

# 弁 明 書

令和4年1月6日

沖縄防衛局局長小野功雄のした令和3年12月7日付け審査請求（沖防第6527号）について、弁明する。

審理員 小 林 伸 行 殿

処分庁 沖縄県知事 玉 城 康 裕

処分庁代理人 弁護士 加 藤 裕

同 弁護士 仲 西 孝 浩

同 弁護士 松 永 和 宏

同 弁護士 宮 國 英 男

〒900-8570 沖縄県那覇市泉崎一丁目2番2号

処分庁 沖縄県知事 玉城 康裕

〒900-0014 沖縄県那覇市松尾2丁目17番34号

沖縄合同法律事務所

TEL 098-917-1088 FAX 098-917-1089

処分庁代理人

弁護士 加藤 裕

〒904-2153 沖縄県沖縄市美里6-25-16

カーサ・スペリオールⅢ202

弁護士法人ニライ総合法律事務所沖縄市支店

TEL098-987-8892 FAX098-987-8871

処分庁代理人

弁護士 仲西 孝浩

〒904-0004 沖縄県沖縄市中央3丁目1番6号

センター法律事務所

TEL098-921-1766 FAX 098-938-3166

処分庁代理人

弁護士 松永 和宏

〒900-0025 沖縄県那覇市壺川3丁目5番地6 与儀ビル2階

ゆあ法律事務所

TEL098-834-9820 FAX098-834-1010

処分庁代理人

弁護士 宮國 英男

## 目次

第1	はじめに.....	5
第2	「埋立の位置」の合理性を欠き1号要件適合性が認められないこと	6
1	法13条の2第2項による法4条1項の準用.....	6
2	本件埋立承認処分時の「埋立の位置」が合理的で1号要件に適合する とした判断の前提.....	8
3	1号要件適合を認めた本件埋立承認処分の判断の前提が覆滅している こと.....	11
4	1号要件に適合しているとは認められないこと.....	20
第3	災害防止要件に適合していると認められないこと.....	26
1	審査の概要.....	26
2	B-27地点の地盤調査の必要性について.....	30
3	調整係数mの設定について.....	39
第4	環境保全要件に適合していると認められないこと.....	45
1	本件変更不承認処分の理由.....	45
2	ジュゴンに及ぼす影響について.....	46
3	地盤改良に伴う盛り上がり箇所環境影響について.....	74
第5	「埋立の必要性」を充足していると認められないこと.....	78
1	本件変更承認申請に至る背景.....	78
2	旧設計概要説明書が前提とした移設.....	80
3	埋立て必要性審査の根拠.....	81
4	本件変更承認申請における「埋立ての必要性」判断.....	85
5	審査請求人の指摘に対する反論.....	90
6	小括.....	96

第6	「正当ノ事由」が認められないこと .....	97
1	法13条の2第1項（「正当ノ事由」）の判断 .....	97
2	審査請求人の主張が当を得ないこと .....	100
3	「正当ノ事由」に関する審査請求人の主張が失当であること（審査請求書別紙「第3、1」について） .....	101
第7	「行政権の著しい濫用」との審査請求人の主張に理由がないこと	102
1	本項で述べること .....	102
2	埋立地用途変更と設計概要変更を一体のものとして審査したことについて .....	102
3	一次質問から四次質問について .....	104
4	本件変更承認申請の内容は一般的・標準的なものではないこと ...	109
5	本件埋立承認処分から本件変更承認申請までの経緯（審査請求人の対応）が特異なものであったこと .....	111
6	小括 .....	115
第8	付言 .....	116
1	付言の趣旨 .....	116
2	裁定的関与は地方自治保障の観点から重大な問題があること .....	117
3	国の機関が審査請求をすること、なかんずく普天間飛行場代替施設建設のための埋立事業に審査請求を用いることの問題点 .....	121
4	小括 .....	124

## 第 1 はじめに

平成 25 年 12 月 27 日付け公有水面埋立承認処分（平成 25 年 12 月 27 日付け沖縄県指令土第 1321 号、沖縄県指令農第 1721 号。以下「本件埋立承認処分」という。）<sup>1</sup>について、沖縄防衛局局長（以下「審査請求人」という。）がした令和 2 年 4 月 21 日付け埋立地用途変更・設計概要変更承認申請（以下「本件変更承認申請」という。）に対して、沖縄県知事（以下「処分庁」という。）は、令和 3 年 11 月 25 日付けで不承認とする処分（以下「本件変更不承認処分」という。）をした。

以下、本件変更承認申請について、第 2 において公有水面埋立法（以下「法」という。）42 条 3 項によって準用される法 13 条の 2 第 2 項により準用される法 4 条 1 項について同項 1 号所定の「国土利用上適正且合理的ナルコト」の要件（以下「1 号要件」ということがある。）に適合していると認められないこと、第 3 において同項 2 号所定の「其ノ埋立ガ災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」（以下「災害防止要件」ということがある。）の要件に適合していると認められないこと、第 4 において同項 2 号所定の「其ノ埋立ガ環境保全ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」（以下「環境保全要件」ということがある。）の要件に適合していると認められないこと及び第 5 において審査事項である「埋立の必要性」を充足していると認められないこと並びに第 6 において法 13 条の 2 の第 1 項にいう「正当ノ事由」が認められないことを述べ、ついで第 7 において本件変更不承認処分を行政権の著しい濫用とする審査請求人の主張には理由がないことを述べ、最後に、第 8 において審査請求人

---

<sup>1</sup> 沖縄防衛局局長が平成 25 年 3 月 22 日付けでした沖縄県名護市辺野古の辺野古崎地区及びこれに隣接する水域等を埋立対象地とする普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立事業（以下「本件埋立事業」という。）の承認に係る申請（本書面において「本件埋立承認出願」という。）に対してなされた処分である。

が本件変更不承認処分に対して司法判断を受けることを回避して審査請求をしたことが不当であり速やかに取下げをすべきことを付言する。

## 第2 「埋立の位置」の合理性を欠き1号要件適合性が認められないこと

### 1 法13条の2第2項による法4条1項の準用

(1) 法42条3項により国の為す埋立てについて準用されている出願事項の変更の根拠規定である法13条の2は、第2項において埋立免許の規定である法4条1項を準用している<sup>2</sup>。

公有水面埋立免許に係る処分は、免許権者である都道府県知事の裁量判断によりなされるものであり、免許権者の裁量の根拠規定は、法4条である<sup>3</sup>。そして、法13条の2は、特に限定をすることなく、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、出願事項の変更申請についても、免許権者は広範な事情を総合考慮して裁量判断

---

<sup>2</sup> 以下、免許及び免許の出願事項の変更許可の規定について述べるが、これらの規定は法42条3項により国の為す埋立てについての承認について準用されているものであるから、変更承認申請に妥当するものである。

<sup>3</sup> 法4条1項各号に明記された要件は、免許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、法4条1項に基づく埋立免許に係る裁量判断の考慮要素は広範に及ぶものである。法4条1項は、埋立免許についての免許権者の裁量の根拠条文であるが、免許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、免許の拒否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が適当と認められない場合には、免許を拒否する裁量を認めるものである。昭和48年改正法の施行並びに同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」。以下「昭和49年通達」という。)は、「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、このことを明らかにしている。法13条の2は、特に限定を付すことなく、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、出願事項の変更申請についても、免許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。

を行うものとされているものである。

ただし、埋立免許時に、免許権者は、法4条1項に基づく裁量判断をしているのであるから、埋立免許を前提とした変更許可申請に対して、埋立免許の前提とされた事実に対する異なる評価をして埋立免許時の判断と矛盾する判断はできないという意味において、変更許可申請に対する裁量には拘束がある。もっとも、埋立免許時の判断と結論を異にするならば当然に埋立免許時の判断と矛盾することになるものではない。埋立免許時と結論を異にすることがおよそ許されないのであれば、法13条の2が法4条1項を準用することはおよそ無意味となることになる。設計の概要は、出願した埋立ての工事の施行計画を特定したものであり、免許は、この設計を内容とした埋立てについてなされたのであるから、免許を受けた後にこれをみだりに変更することは許されないものであり、変更許可申請をすること自体についての必要性・相当性があり、「正当ノ事由」が認められるということは、免許処分的前提とされた事実に変動があるということである。したがって、埋立免許処分的前提とされた事実の変動を踏まえても、免許処分の要件適合という判断が維持されるのか否かは改めて審査されなければならないものであり、法13条の2は、法4条1項等を出願事項の変更についても準用している<sup>4</sup>。

免許処分という結論についての前提となった事実の相違の程度や当該事実の判断における重要性、判断の前提とされた事実の相違が生じ

---

<sup>4</sup> 法13条の2第2項において準用する法4条の要件の適合性審査は、設計の概要の変更により特定される内容について、免許するにあたっての審査と同様に行われるものである。処分庁においては、法13条の2第1項についての審査基準を定めているが、法13条の2第2項において準用する法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している。

た経緯・理由などより、埋立免許時の判断の前提が覆滅しており、免許時の要件適合との判断が実質的に無意味となっていると評価される場合には、埋立免許時に要件適合と判断された事項について、不適合と評価することは、免許処分の判断となんら矛盾するものではなく、不適合として処分をすることができるものである。

## 2 本件埋立承認処分時の「埋立の位置」が合理的で1号要件に適合する とした判断の前提

- (1) 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。

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、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、法13条の2が何らの限定を付すことなく法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<sup>5</sup>。

---

<sup>5</sup> 審査基準においては、主に公有水面を廃止するに足り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を「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

そこで、第5において述べることとの重複は生じるが、審査事項においては「埋立ての必要性」に区分されている事項についても、1号要件に関する本項においても必要に応じて述べることとする。

- (2) 本件埋立承認出願願書添付図書「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、地盤の液状化、圧密沈下や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。

本件埋立承認処分は、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、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

---

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である。

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わ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わ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。

### 3 1号要件適合を認めた本件埋立承認処分の判断の前提が覆滅していること

- (1) 埋立ての位置として選定された場所は、辺野古崎を挟んで、南側の非常に浅いリーフエリアと大深度や軟弱地盤の海底地盤を含む大浦湾側からなるものであるが、本件埋立承認出願願書添付図書「設計概要説明書」では、埋立区域は、大きく、南側の埋立区域②、大浦湾側の北側・東側の埋立区域①、大浦湾側の東側の埋立区域③の3つに分割されている。

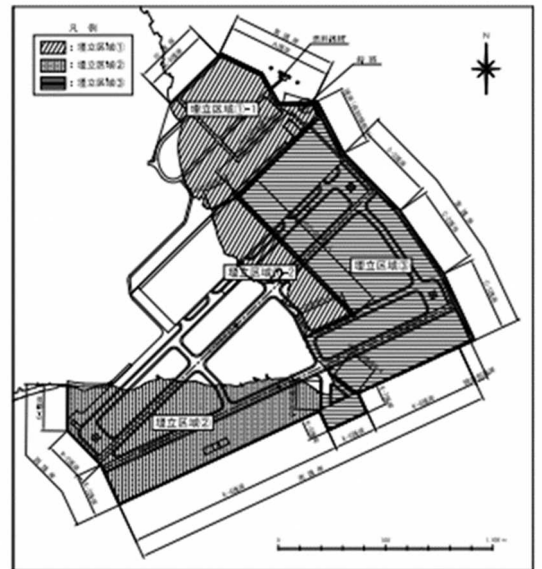


図 3.1.1 埋立区域区分図

埋立土量でいうならば、埋立区域②は 15.6 パーセント、埋立区域①は 20 パーセント、埋立区域③は 64.4 パーセントであり、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ものであり、さらにその大半を埋立区域③が占めるということになる。南側リーフエリアの埋立区域②であるが、埋立区域②と大浦湾側の埋立区域①及び埋立区域③とは、別個に並行して工事がなされるものである。

埋立区域②の埋立てが埋立区域①及び同③の埋立てに前置されるという関係にはなく、埋立区域②の埋立てを行うことにより、埋立区域①及び埋立区域③の埋立ての完成に近づくという関係にはない。普天間飛行場代替施設建設のための埋立工事の大半を占めるのは、埋立区域の区分のうち埋立区域③であり、普天間飛行場代替施設建設のための埋立工事について、最後に完成をするのは埋立区域③に係る工事である。

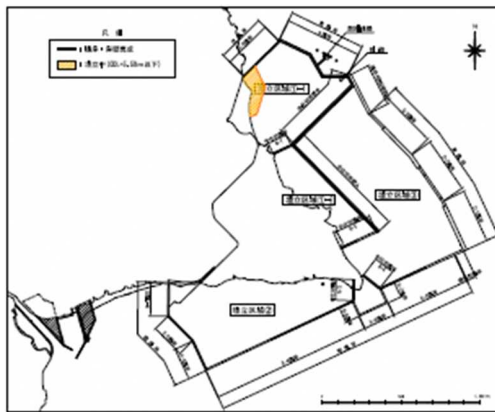


図 3.1.3 埋立進捗状況図（1年次12ヶ月目）



図 3.1.4 埋立進捗状況図（2年次12ヶ月目）

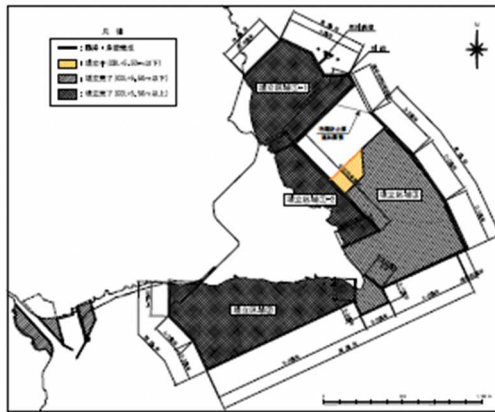
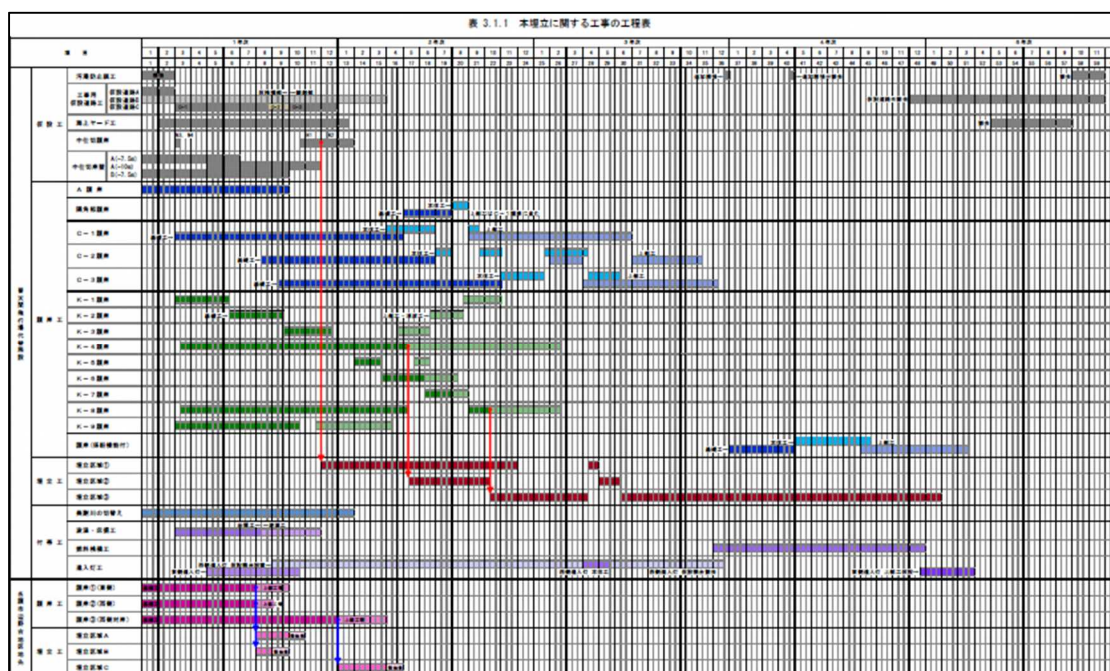


図 3.1.5 埋立進捗状況図（3年次12ヶ月目）



図 3.1.6 埋立進捗状況図（4年次12ヶ月目）



本件埋立承認出願願書添付図書「設計概要説明書」表 3.1.1「本埋立に関する工事の工程表」に示された工程では、1年次1月目に最初に工事に着手するのは大浦湾側の埋立工事に係る護岸等であり、最後に完成するのも大浦湾側の埋立工事に係る護岸である。表 3.1.1「本埋立に関する工事の工程表」では、南側リーフエリアの埋立区域②に係る工事は、大浦湾側の護岸等が着工をした後に着工し、大浦湾側の埋立てとは別個に並行して工事がなされ、大浦湾側の埋立ての完成よりも遙かに早い時期に完成するものとされている。

埋立区域を区分し、別個に並行して埋立てに関する工事を行うことにより、普天間飛行場代替施設建設のための埋立工事完成に近づいているのか否かということは、最後に完成をする埋立区域③の埋立に関する工事が進捗したのか否かによることになるものである。大浦湾側の埋立てに関する東側の護岸工事等〔東側護岸と中仕切岸壁〕の着工に始まり、大浦湾側の護岸〔東側護岸の護岸（係船機能付）〕の完成で

終わるものであり、大浦湾側の東側の護岸工事等に着工してから、大浦湾側の東側の護岸の工事を終えるまでに要する期間が、普天間飛行場代替施設建設に要する期間であるといえることができる。本件埋立承認願願書添付図書「設計概要説明書」表 3.1.1「本埋立に関する工事の工程表」では、埋立工事が完成するのは、大浦湾側の東側護岸である護岸（係船機能付）が完成した時点とされていることになる。他方、最初（1年次1月目）に着工をする護岸工事等は、大浦湾側の東側護岸のA護岸と大浦湾側の中仕切岸壁A及び中仕切岸壁Bである。この工程表からは、本件承認処分から普天間飛行場代替施設建設のための埋立工事が完成するまでの期間（埋立工事完成までの期間であり、普天間飛行場代替施設が完成して供用できるまでの期間ではない。）とは、大浦湾側の東側護岸と中仕切岸壁に着工してから東側護岸が完成（最後に完成するのは護岸（係船機能付）である。）するまでの期間ということになるが、大浦湾側に1年次に着工し、4年次3月目に最後の護岸工事である護岸（係船機能付）が完成し、仮設工の撤去まで含めて5年次にすべての工程を終えるものとされている。

- (2) 本件埋立承認処分における1号要件への適合性の判断は、着工から5年で本件埋立事業が確実に完成することを前提としてなされたものであり、この判断は、埋立区域の地盤の設計土層・土質条件については本件埋立承認願願書添付図書「設計概要説明書」の記載や本件埋立承認願願について審査における処分庁の質問に対する審査請求人の回答などを前提になされたものであり、また、本件埋立承認処分の対象とされた埋立区域の場所としての適正性の判断については、本件埋立承認願願書添付図書「埋立必要理由書」の記載などを前提になされ

たものであった。

しかし、以下に詳述するとおり、「埋立ての位置」として選定された場所の実際の土層・土質は、本件埋立承認出願願書添付図書「設計概要説明書」の記載や本件埋立承認出願に対する審査における処分庁の質問に対する審査請求人の回答とは全く異なるものであり、着工から5年で本件埋立事業が確実に完成するどころか、1年次に着工すべき重要な護岸等の実施設計すら提出できないまま、本件変更承認申請まで7年余が経過し、また、災害防止に十分配慮した検討もすることができなかつたものであり、埋立対象区域の選定を適当とした本件埋立承認判断の前提が覆滅しているものである。

- (3) 土木構造物を支えているのが地盤であり、安全性に係る地盤の現象については、「液状化」、「沈下」及び「すべり（地盤の破壊）」の3つの現象が特に重要である。表層に緩い砂質土がある場合には地震時に地盤が液状化する危険性が存することになるため液状化の危険性のある土層の有無とそれが存在する場合の対応が問題となり、沈下については、とりわけ圧密沈下が深刻な問題となるため、圧密沈下を生じる軟らかい粘性土層の有無とそれが存在する場合の対応の有無がとりわけ問題となり、また、すべり（地盤の破壊）については、安定計算で所定の地盤の強さ（支持力）が認められるか否かが問題となる。これらの点について、地盤の土の性質とその強度を示す標準的な指標であるN値が重要な意味を有するものである。

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、本件埋立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、本件埋立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ものではない。

さらに、埋立の位置として選定された区域の地盤について、本件埋立承認出願に対する審査過程において、審査請求人は処分庁の質問に対して、「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。」などと回答していた。

本件埋立承認処分は、これらの審査請求人の提出した設計概要説明書や本件埋立承認出願に対する審査過程での審査請求人の回答に示された土質・土層であること、すなわち、埋立対象区域に軟弱地盤は存在しないことを前提としてなされたものであった。

(4) 先に述べたとおり、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、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ものであるが、この本件埋立事業の大半を占める大浦湾側の実際の土層・土質は、設計概要説明書及び審査請求人の回答とはまったく相違するものであった。すなわち、大浦湾側の実際の地盤は、本件埋立承認処分の非常に緩い砂質土又は非常に軟らかい粘性土のため地盤の液状化の危険性や当該箇所に護岸等を構築した場合には圧密等による沈下等が生じる可能性があることが明らかとなった。また、港湾構造物で最も重要な事故は地盤破壊であり、地盤は荷重を支えきれなくなると、地盤内部のある面に沿ってそれより上方の土塊がすべり落ち、地盤の破壊という現象が生じるものであるが、この地盤のすべりを想定した安定検討方法として、広く用いられているのが、円弧すべりの解析であるところ、本件埋立承認処分後の土質調査に基づく安定計算の結果（円弧すべりの照査結果）では、大浦湾側の護岸等の大半について、地盤の強度が足りず、円弧すべりについて所定の安定性が認められないことが明らかになったものである。すなわち、本件埋立承認処分を受けた「設計ノ概要」により工事を行った場合には、C-1 護岸、C-3 護岸、護岸（係船機能付）、A 護岸、中仕切岸壁 A： - 10.0m、中仕切岸壁 A： - 7.5m、中仕切岸壁 B： - 7.5m、中仕切護岸 N-1 において、起動モーメントが抵抗モーメントを上回っており、所定の安定性を欠き、護岸等の荷重による地盤破壊の危険性が存することが明らかになったものである。埋立地内についても、安定性照査結果（円弧すべり照査結果）では、本件埋立承認出願願書添付図書「設計概要説明書」に示された埋立工法で工事をするならば、工事による積載荷重に対する所定

の安定性が認められず、工事により地盤破壊が生じる危険性が存することが明らかとなった。

以上のとおり、本件埋立承認処分の判断の前提とされた、埋立地の位置として選定された海底の土質・土層は、本件承認処分の前提とされた設計土層・土質とはまったく異なるものであった。

- (5) 埋立の位置として選定された場所について、本件埋立承認処分の判断の前提とされた土質・土層と実際がまったく異なっていたことから、5年次までに本埋立の工程を終えるという本件埋立承認処分の前提が成り立たないこととなった。

前述したとおり、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る。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る。

しかし、本件埋立承認処分を受けた後も、審査請求人は、C-1護

岸からC-3護岸等について、実施設計すらも提出しなかった。すなわち、本件埋立承認処分から本件変更承認申請までの7年余の間、普天間飛行場代替施設建設にはまったく近づいていなかったものである。那覇空港滑走路増設事業と対比するならば、C-1護岸からC-3護岸等について、実施設計すらも提出しなかったことの異常性は余りにも明らかである。すなわち、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ものである<sup>6</sup>。

本件埋立承認処分は、「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」ということを前提に、1号要件適合性を認めたものである。ところが、審査請求人は、本件埋立承認処分を受けても、1年次に着工すべきとされていた東側護岸のC-1護岸からC-3護岸について、「早期に着手」どころか、本件変更承認申請に至るまで実施設計すらも提出しなかったのである。

- (6) 本件埋立承認出願に対する審査過程において、処分庁は、審査請求人が提出した本件埋立承認出願願書添付図書「設計概要説明書」における設計土層・土質を確認するとともに、審査請求人に対して地盤に関する質問をし、審査請求人の回答によれば液状化、圧密沈下や円弧す

---

<sup>6</sup> 既に完成し、令和2年3月26日に供用開始されている。

べりの危険性がないとされていることを確認し、本件埋立承認願書添付図書「設計概要説明書」に示された工事内容、工程で埋立工事がなされることを前提として、「埋立の位置」として選定された場所を適当と認め、1号要件に適合しているとの判断をしたものであり、設計土層・土質と審査請求人の地盤に対する回答が、要件適合性についての前提となっていたことは明らかである。

- (7) 以上のとおり、本件埋立承認処分は、「埋立の位置」として選定された場所の地盤について、本件埋立承認出願において、審査請求人の提出した設計概要説明書や本件埋立承認出願に対する審査過程での審査請求人の回答に示された土質・土層であることを前提事実として、「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」という目的を実現するために、本件埋立承認処分において「埋立の位置」として選定された場所を埋め立てることが、「国土利用上適正且合理的」であるとして1号要件適合性を認めたものであるが、その判断の前提とされた土層・土質が実際はまったく異なるため、1年次に着工することとされていた護岸の実施設計すらも提出できなかったためあり、本件埋立承認時になされた1号要件に適合するという判断は、その前提が覆滅しており、もはや本件埋立承認処分時になされた1号要件に適合するという判断の実質的な意味は失われているものである。

#### 4 1号要件に適合しているとは認められないこと

- (1) 本件埋立承認出願願書添付図書「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、本件埋立承認処分においては、この埋立の目的、必要性、公共性ないし埋立の効用との関係において、埋立の位置として選定された場所を適切と認め、本件埋立承認出願について「国土利用上適正且合理的ナルコト」との要件適合性を認めたものである。

しかし、本件変更申請の内容を検討するならば、埋立の位置として選定されている場所について埋立を行うことは、前例もないような大規模な地盤改良工事を追加することが必須となって長期間を要することとなり、また、技術的にみても前例のないような特殊ないわば未知の工事であって、工事の確実性が認められず、また、前例もないような大深度に及ぶ軟弱地盤の存在する場所であることから本件変更申請の内容について災害防止について十分配慮した検討も実施されていないものとなっている。

- (2) 3において述べたとおり、埋立ての位置として選定された場所については、軟弱地盤がきわめて広い範囲にわたって存在していること、N値0など軟弱の程度が著しいものであること、軟弱地盤の土層が分厚いものであることなどより、前例もないような大規模な地盤改良工事を行わなければ、飛行場建設のための埋立てができないものである。

地盤改良工事の規模は、およそ一般的・標準的なものではない。C-1からC-3護岸及び護岸（係船機能付）については、サンドコンパクションパイル工法（SCP工法）によるものとされ、海面下50メートルまでは地盤の70パーセントを砂杭に置換し、それより深い部分については45パーセントを砂杭に置換するものであるが、この砂

杭の本数は約 16,000 本である。埋立地については、バーチカルドレーン工法 (SD 工法及び PD 工法) によるものとされているが、バーチカルドレーン工法の範囲は第 3 回普天間飛行場代替施設建設事業に係る技術検討会 (以下「技術検討会」という。) 資料の図.21-4 に図示されているとおりにきわめて広い範囲に及んでおり、SD 工法の砂杭本数は約 31,000 本にも及んでいる。地盤改良工事の規模を土量でいうと、砂杭に用いる必要な砂量 (SCP 工法と SD 工法の合計) は約 2,600,000 立方メートル、敷砂を含めた地盤改良材は 3,486,000 立方メートルである。



国内の作業船の船舶数と本件で予定されている船舶数という点からみても、埋立の位置として選定された場所について埋立てをするためには、前例もないような大規模工事が必要になることが明らかである。打込深度 70m 以上に対応可能な国内の SCP 作業船の船舶数は 3 隻であるが (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)、本件で予定されている SCP 工法の船団数は同時に 3 船団、すなわち、SCP 施工時に国内に現有する打込深度 70m 対応可の SCP 作業船すべてを使用することになる。また、打込深度 70m

以上に対応可能な国内の SCP 作業船のほか、打込深度 50m 以上 70m 未満に対応可能な SCP 作業船を最大 3 隻使用する計画であるが、当該打込深度に対応可能な国内の SCP 作業船は 5 隻（うち 1 隻は改造により打込深度 50m に対応）にすぎず、そのうちの 3 隻を用いることになる。以上のとおり、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。

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開始として、「9 年 1 ヶ月」後が終期とされている。

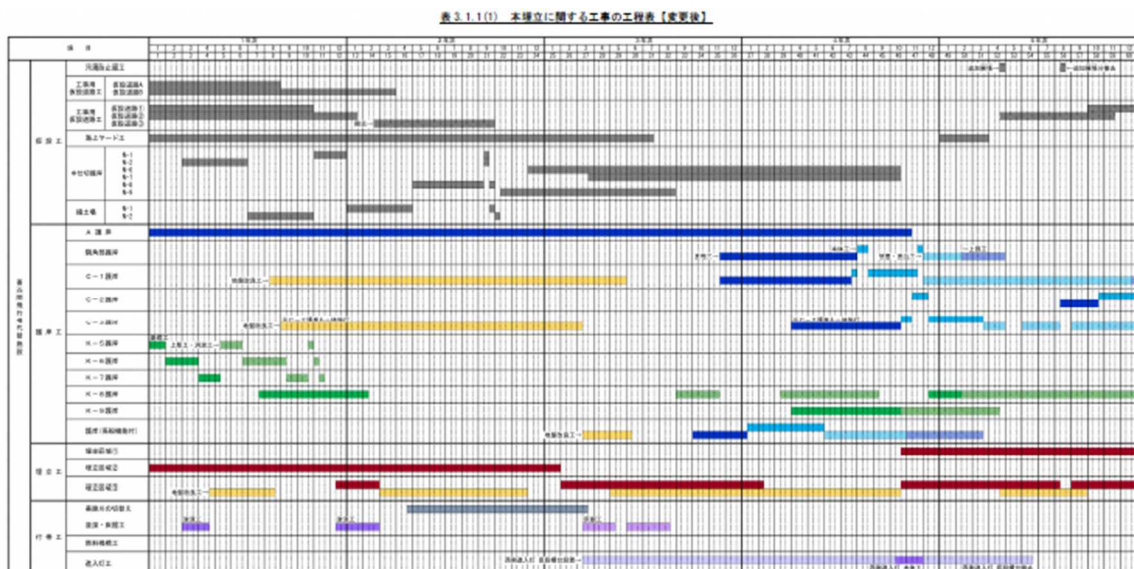
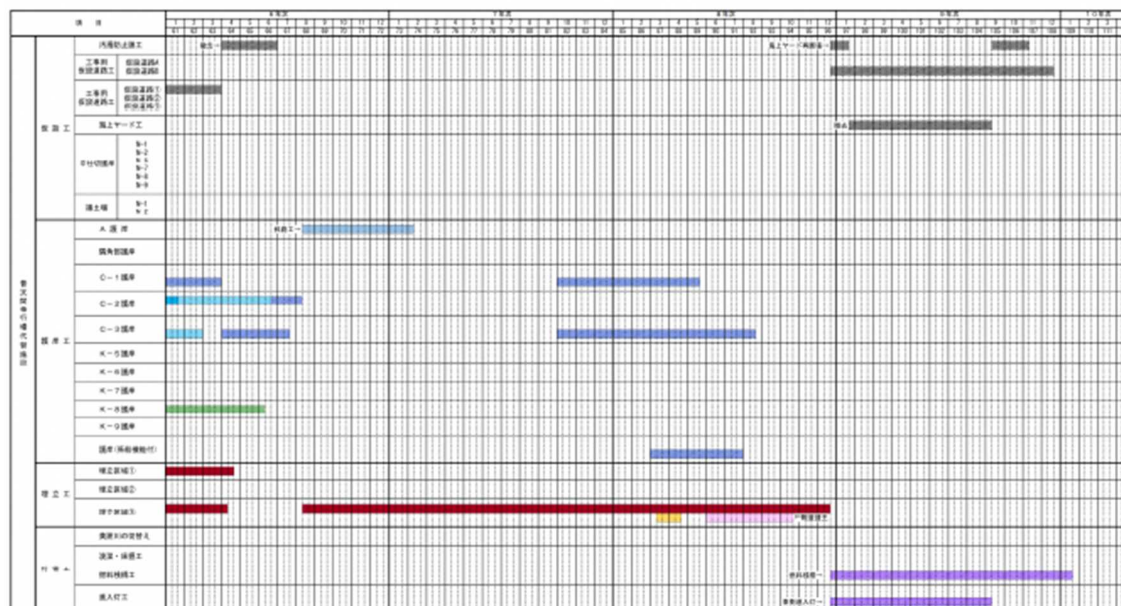


表 3.1.1(2) 本埋立に関する工事の工程表【変更後】



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月の本件埋立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<sup>7</sup>。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、本件埋立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、

<sup>7</sup> 現在行われている工事は、主に南側リーフエリアの埋立区域②の埋立てであるが、これらの工事が完了したとしても、大浦湾側の工事の進捗には影響しないため、「9年1ヶ月」の期間が短縮されることはない。



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ものである。

- (3) 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、実績豊富といえないことはもとより、前例すらもないものである。

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 であり、国内に前例のないものである。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、審査請求人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上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。第3で後述するとおり、本件変更承認申請の内容は、災害防止要件に適合していると認められないものであるが、これは、埋立工事における前例もないような大深度の軟弱地盤が存在する場所が、「埋立の位置」として選定されたことによるものである。

- (4) 以上のとおり、「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、1号要件に適合しているとは認められないものである。

### 第3 災害防止要件に適合していると認められないこと

#### 1 審査の概要

法42条3項は、法13条の2を準用し、同条2項は、埋立地の用途の変更、設計の概要の変更について、法4条1項及び2項を準用している。

そのため、埋立変更承認申請は、法4条1項2号の「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」の要件を充足する必要がある。

処分庁においては、行政手続法に基づき、審査基準を設けているところ、同要件の内容審査に係る審査基準は、下記のとおりである（証拠78のII・B・2・(5)乃至(7)）。

記

- (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。

- (6) 埋立区域の場所の選定、埋立土砂の種類を選定、海底地盤又は埋立地の地盤改良等の工事方法の選定等に関して、埋立地をその用途に従って利用するのに適した地盤となるよう災害防止につき十分配慮しているか。
- (7) 水面が陸地化することから生ずる反射波、そい波等による埋立地以外の場所の護岸等の損傷の恐れがないよう災害防止につき十分配慮した対策(護岸の構造の選定、埋立てに関する工事の方法の選定その他)がとられているか。

以 上

護岸や地盤の安定性能の照査方法については、港湾法 56 条の 2 の 2 第 1 項に基づき、港湾の施設の技術上の基準を定める省令（平成 19 年国土交通省令第 15 号。以下「基準省令」という。）、港湾の施設の技術上の基準の細目を定める告示（平成 19 年国土交通省告示第 395 号。以下「基準告示」という。）、技術基準対象施設の施工に関する基準を定める告示（平成 19 年国土交通省告示第 363 号。以下「施工告示」という。）、技術基準対象施設の維持に関し必要な事項を定める告示（平成 19 年国土交通省告示第 364 号。以下「維持告示」という。）等により構成される港湾の施設の技術上の基準（以下「港湾基準」という。）が具体的に規定している。

そのため、(5)の「少なくとも海岸護岸築造基準に適合している」か否かの審査基準充足性については、港湾基準への適合状況について審査を行った。

また、(6)の審査基準についても、埋立区域の場所の選定、埋立土砂の種類を選定、海底地盤又は埋立地の地盤改良等の工事方法の選定等につ

いては、港湾基準を参照することが適当であるから、港湾基準への適合状況に照らして審査を行った。

この点、港湾基準においては、「技術基準対象施設は、自然状況等を勘案して、当該施設の要求性能を満足し、かつ、施工時に当該施設の構造の安定が損なわれないよう、適切に設計、施工、維持されなければならない」（基準省令 2 条乃至 4 条）とされる。

ここで、勘案される自然状況等は、基準省令 6 条、基準告示 6 条乃至 20 条に挙げられるが、本件で特に問題となるのは、地盤条件であり、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。」と規定している。

また、「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」とされ（証拠 93：国土交通省港湾局監修『港湾の施設の技術上の基準・同解説（平成 30 年 5 月）』（以下「港湾基準解説」という。）300 頁）、「土質試験に当たっては、技術基準対象施設の性能照査において考慮する地盤条件を適切に設定できる方法により行う。」とされるところ（同頁）、災害防止要件に係る不承認理由の 1 つは、地盤条件の設定において、後述する B-27 地点の力学的試験を実施せずに Avf-c2 層について設定されたせん断強さに不適切な点があるというものである。

さらに、地盤条件を含めた自然状況等の諸条件に照らして、技術基準対象施設を構成する部材や、各施設は要求性能を満たさなければならぬが（基準省令 7 条以下、基準告示 21 条以下）、本件で特に問題となるのは、重力式係船岸の要求性能である。

基準省令 26 条 1 号は、「船舶の安全かつ円滑な係留、人の安全かつ円滑な乗降及び貨物の安全かつ円滑な荷役が行えるよう、国土交通大臣が定める要件を満たしていること」、2 号は「自重、土圧、レベルー地震動、船舶の接岸及び牽引、載荷重等の作用による損傷等が、当該岸壁の機能を損なわず継続して使用することに影響を及ぼさないこと」を求め、基準告示 49 条 1 号は、重力式係船岸の性能規定について、「主たる作用が自重である永続状態に対して、地盤のすべり破壊の生じる危険性が限界値以下であること。」を求める。

かかる地盤の安定性能規定の照査に関して、審査請求人は、港湾基準解説 1069 頁乃至 1070 頁（証拠 101）に準拠して、円弧すべり計算（修正フェレニウス法）によって作用耐力比を計算している。

具体的には、以下の式を満たすのであれば、照査基準を満たす（すべり破壊が生じない）こととなる（証拠 101）。

$$m \cdot S_d / R_d \leq 1.0$$

$m$  は調整係数、 $S_d$  は荷重項の設計値、 $R_d$  は抵抗項の設計値であり、要するに、すべろうとする力 ( $S_d$ ) に対して、抵抗する力 ( $R_d$ ) が十分大きいかという計算である。

ここで、 $m$  は、地盤条件の不確定要素を調整するための係数であり、これが小さければ小さいほど危険側、大きければ大きいほど安全側の設定となる。

後述するとおり、災害防止要件に係る不承認理由のもう 1 点は、この調整係数  $m$  の設定に不適切な点があるというものである。

以下、それぞれについて述べる。

## 2 B-27 地点の地盤調査の必要性について

上記のとおり、「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」とされる。

以下で述べるとおり、B-27 地点は、本件工事の実施において、最も重要な地点であり、必要な力学的試験が実施されなければならない。

### (1) B-27 地点のせん断強度の測定がされていないこと

審査請求人は、B-27 地点においては、地層境界が不明確な箇所の把握等を目的とする電気式コーン貫入試験（CPT）のみを実施し（証拠 29 の資料 12 頁、13 頁、26 頁）、力学的試験（同 26 頁の変形・強度試験）は実施していない。

審査請求人は、証拠 29 の 28 頁の図 2.2-13 の A' から A に埋没谷が存在し、同 29 頁の図 2.2-14 のように連続していることを前提に、Avf-c2 層のせん断強度を、S-3 地点、S-20 地点、B-58 地点の力学的試験の結果から設定している（証拠 29 の資料 32 頁以下）。

### (2) 技術基準対象施設の重要性

B-27 地点は、港湾法施行規則において規定されている、公共の安全その他の公益上の影響が著しいと認められる外郭施設（外周護岸）（乙 3：港湾基準解説 10 頁）の設置場所となっており、更に、飛行場として運用上重要な、滑走路の延長線上に位置しており、本件施設を運用するための施設として重要である。

### (3) 護岸構造について

大浦湾側には、地盤改良が必要とされる「粘性土」（Avf-c 層及び Avf-c2 層：証拠 29 の資料 32 頁）及び粘性土と砂質土の間間的な性質をも

つ「中間土」（Aco-c 層及び Avf-s 層：同上）、いわゆる軟弱地盤の分布が確認され、東側護岸沿線上では、C 護岸から護岸（係船機能付き）付近に分布しているが、C-1-1-1 護岸の B-27 地点付近においては、粘性土（Avf-c 層及び Avf-c2 層）が水面下約 90m（C.D.L.-90m）に達していることが確認されている（証拠 29 の資料 13 頁）。

また、Avf-c2 層は護岸設置箇所においては、唯一 B-27 地点付近だけに存在する（同頁）。

「粘性土」と「中間土」については、SCP 工法にて地盤改良されるが、これまでの国内外の SCP 工法の施工実績や国内の SCP 船の規格から、SCP 工法による改良深度は C.D.L.-70m が限界であり（証拠 30 の資料 15 頁、証拠 56 の別紙 2 の 13 頁、証拠 55 の添付資料 4）、B-27 地点付近は、C.D.L.-70m から-90m の軟弱地盤である粘性土（Avf-c 層及び Avf-c2 層）は改良されずにそのまま残る計画となっている（証拠 30 の資料 152 頁）。

さらに、B-27 地点付近は、地盤の安定性を保つために通常の埋土材ではなく、軽量の盛土材を使用する範囲が広範に渡っており（証拠 30 の資料 152 頁：上述した  $m \cdot S_a / R_d \leq 1.0$  の式のうち、自重を軽くすると、滑ろうとする力  $S_a$  が低くなり、安定性が図られる）、後述する地盤の安定性照査において、完成時の作用耐力比が C-1-1-1 工区は 0.992、C-1-1-2 工区は 0.995 となっている（証拠 31 の資料 67 頁：多少の地盤条件の相違が、 $R_d$  に影響し、1.0 を超えるため、軽量盛土の範囲を変更するなどの必要が生じてしまう）。

要するに、B-27 地点は、上記のとおり、本件施設において重要性の高い護岸の設置場所で、滑走路の延長線上に位置するところ、地盤改

良工事や軽量盛土によって、安定性が図られることが予定されているが、軟弱地盤が最も深部にまで存在し、地盤改良工事により改良できない部分が残存してしまう。

軟弱地盤が厚く堆積することにより、地盤改良をどの深さまで行う必要があるのか、改良率はどの程度必要なのか、改良しない場合にも安定性を保つことができるか、軽量盛土の範囲は、どの程度必要になるのかなど様々な検討を行う必要があり、本件工事の実施において、最も重要な地点といえる。

地盤の安定性を的確に照査するためには、地盤の力学的性質を的確に把握する必要があるが、最も正確な方法は、ボーリング調査を実施し、力学的試験を行うことであって、B-27 地点においては、力学的試験が必要である。

#### (4) Avf-c2 層のせん断強さの重要性

上記のとおり、審査請求人は、Avf-c2 層のせん断強さを、S-3 地点、S-20 地点、B-58 地点の力学的試験から求めているところ、Avf-c2 層のせん断強さは、同層のせん断速度の算出の基礎ともなっている（証拠 60 の 16 頁、添付資料 5）。

護岸の壁体の滑動に対する安定性照査においては（乙 3：港湾基準解説 1071 頁参照：基準告示 49 条 2 号）、照査用震度がかかわるところ、照査用震度の算出にはせん断速度がかかわるため、結局、Avf-c2 層のせん断強さの設定は、護岸の滑動の安定計算にも影響を及ぼすことになる。

要するに、Avf-c2 層のせん断強さは、非常に重要な値であり、B-27 地点においても、力学的試験を実施した上で設定すべきである。



(5) 審査請求人の主張に理由がないこと

ア 審査請求人の主張の概要

審査請求人は、港湾基準解説 300 頁（証拠 93）に依拠して、地盤調査地点を証拠 29 の資料 12 頁記載の考え方に従って適切に地盤調査地点を設定し、技術検討会の委員からも、データの密度が担保できている等の意見を受けている（証拠 29 の議事録 11 頁以下）旨主張する。

また、審査請求人は、処分庁が B-27 地点が重要な地点であることの根拠として挙げている事項について、港湾法施行規則における外郭施設の設置場所であることは、外周護岸が全体として港湾技術基準への適合性確認対象であることを述べているに過ぎず、力学的試験の必要性に関して述べているものではない、滑走路の延長線上に位置することについては、それにかかわらず、飛行場の周囲の護岸は全て重要であり、港湾技術基準上、滑走路の延長線上にある護岸の安全性を他の護岸と比べて高めなければならないことは要求されない等と主張する。

イ 審査請求人の主張に理由がないこと

地盤の均質性・不均質性を予め確認し、地盤調査地点を機械的に設定すべきではないのはそのとおりであるが、であればこそ、B-27 地点においては、力学的試験を実施すべきである。

けだし、上記のとおり、B-27 地点は、本件工事の実施において、最も重要な地点であるからである。

この点、審査請求人は、上記のとおり述べるが、港湾法施行規則や港湾基準が B-27 地点の力学的試験の必要性について直接述べて

いるわけではないことは、外郭施設や滑走路の延長線上に位置する護岸が、施設にとって、相対的に重要な地点であることを否定するものではない。

処分庁は、B-27 地点が本件工事の実施において、最も重要な地点であると指摘しているのであって、反論になっていない。

B-27 地点は、唯一 Avf-c2 層が存在する護岸であり、しかも、Avf-c 層と Avf-c2 層が未改良のまま残ることが予定されている地点であって、であればこそ、かように本件工事の実施にとって重要な地点において、力学的試験を実施する必要があるのである。

また、審査請求人の主張の大前提として、B-27 地点の Avf-c2 層の強度特性が、S-3、S-20、B-58 地点の強度特性と同様でなければならぬが、そもそも、その前提自体が自明ではない（不確実性がある）。

この点、審査請求人は、地質区分を、土質調査により採取した試料の目視観察、物理的特性、力学的特性及び三次元地盤モデル等を「総合的」に判断して設定しているとしている。

しかし、例えば、B-27 地点の細粒分含有率は 93.4～96.8%に対して、S-3 地点は 51.7～83.5%、S-20 地点は 35.2～77.2%、B-58 地点は 50.2～73.7%と明らかに異なっている（乙 4：シュワブ（H26）ケーソン新設工事（1 工区）確認ボーリング報告土質調査（2）平成 30 年 12 月の 88 頁（B-27 地点）、乙 5：シュワブ（H26）ケーソン新設工事（1 工区）確認ボーリング報告土質調査（1）平成 30 年 12 月の 60 頁（S-3 地点）、乙 6：シュワブ（H29）土質調査（その 1）報告書平成 30 年 12 月の 42 頁（B-58 地点）、44 頁（S-20 地点））。

Avf-c2層に区分された地点の一部には、色調がAvf-c2層の「黒灰（黒色）」に該当せず（B-58、S-3）、また、「有機物の混入」が確認できない箇所もあるし（B-59）、一方のAvf-c層に区分された地点の一部にも「黒灰（黒色）」の色調や「有機物の混入」が確認されている箇所があるし（証拠29の29頁（各地点の色調）、乙4の88頁（B-27地点の有機物の混入状況）及び92頁（B-59地点の有機物の混入状況）、乙5のボーリング柱状図（S-3地点の有機物の混入状況）、乙6のボーリング柱状図（B-58地点及びS-20地点の有機物の混入状況））、B-58地点のT-31、T-34、T-36の土質調査データの取り扱いが、地盤に係る設計・施工の検討結果報告書（平成31年1月）（乙7）においてはAvf-c2層に分類されていたが、土粒子の密度がAvf-c層に近いとして棄却され、第1回技術検討会資料（令和元年9月）（証拠29の40頁）では、Avf-c層に分類されているが、有機物の影響等からAvf-c層とAvf-c2層の間隔的な性状であるとして棄却されている。

要するに、地質区分は、あくまでも「総合的」に判断されたものであって、あいまいな点がどうしても残り、同じAvf-c2層に分類されているから同じ地盤特性であると単純に言い切れないのである。

審査請求人は、不確実性については、変動係数CVにより評価していると主張するものと考えられるが、この変動係数は、B-27地点を含まない他の3地点の計測値に基づくものであるから（飽和密度除く）、B-27地点との間のばらつきの有無には全く関係がない。

その3地点の計測値においてすら、補正が必要となる程度のばらつきがあるのであり、特に、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、全地点での近似曲線と相違しているため（乙 9 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）、乙 5 の 60 頁（S-3 地点）、乙 6 の 42 頁（B-58 地点）及び 44 頁（S-20 地点）参照）、全地点での近似曲線をもって、B-27 地点に妥当すると考える根拠が全くない。

B-27 地点は、他の 3 地点と、明らかに細粒分含有率が異なっていると、B-27 地点の力学的試験を実施し、ばらつきがないかを判断する必要があるのである（ばらつきがあれば見直しもしくは補正を行う必要がある）。

この点、処分庁が聴取した専門家からの技術的助言でも、B-27 地点における力学的試験が必要との助言を得ている（乙 8 乃至 10）。

（      氏）技術検討会における委員からも、第 1 回技術検討会で「（Avf-c 層と Avf-c2 層は、）実際には同じ土質材料のつづきであると。そこに有機物が含まれていることが力学特性の違いなどを出しているのではないかと解釈できると思うのです。」との発言があり、もし Avf-c 層と Avf-c2 層が同じだとすると、有機物が含まれることにより Avf-c2 層は Avf-c 層より強度が小さくなり、圧密沈下量も二次圧密量を含めて Avf-c2 層の方が大きくなることはあっても逆になることは考えにくい（ただし、深度が増すことによる土被り圧の増加に伴う密度増大や強度増強は起こる）。しかしながらこの場所の堆積土は砂や粘土など一様なものではなく、砂や粘土などの粒子が層状になって堆積していることがボーリングデータからも理解できる（乙 8 の 1 頁）。

そのように議論が分かれる Avf-c2 層については、強度・変形特性を知るためには、B-27 地点付近の深部からサンプリングを実施して室内試験により強度特性（一軸圧縮試験や三軸圧縮試験等）及び圧密特性（圧密試験や長期圧密試験等）を把握しなくては、議論は先に進まないと考える。なぜならば、いずれも推定をしているからであり、実際の土での特性を議論していないからである。

（      氏）港湾技術基準に沿ったとしても、種々の特徴から同一の地層として区分された地層において、力学的特性は深さ、すなわち堆積年代と圧密の度合い、それと、粒度組成などによって異なる。だからこそ、同じボーリングサイトでも深さに応じて力学的特性値を求めるには可能な限り、実測することが原則である。まして、離れた地点、しかも、もっとも深くまで分布する B-27 地点の Avf-c2 層の力学的特性を直接測定しなくても良いとする論理は成り立たないことから、B-27 地点の力学試験は必須と考える（乙 9 の 1 頁、論点 1 ①、乙 4 のボーリング柱状図（B-27 地点））。

B-27 地点は、土質柱状図の記述に“静水域の環境にあると推測できる”とあるように上流の 3 地点とは堆積環境が異なっていた（3 地点の粘土は淡水成粘土、B-27 地点は海成粘土の可能性が高い）。各地点の地層は同じ層であっても分級作用や電気化学的作用で粒度構成は異なる。粒度構成が異なれば強度特性も異なる（砂質土が多ければ内部摩擦角の影響が大きく、粘性土が多ければ粘着力の影響が大きくなる）。

三次元地盤モデルの何をもって、B-27 地点の地層と、B-58、S-20、S-3 地点の地層が同じといえるか説明がないままである。

( 氏) 「総合的に判断」できるのは、あくまで定性的なことである。つまり、2つの層があって、この2層が同一かどうかを判断することは定性的判断であり、総合的に判断はできる。しかし、具体的な層の境界が深度何 m とか、せん断強度の値となると、それはボーリングデータや力学的試験による結果(数値)をもって定量的に判断すべきである(乙10の1頁)。

(6) 小括

飛行場の安定的な運用を図る上で、C-1-1-1 護岸の B-27 地点付近の地盤条件の設定が、災害防止に関して最も重要であるところ、同地点は、粘性土(Avf-c 層及び Avf-c2 層)が水面下約 90m に達し、護岸設置箇所において唯一 Avf-c2 層が存在しており、更に、一部未改良の粘性土が残置する計画となっているほか、地盤の安定性を保つために使用される軽量盛土の範囲が広範に渡っている。

Avf-c2 層のせん断強さは、護岸等の安定性能照査に用いられる照査用震度の算出にも関係し、護岸の滑動、転倒及び支持力などの安定計算にも影響するなど、設計に大きく関わる。

地層区分にはどうしてもあいまいな点があり、B-27 地点とその他の3地点とが、強度が同様(B-27 地点の計測値と、その他の3地点の計測値のばらつきがない)であるということ、直ちに前提とすることはできず、B-27 地点においても力学的試験を実施すべきである。

しかるに、審査請求人は、B-27 地点において力学的試験を実施していないことから、基準告示 13 条に適合しているとは認められず、審査基準「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」、「埋立区域

の場所の選定、埋立土砂の種類を選定、海底地盤又は埋立地の地盤改良等の工事方法の選定等に関して、埋立地をその用途に従って利用するのに適した地盤となるよう災害防止につき十分配慮しているか」に適合せず、本件申請は、災害防止要件に適合していない。

### 3 調整係数 m の設定について

地盤の安定性能規定の照査に関して、以下で述べるとおり、少なくとも、施工時の安定性についての調整係数 m の設定に、不適切な点がある。

#### (1) 審査請求人が調整係数を 1.10 としていること

上記のとおり、審査請求人は、港湾基準解説 1069 頁乃至 1070 頁（証拠 101）に準拠し、円弧すべり計算（修正フェレニウス法）によって作用耐力比を計算し、照査を行っている。

具体的には、以下の式を満たすか否かによって判断をしている。

$$m \cdot S_d / R_d \leq 1.0$$

※  $R_d = \gamma_R R_k$   $S_d = \gamma_S S_k$

この点、施工時の安定性照査の調整係数 m については、港湾基準解説 749 頁（証拠 102）を参考にして、施工中に計測施工を行う前提で、1.10 としている（証拠 30 の資料 25 頁）。

#### (2) 1.10 とすることは不適切であること

基準告示 3 条は、技術基準対象施設の性能照査は、作用、供用に必要な要件、及び当該施設の保有する不確定性を考慮できる方法又はその他の方法であって信頼性の高い方法によって行わなければならないと規定する。

この点、審査請求人が準拠している上記の港湾基準解説 749 頁（証拠 102）は、「従来の安全率法による設計は～中略～安全率に相当する  $m$  について、永続状態に対しては 1.30 以上、同一の地盤における実績等から照査に用いる定数の信頼性が高いと考えられる場合や、施工中に地盤の変位及び応力を観測する計測施工を実施する場合には、1.10 以上の値を用いることができるとしていた。これに倣って、～中略～調整係数  $m$  を従来の安全率相当の値に設定して安定性を照査することができる。」と記述している。

あくまでも、「1.10 以上」であり、「1.10」ではない。

該当部分の記述について、同文献が引用している（乙 3：港湾基準解説 749 頁乃至 754 頁）論文は、土田孝・湯怡新「港湾構造物の円弧すべり解析における最適な安全率」港湾技術研究所報告 35 巻 1 号 117 頁（乙 11：以下「土田・湯論文」という。）であるが、同論文では、計測施工を行う場合に、自動的に安全率（現在の調整係数に相当）を 1.10 としてはいない。

同論文では、観測施行・対応可の場合、「地盤が均一で地盤定数の信頼度が高い場合（ $V=0.1$  程度）は 1.10、地盤が不均一あるいは地盤定数の信頼度が低い場合（ $V=0.15$  程度）は 1.15、地盤が非常に不均一で地盤定数の信頼度が低い場合（ $V=0.20$  程度）は 1.20 とするのが適切としている（同論文 136 頁）。

Avf-c2 層の非排水せん断強度のばらつき（CV）は、0.18 であるところ（証拠 29 の資料 40 頁、証拠 30 の資料 152 頁：しかも、この数字は、上記のとおり、B-27 地点の計測値を含まない）、最低でも 1.15 としなければ（安全側とするなら 1.20）、とても適切とは言えない。



審査請求人は、調整係数を一律に下限値の 1.10 とした合理的な根拠を示しておらず、基準告示 3 条に適合していない。

なお、重力式係船岸の基礎地盤の円弧すべり（永続状態）の性能照査に用いられる抵抗項の部分係数（上記の式の  $R_d$  を導く際の係数  $\gamma_R$ ）及び荷重項の部分係数（上記の式の  $S_d$  を導く際の係数  $\gamma_S$ ）においても、代表層に関する粘性土の変動係数  $CV$  の大きさが 0.10 未満、0.10 以上 0.15 未満、0.15 以上 0.25 未満、0.25 以上のいずれかにより、異なる数値が設定されているように（証拠 101：港湾基準解説 1070 頁表-2.2.1）、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ことが理解される。

現に、審査請求人は、完成時の安定性照査においては、同表に従い、粘性土の変動係数で区分して部分係数、調整係数を設定している。

### (3) 審査請求人の主張に理由がないこと

#### ア 審査請求人の主張の概要

審査請求人は、港湾基準解説 1069 頁乃至 1070 頁に示されている式 2.2.2 においては、部分係数及び調整係数により不確実性が考慮されている上、土質定数が式の構成要素とされているところ、土質定数はばらつきを考慮して補正し安全側に設計されていて、不確実性が考慮されている、港湾基準解説 749 頁は、計測施工を行うことを前提に、調整係数を 1.10 と設定することができるとしている、『道路土工 盛土工指針（平成 22 年度版）』109 頁（証拠 103）においては、「適切な動態観測による情報化施工を適用する場合には、盛土施工直後の安全率を 1.1 としてよい」としている、本件護岸の設計工区は、護岸法線の形状、海底地形及び地層構成を考慮して細

かく区分し、その上で、各工区の地盤条件で最も危険な状態を想定した断面となるよう検討断面を設定して性能照査を行ったので、護岸ごとの不確定性を考慮していることになる、等と主張する。

イ 審査請求人の主張に理由がないこと

審査請求人の主張のうち、港湾基準解説 1069 頁乃至 1070 頁の式 2.2.2 に部分係数及び調整係数による不確定性が考慮されているとの点については、調整係数の設定の際に不確定性を考慮すべきと処分庁は主張しているので、反論足り得ない。

土質定数が式の構成要素とされ、適切に設定されているとの主張については、本件においては、上記のとおり、そもそも審査請求人は、B-27 地点の力学的試験を行わずに、Avf-c2 層の土質定数を設定していて、B-27 地点と他の 3 地点との間のばらつきが考慮されておらず、適切に設定されていないし、土田・湯論文においても、地盤定数が式の構成要素となっても、地盤定数の設定に際してのばらつきにより、調整係数を設定しているのであって、地盤定数が構成要素となっているから、調整係数を 1.10 としてよいということにはならない。

港湾基準解説 749 頁の引用についても、当該部分は、1.10 以上とできるとしてあるのであって、当該記述の根拠として引用されている土田・湯論文においては、1.10 以上の数値のうち、どのような数値をとるべきかについて具体化されているから、引用を誤るものとは言いようがない。

港湾基準解説 749 頁では、「1.10 以上」の数値をどう選択するかについて明示していないところ、「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」(平成29年3月国土交通省港湾局)(乙12:港湾基準解説では、港湾工事の安全な施行に関して同ガイドラインを参考とすることができるとされている(乙3の35頁参照))によれば、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。」(乙12の8頁乃至9頁)とされている。

また、「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。」(乙12の9頁)とされている。

同ガイドラインからすれば、港湾基準解説の「1.10以上の値を用いることができる」との記述の実際の適用(具体的に、「1.10以上の値」のいずれを用いるべきか)にあたっては、当該値を用いることのできる条件や設定方法の根拠等が原著論文にあたって検討されなければならない。

また、審査請求人が引用している道路土工盛土工指針についても、同文献は、あくまで道路土工盛土工の指針であって、本件のように、C.D.L.-70mもの場所の地盤改良工事において、直ちに妥当するものでは全くない。

本件護岸の設計工区の区分についても、工区を区分したのであれば、条件が異なる各工区の調整係数を各工区の条件に合致した調整

係数とすべきなのであって、調整係数を工区にかかわらず一律で下限値の 1.10 とすべき根拠にはならない。

なお、関西国際空港や東京国際空港 D 滑走路建設工事の事例においても、計測施工をしているからといって、一律に下限値 1.10 とするのではなく、地盤条件等によって、安全率（現在の調整係数に相当）を設定している（乙 3 の 1764 頁、乙 13 : D 滑走路埋立部の設計～高盛土海上空港の埋立・断面について～の 6 頁）。

また、処分庁が聴取した専門家からの技術的助言でも、施工時の地盤の安定性能照査に用いる調整係数の設定について以下のとおり助言を得ている。

（      氏）本埋立て工事の施工場所は、海底地盤が非常に起伏を持ち、そこに堆積している沖積砂層や沖積粘土層の堆積状況も地盤調査データが増えるに従って二転三転するような地盤である。すなわち、地盤には均一性がなく、非常に問題となる場所であることは間違いがないことである。

やはり、設計者は地盤条件の不確実性をどのように判断されたかを明らかにしないことには、設計基準に沿って設計がおこなわれているかを判断することができないものとする。（乙 8 の 4 頁）。

（      氏）土田らは「港湾構造物の円弧すべり解析における最適な安全率」という論文で、地盤が不均一あるいは地盤定数の信頼度が低い場合(CV=0.15 程度)、計測施工・対応可で安全率を 1.15 としている。Avf-c2 層内にせん断すべり面を持つ場合には、防衛省が主張する CV の考え方に従っても CV=0.18 なので、土田らの論文に従った CV を設定すべきである（乙 9 の 3 頁論点 2 ②）。

( 氏) もし、B-27 地点で力学的試験を行い Avf-c2 層の強度や成層情報などが変われば、作用耐力比が 1.0 以上になる可能性もあり設計が変わる事態になることから、第三者に諮ったとしても意見が分かれるところだと思う。また、事業者が完成時において粘性土の変動係数等で区分して部分係数、調整係数を設定しているにもかかわらず、施工時においては一律の調整係数 m としているという点についても、事業者からの説明が少ないと感じる (乙 10 の 2 頁)。

#### (4) 小括

以上、審査請求人は、施工時の安定性照査の調整係数 m を一律に下限値の 1.10 としているが、その合理的な根拠を示していない。

基準告示 3 条に適合しているとは認められず、「埋立区域の場所の選定、埋立土砂の種類を選定、海底地盤又は埋立地の地盤改良等の工事方法の選定等に関して、埋立地をその用途に従って利用するのに適した地盤となるよう災害防止につき十分配慮しているか」に適合せず、本件申請は、災害防止要件に適合していない。

## 第 4 環境保全要件に適合していると認められないこと

### 1 本件変更不承認処分の理由

法 13 条の 2 に基づく本件変更承認申請について承認処分をなしうるためには、同条において準用される法 4 条 1 項の要件を充足していなければならないところ、処分庁が本件変更不承認処分をなした理由中、同項 1 項 2 号中の環境保全要件に適合していると認められないと判断した事項は、次のとおりである。

#### ① ジュゴンへの影響について

- i 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、よって適切な予測が行われていないこと（本件不承認処分通知書別紙第2の4(1)ア(ア)及び(2)ア(ア)）
- ii 本件事業の実施により生じうる環境への影響を回避または低減するために採り得る措置が的確に検討されておらず、措置を講じた場合の効果が適切に評価されていないこと（同第2の4(1)ア(イ)及び(2)ア(イ)）

② 地盤改良に伴う盛り上がり箇所について

サンドコンパクションパイル工法（SCP 工法）の実施に伴う地盤の盛り上がりが環境に及ぼす影響について適切に情報が収集されていないこと（同第2の4(1)イ(ア)）

以下、これら処分理由が正当であることについて詳述する。

## 2 ジュゴンに及ぼす影響について

(1) ジュゴンの地域個体群保全の必要性

国指定天然記念物であるジュゴンは、環境省において平成19年8月にレッドリストの絶滅危惧ⅠA類に追加され、本件埋立承認処分後の2019年（令和元年）12月に公表された国際自然保護連合（IUCN）のレッドリストにおいて、日本の南西諸島に生息するジュゴンの地域個体群が絶滅危惧ⅠA類にあると評価されており（乙14）、ジュゴン保護の重要性が更に高まっている。

IUCNは、約1,200の組織（200を超える政府・機関、900を超える非政府機関）が会員となり、世界160カ国に及ぶ約11,000人の科学者・専門家が所属する国際的な自然保護ネットワークである。このよ

うな機関が、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類としたことのみならず、その同時期である 2019 年 12 月に「日本産ジュゴン個体群の調査計画(Research Plan for Japanese Dugongs)」を提案していることから、その生息状況に重大な懸念がもたれており、国際的にも優先的に保護する必要性が示されたものと言わねばならず、重く受け止める必要がある。

(2) 本件変更承認申請における環境保全措置の必要性

ア 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（以下「省令」という。）24 条は、調査の手法を選定するにあたっては、事業特性及び地域特性を勘案し、並びに地域特性が時間の経過に伴って変化するものであることを踏まえ、当該選定項目に係る予測及び評価において必要とされる水準が確保されるよう選定しなければならない、としている。従って、本件変更承認申請にかかる環境保全措置の検討にあたっては、本件埋立承認処分以後の地域特性の変化などに対応したものでなければならない。

イ 地盤改良に伴い水中音を発する工事がなされること

本件変更承認申請においては、地盤改良工事として、サンドコンパクションパイル（SCP）工法、ペーパードレーン(PD) 工法及びサンドドレーン（SD）工法を採用している。このうち東側護岸に実施する SCP 工法の杭打ちだけでも約 1 万 6 千本と予定されている。このため、工事段階における杭打ちによる水の濁りや水中音などの影響を適切に調査、予測し、評価することが求められている。

ウ ジュゴンの生息状況の変化

ジュゴンについては、後述のとおり平成 30 年 9 月以降嘉陽海域を主要な生息域としていた個体 A が確認されない状況が続いており、一方で、令和 2 年 2 月から 6 月及び 8 月にジュゴンの可能性の高い鳴音が施行区域内で水中録音されるなど地域特性が変化しており、安部から嘉陽地先西側の範囲への水中音の影響に加え、ジュゴンが来遊した際の影響を考慮し、環境保全措置を検討する必要がある。

(3) 審査請求人による適切な情報収集と予測が行われていないこと

ア 審査請求人による適切な情報収集と予測が行われていないこと

(ア) 処分庁の指摘

処分庁は、本件変更不承認処分にあたり、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なく、適切な予測が行われていない、として、以下の点を指摘した（本件不承認処分通知書別紙第 2 の 4 (1) ア (ア) 及び同 (2) ア (ア) 以下引用は、第 2 の 4 (1) ア (ア) からであるが、同 (2) ア (ア) もほぼ同旨を指摘している）。

- a 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（以下「省令」という。）第 24 条において、調査の手法を選定するに当たっては、事業特性及び地域特性を勘案し、並びに地域特性が時間の経過に伴って変化するものであることを踏まえ、当該選定項目に係る予測及び評価において必要とされる水準が確保されるよう選定しなければならないとされている。



- b 国指定天然記念物であるジュゴンは、環境省において平成 19 年 8 月にレッドリストの絶滅危惧 I A 類に追加され、令和元年 12 月に公表された国際自然保護連合 (IUCN) のレッドリストにおいて、日本の南西諸島に生息するジュゴンの地域個体群が絶滅危惧 I A 類にあると評価されており、可能な限り、本件事業の実施がジュゴンに及ぼす影響についての情報を収集するとともに、実行可能な範囲内において、ジュゴンへの環境保全措置を実施する必要がある。
- c ジュゴンについては、平成 30 年 9 月以降嘉陽海域を主要な生息域としていた個体 A が確認されない状況が続いており、また、令和 2 年 2 月から 6 月、8 月にジュゴンの可能性の高い鳴音が施行区域内で録音されるなど地域特性が変化していることから、海上工事による水中音の調査・解析や評価基準、環境保全措置を検証する必要がある。
- d ジュゴンへの工事による影響については、海中土木工事及び作業船を予測対象工種とし、具体的には、杭打ち工事の杭打ち船や土砂を運搬する作業船 (ガット船、土運船) 等から発生する水中音を対象としている。
- e 水中音の予測は、リーフによる仮想障壁の設定や、浅海域における吸収・反射の影響を強く受けると考えられるとして、海況や底質に依存する近距離音場の不規則性による効果を考慮しているが、大浦湾は、水深が 20m 以上の個所が存在するなど地形が複雑であることから、不確実性が含まれると考えられるが、変更前と同様な予測となっている。

f 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ことからすれば、水中音調査を実施し、予測値と実測値を比較し、必要に応じて、予測値の補正を行う等してより精度の高い水中音等を予測し、当該予測に基づき環境保全措置を検討することも実行可能である。

g ジュゴンについては、承認後の令和元年 12 月に公表された国際自然保護連合（IUCN）のレッドリストにおいて、南西諸島に生息するジュゴンの地域個体群が絶滅危惧 I A 類に評価されている。ジュゴン保護の重要性や水中音を発する船舶が航行するなど地域特性に変化が生じていること、水中音の予測に不確実性が含まれることを鑑みると、水中音の調査を行わず、予測値と実測値の比較が行われていないことは、調査の手法について必要な水準が確保されているとは言えない。

(イ) 審査請求人の主張

これに対して、審査請求人は、ジュゴンに及ぼす影響について、適切に情報収集をした上で予測・評価を行っているとする（審査請求書別紙第 3 の 4 (1) ア (イ) 44～46 頁）。すなわち、審査請求人の行っているヘリコプターやセスナからの目視観察によりジュゴンの生息状況調査、ジュゴンの来遊(接近)状況を監視するため、工事中のプラットフォーム船による目視観察、曳船式 hidroホンによる鳴音調査、スキヤニングソナーによる映像確認、また、過去の調査でジュゴンの生息又は移動が確認された嘉陽地先、安田地先及び辺戸岬地先海域並びに古宇利島沖における水中録音装置を用いたジュゴンの生息状況の調査実施や、安部及び嘉陽地

先の海草藻場を対象にした海草藻場の利用状況の調査を行っている、ということである。なお、審査請求人が行っているこれら調査は、いずれもジュゴンの生息状況や来遊状況を確認する調査である。

一方で、審査請求人は、ジュゴンへの影響について、工事中の水の濁り、騒音・振動、夜間照明及び作業船の航行によるジュゴンへの生息環境及び行動に及ぼす影響を予測している。

このような調査や予測について、審査請求人は、「ジュゴンについて特に配慮して情報収集をした上で予測・評価を行って」としている。

#### (ウ) 反論

審査請求人は、ジュゴンへの影響を及ぼすとしている水の濁りの項目では、河川の河口付近やサンゴ類及び海草藻場の分布域近隣において調査が実施されているものの、水中騒音については、実際発生している騒音についての調査をこれまで実施していない。

ところで、変更前の環境保全に関し講じる措置を記載した図書（以下「環境保全図書」という。）においては、「ジュゴンは音に対して敏感と言われていますが、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。」と記載されている（証拠 1-7 変更前の環境保全図書 6-16-223）。これに対し、水中音のジュゴンへの影響についての調査・予測については、環境保全図書の変更前も変更後も、音圧レベル（ピーク値）、音圧レベル（RMS）及

び音響暴露レベル (SEL) について同じ評価基準を採用し (証拠 1-7 変更前の環境保全図書 6-16-226、証拠 26-5 変更後の環境保全図書 2-14-3)、シミュレーションによる予測値を挙げ、それが評価基準内にとどまる、としているのみである。

しかし、上記のとおりジュゴンに対する水中音の知見が少ないため容易に安全性の評価ができない上に、本件埋立地周辺海域に生息しているジュゴンについては、本件埋立承認処分以降その生息状況が変化して個体群の存続に懸念が高まってきていること、IUCN の指摘のとおり国際的にもジュゴン保護の重要性が高まってきていることを踏まえ、より慎重で適切な環境保全措置が求められるところである。審査請求人は、変更後においても、変更前と同様に、初めて杭打ち工事を行う際に水中音を測定するとしているが、上記の状況の変化を踏まえ、既に一部の埋立工事が行われて作業船が多数航行していることから、現実には水中音を測定することで実測値と予測値の比較が可能な条件があるのだから、その実施を行った上でより正確な予測を行う必要があり、それがなされていないことを本件変更不承認処分の理由の一つとしたものである。

また、後述のとおり、調査・予測にあたっての評価基準の妥当性にも問題がある。[ ]によれば、「行動障害を起こす音圧レベル  $120\text{dBre}:1\mu\text{pa}$  よりも低い音圧レベルならば、イルカ (この場合はジュゴンと見なす) は本当に威嚇を受けないのか」という疑問であります。上で引用した Table19 (引用注: 審査請求人も依拠している Southallet al. (2007) の報告のデー

タ)は音圧 80~90 から 190~200 まで、各音圧階級ごとにイルカの反応を提示しています。そこで、イルカの反応と音圧の関係をみると反応 0 は音圧範囲 80~130 に、反応 4 が音圧 100~120 に反応 6 は音圧 80~170 以上に出現しているのです(反応レベル 1~3 と 5 は観察事例がありません)。このことは、音圧 80~120 でも、イルカは音源から逃避行動をとること、つまり有害な反応があらわれる場合があることを示しております。安全基準としての妥当性を疑わせるものであります。」としており(乙 15 の 4 頁)、評価基準についても再検討すべきである。

イ 個体 A が確認されていないこと等の地域特性の変化に対応する必要があること

(ア) 処分庁の指摘

処分庁は、上記の本件変更不承認処分理由中に、嘉陽海域周辺を主な生息域としていた個体 A については、平成 30 年 9 月を最後に確認されない状態が続いており、一方で、令和 2 年 2 月から 6 月、8 月にジュゴンの可能性の高い鳴音が施工区域内で録音されるなど、本件埋立承認処分以降明らかに生息状況に変化が見受けられることを踏まえた環境保全措置の検討が必要であることを指摘した(本件不承認処分通知書別紙第 2 の 4 (1)ア(ア)c)。

(イ) 審査請求人の主張

これに対して審査請求人は、個体 A が嘉陽沖の海草藻場を利用しなくなったと考えられる時期に水中音を発する工事を実施していないことを理由として、水中音も含め工事による影響とはいえないとし、またジュゴンの鳴音である可能性が高い音が記録さ

れたことから、普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境監視等委員会（以下「環境監視等委員会」という。）の指導・助言を踏まえ、警戒・監視を強化するなどしている、という（審査請求書別紙第3の4(1)ア(ウ)46～47頁）。

(ウ) 工事の影響が否定できないこと

しかしながら、審査請求人が示す個体Aが確認された時期と水中音を発する工事の時期との単純な比較で工事の影響を否定するのは短絡的である。

たとえば、前記 [ ] が、「本個体（個体A）は、工事が進むにつれて日中の生活範囲を次第に東方に、また、沖合方に移動し、ついには東方3.5km、陸側は礁縁から2km離れ、沖側の限界は礁縁から5km沖にまで移動したあげく、2018年9月を最後に嘉陽沖から姿を消し、行方不明となりました。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。より妥当な別の説明が提出されない限り、このような解釈を否定すべきではないと考えます。」と指摘しているとおり（乙15の5～6頁）、水中音が発生している時期には生息していたが水中音が発生していない時期に行方不明になった、というだけで水中音とジュゴンの行動が無関係と断ずることはできない。

また、工事の影響との関係でいえば、鳴音が確認された時期からも否定しえないデータを確認しうる。すなわち、審査請求人が

実施した事後調査におけるジュゴンの鳴音調査の結果では、令和2年度に鳴音が確認されたのは合計19日（令和2年4月3日、4月6日、4月25日、4月26日、4月27日、4月29日、4月30日、5月1日、5月2日、5月8日、5月9日、5月11日、5月20日、5月22日、5月23日、5月24日、5月25日、6月21日、8月16日）となっているが、令和2年4月17日から6月11日の期間は新型コロナウイルス感染拡大防止のために工事を一時中断しており、また、6月21日及び8月16日は休工日であることから、令和2年度の鳴音調査において鳴音が確認された19日のうち、17日が、つまり約89%が休工日となっている（令和2年度普天間飛行場代替施設建設事業に係る事後調査報告書（令和3年9月 沖縄防衛局）6-182～187頁）。同様に、令和元年度の鳴音調査において鳴音が確認されたのは合計8日（令和2年2月11日、2月23日、2月24日、3月6日、3月9日、3月13日、3月25日、3月29日）となっているが、2月11日、2月23日、2月24日及び3月29日は休工日であること、また、3月9日及び3月13日に鳴音を確認した時間は、1:41～5:30と工事を実施していないと考えられる時間帯であることから、令和元年度の鳴音調査において鳴音が確認された8日のうち、6日が、つまり75%が休工日又は工事開始前の時間帯となっている（令和元年度普天間飛行場代替施設建設事業に係る事後調査報告書（令和2年9月 沖縄防衛局）6-216頁）。

このように令和2年2月11日以降、ジュゴンの鳴音が確認されたそのほとんどは休工日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。

さらにいえば、次項で述べるとおりジュゴンの行動監視が十分ではないことからすれば、審査請求人が個体Aの来遊を確認していた期間と、実際に個体Aがその海域に来遊していた期間とが必ずしも一致するものでもなく、調査不足のため、工事のジュゴンへの影響を現時点において否定しうるものではない。

以上のとおり、個体Aの観察経過や鳴音の記録状況からしてもその状況からある程度推認されうるジュゴンの生息状況をみても、工事の影響を否定することはできない。そして、第18回環境監視等委員会資料4によると、濁度や海草藻場等定量的な調査が実施されている項目については、大きな変化が認められないとしている一方、水中音調査は行われていない(乙16の21～23頁)。変更前の環境保全図書においてジュゴンへの影響については、工事中の水の濁り、騒音・振動、夜間照明としているところ、濁度や海草藻場などに大きな変化がないとしていることからすると、調査が行われていない水中音によるジュゴンへの何らかの影響があったことについては否定できないというべきである。

(エ) ジュゴンの行動監視が十分とはいえないこと

また、審査請求人は、環境監視等委員会の指導・助言を受け警戒・監視を強化しているというが、これは十分とはいえない。

第26回環境監視等委員会資料5によれば、令和2年3月にジュゴンの鳴音が確認された際に、同一時間帯における海域でのプラットフォーム船による海上監視でもジュゴンを確認できてい



ないことから、プラットフォーム船による監視が機能しているとは到底いえない（乙 17 の 13～14 頁）。

この点に関しては、すでに令和元年 8 月 6 日付け環政第 703 号「平成 29 年度普天間飛行場代替施設建設事業に係る事後調査報告書等について」の別紙「平成 29 年度普天間飛行場代替施設建設事業に係る事後調査報告書等に対する環境保全措置要求」13 頁（乙 18 の 7 (6) 項）において、当該調査の範囲内である安部オール島の南西の海域において、ヘリコプター調査によりジュゴンの個体 A が確認されているところ、監視用プラットフォーム船は付近を航行していたにもかかわらず、ジュゴンを探知できていなかったことを指摘済みである。ヘリコプター調査は月 3～4 回しか実施していない一方で、工事期間中毎日実施している監視用プラットフォーム船による監視が有効でない可能性があることから、工事施工区域へのジュゴンへの接近が適切に監視されていないという懸念がある。なお、同文書は、かかる問題があることから、「工事海域への来遊状況の調査手法の有効性、ジュゴンの行動に影響を与えた可能性について考察し、影響が認められた場合には、必要な措置を講じること」（乙 18 の 7(6)13 頁）、「事業の実施による影響が懸念されることから、大浦湾、嘉陽沖等のジュゴンの生息域において、海中土木工事や作業船の航行による水中音の分布を調査する等により、海上工事による水中音の影響について解析すること」（同 7(3)項 12 頁）、等の環境保全措置要求を行っている。

審査請求人の行う事後調査では、杭打ち工事前にジュゴンが大浦湾に来遊した際の水中音による影響や、評価基準値以下の範囲内におけるジュゴンへの影響について確認することができず、事後調査の結果と環境影響評価との比較検討が可能となっておらず、省令 32 条 2 項 2 号に適合しているとは認められない。

よって、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が的確に検討されておらず、措置を講じた場合の効果が適切に評価されていない。

#### ウ 地形の複雑性考慮の必要性

##### (ア) 処分庁の指摘

また、審査請求人は、ジュゴンへの影響の予測に関し、水中音の予測はリーフによる仮想障壁の設定や浅海域における吸収・反射の影響を強く受けると考えられるとして、海況や底質に依存する近距離音場の不規則性による効果を考慮しているところ、処分庁は、大浦湾は水深が 20m 以上の箇所が存在するなど地形が複雑であることから不確実性が含まれると考えられるが変更前と同様な予測にとどまっていることを指摘した（本件不承認処分通知書別紙第 2 の 4 (1) ア (ア) e 及び同 (2) ア (ア) d）。

##### (イ) 審査請求人の主張

これに対して審査請求人は、審査請求人が水中音の予測・評価に用いたモデルは「一般的なモデルであり、…予測の不確実性の程度が大きいものではない」としている（審査請求書別紙第 3 の 4 (1) ア (エ) 47～48 頁）。

##### (ウ) 反論

審査請求人が水中音の予測・評価に用いた予測モデルは、音の伝搬理論に基づく距離減衰を基本とし、リーフ等による障壁条件を設定するとともに、水中音の測定事例を参考として工種毎に発生源の音源の音圧レベルを設定した一般的なモデルであり（証拠 1-7 変更前の環境保全図書 6-16-229 頁）、予測の不確実性の程度は大きいものではないとしているが、一般的だからといって予測の不確実性の程度は大きいものではないとは言えず、科学的な根拠をもって示す必要がある。

この点に関し、「海中音の計測手法・評価手法のガイダンス（海洋音響学会 2021 年 3 月 22 日）」乙 19 の 16 頁）によれば、浅海域での水中音計測の注意点があげられており、洋上風力発電を例として、「音源は点ではなく太い支柱である、放射される音の周波数成分はくい打ち音であれば広帯域、稼働音であれば増速器や発電機から発せられる特定の周波数とその整数倍音が卓越する」という条件のもと、「音源を点と仮定し、単一周波数しか含まず、水面反射しかない状況でも、計測音圧が場所によって大きく変わるのであるから、このような複雑な状況で音響伝播を予測するのは難しいと想像できるだろう。もちろん、底質の反射と吸収特性が地図上に示されたデータを揃え、水中を多数メッシュに区切った音響伝播シミュレーションを行えば、洋上風車周辺の音圧分布の予測は可能である。しかし、定量的なシミュレーションに耐える精度の底質データは存在しないことが多い。」とされている。

これに対して、審査請求人は、「大浦湾の底質は全般に砂又は泥である」（審査請求書別紙第 3 の 4 ア(エ)48 頁）としており、変

更後の環境保全図書 2-14-8(証拠 26-5) では、「海況と底質に応じて表-2.14.6 に示すような効果が加わるとされており、ここでは海況が「階級 0」、底質が「砂」の場合の効果を適用しました」とし、底質の反射と吸収特性が地図上に示されたデータにより予測しているのではなく、一律に「階級 0」、底質が「砂」と設定し近距離音場による効果の予測を行っている。

しかし、第 22 回環境監視等委員会資料 6 の 13 頁(乙 20) で底質として泥地、砂床、岩盤などが存在していると考えられるとあり、大浦湾から嘉陽海域にかけての底質は、泥地、砂床、岩盤があり、更に、海況「0」が当該海域を代表するのか不明なため、定量的なシミュレーションに耐える精度にはなっていないと考えられる。

他にも、審査請求人は水深 20m 以上の海域を含め海底面での反射を予測モデルに組み込む必要はないとしているが、その場合の予測の精度についても示されていない。

このような予測手法が不適切であることは、処分庁が聴取した専門家からも指摘されている。すなわち、 は、「いかなる予測手法を用いるにせよ、予測値は実測値と対比して妥当性が確認されない限り仮説にすぎません。個々の音源ごとに、または複数種の音源が同時に活動しているときに、複数の観測点を設定して騒音の分布を測定し、予測値と比較し検証する必要があります。その結果、予測値と実測値が良好な一致が求められた場合に限り、予測値をもって現実の騒音分布に代替することが許されます。」としている(乙 15 の 3 頁)。その他の専門家からも、「水

中音の地形による回折減衰、海面や海底における吸収・反射、海況や底質に依存する不規則性などの効果を考慮した複雑な予測であるにもかかわらず、水中音実測による予測値の精度の検証が行われておらず、水中音低減対策必要性を判断する評価基準として予測値を用いることに懸念がある。」、「水中音が計れる状況にあるので、実測して、予測とどう違うのか、或いは、ちゃんと合っていることを確認しないことはおかしい。」「予測式を立てた時（当初申請）は水中音の計測はできないが、現在はできるので、確実に測定し、予測式でいいのかということは、調査確認が必要である。」との意見があったところである（乙21）。

ジュゴンについては、上記のとおり、生息範囲に変化が生じており、なおかつこれまで水中音調査が実施されていないため、工事による影響が十分に解析されておらず、また、埋立工事が行われ多数の船舶が航行していること等、本件埋立承認処分当時とは地域特性に変化が生じている。そして、水中音を発する工事が実施されていることからすれば、水中音調査を実施し、予測値と実測値を比較し、必要に応じて、予測値の補正を行うなどしてより精度の高い水中音等を予測し、当該予測に基づき環境保全措置を検討することも実行可能である。これらのことからすれば、上記のような水中音予測の手法は、省令24条に規定される、調査の手法について、予測及び評価において必要とされる水準が確保されるよう選定しているとは言えない。

- (4) 審査請求人による適切な環境保全措置とその評価がなされていないこと

ア 審査請求人による適切な環境保全措置とその評価がなされていないこと

(ア) 処分庁の指摘

処分庁はまた、本件変更不承認処分にあたり、ジュゴンに及ぼす影響について、本件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が的確に検討されておらず、措置を講じた場合の効果が適切に評価されていない、として、以下の点を指摘した（本件不承認処分通知書別紙第2の4(1)ア(イ)及び同(2)ア(イ)）。

- a ジュゴンに対する水中音による影響について変更後の環境保全図書では、「ジュゴンが高い頻度で確認されていた安部から嘉陽地先西側の範囲においては、瞬時の音により障害や行動阻害を引き起こす影響はなく、累積する音による障害や行動阻害の影響もないと考えられます。」としている。
- b また、沖縄県からの質問に対して審査請求人は、「変更後においても、変更前と同様に、初めて杭打ち工事を行う際に水中音を測定し、予測した音圧レベルを超過する場合やジュゴンの生息範囲における水中音圧レベルが評価基準以上となる場合には、杭打ち工事から発生する水中音を低減する対策を検討することが適切と考えています。この場合には、水中音の低減策を検討する中で、必要に応じて、水中音の測定を継続することを考えています。他方、水中音の測定の結果、予測した音圧レベルを超過せず、かつ、ジュゴンの生息範囲における音圧レベルが評価基準を下回る場合は、ジュゴンへの影響は軽微と考

られるため、水中音調査を継続して実施する必要はないと考えています。」としている。

- c ジュゴンについては、平成 30 年 9 月以降嘉陽海域を主要な生息域としていた個体 A が確認されない状況が続いており、一方で、令和 2 年 2 月から 6 月、8 月にジュゴンの可能性の高い鳴音が施行区域内で録音されるなど地域特性が変化しており、安部から嘉陽地先西側の範囲への水中音の影響に加え、ジュゴンが来遊した際の影響を考慮し、環境保全措置を検討する必要がある。しかしながら、変更前と同様な手法で、安部から嘉陽地先西側の範囲においては、瞬時の音による障害や行動障害を引き起こす影響の予測・評価となっており、ジュゴンの生息域に変化が生じていることを踏まえた環境保全措置となっておらず、的確に環境保全措置が検討されているとは認められない。
- d また、審査請求人が設定しているジュゴンの水中音の評価基準（障害：230db re:1 $\mu$ pa 等）については、2019 年の論文において、当該評価基準よりも低い値が新たに提案されていることからすると、水中音によるジュゴンへの影響については、研究の進展によっては、更に低い値で影響を及ぼす可能性もあり、不確実性があるものと考えられる。
- e 審査請求人は、事後調査において、水中音の測定の結果、予測した音圧レベルを超過せず、かつ、ジュゴンの生息範囲における音圧レベルが評価基準を下回る場合は、ジュゴンへの影響は軽微と考えられるため、水中音調査を継続して実施する必要はないとしている。

f 省令第 32 条第 2 項第 2 号では、「事後調査を行う項目の特性、事業特性及び地域特性に応じ適切な手法を選定するとともに、事後調査の結果と環境影響評価の結果との比較検討が可能となるようにすること。」とされている。

g ジュゴンの水中音の評価基準に不確実性があることやジュゴンの生息範囲に変化が生じているにも係わらず、水中音の調査は、変更後においても、変更前と同様に、杭打ち工事の実施時期まで水中音の調査を実施しないとしており、更に、ジュゴンの生息範囲における音圧レベルが評価基準を下回る場合は、ジュゴンへの影響は軽微と考えられるため、水中音調査を継続して実施する必要はないとしている。

審査請求人の行う事後調査では、杭打ち工事前にジュゴンが大浦湾に来遊した際の水中音による影響や、評価基準値以下の範囲内におけるジュゴンへの影響について確認することができず、事後調査の結果と環境影響評価の結果との比較検討が可能となっておらず、省令第 32 条第 2 項第 2 号に適合しているとは認められない。

(イ) 審査請求人の主張

審査請求人は、「施工区域の状況の変化をも踏まえながら、ジュゴンに及ぼす影響に配慮した適切な環境保全措置を講じることとしており、また、実施した環境保全措置については、その都度、環境監視等委員会に報告し、その指導・助言を得て、環境保全措置の効果を適切に評価する態勢も構築している。」としている。具体的には、「作業船の航行に当たっては、ジュゴンが頻繁



に確認されている区域内を出来る限り回避し、沖縄島沿岸を航行する場合は、岸から 10km 以上離れて航行することとし、大浦湾の湾口域から施工区域に接近する場合は、施工区域に向かって直線的に進入する航路をとって一定速度で航行することとしているほか、見張りを励行し、ジュゴンとの衝突を回避できるような速度で航行するよう周知することとしている。」、「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措置を講じる」、「航空機による生息状況調査、プラットフォーム船による監視等、水中録音装置を用いた調査、海草藻場の利用状況の調査など、ジュゴンの生息状況に関する調査を継続的に実施して」いる、「加えて、ジュゴンの姿や痕跡は確認されていないものの、施行区域内の K-4 地点等において、令和 2 年 2 月以降、これらの地点に設置した水中録音装置により海洋生物の鳴音のような音が記録され、専門家からその音がジュゴンの鳴音である可能性が高いとの意見を得たことから、これらの音がジュゴンによるものであるとしても十分な対策となるよう、環境監視等委員会の指導・助言を踏まえ、警戒・監視を強化するなどしている。」等である（審査請求書別紙第 3 の 4 (1) イ (イ) 49～51 頁）

(ウ) 反論

しかしながら、いずれもジュゴンの生息状況や移動状況を確認する調査にとどまっているのであって、工事のジュゴンへの影響を予測して効果的な措置がとられるものとはなっていない。

すなわち、ジュゴンへの影響については、工事中の水の濁り、騒音・振動、夜間照明及び作業船の航行によるジュゴンへの生息環境及び行動に及ぼす影響を予測しているところ、水の濁りについては、河川の河口付近やサンゴ類及び海草藻場の分布域近隣において調査が実施されているものの、水中騒音についてはこれまで調査が実施されておらず、ジュゴンの行動と水中音による影響を比較することができない。

ジュゴンについては、平成 30 年 9 月以降嘉陽海域を主要な生息域としていた個体 A が確認されない状況が続いており、一方で、令和 2 年 2 月から 6 月、8 月にジュゴンの可能性の高い鳴音が施行区域内で録音されるなど地域特性が変化しており、安部から嘉陽地先西側の範囲への水中音の影響に加え、ジュゴンが来遊した際の影響を考慮し、環境保全措置を検討する必要がある。しかしながら、変更前と同様な手法で、安部から嘉陽地先西側の範囲においては、瞬時の音による障害や行動阻害を引き起こす影響の予測・評価のみとなっており、ジュゴンの生息域に変化が生じていることを踏まえた環境保全措置となっておらず、的確に環境保全措置が検討されているとは認められない。

#### イ 水中音の評価基準に不確実性があること

##### (ア) 処分庁の指摘

処分庁は、上記のとおり、工事中の水中音のジュゴンに及ぼす影響について、ジュゴンの水中音の評価基準に不確実性があることやジュゴンの生息範囲に変化が生じているにも係わらず、審査請求人は、水中音の調査は、変更後においても変更前と同様に杭

打ち工事の実施時期まで水中音の調査を実施しないとしており、更に、ジュゴンの生息範囲における音圧レベルが評価基準を下回る場合は、ジュゴンへの影響は軽微と考えられるため、水中音調査を継続して実施する必要はないとしており、審査請求人の行う事後調査では、杭打ち工事前にジュゴンが大浦湾に来遊した際の水中音による影響や、評価基準値以下の範囲内におけるジュゴンへの影響について確認することができず、不適切であることを指摘している。

(イ) 審査請求人の主張

審査請求人は、「変更後の環境保全図書において、変更前と同様に、ジュゴンに対する水中音の知見が少なく、ジュゴンに関する知見だけでは水中音の影響の評価基準を設定することが困難と考えられたため、クジラ類やイルカ類などの海産哺乳類の水中音に関する影響レベルの知見を収集整理し、それらを参考としてジュゴンの水中音の影響レベルを検討している。」とし、上記のとおり変更前の環境保全図書での評価基準と同じ基準を設定し、また、処分庁が指摘する「2019年の論文」、すなわ「Southallら(2019)」についても、同論文が「「海牛グループ」を含む海産哺乳類に対する評価基準を提案していたため、…当該基準に基づく予測・評価も行っているが、その結果においても、変更後のジュゴンに対する水中音の影響は、変更前と概ね同程度またはそれ以下と予測・評価している」とする（審査請求書別紙第3の4(1)イ(ウ)51～52頁、証拠 26-5 変更後の環境保全図書 2-14-34～40頁）。

(ウ) 反論

しかし、そもそも本件埋立承認処分後の工事の進行を並行してジュゴンの生息状況が変化するなどの状況が生じているのであるから、従前の予測手法や評価基準が正当であったかどうかを再検討されなければならないはずである。

すなわち、嘉陽海域周辺を主な生息域としていた個体Aについては、平成30年9月を最後に確認されない状態が続いており、明らかに生息状況に変化が見受けられる。審査請求人は、個体Aが嘉陽沖の海草藻場を利用しなくなったと考えられる時期に水中音を発する工事を実施していないことを理由として、事業による影響はないとしているが、第18回環境監視等委員会資料によると、濁度や海草藻場等定量的な調査が実施されている項目については、大きな変化が認められないとしている一方、水中音は調査が行われてない。変更前の環境保全図書においてジュゴンへの影響については、工事中の水の濁り、騒音・振動、夜間照明としていところ、濁度や海草藻場などに大きな変化がないとしていることからすると、調査が行われていない水中音による何らかの影響があった可能性も否定できないが、水中音の調査が実施されていないため評価ができず、その後の解析も行われていない。

この点、                    は、「行動障害を起こす音圧レベル120dBre:1 $\mu$ paよりも低い音圧レベルならば、イルカ（この場合はジュゴンと見なす）は本当に威嚇を受けないのか」という疑問であります。上で引用したTable19は音圧80～90から190～200まで、各音圧階級ごとにイルカの反応を提示しています。そこで、

イルカの反応と音圧の関係をみると反応 0 は音圧範囲 80～130 に、反応 4 が音圧 100～120 に反応 6 は音圧 80～170 以上に出現しているのです（反応レベル 1～3 と 5 は観察事例がありません）。このことは、音圧 80～120 でも、イルカは音源から逃避行動をとること、つまり有害な反応があらわれる場合があることを示しております。安全基準としての妥当性を疑わせるものであります。」としている（乙 15）。

また、審査請求人は、処分庁が指摘した「Southall ら(2019)」(証拠 26-5 変更後の環境保全図書 2-14-34～35) について、同論文が「「海牛類グループ」を含む海産哺乳類に対する評価基準を提案していたため、変更前と同様の手法による予測・評価に加え、当該基準に基づく予測・評価も行っているが、その結果においても、変更後のジュゴンに対する水中音の影響は、変更前と概ね同程度又はそれ以下と予測・評価しているところである」と反論しているところ、処分庁の指摘は、同論文の評価基準を反映させていないというところにあるものではない。当該論文が変更前の環境保全図書で評価基準としていた値よりも低い値を新たに提案していたことから、研究の進展によっては今後更に低い値で影響を及ぼす可能性もあり、現時点で審査請求人が採用している評価基準そのものに不確実性があるとしているのである。

先に述べた ████████ による個体 A の移動についての一つの仮説についても、「本個体（個体 A）は、工事が進むにつれて日中の生活範囲を次第に東方に、また、沖合方に移動し、ついには東方 3.5km、陸側は礁縁から 2 km 離れ、沖合側の限界は礁縁から

5km 沖にまで移動したあげく、2018 年 9 月を最後に嘉陽沖から姿を消し、行方不明となりました。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。より妥当な別の説明が提出されない限り、このような解釈を否定すべきではないと考えます。」とされているが、これも審査請求人が採用する評価基準以下であれば行動に影響は与えないとは言えないことを踏まえたものである。

審査請求人自らが認めているとおり、ジュゴンに対する水中音の知見が少ないことや、工事实施後の平成 30 年 9 月以降ジュゴン個体 A が確認されない状況が続いているが事業による水中音の影響が十分解析されていないこと、専門家においても評価基準について異なる意見があること、Southall ら(2019)において「海牛類グループ」を含む海産哺乳類に対する評価基準を提案されるなどしており、評価基準には不確実性があることを前提とする必要がある。

ウ 事後調査の結果と環境影響評価の結果の比較検討が可能となっていないこと

(ア) 処分庁の指摘

処分庁は、これも上記のとおり、審査請求人の行う事後調査では、杭打ち工事前にジュゴンが大浦湾に来遊した際の水中音による影響や、評価基準値以下の範囲内におけるジュゴンへの影響に

ついて確認することができず、事後調査の結果と環境影響評価の結果との比較検討が可能となっておらず、省令 32 条 2 項 2 号に適合しているとは認められないことを指摘している。

(イ) 審査請求人の主張

審査請求人は、「処分庁により承認された変更前の環境保全図書において、水中音の予測・評価に用いた予測モデルが一般的なモデルであり、予測の不確実性の程度が大きくないことから、水中音の影響について事後調査の対象としておらず、変更後の環境保全図書においても、変更前と同様の手法により予測・評価を行っているため、事後調査の対象としていないのであって、そのことを不適當であるとする理由はないはずである。」としている（審査請求書別紙第 3 の 4 (1)イ(ウ)52～53 頁）。

(ウ) 反論

この点については、すでに繰り返し述べたとおりである。

処分庁は、工事実施後の平成 30 年 9 月以降ジュゴン個体 A が確認されない状況が続いていることや、水中音を発する船舶が航行するなど地域特性に変化が生じていることを踏まえ、水中音の予測に不確実性が含まれることを鑑みると、水中音の調査を行わず、予測値と実測値の比較が行われていないことは、調査の手法について必要な水準が確保されているとは言えないとしたものである。

水中音の調査を行うことは、令和元年 8 月 6 日付け環政第 703 号「平成 29 年度普天間飛行場代替施設建設事業に係る事後調査報告書等について」においても、「事業の実施による影響が懸念

されることから、大浦湾、嘉陽沖等のジュゴンの生息域において、海中土木工事や作業船の航行による水中音の分布を調査する等により、海上工事による水中音の影響について解析すること」と環境保全措置要求を行ったところである（乙18）。

審査請求人自らが認めているとおり、ジュゴンに対する水中音の知見が少ないことや、工事实施後の平成30年9月以降ジュゴン個体Aが確認されない状況が続いていること、専門家においても評価基準について異なる意見があること、Southallら(2019)において「海牛類グループ」を含む海産哺乳類に対する評価基準を提案されるなどしており、承認後のジュゴンの状況の変化を踏まえた場合、評価基準には不確実性があることを前提として事後調査を行う必要がある。

前掲の[ ]によると、「特に問題となるのは、ピーク音圧レベルの予測値（実測値による裏付けがない）をもとに安全性を判断していることと、判断基準が決して安全基準ではないことです。」「騒音値に基づいて影響評価がなされた場合には、その評価結果が実際の行動観察と整合するかの検討もなされるべきでしょう。」としている（乙15）。

審査請求人は、杭工事までは水中音の調査を実施しないとしており、杭打ち工事の際についても、水中音の測定の結果、予測した音圧レベルを超過せず、かつ、ジュゴンの生息範囲における音圧レベルが評価基準を下回る場合は、ジュゴンへの影響は軽微と考えられるため、水中音の調査を継続して実施する必要はないとしている。



しかしながら、本件埋立承認処分後のジュゴンの状況の変化を踏まえた場合、評価基準には不確実性があることを前提とし、大浦湾又は嘉陽海域にジュゴンが来遊した際の水中音による影響を確認するため、水中音の調査を実施するとともに、ジュゴンの行動状況を確認することによって、環境影響評価の結果との比較が可能となるものと考えられる。

以上のことから、事後調査の結果と環境影響評価との比較検討が可能となっておらず、省令 32 条 2 項 2 号に適合しているとは認められない。

よって、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が的確に検討されておらず、措置を講じた場合の効果が適切に検討されていない。

ジュゴンについて審査請求人が行うとしている事後調査は、変更前の事後調査と同じ（変更後の環境保全図書 2-14-33）としていることから、工事中のジュゴンについての事後調査は、毎月 3～4 回のヘリコプターによる監視（ジュゴンの生息状況、工事海域への来遊（接近）状況）と、監視プラットフォームによる監視（工事海域への来遊（接近）状況）、嘉陽周辺海域及び他の生息海域における生息状況となるが、これらの事後調査では、杭打ち工事前にジュゴンが大浦湾に来遊した際の水中音による影響や、評価基準以下の範囲内におけるジュゴンへの影響について確認することができないことを指摘しているものである。

また、ジュゴンの生息範囲に変化が生じていることを踏まえると、水中音については、上記のとおり事後調査の項目とすべきと

ころ、審査請求人は水中音についての事後調査の項目としていないのであるから、審査請求人が変更後の環境保全図書で示した水中音に係る環境影響評価の結果との比較検討が可能となっていないことから不承認の理由としたものである。

### 3 地盤改良に伴う盛り上がり箇所環境影響について

#### (1) 処分庁の指摘

処分庁は、本件変更不承認処分にあたり、サンドコンパクションパイル工法（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いない、として、以下の点を指摘した（本件不承認処分通知書別紙第2の4(1)イ(ア)）。

- a 省令第24条において、調査の手法を選定するに当たっては、予測及び評価において必要とされる水準が確保されるよう選定しなければならないこととされている。
- b 審査請求人は、地盤改良に伴う盛り上がり箇所の調査について、「変更後の海底改変範囲は、変更前と比較して約1%増加したにとどまり、かつ、増加した範囲は変更前の海底改変範囲に隣接していることから、海底状況が大きく変化するものではありません。」としている。
- c しかしながら、地盤改良として改良径2m及び1.6mのSCP工法を東側護岸の約1kmに約1万6千本実施することにより盛り上がる箇所は、水深が深くなる斜面部に位置しており、変更前の海底改変範囲に隣接しているとしても、海底改変範囲と異なる環境も含まれており、一般的に環境が異なると、生息している生物も異なると考

えられ、また、盛り上がりの面積も 1.8ha と小さい範囲とはなっていない。

d 辺野古・大浦湾周辺の海域は、陸域から流れ込む河川、特異な地形的特徴を反映し、多様な生態系が狭い水域に組み合わさっており、ジュゴンやウミガメ類などの絶滅危惧種 262 種をはじめ、5,334 種の生物が生息しており、ここ 10 数年の間に多くの希少種等が発見されている。

e SCP 工法の実施に伴い地盤が盛り上がる箇所は、水深が深くなる斜面部となっており、変更前の海底改変範囲と異なる環境が含まれていることを考慮した場合、盛り上がり箇所の調査が実施されていないことについて、調査の手法について必要な水準が確保されているとは言えない。

## (2) 審査請求人の主張

審査請求人は、「今回の計画変更により地盤改良工の実施に伴って地盤の盛上りが生じるところ、盛上り箇所を含めた地盤改良工に伴う改変範囲は、約 1.8ha で、変更前と比較して約 1%増加したにとどまり、かつ、増加した範囲は変更前の海底改変範囲に隣接していることから、海底改変範囲を変更したとしても、変更前の海底改変範囲内における生物の生息状況から大きく変化するものではない(証拠 56 一次質問回答・別紙 26 頁及び添付資料 23、証拠 60 三次質問回答・別紙 52、53 頁)。そのため、変更前と同様に、変更前の海底改変範囲内に生息する海域生物の重要な種を対象に、本件埋立事業による影響を予測・評価することにより、変更により増加した範囲も含め、変更後の海底改変範囲における影響を適切に予測・評価できている。」と主張する。

また、盛り上がる箇所は、「いずれの地点においても、隣接する変更前の海底改変範囲の生物相と大きな違いはなく、また、水深 20m 以深のみに生息が限定される重要な種も確認されていない。そのため、盛り上がり箇所に水深が深くなる斜面部が含まれているからといって、生物の生息状況が、変更前の海底改変範囲内における生物の生息状況から大きく変化するものではない(証拠 89 第 22 回環境監視等委員会資料 6 の 12~20 頁、証拠 90 第 30 回 環境監視等委員会資料 5 の 3~10 頁)」ともいう(審査請求書別紙第 3 の 4 (1)イ(ウ)53~55 頁)。

### (3) 反論

ア しかしながら、「盛り上がり箇所を含めた地盤改良工に伴う改変範囲は約 1.8ha で、変更前と比較して約 1%増加したにとどまり、かつ、増加した範囲は変更前の海底改変範囲に隣接していることから、海底改変範囲を変更したとしても、変更前の海底改変範囲内における生物の生息状況から大きく変化するものではない」と結論づけられているところ、その根拠は改変範囲増加がわずかである、その範囲は元の改変範囲に隣接している、というだけであって、科学的根拠は示されていない(そのことは、処分庁が得た専門家からの技術的助言でも示されている(乙 21 の 3 頁))。

イ 審査請求人からは処分庁の一次質問による回答資料 31 において盛上土の範囲が示されており、また、同資料 23 において海底面の改変範囲が示されている(乙 22)。これらの場所について、審査請求人は、「変更前と同様に、変更前の海底改変範囲内に生息する海域生物の重要な種を対象に、本件埋立事業による影響を予測・評価した」としているとおおり、変更後の海底改変範囲の海域生物や底生

物の調査を実施してなく、このことは、三次回答において、「前々回回答でもお答えしたとおり、地盤改良工事範囲に特化した海域生物・底生生物の状況をお示しするのは困難であり、代替施設本体区域外の地盤改良工事の範囲に特化した海域生物・底生生物の状況をお示しすることも困難です」と回答しているところでも明らかである（証拠 60 三次回答・別紙 33 頁）。

しかし、環境監視等委員会において、「改変区域には水深 20m 以上の海底もあり、それら部分の底生動物についても生息状況を把握しておくべきとの意見があったことから、過年度調査について整理を行った」（証拠 89 の 13 頁）ともあるとおり、同委員会においても改変区域については調査が必要との認識を示しているところである。

ウ さらに、この環境監視等委員会の指摘を受けて審査請求人が調査を実施したとしている 7 地点については、いずれも主に護岸法線上又は飛行場建設場所内となっていて、これだけの調査では上記の要請に応えることはできず不十分である。

調査地点 E16、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が、当該モニタリングポイントより東側の新たに改変箇所となる場所は、大浦湾側においてさらに 10m 程度深くなる箇所になっている（乙 23、24）。

これら 3 地点では潜水目視調査による記録種について計 19 種が確認されているところ、そのうち 2 地点間で確認された同一種は 4 種だけで、3 地点間では同一種は確認されていない。またこれら 3 地点間の距離がそれぞれ約 150m であるところ、これらの調査地点

から盛り上がり箇所の高い地点までは平面距離で約 100m である。  
しかも、水深 40m 以深の調査地点 BT12～14 の 3 地点を見ても、3 地点が 70m 程の距離の中にあるにもかかわらず、ROV 調査による記録種において確認された種に統一した傾向は見られない。こうしたことから、審査請求人が主張するように、「生息状況から大きく変化するものではない」とは言えないと考えられる（乙 24 の 7 頁）。

また、C-2 から C-3 護岸、護岸（係船機能付き）の盛り上がりによる改変箇所については、BT5、BT6、BT7 の調査結果をもって、「変更前の海底改変範囲内における生物の生息状況から大きく変化するものではない」としていると考えられる。しかし、BT5、BT6、BT7 地点はいずれも同じ水深の砂床となっており、C-2 から C-3 護岸、護岸（係船機能付き）の盛り上がりによる改変箇所は、急激に深くなる箇所であり、しかも砂床と泥地の境界付近となっており、BT5、BT6、BT7 地点付近の環境が異なることが想定され、詳細な調査結果を行い、その結果をもって予測・評価を行う必要がある。

エ 以上のことから、審査請求人は「変更前の環境保全図書で予測した内容と同程度か、それ以下」としているが、地盤の盛り上がりが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・評価が行われてない。

## 第 5 「埋立の必要性」を充足していると認められないこと

### 1 本件変更承認申請に至る背景

#### (1) 審査請求人が想定していなかったとする事実

審査請求人は、「埋立事業においては、埋立免許後、出願時には想定

していなかった新たな事態が発生し願書等により特定された内容を変更して埋立てに関する工事を実施し、または埋立地を異なる用途に利用する必要がある場合があり得る。」と説明し、本件変更承認申請がそのようなものであるという趣旨の主張をしている（審査請求書別紙第2の1(1)22頁）。

審査請求人のこの主張は、審査請求人において、本件埋立承認出願時には、大浦湾側の軟弱地盤の存在を、「出願時には想定していなかった新たな事態」と評し、そのために地盤改良工事が必要となるというようなことは、想定していなかったということを認めるものである。

(2) 想定しなかった理由

審査請求人が、軟弱地盤の存在を想定しなかった理由は不明である。技術的に想定することが困難な海域だった訳ではない。むしろこれだけ広範囲の海域を埋め立てるにあたって、海底地盤に軟弱地盤があるかどうかを想定していないなどということはあるとあり得ない。技術的には、想定できたはずである。なぜなら現実に軟弱地盤の存在を判明させ、地盤改良の必要性を把握することが出来ているからである。このように、技術的には想定することは可能だったはずであるが、なぜ本件埋立承認出願時に想定していなかったのか。それは想定する作業を省略したからに他ならない。なぜその作業を省略したのかは不明である。

(3) 提出された設計の概要説明書が実は使えない物であったこと

技術的には想定できたはずの軟弱地盤の存在について、審査請求人はそれを想定していなかったために、本件埋立承認出願時の添付図書である設計概要説明書（以下「旧設計概要説明書」という。）は、大浦湾側の埋立てについて、地盤改良工事を全く予定しない図書であった。

このことは、旧設計概要説明書は、使えない設計概要説明書だったと  
いうことを意味する。

(4) 本件変更承認申請の必要が生じたこと

このように、旧設計概要説明書は、使えない物であった。つまり、  
旧設計概要説明書のままでは、本件埋め立て工事が完成できないこと  
が明確になったのである。なるほど、旧設計概要説明書は、使えない  
設計概要書であるから、これは変更する必要が生じるのは必然である。  
その結果、審査請求人においては、当然に本件変更承認申請を行う必  
要が生じたものである。

## 2 旧設計概要説明書が前提とした移設

(1) 本件変更承認申請の概要では（証拠 42）、「(1)埋立承認後に実施し  
た土質調査の結果から、地盤改良工事を追加。大浦湾側の護岸や埋立  
地の設計等を変更。(2)地盤改良工事の追加を踏まえ、より合理的な設  
計・施工計画に見直し。(辺野古地区地先（作業ヤード）の埋立てを取  
りやめ等)(3)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ヵ月とし、事業の総経費を9,300億円と算出した。」と  
述べている。

(2) しかしながら、審査請求人は、本件埋立承認出願時には、軟弱地盤  
の存在を想定していなかったため、旧設計概要説明書には、地盤改良  
に関する記載は全く無い。そして、地盤改良が不要である事を前提に、  
「埋立てに関する工事の施行に要する期間 5年」と説明していたも  
のである。（証拠 1-1 の 2 頁）。

また旧設計概要説明書に基づく埋立については、埋立に関する工事



に要する費用は2,310億8,700万円と見積もられていた(証拠1-4)。

- (3) すなわち審査請求人は、本件埋立承認処分を受けるに当たって、本件埋立事業を行うことにより、予算規模2,310億余円で、5年で、普天間飛行場の代替施設が完成し、普天間飛行場の移設が可能となり、普天間飛行場の危険性の早期に除去につながると説明していたのである。

しかし、実はそうではなかった。

### 3 埋立て必要性審査の根拠

- (1) 出願時の埋立必要性の審査

ア 法には明文の規定はないものの、埋立ての必要性が認められることが、埋立免許が認められるための要件である。

法4条1項が一定の要件充足性が認められる場合に、埋立免許を付与することとしていることは、埋立の必要性が認められることが前提となっているからである。埋立の必要性のない埋立事業について同条項の要件審査をする事は、そもそも背理であり、そのような埋立てを認める必要はないことは自明である。

例えば、法4条1項1号の「国土利用上適正且合理的ナルコト」の要件を審査するにあたり、埋立ての必要性が認められない場合には、同要件の審査をするまでもなく、その埋立事業が許容されないことは異論がないであろう。

イ 実務において、「埋立の必要性」は願書の添付図書の「埋立必要理由書」に記載することとされ、出願に際しては埋立必要理由書の添付が不可欠とされている。また、法3条1項の規定による縦覧を行

う際には、縦覧すべき書面に当該図書を含めることとされている（「公有水面埋立実務便覧全訂二版」414～415頁）。これらは、埋立の必要性が認められることが免許付与要件だからである。

ウ 昭和49年通達では、記の1(3)の「埋立ての理由等について」として、「免許の審査に際しては、埋立てを必要とする理由及び埋立ての規模の算出根拠を確認すること。」とされており、出願時に埋立必要理由書の添付を求めている。同通達の記の3(1)の「埋立ての免許基準の性格について」では、「法4条第1項各号の基準は、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（乙25）。

これも、埋立の必要性が、埋立免許付与の要件となっていることを示唆するものであり、その存否は出願時に審査される。

## (2) 変更承認申請時の埋立の必要性審査

このように、埋立て必要性の要件は、埋立免許を認めるための要件であり、その存否は、出願時において審査される。しかし、それは出願時だけではなく、設計の概要変更承認申請時にも審査されるべきものである。それは以下の理由による。

ア 設計概要説明書は、埋立承認出願の際の願書の添付図書として必須のものである（法施行規則2条2項ニ）。この図書は、他の添付図書と共に、埋立免許・承認の審査の資料となるものである。そして埋立ての必要性の審査は、当該設計概要説明書に説明された設計の概要によって実施されるであろう埋立ての必要性を審査するもので

ある。設計の概要書を離れて、抽象的に埋立の必要性が審査されるものではない。したがって設計の概要に変更があった場合は、旧設計概要書を前提として認められた埋立ての必要性は、その前提を欠くことになるのであるから、変更後の設計概要説明書によって実施されるであろう埋立事業については、改めて変更後の設計概要説明書を前提とした「埋立の必要性」が審査されなければならない。

出願時には、使えない設計概要説明書で埋立の必要性の審査を通過しておいて、後日変更承認時には埋立の必要性の審査は許されないとすると、埋立の必要性の審査手続の潜脱を許す事になる。

イ 国の通達もそのことを前提とするものといえる。法の申請に対する処分に係る審査基準については、「行政手続法の施行に伴う公有水面埋立法における処分の審査基準等について」（平成6年9月30日港管第2159号、建設省河政発第57号。以下「平成6年通知」という。）に考え方が示されているところ、記の1の表2の「出願事項の変更の許可（法第13条ノ2第1項）」に係る審査基準の根拠として、「49年局長通達の記の1(3)から(5)、記の3及び記の4(1)」が示されている。平成6年通知により、法13条の2の変更申請に係る審査に際しても昭和49年通達における「埋立の必要性」に係る記載（記の1(3)、3(1)）が用いられることとされている（乙26）。

このことはすなわち、出願事項の変更の許可についても、埋立の必要性の審査をすることが求められているものと言うべきである。

(3) 審査請求人も埋立の必要性が維持されていることを主張していること

審査請求人も、本件変更承認申請をするに当たり、埋立の必要性が

維持されていることを前提としている。

審査請求人は本件変更承認申請書において、「(2) 変更後の用途の埋立地が必要である理由 作業ヤードに供するため計画していた『普天間飛行場代替施設建設のための造成用地』は不要となったため削除するが、普天間飛行場代替施設の建設に供する『飛行場用地』の必要性に変わりはなく、変更後の用地は必要である。」と述べている（証拠 26-1 の 3 頁）。本件設計変更概要書では、名護市辺野古地区地先の埋立区域 A から C までの区域は「削除」に変更された。つまり埋立てをしないということである。その理由は「埋立承認後に実施した土質調査の結果を踏まえた地盤改良の追加に伴い、工程を見直して作業ヤード計画を合理化した結果、従来作業ヤードに供するため造成することとしていた埋立地が必要なくなったため。」としている（証拠 26-1 の 2・3 頁）。

他方、飛行場用地については「必要性に変わりはなく」として、本件埋立承認処分時の埋立の必要性は未だ維持されているものとして、本件変更承認申請を行っている。

これは、審査請求人においても、「埋立の必要性」の要件は変更承認申請の際にも充足していなければならない要件として認識しているからであろう。

そして、処分庁においては、審査請求人が本件変更承認申請書に記載した事項については、逐一審査する必要があるのであって、「埋立地が必要なくなった」とか「必要性に変わりはなく」という「埋立必要性」に関して記載された事項についても、それを審査することは、当然である。

#### 4 本件変更承認申請における「埋立ての必要性」判断

- (1) 本件変更承認申請における埋立ての必要性について、処分庁は、審査事項のうち、①埋立ての動機となった土地利用が埋立てによらなければ充足されないか、②埋立ての動機となった土地利用に公有水面を廃止するに足る価値があると認められるか、③埋立地の土地利用開始予定時期から見て今埋立てを開始しなければならないか、④埋立てをしようとする場所が埋立地の用途に照らして適切な場所といえるかの4項目について、いずれも「合理性があるとは認められない」と判断した。

この点については、本件埋立承認処分時の「埋立ての必要性」が認められた事情と照合して検討されなければならない。

- (2) 本件埋立承認処分時の埋立必要性の理由

本件埋立承認処分時の埋立必要性の理由については、「埋立必要理由書」（証拠1-2）に以下のとおり明記されている。

ア 「(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」(同2頁)。

また、普天間飛行場を国外、県外へ移設することが適切でない理由として、「普天間飛行場の危険性を早期に除去する必要があり、極力短期間で移設できる案が望ましい」ことが挙げられている。

イ さらに、埋立ての時期に関して、「本事業は、政府の閣議決定に基づき、普天間飛行場の危険性除去並びに沖縄県の負担軽減を図るこ

とが目的である。このため、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、普天間飛行場の移設・返還を実現させる必要がある」（同 21 頁）とされている。

第 2 で述べたとおり、本件埋立承認処分は、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、法 4 条 1 項 2 号所定の要件に適合するものと認められるとともに、5 年次に本件埋立て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」するという埋立ての目的について、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されていたのであり、すなわち、本件埋立事業が早期に、かつ確実に完成するものであることを前提として、埋立の必要性が判断されていたものである。

(3) 本件埋立承認処分時の埋立必要性の理由を認めた前提が失われたこと

ア 本件変更承認申請による変更後の工期については、変更承認申請書の添付図書「設計概要説明書」132～133 頁の「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。

この「9 年 1 ヶ月」の期間には、平成 25 年 12 月の本件埋立承認処分の日から、令和 3 年 11 月までの約 8 年余の期間に実施した工事の期間は含まれていない。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、本件埋立出願に示され

た工期の実に3倍以上もの長期間を要するものである。

また、現在行われている工事は、主に埋立区域②及び②-1の埋立てであるが、仮にこれらの工事が完了したとしても、大浦湾側の工事の進捗には影響しないため「9年1ヶ月」の期間が短縮されることはない。このように、本件変更承認申請の内容は、「代替の施設の・・・建設が著しい遅延がなく完了できることを確保する」としていた本件埋立事業の前提条件を覆すものとなっている。

イ 本件変更承認申請に係る計画変更後の工期について、審査請求人は「当初の埋立承認申請時には想定されていなかった地盤改良工事を追加しつつ、護岸や埋立等の工事の施行順序の工夫等、工期短縮のための検討を十分に経たうえで工程を作成しており、合理的な工程」(第1次質問回答(証拠55の81頁))であるとし、当該工程の更なる短縮が困難であるとの見解を示している。

ウ 本件変更承認申請によると、最大で水面下70m地点までサンドコンパクションパイル工法による地盤改良工事を行うこととされている。そして、打込深度70m以上に対応できるサンドコンパクション船(SCP作業船)の最大使用隻数が3隻とされているが、そのような船舶は国内に3隻しかない。そのうち2隻は改造が必要とされている(第3回技術検討会資料(証拠31の54頁・84頁))。打込深度70m以上のSCP作業船はC-1護岸付近の地盤改良工事に使用するものとされているところ、変更後の設計概要説明書の工程表によれば同護岸の地盤改良工事の期間は22か月(1年次8か月目から3年次5か月目まで)とされている。仮にその期間中の大部分においてSCP作業船3隻を同時使用する計画であるとすれば、約2年余、国

内に3隻しかない船舶の全てを本件埋立事業において専属的に使用することになる。しかし夏季・秋季には台風襲来等の気象条件による影響が及ぶことも想定され、このような船舶の調達及び運用が可能であるのか疑問は解消されていない。

変更後の工事計画においては、C-1 護岸が全体工程のクリティカルパスに設定されているため(第3回技術検討会資料28頁)、SCP 船舶の調達や作業工程に遅れが生じた場合、全体工程に影響を及ぼすことになる。

エ C-1 護岸付近のB-27 地点では力学的試験が行われておらず、他の3地点から推定したせん断強さが用いられるなど、強度等の設定に懸念を残したまま地盤改良工事や護岸工事を行う計画とされているため、B-27 地点の実際の力学的試験の結果が、推定のデータよりも低い値である場合、工程の大幅な見直しは避けられない。

オ 設計概要の変更箇所のうち、斜路の向きの変更については、米軍からの要望とされているところ、審査請求人は、今後も同様に米軍からの要望によって設計変更の必要が生じる可能性を否定していない。なお、審査請求人の説明によれば、米軍からの要望は斜路の向きを変更することのみとされており、斜路の運用方法や対象船舶等に変更はないとされているところ、何故斜路の向きのみを変更しなければならないのかの理由については、「米軍からの要望にかかるやりとりの詳細については、相手方との関係もあり、お答えすることは差し控えます」とし、当該変更が必要な理由は示されていない。

カ 現在実施されている埋立区域②及び②-1の工事の実施状況に着目すると、本件埋立承認出願願書添付図書「設計概要説明書」表



3.1.1「本埋立に関する工事の工程表」（証拠1－3の63頁）では同区域の埋立工事に要する期間が約6ヶ月とされていたところ、当該工事に着手した平成30年12月を起点にすると、約3年余を経過した現在においても完了していない。そもそも、本件埋立承認出願時の設計概要説明書においては、大浦湾側の埋立区域①から実施することとされていたのであり、また、埋立区域②及び②－1の埋立てに際してK－8及びK－9護岸から海上搬入した埋立土砂を用いる計画などなかったものであるが、このような施行順序や埋立工法の一方的な変更等によって、既に当初の工程表どおりには進捗していない実態がある。

キ このように、旧設計概要説明書をもとに、5年で代替飛行場が完成し、これによって「普天間飛行場の危険性を一刻も早く除去すること」としていた埋立必要性は、本件変更承認申請の設計概要説明書においては、9年余で完成するものとしているものの、その9年余という期間も、その期間で完成するかどうか、全く不確実なものであるということが判明しているのである。

すなわち、本件変更承認申請に基づくとすれば、以上のような不確実性が生じることになり、本件埋立工事によっては「普天間飛行場の危険性を一刻も早く除去すること」にはつながらないため、本件埋立承認処分時の埋立の必要性の前提は失われたという外ない。

(4) 本件埋立承認処分時の埋立必要性の理由が妥当しなくなったこと

「埋立の必要性」の審査項目のうち、「埋立ての動機となった土地利用が埋立てによらなければ充足されないか。」「埋立ての動機となった土地利用に当該公有水面を廃止するに足る価値があると認められる

か。」「埋立地の土地利用開始予定時期からみて、今埋立てを開始しなければならないか。」については、平成 25 年の本件埋立承認処分時の判断として、普天間飛行場の危険性の除去が喫緊の課題であり、早期に除去する必要があることを根拠としていたところ、上記に述べたとおり、本件変更承認申請の内容は本件埋立事業の前提条件を覆すものとなっており、また、埋立地の土地利用が可能となるまで様々な不確実性が生じることになる。

そうすると、今回の変更内容では普天間飛行場の危険性の早期除去にはつながらないため、「埋立の必要性」のこれらの項目については、合理性があるとは認められないと判断した。

## 5 審査請求人の指摘に対する反論

### (1) 審査請求書別紙「第 3、2(1)」について

ア 審査請求人は、『埋立の必要性』は審査するとすれば、当初免許ないし承認の場面で審査されるべき事項であり、設計の概要の変更でそれが審査される理由はない」と主張し、「埋立の必要性」は変更承認申請の審査事項とならないとして、処分庁が埋立必要性について変更承認申請段階で審査事項としたことについて批判をする（審査請求書別紙第 3 の 2 (1) 38～39 頁）。

イ しかし、本件埋立承認処分時の埋立必要性の判断は、その本件埋立承認出願時の設計概要説明書を前提に、その設計概要説明書に基づく埋立てであるからこそ、埋立の必要性が認められたものである。設計概要説明書を度外視して、埋立の必要性が判断されたものではない。

したがって設計の概要に変更があれば、新しい設計概要説明書にもとづいて、その設計概要説明書によって実施されるであろう埋立の必要性が審査されるべきである。それにも関わらず、旧設計概要説明書による埋立必要性が認められたことをもって、設計概要説明書の変更申請にあたっては、埋立必要性は審査事項ではないというのは、法の潜脱を許すようなものである。

ウ 審査請求人の主張は、自ら本件埋立承認出願時におよそ使えない設計概要説明書を提出して、その設計概要説明書にもとづき、地盤改良を前提としないままで、普天間飛行場の危険性が早期に除去できる（工事完成まで5年）とか、予算は2,300億円程度で収まるとか説明して、埋立の必要性を説きながら、実はそんなに早くは出来ません、実は予算も9,300億円もかかります、実は地盤の安定性も十分検討されていませんが、当該設計概要変更に基づく埋立てについては、埋立の必要性の審査をすべきではないと主張するに等しいのであって、到底容認できるものではない。

エ 設計の概要は、当該埋立事業の全体像を示すものである。その全体像を下に、かかる全体像に基づく埋立てが必要であるかどうかの判断がなされるのである。同じく、設計概要変更承認の申請についても、当該設計概要変更の内容に基づく埋立てが必要であるかどうか審査の対象となるのはむしろ当然である。

そして、本件変更承認申請について、その変更内容を精査したところ、実は本件埋立承認出願時に説明されていた普天間飛行場の危険性の早期の除去にはつながらないし、地盤の安定性も十分に検討されていないということが分かったのである。

オ 本件変更承認申請は、設計概要説明書が予定する埋立事業が、「本件埋立承認処分時に審査請求人が説明した普天間飛行場の危険性の早期除去にはつながらないし、地盤も安定性に問題がないかどうかも分からないものではあるが、それでも、そんな設計概要説明書に基づいて埋め立てをしたい。」と言っているにも等しいものであって、処分庁に問われているのは、そういうことの是非である。

そして、処分庁は、そのような理由では、本件設計概要の変更に基づく埋立については、その必要性そのものがないと判断したものである。

カ なお、審査請求人は、「埋立の必要性に関して申請者がなんら変更を求めている以上、それが審査事項にはなり得ないのである。」とも主張する。しかし、先にも述べたように、本件変更承認申請書には、「普天間飛行場代替施設の建設に供する『飛行場用地』の必要性に変わりはなく、変更後の用地は必要である。」と記載され、埋立の必要性について自ら言及しているのであって、本件変更不承認処分における処分庁の埋立必要性審査は、審査請求人が本件変更承認申請においてなんら言及していないことについて、判断しているものではない。

(2) 同「第3，2(2)」のアないしオについて

ア アないしウについて

審査請求人のここでの主張は、当を得ないものである。処分庁は、地盤の安定性が十分に検討されていないことは、埋立地の利用がいつになるかも分からないものであって、それは、いつ普天間飛行場の危険性の除去が実現するのも分からないことを指摘しているの

である。

そのような埋立工事は、埋立の動機となった普天間飛行場の危険性の早期除去につながらないのであるから、本件変更承認申請に基づく埋立の必要性は認められないというものであって、審査請求人の批判は当たらない。

#### イ エについて

審査請求人は、「本件変更承認申請に当たり、埋立区域を変更するものでもなく、専ら埋立区域をそのままにその施工方法である設計の概要の変更を行うのみのものである」とすることを理由に「埋立地の用途に照らして適切な場所」に該当する旨主張する。

しかし、本件埋立承認処分時には申請の内容に従った埋立工事が確実に実施できると判断された場所であっても、その後に提出された本件変更承認申請に従った埋立工事については確実に実施できるとは認められないという事態は当然にあり得るのであり、場所の変更を伴わない変更申請においては「埋立地の用途に照らして適切な場所」の要件は否定されないとすることは誤りである。

さらに、審査請求人は、本件埋立承認出願時に添付図書として提出した「埋立必要理由書」（証拠 1 - 2）に埋立ての場所の選定理由を記載していること、その選定理由の合理性はいまなお明確に存在することと主張するが、当該選定理由のうち、「③ 同事業の実行可能性に留意して建設すること」については、「災害防止要件」の審査事項のとおり、本件変更承認申請の内容では、性能照査にあたって適切に不確定性が考慮されていないため災害発生の懸念を払拭できず、工事の実施が確実に出来るとは認められないことから、今回の

変更申請は「事業の実行可能性に留意」したものとは認められない。

ウ オについて

(ア) 「埋立の必要性」が審査対象となることはすでに述べた。

(イ) 審査請求人は、「本件埋立事業の高度の必要性がなお存在し、本件埋立事業が、様々な関係者による調整や努力により長年の経緯を経て開始されたものであることからすれば、『埋立の必要性』について事情が変わるところはない」と主張する。

しかし、旧設計概要説明書をもとに、実施されることが想定された埋立工事と、変更が予定される設計概要説明書に基づいて予定される工事は、まったく次元の異なる工事であって、旧設計概要説明書をもとに判断された「埋立の必要性」が、当然にそのまま維持されるところとする主張は、容認することはできない。

処分庁は、本件変更承認申請の内容が埋立目的に即したものとなっていないことを指摘しているのである。なかんずく最も重要な地点（B-27）において十分な力学的試験が行われておらず、県が示した懸念事項を払拭するようにするため、説明を尽くすべきであるところ、それがなされておらず、埋立て必要性の理由を十分に説明出来ないものとなっているのである。

(ウ) また、審査請求人は、仮に、現時点で「埋立の必要性」に係る審査事項に照らしても、「いずれも肯定されることは明らかである。」と主張する。

しかし、審査請求人のこの主張は、旧設計概要説明書に基づく埋立必要性の審査の時点の審査をそのまま是とするものであって、本件変更承認申請時点での埋立必要性を考慮していないもの

と言わなければならない。

本件埋立承認出願時の添付図書「埋立必要理由書」の「埋立の動機並びに必要性」において、「普天間飛行場の危険性を早期に除去する必要がある、極力短期間で移設できる案が望ましい」とし、また、埋立ての時期に関しても、「本事業は、政府の閣議決定に基づき、普天間飛行場の危険性除去並びに沖縄県の負担軽減を図ることが目的である。このため、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、普天間飛行場の移設・返還を実現させる必要がある。」とされていることからしても、本件埋立事業の埋立目的が、普天間飛行場の危険性を一刻も早く除去しなければならないとする喫緊の課題の解決にあることが明白である。

本件埋立承認処分時の「埋立の必要性」の審査においても、「埋立ての動機となった土地利用が埋立によらなければ充足されないか」、「埋立ての動機となった土地利用に当該公有水面を廃止するに足る価値があると認められるか」、「埋立地の土地利用開始予定時期からみて、今埋立てを開始しなければならないか」の3項目については、「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」ことを根拠として、当該審査項目に適合するとの判断が行われたのである。埋立工事が完了するのであれば、そのための期間を問わないということにはなっていない。

このことは、本件埋立事業の前提となる平成22年5月の日米安全保障協議委員会(2+2)の共同発表において、「代替の施設の環境影響評価手続及び建設が著しい遅延がなく完了できること

を確保するような方法で、代替の施設を設置し、配置し、建設する」ことが確認されていたことから裏付けられる。

そうすると、本件変更承認申請について「埋立の必要性」を審査する際には、当該変更内容が埋立目的に即したものとなっているか否かを確認する必要がある。その上で、本件変更承認申請の内容では埋立ての動機となった土地利用が可能となるまで不確実性が生じており、普天間飛行場の危険性の早期除去にはつながらないため、当該審査項目について合理性があるとは認められないと判断したものである。

また、「埋立の必要性」に係る審査事項のうち、「埋立をしようとする場所が、埋立地の用途に照らして適切な場所と云えるか。」についても災害防止に十分配慮した検討が実施されていないことから、合理性があるとは認められないと判断したものである。

## 6 小括

以上、本件変更承認申請によれば、本件埋立承認処分時において審査された「埋立の必要性」は、普天間飛行場の危険性の早期の除去をその目的とするものであり、そのために埋立の必要性が説かれていたところ、その目的が実行されるかどうか不確実なものとなっていることが認められるのである。言い換えれば、いつ普天間飛行場の危険性が除去されるかも分からない状況になっているものであることが認められるのであって、本件埋立承認処分時に認められた「埋立の必要性」はもはや喪失しているといえる。



## 第6 「正当ノ事由」が認められないこと

### 1 法13条の2第1項（「正当ノ事由」）の判断

#### (1) 処分庁の審査事項

ア 法42条3項が準用する法13条の2第1項において、都道府県知事は、「正当ノ事由アリト認ムルトキ」に限り、出願事項の変更を許可することができることとされている。

イ 処分庁は、法13条の2第1項の要件該当性の審査事項として、「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」かを挙げている。

これは、変更の内容と理由の両面から審査するというもので、「変更の理由が客観的見地から、やむを得ないと認められるもの」とかという点と、「変更の内容が客観的見地から、やむを得ないと認められるもの」とかという二つの事項で審査されることになる。

ウ 「変更の理由が客観的見地から、やむを得ないと認められるもの」かについての審査は、「変更の動機」が正当であるか否かを確認するものである。

エ 「変更の内容が客観的見地から、やむを得ないと認められるもの」かに関する審査は、「変更の動機」がやむを得ないとしても、その内容（手段）が正当（客観的見地からやむを得ない）と認められるかを確認するものである。

具体的には、（ア）「変更することについて合理的理由がある」かどうか、（イ）「変更後の設計の概要に基づいて埋立に関する工事の実施が確実にできることが認められる」かどうかを審査することとしている。

(2) 具体的な審査

ア 「変更の理由が客観的見地から、やむを得ないと認められるもの」  
か

第5で述べたとおり、旧設計概要説明書は、審査請求人が軟弱地盤を想定していなかったため、使えない物であり、旧設計概要説明書のままでは、およそ埋立事業は成しえないというものであるから、埋立事業を成しえない旧設計概要説明書の変更を求めるという審査請求人の動機そのものを否定するものではなく、処分庁においては、変更の理由が客観的見地からやむを得ないものと判断したものである。

イ 「変更の内容が客観的見地から、やむを得ないと認められるもの」  
か

変更の内容が客観的見地から、やむを得ないと認められるものと言えるためには、「変更することについて合理的理由がある」場合であり、かつ「変更後の設計の概要に基づいて埋立に関する工事の実施が確実にできることが認められる」場合でなければならない。

(7) 「変更することについて合理的理由がある」について

「変更することについて合理的理由がある」とは、本件埋立承認出願時に審査された「埋立の必要性」の要件充足が、変更承認申請時においても依然として存続していることが前提となる。ただし、設計の概要の変更によって埋立ての必要性が消失してしまうような場合には、当該変更を認める必要性がないばかりか、仮にそのような変更を認めるとすると、埋立ての必要性のない工事を容認するのに等しいものであって、無益な埋立てを認めること

になるからである。

つまり、当該設計概要変更に基づく設計の概要によって行われる予定の埋立てについて、その埋立ての必要性が認められない場合には、「変更することについて合理的理由がある」ものとは認められないのであって、その意味で、埋立ての必要性のない場合は、「正当ノ事由」がないというべきである。

法もこれを認めるものであるといえる。法 13 条の 2 第 1 項は「正当ノ事由」の内容について、特に明確にしているものではないが、埋立の必要性をその判断内容から除外する理由はないし、むしろ、埋立ての必要性が埋立免許付与の要件であることに鑑みれば、埋立ての必要性の喪失は、本来埋立免許の喪失事由ともいうべきものであり、そのような埋立ての必要性が喪失した設計概要の変更を承認するかどうかを、「正当ノ事由」の存否の判断を通して行うことは、必要のない埋立てをチェックするという点からも、また出願時の必要性の要件審査の潜脱行為を許さないという意味においても認められるべきだからである。

そして、第 5 で述べたように、本件変更承認申請の内容は本件埋立事業の前提条件を覆すものとなっており、また、埋立の動機となった土地利用が可能となるまでに不確実性が生じることになり、普天間飛行場の危険性の早期除去にはつながらないことから、このような変更内容については埋立ての必要性を認めることができないのであって、「変更することについて合理的理由がある」ものとは認められない。

(イ) 「変更後の設計の概要に基づいて埋立に関する工事の実施が確

実際にできることが認められる」か

この点にかかる審査については、第3で述べたとおり、本件変更承認申請に関しては、軟弱地盤の最深部が位置する B-27 地点において力学的試験が行われていないほか、地盤の安定性能照査にあたって適切に不確実性が考慮されていないため災害発生の懸念を払拭することができていない。

「埋立に関する工事の実施が確実にできる」とは、「施工性」（信頼性のある適切な方法を用いることにより、適正な工期で工事の安全を確保しながら施工できる性能）を満たすものであることを求めるものであるところ、構造物の安全性に問題がある場合には工事を完成させることができないため、「埋立に関する工事の実施が確実にできる」ものとは認められない。

ウ 以上のとおり、本件変更承認申請は、「変更の内容が客観的見地から、やむを得ない」ものとは認められず、法13条の2第1項の「正当ノ事由」を認めることはできない。

## 2 審査請求人の主張が当を得ないこと

審査請求人は、審査請求書別紙「第2、1(2)」で、「正当ノ事由」を肯定する主張をするが、これらの主張は、「埋立ての必要性」について全く考慮していないものである。なるほど、旧設計概要説明書は、使えないものであったから、使える設計概要説明書への変更の承認を求めることは理解できる。

しかし、問題は、その設計概要説明書に基づく埋立ては、「普天間飛行場の危険性の早期除去」の実現という、本件埋立事業の目的に沿うもの

であるかどうかということである。既述したように、本件変更承認申請に基づく埋立事業はいつ完成するか分からないし、また、仮に工事を進めたとしても、地盤の安定性を確保できるかどうか分からないものであって、普天間飛行場の危険性の早期の除去に資するものかどうか分からないのである。

したがって、そのような埋立工事は、埋立必要の理由に沿わないものであって、本件変更承認申請に基づく埋立ては、「変更することについて合理的理由」を認めることができず、さらに「変更後の設計の概要に基づいて埋立に関する工事の実施が確実にできることが認められる」ものとも言えない。このため、「変更の内容が客観的見地から、やむを得ない」とは認められず、「正当ノ事由」が認められないというべきである。

### 3 「正当ノ事由」に関する審査請求人の主張が失当であること（審査請求書別紙「第3、1」について）

- (1) ここで、審査請求人は、処分庁の「正当ノ事由」にかかる指摘が不承認とする理由とはならないとする。
- (2) しかし、「正当ノ事由」の判断は、「変更の内容が客観的見地から、やむを得ないと認められるものか」どうかの視点からなされるべきところ、この判断の基準として、「変更することについて合理的理由がある」かどうか、「変更後の設計の概要に基づいて埋立に関する工事の実施が確実にできることが認められる」かどうか審査されることになる。

そして、埋立ての必要性がない場合は、変更することについて合理的理由がないのであって、処分庁はそこを指摘するものである。

既述のとおり、本件変更承認申請に基づく埋立てについてはその必要性を認めることができないのであるから、正当ノ事由がないとした処分庁の判断に問題はない。

## 第7 「行政権の著しい濫用」との審査請求人の主張に理由がないこと

### 1 本項で述べること

審査請求人は、「処分庁が、本件変更承認申請について、適正に審査を行わず、著しく遅延した取扱いをしていた」とし、「本件変更不承認処分に至る経緯からすれば、本件変更不承認処分が本件埋立事業を阻止することを目的としてされたものであり、行政権の著しい濫用」であると主張する。

しかし、既に述べたとおり、本件変更承認申請については、変更承認申請を行うことについての「正当ノ事由」が認められず、また、1号要件、災害防止要件、環境保全要件及び埋立の必要性に適合していないものであり、行政権の著しい濫用という主張には理由がないことは明らかであるが、念のため、「処分庁が、本件変更承認申請について、適正に審査を行わず、著しく遅延した取扱いをしていた」とする主張が失当であることについて述べておくこととする。

### 2 埋立地用途変更と設計概要変更を一体のものとして審査したことについて

(1) 審査請求人は、用途変更を伴うことによって設計概要変更承認申請の標準処理期間が長期に変更されるということに疑問なしとしないことを主張する。

(2) 本件変更承認申請は、令和2年4月21日付けで埋立地用途変更・設計概要変更承認申請書を一通の書類として提出してなされたものである。

これは、審査請求人において設計概要変更を検討する中で埋立地用途変更(作業ヤード造成の廃止)が必要になったものと考えられるが、本件変更承認申請書の添付図書である環境保全図書においては埋立地用途変更及び設計概要変更の影響を併せて予測・評価が行われているものであり、審査請求人が提出した申請書の内容・構成は、設計概要変更と埋立地用途変更を別々に分けて審査することが困難である。

また、埋立地用途変更に際しては、告示・縦覧、地元市町村長への意見徴取などの手続が法定されているが、利害関係者や地元市町村長等が意見を述べるにあたっては、当該変更の理由・内容の詳細を把握する必要がある。また、本件埋立地用途変更は設計概要変更を検討する中で当初予定していた作業ヤード造成の廃止(なお、当該作業ヤードは造成用地としての使用が終了した後、住民の憩いの場として活用することとされていた。)を要することになったものであると考えられることから、埋立地用途変更に対して利害関係者等が意見を述べるにあたっては、その直接的な理由(原因)である設計概要変更の内容も併せて考慮することが合理的である。

そのようなことから、処分庁においては、令和2年5月15日付けの文書において、「変更承認申請書に係る処理期間は、変更承認申請に係る審査期間(44日)に、当初の埋立免許(承認)手続で処理期間として積算されている告示・縦覧(45日)、関係機関の意見聴取(60日～120日)、告示手続(14日)を加えた「163日～223日」が目安」と

なるものとしたものであり、「疑問なしとしない」とする審査請求人の主張には理由がない。なお、処分庁は審査請求人に対し、令和2年5月15日付けの文書においてこのことを連絡しているが、当該連絡に対して、審査請求人から特段疑義などは示されなかったものである。

### 3 一次質問から四次質問について

(1) 処分庁は、審査請求人から変更承認申請書の提出を受けた後、速やかに補正要求を行っており、また、新型コロナウイルス感染症の拡大状況や対策方法等を確認しながら、可能な限り早期に告示・縦覧、意見書の集計、関係機関への意見徴取などを行ったほか、審査請求人に対しては、四次にわたる質問を行うなどして適切に対応したものである。しかし、処分庁の懸念事項（意図するところ）を明確に伝えた上で行われた四次質問に対する審査請求人の回答の内容は、ほぼ三次質問に対する回答と同じ内容であった。このため、本件変更承認申請に対して処分庁の有する懸念事項を払拭することができず、また、審査請求人からの回答により処分庁の懸念事項を解消することが期待できない状態であったことから、処分庁自ら専門家の意見を聴くなどして判断することが必要となり、結果的に11月25日の処分に至ったものである。

(2) 処分庁は、本件変更承認申請についての審査に際して、審査請求人が技術検討会に提出した資料及び環境監視等委員会に提出した資料についても、補完資料として審査において参照した。

本件変更承認申請書及び補完資料によれば、本件埋立承認出願時に示されていた地盤条件や波浪条件などの前提条件が変更され、これに



伴い大規模な地盤改良工事の追加や設計・施行方法の大幅な見直しなどが行われていたことから、内容審査にあたっては、変更内容の詳細や条件設定の意図等を確認することが必要と考えられた。特に、災害防止について、主に港湾基準への適合性について確認するためには、地盤条件の設定にあたって行った土質試験や地盤条件の設定手法等について、審査請求人の考え方を確認するとともに、設定の根拠となる資料やデータの提供を求めることが必要であった。

また、このような工程の追加や見直しに加えて、使用船舶・機器の追加、土砂採取場所・運搬ルートの変更、施工期間の延伸などが計画されており、また、出願時から5年余が経過し、埋立地予定地の周辺環境にも変化が生じている可能性があることから、変更後の計画内容に関して環境保全に十分配慮した対策がとられているか確認するため、濁りの拡散、ジュゴンへの影響に係る予測手法、埋立土砂等の搬入方法等を確認するとともに、必要な資料の提供を求めることが必要であった。

さらに、本件埋立承認出願願書添付図書「埋立必要理由書」との整合性を確認するため、主に喫緊の課題解決について、審査請求人の考え方を確認することが必要であった。

そのため、16項目 242件（地盤条件 15件、波浪条件 11件、護岸の安定性 21件、地盤の安定性 10件、動態観測 1件、地震への対応 5件、海上ヤード 1件、施工期間 8件、滑走路 1件、申請書記載事項に係る環境への影響等 9件、設計概要説明書の記載事項に係る環境への影響等 30件、環境保全図書 112件、土砂図書 5件、埋立必要理由書との整合性 6件、米軍との協議 4件、埋立必要理由書に記載した安全

保障環境等の変化と現状3件について、質問をしたものである（一次質問）。

- (3) 一次質問に対する回答はなされたが、地盤に関して、B-27地点の力学的試験の必要性についての作用耐力比や細粒分含有率の傾向を考慮した場合の力学的試験の必要性や、地盤の安定性の性能照査方法等について港湾基準で参照されている論文等を踏まえて改めて審査請求人の意図を確認することが必要と考えられるなど、一次質問に対する回答を踏まえ、更に確認が必要と考えられた。

環境保全に関して、ジュゴンについては、工事開始以降、2頭が確認されなくなり、1頭が死亡した後、令和2年2月には工事区域で鳴音が確認されるなど、生息状況が変化しているにもかかわらず、変更前と同じ手法で予測・評価を行っていること等について、再度確認が必要だと考えられた。また、ランプウェイ台船からの排水による影響等について、「令和元年度普天間飛行場代替施設建設事業に係る事後調査報告書」の記載状況等を踏まえて、再度審査請求人の確認が必要と考えられた。

以上のとおり、一次質問に対する回答を踏まえ、更なる確認が必要な事項や、回答の内容が曖昧であるなど、再質問の必要性があったことから、13項目96件（地盤条件8件、波浪条件1件、護岸の安定性7件、地盤の安定性4件、地震への対応10件、施行期間2件、設計概要説明書の記載事項に係る環境への影響等8件、環境保全図書28件、土砂図書2件、埋立必要理由書との整合性15件、米軍との協議4件、埋立必要理由書に記載した安全保障環境等の変化と現状3件）、普天間飛行場代替施設における陸上自衛隊の共同使用（常駐）について4件）

の二次質問をしたものである。

- (4) 二次質問の回答を受けて、処分庁において検討をしたところ、地盤条件に関して、B-27 の力学的試験の必要性について、当該地点付近に設置する護岸の重要性や、地盤改良だけでなく、軽量盛土を行わなければ地盤の強度が保たれない土質となっていること等を踏まえた場合の B-27 地点の力学的試験の必要性についての審査請求人の考え方の再確認が必要だと考えられたことや、地盤の安定性について、施工時における調整係数について、C-1-1-1 工区～C-3-2-1 工区及び護岸（係船機能付き）工区の各々の地盤条件や施設の重要性をどのように考慮したのか審査請求人の説明が必要だと考えられた。また、環境保全に関して、ジュゴンについては、水中音の調査や環境 DNA 調査等の必要性について審査請求人の考え方の確認が必要だと考えられた。また、濁りの拡散について、汚濁防止膜の除去率を 50%としたことの妥当性等について審査請求人の確認が必要だと考えられた。また、審査を担当した土木建築部では、審査にあたって、昭和 49 年通達に基づき、関係部室（環境部、農林水産部、知事公室）に対して意見照会を行っており、3月下旬に意見があったところであり、当該意見に対する審査請求人の考え方を確認する必要があった。

そこで、8項目 105 件（地盤条件 5 件、護岸の安定性 2 件、地盤の安定性 2 件、地震への対応について 5 件、申請書記載事項に係る環境への影響等 4 件、設計概要説明書の記載事項に係る環境への影響等 13 件、環境保全図書 71 件、土砂図書 3 件）の三次質問をしたものである。

- (5) 三次質問に対する回答を受けても、なお懸念事項について払しょく

されない点が残されていた。

環境保全への配慮については、デッキバージ等からの放流場所、放流量等を踏まえた濁水の予測・評価の必要性、汚濁防止膜の開閉に係わらず濁りの除去率 50%と予測していること、台風時の土砂の巻き上げによる適切な予測・評価の必要性、埋立に関する全ての工事から発生する水中音調査を実施した上でジュゴンへの影響を予測・評価すること及び工事实施後の継続した水中音調査、ジュゴンの生息確認のための環境 DNA 調査の必要性に関して懸念が解消されていないものであった。また、災害防止への配慮については、B-27 地点の力学的試験実施の必要性、軟弱地盤上に整備する護岸の施工時及び完成時の調整係数の設定、施工時の作用耐力比に係る中間土 Avf-s 層のせん断強度の算出に用いた資料の提供及びその理由、粘性土 Avf-c 層と Avf-c2 層の区分境界の設定根拠に関して懸念が解消されていないものであった。

そこで、審査の意図（懸念事項）を示して、上記事項について四次質問をしたものである。

- (6) 三次質問に対する回答で懸念事項が払しょくできないため、四次質問を行ったものであるが、四次質問に対する回答は三次質問に対する回答とほぼ同じ内容であり、懸念を払しょくすることはできなかった。そこで、処分庁において、土木・環境に専門的な知見を有する者に対して助言を求めるなどして最終的な判断に至ったものである。
- (7) 以上のとおり、処分庁においては適正に審査を行ったものであり、審査請求人の回答が不十分であることから審査に時間を要したものであり、行政権の著しい濫用という審査請求人の主張については、この点においても理由がないものである。

#### 4 本件変更承認申請の内容は一般的・標準的なものではないこと

- (1) 本件変更承認申請に対する審査期間は、たしかに標準処理期間を超えていたものである。しかし、標準処理期間とは、文字通り、あくまでも標準的な事案についての標準的な処理期間であり、通常想定されているような一般的・標準的なものではない申請については、標準処理期間を超えているというだけで消極的な評価をされるものではない。

土木工事において設計時に想定されていた土質と実際の土質が異なるために設計変更が必要になる事態はしばしば生じるものであり、そのような事態が生じうることを想定して、法 13 条の 2 は、設計概要変更の制度を設け、処分庁は、設計概要変更についての標準的な事案を前提として、標準処理期間を定めている。

しかし、本件変更承認申請の内容は、前代未聞といっても過言ではない大規模、抜本的な変更であり、到底、一般的・標準的な事案ということはできないものである。

- (2) 第 2 において詳述したとおり、本件埋立承認処分の判断の前提とされた海底地盤に関する事実が、根底から覆滅しているものであり、一般的に想定されているような変更の範囲内にあるとは言えないものである。

すなわち、埋立対象区域は、辺野古崎を挟んで、南側の非常に浅いリーフエリアと大深度を含む大浦湾側からなり、埋立土量でいうならば本件埋立承認処分を受けた埋立工事の約 85 パーセントを大浦湾側が占めるものであるが、大浦湾側の埋立対象区域には、液状化の危険性のある砂質土、圧密沈下の危険性のある粘性土の層が認められ、ま

た、広範囲にわたって地盤の強度が足りず地盤破壊の危険性が明らかになり、本件埋立承認処分を受けた「設計ノ概要」にしたがって埋立工事を完成させることができないことが明らかとなっているものであり、軟弱地盤の広がり広範であること、N値0の層が多くみられるなど軟弱の程度が著しいものであること、軟弱地盤の土層が分厚いものであること、軟弱地盤が海面から非常に深い深度に及んでいることなど、設計土層・土質と実際の土層・土質の乖離は著しいものであり、一般的に想定されうるような程度のものではない。

- (3) 審査請求人は、「すでに様々な埋立工事において一般的に実施されてきたのと同様のもので、施工実績が豊富な一般的工法による地盤改良工事」と主張する。たしかに、SCP工法といった地盤改良工法自体は一般的に実施されているものであるとしても、本件変更承認申請に係る地盤改良工事は、その規模の点においても、技術的施工実績という点においても、およそ一般的・標準的なものと言いうるものではない。

ア 地盤改良工事の規模は、第2で述べたとおり、およそ一般的・標準的なものではない。

C-1からC-3護岸及び護岸(係船機能付)についてはSCP工法によるものとされているが、この砂杭の本数は約16,000本にも及んでいる。埋立地については、バーチカルドレーン工法(SD工法及びPD工法)によるものとされているが、バーチカルドレーン工法の範囲は第3回技術検討会資料の図.21-4に図示されているとおりきわめて広い範囲に及んでおり、SD工法の砂杭本数は約31,000本にも及んでいる。地盤改良工事の規模を土量でいうと、砂杭に用いる必要な砂量(SCP工法とSD工法の合計)は約2,600,000立方

メートル、敷砂を含めた地盤改良材は 3,486,000 立方メートルにも及んでいる。

国内の作業船の船舶数と本件で予定されている船舶数という点からみても、第 2 で述べたとおり、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。

イ SCP 工法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、第 2 で述べたとおり、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、実績豊富といえないことはもとより、前例すらもないものである。

(4) 以上のとおり、本件変更承認申請に係る地盤改良工事は、その規模の点においては新規の出願にも等しいような抜本的、大規模な変更であり、技術的施工実績という点においても前例もないようなものであって、およそ一般的・標準的なものと言いうるものではなく、審査に時間を要したことは当然のことである。

## 5 本件埋立承認処分から本件変更承認申請までの経緯（審査請求人の対応）が特異なものであったこと

(1) 本件埋立承認処分がなされたのは平成 25（2013）年 12 月 27 日、本件変更承認申請がなされたのは令和 2（2020）年 4 月 21 日であり、本件埋立承認処分から本件変更承認申請まで実に 7 年を超える年月を経過している。

(2) 本件の経緯についてとりわけ不可解であるのは、1年次に着工することになっている東側護岸のC-1からC-3護岸についての工事に着工しないで、結局、C-1からC-3護岸等については実施設計の提出をしないまま、本件変更承認申請に及んだことである。

第2で述べたとおり、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、各埋立区域の工事を並行して行うものとされているが、本件埋立事業の大半を占めているのは大浦湾側の埋立てである。

各埋立区域の工事は、別個、並行で進められるものであり、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おり、最後に完成するのは埋立区域③である。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る。

しかし、本件埋立承認処分を受けた後も、審査請求人は、C-1護岸からC-3護岸等について、実施設計すらも提出しなかったのである。

第2において述べたとおり、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ものである<sup>8</sup>。

本件埋立承認出願願書添付図書「設計概要説明書」に記載された設計土層・土質からは工事着工に問題は生じないはずである。また、本件埋立承認出願に対する審査過程での処分庁からの質問に対して、審査請求人が合理的根拠にもとづいて「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。」などと回答していたのであれば、本件埋立承認処分後に直ちに、本件埋立承認を受けた「設計ノ概要」に基づく実施設計を提出することができたはずである。くり返しになるが、那覇空港滑走路増設事業については公有水面埋立承認処分から 1 か月以内に本体部分（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）が提出されているのであり、審査請求人が、本件埋立承認処

---

<sup>8</sup> 既に完成し、令和 2 年 3 月 26 日に供用開始されている。

分を受けた後、速やかに1年次に着工する護岸等の工作物の実施設計を提出しなかったことは、あまりにも不自然、不合理な、異常なことであったといわざるを得ないものであり、本件のこの経緯よりしても、本件埋立承認処分から本件変更承認申請に至る経緯は、余りにも特異なものであって、到底、一般的、標準的なものと目することはできないものである。

- (3) 審査請求人は、「本件埋立事業では、その当初の承認処分について、平成25年3月22日に申請され、同年12月27日にされており、約9か月で承認されている。このような本件承認処分における取扱いと対比すると、埋立区域を何ら変更しないまま、その設計を変更するにすぎない本件変更承認申請について、1年7か月以上審査に要するというのは、均衡を失したものと言わざるを得ない」と主張する。

それでは、審査請求人が、本件埋立承認処分を受けた後、「埋立区域を何ら変更しないまま、その設計を変更するにすぎない本件変更承認申請」までに、どれだけの時間を要したというのであろうか。約7年4か月である。本件埋立承認処分にかかる設計概要説明書では、埋立工事着工から完成（汚濁防止膜、工事用仮設道路及び海上ヤードの撤去まで）に要する期間は5年11か月であるが、本件埋立承認処分から本件変更承認申請までの期間は、埋立承認処分を受けた埋立工事の工事の全期間を遥かに上回っているのである。

本件埋立承認出願に対する審査を約9か月で終えることができたのは、審査請求人が提出して設計概要説明書の設計土層・土質と「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。」という審査請求人の説明が前提とされたからである。これに対して、本件変更承認申請の内容は、本件埋立事業の大半を占める大浦湾側に、広範囲にわたって、液状化、圧密沈下は地盤破壊（すべり）の危険性があり、しかも、大深度の海底地盤に、きわめて緩い砂質土や非常に軟らかい粘性土などの厚い軟弱地盤の層について、技術的にも規模的にも前例をみない、前代未聞の地盤改良工事を行い、また、そのために、工作物についても本件埋立承認処分を受けた設計概要に示された内容から変更され、工事期間も著しく伸長されるというものである。

これは、前例もないような大規模工事であり、かつ、技術的にも前例のない未知の領域ともいえるべき新規出願を審査することに等しいものであって、到底、「設計を変更するにすぎない」などと言っているものではない。そして、このことを何よりも顕著に示しているのは、審査請求人が、本件埋立承認処分を受けながら、1年次に着工することとされていたC-1護岸からC-3護岸等の実施設計をすることもできないまま7年以上もの年月を経過したということである。

以上述べたような、余りにも不自然、不合理な異常な経緯こそが、本件変更承認申請が余りにも特異なものであって、一般的、標準的な設計概要変更申請ではないことを示しているものと言うべきである。

## 6 小括

以上述べたとおり、本件変更承認申請は、その規模、地盤改良工事の

技術的難易度、本件埋立承認処分から本件変更承認申請に至る不自然、不合理な経緯などよりして、前代未聞ともいふべき特異なものであって、到底、一般的、標準的なものとはいえないものである。

さらに、本件変更承認申請の審査に係る特有の事情として、縦覧に際して寄せられた利害関係者の意見が、当初本件埋立承認出願時が 3,371 件であったのに対し、変更承認申請では 17,839 件と膨大な件数であったの集計作業にも相当の時間を要したことや、本件変更承認申請は新型コロナウイルス感染症拡大への対策に全力を尽くさなければならない時期に強行されたものであり（本件変更承認申請は、沖縄県による独自の新型コロナウイルス緊急事態宣言を発令した翌日に行われている）、人流の抑制こそが喫緊の課題とされているなかでの審査を強いられたなどの事情も存したものである。

以上述べた経緯、事情のなかで、処分庁は適正な審査を行った結果、令和 3 年 11 月 25 日の本件変更不承認処分に至ったものであり、行政権の著しい濫用との審査請求人の主張には理由がないものである。

## 第 8 付言

### 1 付言の趣旨

裁定的関与（地方公共団体の機関がした処分について個別法の規定に基づき、国等が審査請求・再審査請求の手段を通じて関与する制度。地方自治法（以下「地自法」という。）255 条の 2 の規定に基づく法定受託事務に対する審査請求は裁定的関与に該当する。）については、地方自治保障の観点からきわめて大きな問題があることが指摘されている。

また、地方公共団体が国の機関に対してした処分について審査請求を

するならば、国という同一の行政主体が、審査請求をしてこれに対する判断をすることになり、判断の客観性や公正性という点からも重大な問題があることになる。とりわけ、普天間飛行場代替施設建設は閣議決定に基づいて推進されているものであり、国の機関である審査請求人が審査請求を行った本件において、審査請求を受けた国土交通大臣は、内閣の一員として普天間飛行場代替施設建設を推進する立場にあり、審査庁として公平・公正な判断を行うことを期待することは事実上不可能というべきである。

それにもかかわらず、本件変更不承認処分について審査請求がなされたことは誠に遺憾であり、審査請求人においては、速やかに本件審査請求を取り下げ、その上で、本件変更不承認処分が不服であるならば、行政事件訴訟法に基づく取消訴訟を提起して司法判断を仰ぐべきである。

## 2 裁定的関与は地方自治保障の観点から重大な問題があること

(1) 地方分権一括法による地自法改正は、地方分権推進法に基づいて設置された地方分権推進委員会の報告、勧告を尊重して制定されたものであるが、その基本的な考え方は、国と地方公共団体の関係を上下・主従ではなく対等・協力の関係とし、両者の調整は最終的には司法的判断によるというものである。

地方分権推進委員会の平成8年3月29日付中間報告においては、機関委任事務について「1. 主務大臣が包括的かつ権力的な指揮監督権をもつことにより、国と地方公共団体とを上下・主従の関係に置いている。2. 知事、市町村長に、地方公共団体の代表者としての役割と国の地方行政機関としての役割との二重の役割を負わせていること

から、地方公共団体の代表者としての役割に徹しきれない。3. 国と地方公共団体との間で行政責任の所在が不明確になり、住民にわかりにくいだけでなく、地域の行政に住民の意向を十分に反映させることもできない仕組みになっている。4. 機関委任事務の執行について、国が一般的な指揮監督権に基づいて瑣末な関与を行うことにより、地方公共団体は、地域の実情に即して裁量的判断をする余地が狭くなっているだけでなく、国との間で報告、協議、申請、許認可、承認等の事務を負担することとなり、多大な時間とコストの浪費を強いられている。5. 機関委任事務制度により、都道府県知事が各省庁に代わって縦割りで市町村長を広く指揮監督する結果、国・都道府県・市町村の縦割りの上下・主従関係による硬直的な行政システムが全国画一的に構築され、地域における総合行政の妨げとなっている。」という弊害があることから、「地方分権推進法の趣旨に即して、国と地方公共団体との関係を抜本的に見直し、地方自治の本旨を基本とする対等・協力の関係とする行政システムに転換させるためには、この際機関委任事務制度そのものを廃止する決断をすべき」と機関委任事務を廃止すべきとし、国と地方公共団体との調整については「国と地方公共団体との役割分担を明確にすることにより、両者間の調整は基本的には国が優越的な地位に立つ行政統制によるのではなく、公正かつ透明な立法統制・司法統制にできるだけ委ねることとすべき」とし司法判断によるべきとされていた。

平成9年10月9日付第4次勧告においては、国と地方公共団体との間の係争処理の仕組について、「機関委任事務制度を廃止し、国と地方公共団体の新しい関係を構築することに伴い、対等・協力を基本と

する国と地方公共団体との間で万が一係争が生じた場合には、国が優越的な立場に立つことを前提とした方法によりその解決を図るのではなく、国と地方公共団体の新しい関係にふさわしい仕組みによって係争を処理することが必要となる。この仕組みは、地方公共団体に対する国の関与の適正の確保を手続面から担保するものであると同時に、地方公共団体が処理する事務の執行段階における国・地方公共団体間の権限配分を確定するという意義をも有するものであるから、対等・協力の関係にある国と地方の間に立ち、公平・中立にその任務を果たす審判者としての第三者機関が組み込まれているものであることが必要である。そして、この第三者機関は、審判者である以上、国と地方公共団体の双方から信頼される、権威のある存在でなければならない。さらに、行政内部でどうしても係争の解決が図られないときは、法律上の争いについて最終的な判定を下すことを任としている司法機関の判断を仰ぐ道が用意されていることも必要である。」とされていた。この報告、勧告を最大限に尊重して、地方分権一括法による地自法の改正がなされ、地自法第 11 章（国と普通地方公共団体との関係については地自法 245 条ないし 252 条）の規定が設けられたものである。

国の事務であった機関委任事務と異なり、法定受託事務は自治事務と同様に地方公共団体の事務とされたにもかかわらず、機関委任事務の時代と変わりなく漫然と裁定的関与を存続させたことは、国と地方公共団体を対等・協力関係とする平成 11 年の地自法改正の理念とは相反するものであり、地方自治保障の観点から重大な問題を有しているものである。実際、様々な論者が、裁定的関与を存続させたことを疑問視し、見直すべきとしている。

地方公共団体の事務である法定受託事務にかかる処分について各大臣等に対する審査請求を認めることは、国と地方公共団体を対等・協力関係とする平成 11 年の地自法改正の理念とは相反するものであり、地方自治保障の観点から重大な問題を有しているものであり、例えば、塩野宏『行政法Ⅲ [第五版] 行政組織法』270 頁」は、「今後、地方自治の本旨の観点から見直されるべき制度である」(塩野宏『行政法Ⅲ [第五版] 行政組織法』270 頁) としている。

- (2) 裁定的関与については地方自治の保障の観点から重大な問題点を有するもので見直しが必要であることは、平成 11 年改正後も、くり返し指摘されてきた。

政府の検討会においても、「第 1 次分権改革のときも、この裁定的関与の問題というのは、理論的には非常に重大だという認識はあったけれども、順序としてこれは次の問題だということで先送りされてしまっている。」(行政不服審査制度検討会 [第 14 回。平成 19 年 5 月 29 日] における小早川座長発言)、「裁定的関与…の仕組みも、審査請求人の手続保障のレベルを上げることで審理の一段階化を図る観点からは、廃止の方向で検討するべき…国民の権利利益の救済の観点からは、…廃止しても特段の支障はない。このことは、地方分権の観点にもかなう」(行政不服審査制度検討会 最終報告 [平成 19 年 7 月] 8 頁) などとされている。

また、全国知事会は、「国や都道府県が審査請求・再審査請求を受けて行う裁定的関与については、地方自治体が「自らの判断と責任で行政を運営する」という原則に立ち、合議制の第三者機関の設置等、国民の権利利益を迅速かつ公正に救済する仕組みにも配慮した上で、地



域の実情を踏まえ、国と都道府県、市町村それぞれが対等な立場で責任を果たせるよう見直すべきである。」（「全国知事会「地方分権改革の推進と地方財政の確立に向けて」〔平成 20 年 11 月 19 日〕 3 頁）、「国や都道府県が審査請求・再審査請求を受けて行う裁定的関与については、地方自治体が「自らの判断と責任で行政を運営する」という原則に立ち、国と都道府県、市町村がそれぞれ対等な立場で責任を果たせるよう見直すこと。」（全国知事会「司法分権改革の推進について」〔令和 3 年 6 月 10 日〕 4 頁）と、裁定的関与の見直しを提言している。

- (3) このように裁定的関与については、地方自治保障の観点から重大な問題があることが指摘され、その見直しが求められているものである。

### 3 国の機関が審査請求をすること、なかんずく普天間飛行場代替施設建設のための埋立事業に審査請求を用いることの問題点

- (1) 法定受託事務に対する審査請求を認めることは地方自治保障の観点から重大な問題があるにもかかわらず、裁定的関与という制度が維持されているのは、「一般的に、審査請求は、処分の当事者以外の者が判断を行うため、その公正に対する信頼度は異議申立てに比べて高いといわれており、私人の立場からすれば、処分庁以外の別の行政庁に対して判断を求めることができることに、メリットがある」、「機関委任事務が廃止されることをもって、ただちに広汎な分野にわたるこのメリットを失わしめることは、私人の権利利益の救済という観点からは適当でないと考えられた」ためである（佐藤文敏「地方分権一括法の成立と地方自治法の改正（三）」自治研究 76.2.98）。すなわち、行政上の不服申立てについては、「加害者は、国家・公共団体なのであ

るから、被害者たる私人の簡易迅速な救済手続を設けておく必要性」

(塩野宏『行政法Ⅱ(第6版)』9頁)が高いことに制度的メリットがあるとされており、裁定的関与が維持されていることの意義はかろうじてこの点についてのみ求められるものである。

しかし、行政作用により個別の権利利益の侵害を受けた私人を簡易迅速に救済するという行政不服審査の制度趣旨は、国が処分を受けた場合には妥当しないものであり、国の機関が法定受託事務に関して審査請求をすることには、合理性、正当性を認めえないものである。

- (2) 国が行政不服審査請求をすることについては、判断の客観性や公正性という点からも、重大な問題が存するものである。すなわち、国が審査請求をすることとは、国という同一の行政主体内において、審査請求をしてこれに対する判断をすることになる。

国が一定の行政目的の実現のためにした行為に対して地方公共団体の行った処分について、その地方公共団体による処分の当否を国が判断するならば、国の行政目的の実現のために結論ありきの偏頗な判断がなされるおそれがある。上記のとおり、平成11年の地自法改正時に、裁定的関与の制度が廃止されていれば、処分庁に対する異議申立てのみが行政不服審査法上利用できる制度として残ったはずである。それにもかかわらず、法定受託事務について、審査請求の制度を残したのは、審査請求が異議申立てに比して、審査の公平性の観点から優れており、私人の権利利益の救済のためには、審査請求を残すことが適当と判断されたからである。しかるに、国の機関が審査請求を行い、国という同じ行政主体の機関である国土交通大臣が裁決を行う場合、地方自治の本旨との関係で重大な疑問のある裁定的関与という制度を存

置させた根拠である「審査の公平性」が全く妥当しないものである。

- (3) とりわけ、普天間飛行場代替施設建設という目的のために国の機関が審査請求をすることは、私人の簡易迅速な権利救済という制度趣旨とは相容れず、また、審査の適正・公平性はまったく担保されていないものである。

本件埋立事業は、日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第6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2条による「施設及び区域」の提供、すなわち、外国軍隊に対する軍事基地の提供義務の履行のためになされるものである。日米両政府は平成26年6月20日の日米合同委員会で、米軍普天間飛行場移設先となる名護市辺野古沖で、普天間飛行場の代替施設の工事完了の日まで常時立ち入り禁止となる臨時制限区域を設定するとともに、日米地位協定に基づき代替施設建設のため日本政府が同区域を共同使用すること（FAC6009 キャンプ・シュワブの水域の使用条件の変更及び一部水域の共同使用について）、普天間飛行場代替施設建設事業の実施に伴い、キャンプ・シュワブ内の作業ヤードを整備するために必要な工事の実施（FAC6009 キャンプ・シュワブの施設の整備に係る事業の実施について）を合意した。そして、同年7月1日の閣議において、『日米地位協定』第2条に基づく、米軍使用施設・区域の共同使用等について、御決定をお願いします。今回の案件は、沖縄防衛局が普天間飛行場代替施設建設のため、キャンプ・シュワブの一部水域を共同使用するもの」（加藤内閣官房副長官）と説明し、『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地位に関する協定』第2条に基づく施設及び区域の共同使用、使

用条件変更及び追加提供について」を閣議決定し、同月 2 日に防衛大臣が告示（防衛省告示第 123 号）した。本件埋立事業を行うため、第一制限区域の設定を日米合同委員会において日米両国間で合意をし、この日米合意に基づいて閣議決定し、防衛省告示をして、本件埋立事業が行われているものである。

本件については、審査請求人は、条約に基づく外国軍隊への基地提供のために本件埋立事業を実施するものであって権力に対する弱者たる個人とは言い難いものであり、また、普天間飛行場代替施設建設は閣議決定に基づいて推進されているものであり、内閣の一員として普天間飛行場代替施設建設を推進する立場にある国土交通大臣について、中立・公平な立場での判断は期待し難いものと言わなければならない。

#### 4 小括

審査請求人が行政不服審査請求をしたことは誠に遺憾であり、審査請求人は、本件審査請求を速やかに取下げるべきである。

その上で、審査請求人が本件変更不承認処分に不服があるならば、司法判断を受けるべく、行政事件訴訟法に基づく取消訴訟をこそ提起すべきである。

なお、国土交通大臣において、本件変更不承認処分が法の適正な運用に反すると考えるのであれば、地自法第 11 章の手續による解決も可能である。前述したとおり、平成 11 年の地自法改正は、「対等・協力を基本とする国と地方公共団体との間で万が一係争が生じた場合には、国が優越的な立場に立つことを前提とした方法によりその解決を図るのではなく、国と地方公共団体の新しい関係にふさわしい仕組みによって係争

を処理することが必要」との認識に基づいてなされたものであり、国土交通大臣が関与するのであれば、裁定的関与ではなく、地自法 245 条の 7 第 1 項による是正の指示などによるべきものである。