

反論書

令和4年6月24日

令和4年6月15日付け相手方答弁書（国水政第42号）に対し、以下のとおり、反論する。

国地方係争処理委員会

委員長 菊池 洋一 殿

審査申出人 沖縄県知事 玉城 康裕



審査申出人代理人 弁護士 加藤

同 弁護士 仲西 孝

同 弁護士 松永 和

同 弁護士 宮國 英



## 目次

第1章 本件裁決が無効であること .....	4
第1 本件裁決は沖縄防衛局が固有の資格において受けた処分についての 不適法な審査請求に対してなされたものであること .....	4
1 国土交通大臣の主張の要旨（国土交通大臣令和4年6月15日付け 答弁書（以下、「答弁書」という。）11頁以下） .....	4
2 i) の点について .....	5
3 ii) の点について .....	6
4 沖縄防衛局が固有の資格において処分の名宛人となったこと .....	9
第2 本件裁決は国土交通大臣が権限を濫用したもので無効であること .....	10
1 国土交通大臣の主張が権限濫用の主張に対する反論となっていない こと .....	10
2 濫用を裏付ける具体的な事実関係があること .....	11
3 答弁書での主張が国土交通大臣の権限濫用をさらに裏付けているこ と .....	15
第2章 沖縄県知事の公水法の解釈・適用の判断は適正になされたものであ ること .....	17
第1節 本件争訟に行審法52条の拘束力が及ばないこと .....	18
第1 国土交通大臣の主張の要旨（答弁書29頁以下） .....	18
第2 国土交通大臣の主張に理由がないこと .....	19
第2節 「正当ノ事由」が認められないこと .....	33
第1 「正当ノ事由」（公水法13条の2第1項）の意義 .....	33
第2 「変更の内容・理由が客観的見地から、やむを得ないと認められ	

るもの」とは認められないこと .....	36
第3節 1号要件が認められないこと（第5節において述べる点を除く） .....	44
第4節 環境保全要件について.....	50
第1 ジュゴンに及ぼす影響について.....	50
第2 地盤改良に伴い伴う盛り上がり箇所環境影響を評価しているとは はいえないこと.....	77
第5節 災害防止要件について.....	82
第1 「埋立の位置」について合理性が認められないこと.....	82
第6節 埋立ての必要性について.....	82
第1 埋立ての必要性が変更承認申請における審査事項となること	102
第2 埋立ての必要性が認められないこと.....	105

略語は従前の例による。



## 第1章 本件裁決が無効であること

### 第1 本件裁決は沖縄防衛局が固有の資格において受けた処分についての不適法な審査請求に対してなされたものであること

#### 1 国土交通大臣の主張の要旨（国土交通大臣令和4年6月15日付け答弁書（以下、「答弁書」という。）11頁以下）

国土交通大臣は、令和2年最高裁判決を引用した上で、公水法上の変更許可（承認）制度は、既になされた埋立免許（承認）を前提に、これを事業の完遂のために必要な範囲・事項につき、その内容の一部を変更し、事業者が、当該事業全体について、変更後の内容でもって埋立てを適法に実施し得る地位を得ることを可能とする制度であり、埋立てを適法に実施し得る地位を取得できるという法的効果が生じる点は当初の埋立承認による法的効果と同様で、藤田の整理を前提としても①埋立てを適法に行える資格の付与の段階にあたること、埋立地の用途又は設計の概要の変更に係る手続や要件等は埋立免許と承認に差異がなく、令和2年最高裁判決が、固有の資格該当性の判断枠組みについて「当該処分に係る規律のうち、当該処分に対する不服申立てにおいて審査の対象となるべきものに着目すべき」としていることに鑑みれば、審査対象ではない工事期間の伸長と埋立区域の減少に着目して固有の資格該当性を判断することは失当である等と主張する。

要するに、i) 埋立変更許可（承認）制度が、埋立免許（承認）と同様に適法に埋立てを実施し得る地位を取得するという法効果を持つものであることと、ii) 「埋立地の用途」又は「設計の概要」の変更に係る変更許可（承認）については手続や要件等に相違がないことを理由とするようである。



しかし、国土交通大臣の主張には理由がない。

## 2 i) の点について

令和2年最高裁判決は、国土交通大臣が引用するとおり、「当該処分に係る規律のうち、当該処分に対する不服申立てにおいて審査の対象となるべきものに着目すべき」とし、埋立免許（承認）後の事業の実施の過程等における規律の差異を考慮しても、埋立免許（承認）の固有の資格に該当するとは言えないと判断している。

本件においては、埋立免許（承認）処分（また、その拒否処分）が審査の対象となるべきものではないところ、埋立免許（承認）処分と埋立変更許可（承認）処分とで固有の資格該当性の判断が異なることは当然ありうる。

また、埋立変更許可（承認）処分によって、国や国以外の者は、変更後の内容で適法に埋立てを実施し得る地位を取得するという意味で、埋立変更許可と変更承認の法効果が共通することは事実であろう。

しかし、令和2年最高裁判決は、法効果が共通するのであれば、直ちに固有の資格該当性が否定されるというような判断枠組みはとっておらず、処分要件その他の規律の実質的な相違を検討している。

審査申出書で例として挙げた補助金適正化法や、水道法、都市計画法の例は、令和2年最高裁判決の判断枠組みの下でも固有の資格該当性が肯定される例であるが（補助金適正化法については、解釈の余地なく法令上、明らかであり、水道法や都市計画法の例は調査官解説において整合するものとされている）、現に、これらの例では、法効果は私人と全く同じであるにもかかわらず、固有の資格該当性は肯定されている。

問題は、埋立変更免許（承認）処分の手続や要件等の規律の相違にあり、法効果が共通していることから、直ちに埋立変更免許（承認）処分の固有の資格該当性が否定されることにはならない。

なお、藤田の整理のうち、①埋立てを適法に行える資格の付与の段階にあたることについても、藤田が、埋立変更免許（承認）処分も念頭において整理していることは読み取れないし（同『行政組織法 第2版』55頁を読めば明らかであるが、あくまで「免許」と「承認」について検討している）、①の段階にとどまる限り、法的効果が同一である（②の段階の規律の相違を①の段階での法的効果の相違と評価しない）と整理しているだけで、法的効果が同一でありさえすれば固有の資格該当性が否定されるとしているわけでもない。

国土交通大臣のこの点の主張に理由がないことは明らかである。

### 3 ii) の点について

国土交通大臣は、要するに、令和2年最高裁判決の「当該処分に係る規律のうち、当該処分に対する不服申立てにおいて審査の対象となるべきものに着目すべき」との判示をもって、本件で固有の資格該当性の考慮要素となるべき事項を、「埋立地の用途」又は「設計の概要」の変更許可（承認）処分の要件（公水法13条の2第1項、2項、4条1項1号及び2号）のみに限定した判断枠組みが妥当である旨主張するようである。

しかし、令和2年最高裁判決が、このような極めて限局的な判断枠組みをとっているものとは解されない。

令和2年最高裁判決は、「処分を受けた後の事務又は事業の実施の過程等における監督その他の規律に差異があっても、当該処分に対する不

服申立てにおいては、直接、そのような規律に基づいて審査がされるわけではないから、当該差異があることは、それだけで国の機関等に対する当該処分について同法の適用を除外する理由となるものではない」とし、結論としても、「処分の名称や当該事業の実施の過程等における規律に差異があることを考慮しても、国の機関が一般私人が立ち得ないような立場において埋立承認の相手方となるものとはいえない」としているところ（下線強調は審査申出人代理人）、そもそも、問題となる処分の要件その他の規律の相違以外の要素が考慮要素になることを否定していないし、令和2年最高裁判決の言うところの「処分要件その他の規律」が、埋立変更許可（承認）処分一般についての規律の相違ではなく、具体の事案で問題となる「埋立地の用途」又は「設計の概要」に関する変更許可（承認）処分の要件の相違のみを指すと読むことはできない。

例えば、令和2年最高裁判決は、競願がなかった事案であるにもかかわらず、公水法上の競願の処理の規律に相違がないことについて触れている（公水法施行令3条、30条）。

仮に、競願の処理に規律の相違があったとしても、具体の事案で問題となる「競願がない」埋立免許（承認）処分の要件その他の規律に相違がないとして、同条項は考慮されないというような法解釈は前提としておらず、あくまでも抽象的に法制度としての埋立免許（承認）処分について、実質的な相違がないかを検討していることは明らかである。

実際問題としても、国土交通大臣の主張するような解釈がまかり通るのであれば、具体の事案における審査請求における主張に対応して固有の資格該当性の判断が相違することになりかねない。



国土交通大臣の主張に拠るならば、例えば、「公水法 2 条 3 項 4 号の」埋立については、4 条 1 項 5 号、施行令 7 条 2 号により、公共団体、もしくは国又は公共団体の出資が資本金等の 2 分の 1 を超える団体のみがなしうるものとされているところ、「公水法 2 条 3 項 4 号の」埋立承認処分と、それ以外の埋立承認処分とは、固有の資格該当性の判断の考慮要素が異なることになる（引いては、固有の資格該当性の判断が相違することにもなりかねない）。

さらに言うと、国土交通大臣の主張を進めると、埋立承認取消処分における取消理由が公水法 4 条 1 項 1 号と 2 号のみだから（審査請求において、審査対象となる違法事由がこれらのみだから）、これらの要件の規律の相違のみを考慮し、3 号要件以下は考慮しない、などという判断枠組みにもなりかねない。

しかし、このように、具体の事案において問題となる処分ごとに、固有の資格該当性の判断の考慮要素が変動する、などといった不安定な判断枠組みは、実質的に見て妥当性を欠くことは明らかであろう。

また、審査申出書で例として挙げた補助金適正化法や、水道法、都市計画法の例は、上述したとおり、令和 2 年最高裁判決の判断枠組みの下でも固有の資格該当性が肯定されることが明らかな例である。

これらの例では、処分を受ける背景（必ずしも要件その他の規律のみならず、処分を受ける国や地方公共団体が置かれている立場）の相違が固有の資格該当性の判断の考慮要素となっており、また、水道法や都市計画法の例では、私人に要件が加重されていても（重複する部分の規律が同一でも）、固有の資格該当性が肯定されているところ、令和 2 年最

高裁判決の判断枠組みは、これらの例と整合するはずで、この点から見ても、国土交通大臣の主張に理由がないことは明らかである。

#### 4 沖縄防衛局が固有の資格において処分の名宛人となったこと

そもそも、藤田も指摘するとおり、行審法は、あくまでも「国民の権利利益の救済」を目的とする制度であって、「国民」に「国」を読み込めるケースというのは、本来極めて例外的なものでなければならない。

審査申出書で指摘したとおり、埋立免許（承認）処分においては、抽象的に公有水面を「所有」するだけで、何ら埋立免許（承認）処分の規律及び手続について優先されなかった国は、埋立免許（承認）処分後の規律が現実化した結果、埋立変更許可（承認）を受けるに際しては、埋立区域の減少、工事期間の伸長を自らの判断でなし得、私人が変更許可処分を受ける場合に比して、国が変更承認処分を受ける場合が限定されている。

本件が埋立免許であった場合、工事期間の伸長の許可を得られなければ、都道府県知事の指定する期間内に竣功できずに、埋立区域の減少を自らなしえない結果、完成部分を含めて全体として免許が失効することとなったはずである（公水法 13 条、34 条 1 項 2 号）。

その他、監督処分の規律も受けない点も含め、一旦埋立承認処分がされた後は、国は公有水面の「所有」に由来して、私人に比して、極めて優遇されていることは明らかである。

このように、国の、他の者では立ち得ない地位に基づき異なる規律が現実化した結果、埋立変更許可（承認）処分においては、国と国以外の者とでは、手続および要件に差異があり、この差異によって「国の機関等が一般私人に優先するなど特別に取り扱われている」もので、沖縄防

衛局は「一般私人が立ち得ないような立場」において変更承認処分の手方となるもの、すなわち、「固有の資格」において本件変更不承認処分の名宛人となったものである。

第2 本件裁決は国土交通大臣が権限を濫用したもので無効であること

1 国土交通大臣の主張が権限濫用の主張に対する反論となっていないこと

沖縄県知事は、本件裁決及び本件是正の指示のいずれについても、国土交通大臣が権限を濫用したもので無効である旨主張している（前者について審査申出書第1章第1節第2 12頁～、後者について同第2章37頁～）。これに対し、国土交通大臣は、①「審査請求人と審査庁のいずれもが国の機関となることは、行政不服審査制度上当然に予定されている」、②「閣議決定は、内閣の重要政策に関する基本的な方針として決定されるものであり…、個別の処分の法令適合性の判断を拘束するもよようなものではあり得」ず、審査庁は、「具体的な事実関係に照らして判断するものであり、このような個別・具体的判断は、閣議決定等から帰結されるものではない。」、③本件裁決と勧告を同日になしたことについても、「行審法や地自法において、裁決と勧告を同日で行うこと等を禁止したり制約したりはされて」いない、として権限濫用ではないと反論している（答弁書第2の3(2) 25頁～ 同第3 27頁～）。

しかし、これらの反論は、単に閣議決定や行審法による審査庁の審査、地自法による国の関与の制度を説明しているに過ぎない。権限の「濫用」は、そもそも行政機関に一定目的のために付与された権限を、形式的にはその権限の行使として用いながら、その具体的な事実関係のもとにおいてはその目的や制度趣旨を逸脱するなどのために利用しているとみら



れるためにその効力を否定されるものである。小早川光郎は、「行政作用の法的仕組みがその本来の趣旨目的の範囲を超えて利用され（*détournement de procédure* 手続の濫用）、立法の予定しないはずの不利益が特定の関係者に対して課せられるという場合もある。これを個別の行為の次元で言えば、行政機関の行為が形の上ではある一定の法的仕組みに則って行われているにもかかわらず、当該行為の実際の意図は、その仕組みを定める立法の趣旨に包摂されえない—または、本来それとは別の法的仕組みによって実現されるべき—種類のものであったという場合である。ある仕組みにもとづく権限をことさら特定の意図に、あるいは別の仕組みにもとづく別の権限に結びつけるという意味で“権限の連結（*Koppelung* 結合・融合）”等の表現が用いられることもある。」と指摘し、そのような行為は、「①その仕組みのなかで定められた要件を充足しないために違法となる場合」と、「②そうでなくても、行政作用の法的仕組みを濫用するものとして違法とされうる」場合があるとしている（小早川光郎『行政法 上』257頁から258頁）。

本件裁決及びそれに続く本件是正の指示のいずれについても、それが国土交通大臣による「濫用」であるか否かについて、その事実関係や目的を無視してその権限の制度説明をするだけでは反論足りえない。

## 2 濫用を裏付ける具体的な事実関係があること

国土交通大臣が本件裁決をなすにあたっては、これまでの辺野古新基地建設をめぐる国と沖縄県の間での係争をめぐる経過や本件裁決の過程にかかる事実から、国土交通大臣による権限濫用が存することは、審査申出書第1章第1節第2（12頁）及び同第2章（37頁）で指摘した事実のとおりである。

国土交通大臣の反論が形式論にとどまっておき回答になっていないので、ここで、いくつか繰り返し指摘しておく。

まず、閣議決定と行政不服審査請求手続における審査庁たる大臣による個別の適法性判断とは別であるという点について、まさに本来そうであるはずにもかかわらず、これが連結される事態が生じたということである。沖縄県知事が H27 職権取消処分を行ったとき、事業者である沖縄防衛局が行政不服審査請求を行い、国土交通大臣は平成 27 年 10 月 27 日に同処分の執行停止決定を行った。通常であれば、国土交通大臣は、引き続き沖縄防衛局による審査請求についての本案を判断して裁決すれば足りるところ、同日、わざわざ閣議了解により、辺野古新基地建設についての日米合意という閣議決定による政策に基づき、主務大臣としての所管事務の法令の適正な執行を図るという判断ではなく、内閣の判断により、H27 職権取消処分についての「是正を図る」ための地自法に基づく代執行等の手続を行うことを決定したのである。しかも、国土交通大臣は、この方針に基づき、「簡易迅速な手続」であるはずの行政不服審査請求における審査庁としての本案の判断を敢えて行わず、閣議了解に従い、裁決を保留すなわち審査庁としての職務を放棄し、沖縄県と国土交通大臣との間の不作為違法確認訴訟平成 28 年 12 月 20 日最高裁判決に基づいて沖縄県が H27 職権取消処分を自ら取り消すまで審査を行わなかったのである。都道府県による法定受託事務について私人から行政不服審査請求があったときに、主務大臣が審査庁として受動的にその是正を図る以外に、その手続と同時に地自法による国の関与の制度を利用してその個別行政処分の是正を図るということはおよそ想定されていないし、前代未聞ともいうべきであり、かつそのために審査手続を中断す

るということも異様というほかない。しかも、これを主務大臣の判断ではなく閣議了解という内閣の方針によって行ったということである。これが行政権限の濫用でないというのであろうか。

国土交通大臣は答弁書において、「審査申出人は、閣議決定がなされている事業である旨を指摘するが、閣議決定は、内閣の重要政策に関する基本的な方針として決定されるものであり…、個別の処分の法令適合性の判断を拘束するようなものではあり得ない。」、「審査請求の申立てを受けた埋立法の所管大臣である相手方は、沖縄防衛局の提出した審査請求書や審査申出人の意見を踏まえ、具体的な事実関係に照らして判断するものであり、このような個別・具体的判断は、閣議決定等から帰結されるものではない。」(同 26 頁)と主張するが、上記の経過は、まさにこの国土交通大臣の主張を自ら否定するふるまいだったのではないか。

次に、H30 職権取消処分に対する国土交通大臣による執行停止決定についても、行審法が「国民が簡易迅速かつ公正な手続の下で広く行政庁に対する不服申立てをすることができるための制度」であり、「国民の権利利益の救済を図る」ことが目的とされており(同法 1 条)、沖縄防衛局は、公水法における本件埋立承認処分を受けるについて、かろうじて「埋立てを適法に実施し得る地位」を得るものとしてその「固有の資格」が否定されたに過ぎない。したがって、本件埋立承認処分によって保護される沖縄防衛局の利益は、私人と同様の私的な利益の範囲にとどまるものである。それにもかかわらず、本来行政不服審査手続によって保護されえない普天間飛行場代替施設建設としての必要性や外交・防衛上の利益という公益を理由として上記執行停止決定がなされており、到底行政事件訴訟においては成り立ち得ない判断を行っている。



上記の経過は、本件裁決が対象としている本件変更不承認処分にかかる手続ではないものの、本件裁決にかかる事実経過と合わせると、閣議決定による辺野古新基地建設を遂行するためには、その障害となる法定受託事務にかかる沖縄県の処分に対抗するため、地自法による国の関与の制度や行政不服審査請求について、国土交通大臣と沖縄防衛局が役割分担をなすことによって、その時々政府にとって都合よく手続を濫用していることが明らかといえる。

そして、本件裁決においては、これと同時に地自法 245 条の 4 に基づいて勧告がなされているが、同勧告は本件裁決がなされたこと以外には何らの理由も示さずに、本件変更承認申請が要件を充足しているから承認するように求めている。地自法による国の関与は、その制度上は個別の行政処分を対象とすることを否定しているものではないものの、むしろ法の一般的な適正な執行を実現することを主眼とするものである。法定受託事務や自治事務に基づく個別の行政処分はもちろん膨大に存するものであり、これが違法であったり不当であったりする場合には、それに最も利害関係を有する当事者が行政不服審査請求や抗告訴訟を提起するなどの複数の救済手続が予定されており、これら当事者による救済手続の利用をまたず主務大臣が直接介入する必要もないし、およそそれを求めることも不可能である。したがって、法定受託事務や自治事務における個別の処分に対して直接主務大臣が関与することは通常ありえないし、また、本件においては当事者が行政不服審査請求をなしているにもかかわらず、別途主務大臣が関与手続を用いる必要性はまったく存しない。ましてや、行審法上は、法定受託事務であっても国と都道府県知事が上級庁と下級庁の関係にはないことから、本件変更不承認処分につい

ての国土交通大臣による審査庁としての権限は原処分取消しにとどまり、それを受けて沖縄県知事が再度処分について検討するにとどまるはずであるにもかかわらず、本件裁決と同時に、行審法の構造を否定し国と地方公共団体の対等性を貶める関与を行っているのである。かかる勧告も前代未聞というほかない。

国土交通大臣は、それぞれの制度を切り分けて自らの手続の適法性を主張するが、以上のとおり、本件変更不承認処分についての主務大臣としての本件裁決及び本件勧告は、一般的な行政手続の運用としてなされているものと説明することはおよそ不可能であり、その制度を濫用しているというほかない。

3 答弁書での主張が国土交通大臣の権限濫用をさらに裏付けていること

さらに、国土交通大臣が本件審査申出における答弁書で「第4 裁決の拘束力（行審法第52条第1項及び第2項）からして、審査申出人は、変更不承認処分と同じ理由により本件指示の違法を主張することができないこと」（同29頁）を主張してきたことにより、その審査庁としての権限行使と主務大臣としての権限行使との使い分けをしながら同時にこれらを行ってきた目的が一層明らかなものとなり、その権限の濫用が裏付けられたものといえる。

沖縄県知事は、本件審査申出において、本件変更承認申請が公水法上の要件を満たし、承認されるべきものとした本件是正の指示について、当該要件を充足していないため承認処分をしていないことは適法である旨主張している。これに対して国土交通大臣は、本件是正の指示の適法性に関して本件変更不承認処分と同じ理由を沖縄県知事が主張することは、本件裁決の拘束力（行審法52条1項及び2項）や裁決等を国地方

係争処理委員会への審査申出の対象となる国の関与から除外した地自法の趣旨等に反して許されない旨主張している（答弁書 29～34 頁）。

本件是正の指示は、本件変更承認申請が公水法上の要件を満たしており承認されるべきものという理由で承認処分をせよという内容の国の関与である以上、この関与の違法性を争う地自法上の手続においては当然本件変更承認申請が公水法上の要件を満たしているという是正の指示の根拠も審査の対象となるのであって、本件裁決の行審法上の拘束力が及ぶものでもなく、また、本件審査申出は、裁決という関与に対する審査申出ではないことから地自法 245 条 3 号括弧書きによって「国の関与」から除外される行為を対象にしているものでないことも明らかである。よって、国土交通大臣の主張は失当であり、その詳細は後述の本意見書第 2 章第 1 節で述べているとおりである。

上記の国土交通大臣の主張は失当ではあるものの、本件是正の指示が本件裁決と同日になされた本件勧告を受けてなされたものであり、本件裁決と国の関与が国土交通大臣という同一主体によって同時並行的に関連づけてなされていることからすれば、かかる一連の行為は、本件裁決と本件勧告ないし本件是正の指示を一体として行うことによって、それぞれの手続の効果のうち国土交通大臣の都合で一方の手続のみによっては完遂できない効果を合わせて得ようとするものであって、地自法による国の関与の制度及び行審法の趣旨をいずれも潜脱しようとする権限の濫用があるといえる。すなわち、本件裁決がなされたのみであれば、審査庁たる国土交通大臣は特定の処分を原処分庁たる沖縄県知事に義務づけることはできず、沖縄県知事は改めて本件変更承認申請について判断をして処分をすることとなるはずである。他方で本件裁決を経ずに要件



が充足しているとして国土交通大臣が地自法にもとづく是正の指示として承認処分を求めたときには、沖縄県知事がそれに不服であれば国地方係争処理委員会への審査申出が可能であり、その係争については、最終的には是正の指示の内容の適法性を司法機関が判断することになる。このため、国土交通大臣は、行審法における拘束力等の主張を行うことにより、行審法上の審査庁としては行い得ない沖縄県知事への義務づけを行う一方で、地自法における国の関与制度での司法審査を回避する効果を得ようとしたのである。

このような姿勢は、本件承認処分にかかる H27 職権取消処分や H30 職権取消処分の際における国土交通大臣の手段選択の経過と通底している。国土交通大臣は、H27 職権取消処分の際には、閣議了解にもとづき、「まずは代執行の手続を優先して行う」、「その後状況を見て審査請求のほうの手続についてどうするかということを考えていく」（審査申出書 28 頁）としてまずは裁判所での決着を求めるという政治判断をしつつ、H30 職権取消処分の際には、審査庁として同処分の取消裁決をなし、それに公定力があることを前提として判断内容について司法判断を経ることなく工事を続行させてきたのである。本件裁決では、それに公定力があるとしても、そのことのみをもって直ちに本件変更承認申請にかかる工事に着手できないことから、上記のような手段が採用されたのである。

以上のとおり、本件審査申出にかかる国土交通大臣の主張からしても、本件是正の指示が本件裁決と不当に連結された権限の濫用にあたるものであることは一層明らかとなった。

第 2 章 沖縄県知事の公水法の解釈・適用の判断は適正になされたものであ

ること

## 第1節 本件争訟に行審法 52 条の拘束力が及ばないこと

### 第1 国土交通大臣の主張の要旨（答弁書 29 頁以下）

国土交通大臣は、裁決によって処分が取り消され、拘束力が生じているとして、本件変更不承認処分と同じ理由により是正の指示が違法であると主張することは拘束力に反し、失当である旨主張する。

その実質的な根拠として、地自法 245 条 3 号かっこ書きが裁決等を国地方係争処理委員会への審査申出となる関与から除外しているところ、その趣旨は、「審査請求人に対する手続保障、審査請求人の権利利益の救済及び紛争の早期解決という点を考慮して、それを定めた法律等による手続（本件では行審法に定められた審査請求手続）で完結させ、準司法的手続における判断を優先させること」にあり、国の関与についての係争において、裁決等の適否を審理することは予定されていないと主張する。

そして、この点は、令和 2 年最高裁判決の調査官解説においても、明らかであるとし、裁決等がなされた後に、是正の指示がされ、その指示に対する国地方係争処理委員会への審査申出の手続において、その点の審理・判断に及ぶとすれば、かような地自法の趣旨、行審法の制度的意義を失わせる等と主張する。

しかし、国土交通大臣の主張に理由はない<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> 拘束力は、宇賀克也『行政不服審査法の逐条解説 [第 2 版]』238 頁によるならば、「裁決が確定した場合」に生じる効力であるところ（ちなみに、行訴法 33 条の拘束力は、民訴法 250 条の文言にかかわらず、判決が確定した場合に生じる効力であるから、行審法 51 条 1 項の文言は、このような解釈を左右しないと思われる）、このような見解の下では、そもそも、現時点において、拘束力を持ち出すこと自体が失当ということになる。

例えば、本件において、周辺住民、あるいは沖縄県（国の主張に拠るなら、法律上



## 第2 国土交通大臣の主張に理由がないこと

### 1 本件が主張制限、審理範囲の制限の問題であること

前提として、本件において何が問題となっているかを整理する。

いわゆる公定力は、行政行為の法効果に関係したものであるところ（塩野宏『行政法 I [第6版] 行政法総論』163頁）、本件争訟は、裁決の法効果を攻撃する争訟ではないから、本件は、公定力と直接の関係はない。

拘束力は、裁決主文およびその前提となった要件事実の認定と効力の判断について生じるが、拘束力が及ぶ「関係行政庁」は、「処分庁およびそれと一連の上下の関係にある行政庁ならびに当該処分または不作為に関係を持つ行政庁」（田中真次他『行政不服審査法解説[改訂版]』208頁）であり、国地方係争処理委員会や、関与取消訴訟等における裁判所は含まれないし、裁決には判決のような既判力は認められていないから、裁決が、国地方係争処理委員会や裁判所の判断を直接拘束することはない。

是正の指示は、都道府県の法定受託事務の処理が法令の規定に違反していると認めるとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益

---

の争訟、あるいは原告適格に欠けることになるが）が、裁決の取消訴訟を提起したような場合に（不可争力が生じ、裁決が確定する前という趣旨）、あるいは、仮に沖縄県知事が、今後、変更承認処分をし、その取消訴訟を周辺住民が提起したような場合に、裁判所が、裁決の拘束力を前提に判決をすることはありえないと思われる。

また、少なくとも、このような事態を想定した場合、争訟の行方を踏まえた上で、再処分をする裁量はあるというべきである（例えば、周辺住民が裁決の取消訴訟を提起している場合に、それを無視して承認処分をなすことも可能であるとしても、裁決の取消訴訟の推移を踏まえて承認処分をなすか否か判断する裁量はあるはずである）。

以上からは、裁決の確定前に、拘束力は生じていない、あるいは、少なくとも、裁決の確定前に、直ちに拘束力を踏まえて処分をする義務まではない（拘束力の内容がその程度のもの）というべきであろう。

本件では、沖縄県は裁決について、国地方係争処理委員会に審査申出をしている。

一応、以下では、拘束力が裁決の「確定」を待たずに、国が主張するような内容で生じるものと解釈したとしても、という前提で論じる。



を害していると認めるときになしうる。

この法定受託事務の処理について、都道府県が行審法 52 条の拘束力に抵触する主張をすることが制限され、また、国地方係争処理委員会及び関与取消訴訟等における裁判所の審理範囲が制限されるか否かが、本件における問題である。

以下では、本件争訟に行審法 52 条の拘束力が及ばないことについて述べる。

予め、整理しておくとして、第一に、行審法 52 条の拘束力は取消裁決のやり直し過程を規律する効力であるところ、制度の趣旨目的を異にし、地方自治の本旨に適合的に解釈されるべき関与に係る争訟には及ばないと解すべきである。

第二に、仮に、及ぶ余地があるとしても、いわゆる違法性の承継により本件争訟において裁決の違法性が本件争訟において審理される関係にある。

第三に、本件においては行政権限の濫用として、裁決の違法性が審査される。

第三の点については、第二の点と重複するところがあり、また、裁決が無効である旨の主張を第 1 章第 1 節で行っているため、ここでは簡単に述べる。

## 2 行審法 52 条の拘束力が関与に係る争訟には及ばないこと

### (1) 地方自治の本旨と地方分権改革の趣旨、地自法の解釈原理について

前提として、審査申出書第 2 章第 1 節でも簡単に触れたところではあるが、地自法の解釈原理について述べる。

憲法は、地方自治について一章を割き、92条から95条まで地方自治についての規定を設けている（憲法第八章）。

憲法92条にいう「地方自治の本旨」は、一般に地方公共団体が自律権を有する（団体自治）とともにその支配意思の形成に住民が参画すること（住民自治）を意味すると理解されている（佐々木惣一『日本行政法論総論』677頁、樋口陽一他編『注釈日本国憲法下巻』1379頁、佐藤達夫「憲法第八章覚書—その成立の経過を中心として—」萩田保編『町村合併促進法施行一周年地方自治総合大展開覧会記念地方自治論文集』47頁から48頁等）。

「地方自治の本旨」の憲法上の位置づけについては、制度的保障を意味するとの見解が通説であり（佐藤幸司『日本国憲法論』549頁）、憲法92条は、地方公共団体の組織及び運営に関しては、国法という形式で定めることを要求するとともに、その内容は、「地方自治の本旨」に適合的でなければならない（法によっても侵してはならない本質的内容が存する）とされることを意味している。

そして、憲法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。」と定めるが、これは、地方公共団体が、「行政を執行する権能」（つまり行政権）、「条例を制定する」権能（つまり立法権）を有する統治団体であることを意味しており、ここでいう地方公共団体の「行政を執行する権能」は、憲法94条により保障されたもので、内閣の下にはない（1996年12月6日衆議院予算委員会内閣法制局長官答弁）。

もとより、国の統治権の究極的な根拠は、憲法前文に「国政は、

国民の厳粛な信託による」とあるとおり、社会契約、すなわち主権者たる国民の「信託」にあるが、憲法は、中央政府とは異なる地方公共団体が統治団体たることを前提とし、「団体自治」、「住民自治」を保障し、「行政を執行する権能」を直接与えた。

このように、地方公共団体の統治権は、憲法制定権力たる国民が中央政府と分割した形で統治権を信託し、ないしは地域住民が直接地方公共団体に信託したものと理解される（佐藤幸司『日本国憲法論』549頁から550頁、渋谷秀樹『憲法 第3版』738頁）。

憲法93条は、地方公共団体の長、議事機関としての議会の構成員たる議員等について、地方公共団体の住民が直接これを選挙することを要請している。

これは、国の最高機関たる国会の議員が選挙されること（憲法43条）とは別に、地方公共団体の意思を決定する機関について、地方公共団体の住民が、別途、直接選挙することにより、その地方公共団体の意思決定に、国の統治権とは異なる民主的正統性を持たせたものである（住民自治）。

その支配意思の形成に住民が関与した地方公共団体の国（殊に行政権）に対する自律権を保護することが（住民自治及び団体自治）、地域住民の基本的人権の保障に資するからこそ（地自法1条の2も参照）、憲法制定権力たる国民ないし地域住民は、統治権を分割して信託したのである。

以上から、国の行政権が地方公共団体の行政執行権を制約するものとして単独で登場することは許されず、そのようなものとして登場しうるのは立法権のみであり（小早川光郎「地方分権改革—行政



法的考察一」公法研究 62 号 166 頁)、立法についても、憲法上の限界が存することになる(典型例は、憲法 95 条の場面)。

このような地方自治の本旨に沿う制度とするため、地自法の平成 11 年改正(いわゆる地方分権改革)は、従来上級下級の関係にあった国と地方公共団体の関係を対等化した。

住民による選挙で選ばれた(つまり、国会及び内閣とは異なる民主的正統性を持つ)地方公共団体の長を国の下部機関とみていた機関委任事務は廃止されるとともに、国が地方公共団体に対してなしうる関与は、法定され(地自法 245 条の 2)、必要な最小限度のもので、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とともに(地自法 245 条の 3)、対等な関係の両者の間の紛争を公平・中立に解決するための制度が必要となったため、公平・中立的立場にある第三者機関としての国地方係争処理委員会による審査制度(地自法 250 条の 13 以下)が設けられ、さらに、行政内部での係争の解決が図られない場合に備えた訴訟手続(地自法 251 条の 5、251 条の 7)が設けられ、関与の適法性が担保されることとなった<sup>2</sup>(平成 8 年 3 月 29 日付け地方分権推進委員会中間報告第 2 章、平成 9 年 10 月 9 日付け地方分権推進委員会第 4 次勧告

---

<sup>2</sup> なお、このことの意味について、塩野宏『行政法Ⅲ〔第五版〕行政組織法』267 頁における、関与の法律の留保の位置づけについて、単なる侵害留保原則の延長ではなく、統治団体として併立的協力関係にたつ国(国家行政官庁)と地方公共団体の関係で、特に国に関与権を認めるには民主的正当化根拠、つまり、法律の根拠が必要だという観点にも立脚すべきとの指摘と、同書で引用されている最高裁令和 2 年 6 月 30 日判決・民集 74) 4 号 800 頁参照。

内閣の行政権の下にない地方公共団体の行政執行に対して、国家行政官庁が関与するためには、法律の根拠が必要であり(立法権のみが関与を正当化できる)、かつ、その関与が適法でなければならず(関与が立法権が与えた権限の範囲内になければならない)、統治団体間の係争の解決は公平・中立的な立場にある第三者機関に任せなければならないのである。

第3章参照)。

そして、国と地方公共団体の役割分担が整理され(地自法1条の2)、国の立法、解釈の原則(地自法2条11項、12項)が定められた(平成8年3月29日付け地方分権推進委員会中間報告第2章参照)。

地自法255条の2を含めて、「地方公共団体に関する法令の規定は、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、及び運用するようにしなければならない」(地自法2条12項)。

## (2) 拘束力の及ぶ範囲について

行審法52条に定める認容裁決の拘束力は、公権力の違法又は不当な処分その他公権力の行使を受けた国民の権利利益の救済を図るために、取消裁決の実効性を担保するための特別に定められた効力である。

取消裁決の拘束力は、処分庁による処分のやり直し過程における関係行政庁の行為規範としての規律であり、一般的に、裁判所を含む何人に対しても効力が及ぶものではない。

一方で、地自法上の関与制度は、個別事案における公権力の違法又は不当な処分その他公権力の行使を受けた国民の権利利益の救済を図ることを目的とする制度ではなく、地方公共団体の事務処理について、一定の行政目的(地自法245条3号柱書)で行うものである。

ここで、一定の行政目的とは、地方公共団体の事務の処理に関して、全国的な統一性、広域的な調整、行政事務の適正な執行の確保

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9次改訂版』1134頁)。

法令所管大臣は、所管する法令に係る法定受託事務の適法、適正な執行の確保を図るために関与を行うが、法定受託事務の適法性、適正性について地方公共団体と見解を異にする場合に、法令所管大臣の関与が優越することではなく、国地方係争処理委員会の審査、関与取消訴訟等における司法審査により、関与の適法性が担保されることで、法定受託事務の処理の適法性、適正性が確保される仕組みとなっている。

つまり、ここでは、国民の権利利益の救済という場面とは異なり、当該法定受託事務に係る法令の解釈が司法により示され、広い意味での行政の適法、適正な執行が統一されることが制度的に予定されているのであって、また、担保されていないからではない。

仮に、この場面において行審法 52 条の拘束力により処分庁が所属する地方公共団体の主張が制限され、また、国地方係争処理委員会や裁判所の審理範囲が制限されてしまうと、違法な解釈により、法定受託事務の処理の全国的な統一が図られることにもなってしまいかねず、関与制度の趣旨・目的に正面から反する事態となってしまう。

また、地方公共団体の側から見ても、上述したとおり、国の行政権が地方公共団体の行政執行権を制約するものとして単独で登場することは許されないところ、仮に、行審法 52 条の拘束力による地方公共団体の主張制限や裁判所等の審理範囲の制限がされると、関与の適法性は担保されず、国と地方公共団体をまさしく上級下級行政



庁の関係に置き、内閣の行政権が単独で地方公共団体の行政権を制約することとなってしまう。

実際に上級下級の関係に立っていた旧職務執行命令訴訟制度においてすら、職務執行命令の適法性を裁判所は客観的に審理でき、しなければなかったにもかかわらず（最高裁平成8年8月28日判決・民集50巻7号1952頁<sup>3</sup>：現在の代執行訴訟制度も基本的には職務執行命令訴訟制度を踏襲しており、司法抜き執行は許容されていない）、地方分権改革を経た現行関与制度の下で、関与の適法性を客観的に審理判断できないとすれば、地方自治の本旨に正面から反することになってしまい、明らかに妥当ではない。

以上、一定の行政目的でなされる関与制度の趣旨・目的に照らし、また、地方自治の本旨に適合的に解釈するのであれば（地自法2条12項）、法定受託事務に係る処分について地自法255条の2に基づく審査請求において取消裁決がなされ、その後、当該処分に係る法定受託事務について関与がなされた場合に、行審法52条の拘束力が後者の手続に及び、処分庁が所属する地方公共団体の主張が制限され、国地方係争処理委員会及び関与取消訴訟等における裁判所の審理範囲が限定されるようなことはありえないと言うべきである。

なお、国土交通大臣は、関与から裁決等が除外された趣旨が、本件のような場面でも同様に妥当するとして、拘束力が及ぶ旨主張するが、関与から裁決等が除外されているのは、裁決等が関与取消訴

---

<sup>3</sup> 同判決の調査官解説645頁以下によれば、同判決は、機関委任事務についての職務執行命令に都道府県知事が拘束され、職務執行命令の重大かつ明白な瑕疵があるか否かの審理判断をすれば足りるという見解を採用せず、都道府県知事が拘束されるとしても、裁判所は職務執行命令の適法性について客観的に審理判断でき、またすべきとしたものである。

訟等の手続に（原則として）乗らないというだけのことである。

逆に言えば、地自法は裁決等と関与を区別して取り扱っているの  
であって、裁決と是正の指示を連結させることで、裁決の理由中の  
判断を是正の指示の要件判断に代替し、是正の指示の要件判断の適  
法性が担保されない事態は想定していない。

つまり、拘束力が、関与取消訴訟等の手続にまで及ぶものとして  
地自法の関与制度が設計されていると理解することはありえない。

### 3 違法性の承継が認められるべきこと

最高裁平成 21 年 12 月 17 日判決は、「いわゆる違法性の承継を最高  
裁が正面から肯定した初めての事例」とされる（同判決調査官解説 968  
頁）。

この点、調査官は、違法性の承継とは、「行政が時をおいて 2 個の行  
為を行う場合に、後続行為の取消訴訟において先行行為の違法性が取  
消事由になること、すなわち先行行為の違法性が後続行為に承継され  
ること」をいうと説明している（同頁）。

同判決は、安全認定（東京都建築安全条例 4 条 1 項）と建築確認（建  
築基準法 6 条）との間の違法性の承継が問題となった。

建築基準法 43 条 1 項の接道要件（2メートル以上道路に接する）  
について、2 項（当時）による条例での付加条項として、東京都安全  
条例 4 条 1 項は、延べ面積が一定以上の建築物の敷地については、6  
～10 メートル以上道路に接する必要があったが、同 3 項の安全認定を  
受けた場合には、1 項が適用されないものとされていた。

建築主がマンションの建築を計画し、新宿区長から安全認定を、新  
宿区建築主事から建築確認を得たところ、隣接マンションの管理組合

等が安全認定及び建築確認の取消しを求めて出訴した事案において、最高裁は、「建築確認における接道要件充足の有無の判断と、安全認定における安全上の支障の有無の判断は、異なる機関がそれぞれの権限に基づき行うこととされているが、もともとは一体的に行われていたものであり、避難又は通行の安全の確保という同一の目的を達成するために行われるものである。そして、前記のとおり、安全認定は、建築主に対し建築確認申請手続における一定の地位を与えるものであり、建築確認と結合して初めてその効果を発揮するのである。」、「他方、安全認定があっても、これを申請者以外の者に通知することは予定されておらず、建築確認があるまでは工事が行われることもないから、周辺住民等これを争おうとする者がその存在を速やかに知ることができるとは限らない(これに対し、建築確認については、工事の施工者は、法89条1項に従い建築確認があった旨の表示を工事現場にしなければならない。)。そうすると、安全認定について、その適否を争うための手続的保障がこれを争おうとする者に十分に与えられているというのは困難である。仮に周辺住民等が安全認定の存在を知ったとしても、その者において、安全認定によって直ちに不利益を受けることはなく、建築確認があった段階で初めて不利益が現実化すると考えて、その段階までは争訟の提起という手段は執らないという判断をすることがあながち不合理であるともいえない。」と述べて、違法性の承継を肯定した。

同判決は、安全認定と建築確認との間の実体法上の先決関係（安全認定の違法が直ちに建築確認の違法をもたらす関係にあること）と、安全認定の適否を争うための手続的保障が制度として（上告人は安全



認定を認識していたので、個別事情としての手続的保障を論じたものではない) 十分ではないことの2つの観点から違法性の承継を肯定したものである。

本件に即してみた場合、上述したとおり、そもそも、関与取消訴訟等においては、拘束力は及ばないと解すべきであるが、仮に、拘束力が及ぶのであれば、是正の指示の適法要件は裁決の適法要件(理由中の判断)と重複するものとなり、是正の指示の「一定の行政目的」を、裁決における判断により達成する関係が肯定されることを意味する。

この場合、裁決の理由中の判断が是正の指示の要件充足(の一部)を代替し、是正の指示と一体となって、是正の指示の「一定の行政目的」を達成することになるし、最終的な関与から遡って見た場合、裁決等の理由中の判断は、是正の指示と相まって現実化することになる(裁決等は、特定の処分をなすことを義務付ける効果は持たないため)。

裁決と是正の指示との間に、実体法上の先決関係(裁決の違法が直ちに是正の指示の違法をもたらす関係)があることは明らかである。

そして、仮に、裁決に対して、処分庁が所属する行政主体が争う手段が存在しないとすれば、是正の指示の適法性(裁決の理由中の判断)を争う手続的保障は一切ないことに尽きるところ、この点からも違法性の承継が肯定されなければならない。

以上から、裁決及び是正の指示が行政権限の濫用と評価されるか否かとは別に、裁決と是正の指示が連結され、一つの行政目的を実現する実体法上の先決関係が肯定され、関与という観点から手続保障が一切欠ける以上は、違法性の承継が肯定され、本件争訟において裁決の違法性を争うことが許されるというべきである。

#### 4 行政権限の濫用として裁決の違法性が審査されるべきこと

仮に、制度として違法性の承継が肯定されないとしても、行政権限の濫用の場合には、先行行為の違法性を後行行為の争訟で争うことが許される。

審査申出書第2章第1節でも述べたとおり、余目町個室浴場事件最高裁判決（最高裁昭和53年5月26日判決・民集32巻3号689頁、最高裁昭和53年6月16日判決・刑集32巻4号605頁）は、いわゆる行政権の濫用という法理を示している。

小早川光郎によれば、行政作用の法的仕組みがその本来の趣旨目的の範囲を超えて利用され（手続の濫用）、あるいは、ある仕組みにもとづく権限をことさら特定の意図に、あるいは別の仕組みにもとづく別の権限に結びつける行為について（権限の連結）、その仕組みのなかで定められた要件を充足する場合であっても、行政作用の法的仕組みを濫用するものとして違法とされ、余目町個室浴場事件最高裁判決はその旨を判断したものである（小早川光郎『行政法 上』257頁から258頁）。

この点、違法性の承継という観点からは、最高裁昭和39年5月27日判決・民集18巻4号711頁が、町条例所定の定数を超えて町吏員の任用がなされ、その任用の結果生じた過員を整理するために上告人（原告）に待命処分がなされたため、任用処分の無効確認と待命処分の取消を求めて提訴した事案において、「特定の吏員に対し臨時待命を行なう目的をもって過員を生ぜしめるために任用を行なったような場合においては、その新たな任用は、臨時待命の手段として行なわれたことに帰し、かかる行為は臨時待命を命ぜられた吏員に対する関係に

において違法行為を構成するものと解すべく、新任用者との関係では、その任用を取り消すことができないとしても、かかる違法は待命処分そのものも違法ならしめるものと解するのが相当」としつつ、かかる目的は認定できないとし、違法性の承継については、「任用と待命とはそれぞれ目的及び効果を異にする別個の行為であつて、前者の違法性が当然に後者に承継されるわけはな」としている。

結論として、待命処分の取消しを認めなかったが、同判決は、制度としての違法性の承継は肯定されなくとも、個別事案に即して、先行行為と後行行為を結合させる形で行政権限の濫用がなされたような場合には、かかる不当な目的に用いられる限度で、かつ、当該行政権限の濫用の名宛人に対する関係で、相対的に先行行為の違法性が後行行為の違法を導く余地を肯定したものである。

審査申出書第2章第1節で述べたとおり、国土交通大臣は、H27 職権取消処分、H30 職権取消処分を巡る紛争や、漁業権を巡る紛争等、従前から、事業者として遂行する公益のために、閣議決定、閣議了解に基づいて、審査庁としての立場、関与庁としての立場における権限を行使してきた。

本件においても、不承認処分がされるや、直ちに沖縄防衛局が審査請求をし、国土交通大臣は、裁決をすると同時に、何ら理由を付すこともなく、本件勧告をし、本件勧告に対する回答を受けるや本件是正の指示をなしている。本件裁決、本件勧告、本件是正の指示は、極めて短期間で（本件裁決と本件勧告は同日、また、原本送付前には、同じ担当者から1通のメールでまとめて送られている）、同内容（本件勧



告は、本件裁決の存在を挙げるのみ) でなされており<sup>4</sup>、審査庁としての立場に基づく権限行使と関与庁としての権限行使は一体となっている。

本件で、国土交通大臣が、拘束力に係る主張をしてきたことから、さらに明らかだが、本件是正の指示は、先に沖縄防衛局をして審査請求し、これに裁決をなすことで、関与紛争処理手続の規制を回避した上で(関与庁としての立場ではなしえない)、特定の処分を指示する(審査庁としての立場ではなしえない)ことを目的とするものであることは、明らかである(当然だが、事業者としての立場では、裁決も関与もなしえないし、関与の発動の申請権限もない)。

結局、事業者として推進する公益実現という目的のために、関与庁としての立場、審査庁としての立場でそれぞれ権限を行使し、それぞれの立場単独では得られない法効果を得ようとしたものと言わざるを得ない。

かかる潜脱の違法性は、地方自治の本旨に適合的に解釈・運用されるべき地自法における権限を、地自法の規制を回避する形で用いるもので、極めて重大なものであって、権限を不当に連結し、仕組みを濫用した権限行使であることは明らかである。

したがって、少なくとも、このような場合には、先行行為(裁決)の違法は、関与の名宛人である沖縄県に対する関係では、後行行為(是

---

<sup>4</sup> 当然のことだが、裁決により拒否処分が取り消されたとしても、そのことは、直ちに許可処分をすべきことを意味しない。

少なくとも、裁決で問題となった点と異なる理由による再度の許否処分の余地は否定されることはないから、裁決だけを理由に、承認処分をなすよう指示することは、本来できるわけではなく、関与庁としての権限行使に際しては、審査庁としての権限行使とは異なる手続、検討が必要となるはずである。

しかし、本件では、一切、そのような検討はされておらず、沖縄防衛局の審査請求から是正の指示に至るまでの手続が全て連結されていることは明らかである。

正の指示)を違法ならしめるというべきであり、関与取消訴訟等において、裁決の違法性について審理が可能であると言わなければならない。

## 第2節 「正当ノ事由」が認められないこと

### 第1 「正当ノ事由」(公水法13条の2第1項)の意義

1 埋立免許処分又は埋立承認処分(以下「免許等処分」という。)は、願書等により特定された内容に対して免許等処分をするものであり、願書等により特定された内容に従って適法に埋立工事を実施して当該埋立事業を完成させることのできる法的地位ないし権限を付与するものであって、免許等処分を受けた者が、願書等により特定された内容と異なる埋立事業を実施する法的権限はない。

願書等により特定された内容を変更する必要がある場合に、変更許可という制度が特別に設けられていなければ、新たな内容で免許等の出願を行うべきことになる。

したがって、出願事項の変更許可又は出願事項の変更承認(以下「変更許可等」という。)は、新たな免許等処分とこれに伴い不要となった当初免許等処分の将来に向けた失効と同様の意義を有する制度ということができる。

変更許可等の制度が設けられたのは、公有水面埋立てについては、免許等処分から竣功までの工事实施過程において、免許等処分時には予想しえなかった新たな事態の発生や新たな事実の判明ということが生じうるところ、この場合、出願事項の内容を変更して新たに免許等の出願をするならば、手続を一からやり直さなければならないし、また、すでに工事实施をしていたならば、当初免許等処分の失効に伴い



原状回復をしなければならないという事態も生じうる。当初出願に対する審査と判断がなされていること及び免許等処分を受けて埋立事業のために資本投下を開始されていることなどを考慮して、免許等処分時には想定しえなかった事態に直面をした事業者の利益のため、免許等出願に対して行われた審査と判断を前提として、あらためて免許等出願をすることに変えて、変更許可という免許等出願と比して簡略化された手続を設けたものと解される。

- 2 もとより、願書等により特定して処分された内容をみだりに変更することが許されるものではなく、変更許可等という制度は、免許等処分の際には想定しえなかった事態に対応するための事業者の救済措置としての制度であるから、変更許可等という手続の利用を認めることが正当化される場合、すなわち、変更許可等という制度によることがやむを得ないものであり、かつ、免許等出願に対する審査過程と判断を前提とすることの相当性が認められる場合にのみ許容されるものというべきである。
- 3 公水法 13 条の 2 第 1 項にいう「正当ノ事由」という要件には、免許等を受けた内容と異なる内容で埋立事業を実施しようとする場合に、あらためて免許等出願をすることなく、いわば免許等出願に対する審査と判断を流用してこれを前提とし、あらたな免許等出願よりも簡略化した手続を用いることを許容するための要件という意義と、変更許可等申請によることが許容された場合の処分要件という意義があるものと解されるが、後者については、同条 2 項で準用される処分要件の認定判断にかかるものであり、「正当ノ事由」の独自の意義は、変更許可・承認申請という手続の利用を許容されるか否かという点にあるも



のというべきである。

「正当ノ事由」という要件は、きわめて抽象的な文言をもって定められたものであるから規範的評価を要するものである。かかる規範評価は諸利益の衡量であって、変更許可等申請の必要性とこれを許容することの相当性の双方の評価を要するものであるから、変更許可等の必要がないにもかかわらず認められないことは当然として、単に変更許可等が必要であれば「正当」と評価されるものではなく、変更許可等という手続を許容することの相当性が認められなければならないものというべきである。

変更許可等申請の相当性については、免許等処分後にあらたに生じた事情や判明した事実の程度や出願事項の変更の程度等より処分要件により保護されている法益に鑑みて事情の変更があるにもかかわらず免許・承認処分時において手続を簡略化し、免許等処分の判断に一定の拘束性をもたせることの合理性、免許等出願時における調査の程度、工事の進捗の程度、事情変更が生じたにもかかわらず工事が進行した理由等からの変更許可等の申請者の要保護性の程度等を総合的に考慮して判断がなされるべきものである。

沖縄県は、公水法 13 条の 2 第 1 項に基づく変更許可等についての審査基準を、「変更の内容・理由が客観的見地から、やむを得ないと認められるもの」と定めているが、変更許可等申請という手続によることを許容するか否かという判断についての上記の考え方と整合するものである。すなわち、単に必要性が認められれば足りるとするものではなく、必要性が認められることを前提として、出願事項の変更の規模・内容の程度が免許等処分時の審査・判断を流用して手続を簡便化

して免許処分時の判断に拘束されることを相当とする範囲に収まっているか否か、変更後の内容により工事が確実に実施できるか否か、免許等出願時に当該埋立事業の内容・規模・影響等に照らして事業者としてなすべき調査をしていたにもかかわらず予見しえなかったものか否かなどの視点から判断を可能とするものである。

第2 「変更の内容・理由が客観的見地から、やむを得ないと認められるもの」とは認められないこと

- 1 公有水面埋立承認処分は、願書等により特定された内容についてなされるものであり、埋立承認を受けた「設計ノ概要」に従って工事を行って「設計ノ概要」で特定された内容の埋立工事を完成させることのできる法的地位ないし権限を付与するものであるが、「設計ノ概要」にない工事を行うことはできない。

本件承認処分に係る「設計ノ概要」に従って工事を行って「設計ノ概要」で特定された内容の埋立工事を完成させることができないことは客観的に明らかであるから、本件変更承認申請を行うことの必要性は認められる。

よって、「正当ノ事由」が認められるか否かは、出願事項の変更の規模・程度や変更後の内容により工事が確実に実施できるか否か等から免許処分時の審査・判断を流用して手続を簡便化して免許処分時の判断に拘束されることを相当とする範囲に収まっているか否か、免許出願時に当該埋立事業の内容・規模・影響等に照らして事業者としてなすべき調査を尽くしても予期しえなかったものか否かという点から、「変更の内容・理由が客観的見地から、やむを得ないと認められるもの」と認められるか否かに係るものである。

2 本件変更申請については、出願事項の変更の規模・程度が免許処分時の審査・判断を流用して手続を簡便化して免許処分時の判断に拘束されることを相当とする範囲に収まっているものとは到底いうことはできないものであり、また、本件承認出願の内容と比較したとき、本件変更承認申請に示された工事の内容は不確実性が著しく高まった内容へと変更をされているものであって、変更後の内容により工事が確実に実施できるかという点についても疑義を生じさせる要素が認められるものである。

土木工事については、工事を実施するなかで、設計の前提とされた土質・土層と実際の土質・土層が異なることが判明し、設計変更が必要となるという事態が生じること自体は一般的に生じるものである。

しかし、本件変更申請の変更の規模・程度は、一般的に、想定されているような変更の規模・程度ということとはできないものである。

埋立の位置として選定された区域は、辺野古崎を挟んで、リーフエリアと大深度の大浦湾側からなり、本件承認出願の内容では、埋立土量でいうならば埋立工事の約 85 パーセントを大浦湾側が占めるとされていた。この大浦湾側の大半において、実際の土質・土層が異なっていることが判明し、大浦湾側の大半に地盤改良工事が追加されたものであり、埋立工事の大半を占める区域について地盤改良工事を追加することは、変更申請の規模として、一般的に想定されるようなものとは言えない。





設計土層・土質と実際の土層・土質の相違の程度という点においても、その相違は著しいものである。本件承認出願の内容では、埋立対象区域の地盤は液状化、圧密沈下や円弧滑り等の危険性のない地盤であるとされていたのに対し、本件変更承認申請の内容では、埋立対象区域には、大浦湾側埋立対象区域の大半に広範に軟弱地盤が存在することが明らかになったものである。加えて、軟弱地盤の程度も N 値 0 などと設計土層・土質とはおよそ異なるものであり、軟弱地盤の土層の厚さも分厚いものであり、かつ、深度という点においては前例・実績のない深さにまで及んでいるものである。

埋立の位置として選定された場所で埋立工事を行うためには、前例もない大規模工事を要するというに加え、技術的にも前例のない特殊ないわば未知の工事が必要となるものであり、確実に埋立工事を行うためには著しく不向きな軟弱地盤からなる場所である。SCP 工法等自体は一般的な工法で実績豊富ということができるとしても、本件のような深い海底の分厚い軟弱地盤層についての実際の工事における SCP 工法の実施は、到底、実績豊富ということとはできない。砂杭打込

深度（海面からの深さ）から見ても、本件における SCP 工法の砂杭打込深度は－70m であるが、国内実績で最も深い SCP 工法の砂杭打込深度は－65m である。また、国外の実績をみても、試験工事として砂杭打込深度が－70m の事例が 1 例（韓国）あるのみとされ、韓国における試験工事の例についても、沖縄防衛局はその内容を確認していないとしている。砂杭の 1 本当たりの杭長という点からみても、国内・国外実績の杭長は 42.3m であるのに対して、本件の砂杭の 1 本当たりの杭長は盛り土を含めると最長で約 55m である。さらに、護岸計画地の軟弱地盤が確認されている地点で最も深いものは、海面から－90m に及ぶが、その深さまで砂杭を打ち込むことのできる作業船は存在しないため－70m までしか地盤改良はなされず、さらにその箇所については、地盤の強度（せん断強さ）の把握を目的とした力学的試験すらも行われていない。これらのことよりすれば、変更後の内容により工事が確実に実施できるか否かについて、不確実な要素が大きいものと言わざるをえない。

そして、本件埋立事業の目的は、「埋立工事を早期に着手して普天間飛行場の代替施設を一日でも早く完成」させ、「極力短期間で移設」、「移設を着実に実施」するとされているものであり、本件埋立事業を認めるか否かについて、本件埋立事業の期間は考慮要素としてきわめて重い位置づけを持つものであるところ、工事に要する期間の伸長は著しいものである。すなわち、本件承認出願の設計概要説明書では、5 年次までに埋立工事を終えるという工程が示されていたものであるが、これに対し、本件変更承認申請において示された工期は、本件変更申請の承認が得られ、当該変更に係る工事に着手した時点を起点と

して、「9年1ヶ月」後が終期とされている。上記変更後の工程表に示された「9年1ヶ月」の期間には、平成25年12月の本件承認処分の日から実施された工事の期間（令和2年4月本件変更承認申請までに7年余、令和3年11月の本件変更不承認処分までの約8年余）は含まれていない。つまり、本件変更承認申請時までの期間との合計でも16年を超えるものであり、本件承認出願に示された工期の実に3倍以上もの長期間を要することになるものである。

- 3 沖縄防衛局が、本件埋立承認出願に際し、免許出願時に当該埋立事業の内容・規模・影響等に照らして事業者としてなすべき調査を尽くしたにもかかわらず予期しえなかったとは、到底、認めえないものである。

埋立対象区域は、辺野古崎を挟んで、リーフエリア側と大浦湾側からなるが、本件承認出願願書添付図書「設計概要説明書」では、大浦湾側の海底地盤について、例えば、C-1護岸及びC-3護岸の設計の前提とされた土質・設計土層は、本件承認出願願書添付図書「設計概要説明書」の40頁・表2.1.6「土質条件一覧表」及び同44頁・表2.1.7「設計条件一覧表」により示されている。C-1護岸については、海底から沖積層（砂礫・N値11・層厚15m）、その下位に琉球石灰岩（礫まじり砂～砂礫・N値50・層厚13m）、更にその下位に基盤層である嘉陽層（砂岩、礫岩・N値50、表面高C.D.L-57m）とされ、C-3護岸については、海底から沖積層（砂礫・N値11・層厚22m）、その下位に琉球石灰岩（礫まじり砂～砂礫・N値50・層厚12m）、更にその下位に基盤層である嘉陽層（砂岩、礫岩・N値50、表面高C.D.L-45m）とされており、軟弱地盤と評価される内容はなかった。そし



て、本件承認出願に係る「設計概要説明書」では、埋立区域を、南側リーフエリアの埋立区域②、大浦湾の北側・東側の埋立区域①、大浦湾東側の埋立区域③に分割し、各埋立区域の工事は別個、並行で進められるものとされ、また、南側リーフエリアの埋立工事は、大浦湾側の護岸等の着工の後に開始し、大浦湾側の埋立ての完成よりも遥かに早い時期に完成するものとされていた。最後に完成するのは埋立区域③とされているが、埋立区域③の施行順序は、先ず、K-8護岸、隅角部護岸及びC-1護岸を先行して築造し、次に、C-2護岸、C-3護岸を築造し、最後に、東側外周護岸の最終閉合区間である護岸（係船機能付）の構築と並行して、空港島切土を当該護岸（係船機能付）の背面に陸上よりダンプトラックにより搬入し、ブルドーザーで巻き出し、本埋立区域の埋立を終了するものとされている。そして、工程表では、1年次にC-1護岸からC-3護岸の基礎工に着工するものとされていたものであった。大浦湾側に軟弱地盤が存在していないことを前提として、1年次にC-1護岸からC-3護岸の基礎工に着工し、5年次に埋立工事が完成するという内容が示されていたものであった。

さらに、本件承認出願に対する審査過程において、沖縄防衛局は沖縄県の質問に対して、「液状化の可能性は低いものと判断した。また、地盤の圧密沈下に関しては、地層断面図に示す通り、計画地の直下には圧密沈下を生じるような粘性土層は確認されていないため、圧密沈下は生じないものと想定しています。」、「各護岸の施工時及び完成時の地盤の円弧滑りは全て耐力作用比 1.0 以上を満足しています。」などと回答し、この沖縄防衛局が示した設計概要説明書及び審査における回

答を前提に、本件埋立承認処分がなされたものであった。

しかし、大浦湾側について、軟弱地盤が存在しないとする内容で設計概要説明書を作成したことのどのような合理的根拠に基づくものであったのかは一切明らかにされていない。また、本件承認出願に対する審査過程での沖縄防衛局の回答、すなわち、「液状化の可能性は低いものと判断した。」、「圧密沈下は生じないものと想定しています。」、「各護岸の施工時及び完成時の地盤の円弧滑りは全て耐力作用比 1.0 以上を満足しています。」などの回答が、大浦湾側について、どのような合理的根拠に基づいてなされたものであるのかについても、一切、明らかにされていない。

そして、本件承認処分後の沖縄防衛局の対応は、大浦湾側の海底地盤が設計概要説明書に示された土質・土層とは異なるものであることを沖縄防衛局が予期していたと考えない限り、合理的な説明がつかないものと言わなければならない。前述したとおり、本件承認出願に係る埋立必要理由書では、「普天間飛行場の危険性を一刻も早期に除去する必要がある、極力短期間で移設」、「移設を着実に実施すること」が埋立の動機として示され、また、「埋立の時期」について「埋立工事を早期に着手して普天間飛行場の代替施設を一日でも早く完成」とされており、また、本件承認出願に係る設計概要説明書では、埋立区域を①～③に分割して、各埋立区域の工事は別個、並行で進められるものとされ、また、南側リーフエリアの埋立工事は、大浦湾側の護岸等の着工の後に開始し、大浦湾側の埋立ての完成よりも遥かに早い時期に完成するものとされていた。最後に完成するのは大浦湾側の埋立区域③とされているが、同区域については、1年次にC-1護岸からC-

3護岸の基礎工に着工し、5年次に埋立工事が完成するという内容が示されていたものであった。すなわち、C-1護岸からC-3護岸の基礎工に着工しない限り、本件埋立事業の完成には一日たりとも近づかないというのが、本件承認出願に係る設計概要説明書に示されていた内容である。

ところが、沖縄防衛局は、本件承認処分を受けた後、C-1護岸からC-3護岸の実施設計すらもしなかった。これは、大浦湾側の海底地盤が設計概要説明書に示された土質・土層と異なる可能性を認識していたという以外に説明がつかないものである。本件承認処分とほぼ同時期に公有水面埋立承認処分がなされた那覇空港滑走路増設事業については、平成26年1月9日に公有水面埋立承認処分がなされると、それから1か月も経たない同年2月3日に、那覇空港滑走路増設事業の本体部分（願書の「設計の概要」中の「護岸、堤防、岸壁その他これらに類する工作物の種類及び構造」の欄に記載されている護岸等）に係る実施設計についての協議書（公有水面埋立承認に係る留意事項に基づく協議について）が提出され、承認処分から2か月も経ないで同月下旬には那覇空港滑走路増設事業の護岸工事に着手していることと対比すると、沖縄防衛局が、本件承認処分後に、C-1護岸からC-3護岸の実施設計すらもしなかったことがいかに異常であるかは、余りにも明らかであると言わなければならない。

南側リーフエリアと大浦湾側では、深度や海底地形はまったく相違しているものであり、また、軟弱地盤は大浦湾側の埋立対象区域の大半に及んでいるのであるから、大浦湾側についての土質・土層についての調査を十分にしないまま本件承認出願に及んでいたならば、大浦



湾側の土質・土層が設計概要説明書に示された内容と異なるものであることを予期しえなかったとは言うことはできないものであるし、沖縄防衛局において、大深度の個所の地盤調査をするなどしていれば、設計土層・土質と実際の大浦湾側の土層・土質と相違していることは当然に把握できていたはずである。

大浦湾側の海底地盤の実際の土質・土層が、本件承認出願に係る設計概要説明書の土質・土層とは全く異なるものであったことは、沖縄防衛局が出願の段階において調査をしていればその時点で判明をしていたものであり、また、そもそも本件承認出願に係る設計概要説明書に示された大浦湾側の土質・土層の内容や、本件承認出願についての審査過程での沖縄防衛局の沖縄県に対する回答は、およそ合理的根拠に基づいてなされたとは認められないものである。

4 以上より、本件変更承認申請については、「変更の内容・理由が客観的見地から、やむを得ないと認められるもの」とは認められないものである。

### 第3節 1号要件が認められないこと（第5節において述べる点を除く）

埋立免許に係る1号要件への適合性の判断は、埋立の目的、すなわち、埋立必要理由を踏まえてなされるものである。

公有水面を埋め立てて土地を造成することは、他方で、自然公物を公用廃止することを意味するものである。公有水面は、古来から、航行、漁業やレクリエーションなどの場として人々に親しまれ、また、国土全域に関わる大気や水などの環境浄化機能や生態系維持機能を果たし、公衆の共有資産として、現代の世代に引き継がれてきた過去から現在まで公衆が自由使用をしてきた共有資産である自然公物を公用廃止するもの

であり、同意を求める対象とはされない多様な社会的利益、公衆の自由使用の利益を喪失させるものであり、当該地域の自然環境、生活環境や産業等に及ぼす影響が大きく、公共の福祉に反する側面も有するものである。

公水法4条1項各号に明記された要件のうち、2号ないし6号は主に埋立てにより生ずる不利益についての許容限界（免許を禁止する基準）を定めたものである。これに対し、1号にいう「国土利用上適正且合理的ナルコト」という要件は、埋立てにより生ずる国土利用上の積極的価値と、埋立てによる公有水面の消失という不利益の双方を考慮して判断をされるものである。1号要件への要件適合性の判断枠組みを示した最高裁平成28年12月20日判決・民集70巻9号2281頁は、「公有水面埋立法4条1項1号の「国土利用上適正且合理的ナルコト」という要件（第1号要件）は、承認等の対象とされた公有水面の埋立てや埋立地の用途が国土利用上の観点から適正かつ合理的なものであることを承認等の要件とするものと解されるところ、その審査に当たっては、埋立ての目的及び埋立地の用途に係る必要性及び公共性の有無や程度に加え、埋立てを実施することにより得られる国土利用上の効用、埋立てを実施することにより失われる国土利用上の効用等の諸般の事情を総合的に考慮することが不可欠」と判示している。

同最判に示されているとおり、公水法4条1項1号は、埋立ての目的、必要性、公共性やその他の埋立てを実施することにより得られる国土利用上の効用などの公有水面を廃止するに足りる積極的価値と埋立てを実施することにより失われる国土利用上の効用等のいずれをも考慮要素とするものであり、公水法13条の2が何らの限定を付すことなく公水法



4条1項を準用したものであるから、変更許可申請に対する免許権者の1号要件適合性の判断においては、埋立てにより失われる利益の有無や程度だけではなく、埋立ての目的、必要性、公共性やその他の埋立てを実施することにより得られる国土利用上の効用などの公有水面を廃止するに足りる積極的価値を考慮しなければならないものである。

本件承認出願に係る埋立必要理由書では、埋立ての目的、必要性、公共性や国土利用上の効用に関して、「普天間飛行場の危険性を一刻も早期に除去する必要がある、極力短期間で移設」、「移設を着実に実施すること」が埋立の動機として示され、また、「埋立の時期」について「埋立工事を早期に着手して普天間飛行場の代替施設を一日でも早く完成」とされていた。そして、本件埋立承認出願願書添付図書「設計概要説明書」では、埋立ての位置として選定された場所の地盤については、地盤の液化化、圧密沈下や円弧すべりの危険性などを示す内容はなく、埋立対象区域の地盤が設計土層・土質に示されたものであることを前提に、仮設工の撤去までも含めて5年次には本埋立に関する工事の工程をすべて終えるものとされていた。

本件承認処分は、埋立対象区域の地盤が設計土層・土質に示されたものであることを前提として、公水法4条1項2号所定の要件に適合するものと認めるとともに、5年次に本埋立の工程を確実に終えることができるものとして、「埋立工事を早期に着手して普天間飛行場の代替施設を一日でも早く完成」させ、「極力短期間で移設」、「移設を着実に実施」するという埋立の目的について、本件埋立承認出願の内容がこれを確実に実現する内容であるとして、「国土利用上適正且合理的ナルコト」との要件への適合性を認めるという判断がなされ、本件埋立承認処分がなされ



たものである。すなわち、5年次までに本埋立の工程を確実に終えることができることが「国土利用上適正且合理的」との判断の前提であり、さらにその前提をなしていたのは、5年次までに本埋立の工程を終えることができる場所が、埋立ての位置として選定されているということである。

本件埋立承認処分に先立ち、沖縄県知事は、平成24年2月20日付け「普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境影響評価書に対する知事意見について」において、埋立対象区域の自然的・環境的価値や国土利用上の効用について、「当該事業が予定される辺野古沿岸海域は、礁池内に、「絶滅のおそれのある野生生物の種のリスト－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、その生態系の種の多様性の高さから、同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、同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。さらに、当該事業実施区域の近傍には集落が存在するが、その周辺域は畑地や山林が広がる静穏な地域であり、大気環境、水環境の良好な地域である。こうした自然環境は、当該事業実施区域北側の大浦湾を隔てた陸域にリゾート施設が存在することからも分かる通り、沖縄島東海岸側における観光及び保養の場として活用することのできる資源としての価値も有している。当該事業は、このような自然環境、生活環境が良好な地域における代替施設の設置を行う事業であることから、当該事業が実施された場合、工事中における工事関係車両の走行に伴う道路交通騒音等の影響や、供用後において、長年にわたる航空機騒音による生活環境への影響等が懸念される場所である。また、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から、環境影響が極めて大きいと考えられる事業である。」と極めて高い価値を認めていたものである。

それにもかかわらず、本件埋立承認出願に示された埋立事業について、「国土利用上適正且合理的」と認めたのは、埋立対象区域として液状化や圧密沈下や円弧すべりの危険性のない地盤の場所が選定されていること、そのような地盤からなる埋立区域において着工から5年以内に埋立工事が完成するという埋立工事の内容が示されていたことより、「普天間飛行場の移設による危険性の除去は喫緊の課題」であることについて、早期の確実な解決をするものとして、埋立により失われる利益を上回る価値があるとの判断をし、1号要件適合という判断がなされたものである。



しかし、第2節において述べたとおり、埋立の位置として選定された場所で埋立工事を行うためには、沖縄県における前例もない大規模工事を要するというに加え、技術的にも沖縄県内において前例もない工事が必要となるものであり、確実に埋立工事を行うためには著しく不向きな軟弱地盤からなる場所である。さらに、護岸計画地の軟弱地盤が確認されている地点で最も深いものは、海面から-90mに及ぶが、その深さまで砂杭を打ち込むことのできる作業船は存在しないため-70mまでしか地盤改良はなされず、さらにその箇所については、地盤の強度(せん断強さ)の把握を目的とした力学的試験すらも行われていない。

「埋立の位置」として選定された場所は、早期に着工して短期間で確実に埋立工事を完成させるという目的にとっては著しく不適切な土層・土質が存在する場所であり、「埋立の位置」の選定は否定的な評価を免れないものであり、本件変更承認申請について、1号要件に適合しているとは認められないとした沖縄県知事の判断に、裁量の逸脱・濫用は認められないものである。

#### 第4節 環境保全要件について

##### 第1 ジュゴンに及ぼす影響について

##### 1 地域特性の変化について適切な情報収集が行われていないこと

国土交通大臣は、「本件願書に添付された環境保全図書については、当時の沖縄県知事等の意見も踏まえて作成され、本件埋立承認の段階で採り得ると考えられる環境保全措置及び対策が講じられており、環境保全に十分配慮した対策が採られていると判断されているところ、本件変更承認申請書に添付された環境保全図書においても、工事に伴う水中音がジュゴンに及ぼす影響について、本件願書に添付さ

れた環境保全図書と同じ手法により予測及び評価され、環境監視等委員会にも諮られていることからすれば、同環境保全図書と同様に、適切な予測及び評価が行われ、適切かつ合理的な内容の環境保全措置及び事後調査が検討されていると認められる。」(答弁書 80 頁) と主張している。

本件願書に添付された環境保全図書は、工事着手前の本件承認処分  
の段階で採り得ると考えられる環境保全措置及び対策が講じられたものであったとしても、本件変更承認申請書に添付された環境保全図書を作成する時点においては、沖縄防衛局が平成 29 年 4 月に護岸工事に着手したこと、嘉陽海域を主要な生息域としてきたジュゴンの個体 A が平成 30 年 9 月以降確認されていないこと、令和 2 年 2 月から 6 月から 6 月まで、及び同年 8 月に鳴音のような音が検出され、専門家からジュゴンの鳴音の可能性が高いという意見が得られたことなど、本件承認出願の時点からは地域特性が変化している。

ジュゴンは国指定天然記念物であり、平成 19 年に環境省のレッドリストにおいて絶滅危惧 I A 類と評価されていたが、令和元年 12 月に国際的な自然保護ネットワークである国際自然保護連合 (IUCN) が南西諸島のジュゴンに特化してレッドリスト絶滅危惧 I A 類と評価を変更したことは、国際的にもこの地域のジュゴンの生息状況に重大な懸念が示されたものであり、地域特性の変化の一つである。

しかしながら、本件変更承認申請に添付された環境保全図書においては、嘉陽海域を主要な生息域としてきたジュゴンの個体 A が平成 30 年 9 月以降確認されていないことについて、「個体 A が嘉陽周辺海域の海草藻場を利用しなくなったと考えられる平成 30 年 10 月 18 日

から同年 12 月 5 日までの間に行われていた工事は、工事再開に伴う復旧作業（台風影響による一部損傷等からの復旧）に限られており

（中略）水中音も含め工事による影響とはいえないと考えられる。」

（審査請求書 46 頁）として記載がなされていない。また、令和 2 年 2 月から鳴音のような音が検出されたこと、そのことについて令和 2 年 4 月 10 日開催の第 25 回環境監視等委員会で報告し（乙 88 号証）、同委員会の指導及び助言を踏まえて（乙 92 号証）調査（答弁書 85-86 頁、1 (1)イ(イ)a(e)～(h)）を追加したにもかかわらず、鳴音のような音がジュゴンによるものである可能性があることを無視し、追加した調査による情報収集の適切性についても評価もしておらず、環境保全図書にまったく反映もされていない。このため、地域特性の変化について適切な情報収集が行われているとは認められず、「本件願書に添付された環境保全図書と同様に、適切な予測及び評価が行われ、適切かつ合理的な内容の環境保全措置及び事後調査が検討されていると認められる」とする国土交通大臣の主張は理由がない。

## 2 ジュゴンの個体 A の行動変化に工事の影響が否定されないこと

国土交通大臣は、これまでの工事によるジュゴンの個体 A の行動変化への影響が否定されえないとの沖縄県知事の指摘に対し、そのことを裏付ける粕谷俊雄元帝京大学教授の意見（審査申出書 101 頁、甲 58 号証）は「前提に誤認がある」（答弁書 79 頁）、これまでの工事がピークであった平成 29 年 11 月から平成 30 年 8 月までの期間にも嘉陽沖で個体 A が観察されていた（同 78 頁）、評価基準を超える水中音が発生していたことを疑わせる事情はない（同 79 頁）、という。



しかしながら、ジュゴンの生息範囲について甲 31 号証によると、①建設工事が始まる前（平成 19 年～26 年）を第 1 期とし、「個体 A の日中生活圏は大浦湾入口の東岸周辺から安部オール島を経て天仁屋岬にいたる延長約 8 km の沿岸域で、礁縁から沖合への広がりは多くは 1 km 以内で、最大でも 3 km であった（甲 69 号証 図 4.1.4-1）。」、②大浦湾の海底ボーリング調査、コンクリートブロック投入等の海上工事が行われた時期（平成 26 年～27 年）を第 2 期とし、平成 27 年 1～11 月の記録（甲 69 号証 図 4.1.4-1）では「個体 A は、第 1 期に見られた生活圏の西端部分（工事現場がある辺野古寄り）の東西・南北とも約 3 × 3 km の海域から姿を消したのである（それより東方の出現範囲には変化なし）。」、③第 3 期を工事が再開された（平成 29 年 2 月）後とし、平成 29 年 2 月～平成 30 年 1 月のデータ（甲 70 号証 図 4.1.3-3）から、「第 1 期の分布域の西端域（辺野古寄り）に若干の出現を見るものの、分布の主体は第 2 期よりもさらに東方に移り、東限は天仁屋よりも約 3.5km 東方に広がり、かつ礁縁から 5 km 沖合にまで広がり、サンゴ礁縁から 1 km 以内での比重が低下した。」、とされており、沖縄防衛局の調査結果（甲 69 号証、甲 70 号証）から生息範囲の変化が確認されていることは国土交通大臣も否定するものではないはずである。

そして、国土交通大臣が、「ジュゴンに影響を及ぼす可能性が考えられる水中音や振動を発する工事は、平成 29 年 11 月から平成 30 年 8 月までの期間がピークであったと推定することができる」としている期間は、粕谷元教授の指摘する第 3 期と同時期であることから、

当該期間の水中音や振動を発する工事によりジュゴンに影響を及ぼしていることが否定できないことは明らかである。

国土交通大臣は、上記のピークの工事期間中にはジュゴンが観察されていたところ、その期間終了直後からジュゴンが観察されなくなったところを捉えて、工事期間とジュゴンが観察出来なくなった時期のずれがあることからその影響を否定する。しかし、野生動物の個体の行動変化がその環境条件の変化に対して必ずしも即時に観察されるといえないことは明らかであって、環境条件の変化に徐々に適応したり回避行動をとるなどのことも科学的には十分ありうることである。だからこそ粕谷元教授は、「この個体Aの行動については、工事の騒音を避けるために日中の生活圏を騒音レベルの低い、東方・沖合に徐々に移しつつも、嘉陽地先の餌場の利用に拘っていたが、ついに工事の騒音に耐えられず、別の生活場所を求めて嘉陽沖を放棄したとする解釈も可能であります。」（甲58号証）と指摘しているのもであって、国土交通大臣もこのことは否定しえないはずである。

さらに、沖縄県知事が、審査申出書において新聞報道や沖縄県が行った現場調査による運搬船等の隻数などをもとに、本件願書に添付された環境保全図書に示された工事工程や予測の前提となる稼働計画等が変更されていることから、予測の設定条件以外の工事工程でも評価基準を超える水中音が発生していた可能性を否定できない旨指摘したことについて、国土交通大臣は、「これらの時期には、嘉陽沖において、個体Aが定期的に確認されており（乙第80号証資料4の6～13ページ）、評価基準を超える水中音が発生していたことを疑わせる事情はなく、それ以外にも、予測の設定条件以外の工事工程で評価基

準を超える水中音が発生していたことを疑わせる事情もみられない」  
（答弁書 79 頁）とする。ところが、水中音調査が行われておらず、  
上記のとおり、工事の進捗に伴いジュゴンの生息範囲が変化している  
ことに誤りはないことから、審査申出書のとおり、「ジュゴンが水中  
音などの影響で直ちに回避行動をとるというだけではなく工事の進捗  
によって徐々に生息範囲が工事から遠ざかる方向に変化し、ついには  
別の生活圏を求めて嘉陽沖から退避したという行動経過が推認するこ  
とが否定されるだけの十分な根拠は示されてない。」（104 頁）また、  
「評価基準を超える水中音」が発生していたとはいえないとする国土  
交通大臣の主張自体、後述のとおりジュゴンへの水中音の影響にかか  
る評価基準そのものが科学的に確立していないことから、そのことを  
根拠にしてジュゴンへの影響を否定することもできない。

したがって、「ジュゴンの地域個体群保全の必要性と緊急性に照ら  
し、予防原則の考え方にに基づき、工事による影響が「否定されない」  
のであれば、その影響をより慎重に検討して環境保全措置を採るべき  
である」（審査申出書 103 頁）との沖縄県知事の指摘についても誤り  
はなく、本件変更承認申請に添付された環境保全図書において、本件  
願書に添付された環境保全図書における環境保全措置の内容を変更し  
なければならないような事情は認められないとする国土交通大臣の主  
張は理由がない。

以上のとおり、ジュゴンの個体 A の行動変化に工事の影響が否定さ  
れず、工事開始後の地域特性の変化について適切な情報収集が行われ  
ていないとする沖縄県知事的主張に誤りはない。



3 ジュゴンの鳴音のような音が録音されたことへの対応が不十分であること

(1) 国土交通大臣は、本件埋立事業の実施がジュゴンに及ぼす影響について、本件願書に添付された環境保全図書において調査を実施し、令和2年2月から6月まで及び同年8月に、ジュゴンの鳴音のような音が検出されたことから、調査（答弁書85-86頁、1(1)イ(i)a(e)～(h)）を追加しており、本件変更承認申請に当たり、適切に調査等が行われて情報が収集されている等とするが、令和2年4月21日に提出された本件変更承認申請に添付された環境保全図書には、令和2年2月から鳴音のような音が検出されたこと、同年4月10日の第25回環境監視等委員会においてその旨報告し指導・助言を受けたこと、同年4月以降に調査を追加したことは記載されておらず、鳴音のような音が連続的に観察されるという施工区域周辺の地域特性が変化していることへの対応が反映されておらず、同図書において適切に情報収集されているとは言えない。

(2) 国土交通大臣は、上記の追加調査を行っているにもかかわらず、ジュゴンの姿や痕跡は捉えられていないことから、「水中録音装置から検出された音はジュゴンの鳴音であると確定するには至っていない。そのため、あたかもジュゴンの鳴音であると確定しているかのように、水中録音装置からの音の検出をもって、地域特性の変化があったとすることは適切ではない」（答弁書87頁）とするが、沖縄防衛局も「ジュゴンの可能性が高い鳴音が大浦湾の大浦湾のK-4付近で検出されたことは重要であるので、今後の工事の進捗に応じてジュゴンへの影響については十分配慮すること」との指導・

助言（第26回環境監視等委員会資料1、1頁 甲71号証）を受け、追加調査等を行っているのであり、ジュゴンの鳴音でないことが確定すれば地域特性の変化とは言えないとしても、ジュゴンの鳴音の可能性が高い音とされている以上、ジュゴンの地域個体群保全の必要性和緊急性に照らし、予防原則の考え方に基づき対応すべきところであり、国土交通大臣の主張は失当である。

また、沖縄県知事が、令和元年度の鳴音調査において鳴音のような音が確認された8日のうち6日、つまり75%が休工期又は工事開始前の時間帯となっており、令和2年度の鳴音調査において鳴音のような音が確認された19日のうち17日、つまり約89%が休工期となっていることから、鳴音のような音が確認されたそのほとんどは休工期又は工事を実施していない時間帯であり、現に行われている海上工事の水中音をジュゴンが避けている可能性があることは明らかと指摘したところ（審査申出書107頁）、国土交通大臣は、「工事実施時間帯は日の出1時間程度後から日没1時間程度前の間で（乙第2号証7-9ページ）、かつ、荒天や高波浪時を除いた時間帯に限られ、工事実施時間帯以外の時間数が、工事実施時間帯の時間数よりも多いことを考慮すれば、審査申出人の主張するような単純かつ概括的な比較に合理性があるとはいえない。」（答弁書88頁）とする。これは、鳴音のような音が録音された状況の全体を観察してその観測の条件を検討するのではなく、工事を遂行するために都合がよいデータのみを恣意的に利用しようとするものであって、非科学的で環境保全措置に対する姿勢が疑われるものである。

すなわち、令和元年度から2年度にかけてジュゴンの鳴音のような音が観察された27日のうち工事実施時間帯に観察されたのは4日に過ぎないことから、国土交通大臣が工事実施時間帯とそうでない時間帯を単純に比較できないと弁解しようと、通年で工事が実施されている環境下において、明らかに工事実施時間帯以外の観察が多い傾向にあることは読み取れるのである。しかも、この間の新型コロナウイルス感染拡大防止のため工事を完全に一時中断していた2020年4月17日から6月11日までのごく短期間に15日も鳴音のような音が集中的に観察されているのである。このことからすれば、ジュゴンが工事音を回避しつつ来遊している傾向があることを否定することはできない。国土交通大臣の指摘は、工事実施によるジュゴンの行動への悪影響が一義的に立証されない限りその影響を否定しようとする立場にあるが、環境保全措置は、複雑で科学的に予測困難な生態系と向き合うものであって、予防原則に基づいて行わなければならない、工事によるジュゴンへの影響が否定できないデータがある以上、影響がありうることを前提にした環境保全措置をとらなければならないことは当然である。

- (3) 国土交通大臣は、本件願書に添付された環境保全図書において、最初の杭打ち工事が行われる際に水中音の測定を行うことなどの環境保全措置を講ずることとされ、また、本件変更承認申請書においても同環境保全図書と同じ環境保全措置を講ずることとされている。一方で、工事に伴う水中音は事後調査の対象とされていないとした上で、「本件願書に添付された環境保全図書については、当時の沖縄県知事等の意見も踏まえて作成され、本件埋立承認の段階で



採り得ると考えられる環境保全措置及び対策が講じられており、環境保全に十分配慮した対策が採られていると判断されているところ、本件変更承認申請書に添付された環境保全図書においても、工事に伴う水中音がジュゴンに及ぼす影響について、本件願書に添付された環境保全図書と同じ手法により予測及び評価され、環境監視等委員会にも諮られていることからすれば、同環境保全図書と同様に、適切な予測及び評価が行われ、適切かつ合理的な内容の環境保全措置及び事後調査が検討されていると認められる。」(答弁書 90 頁)としている。

しかし、上記 1 のとおり、本件願書に添付された環境保全図書は、工事着手前の本件埋立承認の段階で採り得ると考えられる環境保全措置及び対策が講じられたものであったとしても、本件変更承認申請書に添付された環境保全図書を作成する時点においては、嘉陽海域を主要な生息域としてきたジュゴンの個体 A が平成 30 年 9 月以降確認されていないことなど、本件承認出願の時点からは地域特性が変化していることへの対応が記載されておらず、適切な情報収集が行われているとは認められない。また、上記 2 のとおり、ジュゴンの個体 A の行動変化に工事の影響が否定されないことから、工事による水中音の調査を実施する必要がある、「本件埋立承認の際と同じく、工事に伴う水中音が事後調査の対象とされていないことが不適切であるとはいえず、水中音を発する工事の水中音の調査、まして水中音の恒常的な調査を沖縄防衛局に行わせなければならないような事情までは認められない」(答弁書 90 頁)とする国土交通大臣の主張は失当である。

(4) 以上のことから、鳴音のような音が検出されたことをもって地域特性に変化があったとすることは適切でない、ジュゴンが海上工事の水中音を避けていたとまでは認められない、とする国土交通大臣の主張は失当であり、本件変更承認申請に添付された環境保全図書において適切に情報収集されているとは言えない。

(5) 沖縄県知事は、このような地域特性の変化があるにもかかわらず、従来のプラットフォーム船による監視には実績がなく十分機能しておらず、「工事中はジュゴンの生息位置を監視し、工事の着手時にジュゴンが施工区域内で確認された場合は、施工区域から離れたことを確認したのち、工事に着手します。また、工事施工区域へのジュゴンの接近が確認された場合は工事関係者に連絡し、水中音の発する工事を一時的に休止するなどの対策を講じます。」（保全図書 3/3、6-16-279 頁）とする環境保全措置も実効性がないと指摘していた。これに対し、国土交通大臣は、本件是正指示理由と同一の主張を繰り返し、監視用プラットフォーム船による監視の有効性に疑義を生じさせる事情はないとする（答弁書 90 頁）。

しかしながら、プラットフォーム船からの監視に限界があることは、沖縄防衛局も認識しており、本件願書に添付された環境保全図書において、「ジュゴンの生息位置の確認にあたっては、陸域高台からの監視や監視船による目視観察では観察に限界があると考えられ（中略）航空機からの生息確認調査と連携したジュゴン監視・警戒システムの構築を検討」（保全図書 3/3、6-16-279 頁）するとしたものである。

これについて国土交通大臣は、「このように、ジュゴン監視・警戒システムは、複数の異なる手法から多角的な観察をし、ジュゴンの状況をより適切に把握するものであり、一部の手法によりジュゴンの姿や痕跡が確認された際に、一部の手法ではこれらが確認されなかったとしても、直ちに同システムの有効性に疑義が生じるべき性質のものではない。」としている（答弁書 92 頁）。

ところが、同システムによる監視において上記環境保全措置にいうジュゴンが施工区域内で確認された場合とは、水中録音装置による鳴音のような音が検出されたのみではなく、併せて「ヘリコプター、プラットフォーム船等からの目視確認」ができた場合と考えられる。このことは、大浦湾内（埋立工事施工区域内）において、令和 2 年 2 月から 6 月及び 8 月に鳴音のような音が検出され、専門家からジュゴンの鳴音の可能性が高いという意見が得られたものの、鳴音のような音が確認された際に沖縄防衛局が水中音の発する工事を一時的に休止したとの情報は見受けられず、また、沖縄防衛局は、水中録音装置で確認された音が「ジュゴンの鳴音であることを確定するに至っていない」（本件審査請求における令和 4 年 1 月 21 日付け反論書 29 頁）とも主張しており、検出された音がジュゴンの鳴音であることが事後的に確定できないと対応しない仕組みを前提としているからである。

つまり、一部の手法によりジュゴンの姿痕跡が確認された際に、併せて目視確認がなされなければ、水中音の発する工事を一時的に休止するなどの対策は講じられないのである。



その様な状況で、毎月3～4回のヘリコプターからの監視以外は、プラットフォーム船による監視が重要なところ、ヘリコプターからの生息確認でジュゴンを確認したものの、プラットフォーム船では確認できなかった事例、鳴音のような音が検出された工事実施日の工事実施時間中にジュゴンを確認することができなかった事例などがあり、そもそも波浪や視界等の条件から船上でジュゴンを目視することは極めて困難であり、また航空機からの確認についても、数分に1回程度しか浮上して呼吸をしないジュゴンの観察は容易でなく、構築したというジュゴン監視・警戒システムにはその名称やシステムの仰々しさに比して実効性に極めて大きな疑問があることを審査申出書で指摘したのである。

これに対し、国土交通大臣は答弁書において、「平成29年12月19日に、ヘリコプターからの監視によりジュゴンが確認された際、監視用プラットフォーム船による監視ではジュゴンが確認されていないが、そもそも同船は発見したジュゴンの追跡を行うものではなく、ジュゴンの施工区域への接近を探知し、施工区域への接近が確認された場合には、施工区域から離れたことを確認したのち工事に着手したり、工事関係者に連絡し、水中音の発する工事を一時的に休止するなどの環境保全措置を講じるために配置しているものであるため（乙第2号証6-16-279～6-16-282ページ、乙第87号証）、同船が当該ジュゴンを確認できなかったことが、同船による監視の有効性を疑わせるものではない」（答弁書92頁）とする。また、沖縄防衛局は、本件審査請求における令和4年2月22日付け反論書において、「ヘリコプターによるジュゴンの

確認位置と監視用プラットフォーム船の位置とは最短距離で約 555m 離れていた」(甲 12 号証 反論書 24 頁)と弁明している。沖縄県知事も、ジュゴンの安全のためプラットフォーム船による追跡を求めるものではないが、これまでのプラットフォーム船による監視においてジュゴンが確認された事例はなく、約 555m が確認できないのであれば、どの程度の距離なら確認できるのか、どの程度確認しうる可能性があるのかも示されておらず、「工事期間中、毎日、工事の着手前においては、施工区域全域をできる限り短時間で調査し、又は監視し、工事の着手後においては、大浦湾東側海域を中心に終日継続して監視している」(答弁書 91 頁)と抽象的に述べるものの、その際の配置が適切かも不明であり、プラットフォーム船による監視に実効性がなく、十分機能していない、との沖縄県知事の指摘に誤りはない。

以上のことから、沖縄県知事のプラットフォーム船による監視に実効性がなく、十分機能しておらず、「工事中はジュゴンの生息位置を監視し、工事の着手時にジュゴンが施工区域内で確認された場合は、施工区域から離れたことを確認したのち、工事に着手します。また、工事施工区域へのジュゴンの接近が確認された場合は工事関係者に連絡し、水中音の発する工事を一時的に休止するなどの対策を講じます。」(保全図書 3/3、6-16-279 頁)とする環境保全措置も実効性がないとする指摘に誤りはない。

- (6) 以上のことから、ジュゴンの鳴音のような音が録音されたことへの対応が不十分とする沖縄県知事の指摘に誤りはない。

4 地域特性の変化を踏まえた適切な予測及び評価をすべきであったこと

(1) 水中音予測に不確実性があることを考慮した予測評価をなすべきこと

国土交通大臣は答弁書において、「欧州における杭打ち作業に伴う水中音の実測データが示されている一方で、国内における杭打ち作業に伴う水中音の実測データが示されていないため、そのことをもって「国内において杭打作業に伴って発生する水中音のレベルに係る知見は十分でなく」と評価しているものと考えられるが、本件願書及び本件変更承認申請書に添付された各環境保全図書においては、国内の測定事例における実測データにより発生源の音圧レベルを推定し、水中音の予測を行っている。このため、甲第26号証の当該記載をもって、水中音のレベルに係る知見が不十分と評価するのは適当ではない。」(同94-95頁)とする。国土交通大臣の言う国内の測定事例における実測データとは、乙2号証6-16-230頁(表-6.16.2.1.6注)1)などや、乙7号証の「発生源の音源の音圧レベル(音源から1mにおける音圧レベル)と周波数特性は、変更前と同様に、水中音の測定事例を参考として表-2.14.3及び表-2.14.4のように設定しました。」(2-14-4頁)との記載を指すものと考えられる。

沖縄県知事は、審査申出書において、「予測の手法が一般的なものであることと、その不確実性の程度は直接の関係はなく、水中音の伝搬についての予測が極めて困難であることは、多くの文献で指摘されているとおりである。」(同112頁)とし、その例として甲



10号証、甲26号証を示したもので、国内での測定事例の有無を問題にしたのではない。「浅海域においては、地形が複雑であり、音の反射など伝搬形式が複雑であることに加え、一般的な距離減衰式を用いたとしても水中音のレベルに係る知見は十分ではない。」(同113頁)と沖縄県知事が指摘したのは、一般的な伝播予測計算方法がある下でも特に浅海域ではその再現性に問題があり、他の地域における測定事例を参考にするとしても予測の対象となる海域での確度の高い予測をすることは困難であることから、特にジュゴンの保全という極めて重要な環境保全措置に影響を与えうる工事の水中音の予測については、上記のような他の地域での知見をそのままあてはめることは十分といえないことを述べているのである。国土交通大臣の主張はこの点についての検討が全く欠けており、失当である。

また、国土交通大臣は答弁書において、「審査申出人が引用する甲第26号証の20ページの「特に、国内では欧州と異なった海底の地形・地質を有しており、水中音の伝搬等が欧州と異なる可能性がある」との記載は、洋上風力発電所の建設に係る環境影響評価手法の検討において、国内及び欧州における環境影響評価事例の比較を行った上で、海底の地形・地質が異なることから、国内での水中音の伝搬等が欧州における事例とは異なる可能性があることに言及するものにすぎず、これをもって具体的な水中音の予測手法に関する不確実性が大きいことの根拠とすることはできない。」とも指摘する(同95頁)が、当該証拠も水中音の伝搬についての予測が極めて困難であることの例示であり、海底の地形・地質としては、水

深3m程度の礁池が広がるサンゴ礁地形の辺野古地先から急激に水深約50mまで深くなりその中央に水深5~10mの浅瀬が存在する大浦湾の地形（乙2号証3-52頁）は国内でも特殊なものであり、沖縄県知事の主張に誤りはない。国土交通大臣の反論は、あたかも一般的な水中音予測手法による予測の確実性が高いかのような主張であるが、本件のような浅海域での水中音の伝搬については、その地理的条件によって複雑な影響が生じるために一般的な予測手法での予測の確実性が高くないことは、科学的に否定できないところである。

さらに、国土交通大臣は、答弁書において、「海底における反射散乱等による水中音伝搬の複雑さに起因する予測値と実測値との乖離が知られていることを踏まえ、近距離音場の不規則性として、下記イ(イ)のとおり、水中音の予測式において、距離減衰量を減衰する方向で補正する予測モデルを用いており、この補正により、補正前と比較して、受信点における音圧レベルがより大きい値となるため、より安全側に予測及び評価を行っているものと認められる。」

（同96頁）とする。しかしながら、下記(2)のとおり、「より安全側に予測及び評価を行っ」たとして取り上げられている近距離音場の不規則性k Lの取り扱いにも疑義が生じるものである。

以上のことから、国土交通大臣の主張に理由はなく、水中音予測に不確実性があることを考慮した予測評価がなされているとはいえない。

(2) 水中音の予測条件の設定に問題があること

ア 国土交通大臣は答弁書において、「既存文献資料（乙第96号証、乙第97号証）上、海況や底質に依存する近距離音場の不規則性（ $kL$ ）は距離減衰量（伝搬損失。TL）に対する減衰値であることからすれば、本件願書及び本件変更承認申請書に添付された各環境保全図書に示された水中音の予測式である  $SPLR = SPL1 + a \cdot \log_{10}(R) - \Delta Ld - kL$ （ $SPLR$ ：音源から  $Rm$ 離れた受音点における音圧レベル、 $SPL1$ ：音源から  $1m$ 離れた受音点における音圧レベル、 $a$ ：距離減衰係数、 $R$ ：音源から受音点までの距離（ $m$ ）、 $\Delta Ld$ ：回折減衰値（ $dB$ ）、 $kL$ ：近距離音場の不規則性（ $dB$ ））において、 $kL$ には負の値を代入することとなることは明らかであり、沖縄防衛局の説明自体に不合理な点はない。」（同97頁）とする。

$kL$ が負の値となることについて、沖縄防衛局は、本件審査請求での令和4年1月21日付け反論書において、「海況の「風浪階級」が「0」かつ底質が「砂」の場合に最も距離減衰量に対する減衰値が大きくなり、反対に受音点における音圧レベルが最も大きくなる」（同32-33頁）としており、これに対して沖縄県知事は、令和4年2月7日付け意見書において、「受音点では、 $kL$ を減ずるのではなく、加算させることが正しい式ではないかとの疑問点が生ずる」と指摘した（同31頁）。

そして沖縄防衛局はさらに令和4年2月22日付け反論書において、「音源から  $Rm$ 離れた受音点における音圧レベル（ $SPLR$ ）は、①  $SPLR = SPL1 - TLR$ （ $SPL1$ ：音源から  $1m$ 離れた受音点における音圧レベル、 $TLR$ ：音源から  $Rm$



離れた受音点における距離減衰量)の式で表され、また、音源から $R_m$ 離れた受音点における距離減衰量(TLR)は、② $TLR = a \cdot \log_{10}(R) - k_L$ ( $a$ :距離減衰係数、 $R$ :音源から受音点までの距離(m)、 $k_L$ :近距離音場の不規則性の補正值)の式で表され、①の式に②を代入すると、 $SPLR = SPL1 - a \cdot \log_{10}(R) + k_L$ となる。もともと、請求人は、距離減衰量(TLR)を負の値として取り扱うこととしたため、①の式は、 $SPLR = SPL1 + TLR$ と表されることになり、これに②の式を代入すると、 $SPLR = SPL1 + a \cdot \log_{10}(R) - k_L$ となる。さらに、伝搬過程で回折効果が起こる場合の減衰値( $\Delta L_d$ )を考慮し、環境保全図書にあるとおり、予測式を、 $SPLR = SPL1 + a \cdot \log_{10}(R) - \Delta L_d - k_L$ としている(証拠1-7:変更前の環境保全図書6-16-229ページ、証拠26-5:変更後の環境保全図書2-14-8ページ)。このように、距離減衰量(TLR)を負の値として取り扱うこととしたため、予測式において「 $-k_L$ 」となっているに過ぎ(同28頁)ないとしたものである。

しかしながら、示された既存文献資料(乙96号証、乙97号証)においても、 $k_L$ を負の値として取り扱うこととする記載はなく、本件願書及び本件変更承認申請書に添付された各環境保全図書においても確認することはできないことから、沖縄防衛局の説明は不合理であり、「 $k_L$ には負の値を代入することとなることは明らか」とする国土交通大臣の主張も失当である。

繰り返すが、 $kL$  という係数は、乙 96 や 97 などの水中音響学における一般的知見として、距離減衰量を減衰させる係数として正の値で定義されているのであるから、減衰量を計算するときには  $kL$  を控除し、受音点における到達量を計算するときには  $kL$  を加算するものである。この限りにおいて国土交通大臣が「 $kL$  には負の値を代入することとなることは明らかであり」（答弁書 97 頁）、とするのは当たり前であるにもかかわらず、正の値として定義されている  $kL$  を、一般的知見と異なり何の断りもなく「負の値に換算した」として説明する沖縄防衛局の主張は、科学的な数式の表記ルールを無視するものであって、その疑念を正すべきは当然である。国土交通大臣は、その計算結果を明らかにさせれば真偽が明らかになるのもかかわらず、文書上の沖縄防衛局の説明をただ信用するだけであって、公正な審理態度とはいえない。

イ さらに国土交通大臣は答弁書において、「回帰係数の設定に当たっては、既往の実測データを元に設定することが一般的であるところ、第 25 回環境監視等委員会資料 3-7 参考資料 3 の P (5) 表-19 のとおり、沖縄防衛局は、本件変更承認申請に複数の工種が含まれることから、数種類の工種において過去に実測されたデータを基として、変動幅のあるデータから諸係数を設定するに当たり一般的である実測値を平均した値を採用しているものであり（乙第 88 号証資料 3-7 参考資料 3）、このような回帰係数の設定には、十分合理性が認められるものである。」（同 98 頁）とする。

しかしながら、既存文献資料（甲 29 号証、甲 30 号証）において、本来距離減衰係数は当該海域のみ有効であること、減衰量の距離依存性は実測するのが確実であることとされ、沖縄県知事が審査申出書において、「予測の前提となる工事工程や稼働計画も変更されていることから、予測値と実測値を比較し、より慎重に精度の高い予測値とする必要性は高い」（同 118 頁）と指摘したことに対しては、何ら説明になっていない。

(3) 実測により予測を検証する必要があること

国土交通大臣は答弁書において、「国際自然保護連合（IUCN）が南西諸島のジュゴンに特化してレッドリスト絶滅危惧 I A 類としたこと、事業実施箇所周辺に生息していた個体 A が確認されない状況が続いていること、また、水中録音装置による観測により、令和 2 年 2 月から同年 6 月まで及び同年 8 月に、ジュゴンの鳴音のような音が検出されるなどしたことをもって、工事に伴う水中音がジュゴンに及ぼす影響について、予測値と実測値を比較、検証し、必要に応じて追加の環境保全措置を検討する必要があるとする審査申出人の主張は理由がない」（同 99 頁）とするが、国土交通大臣の主張に理由がないことは、上記 1 から 3 で述べたとおりである。

また、答弁書においては、「工事に伴う水中音を実測し、予測値と比較する実益は大きくないと認められ、また、水中音を発する工事の水中音の調査を沖縄防衛局に行わせなければならないような事情までは認められない。」（同 100 頁）、本件願書に添付された「環境保全図書と同様に、適切な予測及び評価が行われ、適切かつ合理



的な内容の環境保全措置及び事後調査が検討されていると認められる。」(同頁)、とする。

しかしながら、上記1のとおり、地域特性が変化している状況にあったところ、鳴音のような音が検出され、調査を追加したにもかかわらず、鳴音のような音がジュゴンによるものである可能性があることを無視し、追加した調査による情報収集の適切性についても評価もしてなく、環境保全図書にまったく反映もされていない。このため、地域特性の変化について適切な情報収集が行われているとは認められないことから、地域特性の変化を踏まえ、水中音の調査を行い、より精度の高い予測を行うべきことは明らかである。

また、上記4(1)のとおり水中音の予測に不確実性があることを考慮した予測評価がなされているとはいえず、上記4(2)のとおり近距離音場の不規則性の補正值(kL)に関する説明にも疑義があることなどにより、適切な予測評価がなされているとは言えないことから、国土交通大臣の主張は失当である。

#### (4) 小括

以上のとおり、水中音の予測に不確実性があることを考慮した予測評価がなされておらず、水中音の予測条件の設定に問題があることから、実測により予測を検証する必要があるとする沖縄県知事の主張に誤りはない。

### 5 水中音の評価基準に不確実性があること

- (1) 国土交通大臣は、沖縄防衛局が Southall ら (2007) に基づいて行動障害に影響するレベルを 120dB と設定したという本件願書に添付された環境保全図書の記載等を引用し、合理的な根拠があるとし

ている（答弁書 102～103 頁）。

これに対して沖縄県知事は、これらの内容を審査した結果、「絶滅の危惧に瀕したジュゴンの地域個体群に対する環境保全措置としては不適切である。Southall ら（2007）の研究はクジラ目に対するものではなく（引用注：「クジラ目に対するもので」の誤記）ジュゴンについての知見ではないところ、変更前の環境保全図書においては、「ジュゴンは音に対して敏感とされていますが、ジュゴンに対する水中音の知見は少なく、逃避等の影響を及ぼす音圧レベルを直接的に調査した事例はほとんど見られません」とされているところであり、他の知見による類推をしているからといって、ジュゴンに係る知見の少なさが解消されるものではなく、沖縄防衛局が設定した評価基準が不確実であることは否定できない。」（審査申出書 122 頁）と指摘しているにもかかわらず、ジュゴンが音に対して敏感であるという知見やその知見の少なさに対する安全性の担保が必要であることを指摘した審査結果に対する応答はまったく示されていない。

また、国土交通大臣が、「海外の他の環境影響評価においても中周波数帯域のクジラ目の評価基準がジュゴンへの影響の予測に用いられている」（答弁書 102 頁）としているのは、本件願書に添付された環境保全図書の「この評価基準は、近年、洋上風力発電の建設による騒音が海産哺乳類に及ぼす影響を評価する際に用いられ、オーストラリアでの海洋土木工事の環境影響評価ではこの基準を参考にしてジュゴンに対する影響を評価している事例がみられます。」

（乙 2 号証 6-16-224 頁）を指しているものと考えられるところ、オーストラリアではジュゴンは 7 万頭に近い個体が生息（甲 72 号証

331 頁) していると推計されており、沖縄における絶滅に瀕した地域個体群の生息状況とまったく異なる条件であって、後者の条件の場合には、個体に対する影響のばらつきが直ちにその個体群の存続への危機をもたらしかねないのである。「粕谷元教授が、行動反応の評価基準を 120dB と設定するのが不適切としているのは、ジュゴンの反応については知見が乏しく、また絶滅の危機に瀕した地域個体群の保全の指標とするのであるから、基準値が高い鯨類の数値を採用することは危険であり、より基準値が低いアザラシ類の数値を採用するのであればまだ安全であることを指摘している」(審査申出書 123～24 頁 甲 63 号証 2～3 頁) との沖縄県知事の主張には理由がある。沖縄防衛局が環境保全図書で示している見解について、「当該知見には沖縄島周辺のジュゴンに関する知見は含まれておらず、本件埋立事業実施区域周辺に生息するジュゴンがどのような音にどの程度反応するかの知見はないことから、当該評価基準は不確実性の程度が大きいといわねばならない。」(審査申出書 124 頁) との主張についても反論はない。

- (2) さらに、国土交通大臣は、「実験データを参考にしつつ、行動阻害に関する影響レベルの評価基準について、大浦湾内の水中音の測定結果による音圧レベルが 113 dB から 124 dB まで (平均 119 dB) (海面下 0.5 m 層、等価騒音レベル  $L_{eq}$ ) であったこと (乙第 2 号証 6-13-111～6-13-113 ページ、6-16-224 ページ)、ジュゴンの鳴音の音圧レベルが平均 122 dB 程度 (114 dB から 130 dB まで。平均 121.8 dB。乙第 2 号証 6-16-223 ページ) と推定されることから総合的に判



断し、さらに、水中音の影響が及ぶ範囲の予測は、ジュゴンの鳴音について想定した平均音圧レベル（122dB）よりも低く想定して行う必要があるなどの当時の沖縄県知事の意見を踏まえて上記評価基準を設定したものであり、審査申出人が主張するように、上記実験データを基に「単に行動反応が増加したピークの値を評価基準とし」たわけではない」（答弁書104頁）とするが、ここでも沖縄県知事が指摘した「変更前の環境保全図書（甲22号証）の6-16-226別表-2は、クジラ目について、中周波数帯域の非パルス音への行動反応の分布を明らかにしているところ、評価基準以下においても比較的小さな行動反応を超える行動反応を示した事例がいくつも見受けられ、110dB未満や100dB未満でも反応大である「8」というデータもある。このことからすると、個体による水中音への行動反応の差異は相当程度あるとみられることから、120dBという審査請求人による評価基準の設定は、ジュゴンの地域個体群の存続の危機に見舞われている状況の変化があるもとの、その地域個体群の保全を図るものとしての環境保全措置として適切とはいえないというべきなのである。」（審査申出書123頁）とした主張への反論はない。

- (3) 沖縄県知事の「Southallら（2019）の海牛類グループに対する評価基準と比較可能な沖縄防衛局による評価基準を比べると、前者の方が厳しい内容になっている。これに対して、Southallら（2019）は、「行動阻害」については評価基準を示していないところ、海牛類についての評価基準が厳しくなっていることからすれば、クジラ目での数値を参考にした沖縄防衛局による「行動阻害」についての評価基準についても、知見の蓄積によりもっと厳しい評価基準が設定

される可能性がうかがえる」(審査申出書 124-125 頁)との指摘に対し、国土交通大臣は、「工事に伴う水中音がジュゴンに及ぼす影響については、本件変更承認申請書に添付された環境保全図書において、本件願書に添付された環境保全図書と同様に、既往知見等を参考として、適切かつ合理的に評価基準が設定されていることが認められる。このことに加え、本件願書に添付された環境保全図書については、当時の沖縄県知事等の意見も踏まえて作成され、本件埋立承認の段階で採り得ると考えられる環境保全措置及び対策が講じられており、環境保全に十分配慮した対策が採られていると判断されていることを考慮すれば、Southallら(2019)において、海牛類グループに係る障害及び一時的な聴覚障害の影響についての評価基準が提案されたことを踏まえても、同環境保全図書において設定された評価基準を変更しなければならないような事情までは認められない。」(答弁書 105-106 頁)とするが、上記1のとおり、本件願書に添付された環境保全図書は、工事着手前の本件埋立承認の段階で採り得ると考えられる環境保全措置及び対策が講じられたものであったとしても、本件変更承認申請書に添付された環境保全図書は、適切な情報収集が行われているとは認められないことから、国土交通大臣の主張は理由がない。

- (4) 以上にみたとおり、ジュゴンへの水中音の影響について確実な知見がないもとで、沖縄防衛局はその評価基準として Southall ら(2007)のクジラ目についての研究、同じく Southall ら(2019)の海牛類グループについての研究を参照して評価基準を設定したとするものの、沖縄周辺に生息する地域個体群に関する知見がなく、

また、この地域個体群がわずかな個体の変動によっても個体群そのものの存続が危ぶまれる条件にあつてわずかな個体への影響もその存続を左右する環境にあることを踏まえると、上記の研究での評価基準をそのまま当てはめるのは不適切であつて、感受性のより高い個体への影響を踏まえた安全性の高い基準を設定する必要がある。沖縄県知事がそのことを上記評価基準における研究内容もふまえて指摘しているのに対して、国土交通大臣の答弁は何ら答えるものとなっていない。かかる評価基準の不確実性が大きいままの環境保全措置が不適切であることは明らかである。

6 本件工事の水中音によりジュゴンに影響が出ている可能性もあること

国土交通省は答弁書において、「個体Aが嘉陽海域において確認されなくなったこと及びジュゴンの鳴音のような音が検出されていることといった事情は、ジュゴンに対し何らかの工事による影響があつたと認めるに足るものではなく、水中音の評価基準についても既往知見等を参考として合理的に設定されていること等を踏まえれば、審査申出人が指摘する上記各事情は、いずれもジュゴンの行動変化について本件埋立事業の影響があつたと認めるに足るもの」(答弁書106-107頁)ではないとする。

しかし、これまで述べたとおり、すでに埋立工事が行われ多数の船舶が航行していること等水中音を発する工事が実施されているにもかかわらず水中音の実測がなされていないこと、上記2のとおり、ジュゴンの個体Aの行動変化に工事の影響が否定されないこと、鳴音のような音が多数検出されているところその観察状況が工事の実施との関



連性を否定しえないこと、ジュゴンの水中音に対する反応の評価基準の不確実性の程度が大きいこと、などから、沖縄防衛局が設定している評価基準の範囲内であってもジュゴンに行動変化を生じさせている可能性を否定することができないとする沖縄県知事の主張に誤りはない。

## 7 小括

以上のとおり、地域特性の変化について適切な情報収集が行われていないこと、ジュゴンの個体Aの行動変化に工事の影響が否定されないこと、ジュゴンの鳴音のような音が録音されたことへの対応が不十分であること、地域特性の変化を踏まえた適切な予測及び評価をすべきであったこと、水中音の評価基準に不確実性があることについて誤りはなく、本件変更承認申請において、本件事業の実施がジュゴンに及ぼす影響について適切に情報が収集されておらず、回避又は軽減するために採り得る措置が的確に検討されおらず、措置を講じた場合の効果が適切に評価されていない。

## 第2 地盤改良に伴い伴う盛り上がり箇所環境影響を評価しているとはいえないこと

### 1 調査地点は盛り上がり箇所の環境を代表しているといえないこと

- (1) 新たに地盤改良が加わることによって、その結果海底地盤が盛り上がることによる環境影響を検討する必要性が生じたところ、沖縄防衛局は、その改変区域内の6地点（E16、E17、BT5、BT6、BT7、BT11）の調査を実施したとするが、沖縄県知事は、これが地盤盛り上がり箇所の大浦湾側の護岸外側の海底の生物への影響調査としては環境条件の類似性等の問題があり不十分であることを指摘してい

た。

そのうち、C-1 護岸付近の E16、E17 及び BT11 の調査地点に関し、国土交通大臣は、答弁書において、「調査地点 E 1 7 及び B T 1 1 を含む、C - 1 護岸直下から東側に広がる海底面については、大浦湾に向かって審査申出人が指摘する箇所と同程度の傾斜で深くなっていく斜面部に位置しており、かつ外洋からの潮流が流れ込む場所となっているところ、これらの箇所は、変更前から海底改変範囲に含まれて」おり、「本件埋立承認後に、E 1 7 及び B T 1 1 において底生動物調査を実施しているところ、これらの調査で確認された種は、いずれも、本件埋立事業で行った各種調査により他の調査地点で確認されている一般的な種で、特異な生物の生息は確認されていない（乙第 1 0 1 号証）。したがって、E 1 6 での調査結果が盛り上がり箇所における生物の生息状況を代表しているとはいえず、地盤改良工事による盛り上がり箇所に特異な生息状況が存在する可能性があるとして、環境条件の違いに応じた個別の調査を必要とする審査申出人の主張は理由がない」（同 109～110 頁）とする。

しかしながら、「E17、BT11 については、海底面において尾根部に位置しておりほぼ同じ水深であるのに比べて、東側の新たな改変箇所となる場所は、大浦湾側においてさらに 10m 程度深くなっており」（本件審査請求における沖縄県知事の令和 4 年 2 月 7 日付け意見書 43 頁）、国土交通大臣のいうように「大浦湾に向かって審査申出人が指摘する箇所と同程度の傾斜で深くなっていく斜面部に位置して」いるとはいえず、これらの調査地点が地盤の盛り上がりによる環境の影響が生じうる場所の環境を代表しているとはいえない。ま

た、「沖縄県知事が求めているのは、単にすでに確認されていない生物種が確認されるかどうかにとどまるものではない。沖縄防衛局が実施した深場の調査においても、種や個体数の生息状況に統一した傾向がみられず、よって、SCP 工法の実施に伴い地盤が盛り上がる箇所についても統一した傾向がみられないことから、それらの種構成や分布状況も含めて環境条件の違いに応じた個別の調査が必要であるということ」（審査申出書 131 頁）であり、国土交通大臣の主張はこの点も検討した余地がなく、理由がない。

- (2) 上記調査地点のうち BT 5、BT6、BT7 の地点は C-2 護岸から C-3 護岸及び係船機能付護岸付近であるところ、国土交通大臣は、上記 3 地点の環境条件が大浦湾側の護岸外側の地盤盛り上がり箇所の環境条件と類似していることを主張するのではなく、新たに従前沖縄防衛局が調査していた「調査地点イ 269」が「A 護岸に位置し、審査申出人の主張するような環境条件を有する」として、同地点において調査されている、と主張してきた（答弁書 111 頁）。

本件是正の指示において、BT 5、BT6 及び BT 7 の調査地点は盤の盛り上がり箇所と「環境が異なるとまでは認められない」（同指示 60 頁）としたのに対し、沖縄県知事は、これらの地点は底質が異なり、サンゴ類の生息ポテンシャル域に含まれるかどうかも異なっているものであり、これらの環境条件の違いを無視することはできない旨主張指摘していた。ところが、国土交通大臣は、これに反論するのではなく、突如として「調査地点イ 269」での調査を根拠に沖縄防衛局による調査を擁護してきたのである。沖縄防衛局は本件審査請求においてこのような主張をしていなかったのであり、またこの



「調査地点イ 269」が沖縄県知事の指摘している地盤の改変箇所と  
いかに環境条件が類似しているかの説明もないのである。同地点は、  
おそらく環境保全図書 6-19-4 図 6.19.1.1.2 のインベントリー調査  
地点の E269 と同一かその近傍と推測されるが、環境保全図書にお  
いても E269 という個別の地点の環境条件や海域生物の生息状況も  
明らかにされていない。そこで、乙 100（既往調査地点と変更前後  
の海底改変範囲の重ね合わせ）、乙 102 及び（20m以深の底生動物  
調査について）及び甲 73 号証を総合すると、同地点は水深 10m以  
内の砂地と推測され、何をもって環境条件が共通とされているのか  
不明である。よって、国土交通大臣の反論は、沖縄県知事が地盤改  
良による盛り上がり箇所の環境の調査が十分とはいえないとの指摘  
に答えるものとなっていない。

## 2 底生生物の生息状況に大きな変化がありうること

次に、沖縄県知事が審査申出書において、「本件変更承認申請提出後  
の令和 2 年 7～9 月に実施した大浦湾内の水深 20m以深 40m以浅の  
21 地点での（表在性）底生動物の潜水目視調査において記録された 56  
種のうち 50 種が、平成 31 年 4 月の採泥器による調査では記録されな  
かった種であり、水深 40m以深 4 地点で R O V（遠隔操作無人探査機）  
による表在性底生動物の調査で記録された 27 種のうち 17 種が、平成  
31 年 4 月及び令和 2 年 9 月の採泥器による調査では記録されなかつ  
た種（甲第 33 号証、6-7 頁）であったことからしても、水深 20m以  
深の底生動物について十分な調査が行われているとはいえず、調査回  
数を重ねることで、重要な種を含めた新たな種が確認される可能性が  
高い」（同 132 頁）と指摘したところ、国土交通大臣は、答弁書におい

て、潜水目視調査、採泥器による調査及びROV調査では、「対象とする底生動物も調査手法も異なるものである（乙第102号証、乙第105号証（甲64号証））。したがって、これらの調査を比較して、一方の調査で確認されているものの、もう一方の調査で確認されていない種が複数あるからといって、調査が不十分であるとはいえない。」とする（同115頁）。

しかしながら、当該調査は、「第9回環境監視等委員会（平成29年9月27日）及び第17回環境監視等委員会（平成30年11月28日）において、委員からの、大浦湾側の20m以深の深場についても調査することを検討するようにとの意見があったことを踏まえ（証拠116：第9回環境監視等委員会議事録、証拠117：第17回環境監視等委員会議事録、採泥器等を用いた）20m以深の底生動物調査を実施すること」（本件審査請求における沖縄防衛局の令和4年1月21日付け反論書42頁）とし、第17回同委員会において、委員から「（水深20m以上の）泥地には泥地の別のハビタットがある（中略）この深場の泥地にどのような種が生息しているのかについて、丁寧に確認して」、との意見を受けて、調査手法を検討してなされたものである。つまり、従来の生息状況調査では十分と考えられなかったために深場の泥地を確認する目的で、それを達成するために対象となる生物種も調査手法も異なるものを選定したのであるから、単に調査方法の違いを取り上げて一方の調査で確認されているものの他方の調査で確認されていない種が複数あるからといって調査が不十分であると指摘しているのではない。深場の生態系について、調査手法を組み合わせれば新たな種が確認される状況の中で、当該調査を盛り上がり箇所

も調査地点を配置して丁寧に確認し、予測及び評価すべきところ、当該調査結果の実施以前に拙速に本件変更承認申請を行っており、調査の手法として必要な水準を確保されているとはいえない。

以上のことから、盛り上がり箇所調査が実施されていないことは、調査の手法として必要な水準を確保されているとはいえず、SCP工法の実施に伴う地盤の盛り上がり環境に及ぼす影響について適切に情報が収集されておらず、適切な予測が行われているとは認められない。

## 第5節 災害防止要件について

### 第1 「埋立の位置」について合理性が認められないこと

- 1 本件変更承認申請における地盤改良工法は技術的に確実性がなく、「埋立の位置」について合理性が認められないこと

災害防止要件適合性の判断について、災害防止要件適合性の要件裁量の所在について、先に主張したい。

災害防止要件を含めた法4条1項2号要件は、「公有水面の埋立て自体により生じ得る環境保全及び災害防止上の問題を的確に把握するとともに、これに対する措置が適正に講じられていることを承認等の要件とするものと解される」ところ、その審査に当たっては、埋立ての実施が環境に及ぼす影響について適切に情報が収集され、これに基づいて適切な予測がされているか否かや、事業の実施により生じ得る環境への影響を回避又は軽減するために採り得る措置の有無や内容が的確に検討され、かつ、そのような措置を講じた場合の効果が適切に評価されているか否か等について、専門技術的な知見に基づいて検討することが求められるといえる。そうすると、裁判所が、公有水面の埋立てが第2号要件に適合するとした都道府県知事の判断に違



法等があるか否かを審査するに当たっては、専門技術的な知見に基づいてされた上記都道府県知事の判断に不合理な点があるか否かという観点から行われるべきであると解される。」(最高裁平成28年12月20日判決・民集70巻9号2281頁)とされているとおり、処分庁には、法4条1項2号の要件充足の判断についての裁量が認められる。処分庁が定めた審査基準においても、「(5) 埋立地の護岸の構造が、例えば、少なくとも海岸護岸築造基準に適合している等、災害防止に十分配慮されているか。」(甲66号証のⅡ・B・2・(5))とされているとおり、沖縄県は、純粹な意味で、港湾基準適合性のみを審査しているわけでも、港湾基準の最低ラインをクリアしていれば要件充足していると扱わなければならないよう義務付けられているわけでもない。

例えば、調整係数 $m$ について、沖縄防衛局は、港湾基準解説の「1.10以上」という記述に、「1.10」という数値は形式的に違背していないから港湾基準に反していない、という趣旨の主張をしている。しかし、仮に、港湾基準解説の「1.10以上」という記載は、地盤の不確実性にかかわらず「1.10」であっても問題がないという意味であるとしても(沖縄県はそのようには理解しない)、それがどうしたというのであろうか。仮に、港湾基準解説が幅のある判断(「1.10以上」)を許容するものであるとしても、そのことは、処分庁がその幅の中で、最も危険側で審査しなければならない、ということを意味しない。処分庁が、幅の中で安全側での判断をすることは、法が与えた裁量の範囲内であり、本件で問われるのは、処分庁の判断が、幅の範囲内に収まっているかどうか、である。当たり前のことだが、沖縄防衛局が行った判断(本件変更承認申請)について、沖縄県が裁量審査をする(沖縄防衛

局の判断が許容される幅の中に収まっているか) ものではない。B-27 地点の力学的試験の必要性についても同様で、沖縄県としては、Avf-c2 層の地盤条件を他の 3 地点の力学的試験の結果から導くことに疑義があり、B-27 地点の重要性に鑑み、力学的試験の必要性があると考えているところ、問われるのは、かかる沖縄県の判断の裁量逸脱・濫用の有無である。

沖縄県は、本件変更承認申請について、公有水面埋立法に適合しているか法定受託事務により、公有水面の埋立に関する権限と責任を有する知事として行政処分を行う必要がある。

本件変更承認申請においては、当初申請・承認後に判明した軟弱地盤について、災害防止に十分配慮された計画となっているか、審査する必要がある。

なぜなら、当該土地利用計画は、普天間飛行場の代替施設として航空機が離着陸する土木構造物として十分な調査・設計・施工が求められる施設である。国内の公共土木施設でとらえるなら、空港、港湾、長大橋などの重要構造物に当たり、一般的にこれら構造物等を調査・設計・施工する場合は、予備設計段階で十分な土質調査・解析等、構造物の選択、経済性や安全性などを比較検討し、経済合理性を確認するとともに実施設計の際、手戻り等がないよう十分配慮した検討が行われるべきものである。

付け加えるならば、先に挙げた公共土木施設は人命に関わる重要な社会インフラであり、調査・設計・施工の各段階で十分な検討が為されていない場合は、どのようなことが起こり得るのかについては、土木技術者でなくともおよその見当がつくはずである。

本件変更承認申請書は上記に当てはめると、予備設計段階であり十分な検討が為されてしかるべきものである。沖縄防衛局は C.D.L-90 m地点まで軟弱地盤が確認されていることを把握した上で、調査を行ったとされる B-27 地点の力学的試験を行わず約 150m離れた S-3 地点、約 300m離れた S-20 地点、約 750m離れた B-58 地点からせん断強さを類推している。沖縄県としては B-27 地点の力学的試験の必要性を4次に渡る質問を行ったが、沖縄防衛局は B-27 地点の力学的試験は必要ないとの回答。更に、審査請求手続き等においても、引き続き、必要性を述べたが国土交通大臣は鑑定結果等を持って沖縄防衛局の主張を良としたものである。

沖縄県として、この設計の考え方は港湾技術基準等で認められた手法であることは認識しているが、当該事案は公有水面埋立法に適合性を判断することが必要であり、港湾技術基準の検討結果に加えて、さらに同法の適合性、すなわち「災害防止二十分配慮セラレタルモノナルコト」について、公有水面の埋立に関する権限と責任を有する知事の裁量権が適合性の最終判断と言ってしかるべきである。

さらに付け加えると B-27 地点の力学的試験が実現不可能ではなく、総事業費約9,300億円をかけて整備するとする重要な施設の調査としては経済合理性の観点からも B-27 地点の力学的試験を不要とする沖縄防衛局の主張は土木技術者としての考え方に些かの疑問を抱くものである。

よって沖縄県は災害防止要件適合性の要件裁量に基づき、本件変更承認申請（予備設計段階）が「災害防止二十分配慮セラレタルモノナルコト」の要件に適合しているかについて、力学的試験が必要である



と判断した。

- (1) 本件変更承認申請は一般的に想定されている程度を超えたものであること

国土交通大臣は答弁書において、サンドコンパクションパイル（SCP）工法は、「地盤改良の工法として一般的な工法であり（甲第18号証資料3の52及び53ページ）、施工実績が豊富で、沖縄県内においても施工実績がある（甲第1号証14ページ、乙第40号証資料75ページ、乙第41号証資料3-1の2ページ、議事録6ページ、乙第8号証1ページ）」（答弁書35頁）とし、「本件埋立事業におけるサンドコンパクションパイル（SCP）工法に前例がないとする審査申出人の主張は誤りである。」（答弁書36頁）などと主張する。

しかし、これら主張は、本件審査申出書の指摘に答えていない。

打込深度70m以上に対応可能な国内のSCP作業船3隻すべて（ただし、そのうち2隻は打込深度70mを可能とするために改造が必要である）、を使用し、さらに、打込深度50m以上70m未満に対応可能なSCP作業船を最大3隻（対応可能な国内のSCP作業船は5隻）を使用する計画である。本件は、国内に現有する打込深度50m以上対応可のSCP作業船のほぼすべてを稼働する計画となっているものであり、このことから、類をみないような大規模工事であり、一般的、標準的な工事ということができないことは明らかというべきである。

付け加えると、SCP作業船を改造すれば打込深度70mが可能ということについては、ヒアリングによるものであり、その改造方法や

その改造による施工については「技術検討会」に諮られておらず、技術的に確実性が認められないといえる。

また、このような大規模な地盤改良工事が必須となる本件変更承認申請による変更後の工期については、変更承認申請書添付図書「設計概要説明書」の表 3.1.1(1)(2)「本埋立に関する工事の工程表【変更後】」によれば、本件変更申請の承認が得られ、当該変更に係る工事に着手した時点を起点として、「9年1ヶ月」後が終期とされている。上記変更後の工程表に示された「9年1ヶ月」の期間には、平成25年12月の本件承認処分の日から実施された工事の期間（令和2年4月本件変更承認申請までに7年余、令和3年11月の本件変更不承認処分までの約8年余）は含まれていない。つまり、本件変更承認申請時までの期間との合計でも16年を超えるものであり、本件承認出願に示された工期の実に3倍以上もの長期間を要するものである。このように、埋立の位置として選定された場所で埋立工事を行うためには、前例のないような大規模地盤改良工事が必要となり、工期が著しく長期化することが明らかとなったことによって、本件埋立事業により「普天間飛行場の危険性を一刻も早期に除去する必要がある、極力短期間で移設」、「埋立工事を早期に着手して普天間飛行場の代替施設を一日でも早く完成」とする埋立の目的を達成することについては、不確実性があまりにも大きいことが明らかとなったことをあらためて指摘したい。

- (2) また、国土交通大臣は答弁書において、「未改良となる地盤のうち、C-1護岸下部において、地盤強度（せん断強さ）の把握を目的とした力学試験を行わない場合には上記式（2.2.2）を用い

ることができなくなるわけではない。このC-1-1-1工区の安定性能照査をするに際し、下記3(2)で述べるとおり、検討断面の設定、部分係数・調整係数の設定、土質定数における補正、完成時の安定計算における変動係数の最も大きなAvf-c2層を代表とした部分係数・調整係数の設定及び動態観測の実施によって不確定性が考慮されているのであるから、B-27地点の力学調査が行われていなくても技術的な確実性が否定される理由はなく、審査申出人の上記主張は理由がない。」(答弁書38~39頁)などと主張する。

沖縄県の主張は、要するに、①地層区分にはあいまいな点が残ること、②変動係数(CV)を踏まえた補正はB-27地点との間のばらつきを補正するものではなく、この3地点におけるAvf-c2層の深さと地盤強度の関係がばらばらで、B-27地点に妥当すると考える根拠がないことから、3地点の力学的試験の結果をそのままB-27地点の数値と扱うことに疑義があり、B-27地点は、③本件設計において最も重要な地点で、本件設計の安全性の確保が最も困難な地点であることから、その地点において力学的試験を実施すべきである、ということになる。

B-27を含まない3地点の地盤条件とB-27地点の地盤条件を同様に考えてよいのか、ということが、本件における根本的な問題であるが、Avf-c2層の深さと地盤強度の関係は、3地点で明らかにばらばらで、全地点での近似直線(地層別の設計に用いる非排水せん断強度 $53.0+1.58Z$ :甲18号証の40頁)と異なっている(甲53号証の1頁の図1、図2及び5頁の指摘参照(図1、2のB-20地点と



あるのは、S-20 地点の誤記)、甲 47 号証の 60 頁 (S-3 地点)、甲 48 号証の 42 頁 (B-58 地点) 及び 44 頁 (S-20 地点) 参照)。

つまり、この近似直線は、全く土質が異なる適当な 3 地点を取り出しても、全部の結果をまとめれば、一つの線上に分布しているように見えることがある、というものである (突き詰めていけば、そもそもこの地層区分自体が適切なのかにも影響するであろう)。

また、当然であるが、この 3 地点の試験結果についての変動係数 (CV) を踏まえた補正は B-27 地点との間のばらつきとは無関係である。

結局、3 地点の近似直線が B-27 地点に当てはまるということについては、同じ地層区分という以上の根拠は示されていないが、地層区分は総合的になされるため、あいまいな点があり、同じ地層区分をしたはずの他の 3 地点それぞれから乖離している Avf-c2 層全体の近似直線が、B-27 地点に当てはまるだろうという根拠はない。

B-27 地点は、本件設計において、最も重要な地点であるところ、最も深く、かつ地盤改良工事を経ても未改良の Avf-c2 層が残存してしまうため、安全性確保が困難な地点でもある。

以上から、B-27 地点における地盤強度を調べずに、同地点の Avf-c2 層の地盤条件を設定することが不適切であることは明らかである。

また、同地点は、粘性土及び中間土が厚く堆積し、最も深く地盤改良が必要で、未改良地盤が残らざるを得ない地点でもあり、本件工事の実施にとって、最も安全性の確保が難しいクリティカルなポイントであることも疑いようがない。

沖縄防衛局においても、第2回技術検討会資料（甲13の14頁）では、「C-1～C-3護岸及び護岸（係船機能付）の各工区のうち、粘性土及び中間土が厚く堆積し地盤改良が必要となるC-1-1-1工区の検討過程・結果を、図2.4.1 設計フローの「地盤改良が追加となった場合の設計フロー」に準じて以下に示す。C-1-1-1工区以外の工区の検討結果は、P.32に一覧表として示す。」として、技術検討会ではC-1-1-1工区の詳細な検討過程しか示していない。沖縄防衛局自身も、本件設計にとっての重要度は、地点によって異なることを当然の前提として検討を加えているのである。

また、Avf-c2層について国土交通大臣は、「Avf-c2層と同程度の非排水せん断強度を持つ粘性土地盤は、理論上気中で鉛直に30m程度掘削しても崩壊しない。新聞報道では『マヨネーズ層』とのイメージの表現が使われたと聞くが、主に土自重による圧密を経て形成されたと理解できるAvf-c2層は上記のような非排水せん断強度をもつ『非常に硬い』に分類される地盤である」（答弁書39頁）と、本件審査請求の手続で実施された鑑定を引用し、「未改良地盤が存在することそれ自体が特別な不確実性をもたらすものではなく、安定性に問題がないことは明らかである。」（答弁書40から41頁）などと主張するが、それは力学的試験を実施して明らかにすべきであり、C-1-1-1工区は相対的に重要な施設であるところ、基準告示13条の規範の適用にあたり、B-27地点においては、Avf-c2層（G.L.47から61mに堆積）は、すべて地盤改良が実施されずそのまま残ることから、その地盤条件の設定は安全性の確保に影

響が大きいため、なおのこと、力学的試験を実施すべき、ということである。

国土交通大臣は、B-27 地点の力学的試験の必要性に関して、沖縄県が同地点に未改良の地盤が残ることを指摘していることについて、「構造物等を設置する際に行われる地盤改良工事は、構造物等の下部の地盤の全てを一定の強度にすることを目的とするものではなく、構造物等の安定性を確保することを目的とするものであり、構造物等の安定性の確保に必要な範囲でのみ実施されるものである。そのため、改良地盤の下部に未改良地盤が残る場合も当然あるのであり、本件変更承認申請が特異というわけではない」等主張する（答弁書 39 頁）が、甲 56 号証をもってしても、東京国際空港や中城湾港で未改良部分を残存した理由が、本件と同様に SCP 工法による改良深度の限界が理由なのか、護岸設置箇所にも未改良部分が残存しているのか、未改良部分が残存する箇所において力学的試験を実施せずに未改良土層のせん断強さを設定しているのかは明らかとなっておらず、本件に参照すべき事例であるか不明である。

沖縄県は、B-27 地点の力学的試験を実施していない数値によって照査基準に適合していることを否定しているわけではないし、他の工区について、地盤改良工事や軽量盛土を施工する必要がないなどと主張しているわけでもなく、B-27 地点の重要性及び同地点の安全性の確保が、本工事において最も難しい地点であることに鑑みて、同地点の力学的試験を実施し、地質条件を設定すべきであると主張しているのであり、設計の安全を担保するために、取り得る地盤調査や土質試験を実施すべきで、B-27 地点の力学的試験を行い Avf-



c2層のせん断強さを設定すべきである。

2 本件変更承認申請における土質定数の設定は不確実であること

(1) 災害防止要件適合性の判断について、災害防止要件適合性の要件裁量の所在について

災害防止要件適合性の判断について、災害防止要件適合性の要件裁量の所在について、上記1で述べたとおりである。

沖縄県は災害防止要件適合性の要件裁量に基づき、本件変更承認申請（予備設計段階）が「災害防止二十分配慮セラレタルモノナルコト」の要件に適合しているかについて、力学的試験が必要であると判断した。

(2) 国土交通大臣は答弁書において、「本件変更承認申請では、力学試験によって得られるせん断強さ（せん断強度）を含む土質定数は、技術基準・同解説に基づいた方法で適正に得られているのであるから、審査申出人が主張するB-27地点の力学試験の必要性の根拠となる上記理由は、いずれも技術基準・同解説における上記iないしivの一連の土質定数の設定手順では要求されていない要素を持ち出す独自の主張であって、失当である。」（答弁書44頁）とし、また、「大浦湾側の地盤調査については、告示第13条及びその地盤調査に関する解釈（「②地盤調査 地盤条件を設定するための地盤調査に当たっては、技術基準対象施設の構造、規模及び重要度、並びに当該施設を設置する地点周辺の地盤の性状を適切に考慮する。」）に基づいた適正なものであるから、「当該施設を設置する地点周辺の性状」等を適切に考慮していないという審査申出人の上記主張は理由がない。」（答弁書47頁）などと主張する。

(3) 地盤調査地点について

平成 29 年 3 月の B-27 での調査では、調査地点間のデータを補間することを目的とした電気式コーン貫入試験 (CPT) を行うに留めている (甲 18 号証の 12 頁)。

さらに、B-27 地点で電気式コーン貫入試験 (CPT) を行った結果、C-1 ~ C-3 護岸及び護岸 (係船機能付) 設置箇所で粘性土が最も深いのは B-27 地点と判明したにもかかわらず、当該地点の地盤条件を可能な限り正確に把握するための追加調査を行うこともなく、その理由は、港湾基準解説に記載がないからだとする。

しかし、Avf-c2 層のせん断強さの設定に使用した S-3 地点は平成 29 年 5 月 (甲 47 号証)、S-20 地点は平成 30 年 2 月から 3 月 (甲 48 号証)、B-58 地点は平成 30 年 12 月 (甲 48 号証) と、これらの地点の調査はいずれも B-27 地点の調査の後に行われている。

機械的に設定すべきではないというなら、それこそ、土木技術者であれば、護岸設置箇所だけでなく埋立区域も含めて最も粘性土が深いと考えられる B-27 地点で、必要な地盤調査と土質試験 (力学的試験) を行うのが常識であって、沖縄防衛局は殊更に B-27 地点の力学的試験の結果を出すことを回避して、同地点の地盤条件を設定できるように、他の箇所の調査を行っていったようにすら思える。

(4) Avf-c 層と Avf-c2 層の地層区分について

国土交通大臣は答弁書において、「本件変更承認申請では、上記のとおり、せん断強さ (せん断強度) を含む土質定数の変動係数がいずれも 0.6 未満なのであるから、本件変更承認申請における地層区分は、技術基準・同解説に適合して行われた適正なもの」 (答

弁書 5 1 頁) である等とし、「土質定数の設定は技術基準・同解説に適合した方法で行われている」(答弁書 60 頁) と主張する。

なお、そもそも、処分庁は、現時点での地層区分自体が不適切であるとまで主張しているわけではなく、Avf-c2 層の地層区分は総合的な判断なので、どうしてもあいまいなところがあると主張しているに過ぎない。処分庁は、地層区分にはあいまいなところが残っていることも理由として、B-27 地点の力学的試験を実施すべきと主張しているのであって、あいまいなところが残っていることについては、沖縄防衛局も否定できないはずである(ただし、例えば、上記のとおり、Avf-c2 層の深さと地盤強度の関係は、3 地点で乖離しているところ、B-27 地点においても同様であれば、そもそも、これらの地層を全てまとめて同一と扱って、同じ地盤条件を設定すること自体、つまり Avf-c2 層の地層区分自体が適切かという問題は出てくるであろうし、変動係数(CV)が高い場合にも、同様に地層区分をやり直す必要が出てくる可能性はある)。

(5) 三次元地盤モデルによる地層区分について

国土交通大臣は答弁書において、「技術基準・同解説上、安定性能照査式に代入するせん断強さ(せん断強度)を設定するに当たっては、ボーリング調査等による力学試験を行ってせん断強さ(せん断強度)の数値(導出値)等を得た上で、目視観察の結果、物理的特性及び力学的特性等を総合的に判断して地盤の地層区分を行ってモデル化し、同一地層内から得られた複数の導出値と、それらから算出して得られる推定値とを比較する必要がある、すなわち、区分された面的に広がる地層ごとに、当該地層内に存在する全ての導出



値が、その全ての導出値から算出された推定値と比較してどれだけばらついているかを評価するものとされている」（答弁書54頁）とし、「したがって、技術基準・同解説では、地層ごとに数値（導出値）のばらつきを確認するものとされており、当該地層内の各調査地点内又は各調査地点間の数値（導出値）の比較は必要とされていない。」（答弁書55頁）と主張している。

しかしながら、基準告示13条は、「地盤条件については、地盤調査及び土質試験の結果をもとに、土の物理的性質、力学的特性等を適切に設定するものとする。」とし、地盤条件は「地盤調査及び土質試験の結果」、つまり国土交通大臣がいうところの前段部分の検討結果に基づき設定するものとされているのであり、また、港湾基準解説においても、地盤条件の設定に際して三次元地盤モデルに基づく解析・整理の結果を活用することができる旨の記載は確認できない。

そもそも三次元地盤モデルに関しては、「地質調査の成果である三次元地盤モデルは、一部を除き地質調査の成果から導き出された「客観的（事実）モデル」ではなく、コンピュータ（モデラーや三次元CAD）の支援を受けつつ、地質・地盤技術者が仮想空間上に構築する「イメージモデル」である」（甲74号証：一般財団法人全国地質調査業協会連合会・一般社団法人日本建設情報総合センター「三次元地盤モデル作成の手引き」3頁）とされている。また、国土交通省が作成した「BIM/CIM活用ガイドライン（案）共通編」（令和2年3月）（甲75号証）では、「地質ボーリング柱状図、表層地質図、地質断面図、地層の境界面等の地質・土質調査の成果

または地質・土質調査の成果を基に作成した地層の境界面のデータ等を、3次元空間に配置したモデル」を「地質・土質モデル」（同15頁）としたうえで、「地質・土質モデルは、地質・土質調査成果による地質・土質の分布や物性等の限られた情報によって、調査成果が無い箇所を推定して作成する」、「地質・土質モデルは、作成過程で使用された地質・土質情報の種類、数量およびモデル作成者の考え方など様々な条件に依存し不確実性を含んで作成された推定を伴うモデルである」（同80頁）とされている。

以上のとおり、地盤条件の設定に当たって、土質調査の結果に基づき判断された地層区分を三次元地盤モデルを踏まえ変更することができるとする根拠は示されておらず、むしろ、当該モデルに関しては、技術者の解釈や推定が含まれていることに十分留意すべきとされていることを踏まえると、土質調査の結果により判断された地層区分について、「三次元地盤モデルを作成し、地層区分のより詳細な解析・整理」した結果を踏まえ、他の地層に区分し直すことの妥当性が明らかではない。この点からしても、地層区分には曖昧な点が残るといえる。

- (6) また、国土交通大臣は答弁書において、「調査地点ごとに数値（導出値）を評価していく甲第53号証の手法は、技術基準・同解説に基づかない独自のものであるから、甲第53号証の記載に依拠する審査申出人の主張は合理的な理由がない」（答弁書61頁）、「鑑定人は、B-27地点の力学試験が必要であるとの審査申出人の主張に対し、「追加的にB-27地点での地盤調査を実施して力学的試験結果の情報を得なくても、現行の設計システムとしてC護岸の安定性

能照査が適切にできる」(甲第8号証7ページ)と判断し、また、その根拠を鑑定書の7ないし10ページにわたって詳細に述べている。したがって、「処分庁の行った判断に対する鑑定人の考え方は示されていない」との審査申出人の主張は誤りである」(答弁書62頁)とし、「地層区分に基づいて各地層に設定した、せん断強さ(せん断強度)を含む土質定数(地盤物性値)は、告示第13条及び技術基準・同解説に基づく適正なものであり、B-27地点の力学試験等を行う必要がないことは明らかである」(答弁書63頁)、などと主張する。

沖縄県は、弁明書(甲67号証)において、3地点の力学的試験結果から設定されたAvf-c2層の地盤条件について変動係数(CV)を踏まえた補正係数による補正は、B-27地点との間のばらつきと無関係であり、また、Avf-c2層の深さと地盤強度の関係について、全地点での近似直線(地層別の設計に用いる非排水せん断強度)が各地点におけるものと乖離しているとの指摘をしているが、沖縄防衛局は、この点については、特に正面から反論をしていない。

単に、「港湾技術基準にあるように、地盤調査、地層区分及び土質定数の設定が適切であれば、土木設計上、同じ地層は、同じ地盤特性を有しており(中略)、それに基づいて設計を行うことに合理性がある」と主張するにとどまっている(甲11号証反論書55から56頁)。

しかし、本件における地層区分を踏まえて、他の3地点の試験結果から設定した地盤条件がB-27地点に妥当すると考えられるか、ということに疑義があり、B-27地点の重要性に鑑みれば、B-27地



点において力学的試験を実施すべきである。

### 3 調整係数 $m$ の設定に合理性がみとめられないこと

- (1) 国土交通大臣は答弁書において、技術基準・同解説は、計測施工を行う場合の調整係数について、土田・湯論文を参考文献として掲げた上で、飽くまでも結論としては、 $\gamma_S = 1.00$ 、 $\gamma_R = 1.00$ と設定すれば調整係数を1.10以上のいずれの値に設定してもよいとしていることからすれば、技術基準・同解説が、土田・湯論文に記載されているとおり、設定する調整係数を不確定性に応じて変更しなければならないとの見解を採用しているものでないことは明らかであり、審査申出人の主張は理由がない、とし、技術基準・同解説は、計測施工を行う場合の調整係数について、土田・湯論文を参考文献として掲げつつ、土田・湯論文に記載されているように、設定する調整係数を不確定性に応じて変更しなければならないとの見解を採用していないことは明らかであり、審査申出人の上記主張は失当である、と主張する、

また、上記のとおり、技術基準・同解説は、施工中の安定計算に用いる調整係数について、地盤の変位及び応力を観測する計測施工を行うことを前提とした場合には、1.10以上のいずれの値を採用しても、技術基準・同解説に適合するものとしていることは明らかであるから、施工時の調整係数を一律に下限値1.10とすることが妥当ではなく、B-27地点があるC-1-1-1工区の調整係数を最低でも1.15とする必要があるとの審査申出人の上記主張は理由がない。などと主張する。

しかし、技術基準・同解説において、仮に、どのような場合でも

1.10 で問題がないという趣旨であれば、「1.10 としてよい」と記載すれば足りるし、わざわざ「1.10 以上」とし、土田・湯論文を引用しているのは、1.10 以上の数値の中で適切に設定すべきことを求める趣旨である。弁明書でも指摘したが、「港湾工事における大規模仮設工等の安全性向上に向けた設計・施工ガイドライン」(甲 76 号証)では、種々の基準類を援用する場合の注意点として、「作用・抵抗等の設計条件」に関しては、「設計手法の解説等に明示されていない場合は、原著論文等の参考文献を参照し、想定されている作用・抵抗等の設計条件の範囲を検証することが必要である。」(甲 76 号証の 8 から 9 頁)とされ、「パラメータの設定方法」に関しても、「それぞれの設定方法の背景にある理論や根拠資料、仮定などを検証し、他の基準類におけるパラメータの設定方法とどのような関係にあるかを確認することが必要となる。」(甲 76 号証の 9 頁)とされているのであって、常に 1.10 で足りると考えるのは誤りである。

沖縄防衛局は、処分庁が、重力式係船岸の基礎地盤の円弧すべり(永続状態)の性能照査に際して、抵抗項の部分係数及び荷重項の部分係数においても変動係数に応じて設定されていることを指摘したことに対して、「施工時と永続状態、すなわち、完成時の性能照査の方法を同一にしなければならない理由はない」とするが(甲 11 号証反論書 61 頁)、施工時において、地盤条件や施設の重要性を勘案する必要がないとの具体的な根拠はない。

一方で、沖縄防衛局は、後述のとおり、道路土木におけるすべりに対する安定の検討と護岸施工時における円弧すべりの性能照査式が、「同じ設計手法(修正フェレニウス法)であり、地盤に関するパ

ラメータも、 $C$ （粘着力）及び $\Phi$ （内部摩擦角）で同じである」と主張しているが（甲 11 号証反論書 65 頁）、港湾基準解説における斜面安定解析においては、施工時と永続状態は全く同じ設計手法（修正フェレニウス法）であり（甲 51 号証の 749 頁）、地盤に関するパラメータの設定も全く同じなのであり、施工時と完成時の性能照査の方法が同一の考えに基づくものと捉えることが自然である。また、沖縄防衛局は、SCP 改良地盤が「変動係数に応じて部分係数及び調整係数を設定するものとはされていない」とした上で、「C-1-1-1 護岸では、SCP 工法による地盤改良が行われ、施工時の円弧すべり計算においては、SCP 工法により地盤改良を行う範囲を円弧が通過している」ため、「重力式係船岸の基礎地盤の円弧すべり（永続状態）の性能照査の変動係数、部分係数及び調整係数の記載を基に、変動係数が安定性の性能照査の重要なファクターとなる」とする処分庁の上記指摘は、その前提を誤るもの」とする（甲 11 号証反論書 62 頁）。しかしながら、第 2 回技術検討会資料（甲 13 号証）によれば、施工時の安定検討に際し、SCP 改良地盤を通過しない場合であっても同様の部分係数及び調整係数を用いているのであるから（例えば、C-2-1-1 護岸（同 155 頁）、C-2-2-1 護岸（同 156 頁）、護岸（係船機能付き）（同 162 頁）など）、沖縄防衛局の主張に理由はない。

- 4 B-27 地点について力学試験等を実施した場合にせん断強さの値は変わる可能性があり、それに伴い、作用耐力比が 1.0 を超える可能性があること



- (1) 国土交通大臣は答弁書において、「①設計に用いた地層区分と、  
②その地層区分に基づいて各地層に設定した、せん断強さ（せん断強度）を含む土質定数（地盤物性値）は、告示第13条及び技術基準・同解説に基づく適正なものであるから」（答弁書75頁）、Avf-c層とAvf-c2層の地層区分があいまいであることなどを理由にB-27地点の力学試験を行う必要はないと主張する。

しかし、処分庁は、「B-58地点のT-31、T-34、T-36の土質調査データの取り扱いにおいて、T-34、T-36についてはAvf-c2層に分類することも可能であり、その場合、Avf-c2層のせん断強さは、危険側になるのであるから、Avf-c層とAvf-c2層の地層区分がより安全側の設計条件となっているとはいえない。」（甲9号証意見書）と主張しているとおりであるが、鑑定意見には記載がなく、どのように検討しているのかは不明である。なお、その他の安全配慮に関する事項について、中間土の取扱いや強度の取扱い、最も危険な状態での検討断面について安全側に配慮されていることは、処分庁も承知しているところである。

一方で、それら安全側への配慮について最も基本となることは地盤の調査結果であることから、B-27地点の力学的試験が必要としているものである。B-27地点付近は、護岸法線上で唯一Avf-c2層が存在する護岸となっていることに加え、Avf-c層とAvf-c2層の区分にあいまいな点が残っており、軽量盛土を行わなければ護岸の安定を確保できない地盤となっている。なおかつ、C-1-1-1護岸、C-1-1-2護岸の作用耐力比がそれぞれ0.992、0.995として設計され

ており、わずかな強度の相違により作用耐力比が1を超えることとなる。また、地盤の滑りが生じた場合、専門家の助言によると人間の力では止めることはできないような滑りが発生することとなり、長期にわたって、南側滑走路の運用が制限される可能性があり、より陸地に近い北側滑走路での運用が増えることによって、集落地への騒音による影響が長期にわたって生じないように、十分な安全性を確保する必要がある。そのようなことも含め、処分庁はB-27地点の力学的試験が必要と指摘しているものである。

## 第6節 埋立ての必要性について

### 第1 埋立ての必要性が変更承認申請における審査事項となること

公水法42条3項により国が行う埋立てに準用される公水法13条の2第2項は、公水法4条1項を準用している。

変更許可等申請に対する公水法4条1項所定の要件についての審査は、免許処分等に対する審査と同様に行われるものである。沖縄県においては、公水法13条の2第1項についての審査基準を定めているが、公水法13条の2第2項において準用する公水法4条の要件の適合性審査については、埋立免許の審査基準に準拠して審査を行うものとしている。

公水法4条1項各号に明記された要件は、免許等処分をするための最小限の要件として定められているものであり、公水法4条1項に基づく免許等処分に係る裁量判断の考慮要素は広範に及ぶものである。公水法4条1項は、免許等処分についての裁量の根拠条文であるが、免許等処分という結論を導く可能性を明示的に制約する規定を置く一方、免許等の拒否処分という結論を導く可能性を明示的に制約する規

定を一切定めていないが、これは、都道府県知事による免許等に係る権限の行使に対して、1号以下の基準をすべて満たさなければ許可してはならないという拘束を課す一方、1号以下の基準をすべて満たした場合でも、他の必要かつ適切な条件を考慮することにより免許等が適当と認められない場合には、免許等を拒否する裁量を認めるものである。昭和48年改正公水法の施行並びに同公水法施行令及び施行規則の施行を受けて、港湾局長及び河川局長が発出した通達（1974年6月14日港管第1580号、建設省河政発第57号、港湾局長・河川局長から港湾管理者の長、都道府県知事あて「公有水面埋立法の一部改正について」）は、「公水法第4条1項の基準は、これらの基準に適合しないと免許することができない最小限度のものであり、これらの基準のすべてに適合している場合であっても免許の拒否はあり得るので、埋立ての必要性等他の要素も総合的に勘案して慎重に審査を行うこと」としているが、これは公水法4条1項を根拠とする裁量権を示したものである。公水法13条の2第2項は、特に限定を付すことなく、公水法4条1項を出願事項の変更に準用しているのであるから、出願事項の変更承認申請についても、承認権者は広範な事情を総合考慮して裁量判断を行うものとされているものである。

1号要件への要件適合性の判断枠組みを示した最高裁平成28年12月20日判決・民集70巻9号2281頁（以下「平成28年最判」という。）は、「公有水面埋立法4条1項1号の「国土利用上適正且合理的ナルコト」という要件（第1号要件）は、承認等の対象とされた公有水面の埋立てや埋立地の用途が国土利用上の観点から適正かつ合理的なものであることを承認等の要件とするものと解されるところ、その



審査に当たっては、埋立ての目的及び埋立地の用途に係る必要性及び公共性の有無や程度に加え、埋立てを実施することにより得られる国土利用上の効用、埋立てを実施することにより失われる国土利用上の効用等の諸般の事情を総合的に考慮することが不可欠」と判示している。すなわち、埋立の必要性、埋立による国土利用上の効用、埋立により失われる国土利用上の効用等を総合考慮することが不可欠であるとしているのであるから、公水法4条1項を根拠法令として、埋立の必要性は、免許等処分についての必要的な考慮事項となるものである。

免許等出願に対する審査基準の内容審査事項には、「A 埋立ての必要性」、「B 免許禁止基準」、「C 免許権者の免許拒否の裁量の基準（埋立ての必要性に関する項は除く）」とあり、「B 免許禁止基準」の区分に「法第4条1項1号」とある。「国土利用上適正且合理的」という規範的要件の定めや昭和48年改正の経緯（亙理格「埋立免許・承認における裁量権行使の方向性」紙野＝本多『辺野古訴訟と法治主義』等）よりすれば、埋立てにより得られる利益と失われる利益を総合的に衡量することが必要的であるという解釈が当然である。

審査基準においては、主に公有水面を廃止するに足る積極的価値に関する事項を「埋立の必要性」と題した審査事項に区分し、主に埋立てにより失われる利益という点からの許容限界について「免許禁止基準」と題した審査事項に区分しているが、これは、総合判断の過程を、「国土利用上適正且合理的」という評価を積極的に基礎づける事項と、評価を障害する事項とに区分して明確化することにより、適正・合理的な裁量権行使を担保するものであり、1号要件適合性の判断において、必要性、公共性やその他の埋立てを実施することにより得ら

れる国土利用上の効用などの公有水面を廃止するに足りる積極的価値が考慮されなければならないことは当然のことというべきである。

「埋立ての必要性」が独立した審査事項とされているのは、埋立てを実施することにより失われる国土利用上の効用等との衡量による総合評価を待つまでもなく、埋立ての必要性という積極的価値が乏しい埋立については認めないとする裁量判断を定式化し、独立した審査基準としたものというべきである。

以上のとおり、国の行う埋立の変更承認について、公水法 43 条 3 項により準用される同法 13 条の 2 第 2 項が同法 4 条 1 項を準用している以上、埋立免許等出願に対する審査と同様の審査がなされることは当然であり、埋立ての必要性は変更承認における審査事項である。

## 第 2 埋立ての必要性が認められないこと

### 1 沖縄防衛局の図書の提出が形式的なものに過ぎなかったこと

公水法 2 条 2 項は、国が埋立て承認の申請を行うに際して、「設計ノ概要」「埋立ニ関スル工事ノ施行ニ要スル期間」を記載した願書の提出を求めている。そして同条 3 項で、願書には「設計ノ概要ヲ表示シタル図書」と「資金計画書」の添付を求めている。

#### (1) 設計概要説明書について

沖縄防衛局は公水法 2 条 2 項及び 3 項の規定に基づき、本件出願時に「設計概要説明書」を提出した（以下「旧設計概要説明書」という）。しかし、旧設計概要説明書は、大浦湾側の地盤改良を全く予定していなかったため、結果として、本件埋立事業を行うについて、およそ用をなさない図書であったことが本件変更承認申請によって明らかとなった。

国土交通大臣は、公水法上の出願事項の変更承認申請にかかる審査について「飽くまで出願事項を部分的に変更する変更承認申請の変更内容について」審査するものであるとして、本件変更承認申請も出願事項を「部分的に変更する」に止まるようなものであるかのような主張をしている（答弁書 117 頁）。

しかし、本件変更承認申請にかかる変更は、旧設計概要説明書の、内容を「部分的に変更する」というようなものではない。ほぼその全部を変更するものであって、いわば設計概要説明書の差し替えである。つまり、沖縄防衛局は、本件出願時に、「設計ノ概要ヲ表示シタル図書」として旧設計概要説明書を提出していたが、これはおよそ用をなさないものであったのであるから、実質的には、当該図書の提出はなく、図書の提出という形式を整えたものに過ぎなかったものとも言えるのである。

(2) 「埋立ニ関スル工事ノ施行ニ要スル期間」について

沖縄防衛局は本件出願時において、「埋立てに関する工事の施行に要する期間 5 年」と記載した。

しかし、これも「埋立ニ関スル工事ノ施行ニ要スル期間」という公水法の求める記載事項を形式的に整えたものであって、その記載内容が正しくないことは本件変更承認申請によって明らかとなった。

本件変更承認申請においては、「工期を変更後の計画に基づく工事に着手してから工事完了までに 9 年 3 ヶ月」と記載されているのである。

本件埋立事業は、本件出願時において、客観的にはおよそ 5 年で完成するような工事ではなかったことが、本件変更承認申請によっ



て明白になったのである。つまり、本件出願時の「埋立てに関する工事の施行に要する期間 5年」との記載は、形式上は公水法の求める記載事項を記載してはいるが、その内容は正しくはなかったものである。

### (3) 資金計画について

本件出願時の資金計画書には、埋立に関する工事に要する費用の額について「金 231,087百万円」と記載されている。その資金調達方法は1年次「48,913百万円」、2年次「71,320百万円」、3年次「62,103百万円」、4年次「44,755百万円」5年次「3,996百万円」を調達するとの計画が記載されている。

しかしこれも形式的には、資金計画書の体裁を整えたものとなっているが、その内容は正しくなかったものである。本件変更承認申請によれば、埋立てに関する工事に要する費用は約7200億円とされている（総工費は9300億円以上である）。実に当初の資金計画の約3倍余である。到底、2300億円で完成する工事ではないのである。

この埋立てに関する工事に要する費用を見ても、本件変更承認申請が「出願事項を部分的に変更する」というようなものではないことが明らかである。

## 2 本件出願時の埋立必要理由書の記載内容

### (1) 埋め立て場所の選定について

埋立必要理由書には、「本代替施設の埋立場所は、日米合意に基づき、キャンプ・シュワブ辺野古崎地区及びこれに隣接する水域とすることを基本とし、①周辺住民の生活の安全、②自然環境の保全、

③同事業の実行可能性に留意して建設すること、④住宅地の上空の飛行を避けることを踏まえて選定した。」と記載されている。

ここに記載されている「③同事業の実行可能性に留意して建設すること」の「事業の実行可能性」について、最も問題になることの一つは、大浦湾側の軟弱地盤の存在である。沖縄防衛局が、事業の実行可能性について留意するのであれば、大浦湾側の地盤の調査をして、事前に軟弱地盤の存在を明らかにして、それに対する工事の内容を検討すべきである。

沖縄防衛局は、本件出願時には、軟弱地盤の存在を明らかにしなかった。しかし、沖縄防衛局が大浦湾側の地盤調査をしていれば、容易に、軟弱地盤の存在を把握できたはずのものである。なぜ本件埋立事業の埋立区域の大半を占める大浦湾側において、地盤調査をしなかったのか、今日まで納得いく説明はない。本件承認出願の時点で、軟弱地盤の存在が明らかにされていれば、「事業の実行可能性」そのものが疑問とされたであろう。また、本件埋立事業が5年で完成する様なものではなく、本件埋立事業が普天間飛行場の危険性の一刻も早い除去に資することについても、疑問とされたであろう。そしてこれらの疑問点から、現在の埋立地域が、埋立場所として、適当で無いこと、すなわち本件埋立事業の必要性が認められない可能性があったであろうことは、容易に推認できる。このような可能性を払拭するために、沖縄防衛局は、あえて大浦湾側の地盤調査を行わないで、地盤改良が不要であるかのような旧設計概要説明書を提出したのではないかと指摘されてもやむを得ないものである。

(2) 埋立の動機並びに必要性の記載内容

本件出願時の「埋立必要理由書」において、埋立の動機並びに必要性の説明として、「同飛行場（普天間飛行場）の周辺に市街地が近接しており、地域の安全、騒音、交通などの問題から、地域住民から早期の返還が強く要望されており、政府としても、同飛行場の固定化は絶対に避けるべきとの考えであり、同飛行場の危険性を一刻も早く除去することは喫緊の課題であると考えている。」と記載されている。「普天間飛行場の危険性を一刻も早く除去することが喫緊の課題である」と明言し、それが埋立の動機であり、必要性であると説明しているのである。

- 3 本件承認処分において「埋立て必要性」の要件審査を通過した要因
- (1) 本件出願時の埋立必要理由書と設計概要説明書を合わせて理解すると、沖縄防衛局は、埋立必要理由について、次のように説明していたことに等しい。

「本件埋立事業には、地盤改良工事などの必要が無く、そのため「事業の実行可能性」に問題はない。本件埋立事業は5年で完成するので、5年で普天間飛行場の移設が可能となる。したがって、普天間飛行場の危険性を一刻も早く除去することができる。」

しかし、これは全て誤った情報であった。このような誤った情報が前提となって、埋立必要性が認められたものであった。

- (2) 資金計画

資金計画は本件出願時には、埋立に要する費用が2300億円とされ、これを5年にわたって調達する計画であったものとされているが、しかしこれも形式的な記載であり、正しいものではなかった。実際はその3倍を超える7200億円もの資金が10年にわたって調



達されるということになっている。

資金計画そのものが埋立必要性和直結する問題であるとまで指摘するものではないが、誤った情報を国民に提供していたことは、ここで指摘しておきたい。

### (3) 誤った情報提供による埋立必要性審査

結局、本件出願時には、形式的には、公水法の要求する、図書等の提出がなされているものの、その内容は誤った情報が多く含まれていたことが、本件変更承認申請によって分かったのである。そして、沖縄防衛局から提供された誤った情報を前提として、埋立必要性の審査が通ってしまったものである。

沖縄防衛局は、自ら誤った情報を提供して出願時の埋立必要性審査を通過した立場を利用して、これを「埋立に関する工事を適法に実施しうる地位を有していることを前提として」と主張し、もはや本件変更承認申請の段階においては、埋立て必要性についての審査は不可であるとの論を張り、実質的に、本件出願時に説明した埋立必要性についての説明が正しくなかったことを不問に付することとしようとしているのに等しいのである。

## 4 埋立必要性和本件変更承認申請の不整合

沖縄防衛局は、埋立必要性については、本件変更承認申請時においても何ら変更がないと主張している。そうであるなら、埋立て必要性は、本件出願時の説明と同じく、本件埋立事業によって、5年で普天間飛行場の危険性が除去できるから、その必要性があるというものに外ならない。

この埋立必要性和本件変更承認申請による工事内容とを照合すると、

まったく整合性が取れないことが明らかである。本件承認処分からすでに約7年余が経過していた本件変更承認申請時点（令和2年4月21日）において、本件埋立事業が完成するのは、さらに9年余を要するというのであるから、本件変更承認申請による工事について、埋立て必要性で説明したような、普天間飛行場の危険性の一刻も早い除去が可能ではなくなっていることが容易に認められるからである。かかる意味において、埋立て必要性と本件変更承認申請による工事の内容が整合せず、埋立の必要性が認められないのは当然である。

## 5 国土交通大臣の幾つかの批判についての反論

- (1) 「また、本件変更承認申請の内容のうち、設計概要の変更についても、所要の箇所に地盤改良を追加して行うことやそれに伴う護岸の設計工区の設定、標準断面の決定等に加え、全般について、より合理的な設計、施行方法等とすることとしたというものであり、本件変更承認申請の設計概要の変更に係る変更内容は、埋立地を完成させるための手段及び方法を変更するものであって、埋立ての必要性に影響を及ぼすようなものではない」との論について（答弁書117頁）。

ア 「全般についてより合理的な設計、施工方法とすることとした」  
との説明は、沖縄防衛局もしばしば行っているものであり、国土交通大臣ももそれを援用するものようである。

「合理的」とは、辞書では「道理や論理にかなっているさま。無駄なく能率的であるさま」と説明されている。本件変更承認申請は「より合理的な設計」とすることとしたというのであるから、旧設計概要説明書と比較して、それよりも「無駄なく能率的な」

設計をしたということになる。

しかし、本件変更承認申請によれば、工事にかかる予算が 2300 億円程度予定されていた旧設計概要書に比べて、7200 億円と 3 倍以上の費用を要することとなるというのであって、かかる設計が、何故に「無駄なく能率的な」設計といえるのであろうか。

旧設計概要説明書に比べて、より合理的な設計にしたと表現すると、旧設計概要説明書による埋立工事もやろうと思えばできないことはないが、旧設計概要説明書の無駄を省いただけであるかのような印象を与える。

しかし、本件変更承認申請は、旧設計概要説明書に記載された設計に比してより合理的な設計をしたものではない。その実質は旧設計概要説明書の設計を排して、新しいものに入れ替えたものである。

イ 「埋立ての必要性に影響を及ぼすようなものではない」との点は、埋立必要理由書で説明した埋立の動機・必要性の記載を忘れた主張である。埋立の必要性は、普天間飛行場の危険性を一刻も早く除去することである。沖縄防衛局からは、普天間飛行場の危険性の除去を 5 年で成し遂げるために埋立の必要性があるとの説明がなされていたものである。

しかし、沖縄防衛局はここに来て、旧設計概要説明書のままで、本件埋立事業が完成できないことが明らかになったことから、当初説明した 5 年で完成するとの説明が誤りであったことを認めざるを得ないものになっている。むしろ、本件変更承認申請の内容によれば、本件埋立事業では、普天間飛行場の危険性の除去



は遅々として進まないということが明確になったのである。

このような事態に至っているのに、国土交通大臣が「埋立ての必要性に影響を及ぼすようなものではない」との沖縄防衛局の主張を本件手続のなかでも主張することは、埋立ての必要性が普天間飛行場の危険性の一刻も早い除去であるということを棚上げにしておいてしまおうとするかのようなものであって、到底容認できるものではない。

- (2) 「埋立てに関する工事の竣功の期間の伸長については、出願事項の変更等の許可に関する第13条ノ2を準用せず、都道府県知事の承認の対象として定めておらず、本件埋立出願における埋立てに関する工事の施行に要する期間が伸長されたとしても、それ自体は承認の対象となる変更の内容や承認に係る審査の対象とされているものでない」との主張について（答弁書117頁）。

もとより、沖縄県知事は、埋立ての期間の伸張を審査の対象としたものではない。沖縄防衛局が、埋立ての期間は5年であるとの説明で、埋立て必要性の審査を通過しておきながら、それが不可能であることが明らかになったにも関わらず、埋立てに要する期間と埋立ての必要性は関係がないかのような立論をしているとを問題にしているのである。

本件埋立事業の完成が大幅に遅れることについて、埋立必要性の問題として論じているのであって、期間伸張の可否の問題として論じているのではない。

- (3) 「審査請求人は、変更内容が埋立ての必要性に影響を及ぼす等と主張するが、やはり、本件変更部分のどの点がどのように埋立ての

必要性に影響を及ぼすのか、具体的にはその内容を明らかにできておらず、本件変更部分の内容とは関係なく、単に期間が延長されることの問題を指摘するにすぎない。そして、本件埋立ての必要性が、上記1(2)のように肯定されたことからすれば、その必要性が、埋立地を完成させる期間の延長によって失われたとみることはできないことは明らかである。」との主張について（答弁書121頁）

ア 沖縄防衛局は本件出願時に、埋立ての必要性として、普天間飛行場の危険性の一刻も早い除去のためと説明した。それは具体的には5年と説明した。5年というような短期で普天間飛行場が移設できるというので埋立て必要性が認められて本件承認処分がなされた。しかし、旧設計概要説明書は、そのほとんどが誤った情報を提供するものであった。本件変更承認申請によって、変更承認がされたとしても、工事期間は、それから9年以上要するということが明らかになった。このことが、埋立ての必要性に影響すると主張しているのである。

イ 仮に国土交通大臣が埋立てに要する期間、すなわち普天飛行場の移設までの期間は、埋立必要性とは何らの関連もないと言うものであるとすると、ここでの国土交通大臣の指摘は「何年かかってもいいではないか。とにかく埋立てができて普天間飛行場が移設できれば。」ということを行っているのにも等しいものになってしまう。そうすると、それは、埋立て必要性が普天間飛行場の危険性の早期の除去のためであることを、忘れたものになってしまうものであって、埋立て必要性の問題を矮小化してしまうものであることを指摘しておきたい。

## 5 まとめ

本件変更承認申請によって、沖縄防衛局の本件出願時の説明や提出された図書類が、誤った情報を多く内包するもので、旧設計概要説明書も、実質的に全部差し替えなければならないものであることが明らかにされた。

しかし、沖縄防衛局も国土交通大臣も、本件承認処分によって、埋立必要性はもはや審査を通過したのであるから、今後はこのことについて、議論すべきではないとの論を張り、本件埋立必要性和本件変更承認申請に基づく工事との整合性に関する検証を否定し、本件埋立事業が完成までに何年かかろうが、構わないという主張をしているものである。

沖縄防衛局の手法は、とりあえず、公水法の求める図書等について、形式的に要件を満たして、一旦埋立必要性についての審査を通過して、承認処分を得ておいて、これによって「埋立に関する工事を適法に実施しうる地位を有していることを前提」とすることが出来るものとして、その後は、埋立必要性については、出願事項の変更承認の段階で審査するものではないとの立論を用いて、本件変更承認申請に対する承認を得ようとするものであって、公水法の埋立承認出願審査を実質的に無意味なものとしようとするものである。

本件是正の指示は、このような沖縄防衛局の手法を、後押しするものである。

このようなことを、許すのかどうか、このことが本手続で問われているのである。

以上