

相手方回答書への反論書（1）

平成28年5月24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 三

同 久 保 以 一

同 秀 浦 由 紀

同 亀 山 一 郎

同 松 永 和 三

同 加 藤 一 夫

同 仲 西 孝 洋

## 目次

|    |                                                                   |   |
|----|-------------------------------------------------------------------|---|
| 第1 | はじめに.....                                                         | 3 |
| 第2 | 回答書における新たな主張の内容 .....                                             | 3 |
| 第3 | 是正の指示に係る審査は国土交通大臣によるレビューであるべきこと ..                                | 4 |
| 1  | 地自法上国と地方公共団体とは対等の関係であること .....                                    | 4 |
| 2  | 地方公共団体の自主性及び自立性が十分発揮されるよう国には適切な役割を担う義務があること .....                 | 5 |
| 3  | 法定受託事務は地方公共団体の事務であること .....                                       | 5 |
| 4  | 法定受託事務は憲法第 65 条の「行政権」に含まれないこと .....                               | 5 |
| 5  | 公水法は都道府県知事に免許又は承認の判断権限を付与していること .....                             | 6 |
| 6  | 小括 .....                                                          | 6 |
| 第4 | 審査過程において現れていない事実関係や資料により、現知事の判断に法令違反があることを認めることは明らかに不当であること ..... | 6 |
| 1  | 現知事においては新たな事実や資料に基づく審査の仕様がなかったこと ..                               | 6 |
| 2  | 相手方が提出している新たな事実関係や資料は沖縄防衛局の本件埋立承認出願を追完するものであること .....             | 7 |
| 第5 | 結論 .....                                                          | 8 |

## 第1 はじめに

平成 28 年 5 月 13 日付意見書において主張した通り、相手方回答書の 14 頁 10 行目から 35 頁 12 行目まで、36 頁 3 行目から 37 頁下から 2 行目まで、90 頁 15 行目から 109 頁末尾まで、110 頁 6 行目から 120 頁末尾まで、別添 2（移設候補地の比較表）、別添 3（移設候補地位置図）については、まったくの新たな主張である。

さらに、上記指摘した範囲のうち、16 頁 8 行目から 35 頁 12 行目まで、36 頁 3 行目から 37 頁下から 2 行目まで、別添 2（移設候補地の比較表）、別添 3（移設候補地位置図）については、前知事の行った承認処分の審査過程においても示されていない、相手方が独自で提出した新たな事実主張及び資料である。

平成 28 年 5 月 13 日付意見書においては、国地方係争処理委員会の審査の手続きの観点（主張書面の提出及び証拠の申立て期限）から、国地方係争処理委員会が、かかる主張等を資料として取り扱われるべきではないことを主張した。

審査申出人は、本書面にて、上記意見書とは異なる観点において、相手方は、本件埋立承認願書とその審査過程においても現れていない、相手方が独自で調達した新たな事実関係及び資料を、申出人の法定受託事務の処理が法令違反であると認めることの判断材料とすることは許されないことを主張する。

## 第2 回答書における新たな主張の内容

第 1 の第 2 段落において指摘したところの、相手方が独自で提出した新たな事実主張及び資料の主な内容は、沖縄県が、平成 11 年に、沖縄本島内の 7 箇所を対象として、普天間飛行場代替施設の設置場所につき独自に検

討・選定作業を行ったこと、かかる作業の結果として最終的に選定されたのがキャンプ・シュワブ水域内名護市辺野古沿岸域であったこと、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、普天間飛行場代替施設の工法にかかる基本計画の策定については、平成 12 年 8 月 25 日より開催された、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こと、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こと、といったものである。

上記事実は、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、埋立工法に必要性緊急性があること、という埋立の必要性に係る相手方の主張に係る根拠として、まったく新たに提出されたものである。

埋立の必要性については、本件埋立承認出願がなされる以前より、沖縄県側からは重大な疑念が提起されており、平成 23 年 6 月 1 日から平成 24 年 12 月 11 日に至るまで、沖縄県と防衛省の間において、2 次にわたる質問と回答が行われた。平成 25 年 3 月 22 日、沖縄防衛局による本件埋立承認出願がなされた以降、前知事による審査過程においても、沖縄県から沖縄防衛局に対し、4 次にわたる質問と回答が行われた。しかしながら、かかる回答には、今般、相手方が新たに提出した事実関係は現れておらず、相手方が別添 2、3 として提出している資料の提出も確認できない。

### 第 3 是正の指示に係る審査は国土交通大臣によるレビューであるべきこと

#### 1 地自法上国と地方公共団体とは対等の関係であること

平成 11 年改正により、地自法は、一般的・包括的な国家の優越性を前提とした機関委任事務を廃し、国家と地方が対等な関係であることを前提に、地方公共団体の事務として法定受託事務を定めた。

現行の地自法の下において、国と地方公共団体の関係は、上命下服関係ではなく、対等・独立の関係である。このような対等・独立の関係を保障すべく、地自法は、国の関与について、関与法定主義（245 条の 2）や関与の必要最小限度の原則（245 条の 3 第 1 項）などの各種ルールを定めている。

## 2 地方公共団体の自主性及び自立性が十分発揮されるよう国には適切な役割を担う義務があること

地自法は、第 1 条の 2 第 1 項において、地方公共団体の存立目的と役割を定め、同第 2 項において、地方公共団体が第 1 項に規定する存立目的と役割を広く担うという趣旨を達成するため、国と地方公共団体の間の役割分担のあり方及びそれを基本として適切に役割を分担すること並びに地方公共団体に関する制度の策定及び実施に当たって地方公共団体の自主性・自立性が十分発揮されるようにしなければならないことを国において遵守しなければならないことを規定している。

## 3 法定受託事務は地方公共団体の事務であること

法定受託事務が、国の事務ではなく、地方公共団体の固有の事務であることは、繰り返し述べてきたところである。法定受託事務の意義については、反論書（2）（36 頁～）にて詳述したとおりである。

## 4 法定受託事務は憲法第 65 条の「行政権」に含まれないこと

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 条により、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付与されたものではない。憲法 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のである。

そして、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。以上は、再反論書（１）（７頁～）においても指摘した通りである。

#### 5 公水法は都道府県知事に免許又は承認の判断権限を付与していること

公水法は、都道府県知事に免許又は承認の判断権限を付与している。法律上の権限分配の観点から、処分庁による判断が尊重されるべきことは当然であり、当該判断を覆すには、組織法上の合理的な理由が必要となる。

#### 6 小括

以上第１項ないし第５項に述べた理由、特に、地自法上の観点から、国の地方公共団体に対する関与は、極力謙抑的であるべきといえる。かかる大原則を前提とすれば、国が、地自法第２４５条の７に基づき、是正の指示を発する前提として行う審査は、過去の時点で行われた都道府県知事による公水法に係る事務処理について、事後的に見直す（すなわちレビュー）という方法でなされるべきである。国土交通大臣は、事後的に都道府県知事の判断を見直して、かかる判断に公水法の趣旨や目的から看過できない点がないかどうかを判断できるにすぎない。そうであれば、かかる国土交通大臣における審査において、国土交通大臣の判断の根拠となしうるのは、承認出願時と都道府県知事が免許又は承認の判断を行う審査過程において存在した事実関係や資料に限られるというべきである。

### 第４ 審査過程において現れていない事実関係や資料により、現知事の判断に法令違反があることを認めることは明らかに不当であること

#### 1 現知事においては新たな事実や資料に基づく審査の仕様がなかったこと

本件是正の指示は、現知事の行った本件埋立承認取消が、公水法に照らして「法令の規定に違反していると認める」ということを理由とするものである。すなわち、相手方は、現知事が、本件埋立承認出願及びその審査過程において現れていた事実関係、資料及び主張を判断材料として、本件

埋立承認出願が公水法の各要件を充足していないと判断したことについて、公水法に照らして法令違反があると主張するものである。

言うまでもないが、現知事が、本件埋立承認出願が公水法の要件を充足しているか否かを判断する時点においては、沖縄防衛局による本件埋立承認出願及びその審査の過程において提出された事実関係や資料しか存在せず、本件審査申出の手続きにおいて、相手方より新たに提出された事実関係や資料などは存在しなかった。

現知事は、本件埋立承認取消を行う時点において、本件審査申出の手続きで相手方より提出された事実関係や資料について、判断の材料として審査の仕様がなかったのである。新たな事実関係や資料は、現知事において、審査の仕様がなかったのであるから、相手方が、それらの事実関係や資料を、現知事の本件埋立承認取消を「法令の規定に違反していると認める」との根拠とすることは明らかに不当である。相手方が、現知事が、本件埋立承認出願及びその審査過程において現れていた事実関係、資料及び主張を判断材料として、本件埋立承認出願が公水法の各要件を充足していないと判断したことについて、公水法に照らして法令違反がある、と主張していることとも矛盾するものである。

## 2 相手方が提出している新たな事実関係や資料は沖縄防衛局の本件埋立承認出願を追完するものであること

相手方により、新たに提出された主張や事実関係、資料は、いずれも、沖縄防衛局の本件埋立承認出願を追完する内容である。事業者である沖縄防衛局が主張あるいは提出すべきものを、相手方が、沖縄防衛局に成り代わって追完しているという状況である。

地自法上、各大臣は、法令所管大臣の立場に基づき、所管する法令に係る事務の適正な執行を確保するという観点から、最小限度の範囲で、地方公共

団体への関与が認められるにすぎない。

また、地自法 245 条の 7 第 1 項に基づき、法令所管大臣が行う是正の指示は、法令所管大臣が、過去に行われた都道府県の法定受託事務の処理を事後的に見直して、法令違反の有無等を審査して行う事後的関与の制度である。かかる関与の基本的原則、是正の指示の制度からして、埋立承認出願及び審査の時点で、沖縄防衛局によって提出されるべき事実関係や資料を、事後的に、国交大臣が追完できるなどとはおよそ考えられない。

これまでの相手方の対応を見る限り、相手方は、公水法の主務大臣として所管法令の適正な運用を図る立場と、埋立事業を実施する沖縄防衛局の立場を混同しているという他ない。相手方において、このような対応が許されると考えているとすれば、かかる考え方は、地方自治法に照らして誤りである。

## 第 5 結論

以上から、相手方が、前知事の行った承認処分 of 審査過程においても示されていない、相手方が独自で提出した新たな事実及び資料を根拠にして、申出人の法定受託事務の処理が法令違反であると認めることは、地方自治法に照らして許されない。

以上

## 相手方回答書への反論書（２）

平成 28 年 5 月 24 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 三

同 久 保 以 三

同 秀 浦 由 紀 子

同 亀 山 明 子

同 松 永 和 子

同 加 藤 有 子

同 仲 西 孝 治

## 目次

|     |                                                         |    |
|-----|---------------------------------------------------------|----|
| 第1  | はじめに.....                                               | 3  |
| 第2  | 「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 .....                      | 4  |
| 1   | 相手方が主張する「要件」 .....                                      | 4  |
| 2   | 「要件」は存しないこと .....                                       | 4  |
| 3   | 新基地が提供水域内であることの説明の不合理性 .....                            | 5  |
| 4   | 新基地の背後地において米軍施設及び区域があること .....                          | 7  |
| 5   | 小括 .....                                                | 8  |
| 第3  | 沖縄県が平成 11 年に普天間飛行場代替施設の設置場所の検討・選定作業を行なったということについて ..... | 8  |
| 1   | 相手方の主張 .....                                            | 8  |
| 2   | 環境影響評価手続以前の作業であること .....                                | 8  |
| 3   | 本件事業と平成 11 年当時の計画とは前提条件や事業内容が異なっていること .....             | 10 |
| (1) | はじめに .....                                              | 10 |
| (2) | 軍民共用空港を前提とした環境影響評価手続きまでの経緯について .....                    | 11 |
| (3) | 民意を無視した基地計画の変容の経緯 .....                                 | 18 |
| (4) | 沖縄県民の明確な拒絶の意思 .....                                     | 23 |
| (5) | 結論 .....                                                | 24 |

## 第1 はじめに

相手方回答書第2の1(1)(5頁～)は、本件承認処分が第1号要件に適合することを主張しているものであるところ、その「イ 埋立場所の適合性について」(6頁～)「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」(11～17頁)においては、初めて本件新基地建設の適地について沖縄本島の中でも本件埋立対象地でなければならない旨の具体的な主張がなされた。

かかる主張は、本件埋立承認申請及びその審査の段階においてもなされてなく、わずかに承認願書で以下の記載があるのみである(乙4 承認願書添付図書2頁)。

【県内では辺野古への移設以外に選択肢がないことについて】

- ・滑走路を含め、所要の地積が確保できること
- ・既存の提供施設・区域を活用でき、かつ、その機能を損なわないこと
- ・海兵隊のヘリ部隊と関係する海兵隊の施設等が近くにあること
- ・移設先の自然・生活環境に最大限配慮できること

しかし、本件審査は、審査申出人が沖縄防衛局による本件埋立承認申請の承認処分には瑕疵があるとして取り消した本件承認取消処分の適否が対象とされるものである。したがって、相手方が是正の指示をなすにあたっては、本件承認取消処分の対象となった本件埋立承認願書とその審査過程に現れた事実関係を前提として、その範囲において事後的に見直す限度でなされなければならない(このことは、回答書への反論書(1)にて詳述した。)

また、公水法を所管する立場にとどまる相手方が、事実上承認申請者(沖縄防衛局)から承認申請手続外で新たに情報提供を受けてその判断材料とすることも許されない。このような手法は、公水法を所管する大臣として所管法令の適正な運用を図る立場と、埋立事業を実施する沖縄防衛局の立場を混同するものであり、主務大臣としての権限を超えるといわねばならない。

よって、これらの主張を本件是正の指示の適法性の判断にあたって考慮してはならない。

なお、念のため、上記の相手方の主張が、本件承認承認処分に瑕疵があると判断した審査申出人の結論を左右するものではないことを、簡潔に主張する。

## 第2 「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

### 1 相手方が主張する「要件」

相手方は、沖縄本島内での新基地建設候補地が客観的・合理的に具備すべき要件として、「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」（回答書 12 頁）という条件を挙げ、この条件に該当する候補地は「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」（同 15 頁）とし、そのうちでもキャンプ・シュワブ水域が最も適切な場所であると主張する。

### 2 「要件」は存しないこと

しかし、このように新基地建設地の要件として制限された条件設定は、本件審査申出手続の中で初めて相手方によって主張されているものである（なお、平成28年5月13日付審査申出人意見書では、少なくとも相手方回答書の14頁10行目以降はまったくの新たな主張であるとして、本件審査においては審査対象から排除すべきことを指摘しているところ、同14頁10行以下記載の事実関係のあてはめの前提となる同11～12頁記載の5つの「要件」設定も、同様に新たな主張である）。

たとえば、「②既存の米軍施設及び区域内であること」という「要件」は、承認願書（上記）には記載されてなく、かろうじて「既存の提供施設・区域を活用でき（る）」という説明にとどまっており、既存の施設区域内であることが要件であるとの説明はなされていない。また、「④その背後地においては米軍施設及

び区域があること」との要件にしても、承認願書では、「海兵隊のヘリ部隊と関係する海兵隊の施設等が近くにあること」という説明にとどまっており、いずれも本件での主張と承認願書での説明は齟齬をきたしている（本件での回答書による「要件」の整理は、その条件に適合する適地の選択肢をより狭めるものである）。

そもそも普天間飛行場移設問題の検討が始まったSACO合意においても、移設の方針については、「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ものとし」

「建設場所の選定においては、運用上の所要、…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。」とされていたのみであり、相手方主張のような「要件」までは前提とされていなかった。また、その後の沖縄県による平成 11 年の移設候補地検討の際にも、かかる「要件」などの議論が存しなかったことから、陸上案であったり、近傍に海兵隊施設が存しない場所であったり、既存の提供施設・区域外などの場所の検討がなされている。

したがって、相手方が回答書で述べているような、海上基地であり、かつ既存の提供施設及び区域内である、背後地に米軍施設及び施設があることなどという条件設定は、新基地建設候補地が沖縄本島においては辺野古沿岸地域以外にはないという結論のために後付けにされたものといわねばならない。

### 3 新基地が提供水域内であることの説明の不合理性

さて、この「要件」の中でも、建設地が米軍提供施設及び区域内であることが要件になる理由として、「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」とであると説明されている。しかし、このような説明は明らかに合理性を欠くものである。

米軍への提供水域の場合は、提供施設・区域たる陸域と異なり、米軍の全面的

な管理権が及んでなく、その大部分は公有水面として一般に利用されている水域である。これを本件のキャンプ・シュワブ沿岸の水域の使用条件についてみると、次のとおりとされている。

- (i) 第1区域：常時立入を禁止する。
  - (ii) 第2区域：常時立入を禁止する。ただし、本区域の（米軍による）使用を妨げない限り、網漁によらない小規模漁業に制限はない。
  - (iii) 第3区域：日本国政府は、船舶の停泊、係留、投錨、潜水及びサルベージ並びにその他の継続的行為を許可しない。ただし、本区域の使用を妨げない限り漁業を制限しない。
  - (iv) 第4区域：日本国政府は、潜水、サルベージ又はその他の継続的行為を許可しない。ただし、本区域の使用を妨げない限り航行及び漁業（網漁を除く）を制限しない。
  - (v) 第5区域：日本政府は、使用期間中網漁業を認めないものとする。漁業及び航行が使用期間中において合衆国軍の使用を妨げない限り、いかなる他の制限も課さない。
  - (vi) 第6区域：日本政府は、船舶の停泊、投錨、破壊、建設若しくはこれに類する全ての継続的な使用を許可しない。合衆国政府は、この水域内での漁業及び海産物の採取を制限しない。
- （第1区域は陸上施設の保安目的、第2～5区域は水陸両用訓練時の制限であり、第6区域は下水処理目的である。）

ここでみたとおり、常時立入が禁止されるのは第1水域のみであり、その海域はキャンプ・シュワブ沿岸の幅 50mの範囲に過ぎず、大部分の提供水域は、立入が常時禁止されているものではなく、市民の日常的な公有水面の利用に供されてきたところである。すなわち、水域によってレベルの異なる船舶の停泊等による継続的な活動等が規制されるのみであって、漁業やレジャーをはじめとした日常的な船舶の航行がなされうる海域である。したがって、提供水域内を埋め立て

て米軍施設・区域として提供するからといって、新たな基地負担にならないというわけではないから、県民の負担軽減を根拠としてかかる制限水域への建設を必ず選択しなければならないという理由にはならない。さらにいえば、提供水域内外であるにかかわらず、公有水面の埋立であるならば、陸地と異なり権利関係の調整に差異が生じるわけでもなく、また工法が異なるわけでもないのだから、提供水域内を選択することによって移設が短期間で可能となるという関係も存しない。

#### 4 新基地の背後地において米軍施設及び区域があること

また、相手方は、沖縄本島内での建設地の「要件」として、「その背後地においては米軍施設及び区域があること」を挙げているが、これは承認願書では、「海兵隊のヘリ部隊と関係する海兵隊の施設等が近くにあること」という漠然としたものでしかなく、「要件」として「背後地」に施設があることなど、もともと主張されていない。このため、新基地との関係で結局どの範囲にどの程度の施設が必要なのかも明らかではなく、単に海兵隊施設同士が近接している方が便宜が図られるという以上のものではないといえる。

さらに、相手方は、具体的な「要件」へのあてはめでの検討でホワイトビーチとの比較において、「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。」（回答書 15 頁）とまで主張している。しかし、このような主張は、単に「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。」（同 12 頁）として設定された「要件」を超え、普天間飛行場でも有していなかった作戦出动上の優位性まで取り上げられている（普天間飛行場はあくまでも海兵隊航空部隊の施設であり、そこから海兵隊の陸上部隊が駐留するキャンプ・ハンセン等は「近傍」には位置していない）。

## 5 小括

このとおり、沖縄本島内でも「辺野古が唯一」という主張を理由づける現時点での新たな主張も、事実としてそのような「要件」が示されてきたことがないことに加え、現在の案を正当化するために持ち出されたに過ぎない合理性を欠くものである。よって、本件審査においてかかる主張はそもそも審査の対象にすべきでないことはもちろん、仮に審査の対象となったとしても「辺野古が唯一」として埋立承認要件充足の根拠となりうるものではないことは明らかである。

### 第3 沖縄県が平成 11 年に普天間飛行場代替施設の設置場所の検討・選定作業を行ったということについて

#### 1 相手方の主張

相手方は、沖縄県が平成 11 年に、移設候補地として県内の 7 箇所（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）を比較検討し、①辺野古沿岸域（「キャンプ・シュワブ水域内名護市辺野古沿岸域」）を選定したことをも、「辺野古が唯一」との根拠の一つとして挙げている（回答書 16～17 頁）。しかし、この当時の沖縄県における移設候補地の選定結果が、本件埋立承認申請における埋立の必要性や適正性、合理性を裏づける根拠となるものではない。

#### 2 環境影響評価手続以前の作業であること

このことは、環境影響評価手続ひとつをとっても明らかである。平成 11 年当時の沖縄県の検討内容は、候補地を各種の要素で比較検討するにあたって、自然環境条件については、沖縄県の「自然環境の保全に関する指針〔沖縄島編〕」（平成 10 年 2 月）の評価に加え、「沖縄県環境利用ガイド（平成 4 年 3 月）」等の資料によって地域の概況を検討したまでにすぎない。実際の事業を行うにあたっては、環境影響評価手続を行い、その上で、埋立承認にあたっては「環境保全に十分配慮」されていることが充足されて初めて埋立事業が遂行できるのである。

かかる要件が充足されなければ、「唯一」とされる「辺野古」での事業は断念し、他の手段を検討しなければならない。「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）なのである。

環境影響を十分回避、低減できない場合には、従前の候補地選定の経緯にかかわらず、環境影響評価法 33 条及び公水法 4 条 1 項に照らし、承認を拒絶しなければならないはずである。

そして本件にあっては、環境影響評価の過程において、環境保全図書記載にみられるとおり、本件事業予定地周辺の自然環境について多くの新たな知見が蓄積された。

例えば、辺野古・大浦湾の生態系の豊かさについては、環境影響評価手続における沖縄防衛局の調査によっても絶滅危惧種 262 種を含む 5334 種の生物種が確認されており、公益財団法人世界自然保護基金ジャパン（WWF ジャパン）が 2009 年に行った調査でも、大浦湾においてわずか 1 週間の調査で 36 種の新種及び国内初記録の 25 種の十脚甲殻類（エビ・カニ類）などの生息が確認されるなど、生物学的にも貴重な地域であることが明らかになった（反論書（3）でも指摘した。）

ジュゴンの生息域との関係でも、平成 11 年頃の最新の知見は、粕谷俊雄らによる論文「日本産ジュゴンの現状と保護」（甲 E 31）での沖縄島周辺の調査であるところ、この当時は、辺野古大浦湾より南側に広がる金武湾から、沖縄島北部の安田（あだ）付近までの広範囲の海域においてジュゴンの生息が確認されていた。ところが、環境保全図書では、本件事業実施区域の南側である宜野座沖から金武湾にかけてジュゴンが見られなくなったことが報告されており（例えば環境保全図書 6-16-188）、その生息域が狭まり、絶滅の危惧が高まるとともに、現在もジュゴンが利用している本件事業実施区域周辺の海域の重要性が相対的に極めて高くなっていることが明らかになっている。

また、生活環境においても、平成 11 年の沖縄県の比較検討では、「航空機の離発着時には海上を飛行することから、騒音の影響は小さいものと考えられる。」とのみ結論づけているが、これは、具体的な計画も定まっていな段階で大まかな立地と集落の関係を検討するレベルにとどまっている。しかし、環境影響評価を経た承認申請段階においては、具体的な飛行経路等の制限について従来の普天間飛行場周辺と同様何ら実効性のある措置がとられてなく、また新たに新機種であるオスプレイが配備されるなどの新しい事情も加わり、騒音被害について環境保全措置が十分とられていないことも明らかとなっている。

以上のとおり、稲嶺知事（当時）が軍民共用、15 年使用期限を条件としてやむなく県内移設の受入を検討した際に「辺野古沿岸」を選択したことは、本件埋立承認申請において環境保全の観点から必要性及び 1 号要件の要件適合性を判断する際に、辺野古沿岸域を「客観的な適合性を有する」と認める根拠としては成り立ちえない。

### 3 本件事業と平成 11 年当時の計画とは前提条件や事業内容が異なっていること

#### (1) はじめに

回答書において相手方は、「辺野古移設」が沖縄県や名護市との 3 年半に渡る交渉等の積み重ねを通じて得られた結論であるとし、また、本件埋立承認申請に至るまでの経緯を関係者の多大な努力と苦渋の決断の累積と評し、「辺野古が唯一」であるとの主張を展開している。

しかしながら、審査申出人はこれを一切承服できない。

現在、沖縄県における、稲嶺知事及び岸本名護市長の判断の位置づけは、「受け入れの前提条件が取り消された以上、安倍総理や菅官房長官が、16 年前、沖縄側が辺野古移設を受け入れていると主張するのは正当性がない」（平成 27 年第 2 回沖縄県議会（定例会）一般質問における新里米吉議員からの質問に対する知事公室長答弁）というものである。

稲嶺知事及び岸本市長による条件付受入れ判断においては、新基地は沖合での建設が想定されており、沿岸域の埋立工法によるV字型2本の滑走路を有する基地の建設は全く前提となっていない。しかも、使用期限付きのものとして、空港が将来にわたる県民の財産となるべきことを絶対条件とする重要な留保付きのものである。その様な限定的な受け入れ表明であったにもかかわらず、政府はその後、沖縄県民の民意を全く顧みることなく移設計画案を変容させた結果、現行案である沿岸V字案の推進を公約として当選した知事・市長はいない。

それ故、相手方が稲嶺知事及び岸本市長の判断あるいはその後の経緯をもって「辺野古が唯一」とであると主張することは明らかに不当である。

以下、稲嶺知事及び岸本市長の判断の前提となっていた事実と、それが、如何に沖縄県の民意を無視して現行案に至ったのかを、その経緯とともに主張する。

## (2) 軍民共用空港を前提とした環境影響評価手続きまでの経緯について

### ア 比嘉名護市長による住民投票

「沖縄県民は一度たりとも自ら基地を提供したことはない」

審査申出人が度々公の場において述べているとおり、普天間飛行場は米軍による強制接収によって一方的に奪われた土地である。この様な経緯に鑑みれば、沖縄県民がこれを甘受しなければならない合理的理由は存在せず、沖縄県民は本土復帰以前からその返還を要求し続けてきたところであるが、平成7年9月4日の少女暴行事件を契機として、沖縄県全体を挙げた大きなうねりとなって基地問題の改善が叫ばれた。

普天間飛行場が基地化した経緯を踏まえれば、この時点において、県外・国外への移設が果たされるべきであり、モンデール氏によれば米側はその様な事態への危機感をも持っていたにもかかわらず、日本政府はなお、そこまでの要求をすることはなかった。

この様な政府の対応から、沖縄県民は極めて厳しい、それこそ苦渋の判断を迫られ、当時の比嘉名護市長は、SACO 最終報告の「海上施設は、（中略）その必要性が失われたときには撤去可能なものである。」という報告に基づいて、撤去可能な海上ヘリポートの建設の是非を問う住民投票を実施した。

その結果は、反対票が賛成票を上回ったものであるが、比嘉名護市長はそれにもかかわらず受け入れを表明して辞任した。

#### イ 沖縄県の検討作業と稲嶺知事及び岸本名護市長の付した条件

自ら望んで受入れたものでもない基地の県内移設について、住民が分断されるという苦しい県内情勢の中、比嘉市長の辞任後、岸本名護市長が当選し、また、平成 10 年 11 月 15 日の沖縄県知事選挙で、次のとおり「一定期間に限定した軍民共用空港」を公約として掲げた稲嶺恵一氏が当選した。

#### 記

【稲嶺氏の公約（平成 10 年 9 月 21 日）】

##### ③普天間基地の代替施設について

「海上ヘリ基地案」については責任をもって政府に見直しを求める。そのかわり県民の財産となる“新空港”を陸上に建設させ、一定期間に限定して軍民共用とし、当該地域には臨空型の産業振興や特段の配慮をした振興開発をセットとする。

稲嶺知事は、当選後、普天間飛行場の移設について、県民の財産となる新空港の建設、一定期間に限定しての軍民共用、臨空型の産業振興や特段の配慮をした振興開発をセットとするという方針を県議会等で表明し、平成 11 年 3 月 1 日に「普天間飛行場・那覇港湾施設返還問題対策室」を発足させ、普天間飛行場の県内移設に向けて、様々な観点から検討する作業

を開始した。

これにより、当該移設候補地の選定作業が始まったが、稲嶺知事の公約を踏まえ、次の基本方針に基づいて選定作業が行われたものである。

【基本方針】

- 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、民間空港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。

さらに稲嶺知事は、次のとおり、移設に当たって整備すべき条件を提示している。

- ① 普天間飛行場の移設先及び周辺地域の振興、並びに跡地利用については、実施体制の整備、行財政上の措置について立法等を含め特別な対策を講じること。
- ② 代替施設の建設については、必要な調査を行い、地域住民の生活に十分配慮するとともに自然環境への影響を極力少なくすること。
- ③ 代替施設は、民間空港基が就航できる軍民共用空港とし、将来にわたって地域及び県民の財産になり得るものであること。
- ④ 米軍による施設の使用については、15年の期限を設けることが、基地の整理・縮小を求める県民感情からして必要であること。

沖縄県は第一段階として、移設候補地の選定にあたっての上記「基本方針」を設定し、基本方針に基づいて7カ所（うち2カ所は要請のある地域）を選定し、第二段階で、運航空域条件を再検討し、自然条件、社会条件、建設条件等に基づいて移設候補地を2カ所（辺野古沿岸域、津堅島東沿岸

域)に絞り込み、当初設定した『基本方針』と『知事公約との整合性』を踏まえ、民間空港の設置による県土の均衡ある発展等の観点を重視して「キャンプ・シュワブ水域内名護市辺野古沿岸域」を移設候補地として選定している。

したがって、この選定作業は、あくまで将来における民間空港利用をも想定した上でのものであって、ましてや、相手方が主張する様な「5要件」を想定して選定したものでは有り得ない。また、当時の想定は沖合海上案であり（添付資料参照）、沿岸のV字型滑走路敷設を前提とするものではないためそもそもの代替基地計画の前提自体が異なっているものである。航空機騒音・低周波音についてみても辺野古集落から数キロメートル沖合の海上に基地を建設する場合と、沿岸を埋め立てる場合とでは全く異なることは明らかである。

加えて、橋本・モンデール共同記者会見においても「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。」との見解が表明されており、岸本市長が「自然環境への配慮」「基地使用協定」等を前提条件とした上で「このような前提が、確実に実施されるための明確で具体的な方策が明らかにされなければ、移設容認を撤回する考えであります。」という考えを示し<sup>1</sup>、県の選定作業にあたっても「具体的な位置、工法等については、国において各種の調査を実施し、移設先及び周辺地域の意向を踏まえつつ、最善の方策が示される必要がある」とされている。この様

<sup>1</sup> 岸本市長は「沖縄県民が基地の移設先を自らの県内に求め、名護市民にその是非が問われていることについて、日本国民はこのことの重大さを十分認識すべきであると考えます。」、「容認に当たっては、安全性の確保、自然環境への配慮、既存の米軍施設等の改善、日米地位協定の改善及び当該施設の使用期限、基地使用協定、基地の整理縮小、持続的発展等の前提条件が履行される必要があります、このような前提が、確実に実施されるための明確で具体的な方策が明らかにされなければ、移設容認を撤回する考えであります。」としている。（平成11年12月27日付け名市室第9号）

に平成 11 年時点の候補地選定は、（当然ながら）詳細な調査も実施されておらず、具体的な工法も未定という状況下におけるものであるため、この選定作業に際しては、文化環境部（当時）の意見を確認しているものでもない。

したがって、環境影響評価手続等の手続きにおいて具体的な環境への影響等が明らかになった際には当然に移設場所を含めた再検討が想定され得るものである。

ウ 平成 11 年 12 月 28 日閣議決定

一方、政府は、上記イに述べた沖縄県知事及び名護市長の苦渋の決断を重く受けとめ、平成 11 年 12 月 28 日、次のとおり、軍民共用案を前提に「普天間飛行場の移設に係る政府方針」を閣議決定した。

## 記

### I 普天間飛行場代替施設について

普天間飛行場代替施設（以下「代替施設」という）については、軍民共用空港を念頭に整備を図ることとし、米軍とも緊密に協議しつつ、以下の諸点を踏まえて取り組むこととする。

#### 1. 基本計画の策定

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。基本計画の策定に当たっては、移設先及び周辺地域（以下「地域」という）の住民生活に著しい影響を与えない施設計画となるよう取り組むものとする。

代替施設の工法及び具体的建設場所については、地域住民の意向を尊重すべく、沖縄県及び地元地方公共団体とよく相談を行い、最善の方法をもって対処することとする。

## 2. 安全・環境対策

### (1) 基本方針

地域の住民生活及び自然環境に著しい影響を及ぼすことのないよう最大限の努力を行うものとする。

### (2) 代替施設の機能及び規模

代替施設については、SACO最終報告における普天間飛行場移設に伴う機能及び民間飛行場としての機能の双方の確保を図る中で、安全性や自然環境に配慮した最小限の規模とする。

### (3) 環境影響評価の実施等

[1]環境影響評価を実施するとともに、その影響を最小限に止めるための適切な対策を講じる。

[2]必要に応じて、新たな代替環境の積極的醸成に努めることとし、そのために必要な研究機関等の設置に努める。

### (4) 代替施設の使用に関する協定の締結

地域の安全対策及び代替施設から発生する諸問題の対策等を講じるため、[1]飛行ルート、[2]飛行時間の設定、[3]騒音対策、[3]航空機の夜間飛行及び夜間飛行訓練、廃弾処理等、名護市における既存施設・区域の使用に関する対策、[4]その他の環境問題、[6]代替施設内への地方公共団体の立入りにつき、地方公共団体の意見が反映したものとなるよう、政府は誠意をもって米政府と協議を行い、政府関係当局と名護市との間で協定を締結し、沖縄県が立ち会うものとする。

### (5) 協議機関等の設置

代替施設の基本計画の策定に当たっては、政府、沖縄県及び地元地方公共団体間で協議機関を設置し、協議を行うこととする。

また、航空機騒音や航空機の運用に伴う事故防止等、生活環境や安

全性、自然環境への影響等について、専門的な考察による客観的な分析・評価を行えるよう、政府において、適切な体制を確保することとする。

(6) 実施体制の確立

代替施設の基本計画に基づく建設及びその後の運用段階においても、適切な協議機関等を設置し、地域の住民生活に著しい影響を及ぼさないよう取り組むこととする。また、協議機関においては、代替施設の使用に関する協定及び環境問題についての定期的なフォローアップを行うこととする。

3. 使用期限問題

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。

4. 関連事項

(1) 米軍施設・区域の整理・統合・縮小への取組

沖縄県における米軍施設・区域の負担を軽減するため、県民の理解と協力を得ながら、SACO最終報告を踏まえ、さらなる米軍施設・区域の計画的、段階的な整理・統合・縮小に向けて取り組む。

(2) 日米地位協定の改善

地位協定の運用改善について、誠意をもって取り組み、必要な改善に努める。

(3) 名護市内の既存の米軍施設・区域に係る事項

- |                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>[1] キャンプ・シュワブ内の廃弾処理については、市民生活への影響に配慮し、所要の対策について取り組む。</p> <p>[2] 辺野古弾薬庫の危険区域の問題について取り組む。</p> <p>[3] キャンプ・シュワブ内の兵站地区に現存するヘリポートの普天間飛行場代替施設への移設については、米国との話し合いに取り組む。</p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

この平成 11 年閣議決定は「地域住民の意向を尊重すべく、沖縄県及び地元地方公共団体とよく相談を行い、最善の方法をもって対処する」とされ、使用期限付きかつ軍民共用空港として県民の財産となることを前提とする等、当時の沖縄県知事及び名護市長の判断が反映された重要な閣議決定である。

#### エ 軍民共用沖合海上案の環境影響評価手続きの開始

平成 11 年閣議決定後、平成 12 年 8 月 5 日から、代替施設協議会が開催され、平成 14 年 7 月 29 日、第 9 回代替施設協議会において、辺野古集落から滑走路中心まで 2.2 キロメートルの沖合に滑走路 1 本を敷設し、工法は埋立工法とする基本計画が策定された。この際、防衛庁長官も「ICAO（国際民間航空機関）における民間飛行場の基準を踏まえたものとする」と説明しており、民間空港としての利用が想定されたものであった。また、同年 11 月 17 日には任期満了に伴う県知事選挙が実施され、現職の稲嶺恵一氏が、代替飛行場の米軍使用期限を 15 年に限定することを主張して再選を果たした。

そして、平成 16 年 4 月 28 日、那覇防衛施設局（当時）は、軍民共用案について沖縄県に方法書を送付して環境影響評価手続が開始され、同年 11 月 29 日に知事意見が提出された。

### (3) 民意を無視した基地計画の変容の経緯

#### ア 海上案から沿岸案への変遷

#### (ア) 辺野古沿岸L字案

以上の様に、使用期限付き軍民共用案を前提として、平成 16 年には環境影響評価手続きが開始されたにもかかわらず、平成 17 年 10 月 29 日の「2 + 2」共同文書（中間報告）において、政府は突如、移設先を辺野古崎沿岸部に変更し、代替施設をキャンプ・シュワブの海岸線の区域とこれに近接する大浦湾の水域を結ぶL字型に設置する（L字型案<sup>2</sup>）ことを表明した。これにより、稲嶺知事が公約に掲げた軍民共用案のボーリング調査は同年 11 月 1 日に気象調査を除いて停止され、その後、平成 19 年 8 月 7 日に事業廃止届が提出された。

上記中間報告によれば「普天間飛行場の移設が大幅に遅延していることを認識し、運用上の能力を維持しつつ、普天間飛行場の返還を加速できるような、沖縄県内での移設のあり得べき他の多くの選択肢を検討した。」という。

しかしながら、既に軍民共用案について環境影響評価手続きが開始されており、また、軍民共用案が辺野古集落から 2. 2 キロメートルの沖合に基地を建設するものであるのに対して、L字型案は、辺野古集落と 1. 1 キロメートルの距離に基地を設置するものであり、かつ、大浦湾内の大規模な埋立を伴う全く異なる内容であったことから、この計画変更は沖縄県に大きな混乱をもたらした。

#### (イ) 沿岸案に対する稲嶺知事及び岸本名護市長の反対意見表明

（ア）のとおり、L字型案への計画変更は、それまでの計画と異なる内容であり、かつ、全く沖縄県との協議もなく行われたものであって、「代替施設の工法及び具体的建設場所については、地域住民の意向を尊重すべく、沖縄県及び地元地方公共団体とよく相談を行い、最善の方法をもって対処することとする。」とする平成 11 年閣議決定にも明

らかに反するものである。

それ故、平成 17 年 10 月 31 日、稲嶺知事は、俄かに出現した辺野古沿岸 L 字型案は容認できないとのコメントを発表し、当該案の受け容れを拒否した。岸本名護市長も同案の受け容れを拒否するとともに、県議会は平成 17 年 12 月 16 日に「沖縄県の米軍基地に関する意見書」を全会一致で可決して新たな案に対する反対の意思を表明した（なお、以降、県議会では辺野古移設計画に反対する決議を度々可決している）。

#### （ウ）島袋名護市長の公約と基本合意書の締結

岸本名護市長の体調不良による退任（その後平成 18 年 3 月に逝去）を受けて行われた名護市長選挙では、「岸本市長と同様、沿岸案のバリエーションでは受け入れられない」と、沿岸案及び沿岸案の修正を拒絶することを公約に掲げた島袋吉和氏が名護市長に当選した。

にもかかわらず、政府は県民・市民を全く顧みることなく、交渉を進めた結果、島袋市長は、当選からわずか 3 か月後の平成 18 年 4 月に、L 字型案から滑走路を 1 本増やしてこれを V 字型に設置する現行案を前提として「普天間飛行場代替施設の建設に係る基本合意書」を締結した。

相手方は、以上の経緯について、「平成 14 年 7 月 29 日に埋立工法によることが決定され、平成 18 年 5 月 1 日には V 字案とすることが日米で合意された」等として、辺野古沿岸の埋立工法による V 字案が、あたかも、平成 11 年に稲嶺知事及び岸本市長の受入れ表明に基づいて検討されていた海上案と連続的な内容であり、これを島袋市長が受け入れたかの様な主張を展開する。

しかしながら、既に述べた様に、軍民共用案が辺野古集落から 2. 2 キロメートルの沖合に基地を建設するものであるのに対して、沿岸 L 字型案ないし V 字型案は、大浦湾内の埋立を伴い、かつ、辺野古集落と 1.

---

<sup>2</sup> なお、「L 字型」とは代替施設の形を意味しており、滑走路自体は 1 本である。

1 キロメートルの距離に基地を設置するものである。また、飛行経路との関係で言えば、沿岸V字型案におけるA滑走路を使用した場合、安部集落と380メートルにまで近接する。その上、A滑走路と同様にB滑走路に場周経路を設定した場合、住宅地域に極めて接近すると考えられるにもかかわらず、B滑走路については「米軍の運用」を持ち出して、場周経路さえ設定しないという不自然な内容である<sup>3</sup>。更に、衆議院議員照屋寛徳議員による平成18年4月21日付け「普天間基地移設「沿岸案」修正合意に関する質問主意書」における「基本合意に基づく埋立面積はいくらか、中間報告「沿岸案」の埋立面積と比べて概算でどれだけ埋立面積が増えるのか、これによって失う藻場面積はいくらか明らかにした上で、政府の見解を示されたい。」との質問に対する答弁において、時の内閣総理大臣小泉純一郎が、「基本合意書に示された代替施設に係る工法については、埋立てかどうかを含め現時点において決定されていない。」と述べている。

この様に、現行沿岸V字型案は、それまでの経緯を無視して突如として現れた異質なものであるにもかかわらず、基本合意書は、「岸本市長と同様、沿岸案のバリエーションでは受け入れられない」ことを掲げて当選したはずの島袋市長が、当選からわずか3か月、工法の決定もされていないままに締結されたものであって、到底民意に応えたものとは言えないのである。

#### イ 平成11年閣議決定の一方的廃止

平成18年5月1日には、「2+2」で米軍再編協議（DPRI）の最終報告「再編実施のための日米のロードマップ」が合意され、「沿岸V字型案」はこの中で提示される形で日米間において承認された。

平成18年5月1日の合意内容について、当時の稲嶺知事は、平成18年

---

<sup>3</sup> この問題点の詳細は、反論書(3)160頁以下。

5月4日に発表した知事コメントにおいて、「普天間飛行場の移設に係る新たな合意案については、海兵隊の県外移転という県の基本的な考え方とも異なることや、これまでの経緯を踏まえれば、既に明らかにしたように沖縄県としては容認できません」とし、キャンプ・シュワブ基地内兵舎地区の一部に暫定ヘリポートの建設を求めたことについては、「普天間飛行場代替施設として新たな移設案を県として追認するものではなく、あくまで県外移設が実現するまでの緊急的措置の実施であります。」として、あくまで暫定移設を認める立場であった。また、同年5月11日に稲嶺知事と額賀防衛長官が締結した「基本確認書」についても、額賀防衛長官との共同記者会見における「この確認書をもって、いわゆる辺野古崎にV字滑走路を造る計画について合意したと受け止めてよろしいでしょうか」との質問に対して、稲嶺知事は「いいえ、全く違います。（中略）事業の実行可能性に留意して対応するというのが一つの考え方でございますし、それに基づきまして、今後、誠意をもって継続的に協議をするものであるということです。」としている。

しかしながら、政府は更に強硬に、平成18年5月30日に「日米軍の兵力構成見直し等に関する政府の取組について」を閣議決定し、「普天間飛行場の移設については、平成18年5月1日に日米安全保障協議委員会において承認された案を基本として、（中略）早急に代替施設の建設計画を策定するものとする。」とし、これに伴い、平成11年閣議決定を一方的に廃止した。

この閣議決定に対して、稲嶺知事は、「県や地元関係市町村との事前の十分な協議はなされないまま閣議決定がなされたことは極めて遺憾である」とし、また、名護市長も同閣議決定に対し、「閣議決定の内容は、名護市の考え方を十分反映した内容とは言えず、納得のいくものではないと考えております。」との見解を表明している。

平成 11 年閣議決定は、当時の沖縄県知事と名護市長の意見を踏まえ、受入れの前提条件である使用期限や軍民共用空港としての利用をふまえた重要な閣議決定である。この様な重要な閣議決定を沖縄県と何らの協議もなくして一方的に廃止することは、沖縄県民無視も甚だしい行為と言わざるを得ない。

#### (4) 沖縄県民の明確な拒絶の意思

以上述べた、政府間の民意無視の行動に対して、沖縄県民は明確な拒絶の意思を示す。

すなわち、平成 18 年 12 月には、沖縄県知事選が行われ「現行案のままでは賛成できない」として政府案の再考を求める立場の仲井眞知事が当選し、平成 20 年 6 月の沖縄県議会議員選挙では、辺野古案に反対を公約とする候補が県議会議席過半数を占め、同 7 月の県議会で辺野古案に反対する内容の決議がなされた。平成 21 年 8 月の衆議院議員総選挙でも、全選挙区において辺野古移設に反対する議員が当選する一方で、辺野古移設を容認する候補者は全て落選した。平成 22 年 1 月の名護市長選挙では辺野古移設反対を掲げた稲嶺進名護市長が当選を果たし、同年 9 月の名護市議会議員選挙では、辺野古移設に反対派が過半数を獲得し、更に、同年 11 月の県知事選挙においては、「一日も早い普天間基地の危険性の除去を実現します」及び「『日米共同声明の見直し、県外移設の実現』を強く求めています」と公約に掲げた仲井眞知事が再選を果たす。

本件埋立承認後も、平成 26 年 12 月 9 日の沖縄県知事選で審査申出人が仲井眞知事を圧倒的な差で降ろし、同年 12 月 14 日の第 47 回衆議院選挙でも、普天間基地の県内移設反対を掲げる候補者が 4 つの選挙区すべてで当選したことは記憶に新しい。

この様に、沖縄県民は沿岸 V 字案の発表と平成 11 年閣議決定の一方的撤回以降、辺野古移設を明確に拒絶しているものであって、一度たりともこれ

を受け入れたことはないのである。

以上の様な経緯に鑑みれば、「受け入れの前提条件が取り消された以上、安倍総理や菅官房長官が、16 年前、沖縄側が辺野古移設を受け入れていると主張するのは正当性がない」という沖縄県の主張の妥当性は明らかである。

#### (5) 結論

相手方は、稲嶺県政時に沖縄県が移設先として辺野古を選定したこと等を挙げ、橋本・モンデール合意及びこれに続くSACO最終報告から仲井眞前知事埋立承認までの17 年間における積み重ねにより「辺野古が唯一」となったと主張する。

しかしながら、これまで述べてきた様に、平成 11 年における稲嶺知事及び岸本市長による受け入れ表明及び沖縄県による選定作業は、15 年使用期限、軍民共用などの条件付きのものである。したがって、民間空港としての利用を前提として県土の発展に寄与し、かつ、県民の資産となるべきことを前提とするものであって現在と全く前提が異なる状況で行われたことは明らかである。この点、1 号要件との関係でいえば使用期限付きで恒久的な県民財産となるかどうかは極めて重要な要素であり、また、その設置位置との関係でもこれを前提とした判断と前提としない判断は全く異なるものであろう。

また、環境面についても、沖縄県による選定作業は沖合海上案を前提としており、この時点において騒音・低周波音について現行案と比較出来るものではない。また、候補地として辺野古を挙げてはいるものの、具体的な工法も未定の段階のものに過ぎず、この点は環境影響評価手続き及び承認審査手続きにより、自然環境・生活環境への影響が許容され得るものと評価されることが大前提である。そうであるにもかかわらず、本件埋立承認申請は、知事意見において「不可能」と断じられ、かつ、多数の補正を要した（なお、この点について相手方は「多数の補正に対応した」などとこれを努力の様に

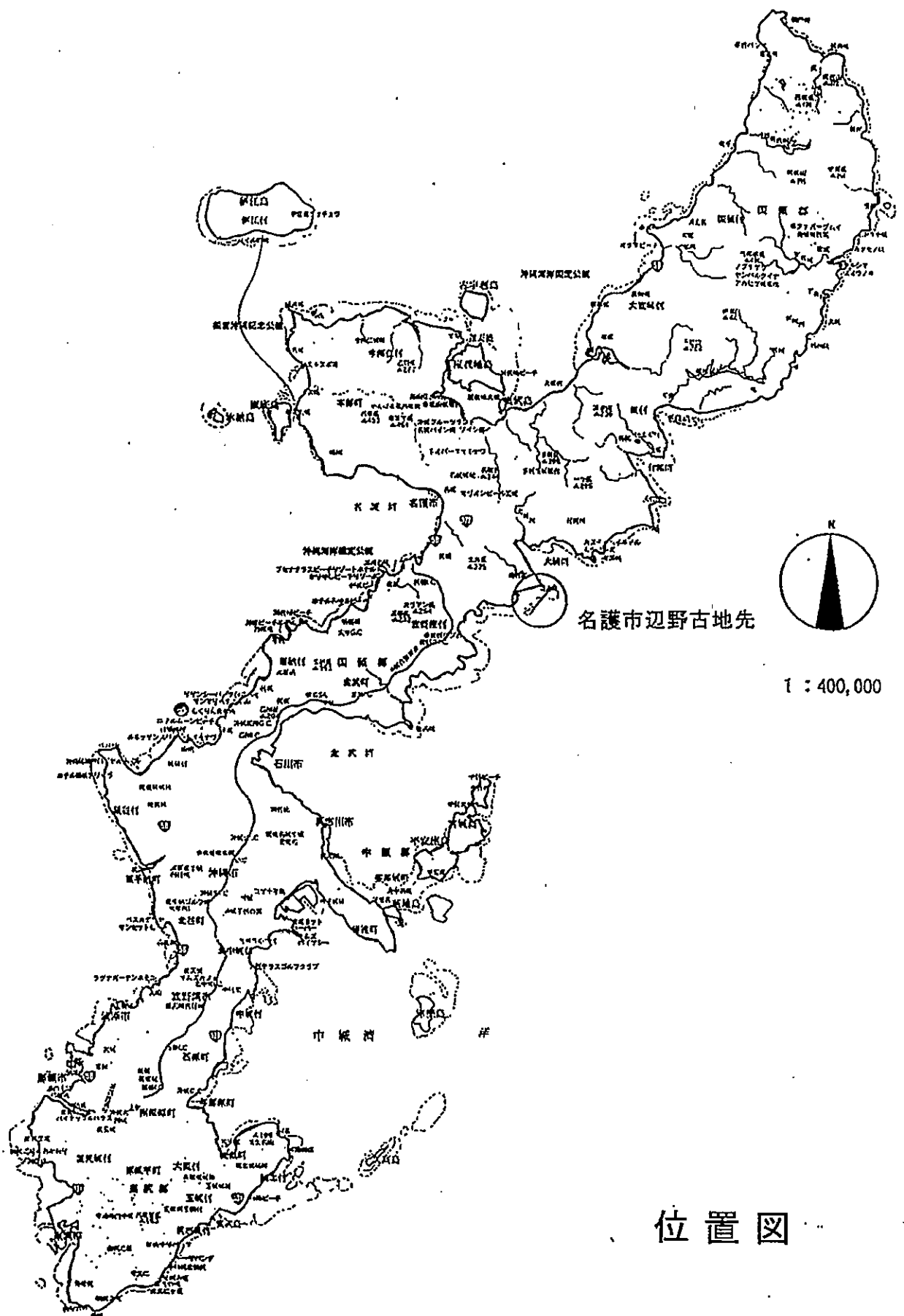
主張するが欠陥を表明しているだけであることを理解すべきである。) 上で  
なお、懸念が払しょくできない程度の不十分なもののなのである。

また、相手方が「積み重ね」と評する 17 年の経緯をつぶさに見れば、稲  
嶺知事が受け入れを表明した軍民共用の沖合案の環境影響評価手続きが始ま  
っていたにもかかわらず、沖縄県民の意見をふまえることなしに政府間で辺  
野古沿岸案を合意し、かつ、沿岸 V 字案決定後、国は県との十分な協議を経  
ずに、稲嶺知事及び岸本市長の意思を反映した平成 11 年の閣議決定を廃止  
したものである。そして、その後、沿岸 V 字案は一切沖縄県民に受け入れら  
れていないのであるから、到底、これが「積み重ね」と評することが出来る  
ものでないことは明らかである。

むしろ、相手方の主張は、前提の全く異なる受入れ表明及び選定作業をも  
って、沖縄県民に一切受け入れられていない沿岸 V 字案の論拠として、意図  
的に混同あるいは合成して主張するものであり、詭弁であると言わねばなら  
ない。

以上のとおり、過去になされた意思決定は、現行案と全く異なる前提条件  
やプロセスを経てなされたものであり、かつ、現行案を沖縄県が承認したこ  
とはないということを考慮せずに、「辺野古が唯一」とであると主張すること  
は極めて不当であり、何ら、合理性ないものである。

以 上



位置図(各案併記) 縮尺:5千分の1

① 県案  
② 政府基本案(A)  
③ 政府基本案(B)  
④ 一部埋立案

凡 例

集落  
集落からの距離

久志湖  
意野郷村  
定公園  
Kurigami  
釜沢町

[illegible]

## 相手方回答書への反論書（３）

平成２８年５月２４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 彦

同 久 保 以 郎

同 秀 浦 由紀子

同 亀 山 昌 子

同 松 永 和 夫

同 加 藤 祐 子

同 仲 西 孝 治

相手方回答書の第2・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）における主張は、公水法の要件適合性の判断（埋立承認処分の瑕疵の判断）にかかる考慮事項の主張と職権取消制限に係る主張という異質な問題が混在し、論理が整理されていない。また、相手方回答書の第2・3にいう「裁量権」が、要件裁量と効果裁量のいずれについて主張するものであるのか、かりに要件裁量であるとすればどの要件の裁量に関する主張であるのかも示されていないものである。相手方回答書の第2・3における主張は、その主張の法的位置付けすらも整理、特定のされていない、杜撰な主張であると言わざるをえない。

もっとも、1号要件の要件適合性にかかる考慮事項に係る主張も含まれているであろうと考えられることから、念のため、本書面において、相手方回答書の89頁以下（第2・3(1)アイウオ。エは明らかに公水法の要件適合性とは異質な主張であるため、本書面においては取り上げない。）において触れられた事項を取り上げて、本件埋立承認出願の1号要件適合性の判断について<sup>1</sup>、審査申出人の裁量権の逸脱・濫用が認められないことについて述べることにする。

なお、特に断らない限り、略語例は従前の例による。

---

<sup>1</sup> なお、自然環境に関しては、本書面で述べたことは、2号要件についてそのまま妥当するものである。

## 目次

|    |                                                                                     |    |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 第1 | はじめに.....                                                                           | 5  |
| 1  | 都道府県知事がなした承認取消処分についての国土交通大臣による違法性の判断は、承認取消処分についての裁量の逸脱・濫用の有無についてなされるものであること.....    | 5  |
| 2  | 抗告訴訟において採用されている司法による裁量行為の審査手法に係る主張について.....                                         | 5  |
| 3  | 考慮事項の一般論に係る主張について.....                                                              | 7  |
| 第2 | 自然環境について.....                                                                       | 7  |
| 1  | 審査申出人の主張の概要.....                                                                    | 7  |
| 2  | 本件埋立承認出願の審査において自然環境の保全が最大限考慮されるべきこと.....                                            | 8  |
| 3  | 前沖縄県知事による本件埋立承認処分における自然環境という考慮事項に係る判断過程の顕著な不合理性.....                                | 10 |
| 4  | 審査申出人の判断に裁量の逸脱・濫用は認められないこと.....                                                     | 19 |
| 第3 | 「我が国と米国との信頼関係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」という主張について..... | 19 |
| 1  | 1号要件の適合性判断において問題とならないこと.....                                                        | 19 |
| 2  | 国土交通大臣による是正の指示の根拠とはならないこと.....                                                      | 20 |
| 第4 | 「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」との主張について.....                          | 21 |
| 1  | 航空機の違法な運用の問題であること.....                                                              | 21 |
| 2  | 被害の固定化であること.....                                                                    | 25 |
| 3  | 普天間飛行場の閉鎖の必要性和辺野古・大浦湾の埋立てが許容されるか否かは、次元の異なる問題であること.....                              | 26 |

|                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------|----|
| 第5 「普天間飛行場の跡地利用による宜野湾市経済発展の利益を考慮すべきであったのに考慮しなかったこと」との主張について ..... | 27 |
| 1 普天間飛行場の閉鎖と本件埋立対象地の埋立ての許容性は次元の異なる問題であること .....                   | 27 |
| 2 普天間飛行場の固定化であること .....                                           | 27 |
| 3 沖縄県への将来にわたった基地の固定化であること .....                                   | 28 |

## 第1 はじめに

- 1 都道府県知事がなした承認取消処分についての国土交通大臣による違法性の判断は、承認取消処分についての裁量の逸脱・濫用の有無についてなされるものであること

相手方回答書の第2・3は、承認取消処分が裁量権の行使としてなされた処分であるところ、裁量権の行使としてなされた処分は裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用した場合に違法になるものと解されるとしている。

国土交通大臣による、都道府県知事がした承認取消処分の違法性の判断が、承認取消処分における都道府県知事の裁量の逸脱・濫用の有無についてなされるべきこと自体は、そのとおりである。

- 2 抗告訴訟において採用されている司法による裁量行為の審査手法に係る主張について

- (1) 相手方回答書の第2・3(1)の第1段落(89頁)の第1段落の主張について、抗告訴訟における司法による行政裁量の統制において、裁量の逸脱・濫用の実体的審査の手法として、社会観念審査に判断過程審査を組み込んだ手法も用いられていることは認める。
- (2) ただし、国土交通大臣による承認取消処分のレビューについては、抗告訴訟における司法の判断枠組みとは異なる点があるものというべきである。

国土交通大臣による承認取消処分のレビューは、あくまで国土交通省の任務と所掌事務の範囲内においてなされなければならないものであり、国土交通省の任務と所掌事務の範囲を超えて考慮事項にかかるレビューはなしえないものというべきである。また、法定受託事務は地方公共団体の事務であり、地方公共団体の行政執行権は憲法第65条により内閣に属するとされる行政権の範囲に含まれる

ものではなく、憲法第 94 条により地方公共団体に付与されたものであるから、国土交通大臣は、法定受託事務の処理について、処分庁（地方公共団体）と同じ立場にないことはもとより、上級庁という立場にもないのであるから、原処分（地方公共団体の法定受託事務の処理）のレビューの限度を超えることはできないものであり、国土交通大臣は原処分時の資料に基づいて判断をするものである。国土交通大臣が、出願人である他の行政組織の代弁者<sup>2</sup>となり、原処分には存しなかった主張、証拠を収集してこれを根拠とすることは許容されないものである。

なお、国土交通大臣による“地方公共団体がした法定受託事務の処理に対するレビュー”の手法・密度については、地方公共団体には憲法第 8 章により地方自治が保障され、国と地方公共団体は対等な関係で上級下級の関係にあるものではないから、地方公共団体の判断が第一義的に尊重されるべきものであり<sup>3</sup>、また、地方自治法により国の関与が認められるのは「必要な最小の限度」の範囲にとどまり「地方公共団体の自主性及び自律性に配慮しなければならない」ものであるから（地自法第 245 条の 3 第 1 項）、国交大臣が地方公共団体の行った事務をレビューする際の審査密度について、原告適格を有する者が抗告訴訟で権利救済を求める場合と同様に審査密度を高めるべきであるかについては、疑義があるものというべきである。国土交通大臣による承認取消処分のレビューにおける公水法の要件認定にかかる考慮事項の抽出とその重み付けに対する判断は、

---

<sup>2</sup> 平成 28 年 4 月 22 日の審査期日において、真部朗国土交通大臣代理人（防衛省にあっては整備計画局長。元沖縄防衛局長）が、国地方係争処理委員会委員からの質問に対して、国土交通大臣の代理人として「私どもの考えかた」として述べた内容は、国土交通大臣の立場を逸脱していることは明らかであり、国土交通大臣が防衛省の代弁者として権限行使していることを如実に示しているものである。

<sup>3</sup> 再反論書の 6 (2)ウ（7～8 頁）参照。

公水法は都道府県知事を要件認定権者としている以上、国土交通大臣は公水法により認められた権限により都道府県知事のした政策的・公益的判断・要件適合性判断を尊重すべきであるから、あくまでも要件認定権者である行政庁（すなわち都道府県知事）の判断の合理性の検証という形でなされるべきものであり、実質的な判断代置となるような手法によるべきではない。

### 3 考慮事項の一般論に係る主張について

- (1) 相手方回答書の第2・3(1)の第2段落（89～90頁）の主張自体については、争うものではない
- (2) ただし、公水法上の要件認定にかかる考慮事項の抽出やその考慮事項の衡量における重み付けは、当該処分の根拠法令の趣旨目的にしたがって導き出されるものであり<sup>4</sup>、また、公益的価値判断に関わる考慮事項の重み付けの判断については、公水法により要件認定の権限が付与された行政庁（すなわち都道府県知事）<sup>5</sup>の判断が、その他の機関との関係においては尊重されなければならないものである。

相手方回答書の89頁以下（第2・3）において示された考慮事項（第2・3(1)アイウオ）に関する主張は、考慮要素とされるべき理由や重み付けの理由について、根拠法令の仕組みにおける解釈をなんら示さないで、相手方の結論についての主張のみが示されているものであり、法的な主張の体をなしていない。

## 第2 自然環境について

### 1 審査申出人の主張の概要

- (1) 相手方は、本件埋立承認取消処分は、自然環境への影響を過大に

<sup>4</sup> 根拠法の趣旨・目的と考慮事項については、東京地判昭和44年7月8日、東京高判昭和52年9月22日参照。

<sup>5</sup> 公水法が、都道府県知事を免許・承認の要件認定権者とし、都道府県知事に利害関係人の意見を集約させて、異質・多様な利害の衡量判断を都道府県知事が行うものとしている仕組みについては、反論書(2)の39～48頁参照。

評価したものであって、不合理であると主張する（相手方回答書・第2・3(2)オ）。

(2) しかし、本件埋立承認出願について、自然環境への影響が重視されることは当然のことであり、相手方の主張には理由がないものである。

(3) また、本件埋立承認における1号要件の判断において、自然環境という考慮事項に係る判断過程には顕著な不合理性が認められるものであり、この自然環境という考慮事項に係る1号要件の判断過程の瑕疵のみよりしても、本件埋立承認には取消しうべき瑕疵が存したものである<sup>6</sup>。

(4) なお、審査申出人の1号要件適合性の判断において、自然環境という考慮事項の判断について、裁量の逸脱や濫用は認められないものである。

## 2 本件埋立承認出願の審査において自然環境の保全が最大限考慮されるべきこと

(1) 公水法は、反論書(8)・第1・4（13～14頁）において述べたとおり、昭和48年改正後は、開発のみならず、環境保全が法の重要な目的とされたものである。

また、本件埋立承認出願は、環境影響評価法の対象事業とされるものであるが、環境影響評価はその結果の免許等への反映を目的とする手続であり（環境影響評価法33条、環境基本法20条）、環境の保全に関する審査の結果、当該免許等を拒否する処分を行うことも予定しているものである。

したがって、公水法等の解釈よりしても、承認の判断に際して、

---

<sup>6</sup> 2号要件についても、同様に、自然環境という考慮事項に係る判断過程には顕著な不合理性が認められ、取消しうべき瑕疵が存したものである。

自然環境が考慮事項となり、衡量において重視されるべき重み付けがなされていることは明らかである。

- (2) また、本件埋立対象地域は、他の地域には存しない特徴的な地理的環境を有し、国内でもここで見られないきわめて特徴的な生態系が創出されているものである。生物多様性はきわめて高く（環境影響評価書では 5800 種以上もの生物が海域から記録され、そこには 262 種もの絶滅危惧種が含まれている）、新種や国内初記録といった極めて希少性の高い生物も多数確認されている。

このように、本件埋立対象地の有する自然環境は、たんに自然豊かであるというにとどまらず、他の地域には存しない代替性のない貴重なものであって、科学的、専門的評価として世界的に見ても有数の要保護性の高いものであり、この代替性のない自然環境は本件に特有の事情である<sup>7</sup>。

相手方は、「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究に努めなければならない」（相手方回答書・89～90 頁）としているが、本件埋立対象地については、世界的に見てもきわめて希少性、要保護性の高い環境価値を有するという、個別事情が認められるものであり、これを踏まえて、本件における最適な基準が探求されなければならないものである。

### (3) 小括

以上より、このかけがえのない本件埋立対象地の貴重な自然環境の保全は、現在及び将来における国民の健康で文化的な生活環境の確保の条件に関わるものであり、環境法制（環境基本法第 1 条等参照）及び国土利用法制（国土利用計画法第 2 条等参照）のいずれの見地よりしても、行政において、最大限度の尊重をしなければなら

---

<sup>7</sup> 詳細は反論書(3)の第 3 を参照。

ないことは当然である。

そうすると、本件埋立事業が公共性を有するというだけでは足りず、このような世界有数の自然環境を犠牲にしてもなお本件埋立事業を強行しなければならないという高度の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 前沖縄県知事による本件埋立承認処分における自然環境という考慮事項に係る判断過程の顕著な不合理性

#### (1) 環境影響評価法第 24 条に基づく知事意見

ア 平成 23 年 12 月 28 日に沖縄防衛局は環境影響評価書を提出し、これに対し、前沖縄県知事は、平成 24 年 3 月 27 日に、環境影響評価法第 24 条に基づき、書面（甲 B 1）をもって意見を述べた。

イ 知事意見は、先ず、「当該事業が予定される辺野古沿岸海域は、礁池内に、「絶滅のおそれのある野生生物の種のリストー植物Ⅰ（維管束植物）」（平成 19 年 8 月、環境省）（以下「レッドリスト」という。）において、準絶滅危惧種として掲載されているボウバアマモやリュウキュウアマモ、リュウキュウスガモ等で構成される海草藻場や、絶滅危惧Ⅰ類として掲載されているホソエガサ等が分布しており、その規模は沖縄島でも有数のものである。また、一帯の沿岸域及び沖合の海域においては、国の天然記念物であるジュゴンが確認され、礁池内の海草藻場でその食み跡等が確認されるなど、当該沿岸海域一帯はジュゴンの生息域と考えられている。特に、嘉陽海域の海草藻場については、当該事業者における調査結果においても、定期的にジュゴンが利用していることが示されている。ジュゴンは、平成 15 年に改正された鳥獣保護法においても捕獲、殺傷が原則禁止とされている種である。また、県においては平成 17 年 9 月に公表した「改訂・沖縄県の絶

滅のおそれのある野生生物－動物編－」で絶滅危惧ⅠA類として掲載しており、環境省においても平成19年8月にジュゴンをレッドリスト（絶滅危惧ⅠA類）に追加するなど、その保護へ向けた施策が展開されているところである。本県におけるジュゴンに関しては、これまで科学的調査がほとんど行われておらず、その生活史、分布、個体数などに関する知見が非常に乏しい実状にあるが、ジュゴンは沖縄島が分布の北限と考えられ、特に古宇利島周辺海域から嘉陽・大浦湾 周辺海域に少数の個体群が生息していると推測されている。さらに、辺野古沿岸海域は、造礁サンゴが分布するサンゴ礁地形が発達しており、現在、サンゴ類の白化現象等の事象により被度が低下しているものの、潜在的には良好なサンゴ生息域と考えられる海域である。また、代替施設北側の大浦湾においては、トカゲハゼや クビレミドロ、ウミフシナシミドロ、ユビエダハマサンゴ群落及び大規模なアオサンゴ群落などが確認されており、また、同湾に流れ込む大浦川河口域には、熱帯、亜熱帯地域特有のマングローブ林が広がり、その生態系や種の多様性の高さから、大浦湾も含めて環境省が「日本の重要湿地 500」として選定した場所であり、ラムサール条約登録湿地の国際基準を満たすと認められる潜在候補地にも選定されている。さらに、大浦川と汀間川の魚類相は、沖縄島はもちろん琉球列島全体の中でも屈指の多様性をもち、貴重種も極めて多い。この両河川の魚類の多様性は、大浦湾の立地とその形態によるところが大きいと考えられ、同湾の一部が埋め立てられることにより、机上の予想を超えた影響が懸念される。また、当該事業実施区域及びその周辺域は、「自然環境の保全に関する指針（沖縄島編）」（平成10年2月、沖縄県）において「自然環境の厳正な保護を

図る区域」であるランクⅠと評価されている他、埋立土砂発生区域は、リュウキュウマツ群落等から沖縄島北部の極相林であるイタジイ群落への遷移が進み、同区域の大部分が「自然環境の保護・保全を図る区域」であるランクⅡと評価されており、近い将来、ランクⅠになる可能性のある区域である。」として、本件埋立対象地域の有する環境価値を示した。

そして、「当該事業は、一旦実施されると現況の自然への回復がほぼ不可能な不可逆性の高い埋立地に飛行場を設置する事業であり、以上に述べてきた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、環境影響が極めて大きいと考えられる事業である。そのため、環境影響の回避・低減を図るために、当該事業に係る環境影響評価は、より慎重かつ十分に、科学的に行わなければならないものであり、環境影響評価制度の趣旨に沿って、手続きの過程において、環境の保全の観点からより良い事業計画に修正して、事業の実施による環境影響を可能な限り小さくしなければならない」と慎重かつ十分な科学的評価の必要性を示した。

また、環境影響評価手続の過程について、「事業者である国は、これまでの環境影響評価の手続きにおいて、環境影響評価方法書で事業特性としての事業内容を十分に示さずに、追加・修正資料を提出させられたところであるが、それにもかかわらず、環境影響評価準備書（以下「準備書」という。）において新たに追加、修正を行ったり、ジュゴン等に対する複数年の調査を実施していないなど、知事意見に十分に対応せずに手続きを進めてきた」という問題点があることを示した。

そのうえで、事業計画の内容については埋立面積・埋立土砂・護岸工事・代替施設本体の防災計画等・工事用仮設道路・美謝川

への切替え・海上ヤード・水面作業ヤードの各項目、環境影響評価の項目並びに調査・予測・評価の手法については環境影響評価の項目・調査・予測・評価・調査結果の概要・環境保全措置の各項目、環境要素毎の予測・評価・環境保全措置については大気質・騒音・振動・水の汚れ・土砂による水の濁り・地下水・水象・地形・地質・塩害・海域生物・サンゴ類・海藻草類・ジュゴン・陸域動物・陸域植物・海域生態系・陸域生態系・海域生態系と陸域生態系の関係・景観・人と自然との触れ合い活動の場・歴史的・文化的環境・廃棄物等の各項目、事後調査について個別具体的に詳細な検討を加えた。

そして、上記の具体的な検討の結果、「普天間飛行場代替施設建設事業の実施に係る環境影響について、事業者である国は、評価書の総合評価において「事業の実施に際して、環境保全上、特段の支障は生じない」としているが、次に示す不適切な事項等により、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える。また、当該評価書で示された環境保全措置等では、事業実施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全を図ることは不可能と考える」と結論づけた。

## (2) 本件埋立承認に至る経緯

ア 沖縄防衛局は、平成 24 年 12 月 11 日の「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」の最終報告を踏まえて同月 18 日に補正評価書を提出し、平成 25 年 3 月 22 日に本件埋立承認出願をした。

イ 平成 25 年 8 月 1 日に、沖縄県の土木建築部長及び農林水産部長は、沖縄県環境生活部長に対し、回答期限を同年 11 月 29 日と定め、意見照会を行った。

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。」「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から、事業者の知事意見への対応は重要な考慮事項となるものであり、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るものと考えられた。

そこで、「普天間飛行場代替施設建設事業（以下「本事業」という。）に係る埋立承認申請の手続きにおいて、環境生活部長が環境保全の見地からの意見を述べるに当たり、予め参考として、専門家から助言を求めるため必要な事項を定める」ことを目的として、「普天間飛行場代替施設建設事業埋立承認申請手続きに係るアドバイザー設置要綱」（以下「要綱」という。）を策定し、要綱は平成 25 年 10 月 11 日に施行された。

要綱は、「環境生活部長は、本事業に係る埋立承認申請に対する土木建築部長及び農林水産部長からの意見照会に対し、環境保全の見地からの意見を述べるに当たり、専門家に対し、個別に助言を求めることができる。」として専門家から助言の聴取ができることを定め、専門家の構成については「専門家は、沖縄県環境影響評価技術指針（平成 19 年 10 月）の表 2 に掲げる環境要素について専門的知識を有する者のうちから環境生活部長が決定する。2 決定する専門家は、13 人以内とする。」と定められた。

そして、環境生活部長は、沖縄県の大学機関において環境分野

を専攻する研究者 13 名の専門家を決定した。

ウ 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。

エ 平成 25 年 11 月 22 日に名護市長意見書（甲 B 8）が名護市議会において可決され、公水法第 3 条第 4 項第 1 項に基づき、同月 27 日に名護市長から沖縄県に提出された。

名護市長意見書には、「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」との意見が示されていた。

オ 平成 25 年 11 月 29 日、環境生活部長から土木建築部長に、環境生活部長意見（甲 B 9）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 項目にわたって問題点を指摘し、「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」と結論づけたものであった。

カ 平成 25 年 12 月 20 日、平成 26 年度の沖縄振興関係予算に関して、山本一太沖縄担当相は麻生太郎財務相との閣僚折衝を行った。

その結果、概算要求額より 52 億円積み増し、13 年度当初予算比では約 459 億円増となる、総額 3460 億円とすることで合意した。

那覇空港の第 2 滑走路増設事業は 19 年末までに完成させるため 330 億円（概算要求比 30 億円増）を毎年確保し、15 年度以降も沖縄振興一括交付金と別枠で計上することを決めた。

一括交付金も沖縄振興特別推進交付金（ソフト）が 826 億円（13 年度比 23 億円増）、沖縄振興公共投資交付金 932 億円（22 億円増）とそれぞれ概算要求を上回った。

キ 平成 25 年 12 月 23 日、仲井眞（当時）知事から土木建築部海岸防災課に、年内に判断する旨の指示がなされた。（本件埋立承認がなされたのはこの 4 日後である。）。

ク 平成 25 年 12 月 25 日、仲井眞知事は安倍総理と面談した。

安倍総理は、「いくつかのことについて具体的に申し上げたい」として、沖縄振興策について概算要求を超える額の予算を確保したことなどを述べた。

これを受けて、仲井眞（当時）知事は、「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した」などの謝意を述べたうえで、「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。」とコメントした。

ケ 平成 25 年 12 月 27 日、仲井眞（当時）知事は、本件埋立承認

をした。

### (3) 小括

本件埋立事業は、環境影響評価の対象事業であるから、承認権者である都道府県知事は、承認の審査にあたり、補正評価書と環境影響評価法第 24 条による知事意見に基づいて、環境保全審査をし、その審査結果を踏まえて承認の判断をしなければならないものである（環境影響評価法第 33 条）。

そして、平成 25 年 8 月 1 日、沖縄県において環境保全について専門性を有する部署である環境生活部長に対して、土木建築部長及び農林水産部長から、環境保全についての意見照会がなされた。そこで、この意見書への対応のため、要綱を策定して環境要素について専門的知識を有する専門家から助言を受けることできるものとし、客観性・専門性を有する回答をなしうる体制を整えたものであった。したがって、環境生活部長の意見に基づいて、環境配慮審査がなされるべきことは当然であったと言える。

同年 11 月 12 日の中間報告においても、「環境生活部の見解を基に判断」するものとされていた。

そして、同月 29 日に提出された環境生活部長意見は、前述の慎重で客観性・専門性をもった検討の結果、「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」としていたものである。

ここにおいて、環境影響評価法第 24 条に基づく知事意見への事業者の対応が不十分であることが明らかとなったものである。

ところが、平成 25 年 11 月 29 日の環境生活部長意見の提出後、

環境生活部への再度の意見照会もなく、また、環境保全の専門家に意見を求めることもしなかったにも関わらず、同年 12 月 25 日に仲井眞（当時）知事は概算要求を超える予算確保を約束した安倍総理に対して、「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」と発言し、同月 27 日に環境保全に関わる審査項目すべてについて「適」として本件埋立承認をしたものである。

専門家の助言を踏まえて判断した環境生活部長意見について、環境生活部への照会や専門家への照会という専門的・技術的調査もしないまま、環境生活部長意見の提出から 1 か月も経ないで、この意見を覆すことについて、およそ客観的合理性を認めることはできないものであり、自然環境という考慮事項についての判断過程の不合理性は顕著なものと言わなければならない、本件埋立承認における 1 号要件の判断過程に瑕疵が存したことは明らかである<sup>8</sup>。

そして、この判断過程の瑕疵がなければ、環境保全に関わる項目について「適」との判断が異なることになるものと考えられるものである。また、環境影響評価法第 24 条に基づく免許権者等意見への対応が不十分な場合には、環境影響評価法第 33 条 2 項 1 号によっても、不承認とすべきと考えられるものである。

この自然環境という考慮事項に係る判断過程の瑕疵により、承認についての結果が異なったものと考えられるものであり、本件埋立承認は、自然環境という考慮事項に係る判断過程の合理性の欠如と

---

<sup>8</sup> この事実が、前知事の本件埋立承認に係る 2 号要件の判断過程にも瑕疵があったことを示すものであることは当然である。

いう点のみよりしても、1号要件の判断について、取消しうべき瑕疵が存したものである。

#### 4 審査申出人の判断に裁量の逸脱・濫用は認められないこと

審査申出人は、公水法の承認権限を有する行政庁として本件埋立承認出願の1号要件適合性の判断をしたものであるが、自然環境という考慮事項に係る審査申出人の判断<sup>9</sup>は、反論書(8)（及び同書面で引用した反論書(3)）において主張したとおり、合理的なものであり、審査申出人の1号要件の要件適合性判断における裁量の逸脱・濫用は認められないものである<sup>10</sup>。

### 第3 「我が国と米国との信頼関係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」という主張について

#### 1 1号要件の適合性判断において問題とならないこと

相手方回答書の第2・3(2)イにおける主張は、本件埋立承認後の事情についても述べているため、1号要件適合性判断に関する主張ではないと考えられるが、念のため、1号要件の要件適合性判断の関係で問題とならないことについて述べておくこととする。

第1・3(2)において述べたとおり、公水法上の要件認定にかかる考慮事項の抽出は、当該処分の根拠法令の趣旨目的に従って導き出されるものであるが、外交・安全保障上の国際的信頼関係の維持は、公水法の目的とするものではないから、そもそも考慮事項となるものではない。

また、外交・安全保障上の国際的信頼関係維持は、国土交通省の任

---

<sup>9</sup> 公有水面埋立承認取消通知書別紙の第1(2)における自然環境についての判断)(「法第4条第1項第2号に関して後述するとおり」として詳細は第2を引用)及び第1(4)における衡量判断。

<sup>10</sup> 審査申出人の2号要件の要件適合性判断(要件適合性を欠いていたという判断)においても、同様に、裁量の逸脱・濫用は認められないものである。

務・所掌事務に含まれないのであるから、国土交通大臣による是正の指示の根拠として、かかる考慮事項を持ち出すことはできないものである。

かりに、外交・安全保障上の国際的信頼関係維持ということを重視して要件適合性判断をしたならば、本来考慮すべき事項でないことを過大に考慮したものとして、そのような判断過程こそが瑕疵を帯びることになるものと言わなければならない。

さらに、「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」という主張はそもそも合理性を欠いているものである。日米両国間の政治的な合意があるとしても、国内法令に基づいて基地建設のための法的権限を取得しえないならば、それが履行できないことは当然のことである。平成8年の橋本（当時）総理とモンデール（当時）駐日大使の共同記者会見の際にも、「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。」と言及されていたものであり、環境影響評価の結果を受けて本件埋立事業が不適切と判断されることによって、外交・安全保障上の正当な国際的信頼関係維持ができないということとはできないものであり、相手方の主張自体が不合理なものである。

## 2 国土交通大臣による是正の指示の根拠とはならないこと

第1・2(2)において述べたとおり、国土交通大臣による承認取消処分レビューは、あくまで国土交通省の任務と所掌事務の範囲内においてなされなければならないものであり、国土交通省の任務と所掌事務の範囲を超えた考慮事項にかかるレビューはなしえないものというべきである。

そして、国土交通省設置法第3条は、国土交通省の任務について「国土の総合的かつ体系的な利用、開発及び保全、そのための社会資本の

整合的な整備、交通政策の推進、観光立国の実現に向けた施策の推進、気象業務の健全な発達並びに海上の安全及び治安の確保を図ること」と定めており、外交・安全保障上の国際的信頼関係の維持はその任務とされていない。また、同法第4条は、第3条の任務を達成するため必要となる明確な範囲の所掌事務を定めているが、同条1号から128号までに定められた国土交通省の所掌事務に、外交・安全保障上の国際的信頼関係の維持は含まれていない。

また、「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」ということは、承認段階では理由とされていたものではない。

したがって、そもそも外交・安全保障上の国際的信頼関係維持ということとは、国土交通大臣による是正の指示の根拠となしえないものである。

#### 第4 「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」との主張について

##### 1 航空機の違法な運用の問題であること

- (1) 相手方は、「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」（相手方回答書 92 頁）とし、「本件取消処分はこれを無視するに等しいものといえる」（同 93 頁）と主張している<sup>11</sup>。

<sup>11</sup> なお、日本国は、第1次普天間爆音訴訟において、普天間飛行場配備の航空機による被害の発生を積極的に否認し、「本件航空機騒音は、〔1〕夜間、日曜日の平均騒音発生回数は極めて少数回に限られていること、〔2〕年間W値は、本件コンターのW値を下回る年度が存在する測定局や、そもそも本件コンターのW値に達する年度が存在しない測定局も相当数存在していること、さらに、日別W値では、屋内では一年のうち大多数の日において環境基準が達成されたのと同様の屋内環境が保持されていること、〔3〕特に平成16年度から平成18年度までの防音工事を施工した室内においては、ほぼ1年間のうちの全日数に近い日数につき、環境基準が達成されたのと同様の屋内環境が保持されていると評価することができることから、原告ら主張の被害をもたらすものとはいえない。さらに、W75区域において実施している住宅防音工事は、住宅防音工事希望世帯については、追加工事も含めて100%完了しているので、普天間飛行場周辺の原告らの住宅も含む大半の住宅には、住宅防音工事が実施されている。したがって、本件航空機騒音の程度は、原告ら主張の被害をもたらすほど強度なものであるとはいえない。また、本件航空機騒音は、多くの地域において、近年減少傾向があるから、原告ら主張の被害も相当程度緩和され

(2) しかし、普天間飛行場が存在すること自体によって周辺住民の生命・身体等に対する被害が発生するわけではない。周辺住民への被害は、普天間飛行場の運用、すなわち、米軍航空機の離陸、飛行、着陸がなされることによって発生するのであり、日本国が米軍に提供した基地の運用、米軍航空機の運用によって、航空機の事故や航空機騒音等が生じているという問題である。

そして、普天間飛行場、米軍航空機の運用による周辺住民への被害は、地位協上の義務や日米合同委員会における合意に反する運用により、さらに深刻化しているものである。

すなわち、地位協定第 16 条により日本国法令順守義務があるにもかかわらず我が国の環境基準に反して我が国の国内法上不法行為とされる航空機の運用がなされ、また、平成 8 年に日米合同委員会で合意された普天間飛行場における航空機騒音規制措

置 (a 進入及び出発経路を含む飛行場の場周経路は、できる限り学校、病院を含む人口稠密地域上空を避けるよう設定する。b 普天間飛行場近傍 (飛行場管制区域と

ているといえる」、「人は、一日の大半を屋内で過ごすところ、本件航空機騒音が間欠的で一過性のものであり、屋内に到達する持続時間はほんの数秒であることからして、普天間飛行場周辺住民の会話、通話、テレビ・ラジオの聴取に対する影響は、あったとしても、極めて軽微である。また、防音工事を施工した屋内においては、本件航空機騒音による会話、通話、テレビ・ラジオの聴取妨害等の生活妨害は解消されている。」、「一般に、深夜や早朝においては、窓を閉めて睡眠をとるのが通常であり、仮にこれらの時間帯に航空機騒音が発生したとしても、就寝中の居室内に到達する騒音量は相当程度減衰しているはずである。これらの防音又は減音効果を考慮すれば、原告らが本件航空機騒音によって睡眠を妨げられていることは、ほとんど問題とするに足りない程度といつてよい。」、「本件航空機騒音の発生は、1 日の生活時間帯のうち限定された部分にすぎず、その発生は、住民の社会生活への妨害を極力少なくするよう十分に配慮されているから、仮にある程度の不快感はあるとしても、社会生活上受忍限度の範囲内のものというべきである」、「航空機騒音は、間欠音であるから、聴力損失は起こらないという見解が一般的である。」、「血圧等は、航空機騒音によって影響を及ぼすとはいえず、仮に航空機騒音が呼吸器・循環器系機能や消化器系機能に一定の影響を及ぼす可能性があるとしても、それは、騒音暴露による急性反応の存在を示唆するにすぎず、騒音暴露が慢性的な高血圧や心疾患、胃腸障害等の疾患を引き起こすことは明らかでない。」、「普天間飛行場周辺で子供が学校や家庭で学習する際、本件航空機騒音により、一過的に若干の学習妨害を受けることがあるとしても、その妨害の程度は、本件航空機騒音だけのために学習が困難又は不可能となるものでなく、学校防音工事や住宅防音工事で相当の防音効果があるので、その障害は解消し、又は大幅に低減している。」、「飛行場の立地条件としては、一般に、地形的に山岳地帯から離れた平坦な地にあり、高層建築物等障害物がなく、気象的には年間の悪天候の発現日数が少ないこと、風向がほぼ一定であることが必要である。普天間飛行場は、それらの条件を満たしている。」などと主張していた (平成 20 年 6 月 26 日那覇地冲縄支部判決の主張整理より引用)。

して定義される区域、即ち、飛行場の中心部より半径5陸マイル内の区域)において、航空機は、海拔1,000フィートの最低高度を維持する。ただし、次の場合を除く。承認された有視界飛行方式による進入及び出発経路の飛行、離着陸、有視界飛行方式の場周経路、航空管制官による指示がある場合又は計器進入。c 任務により必要とされる場合を除き、現地場周経路高度以下の飛行を避ける。d 普天間飛行場の場周経路内で着陸訓練を行う航空機の数、訓練の所要に見合った最小限におさえる。e 7フターバーナーの使用は、飛行の安全及び運用上の所要のために必要とされるものに制限される。離陸のために使用される7フターバーナーは、できる限り早く停止する。f 普天間飛行場近傍及び沖縄本島の陸地上空において、訓練中に超音速飛行を行うことは、禁止する。g 22:00～06:00の間の飛行及び地上での活動は、米国の運用上の所要のために必要と考えられるものに制限される。夜間訓練飛行は、在日米軍に与えられた任務を達成し、又は飛行要員の練度を維持するために必要な最小限に制限される。部隊司令官は、できる限り早く夜間の飛行を終了させるよう最大限の努力を払う。h 日曜日の訓練飛行は差控え、任務の所要を満たすために必要と考えられるものに制限される。慰霊の日のような周辺地域社会にとって特別に意義のある日については、訓練飛行を最小限にするよう配慮する。i 有効な消音器が使用されない限り、又は、運用上の能力もしくは相応態勢が損なわれる場合を除き、18:00～08:00の間、ジェット・エンジンのテストは行わない。j エンジン調整は、できる限りサイレンサーを使用する。k 普天間飛行場近傍（飛行場管制区域として定義される区域、即ち、飛行場の中心部より半径5陸マイル内の区域）においては空戦訓練に関連した曲技飛行は行わない。しかしながら、あらかじめ計画された曲技飛行の展示は除外される。l 普天間飛行場に配属される、あるいは同飛行場を一時的に使用するすべての航空関係従事者は、周辺地域社会に与える航空機騒音の影響を減少させるために本措置に述べられている必要事項について十分な教育を受け、これを遵守する。）や平成24年のMV-22オスプレイに関する合意（5. 米軍施設及び区域の上空及び周辺における飛行経路及び運用：a. 合衆国政府は、適用される騒音規制措置に関する合

同委員会合意を引き続き遵守する意図を有する。b. 合衆国政府は、周辺のコミュニティに及ぼす飛行運用による影響が最小限になるよう、米軍施設及び区域の上空及び周辺における飛行経路を設定する。この目的のために、MV-22を飛行運用する際の進入及び出発経路は、できる限り学校や病院を含む人口密集地域上空を避けるよう設定される。MV-22は、陸上あるいは水上を飛行するにも安全であるが、移動の際には、可能な限り水上を飛行する。c. 22時から6時までの間、MV-22の飛行及び地上での活動は、運用上必要と考えられるものに制限される。夜間訓練飛行は、在日米軍に与えられた任務を達成し、又は飛行要員の練度を維持するために必要な最小限に制限される。部隊司令官は、できる限り早く夜間の飛行を終了させるよう最大限の努力を払う。合衆国政府は、シミュレーターの使用等により、MV-22の夜間飛行訓練が普天間飛行場の周辺コミュニティに与える影響を最小限にする。d. MV-22は、安全な飛行運用を確保するために、普天間飛行場における離発着の際、基本的に、既存の固定翼機及び回転翼機の場合周経路並びに現地の運用手順の双方を使用する。e. MV-22は、通常、ほとんどの時間を固定翼モードで飛行する。運用上必要な場合を除き、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し、転換モードで飛行する時間をできる限り限定する。f. MV-22の沖縄への配備の後、既存の計画の一部として、また、日本国政府からの支援も得て、日米両政府は、日本国内の沖縄以外の場所で飛行訓練を行う可能性を検討する意向である。) という米両国間の地位協定に関わる合意事項が順守されていない等の米軍の航空機の運用によって、周辺住民の被害は深刻化しているものである。地位協定に基づいて提供されている米軍基地の運用による被害の問題であり、本来、公水法の趣旨・目的とは異質な問題である。そして、地位協定に基づいて米軍に提供された施設の運用によって発生している被害と、公有水面の埋立承認とは、次元が異なる問題である。

(3) そもそも地位協定や日米合同委員会の合意の順守に係る問題で

あり、違法な運用により発生する被害は、公水法の要件適合性判断において過大に考慮されるべきものではなく、また、国土交通省の任務や所掌事務の範囲外の問題である。

日本国が米軍に提供した基地の運用によって、基地周辺住民等の生命・身体等に対する重大な危険性が現実化していると認識しているのであれば、外交・防衛の問題として、即時に違法な運用の改善をこそがなされなければならない。

## 2 被害の固定化であること

「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」と認識しているのであれば、そのような被害が今後何年にもわたって継続することを前提とすることは許容されないものと言うべきである。

しかし、かりに本件埋立事業により新基地を建設して移駐するまでの間、現状のとおり航空機の運用がなされとするのであれば、被害を固定化するのと同じと言わざるをえない。仲井眞前知事の議会答弁（平成 25 年度第 1 回沖縄県議会）を引用するならば、「埋め立てをするにしても当時言われていたあたりは膨大なイシグーというか、その埋め立ての土砂等が要る。これをどこから持ってくるんだと。当時言われていたのは――これは正確じゃないですよ、表現ですから――土木建築部の 10 年分の仕事に相当する可能性すらあると。これをどうやって調達するかなどなど、現実にもし建設計画があるとすれば、何年かかってどんなふうにこういうものは実現可能かも非常に難しい面が予想される。そうすると、今の普天間を一日も早くクローズをする、固定化させない。これが辺野古を頼りにやったとすれば、辺野古へ賛成か反対か以前に、これは一体実現の

可能性が本当にあるのかないのかというのがすぐ僕らの頭をよぎります。さすれば、基地の県外移設、沖縄から減らすという点から見ても、沖縄以外の地域で自衛隊の基地もおありでしょうし、民間専用の空港も共用の空港があるはずですから、そこら辺の利用度などを調べれば、恐らく国交省のみならず防衛省も持っているのではないかと、これは推測します。そういうところへ移してしまうというほうが直ちにクローズ、つまり埋め立てなんか要りませんからできるのではないかというのが私の考えです。ですから、そちらを選ばないと、仮に賛成・反対はちょっとこちらへ置いておきまして、建設を想像するだけでも5年、いや10年、いや15年となると、事実上固定化と同じだというのが私の考え。」ということになる。

相手方の主張は、本件埋立事業を行い、新基地を建設し、移駐をするまでの間、すなわち、埋立承認が有効であるとしても、今後何年の年数を要するののかも分からないような長い年数にわたって、普天間飛行場の運用により被害が固定化されること前提とするものに他ならない。

### 3 普天間飛行場の閉鎖の必要性和辺野古・大浦湾の埋立てが許容されるか否かは、次元の異なる問題であること

普天間飛行場の閉鎖の必要性があるということと、辺野古崎・大浦湾を埋め立てることが適切か否かということは、次元の異なる問題である。

かりに、普天間飛行場の閉鎖のためには飛行場施設の新設が必要であるということを前提にしても、そのために当該候補地の埋立てが許容されるのか否かは、当該対象地の有する環境的価値などを検討して判断されるものである。

審査申出人は、取消処分理由において、『埋立ての必要性』の審

査については、①本件審査結果において、『普天間飛行場移設の必要性』から直ちに本件埋立対象地（辺野古地区）での「埋立ての必要性」（審査基準においては、『埋立ての必要性』、『周辺の土地利用の現況からみて不釣り合いな土地利用となっていないか』、『埋立ての規模及び位置が適切か』）があるとした点に論理の飛躍（審査の欠落）があること」を指摘したが、この指摘自体はきわめて当然の内容であり、審査申出人の1号要件の要件適合性判断について裁量の逸脱・濫用があるということとはできない。

**第5 「普天間飛行場の跡地利用による宜野湾市経済発展の利益を考慮すべきであったのに考慮しなかったこと」との主張について**

**1 普天間飛行場の閉鎖と本件埋立対象地の埋立ての許容性は次元の異なる問題であること**

第4・3において述べたとおり、普天間飛行場の閉鎖の必要性があるということと、辺野古崎・大浦湾を埋め立てることが適切か否かということは、次元の異なる問題である。

相手方の主張は論理をなしていないものであり、審査申出が、『埋立ての必要性』の審査については、①本件審査結果において、『普天間飛行場移設の必要性』から直ちに本件埋立対象地（辺野古地区）での「埋立ての必要性」（審査基準においては、『埋立ての必要性』、『周辺の土地利用の現況からみて不釣り合いな土地利用となっていないか』、『埋立ての規模及び位置が適切か』）があるとした点に論理の飛躍（審査の欠落）があること」としたことについて、審査申出人の判断に裁量の逸脱・濫用があるということとはできない。

**2 普天間飛行場の固定化であること**

相手方回答書の98～104頁に示されているとおり、普天間飛行場の存在は、地域振興の深刻な阻害要因となっており、日本国が米国に普

天間飛行場を提供することにより生じている機会利益の喪失額（跡地利用により見込まれる経済的利益）は、莫大なものであるから、普天間飛行場は、ただちに閉鎖して返還されるべきである。

そして、第4・2において述べたとおり、辺野古崎・大浦湾の埋立により新基地を建設して部隊を移駐させることによって普天間飛行場を閉鎖とするならば、長い年月を要することになり、事実上の固定化にほかならないものである。

### 3 沖縄県への将来にわたった基地の固定化であること

今日、老朽化した普天間飛行場に代わるものとして、沖縄県内にあらたに恒久的基地を建設することは、将来にわたって沖縄県に米軍基地を固定化することを意味するものであり、また、移設先とされる名護市やその周辺地域は将来にわたって基地のために自律的な経済発展を阻害されることとなる。

国土利用に係る要件について、均衡ある発展ということが考慮事項となることは当然というべきであるが、沖縄県に恒久的に基地が固定化されることにより、健全な自律した経済の発展の可能性を奪うことについて、審査申出人は、「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」と判断したものである。沖縄県の地域振興に関して責任を持つ都道府県知事の地域振興にかかる政策的公益判断を国家機関は尊重すべきものであり、1号要件の要件適合性判断について審査申出人の裁量の逸脱・濫用は認められないものである。

## 相手方回答書への反論書（4）

平成28年6月7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 司

同 秀 浦 由 紀 子

同 亀 山 聡

同 松 永 和 彦

同 加 藤 裕

同 仲 西 孝 浩

## 目次

|    |                                                                                     |    |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 第1 | はじめに.....                                                                           | 3  |
| 第2 | 本件埋立てが遂行されることによる不利益.....                                                            | 3  |
| 1  | 代替性のない自然環境を不可逆的に喪失させるという不利益.....                                                    | 3  |
| 2  | 地域公益侵害の固定化という不利益.....                                                               | 6  |
| 第3 | 相手方回答書の第2・3における主張について.....                                                          | 12 |
| 1  | 審査手法に係る主張について.....                                                                  | 12 |
| 2  | 「我が国と米国との信頼関係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」という主張について..... | 13 |
| 3  | 「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」との主張について.....                          | 18 |
| 4  | 「普天間飛行場の跡地利用による宜野湾市経済発展の利益を考慮すべきであったのに考慮しなかったこと」との主張について.....                       | 25 |
| 第4 | 結語.....                                                                             | 27 |

## 第1 はじめに

相手方回答書の第2・3は、「本件取消処分が裁量権の逸脱・濫用に該当すること」を主張している。

相手方回答書への反論書(3)の冒頭で指摘したとおり、この主張は何についての「裁量」を主張しているのかすら特定されていない杜撰なものである。

そこで、相手方回答書への反論書(3)では、1号要件の要件適合性判断に係る要件裁量との関係で反論をした。

もっとも、相手方回答書の第2・3は、要件適合性を欠いていたとしても、取消しをするべきではないという裁量についての主張も含まれると考えられる。法律による行政の原理ということより違法な行政行為は取消されるべきものであり、取消しをすることが裁量の濫用ないし逸脱に該当しないことは当然であるが（本件について取消が制限されるべきではないことについては、審査申出書・169～191頁、反論書(2)・6～14頁、反論書(9)及び人見剛「行政処分の職権取消制限の法理に関する意見書」(甲H4)を参照されたい。)、念のため、衡量ということよりしても、承認が維持されることの不利益が著しいもので、利益衡量よりしても取消しが正当であることについて述べることにする。

なお、特にことわらない限り、略語例は従前の例による。

## 第2 本件埋立てが遂行されることによる不利益

### 1 代替性のない自然環境を不可逆的に喪失させるという不利益

- (1) 沖縄諸島は、遅くとも200万年前頃には既に大陸からのみならず、九州地方から繋がる区域（大隅諸島やトカラ列島北部）とは隔絶され、以降他の陸地と地続きになったことのない地域であることから、古い時代の生物相が非常に良く保存されている地域である。

それゆえ、他の地域では環境の変化等によって絶滅してしまった生物系統が生き残り固有種として進化を遂げた（甲E7「沖縄諸島の外来種」（平成25年3月環境省那覇自然環境事務所）1～4頁）。

その様な生物的な特徴を有する沖縄県において、特に事業対象地域周辺である辺野古崎・大浦湾は、特有の地理的環境を有し、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、屈指の生物多様性を有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グ群落（チリビシのアオサング群集）が発見された。チリビシのアオサング群集は石垣島・白保のアオサング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、サング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。

- (2) 埋立ては、この貴重な自然環境を直接的・不可逆的に喪失をさせるものである。

このことは、この辺野古崎・大浦湾に投下される埋立土砂の量を考えるだけでも、容易に理解できるものである。

本件埋立工事に使用される埋立土砂の種類、量などは、再反論書(3)の 132～134 頁において述べたとおりである。

すなわち、埋立土量は総量約 2100 万  $\text{m}^3$  であり、そのうち岩ズリが約 1700 万  $\text{m}^3$  を占めている。約 2100 万  $\text{m}^3$  の土砂というのは、高さ 1 メートル・幅 100 メートルで積んでいくと、約 210 キロメートルの長さに及ぶ量ということになる。沖縄島の長さは約 106 キロメー

トルであるから、沖縄島の端から端まで、高さ1メートル、幅100メートルで積み上げた量のさらに倍近い量の土砂が、辺野古崎・大浦湾に投入されるということであり、しかもその大半は、県外から搬入される岩ズリである。これが、直接的で不可逆的な辺野古崎・大浦湾の環境喪失であることは、あまりにも明らかである。

辺野古崎・大浦湾の自然環境は、人類の歴史をはるかに超える長い年月をかけて形成されたものである。沖縄の島々の海岸の部分を垂直に切ると、中はすべてサンゴやサンゴ礁にすむ生物の遺骸が積み重なったものからできている。サンゴ群集や海草藻場、マングローブ林、砂地、泥場はその上に分布している。つまりどの場所も垂直に切ると中はサンゴ礁でできているのが沖縄の特徴である。サンゴは動物でサンゴが作り上げる地形をサンゴ礁と呼び、サンゴ礁をベースに展開される生態系をサンゴ礁生態系と呼ぶが、辺野古崎・大浦湾の生態系は、長い長い時間をかけて沖縄のサンゴ礁が形成されるなかで、ここにしかない特徴ある地形等が形成され、そこにここにしか存在しない生態系が形成されたものである。この辺野古崎・大浦湾に途方もない土砂を投入して埋め立ててしまえば、二度と復元することはできないものである。

## 2 地域公益侵害の固定化という不利益

### (1) 取消通知書

不確定概念について要件裁量が認められている場合には、要件適合性判断において、利益衡量がなされているものである<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> 宮田三郎「行政裁量とその統制密度（増補版）」21頁は、「法律要件面における多義的な不確定概念と『することができる』規定とが結合している法律の規定の場合には、効果裁量の際に考慮されるべき視点がすべて、不確定概念を含む法律要件認定の際に考慮されてしまったときは、『することができる』規定は実際上『しなければならない』規定となる。ジョーカーの二度切りは許されない」としている。

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

## (2) 検証結果報告書の指摘

検証結果報告書に示された、本件埋立遂行により損なわれる公益等は、反論書(8)の第 2・2 (35～118 頁)に整理したとおりである。

## (3) 審査申出人の主張書面における指摘

審査申出書の第 4・3 (87～114 頁)、反論書(4)、反論書(5)等において詳述した。

審査申出人の主張の概要をごく簡潔にまとめた箇所が、下記に引用する審査申出書の第 4・3(1) (87～91 頁)である。

### 記

ア 沖縄県民は、軍事、戦争、米軍基地の存在のため、運命を翻弄され、基地負担を押し付けられてきた。

今日においても、沖縄における米軍基地の存在は、沖縄の振興開発を進める上で大きな制約となっていることはもとより、その

運用等により周辺住民をはじめ県民生活に様々な影響を与えている。

日本の国土面積のわずか 0.6 パーセントに過ぎない狭い沖縄県に、在日米軍専用施設面積の 73.8 パーセントに及ぶ広大な面積の米軍専用施設が存在している。米軍基地は、県土面積の約 10 パーセントを占め、とりわけ人口や産業が集中する沖縄島においては、約 18 パーセントを米軍基地が占めている。さらに、沖縄周辺には、28 か所の水域と 20 か所の空域が米軍の訓練区域として設定されるなど、陸地だけでなく海、空の使用も制限されている。

米軍基地には、日本国内法令が適用されないものと解釈・運用されており、また、「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定」（以下「日米地位協定」という。）による排他的管理権などの米軍の特権が認められていることから、地方公共団体からすれば、米軍基地の存在とは、自治権の及ばない地域、存在にほかならない。すなわち、県土面積の約 10 パーセント、沖縄島においては約 18 パーセントにも及ぶ地域について、自治権が奪われていることになり、巨大な自治権の空白地帯となっている。

こうした過重な米軍基地の存在は、都市形成や交通体系の整備並びに産業基盤の整備など地域の振興開発を図る上で大きな障害となっている。街の中心地に基地を持つ沖縄島中部の主要都市では、周辺集落間の交通網が遮断されている。また、基地周辺の住宅・商業地域はゾーニングもされないままスプロール化してきたため、住宅等が密集し、道路整備などが不十分な状況になっている。

また、広大な米軍基地の存在は、県民生活や自然環境に様々な影響を及ぼしており、とりわけ日常的に発生する航空機騒音による基地周辺住民の健康への影響や、戦闘機・ヘリコプター等米軍機の墜落事故及び油脂類・赤土等の流出、実弾演習による山林火災や被弾事故等、米軍基地に起因する事件・事故等による県民生活及び環境への影響が問題となっている。

飛行場基地周辺においては、環境省の定める環境基準値を超える違法な航空機騒音が発生しており、地域住人の日常生活及び健康への影響が懸念されている。また、基地周辺の学校では、授業が度々中断されるなど教育面でも影響が出ている。

キャンプ・ハンセン演習場では、度重なる実弾演習や、それに伴う山林火災の発生等により、大切な緑が失われ、山肌がむき出しになるなど、かけがえのない自然環境が損なわれている。その他、同演習場では、無数の不発弾が存在し、その処理には莫大な費用と長い年月を要することが予想される。

米軍航空機関連の事故は、復帰後、平成 24 年 12 月末現在で 540 件（うち墜落 43 件）発生している。航空機事故は、一歩間違えば住民を巻き込む大惨事になりかねないものであり、周辺住民はもとより県民に大きな不安を与えている。

平成 10 年 7 月にキャンプ・ハンセン内で発生した海兵隊所属のヘリコプター墜落事故をはじめ、平成 11 年 4 月には海兵隊所属のヘリコプターが北部訓練所の沖合に墜落する事故（乗員 4 名死亡）、同年 6 月にはハリヤー機が嘉手納飛行場を離陸後、滑走路に墜落する事故、平成 14 年 8 月には嘉手納基地所属の戦闘機が沖縄本島の南約 60 マイル（約 100 キロメートル）の海上に墜落する事故、平成 16 年 8 月 13 日には沖縄国際大学構内への海兵

隊所属のヘリコプター墜落事故、平成 18 年 1 月 17 日には嘉手納基地所属の戦闘機が嘉手納飛行場から北東へ 55 マイルの訓練区域内の海上へ墜落する事故、平成 20 年 10 月 24 日には嘉手納飛行場のエアロクラブ所属のセスナ機が名護市真喜屋の畑地に墜落した事故、平成 27 年 8 月 12 日には陸軍の特殊作戦用の H60 ヘリコプターがうるま市・伊計島南東約 14 キロメートルの会場で海軍艦船への着艦に失敗し墜落した事故が発生し、県民に大きな不安と衝撃を与えた。

その他、米軍人等による刑法犯罪は、沖縄県警察本部の統計によると、昭和 47 年の日本復帰から平成 24 年 12 月末までに 5,801 件にのぼり、そのうち凶悪事件が 570 件、粗暴犯が 1,045 件も発生するなど、県民の生命、生活及び財産に大きな影響を及ぼしている。

このように、沖縄県は、戦後 70 年以上もの長きにわたって、沖縄にのみ集中する米軍基地に起因する被害・負担を強いられてきた。

イ 本件埋立対象地は、豊かで貴重な自然生態系をなし、希少生物等の生息地として、極めて高い自然環境価値を有する地域である。また、美しい眺望と静謐さを兼ね備え、良好な大気環境、水環境に恵まれ、この良好な環境はリゾート事業にとっても高い価値を有するものである。

本件埋立を遂行することは、辺野古周辺の生態系、海域生物（ウミガメ）、サンゴ類、海草藻類、ジュゴンに重大な悪影響を与えるものであり、また、埋立土砂による外来種の侵入が強く懸念され、航空機騒音・低周波等による被害を住民に生じさせものであり、また観光産業等の経済振興の深刻な阻害要因をあらたに作出

することにほかならない。

ウ そして、圧倒的な県民世論は、沖縄県における米軍基地の縮小を求め、沖縄県に新たな米軍基地を建設することに反対をしている。

平成7年10月21日に8万5000人が参加した「基地の整理縮小、地位協定の見直し等を求める県民総決起大会」から平成27年5月17日に3万5000人が参加した県民大会まで、くり返して、基地の整理縮小を求め、新基地に反対する民意を示してきた。

平成8年9月8日に実施された県民投票では約89パーセントが「日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小」に賛成し、平成9年12月21日に実施された名護市住民投票では過半数が新基地建設に反対をした。

平成22年1月24日の名護市長選挙、平成26年1月29日の名護市長選挙では、辺野古新基地建設に反対する稲嶺進候補が当選をした。平成22年11月28日の沖縄県知事選挙では、「日米合意の見直しと普天間基地の県外移設の実現」を強く求めることを公約として掲げた仲井眞弘多候補が当選した。そして、仲井眞前知事による本件埋立承認後の平成26年11月16日に行われた沖縄県知事選挙では、辺野古新基地建設に反対する翁長雄志候補が、本件埋立承認をした仲井眞弘多候補に10万票以上の大差をつけて当選した。平成26年12月14日に行われた衆議院選挙では、沖縄県内の小選挙区のすべてで、辺野古新基地建設に反対する候補が当選している。

エ 今日、新たに恒久的な海兵隊航空基地を沖縄県内に建設することとは、沖縄県内に新基地を建設することに反対する県民の意思に反して、この70年余に及ぶ過重な基地負担、格差を、さらに将

来にわたって沖縄県に固定化することにほかならない。

辺野古への新基地建設による沖縄県の地域公益の侵害は深刻なものである。

### 第3 相手方回答書の第2・3における主張について

#### 1 審査手法に係る主張について

(1) 相手方回答書の第2・3(1)の第1段落(89頁)の第1段落の主張について、抗告訴訟における司法による行政裁量の統制において、裁量の逸脱・濫用の実体的審査の手法として、社会観念審査に判断過程審査を組み込んだ手法も用いられていることは認める。

ただし、国土交通大臣による承認取消処分のリビューについては、抗告訴訟における司法の判断枠組みとは異なる点が存することについては留意されるべきである。

(2) 国土交通大臣による承認取消処分のリビューは、あくまで国土交通省の任務と所掌事務の範囲内においてなされなければならないものであり、国土交通省の任務と所掌事務の範囲を超えたリビューはなしえないものというべきである。

(3) 法定受託事務は地方公共団体の事務であり、地方公共団体の行政執行権は憲法第65条により内閣に属するとされる行政権の範囲に含まれるものではなく、憲法第94条により地方公共団体に付与されたものであるから、国土交通大臣は、法定受託事務の処理について、処分庁(地方公共団体)と同じ立場にないことはもとより、上級庁という立場にもないのであるから、原処分(地方公共団体の法定受託事務の処理)のリビューの限度を超えることはできないものであり、国土交通大臣は原処分時の資料に基づいて判断をするものである。国土交通大臣が、出願人である他の行政組織の代弁者となり、原処分には存しなかった主張、証拠を収集してこれを根拠とす

ることは許容されないものである。

- (4) 国土交通大臣による“地方公共団体がした法定受託事務の処理に対するレビュー”の手法・密度については、地方公共団体には憲法第8章により地方自治が保障され、国と地方公共団体は対等な関係で上級下級の関係にあるものではないから、地方公共団体の判断が第一義的に尊重されるべきものである。<sup>2</sup>また、地方自治法により国の関与が認められるのは「必要な最小の限度」の範囲にとどまり「地方公共団体の自主性及び自律性に配慮しなければならない」ものであるから（地自法第245条の3第1項）、国交大臣が地方公共団体の行った事務をレビューする際の審査密度について、原告適格を有する者が抗告訴訟で権利救済を求める場合と同様に審査密度を高めるべきものではない。

国土交通大臣は公水法により認められた権限により都道府県知事のした政策的公益的判断を尊重するべきであるから、実質的な判断代置となるような手法によることは許されないものである。

- 2 「我が国と米国との信頼関係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」という主張について

- (1) 相手方は、「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に認識し

---

<sup>2</sup> 再反論書の6(2)ウ（7～8頁）参照。

ていたと認められる。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ったにもかかわらず、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って、かかる判断過程が不合理であることは明らかである」と主張する。

- (2) 「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」という主張をすることは、およそ信じがたいものである。

本件は、たとえば、地方公共団体が工場を誘致していたが地方公共団体が施策を変更したとか、契約交渉が積み重ねられて交渉の相手方に契約締結確実であるとの信頼が生じた後に正当理由なく一方的に交渉を破棄したなどといった、交渉の積み重ねによって交渉の相手方に生じた信頼の保護<sup>3</sup>という問題ではない。

行政行為に瑕疵があるから取り消すということは、施策の変更ではないし、また、交渉破棄とも異なることは言うまでもない。

交渉の積み重ねにより生じた信頼を一方的に破棄してよいか否か（例えば、施策の変更）ということと、違法な行政処分の効力を維持すべきか否かということは、まったく異なる問題であり、およそ共通点すらもない。

「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」)などという筋の悪い主張を持ち出すこと自体が、国土交通大臣の是正の指示に根拠がないことを露呈しているものというべき

---

<sup>3</sup> なお、交渉の積み重ねによる交渉相手の信頼の問題というのは、賠償の可否の問題であり、取消しが認められるか否かという問題ではない。

である。

- (3) そもそも、埋立てにより基地を建設して提供するのであれば、国内法によりその権限を取得しなければならないことは当然である。日米両国間の政治的な合意があるとしても、国内法令に基づいて基地建設のための法的権限を取得しえないならば、それが履行できないことは当然のことである。国内法により権限を取得できないことにより、基地を提供できなくなることが、国際的信頼関係を破壊するものではない。

平成8年の橋本（当時）総理とモンデール（当時）駐日大使の共同記者会見の際にも、「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。」と言及されていたものであり、環境影響評価の結果を受けて本件埋立事業が不適切と判断されることによって、外交・安全保障上の正当な国際的信頼関係維持ができないということではできないものであり、相手方の主張自体が不合理なものである。

- (4) 国土交通大臣の主張は、環境影響評価を本質的に否定するに等しいものである。

本件埋立承認出願は、環境影響評価法の対象事業とされるものであるが、環境影響評価はその結果の免許等への反映を目的とする手続であり（環境影響評価法 33 条、環境基本法 20 条）、環境の保全に関する審査の結果、当該免許等を拒否する処分を行うことも予定しているものである。

これは、その場所を選定するまでに時間を要したか否かということとは、次元の異なる、まったく別の問題である。

- (5) 本件埋立承認については、下記の経緯があり、本件埋立承認に至る経緯の不合理性を国は認識していたものであるし、また、本件埋

立承認について、要件適合性を欠いているとの指摘がなされていることも国は知っていたものである。したがって、要件適合性を欠いた違法な処分であるとして取り消される事態は、国においても当然に予期できたものである。

また、現沖縄県知事は、第三者委員会を設置して検討をしてきたが、その結果によっては取り消されることもありうることから、判断ができるまで工事に着工しないように求めていたものである。

#### 記

ア 本件埋立承認については、相手方回答書への反論書(3)の第2・3(10～19頁)等において述べたとおり、きわめて不自然・不可解な経緯で承認に至ったものであるが、この判断過程の不合理性について、国は認識していたものである。

すなわち、国においては、知事意見で「環境の保全は不可能と考える」との意見が示され、環境生活部長意見は「環境の保全についての懸念が払拭できない」とし、この知事意見について補正評価書は対応していないとの認識を示していたことを知っていたものである。

また、前知事と総理大臣との面談において、前知事は総理大臣から沖縄振興策について概算要求を超える額の予算を確保したことなどの説明を受け、これに対して、前知事が、「安倍総理にご回答いただきました、やっていただいたことも、きちんと胸の中に受け止めて、これらを基礎に、これから先の普天間飛行場の代替施設建設も、建設に係る埋め立ての承認・不承認、我々も2日以内に最終的に決めたいと思っています。」と述べていたが、概算要求を超える予算額の措置がなされたことと、本件埋立承認出願が異なる問題であることは当然であり、概算要求を超える予

算額の措置がなされたことを基礎に、承認の判断をすることが不合理であることは一義的に明らかであり、この不合理な承認の経緯を、国は知悉していたものである。

イ 審査申出書の 12 頁において述べたとおり、補正評価書の提出時点において、知事意見に対応していないという意見が学会等から示され、また、本件埋立承認出願に対しては、1 号要件、2 号要件を満たしていないとする日本弁護士連合会の意見等、要件適合性を欠いているものであるとの意見が示されていたが、国はかかる事実を認識していたものである。

ウ 反論書(8)の 81～82 頁において述べたとおり、本件埋立承認の 2 週間後には、沖縄県議会の可決した意見書において、埋立承認申請書は公有水面埋立法の基準要件を満たさないことは明白であると指摘されていた。

(6) なお、第 3・1(2)において述べたとおり、国土交通大臣による承認取消処分レビューは、あくまで国土交通省の任務と所掌事務の範囲内においてなされなければならないものであり、国土交通省の任務と所掌事務の範囲を超えたレビューはなしえないものである。

そして、国土交通省設置法第 3 条は、国土交通省の任務について「国土の総合的かつ体系的な利用、開発及び保全、そのための社会資本の整合的な整備、交通政策の推進、観光立国の実現に向けた施策の推進、気象業務の健全な発達並びに海上の安全及び治安の確保を図ること」と定めており、外交・安全保障上の国際的信頼関係の維持はその任務とされていない。また、同法第 4 条は、第 3 条の任務を達成するため必要となる明確な範囲の所掌事務を定めているが、同条 1 号から 128 号までに定められた国土交通省の所掌事務に、外交・安全保障上の国際的信頼関係の維持は含まれていない。

また、「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」ということは、承認段階では理由とされていたものではない。

したがって、そもそも外交・安全保障上の国際的信頼関係維持ということは、国土交通大臣による是正の指示の根拠となしえないものであり、この主張は、組織法上の国土交通大臣の権限を踰越したものである。

### 3 「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」との主張について

#### (1) 航空機の違法な運用の問題であること

ア 相手方は、「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」（相手方回答書 92 頁）とし、「本件取消処分はこれを無視するに等しいものといえる」（同 93 頁）と主張している。

イ しかし、普天間飛行場が存在すること自体によって周辺住民の生命・身体等に対する被害が発生するわけではない。周辺住民への被害は、普天間飛行場の運用、すなわち、米軍航空機の離陸、飛行、着陸がなされることによって発生するのであり、日本国が米軍に提供した基地の運用、米軍航空機の運用によって、航空機の事故や航空機騒音等が生じているという問題である。

そして、普天間飛行場、米軍航空機の運用による周辺住民への被害は、地位協上の義務や日米合同委員会における合意に反する運用により、さらに深刻化しているものである。

すなわち、地位協定第 16 条により日本国法令順守義務があるにもかかわらず我が国の環境基準に反して我が国の国内法上不法行為とされる航空機の運用がなされ、また、平成 8 年に日米合

同委員会で合意された普天間飛行場における航空機騒音規制措置 (a 進入及び出発経路を含む飛行場の場周経路は、できる限り学校、病院を含む人口稠密地域上空を避けるよう設定する。b 普天間飛行場近傍 (飛行場管制区域として定義される区域、即ち、飛行場の中心部より半径5陸マイル内の区域)において、航空機は、海拔1,000 フィートの最低高度を維持する。ただし、次の場合を除く。承認された有視界飛行方式による進入及び出発経路の飛行、離着陸、有視界飛行方式の場周経路、航空管制官による指示がある場合又は計器進入。c 任務により必要とされる場合を除き、現地場周経路高度以下の飛行を避ける。d 普天間飛行場の場周経路内で着陸訓練を行う航空機の数、訓練の所要に見合った最小限におさえる。e 7フター・バーナーの使用は、飛行の安全及び運用上の所要のために必要とされるものに制限される。離陸のために使用される7フター・バーナーは、できる限り早く停止する。f 普天間飛行場近傍及び沖縄本島の陸地上空において、訓練中に超音速飛行を行うことは、禁止する。g 22:00～06:00 の間の飛行及び地上での活動は、米国の運用上の所要のために必要と考えられるものに制限される。夜間訓練飛行は、在日米軍に与えられた任務を達成し、又は飛行要員の練度を維持するために必要な最小限に制限される。部隊司令官は、できる限り早く夜間の飛行を終了させるよう最大限の努力を払う。h 日曜日の訓練飛行は差控え、任務の所要を満たすために必要と考えられるものに制限される。慰霊の日のような周辺地域社会にとって特別に意義のある日については、訓練飛行を最小限にするよう配慮する。i 有効な消音器が使用されない限り、又は、運用上の能力もしくは相応態勢が損なわれる場合を除き、18:00～08:00 の間、ジェット・エンジンのテストは行わない。j エンジン調整は、できる限りサイレンサーを使用する。k 普天間飛行場近傍 (飛行場管制区域として定義される区域、即ち、飛行場の中心部より半径5陸マイル内の区域)においては空戦訓練に関連した曲技飛行は行わない。しかしながら、あらかじめ計画された曲技飛行の展示は除外される。l 普天間飛行場に配属される、あるいは同飛行場を一時的に使用するすべての航空関係従事者は、周辺地域社会に与える航空機騒音の影響を減少させるために本措置に述べ

られている必要事項について十分な教育を受け、これを遵守する。)や平成 24 年の MV-22 オスプレイに関する合意(5. 米軍施設及び区域の上空及び周辺における飛行経路及び運用: a. 合衆国政府は、適用される騒音規制措置に関する合同委員会合意を引き続き遵守する意図を有する。b. 合衆国政府は、周辺のコミュニティに及ぼす飛行運用による影響が最小限になるよう、米軍施設及び区域の上空及び周辺における飛行経路を設定する。この目的のために、MV-22 を飛行運用する際の進入及び出発経路は、できる限り学校や病院を含む人口密集地域上空を避けるよう設定される。MV-22 は、陸上あるいは水上を飛行するにも安全であるが、移動の際には、可能な限り水上を飛行する。c. 22 時から 6 時までの間、MV-22 の飛行及び地上での活動は、運用上必要と考えられるものに制限される。夜間訓練飛行は、在日米軍に与えられた任務を達成し、又は飛行要員の練度を維持するために必要な最小限に制限される。部隊司令官は、できる限り早く夜間の飛行を終了させるよう最大限の努力を払う。合衆国政府は、シミュレーターの使用等により、MV-22 の夜間飛行訓練が普天間飛行場の周辺コミュニティに与える影響を最小限にする。d. MV-22 は、安全な飛行運用を確保するために、普天間飛行場における離発着の際、基本的に、既存の固定翼機及び回転翼機の場合周経路並びに現地の運用手順の双方を使用する。e. MV-22 は、通常、ほとんどの時間を固定翼モードで飛行する。運用上必要な場合を除き、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し、転換モードで飛行する時間をできる限り限定する。f. MV-22 の沖縄への配備の後、既存の計画の一部として、また、日本国政府からの支援も得て、日米両政府は、日本国内の沖縄以外の場所で飛行訓練を行う可能性を検討する意向である。)という米両国間の地位協定に関わる合意事項が順守されていない等の米軍の航空機の運用によって、周辺住民の被害は深刻化しているものである。日本国が米軍に提供した基地の運用によって、基地周辺住民等の生命・身体等に対する重大な危険性が現実化していると認識しているのであれば、外交・防衛の問題として、

即時に違法な運用の改善をこそがなされなければならない。

- (2) 現在生じている被害は容認して相当の年数にわたって固定化するものであること

「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」と認識しているのであれば、そのような被害が今後何年にもわたって継続することを前提とすることは許容されないものと言うべきである。

しかし、かりに本件埋立事業により新基地を建設して移駐するまでの間、現状のとおり航空機の運用がなされとるのであれば、被害を固定化するのと同じと言わざるをえない。

本件埋立工事に使用されるとてつもない土砂の量だけを考えても、埋立工事・基地建設には、長い年数を要することはあまりにも明らかである。

前知事の議会答弁（平成 25 年度第 1 回沖縄県議会）を引用するならば、「埋め立てをするにしても当時言われていたあたりは膨大なイシグーというか、その埋め立ての土砂等が要る。これをどこから持ってくるんだと。当時言われていたのは――これは正確じゃないですよ、表現ですから――土木建築部の 10 年分の仕事に相当する可能性すらあると。これをどうやって調達するかなどなど、現実にもし建設計画があるとすれば、何年かかってどんなふうにこういうものは実現可能かも非常に難しい面が予想される。そうすると、今の普天間を一日も早くクローズをする、固定化させない。これが辺野古を頼りにやったとすれば、辺野古へ賛成か反対か以前に、これは一体実現の可能性が本当にあるのかないのかというのがすぐ僕らの頭をよぎります。さすれば、基地の県外移設、沖縄から減らすと

いう点から見ても、沖縄以外の地域で自衛隊の基地もおありでしょうし、民間専用の空港も共用の空港があるはずですから、そこら辺の利用度などなどを調べれば、恐らく国交省のみならず防衛省も持っているのではないかと、これは推測します。そういうところへ移してしまうというほうが直ちにクローズ、つまり埋め立てなんか要りませんからできるのではないかというのが私の考えです。ですから、そちらを選ばないと、仮に賛成・反対はちょっとこちらへ置いておきまして、建設を想像するだけでも5年、いや10年、いや15年となると、事実上固定化と同じだというのが私の考え。」ということになる。また、本件埋立承認時の前知事の記者会見における説明（甲G9）を引用すると、「現在政府が示している辺野古移設計画は約10年の期間を要し、その間普天間飛行場が現状維持の状態となるような事態は絶対に避けなければなりません。このため県外のすでに飛行場のある場所へ移設するほうがもっとも早いという私の考えは変わらず、辺野古移設を実行するにあたって、暫定的であったとしても、考え得る県外移設案を全て検討し、5年以内の運用停止をはかる必要があると考えます。したがって政府は普天間飛行場の危険性の除去をはかるため、5年以内運用停止の実現に向けて今後県外移設を検討する必要があることは言うまでもありません。以上をもって私の説明とさせていただきます。」「あのですね、申し上げますが、公約を変えたつもりもありません。どう説明されるかと言われてもそれは変えていませんから説明する理由がありません。ただしですよ、まず私が辺野古の場合、先ほどもここで申し上げましたけれども、時間がかかりますよ、なかなか困難な部分がありますよ、ということはずっと申し上げてきたとおりで、これはこれからもおそらくなかなか大変な場所であることはみなさんもよくご存

知だと思えます。そういうことですから、なにが我々にとってもさらに一番重要かという、宜野湾市の街の真ん中にある危険な飛行場を一日も早く街の外に出そうということですから、どうかみなさんこれをご理解していただきたい。これを政府がしっかりと取り組んで5年以内に県外に移設をする、移設をするって言いました、県外に移設をし、そしてこの今の飛行場の運用を停止する、ということに取り組むという、総理自らの確約を得ておりますから、内容的には県外というということも、それから辺野古がなかなか困難なものですよということも何ら変わっておりません。以上でございます。したがって公約は変更しておりません。」というものである。

相手方の主張は、本件埋立事業を行い、新基地を建設し、移駐をするまでの間、すなわち、埋立承認が有効であるとしても、今後何年の年数を要するのかも分からないような長い年数にわたって、普天間飛行場の運用により被害が固定化されること前提とするものにはほかならないことにこそ、留意されるべきである。

また、相手方の主張は、今後、米軍の航空機の運用が改善されることがなく、また、第36海兵航空群の沖縄への駐留の必要性が変わることはないということを前提とするものであるが、そのようなことを所与の前提とすること自体が批判されるべきものであり、また、不確実な将来における抽象的危険性であって違法な行政行為を維持する具体的な根拠となるものではない。

- (3) 普天間飛行場の閉鎖の必要性があるということと、辺野古崎・大浦湾を埋め立てることが適切か否かということは、次元の異なる問題である。

かりに、普天間飛行場の閉鎖のためには飛行場施設の新設が必要であるということを前提にしても、そのことと、どの場所に新設を

するのかということは、次元の異なる問題であり、相手方の主張には、論理の飛躍（論理の欠如）が存するものである。

なお、第 36 海兵航空群の駐留のために、辺野古新基地の建設が必要であるというのが、埋立必要理由であるが、第 36 海兵航空群が沖縄に駐留しなければならない必然性はないし、また、新基地の場所が辺野古でなければならないという根拠がないことは、これまで、再三にわたって主張、立証してきたとおりである。

第 36 海兵航空群は、神奈川県の高木飛行場の騒音対策のために、1969 年（昭和 44 年）に、高木飛行場から閉鎖が検討されていた普天間飛行場に移駐をしたものである。

なお、最近、米軍海兵隊の作成した海兵隊員研修用資料<sup>4</sup>には、“The central and prefectural government have often taken opposite side of the U.S. base issue over the last twenty plus years. The central government wants the troops and bases to remain (because it can't find an alternate location on the mainland)”と明記され、日本本土に代替地を探すことができないから日本政府は沖縄に米軍基地を維持したがつているのだという米軍海兵隊の認識が示されているという事実が明らかになっている<sup>5</sup>。また、橋本首相の下で官房長官として沖縄問題を担当した梶山静六衆議院議員が、下河辺淳・元国土庁事務次官に、平成 10 年に送った書簡には、「シュワブ沖以外に候補地を求めることは必ず本土の反対勢力が組織的に住民投票運動を起こす事が予想されます。比嘉前市長の決断で市として受け入れを表明し、岸本現市長が『受け入れ』のまま市の態度を凍結するとしている名護市に基地を求め続け

---

<sup>4</sup>資料の日付は「2016/2/11」である。

<sup>5</sup>毎日新聞平成 28 年 5 月 29 日等。

るよりほかは無いと思います」と記されており、「辺野古唯一」とは、日本政府側の政治的事情にすぎないことが明白にされているものである<sup>6</sup>。

4 「普天間飛行場の跡地利用による宜野湾市経済発展の利益を考慮すべきであったのに考慮しなかったこと」との主張について

(1) 普天間飛行場の閉鎖と本件埋立対象地の埋立ての許容性は次元の異なる問題である。

第3・2において述べたとおり、普天間飛行場の閉鎖の必要性があるということと、辺野古崎・大浦湾を埋め立てることが適切か否かということは、次元の異なる問題であり、相手方の主張は論理をなしていないものである。

(2) 相手方の主張は、第3・3で述べたとおり、普天間飛行場の固定化にほかならない。

相手方回答書の98～104頁に示されているとおり、普天間飛行場の存在は、地域振興の深刻な阻害要因となっており、日本国が米国に普天間飛行場を提供することにより生じている機会利益の喪失額（跡地利用により見込まれる経済的利益）は、莫大なものであるから、普天間飛行場は、ただちに閉鎖して返還されるべきである。

そして、第3・3において述べたとおり、辺野古崎・大浦湾の埋立により新基地を建設して部隊を移駐させることによって普天間飛行場を閉鎖するとするならば、予測をすることも困難な長い年月を要することになり、事実上の固定化にほかならないものである。

(3) 今日、老朽化した普天間飛行場に代わるものとして、沖縄県内にあらたに恒久的基地を建設することは、将来にわたって沖縄県に米

---

<sup>6</sup>毎日新聞平成28年年6月3日等。

軍基地を固定化することを意味するものであり、また、移設先とされる名護市やその周辺地域は将来にわたって基地のために自律的な経済発展を阻害されることとなる。

審査申出人は、沖縄県に恒久的に基地が固定化されることにより、健全な自律した経済の発展の可能性を奪うものであると判断したものであり、沖縄県の地域振興に関して責任を持つ都道府県知事の地域振興にかかる政策的公益判断を国家機関は尊重すべきものであるから、国土交通大臣が、沖縄県の地域振興開発に係る審査申出人の判断を尊重すべきことは当然であり、国土交通大臣が、審査申出人の上記の判断について、裁量の逸脱・濫用があるとすることはできないものである。

- 5 「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した事業者等の経済的利益を考慮しなければならない」との主張についてこの点に関しては、反論書(9)の第2・3(3)において述べたとおりである。

なお、これは、補償の要否の問題であり、職権取消制限の根拠となるものではありえない。交渉が積み重ねられて相手方に契約締結が確実であるとの信頼が生じた後に翻意して正当な理由なく交渉を破棄し、それが信義則に反して違法であるとされる場合であっても、契約の履行が請求できるものではなく、不法行為による賠償の可否が検討されるだけのことである<sup>7</sup>。そもそも職権取消制限の根拠となりうるものではない。

---

<sup>7</sup> なお、本件埋立承認処分の不合理的な経緯を国は知っていたものであり、また、要件適合性を欠いて違法なものであるということは承認直後から県議会等によって指摘されてきたもので、現知事が第三者委員会を設置して瑕疵の有無を検証していることも国は知っていたものであるから、賠償等が発生しないことは当然である。

#### 第4 結語

本件について具体的に利益衡量をしても、第2において述べたとおり、本件埋立工事が遂行されることによる不利益は著しいものであるのに対し、相手方回答書で示された事項は職権取消しを制限する根拠とはならないものであるから、本件埋立承認処分の職権取消しは制限されないものである。

そもそも現知事は、不確定概念を含む法律要件認定の際に利益衡量をしているものであり、その結果、要件適合性を欠いていると判断したのであるから、取消すべきことは当然であり、効果裁量という点において裁量の濫用・逸脱が認められないことは当然である。

相手方の主張には、理由がないものである。

## 相手方回答書への反論書（５）

平成２８年６月７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

## 第1 はじめに

相手方回答書への反論書（４）においては、相手方回答書の第２・３を、要件適合性を欠いていたとしても取消しをするべきではないという裁量についての主張と解したとしても、取消しが正当であることについて述べた。

本書においては、かかる裁量についての審査の在り方について主張を補足する。

なお、特にことわらない限り、略語例は従前の例による。

## 第2 国地方係争処理委員会の審査の在り方

### 1 知事の判断が「国」に対して尊重されるべきこと

再三にわたり述べてきたことであるが（再反論書（１）７頁以下、再々反論書９頁以下）、地方公共団体の行政執行権は、内閣に属する行政権に含まれず（平成８年１２月６日内閣法制局長官国会答弁）、国と地方公共団体は上級下級の関係にはない、あくまで対等独立な法主体であり、法定受託事務も、あくまで地方公共団体の事務である。

そして、公水法は、埋立免許・承認を、当該地域の実情に詳しい都道府県知事の判断に委ねており、何らか国が優越して、埋立免許・承認の判断をなしうる根拠は公水法上、全く存在しない。

このことは、いかなる公益を目的とする国の埋立事業についても承認を得なければなしえないこと（公水法４２条１項）、承認について認可の規定は適用されず、一定の免許をなす場合にのみ認可が求められる（同４７条１項）、認可を受けたからといって免許をなさなければならないわけでも、認可を欠くことが免許の取消事由にあたるわけでもないこと、免許と承認の競願が生じた場合も、知事が埋立の公益上の必要性を比較して決することとされていること（公水法施行令３０条、同

3条：したがって、承認申請における国の埋立の必要性の認定に何ら考慮されていないこと）から容易に理解できる（反論書（2）39頁以下、再反論書（1）9頁以下参照）。

さらに、是正の指示は、各大臣が、その所管する法律等に係る法定受託事務の処理が法令の規定に違反していると認めるとき等に（地自法245条の7）、「一定の行政目的」（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）の実現のために（同245条3号）、「必要な最小限度」で、「普通地方公共団体の自主性及び自立性に配慮」して行える制度であり（同245条の3第1項）、かかる規定の解釈は、「地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用」されなければならないとされている（同2条12項）。

以上から、公水法が都道府県知事の広範な裁量に委ねた判断は、対等な行政主体たる国に対する関係で、尊重されなければならない。

このことは、相手方が回答書の第2・3で展開している（と思われる）、要件適合性を欠いていたとしても取り消さない、という裁量（自庁取消における効果裁量のような趣旨であろう）の場面でも異なることはない<sup>1</sup>。

けだし、取り消さずに放置することにより生じる不利益は、結局のところ、原処分をするに際して、処分庁が要件適合性を判断し、あるいは、処分をなすべきかという効果裁量を行行使するに際して考慮された利益と同じであるから、自庁取消しに際して、いかなる不利益が考慮要素となり、その不利益をどの程度と評価するかは、もとより原処

---

<sup>1</sup> 念のため述べておくが、申出人の主張は、本来は、取消制限法理は本件に適用がなく、そして、要件適合性を欠く承認処分は取り消されなければならないから、この点の裁量逸脱・濫用の余地はそもそもない、というものである（相手方回答書への反論書（4）3頁）。

分の処分庁の裁量に委ねられている事項だからである。

一方、これに対置される取り消すことにより生じる不利益は、原処分の後に生じた名宛人の信頼にかかる不利益、あるいは、せいぜい処分の根拠法の解釈上、特別に考慮すべき必要があるような不利益であるところ、いかなる不利益が要考慮事項となり、その不利益をどの程度と評価するかについても、処分の根拠法により処分権限を与えられている原処分の処分庁に委ねられていると解されるからである<sup>2</sup>。

また、是正の指示は、その対象が原処分であろうが自庁取消処分であろうが、いずれにせよ、必要な最小限度で、普通地方公共団体の自主性及び自立性に配慮して行われなければならないことにかわりはない。

したがって、自庁取消しにおいては、原処分の要件適合性の判断にせよ、取消を行うか否かという判断にせよ、その判断は知事の裁量に委ねられており、かかる裁量を、対等な行政主体である「国」は尊重しなければならない。

## 2 国土交通大臣の是正の指示及び国地方係争処理委員会の審査

以上から、国土交通大臣は、申出人の自庁取消しにおける要件適合性の判断に裁量逸脱・濫用がないか、あるいは、取消を行うか否かという裁量に逸脱・濫用がないか、という観点から審査を行なえるに過ぎない<sup>3</sup>。

一方で、国地方係争処理委員会は、審査対象たる是正の指示の違法性を、少なくとも、「法令の規定に違反している」等の要件については、

---

<sup>2</sup> さらに言えば、相手方回答書への反論書（4）6頁で主張したとおり、そもそも原処分の要件適合性の欠如の判断において利益衡量はされている。

<sup>3</sup> ましてや、相手方回答書への反論書（4）12頁でも主張したとおり、承認申請人が主張していない事項を付加して是正の指示を行うことは論外である。

各大臣の判断に代置して判断できると解される。

既に再反論書（１）14 頁以下で述べたが、国地方係争処理委員会は、「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」審査機関であるところ（村上順他編『新基本法コンメンタール 地方自治法』408 頁）、同じ行政主体内の権限分配に過ぎず、特段各大臣の裁量を尊重すべき根拠も存在しないからである。

この点、「法令の規定に違反している」等の是正の指示の要件は、法定受託事務の処理の執行に瑕疵があったことを意味し、本件に即して言えば、取消処分 of 裁量逸脱・濫用を意味する。

ところが、是正の指示の要件適合性の判断について、国土交通大臣の裁量を前提として審査を行うということは、上記のとおり、「国」に対して尊重されるべき都道府県知事の裁量を存在しないものとして扱うことと同義である。

上述したとおり、国が、何らか知事に優越して判断を加えられると解すべき根拠はなく、国土交通大臣は、知事の裁量を尊重して「法令の規定に違反している」等の要件適合性の判断を行わなければならない以上、国地方係争処理委員会は、国土交通大臣の「法令の規定に違反している」等の要件適合性の判断については、国土交通大臣に代置して審査できるし、しなければならない（端的に言えば、取消処分の裁量逸脱・濫用を審査すべきである）。

既に相手方回答書への反論書（４）で述べたとおり、取消処分には、かかる裁量逸脱・濫用は全く認められず、相手方の主張には理由がない。

以 上

## 相手方回答書への反論書（6）

平成28年6月8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 ヲ

同 久 保 以 明

同 秀 浦 由 紀 ヲ

同 亀 山 昭

同 松 永 和 宏

同 加 藤 裕

同 仲 西 孝 浩

## 目次

|    |                                                                            |    |
|----|----------------------------------------------------------------------------|----|
| 第1 | はじめに.....                                                                  | 3  |
| 第2 | 公水法の要件適合性判断にかかる都道府県知事の判断を国家機関は尊重しなければならないこと.....                           | 3  |
| 1  | 既提出の主張書面における該当箇所.....                                                      | 3  |
| 2  | 公有水面埋立の免許・承認という行政処分が都道県知事の事務とされた趣旨.....                                    | 3  |
| 3  | 公水法及び環境影響評価法の法的仕組みより要件適合性判断に関する都道府県知事の判断を他の国家機関は尊重しなければならないこと.....         | 4  |
| 第3 | 法定受託事務の意義、国と地方公共団体の関係とこれを踏まえた是正の指示の検討における国土交通大臣による法定受託事務のレビューのあり方について..... | 9  |
| 1  | 既提出の主張書面における該当箇所.....                                                      | 9  |
| 2  | 本件関与は国土交通大臣の任務・所掌事務を逸脱したものであること.....                                       | 10 |

## 第1 はじめに

本書面は、現知事がした埋立承認取消処分における要件適合性判断に対して国土交通大臣が関与をする際の審査の対象・あり方について述べるものである。

第2において、国土交通大臣の関与において審査の対象となるのは現知事の裁量の逸脱または濫用であり、その際、現知事の判断(裁量)を国土交通大臣は尊重しなければならないことを述べる。

第3においては、国土交通大臣による審査は、あくまで、国土交通大臣の任務・所掌事務の範囲内でのみ許容されるものであり、これを逸脱した審査は許容されないことについて述べる。

なお、特に断らない限り、略語例は従前の例による。

## 第2 公水法の要件適合性判断にかかる都道府県知事の判断を国家機関は尊重しなければならないこと

### 1 既提出の主張書面における該当箇所

この点については、審査申出書(第2章第4・2(2)ア 81～84頁)、反論書(2)(第2・2(4)イ 39～48頁)、反論書(8)(第1・2～3 11～13頁)、再反論書(1)6(2)イ 9～13頁)、再々反論書(第2・2(6) 15～16頁)において詳述した。

### 2 公有水面埋立の免許・承認という行政処分が都道府県知事の事務とされた趣旨

公有水面埋立の免許・承認という、当該公有水面や周辺海域や地域等の自然条件や土地又は海域の利用状況等に即した埋立規制については、当該地域における行政責任主体であり且つ地域的特性を熟知した都道府県知事が、「国土利用上適正且合理的ナルコト」、「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」等の同法4

条の要件判断をすることが適当であるとの立法的判断が示されているものである。

国土利用法制や海岸管理法制等については、国の役割は、全国的な基本方針を定めるにとどまり、当該地域の総合調整の役割は都道府県が担うものとされている。第1に、国土利用については、都道府県の土地利用基本計画との整合性が求められる。国の役割は、「国土の利用に関する基本的な事項について全国計画を定める」ととどまる（国土利用計画法5条）。これに対して、国土利用の中心的判断となる土地利用基本計画は、都道府県が定める（9条）。都道府県レベルの土地利用の判断が優先されるからである。第2に、海岸保全基本計画との整合性も求められる。国の役割は、「海岸保全区域等に係る海岸の保全に関する基本的な方針を定める」ととどまる（海岸法2条の2第1項）。これに対して、海岸保全の中心的判断となる海岸保全基本計画は、都道府県が定める（2条の3）。都道府県レベルの海岸保全の判断が優先されるからである。また第3に、環境基本法は、国の責務は、環境保全に関する基本的かつ総合的な施策の策定・実施であり、「その地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた」施策の策定・実施は地方公共団体の役割とされている。以上のように、土地利用や海岸管理の点から、当該地域についての判断は都道府県知事が総合調整の役割を担うので、埋め立て免許や承認の判断権が知事に委ねられている（公有水面埋立事業については、海岸法6条のような、国の直轄事業の規定はない。必要がないからである）。

- 3 公水法及び環境影響評価法の法的仕組みより要件適合性判断に関する都道府県知事の判断を他の国家機関は尊重しなければならないこと
- (1) 公水法4条1項各号の要件の判断は、提出された願書及び他の添付図書に基づいて行われ（同法2条2項、3項）、添付図書のうち

には、環境保全に関し講じる措置を記載した図書（同法2条3項5号、同法施行規則3条8号）、埋立必要理由書がある。

このうち、前者については、「いわゆる環境アセスメント関係の図書であり、法4条1項1～3号の審査基準とするためのものである。①出願人が行った環境影響評価（埋立に関する工事、埋立そのもの、埋立地の立地施設の3つによる自然的・社会的環境に対する影響の程度と範囲、その防止策、代替案の比較検討、に関する事前の予測と評価）そのものを記載すること」（建設省埋立行政研究会編著『公有水面埋立実務ハンドブック』27頁）とされている（なお、昭和49年6月14日港管1580号、建設省河政発第57号「公有水面埋立法の一部改正について」1・(5)「環境保全に関し講じる措置を記載した図書」とは、埋立て及び埋立地の用途に関する環境影響評価に関する資料を含む環境保全措置を記載した図書）。

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

- (2) 環境影響評価法に基づく環境影響評価においては、事業者は、方法書、準備書を「対象事業に係る環境影響を受ける範囲であると認められる地域<sup>1</sup>を管轄する都道府県知事及び市町村長」に送付するとされ（環境影響評価法6条1項、15条：15条では、「関係地域」と定義される：以下、本項における条文の適示は、断らない限り、全

---

<sup>1</sup> 公水法に基づく埋立の場合、公有水面の埋立て又は干拓の事業に係る環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査、予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針、環境の保全のための措置に関する指針等を定める省令18条により、「対象埋立て又は干拓事業実施区域及び既に入手している情報によって一以上の環境要素に係る環境影響を受けるおそれがあると認められる地域」と定義される。

て環境影響評価法)、また、公告とともに、かかる地域内において方法書、準備書、評価書を縦覧に供し(7条、16条、27条)、方法書、準備書については説明会を開催し(7条の2第1項、17条)、方法書によせられた意見(8条1項)、準備書に寄せられた意見(18条1項)の概要及び準備書によせられた意見についてはそれに対する事業者の見解を、上記地域を管轄する都道府県知事及び市町村長に送付する(9条、19条)。

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

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

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

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

- (3) 以上の手続きをまとめると、関係地域に所在する環境情報を集めて、関係地域を所管する市町村長や都道府県知事の意見を反映さ

せて事業者の見解を評価書に集約し、かかる評価書と、これに対する関係地域を所管する都道府県知事の意見をもとに許認可権者（公水法の場合は都道府県知事）に判断をさせることにより、環境の保全を図らせる手続きといえる。

つまり、ここで保全が図られる環境は、都道府県知事が所管する地域の環境であり、そのために、地域住民に手続へ関与させ、関係地域の市町村長、都道府県知事の意見を評価書や許認可に反映させているのである。

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

同条1項は、地元市町村長の意見聴取を義務づけ<sup>2</sup>、同条4項は市町村長が意見を述べるときは議会の議決が必要であると定めており、都道府県知事に当該埋立対象地の地域の実情を鑑みた上で、公水法4条1項各号所定の要件適合性の判断をなさしめている。

この意見聴取は、公有水面の埋立が地元住民にとって重大な利害関係を有することから定められた極めて重要な手続きであり、手続きの欠缺は重大な瑕疵にあたり、埋立免許は無効と解されている。

山口眞弘・住田正二「公有水面埋立法」（108から109頁）は、「公有水面の埋立は、地元市町村の住民にとつて、重大な利害関係を持っている。市町村の地先水面の形状を変更することは、公有水面に

---

<sup>2</sup> ここでいう「地元市町村」は、「通常の場合、その埋立区域が将来当該市町村の行政区域に編入されることが予定される」市町村をいうが、「埋立てにより著しい影響を受ける隣接市町村長に対して、特に必要があると認められるときは、運用上地元市町村長と同様に意見を徴してもよい」とされる（「公有水面埋立てに関する疑義について（地元市町村の範囲等）」昭和52年9月28日建設省佐河政発第4号）。

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

- (5) 以上の手続きを概観すると、公水法及び評価法は、「関係地域」(つまり地域の環境)<sup>3</sup>の環境保全を図るために、アセスメント手続きに市町村長及び都道府県知事(許認可権者としての立場と別)を参加させて、地域の環境情報及びこれに対する判断を評価書に集約していき、さらに、地元市町村長の意見を徴して、許認可権者たる都道府県知事に、これらを踏まえて公水法4条各号の要件充足の判断をなさしめていることになる<sup>3</sup>。

都道府県知事は、「関係地域」を管轄し、環境保全に関して関係地域の環境情報を集約して関係地域に係る環境保全に関する意見を

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

評価書に反映させる都道府県の長として、また、公水法の許認可権者として、関係地域の環境情報を集約し、最終的に公水法4条各号の要件充足の判断者として法律上位置づけられ、関係地域における総合調整的判断をする権限を付与されているものであるから、この総合調整的判断としてなされた都道府県知事の要件適合性判断を他の国家機関が尊重しなければならないものである<sup>4</sup>。

### 第3 法定受託事務の意義、国と地方公共団体の関係とこれを踏まえた是正の指示の検討における国土交通大臣による法定受託事務のレビューのあり方について

#### 1 既提出の主張書面における該当箇所

法定受託事務の意義については、審査申出書（第2章第2・2 36～37頁）、反論書(2)（第2・2(4)ア 36～39頁）、再反論書(1)（7～9頁）、再々反論書（第2・2(3)(4) 13～15頁）において詳述した。

国と地方公共団体の関係とこれを踏まえた是正の指示の検討における国土交通大臣によるレビューのあり方については、再反論書(1)（9～14頁）、再々反論書（第2・1～2 8～18頁）、相手方回答書への反論書(1)、相手方回答書への反論書(3)（第1・2(2) 5～7頁）、相手方回答書への反論書(4)（第3・1 12～13頁）において詳述した。

---

<sup>4</sup> このことは、かりに公有水面埋立権能は元々国にあるとした場合でも、一旦法律で当該権能の行使権限の帰属先や手続を定めた以上、法律の規定に基づいた制約に服することは、法治主義、法の支配より当然のことである。国がみずからの権利や権能の行使を法律によって制限することは可能であり、それによって課せられた制限には全面的に拘束されるものである。公有水面埋立て免許又は承認の権限帰属先や行使手続については公有水面埋立法が定め、都道府県知事として、公有水面埋立承認の法的性質に関わらず、都道府県知事による要件適合性判断を国家機関は尊重しなければならないものである。

なお、審査申出人の公有水面埋立承認の性質に関する理解は、審査申出書175～182頁において述べたとおりである。

2 本件関与は国土交通大臣の任務・所掌事務を逸脱したものであること

(1) 「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」(再々答弁書・2頁)というのは、その通りであるが、ただしこの場合の「国」は、防衛省や外務省ではなく、あくまでも、公有水面埋立法の事務を担う「国土交通省」に限られるものである。

(2) 地自法 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」と定める。すなわち、国家の政策実現のための手段としてこれを行行使することはできないものである。

地自法 245 条の 7 第 1 項は、行政機関間の関係を定めた組織法規定である。すなわち、法定受託事務に該当する処分については、地方自治体の行政庁の判断に委ねられるのであるが、その判断が「法令の規定に違反していると認めるとき」または「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」に限って、国の大臣は是正の指示を行うことができるものとしている。大臣と地方公共団体の行政庁は同じ行政処分の事務を担当する者である。大臣が持っていない権限は法定受託事務にできない。また、この範囲で、大臣は地方公共団体の行政庁に指示を出すことができる。他の大臣の所掌事務について、指示を出すことは許されないものである。

(3) 国土交通大臣が公有水面埋立事務を担当するのは(国土交通省設置法 4 条 57 号)、「国土の総合的かつ体系的な利用、開発及び保全」

(同法 3 条)という国土交通省の設置目的に基づいている。これが、国交大臣が都道府県知事に対して指示を行いうる根拠である。本件の指示も、これに即している限りで、許される。

行政指導ですら所掌事務の範囲内で行わなければならないものであり(行政手続法 32 条)、国の関与について、国土交通大臣の任務・所掌事務を逸脱することが許されないことはあまりにも当然のことである。

- (4) 公有水面埋立事務を所掌しない防衛大臣が、沖縄県知事に対して公有水面埋立事務について是正の指示を行うことは許されない。

しかるに、本件国の関与は、国土交通大臣が防衛省の代弁者として権限行使をしているものである。

これを、顕著に示したのが、平成 28 年 4 月 22 日の審査期日における真部朗国土交通大臣代理人の陳述である。すなわち、真部朗国土交通大臣代理人は、沖縄防衛局長を二度にわたって務め、防衛省にあっては整備計画局長の地位にある者であるが、審査期日には国土交通大臣代理人として出頭し、国地方係争処理委員会委員からの質問に対して、「私どもの考えかた」として、「私ども」が 20 年の間検討してきた経緯を主張した。真部朗国土交通大臣代理人が「私どもの考え方」として述べた内容は、防衛省の所掌事務に係る防衛省の考え方にほかならない。この陳述内容は、国土交通大臣がその立場を逸脱して関与し、防衛省の代弁者として権限行使したものであることを、如実に示すものにほかならない。

- (5) 相手方は、「我が国と米国との信頼関係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」(相手方回答書 第 2・3(2)イ)と主張しているが、国土交通省設置法第 3 条は、国土交通省の任務につい

て「国土の総合的かつ体系的な利用、開発及び保全、そのための社会資本の整合的な整備、交通政策の推進、観光立国の実現に向けた施策の推進、気象業務の健全な発達並びに海上の安全及び治安の確保を図ること」と定めており、外交・安全保障上の国際的信頼関係の維持はその任務とされていない。また、同法第4条は、第3条の任務を達成するため必要となる明確な範囲の所掌事務を定めているが、同条1号から128号までに定められた国土交通省の所掌事務に、外交・安全保障上の国際的信頼関係の維持は含まれていないものである。

また、相手方は、「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」（相手方回答書 114頁）と主張しているが、このような事業の認定を行う権限は、国土交通大臣の所掌事務に含まれてはいない。

国土交通大臣の所掌事務から外れた安全保障や外交上の理由により、法定受託事務のレビューを行い、安全保障や外交上の政策の実現を目的として国土交通大臣が都道府県知事に対して指示を行うことは、明らかに組織法上の権限を逸脱したものである。

以上