

意見書

平成 31 年 3 月 15 日

平成 30 年 10 月 17 日付け審査請求（水政第 123 号）につき、審査請求人が提出した平成 31 年 3 月 1 日付け反論書（沖防第 1028 号）について、別紙のとおり、意見を述べます。

審理員 須藤 明彦 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

平成 31 年 3 月 1 日付け反論書に関する意見

(軟弱地盤の判明により 1 号要件・2 号要件への不適合が明らかであること)

目次

第 1	反論書の内容等	3
第 2	1 号要件に適合していないと認められること	3
1	軟弱地盤と 1 号要件にかかる本件承認処分の取消理由と弁明書における主張	3
2	本件承認処分から 5 年余を経過しても辺野古新基地完成にはまったく近づいていないこと	6
3	辺野古新基地建設を行うためには途方もない大規模工事と長い年数を要すること	15
4	まとめ	21
第 3	2 号要件（「災害防止ニ付十分配慮」要件）に適合していないと認められること	24
1	はじめに	24
2	「災害防止ニ付十分配慮」要件の充足は願書等で特定された「設計の概要」について判断されること	25
3	埋立対象区域の地盤についての審査請求人の出願・審査時の説明内容及び本件承認処分における判断並びに取消理由	26
4	「災害防止ニ付十分配慮」要件への不適合がさらに明確になっている	

こと	28
5 審査請求人は軟弱地盤であり承認の対象である「設計の概要」に従って工事を完成させることをできないことを認識しながら護岸工事着工、土砂投入を強行してきたこと	34
6 まとめ	37

略語等は、特に断らない限り、弁明書及び平成 31 年 2 月 20 日付け意見書の例による。

第1 反論書の内容等

平成31年3月1日付け反論書（以下「反論書」という。）における「弁明書に対する反論」は量的には1枚強であり、内容的にも「一般的で施工実績が豊富な工法による地盤改良工事を行うことで本件埋立事業を遂行することが可能であることは従前の報告書において確認されたとおりであって、本件埋立事業を行う海域が埋立地としての適正を欠くものではなく、1号要件及び2号要件を欠くことにはならない。」とするもので、要するに、従来の主張どおりとするものである。

したがって、反論書に対する意見は、「従前の報告書」の内容を踏まえた上で平成31年2月20日付け意見書の第2の1及び2において主張したとおりということになるが、念のため、軟弱地盤との関係において1号要件及び2号要件との適合性を欠いていることについて、改めて処分庁の意見を述べておくこととする。

第2 1号要件に適合していないと認められること

1 軟弱地盤と1号要件にかかる本件承認処分の取消理由と弁明書における主張

- (1) 審査請求人が、本件埋立承認出願の埋立必要理由において辺野古新基地建設の理由として挙げていたのは、「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」、「本埋立てを行うことで、普天間飛行場の代替施設が建設され、日米両政府の喫緊の課題となっている、普天間飛行場の早期の移設・返還を実現して、沖縄県の負担軽減を図ることが可能となる」ということ

である。

- (2) 「普天間飛行場の早期の移設・返還を実現して、沖縄県の負担軽減を図ること」が必要であることは当然であり、このことは沖縄県が求め続けてきたことであり、問題は、「普天間飛行場の早期の移設・返還を実現して、沖縄県の負担軽減を図ること」が必要であるか否かではない。

問題として直視されなければならないことは、この必要性から辺野古新基地建設が必要であるという結論が当然に導かれるのかのような論法の当否であり、「普天間飛行場の早期の移設・返還を実現して、沖縄県の負担軽減を図ること」という命題に対して、辺野古新基地建設によるという方法が「適正且合理的」と認められるのかということである。

- (3) このことについて、本件承認取消処分取消理由において、軟弱地盤の存在の判明により公水法4条1項1号の要件が充足していないとされたのは、「承認時に想定されていなかった特殊な地形・地質であることが明らかとなったことにより、普天間飛行場代替施設（以下、「辺野古新基地」という。）の建設には、本件埋立承認時には想定されていなかった工事を要することになるものと認められ、辺野古新基地建設による普天間飛行場からの移駐は早期にはなしえないことになると認められる。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、本件埋立事業については「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。」、「仮に、抜本的な設計変更をすることにより工事を完成させることができたとしても、軟弱地盤対策工事等による環境への影響や工期の長期化が生じること自体は否定できないものであるから、このことよりも、『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』に適合しないと認められる。」というものである。

- (4) そして、弁明書における主張は、「本件承認処分から既に5年近くを経過しているが、未だに全体の実施設計すら完成していないが、これが、海底地盤の土質が、設計概要説明書の記載と異なる軟弱地盤であり、承認を受けた『設計の概要』に従って実施設計を完成させることができないことが判明したことによることは明らかである。本件埋立事業については、仮に地盤改良工事を内容とする『設計の概要』変更の許可申請がなされてこれが許可され、その『設計の概要』に従って完成させた実施設計について協議が整う場合でも、本件埋立承認時には想定されていなかった工事を要することになる。『設計の概要』変更許可申請すらないのであるから、仮に軟弱地盤改良工事によって完成させることが可能である場合でも、『設計の概要』変更許可がなされてこれに基づいて実施設計を完成させるまでに果たしてどれだけの年月を要するのかすら不明であり、また、仮に実施設計が完成した場合でも、軟弱地盤改良工事にどれだけの年数を要するのかも定かではない。従って、本件埋立事業により普天間飛行場駐留部隊の移設をしようとするのであれば、仮に『設計の概要』を変更することによって完成させることが可能である場合でも、辺野古新基地完成までに要する長い年数の間、普天間飛行場に海兵隊航空部隊が駐留をし続ける

ことになり、これは、普天間飛行場の事実上の長期にわたる固定化にほかならないことになる。本件承認処分後に判明した海底地盤に係る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、本件埋立事業については『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と認められる。」というものである。

- (5) 以上のとおり、理論上技術上の問題として地盤改良工事が可能か否かということは、直接の争点ではない。

「承認時に想定されていなかった特殊な地形・地質であることが明らかとなったことにより、普天間飛行場代替施設（以下、「辺野古新基地」という。）の建設には、本件埋立承認時には想定されていなかった工事を要することになるものと認められ、辺野古新基地建設による普天間飛行場からの移駐は早期にはなしえないことになるものと認められる。」とする取消理由が誤りか否かが争点であり、審査請求人の「地盤改良工事を行うことで本件埋立事業を遂行することが可能である」とする主張は、この取消理由に対する反論となるものではない。

2 本件承認処分から5年余を経過しても辺野古新基地完成にはまったく近づいていないこと

- (1) 審査請求人は、全体の実施設計を示すことなく護岸工事に着工し、さらには土砂投入まで強行をしている。

しかし、以下に述べるとおり、埋立区域とその工事内容・工程（別

紙 1 ～ 4 参照) を具体的に見るならば、現在強行されている護岸工事と土砂投入によって、辺野古新基地完成に近づくという関係にはないことは明らかである。

ア 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や軟弱地盤の海底地盤を含む大浦湾側からなる。

そして、別紙 3 に示されているとおり、埋立区域は、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 つに区分されるが、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¹、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。

現在、土砂投入が強行されているのは、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。

辺野古新基地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、辺野古新基地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。別紙 4 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、最後に完成するもの

¹ 面積でいうならば、埋立区域②は 26.6 パーセント、埋立区域①は 27.9 パーセント、埋立区域③は 45.5 パーセントになる。

大浦湾側の埋立工事に係る護岸である。別紙4の工程では、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遥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より、辺野古新基地建設のため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係ることになるものである。

イ 辺野古新基地建設のための埋立工事は、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、辺野古新基地建設に要する期間であるということが出来る。

別紙1及び別紙2、別紙3には、代替施設本体の埋立てのための護岸等の工作物は、埋立区域の外周は西側護岸〔K-1～K-3護岸〕、南側護岸〔K-4～K-8護岸〕、北側護岸〔K-9護岸〕、東側護岸〔C-1～C-3護岸、隅角部護岸、A護岸、護岸（係船機能付）〕からなり、埋立対象区域内には仮設岸壁の中仕切岸壁〔中仕切岸壁A、中仕切岸壁B〕と仮設護岸である中仕切護岸〔中仕切護岸N-1～N-5〕が設けられることが示されている（護岸等は合計22である。）。中仕切岸壁の設置個所はいずれも大浦湾側であり、中仕切護岸は南側リーフエリアと大浦湾側のいずれにも設置が予定されている。

別紙4は、埋立てに関する工事の工程表である。この表は、上下で大別すると、上の「普天間飛行場代替施設」とあるのが代替施設本体の埋立ての工程を示したものである。そして、「普天間飛行場代替施設」の工程について、「仮設工」のうちの「中仕切護岸」及び「中仕切岸壁」と「護岸工」に護岸等の工作物の工程が示され、「埋立工」に埋立土砂の投入による埋立工事の工程が示されている。

この別紙4の工程表によれば、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）が完成した時点ということになる。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、本件承認処分から辺野古新基地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、辺野古新基地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。

そして、工程表では1年次1月目に着工するものとされている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について、未だ着工されていない。1年次1月目に着工をするものとされている工事に着工していないのであるから、本件承認処分から5年余を経過しても、本体承認処分時から辺野古新基地完成にはまったく近づいていないということである。

ウ 埋立区域③の外周をなすケーソン式（スリットケーソンを含む）護岸〔C-1～C-3護岸、隅角部護岸、護岸（係船機能付）〕につい

ては、実施設計すらもできていない。少なくとも、C-1～C-3護岸及び隅角部護岸について実施設計もできていないということは、本件承認処分から5年余を経過しても、辺野古新基地完成には全く近づいていないということを如実に示しているものである。

埋立区域③の東側外周は、護岸（係船機能付）、C-1～C-3護岸及び隅角部護岸からなる。埋立区域③は、水深が深く海上からの埋立てを基本とする区域であるから、作業船を使用するため、最初から外周護岸等により完全に閉合をすることができないため、護岸（係船機能付）は最終閉合段階で築造をされる。埋立区域③の埋立ての施工順序は、先ず K-8護岸、隅角部護岸及び C-1護岸の築造により確保された背後地を埋立て、次に C-2護岸及び C-3護岸の築造により確保された背後地を埋立て、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）の築造と並行して、護岸（係船機能付）の背後地を埋立て、埋立てを終了するというものである。

別紙4に示された工程では、1年次に C-1～C-3護岸に着工し、C-1護岸の基礎工の完成と同時に隅角部護岸に着工するものとされている。

埋立区域③が完成しなければ、辺野古新基地建設のための埋立工事は完成しないが、本件承認処分から5年余を経過しても1年次に着工とされている C-1～C-3護岸の実実施設計すらもできていないのであり、このことから、辺野古新基地完成にはまったく近づいていないことは余りにも明らかである。

- (2) 平成30年12月14日、土砂投入が強行されたが、(1)で述べたことから明らかなおり、この土砂投入強行により、辺野古新基地完成に

一日足りとも近づくものではない。

土砂投入が強行されているのは南側リーフエリアである埋立区域②である。埋立区域②と大浦湾側の埋立工事は別個並行する工程であるから、南側リーフエリアの埋立区域②について工事を強行しても、大浦湾側の埋立区域①及び埋立区域③の工事完成に近づくことにはならない。

埋立区域②は、埋立土砂の量で言えば 15.6 パーセントに過ぎないうえ、非常に浅い水域で陸上からの埋立てを基本とする区域であるから、埋立工事に要する期間は、大浦湾側の工事に要する期間と比して遥かに短いものである。工程表では、本来、大浦湾側の工事が着工された後に埋立区域②に着工され、大浦湾側の工事とは別個に並行して行われ、大浦湾側の埋立区域③の完成よりも遥かに早く完成をするとされているものである。

辺野古新基地建設のための埋立工事には、大浦湾側の工事に着工して完成するまでの期間を要するものであり、これと並行して別個に行われる埋立区域②の土砂投入を強行しても、辺野古新基地完成に一切近づくものではない。

1 年次 1 月目に着工がなされるべき大浦湾側の護岸等工事に着工することもできず、1 年次に着工をすべき東側護岸のケーソン式（スリットケーソン含む）護岸についての実施設計もできないまま、工程表を違えて埋立区域②のみを強行することには、なんらの合理性を見出すこともできないものであり²、大浦湾側の東側護岸の実実施設計すらで

² なお、全体の実施設計を示して協議を整えることもなく工事に着工することは、本件承認処分に付された附款である留意事項の第 1 項に違反することは当然であるが、本書面では、留意事項の点については取り上げない。留意事項違反については、弁明書別紙 2 の第 2 章第 1 節第 4 及び平成 31 年 2 月 20 日付け意見書の第 2、1 (1)イ(ア)参照。

きていない段階での埋立区域②への土砂投入強行は、辺野古新基地完成までに要する期間をいささかも縮めるものではなく、パフォーマンスでしかない。

- (3) 日本国政府は、那覇空港滑走路増設事業を引き合いにだして、辺野古新基地建設が遅れていることを地元の協力の問題とするかの如き説明をしている。

しかし、辺野古新基地建設の目途が立たないのは軟弱地盤のためであり承認を受けた「設計の概要」に従って完成させることは不可能であるためである。

ア (1)で述べたとおり、別紙4の工程表では、1年次1月目に大浦湾側の埋立てに関する護岸等の工事に着工するものとされ、東側護岸のケーソン式（スリットケーソン含む）護岸には1年次に着工するものとされているが、この工程表を違えて、1年次1月目に着工すべき大浦湾側の護岸等に着工せず、東側護岸のケーソン式（スリットケーソン含む）護岸については実施設計もできていない。

前述のとおり、本件承認処分から辺野古新基地建設のための埋立工事が完成するまでの期間とは、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するまでの期間であるから、本件承認処分時から、辺野古新基地完成にはまったく近づいていないのであり、遅れは顕著である。

イ 那覇空港那覇空港滑走路増設事業と対比すると、辺野古新基地建設に進展が見られないことは際立つことになる。

すなわち、本件承認処分とほぼ同時期（本件承認処分の13日後の平成26年1月9日）に、那覇空港滑走路増設事業に係る公有水面埋

立承認がなされ、那覇空港の第2滑走路は来年には運用開始が予定されている。

ウ それでは、なぜ、ほぼ同時期に公有水面埋立承認がなされた那覇空港滑走路増設事業は来年には運用開始となり、辺野古新基地建設については1年次1月目に予定されていた工事に着工することもできないのか。

この点、日本国政府は、平成31年2月19日の内閣官房長官記者会見³において、普天間飛行場の5年以内の運用停止に関する質問に対し、内閣官房長官が自ら那覇空港について言及し、「第2滑走路について協力をいただいた中で来年には運用を開始することになる」「地元のご協力が得られることが前提であって、那覇の第2滑走路は、地元の協力をいただいていますので、来年には完成をすることが予定されているということです。それで今、普天間飛行場につきましては、地元の協力が得られることが前提でありましたけれども、裁判等でなかなかできていない、その結果として、普天間飛行場の危険除去、固定化という、まさにこの原点が置き去りにされていることは事実じゃないでしょうか。」との見解を公に示している。

しかし、辺野古新基地が完成にまったく近づいていないのは軟弱地盤のためであり、早期の完成が不可能である辺野古新基地建設を唯一とすることこそが、普天間飛行場の危険除去、固定化という原点が置き去りにされた対応であると言わなければならない。

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

³ 平成31年2月19日(火)午前・内閣官房長官記者会見：政府インターネットテレビ (<https://nettv.gov-online.go.jp/prg/prg18489.html>) による。

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）を提出し、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。

しかし、辺野古新基地建設については、東側護岸の実実施設計すら完成していないが、実施設計を完成できないことについて、地元の協力がないことや裁判が理由となるものではない。埋立区域②については土砂投入まで強行しながら、工程表では1年次1月目に着工とされている工事に着工できないことについても、地元の協力がないことや裁判が理由となりうるものではない。

工程表では1年次1月目に着工とされている中仕切岸壁やA護岸について着工することができないのは、工事対象区域が軟弱地盤であるため、護岸等の築造ができないからである。また、本件承認処分を受けてから5年余りを経過しても、工程表では1年次に着工するとされている東側護岸のケーソン式（スリットケーソン含む）護岸の実実施設計をしないのは、軟弱地盤のため承認を受けた「設計の概要」に従って実施設計をすることができないからである。そして、第3、5において詳述するとおり、審査請求人は、護岸工事に着工をする以前から、軟弱地盤の存在を明確に認識していたものである。

くり返し述べているとおり、設計概要説明書に示された工程は、東側護岸や中仕切岸壁という大浦湾側の護岸工事等に着手して完成

するまでの期間が、辺野古新基地建設のための埋立工事に要する期間として設定されているものである。東側護岸等に着工しないで、埋立区域②の土砂投入を進めても、辺野古新基地完成に近づくものではない。

国が、軟弱地盤の存在を認識し、本件承認処分を受けた内容では工事を完成させることができないことを知悉しながら、工程表に従って工事を進めることが出来ないことが分かりながら、東側護岸等に着工をすることもできないまま辺野古に固執し続けていることによって、普天間飛行場の危険性が固定され続けてきたものである。

普天間飛行場の危険性除去と沖縄県の基地負担の軽減ということについて、なんの進展もないまま、軟弱地盤の存在が秘匿されたまま年数を経過してきたものであり、次に述べるとおり、辺野古新基地建設という方針を見直さないならば、今後、さらに途方もなく長い年数を要することになる。

3 辺野古新基地建設を行うためには途方もない大規模工事と長い年数を要すること

- (1) 第3において述べるとおり、軟弱地盤の存在により、「設計の概要」に従って工事を完成させることができないことは明らかである。

そして、審査請求人は、C-1 護岸、C-2 護岸、C-3 護岸、隅角部護岸、係船機能付護岸、A 護岸、中仕切岸壁 A、中仕切岸壁 B 及び中仕切護岸 N-1 を設置する箇所のほか、大浦湾側の埋立地(海上及び陸上)について、サンドコンパクションパイル工法(以下「SCP 工法」という。)及びサンドドレーン工法(以下「SD 工法」という。)により所

定の安定性を確保できることが分かったと主張している。

しかし、仮に理論上技術上は安定性を確保することが可能であるとしても、「本件埋立承認時には想定されていなかった工事を要することになるものと認められ、辺野古新基地建設による普天間飛行場からの移駐は早期にはなしえないことになるものと認められる。」、「仮に、抜本的な設計変更をすることにより工事を完成させることができたとしても、軟弱地盤対策工事等による環境への影響や工期の長期化が生じること自体は否定できない」とした取消処分⁴の理由に対する反論となるものではない。

証拠 13「地盤に係る設計・施工の検討結果 報告書 平成 31 年 1 月」では、SCP 工法により地盤を砂杭に置き換える割合は、基本的に 70 パーセントとされている。改良対象地盤の 70 パーセントが砂杭に置換されるのであるから、元々の軟弱な土は移動し、地盤面が大きく盛り上がることになる。そして、軟弱地盤が盛り上がるのであるから、その対応がさらに必要となる。盛り上がり土については、環境影響の点から撤去せずに、盛り上がり部の地盤自体も SCP 工法により改良するとされている⁴が、一部については浚渫をするとされている。きわめて広範に大規模な地盤改良を行わなければならないのであるから、浚渫されるのは盛り上がり土全体からみれば一部であっても、浚渫される盛り上がり土の量は、実に 54 万 6802 立方メートルにも及ぶことが想定されている。非常に軟らかい粘性土や非常に緩い砂質土等が約 54

⁴海底地盤面が大きく盛り上がることに対応してケーソンの寸法（高さ）の変更が必要となる。審査請求人が、東側護岸のケーソン式（スリットケーソン含む）護岸以外の護岸等については、「願書等において記載された工作物の構造形式、その配置及び施行延長に変更はありません」として「設計の概要」と同内容の実施設計を示しながら、東側護岸のケーソン式護岸については実施設計をできなかったという事実は、大規模な地盤改良工事が必要となることを審査請求人が認識していたことを示しているものである。

万立方メートルも浚渫されるということになるが、浚渫による環境影響への程度は、具体的にはまったく明らかにされていない。また、浚渫された 54 万立方メートルに及ぶ非常に軟らかい粘性土等がどのように処理されるのかという極めて深刻な問題についても、具体的なことは明らかにされていない。

証拠 13「地盤に係る設計・施工の検討結果 報告書 平成 31 年 1 月」では、SCP 工法による改良面積は 16.7 ヘクタール（1 ヘクタールを坪に置き換えると 3025 坪）、必要な砂杭本数は 3 万 8945 本、必要な砂量は 524.7 万立方メートルとされている。A 護岸及び埋立地内（海上施工及び陸上施工）については、SD 工法が検討されているが、証拠 13「地盤に係る設計・施工の検討結果 報告書 平成 31 年 1 月」では、SD 工法による改良面積は 48.6 ヘクタール、必要な砂杭本数は 3 万 7754 本、必要な砂量は 126.2 万立方メートルとされている。証拠 13「地盤に係る設計・施工の検討結果 報告書 平成 31 年 1 月」で検討されている SCP 工法と SD 工法による地盤改良工事を総合すると、改良面積が 65.4 ヘクタール〔大浦湾側の埋立区域（①-1.2：42.6 ヘクタール、③-1.2：69.4 ヘクタール、計 112 ヘクタール）の約 58 パーセント〕、必要な砂杭本数が 7 万 6699 本、必要な砂量は 650.9 万立方メートルである。また、改良深度は、護岸・岸壁部（SCP 工法）と埋立部（SD 工法）のいずれも水深 70 メートル（70 メートルというのは作業船の能力では施工限界深度であり、また、この工法を行うことができる作業船の隻数は限られている。）とされているが、かかる深い水深における大規模な地盤改良工事は前例もない。

(2) 以上のとおり、仮に地盤改良工事を行うという内容の設計変更を行

えば工事を行うことが理論上技術上は可能であるとしても、地盤改良対象の面積は大浦湾側の約6割にも及ぶ大規模工事であり、かつ大深度に及ぶもので、地盤改良工事自体に途方もなく長い年数を要することは明らかである。

また、650.9万立方メートルの砂(東京ドームの約5.25個分に相当。高さ1メートル、幅100メートルで敷いていくと65キロメートルに及ぶことになる。なお、埋立承認の願書に示された埋立工事に使われる砂の量は58万立方メートルである。)が地盤改良に使われるとの検討結果が示されているが、この膨大な量の砂について、いつ、どこから、どのようにして調達することができるかについては、一切示されていない。沖縄県内における年間の砂利採取量は、平成28年度が1,838,035立方メートル、平成27年度が1,392,143立方メートル、平成26年度が1,216,139立方メートルであるから(経済産業省ウェブサイトの「統計関係」の「砂利採取業務状況報告書集計表」による。)、地盤改良事業に使われる砂の量は、沖縄県内の砂利採取量の数年分に及ぶ量であり、SCP工法やSD工法による地盤改良の理論上技術上の可能性を示してみても、この膨大な砂を用いて行われる地盤改良に実際にどれだけの年数を要することになるのかは検討もつかないものである。理論的な作業船の能力がどのようなものであっても、地盤改良に用いる砂を確保できなければ作業はできないが、沖縄県内の年間の砂利採取料の数年分にも及ぶ量の砂の調達に途方もない年月を要することは明らかというべきである。

また、地盤改良工事によって盛り上がった軟弱地盤が約54万立方メートルも浚渫されるということになるが、浚渫された非常に軟らかい

粘性土等がどのように処理されるのかという極めて深刻な問題について、具体的なことは何も明らかにされていないし、浚渫による環境への影響の程度やその対応方法も明らかにされていない。

さらに、仮に大規模な地盤工事を実施する内容に設計変更をして地盤改良工事が完成したとしても、地盤改良工事をしただけで埋立工事が完成するものではない。地盤改良後に、その地盤上に護岸等の工事がなされるのであるが、地盤改良に要する年数だけ埋立工事に要する年数が延びることになる。

なお、審査請求人は、第2反論書において、「地盤改良工事が追加されるとしても、予定された護岸や埋立等の工事と並行して実施することも可能」と主張している。しかし、地盤工事と重複していない護岸等は、K-9護岸（未完成部分）、K-8護岸、中仕切護岸N-2、A護岸の一部、中仕切岸壁Aの一部のみである。証拠13「地盤に係る設計・施工の検討結果 報告書 平成31年1月」では、A護岸以外の護岸部分は、地盤改良が全て終了した後に浚渫をする計画になっており、浚渫後でなければ護岸工事はできないのであるから、地盤改良と同時並行で護岸工事ができるものではない。そして、先に述べたとおり、約54万立方メートルにも及ぶ軟らかい粘性土等の浚渫土がどのように処理されるのか不明であり、浚渫土の処理に要する期間の検討をつけることもできない。したがって、浚渫をした後に護岸工事に着工できる時期についても不明であるというほかはない。

また、証拠13「地盤に係る設計・施工の検討結果 報告書 平成31年1月」では、サンゴ類の移植についてなんら検討されていないが、大浦湾側には、国が選定した移植対象種だけでも7万4000群体のサン

ゴ類が存在しているが、これらを移植しないまま地盤改良工事を行うことは認められない。これらの移植には一定の年数を要することになり、その後に地盤改良工事が行われることとなる。

そもそも、仮に理論上技術上は途方もない大規模工事を行うことにより埋立てが可能であるとしても、大規模な設計変更をして地盤改良工事に着工するまでに一体どれだけの年数を要することになるのかはまったく不明である。

そして、埋立工事が完成しても直ちに供用できるわけではない。埋立工事後に、滑走路、駐機場、格納庫、燃料施設等の飛行場施設整備が行われ、それらを終えた後に、飛行場認証手続や提供手続が行われるのであり、これらが順調になされたとしても、埋立工事完了から施設供用までに何年もの年数を要することになる。

仮に、理論上技術上は、大規模な地盤改良工事を行うことにより埋立てを完成させることができるとしても、途方もない大規模工事と長い年数を要することになる。そして、辺野古新基地建設によって普天間飛行場駐留部隊の移駐をはかることしか検討もされないのであれば、これからも途方もなく長い年数にわたって普天間飛行場が使用されることになるのであり、このことこそが、普天間飛行場の危険性除去と沖縄県の基地負担の軽減という原点から外れた、普天間飛行場の事実上の固定化、沖縄県への未来永劫の基地負担の固定化に他ならないものというべきである。

原点に立ち返るならば、辺野古唯一に固執するのではなく、普天間飛行場危険性の除去と沖縄県の基地負担の軽減かのためのあらゆる方策を模索することこそが求められているものと言うべきであり、原点を

見失っているのは、沖縄県ではない。

4 まとめ

辺野古新基地建設のための埋立ては、辺野古崎を挟んで、非常に浅いリーフ側と大深度の水域が存する大浦湾側にまたがるものである。大浦湾側とリーフ側は並行して工事が行われる工程とされているが、最初に着工して最後に完成をするのは、大浦湾側とされている。すなわち、審査請求人が処分庁に提出した設計概要説明書の工程表では、大浦湾側の東側護岸（A護岸）に1年次1月目に着工し、5年次に東側護岸で最後に築造される護岸（係船機能付）が完成することによって、埋立てに関する工事が完了するものとされている。大浦湾側と並行して行われるとされている非常に浅いリーフ側の埋立工事（なお、埋立区域②は、埋立土量でいえば普天間代替施設の15.6パーセントにすぎない）は、大浦湾側よりも遥かに工期が短いものであり、大浦湾側の東側護岸の着工よりも後に着工し、東側護岸が完成する遥か前に埋立てが完成するものとされている。大浦湾側とリーフ側は並行して行われるものであるから、大浦湾側の東側護岸に着工しない限り、非常に浅いリーフ側の埋立てのみを進めても、埋立工事の完成に近づくことにはならない。

ところが、東側護岸〔二重鋼管矢板式護岸のA護岸並びにケーソン式（スリットケーソン含む）護岸のC-1～C-3護岸、隅角部護岸、護岸（係船機能付）の6種の護岸〕のうち、ケーソン式（スリットケーソン含む）の5種の護岸については、未だ、実施設計すら出来ていない。また、東側護岸のA護岸については、工程では1年次1月目に着工とされているが、未だ着工もしていない。

本件承認処分から5年余を経過しても、審査請求人が東側護岸のケーソン式（スリットケーソン含む）護岸の実施設計をできないのは、軟弱地盤が存在するため、承認を受けた「設計の概要」に従って実施設計をすることが出来ないからである。工作物の構造自体は「設計の概要」のまま実施設計した護岸についても、「設計の概要」に従って、地盤改良工事をしないで工事をするならば、軟弱地盤のため、工作物等の荷重による地盤破壊、地震時の地盤の液状化や沈下の危険性があることが明らかとなっていることから、審査請求人は工事に着工出来ないのである。本件承認処分から5年余を経過しても、埋立工事の完成にはまったく近づいていないのである。

そして、仮に地盤改良工事により埋立工事を完成させることが理論上技術上は可能であるとしても、地盤改良工事にいつ着手できるのかは不明であるし、着手をしたとしても実際にどれだけの年数を要するのかも不明である。地盤改良に使われる砂の量は650.9万立方メートル（東京ドームの約5.25個分に相当）と試算されているが、仮にこれだけの量の砂を使えば地盤改良工事が可能であるとした場合でも、この砂の量は沖縄県の砂利採取量の数年分にも及ぶ莫大なものであり、いつ、どれだけの量が、どこから、どのようにして確保できるのかということすら、具体的な目途がまったく示されていないのであり、地盤改良工事に着手したとしても、地盤改良工事自体に途方もない年数を要することになる。また、地盤改良工事に伴い、盛り上がった軟弱地盤が約54万立方メートルも浚渫され、その後に護岸等の築造がなされることになるが、浚渫された非常に軟らかい粘性土等の処理や浚渫による環境への影響の程度やその対応方法も明らかにされていない。

地盤改良工事に着手する前には、設計の概要の変更手続が必要であるし、また、着手前に大浦湾側の7万4000群体のサンゴ類の移植が必要になるものであるから、仮に本件承認取消処分の効力が否定され、仮に設計の概要の変更が許可されたとしても、地盤改良工事に着工できるまでには一定の年数を要することになる。地盤改良工事を終え、その後に護岸工事等に着工して埋立てが完成したとしても、それだけで供用をできるわけではない。埋立工事完成後に、飛行場施設整備の工事を行って飛行場施設を完成させ、その後に飛行場認証手続や提供手続がとられるのであり、埋立工事完成から供用までには、さらに何年もの年数を要することになる。

以上よりすれば、仮に軟弱地盤改良が理論上技術上可能であるとしても、辺野古新基地が完成するのは遠い将来のこととなり、辺野古新基地建設によって、普天間飛行場駐留部隊の同飛行場からの移駐をはかることは、事実上の普天間固定化にほかならない。

それにもかかわらず、国は、大浦湾側の東側護岸等には工程表に反して着工せず、非常に浅いリーフ側のみ埋立てをしても埋立工事完成には近づくことがないにもかかわらず軟弱地盤の存在を秘匿したままリーフ側の埋立工事着工を強行し、辺野古に固執し続けることによって、普天間飛行場の早期返還の模索をしないことを正当化しており、このことによって、普天間飛行場の危険性がこれからも長い年数にわたって事実上固定化されようとしているものである。

「承認時に想定されていなかった特殊な地形・地質であることが明らかとなったことにより、普天間飛行場代替施設（以下、『辺野古新基地』という。）の建設には、本件埋立承認時には想定されていなかった工事を

要することになるものと認められ、辺野古新基地建設による普天間飛行場からの移駐は早期にはなしえないことになるものと認められる。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、本件埋立事業については『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。」とした、本件取消処分の理由の正当性は明らかである。

第3 2号要件（「災害防止ニ付十分配慮」要件）に適合していないと認められること

1 はじめに

審査請求人は、反論書において、「2号要件を欠くことにはならない。」と主張しているが、目を疑うとは、まさにこのことである。

2号要件（災害防止ニ付十分配慮）の適合不適合は、「設計の概要」について判断されるものである。「災害防止ニ付十分配慮」とは、「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。

「2号要件を欠くことにはならない。」と主張しているということは、承認の対象である「設計の概要」が、上記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」と主張しているということである。

しかし、今や、埋立対象区域の海底地盤は、審査請求人が本件埋立承認出願に際して処分庁に説明していた内容とはまったく異なるものであることが判明しており、「設計の概要」に従って工事を行うならば、護岸等の工作物の荷重による地盤破壊の危険性、埋立地の工事中の地盤破壊による災害の危険性、地震時の地盤の液状化の危険性や長期にわたって沈下を続ける圧密沈下が生じることは客観的、具体的に明らかとなっている。

本件承認処分の対象である「設計の概要」が、2号要件（災害防止ニ付十分配慮）に適合していないと認められること自体は、余りにも明らかであると言わなければならない。

2 「災害防止ニ付十分配慮」要件の充足は願書等で特定された「設計の概要」について判断されること

公水法2条1項は、「埋立ヲ為サムトスル者ハ都道府県知事（地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百五十二条の十九第一項ノ指定都市ノ区域内ニ於テハ当該指定都市ノ長以下同ジ）ノ免許ヲ受クヘシ」と定め、2項は、「前項ノ免許ヲ受ケムトスル者ハ国土交通省令ノ定ムル所ニ依リ左ノ事項ヲ記載シタル願書ヲ都道府県知事ニ提出スベシ」として、同項4号は、「設計ノ概要」を願書に記載することを要求している（様式については、省令別記様式の第1の4）。そして、3項2号は「設計ノ概要ヲ表示シタル図書」を願書の必要的添付図書として定めている（内容については、省令2条2項2号）。

このように、願書及び願書の添付図書により「埋立てに関する工事に

ついでに全範囲にわたる工事施行内容の概要」が特定され、この願書により特定された内容を前提に、公水法4条1項各号の要件充足は判断され、このように特定された内容に対して、都道府県知事は免許・承認を行うものである。そして、免許・承認を受けた事業者は、このように特定された内容に従って工事を遂行する義務を負い、これと異なる内容の工事を行うことはできない。

出願人は、願書の「設計の概要」の記載及び添付図書「設計概要説明書」によって、免許の内容となる設計の概要（埋立てに関する工事についての全範囲にわたる工事施行内容の概要）を具体的に特定し、都道府県知事は、願書等により特定された「設計の概要」を審査の対象として、「災害防止ニ付十分配慮」要件への適合を判断するという仕組みを、公水法は採用しているものである。

3 埋立対象区域の地盤についての審査請求人の出願・審査時の説明内容及び本件承認処分における判断並びに取消理由

(1) 「災害防止ニ付十分配慮」要件（公水法4条1項2号）は「設計の概要」について判断されるものであり、また、公有水面埋立ての免許・承認を受けた事業者は、「設計の概要」に従って工事を完成させなければならないものである。

そして、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、「すべり（地盤の破壊）」、「液状化」及び「沈下」の3つの現象が特に重要である。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。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る。

- (2) 審査請求人が処分庁に提出した願書添付図書-2「設計概要説明書」では、護岸等設置個所の表層の土層はN値 11 の砂礫土であるとされていた。

そして、公有水面埋立承認の審査における処分庁の質問に対し、審査請求人は、「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。」、「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。

- (3) 「災害防止ニ付十分配慮」要件（公水法 4 条 1 項 2 号）にかかる審査基準への適合性判断については、設計概要説明書に示された土質条件や沖縄防衛局の説明を前提に判断されたものである。

すなわち、「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」という審査基準については「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認められる。」として審査基準に適合していると判断し、また、「埋立区域の場所の選定、埋立土砂の

種類の選定、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」という審査基準については「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認められる」として審査基準に適合しているという判断に至ったものであった。

- (4) ところが、処分庁が、情報公開制度により本件承認処分後に実施された土質調査の結果を入手したところ、埋立対象区域の地盤は、設計概要説明書の記載や処分庁の質問に対する審査請求人の回答の内容とは、まったく異なるものであり、「設計の概要」に従って工事がなされた場合には、安全性を認めえないものであることが判明した。

そこで、処分庁は、「本件承認処分後の土質調査により判明した特殊な地形・地質等よりすれば、地盤の液状化や圧密等による沈下等の危険性が認められ、また、設計概要説明書に示された安定計算の前提が覆滅しているものと認められる」と判断し、「災害防止ニ付十分配慮」要件への不適合が明らかになったとして、本件承認処分を取り消したものである。

4 「災害防止ニ付十分配慮」要件への不適合がさらに明確になっていること

- (1) 審査請求人は、審査請求書添付の証拠 33「地盤に係る検討・情報

収集 報告書 平成 30 年 10 月 16 日」、平成 30 年 12 月 20 日付け沖防第 6173 号による土質調査結果等にかかる報告書 7 点（シュワブ（H25）地質調査(その 2)報告書、シュワブ（H26）地質調査報告書、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)、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)、シュワブ（H26）中仕切岸壁新設工事 確認ボーリング報告、シュワブ（H29）土質調査(その 1)報告書、シュワブ（H29）土質調査(その 2)報告書）、反論書添付の証拠 13「地盤に係る設計・施工の検討結果 報告書 平成 31 年 1 月」、証拠 14「地盤に係る検討・情報収集（補足説明） 報告書 平成 31 年 1 月」及び平成 31 年 3 月 1 日提出の証拠 23「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)」、証拠 24「シュワブ(H29)土質調査(その 1)報告書」、証拠 25「シュワブ(H29)土質調査(その 2)報告書」、証拠 26「地盤に係る設計・施工の検討結果補足説明」を提出した。

しかし、これらの報告書には、「設計の概要」について安全性が認められるという内容は一切含まれていない。

それどころか、これらの報告書より、「設計の概要」にしたがって工事を行って護岸等を完成させた場合には所定の安定性を欠くことが具体的に明らかとなっており、また、沈下や液状化の危険性を有する地盤が広範に広がっていることが明らかにされているものである。

- (2) 「設計概要説明書に示された安定計算の前提が覆滅している」ことが取消処分の理由とされたものであるが、審査請求人の提出した証拠は、これに対する反証になっていないにとどまらず、「設計の概要」に

ついて所定の安定性を欠いていることを具体的に明らかにしているものである。

ア 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。そして、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。

イ 本件承認処分の段階の審査においては、処分庁から審査請求人に対して円弧すべり照査結果についての質問がなされ、これに対し、審査請求人は、平成 25 年 12 月 25 日付けで、「各護岸の施工時及び完成時の円弧すべりは全て耐力作用比 1.0 以上を満足しています。」などと回答した。

処分庁は、この回答結果も踏まえ、「安定計算が行われ、技術基準に適合」しているとして、「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」という審査基準への適合性を認め、「災害防止ニ付十分配慮」要件を充足して、本件承認処分をしたものである。

ウ ところが、この安定計算の前提となる土質が、設計概要説明書に示された土質とまったく異なる軟弱なものであることが明らかとなったことから、「設計概要説明書に示された安定計算の前提が覆滅している」として、「災害防止ニ付十分配慮」要件への不適合を認めて、本件承認取消処分がなされたものである。

そして、今回示された安定計算の結果（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のであるから、「災害防止ニ付十分配慮」要件の充足が認められないことは余りにも当然である。

すなわち、審査請求人の提出した証拠に示された安定性照査結果（円弧すべり照査結果）では、「設計の概要」により工事を完成させた場合には、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ている。

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、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にされている。

エ 以上のとおり、あらたな土質調査の結果は、「設計概要説明書に示された安定計算の前提が覆滅している」という取消処分の理由に対する反証となり得ないにとどまらず、逆に承認という判断の前提となった安定計算の結果が覆されていることを具体的に明らかにしているものである。

- (3) 「本件承認処分後の土質調査により判明した特殊な地形・地質等よりすれば、地盤の液状化や圧密等による沈下等の危険性が認められ」ということが、本件承認処分の取消事由とされたものであるが、設計概要説明書により工事をするならば地盤の液状化や沈下の危険性があるということについては、審査請求人からは何らの具体的な反論・

反証はなく、それどころか、審査請求人が提出したら新たな土質調査の結果では、地盤の液状化や圧密等による沈下等の危険性がさらに明らかになっているものである。

ア 水辺周辺の地盤は地下水が海水とつながっているため、液状化が生じやすいものである。地盤を横から支えている壁体が地震時に倒壊したり、移動する損傷は多く見られるが、とくに海岸や港湾内にある擁壁構造物は液状化の影響が加わって破損しやすく、時には数メートルも海の方に滑り出して大きな被害の元凶となる。ケーソン式護岸の例では、兵庫県南部地震の際に液状化により大型ケーソン岸壁が2～5メートル海側に押し出されたり、傾斜して大きな被害を出したことは未だ記憶に新しく、また、矢板岸壁の例では、日本海中部地震の際に、液状化により矢板が海側に大きく傾いて移動し、背後の地盤が大きく陥没し、同時に側方流動が生じ、地割れや地盤沈下は50メートルぐらい陸側に及んでいる。液状化により護岸構造物が大きな変位を起こすと、それが陸側に伝わっていき、建物などの陸上施設も大きな被害を受けることとなる。

圧密沈下については、空港施設の滑走路で生じるならば、護岸自体の沈下や傾斜という危険性のみならず、沈下により滑走路に生じる不陸は、離着陸の安全性に直接的に関わることになるものである。

イ 弁明書別紙2の第2章において、「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。」と指摘したことについて、審査請求人は、沈下や液状化の危険性についての具体的

な反論は一切していない。

逆に、審査請求人から提出された土質調査の結果では、新規の調査箇所における危険性が具体的に明らかとなっている、C-1 護岸予定地の新規の調査箇所においても、表層に軟弱な砂質土が認められ、その下には厚い軟弱な粘性土の層の存在が確認されている。また、C-3 護岸予定地の新規の調査箇所において、N値0の粘性土層も確認されており、圧密沈下の危険性がさらに裏付けられている。

ウ 以上のとおり、あらたな土質調査の結果は、「特殊な地形・地質等よりすれば、地盤の液状化や圧密等による沈下等の危険性が認められ」という取消処分の理由に対する反証となり得ないどころか、C 護岸についての地盤の液状化や圧密等における沈下の危険性を裏付けるものであり、取消処分の正当性が裏付けられているものである。

さらに、あらたな土質調査の結果は、C 護岸にとどまらず、他の護岸等や埋立地の予定箇所に、広範に軟弱地盤（表層の緩い砂質土や、軟らかい粘性土）が存在していることを明らかにしているものである。

エ 以上述べたとおり、「本件承認処分後の土質調査により判明した特殊な地形・地質等よりすれば、地盤の液状化や圧密等による沈下等の危険性が認められ、また、設計概要説明書に示された安定計算の前提が覆滅しているものと認められる」として、「災害防止二付十分配慮」要件に不適合とした取消処分理由が認められることは明らかである。

5 審査請求人は軟弱地盤であり承認の対象である「設計の概要」に従って工事を完成させることをできないことを認識しながら護岸工事着工、土砂投入を強行してきたこと

本件では、審査請求人は、平成 29 年 4 月 25 日に護岸工事に着工しているが、平成 28 年 3 月時点では、既に「シュワブ（H25）地質調査（その 2）」、「シュワブ（H26）地質調査」の報告書を受領しており、審査請求人が護岸工事に着工をする以前に大浦湾側の軟弱地盤の存在が明らかになっていたものである。

しかし、審査請求人は、上記報告書受領から 2 年以上の期間にわたって、沖縄県の求め（平成 27 年 9 月 11 日付け土海第 397 号、平成 29 年 2 月 10 日付け土海第 841 号、平成 29 年 7 月 25 日付け土海第 5 号、平成 29 年 9 月 26 日付け土海第 530 号）を拒絶して地盤調査の結果を秘匿し続け⁵、軟弱地盤の存在を認識しながら平成 29 年 4 月 25 日に護岸工事着工を強行し、その後も、沖縄県が工事を停止して全体の実施設計を示して協議することを行政指導してもこれに従わないことを明確にして（平成 29 年 7 月 25 日付け土海第 5 号に対する平成 29 年 9 月 12 日付け沖防調第 4606 号）、本件承認取消処分に至るまで、工事を強行し続けてきた⁶。

処分庁（翁長雄志前知事）は、本件承認取消処分に係る聴聞通知を発する前に、平成 30 年 7 月 17 日に、「普天間飛行場代替施設建設事業に関する即時工事停止要求等について」（土海第 369 号）をもって、審査

⁵ 上記の報告書は、処分庁である沖縄県知事に対して事業者として提出されたものではなく、沖縄県が公文書開示請求をして初めて開示されたものである。

⁶ 実施設計についての協議が調うことなく工事強行をしたことが留意事項に違反することについては、弁明書別紙 2 の第 2 章第 1 節第 4 及び平成 31 年 2 月 20 日付け意見書の第 2、1 (1)イ(ア)参照。

請求人に対し、「平成 30 年 7 月 2 日、沖縄県が行政機関の保有する情報の公開に関する法律に基づいて貴局に対して行った公文書開示請求に対して、平成 28 年 3 月付の「シュワブ(H25)調査 (その 2)」(以下「報告書」という。)等の写しが交付された(ただし、部分開示である。)。報告書には、C 護岸の設計箇所付近の土質調査の結果が示されているが、公有水面埋立承認審査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が明らかとされている。(中略) 貴局は、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ながら、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殊更にこのことを隠したまま着工して工事を強行してきたものである。報告書に記載されている、当初想定されていなかった軟弱地盤等の存在は、従来から県が指摘してきた実施設計及び環境保全対策の事前協議は、全体の協議を一括して行うことが必要であるとの指摘の正当性を示している。貴局に対して、留意事項に甚づき、誠実に対応することを求め、即時に工事を停止することを求める。」、「即時工事を停止した上で、直ちに護岸全体を含む埋立全体の実実施設計に基づき詳細検討した環境保全対策等を提出することを求める。」と極めて強い行政指導を行ったが、審査請求人はこれに応じず、工事を強行し続けたものである。

そして、今般、本審査請求に提出した報告書により、本件承認取消処分時には、さらに広範な軟弱地盤の存在が具体的に明らかになっていたことが判明した。すなわち、本審査請求について審査請求人が提出した報告書に添付されたボーリング柱状図や電気式コーン測定結果等よりすれば、本件承認取消処分がなされる前に、C-1 護岸及び C-3 護岸計画箇

所以外にも軟弱地盤が広範に広がっていることが具体的に明らかになってきたことが判明する。「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)」によれば、平成 29 年に実施されたボーリング調査で、護岸(係船機能付)計画箇所と大浦湾側埋立地の軟弱地盤が確認されていたことが判明する。「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)」によれば、平成 29 年に実施されたボーリング調査により C-2 護岸計画箇所にも軟弱地盤が存在することが判明していたことが、「シュワブ（H26）中仕切岸壁新設工事 確認ボーリング報告」によれば、平成 29 年に実施されたボーリング調査により、中仕切岸壁 A 及び中仕切岸壁 B の計画箇所の軟弱地盤が確認されていたことが、それぞれ判明する。さらに、「シュワブ（H29）土質調査(その 1)報告書」によれば、平成 30 年の 1 月に実施されたボーリング調査により、A 護岸計画箇所周辺の軟弱地盤の存在が確認されていたことが判明する。このように、本件承認取消処分前には、大浦湾側には広範に軟弱地盤が存在し、「設計の概要」に従って工事を完成させることが明らかになっていたにもかかわらず、審査請求人はこの事実を明らかにしないで、処分庁の行政指導にも従わず、工事を強行し続けたものである。

設計の概要の変更の必要性が覚知された場合は速やかに工事を停止して処分庁と協議し、所要の手続をとるべきであること（昭和 48 年改正以前の文献であるが、三善政二『公有水面埋立法（問題点の考え方）』176 頁「設計変更を必要とする事態に至ったときは、直ちに、当該工事を中止して所要の手続をなし、免許の効力を補正することが大切」）、本件では広範囲な軟弱地盤の存在により、審査請求人は、現在の設計の概

要では工事が進められないこと、仮に地盤改良工事により工事が施工可能であるとしても、極めて大規模な地盤改良工事の必要性、大規模な地盤改良工事に伴う工期の大幅な延長（埋立ての必要性として審査請求人が主張する普天間基地の危険性除去の遅れ）及び環境に与える負荷の増大、を審査請求人は認識していたこと、「設計の概要」の変更が必要である場合には、沖縄県知事が変更後の「設計の概要」について要件充足を判断しなければならなかったこと、本件の埋立予定地は極めて特異・貴重な自然環境を有する箇所であること、したがって、変更後の要件充足を処分庁が確認できない状況下で、審査請求人が工事を進めることは不適切であったこと、審査請求人が軟弱地盤の存在及びそれに伴う設計の概要の変更承認の必要性について秘匿し続け、軟弱地盤部分を含めた全体の実施設計の協議をせず、また、変更承認申請をせずに工事を強行する態度が明白であったこと（平成 30 年 6 月 22 日付け土海第 269 号に対する平成 30 年 7 月 25 日付け沖防第 4041 号）、本件承認取消処分時点において、既に着工から 1 年が経過し、大浦湾の自然環境が破壊されること等を看過することは許されなかったことからすれば、処分庁が本件承認取消処分以外の対応による解決が望めなかったことは明らかで、かつ、その責は審査請求人にある。

6 まとめ

以上のとおり、「災害防止二付十分配慮」要件への不適合は明らかであり、また、要件不適合を理由とする取消処分を制限すべき事情は本件では認めえないものであるから、「本件承認処分後の土質調査により判明した特殊な地形・地質等よりすれば、地盤の液状化や圧密等による沈下等

の危険性が認められ、また、設計概要説明書に示された安定計算の前提が覆滅しているものと認められる。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』に適合していないものであり、『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。」とした、本件承認取消処分の取消理由の正当性は明らかである。

以上