

聴 聞 通 知 書

土 海 第 4 2 9 号
平成30年7月31日

沖縄防衛局
局長 中嶋 浩一郎 殿

沖縄県知事 翁長 雄志



下記のとおり聴聞を行いますので通知します。

記

聴 聞 の 件 名	普天間飛行場代替施設建設事業に対する公有水面埋立承認の取消処分	
予定される不利益処分の内容	普天間飛行場代替施設建設事業に対する公有水面埋立法（以下「法」という。）第42条第3項により準用される同法第4条第1項に基づく承認の取消し	
根拠となる法令等の条項	法第42条第1項並びに同条第3項において準用する法第4条第1項	
不利益処分の原因となる事実	別紙のとおり	
聴 聞 の 期 日	平成30年8月9日（木）午後2時から4時	
聴 聞 の 場 所	沖縄県那覇市泉崎1丁目2番2号 沖縄県庁舎6階 第1特別会議室	
聴聞に関する事務を所掌する組織	名 称 (担当課等)	沖縄県土木建築部海岸防災課
	所 在 地	沖縄県那覇市泉崎1丁目2番2号

注意事項

- 1 聴聞の期日に出頭して意見を述べ、及び証拠書類又は証拠物（以下「証拠書類等」という。）を提出し、又は聴聞の期日への出頭に代えて陳述書及び証拠書類等を提出することができます。ただし、陳述書には氏名、住所、聴聞の件名及び当該意見聴取に係る不利益処分の原因となる事実その他当該事案の内容についての意見を記載すること。
- 2 聴聞が終結する時までの間、当該不利益処分の原因となる事実を証する資料の閲覧を求めることができます。
- 3 その他意見聴取に際しての留意事項は裏面のとおりです。

(裏)

聴聞に際しての留意事項

- 1 聴聞の期日に出頭しない場合には、代わって代理人を聴聞の期日に出頭させ意見を述べ、及び証拠書類等を提出することができますので、聴聞の件名、代理人の氏名及び住所並びに当該代理人に聴聞に関する一切の手続きをすることを委任する旨を明示した書面を行政庁に提出してください。
- 2 聴聞の期日において補佐人とともに出頭しようとする場合には、聴聞の件名、補佐人の氏名、住所、あなたとの関係及び補佐する事項を記載した補佐人出頭許可申請書を聴聞の期日の7日前までに主宰者に提出して許可を受けてください。
- 3 参考人として聴聞の期日に出頭させたい者がある場合には、聴聞の件名、その者の氏名、住所及び陳述の要旨を記載した参考人出頭申出書を、聴聞の期日の7日前までに主宰者に提出してください。
- 4 病気その他のやむを得ない理由がある場合には、行政庁に対し、聴聞等変更届出書により、聴聞の期日又は場所の変更を申し出ることができます。
- 5 聴聞の期日に出頭する場合には、この通知書を持参して下さい。

聴聞の 主宰者	職名	沖縄県総務部行政管理課長
	氏名	茂太 強
	連絡先	沖縄県土木建築部海岸防災課
		電話 098-866-2410
		FAX 098-860-3164
		沖縄県総務部行政管理課
		電話 098-866-2155
		FAX 098-866-2157

不利益処分の原因となる事実

第1 「国土利用上適正且合理的ナルコト」(法第4条第1項第1号)の要件を充足していないこと

1 承認処分後の土質調査によって埋立対象区域の海底地盤の土質が軟弱地盤であることが判明したことにより「埋立地の用途に照らして適切な場所」に適合していないと認められること

沖縄防衛局(以下、「事業者」という。)が本県に提出した公有水面埋立承認願書添付図書一1設計概要説明書(以下「設計概要説明書」という。)においては、普天間飛行場代替施設建設事業(以下、「本件埋立事業」という。)におけるC護岸計画箇所の地盤について、上層がN値11の砂礫土、その下層がN値50の琉球石灰岩層群、さらにその下層がN値50の嘉陽層と記載され、また、公有水面埋立承認の審査における本県の質問に対し、事業者は、「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。」と回答していた。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日付沖縄県指令土1321号、沖縄県指令農第1721号。以下、「本件承認処分」という。)は、この設計概要説明書の記載や事業者の回答に示された土質等を前提になされたものである。

しかし、本件承認処分後の土質調査により、本件承認処分の前提とされた土質条件・設計土層が根底から覆されている。すなわち、C-1護岸計画箇所については、「大きく凹む谷地形が形成されており、そこには非常に緩い・軟らかい谷埋堆積物である砂質土・粘性土が層厚40mで堆積している。N値は、上位の砂質土 Avf2-s1層で0~18(平均5.4)、下位の粘性土 Avf2-cl層では0~13(平均1.6)を示し、N値0を示すものも多い。」とされており、とりわけ、B-28という調査地点のデータをみると、深さ40mに至るまで、63.5kgのハンマーを落下させずに置いただけで30cm以上貫入する状態(いわゆるモンケン自沈)が殆どである。N値0が大半である非常に緩い砂質土の下層に、やはりN値0が大半である非常に軟らかい粘性土があり、これらの層が40mにも及んでいるのであるから、地震による上層の砂質土の液状化の危険性を否定することができず、また、地盤上の構造物の荷重による沈下の危険性も否定できない。また、C-3護岸計画箇所については、B-36という地点の調査がなされているが、海底から13.5mの深さまでの地層が非常に軟らかい粘性土であり、モンケン自沈を示すところも多く、かかる軟弱地盤の上に護岸等を構築するならばその荷重による沈下の危険性は否定できない。

以上のとおり、C護岸計画箇所の海底の土質は極めて緩い砂質土又は極めて軟らかい粘性土であり、第2、2において示すとおり、願書に示された構造のC護岸を構築した場合には、地盤の液状化や沈下等による護岸の倒壊等の危険性は否定できないものであるが、事業者はC護岸計画箇所における軟弱地盤への対応を一切示していないのであり、かかる軟弱地盤上に護岸を構築すること自体に人の生命・身体等に対する重大な脅威が認められるものである。

また、仮に軟弱地盤改良工事により本件埋立事業を遂行することが不可能ではないとしても、この海域の環境に重大な影響を与えることになる。本件埋立事業が行われる辺野古崎・大浦湾は、ほかに見られない特有の地理的環境を有しており、その特徴的な地理的環境において、希少な生物が多様に生息する、国内でもここでしか見られないきわめて特徴的な生態系を有しているものである。軟弱地盤の改良工事をするとなれば、海底から濁りが発生することは必至であるが、深い海底に厚い軟弱地盤の層が存在しているため、軟弱地盤改良工事により生ずる濁りの拡散を防止することは困難であり、一旦濁りが拡散すれば、サンゴ類をはじめとする海域生物等の生育に重大な影響を与えることになる。

さらに、水深数十メートルの海底に、数十メートルの厚さの軟弱地盤が存在しているの

であるから、大規模な軟弱地盤改良工事を伴う埋立てにより普天間飛行場代替施設（以下、「辺野古新基地」という。）を建設しようとするならば、本件埋立事業にはこれからどれだけの年数を要するのか見当もつかないものであり、このことは、辺野古新基地建設による普天間飛行場の返還を求めることは、普天間飛行場を事実上固定化することを意味することになる。

本件承認処分後に判明した上記事実よりすれば、公有水面埋立承認審査基準の「埋立をしようとする場所は、埋立地の用途に照らして適切な場所と言えるか」に適合せず、辺野古新基地を建設するために辺野古沿岸を埋立てることは「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に至っており、本件承認処分の効力を維持することが公益に適合しない状態が生じているものであるから、本件承認処分を取り消さなければならぬものと認められる。

- 2 本件承認処分後の土質調査の結果等より埋立区域の海底に活断層が存在しているとの指摘がなされていることから「埋立地の用途に照らして適切な場所」に適合していないと認められること

埋立区域付近の陸上には、辺野古断層という活断層が存在することが文献において示されていたものであるが（遅沢壮一＝渡邊康志『名護・やんばるの地質』2011）、辺野古断層を海に延長していくと、その延長上の海底に谷地形または谷側壁の急斜面（以下、併せて「海底谷地形」という。）が延びていることが認められるところ、普天間飛行場代替施設建設事業は、この海底谷地形の箇所直上に海兵隊飛行場滑走路等の施設を建設するものである。本件承認処分後に、地質学者である加藤祐三琉球大学名誉教授から埋立対象区域の上記海底谷地形は活断層の位置を示していると推定されるとの指摘がなされた。また、前掲書の著者である遅沢壮一は、本件承認処分後の土質調査における音波探査調査及びボーリング調査のデータを検討し、上記海底谷地形は辺野古断層であると認められるとの判断を示し、同断層は2万年前以降に繰り返し活動した、極めて危険な活断層であると指摘している。

このように、海兵隊飛行場の滑走路等の建設予定地の直下に活断層が存在するとの指摘がなされているところ、活断層は、日常的に支障を生じさせるものではないが、一たび断層運動が生じた場合には、地震による揺れとせん断変形により、活断層上の施設に重大な損傷を与え、人の生命・身体等にも重大な侵害を生じさせるものである。

本件承認処分後に判明した上記事実よりすれば、活断層の存在が指摘されている箇所を海兵隊飛行場建設のための埋立地の場所として選定することは、公有水面埋立承認審査基準の「埋立をしようとする場所は、埋立地の用途に照らして適切な場所と言えるか」に適合せず、海兵隊飛行場である辺野古新基地を建設するために辺野古沿岸を埋め立てることは「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に至っており、本件承認処分の効力を維持することが公益に適合しない状態が生じているのであるから、本件承認処分を取り消さなければならぬものと認められる。

- 3 埋立区域周辺の建築物等が統一基準の高さ制限を超過していることが判明したことより「埋立地の用途に照らして適切な場所」に適合していないと認められること

平成30年4月9日、辺野古新基地が完成して海兵隊飛行場として供用された場合には、国立沖縄工業高等専門学校が校舎の高さ制限に抵触することが報道され、その後も、米軍辺野古弾薬庫地区内の弾薬倉庫、通信事業者及び沖縄電力の鉄塔、久辺小・中学校をはじめとする公共建築物、周辺地域の民家やマンション等が高さ制限に抵触することが報道された。米国防総省の統一施設基準書「飛行場・ヘリポートの計画と設計（UFC3-260-01）」（2008年11月更新。以下「統一基準」という。）では、航空機の安全な航行を目的として、飛行場の周辺空間に進入表面、水平表面等の高さ制限（以下「高さ制限」という。）を設定しているところ、水平表面の高さ制限に関しては、滑走路の中心から半径2,286メートルの範囲に、滑走路から上空45.72メートルで設定され、加えて、辺野古新基地の滑走路

は、標高に換算すれば約8.8メートルとなることから、標高約54.52メートルを超える範囲に高さ制限が設定されることとなるが、事業者は、辺野古新基地に係る滑走路の位置が現行案に決まった段階から統一基準の存在を承知していたにもかかわらず、平成30年4月の新聞報道によって明るみになるまで、周辺住民に対して高さ制限の概要や安全性の根拠等に関する重要な事実を知らせないまま工事を進めてきた。

本件承認処分後に判明した上記事実よりすれば、辺野古新基地が供用された場合には、航空機の飛行により周辺建物等の居住者、利用者や所有者らの生命・身体・財産等に重大な脅威を与えるものと認められ、また、かかる危険性が明らかになったことから周辺地域の国土利用に支障が生じうるものと認められる。

統一基準の高さ制限に抵触する既存建物等が周辺に所在する場所を飛行場建設のために埋立対象地として選定をすることは、公有水面埋立承認審査基準の「埋立をしようとする場所は、埋立地の用途に照らして適切な場所と言えるか」に適合せず、海兵隊飛行場である辺野古新基地を建設するために辺野古沿岸を埋立てることは「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に至ったものであり、本件承認処分の効力を維持することが公益に適合しない状態が生じているものであるから、本件承認処分を取り消さなければならないものと認められる。

- 4 辺野古新基地が完成しても統合計画における返還条件が満たされなければ普天間飛行場は返還されないことが明らかになったことにより「埋立地の用途に照らして適切な場所」「埋立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」に適合していないと認められること

平成29年4月5日に、米会計検査院の米軍再編に関する報告書が公表され、①辺野古の代替施設が緊急発着する固定翼機にとって短すぎることで、②国防総省は、緊急発着する固定翼機のための長い滑走路を、沖縄において特定し、日本政府に提示する可能性があること、③この運用上の欠陥を解決しなければ、運用能力の維持という課題に直面し、それを維持するために更に高いコストがかかる可能性があることが示された。平成25年4月5日に日米政府間において合意された「沖縄における在日米軍・区域に関する統合計画」（以下、「統合計画」という。）では、普天間飛行場の返還条件として、「普天間飛行場代替施設では確保されない長い滑走路を用いた活動のための緊急時における民間施設の使用の改善」を含む8つの項目が示されていたものの、辺野古新基地への移設が実現しても普天間飛行場返還がされないとの説明は一切なかったものであるが、米会計検査院の報告書の公表により、辺野古新基地が建設されても長い滑走路を確保するための返還条件が満たされなければ普天間飛行場は返還されないのではないかという疑義が生じることになった。この疑義について、平成29年6月6日の参議院外交防衛委員会において質疑がなされたが、藤田幸久参議院議員の「「普天間飛行場代替施設では確保されない長い滑走路を用いた活動のための緊急時における民間施設の使用の改善」が普天間飛行場の返還条件とされておりますが、現時点で、この点について具体的に決まったものがあるわけではありません。」というふうに文書が出ています。この場で別の議員が、同時進行であっても返還条件が整わなければ普天間飛行場は返還されないのかという質問に対して、防衛省は、そういう理解ですと答えました。これで間違いありません。」との質問に対して、稲田朋美防衛大臣は「緊急時における民間施設の使用の改善について、現時点で具体的な内容に決まったものがないため、米側との間で協議、調整をしていくこととしております。そして、御指摘のその懇談会における防衛省職員の説明、このような具体的な内容について、米側との協議によることを前提として、普天間飛行場の返還のためには、緊急時における民間施設の使用の改善を含む返還条件が満たされる必要があるということを示したものでございます。仮に、この点について今後米側との具体的な協議やその内容に基づく調整が整わない、このようなことがあれば、返還条件が整わず、普天間飛行場の返還がなされないことになります」と答弁し、辺野古新基地が完成しても他の返還条件が整わなければ普天間飛行場が返還されないことが明らかとなった。

事業者は、公有水面埋立承認願書添付図書一 埋立必要理由書（以下、「埋立必要理由書」という。）において、県内では辺野古への移設以外に選択肢がないことについての理由の一つとして、「滑走路を含め、所要の地積が確保できること」を挙げていたものであるが、米会計検査院の報告書で滑走路長が短いことは機能上の欠陥であるとされていること、及び、防衛大臣が「民間施設の使用の改善」の返還条件も整わなければ普天間飛行場は返還されないと答弁したことより、辺野古新基地建設では「滑走路を含め、所要の地積が確保」できないことが明らかとなっており、この本件承認処分後に判明した事実よりすれば、「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。」及び「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。」という公有水面埋立承認の「埋立ての必要性」にかかる審査基準に適合していないと認められる。

また、辺野古新基地が建設されても「民間施設の使用の改善」の返還条件も整わなければ普天間飛行場は返還されないということより、埋立必要理由書で「国外、県外への移設が適切ではないことについて」の根拠とされた「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」との理由が成り立たないことが明らかとなっており、このことから、「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。」に適合していないものと認められる。

以上のとおり、米会計検査院の報告及び稲田防衛大臣による返還条件が満たされなければ普天間飛行場は返還されない旨の国会答弁によって、埋立必要理由書に示された辺野古新基地の埋立理由が成り立っていないことが明らかとなったものであるが、辺野古新基地建設は沖縄への過重な基地負担を将来にわたって固定するもので沖縄県の国土利用の重大な阻害要因となるものであること、埋立対象である辺野古沿岸海域は代替性のない貴重な自然的価値を有すること、沖縄県の民意は辺野古新基地建設のための公有水面埋立に反対していること、完成までにどれだけの年数を要するのかも定かではない辺野古新基地建設はその間は普天間飛行場を事実上固定化することなど様々問題が存し、他方で、普天間飛行場に駐留している部隊の沖縄駐留の必然性は認められないものであって移駐先が沖縄県内であることに必然性は認められないことよりすれば、本件承認処分後に埋立必要理由書に示された埋立必要理由が成り立たなくなったことが判明したことにより、海兵隊飛行場である辺野古新基地を建設するために辺野古沿岸を埋立てることは「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に至ったものであり、本件承認処分の効力を維持することが公益に適合しない状態が生じているものであるから、本件承認処分を取り消さなければならないものと認められる。

第2 「災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」（法第4条第1項第2号）の要件を充足していないこと及び同要件の充足を担保するための留意事項（負担）の不履行

1 留意事項1の不履行

本件承認処分に付された附款（負担）である留意事項の第1項（以下「留意事項1」という。）は、「工事の施工について 工事の実施設計について事前に県と協議を行うこと。」としているが、事業者は、工事の実施設計について事前に協議を行うことなく、平成29年2月7日に汚濁防止膜設置に係る海上工事に着工、同年4月25日に護岸工事に着工し、留意事項1に違反（負担の不履行）をしたものである。

留意事項1は、承認後も「災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」（法第4条第1項第2号）の要件を充足していることを担保するために付されたものである。法は、免許・承認について、「免許を受けられるかどうか不確定な出願時において、詳細な実施設計を求めることは、出願人に対し過度の負担を強いることになるため、埋立法では『設計の概要』を提出することをもって足りる」（公益社団法人日本港湾協会『港湾行政の概要 平成25年度』P6 - 32）としているが、「設計の概要」を審査した限りにおいては承認をしようと判断されたとしても、例えば、その後の土質調査の結果によって、「設計の概

要」に示された安全性が覆滅され、「護岸等の破壊等による埋立地そのものの安全性と埋立に伴い他に与える災害の二面のほか、船舶航行の安全性」に十分に配慮されていないと認められたならば、人の生命・身体・財産等に重大な侵害をもたらさうような埋立工事を進めることは認められないものであるから、「災害防止二付十分配慮」という要件が事後的に充足していないと認められたならば、免許権者等が承認処分の効力を消滅させることができることは当然であり、法第34条第1項第2号は、免許処分に実施設計の認可を受けることを条件として付した場合に、不認可の処分がされたとき又は指定する期間内に申請をしないときは、免許の効力は失効するものとしている。

国が事業主体となる埋立工事についても、法第42条第3項は、法第2条第2項を準用し、公有水面埋立承認の出願段階では、「設計の概要」の提出で足りるとしたことは、都道府県知事に、承認処分の段階では法第4条第1項第2号所定の要件について不確定な要素を残して承認し、土質調査等を終えた後に実施設計を確認して着工を認めるという判断をするという裁量を認めているものというべきであり、承認処分に際して、実施設計についての協議を行うことを定めた附款は、法により授權された知事の裁量に基づくものであり、附款による負担が履行されない場合には、それが付加された行政行為、すなわち、承認処分の撤回事由となるものである。実施設計を確認して着工をさせるという附款については、かかる附款を付して承認処分により得た地位自体に、実施設計により法第4条第1項第2号所定の要件の充足を確認できなければ着工をすることはできないという制約が内在しているものというべきであるから、承認に実施設計に関する協議を担保するための負担が付された場合には、その負担の不履行は承認の撤回事由となりうることは当然のことである。

留意事項1は、最終的な実施設計が承認要件に適合するものであるかを確認する趣旨で、免許の場合における免許条件に準じて付したものであって、当該事前協議は最終的な実施設計が承認要件に適合するものであるかを確認するものであり、埋立てに関する工事は、実施設計協議の結果、承認の処分要件が充足をしていることを確認した後でなければ着手することは認められないものである。そして、最終的な実施設計が承認の処分要件に適合するものであるかを確認するためには、全体の実施設計を検討・確認しなければ安全性等を確認することはできないのであるから、護岸の全体についての実施設計が示されなければ事前協議が調うことはない。

しかるに、事業者は、全体の実施設計をすべて示して協議を行うことなく工事着工を強行し、本県が再三にわたって工事を停止して全体の実施設計をすべて示して協議をすることを指導しても、この行政指導に従わないという意思を明示して工事を強行し続けているのであるから、留意事項1を遵守する意思がないことは顕著であり、本県の行政指導に従うことはないものと認められる。

そして、全体の実施設計を示して協議をすることなく工事着工が強行されたものであるが、第2、2において示すとおり、設計の概要に従って護岸を構築するならば、C護岸において倒壊等の危険性が生じることは否定できず、全体の実施設計を示して協議をすることなく工事を強行していることの弊害はあまりにも深刻なものであり、留意事項1の不遵守により、「災害防止二付十分配慮セラレタルモノナルコト」という基幹的な処分要件の不充足にも至っているものといえ、留意事項1を遵守しない工事の強行により実際に公益が脅かされている。

以上のことよりすれば、留意事項1に違反して工事を行っている事業者について、本件承認処分により事業者が付与された地位を存続させることが公益に適合しない状態が生じているものであり、本件承認処分を取り消さなければならないものと認められる。

- 2 本件承認処分後の土質調査で軟弱地盤が判明したことにより「埋立地の護岸の構造が…災害防止に十分配慮」「埋立区域の場所の選定…海底地盤…の地盤改良等の工事方法等に関して、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」に適合していないと認められること

法第4条第1項第2号にいう「災害防止二付十分配慮」とは、「護岸等の破壊等による

埋立地そのものの安全性と埋立に伴い他に与える災害の二面のほか、船舶航行の安全性の問題」について「問題の状況及び影響を的確に把握した上で、これに対する措置が適正に講じられていることであり、その程度において十分と認められること」をいうものである。同号が「災害防止二付十分配慮」を要件としたのは、埋立てが人の生命・身体・財産等に対して重大な影響を与えるものであることから、人の生命・身体・財産等の保護を目的としたものであり、この処分の根拠規定自体に、撤回権が留保され、承認処分により事業者に与えられた地位には、かかる要件を充足していないと認められた場合には処分の効力を消滅させられるという内在的制約を有するものである。すなわち、「災害防止二付十分配慮」という要件は、承認処分後においても充足し続けるべき要件、基幹的な要件であり、その後の土質調査等によりこの要件を充足しないと認められた時点で、承認処分は違法と判断され、都道府県知事は、同要件の不充足を理由として承認処分の効力を消滅させることができるものである。

そして、護岸等の構築物は、地盤によって支えられているのであるから、地盤が構築物を支えることができなければ安全性を認められないことは当然であるところ、大浦湾海底について、本件承認処分後に、設計概要に示された設計の土質条件と実際の土質がまったく異なることが判明した。

本件承認処分にかかる審査においては、設計概要説明書に記載された地盤支持力等の計算結果を前提として安全性についての要求性能を充たしているか否かを確認して、審査基準への適合性について「埋立地の護岸等の構造は、滑動、転倒及び支持力などの安定計算が行われ、技術基準に適合しており、災害防止に十分配慮されている」との判断がなされたものであるが、支持力などの安定計算は、C護岸の上層の土質はN値11の砂礫土であるとの前提で計算されたものである。また、地盤の液状化や圧密沈下の危険性については、本県の質問に対する事業者の回答を受けて、「埋立区域の液状化の有無を評価し、対策が必要な個所では実績のある工法により地盤改良が計画されているため、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対策が講じられているものと考えられ、災害防止につき十分配慮している」として、審査基準適合性の判断がなされたものである。

しかし、本件承認処分後の土質調査によって、C-1護岸の上層の土質は極めて緩い砂質で液状化の危険性が否定できないことが明らかとなっており、また、C-1護岸及びC-3護岸の海底地盤の土質は、設計概要説明書における地盤支持力の計算等の前提とされた土質条件とはまったく異なり、N値が極端に低い軟弱地盤であり、設計概要説明書に示された地盤支持力等の安定計算の前提が覆滅していることが明らかになったものである。

本件承認処分後のC護岸設計箇所の土質調査の結果よりすれば、C-1護岸及びC-3護岸の海底地盤について地盤が支持力を有していることが示されていると認めることはできないものであり、C-1護岸とC-3護岸のいずれについても設計の概要にしたがって護岸が構築されるならば護岸の荷重により沈下が生じる危険性を否定することはできず、C-1護岸の地盤については液状化の危険性が否定できない。C護岸の倒壊等の危険性がないと認めることはできず、土質調査の結果が判明した後においては、施設の安全性について要求性能を充たしていると認めることはできないものである。

以上のとおり、本件承認処分後の土質調査によって軟弱地盤が判明したことにより、公有水面埋立承認審査基準の「埋立地の護岸の構造が…災害防止に十分配慮」「埋立区域の場所の選定…海底地盤…の地盤改良等の工事方法等に関して、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」に適合していないものと認められる。したがって、設計概要説明書に従って工事が進められたならば、C護岸の安全性は認められないものであり、「護岸等の破壊等による埋立地そのものの安全性と埋立に伴い他に与える災害の二面のほか、船舶航行の安全性」に十分に配慮されていないことが明らかになったものといえ、「災害防止二付十分配慮」の要件を充足していないと認められるものである。

そして、法第4条第1項第2号が、「災害防止二付十分配慮」という要件によって保護している法益は、人の生命、身体、財産等であり、「災害防止二付十分配慮」という要件

の不充足が認められたならば、それは実質的にも到底看過することのできない公益違反が生じたことを直ちに意味することになる。

本件承認処分後の土質調査の結果よりすれば、「災害防止二付十分配慮」という要件を充足していないと認められ、護岸の安全性が確保できない場合には直ちに人の生命・身体等に重大な脅威を与えるものであるから、本件承認処分の効力を存続させることが公益に適合しない状態が生じていることは明らかであり、本件承認処分を取り消さなければならないものと認められる。

- 3 本件承認処分後の土質調査の結果等から埋立区域の海底に活断層が存在していると指摘され「埋立区域の場所の選定（中略）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」に適合していないと認められること

法第4条第1項第2号の「災害防止二付十分配慮」という要件に関して、「埋立区域の場所の選定（中略）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」とする審査基準が設けられているところ、第1、2において示したとおり、本件承認処分後に明らかにされた埋立区域海底の土質調査の結果等より、辺野古新基地の滑走路建設が予定されている海底の活断層の存在が専門家から指摘され、その活断層のもたらす災害のリスクについて、遅沢壮一は、滑走路を横切る段差が生ずる恐れ等を指摘し、加藤祐三琉球大学名誉教授は、「大浦湾には活断層と推定される谷地形が存在し、それが基地建設予定地の下を走っている。したがってこの断層が活動したとき、基地建設を行ったがゆえの深刻かつ重大な被害が発生する。」と指摘している。

地質学者らよりかかる指摘を受けている場所を埋立区域として選定することは、「埋立区域の場所の選定（中略）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」とする公有水面埋立承認の審査基準に適合していないものと認められる。

本件承認処分後の土質調査の結果等より、活断層の存在が指摘されたということは、本件承認処分に係る埋立てによる辺野古新基地建設については人の生命・身体等に重大な脅威を与える可能性があるということであり、「災害防止二付十分配慮」の要件を充足していないと認められ、本件承認処分の効力を存続させることが公益に適合しない状態が生じているものであるから、本件承認処分は取り消さなければならないものと認められる。

第3 「環境保全二付十分配慮セラレタルモノナルコト」（法第4条第1項第2号）の要件を充足していないこと

- 1 埋立全体の実施設計に基づき詳細検討した環境保全対策等について協議を行わずに工事に着手し、留意事項2に違反していること

法4条1項2号にいう「環境保全…二付十分配慮」とは、問題の現況及び影響を的確に把握した上で、これに対する措置が適正に講じられていることであり、その程度において十分と認められることを意味する。「措置が適正に講じられている」とは、環境保全措置によって、予見可能な環境の保全上の支障を回避・低減できること、回避・低減できない場合でも環境価値を代償するための措置が検討されていることである。次に、「その程度において十分と認められる」とは、埋立承認段階で実行可能な範囲で、より良い技術が講じられていることを意味している。この要件は、埋立がその対象水域のみならず周辺にわたって多大な環境影響を与えることから、人の生存に必要な環境を十全に保全することを目的としたものであり、その要件の事後的消滅は埋立承認の要件が欠けることとなり、同規定自体によって留保された撤回権の行使により、処分の効力を消滅させられることとなる。

本件埋立承認処分に付された附款（負担）である留意事項の第2項（以下「留意事項2」という。）は、「工事中の環境保全対策等について 実施設計に基づき環境保全対策、環

境監視調査及び事後調査などについて詳細検討し県と協議を行うこと。なお、詳細検討及び対策等の実施にあたっては、各分野の専門家・有識者から構成される環境監視等委員会（仮称）を設置し助言を受けるとともに、特に、外来生物の侵入防止対策、ジュゴン、ウミガメ等海生生物の保護対策の実施について万全を期すこと。また、これらの実施状況について県及び関係市町村に報告すること。」としているが、この留意事項は、環境保全対策等について、本件承認処分時の環境保全図書における具体性及び実効性のある対策等の提示を先送りした部分について、確実に担保するために附したものである。

本件承認処分時における審査結果では、審査基準に照らし、「護岸、その他の工作物の施工において」、「埋立てに用いる土砂等の性質に対応して」、「埋立土砂等の採取・運搬及び投入において」、及び「埋立てにより水面が陸地化することにおいて」、いずれも「別添資料（引用注：すなわち事業者による環境保全図書の記載に基づく環境保全措置）のとおり、現段階で取り得ると考えられる工法、環境保全措置及び対策が講じられていることから、環境保全に十分配慮した対策がとられていると認められる。」として要件適合を認めつつも、「なお、これらの工法、対策等を確実に実施させるためには、留意事項を附すことが望ましい。」としている。留意事項2は、これに基づいて附された負担であって、その実施は、事業の実施継続にあたって、要件適合を充足するために必要なものである。

事業者は、工事中の環境保全対策等について、一部の護岸だけの影響として検討するのではなく、連続した一体の護岸全体による環境影響に対して環境保全対策等を検討すべきであり、留意事項2に基づく事前協議を行うためには、護岸全体を含む埋立全体の実施設計に基づき詳細検討した環境保全対策等の提出が必要であるところ、事業者は、一部の護岸の実実施設計に基づいて一方的に環境保全対策等を策定し（平成27年7月24日付け沖防調第3426号、平成29年2月3日付け沖防調第453号）、留意事項2に基づく事前協議は終了したと一方的に主張して（平成27年10月28日付け沖防調第4759号）工事に着手しており（平成27年10月28日付け沖防調第4758号工事着手届書）、留意事項2に違反したと認められるものである。

留意事項2に違反し、埋立全体の実施設計に基づき詳細検討した環境保全対策等について協議をしないことにより、本件承認処分時にその限度で示された環境保全措置及び対策を事業実施段階において具体化して確実に実施することで「環境保全…二十分配慮」を図ることができなくなっていることから、同要件の不充足が認められる。

2 サンゴ類に関して、本件承認処分後に策定した環境保全措置が適切でないこと

事業者が本件承認処分後にサンゴ類について策定している具体的な環境保全措置については、以下の点が不適切であり、事業実施区域周辺海域におけるサンゴ類の保全に支障が生じるおそれがある。

(1) 移植優先順位等といった環境監視等委員会からの指摘も含め、工事の詳細な工程表と各環境保全措置の実施期間を重ねた表を作成提出していないこと

サンゴ類の移植・移築について事業実施前になすべきことは後述第5項のとおりであるが、仮に工事と平行して移植作業を実施するとしても、当該工事により周辺への汚濁の拡散が懸念されることから、これら各工事時期と移植・移築作業時期は予め明確にしてその環境保全措置が適切であることを確認することが求められる。さらに、第4回環境監視等委員会においては、「移植にかかる期間や、時間が短くなった場合の優先順位などは確立しているのか。」との指摘がなされているとおり、それらの移植作業について随時適切な対応が図られることが計画されていなければならない。

これに対して事業者は、サンゴ類の移植時期について、「具体的には、サンゴ類が分布する海域での護岸等工事の着手までに実施することとしておりますが、明確な移植時期は、当該護岸等工事の具体の計画を踏まえて決定されることになり、現時点において明確なものは決まっていない」とするのみであり（平成29年4月14日付け沖防調第2225号）、事前に詳細な工程とこれに対応する環境保全措置の実施期間と内容を明らかにしていない。

- (2) 移植・移築元の範囲を、「水深20m 以浅の範囲」としていること、及び移植・移築対象のサンゴを、「小型サンゴ：総被度5%以上で0.2ha以上の規模を持つ分布域の中にある長径10cm以上のサンゴ類」としていること

事業者は、サンゴ類の移植・移築にあたり、移植・移築元の範囲を「水深20m 以浅の範囲」としているところ、水深20m以深のサンゴ類が移植・移築されないことに懸念がある。事業者による移植・移築対象のサンゴ類の選定基準や内容が妥当なものであるかについて確認することができず、環境保全対策として十分であることが確認できない。

- (3) 移植先の選定に問題があること

サンゴ類の移植・移築先に関する問題につき、環境監視等委員会委員より「移植・移築先においては、元の分布域との潮流の違いや、美謝川からの淡水流入時の影響についても考える必要がある。」との指摘が為されたのに対し、事業者は、「サンゴの移植・移築先の選定に当たっては、有識者研究会でのご意見も踏まえて、現状の分布域に加え、これまでサンゴが生息していた場所もポテンシャル域として勘案し、波当たりの状況や濁りに関するシミュレーション結果も踏まえて検討している。」としているが、淡水流入時の影響を踏まえて検討を行ったのかが不明であり、環境保全対策としてのサンゴ類の移植・移築の安全性が確認できない。

- (4) 未記載種やレッドリストサンゴの環境保全措置が不十分であること

本県は、事業者に対し、未記載種であるサンゴ類について、その調査や保全策について明らかにするよう再三事業者に求めたが、事業者は、検討中である、今後環境監視等委員会の指導・助言を受ける、等と回答するにとどまっていた。平成29年3月17日に環境省が「海洋生物レッドリスト」を公表し、評価書に記載された確認種のうち、サンゴ類5種が、新たに貴重な種に該当したことから、沖縄県は、該当種の生息場所や移植予定について照会を行ったが（平成29年4月21日付け土海第4号）、事業者は「追って答える」として回答を行わず（平成29年4月24日付け沖防調第2320号）、平成29年4月25日、護岸工事に着工した。その後も沖縄県は、レッドリストサンゴの生息場所や移植予定について照会を行うとともに、レッドリストサンゴについては事業者が設定した移植・移築対象の基準を満たしていなくとも移植を検討すべきであることを通知し、事業者が護岸工事を強行していることから、これらについて早急に回答するよう求め、併せて護岸工事の停止を求めてきた（平成29年5月8日付け土海第73号、平成29年7月10日付け土海第213号、平成29年8月25日付け土海第370号）。これに対して、事業者は、レッドリストサンゴの取扱いについては検討中であることを繰り返すばかりで、沖縄県に対して生息場所等調査の実施の有無、調査の現状や調査結果を報告することは一切なかった（平成29年7月25日付け土沖防調第3965号、平成29年9月8日付け沖防調第4590号）。このような中で、平成29年9月27日に行われた第9回環境監視等委員会に、事業者は突如としてレッドリストサンゴの調査・確認結果を提出し、沖縄県が照会を繰り返し行っていた平成29年7月の時点では、既に調査を開始していたにもかかわらず、承認権者である沖縄県へ報告を行っていないことが明らかとなった。また、当該調査・確認結果においては、平成29年7月5日から同月22日にかけてレッドリストサンゴ14群体（オキナワハマサンゴ2群体、ヒメサンゴ12群体）が確認されたが、同年8月18日の調査において、6群体（オキナワハマサンゴ1群体、ヒメサンゴ5群体）が死亡し、6群体が消失していることが確認された。同年9月1日の調査では、ヒメサンゴ1群体の死亡が確認されている（第9回環境監視等委員会資料2）。

事業者は、これらレッドリストサンゴを7月に確認後、直ちに工事を停止して本県へ報告し、移植の要否等の保全対策を本県と協議すべきだったのであって、それを行わなかった。既に死亡した群体や白化が確認された群体が確認されたことは、工事によって環境が変化し、サンゴにとって悪い状況になったという考えは否定できない。レッドリストサンゴ13群体が死亡、消失したことが事業者の工事の影響ではないとは言えず、レッドリストサンゴに対する環境保全対策が十分になされているとはいえない。

その後、事業者はレッドリストサンゴを移植・移築対象とする保全対策を策定し、確

認められた11群体（オキナワハマサンゴ9群体、ヒメサンゴ2群体）を移植対象とした。そのうち辺野古崎前面のK-4護岸付近に存在するヒメサンゴ1群体については、事業者は移植を行うため、沖縄県漁業調整規則に基づくサンゴ類の特別採補許可申請を沖縄県知事に一度行っているが（平成30年1月24日付け沖防第263号 特別採補許可申請書）、これが移植先の選定が適当でないことを理由として不許可とされた後（平成30年3月9日付け農水第2503号 特別採補許可申請の不許可について）、汚濁防止柵を四重に設置する等の施工方法を採用すれば、護岸工事の影響を及ぼすことなくヒメサンゴを残置したまま護岸工事を施工することが可能として、恣意的に移植対象から除外した（第14回環境監視等委員会資料2-1）。しかし、汚濁防止柵の構造や効果、水の濁りのシミュレーション結果等は本県に示されず、護岸工事によるヒメサンゴへの影響がないとは言えない。また、埋立工事の際にヒメサンゴが消失する等の直接的な影響がないとしても、護岸の完成後は、ヒメサンゴからわずか41mの場所に護岸が存在し続けるのであるから、施設の存在・供用時の影響も踏まえて移植の要否を検討すべきところ、これらの検討はなされておらず、施設の存在・供用後は潮流の変化に伴う流速の変化、海水温の変化、栄養塩量の変化や底質の変化（砂の堆積、粒度分布の変化）により、ヒメサンゴに影響を与える可能性がある。また、護岸の存在によって水流の幅が狭められることによって水流が速くなり、ヒメサンゴが露出し、魚などによる食害のおそれも考えられる。

以上のとおり、これらの種に対する環境保全対策が十分になされているとはいえない。

(5) 移植・移築実施時の監視及び委員への情報発信体制が整えられていないこと

第4回環境監視等委員会において、サンゴ類の移植・移築の実施については、随時、専門の委員に情報発信して、適切な対応であるかダブルチェックして進める必要があるとの指摘がなされたところ、事業者は、この作業状況の監視体制及び連絡体制について、当該移植・移築を実際に行う時までには構築し、当該作業状況を随時、専門の委員に対して情報提供を行うとするのみで、具体的な体制が整えられていない。

(6) 移植後の調査時期・期間の設定根拠が不明であり、環境監視等委員会の各委員の意見も不明であること

サンゴ類の移植・移築については、その実施後のモニタリング調査により目標達成基準と照らした上で移植の成果及び妥当性に評価を行うとされ、安定的に生育しているかどうかを確認する必要性が極めて高いところ、事業者によれば、そのモニタリング調査は、移植後1年目は移植直後、約1、3、6か月後、2～5年目：月1回/年、6～10年目：隔年、11年目以降：少なくとも5年間隔としている。しかし、他方で、環境保全図書では、事後調査として、「工事の実施に係るもの」につき「移植サンゴの生育状況」は「移植後概ね3ヶ月毎」と記載しており（同8-7）、「施設の存在・供用に係るもの」につき「移植サンゴの生息状況」は、工事中に引き続き実施するとして「移植後概ね3ヶ月毎」と調査間隔が維持されている（同8-10）。

このように、サンゴ類の事後調査について調査間隔を環境保全図書から緩和した根拠が不明であり、これらについて事業者は環境監視等委員会で意見はなかったというが、このような変更について検討された内容が明らかでない。このとおり、移植・移築したサンゴ類の事後調査を緩和することにより、事業実施に伴う移植・移築の実効的な実施に懸念がある。

(7) 台風時に防止膜沈下やフロートの撤去を怠っていること

事業者は、平成29年1月31日に行われた環境監視等委員会において、「台風時等についての対応については、2ページ目にありますように、アンカーブロックの重量は、有義波高1.5mの波が来ても、この膜が移動しないという考え方です。逆に、それ以上の波が来る時には、下にサンゴ類が全くないような状況であれば、膜やフロートを沈めて波の影響を受けないようにするといった工夫をします。また、下にサンゴ類がある場所については、膜やフロートを一時撤去して、1.5m以上の波が来ても、サンゴ類に影響を及ぼさないような対応を考えています。」と発言していた。沖縄県も、これを踏まえて、台風の通過後には事業者の対応について確認を行っていたところ、平成30年7

月の台風7号接近時には、フロートの一部及び仮設浮棧橋の一部撤去並びに作業船の出域といった措置しか取られておらず、施行区域を明示するためのフロートの一部と、汚濁防止枠用のフロートの一部が護岸に打ち上げられており、サンゴ類へ影響を生じさせている。

(8) 立入調査の要求に応じないこと

上記のとおり、事業者によるサンゴ類の分布状況やその種などの調査報告が極めて不十分であることから、本県がこれらの確認のため立入調査を求めたのに対し、事業者は、自身による現況調査の結果を提示することで確認できるとして立入調査を認めていない。これにより、事業者が環境保全図書にもとづいて適切にサンゴ類に対する環境保全措置を実施しているかどうかを確認できず、上記の問題もあることから、環境保全への支障のおそれがある。

3 ジュゴンに関する環境保全措置が適切でないこと

(1) 工事着手前に策定すべき海草藻場についての環境保全対策等を策定していないこと

ジュゴンの餌場として利用される海藻草類の環境保全措置として、「消失する海草藻場に関する措置として、被度が低い状態の箇所や静穏域を対象とし、専門家等の指導・助言を得て、海草類の移植や生育範囲拡大に関する方法等やその事後調査を行うことについて検討し、可能な限り実施する。」との記載がある（環境保全図書7-11）が、詳細な検討資料が環境監視等委員会へ提出されたのは、工事着手後の平成29年12月5日である（第10回環境監視等委員会資料6-4）。ジュゴンの餌場である海草藻場が消失すれば、ジュゴンへの影響が生じることは明白であることから、海藻草類の環境保全措置は、海藻草類を消失させる前、すなわち、工事開始前に検討、実施すべきだったのであり、工事着手後に実施した場合には、当該環境保全措置によって新たな餌場が確保されるまで、ジュゴンの餌場が大幅に減少するのであるから、ジュゴンについて「環境の保全上の支障」が生ずることになる。

(2) 本件承認処分後に策定したジュゴン・監視システムに問題があり、不適切であること

事業者は、環境保全図書に、「ジュゴン監視・警戒システムを構築することを予定しています。」と記載し（環境保全図書6-16-279）、本件承認処分後にジュゴン監視・警戒システムを構築したところ、同システムには以下の問題があり、ジュゴンについて「環境の保全上の支障」が生ずるおそれがある。

沖縄島周辺に生息するジュゴンは、水産庁の「日本の稀少な野生生物に関するデータブック」で絶滅危惧種に指定されており、環境保全図書においても生息数が極めて少数でありその個体群の存続が危惧されているものであるから、ジュゴンの生息環境の保全については、具体的な環境保全対策を講じるにあたって極めて慎重な対応が必要であるにもかかわらず、それが十分になされているとはいえない。

ア 事業者が策定した「ジュゴンの環境保全措置【ジュゴン警戒・監視システムによる監視計画】」は、工事着手前と工事着手後で調査手法を変えているが（ジュゴン警戒・監視システムによる監視計画 P18）、調査手法を変えた場合にはデータの連続性がなく、工事によるジュゴンへの影響を正確に判断できない。

イ 事業者は、環境保全図書に「ジュゴンの生息位置の確認にあたっては、陸域高台からの監視や監視船による目視観察では観察に限界があると考えられます。」と記載しており（環境保全図書6-16-279）、さらに「ジュゴン警戒・監視システムによる監視計画」には工事着手後はシステムを用いてジュゴンの監視等を行うと記載していた。すなわち、護岸工事着手前には、当該システムについて協議を終えておく必要があったにもかかわらず、事業者は、護岸工事着手後に初めてシステムを設置するための協議書を沖縄県に提出した（平成29年8月17日沖防第4294号）。このことにより、システム設置前までのジュゴンへの監視が十分であったかどうか確認できないことに加え、工事着手後からシステム設置前までとシステム設置後から現在までは異なる手法でデータを収集しているため、データの連続性がなく、工事によるジュゴンへの影響

を正確に判断できない。

- ウ 「ジュゴン警戒・監視システムによる監視計画」では、試作した監視・警戒装置についてタイ国で検証試験を行ったとしているが（ジュゴン警戒・監視システムによる監視計画 P6, 13～17）、タイ国で実施した検証試験の仕様を工事海域で利用できるとした根拠が十分ではない。例えば、大浦湾は、サンゴ礁海域から急深な場所になるなど特異な地形であるし、本件では工事中は台船や碎石の投入等、様々な音源があるといった特殊性がある。また、沖縄ジュゴンは昼間に休息し、夜間に摂餌するとの特性が知られているが、そうした特性が考慮されておらず、タイ国のジュゴンの生態との類似性が示されていない。加えて、下記クで述べるように、スキヤニングソナーはジュゴンを威嚇するおそれがあるところ、これについてはタイ国で検証試験は行われていない。それにもかかわらず、事業者は、大浦湾での検証を行わないまま工事を開始した。したがって、当該システムでは、大浦湾におけるジュゴンの生息状況の正確なデータを収集できるか不明であって、工事によるジュゴンへの影響を正確に判断できるか疑問がある。
- エ 「ジュゴン警戒・監視システムによる監視計画」では、ヘリコプターによる生息確認の頻度を月3～4度としているが（ジュゴン警戒・監視システムによる監視計画 P2, 18, 19）、月3～4度では回数が少なく、ジュゴンの生息状況を調査監視するには不十分であるため、工事によるジュゴンへの影響を正確に判断できない。
- オ 監視・警戒システムの実施状況について、事業者が合理的理由なく現地での確認を拒否したことから（平成29年3月24日付け沖防調第1479号）、その有効性や適正な実施が確認できない。
- カ 事業者の策定した「ジュゴン警戒・監視システムによる監視計画」には、「監視プラットフォーム船の配置は、工事の進捗に応じて、各時期での適切な配置に随時変更することとする。」との記載がある（ジュゴン警戒・監視システムによる監視計画 P20）。しかし、事業者は工事工程を当初から変更しているが、本県に対して、変更後の正確な工事工程表が提出されておらず、工程表と連動した監視用プラットフォーム船の運用船舶数、有効範囲、配置位置や稼働計画も示されていないことから（平成27年10月6日付け沖防調第4395号、平成29年3月31日付け沖防調第1866号）、ジュゴン警戒・監視システムの有効性を判断できない。
- キ 事業者の策定した「ジュゴン警戒・監視システムによる監視計画」では、「広帯域水中スピーカーにより予め録音したジュゴンの鳴音を放音して、積極的に鳴き返させることにより存在の検出率の向上を図る。」こととなっている（ジュゴン警戒・監視システムによる監視計画 P4）。しかし、広帯域水中スピーカーによる鳴音放音ジュゴンへの誘因・威嚇のどちらになるのかということや、安全性については検討されておらず、逆に鳴音を放音することでジュゴンを威嚇し、ジュゴンへの影響が生じるおそれがある。
- ク 事業者の策定した「ジュゴン警戒・監視システムによる監視計画」では、「監視用プラットフォーム船を航行させながら、スキヤニングソナーから音波を発射し、反射波からジュゴンの存在を確認する。」こととなっている（ジュゴン警戒・監視システムによる監視計画 P5）。しかし、スキヤニングソナーの使用のジュゴンへの影響や安全性については検討されておらず、逆にソナーを利用することでジュゴンを威嚇し、ジュゴンへの影響が生じるおそれがある。
- ケ 生育・移動監視・警戒サブシステムについては、工事海域のみならず大浦湾にも設置しなければ、工事によるジュゴンへの影響を正確に判断できない。
- コ ジュゴンに関する環境保全措置として、「工事の実施後は、ジュゴンのその生息範囲に変化がみられないかを監視し、変化がみられた場合は工事との関連性を検討し、工事による影響と判断された場合は速やかに施工方法の見直し等を行うなどの対策を講じます。」との記載があるが、実施の際の確認範囲（ジュゴン警戒・監視システムによる監視計画 P2）が不十分である。過去に食跡が確認された大浦湾奥部や辺野古

(大浦湾西部) や、個体Cが確認されていた辺野古より南側から松田に至る海域について、食跡調査を実施していないため(環境監視等委員会第8~10回, 12, 14, 15回資料)、事業による影響が把握できず、工事によるジュゴンへの影響を正確に判断できない。

サ ジュゴンに関する環境保全措置として、「工事の実施後は、ジュゴンのその生息範囲に変化がみられないかを監視し、変化がみられた場合は工事との関連性を検討し、工事による影響と判断された場合は速やかに施工方法の見直し等を行うなどの対策を講じます。」との記載があるが(環境保全図書6-16-282)、システム等で収集したデータの活用方法に問題がある。事業の影響をジュゴンの各個体の行動範囲がどこであるかにより評価するのみであって、その海域での利用頻度での評価をしていないため(環境監視等委員会第8~10回, 12, 14, 15回資料)、工事によるジュゴンへの影響を正確に判断できない。

シ ジュゴンに関する環境保全措置として、「工事の実施後は、ジュゴンのその生息範囲に変化がみられないかを監視し、変化がみられた場合は工事との関連性を検討し、工事による影響と判断された場合は速やかに施工方法の見直し等を行うなどの対策を講じます。」との記載があるが、事業者の実施している生息海域における航空機による生息状況調査等では、飛行経路、飛行時間等の調査努力量が示されていない。具体的には、沖縄島沿岸部全域の航空機調査を短時間でライン調査のような形で年間通して行うべきである。したがって、ジュゴンの確認状況等について統計的な検定が実施できず、工事によるジュゴンへの影響を正確に判断できない。

ス 「ジュゴン警戒・監視システムによる監視計画」により得られたデータについては、環境監視等委員会に提出されているが(環境監視等委員会第8~10回, 12, 14, 15回資料)、ジュゴンに影響がなかったかどうかについての定量的な検討がなされておらず、事業者が工事によるジュゴンへの影響を正確に評価できているとは言えない。

(3) 専門家による指導・助言の内容とその反映状況が不明であり、適切な指導・助言に基づいて環境保全措置がなされていることが確認できないこと

事業者に対するジュゴンの専門家の助言内容とこれに対する対応が明らかにされないため、適正な環境保全対策が実施されているか確認できない。環境監視等委員会の議事概要は公開されているが、氏名は非公開となっており、どの発言がジュゴンの専門家の発言なのか分からない。また、環境監視等委員会以外の専門家については、どのような指導・助言を得たのか、指導等を得ていた場合のその者の専門分野や所属機関等が不明であり、専門家の指導等をどのように反映させたのか分からない(平成29年11月2日付け沖防調第5417号)。

(4) 事後調査により、工事による実害が生じるおそれが出てきていることについて、その影響の有無を調査していないこと

平成30年7月6日に沖縄県知事から事業者に出した「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」では、沖縄県環境影響評価条例に基づき、事業者に対して環境保全措置要求を行っているところ、当該環境保全措置要求には、「事後調査報告書には、『個体Cについては、調査期間中確認されませんでした』と記載されているが、確認されなくなった時期については記載されていない。事業実施海域については、平成26年8月にフロートやブイを設置しており、多くの作業船や監視船が当該海域を航行するようになっている。個体Cについては、環境影響評価時の調査において、大浦湾奥部や辺野古海域等を広く利用していた個体である。このことから、事業実施がジュゴンの生息環境に実害を生じさせているおそれがある。については、個体Cが確認されなくなった時期と事業実施海域におけるフロートの設置やボーリング調査の実施等の事業による影響を考察すること。」との記載があるにもかかわらず(環境保全措置要求P9)、個体Cが確認されなくなった時期と事業実施海域におけるフロート設置等との影響の有無について、十分検討されていない。

4 海藻草類に関して本件承認処分後に策定すべき環境保全対策等を策定していないこと

環境保全図書においては、「工事の実施において周辺海域の海草藻場の生育分布状況が明らかに低下してきた場合には、必要に応じて、専門家等の指導・助言を得て、海草類の移植（種苗など）や生育基盤の環境改善による生育範囲拡大に関する方法等を検討し、可能な限り実施します。（環境保全図書6-15-226～227、7-8）」と記載されているが、護岸工事に着手している現時点においては、仮に海草藻場の被度に影響があった場合を想定し、海草藻場の生育分布状況が明らかに低下してきたと判断する具体的な基準を策定しておく必要があるが、未だに策定されていない（平成29年7月25日付け土海第48号別紙 P 6、平成29年11月2日付け沖防調第5417号）。また、生育範囲拡大に関する方法についても未だに策定されていない。

また、環境保全図書において、「代替施設の存在に伴い消失する海草藻場に関する措置として、改変区域周辺の海草藻場の被度が低い状態の箇所や代替施設の設置により形成される静穏域を主に対象とし、専門家等の指導・助言を得て、海草類の移植や生育基盤の環境改善による生育範囲拡大に関する方法等やその事後調査を行うことについて検討し、可能な限り実施します。」（環境保全図書7-11）とされていることに関し、事業者は、「当該環境保全措置は、環境保全図書（6-15-229ページ）に記載のとおり、施設等の存在及び供用に係る環境保全措置としているほか、代替施設の設置により形成される静穏域を対象とするなど、埋立等の工事の終了後に実施することを前提としたものであり、当該工事の実施に先立ち講じる措置ではありません。」（平成27年10月6日沖防調第4395号）とし、未だ環境保全対策を講じていない。

しかし、環境保全図書において「施設の存在及び供用に係る環境保全措置」に位置づけられているものであっても、埋立工事の着手前に保全措置を行うと明記されているものも存在する（環境保全図書6-13-350。底生動物の移動）。このことからしても、「施設の存在及び供用に係る環境保全措置」に位置づけられていることをもって、工事の終了後に保全措置を行うことを前提としているとはいえない。

代替施設の存在に係る海草藻場は、工事中に消失していくものであるから、工事の着手前又は工事中に、埋立区域内の海藻草類の移植を含めた環境保全措置を行う必要があることは当然であり、工事が進められている現状にあっては、現時点で、「代替施設の存在に伴い消失する海草藻場に関する措置」が講じられていなければならないことは自明である。また、上記3(1)でも述べたように、海藻草類の環境保全措置がなされていない場合には、これを餌場とするジュゴンの環境保全措置にも影響を及ぼすものである。

5 サンゴ類を事業実施前に移植・移築せずに工事に着手したこと

本件承認処分に付された附款（負担）である留意事項4は、「申請書の添付図書のうち、公有水面埋立法規則…第8号（環境保全に関し措置を記載した図書）を変更して実施する場合は、承認を受けること」としており、環境保全図書に変更がある場合には、知事の変更承認が必要であることを規定している。

事業者は、サンゴ類の環境保全措置について、環境保全図書に「事業実施前に…移植・移築して影響の低減を図」と記載し、沖縄県知事から埋立承認を受けた（環境保全図書7-10）。

この点、一般的な環境保全対策では、工事中に環境が急に変化した場合、サンゴ類が一瞬のうちに環境変化の影響を受ける可能性もあり、これに直ちに対応できない可能性等もあること等から、事業実施前にサンゴ類や重要な種等を移植・移動することが通常である。また、環境影響評価は、工事による影響、施設等の存在による影響、施設等の供用による影響について、それぞれ騒音や水質などの各環境要素について調査・予測・評価を行う。本件の場合、サンゴ類への影響については、工事中に発生する濁りによる影響、埋立地の存在により埋立区域内のサンゴ類が消失する影響、供用後の施設等からの排水による影響等について予測・評価がなされている。サンゴ類の移植という環境保全措置は、基本的には、施設の存在によりサンゴ類が消失することに対する対策として、工事によってサンゴ

類が消失してしまえば移植すべきサンゴ類が存在しないことになるため、工事前にサンゴ類を移植する必要があることは当然のことであるが、それにとどまらない。環境保全図書においても、「工事の実施」自体について、「工事中の濁りがサンゴ類の生息環境に及ぼす影響を低減するため」として、「埋立区域内に生息するサンゴ類は…埋立に伴ってやむを得ず消失することになるため、可能な限り工事施工区域外の同様な環境条件の場所に移植」するとしており（環境保全図書6-14-162）、工事による影響を回避・低減する措置としても移植の実施が求められているのである。

また、事業者が設置した環境監視等委員会においては、第1回に事業者自身が提出した資料3の中で、「1 着工前に実施する環境保全措置」として「サンゴ類の移植」が挙げられており（第1回環境監視等委員会 資料3）、委員もこれを前提に、「資料3の環境保全措置の中で、着工前に実施する環境保全措置の検討項目のうち、代表的な例として、サンゴの移植については事前に検討が進んでいるという段階である。」と発言している（第1回環境監視等委員会 議事要旨）。また、第2回の環境監視等委員会では、サンゴの移植に関する議論の中で、委員から「移植は埋立工事を始める前までに行うのであろうが、」として、事業実施前にサンゴ類を移植・移築することを前提に議論が行われている（第2回環境監視等委員会 議事要旨）。また、平成27年9月24日付け沖防調第4248号では、資料2-②の注意1部分に、「重要な種の移動及びサンゴの移植については、当該工事の着手までに実施します。」と記載されている（平成27年9月24日付け沖防調第4248号資料2-④注意1）。このようなことから、事業者が、事業実施前にサンゴ類の移植・移築を行うことを予定していたことは明らかである。

しかし、事業者は、上記指摘の環境保全図書7-10の記載は、あくまで事業実施前に、「移植・移築作業の手順、移植・移築先の環境条件やサンゴ類の種類による環境適応性、採捕したサンゴ類の仮置き・養生といった具体的方策について、専門家等の指導・助言を得」ることを記載したものに過ぎず、事業実施前のサンゴ類の移植・移築の実施を義務づけることを意味するものではないことを御理解願います。」と主張し（平成29年4月24日付け沖防調第2320号）、環境保全図書の変更承認を得ずに事業実施前にサンゴ類を移植・移築することなく工事に着工しており、留意事項4に違反したと認められるものである。

このように、事業実施前にサンゴ類を移植・移築することなく工事を行い、護岸工事を行った結果、護岸の設置に伴う潮流の変化に伴う流速の変化、海水温の変化、栄養塩量の変化や底質の変化（砂の堆積、粒度分布の変化）により、周辺域に分布するサンゴ類へ影響が生じるおそれがある。また、オキナワハマサンゴに環境保全図書に記載のない新たな対策を講じなければならなくなるほど影響を生じさせている。

6 ウミボッスを移植・移築せずに工事に着手したこと

ウミボッスは、南西諸島固有種海藻類で、環境省レッドリスト及びレッドデータおきなわでは絶滅危惧Ⅰ類とされているところ、環境保全図書6-13-344では、「改変区域内に生息する底生動物のうち、主に自力移動能力の低い貝類や甲殻類の重要な種、必要と判断される海藻類の重要な種については、埋立工事の着手前に、現地調査時に重要種が確認された地点及びその周辺において、可能な限りの人力捕獲を行い、各種の生息に適した周辺の場所へ移動を行います」としている。さらに同図書12-2-28では、沖縄県知事がウミボッスについての保全措置について問題を指摘したのに対し、事業者は、「ウミボッスについては、底生動物の移植作業と同様に工事実施前に移植する」と見解を述べている。また、これに慎重を期すべく、「海藻類の移植は効果に不確実性が残されるため、他の海藻草類を含め、事後調査によって生育状況を調査し、何らかの異常な変化がみられた場合、新たな環境保全措置を検討することとし、検討にあたっては、専門家の助言を得ながら実施する」ともしている。

ところが事業者は、平成29年2月7日に海上工事に着手したほか、同年4月25日には護岸工事を着工し、ウミボッスの繁茂期とされる3月上旬から4月上旬の間、ウミボッスを移植することなく、その保全に重大な影響を与えるような工事を次々と実施した。

さらに、ウミボッスの移植の実施に係る本県からの照会（平成29年7月25日付け土海第48号）に対し、「ウミボッスの移植は、これまでに行っておらず、次の繁茂期は来年3月上旬から4月上旬となることから、本年中に移植を実施する予定はありません。」と回答したほか、「ウミボッスの移植時期の詳細については…現在検討中ですが、繁茂期である来年3月上旬から4月上旬に実施することを検討しています」「ウミボッスの移植については、現在、環境監視等委員会からの具体の指導・助言は得ておりませんが、…今後、ウミボッスの生息環境に影響を与えるような工事に着手する前に、かかる指導・助言を得た上で、速やかに…当該情報を提供したいと考えています（平成29年11月2日沖防調第5417号）とするにとどまった。

その後も、多数の箇所において護岸工事等を進めているが、ウミボッスの移植に関しては、平成30年5月28日開催の第15回環境監視等委員会配付資料において、過去の調査で確認したウミボッスの生育位置を踏まえて設定した52地点のうち、同年3月28日にわずかに1個体を発見して移植したことが報告されているのみである。

海藻類の移植は、単に移植をすればよいというのではなく、移植にあたっては、元々いた場所に影響を与えないのか、移植先に影響を与えないのかを事前に調査する必要があり、また、移植先での安定的な生育が必要であることから、移植先でも維持されて世代交代がなされていることを確認する必要がある。また、同種の生物でも育成場所によって遺伝子が異なることがあるため、同種だからといって安易に他の地域の生物を移入させることもやるべきではない。したがって、これらの確認がなされて初めて実効的な移植となりうるのであるから、工事の開始によって水の濁りや潮流の変化などの影響が生じる前に移植を行うことは極めて重要である。しかるに、事業者は、工事着手前に何らウミボッスの移植を行っておらず、これは、工事实施前の移植を予定していた環境保全図書の記載と異なる環境保全措置にとどめるもので、その変更承認申請を行っていないことから留意事項4に違反するとともに、上記のとおりウミボッスの保全に重大な支障を及ぼしている。

7 傾斜堤護岸用石材を海上搬入したこと

本件埋立承認処分が付された附款（負担）である留意事項4は、「申請書の添付図書のうち、公有水面埋立法規則…第8号（環境保全に関し措置を記載した図書）を変更して実施する場合は、承認を受けること」としており、環境保全図書に変更がある場合には、知事の変更承認が必要であることを規定している。

事業者は、傾斜堤護岸用石材の運搬方法について、環境保全図書の「船舶・建設機械稼働計画」の「傾斜堤護岸（護岸・中仕切）」部分に、石材の運搬方法として「ダンプトラック」のみを挙げ、「ケーソン式護岸」部分の「ランプウェイ台船」のように、船舶で運搬することについては記載していない（環境保全図書6-1-3）。また、海上運搬する種類として「購入土砂等」と記載し（環境保全図書6-1-9表-6.1.1.3）、「購入土砂等」として、「埋立・地盤改良用に使用する購入土砂等（海上運搬）」と記載している（環境保全図書2-96）。すなわち、事業者は、傾斜堤護岸用石材を海上運搬することについて、環境保全図書には記載せずに、沖縄県知事から埋立承認を受けたものである。また、K-9護岸を栈橋として利用することについても、設計概要説明書には記載されていない（設計概要説明書 P61）。

しかし、事業者は、留意事項4に基づく変更承認を得ずに傾斜堤護岸用石材を海上運搬しており、留意事項4に違反したと認められるものである。

このように、環境保全措置の内容を変更せずに、K-9護岸を栈橋として利用して傾斜堤護岸用石材の海上運搬を行った結果、水深の浅い海域に船舶が接近することによる底質の巻き上げ等の新たな環境影響が生じるおそれがある。また、以下の9で述べるように、環境保全図書を変更する際には環境影響の予測評価を改めて行う必要があるところ、本件では海上を航行する船舶が増加するにもかかわらず、ジュゴンへの影響等、事業者は環境影響の予測評価を改めて行っていないことから、環境保全への支障が生じるおそれがある。

8 辺野古側海域へフロートを設置したこと

事業者は、海草藻類の環境保全措置に関し、「濁りの発生量が周辺の影響に与える影響よりも、汚濁防止膜設置による周辺海域の海草藻類等に損傷を与える可能性を考慮し、状況によっては汚濁防止膜を設置しない。」（環境保全図書7-6）とし、「辺野古側の護岸・埋立工事に関しては濁りの発生負荷量が周辺環境に与える影響よりも、汚濁防止膜の設置が周辺の高草場等に損傷を与える可能性を考慮し、設置しない計画です。」（同6-7-125）とされていた。

これに対し、事業者は、上記は汚濁防止膜の設置についての記載であるとして、作業区域の明示、安全確保を理由にこの海域にフロート及びアンカーを設置している。しかし、汚濁防止膜を設置しないという環境保全対策は、これらの設置物が当該海域の海草藻類等に損傷を与える可能性があることから対応されたものであるから、そのような損傷のおそれはフロートに固定されるアンカーを海底に設置する場合であっても同様である。

環境保全図書では上記の様な保全措置を前提としているのであるから、フロート及びアンカーを設置するのであれば、環境保全図書の内容を変更してこれに対する十分な環境保全措置をとるべきである。かかる事業者の行為は、留意事項4に違反するとともに、辺野古側の海域における高草類等の保全に支障を及ぼすおそれがあるものである。

9 変更承認申請を行わず施行順序の変更をなし、これによるサンゴ類、海域生態系、陸域生態系への影響を考慮していないこと

事業者は、公有水面埋立承認願書の「設計の概要」部分に、「埋立てに関する工事は、まず、埋立区域前面の所要箇所に汚濁防止膜を展張する。次に、杭打船による二重鋼管矢板の打設でA護岸、中仕切岸壁B及び中仕切岸壁Aの一部を、またクローラクレーンによる巻き出し方式でK-1～4護岸、K-8～9護岸、中仕切護岸N-1～5を概成させ、外海と遮断した埋立区域から順に、山土及びガット船等で陸揚げする岩ズリ・海砂をダンプトラックで搬入し、ブルドーザーで巻き出して埋立を行う。次に、杭打船による二重鋼管矢板の打設で中仕切岸壁Aを、またクローラクレーンによる巻き出し方式でK-5～7護岸、C-1～3護岸、隅角部護岸、護岸（係船機能付）を概成させ、波浪に対する遮蔽域を確保しつつ、また汚濁防止膜の追加展張を行い、山土及びガット船等で陸揚げする岩ズリ・海砂をダンプトラックで搬入し、ブルドーザーで巻き出し、埋立てを行う。計画地盤高まで全ての埋立区域を仕上げた後に汚濁防止膜を撤去し、埋立てに関する工事を竣工させる。」と記載し（設計概要変更承認申請書「設計の概要」）、設計概要説明書の「埋立区域②」の項目には、「先行して築造された埋立区域①に、…土砂を…搬入し、…埋立区域②の埋立を終了する。」と記載し（設計概要変更承認申請書 設計概要説明書 P28）、また、設計概要説明書の工事工程表では、代替施設本体に係る護岸工は、最初にA護岸、中仕切岸壁A・Bが着工され、その約2か月後にC-1護岸、K-4護岸、K-8護岸、K-9護岸、中仕切護岸N-1・N-4・N-5に着工される計画となっており（設計概要変更承認申請書 P30 表3.1.1）、さらに、埋立状況進捗図では、1年次12ヶ月目の進捗としては、埋立区域のうち、埋立区域①-1のみが埋立中であることを記載している（設計概要変更承認申請書 P31 図3.1.3）など、埋立区域①、②、③の順序で着工されることになっており、このような施工順序の計画に基づいて沖縄県知事から本件承認処分を受けている。

このとおり、事業者は、護岸工事については、最初にA護岸、中仕切岸壁A・Bが着工され、その約2か月後にC-1護岸、K-4護岸、K-8護岸、K-9護岸、中仕切護岸N-1・N-4・N-5に着工する施行順序を採用しており、埋立工については、まず埋立区域①から先に行き、埋立区域①の中仕切岸壁にガット船を接岸して土砂を陸揚げし、その土砂をダンプトラックで搬入し、ブルドーザーで巻き出して埋立区域②を埋め立てるといった施行順序を採用していた。

ところが、事業者は、護岸工事については、平成29年4月25日にK-9護岸に着工し、平成29年11月6日にK-1、N-5護岸に着工、平成29年12月22日にK-4護岸に着工するなど、承認願書等の記載とは異なる順序で工事を行っている。また、埋立工については、

「埋立区域②については、現在施工しているK-4護岸の進捗状況や気象・海象の状況等を踏まえつつ、今後、埋立区域①よりも先に具体的埋立工に着手することを予定しております。」（平成30年6月12日付け沖防調第3241号）と述べて、願書等の記載とは異なり、埋立区域②から先に埋立工を行うことを明言している。

この点、環境影響評価において、工事に伴う環境影響については、工事関係車両の通行に伴う大気質、土砂による水の濁り、道路交通騒音・振動の影響や、大気質への影響に伴う動植物への影響などについて環境影響評価（調査・予測・評価）を行う（環境保全図書5-2～5-24参照）。このとき、施行計画、工事工程、重機投入計画などが予測の前提となり、それらを基に環境影響評価を行うことになる。その際は、全工事工程における環境への影響を予測するのではなく、最も影響が大きくなるピーク時について予測するのが一般的である。そのピーク時を施行計画等から導き出すことになる（一例として環境保全図書6-7-119～168（特に122、124、142～144、145以降）参照）。したがって、施行順序が変われば、環境保全対策等策定の前提が変わり、環境保全措置の内容そのものを変更する必要がある。なお、事業者は、平成26年に普天間飛行場代替施設建設事業に関して、①工事用仮設道路の追加、②中仕切護岸の追加及び③埋立土砂発生区域からの土砂運搬方法（ベルトコンベア）の変更を行った際には、環境影響の予測評価を改めて行って前知事の変更承認を得ている（平成26年9月3日付け沖防第3356号、第3回環境監視等委員会 資料3）。

そして、本件承認処分に付された附款（負担）である留意事項4は、「申請書の添付図書のうち、公有水面埋立法規則…第8号（環境保全に関し措置を記載した図書）を変更して実施する場合は、承認を受けること」としており、環境保全図書に変更がある場合には、知事の変更承認が必要であることを規定している。

しかし、事業者は、護岸工事について、承認願書等の記載とは異なる順序で護岸工事を行っているにもかかわらず、法13条の2による「設計の概要」の変更承認申請を行わず、かつ環境保全措置の内容を変更しておらず、留意事項4に違反したと認められるものである。また、埋立工についても、「今回、埋立区域①より先に埋立区域②の埋立工を行うこととしておりますが、願書に添付された環境保全に関して講じる措置を記載した図書に記載された環境保全措置を変更して、当該埋立工を行う予定はありません。」（平成30年7月12日付け沖防調第3793号）とし、承認願書等の記載とは異なる順序で埋立工を行うことを明らかにしながら、環境保全措置の内容を変更する予定はないことを明言しており、法13条の2による「設計の概要」の変更承認申請を行わないことや、留意事項4に違反することが確実な状況となっている。

このように、環境保全措置の内容を変更せずに、承認願書等の記載とは異なる順序で護岸工事や埋立工事を行った結果、工事実施期間中において、海岸地形の変更に伴い潮流に変化が生じることが容易に推測され、これにより水中の環境や存在する物質や生物の動態に変化を及ぼすおそれがあり、施行順序の変更に伴った環境影響評価のやり直しをしなければ、その環境保全への支障を十分に防ぐことはできない。

- 10 以上のように、事業者は留意事項2に基づく事前協議が調わないまま留意事項2違反の状態でも工事を強行しており、また、留意事項4に基づく環境保全図書の変更承認を得ないまま留意事項4に違反して工事を強行している。このような工事により、上記の各事項につき、環境保全上の支障が生じることは明らかである。

したがって、「環境保全…二付十分配慮セラレタルモノナルコト」という基幹的な要件の事後的消滅に至っているものと認められるものである。

しかるに、本県が再三にわたって工事を停止して埋立全体の実施設計に基づき詳細検討した環境保全対策等を示して協議をすることや、環境保全図書の変更が必要であることを指導しても、事業者は、これに従わず、埋立全体の実施設計に基づき詳細検討した環境保全対策等を示して協議を行うことなく工事を継続しており、「環境保全…二付十分配慮セラレタルモノナルコト」という基幹的な要件が事後的に消滅している状態を是正する意思がないことは顕著であり、本県の行政指導に従うことはないものと認められる。

本県の行政指導に従わず、「環境保全…二付十分配慮セラレタルモノナルコト」という基幹的な要件の事後的消滅に至ったまま事業者が工事を強行することにより、実際に公益が脅かされているものであるから、本件承認処分により事業者に付与された地位を存続させることは相当ではなく、取消さなければならぬものと認められる。

なお、受益処分取消（撤回）制限法理は、私人の行政処分の効力に対する信頼を保護する法理であるから、国の機関である事業者には同法理の適用はないものであり、同法理により取消処分は制限されないものである。

また、仮に、事業者を私人と同視できるとして同法理の適用があるとしても、本件承認処分の効力を消滅させることの公益上の必要性和事業者の本件承認処分の効力に対する信頼保護の必要性とを衡量すれば、本件承認処分の効力を消滅させることの公益上の必要性が高いものと認められるものであって、取消処分は制限されないものである。

日本の国土面積のわずか0.6パーセントに過ぎない狭い沖縄県に、在日米軍専用施設面積の約70.4パーセントに及ぶ広大な面積の米軍専用施設が存在しているが、かかる本県への米軍基地の集中が本県における健全な経済振興の最大の阻害要因となっているものであり、また、広大な米軍基地の存在は、県民生活や自然環境に様々な影響を及ぼしており、とりわけ日常的に発生する航空機騒音による基地周辺住民の健康への影響や有害物質による土壌汚染・水質汚濁、戦闘機・ヘリコプター等米軍機の墜落事故及び油脂類・赤土等の流出、実弾演習による山林火災や被弾事故等、米軍基地に起因する事件・事故等による県民生活及び環境への影響には深刻なものがあるが、今日あらたに本格的・恒久的新基地を建設することは、約70年前から今日まで沖縄にのみ過重な負担を強いてきた米軍基地をさらに将来にわたって沖縄に固定化することを意味し、県民世論は、沖縄県における米軍基地の縮小を求め、沖縄県に新たな米軍基地を建設することに反対をしている。また、辺野古新基地建設は、前例をみないような大規模埋立工事で完成までに長い年数を要することが指摘されていたが、本件承認処分時には想定されなかった軟弱地盤が判明したことにより、仮に軟弱地盤の改良工事が可能であるとしても、きわめて大規模な地盤改良工事を要することからさらに長い年数を要することが明らかとなり、この間、普天間飛行場周辺の被害・負担は固定化されることになる。他方で、普天間飛行場に駐留している部隊の沖縄駐留に必然性は認められない。普天間飛行場配備の部隊の実任務は、艦船に搭載されて洋上で行うものであるが、1年の過半の期間は、海軍の艦船に搭載されて、我が国の領域外に洋上展開しているものであり、また、沖縄には艦船の母港となる海軍基地も存在しないのであるから、沖縄に駐留することに必然性はない。もともと、普天間飛行場配備航空部隊（第36海兵航空群）は、神奈川県厚木飛行場をホームベースとしていたが、厚木飛行場周辺の騒音被害が問題となったために、復帰直前の1969年（昭和44年）11月に、厚木飛行場周辺の基地騒音被害を軽減させる目的で普天間飛行場に移駐したものであり、このことよりしても、沖縄に駐留することに必然性は認められないものである。以上のような、辺野古新基地建設による国土利用の阻害等や普天間飛行場駐留部隊の沖縄駐留の必然性が認められないこと等よりすれば、辺野古新基地建設については、もともと特別な公益性が認められるものではない。

不利益処分の理由とされるのは、「災害防止二付十分配慮」という要件の欠缺やこの要件の充足を担保するための留意事項の不履行、「環境保全二付十分配慮」という要件の欠缺、「国土利用上適正且合理的ナルコト」の要件の欠缺であるから、本件承認処分の効力を存続させることにより、人の生命・身体・財産等が重大な脅威にさらされ、本県における国土利用の適正による健全な経済発展等が阻害され、代替性のない大浦湾の貴重な自然環境が脅かされることになり、本件承認処分の効力を存続させることによる重大な公益侵害が認められるものであるから、効力を消滅させるべき公益上の必要性はきわめて高いものと認められる。

これに対し、事業者は、少なくとも結果的には、C護岸設計箇所土質等について事実とは異なる説明をして本件承認処分を受けたことになるが、土質について現在判明している事実を前提とするならば、処分要件を充足していないことは明らかである。また、埋立対象区域周辺の既存建物等が統一基準における高さ制限に違反していることや統合計画における返還条件に

より辺野古新基地建設が完成しても普天間飛行場が返還されない可能性があることなどは、本件承認処分時には国は本県に対して明らかにしていなかったものであるが、これらの事実が本件承認処分前において明らかにされていたならば、処分要件の欠缺はその時点で明らかになっていたことになる。さらに、本県は事業者に対して、留意事項を遵守しないで工事着工をすることはできないことを行政指導し、また、事業者が工事着工を強行した後も工事を停止して留意事項を遵守するように求め続けてきたにもかかわらず、事業者は行政指導に従わずに工事着工を強行して続行し続けてきたものであり、また、事業者は、遅くとも平成28年3月には、大浦湾海底の土質が、護岸設計の前提とされた設計土層・土質条件とはまったく異なるものであることを認識し、設計概要説明書に示された設計では護岸の安全性を確保できないことを認識しながらこの事実を明らかにしないまま着工して工事を強行してきたものである。このように、事業者による事実と異なる説明や国が事実を明らかにしなかったことによって本件承認処分がなされたものということができ、また、事業者は、設計概要説明書に示された土質条件と実際の土質が異なり、設計概要説明書に示された設計では護岸の安全性を確保できないことを認識しながら、この土質についての事実を明らかにせず、本件承認処分に付された留意事項に違反して工事に着工し、本県が工事を停止して留意事項を遵守するように指導してもこれに従わずに工事を強行し続けてきたものであるから、事業者には、本件承認処分の効力が存続することについての正当な信頼ないし信頼保護法理を主張する適格は認めえないものである。

以上よりすれば、事業者の本件承認処分の有効性に対する信頼保護の必要性と本件承認処分の効力を消滅させることの公益上の必要性を衡量しても、本件承認処分の効力を消滅させるべき公益上の必要性が高いことは明らかであるから、本件について、受益処分取消（撤回）制限法理による取消処分の制限は認められないものである。