

再 反 論 書 (1)

平成 28 年 4 月 21 日

国地方係争処理委員会 御中

審査申出人代理人弁護士	竹 下	勇 斗
同	久 保	以 司
同	秀 浦	由 紀 子
同	亀 山	聡
同	松 永	和 宏
同	加 藤	裕
同	仲 西	孝 治

目次

1	はじめに	2
2	本件審査申出の経緯	2
3	申出人主張の審査の枠組み	2
4	埋立承認申請に対する埋立承認の場面	3
5	埋立承認に対する自庁取消しの場面	3
6	自庁取消処分に対する是正の指示の場面	4
(1)	概要	4
(2)	「法令の規定に違反している」の意味について	5
ア	限定して解釈されるべきこと	5
イ	国の関与・是正の指示の制度趣旨	6
ウ	法定受託事務は憲法第 65 条の「行政権」に含まれないこと	7
エ	小括	9
(2)	国土交通大臣の公水法 4 条 1 項 1 号、2 号適合性の審査範囲	9
ア	法定受託事務の意義	9
イ	公水法が都道府県知事に埋立免許承認の権限を委ねた趣旨	9
ウ	是正の指示における原処分の要件裁量の審査範囲	12
エ	小括	13
7	是正の指示に対する国地方係争処理委員会の審査の場面	14

1 はじめに

申出人は、本件審査の枠組みに関して反論書（２）で、特に、公水法４条１項各号適合性の審査の対象が本件埋立承認取消であることについて反論書（２）第２・２において主張した。

しかし、本件審査の直接的な対象が本件是正の指示であることとの関係での複雑性があり、審査の枠組み自体が争点となっているため、申出人の本件審査の枠組みに関する主張をより敷衍して相手方の主張（再答弁書１の第２，２～３）との対立点を明確にするため、本書面を提出する。

相手方再答弁書に対する網羅的反論は、別に行う。

2 本件審査申出の経緯

本件においては、国（沖縄防衛局）の埋立承認申請に対して、前沖縄県知事が埋立承認を行い、かかる埋立承認について、現沖縄県知事が埋立承認取消を行い、それに対して国土交通大臣が是正の指示を行い、是正の指示の取消を求めて申出人が本件審査の申出をした、という前者に対する後者の判断が重複する入り組んだ構造となっている。

3 申出人主張の審査の枠組み

申出人主張の審査の枠組みは、反論書（２）第１・３で述べたとおりである。

本書面で主張の補充を行うのは、特に是正の指示との関係である。

以下では、埋立承認申請から始まり、本件審査に至るまでの、判断の枠組みについて、順次述べていき、最終的に、是正の指示が違法か否かを、どのように判断すべきか主張する。

4 埋立承認申請に対する埋立承認の場面

この場面においては、公水法4条1項各号所定の要件適合性について、都道府県知事に広範な要件裁量が認められることに争いはない(ただし、環境保全の方向で厳格な裁量権行使が求められるという点については、反論書(2)第2・4・(4)、同第2・5・(3)で述べた)。

本件においては、前沖縄県知事が、本件埋立承認申請について、公水法4条各号所定の要件を全て充足するとして、本件埋立承認を行っている。

5 埋立承認に対する自庁取消しの場面

この場面においては、都道府県知事は、自ら行った公水法4条1項各号適合性の判断について、全面的に審査をなしうる。

要件適合性の判断の対象は原処分の埋立承認出願であり、基準時は同埋立承認時である。

この場面では、都道府県知事は、「違法と不当の区別を超えて全面にわたり」審査でき、「そもそも違法と不当を区別する必要もない」。

つまり、都道府県知事は、端的に、公水法4条1項各号の要件適合性を改めて審査し、適合性を欠くか否かを審査することができる¹。

都道府県知事は、自身の判断に、裁量逸脱・濫用があったかという形で審査を行うわけではない。

本件においては、現沖縄県知事が、本件埋立承認申請は公水法4条1項1号、2号の要件を充足しないため、それを看過してなされた本件埋立承認は違法であると判断している(言うまでもないが、ここでのいう「違法」は、前沖縄県知事の裁量逸脱・濫用ではない)。

¹ 取消制限法理は、取消制限の前提となる原処分の「違法又は不当」の要件裁量を収縮される論理でないことについて、反論書(2)第2・1・(4)のとおり。

その上で、相手方の主張によれば、取消制限法理が妥当し、同法理を充足する限りで自庁取消しをなしえることとなる。

一方で、申出人は、国（沖縄防衛局）は、私人とは異なり、法律による行政の原理を順守すべき立場にあり、取消制限法理を主張しえないと主張している（反論書（２）第２・１・（５））。

したがって、現沖縄県知事は、端的に本件埋立承認が公水法４条１項１号、２号の要件を充足しないと判断している以上、埋立承認を取り消せる²というのが申出人の主張となる。

6 自庁取消処分に対する是正の指示の場面

(1) 概要

各大臣は、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場合」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場合」に是正の指示をなしうる。

本件においては、本件埋立承認取消が、本件埋立承認申請が公水法４条１項１号、２号の要件を充足しているのに行われた点と、取消制限法理に違反してなされた点が「法令の規定に違反している」として、是正の指示がなされている。

取消制限法理の違反は、「法令の規定に違反している」を意味しな

² 取消制限法理が本件に妥当しない根拠として申出人が主張するのは以下の３点で、それぞれ場面が異なる。この場面では①のみが妥当する。本書面６の場面では②、③、本書面７の場面では③が妥当する。

① 国（沖縄防衛局）が取消制限法理を主張しえない（反論書（２）第２・１・（５））

かかる理由づけが妥当するなら、取消制限法理の制約なく現知事は取り消せる

② 取消制限法理違反は「法令の規定に違反」にあたらない（反論書（２）第２・１・（３））

かかる理由づけが妥当するなら、取消制限法理違反を根拠として是正の指示をなしえない。

③ 相手方が取消制限法理違反を主張しえない（反論書（２）第２・１・（４））

かかる理由づけが妥当するなら、取消制限法理違反を根拠として是正の指示をなしえず、あるいは、本件審査において国土交通大臣は主張しえない

いことについては、反論書（２）第２・１・（３）、（４）で述べた。

また、ここでいう「法令の規定に違反している」ことは重大明白な違法を意味すること、反論書（２）第２・３で述べたが、本書面では以下で若干補充する。

さらに、本書面では、申出人は、国土交通大臣は、あくまで原処分の処分庁である申出人の要件裁量の逸脱・濫用の有無を審査する限度でしか、本件埋立承認申請の公水法４条１項１号、２号適合性の審査を行えないものと主張する。

その根拠は以下のとおりであるが、基本的には、国の機関たる国地方係争処理委員会の審査において、都道府県知事の判断が尊重されるべきとして、反論書（２）第２・２・（４）で述べたことが妥当する。

けだし、同じく国の機関たる国土交通大臣がいかなる場合には是正の指示をなしうるか、という問題と全く同じ問題意識（地方公共団体の自治権、自主的判断がいかに保障されるか）が妥当するからである。

（２） 「法令の規定に違反している」の意味について

ア 限定して解釈されるべきこと

反論書（２）第２・３で述べたとおり、単に、取り消しうべき瑕疵があるにとどまる場合にも是正の指示をなしうるとすれば、到底対等な関係とは言い難く、また、是正の指示に対しては、極めて短期間で国地方係争処理委員会の審査及び関与に係る訴えによりその適法性が審査されることとされていることからしても、是正の指示における違法性は、重大かつ明白なものに限られるものと言うべきである。

なお、審査申出人が「重大かつ明白」というのは、以下に述べ

るとおり、処分の無効をきたす重大明白な瑕疵という意味ではなく、国の関与の制度趣旨より看過しがたいことが明らかである場合に限定的に解釈をされるべきということである。

イ 国の関与・是正の指示の制度趣旨

行政行為に何らかの瑕疵があったとしても、自己の権利ないし法的利益を侵害された者が提起する取消訴訟において審理判断されるべき事柄であって³、他の行政主体は、取消権限がある者によって取り消されるまでは、その行政行為の効果は否定されないものとして扱わなければならないことが原則である。

それにもかかわらず、是正の指示を含めた関与が認められたのは、「一定の行政目的」を実現するためであり（地自法 245 条 3 号参照：村上順他『新基本法コンメンタール 地方自治法』372 頁、「第 3 号関与」の規定は、～一般的・抽象的な「関与の定義」に相当する）、ここでいう「一定の行政目的」とは、「全国的な統一性、広域的な調整、行政事務の適正な執行を図る等の行政目的」を意味する（松本英昭『新版逐条地方自治法＜第 7 次改訂版＞』1067 頁ないし 1068 頁）。

そして、是正の指示は、権力的関与にあたるものとして、国地方係争処理委員会の審査の対象となるが、わずか 5 名の、（原則として）非常勤で、極めて厳格な資格が要求される委員により構成される（地自法 250 条の 8、同 9）委員会が、申出からわずか 90 日以内に審査を行うものとされている。

このことから明らかなとおり、是正の指示は、全国的な統一性、広域的な調整等の必要がある場合に限定的に用いられる制度

³ 取消通知書において、申出人は沖縄防衛局に対して、処分の取消しの訴えを提起できる旨を教示している。

であって、個別の処分の瑕疵を一々是正するための制度ではない（現に、本件以外に国の都道府県への是正の指示の実例はない）。

端的に言って、個別の処分についての行政庁の判断について、事実認定の誤りであるとか、要件への当てはめを審査し、取り消しうべき瑕疵がある場合に、一々是正するための制度ではないのである。

ウ 法定受託事務は憲法第 65 条の「行政権」に含まれないこと

法定受託事務は、言うまでもなく、国の事務ではなく、地方公共団体の事務である。すなわち、「自治事務も法定受託事務も等しく地方公共団体の事務である。さらに法定受託事務は、法律の定めによって、国の事務が地方公共団体の事務とされた、あるいは、地方公共団体が国の事務を受託することを義務付けられたというものではない」（塩野宏「行政法Ⅲ〔第 4 版〕行政組織法」162 頁）。

現行の地方自治法は一般的・包括的な国家の優位性を前提とした機関委任事務を廃し、国家と地方公共団体が対等な関係の統治主体であることを前提に、地方公共団体の事務として法定受託事務を定めたものである。

憲法第 8 章は地方自治の原則を明文をもって認め、憲法第 94 条は「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。」と定めており、地方公共団体の行政執行権は憲法上保障されている。

この憲法第 8 章による地方公共団体の権能は内閣の行政権の一部を分与されたものではない。

憲法第 65 条により内閣に属するとされる「行政権」には、地

方公共団体に属する行政執行権は含まれない⁴。

地方公共団体の行政執行権は、憲法制定権力によって直接に地方公共団体に付与をされたものなのである。

すなわち、「国民は憲法制定権力の担い手として、憲法を通じて、統治権を中央と地方とに分割し、立憲民主主義の観点から、それぞれにふさわしい権力を配分したということである。

したがって、憲法にいう『地方公共団体』は、端的に言えば、地方政府と称すべきものである」（佐藤幸治「日本国憲法要論」549 頁）とされており、国と地方公共団体の関係は統治主体間の関係である。

法定受託事務は地方公共団体の事務であるから、憲法第 94 条により保障された地方公共団体の行政執行権の問題であり、憲法第 65 条により内閣に属する「行政権」には含まれないものである。

それにもかかわらず、地方公共団体の法定受託事務の処理になんらかの違法があれば国が関与をできるというのであれば、到底、対等な統治主体の関係とはいえず、「地方自治の本旨」に反することになる。

個別の事実認定や要件適合性判断の誤りという瑕疵については当該行政行為の名宛人等の取消訴訟等により救済されるべきものである。地方公共団体の事務の執行の適性或公益の観点からの是正は当該地方の住民自治による是正によるべきものである。地方自治（住民自治）の憲法上の保障ということよりすれば、本来、地方公共団体の事務について、国が容喙すべきものではない。それにもかかわらず、所管大臣が地方公共団体の事務（法定受託事務）に関与をできるのは、全国的な統一性、広域的な調整等の必

⁴ 平成 8 年 12 月 6 日内閣法制局長官国会答弁。

要という観点から看過しがたい違法があり、かつそのことが明白な場合に限定されるべきものである。

エ 小括

以上からすれば、是正の指示における「法令の規定に違反している」とは、全国的な統一性や広域的な調整等の観点から看過しがたい瑕疵があることが明らかな場合に限定して解釈されなければならないものというべきである⁵。

(2) 国土交通大臣の公水法4条1項1号、2号適合性の審査範囲

ア 法定受託事務の意義

反論書(2)第2・2・(4)・アで述べたとおりである。

まとめておくと、法定受託事務も、国と地方公共団体の対等性を前提に定められた地方公共団体固有の事務であり、自治事務との区別は相対的なものに過ぎない。

法定受託事務のコントロール手段である是正の指示は対等性を前提にした用語であり、是正の要求と全く同じ要件が課せられていること、地自法1条の2第2項、地自法245条の3第1項は自治事務と法定受託事務を問わずに適用されることからすれば、法定受託事務、自治事務問わずに、地方公共団体の自主的判断は尊重されなければならない。

イ 公水法が都道府県知事に埋立免許承認の権限を委ねた趣旨

概略、反論書(2)第2・2・(4)・イで述べたとおりである。

⁵ なお、仮に「法令の規定に違反」という要件において限定をしないものとしても、是正の指示は、目的達成に「必要な最小限度のもの」で、「普通地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならない」ところ、本件のように、個別の行政処分の瑕疵の是正を行うことは、是正の指示制度が予定するところではなく、本件是正の指示は必要最小限度のものと言えず、また、地方公共団体の自主性及び自立性を害するものとして、違法であるというべきである。また、国防・外交上の政策実現という公水法の目的以外の動機・目的において国土交通大臣が関与をしている点においても違法となるというべきである。

公水法は、埋立免許・承認を都道府県知事の専権に委ねており、何らか国が優越してこれに判断をなしうる根拠はない。

まず、公水法が埋立免許・承認を都道府県知事に委ねたのは、埋立ての対象とされた区域について、当該地域の実情に詳しい都道府県知事の判断に委ねるのが合理的と考えたからである。

まさしく、「国が本来果たすべき役割」に係る事務であっても、～「国民の利便性」「事務処理の効率性」「総合行政の確保」などの観点から、地方公共団体が処理してよいものや処理することとするべきもの」（松本英昭『要説地方自治法第7次改訂版』206頁の法定受託事務についての記述）なのである。

このことは、必要性の観点の判断については、競願の処理について、公水法施行令30条が同3条を準用し、「同一区域ニ互ル埋立ノ出願ニシテ免許シ得ヘキモノ数件アルトキハ公益上及經濟上ノ価値最モ大ナルモノヲ免許スヘシ」（同条1項）、として、埋立承認と埋立免許間の競願の処理に際して、都道府県知事にその両者の「公益上～の価値」の比較を許容し、埋立承認に特別の地位を与えていないことから理解される（つまり、事業者である国が当該埋立の必要性を認めていても、それに、何ら特権的な地位を与えず、その必要性の程度を、都道府県知事の評価に委ねている⁶）。

また、必要性和対置される環境保全の観点の判断については、公水法が「地域の」環境の保全を極めて強く図った上で⁷、4条1

⁶ このような解釈は、国自身が、先行する福岡高等裁判所那覇支部平成28年（行ケ）第1号事件の答弁書32頁において、「法は、～同一区域の埋立免許申請が競願した場合、～この定め（注施行令3条1項及び2項）が国の承認申請についても準用される（同法施行令30条）から、国の承認が一般私人の免許に優先される仕組みとはなっていない。」としていたものである。

⁷ 概略反論書（2）第2・1・(5)・ウや、第2・4・(2)、(4)で述べた。

項各号の要件充足の判断の前提となる環境アセスメント関連書類の作成の過程において、関係地域の情報を集約し、環境保全の見地から環境影響評価手続に反映させ、引いては環境保全措置に反映させていく適格者として都道府県知事を充てている⁸ことから理解できる。

公有水面を所有する国自身が行ういかなる公益を目的とする

強く環境の保全が図られていることについては、「特に自然環境の保全、公害の防止、埋め立て地の権利移転または利用の適正化等の見地から、公有水面埋立法の規定が不十分である」(昭和48年4月17日衆議院建設委員会における金丸信建設大臣の提案理由)ために昭和48年に公水法が改正され、具体的に、環境保全条項が免許・承認の要件として明確に規定され(4条1項2号、3号)、環境アセスメントを義務付けた(施行規則3条8号)経緯から明らかである。

この改正は、例えば、河川法が平成9年の改正により、海岸法が平成11年の改正により、土地改良法が平成14年の改正により、それぞれ環境の保全や調和に関する規定が目的規定に含まれることになったが、許認可要件に具体化されていないことや、環境アセスメント制度の先駆けであり、環境影響評価法の制定は平成9年まで待つことなどと比較すれば、いかに環境保全を重視した改正であったか理解される。

また、条文上も、公水法が、免許・承認の場合、設計の概要の変更等の許可の場合や埋立地の用途変更の許可の場合に、それぞれの要件を全て充足することを求めている(公水法4条1項、13条の2、29条1項)都道府県知事の判断を一定程度拘束する一方で、条件の付加(施行令6条)、災害防止に関する義務の命令(公水法30条)、埋立免許の取消等(公水法32条)等により、都道府県知事の裁量により埋立を阻止することを広く認め、無願埋立や埋立の用途潜脱等について罰則などまで設けて、環境の保全を図る方向で裁量行使を求めていることから理解される(埋立承認に準用されない規定も、規律としては国が従うべきことについては、反論書(2)第2・1・(5)・ウ)。

また、公水法3条1項は地元市町村長の意見聴取を義務付けており、かかる手続違反は埋立免許を無効とする重大な瑕疵と理解されていることから、公水法が地域の環境保全を重視していることがわかる(山口眞弘・住田正二『公有水面埋立法』108頁)。

⁸ 公水法2条2項、3項5号、同法施行規則3条8号により、環境保全に関し講じる措置を記載した図書の添付が求められる。この図書は、「法4条1項1～3号の審査基準とするためのものである。①出願人が行った環境影響評価(埋立に関する工事、埋立そのもの、埋立地の立地施設の3つによる自然的・社会的環境に対する影響の程度と範囲、その防止策、代替案の比較検討、に関する事前の予測と評価)そのものを記載すること」(建設省埋立行政研究会編著『公有水面埋立実務ハンドブック』27頁)とされている。

本件では、環境影響評価法、沖縄県環境影響評価条例に基づくアセスメントが要求されるが、それぞれの手続きにおいては、環境影響を受ける範囲であると認められる地域を管轄する都道府県知事が、配慮書(条例アセス)、方法書、準備書、評価書作成段階で、地域の意見等を集約して、事業者の行う環境影響評価手続に意見を述べ、事業者はこれを勘案して環境影響評価手続を進めていき、最終的に作成された評価書により事後の許認可や環境保全に配慮させる構造になっている(環境影響評価法6条1項、10条1項、11条1項、15条、20条1項、21条1項、33条、38条、沖縄県環境影響評価条例同条例4条の4、4条の5、5条1項、6条1項、10条1項、11条、13条、14条1項、19条1項、20条1項、21条、22条1項、31条、32条、33条参照)。

埋立事業の場合であっても、公水法は4条1項各号の要件充足の有無の判断を都道府県知事に委ね、その承認を得なければ、埋立事業を行なえないとしており（13条の2（埋立地の用途又は設計概要の変更部分に係る変更許可）についても準用）、公水法4条1項各号の要件適合性の判断は、都道府県知事の専権に委ねられている。

公水法47条1項、同法施行令32条の認可制度も、埋立の必要性がない（あるいは、埋立の必要性に比して環境等に与える影響が大きいため1号要件が欠ける）、環境保全が図れない等と都道府県知事が判断して埋立免許（承認）を拒否する場合には、認可制度が機能する場面ではないし、施行令32条が適用されないような埋立についても認可制度は機能しない。

また、認可を経ずに行われた免許についても、その効力自体は否定されないものとされており、埋立承認については、地自法245条の2（関与の法定）により、大正11年4月20日発土第11号「公有水面埋立ニ関スル件」17項が失効し、そもそも認可制度は準用されないこととなった経緯からしても、国が、よりよく公水法4条各号所定の要件充足を判断しうることを伺わせる規定は存在しない。

ウ 是正の指示における原処分の要件裁量の審査範囲

是正の指示は、上述したとおり、国と地方公共団体という、「異なる」「対等な」行政主体間における関与の一類型である。

是正の指示においても、あくまで処分権限は原処分庁たる都道府県知事に残されたままであり、別途代執行を行わなければ、地方公共団体の法定受託事務を代わりになすことはできない。

この点、代執行制度の前身である職務執行命令訴訟時代におい

ては、「普通地方公共団体の長が国の機関として処理する行政事務については、普通地方公共団体の長は、都道府県にあつては主務大臣、市町村にあつては都道府県知事及び主務大臣の指揮監督を受ける。」（旧地方自治法 150 条）とされていたが、最判 H8. 8. 28 民集 50. 7. 1952 は、「職務執行命令訴訟においては、下命者である主務大臣の判断の優越性を前提に都道府県知事が職務執行命令に拘束されるか否かを判断すべきものと解するのは相当でなく、主務大臣が発した職務執行命令がその適法要件を充足しているか否かを客観的に審理判断すべき」としていた。

国の指揮監督を受けて地方公共団体が国の事務を行っていた時代においてすら、国は、地方公共団体の判断に優越することにはなかったのである。

ましてや、現行地自法においては、上記のとおり、国と地方公共団体は対等とされ、それを前提に、法定受託事務も、あくまで地方公共団体が「固有」の事務として自ら行うものとされ、処分権限はあくまで地方公共団体に存するのである。

上述したとおり、是正の指示という用語自体、対等性を前提にした用語であり、目的達成に「必要な最小限度のもの」で、「普通地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならない」とされるのであり（地自法 245 条の 3 第 1 項）、地方公共団体の判断は強く尊重されなければならない。

エ 小括

以上、公水法は、地域の実情を最も知る都道府県知事に合理的理由をもって、公水法 4 条 1 項各号の要件適合性の判断を専権的に委ねており、国の判断が優越すべき根拠は全く公水法上存在しない。

地自法は、法定受託事務を、対等な国地方関係において、あくまで地方公共団体の固有の事務として構成し、関与は必要最小限であること、自主性、自立性に配慮することを求めている。

以上からすれば、国土交通大臣は、本件埋立承認取消における現沖縄県知事の公水法4条1項1号、2号の要件適合性の判断について、その裁量を前提とし、逸脱・濫用の有無を審査でき、かつ、その程度が重大かつ明白な場合に限り是正の指示をなせるものであり、全面的に判断を代置することは許容されていない。

本件においては、あたかも公水法4条1項1号、2号適合性を直接判断しているかのような理由づけとなっている本件是正の指示は、そもそも不適法な理由で行われているものであるし、また、現沖縄県知事の判断に裁量逸脱・濫用もない（反論書（3）ないし反論書（8）のとおり）。

7 是正の指示に対する国地方係争処理委員会の審査の場面

国地方係争処理委員会は、是正の指示が違法であると認めるときは、必要な措置を講ずべきことの勧告等を行うこととされる。

反論書（2）第2・2・(4)・ウでも述べたが、地方分権推進委員会第4次勧告においては、国と地方公共団体間の紛争処理について、「国と地方公共団体が対等、協力の関係に立つことを前提とし、地方自治の制度的保障の充実、確立に資するものであること」や、「国と地方公共団体の係争について、公平・中立な立場に立って判断する権威のある第三者機関を組み込んだものであること」などが求められていた。

このような勧告を踏まえて、平成11年の地自法改正に伴い新設されたのが、国地方係争処理委員会の審査制度であり、まさしく、「国地方係争処理制度の創設目的からして、国の関与の適法性の統制および合目的性

の統制を通して、地方公共団体の自治権を保障し、もって地方自治の保障の拡充を図ることを任務とする」審査機関なのである（村上順他編『新基本法コンメンタール 地方自治法』408 頁：ただし、法定受託事務の場合は、適法性の統制にとどまるものと解される：地自法 250 条の 14 第 1 項と 2 項の規定の区別）。

同じ行政主体内の権限分配に過ぎず、特段、審査範囲を限定すべき根拠もなく⁹、是正の指示の適法性の統制を通して地方公共団体の自治権を保障することを任務とする以上、是正の指示が「違法」か否かについて、国地方係争処理委員会は、是正の指示における国の機関の判断を優越させずに、その適法性を客観的に判断しうると解すべきである。

そして、反論書（2）第 2・(4)で述べたとおり、国地方係争処理委員会は、地方公共団体の判断を尊重すべきであるから、結局のところ、本件において、国地方係争処理委員会は、公水法 4 条 1 項 1 号、2 号の要件適合性の判断については、申出人の裁量逸脱・濫用の有無、そして、その裁量逸脱・濫用の程度が重大かつ明白（全国的な統一性、広域的な調整等の必要という観点から看過しがたい違法があり、かつそのことが明白）なものと言えるか否かを審査すべきということになる。

この場合、国地方係争処理委員会は、前沖縄県知事の判断の裁量逸脱・濫用の有無を審査すべきものではないことは反論書（2）で既に

⁹ 反論書（2）第 2・2・(4)における小早川光郎『行政法講義・下 I』81 頁、塩野宏『国と地方公共団体』114 頁ないし 115 頁の記述を参照。上級下級関係にない機関の行う審査の及ぶ範囲は個別の法解釈の問題であり、国と地方公共団体の間の場合は、地方自治の本旨からの問題が生じうる。

本件のように国の機関が国の機関の判断を審査する場合には、地方自治の本旨の観点からの問題はない（むしろ国地方係争処理委員会の性質上、地方公共団体の判断を尊重し、したがって、国の判断の優越を前提とせずに判断すべきである）。

述べたとおりである¹⁰。

以上

¹⁰ 主として反論書（２）第２・２・（３）・アで述べたが、一点だけ補充しておく。

先に述べたとおり、都道府県知事は、端的に、要件適合性を自ら再度判断しなおして、「違法」（要件適合性を欠く）と判断しているに過ぎない。

つまり、「違法」を理由としている自庁取消における「違法」と、原処分の裁量逸脱・濫用はイコールではない。

したがって、「違法を理由とした自庁取消しが問題となる場面において検討されるべきは、原処分に違法な状態が客観的に存在しているか否かで」あるとする（答弁書２第３・２）相手方の立論は誤っている。

相手方の立論に拠るなら、仮に、客観的に原処分が不当であったとした場合、要件適合性を欠く、という意味で「違法」を理由に取り消すことは、適法であったはずであるにもかかわらず、原処分に裁量逸脱・濫用がないとして、取消処分が「違法」と判断されることになるからである。

申出人の主張は、（要件裁量を有する）「都道府県知事」が最終的に示した要件適合性についての判断、つまり、現沖縄県知事の要件適合性に関する判断の裁量逸脱・濫用の有無を審査すべき、という主張であるから、このような問題は生じない。

再反論書（2）

平成 28 年 5 月 2 日

国地方係争処理委員会 御中

審査申出人代理人弁護士 竹 下 勇 夫

同 久 保 以 明

同 秀 浦 由 紀 子

同 亀 山 聡

同 松 永 和 宏

同 加 藤 裕

同 仲 西 孝 治

目次

第1	はじめに.....	3
第2	取消制限法理の適用について.....	3
1	相手方主張.....	3
2	「私人」の関係者の信頼保護について.....	5
3	自庁取消しの根拠との関係.....	6
第3	公水法4条1項1号及び2号適合性の審査対象について.....	8
1	相手方の主張.....	8
2	申出人の主張.....	9
(1)	「事実として」申出人は要件適合性を直接審査していること.....	9
(2)	「客観的な違法」と「前知事の裁量逸脱・濫用」の関係について.....	10
第4	本件埋立承認取消における公水法4条1項1号、2号要件適合性の判断に裁量逸脱・濫用がないこと.....	13
1	相手方の主張.....	13
2	考慮すべき事情を考慮していないとの主張に対して.....	14
3	目的違反との主張に対して.....	16
(1)	本件の経過.....	16
(2)	本件埋立承認取消が目的違反とは言えないこと.....	29
(3)	第三者委員会が中立性を欠くとの主張について.....	32
第5	法令の規定の意義.....	34
1	相手方の主張.....	34
2	申出人の主張.....	35
第6	取消制限法理について.....	37
1	相手方の主張.....	37

2	公水法の解釈等について.....	39
---	------------------	----

第1 はじめに

申出人は、本書面においては、再答弁書（１）に対する反論を行う。

以下では、再答弁書（１）の主張の順に沿って順次反論を行うが、
2号要件、1号要件適合性の裁量の逸脱・濫用の判断基準については、
反論書（２）、反論書（３）、反論書（８）で述べた以上の主張はない
ので、以下では取り上げない。

第2 取消制限法理の適用について

1 相手方主張

相手方は、第一に、「社会が複雑多様化した今日にあっては、国家は社会の様々な利害を適切に調整し、公共の福祉を実現することが期待されており、このため、行政も直接社会に参画し、様々な活動をしている。そのような活動を行う国は、その過程において、法律に規定された行政行為ないし処分の相手方となることが避けられない。かかる場合、国の行う活動は公益に関わるものであるが、そのような場合であっても、法律による行政の原理から導かれる法律適合性の要請と信頼保護、法的安定の要請という上記の二つの要請の適切な調和が求められることに変わりがないのであるから、取消制限法理の適用が、行政行為ないし処分の相手方が国であることによって直ちに排除されることになるものではない」と主張する（再答弁書第2・1・(1)）。

この主張は、申出人の主張のうち、国（沖縄防衛局）が取消制限法理を主張しえない、という主張に対応するものと思われるが、申出人の主張は、国が私人と異なる立場にあること（特に、本件では固有の資格において処分の名宛人となっていること）、資格を付与する処分であること、公水法が違法な「資格」の存続を許容していないこと、を根拠とするものである。

相手方の上記主張は、以上の論拠に対して、正面から反論を行うも

のではなく、さらに言えば、国が様々な利害を適切に調整するために直接社会に参画し、様々な活動をしている、ということと、法律適合性の要請と信頼保護、法的安定の要請という二つの調整が求められることに変わりがない、という結論との間の論理も明確ではない。

単に結論を述べているのと変わりがないため、特段の反論は行わない¹。

第二に、相手方は、「当該行政行為ないし処分を基礎として様々な法律関係が形成されている場合には、そこに関係する私人の当該行政行為ないし処分に対する信頼を保護する必要がある。～その場合には、正に法律による行政の原理の中心的な適用場面である私人の信頼保護のために、取消しが制限されることが正当化される～国は本件承認処分後に述べ75社の業者との間に総額645億円の契約を締結しており、本件承認処分が取り消されれば、その不利益はこれら業者に転嫁されることになり、当該業者の本件承認処分に対する信頼は無に帰することになる。～本件では、本件承認処分に対して数多くの関係者が関わっており、これら関係者の信頼を正当に保護する必要があるから、本件は、正しく取消制限法理の適用がされる場面と言える。」と主張する（再答

¹ 反論書（2）第2・1・(5)で述べたとおり、国は、「私人」とは異なり、法律による行政の原理に基づき行動すべき主体であり、基本的人権の享有主体でもなければ、行政に依存する存在でもないということに尽きる。

国は、公水法という法令を自ら作り、その免許・承認要件を定めている。

処分の要件が定められているということは、言ってみれば、ある処分の発動を許容するかどうか、という場面においては、予め比較衡量される利益に序列を設けているということである（例えば、公水法上、要件適合性の判断において考慮を要求されている環境利益は、考慮を求められていない公益よりも重い）。

国が、違法に（公水法が保護を求める利益を犠牲にして）、公水法が保護しているわけでもない公益を追及することは許容されない。

あるいは、国が、自身の財産的利益のために、違法な工事の続行を求めることは許容されない。

取消制限法理は、あくまで、私人の利益保護のための法理であり、突き詰めれば基本的人権保障のために三権分立が要請する法律による行政の原理との調整を求める例外的な法理であって、国が主張することは端的におかしいものである。

現に、国が処分の名宛人として、取消制限法理の適用を受けたという裁判例は存在しないと思われる。

弁書第2・1・(1)。

この主張は、要するに、「私人」の関係者の信頼を保護する必要があるから、取消制限法理が適用されるというものである。

しかし、取消制限法理が保護するのは、原則として名宛人の利益である点、また、主張しうる者の理解が誤っているため、この点、以下、2で反論する。

第三に、相手方は、「自庁取消しには法律の特別の根拠は必要でないが、その権限はもとの行政行為の根拠規定に含まれると解されるところ、本件承認処分の根拠規定は法42条1項であり、本件取消処分の根拠規定も同条項と解される～取消制限法理は、法42条1項に基づく取消権の発生ないし行使そのものを制約する法理として作用するのであるから、同条項に基づく取消しが許されない場合にされた取消権の行使は、同条項に違反することとなる～本件取消処分が取消制限法理に反するものと評価できる場合には、～同42条1項という「法令の規定」に違反したといえ」と主張する（再答弁書第2・1・(2)）。

この主張は、自庁取消が明文なく認められる根拠が元々の処分の根拠法に求められることから、取消制限法理に反する場合には、元々の処分の根拠法に違反することになる、という主張と理解される。

しかし、この主張は、自庁取消が明文なく認められる根拠が処分の根拠法に求められることと、処分の根拠法が取消制限法理の適用を求めている、ということを混同するものであって、理由がない。以下、3で反論する。

2 「私人」の関係者の信頼保護について

この点については、反論書（9）第2・1で述べたとおり、いわゆる取消制限法理において保護の対象となるのは、まずもって名宛人の

利益である。

このことは、侵益的行政処分（特に、複効的行政処分）において、侵益的行政処分が目的とする「公益」が取消により侵害されることに基づく取消制限法理というものが存在しないことから明らかである。

行政法の一般法理からしても（反論書（９）第２・１・（１））、処分の根拠法たる公水法の解釈からしても（反論書（９）第２・１・（２））、埋立承認処分を受けて、埋立工事をする際に工事を受注した関係者の利益は、公水法が保護する利益ではない。

したがって、そもそも、かかる「私人」の関係者の信頼保護を理由として、本件埋立承認取消が制約されることはない。

また、これら「私人」の関係者の財産的利益（まさか、受注した埋立工事をする利益それ自体が保護されるという主張ではあるまい）は、仮に損害ないし損失が生じていれば、国に対する契約責任の追及等により回復されるべき利益であって、これらの利益の保護のために、違法な埋立工事を続行させるべき、という結論にはなりえない。

つまり、これらの者の財産的利益は、違法な埋立承認の取消を制限する利益となるべき性質を有しない。

また、これらの利益は、利益を有する者が何らか主張すれば足りるものであり、国（沖縄防衛局）が取消制限の根拠として主張すべき利益ではない（例えば、最判 H6. 2. 8 民集 48. 2. 123 を見れば明らかなが、処分の取消が制限されるか否かという場面と、取消しにより生じた効果を第三者に対して主張しうるか、あるいは遡及的に主張しうるか、という場面は異なる）。

3 自庁取消しの根拠との関係

相手方は、自庁取消しが法律の特別の根拠なく認められる根拠が、

取消権限が原処分の根拠法に求められることから、取消制限法理違反は、原処分の根拠法違反を意味すると主張する。

しかし、自庁取消しが法律の特別の根拠なく認められる根拠の問題と、取消制限法理違反が原処分の根拠法違反を意味するかという問題は、別の次元の問題である。

前者は、原処分の根拠法規が、原処分が要件を充足していない等の場合に、取消を許容しているとする余地があるか、という問題であり、後者は、原処分の根拠法規が、取消制限を要請しているとする余地があるか、という問題である。

前者が当然に後者を含意するわけではない。

要件を充足しない場合には、当該処分は発動してはならない、ということが公水法の要請であり、私人の利益保護のために、突き詰めれば基本的人権保障のために、かかる要請を曲げるのが取消制限法理なのであって、公水法自体が取消制限を要請しているわけではない（反論書（2）で述べた外在的な制約原理であるというのは、この趣旨である）。

関与に係る規定において、「違法」といった用語ではなく、「法令の規定」という用語が用いられているのは、関与が、「目的を達成するために必要な最小限度のものとするとともに、普通地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならない」（地自法 245 条の 3 第 1 項）ことに照らし、当該大臣が所管する法令の明確な違反に限定する趣旨であり、当該法令の外在的制約原理である判例法理違反を含むものではないと解すべきである²。

² ちなみに、地自法上、関与に係る規定以外に「法令の規定」という語が用いられている例は多数あるが、例えば、地自法 100 条 2 項は民事訴訟法の証人尋問に関する規定、地自法 236 条は、地自法 231 条の 3、施行令 171 条、道路法 73 条等と、特定の条文を意味しているし、地自法 2 条 11 項、同 12 項は、立法、解釈の指針であるから、性質上、

第3 公水法4条1項1号及び2号適合性の審査対象について

1 相手方の主張

相手方は、「本件取消処分は、前知事による本件承認処分に違法の瑕疵があるとしてされたものであるところ～審査申出人の主張する違法の瑕疵が本件承認処分に存在しなければ、すなわち、本件承認処分が適法であれば、本件取消処分は瑕疵がないにもかかわらずされたものとして違法と評価されることになる。～本件承認処分が前知事の裁量の範囲内においてされたものであれば、本件承認処分は適法である。」（再答弁書第2・2・(2)）、「審査申出人は、瑕疵ある埋立承認による「違法状態」を是正するために、本件取消処分をしたのであるから～本件承認処分において前知事の裁量逸脱・濫用という客観的な違法がなければ、本件承認処分には審査申出人の主張する瑕疵がなかったことになる」（再答弁書第2・2・(3)）と主張する。

この主張は、「客観的な違法」と「前知事の裁量逸脱・濫用」を同じものと考え、「前知事の裁量逸脱・濫用」と「取消処分の瑕疵」を同じものと考えていることを前提としている。

しかし、相手方の主張は、誤りである。

以下では、まず、「事実として」申出人は、前沖縄県知事の裁量逸脱・濫用の審査を行い、裁量逸脱・濫用があるという意味で「違法」と判断したわけではないこと、したがって、取消処分の違法性は、直ちに前沖縄県知事の裁量逸脱・濫用と同じとは言えないことについて述べる。

その上で、「客観的な違法」と「前知事の裁量逸脱・濫用」は同じものではないことについて述べ、結論として、「公水法4条1項1号、2

判例法理を含む余地はない。

地自法上の「法令の規定」は、単なる「違法」といった表現よりも、より厳密に法令違反を限定しているものと理解すべきである。

号適合性」の審査は、申出人の裁量逸脱・濫用を審査すべきであることについて述べる。

2 申出人の主張

(1) 「事実として」申出人は要件適合性を直接審査していること

申出人は、1号要件について、以下のとおり判断している。

すなわち、「埋立ての必要性」については、「普天間飛行場が、国内の他の都道府県に移転したとしても～抑止力・軍事的なプレゼンスが許容できない程度にまで低下することはないこと」、「県内移設の理由として、「地理的に有意であること」「一体的運用の必要性等」が挙げられているが、～具体的・実証的説明がされていないこと」を理由に、「埋立必要理由書において、普天間飛行場代替施設は沖縄県内に建設せねばならないこと及び県内では辺野古に建設せねばならないこと等が述べられているが、～「埋立ての必要性」を認めることができない。」としている。

そして、「本件埋立対象地は、自然環境的観点から極めて貴重な価値を有する地域であって、いったん埋立が実施されると現況の自然への回復がほぼ不可能である。また、今後本件埋立対象地に普天間飛行場が建設された場合、騒音被害の増大は住民の生活や健康に大きな被害を与える可能性がある。」、「本件埋立ては、全国の在日米軍専用施設の 73.8 パーセントを抱える沖縄県において米軍基地の固定化を招く契機となり、基地負担について格差や過重負担の固定化に繋がる。」と判断している。

以上の要素を考慮し、「「国土利用上適正且合理的ナルコト」の要件を充足していないと認められる。」と結論づけている（取消処分の理由第1・1）。

さらに、申出人は、2号要件について、以下のとおり判断している。

すなわち、辺野古周辺の生態系や、ウミガメ類、サンゴ類、海草藻類、ジュゴン、埋立土砂による外来種の侵入、航空機騒音・低周波音の各項目について、具体的に、事業者の見解の不十分な点を挙げ、結論として、「環境保全措置は、問題の現況及び影響を的確に把握したとは言い難く、これに対する措置が適正に講じられているとも言い難い。さらに、その程度が十分とも認めがたいものであり、「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」の要件を充足していない。」と判断している（取消処分の理由第2）。

以上、「事実として」申出人は、本件埋立承認申請の公水法4条1項1号、2号要件該当性を直接審査し、端的にこれらの要件を欠くものと判断している。

申出人は、「公水法4条1項1号、2号の要件適合性を欠く」という意味で、「違法」を理由として取り消しているのである。

ここで「違法」は、「原処分における前沖縄県知事の裁量逸脱・濫用」とイコールではないから、取消処分の違法性は、直ちに前沖縄県知事の裁量逸脱・濫用と同じとは言えない。

(2) 「客観的な違法」と「前知事の裁量逸脱・濫用」の関係について

次に、「客観的な違法」（要するに、「公水法4条1項1号、2号の要件を欠くこと」であろう）と「前知事の裁量逸脱・濫用」とは同じではないことについて述べる。

まず、自庁取消においては、要件適合性を直接判断しうる。この場合の審査は、この場面では、それこそ、「違法と不当の区別を超えて全面にわたり」審査でき、「そもそも違法と不当を区別する必要もない」。

自庁は、端的に、「要件適合性」を審査し、その誤りがあるなら、「要件適合性を欠く」という意味で「違法」を理由に自庁の行った

処分を取り消せる。

一方で、国地方係争処理委員会が「前知事の裁量逸脱・濫用」を審査する場合、この審査は、「要件適合性を直接審査する」ものではない。

相手方も、「国地方係争処理委員会における審査において、法4条1項1号及び2号の要件適合性に関する知事の裁量判断が尊重され、その裁量逸脱・濫用の有無が審査されることになる」という結論は争わない」としている（再答弁書第2・2・(5)）。

したがって、仮に、国地方係争処理委員会が「前知事の裁量逸脱・濫用がない」と判断しても、取消処分が適法である（直接審査すれば「要件適合性の欠如」が認められる）場合が存在することになる。

この場合を、裁量逸脱・濫用という意味での「違法」と対置して「不当」と呼ぶか³、直接要件適合性を欠くという意味で「違法」と呼ぶかはともかく、いずれにせよ、相手方の主張するように、（現知事が直接審査可能な）「客観的な違法」と、「前知事の裁量逸脱・濫用」とは等しくないし、後者の審査を行なえば、前者に対する判断

³ 稲葉馨「行政法上の「不当」概念に関する覚書き」行政法研究 3.26 の以下の記述（黒太字：下線は代理人）のような分類を行うなら、要件裁量における「不当審査」と、「要件充足不充足の判断」は一致する。

ここでは要件適合性を直接審査して、要件適合性の判断に誤りがあるという意味で「違法」を理由に取り消すことは、外から見た分類としては、裁量逸脱・濫用という意味での「違法審査」と対置される「不当審査」をしている、ということになる。

逆に言えば、単純な不当審査ができる、ということは、要件裁量が認められる行為の場合には、要件適合性を直接審査できるということと同じことになる。

「裁量」といっても、要件に関する裁量判断の結論は、要件を充足しているとするかしないかのいずれかである。～裁量行為の場合には、例えその要件充足に関する認定・評価が誤りであったとしても、処分要件に係る裁量権の範囲逸脱・濫用にまで至らない（一定の合理性・相当性がある）限り、違法とはならない～しかし、当該認定・評価が誤りである以上、少なくとも「不当」となることは明らかであろう（誤った認定・評価より、正しい認定・評価の方がより公益適合的であることは自明といえよう）。従って、「不当」＝違法にまで至らない要件裁量判断の誤りとは、要件充足していないのに充足していると評価し、あるいは要件充足しているのに充足していないとの判断が下される場合に見出すことができる」

の違法性、したがって、取消処分の違法性の審査ができる、という結論とはならない。

一方で、取消処分における「客観的な違法」（つまり、要件適合性の欠如）を直接、国地方係争処理委員会が審査しようと考えるところはできない（既に反論書（２）で述べたとおり、「都道府県知事」の裁量を尊重しなければならないからであり、上記のとおり、相手方もこの点を争わない）。

以上から、相手方の立論が誤りであることは明白である。

是正の指示において、あるいは国地方係争処理委員会は「都道府県知事」の判断を尊重しなければならない、「都道府県知事」は自身のなした判断を審査する場面では、全面的な審査を行える。

であれば、国地方係争処理委員会は、「客観的な違法」（すなわち、「公水法４条１項１号、２号要件適合性の欠如」）を、是正の指示の対象たる取消処分において、申出人が示した、つまり、最終的に「都道府県知事」が直接審査して示した要件適合性の判断に、裁量逸脱・濫用がないか、という形で審査しなければならない。

そのように審査しなければ、取消処分の違法性は審査できず、原処分の裁量逸脱・濫用を審査すべきとの相手方の主張は誤りである。

結局、「自庁」取消における、要件適合性の判断は、始めから不承認と判断されていた場合と同様に、その要件裁量の逸脱・濫用を審査することになる⁴。

⁴ 反論書（２）第２・２・（３）・イで述べたとおり、取消制限法理（ないし、授益的処分の取消の場面の特殊性）は、要件適合性に関する判断における裁量に影響を及ぼさないから、当初から不承認としていた場合の要件不充足という判断を審査する場合と、当初承認としていたものを取り消した場合の要件不充足という判断を審査する場合とが同じ処理になるのは、言わば当たり前のことである。

念のため述べるが、自庁取消における要件不充足という判断に裁量逸脱・濫用がないとして（つまり、原処分に、要件適合性を欠くのになされたという意味での違法があるとして）、授益的行政処分の場合には、取消が制限される場合がある、ということが、

第4 本件埋立承認取消における公水法4条1項1号、2号要件適合性の判断に裁量逸脱・濫用がないこと

1 相手方の主張

相手方は、仮に公水法4条1項1号、2号要件適合性の判断について、申出人の判断が審査対象であるとしても、申出人の判断に裁量逸脱・濫用があると主張する。

その根拠は、第一に、考慮すべき事情を考慮していないこととして、「職権取消処分における裁量判断においては、～取消処分がなされたときに名宛人や関係者が被る不利益や処分により実現しようとした利益、瑕疵の程度に十分考慮することが必要であるところ、これを欠いた場合には考慮すべきことを考慮せずにされたものとして、裁量権の範囲の逸脱・濫用となると解される。～本件取消処分による不利益は、普天間飛行場周辺住民の生命、身体又は財産に対する危険除去を困難にすることに加え、日米間の信頼関係を損なうなどの外交上、防衛上、政治上の不利益、さらには経済上等の計り知れない多大な不利益である。～本件承認処分は、～瑕疵は見当たらない上、仮に、何らかの瑕疵があったとしても極めて軽微なものであるから、上記不利益、瑕疵の程度等を正しく評価・考慮すれば、本件取消処分が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことを認識できたことは明らかである。～審査申出人は、このように極めて大きな不利益、瑕疵の程度について適切に評価・考慮することなく、本件取消処分をしたものである。～本件取消処分は、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないものであり、裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものである」というものである（再答弁書第2・2・(5)・イ・(イ)・a）。

取消制限法理であり、あるいは授益的行政処分の取消の場面での特殊性である。
後者は、それ以前の要件充足不充足の判断とは無関係なのである。

第二に、目的違反であるとして、「都道府県知事は、本来、公有水面の埋立てによる国土の適正かつ合理的な利用の確保という目的のため、その権限を行使すべきところ、本件取消処分に至る一連の経過をみれば、あらゆる権限を駆使して本件代替施設等の建設を阻止することを政治信条とする審査申出人においては、専ら自らの政治信条である本件代替施設等の建設を阻止するという目的を達成するために本件取消処分をしたものである～審査申出人は、第三者委員会の報告を受けて本件取消処分をしたものであるが、～同委員会は中立性・公正性が全く担保されておらず、かかる委員会の報告に基づくものであることをもって、本件取消処分が上記法の目的でされたとはみることができない。したがって、本件取消処分は、法の予定する目的と異なった目的でされたものであり、審査申出人が自らの裁量権の範囲を逸脱・濫用して行ったものといえるから、違法である。」と主張する（再答弁書第2・2・(5)・イ・(イ)・b)。

以下、それぞれ反論する。

2 考慮すべき事情を考慮していないとの主張に対して

申出人が問題としていたのは、公水法4条1項1号、2号要件適合性における要件裁量であるから（反論書（2）第2・2・(1)）、相手方の再答弁書第2・2・(5)・イ・(イ)・aにおける、取消制限法理の適用を前提として、取消制限法理の適用における裁量逸脱・濫用の主張は、上記主張に対する反論としては、失当である。

あるいは、相手方において、仮に取消制限法理の適用があった場合に、取消制限法理における比較衡量に裁量を認めるということであれば（申出人は、この点の主張は明確には行っていない）、申出人は争わない。

その上で、仮に、そのような審査枠組み（取消制限法理が適用され、

その比較衡量に申出人の裁量が認められ、その逸脱・濫用が審査される)が認められた場合には、相手方の主張は誤りであることについて、以下では述べる。

まず、反論書(3)、反論書(8)において詳細に主張してきたとおり、本件における瑕疵は、重大であり、取消にあたって、申出人は、かかる瑕疵の重大性を適切に考慮している。

一方で、取消により失われる利益については、既に反論書(9)で述べ、本書面第2・2でも述べたとおりであり、そもそも、相手方がここで主張している利益を「考慮すべき」であったということ自体失当である。

しかし、それを脇に置いても、申出人は、取消しにより法的安定性が失われることについて、何らの考慮も行わなかったわけではない。

まず、先立つ1号要件の判断において、埋立ての必要性について、申出人は考慮しており、その上で、実証的根拠が認められないものと結論づけている。

具体的には、普天間飛行場の危険性や普天間飛行場の移設の必要性は存在するとしても、本件埋立対象地(名護市辺野古地区)が適切であることについて合理的根拠は認められないと判断している(反論書(8)第3)。

したがって、普天間飛行場周辺住民の生命、身体又は財産に対する危険除去や跡地利用による経済効果等が、取消により失われる利益であるとの主張には論理的飛躍があると言うべきであり、かかる判断は合理的である。

次に、日米間の信頼関係を損なうなどの外交上、防衛上、政治上の不利益については、それこそ、相手方が再三にわたり主張するとおり、都道府県知事が判断できることではない。

都道府県知事は、公水法4条1項1号所定の要件充足の判断に関する限りで、事業の公共性の程度を考慮できるが、それを超えて、自身が外交、防衛について判断できるわけではない。

国内法上適法でなければ、いかに日米関係が重要であろうと、新基地を建設することはできないのであり、公水法は、国内法上適法に埋立てをなすべき要件充足不充足の判断を都道府県知事に委ねているから、都道府県知事が要件充足不充足を判断しており、適法に埋立てを行なえないなら、別の方途を考えるのは事業者たる国の役割である。

最後に、国（沖縄防衛局）に生ずる工事費等の不利益については、反論書（9）で述べたとおり、かえって、膨大な費用の支出を事前に抑えることになるものであるし、既に違法な工事のために投下された費用が無駄になることを根拠に、かけがえのない大浦湾の自然環境を埋め立てて、埋立て後に周辺住民の住環境に重大な影響を及ぼし、基地を固定化する違法な工事を進めることを肯定することはできない。

申出人の自庁取消の判断は合理的であり、裁量逸脱・濫用はない。

3 目的違反との主張に対して

以下で述べるとおり、かかる主張は全くあたらない。

本件埋立承認及び本件埋立承認取消の経緯は、審査申出書の審査申出の理由第1章、反論書（3）第4乃至第6、反論書（8）第6において詳述したが、以下では、反論に必要な限りで本件の経過に触れて、目的違反との主張があたらないことについて述べる。

(1) 本件の経過

ア 本件埋立承認申請に先立ち、事業者たる国（那覇防衛施設局：後に沖縄防衛局）は、環境影響評価法（以下、「法」という。）及び沖縄県環境影響評価条例（以下、「条例」という。）に基づき、

環境影響評価手続きを行った。

イ 同手続きは、概略以下のとおりの手続きの経過をたどった。

平成 19 年 8 月 7 日、那覇防衛施設局が方法書を沖縄県に提出した。

平成 19 年 12 月 17 日、前沖縄県知事の諮問を受けた沖縄県環境影響評価審査会が、方法書について答申した（条例答申）。

同月 21 日、前沖縄県知事は、方法書に対する知事意見（飛行場事業）を述べた。

平成 20 年 1 月 18 日、沖縄県環境影響評価審査会が、方法書について答申した（法答申）。

平成 20 年 1 月 21 日、前沖縄県知事は、方法書に対する知事意見（埋立事業）を述べた。

これら方法書に対する答申においては、いずれも、「当該事業実施区域及びその周辺域は、「自然環境の保全に関する指針（沖縄島編）」において、「自然環境の厳正な保護を図る区域」であるランクⅠと評価されている」等、自然環境、生活環境が良好な地域と評価した上で、事業の影響が懸念されるとして、「当該事業実施区域及びその周辺域の環境状況を考慮すると、当該事業に係る環境影響評価は、より慎重かつ十分に、より科学的かつ客観的に行われなければならない」として、慎重な環境影響評価手続きを求めるものであった。

また、方法書について、「審査するに足るものとなっていないと考えている。」、「当該事業に係る環境影響評価方法書手続きは、事業内容がある程度決定した上で、再度実施すべきものと思料する。」、「現在、事業者が実施している環境現況調査は、ジュゴンやサンゴ類等の生物的環境への影響が懸念されることから、これらの調査の実施による環境への影響を十分に検討させた上で調査の中止も含め検討させる必要があると考える。」

として、やり直しと、事前調査の中止を求めるとともに、事業内容の詳細の開示や、環境影響評価の項目や手法の総論や環境影響ごとに、事細かな指摘を行うものとなっていた。

方法書に対する知事意見においても、答申を踏まえ、「当該事業実施区域及びその周辺域の環境状況を考慮すると、当該事業に係る環境影響評価は、より慎重かつ十分に、より科学的かつ客観的に行われなければならない」とした上で、「審査するに足るものとなっていないと考えている。」とし、環境影響評価手続きのやり直しと現況調査の中止を求める答申について、事業者に真摯に受け止めることを求め、さらに事業内容の詳細の開示や、環境影響評価の項目や手法の総論や環境影響ごとに、事細かな指摘を行っていた。

平成 20 年 2 月 5 日、沖縄防衛局は、「方法書に対する追加・修正資料」を提出した。

平成 20 年 3 月 14 日、沖縄防衛局は、「方法書に対する追加修正資料（修正版）」を提出した。

平成 21 年 4 月 1 日、沖縄防衛局は、準備書を提出した。

平成 21 年 10 月 2 日、沖縄県環境影響評価審査会は、埋立事業、飛行場事業に対して、それぞれ答申を行った。

答申を受けて、前沖縄県知事は、同月 13 日、埋立事業、飛行場事業について、それぞれ知事意見を述べた。

答申においては、方法書に対する答申と同様、自然環境の良好さに触れた上で、慎重な環境影響評価手続を求め、準備書については、「新たに事業内容が追加、修正され、ジュゴン等に対する複数年の調査が実施されていないなど方法書についての知事意見に十分に対応せずに作成されている。また、準備書で示された調査結果の解析、取りまとめや予測、評価の結果も十分とは言えないものである。」と評価し、対

象事業の目的・内容の開示や予測・評価の手法や環境保全措置について、総論的、個別的に事細かな指摘を行っていた。

知事意見も、かかる答申を踏まえ、ほぼ同内容のものとなっている。

ウ 沖縄防衛局は、平成 23 年 12 月 28 日、「普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境影響評価書」を提出した。

エ 沖縄県環境影響評価審査会は、平成 24 年 2 月 8 日付で、答申をした。

その結論は、「名護市辺野古沿岸域を事業実施区域とする当該事業は、環境の保全上重大な問題があると考えられ、評価書で示された環境保全措置等では、事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全を図ることは、不可能であるとする」というものであった。

オ 答申を受けて、同年 2 月 20 日、前沖縄県知事は、評価書に対する知事意見（飛行場事業）を述べた。

同年 3 月 24 日、前沖縄県知事は、評価書に対する知事意見（埋立事業）を述べた。

いずれにおいても、結論は、「名護市辺野古沿岸域を事業実施区域とする当該事業は、環境の保全上重大な問題があるとする。また、当該評価書で示された環境保全措置等では、事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全を図ることは、不可能とする」というもので、その根拠を、項目ごとに事細かに指摘していた。

カ 平成 24 年 12 月 18 日、沖縄防衛局は、補正評価書を提出した。

キ 補正評価書に対しては、その問題点を指摘する意見、辺野古の埋立てに反対する意見が学会等から多数示された。

例えば、平成 25 年 2 月 12 日付けの公益財団法人日本自然保護協会「『普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境影響評価書（補

正後)』への意見」は、詳細な理由を付して、「補正評価書をもってしても環境保全は不可能であると言わざるを得ない」と結論づけている。

あるいは、一般社団法人日本生態学会は、平成 25 年 3 月 8 日付総会において、「沖縄県名護市辺野古・大浦湾の米軍基地飛行場建設に伴う埋め立て中止を求める要望書」を決議しているが、同要望書においては、大浦湾一帯を「生物多様性が極めて高い地域」、「多くの絶滅危惧種の生息地であり、また、未記載種の発見が相次ぐ地域」とし、「この海域の自然は生態学的に見てきわめて貴重なものであり、本計画はこの海域だけでなく、沖縄県全域のサンゴ礁生態系と生物多様性に深刻な影響を与える」として、「埋立計画を中止することを強く要望する。」とし、「生態系のつながりや生態系機能が本アセスでは見落とされている。このような欠陥を持ったアセスメントに基づく環境対策では、本海域を含む自然環境の保全は不可能である。」と断じている。

ク また、平成 24 年 2 月 12 日付しんぶん赤旗は、平成 18 年 11 月から平成 24 年 1 月までの間の環境影響評価手続業務の総額が 86 億 1400 万円に達し、合計受注額全体の 93.5 パーセントを防衛省からの天下りが判明している 5 社が受注し、一般競争入札は 1 件もなく、落札率は 34 件中 26 件が 90 パーセントを超え、落札率 99.9 パーセントの業務が 4 件にのぼることを報道している。

ケ 平成 25 年 3 月 22 日、沖縄防衛局は、本件埋立承認出願をした。

コ 平成 25 年 11 月 21 日付で、日本弁護士連合会は、「普天間飛行場代替施設建設事業に基づく公有水面埋立てに関する意見書」を発表した。

同意見書は、「本件埋立てについては、公有水面埋立法上の埋立承認の要件は次のとおり全く満たされていない」、「『国土利用上適正合理的』とはいえない」、「埋立承認申請に当たり添付された環境影響評価書は若干

の補正はされているものの、上記の点も含めその補正は全く不十分であり、当連合会としても、沖縄県知事意見と同様、『埋立予定地の自然環境の保全を図ることは不可能』と評価する以外ない」と指摘していた。

サ 平成 25 年 11 月 22 日には、「普天間飛行場代替施設建設事業公有水面埋立承認願書に対する名護市長意見書」が名護市議会において可決され、同月 27 日に名護市長から沖縄県に提出された。

同意見書は、「環境保全に重大な問題があり、沖縄県知事意見における指摘のとおり、事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全を図ることは不可能であると考え、本事業の実施については強く反対いたします。本件申請については、下記の問題があると考えられますので、未来の名護市・沖縄県への正しい選択を残すためにも、埋立ての承認をしないよう求めます」としていた。

シ 平成 25 年 11 月 12 日、土木建築部海岸防災課・農林水産部漁港漁場課により、審査状況について中間報告が提出された。同報告は、1 号要件については、「国土利用上適正かつ合理的かについては、飛行場の供用による騒音問題、ジュゴンへの影響をどのように判断するかがポイント」また、2 号要件については、「環境保全への配慮については、環境影響評価書に対し『当該評価書で示された環境保全措置等では、事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全を図ることは不可能』とした知事意見への対応がポイント」とするとともに、「環境生活部の見解を基に判断」するとしていた。

ス 同月 29 日、環境生活部長から土木建築部長に、「公有水面埋立承認申請書に関する意見について（回答）」（以下「環境生活部長意見」という。）が提出された。

環境生活部長意見は、環境保全の見地から、18 項目にわたって詳細に問題点を指摘したうえで、「当該事業に係る環境影響評価書に

対して述べた知事等への意見への対応状況を確認すると、以下のことから当該事業の承認申請書に示された環境保全措置等では不明な点があり、事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全についての懸念が払拭できない」と結論づけていた。

同意見は土木建築部長及び農林水産部長の平成 25 年 8 月 1 日付の照会に対する回答であるが、通常の埋立承認手続において、環境生活部長が同様の回答を行う場合、専門家の意見聴取を行ったことはなかった。

しかし、本件埋立事業においては、先だって平成 24 年 3 月 27 日付にて発出された知事意見において 404 件もの問題点が指摘され、「名護市辺野古沿岸域を事業実施区域とする当該事業は、環境の保全上重大な問題があると考える。」「また、当該評価書で示された環境保全措置等では、事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全を図ることは不可能と考える。」と指摘されていたことに鑑み、沖縄防衛局により補正された環境保全措置等の内容が、専門的な知見から十分なものか確認する必要があったため、環境生活部長は外部の専門家に意見を聴取し、同意見を述べた。

平成 25 年 10 月 11 日付「普天間飛行場代替施設建設事業埋立承認申請手続に係るアドバイザー設置要綱」に基づいて、第 4 期の沖縄県環境影響評価審査会委員合計 13 名の専門家から意見を聴取している。

聴取を依頼した専門家 13 名は、いずれも、沖縄県の大学機関において環境分野を専攻する研究者であり、環境についての一般的な知識はもちろん、事業の対象地である辺野古崎・大浦湾周辺の自然環境に通じている学者であった。

各専門家からは、補正評価書の内容について、「具体的な環境保

全措置が示されていない」「ジュゴンにとって深刻な影響を与える。」「サングの移植については・・・精密な移植先の調査というのが必要だと考える」等、約 43 件ほどの問題点が指摘され、かかる問題点は、ほとんどそのまま環境生活部長意見（3 頁以降の記載）に反映されている。

同意見提出後、土木建築部から再度の照会などはなく、同意見が環境生活部の最終意見である。

セ 12 月に入ってから、土木建築部は具体的審査、文書起案等に入り、同月 23 日には、前沖縄県知事から年内に判断する旨の指示を受けた。

最終的に、環境生活部長意見から 1 ヶ月足らずの 12 月 27 日に、前沖縄県知事は本件埋立承認を行った。

ソ 前沖縄県知事は、12 月 17 日、政府と県が沖縄の経済振興策や米軍基地問題を話し合う沖縄政策協議会に出席し、普天間飛行場の 5 年以内の運用停止、来年度予算での沖縄振興費 3408 億円の確保や本島への鉄道導入等を要求した。

タ 前沖縄県知事は、同月 19 日、首相官邸において、安倍晋三首相と約 7 分間、2 人きりで会談した。

報道によれば、恩納村の沖縄科学技術大学院大学（OIST）の整備拡充、普天間の運用停止、オスプレイの配備問題、埋め立ての可否などをめぐり意見交換したとみられるとされている。

チ 同月 20 日、山本一太沖縄担当大臣は、麻生太郎財務大臣との閣僚折衝を行い、来年度沖縄振興関係予算を、概算要求額より 52 億円積み増し、総額 3460 億円とすることで合意した。

概算要求額以上の予算を確保するのは異例と報じられている。

ツ 同日、前沖縄県知事は、入院中の東京都内の病院で又吉進知事

公室長と会い、埋立承認をめぐって最終調整をした。

又吉公室長によると、知事は承認不承認を決定していない、と報道されている。

テ 同月 25 日、前沖縄県知事は、首相官邸で安倍首相と会談した。

官邸ウェブサイトによれば、安倍首相は、あいさつで次のように述べた。

「知事からのご要望は振興と負担軽減の両面の多岐に渡るものでありました。事柄によっては、相手もあることでございますので、その実現には様々な困難も予想されますが、このご要望は沖縄県民全体の思いとして、しっかりと受け止め、日本政府としてできることはすべて行う。～その上でいくつかの重要な事柄について具体的に申し上げたいと思います。～平成 26 年度政府予算案では、消費税を含め、3460 億円を措置し、概算要求の総額 3408 億円を上回る規模のものを確保しました。また沖縄振興計画規間内、つまり平成 33 年度まで沖縄振興予算について、毎年 3000 億円台を確保することを昨日の閣議における私の発言の通り、お約束をいたします。さらに、那覇空港滑走路増設については、平成 31 年末までに確実に工事を完了すること、OIST については、その規模の拡充に向け、必要な財源の確保や教員の質の維持等の課題も含め、様々な観点から検討していく。そして北部振興事業については、平成 33 年度まで、毎年少なくとも 50 億円の事業を継続することをお約束をします。」

この安倍首相のあいさつを受け前沖縄県知事は次のように述べました。

「総理大臣自らが自身で、我々がお願いした事に対する回答の内容をご説明いただきまして、ありがとうございます。いろいろ驚くべき、立派な内容をご提示いただきました。沖縄県民を代表して、心から御礼を申し上げます。本当にありがとうございます。」

元々、概算要求を上回る予算をつけていただき、本当にありがとうございます。そしてまた、長年の思いでありました滑走路につきましても、増額の査定をしていただきました。OISTにつきましても、それから、中長期になりますが、南北鉄軌道につきましても、数年先には工事に入れるくらいのペースで進めていって、整備にも取り掛かりたいというご主旨のご説明をいただいたと思います。また、北部振興につきましても、しっかりした内容のご説明をいただき、心から感謝申し上げます。中長期には、これからのことなのですが、IRにつきましても、候補地の1つとして、頭の隅に入れていただいてうれしいことであります。そして、税制につきましても、名護市の金融特区が、産業立地経済金融活性化特区ということで、金融以外にいろんなものがやれるように、しかも県知事の権限をだいぶおろしていただきました。名護北部地域の活性化は、かなりよく進むと思います。また、沖縄全域にわたっていろいろな税制がつくということで、これも大改善をしていただきました。ありがとうございました。

そして、最後にコメントいたします。安倍総理にご回答いただきました、やっていたいただいたことも、きちんと胸の中に受け止めて、これらを基礎に、これから先の普天間飛行場の代替施設建設も、建設に係る埋め立ての承認・不承認、我々も2日以内に最終的に決めたいと思っています。」

ト その2日後の同月27日、前沖縄県知事は本件埋立承認を行った。

なお、同埋立承認には、留意事項が付されており、そのうちには、工事中の環境保全対策等として、「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。また、これらの実施状況につい

て県及び関係市町村に報告すること。」との事項がある。

この留意事項に基づいて、沖縄防衛局は、環境監視等委員会を設立しているが、同委員会に所属していた東清二琉球大学名誉教授は、平成 27 年 3 月 9 日、同委員会からの辞任を表明し、その理由として、環境監視等委員会では「環境保全ができない」（琉球新報同月 11 日）、同委員会は「基地造る前提」で「専門家からのお墨付きをもらうための意味がないもの」と述べている（沖縄タイムス同月 12 日）。

また、平成 27 年 10 月 19 日付朝日新聞は、環境監視等委員会の委員 3 人が、就任決定後約 1 年間に、移設事業を受注した業者から計 1100 万円の寄付金を受けており、他の 1 委員は受注業者の関連法人から報酬を受領していたと報じている。

ナ 本件埋立承認に対しては、県民から公約違反の怒りの声が相次いだほか、承認のわずか 2 週間後の平成 26 年 1 月 10 日には、沖縄県議会は、「米軍普天間飛行場の閉鎖・撤去と辺野古移設断念を求める意見書」と「仲井眞弘多沖縄県知事の公約違反に抗議し、辞任を求める決議」を可決した。

同意見書は、「情報隠し、後出しなど、手続上もその不当性が指摘され、環境保全上の懸念が払拭されない中、提出された埋立申請書は公有水面埋立法の基準要件を満たさず、承認に値するものではないことは明白である。」と指摘している。

二 また、例えば、平成 26 年 11 月 11 日には、日本生態学会、日本ベントス学会自然環境保全委員会、日本鳥学会、日本魚類学会、日本動物分類学会、日本昆虫学会、種生物学会、日本藻類学会、日本植物分類学会、植物地理・分類学会、日本植生史学会、日本花粉学会、日本霊長類学会、日本衛生動物学会、日本遺伝学会、

日本生物地理学会、日本陸水学会、日本動物学会、地学団体研究会が、「著しく高い生物多様性を擁する沖縄県大浦湾の環境保全を求める 19 学会合同要望書」を公表している。

同要望書では、防衛省の環境影響評価書で 5334 種もの生物が海域から記録されていることや、262 種もの絶滅危惧種が含まれていること、未記載・未記録種が次々に報告されていること、川と河口のマングローブ林、自然海岸と干潟、サンゴ礁と海草藻場、細砂底や砂泥底、ガレ場などが隣接して国内ではここでしか見られない特徴的な生態系を作り出していること、ジュゴンの食み跡や高さ 7 m にもなるマジリモクの藻場、巨大なハマサンゴの群体が続く浅瀬、アオサンゴの大コロニーなどを指摘し、「大浦湾一帯が、生物多様性保全という視点から見れば、我が国で最も貴重な海域の一つである」と評価を加えた上で、「評価書では最近発見された未記録・未記載種（資料 2）が掲載されていないだけでなく、多様な環境が複合しているこの海域の特異性がきちんと評価されていません。」としている。

そして、「以上の認識に基づき、～国および沖縄県に対し、下記のことを要望します。1. 埋め立て工事に向けたすべての手続きについて、環境と生態系を次世代に引き継ぐことを視野に入れた持続的な開発のあり方の視点から見直すこと。2. 環境影響評価の際に欠落していた事項（分類学的検討が十分に進んでいない無脊椎動物の種多様性やこの海域の特異性）に関する再調査を実施し、万全の評価を行うこと。」としている。

同要望書については、平成 27 年 2 月 18 日には、日本哺乳類学会が「防衛大臣・沖縄防衛局長・環境大臣・沖縄県知事宛「沖縄県大浦湾の環境保全を求める 19 学会合同要望書」への日本哺乳類学会の賛同表明」を公表している。

又 平成 26 年 9 月には、現沖縄県知事が辺野古移設反対を訴えて県

知事選への出馬を表明し、同年 11 月に行われた県知事選挙において、現沖縄県知事は前沖縄県知事に 10 万票もの大差をつけて当選した。

現沖縄県知事は、「普天間基地の閉鎖・撤去，県内移設断念，オスプレイ配備撤回を強く求める。そして，あらゆる手法を駆使して，辺野古に新基地をつくらせない」ことを公約としたが，対立候補の喜納昌吉候補と異なり、いかに弱腰であるとの批判を浴びても、埋立承認を取り消すことを、決して事前に確約しようとしなかった。

ネ 当選後、現沖縄県知事は、直ちに取り消すべきとの県民世論もあったが、平成 27 年 1 月 26 日、第三者委員会を設置した。

第三者委員会の設置目的は「普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立承認手続（以下「承認手続」という。）に関し，法律的な瑕疵の有無を検証する」ことであり（設置要綱第 1 条）、「委員会は，承認手続に関する事項について，法律的な瑕疵の有無について検証し，委員会の意見を知事に報告する」（同第 3 条）ものとされ、委員は「環境問題や法律の専門家など優れた識見を持つ者」（同 2 条 2 項）から 6 名選任をされた。

第三者委員会は、平成 27 年 1 月 28 日に準備会合を開催し、同年 2 月 6 日から同年 7 月 7 日にかけて合計 13 回の委員会を開催して検証を行い、同年 7 月 16 日付で「検証結果報告書」を提出した。

ノ 第三者委員会の検証結果は、「本件公有水面埋立出願は，以下のよう
に公有水面埋立法の要件を充たしておらず，これを承認した本件埋立承認手続には法律的瑕疵がある。」というものであった。

ハ 第三者委員会の検証結果を踏まえて、現沖縄県知事は、本件埋

立承認申請は1号、2号要件適合性を欠くと判断し、第三者委員会の意見書提出から約3ヶ月後の平成27年10月13日に、本件埋立承認を、要件適合性を欠くにもかかわらずなされたため違法として取り消した。

(2) 本件埋立承認取消が目的違反とは言えないこと

以上の経過を要すると、環境影響評価手続の段階から、極めて問題点が多く、事業主体の天下り先に一般競争入札に付さずに、極めて高額な落札率で発注されるなど、公正さが保たれていなかった。

評価書に対して、前沖縄県知事自身、専門家である環境影響評価審査会の答申を踏まえて、「名護市辺野古沿岸域を事業実施区域とする当該事業は、環境の保全上重大な問題があると考えられ、評価書で示された環境保全措置等では、事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全を図ることは、不可能であるとする」と指摘していた。

知事意見を踏まえて、補正評価書が出されたが、学会等からは、環境保全は不可能であるとの声が相次ぎ、本件埋立承認出願後も、日弁連、名護市長意見書においても、環境の保全は不可能であるとの指摘がされていた。

埋立承認申請前後の時点から、要件適合性は極めて疑わしい状況にあったということである。

その後、埋立承認申請に対して、沖縄県内で検討が行われたが、所管であった土木建築部、農林水産部は、平成25年11月12日、環境生活部の見解を元に判断するとの中間報告をし、照会を受けた環境生活部では、異例の外部専門家13名から意見聴取を行って、専門家らの「具体的な環境保全措置が示されていない」「ジュゴンにとって深刻な影響を与える。」「サンゴの移植については・・・精密な移植先の調査とい

うのが必要だと考える」との意見を踏まえて、同月 29 日に、「当該事業に係る環境影響評価書に対して述べた知事等への意見への対応状況を確認すると、以下のことなどから当該事業の承認申請書に示された環境保全措置等では不明な点があり、事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全についての懸念が払拭できない」との環境生活部意見を述べた。

ところが、この意見を元に判断するとしていたはずの土木建築部では、再度の照会等を行うことなく、前沖縄県知事は、同意見のわずか 1 ヶ月足らず後の 12 月 27 日に本件埋立承認を行った。

この承認に至るまでの経過において、前沖縄県知事は、12 月 17 日に沖縄政策協議会で来年度予算での沖縄振興費 3408 億円の確保等を要求し、19 日、安倍首相と会談し、20 日に山本沖縄担当大臣と麻生財務大臣が来年度沖縄振興関係予算を、概算要求額より異例の積み増しを行い、総額 3460 億円とすることで合意している。

そして、23 日の時点では、承認不承認の判断は行っていないとしていたところを、最終的に、25 日に安倍首相と会談し、概算要求を上回る予算や振興策に触れた安倍首相の挨拶を踏まえて、「そして、最後にコメントいたします。安倍総理にご回答いただきました、やっていただいたことも、きちんと胸の中に受け止めて、これらを基礎に、これから先の普天間飛行場の代替施設建設も、建設に係る埋め立ての承認・不承認、我々も 2 日以内に最終的に決めたいと思っています。」と述べ、実際に 2 日後の同月 27 日、前沖縄県知事は本件埋立承認を行ったのである。

2 号要件適合性は、専門的判断が求められるが、専門家である環境影響評価審査会の答申を受けた知事意見では環境保全は不可能とされている中、沖縄県内における専門部局である環境生活部長が専門家 13 名の意見を踏まえて、環境の保全について懸念を表明していたにもかかわらず、同意見から極めて短期間に、環境生活部の懸念

がクリアされたか否かの照会を行うこともなく、承認判断に至っている。

端的に言って、2号要件適合性判断の妥当性は極めて疑わしい状況であったのである。

1号要件適合性についても、埋立ての必要性和、埋立てにより失われる利益として環境に与える影響が比較衡量されなければならないから、1号要件適合性の前提に誤りがあることにあり、当然1号要件適合性判断の妥当性も極めて疑わしい状況といえる。

現に、県議会は、承認に値しない旨の意見書を可決し、20もの学会が合同で要望書により評価書の誤りを指摘していた。

このように、要件適合性の欠如が極めて疑わしい状況下においてですら、現沖縄県知事は、対立候補からいくら批判を浴びても、公約において取消を確約しなかった（違法か否かを検討しなければ取り消せるかわからないのだから、本来は、当然である）。

そして、実際に当選後も、直ちに取消せずに、専門家である第三者委員会を設立して、取り消すべき瑕疵があるか否かを検討した上で、検証結果報告書提出から、さらに3ヶ月をかけて検討して、瑕疵があると判断したために取り消している（なお、検証結果報告書では、3号要件適合性についても検討されているが、申出人は、取消理由とはしていないなど、申出人は第三者委員会の意見に盲目的に従っているわけではない）。

前沖縄県知事は、県外移設を公約に掲げて当選したにもかかわらず、埋立承認に至ったから、県民世論が強く批判をしたのは当然のことであるし、そのような公約違反の当否、県内移設の当否が県民世論の強い関心事となり、選挙における争点となったのは当然のことである。

政治的に、県外移設を求めていくか否か、ということと、行政の長として、取消処分をなしうるか、すべきか、ということとは、全く別の次元の問題であり、申出人は、この点を明確に区別して行動してきたことは明らかである。

上記のように要件適合性が極めて疑わしい状況にある以上、その瑕疵を検討すべきは、処分庁として当然の責務であるし、要件適合性を欠く以上、法律による行政の原理に基づいて取り消すことも、当然の責務である。

県民の期待に応えて、県外移設をあらゆる手段（取消処分や撤回処分以外にも、米国に対するロビー活動等、純然たる政治的な活動も当然含まれる）で実現しようとしているからといって、瑕疵がある処分を取り消すことが許されなくなるなどということはありません。

目的違反で取消処分を行ったもので、取消処分に瑕疵があるとの相手方の主張は、失当である。

(3) 第三者委員会が中立性を欠くとの主張について

相手方は、第三者委員会が中立性を欠くとも主張するので、念のため、この点についても反論を行っておく。

まず、同委員会は弁護士3名が所属し、同弁護士らが沖縄弁護士会所属であり、沖縄弁護士会が平成22年12月13日に「沖縄への新たな米軍基地建設に反対する決議」を公表し、平成26年1月15日、「普天間飛行場代替施設建設事業に基づく公有水面埋立申請を沖縄県知事が承認したことに反対する会長声明」を公表していることから、中立性を欠くかのような主張を行う。

しかし、このような主張がまかり通るのであれば、上記のとおり、

平成 25 年 11 月 21 日付で、日本弁護士連合会は、「普天間飛行場代替施設建設事業に基づく公有水面埋立てに関する意見書」を發表しているところ、凡そ日本国内の法律専門家たる弁護士は、中立性を欠くことになる。

次に、相手方は、第三者委員会の委員である桜井国俊委員が、平成 21 年 4 月 8 日、衆議院外務委員会で参考人として辺野古移設反対の立場から意見を述べていたことや、キャンプシュワブゲート前での発言などから、中立性を欠くかのような主張を行う。

しかし、埋立承認手続の瑕疵を検討するにあたっては、当然のことながら、一般的な自然科学の知識に加えて、辺野古の自然環境にも精通していなければならない。

桜井委員は、環境学の専門家であり、南太平洋大学開発研究所研究員、WHOアメリカ地域事務所環境専門官、国際協力事業団国際協力専門員として、国外でも環境問題に取り組み、東京大学客員教授も務め、平成 12 年からは沖縄大学教授、同大学学長も務めた（現同大学名誉教授）県内指折りの環境学者であって、その適格性に疑問の余地はない。

例えば、県内の自然学者で構成される沖縄県環境影響評価審査会は、方法書、準備書、評価書に対して、のきなみ否定的な見解を示しているし、承認申請後の環境生活部意見に際しての聞き取りに応じた 13 名の県内大学の学者もほとんどが環境の保全が図られることに否定的な見解を示している（同意見に反映されている）。

端的に言えば、県内で辺野古の自然環境に精通している自然学者であれば、誰でも反対せざるを得ない程度に、本件環境影響評価は程度の低いものであり、本件埋立承認申請が環境の保全を図りえないことは明らかである、ということに過ぎない。

このことは、補正評価書や埋立承認に対して全国の学会から相次いで否定的な要望や意見等があったことから裏付けられる。

このように、辺野古移設に反対しているということのみをもって、その適格性や中立性に欠けるという主張は理由がない。

さらに言えば、第三者委員会の議事録は全て公開され、意見書も、参照資料も全て沖縄県HPで公開され、全国、全世界の自然学者の批判にさらされている。

沖縄防衛局の環境影響評価手続において、専門家の氏名すら明らかにされなかったことと比較すれば、いかに第三者委員会における議論が公正さを保っているか明らかである。上記のとおり、環境影響評価手続業務の受注先、額の問題や環境監視等委員会委員への寄付や辞任の問題など、国による手続きこそ、中立性、客観性を欠くものである。

また、申出人は、第三者委員会の意見をそのまま鵜呑みにして判断を行っているものではなく、この点からも、第三者委員会が中立性を欠くことと申出人の判断の目的違反とを結びつけるような主張には理由がない。

第5 法令の規定の意義

1 相手方の主張

相手方は、申出人が、「法令の規定に違反」とは、重大明白な違法を意味するとの主張に対して、「重大な」という語を用いていないことや、違法な法定受託事務により不利益を受ける国民を救済できなくなり相当でないこと、「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」にもできることとバランスを失すると主張する。

2 申出人の主張

申出人が主張する重大明白な違法というのは、再反論書（１）で述べた趣旨であるから、「重大な」という語を用いていないとしても、地自法の仕組みからすれば、このように解釈すべきである。

まず、是正の指示を含めた関与は、「一定の行政目的を実現するため」認められるものであり（地自法 245 条 3 号）、ここでいう「一定の行政目的」とは、「全国的な統一性、広域的な調整、行政事務の適正な執行を図る等の行政目的」を意味するから、単なる個別の処分に取消事由がある場合の是正とは異なる。

そして、是正の指示は、権力的関与にあたるものとして、国地方係争処理委員会の審査の対象となるが、同委員会は、わずか 5 名の、（原則として）非常勤で、極めて厳格な資格が要求される委員により構成され（地自法 250 条の 8、同 9）、このような委員会が、申出からわずか 90 日以内に審査を行うものとされており、その後の関与に係る訴えも、極めて短期間に審理を終えることが想定されている。

要するに、個別処分に誤りがある場合に、一々是正の指示を行っていても、国地方係争処理委員会が処理できないのであって、地自法は、単なる個別処分の取消違法がある場合に是正の指示がされることを予定した仕組みとなっていない。

また、極めて短期間に審理を終えることができるのは、争点が明白である、つまり、明白に違法がある場合に限り、是正の指示がなされることを、地自法の仕組みは想定している。

さらに、法定受託事務は地方公共団体の事務であり、この事務は、内閣の行政権に含まれず、その適正な執行は、本来は住民自治により是正されるべきであり、国が容喙すべきものではない。であれば、国

にとって、容喙すべき必要がある、つまり、全国的な統一性、広域的な調整の観点から看過できない違法がある場合に限られるべきである。

以上から、「法令の規定に違反」とは、全国的な統一性、広域的な調整等の必要という観点から看過しがたい違法があり、かつそのことが明白な場合に限定されると解釈される。

この解釈は、「重大な」という語が用いられていないこととは関係がない。

また、以上の説明から明らかなとおり、相手方の他の主張もあたらない。

すなわち、違法な法定受託事務により不利益を受ける国民は、まずもって国民の主観訴訟により、あるいは、住民自治による是正により救済されるべきであるから、「法律の規定に違反」を限定すべきでない理由とはならない。

また、「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」にもできることとバランスを失するということもない。

「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」になされる是正の指示も、等しく関与で、一定の行政目的を達成するためになされ、国地方係争処理委員会の審査、関与に係る訴えの対象になり、原則として国は容喙すべきではないから、全く同じ根拠が妥当する。

結局、「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」も同様に「全国的な統一性、広域的な調整等の必要という観点から看過しがたいような」場合で、それが明白な場合に限定されるべきである。

第6 取消制限法理について

1 相手方の主張

相手方は、まず、利益衡量の対象について、一般公益も保護の対象になるものと解されると主張するが（再答弁書第3・1・(1)）、特に新たな主張はないので、既に述べたとおりである⁵。

相手方は、次に、「法32条は一般的に自庁取消し又は撤回が認められる場合である法令違反（同条1項1号）、条件違反（同2号）、詐欺による免許（同3号）等をあえて列挙し、このような場合にも自庁取消し又は撤回以外に「効力ヲ制限シ若ハ其ノ条件ヲ変更シ、埋立ニ関スル・・・工作物其ノ他ノ物件ヲ改築若ハ除却セシメ又ハ原状回復ヲ為サシムルコト」の措置を可能とする権限を免許権者に与えており～また、これらの事由によったとしても取消し等を行うことができるのは竣功認可の告示日（同22条及び24条）前に限られ（同32条1項）、竣功認可の告示日後はもはや自庁取消し又は撤回を許さず、措置命令等を認めるのみである（同33条1項）。さらに、当然に免許が失効する場合でもその復活の余地を認め（同34条ただし書）、免許が失効した場合であっても原状回復義務を免除し埋立地を維持する措置を可能としている（同35条1項）。これらの規定を踏まえると、法は、公有水面の埋立てという事

⁵ 侵益的行政処分取消制限法理が存在しないという一事からして、相手方の主張は失当である。

相手方の主張する「一般公益」が保護される、ということの意味が問題なのであり、申出人は、自庁取消を制約する利益とはなりえない、と主張している。

相手方の主張では、いかなる利益が比較衡量の対象になるのか、という外縁を区切ることは不可能である。

脚注1で述べたことと関連するが、公水法は、ありとあらゆる利益を等しく扱っているわけではない。

埋立免許・承認で考慮することを求められていない利益は、求めている利益より軽く扱うべきという価値判断が既にされているのである。

埋立免許・承認の要件で考慮することを求められる環境という利益（4条1項2号）を、要件を欠くとして取消して救済すべきという要請は、公水法が保護していないような利益の保護の必要性から制約を受けることはない。

前者を後者より重く扱うべき、という価値判断は、既に公水法によりなされているからである。

実行為がもたらす社会経済への影響の大きさを鑑みて、ひとたび「免許」がなされた後は、これを可能な限り安定させる趣旨であると解される。したがって、法は、埋立免許に係る事実上又は法律上の秩序の早期安定を企図するものであるから、行政処分 of 自庁取消しを制限的に解すべきことは法の趣旨に合致する。～本件承認処分については、その後に埋立工事を行うための工事業者等と契約をすることで第三者が出現するなど、本件承認処分にに基づき法律関係が形成されていくことが当然予定されていくものであるから、処分の根拠法規からすると、当然に第三者や公益も保護の対象となり、それを利益衡量の対象として考慮することができるというべきである。この点については、最高裁昭和43年判決の最高裁判所判例解説〔民事〕昭和43年度（下）（1286ページ）が、「当該農地につき、さらに第三取得者が現れたような場合に、法定の争訟提起期間経過後、処分庁が買収・売渡処分の取消しをなしうるかは、買収処分の瑕疵がいかほど重大であるとしても、きわめて疑わしいというべきであろう」と明示的に記載していることが参照されるべきである。上記判決は、羈束処分に関して違法があった事案におけるものであるから、仮に審査申出人が違法の瑕疵ではなく不当の瑕疵を理由に本件承認処分を取り消したのだとすれば、この理は一層強く妥当するといえるべきである。」と主張する（再答弁書第3・1・(2)）。

この主張は、公水法の解釈として、第三者の利益を保護しており、取消制限法理の適用において、第三者の利益との比較衡量を求めるものであるとの趣旨と理解する。以下、2において反論を行う。

相手方は、上記見解に立った上で、相手方主張の考慮要素との間の比較衡量を主張するが（再答弁書第3・2・(3)以下）、この点については、既に反論書（9）において述べたとおりであり、特段の反論は行わない（なお、原処分の判断過程の不自然性については、反論書（3）、反論書（8）においても述べている）。

2 公水法の解釈等について

相手方は、公水法の 32 条乃至 35 条の規定を根拠に、免許がなされた後は、これを可能な限り安定させる趣旨と主張する。

申出人は、埋立免許・承認においても、一般論として、一定の法的安定性が求められることを争うものではない。

公定力、不可争力、事情判決の制度、無効違法と取消違法の区別など、処分一般に認められる性質を埋立免許・承認も有しているのは、法的安定性の見地に基づくものであって、処分が広い範囲に影響を及ぼす以上は、一定の法的安定性が求められることは当然である。

問題は、取消制限法理が適用されたとして、授益的行政処分と侵益的行政処分を区別するところの「名宛人の利益」以外の利益を比較衡量の対象とする趣旨が公水法から読み取れるか、ということである。

そもそも、公水法の制定された大正 11 年当時、職権取消が明文の根拠なく可能であるということについて、確立した見解はなかった（例えば、佐々木惣一『日本行政法論 総論』（大正 10 年）では、授益的行政処分の取消には法の根拠が必要とされている）。

ましてや、授益的行政処分の撤回については、戦後も、法律の根拠が必要であるとする説もある（杉村敏正『全訂行政法講義総論（上巻）』P250）。

取消制限法理を最高裁が初めて述べ、「申請者側に詐欺等の不正行為があったことが顕著でない限り」として、詐欺による行為については、当然に取り消し得ることについて判示したのは、最判 S28. 9. 4 民集 7. 9. 868 である。

結局のところ、大正 11 年の制定時に、相手方が主張するように、殊更自庁取消や撤回を制約しようとの意図で制定された条文でないこと

は明らかであると思われる。

むしろ、一定の場合には、取り消し得る、あるいは、よりソフトに処分の効力を制限することができることを明確にし、このような裁量権行使を促すことを目的にした規定（言ってみれば、公害防止等のための道具を与えた規定）と考えるのが自然である。

また、同条所定の場合に限定されず、「一般的には、行政庁は明文の規定がなくとも、埋立承認に瑕疵がある場合や事後的に公益違反の状態が生じた場合には職権による取消し又は撤回を行うことができると解されるから、いうまでもなく、このような一般法理に基づく職権取消し又は撤回は、国に対する「承認」であっても、私人に対する「免許」であっても可能であると解される。」から⁶、国に対する承認でも私人に対する免許でも、同条項所定の場合に限定して職権取消ないし撤回をなしうると解釈する根拠はなく、この意味でも、一般法理に基づく職権取消を制約する趣旨と理解することは誤りである。

また、結局のところ、相手方主張の解釈を前提としても、公水法から、取消制限法理の適用に際して、第三者の利益を衡量することが求められる趣旨は読み取れないことに変わりはない。

相手方は最高裁昭和 43 年判決の調査官解説の記述を引用するが、同判決は、自作農創設特別措置法に関する判例であり、公水法が第三者の利益を保護しているという解釈の先例となるわけではない。

自作農創設特別措置法は、単純に言えば、農地を買って、売る法律であり、公水法とは全く異なる。

まず、自作農創設特別措置法は、売渡処分後に第三者が当該農地に関して私的取引に入ることを想定し、買取処分、売渡処分がその前提

⁶ 先行する福岡高等裁判所那覇支部平成 28 年（行ケ）第 1 号事件における相手方（同事件における被告）の平成 28 年 2 月 10 日付釈明事項への回答書 P 8 において展開されている解釈である。申出人は、かかる解釈に異論はない。

となる法律であるが、公水法はこのような法律ではない⁷。

言いかえると、自作農創設特別措置法は、財産的価値に関する処分であるところ、調査官解説で想定されている第三者は、当該処分により設定された私的所有権を前提として、処分の対象たる当該財産（農地）それ自体を取得する者である。

一方で、公水法の埋立承認は、資格を付与する処分であるところ、相手方が主張するような受注業者は、当該処分の対象となった承認それ自体に利害関係を有するわけではない。このような者の利益は、国に対する契約責任の追及等により図られるべき性質を有する利益であり、このような者の利益を守るために、違法な工事を行うべき、ということにはならない⁸。

公水法と自作農創設特別措置法とでは、全く構造が異なり、本件において、処分の名宛人以外の者の利益の保護が求められているとは考えられない。

以上

⁷ 公水法も、竣功認可ないし竣功通知により、私的所有権が設定されるが、自作農創設特別措置法が所有権の帰属を変えるだけであるのに対して、環境に重大な影響を与える埋立工事の可否の判断が先になされるものであり、全く異なる。

さらに言えば、本件では、竣功通知後に、取引に入った第三者の利益が問題とされているわけでもない。

⁸ 例えば、建築基準法に基づき違法建築物の除却命令を行い、取壊工事の受注をした者の信頼保護のために除却命令を維持するということは、どう考えてもおかしいであろう。

処分の対象が財産的価値でなく、当該処分の上に「事実上」取引行為が積み重なることは、凡そありとあらゆる処分でありうることであるが、それは、自作農創設特別措置法のように、処分の対象が財産的価値で、当該処分の上に「法律上」（当該処分の有効性が、その後の取引行為の法的な前提となる）積み重なる場合とは質的に異なる。

再反論書（3）

平成 28 年 5 月 2 日

国地方係争処理委員会 御中

審査申出人代理人弁護士 竹 下 勇 夫

同 久 保 以 明

同 秀 浦 由紀子

同 亀 山 昭

同 松 永 和 宏

同 加 藤 裕

同 仲 西 孝 浩

目次

第1	本書面の目的.....	1
第2	環境保全措置のあり方.....	1
第3	環境影響評価手続が適正とはいえないこと.....	6
第4	那覇空港滑走路増設事業との比較	1 1
第5	結論	1 6
第6	反論書(3)の訂正.....	1 7

第1 本書面の目的

相手方は、環境保全に関し、申出人の反論書(3)に対する反論として再答弁書(2)を提出している。これに対し、本書面では、各論の詳細に立ち入ることなく、必要な範囲で再反論をする。

第2 環境保全措置のあり方

1 相手方の主張

事業実施にかかる環境影響への回避・低減・代償について、相手方は、全般的に、事業者の実行可能な範囲での最大限の措置をとっているから問題はないとする。そして、申出人が主張している「影響評価の対象について、どの程度までの環境破壊を受け入れるか、という限界のこと」としている許容レベルについて、その主張の趣旨は、「事業者が生態系の維持保全について目標（許容レベル）を設定し、この目標を満たすかどうかの観点から環境保全施策との整合性が図られているかの審査をするものと解される」として、これに対して環境影響評価制度は、閣議アセスの「目標クリア型」から「ベスト追求型」の制度になっており、また、ベスト追求型について、「あくまでも方向性を示したものであり、『ベストを選択すべき』という義務が生じるものではない」との引用文献を示し、事業者によ

る実行可能な最大限の措置を採ることに尽きるのだという（10 頁）。

2 環境影響評価法の趣旨

しかし、一定の保全目標をクリアしなくとも、事業者がやれることをやればよい、という趣旨で環境影響評価法が制定されたものではない。

環境庁環境影響評価制度推進室が監修した環境影響評価法逐条解説（26 頁）は、同法の制定による新たな評価の視点を次のとおり説明している。

「同法第三条では、国、地方公共団体、事業者及び国民の責務規定という形で環境影響評価の目的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ことを明らかにしている。すなわち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。従来のがが国の環境影響評価では環境基準等の数値的・画一的な環境保全目標があらかじめ設定され、それへの適合関係のみが問題とされる傾向にあったが、このような保全目標クリア型の評価は、画一的な基準さえ満足すれば更に環境保全上望ましい事業計画を作成しようとするインセンティブが働きにくいという問題があるとともに、生物多様性や身近な自然等の自然環境や温室効果ガスの排出等の地球環境の問題のように画一的な基準が定めがたいものについて、評価が困難であるという問題があったものである。」

また、同逐条解説（315 頁）によると、「持続可能な社会の構築のため、基準等を達成するのみならず、それ以上の自主的かつ積極的な環境負荷軽減のための取組を促すことが必要なこと、生物の多様性の確保など全国一律の画一的な環境保全目標の設定に馴染まない項目も対象とされたことを踏まえ、従来の、『事業者による環境保全目標の達成の有無による評価』ではなく、『環境影響の回避・低減について事業者の見解を明らかにする

こと』、すなわち基準等の達成だけでなく、さらに環境影響の回避・低減のための最善の努力がなされたかどうかという、いわゆる『相対評価』を本法の評価の基本とするものである。」とされている。さらに環境影響の回避・低減に係る評価にあたっては、「複数案の比較検討は、従来から事業者の内部作業として行われているケースが少なくないが、環境影響を回避、低減するための最善の努力が追求されているかどうかという今回の制度における評価の視点を踏まえ、複数案の比較検討のプロセスを評価の中で明らかにすることを評価手法の一つとして示しているものである。」、

「『事業者による実行可能な範囲内で行われる』としたのは、これらの評価の対象となる選択肢には、『思いつき』のレベルで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。その際、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ことは当然である。」（同 333～334 頁）とされている。

このように、環境影響評価法では、目標をクリアする必要がないというのではなく、画一的な目標クリアにとどまることなく、さらに数値などだけでは評価できない環境保全にベストを尽くすことを求めたものである。

申出人の主張する「許容レベル」（反論書〔3〕197 頁）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のである。回避・低減に係る環境保全措置を検討する際に、環境保全措置が実効性あるものとするためには、許容レベルをどのように設定するのかによって、回避・低減に係る環境保全措置の効果の程度が異なってくる。例えば、騒音による影響について、家屋内の人に対して影響が生じなければよいとの許容レベルであれば、防音窓の設置だけの

環境保全措置でよいとなり、屋外においても快適に過ごせることを許容レベルとすれば、飛行場の位置や滑走路の配置、航空機の運航方式、飛行場境界における防音壁の設置といった様々な回避・低減のための環境保全措置を検討する必要がある。

「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。なお、ここでいう「環境の保全」の範囲は、環境基本法の制定により、公害と自然という区分を超えた統一的な環境行政の枠組みが形成され、大気、水、土壌その他の環境の自然的構成要素を良好な状態に保持すること、生物の多様性の確保を図るとともに多様な自然環境を体系的に保全すること、人と自然との豊かな触れ合いを保つことが求められるようになったことを踏まえ、環境基本法での環境保全施策の対象であることは言うまでもない（前掲逐条解説 54 頁参照）。

3 事業者も部分的には一定の保全目標を設定していること

このように、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。

この点、事業者においても、ごく一部ではあるが、一定の保全目標を設定して保全措置を検討し、評価している。たとえば、環境保全図書の「6.19 生態系」の項目がそうである。同項目は、「6.19.1 海域生態系」「6.19.2 陸域生態系」「6.19.3 海域生態系と陸域生態系との関係」の3つの大項目よりなるが、環境影響の「評価」についての書きぶりは明らかに異なっている。

「6.19.1 海域生態系」の項では、「工事の実施」及び「施設等の存在及び供用」のいずれにおいても、「工事の実施において、海域生態系に係る

影響を低減させるため、既に以下の環境保全措置を講じることとしています。」（6-19-1-156、6-19-1-160）として、事業者の行う環境保全措置を列挙したのみで、「最大限の回避・低減が図られるものと評価した」というにとどまっている。

これに対し、「6.19.2 陸域生態系」の項では、「工事の実施」及び「施設等の存在及び供用」のいずれにおいても、まず地域を特徴づける生態系の注目種として、「上位性 ミサゴ」「上位性 ツミ」「典型性 アジサシ類」「典型性 サギ類」「典型性 シロチドリ」「典型性 オカヤドカリ類・オカガニ類」「典型性 オリイオオコウモリ」「特殊性 マングローブ林」を挙げ、それらについていずれも、「地域に生息する…個体群の存続」や「マングローブ生態系の存続」を「環境保全の目標」として明示し、その検討を加えて目標の達成について（結論の当否はともかくも）検討を加えている（6-19-2-261～266、6-19-2-278～284）。また、「生態系の機能と構造」の項（6-19-2-267、6-19-2-284）でも、その「環境保全の目標」として、「地域における生態系の機能と構造及びそこに内包される食物連鎖の維持」として検討が加えられている。

この対比をみると、海域生態系をどのように保全するのかという許容レベルの設定がなく、結局それとの関係で「実行可能な最大限の措置」がとられているかどうか不明になっていることがわかり、事業者による環境影響評価は恣意的になされているといえる。

なお、事業者は、ほかにも、ジュゴンの工事中の水中音による影響の予測において、自ら 120dB という「評価基準」を設定し（環境保全図書 6-16-224）、その影響を予測し（6-16-250～252）、これにもとづき回避・低減策を評価している（6-16-279～）。

4 小括

以上のとおり、環境保全施策との整合性について「個々の環境要素に対

する環境保全措置の内容を検討し、事業者において実行可能な範囲における最大限の措置を取ることに尽きる。」（11 頁）という相手方の主張は、環境影響評価法の趣旨に反し、同評価をふまえた免許承認要件の判断が求められる公水法の解釈を誤るものである。

申出人は、辺野古沿岸・大浦湾周辺の生態系の保全にしる、海草藻場やサンゴ類の場の保全、ジュゴンのような注目種、絶滅危惧種の保全にしる、それらの保全の意義に照らしてどの程度の保全を図るのかを前提として、事業による環境影響の変化をどの程度まで許容し、保全措置を是とするのかについて事業者が十分明らかにしてないことから、事業者による環境保全措置が十分でないことを指摘しているものである。例えば、ジュゴンの地域個体群の存続を環境保全の目標として環境保全措置を検討したとして、「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ことは当然」（前掲環境影響評価法逐条解説 334 頁）となるはずであるが、相手方による環境保全措置の考え方では、かかる検討はなしえないのである。

第3 環境影響評価手続が適正とはいえないこと

- 1 相手方は、「本件埋立事業については、平成 19 年から平成 24 年までの 5 年間、評価法及び評価条例に基づく所要の手続を踏んできたものである。」「5 年間にわたる環境影響評価手続のプロセスを終了した。」「事業者である国は、沖縄県の意見を十分に取り入れ、様々な環境保全の取組を行っていくことを明らかにし、かつ、確約してきている。…（消失するサンゴ類の移植、ジュゴンの餌となる海草藻場の拡大など）。」（7～8 頁）という。

しかし、5 年間も費やしたといいながら実際には不十分な環境影響評価の過程をたどり、かつ申出人が指摘してきた問題点を十分解消してきたも

のでないことは、これまで述べてきたとおりである。改めてそのことを指摘しておく。

2 必要な項目の開示や検討を怠ってきた環境影響評価

環境影響評価の手続に沿ってもう一度問題の経過をふり返る。

《方法書の手続》

- ・ 平成 19 年 8 月 7 日に沖縄県へ提出された方法書は 300 頁余りであるが、「対象事業の目的及び内容」が 7 頁しかなく、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ため、欠陥方法書と批判された。
- ・ 沖縄県は、仲井眞知事が要求していた沖合移動が考慮されていない事業計画案であったことから方法書の受理を保留した。那覇防衛施設局（当時）が手続を進め、10 月 22 日に住民等意見概要書を沖縄県へ送付したことにより、知事意見を述べる期限が発生したため、沖縄県は、方法書を正式に受理して、方法書への知事意見を述べた。
- ・ 方法書の内容は、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、また、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言い難いものであった。
- ・ そのため、知事意見では、方法書の再提出を求めた。
- ・ 当該意見に基づき、那覇防衛施設局は、平成 20 年 2 月 5 日に方法書に係る追加・修正資料を沖縄県へ送付した。沖縄県は、審査会に報告・協議した上で、同年 3 月 4 日に沖縄県文化環境部長意見を述べた。なお、当該追加・修正資料は知事意見に基づくもので法や条例に基づく手続ではない。

《準備書の手続》

- ・ 平成 21 年 4 月 1 日、約 5,400 頁、3 分冊に及ぶ準備書と要約書が提出され、公告・縦覧が開始されたが、その内容は、オスプレイの記載がなく、また、ジュゴンの複数年調査を実施していないなど、方法書に対する知事意見に十分に対応していないものであった。
- ・ 準備書手続中で、8 月 30 日に衆議院議員総選挙が行われ、移設先を再検討するとした民主党が政権を獲得した。
- ・ そのため、平成 21 年 10 月 13 日に出した準備書に対する知事意見では、「普天間飛行場代替施設建設事業に係る廃止手続が行われていない現状においては、従前どおりの事業計画に基づき当該事業が進められるものとの前提で、法令に則り知事意見を述べる」と前置きし、V 字型滑走路の沖合への移動、基地建設予定地に生息する国の天然記念物、ジュゴンの複数年調査などを要求した。

《評価書の手続》

- ・ 鳩山内閣は、「ゼロ・ベース」で新たな移設先について再検討を開始したが、平成 22 年 5 月 28 日、日米両政府は共同声明を発表し、移設先を名護市のキャンプ・シュワブ辺野古崎地区とこれに隣接する水域とした。
- ・ 平成 22 年 11 月の沖縄県知事選挙では、県内移設容認から県外移設要求に公約を変えた仲井眞知事が再選した。
- ・ 平成 23 年 5 月 30 日には、米軍普天間飛行場の移設に係る現況調査を不許可とした名護市に対し、防衛省が不服を申し立てたことについて、農林水産大臣は防衛省の審査請求を却下する裁決を下した。
- ・ 平成 23 年 6 月 21 日、日米両政府は米國務省で「2+2」を開催し、改めて代替施設を滑走路 2 本の V 字形に決定し、移設目標の 2014 年は正式に断念して「できる限り早期」とした。

- ・平成 23 年 8 月 30 日、東日本大震災による福島原発問題への対応など様々な問題により菅内閣が内閣総辞職した。そのため、国会で内閣総理大臣指名選挙が行われ、9 月 2 日に野田内閣が発足した。
- ・以上のような状況の中で評価書の手続を始めるが遅れた。
- ・また、評価書の提出は、平成 23 年 12 月 28 日の午前 4 時過ぎに、県庁の守衛室に運び込むという、異例の提出を行った。
- ・評価書においては初めて、オスプレイの配備が明記された。
- ・評価書の審査については、平成 24 年 2 月 8 日に沖縄県環境影響評価審査会から答申を得たが、答申の内容は、オスプレイの配備など後出し事項が多すぎるなどから、「生活環境自然環境の保全は不可能」というものであった。
- ・これを受け、平成 24 年 2 月 20 日の条例対象の飛行場事業に係る評価書に対する知事意見では、「評価書で示された環境保全措置等では、生活環境および自然環境の保全は不可能」と述べた。知事意見では、冒頭で、普天間飛行場の危険性除去について、「一日も早い移設・返還の実現が必要」とし、「地元の理解が得られない移設案を実現することは事実上不可能」と明記し、危険性除去への近道は「県外移設」としてとした。
- ・平成 24 年 3 月 27 日の法対象の埋立事業に係る評価書に対する免許等権者の意見も、知事意見と同様に「評価書で示された環境保全措置等では、生活環境・自然環境の保全を図ることは不可能」というものであった。
- ・防衛省は、評価書の補正に当たって科学的・専門的観点から専門家の助言を得て、事業者である沖縄防衛局が補正作業を適正かつ迅速に実施するためとして、平成 24 年 4 月 27 日に「普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境影響評価に関する有識者研究会」を防衛省に設置し

た。同研究会は 9 月 25 日に中間的整理を防衛大臣に提出した。沖縄防衛局は、当該有識者研究会の中間的整理を踏まえて評価書の補正作業を始め、12 月 11 日提出された有識者研究会からの最終報告を踏まえ、評価書の補正作業を終了した。

- ・平成 24 年 12 月 16 日の衆議院総選挙で安倍政権が発足し（H26.12.26）、12 月 18 日に沖縄防衛局が補正評価書を沖縄県へ持ち込んで提出した。沖縄防衛局は補正評価書を平成 24 年 12 月 27 日から平成 25 年 1 月 29 日まで公告・縦覧し、これをもって、環境影響評価手続を終了した。

3 沖縄県の意見を十分取り入れたとはいえないこと

このような環境影響評価手続の不十分さを反映し、沖縄県の意見を十分取り入れて環境保全に配慮した結果になったとは到底いえない結果となった。これらは例えば次のとおりである。

- ・環境影響評価の最終段階である評価書において、使用する航空機としてオスプレイを示したことにより、航空機騒音に係る調査・予測・評価について住民等や知事の意見を聞いていないことから、適切な手法で環境影響評価が行われたとはいえないことなどから、評価書に対する知事意見及び免許等権者意見から、「環境保全を図ることは不可能」との意見が出されたことについて言及していない。
- ・有識者研究会の意見を聴いて評価書を補正したにもかかわらず、環境保全措置について「専門家等の指導・助言を得る」としたものが 30 項目もあり、そのうち、4 項目は、環境保全措置の具体的な手法等について検討するとしている。
- ・補正された評価書の内容は、評価書に対する知事意見・免許等権者意見に十分に対応したものとなっていない。
- ・サンゴ類については、移植するとしているものの、その具体的な手法

を示していない。（移植の対象とするサンゴ類、群体数、採取箇所、移植箇所、移植方法、採取方法、運搬方法、モニタリング手法等）

- ・ 海草藻場の拡大については、「工事の実施において周辺海域の海草藻場の生育分状況が明らかに低下してきた場合には、必要に応じて、専門家等の指導・助言を得て、海草類の移植（種苗など）や生育基盤の環境改善による生育範囲拡大に関する方法等を検討し、可能な限り実施します。」と環境保全図書に記載されているとおり、環境影響評価及び埋立承認願書において、移植等の具体的な手法等を検討したのではなく、工事の実施後において海草類の生育分布状況が明らかに低下してきた場合に、具体的な「方法等を検討」と記載しており、また、その検討も「必要に応じて」行うとしており、方法等を検討したとしても「可能な限り実施」としているものであるから、環境保全措置の実施を確約したものとなっていない。
- ・ ジュゴンやウミガメに対する施設供用による影響への対策については、「米軍と十分調整する、機会あるごとに米軍に要請を行う」というのみである。当該対策については、米軍との調整や要請を行うことを確約したものであって、その対策の内容や実行性については検討されておらず、環境保全措置の実施を確約したものにはなっていない。

第4 那覇空港滑走路増設事業との比較

- 1 相手方は、再答弁書(2)の冒頭部分において、工事が進行している那覇空港滑走路増設事業と比較して、本件の事業における環境保全措置が同等以上である旨主張している(7～9頁等)。これについては、事業の内容と実施区域の特性が異なること、その比較をしても本件における環境保全措置が不十分であることを改めて指摘しておく。
- 2 事業の内容と実施区域の特性が異なること

(1) 事業の内容が異なること

相手方は、本件の事業が、「面積にして、現在実施されている那覇空港滑走路増設事業と同規模の水面の埋立てを伴うものである。」（7 頁）とし、両者が同程度の事業であるから環境保全措置についても特段の相違がないかのようにいう。

しかし、埋立面積が同程度であるというのみであって、両者の事業特性は大きく異なる。例えば、本件事業では、大浦湾の水深 30m 前後の深さまで埋立を行うことに伴い、必要な埋立土量は那覇空港滑走路増設事業の約 2 倍以上となり（口頭の意見陳述で 10 倍と述べたのは訂正する）、那覇空港滑走路増設事業と異なりこれらの大部分は県外からの購入土砂でまかない、さらには陸域の辺野古ダム周辺地域も土砂採取のために掘削する事業となっている。

また、用途も、那覇空港滑走路増設事業では、自衛隊が共用しているものの民間航空主体の飛行場であり、これに対して本件事業は米海兵隊の回転翼機やオスプレイなどの運用が中心となる飛行場である。

(2) 事業実施区域の特性が異なること

ア また、この両者は、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いる。

那覇空港滑走路増設事業では、すでに存する那覇空港の沖合の、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であるのに対して、本件事業では、反論書(3)13～18 頁で説明したとおり、沖縄島内においても特異な地理的、生態的環境を有する海域が対象となっている。当然生息する生物種や生態系についても相当の違いが存する。

イ これに対して相手方は、「本件埋立事業では、那覇空港滑走路増設事業では環境保全措置の対象としていない環境要素である…、那覇空

港滑走路増設事業では一切考慮の対象となっていないジュゴンについても最大限の注意を払っている。以上のように、本件埋立事業は、那覇空港滑走路増設事業との比較においても遜色のない環境保全上の措置や配慮を行っており、…」(9 頁)等と、より配慮した措置を行っているかのように主張する。

しかし、事業実施区域の自然環境が異なるのであるから、環境保全措置の内容が異なるのは当然であり、本件埋立事業がより配慮したものというわけではない。

那覇空港滑走路増設事業においては、普天間飛行場代替施設建設事業とは違って、ウミガメ類は、事業実施周辺海域において、サンゴ礁外において1個体が4回、計4個体が確認されているが、上陸・産卵は確認されていない。一方、普天間飛行場代替施設建設事業においては、埋立予定地内の砂浜において、ウミガメ類の産卵が確認されている。また、ジュゴンについても、那覇空港滑走路増設事業においては確認されていないが、普天間飛行場代替施設建設事業においては、周辺海域で確認されており、埋立予定内の海草藻場における採餌(食跡)も確認されている。

事業の実施による環境への配慮は、事業特性や地域の環境状況に応じて検討するもので、これらを踏まえて項目や手法を選定するものであり、かつ自然環境が重要な地域などにおいては、手法の重点化などを行うべきものである。したがって、那覇空港滑走路増設事業において、確認されていないウミガメ類やジュゴンへの環境保全措置が検討されていないのは当然のことであり、事業特性、地域特性が異なっている以上、本件環境影響評価の内容と同じになることはあり得ないのである。

このような自然環境の違いを考慮せずに、単純に環境保全措置の実

施の有無を比較することこそ、環境影響評価の趣旨を理解しておらず、辺野古周辺海域の重要性を認識していないというべきである。

なお、那覇空港滑走路事業においては、海産哺乳類の調査としてジュゴンも対象にヒアリング調査や文献調査を行っていることから、「一切考慮の対象となっていないジュゴン」との表現は当たらない（那覇空港滑走路増設事業 3 分冊中 3、6.13-87～90）。

- (3) よって、埋立面積が同程度であるからといって、環境影響の種類や環境影響の程度が同程度とはならない。このため、環境影響評価の内容そのものについて那覇空港滑走路増設事業と比較することには意味がない。

3 那覇空港滑走路増設事業における保全措置の具体性との比較

- (1) もともと申出人が那覇空港滑走路増設事業と比較しているのは、いずれが保全措置を十分なしているかという比較ではなく、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である。

- (2) 承認申請時に明らかにされていない環境保全措置

この点相手方は、具体的な環境保全措置について、「その内容は、那覇空港滑走路増設事業における環境影響評価の内容と差異はみられない。」とし「例えば、サンゴの移植については、那覇空港滑走路増設事業では、…移植対象としているのに対し、…本件埋立事業では、面積にして約 7 ヘクタール、群体数では約 7 万群体を移植することとしている。」等と「より丁寧な環境保全措置を講じることとしている。」という（8～9 頁）。

しかし、環境保全図書において、専門家等の指導・助言を得るとしてある環境保全措置のうち、具体的な手法等の記載がなく、後に具体的な手法等を検討するとされているものが、本件の事業では以下の 4 項目みられる（那覇空港滑走路増設事業では 0 項目）。

- ・サンゴ類の移植・移築作業に関する具体的方策について、専門家等の指導・助言を得るというもの。
- ・埋立土砂の種類ごとに注意すべき生態系への影響の検討について、専門家等の助言を得ながら行うというもの。
- ・消失する海草藻場に関する措置として、海草類の移植や成育基盤の環境改善による生育範囲拡大に関する方法等について、専門家等の指導・助言を得るというもの。
- ・周辺海域の海草藻場の成育分布状況が明らかに低下してきた場合に生育範囲拡大に関する方法等を、専門家等の指導・助言を得て検討するというもの。

これらは、承認申請時に具体化し、本来環境保全図書に記載すべきものであり、そうでなければ承認審査が十分に行えないはずである。

(3) サンゴ類の移植にかかる保全措置

例えばサンゴ類の移植についてみると、再答弁書で主張されているような 7ha、7 万群体の移植というような具体的な計画は、埋立承認願書に添付された環境保全図書に記載されていない。

環境保全図書（6-14-163）では、サンゴ類について、「最も適切と考えられる手法による移植を行います。」としながら、「これらの検討は有識者の指導・助言を踏まえて行うこととし、現段階では、サンゴの移植に関する検討は次ページに示す次項に関して行うことを予定します。」としており、「サンゴの移植に関して検討する事項」しか示しておらず、「面積にして約 7 ヘクタール、群体数では約 7 万株を移植する」といった内容をはじめ、具体的な手法等は示されていない。

この「面積にして約 7 ヘクタール、群体数では約 7 万株を移植する」といった内容は、本件承認処分後に設置された「普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境監視等委員会」において示されて検討されたもので

あり（H27.4.9、第4回、資料4の4、6頁）、処分後の検討をもって環境保全図書での環境保全措置の検討が十分であったことにはならない。これについて環境影響評価を受託した業者は、「本件で移植を予定しているサンゴ類は面積にして7ヘクタール、群体数では約7万株に及ぶため、環境影響評価の段階で全ての群体について詳細な調査を行い、具体的な移植先を決定して環境保全図書に記載することは現実的に困難でした。また、実際に移植をする際には、群体毎の調査、検討を行いますし、実際に移植をする時期は環境影響評価の時点より後になり、環境影響評価の時点と比べて海底の状況等が変化している可能性もありますから、実際に移植をする際に群体毎の詳細な調査、検討を行うことが合理的です」（乙82の13頁）という。しかし、実際に移植をする際に群体毎の調査、検討を行うことができ、もしくは環境監視委員会の検討段階でできるのであれば、環境影響評価の段階で全ての群体について詳細な調査を行うこともできるはずである。その調査手法が実施時期によって異なるはずはないのであるから、環境影響評価の段階で行うことが現実的に困難であるとはいえないであろう。また、環境影響評価の時点から海底の状況が変化する可能性があるというのは、他の環境影響評価項目全てについて言えることである（環境影響評価の時点から大気質の状況が変るおそれはあるし、植物の分布状況も変るおそれがある）。こうしたことから、実際に移植する際に群体毎の詳細な調査、検討を行うことが合理的であるとして、環境影響評価の時点で詳細な調査を実施せずに先送りするのであれば、環境影響評価を行う意味がない。なお、陸域動物・植物についても、同様に将来において自然環境の状況等が変化するおそれがあるが、那覇空港滑走路増設事業と比較するまでもなく、事業者は自ら、移植対象種を選定し、移植先の環境状況などを検討して明示している（陸域動物：環境保全図書 6-17-218～249、陸域植物：6-18-125～

134) ことからしても、環境保全図書で示したサンゴ類の移植措置を十分に検討したものではないことが窺える。

また、那覇空港滑走路増設事業と比して移植対象となるサンゴ類について、より多くの群体数を対象にしたとか、移植面積が大きいとかを主張したからといって、環境保全がなされているといえるものではない。もともとの対象海域の特性が異なることや、移植の方法や適地の選定などを総合的に検討しなければ、事業の特性に照らした「環境保全」が十分になされたかどうかを判断しようがないのであるから、単に移植の数量を取り上げても環境保全をなしたかどうかの評価は不可能である。

第5 結論

相手方は、本件承認処分について、「かかる審査は、手続面、内容面ともに適正に行われたものであって何ら瑕疵のないものである。」（9頁）と結論づける。これは、申出人が承認に法的瑕疵があるとした理由の具体的な環境保全措置の検討や、定量的評価、調査結果の適切な分析・解析などにつき、環境保全措置は「実行可能な範囲」で行われればよい、事業者に不可能を強いるものである、等と主張して、その正当性を図ろうとしているものであるところ、環境影響評価法にもとづく環境影響評価と、その結果を受けた環境保全に関する公水法の承認要件の解釈につき誤ったものである。事業実施区域の自然環境や生活環境に求められる保全の質に比して、十分に配慮がなされた環境保全措置を講じているとはいえない。

第6 反論書(3)の訂正

反論書(3)の誤記について、次のとおり訂正する。

39頁 4行目「隣地」 →正「林地」

40頁 下から7行目「海藻」 →正「海草」

124頁 下から2行目「(乙E4)」→正「(甲E4)」

125頁 6行目 「第2準備書面」 →正「代執行訴訟第2準備書面」

9行目 「甲A62の5」 →正「乙98」

以上

再反論書（４）

平成 28 年 5 月 2 日

国地方係争処理委員会 御中

審査申出人代理人弁護士 竹 下 勇 夫

同 久 保 以 明

同 秀 浦 由 紀 子

同 亀 山 聡

同 松 永 和 宏

同 加 藤 裕

同 仲 西 孝 浩

本書面は、第1において、1号要件に関する審査申出人の主張の概要を示し、そのなかで「海兵隊回転翼強襲支援群（ヘリ部隊）」の機能・実態等に関連する主張（「地理的に優位であること」、「一体的運用の必要性」、「在日米軍のプレゼンスないし抑止力の維持」や「シーレーン防衛」という主張に対する反論）の位置づけを示すこととする。

そして、第2において、再答弁書4及び同5における「海兵隊回転翼強襲支援群（ヘリ部隊）」の機能・実態等に関連する主張に対して、これに対応する従前の主張の内容をごく簡潔に示すこととする（新たな主張をするものではない。）。

なお、略語例は、特に断らない限り、従前の例による。

目次

第1	1号要件にかかる主張の概要と海兵隊回転翼強襲支援群（ヘリ部隊）の実態・機能等にかかる主張の位置づけ	3
1	1号要件の意義	3
2	代替性のない貴重な自然環境を有する海域の大規模な埋立てであること	3
3	当初の案は辺野古崎・大浦湾の埋立てではなかったこと	5
4	代替性のない貴重な自然環境の埋立てを正当化するに足る当該海域を埋め立てなければならないという具体的な高度の公共性・必要性は認められないこと	7
5	小括	10
第2	再答弁書4及び再答弁書5における主張への反論（海兵隊回転翼強襲支援群（ヘリ部隊）基地についての日本国内における沖縄県の地理的必然性及び辺野古崎・大浦湾の唯一性が認められないことについて）	11

1	「地理的に優位であること」、「一体的運用の必要性」について ..	11
(1)	はじめに	11
(2)	辺野古新基地への移転が予定されている部隊	12
(3)	審査申出人の指摘	12
(4)	相手方は正面から疑問に答えていないこと	13
2	「在日米軍全体のプレゼンスないし抑止力の維持」について	14
3	「シーレーン防衛」について	16
(1)	再答弁書 5 における相手方の主張	16
(2)	相手方の主張は具体的な反論足りえていないこと	16
(3)	抽象論から辺野古崎・大浦湾の大規模埋立ての必然性は直接導き出されないこと	17

第1 1号要件にかかる主張の概要と海兵隊回転翼強襲支援群(ヘリ部隊)
の実態・機能等にかかる主張の位置づけ

1 1号要件の意義

反論書(8)・第1・1において述べたとおり、公水法第4条1項1号の「国土利用上適正且合理的ナルコト」とは、埋立自体及び埋立ての用途・埋立後の土地利用を対象として、得られる利益と生ずる不利益という異質な諸利益について、現行の法体系の下で社会に普遍的に受け入れられている諸価値に基づいて比較衡量し、総合的判断として、前者が後者を優越することを意味するものと解され、その判断は都道府県知事が行うものである。

2 代替性のない貴重な自然環境を有する海域の大規模な埋立てであること

公水法(反論書(8)・13頁以下参照)や環境影響評価法第24条、33条等により、公有水面埋立承認申請に対する判断において自然環境が重要な考慮事項とされていると解すべきところ、本件埋立の対象とされる辺野古崎・大浦湾は、反論書(3)・第3・1(13頁以下)、審査申出書・第2章第3・2(40頁以下)や反論書(8)・第2・2(2)(38頁以下)等において述べたとおり、希少な生物が多様に生息するきわめて貴重な生態系をなしているものである。

辺野古崎・大浦湾は、国内でもここで見られないきわめて特徴的な生態系を有している。琉球列島に広がるサンゴ礁海域は、一般にはサンゴ礁の内側の数メートルの浅瀬となる礁池に囲まれているが、大浦湾はこれと異なる地理的環境を有している。大浦湾は、大きく切れ込んだ湾奥に汀間川と大浦川の二つの河川の河口が位置し、湾奥から埋立予定地を含む辺野古崎にかけての岸には礁池がなく、岸から急に水深30メートルを越える深い谷を形成しており、砂泥質の底質も

広がるという特異な地理的環境を形成している。そして、辺野古崎周辺のサンゴ礁には、準絶滅危惧種に指定されているリュウキュウスガモ、ベニアマモなど7種の海草の藻場が安定的に広がっており、辺野古海域の藻場は沖縄島最大の藻場（十数パーセントを占める）となっている。辺野古崎に隣接する大浦湾は、全体的に水深が深くなっているが、湾奥は、海底が砂れきから泥へと移り変わり、水深が深くなるスロープラインに沿ってユビエダハマサンゴの大群集が分布し、平成19年9月には、大浦湾の東部に高さ12メートル、幅30メートル、長さ50メートルの広範囲にわたる絶滅危惧種のアオサンゴ群落（チリビシのアオサンゴ群集）が発見された。チリビシのアオサンゴ群集は石垣島・白保のアオサンゴ群集とは遺伝子型も形も異なり、世界でここだけに生息している可能性があるとの指摘もなされている。湾奥の大浦川や汀間川の河口付近には、オヒルギやメヒルギといった大規模なマングローブ林や干潟が広がっている。さらに、辺野古崎と大浦湾の接点である大浦湾西部の深部には、琉球列島では特異な砂泥地が広がり、サンゴ礁の発達する琉球列島の中にあって極めて特異な生物相を有し、新種や日本初記録といった希少な生物が数多く確認されている。辺野古崎・大浦湾は、この場所にしか存在しない特徴的環境、生態系を有し、代替性がない場所であり、平成26年11月11日、日本生態学会など19学会が連名で防衛大臣らに提出した「著しく高い生物多様性を擁する沖縄県大浦湾の環境保全を求める19学会合同要望書」（甲E27の1～3）においても、「大浦湾一帯が、生物多様性保全という視点から見れば、我が国で最も貴重な海域の一つである」と指摘されている。

そして、環境影響評価法第24条に基づく知事意見（乙B1。知事意見における生態系評価の概要は反論書(3)の16頁以下参照。）や、本件埋立承認の

直前（承認の前月）に提出された環境生活部長意見（乙Ｂ９。作成の経緯は審査申出書・14頁以下参照）においても、この自然環境の価値が確認されている¹。

沖縄県内においても辺野古崎・大浦湾以外には存しない希少な生態系の価値に鑑みれば、この代替性のない貴重な自然環境を有する海域を大規模に埋め立てる事業が許容されるということは、通常、考え難いものと言わなければならない。

かかる貴重な生態系を有する海域の大規模な埋立てを肯定するためには、その埋立事業について、当該埋立対象海域の代替性のない貴重な自然環境を犠牲にしてもなお、他の場所ではなく当該埋立対象海域において、当該埋立の規模にかかる事業を実施しなければならないという具体的な高度な公共性・必要性が認められることが必要であるというべきである。

3 当初の案は辺野古崎・大浦湾の埋立てではなかったこと

本年４月２２日の審査期日において、国土交通大臣代理人は、「本件承認処分によって、平成８年の橋本元総理とモンデール元駐日大使による普天間飛行場返還合意に基づいて進められてきた同飛行場の辺野古沿岸地域への移設計画（以下「本件移設計画」という。）が、いよいよ具体的に実現する」との意見を陳述した。

しかし、平成８年の橋本元総理とモンデール元駐日大使の共同記者会見によって発表された内容は、「本件移設計画」ではない。辺野古崎・大浦湾という特定もなければ、大規模埋立てという内容も含まれていないものであった。すなわち、既存の基地内にヘリポートを建設するというもので、その規模としても、適地の選定、環境影響評価手続、

¹ 本件埋立承認に至る過程の不自然・不合理な経緯については、審査申出書・12～28頁、反論書(3)・193頁以下参照。

ヘリポート建設、普天間飛行場の跡地利用計画を立てることなどを含めて、5年以内に実現する程度の規模（環境影響評価の結果候補地を変更するような事態についてのアロワンスを含めて7年程度）を想定していたものである。

橋本内閣総理大臣及びモンデール駐日米国大使共同記者会見における内容は、「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取られた後に、全面返還されることとなります。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言われていきます。このハリアー戦闘機をアメリカ本国に移す。同時に、危機が起きました時、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。」「既設の基地の中にヘリポートを造っていく」、「普天間基地を、その都度、例えば、ヘリポートをどこか基地、他の沖縄の基地の中に作るという条件があります。その、まず、適地を探すこと、そしてその地域の環境アセスメントを行うこと、そして所要の工事をしていくこと。そうした対応と並行して、当然ながら、今度、普天間基地が全面返還をされる時点に備えて、跡地利用の計画を県と国が一緒に作っていかなければなりません。そうした作業のプロセスを短ければ5年以内に出来るかも知れない。しかし、その作業で、例えば、環境アセスメントで最初の候補地が問題があるとな

って、別の候補地を探すといったような事態が起こるかも知れない。そういうことを考えると、多少のアロワンスが必要ではなかろうかという気持ちがありました。」(乙14) というものであった。

平成8年の橋本元総理とモンデール元駐日大使による普天間飛行場返還合意は、まさに普天間閉鎖とそれに伴う所要の措置というものであった。代替性のない貴重な自然環境を有する海域について、前例もないような膨大な量の土砂を使用した大規模な埋立てを行い、普天間飛行場が有していない強襲揚陸艦の接岸できる護岸や弾薬庫などを備えた恒久的基地を建設するという本件埋立承認出願にかかる基地建設とは、まったく異なるものであった。

4 代替性のない貴重な自然環境の埋立てを正当化するに足る当該海域を埋め立てなければならないという具体的な高度の公共性・必要性は認められないこと

公水法は、国防にかかる事業を適用除外していないが、国防にかかる事業について特則は設けられていないものであり、公水法上、国防にかかる事業の公益が、他の公益と比して、特権的なものとして位置づけられているものではない。したがって、国防にかかる事業であるというだけでは、通常ではおよそ考え難い、代替性のない貴重な自然環境を有する海域を大規模に埋め立てることは正当化しえないものである。代替性のない貴重な自然環境の喪失を肯定しうるだけの具体的な公共性・必要性が認められなければ、1号要件に適合しているとの判断をすることはできない。

しかし、埋立必要理由書において、なぜ辺野古崎・大浦湾でなければならないのか、なぜこのような大規模埋立てをしなければならないのかについて、具体的な説明はない。辺野古崎・大浦湾という代替性のない貴重な自然環境を有する海域を大規模に埋め立てることがなぜ

唯一の選択肢であるのか（平成8年の合意とはまったく異なる内容である）について、具体的な説明はなされていないのである。

普天間飛行場は、市街地の中心に存在すること自体で地域振興の阻害要因となり、また、騒音防止協定も順守せず我が国の国内法上違法とされる米軍の運用によって周辺住民に深刻な騒音被害等をあえており、その返還が必要であることは当然であるが、普天間飛行場の返還の必要性から、辺野古崎・大浦湾の大規模埋立により新基地を建設しなければならないことが直接導きだされるわけではない。

国は、とりわけ米国との信頼関係という外交上の理由を強調しているが、そもそも公水法の目的とは関係のないものであり、そのような事情を過度に考慮することは許容されないものである。

埋立必要理由は、「在日米軍のプレゼンスないし抑止力の維持」、「地理的に優位であること」（シーレーンとの関係を含む）、「一体的運用の必要性」をあげ、優位性や一体性などを挙げているが、抽象的にマジックワードを並べているものにすぎず、沖縄県内にあらたに恒久的海兵隊航空基地を建設しなければならないという必然性は何ら実証的に説明されていない。なかんずく、辺野古崎・大浦湾という場所を大規模に埋立てなければならないとする理由は皆無であるといってもよい。国防に関する事業であるという一般的・抽象的な公益性の主張を超えた具体的内容は認められず、辺野古崎・大浦湾を大規模に埋立てなければならないということの必然性は具体的に示されていない。国防に関する事業の公益性という一般的・抽象的な根拠を超えた、辺野古崎・大浦湾の大規模埋立についての具体的な高度の公共性・必要性は示されていないものである。本書面の第2は、この点に関して、再答弁書4及び5についての反論するものである（従前の主張を簡潔に示すものである。）。

他方、海兵隊航空基地が建設・供用されることにより、本件埋立対象地周辺地域の生活環境が破壊されることになるものである。普天間飛行場が返還されるべきことは当然であるが、普天間飛行場による騒音等被害は、米軍が騒音防止協定等も守らず、我が国の国内法では違法とされる運用をしていることにより深刻化しているものである。普天間飛行場の騒音等被害に関しては、騒音防止協定等の完全な形骸化や国内法令違反の運用を前提とし、他方で、本件埋立事業による影響については米軍に配慮を求めることを前提とすることには、合理性を肯定し得ない。今日、老朽化した普天間飛行場に代わって、普天間飛行場にはない揚陸艦の接岸可能な護岸や弾薬庫などの設備を備えて機能が著しく強化された恒久的海兵隊基地を建設することは、沖縄県に海兵隊基地を将来にわたって固定化することになる。国土面積の約0.6パーセントにすぎない沖縄県に日本国内の米軍専用施設の4分の3近くが集中していることは、沖縄県にのみ米軍基地負担を強いるもので著しく日本国内における基地負担の均衡を失っているものであるから、その不均衡の解消こそが求められているものである。本来、国は、米軍に対し、普天間飛行場の運用について騒音防止協定や国内法令の順守を求めて直ちに違法な運用による航空機騒音等の被害を無くすとともに、国外、沖縄県外への輸送ヘリ部隊の分散などによって、普天間飛行場の返還を実現させるべきものである²。公水法は基地提供を目的とする法律ではないのであり、あくまで、「国土利用上適正且合理的」とは、「健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展」という国土利用の基本理念に照らして、公共性の評価がなされるべきものであるが、沖縄県内に機能強化した恒久基地を建設することは、

² 前知事による本件埋立承認の判断過程との関係においては、本来探究すべき手段を考慮していないことは、判断過程の合理性を否定する事情となるものと言うべきである。

沖縄県の地域公益に著しく反し、国土の均衡ある発展という国土利用の基本理念に反するものである。米軍基地の設置は当該所在地の地方公共団体や住民への負担・被害をもたらすという一般論を超えて、日本本土の約 468 倍³とも言われる沖縄の過重な基地負担は、具体的に考慮されるべき個別事情に他ならない⁴。したがって、これらの事実は、本件埋立承認出願の公共性についての評価を障害する事実であるというべきである。

以上より、辺野古崎・大浦湾を大規模に埋立てることについて、具体的に高度な公共性・必要性は認められないものである。

5 小括

以上述べたとおり、本件埋立対象地は代替性のない貴重な自然価値を有する場所であり、公水法や環境影響評価法に照らしてもその価値が重視されるなければならないものであるから、本来、かかる本件埋立対象地の代替性のない自然環境の価値に鑑みて、この特定の場所について大規模埋立てが許容されることは考え難いものである。

そして、公水法は国防について特例を設けているものではなく、国防というだけで特権的な公益性を認めることはできないが、国防にかかる事業であるから埋立てにかかる事業の公共性・必要性が認められるという一般的・抽象的理由を超えた、本件埋立対象地という貴重な自然環境を大規模に埋立てなければならないという必然性は示されていない。これは、公有水面埋立承認取消通知書（乙B30）において、「本

³ 検証結果報告書（甲A1）・45頁。

⁴ この事情を考慮していないことは、前知事による本件埋立承認の判断過程の瑕疵を基礎づける事情の一つとなるものと言うべきであり、公有水面埋立承認取消通知書（乙B30）においては、「沖縄県における過重な基地負担や基地負担についての格差の固定化という不利益は、「国土利用上適正且合理的ナルコト」の総合判断の重要な判断要素であると考えられるにもかかわらず、適切に考慮されていないものであり、考慮要素の選択及び判断の過程は合理性を欠いている」としている。

件審査結果において、『普天間飛行場移設の必要性』から直ちに本件埋立対象地（辺野古地区）での『埋立ての必要性』（審査基準においては、『埋立ての必要性』、『周辺の土地利用の現況からみて不釣り合いな土地利用となっていないか』、『埋立ての規模及び位置が適切か』）があるとした点に論理の飛躍（審査の欠落）があること」（別紙・2頁）と示したとおりである。

加えて、恒久的な海兵隊航空基地の建設は、本件埋立対象地周辺的生活環境を破壊するとともに、海兵隊基地を将来にわたって沖縄県内に固定化することを意味するが、沖縄県への異常なまでの基地集中による被害・負担の固定化は、国土の均衡ある発展という国土利用の基本理念、衡平という法の根本理念に反し、地方自治を著しく制約するものであり、これらは、公共性という評価を障害する重要な事実といふべきである。

これらの事情を総合的に判断し、比較衡量するならば、辺野古崎・大浦湾の大規模埋立てにより得られる利益が、失われる利益よりも優越しているとは認められないものである。

第2 再答弁書4及び再答弁書5における主張への反論（海兵隊回転翼強襲支援群（ヘリ部隊）基地についての日本国内における沖縄県の地理的必然性及び辺野古崎・大浦湾の唯一性が認められないことについて）

1 「地理的に優位であること」、「一体的運用の必要性」について

(1) はじめに

相手方は、「地理的に優位であること」や「一体的運用の必要性」があるとして、沖縄県の地理的必然性を主張するが、審査申出書・126頁以下、反論書(6)、反論書(7)において述べたとおり、相手方の主張には実証的根拠は存しないものである。

そして、辺野古崎・大浦湾という当該場所における大規模埋立が唯一の選択肢であることについては、その具体的な根拠は説明されていない。

(2) 辺野古新基地への移転が予定されている部隊

普天間飛行場から辺野古新基地への移転が予定されているのは、「回転翼強襲支援群(ヘリ部隊)⁵であるところの第36海兵航空群」である(再答弁書4・11頁)。

(3) 審査申出人の指摘

審査申出人は、以下のとおり、具体的な論拠を示して、海兵輸送ヘリ部隊について、日本国内の他の地域との比較において、沖縄に基地を置かなければならない地理的必然性はないことを指摘した。

ア 審査申出人は、沖縄における海兵隊はローテーション(UDP)で派遣され、沖縄県及び日本本土の演習場では訓練を行っているものであり、海兵隊輸送ヘリ部隊の実任務は主に艦船に搭載されて洋上展開して行われるものであるから(審査申出書・130頁以下等)、沖縄に所在する地理的必然性がないことを、洋上展開の実際の期間等を具体的に示して(審査申出書・129頁以下等)、した。

また、海兵隊輸送ヘリ部隊を搭載する艦船の母港は日本本土に存するものであるから、このことよりしても、沖縄に海兵隊航空基地が所在する地理的必然性がないことを具体的に主張した(審査申出書・134頁以下等)。

イ さらに、安全保障は日本全体の問題であるが(反論書(7)・第1)、埋立必要理由書や相手方の主張は、防衛白書等では大きく取り上げられているロシアには言及もしないことの不合理性や(反論書(7)・23頁以下)、朝鮮半島との関係でも沖縄が地理的に優位である

⁵ 以下、「回転翼強襲支援群(ヘリ部隊)」を「海兵隊輸送ヘリ部隊」という。

という根拠はないこと（審査申出書・134 頁以下等）などを具体的に主張した。

ウ また、第 36 海兵航空軍群が厚木飛行場から普天間飛行場に移駐した経緯は、沖縄県内への移駐の必然性がないことを示している旨を主張した。

普天間飛行場は第 36 海兵航空群のホームベースであり、辺野古新基地建設の理由は第 36 海兵航空群の移駐のためであるとされている。しかし、そもそも第 36 海兵航空群は神奈川県厚木飛行場に駐留していたものである。普天間飛行場は 1960 年代後半には軍事的価値がないとして閉鎖が検討されていたが、1968 年（昭和 43 年）以降の日本本土における急激な反米軍基地感情の高まりを受け、一転して、厚木飛行場の騒音軽減のために 1969 年に普天間飛行場に第 36 海兵航空群が移駐したものである（審査申出書・154 頁以下等）。また、海兵隊自体、1950 年代半ばまでは日本本土に駐留し沖縄には駐留していなかったが、日本本土でも反米軍基地感情の激化に伴い、独立国家となった日本からすべての地上戦闘部隊が撤退することになり、日本本土からいわば追い出された海兵隊が沖縄に移駐したものである。海兵隊の日本本土から沖縄への移駐は、日本国の政情安定という政治目的によるものであった（審査申出書・145 頁以下等）。

(4) 相手方は正面から疑問に答えていないこと

相手方は、審査申出人の指摘に対して直接的には答えず、誤魔化しに終始している。

ア 海兵隊の実任務は主に艦船に乗船して行われているという主張に対する反論は、艦船に乗船しない任務もあるということである（再答弁書 5・17 頁以下）。

しかし、艦船に乗船しない任務があるとしても、主要な任務が艦船に乗船して洋上展開して行われること自体は明らかであるが、このことについて何も答えていない。

また、艦船に乗船しない任務に関しては、そのためになぜ海兵隊輸送ヘリ部隊の飛行場が日本国内では沖縄県でなければならないのか、その地理的必然性についても何ら示されていない。

辺野古・大浦湾を大規模に埋め立てなければならないことに結び付けられる内容に至っては、皆無であるといつてよい。

イ ロシアなどに一切触れないという恣意性についても、なんら具体的な説明はないものというべきである。ロシアや朝鮮半島との関係で安全保障を考えるのであれば、当然、日本本土もその検討の対象となるはずである。相手方は、沖縄駐留の必要性のみについて触れ、日本本土に駐留する必要性がないという説明は一切ない。日本本土に駐留する必要性がないことを具体的に説明しないのであれば、日本国内で沖縄でなければならない必然性はなんら説明されていないものと言わなければならない。

ウ そして、本件において問題とされるべきことは、辺野古崎・大浦湾という特定の場所を大規模に埋め立てることの是非である。

しかし、辺野古崎・大浦湾という代替性のない貴重な自然を有する地域を大規模に埋立てなければならないのか、辺野古崎大浦湾の大規模埋立てを唯一の選択肢であるとするについて、なんら具体的な説明はなされていない。

2 「在日米軍全体のプレゼンスないし抑止力の維持」について

審査申出人は、安保条約や在日米軍のプレゼンスの意義を否定しているものではないし、また、米軍海兵隊の意義を否定しているものではない。

しかし、「在日米軍全体のプレゼンスないし抑止力の維持」と抽象的にいうだけで、辺野古崎・大浦湾の大規模埋立ての必然性が導き出されるものではない。

普天間飛行場に配備され、辺野古新基地への移駐が必要とされているのは、「回転翼強襲支援群（ヘリ部隊）であるところの第 36 海兵航空群」である。

前述のとおり、第 36 海兵航空群は、もともと神奈川県・厚木飛行場に配備されていたものが、日本本土における反米軍基地感情の高まりを受けて、1969 年（昭和 44 年）に、厚木飛行場周辺の騒音被害軽減のために、閉鎖を検討されていた普天間飛行場に移駐したものである。

そして、普天間飛行場に配備された海兵隊輸送ヘリ部隊の主たる任務は艦船に搭載されて行われるものであり、一年のうちの大半は洋上展開をして、オーストラリア、タイ、フィリピンなどのアジア太平洋地域の国々をめぐり、共同訓練を行い、信頼関係を醸成することにその重要な役割があり、アジア太平洋地域を広範囲に巡回し、同盟国との共同訓練、人道支援、災害救援を担うことで、アジア太平洋地域においてプレゼンスを示しているものである。

この艦船に搭載され洋上展開して主任務を行う海兵隊輸送ヘリ部隊の航空基地が沖縄県内になれば米軍全体のプレゼンスや抑止力が維持できないのかということについての実証的な説明はなく、なかんずく、辺野古崎・大浦湾を大規模に埋め立てなければならないのかということについては何らの説明もなされていない。

「在日米軍全体のプレゼンスないし抑止力の維持」ということから、辺野古崎・大浦湾の大規模な埋立てが唯一の選択肢であるとするのは、論理の飛躍も甚だしいものである。

3 「シーレーン防衛」について

(1) 再答弁書5における相手方の主張

再答弁書5（7頁）において、相手方は、①「審査申出人の上記主張は、シーレーン防衛とは対潜作戦と対機雷作戦のみをいうことを前提とするものであるところ、シーレーン防衛の手段は対潜作戦と対機雷作戦に限定されるものではないから、審査申出人の上記主張は失当である。」、②「シーレーン防衛のための手段は、対潜作戦（潜水艦を排除する作戦）と対機雷作戦（海中又は海底に設置された水雷を排除する作戦）のみに限られるものではなく、海賊対処や、二国間・多国間の共同訓練、シーレーン沿岸国等の海上保安能力向上の支援や海上阻止行動など、多岐にわたる内容のものである。特に、海賊対処や海上阻止行動においては、海上で船舶を捜索したり、船舶に乗船するといった活動を行うこととなるが（乙第52号証13ページ）、その際には米軍海兵隊の航空輸送機を使用することが想定される。」としている。

(2) 相手方の主張は具体的な反論足りていないこと

①については、審査申出人は、「シーレーン防衛とは対潜作戦と対機雷作戦のみをいう」とは主張していない⁶。

⁶ 反論書(7)・10頁における主張は、「P-3C等が対潜哨戒機能を有することは当然であるが、それは対潜水艦という高度な機能を有することが他の機能を有しないということの意味するものではないことは言うまでもないことであって、洋上監視、捜索救難、輸送等の多目的の機能を有しているものである。実際、自衛隊のP-3C哨戒機は、ソマリア沖・アデン湾の海賊対処任務に従事している。また、米軍に関していうならば、嘉手納飛行場には、哨戒機約8機が常駐し、その他の空軍力も備えている。もちろん、米軍には、横須賀、佐世保、グアム等を主要基地とする第7艦隊等の太平洋艦隊が洋上においてプレゼンスを示しているものである。第7艦隊は「1個空母打撃群を中心に構成されており、日本、グアムを主要拠点として、領土、国民、シーレーン、同盟国その他米国の重要な国益を防衛することなどを任務とし、空母、水陸両用戦艦艇やイージス巡洋艦などを配備している」（平成24年版防衛白書）とされ、シーレーン防衛について、第7艦隊が重要な位置づけを有していることは当然である。」というものである。

この点はさておくとしても、対潜作戦や対機雷作戦がシーレーン防衛の主たるものとして位置づけられていること自体は当然であるが、海兵隊輸送ヘリ部隊、オスプレイが対潜哨戒機能を有していないという指摘に対しては何らの反論もない。

また、「海賊対処や、二国間・多国間の共同訓練、シーレーン沿岸国等の海上保安能力向上の支援や海上阻止行動」ということについては、現実には我が国の周辺に対象となる海賊が存在しているものではない。そして、ここに示された任務は、まさに艦船に搭載されておこなう任務であるが、海兵隊輸送ヘリ部隊を搭載する艦船の母港は日本本土に所在するものである

オスプレイは、輸送機であり、手持ちの銃による対空砲火への耐性すらも備えていない。実際、米空軍のC V - 22 オスプレイであるが、平成 25 年 12 月に、南スーダンの反政府ゲリラの手持ち機関銃 A K - 47 に撃たれて弾丸が機体を貫通し、米兵が重傷を負っている。海兵隊のM V - 22 オスプレイは、あくまで輸送ヘリC H 46 Eの後継機であり、その主たる任務は、艦船に搭載されて、艦船と陸上との間で海兵隊の少人数の兵員を輸送することにある。

そして、艦船の母港は沖縄ではなく、一年の大半は洋上展開して「共同訓練」などを行っていることは再三述べてきたとおりである。

(3) 抽象論から辺野古崎・大浦湾の大規模埋立ての必然性は直接導き出されないこと

シーレーンが重要であるというのは、安全保障が重要であるということと同次元の抽象的な議論である。

辺野古崎・大浦湾という代替性のない貴重な自然環境を大規模に埋め立てなければならないことの必然性、なぜ辺野古崎・大浦湾なのか、なぜ大規模埋立てでなければならないのかということについ

て、我が国にとってシーレーン防衛が必要であるという抽象論から、直接的に導かれるものではない。

国の主張するシーレーン防衛が重要であるという防衛論は、辺野古崎・大浦湾の大規模埋立てが唯一の選択肢であることの具体的な説明となりうるものではない。

再反論書（５）

平成 28 年 5 月 2 日

国地方係争処理委員会 御中

審査申出人代理人弁護士 竹 下 勇 士

同 久 保 以 男

同 秀 浦 由紀子

同 亀 山 聡

同 松 永 和 宏

同 加 藤 裕 希

同 仲 西 孝 浩

本書面は、相手方再答弁書（３）に対し、必要な範囲で反論をするものである。

目次

第１	沖縄の負担軽減のための方策及び取り組みについて	2
1	相手方の主張	2
2	SACO最終報告によっても沖縄の負担軽減は図られないこと	2
第２	日米地位協定について	2
1	外国軍隊に一定の法的地位を認めることについて	2
2	日本国の官憲の立ち入り等に関する主張について	3
3	ドイツ補足協定等と日米地位協定について	4
4	日米合同委員会合意の非公開について	4
5	自動車税の軽減について	5
6	米軍人等の出入国について	5
7	刑事手続きに関する密約について	6
8	米軍施設に起因する環境被害について	9
9	沖縄大の米軍ヘリ墜落について	11
10	放射性物質について	13
11	結語	13
第３	航空機騒音について	13
1	相手方の主張	13
2	審査申出人の主張	14

第1 沖縄の負担軽減のための方策及び取り組みについて

1 相手方の主張

相手方は、昭和47年の沖縄県の復帰以降、国が沖縄の負担軽減のために様々な取り組みを行い、特に平成8年12月のSACO最終報告による沖縄の基地負担軽減の効果は顕著であるかのような主張する。

2 SACO最終報告によっても沖縄の負担軽減は図られないこと

しかし、SACO最終報告にしたがって、普天間が辺野古に移り、嘉手納以南のキャンプキンザー、那覇軍港、キャンプ瑞慶覧等の米軍基地が返還されても、実際には、今の米軍専用施設の73.8パーセントから73.1パーセント、すわち僅か0.7パーセントしか減少しない。なぜなら、返還後の移設先は、普天間の辺野古移設を含め、その大部分が県内だからである。

また、例えば那覇軍港であれば、2025年、キャンプキンザーであれば2028年が返還期限とされるものの、期限には、全て「またはその後」との留保が付されており、必ず2025年に返還されると決まっているものではない。結局、SACO最終報告によっても、基地返還はいつになるのかわからない状況であり、沖縄の負担軽減が着々と進んでいるかのような相手方の主張は誤解を生じさせるものである。

第2 日米地位協定について

1 外国軍隊に一定の法的地位を認めることについて

相手方は、受入国の同意により駐留する外国軍隊等に一定の法的地位を認めることは一般国際法上確立した原則となっていると主張する（再答弁書（3）10ページ）。また、米軍人等の公務中の犯罪について米側に第一次裁判権があることについてNATO地位協定も同様であることを例に挙げ、日米地位協定が他の地位協定に比べて劣っているわけではない旨主

張する（再答弁書（３）１０ページ）。

しかし、審査申出人が述べているのは、日米地位協定が米軍に広範な特権を認める内容となっていることが地方自治体の自治権及び県民の生活に多大な悪影響を与えることそれ自体であり、そのような悪影響が沖縄県に集中することであって、外国軍隊等に一定の法的地位が認められることが一般国際法上確立した原則であるか否かは何の反論にもならない。

同様に、米兵の公務中の第一次裁判権がある旨の規定がNATO地位協定と同様であるからといって、在日米軍基地が沖縄県の自治権や県民の生活に多大な悪影響を与えていることには何のかわりもないのであって、そもそも反論として当を得ていない。

2 日本国の官憲の立ち入り等に関する主張について

相手方は、重大な罪を犯した現行犯人を追跡している場合には日本国の当局は米軍の施設・区域内において犯人を追跡している場合には日本国の当局が同施設・区域内において逮捕を行うことができる旨の規定があることを挙げて、日本国の官憲の立ち入りもできず、事実上、米軍施設及び区域が治外法権に等しい旨の審査申出人の主張を論難する（再答弁書（３）１１ページ）。

しかし、相手方が挙げる例は、極めて例外的な場合に過ぎず（なお、ここでいう「重大な罪」は、死刑又は無期若しくは長期三年以上の懲役若しくは禁固にあたる罪を意味する（刑事特別法第１０条第２項））、この唯一の例外を除けば、米軍の同意がなければ、日本の官憲は司法警察上の作用としても、あるいは環境保全のための調査等のためにも、一切立ち入ることすらできないのであって、事実上の治外法権に等しいことは明らかである。

また、相手方は、平成８年１２月合意「合衆国の施設及び区域への立入

許可手続」を根拠に、日本国の官憲が米軍基地内への立入が認められている等と主張するが、これも結局、許可がなければ立入が認められないもので（米軍が「妥当な考慮を払う」とされているだけ）、やはり反論になっていない。

3 ドイツ補足協定等と日米地位協定について

相手方は、米国が日本国以外の国と締結している地位協定については、実際の運用や背景等も含めた全体像の中で検討する必要があるため、日米地位協定との比較を一概に論ずることは困難であるとか、日米地位協定17条3項（a）に規定する以外の、日本が第一次裁判権を有する罪については、起訴前に日本国への身柄引き渡しを可能とする合意があることから、ドイツ補足協定等に比較して劣っているわけではない旨主張する（再答弁書（3）11ページ）。

しかし、前者については、まさに議論のすり替えであり、審査申出人が指摘した規定自体の明確な格差についての反論を放棄しているに等しい。後者については、審査申出人が主張しているのは、国内法の適用と立ち入り権の明示についてのドイツ補足協定等との差異であり、例外的に他国の地位協定よりも劣っていない内容があることが、この差異を消滅させるわけではない。

また、そもそも、相手方の主張する点は、原理的には、第一次裁判権を有することが明らかな犯罪について、なぜ米軍当局の拘留の下に置かなければならないのか、という問題である（本間浩『在日米軍地位協定』P308参照）。

4 日米合同委員会合意の非公開について

相手方は、施設の提供、返還等に係る日米合同委員会合意の概要をインターネット等で公表してきたと主張する（再答弁書（3）12ページ）。

しかし、日米合同委員会合意は、原則として非公開とされており（昭和35年6月23日付日米合同委員会合意）、公開されている合意は極々一部に過ぎないことは、相手方が重々了解していることである。

いわゆる5. 15メモにおいては、概括的に提供地域等について記載があるものの、詳細な条件等については、記載がない。

相手方自身「概要を」公表してきたと主張するのみで、結局、提供等に係る具体的条件について明らかにされてはこなかったものであり、関係地方公共団体や住民が知ることができず、施設の提供、運用、返還等に、関係地方公共団体の意向を反映させる仕組みがないことから、著しく不平等な基地の偏在が生じているという審査申出人の主張に対して、何らの反論にもなっていない。

5 自動車税の軽減について

相手方は、外国の駐留軍に対して租税免除は国際慣行として珍しいものではなく、課税の全てが免除されていると主張する（再答弁書（3）12ページ）。

この点も、審査申出人は、地位協定が有する諸々の構造的問題点が沖縄県の自治権を侵害し、県民の生活等に対する悪影響がはなはだしく、既にこのような問題点が集中している沖縄県に、新たな基地の固定化は許されない旨の主張をしているのであって、他国において免除されているか否かは直接的な問題ではない。

相手方の主張は問題点をすり替えるものでしかない。

6 米軍人等の出入国について

相手方は、日米合同委員会合意において、人、動物、植物の検疫について合意し、適切に対処してきたため、問題はないと主張する（再答弁書

(3) 13 ページ)。

しかし、人と動物の検疫については、結局我が国の関与はないことは、相手方の自認する内容から明らかである。

実際に検疫が行われているのかどうか、どのような基準と方法で行われているのかについても一切不明なのであって、周辺住民の不安は理由がないことではない。

なお、実際、1972年9月19日参議院内閣委員会で、ベトナムから日本に持ち込まれた戦車にベトナムの土が付着していたことが問題になったことがあり、農林水産省の農政局長は、植物検疫法違反であることを認めた上で、違反行為が行われても、当該法令で罰することは国際法上ありえないとして、問題にしない態度をとっている（地位協定研究会『日米地位協定逐条批判』P83 参照）。

7 刑事手続きに関する密約について

相手方は、行政協定17条の改訂交渉の際に、日本側代表が、我が国にとって実質的に重要と認められる事件以外については、第一次裁判権を行使する意図を通常有しない旨発言したことを認めつつも、これは運用方針を説明しただけで密約ではなく、個別の事件に即して、法と証拠に基づき適切に対処していると主張する（再答弁書(3) 14 ページ）。

しかし、何らの意図なくして第一次裁判権を消極的に行使する旨の運用方針を説明する意味はないのであって、密約以外の何物でもない。

1957年1月22日付米国務省情報報告書「日本側の日米安全保障取り決め改定要望」には、「実際には秘密了解ができ、日本側は大筋として裁判権の放棄に同意している」と記され、同年11月のフランク・ナッシュ大統領特別顧問の大統領への報告「米国の海外軍事基地・付録」は、「秘密覚書で、日本は、日本にとり物質的に重大な意味を持つものでない

限り、第一次裁判権を放棄することに同意する」と述べられている（地位協定研究会『日米地位協定逐条批判』P152、新原昭治編訳『米政府安保外交秘密文書』）。

同年5月24日付マッカーサー駐日大使の電報によれば「日本は裁判する権利を得た一九五三年十月いらい、一万四千件以上の犯罪のうち、四百三十件以外はすべて裁判権を、事実上われわれに譲り渡した。この事実は、世界中の同じような国の平均が七八％といわれるのにたいして三％しか裁判をしなかったということである」とのことであり、同年6月4日のアイゼンハウアー大統領への議会指導者への説明によれば「日本が裁判し有罪を宣告した事件で日本の裁判所が下した刑は、われわれの軍法会議がくだしたであろうものよりも軽いものだった」とのことである（地位協定研究会『日米地位協定逐条批判』P157）。

また、相手方は、審査申出人が指摘した、神奈川県における平成20年から24年までの一般刑法犯の起訴率との比較について、母数の違いから統計的に有意な傾向はなく、我が国における前科・前歴がないことや、微罪処分がないことから不起訴率が高い可能性があるというような主張を行う（再答弁書（3）15ページ）。

しかし、母数が数人というような程度であればともかく、122人であれば、統計的に有意でないとは言えないであろう。

また、例えば、布施裕仁『日米密約 裁かれない米兵犯罪』P17に拠れば、2001～08年の合衆国軍隊構成員等による犯罪の罪名別の起訴率は以下のとおりである。

表2 2001～08年の合衆国軍隊構成員等による犯罪の主な罪名別起訴・不起訴人員数及び日本国内一般との起訴率の比較

罪 名	米兵らの起訴人員数	米兵らの不起訴人員数	米兵らの起訴率	日本国内における一般の起訴率
公務執行妨害	0	10	0%	54%
住居侵入	17	78	18%	51%
強制わいせつ	2	17	11%	58%
強 姦	8	23	26%	62%
殺 人	3	1	75%	58%
傷害・暴行	64	174	27%	58%
窃 盗	37	474	7%	45%
強 盗	33	13	72%	81%
詐 欺	0	39	0%	67%
横 領	0	36	0%	16%
自動車等による業務上過失致死傷	427	2140	17%	11%
道路交通法違反	1889	249	88%	82%
犯罪全体	2692	3655	42%	46%
自動車による過失致死傷と道路交通法違反をのぞく犯罪全体	376	1266	23%	54%

注) 起訴率は、小数点以下四捨五入。米兵らについては「合衆国軍隊構成員等犯罪事件人員調」、一般については法務省の検察統計による。

自動車による過失致死傷と道路交通法違反をのぞく犯罪は、1642件（376＋1266）中、起訴されたのはわずかに376件で起訴率は23パーセントに過ぎない。

1642件の母数であっても、米兵の起訴率が著しく低いことに変わりはない。

例えば、強制わいせつや強姦については、そもそも微罪処分になることもなければ、前科・前歴がなくとも起訴猶予となる可能性も低い、それでも明らかに起訴率が低い。

また、例えば、平成26年度犯罪白書によれば、平成6年から平成25年までの窃盗の微罪処分人員・微罪処分率の推移は以下のとおりであり、大凡30パーセント前後である。

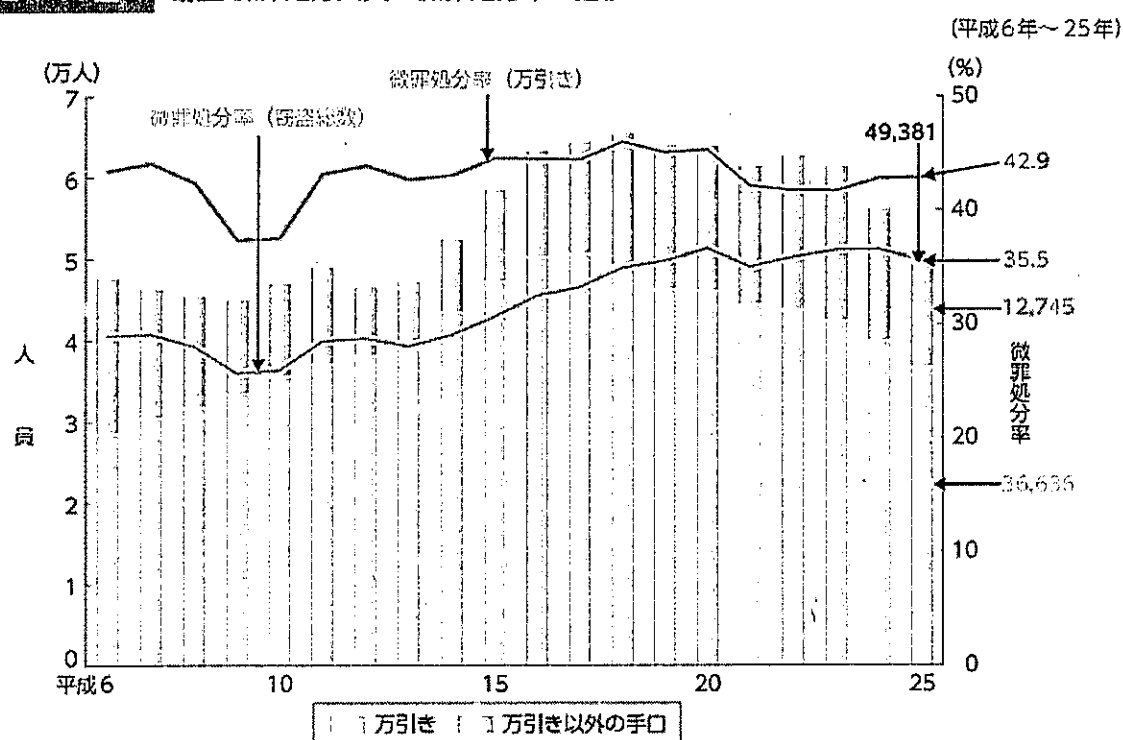
したがって、米兵らの窃盗の検挙数511名（37＋474）のうち30パーセントが微罪処分となるべきであったとしても、残りの357名の

うち、起訴されたのは37名であるから、起訴率はせいぜい10パーセント程度にしかない。

つまり、微罪処分があることを考慮に入れても、米兵等の起訴率10パーセントに対して一般の起訴率45パーセントということであり、明らかに起訴率が低いということである。

相手方の、個別の事件に即して、法と証拠に基づき適切に対処している、という主張がいかに空虚なものか明らかである。

6-2-1-11図 窃盗 微罪処分人員・微罪処分率の推移



- 注 1 警察庁の統計による。
2 「微罪処分率」は、検挙人員に占める微罪処分により処理された人員の比率をいう。

8 米軍施設に起因する環境被害について

相手方は、米軍との間で環境補足協定を締結し、それに基づいてJ E G Sが発出・維持されていることから、深刻な環境被害が生じることは考え難いと主張する（再答弁書（3）16ページ）。

しかし、既に主張したとおり、相手方が指摘する立ち入り調査について

も、米軍の同意がなければ結局は許されないのもであって、絵に描いた餅というほかはない。

現に、普天間飛行場代替施設建設事業において、沖縄県が許可した範囲外で岩礁破碎が行われていないかどうかを確認するために、沖縄県が平成27年2月に立ち入り調査を米側に要請したが、同年3月11日には米軍がこれを合理的な理由なく拒否している。

その後、国と沖縄県が1月間集中協議を行った際に、8月10日の日米合同委員会合意を受けて、ようやく立ち入り調査が認められたのであり、遅きに失した。

また、これも既に述べたが、同協定に基づくJEGSには、そもそも騒音、振動、悪臭についての規定はなく、特に重大な基地被害をもたらしている航空機騒音問題の規制は何ら行われていない。

現に、嘉手納基地爆音訴訟、普天間基地爆音訴訟が数次にわたり繰り返され、30年間もの間、違法な爆音被害が裁判所により認定され続けてきたのである。

また、例えば、1995年11月に米海兵隊恩納通信所が返還されたが（約58ヘクタール）、96年3月に、通信所の浄化槽跡の汚泥から、PCBや水銀等の有害物質が検出された。

米軍は地位協定4条を盾に受け入れを拒み、約120トンの汚泥はドラム缶約700本に詰められ、航空自衛隊恩納分屯地で保管されることとなった。

土壤汚染のために、同地は、跡地利用の促進もできなくなったのである（詳細は沖縄県『沖縄の米軍基地 平成25年3月』P63 参照：なお、琉球新報社・地位協定取材班『検証【地位協定】日米不平等の源流』P143も参照）。

このような例に限らず、在沖米軍基地からの油類や汚染物質の流出等被

害は、枚挙にいとまがない（沖縄県『沖縄の米軍基地 平成25年3月』P64以下）。

代替施設の運用によって深刻な環境被害が生じることは考え難いとの相手方の主張がいかに空虚なものかは明らかである。

9 沖縄大の米軍ヘリ墜落について

相手方は、沖縄大の米軍ヘリ墜落事故の際の事故現場封鎖についても、沖縄県警が写真撮影や実況見分を行った、事故後「しばらくたって」沖縄県警と米軍で話し合いを行い、事故現場のすぐ間近のところを米軍が統制し、事故現場から少し離れたところを沖縄県警が統制することを合意の上で事故現場の統制を行っていた等とあたかも沖縄県警が通常の事故と変わらぬ様子で捜査活動をしたかのような主張する（再答弁書（3）15ページ）。

しかし、相手方の主張の根拠は、予算委員会会議録の抽象的な答弁のみであるが、そこには、事故日である平成16年8月13日から16日まで米軍の同意がないため、令状による現場検証が行えなかったこと、結局、米軍がヘリの残骸を全て撤去し大学キャンパスの土壌等を持ち去った同16日の後の同17日からようやく令状に基づいて検証を行ったことが記載されているのである。米軍基地外の、大学キャンパスにヘリが墜落したなどという大事故において、我が国の官憲が、米軍の同意がないため、事故後4日間、機体に近づくことすらできなかったことの、一体どこが問題ない捜査活動と言えるのか、この点についての相手方の主張は、雰囲気だけのものであり、何ら反論としての内実を備えるものではない。

行政協定においては、基地外における米軍の財産については搜索や差押えができないとされていたが（17条3項（g））、1953年の改定の際に、同条項は削除された。

しかし、その際に、同時に「日本国の当局は、通常、合衆国軍隊【米軍】が使用し、かつ、その権限にもとづいて警備している基地内にあるすべての者もしくは財産について、または所在地のいかんを問わず合衆国の財産について、搜索、差し押さえ、または検証を行う権利を行使しない。」との密約を締結している（「日米地位協定第一七条を改正する議定書に関する合意された公式議事録」一九五三年九月二九日、東京：前泊博盛『本当は憲法より大切な「日米地位協定入門」』P89 参照）。

ヘリ墜落事故の残骸についても、「所在地のいかんを問わず」日本国の当局は検証等を行う権利を行使しないため、沖縄大の米軍ヘリ墜落事故の事故現場は、米軍により封鎖され、相手方の表現に従うなら、「事故現場のすぐ間近のところを米軍が統制し、事故現場から少し離れたところを沖縄県警が統制」していたにすぎないのである（再反論書（3）15ページ）。つまり、事故日である平成16年8月13日から16日までは、相手方が主張するところの写真撮影や実況見分は、「事故現場から少し離れたところ」で行われていたものに過ぎない。

この点は、相手方の主張するガイドラインが作成された後も、何ら変わりはない。

同ガイドラインにおいては、「合衆国側は、すべての残骸、部分品、部品及び残渣物に対して、管理を保持する」ものとされており（乙第210号証）、内周規制線の内側は結局、米軍の管理の下にあり、証拠物件であるところの残骸等は全て米軍が管理し、日本の官憲が検証を行うことはできないのである（前泊博盛『本当は憲法より大切な「日米地位協定入門」』P114 参照）。むしろ、このガイドラインによって、沖縄大の米軍ヘリ墜落事故の状態は、日米合同委員会によって正式に認め、固定化されてしまったのである。

このように、事故の原因を究明し、事故が人為的なものであれば、その

刑事責任を追及するための権限が日本の官憲にないことが問題なのである。

相手方の主張がいかに欺瞞的で、問題の所在をすり替えるものであるかは明らかと言わざるを得ない。

10 放射性物質について

相手方は、米軍がファクトシート等で示したコミットメントに従って原潜を運用していること、原潜が我が国の港に入港する場合には、原子力規制委員会が設置しているモニタリングポスト等で放射線量を計測しており、これまでに人の健康に影響があるような放射性物質の漏えいが検知されたことは一度もない旨主張する（再答弁書（3）16ページ）。

しかし、モニタリングポストが設置されているのは港のみであり、港を離れて放射性物質の漏えいが生じていないかどうかは確認が全くできない。

また、それ以前に、そもそも、一度たりとも放射性物質の漏えいが生じれば周辺住民の生活に致命的な影響を生じかねず、その際に国や地方公共団体が立ち入りを行ったり対策を行ったりすることができない、という点が問題なのであって、相手方の主張は問題点をすり替えるものと言わなければならない。

11 結語

以上に述べてきたとおり、相手方の日米地位協定に関する主張は、審査申出人の指摘する米軍基地がある故の問題点をすり替え、あるいは矮小化するものに過ぎず、反論として当を得ていないものである。

第3 航空機騒音について

1 相手方の主張

相手方は沖縄県における騒音被害の軽減のため米国に対する要請を行動

や政府間協議等を通じて種々の合意を積み重ね、当該合意に基づく諸施策を実施してきたと主張し、その事例として、①平成22年5月28日付け日米安全保障協議委員会共同発表、②平成24年4月27日付け日米安全保障協議委員会共同発表、③平成24年9月19日付け日米合同委員会合意、④平成25年4月の「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」の公表、⑤平成25年10月3日付け日米安全保障協議委員会共同発表、⑥航空機訓練移転（ATR）プログラム、⑦平成26年5月31日及び同年7月11日付け日米防衛相会談、⑧平成26年8月19日付け沖縄防衛局長の第3海兵遠征司令官に対する要請、そして、⑨普天間飛行場代替施設建設事業をそれぞれ挙げる。

2 審査申出人の主張

(1) ①②④⑤⑦について

まず、相手方の主張に係る合意のうち、①②④⑤⑦は努めて理念的あるいは抽象的な内容に過ぎず、何らかの具体的方策を示したものではありません。むしろ、①②④⑤⑦においては都度「辺野古への代替施設の建設工事の推進」が確認されているところであり、これをもって国が航空機騒音問題への対策を行ってきたとの評価は不可能である。

(2) ③⑧について

③の合意は、普天間飛行場周辺地域への航空機騒音軽減措置として、平成8年協定を再確認した上で MV-22 オスプレイの運用 について合意したものであり、⑧は平成8年協定及び③の合意の遵守を沖縄防衛局長が米軍に対して要請したというものである。

しかしながら、まず平成8年協定が「形骸化」しているとまで評され、その実効性のなさが普天間飛行場における騒音被害を蔓延させていることについては、審査申出人反論書2、147 頁以下等において述

べたとおりである。また、平成 8 年協定については、更に、普天間飛行場周辺住民 2000 人余りが相手方となって、国の違法行為によって米軍機供用による騒音被害を被ったとして、損害賠償を求めた事案（平成 24 年（ワ）第 290 号、平成 24 年（ワ）第 359 号、平成 25 年（ワ）第 65 号、平成 25 年（ワ）第 383 号事件 那覇地裁沖縄支部平成 27 年 6 月 11 日判決）においても、改めて、以下のとおり判示されているところである。

【那覇地裁沖縄支部平成 27 年 6 月 11 日判決（第 3 章 5 (5)イ抜粋）】

「平成 8 年規制措置は、もともと「在日米軍の任務に支障をきたすことなく」航空機騒音による影響を最小限にするためのものであって、その位置付け自体が限定性を有するものといえるし、飛行経路、飛行高度、夜間訓練飛行等に関する個々の規制措置についても、例外が存在したり、「できる限り」との留保が付されたりしているのであって、実際の運用場面においても種々の限定がされる可能性を内包するものと評価せざるを得ない。現に県野嵩測定局、県上大謝名測定局及び県新城測定局において測定された平成 7 年（後 2 者については平成 9 年）から平成 24 年までの間の W 値及び夜間（午後 10 時から翌日午前 7 時まで）の月平均騒音発生回数をみても、平成 8 年規制措置に関する合意後に一般的な減少傾向がみられるわけではないし、相手方の供述ないし陳述によると、ごく最近においても普天間飛行場を離着陸する航空機がその周辺を低空で飛行している事実もうかがえる。」。

すなわち、平成 8 年協定は平成 22 年普天間爆音訴訟高裁判決における「形骸化」という評価を受けておりながらも、その実効性は未だ何ら改善されないままなのである。そして、③の平成 24 年協定は、実効性

を欠如する平成8年協定を踏襲したものに過ぎないものである。

この点については、反論書3、153頁以下において、沖縄県が平成24年10月1日から同年11月30日までの2か月間のMV-22オスプレイに関する目視状況をまとめたところ、平成24年協定の趣旨に反する飛行が318件確認され、うち、74件は「施設及び区域内においてのみ飛行する」はずのヘリモード（垂直離着陸モード）であり、うち10件は「飛行時間を出来る限り限定する」はずの転換モードであったこと、平成25年の調査においては、同じく合意の内容に反する飛行が336件確認され、平成24年の調査よりも更に増加していること、そして、このような平成24年協定の内容を無視する運用に対して当時の沖縄県知事仲井眞弘多は、平成24年12月その飛行経路・モード等の検証を沖縄防衛局長に要請したにもかかわらず、防衛局の対応は「明確な違反は見つからない」というものであったことを述べた。

これ程までに沖縄県が、騒音防止協定の実効性の欠如を訴え続けているにもかかわらず、相手方において自らの努力と評する⑧は、平成26年8月19日に至って初めて、同年7月14日から17日までのわずか4日間について時間外飛行を指摘したにとどまる。しかも、予め米軍が「周辺地域へ配慮していることに理解を示し」て要請したに過ぎない内容であって、これが国の無策、無関心と米国に対する怯懦と評さざるを得ない内容であることは明らかであろう。

審査申出人は、普天間飛行場における騒音被害の蔓延は、各騒音規制措置には何らの実効性が認められず、これが度重なる司法判断においても承認されているところであるにもかかわらず、普天間飛行場における騒音被害の軽減を一つの重要な内容とする辺野古新基地建設事業における騒音・低周波の予測・評価が、実効性を全く欠如している各騒音規制措置を建前どおりにそのまま米軍が遵守することを前提とする内容であ

ってよいはずがないと主張しているところであって、③あるいは⑧をもって日米間における普天間飛行場における騒音軽減の努力と評することは出来ない。

(3) ⑥について

更に、相手方は⑥航空機訓練移転（A T R）プログラムを、騒音の軽減のための重要な方策と位置づけているが、同プログラムは三沢基地、岩国航空基地および嘉手納基地における米軍戦闘機訓練及び対地攻撃訓練を対象とするものであり、かつ、同プログラムによって行われる訓練は通常飛行場とは別の演習場において行われる。

したがって、同プログラムは普天間飛行場の騒音問題を解決する手段とは言い得ないばかりか、その対象は、ヘリ及び支援機・補給機のみが配備されている普天間飛行場では行われていない訓練と考えられる。また、訓練にともなって普天間飛行場に配備されている航空機がこれに参加することはあっても、その影響は間接的ないし限定的なものと言わざるを得ない。この様な間接的・限定的な合意までをも持ち出して、あたかも、普天間飛行場における騒音軽減に努力しているかの様な主張を行うこと自体、相手方の措置の無内容さを表現しているものと言えよう。

なお、A T Rプログラムの対象には嘉手納飛行場における戦闘機訓練が含まれているが、平成 23 日 4 月 28 日に提訴された第 3 次嘉手納基地爆音訴訟では、国内最大規模の 2 万 2058 名が相手方として名を連ねているところであって、同飛行場においても相手方の対応が成果を挙げているものとも評価出来ないところである。

(4) ⑨について

相手方は、政府間交渉を通して各種の合意を行うなどの努力をし、⑨辺野古新基地建設によって、「航空機騒音の問題は平成 8 年協定の遵守の有無といった次元を超えて、抜本的に解消される」とする。

しかし、環境保全図書において事業者は騒音被害を軽減するどころか、むしろ、実効性を欠如する平成 8 年協定をそのまま受け入れ、かつ、平成 24 年協定を逆手に取って不当な騒音・低周波音の予測しかしていないものであって、何ら騒音問題の抜本的解決に資するものではない。

すなわち、既に述べたとおり、各騒音防止協定は実効性を欠如し、平成 24 年協定の合意の趣旨に反する飛行が確認されているにもかかわらず、相手方の示した環境保全措置は「(米軍が) 周辺地域上空を基本的に回避する方向で対応」するというものである。

このことに加えて、環境保全図書で示されている環境影響評価において「MV-22 は、通常、米軍の施設及び区域内においてのみ垂直離着陸モードで飛行」するとの平成 24 年協定合意事項を逆手に取って、ヘリ機能を有する機体である MV22 オスプレイが、代替施設の基地内部におけるヘリパッド上空においてのみヘリモード（垂直離着陸モード）で運用（ホバリング）されるという、到底、理解し難い前提のもとに航空機騒音・低周波音の予測をしているのである。

しかも、その様な前提を採用しておきながらも低周波音に関しては物的影響について予測地点の半数において自ら設定した評価基準を超過し、心理的影響については事業者が設定した評価基準では、一応、予測全地点において評価基準を満足する予測結果となっているものの、物的影響と同様に環境省の参照値によるならば、予測全地点においてこれを超過しているところであって、到底受け入れがたいものと言わざるを得ない。

また、MV-22 オスプレイのヘリモード＝ホバリングとして予測がされていることは、環境保全図書からは一切明らかではない。

そもそも、環境影響評価手続きにおいては、当初は「ホバリング」

という項目は存在しなかった。そのため、沖縄県知事は、方法書に対して、「航空機騒音及び低周波音による影響については、飛行経路及び機種ごとに、飛行時、ホバリング時に発生する騒音及び低周波音について環境影響評価を実施すること。」を要求した。

しかしながら、事業者は知事の指摘を受けながらも、補正前評価書では、ホバリング時における予測は、低周波音のみを対象として騒音については実施せず、補正後評価書においてようやく、騒音についても、ヘリパッド上でホバリングすることを加味した予測を実施するに至り、これがそのまま環境保全図書となっている。

これに対して、MV-22 オスプレイは評価書段階までは使用予定機種として示されず、評価書の段階に至って初めて環境影響評価の対象となったものであるが、補正前評価書及び補正後評価書（＝環境保全図書）には転換モードと固定翼モードの記載しかなく、ヘリモード（垂直離着陸モード）に関する記述が一切存在しない。

そのため、承認申請後において、沖縄県環境生活部が「米海兵隊が実施した環境レビューや平成 24 年 6 月に防衛省が発行した「MV-22 オスプレイ－米海兵隊の最新鋭の航空機－」において、垂直離着陸モード（ナセル角 85° ～96°）が示されている。当該垂直離着陸モードについては、平成 25 年 3 月に提出された環境保全図書においても記載されず、垂直離着陸モードの騒音基礎データも示されていないため、予測・評価の妥当性が確認できない。」（環境生活部意見 7 (2)）、「飛行場事業に対する知事意見第 3－3－(2)－サにおいて、「MV-22 の各モードによる飛行回数は、米側への聞き取り調査の結果に基づき、転換モードによる離着陸を考慮した」としているが、（中略）垂直離着陸モードについての記載がないこと、現普天間飛行場でも垂直離着陸モードの着陸が見られることなどから、予測・評価の妥当性が確認できな

い。」(環境生活部意見 7 (5)) と指摘した。

これに対する事業者の回答(第 3 次回答)において、初めて「ヘリモード＝ホバリングであること」及び「平成 24 年協定が遵守されることを確認している」(したがって、「ホバリング」としてヘリパッド上で運用されると予測したことに問題ない。)とする見解が明らかになったのである。この第 3 次回答は承認まで 1 月もない平成 25 年 12 月 4 日になされたものであり、その後、この点に関する具体的な検証あるいは再質問等はないままに承認処分が下されている。

以上から、環境保全図書においては、「周辺地域上空を基本的に回避する」という、実効性を著しく欠如し普天間飛行場周辺において航空機騒音等を蔓延させている騒音規制措置の内容をそのまま環境保全措置としているばかりか、むしろ、ヘリ機能を有し、現にヘリモードでの施設間移動が顕著な MV-22 オスプレイに関して、騒音規制措置を逆手にとって基地内のヘリパッド上空でしか運用されないという、不当な前提の元において予測を実施し、かつ、騒音レベルの高い MV-22 オスプレイのヘリモードを目立たせない様に「ヘリモード」を「ホバリング」として予測に加味したという情報を後出しにし、最終的には実効性を欠如する平成 24 年協定を逆手にとって問題ないとしたものであって、明らかに不当である(なお、そもそも、先に述べたとおり、「ホバリング」という項目自体が方法書に対する知事意見によって追加された項目であり、その指摘が無ければ事業者はヘリモードそれ自体を一切黙殺していた可能性も高い)。

結局、本件埋立承認申請は、各騒音規制措置が実効性を欠如するという根本的な問題をなおざりにして(あるいは、組織・構成・権限等も全く不透明な協議会等に丸投げにして)、「普天間の危険性を人質」に、沖縄県の頭越しに政府間で一方的に「辺野古新基地建設」を確認

して、現に強行しようとするものである。

そうであれば、辺野古新基地建設は普天間の危険性・騒音被害の除去ではなく、普天間の危険・被害を、新たな強力な辺野古新基地に移転し、かつ、恒久的に固定化するものに他ならないのであって、これをもって、騒音被害の軽減であるとか基地負担の軽減であると言い得ないことは明らかである。

以 上