

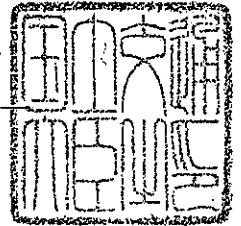


国 水 政 第 2 4 号
平成 2 8 年 5 月 9 日

国地方係争処理委員会 御中

東京都千代田区霞が関 2 丁目 1 番 3 号

国土交通大臣 石井 啓



平成 2 8 年 5 月 2 日付け国地方係争処理委員会からのご質問について（回答）

沖縄県知事（審査申出人）が平成 2 8 年 3 月 2 3 日に貴委員会に対して行った審査
申出について、同年 5 月 2 日付け貴委員会からのご質問に対し、別添のとおり回答い
たします。

以上

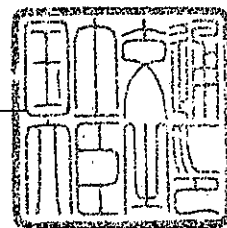
平成28年5月2日付け国地方係争処理委員会からのご質問について（回答）

平成28年5月9日

平成28年5月2日付け貴委員会からのご質問について、以下のとおり回答いたします。

国地方係争処理委員会 御中

相手方 国土交通大臣 石 井 啓



第1	はじめに	4
第2	本件取消処分は「法令の規定に違反している」(地方自治法245条の7第1項前段) こと	4
1	本件承認処分には何ら瑕疵がないこと	4
(1)	本件承認処分が第1号要件に適合すること	5
ア	法4条1項1号に定める「国土利用上適正且合理的」の判断枠組み	5
イ	埋立場所の適合性について	6
ウ	埋立目的の正当性について	35
エ	目的達成のため埋立てという方法によることの必要性・緊急性について	36
オ	本件埋立事業によってもたらされる利益について	38
カ	本件埋立事業によって生じる不利益(埋立自体又は埋立て後の用途が周辺の自然環境や生活環境に及ぼす影響など)について	40
キ	第1号要件適合性についてのまとめ	43
(2)	本件承認処分が第2号要件に適合すること	44
ア	いかなる場合に「環境保全…ニ付十分配慮」したといえるか	44
イ	評価法, 評価条例等の定める手続を履践したこと	49
ウ	事業者の実行可能な範囲でできる限り環境負荷の回避, 低減に努めたこと	52
エ	第2号要件適合性についてのまとめ	67
オ	再反論書(3)に対する反論	67
(3)	小括	78
2	本件承認処分の取消しが制限されること	78
(1)	取消しの制限について	78
ア	行政処分の相手方である国の利益が保護されること	78
イ	行政処分を信頼した第三者の利益が保護されること	80

(2) 不当を理由に取り消す場合には、違法を理由とする場合に比べてより一層制限されること	85
(3) 本件取消処分が制限されること	86
3 本件取消処分が裁量権の範囲の逸脱・濫用に該当すること	89
(1) 裁量権の逸脱・濫用の意義	89
(2) 本件取消処分が裁量権の範囲の逸脱・濫用に該当すること	90
ア 普天間飛行場の周辺住民等の危険性除去を考慮すべきであったにもかかわらず、考慮しなかったこと	90
イ 我が国と米国との信頼が維持されることによる日米両国の外交上・安全保障上の利益を考慮すべきであったにもかかわらず、考慮しなかったこと	94
ウ 普天間飛行場の跡地利用による宜野湾市等の経済発展の利益を考慮すべきであったにもかかわらず、考慮しなかったこと	98
エ 本件埋立事業のために投入された莫大な経費等や国と契約を締結した工事業者等の経済的利益を考慮しなければならなかったにもかかわらず、考慮しなかったこと	104
オ 自然環境や生活環境への影響等を過大に考慮していること	106
カ まとめ	108
(3) 本件承認処分は、普天間飛行場の代替施設の移転先をめぐる17年間にわたる政府と移転先地元との利害調整に終止符を打つ処分であって、その性質上、単なる不当の瑕疵に基づいて取消しをすることができないものであること	109
4 小括	110
第3 本件取消処分は「著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害している」(地方自治法245条の7第1項後段) こと	110
1 はじめに	110

2 「著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害している」こと	110
(1) 地方自治法245条の7の意義	110
(2) 本件取消処分は、著しく適正を欠くこと	112
(3) 本件取消処分を放置することが、明らかに公益を害すること	117
3 まとめ	120

第1 はじめに

相手方（国土交通大臣）は、本件承認処分には違法の瑕疵がないことを前提に主張してきたが、審査申出人も指摘するとおり、本件承認処分は違法の場合のみならず、不当の場合にも取り消され得るものであるから、以下、これを前提に相手方の主張を整理する。

まず、①本件承認処分には何ら瑕疵がないこと、②本件承認処分の取消しが制限されること、③本件取消処分が裁量権の範囲の逸脱・濫用に該当することから、本件取消処分は「法令の規定に違反している」（地方自治法245条の7第1項前段）こと、さらに、④本件取消処分は「著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害している」（同項後段）ことについて、以下のとおり詳述する。

第2 本件取消処分は「法令の規定に違反している」（地方自治法245条の7第1項前段）こと

地方自治法245条の7第1項前段に定める「法令の規定に違反していると認めるとき」とは、文字どおり違法な場合をいうと解されるところ（松本英昭著「新版逐条地方自治法〈第8次改訂版〉」1, 120ページ、地方自治制度研究会編「Q&A 改正地方自治法のポイント」129ページ及び130ページ）、本件取消処分は、①本件承認処分に違法のみならず不当の瑕疵もないにもかかわらず、これを取り消したこと、②制限されるにもかかわらず取り消されたものであること、又は③裁量権の範囲の逸脱・濫用に該当することから、違法である。また、法が取消権の行使を認めているとしても、それは適法に行使される範囲でのみその行使を許しているにすぎないから、適法に取消権を行使しなかった点において取消権の根拠規定である法42条1項に反するものと評価できる。

したがって、本件取消処分は「法令の規定に違反」するものといえる。

1 本件承認処分には何ら瑕疵がないこと

行政庁（本件では沖縄県知事）が自らした行政処分を取り消すことができるのは、当該行政処分に当初からの瑕疵がある場合である。そして、そこでいう瑕疵とは、当該行政処分が違法又は不当である場合をいうと解される。しかるに、審査申出人が、本件承認処分に違法のみならず不当の瑕疵がある旨主張するものであったとしても、本件承認処分には、以下に詳述するとおり、そもそも何ら違法又は不当の瑕疵はない。

したがって、本件取消処分は違法である。以下、第1号要件、第2号要件のそれぞれについて順次述べる。

(1) 本件承認処分が第1号要件に適合すること

ア 法4条1項1号に定める「国土利用上適正且合理的」の判断枠組み

第1号要件の意義については、既に答弁書2（17ページ）においても述べたとおり、「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」ものである。この点、当該判断枠組みにおける上記各考慮要素を更に分解して整理すれば、第1号要件適合性の判断に当たっては、埋立ての必要性及び公共性の高さを基礎づける事由として、①埋立場所の適合性、②埋立目的の正当性、③目的達成のために埋立てという方法によることの必要性・緊急性といった諸事情を踏まえた上で（乙第9号証の2・1ページ「(1) 埋立ての必要性」参照）、埋立てによってもたらされる利益と、埋立てによって生じる不利益（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）とを比較衡量し、それが、「国土利用上適正且合理的」なものであるといえるか否かを判断するものと解される。

そこで、本書面においては、第1号要件適合性については、上記①ないし③の諸事情（埋立ての必要性及び公共性の高さを基礎づける事情）につ

いて特に詳述した上で、本件埋立事業によってもたらされる利益と不利益とを比較衡量する方法により、改めて本件埋立事業が第1号要件に適合することを主張立証する。そして、これを踏まえれば、本件埋立事業は「国土利用上適正且合理的」なものであるから、本件埋立事業が第1号要件に適合するとしてされた本件承認処分には、何ら違法又は不当の瑕疵は認められない。

イ 埋立場所の適合性について

本件埋立事業は辺野古沿岸域を埋立対象地とするものであるところ、以下に詳述するとおり、我が国の安全保障の見地から、沖縄本島がその戦略的要衝に位置していることや、米軍海兵隊が我が国の安全保障に関して担う役割及び同軍の特性・機能を維持する必要性、さらに沖縄の負担軽減の要請等に鑑みれば、普天間飛行場代替施設の建設地を辺野古沿岸域とすることに合理的理由があること（下記(ア)）、また、平成8年4月の橋本・モンデール合意以降、普天間飛行場代替施設の建設地を辺野古沿岸域とする決定に至るまでの経緯（下記(イ)）を踏まえれば、辺野古沿岸域が、普天間飛行場代替施設の建設地として、現実的で実現可能性のある唯一の選択肢であり、本件埋立事業に係る埋立場所として、客観的にも実質的にも、適合性を有するものである。

(7) 我が国の安全保障上の見地から、普天間飛行場代替施設の建設地を辺野古沿岸域とすることに合理的理由があること

a 普天間飛行場代替施設を沖縄本島内に設置することに合理的理由があること

我が国の安全保障の見地から、沖縄本島がその戦略的要衝に位置していることや、米軍海兵隊が我が国の安全保障に関して担う役割及び同軍の特性・機能を維持する必要性、さらに沖縄の負担軽減の要請等に照らせば、普天間飛行場代替施設を沖縄本島内に、また沖縄本島の

中でも辺野古沿岸域に設置することについて、合理的理由があることは明らかである。この点については、答弁書2（33ページないし37ページ）、並びに再答弁書4及び5において詳述したとおりであるが、以下、改めてこの点につきその要旨を述べるとともに、普天間飛行場代替施設の建設地を辺野古沿岸域とすることが合理的である理由について補充をする。

(a) 沖縄本島が有する我が国の安全保障上の戦略的要衝としての特性について

今日の我が国を取り巻く安全保障環境及び国際情勢は、北朝鮮による度重なる弾道ミサイル発射や、中国による海洋進出の拡大及び活発化など、一層厳しさを増している状況にある。すなわち、北東アジア地域ないし東シナ海周辺については、朝鮮半島や台湾海峡といった潜在的紛争地域における危機発生時の対応能力を整備する必要があり、また、近年、領海侵入事案が増加している尖閣諸島周辺を含む南西諸島地域についても、万全の防衛態勢を構築しておくことが極めて重要である。さらに、資源・エネルギーの重要な供給路として我が国の存立を左右する南シナ海経由のオイル・シーレーンの防衛もまた、我が国の安全保障上、重要な課題である。この点、沖縄本島は、半径約500kmの広大な南西諸島のほぼ中心部にあり、東シナ海と太平洋を画する一線上に所在し、また、北東アジアの潜在的紛争地域との関係でも、「近い（近すぎない）位置（それぞれの地域に比較的短時間で到達可能ながら、いたずらに軍事的緊張を高めることなく、部隊防護上も近すぎない位置）」にあるとともに、我が国のシーレーンにも隣接しているという地理的優位性を有している。沖縄本島それ自体が、現在の我が国の安全保障環境における戦略的要衝としての特性を有するのである。そして、かかる地理的

な特性を有する沖縄本島に、高い島嶼防衛能力を始めとする幅広い任務・作戦の遂行能力を有する米軍海兵隊が駐留し、危機発生における初動対応部隊としての特性・機能（下記(b)）を十全に発揮し得る即応態勢を維持していることは、我が国の安全保障のための抑止力の重要な一部を成すものである。米軍海兵隊が沖縄本島にあることは、日米安全保障条約に基づき、我が国の安全保障体制を確保し、沖縄県民を含む日本国民の生命、身体及び財産を守るために必要である。

(b) 米軍海兵隊の特性・機能及びその一体的運用を維持する必要性について

米軍海兵隊は、MAGTF (Marine Air-Ground Task Force : マグタフ) と呼ばれる組織編成から成り、その任務内容に応じ編成される部隊規模の大小 (MEF, MEB, 又はMEU : 答弁書2・40ページ及び41ページ参照) にかかわらず、司令部、陸上部隊、航空部隊、兵站部隊の4要素が、不可分に連携して一体的に運用されることをその最大の特徴とする。米軍海兵隊は、有事又は武力紛争発生時における高烈度の軍事作戦から、自然災害発生時における捜索・救難活動等に至るまで、様々な危機に対して、初動対応部隊としての即応性・機動性をもって任務・作戦を遂行する能力を有する。高い島嶼防衛能力やシーレーン防衛に係る能力もまた、その重要な一部である。さらに、在沖米軍海兵隊は、日米安全保障条約に基づき我が国に駐留している4軍 (陸軍、空軍、海軍、海兵隊) のうち、唯一の地上戦闘部隊を有する軍隊でもある。一方で、上記(a)のとおり、沖縄本島は、潜在的紛争地域における有事発生への対応や、尖閣諸島を含む南西諸島の防衛、また、オイル・シーレーンの安全確保という観点から、日本の他の地域にはない地理的優位性を

有しているところ、このような特性を有する沖縄本島に、危機発生に対する初動対応部隊として、即応性・機動性をもった任務遂行能力を有する米軍海兵隊が駐留することは、我が国の安全保障のために維持されるべき抑止力の重要な一部を構成している。そして、米軍海兵隊の上記のような特性・機能が十全に発揮されるためには、MAGTFの4要素が近傍に位置した上で、相互に共同、連携し、一体的に運用される必要があるのである。

現在、沖縄本島内には、最小規模のMAGTF（約1,500～3,000人規模）である第31海兵遠征部隊（31ST MEU）を構成する4要素全部が駐留しており、その1要素である航空部隊（第36海兵航空群）が、普天間飛行場に駐留している。普天間飛行場の全面返還に伴い実施される米軍海兵隊の移転とは、当該航空部隊の移転であって、在沖米軍海兵隊全部の移転ではない。航空部隊以外の3要素は、普天間飛行場返還に係る日米間の合意（橋本・モンデール合意やSACO最終報告、その他これに続く日米両政府間の合意）においても、移転の対象とはされていない。合意されたのは、同飛行場に所在する航空部隊の移転である。したがって、普天間飛行場代替施設の建設地の選定については、当該代替施設への航空部隊の移転によって、MAGTFの4要素の一体的運用に支障が生じない形とする必要がある。在沖米軍海兵隊のMAGTFとしての一体的運用が阻害されれば、米軍海兵隊の初動対応部隊としての能力を発揮するための軍事的基盤が失われることになり、その結果、在沖米軍海兵隊はその特性・機能を失うか、少なくとも、現状よりも低下させることになるからである。

すなわち、在沖米軍海兵隊である第31海兵遠征部隊を構成する4要素は、現在、いずれも沖縄本島に所在しているから、その一体

的運用が阻害されないようにするためには、航空部隊の移転先となる代替施設の建設地も沖縄本島内とするのが妥当である。なお、この点については、下記(イ)において詳述するとおり、普天間飛行場の全面返還の原点である橋本・モンデール合意やSACO最終報告においても、返還の前提条件として、「普天間飛行場が現に果たしている非常に重要なその能力と機能を維持していかなければならない」

(乙第14号証1ページ)、「普天間飛行場の重要な軍事的機能及び能力は今後も維持すること」(乙第11号証6ページ)とされており、いずれの合意においても、在沖米軍海兵隊が現に有する特性・機能を維持するため、普天間飛行場代替施設の建設地は、沖縄県内の他の米軍施設及び区域内とされていたのである。

(c) 我が国の安全保障のため沖縄本島内に普天間飛行場代替施設を設置することに合理的理由があること

上記(a)に述べたとおり我が国の安全保障上の戦略的要衝としての地理的な特性を有する沖縄本島に、上記(b)に述べたとおり島嶼防衛やシーレーン防衛を含めた幅広い任務・作戦の遂行能力を有する米軍海兵隊が駐留し、有事ないし危機発生時における初動対応部隊としての即応態勢を維持していることは、我が国の安全保障のための抑止力の重要な一部を成すものである。米軍海兵隊が沖縄本島にあることは、日米安全保障条約に基づき我が国の安全保障体制を確保し、もって沖縄県民を含む日本国民の生命、身体及び財産を守るために必要である。仮に、在沖米軍海兵隊の航空部隊の移転に伴って、米軍海兵隊の一体的運用が維持されず、初動対応部隊としての即応態勢が少なくとも現在のような形では維持できず、在沖米海兵隊がその特性・機能を損なうようなこととなれば、我が国の安全保障に必要な抑止力もまた、維持できないことになる。

以上に述べたところからすれば、在沖米軍海兵隊の航空部隊の移転先となる普天間飛行場代替施設の建設地を沖縄本島内とすることに、合理的理由があることは明らかである。

b 普天間飛行場代替施設を、沖縄本島の中でも辺野古沿岸域に建設することに合理的理由があること

上記のとおり、今日の国際情勢に照らして沖縄本島が有する地理的優位性や、在沖米軍海兵隊の特性・機能及び一体的運用の必要性を踏まえれば、今日の我が国の安全保障体制を確保するためには、普天間飛行場代替施設の建設地は沖縄本島内とする合理的理由がある。さらに、その上で、沖縄本島の中でも特に辺野古沿岸域が適地と決定されたことについても、以下のとおり合理的理由がある。

(a) 普天間飛行場代替施設の建設地が具備すべき要件について

上記のとおり、普天間飛行場代替施設を沖縄本島内に建設することには、合理的理由がある。そこで、次に、沖縄本島内の中でも辺野古沿岸域に建設することに合理的理由があることを述べる。

そもそも、普天間飛行場の全面返還は同飛行場の危険性除去ひいては沖縄の負担を軽減するために行われるものであるから、その代替施設の建設地の選定は、沖縄の負担を増加させない方法で行われる必要があり、同時に、米軍海兵隊の沖縄本島への駐留は我が国の安全保障体制を確保するためのものである以上、在沖米軍海兵隊の運用上の支障が生じない場所を選定する必要がある。

このような観点からすると、上記 a において述べた理由から、普天間飛行場代替施設の建設地は、まずは、①沖縄本島内である必要がある。しかし、普天間飛行場代替施設の建設のために新たに土地や水域を米軍施設及び区域として提供するのには沖縄の負担軽減という見地から適切ではなく、また、極力短期間で移設を実現させるた

めには、②既存の米軍施設及び区域内（水域を含む。）を代替施設の建設地とするのが妥当である。また、代替施設は、普天間飛行場に駐留している米軍海兵隊の航空部隊のための飛行場であることから、航空機事故の危険性や騒音被害の影響を最小化する必要があり、同時に、航空機の運航の障害となるような建築物や自然状況が存在しない場所である必要もある。このような観点からすると、③陸上施設よりも海上施設が適切である。さらに、海上施設とした場合には、配置される航空部隊の運用や機能の維持という観点から、④その背後地（沿岸部）に、当該代替施設の陸上支援基盤となり得る米軍海兵隊の施設及び区域が所在している必要もある。加えて、代替施設は普天間飛行場が担う機能を原則として引き継ぐことのできる規模を必要とすることから、⑤このような所要の規模の代替施設が建設可能な場所でなければならない。普天間飛行場代替施設の規模については、平成8年当時、SACO最終報告においても日米間で確認されており、「普天間飛行場のヘリコプター運用機能の殆どを吸収する。この施設の長さは約1,500メートルとし、計器飛行への対応能力を備えた滑走路（長さ約1,300メートル）・・・を含む普天間飛行場における飛行活動の大半を支援するものとする。」というものであり（乙第11号証5ページ）、その規模は相当程度大きなものとなることが予定されていた。

以上からすれば、普天間飛行場代替施設の建設地が、その移転の趣旨に照らして客観的・合理的に具備すべき要件として掲げられるのは、①沖縄本島内であること、②既存の米軍施設及び区域内であること、③海上施設であること、④その背後地においては米軍施設及び区域があること、⑤所要の規模の飛行場が建設できること、の5点であるということができる。

(b) 橋本・モンデール合意及びSACO合意において示された代替施設の要件

平成8年当時の橋本・モンデール合意やSACO最終報告においても、普天間飛行場代替施設は沖縄県の既存の米軍施設及び区域に移転することとし(乙第11号証5ページ, 乙第14号証1ページ), 特にSACO最終報告では, 当該代替施設は海上施設とし, かつ, 沖縄本島の東海岸沖に建設することが日米間で確認されている(乙第11号証6ページ)。この点, 普天間飛行場代替施設の建設地を沖縄本島内とすることの必要性については上記aにおいて述べたとおりであり, 移転先を既存の米軍施設及び区域内とするのも, 普天間飛行場代替施設の建設が沖縄本島内において新たに土地や水域を米軍施設及び区域として提供することがないようにするためである。また, 普天間飛行場代替施設を海上施設とする理由としては, 「米軍の運用能力を維持するとともに, 沖縄県民の安全及び生活の質にも配慮するとの観点から, 最善の選択であると判断され」たためであるとされており(乙第11号証5ページ), 上記に述べたとおり, 海上施設は, 米軍の運用を阻害することなく, 同時に, 航空機事故の危険性や騒音被害の影響を格段に軽減できるからである(飛行場施設を海上施設とすることは, 本件に限らず, 我が国において多く他事例が認められる。)。さらに, 当該海上施設の場所を, 沖縄本島西海岸沖ではなく, 沖縄本島東海岸沖とする理由については, 既に沖縄本島の西海岸側, 特にその南部には, 嘉手納飛行場や那覇空港が所在しているところ, かかる状況において更に西海岸沖に新たな飛行場が建設されれば, これらの飛行場を往来する航空機の航空路が相互に交差し, 近接することとなり, 運航の安全性や効率性の観点から不適である上, そもそも, 海上施設を建設する場合には, それ

を建設することのできる規模を有する水域が米軍施設及び区域として既に提供されている必要があるが、沖縄本島の西海岸沖には、そのような米軍提供水域は存在していない。他方で、東海岸沖には複数の米軍提供水域が存在しているからである（別添1「沖縄防衛局管内防衛施設図」）。

普天間飛行場代替施設及びその設置場所が充足すべき基本的要請に照らした場合、沖縄本島内において、米軍施設及び区域として提供されている場所であって、かつ、海上に上記のような規模の施設を移設可能な水域（米軍提供水域）が存在する場所にも限りがある。

(c) キャンプ・シュワブ辺野古沿岸域が適切であること

上記(a)において述べたとおり、普天間飛行場代替施設は、上記①ないし⑤のような要件を具備することが求められ、かかる要件は、米軍海兵隊の運用上の必要性や沖縄の負担軽減といった諸々の要請を充足するためのものとして、合理的と認められる。その上で、海上施設の設置場所としては、米軍施設及び区域に係る負担を最小限とし、極力短期間で実現するという見地からすれば、既に米軍提供水域とされている水域を選択するのが妥当であり、かつ、かかる米軍提供水域の中でも、背後地（沿岸部）に陸上支援施設を有するとともに、比較的規模の大きな海上施設を建設した上で航空機の往来にも支障が生じない程度の面積的な広さを有する米軍提供水域である必要がある。さらに、普天間飛行場代替施設に移転する航空部隊と関連する海兵隊の部隊や訓練場といった施設との近接性や代替施設の建設が周辺の自然環境・生活環境に及ぼす影響についても、重要な考慮要素となる。

このような観点からすると、沖縄本島内において、一定の面積的な広さを有する米軍提供水域であって、かつ、その沿岸部に米軍施

設及び区域を擁する地域は、①キャンプ・シュワブ水域と、②ホワイト・ビーチ地区水域の2箇所のみである（別添1「沖縄防衛局管内防衛施設図」）。そして、②ホワイト・ビーチ地区水域については、上記「沖縄防衛局管内防衛施設図」にも示されているとおり、その沿岸部分は主に米海軍の施設及び区域として使用されており、米軍海兵隊のための施設及び区域はその背後地（沿岸部）に所在しておらず、かつ、ホワイト・ビーチ地区水域には、既に港湾施設が存在し、米海軍の艦船の往来もある上、普天間飛行場代替施設の建設のためには米軍に対して新たに土地や水域を提供する必要があるとの検討結果もあり、移設先としての課題が多い。その一方で、①キャンプ・シュワブ水域については、その沿岸部には米軍海兵隊のキャンプ・シュワブが所在しており、当該水域は所要の規模の海上施設が設置可能な広さを有しており、また、海上施設の背後地に海上施設の陸上支援基盤となる米軍海兵隊の施設及び区域が存在するという要件を充足している。さらに、代替施設に配置される航空部隊と緊密に連携して任務を遂行する米軍海兵隊の陸上部隊は、その近傍のキャンプ・ハンセンに駐留していることから、辺野古沿岸域に航空部隊が駐留すれば、危機発生に際し陸上部隊を搭載して直ちに出勤することが可能となる。加えて、辺野古沿岸域は、普天間飛行場周辺のように住宅等の密集地でもないことから、航空機事故の危険性や騒音被害の影響も普天間飛行場の現状に比して格段に低いものとなる。これらの点に鑑みれば、辺野古沿岸域は、上記(a)において述べた普天間飛行場代替施設が具備すべき要件を充足する、沖縄本島内でも最も適切な場所であるということが出来る。この点については、埋立必要理由書においても、①滑走路も含め、所要の地積が確保できること、②既に同地にキャンプ・シュワブが存在し、既存

の提供施設・区域を活用でき、かつ、その機能を損なわないで、極力短期間で移設し得ること、③航空部隊と関係する米軍海兵隊の施設等が近傍にあること、④移設先の自然環境・生活環境に最大限配慮できること、と説明しているところである（乙第4号証の2・2ページ）。以上からすれば、辺野古沿岸域は、普天間飛行場代替施設の建設地として最も適切であり、かつ、現実的な実現可能性を有する場所といえることは明らかである。

加えて、下記(イ)において詳述するとおり、沖縄県は、平成11年に、沖縄本島内の7箇所（うち6箇所は東海岸に所在）を対象として、普天間飛行場代替施設の設置場所につき独自に検討・選定作業を行ったが、その結果として最終的に選定されたのも、「キャンプ・シュワブ水域内名護市辺野古沿岸域」であった。上記選定作業における比較検討の要旨は（別添2「移設候補地の比較表」）、以下のとおりである。すなわち、沖縄県が抽出した沖縄県内の7箇所の移設候補地とは、①辺野古沿岸域、②津堅東沿岸域、③高江北方、④辺野古陸上、⑤カタバル沿岸域、⑥与勝沖、⑦伊江島であるところ、運航空域条件（気象条件、制限表面及び抵触物件等）、社会条件（航空機騒音、土地利用及び海域の利用状況等）、建設条件（工事等）、自然環境条件（陸域や沿岸域の自然環境）、産業の状況（産業人口、主な農水産物）、社会要素（市町村の計画、地域の動向（県への要請）等）等の項目を立て比較検討している。これによると、まず、(1)運航空域条件の観点から「問題にならない」又は「支障なし」と評価されているのは、①②⑥⑦である。また、(2)騒音被害の予測の観点から「影響は小さい」又は「影響はない」と評価されているのは①⑥のみであり、②③④⑤⑦についてはいずれも「騒音の影響が懸念される」とされている。さらに、(3)土地利用及び海域の利用状況が

「米軍施設・区域」であるのは、①③④⑤⑦である。加えて、(4)地元からの誘致要請がある地域は、①②④である（ただし、いずれの地域も反対要請もある。）。これら諸点を比較すれば、(1)運航空域条件の観点からも問題はなく、(2)騒音被害についても懸念がなく、(3)米軍施設・区域に含まれ、かつ、(4)地元からの誘致要請もあるという地域は、上記7箇所の候補地のうち、①辺野古沿岸域のみである（なお、沿岸域の自然環境について「評価ランクⅠ」とされているのは、①③④⑤⑥の5箇所であり、辺野古沿岸域以外の候補地であっても、同評価の地域が存在している。）。

○ 小括

○ 以上のとおり、普天間飛行場代替施設の建設地は、在沖米軍海兵隊の一体的運用を阻害せず、我が国の抑止力を現状と同程度に維持する要請と、普天間飛行場の周辺住民等ひいては沖縄の負担を軽減又は解消する要請を、いずれも満たし得る場所でなければならないところ、辺野古沿岸域が上記要件を充足する場所であり、普天間飛行場代替施設の建設地として客観的な適合性を有している。したがって、普天間飛行場代替施設の建設地が具備すべき上記要件を充足しつつ、実現可能性もある辺野古沿岸域以外の選択肢はないのであり、普天間飛行場代替施設の建設地を沖縄本島内に、かつ、辺野古沿岸域とすることに合理的理由がある。そして、普天間飛行場代替施設の建設地を辺野古沿岸域とすることについては、下記(イ)において詳述するとおり、平成8年4月12日の橋本・モンデール合意後、SACO最終報告を経て、平成11年12月28日に普天間飛行場代替施設の建設地を辺野古沿岸域とする旨の閣議決定（乙第17号証）に至るまでの約3年半の年月における、国、沖縄県及び名護市との間の様々な交渉、協議、調整等の積み重ねを通じて得られた結論でもあり、かかる経緯に照らして

みても、普天間飛行場代替施設の建設地を辺野古沿岸域とすることには合理的理由がある。

- (イ) 普天間飛行場代替施設の建設地を辺野古沿岸域に決定した経緯等（なお、肩書きについては、当時のもの。）

普天間飛行場代替施設の建設地を辺野古沿岸域とする決定に至るまでの間には、日米間のみならず、沖縄県、名護市、その他関係地方公共団体における、様々な交渉、協議、調整等の積み重ねがある。それは、普天間飛行場の危険性除去と、日米同盟ないし安全保障体制の維持、更に沖縄の負担軽減といった、いずれも極めて重要な要請又は課題を、いかに総合的見地から調和的に解決していくかという点についての、関係者による多大な努力と苦渋の決断の累積というべきものである。

- a S A C O 最終報告の承認（平成 8 年 1 2 月 2 日）に至るまでの経緯

- (a) 普天間飛行場の全面返還等に係る沖縄の負担軽減についての日米両国の取組は、平成 7 年における S A C O 設置に始まる。平成 7 年 1 1 月 1 9 日に、村山内閣総理大臣とゴア米国副大統領とは、日米安全保障協議委員会（Security Consultative Committee : S C C）の下に、日米両政府の所管官庁関係者を構成員とする「沖縄における施設及び区域に関する特別行動委員会（Special Action Committee on facilities and areas in Okinawa : S A C O）」を設置することにつき合意した。S A C O の役割は、「日米安保条約及び関連取極の下におけるそれぞれの義務との両立を図りつつ、沖縄県における米軍施設及び区域を整理、統合、縮小し、また、沖縄県における米軍の運用の方法を調整する方策について・・・日米安全保障協議委員会（S C C）に対し勧告を作成する」ことにあった。同委員会において、負担軽減に係る沖縄県民の強い要望として重要視されたのが、普天間飛行場の全面返還であった。

(b) 平成8年2月23日、橋本内閣総理大臣は、クリントン米国大統領との日米首脳会談において、普天間飛行場の全面返還が沖縄県民の強い希望であることを伝えた。その結果として日米両政府が到達したのが、平成8年4月12日の橋本・モンデール合意であった。同日、橋本内閣総理大臣とモンデール駐日米国大使とは、普天間飛行場について、沖縄県に既にある米軍施設及び区域の中に代替施設を建設するなどの措置がとられた後、全面返還されることを合意した。具体的には、同日の記者会見において橋本内閣総理大臣が述べたのは、「普天間飛行場は、今後、5年ないし7年ぐらいに、これから申し上げるような措置が取られた後に、全面返還されることになります。即ち、普天間飛行場が現に果たしている非常に重要なその能力と機能を維持していかなければならない。そのためには、沖縄に現在、既に存在している米軍基地の中に新たにヘリポートを建設する。同時に、嘉手納飛行場に追加的な施設を整備し、現在の普天間飛行場の一部の機能を移し替え、統合する。また、普天間飛行場に配備されている空中給油機、10数機あるそうですけれども、これを岩国飛行場に移し替える。同時に、岩国飛行場からは、ほぼ同数のハリアーという戦闘機、垂直離着陸の戦闘機です。騒音で非常に問題の多いとされています。このハリアー戦闘機をアメリカ本国に移す。同時に、危機が起こりました時、米軍による施設の緊急使用について、日米両国は、共同で研究を行うことにする」というものであった（乙第14号証1ページ）。さらに、同時に、同総理大臣は、「今日私たちが達成した合意は、これからそれを実現する責任が私たちの上に課せられたということです。・・・これから普天間基地が全面返還の日を迎えるまでには、私たちは、より住民に負担の掛からない場所を探しながら、既設の基地の中にヘリポートを造っ

ていくことを始め、我々自身が解決しなければならない課題をこの約束によって背負うこととなります」と述べた（乙第14号証2ページ）。

(c) 橋本・モンデール合意から3日後の平成8年4月15日、SACOは、中間報告として、「今後5～7年以内に、十分な代替施設が完成した後、普天間飛行場を返還する。施設の移設を通じて、同飛行場の極めて重要な軍事上の機能及び能力は維持される。このためには、沖縄県における他の米軍の施設及び区域におけるヘリポートの建設、嘉手納飛行場における追加的な施設の整備、KC-130航空機の岩国飛行場への移駐（騒音軽減イニシアティブの実施を参照。）及び危機に際しての施設の緊急使用についての日米共同の研究が必要となる」との内容を含んだ、沖縄の負担軽減のため取るべき諸施策についての報告を行った。また、同報告書においては、「これらの措置は、実施されれば、在日米軍の能力及び即応態勢を十分に維持しつつ、沖縄県の地域社会に対する米軍の活動の影響を軽減することになる。沖縄県における米軍の施設及び区域の総面積は、約20パーセント減少すると見積もられる」とされた。このSACO中間報告を受けて、日米両国は、特別作業班を設置して移設先の検討を行い、米国側においては、技術的、専門的、軍事的な観点から代替ヘリポートの規模等の検討がされた。また、これに並行して、嘉手納飛行場への統合案についても検討がされたが、嘉手納飛行場統合案については、平成8年10月1日、沖縄市長、嘉手納町長、北谷町長から、沖縄県に対し、「戦後51年も嘉手納飛行場を抱え、さらに普天間の機能を嘉手納に移設することは、行政責任者として断じて容認できない」などとして、ヘリポートの嘉手納飛行場への統合案に反対する旨の申入れがされた。

(d) 平成8年12月2日、SACO最終報告(乙第11号証)が、池田外務大臣、久間防衛庁長官、ペリー国防長官及びモンデール駐日米国大使ら日米両国の閣僚等が出席した日米安全保障協議委員会において承認された。SACO最終報告においては、「この最終報告に盛り込まれた計画及び措置は、実施されれば、沖縄県の地域社会に対する米軍活動の影響を軽減することとなろう。同時に、これらの措置は、安全及び部隊の防護の必要性に応えつつ、在日米軍の能力及び即応態勢を十分に維持することとなろう」ことが示された(乙第11号証1ページ)。その上で、普天間飛行場の返還に関しては、「普天間飛行場の重要な軍事的機能及び能力を維持しつつ、同飛行場の返還及び同飛行場に所在する部隊・装備等の沖縄県における他の米軍施設及び区域への移転について適切な方策を決定するための作業」が行われ、「3つの具体的代替案、すなわち(1)ヘリポートの嘉手納飛行場への集約、(2)キャンプ・シュワブにおけるヘリポートの建設、並びに(3)海上施設の開発及び建設」を検討した結果、「SCC(引用注：日米安全保障協議委員会)は、海上施設案を追求するとのSACOの勧告を承認した。海上施設は、他の2案に比べて、米軍の運用能力を維持するとともに、沖縄県民の安全及び生活の質にも配慮するとの観点から、最善の選択であると判断され」たこと、SCCの決定として、普天間飛行場代替施設については、「海上施設の建設を追求し、普天間飛行場のヘリコプター運用機能の殆どを吸収する。この施設の長さは約1,500メートルとし、計器飛行への対応能力を備えた滑走路(長さ約1,300メートル)・・・を含む普天間飛行場における飛行活動の大半を支援するものとする。海上施設は、ヘリコプターに係る部隊・装備等の駐留を支援するよう設計され、短距離で離発着できる航空機の運用をも支援する能力を

有する」，「岩国飛行場に12機のKC-130航空機を移駐する」，
「今後5乃至7年以内に，十分な代替施設が完成し運用可能になった後，普天間飛行場を返還する」ことなどが報告された（乙第11号証5ページ及び6ページ。なお，KC-130航空機の普天間飛行場から岩国飛行場への移駐は，平成26年8月に完了した。）。また，同最終報告は，準拠すべき方針として，「普天間飛行場の重要な軍事的機能及び能力は今後も維持することとし，人員及び装備の移転，並びに施設の移設が完了するまでの間も，現行水準の即応性を保ちつつ活動を継続する」，「普天間飛行場の運用及び活動は，最大限可能な限り，海上施設に移転する」，「海上施設は，沖縄本島の東海岸沖に建設する」，「建設場所の選定においては，運用上の所要，空域又は海上交通路における衝突の回避，漁船の出入，環境との調和，経済への影響，騒音規制，残存性，保安，並びに他の米国の軍事施設又は住宅地区への人員アクセスについての利便性及び受入可能性を考慮する」こととし，さらには，「日本政府は，沖縄県民に対し，海上施設の構想，建設場所及び実施日程を含めこの計画の進捗状況について継続的に明らかにしていく」ことなどを示した（乙第11号証6ページ）。

このSACO最終報告の内容について，大田沖縄県知事は，「評価する」としたのに対し，「事実上，海上ヘリポートの建設地となっている名護市（引用注：比嘉名護市長）は・・・県などに抗議行動を展開。「地元を無視した建設案に反対」と建設反対をあらためて訴えた」旨の報道がされた。

b 普天間飛行場代替施設の建設地を辺野古沿岸域とする決定（平成11年12月28日）に至るまでの経緯

(a) 政府は，上記SACO最終報告に基づき，平成9年1月31日，

普天間飛行場の返還に伴う代替施設に関する日米共同の作業班として「普天間実施委員会」(Futenma Implementation Group: F I G)を設置した。同委員会は、S A C O最終報告で、「日米安全保障高級事務レベル協議(S S C)の監督の下に置かれ、技術専門家のチームにより支援される日米の作業班」として設置され、「日米合同委員会とともに作業を進め、遅くとも平成9年12月までに実施計画を作成する」とされた組織である(乙第11号証5ページ)。以来、政府はF I Gを通じて、普天間飛行場の代替ヘリポートの沖縄県内における建設のため検討作業を行い、安全、騒音、自然環境などの点における沖縄県民の生活の質に配慮する必要があること等から、沖縄本島東海岸沖の水域での海上施設の建設を追求することとし、平成9年5月以降、名護市及び地元の漁業関係者の同意を得た上で、「キャンプ・シュワブ沖水域において、この水域が海上ヘリポートの建設場所として適地か否かについて調査」を行った。そして、「現地調査の結果及び米軍運用所要についての概略的な調査結果を踏まえて、建設される海上ヘリポートの概要及び海上ヘリポートの設置・運用により市民生活に与える影響(安全性や騒音等)・自然環境に与える影響等について検討を行い、キャンプ・シュワブ沖水域は建設適地であるとの結論」に至った。そこで、国は、平成9年11月、「海上ヘリポート基本案」を作成し、地元の理解が得られた後、更に細部にわたる所要の作業を行い、地元の意見も踏まえながら工法や建設場所等の決定を行うとして、沖縄県知事、名護市長、名護市議会、沖縄県漁業協同組合等に対して説明を行うとともに、理解と協力を求めた。

- (b) これに対し、平成9年12月21日、名護市においては、代替施設受入れの賛否を問う住民投票が行われた。その結果は、投票資格

者数38,176人、投票率82.45%、有効投票数30,906票のうち、賛成数14,267票（条件付賛成を含む。）、反対数16,639票（条件付反対を含む。）となり、反対票が賛成票を2,372票上回る結果となった。この住民投票から4日後の平成9年12月25日、比嘉名護市長は、「投票を巡り市民の意見は二分され、一部で人間関係に深刻な亀裂が入るまでに至りました。もともと国の所掌する安全保障案件について、何故に名護の市民がそのような踏み絵を踏まされるのか、私たち市民にはやりきれない思いが今なお残っています」としながら、上記投票結果について、「いずれもが有権者の過半数に達しないというものの、私は、ここに示された反対票と賛成票それぞれの重みを厳粛に受け止め、どうすべきか熟慮に熟慮を重ねました。そして、考えに考えぬいた結果、名護市の行政をあずかる責任者として、苦渋の選択ではありましたが、ヘリポートの建設を政府に対して受け入れる道を選ぶことを決意致しました」との声明を発表した。さらに、同声明において、比嘉名護市長は、「過重な負担に喘ぐ沖縄にとって、最善の策が普天間飛行場の県外移設にあることは明らかであります。しかし、現実に沖縄の基地が一朝一夕に県外に去って無くなるわけではありません。私はこうした基本的な問題に県の判断が示されないことに困惑しながら、県外移設の要求を続ける過程においても、より小さな負担を名護市が受け入れることで普天間飛行場の危険が解消され、基地の整理縮小につながる道であるとするならば、批判があっても敢えてその道を選ぼうと苦悩の末に決心しました」と述べた上で、「名護市の最高責任者として、今回の市民投票に至る経過の中で、市民を賛成・反対に二分し、苦渋の選択をさせた責任を痛感し、ここに市長職を辞することを決意いたしました」とし、普天間飛行場代替施設受入れを

表明するとともに、市長の職を辞した。

(c) 他方、沖縄県は、国の提示した「海上ヘリポート基本案」に対する回答を留保していたが、平成10年2月6日、大田沖縄県知事は、同案の諾否について、名護市民投票の結果、関係市町村、各種の団体等の意見、県政運営の基本理念等、様々な角度から慎重に検討し、その結果、「国の提示した基本案は、受け入れることはできないと判断するに至りました」との意向を表明した。大田沖縄県知事は、かかる判断のその理由として、「名護市における市民投票の結果、海上ヘリポート基地建設に反対する住民が多数を占め、地元住民の意思が明確にされた以上、これを尊重するのが民主主義の基本ルールであり、地域住民の生活に深く関わりのある行政については、住民の要求に即して処理することが、地方自治のあるべき姿である」こと、主な各種諸団体（84団体）への意見聴取の結果として、「県内移設反対の基本原則を堅持し、反対すべきとする意見、普天間飛行場の返還や沖縄の振興策を最優先し、現実的対応もやむなしとする意見など、様々な意見が出されましたが、全体としては、反対の意見が多数を占めて」いること、「キャンプ・シュワブ沖水域は、自然環境の厳正な保護を図る区域として、最も評価の高い「評価ランクⅠ」に区分されており、基地建設に伴う自然環境への影響が強く危惧される」こと等を挙げ、「県として、今回、諸般の状況等により、国の計画している海上ヘリポート基地建設を容認することはできないとの意思を表明せざるを得ないことは誠に残念であります。県としては、今後とも日米両国政府に対し、普天間飛行場の早期返還が実現できるよう要請していく考えであります」とした。

(d) その後、平成10年11月15日の沖縄県知事選挙において、稲嶺沖縄県知事が当選した。さらに、平成11年10月15日、沖縄

県議会は「普天間飛行場の早期県内移設に関する要請決議」を行い、その中では、「米軍基地の整理縮小」についての「県民の強い要求に対し、沖縄に関する特別行動委員会（SACO）の最終報告で、普天間飛行場の県内移設による返還を初め（引用注：ママ）多くの事案が日米両政府で合意されたことは、沖縄県民の基地負担の軽減に対する日米両政府の強い決意のあらわれと評価するものである」、「SACOの合意事項を着実に実現させ、段階的に基地負担の軽減を図ることが、米軍基地の整理縮小を進めるための、より現実的で、実現可能な選択であると確信する」、「よって、本県議会は、SACOの合意に基づき、普天間飛行場の県内移設を早期に実現するよう強く要請する」旨が決議された。

なお、同要請決議においては、当時、自由民主党沖縄県連幹事長であった審査申出人が、提案者を代表して提案理由を述べ、要請決議を朗読するなど、積極的に賛成の意を表明していた。また、審査申出人は、上記要請決議に先立つ平成10年5月に、橋本内閣総理大臣に対し、「戦後五十年の負の遺産を一身に背負って在任中に大幅に前進させたこと、心から敬意を表します。橋本総理の心と成果を多くの県民が支持しています。間違いありません。頑張れ！」とのメッセージを送っていた。

- (e) また、沖縄県は、上記要請決議と前後して、独自に、普天間飛行場代替施設の沖縄県内への移設候補地の検討及び選定作業を行っていたところ、当該作業結果を踏まえて、稲嶺沖縄県知事は、平成11年11月22日、「キャンプ・シュワブ水域内名護市辺野古沿岸域」を移設候補地に決定した旨を発表した（乙第15号証）。同知事は、当該発表において、「日米両国の信頼関係に基づいて、両政府が努力し次善の策として確認した「沖縄に関する特別行動委員会（SAC

〇)」の合意を着実に実現することが、基地の整理・縮小を求める県民の願いに合致すると評価します」,「国内外を含む県外への基地移設論議は、理念としては妥当な主張のように見えますが、国際情勢をめぐる厳しい現実の壁に阻まれ、結果として普天間飛行場の固定化を招きかねません」とした上で、「キャンプ・シュワブ水域内名護市辺野古沿岸域」を選定した理由として、「現在の普天間飛行場を縮小し、既存の米軍施設・区域内に移設することにより、沖縄の米軍施設・区域の面積を確実に縮小でき」ること、「航空機の離発着時において、集落への騒音を軽減できること。また、海域に飛行訓練ルートを設定することにより、移設先及び周辺地域への騒音の影響を軽減できること」、「移設先及び周辺地域はもとより北部地域の自立的発展と振興につながり、ひいては県土の均衡ある発展を実現することができる」こと等を挙げた上で、「普天間飛行場の移設を契機に、50年余も過重な基地負担を背負ってきた県民に応えるため、市町村の意向を踏まえ、県民の理解と協力を得ながら、さらなる米軍基地の計画的、段階的な整理縮小に取り組んでいくことが必要であり、特に国へ強く要望していく考え」であると述べ、「キャンプ・シュワブ水域内名護市辺野古沿岸域」への普天間飛行場代替施設の建設について、名護市民を始め、北部地域や沖縄県民の理解と協力を求めた(乙第15号証)。

さらに、沖縄県は、平成11年12月16日、上記選定作業の経過を示した「普天間飛行場移設候補地選定資料」を公表した。同資料によれば、普天間飛行場代替施設の移設候補地の選定は、「①米軍基地の整理・縮小を図るものであること。②住民の安全が確保され、騒音等の影響が軽減されること。③建設される空港は、民間航空機が就航できる滑走路を有するもので、将来にわたって地域及び県民

の財産となるものであること。④県土の均衡ある発展を図る観点から地域の活性化に資するもので、県民の利益につながるものであること」を基本方針とした上で、まず、第一段階として、2,000メートル程度の滑走路を有する空港の立地が可能と思われる地域として、①辺野古沿岸域、②津堅東沿岸域、③東村の高江北方、④名護市の辺野古陸上、⑤宜野座村カタバル沿岸域、⑥与勝沖、⑦伊江島の7箇所を選定した（上記移設候補地①ないし⑦の所在地については、別添1「沖縄防衛局管内防衛施設図」及び別添3「移設候補地位置図」、また、7箇所の長短の比較については、別添2「移設候補地の比較表」）。そして、第二段階として、上記7箇所から、運航空域状況を再検討し、加えて自然条件、社会条件、建設条件等について各地域の現況又は状況を調べた上、辺野古沿岸域と津堅東沿岸域の2箇所に絞り込んだ。そして、最終段階として、「当初設定した『基本方針』と『知事公約との整合性』を踏まえ、県土の均衡ある発展及び那覇空港との競合の観点から総合的に検討した」結果として、名護市辺野古沿岸域を普天間飛行場代替施設の移設候補地に選定したというものである。当該選定作業における比較検討の要旨は、上記(ア) b (c)において述べたとおりである（別添2「移設候補地の比較表」を参照）。

- (f) 普天間飛行場代替施設の移設候補地を「キャンプ・シュワブ水域内名護市辺野古沿岸域」とする沖縄県の決定は、上記発表と同日の平成11年11月22日に、稲嶺沖縄県知事から岸本名護市長（国の海上ヘリポート基本案の受入れを表明して辞職した前記比嘉名護市長の後継者として、海上ヘリポート移設反対を訴えた候補を破り当選した。）に伝えられた。稲嶺沖縄県知事は、岸本名護市長に対し、上記選定結果を提示した上で、「県としては苦渋の選択であり、名護

市民の皆様方には新たな負担をお願いすることになり、心の痛む思い」であるが、「普天間飛行場の移設問題は、緊急性の高い懸案事項であり、沖縄の将来にかかわる極めて重要な課題であること、また、同飛行場の返還は長年にわたる県民の大きな願いであることを斟酌され、貴市のご理解とご協力を賜」るよう依頼した。また、沖縄県は、平成11年11月24日、防衛施設庁長官に対して、沖縄県による選定作業の結果、「キャンプ・シュワブ水域内名護市辺野古沿岸域」が適切であるとの判断に至ったこと、名護市に対してその旨の説明及び協力の依頼をしたこと、普天間飛行場の移設先及び周辺地域の振興、跡地利用の実施体制の整備、普天間飛行場代替施設の建設に当たっての生活環境への配慮や自然環境への影響を極力少なくすること等を要請する旨通知した。

(g) 平成11年12月27日、岸本名護市長は、沖縄の米軍基地が我が国の安全保障のために不可欠であるならば、その負担は日本国民が等しく引き受けるべきであるが「米軍基地の国内分散移設の可能性は全くないというのが現状」であるとしつつ、「沖縄における基地問題の長い歴史と諸般の情勢に鑑み、私はこのたびの普天間飛行場の代替施設の受入れについて、これを容認することを表明致します」とし、安全性の確保や自然環境への配慮、既存の米軍施設等の改善等、一定の前提条件を示しつつ、普天間飛行場代替施設の移設容認を表明した（乙第16号証）。

上記沖縄県知事及び名護市長の表明を受け、平成11年12月28日、政府は、普天間飛行場代替施設の「建設地点を「キャンプ・シュワブ水域内名護市辺野古沿岸域」とし、今後、代替施設の工法及び具体的建設場所の検討を含めて基本計画の策定を行う」とする旨の「普天間飛行場の移設に係る政府方針」を閣議決定した（乙第

17号証)。なお、沖縄県及び名護市から要望のあった15年使用期限の点については、「政府としては、代替施設の使用期限については、国際情勢もあり厳しい問題があるとの認識（引用注：ママ）を有しているが、沖縄県知事及び名護市長から要請がなされたことを重く受け止め、これを米国政府との話し合いの中で取り上げるとともに、国際情勢の変化に対応して、本代替施設を含め、在沖縄米軍の兵力構成等の軍事態勢につき、米国政府と協議していくこととする」とした（乙第17号証2ページ）。

○
c. 埋立工法による決定（平成14年7月29日）ないし本件承認処分（平成25年12月27日）に至るまでの経緯

(a) 普天間飛行場代替施設の建設地をキャンプ・シュワブ水域内辺野古沿岸域とする決定は、橋本・モンデール合意から約3年半、SACO最終報告からは約3年の年月を経て、以上の経緯を踏まえてされたものである。その後、代替施設の工法が埋立工法に決定し、最終的に本件承認処分に至るまでの経緯の詳細については、答弁書2（8ページないし12ページ）に述べたとおりであるから、以下、その概要を述べるにとどめる。

(b) 平成12年8月25日以降、国と沖縄県及び名護市等との間で行われた代替施設協議会における協議を経た上、平成14年7月29日、第9回代替施設協議会において、普天間飛行場代替施設の建設はキャンプ・シュワブ水域内において埋立工法で行い、滑走路の長さは2,000メートル、代替施設本体の面積は最大約184ヘクタールとすること等を定める基本計画が合意された（乙第19号証の1・5ページないし7ページ）。同年12月16日には、日米安全保障協議委員会において、当該基本計画に基づいて迅速に移設を進めることも確認された（乙第20号証4ページ）。

(c) 平成18年5月1日には、日米安全保障協議委員会において、同日の同委員会文書である「再編の実施のための日米ロードマップ」により、V字型の2本の滑走路から成る案として、普天間飛行場代替施設を辺野古崎とこれに隣接する大浦湾と辺野古湾の水域を結ぶ形で設置し、2本の滑走路をV字型に配置すること等を合意した。さらに、同月30日、普天間飛行場の移設について、同月1日に日米安全保障協議委員会において合意された案を基本として、早急に代替施設の建設計画を策定することを含む「在日米軍の兵力構成見直し等に関する政府の取組について」が閣議決定された（乙第4号証の2・4ページ、15ページ及び16ページ）。

(d) さらに、平成21年9月以降の民主党政権時代において、普天間飛行場の県外・国外移設の可能性が再検討されたが、最終的には、辺野古沿岸域が普天間飛行場移設のための唯一の選択肢であるとの結論に至った。平成22年5月28日に実施された日米安全保障協議委員会では、普天間飛行場を移設し、同飛行場を日本に返還するとの共通の決意が表明され、オーバーランを含み、護岸を除いて1,800メートルの長さの滑走路を持つ代替施設をキャンプ・シュワブ辺野古崎地区及びこれに隣接する水域に設置する意図を確認したことが発表された。日本政府は、同日、普天間飛行場の早期返還のため、代替施設をキャンプ・シュワブ辺野古崎地区及びこれに隣接する水域に設置することを閣議決定した（乙第4号証の2・5ページ、17ページないし19ページ）。

(e) その後、平成25年3月22日、沖縄防衛局は、前知事に対し、本件埋立承認出願を行った。平成25年4月、「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」が公表され、普天間飛行場について2022（平成34）年度又はその後に返還可能とされた（乙第

24号証19ページ)。平成25年10月3日、日米安全保障協議委員会において、普天間飛行場の代替施設を辺野古に建設することが、同飛行場の継続的な使用を回避するための唯一の解決策であるとの認識が再確認された(乙第25号証9ページ)。そして、平成25年12月27日、前知事により、本件承認処分がされるに至った。

d 小括

上記において詳述したとおり、橋本・モンデール合意及びSACO最終報告における普天間飛行場返還と沖縄県内への普天間飛行場代替施設建設の合意から、本件承認処分に至るまで、実に約17年間もの年月を費やして、米国をも含めた関係者間における努力と決断の積み重ねを経て、「辺野古が唯一の選択肢」であるとの結論に至ったというものである。

すなわち、平成8年4月の橋本・モンデール合意において、普天間飛行場を返還すること、その代替施設を沖縄県の既存の米軍施設及び区域に建設することが合意され(乙第14号証)、同年12月のSACO最終報告では、代替施設は海上施設を追求し、「海上施設は、沖縄本島の東海岸沖に建設する」とされ(乙第11号証6ページ)、その上で策定された国の調査結果としての「海上ヘリポート基本案」、沖縄県が独自に行った普天間飛行場移設候補地の選定結果のいずれもが、名護市辺野古沿岸域が代替施設建設の適地であると判断した。そして、普天間飛行場代替施設の建設地を辺野古沿岸域とする案は、平成9年12月25日に比嘉名護市長により、また、平成11年11月22日に稲嶺沖縄県知事により、また、同年12月27日に岸本名護市長により、それぞれ、選定ないし受入れが表明され、さらに、同年12月28日に、政府により閣議決定されたものである。そして、普天間飛行場代替施設の建設地を辺野古沿岸域とすることについては、上記閣議

決定以降、今日に至るまで、我が国と米国との間で繰り返し確認されてきたのである。

(ウ) 普天間飛行場代替施設の建設地は、辺野古沿岸域が唯一の選択肢であること

a 上記(ア)において詳述したとおり、米軍海兵隊の航空部隊が他の3要素と共に沖縄に駐留する必要があること、同時に、周辺住民等に対する騒音被害等の影響を最小限にする必要もあることから、普天間飛行場代替施設を沖縄本島内の辺野古沿岸域に設置することは、我が国の安全保障上、合理的理由がある。他方で、普天間飛行場代替施設の建設地として辺野古沿岸域が選定されるまでの経緯につき、上記(イ)において詳述したとおり、かかる判断は沖縄県民の世論を二分するような極めて困難な政策判断であって、関係者は苦渋の決断を重ねてきたこと、さらに、橋本・モンデール合意及びSACO最終報告の原点である、普天間飛行場の危険性を一日も早く除去することの必要性に鑑みれば、普天間飛行場代替施設の建設地として、キャンプ・シュワブ辺野古沿岸域は、現実的に実現可能性のある唯一の選択肢であることは明白である。

b 普天間飛行場の全面返還に伴う代替施設の移転先については、既に、平成8年12月の段階のSACO最終報告で、①普天間飛行場の軍事的機能及び能力が維持されること、②移転先は沖縄県における他の米軍施設及び区域とすること、③代替施設は海上施設とすること、④その設置場所は沖縄本島の東海岸とすることが、普天間飛行場の返還の前提条件として示されていた。すなわち、本件における原点である橋本・モンデール合意やSACO最終報告において、米軍海兵隊の航空部隊を沖縄県外や国外に移転することは想定されていない。そうであれば、普天間飛行場代替施設の設置場所としてどこが適地であるかに

については、その原点である日米合意の内容を基礎に置く必要があるの
であって、かかる合意内容とは全く異なる前提に立って普天間飛行場
の移設先を検討すること（例えば、在沖米軍海兵隊の全ての部隊の県
外・国外への移転を前提とすることや、普天間飛行場の無条件返還を
求めることなど）は、普天間飛行場の全面返還に係る日米間の合意内
容自体を根本的に否定するに等しいものである。更に言えば、日米両
政府間で合意され、また、国の政策判断として決定された日米安全保
障条約に基づく我が国の安全保障体制の在り方そのものを、阻害しか
ねないものである。

- 上記(イ)において詳述した橋本・モンデール合意（平成8年4月12
日）から本件承認処分（平成25年12月27日）に至るまでの約1
7年以上に及ぶ年月における経緯、とりわけ、普天間飛行場代替施設
の建設地をキャンプ・シュワブ水域内名護市辺野古沿岸域に決定する
までの経緯においては、国家の安全保障上の要請や、地域の振興と自
然環境・生活環境の保護の要請、普天間飛行場の危険性除去を含む米
軍施設及び区域に係る沖縄の負担軽減、さらには、沖縄県民ないし名
護市民を二分している民意などの、いずれも看過し得ない重要な諸要
素を踏まえてされた、関係者の多大な努力と苦渋の決断の積み重ねが
あるのであり、その結果として、普天間飛行場代替施設を辺野古沿岸
域に建設することが、現実的で実現可能性のある唯一の選択肢である
との結論に至っている。そして、現在まで約20年にわたる年月の経
過をもってしても、これに代わる選択肢は見つかっていないのである。
一方、その間、普天間飛行場の危険性は、平成8年4月の状態のまま
解消されない状態が続いているのであり、国民の生命、身体又は財産
の安全を守る責任を負う政府として、これ以上、かかる状況を継続さ
せることはできない。

d したがって、「キャンプ・シュワブ水域内名護市辺野古沿岸域」が、本件埋立事業に係る埋立場所として、客観的にも実質的にも、適合性を有するものであることは明らかである。

なお、本件埋立事業の埋立場所の適合性については、沖縄県の審査においても、「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」の項目において審査され、「本埋立計画は、海域を埋立て滑走路延長線上を海域とすることにより、集落等の上空を避け環境問題や危険性の回避を図ることとなっていることや、既にある米軍提供施設「キャンプ・シュワブ」の一部を利用して設置するものであることから、「埋立の用途に照らして適切な場所」であることについて、合理性があると認められる」として、「適」と判断されているところである（乙第9号証の3・1ページ）。

ウ 埋立目的の正当性について

本件埋立事業は、普天間飛行場の全面返還のための代替施設の建設を目的とするものである。普天間飛行場の周辺地域には、住宅や学校、病院等が密集しているところ、本件埋立事業は、その実施によって普天間飛行場の返還を実現し、航空機事故の危険性や騒音被害の影響を抜本的に解消するためのものである。普天間飛行場の周辺住民等がさらされている生命、身体又は財産に対する危険性は一日も早く除去する必要があることからすれば、普天間飛行場の全面返還のための代替施設の建設という埋立目的は、正当である。

なお、本件埋立事業における埋立目的の正当性については、沖縄県の審査においても、「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」との項目において審査され、「普天間飛行場の移設による危険性の除去は喫緊の課題であり、移設先の確保という点から、本埋立計画は「当該公有水面を廃止する価値」があることについて

て、合理性があると認められる」として、「適」と判断されているところである（乙第9号証の3・1ページ）。

エ 目的達成のため埋立てという方法によることの必要性・緊急性について

(7) 埋立てという方法によることの必要性について

本件埋立事業は、普天間飛行場代替施設を、陸上ではなく海上に建設するためのものである。普天間飛行場代替施設については、上記のとおり、SACO最終報告において、沖縄県内における移設案として、「3つの具体的代替案」の検討がされた。すなわち、「(1)ヘリポートの嘉手納飛行場への集約、(2)キャンプ・シュワブにおけるヘリポートの建設、(3)海上施設の開発及び建設」である。その上で、「平成8年12月2日、SCC（引用注：日米安全保障協議委員会）は、海上施設案を追及するとのSACOの勧告を承認」している。その理由は、「海上施設は、他の2案に比べて、米軍の運用能力を維持するとともに、沖縄県民の安全及び生活の質にも配慮するとの観点から、最善の選択であると判断」されたためである（乙第11号証5ページ）。海上施設とすれば、普天間飛行場において問題となっている航空機事故の危険性や騒音被害の影響が格段に低減し、それと同時に、普天間飛行場の担う軍事的機能や能力も維持することができるからである。実際に、飛行場を海上施設とすることについては、羽田空港や関西国際空港、また、岩国飛行場や那覇空港のように、日本国内に多くの他事例がある。航空機事故の危険性や騒音被害の低減といった観点から、飛行場を海上に設置することに合理性があることは明らかであり、このことは、辺野古沿岸域に建設する普天間飛行場代替施設についても同様である。

海上施設であることを前提とした上で、具体的な代替施設の工法に係る基本計画の策定については、平成12年8月25日より開始された、政府と沖縄県、名護市、東村及び宜野座村との間で開催された代替施設

協議会において協議された（乙第18号証の1ないし同号証の3）。そして、平成14年7月29日の第9回代替施設協議会において、代替施設の建設は、キャンプ・シュワブ水域内において埋立工法で行う旨の基本計画が定められた（乙第19号証の2）。代替施設の工法としては、埋立工法のほか、杭式栈橋工法（多数の支柱で上部構造物を支える方式）やポンツーン工法（箱形構造物を浮かべ係留する方式。いわゆる「メガ・フロート案」）も検討されたものの、「施設の構造、維持管理、施設の安全対策といった技術的見地からの評価により、リーフ上の位置における代替施設の工法については、埋立工法が適当」であるとの説明がされ（乙第19号証の1・3ページ）、その結果、同協議会において、代替施設の建設は埋立工法によることが合意されたのである。

したがって、普天間飛行場代替施設の辺野古沿岸域への建設を埋立工法によることの必要性があるといえることができる。なお、本件埋立事業を埋立てという方法によって実施することの必要性については、沖縄県の審査においても、「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」の項目において審査され、「現在陸域にある普天間飛行場は、周辺に学校や住宅、病院などが密集し騒音被害や航空機事故の危険性など、住民生活に深刻な影響を与えている。また、平成16年には沖縄国際大学敷地内での墜落事故も発生しており、同飛行場の危険性の除去は喫緊の課題である。滑走路延長線上を海域とし、住宅地上空の飛行を回避するために沿岸域を埋立てて代替施設を建設する本埋立計画は、集落等の上空を避け環境問題や危険性の回避を図ることになっていることから、「埋立ての動機となった土地利用が埋立てによらなければ充足されない」ことについて、合理性があると認められる」として、「適」と判断されているところである（乙第9号証の3・1ページ）。

(イ) 埋立てという方法によることの緊急性について

繰り返して述べてきたとおり、本件埋立事業は、普天間飛行場の全面返還に伴う代替施設の建設のためにされるものであり、普天間飛行場の周辺住民等がさらされている航空機事故の危険性や騒音被害の影響を一日でも早く除去する必要がある。加えて、そうであるにもかかわらず、普天間飛行場の危険性除去の必要性から同飛行場の返還が合意された平成8年4月の段階から本件承認処分まで既に約17年もの歳月が経過しており、上記に述べた本件承認処分に至るまでの関係者の努力と決断の積み重ねの重さがあること、さらには、日米間の合意内容を約17年の長きにわたって我が国が実現できないことが我が国の国益に及ぼす悪影響の大きさに鑑みれば、本件埋立事業を実施する高度の緊急性が認められることは明らかである。

したがって、本件埋立事業は直ちに実施される必要がある。なお、本件埋立事業を埋立てという方法によって実施することの緊急性については、沖縄県の審査においても、「埋立地の土地利用開始予定時期からみて、今埋立を開始しなければならないか」の項目において審査され、「普天間飛行場の移設による危険性の除去は喫緊の課題であり、移設先の確保という点から、本埋立計画は「今埋立を開始しなければならない」計画であることについて、合理性があると認められる」として、「適」と判断されているところである（乙第9号証の3・1ページ）。

オ 本件埋立事業によってもたらされる利益について

(7) 普天間飛行場の危険性除去という公益

本件埋立事業の実施主体は国であり、国の行う行為は、そもそも公益の実現を目的とする。具体的には、本件埋立事業は、その最大の目的である普天間飛行場の危険性の除去、すなわち、普天間飛行場の周辺住民等の生命、身体又は財産に対する危険性や悪影響を抜本的に解消するという、極めて大きな公益をもたらすものである。

(4) 我が国の安全保障体制の確保という公益

普天間飛行場代替施設を辺野古沿岸域に設置すれば、在沖米軍海兵隊の一体的運用に支障が生じることはないから、我が国の安全保障上の抑止力の重要な一部を担っている在沖米軍海兵隊の機能は、普天間飛行場に米軍海兵隊の航空部隊が駐留している現状と同程度に維持できる。そして、その結果として、日米安全保障条約に基づき、沖縄県民を含む我が国の全国民の生命、身体又は財産の安全を確保することができるという多大な公益がもたらされる。具体的には、在沖米軍海兵隊がその重要な一部を担っている我が国の抑止力を維持するという利益、また、潜在的紛争地域における危機発生時の対応能力を維持するという利益であり、さらに、尖閣諸島を含む南西諸島の防衛を十全たらしめるという利益、我が国の資源・エネルギーの最重要の供給路であるシーレーンを防衛するという利益である。これらの利益もまた、本件埋立事業がもたらす大きな公益である。

(5) 日米間の信頼関係の維持という公益

上記にみたとおり、本件埋立事業は、平成8年4月の橋本・モンデール合意及びこれに続くSACO最終報告の内容、ひいては、その後に日米間において、実に約17年の長きにわたって積み重ねられてきた数々の合意内容を実現するためのものである。約束を実行することは、国家間の信頼関係の礎であって、これを違えることは、国際社会における日本国の信頼を傷つけ、我が国の国益を害するものとなる。当該合意の内容を実現する手段が本件埋立事業の実施であり、これにより、我が国の安全保障上最も重要な同盟国である米国との信頼関係が維持されるという公益がもたらされる。

(6) 沖縄の負担軽減や宜野湾市の経済発展という公益

さらに、普天間飛行場の全面返還は、SACO最終報告に示された沖

縄における米軍施設及び区域に係る一連の負担軽減策の原点たる意義を有している。本件埋立事業の実施ひいては普天間飛行場の全面返還を実現することによって、沖縄の負担軽減を前進させることができるという点においても、大きな公益をもたらすものである。さらに、普天間飛行場の返還に伴い生ずる重要な利益として、その跡地利用による宜野湾市ひいては沖縄県の経済発展につき莫大な公益をもたらし得るものでもある。

(オ) 小括

以上の諸点からすれば、本件埋立事業がもたらす利益は、一般の埋立事業に比しても極めて大きいものであることは明らかである。そこで、次に検討されるべきは、本件埋立事業により得られる利益の大きさにかかわらず、本件埋立事業によって、これを上回るだけの不利益が生じるのか否かである。より具体的には、普天間飛行場の危険性除去や宜野湾市等の経済発展、更に我が国の安全保障体制の確保や日米間の信頼関係の維持といった公益を犠牲にしてでも、本件埋立事業を行わないことを正当化するだけの不利益が、本件埋立事業によって生じるか否かである。

カ 本件埋立事業によって生じる不利益（埋立自体又は埋立て後の用途が周辺の自然環境や生活環境に及ぼす影響など）について

(7) 埋立工事中の環境保全対策等について

そもそも埋立ては自然環境に対し不可避免的に影響を及ぼし得るものであるが、埋立工事による自然環境への影響を皆無にすることが絶対的に要請されるならば、そもそも、埋立行為そのものが許されるべきではないということになる。しかしながら、既に述べたとおり、法は、埋立てに伴って生じる様々な利害得失を調整しつつ、国土を有効に活用することをその目的とするものであるから、自然環境への負荷があることをもって、直ちに、ある埋立行為が「国土利用上適正且合理的」でないとい

うことにはならない。

この点、本件においては、法4条1項2号の要件適合性に関して下記(2)において詳述するとおり、「環境保全・・・二付十分配慮」された環境保全対策が採られることとされているのであり、埋立自体又は埋立て後の飛行場としての用途が周辺の自然環境に与える負荷をできるだけ小さくするような配慮がされている（なお、答弁書3・7ページ及び8ページ、再答弁書1・16ページないし19ページで述べたとおり、埋立地の用途が環境に与える影響についての考慮は、厳密には第2号要件の審査内容には含まれない。上記のとおり埋立地の用途は第1号要件適合性の重要な考慮事項の一であるから、第1号要件において考慮されるものである。）。加えて、前知事は、本件承認処分に際して、環境保全対策については、埋立工事中も、「環境保全対策、環境監視調査及び事後調査などについて詳細検討し県と協議を行うこと。なお、詳細検討及び対策等の実施にあたっては、各分野の専門家・有識者から構成される環境監視等委員会（仮称）を設置し助言を受けるとともに、特に、外来生物の侵入防止対策、ジュゴン、ウミガメ等海生生物の保護対策の実施について万全を期すこと」との留意事項（条件・附款）を付しており（乙第2号証別紙）、埋立工事の進行状況やこれに伴う周辺環境の変化等を見極めつつ、環境保全を十全たらしめるための対応をしている。

(イ) 飛行場として供用された後の環境保全対策等について

本件埋立事業は、普天間飛行場代替施設の建設を目的とするものであり、埋立竣功後、本件埋立地には米軍海兵隊の航空部隊のための飛行場が建設され、供用される。したがって、周辺住民等に対する一定の生活環境への影響も懸念されるところである。しかしながら、既に答弁書2（23ページ）等において述べたとおり、本件代替施設等は海上に設置されることとされ、また、飛行経路が陸上の集落上を通過しないように

するため、滑走路をV字型に設置することとされており、航空機事故の危険性や騒音被害による影響は、普天間飛行場の現状に比して格段に低いものとなる。加えて、埋立工事中の環境保全対策等についてと同様、前知事は、本件承認処分に際し、飛行場として供用された後の環境保全や生活環境の保全についても、「事業者である国は、米国政府と環境に関する特別な取決めを締結するなどの実効性のある方法により、米軍基地から派生する環境問題の未然防止と米軍基地周辺地域の生活環境及び自然環境の保全について万全を期すこと。また、併せて、国、県、関係市町村等を構成員とする協議会等を設置し、以下の事項を実施すること。

- ・本施設の供用に伴い米軍等が実施する環境保全対策の実施状況を定期的に把握する。

- ・本施設の供用に伴い航空機騒音や低周波音など環境保全上の問題等が生じ又は生じるおそれがある場合に改善対策を米軍と協議する」との留意事項（条件・附款）を付している（乙第2号証別紙）。すなわち、前知事は、本件埋立地に代替施設等が建設され、飛行場として供用された後についても十分な環境保全対策や生活環境への影響を最小化する対策を実施するよう本件承認処分によって事業者たる国に対し義務を課しているのである。

(ウ) 小括

本件承認処分において、前知事は、本件埋立事業及び本件代替施設等の飛行場としての供用後の自然環境や生活環境への影響について、出願書類に記載された環境保全等の措置を実施することのみならず、さらに、埋立工事中及び供用後においても、環境監視等委員会における検討や供用後の協議会における協議や、米国との協議を行うことを事業者たる国に義務付けることで、その影響を最小化するような措置を採っている。

このような事情を踏まえれば、本件埋立事業に伴い、埋立自体又は埋

立て後の用途が周辺の自然環境や生活環境に及ぼす影響は、上記オにおいて述べた本件埋立事業によってもたらされる多くの公益を上回るような、不利益がもたらされるとはいえない。

キ 第1号要件適合性についてのまとめ

本件埋立事業につき「国土利用上適正且合理的」とであると認めた前知事の判断には、以下のとおり、何ら違法又は不当の瑕疵はない。

(ア) 本件埋立事業の最大の目的は、普天間飛行場の危険性を除去することにある。そして、普天間飛行場代替施設の移設先としてどこが適切であるかを検討すれば、我が国の安全保障上の見地からの沖縄本島が有する地理的優位性、米軍海兵隊が我が国の安全保障に関して担う役割及び同軍の特性・機能を維持する必要性、ひいては、日米安全保障条約に基づく我が国の抑止力を維持する要請があること、さらに、上記橋本・モンデール合意ないしSACO最終報告以降、約17年間もの年月が経過し、その間、関係者間において交渉、協議、調整が積み重ねられ、多くの努力や苦渋の決断の結果として普天間飛行場代替施設の設置場所が辺野古沿岸域に決定されたことに鑑みれば、普天間飛行場に駐留する米軍海兵隊の航空部隊の移転先として適切なのは、沖縄本島内であり、かつ、辺野古沿岸域が、実現可能性のある最善の選択肢であることは明らかである。

(イ) また、このように選定された辺野古沿岸域に普天間飛行場代替施設を建設するに際しては、海上に埋立工法によって設置することが、周辺の安全性確保や施設管理等の観点からも相当である。そして、これら一連の検討及び判断は、平成8年4月の橋本・モンデール合意及びこれに続くSACO最終報告の承認から、約17年以上の年月を通じ、日米両政府間のみならず、政府と沖縄県、名護市、その他関係市町村との間の協議、交渉、調整を通じて構築されてきたものである上、本件埋立事業が

もたらす普天間飛行場の危険性除去や我が国の安全保障体制の確保といった公益は、極めて大きなものである。他方で、本件埋立事業によって埋立対象地及びその周辺の自然環境や生活環境に及ぼす影響については、これに対する十分な配慮がされ、航空機事故の危険性や騒音被害の影響については普天間飛行場の現状に比して格段に低くなることが見込まれているのであり、加えて、前知事は本件承認処分に当たり、埋立工事中及び施設供用後の環境保全等につき、環境監視等委員会や協議会の設置、更に米国との協議等を国に義務付けており、これにより、辺野古沿岸域の自然環境や生活環境の保全を図っているのである。

(ウ) 以上の事情を総合的に比較衡量すれば、本件埋立事業が、これによって生じる不利益を上回る利益をもたらすものであることは明らかであるから、「国土利用上適正且合理的」なものであることは明白である。したがって、本件埋立事業につき第1号要件適合性を認めた前知事の判断は、これらの事情を正当に評価・検討した上でされたものであり、違法性のもとより、何らの不当性も認められない。平成8年4月の橋本・モンデール合意に際し、橋本内閣総理大臣は、「今日私たちが達成した合意は、これからそれを実現する責任が私たちの上に課せられたということです」(乙第14号証2ページ)と述べた。歴代の名護市長や沖縄県知事を始め、これまで関係者が重ねてきた多大な努力と苦渋の決断がそうであったように、前知事のした本件承認処分もまた、正に、沖縄の負担軽減のための合意に基づき課せられた責任を全うするという趣旨に沿うものというべきである。

よって、第1号要件適合性に係る前知事の判断に違法又は不当の瑕疵はない。

(2) 本件承認処分が第2号要件に適合すること

ア いかなる場合に「環境保全…二付十分配慮」したといえるか

(ア) 第2号要件は、埋立てが「環境保全…ニ付十分配慮」したといえるかを審査するものであり、昭和48年の法改正時に追加されたものである。以下では、公有水面埋立法制の沿革を踏まえて、上記改正の趣旨について述べる。

我が国は、その人口、経済の規模等に比し国土面積は著しく狭隘であり、かつ、平野部が少なく国土の大部分が国民生活・経済活動等に適しない山間傾斜地で占められているため、海、湖沼等の水面を埋め立てる又は干拓することにより陸地とし、利用可能な国土面積を拡大する行為は、国家施策として、また国民経済的観点からみても極めて重要なものとして認識されてきた。もともと、海、湖沼等はいずれも国民共通の貴重な資産であるから、無秩序に開発されてはならないのであり、将来の長期展望のもとでその有効利用を図っていくという観点から、古くは明治時代の勅令、そして大正10年4月9日に公布され、翌年4月10日に施行された法により、主として手続面からその適正化が図られてきたものである（建設行政実務講座・第5巻「河川」・286ページ）。

法の実質改正は昭和48年までほとんど行われていなかったが、日本が高度成長を成し遂げる中で、大都市の臨海部及びその周辺の大コンビナートの相当部分について埋立てが行われたことなどに伴い、公害発生等の環境問題を誘発した（前掲建設行政実務講座・288ページ及び289ページ）。

そこで、このような問題に対処するため、免許基準の一つに、環境保全に対する配慮を掲げ、法施行規則3条8号において、免許出願の添付文書として「環境保全に関し講じる措置を記載した図書」（その内容は、出願人が行った環境影響評価そのものを記載することとされた（建設省河川局水政課監修「公有水面埋立実務ハンドブック」27ページ）。）の提出を義務付け、これを通じて、公衆への縦覧と利害関係者の意見提出

の機会を保障し、環境の保全の観点から、埋立ての適正化を図ることとしたものである。

このような第2号要件の制定の趣旨及び手続からすると、「環境保全…ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」とは、事業者が環境保全について十分に配慮したと客観的に評価し得るだけの措置を講ずる必要があると解されるのであり、さらに、第2号要件の適合性について、評価法33条3項に基づき、評価書の記載事項及び評価法24条の書面（知事意見）に基づいて審査が行われることとされ、評価法と法の規定が関連づけられていることも踏まえれば、その具体的な内容は、環境基本法及び評価法等が制定された今日では、これら一連の環境法令に基づいて要請される環境保全のための措置を講ずることと解される。

- (イ) ところで、環境基本法は、「国は、土地の形状の変更、工作物の新設その他これらに類する事業を行う事業者が、その事業の実施に当たりあらかじめその事業に係る環境への影響について自ら適正に調査、予測又は評価を行い、その結果に基づき、その事業に係る環境の保全について適正に配慮することを推進するため、必要な措置を講ずるものとする。」と定めているところ（環境基本法20条）、これを受けて制定された評価法は、「事業者がその事業の実施に当たりあらかじめ環境影響評価を行うことが環境の保全上極めて重要であることにかんがみ、環境影響評価について国等の責務を明らかにするとともに、規模が大きく環境影響の程度が著しいものとなるおそれがある事業について環境影響評価が適切かつ円滑に行われるための手続その他所要の事項を定め、その手続等によって行われた環境影響評価の結果をその事業に係る環境の保全のための措置その他のその事業の内容に関する決定に反映させるための措置をとること等により、その事業に係る環境の保全について適正な配慮がなされることを確保し、もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確

保に資することを目的とする。」と定めて（評価法1条）、適正な手続によって行われた環境影響評価の結果を当該事業に係る環境保全のための措置等に反映させること等により、環境の保全について適正な配慮がなされることを確保しようとしている。その上で、評価法は、「国、地方公共団体、事業者及び国民は、事業の実施前における環境影響評価の重要性を深く認識して、この法律の規定による環境影響評価その他の手続が適切かつ円滑に行われ、事業の実施による環境への負荷をできる限り回避し、又は低減することその他の環境の保全についての配慮が適正になされるようにそれぞれの立場で努めなければならない。」と定めて（評価法3条）、環境の保全についての配慮が適正になされることの基本が、事業の実施による環境への負荷をできる限り回避し、又は低減することにあると位置づけている。これは、再答弁書2（10ページ）で述べたとおり、環境影響評価の視点が、閣議要綱アセスメントから評価法の制定に至り、目標クリア型からベスト追求型に転換したことを反映したものであり、具体的には、「…環境影響評価法に基づく環境影響評価では、許認可のようにある一定の基準を満足すればよいという視点ではなく、実行可能な範囲内でできる限り環境への負荷を回避・低減する姿勢が要請され、そのような視点からの評価がされるものである。」（環境庁環境影響評価研究会著「逐条解説環境影響評価法」26ページ）。ここで、「実行可能な範囲内でできる限り」とされているのは、事業者が行うことができる環境保全措置には技術面・経済面などの諸条件から限界があるからであり、東京高裁平成24年10月26日判決においても、「…環境の保全等のため常に最高水準を講じるべきであるとする等の絶対的基準があるわけではない」とされている。したがって、評価法が事業者において技術的・経済的観点から実行が不可能な措置を採ることまで求めているとは解されない。

このように、評価法は、環境影響評価の目的である環境の保全のための適正な配慮が、事業の実施による環境への負荷をできる限り回避し、又は低減することにあるとしており、事業者が実行可能な範囲でできる限り環境への負荷を回避・低減するための最善の努力を追求することを要請しているのである。このことは、評価の手法の選定に当たっては環境要素に及ぶおそれのある影響が、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に留意しなければならないとされ（指針省令26条1号）、また、環境保全措置の検討に当たっても事業者により実行可能な範囲内で環境への影響をできる限り回避し、又は低減すること等を検討しなければならないとされるなど（指針省令29条1項）、環境影響評価を合理的に行うための手法の選定及び環境保全措置に関する指針等を定める指針省令において明文で定められているところである。

したがって、埋立ての免許（承認）においても、「環境保全…二付十分配慮」したといえるか否かの判断に当たっては、埋立てに係る事業の実施による環境への負荷について、実行可能な範囲でできる限り回避し、又は低減する措置を講じているかという観点から審査がされるべきである。

- (ウ) そして、評価法及び評価条例は、事業実施において環境保全に適正な配慮がなされること、すなわち事業者の実行可能な範囲でできる限り環境への負荷を回避・低減することが図られることを確保する観点から、事業者が、事業の実施が環境に及ぼす影響について調査、予測及び評価を行う環境影響評価を実施することとし（評価法2条1項、評価条例2条1項）、方法書、準備書及び評価書の作成過程を通じて地方公共団体や住民等からの意見を聴取し、これらを踏まえた最終的な評価書を作成す

ることとした上で（評価法 2 1 条 1 項，評価条例 2 3 条 1 項等），環境影響評価を事業に係る許認可等に反映する手続を定める（評価法 3 3 条，評価条例 3 1 条）などの，一連の手続の仕組みを設けているものと解される（評価法 1 条，評価条例 1 条）。

したがって，「環境保全…ニ付十分配慮」したといえる前提として，実施された環境影響評価が評価法，評価条例等が定める手続を履践したものであることが必要である。

- (エ) 以上によれば，環境影響評価の手続に従い行った環境影響評価の結果を踏まえ，埋立てに係る事業の実施による環境への負荷について，事業者の実行可能な範囲でできる限り環境への負荷を回避・低減していると評価できる場合には，「環境保全…ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」に当たり，第 2 号要件に適合すると解するのが相当である。

本件埋立事業に係る埋立承認出願については，以下に述べるとおり，環境影響評価の手続を履践した上で，事業者が実行可能な範囲でできる限り環境への負荷を回避・低減していると評価できるから，第 2 号要件に適合することが明らかである。

イ 評価法，評価条例等の定める手続を履践したこと

上記のとおり，評価法は，事業者が事業の実施が環境に及ぼす影響について調査，予測及び評価をするに当たり，方法書，準備書及び評価書の作成過程を通じて地方公共団体や住民等からの意見を聴取することとしている。これは，地方公共団体や住民等に幅広く分散して保有されている環境情報（環境の保全の見地からの意見）を事業計画の熟度を高めていく過程で考慮すべきものとし，事業者が適切にこれら環境情報を収集し，考慮できるようにするために設けられたものであり，これらの意見を踏まえた環境影響評価が行われることで，環境保全に適正な配慮がされることを確保することを目的とする。なお，本件では，環境影響評価手続のほかに，公

有水面埋立事業であることに鑑み、名護市長や中城海上保安部長等に対し、法等に基づく埋立承認願書に対する意見聴取が別途行われており、これについても併せて記載する。

本件では、以下のような意見聴取及び出された意見に対する対応がされており、評価法等が定める手続が履践されている。

(ア) 沖縄県知事

都道府県知事は、方法書、準備書及び評価書について環境の保全の見地から意見を述べることとされ（評価法10条1項、20条1項、24条1項、評価条例10条1項、19条1項、22条1項）、事業者はこれを勧案することとされている（評価法11条1項、21項1項、25条1項、評価条例11条、20条1項、23条1項）。

本件においては、方法書に対して480件（評価法に基づく意見が247件、評価条例に基づく意見が233件）、準備書に対して502件（評価法に基づく意見が316件、評価条例に基づく意見が186件）、評価書に対して579件（評価法に基づく意見が404件、評価条例に基づく意見が175件）の知事意見が述べられ、これらの意見を踏まえて各段階で必要に応じて修正を行っている（乙第4号証の7・4-2-1ページないし61ページ、4-5-1ページないし76ページ、12-1-1ページないし39ページ、12-2-1ページないし80ページ）。

なお、埋立承認願書に対しても沖縄県から4次にわたり質問（合計260問）がなされ、その全てについて回答した（乙第43号証ないし乙第46号証）。

(イ) 名護市長及び宜野座村長

事業を行う区域を管轄する市町村長は、知事の求めに応じて方法書及び準備書に対し環境の保全の見地からの意見を述べる（評価法10条2項、20条2項、評価条例10条2項、19条2項）。

本件においては、方法書に対して名護市長が79件、宜野座村長が15件、準備書に対して名護市長が79件、宜野座村長が10件の意見を述べ、これらの意見を踏まえて各段階で必要に応じて修正を行っている。

また、都道府県知事は、埋立承認願書について地元市町村長の意見を徴すべきとされており（法3条1項）、本件では、埋立承認願書について名護市長から意見が述べられた（乙第9号証の6）。なお、名護市長の埋立承認願書に対する意見に対しては、上記の沖縄県からの第3次質問及び第4次質問において事業者の見解を求められ、全てについて回答した（乙第45号証、乙第46号証）。

(ウ) 住民等

方法書及び準備書に対して環境の保全の見地からの意見を有する者は、所定の期間内に事業者に対して意見を述べることができ（評価法8条1項、18条1項、評価条例8条1項、17条1項）、事業者はこれらの意見に配慮することとされている（評価法11条1項、21条1項、評価条例11条、20条1項）。

本件では、方法書に対し487通、準備書に対し5,317通の意見が述べられた（乙第4号証の7・4-1-1ページないし33ページ、4-4-1ページないし137ページ）。

また、埋立承認願書の告示がされたときは利害関係人は意見書を提出することができる（法3条3項）、本件では3,572件の意見書が提出された（乙第9号証の10）。

(エ) 中城海上保安部長

運用上、出願のあった埋立てが港則法又は海上交通安全法の適用区域内で行われる場合であって、船舶交通に危険を及ぼすおそれがあると認められるときは、あらかじめ、所轄の海上保安部長等の意見を求めることとされており（前掲「公有水面埋立実務ハンドブック」36ページ及

び37ページ、昭和49年6月14日付け港管第1581号、建設省河政発第58号各都道府県知事、各港湾管理者の長あて 運輸省港湾局管理課長、建設省河川局水政課長通達)、本件においても意見聴取を行ったが、特に意見なしであった(乙第9号証の7)。

(オ) 沖縄県環境生活部長及び農林水産部水産課長

免許権者の内部部局である環境、農林水産関係部署に事実上協議がされることがあるとされている(前掲「公有水面埋立実務ハンドブック」36ページ)。

本件では、埋立承認願書に対して、沖縄県環境生活部長から48件、農林水産部水産課長から「漁場及び水産資源に影響が出ないように注意を払う必要がある」等の意見が出された(乙第9号証の8、同号証の9)。なお、沖縄県環境生活部長意見に対しては、上記のとおり沖縄県の第3次質問及び第4次質問において事業者見解を求められ、全てについて回答した(乙第45号証、乙第46号証)。

ウ 事業者の実行可能な範囲でできる限り環境負荷の回避、低減に努めたこと

(7) 環境専門家の知見に基づく科学的な環境影響評価が行われたこと

a 環境影響評価の各段階で専門家の意見を聴いたこと

本件埋立事業に係る環境影響評価においては、方法書及び準備書作成の各段階において専門家であるアドバイザーに意見を聴き、実施した調査の内容の評価、調査、予測及び評価の方法等について助言を受け、助言内容を各書面に反映させた。

また、評価書に対する評価法24条及び評価条例22条1項に基づく知事意見を受けて、専門的知見を踏まえて知事意見に対応し、必要に応じて評価書を補正することで、環境影響評価が科学的根拠に基づくものであることを担保する観点から、自然環境及び生活環境の専門

家から構成される有識者研究会を開催した。有識者研究会は、約7か月にわたり9回の会合を開催し、現地調査も行った上で、知事意見を検討し、最終的に報告書をまとめた（乙第93号証）。

例えば、ジュゴンについては、知事意見を踏まえてPVA（個体群存続可能性分析：絶滅リスクを定量的に表す手法。乙第96号証。）を行うこととし、予測条件について有識者研究会の助言を受けて実施した（乙第93号証29ページないし31ページ）。なお、これ以前にPVAを実施していなかったのは、ジュゴンの生態的研究が進んでおらず、また、定量的評価を実施するのはそもそも困難と認められたからであることについては、答弁書3（52ページ）で述べたとおりである。

なお、有識者研究会は、サンゴ類の移植について、「消失するサンゴ類の移植を行うことから、影響の回避を図ることができるとも受け止められる表現となっているが、移植技術の現状やサンゴ類への影響を移植によってすべて代替できるわけではないことを踏まえれば、適切な表現とは言い難い。したがって、この部分は、移植が成功する確証はないものの、事業実施区域内のサンゴ類を避難的措置として適切な場所へ移植し、移植の効果が発揮されるよう最大限配慮するとともに事後調査も十分行い、その結果に応じた対応を行っていく旨に改めるべきである」と提言している（乙第93号証22ページ）。同様に、低周波音に関して、「心理的・生理的な心身に対する影響については、個人差が大きく、アセスメントにおいても評価が難しい。低周波音の影響は未知の部分もあり、低周波音に関する対応については、事後調査等を行い、どのような影響があるかを把握するとともに、必要に応じた保全対策を講じる必要がある。」という基本方針のもと、事業者が研究結果等を一定の目安（閾値）として予測、評価を行い、これらの閾

値を上回っている部分について、移動音源であること等を理由に必ずしも影響が出るとは限らない旨評価したのに対し、このような評価は適切ではなく、「影響が出る可能性があることは認めたいうえで、閾値は目安であり、個人差や建物の状態による差が大きいことから、低周波音による影響の程度については、不確実性が伴うとすべきである」と提言している（乙第93号証12ページ及び13ページ）。このように、有識者研究会の提言は事業者意見を是認するのみではなく、科学的見地から中立的に行われている。

そして、有識者研究会の提言を踏まえて、評価書を補正する際に実行可能なより良い保全対策が追加あるいは環境保全措置の更なる具体的検討がされているが（乙第4号証の7・13-1ページないし9ページ）、その内容は以下のとおりである（以下の「6-2-147」などの記載は乙第4号証の7のページ数である。）。

- ① 大気質につき工事中の環境保全措置を追記（6-2-147）
- ② 騒音につき工事中の環境保全措置を追記（6-3-88～90）
- ③ 土砂による水の濁りにつき、陸域における環境保全措置に関して、既存事例等を参考に具体的な対策の内容を記載するとともに、海域における環境保全措置に関して、濁り拡散が大きくなる時点（4年次4ヶ月目）において汚濁防止膜の追加展張を行う旨を記載（6-7-232～242）
- ④ 地下水の水質につき、地下水の湧出する状況について、地下水等高線図による地下水の流向を具体的に示し、透水管等の設置イメージ図を記載（6-8-33～35）
- ⑤ 地形・地質につき、海上ヤードの撤去に当たっての配慮事項及び浜幅が小さくなると予測した一部の砂浜に対する環境保全措置について記載（6-10-288～291）

- ⑥ 海域生物につき、ウミガメ類が上陸する砂浜の消失に対する代償措置として、残存する砂浜の環境整備を検討することを記載するとともに、ウミガメ類が上陸する砂浜への照明設備の設置に当たっての配慮事項等について詳細に記載（６－１３－３４７～３４９）
- ⑦ サンゴ類につき、海上ヤードにおけるアンカー設置に伴うサンゴ類に対する影響に関する回避・低減策を記載し、サンゴ類の移植について移植手法等の必要な検討事項の具体を示し、移植先について潜在的なサンゴ群生の生息ポテンシャル域を照合して記載するとともに、消失するサンゴ群生の生息域及び生息ポテンシャル域の代償措置、環境保全措置として、代替施設本体護岸の利用検討を行うことを記載（６－１４－１６２～１６９）
- ⑧ 海藻草類につき、生育基盤の環境改善等検討結果を記載し、海上ヤードにおけるアンカー設置に伴う海草類に対する影響に関する回避・低減策及び消失するホンダワラ類藻場生育域に関する措置として、消波ブロックや根固ブロックの利用検討を行うことを記載（６－１５－２２６～２３１）
- ⑨ ジュゴンにつき、工事中における環境保全措置である工事海域におけるジュゴンの来遊状況を確認するための手法等及び施設等の存在及び供用における環境保全措置である餌場となる海草藻場、航空機の運航や光による影響に対する保全措置について具体的に記載（６－１６－２７９～２８４）
- ⑩ 陸域動物につき、現地踏査を踏まえ、陸域動物の移動先（案）の検討結果を具体的に記載し、切り替え後の美謝川の整備に当たり、水生生物への配慮の内容及び魚道構造の検討案を記載（６－１７－２１０～２５６）
- ⑪ 陸域植物につき、移植対象種の移植候補地を現地踏査を実施した

上で追記し、工事中仮設道路の一部撤去後の回復措置及び埋立土砂発生区域の林縁部へのマント群落・ソデ群落形成までの期間の対策について追記（６－１８－１２４～１３９）

⑫ 海域生態系につき、埋立土砂に混在する外来生物に関する評価と対策について記載（６－１９－１－１５７～１５８）

⑬ 陸域生態系につき、内陸部に生息するオカヤドカリやオカガニの移動阻害を低減するために、繁殖場として不適である飛行場に進入させずに周辺の自然海岸に誘導するための防止柵の設置（案）を追記（６－１９－２－２５５～２８８）

ｂ 本件承認処分後も環境監視等委員会の指導・助言を得ていること

本件埋立事業においては、環境保全措置としては「必要に応じて専門家の助言・指導を受けて適切に実施する」旨記載した上で、本件承認処分後も環境監視等委員会を設置し、環境保全措置の具体的な実施等について検討し、環境保全に万全を期している（乙第９８号証，乙第９９号証，乙第１３５号証ないし乙第１３９号証）。

環境監視等委員会における検討は直接的に環境影響評価の内容となっているものではないが、同委員会は、本件承認処分に付された留意事項第２項「実施設計に基づき環境保全対策，環境監視調査及び事後調査などについて詳細検討し県と協議を行うこと。なお，詳細検討及び対策等の実施にあたっては，各分野の専門家・有識者から構成される環境監視等委員会（仮称）を設置し助言を受けるとともに，特に，外来生物の侵入防止対策，ジュゴン，ウミガメ等海生生物の保護対策の実施について万全を期すこと。」（乙第２号証別紙）に基づいて設置されたものである。

ところで、公有水面を埋め立てることは環境を少なからず変化させ、環境保全措置を講じても事業による環境影響を完全になくすことはで

きない。事業による環境影響の予測・評価は将来のことを対象とするものであり、自然環境や生態系に関する科学的知見が万全ではない以上、完全な予測・評価はあり得ず、環境変化の予測や環境保全措置の実効性については、工事実施中及び供用後において一部予測結果と異なる状況が生じることも考えられる。したがって、予測の不確実性が高い場合には、環境影響評価において環境保全に対する配慮を完結させようとするのではなく、その時点では具体的な環境保全措置の内容を確定することができず、「専門家の助言・指導を受けて実施する」旨の記載にとどまったとしても、環境保全措置を実行可能な範囲で有効なものにするために評価法等が定める事後調査（指針省令32条1項、基本的事項第五の二(6)（乙第89号証12ページ）。当時は第三の二(6)）や環境監視調査（事後調査の対象ではないが、事業の実施による環境影響の程度を把握するもの）を充実させ、専門家の助言・指導を受けて柔軟に対応することが合理的であり、また、このような対応は一般的な環境影響評価の手法といえる（乙第82号証2ページ）。この点は、有識者研究会において、「環境影響評価では、特に生物に関連する項目等において、工事の実施あるいは施設の存在・供用に伴う環境影響及び保全措置の効果の予測が困難なものや、予測通りの結果とならないなどの不確実性を伴う場合があり、事業を実施しながら、事後調査等のモニタリングによりフィードバックを図りつつ、その結果に応じた必要な措置を講じるなどの順応的管理を積極的に行うことが重要である」との提言がされていること（乙第93号証35ページ）や、再答弁書2（81ページ及び82ページ）で述べたとおり、那覇空港滑走路増設事業においても、サンゴ類の移植につき、「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」とされていること（乙第184号証7-65ページ）

からも明らかである。なお、相手方は、およそ「専門家の助言・指導を受けて実施する」と記載しさえすれば「十分配慮」に当たると主張するものでないことは当然であり、まずは事業者の実行可能な範囲でできる限り環境に対する影響の回避・低減に努めた上で、上述した予測・評価の性質や科学的知見の限界を前提とすれば、上記のような対応も合理的でやむを得ないものと主張するものである。

このように、予測の不確実性が高い場合に、環境保全措置としては「必要に応じて専門家の助言・指導を受けて適切に実施する」とした上で、事後調査の結果等を踏まえて環境監視等委員会において専門家の助言・指導を受けて具体的な詳細検討を行うことは合理的である。

(イ) 環境保全措置の内容は同種同規模の埋立事業におけるものと遜色ないものであること

a 那覇空港滑走路増設事業における環境保全措置と遜色ないこと

(a) 那覇空港滑走路増設事業との比較

答弁書3（41ページ）で述べたとおり、審査申出人が定量的評価をすべきと主張する生態系の機能の評価について、定量的評価をする前提となる科学的に確立した手法がないため、食物連鎖を図で示したり、生態系機能の項目をまとめるなど那覇空港滑走路増設事業と同様に定性的評価を行っている。

サンゴ類の移植についても、再答弁書2（82ページ）で述べたとおり、那覇空港滑走路増設事業では、被度10%以上のサンゴ類高被度分布域に所在するか、直径1m以上の大型ハマサンゴ類を選定基準にしているが、本件埋立事業では、被度5%以上で0.2ヘクタール以上の規模を持つ分布域の中にある長径10cm以上の小型サンゴ類か、単独であっても長径1mを超える群体を選定基準としており、那覇空港滑走路増設事業では移植の対象とならない可能

性があるサンゴ類であっても、本件埋立事業では移植の対象となるような選定基準となっている。実際、那覇空港滑走路増設事業の埋立実施区域内には、本件埋立事業では移植の対象となるが、那覇空港滑走路増設事業においては移植の対象とされていない被度5%以上10%未満の分布域において、長径10cm以上のものに限っても、群集面積にして1,210㎡(0.121ヘクタール)、群体数にして6万9,730群体のサンゴ類が生息していたとされる(乙第184号証7-56ページ)。また、那覇空港滑走路増設事業では、既にサンゴ類の移植が行われているが、必ずしも被度10%以上のサンゴ類高被度分布域に所在する全てのサンゴ類が移植されたわけではない。那覇空港滑走路増設事業に係る環境影響評価書によると、被度10%以上のサンゴ類高被度分布域には、長径10cm以上のものに限っても、計9万8,070群体の小型サンゴが生息していたとされるが(乙第184号証7-56ページ)、実際に移植された小型サンゴの数は、事業者である内閣府沖縄総合事務局の資料によると、計3万6,682群体である。これに対し、本件埋立事業では、被度5%以上で0.2ヘクタール以上の規模を持つ分布域の中にある長径10cm以上という基準を満たす全ての小型サンゴ類7万4,304群体を移植の対象として、環境監視等委員会の指導・助言を得ながら、事業者としてできる限りの取組を行っていくこととしている。

その他にも、再答弁書2(9ページ)で述べたとおり、那覇空港滑走路増設事業では取り上げられていないジュゴンに対する環境保全措置や、ウミガメ類の工事船舶との衝突防止策、周辺住宅地等への騒音・振動、低周波音等の影響に関する工事中の環境監視を行うこととしている。

このように、本件埋立事業における環境保全措置は、那覇空港滑走路増設事業における環境保全措置と遜色のないものである。

(b) 那覇空港周辺海域と辺野古海域の対比について

辺野古海域と那覇空港周辺海域の自然環境等の概要は、以下のとおりである。

辺野古海域では、約5,800種類の生物種が確認されており、このうち、重要な種（レッドリストやレッドデータおきなわに記載されている重要な種又は天然記念物に指定されている種など）は、約230種類が確認されている（乙第4号証の7・6-13-120ないし124ページ、135ページ及び137ページ、9-14ページ）。辺野古海域には、那覇空港周辺海域にはみられないジュゴンなどの生物種が確認されている。これに対し、調査対象項目や分類群の扱いが必ずしも同一ではないものの、那覇空港周辺海域では、約3,000種類の生物種が確認されており、このうち、重要な種は、約170種類が確認されている。那覇空港が後背地として多くの人口を有する都市部や農作地が主に分布しているのに対し、辺野古・大浦湾では住宅地のほか山林、丘陵が広がるなど、多様な後背地の環境条件があるために生物の種類数が多いという背景があると考えられるが、辺野古海域より少ないとしても、那覇空港周辺海域の生物種数も3,000種を超えている上、那覇空港滑走路増設事業と本件埋立事業の埋立区域内における被度5%以上のサンゴ分布域に生息する小型サンゴの群体数を比較した場合、長径10cm以上のものに限っても、辺野古海域の埋立区域内のサンゴ群体数が約7万4,000であるのに対し（乙第98号証6ページ）、那覇空港周辺海域の埋立区域内のサンゴ群体数は約16万7,000に達し（乙第184号証7-56ページ）、那覇空港滑走路増設事業の埋立

区域内には本件埋立事業の埋立区域内の2倍以上の数の小型サンゴが生息していたとされる。審査申出人は、那覇空港滑走路増設事業について、「沖縄島で一般にみられるリーフ内の礁池と呼ばれる浅瀬を埋め立てるもの」（再反論書（3）12ページ）と主張するのみで那覇空港周辺海域の特色や価値には言及していないが、那覇空港周辺海域には、後背地に沖縄県最大の約32万の人口を有する那覇市が控えているにもかかわらずこのように貴重な自然が残されているという、辺野古海域にはない特色がみられ、その自然環境の価値が乏しいということとはできない。このことは、以下のとおり、沖縄県が策定した自然環境の保全に関する指針等における位置づけからも明らかである。

本件埋立事業の実施海域及び那覇空港滑走路増設事業の実施海域は、いずれも自然環境の保全に関する指針の評価ランクⅠ（自然環境の厳正な保護を図る区域）とされている海域を含んでいる（乙第4号証の7・3-195ページ及び198ページ。なお、那覇空港周辺海域においては、評価ランクⅢ（自然環境の保全を図る区域）とされている海域もある。）。同指針において、「特異な地形・地質」については、特記されているが、本件埋立事業の実施海域が含まれる海域（「(14)瀬嵩」）においては、「マングローブ湿地」が「特異な地形・地質」とされている。また、「社会環境の状況」としては、いずれの海域も「自然環境保全関連法に基づく地域・地区の指定はない。」と記載されており、いずれにしても、同指針において、両海域の重要度に優劣が付けられているわけではない。

平成28年4月22日、環境省は、生物多様性条約に伴う科学技術助言補助機関会合を開き、海の生物多様性を守るため、日本の排他的経済水域内で選定した「生物多様性の観点から重要度の高い海

域」を公表したが、沖縄県では、辺野古海域及び那覇空港周辺海域も含め、広範囲にわたって選定されている。

このように、那覇空港周辺海域の自然環境の価値が乏しいとはいえず、環境保全措置を適切に行わなければならないことに変わりはないのであるから、本件埋立事業における環境保全措置が那覇空港滑走路増設事業における環境保全措置と遜色ないことは、本件埋立事業における環境保全措置が標準的手法によって行われていることを意味し、その合理性を基礎づけるものといえる。

b 審査申出人の要求は過大であること

「環境保全…二付十分配慮」したといえるかについては、事業者により実行可能な範囲内で環境に対する影響を回避・低減するための最善の努力を追求することが求められているが、ここで「事業者により実行可能な範囲内」と、指針省令26条1号や基本的事項第四の五(3)アなお書き(乙第89号証10ページ。当時は第二の五(3)アなお書き)で規定されているのは、これらの評価の対象となる選択肢には、技術的に十分な研究がなされていない対策、環境影響の重大性や事業全体の経費と比較して過剰な経費を要する対策、現実に機能し得ない対策等は含まれないことを意味するものである(前掲「逐条解説環境影響評価法」333ページ及び334ページ)。

審査申出人は、本件取消処分理由において、「事業者は、辺野古海域等の生態系について、食物連鎖を示したり、生態系機能をまとめるなどしているが、これらの評価はいずれも定性的であって定量的ではない」と指摘するが(乙第1号証別紙5ページ)、上記のとおり、定量的評価をする前提となる科学的に確立した手法がない生態系の機能についてまで定量的評価を求めることは、明らかに事業者の実行可能な範囲を超え、過大な要求をするものである。生態系とは、個々の生物

種や群集ではなく、それらを取り巻く光や生息基盤などの物理的・化学的環境要因も含めながら、システムとしての複数の生物種や群集の相互連関を問題とする概念であるところ、個々の環境要素（例えば、大気質、騒音、水の汚れ、水の濁り、サンゴ類、海藻草類、ジュゴンなど）については定量的評価が可能であるとしても、それらのいわば総体ともいえるべき生態系そのものについては、確立した理論や手法が存在せず、審査申出人においても、定量的評価をすべき旨主張するものの、いかなる手法によってすべきであるといった指摘をしていない（なお、審査申出人は、相手方の反論に対し、定量的評価は必ずしも確立された数理モデルが必要とはいえないとか、定量的な予測に努める配慮が必要である旨の主張をしたが、これらに理由がないことは再答弁書2（16ページないし18ページ）で述べたとおりである。）。このように、生態系の機能について定量的評価を行うべきとする審査申出人の要求は、技術的に十分な研究がなされていない対策を求めるものである。

審査申出人は、本件取消処分の原因において、「生態系の機能と構造についての解析が不十分である。上位種、典型種などに変化があるかどうかだけでなく、その行動、繁殖が生態系全体の構造や機能に対する影響を解析すべきである」と指摘するが（乙第1号証別紙5ページ）、再答弁書2（20ページ）で述べたとおり、上位性、典型性の注目種の行動、繁殖が、生態系「全体の」構造や機能に対して与える影響を解析することは、生態系を構成する多様な環境要素や膨大な生物群に対する影響の有無・程度を網羅しなければならないが、そのために必要な既往の専門的知見に乏しいため技術的に困難であり（乙第82号証8ページ）、事業者の実行可能な範囲を超えるものである。

審査申出人は、本件取消処分の原因において、「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」と指摘するが（乙第1号証別紙5ページ）、再答弁書2（31ページ）で述べたとおり、インベントリー調査等によって確認した動物相4,284種類、植物相609種類の全てについて、十分な生態的知見があるわけではなく（乙第82号証10ページ）、影響予測を示すことは現実的に事業者である国に実行不可能な措置を強いるものである。事業者は、このうち重要な種として動物173種及び植物53種を選び、これらについて、本件埋立事業の影響について予測・評価を行い（乙第4号証の7・6-13-1ページないし351ページ）、実行可能な範囲で予測を示している。

以上みてきたとおり、審査申出人の要求は、「事業者により実行可能な範囲内で」環境に対する影響を回避・低減するため最善の努力が追求されているかを評価する際に、評価の対象となる選択肢とはされていない技術的に十分な研究がなされていない事項を求めるものであるから、これをしていないからといって、事業者により実行可能な範囲内で環境に対する影響の回避、低減に努めていないことにはならない。

○ 小括

以上のとおり、同時期に同規模で実施されている那覇空港滑走路増設事業との対比が可能な環境要素についてみても、本件埋立事業の環境保全措置の内容は遜色がないといえる。審査申出人は環境保全措置が不十分であるとか実効性がないなどと主張するが、その要求は過大なものであり、そのとおりに実施していないからといって「十分配慮」していないことにはならないというべきである。

(ウ) 沖縄県の審査基準に適合したこと

前知事は、環境保全図書の内容を審査し、環境保全に関する以下の審

査基準に適合すると判断した(乙第9号証の2ないし同号証の4)。なお、⑤及び⑥の第1号要件の審査基準は、埋立地の用途が環境に与える影響について審査するものであり、答弁書3(7ページ及び8ページ)及び再答弁書1(16ページないし19ページ)で述べたとおり、厳密には第2号要件の審査内容には含まれないが、第1号要件において考慮されるものである。

① 第2号要件の審査基準(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。

② 第2号要件の審査基準(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。

③ 第2号要件の審査基準(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。

④ 第2号要件の審査基準（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，異常洗堀，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。

⑤ 第1号要件の審査基準（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。

⑥ 第1号要件の審査基準（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。

本件埋立承認出願の審査に当たった県職員は，「我々としては公有水面埋立法第4条第1項，・・・公有水面埋立の免許基準，承認基準・・・に適合していると判断したということです。」と述べており（乙第78号証40ページ），平成27年第7回県議会において，沖縄県知事公室長は，本件埋立承認を担当した職員は，審査基準に対する考え方のもとで適切に審査を行ったと理解している旨答弁している（乙第79号証7枚目）。

上記審査基準は沖縄県内部の審査基準にとどまり，これらに適合するからといって直ちに第2号要件に適合するとはいえないものの，審査基準の内容は，上記のとおり様々な環境要素に関する影響を幅広く審査す

るものであり、本件承認処分審査が上記の審査基準に基づいて適切に行われたことを沖縄県が自認していることも踏まえれば、環境保全図書における環境保全措置が「環境保全」に「十分配慮」したものであることを基礎づけるものであるといえる。

エ 第2号要件適合性についてのまとめ

以上のとおり、本件埋立事業において実施された環境影響評価は、評価書作成に至る過程において知事等の意見に対応するなど評価法、評価条例等の定める手続を履践したものである上、環境保全措置の検討に当たっては自然環境及び生活環境の専門家の意見を聴くなどして科学的根拠を有するものであること、環境保全措置の内容は同種同規模の埋立事業における環境保全措置と対比しても遜色ないものであること、更に審査を行った沖縄県の審査基準に適合し、当時の審査は適正に行われたと沖縄県が自認していることに照らせば、事業者の実行可能な範囲でできる限り環境への負荷を回避、低減するよう努めたものといえ、「環境保全…ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」の要件を満たすものであるから、第2号要件に適合するとした本件承認処分には、違法性はもとより、何らの不当性も認められない。

よって、第2号要件適合性に係る本件承認処分には法的瑕疵がない。

オ 再反論書（3）に対する反論

審査申出人が再反論書（3）において、環境保全に関して総論的な主張をしているため、必要に応じてこれに対する反論を行う。

（7）「許容レベル」について

α 「許容レベル」に関する主張について

審査申出人は、「許容レベル」とは、「評価において達成されたかどうかを判断するための環境保全目標のことをいっているのではなく、どの程度までの環境破壊を受け入れられるかという限界のことをいっ

ている」, 「許容レベル」を言い換えれば, 環境影響評価法が目的とする「事業に係る環境の保全について適正な配慮がなされることを確保し, もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保」がなされる水準である」, 「環境保全措置は, 対象となる環境に生じる影響の許容レベルとの関係で, 実行可能な措置がとられることによって環境影響への回避・低減・代償が図られるかどうかの問題となる」と主張する(再反論書(3) 3ページ及び4ページ)。

「許容レベル」の意味内容は上記の審査申出人の主張によっても明らかになっているとはいえない(後述のとおり, 審査申出人は陸域生態系で環境保全目標を立て, 海域生態系では立てていないことを問題にしており, このような環境保全目標を「許容レベル」と理解しているのではないと思われる。), 騒音における「許容レベル」の具体例として挙げている「家屋内の人に対して影響が生じなければよい」, 「屋外においても快適に過ごせること」(同3ページ及び4ページ)といった内容に照らすと, 審査申出人の主張は, 事業者において独自に上記のような「許容レベル」を設定しなければならず, その設定なしには事業者の実行可能な範囲でできる限りの環境影響の回避・低減が図られているかの評価ができないという趣旨のものと解さざるを得ない。しかし, 指針省令及び基本的事項は, 国又は地方公共団体が実施する環境保全施策によって基準又は目標が示されている場合(指針省令26条3号, 基本的事項第四の五(3)イ(乙第89号証10ページ。当時は第二の五(3)イ。))以外で, 事業者に独自に何らかの目標や基準を設定することを求めている。審査申出人がいう「許容レベルとの関係で」実行可能な措置がとられているかを問題にすることの意味も定かではないが, 事業者の実行可能な範囲でできる限り環境影響の回避・低減が図られているか否かは, そのような「許容レベル」の設

定がなければできないものではなく、このことは、基本的事項第四の五(3)ア(乙第89号証10ページ。当時は第二の五(3)ア。)において、

「建造物の構造・配置の在り方、環境保全設備、工事の方法等を含む幅広い環境保全対策を比較対象として、複数案を時系列に沿って又は並行的に比較検討すること、実行可能なより良い技術が取り入れられているか否かについて検討すること等の方法により、対象事業の実施により選定項目に係る環境要素に及ぶおそれのある影響が、回避され、又は低減されているものであるか否かについて評価されるものとする。」として、複数案の検討等が例示として挙げられていることから明らかである(なお、審査申出人の主張するような独自の基準・目標の設定は挙げられていない。)。審査申出人は、「許容レベル」の主張が目標クリア型のことを指すものではないとするが、このような目標の設定がなければ環境保全措置の評価ができず、そのような目標の設定が必須であるとしながら、目標クリア型でないとする理由は明らかではない。

また、審査申出人は、「逐条解説環境影響評価法」の記載を引用しつつ、相手方による環境保全措置の考え方では、環境影響を十分に低減できない場合に、事業の中止、立地地点の変更、規模の縮小等の変更を行うことの検討はなし得ない旨主張する(再反論書(3)3ページ及び6ページ)。

しかし、事業者の実行可能な範囲でできる限りの回避・低減を図ったとしても、なお環境影響が残る場合には、事業の中止等の検討を行うこと自体はできるのであって、これをなし得ないとする理由は明らかではない。そもそも、審査申出人の主張が、事業者の実行可能な範囲でできる限りの措置を採ったとしても、環境影響を十分に低減できない場合に、事業者には事業の中止、立地地点の変更及び規模の縮小

等を検討する義務があるという趣旨であるとすれば、以下のとおり理由がない。すなわち、「逐条解説環境影響評価法」334ページにおいても、「…環境影響を十分に低減できない場合に、事業の中止、立地地点の変更、規模の縮小等の変更を行うことを排除するものでない…」とされていることから明らかなとおり、事業の中止等の検討は、事業者が任意に行うことは排除されないというにとどまり、これをしなければ実行可能な範囲でできる限りのことをしたといえないというものではない。なお、評価法の平成24年改正により、計画段階環境配慮書の手続が新設され、指針省令において初めて複数案の検討が原則とされたが（指針省令3条1項）、複数案の設定の際に当該事業を実施しない案を含めるかについては、平成24年に改正された基本的事項は、現実的である限りにおいて努力義務を定めるのみであった（第一の三(3)）のであるから、上記改正以前において、事業者には事業の中止等の検討を行う法的義務があると解する余地はない。また、当該埋立事業が「国土利用上適正且合理的」であることを要し、第1号要件適合性において失われる自然環境等について考慮されるという法の枠組みに照らせば、事業者が実行可能な範囲でできる限り環境に対する影響の回避・低減のために最善を尽くしたにもかかわらず、なお一定の影響が避け得ないという場合には、第2号要件には適合するが、さらに第1号要件において、そのような環境影響を生じてもなお、当該埋立てが「国土利用上適正且合理的」といえるかという観点から審査がされ、埋立ての適否はその判断に委ねられることになるかと解される。

以上のとおり、審査申出人の主張は、評価法等に実定法上の根拠を持たない独自の見解というほかなく、「許容レベル」の設定がなければならぬとする主張は理由がない。

b 海域生態系における環境影響評価が恣意的になされているとの主張

について

審査申出人は、陸域生態系では「環境保全の目標」を設定しながら、海域生態系については許容レベルの設定がなく、事業者による環境影響評価は恣意的になされている旨主張する（再反論書（3）4ページ及び5ページ）。

しかし、上記のとおり、審査申出人の主張する「許容レベル」論自体が独自の見解で採り得ないものであるから、このような見解を前提として、海域生態系について許容レベルの設定がなく恣意的であるとする主張は理由がないことが明らかである。

この点をおくとしても、「生態系」に関する環境影響評価は「上位性」、「典型性」及び「特殊性」の視点から注目される生物種又は生物群集を複数選び、これらの調査を通して生態系に対する影響の程度を把握するという手法が一般的に用いられるところ（指針省令22条1項3号）、陸域生態系の場合、上位性については一般に食物連鎖が上位にある猛禽類が選定され、亜熱帯地域である沖縄島における本件埋立事業を前提とすれば、上位種はツミやミサゴが選定される。また、これまでの研究・調査例をみると、典型性を有する生物種として、天然記念物であるオカヤドカリ類や海岸に営巣・繁殖する鳥類としてアジサシ類、近隣における森林域の存在から大型のオリオオコウモリなど地域を特徴づける生物種が具体的に選定される。そして、マングローブ林及びそこに生息するオキナワアナジャコが最も特殊性をもつ生態系、生物種として選定される。これらについて、方法書の段階から具体的な生物種を上げて現地調査、影響評価を行うことが計画されていたものである（乙第4号証の7・5-117ページないし120ページ）。これに対し、海域生態系については、当該海域はこれまでの研究例等が少なく、多様な沿岸環境の存在に伴い、海域ごとに生息する生物種

が多様で、変化に富んでいることが容易に推定されたことから、上位性、典型性、特殊性の観点から注目種又は群集と成り得るものをまずは想定し、それらについて重点化して調査した情報等から適切な注目種及び群集を選定することを当初より予定していた（乙第4号証の7・5-113ページないし116ページ）。このような過程を経て、上位性及び典型性の観点からは、海域区分ごとに生態系の類型区分における食物連鎖上の上位種及び主要種・優占種を選定するとともに、特殊性の観点からは、ジュゴン及びウミガメ類に着目することとし、それぞれに対する調査・予測・評価の結果は「ジュゴン」及び「海域生物」の項目において個別に示した。このように、生態系の環境影響評価手法については、元々、陸域生態系と海域生態系の間で事前情報の有無の違いや、それに伴う現地調査方法・結果を踏まえた解析手法に違いがあり、海域生態系の取りまとめにおいては食物連鎖構造の解析により、上位種や典型種を示し、その他の注目種を含めて各海域における生態系の構造を示すことを主とし、サンゴ礁生態系や海草藻場生態系の保全を行うこととしたものであり、陸域生態系において環境保全の目標として掲げたような個々の生物種の保全は重要な種の移動・移植による保全を行うこととしている。なお、サンゴ礁生態系、海草藻場生態系の保全については、その基盤となるサンゴ類、海藻草類の保全を別立てされた各項目の章（乙第4号証の7・6-14-162ページないし170ページ、6-15-226ページないし232ページ）及び海草藻場に強く依存するジュゴンの章（乙第4号証の7・6-16-284ページ）において詳述しており、陸域生態系に比べ恣意的に環境影響評価を行っていることはない。

なお、事業者は、海域生態系においても、「国又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」において、沖縄県

環境基本計画の中の事業別環境配慮指針（飛行場の設置又は変更の事業並びに埋立及び干拓の事業に係るもの）や圏域別配慮指針（沖縄島北部圏域に係るもの）を踏まえて、「自然性の高い地域にあつては、工事計画、飛行計画の工夫等により、騒音や光等による野生生物への影響の低減に努める」、「その他、当該事業の実施にあたり、周辺環境への影響について把握し、環境への影響を最小限にとどめるよう十分配慮する」及び「開発等事業においては、生態系の攪乱、赤土等の流出、景観の悪化を生じさせないように、事業の場所、規模、工法等について細心の注意を払う」という3つを環境保全の基準又は目標とし、その整合性について評価しており（乙第4号証の7・6-19-1-159ページ）、この点でも審査申出人の主張は前提を欠いている。

(イ) 環境影響評価が適正とはいえないとの主張について

a 必要な項目の開示や検討を怠ったとの主張について

(a) 審査申出人は、方法書は300ページ余りあるが「対象事業の目的及び内容」が7ページしかなく、軍用機の種類、飛行ルート、飛行回数、時間帯など航空機騒音の予測に必要な重要な情報がなく、埋立土砂の購入先も不明であるなど問題点が多かった上、例えば、主要な諸元である飛行場区域、作業ヤード及び埋立土砂発生区域の面積も不明であり、飛行経路などの運用形態等が記載されていないなど、環境影響評価の項目及び手法が適切なものであるか否かを判断できる内容が十分に記載されているとはいえないものであった旨主張する（再反論書（3）7ページ）。

しかし、方法書の記載事項のうち、「対象事業の目的及び内容」について、「公有水面の埋立て」は評価法及び指針省令に従い、「飛行場及びその施設の設置」は評価条例及び同技術指針に従いそれぞれ記載すべきところ、指針省令17条1項は、対象事業の内容につき、

「対象埋立て又は干拓事業の種類」(1号),「対象埋立て又は干拓事業が実施されるべき区域及び対象埋立て又は干拓事業に係る埋立干拓区域の位置」(2号),「対象埋立て又は干拓事業の規模」(3号),「前3号に掲げるもののほか,対象埋立て又は干拓事業の内容に関する事項(既に決定されている内容に係るものに限る。)であって,その変更により環境影響が変化することとなるもの」(4号)としている。また,沖縄県環境影響評価技術指針第1章第4中「6 方法書の作成」においては,「ア 対象事業の目的及び内容」の記載事項として(ア)対象事業の種類,(イ)対象事業実施区域,(ウ)対象事業の規模及び内容に関する事項,(エ)対象事業に係る工事計画,(オ)対象事業計画の背景,検討経緯及び必要性,(カ)その他の対象事業の内容に関する事項(既に決定されている内容に係るものに限る。)であって,その変更により環境への影響が変化することとなるものが挙げられている。この点を踏まえ,本件埋立事業に係る方法書における「対象事業の内容」をみると,「2.2.1 対象事業の種類」として「飛行場及びその施設の設置・公有水面の埋立て」との記載,「2.2.2 対象事業実施区域の位置」として「名護市辺野古沿岸域」との記載及び位置の図面,「2.2.3 対象事業の規模」として「飛行場及びその施設の設置:滑走路の長さ1,600m(2本) 公有水面の埋立て:約160ha(代替施設本体約150ha 及び護岸部分約10ha)」との記載,「その他対象事業の内容に関する事項」として,「(1) 代替施設(滑走路の運用)」,「(2) 代替施設本体の形状」及び「(3) 工事計画の概要」の各項目の中で,滑走路がV字型に配置され,各滑走路のある施設の長さは護岸を除いて1,800mで計画していること,護岸の構造は傾斜堤式及びケーソン式で長さは約4,800メートルを計画していること,埋立てに用いる土量は約2,1

00万㎡を計画しており、うち約200万㎡は埋立土砂発生区域からの土砂を一部活用し、残りの約1,900万㎡については購入材を使用することとしていることなどについて図とともに記載され、基本的な諸元も明らかにされている。さらに、「2.1 対象事業の目的」として本件事業計画が決定するまでに至った、それまでの経緯が詳細に記載されている。このように、方法書の記載事項は評価法及び指針省令などの要求を満たしたものである。

一方で、方法書に対する知事意見において、「事業者においては、…飛行場及びその設置の事業に対する知事意見及び本意見を踏まえて、方法書の対象事業の内容、選定した環境影響評価の項目並びに調査、予測及び評価の手法について取りまとめ、これを公表するとともに、県及び審査会に報告・協議した上で最終的に決定し、その結果を調査の着手前に公表すること。」とされたことを踏まえ、検討中のものも含め、当時において示すことができる対象事業の内容を記載するとともに、方法書に記載した環境影響評価の項目並びに調査、予測及び評価の手法について検討を加え、方法書における記載内容に追加・修正して取りまとめた書類を沖縄県に報告し、併せて沖縄防衛局のホームページに掲載するとともに、沖縄県、名護市、宜野座村並びに沖縄防衛局報道室及び名護連絡所（当時）において、閲覧に供したものである。

以上のとおり、当初の方法書の記載は評価法所定の記載事項を満たしたものであり、事後に追加・修正資料を提出したのは、それを求める知事意見を踏まえたからにすぎず、方法書の手続に問題があるとする審査申出人の主張は理由がない。

- (b) 審査申出人は、評価書において初めてオスプレイが明記された旨主張する（再反論書（3）9ページ）が、答弁書3（84ページ及

び85ページ)で述べたとおり、オスプレイの配備が確定した時期からして評価書以前の方法書及び準備書に記載することはできなかった上、埋立地の用途である飛行場における使用予定航空機の種類は必要的記載事項ではない。事業者は、オスプレイ配備確定後に評価書に任意的に記載しておりできる限りのことをしている。

b 沖縄県の意見を十分取り入れたといえないとの主張について

審査申出人は、環境影響評価の手続は不十分であり、沖縄県の意見を十分に取り入れて環境保全に配慮した結果になったとはいえない旨主張する(再反論書(3)10ページ及び11ページ)。

(a) サンゴ類、海草藻場等について環境保全措置の具体的な手法等について専門家の指導・助言を得るとしていること(再反論書(3)10ページ及び11ページ)については、答弁書3(55ページ及び56ページ)及び再答弁書2(26ページ及び27ページ)で述べたとおり、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、サンゴ類や海草類の移植先・生育拡大策を決めるには種類ごと、群ごとに詳細に調査し、個別に適切な移植先等を探す必要があるところ、本件埋立事業ではサンゴ類(約7万群体)や海草類の移植を行うことになるが、これら全てについて事前に詳細な調査を行っても、海域環境は自然環境の変動が大きいから実際の移植作業を行う際に改めて同様の詳細な検討が必要となり、膨大な経費と時間を要し(サンゴ類については環境監視等委員会における検討から概算すると約4億円の経費と約1年間の期間を要する。)、現実的とはいえない。なお、具体的な手法等の検討を専門家の助言・指導を受けての事後の検討に委ねることの合理性については、上記ウ(ア) bで述べたとおりである。

(b) 補正評価書の内容が知事意見に十分に対応したものとなっていない

いこと（再反論書（3）10ページ）については、その具体的な内容は明らかではない。

(c) 施設供用によるジュゴンやウミガメ類への影響について、「米軍と十分調整する、機会あるごとに米軍に要請を行う」としていること（再反論書（3）11ページ）については、答弁書3（60ページ及び61ページ）及び再答弁書2（74ページ及び75ページ）で述べたとおり、ジュゴンやウミガメ類に対する施設供用による影響への対策に関し、環境保護及び安全のための在日米軍による取組は、日米の関係法令のうち、より厳しい基準を選択するとの基本的考えの下で作成される日本環境管理基準（乙第100号証）に従って、適切に行われることになっており、同基準は、在日米軍の活動と施設が人の健康と自然環境を保護できるよう保障する目的で作成されたものであるから、国は、米軍に対して施設供用についての影響への対策を講じるよう、実施可能な限りの措置を講じている。すなわち、同基準においては、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、ジュゴン等の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（乙第100号証180ページ及び183ページ）。

(d) 事業内容及び事業実施区域の特性が異なるとの主張について

審査申出人は、事業内容や、事業を行う場所及びその周辺の自然環境・生活環境が大きく異なっており、環境影響評価の内容そのものについて本件埋立事業と那覇空港滑走路増設事業を比較することに意味はない旨主張する（再反論書（3）11ページないし14ページ）。

両事業の事業内容及び事業実施区域の特性に差異があり、単純に環境保全措置の内容を比較することができないことはもとより当然である。なお、那覇空港滑走路増設事業との比較は、「評価の対象となる具体的な

環境保全措置の内容とはどの程度のものが求められるのかという事例を示すため」に、もともとは本件審査申出に先立ついわゆる代執行訴訟において審査申出人が主張したものであった（再反論書（3）14ページ）。しかし、上記のとおり、両海域の特性に差異があるとしても、那覇空港周辺海域も辺野古海域と同様に環境保全措置を適切に行わなければならないことに変わりはない海域なのであるから、本件埋立事業における環境保全措置が、審査申出人が「評価の対象となる具体的な環境保全措置」と考える那覇空港滑走路増設事業における環境保全措置と遜色ないことは、本件埋立事業における環境保全措置が標準的手法によって行われていることを意味し、その合理性を基礎づけるものといえる。これに対し、那覇空港滑走路増設事業と本件埋立事業の環境保全図書が、生態系の機能について同様に定性的評価を行っているにもかかわらず、本件埋立事業についてのみ定量的評価を求める審査申出人の主張は不当である。

(3) 小括

以上のとおり、本件承認処分は第1号要件及び第2号要件に適合し、その余の法4条1項各号の要件に適合することに争いはないから、本件承認処分には違法の瑕疵もないし、何ら不当性も認められないのであって、それにもかかわらず、本件承認処分に瑕疵があるとして取り消した本件取消処分は違法である。

2 本件承認処分の取消しが制限されること

(1) 取消しの制限について

ア 行政処分の相手方である国の利益が保護されること

(ア) 審査申出人は、職権取消しを制限するのは私人の信頼を保護するためであるから、国に対する職権取消しは制限されない旨主張する（反論書（2）18ページ及び19ページ）。

しかし、行政処分を受ける場面において、国は行政処分を受ける私人

と同様の立場にあるのであって、かかる行政庁による行政処分を信頼するのは、行政処分の相手方が私人である場合と異ならない。埋立事業は、国も私人も行えるものである上、国に対する承認は、公有水面を埋め立て得る法的地位を付与するという点において、私人に対する免許と何ら変わりがない。すなわち、私人も国も、職権取消しを受けることによって、公有水面の埋立てが不可能になり、埋立てに要した費用や労力、埋立てにより実現しようとした利益などが全て失われるのであって、名宛人が国の場合と私人の場合とでその保護に差異を設ける理由はない。したがって、埋立ての承認処分については、私人と同様に取消しが制限されるものと解されるから、審査申出人の上記主張には理由がない。

- (イ) 審査申出人は、取消しが制限されることは財産的価値にかかる信頼を保護するものであり、違法に取得した資格それ自体を保持する形での保護を与えるものではない旨主張する（反論書（２）１３ページ）。

しかし、財産的価値を与える行政処分だけでなく、法的地位を与える行政処分についても当然に信頼が生じるし、法的地位を与える行政処分を信頼して行動した者にもその取消しによって財産的な不利益も生じ得るから、かかる財産的な不利益を保護しない理由もない。この点、福岡地裁昭和５３年４月１４日判決（訟務月報２４巻６号１，２６７ページ）は、法務大臣が、韓国人に対する協定永住許可について、同人の不法出入国の事実が明らかになり、許可要件を具備しないことが判明したとして、同許可を職権取消しした事案について、「一般に、個人に一定の利益を与える行政処分がなされたときは、行政庁は当該処分に瑕疵があつたとの理由で当然にこれを取り消しうるものではなく、当該処分の性質、内容、瑕疵の重大性等の諸般の事情に照らし、相手方から既得の権利、利益を剥奪してもやむをえないと認めるに足りる公益上の必要があるものでなければ、その処分を取り消すことはできないと解するのが相当であ

る。」とし、取消しが制限されることを認めた上で、「原告について不法出入国が疑われる事実（引用注：ママ）あつたのは本件取消処分から約20年も前のことであり」、「仮に被告主張のとおり原告に不法出入国の事実があつたとしてもその期間は比較的短かく」、また、「原告は幼時から日本で育ち日本人としての教育を受けたため自国語の能力は十分でなく、韓国においては何ら生活の基盤を有しない」ことなどを考慮して、職権取消しが違法であると判断しており、資格を付与する行政処分の取消しが制限されないとは解していない。

以上からすると、法的地位を与える行政処分についても、具体的な事案において、その信頼を保護する必要がある場合には、職権取消しが制限されるというべきであって、法的地位を与える行政処分の職権取消しが制限されないとする審査申出人の主張には理由がない。

イ 行政処分を信頼した第三者の利益が保護されること

(ア) 上記のとおり、埋立事業における承認については、行政処分の相手方である国の信頼も保護され、職権取消しが制限されるどころ、行政処分に対する信頼を保護する見地からは、行政処分の相手方以外の第三者の利益も保護されるものと解される。この点、最高裁昭和31年3月2日第二小法廷判決（民集10巻3号147ページ）は、都道府県知事が、土地の転貸人を第一順位の相手方と認めて同人に対して売渡処分をしたところ、同処分から約3年を経た後、本件土地の第一順位の売渡相手方となるべき者は、実際に本件土地を耕作していた土地の転借人であったとして、上記売渡処分を職権取消しした事案について、その職権取消しは違法でないと判断したものであるが、その理由において、「本件売渡処分は、現実に耕作の業務を営む小作農を自作農化することにより耕作者の地位の安定を図ろうとする自作農創設特別措置法の目的に全く反する違法の処分であることが顕著である」として、取り消されるべき行政処

分の違法性の大きさ、すなわち、法律による行政の原理を回復する利益が大きいことを説示した上で、「本件売渡処分と取消処分との間に約3年の年月の経過があるとはいえ、その間、事実上法律上の状態にはほとんど変動はなく、右処分の取消により関係人の被る不利益が特に重大であると認めるべき格別の事情もうかがわれない」として、処分の相手方のみならず、「事実上法律上の状態」の変動の有無に着目して、関係人の被る不利益が特に重大でないと説示しているのであって、同判決が処分の相手方の利益のみならず、行政処分を信頼して事実上・法律上の関係に入る第三者の利益も保護されることを前提としている。上記最高裁判決の調査官解説においても、「上告人は、本件土地の売渡を受けた後も引き続き甲にこれを耕作させており、原審認定事実によれば、甲に右土地の買入方を申し入れているというくらいであるから、売渡処分が取り消されたとしても、それほど重大な打撃を被ると思われない。また右土地が上告人の所有であることを前提として法律関係を結んだ第三者が打撃を被るというような事情も、原審の認定事実からはうかがわれない。」（白石・最高裁判所判例解説民事篇昭和31年度23ページ）とされ、行政処分を前提として法律関係に入った第三者の利益が保護されることを前提に、かかる第三者の存否を検討しているのであって、上記最高裁判決が処分を前提として法律関係に入った第三者も保護されると解していることは明らかである。また、上記最高裁判決は、「事実上法律上の状態」に着目して、保護すべき関係者を判断しているから、当該行政処分を信頼して事実上の関係に入る第三者も保護されるものと考えていると解される。このように、上記最高裁判決が行政処分の相手方以外の、行政処分を信頼して事実上・法律上の関係に入る第三者の利益も保護しているのは、行政処分の安定性に配慮したからにほかならない。遠藤博也教授によると、ドイツの連邦行政裁判所の判例においても、「違法の授

益的行政行為の取消は、法律と法による行政の拘束（省略）から要請される。他方、個人の信託保護をも内容とする法的安定性および法的平和の原理も法治国家の本質的構成部分であり、憲法上法律による行政の原理と同等の序列にあるものである。この原理からは、取消を排除すべしとする要請が働く。そこで、特段の法律の規定のないかぎり、具体的問題解決にあたっては、この相対立する要請のいずれが優越すべきかを具体的な利益の比較衡量によって決定しなければならない。」とされており（遠藤博也著「行政行為の無効と取消－機能論的見地からする瑕疵論の再検討－」77ページ）、ドイツにおいても、行政処分の法的安定性は憲法上法律による行政の原理と同等の序列にあるものとして取消しを制限する原理として理解されている。我が国においても、塩野宏教授は、「法的安定性の要請は法治国原理の奉仕する市民社会の秩序維持の観念に適合的であり、さらにはこれらの原理の行政関係への適用が相手方私人の利益保護に奉仕するものであることから、これらの原理の行政関係への適用が正当化される」（塩野宏著「行政法Ⅰ〔第五版補訂版〕行政法総論」83ページ）と理解されており、行政法において、法的安定性の要請を考慮して行政処分を信託した第三者の保護を図る上記最高裁判決の発想は何ら不自然ではない。

なお、念のために確認しておく、自作農創設特別措置法は、上記のとおり、現実に耕作の業務を営む小作農を自作農化することにより耕作者の地位の安定を図ろうとする法律であり、売渡処分の相手方やその事実上・法律上の関係者を保護しようという法律ではないから、上記最高裁判決において、自作農創設特別措置法の目的や性質から売渡処分の相手方や関係者の保護が導かれるわけではない。処分の相手方の事実上・法律上の関係者が保護される理由は、法的安定性の要請から導かれる信託保護の原則に基づき、これらの関係者の行政処分に対する信託を保護

するためであるものと解される。自作農創設特別措置法に関する事案であっても、法に関する事案であっても、行政処分の手方のみならず、行政処分を信頼する第三者をも保護しようとする考え方は共通して用いられるものであり、上記最高裁判決の考え方は、本件においても妥当するものである。

- (イ) また、その後の最高裁昭和43年判決は、都道府県知事が自作農創設特別措置法に基づいて、Aが所有するものとして、本件農地の買取計画及び売渡計画を立てて、実際に買取処分と売渡処分をしたところ、その後、本件農地の所有者がBであったことが判明したとして、上記買取計画と売渡計画を職権取消した事案について、その職権取消は違法でないと判断したものであるが、その理由において、前記最高裁昭和31年3月2日第二小法廷判決を引用した上で、「本件におけるごとく、法定の要件に違反して行なわれ、買取すべからざる者より農地を買収したような場合には、他に特段の事情の認められない以上、その処分を取り消して該農地を旧所有者に復帰させることが、公共の福祉の要請に沿う所以である。」として、取り消されるべき行政処分の違法性の大きさ、すなわち、法律による行政の原理を回復する利益が大きいことを説示した上で、「本件各農地の売渡を受けた上告人らは、本件各農地の従前地について政府売渡を原因とする所有権取得登記を経由しているとはいえ、該農地の引渡を受けていなかったというのであるから」として、処分の手方の利益との比較衡量で職権取消の可否を判断している。上記最高裁判決では、処分の手方が土地の引渡しすら受けていなかったため、事実上・法律上の関係者の検討がされていないが、同判決の調査官解説においては、「一般に、買取処分に取消原因たる瑕疵があり、その有効を前提として売渡処分がなされ、売渡しの相手方のため所有権取得登記を経由したうえ、当該農地につき、さらに第三取得者が現れたような場合に、

法定の争訟提起期間経過後、処分庁が買収・売渡処分の取消しをなしうるかは、買収処分の瑕疵がいかに重大であるとしても、きわめて疑わしいというべきであろう。」とされ、処分を前提とした法律上の関係者が保護されることは当然の前提とされており、上記最高裁昭和43年判決も、処分を信頼した第三者を保護することを前提としているものと理解できる。

(ウ) さらに、最高裁平成6年2月8日第三小法廷判決（民集48巻2号123ページ）は、恩給受給者が国民金融公庫からの借入金の担保に供した恩給につき国が同公庫にその払渡しをした後に、恩給裁定が取り消されたとしても、同公庫が恩給裁定を有効なものと信頼して扱わざるを得ないものであることなどからすると、国の恩給裁定の取消しの効果が同公庫に及ぶとして、払渡しに係る金員の返還を求めることはできない旨判示したものであるが、同判決について、「国が、国の機関がした瑕疵ある行政行為の取消しの効果を、行政行為の有効なことを信頼し、取消しによって不利益を受ける第三者に及ぼすことができない場合があることを示したものである。取消しの効果を第三者へ不利益に及ぼすことができるかということについてはこれまであまり論じられていないが、本判決は、信義則ないし条理によってこれを制限したものとみることができ、条理による行政行為の取消権の制限とその精神を同じくするもの」と解説され（大橋弘・最高裁判所判例解説民事篇平成6年度101ページ）、行政行為の取消しが第三者に不利益を及ぼすときに、取消しが制限される場合があることが念頭に置かれていると思われる。

(エ) 加えて、東京高等裁判所平成16年9月7日判決（訟務月報51巻9号2、288ページ）は、社会保険庁長官がXに対して厚生年金保険法に基づき障害年金の支給裁定をしていたところ、障害年金算定の基礎となる平均標準報酬月額が誤っていたことが判明したとして、上記裁定を

職権取消した事案であるが、「取り消されるべき行政処分の性質、相手方その他の利害関係人の既得の権利利益の保護、当該行政処分を基礎として形成された新たな法律関係の安定の要請などの見地から、条理上その取消しをすることが許されず、又は、制限される場合があるというべきである。」と判示し、相手方その他利害関係人の既得の権利利益を保護することを明示しているところである。

(オ) 以上によると、最高裁判例やこれを受けた下級審裁判例は、処分の相手方の利益のみならず、処分を前提とした事実上・法律上の関係者の利益も保護しているといえる。そして、これらの利益が保護される根拠は、法的安定性の要請に導かれる信頼保護の原則にあるものと解されるところ、優越的な地位にある行政機関の行政処分を信頼して事実上・法律上の関係に入る者は様々であって、国であっても私人であっても行政機関の行政処分を信頼する点では何ら異ならないから、国や私人が第三者として行政処分を信頼して形成された「事実上法律上の状態」に変動があった場合には、かかる国や私人の利益は保護されるものと解される。そうすると、本件においても、処分の相手方である国のみならず、本件承認処分に対する米国や工事業者等の信頼は保護に値するものといえる。

(2) 不当を理由に取り消す場合には、違法を理由とする場合に比べてより一層制限されること

本件承認処分が違法に達しない不当にとどまるものとして本件取消処分がされたとしても、本件承認処分が適法であることが前提となる以上、本件承認処分は法律による行政の原理に反していないのであるから、職権取消しを行うに当たって同原理の要請は働かない。この点、塩野宏教授は、「行政行為の取消しは、概念上、行政行為に瑕疵があることを前提としている。そして、それが違法の瑕疵であれば、当然、法律による行政の原理違反の状態が存在しているし、また公益違反の状態が生じているとすると、行政目的違反の間

題がある。」(塩野宏著「行政法Ⅰ〔第五版補訂版〕行政法総論」170ページ)として、法律による行政の原理違反を違法の瑕疵の場合に限定している。行政処分は合目的的でなければならないという要請に基づいて職権取消しができる場合があるとしても、行政処分が適法であることを前提とする取消しの要請は法律による行政の原理に基づく取消しの要請と比して強いものとはいえないから、不当を理由に取り消すことは、違法を理由に取り消す場合と比べて、より一層制限されるものと解される。

(3) 本件取消処分が制限されること

ア 仮に本件承認処分に違法又は不当の瑕疵があったとしても、かかる瑕疵は重大なものでもなく、法的安定性の要請が強く働き、本件取消処分は許されない。職権取消しの可否について判断した最高裁判例を見ても、最高裁は、行政処分の相手方と取引関係に入った第三者といえる者が登場せず、法的安定性の要請に大差がない各事例において、取り消されるべき原処分の違法が重大でないことを踏まえ職権取消しを許さないものとし(最高裁昭和28年9月4日第二小法廷判決、最高裁昭和33年9月9日第三小法廷判決)、取り消されるべき原処分の違法が法律の目的に反したり、公共の福祉に反するといった重大な場合において、職権取消しが許されるとしている(最高裁昭和31年3月2日第二小法廷判決、最高裁昭和43年11月7日第一小法廷判決)。すなわち、上記最高裁昭和28年判決は、都道府県知事が農地調整法に基づき農地賃貸借契約の解約許可をした際に、当事者が提出した農地賃貸借契約の解約許可申請書に不実の記載があった事案において、解約許可を原則として取消しできないようにしなければ、賃貸借当事者の意思の自主性を制限してその効力を行政庁の許可にかからしめた法的秩序に客観的安定性がないことになって、「却て耕作者の地位の安定を計る農調法の目的に副わないことになることは明である。」として、職権取消しを許さないこととし、上記最高裁昭和33年判決は、都道府県知事

が自作農創設特別措置法に基づいて農地の買収処分をした際に、農地の一部（全体の1/10に充たない部分）に宅地が含まれていたという違法があった事案において、「買収農地の売渡を受くべき上告人の利益を犠牲に供してもなおかつ買収令書の全部（農地に関する部分を含む）を取り消さなければならない公益上の必要があるとは解されない」として、職権取消しを許さないこととしている。一方、上記最高裁昭和31年判決は、都道府県知事が、自作農創設特別措置法に基づいて、土地の転貸人を第一順位の相手方と認めて同人に対して売渡処分をした際に、本件土地の第一順位の売渡相手方となるべき者は本件土地を耕作していた土地の転借人であったという違法があった事案において、「本件売渡処分は、現実に耕作の業務を営む小作農を自作農化することにより耕作者の地位の安定を図ろうとする自作農創設特別措置法の目的に全く反する違法の処分であることが顕著である」として、かかる違法の重大性から職権取消しを許したものである。上記最高裁昭和43年判決も、都道府県知事が自作農創設特別措置法に基づいて、Aが所有するものとして本件農地の買収計画及び売渡計画を立てて、実際に買収処分と売渡処分をした際に、実際は本件農地の所有者がBであったという違法があった事案において、「本件におけるごとく、法定の要件に違反して行なわれ、買収すべからざる者より農地を買収したような場合には、他に特段の事情の認められない以上、その処分を取り消して該農地を旧所有者に復帰させることが、公共の福祉の要請に沿う所以である。」として、かかる違法の重大性から職権取消しを許したものである。

イ このように、最高裁判例は、処分の相手方のみを保護する要請にとどまる事例において、原処分の違法の重大性を踏まえて職権取消しを認めているといえ、かかる最高裁判例の立場からすると、違法にすら至らない不当の瑕疵があった場合に、それによって職権取消しが認められるとは考え難い。本件では、上記第2の1(1)イ(7)のとおり、普天間飛行場の周辺住民

等に対する生命・身体等の危険性を早期に除去するためには辺野古沿岸域を埋め立てるほかないのであって、本件埋立事業は生命・身体のような他の法益に代え難い法益を保護するために実施されるものであることからすると、自然環境や生活環境への影響を考慮しても、本件埋立事業が「国土利用上適正且合理的」であることは明らかであり、また、専門家の意見を反映させながら評価法の手続を遵守して講じられた環境保全措置の内容が「環境保全」に「十分配慮」したものであることも明らかである。そうすると、仮に本件承認処分に何らかの瑕疵があったとしても、埋立てが環境保全に十分配慮し、かつ、国土利用上適正かつ合理的であると認められる場合に当該埋立てを認める法の趣旨に反するとは考えられず、重大な違法があるとは到底いえない。

さらに、本件承認処分を受けるためには漁業権者の同意を得る必要があるところ（法42条3項、4条3項1号）、国は、事前に埋立対象海域についての漁業権を消滅させることについて同意を得、新聞報道によれば本件承認処分後に約30億円の補償契約を締結して、漁業権消滅等による補償をした結果（法42条3項、6条1項）、埋立対象海域の漁業権は既に消滅しており、本件においては、既に埋立てを前提とした法律秩序が形成されている。また、国は本件埋立事業を遂行するために、延べ75社の業者との間で約645億円の契約を締結しているし、米国も、本件承認処分後に、普天間飛行場の移設計画が進むとして、在沖縄米海兵隊のグアム移転に関する予算の執行凍結の解除をし、5,100万ドルもの予算を計上している。本件承認処分は、処分の相手方である我が国のみならず、これを信頼した事実上・法律上の関係者も多数に上っているのであり、かかる者の信頼を保護して法的安定性を維持する要請は極めて強い。そして、従前から述べているとおり、本件承認処分を受けて、我が国は、普天間飛行場の周辺住民等の生命・身体等に対する危険性を除去するための本件埋立事業に

着手することができたのであり、かかる危険性の除去や米国との信頼関係の維持などといった我が国の公益や、工事関係業者の経済的利益、米国の安全保障政策上の利益は、本件承認処分の瑕疵を是正する利益をはるかに上回ることが明らかである。しかも、本件承認処分の瑕疵を是正する利益として考えられる自然環境や生活環境を維持する利益については、環境保全措置を充実させることや騒音対策を充実させることによる対応が可能であり、特に自然環境については、本件承認処分の留意事項に付された環境保全対策等についての沖縄県との協議や、本件承認処分後に設置された環境監視等委員会の助言によって環境保全措置を更に充実させることが可能であるから、かかる点からみても、仮に本件承認処分に瑕疵があっても、それは職権取消しを正当化するものではないというべきである。

したがって、本件承認処分を取り消すことは、制限されるにもかかわらず取り消したものとして違法である。

3 本件取消処分が裁量権の範囲の逸脱・濫用に該当すること

(1) 裁量権の逸脱・濫用の意義

裁量権の行使としてされた処分は、その基礎とされた重要な事実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であるとして違法となるものと解される（最高裁平成18年11月2日第一小法廷判決・民集60巻9号3, 249ページ参照）。

行政機関がある案件の処理について一定の裁量を有するという場合、当該行政機関は、当該案件処理に適用されるべき基準を自ら補充すべき立場に置かれる。そして、そのような立場に置かれた行政機関は、個々の案件ごとに、立法上又は解釈上で考慮禁止事項とされているもの以外の、当該案件に関連

するあらゆる事項に考慮を払いつつ、補充されるべき最適の基準の探求に努めなければならない。すなわち、行政機関は、自らに課せられた任務としての裁量行使に当たり、以上の意味で考慮の対象たり得る全ての事項について考慮を払うべき義務を負うと解される（小早川光郎著「行政法講義下Ⅰ」23ページ）。

これを行政処分 of 職権取消しの場面についてみた場合、当該取消しによって生じる不利益を当然に考慮しなければならないところ、これを考慮しなかった場合には、考慮すべきことを考慮しなかったことになるし、考慮すべきことを考慮したとしても、特定の事項を過大に考慮したりして、結果として、当該取消しが社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものとなれば、当該取消しは裁量権の逸脱・濫用として違法となる。そこで、本件において、審査申出人が本件取消処分をするに当たって、考慮すべきことを考慮せず、また、特定の事項を過大に考慮した結果、本件取消処分が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものとなったことについて、以下詳述する。

(2) 本件取消処分が裁量権の範囲の逸脱・濫用に該当すること

ア 普天間飛行場の周辺住民等の危険性除去を考慮すべきであったにもかかわらず、考慮しなかったこと

(ア) 本件承認処分は、普天間飛行場の移設及び周辺住民等の生命・身体等に対する具体的な危険性を除去することを最大の目的としていたものである。そして、上記第2の1(1)ア(ア) a (b) のとおり、普天間飛行場の移設は海兵隊の航空部隊のみの移設であり、海兵隊の他の要素が沖縄本島にある中で海兵隊の一体的運用を阻害しないようにする必要がある点や沖縄本島が半径約500kmの南西諸島のほぼ中心部に位置する点などからすると、我が国の安全保障上の見地からは普天間飛行場の移設先を沖縄本島にするほかなく、また、沖縄本島内においても、沖縄県に対し、米軍施設及び区域のための新たな土地提供を求めることなく、所要の地

積を確保し、普天間飛行場の航空部隊を移設することにより海兵隊の機能を損なわず、さらに、移設先の自然環境・生活環境に最大限配慮できる場所は辺野古沿岸域のほかにはない。加えて、我が国や米国、沖縄県、名護市が平成11年に辺野古沿岸域に本件代替施設等を建設することで合意し、その後も様々な交渉や検討が行われたものの、本件承認処分がされた平成25年当時に至るまで、辺野古沿岸域に本件代替施設等を建設するという結論自体が変更されたことはなく、かかる経緯も踏まえて本件承認処分がされたのであるから、本件取消処分の段階では、もはや早期に普天間飛行場の返還を受け、その周辺住民等に対する生命・身体等の危険性を除去するためには、本件埋立事業を進めるほかなかったものである。そうすると、本件取消処分によって本件埋立事業が進められなくなれば、普天間飛行場の周辺住民等の生命・身体等に対する具体的な危険性が除去できなくなるか、少なくとも、早期に除去することは困難となるのであって、かかる不利益は極めて大きい。

ここで、改めて普天間飛行場の危険性について見てみると、普天間飛行場の所在する宜野湾市内には、平成27年度において、幼稚園8施設、小学校9校、中学校5校、高等学校3校及び大学1校の学校等施設や、同年7月末現在で約4万1,600世帯の住宅、同年度において、約70施設超の医療施設や、その他の公共施設等が密集しているが（乙第120号証）、沖縄県が本土復帰を果たした昭和47年から平成27年3月18日までの間に、105回（年平均約2.4回）の航空機による事故が発生しており（乙第121号証9ページ）、世界一危険な飛行場といわれることもある。普天間飛行場における航空機による訓練等では、日常的に使用される飛行経路が市街地上空であるから、普天間飛行場の周辺住民や上記各施設の利用者等は、航空機事故の危険性や騒音等の被害にさらされる事態が常態化している。すなわち、普天間飛行場周辺におい

て、万一、航空機による事故等が発生すれば、当該周辺住民等の生命・身体等に甚大な被害を及ぼす危険性が高く、その危険性は具体的なものとして存在しているのである。現に、平成16年には、米軍のヘリコプターが普天間飛行場に近い大学の構内に墜落する事故が発生しており、上記危険性が具体的であることを示している。

また、騒音についてみると、沖縄防衛局は、普天間飛行場周辺の騒音問題に対処するため、かねてより周辺地域の住宅防音工事の助成事業を実施しており、これまで約427億円の補助金を支出し、1万世帯以上の防音工事が実施されているが（乙第7号証の1，同号証の2）、依然として、航空機による騒音等の被害や、事故等に対する危険感・不安感などの精神的被害に対する苦情が、平成26年度には300件以上、平成27年度は9月までに160件以上が宜野湾市に寄せられており（乙第122号証の1，同号証の2）、騒音被害が解消されているとは到底いえない状況にある。

このように、航空機事故や騒音被害といった普天間飛行場の周辺住民等の生命・身体等に対する重大な危険性は現実化し、現在も継続しているのであり、このような危険性の除去が本件埋立事業の最大の目的である。

しかしながら、本件承認処分が取り消されれば、上記目的の実現に向けた、日米両政府はもとより、政府と沖縄県、名護市、その他関係市町村における約17年に及ぶ調整の積み重ねは全て無意味なものとなり、普天間飛行場の周辺住民等の生命・身体等に対する具体的な危険性を除去する見通しが全く立たなくなる。

仮に、これから辺野古以外の場所への普天間飛行場の移設を実現しようとしても、それは国が独断で決めることができる問題ではなく、米国や関係自治体との調整を経ていく過程を考えれば、またしても長い年月

と莫大な労力を費やすことになることが明らかであり、しかも、現時点において、その見通しは全く立たないものであって、これが実現するまでの間、普天間飛行場の周辺住民等の生命・身体等に対する具体的な危険性の除去が著しく遅滞することとなる。

国民の生命・身体等への危険性を可能な限り除去していくこと、これはいうまでもなく国に課せられた最重要の責務であり、これを実現させることは最重要の国益であって、これが妨げられる不利益は計り知れない。本件取消処分は、普天間飛行場の周辺住民等の生命・身体への危険性を無視するに等しいものといえるから、本件承認処分を取り消すのであれば、この計り知れない不利益についての配意を欠かすことはできないにもかかわらず、審査申出人はこれを考慮しなかった。かかる判断過程が不合理であることは明らかというべきである。

- (イ) この点、審査申出人は、「普天間飛行場移設の必要性」は認められても、そのことから辺野古沿岸域を埋め立てる必要性を認めたことについては論理の飛躍があることを本件取消処分の理由としている（乙第1号証別紙2ページ）。

しかしながら、本件承認処分に至るまでの経緯については、審査申出人自身、十二分に理解しているはずであり、日米両政府はもとより、沖縄県においても、平成8年の橋本・モンデール合意及びSACO最終報告を出発点とした普天間飛行場代替施設建設の各種交渉過程において、辺野古沿岸域以外の区域も含めた候補地を検討した結果、辺野古沿岸域に代替施設を建設することが決定されたものである。このように、前知事が本件承認処分をするに当たっては、様々な内外の交渉が重ねられ、その集大成として本件承認処分がされたものである。本件承認処分は、歴史的に見ても大変重い意味があり、もはや軽々に変更されることはないものと認識せざるを得ないものであった。このことは、審査申出人に

においても、本件承認処分を取り消すに当たり、何ら具体的な代替策を持ち合わせていないことから明らかである。

本件取消処分によって普天間飛行場の周辺住民等の生命・身体等に対する危険性の除去が妨げられるにもかかわらず、普天間飛行場の移設の必要性と同飛行場の代替施設が辺野古である論理必然性がないとする審査申出人の主張は、これまでの経緯を無視ないしあえて等閑視し、考慮すべきものをあえて考慮しない姿勢を明らかにするものといえる。

イ 我が国と米国との信頼が維持されることによる日米両国の外交上・安全保障上の利益を考慮すべきであつたにもかかわらず、考慮しなかったこと

(ア) 我が国と米国は、基本的価値及び戦略的利益を共有する同盟国である。

日米安全保障体制を中核とする日米同盟は日本外交の基軸であり、日本のみならずアジア太平洋地域の平和と安定・繁栄のための礎としても有効に機能してきた。こうした強固な日米関係は、戦後70年を経て形成された日米両国の信頼関係によって成り立つのであり、この信頼関係とは、お互いに理解し合いながら、約束したことは実行していく、発した言葉は必ず実行していくために全力を尽くしていくという姿勢により成り立つものである（乙第134号証）。つまるところ、外交においては、信頼関係を構築し、それを保持し続けなければならないのであって、「約束したことを実行していく」姿勢が失われれば、長年築き上げた信頼関係に亀裂が生じるのである。これは我が国に外交上・安全保障上の不利益をもたらすのみならず、同盟国である米国にとっても外交上・安全保障上の不利益をもたらすものである。

これを本件についてみると、上記ア(ア)のとおり、我が国の安全保障上の見地からして、普天間飛行場の移設先を沖縄本島にするほかなく、また、沖縄本島内においても、沖縄県に対し、米軍施設及び区域のための新たな土地提供を求めることなく、所要の地積を確保するなどの見地か

らすると、辺野古沿岸域のほかに適地はない。加えて、我が国や米国、沖縄県、名護市の長年の交渉の経緯に照らして本件承認処分がされたことからすると、本件取消処分の段階においてはもはや、早期に普天間飛行場の返還を受けるためには、本件埋立事業を進めるほかなかったものである。そうすると、本件承認処分が取り消されれば、我が国は本件代替施設等を建設するための本件埋立事業を実施できなくなり、日米間で合意された代替施設の提供及び普天間飛行場の返還が大幅に遅延することになる。このように上記国家間の約束事を反故にするに等しい事態になれば、普天間飛行場の返還及び代替施設の提供に関し、これまでの交渉、協議、調整を通じ培われてきた米国の我が国に対する信頼は一挙に失墜しかねない。実際に、米議会調査局は、米議会の公式見解ではなく同調査局の専門家及び分析官による意見ではあるが、平成28年（2016年）1月20日付けの報告書（乙第133号証）において、「移設を実現できなければ「日本の政治システムは困難な課題をやり遂げられないとの印象が米側で定着する」との見方」を示した（乙第128号証）。本件取消処分は、我が国の外交ないし安全保障にとって、過去、現在及び将来にわたり極めて重要な意味を持つ日米両国間の信頼関係に大きな亀裂を生じさせ、これを崩壊させかねないものであり、我が国の外交上、安全保障上の国益に重大な不利益をもたらす行為である。

さらに、ことは米国との関係にのみとどまるものではない。国家間でした約束事を実現できないなどということになれば、今後の諸外国との外交関係の基礎となるべき、国際社会からの我が国に対する信頼が低下することにもつながる。本件承認処分によって実現に向けて動き出した米国との約束事を反故にすることによって我が国が受ける国際的な不利益は、計り知れないものとなる。

そして、審査申出人は、本件取消処分当時、本件承認処分が平成8年

の橋本・モンデール合意に始まる米国との長年の交渉の上にされたものであることを認識していたし、我が国と米国が、普天間飛行場の代替施設を辺野古沿岸域に設置することが普天間飛行場移設問題の唯一の解決策であることを繰り返し確認していることから、辺野古沿岸域以外に普天間飛行場の代替施設を設置することで折り合える余地がないことも当然認識していたものと認められる。そうすると、審査申出人においても、本件取消処分により我が国が約束した本件埋立事業が実施できなくなれば、我が国が米国ないし国際社会からの信頼を失い、日米関係に悪影響が生じるであろうことは容易に認識できたといえる。審査申出人は、我が国や米国が受ける日米関係の悪影響、すなわち外交上・安全保障上の不利益を当然考慮すべきであつたにもかかわらず、これを何ら考慮することなく、本件取消処分をしたのであつて、かかる判断過程が不合理であることは明らかである。

なお、このような普天間飛行場の全面返還及び本件代替施設等の提供ができなくなる事態が、実際に米国の信頼を失う結果をもたらすことは、例えば、以下 a ないし c の事情からも明らかである。

a 平成 22 年 3 月 17 日の米下院外交委員会のアジア・太平洋及び地球環境小委員会においては、本件代替施設等の辺野古沿岸域における建設につき、民主党鳩山政権がゼロ・ベースで再検討することになった際に、同委員会の複数の委員から、「鳩山政権発足後の日米同盟の行方を心配している」、「日米同盟は、①日本政府による普天間基地移設問題の計画を再検討するとの決定・・・によって憂慮されている」、「普天間の問題は、民主党が日米関係を最も重要なものとして維持することに関与するかどうかについての疑問を生じさせている」といった懸念の声が上がっていた（乙第 131 号証）。

b 平成 22 年度外務省国際問題研究所・提言事業報告書は、普天間飛

行場の移設問題がほとんど動いていないことが、日米同盟に影を落とし続けているとした上で、「(引用注：平成8年の橋本・モンデール合意の) 影の立役者の一人であったジョセフ・ナイ教授は、「これほど長いこと普天間が返還されずにいるとは、全く信じられない」と述べ、また、ある専門家が「「・・・日本は米国の最も重要な同盟国なのに、日米の対話が、戦略や安全保障よりも、基地問題などの、何度も繰り返されてきた『ハウス・キーピング』のような話ばかりなのはどうか」といまだちをあらわにした」とし、「普天間基地問題に代表される基地問題の停滞は、今や日本の政治に対する米国の信頼を低下させかねない問題となっている」ことを指摘している(乙第132号証138ページ)。

c. 上述の米議会調査局作成の報告書では、普天間飛行場移設問題に関して、前知事により本件承認処分がされた際、米国及び日本は、「長く遅延した普天間基地の移設計画における、重要な政治的ハードルを乗り越えた」(乙第133号証23枚目)が、その後、沖縄県知事に当選した審査申出人の政治的立場が、「沖縄の反基地運動を再び活発化させ、沖縄における米軍プレゼンスや普天間基地の運命をめぐる政治的論争を再開させた」(乙第133号証24枚目)とされ、また、本件取消処分をめぐる日本国内における国と沖縄県との間の法的紛争につき、「専門家は、日本政府が最終的には翁長知事の反対を覆すことができる可能性が高いものの、行政上及び法律上のプロセスは、普天間移設計画の重大な遅滞を生ぜしめ、また、普天間代替施設建設計画の実現可能性についての疑義を再び蒸し返すことになる可能性がある、と考えている」(乙第133号証24枚目)との報告をしている。

(イ) また、本件承認処分後の事情のみに限定してみても、再答弁書1(31ページないし34ページ)で述べたとおり、本件承認処分から本件取

消処分までの約1年10か月の間に、日米間において、本件承認処分を受けて、普天間飛行場の移設の推進等の重要性を確認し、その取組を進めていくため引き続き協力していくことが確認され、平成26年12月2日には、米上下両院軍事委員会が、在沖縄米海兵隊4,000人のグアム移転に関し、米軍再編計画が不透明であるとして執行を一部凍結していた予算の執行凍結を解除する旨の合意をし、平成27会計年度の国防授權法において、同年度に米政府が要求していたグアム移転関連経費5,100万ドルを全額認めるとともに、執行凍結条項を削除した（乙第156号証の1、同号証の2）。このように、米国は、我が国の本件埋立事業の遂行による普天間飛行場の移設の推進を評価していたのであって、我が国に対する米国の信頼は増していたのであるから、かかる米国の信頼を失うことによる日米両国の外交上・安全保障上の不利益は甚大である。審査申出人は、かかる米国の信頼を考慮しなかったにもかかわらず、審査申出人はこれを考慮せずに本件取消処分をしたのであって、本件取消処分の判断過程が不合理であることは明らかである。

ウ 普天間飛行場の跡地利用による宜野湾市等の経済発展の利益を考慮すべきであったにもかかわらず、考慮しなかったこと

(7) 普天間飛行場返還後の跡地利用計画の策定状況等

- a 平成8年のSACO最終報告において普天間飛行場の全面返還が合意されたことを受け、平成11年に普天間飛行場の移設に係る政府方針が閣議決定され、同政府方針の中で、「駐留軍用地跡地利用の促進及び円滑化等に関する方針」が示されるとともに（乙第29号証1ページ）、国は、その円滑な実施を図るため、平成12年5月、内閣官房長官、沖縄開発庁長官、沖縄県知事、宜野湾市長を構成員とする跡地対策準備協議会を設置した（乙第30号証）。

- b 平成13年12月に開催された第6回跡地対策準備協議会において、9分野106項目にわたる「普天間飛行場の跡地利用の促進及び円滑化等に係る取組分野ごとの課題と対応の方針についての取りまとめ」が示され、上記の対応方針では、「国、県、市が連携・協力して、普天間飛行場の跡地利用の促進及び円滑化等に取り組む」ことがうたわれ、市及び県は跡地利用計画の策定に向けた具体的な取組に着手し、3～4年後を目処に具体的な跡地利用計画策定の基礎となる跡地利用の基本方針を策定することが示された（乙第29号証2ページ、乙第31号証1ページ）。
- c 平成14年7月に政府が策定した沖縄振興計画においては、普天間飛行場の跡地利用について、「沖縄全体の振興に影響が及ぶものと考えられることから、国、県、宜野湾市が連携して、跡地利用の基本方針及び跡地利用計画の策定に向けて取り組む」と定められた（乙第29号証3ページ、乙第32号証42ページ）。
- d 沖縄県及び宜野湾市は、平成16年2月、基本方針の策定に当たって普天間飛行場跡地利用基本方針策定審議調査会を設置し、同審議調査会において、基本方針の策定に関する重要事項について審議調査を行うとともに、これと並行して、自然環境や文化財に関する調査、関係地権者等の意向醸成に関する調査、都市計画に関する調査、産業・機能の導入に関する調査など、広範な調査を実施し、普天間飛行場跡地利用基本方針検討委員会では、これら調査の成果などを踏まえ、基本方針策定に向けた総合的な検討が行われ、「普天間飛行場跡地利用基本方針の策定にかかる指針」（乙第33号証）が提言された（乙第29号証4ページ、乙第34号証2ページ）。
- e 沖縄県及び宜野湾市は、平成18年2月、普天間飛行場の跡地利用に関する基本方向、分野別の方針及び今後の取組方針を示した「普天

間飛行場跡地利用基本方針」を策定した（乙第29号証5ページ，乙第34号証）。

f 沖縄県及び宜野湾市は，今後，基本方針を具体化した跡地利用計画を策定し，それに基づき事業の準備を行い，事業の実施に至る工程を着実に進めていく必要があることから，平成19年5月，跡地利用計画の策定に必要な具体的な取組の内容・手順・役割分担等を明らかにした「普天間飛行場跡地利用計画の策定に向けた行動計画」を策定した（乙第29号証6ページ，乙第35号証）。

g 沖縄県及び宜野湾市は，平成19年度以降，上記行動計画に基づき，県市共同調査において，前提条件の整理，計画方針の取りまとめに向けた検討を行うとともに，宜野湾市においては，自然環境や文化財調査，地権者への情報提供及び意見交換を進める一方，沖縄県においては，平成24年5月に普天間飛行場跡地を中南部圏域の新たな振興拠点と位置づける「沖縄21世紀ビジョン基本計画」を策定した。さらに，沖縄県や宜野湾市を始めとする関係市町村において，平成25年1月に普天間飛行場を含めた6施設の跡地利用の方向性を示した「中南部都市圏駐留軍用地跡地利用広域構想」（乙第37号証）を策定した（乙第38号証3枚目）。同構想では普天間飛行場の跡地はリゾートコンベンション産業，医療・生命科学産業，環境・エネルギー産業，文化産業（アフターコンベンションの充実に資する都市型エンターテインメント産業），スポーツツーリズム産業等に利用されることが想定されており（乙第37号証33ページないし36ページ），沖縄県の推計によれば，同構想に基づく跡地利用がされた場合には，これらの活動に伴う消費や投資等の経済取引により個人・事業者等への支出が発生し，その直接経済効果は，卸・小売業，飲食業，サービス業その他産業の売上高及び不動産賃貸額などによって年間約3,866億円に上り，

返還前の地代収入、軍雇用者所得、米軍等への財・サービスの提供額、基地周辺整備費等及び基地交付金などによる年間約120億円に比べ約32倍もの経済効果を上げると予想されている（乙第39号証5ページ）。また、直接経済効果の発生額を源泉として経済的取引の連鎖により他の商品・サービスへの需要が波及し、様々な産業の生産が誘発される効果、またそれによって所得、雇用等が誘発される効果である経済波及効果についてみても、生産誘発額が返還前の年間130億円から3,604億円（約28倍）、所得誘発額が年間35億円から928億円（約26倍）、誘発雇用人数が年間1,074人から3万4,093人（約32倍）、税収効果が年間14億円から430億円（約32倍）に上ると予想されている（乙第39号証6ページ）。

- h 沖縄県及び宜野湾市は、上記広域構想や基本方針、行動計画に基づくこれまでの取組の成果を踏まえて、平成25年3月、跡地利用計画の具体化に向けた中間的な成果として「全体計画の中間取りまとめ」を策定した（乙第38号証）。
- i 沖縄県及び宜野湾市は、「全体計画の中間取りまとめ」を基に県民、市民、地権者の意見聴取等を行うとともに、普天間飛行場跡地及び周辺の整備に係る課題の整理や事業スキーム案の検討を実施した上で、跡地利用計画の具体化に向けた行程計画案を作成するため、平成26年3月、「普天間飛行場跡地利用計画策定調査業務報告書」を作成、公表した（乙第40号証）。
- j 沖縄県は、平成27年8月、「普天間飛行場跡地（仮称）普天間公園等検討調査業務」に係る企画提案書を募集するなどしており、現在においても普天間飛行場跡地利用計画の策定作業は継続している（乙第41号証）。

(イ) 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莫大であること

宜野湾市の市域面積の約25%を占める普天間飛行場は、飛行場付近に存在する具体的な危険性が市民の生活環境に多大な負担を及ぼしていることに加え、都市機能・交通体系・土地利用等、効率的なまちづくりや、同市の経済活動にも影響を及ぼしている（乙第121号証1ページないし3ページ）。上記のとおり、普天間飛行場返還後の跡地利用については、平成8年の橋本・モンデール合意及びSACO最終報告以降、内閣官房長官、沖縄県知事及び宜野湾市長による跡地対策準備協議会における検討や、政府による沖縄振興計画における検討、沖縄県及び宜野湾市による普天間飛行場跡地利用基本方針策定審議調査会における検討などが続けられた。その後も、沖縄県及び宜野湾市による平成18年の普天間飛行場跡地利用基本方針の策定、平成19年の普天間飛行場跡地利用計画の策定に向けた行動計画の策定、沖縄県による平成24年の沖縄21世紀ビジョン基本計画の策定、沖縄県や宜野湾市等による平成25年の中南部都市圏駐留軍用地跡地利用広域構想の策定、沖縄県及び宜野湾市による平成25年の跡地利用計画の具体化に向けた全体計画の中間取りまとめなどが行われ、沖縄県及び宜野湾市は平成26年にも普天間飛行場跡地利用計画策定調査業務報告書を作成、公表し、沖縄県は平成27年にも普天間飛行場跡地（仮称）普天間公園等検討調査業務に係る企画提案書を募集するなどして、現在も普天間飛行場の跡地利用計画の策定作業を継続している。特に、中南部都市圏駐留軍用地跡地利用広域構想においては、普天間飛行場の跡地について、リゾートコンベンション産業、医療・生命科学産業、環境・エネルギー産業、文化産業（アフターコンベンションの充実に資する都市型エンターテインメント産業）、スポーツツーリズム産業及び複合産業に利用されるこ

とが想定されている。沖縄県の推計によれば、現在、普天間飛行場が存在することによる経済効果は、地代収入、軍雇用者所得、米軍等への財・サービスへの提供額、基地周辺整備費等及び基地交付金などによる年間約120億円にすぎないのに対し、同飛行場が返還され、上記構想に基づく利用がされた場合には、これらの活動に伴う消費や投資等の経済取引により個人・事業者等への支出が発生し、その直接経済効果は、卸・小売業、飲食業、サービス業その他産業の売上高及び不動産賃貸額などによって年間約3,866億円にも上り、返還前に比べ約3.2倍もの直接経済効果を挙げると予想されている（乙第39号証5ページ）。普天間飛行場の返還は、返還前に比して、年間3,700億円以上、10年間で3兆7,000億円以上の直接経済効果をもたらす可能性を秘めている上、沖縄県の上記推計によると、直接経済効果の発生額を源泉として経済的取引の連鎖により他の商品・サービスへの需要が波及し、様々な産業の生産が誘発される効果、またそれによって所得、雇用等が誘発される効果である経済波及効果が生じ、生産誘発額が返還前の年間130億円から3,604億円（約28倍）、所得誘発額が年間35億円から928億円（約26倍）、誘発雇用人数が年間1,074人から3万4,093人（約32倍）、税收効果が年間14億円から430億円（約32倍）に上ると予想されている（乙第39号証6ページ）。

そのような中で、沖縄県及び宜野湾市においては、上記跡地利用計画の実現に向け、沖縄県における駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する特別措置法に基づき、既に平成25年から普天間飛行場用地の先行取得事業を開始しており、平成25年度には沖縄県において約3.2ヘクタール（約13.2億円）、宜野湾市において約1.4ヘクタール（約5.8億円）の先行取得を実施するなど、着々と実績を上げていたところであ

る（乙第124号証の1・4枚目、同号証の2・3ページ）。上記のとおり、沖縄県及び宜野湾市は平成8年の橋本・モンデール合意及びSACO最終報告を受けて平成11年から普天間飛行場の跡地利用を検討してきたところ、普天間飛行場の返還及びその跡地利用によって宜野湾市が受けると予想される上記経済効果は直接経済効果だけでも1年間で3,700億円以上と莫大なものであり、これらは付近住民に広く還元されるとともに宜野湾市の経済発展を促し、ひいては沖縄県全体の発展につながるものである。

そして、上記のとおり、1年間で3,700億円以上という経済効果を試算したのは沖縄県であり、普天間飛行場用地の先行取得事業を実施しているのも沖縄県であるから、沖縄県知事である審査申出人は、普天間飛行場が全面的に返還されることによって宜野湾市に莫大な経済発展がもたらされることを十分に認識していた。審査申出人は、宜野湾市の上記経済発展の利益を当然考慮すべきであつたにもかかわらず、これを何ら考慮することなく、本件取消処分をしたのであつて、かかる判断過程が不合理であることは明らかである。

エ 本件埋立事業のために投入された莫大な経費等や国と契約を締結した工事業者等の経済的利益を考慮しなければならなかつたにもかかわらず、考慮しなかつたこと

(ア) 国は、本件埋立事業として、平成27年11月当時、海底ボーリング調査等を実施していたところであるが、これまで環境影響評価手続（大気、水、土壌、動植物等の現況調査等）や測量等調査（気象、地質、文化財等の調査）、既存隊舎等の移設に係る設計及び普天間飛行場の代替施設の護岸・埋立て等に係る設計、既存隊舎等の移設工事・解体工事、飛行場配置に係る基本検討等について民間事業者との間で請負契約を締結し、かかる調査、設計や工事等を実施してきたところ、平成26年度末までに当初契約

金額約 905 億円の契約を締結し、そのうちの約 473 億円を既に支払っている（乙第 3 号証）。中でも、本件埋立事業の枢要な部分を占める護岸築堤等の工事について、当該工事は、ハイブリッドケーソン（鋼材と鉄筋コンクリートを一体化したケーソン）や RC ケーソン（鉄筋コンクリート製のケーソン）を製作し、キャンプ・シュワブまで運搬し、設置するものであるが、各対象のケーソンの大きさや構造による所要性能があり、また、施工上必要となる時期に必要な期間、製作ヤードを確保する必要があること等から、受注者は、ヤードの管理者や船舶会社との間で、あらかじめ契約を締結する必要があるが、国（沖縄防衛局）は、平成 26 年度に当該受注者等との間で、当初契約金額で約 567 億円の契約を締結したところである（乙第 126 号証）。

また、国は、本件承認処分の前に、本件埋立地について漁業権を有する名護漁業協同組合との間で漁業権の消滅について同意を得ており、本件承認処分を受けた後である平成 26 年 5 月、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、新聞報道によれば、同局から同組合に対し約 30 億円の補償金が支払われている。

以上のとおり、本件取消処分が認められれば、本件埋立事業が頓挫することになり、これまで積み重ねられてきた多数の事実関係及び法律関係が崩れ、同事業に費やされた上記経費や諸資材、諸機材等が無駄になるほか、契約解除に伴う相当金額の損害賠償金が必須となる上（乙第 127 号証の 1・31-1-13 ページ及び 25 ページ、同号証の 2・32-1-10 ページ及び 21 ページ）、平成 27 年度に計上した約 1,736 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。そして、これらの費用は普天間飛行場の周辺住民の生命・身体という金銭に代えられない法益を保護するために投じられたものである上、本件承認処分には何ら瑕疵はなく、適法に要した費用であるから、保護に値するものである。

審査申出人は、国が本件埋立事業について莫大な費用を投入していることを当然認識していたのであって、かかる莫大な費用や国と契約を締結した工事関係者の経済的利益を考慮しなければならなかったにもかかわらず、これを考慮せずに本件取消処分をした。かかる本件取消処分の判断過程が不合理であることは明らかである。

(イ) また、本件承認処分後の事情のみに限定してみても、本件承認処分から本件取消処分までの約1年10か月間に、国は、延べ75社の工事業業者等との間で約645億円分の契約を締結し、また、上記期間内に約198億円を支払った（乙第165号証、乙第166号証）。本件承認処分後に国と取引関係に入った工事業業者等の経済的利益のみを考えても、約645億円に上るのであるから、審査申出人は、かかる経済的利益を考慮しなければならなかったのであって、これを考慮せずにされた本件取消処分の判断過程が不合理であることは明らかである。

オ 自然環境や生活環境への影響等を過大に考慮していること

審査申出人は、本件埋立事業による自然環境や生活環境への影響等を理由に本件取消処分をしたが、以下のとおり、審査申出人はこれらについて、いずれも過大に考慮したものであって、不合理である。

(7) 自然環境について

そもそも、埋立事業による新たな陸地の創出やその陸地の利用は、必然的に自然環境に何らかの影響を与え、これを完全に避けることはできない。法においても、環境を完全に保全できなければ埋立てを不可とするような基準が設けられているわけではなく、埋立てが環境保全に対して

十分に配慮され、かつ、国土利用上適正かつ合理的であると認められれば、当該埋立てを認めているところである。上記第2の1(2)のとおり、本件埋立事業に当たっては、できる限りの十分な環境保全措置を講じることとされているのであって、また、環境保全措置を更に充実させることは、本件承認処分の留意事項に付された環境保全対策等についての沖縄県との協議や、環境監視等委員会の助言によっても可能であるから、本件取消処分に当たって本件埋立地の環境保全を考慮するとしても、環境保全のみを過大に評価することはできない。

(イ) 辺野古周辺住民に対する騒音被害について

そもそも本件代替施設等を陸地に建設するのではなく、あえて海を埋め立てて建設することとしたのは、周辺住民の集落から飛行場を遠ざけ、周辺住民に対して騒音被害が生じないようにするためであり、本件代替施設等の周辺の全ての集落において、騒音の値が専ら住居の用に供される地域に適用される環境基準を充足することになる（乙第4号証の7・6-3-8.2ページ、乙第6号証の1）。また、騒音被害に対しては、騒音対策を充実させることによる対応が可能であるから、辺野古周辺住民の騒音被害を考慮するとしても、これを過大に評価することはできない。

(ウ) 沖縄の負担について

沖縄の負担については、普天間飛行場の返還面積は約480ヘクタールである一方で、本件埋立事業による埋立面積は約160ヘクタールであり、米軍専用施設としての面積は半分に減少する。また、本件代替施設等の滑走路はオーバーランを含め約1,800メートルとなることから、普天間飛行場の約2,700メートルに比して、大幅に短縮される計画である。さらに、本件埋立地である海域は、従前から米国の使用が認められた施設及び区域であり、本件代替施設等の建設に当たり沖縄県に対し、米軍施設及び区域のための新たな土地提供を求めることは

ない。本件埋立事業の遂行は、沖縄県内の既存の米軍の整理・縮小の一環と評価できるのであって、普天間飛行場の代替施設を県外に建設すれば、より沖縄の負担軽減になるとしても、本件埋立事業の遂行によっても確実に沖縄の負担軽減は進むことになる。普天間飛行場の代替施設を沖縄県外に建設することは、日本国内に米軍が駐留することによる抑止力等の観点から相当でなく、また、平成8年からの我が国、沖縄県、名護市、米国等の長年の交渉の結果、辺野古沿岸域の埋立てという結論が出たことに照らすと、沖縄県内への移設であることをもって沖縄の負担が増加するかのような審査申出人の主張は前提を欠くものであるし、沖縄県内への移設であることを過大に評価するものである。

カ まとめ

審査申出人は、普天間飛行場の周辺住民等の生命・身体等に対する危険性の除去という最も重要な公益を考慮せず、また、我が国の安全保障に必要な不可欠な日米両国の信頼関係や、宜野湾市の経済発展、国がこれまで投じてきた莫大な費用や工事業者の経済的利益も考慮しなかった。一方で、審査申出人は、本件埋立地の自然環境や辺野古周辺住民に対する騒音被害、沖縄の負担を過大に評価した。このような審査申出人の不合理的判断過程を経て、本件取消処分の内容は、自然環境や生活環境への影響が小さく、また、これらについては今後の対策を充実させることによって対応することが可能であるにもかかわらず、普天間飛行場の周辺住民等の生命・身体等に対する危険性の除去を不可能又は著しく遅滞させるという莫大な不利益をもたらすものとなっている。また、本件取消処分は、我が国が米国との約束を遵守できない結果をもたらし、我が国に対する米国の信頼を失わせ、日米両国に対して外交上・安全保障上の不利益をもたらすものである上、普天間飛行場の跡地利用による年間3、700億円以上の直接経済効果とも試算される宜野湾市の経済発展も阻害し、本件承認処分後に工事業

者と締結した約645億円分の契約が履行されないことなどによる経済的不利益をもたらすものとなっているのであって、その内容が社会通念上著しく妥当性を欠くものであることは明らかである。

したがって、本件取消処分は裁量権の範囲を逸脱・濫用したものとして違法である。

- (3) 本件承認処分は、普天間飛行場の代替施設の移転先をめぐる17年間にわたる政府と移転先地元との利害調整に終止符を打つ処分であって、その性質上、単なる不当の瑕疵に基づいて取消しをすることができないものであること

上記第2の1(1)イ(イ)で述べたとおり、平成8年の橋本・モンデール合意以来、政府と沖縄県（あるいは普天間飛行場の代替施設の移転先となる地元自治体等）との間で普天間飛行場の代替施設の移転先をめぐり17年間の長きにわたる利害調整、交渉等が行われ、民主党政権があらゆるオプションをゼロ・ベースで検討するとして県外への移転も模索したものの、辺野古が唯一の選択肢との結論に至ったものであり、このような経緯を踏まえると、本件承認処分は、争訟裁断行為そのものではないものの、政府と当該移転先となる地元自治体等との利害調整という面では、通常の争訟裁断行為（異議決定、裁決）以上に、地元自治体等の利害についての意見の聴取が長期間にわたり慎重かつ重厚に実施された。このような経緯に照らすと、本件承認処分に不可変更力と同程度の自己拘束力、少なくとも不当の瑕疵を理由としてはこれを取り消すことができないという自己拘束力を認めても不合理とはいえない。

そうすると、本件承認処分は、その性質上、少なくとも単なる不当の瑕疵に基づいて取り消すことはできない処分である。したがって、本件取消処分が、仮にこの点を看過して、単なる不当の瑕疵を理由として取り消したものであるとすれば、裁量権の逸脱・濫用に当たり、違法というべきである。

4 小括

以上によると、本件取消処分は、本件承認処分に違法又は不当の瑕疵がないにもかかわらずこれを取り消したこと、取消しが制限されるにもかかわらず取り消したこと、裁量権の範囲の逸脱・濫用に該当することにより、違法であり、「法令の規定に違反」するものといえる。

第3 本件取消処分は「著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害している」（地方自治法245条の7第1項後段）こと

1 はじめに

前記第2のとおり本件承認処分には違法又は不当の瑕疵はなく、また、本件取消処分は制限されるにもかかわらず取り消され、さらに裁量権の範囲を逸脱・濫用するものであるから是正の指示は適法である。加えて、以下で述べるとおり、「法定受託事務の処理が・・・著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき」（地方自治法245条の7第1項）にも該当するから、いずれにしても是正の指示は適法である。

2 「著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害している」こと

地方自治法245条の7第1項は、「各大臣は、その所管する法律又はこれに基づく政令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、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるときは、当該都道府県に対し、当該法定受託事務の処理について違反の是正又は改善のため講ずべき措置に関し、必要な指示をすることができる。」と規定している。

同条の「著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき」がいかなる内容であるかについて検討した上で、本件取消処分が著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していることについて論述する。

(1) 地方自治法245条の7の意義

法定受託事務の処理に関する是正の指示（地方自治法 245 条の 7）は、自治事務の処理に関する是正の要求の規定（同法 245 条の 5）と並び、地方公共団体の違法な事務処理等に対して国又は都道府県が行うことができる関与の規定である。

国の関与について検討するに当たっては、国と地方公共団体との役割分担の観点からみる必要がある。

この点、地方自治法 1 条の 2 が、第 1 項において「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」と規定しているのに対し、同条第 2 項は、「国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つ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」と規定しており、地方公共団体においては「地域における行政」を担当すること、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」等を担当するという役割分担の原則が定められている。

このように、「地域における行政」は、地方公共団体の本来の役割に係るものであるから、地方自治法においては、そのような地域における行政において違法な事務処理等があったとしても、まずは、地方公共団体自らの機関あるいは住民の意思の反映によって自主的に是正されるべきことを予定しており、多くの場合、そのような自律的な作用により問題の解決が図られると考えられる。しかし、そのような形で是正がされず、当該地方公共団体の行財政の運営が混乱し、停滞して著しい支障が生じる例外的な場合には、やは

り、これを放置しておくことができず、国等が何らかの形で関与し、適正な行財政運営を維持するための実効性のある措置を講ずる必要がある。そこで、設けられたのが関与の規定である。

また、地方自治法では、第一号法定受託事務は、「法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めたもの」（2条9項1号）をいい、法定受託事務は「国が本来果たすべき役割に関する事務」であるとされていることは、是正の指示の要件の解釈に当たり前提とすべきである。

(2) 本件取消処分は、著しく適正を欠くこと

ア 「著しく適正を欠き」とは、是正の指示の対象となった地方公共団体の法定受託事務の事務処理が当該事務の趣旨・目的に反したり、その乖離が甚だしいなど、事務の処理がその本来の趣旨・目的に照らして著しく合理性を欠くことをいうものと解される。

これは、国と地方公共団体は、上下の関係に立つものではなく、独立的・並列的な関係にあり、国の関与は、地方自治の原則に対する例外的な介入の場面であるから、行政部内における自己統制として是正が可能とされる「不当」では足りず、より高度の不当性を要求したものである。

そして、当該事務の根拠が法令に基づく場合にあっては、事務の趣旨・目的は、根拠法令の解釈から導かれることになる。

イ 本件で問題となっている事務は、埋立承認の取消しという事務である。審査申出人の主張によれば、審査申出人（現知事）は、前知事が本件承認処分を行った時点において、自ら独自に判断した結果、法4条1項1号、同項2号の各要件を充足しないと判断し、前知事の本件承認処分を取り消したというのであるから（判断代置）、本件取消処分という事務の趣旨・目

的は、法42条3項で準用される法2条の趣旨・目的及び行政行為の取消しの趣旨・目的の双方から検討されるべきである。

ウ 法に基づく免許（承認）の趣旨・目的は、自然公物である公有水面を埋め立て、これを利用することが、国民共通の財産である公有水面を廃止し、私的所有権の対象たる陸地とするという特質を有するとともに、自然環境等を大きく変容させることに鑑み、埋立てが及ぼす自然環境等への影響にも十分配慮することを前提に、国民経済の向上の観点から真に必要な埋立てを許容することとし、もって、我が国の国土の適正かつ合理的な利用を確保するというにある。

したがって、法は、自然環境の保全等について十分な考慮を行うこと等を前提として、国民経済の向上の観点から真に必要な埋立てを許容することによって、国土の適正かつ合理的な利用を確保することを要請しているものと考えられる。

かかる趣旨・目的からすると、免許（承認）を取り消すに当たっては、都道府県知事は、自然環境の保全等について考慮するとともに、当該埋立てが実現しようとする目的の公益性や必要性について十分考慮すべきである。したがって、特定の公益を実現するために埋立てを行うことが真に必要なであるにもかかわらず、その点についての考慮を欠くなどして、免許（承認）を取り消した場合には、その事務処理が法の趣旨・目的に照らし、著しく合理性を欠くというべきである。

エ 他方で、行政行為を取り消すことの趣旨・目的は、違法又は不当の瑕疵がある行政処分について、法適合性の回復又は合目的性の確保の要請と法的安定性ないし信頼保護の要請との比較衡量の下で、適正な是正を図ることにあると考えられる。

すなわち、行政行為に違法又は不当の瑕疵がある場合、当該行政行為に係る法適合性の回復又は合目的性の確保の要請がある一方で、既になされ

た行政行為に基づいて形成された事実上・法律上の利益等を保護しなければならないという法的安定性ないし信頼保護の要請も存在するのであるから、取消処分を行うに際しては、この2つの観点から比較衡量が要請されていると解されるのである。したがって、行政行為に違法又は不当の瑕疵があることのみを理由として、即座にこれを取り消すことは、取消しの趣旨・目的と大きく乖離し、著しく合理性を欠くというべきである。

オ(7) これを本件についてみると、従前から述べるように、本件埋立事業は、普天間飛行場の全面返還のための代替施設を建設するために行われるものである。普天間飛行場の危険性を直ちに除去しつつ、我が国の防衛、安全保障の質を落とさないためには、辺野古沿岸域に代替施設を建設することが唯一の選択肢であることは前述したとおりである。このように本件埋立事業は、まさに国家的観点から計画された、しかも国の防衛や安全といった国家存立の根本に関わる極めてハイレベルな政策に基づく事業であり、国民全体の利益を守るために真に必要な事業である。

しかも、本件埋立事業によってもたらされる公益は、以下に述べるように多岐にわたり、そのいずれもが社会全体として、高い保護の必要性を有する。

- a 普天間飛行場の周辺地域には、住宅や学校、病院等が密集しており、本件埋立事業の実現により、その周辺住民等の生命・身体及び財産に対する具体的な危険性が除去されることで、国民の生命・身体及び財産の安全を確保するという公益がもたらされる。
- b 前述のとおり、普天間飛行場の代替施設を辺野古沿岸域に設置すれば、我が国の安全保障上の抑止力の重要な一部を担っている在沖米軍海兵隊の機能は、現状と同程度に維持できる。その結果として、日米安全保障条約に基づき、我が国の抑止力を維持する利益、潜在的紛争地域における危機発生時の対応能力を維持するという利益、尖閣諸島

を含む南西諸島の防衛を十分たらしめる利益、シーレーンを防衛する利益といった、沖縄県民を含む国民の生命・身体及び財産の安全を確保できるという多大な公益がもたらされる。

c 次に、本件埋立事業は、前述したとおり、平成8年の橋本・モンデール合意及びこれに続くSACO最終報告の内容、その後の日米間において、実に約17年間にわたり積み重ねられた数々の合意内容を実現するものである。約束を実行することは国家間の信頼の基礎であって、これを違えることは、国際社会における我が国の信頼を毀損し、我が国の外交上の国益を害する。当該合意の内容を実現する手段が本件埋立事業の実施であり、これにより、我が国の安全保障上の最重要な同盟国である米国との信頼関係が維持されるという我が国の外交上・安全保障上の公益をもたらすものである。

d 次に、普天間飛行場の全面返還は、前述のとおり、SACO最終報告に示された米軍施設及び区域に係る一連の負担軽減策の原点たる意義を有している。本件埋立事業の実施ひいては普天間飛行場の全面返還を実現することによって、沖縄の負担軽減を実現させることができるという面においても、大きな公益をもたらす。

e さらに、普天間飛行場の返還に伴う派生的な利益として、その跡地利用による経済的利益は、返還前に比して、宜野湾市が受ける直接経済効果だけで年間3,700億円以上と莫大なものであり、これらは付近住民に広く還元されるとともに宜野湾市の経済発展を促し、ひいては沖縄県全体の発展につながり、最終的には我が国の発展、国民の所得の増大といった国益につながるのである。

その一方で、本件埋立事業によってもたらされる自然環境及び生活環境への影響については、国は、評価法等が定める環境影響評価の手続を履践し、その中で提出された沖縄県知事等からの環境保全の見地からの

意見を踏まえるとともに、環境専門家の知見を取り入れた上で環境保全措置を検討しており、その内容は、同種同規模の埋立事業における環境保全措置と遜色がない上、沖縄県内部で適切な審査が行われた結果、県内部の審査基準に適すると認められているのであり、環境に対する負荷をできる限り回避又は軽減するための措置を講じており、環境保全に十分な配慮をしている。しかるに、審査申出人は、技術的に研究が進んでおらず実行が困難な環境保全対策を求めるなど過大な要求をした上で、本件埋立事業に係る環境保全措置が不十分であるとして第2号要件に適合しないとしており、自然環境や生活環境への影響等を過大に考慮して、本件取消処分を行ったといえる。

このように、本件取消処分は、特定の公益を実現するために埋立てを行うことが真に必要であるにもかかわらず、その必要性や公益性について重視することなく、その弊害のみを過度に重視して行われたものであり、法の趣旨や目的に照らして、著しく合理性を欠く。

(イ) 次に、行政行為の取消しは、違法又は不当の瑕疵による是正の必要性和法的安定性又は信頼保護との調和の下に行われるべきところ、国は、本件承認処分によって埋立てをなし得る法的地位を獲得し、しかも、かかる地位に関して、以下に述べるような事実上・法律上の状態が生じており、かかる事実上ないし法律上の状態を保護する必要性は高い。

a まず、本件承認処分から本件取消処分までの約1年10か月間に、日米間において、前述のとおり、辺野古沿岸域の本件埋立事業に関し、普天間飛行場の返還及び辺野古沿岸域への移設についての再確認が何度も行われ、平成27会計年度の国防授權法において在沖縄米海兵隊4,000人のグアム移転の予算の執行凍結を解除するなどの様々な事実関係が構築され、米国からの信頼が増しているのであって、かかる米国の信頼という事実上の状態は保護されるべきである。

b さらに、本件取消処分が認められると、本件埋立事業が頓挫することになり、前述のとおり、これまでに国が民間事業者等との間での請負契約の締結や漁業権消滅の補償金の支払を行っているところ、そのように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1,736億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。このような民間事業者等の法律上の状態を保護する必要性は高い。

しかるに、審査申出人は、このような事実上ないし法律上の状態を保護する必要性が高いにもかかわらず、国は私人ではないという形式論に基づいて、行政処分の主体としてではなく、私人と同じく行政処分の相手方の立場に立ったとしても全く保護に値しないと主張していることからすると、本件取消処分における判断の方法は、行政処分の取消しの趣旨や目的を大きく逸脱して、著しく合理性を欠く。

(ウ) 以上のとおり、本件取消処分は、行政行為の取消しという事務の本来の趣旨や目的に照らして、著しく合理性を欠くものであるから、「著しく適正を欠く」ものである。

(3) 本件取消処分を放置することが、明らかに公益を害すること

ア 「明らかに公益を害している」とは、「著しく適正を欠く」いた事務処理をそのまま放置することが法秩序全体からみて容認できない場合をいうものと解される。地方公共団体の事務の処理が法令の規定に違反すること、すなわち違法である場合は、それ自体として、公益を害することが明らかであるところ、違法とは認められない場合であっても、不当の程度が甚だしく、これを放置することが地方自治法を含めた国法秩序全体から見て容認できないときには、「明らかに公益を害している」と解するのが相当である。

イ 法2条1項（法42条3項で準用される場合を含む。）に基づく免許（承認）は、第一号法定受託事務に属する。平成11年に改正された地方自治法において、免許（承認）の事務が法定受託事務に位置づけられたのは、同事務が国の所有する公有水面の公用の廃止及び新たな国土（陸地）の創出を伴うものであることから、国家の統治の基本に密接な関連を有する事務に該当するとされたことによる（地方分権推進委員会第2次勧告別表1）。

すなわち、免許（承認）が法定受託事務として都道府県知事の事務とされたのは、公有水面は国の所有に属するものであるものの、その埋立てがもたらす環境保全や防災に関する影響等を考慮することについては、当該埋立区域の実情をよく知る都道府県知事にその許否の判断を委ねることが、公有水面の管理上合理的であると考えられたことによる。

このように、法2条1項に基づく埋立ての免許（承認）に関する事務は、その判断権を当該埋立区域を管轄する都道府県知事に委ねているとしても、それが国の所有する公有水面の公用の廃止及び新たな国土（陸地）の創出を伴うものである以上、国としてその適正な処理を特に確保する必要がある、とりわけ、本件のように、埋立てに関する事業が国家的な事業である場合には、不適正な処理をそのまま放置することは、当該事務を第一号法定受託事務とした法及び地方自治法の趣旨をも没却するものであり、法秩序全体からみて容認できない事態といわなければならない。

ウ これを本件についてみると、まず、前記のとおり本件埋立事業は普天間飛行場の危険性除去という国家的事業であり、この事業を実現することにより国民の生命・身体及び財産への危険性を可能な限り除去していくこと、これはいうまでもなく国に課せられた最重要かつ基本たる責務であり、これを実現させることは最重要の国益であって、本件取消処分によりこれが妨げられる不利益は計り知れず、これを放置することが国法秩序全体から見ても容認できないことから、明らかに公益を害する。

次に、前述したとおり、我が国は、普天間飛行場の移転先としてキャンプ・シュワブ辺野古崎地区及びこれに隣接する水域に代替施設を整備することを約束しているのである。我が国と米国は、基本的価値及び戦略的利益を共有する同盟国である。日米安全保障体制を中核とする日米同盟は日本外交及び我が国の安全保障の基軸であり、日本のみならずアジア太平洋地域の平和と安定・繁栄のための礎としても有効に機能してきた。このような強固な日米関係は、戦後70年を経て形成された日米両国の信頼関係によって成り立つのであり、この信頼関係とは、お互いに理解し合いながら、約束したことは実行していく、発した言葉は必ず実行していくために全力を尽くしていくという姿勢により成り立つものである（乙第134号証）。要するに、外交においては、信頼関係を構築し、それを保持し続けなければならないのであって、「約束したことを実行していく」姿勢が失われれば、長年築き上げた信頼関係に亀裂が生じることになる。これは我が国に対して外交上・安全保障上の不利益のみならず、同盟国である米国にとっても外交上・安全保障上の不利益をもたらすものである。

そうすると、本件取消処分は、我が国の外交ないし安全保障にとって、過去、現在及び将来にわたり極めて重要な意味を持つ日米両国間の信頼関係に大きな亀裂を生じさせ、これを崩壊させかねないものであり、我が国の外交上、安全保障上の重要な国益を明らかに害し、重大な不利益をもたらす。さらに、ことは米国との関係にのみとどまるものではない。国家間の約束事を実現できないなどということになれば、今後の諸外国との外交関係の基礎となるべき国際社会からの我が国に対する信頼が低下するのであって、これを放置することが国法秩序全体からみても容認できないから、公益を明らかに害する。

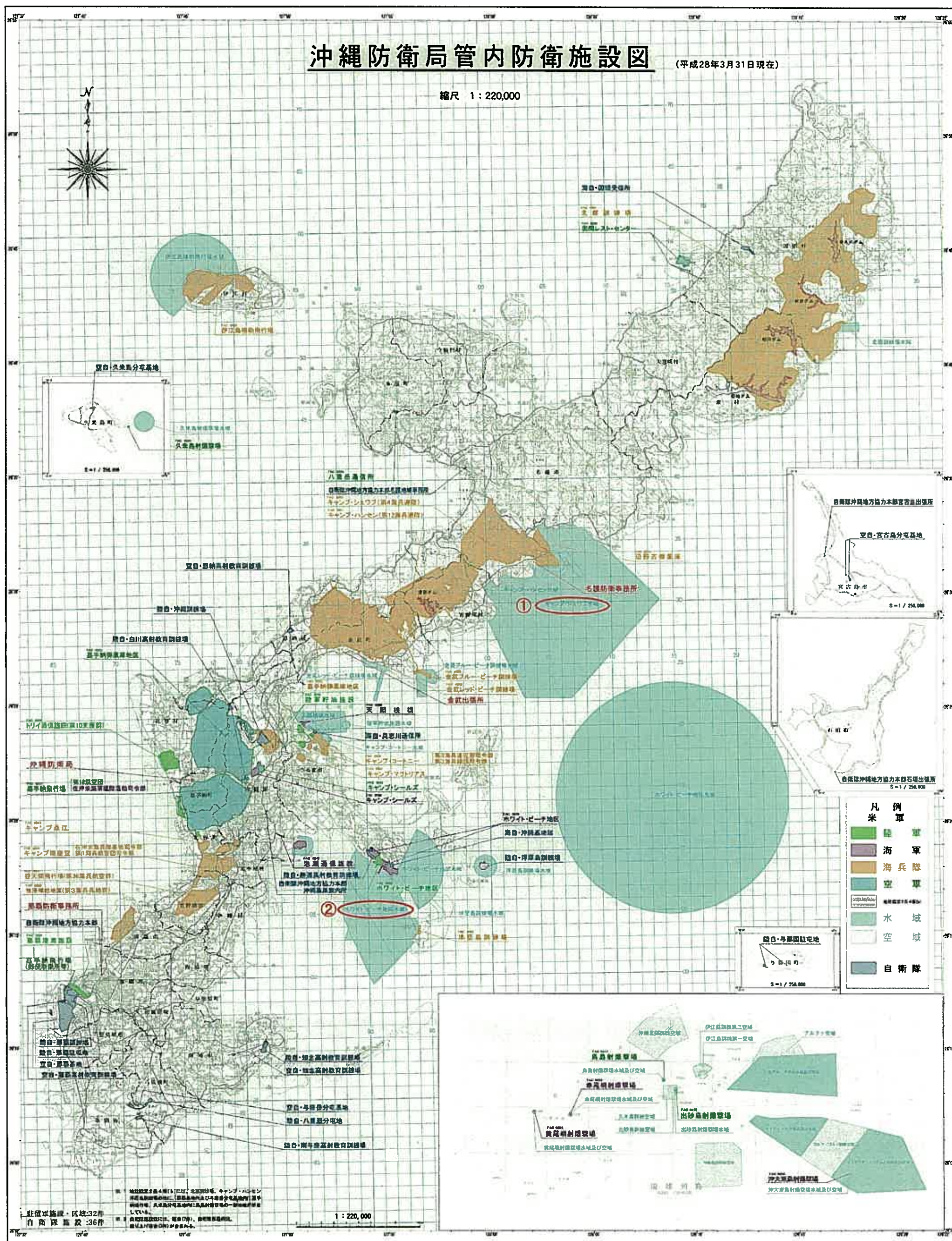
エ 以上のとおり、本件取消処分は、本件埋立事業が真に必要なにもかかわらず、その必要性や公益性について重視せず、弊害を過度に重視して

行われ、また、法的安定性や信頼保護についても軽視しており、著しく適正を欠くものであり、かつ、国民の生命・身体等の危険性を除去することの実現を妨げ、我が国の外交や防衛上の国益に不利益を与えるものであって、これを放置することが国法秩序全体から見ても容認できないから、明らかに公益を害する。

3 まとめ

よって、本件取消処分が「法定受託事務の処理が著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき」にも該当するといえるから、是正の指示は適法である。

以 上



移 設 候 補 地 の 比 較 表

項 目		①辺野古沿岸域	②津堅東沿岸域	③高江北方	④辺野古陸上	⑤カタバル沿岸域	⑥与那浦	⑦伊江島	備 考
図面番号		図-1	図-2	図-3	図-4	図-5	図-6	図-7	国土地理院 地形図 1/25,000
所在地	市町村名(字名)	名護市(辺野古)	勝連町(津堅)	国頭村(安波)	名護市(辺野古、豊原、久志)	名護市(久志、豊原、宜野座村(松田))	那覇市(与那浦)	伊江村(西江前、西江上)	
	設置箇所	沿岸域	沿岸域	陸上	陸上	沿岸域	海上	陸上	
滑走路方位		05-23	02-20	05-23	05-23	05-23	01-19	04-22	※滑走路方位、標高は作業のため便宜上 設定したものである。
標高標高 (m)		5.0	5.0	180.0	55.0	5.0	5.0	50.0	
運航環境条件	気象条件	・ウインド・ハル・リッジを満足するものと思われる。	・ウインド・ハル・リッジを満足するものと思われる。	・ウインド・ハル・リッジを満足するものと思われる。	・ウインド・ハル・リッジを満足するものと思われる。	・ウインド・ハル・リッジを満足するものと思われる。	・ウインド・ハル・リッジを満足するものと思われる。	・ウインド・ハル・リッジを満足するものと思われる。	※各候補地とも、運航 環境は米軍の環境と重 なる可能性がある。
	制限表面及び 接触物件等	・北西側の丘陵地が 水平表面にかかるが、 空域を確保し地形障害 は問題にならない。	・支障なし。	・運航環境設定の可能 性の判断にはさらに詳 細な検討を要する。	・西側の久志岳、辺 野古岳が水平表面に かかる。	・飛道及び松田集落の 一部が進入表面にかか る。 ・北側と西側の丘陵地 が水平表面にかかる。	・支障なし。	・支障なし。	
社 会 条 件	補償等	・漁業補償	・漁業補償	・なし	・なし	・漁業補償	・漁業補償	・なし	
	付帯工事等	・辺野古漁港航路切 り直し	・橋梁の新設 (勝連～津堅島)	・なし	・辺野古川、辺野古 漁港川の付け替え ・高圧送電線の移設	・なし	・橋梁の新設	・橋梁の新設 (本部～伊江島)	
移設候補地周辺及び 周辺主要集落及び 学校	航空環境等	・航空機の離発着時 に上空を飛行する影 響は小さいと考えら れる。	・滑走路を最長、陸 上からの騒音の影 響が懸念される。	・西側滑走路延長線 (1.4km)の地点から 南側に江の江の影 響が懸念される。	・滑走路延長線より 南側に4集落があり、 騒音の影響が懸念さ れる。 ・北側進入口延長上 に漁業集落があり騒 音の影響が懸念され る。	・航空機の離発着時 に上空を飛行する影 響は小さいと考えら れる。 ・おいて、松田集落 の騒音の影響が懸念 される。	・周辺に集落や学校等 は存在しないため、騒 音の影響は小さいと 考えられる。	・西江、東江集落は空 港から(4.5km)と騒 音の影響は小さいと 考えられる。 ・近隣の西崎、其間 集落への騒音の影響 が懸念される。	※本拠は、滑走路延長 線(前後30km)から 2km以内の集落の うち、航空機騒音 が大きいものではない。
	土地利用及び 海域の利用状況	・米軍施設・区域	・もずく養殖	・米軍施設・区域	・米軍施設・区域 (熱帯耕作地あり)	・米軍施設・区域	—	・米軍施設区域 (熱帯耕作地あり)	
土地利用規制 状況		・辺野古漁港区域 ・共同漁業権 ・米軍施設・区域	・中城河港港域区域 ・共同漁業権 ・特定区域漁業権	・森林地域 ・米軍施設・区域	・都市計画区域 ・森林地域 ・米軍施設・区域	・共同漁業権 ・米軍施設・区域	・金武河港港域区域 ・共同漁業権	・漁業協同組合 ・農用地区域 ・森林地域 ・米軍施設・区域	沖縄県土地利用規制現 況図

項	目	①辺野古沿岸域	②津堅東沿岸域	③高江北方	④辺野古陸上	⑤カタバル沿岸域	⑥与勝沖	⑦伊江島	備考
社会条件	文化財・史跡等	なし	なし	なし	なし	なし	なし	なし	沖縄県土地利用規制現況図
	その他	長島に灯台があるため、海上保安上の観点から必要となる。辺野古の埋立が必要になる。	中かたの港、港の奥に埋立地がある。中かたの港に埋立地がある。	広大な森林の伐採を伴う。海水排水処理施設（仮称）がある。近隣の住宅地と一体化して開発される予定である。	広大な森林の伐採を伴う。辺野古川、辺野古英南川を分断する。		金武町の埋立地に「金武町民会館」がある。	最長の航路は比良間であるが、水深が浅いため、大型船舶の航行には問題がある。また、伊江島の埋立地も考慮されている。	
建設条件	工事等	海洋汚染対策が必要	橋梁幅員4km以上、海洋汚染対策が必要	膨大な切り盛り土工事、赤土防止対策が必要	膨大な切り盛り土工事かつ法面工事、赤土防止対策が必要 ・辺野古川、辺野古英南川の付け替え	海洋汚染対策が必要	橋梁建設を要する、海洋汚染対策が必要	空堀の工事自体は比較的容易だが、橋梁幅員4km以上、水深が浅いため、大型船舶の航行には問題がある。また、伊江島の埋立地も考慮されている。	
		評価ランクⅢ	指針未作成	評価ランクⅡ（一部評価ランクⅢ）	評価ランクⅡ（一部評価ランクⅣ）	評価ランクⅢ（一部評価ランクⅣ）	評価ランクⅢ（浮原島）	指針未作成	
自然環境	植生	沿岸域の一部マングローブ群落、サコウ属植物群落	※ 沿岸域の一部マングローブ群落、砂丘植生	ヤシ科植物群落、原生自然度9	板根リュウノヒゲ群落、一部リュウノヒゲ群落、マングローブ群落、原生自然度概ね9	沿岸域の一部マングローブ群落、マングローブ群落	板根リュウノヒゲ群落、中央部マングローブ群落（浮原島）、原生自然度概ね10、中央部は5	※ 細粒堆積物群、マングローブ群落、外国産広葉樹林、原生自然度2及び5～6	※ 現存植生防（第3回自然環境保全審議調査）
	地形・地質	丘陵地、基岩層砂岩粘板岩互層、固頭礫層	※ 台地、段丘、琉球石灰岩	丘陵地、高位段丘、名理層粘板岩、基岩層砂岩粘板岩互層	丘陵地、段丘、辺野古川谷低地、基岩層砂岩粘板岩互層、固頭礫層	丘陵地、谷底低地、基岩層砂岩粘板岩互層	台地、段丘（浮原島）、琉球石灰岩（浮原島）	※ 台地、段丘、琉球石灰岩	※ 土地分類基本図表
	動物	希少種1種確認	-	絶滅危惧種3種、危急種7種、希少種7種確認	危急種1種、希少種8種確認	危急種1種、希少種3種確認	-	-	
		評価ランクⅠ	指針未作成	評価ランクⅠ	評価ランクⅠ	評価ランクⅠ（一部評価ランクⅡ）	評価ランクⅠ（浮原島）	指針未作成	
沿岸域の自然環境	地形・地質	サンゴ礁地形、概ね砂であり、一部さんご	※ サンゴ礁地形	サンゴ礁地形、サンゴ	サンゴ礁地形、概ね砂、一部サンゴ	サンゴ礁地形、サンゴ、一部砂	サンゴ礁地形（浮原島）	※ サンゴ礁地形	※ 土地基本分類調査
	サンゴ礁・藻場	辺野古地先に藻場約173ha、干潟が18ha分布、生サンゴの被度は約5%未満	未調査	生サンゴの被度は5%未満	辺野古地先に藻場約173ha、干潟が18ha分布、生サンゴの被度は約5%未満	藻場が辺野古地先に約173ha、松田河原地先にも約4ha、松田河地先にも約5ha分布、干潟が久志地先に約17ha、松田河地先に約44ha分布、生サンゴの被度は約5%未満	未調査	未調査	
	動物	※ ジュゴンを目視	-	ミサゴの生息域	※ ジュゴンの目視	※ ジュゴンの目視	-	-	※ 普天間飛行場建設に伴う環境影響調査結果報告書
		評価ランクⅠ	指針未作成	評価ランクⅠ	評価ランクⅠ	評価ランクⅠ（一部評価ランクⅡ）	評価ランクⅠ（浮原島）	指針未作成	

項 目	①近野古沿岸域	②津堅東沿岸域	③高江北方	④近野古陸上	⑤カタバル沿岸域	⑥与勝沖	⑦伊江島	備 考
産業人口(11.7頃制)	2,701 11.8%	617 12.3%	728 22.6%	2,701 11.8%	(資料限付) 467 22.7%	(資料限付) 617 12.3%	1,191 47.6%	
1次	4,476 19.5%	1,666 33.4%	512 19.1%	4,476 19.5%	425 20.6%	1,666 33.4%	345 13.8%	
2次	15,784 68.7%	2,712 54.3%	1,422 53.2%	15,784 68.7%	1,167 56.7%	2,712 54.3%	2,968 38.6%	
計	22,986 100%	4,998 100.0%	2,675 100.0%	22,986 100%	2,059 100.0%	4,998 100.0%	2,509 38.6%	沖縄県市町村概要 (111.3)
主な農水産物	・豚 ・きく ・鶏卵	・にんじん ・もずく (津堅島)	・豚 ・肉用牛 ・きく	・豚 ・きく ・鶏卵	・豚 ・きく ・鶏卵	・豚 ・さとうきび ・きく (与勝町)	・豚タバコ ・きく ・肉用牛	
諸計画及びその位置づけ	・特色ある海岸線を活用した海洋性リゾートの発展型リゾートである「ハナライズリゾート」(沖縄トビ・ルサート)構想・国際都市形成型リゾート拠点 ・国道329号久志改良 (沖縄県北部地方拠点都市地域整備73号77号78号79号)	・静かな面海や島の特性を生かした、都市近郊型のリゾートである「ハナライズリゾート」(沖縄トビ・ルサート)構想・国際都市形成型リゾート拠点	・「自然環境保全・技術交流環境に関する」として位置づける。(国際都市形成型)	・特色ある海岸線を活用した海洋性リゾートの発展型リゾートである「ハナライズリゾート」(沖縄トビ・ルサート)構想・国際都市形成型リゾート拠点 ・国道329号久志改良 (沖縄県北部地方拠点都市地域整備73号77号78号79号)	・特色ある海岸線を活用した海洋性リゾートの発展型リゾートである「ハナライズリゾート」(沖縄トビ・ルサート)構想・国際都市形成型リゾート拠点	・静かな面海や島の特性を生かした、都市近郊型のリゾートである「ハナライズリゾート」(沖縄トビ・ルサート)構想・国際都市形成型リゾート拠点	・海洋文化、レクリエーション、観光研究の場としての発展型リゾートである「ハナライズリゾート」(沖縄トビ・ルサート)構想・国際都市形成型リゾート拠点	
市町村の計画	・「大規模開発可能地帯」として指定(「総合計画」)。	・「大規模開発可能地帯」として指定(「総合計画」)。	・「大規模開発可能地帯」として指定(「総合計画」)。	・「大規模開発可能地帯」として指定(「総合計画」)。	・「大規模開発可能地帯」として指定(「総合計画」)。	・「大規模開発可能地帯」として指定(「総合計画」)。	・「大規模開発可能地帯」として指定(「総合計画」)。	
地域の動向(県への要請)	・「久辺地域振興促進協議会」及び「二見以北村おこし研究会」から誘致要請(政府移転案B案)(H11.9.24) ・「近野古陸上地区振興協議会」から誘致要請(一部埋立案)(H11.4.2) ・「海上へり基地建設反対・平和と名を求め市民協会の会」から反対要請(H11.7.9 H11.8.20 H11.9.3 H11.9.8 H11.9.28 H11.10.28) ・「久辺地域振興促進協議会」から反対要請(H11.9.2) ・「名護市議会有志」から反対要請(H11.9.13、H11.10.15)	・「久辺地域振興促進協議会」及び「二見以北村おこし研究会」から誘致要請(政府移転案B案)(H11.9.24) ・「近野古陸上地区振興協議会」から誘致要請(一部埋立案)(H11.4.2) ・「海上へり基地建設反対・平和と名を求め市民協会の会」から反対要請(H11.7.9 H11.8.20 H11.9.3 H11.9.8 H11.9.28 H11.10.28) ・「久辺地域振興促進協議会」から反対要請(H11.9.2) ・「名護市議會有志」から反対要請(H11.9.13、H11.10.15)	・「久辺地域振興促進協議会」及び「二見以北村おこし研究会」から誘致要請(政府移転案B案)(H11.9.24) ・「近野古陸上地区振興協議会」から誘致要請(一部埋立案)(H11.4.2) ・「海上へり基地建設反対・平和と名を求め市民協会の会」から反対要請(H11.7.9 H11.8.20 H11.9.3 H11.9.8 H11.9.28 H11.10.28) ・「久辺地域振興促進協議会」から反対要請(H11.9.2) ・「名護市議會有志」から反対要請(H11.9.13、H11.10.15)	・「久辺地域振興促進協議会」及び「二見以北村おこし研究会」から誘致要請(政府移転案B案)(H11.9.24) ・「近野古陸上地区振興協議会」から誘致要請(一部埋立案)(H11.4.2) ・「海上へり基地建設反対・平和と名を求め市民協会の会」から反対要請(H11.7.9 H11.8.20 H11.9.3 H11.9.8 H11.9.28 H11.10.28) ・「久辺地域振興促進協議会」から反対要請(H11.9.2) ・「名護市議會有志」から反対要請(H11.9.13、H11.10.15)	・「久辺地域振興促進協議会」及び「二見以北村おこし研究会」から誘致要請(政府移転案B案)(H11.9.24) ・「近野古陸上地区振興協議会」から誘致要請(一部埋立案)(H11.4.2) ・「海上へり基地建設反対・平和と名を求め市民協会の会」から反対要請(H11.7.9 H11.8.20 H11.9.3 H11.9.8 H11.9.28 H11.10.28) ・「久辺地域振興促進協議会」から反対要請(H11.9.2) ・「名護市議會有志」から反対要請(H11.9.13、H11.10.15)	・「久辺地域振興促進協議会」及び「二見以北村おこし研究会」から誘致要請(政府移転案B案)(H11.9.24) ・「近野古陸上地区振興協議会」から誘致要請(一部埋立案)(H11.4.2) ・「海上へり基地建設反対・平和と名を求め市民協会の会」から反対要請(H11.7.9 H11.8.20 H11.9.3 H11.9.8 H11.9.28 H11.10.28) ・「久辺地域振興促進協議会」から反対要請(H11.9.2) ・「名護市議會有志」から反対要請(H11.9.13、H11.10.15)	・「久辺地域振興促進協議会」及び「二見以北村おこし研究会」から誘致要請(政府移転案B案)(H11.9.24) ・「近野古陸上地区振興協議会」から誘致要請(一部埋立案)(H11.4.2) ・「海上へり基地建設反対・平和と名を求め市民協会の会」から反対要請(H11.7.9 H11.8.20 H11.9.3 H11.9.8 H11.9.28 H11.10.28) ・「久辺地域振興促進協議会」から反対要請(H11.9.2) ・「名護市議會有志」から反対要請(H11.9.13、H11.10.15)	
自治体歳入額等	26,113 百万円	5,803 百万円	6,773 百万円	26,113 百万円	6,096 百万円	5,803 百万円	6,500 百万円	沖縄の米軍及び自衛隊施設 統制費(111.3)
基地関連収入額	2,228 百万円	569 百万円	52 百万円	2,228 百万円	1,800 百万円	569 百万円	1,155 百万円	
歳入に占める割合	8.5%	9.8%	0.8%	8.5%	30.5%	9.8%	17.8%	
基地の面積割合	11.1%	18.2%	25.5%	11.1%	51.4%	18.2%	35.3%	

[illegible]

