沖縄県達土第　２３３　号
沖縄県達農第３１８９号

公有水面埋立承認取消通知書

沖縄県中頭郡嘉手納町字嘉手納290番地９
沖縄防衛局
（局長　井上　一徳）

公有水面埋立法（大正10年法律第57号。以下「法」という。）第42条第３項により準用される法第４条第１項の規定に基づき、次のとおり法第42条第１項による承認を取り消します。

平成27年10月13日

沖縄県知事　翁長　雄志

１　処分の内容
貴殿が受けた普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立承認（平成25年12月27日付け沖縄県指令土第1321号・同農第1721号）は、これを取り消す。

２　取消処分の理由
別紙のとおり

（教示）
この決定があったことを知った日の翌日から起算して６箇月以内に、沖縄県を被告として（訴訟において沖縄県を代表する者は、沖縄県知事となります。）、処分の取消しの訴えを提起することができます（この決定があったことを知った日の翌日から起算して６箇月以内であっても、この決定の日の翌日から起算して１年を経過すると処分の取消しの訴えを提起することができなくなります。）。

（別紙）

取 消 処 分 の 理 由

第１　公有水面埋立法第４条第１項第１号

１　公有水面埋立法（以下、「法」という。）の第４条第１項第１号については、次のことなどから、「国土利用上適正且合理的ナルコト」の要件を充足していないと認められる。

(1)　「埋立ての必要性」

埋立必要理由書において、普天間飛行場代替施設は沖縄県内に建設せねばならないこと及び県内では辺野古に建設せねばならないこと等が述べられているが、その理由については下記のとおり実質的な根拠が乏しく、「埋立ての必要性」を認めることができない。

(ｱ) 普天間飛行場が、国内の他の都道府県に移転したとしても、依然４軍（陸軍・海軍・空軍・海兵隊）の基地があり、さらに陸上・海上・航空自衛隊の基地があることから、抑止力・軍事的なプレゼンスが許容できない程度にまで低下することはないこと。

(ｲ) 県内移設の理由として、「地理的に優位であること」「一体的運用の必要性」等が挙げられているが、時間・距離その他の根拠等が何ら示されておらず、具体的・実証的説明がなされていないこと。

(2)　自然環境及び生活環境等

本件埋立対象地は、自然環境的観点から極めて貴重な価値を有する地域であって、いったん埋立てが実施されると現況の自然への回復がほぼ不可能である。また、今後本件埋立対象地に普天間飛行場代替施設が建設された場合、騒音被害の増大は住民の生活や健康に大きな被害を与える可能性がある。

(3)　沖縄県における過重な基地負担や基地負担についての格差の固定化

本件埋立ては、全国の在日米軍専用施設の73.8パーセントを抱える沖縄県において米軍基地の固定化を招く契機となり、基地負担について格差や過重負担の固定化に繋がる。

２　これに対し、事業者は、陳述書（平成27年９月29日付け沖防第4342号）において、「要件を充足すると判断するに足りる十分な資料を添付して承認申請を行い、知事はその資料を精査した上で、これらの要件を充足するとして本件承認をしたのであって、本件承認に何ら瑕疵はなく、その判断に裁量権の範囲の逸脱又は濫用はない」と意見を述べている。

しかし、以下のとおり、公有水面埋立法第４条第１項第１号に係る考慮要素の選択や判断の過程は合理性を欠いていたものであり、事業者の意見には理由がない。

(1) 「埋立ての必要性」

「埋立ての必要性」（審査基準においては「埋立ての必要性」及び法第４条第１項第１号の「周辺の土地利用の現況からみて不釣り合いな土地利用となっていないか」「埋立ての規模及び位置が適切か」）について具体的・実質的な審査を行った形跡がみとめられないこと、抑止力論等についての沖縄県と防衛省との間の２次にわたる質疑応答についても「埋立ての必要性」についての本件審査の対象としていないことなど、審査の実態は「埋立必要理由書」の記載の形式的な確認にとどまっておりその内容の合理性・妥当性等について検討を行っていないものと判断される。

「埋立ての必要性」の審査については、①本件審査結果において、「普天間飛行場移設の必要性」から直ちに本件埋立対象地（辺野古地区）での「埋立ての必要性」（審査基準においては、「埋立ての必要性」、「周辺の土地利用の現況からみて不釣り合いな土地利用となっていないか」、「埋立ての規模及び位置が適切か」）があるとした点に論理の飛躍（審査の欠落）があること、②「本件埋立必要理由書」で説明している本件埋立対象地についての「埋立ての必要性」については、重大な疑念があり「埋立ての必要性」が存在すると認定することは困難であること、③その審査の実態においても具体的審査がなされていないことなどの点から、判断は合理性を欠いているものと認められ、事業者の意見には理由がない。

(2) 自然環境及び生活環境等

法第４条第１項第２号に関して後述するとおり、環境影響評価手続における免許権者等で示された問題点に対応できていないこと、定量評価をしておらず、明らかに誤った記載があり、その他記載に丁寧さ、慎重さを欠くといった問題点があることから、環境保全措置が問題の現況及び影響を的確に把握し、これに対する措置が適正に講じられているとは言い難く、かつその程度も十分とは認めがたいこと、といった問題点がある。また、環境影響評価手続での問題や、環境保全措置については事後的に、「必要に応じて専門家の指導・助言を得て必要な措置を講じる。」との意見表明だけで、当該環境保全措置の全てが適正かつ十分と認められないこと等種々の問題がある。

自然環境及び生活環境等に悪影響が生じることについては、平成24年３月27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意見」（土海第1317号、農港第1581号）（以下、「知事意見」という。）において「名護市辺野古沿岸全域を事業実施区域とする当該事業は、環境の保全上重大な問題があると考える。また、当該評価書で示された環境保全措置等では、事業実施区域周辺の生活環境及び自然環境の保全を図ることは不可能である」とされていたものであり、また、埋立て承認の約１か月前に提出された平成25年11月29日付け「公有水面埋立承認申請書に関する意見について（回答）」（環政第1033号）（以下、「環境生活部長意見」という。）においては「当該事業の承認申請書に示された環境保全措置等では不明な点があり、事業実

施区域周辺域の生活環境及び自然環境の保全についての懸念が払拭できない」とされていたことを考えると、上記の問題点が適切に考慮されるべきことは明らかであり、考慮要素の選択及び判断の過程は合理性を欠いているものである。

以上のとおり、自然環境等及び生活環境等（審査基準においては法第４条第１項第１号の「埋立てにより地域社会にとって生活環境等の保全の観点からみて現に重大な意味をもっている干潟，浅海，海浜等が失われることにならないか」及び「埋立地の用途から考えられる大気，水，生物等の環境への影響の程度が当該埋立てに係る周辺区域の環境基準に照らして許容できる範囲にとどまっているか」）について、審査基準に適合するとの判断は合理性を欠いたものと認められ、事業者の意見には理由がない。

(3) 沖縄県における過重な基地負担や基地負担についての格差の固定化

陳述書には、内容についての具体的な反論が示されていないうえ、事業者が聴聞主宰者に提出した「普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立承認の取消しについて」（平成27年９月29日付け沖防第4343号）において、陳述書を「陳述する以上に、聴聞手続において申し述べる考えはありません」、「証拠書類等の提出予定はありません」、聴聞手続には「出頭しませんので、これを実施していただく必要はなく、聴聞手続については、この文書をもって終結していただいて差し支えありません」とし、聴聞期日にも出頭をしなかったため、沖縄県における過重な基地負担や基地負担についての格差の固定化に対する具体的な反論内容は必ずしも定かではない。

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

次に述べるとおり、沖縄県における過重な基地負担や基地負担についての格差の固定化という不利益は、「国土利用上適正且合理的ナルコト」の総合判断の重要な判断要素であると考えられるにもかかわらず、適切に考慮されていないものであり、考慮要素の選択及び判断の過程は合理性を欠いているものである。

(4) 「国土利用上適正且合理的ナルコト」

「国土利用上適正且合理的ナルコト」という要件はいわゆる規範的要件で

あり、その評価を根拠づける事実（埋立てにより得られる利益）とその評価を障害する事実（埋立てにより失われる利益（生ずる不利益））を総合的に判断して行うべきものであり、このような考え方は、裁判例（高松高等裁判所平成６年６月24日判決等）においても示されているものである。

先に検討したとおり、埋立てによって得られる利益、すなわち、「埋立ての必要性」については「埋立必要理由書」記載の理由に実証的根拠が認められないのに対し、他方で、埋立てによって失われる利益（生ずる不利益）は、自然環境及び生活環境等に重大な悪影響を与え、沖縄県における過重な基地負担や基地負担についての格差を固定化するものであるから、その不利益の程度は重いものであり、両者を衡量すると、不利益が利益を上回るものである。

審査の過程において、このような衡量がなされたものとは認められず、法第４条第１項第２号の判断において、考慮要素の選択及び判断の過程は合理性を欠いていたものであり、事業者の意見には理由がない。

第２　法第４条第１項第２号については、次のことなどから、環境保全措置は、問題の現況及び影響を的確に把握したとは言い難く、これに対する措置が適正に講じられているとも言い難い。さらに、その程度が十分とも認めがたいものであり、「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」の要件を充足していない。

１　辺野古周辺の生態系について

(1) 環境保全施策との整合性について

当該事業実施区域及びその周辺域は、「自然環境の保全に関する指針（沖縄島編）」において、海域については「自然環境の厳正な保護を図る区域」であるランクⅠと、埋立土砂発生区域の大部分の区域については「自然環境の保護・保全を図る区域」であるランクⅡと評価されているが、事業者は、「実行可能な範囲で最大限の環境保全措置を講じることとしていることからも、県の環境保全施策との整合性については適切に評価しているものと考えています。」と述べるのみである。

また、埋立面積などの事業規模の最小化についても、事業者は、ただ最小化していると述べるのみであって、最小化と評価できるのかどうかについて何ら示していない。

(2) 辺野古海域と大浦湾の価値、特徴の評価について

辺野古海域と大浦湾の価値、特徴について他の海域との比較を行って適切に分析することについて、事業者は、調査結果等により十分解析されているものと認識していると述べているが、単に現地調査結果を列挙したに過ぎず、他の海域と比較した固有の生態系の価値、特徴は評価されていない。

(3) 事業者の生態系等の評価の問題点

ア　定量的評価をしていないこと

事業者は、辺野古海域等の生態系について、食物連鎖を示したり、生態系機能をまとめるなどしているが、これらの評価はいずれも定性的であって定量的ではない。定性的評価にとどまり定量的評価をしていない結果、抽象的な調査・解析にとどまり、具体的に解析につながっていない。

イ　生態系と生態系のつながりについての評価の問題点

全体としてシステムがどの程度変化するかを評価することが機能評価であり、機能が変化しないという予想には根拠がない。また変化しないとするのであれば、定量的評価をすべきである。

生態系の機能と構造についての解析が不十分である。上位種、典型種などに変化があるかどうかだけでなく、その行動、繁殖が生態系全体の構造や機能に対する影響を解析すべきである。

海域生態系と陸域生態系との関係について、十分に文献調査を行い、その意味について解析し、複合した大きな生態系の存在が意味するもの、複数の生態系が近隣に存在して相互に関わりを持っている内容と意味などについて詳細に検討すべきであるが、十分とは言えない。

ウ　対象区域の表現等の問題点

対象域を陸域と海域の二つのみで分けているが、陸域は、狭義の陸域と河川域に分かれる。環境影響評価指針でも、陸、河川、海に分けるよう指示されているが、これに従った分類がなされておらず、問題である。上記のような分類の誤りがある結果、その記述にも形式的な誤りが生じる結果となっている。

エ　多様な生物相への影響の予測

本件は埋立事業であるから海域こそ重要であるにもかかわらず、海域の海草やサンゴについて移動先が具体的に示されていない。また陸域生物では機能が項目立てられているが、海域生物では機能が変化したとするのみである。インベントリー調査により海洋生態系について多種多様な生物相があることが示されていることについて、事業実施がどのような影響を及ぼすかの予測が示されていない。

(4) これらに対し、事業者は、陳述書（平成 27 年 9 月 29 日付け沖防第 4342 号）において、「要件を充足するに足りる十分な資料を添付して承認申請を行い、知事はその資料を精査した上で、これらの要件を充足するとして本件承認をしたのであって、本件承認に何らの瑕疵はなく、その判断に裁量の逸脱又は濫用はない。」と意見を述べている。

しかし、事業者は、環境保全施策との整合性、事業規模の最小化、辺野古海域と大浦湾の価値・特徴の評価について、いずれも「適切に評価している」、「十分に解析している」旨の結論を示すのみである。これは事業者の意見表明にすぎず、当該結論に至った理由、具体的な考慮事情等何ら明らかではない。生態系の評価については、定量的評価を行っていないこと、生態系と生

態系とのつながりについて解析不十分な点や評価に不適切な点があること、対象区域について表現の誤りがあること等の点について、何ら具体的な回答がない。

事業者の申請内容は、辺野古・大浦湾周辺の生態系について重要性の評価や、事業による影響の予測について何ら明らかにされておらず、問題の現況及び影響を的確に把握したとは言い難い。

かかる事情の下、審査基準（２号要件の審査基準(1)ないし(4)）に適合するとした判断は、事業実施区域の生態系の価値との比較において、当該事業を実施することの必要性、許容性について何も検討がなされていないなどの点から合理性を欠いているものと認められ、事業者の意見には理由がない。

2　ウミガメ類について

(1) キャンプ・シュワブ沿岸の産卵場所の評価

なぜキャンプ・シュワブ沿岸で産卵がなされているのか、その重要性はどうなのかという点についての評価を全く行わないまま、他に産卵可能な場所に回避するだろうとの希望的な観測をしたにとどまっており、科学的な予測・評価がなされていないと言わざるを得ない。

(2) ウミガメの産卵場所の創出

事業者によるウミガメの上陸、産卵場所の創出のための砂浜整備案について、その内容も実効性も明らかにされていない。

(3) その他

工事中の作業船の航行に対する環境保全措置の効果の程度が不明である。

また、事業者は施設供用時のナトリウムランプ等の使用について、米軍に対してマニュアル等を作成して示すことにより周知するとしているが、その実効性は不明である。

(4) これらに対し、事業者は、陳述書（平成 27 年 9 月 29 日付け沖防第 4342 号）において、「要件を充足するに足りる十分な資料を添付して承認申請を行い、知事はその資料を精査した上で、これらの要件を充足するとして本件承認をしたのであって、本件承認に何らの瑕疵はなく、その判断に裁量の逸脱又は濫用はない。」と意見を述べている。

しかし、事業者の申請内容では、キャンプ・シュワブ沿岸で現にウミガメが産卵している理由、その重要性について何らの評価を行わないまま、何らの科学的根拠もなく、他の産卵可能な場所に回避するだろうとの希望的観測を表明するにとどまっていること、ウミガメの上陸・産卵場所の消失に伴う代償措置となる砂浜整備案について、その内容及び実効性が全く明らかにされていないこと、その他工事中の作業船の航行や施設供用時のナトリウムランプ等の使用に対する保全措置について実効性が不明であること等の問題点

がみられ、知事意見等においても指摘されていた。

事業者の申請内容は、問題の現況及び影響を的確に把握したとは言い難く、環境保全措置が適切に講じられているともましてやその程度が十分とも言えない。

このような問題点があるにもかかわらず、別添資料で触れられているのは、①船舶の航行方法、②工事区域内で産卵が確認された場合の運行計画書調整などの保全措置、③供用時のナトリウムランプの使用と海面への照射回避のマニュアル作成、④事後調査の記載のみであり、知事意見等が指摘する問題点は何ら解消されていない。かかる事情の下における、審査基準（１号要件の審査基準(7)及び２号要件の審査基準(1)ないし(4)）に適合するとの判断は、合理性を欠いているものと認められ、事業者の意見には理由がない。

3　サンゴ類について

(1) 辺野古地域のサンゴ礁の価値の判断

事業者が白化現象によってサンゴが減少したことを認識しているのであるから、当該地域は本来サンゴに適した生育域であるというポテンシャルを評価しているはずである。それにもかかわらずサンゴの生育域の減少は小さいとする評価はそのポテンシャル評価が適切でない。

(2) サンゴの移植について

ア　サンゴ移植技術

サンゴ類の移植技術は確立されたものではなく予測の不確実性が大きいことから、移植が失敗した場合、工事進行後には再度の移植が困難となることについての考慮が不明であるが、事業者は、沖縄県のサンゴ移植マニュアル等の既往資料の情報を踏まえ、移植の具体的方法、事後調査の方法は、専門家の指導・助言を得て検討を行い、「いずれにせよ、適切に対応する」「最も適切と考えられる手法による移植を行う。」等というにとどまり、事業者は、移植技術が確立していないことのリスクについてまったく検討していない。

イ　移植先案について

消失するサンゴ類の移植先として２箇所が示されているが、豊原地先は塊状ハマサンゴ属群生があり、大浦湾口部はハマサンゴ科群生が存在するので、これらに影響を与える恐れがあるが、事業者は、事前に踏査して、生息環境の適否や移植先での影響等を検討して具体的な移植箇所を決定するとしている。これでは、調査内容と各調査項目の結果を移植にどのように利用するか明らかでなく、具体的な保全措置が検討されたと言うことはできない。

ウ　移植の事後調査期間

移植の事後調査期間を概ね３ヶ月後としているが、その妥当性が示されておらず、生育不良があった場合の原因を特定することが困難で、必要な

対策がとれなくなる懸念に対し、事業者は環境調査で通常行われている季節ごとのものとした上で、「いずれにせよ、（中略）専門家の指導・助言を得て今後決定する」というのみであって、科学性について検討されていない。

(3) 水象の変化によるサンゴ類への影響

水象の変化によるサンゴ類への影響については、サンゴ類の成長には適度な流速が必要であり、絶対値による評価が妥当との回答をするのみであり、変化率による評価をしないことの正当性について十分説明がなされていない。

(4) これらに対し、事業者は、陳述書（平成27年９月29日付け沖防第4342号）において、「要件を充足するに足りる十分な資料を添付して承認申請を行い、知事はその資料を精査した上で、これらの要件を充足するとして本件承認をしたのであって、本件承認に何らの瑕疵はなく、その判断に裁量の逸脱又は濫用はない。」と意見を述べている。

しかし、事業者の申請内容では、事業対象地域におけるサンゴの生息域に関するポテンシャル評価が適切でないこと、サンゴは移植技術が確立していないからこそ移植が失敗した場合の対処等のリスク管理が必要になってくるところ、全く検討がなされていないこと、移植先案については２箇所が示されているものの、移植先に存するサンゴ群生に対する影響等が検討されていないこと、移植の事後調査期間の設定が不適切であること、水象の変化によるサンゴへの影響について変化率による評価をしないことの正当性について十分な説明がなされていないこと等の問題点がみられ、知事意見や生活環境部長意見においても指摘されていた。

事業者の申請内容は、問題の現況及び影響を的確に把握したとは言い難く、環境保全措置が適切に講じられているとも、ましてやその程度が十分とも言えない。

このような問題点があるにもかかわらず、審査過程においては、上記の問題点について検討された形跡がない。かかる事情の下における、審査基準（２号要件の審査基準(1)ないし(4)）に適合するとの判断は、合理性を欠いているものと認められ、事業者の意見には理由がない。

4　海草藻類について

(1) 消失する海草藻場について

ア　予測評価について

埋立によって消失する海草藻場について、事業者は、その重要性について考慮した予測・評価をしたとしているが、その重要性に照らした回避・低減策について検討されていない。また消失面積についての調査も、海草全体で行っているため種ごとの状況が明らかになっていない。さらに、

ジュゴンやウミガメ以外の魚類や甲殻類などに海草帯がどのように利用されているかも踏まえて海草帯の機能を把握すべきであるが、それがなされていない。

イ　事業者の明らかに誤った考え方が示された箇所

事業者の海草藻場に関する、「代替施設本体の存在によって海草藻場の一部が消失しても、周辺海域における海域生物の群集や共存の状況に大きな変化は生じないと予測されます。」との記述は、事業実施区域周辺に他に藻場が存在するから、事業実施区域部分の消失は問題ない、とするものであって、明らかな誤りであり看過できない。このような誤った記述があるということは、事業者の環境保全に対する姿勢に疑問を生じさせる。

(2) 海草藻場の消失に対する代償措置

消失する海草藻場の代償措置として、事業者は、移植や生育基盤の改善を図るとしており、その内容を具体的に記載したとするが、その内容からは依然その効果は不明である。

(3) 地形変化による周辺海域の海草藻場への影響について

埋立てによる地形変化による局所的な塩分低下の予測について、海草への影響についての定量的評価がなされておらず、海藻類のうちホンダワラ科の種については予測・評価したとしながら、海草類については周辺で生息する種に関する知見がないため定性的に予測しているというのみであり、具体的な予測はまったくなされていない。

(4) 工事による影響

大浦湾奥部及び西部のリュウキュウスガモなどについては、工事による水の濁り及び堆積による生育環境の変化を予測しながら、稚仔魚等の移動を変化させないためとして汚濁防止膜を展張しないとしたことについて、事業者は、汚濁防止膜設置位置は総合的判断で位置を決定した、工事開始後に海草藻場の生育分布状況が明らかに低下した場合には、専門家等の指導・助言を得て適切に対応する、としか述べておらず、水の濁り等への環境保全措置が示されていない。

(5) これらに対し、事業者は、陳述書（平成 27 年 9 月 29 日付け沖防第 4342 号）において、「要件を充足するに足りる十分な資料を添付して承認申請を行い、知事はその資料を精査した上で、これらの要件を充足するとして本件承認をしたのであって、本件承認に何らの瑕疵はなく、その判断に裁量の逸脱又は濫用はない。」と意見を述べている。

しかし、事業対象区域については広大な面積での海草藻場が消失することが明白であるにもかかわらず、事業者の申請内容では、消失する海草藻場の機能の把握がなされていないうえ、海草藻場の一部が消失しても、周辺海域

における海域生物の群集や共存の状況に大きな影響は生じないと予測されるといった明らかな誤りがみられる。一応示された環境保全措置についての具体性や実効性も不明なままである。

事業者の申請内容は、問題の現況及び影響を的確に把握したとは言い難く、消失する海草藻場に対する環境保全措置が適切に講じられているともましてやその程度が十分とも言えない。

審査結果別添資料をみても、上記問題点については何ら触れられていないことから、知事意見や環境生活部長意見が指摘する問題点は何ら解消されていない。かかる事情の下における、審査基準（２号要件の審査基準(1)ないし(4)）に適合するとの判断は、合理性を欠いているものと認められ、事業者の意見には理由がない。

5　ジュゴンについて

(1) 工事（埋立土砂の調達・運搬のための航行）による影響について

埋立土砂の調達・運搬のための航行による影響の回避・低減のための対応として事業者が挙げた、ジュゴンの行動範囲である岸から 10 キロメートル以内を回避すること等の実効性について、事業者は、オーストラリアの事例を参考にしたとするが、沖縄のジュゴンの生息域が明らかではないのに、オーストラリアでの行動追跡結果のみを根拠にしてジュゴンの行動範囲を推測するにとどまり、ジュゴン個体群への影響について検討されていない。

また、ジュゴン監視・警戒システム等の実効性について、事業者は、専門家等の指導・助言を受けるとしたが、ジュゴン監視・警戒システムについては、実施するというのみであって、科学的に実効性のあるものとなっていない。

(2) 施設の存在による影響について

ジュゴンが辺野古前面の藻場を利用していないと判断した理由について、事業者は、「現在の行動範囲や餌場の利用状況」から「可能性は小さい」、嘉陽地区で確認された食み跡の確認本数との比較で非常に少ないということを理由とするのみで、これでは、辺野古地先における餌場の喪失についての予測、評価は不可能である。また、ジュゴン食み跡の形態、数、種などについての解析が不足している。

また、代償措置等について、事業者は、事後調査をして必要な措置を講じる、海草藻場の生育範囲を拡大する措置をとるとするが、影響は不明だが事業後に事業者として採りうる措置をとるというに過ぎず、環境保全への配慮がなされている事業と判断できる根拠を示していないといわざるを得ない。また、海草藻場の生息範囲の拡大についても、科学的根拠や実効性が示されていない。

(3) 施設の供用による影響について

施設供用についての影響への対策について、事業者は、米軍と「十分調整」する、「機会あるごとに米軍に要請を行う」というのみで、実効性が担保されていない。

さらに、事業者は、運用主体となる米軍によるジュゴン保護対策については承知していないとし、米軍による対策の実施が必要となった際にも、申入れなどを行うというにとどまり、その対策の内容や実効性が示されていない。

(4) これらに対し、事業者は、陳述書（平成 27 年 9 月 29 日付け沖防第 4342 号）において、「要件を充足するに足りる十分な資料を添付して承認申請を行い、知事はその資料を精査した上で、これらの要件を充足するとして本件承認をしたのであって、本件承認に何らの瑕疵はなく、その判断に裁量の逸脱又は濫用はない。」と意見を述べている。

しかし、事業者の申請内容では、そもそも環境影響評価のために実施された調査の期間が不十分であり、予測・評価の手法、結果が科学的根拠を欠くこと、施設による影響については、PVA 分析の前提となる数値の設定が不適切であることにより、ジュゴン個体群の存続可能性、埋立対象地の重要性についての分析が不十分な結果となっていること、ジュゴンの主要な餌となる海草藻場の移植や生育基盤の改善についてその方法や具体的効果や影響とその根拠が示されていないこと、工事による影響については、ジュゴン個体群への影響について検討されてないうえ、ジュゴン監視・警戒システムについて何ら科学的根拠が明らかにされていないこと、施設供用による影響については、その対策の内容や実効性が何ら担保されていないこと、事後調査については、事後調査目的や方法、内容等についてすら触れられていない空疎なものであること等といった非常に多くの問題点があり、知事意見等においても指摘されていた。

事業者の申請内容は、問題の現況及び影響を的確に把握したとは言い難く、環境保全措置が適切に講じられているともましてやその程度が十分とも言えない。

ジュゴンは、絶滅危惧種として、特に慎重な判断が要請されるべきであるにもかかわらず、審査過程においては、上記の問題点について検討された形跡がない。かかる事情の下における審査基準（１号要件の審査基準(7)及び２号要件の審査基準(1)ないし(4)）に適合するとの判断は、合理性を欠いているものと認められ、事業者の意見には理由がない。

6 埋立土砂による外来種の侵入について

(1) 外来種付着・混入対策について

事業者は、供給元での現地調査等や土砂導入、造成後の現地モニタリングなどを行うというのみで、土砂調達場所未定のため具体的に示せないとして具体的な対応を明らかにしていない。

事業者は、調達場所が未定であることを前提に、供給業者等との契約にお

いて生態系に影響を及ぼさない措置を講じる旨規定するとし、調査の実施者は供給業者等であり、モニタリング調査の方法等、外来種の侵入が確認された場合の対策については専門家の指導等を得て適切に実施する等として、いずれについても専門家の指導・助言を得る、というような回答をするにとどまっている。

(2) これに対し、事業者は、陳述書（平成27年9月29日付け沖防第4342号）において、「要件を充足するに足りる十分な資料を添付して承認申請を行い、知事はその資料を精査した上で、これらの要件を充足するとして本件承認をしたのであって、本件承認に何らの瑕疵はなく、その判断に裁量の逸脱又は濫用はない。」と意見を述べている。

しかし、事業者は、沖縄県の有する貴重な生物多様性をふまえて、確実に外来種の侵入を防止し、万が一、外来種の侵入があった際には、予め綿密な防除策を構築しておく必要があったにもかかわらず、「埋立てに用いる購入土砂等の供給元などの詳細を決定する段階で、生態系に対する影響を及ぼさない材料を選定し、外来種混入のおそれが生じた場合には、外来生物法や既往のマニュアル等に準じて適切に対応し、環境保全に配慮することとする。なお、埋立土砂の種類ごとに注意すべき生態系への影響の検討は、専門家の助言を得ながら行うこととする。」として、沖縄県の４度にも渡る指摘に対しても、何らの具体的な防除策も明らかにしていない。この点について、事業者は、「対象地域の特定が出来ないことから具体的な防除策は明らかにできない。」との見解を示しているが、そもそも、本件事業の規模や使用される土砂の性質に鑑みれば、事業者は予め対象地域を具体的に特定すべきであり、その見解自体、何ら具体的な防除策を明らかにしない理由にならないばかりか、本件願書添付図書-10「埋立に用いる土砂等の採取場所及び採取量を記載した図書」に明らかなとおり、土砂採取地域は具体的に特定されている以上、なおのことその見解は理由ないものである。

したがって、事業者の申請内容は、問題の現況及び影響を的確に把握したとは言い難く、環境保全措置が適切に講じられているともましてやその程度が十分とも言えない。

このような問題点があるにもかかわらず、沖縄県が上記事業者見解を引用して２号要件の審査基準(1)ないし(4)に適合するとの判断は、合理性を欠いているものと認められ、事業者の意見には理由がない。

7　航空機騒音・低周波音について

(1) 使用を予定する航空機の種類の記載

環境影響評価の手続の最終段階である評価書において、飛行場の使用を予定する航空機の種類としてオスプレイ（及び飛行経路の変更）が初めて追記され、その運航に伴う環境影響評価の結果が追記されたが、オスプレイの配備計画については、本件事業の計画前から存したのであるから、仮に配備が

確定していなくとも、本来、方法書及び準備書段階で記載すべきものであり、評価の対象とすべきものである。

(2) 米軍による航空機運用への規制措置

供用後の航空機騒音について、「米軍への周知」という環境保全措置の効果は不確実性が大きいが、事業者は、適切な対策として「騒音測定を実施し生活環境整備法による対策等を実施する」とするのみであり、米軍に対しては、「事実関係の照会や改善の申し入れ」、「配慮を強く働きかける」とするのみであって、普天間飛行場等において締結された協定が破られてきた経緯からも、米軍の航空機運用に対して、何ら実効性ある環境保全措置が明らかにされていない。

(3) 飛行経路の予測

ア 飛行経路

位置通報点は、その上空を米軍の航空機が頻繁に通過すると見込まれるが、事業者は、現時点では位置通報点は示されていないと回答しており、位置通報点が考慮されていない飛行経路を前提とした予測結果は不確実性が高く、その評価も不十分である。

イ 場周経路の設定

有視界飛行での場周経路はA滑走路のみを使用する条件を設定し、B滑走路を利用した場周経路が示されておらず、各滑走路での標準飛行回数が不明であることについて、事業者は、「周辺地域上空を回避することという地元要請を受けて滑走路の形状変更及び運用形態の設定を行ったものであり、それを否定する運用方針及びそれに基づく予測を行うことは適切ではなく、当該標準飛行回数の妥当性に問題はないと考えています。」としている。しかし、「運用上の所要」を理由に、騒音規制措置の日米合意に違反する飛行形態が恒常化しているのは、普天間飛行場の例で明らかである。従って、事業者は、飛行場の運用についての規制が普天間飛行場の場合と異なり実効性を有することを示すか、さもなくば、米軍が想定外の飛行経路を運用した場合の予測・評価をも示すべきである。

ウ 施設間移動

施設間移動に係る航空機騒音の予測・評価について、「参考としてMV-22 がコンター作成範囲内においては飛行経路にしたがって飛行し、その後施設間移動のため 1、000ft の高度、飛行回数 21.24 回により直上を飛行する」との条件設定は、現実性に乏しいといわねばならない。

(4) 運用回数の予測

大型固定翼機の飛行回数を軽輸送機である C-12 が飛行するものと想定した予測がされて、主要航空機である CH-53 やオスプレイの飛行回数に振り分けてられてないが、米軍による航空機の運用は、規制措置合意のとおりに

なされないこと、これに対する日本政府の規制権限が及ばないとされていることからすれば、適切ではない。環境影響評価は、あるべき状態から出発するのではなく、起こり得る状態からなされなければならないはずである。

(5) MV-22 オスプレイの基礎データ

MV-22 オスプレイの飛行時における騒音基礎データが図のみで示され、具体的な騒音測定値が示されていないなど、予測の妥当性が検証できないことは不適切である。

(6) 騒音影響の評価基準

WHO 騒音評価ガイドラインは、航空機騒音の総曝露量の日平均での指標では睡眠妨害へ対処できないことから LAmax を採用していること、そして、当該地域が静穏な地域でありそこに新たな飛行場を建設するという特殊性を有していることに照らして、LAmax について評価していないことは妥当ではない。

(7) 低周波音の影響評価の問題

低周波音に関する心理的影響、生理的影響、物理的影響については、恣意的な評価が行われている。すわなち、事業者は、オスプレイの低周波音の物的影響の評価にあたっては、閾値（参照値）として、環境省の「低周波音問題対応の手引書」（平成 16 年 6 月）記載の閾値を使用しているが、低周波音の心理的影響の評価については、同手引書の閾値（参照値）よりも 10 デシベル以上も高い（緩い）独自の閾値を設定して恣意的な評価を行っている。

(8) これらに対し、事業者は、陳述書（平成 27 年 9 月 29 日付け沖防第 4342 号）において、「要件を充足するに足りる十分な資料を添付して承認申請を行い、知事はその資料を精査した上で、これらの要件を充足するとして本件承認をしたのであって、本件承認に何らの瑕疵はなく、その判断に裁量の逸脱又は濫用はない、と意見を述べている。

しかし、事業者の申請内容は、米軍機が周辺地域上空を基本的に回避することや、環境保全措置が必要である場合には米軍に措置を理解して運用するよう要請するという米軍側の運用に期待するに過ぎないものである。平成８年協定が司法の場においてすら形骸化しているとまで断じられ、平成24年協定も締結直後から多数の違反飛行が確認されているという現状において、普天間飛行場とは異なり実効性を有する措置であることを示す必要があるにもかかわらず、位置通報点の設定、有視界飛行におけるＢ滑走路の場周経路の設定、施設間移動の具体的なシミュレーション等、周辺地域上空を米軍機が回避して航行し得るのかについて何ら検討されておらず、また、米軍機の航行に関して実効性ある協定等の締結をしていない。

また、事業者は、近隣集落においては環境基準を超過する騒音は発生しな

いとの予測結果を示しているが、前記位置通報点の設定等に加えて、風向きによる音の伝播可能性等、騒音被害の発生において極めて重要な意義を有する事情が加味されておらず、また、機体の特殊性や音響的特性を有するMV-22オスプレイについては、事前の環境影響評価手続における不備が影響し、予測の妥当性の検証に必要な数値等が環境影響評価書に記載されていないなどその予測は極めて不適切であり、そのことは名護市の調査においてピーク騒音レベルが事業者の調査結果と大きな乖離を示していることからも裏付けられる。

これらに加えて、そもそも、軍事基地としての特徴や対象地域の静謐な環境特性を踏まえれば、WECPNL のみならず LAmax を併用して騒音被害を把握すべきであったにもかかわらずこれを採用していない点も極めて不適切である。

低周波音についても、同様に国の環境保全措置は何ら実効性を有するものでないのみならず、心理的・生理的影響について、より新しい研究結果を反映した環境省の手引に基づく閾値を採用することなく、具体的根拠もないままに自らに有利な報告に基づく閾値を採用したばかりか、MV-22オスプレイについては、事前手続の不適切さを受けて評価書段階において始めた評価の対象となった結果、物理的影響に関しては全ての測定地点において、環境省の手引きとの比較において有利な閾値が設定されている心理的影響についても一部地点において環境基準を超過するという不整合がそのままにされている。

したがって、事業者の申請内容は、問題の現況及び影響を的確に把握したとは言い難く、環境保全措置が適切に講じられているともましてやその程度が十分とも言えない。

このような問題点があるにもかかわらず、沖縄県が１号要件の審査基準(7)に適合するとの判断は、合理性を欠いているものと認められ、事業者の意見には理由がない。