

「不利益処分の原因となる事実」（概要版）

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	2
1 軟弱地盤について	2
2 活断層について	3
3 米国統一基準で示された高さ制限について	3
4 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ついて	4
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	5
1 留意事項の不履行	5
2 軟弱地盤について	6
3 活断層について	6
第3 「環境保全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	7
1 留意事項2について	7
2 サング類に関する環境保全措置について	8
3 ジュゴンに関する環境保全措置について	9
4 海藻草類に関する環境保全措置について	9
5 サング類を事業実施前に移植・移築せずに工事に着手したことについて	10
6 ウミボツスを移植・移築せずに工事に着手したことについて	11
7 傾斜堤護岸用石材を海上搬入したことについて	12
8 辺野古側海域へフロートを設置したことについて	12
9 変更承認申請を行わず施行順序の変更をなし、これによるサング類、海域生態系、陸域生態系への影響を考慮していないことについて	13
10 2号要件（環境保全ニ付十分配慮）を充足していないこと	14
【撤回が制限されないことについて】	14

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 軟弱地盤について

- (1) 普天間飛行場代替施設建設事業におけるC護岸計画箇所地盤について、公有水面埋立承認の審査における本県の質問に対し、沖縄防衛局は、「液状化の可能性は低い」「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」と回答し、この土質を前提に、本件埋立承認処分がなされたものであった。
- (2) しかし、本件承認処分後の土質調査により、C護岸設計箇所地盤がマヨネーズ並みとも言われる緩い砂質土、軟らかい粘性土の軟弱地盤で、地震による液状化（ゆるく堆積した砂地盤が地震により激しく揺られると、まるで液体のように一時的にやわらかくなり、建物などを支える力を喪失すること）の危険性があり、また、軟弱地盤の上に護岸を構築した場合には圧密沈下（軟らかい粘性土に荷重がかかると、徐々に土中の水や空気が抜けていき、地盤の体積が減少して、沈下すること）の危険性があることが明らかとなった。
- (3) 従って、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が存することになる。
- (4) 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できたとしても、深い海底に厚い軟弱地盤の層が存在しているため、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不可能であり、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、代替性のない貴重な自然環境を脅かすことになる。
- (5) 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行うならば、本件埋立事業にはこれからどれだけの長い年数を要するのか見当をつけることもできない。
- (6) 以上より、1号要件の審査基準である「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、1号要件を充足していないと認められる。

2 活断層について

- (1) 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が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、本件埋立事業は、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。
- (2) 承認処分後において、地質学者である加藤祐三琉球大学名誉教授から、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指摘され、また、辺野古断層の存在を明らかにした遅沢壮一は、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た。
- (3) 辺野古断層がいつ活動するかは予測できないものの、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り、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場所として選定することは、1号要件審査基準の「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、1号要件を充足していないものと認められる。

3 米国統一基準で示された高さ制限について

- (1) 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、国立沖縄工業高等専門学校の校舎が、航空機の安全な航行を目的として制定された米国防総省の統一施設基準書(以下「統一基準」という。)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。
- (2) 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。

- (3) 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、1号要件を充足していないと認められる。

4 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ついて

- (1) 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。ただし、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。
- (2) 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。
- (3) 当該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ところ、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、（中略）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となります」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。

- (4) 沖縄防衛局は、埋立必要理由書において、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」を挙げていたが、上記(2)及び(3)の事実により、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た。
- (5) したがって、「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せず、1号要件を充足していないと認められる。

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 留意事項の不履行

- (1) 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。
- (2) しかし、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。
- (3) 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、当該協議で実施設計の結果、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。
- (4) 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。

- (5) しかし、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。
- (6) 第2、2に示すとおり、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、留意事項に違反している沖縄防衛局について、本件承認処分により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と認められる。

2 軟弱地盤について

- (1) 第1、1で述べたとおり、本件承認処分後のC護岸設計箇所土質調査によりマヨネーズ並みとも言われる軟弱地盤であることが判明した。
- (2) 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。すなわち、C護岸の倒壊等の危険性が認められるものである。
- (3) 以上より、公有水面埋立承認審査基準の「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」に適合せず、2号要件のうち「災害防止ニ付十分配慮」を充足していないと認められる。

3 活断層について

- (1) 第1、2で示したとおり、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ている。

- (2) その活断層のもたらす災害のリスクについて、遅沢壯一氏は、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。
- (3) 以上より、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」に適合せず、2号要件のうち「災害防止ニ付十分配慮」を充足していないと認められる。

第3 「環境保全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

1 留意事項2について

- (1) 本件埋立承認処分に付された附款（負担）である留意事項2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。」と示されている。
- (2) 留意事項2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。
- (3) 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、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工事に着手した。このことは、留意事項2に違反したと認められるものである。

2 サンゴ類に関する環境保全措置について

- (1) 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、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) 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、水深20m以深のサンゴ類が移植・移築対象外としているが、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) サンゴ類の移植・移築先につき、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、事業者はこれまで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) 次のとおり、環境省レッドリストサンゴに係る環境保全対策が不十分である。
 - ア 本県は、平成29年5月の時点から、レッドリストサンゴについても移植を検討すべきであることを通知し、これらについて早急に回答するよう求めたが、事業者からは平成29年9月まで具体的な回答が一切なかったこと。
 - イ 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おいて、事業者は突如としてレッドリストサンゴの調査・確認結果を提出した。その結果、平成29年7月の時点では既に調査を開始し、レッドリストサンゴ14群体を確認していたにもかかわらず、沖縄県へ報告を行っていなかったことが明らかとなった。また、同年8月18日の調査において、14群体のうち12群体が死亡・消失し、同年9月1日の調査でさらに1群体の死亡が確認されたこと。
 - ウ また、辺野古崎前面のK-4護岸付近に存在するレッドリストサンゴ（ヒメサンゴ）1群体については、事業者は当初移植対象としていたが、汚濁防

止柵を四重に設置する等すれば、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こと。

3 ジュゴンに関する環境保全措置について

- (1) 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おこな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。ジュゴンへの影響を最小限にするには、工事開始前に検討、実施を行うべきであるが、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。
- (2) 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、本件承認処分後に同システムを構築したところ、同システムによる監視計画では工事着手前と工事着手後で調査手法を変えており、データの連続性がないためジュゴンへの影響を正確に判断できないなど、同システムには様々な問題がある。
- (3) 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、適正な環境保全策が実施されているか確認できない。環境監視等委員会では発言者が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、同委員会以外の専門家からはどのような指導・助言を得たのか、また指導等を得た専門家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。

4 海藻草類に関する環境保全措置について

- (1) 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。」と記載されている。

護岸工事に着手している現時点においては、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や、生育範囲拡大に関する方法を策

定しておく必要があるが、未だに策定されていない。

- (2) 環境保全図書においては、「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。」とされている。

事業者は、「当該環境保全措置は、環境保全図書に記載のとおり、施設等の存在及び供用に係る環境保全措置とし（中略）、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。」とし、未だ環境保全対策を講じていない。

しかし、例えば底生生物の移動に関しては、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の、埋立工事の着手前に保全措置を行うと明記されていることからしても、「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、現時点で、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について

- (1) 本件承認処分に付された附款（負担）である留意事項4は、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。
- (2) 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…専門家等の指導・助言を得て…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。
- (3) この点について、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において、「着工前に実施する環境保全措置」として「サンゴ類の移植」が挙げられていたほか、委員もこれを前提に、「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。
- (4) 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。

- (5) しかし、事業者は、事業実施前に行うのは、「専門家等の指導・助言を得」ることであり、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と主張し、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、留意事項4に違反した。
- (6) 事業実施前にサンゴ類を移植・移築することなく、護岸工事を行った結果、護岸の設置に伴う潮流の変化、海水温の変化、底質の変化（砂の堆積、粒度分布の変化）等により、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。

6 ウミボッサを移植・移築せずに工事に着手したことについて

- (1) ウミボッサは、南西諸島固有種の海藻類で、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。
- (2) 事業者は、環境保全図書において、「ウミボッサについては、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。
- (3) ところが事業者は、平成29年2月7日に海上工事に着工、同年4月25日には護岸工事を着工し、ウミボッサの繁茂期とされる3月上旬から4月上旬の間、ウミボッサ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。
- (4) さらに、平成29年7月のウミボッサの移植の実施に係る本県からの照会に対し、事業者は同年11月、「ウミボッサの移植は、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。
- (5) その後も、事業者は多数の箇所において護岸工事等を進めているが、ウミボッサの移植に関しては、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サ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。
- (6) 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、移植元や移植先に与える影響を事前に調査する必要がある、また、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。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。

- (7) しかし、事業者は、環境保全図書の記載と異なり、工事着手前に何らウミボスの移植を行っておらず、留意事項4に違反するとともに、上記のとおりウミボ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について

- (1) 本件埋立承認処分に付された附款（負担）である留意事項4は、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。
- (2) 事業者は、環境保全図書において、傾斜堤護岸用石材の運搬方法について、「ダンプトラック」のみを挙げ、船舶で運搬することについては記載していない。また、海上運搬する資材については、「埋立・地盤改良用に使用する購入土砂等（海上運搬）」に限定されている。
- (3) このように、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されておらず、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。
- (4) 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に違反したものである。

8 辺野古側海域へフロートを設置したことについて

- (1) 事業者は、海草藻類の環境保全措置に関し、「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。」とし、辺野古側の護岸・埋立工事に関しては、汚濁防止膜を設置しないとしていた。
- (2) 一方、事業者は、作業区域の明示、安全確保を理由に、辺野古側海域にフロート及びアンカーを設置している。事業者は、(1)で掲げた環境保全措置は汚濁防止膜の設置についての記載であり、フロートは対象でないとして、辺野古側海域へのフロート設置は問題ないとしている。
- (3) しかし、汚濁防止膜を設置しないという環境保全策は、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。

- (4) 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海藻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について

- (1) 事業者は、公有水面埋立承認願書の「設計の概要」において、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いる。
- (2) ところが、事業者は、一番最初にK-9護岸に着工し、その後も承認願書等の記載とは異なる順序で工事を行っている。
- (3) また、埋立工については、まず埋立区域①から先に行い、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を埋め立てるという施行順序を採用していた。
- (4) しかし、事業者は、「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よりも先に具体の埋立工に着手することを予定しております。」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た。
- (5) 施行順序が変われば、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が当初と変わり、環境保全措置の内容そのものを変更する必要がある。
- (6) 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。

- (8) また、埋立工についても、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、留意事項4に違反することが確実な状況となっている。
- (9) 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る。

10 2号要件（環境保全二付十分配慮）を充足していないこと

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違反の状態です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、2号要件（環境保全二付十分配慮）の事後的消滅に至っているものと認められる。

【撤回が制限されないことについて】

- (1) 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。
- (2) 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と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は高く、取消処分は制限されないものである。
- (3) 日本の国土面積のわずか0.6パーセントに過ぎない沖縄県に、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、米軍機に係る騒音や事件・事故等県民生活や自然環境に様々な影響を及ぼしている。
- (4) 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。

- (5) 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。
- (6) 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は、1年の過半の期間、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、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、沖縄に駐留する必然性は認められない。
- (7) 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。
- (8) 不利益処分の理由とされるのは、「災害防止ニ付十分配慮」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、「環境保全ニ付十分配慮」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。
- (9) 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。

- (10) 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。
- (11) 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。
- (12) 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和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。