設内降下目標付近への落下となっている。

エ　被弾事故

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

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

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

オ　山林火災

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

カ　赤土汚染

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

キ　ＰＣＢ漏出事故

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

ク　劣化ウラン弾使用事件

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

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

ケ　油状物質（タール状物質）汚染

1981年（昭和56年）に返還された沖縄県北谷町のキャンプ瑞慶覧射撃場跡地の地中から，2002年（平成14年）１月、店舗拡張工事の掘削中に，米軍が投棄したとみられる黒い油状物質入りのドラム缶が次々に発見されてその総数は187本と大量に及び，周辺土壌がドラム缶の油状物質（タール状物質）により汚染されていることが発覚した。

コ　六価クロム、鉛、フッ素、ヒ素汚染

1999年（平成11年）６月，嘉手納弾薬庫地区返還跡地から、

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

サ　鉛汚染

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

シ　アスベスト検出

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

ス　ダイオキシン汚染

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

セ　原子力軍艦（潜水艦等）の寄港

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

沖縄県における復帰後の原子力軍艦の寄港状況は、昭和47年6月、原潜フラッシャーの初寄港以来、平成24年12月末現在で449回となっている。原子力軍艦の寄港は、昭和56年以降一時途絶えていたが、昭和61年8月の5年ぶりの寄港以来、毎年寄港を繰り返している。昭和61年から平成18年は、年間10回前後

で推移していたが、平成 19 年に 24 回と急増、平成 20 年には過去最高の 41 回を数え、それ以降も平成 23 年を除き、毎年 30 回以上寄港している。昭和 55 年のロングビーチ（巡洋艦）の寄港時には、晴天時の平均値を上回る放射線量が検出され、当該海域及び周辺海域の魚介類が売れなくなるなど、地域住民に大きな不安と被害を与えた。

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

ソ　主な米軍人等の公務外の事件・事故

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

(ｲ) 平成 10 年 10 月７日、北中城村において、女子高校生が酒気帯びの在沖米海兵隊員が運転する車にひき逃げされ、死亡する事故が発生した。被疑者の米兵は、10 月 13 日に起訴された後、日本側に身柄が引き渡されたが、起訴前の身柄の引き渡しが実現しなかった。

(ｳ) 平成 13 年６月 29 日、北谷町美浜において、在沖米空軍兵士

による婦女暴行事件が発生した。沖縄県警察本部が７月２日に逮捕状の発付を受け、外務省を通して身柄の引き渡しを米国政府に要請したが、身柄の引き渡しに５日間も期間を要した。

(エ) 平成 14 年 11 月２日、沖縄島において、在沖米海兵隊少佐による強姦未遂事件が発生した。沖縄県警察本部が 12 月３日、逮捕状の発付を受け、外務省を通して身柄の引き渡しを米国政府に要請したが、12 月５日に開催された日米合同委員会において、米国政府は身柄の引き渡しを拒否した。

(オ) 平成 15 年５月 25 日、沖縄島北部において、在沖海兵隊員による強姦致傷事件が発生した。沖縄県警察本部が６月 16 日、逮捕状の発付を受け、外務省を通して身柄の引き渡しを要請したところ、６月 18 日に開催された日米合同委員会において、米側より被疑者の起訴前の拘禁移転について要請に応じる旨の回答があり、沖縄県警察本部は、同日中に身柄の引き渡しを受け被疑者の米兵を逮捕した。

(カ) 平成 17 年７月３日、沖縄市において、在沖米空軍兵による女子小学生に対する強制わいせつ事件が発生した。

(キ) 平成 20 年２月 10 日、北谷町において、在沖海兵隊員による未成年者に対する暴行被疑事件が発生した。２月 11 日に沖縄県警が被疑者を逮捕し、身柄を拘束した。その後、被害者が告訴を取り下げ、２月 29 日に被疑者は釈放された。

(ク) 平成 22 年８月４日、那覇市において、在沖米海兵隊員による強制わいせつ致傷事件が発生した。この事件では、沖縄県警が被疑者の海兵隊員を逮捕、身柄を確保していたことから、身柄の引き渡しは問題とはならなかった。逮捕された海兵隊員は、岩国を拠点とする部隊に所属していたが、米国本国の次の勤務

先に行く途中に休暇で沖縄に滞在していたものであった。

(ケ) 平成 23 年 1 月 12 日、沖縄市において、在沖米空軍軍属による交通死亡事故が発生した。那覇地検沖縄支部は同軍属を公務中を理由に不起訴処分としたが、遺族は不起訴処分を不服として、那覇検察審査会に審査を申し立て、同審査会は、起訴相当と議決した。この事件を契機に、米軍属に対する裁判権の行使に関して運用の改善がなされ、同軍属は日本側で裁判を受けることになった。

(コ) 平成 24 年 10 月 16 日、沖縄島中部において、米国テキサス州フォートワース海軍航空基地所属の海軍兵 2 名による集団強姦致傷事件が発生した。

(サ) 平成 24 年 11 月 2 日、読谷村において、米空軍兵による住居侵入事件が発生した。この事件では、被疑者の空軍兵が負傷し、海軍病院に搬送されたため、身柄は米軍手中のまま、捜査が進められた。

**(2) 航空機騒音等による生活環境への悪影響**

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

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

国は、辺野古新基地建設を「普天間における被害の軽減のための

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

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

すなわち、平成８年３月 28 日、嘉手納飛行場及び普天間飛行場の航空機騒音を軽減するため、日米合同委員会において、「嘉手納飛行場及び普天間飛行場における航空機騒音規制措置に関する合同委員会合意」（以下、「平成８年騒音防止協定」という。）がなされ、「進入及び出発経路を含む飛行場の場周経路は、できる限り学校病院を含む人口稠密地域上空を避けるよう設定する」、「任務により必要とされる場合を除き、現地場周経路高度以下の飛行を避ける」、「普天間飛行場の場周経路内で着陸訓練を行う航空機の数は、訓練の所要に見合った最小限におさえる」「2200~0600 の間の飛行及び地上での活動は、米国の運用上の所要のために必要と考えられるものに制限される」ことなどが合意された。

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

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

わらず、その後も違法な運用が継続されている。

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

第１次普天間爆音訴訟控訴審判決（福岡高等裁判所那覇支部平成22年7月29日判決）は、「国は、近接する嘉手納飛行場について、騒音被害が違法な水準に達しているとの司法判断が３度に渡って示されているにもかかわらず、普天間飛行場について抜本的な騒音対策を講ずることがないまま現在に至っており、未だに自らが定めた環境基準における基準値も達成していない。むしろ、日米合同委員会に置いて平成８年規制措置が合意された平成８年以降、普天間飛行場における本件航空機騒音は、年度によっては増大している。平成８年規制措置上、午後 10 時から翌日午前６時までの米軍機の飛行は、『アメリカ合衆国の運用上の所用のために必要と考えられるものに制限される。』とされるが、最近は、『運用上の所要ママのために必要』との理由で、午後 11 時までの飛行が常態化している。これに対し、国は、米軍に運用上の必要性について調査・検証するよう求めるなど、平成８年規制措置を遵守させ、これを実効あるものにするための適切な措置をとってはいない。そのため、平成８年規制措置は、事実上、形骸化していると言っても過言ではない」と判示し、国が米国に対してなんら実効的な対応をしてこなかったことを断罪している。

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

MV-22 オスプレイによる騒音は、人の可聴周波数範囲（20Hz～

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

かかる MV-22 オスプレイの配備については強い反対が示されるなか、平成 24 年 9 月、日米合同委員会において、「日本国における新たな航空機（ＭＶ－22）に関する合同委員会合意」（以下、「平成 24 年合意」という。）が締結され、平成 8 年騒音防止協定の内容を再確認するとともに、MV-22 オスプレイの運用については、「普天間飛行場における離発着の際、基本的に、既存の固定翼機及び回転翼機の場周経路等を使用する。運用上必要な場合を除き、通常、米軍の施設及び区域内においてのみ垂直離着陸モードで飛行し、転換モードでの飛行時間をできる限り限定する」との制限が課された。

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

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

この点、名護市においても、配備直後から国立沖縄工業高等専門学校（以下「沖縄高専」という。）裏及び周辺着陸帯に離着陸するた

め、沖縄高専、久辺小学校、久辺中学校及び児童養護施設なごみの上空を離着陸モードで飛行し、辺野古集落上空を旋回するのが幾度となく目撃されている。

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

この様な、平成 24 年合意の内容を無視する運用に対して沖縄県知事（仲井眞弘多）は、平成 24 年にその飛行経路・モード等の検証を沖縄防衛局長に要請したが（知基第 855 号「オスプレイに関する確認について」、）防衛局の対応は「明確な違反は見つからない」というものであり、多数の目視情報にもかかわらず、何ら具体的な方策を示していない。

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

な対応はしないということを自ら表明しているに等しい。

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

辺野古に新基地を建設することは、基地被害を沖縄県内でたらい回しをし、新基地周辺の集落の住民に対して新たな危険を生じさせ、かつ、それを永続させることと同義である。

## 第４　米軍基地と沖縄経済

### １　基地依存型経済からの脱却

#### (1)　米軍統治下

反論書(4)の第２章第２において述べたとおり、ニミッツ布告（「米国軍占領下ノ南西諸島及ソノ近海居住民ニ告グ」米国海軍政府布告第１号）、スキャップ指令（若干の外郭地域を政治上日本から分離することに関する覚書）、対日平和条約第３条により、沖縄戦から施政権返還（復帰）に至るまで、沖縄は日本から分離されて米軍統治下におかれた。

日本本土では社会生活基盤、産業基盤の整備、国内生産力・輸出力の保護育成が図られ高度経済成長を遂げたのとは対照的に、米軍施政権下におかれた沖縄においては、軍事が最優先され、米軍基地を安価に安定的に維持することや基地労働力を確保するために、域内生産力・輸出力の保護育成とは真逆の経済政策がとられ、意図的

に脆弱な基地依存型輸入経済構造へと誘導された[8]。

(2) 施政権返還（復帰）時

そのため、施政権返還（復帰）時の沖縄経済社会の状況は、社会生活基盤、産業基盤など多くの分野で日本本土と著しい格差が存し、復帰時（昭和 47 年）においても、基地関連収入は、県民総所得の 15．5 パーセントを占めていた。

(3) 現在の沖縄経済と基地関連収入

復帰後、沖縄における社会資本の整備が進められ、観光産業の発展などの成果を上げ、沖縄県の経済規模も拡大していった。

昭和 47 年の県民総所得は 5013 億円であったものが、平成 23 年には 3 兆 9923 億円となっており、約 8 倍に拡大をした。

とりわけ観光産業の伸びには大きなものがあり、昭和 47 年の入域観光客数 44 万人、観光集収入 324 億円に対し、平成 20 年の入域観光客数 605 万人、観光収入 4365 億円と、約 14 倍に拡大した。

基地関連収入の県民総所得に占める割合は、昭和 47 年には 15．5 パーセントであったものが、平成 23 年には 4.9 パーセントにまで低下した。駐留軍従業員数でみると、昭和 47 年には 1 万 9980 名であったものが、平成 26 年には 8868 名まで減少している。

このように、今日の沖縄経済は、基地依存型経済を脱却しているものである。

---

[8] 1959 年（昭和 34 年）末の日本の外貨準備高は 13 億ドル強であったが、その間の沖縄の対日貿易赤字は 3.7 億ドルに達しており、外貨準備高の約 3 割がこれによって蓄積されたものであった。戦後日本が高度経済成長を遂げる上で、軍事的負担を沖縄に負わせることと沖縄の輸入先を日本に設定することにより外貨（米ドル）を獲得できたということは大きな意味を有していた。戦後日本の繁栄とその日本から切り離された沖縄の苦難は表裏をなしていたものである。

## 2　基地返還による経済効果

那覇新都心地区、小禄金城地区、北谷町の桑江・北前地区駐留軍用地の返還前後の経済効果等を比較すると、返還後の経済効果は著しく大きなものである。

直接経済効果[9]をみると、返還前の直接経済効果[10]が年間合計 89 億円であったのに対し、返還後の直接経済効果[11]は年間合計 2,459 億円で、約 28 倍となっている。

雇用者実数については、返還前の 327 人に対して、23,564 人となっている。経済波及効果[12]については、活動による経済波及効果を返還前と返還後を比較すると、生産誘発額[13]が年間 90 億円から年間 2,436 億円と 27 倍に、所得誘発額[14]が年間 27 億円から 616 億円と 22 倍に、税収効果[15]が 7.9 億円から 298 億円と 35 倍になると試算されている。

## 3　小括

米軍統治下の軍事（米軍基地維持）最優先により、意図的に脆弱な基地依存型輸入経済構造が形成され、復帰時においても日本本土との大きな格差が生じ基地関連収入は少なからぬ割合を占めていたが、今

---

9 消費や投資等の経済取引により、個人・事業者等のへの支出が発生する効果

10 軍用地の地代収入、軍雇用者所得、米軍等への財・サービスの提供額、基地周辺整備金、基地交付金

11 卸・小売業、飲食業、サービス業、製造業の売上高　不動産（土地、住宅、事務所、店舗）の賃貸額

12 直接経済効果の発生額を源泉として、経済的取引の連鎖により他の商品・サービスへの需要が波及し、様々な産業の生産が誘発される効果、またはそれによって所得、雇用等が誘発される効果。

13 経済取引の連鎖により、他の商品・サービスの需要が波及し、様々な産業の生産が誘発される理論上の効果額。

14 様々な産業の生産が誘発されることに伴い、雇用者所得が誘発される理論上の効果額。

15 企業の営業余剰、雇用者所得の増加に伴い、増加が見込まれる理論上の税収額。

日では、基幹産業たる観光産業などの発展により経済規模は拡大し、基地依存型経済から脱却をしている。

基地が返還された地域では、跡地利用により大きな経済的効果を上げており、基地の存在により、基地とされた土地の利用による経済効果をあげる機会を喪失させているものであることが明らかになっている。

沖縄の健全な経済振興にとって、米軍基地の存在こそが最大の阻害要因となっているものである。

## 第５　米軍基地新設に対する県民の意思[16]

### １　住民投票に示された沖縄県民・名護市民の意思

#### (1)　基地の整理縮小を求めていた県民世論

平成７年９月４日に沖縄島北部で発生した海兵隊らによる少女暴行事件は県民の怒りを巻き起こし、また、冷戦構造下で戦後 50 年にわたって基地の負担を押し付けられながら冷戦構造が終わってもなお安保「再定義」によってさらに沖縄に基地が固定化されようとしていることへの強い懸念・反発は、基地の整理縮小を求める県民世論のうねりへとつながっていた。

平成７年 10 月 21 日に開催された「基地の整理縮小、地位協定の見直し等を要求する県民総決起大会」には８万 5000 人が参加した。

そして、平成８年９月８日には県民投票が実施され、約 89 パーセントが「日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小」に賛成した。

県民の意思が沖縄への基地固定化に反対し、整理縮小を求めていることは明らかであった。

---

16 甲Ｃ各号証。

### (2) 普天間飛行場代替施設建設に反対の意思を示した名護市民投票

平成８年６月 26 日、普天間代替施設のヘリポートの候補地にキャンプ・シュワブを含む案を米側が日本側に非公式に提示したとの報道がなされた。名護市民の意思は問われないまま頭ごなしになされたものであり、翌 27 日に、比嘉鉄也名護市長（当時）は「地元住民無視も甚だしい」、「基地の機能強化・拡大・固定化につながるヘリポートの建設には断固として反対する」として、移設反対の名護市民大会の開催を表明した。そして、７月 10 日、4000 人が参加し、「名護市域への代替ヘリポート基地建設反対市民総決起大会」が開催された。同年 11 月 29 日に、2600 人が参加し、再び「名護市域への代替ヘリポート基地建設反対市民総決起大会」が開催され、その際に比嘉鉄也名護市長は、同日採択されたヘリポート基地断固反対の決議と同趣旨の挨拶をした。

平成９年６月に名護市民らが「ヘリポート基地建設の是非を問う名護市民投票推進協議会」を設置し、約２万人の署名を集め、同年９月に上程制定請求をした。市議会で修正のうえ可決され、同年 12 月 21 日に住民投票が実施され、過半数が建設反対という結果となった。

## 2 本件埋立承認前の県民世論

### (1) 政権交代の際の民主党党首の発言

平成 21 年衆議院総選挙前の沖縄遊説で、鳩山由紀夫民主党党首は、普天間飛行場について「最低でも県外」と発言した。民主党が平成 20 年７月８日に発表した「民主党・沖縄ビジョン（2008）」にも「民主党は、日米安保条約を日本の安全保障政策の基軸としつつ、日米の役割分担の見地から米軍再編の中で在沖海兵隊基地の県外への機能分散をまず模索し、戦略環境の変化を踏まえて、国外への移

転を目指す」とされており、普天間飛行場の国外、最低でも県外移設は、民主党党首が有権者に約束した民主党の公約であるという受け止め方がなされた。同年8月30日の第45回衆議院総選挙で、民主党は308議席を獲得した。

しかし、普天間基地の県外、国外移設を掲げて政権を獲得した鳩山政権は、平成22年5月に普天間飛行場の県内移設を表明し、同月28日には、米政府とともに、普天間基地の移設先を辺野古とする共同声明を発表した。県民の期待を裏切る県内移設表明は、県民に深い失望と強い怒りをもたらした。

**(2) 名護市長選挙**

平成22年1月24日、名護市長選挙が行われ、普天間飛行場の辺野古移設に反対する稲嶺進氏が当選した。

**(3) 沖縄県議会意見書**

平成22年2月、沖縄県議会は、「米軍普天間飛行場の早期閉鎖・返還と県内移設に反対し、国外・県外移設を求める意見書」を可決した。

意見書には、「県民は、去る大戦の悲惨な教訓から基地のない平和で安全な沖縄を希求しており、SACO合意の『普天間飛行場移設条件つき返還』は新たな基地の県内移設にほかならない。県民の意思はこれまで行われた住民投票や県民大会、各種世論調査などで明確に示されており、移設先とされた名護市辺野古沿岸域は国の天然記念物で、国際保護獣のジュゴンを初めとする希少生物をはぐくむ貴重な海域であり、また新たなサンゴ群落が見つかるなど世界にも類を見ない美しい海域であることが確認されている。また、宜野湾市民や県民は、最も危険な普天間飛行場を早期に全面返還し、政府の責任において跡地利用等課題解決を求めている。さらに、地元名護

市長は、辺野古の海上及び陸上への基地建設に反対している。よって、本県議会は、県民の生命・財産・生活環境を守る立場から、日米両政府が普天間飛行場を早期に閉鎖・返還するとともに、県内移設を断念され、国外・県外に移設されるよう強く要請する」とされている。

(4)　4．25県民大会

平成22年4月25日、読谷村で「米軍普天間飛行場の早期閉鎖・返還と、県内移設に反対し、国外・県外移設を求める県民大会」が開かれ、9万人が参加した。

県民大会冒頭、開会挨拶に立った翁長雄志・那覇市長（当時）は「ここに県民の心が一つになったと宣言したい。県民が望んで持ってきたわけではない基地問題で県民同士が争うのは残念でならなかった」とし「基地問題を解決しないで日本はどうやって自立するのか。その解決なくして経済も文化もささやかな国民生活もそして日本の品格もなりたたない。県民の誇りとアイデンティティーにかけて力強く、声を大にして沖縄の思いを発信しよう」と述べた。

主催者挨拶では沖縄県議会の高嶺善伸議長（当時）が発言し「戦後65年間、日米安保の負担を押しつけられた沖縄でなぜ基地一つの返還も実現できないのか。沖縄の基地負担は限界を超えている」と怒りを表明し、「日米安保条約改定から50年たった今、日米関係はどうあるべきかを検証し、普天間飛行場の移設は国民全体で解決しなければならない問題だ。かつて米国のラムズフェルド国防長官は歓迎しないところに基地は置かないと明言した。今こそ実践していただきたい。子や孫に誇れる沖縄の実現に向けて最後までともにがんばろう」と呼びかけた。

そして、仲井眞弘多・沖縄県知事（当時）は、「第1は政府は普天

間の危険性を一日も早く除去せよ。第2は県民が負う過剰な基地負担を大幅に低減せよ。普天間の固定化は絶対だめだ」と表明し、「終戦から65年、復帰から40年たち戦争の痕跡はほとんどなくなったが、米軍基地だけは変わることなく目の前にある。私は日米安保条約を支持する立場だが、応分の負担をはるかに超えている。全国の皆さん、沖縄の基地問題は沖縄だけの問題ではない」と述べ「21世紀は基地のない平和な沖縄をめざすことが基本だ。ぜひチャレンジしていこう」と述べた。

同大会にあわせ、宮古島、石垣島でも集会が行われ、それぞれ、3000人、5000人の人々が普天間基地の早期閉鎖と県外移設を求める意思表示をした。

**(5) 平成22年沖縄県知事選挙**

平成22年11月28日の沖縄県知事選は、「日米合意の見直しと普天間基地の県外移設の実現」を強く求めることを公約として掲げた（「なかいま弘多マニフェスト」）仲井眞弘多候補が再選した。

仲井眞弘多候補の得票率が52パーセント、普天間飛行場の国外移設を主張した伊波洋一氏の得票率が46パーセント、県内移設を主張した金城竜郎氏の得票率は2パーセントであった。

**(6) 9．9県民大会**

平成24年9月9日、宜野湾海浜公園で、「米軍の新型輸送機ＭＶ２２オスプレイの普天間飛行場配備に反対する県民大会」が開催され、過去最大規模となる10万3000人が参加した。

共同代表の一人である翁長雄志・那覇市長（当時）は「日本国民の安全を守る日米安保体制の中で沖縄だけがそれを担保するための存在として危険と隣り合わせの状況に置かれていることは民主主義国家としての日本の品位という意味でいかがなものだろうかと私は思ってい

ます。日本国全体で日本の安全保障は考えてもらいたい。沖縄県は戦前・戦中・戦後、十分過ぎるぐらい国に尽くしてきました。もう勘弁してくださいと心から日本国民全体に訴えたいのです」と述べた。

大会決議は、「沖縄県民はこれ以上の基地負担を断固として拒否する。そして県民の声を政府が無視するのであれば、我々は、基地反対の県民の総意をまとめ上げていくことを表明するものである。日米両政府は、我々県民のオスプレイ配備反対の不退転の決意を真摯（しんし）に受け止め、オスプレイ配備計画を直ちに撤回し、同時に米軍普天間基地を閉鎖・撤去するよう強く要求する」としていた。

(7) 建白書

9．9県民大会にもかかわらず、同年 10 月 1 日には、普天間飛行場に、ＭＶ22 オスプレイが強行的に配備された。

平成 25 年 1 月 28 日、沖縄県内 41 市町村すべての首長・議会議長が署名した、オスプレイの配備を直ちに撤回するとともに「米軍普天間基地を閉鎖・撤去し、県内移設を断念すること」を要求する建白書が、安部総理に手渡された。

沖縄県内の全市町村には、いわゆる革新系と言われる首長もいれば、保守系と言われる首長もいる。もちろん、各市町村の議員の政治的信条は様々である。この建白書は、こういった政治的イデオロギーを超越した、沖縄県内の超党派による新基地建設反対の意思表示であって、オスプレイの配備や普天間基地の県内移設を反対する沖縄県全体の意思を強烈に示したものに他ならない。

(8) 世論調査

仲井眞弘多前知事による本件埋立承認の直前である平成 25 年 12 月に沖縄タイムス社が行った世論調査の結果は、辺野古移設反対 66 パーセント、賛成が 22 パーセントであり、辺野古移設反対が賛成

の３倍となっていた。

## 3　本件埋立承認に対する抗議

### (1)　本件埋立承認

平成 25 年 12 月 27 日、仲井眞弘多前知事は、本件埋立承認をした。

同日の記者会見において、報道陣からの「公約撤回と受け取られる判断をした以上、選挙であらためて真を問い直すという考えもあるか」との質問に対し、仲井眞前知事は「公約に外れているという論が、私には理解できない」と述べ、公約違反ではないとの認識を示した。

### (2)　決議・意見書等

しかし、本件埋立承認については、ただちに、県議会、市議会において、公約違反である、承認に正当性がないとの決議・意見が相次ぎ、承認が県民の意思に反し、県外移設実現を強く求めるとしていた前知事への県民の期待を裏切るものであることが示された。

ア　那覇市議会

平成 26 年１月６日、那覇市議会は、「仲井眞県知事の辺野古埋め立て承認に抗議し、辺野古移設断念と基地負担軽減を求める意見書」を可決した。

意見書は、「埋め立て承認は、県内すべての市町村長、議会議長、県議会議長らが署名し、普天間基地の県内移設断念などを求めて、安倍晋三首相に直訴した『建白書』に反するものである。これまで仲井眞県知事は、平成 22 年５月に辺野古移設に向けた日米共同声明を受け、『県や地元の了解を経ずに移設案が決定されたことは誠に遺憾。受け入れは極めて厳しい』、また続く６月県議会では『県内移設は不可能に近い。拒否の選択肢もある』。同年９

月県議会においては、『日米共同声明を見直し、県外移設を求めていきたい』。また、平成23年9月に当時の外相や防衛相との会談では『県外で移設先を探した方が早い』。続く同月の米国ワシントンでの国際シンポジウムでは『他の都道府県への移設が合理的で、早期に課題を解決できる。辺野古移設は見直すべきだ』。そして去る12月県議会においては、『日米両政府に普天間の県外移設、早期返還の実現を強く求めていく。県外で探さないと現実的にはならない』などと、これまで県民の総意を反映した姿勢を示してきた（中略）安倍首相の基地負担軽減策などの説明に対し、仲井眞県知事の『驚くべき立派な内容に140万県民を代表して感謝する』との発言は、県民の思いと大きくかけ離れたものであり、県民の落胆は計り知れないものがある。仲井眞県知事のこれまでの辺野古問題に関する公約や議会答弁などと、今回の埋め立て申請に対する承認が全く矛盾するものであることは言を俟たず、仲井眞県知事が県民に対して説明責任を負うことは言うまでもない。よって、本市議会は、安心、安全で平和を求める沖縄県民の期待に反し、辺野古埋め立てを承認した仲井眞県知事へ強く抗議するとともに、辺野古移設断念を含めたあらゆる基地負担軽減策を早急に実行するよう政府に要請することを求めるものである」としている。

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

意見書は、「政府はなお、普天間飛行場の移設先について、『辺野古が唯一の解決策』であり、さもなければ『固定化だ』と、恫喝と受け取らざるを得ない姿勢で辺野古移設を推し進めている。

加えて、『普天間飛行場の危険性除去、負担軽減、沖縄振興をパッケージで行いたい』とする菅官房長官発言に見られるように、これまで否定してきた基地と振興を引きかえる手法を露骨に持ち出すなど、言語道断で許されるものではない。情報隠し、後出しなど、手続上もその不当性が指摘され、環境保全上の懸念が払拭されない中、提出された埋立申請書は公有水面埋立法の基準要件を満たさず、承認に値するものではないことは明白である。この上、圧倒的県民の声を封殺し、今後さらに長期にわたって米軍基地を押しつける辺野古移設を進めれば、政府に対する県民の不信と失望ははかり知れず、民意を踏みにじる政府への怒りは頂点に達し、日米安保の基盤を決定的に揺るがすこととなる。よって、政府におかれては、辺野古移設を断念し、普天間飛行場の閉鎖・撤去を速やかに実現するよう強く要請する」というものであった。

決議は、「選挙で『県外移設』を掲げた政治家としての公約違反であり、県議会が重ねて全会一致で求めてきた『県内移設反対、普天間基地は国外・県外移設』とする決議を決定的に踏みにじるものである。療養のため欠席した県議会がまだ開会している中、上京し、政府首脳との会談で本県議会に何らの説明を行わないまま『承認の4条件』と称されるような要請を唐突に行うなど、その手続は議会軽視であり、許されない。また、『驚くべき立派な内容』『140万県民を代表して感謝する』などと県民を代表して謝意を述べ、米軍基地と振興策を進んで取り引きするような姿がメディアを通じて全国に発信されたことは屈辱的ですらあり、県民に大きな失望と苦痛を与えた。加えて、埋立承認によって米軍基地建設のための辺野古の埋め立てにみずから道を開きながら『県外移設の公約を変えていない』とその非を認めず、開き直る態度

は不誠実の極みであり、県民への冒瀆というほかない。かつて、これほどまでに政府につき従い、民意に背を向けた県知事はいない。戦後69年、復帰後42年を迎えようとする中、昨年1月の県民総意の『建白書』に込めた決意を否定し、県民の中に対立を持ち込むもので、言語道断である。沖縄の自立を遠ざける方向へ後戻りを始めた仲井眞知事にもはや県民代表の資格はないと断ぜざるを得ない。知事は、公約違反の責を認め、その任を辞して県民に信を問うよう求める」というものであった。

ウ　平成26年2月3日、名護市議会においても、「辺野古移設を強引に推し進める政府に対して激しく抗議し、普天間基地の県内移設断念と早期閉鎖・撤去を求める意見書」と「仲井真弘多沖縄県知事の辺野古埋め立て承認に抗議し、撤回を求める意見書」が可決された。

後者は、名護市長選挙で民意が示されたことについて、「今年1月19日に行われた名護市長選挙において『辺野古移設を反対する』現職の稲嶺進市長が再選され、市民の移設反対への民意が再び示された。このことを知事として重く受け止め、このたびの承認を撤回すべきである。よって、名護市議会は市民の生命と財産を守る立場から、辺野古埋立てを承認した仲井真県知事へ強く抗議するとともに、承認の撤回を強く求める」としていた。

## 4　選挙で示された辺野古新基地建設を拒絶する県民の民意

### (1)　県知事選挙

ア　辺野古新基地建設が最大の争点となった平成26年11月16日の県知事選挙で、新基地建設に反対する翁長雄志候補が当選した。

翁長候補の得票数は36万0820票で、新基地建設を認める仲井眞候補の26万1076票に10万票以上の大差を付けての当選であ

った。得票率も 51 パーセントと過半数であり、衆院選県内４区別にみても、すべての選挙区で最多得票であった。

翁長候補は、普天間基地の存在する宜野湾市で２万 1995 票を獲得し、仲井眞候補の１万 9066 票に対し約 3000 票も差をつけ、辺野古のある名護市でも、１万 7060 票を獲得し、仲井眞候補の１万 2274 票に対して、5000 票近くの大差をつけた。

このように、最近の県知事選では新基地建設を反対する翁長候補が文字通り圧勝し、辺野古新基地建設を拒絶する民意が極めて明確に表れる結果となった。

イ　なお、県知事選挙の当日に、ＮＨＫが行った出口調査の結果では、新基地建設に反対する人が 67 パーセント、賛成する人が 33 パーセントとなり、反対する人の割合が賛成の約２倍にも達している。

また、投票で最も重視したことは、51 パーセントの人が基地移設問題と答えており、同知事選が新基地建設の賛否を問う選挙であったことが裏付けられている。

(2)　名護市長選

辺野古がある名護市長の選挙においても、新基地に反対の民意が明確に表れている。新基地建設の賛否が最大の争点となった平成 26 年１月 19 日の名護市長選挙では、新基地建設に反対する現職の稲嶺進候補が１万 9839 票を獲得し、賛成する末松文信候補の１万 5684 票に対して 4000 票余りの大差をつけて再選された。

(3)　衆議院議員選挙

平成 26 年 12 月 14 日に行われた衆議院議員選挙では、沖縄県内の小選挙区すべてで、辺野古新基地建設に反対する候補者が当選した。

## 5　辺野古新基地建設断念を求める県民世論

### (1)　「島ぐるみ会議」の声明

平成 27 年２月２日、政財界や労働・市民団体の有志、有識者らでつくる「沖縄『建白書』を実現し未来を拓（ひら）く島ぐるみ会議」の共同代表らが、「辺野古新基地建設工事の中止と現地の闘いへの参加を求める声明」を発表した。

### (2)　５．17 県民大会

平成 27 年５月 17 日、米軍普天間飛行場（沖縄県宜野湾市）の名護市辺野古への県内移設阻止に向けた沖縄県民大会（実行委員会主催）が、那覇市のセルラースタジアムで行われ、約３万 5000 人（実行委発表）が参加した。翁長雄志知事も出席。移設を推進する日米両政府に対して「普天間飛行場の閉鎖・撤去、辺野古の新基地建設を断念するよう強く要求する」との大会決議を採択した。

大会で翁長知事は「県のあらゆる手法を用いて辺野古に新基地は造らせない。日米両政府は『辺野古が唯一の解決策』というが、辺野古の新基地建設を阻止することが普天間問題を唯一解決する政策だ」と主張。さらに「沖縄は自ら基地を提供したことは一度もない。土地を奪っておきながら、普天間飛行場が世界一危険だから『（代替施設も）沖縄が負担せよ』ということが許されるのか。日本の政治の堕落だ」と、政府を強く批判した。

移設反対を訴える活動に充てる「辺野古基金」の共同代表の呉屋守将氏は、寄付総額が 15 日現在で２億円を突破したことを報告。「７割近くが本土からの送金で、オール沖縄の闘いはオールジャパンの闘いに変化している」と、共感が全国に広がっているとアピールした。

また、米国の社会派映画監督、オリバー・ストーン氏の「抑止力

の名の下に建つ巨大な基地は一つのうそだ」などとする移設阻止に支持を表明するメッセージも読み上げられた。

大会決議は「今年は戦後70年で、復帰から43年だが、今も米軍の事件事故に苦しんでいる」と沖縄の戦後史にも言及した。

**(3) 埋立・移設作業に反対し承認取消を支持する世論調査結果**

ア 平成26年8月23日、同24日、琉球新報社と沖縄テレビ放送とが合同で世論調査を行った。政府が米軍普天間飛行場の名護市辺野古移設に向けた海底ボーリング調査を開始したことについて、「移設作業は中止すべきだ」との回答が80・2パーセントに上り、「そのまま進めるべきだ」の19・8パーセントを大きく上回った。安倍政権の姿勢を支持するとの回答は18・6パーセントにとどまり、不支持が81・5パーセントに達した。地元名護市などが反対する中、移設作業を強行する安倍政権に対する反発の広がりが浮き彫りとなった。

仲井眞弘多知事がどう対応すべきかに関しては「埋め立て承認判断を取り消し、計画そのものをやめさせるべきだ」の回答が53・8パーセントと5割を超えた。「作業に協力すべきでなく、少なくとも中断を求めるべきだ」との合計は74・0パーセントで、知事の埋め立て承認に対する批判の強さをうかがわせた。

普天間問題の解決策では、県外・国外移設や無条件閉鎖・撤去を求める意見の合計が79・7パーセントに達した。辺野古移設の支持は10・0パーセント、辺野古以外の県内移設は4・6パーセントにとどまった。

イ 平成27年4月3日から5日にかけて、沖縄タイムスは、菅義偉官房長官の来県に伴い緊急世論調査を実施した。米軍普天間飛行場の名護市辺野古移設に反対し、岩礁破砕許可の取り消しなど

を検討している翁長雄志知事の姿勢を「支持する」と答えた人は83・0パーセントに上り、「支持しない」の13・4パーセントを大きく上回った。辺野古での新基地建設の賛否は「反対」が76・1パーセントで、有効回答数の4分の3以上を占めた。「賛成」は18・2パーセントにとどまった。

仲井眞弘多前知事が埋め立てを承認する直前の平成25年12月に、同社などが実施した世論調査では、辺野古移設への反対が66パーセント、賛成が22パーセントだった。調査手法やサンプル数が異なり単純比較はできないが、翁長県政の発足を受け、県内移設に反対する世論が強まっている傾向も読み取ることができる。

なお、平成25年の調査では、県関係の自民党国会議員や自民党県連を辺野古移設容認に転じさせた安倍晋三政権の姿勢に「納得しない」が71パーセント、「納得する」は18パーセントだった。当時も政権の基地政策に対する県民の評価は厳しかったが、今回の調査では不支持の傾向がさらに強まっている。

ウ　平成27年5月30日、31日に行われた、琉球新報社と沖縄テレビ放送（ＯＴＶ）と合同での、米軍普天間飛行場移設問題に関する県内電話世論調査では、名護市辺野古への移設阻止を前面に掲げ、埋め立て承認についても有識者委員会の提言によって取り消す方針を示している翁長雄志知事の姿勢を77.2パーセントが支持した。県内移設への反対は83.0パーセントとなった。同様の質問を設けた調査では、平成24年5月に辺野古移設反対の意見が88.7パーセントとなったことに次ぎ、同年12月の安倍政権発足以降の本紙調査では最高の値となった。一方で、埋め立てに向けた作業を継続している政府への批判が依然として根強く、県内

全域に広がっていることが明らかとなった。調査は戦後 70 年を迎えたことに合わせて実施した。

仲井眞弘多前知事が承認した名護市辺野古沖の埋め立てについて、翁長雄志知事は県の第三者委員会が承認取り消しを提言すれば、取り消す方針を示している。この知事方針について「大いに支持」が 52.4 パーセント、「どちらかといえば支持」が 24.8 パーセントで、合わせて 77.2 パーセントが支持すると回答した。

## 第５　まとめ

### １　沖縄の過重な米軍基地負担の実態についての総括

沖縄県民は、軍事、戦争、米軍基地の存在のため、70 年余にわたって、運命を翻弄され、米軍基地負担を押し付けられてきた。

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

日本の国土面積のわずか 0.6 パーセントに過ぎない狭い沖縄県に、在日米軍専用施設面積の 73.8 パーセントに及ぶ広大な面積の米軍専用施設が存在している。米軍基地は、県土面積の約 10 パーセントを占め、とりわけ人口や産業が集中する沖縄島においては、約 18 パーセントを米軍基地が占めている。さらに、沖縄周辺には、28 か所の水域と 20 か所の空域が米軍の訓練区域として設定されるなど、陸地だけでなく海、空の使用も制限されている。

米軍基地には、日本国内法令が適用されないものと解釈・運用されており、また、日米地位協定による排他的管理権などの米軍の特権が認められていることから、地方公共団体からすれば、米軍基地の存在とは、自治権の及ばない地域、存在にほかならない。すなわち、県土

面積の約 10 パーセント、沖縄島においては約 18 パーセントにも及ぶ地域について、自治権が奪われていることになり、巨大な自治権の空白地帯となっている。

こうした過重な米軍基地の存在は、都市形成や交通体系の整備並びに産業基盤の整備など地域の振興開発を図る上で大きな障害となっている。街の中心地に基地を持つ沖縄島中部の主要都市では、周辺集落間の交通網が遮断されている。また、米軍基地周辺の住宅・商業地域はゾーニングもされないままスプロール化してできたため、住宅等が密集し、道路整備などが不十分な状況になっている。基地が返還された地域（那覇新都心地域、小禄金城地域、桑江・北前地域）の跡地利用による経済効果をみると、活動による直接的経済効果は約 28 倍と試算されており、米軍基地の存在自体が基地用地の利用により経済効果をあげる機会を喪失させているものであり、米軍基地の存在は沖縄県における健全な経済振興の阻害要因となっている。

また、広大な米軍基地の存在は、県民生活や自然環境に様々な影響を及ぼしており、とりわけ日常的に発生する航空機騒音による基地周辺住民の健康への影響や、戦闘機・ヘリコプター等米軍機の墜落事故及び油脂類・赤土等の流出、実弾演習による山林火災や被弾事故等、米軍基地に起因する事件・事故等による県民生活及び環境への影響が問題となっている。飛行場基地周辺においては、環境省の定める環境基準値を超える違法な航空機騒音が発生しており、地域住人の日常生活及び健康への影響が懸念されている。また、基地周辺の学校では、授業が度々中断されるなど教育面でも影響が出ている。キャンプ・ハンセン演習場では、度重なる実弾演習や、それに伴う山林火災の発生等により、大切な緑が失われ、山肌がむき出しになるなど、かけがえのない自然環境が損なわれている。その他、同演習場では、無数の不

発弾が存在し、その処理には莫大な費用と長い年月を要することが予想される。米軍航空機関連の事故は、復帰後、平成24年12月末現在で540件（うち墜落43件）発生している。航空機事故は、一歩間違えば住民を巻き込む大惨事になりかねないものであり、周辺住民はもとより県民に大きな不安を与えている。平成10年7月にキャンプ・ハンセン内で発生した海兵隊所属のヘリコプター墜落事故をはじめ、平成11年4月には海兵隊所属のヘリコプターが北部訓練所の沖合に墜落する事故（乗員4名死亡）、同年6月にはハリアー機が嘉手納飛行場を離陸後、滑走路に墜落する事故、平成14年8月には嘉手納基地所属の戦闘機が沖縄本島の南約60マイル（約100キロメートル）の海上に墜落する事故、平成16年8月13日には沖縄国際大学構内への海兵隊所属のヘリコプター墜落事故、平成18年1月17日には嘉手納基地所属の戦闘機が嘉手納飛行場から北東へ55マイルの訓練区域内の海上へ墜落する事故、平成20年10月24日には嘉手納飛行場のエアロクラブ所属のセスナ機が名護市真喜屋の畑地に墜落した事故、平成27年8月12日には陸軍の特殊作戦用のH60ヘリコプターがうるま市・伊計島南東約14キロメートルの会場で海軍艦船への着艦に失敗し墜落した事故が発生し、県民に大きな不安と衝撃を与えた。その他、米軍人等による刑法犯罪は、沖縄県警察本部の統計によると、昭和47年の日本復帰から平成24年12月末までに5,801件にのぼり、そのうち凶悪事件が570件、粗暴犯が1,045件も発生するなど、県民の生命、生活及び財産に大きな影響を及ぼしている。

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

本件埋立対象地は、豊かで貴重な自然生態系をなし、希少生物等の生息地として、極めて高い自然環境価値を有する地域である。また、

美しい眺望と静謐さを兼ね備え、良好な大気環境、水環境に恵まれ、この良好な環境はリゾート事業にとっても高い価値を有するものである。本件埋立を遂行することは、辺野古周辺の生態系、海域生物（ウミガメ）、サンゴ類、海草藻類、ジュゴンに重大な悪影響を与えるものであり、また、埋立土砂による外来種の侵入が強く懸念され、航空機騒音・低周波等による被害を住民に生じさせものであり、また、地域計画や観光産業等の経済振興等の地域振興についての深刻な阻害要因をあらたに作出することにほかならない。そして、今日あらたに本格的・恒久的新基地を建設することは、約 70 年前から今日まで沖縄にのみ負担を強いてきた米軍基地をさらに将来にわたって沖縄に固定化することを意味するものである。

そして、圧倒的な県民世論は、沖縄県における米軍基地の縮小を求め、沖縄県に新たな米軍基地を建設することに反対をしている。平成7年 10 月 21 日に8万 5000 人が参加した「基地の整理縮小、地位協定の見直し等を求める県民総決起大会」から平成 27 年5月 17 日に3万 5000 人が参加した県民大会まで、くり返して、基地の整理縮小を求め、新基地に反対する民意を示してきた。平成8年9月8日に実施された県民投票では約 89 パーセントが「日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小」に賛成し、平成9年 12 月 21 日に実施された名護市住民投票では過半数が新基地建設に反対をした。平成 22 年1月 24 日の名護市長選挙、平成 26 年1月 29 日の名護市長選挙では、辺野古新基地建設に反対する稲嶺進候補が当選をした。平成 22 年 11 月 28 日の沖縄県知事選挙では、「日米合意の見直しと普天間基地の県外移設の実現」を強く求めることを公約として掲げた仲井眞弘多候補が当選した。そして、仲井眞前知事による本件埋立承認後の平成 26 年 11 月 16 日に行われた沖縄県知事選挙では、辺野古新基地建設に反対する翁長

雄志候補が、本件埋立承認をした仲井眞弘多候補に 10 万票以上の大差をつけて当選した。平成 26 年 12 月 14 日に行われた衆議院選挙では、沖縄県内の小選挙区のすべてで、辺野古新基地建設に反対する候補が当選している。

2　結論

沖縄県民の民意に反して、在日米軍基地が一極集中する沖縄県に新たに恒久的・本格的基地を建設してさらに将来にわたって沖縄に米軍基地を固定化し、日本国内おける米軍基地の極端な偏在、一地域の著しい過重負担を維持・固定化することは、正義公平の観念、平等原則に反し、地方自治の本旨の保障に悖り、公共の福祉の増進、「国土の均衡ある発展」とその前提となる「健康で文化的な生活環境の確保」という国土利用の基本的理念や環境基本法の「現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献」という目的などに真っ向から反するものであり、不適正且不合理であることは明白である。

# 反　論　書（6）

平成28年4月4日

審査申出人は、国地方係争処理委員会の審査の手続きに関する規則第7条に基づき反論書を提出する。

国地方係争処理委員会　御中

審査申出人代理人弁護士　竹　下　　勇　夫

同　久　保　　以　

同　秀　浦　由紀子

同　亀　山　

同　松　永　和　宏

同　加　藤　

同　仲　西　孝　

本書面においては、沖縄防衛局の示した埋立必要理由には実証的な根拠がなく、埋立の必要性は相対的に高度なものとは認められないものであり、70年余にわたる沖縄への過重な基地負担のさらに将来にわたっての固定化、自然環境・生活環境の破壊や地域振興・経済発展への阻害などの埋立てにより生ずる不利益を正当化するに足りないものであることを明らかにし、もって、今日、沖縄県民の意思に抗って沖縄県内に新基地建設を強行することは、不適正且不合理にほかならないことを明らかにする。

なお、略語等は、特に記載のない限り、審査申出書の例による。

## 目次

第1　埋立必要理由書における説明 .....3
第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 .....5
1　普天間飛行場の返還の必要性と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 .....5
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 .....6
(1)　埋立必要理由書には海兵隊の機能等からの具体的根拠がなんら示されていないこと .....6
(2)　海兵隊の特性・機能について .....8
(3)　「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 .....33

3　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 .....51
(1)　本項において述べること .....51
(2)　埋立必要理由書にいう「抑止力」が無内容であること .....52
(3)　普天間飛行場以外の米軍基地、自衛隊の基地が存在していること
.....57
(4)　小括 .....61
4　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 .....61
5　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 ..63

## 第１　埋立必要理由書における説明

埋立必要理由書は、埋立の動機並びに必要性について、以下のとおり説明している。

記

わが国の周辺地域には、依然として核戦力を含む大規模な軍事力が集中しているとともに、多数の国が軍事力を近代化し、軍事的な活動を活発化させるなど、安全保障環境は一層厳しさを増している。

こうした中、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。

また、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。

普天間飛行場には、米海兵隊の第３海兵機動展開部隊隷下の第１海兵航空団のうち第３６海兵航空群などの部隊が駐留し、ヘリなどによる海兵隊の航空輸送の拠点となっており、同飛行場は米海兵隊の運用上、極めて大きな役割を果たしている。

他方で、同飛行場の周辺に市街地が近接しており、地域の安全、騒

音、交通などの問題から、地域住民から早期の返還が強く要望されており、政府としても、同飛行場の固定化は絶対に避けるべきとの考えであり、同飛行場の危険性を一刻も早く除去することは喫緊の課題であると考えている。

わが国の平和と安全を保つための安全保障体制の確保は、政府の最も重要な施策の一つであり、政府が責任をもって取り組む必要がある。日米両政府は、普天間飛行場の代替施設について、以下の観点を含め多角的に検討を行い、総合的に判断した結果、移設先は辺野古とすることが唯一の有効な解決策であるとの結論に至った。

【国外、県外への移設が適切でないことについて】

・ 中国の軍事力の近代化や活動の活発化など厳しさを増す現在のわが国周辺の安全保障環境 の下、在沖海兵隊を含む在日米軍全体のプレゼンスや抑止力を低下させることはできないこと、特に、在日米軍の中でも唯一、地上戦闘部隊を有している在沖海兵隊は抑止力の一部を構成する重要な要素であること

・潜在的紛争地域に近い又は近すぎない位置が望ましいこと、また、沖縄は戦略的な観点からも地理的優位性を有していること

・米海兵隊は、司令部、陸上・航空・後方支援部隊を組み合わせて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

・普天間飛行場の危険性を早期に除去する必要があり、極力短期間で移設できる案が望ましいこと

【県内では辺野古への移設以外に選択肢がないことについて】

・滑走路を含め、所要の地積が確保できること

・既存の提供施設・区域を活用でき、かつ、その機能を損わないこと

・海兵隊のヘリ部隊と関係する海兵隊の施設等が近くにあること

・移設先の自然・生活環境に最大限配慮できること

また、辺野古への移設にあたっては、空中給油を行う機能や緊急時に多数の航空機を受け入れる機能は県外へ移転することとしており、移転後の基地の規模は現在の半分以下とするなど、着実な負担軽減を図っているところである。

以上のとおり、政府は、普天間飛行場の固定化はあってはならないとの立場から同飛行場の危険性除去が緊急の課題と考えている。現在の日米合意に基づき、移設を着実に実施することで、在日米軍の抑止力を維持しつつ、沖縄の負担軽減を実現することにより、施設・区域の安 定的な使用を確保し、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できることから、本事業は極めて必要性が高いものである。

第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

１　普天間飛行場の返還の必要性と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

本件埋立承認出願は、海兵隊航空基地の建設を目的とするものであ

り、海兵隊航空基地新設の動機は普天間飛行場の返還にあるとされる。

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

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。

**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**

**(1)　埋立必要理由書には海兵隊の機能等からの具体的根拠がなんら示されていないこと**

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

しかし、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。

イ　海兵隊の機能等については、「抑止力等の議論を脇において、海兵隊の機能あるいは効能を考えてみると、言葉は悪いですが、便利屋ということになります。何か困ったときに、きめ細かく、規模も大きいのから小さいの、軍事力を直接行使する一種乱暴なものから、ソフトなものまで、いろんなことをやれるということが、直接的な効能としてあります」[1]、「沖縄の海兵隊の主力部隊（歩兵、砲兵、航空）は六ヵ月のローテーションで米本国から派遣されています。二カ月ほど訓練したあとに長崎県佐世保にある船に乗り、オーストラリア、タイ、フィリピンなどアジア太平洋地域の国ぐにをめぐり、その国ぐにの軍隊と共同訓練し、互いの信頼関係を高めていきます。これら同盟国のチームワークが強いほど、敵対する国は手出しがしにくいだろうと考えられており、これも抑止効果を向上させる大切な作業だといわれています…太平洋地域をぐるぐると巡回し、ときには中東にも出かけていきます。というわけで、海兵隊のホームグランドはアジア太平洋なのです…同盟国との共同訓練、人道支援、災害救援をしっかりと担っていくことで、アジアに安全保障の網を張りめぐらすような活動をおこなっているわけです」[2]などとされている。

そこで、以下、海兵隊、普天間飛行場に配備された航空部隊の実態に即して、普天間飛行場の県外移設等によって機能が損なわ

---

1 柳澤協二ほか「抑止力を問う　元防衛高官と防衛スペシャリスト達との対話」〔山口昇〕（甲Ｄ69）132 頁。

2 屋良朝博「誤解だらけの沖縄・米軍基地」（甲Ｄ48）76 頁。

れるものではないこと及び普天間飛行場に駐留している部隊が沖縄以外に移駐的な意図する地理的必然性が認められないことについて、具体的に述べることとする。

(2) 海兵隊の特性・機能について

ア 埋立必要理由

埋立必要理由書は、「米海兵隊は、司令部、陸上・航空・後方支援部隊を組み合わせて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」としている。

しかし、普天間飛行場の県外移設等によって、なぜ特性・機能が損なわれるのかについては、具体的・実証的根拠は示されておらず、このような埋立必要理由書の記載をもって、「本事業は極めて必要性が高い」と認めることはできない。

イ 海兵隊の任務部隊構成について

上記のとおり、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て一体的に運用する組織構造」の特性・機能の維持を挙げている。

海兵隊の任務は、司令部・地上戦闘部隊・航空戦闘部隊・戦闘

役務支援部隊で編成される海兵空地任務部隊（Marine Air-Ground Task Force／MAGTF：マグタフ）を作戦・運用単位として実施される。MAGTFは、編成規模の大きい順に①海兵機動展開部隊（Marine Expeditionary Force/MEF：メフ、なお「海兵遠征軍」とも訳される。）、②海兵機動展開旅団（Marine Expeditionary Brigade/MEB：メブ、なお「海兵遠征旅団」とも訳される。）及び③海兵機動展開隊（Marine Expeditionary Unit/MEU：ミュー、なお「海兵遠征部隊」とも訳される。）の3段階が存在する[3]。

MEFは、MAGTFのうち最大規模の組織で、本格戦争（パンフレット 11 頁）への対処を役割としており、2万人～9万人規模の兵力で編成される。米国西海岸のカリフォルニア州に第3海兵機動展開部隊（ⅠMEF)、米国東海岸のノース・カロライナ州に第2海兵機動展開部隊（ⅡMEF)、沖縄を中心に第3海兵機動展開部隊（ⅢMEF）といった合計3個の MEF が配備されている。MEBは、大規模な緊急事態（パンフレット11頁）に即応することを役割としており、3000 人～2万人規模の兵力で編成される。現在、3個の MEB があり、そのうち1つは沖縄に配備となっている。MEUは、最も小型の MAGTF であり、1500 人～3000 人規模の兵力で7個編成され、15 日間の継戦能力を有している。

沖縄に駐留する第3海兵機動展開部隊（ⅢMEF：サードメフ）は、「主に、地上部隊の第3海兵師団、航空部隊の第 1 海兵航空

[3] パンフレット（甲Ｄ１）11頁、中矢潤「我が国に必要な水陸両用作戦能力とその運用上の課題」海幹校戦略研究 2012 年 12 月 (2-2) (甲Ｄ73) 等。

団、支援部隊の第3海兵戦務支援群で構成される。第3 海兵師団は、MEF、MEB、MEU などに海兵連隊や砲兵、工兵部隊などの兵力を提供する母体である。第1 海兵航空団は、沖縄の普天間飛行場、キャンプ・フォスター、ハワイのカネオへ・ベイ基地から成り、戦闘ヘリや輸送ヘリ、空中給油機などを装備し、航空戦力を提供している。同じく、沖縄に配備されている第 31 海兵遠征部隊（31MEU）は、上記の各部隊から、歩兵、砲兵、工兵隊、兵站、航空部隊を集結し、15 日間の作戦行動にあたる。展開手段としては、長崎・佐世保に駐留する強襲揚陸艦が沖縄に来てその部隊を搭載し、目的地へ派遣される。1,500 ～ 3,000 人規模の MEU は、民族・宗教紛争やテロリストの鎮圧といった小規模紛争、自然災害などの救援支援、各国との共同訓練など、多岐にわたる任務を遂行する。たとえば、海兵ヘリ中隊が半年以上イラクに派遣されたり、韓国、フィリピン、タイ、オーストラリアで合同訓練を行ったり、台風被災の支援活動のために台湾へ派遣されたりしている［U.S. Marine Corps 2010: 258 — 260, 宜野湾市基地渉外課 2010］。沖縄へ常時駐留しているというより、アジア太平洋地域あるいは中東を含む広範な地域を移動対象とし、積極的に活動している」[4]ものである。

ウ　第 31 海兵機動展開隊（31MEU）について

(ｱ)　中核部隊は 31MEU であること

---

[4] 波照間陽「日本政府による海兵隊抑止力議論の展開と沖縄」早稲田大学琉球・沖縄研究所紀要『琉球・沖縄研究』第4号。海兵隊の機能・実務については屋良朝博「誤解だらけの沖縄・米軍基地」（甲Ｄ48）68～79 頁参照。

海兵隊航空基地を県外等に移設することによる機動性・即応性及び一体性について、先ず具体的に検討されるべきは、第31海兵機動展開隊（以下、「31MEU」という。）についてである。

すなわち、埋立必要理由は、「在日米軍の中でも唯一、地上戦闘部隊を有している在沖海兵隊は抑止力の一部を構成する重要な要素である」とし、第１次回答にも「在沖海兵隊は、在日米軍の中で唯一、地上戦闘部隊を有しており、抑止力の一部を構成する要素として重要である　○沖縄には、一定の初動対応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検討すれば、在日米軍の抑止力は維持される」（20～21頁）とされ、埋立必要理由書と同様の記載となっている。そして、第１次回答にある「一定の初動対処能力を有する海兵隊」について特定するため、沖縄県がした「『一定の初動対応能力を有する海兵隊』について、具体的にご説明頂きたい」という質問に対し、第２次回答は「今回の部隊構成の考え方としては、沖縄に維持される一定の初動対処能力の中核部隊は第31海兵機動展開隊（31MEU）である」（19頁）とし、31MEUが中核部隊であると明確に特定されている。

(ｲ)　機動性・即応性について

前記のとおり、埋立必要理由書は、一体的に運用される組織である海兵隊の特性・機能として、機動性・即応性を挙げているが、普天間飛行場が県外等を移設することによって、なぜ機動性・即応性が損なわれるのかということについて、具体的・実証的な説明はない。

そして、以下に述べるとおり、具体的に検討するならば、普天間飛行場の県外等移設によって、機動性・即応性が損なわれるものではない。

a　水陸両用即応群(ARG)として実任務に行うことについて

MAGTF は、米海軍の水陸両用戦隊（PHIBRON）に搭乗して、実任務を行うことになる。

水陸両用戦隊(PHIBRON)とは、水陸両用作戦を実施する上で、人員及び装備を輸送するための戦術編成であり、通常 4 万トン級の水陸両用強襲揚陸艦(Amphibious Assault Ship: LHA、LHD)1 隻、2 万トン前後のドック型水陸両用輸送艦(Amphibious Transport Dock: LPD)1 隻、1 万トン級のドック型揚陸艦 (Dock Landing Ship: LSD)1 隻の 3 隻で編成され、水陸両用戦隊(PHIBRON)には 1 個の MEU が乗船する[5]。

水陸両用戦隊(PHIBRON)と MEU を合わせたものが水陸両用即応群（Amphibious Ready Group/ARG：アーグ）であり、実任務は ARG として行われることになる。

日本に配備されている揚陸艦は長崎県・佐世保基地の 4 隻であり、積載能力は約 2000 名である。すなわち、MEU 1 個分である。

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

---

[5]中矢潤「我が国に必要な水陸両用作戦能力とその運用上の課題」海幹校戦略研究 2012 年 12 月（2-2）（甲Ｄ73）。

31MEUの平成21年（2009年）の洋上展開をみると、1月27日～大平洋訓練、2月4日～2月17日までタイ訓練、3月25日～3月31日まで韓国訓練、4月16日～4月30日までフィリピン訓練、7月6日～7月26日オーストラリア訓練、8月台風被災の支援活動（台湾）、10月14日～10月20日フィリピン訓練、10月14日～10月20日自然災害の支援活動（インドネシア・フィリピン）、11月韓国訓練を行っている[6]。東日本大震災のあった平成23年（2011年）の活動をみると、2月7日～2月19日タイ訓練、2月27日～3月2日カンボジア訓練、3月12日～4月7日トモダチ作戦（東北）、7月11日～7月29日オーストラリア訓練、10月9日～10月16日能力検証訓練（フィリピン）、10月17日から10月28日フィリピン訓練を行っている[7]。

すなわち、1年のうちの過半の期間は、我が国の領域外で、洋上展開をしているものである。

b　31MEUは長崎県佐世保基地の第11水陸両用戦隊とARGを構成して実任務を行うこと

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

---

[6] 宜野湾市基地渉外課「第31海兵遠征部隊の活動」（06年～現在）。屋良朝博「誤解だらけの沖縄・米軍基地」（甲D48）78頁参照。

[7] 琉球新報平成23年12月31日（甲D61）。

在しても、米海軍の水陸両用戦隊の母港となる海軍基地は存在しない。

揚陸艦は日本本土の長崎県・佐世保基地を母港とするものである。また、揚陸艦に搭載されるAV－８Bハリアー戦闘機は、山口県・岩国飛行場に配備されている。

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。

(b) 普天間飛行場に配備された航空機部隊は、輸送機を中核とするものである。

普天間飛行場の平成25年1月時点での常駐機種は、固定翼機19機（KC-130空中給油兼輸送機15機・C-12作戦支援機1機、UC-35　3機）、ヘリコプター25機（CH-46E中型ヘリ12機・CH-53E大型ヘリ5機、AH-1W軽攻撃ヘリ5機、UH-1Y指揮連絡ヘリ3機）、垂直離着陸機12機（MV-22Bオスプレイ12機）であったが[8]、KC-130空中給油兼輸送機15機は、現在では、山口県・岩国飛行場に完全に移駐をしている。

CH-46E、・CH-53Eは輸送機であり、CH-46Eの後継機であるMV-22Bオスプレイも24名（最大32名）の兵員を輸送することができる輸送機である。なお、MV-22Bオスプレイのキャビンは、最大幅1.80メートル、最大高1.83

8 検証結果報告書（甲Ａ１）20頁。

メートルであるから、水陸両用戦闘車、戦車、装甲車といった戦闘用車両はもとより、2.5トン軍用トラックすら搭載できない。

輸送機の主任務とは、揚陸艦から陸上への輸送（揚陸）である。森本敏元防衛大臣の大臣退任後の著書「オスプレイの謎。その真実」77頁にも「普天間基地に配備されるオスプレイを装備した2個飛行隊（ＶＭＭ）の主任務は、強襲揚陸艦に搭載されて空母機動部隊とともに行動し、強襲着上陸・捜索救難・人道支援・在外民間人救出活動・災害救援などに従事する第31MEU（海兵機動展開隊）に対する航空支援である」とされている。

なお、長い間、航空輸送部隊の中核であった CH－46Eの作戦行動半径は12名搭乗時で約140キロメートルであるが[9]、沖縄島を起点とすると宮古島ですら行動半径外ということになり、強襲揚陸艦に搭載しなければ任務を行えないことは明らかであった[10]。なお、ＭＶ－22オスプレイは輸送機であり、対空砲火などの攻撃に対しては脆弱であるため、戦闘地域での上陸は、戦闘ヘリや攻撃機による支援

---

9　防衛省「ＭＶ－22オスプレイ－米海兵隊の最新鋭の航空機－」（甲Ｅ22）3頁

10 宮城康博・屋良朝博「普天間を封鎖した４日間」〔屋良朝博〕100頁は、「CH46を海兵隊はずっと使い続けていました。この間、沖縄に駐留する最大兵力、日本駐留の半数超を占める海兵隊の行動半径は、何と沖縄本島の周辺だったという事実にはのけぞってしまいます。何度も繰り返しですが、佐世保の艦船に乗ってアジア太平洋地域を巡回するので、沖縄に海兵隊を置けば『抑止力』というのは実にとんちんかんな議論なわけです」と指摘している。

が必要となる。強襲上陸支援任務に運用されるのが戦闘ヘリＡＨ－１であるが[11]、その航続距離は CH－46E と比較してもはるかに短い[12]。なお、普天間飛行場配備部隊とともに揚陸艦に搭載される AV－８ハリアー攻撃機は山口県・岩国基地に配備されている。

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

(c) 普天間飛行場に配備された航空部隊は、31MEU を編成し、強襲揚陸艦に搭載されて、任務を行うものであるが、31MEU が作戦行動する場合は、長崎県・佐世保基地から沖縄に揚陸艦が回航され、そこで普天間飛行場の輸送ヘリ部隊（航空部隊）、陸上部隊、後方支援部隊などから編成された 31MEU を搭乗させて目的地に向かうことになるから、沖縄を出港するまでには一定の日数を要することになる。佐世保の揚陸艦が沖縄を出港するまでに要する時間については、「米海軍によれば、佐世保を緊急出港した揚陸艦は、三一時間の速さで沖縄に到着できるという。ただし、司令部から佐世保の揚陸艦指揮官に出撃命令が発出されたとしても、揚陸艦はすぐに港から出航することはできない。佐世保を出港するのに要する準備時間（乗員や物資の

---

11 稲垣浩「世界最強の軍隊アメリカ海兵隊」（甲Ｄ46）262 頁。
12 双葉社スーパームック「世界最強アメリカ海兵隊のすべて」（甲Ｄ75）62～65 頁。

積込み所要）は、四八時間は要するとされる。また沖縄に到着した揚陸艦に第 31 海兵遠征隊のマリーンや兵器類を搭載するには、二四時間から四八時間を要する」とされる[13]。

以上のとおり、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。

c　洋上展開をしている際の緊急出撃について

31MEU は、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。

東北大震災における「トモダチ作戦」には、31MEU と佐世保の第 11 水陸両用戦隊とで構成される ARG も参加している（以下、トモダチ作戦に参加した ARG を「エセックス ARG」という。）。東日本大震災が発生した 2011 年（平成 23 年）3 月 11 日、エセックス ARG は、カンボジアで演習を終え、

---

[13] 河津幸英「図説アメリカ海兵隊のすべて」（甲Ｄ72）410 頁。

31MEU を搭載した強襲揚陸艦エセックスはマレーシアに寄港し、ドッグ型揚陸艦２隻はインドネシア沖を航行していたが、エセックスは大震災発生から 24 時間以内に日本に向けて出港して日本海でドッグ型揚陸艦と合同した。そして、エセックス ARG は同月 17 日には秋田沿岸に到着し、同月 22 日に青森県の八戸沖からヘリコプターによる救援物資輸送を始めている。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。

なお、３月 11 日に佐世保基地に在泊中であったドッグ型揚陸艦トーチュガは、同月 15 日に北海道苫小牧港に入港し、陸上自衛隊のジープやトレーラー等車両 90 両、陸上自衛隊員約 300 名を搭載し、青森への輸送支援を行っている[14]。この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。

(ｳ) 一体性について

a 日本本土の揚陸艦母港と沖縄は地理的に離れていること

前述したとおり、31MEU は、第 11 水陸両用戦隊の揚陸艦に搭乗し、ARG として一体化して実任務を行うものであるが、

[14]下平拓哉「東日本大震災における日米共同作戦」海幹校戦略研究 2011 年 12 月(1-2)（甲Ｄ62)。

第 11 水陸両用戦隊の母港は日本本土の長崎県・佐世保基地であり、地理的には海を挟んで離れているものである。

海兵航空団の部隊のうち、輸送機である CH-53E 及び MV-22B オスプレイ、AH-1W 軽攻撃ヘリ、UH-1Y 指揮連絡ヘリは普天間飛行場に配備されているが、攻撃機である F/A-18 ホーネット及び AV-8B ハリアー、空中給油機である KC-130J は山口県・岩国飛行場に配備されており、航空機部隊は分散配備されているものである。

したがって、沖縄県外に海兵隊航空基地を移設することにより、一体性が損なわれるという関係にはそもそもない。

b　訓練について

(a)　埋立必要理由は、「平素から日常的に各構成要素が一体となり訓練を行うことで優れた機動力・即応性を保」つとしているが、沖縄に海兵隊航空基地を置かなければ一体性が保たれないとすることに具体的・実証的な根拠は存しないものである。

(b)　31MEU を構成する主力部隊は、米国から沖縄に交代で配備される UDP 派遣（Unit Deployment Program の略で部隊交代計画を意味する。）である。

パンフレット 12 頁には、米本土で約 6 か月の編成解除・展開準備、錬成のための訓練⇒日本（沖縄）での約 6 か月の練度維持のための訓練⇒洋上での約 6 か月の即応体制というローテーションが示されている。第 2 次回答は、「パンフレット 12 頁に示している 6 か月毎の異動は、海兵隊

の部隊展開計画の（UDP）のローテーションの一例を示したものである。例えば、沖縄の第４海兵連隊の歩兵部隊はUDP部隊であると承知しているところ、この部隊の駐留規模は年間を通して変わらないが、その人員は６か月毎にローテーションで入れ替わっているものと認識している」としている。

沖縄にUDP派遣される陸上と航空の海兵隊戦闘部隊は、基本的に18か月／半年区切りの３段階（展開後、展開前、展開のサイクルで回る）の期間によって展開任務を行っている[15]。

第１段階の展開後期間とは、洋上での展開（実任務）終了から米国本土で約６カ月にわたって実施する訓練期間を指す。第１段階は、「部隊は、実任務の展開を終了した後、なお１か月間は有事に備えて即応体制を維持する。その後に、部隊編成を解除し、各部隊がそれぞれ錬成のための訓練を実施する。このなかで各部隊は、米本土の広大な演習場を使い、沖縄の狭い演習場では不可能な総合的な訓練に習熟する」とされる[16]。なお、沖縄では「砲兵や戦車が最大射程で射撃訓練を実施したり、大隊規模を超える諸兵種連合部隊が制限なく機動訓練を行うための広大な演習場を確保できない…したがってUDPの指定部隊は、派遣される前に予め広大な本国の演習場で必要な訓練を熟

15 パンフレット（甲Ｄ１）12頁。
16 河津幸英「図説　アメリカ海兵隊のすべて」（甲Ｄ72）410頁。

してから沖縄に来ている」[17]とされる。

次の第2段階の展開前期間では、「学校教育や練度維持のための訓練を行う。仮にこの期間の後半で沖縄に派遣（前方展開）された部隊は、沖縄県内の演習場において、射撃、警戒、潜入、襲撃等の小部隊による訓練のみにとどめておく。本格演習は、日本本土のキャンプ富士に移動してから近隣にある富士演習場等を利用して、砲兵部隊の機動訓練や榴弾砲の制限のかけられた射撃訓練を行う」とされる[18]。

第3段階の展開期では、「沖縄の演習場での訓練を受けた部隊が、佐世保から沖縄に回航されてくる第7艦隊第11揚陸隊の揚陸艦に乗船する。そして、洋上での即応態勢（多国籍間演習や実任務）に移行する」とされる[19]。なお、31MEUと第11水陸両用戦隊で構成されるARGは、6カ月間常時洋上待機をするのではなく、必要な都度、ARGを編成して洋上展開をするが、「たとえば、海兵ヘリ中隊が半年以上イラクに派遣されたり、韓国、フィリピン、タイ、オーストラリアで合同訓練を行ったり、台風被災の支援活動のために台湾へ派遣されたりしている［U.S. Marine Corps 2010: 258 — 260, 宜野湾市基地渉外課 2010］。沖縄へ常時駐留しているというより、アジア太平洋地域ある

17 河津幸英「図説　アメリカ海兵隊のすべて」（甲D72）405頁。
18 河津幸英「図説　アメリカ海兵隊のすべて」（甲D72）410頁。
19 河津幸英「図説　アメリカ海兵隊のすべて」（甲D72）410頁。

いは中東を含む広範な地域を移動対象とし、積極的に活動している」[20]ものである。

(c) 前述のとおり、31MEUの実任務は、長崎県佐世保基地の第11水陸両用戦隊と一体としてARGを構成して行われるものである。

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。

(d) 以上述べたとおり、統合的な演習は沖縄で行われているものではない。

31MEUは海軍の第11水陸両用戦隊とARGを編成するが、第11水陸両用戦隊は日本本土の長崎県・佐世保基地を母港とするものであり、洋上展開していない時期には、ARGとしての訓練を行うことはできない。

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

たとえば、海兵隊向け専門誌も現役海兵隊員が「司令部（command element）、航空戦闘部（aviation combat

---

[20] 波照間陽「日本政府による海兵隊抑止力議論の展開と沖縄」早稲田大学琉球・沖縄研究所紀要『琉球・沖縄研究』第4号。屋良朝博「誤解だらけの沖縄・米軍基地」（甲D48）75～79頁。

element）及び海兵遠征部隊役務支援群（MEU service support group）は沖縄に配置されているが、揚陸即応は日本本土に、また、大隊上陸チーム（BLT）はキャンプ・ベンドルトンに配置されており、統合演習を行うのは不可能」（ジェイ・ジョーダー米海兵隊２等軍曹「マリン・コー・ガゼット」96.12 月号）と指摘し、また、軍事評論家の田岡俊二氏は沖縄における海兵隊の演習の環境について「輸送ヘリが装甲車など大型貨物を吊り下げて飛ぶ訓練は禁止されている」（田岡俊次「AERA」96.9.16）と指摘している[21]。

また、そもそも UDP 派遣であり、兵員は常に入れ替わっているものである。

以上のとおり、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ものであり、沖縄に海兵隊航空基地を置かないことによって一体性が保たれないとする実証的根拠は存しないものである。

エ　第３海兵機動展開部隊（ⅢMEF）について

(ｱ)　海兵隊等の配備状況

a　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。

---

[21] 大田昌秀「こんな沖縄に誰がした」（甲Ｄ19）、「在沖米軍基地の削減等に関する議論〈要約版〉」（甲Ｄ65）。

このことは、第２次回答においても、「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になる」（19 頁）と明記されている。

b　ⅢMEF は、沖縄県うるま市所在のキャンプ・コートニーに司令部を置いているが、兵力は、国外も含めて分散配置されている。

前泊博盛「沖縄と米軍基地」（甲Ｄ52）181 頁によれば[22]、「第３海兵遠征軍は、沖縄県うるま市キャンプ・コートニーを拠点に、第３海兵師団（キャンプ・コートニー）、第１海兵航空団（沖縄県北谷町キャンプ・瑞慶覧）、第３海兵兵站群（沖縄県浦添市キャンプ・キンザー＝牧港補給基地）などで構成されています…第３海兵遠征軍の主力部隊はハワイにいる第３海兵連隊、普天間飛行場の移設先として注目されている沖縄本島北部の『キャンプ・シュワブ』に駐留する第４海兵連隊と砲兵の第 12 海兵連隊、そして第 31 海兵遠征部隊で、第 31 海兵遠征部隊は非戦闘員の救出作戦や航空機、兵士の戦術的回収、イラクやアフガンなど遠距離の強襲揚陸作戦などの特殊任務を含む多種多様な任務を担う部隊とされています。第３海兵遠征軍の下にある第１海兵航空団の第 36 海兵航空群が、普天間飛行場を拠点とするヘリコプターと空中給油機を中核とする部隊です。同じく第１海兵航空団の下で、戦闘機を中核とする部隊が第 12 海兵航空群で、これは

22　「第３海兵遠征軍」はⅢMEF、「第 31 海兵遠征部隊」は 31MEU である。

山口県の岩国基地を拠点にしています。大型ヘリを中核とする第 24 海兵航空群が、ハワイを拠点にしています。第３海兵兵站群は、整備、補給、輸送、医療、工兵支援などを主任務とする部隊で、拠点のキンザーには、在沖米軍の食料など補給物資が貯蔵・管理されています」とされ、第３海兵兵站群について在日海兵隊 HP では「沖縄、ハワイ、日本本土に点在する隷下部隊に所属する約 6,800 名の海兵隊員と海軍兵から成り、戦闘兵站連隊、後方支援、物資供給、整備、土木工事、医療、歯科治療を行う大隊で構成されています」とされている。

なお、標準的な MEF の定員は約５万人であるが、ⅢMEF の定員は合計で約３万人であり、約６割にすぎない。米本土に所在する２個の MEF がほぼ完全編成であるのに対し、ⅢMEF は主要部隊の３分の１が欠けていることになる。したがって、有事に必要が生じれば、米本土からの増援を得なければ、完全な形とならない[23]。

以上のとおり、ⅢMEF 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、ⅢMEF 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ことになる。この分散配置等が可能であることについては、「分

23 山口昇「日本にとって米海兵隊の意義とは何か？」谷内正太郎編『日本の安全保障と防衛政策』214 頁参照。

散配置がなぜ可能なのかは、有事における部隊運用を理解する必要がある。現在太平洋地域の海兵隊は、沖縄とハワイにほぼ同じ規模の地上・航空・後方支援部隊が配置されている。そして、山口県岩国基地には戦闘機部隊がある。これらを統合する司令部が沖縄にある。この配置・運用で、仮にフィリピンへ作戦展開する事態が起きたとする。沖縄から海兵隊の地上、航空、後方支援の各部隊が現地に急行する。ハワイからも部隊を急派する。規模によってはカリフォルニアからも増派される。そして沖縄の司令部が現地で各部隊と合流し、統合指揮する。このように海兵隊は『現地集合型』の運用を採用しているため、どこへでも迅速な対応が可能である」[24]との説明もなされている。

c　また、MEU の規模を超える海兵隊が紛争地域に展開するための輸送手段という点からも、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にはなりえない。

すなわち、在日米軍の揚陸艦は長崎県・佐世保基地の 4 隻であり、搭載可能兵員数は約 2000 人、すなわち MEU 1 個分にすぎない。

マイク・モチヅキ（ジョージ・ワシントン大学教授）、マイケル・オハンロン（ブルッキングス研究所上席研究員）「沖

---

[24] 屋良朝博「基地問題の実相と構造」島袋純・阿部裕己編『沖縄が問う日本の安全保障』（甲Ｄ24）210 頁。

縄と太平洋における米海兵隊の将来」沖縄県知事公室地域安全政策課調査・研究班編『変化する日米同盟と沖縄の役割』から引用すると、「海兵隊が地域の有事にどのように対応するかを考えることが重要である。たとえば、朝鮮半島で再び紛争が起こったとして、その勃発時点で、沖縄に1万5,000名の海兵隊員がいると仮定しよう。海兵隊員はどうやって朝鮮半島に赴くのか（中略）海兵隊が車両やヘリコプターを含め、その装備の多くまたはすべてを携えて朝鮮半島に赴くとなれば、ことははるかに複雑である。この場合、空輸は非現実的である（重い装備を運搬できる飛行機は台数が比較的少なく、その少ない飛行機を1万 5,000名の海兵隊の移動に限らず多くの目的のために使用しなければならないため）。また、日本に現在停泊している米軍揚艦はわずか4隻（九州の佐世保）にすぎず、それらを合わせた積載能力は海兵隊員約2,000名（第31海兵遠征軍の人員数）分である。このため、1万5,000名の海兵隊員を移動するには、これらの揚陸艦を8回往復させなければならない。20ノットで往復1,500マイルを航海し、出発地と到着地のそれぞれで積み降ろしに2日かかると仮定すると、追加の船舶が米国から到着しない限り、この移動はほぼ2ヶ月を要する非常に遅いプロセスになる。言うまでもなく、米国からの船の到着が必要なら、海兵隊がそもそも沖縄でプロセスを開始することの価値はほとんどない」ことになるとしている。

キ　グアム移転計画が示していること

(ｱ) 海兵隊グアム移転の計画

a 平成18年5月1日の日米安全保障協議委員会において「再編実施のための日米のロードマップ（以下、「再編ロードマップ」という。）が合意された。

その内容は、「約 8000 名の第3海兵機動展開部隊の要員と、その家族約 9000 名は、部隊の一体性を維持するような形で 2014 年までに沖縄からグアムに移転する。移転する部隊は、第3海兵機動展開部隊の指揮部隊、第3海兵師団司令部、第3海兵後方群（戦務支援群から改称）司令部、第1海兵航空団司令部及び第１２海兵連隊司令部を含む」というものである。

b 平成24年4月27日の日米安全保障協議委員会において、再編ロードマップの調整が合意された。

その内容は、先ず、「第3海兵機動展開部隊（ⅢＭＥＦ）の要員の沖縄からグアムへの移転及びその結果として生ずる嘉手納飛行場以南の土地の返還の双方を、普天間飛行場の代替施設に関する進展から切り離すことを決定した」としている。

そして、「米国は、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意図を有する。この見直された態勢により、より高い能力を有する米海兵隊のプレ

ゼンスが各々の場所において確保され、抑止力が強化されるとともに、様々な緊急の事態に対して柔軟かつ迅速な対応を行うことが可能となる。

閣僚は、これらの措置が日本の防衛、そしてアジア太平洋地域全体の平和及び安定に寄与することを確認した。

閣僚は、約 9000 人の米海兵隊の要員がその家族と共に沖縄から日本国外の場所に移転されることを確認した。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こととなる。

閣僚は、沖縄における米海兵隊の最終的なプレゼンスを再編のロードマップに示された水準に従ったものとするとのコミットメントを再確認した。米国政府は、日本国政府に対し、同盟に関するこれまでの協議の例により、沖縄における米海兵隊部隊の組織構成の変更を伝達することとなる。米国は、第３海兵機動展開旅団司令部、第４海兵連隊並びに第３海兵機動展開部隊の航空、陸上及び支援部隊の要素から構成される、機動的な米海兵隊のプレゼンスをグアムに構築するため作業を行っている。グアムには基地維持要員も設置される。グアムにおける米海兵隊の兵力の定員は、約 5000 人になる」というものである。

c　平成 25 年 10 月３日の日米安全保障協議委員会後の共同発表において、米海兵隊部隊の沖縄からグアムへの移転は，

2020年代前半に開始されることが公表された。

(イ) 分散配備をしても一体性が損なわれないとしていること

a 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て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。

そもそも在沖米海兵隊は現状においても分散配置されているものであるが、グアム移転を進めた場合には更に分散されることになり、埋立必要理由の論拠は成り立ちえないことは明らかである。

b とりわけ、注目すべきは、平成24年4月27日の日米安全保障協議委員会において、グアム移転部隊の中に、沖縄に唯一存在する歩兵連隊である第4海兵連隊が含まれたことである。

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ものである。

そして、このように分散されることによって抑止力が低下するどころか、「この見直された態勢により、より高い能力を有する米海兵隊のプレゼンスが各々の場所において確保され、抑止力が強化されるとともに、様々な緊急の事態に対して柔軟かつ迅速な対応を行うことが可能となる。閣僚は、これらの措置が日本の防衛、そしてアジア太平洋地域全体の平和及び安定に寄与することを確認した」としているのであり、分散配置により一体性が保てないという論理は完全に否定をされている。

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なければならないという地理的必然性は認められない。

なお、第４海兵連隊のグアムへの移転計画については、「グアムに移転する部隊としてキャンプ・シュワブの第四海兵連隊が明記されているではないか。あれほど『抑止力』を理由に実戦部隊のグアム移転を『できない』と言い続けた日本政府があっさり方向転換したのである（中略）沖縄に残る実戦部隊は、第三一海兵遠征隊（31MEU）と第一二砲兵連隊のみとなる。31MEU は即応部隊であり、強襲揚陸艦に乗って太平洋を巡回訓練しており、沖縄にいるのは年に二、三か月程度。また第一二砲兵連隊は日本本土での実弾射撃訓練のため、やはり沖縄には年二、三か月ほどしかいない。主力の第四海兵連隊がグアム移転するのだから、日本政府のいう『抑止力』は限りなく弱体化することになる。それでも日本政府が米側の要求を丸飲みしたのは、最初から沖縄の海兵隊を『抑止力』とは考えていないことの証拠であろう」[25]、「この再編見直しで注目をされるのは、グアム移転部隊の中に、地上戦闘兵力の基軸である『第四海兵連隊』（キャンプ・ハンセン）が含まれたことだ。第四海兵連隊は沖縄に唯一存在する

---

25 半田滋「日米の盲目的な主従関係が招く沖縄支配」新外交イニシアティブ編『虚像の抑止力』（甲Ｄ68）84 頁。

歩兵連隊であり、沖縄海兵隊の中軸だ。かつて沖縄には二個連隊を配備していたが。一九九〇年代初頭の国防費削減によって一個連隊まるごとを解体させたため、第四海兵連隊が唯一沖縄に残る実戦兵力となった。この兵力移転によって沖縄海兵隊は紛争対応の兵員規模ではなくなった。日本政府の『抑止力の維持』という言葉がますます空疎となってしまった」[26]、「2012年の米軍再編計画見直しで、在沖海兵隊は戦闘部隊の9千人がグアムなど海外に移転する。われわれは普天間を県外に移設できない理由について、『沖縄の兵士を輸送する必要がある』と説明されてきた。しかし、再編後、沖縄に残るのは31海兵遠征部隊（約2千人程度）だ。飛行部隊はどこで行動するのか。沖縄に残る部隊に必要な回転翼機はせいぜい数機。新たな基地建設は必要なのか」[27]などの指摘もなされている。

C　なお、船橋洋一「同盟漂流」367頁以下には、平成9年（1997年）2月に、統合幕僚会議長と防衛局長が、橋本（当時）首相にブリーフィングをし、「平たく言えば『現在沖縄にいる一万八〇〇〇人の海兵隊は最小単位であり、これ以上は分けられない。それでも分けよ、というのは置くか、置かないかの議論をするようなものだ』との主張」をしたとされている。このような事実があったとするならば、そこで主張された内

[26] 屋良朝博「在沖米軍の存在理由」新外交イニシアティブ編『虚像の抑止力』（甲D68）212頁。
[27] ダニエル・スナイダー米スタンフォード大アジア太平洋研究センター副所長。琉球新報平成25年12月31日。

容は、グアム移転計画により否定されたことになる。

**(3) 「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**

ア　埋立必要理由書

埋立必要理由書には「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」とされている。

しかし、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、情緒的に不安をあおっているだけの無内容な主張である。

かえって、具体的に検討をするならば、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。

ア　海兵隊基地としての沖縄の地理的優位性は認められないこと

(ｱ) 前述したとおり、日本に配備された海兵隊が実任務を行う際には、長崎県・佐世保基地を母港とする揚陸艦に搭乗して任務

につくものであり、１年のうちの半分以上の期間は洋上展開をしているものである。

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

31MEU は、アジア太平洋地域の同盟国をめぐり、同盟国との共同訓練、人道支援、災害救援活動を行うことで、同盟国との信頼関係をかい醸成する活動を行い、その存在を示しているものあるから、前述したとおり、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。

(ｲ) 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。

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

一般的な安保効用論や抑止論ではなく、現職の自衛官が軍事的観点から沖縄に海兵隊駐留が必要と論じたものとして注目された論文が、山口昇「沖縄の海兵隊はなぜ必要か？軍事的側

面の検討」である[28]。船橋洋一「同盟漂流」368頁は、「防衛庁・統合幕僚会議の『海兵隊擁護論』をさらに詳細に展開したのが山口昇陸上幕僚監部防衛調整官ら知米派の中堅制服組であった」としている。船橋洋一「同盟漂流」（368頁以下）から山口昇氏の論文の要約を引用すると、「▽沖縄の戦略的重要性は朝鮮半島不測事態発生の際、必要であり、またそうした事態を防止する上で役に立っている。▽朝鮮半島有事の際は、沖縄から韓国に向けて二五〇回の空輸（片道行程約一時間半）により戦闘部隊を展開させることができる。有事では、前方展開部隊の地理的位置は決定的な要因となる[29]。▽沖縄に駐留する31MEUは、常時作戦可能な即応上陸部隊としての任務を持っている。これを常時洋上に維持するためには、戦闘部隊をローテーションさせ、即応性維持のための訓練を行い、部隊に兵站支援を与える機能が欠かせない。そのためにも地域内に上級司令部が必要である。▽非戦闘員の救出では、海空のみのプレゼンスでは

---

28 同論文に対する詳細な批判に、植村秀樹「海兵隊沖縄駐留論の再検討」流通經濟大學論集 34(4), 2000（甲D50）がある。山口昇氏の近時の論稿等に、山口昇「日本にとって米海兵隊の意義とは何か？」谷内正太郎編『日本の安全保障と防衛政策』、柳澤協二ほか『抑止力を問う一元政府高官とスペシャリスト達の対話』〔山口昇〕（甲D69）、翁長雄志・寺島実郎・佐藤優・山口昇「沖縄と本土」〔山口昇〕がある。マイク・モチヅキ「抑止力と在沖海兵隊」新外交イニシアティブ編『虚像の抑止力』（甲D68）は、山口昇氏の見解を批判的に検討している。

29 この論旨に対する批判としては前注植村秀樹。前述のマイク・モチヅキ（ジョージ・ワシントン大学教授）、マイケル・オハンロン（ブルッキングス研究所上席研究員）「沖縄と太平洋における米海兵隊の将来」沖縄県知事公室地域安全政策課調査・研究班編『変化する日米同盟と沖縄の役割』（甲D70）も、航空機による輸送の非現実性を指摘している。

不十分である。陸上で避難する市民を守り、誘導し、収容し、統制する艦隊同行の陸上戦闘能力が要る。これは近隣に駐留する海兵隊により効果的に行うことができる。▽海兵隊のような地上戦力は、軽快に展開、撤収を行うことができる海空部隊と異なり、一旦投入すれば、撤収は容易ではなく、またそれ故に投入に際して重大な決断を要する。朝鮮半島統一後、在韓米軍の駐留は難しい状況が生まれることを考えた場合、沖縄の海兵隊は地域唯一の陸上部隊となり、米国のコミットメントを確かにする上で、現在以上に重要な役割を果たすことになるだろう。▽沖縄のⅢMEF の一九九二年のバングラデシュ自然災害での救援活動や沖縄の 31MEU の一九九六年の災害救援、人道支援の米ロ共同訓練など、海兵隊の新たな任務が増えている。将来、米海兵隊と自衛隊、中国人民解放軍を含む災害・人道支援訓練が定期的にできれば信頼醸成措置は大いに進展するだろう」としている。

これらの理由は、日本に海兵隊が駐留すべきとする根拠となっても、日本の国内で沖縄に海兵隊が駐留しなければならないことの根拠とはなりえないものである。むしろ、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。例えば、沖縄―ソウル間は約 1260 キロメートルであるのに対し、福岡―ソウル間は約 534 キロメートル、熊本―ソウル間は約 620 キロメートルである。

また、船橋洋一「同盟漂流」369 頁は、「山口も、朝鮮半島統

一後は、オーストラリア、東南アジア、ハワイへの移転も『考慮さるべきオプション』となること、また技術革新による戦略空輸の著しい進歩、あるいは海上輸送の著しい高速化などが実現すれば『米本土からでも同様の役割を果たすことが可能になるかもしれない』と見る。ただ、問題はその可能性である。海兵隊とともに行動する第七艦隊の主力が日本を母港としている以上、海兵隊が第七艦隊と遠く隔絶した地域に駐留することは作戦上の問題を引き起こすだろうと指摘する」としている。

しかし、ここに示されているのは、日本に海兵隊駐留が必要であるとの主張の論拠であり、沖縄への駐留の根拠となるものではない。「沖縄の海兵隊」が現に有している機能に対する評価であり、「沖縄に海兵隊」が駐留しなければならないことの論拠ではない。

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・横須賀基地と長崎県・佐世保基地であり、沖縄の海兵隊との関係でいうならば、海兵隊を搭載する揚陸艦の母港は、長崎県・佐世保基地である。したがって、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。

実際、同論文においても、「本稿は、海兵隊の他地域への移転や、在沖海兵隊の規模縮小を無条件に否定するものではない。論理的にいえば、日本本土への移転は選択肢であり得る」とされている。

また、山口昇氏は、2010年（平成22年）に出版された元防衛官僚柳沢協二氏との対談（柳澤協二ほか「抑止力を問う一元防衛高官と防衛スペシャリスト達との対話」（甲D69）144頁）においても、海兵隊の沖縄駐留は必然でないことを認めている。すなわち、「〔柳澤〕　現に沖縄に存在する海兵隊をどうするかという議論の立て方だから、いま日本でやられているような場所選びの議論にならざるをえないのです。しかし、軍事的に、あるいは論理的に考えていくと、少なくとも沖縄でなければならないということにはならないと思う。まあ、だいたいこの辺にというのは言えるけれども、沖縄でなければならないというのは、本来なかなか説明するのはむずかしい。」「〔山口〕　理論的には、ハワイ、あるいはグアムとハワイだけでもいいのです。ただし、そこにいる海兵隊から得られるもの、享受できるものが、ちゃんと保障されるかどうかというコミットメントに関しては、日本が基地を提供しているか否かということは問題になります」としている。この山口氏の発言も、日本が海兵隊にコミットすること、基地貸与という形でコミットすることが必要としているものであり、日本国内で沖縄に海兵隊が駐留しなければならないとする論拠にはなりえないものである。

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

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

ａ　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、朝鮮半島と台湾海峡の双方との距離を考えても、例えば、九州と比較して沖縄に有利性があるとは言えない。検証結果報告書が、「地理的位置関係を素直に見る限り，沖縄からソウルは 1260km，沖縄から台北は 630km の距離にあり，一方，例えば九州の熊本からソウルは 620km，熊本から台北は 1240km であるから（防衛省第１次回答書・平成 23 年 12 月 19 日），地理的位置関係で台湾海峡と朝鮮半島への距離をみた場合，沖縄より熊本の方が地理的に優れていると見るのが事実に沿うものと言える。なお，沖縄県は，第１次質問書をもって，防衛省に対し，何故日本の中で 沖縄におく必要があるのか，すなわち本土に配備した場合との比較における 沖縄配備の優位性について質問をしているが，国からは具体的な回答はなされていない」[30]としているとおり、海兵隊基地について、沖縄が地理的優位性を有するとする具体的・実証的根拠は一切示されていないものである。

さらに、本件で問題とされているのは、あくまでも海兵隊である。「一般世論の中には『尖閣諸島は中国の船がきて乗っ取るかもしれない』『中国と戦争になったらどうするんだ』という意見も少なくないかもしれません。『もし、海兵隊が撤退

30 検証結果報告書（甲Ａ１）26 頁。屋良朝博「誤解だらけの沖縄・米軍基地」（甲Ｄ48）23～25 頁参照。

したら中国に間違ったシグナルを送ることになる』と。」との問いに対して、ジョージ・ワシントン大学のマイク・モチヅキ教授は、「中国から見れば、琉球列島の存在は、すなわち第一列島線の一部です。ただし、その時に対峙する米軍は空軍と海軍の潜水艦であって、海兵隊ではありません。だから、『海兵隊がいなくなると不安だ』という日本国民の意識は間違っています」と答えている[31]。戦略予算評価センター（ＣＳＢＡ）のアンドリュー・クレピネビッチ氏[32]は、「沖縄にも駐留する海兵隊は強行突破が特性です。南シナ海の島の領有権をめぐって多くの国が争った場合に、ある島を占拠するなどの任務では役立ちます。しかし、今後一〇～一五年の間に仮に中国との武力衝突が起きたと想定したシナリオでは、海兵隊は大きな役割を果たすとは考えにくい。海兵隊は、この種の大規模紛争では大きな変化を生む存在ではありません。エアシーバトル[33]も、第一には海軍と空軍の任務です」としている[34]。また、ダニエル・スナイダー米スタンフォード大

---

31 新外交イニシアティブ編「虚像の抑止力」（甲Ｄ68）135 頁。

32 元陸軍中佐。ネット評価室を退任後 CSBA を設立し、理事長を務めている。Revolution in Military Affairs(RMA)の研究に携わり、統合エア・シー・バトル構想（Joint AirSea Battle Concept：JASBC）の提唱者とされる。

33 平成 22 年（2010 年）の「４年毎の国防計画見直し」（QDR：Quadrennial Defense Review）で登場した戦略構想である。QDR2010 は名指しを避けているが、中国に対する軍事戦略そのものであると目されている（木内啓人「統合エア・シー・バトル構想の背景と目的」海幹校戦略研究 2011 年 12 月(1-2)等）。

34 平成 22 年５月４日朝日新聞。屋良朝博「誤解だらけの沖縄・米軍基地」（甲Ｄ48）53 頁以下。

アジア太平洋研究センター副署長は、「中国などに誤ったシグナルを送るべきではない。だが抑止力のシグナルを送る場所が沖縄だけである理由などない。重要なのは地上部隊（海兵隊）より海軍力、空軍力だ。例えば横須賀（神奈川県）などにオハイオ級巡航ミサイル潜水艦、または三沢（青森県）などにＦ22 やＦ35 などの最新鋭戦闘機を配備すれば、在日米軍の抑止力は高まり、在沖海兵隊は大幅に削減できる」としている[35]。後に防衛大臣となる森本敏氏は、野村総合研究所主任研究員であったときに、「もともと台湾海峡など、中国周辺に海兵隊が投入される可能性は極めて低い」としていた[36]。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。

b　なお、中国との関係については、次のような指摘もなされている。

山口昇防衛大学教授と元防衛官僚の柳澤協二氏との対談[37]では、「〔山口〕　本来の意味での抑止が必要だというのは、アメリカとロシア、あるいは核兵器を持っている国同士、あるいは本当に角突き合わせている南北朝鮮とか、そういったところだけです。中国が台頭してくると言っても、中国を脅威にしてはならないのですから、脅威でもなく敵でもない相手に対する『抑止』ということの意味は大きくありません。

---

35 平成 25 年 12 月 31 日琉球新報。

36 船橋洋一「同盟漂流」358 頁より引用。

37 柳澤協二ほか「抑止力を問う　元防衛高官と防衛スペシャリスト達との対話」〔山口昇・柳澤協二〕（甲Ｄ69）153 頁。

だから、抑止するとか、されないとか、冷戦時代の概念を便利に使うのはやめて、言葉の使い方を考えた方がいいと思います。」「〔柳澤〕　例えば脅威という言葉。中国が脅威かというと、昔ソ連が冷戦時代の脅威であったという意味では、脅威じゃないのですね。」「〔山口〕　脅威にしては駄目なのですね。いま脅威ではないし、これからも、そうしては駄目です」「〔柳澤〕　しかし、あんな自己中心的で、力をつけてくるという国は信用できるかという部分もある。でも、脅威というのはお互いに、細い橋の上を向かい合って走っていて、どちらかが落ちなければ済まないような対決状況の話だと思います」「それを脅威と表現するなら、中国は違う。中国とは同じ方向に向かい合っていて、満員電車から出ようとしているときに、自分が先に行こうとして足を踏んだりとか、肩がぶつかったりだとか、そういう関係だと思うのです」とされている。

(オ)　埋立必要理由書には「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」とされ、審査請求書・執行停止申立書にも「海上輸送のシーレーンにも近い」とされている。

埋立必要理由書において、シーレーンという語は定義づけられていないが、我が国においては、鈴木内閣が 1000 海里シーレーン防衛を約束し、その後の中曽根内閣が、シーレーン防衛について、①日本列島の地勢的な位置付けを、ソ連のバックファイア爆撃機(Tu-22)の侵入に対して防波堤となる「不沈空母」の存在にすること、②日本列島を取り巻く海峡（宗谷海峡・津

軽海峡・対馬海峡）について完全な支配権を保持すること、③ソ連潜水艦やその他の海軍艦艇による通航を許さないこと、④太平洋の防衛圏を数百海里拡大し、グアム-東京および台湾海峡-大阪を結ぶシーレーンの確立をなすこと、という基本方針を定めたが、冷戦構造崩壊後においても、グアム-東京および台湾海峡-大阪を結ぶ航路帯辺りを念頭においていることに変わりはないのであろう。

この東京や大阪に至るシーレーンには、当然に、九州、四国、本州も沿っているものである。

そして、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。

また、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。普天間飛行場に配備された輸送ヘリ部隊であり、シーレーンを根拠に沖縄の地理的優位性を持ち出すことは意味をなさない。

イ　海兵隊基地としては優位ではない地理的条件

(ア)　揚陸艦母港がないこと及び広大な演習場がないこと

再三述べてきたとおり、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（かつては県道を封鎖して行っていた)、広大な演習場がない沖縄では訓練に制限があり、沖縄に駐留する第３海兵師団第 12 海兵連隊による実弾砲撃演習は、現在、矢臼別演習場（北海道)、王城寺原演習場（宮城県)、東富士演習場（静岡県)、日出生台演習場（大分県）の５ヵ所の演習場で行われている。

揚陸艦の母港もなく、広大な演習場がない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い難いものであり、前述のとおり、海兵隊員からも沖縄に海兵隊基地を置くことの不合理性は指摘されてきたものである。

(ｲ) 狭隘な県土に既に基地が集中していること

ａ 沖縄に海兵隊が移駐した1950年代後半において、すでに、沖縄への基地集中は軍事的合理性を欠いていることが指摘をされていた。

ナッシュ・レポートは、在沖米軍基地について、「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。また重要な軍事施設が小さな島に密集しているが、『限られた地対空・対戦防衛能力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。さらなる沖縄への展開はこの状況を悪化させるだけだ』。沖縄本島内での『適切な分散は不可能であり、他の極東地域に部隊や施設を移すことを除いて、この脆弱性を近い将来に大きく低下させることは困難』だった」との認識を示し、「更なる柔軟性の確保と適切な分散のために、適当な部隊を他の極東地域に徐々に移動することを検討する」よう勧告していた。

1967年（昭和42年）には、沖縄が中国の核ミサイルの射程内に入ったため、米軍が沖縄基地を廃棄し、射程外のマリアナ諸島への移転計画を考慮しているとの報道がなされた。

1997年（平成9年）に竹澤勝美防衛庁長官官房長（当時）は、冷戦後のロシアのアンドレイ・コズイレフ外相の「旧ソ連には、日本のみの侵攻計画は全くなかった。米ソの核戦争が勃発したときには、横須賀、佐世保、嘉手納、三沢などの米軍基地を標的としていた」との発言を紹介し、「米ソ戦に巻き込まれる危険」があったと述べている 。

2004年（平成16年）には、カート・キャンベル氏（クリントン政権下で国防副次官補。2009～2013 年まで国務次官補）は、沖縄の現状を「Too many eggs in a basket（カゴに卵を詰め過ぎ）」と表現し、軍事機能が集中する沖縄は敵の攻撃に対して防御が難しいと指摘、危険の分散という意味で海兵隊の移転を唱えていた。

2014年（平成26年）12月8日の朝日新聞には、ジョゼフ・ナイ元国防次官補が、「中国の弾道ミサイル能力向上に伴い、

固定化された基地の脆弱性を検討する必要がでてきた。卵を１つのかごに入れておけば（すべて割れる）リスクが増す」と指摘し、在日米軍基地の７割超が沖縄に集中していることは、対中国の軍事戦略上、リスクになりつつあるとの見方を示したとの記事が掲載された[38]。

以上のように、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。

b　基地が存在することは攻撃の対象となるということは、軍事的に脆弱性という文脈で語られるが、基地所在地の住民にとっては、基地あるが故の危険性にほかならない。

基地を置くということは、同時に、攻撃の対象となるということである。沖縄が日米の地上戦の激戦地となった理由も旧日本陸軍の第32軍の沖縄配備が要因とされており、また、原爆が投下された広島、長崎、第二の原爆投下候補地であった北九州の小倉も、軍事基地と軍事拠点、軍需産業の集積地であったことが投下先に選ばれた理由とされている 。

1950年代において、すでに米軍は、「中ソとの戦争になった場合、敵がわれわれの飛行場に対して奇襲攻撃などの行動をとる可能性がきわめて高く、それはわれわれの原爆が持つ力に大きな打撃を与えうる。横田や嘉手納は中型爆撃部隊で満杯であるから、敵（とりわけ共産中国）の格好の攻撃目標となろう」、「ソ連との戦争になった場合、極東において初期の軍事目標となる可能性が最も高いのは、ソビエトにとって

[38] 朝日新聞平成26年12月8日（甲Ｄ13）。

死活的な重要性をもつ諸施設を攻撃し得る米空軍ならびに米海軍の基地区域の破壊である」との懸念、不安を表明し、基地の脆弱性は真剣に議論されていた 。

ナッシュ・レポートが基地の脆弱性という面から沖縄からの基地分散を勧告していたのと同じ時期である 1957 年（昭和 32 年）の立法院決議では「一旦有事の際に八十万県民が直接攻撃の標的」となるのであるから「この基地が実際に役立つ時期は、即ち全県民死滅の時である」として新規接収と地対空ミサイル基地に対する反対を表明していた。

ウ　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こと

(ｱ)　森本敏防衛大臣

a　森本敏（当時）防衛大臣は、2012 年（平成 24 年）12 月 25 日の退任前の防衛大臣記者会見において、「普天間の辺野古移設は地政学的に沖縄に必要だから辺野古なのか、それとも本土や国外に受入れるところがないから辺野古なのか」との質問に対して、「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。というのが私の考え方です」と答え、普天間飛行場の県外移設は可能だとしている[39]。

この発言について、検証結果報告書は、「森本元防衛大臣

[39] 検証結結果報告書（甲Ａ１）27 頁。なお、防衛省・自衛隊 HP に全文が掲載されている。

は，『安全保障の専門家』として，民間人として初めて防衛大臣に就任した人物であり，同人が『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』等と発言した事実は本件審査においても注視すべきものである」[40]としている。

b　森本敏（当時）防衛大臣は、就任時の会見においても、沖縄の地理的必然性がないことを認めていたものである。

平成24年（2012年）6月4日の就任時の防衛大臣記者会見において、2010年（平成22年）のシンポジウムで「『海兵隊が沖縄にいなければ抑止力を発揮しない』という理論は破綻している」と発言をしていたことについて質問を受け、「海兵隊が日本に何故いるのかということを、軍事的な側面から考えると、海兵隊が単独で活動するということでは必ずしもなく、いわば海兵隊の戦闘部隊は主として揚陸艦に乗って、空母機動部隊の一要素を占めながら、海兵隊と海軍の統合作戦の任務に就くという活動をし、そのことによって、日本の安全にとって抑止力になっているということです。それを客観的に見ると、沖縄県の中にいなければ抑止力にならない、例えば、あまり例はよろしくないですが、鹿児島県の中にいたら抑止力にならない、そういう理屈は軍事的合理性を持っていないと思います。つまり、いわゆる沖縄の海兵隊の飛行部隊を戦闘部隊と完全に切り離すというのは不合理ですので、全部を、全部をというのはこの場合司令部であり、飛

40 検証結果報告書（甲Ａ１）27頁。

行部隊であり、戦闘部隊であり、後方部隊であり、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、海兵隊の訓練ができ、飛行場もあり、後方部隊もあり、司令部もあ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ところに、日米両国政府が落ち着いたわけで、そういう意味で私は、今の方策がベストであると考えているわけです」と発言している[41]。

なお 2010 年（平成 22 年）のシンポジウムで「『海兵隊が沖縄にいなければ抑止力を発揮しない』という理論は破綻している」と発言をした経緯は、次のようなものであった。沖縄タイムス社主催のシンポジウムに出席した森本敏（当時）拓殖大学教授は、「海兵隊はなぜ沖縄かという問題があります」との司会者の質問に対して、「米軍がどう考えているかが問題。沖縄の海兵隊は中東や太平洋など広大な地域に展開できる重要な戦略的根拠基地と位置付けられている。ハワイ、グアム、沖縄の三角拠点で、アジア、太平洋のどこにでも戦力は発揮できる。」「それを踏まえたうえで沖縄でなければならないかと言えばノーだ。軍事的には日本国内であれば良い。政治的

41 屋良朝博「誤解だらけの沖縄・米軍基地」（甲Ｄ48）。防衛省・自衛隊 HP に会見の全文が掲載されている。

にできないから官僚が道をふさいでいるだけ。実弾射撃や市街戦などトータルな主要能力を持った基地を国内に移すことができない。これからは自衛隊と米軍が相互に基地を使用するべきで、そのプロセスのなかで減らしていくことができるだろう」と回答したところ、他のパネリストから「政治的に沖縄に基地を残してもいいということか」とたずねられ、「歴史的経緯の中で沖縄に引き受けてもらって日本本土の安全を担保してきた。沖縄の基地は天地がひっくり返るくらいに厄介な仕事で、役人は次の人に任せるということをやってきた。（中略）沖縄になければ抑止力を発揮できないというのは破綻していると思う」と発言したものであった[42]。

また、森本敏氏は、かつて野村総合研究所主任研究員であったときには、「在沖海兵隊の役割は、むしろ本土やアジア太平洋の他の地域から展開してくる部隊を受け入れ、訓練し、作戦に必要な体制を整えることにある。そうであれば、沖縄に常駐する必要はない。東アジア地域に比較的近いオーストラリアやグアム島などから沖縄に展開しても、即応性は損なわれないはずだ」としていた。

(イ) 中谷元・元防衛庁長官（現防衛大臣）

中谷防衛大臣（防衛大学校卒業、元陸上自衛官）は、平成13年4月から平成14年9月にかけて防衛庁長官を務め、2014年（平成26年）12月24日に防衛大臣に任命されたものであるが、防衛大臣任命の数か月前である同年3月に行わ

42 屋良朝博「誤解だらけの沖縄・米軍基地」（甲D48）93頁。

れたインタビュー[43]に対し、「できるだけ日本各地に分散できるところがないのかなと探していますけれど、理解をしてくれる自治体があれば移転できますけれど、『米軍反対』とかいうところが多くて、なかなか米軍基地の移転が進まないということで、沖縄に集中しているというのが現実なんですね。九州とか北海道とかそういうところにもお願いはしています」と答え、海兵隊基地の県外分散は可能であることを明言している。

### 3　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

#### (1)　本項において述べること

埋立必要理由書は、上記のとおり、「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」、「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」などと、在日米軍全体や在沖海兵隊の抑止力が挙げられている。

しかし、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。

---

43　甲Ｄ12。「BOKUmedia（ぼくメディア）」代表の学生によるインタビュー。インタビューの動画は、インターネット上で公開されている。
https://www.youtube.com/watch?v=hjA9xI8jJGw

普天間飛行場の県外等移設を求めることは、安保条約に基づく在日米軍の駐留を否定するではないし、また、海兵隊の意義を否定するものでもない。

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。

そして、前述したとおり、普天間飛行場の県外等移設ができないとする埋立必要理由について、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ものであり、かえって、普天間飛行場に配備された部隊の運用や果たしている機能等を具体的事実に基づいて実証的に検討をすれば、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なのである。

以下、「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の不適切さを指摘しておくこととする。

**(2)　埋立必要理由書にいう「抑止力」が無内容であること**

ア　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ものである。

イ　平成 22 年６月８日の政府答弁書では、「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」としてい

る。この答弁書における定義だけを見るならば、軍事的且冷戦構造下での核抑止力概念のような限定的な意味で用いているかのようであるが、実際には、日本政府は「抑止力」という語を無限定に広範に用いており、このような日本政府の「抑止力」という言葉の使い方については、安全保障論・防衛政策の専門家らからも疑問が示されている。

例えば、道下徳成政策研究大学院大学准教授は、「日本は、安全保障の議論をあまりしていなかったので、言葉だけ輸入して、独特の定義やニュアンスを持った言葉にしてしまった。いまもそのままなので、特に政府文書の中の抑止力という言葉は正直、古色蒼然とした内容になってしまっている。しかも困ったことに場所によって意味内容が違うこともあるのです。政府答弁書の引用をされましたが、『耐え難い損害を与える』というのも、色々な側面があります。たとえば、抑止力の重要な分類の仕方として、拒否的抑止と懲罰的抑止というものがあります。拒否的抑止というのは、私を攻撃しても、私はそれをストップする能力があるから、やっても無駄だからやるなというものです。一方、懲罰的抑止というのは、私を攻撃したら、私は死ぬかもしれないが、お前も刺して殺して死ぬ、だから、死にたくなかったら攻撃するな、そういう抑止なのです。政府答弁書の書き方は、何に対して『耐え難い損害を与える』のかをハッキリさせていない。通常、『耐え難い損害を与える』というと、懲罰的抑止のことを指すわけですが、そうすると、例えば、アメリカの海兵隊は核を運用するわけではないし、敵の都市や産業を攻撃するわけではないので、懲罰的抑

止という話にはならないのです。その辺のコンセプトがちゃんと整理されないまま使われているのですね」[44]としている。

また、山口昇国際大学教授（元陸上自衛隊研究本部長）は、「そもそも抑止力というのは、冷戦的な文脈の中で生まれた概念です。相互確証的破壊と呼ばれましたが、要するにソ連もアメリカも1発でも撃ったら、全面的な報復を受け、自分も人口の 30 パーセントとか、産業基盤の半分近くを失うという、とんでもない恐怖を共有することによって戦争が起きることを防止するということです。英語の deter は、ぎょっとさせるという意味ですが、そのことによって紛争が起きるのを防ぐというのが、本来の意味ですね。それば、日本語にすると、『抑止』という何となくふんわりとした意味でとらえられてしまいます。これから『抑止』という用語を、このようなきれいな言葉として使うのであれば意味がある。deter の語源である恐怖ということから離れて、未然に防止するとか、安定を維持するとかいう意味で、広い意味での『抑止』というのであれば意味はあります。本来の意味での抑止が必要だというのは、アメリカとロシア、あるいは核兵器を持っている国同士、あるいは本当に角を突き合わせている南北朝鮮とか、そういったところだけです。中国が台頭してくると言っても、中国を脅威にしてはならないのですから、脅威でなく敵でもない相手に対する『抑止』ということの意味は大きくありません。だから、抑止するとか、されないとか、冷戦時代の概念を便利に使う

---

44 柳澤協二ほか「抑止力を問う一元防衛高官と防衛スペシャリスト達との対話」〔道下徳成〕（甲Ｄ69）12 頁。

のはやめて、言葉の使い方を考えた方がいいと思います」[45]、「沖縄にいる海兵隊が直接持っている力は、専門家がいう狭い意味での抑止かと言うと、私はそうは言い切れないと思っています」[46]、「おそらく抑止という言葉は冷戦後の世界においてはあまり関係ない。抑止というのは美しい言葉に聞こえますけれども、抑止の本質はお互いに銃を突きつけ合って、いつでも撃つぞ、指一本でも触れたら頭を吹っ飛ばすぞという恐ろしさであって、実際のケンカはしない。それは米ソの冷戦時代であれば成り立ったと思うんですが、これからはそもそも抑止を成り立たせる相手がいるのか、という問題があります。中国に対する抑止という言葉にはやや違和感があります。中国とアメリカは、お互いが敵同士となると決めたわけではありません。冷戦期のように、両国の関係をゼロサムゲームにしたくないと考えています。お互いがうまく立ち回ればプラスになるが、お互いに間違えると大損するという関係です。このような世の中で冷戦時代の考え方の核心にあった抑止という言葉を、そのまま使うのはしっくりきません」[47]としている。

元防衛官僚の柳澤協二氏（官房長、防衛研究所長を歴任し、平成16年から平成21年まで内閣官房副長官補〔安全保障・危機管理担当〕）は、「一九九六年の普天間返還合意以来、政府が県内移

---

45 柳澤協二ほか「抑止力を問う一元防衛高官と防衛スペシャリスト達との対話」〔山口昇〕（甲D69）152頁。
46 柳澤協二ほか「抑止力を問う一元防衛高官と防衛スペシャリスト達との対話」〔山口昇〕（甲D69）132頁。
47 翁長雄志・寺島実郎・佐藤優・山口昇「沖縄と本土」〔山口昇〕60頁。

設の必要性を説明する理由は、『抑止力』だった。当時、冷戦終結後のアジアにおいて、米国は、北朝鮮への抑止を念頭に、冷戦時と同じ一〇万人の兵力を維持する方針であった。前年の沖縄における海兵隊員による少女暴行事件は、そのための基盤となる基地の存続をゆるがす大事件だった。日米両政府は、米軍の駐留を政治的に安定したものとする目的をもって、普天間基地の移設・返還を決定する。二〇〇一年の九・一一テロを発端として、米国は、アフガニスタン、続いてイラクを対象に、世界規模の対テロ戦争に乗り出す。対テロ戦争が泥沼化する状況の中で、米国は、兵力の再編を指向する。日本の基地は、駐留（紛争予想地域への前方展開）による抑止から地球規模の機動展開の拠点としての戦略的役割を担うものとして変化していく（中略）一方、オバマ政権が誕生すると、米国の戦略は、対テロ戦争からの撤退とともに、中国の台頭を念頭に置いた『アジア回帰』を目指すようになる。このようにして、米国のアジア戦略は、九六年以来、三通りの大きな変貌を遂げてきたが、日本政府の説明は、相変わらず『抑止力』である。軍事力の配置は軍事戦略の手段であり、軍事戦略は国家目標の手段である。米国の国家目標が、冷戦時の兵力水準の維持から対テロ戦争へ、さらには、全体の兵力削減・合理化の中でのアジアにおける軍事バランスの確保へと変化している中で、もっとも下部の手段である基地の配置が一貫して変わらず、それが米国の目標である『抑止力』の不可欠な要因であり続けている、という説明は、常識的におかしい」[48]、「抑止力論で言うと、そも

[48] 新外交イニシアティブ編『虚像の抑止力』〔柳澤協二〕（甲D68）24頁。

そも橋本・モンデールの普天間返還合意（一九九六年）の段階から、抑止力を維持しながら沖縄の基地負担を軽減するという話で始まっています。当時も、抑止力とは何かは問われませんでした。ずっと冷戦の発想が続いてきて、それがまだ残っているときに北朝鮮の核開発があり、その直後でしたから、抑止力といえば、みんなが何となく納得していた部分がありました。ただ、その後もずっと同じ『抑止力』というキーワードでいいのだろうかという問題があります。国際情勢がどう変わろうが、米国の戦略がどう変わろうが、同じように、『抑止力だ、抑止力だ』と言い続けて、今や、『抑止力ってなんだろう』『つまり、それは抑止力だから抑止力』という話になっています」[49]と指摘している。

ウ　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備された部隊の実態に即した具体的な説明はない。

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ものであり、このような説明をもって、「本事業は極めて必要性が高い」とは認めることはできない。

**(3)　普天間飛行場以外の米軍基地、自衛隊の基地が存在していること**

ア　沖縄に海兵隊航空基地があることと抑止力については、普天間

---

[49] 新外交イニシアティブ編『虚像の抑止力』〔柳澤協二〕（甲Ｄ68）134頁。

飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立承認手続に関する第三者委員会「検証結果報告書」（以下、「検証結果報告書」という。）が指摘するとおり、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。

そもそも、米国領以外には、わが国を除き、海兵隊はほとんど駐留していない。2013 年（平成 25 年）12 月末時点で、韓国を除く東アジア・太平洋地域には海兵隊は 1 万 6178 人駐留しているが、日本への駐留が 1 万 5893 人であり、日本・韓国以外の駐留人数は 195 人に過ぎず、実際には海兵隊の兵力はないに等しい。韓国についても、海兵隊の駐留人数は 1112 人に過ぎない[50]。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なる。

イ　冷戦構造下のベルリンへの米軍駐留や、韓国への米軍駐留の意義について、ベルリンや韓国への侵攻は米軍を攻撃することになり、受入国への攻撃によって自動的に米軍が参加することになることに抑止力があるとして、駐留米軍をトリップ・ワイヤー（trip wire　罠の仕掛け線）ないし人質として説明する立場があるが、

50 沖縄県知事公室基地対策課「沖縄の米軍及び自衛隊基地（統計資料集）平成 27 年 3 月」112 頁。

このロジックから、普天間飛行場の移設について語られることがある。

例えば、春原剛、リチャード・L・アーミテージ、ジョセフ・S・ナイの対談「日米同盟 VS.中国・北朝鮮」202 頁以下では、「〔アーミテージ〕　だから、そこで重要なのが沖縄に駐留する米海兵隊の存在と核抑止力の関係なのです」「〔春原〕　それは普天間基地をはじめ、沖縄に駐留する米海兵隊が日本にとって実質的な『人質』となっていて、それをもって『核の傘』の信頼性を担保しているという考え方ですね。」「〔ナイ〕　冷戦時代のベルリンを想像してみてください。人々は皆、『ベルリンのためにニューヨークは犠牲にしない』と言っていました（中略）実際にはロシア人が米兵を殺りくした場合、米国は必ずそれに対して報復したことでしょう。ロシア人もそれを分かっていて、だから我々は効果的にソ連を抑止することができたのです。ドイツにおいても核の抑止力を強めたのは、ベルリンに中核弾道ミサイルを配備することではなく、米軍をそこに維持しておくことだったのです。今日、そのロジックは日本にも当てはまります。」「〔春原〕　その『ロジック』とは沖縄に駐留する米海兵隊のことを意味しているのですね。」（中略）「〔春原〕　にもかかわらず、鳩山・民主党政権は当初、沖縄米軍・普天間基地の移設先として『国外』を主張していました。まあ、後に鳩山由紀夫前首相は『抑止力の意味がわかった』と述べていたので、少し考えを変えたのかもしれませんが…。」としている。

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。

安保条約に基づいて日本に駐留する米軍が、普天間に配備された部隊だけではないことは、あまりにも当然である。普天間飛行場以外の在沖海兵隊基地があり、在沖海兵隊基地以外の在沖米軍基地があり、在沖米軍基地以外の在日米軍基地が存在している。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ものでもない。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。

さらに、普天間飛行場に配備されている航空部隊の実任務は洋上で行われるものであり、１年の半分以上の期間は我が国の領域外で洋上展開しているものである。

そもそも、国が分裂して国境線を挟んで対立している状況での駐留米軍の意義に関する議論が、異なる状況に妥当するとする根拠も明らではない。

ウ　２項において詳述したとおり、普天間飛行場に配備された航空部隊は、第31海兵機動展開隊（31MEU）を構成する航空部隊として洋上で実任務を行うものであり、一年のうちの半分以上の期間は、長崎県・佐世保基地を母港とする揚陸艦に搭載されて洋上展開し、アジア・太平洋地域を巡回しているものである。

長崎県・佐世保基地を母港とする揚陸艦に、米国から交代で配備される部隊が沖縄で搭乗し、アジア・太平洋地域を広く巡回しているものであるが、ヘリコプター部隊がどの地点で搭載されたのかによって、海兵機動展開隊（MEU）のプレゼンスが変わるというものではない。

(4) 小括

以上述べたとおり、在日米軍全体のプレゼンスないし抑止力について、埋立必要理由書はこれらの語を具体性・実証性のないマジック・ワードとして使っているだけであり、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。

**4 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**

仲井眞前知事は、第1次回答後の県議会（平成 24 年第1回）において、「御質問は特に海兵隊に係る抑止力論、それから米軍基地が集中しているこの沖縄の地理的なある種の基地としての優位性といいますか、適性というか、これがよく国会の議論の中で出てくる点についての知事の見解いかんという御趣旨だと思いますが、この地理的な、基地に逆に向いているという一種の適性論というのは、全くこれはナンセンスだと私は実は思っております。特に、これは最近外務大臣も国会で公明党の遠山議員への質問の中で、紛争地域に等距離で近いとか、したがって場所的に非常にそこにいることが意味があるんだという御趣旨のことを言い、さらに地政学というような言葉も持ち出しておられますが、私は地政学というのは、僕らの記憶ではヒトラーの時代に『学』とも言いがたいような『学』だと言われたぐらいのよくわから

ない学問を今ごろ持ち出すというのはとんでもない話でして、さらに基地としての適性といいますか、場所も遠くもなく近くもないというこの変なよさというのは、これだけ軍事技術といいますか、防衛技術といいますかそういうものが変化している中で、そういう論点というのは俗論以外の何物でもなくて全く説得力がないと私は実は思っております。それと、我々も防衛省に対して、抑止力論というのは、特に海兵隊についてどういう抑止力があるか、また米軍の抑止力はどうか、さらにまた、一般的にこの抑止力がどういうものかというのを防衛省の見解を聞いているわけですが、きちっとした返事はいただいておりません。」と答弁をしていたものである。

また、仲井眞前知事は、第 2 次回答後の県議会では、「普天間飛行場の移設につきましては、地元の理解が得られない辺野古移設案の実現は事実上不可能であると考えております。他の都道府県への移設が合理的かつ早期に課題を解決できる方策であると考えております。この考えに変わりはなく、引き続き日米両政府に一日も早い危険性の除去、県外移設・返還を強く求めてまいります。」「辺野古というのは前からＶで滑走路を２つ、埋め立てをして 1800 メートルぐらいの滑走路を２つつくるというのが主になっているわけです。まず埋め立てそのものが、これはもう少しよく聞かないとわからないんですが、前に予定されていた地域だとすればかなり深いし、技術的にもそう生易しくはないというように聞いております。ですから、かなり時間がかかるだろうと思います。これは当時聞いた話では技術的にはどのぐらいの時間がかかるのだろうかという、これはあらあらですから大体の感触ですが四、五年はかかるでしょうというふうに建設の専門家から聞

いたことがございます。ですが、この反対運動とか市長さんも反対されているなどなど周辺の事情を考えますと、5年が10年、10年が15年と完成のめどというのは今これはあらあら考えての話ですが、そう簡単にはつきにくかろうというふうに考えております。さすれば、日本の沖縄に近い地域で、滑走路があって那覇空港みたいにフルに活用されていない空港というのは結構あるだろうと考えております。ですから、2本の滑走路をつくるということが最大の目的でしょうから、滑走路が既にあるものであれば、少し付加的な工事その他をやれば直ちに使うことが可能だというふうに私は考えます。単純な考えなんですが、そうすればつまり辺野古で5年かかるか10年かかるか15年かかるかと考えると、結局そのままその期間、普天間は固定化されるということと同義語ですから、むしろ早くできるとすれば埋め立てして滑走路をつくるのではなく、既に滑走路があるところを選ぶというのが最も合理的でしかも早期に普天間の閉鎖が完了するということです。ですから、政府・防衛省も含めて早く、普天間の固定化はあってはならないということは政府、総理も言っておられるんですから、もっと早くできるところというのをしっかりと調べて、手をつけるべきだろうというのをかねてから申し上げていることでございます。そのほうが断然早いということです。」と答弁をしている[51]。

**5　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**

安保条約に基づく在日米軍のプレゼンスないし抑止力の必要性　を前提としても、海兵隊航空基地を沖縄に置かなければ在日米軍全体のプレゼンスないし抑止力を維持できないとする具体的・実証的根拠は

51　甲G10。

認められない。

また、海兵隊が一体的に運用される組織構造を有していることや沖縄の地理的優位性という埋立必要理由には具体的・実証的根拠は示されておらず、具体的に検討するならば、普天間飛行場を県外等に移設することで、海兵隊の特性・機能が維持できないとする理由がないことが判明する。

したがって、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。

# 反　論　書（7）

平成28年4月4日

審査申出人は、国地方係争処理委員会の審査の手続きに関する規則第7条に基づき反論書を提出する。

国地方係争処理委員会　御中

審査申出人代理人弁護士　竹　下　　勇　夫

同　久　保　　以　良

同　秀　浦　　由紀子

同　亀　山　　聡

同　松　永　　和　宏

同　加　藤

同　仲　西　　孝

埋立必要理由に実証的根拠がないことについては反論書(6)において示した通りであるが、本書面においては、答弁書２の第３．４(イ)における相手方主張（地理的優位性、米軍海兵隊の一体的運用の必要性、抑止力・「盾と矛」論）に関して主張を補足する。

## 目次

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 .....4
１　日本本土・沖縄は大陸沿岸の一連の島嶼弧を形成すること .....4
２　南西諸島の中心に位置することをもって海兵隊輸送航空機基地が沖縄になければならないとすることの不合理性.....5
(1)　南西諸島のみを取り上げることの不合理性 .....5
(2)　島嶼防衛の必要性と海兵隊航空基地が沖縄に所在しなければならない必然性がなんら具体的・合理的に説明されていないこと .....6
(3)　シーレーン防衛と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こと .....10
(4)　台湾海峡との関係（南西諸島の島嶼防衛）について .....15
３　朝鮮半島やその他の地域に関する相手方主張の不合理性、不誠実性 .....17
(1)　朝鮮半島有事と沖縄の地理的優位性について何ら合理的な説明がなされていないこと .....17
(2)　ロシアなどについて一切触れないという恣意性 .....23

4　「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」との主張について.....26
(1)　相手方の主張.....26
(2)　パンフレット（甲Ｄ１）・９頁について.....27
(3)　一川防衛大臣による第１次回答（甲Ｄ４）・5～６頁について.28
第２　揚陸艦の母港は日本本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.....30
1　強襲上陸（揚陸）作戦にかかる主張の非論理性.....30
(1)　審査申出人は強襲上陸のみを根拠としていないこと.....30
2　強襲揚陸（上陸）以外の任務も揚陸艦に搭載されて行われること.....34
(1)　はじめに.....34
(2)　海兵隊ウェブサイトや元防衛大臣の著書.....35
(3)　31ＭＥＵが実際に行った任務の内容.....36
(4)　ＣＨ‐46Eの行動半径から判明すること.....37
(5)　海兵隊の根拠法令からも海軍艦船に搭乗して行う任務が主任務であるといえること.....38
(6)　小括.....40
3　相手方の主張する事例について.....41
(1)　平成25年台風30号によるフィリピンの台風被害への救援活動（ダマヤン作戦）について.....41
(2)　イラクへの輸送ヘリ部隊の派遣について.....42
第３　「抑止力」及び「矛」という主張について.....43
1　「抑止力」という主張について.....43
(1)　相手方の主張.....43
(2)　抑止力維持のために海兵隊の配置場所が沖縄でなければならな

いとする相手方主張の非論理性 .....43
2　「矛」という主張について .....46
(1)　相手方の「矛」という主張 .....46
(2)　「矛」という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根拠とはならないこと .....46

## 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

### １　日本本土・沖縄は大陸沿岸の一連の島嶼弧を形成すること

安保条約は、日本国と米国との間で締結をされているものであり、日本国全体の問題であるが、埋立必要理由書は、「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」として、沖縄の地理的優位性を辺野古における埋立ての根拠としている（答弁書２・65頁）。

しかし、沖縄を含めた広義の日本列島がアジア太平洋地域において、大陸沿岸の一連の島嶼弧を形成しているものである。

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、それは、日本国に米軍基地を置くこと、すなわち、日本国内に基地を提供することを内容とする安全保障条約の根拠になるとしても、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。

## 2　南西諸島の中心に位置することをもって海兵隊輸送航空機基地が沖縄になければならないとすることの不合理性

### (1)　南西諸島のみを取り上げることの不合理性

相手方は、沖縄島が南西諸島の中心にあることを主張する（答弁書２・65頁以下）。

しかし、南西諸島が重要であるとしても、日本本土の他の地域は重要ではない、あるいは朝鮮半島は重要ではないというのであろうか。また、日本国の国境や領土問題は、南西にのみ所在するものではない。日本国は日本海やオホーツク海にも面し、太平洋や東シナ海に面しているのは沖縄だけではない。

日本国内における地理的優位性とは、日本国全体の安全保障の問題として、米軍基地を日本国内のどこに設置するかという問題であり、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言わなければ、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。

また、南西諸島の中心に所在する沖縄に米軍基地が所在しても、日本本土や朝鮮半島、北方の国境等への対応が可能であるならば、それは逆に、日本本土に米軍基地があっても、南西諸島や南シナ海等を対応できることを意味するはずである。

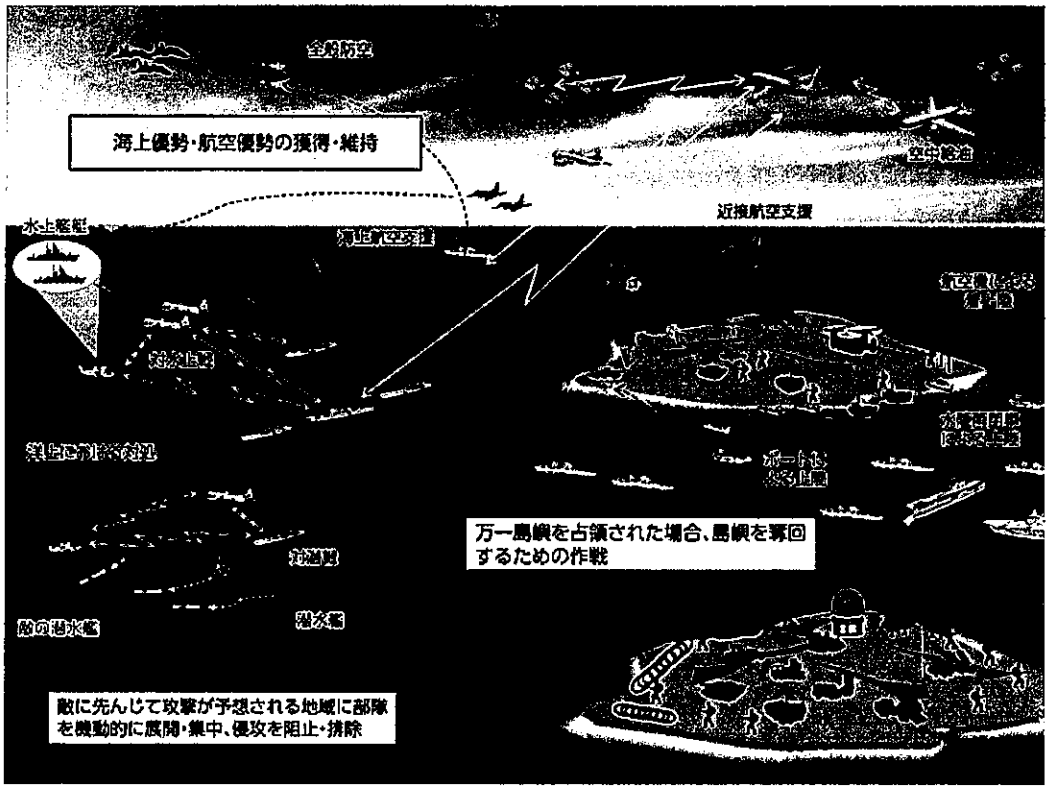
安全保障は、南西諸島だけの問題ではなく、日本国全体の問題であるが、日本本土との対比における沖縄の地理的優位性について、合理的な説明は一切なされていない。相手方が潜在的紛争地域として明示している朝鮮半島との関係のみをとっても、日本国のなかで、沖縄が近接しているものではない。

南西諸島の重要性を言うだけでは、沖縄の地理的優位性を示したことにはならないものである。

**(2) 島嶼防衛の必要性と海兵隊航空基地が沖縄に所在しなければならない必然性がなんら具体的・合理的に説明されていないこと**

ア わが国の島嶼防衛の責任をおっているのは自衛隊である。

**図表Ⅲ-1-1-8 島嶼防衛のイメージ図**




（平成27年版防衛白書の図表2Ⅲ-1―1―8）

平成17年10月29日「日米同盟：未来のための変革と再編」（乙21）において「日本は、弾道ミサイル攻撃やゲリラ、特殊部隊による攻撃、島嶼部への侵略といった、新たな脅威や多様な事態への対処を含めて、自らを防衛し、周辺事態に対応する。これらの目的のために、日本の防衛態勢は、2004年の防衛計画の大綱に従って強化される。」、平成27年4月27日「日米防衛協力のための指針」（乙71）においては「自衛隊は、島嶼に対するものを

含む陸上攻撃を阻止し、排除するための作戦を主体的に実施する。必要が生じた場合、自衛隊は島嶼を奪回するための作戦を実施する。このため、自衛隊は、着上陸侵攻を阻止し排除するための作戦、水陸両用作戦及び迅速な部隊展開を含むが、これに限られない必要な行動をとる」とし、島嶼防衛はわが国の責任であることが明確にされている[1]。

イ　また、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。

(ア)　相手方は、「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…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」答弁書２・80頁）としているが、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。

揚陸艦が洋上展開しているのであればその地点から向かうことになり、沖縄に地理的必然性はない。

また、揚陸艦が母港である長崎県・佐世保基地に停泊をしていれば、そこから回航されることになるが、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ものであり、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はできない。

(イ)　また、強襲揚陸（上陸）作戦以外の任務について、揚陸艦が無関係ということはできない。

「在日米軍及び海兵隊の意義・役割」（乙53）の17頁の図及び「在日米軍・海兵隊の意義及び役割」（甲Ｄ１。以下「パンフ

[1] 米国の役割は支援・補完である。

レット」という。）の13頁の図にあるとおり、強襲揚陸（上陸）作戦以外についても、海兵隊は揚陸艦と任務を行うことが想定されているものである。

また、ＭＶ－22オスプレイのキャビン寸法等は、甲Ｄ78に示されているとおりであり、最大幅1.8メートル、最大高1.83メートル（貨物の最大積載可能寸法は最大幅1.73メートル、最大高1.68メートル）であるから、きわめて小型な特殊車両しか搭載できないため、民間人の防護・救出活動（甲Ｄ１の14頁の図参照）に必要な車両も搭載することはできない。

南西諸島への侵攻という事態への対応について、「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」とする相手方主張は、不合理なものと言わざるをえない。

強襲揚陸艦との関係については、第２において再度述べることとする。

ウ　さらに、かりに、相手方の主張するとおり、揚陸艦が関係しないものとし、オスプレイの機能を前提とするとしても、やはり沖縄でなければならないとする実証的な説明はないものと言わなければならない。

答弁書２・46頁には、「仮に、当該航空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3,900㎞・行動半径約600㎞／空中給油１回の行動半径は約1,100㎞（乙55号

証３頁）を用いれば[2]、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（沖縄本島を中心に約500kmの範囲（乙第56号証、乙第57号証、甲第58号証22ページ及び34ページ）は、同機の行動半径に含まれることになり、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に及ぶ（乙第56号証３ページ)」とされている。

空中給油も可能であり最高速度は時速500kmを超えるのであるから（甲Ｄ75・60頁、甲Ｅ22・３頁)、飛行できる範囲は広範になり、実際、山口県・岩国基地から沖縄へも２時間で飛来している（甲Ｄ103)。

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。また、今日、海兵隊、第31MEUの主要な役割は、災害救助などのは人道的活動やテロなどへの対応にあるが、日本本土における災害への対応を考えるならば、沖縄に配備することの方が距離は遠いということになる。

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。

---

[2] 緊急事態に陸上部隊を何百kmもの距離にわたって輸送するためにオスプレイを使用することは、甲Ｄ78で示したオスプレイの輸送能力よりしても想定しがたい。平成25年台風30号によるフィリピンの救援活動の際、ＫＣ－130（現在岩国基地配備）は、一度に約90名を輸送している。

(3) シーレーン防衛と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こと

ア　相手方は、「シーレーンの近傍にある南西諸島の安全を確保することが必要」（答弁書２・66頁）と主張する。

シーレーンは南西諸島を終点とするものではなく、日本本土までの航路帯であるが、相手方の主張は日本本土についてはなんら触れていない。

イ　また、自衛隊は、概ね千海里程度を自衛することを目標としてシーレーン防衛のために防衛力を増強してきたものであり（昭和五十八年五月二十四日内閣総理大臣中曽根康弘答弁書第一五号内閣参質九八第一五号、平成四年十二月二十五日内閣総理大臣宮澤喜一答弁書第四号内閣参質一二五第四号等）、平成25年9月30日現在、護衛艦47隻等の艦船やＰ－３Ｃ哨戒機75機、Ｐ－１哨戒機４機、ＳＨ60哨戒ヘリ84機などの航空機を保有し、世界屈指の哨戒能力を有しているものである。なお、Ｐ－３Ｃ等が対潜哨戒機能を有することは当然であるが、それは対潜水艦という高度な機能を有することが他の機能を有しないということを意味するものではないことは言うまでもないことであって、洋上監視、捜索救難、輸送等の多目的の機能を有しているものである。実際、自衛隊のＰ－３Ｃ哨戒機は、ソマリア沖・アデン湾の海賊対処任務に従事している。

また、米軍に関していうならば、嘉手納飛行場には、哨戒機約8機が常駐し（乙Ｄ20・248頁）、その他の空軍力も備えている。もちろん、米軍には、横須賀、佐世保、グアム等を主要基地とする第７艦隊等の太平洋艦隊が洋上においてプレゼンスを示しているものである。第７艦隊は「１個空母打撃群を中心に構成され

ており、日本、グアムを主要拠点として、領土、国民、シーレーン、同盟国その他米国の重要な国益を防衛することなどを任務とし、空母、水陸両用戦艦艇やイージス巡洋艦などを配備している」（平成24年版防衛白書）とされ、シーレーン防衛について、第7艦隊が重要な位置づけを有していることは当然である。シーレーン防衛に関わるのは海軍、空軍であり、海兵隊ではない。

ウ　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。

(ア)　【我が国は資源エネルギーを海上輸送による輸入に依存している→シーレーン防衛が重要である→沖縄はシーレーンに隣接している】とすることから、【故に海兵隊航空基地が沖縄に必要である】というのは、そもそも論理をなしていない。

これを、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。

相手方の主張は論理をなしていない失当なものである。

(イ)　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。

答弁書2の65～67、71、72、74．75、82、91頁に「シーレーン」、「シーレーン防衛」について触れられているが、海兵隊とシーレーン防衛との関係についての具体的な説明は一切なされていない。

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。

(ウ) なお、代執行訴訟においては、国土交通大臣は、シーレーン防衛について具体例を一例だけあげていたので、念のため、取り上げて反論を加えておくこととする。

a 代執行訴訟において、国土交通大臣は、具体例として「米海兵隊は、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（証拠略）、米軍海兵隊はその優れた則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」と主張していた。

b しかし、アデン湾・ソマリア沖では、海兵遠征部隊（13MEU、15MEU）が海軍艦船（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る。

そもそも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ことは余りにも明らかである。

c 代執行訴訟におけるこの国土交通大臣の主張について、平成28年3月24日琉球新報記事は、「国は海兵隊の運用や作戦との因果関係に絡めて抽象的な表現を列挙しながら、その中で具体的な事例を一つ挙げている。 『米海兵隊は例えばアデン湾・ソマリア沖で海賊対処に当たっており、シーレーン確保のための任務を遂行している』 中東とアフリカにまたがるアデン湾・ソマリア沖の海賊に対する商船などの護衛は現在、日本の自衛隊を含め各国の軍隊や民間軍事企業がすでに行っている。確かに米海兵隊は2010年、海賊に乗っ取られた貨物船を未明に奇襲して奪還する作戦を実行したこと

がある。しかし任務に当たったのは米西海岸のキャンプ・ペンデルトンに拠点を置く第15海兵遠征部隊であり、参加した兵士はわずか24人だ。遠く位置する沖縄の海兵隊が中東・アフリカ地域まで出向いて海賊鎮圧に加勢することに、中谷防衛相が主張する沖縄の『地理的優位性』を見いだすことは難しい。一方で『わが国のシーレーンに近い』沖縄の周辺海域で、一国のシーレーン維持を脅かすような活動を展開している海賊は存在していない。」としている。

エ　審査申出書においても引用したが、シーレーン防衛とも関連するため、代執行訴訟における国土交通大臣の主張についての専門家（田岡俊次）の認識（乙D58）をあらためて引用しておく。

記

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

安倍晋三首相も6月1日の衆院安保法制特別委員会などで、南シナ海に機雷が敷設された場合の集団的自衛権行使を問われ、「南シナ海ではさまざまな迂回路があり、ホルムズ海峡とは大きく違う」と答弁し、存立危機事態に当たらないとの判断を示している。

東・南シナ海航路は日本の輸出額の23.8%を占める中国・香港との通商路として重要だが、それを米海兵隊が守るわけではない。

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

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

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

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

(4) 台湾海峡との関係（南西諸島の島嶼防衛）について

ア　審査申出人は、審査申出書・135～136頁において「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、朝鮮半島と台湾海峡の双方との距離を考えても、例えば、九州と比較して沖縄に有利性があるとは言えない。」と主張した。

これに対して、相手方は、答弁書２・77頁（台湾海峡との関係について）において、「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の地理的優位性を云々することは意味がない」と主張している[3]。

イ　「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」とする相手方主張は、およそ合理的なものではない。

(ｱ)　答弁書２の当該箇所（台湾海峡との関係において）においては、まさに揚陸艦に搭載されて行う任務そのものが主張されている。

すなわち、答弁書２において「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。そ

[3] なお、後述するとおり、審査申出人は、「強襲上陸作戦の遂行のみが米軍海兵隊の任務」であるなどとは主張していないものであり、そもそも反論たりえない。

の一方で、場合によっては、南西諸島のいずれかの我が国の島嶼防衛のため、米軍海兵隊の優れた上陸作戦能力が必要となり、また、艦船に対して海上阻止活動を行い、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」（79頁）としたうえで、「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がないことは明らかである」（80頁）とされ、強襲揚陸（上陸）作戦の必要性が主張されているものである。

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」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。

(イ) なお、答弁書2における「台湾海峡との関係において」はとう主張は、結論として、「南西諸島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はできず、また、米軍海兵隊の即応性・機動性が必要にならないなどということもできない」（80頁）としているが、これ対する反論は、2（南西諸島の中心に位置することをもって海兵隊輸送航空機基地が沖縄になければならないとすることの不合理性）において述べたとおりである。

## 3　朝鮮半島やその他の地域に関する相手方主張の不合理性、不誠実性

### (1)　朝鮮半島有事と沖縄の地理的優位性について何ら合理的な説明がなされていないこと

ア　被告は、朝鮮半島有事に対する海兵隊の役割との関係において、日本本土に対する沖縄の地理的優位性は認められないことを主張した。すなわち、審査申出書・135頁以下において、「沖縄に駐留することは、朝鮮半島との距離は日本本土よりも遠ざかることになる。例えば、沖縄ーソウル間は約1260キロメートルであるのに対し、福岡ーソウル間は約534キロメートル、熊本ーソウル間は約620キロメートルである。朝鮮半島有事への対応は、日本本土と沖縄との対比において、沖縄に地理的優位性があることの根拠にはならないものである。海兵隊に即していうならば、朝鮮半島で任務を行うとしても、洋上展開している期間であればそこから朝鮮半島に向かうことになるから沖縄の地理的位置は関係がないものである。沖縄に駐留している部隊が朝鮮半島に向かうためには、長崎県・佐世保基地から沖縄県まで揚陸艦が回航し、これに乗船をしてから朝鮮半島に向かうことになるものであるから、一旦朝鮮半島とは逆方向の沖縄に揚陸艦が向かい、沖縄で31MEUを搭載してから、朝鮮半島に向かうことになるのである、朝鮮半島有事との関係において、海兵隊基地として、沖縄に地理的優位性が存しないことは明らかである。」と主張した。

この審査申出人の主張について、答弁書2・74頁以下において、「朝鮮半島有事との関係」についてと題した相手方の主張が示されているが、そこでは、「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。

イ　「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」との主張は、具体的内容はなにもない。

南西諸島、シーレーンについては長々と主張しているのに対して、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。

しかし、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である。

沖縄戦後、海兵隊は沖縄にも日本本土にも駐留せず、米国に戻ったものであったが、日本に駐留するようになったのは、朝鮮半島に展開する部隊の支援等のためであり、朝鮮半島こそが海兵隊の主要な対象地であることは当然である。これが違うというのであれば、相手方はそのことを明示すべきである。

平成27年版防衛白書より引用すると、「朝鮮半島においては、半世紀以上にわたり同一民族の分断が継続し、南北双方の兵力が対峙する状態が続いている…北朝鮮においては、金正恩（キム・ジョンウン）国防委員会第１委員長を指導者とする体制への移行後、党・軍・内閣の要職を中心に人事面で多くの変化がみられているなど、金正恩国防委員会第１委員長を唯一の指導者とする体制の強化・引き締めが継続しているとみられる。北朝鮮は、軍事を重視する体制をとり、大規模な軍事力を展開している。また、核兵器をはじめとする大量破壊兵器や弾道ミサイルの開発・配備、移転・拡散を進行させるとともに、大規模な特殊部隊を保持するなど、非対称的な軍事能力を引き続き維持・強化している。特に、

北朝鮮の弾道ミサイル開発は、累次にわたるミサイルの発射による技術の進展により、新たな段階に入ったと考えられるほか、昨今は弾道ミサイルの研究開発だけでなく、奇襲攻撃を含む運用能力の向上を企図した動きも活発化している。また、北朝鮮による核開発については、朝鮮半島の非核化を目標とする六者会合が08（平成20）年末以降中断している。北朝鮮は、国際社会からの自制要求を顧みず、核実験を実施しており、核兵器の小型化・弾頭化の実現に至っている可能性も排除できず、時間の経過とともに、わが国が射程内に入る核弾頭搭載弾道ミサイルが配備されるリスクが増大していくものと考えられる。また、高濃縮ウランを用いた核兵器開発も推進している可能性がある。さらに、北朝鮮は、わが国を含む関係国に対する挑発的言動を繰り返し、特に13（同25）年には、わが国の具体的な都市名をあげて弾道ミサイルの打撃圏内にあることなどを強調した。このような北朝鮮の軍事動向は、わが国はもとより、地域・国際社会の安全保障にとっても重大な不安定要因となっており、わが国として今後も強い関心を持って注視していく必要がある。」とされている。

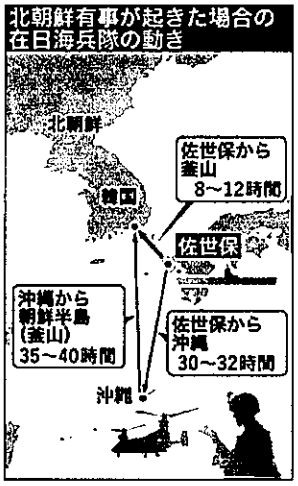
また、パンフレット（甲Ｄ１）・15頁に、「これらの事例が示すように…海兵隊が沖縄に所在していることは、極めて重要である」として示された具体的事例は、湾岸戦争と最近の中東作戦以外は、「朝鮮戦争」と「2010年11月の北朝鮮による韓国砲撃」であり、わが国の周辺の事例としては、朝鮮半島のみが具体的に示されているものである。

イ　そして、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。

朝鮮半島との距離は、日本本土（西日本）と比較すれば沖縄は明らかに遠いものである。

しかも、ただ、日本本土よりも遠いわけではない。

沖縄は本格的な海軍基地の建設には適していないため、日本本土にしか本格的な海軍基地は存在しないものであり、沖縄には揚陸艦の母港が存しない[4]。そのため、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から、朝鮮半島有事に対する即応性という点では、日本本土との対比において地理的優位性を欠くことは明らかというべきである。




（図は、琉球新報平成28年3月24日記事「沖縄基地の虚実3」より引用）

[4] 甲D89・18頁、甲D67・121頁。

ウ　また、答弁書２・75～76頁は、平成23年12月19日付一川保夫防衛大臣の回答（甲A67、以下「第１次回答」という。）の22～23頁の内容を引用している。

第１次回答の内容は、「○仮に、海兵隊が、九州や本州に駐留した場合、沖縄と比較し、確かに朝鮮半島に近くなる場合がある一方で、それだけ台湾、東南アジアといった地域から遠ざかることになる。・例えば、沖縄から比較的近い九州に所在する米海軍佐世保基地であっても、沖縄北東約800kmに位置しており、当該基地から我が国最西端に所在する与那国島までは約1200kmの距離、時間にすれば、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、米軍佐世保基地との比較において、艦船、航空機の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。」というものである。

この内容自体は、まったく無内容というほかはない。「例えば」以下で延々と述べている内容は、長崎県の佐世保と沖縄県の与那国島の間の距離と、沖縄島と与那国島の間の距離を比較すれば、佐世保よりも沖縄島の方が与那国島に近いということであり、当たり前の話である。

比較をするならば、少なくとも、同時に朝鮮半島有事に対応する場合に、佐世保から朝鮮半島までの時間と佐世保から沖縄に回航しさらに朝鮮半島まで達するまでの時間を比較しなければ、なんの意味もなさない。

（なお、答弁書２・75頁に引用されている防衛大臣の回答（第１次回答）は、欺瞞と言うべきものであった。当時、中核的な機種はＣＨ46－Ｅであ

る。パンフレット（甲Ｄ１）では、ＣＨ46－Ｅの航続距離 680 kmとしてこの距離を半径とした図を示し（14 頁）、与那国島をその円の中にいれている。しかし、実際に運用される場合には、兵員等が搭載され、一定の速度で直線的に航行するわけでもなく、待機等もあるため、米軍は各機種の行動半径を定めており、ＣＨ46－Ｅの行動半径は約 140 kmであるが、このことは記されていなかった。防衛省が明らかにしたのは、ＭＶ－22 オスプレイの導入の必要性を広報するためのパンフレットであった。ＣＨ46－Ｅの兵員 12 名搭乗時の行動半径を約 140 kmと明示し、140 kmを半径とする円を示して沖縄島周辺にしか行動半径が及ばないことを明確にした。そして、「ＭＶ－22 は、現在配備されているＣＨ46－Ｅと比較して…行動半径は約４倍となります」として、ＭＶ－22 オスプレイの優位をアピールした。第１次回答当時の中核機ＣＨ46－Ｅの行動半径は沖縄島周辺にとどまり与那国島には及んでいないのであり、「航空機…の場合においても半分以下の時間で展開が可能である」とすることは、欺瞞である。）

エ　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[5]。

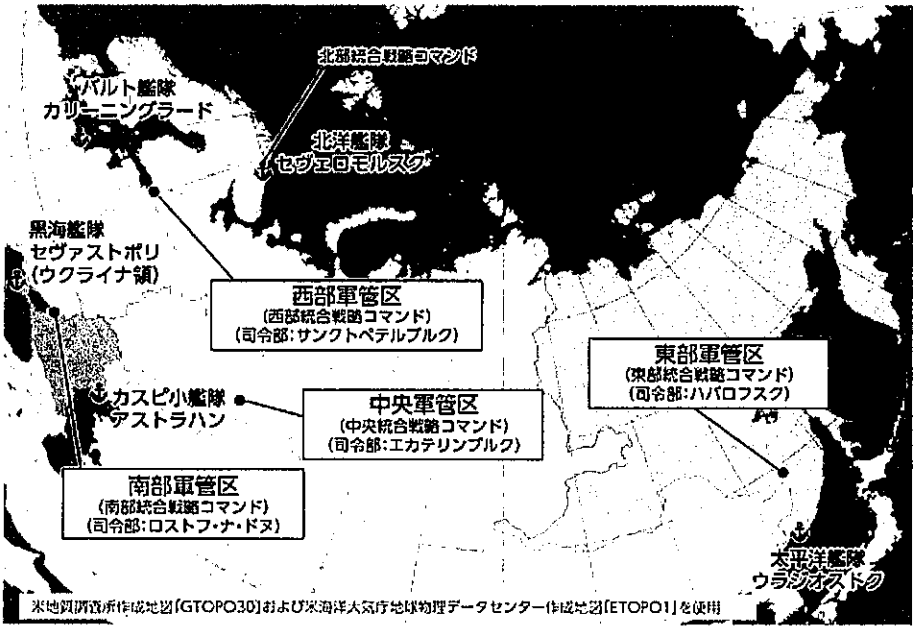
---

[5] この点については、「４『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』との主張について」において、さらに詳述する。

## (2) ロシアなどについて一切触れないという恣意性

（以下の３つの図表は平成 27 年版防衛白書からの引用である。）

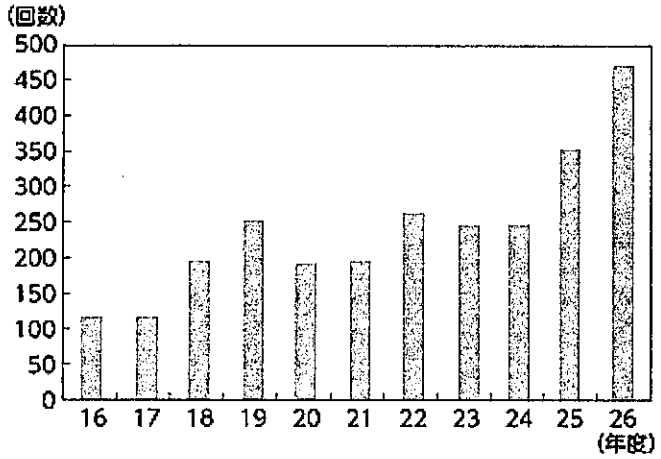
**図表Ⅰ-1-4-2** ロシア軍の配置と兵力



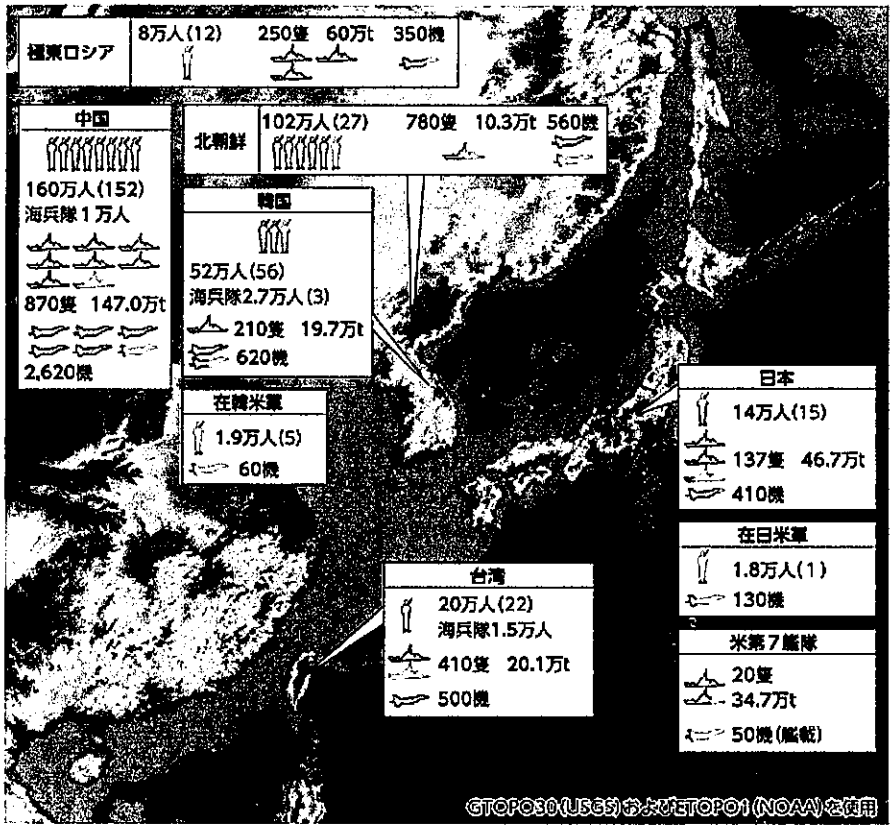

| | | ロシア |
|---|---|---|
| 総兵力 | | 約77万人 |
| 陸上戦力 | 陸上兵力 | 約26万人 |
| | 戦車 | T-90、T-80、T-72など<br>約2,600両<br>(保管状態のものを含まず。保管状態のものを含めると約20,100両) |
| 海上戦力 | 艦艇 | 約960隻　約196.8万トン |
| | 空母 | 1隻 |
| | 巡洋艦 | 5隻 |
| | 駆逐艦 | 14隻 |
| | フリゲート | 31隻 |
| | 潜水艦 | 64隻 |
| | 海兵隊 | 約20,000人 |
| 航空戦力 | 作戦機 | 約1,410機 |
| | 近代的戦闘機 | MiG-29　188機　Su-30　32機<br>MiG-31　150機　Su-33　18機<br>Su-25　220機　Su-34　46機<br>Su-27　199機　Su-35　25機<br>(第4世代戦闘機　合計878機) |
| | 爆撃機 | Tu-160　16機<br>Tu-95　62機<br>Tu-22M　63機 |
| 参考 | 人口 | 約1億4,250万人 |
| | 兵役 | 1年(徴集以外に、契約勤務制度がある) |

(注)　資料は、「ミリタリー・バランス(2015)」などによる。

**図表Ⅰ-1-4-3　ロシア機に対する緊急発進回数の推移**



図表Ⅰ-0-2-1 わが国周辺における主な兵力の状況（概数）




(注) 1 資料は、米国防省公表資料、「ミリタリー・バランス(2015)」などによる。
2 日本については、平成25年度末における各自衛隊の実勢力を示し、作戦機数は空自の作戦機(輸送機を除く。)および海自の作戦機(固定翼のみ)の合計である。
3 在日・在韓駐留米軍の陸上兵力は、陸軍および海兵隊の総数を示す。
4 作戦機については、海軍および海兵隊機を含む。
5 ( )内は、師団、旅団などの基幹部隊の数の合計。北朝鮮については師団のみ。台湾は憲兵を含む。
6 米第7艦隊については、日本およびグアムに前方展開している兵力を示す。
7 在日米軍及び米第7艦隊の作戦機数については戦闘機のみ。



相手方は、答弁書２・90頁において、中国機に対する自衛隊機の緊急発進（スクランブル）について縷々述べているが、平成26年度に外国機に対する自衛隊機の緊急発進（スクランブル）の回数が最も多かったのは、中国機に対するものではなく、ロシア機に対するものである。

日本の安全保障は、南西だけの問題ではない。

平成27年版防衛白書においては、答弁書２の「我が国を取り巻く国際情勢」（89頁以下）がロシアについて一切触れていないのと対照的に、第１部「我が国を取り巻く安全保障環境」第２節「アジ

ア太平洋地域の安全保障環境」は、朝鮮半島、中国とともに、ロシアを取り上げている。

すなわち、ロシアについて、「新たな経済力・文明力・軍事力の配置を背景に、影響力ある大国になることを重視しており、これまでの経済発展を背景に、軍の即応態勢の強化や新型装備の開発・導入を推進すると同時に、核戦力を引き続き重視している。昨今、ロシアは、自らの勢力圏とみなすウクライナをめぐり欧米諸国などとの対立を深めているほか…引き続き国防費を増大させ、軍の近代化を継続しているほか、最近では、アジア太平洋地域のみならず、北極圏、欧州、米本土周辺などにおいても軍の活動を活発化させ、その活動領域を拡大する傾向がみられる。極東においては、ロシア軍による大規模な演習も行われている。また、ロシアは、ウクライナ領内において、国家による武力攻撃と明確には認定し難い『ハイブリッド戦』を展開し、力を背景とした現状変更を試みており、アジアを含めた国際社会全体に影響を及ぼし得るグローバルな問題と認識されている。」とし、ロシアを大きく取り上げている。

日本は、大陸沿岸の島嶼弧を形成しているものであり、当然のことながら東側、北側にも国境があり、また、ロシア太平洋艦隊の本部は日本海に面したウラジオストクに置かれている（上記図表Ⅰ-1-4-2（日本列島は地図の右下）参照）。

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。

**4　「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」との主張について**

**(1) 相手方の主張**

相手方は、「沖縄本島の地理的優位性、及び抑止力維持の必要性」

の項目において、「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地域にありながらも、それらの地域から一定の距離を保っている」（答弁書２・35頁）と主張している。また、前述したとおり、答弁書２の「朝鮮半島有事との関係について」の項目において、「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、迅速な軍事対応が可能な場所にあることにある」（76頁）と主張している。

これは、基本的に、パンフレット（甲Ｄ１）及び第１次回答（甲Ｄ４）と同じ内容であるが、日本本土との対比における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いないものである。

(2)　パンフレット（甲Ｄ１）・９頁について

潜在的紛争地域について、パンフレット（甲Ｄ１）・９頁は、朝鮮半島と台湾海峡を具体的に挙げ[6]、「距離的近接性による対応の迅速性確保は軍事上極めて重要となります」とし、「沖縄―ソウル　距離：1260 km」「沖縄－台北　距離：約 630 km」と距離を示している。

朝鮮半島と台湾海峡との地理関係でいえば、日本本土についても、その双方について 1200 キロメートル程度、600 キロメートル程度の位置に所在する地域は存在する。例えば、熊本を例にとって地理的関係を見ると、熊本からソウルは 630 キロメートル、熊本から台北は 1240 キロメートルである。

加えて、沖縄から海兵隊が朝鮮半島に向かう場合には、日本本土（長崎県・佐世保基地）から揚陸艦が一旦回航され、これに乗船し

---

[6] 3 (2)において述べたとおり、ロシアが示されていないことは、恣意的と言わざるを得ない。

てから朝鮮半島に向かうのであるから、朝鮮半島有事に対宇する「距離の近接性による迅速性確保」という点においては劣っていることになる。

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ものと言うべきである。琉球新報平成24年10月3日記事（甲D103）は、「防衛省が昨年5月に作成した冊子『在日米軍・海兵隊の意義及び役割』には『沖縄は米本土やハワイ、グアムに比べ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』と記している。朝鮮半島や台湾海峡という潜在的紛争地域への対処のようだ。しかしこの『近い』、『近すぎない』が意味不明だ。県の質問に対して防衛省は『九州、本州に海兵隊が駐留した場合、沖縄と比べ朝鮮半島に近くなるが、それだけ台湾、東南アジアから遠ざかる』と回答してきた。沖縄に過重負担を強いる『構造的差別』を維持するための詭弁（きべん）としかいいようがない」としているが、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。

(3) 一川防衛大臣による第1次回答（甲D4）・5～6頁について

ア　第1次回答の5～6頁は、「潜在的紛争地域との位置関係」について、「○軍事作戦における時間的な早さ遅さは、作戦の態様、規模などによって異なるが、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認識している。○例えば、米海兵隊岩国航空基地は沖縄北東1000 km、米海軍横須賀基地は同約1500 kmに位置しており、沖縄と比較し、それだけ台湾、東南アジアといった地域から遠ざかることになる。

○…種々の緊急事態に対応する初動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、種々の事態への対処に遅れが生ずることが、大きな問題点であると認識している」としている。

しかし、「台湾、東南アジア」から遠ざかるということは、逆にいえば、他の地域には近づくことになるのであるから、朝鮮半島や北東の国境は安全保障上意味を持たないということを同時に論証しなければ、意味をなさない。

例えば、朝鮮半島有事について第１次回答・５頁の論法を当てはめるならば、沖縄県に駐留した場合、朝鮮半島との距離的近接性がないことから、朝鮮半島有事について迅速な対応を確保できず、種々の事態への対処に遅れが生ずることが、大きな問題点となるということになる。

沖縄と日本国内の他の地域との比較で沖縄の地理的優位性を論じる際に、台湾、東南アジアのみを取り上げること（朝鮮半島等を同時に取り上げないこと）の非論理性、不合理性は明らかというべきである。

イ　なお、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。上陸作戦は、海兵隊の機動性・即応性を示すものであるが、それは数時間といった単位での「即応性」という意味ではない。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」とは意味が異なるものである[7]。

---

[7] なお、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ない。

また、米国が海兵隊を投入するためには、米国内の手続が必要となる。相手方は、答弁書２・80 頁（「台湾海峡について」の項目）において「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…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」と主張している。

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「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。

なお、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を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。

## 第２　揚陸艦の母港は日本本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

### １　強襲上陸（揚陸）作戦にかかる主張の非論理性

#### (1)　審査申出人は強襲上陸のみを根拠としていないこと

ア　最初に、用語の意味を確認しておくこととする。

答弁書２では、「強襲揚陸作戦について」という項目（53 頁）

中で「強襲上陸作戦」という語を用いているが、「揚陸」とは船舶から陸上への荷揚げや上陸を意味するものであり、上陸とほぼ同義であるから、「強襲揚陸作戦」の「強襲上陸作戦」のいずれについても、同じ意味、すなわち、「待ち構える敵を強襲し、強行突破的に上陸する作戦」（答弁書２・54 頁）という意味で用いているもので、特に用語を使い分けることに意味はないものと思われる。なお、揚陸艦とは「輸送を目的とした艦船のうち、岸壁などの港湾設備に頼ることなく、自力で揚陸する（上陸させる）能力をもった艦艇」をいい、強襲揚陸艦とは「揚陸艦のうち輸送ヘリコプター及びエア・クッション型揚陸艇を始めとした各種上陸用舟艇を搭載・運用する能力を持つ艦陸上兵力を輸送し、主にヘリコプターを利用して揚陸する（上陸させる）能力を持った艦艇」のことをいうものである。

イ　相手方は、「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」（答弁書２・54 頁）とした上で、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、強襲上陸（揚陸）作戦以外の任務もあることから審査申出人の主張は成り立たないとしている。

しかし、これは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ものである。

イ　相手方は、「審査申出人は、『普天間飛行場に配備された海兵隊の輸送機の主任務とは、揚陸艦から陸上への輸送（揚陸）である』とした上で、森本防衛大臣が退任後の著書において、『オスプレイを装備した２個飛行隊（VMM）の主任務は、強襲揚陸艦に搭載されて空母機動部隊とともに行動し、強襲着上陸・捜索救難・

人道支援・在外民間人救出活動・災害救援などに従事する第31MEU（海兵機動展開隊）に対する航空支援である』としている部分を引用し、『普天間飛行場に配備された航空部隊は、強襲揚陸艦に搭載されて、艦船からの輸送及び強襲揚陸に対する支援を行うことを任務としている』と主張する（審査申出書123ページ及び124ページ）。しかしながら、強襲揚陸艦に搭乗し強襲上陸作戦を実施するのは、第31海兵遠征部隊（31ＳＴ　ＭＥＵ）の主任務の一つであるとしても、その全てではないことは上記のとおりであり、上記引用をもって審査申出人の主張根拠とすることはできない」（58頁）、「強襲上陸の遂行のみが米軍海兵隊の任務・作戦ではないから、強襲揚陸艦の母港との位置関係において、米軍海兵隊にとっての沖縄本島の地理的優位性を云々することは意味がない」（同77頁）などと主張している。

イ　しかし、①審査申出人は、強襲上陸（揚陸）作戦のみが海兵隊ないし第31MEUの任務であるとの主張はしていないものであり、また、②相手方は、強襲上陸（揚陸）作戦を主任務の一つであると自ら主張しながら、海兵隊ないし第31MEUの任務は強襲上陸（揚陸）作戦以外にもあるというだけであり、日本本土に揚陸艦の母港があるという指摘自体には何らの反論をしていないものである。

すなわち、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すぎない。

ウ　審査申出人は、強襲上陸（揚陸）作戦のみが海兵隊、31ＭＥＵの任務であるなどとの主張はしていない。

実際に審査申出人がしている主張はその真逆であり、審査申出書における第31MEUの任務の実態、役割についての主張は、

「2013年にフィリピンで実施された共同演習に中国軍は司令部要員を初派遣しました。フィリピンと中国は南沙諸島をめぐる領土紛争を抱えています。しかし大規模な自然災害は国家を超えた全人類的な問題であり、そこは手を携えようという考えです。災害を想定した机上演習に中国、ベトナムや豪州、日本、韓国など11カ国が参加しました。アジア地域で近年頻発する大規模災害に各国軍が協力して対処できるシステムを構築する取り組みこそが、アジア地域の安全保障ネットワークを強化するという発想なのです。その国際協力体制の中に中国も引き込もうとしています。2014年にタイで実施された米タイ共同演習『コブラゴールド』で中国軍は陸軍兵士を初参加させ、他国軍とともに災害救援や人道支援活動の演習を行っています。これが沖縄の海兵隊がアジア地域で行っている安全保障の取り組みです。」（119～120頁）、「31MEUは、オーストラリア、タイ、フィリピンなどのアジア太平洋地域の国々をめぐり、共同訓練を行い、信頼関係を醸成することにその重要な役割があり、アジア太平洋地域を広範囲に巡回し、同盟国との共同訓練、人道支援、災害救援を担うことで、アジア太平洋地域においてプレゼンスを示しているものである。」（129頁）、「31MEUは、アジア太平洋地域の同盟国をめぐり、同盟国との共同訓練、人道支援、災害救援活動を行うことで、同盟国との信頼関係を醸成する活動を行い、その存在を示しているものである」（134頁）というものである。

審査申出人がしてもいない主張を批判し、そのことによって、「強襲上陸作戦を実施するのは、第31海兵遠征部隊（31ＳＴ　ＭＥＵ）の主任務の一つであるとしても、その全てではないことは上記のとおりであり、上記引用をもって審査申出人の主張根拠と

することはできない」（58 頁）、「強襲上陸の遂行のみが米軍海兵隊の任務・作戦ではないから、強襲揚陸艦の母港との位置関係において、米軍海兵隊にとっての沖縄本島の地理的優位性を云々することは意味がない」（同 77 頁）とする結論を導くことにはならないものであり、相手方の反論は論理をなしていないものである。

ウ　そもそも、相手方が「様々な島嶼からなる我が国においては、島嶼防衛の要請が高いことから、優れた上陸作戦能力を有する米軍海兵隊は、我が国の防衛に資するのである」（答弁書２・96 頁）と主張しているものであり、「強襲揚陸艦に搭乗し強襲揚陸作戦を実施するのは、第第 31 海兵遠征部隊（31ＳＴ　ＭＥＵ）の主任務の一つである」（答弁書２・58 頁）と主張しているものである。

強襲上陸（揚陸）作戦は海兵隊の任務であるとしながら、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。

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。

## 2　強襲揚陸（上陸）以外の任務も揚陸艦に搭載されて行われること

### (1)　はじめに

１において述べたとおり、相手方は、審査申出人の主張を、強襲揚陸（上陸）作戦のみが海兵隊、31MEU の任務であるとすり替えた上で、「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、沖縄本島に海兵隊を配備する理由がないということはできない」（答弁書２・80頁）としている。

しかし、強襲上陸作戦のみが海兵隊の任務ではないというだけでは、揚陸艦の母港が沖縄に存しないという指摘に対する反論にはならない。強襲上陸（揚陸）作戦以外の任務は揚陸艦に搭載されて行われるものではないことまで示さなければ、反論にはなりえないものである。

そして、審査申出人は、海兵隊、31MEU の任務として強襲上陸（揚陸）作戦を強調しているものでは決してない。逆に、「同盟国との共同訓練、人道支援、災害救援をしっかりと担っていくことで、アジアに安全保障の網を張りめぐらすような活動をおこなっている」ことが海兵隊の主要な任務であるとした上で、その任務が基本的に揚陸艦に搭載されて行われることを主張しているものである。

(2) 海兵隊ウェブサイトや元防衛大臣の著書

先に引用したとおり、森本敏元防衛大臣の大臣退任後の著書「オスプレイの謎。その真実」（乙 D74）にも「普天間基地に配備されるオスプレイを装備した２個飛行隊（ＶＭＭ）の主任務は、強襲揚陸艦に搭載されて空母機動部隊とともに行動し、強襲着上陸・捜索救難・人道支援・在外民間人救出活動・災害救援などに従事する第31MEU（海兵機動展開隊）に対する航空支援である」（77頁）とされている。

また、在沖海兵隊のウェブサイトでは、「第 31 海兵遠征部隊は、強襲揚陸艦、ドック型揚陸艦、ドック型輸送揚陸艦の三隻で構成される揚陸即応群の艦船に定期的に乗船し、この海軍・海兵隊共同チームは、アジア太平洋地域での有事の際には、まず最初に選ばれる初期対応組織です。常に訓練に励み、上陸急襲や上陸強襲、略奪さ

れた船への接近・乗船・捜索・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ます。さらに、人道支援や災害救助に対応できるように常時訓練し、要請があれば一般市民の避難活動も行うことが可能です。この部隊の機能には、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り、2009年に3回、2010年に1回、そして2011年にはトモダチ作戦にも参加しました」（乙51の7）とされている。

以上のとおり、共同訓練、人道支援、災害救援については揚陸艦に搭乗して行われる任務として紹介されているものである。

(3) 31ＭＥＵが実際に行った任務の内容

中矢潤「我が国に必要な水陸両用作戦とその運用上の課題」（甲D73）は、31ＭＥＵの人道支援・災害救助活動（HR/DR）[8]について、「2009年1月から2012年5月までの3年間で、6つのHR/DRに従事している」「2009年は、8月7日から8日に発生した台湾でのHR/DR、9月26日に発生したフィリピンでのHR/DR、9月30日から10月1日に発生した、インドネシアにおけるHR/DR、2010年には、9月26日に発生したフィリピンにおけるHR/DR、2011年は、3月11日の東日本大震災でのHR/DR、11月25日から30日に発生したタイにおけるHR/DRに従事している」としている。

平成21年から平成23年の第31海兵機動展開隊（31MEU）の活動をみると、平成21年は1月27日～2月まで大平洋訓練、2月4日～2月17日までタイ訓練、3月25日～3月31日まで韓国訓練、4月16日～4月30日までフィリピン訓練、7月6日～7月26日

8 人道支援（Humanitarian Assistance ）、災害救援（Disaster Relief）の頭文字をとってHR/DR（ハーダー）と呼ばれる。甲D48・70頁参照。

オーストラリア訓練、８月台風被災の支援活動（台湾）、10 月 14 日～10 月 20 日フィリピン訓練、10 月 14 日～10 月 20 日自然災害の支援活動（インドネシア・フィリピン）、11 月韓国訓練となっており、平成 22 年は２月１日から２月 11 日タイ訓練、３月９日～３月 19 日フィリピン訓練、９月 12 日～９月 21 日グアム訓練、10 月 14 日～10 月 22 日フィリピン訓練及び台風メーギーによる人的支援、10 月 30 日シンガポール地域交流イベント、11 月 16 日～11 月 19 日地域交流イベント、12 月３日～12 月 10 日自衛隊と日米共同演習、12 月８日～12 月 15 日霧島研修となっており、平成 23 年は２月７日～２月 19 日タイ訓練、２月 27 日～３月２日カンボジア訓練、３月 12 日～４月７日トモダチ作戦（東北）、７月 11 日～７月 29 日オーストラリア作戦、10 月９日～10 月 16 日能力検証訓練（フィリピン）、10 月 17 日から 10 月 28 日フィリピン訓練となっており、１年のうちの大半の期間は揚陸艦に搭載されて活動しているものである。

以上のとおり、海兵隊が現に行っている主要な任務は、水陸両用戦隊（PHIBRON）乗艦中の MAGTAF(MEU)、すなわち、水陸両用即応群（ARG）によって、多国籍訓練と HR/DR を主とした実任務を行い、練度を維持するとともに、他国との信頼関係を醸成するというものであることは明らかである。

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。

(4)　ＣＨ－46Ｅの行動半径から判明すること

辺野古への新基地建設は、オスプレイを前提として決定されたものではなく、オスプレイの配備によって、海兵隊の任務の在り方が

基本的に変わったものではない。乙 114 の2にも、「CH - 46 飛行隊をMV - 22 飛行隊に改編」することについて、「この部隊レベルの更新は、日本における米国のプレゼンスを大きく変更するものではない」とされている。

長い間、CH - 46Eが海兵隊航空輸送部隊の中核であったものであり、乙 52~54、59 は、CH - 46E を前提としていたものである。そして、CH - 46E の作戦行動半径は 12 名搭乗時で約 140 キロメートルであり（甲E22・3頁、甲D25・101 頁）、沖縄島を起点とすると宮古島ですら作戦行動半径外ということになり、このことからも、航空輸送部隊の任務が主に揚陸艦に搭載されて行われるものであることは明らかである。

**(5) 海兵隊の根拠法令からも海軍艦船に搭乗して行う任務が主任務であるといえること**

防衛省「在日米軍及び海兵隊の意義・役割について」（乙 53）は、海兵隊の任務について「①艦隊とともに勤務し前方の海軍基地を確保又は防衛するため、あるいは海軍の作戦遂行に不可欠な地上作戦を実施するため、支援航空部隊とともに諸兵科連合の艦隊海兵隊を提供　②海軍の艦船に分遣隊及び支援組織を提供　③海軍基地及び政府施設に保安分遣隊を提供[9]　④大統領の命じるその他の作戦の遂行　⑤他の軍種と協同で、水陸両用作戦で上陸部隊が使用する教義、戦術、技術及び装備を開発すること　⑥総動員計画に従い、戦時の需要に対処するため、平時編制の拡張（予備役）を準備すること」(14 頁)としている。

すなわち、海兵隊の主要な任務は、海軍の艦隊への海兵隊の提供、

9　例えば、在日米大使館にも、十数名の海兵隊員から成る警備分遣隊が配属されている。

すなわち、そもそも海兵隊の主たる任務は海軍の艦隊に搭載されて行われるということである[10]。

この海兵隊の任務は、合衆国法典に規定されているものである。すなわち、合衆国法典第 5063 条(a)(b)(c) (U.S. Code § 5063 - United States Marine Corps: composition; functions) は、「(a) The Marine Corps, within the Department of the Navy, shall be so organized as to include not less than three combat divisions and three air wings, and such other land combat, aviation, and other services as may be organic therein. The Marine Corps shall be organized, trained, and equipped to provide fleet marine forces of combined arms, together with supporting air components, for service with the fleet in the seizure or defense of advanced naval bases and for the conduct of such land operations as may be essential to the prosecution of a naval campaign. In addition, the Marine Corps shall provide detachments and organizations for service on armed vessels of the Navy, shall provide security detachments for the protection of naval property at naval stations and bases, and shall perform such other duties as the President may direct. However, these additional duties may not detract from or interfere with the operations for which the Marine Corps is primarily organized.(b) The Marine Corps shall develop, in coordination with the Army and the Air Force, those phases of amphibious operations that pertain to the tactics, technique, and equipment used by landing forces.(c) The Marine Corps is responsible, in accordance with integrated joint mobilization

[10] 海兵隊の成り立ちについては、甲D67・101～120 頁参照。

plans, for the expansion of peacetime components of the Marine Corps to meet the needs of war.（訳　(a) 海兵隊は、海軍省の下にあって、三個を下回らない戦闘師団及び三個を下回らない航空団並びにその他の地上戦闘部隊、航空部隊及びその他の部隊を含むように組織されるものであり、それゆえ、系統的である。海兵隊は、海軍前進基地の奪還あるいは防衛における艦隊兵力のために、又は海軍の作戦遂行に不可欠となる場合における地上作戦の実施のために、支援航空部隊とともに諸科連合の艦隊海兵軍を提供すべく、組織され、訓練され、及び装備されるものとする。これに加えて、海兵隊は、海軍の武装船への役務のために分遣隊と組織を提供し、海軍の施設及び基地における海軍資産の保護のために保安分遣隊を提供し、又は大統領の命令によりその他の任務を実行する。但し、これらの追加的な任務は、海兵隊が組織された元来の作戦を妨げ、又は損なわないものとする。(b) 海兵隊は、陸軍と空軍との調整の下、上陸部隊が用いる戦術、技術及び装備に関する水陸両用作戦の各段階を開発する。(c) 海兵隊は、統合合同動員計画に従い、戦時の需要を満たすため、平時の海兵隊構成部隊を拡張させる責任を負う。）と定めているものである。

海兵隊の主要な任務が、海軍艦船に搭乗して行われるものであることは、海兵隊の根拠法令からも明らかというべきである。

(6)　小括

以上のとおり、海兵隊の主要な任務は、海軍艦艇である揚陸艦に搭載されて行われるものである。

そして、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ものである。

**3　相手方の主張する事例について**

相手方は、答弁書２・57頁において、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。

**(1)　平成25年台風30号によるフィリピンの台風被害への救援活動（ダマヤン作戦）について**

平成25年11月８日の被災後、翌９日に青森県・三沢基地に配備されたＰ－３哨戒機がフィリピンの被災地に赴き、捜索飛行を開始した。そして、10日にＫＣ－130２機が普天間飛行場から被災地に赴いた。ＭＶ－22オスプレイが被災地に向かったのは11日のことである。日本本土にオスプレイが配備されていたとしても、岩国基地からでも２時間で沖縄に飛行できるのであるから、オスプレイが日本本土に配備されていても、なんら対応に支障は生じなかったものである。また、ダマヤン作戦には、東京都・横田基地に配備されてＣ－130も参加し、米軍機による航空援助活動は、ＭＶ－22オスプレイよりＣ－130の方が回数、飛行時間は多い。三沢基地配備のＰ－３、普天間飛行場配備のＫＣ－130、横田基地配備のＣ－130がダマヤン作戦には参加しているものであり、日本本土の中で、沖縄に輸送航空機部隊がなければならないという必然性がないことを示したものとも言えるものである。

また、11 月 12 日に長崎県・佐世保基地の揚陸艦アシュランドと揚陸艦ジャーマンタウンの増派が決定され、11 月 14 日に佐世保基地を出港した 2 隻の揚陸艦は 11 月 15 日にホワイト・ビーチに到着し、ホワイト・ビーチで約 2000 名の海兵隊員や車両、物資等を搭載した後、11 月 18 日にホワイト・ビーチを出港して被災地に向かい、同月 20 日に被災地に到着して活動を開始したものであり、水陸両用戦隊（PHIBRON）乗艦中の MAGTAF(MEU)、すなわち、水陸両用即応群（ARG）として、活動をしたものである。なお、米軍の艦船で、最初に被災地に到着したのは、神奈川県・横須賀基地に配備されていた空母ジョージ・ワシントンであり、定期パトロール航海で寄港中の香港から被災地に向かって 11 月 14 日に到着して活動を開始し、2 隻の揚陸艦が到着するまで救援活動を行っている。

ダマヤン作戦をもって、沖縄の地理的優位性の根拠とすることも、また、海兵隊の活動が揚陸艦と関係がないとすることの根拠とすることもできないものである。

(2) イラクへの輸送ヘリ部隊の派遣について

イラクに普天間飛行場に配備された輸送ヘリ部隊が長期にわたって派遣されたことは事実であるが（平成 19 年についてみると、1 月 26 日から 8 月 14 日まで、第 262 海兵中ヘリ中隊がイラクに派遣されている。）、これも、沖縄に送航空機部隊がなければならないという必然性がないことを示したものである。すなわち、7 か月もの間、イラクに派遣をされても、我が国の安全保障になんらの問題は生じていないのであり、沖縄駐留の必然性がないことを示したものである。また、イラクに派遣される部隊が、沖縄に配備される必然性も認めえない。

相手方が主張するイラク派遣の事実は、沖縄に海兵隊輸送航空機

部隊が配備される必然性がないことをこそ示したものというべきである。

## 第３　「抑止力」及び「矛」という主張について

### １　「抑止力」という主張について

#### (1)　相手方の主張

相手方は、「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」（答弁書２・89頁）と抑止力概念を定義している

そして、「我が国を取り巻く国際情勢」（87頁）、「日米同盟の抑止力」（91頁）を主張し、「在沖海兵隊は、在日米軍のなかで唯一、地上戦闘部隊を有しており、様々な危機に対処するための任務・作成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…我が国の戦略的要衝として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」（92頁）と主張している。

#### (2)　抑止力維持のために海兵隊の配置場所が沖縄でなければならないとする相手方主張の非論理性

ア　審査申出人の主張は、安保条約を否定するものでなければ、海兵隊を否定しているものでもない。

海兵隊が沖縄に駐留しなければならない必然性はなく、安全保障が日本国全体の問題であるのに沖縄にのみ米軍基地の負担を押し付けてさらに将来にわたって固定化することは正当化されないといっているものである。これは、安保条約の否定でも海兵隊の否定でもない。

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。しかし、揚陸艦の母港は沖縄には存在しない。したがって、揚陸艦が回航されるのを待ち、揚陸艦に搭乗し、それから初めて任務地に赴くことになるのである。

朝鮮半島を考えるならば、揚陸艦が母港に停泊しているときに急派されるとするならば、長崎県・佐世保から一旦朝鮮半島とは反対側の沖縄に揚陸艦が向かい、沖縄で第31ＭＥＵを揚陸艦に搭載した後、朝鮮半島に向かうことになる。日本本土よりも沖縄に近い台湾海峡を考えても、揚陸艦が母港に停泊しているときに急派されるとするならば、長崎県・佐世保から沖縄に揚陸艦が向かい、沖縄の海兵隊はその到着を待ち、沖縄で第31MEUが揚陸艦に搭乗した後、はじめて台湾海峡に向かうことになるのであり、日本本土に海兵隊が駐留し、日本本土で揚陸艦に搭載された後、台湾海峡に向かう場合と比して、即応性があることにはならない。

また、揚陸艦が洋上展開している場合には、その場所から任務地に向かうのであり、海兵隊がどこで揚陸艦に搭乗したかは関係がないから、海兵隊の配置される場所について必然性は存しないことになる。

海兵隊が「侵略を行えば耐え難い損害」を与える作戦をするならば、揚陸艦に搭載されて行うことになるものであり、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。

これまで述べたことのくり返しになっているが、相手方は、「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」と主張しているものであり、地理的

優位性という主張に対する批判がそのまま当てはまるものである。

ウ　そして、“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に対して、相手方は、揚陸艦に搭載されて行う任務自体については反論をなしえていない。

相手方は、第一次回答（甲Ｄ４）が「『強襲揚陸艦は米海軍艦艇であり、強襲上陸作戦など、海兵機動展開隊（MEU）等の海兵空地任務部隊（MAGTAF）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手段であるとしつつ、『他方で、幅広い任務を有する海兵隊にあっては、海軍艦艇による支援を要さない次のような部隊の運用も行われる』として、『一　小規模な部隊をもって隠密裏に遂行する必要がある偵察・監視任務や特殊作戦』及び『一　高度な機動性や即応性が求められる民間人の救出活動、捜索救難活動や人道支援、災害救助への対応』』（答弁書２・56頁）としていることを、反論としている[11]。

しかし、これらの任務は、明らかに、「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」とは異質なものである。

したがって、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り、その主張は論理をなしていない。

---

[11] なお、人道支援・災害救助活動も揚陸艦に搭載されて行われているものである。

## 2　「矛」という主張について

### (1)　相手方の「矛」という主張

相手方は、「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、我が国の防衛にあたっては、自衛隊が防衛作戦を担当し、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になる」（答弁書２・96頁）と主張している。

### (2)　「矛」という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根拠とはならないこと

ア　審査申出人は、海兵隊を否定しているものではない。

再三のくり返しになるが、審査申出人が主張しているのは、海兵隊が沖縄に駐留しなければならない必然性はなく、安全保障が日本国全体の問題であるにもかかわらず沖縄にのみ米軍基地の負担を押し付けてさらに将来にわたって固定化することは正当化されないといっているものである。

イ　そして、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で、「強襲上陸の遂行のみが米軍海兵隊の任務・作戦ではないから、強襲揚陸艦の母港との位置関係において、米軍海兵隊にとっての沖縄本島の地理的優位性を云々するとは意味がない」（答弁書２・77頁）と主張した上で、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捜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のである。

ウ　相手方の主張は論理をなさないものであり、「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」（答弁書２・96 頁）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ものである。

# 反　論　書（8）

平成28年4月4日

審査申出人は、国地方係争処理委員会の審査の手続きに関する規則第7条に基づき反論書を提出する。

国地方係争処理委員会　御中

審査申出人代理人弁護士　竹　下　　勇

同　久　保　　以

同　秀　浦　　由紀

同　亀　山

同　松　永　　和

同　加　藤

同　仲　西　　孝

本書面においては、審査申出書及び反論書(1)ないし(7)において述べたことを踏まえて、本件埋立承認出願は１号要件に適合していなかったものであり、本件埋立承認には瑕疵が存したことについて述べる。

なお、略語等は、特に記載のない限り、審査申出書の例による。

## 目次

第１　公有水面埋立法第４条の仕組みと１号要件の意義 .....5
１　「国土利用上適正且合理的ナルコト」の意義 .....5
(1)　埋立てにより得られる価値と失われる価値の比較衡量という総合的判断であること .....5
(2) 公有水面埋立法の免許・承認要件適合性の判断は、埋立自体及び埋立地の用途・埋立後の土地利用を対象になされること .....7
(3)　比較衡量を行うに当たっては現行の法体系の下で社会に普遍的に受け入れられている諸価値を考慮すべきこと .....8
(4)　小括 .....10
２　公有水面埋立法は地域の利益の考慮を義務付けていること .....11
３　公有水面埋立法の免許・承認の要件適合性判断が都道府県知事に委ねられた趣旨 .....11
４　公有水面埋立法への環境配慮条項の導入及び関連法令の整備 .....13
５　埋立ての用途が国防施設であっても事業の公共性の程度と埋立てにより生ずる不利益との均衡は１号要件の判断で考慮されること .....15
(1)　国の公益実現を目的とする埋立てについても承認の権限は知事に付与されていること .....15
(2) 公有水面埋立法は国防に係る事業についても除外規定・特例を設

けていないこと……16
6　駐留軍用地特措法に係る代理署名訴訟最高裁判決を引用した是正指示理由の誤り……18
(1)　是正指示理由……18
(2)　公有水面埋立法自体の解釈をすべきこと……19
(3)　代理署名訴訟と本件では事案が相違すること……21
第2　本件埋立の遂行により損なわれる公益等……22
1　沖縄における米軍基地形成の経緯と現状並びに県民世論……22
(1)　米軍基地形成の経緯……23
(2)　沖縄における米軍基地の現状……29
(3)　新基地建設に対する県民世論……33
2　本件埋立ての遂行によって失われる利益……35
(1)　本件埋立対象地の自然環境的価値……35
(2)　自然環境へ埋立てがもたらす悪影響……38
(3)　航空機騒音・低周波音による不利益……100
(4)　生活環境等に関する不利益……110
(5)　地域振興の阻害要因となることによる不利益……112
(6)　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……116
第3　埋立てにより損なわれる地域公益を正当化するに足る根拠は認められないこと……118
1　埋立必要理由（検討の対象）……118
2　埋立必要理由に実証的根拠が認められないこと……122
3　「埋立ての必要性」についての審査の実態……130
(1)　審査の経緯……130
(2)　「埋立ての必要性」に関する審査……131

4　「埋立ての必要性」に関する審査基準の適合性判断の瑕疵 .....132
5　埋立ての必要性についての結論 .....132
第４　１号要件について審査基準への適合性判断の誤り .....133
1　審査基準 .....133
2　審査項目①について .....134
(1)　検証結果報告書の第５・３(2) .....134
(2)　検証結果報告書の第６・11(2) .....135
3　審査項目③⑤について .....137
4　審査項目⑦について .....137
(1)　検証結果報告書の第５・３(2) .....137
(2)　検証結果報告書の第６・11(2) .....138
第５　１号要件適合性についての結論 .....139
1　本件埋立てに係る公益の総合的判断 .....139
2　１号要件適合性についての結論 .....141
(1)　検証結果報告書の第５・５(4) .....141
(2)　検証結果報告書の第８ .....143
第６　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 .....143
1　「埋立ての必要性」について .....143
2　航空機騒音・低周波音について .....144
3　自然環境及び生活環境等について .....146
(1)　考慮要素の選択や判断の過程における合理性の欠如 .....146
(2)　本件埋立承認に至る不自然・不合理な経緯 .....147
4　沖縄県における過重な基地負担・本土との格差の固定化について .....150

5　「国土利用上適正且合理的ナルコト」の総合的判断の欠如について
.....151
第７　結語 .....152

## 第１　公有水面埋立法第４条の仕組みと１号要件の意義

### １　「国土利用上適正且合理的ナルコト」の意義

#### (1)　埋立てにより得られる価値と失われる価値の比較衡量という総合的判断であること

公有水面を埋め立てて土地を造成することは、国土の狭小な我が国において公共の福祉に寄与するものであるが[1]、他方で、当該地域の自然環境、生活環境や産業等に及ぼす影響が大きく公共の福祉に反する側面も有することから、これらの異質な諸利益を比較衡量して総合的に判断し、埋立による不利益を考慮に入れた上でもなお公益に適うと評価される場合でなければ、当該埋立ては許容されるべきではない。

公水法第４条１項（同法第 42 条３項で承認に準用）は、その柱書において「都道府県知事ハ埋立ノ免許ノ出願左ノ各号ニ適合スト認ムル場合ヲ除クノ外埋立ノ免許ヲ為スコトヲ得ズ」とし、同項１号は「国土利用上適正且合理的ナルコト」を定めているが、これは、異質な諸利益を比較衡量し総合的に判断した上で公益に適合すると評価されなければならないことを示しているものである。

平成 27 年７月 16 日付けで、第三者委員会が沖縄県知事に提出した「検証結果報告書」（甲Ａ１）は、１号要件の意義について、「『国土利用上適正且合理的ナルコト』という要件は，まず，『適正且合理的』という用語の意味からすると，その関係する事象を総合的に考慮して，判断を行うことを意味すると考えられる（中略）その具体的な判断の仕方であるが，『総合的』な判断をするためには，相

---

[1] 津地方裁判所昭和 44 年９月 18 日判決。

対立する利益が存在する場合に用いられる一般的方法である利益衡量，すなわち埋立てにより得られる利益と埋立てにより生ずる不利益を比較衡量して判断すべきものと考えられる。なお，同様な判断方法は，類似の法律の解釈においても採用されている。例えば，土地収用法の事業認定の場合である。土地収用法は公共の利益となる事業のために必要とされる土地を強制的に取得するという制度であり公有水面埋立法と類似な性格を有する制度である。この土地収用法は，土地収用手続を行う前提として『事業認定』（土地収用法第 20 条）を要求しているが，その事業認定の要件として，同法第 20 条第３号は「事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること」を要求しているところ，この要件は『その事業に供されることによって得られるべき公共の利益』と『事業に供されることによって失われる私的ないし公共の利益』を比較衡量して判断すべきものであり，そしてこの判断は，『総合的な判断として行われなければならない。』とされている（小沢道一「逐条解説土地収用法・上」・第二次改訂版・335 頁以下）。このような見解は，多数の判例，学説により支持されており，特に反対する考え方はない。また，法第４条第１項第１号について，「国土利用上公益に合致する適正なものであることを趣旨とするものであり」，免許権者は，「国土利用上の観点からの当該埋立の必要性及び公共性の高さと，当該自然海浜の保全の重要性あるいは 当該埋立自体及び埋立後の土地利用が周囲の自然環境に及ぼす影響等とを比較衡量のうえ，諸般の事情を斟酌」するものと判示した判例が存在する（高松高裁平成６年６月 24 日判決・判例タイムス・851 号 80 頁）」としている。

(2) 公有水面埋立法の免許・承認要件適合性の判断は、埋立自体及び埋立地の用途・埋立後の土地利用を対象になされること

ア　公水法４条１項３号は「埋立地ノ用途ガ土地利用又ハ環境保全ニ関スル国又ハ地方公共団体（港務局ヲ含ム）ノ法律ニ基ク計画ニ違背セザルコト」を、同項４号は「埋立地ノ用途ニ照シ公共施設ノ配置及規模ガ適正ナルコト」を免許・承認の要件としており、公水法は、埋立自体のみならず、「埋立地ノ用途」をも対象とし、公有水面の埋立ての可否を判断するものとしている。

願書の記載事項や添付書類については、公水法第２条２項３号は願書に「埋立地ノ用途」を記載することを要するとし（同法２条２項３号）、また、公有水面埋立法施行規則は、「埋立地の用途及び利用計画の概要を表示した図面」（同規則３条７号）、及び「環境保全に関し講じる措置を記載した図書」（同規則８号）を添付することを要するものとしている。この「環境保全に関し講じる措置を記載した図書」は、「埋立て及び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した図書であること」とされる（「公有水面埋立法の一部改正について」昭和 49 年６月 14 日港湾局長・河川局長発：以下、「共同通知」という。）。これは、埋立の用途や埋立後の土地利用が、免許・承認の対象であることを示しているものに他ならない。

イ　そして、１号要件（国土利用上適正且合理的ナルコト）は、前述のとおり、埋立てによって得られる価値と失われる価値を比較衡量して総合的に判断されるものであるが、埋立ての必要性、公共性の程度は、埋立後にどのように土地利用がなされるかによって定まるものであるから、埋立の用途・埋立後の土地利用が１号

要件の内容となることは当然である。共同通知は、「国土利用上適正かつ合理的なることについて（法第４条第１項第１号関係）埋立てそのもの及び埋立地の用途が国土利用上適正かつ合理的であるかどうかにつき慎重に審査すること」としている。

ウ　公水法は、戦前の大日本帝国憲法下において大正 10 年に制定されたものであるが、「埋立地の造成、あるいはその利用によって自然環境に悪影響をもたらしたという批判もありました。昭和 40 年代、このような環境保全上の問題、無願埋立、埋立地をめぐる利権化等の問題が、大きくクローズアップされました。このため、昭和 48 年９月『公有水面埋立法』が大幅改正されるとともに、公害防止関係諸法も成立しました。この結果、昭和 48 年改正以後の『公有水面埋立法』を新法、以前を旧法と俗称されるなど、公有水面埋立行政は大きく変貌することになりました」（「国土交通省港湾局埋立研究会編「公有水面埋立実務便覧　全訂二版」全訂二版の刊行にあたって）とされているように、昭和 48 年改正後においては、埋立後の土地利用による環境等への悪影響からの保護が、公水法の重要な役割となったものであるから、埋立の用途・埋立後の土地利用による環境等への悪影響は、１号要件の判断において、埋立により失われる価値として重い位置づけを有するものと公水法自体によって位置づけられているものである。

**(3)　比較衡量を行うに当たっては現行の法体系の下で社会に普遍的に受け入れられている諸価値を考慮すべきこと**

「国土利用上適正且合理的ナルコト」という要件の判断は、埋立てにより得られる価値と失われる価値という異質な諸利益の総合的判断としてなされることになるが、そのままでは比較が困難な異質

な利益をどのように重みづけをするのかについては、要件の認定権者が、現行の法体系の下で社会に普遍的に受け入れられた価値の優先順位を探求して行うことになる。

土地収用法第 20 条3号の「事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること」に関するものであるが、東京地方裁判所平成 16 年4月 22 日判決は「さまざまな性質を異にする利益を比較衡量という手法を使って勘案するに当たり、結局のところどのような価値を最も重視すべきかということについては、現行の法体系の下で社会に普遍的に受け入れられた価値の優先順位を探求する必要が生じるのであり、そのような場面で作用するのが事業認定庁に認められた裁量であるというべきである。イ　判断の手法とその限界　以上のような事業認定庁の裁量に基づく判断は、比較衡量を行うに当たって当然に考慮すべき要素（上記のように現行の法体系の下で社会に普遍的に受け入れられている諸価値）を考慮した上で行われるべきものであって、その判断が、事業認定庁に与えられた裁量の趣旨からして本来考慮すべきでない要素を過大に重視し、また、本来考慮すべき要素を不当に軽視し、その結果が判断を左右したものと認められる場合には、その判断過程には社会通念上看過することができない過誤欠落があるというべきであり、同判断はとりもなおさず裁量判断の方法ないしその過程に誤りがあるものとして、違法となると解するのが相当である」としている。

従って、「公共の福祉の増進」という公水法の目的[2]や昭和 48 年改正で公水法の重要な役割として位置づけられた環境保護の要請、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

[2]津地方裁判所昭和 44 年9月 18 日判決。

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の保障、国土利用計画法第2条が定める「公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配意して、健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図ること」という国土利用の基本理念や環境基本法第1条が定める「現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献」という目的といった、現行法体系下における普遍的価値を踏まえて、1号要件適合性の評価がされなければならないものである。

(4) 小括

以上より、「国土利用上適正且合理的ナルコト」とは、埋立自体及び埋立ての用途・埋立後の土地利用を対象として、得られる利益と生ずる不利益という異質な諸利益について、現行の法体系の下で社会に普遍的に受け入れられている諸価値に基づいて比較衡量し、総合的判断として、前者が後者を優越することを意味するものと解される。

是正指示理由においても、1号要件の解釈について、「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』との要件… は，その文言及び事柄の性質上，当該埋立自体及び埋立地の用途が国土利用上の観点からして適正かつ合理的なものであることを要する趣旨とするものと解され，免許（承認）権者がこれに該当するか否かを判断するに当たっては，国土利用上の観点からの当該埋立ての必要性及び公共性の高さと，当該埋立自体及び埋立て後の土地利用が周囲の自然環境等に及ぼす影響など，相互に異質な利益を比較衡量した上，地域の実情などを踏まえ，技術的，政策的見地から総合的

に判断することになる」としている。

**2　公有水面埋立法は地域の利益の考慮を義務付けていること**

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

同条１項は、地元市町村長の意見聴取を義務づけ、同条３項は埋立てに関し利害関係を有する者は都道府県知事に意見を提出することができる旨を規定している。

このように、公水法は、都道府県知事が、当該埋立対象地の地域の利益を考慮に入れたうえで、公水法第４条の基準への適合判断をしなければならないとする仕組みを採用しているものである。

**3　公有水面埋立法の免許・承認の要件適合性判断が都道府県知事に委ねられた趣旨**

公水法は、免許・承認の要件適合性判断を都道府県知事が行うとする仕組みを採用している（公水法２条１項・42条１項）。

この都道府県知事の免許又は承認は、地方公共団体の事務である。すなわち、地方自治法別表第１に定められた法定受託義務であるが、「自治事務も法定受託事務も等しく地方公共団体の事務である。さらに法定受託事務は、法律の定めによって、国の事務が地方公共団体の事務とされた、あるいは、地方公共団体が国の事務を受託することを法律上義務付けられたというものではない」[3]、「自治事務はもとより、法定受託事務も、地方公共団体の事務である。法定受託事務という名称にもかかわらず、国の事務が委託の結果、地方公共団体の事務になったと観念されるわけではない（第１号受託事務の場合。この点で従

[3] 塩野宏「行政法Ⅲ〔第４版〕行政組織法」162頁。

前の〔団体〕委任事務と異なる〕。地方自治法２条２項の「地域における事務であっても、自治事務に限られているわけではなく、法定受託事務も含まれる」[4]、「『国（又は都道府県）が本来果たすべき役割』に係るものであっても、法律又はこれに基づく政令により地方公共団体が処理することとされた事務は、地方公共団体の事務であることにおいては『自治事務』と同じであるということである。つまり、地方分権一括法による改正後においては、国と地方公共団体の事務分配の考え方において、地方公共団体の事務については、現に地方公共団体が処理し、又は処理することにされるものであれば、端的に地方公共団体に属する事務とされたのである」[5]とされているとおりであり、現行法下において、公有水面埋立ての免許又は承認が地方公共団体の事務であること自体は明らかである。

公水法の免許・承認に係る要件適合性の判断が法定受託事務として都道府県知事の事務とされたのは、公有水面埋立承認申請で埋立ての対象とされた地域について、当該地域の実情に詳しい都道府県知事の判断に委ねるのが合理的と考えられたことによる[6]。「公水法は、広域にわたる行政の責任者としての都道府県知事に対して、県域の大きな要素をなす海域、とりわけ沿岸海域の総合的な管理・利用のための重要な法的コントロール手法として埋立ての免許権限を付与」(本田博利「基地イワクニの法律問題」148頁）したものである。

---

[4] 宇賀克也「地方自治法概説【第６版】」125頁。
[5] 松本英昭「新版逐条地方自治法第８次改訂版」48頁。
[6] 代執行訴訟において、国土交通大臣は、公水法「４条１項１号要件適合性の判断が法定受託事務として都道府県知事の事務とされたのは、公有水面埋立申請で埋立ての対象とされた区域について、当該区域の実情に詳しい都道府県知事の判断に委ねるのが合理的と考えられたことによる」(原告第１準備書面・11頁）と主張していた。

公水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公水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。したがって、都道府県知事の公水法の要件適合性判断が、都道府県知事に与えられた裁量の趣旨からして本来考慮すべきでない要素を過大に重視し、また、本来考慮すべき要素を不当に軽視し、その結果が判断を左右したものと認められ、その判断過程には社会通念上看過することができない過誤欠落がある場合に限って、国土交通大臣は都道府県知事の裁量判断の方法ないしその過程に誤りがあり違法であるとして、関与できるものと言うべきである。

**4　公有水面埋立法への環境配慮条項の導入及び関連法令の整備**

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

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

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

等の規定が新設された。

この改正により、免許（承認）基準として、「其ノ埋立が環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノ」（４条１項２号）、「埋立地ノ用途ガ土地利用又ハ環境保全ニ関スル国又ハ地方公共団体（港湾局ヲ含ム）ノ法律ニ基ク計画ニ違背セザルコト」（同３号）の環境配慮条項が加えられた。

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

もっとも、上記により義務付けられた環境アセスメントの内容は、手続の面で住民参加を欠く等、環境保全の観点から中途半端な内容であった。そこで、平成９年にようやく環境影響評価法が成立する運びとなった。同法の成立により、50 ヘクタールを超える規模が大きく環境影響の程度が著しくなるおそれのある埋立てやそれに準ずる 40 ヘクタール以上の埋立ては、公有水面埋立法の手続とは別に同法の対象事業とされ、環境影響評価を行わなければならなくなった（２条２項１号ト・３項）。

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

このような改正の経緯を辿った現在の公水法は、地方公共団体の責任者たる都道府県知事に対して、当該地方公共団体の地域環境を保全

するために公水法上の権限を行使することを強く要請しているものといえる

**5　埋立ての用途が国防施設であっても事業の公共性の程度と埋立てにより生ずる不利益との均衡は１号要件の判断で考慮されること**

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

ア　公水法は、当該地方公共団体の公益を適切に保護するため、都道府県知事に、第４条第１項第１号「国土利用上適正且合理的ナルコト」の判断権限を与えている。

埋立てにより得られる利益と失われる利益との比較衡量に当たり、性質上そのままでの比較が困難な価値について、いずれの価値が優先されるのかという政策的判断は、要件適合性判断者である都道府県知事が行うものとされているものである。

比較衡量に当たりどのような価値を最も重視すべきかということについて、現行の法体系の下で社会に普遍的に受け入れられている諸価値を正しく評価すべきことは当然であるが、価値の評価や優先順位という政策的な判断については、要件適合性の判断権者、すなわち、都道府県知事の要件裁量が存することになる。

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

承認については、国が事業主体となるものであるから、埋立ての目的は、国の事務にかかる公益の実現にある。承認の出願についても、都道府県知事に承認権限を与えているのは、事業者である国の実現しようとする公益（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、これに対立する異質な諸利益

の比較衡量・総合判断の権限を都道府県知事に与えたものであり、国が当該事業によって実現しようとする公益の内容・程度について都道府県知事が判断することにしているものである。これは、あくまで「国土利用上適正且合理的ナルコト」の要件適合性判断という地方公共団体の事務として、諸利益を勘案するものであり、国の事務を行うことになるものではない。

なお、「国土利用上の観点」ということよりすると、国土利用の基本的理念は「公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配意して、健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図ること」（国土利用計画法第２条）であるから、この基本理念のもとで、国内における均衡、一地域への偏在の解消という要請を判断要素として考慮しうることは当然というべきである。

**(2) 公有水面埋立法は国防に係る事業についても除外規定・特例を設けていないこと**

公水法は、国防に関する事業について除外規定・特別規定を設けていない。

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

ない。

そして、国防について、日本国憲法下において他の公益等との関係で特権的な立場が認められているものではないから、国防に関わるというだけで、これによって損なわれる他の利益との関係において、自動的に高度の公共性、必要性を認めることはできない。米軍飛行場の公共性が問題とされた訴訟においても、昭和62年7月15日東京高等裁判所判決（第一次・第二次横田基地訴訟）は「行政は、多くの部門に分かれているが、各部門の公共性の程度は、原則として、等しいものというべきである。国防は行政の一部門であるから、戦時の場合は別として、平時における国防の荷う役割は、他の行政各部門である外交、経済、運輸、教育、法務、治安等の荷う役割と特に逕庭はないのであり、国防のみが独り他の諸部門よりも優越的な公共性を有し、重視されるべきものと解することは憲法全体の精神に照らし許されないところである。それであるから、国防上の諸機関の公共性も他の諸部門の諸機関のそれと同程度といわなければならない。殊に、同種の機関の場合は尚更である。従つて、軍事基地としての横田飛行場の公共性の程度は、例えば、航空機による迅速な公共輸送のための基地である成田空港等の民間公共用飛行場のそれと等しいものというべきである」とし、平成7年12月26日東京高等裁判所判決（第一次厚木基地騒音訴訟差戻し後控訴審）は「他の行政諸部門の役割も社会にとって極めて重要であるほか、民間空港等の高速交通機関・施設等も国民生活に大きな貢献をしており、高度の公共性を有するものというべきであるから、国防の持つ重要性についてだけ特別高度の公共性を認めることは相当ではない」としている。日本国憲法下で、国防に関するというだけで特別な扱い

をすることは許されず、実質的に判断されなければならないものである。

後述するとおり、本件埋立承認出願は、米軍基地建設により、自治権の及ばない地域を作出することにより自治権を制約し、極めて高い価値を有する本件埋立対象地域の自然を喪失させ、生活環境を破壊し、地方公共団体の計画の妨げとなり、リゾート地等としての沖縄島東海岸地域の発展を阻害し、沖縄県民の民意に反して米軍基地の存在によって負担を受け続けてきた沖縄県民の負担を将来にわたって固定化するものであって、その不利益の程度は著しいものであるから、このような不利益を正当化しうる公共性、必要性が当該事業に認められるか否かを、都道府県知事が判断すべきことは当然である。

**6　駐留軍用地特措法に係る代理署名訴訟最高裁判決を引用した是正指示理由の誤り**

**(1)　是正指示理由**

是正指示理由は、「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定の実施に伴う土地等の使用等に関する特別措置法」（以下「駐留軍用地特措法」という。）に係る代理署名訴訟最高裁判決を根拠として、「取消処分の理由においては，第１号要件該当性が認められないとすることの理由として…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（第１．１(3)）といった事情が掲げられている…日米安全保障条約に基づき提供される米軍施設及び区域の配置場所は，米軍施設及び区域が沖縄県に多く存在するといった事情も含め，内閣において総合的に考慮

の上，政策的，技術的裁量に基づいて決定されるべき事項であり（前期最高裁平成８年８月 28 日判決参照），都道府県知事は，この点について独自に審査、判断する権限を有しない。したがって，この点をもって第１号適合しないとする上記指摘は失当である）（5頁）、「本件埋立事業は，日米安全保障条約に基づく日米両政府間の協議や閣議決定を経て提供する米軍施設及び区域として辺野古沿岸域が選択された結果として実施されるものであって，政治的，外交的判断を要するのみならず，我が国の安全保障や米軍施設及び区域に関わる専門技術的な判断を要するものであるから，本件代替施設等を我が国のどこにどのように設置するかといった問題は，国の政策的，技術的な裁量に委ねられた事柄である（最高裁平成８年８月28日大法廷判決・ 民集 50 巻７号 1952 ページ参照）」（３頁）としている。

**(2) 公有水面埋立法自体の解釈をすべきこと**

ア 駐留軍用地特措法の仕組み

代理署名訴訟は、駐留軍用地特措法に基づく署名等代行を内閣総理大臣が沖縄県知事に職務執行命令をした事案について、駐留軍用地特措法の解釈として、同法第５条、３条に基づき内閣総理大臣に付与された「適正且つ合理的」の要件該当性判断の権限について判示したものである。

旧土地収用法は、第２条１号において「国防其ノ他軍事ニ関スル事業」を対象としていたが、現在の土地収用法では、旧法の第２条に相当する第３条では、軍事関係の事業は挙げられていない。日本国の独立回復後も米軍が駐留することになったことに伴い、米軍基地の強制収用・使用に関しては、駐留軍用地特措法が制定

されたが、第３条において「適正且つ合理的」といった要件が定められ、第５条において内閣総理大臣[7]がその要件に該当すると認めるときは、収用・使用認定できると定め、駐留軍用地特措法によって、内閣総理大臣に要件認定の権限が付与されていたものである。代理署名訴訟最高裁判決の判示は、駐留軍用地特措法５条、３条により内閣総理大臣に付与された、「適正且つ合理的」の要件該当性判断の要件裁量の範囲について判示したものであり、あくまで駐留軍用地特措法の解釈を示したものである。

イ　公水法の仕組み

代理署名訴訟は、駐留軍用地特措法に基づいて、駐留軍用地の使用権原を取得するための手続に関する事案について、同法第５条、３条に基づき内閣総理大臣に付与された「適正且つ合理的」の要件該当性判断の権限、要件裁量について判示したものである。

これに対して、本件は、公水法に基づく処分の適法性が問題とされているものであり、処分の根拠法である公水法の仕組みにしたがって解釈されなければならない

そして、公水法は、「国土利用上適正且合理的ナルコト」という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ものであり、国家機関には承認権限は付与されていないものである。

したがって、代理署名訴訟最高裁判決を引用して、要件の判断権者である都道府県知事に判断権限がないとする是正指示理由は、およそ論理をなしていないものであり、失当であると言わなければならない。

---

[7] 改正があり、現在は、収用・使用認定を行うのは防衛大臣である。

代理署名訴訟判決から掬するべきことは、「適正且つ合理的」という規範的評価要件の判断権者は要件裁量を有するものでありこの要件適合性認定権限を有する行政庁の判断が尊重されるべきということと、「沖縄県に駐留軍の基地が集中している現状」が判断要素となるということにあると言うべきである。

当該事業により得られる価値と失われる価値との比較衡量に当たり、性質上そのままでは比較が困難な複数の価値について、要件認定権者がその判断を行うものであり、その要件認定権者を法が定めているのであるから、要件認定権者である当該行政庁以外のものは、当該行政庁の判断を尊重すべきものである。

**(3) 代理署名訴訟と本件では事案が相違すること**

代理署名訴訟の事案は、現に安保条約、地位協定に基づいて提供されている既存の基地の使用権原に関わり、在日米軍基地の使用の根拠を使用期限到来と同時に喪失させ、基地の現状を即時に覆滅させるという影響を及ぼすものであった。

代理署名訴訟においては、原告内閣総理大臣は、現に提供中の基地が提供できなくなることの条約上の義務の不履行を回避することを公益として主張していたものである。すなわち、「被告による立会人の指名及び署名押印がされないと、那覇防衛施設局長は、土地収用法三六条の規定による土地調書及び物件調書を作成することができず、同法三九条一項に基づく使用の裁決の申請を適式にすることができなくなり、その結果、国は本件土地の使用権原を取得することができなくなるところ、右土地は、いずれも我が国が日米安保条約及び地位協定上の義務を履行するために、合衆国軍隊に対し、その必要とする施設及び区域として日米間の合意に基づき、沖縄の本

土復帰後二〇年以上も継続的に提供してきた土地であり、かつ、今後も引き続き提供する必要がある」と主張していたものである。

そして、代理署名訴訟最高裁判決の法廷意見は「沖縄県における駐留軍基地の実情及びそれによって生じているとされる種々の問題を考慮しても、同県内の土地を駐留軍の用に供することがすべて不適切で不合理であることが明白であって、被上告人の適法な裁量判断の下に同県内の土地に駐留軍用地特措法を適用することがすべて許されないとまでいうことはできない」とし、補足意見では「駐留軍用地特措法の沖縄県への適用を違憲無効とし、同法に基づく土地の使用認定をすべて無効とするならば、何らの国際的合意や行政的措置もなく、同県における駐留軍基地の存在を法的に覆滅する結果をもたらすことになるのであって、そのような判断は、司法による審査の限界を超えるものといわざるを得ない」とされたものである。

しかし、本件埋立承認取消は、既存の基地の使用権原に係るものではなく、米軍基地の存在を覆滅させるものではないことはもとより、原状に変更を与えるものではない。

以上のとおり、本件は、代理署名訴訟の事案とは、まったく異なるものであり、この点よりしても、代理署名訴訟最高裁判決を引用した是正指示理由は失当である。

## 第２　本件埋立の遂行により損なわれる公益等

### １　沖縄における米軍基地形成の経緯と現状並びに県民世論

検証結果報告書は、「埋立ての審査においては，『地元住民の生活，環境の保全等に影響を及ぼす』のか，『出願に係る土地需要が真に必要なもの』，『埋立ての場所は適正な位置でなければならない』などの

点を適正に審査しなければならない。そして，本件埋立承認出願が，普天間飛行場の代替施設建設のための出願であり，本件埋立対象地に普天間飛行場の『代替』となる新たな米軍基地を建設するための埋立承認申請であることからすると，上記の観点から適正な審査をするためには，沖縄県における米軍基地の歴史と現状及び普天間基地の概要を検討することが必要であると考えられる。」としている。

沖縄における米軍基地形成の経緯と現状並びに県民世論[8]は、審査申出書「審査申出の理由」の第２章第４・３、反論書(4)及び反論書(5)並びに以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

(1) 米軍基地形成の経緯

沖縄における米軍基地の歴史について、第三者委員会の認定した事実は以下のとおりである。

記

⑴ 米軍占領と基地構築（沖縄の米軍基地・１頁）

1945 年（昭和 20 年）４月１日に沖縄島への上陸を果たした米軍は，同年４月５日に読谷村字比謝に米国海軍軍政府を設置，布告第１号（いわゆる『ニミッツ布告』）を公布し，南西諸島とその周辺海域を占領地域と定め，日本の司法権，行政権の行使を停止し，軍政を施行することを宣言した。 沖縄を占領した米軍は，住民を一定の地区に設置した収容所に強制隔離し，沖縄全域を直接支配下に置き，軍用地として必要な土地を確保したうえ基地の建設を進める一方で，米軍にとって不要となった地域を住民に開放し，居住地及び農耕地として割り当ててい

8 検証結果報告書では、新基地建設に対する県民世論に係る事実は、「沖縄における米軍基地の歴史」の項目のなかで、「最近の動き」として記述されている。

った。

沖縄の米軍基地は，占領当初においては，米国の極東政策上特に重要な基地として認識されてはいなかったが，1949 年（昭和 24 年）以降における中華人民共和国の成立や朝鮮戦争の勃発等，極東における国際情勢の変化により，米国は極東政策の転換を余儀なくされ，沖縄の戦略的価値が認識されるようになり，沖縄は，自由主義陣営の拠点基地『太平洋の要石』と呼ばれるようになった。

⑵ 講和条約後の軍用地（沖縄の米軍基地・１～２頁）

1952 年（昭和 27 年）４月 28 日，「対日平和条約」の発効により日米間の戦争状態は終了し，日本は独立国としての主権を回復することになるが，その代償として，日本固有の領土である沖縄は同条約第３条により日本本土から分断され，米国の施政下におかれた。一方で，同条約の発効により米軍による沖縄の占領状態が終了し，従来の『ヘーグ陸戦法規』を根拠とする軍用地の使用権原も当然その法的根拠を失うこととなった。

講和後も引き続き沖縄の軍事基地を確保する必要があった米国としては，たとえ平和条約第３条により施政権者たる地位を与えられたとしても，土地所有者との契約によるか，又は，強制使用手続きのいずれかにより，軍用地の使用権原を新たに取得するための法制が必要であった。そのため米国民政府は，既接収地の使用権原と新規接収を根拠づける布令を次々と発布し，軍用地使用についての法的追認を行うと同時に，新たな土地接収を強行していった。

まず米国民政府は，1952 年（昭和 27 年）11 月１日に布令第

91号「契約権」を公布し，賃貸借契約による既接収地の継続使用を図ったが，契約期間が20年と長期のうえ軍用地料が低額であったため，契約に応じた地主はほとんどいなかった。同布令では，琉球政府行政主席と土地所有者との間で賃貸借契約を締結し，琉球政府が米国政府に土地を転貸することになっていた。

次いで，米国民政府は1953年（昭和28年）4月3日，土地の使用権原を取得するため，布令第109号「土地収用令」を公布した。

この布令第109号は，本来既接収地の使用権原を取得することを目的として制定されたものであったが，当時は米軍基地の建設，強化が進められていたため，実際にはもっぱら軍用地の新規接収のみに適用され，既接収地の使用権原については依然として法的根拠を欠いていたことから，米国民政府は，1953年（昭和28年）12月5日，布告第26条「軍用地域内に於ける不動産の使用に対する補償」を公布した。

同布告の中で米国は，一方的に，「軍用地について，1950年（昭和25年）7月1日または収用の翌日から米国においてはその使用についての黙契とその借地料支払の義務が生じ，当該期日現在で米国は賃借権を与えられた」と宣言し，既接収地の使用権原を合法化した。これによって，講和後における米国の土地使用の法的根拠づけの作業は完了することとなった。

(3) 銃剣とブルドーザーによる新規接収（沖縄の米軍基地・2頁）

既接収地の使用権原及び新規接収の根拠となる法令の整備を終えた米国は，この時期に那覇市安謝・銘苅地区，宜野湾市

伊佐浜，伊江村真謝・西崎地区の各地において，武装兵の力によって強制的に新規の土地接収を行っていった。

このような米国の態度に対して住民は，各地で米軍の銃剣とブルドーザーの前に座り込むなどの反対闘争を繰り返し，ときには米軍と流血騒ぎを起こすなど激しい抵抗を示した。

⑷　島ぐるみ闘争（沖縄の米軍基地・２～３頁）

こうした新規の土地接収に対する住民の反対・抵抗運動が高まる中で，軍用地料をめぐる問題が新たな争点としてクローズアップされてきた。そこで，米国は，毎年賃借料を支払う代わりに，土地代金に相当する額を一括して支払う方が得策であるとの観点から，いわゆる一括払いの計画を発表したが，ほとんどの住民から反対され，またこの問題を重視した立法院も1954年（昭和29年）４月30日，「軍用地処理に関する請願決議」を全会一致で採決した。この 決議の中で要請された「軍用地問題に関する四原則」は，その後の沖縄における基地闘争の基本原則となるものであった。（沖縄の米軍基地・２頁）

しかし、米下院軍事委員会が1955年（昭和30 年）10月23日から行った沖縄の軍用地問題の調査報告書（プライス勧告）が，「軍用地問題に関する四原則」を認めず，一括払いの妥当性を強調し，新規の土地接収を肯定したものであったことから，沖縄の住民は一斉に反対運動に立ち上がり，各地で軍用地四原則貫徹住 民大会や県民大会が開かれるなど，プライス勧告反対の「島ぐるみ闘争」が沖縄全域に広がっていった。

「島ぐるみ闘争」にもかかわらず，米国は，1957 年（昭和32年）２月23日，布令第164号「米合衆国土地収用令」を公

布して「限定付土地保有権」なる権利を設定し，地価相当額の地料の一括払いを実施した。また、同布令の強制収用の規定に基づいて，同年５月には，那覇空港，嘉手納飛行場を始め，14市町村にわたる軍用地について，次々と「限定付土地保有権」の収用宣告書を発し，軍用地料の一括払いを行った。

⑸　沖縄の基地問題への取り組み（沖縄の米軍基地・７頁）

沖縄県における米軍基地については，昭和 47 年（1972 年）５月の日本復帰に際し，すみやかな整理縮小の措置をとるべきとする国会決議がなされたにもかかわらず，基地の整理縮小は遅々として進まず，復帰後，米軍基地（専用施設）の返還が本土で 58.7 パーセントと進んだのに対し，本県では 18.2 パーセントの返還にとどまり，戦後 70 年近くを経た今日においても，国土面積の 0.6 パーセントに過ぎない狭隘な本県に，全国の米軍専用施設面積の 73.8 パーセントが集中し，県土面積の 10.2 パーセント，沖縄島においては 18.3 パーセントを米軍基地が占める状況となっている。

このように広大かつ過密に存在する米軍基地は，本県の振興開発を進める上で大きな制約となっているばかりでなく，航空機騒音の住民生活への悪影響や演習に伴う事故の発生，後を絶たない米軍人・軍属による刑事事件の発生，さらには 汚染物質の流出等による自然環境破壊の問題等，県民にとって過重な負担となっている。

⑹　代理署名拒否訴訟及び米軍人による少女暴行事件（沖縄の米軍基地・７頁）

平成７年（1995 年）には，楚辺通信所及び嘉手納飛行場等

13 施設の一部用地の使用期限切れに伴う駐留軍用地の強制使用問題が発生し，沖縄の米軍基地のあり方を厳しく問わざるを得ないとの観点から，当時の大田知事が，代理署名等の機関委任事務を拒否したため，国が職務執行命令訴訟を提起するなど，翌年９月の知事の公告縦覧代行応諾に至るまで，政府との間で厳しい状況が続いた。

また，平成７年（1995 年）９月に発生した米軍人による少女暴行事件は，戦後 50 年余の米軍基地に対する県民の鬱積した不満を爆発させ，同年 10 月には，８万５千人余（主催者発表）が参加する県民総決起大会が開催された。また，平成 ８年（1996 年）９月には日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小に関する県民投票が実施され，地位協定の見直しや基地の整理縮小を求める県民の意思が明確にされた。

このような沖縄県内における米軍基地問題の動向は，米軍基地問題に対する国内外の世論をかつてないほどに喚起し，国の安全保障の問題や，日米安全保障体制のあり方，さらに過重な基地負担を背負わされている沖縄の米軍基地問題の解決について様々な議論を呼び起こすきっかけとなった。

日米両国政府は，沖縄の米軍基地に対する国内外の関心の高まりを背景に，平成７年（1995 年）11 月，沖縄県民の負担を軽減し日米同盟関係を強化することを目的とした「沖縄に関する特別行動委員会」（SACO）を設置し，平成８年（1996 年）12 月，普天間飛行場の全面返還を含む 11 施設の米軍基地を返還することなどを内容とする SACO の最終報告が合意された。

(2) 沖縄における米軍基地の現状

ア 沖縄における米軍基地の概況について、第三者委員会の認定した事実は以下のとおりである。

記

⑴ 沖縄における米軍基地の概況（沖縄の米軍基地・10 頁，51 頁）

沖縄には，平成 24 年 3 月末現在，県下 41 市町村のうち 21 市町村にわたって 33 施設，23,176.3ha の米軍基地が所在しており，県土面積 227,649ha（平成 23 年 10 月 1 日現在，国土地理院の資料による）の 10.2％を占めている。

米軍基地の復帰後の推移をみると，復帰時の 87 施設，28,660.8ha に比べ，施設数では 62％減少したものの，面積は 19％の減少にとどまっており，大勢では変動がないことを示している。

また，全国と比べてみると，在沖米軍基地は全国に所在する米軍基地面積の 22.6％に相当し，北海道の 33.5％に次いで大きな面積を占めている。ただし，米軍が常時使用できる専用施設に限ってみると，実に全国の 73.8％が本県に集中しており，他の都道府県に比べて過重な基地の負担を負わされていることが分かる。

ちなみに，他の都道府県の面積に占める米軍基地の割合をみると，本県 10.2％に対し，静岡県（1.1％）及び山梨県（1.0％）が１％台であるほかは，１％にも満たない状況であり，また，国土面積に占める米軍基地の割合は 0.27％となっている。

さらに，本県においては米軍基地面積の 98.4％が専用施設で

あるのに対し，他の都道府県における米軍専用施設は米軍基地面積の 10.2％に過ぎず，大半は 自衛隊基地等を米軍が一時的に使用する形態となっている

日本の国土面積のわずか 0.6％に過ぎない狭い沖縄県に，在日米軍専用施設面積の約 74％に及ぶ広大な面積の米軍基地が存在している。米軍基地は，県土面積の約 10％を占め，とりわけ人口や産業が集中する沖縄島においては，約 18％を米軍基地が占めている。さらに，沖縄周辺には，28 ヵ所の水域と 20 ヵ所の空域が米軍の訓練区域として設定されるなど，陸地だけでなく海，空の使用も制限されている。

こうした過重な米軍基地の存在は，望ましい都市形成や交通体系の整備並びに産業基盤の整備など地域の振興開発を図る上で大きな障害となっている。

⑵ 海兵隊（沖縄の米軍基地・17 頁）

在沖米海兵隊の基地は施設数，施設面積とも最も大きく，平成 24 年 3 月末現在，14 施設，17,550.4ha で全施設面積の 75.7％を占めており，軍人数も在沖米 軍の総軍人数の 59.5％が海兵隊員となっている。

現在，沖縄には，「第 3 海兵遠征軍司令部」がキャンプ・コートニーに置かれ， その下部機関として，地上部隊を形成する「第 3 海兵師団」が同じくキャンプ・ コートニーに，また，これらの実戦部隊の後方支援部隊である「第 3 海兵兵站群」 が牧港補給地区に，さらに，「第 31 海兵遠征部隊」がキャンプ・ハンセンに，「第 1 海兵航空団司令部」がキャンプ瑞慶覧に駐留している。

本県の海兵隊基地は，復帰に伴い，それまでの在沖米軍の主力であった陸軍に代わり強化され，昭和 50 年７月に，在沖米軍を代表する「在日米軍四軍調整官（在日米軍沖縄地域調整官）」が陸軍司令官から海兵隊司令官に代わった。また，昭和 50 年６月に，「キャンプ瑞慶覧」の施設管理権が陸軍から海兵隊に移管されたほか，昭和 51 年４月には第１海兵航空団司令部中隊が山口県岩国基地から「キャンプ瑞慶覧」へ移駐し，さらに，昭和 54 年には同岩国基地に駐留していた第 17 海兵航空団支援群が「キャンプ瑞慶覧」に移駐した。その他，昭和 52 年６月に「辺野古弾薬庫」及び昭和 53 年９月に「牧港補給地 区」が陸軍から，平成元年８月に「伊江島補助飛行場」が空軍から海兵隊にそれぞれ移管された。

イ　普天間基地の概要

普天間基地の概要について、第三者委員会の認定した事実は以下のとおりである。

記

(1)　施設の現状及び任務（沖縄の米軍基地・225～226 頁）　宜野湾市の中央に位置するこの施設は，第３海兵遠征軍第１海兵航空団第 36 海兵航空群のホームベースとなっており，ヘリコプター部隊を中心として 56 機の航 空機が配備され，在日米軍基地でも岩国飛行場と並ぶ有数の海兵隊航空基地となっている。

この施設は普天間海兵隊航空基地隊によって管理運営され，駐留各部隊が任務を円滑に遂行できるよう後方支援活動体制をとっている。施設内には，滑走路（長さ約 2,800m×幅 46

m)，格納庫，通信施設，整備・修理施設，部品倉庫，部隊事 務所，消防署があるほか，PX，クラブ，バー，診療所等の福利厚生施設等の設備があって，航空機基地として総合的に整備されている。

第 36 海兵航空群は，この施設に各中隊を配備し，上陸作戦支援対地攻撃，偵察，空輸などの任務にあたる航空部隊として同基地で離着陸訓練を頻繁に行っており，また北部訓練場，キャンプ・シュワブ，キャンプ・ハンセン等の訓練場では，空 陸一体となった訓練も行っている。

普天間飛行場における平成 25 年1月時点での常駐機種は，次のとおりとなって いる。

所属機（56 機）

○固定翼機（19 機）

KC-130 空中給油兼輸送機 15 機

C-12 作戦支援機 1機

UC-35 3機

○ヘリコプター（25 機）

CH-46E 中型ヘリ 12 機

CH-53E 大型ヘリ 5機

AH-1W 軽攻撃ヘリ 5機

UH-1Y 指揮連絡ヘリ 3機

○垂直離着陸機（12 機）

MV-22B オスプレイ 12 機

⑵ 周辺状況等（沖縄の米軍基地・227～229 頁） 宜野湾市の中央部に位置する普天間飛行場は，市面積の約 24.4％を占め，

これに同市に所在するキャンプ瑞慶覧，陸軍貯油施設を含めた米軍基地面積は，同市面積の約 32.4％を占めている。これら広大かつ過密に存在する米軍基地は，地域の振興開発上の著しい障害となっているだけでなく，道路網の体系的整備ができないなど，住民生活に多大な経済的損失を与えている。また，普天間飛行場からの航空機騒音の住民生活や健康への悪影響や同飛行場における航空機離発着訓練の実施などによって，市民の生命は極めて危険な状況におかれている。普天間飛行場に所属する航空機墜落事故等の発生件数は，復帰以降，平成 24 年 12 月末現在で固定翼機 15 件，ヘリコプター77 件の計 91 件（原文のまま）となっており，復帰後の県内米軍航空機事故（540 件）の約 17 パーセントを占めている。平成 16 年８月 13 日には，隣接する沖縄国際大学構内に，CH-53D ヘリコプターが墜落し，乗員３名が負傷する事故が発生している。普天間飛行場におけるヘリコプター等の航空機離発着訓練及び民間地域上空での旋回訓練の実施は，基地周辺住民に甚大な航空機騒音被害をもたらし，「聴力の異常」，「授業の中断」，「睡眠不足による疲労の過重」など，住民の生活や健康に重大な悪影響を及ぼしている。

(3)　新基地建設に対する県民世論

新基地建設に沖縄県民が反対していることは、審査申出書「審査申出の理由」の第２章第３・３[9]及び反論書(5)の第５並びに以下に

9　検証結果報告書では、新基地建設に対する県民世論に係る事実は、「沖縄における米軍基地の歴史」の項目のなかで、「最近の動き」として記述されている。

引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

記

平成 21 年８月の衆議院総選挙の結果，同年９月，民主党を中心とする鳩山連立政権が発足した。民主党は，選挙に際して，鳩山代表自らが「海外移転が望ましいが，最低でも県外移設が期待される」などと主張し，政権発足後は，主に県外移設案を検討することとなった。

この間，沖縄では，普天間飛行場の県外移設に対する期待が高まり，平成 22 年１月 24 日の名護市長選において移設反対派の稲嶺氏が当選し，同年２月の国外・県外移設を求める県議会の意見書可決，４月の県外移設を求める県民大会の開催など，県内では県内移設反対の動きが顕著となってきた。

その後，平成 25 年１月には沖縄県内の全市町村首長及び議長が名を連ねた「建白書」はオスプレイの配備撤回等とともに，「米軍普天間基地を閉鎖・撤去し，県内移設を断念すること」を要求するものであり，同月 28 日，安倍首相らに手渡された。

また，平成 26 年に行われた一連の選挙において，同年１月の名護市長選挙において，新基地建設反対を明確にする稲嶺進市長が再選を果たし，その後も，同年９月の名護市議会議員選挙において，新基地建設に反対の候補者の当選が多数を占めた。また，同年 11 月の沖縄県知事選挙，同年 12 月衆議院議員選挙においても，いずれも普天間飛行場代替施設の県内移設に反対する候補者が当選している。

## 2　本件埋立ての遂行によって失われる利益

### (1)　本件埋立対象地の自然環境的価値

本件埋立対象地が高い自然環境的価値を有することは、審査申出書「審査申出の理由」の第２章第３・２及び反論書(3)の第３並びに以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

記

(ｱ) 本件埋立対象地は，自然環境的観点から極めて貴重な価値を有する地域である。

本件埋立対象地について，知事意見は次のように述べている。「当該事業が予定される辺野古沿岸海域は，礁池内に，「絶滅のおそれのある野生生物の種のリストー植物Ｉ（維管束植物)」（平成 19 年８月，環境省）（以下「レッドリスト」 という。）において，準絶滅危惧種として掲載されているボウバアマモやリュウキュウ アマモ，リュウキュウスガモ等で構成される海草藻場や，絶滅危惧Ｉ類として掲載されているホソエガサ等が分布しており，その規模は沖縄島でも有数のものである。」「一帯の沿岸域及び沖合の海域においては，国の天然記念物であるジュゴンが確認され，礁池内の海草藻場でその食み跡等が確認されるなど，当該沿岸海域一帯はジュゴンの生息域と考えられている。」「ジュゴンは，平成 15 年に改正された鳥獣保護法においても捕獲，殺傷が原則禁止とされている種である。また，県においては平成 17 年９月に公表した「改訂・沖縄県の絶滅のおそれのある野生生物－動物編－」で絶滅危惧ＩＡ 類として掲載しており，環境省においても平成 19 年８月にジュゴンをレッドリスト（絶滅危惧ＩＡ類）に追加するなど，その保護

へ向けた施策が展開されているところである。」

また，環境生活部長意見は次のように述べている。「普天間飛行場代替施設建設事業実施区域の辺野古沿岸域は，「自然環境の保全に関する指針（沖縄島編）」（平成 10 年２月，沖縄県）（以下「環境保全指針」という。）において「自然環境の厳正な保護を図る区域」であるランクⅠと評価されている。」「辺野古から宜野座村松田までの礁池内には「絶滅のおそれのある野生生物の種のリストー植物Ⅰ（維管束植物）」（平成 24 年８月，環境省）（以下「レッドリスト」という。）において，準絶滅危惧種として掲載されているボウバアマモ，リュウキュウアマモ，リュウキュウスガモ等で構成される海草藻場が広がり，絶滅危惧Ⅰ類で現在までのところ 沖縄島のみでしか確認されていない一属一種の日本固有種であるクビレミドロ及び同じく絶滅危惧Ⅰ類として掲載されているホソエガサなどの分布も確認されており，環境省が「日本の重要湿地 500」として選定している。」

(ｲ) また，辺野古から漢那の沖縄島東沿岸は，上記の日本の重要湿地 500 の選定理由において，「ボウバアマモ，リュウキュウアマモ，ベニアマモなどの大きな群落。アマモ類を餌 にする特別天然記念物のジュゴンは，この海域で発見例が多い。沖縄島北東部の沖には藻場が存在し，そこにアオウミガメの大規模な餌場があるらしいことがこれまでの調査から推定される。」と，その特徴を端的に示している。この地域の生物多様性の重要性は他にも多く指摘されており，例えば最近では，平成 26 年 11 月 11 日，日本生態学会など 19 学会が連名で防衛大臣

らに提出した「著しく高い生物多様性を擁する沖縄県大浦湾の環境保全を求める 19 学会合同要望書」も挙げられる。環境省の海洋生物多様性保全戦略（平成 23 年）においては，「藻場，干潟，サンゴ礁などの浅海域の湿地は，規模にかかわらず貝類や甲殻類の幼生，仔稚魚などが移動分散する際に重要な役割を果たしている場合があり，科学的知見を踏まえ，このような湿地間の相互のつながりの仕組みや関係性を認識し，残された藻場，干潟やサンゴ礁の保全，相互のつながりを補強する生物の住み場所の再生・修復・創造を図っていくことが必要である」とされる。さらに，生物多様性国家戦略 2012-2020（平成 24 年 9 月 28 日閣議決定）をみても，ジュゴンについて，「引き続き，生息環境・生態等の調査や漁業者との共生に向け た取組を進めるとともに，種の保存法の国内希少野生動植物種の指定も視野に 入れ，情報の収集等に努めます」とされている。

(ウ) 環境保全図書の記載 本件願書に添付された環境保全図書においても，その重要性の記述がなされている。事業者による調査の範囲でも，海域生態系において 3,097 種（環 境保全図書・6-19-1-18 頁 表-6.19.1.1.8），陸域生態系において植物 1,995 種，動物 3,858 種の合計 5,853 種（うち重要種 374 種）が確認されている（環境保全図書・6-19-2-90 頁 表-6.19.2.1.43）。

(エ) 以上のとおり，本件埋立対象地は，沖縄県のみならず，学会，環境省等の公的機関からもその重要性が指摘されており，自然環境的観点から極めて貴重な価値を有する地域である。

## (2) 自然環境へ埋立てがもたらす悪影響

### ア 環境影響評価法

反論書(3)の第４及び以下に引用する検証結果報告書の記載のとおり、環境の保全に関する審査は、免許権者等意見を踏まえてなされなければならないものである。

記

本件承認手続は，環境影響評価法第 33 条第４項及び第３項に該当する手続である。

この点，同法第 33 条第４項が準用する第３項は，「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ものでなければ当該免許等を行わないものとする旨の法律の規定があるものを行う者は，評価書の記載事項及び第二十四条の書面に基づいて，当該法律の規定による環境の保全に関する審査を行うものとする」としている。

本件においては，上記の「第二十四条の書面」は，本件のアセス手続において沖縄県知事が事業者に平成 24 年３月 27 日に提出した知事意見（埋立）（資料【２】。これは法に基づく意見書であることから以後「知事意見（法）」等と表記する）である。なお，平成 24 年２月 20 日付沖縄県環境影響評価条例に基づく知事意見（飛行場）（資料【３】）についても，同条例第 31 条が，知事による許認可の際，評価書の内容について配慮するとして，環境影響評価法第 33 条第３項と同趣旨の規程があるから，法に基づく知事意見と同様のものとして適宜参照する（同意見書を「知事意見（条例）」等と表記する。）。

また，上記，「評価書の記載事項」は平成23年12月28日に提出された評価書，上記の知事意見書提出後に平成24年12月18日に提出された「補正評価書」がこれに当たる。

したがって，本件承認にあたっては，知事意見書に基づいて審査を行わなければならないこととなる。具体的には，本件では後述のとおり知事意見書で，多数の疑問が呈され，環境保全を図ることは不可能とされているのであるから，後述の審査項目の判断に当たって，若しくはこれに加えて，知事意見で呈された疑問が審査手続において解消されたか否かが，本件審査に瑕疵がないかを判断するに当たって重要となるものである。

本件承認手続において，環境生活部長から出された平成25年11月29日付意見（資料【4】）も，懸念が払拭できないという意見であり，これについてもその懸念が払拭されたかも重要なものであるから同様に検討の対象となる。

イ　辺野古周辺の生態系へ埋立てのもたらす悪影響

本件埋立の遂行による辺野古周辺の生態系への影響は審査申出書「審査申出の理由」の第3・3(1)及び反論書(3)の第3・1並びに以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

(ｱ)　検証報告書の第5・5(4)

記

(ｱ)　本件埋立対象地は，自然環境的観点から極めて貴重な価値を有する地域である。

本件埋立対象地について，知事意見は次のように述べている。

「当該事業が予定される辺野古沿岸海域は，礁池内に，

「絶滅のおそれのある野生生物の種のリストー植物Ⅰ（維管束植物)」（平成19年8月，環境省）（以下「レッドリスト」という。）において，準絶滅危惧種として掲載されているボウバアマモやリュウキュウアマモ，リュウキュウスガモ等で構成される海草藻場や，絶滅危惧Ⅰ類として掲載されているホソエガサ等が分布しており，その規模は沖縄島でも有数のものである。」「一 帯の沿岸域及び沖合の海域においては，国の天然記念物であるジュゴンが確認され，礁池内の海草藻場でその食み跡等が確認されるなど，当該沿岸海域一帯はジュゴンの生息域と考えられている。」「ジュゴンは，平成 15 年に改正された鳥獣保護法においても捕獲，殺傷が原則禁止とされている種である。また，県においては平成 17 年9月に公表した「改訂・沖縄県の絶滅のおそれのある野生生物－動物編－」で絶滅危惧ⅠA類として掲載しており，環境省においても平成 19 年8月にジュゴンをレッドリスト（絶滅危惧ⅠA類）に追加するなど，その保護へ向けた施策が展開されているところである。」

また，環境生活部長意見は次のように述べている。

「普天間飛行場代替施設建設事業実施区域の辺野古沿岸域は，「自然環境の保全に関する指針（沖縄島編)」（平成10年2月，沖縄県）（以下「環境保全指針」という。）において「自然環境の厳正な保護を図る区域」であるランクⅠと評価されている。」「辺野古から宜野座村松田までの礁池内には「絶滅のおそれのある野生生物の種のリストー植物Ⅰ（維管束植物)」（平成24年8月，環境省）（以下「レッ

ドリスト」という。）において，準絶滅危惧種として掲載されているボウバアマモ，リュウキュウアマモ，リュウキュウスガモ等で構成される海草藻場が広がり，絶滅危惧Ⅰ類で現在までのところ沖縄島のみでしか確認されていない一属一種の日本固有種であるクビレミドロ及び同じく絶滅危惧Ⅰ類として掲載されているホソエガサなどの分布も確認されており，環境省が「日本の重要湿地 500」として選定している。」

(イ) また，辺野古から漢那の沖縄島東沿岸は，上記の日本の重要湿地 500 の選定理由において，「ボウバアマモ，リュウキュウアマモ，ベニアマモなどの大きな群落。アマモ類を餌にする特別天然記念物のジュゴンは，この海域で発見例が多い。沖縄島北東部の沖には藻場が存在し，そこにアオウミガメの大規模な餌場があるらしいことがこれまでの調査から推定される。」と，その特徴を端的に示している。この地域の生物多様性の重要性は他にも多く指摘されており，例えば最近では，平成 26 年 11 月 11 日，日本生態学会など 19 学会が連名で防衛大臣らに提出した「著しく高い生物多様性を擁する沖縄県大浦湾の環境保全を求める 19 学会合同要望書」も挙げられる。

環境省の海洋生物多様性保全戦略（平成 23 年）においては，「藻場，干潟，サンゴ礁などの浅海域の湿地は，規模にかかわらず貝類や甲殻類の幼生，仔稚 魚などが移動分散する際に重要な役割を果たしている場合があり，科学的知見を踏まえ，このような湿地間の相互のつながりの仕

組みや関係性を認識し，残された藻場，干潟やサンゴ礁の保全，相互のつながりを補強する生物の住み場 所の再生・修復・創造を図っていくことが必要である」とされる。

さらに，生物多様性国家戦略 2012-2020（平成 24 年 9 月 28 日閣議決定）をみても，ジュゴンについて，「引き続き，生息環境・生態等の調査や漁業者との共生に向けた取組を進めるとともに，種の保存法の国内希少野生動植物種の指定も視野に入れ，情報の収集等に努めます」とされている。

(ｳ) 環境保全図書の記載

本件願書に添付された環境保全図書においても，その重要性の記述がなされている。事業者による調査の範囲でも，海域生態系において 3,097 種（環境保全図書・6-19-1-18 頁 表-6.19.1.1.8），陸域生態系において植物 1,995 種，動物 3,858 種の合計 5,853 種（うち重要種 374 種）が確認されている(環境保全図書・6-19-2-90 頁 表-6.19.2.1.43)。

(ｴ) 以上のとおり，本件埋立対象地は，沖縄県のみならず，学会，環境省等の公的機関からもその重要性が指摘されており，自然環境的観点から極めて貴重な価値を有する地域である。

(ｲ) 検証報告書の第６．３

記

⑴ 辺野古周辺地域の生態系とその価値

ア 知事意見における辺野古周辺地域の生態系の評価

本件事業実施区域である辺野古沿岸・大浦湾の生態系が

いかなる価値を有しているかについて，知事意見（法及び条例）は冒頭において以下のとおり指摘している。

「当該事業が予定される辺野古沿岸海域は，礁池内に，「絶滅のおそれのある野生生物の種のリスト－植物Ⅰ（維管束植物）」（平成19年8月，環境省）（以下「レッドリスト」という。）において，準絶滅危惧種として掲載されているボウバアマモやリュウキュウアマモ，リュウキュウスガモ等で構成される海草藻場や，絶滅危惧Ⅰ類として掲載されているホソエガサ等が分布しており，その規模は沖縄島でも有数のものである。

また，一体の沿岸域及び沖合の海域においては，国の天然記念物であるジュゴンが確認され，礁池内の海草藻場でその食み跡等が確認されるなど，当該沿岸海域一帯はジュゴンの生息域と考えられている。特に，嘉陽海域の海草藻場については，当該事業者における調査結果においても，定期的にジュゴンが利用していることが示されている。

ジュゴンは，平成15年に改正された鳥獣保護法においても捕獲，殺傷が原則禁止とされている種である。また，県においては平成17年9月に公表した「改訂・沖縄県の 絶滅のおそれのある野生生物－動物編－」で絶滅危惧ⅠA類として掲載しており，環境省においても平成19年8月にジュゴンをレッドリスト（絶滅危惧ⅠA類）に追加する など，その保護へ向けた施策が展開されているところである。本県におけるジュゴンに関しては，これまで科学的調査がほとんど行われておらず，その生活史，分布，個体数 な

どに関する知見が非常に乏しい現状にあるが，ジュゴンは沖縄県が分布の北限と考えられ，特に古宇利島周辺海域から嘉陽・大浦湾周辺海域に少数の個体群が生息していると推測されている。

さらに，辺野古沿岸海域は，造礁サンゴが分布するサンゴ礁地形が発達しており，現在，サンゴ類の白化現象等の事象により被度が低下しているものの，潜在的には良好なサンゴ生息域と考えられる地域である。また，代替施設北側の大浦湾においては，トカゲハゼやクビレミドロ，ウミフシナシミドロ，ユビエダハマサンゴ群落及び大規模なアオサンゴ群落などが確認されており，また，同湾に流れ込む大浦川河口域には，熱帯，亜熱帯地域特有のマングローブ林が広がり，その生態系や種の多様性の高さから，大浦湾も含めて環境省が「日本の重要湿地 500」として選定した場所であり，ラムサール条約登録湿地の国際基準を満たすと認められる潜在候補地にも選定されている。さらに，大浦川と汀間川の魚類相は，沖縄島はもちろん琉球列島全体の中でも屈指の多様性をもち，貴重種も極めて多い。この両河川の魚類の多様性は，大浦湾の立地とその形態によるところが大きいと考えられ，同湾の一部が埋め立てられることにより，机上の予想を超えた影響が懸念される。

また，当該事業実施区域及びその周辺域は，「自然環境の保全に関する指針（沖縄島編）」（平成 10 年 2 月，沖縄県）において「自然環境の厳正な保護を図る区域」であるランクⅠと評価されている他，埋立土砂発生区域は，リュ

ウキュウマツ群落等から沖縄島北部の極相林であるイタジイ群落への遷移が進み，同区域の大部分が「自然環境の保護・保全を図る区域」であるランクⅡと評価されており，近い将来，ランクⅠになる可 能性のある区域である。」

イ　知事意見以外の評価

上記知事意見以外でも，環境省は「日本の重要湿地 500」の選定理由において，辺野古から漢那の沖縄島東沿岸は，「ボウバアマモ，リュウキュウアマモ，ベニアマモなどの大きな群落。アマモ類を餌にする特別天然記念物のジュゴンは，この海域で発見例が多い。沖縄島北東部の沖には 藻場が存在し，そこにアオウミガメの大規模な餌場があるらしいことがこれまでの調査から推定される。」と，その特徴を端的に示している。また，環境省の海洋生物多様性保全戦略（平成 23 年）においては，「藻場，干潟，サンゴ礁などの浅海域の湿地は，規模にかかわらず貝類や甲殻類の幼生，仔稚魚などが移動分散する際に重要な役割を果たしている場合があり，科学的 知見を踏まえ，このような湿地間の相互のつながりの仕組みや関係性を認識し，残された藻場，干潟やサンゴ礁の保全，相互のつながりを補強する生物の住み場所の再生・修復・創造を図っていくことが必要である」とされる。

さらに，生物多様性国家戦略 2012-2020（平成 24 年 9 月 28 日閣議決定）をみても，ジュゴンについて，「引き続き，生息環境・生態等の調査や漁業者との共生に向けた取組を進めるとともに，種の保存法の国内希少野生動植物種

の指定も 視野に入れ，情報の収集等に努めます」とされている。

本件承認手続後であるが，最近では，平成 26 年 11 月 11 日，日本生態学会など 19 学会が連名で防衛大臣らに提出した「著しく高い生物多様性を擁する沖縄県大浦湾の環境保全を求める 19 学会合同要望書」においても上記生態系について高く評価されている。

ウ　環境保全図書の記載

環境保全図書においても，その重要性の記述がなされている。

事業者による調査の範囲でも，海域生態系において 3,097 種（環境保全図書・6-19-1-18 頁　表-6.19.1.1.8），陸域生態系において植物 1,995 種，動物 3,858 種の合計 5,853 種（うち重要種 374 種）が確認されている(環境保全図書・6-19-2-90 頁　表-6.19.2.1.43)。このように，事業実施区域周辺は生物種が多 様な地域である（環境保全図書・3-62～123 頁)。ただしその定性的な評価方法 には後述のとおり問題がある。

(2)　検証

ア　環境保全施策との整合性について上記の事業実施区域周辺の生態系の重要性に照らし，沖縄県は当初から懸念を示していた。

(ｱ)　知事意見

まず，知事意見〔法第 2-2-(2)，条例第 2-1-(3)〕は，本件事業について，そもそも「国又は地方公共団体の環

境保全施策との整合性に係る検討について，当該事業実施区域及びその周辺域が，「自然環境の保全に関する指針（沖縄島編）」において，海域については，「自然環境の厳正な保護を図る区域」であるランクⅠと，埋立土砂発生区域の大部分の区域については，「自然環境の保護・保全を図る区域」であるランクⅡと評価されていることが考慮されていないことから，環境保全施策との整合性が図られているとの評価は適切ではない。」と指摘した。

事業者のこれに対する対応は，「沖縄県環境保全計画」の「事業別環境配慮指針」及び「圏域別環境配慮指針」に記載されている環境保全の基準又は目標との整合性について評価を行っており，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も，県の環境保全施策との整合性については適切に評価しているものと考えています。」と述べるのみである。

すなわち，本件事業実施予定区域の自然環境の重要度に照らせば，それでも本件事業が必要であり，かつ国内においてこの地域を選定して事業を実施することが適切かどうか，また仮に実施するとしてもその重要性を踏まえた 保全策が講じられるか，について具体的に答えるべきと思われるが，事業者側からそのような対応がなされていない。

(イ)　環境生活部長意見

環境生活部長意見〔1〕でも，事業実施区域及びその周辺域が環境保全指針でランクⅠまたはⅡと評価されていることとの整合性に関し，埋立土砂発 生区域の改変面積及び代替施設及び辺野古地区地先の埋立面積の最小化について，具体的にどう評価したのか示されていない，とした。

これに対して事業者は，同指針における評価を十分認識の上実行可能な最大限の環境保全措置を講じ，整合性は図られるとした。そして，埋立土砂発生区域からの土砂採取については，必要なものとし，準備書段階までは施工性を考慮して広域から必要土量を採取するとしていたが，地形・周辺状況，地形標高，既存施設，既存道路との関係や赤土流出防止対策等の環境保全を考慮し，必要最小限の約 30ha に抑えることとしたとする。また，飛行場施 設に係る用地ごとの必要面積については，本件埋立必要理由書に記載したとおりとし，海上部分ができる限り最小となるよう配慮したとする（3次質問 等回答別紙1の1項)。

この事業者の回答は，環境生活部長意見が対象地域の保全の必要性に照らして事業の最小化について具体的にどのように最小化したのかを尋ねたものであるのに対し，ただ最小化していると述べるのみであって，最小化と評価できるのかどうかについて何ら応答していない。

イ　事業計画の規模について

次に，環境生活部長意見〔２〕が，埋立面積を必要最小限とするため，計画の根拠となる基準等について具体的かつ適切に示すよう求めているのに対し，回答は，必要面積は本件埋立必要理由書のとおりとし，自然環境及び生活環境への配慮，合衆国海兵隊の運用所要を満たすことを基本的な考え方として総合的に評価をしたとしか説明しておらず，具体的な根拠の応答がまったくなされていない（同別紙１の２項）。

なお，知事意見〔法第 1-1-(1)等〕でも，Ｖ字型滑走路の優位性と埋立規模の比較均衡を踏まえ，環境影響の回避・低減が最良の計画であるとした検討経緯を明らかにすることが必要と指摘されていた。

ウ　辺野古海域と大浦湾の価値，特徴の評価について

(ｱ)　知事意見

知事意見〔法第 2-3-(1)，条例第 2-2-(1)〕は，辺野古海域と大浦湾の価値，特徴について他の海域との比較を行うことも指摘し，評価書では適切な分析がされていないことを指摘した。

これに対する事業者の見解は，「調査結果等により十分解析されているものと認識してい」るというにとどまっている。

(ｲ)　環境生活部長意見

このためさらに，環境生活部長意見〔4-(1)〕が，辺野古海域と大浦湾の価値，特徴について他の海域との比較を行うことも指摘し，同海域の特徴が示されていないと

したが，回答では，環境保全図書の第３章，第６章において示しており，適切に解析されたものと考えていると述べるのみである（同別紙１の 4-(1)）。

しかし，これら環境保全図書は，単に現地調査結果を列挙したに過ぎず，他の海域と比較した固有の生態系の価値，特徴は評価されていない。

エ　事業者の生態系等の評価の問題点

(ｱ)　定量的評価をしていないこと

事業者は，辺野古海域等の生態系について，食物連鎖を示したり，生態系機能をまとめるなどしている（環境保全図・6-19-1-118 頁，6-19-1-125 頁，6-9-1-131 頁，6-9-1-138 頁）

しかし，これらの評価はいずれも定性的であって定量的ではない。近時の環境評価は定性的ではなく，定量的にすべきである。

すなわち，平成９年の環境影響評価法の制定に伴い定められた「公有水面の埋立て又は干拓の事業に係る環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査，予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針，環境の保全のための措置に関する指針等を定める省令」（平成十年六月十二日農林水産省・ 運輸省・建設省令第一号）第 25 条は，次のとおり定め，環境影響評価項目にかかる予測の手法として定量的評価を求めている。

「（環境影響評価の項目に係る予測の手法）

第二十五条　事業者は，対象埋立て又は干拓事業に

係る環境影響評価の予測の手法を 選定するに当たっては，第二十三条に定めるところによるほか，次の各号に掲げる予測の手法に関する事項について，それぞれ当該各号に定めるものを，当該選定項 目の特性，事業特性及び地域特性を勘案し，当該選定項目に係る評価において必要 とされる水準が確保されるよう選定しなければならない。

一　予測の基本的な手法 環境の状況の変化又は環境への負荷の量を，理論に基づく計算，模型による実験，事例の引用又は解析その他の手法により，定量的に把握する手法 （以下略）」

本件でも，各種の個体数や現存量を示す，種間の関係の程度を示す，各機能を定量的に示すなどして，定量的評価をすべきである。

事業者の評価は，定性的評価にとどまり，定量的評価をしていない結果，抽象的な調査，解析にとどまり，具体的に解析につながっていない点が大きな問題である。

この点，環境保全図書(6-19-2-192 頁，6-19-2-239 頁)では，「予測に足りる既存の科学的知見や類似事例が存在せず，工事に対する定量的な予測に困難なことから，環境保全措置を講じるとともに，事後調査を行うこととします。」としているが，事業者が行った調査から情報はあるものと思われ，また事例が存在しないのであれば独自に研究して評価すべきであり，定量的評価ができないことの理由とはならない。

環境保全図書（6-19-2-191 頁等）では，「造成に伴い改変を受ける草地・湿地や樹林等(平地)，干潟において，生態系の機能のうち，生物資源の生産 機能や生物多様性及び遺伝子の多様性の維持，有機物生産機能，酸素($O_2$)の 供給や二酸化炭素($CO_2$)の固定等の物質循環機能，表土の安定や地下水の涵養等の緩衝機能の一部が衰退する可能性があります」としているが，そのように予想するのであれば，その変化の程度について定量的な調査を実施し，必要に応じてその対策を講じるべきである。

(イ) 生態系と生態系のつながりについての評価の問題点

環境保全図書（6-19-1-154 頁）では，「生態系の生息基盤となる海草類，サンゴ類が大きく変化しないと考えられるため，生態系を構成する他の要素，干潟の機能（物質循環，生物の共存，環境保全）も変化しないと考えられます。」としている。海草類，珊瑚類が変化しないとの評価も問題であるが，生態系と生態系のつながりの関係の評価も問題である。全体としてシステムがどの程度変化するかを評価することが機能評価であり，機能が変化しないという予想には根拠がない。また変化しないとするのであれば，定量的評価をすべきである。

また，同図書（6-19-2-267 頁）では，生態系の機能と構造についての記載がある。しかし，同箇所の記載は解析不十分である。例えば，河口域や湾奥部に存在するマングローブ林は独特の機能を有し，マングローブ域が有する有機物の供給機能は干潟やサンゴ礁に影響を及ぼ

すと考えるのが一般である。これらに関する文献などは十分にあるので調査すべきであるが，かかる調査がなされたか不明であり，離れていて影響がないというだけでは解析が不十分である。上位種，典型種などに変化があるかどうかだけでなく，その行動，繁殖が生態系全体の構造や機能に対する影響を解析すべきである。

同図書（6-19-3-1 頁）以下では，海域生態系と陸域生態系との関係についての記載がある。同箇所の相互作用があるというのはそのとおりであるが，近年，生態系のつながりについての議論･研究が盛んに行われているので，十分に文献調査を行い，その意味についての解析をすべきである。複合した大きな生態系の存在が意味するもの，複数の生態系が近隣に存在して相互に関わりを持っている内容と意味などについて詳細に検討すべきであるが，十分とは言えない。

この点，前述同様，参考にすべき科学的な情報が多くないとの理由で十分な解析・評価を行っていないことは問題である。参考事例は存在しうる。参考事例が多くない場合であっても，いくつかの事例を参考に独自に調査・解析を実施すべきである。

(ウ) 対象区域の表現等の問題点

環境保全図書（6-19-3-1 頁等）では，対象域を陸域と海域の二つのみで分けているが，問題である。陸域は，狭義の陸域と河川域に別れるところ，環 境影響評価指針でも，陸，河川，海に分けるよう指示されているが，これにした

がった分類がなされていない。

上記のような分類の誤りがある結果，その記述にも形式的な誤りが生じる結果となっている。例えば「陸域植物への濁水の影響（光合成及び呼吸阻害）の低減を図る」等の表現があるが，これは河川域植物のことを言っているにもかかわらず陸域植物となってしまっている。

また，水生昆虫類を陸生動物で集計しているが，陸域と河川は全く別の生態系ととらえるべきであるから別々に集計すべきものである。

(エ) 多様な生物相への影響の予測

環境保全図書（6-19-3-1 頁）では，陸域生物では詳細に移動先等を検討しているように見えるが，海域の海草，サンゴについては移動先が具体的に示されていない。本件は埋立事業であるから海域こそ重要であるにもかかわらず海域生物の移動先が具体的ではない。また陸域生物では機能が項目立てられているが，海域生物では機能が変化したとするのみでアンバランスである（環境保全図書・6-19-1-160 頁）。

この点，環境生活部長意見〔4-(2)〕が，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ないとしたところ，回答は，重要種について予測・評価を行った，環境保全図書第6章 6.19 で取りまとめたように，水の濁り，水の汚れ等の項目に予測していると述べているのみであって，具体的

な回答がない（３次質問等回答別紙 4-(2)）。

オ　別添資料

上記のような問題点があるにもかかわらず，審査結果では「適」としている。

その内容を見てみると，確かに上記指摘事項に対し，別添資料においては，後述４以下に指摘している事項を除いた生態系保全に関わる審査結果について多数の項目の記載はある。

しかし，これらの審査結果は，基本的には個々の動植物への影響の回避，低減，代償措置にとどまっており，前項で環境生活部が指摘している辺野古，大浦湾周辺の生態系について重要性の評価や，事業による影響の予測は何ら明らかにされていない。

このため，この区域の生態系の価値との比較において，当該事業を実施することの必要性，許容性について何も検討がなされていないまま，「適」との判断がなされることになっている点が問題である。

ウ　海草藻場への影響

本件埋立の遂行による海草藻場への影響は、審査申出書「審査申出の理由」の第２章第３・３(2)及び反論書(3)の第３．２並びに以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

記

(1)　海草藻場の価値

ア　沖縄島周辺における海草藻場　海草藻場は，ジュゴンやウミガメ類の餌場であることはもとより，アイゴなどの魚類の

産卵，稚魚の成育場所であり，多様な海域生物の生育環境となっている。沖縄県内の海草藻場に分布する海草は，リュウキュウスガモ，ウミヒル モ，ベニアマモ，リュウキュウアマモ，ボウバアマモ，ウミジグサ，マツバウ ミジグサ，コアマモの８種である。そのうち，リュウキュウスガモ，ウミヒルモ，ベニアマモ，リュウキュウアマモ，ウミジグサ，マツバウミジグサの６種 が環境省の第４次レッドリストにおいて準絶滅危惧種（NT）に指定されている。

イ　事業実施区域周辺の状況

環境省の第４回自然環境基礎調査（平成元年調査 環境保全図書 6-15-117 頁でも引用あり）では，沖縄島の現存藻場が 1,282ha であり，そのうち最大の藻場が辺野古海域（173ha)で，そのほかに辺野古・大浦湾沿岸では嘉陽から松田湯原にかけて合計 34ha の藻場が確認されている。辺野古から松田にかけてはボウバアマモ，リュウキュウアマモ，リュウキュウスガモ等で構成される海草 藻場が広がっており，これがジュゴンの餌場になっているとともに，この海域の生物多様性の一翼を担っていると評価できる。

特に本件事業実施区域となり海面が消失する区域において，その海草藻場の被度が高い範囲が集中していることは，事業者の調査によっても明らかにされている（環境保全図書 6-15-98 頁 図-6.15.1.31)。

これら海草藻場への影響については，埋立によって直接海草藻場が消滅することと，埋立での地形の変更などによる影響もまた考慮すべきである。

(2) 検証

ア 消失する海草藻場について

(ア) 予測評価について

事業対象区域には広大な海草藻場が存するところ，埋立によって直接これらの海草藻場が消失することは明白である。

知事意見〔法第 3-12-(3)〕は，消失する海草藻場の面積は，嘉陽，安部でジュゴンが餌場としている面積にほぼ匹敵すること，ジュゴンの生息域に関し大浦湾の重要性が指摘されていることについて考慮した予測・評価がなさ れていないとしている。

事業者は，これについて考慮した予測・評価をしたとしている。しかし，当該記載箇所では，「施設等の存在により消失する海草藻場の機能，及びジュゴンやアオウミガメの餌料の供給に対する影響をできる限り低減するために，海草藻場の生育範囲を拡大する環境保全措置を講じます。」（環境保全 図書・6-15-191 頁）とするのみであって，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（代償措置の問題は次項)。また消失面積につ いての調査も，海草全体で行っているため種ごとの状況が明らかになっていない。さらに，ジュゴンやウミガメ以外の魚類や甲殻類などに海草帯がどのように利用されているかも踏まえて海草帯の機能を把握すべきであるが，それがなされていない。

(イ) 事業者の明らかに誤った考え方が示された箇所

さらに，事業者の海草藻場に関する既述について明らかな誤りがあり看過できない点がある。

すなわち，環境保全図書（6-19-1-150 頁）は「海草藻場内では種々の生物が共存しており，ある生物種や群集が生息しなくなると，これと共存していた種類に影響が発生する可能性が考えられます。しかし，代替施設本体の埋立域に集中して生息している生物種や群集はみられず，多くの生物種や群集は，辺野古地先から松田地先に広がる海草藻場の広い範囲に分布しています。このことから，代替施設本体の存在によって海草藻場の一部が消失しても，周辺海域における海域生物の群集や共存の状況に大きな変化は生じないと予測されます。」(下線部当委員会)としている。

しかし，上記の記載はいわば，事業実施区域周辺に他に藻場が存在するから，事業実施区域部分の消失は問題ない，とするものであって，明らかな誤りである。

このような誤った記述があるということは，事業者の環境保全に対する姿勢に疑問を生じさせる。

イ　海草藻場の消失に対する代償措置

上記の消失する海草藻場について事業者は，その代償措置として，移植や生育基盤の改善を図るとしている（環境保全図書・6-15-191 頁）ところ，知事意見〔法第 3-12-(1)〕は，生育分布状況の低下の判断基準や生育基盤の改善方法の 具体的内容等が示されてなく，その実施も含め効果に不確実性が高いことを指摘した。

事業者は，これに対して，その内容を具体的に記載したと

する（環境保全図書・6-15-227～231 頁）。ところが，その内容は次の記載にとどまっており，依然その効果は不明である。

・判断基準

「モニタリング地点を設定し，各地点の事業実施前の海草類の生育状況（被度，構成種）の状況を整理し，それを判断基準の基本とします。」

・拡大に関する方法

「事後調査の結果を判断基準と対比させて，事業実施後に生育分布状況が低下したと判断される場合は，低下の原因が台風などの自然現象によるものか，事業実施に伴う環境変化によるものかについて，気象・海象や環境条 件に関する情報をもとに解析します。事業実施に伴う環境変化が原因と判断される場合は，専門家等の指導・助言を得て，必要な対応策を検討します。海草藻場の生育状況が低下する原因のうち，工事中の水の濁り等の水質が 原因の場合は，濁りの防止対策を見直し，必要な措置を講じます。工事の進捗に伴い地形が変化し，それにより波浪，流れ，底質の変化が生育分布状況の低下の原因となっている場合は，以下のような対応策を検討し実施します。」

・生育基盤の改善

潜堤等の設置：静穏化に伴う生育基盤の安定化

覆砂：水深，底質の改善による生育基盤の改善

・移植

種苗移植，土付き栄養株の手植え，機械化移植

なお，この問題については，ジュゴンの餌場としての重要性を有するものであることから，ジュゴンの項でも再度触れる。

ウ　地形変化による周辺海域の海草藻場への影響について

知事意見〔条例第 3-9〕及び環境生活部長意見〔14-(1)〕は，埋立てによる地形変化による局所的な塩分低下の予測について，海草藻類等にどのような影響を与えるか予測すべきところ，これがなされてないと指摘した。

しかし，知事意見を受けた環境保全図書（6-15-215～217頁）でも海草への影響についての定量的評価がなされてなく，３次質問回答等でも，海藻類のうちホンダワラ科の種については予測・評価したとしながら，海草類については周辺で生息する種に関する知見がないため，定性的に予測しているというのみであり，具体的な予測はまったくなされていない（環境保全図書・6-15-206 頁）。

エ　工事による影響

環境生活部長意見〔14-(2)〕が，大浦湾奥部及び西部のリュウキュウスガモなどについては，工事による水の濁り及び堆積による生育環境の変化を予測しながら，稚仔魚等の移動を変化させないためとして汚濁防止膜を展張しないとしたことに水の濁り等への環境保全措置が示されないとした。

これに対し，３次質問回答等では，汚濁防止膜設置位置は総合的判断で位置を決定した，工事開始後に海草藻場の生育分布状況が明らかに低下した場合には，専門家等の指導・助言を得て適切に対応する，としか述べてなく，対応が示されていない。

汚濁防止膜の設置については，別添資12頁において，「海中への石材投入や床堀・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，施工区域周辺海域での汚濁防止膜や施工箇所を取り囲むような汚濁防止枠を適 切に設置・使用するが，濁りの発生量が周辺の環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可能性を考慮し，状況によっては汚濁防止膜を設置しないこととする。なお，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が，汚濁防止膜の展張位置は，作業船のアンカー長や操作性等を考慮して最小限の範囲で設定する。」と記載するにとどまっており，やはり環境生活部長意見の疑念に対する対処が検討されていない。

オ　別添資料について

以上の点について，別添資料では，審査結果としてまったく触れられていない。

カ　その他の審査結果 別添資料では，上記の指摘以外の部分について，以下の点（要旨）を示している。

①　海草藻場の消失を少なくするような代替施設位置の計画（7頁）

②　工事の実施や代替施設の存在に伴い海草藻場の生育分布状況が低下した場合の専門家の助言を受けながらの生育基盤の環境改善（7，25頁）

③　ケーソン仮置きにあたって，海草類の分布範囲へのアンカー設置の可能な限りでの回避（8頁）

④　事後調査と環境監視調査の実施に基づく環境保全措置

（8，13，19，25 頁）

しかし，これらも具体的な予測と検討内容などが示されておらず，対策の具体性や実効性も不明なままである。

エ　ジュゴンへの影響

本件埋立の遂行によるジュゴンへの影響は、審査申出書「審査申出の理由」の第２章・第３・３(3)及び反論書(3)の第３．３並びに以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

記

(1)　沖縄におけるジュゴン保護の価値

ア　絶滅が危惧されるジュゴンの沖縄地域個体群

ジュゴンは，知事意見冒頭にも触れられているとおり，国際自然保護連合（IUCN）のレッドデータブックにおいて，野生絶滅種に次ぐ絶滅危機種に分類され，そのうちの危急種（野生状態で中期的に絶滅する危機をはらんでいる種）に指定されている。ワシントン条約（絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約）では，個体群の状態が比較的に良好とされるオーストラリア個体群を附属書Ⅱにしつつ，この個体群を除いて，最も厳しい規制の附属書Ⅰに指定している。

沖縄島周辺に生息するジュゴンは，かつては奄美大島から八重山諸島までの広汎な海域に生息していたが，現在では，沖縄島北部周辺に生息域が狭まっており，近時は，東海岸では辺野古崎沖海域や大浦湾，西海岸では古宇利島周辺で確認されているのみである。そして，この海域は，日本における唯一の生息域であり，地球上のジュゴン生息域の北限と考え

られている。また，その生態も明らかになっておらず，生息頭数も明らかでない。

ジュゴンの沖縄における地域個体群は，環境省第４次レッドリストでは絶滅危惧ＩＡ類（CR）に，日本哺乳類学会の「レッドデータ 日本の哺乳類」（1997 年）では，IUCN 基準上の近絶滅種（近い将来に高い確率で野生では絶滅に至る危機に ある種）に相当する絶滅危惧種とされている。また，法制上は，文化財保護法における天然記念物，種の保存法における国際稀少野生動植物種，鳥獣保護法における保護鳥獣，水産資源保護法における捕獲禁止対象種に，それぞれ指定されている。

イ　ジュゴンの保護の必要性 遺伝子の多様性，種の多様性，生態系の多様性，そして景観の多様性を要素とする生物多様性の保全が地球環境の保全にとって極めて重要な価値であることは，今日においては言うまでもない。単なる審美的，道徳的な価値のみならず，人類の生活環境の保全にとって，さらにはその経済活動にも有益な果実をもたらすものとして，人類共通の財産と言える。さて，その中でも，ある特定の地域にまとまって出現する生態系は，同じ地域における人間活動によって大きな打撃を被りやすく，慎重な保全を要すると言える。そして，特定の生態系において大型哺乳類や大型鳥類などが生息する環境では，その大型哺乳類などが棲息できる環境収容力が存することが良好な自然環境のもとで生態系が維持されていることを示す重要な指標となる。このことは，日本産の大型鳥類であるトキやコウノトリが日本か

ら絶滅した過程，及びこれらを再生させようとしている保護増殖事業の取り組みからも明らかである。

したがって，ジュゴンの地域個体群の保全の重要性に鑑みると，その個体群の持続可能性の維持が最低限の目標となるべきであり，これに最大限の配慮が なされるべきである。そのことは，政府の「生物多様性国家戦略 2012-2020」においても，望ましい地域のイメージとして，「生物の生息・生息地として残された重要な干潟，塩性湿地，藻場，サンゴ礁などが，地球温暖化の影響による 海水温・海水面の上昇の影響を大きく受けているが，データの集積や健全な生 態系の保全の取組，水深，潮流，底質などの環境条件を十分踏まえて行われる科学的な知見に基づいた再生の取組とあわせ，科学的知見に基づく海洋保護区の設定とその適切な管理を含む措置により生息環境が改善され，干潟，藻場，サンゴ礁などの沿岸域生態系が台風など自然の攪乱を受けつつ豊かに確保されている。（中略）南の海ではジュゴンが泳ぐ姿が見られるなど，人間と自然の共生のもとに健全な生態系を保っている。」としていることからも理解することができる。

本件事業実施区域周辺は，生息地が極めて減少したジュゴンの地域個体群の餌場であり，生息域となっている。そこでの大規模な公有水面埋立事業は，直接海面を消失させるのみならず，周辺環境にも大きな影響を及ぼす。さらに，沖合からリーフを横断して浅海の海草藻場で採餌するジュゴンにとって，建設工事による騒音や，工事船舶の航行は生息環境に大きな影響を与えることになる。

したがって，本件事業を承認するには，その事業実施によりジュゴンの地域個体群の存続可能性に影響がないことが確認されなければならない。

(2) 検証

ア 調査期間や予測・評価の手法，結果について

(ア) 調査期間

知事意見〔法第 3-13-(3)，条例第 3-10-(3)〕では，環境影響評価のために実施された調査が１年しかなく，他の調査結果は環境影響評価手続における関係者等の意見が聴取されておらず，かつこれら他の調査結果を含めても ジュゴンの生活史等の生態については，十分に解析されていない，と指摘している。

これに対して事業者は，他の調査も同じ手法だから妥当であり，補正評価書に生活史等の生態を記載したとする（環境保全図書・6-16-187～220 頁）。

しかし，そもそもジュゴンの生息数が減少しているとみられることから，これら調査によってもなお，従前に比して十分ジュゴンの生態が解明されたとは言いがたい。また，当該水域にジュゴンが生存している意味の解析も不十分である。

このことが，以下に述べる環境保全策が科学的に実効性あるものとなっていない原因になっているといえる。

(イ) 個体識別等

事業者は，周辺海域のジュゴン生息頭数を最小３頭とし，そのそれぞれの個体の行動パターン等をもとに，ジュゴン

への影響と対策を判断しているが，このような手法は，地域個体群の正確な大きさ（つまり個体数）が明確ではない状況下では適切ではない。ジュゴン個体群の保全は「ジュゴンの生息地の保全」であることを認識し，採餌のための海草帯のみならず，遊泳域や周辺水域まで含めた広範囲の水域を保全する必要性について議論すべきである。

この点，事業者は，個体識別できなかったとする 15 頭について，識別された３頭であると推定していたが，知事意見〔条例第 3-10-(6)〕はその根拠が不明であることを指摘しており，３頭という前提に疑問を呈している。

これに対する事業者の見解（環境保全図書・6-16-174～175 頁）は，個体特有の識別し得る特定の身体的特徴を根拠とすることなく，識別された各個体のこれまでの生活状況や行動経過から推認するものであり，これらは科学的な推定方法とは言い難い。

(ｳ) ジュゴンの地域個体群の生息範囲の判断

事業者は，「ジュゴンがこれまで確認されている範囲内に生息している場合は」という仮定で「対象事業の実施がジュゴンの生息環境としての機能や価値を変化させる可能性はなく」としていたが，知事意見〔法第 3-13-(5)- ｶ〕は，個体Ｃの行動範囲の変化に見られるように，上記仮定は成り立たないと疑念を呈している。

しかし，事業者は，個体Ｃにつき「より慎重な保全措置を講じる」とする程度にとどめており，ジュゴンの地域個体群の将来にわたる生息域とその生息環境の予測がなさ

れていない。

知事意見〔条例第 3-10-(14)，法第 3-13-(7)〕は，より具体的に，個体Ｃの行動範囲が大浦湾東側海域までの範囲だとの理由が適切に検討されてなく，また汀間漁港周囲のみをバッファーゾーンと見なした根拠が不明と指摘している。

これについて事業者は，個体Ｃが大浦湾で採食していることをふまえてより慎重な保全措置を講じた（環境保全図書・6-16-256～257 頁），バッファー ゾーンを拡大したとする。

しかし，あくまでも事業者の調査で従来生息が確認できた範囲にとどまっており，後述のとおり辺野古地先での採餌がなされていることも明らかになったとおり，生息範囲を限定した科学的根拠に乏しい。

知事意見〔条例第 3-10-(16)，法第 3-13-(8)〕は，工事の影響回避のため行動範囲が変化するおそれがあることへの懸念も示しているが，これに対する事業者の見解は，後述の水中音対策を述べるのみである。

イ　施設の存在による影響について

(ｱ)　ジュゴン個体群の存続可能性の分析について

ａ　PVA に対する知事意見等と回答

知事意見〔法第 3-13-(2)，条例第 3-10-(2)〕では，HEP や PVA による定量評価を行わなかった理由を明らかにし，また，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，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した。

また，同意見〔法第 3-13-(4)〕は，ジュゴン個体数が少ないことから，わずかな影響でも大きな影響を与えることを考慮して評価することを求めており，さらに個体群維持への影響はほとんどないとしたがその経緯や妥当性が示されていないことも指摘している(同意見〔法第 3-13-(5)-キ，なお関連して同-コ〕。

これに対して事業者は，情報は極めて限られているため絶滅リスクを正確に予測することは難しいものの，予測条件を設定することにより PVA を行ったとする（環境保全図書・6-16-275 頁)。

これを受け，環境生活部長意見〔15-(5)〕では，環境保全図書が示しているジュゴンの個体群存続可能性分析（PVA 分析）について，①沖縄のジュゴンの生息範囲を実際より広く設定されているため，影響が小さいとの評価結果の妥当性が確認されないこと，②海草藻場の消失によるリスクを検討しているのみで，生じる環境変動を無視していること，③個体数に関する評価がされていないことを指摘した。

ところが，これに対する事業者の３次回答では，①②は有識者研究会の指摘・助言を得たというのみで具体的な説明がなく，③についても定量的推定は困難というのみである。

b　本件 PVA 分析の問題点

この点，PVA 分析では，その計算のためにどのような

情報をインプットするかによって値が変動するところ，本件ではジュゴンの生活史特性(繁殖率，成熟年齢，生存率等)の値が計算に用いられているが，これに加えて，生息地の特性（餌場となる海草帯の特性であり，海草帯の面積，海草の種組成，現存量，成長のパターン，またジュゴンが海草帯のどの区域をよく利用するか，どの種をよく摂食するか等）の情報を検討することにより詳細な解析が可能になる。

これらを踏まえると，本件の PVA 分析には，上記の沖縄県の指摘も含めて，以下のような問題点があり，不十分な解析にとどまっている。

(a) 本件では，沖縄島周辺と沖縄県全体を対象とし，いずれも海草帯の面積と被度が計算に用いられているが，ジュゴンの分布や行動について現段階で得られている情報に鑑みれば，上記のような扱い方は現実的ではない。ジュゴンが実際にどこで発見されているか，どのような範囲で行動しているかについて整理して計算に組み込むべきであり，沖縄県本島北部や辺野古区域等に限定して計算すべきである。

(b) 本件では，事業者のアセス手続における調査でもジュゴンの行動調査が行われており，行動のパターンが調査結果に相当程度示されているにも関わらず，それがこの解析に生かされていないのは奇妙である。

(c) 海草の成長率をアマモの例を参考にしているところ，アマモは温帯性の種であり，亜熱帯である沖縄に

おいて同値をすべての種について当てはめることが可能かどうか検討を要する。

(d) 前記同様，事業者の調査でジュゴンの食み跡の情報(海草の種等の記載を含む)が存在するにもかかわらず，ジュゴンがよく摂食する海草の種を考慮に入れていない。

(e) 本件の計算で用いられた繁殖率等は，現在存在する個体の数や年齢，および雌雄が出会う可能性などに影響を受けると考えられるが，どのように計算に考慮されたかに関する情報が示されていない。

(f) 先島諸島を含めて計算する場合のジュゴンの生息個体数を6もしくは10頭とする根拠が示されていない。

(g) 有意水準の計算方法が示されていない。

上記で指摘した情報は全て申請書の中に記載がありこれを解析すれば各値を入れることは可能であり，上記情報を加えて計算することは可能であった。にもかかわらず上記のような情報を加味しなかった結果，本件埋立を行った場合の絶滅リスクが正しく推測されているか明らかとなっていない。

なお，（公財）日本自然保護協会による「「普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境影響評価書（補正後)」への意見」（平成25年2月12日）においても，この PVA 分析には，ア）ジュゴンの成熟齢の仮定が妥当でないこと，イ）ジュゴンの摂食様式に適した粒

度の砂地の海草藻場が必要であり，海草藻場であれば何でもよいというのではなく藻場の底質や繁茂状態を考慮すべきこと，ウ）海草藻場を構成する海草の種を考慮した検討が行われるべきであること，エ）フィリピンなどからの移入率を考慮すべきことも指摘されている。

ジュゴンの地域個体群存続は，周辺海域の生態系保全，種の保存の観点 から極めて重要な価値があるにもかかわらず，上記のとおり，ＰＶＡ分析には問題があり，事業者からは，海域の喪失によるジュゴンへの影響について科学的に評価されているとする具体的根拠はまったく示されていないと言わざるを得ない。

c　審査結果（別添資料）の問題点

それにもかかわらず，別添資料ではこの点に全く触れられておらず，その結果，ジュゴンの存続可能性への影響が小さいことを確認することなく，要件適合との判断がされたものといえる。

(ｲ)　辺野古地先など埋立対象地の重要性について

a　辺野古地先を利用していないとの評価

知事意見〔条例第 3-10-(4)〕は，評価書において，ジュゴンが辺野古前面の藻場を利用していないと判断した理由について，人為的影響が適切に検討されているか不明であるとし，また，同意見〔法第 3-13-(7)〕において，個体Ｃが辺野古地先を利用しない理由が適切に検討されていないことを指摘したところ，事業者は，人為的

影響の対象となる作業を再整理して記載した，平成 23 年度までの調査結果もふまえた，と説明をしている。さらに，同意見〔法第 3-13-(18)〕が，根本的に，過去に利用されていた辺野古地先が，現地調査での利用確認がなかったことによって影響がないと結論づけたことについて根拠が示されていないとも指摘したのに対し，事業者は再検討したと述べているが，「現在の行動範囲や餌場の利用状況」から，「可能性は小さい」とするのみである（環境保全図書・6-16-259 頁）。

b　辺野古地先などの重要性を低く評価している根拠

ところが，その後の平成 24 年４月から６月に辺野古沿岸でのジュゴンの食み跡が確認されているにもかかわらず，ジュゴンが辺野古地先の海草 藻場で採食する可能性が小さいと予測されたままであったことから，１次質問〔８〕では，その根拠を問うた。（なお，環境保全図書図-6.16.1.48「辺野古地区におけるマンタ調査の航跡と食跡確認位置（平成 21～23 年）」（同図書・6-16-144 頁）でも，平成 21 年６月に辺野古地区での食み跡が確認されている。同図-6.16.1.47(4)（同図書・6-16-138 頁）では，平成 22 年度に辺野古沖合を個体Ｃが泳いでいることが確認されている。）

しかし，事業者は，嘉陽地区で確認された食み跡の確認本数との比較で 非常に少ないということを理由とするのみであった。このためさらに，２次質問〔８〕において，他地域での本数との比較ではなく辺野古地先の利

用状況そのものを指摘し適切に把握する必要があると指摘したものの，事業者は同じ回答を示すのみであった。

これでは，辺野古地先における餌場の喪失についての予測，評価は不可能である。そもそも，同海域でのジュゴンの食み跡が発見されていること 自体が重要な事実であり，その認識があれば，埋め立て工事による影響が重大となることは容易に予想できるものである。

また，食み跡のみの議論になってしまっているが，前述の PVA 分析の箇所で指摘したとおり，ジュゴン食み跡の形態，数，種などについての解析が不足している。

c　辺野古地先での採餌がなされていたことに伴う代償措置等

環境生活部長意見〔15-(1)〕では，事業者による平成 24 年度調査において辺野古地先でジュゴンの食み跡が確認されていることについて，埋立対象地の海域の消失の影響が小さいといえないことを指摘した。

これに対し，事業者は，予測・評価は不確実性を伴うので事後調査をして必要な措置を講じる，海草藻場減少の影響低減のために海草藻場の生息 範囲を拡大する措置をとるとする。

しかし，事後調査による対応は事業そのものによる影響の予測・評価が前提であるところ，事業者の意見は，影響は不明だが事業後に事業者とし て採りうる措置をとるというに過ぎず，環境保全への配慮がなされている事業と判断できる根拠を示していないといわざるを得

ない。また，海草藻 場の生息範囲の拡大についても，後述のとおり，科学的根拠や実効性が明らかではない。

d　以上のとおり，知事意見，環境生活部長意見では，ジュゴンの生息にとっての辺野古地先の重要性の評価とそれに伴う回避・低減・代償措置いかんについて重大な懸念が表明されていたにもかかわらず，別添資料ではこのことが全く触れられていない。

(ｳ)　海草藻場の移植や生育基盤の改善について

２次質問〔33 の６）イ〕において，消失する海草藻場に関する環境保全措置としての移植や生育基盤の改善について，具体的内容や効果，影響とそれらの根拠などについて質問したのに対し，事業者は，具体的な方法や効果，影響について回答することなく，順応的に対応するとしたのみであった。

環境生活部長意見〔15-(4)〕でもそのことを指摘したものの，それに対する事業者の見解は，従前同様の見解のくり返しにとどまっている。

しかし，沖縄県がこのような懸念を示しているのは，前述のように事業者 が示している生育基盤の改善や移植が技術的に確立しておらず，その実効性が何ら検証できないところにあるからである。

この点事業者は，環境保全図書（6-15-230 頁）において，「これらの技術（当委員会注：生育基盤の改善や移植のこと）は必ずしも確立した技術では ないと言われています」と認めつつ，中城湾（泡瀬地区）での事例では「台 風の

襲来を受けても海草藻場が保全されて」いる，水産庁の研究では「移植 試験により海草藻場が再生された事例が報告されており，小規模な海草藻場の再生に適した方法と判断でき」る，という。

この点について，このようなわずかな「成功例」についても，前記（公財）日本自然保護協会意見書において，中城港湾（泡瀬地区）では，「手植え移植と機械移植が行われたが，いずれも失敗に終わったことは明白である」と，また，水産庁の成功例も，「生残率等が記されていない上，限定された種のみを対象種とするなど，厳密に検証されていない」と指摘されているところである。

このような疑念があるにもかかわらず，別添資料 24，25 頁では，「改変区域周辺の海草藻場の被度が低い状態の箇所や代替施設の設置により形成さ れる静穏域を主に対象として，海草類の移植（種苗など）や生育基盤の改善 により海草藻場の拡大を図る保全措置を講じる。」との事業者の見解を繰り返したのみである。

その結果，海草藻場の移植や生育基盤の改善についてその方法や具体的効果や影響とその根拠が示されないまま，適合と判断されている。

ウ　工事による影響について

(ｱ)　埋立土砂の調達・運搬のための航行 施工計画によれば，埋立土砂の調達・運搬のために非常に多数の船舶が沖縄島東海岸から施工区域へ出入りをすることから，これによるジュゴンの生息域への影響の回避・低減のための対応の検

討が必要となる。

知事意見〔法第 3-13-(1)，条例第 3-10-(1)〕では，ジュゴンが大浦湾内で採餌したり，大浦湾東側海域から宜野座沖方向の南北方向の移動の事実があることを踏まえ，繁殖のための移動に影響するおそれがあるとした。また，知事意見〔法第 3-13-(5)-ｻ，条例第 3-10-(11)〕は，衝突回避のための見張りの実効性，航行速度の検討，航行位置が具体的でないとし，対策はオーストラリアの事例を参考しているというがその効果を示す必要があるとも指摘している。

これに対する事業者の対応は，ジュゴンが主に確認されたエリア（嘉陽沖）をできる限り回避すること，ジュゴンの行動範囲である岸から 10 ㎞以内を 回避すること，施工区域へは大浦湾口から直線的に進入すること等とされている（環境保全図書・6-16-254～257 頁）。

続いて１次質問〔６，７〕及び２次質問〔６〕で，土砂運搬による影響の確認事項や判断基準を示し，また事業者が計画している航路の実効性確保の方法を確認するよう求めた。

これに対し事業者は，GPS 等の利用，目視観察やジュゴン監視・警戒システムの利用を挙げた。

さらに環境生活部長意見〔15-(2)〕は，確認された時間帯以外のジュゴンの居場所が不明で生息域が明らかでないこと，船舶の航行による生息域の分断，衝突回避可能な速度，距離等が示されていないこと，監視・警戒システ ム

が構築されておらず実効性に懸念があることを指摘した。

これに対し事業者は，オーストラリアでの調査結果から航行による影響は回避できるとし，個体Ａ及びＣの過去に確認された行動範囲から経路分断の可能性は極めて低いとし，航行速度はオーストラリアの事例を参考にし，監視・警戒システムは専門家等の指導・助言を受けるとした。

しかし，沖縄のジュゴンの生息域が明らかではないのに，オーストラリアでの行動追跡結果のみを根拠にしてジュゴンの行動範囲を推測するにとどまり，ジュゴンの移動への影響については，過去に事業者の調査の限りで確認できた個体の移動を元にしているのみであって，現在及び将来のジュゴン 個体群への影響について検討されておらず，航行経路や速度についても，その実効性を確認できる回答になっていない。さらには，ジュゴン監視・警戒 システムについては，実施するというのみで（環境保全図書 6-16-280 頁に 概要のみ示されている。）あって，その実効性を免許権者においてまったく確認しようがなく，見切り発車と言わねばならない。

ところが，別添資料では，この点について，①見張り励行と回避できるような速度での航行（同２，７，18 頁），②沖合 10 ㎞以上離れて航行して，施工区域に直線的に進入すること（同７，18 頁）といった，従来どおりの事業者の回答のみをもって適合との根拠とされている。

(ｲ) 杭打ちなどの水中音の発する工事による影響低減

杭打ちなどの水中音の発する工事によるジュゴンへの

影響の低減について知事意見〔法第 3-13-(5)-ｱ〕は，工事による水中音の影響が及ぶ範囲予測は，想定した平均的音圧レベル（122dB）より低く想定するべきとした（なお，これに関連する知事意見として〔法第 3-13-（6)，条例第 3-10-(13)〕もある）が，事業者は，クジラ目に関する知見を参考にする等により 120dB に設定したとし，十分な改善がなされていない(環境保全図書･6-16-223～ 226 頁)。

さらに，知事意見〔法第 3-13-(5)-ｵ〕は，水中音及び作業船の航行による影響について，ジュゴンの利用頻度の高い範囲では影響を及ぼす可能性はほとんどないと準備書が予測したことについて，利用頻度の高い範囲がどこか明示されてなく，ジュゴンの遊泳位置によっては影響があると指摘した。また，知事意見〔条例第 3-10-(12)〕は，生息環境としての機能や価値を変化させる可能性はないとする判断には，水中音の状況の変化などが考慮されていないと指摘した。

これに対して事業者は，環境保全図書（6-16-238～252 頁）では音圧レベルの予測結果とジュゴンの生息範囲図を対比して予測・評価したという。

しかし，これによれば，「大浦湾内の広い範囲が長期的に行動阻害の評価基準を上回る音圧レベルになると予測され」る（環境保全図書・6-16-251 頁）としておりジュゴンへの影響を認めている。

この対策として事業者は，ジュゴンの接近が確認された場合には水中音の発する工事を一時中断すること，杭打ち

工事は初めは弱く打撃して一定期間 経過後に所定の打撃力で行うなどとしている。

しかし，知事意見〔法第 3-13-(17)〕が，陸域高台からのジュゴンの接近 確認の実効性や，監視船による監視の影響の問題も指摘したのに対し，事業者が航空機からの確認や鳴声探知などの導入も記載したが，その実効性についても確認できていない。

さらに，水中音を発する工事の中断について，工事再開のためにジュゴンが施工区域から離れたとする判断基準，確認方法なども示されておらず，また，打撃を強くするための「一定時間経過」でジュゴンがどこまで離れるのか示されておらず，その時間と根拠も示されてない。杭打ち方法については専門家等の指導・助言を得て行うというのみであって，監視・警戒システムの詳細が不明であることと合わせてみると，施工時騒音に対する環境保全措 置も，具体的な対応が示されていない〔１次質問回答６，７，３次質問回答等の沖縄県環境生活部長意見に対する見解 15-(6)〕。

ところが，別添資料では，杭打ち工事にあたって「極力騒音発生の少ない工法で」同時打設箇所を減じ，開始時は弱く打撃する，一定時間経過後に所定の打撃力で杭打ちを行う（同７頁）と，やはり従来の事業者の回答のままで適合と判断を行っている。

(ｳ) 基礎捨石工事による水中打撃音の低減

傾斜堤護岸と中仕切堤の基礎捨石投入工事は陸上から

クローラクレーンで石材を投入することから，海底に着底するときに水中で打撃音が生じると思われることについて，知事意見〔法第 3-13-(10)〕は，適切な予測・評価 を行うべきとしたが，当初事業者は，水中への影響はほとんどないため予測対象外としたと回答した。

これに対し，２次質問〔33 の６）ア〕において，再度確認を求めたところ，事業者の回答は，石材をワイヤーモッコに載せてできるだけ低い位置で投入すること，水深が浅いことから，着底時の音は小さいと考えられるとする。

しかし，これだけでは，ジュゴンの生息環境にどのような影響があり得るのか不明である。

そして，この点については，別添資料ではまったく触れられていない。

エ　施設供用による影響について

施設供用についての影響への対策についても，知事意見〔条例第 3-10-(11)〕ですでに，米軍への周知の効果が不明であることが指摘されている。これに対 する事業者の回答は，米軍と「十分調整」する，「機会あるごとに米軍に要請を行う」というのみで，実効性が担保されていない。「光を海に当てないようにマニュアルを作成」という措置についても同様のことが指摘できる（〔知事意見条例第 3-10-(15)〕）。

さらに，３次質問〔８〕でもこれをとりあげているところ，事業者は運用主体となる米軍によるジュゴン保護対策については承知していないとし，米軍による対策の実施が必要となった際にも，申入れなどを行うというにとどまり，その対

策の内容や実効性について何ら回答がなされなかった。

この施設供用後の影響への対策について，別添資料では，光の海面に向けた照射を避けるためのマニュアル等を作成して米軍に提供するという事業者の見 解があるのみで（同２頁），やはりその具体的な内容や実効性については検討されていない。

オ　事後調査について

環境生活部長意見〔15-(7)〕は，供用後の事後調査としてジュゴンの行動範囲や移動経路を把握する方法について，ヘリコプターを使わない場合の方法を示す必要があるとした。

これに対し，３次質問回答等では，水中録音装置で鳴音を検出して存在を確認する方法を考えているという。

しかし，この手法は，装置の設置場所や鳴音の有無に影響されるのみならず，ジュゴンの行動範囲や移動経路を確認する調査としては不適切であり，十分な事後調査ができるとは思われない。

この事後調査について，別添資料では，事業者が事後調査を行うと説明している点を列挙しているものの（同２，８，13，19 及び 25 頁），いずれもその事後調査の目的や方法，内容，影響が生じた場合の対策や実効性など，具体的な ことには何ら触れておらず，事後調査を行うというだけの空疎な内容となっている。

カ　小括

以上にみたとおり，ジュゴンの保全についても，さまざまな重大な懸念が表明されていた。にもかかわらず，本件の審

査ではこれらについて検討がなされた形跡もほとんどなく，従来の事業者の見解をもって適合と判断しており，これでは，環境の保全が十分行われていると判断することはできないと言わざるを得ない。

オ　ウミガメへの影響

本件埋立の遂行によるウミガメへの影響は、審査申出書「審査申出の理由」の第２章第３・３(4)及び反論書(3)の第３・４並びに以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

記

(1)　ウミガメの保全の必要性について

ア　保全の必要性

沖縄県発行の改訂版レッドデータおきなわには，沖縄県内で観察されているウミガメのうち，タイマイ，アオウミガメ及びアカウミガメの３種が掲載されており，タイマイが絶滅危惧ＩＢ類（EN)，アオウミガメ及びアカウミガメが絶滅危惧Ⅱ類（VU）である。沖縄島周辺では，タイマイの確認例は少ないが，他の２種は，頻繁に確認されている。

これらのウミガメ類の生存への脅威として，産卵場である砂浜環境の荒廃と生息場所である沿岸海域環境の荒廃が挙げられている。このため上記レッドデータでは，海岸及び沿岸海域における人工構造物の建造は，産卵場所となっている砂浜を消失させるだけでなく，産卵可能な場所の減少や砂の流出など長期的に砂浜の環境を産卵に不向きな環境に変化させる場合があるとして配慮を求めており，また砂浜を含む沿岸海域を利用する経済活動においても配慮が必要として

いる。

イ　辺野古周辺海浜の意義

環境保全図書（6-13-42～49 頁，6-13-84～104 頁）によっても，事業実施区域の南北にわたる松田からバン崎にかけて，アカウミガメやアオウミガメといったウミガメ類が上陸もしくは回遊していることが確認されており，これらの地域もその生息地となっている。

キャンプ・シュワブの地形改変地域においては，平成 19 年度からの５年間の調査のうち，平成 20 年度からの４年間はウミガメが継続して上陸し，そのうち平成 20 年度からの３年間は産卵し，平成 20，21 年度は孵化が記録されている。また上陸数も，安部からバン崎に次いでキャンプ・シュワブの砂浜が多い。

(2)　検証

ア　キャンプ・シュワブ沿岸の産卵場所の評価

知事意見〔法第 3-10-(2)-ｴ-(ｲ)，同-(ｳ)，条例第 3-7-(2)-ｱ，同-ｲ〕は，ウミガメ類がキャンプ・シュワブ地区に上陸して産卵している記録があることをもとに，他の地域に逃避することが可能である根拠，なぜ事業実施区域を利用しているのかということを考慮した予測を行うこと，キャンプ・シュワブ地区が「上陸には好適ではない」との予測が適切でないことの問題点を指摘した。これに対して事業者は，環境保全図書（6-13-99～101 頁，6-13-276 頁）にお いて，定性的にしか判断できないとしつつ，キャンプ・シュワブ沿岸は，孵化率にバラツキが大きいこと，「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から，（中略）好適な場所ではない」とした。そして，「ウミガメ類が上陸可能な砂浜 の分布をみると，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可能な砂浜が存在しており，逃避先での生存は保持される」 と判断している（環境保全図書・6-13-276 頁）。

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

イ　ウミガメの産卵場所の創出

知事意見〔法第 3-10-(3)-ｳ〕が，埋立による海域環境の消失を回避・低減できないものにつき代償措置を明らかにするよう求めたところ，環境保全図書に，ウミガメ類の上陸・産卵のための砂浜整備箇所（案）（場所はキャンプ・シュワ ブ弾薬庫下砂浜）が記載された（環境保全図書・6-13-347～348頁）。

これに関連して，２次質問 33 項の７）において，平成 24 年５月から８月に事業実施区域及びその周辺でウミガメ類の上陸が確認されたとの報道を受け，その調査結果の提供を求め，ウミガメ類のための環境条件を整える措置を講じ る

か否か，講じるのであれば，(ア)具体的な整備箇所と方法，（イ）措置後の変化及び効果の不確実性の程度，(ウ)環境への影響，(エ)損なわれる環境及び創出される環境のそれぞれの位置，その環境要素の種類及び内容，(オ)効果の根拠及び実施可能との判断根拠を質問している。

これに対する事業者の回答は，専門家等の指導・助言を得ながら場の創出を進めるとし，(ア)前面に岩礁等の障害物が少なく，人の立入り等の影響が少い場所（例：キャンプ・シュワブ弾薬庫下砂浜）で養浜や砂浜保全策を講じることが想定される，(イ)現状の砂浜を保全する方法なので大きな環境変化はないと思われるが，形状変化等の可能性があるので構造・工法等検討の後に予測・評価する，(ウ)(エ)については想定できない，(オ)効果や判断根拠は，現段階では具体的な提示困難だが，有識者研究会の提言であり，実効性が確保できる と考える，としている。

しかしながら，これらの砂浜整備について，場所の適切性や措置の効果やその他への環境影響などについて，全く明らかにされておらず，後日の検討に委ねるとしているのみである。

この点については，名護市長意見書が，砂浜整備箇所（案）の有効性について，「上陸数と砂浜のコンディションとの関連性すら見つけられない状況でありながら実効性を伴うとは考えられない」と指摘するとおりと思われる。

沖縄県環境生活部は，これを受けて事業者が示す具体的な砂浜整備箇所（案）も踏まえて，①ウミガメ類の上陸・産卵

に利用しやすい場を創出することによ る他の生物への環境影響について言及がない，②砂浜整備箇所（案）の周辺の砂浜をどのように整備・維持するのか具体的な方法などが示されておらず，当該環境保全措置の効果の程度が不明である，③砂浜整備箇所（案）は，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，環境保全措置の効果の程度が不明である，等の意見を述べた。これに対する３次質問等回答は，「沖縄県環境生活部長意見に対する見解」12 においても，「専門家等の指導・助言を得ながら，具体的な整備箇所や整備方法を今後検討（する）」，「砂浜の状況，ウミガメ類の利用状況について，事後調査を実施し，適切に対応する」等と述べるのみであり，事業者の計画について具体的な対策やその効果，影響についての回答はなされていない。このとおり，事業者によるウミガメの上陸，産卵場所の創出のための砂浜整備案について，その内容も実効性も明らかにされないままであったにもかかわらず，別添資料ではこれらが審査対象とされた形跡がない。

ウ　工事中の作業船の航行位置

知事意見〔法第 3-10-(3)-エ〕は，工事中にウミガメ類の確認位置を避けて沖合を航行する計画について，具体的な航行位置，速度とその設定根拠，見張りの実効性について確認を求めている。この点については，ジュゴンの項目と同様であることから，後述のジュゴンの箇所で触れる。

エ　施設供用時のナトリウムランプ等の使用

知事意見〔条例第 3-7-(3)〕は，他の項目と同様，施設供用時のナトリウムランプ等の使用について，米軍に示すマニュアル等について実効性が不明と指摘している。

これに対しても事業者は，他項目同様，調整を行う，機会あるごとに米軍に要請する，と実効性が確認されない回答に終始している。

オ　別添資料で触れられている事項

以上のような問題点があるにもかかわらず，別添資料で触れられているウミガメ類についての審査結果をまとめると，①船舶の航行方法（後述のジュゴンについてと同様），②工事区域内で産卵が確認された場合の運行計画調整などの 保全措置，③供用時のナトリウムランプの使用と海面への照射回避のマニュアル作成（ジュゴンについてと同様），④事後調査の記載のみである。

これでは，ウミガメ類の保全について必要な検討がなされていないと言わざるを得ない。

カ　サンゴ類への影響

本件埋立の遂行によるサンゴ類への影響は、審査申出書「審査申出の理由」の第２章第３・３(5)及び反論書(3)の第３・５並びに以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

記

(1)　辺野古周辺のサンゴ生息状況とその価値

ア　周辺の地理的特徴

事業実施区域周辺は，サンゴ礁が広がる辺野古崎周辺と，外洋的環境から内湾的環境にわたる特徴を有する大浦湾が

隣接しており，沖縄島においても極めてまれな地理的特徴をもっている。そして，辺野古沿岸域の礁斜面及び大浦湾には，造礁サンゴが分布するサンゴ礁地形が発達しており，大浦湾は，海浜から礁斜面までに多くの山部と谷部が繰り返された地形をもち，さらに干潟・砂浜等の海浜地形や泥質・岩礁等の海底基質などの多様な地理的形態を有する変化に富んだ海域である。

イ　多様なサンゴ群集　このような複雑な地理的環境が，多様な生態系を生み出しており，サンゴ類は，外洋に面した環境を好むもの，川の水が流れ込む内湾でも耐えられるものなど様々であり，これらがそれぞれの環境に応じて群落を形成している。そしてこの海域においては，ハマサンゴ類，コモンサンゴ類，キクメイシ類，ミドリイシ類，アザミサンゴなど多くの種がサンゴ礁を形作っている。

ウ　アオサンゴ群落の発見

そして，平成 19 年 9 月，大浦湾の東部のチリビシにおいて，水深 1 ～13mの 斜面に沿い，高さ約 12m，幅約 30m，長さ約 50mにわたる国内最大級のアオサンゴ群落が新たに発見されている。アオサンゴは，国際自然保護連合（IUCN）により絶滅危惧Ⅱ類（VU）に指定されており，沖縄島周辺が生息域の北限に位置するものと考えられており，また，大浦湾のアオサンゴ群落は一つの遺伝的なタイプしか見つかっておらず，学問的にも注目されている。

エ　サンゴ礁生態系の価値　サンゴ礁は生物多様性がとても高く，カクレクマノミなど沖縄に棲息するクマノミ全 6 種や，

トカゲハゼのような希少種など，魚類が豊富に生息し，絶滅危惧Ⅱ類（VU）のエリグロアジサシなど渡り鳥の有数の生息地となっている。また，浅海にあっては，リュウキュウスガモやウミヒルモなどからなる海草藻場が分布していて，この海域がジュゴンの餌場としても利用されている。

これまで，赤土流出や，オニヒトデの大発生，大規模な白化現象などによって沖縄島周辺海域のサンゴ群集の多くは打撃をうけてきたが，辺野古沿岸域の 礁斜面及び大浦湾のサンゴ類は，被度20%程度にまで回復しており，良好なサンゴ生息域といえる。

オ　このため，辺野古・大浦湾周辺の多様な生態系の保全という観点からも，希少な種の保全という観点からも，この海域のサンゴ礁生態系の維持は極めて重要な課題といえる。

(2)　検証

ア　辺野古地域のサンゴ礁の価値の判断

(ｱ)　当該地域のサンゴ礁の価値

知事意見〔法第 3-11-(2)〕は，当該地域におけるサンゴ礁は生物多様性が豊かであり，特に内湾的な場所に生息しているサンゴ礁群集は貴重であるとし，これを勘案した予測・評価を求めた。

これに対し，事業者は環境保全図書（6-14-160～161 頁）でこれについて記載したとするのみである。

(ｲ)　サンゴ被度について

知事意見〔法第 3-11-(5)〕は，現状の５～25%のサンゴ被度は決して低いとはいえず，本海域は将来に回復する可

能性があることを考慮した予測・評価がなされていないとした。なお，事業者は被度の表現が記載毎に異なり（例えば環境保全図書（6-19-1-151 頁）は「５～10%」とする），データの根拠が明確でない。

事業者は，これに対し，生息ポテンシャル域として整理して予測・評価したとする（環境保全図書・6-14-117～119 頁，122～123 頁，134～136 頁）。

ところが，これによれば，大浦湾西側海域は広く生息ポテンシャル域になっている（環境保全図書・6-14-119 頁図-6.14.2.2.3）。事業者は，これについ て，そこの消失面積が約 30ha になるため，その影響を少しでも軽減するため，代替施設のケーソンや消波ブロックに凹凸加工をしてサンゴ類が着生しやすいようにするというにとどまる（環境保全図書・6-14-117 頁）。そうであれば，そもそも施設の立地の適切性についてまず考慮すべきところ，そのように考慮した形跡がみられない。

また，環境保全図書（6-19-1-151 頁）では「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」とする。

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

イ　サンゴの移植について

(ｱ)　サンゴ移植技術

知事意見〔法第 3-11-(4)-ｴ〕，そして環境生活部長意見〔14-(1)〕は，サンゴ類の移植技術は確立されたものではなく予測の不確実性が大きいことから，移植が失敗した場合，工事進行後には再度の移植は困難となるところ，これらについての考慮が不明と指摘している。

これに対する事業者の見解及び３次質問回答等では，沖縄県のサンゴ移植 マニュアル等の既往資料の情報を踏まえ，移植の具体的方法，事後調査の方法は，専門家の指導・助言を得て検討を行い，「いずれにせよ，適切に対応する」「最も適切と考えられる手法による移植を行う。」等というにとどまり，上記各意見が指摘する移植技術が確立していないことのリスクについてまったく検討されていない。

日本サンゴ礁学会サンゴ礁保全委員会は，「サンゴ礁保全・再生に移植がどの程度寄与するのか，またどのようにすれば寄与できるのか，十分に検討されているわけでない」との見解を示しているとおり，サンゴ類の保全方法として，移植技術は試験段階にあって取り上げられる状況にない。そして同委員会が「(移植が) 不必要な開発の免罪符にされたり，より重要な保全行動へ向かうべき努力のすり替えに使われることには注意しなければならない」と指摘する。このとおり，サンゴの移植については慎重に判断すべきところ，事業者の回答は，まさに上記の懸念が妥当するといわねばならない。

(ｲ)　移植先案について

知事意見〔法第 3-11-(4)-ｲ，条例第 3-8-(4)〕は，消失するサンゴ類の移植先として２箇所が示されているが，豊原地先は塊状ハマサンゴ属群生があり，大浦湾口部はハマサンゴ科群生が存在するので，これらに影響を与える恐れがあることを指摘している。

これに対して事業者は，事前に踏査して，生息環境の適否や移植先での影響等を検討して具体的な移植箇所を決定するとしている（環境保全図書・6-14-163～164 頁）。

しかしこれでは調査内容と各調査項目の結果を移植にどのように利用するか明らかでなく，具体的な保全措置が検討されたと言うことはできない。また，「可能な限り」といった曖昧な表現が用いられており，移植先の生物，環境に対する配慮を欠いている。

(ｳ)　移植の事後調査期間

環境生活部長意見〔14-(2)〕は，移植サンゴの事後調査期間を概ね３ヶ月毎としているが，その妥当性が示されてなく，生育不良があった場合の原因を特定することが困難で，必要な対策がとれなくなる懸念を示している。

これに対する３次質問回答等では，環境調査で通常行われている季節ごとのものとした上で，「いずれにせよ，（中略）専門家等の指導・助言を得て今 後決定する」というみであって，事後調査の科学性についても検討されていない。

(ｴ)　承認審査での検討

このようなサンゴ移植技術の問題につき，別添資料では，次のような事業者の見解をそのまま審査結果として記載している。

・事業実施前に，移植・移築作業の手順，移植・移築先の環境条件やサンゴ類の種類 による環境適応性，採捕したサンゴ類の仮置き・養生といった具体的方策について，専門家等の指導・助言を得て，可能な限り工事施工区域外の同様な環境条件の場所 に移植・移築して影響の低減を図り，その後，周囲のサンゴ類も含め生息状況について事後調査を実施する。

・消失するサンゴ類の生息域の減少に伴う代償措置として，幼サンゴを移植しサンゴ類の再生を図る方法があるが，事業実施区域周辺では幼群体の加入が極めて少なく，移植に用いる幼サンゴの採取は困難と考えられる。しかし，事業実施区域周辺は， 平成 10 年及びその後も断続的に発生した白化現象によりサンゴ類の生息範囲，被度が大きく減少し，サンゴ礁生態系の再生が望まれる海域である。このため，今後のサンゴ類の幼群体の加入状況について事後調査を実施し，幼群体の加入状況の結果を検討したのち，事業者が実行可能な環境保全措置の検討に努めていくこととする。

・埋立区域内に生息するサンゴ類を可能な限り工事施工区域外の同様な環境条件の場所に移植することとしており，その生息状況について事後調査を行うと共に，保全に努める。

しかし，上記のとおり，やはり根本的なサンゴ移植技術の限界について何らの考慮も払われておらず，具体性がないと言わねばならない。また移植先の生物，環境に対する配慮を欠いている。

ウ　水象の変化によるサンゴ類への影響

知事意見は〔法第 3-11-(6)〕において水象の変化によるサンゴ類に及ぼす影響を予測・評価するように求めた。

これに対して事業者はこれへの対応はしたが（環境保全図書・6-14-120～133 頁），環境生活部長意見〔9〕では，水象の変化のサンゴ類等への影響について，その変化率は小さくなく絶対値だけでなく変化率による評価も必要とし，さらに絶対値で検討するとしてもその影響は種によって異なるもので，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とした。

これに対する３次質問回答等では，サンゴ類の成長には適度な流速が必要であり，絶対値による評価が妥当との回答をするのみであり，変化率による評価をしないことの正当性について十分説明がなされていない。

エ　その他のサンゴに関する審査結果

別添資料では，上記の指摘以外の部分について，以下の点（要旨）を示している。

①　大浦湾中央部の海上ヤードの位置につき，塊状ハマサンゴ属群生域の分布位置を考慮して移動させたこと（７頁）

② ケーソン仮置きにあたって，サンゴ類の分布範囲へのアンカー設置の可能な限りでの回避（８頁）

③ 消波ブロックや根固ブロックをサンゴ類の着生基盤として利用するための実施計画の詳細の検討（25頁）

④ サンゴ類を着生しやすくするようなケーソンなどの設計と工法（25頁）

⑤ 代替施設本体南側及び西側の傾斜堤護岸での消波ブロックによるサンゴ着生促進（25頁）

⑥ 事後調査と環境監視調査の実施に基づく環境保全措置（８，13，19，25 頁）

しかし，これらも具体的な予測や科学的根拠も示されてなく，対策の具体性や実効性も不明なままである。

キ 埋立土砂による外来種の侵入について

埋立土砂による外来種の侵入の危険性は、審査申出書「審査申出の理由」の第２章第３・３(6)及び反論書(3)の第３・６並びに以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

記

(1) 埋立土砂の使用と外来種問題

ア 外来種侵入にかかる問題

外来種とは，通常，過去あるいは現在の自然分布域外に導入された種，亜種，あるいはそれ以外の分類群を指し，生存し繁殖することができるあらゆる器官，配偶子，種子，卵，無性的繁殖子を含むものをいう。

外来種の侵入は，当該地域の生態系等に影響を及ぼし，そ

の生態系を変容させ，あるいは破壊するおそれがある。このため，生態系等の保全の観点から，外来種の侵入が防止されなければならない。特定外来生物法は，このため，指定した外来生物について，飼養等や輸入を禁止し，防除措置をとること等を定めている。

これに対して，事業実施区域周辺は，海域について前述の知事意見冒頭部分で指摘したような特質を有するとともに，陸域も，早くから大陸から切り離されて独自の進化をとげた種が多数含まれる貴重な生態系を有するやんばる地域に連なっており，外来種の侵入の防止に努めなければならないと言える。

イ　埋立土砂の使用計画に伴う懸念

本件事業においては，埋立土量 2100 万㎥のうち，概ね 1700 万㎥を購入土砂でまかなうとされ（環境保全図書・2-29 頁），本件願書添付図書-10「埋立に用いる土砂等の採取場所及び採取量を記載した図書」によれば，その大部分は，沖縄県外の，徳之島，奄美大島，佐多岬，天草，五島，門司及び瀬戸内各地区で採取した土砂を購入するとされる。

大量の埋立土砂の沖縄県外からの搬入は，過去の他の事業ではなかったものであり，それに伴い，昆虫等の小動物や植物中の外来種の付着や混入を生じさせるおそれがあると言わねばならない。

環境生活部長意見〔17-(1)〕も，「事業実施区域は特に自然度が高く，生物多様性に富む地域である。そのような地域に，県外からの土砂を大量に搬入する計画であることから，外来

種の侵入について懸念があり，その防止策を可能な 限り厳密に行う必要がある。」と指摘している。

例えば，特定外来生物法において特定外来生物に指定されているアルゼンチンアリは，在来種のアリを駆逐するのみならず他の種に対する攻撃をすることもあるが，すでに中国地方から関東地方にかけて繁殖が確認されている。本件事業で土砂採取予定の場所においても，アルゼンチンアリが進出している可能性も考えられる。

(2) 検証

ア 外来種付着・混入対策について

(ア) 知事意見

上記のとおり，外来種侵入防止対策は極めて重要であることから，知事意見〔法第 1-2-(5)〕において，供給元での確認のみならず，埋立現場での受け入れ時にも検査をすることが必要であると指摘した。

これを受け，事業者は，検証と対策についての記載をしたという（環境保全図書・6-19-1-157～158 頁）。

しかし，同所での記載は，供給元での現地調査等や，土砂導入，造成後の現地モニタリングなどを行うというのみで，具体性がない。

(イ) 1次質問

このため，1次質問以降において，実際の埋立用材への付着・混入への対策について，具体的な内容や方法，造成後のモニタリングや防除方法，助言 を得る専門家の専門や過去の事例などを確認したが，事業者は，土砂調達場 所

未定のため具体的に示せないとして具体的な対応を明らかにしていない〔１次質問回答４の１），２），４）ないし７），２次質問４の１），２）ア，イ，２），３），４）及び７）イ，ウ〕

(ウ) 環境生活部長意見

その後，環境生活部長意見〔17-(1)，(2)〕は，さらに次のことの確認を求めている。

a　土砂搬入に伴う外来種侵入の懸念への事業者の対策について，埋土砂調達場所周辺域の動植物の確認調査の実施者，実施時期，手法等を明らかにすること

b　外来種の駆除等の対策の選定者，実施者，実施の頻度等を明らかにすること

c　外来種駆除等の確認方法（書面，現地確認等）や頻度を示すこと

d　土砂導入，造成後に現地モニタリングによる外来種が記録された場合の対処について，モニタリング調査の方法等，対策の内容を明らかにすること

e　外来種確認時の拡散防止・封じ込め対策

f　陸域由来の土砂が海域生物へ及ぼす影響を予測・評価すべきこと

しかし，事業者は，これらの質問に対し，調達場所が未定であることを前提に，供給業者等との契約において生態系に影響を及ぼさない措置を講じる旨規定するとし，調査の実施者は供給業者等であり，時期は可能な限り土砂 搬入時期の直前に実施する，駆除等の確認は基本的には書面

での報告である，モニタリング調査の方法等，外来種の侵入が確認された場合の対策については専門家の指導等を得て適切に実施する，陸域由来の土砂の海域生物への影響は解明されていない，等として，いずれについても専門家の指導・助言を得る，というような回答をするにとどまっている。

(エ)　3次質問（アルゼンチンアリ混入への対策）

さらに3次質問では，アルゼンチンアリの混入対策について具体的に確認を求めているところであるが，これに対する事業者の回答でも，専門家等の指導・助言を得るということ，環境省の手引きに準拠するとしか回答しておらず，具体的な危険性やそれに基づく対処について明らかにされていない〔3次質問回答等 43 の2），3)〕。

イ　別添資料について

これらの埋立用材による外来種侵入対策について，別添資料 13 頁では，次のとおり事業者の見解を記載する。

「埋立てに用いる購入土砂等の供給元などの詳細を決定する段階で，生態系に対する影響を及ぼさない材料を選定し，外来種混入のおそれが生じた場合には，外来生物法や既往のマニュアル等に準じて適切に対応し，環境保全に配慮することとする。なお，埋立土砂の種類ごとに注意すべき生態系への影響の検討は，専門家の助言を得ながら行うこととする。」

上記記載からは，本件事業での具体的な外来種混入の危険性についての対応が全く考慮されておらず，適切な対応がなされているとは言えない。

そして，審査担当者の説明では，アルゼンチンアリ等外来種問題は最後まで懸念事項（最後の報告まで△だった）ことも重要であり，この懸念事項が適合との判断になった理由は明らかでない。

(3) 航空機騒音・低周波音による不利益

海兵隊航空基地新設は、審査申出書「審査申出の理由」の第２章第３・３(7)及び反論書(3)の第３・７～８並びに以下に引用する検証結果報告書の記載のとおり、新基地におけるあらたな騒音・低周波音被害等を発生させるものであり、海兵隊航空基地の沖縄県内への新設は、基地被害を県内でたらい回しをして沖縄県内への将来にわたる基地負担を固定化することにほかならない。

ア 検証結果報告書の第５・５(4)イ

記

本件埋立地の用途は，普天間代替施設としての米軍専用飛行場を建設することであるから，普天間で生起している基地が存在する故の不利益は，そっくりそのまま本件埋立地の周辺区域においても不利益になるものと考えられる。即ち，普天間の不利益は，「普天間飛行場からの航空機騒音の住民生活や健康への悪影響や同飛行場における航空機離発着訓練の実施などによって，市民の生命は極めて危険な状況におかれている。」，「普天間飛行場に所属する航空機墜落事故等の発生件数は，復帰以降，平成24年12月末現在で固定翼機15件，ヘリコプター77件の計91件となっており，復帰後の県内米軍航空機事故（540件）の約17パーセントを占めている。」，「普天間飛行場におけるヘリコプター等の航空機離発着訓練及び民間地域上空での

旋回訓練の実施は，基地周辺住民に甚大な航空機騒音被害をもたらし，「聴力の異常」，「授業の中断」，「睡眠不足による疲労の過重」など，住民の生活や健康に重大な悪影響を及ぼしている。」（沖縄の米軍基地・228～229 頁）というものであるが，市街地の中心に位置する普天間ほどではないにしても，普天間飛行場で生じていた甚大な騒音被害や墜落の危険性などの不利益は，すべて辺野古においても起こり得ることである。

例えば，沖縄県作成の「沖縄の米軍基地」によれば，「県環境生活部が平成 23 年度に実施した「航空機騒音測定結果」によると，普天間飛行場周辺では 8 地点中 3 地点（37.5%）で環境基準値を上回っている。また，同飛行場周辺での WECPNL 平均値は，61.0～81.0 の範囲内にあり，最高値は宜野湾 市上大謝名局で 81.0 が記録されている。」，「常時測定地点における一日の平均騒音発生回数は，上大謝名局の 52.4 回が最も多くなっており，同様に 1 日平均騒音継続累積時間についても，同局が 21 分 6 秒と最も長くなっている。」とのことである（沖縄の米軍基地・228～229 頁）。

このように，現在の普天間飛行場では 1 日平均 50 回以上，年間約 2 万回の航空機離発着が行われており，また騒音の被害は最大で 120 デシベルを記録している。

本件埋立対象地周辺には，キャンプ・シュワブ，北部訓練場，キャンプ・ハンセン，新たな着陸帯が建設されている伊江島補助飛行場など，多くの米 軍海兵隊基地や訓練場が点在している。

今後本件埋立対象地に普天間飛行場代替施設が建設される

と，周辺米軍海兵隊基地の拠点となり，現在のキャンプ・シュワブの騒音被害，普天間飛行場における騒音被害の状況に鑑みて，騒音被害の増大は住民の生活や健康に大きな被害を与える可能性がある。

イ　検証結果報告書の第６・９

記

(1)　航空機騒音対策の重要性

ア　航空機騒音の生活と健康への影響　本件事業は米軍飛行場建設を目的とするものであるところ，米軍飛行場にかかる生活上の最大の環境問題は，航空機騒音である。 航空機騒音は，騒音による会話や電話，テレビ・ラジオの視聴などへの妨害，睡眠妨害といった日常的な生活上の妨害をもたらすが，それにとどまらない。沖縄県による「航空機騒音による健康への影響に関する調査報告書」（1999 年） によれば，「聴力損失をはじめとする身体的影響，精神的影響，情緒的影響，生 活妨害，睡眠妨害，新生児・幼児・学童への影響等が広汎に発現して」おり，「健康被害が生じていると結論しても過言ではない」とした（同報告書第 10 章結論）。また，この調査の結果に基づき，住民らには，高血圧者の増加や虚血性心疾患による死亡リスクの上昇など具体的な健康影響が生じていることも報告されている。

また，この航空機騒音の中には，オスプレイによる低周波音も不快感等の心理的影響，睡眠影響等の生理的影響，建具のがたつきや振動といった物理的影響が生じることも含まれる。

イ　普天間飛行場における騒音問題　普天間飛行場周辺では，環境基準を上回る航空機騒音の発生が常態化しており，この騒音被害について住民らが提訴した訴訟においては，騒音による住民被害が認められ，慰謝料の支払いが命じられており，現在も同様の訴訟が継続中である。

また，政府は，その騒音対策として，平成８年３月 28 日，日米合同委員会において，「普天間飛行場における航空機騒音規制措置」の合意をなし，22 時から６時までの間の飛行を「運用上の所要のために必要と考えられるもの」以外は行わないとするなどとされたが，かかる合意にもかかわらず，その前後において騒音発生状況に特段の変化はみられていない。

このような現状に鑑み，本件事業の実施にあたっても，航空機騒音による被害を発生させないための十分な配慮が必要となる。

(2)　検証

ア　使用を予定する航空機の種類の記載

知事意見〔条例第 3-3-(1)〕は，評価書に飛行場の使用を予定する航空機の種類としてオスプレイ（及び飛行経路の変更）が初めて追記され，オスプレイの運航に伴う環境影響評価の結果が追記されているが，当該事業の環境影響評 価において極めて重要なオスプレイの配備などの環境情報は，本来ならば方法 書及び準備書段階で記載され，関係市町村長や住民等が意見を提出する際に考慮されるべきものであり，環境影響評価の手続の最終段階である評価書において示さ

れたことにより，当該情報及び当該情報に係る環境影響評価結果について，関係市町村長や住民等からの有益な環境情報が収集されておらず，環境影響評価制度の趣旨から問題がある，このような当該情報への配慮を欠く結果として，環境保全上の重大な支障が生じるおそれがあると考える，と指摘している。

オスプレイの配備計画については，本件事業の計画前から存したのであるから，環境影響評価にあっては，その趣旨に照らすと，仮に配備が確定していなくとも評価の対象とすべきものである。事業者は，単に使用する航空機の機種 変更は法令による手続再実施の要件に該当しないというだけであって，環境影響評価法の手続の趣旨を没却するものである。

イ　軍による航空機運用への規制措置

(ｱ)　環境生活部長意見

環境生活部長意見〔３〕が，供用後の航空機騒音について，平成８年航空 機騒音規制措置のもとで環境基準が達成されない状態が続いていること等に照らし，「米軍への周知」という環境保全措置の効果の不確実性が大きいと述べているのに対し，３次質問回答等では，供用後の航空機騒音に「適切な対策を講じる」とするのみであり，米軍に対しては，「事実関係の照会や 改善の申し入れ」や「配慮を強く働きかける」ことをすると答えるのみであって，相変わらず米軍の航空機運用に対して，何ら実効性ある環境保全措置が明らかにされていない。なお，知事意見〔法第 4-(7)〕もすでに同様の指摘をして

いる。

(イ)　４次質問

さらに，具体的な回答がなされていないことからなされた４次質問〔３〕では，供用後の航空機騒音に対する「適切な対策」の具体的内容を尋ねたものであるところ，それに対する回答は，環境基準を超える地域に集落はないこと，騒音測定を実施し生活環境整備法による対策等を実施するとするのみである。

ウ　飛行経路の予測

(ア)　飛行経路

知事意見〔条例第 3-3-(2)-オ〕は，飛行経路について，位置通報点が設定されているか不明であり，それが設定されていれば当該上空を頻繁に通過すると見込まれ，これが考慮されているか不明であると指摘した。これに対する事業者の回答は，現時点では位置通報点は示されていないとのことである。

(イ)　場周経路の設定

場周経路について事業者は，有視界飛行での場周経路はＡ滑走路のみを使用する条件を設定しており（環境保全図書・2-13 頁），「気象（風向き，視界及び雲の状況），管制官の指示（間隔及び順序），安全（緊急時），パイロットの専門的な判断，運用上の所要等により，航空機は図示された場周経路から外れることがあります。また，状況により主たる滑走路の使用が妨げられる場合（鳥による障害，悪天候，緊急時，その他の滑走路の使用を妨

げる物体），または運用上の所要から必要とされるとき（状況によりやむを得ない場合）には，もう一方の滑走路が使用されます。」（環境保全図書・2-11頁）という。

これについて知事意見〔条例第3-3-(2)-カ，なお条例第3-3-(4)-アも同趣旨〕は，B滑走路を利用した場周経路が示されておらず，各滑走路での標準飛行回数が不明であると指摘した。

これに対する事業者の回答は，「周辺地域上空を回避するよう要請されたことを踏まえ，L字型からV字型に変更したものです。（中略）そもそも，周辺地域上空を回避することという地元要請を受けて滑走路の形状変更及び運用形態の設定を行ったものであり，それを否定する運用方針及びそれに 基づく予測を行うことは適切ではなく，当該標準飛行回数の妥当性に問題は ないと考えています。なお，航空機の運用は基本的に地域の上空を回避する方向で運用されるものと承知しています。」というものである。

しかし，「運用上の所要」を理由に，騒音規制措置の日米合意に違反する飛行形態が恒常化しているのは，普天間飛行場の例で明らかである。従って，事業者は，飛行場の運用についての規制が普天間飛行場の場合と異なり実効性を有することを示すか，さもなくば，米軍が想定外の飛行経路を運用した場合の予測・評価をも示すべきである。

(ｳ) 施設間移動

知事意見〔条例第 3-3-(3)-ｱ，同-ｲ〕は，他の訓練施設への飛行経路も含めて予測・評価を求め，飛行パターンが特定できない場合には住宅地の直上を飛行した場合の予測・評価も行うべきとした。

これへの事業者の対応は，「施設間移動に係る航空機騒音の予測・評価については，参考として MV-22 がコンター作成範囲内においては飛行経路（p.6-3-76，77 参照）にしたがって飛行し，その後施設間移動のため 1,000ft の高度，飛行回数 21.24 回により直上を飛行するとの条件設定の基に予測試算を行いました。その結果，施設間移動おける航空機騒音の予測値は，67.3WECPNL であり，環境基準 70WECPNL を下回る値となりました。」という。しかし，かかる条件設定は，例えば，すぐ隣接するキャンプ・シュワブ内の演習場でオスプレイが離着陸訓練を行っていることに照らしても，現実性に乏しいといわねばならない。

エ　運用回数の予測

(ｱ)　知事意見

知事意見〔条例第 3-3-(2)-ｷ，なお条例第 3-3-(3)-ｷも同趣旨〕は，普天間飛行場での騒音発生回数を基に予測を行っているが，CH-46 からオスプレイに換装されることで運用状況が変わる可能性の考慮，大型固定翼機の飛行回数を軽輸送機である C-12 が飛行するものと想定した予測がされているが，主要航空機である CH-53 やオスプレイの飛行回数に振り分けなかった根拠を問うた。

事業者は，これに対し，環境レビューではオスプレイの飛行回数が平均 11％減少するとされているから，厳しい条件として CH-46 と同回数を設定したとし，また，沖縄県の負担軽減のために KC-130 を移駐させたのであり，それを CH-53 等の飛行回数に振り分けるのは，「再編事業の趣旨を自ら否定することになり適切ではない」とした。

しかし，上記のとおり，米軍による航空機の運用は，規制措置合意のとおりになされないこと，これに対する日本政府の規制権限が及ばないとされていることからすれば，適切ではない。環境影響評価は，あるべき状態から出発するのではなく，起こり得る状態からなされなければならないはずである。

(イ) 環境生活部長意見

これを受け，環境生活部長意見〔7-(3)〕では，改めて，供用時の離発着回数について，環境レビューを引用して厳しい条件を設定したとしながら， 現普天間飛行場での大型固定翼機の飛行回数を CH-53 やオスプレイに割り振ることは否定していて矛盾していると指摘したのに対し，３次質問回答等は，それぞれの航空機はその訓練等の所要に基づいて運用されているのだから，大型固定翼機の運用がされないことから他の運用回数が増加することにはつながらないとする。

しかしながら，「訓練等の所要」の内実が明らかにされていないこと，現普天間飛行場においても，所属航空

機が運航していない時間帯を利用して外来機の訓練が行われている実状があることに照らせば，なお，事業者側に厳しい条件を設定した予測評価とは言えない。このことは知事意見〔条例第 3-3-(2)-ｼ〕でも指摘されているところである。

オ　騒音影響の評価基準

環境生活部長意見〔7-(7)〕では，事業実施区域周辺域は静穏な地域であることを踏まえ，WHO 騒音評価ガイドラインが睡眠妨害を評価する指標である LAmax 値を採用して目標値を設定すべきとしたのに対し，３次質問回答等では，わが国の航空機騒音に係る環境基準としてはWECPNL（現在は Lden）が用いられていることを理由として否定した。なお，知事意見〔条例第 3-3-(3)-ｶ〕でのピーク騒音レベルの評価の必要性の指摘に対しても，すでに同様の回答がなされている。

しかし，WHO 騒音評価ガイドラインは上記の総曝露量の日平均での指標では 睡眠妨害へ対処できないことから LAmax を採用していること，そして，当該地域が静穏な地域でありそこに新たな飛行場を建設するという特殊性を有していることに照らして環境生活部長意見が述べられていることからすれば，LAmax について評価していないことは妥当ではない。

カ　低周波音の影響評価の問題

環境保全図書（6-5-70 頁）では，低周波音に関する心理的影響，生理的影響，物理的影響についての評価を行って

いるが，ここでは恣意的な評価が行われている。

すわなち，，事業者は，オスプレイの低周波音の物的影響の評価にあたっては 閾値(参照値)としては環境省の「低周波音問題対応の手引書」（平成 16 年 6 月）記載の閾値を使用している。しかし，一方，低周波音の心理的影響の評価については，事業者は環境省の同手引書の閾値（参照値）よりも 10dB 以上も高い（緩い）独自の閾値を設定して恣意的な評価を行っている（環境保全図書・6-5-70～71 頁図-6.5.3.1.1 及び 6.5.3.1.2)。

キ　承認審査

これらに対し，承認審査においては，１号要件の審査項目①に関し，「代替施設の供用に伴う飛行経路については，滑走路をＶ字型にして運用を図ることから，周辺地域上空を基本的に回避する方向で対応しており，騒音による影響は，住宅地からの距離が離れることによる距離減衰が見込まれる。」と，事業者の見解を繰り返すにとどまっており（低周波音についても同様），飛行経路や回数の予測の疑念，騒音規制措置の実効性にかかる問題，採用されるべき評価基準などの指摘に何ら検討がないままに終わっている。

(4)　生活環境等に関する不利益

本件埋立の遂行による地域への影響は、以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

記

(1)　本件埋立対象地である辺野古漁港周辺の松田の浜，東松

根前の浜は，地域住民がハーリー会場等の行事で使用する場所であり，本件埋立が行われれば，地域住民の伝統文化及び地域間交流の場所が失われ，地域社会にとって大きな不利益が生ずることになる。

また，本件埋立対象地に隣接する平島及び長島については，地域住民が日常的に憩いの場として利用している貴重な環境であるが，本件埋立てが行われれ ば，代替施設との距離が近くなることから，立入禁止となって利用できなくな る可能性が高い。また，波高や潮の流れが大きく変わる可能性が高く，周辺環 境が多大な影響を受けることが懸念される。特に，代替施設建設に伴う潮流のシミュレーションが正しく行われていないという問題（第 6-10-(2) なお公益 財団法人日本自然保護協会（2012，2013）でも指摘されている。）もある中，平島及び長島は本件埋立対象地との距離が非常に近いことから，砂浜が消失する など大きな影響が考えられ，地域社会にとって大きな不利益が生ずる。

(2) 辺野古漁港で主に水揚げされるのは，ブダイ，タマン，イセエビ，サザエ等であるが，辺野古漁港近海ではブダイやタマン等の稚魚期も確認できる。前述のとおり，キャンプ・シュワブの周辺海域は，「立入禁止，網漁業が禁止されているなどの制限が既に行われている水域である」との意味において「海洋保護区」と同じ状況にあることから，立入禁止区域内の自然は長期間よく保全された状態にあり，魚類も健康的に暮らしているものと予想される。また，

辺野古 崎地区の大浦湾周辺海域屈指の広大な海草藻場とサンゴ礁は，魚類の産卵，生育の場でもあり，「海洋保護区」の状態と相まって，水産資源の源となっている ものと予想される。また，名護市久志・豊原地先ではモズクの養殖，安部崎ではシャコ貝の種苗放流等が行われている。本件埋立が行われれば，埋立対象地の広大な海草藻場や，サンゴ礁が失われる結果，魚類の産卵・生育の場が消失し，漁業資源に大きな影響が出るものと予想される。また，潮流の変化による周辺海域の環境の変化に加え，航空機による騒音や低周波音による海域生物への影響なども予想され，結果として漁業に甚大な被害を与えることが懸念される。

(5) 地域振興の阻害要因となることによる不利益

ア 地方公共団体の地域計画等の阻害要因となることによる不利益

本件埋立対象地に関係する計画等については審査申出書「審査申出の理由」の第２章第３・２(3)において述べたが本件埋立が遂行されることによって沖縄県や名護市等の地域計画等が阻害されることは、以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

記

(ｱ) 沖縄県は，生物多様性基本法に基づく，「生物多様性おきなわ戦略」を策定し，同戦略において，「目指すべき北部圏域の将来像」として，ジュゴンとその生息環境の保全，ウミガメが産卵する砂浜の保全，サンゴ礁の保全を掲げている。

また，沖縄県の「自然環境の保全に関する指針」においては，

大浦湾を有する本件埋立対象地周辺地域について，「自然環境の厳正な保護を図る区域」の「ランクⅠ」と位置付け，沖縄県における生物多様性保全上最も重要な地域の一つとしている。

また，「琉球諸島沿岸海岸保全基本計画」において，辺野古・大浦湾周辺を有する名護市東海岸地域を「北東部ゾーン」として，「崖海岸が多くほぼ全域に貴重な自然植生，リーフ内環境及びすぐれた海岸景観を有している」とし，同計画のゾーニングにおいて，「海岸環境を積極的に保全する区域」に指定して，同区域について，原則として「海岸保全施設等」を設置しないものとしている。

本件埋立計画は，沖縄県が「生物多様性おきなわ戦略」や「自然環境の保全に関する指針」等で定めている自然環境や海岸保全のための施策と対立する阻害要因であり，これらの戦略や指針等で保護を図った自然環境上の諸価値を大きく損なうことは明らかである。

(イ) 本件埋立対象地の地元の名護市においては，「名護市土地利用基本計画」において，本件埋立対象地周辺地域は，教育・研究や情報・通信・金融業務，産業・交流，医療・福祉機能等や生活基盤の充実により地域の都市機能の充実を図る地域として，周辺のすぐれた自然景観に留意した名護市の副都心と位置づけられている。

また，「第４次名護市総合計画」においては，本件埋立対象地周辺地域について，市東海岸地区として，その将来目標に「地域風土を生かした交流空 間の形成～自然と共生する地域環境づくり～」を掲げ，自然を活用した交流の支援，地域の農水産

業を中心とする産業基盤の育成，金融情報国際都市構 想の推進，農水産業を中心とする産業基盤の育成，の４つの基本方針を示している。

また，「名護市景観計画」においては，本件埋立対象地周辺地域についての景観将来像を「緑豊かな山々と懐深き大浦湾 花と緑が育む朝日輝く水の里東海岸」と定めて，景観形成方針の中では「東海岸景観軸では，自然と調和した印象的な沿道景観を育てる」としている。

本件埋立計画が，名護市の前記各計画と対立し，これらの計画で実現を目指している土地利用計画や地域開発計画等の阻害要因となり，これらの各計画で実現を図った地域計画上の諸価値を損なうことは明らかである。

(ｳ) 生物多様性基本法，自然環境保全法，土地基本法，景観法，都市計画法，公有水面埋立法，海岸法等多くの法律が，都道府県や市町村等の地方公共団体に対し，その地域や区域の自然的社会的条件等に応じた，これらの法律の趣旨に則した国土利用計画や自然環境保全のための施策を策定してその実施をすることを求めているところであるが（各法律のその旨の明文規定や解釈によってそのように考えられている），これらの法律に基づいて，地方公共団体が策定する地域計画や方針等については，これらの法律の規定の趣旨からも，また，憲法や地方自治法の地方自治の尊重の理念からも，最大限尊重されなければならない。

このような観点から見るならば，前記(ｱ)で述べた沖縄県策定の「生物多様性おきなわ戦略」や「自然環境の保全に関する指

針」，「琉球諸島沿岸海岸保全基本計画」等の策定によって県が保全しようとした自然環境保全の利益 や，前記(イ)で述べた名護市策定の「名護市土地利用基本計画」や「第４次名 護市総合計画」，「名護市景観計画」等の策定によって名護市が目指した土地利用計画や地域開発計画も，地方自治の尊重の理念に基づき最大限尊重されなければならない。

(エ) 前記のとおり，地方自治の尊重の観点から，市町村及び都道府県の施策は公有水面埋立法の適用においてもできる限り尊重されるべきものであるが，本件埋立は，上記のとおり，名護市及び沖縄県の施策（計画）と大きく齟齬するものであり，本件埋立により名護市及び市民，沖縄県及び県民が被る不利益は大きいものである。

イ 米軍基地の存在は経済振興の阻害要因であること

米軍基地の存在は今日の沖縄県における経済振興の阻害要因となっていることは審査申出書「審査申出の理由」の第２章第３・３(4)及び反論書(5)の第４で述べたとおりであるが、以下に引用する検証結果報告書の記載のとおり、本件埋立は本件埋立対象地の所在する沖縄島東海岸地域における振興開発の阻害要因となるものである。

記

米軍基地の返還跡地の振興開発は総じてうまく行われており，その成功例は枚挙にいとまがない。代表的なところでは，那覇市小禄・金城地区，那覇新都心地区，北谷町の桑江・北前地区，北中城村のアワセゴルフ場跡地，読谷村の読谷補助飛行場跡地，国頭村奥間の VOA 送信所跡地の奥間リゾート施設等々である。

名護市辺野古の「キャンプ・シュワブ」辺野古崎地区も，名護市東海岸地域に残された，海岸の後背地に広大な面積を有する唯一の大型海浜地として，大浦湾の対岸のカヌチャリゾート同様，「キャンプ・シュワブ」が返還されたあかつきには，手付かずの豊かな自然環境に恵まれた，ジュゴン等の希少生物の生息する区域という特性と相まって，これらと共存しうる県内屈指のリゾート地等になりうる潜在力を有している。しかるに，本件埋立対象地に普天間代替施設の米軍基地が建設された場合には，当然今後長期にわたって基地として利用されることから，地域の発展はほとんど望めず，雇用の面においても大きな期待はできない。本件埋立対象地の辺野古崎地区の海域を埋め立てて代替施設を建設することは，豊かな自然環境を破壊することになることのみならず，同地域が秘めている環境との共存を図った上でのリゾート地としての経済的潜在力もまた完全に喪失してしまうことであり，その経済的不利益は甚だしい。

辺野古の「キャンプ・シュワブ」地区は，戦後約 70 年もの長い間基地が存在するために，日本屈指の観光地として発展する沖縄県において，名護市の東海岸地区は取り残された状況にあり，「キャンプ・シュワブ」の辺野古崎地区は，新たな基地の建設による土地利用よりも，将来に向けて既存の基地部分の返還を求め，自然破壊を伴わない自然環境の保全と両立する形態での返還跡地の民間利用を目指すことの方が，国土利用上適正且つ合理的であり，より大きな価値を生むものと考えられる。

(6) 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

沖縄県における過重な基地負担の実態と経緯については審査申出

書「審査申出の理由」の第３章第４・３並びに反論書(4)及び反論書(5)において述べたとおりであるが、新基地建設はこの沖縄県への過重な米軍基地負担をさらに将来にわたって固定化するものであることについては以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

記

(ｱ) …沖縄県には，平成 24 年３月末現在，県下 41 市町村のうち 21 市町村にわたって 33 施設，23,176.3ha の米軍基地が所在しており，県土面積の 10.2％を占めている。また，在沖米軍基地は，米軍が常 時使用できる専用施設に限ってみると，実に全国の 73.8％が沖縄県に集中している。ちなみに，他の都道府県の面積に占める米軍基地の割合をみると，本 県の 10.2％に対し，静岡県及び山梨県が１％台であるほかは，１％にも満たない状況であり，また，国土面積に占める米軍基地の割合は 0.27％となっている（米軍基地の面積について，日本全体と沖縄の負担度を比較した場合，その差は約 468 倍に上ると指摘されている)。

(ｲ) このように広大かつ過密に存在する米軍基地は，沖縄県の振興開発を進める上で大きな制約となっているばかりでなく，航空機騒音の住民生活への悪影響や演習に伴う事故の発生，後を絶たない米軍人・軍属による刑事事件の発生， さらには汚染物質の流出等による自然環境破壊の問題等，県民にとって過重な負担となっている。このような状態は，法の下の平等を定めた日本国憲法第 14 条の精神にも反するものと考えられる。

本件埋立は，一面で普天間飛行場の移設という負担軽減の側面があるものの，他面において普天間飛行場の代替施設を沖縄

県内において新たに建設するものである。

本件埋立は，沖縄県内において米軍基地の固定化を招く契機となり，基地負担について格差や過重負担を固定化する不利益を内包するものと言える。

## 第３　埋立てにより損なわれる地域公益を正当化するに足る根拠は認められないこと

### １　埋立必要理由（検討の対象）

埋立てにより生ずる利益とは、埋立必要理由書記載の埋立必要理由にほかならない。

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

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

あくまで検討の対象となるのは、本件埋立対象地における海兵隊航空基地新設の必要性である。

そして、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、以下に引用する検証結果報告書の記載のとおり、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いる。

この理由の当否こそが、本件における検討対象である。

記

(1)　「本件埋立必要理由書」の説明内容

ア　前記のとおり，「埋立ての必要性」についての審査は，具体的に，本件埋立対象地（名護市辺野古地先）が適切であるかについて審査する必要がある。

本件願書における「埋立ての必要性」は「本件埋立必要理由書」において説明されていることから，その内容を検討する必要がある。本件埋立必要理由書の説明内容は以下のとおりである（埋立必要理由書・１頁以下。なお，下線は引用者）

「(1)　埋立の動機並びに必要性

（中略）普天間飛行場には，米海兵隊の第３海兵機動展開部隊隷下の第１海兵航空団のうち第 36 海兵航空群などの部隊が駐留し，ヘリなどによる海兵隊の航空輸送の拠点となっており，同飛行場は米海兵隊の運用上，極めて大きな役割を果たしている。他方で，同飛行場の周辺に市街地が近接しており，地域の安全，騒音，交通などの問題から，地域住民から早期の返還が強く要望されており，政府としても，同飛行場の固定化は絶対に避けるべきとの考えであり，同飛行場の危険性を一刻も早く除去すること は喫緊の課題であると考えている。わが国の平和と安全を保つための安全保障体制の確保は，政府の最も重要な施策の一つであり，政府が責任をもって取り組む必要がある。日米両政府は，普天間飛行場の代替施設について，以下の観点を含め多角的に検討を行い，総合的に判断した結果，移設先は辺野古とすることが唯一の有効な解決策であるとの結論に至った。

【国外，県外への移設が適切でないことについて】

・中国の軍事力の近代化や活動の活発化など厳しさを増す現在のわが国周辺の安全保障環境の下，在沖海兵隊を含む在日米軍全体のプレゼンスや抑止力を低下させることはできないこと，特に，在日米軍の中でも唯一，地上戦闘部隊を有している在沖海兵隊は抑止力の一部を構成する重要な要素であること

・潜在的紛争地域に近い又は近すぎない位置が望ましいこと，また，沖縄は戦略的な観点からも地理的優位性を有していること

・米海兵隊は，司令部，陸上・航空・後方支援部隊を組み合わせて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

・普天間飛行場の危険性を早期に除去する必要があり，極力短期間で移設できる案が望ましいこと

【県内では辺野古への移設以外に選択肢がないことについて】

・滑走路を含め，所要の地積が確保できること

・既存の提供施設・区域を活用でき，かつ，その機能を損わないこと

・海兵隊のヘリ部隊と関係する海兵隊の施設等が近くにあること

・移設先の自然・生活環境に最大限配慮できることまた，辺野古への移設にあたっては，空中給油を行う機能や緊急時に多数の航空機を受け入れる機能は県外へ移転することとしており，移転後の基地の規模は現在の半分以下とするなど，着実な負担軽減を図っているところである。

以上のとおり，政府は，普天間飛行場の固定化はあってはならないとの立場から同飛 行場の危険性除去が緊急の課題と考えている。現在の日米合意に基づき，移設を着実に実施することで，在日米軍の抑止力を維持しつつ，沖縄の負担軽減を実現することにより，施設・区域の安定的な使用を確保し，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できることから，本事業は極めて必要性が高いものである。

イ　以上のように，本件埋立必要理由書は，本件埋立の「必要性」について，普天間飛行場の危険性除去及び代替施設の必要性を前提とし，【国外，県外への移設が適切でないことについて】の理由として，①抑止力論（「在沖海兵隊は抑止力の一部を構成する重要な要素である」，②地理的優位性論（「潜在的紛 争地域に近い又は近すぎない位置が望ましいこと，また，沖縄は戦略的な観点からも地理的優位性を有している」，③一体的運用論（「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」などの３点を，「埋立ての動機並びに必要性」として説明している。

2　埋立必要理由に実証的根拠が認められないこと

審査申出書「審査申出の理由」の第２章第４・４及び反論書(6)、反論書(7)並びに以下に引用する検証結果報告書の記載のとおり、埋立必要理由には実証的根拠は認められないものである。

記

(1)　…本件埋立必要理由書は，本件埋立の「必要性」について，普天間飛行場の危険性除去及び代替施設の必要性を前提とし，【国外，県外への移設が適切でないことについて】の理由として，①抑止力論（「在沖海兵隊は抑止力の一部を構成する重要な要素である」，②地理的優位性論（「潜在的紛 争地域に近い又は近すぎない位置が望ましいこと，また，沖縄は戦略的な観点からも地理的優位性を有している」，③一体的運用論（「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」などの３点を，「埋立ての動機並びに必要性」として説明している。

しかしながら，本件埋立必要理由書の上記の①ないし③の説明については，本件埋立承認出願の前から沖縄県側から重大な疑念が提起されていた。

(2)　抑止力論等に対する従前からの沖縄県の疑念

ア　平成 21 年８月の衆議院総選挙の結果，民主党を中心とする鳩山連立政権が誕生した。同政権は，当初普天間飛行場の代替施設を県外移設する旨を表明していたにもかかわらず，平成 22 年５月には，鳩山総理は沖縄を訪問し，仲井眞県知事との面談において，「抑止力の観点から」県外移設を断念したと説明した上で沖縄県内への移設受入れを要請し，同じく５月には普天間代替施設を，辺野古崎地区及びこれに隣接する水域に設置する旨を閣議決定した。

しかし，沖縄側は，県民の期待が失望に変わったとした上で，政府からなぜ辺野古に戻ったかについて，県民の納得のいく説明がなく，地元名護市を始め多くの県民が反対している辺野古移設案を実現することは事実上不可能とし，日米両政府に対し，県外移設に真摯に取り組むよう求めるとの考え方を示し続けていた。

そのような中で，政府（防衛省）の主張する「抑止力の観点」から「県外移設でなく県内移設」が必要であるとの説明についても，沖縄県側から重大な疑念が提起されており，沖縄県と防衛省の間において２次にわたる質問と回答が行われている（資料【12】，資料【13】）。

沖縄県と防衛省との間の質問･回答の経過は，下記のとおりである。

記

① 平成 23 年５月７日，来沖した北沢俊美防衛大臣が，仲井眞県知事に対し，パンフレット「在日米軍･海兵隊の意義及び役割」を提供

② 平成23年6月1日 仲井眞県知事が，北沢防衛大臣宛に質問書を交付（知返第136号）（第1次質問）

③ 平成23年12月19日 一川保夫防衛大臣が回答書を交付（防防日第15062号）（第1次回答）

④ 平成24年6月18日仲井眞県知事が，森本敏防衛大臣宛に再度の質問書 を交付（知地第112号）（第2次質問）

⑤ 平成24年12月11日 森本防衛大臣が回答書を交付（防防日第 15963号）（第2次回答）

イ 沖縄県の提起した疑念

以上の質問・回答において，沖縄県側からは，上記の①抑止力論，②地理的優位性論，③一体的運用論，についてそれぞれ重大な疑問を提示して防衛局に第1次質問及び第2次質問を行っている。

しかし，政府（防衛省）の回答は，抽象的な回答や「在日米軍･海兵隊の意義及び役割」（パンフレット）に記載された従前どおりの説明に止まっており，沖縄県側の質問に正面から答えた内容とはなっていない。

沖縄県側からの質問内容は，例えば，以下のとおりである。

(ｱ) 抑止力論について

・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。（第1次質問）

・嘉手納飛行場，ホワイトビーチ，普天間飛行場などの米軍基地と自衛隊機 地を含めた，各基地の機能と役割を示し，それぞれが，軍事的なプレゼンスをどのように構成しているのか，具体的に説明していただきたい。（第１次質問）

・2006 年（平成 18 年）の「再編実施のための日米のロードマップ」においては，在日米軍のプレゼンスの確保，また抑止力の維持を前提に，８千人の海兵隊が沖縄からグアムへ移転することが示されている。一方，普天間飛行場の所属部隊など，海兵隊が，沖縄から国内の他の都道府県に移転した 場合は，軍事的なプレゼンスや抑止力が損なわれることとなるのか。グアム移転との比較を含めた説明をいただきたい。（第１次質問）

・沖縄には極東最大の空軍基地である嘉手納飛行場をはじめ，２万３千 ha を超える広大な米軍基地が存在しており，そのわずか２％にすぎない普天間飛行場をハワイやグアムに移設することで，本当に「国際社会に誤ったメッセージを送る」ことになるのか。（第１次質問）

(イ)　地理的優位性論について

・近い（近すぎない），とは具体的な距離として何 km 程度，移動時間として 何時間程度を意図しているのか？ また，その根拠は？（どの兵器で，どういったケースを想定しているのか。）。（第１次質問）

・位置関係において，米軍の沖縄駐留と国内の他の都道府県に駐留した場合とを比較し，軍事作戦上，致命的な遅延につながる程度の差異が生じるのか，距離と移動時間を用いて具体

的に説明していただきたい。（第１次質問）

・位置関係において，米軍が国内の他の都道府県に駐留した場合，迅速に事態に対応できなくなるのか。強襲揚陸艦の配備地域など，国内の他の都道府県に所在する米軍基地との整合性を含め，具体的な理由を説明していただきたい。（第１次質問）

・歴史的背景以外に，なぜ沖縄に74％も米軍専用施設が戦略的に集中しなければならないのか。潜在的紛争地域がいずれも日本の西側にあるのに，日本の南西にある沖縄にあえて集中させている必然性を示していただきたい（第２次質問）。

(ｳ)　一体的運用論について

・国内の他の都道府県に，海兵隊がまとまって所在することとなれば，問題はないのか。（第１次質問）

・「再編実施のための日米のロードマップ」では，海兵隊司令部のグアム移転が示されているが，司令部は構成部隊ではないのか。（第１次質問）

・海兵隊が，国内の他の都道府県に機能分散しても，我が国の安全確保に懸念が生じることはないのではないか。（訓練場は，「まとまって所在」のイメージに含まれていない）。（第１次質問）

(3)　埋立必要理由書の評価

ア　本件埋立必要理由書は，上記のとおり，①抑止力論，②地理的優位性論，③一体的運用論を根拠とするものであるが，これらに対する上記の沖縄県の疑念は，合理的な理由があるものと考えられる。例えば，本件埋立必要理由書も埋立の必要性の理

由として説明する「地理的優位性」について検討すると，本件埋立必要理由書は，沖縄が「潜在的紛 争地域に近い又は近すぎない位置が望ましいこと，また，沖縄は戦略的な観点からも地理的優位性を有していること」と説明している。

しかし，地理的位置関係を素直に見る限り，沖縄からソウルは 1260km，沖縄から台北は 630km の距離にあり，一方，例えば九州の熊本からソウルは 620km，熊本から台北は 1240km であるから（防衛省第１次回答書・平成 23 年 12 月 19 日），地理的位置関係で台湾海峡と朝鮮半島への距離をみた場合，沖縄より熊本の方が地理的に優れていると見るのが事実に沿うものと言える。

なお，沖縄県は，第１次質問書をもって，防衛省に対し，何故日本の中で沖縄におく必要があるのか，すなわち本土に配備した場合との比較における沖縄配備の優位性について質問をしているが，国からは具体的な回答はなされていない。

イ　また，平成 24 年 12 月，当時の森本敏防衛大臣は，退任前の記者会見で，以下のように「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」と発言している。

「アジア太平洋という地域の安定のために，海兵隊というのは今，いわゆる MAGTF という，MAGTF というのはそもそも海兵隊が持っている機能のうち，地上の部隊，航空部隊，これを支援する支援部隊，その３つの機能をトータルで持っている海兵隊の空地の部隊，これを MAGTF と言っているのですが，それを沖縄だけはなく，グアムあるいは将来 は豪州に 2,500 名

以上の海兵隊の兵員になったときにはそうなると思いますし，それからハワイにはまだその態勢がとられていないので，将来の事としてハワイにも MAGTF に近い機能ができると思うのです。こういう MAGTF の機能を，割合広い地域に持とうとしているのは，アジア太平洋のいわゆる不安定要因がどこで起きても，海兵隊が柔軟にその持っている機能を投入して，対応できる態勢をある点に置くのではなくて，面全体の抑止の機能として持とうとしているということであり，沖縄という地域に MAGTF を持とうとしているのは，そういうアジア太平洋全体における海兵隊の，いわゆる「リバランシング」という，かつては 1997 年（平成 9 年）頃，我々は「米軍再編計画」と言って，「リアライメント」という考え方ではなくて「リバランシング」というふうに 言っているのですが，そのリバランシングの態勢として沖縄にも MAGTF を置こうとしているということです。これは沖縄という地域でなければならないのかというと，地政学的に言うと，私は沖縄でなければならないという軍事的な目的は必ずしも当てはまらないという，例えば，日本の西半分のどこかに，その 3 つの機能を持っている MAGTF が完全に機能するような状態であれば，沖縄でなくても良いということだと。これ軍事的に言えばそうなると。では，政治的にそうなるのかというと，そうならないということは，かねて国会でも説明していたとおりです。そのような MAGTF の機能をすっぽりと日本で共用できるような，政治的な許容力，許容できる地域というのがどこかにあれば，いくつもあれば問題はないのですが，それがないがゆえに，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。したがって3つの機能を一つの地域に，しかも，その持っている機能というのは，任務を果たすだけではなくて，必要な訓練を行う，同時にその機能を全て兼ね備えた状況として，政治的に許容でき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。というのが私の考え方です。」

森本元防衛大臣は，「安全保障の専門家」として，民間人として初めて防衛大臣に就任した人物であり，同人が「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」等と発言した事実は本件審査においても注視すべきものである。

ウ　以上のように，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と考えられる。

従って，「本件埋立必要理由書」の「埋立ての必要性」についても，同様に，重大な疑念が存在するものであり，本件埋立承認出願について，「埋立ての必要性」が存在すると認定することは困難である。

以上からすると，「埋立ての必要性」の審査項目の①ないし④について「適」と判断した本件埋立承認審査の審査結果は，十分な理由のないまま「適」と判断したものと判断せざるを得

ず，その審査結果については「瑕疵」があると言わざるを得ない。

すなわち，「埋立ての必要性」についての審査項目である，①埋立ての動機となった土地利用が埋立てによらなければ充足されないか，②埋立ての動機となった土地利用に当該公有水面を廃止するに足る価値があると認められるか，③埋立ての土地利用開始予定時期からみて，今埋立てを開始しなければならないか，④埋立てをしようとする場所が，埋立ての用途に照らして適切な場所といえるか，といういずれの要件についても，その要件を欠くものと言わざるを得ない。

3　「埋立ての必要性」についての審査の実態

審査の実態は、審査申出書「審査申出の理由」の第１章及び以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

(1)　審査の経緯

記

当委員会の審査担当者に対する事情聴取（ヒアリング）によれば，本件埋立承認出願についての審査（以下「本件埋立承認審査」という。）の経過について，次のような説明があった（第６回委員会議事録・32頁等）。

①　土木建築部海岸防災課の審査担当者らは，平成25年10月４日の沖縄防衛局に対する第１次質問送付のころから審査の実質的な作業に入った。

②　その後平成25年11月12日に「審査状況中間報告書」により知事に審査状況の中間報告を行ったが，この時点では未だ審査の方向性は出ていなかった。

③　その後審査を続け，平成 25 年 12 月 23 日，土木建築部長が，東京において，知事に審査状況を説明し，環境分野について一部審査未了である旨を説明した。その際，知事から年内に判断する旨の指示があった。

④　そこで，審査担当者らは，その直後から本件回議書の作成にとりかかり，承認決裁日の直前ぎりぎりである平成 25 年 12 月 26 日ころには知事の決裁に付すべき回議書を作成し，知事の承認決裁手続に付した。

(2)　「埋立ての必要性」に関する審査

記

ア　次に，審査の過程についても問題があり，審査の実態を見た場合，不十分な審査であると言わざるを得ない。

当委員会のヒアリングにおいて，審査担当者は，「埋立ての必要性」についても審査したとは言うものの，その審査において具体的・実質的な審査を行った形跡はない。

イ　また，前記の 8 (2)「抑止力論等に対する従前からの沖縄県の疑念」において説明した抑止力論等についての沖縄県と防衛省との間の 2 次にわたる質疑応答についても，「埋立ての必要性」についての本件審査においては，全く検討の対象にしていない。

ウ　また，「本件埋立必要理由書」で記載されている普天間代替施設について本件埋立対象地（辺野古地区）への移設が必要な理由についても，具体的な審査は全く行っていない（第 7 回委員会議事録・23～24 頁）。

エ　以上のとおり，本件埋立承認出願における「埋立ての必要性」の審査においては，審査の実態は，「本件埋立必要理由書」の記

載の形式的な確認に止まっており，その内容の合理性・妥当性等について検討を行っていないと判断される。

4　「埋立ての必要性」に関する審査基準の適合性判断の瑕疵

以下に引用する検証結果報告書の記載のとおり、「埋立ての必要性」に関する審査基準適合性判断には瑕疵が存するものである。

記

本件埋立承認出願の「埋立ての必要性」の要件について「適」とした本件審査については，①本件審査結果において，「普天間飛行場移設の必要性」から直ちに本件埋立対象地（辺野古地区）での「埋立ての必要性」があるとした点に論理の飛躍(審査の欠落)があること，②「本件埋立必要理由書」で説明している本件埋立対象地についての「埋立ての必要性」については，重大な疑念があり「埋立ての必要性」が存在すると認定することは困難であること，③その審査の実態においても具体的審査がなされていないこと，などの点から，本件埋立承認出願が「埋立ての必要性」の要件を充足していると判断するのは困難であり，「埋立ての必要性」を認めて「適」とした本件審査結果については，法律的な瑕疵があると評価せざるを得ない。

5　埋立ての必要性についての結論

以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

記

普天間飛行場の移設の必要性は極めて高く，普天間飛行場の移設自体によって得られる利益も極めて大きいものと考えられる。

しかしながら，このことは，直ちに本件埋立出願によって得られる利益が大きいことを意味するものではない。法第４条第１項第１号の「国土利用上適正且合理的ナルコト」の要件は，特定の埋立対象地を

前提に，当該対象地について判断すべきものだからである。そして，すでに本報告書第４の「埋立ての必要性」について，で述べたように，「普天間飛行場の危険性」や「普天間飛行場の移設の必要性」は存在するとしても，普天間代替施設の移設場所として，他の場所ではなく，「本件埋立対象地（名護市辺野古地区）」が適切であることについて合理的根拠は認め難く，そもそも本件埋立は「埋立ての必要性」に疑義がある。とすれば，普天間飛行場の危険性の除去の必要性は極めて高いとしても，本件埋立との関係では，その埋立てにより得られる利益（公共性・必要性）は相対的に小さいものと判断される。

## 第４　１号要件について審査基準への適合性判断の誤り

### １　審査基準

沖縄県の公有水面埋立免許に関する審査基準の免許禁止基準についての審査事項（以下、「審査項目」という。）のうち、１号要件の(1)(3)(5)(7)は（以下、括弧付き数字で示された審査事項の番号は丸囲み数字で示すことする。）、以下のとおり定めている。

記

① 埋立てにより地域社会にとって生活環境等の保全の観点からみて現に重大な意味をもっている干潟，浅海，海浜等が失われることにならないか

③ 周辺の土地利用の現況からみて不釣り合いな土地利用となっていないか

⑤ 埋立ての規模及び位置が，適正かつ合理的か

⑦ 埋立地の用途から考えられる大気，水，生物等の環境への影響の程度が当該埋立てに係る周辺区域の環境基準に照らして

許容できる範囲にとどまっているか

2　審査項目①について

以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

(1)　検証結果報告書の第５・３(2)

記

本件埋立対象地は，知事意見において，「当該事業が予定される辺野古沿岸海域は，礁池内に，「絶滅のおそれのある野生生物の種のリストー植物Ｉ（維管束植物)」（平成 19 年８月，環境省）（以下「レッドリスト」という。）において，準絶滅危惧種として掲載されているボウバアマモやリュウキュウアマモ，リュウキュウスガモ等で構成される海草藻場や，絶滅危惧Ｉ類として掲載されて いるホソエガサ等が分布しており，その規模は沖縄島でも有数のものである」との評価を受け，また，環境生活部長意見においても，「辺野古から宜野座村松田までの礁池内には「絶滅のおそれのある野生生物の種のリストー植物Ｉ（維管束 植物)」（平成 24 年８月，環境省）（以下「レッドリスト」という。）において，準絶滅危惧種として掲載されているボウバアマモ，リュウキュウアマモ，リュウキュウスガモ等で構成される海草藻場が広がり，絶滅危惧Ｉ類で現在までのところ沖縄島のみでしか確認されていない一属一種の日本固有種であるクビレミドロ及び同じく絶滅危惧Ｉ類として掲載されているホソエガサなどの分布も確認されており，環境省が「日本の重要湿地 500」として選定している。また，辺野古崎北側に広がる大浦湾は，大浦川及び汀間川の２つの自然度の高い川が流入し，湾内は海底の左右の口（リーフギャップ）に沿って深海との海水交換が行われ，トカゲ

ハゼ，クビレミドロ，ウミフシナシミドロ等が確認される沖縄島においても類い希な海域である。大浦川河口域には名護市の天然記念物であるマングローブ林が広がっており，その生態系の種の多様性の高さから，同湾も併せて「日本の重要湿地 500」として選定され，ラムサール条約湿地への登録の国際基準を満たすと認められる潜在候補地にも選定されている」との評価を受けているものである。

とすれば，本件埋立対象地は，「生活環境等の保全の観点からみて現に重大な意味をもっている干潟，浅海，海浜等」に該当するのではないか，そしてそれが 本件埋立により「失われることに」なることから，上記①の審査基準に抵触するのではないかとの疑問がある。

(2) 検証結果報告書の第6・11(2)

記

自然環境の重要性が叫ばれる現代において，本審査項目①は極めて重要である。埋立て予定地が有する重要性を真摯に評価し，埋め立ての必要性とのバランスを検討する必要がある。

しかし，本件審査においてはこれまで検討してきたとおりその重要性について十分に評価できていない。

すなわち，近年の環境影響評価においては生態系に関する評価が重要視されている。その中で「生態系機能」を定量的に把握し，生態系の価値を認識することが求められている。

本件に関しては，申請書等の中ではそれらについての調査結果が一定程度あるもののその解析が不十分である。特に定量的評価をすべきところを定性的評価にとどまっている点は大きな問題

である。また審査に当たって，この点を議論していないということは問題である。

近年この点は「生態系サービス」として議論される。これは「人間が生態系から受ける恩恵」として定義されるもので，まさに地域社会の生活環境との関わりを議論する観点であり，見逃すことはできない点であり，事業の必要性とのバランスを考える重要なものである。

また，審査結果として，埋立て区域への立入りは既に禁止されており，かつ漁協からの同意を得ていることが理由として挙げられているところ，環境面からはここは別の点から検討すべきである。

すなわち，立入禁止区域内では漁業を営むことができない結果，同区域内部の自然は長期間良好な状態で保全され，魚類も健康的に暮らしていることが容易に推測される。そして，同区域内で生まれる魚が外部に泳ぎだしてきた場合（いわゆるスピルオーバー）は漁業関係者の漁業の対象となり，最終的には，地域社会の住民もその恩恵にあずかることができるものであり地域社会の生 活環境に大きく影響する。また外部で繁殖し，誕生した小魚がその内部に逃げ込み，成長して，再度外部に出てきて漁業の良い対象となるということも容易に推測できる。いわば同区域は「海洋保護区」と同じ状況にあるといえる。このように考えると，立入禁止区域とその周辺をひとつの大きな漁場と考えることができ，その中でも立入禁止区域は漁業資源の源としての重要な位置を占めると理解できるので，この埋立が実現すると地域社会の生活環境に重大な関わり合いが失われる可能性があるのである（前記3

－(2)－ウ－(イ))。

これらを踏まえれば，埋立により地域社会にとって生活環境等の保全の観点からみて現に重大な意味をもっている干潟等が失われることには該当しないとの判断は誤りと言わざるを得ない。

したがって，「適」との判断は誤りである。

3　審査項目③⑤について

以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

記

上記③の基準については，「『(１) 埋立ての必要性　１必要理由(4)　埋立てをしようとする場所が，埋立地の用途に照らして適切な場所といえるか。』と同じ理由により」適とし，同様に，上記⑤の基準についても，「『(１) 埋立の必要性　１必要理由　(4) 埋立てをしようとする場所が，埋立地の用途に照らして適切な場所といえるか。』と同じ理由により」適と判断したと説明している。

しかし，すでに前記第４の「埋立の必要性」の項目で検討したように，そもそも本件埋立対象地における「埋立の必要性」を認めた判断自体に問題があることからして，上記③，⑤の審査基準を「適」と判断したことも問題がある。

4　審査項目⑦について

以下に引用する検証結果報告書の記載のとおりである。

(1)　検証結果報告書の第５・３(2)

記

上記⑦の審査結果についても問題がある。

まず，審査結果書にもあるとおり，騒音については，「一部地域で環境基準値相当を超過する予測」となっているにもかかわら

ず，審査結果は「環境基準に照らして許容できる範囲にとどまっている」と判断しているものであり，その判断には疑問がある。

また，審査結果書は，「普天間基地の現状も併せて考慮すれば『許容できる範囲にとどまっている』と判断される。」としているが，普天間飛行場の現状を考慮して，代替施設について規制基準を緩和するかのような論法も疑問がある。より騒音のひどい普天間飛行場との比較ではなく，既存のキャンプ・シュワブから の騒音を除けば静謐な環境にある辺野古近辺の現状と比較すべきものと考えられる。

(2) 検証結果報告書の第6・11(2)

記

同審査項目⑦も前記のとおり「適」と判断されている。飛行場供用に伴う生物への影響も軽微と考えられるとしている。

しかし，これまで見てきたとおり，生物への影響が軽微とは言えないことは明らかであって，この点の評価は誤りである。

また，騒音についてその調査等の前提からして問題があり，不明な点も多い上，一部地域で環境基準値相当を超過する予測となっているにもかかわらず，審査結果は「環境基準に照らして許容できる範囲にとどまっている」と判断しているものであり，その判断には疑問がある。

また，審査結果書は，「普天間基地の現状も併せて考慮すれば「許容できる範囲にとどまっている」と判断される。」としているが，普天間飛行場の現状を考慮して，代替施設について規制基準を緩和するかのような論法も疑問がある。より騒音のひどい普天間飛行場との比較ではなく，既存のキャンプ・シュワブからの

騒音を除けば静謐な環境にある辺野古近辺の現状と比較すべきものと考えられる。

また，別添資料において申請書の保全措置が抜き書きされている。しかしこれは事業者の見解であって，沖縄県はその事業者の見解を認めたのかどうかの判断の過程が明らかでない。さらに，別添資料の記載もこれまで指摘してきたとおり問題である。

したがって，同項目についての「適」とした判断は誤りである。

## 第５　１号要件適合性についての結論

### １　本件埋立てに係る公益の総合的判断

第３において述べたとおり、埋立ての必要性は、相対的に、高度とは言えないものである。

他方で、本件埋立は、70 年余にわたって理不尽に沖縄県、沖縄県民にのみ米軍基地負担を負わせ続けてきながら、今また、沖縄県の民意に反して、本格的・恒久的基地を新設することにより、沖縄県の貴重な自然環境、良好で静謐な生活環境を破壊し、自治権の空白地帯、地域計画や経済的発展等の地域振興についての阻害要因をあらたに作出し、さらに将来にわたって沖縄県に基地を固定化して負担を負わせ続けることを意味するものである。

環境影響評価法に基づく知事意見、複数の専門家をアドバイザーとして選任して検討された環境生活部長意見というきわめて専門性の高い意見において、本件埋立対象地域の環境の有する世界的にも貴重な環境価値及び本件埋立遂行によりこの環境が保全できなくなることが明らかにされているのであるから、本件埋立の遂行が昭和 48 年改正公水法等により要請されている環境保全という法の理念に反すること

は明らかであり、また、本件埋立対象地の住民の健康で文化的な生活や良好な環境を享受する利益を破壊するもので人権保障の理念にも反するものである。

また、あらたに恒久的な米軍海兵隊基地を建設することは、沖縄県内に存在する既存の海兵隊基地の固定化をも意味するものであるが、沖縄県にのみ 70 年余りにわたって米軍基地が集中している状況がさらに固定化され、将来にわたって沖縄県のみが米軍基地の存在のために地域振興が阻害され続けることは、「国土の均衡ある発展」という国土利用の基本理念や「公共の福祉の増進」という公水法の目的に適合しえず、法の根本理念である正義公平の観念・平等原則にも反するものである。

広大な米軍基地には実質的に沖縄県や所在市町村の自治権は実質的には及ばないものとなっており、また、沖縄県民が米軍基地に起因する様々な被害・負担を受けていることは公知の事実であるが、これが日本国憲法第 92 条の地方自治の保障や第 13 条、第 14 条や第 25 条などの人権保障の理念に悖るものであることは明らかである。それにもかかわらず、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、日本国憲法の理念に照らして正当化できるものではない。

以上のとおり、本件埋立が遂行されることは、日本国憲法の第 13 条や第 25 条等による人権保障、昭和 48 年改正で公水法の重要な役割として位置づけられた環境保護の要請や環境基本法第 1 条が定める「現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献」という目的に反し、日本国憲法第 92 条による

地方自治の本旨の保障、「公共の福祉の増進」という公水法の目的や国土利用計画法第２条が定める「公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配意して、健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図ること」という国土利用の基本理念に反し、法の根本理念たる正義衡平の観念・平等原則にも反するというべきであり、この不利益は著しく重いものである。

かかる著しい埋立てによって失われる利益（生ずる不利益）を上回る埋立ての利益は認められないものである。

**２　１号要件適合性についての結論**

以下に引用する検証結果報告書の記載のとおり、本件埋立承認出願は１号要件を充足していなかったものであり、要件適合性を欠いた本件埋立承認には、取消しうべき瑕疵が存したものである。

**(1)　検証結果報告書の第５・５(4)**

記

ア　以上で検討した埋立てにより得られる利益と，埋立てにより失われる利益（生ずる不利益）を比較衡量して総合的に判断した場合，本件埋立承認出願が「国土利用上適正且合理的ナルコト」との要件を充足していると判断することは，困難であると思われる。

イ 確かに，前記で検討したとおり，普天間飛行場の移設の必要性は極めて高く，普天間飛行場の移設自体によって得られる利益も極めて大きいものと考えられる。

しかしながら，このことは，直ちに本件埋立出願によって得られる利益が大きいことを意味するものではない。法第４条第

１項第１号の「国土利用上適正且合理的ナルコト」の要件は，特定の埋立対象地を前提に，当該対象地につい て判断すべきものだからである。そして，すでに本報告書第４の「埋立ての必要性」について，で述べたように，「普天間飛行場の危険性」や「普天間飛行場の移設の必要性」は存在するとしても，普天間代替施設の移設場所として，他の場所ではなく，「本件埋立対象地（名護市辺野古地区)」が適切であることについて合理的根拠は認め難く，そもそも本件埋立は「埋立ての必要性」に疑義がある。とすれば，普天間飛行場の危険性の除去の必要性は極めて高いとしても，本件埋立との関係では，その埋立てにより得られる利益（公共性・必要性）は相対的に小さいものと判断される。

ウ これに対し，前記のとおり，埋立てにより失われる利益（生ずる不利益）は，重大と言える。

例えば，前記(3)のアの「本件埋立対象地の自然環境的価値」について言えば，知事意見が述べているように，「当該事業は，一旦実施されると現況の自然への回復がほぼ不可能な不可逆性の高い埋立て」であり，極めて保全の必要性の高い地域であり，埋立により失われる利益（生ずる不利益）は極めて大きいものと言える（この重要性から，知事意見においても，「当該評価書で示された 環境保全措置等では，事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全を図ることは不可能と考える。」と結論づけている)。

また，前記(3)のイの「生活環境に関する不利益―騒音被害等」，同ウの「生活環境に関する不利益―地域への影響」，同エの「漁

業における不利益」は地域住民に直接多大な不利益を与えるものであり，これらの不利益も大きいものと言える。

さらに，前記⑶のオ「名護市及び沖縄県の計画との齟齬」については名護市及び沖縄県の施策（計画）と齟齬し，名護市（市民），沖縄県（県民）の将来の発展を阻害する可能性が高く，その不利益は大きいし，同カの「沖縄の過重な米軍基地負担」についても，沖縄県における米軍基地の固定化の懸念を考えるとその不利益は看過できないものと言わざるを得ない。

以上のとおり，本件埋立により得られる利益と本件埋立により生ずる不利益を比較衡量して，総合的に判断した場合，「国土利用上適正且合理的ナルコト」とは言えず，法第４第１項第１号の要件を充足していないものと判断される。

**(2) 検証結果報告書の第８**

記

法第４条第１項第１号の「国土利用上適正且合理的ナルコト」との要件についても，本件埋立により得られる利益と本件埋立により生ずる不利益を比較衡量して，総合的に判断した場合，「国土利用上適正且合理的ナルコト」とは言えず，法第４条第１項第１号の要件を充足していないものであり，法的に瑕疵がある。

**第６ 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**

**１ 「埋立ての必要性」について**

「埋立ての必要性」（審査基準においては「埋立ての必要性」及び法第４条第１項第１号の「周辺の土地利用の現況からみて不釣り合いな土地利用となっていないか」「埋立ての規模及び位置が適切か」）につ

いて具体的・実質的な審査を行った形跡がみとめられないこと、抑止力論等についての沖縄県と防衛省との間の２次にわたる質疑応答についても「埋立ての必要性」についての本件審査の対象としていないことなど、審査の実態は「埋立必要理由書」の記載の形式的な確認にとどまっておりその内容の合理性・妥当性等について検討を行っていないものと判断される。

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

**２　航空機騒音・低周波音について**

事業者（沖縄防衛局）の申請内容は、米軍機が周辺地域上空を基本的に回避することや、環境保全措置が必要である場合には米軍に措置を理解して運用するよう要請するという米軍側の運用に期待するに過ぎないものである。平成８年協定が司法の場においてすら形骸化しているとまで断じられ、平成 24 年協定も締結直後から多数の違反飛行が確認されているという現状において、普天間飛行場とは異なり実効性を有する措置であることを示す必要があるにもかかわらず、位置通

報点の設定、有視界飛行におけるＢ滑走路の場周経路の設定、施設間移動の具体的なシミュレーション等、周辺地域上空を米軍機が回避して航行し得るのかについて何ら検討されておらず、また、米軍機の航行に関して実効性ある協定等の締結をしていない。

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

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

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

環境基準を超過するという不整合がそのままにされている。

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

このような問題点があるにもかかわらず、前沖縄県知事した１号要件の審査基準⑦に適合するとの判断は、合理性を欠いていたものと認められる。

**3　自然環境及び生活環境等について**

**(1)　考慮要素の選択や判断の過程における合理性の欠如**

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

自然環境及び生活環境等に悪影響が生じることについては、平成24年3月27日付「普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境影響評価書に対する意見」(土海第1317号　農港第1581号)(以下、「知事意見」という。)において「名護市辺野古沿岸全域を事業実施区域とする当該事業は、環境の保全上重大な問題があると考える。また、当該評価書で示された環境保全措置等では、事業実施区域周辺の生

活環境及び自然環境の保全を図ることは不可能である」とされていたものであり、また、本件埋立承認の約1か月前に提出された平成25年11月29日付「公有水面埋立承認申請書に関する意見について（回答）」（環政第1033号）（以下、「環境生活部長意見」という。）においては「当該事業の承認申請書に示された環境保全措置等では不明な点があり、事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全についての懸念が払拭できない」とされていたことを考えると、上記の問題点が適切に考慮されるべきことは明らかであり、考慮要素の選択及び判断の過程は合理性を欠いているものである。

以上のとおり、自然環境等及び生活環境等（審査基準においては法第4条第1項第1号の「埋立てにより地域社会にとって生活環境等の保全の観点からみて現に重大な意味をもっている干潟，浅海，海浜等が失われることにならないか」及び「埋立地の用途から考えられる大気，水，生物等の環境への影響の程度が当該埋立てに係る周辺区域の環境基準に照らして許容できる範囲にとどまっているか」）について、考慮要素の選択や判断の過程は合理性を欠いていたものである。

**(2) 本件埋立承認に至る不自然・不合理な経緯**

かかる合理性を欠いた判断がなされるに至った経緯は、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において述べたとおりであり、仲井眞前沖縄県知事は、安部総理大臣との会見において「概算要求を上回る予算をつけていただき、本当にありがとうございます。そしてまた、長年の思いでありました滑走路につきましても、増額の査定をしていただきました。OISTにつきましても、それから、中長期になりますが、南北鉄軌道につきま

しても、数年先には工事に入れるくらいのペースで進めていって、整備にも取り掛かりたいというご主旨のご説明をいただいたと思います。また、北部振興につきましても、しっかりした内容のご説明をいただき、心から感謝申し上げます。中長期には、これからのことなのですが、ＩＲにつきましても、候補地の１つとして、頭の隅に入れていただいてうれしいことであります。そして、税制につきましても、名護市の金融特区が、産業立地経済金融活性化特区ということで、金融以外にいろんなものがやれるように、しかも県知事の権限をだいぶおろしていただきました。名護北部地域の活性化は、かなりよく進むと思います。また、沖縄全域にわたっていろいろな税制がつくということで、これも大改善をしていただきました。ありがとうございました。そして、最後にコメントいたします。安倍総理にご回答いただきました、やっていただいたことも、きちんと胸の中に受け止めて、これらを基礎に、これから先の普天間飛行場の代替施設建設も、建設に係る埋め立ての承認・不承認、我々も２日以内に最終的に決めたいと思っています。」と述べて、本件埋立承認をしたものであった。

検証結果報告書は、以下のとおり、審査過程そのものについての疑問を指摘している。

記

(ｱ)　環境生活部長との意見調整について

記

本件審査過程においては，環境生活部長に意見照会をし，環境生活部長は平成 25 年 11 月 29 日に「生活環境及び自然環境の保全についての懸念が払拭できない」旨の意見書を提

出している。

これに先立ち，沖縄県は同年 11 月 12 日に審査状況中間報告を出している。この時点で県は１号要件[10]については「国土利用上適正かつ合理的かについては，飛行場の供用による騒音問題，ジュゴンへの影響をどのように判断するかがポイント」とし，また２号要件については「環境保全への配慮については，環境影響評価書に対し「当該評価書で示された環境保全措置等では，事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全を図ることは不可能」とした知事意見への対応がポイント」とした上で，いずれも「環境生活部の見解を基に判断」としていた。

ところが，沖縄県では，上記のとおり懸念は払拭できない旨の意見書が環境生活部長から出たにもかかわらず，１号要件及び２号要件ともに「適」と判断している。そして，環境生活部長の意見を基に３次，４次質問をしそれぞれ回答を得ているが、この回答について環境生活部長に送付したり，意見照会する等もしていない。この点は，前記の中間報告において「環境生活部の見解を基に判断する」としたことと矛盾すると言わざるを得ない。また，環境生活部長が意見を出した後に，同部と意見調整をしていないこともまた疑問である。審査担当者は，環境生活部長に意見照会したこと自体，法に基づく要請ではなく，慣行により行ったもので再照会する慣行がない旨，また，環境生活部長意見は最終意見とするという当時の部長の意向があった旨の説明をしている。（中略）

---

10 公水法第４条第１項第１号に定める免許（承認）基準。

しかし，審査担当者が意見照会した結果についての質問を事業者に対して行い，その回答が得られたのであれば，その質問の元になった機関に回答結果を伝えることは当然と思われる。特に，本件では環境生活部長意見は懸念が払拭できないとの意見を述べているのであるから，３次，４次回答によって，同部の懸念が払拭できたかどうかについては，さらに意見照会すべきものと思われる。

以上の点は，本件承認手続の過程における疑問である。

(イ) 実質的審査期間について

記

本件承認審査手続は，10月頃から具体的内容判断に入り，11月12日の中間発表の際にはまだ結論は出ていなかったとされ，12月に入ってから具体的審査，文書起案等に入り，平成25年12月23日に知事から年内に判断する旨の指示があり（これは土木建築部の海岸防災課にしか知らされておらず，漁港漁場課には知らされていない。），環境生活部長の意見が出た後に特別の事情変更もないまま承認に至っている。

上記環境生活部へ意見照会した際，その回答期限は４ヶ月間とし，同期間の間環境生活部で検討が行われ，同部から意見が出たのであるが，それからわずか１ヶ月足らずに承認に至っている

この実質的審査期間が短いことも本件承認手続の過程における疑問である。

4　沖縄県における過重な基地負担・本土との格差の固定化について

沖縄県における過重な基地負担や基地負担の格差、すなわち、戦後

70年余にわたって沖縄県に広大な米軍基地が維持された結果、全国の在日米軍専用施設の 73.8 パーセントが沖縄県に集中して他の地域との著しい基地負担の格差が生じていること、米軍基地には排他的管理権等のため自治権が及ばないこと、広大な米軍基地の存在が沖縄県の地域振興の著しい阻害要因となっていること、米軍基地に起因する様々な負担・被害が生じていること、沖縄県民が過重な基地負担・格差の是正を求めていること等は、何人もが知っている公知の事実である。そして、新たに海兵隊航空基地を建設することは、既存の広大な海兵隊基地の固定化を意味するものであり、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という不利益は顕著なものである。

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

**5　「国土利用上適正且合理的ナルコト」の総合的判断の欠如について**

「国土利用上適正且合理的ナルコト」という要件はいわゆる規範的要件であり、前述のとおり、その評価を根拠づける事実（埋立てにより得られる利益）とその評価を障害する事実（埋立てにより失われる利益（生ずる不利益）を総合的に判断して行うべきものである。

そして、前述のとおり、さまざまな性質を異にする利益を比較衡量するに際しては、現行の法体系の下で社会に普遍的に受け入れられている諸価値を考慮した上で行われなければならないものである。すなわち、「公共の福祉の増進」という公水法の目的や昭和 48 年改正で公水法の重要な役割として位置づけられた環境保護の要請、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の保障、国土利用計画法第2条が定める「公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配意して、健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図ること」という国土利用の基本理念や環境基本法第1条が定める「現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献」という目的といった、現行法体系下における普遍的価値を踏まえて、異質な利益の衡量をしなければならないものである。

そして、先に検討したとおり、埋立てによって得られる利益、すなわち、「埋立ての必要性」については「埋立必要理由書」記載の理由に実証的根拠が認められないのに対し、他方で、埋立てによって失われる利益（生ずる不利益）は、自然環境及び生活環境等に重大な悪影響を与え、自治権の空白地帯、地域振興の阻害要因をあらたに作出し、70年余に及ぶ沖縄県における深刻な過重な基地負担や基地負担についての他の地域との格差をさらに将来にわたって固定化するものであるから、その不利益の程度は重いものであり、両者を衡量すると、不利益が利益を上回るものである。

審査の過程において、このような衡量がなされたものとは認められず、1号要件の判断において、考慮要素の選択及び判断の過程は合理性を欠いていたものである。

## 第7　結語

現沖縄県知事は、本件埋立承認時において、本件埋立承認出願は1号要件に適合していなかったと判断したが、現沖縄県知事のこの要件

適合性の判断は合理的になされたものであり、要件裁量の逸脱ないし濫用は認められないものである。

本件埋立承認出願については「国土利用上適正且合理的ナルコト」という１号要件を充足していなかったにもかかわらず、本件埋立承認がなされたものと現沖縄県知事は判断したのであるから、本件埋立承認には瑕疵があったものとしてこれを取り消すべきことは当然であり、本件埋立承認取消は適法になされたものである。

また、前沖縄県知事の本件埋立承認出願についての１号要件適合性の判断は、その判断に係る考慮要素の選択や判断の過程は合理性を欠いていたものである。

現沖縄県知事による本件埋立承認取消は適法になされたもので、法令違反は認められないものであり、地自法第245条の７に基づく是正の指示の要件を欠くものであるから、本件関与は違法であり、取り消されなければならない。

# 反　論　書（9）

平成28年4月4日

審査申出人は、国地方係争処理委員会の審査の手続きに関する規則第7条に基づき反論書を提出する。

国地方係争処理委員会　御中

審査申出人代理人弁護士　竹　下　　勇　夫

同　久　保　　以　[illegible]

同　秀　浦　　由紀[illegible]

同　亀　山　　[illegible]

同　松　永　　和　[illegible]

同　加　藤　　[illegible]

同　仲　西　　孝　[illegible]

# 目次

第１　相手方の主張の概略 ..... 2
１　はじめに ..... 2
２　相手方主張の概略 ..... 2
第２　申出人の主張 ..... 3
１　利益衡量の対象について ..... 3
(1)　処分の公定力等（行政法の一般法理）から導かれる比較衡量の対象について ..... 3
(2)　処分の根拠法が保護する利益について ..... 5
(3)　公水法の解釈について ..... 7
(4)　小括 ..... 10
２　相手方主張の取消しにより生じる不利益の性質 ..... 10
３　相手方主張の取消しにより生じる不利益の程度 ..... 11
(1)　①普天間飛行場の周辺住民等の生命・身体に対する危険除去ができなくなること、②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、③沖縄の負担軽減が進められなくなること ..... 11
(2)　⑤日米間の信頼関係に亀裂が生じること、⑥国際社会からの我が国に対する信頼が低下すること ..... 12
(3)　④本件埋立事業のために積み上げてきた膨大な経費等が無駄になり，個別の契約関係者に与える不利益が大きいこと ..... 15
４　比較衡量 ..... 17

第１　相手方の主張の概略

１　はじめに

既に反論書（２）で述べたとおり、本件において、職権取消制限法理が適用されることは、ありえないが、本書面においては、万が一、適用されるとした場合について、主張を補充する。

２　相手方主張の概略

相手方は、本件取消処分によって生じる不利益として、概略以下の６点を挙げる。

①　普天間飛行場の周辺住民等の生命・身体に対する危険除去ができなくなること

②　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

③　沖縄の負担軽減が進められなくなること

④　本件埋立事業のために積み上げてきた膨大な経費等が無駄になり、個別の契約関係者に与える不利益が大きいこと

⑤　日米間の信頼関係に亀裂が生じること

⑥　国際社会からの我が国に対する信頼が低下すること

一方で、以下の事情から、取消しをしないことによって本件承認処分に基づき既に生じた効果をそのまま維持することの不利益がないか、極めて小さいとする。

①　辺野古周辺住民の騒音被害については配慮がなされていること

②　本件埋立対象区域の環境保全に配慮がなされていること

③　沖縄の負担の軽減に資すること

以上から、相手方は、「本件承認処分を取り消すことによって生じる不利益の大きさに鑑み，本件承認処分において審査申出人が瑕疵であると指摘する

事項について，仮に全てを瑕疵として考慮したとしても，本件承認処分を「放置することが公共の福祉の要請に照らして著しく不当である」と認める余地はない。」と主張する。

以下、かかる主張に理由がないことについて述べる。

第２　申出人の主張

１　利益衡量の対象について

相手方は、縷々主張するが、利益衡量の対象となるのは、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留まるのであって、一般公益は含まれない。

以下、詳述する。

(1)　処分の公定力等（行政法の一般法理）から導かれる比較衡量の対象について

相手方は、処分の公定力、不可争力、事情判決の制度や、無効とされるのが重大明白な違法がある場合に限られている等から、「我が国の行政事件訴訟法は，違法な行政処分であっても，その取消しを大幅に制限することによって，行政処分に対する国民の信頼を保護し，行政処分の安定性・信頼性を確保しようとしている。」としている（答弁書４第２・１：下線は申出人代理人）。

まず指摘しておくべきことは、これらは、下線を引いた部分から明らかなとおり、「争訟取消」を制約する法制度であることと、侵益的行政処分（ことに複効的行政処分）の「職権取消」には職権取消制限法理の適用がないことの二点である。

この二点が含意するのは、処分庁がまずもって優先すべきは、法律による行政の原理である、ということであり、一般公益を考慮して取消権が制約されることはありえない、ということである。

若干敷衍する。

処分に公定力、不可争力が認められることは、職権取消を制約することにはならないし[1][2]、事情判決の制度は行政事件訴訟法の制度である。重大明白な違法に限り無効とされることは、あくまで公定力の外縁を示すだけで、職権取消することが可能なのは、重大明白な違法に限られない。

つまり、処分庁は、これらの制度の存在とは無関係に、処分が「違法または不当」であれば、職権取消することは可能であり、かつ、法律による行政の原理から取消が求められている[3]。

そして、侵益的行政処分の「職権取消」の場合、授益的行政処分の職権取消制限法理のようなものは学説上も判例上も存在しない。

以上を要するに、授益的行政処分の職権取消を制約するのは、公定力云々のような処分一般の性質や行政事件訴訟法上の規律とは関係なく、まさしくそれが「授益的行政処分だから」という理由に他ならないということである。

ところで、侵益的行政処分と授益的行政処分を分けるのは、「処分の名宛人」に利益を与える処分か否かである（「行政行為は、相手方に対する法効果の観点から、授益処分と侵害処分に分かつことができる。営

---

1 「行政行為は仮に違法であっても、取消権限のある者によって取り消されるまでは、何人（私人、裁判所、行政庁）もその効果を否定することはできない、という法現象を指して、通例、行政行為には公定力があると表現される」（塩野宏『行政法Ⅰ［第六版］行政法総論』P160：下線は申出人代理人）

2 最判 S43.11.7 民集 22.12.2421「すでに法定の不服申立期間の徒過により争訟手続によつてその効力を争い得なくなつたものであつても、処分をした行政庁～は、これを取り消すことができる」

3 「行政行為の取消しは、法律による行政の原理の回復であるので、行政庁としては、当然取消しをすべしということになる。」（塩野宏『行政法Ⅰ［第六版］行政法総論』P188）「取消しは、撤回と違って、違法な行政行為をその違法性を理由として効力を失わしめる行為なのであるから、法律による行政の原理の建前からすれば、行政行為が違法である以上は、本来、総て取り消せるし、また取り消さなければならない筈である。」（藤田宙靖『行政法総論』P241）

業の免許、補助金交付決定等が授益処分であり、違法建築物除却命令、税金の更正処分などが侵害処分である。」塩野宏『行政法Ⅰ［第六版］行政法総論』P128：下線は申出人代理人)。

侵益的行政処分も何らかの意味で公益に仕えることは、「行政がすべからく公益に合致していなければならない」(塩野宏『行政法Ⅰ［第六版］行政法総論』P44) ことから極めて当然であるが、侵益的行政処分の取消が、侵益的行政処分により実現しようとした「公益」を「侵害する」から制約されるという法理は存在しない。

したがって、行政法における一般法理からは、「公益」を理由とする職権取消の制約は導かれない。

かえって、このような場面においては、あくまで法律による行政の原理の回復による職権取消の要請が優先する。

以上の議論を裏返すと、行政法における一般法理に基いて考える限り、職権取消制限法理において取消を制約する利益は、原則としては、あくまで当該処分が「授益的行政処分」であることを根拠づける「名宛人の利益」に限られるということである。

(2) 処分の根拠法が保護する利益について

上記のとおり、一般論としては名宛人に限られる。

では、授益的行政処分の名宛人以外の者の利益を考慮することが許される場合が全く存在しないと言えるのかは、結局のところ、抽象的には、以下の最判 S28.9.4 民集 7.9.868 の判示が参考にして、処分の根拠法規の趣旨により定まるものと考えるほかはない。

「元来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権されたものであるから、処分をした行政庁が自らその処分を取消すことが

できるかどうか、即ち処分の拘束力をどの程度に認めうるかは一律には定めることができないものであつて、各処分について授権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」

判例上、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[4]、これらの裁判例においては、基本的には、取り消される授益的行政処分の名宛人の利益との比較衡量がされている。

例えば、相手方が引用する最判 S28.9.4 民集 7.9.868、最判 S31.3.2 民集 10.3.147、最判 S33.9.9 民集 12.13.1949、最判 S43.11.7 民集 22.12.2421、東京高判 H16.9.7 訟月 51.9.2288 のうち、最判 S33.9.9 民集 12.13.1949 を除くと、いずれも、取消しにより失われる利益としては、名宛人の利益のみを考慮している[5]。

例外たる最判 S33.9.9 民集 12.13.1949 は、訴外Ａ所有の農地を耕

---

[4] 乙部哲郎『行政行為の取消と撤回』参照。

[5] 最判 S28.9.4 民集 7.9.868 は、農地調整法９条３項による農地賃貸借解約許可の取消処分の取消を賃貸人たる原告が求めた事案で、特に解約許可を前提とした他の賃借人等は現れていない。

最判 S31.3.2 民集 10.3.147 は、自作農特別措置法による農地売渡処分の取消処分の取消を、売渡処分の名宛人たる原告が求めた事案であるが、その違法とするところは、売渡処分前の所有者から原告が農地を賃借し、訴外Ａに転貸していたところ、転借人たる訴外Ａが売渡手続を知らなかったため、買受の申込をなさなかったため、訴外Ａに売り渡されるべき処分であったというものである。ここで、訴外Ａは、転借人であったものが売渡処分後には賃借人になったに過ぎず、取消しにより失われる利益として、訴外Ａの賃借人たる地位が比較衡量されているとは考えられない。

最判 S43.11.7 民集 22.12.2421 は、農業委員会が訴外Ａの所有する小作地と認定して自作農創設特別措置法に基づき買取計画、売渡計画を立てて実際に買取処分をし、原告らに売渡処分をしたところ、実は、当該農地は、訴外Ｂの所有に属する「自作地」であることが判明したとして、買取計画、売渡計画を取り消したところ、原告らが取消処分の取消を求めたという事案である。原告らは、登記を経由しているが、引渡しを受けておらず、特に譲渡を受けた者等は現れていない。

東京高判 H16.9.7 訟月 51.9.2288 は、厚生年金保険法に基づく障害年金の支給裁定を受け、その支給を受けていた原告が、同裁定の取消しと同時に遡って受給額を減額する再裁定処分を行ったことについて違法があるとして取消を求めた事案である。特に、第三者は存しない。

作しており、買取処分後に売渡処分を受けるべき立場にあった原告が、被告が自作農創設特別措置法に基づき訴外Ａから農地以外に宅地を含めた土地の買取処分を行い、その後買取処分を全部（農地部分を含めて）取り消したことが違法であるとして取消処分の取消しを求めた事案である。

ここで、取消しにより失われる利益として考慮されているのは、当該買取処分を前提として、その後に予定されている売渡処分により生じせしめられたであろう利益である。

この事案は単純な授益的行政処分の取消制限の事案とは若干趣きを異にするが、結局のところ、自作農創設特別措置法が買取計画、売渡計画を立てて、買取処分をし、その後、売渡処分を行うという仕組みを採っていることから、買取処分の名宛人ではない第三者たるその後売渡処分が想定されている小作人の利益を、買取処分の根拠法規たる自作農創設特別措置法が法律上保護していることが、かかる者の利益を考慮すべき決定的な理由である（であるからこそ、原告適格も認められている）。

つまり、ここで、衡量の対象となっているのは、処分の根拠法規が法律上保護している利益そのものであり、自作農創設特別措置法の構造（買取計画、売渡計画、買取処分、売渡処分という一連の処分により私的法律関係を形成する）により、かかる保護が導かれている。

この限りで、授益的行政処分の名宛人以外の者の利益が衡量対象となっているに過ぎない。

(3)　公水法の解釈について

以上を踏まえて、公水法に、何らか、処分の名宛人以外の利益（取

消しにより失われる利益に限る[6])を保護する手掛かりがあるかを検討する。

既に、反論書（２）で述べたことと重複するが、公水法は、埋立てを促進する法律では全くない。

すなわち、免許・承認は、要件を全て充足しなければ、免許・承認をなしえず（公水法４条１項）、全て充足したとしても、都道府県知事は、「合理的な理由があるときは免許拒否ができる」（建設省埋立行政研究会編著『公有水面埋立実務ハンドブック』P41）。

設計の概要の変更等の許可の場合（公水法 13 条の２）、埋立地の用途変更の許可の場合（公水法 29 条１項）も、免許・承認と同様の条件を全て充足しなければ許可できない。

しかも、前者の場合は、「正当ノ事由アリト認ムルトキ」でなければならず（公水法 13 条の２第１項）、後者の場合は、「告示シタル用途ニ供セザルコトニ付已ムコトヲ得ザル事由アルこと」といった要件をも充足しなければならない（公水法 29 条１項２号）。

一方で、都道府県知事は、「埋立ノ免許ニ公益上又ハ利害関係人ノ保護ニ関シ必要ト認ムル条件ヲ附スルコト」（公水法施行令第６条）、また、「埋立地ニ関スル権利ヲ取得シタル者ニ対シ災害防止ニ関シ埋立ノ免許条件ノ範囲内ニ於テ義務ヲ命スルコト」（公水法 30 条）、埋立免許を一定の場合に取り消す等の行為さえできる（公水法 32 条：しかも、同条１項１ないし６号の場合は補償も不要である）。

これに加えて、無願埋立てや埋立ての用途の潜脱等については、罰則が設けられて、厳格に規制されている（公水法 39 条以下）。

また、一定の場合に国土交通大臣の認可が求められるが（公水法

---

[6] 例えば、公水法５条所定の者の利益を公水法は法律上保護している、ということが一般的に言われるが、これらは、「取消しによって回復される利益」であり、ここでは検討の対象外である。

47条1項、同法施行令32条)、これは、あくまで「埋立の免許をする場合にのみ認められ」、埋立免許を行わない場合には認可は不要である。

以上の規定から明らかなとおり、公水法は、都道府県知事に広範な裁量を委ねているが、免許・承認、設計概要の変更許可、用途変更許可等、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してはならないという規制をかけ（しかも、設計概要の変更許可、用途変更許可については要件を加重している)、特に広域にわたるものについては認可を求めて制約している。

一方で、免許の条件、災害防止の義務付け、取消等の監督処分については、広く認めており、埋立てを制限する方向では裁量を広く認めている。

結局のところ、公水法は、埋立てによって失われる利益の保護のために裁量権限を行使することを強く求めているものであり、埋立てによって得られるであろう利益を保護する方向での裁量権行使を伺わせる規定はない。

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頼して、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。

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。

(4)　小括

以上、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。

2　相手方主張の取消しにより生じる不利益の性質

以上を踏まえて、相手方主張の取消しにより生じる不利益（取消しにより失われる利益）を見てみれば、①普天間飛行場の周辺住民等の生命・身体に対する危険除去ができなくなること、②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、③沖縄の負担軽減が進められなくなること、⑤日米間の信頼関係に亀裂が生じること、⑥国際社会からの我が国に対する信頼が低下することについては、公水法が保護する利益ではなく、比較衡量の対象となりえない。

これらは、まさしく「一般公益」である。

侵益的行政処分の職権取消において、侵益的行政処分により実現しようとしていた「公益」が失われるにもかかわらず、「違法または不当」であれば、職権取消が可能であるのと同様、授益的行政処分の職権取消を制約する根拠となりうる利益ではない。

唯一、④本件埋立事業のために積み上げてきた膨大な経費等が無駄になり，個別の契約関係者に与える不利益が大きいことのうち、個別の契約関係者に与える不利益を除き（ただし、違約金等の請求が事業者になされた場合に、その限度で、名宛人の利益として衡量の対象とはなりえよう）、比較衡量の対象となるに過ぎない。

3　相手方主張の取消しにより生じる不利益の程度

以上からすれば、上記④の利益（の一部）についてのみ検討すればよいが、一応以下では、相手方主張の各不利益について、その有無、程度について述べる（ただし、１号要件に関する主張において述べているところと重複する部分もあるので、以下では端的に述べる）。

(1)　①普天間飛行場の周辺住民等の生命・身体に対する危険除去ができなくなること、②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、③沖縄の負担軽減が進められなくなること

普天間飛行場の危険性除去と埋立てによる新基地建設は次元のことなる問題であり、論理的飛躍がある。

普天間飛行場の危険性除去と跡地利用の実現は、新基地建設とは関連のない国の責務である。

平成７年９月に発生した少女暴行事件後、同年 10 月 21 日の「米軍人による暴行事件を糾弾し、地位協定の見直しを要求する沖縄県民総決起大会」には８万 5000 人が参加するなど、米軍基地の整理・縮小を求めるうねりが高まっていった。

このころ、ウイリアム・ペリー国防長官は議会で「日本のあらゆる提案を検討する用意がある」と発言し、ジョセフ・ナイ国防次官補は「日本政府が望むなら部隊を本土に移転することも検討する」と柔軟な姿勢を示していた。

また、1996 年（平成８年）２月１日付の沖縄タイムスのインタビューに対し、スチュワート・ワグナー海兵隊大佐は、「在日米軍基地をどこに配置するかは元来日本政府が決めることだ」と語っている。

橋元モンデール会談を担当したモンデール氏は、この時期について、「米兵が沖縄から退陣しなければならないか、あるいは少なくと

もその存在を極端に削減しなければならないか、～事件はそのような事態に発展した。」、「日本側リーダーたちとのプライベートな話合いでも、彼らは決して話合いが挫折することを望んでいなかった。彼らは、我々を沖縄の外へ追い出したくなかった」と語っている（平成26年9月13日沖縄タイムス。平成26年9月14日沖縄タイムス。）。

また、2008年（平成18年）9月の国務省付属機関によるライス元国務次官補代理（東アジア・太平洋担当）に対するインタビューにおいて、ライス氏は、「日本側は（沖縄の）どの基地も本土に移すことを望んでいなかった。（本土は）基地を増やすことに反対だったからだ」と述べている（平成27年7月29日沖縄タイムス、平成27年7月30日琉球新報）。

普天間飛行場の危険性除去を訴えるのであれば、直ちに閉鎖し、県外移設を実現しようと思えばできたにもかかわらず、日本政府こそが、沖縄に海兵隊基地を固定化することに固執をしていたのである。

沖縄に海兵隊基地が所在するのは、単に政治的な理由に過ぎず、軍事的必然性は全くないのである（詳細は申出書でも述べており、ここでは繰り返さない）。

そのようにして沖縄に米軍基地を固定化してきた国が、普天間飛行場の危険性除去の唯一の解決策であると称して、新たな基地の提供、新たな危険の負担を求めることは、極めて不当である。

(2) ⑤日米間の信頼関係に亀裂が生じること、⑥国際社会からの我が国に対する信頼が低下すること

なんら実証的な根拠がない不利益である。

長年にわたって普天間飛行場の移設の政治的合意が繰り返され、

内容も変遷してきたが、そのことによってこれら不利益が生じたという事実はなく、本件埋立承認取消によって改めてかかる不利益が生じることの主張立証はない。

そもそも、国内法に従わない限り、新基地提供ができないことは当然のことなのであるから、国内法上の使用権限を取得できなかったことにより、信頼関係に亀裂が生じるとの主張はありえない。

また、本件埋立ての経緯を見れば、国が地元の理解を得ずに基地を押し付けようとしてきたことは明らかである。

平成８年４月、橋元モンデール会談後、キャンプシュワブ沖が有力とされ、平成９年 11 月には、久間防衛庁長官（当時）が海上ヘリポート案を提示した。

名護市においては、平成９年 12 月に名護市において住民投票が実施され、反対が多数となったが、当時の比嘉市長は、海上ヘリポート案を受け入れた上で辞任した。

その後、後任の岸本市長は、平成 11 年 12 月に、稲嶺沖縄県知事（当時）が示した軍民共用、15 年使用期限等の条件に加えて、地位協定の改善等の７つの条件を付して、受け入れを表明した。

ところが、退任直前に海上案は沿岸案に変更され、岸本市長は沿岸案に対しては反対を表明しており、岸本市長退任後の選挙において沿岸案反対を掲げて当選した島袋市長は、当選後の平成 18 年４月、沿岸案の受け入れを公約に反して表明し、その後、岸本市長の７つの条件等を踏まえていた平成 11 年 12 月 28 日閣議決定を国は平成 18 年５月 30 日閣議決定により廃止した。

平成 22 年の市長選においては、島袋市長は、辺野古移設反対を明確に掲げた稲嶺候補に敗れた。

同年４月には、県外移設、国外移設を求める県民大会が開かれ、

同年11月には、仲井眞前沖縄県知事が県外移設を公約に掲げて当選した。

平成25年12月27日、仲井眞前沖縄県知事は公約に反して本件埋立承認をした。

本件埋立承認は、県民の強い非難の声を浴び、承認の2週間後には県議会が埋立承認が不適法であることを指摘する意見書を可決している。

平成26年5月の名護市長選においても、稲嶺市長が再選している。

同年9月には、翁長現沖縄県知事が辺野古移設反対を訴えて県知事選への出馬を表明しており、同年11月に行われた県知事選挙において、翁長現沖縄県知事は仲井眞前沖縄県知事に10万票もの大差をつけて当選した。

また、同年12月の衆議院選挙において、全選挙区において辺野古移設反対派が勝利している。

以上の経緯からわかるとおり、国は、地元住民の同意を一度も得ずに新基地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のことである。

なお、国際社会の信頼を訴えるのであれば、国連人権規約委員会は平成20年10月30日第94回会期において、琉球・沖縄民族を国内法で先住民と明確に認め、土地についての権利を認めること等を勧告している。

平成26年9月26日には、国連人種差別撤廃委員会は、琉球・沖縄について、琉球人を先住民族として認めることを検討し、それらの者の権利を保護するための具体的な措置を講じることを勧告している。

こういった勧告にこそ真摯に応えるべきである。

(3)　④本件埋立事業のために積み上げてきた膨大な経費等が無駄になり，個別の契約関係者に与える不利益が大きいこと

相手方のこの点に関する具体的な主張は、「平成２６年度末までに当初契約金額約９０５億円の契約を締結し、そのうちの約４７３億円を既に支払っている。～平成２６年度に当該受注者等との間で，当初契約金額で約５６７億円の契約を締結した～沖縄防衛局長と名護漁業協同組合代表理事組合長との間で，本件埋立て及び施設等の設置による漁業権等の消滅，漁業の操業制限等に係る損失補償契約を締結しており，同局長から同組合長に対し相当額の補償金が支払われている。～本件取消処分が認められれば，本件埋立事業が頓挫することになり，これまで積み重ねられてきた多数の事実関係及び法律関係が崩れ，同事業に費やされた上記経費や諸資材，諸機材等が無駄になるほか，契約解除に伴う相当金額の損害賠償金が必須となる上～平成２７年度に計上した約１７３６億円の予算のうち契約済額の一部（金額未確定）も無駄になるおそれがある。」ということである。

しかしながら、まず指摘しておくべきことは、上記のとおり、本件埋立承認に至る経緯において、名護市民、沖縄県民の同意は得られておらず、仲井眞前沖縄県知事も、県外移設を公約に掲げていたのである。

埋立承認申請に先立つ環境影響評価手続きにおいて、仲井眞前沖縄県知事自身、評価書に対しては、法アセス、条例アセスともに、「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。

補正評価書に対しても、公益財団法人日本自然保護協会や、日本弁護士連合会も自然環境の保全が図れないとの意見を表明しており、承認申請後、名護市長は承認の要件を欠く旨の意見書を提出している。

承認直前には、沖縄県の基地負担軽減策や沖縄振興予算について、政府と前沖縄県知事との交渉が重ねられた。

かかる交渉において、政府は、次年度予算での沖縄振興費 3408 億円の確保や本島への鉄道導入、OIST の規模の拡充、北部振興事業の継続等の沖縄振興策を確約する等した。

平成 25 年 12 月 25 日、承認のわずか２日前に、首相官邸において、前沖縄県知事は、「そして、最後にコメントいたします。安倍総理にご回答いただきました、やっていただいたことも、きちんと胸の中に受け止めて、これらを基礎に、これから先の普天間飛行場の代替施設建設も、建設に係る埋め立ての承認・不承認、我々も２日以内に最終的に決めたいと思っています。」と発言し、平成 25 年 12 月 27 日、本件承認処分の判断に至った。

このような、極めて政治的判断の色合いが強い決着で本件埋立承認が行われ、本件埋立承認がなされた後、わずか２週間の間には県議会が、埋立承認に値しないとの意見書を可決している。

翌平成 26 年９月には埋立承認の瑕疵を検討し、瑕疵があれば取消も検討するとして翁長現沖縄県知事が出馬を表明し、実際に当選

している。

以上の経緯からして、本件埋立承認が取り消される可能性があることについて、国は本件埋立承認の時点で重々承知した上で、既成事実を積み上げてきたに過ぎない。

このような既成事実は、言ってみれば、職権取消が制約されると主張するためにあえて支出されてきたものであって、何ら保護に値しないと言うべきである（なお、取り消され得ることの知情が職権取消を適法とする事情として考慮することを明確にしている裁判例として、仙台地判 S30.9.26 行集 6.10.2223 等）。

また、もしもこのまま本件埋立事業が進んだとすれば、基地の完成にあたって、さらに膨大な金額をかけなければならない。

申出人は、法的な瑕疵の有無を検討し、速やかに本件承認取消に至ったものであるから、違法な行政行為に基づく税金の無駄遣いを早期に食い止めたという観点からすれば、本件職権取消は、むしろ国民の利益に資するものである。

4　比較衡量

以上、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、また、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、本件埋立承認を放置することによって被る不利益は、新たな基地の固定化による辺野古周辺住民の生命や身体に対する危険や世界的にその価値が高く評価されている、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（詳細は申出書、1

号要件、２号要件についての反論書による)。

前者と後者を比較した場合、後者が勝ることは明らかであることから、本件承認処分の取消権の行使は適法である。

以　上