

意見書

令和3年10月15日

審理員 櫻井 政和 殿

令和3年9月17日付けをもって沖縄防衛局局長小野功雄から提出された反論書に記載された事項について、以下のとおり、意見を述べる。

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

なお、特に断らない限り、略語例は弁明書及び意見書の例による。

第1 「第1 本件記載事項に関する処分庁の説明は矛盾しており、本件記載事項の意味するところは不明確で具体的な「条件」を付したものと解せないこと」について

請求人は、処分庁が、「本件記載事項につき、『夏期一般に移植を実施することを禁止したものではなく』（8月27日付け意見書2ページ）とし」つつ、その一方で、「本件記載事項を付した趣旨について、『7月から9月頃の間にある高水温期や台風到来時期の移植については、（中略）その時期を避けるよう条件を付けたもの』であるとも述べるなど、（中略）本件記載事項の意味するところについて、処分庁は矛盾した説明をしている。」という（令和3年9月17日付け反論書1頁）。

しかし、処分庁は8月27日付け意見書2頁において、「夏期一般に移植を実施することを禁止したものではなく」、という表記に続き「適切な移植時期を選定するなど、沖縄県サンゴ移植マニュアルに則り適切に作業を行うことを求めたものである。」と主張しているのである。上記の請求人が引用する処分庁の主張の記述は、「7月から9月頃」等を「夏期」としてその期間について暦上の時期を特定して採捕を禁止しているものではない。これまで述べてきたとおり、主張の要点は、例年8月は海水温が上昇して年間で最高水温に到達していく時期であり（乙6、7号証）、沖縄地域への台風の到来は統計上夏期（乙11号証）に多いことを踏まえ、採捕を行うとする時点での海象条件（乙8、9号証）を考慮しながら、「適切な移植時期を選定するなど、沖縄県サンゴ移植マニュアルに則り適切に作業を行うこと」にあり、請求人の指摘は誤っている。

第2 「第2 本件記載事項により夏期における移植を禁止することとした合理的理由が示されていないこと」について

1 那覇空港滑走路増設事業や竹富南航路整備事業との比較について

(1) 那覇空港滑走路増設事業について

請求人は、那覇空港滑走路増設事業でのサンゴ類移植について、「その中でも台風対策を施したエリア③については被度の低下の程度が小さく、しかも、同エリアに移植したサンゴ類は、その後に被度を回復・増加させており、順調なライフサイクルが見られているから（証拠51：第9回那覇空港滑走路増設事業環境監視委員会資料4—8、9ページ）、上記移植事例により、高台に移植するという台風対策が有効に機能するものであることが実証されているのである。」（上記反論書2頁）という。

しかし、この箇所のアオサンゴ類については、台風対策をした上でも台風19号による被度や群体数の低下が生じており（8月27日付け意見書7から8頁）、請求人が指摘する第9回那覇空港滑走路増設事業環境監視委員会資料（証拠51）をみても、台風により損なわれた群体数は回復してなく、直近の時期に被度が改善している事実はみられるものの、「順調なライフサイクルが見られている」とまで言うことはできない。また、台風到来後に生残していた群体がその後成長して被度の上昇があったとしても、台風によるダメージ自体を回避する必要があることを否定できるものではない。

(2) 竹富南航路整備事業について

また請求人は、竹富南航路整備事業で移植したサンゴ類に白化がみられたことについて、8月13日付け反論書同様、「元々生息してい

たサンゴ類にも同様に白化が生じ、生残率が低下していたのであるから、その白化等の原因が夏期に移植を実施したことによるものといえないことは明らかである」（上記反論書 2 頁）という。

この点、竹富南航路整備事業において、平成 26 年の 8 月から 9 月にかけて移設した 3,196 群体について、夏期の高水温の影響によって白化が生じており、このとき移植先の既存サンゴにも被害が生じたことが報告されている（乙 14 号証 7 頁）。

しかし、この詳細をみると、「第 8 回石西礁湖における航路整備技術検討委員会 資料 6 移設サンゴの状況 資料編」（乙 21 号証）資 59 頁によれば、平成 26 年の 8 月から 9 月にかけて、7-1、7-2、7-4 に移設した群体について、移植直後のモニタリングでは、移設群体 40 群体、天然群体 50 群体が確認されていた。その後、夏期の高水温の影響でサンゴの死亡がみられ、移植後 12 ヶ月後のモニタリングでは、移設群体 27 群体、天然群体 48 群体となり、移設群体は 13 群体（移設群体の 32.5 パーセント）が死亡した一方、天然群体は 2 群体（天然群体の 4 パーセント）しか死亡していなかった。

このように、乙 14 号証の報告書においては「群体移設を実施した時期は平成 26 年 8 ～ 9 月であり、夏季の高水温期に相当し移設先では移設サンゴと既存サンゴともに白化現象がみられ、後述の水温測定結果を踏まえると、夏季の 30～31℃を超える高水温が影響した可能性が考えられた。」（7 頁）とされているが、モニタリング結果の詳細を確認すると、移設群体は 13 群体が死亡した一方、天然群体は 2 群体しか死亡しておらず（乙 21 号証）、8 月から 9 月にかけて移設した群体については、移植直後のストレスに加えて高水温の影響を受け

たことによって、天然群体よりも多くの群体が高水温の影響により死亡していると評価できるものである。

サンゴ類の移植に関する専門的・技術的知見によれば、移植後の高水温及び台風の襲来は、移植したサンゴ類の生残率を低下させることが明らかとなっており、上記事業においても移植直後（1ヶ月後）に白化現象が生じた事実を踏まえると、サンゴ類に人為的にストレスを与える移植作業を白化現象が生じうる高水温期に行うのは適切ではないことが、この事業でのモニタリングからも明らかである。

2 本件各申請の目的と生残率の向上との関係について

(1) 請求人の主張

処分庁が本件各申請の目的について移植したサンゴ類の生残率をできる限り高めることにあることを指摘した（8月27日付け意見書9頁）のに対し、請求人は、「本件各申請の目的は、本件埋立事業に係る環境保全措置を目的としたサンゴ類の移植技術に関する試験研究である（証拠29：沖防第2550号特別採捕許可申請書、証拠30：沖防第1357号特別採捕許可申請書）。すなわち、本件埋立事業を実施することに伴って埋立区域内等に生息するサンゴ類が死滅等することになることから、その環境影響の回避・低減を図るため、それらのサンゴ類を移植するというものであって（証拠1－3：環境保全図書6－14－162ページ）、『生残率を出来る限り高める』ために行うものではなく、処分庁の上記指摘は前提を誤るものである。」、「本件指示取消訴訟における福岡高等裁判所那覇支部判決が、単純に生残可能性の高低のみをもって本件各申請の妥当性等を判断するものではない旨を述べ（証拠38：判決書59、60ページ）」ている、とも

主張して反論している（上記反論書3頁）。

(2) 本件各申請は生残率向上をめざすものでなければならないこと

しかし、本件各申請の目的が「本件埋立事業に係る環境保全措置を目的としたサンゴ類の移植技術に関する試験研究」であるということは、その性質上、移植するサンゴ類の生残率をできる限り高めることを目的としてなされなければならないことは当然であって、生残率を高めることに否定的な影響を及ぼしかねない請求人の移植行為着手は、本件各許可処分の趣旨にもとるものである。

この点について前提となるのは、関与取消訴訟高裁判決も認定したとおり、「一般にサンゴ類の移植は、その移植後の生残率が高いものではないとされている上、大規模な移植は、移植先の環境を変化させる度合いも大きく、移植先の生態系に悪影響を及ぼす可能性があり、一方では、「サンゴ類の移植技術はいまだ十分に確立・評価されておらず、移植内容・方法等の違いによって、サンゴ類の生残率や移植先の生態系への影響の度合いがどの程度変化するのかについては十分な科学的・客観的な裏付けのある研究結果や知見が示されてはいない状況にある」ということである（同判決59頁）。

その上で本件各申請の性格を確認すると、まず、これが本件埋立事業において環境影響評価法に基づく環境影響評価によって確定された環境保全措置の一環であり、その実施が公水法上の埋立承認処分の要件充足の要素となっていることである。環境影響評価手続によって確定される「環境の保全のための措置」（環境影響評価法14条1項7号ロ、21条2項1号）についてみると、「公有水面埋立て（中略）環境の保全のための措置に関する指針等を定める省令（平成十年農林水

産省・運輸省・建設省令第一号)」29条において事業者が検討しなければならない環境保全措置について定められ、「環境影響をできる限り回避し、又は低減すること、必要に応じ損なわれる環境の有する価値を代償すること（中略）を目的として環境の保全のための措置を検討しなければならない」とされている。ここでは、予見可能な環境の保全上の支障を回避・低減すること、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なされることが求められているところ、まず最初に検討されるべきは環境影響の回避・低減であり、それが困難な場合に代償措置が検討されるものである。公有水面埋立によって失われるサンゴ類の移植は、環境影響の回避・低減ができないための代償措置にとどまるものであるところ、この代償措置自体が環境影響を最小限にとどめるためのものでなければならない。そして、サンゴ類の移植の成功率が低くかつその技術が科学的に十分確立していない下においては、できる限りその代償措置としての実効性を確保する方策がとられなければならないのであるから、当然に生残率を高めるための取り組みが求められるのである。

また、本件各申請は、あくまでも水産資源保護のために原則として禁止されるサンゴ類の採捕の例外的許可であり、「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基づく環境保全措置を目的とした造礁サンゴ類の移植技術に関する試験研究」（同判決30頁）を目的としてなされるものである。「造礁サンゴ類の移植技術に関する試験研究」である以上、生残率が低く技術的にも確立していないサンゴ類の移植について、その技術の向上を図る科学的な試験研究でなくてはならない。すなわち、従来行われたサンゴ類移植事業と同じことを

行うのではなく、それらの過去の経験の蓄積を踏まえ、さらなる移植技術の向上をめざすのが本件各申請である。

これらの本件各申請の性格に照らすと、関与取消訴訟高裁判決が、「本件各申請の目的は、主として本件事業の実施によりその生息場所を失う本件サンゴ類を周辺海域に移植して避難させ、その生残可能性を出来る限り高める点にあり」（同判決 61 頁）としており、「本件各申請に係る移植の内容・方法等も、できる限り、本件サンゴ類の生残可能性が高くなり、かつ、移植先の生態系に及ぼす悪影響が少なくなるものであることが望ましいといえる。」（同判決 59 頁）と認定しているのは当然のことである。

請求人においても、関与取消訴訟で認定されているとおり、事後調査について、「本件各申請では、移植したサンゴ類のモニタリング調査として、当分の間は概ね 1 週間ごと、その後は沖縄県と協議して概ね 3 か月ごとに、潜水目視観察によって、サンゴ類の生息状況・成長度合い（サイズ、生残状況、食害生物の状況など）を観察し、評価基準に従って評価するとされている。また、移植したサンゴ類だけでなく、周辺の自然環境及び元々生息していたサンゴ類等の状況についても観察し、移植したサンゴ類の生残率等の評価に供するとされている」（同判決 77 頁）のであり、事後調査によって移植したサンゴ類の生残率等の評価を行うとしている。

処分庁が、本件各申請の目的は「生残率をできる限り高める点にある」と指摘しているのはかかる趣旨であって、環境保全措置を目的とする試験研究であるとの請求人の指摘は、その内実が生残率を高めてサンゴ類の移植を成功させていくところにあることから目を背けよう

とするものといえる。

(3) 本件における生残率向上のために求められる対応

請求人は以上の主張をし、関与取消訴訟高裁判決が「特定の生残率を目標として設定しなければ試験研究として不適切と言えるかは疑問である」（同判決 79 頁）としていることを引用し、「生残可能性の高低のみ」が妥当性判断の対象となるものではないという（上記反論書 3 頁）。

しかし、本件各取消処分で問題となっていることは、予め特定の生残率の目標を設定すべきか否かということではなく、具体的な移植行為にあたっての移植時期の判断につき、これまでの科学的知見を踏まえた生残率向上に資する対応をしているか否かである。

すなわち、沖縄県サンゴ移植マニュアルは、「移植の時期」について、「サンゴ移植片の生残率を高めるためには、水温の高い時期、繁殖の時期を避けるべきとされています。台風や冬季の強い季節風の吹く時期は、波浪や降雨による塩分の低下によっても移植したサンゴが損傷するおそれがあります。これらの点を考えると秋季が活動に適していると言えます」（弁明書 7 頁）としており、これを裏付ける科学的知見が多数示されている（同 8～10 頁）。それにもかかわらず、統計上沖縄地域への台風到来数が最も多い時期で、かつ沖縄周辺海域での海水温が最も上昇していく時期に該当する令和 3 年 7 月 29 日時点において、その当時の海象条件もふまえて、移植行為を開始することが、移植サンゴ類の生残率の向上を目指すべき試験研究である本件各申請において妥当性があるか否かが問われているのである。

この点、請求人は、8 月 13 日付け反論書において、「同海域にお

いて最も海面水温が高くなる時期は…中略…『8月中旬から同月下旬』である。」(同 15 頁)、「単に例年 8 月及び 9 月に沖縄本島に台風が接近する傾向があるからといって」(同 18 頁)、等と述べており、移植を開始した 7 月 29 日以降に高水温や台風の襲来があることを認めている。これらのことからすると、請求人は、7 月 29 日に移植を開始すれば、その後の高水温や台風の襲来によって、現時点のサンゴ類の移植に関する専門的・技術的知見によればサンゴ類の生残可能性を低下させる恐れがあることを十分認識していたにも関わらず移植を開始したもので、もはや、サンゴ類の避難措置という目的に照らして適切なものであるとはいえない。

第 3 「第 3 本件移植作業は、高水温や台風がサンゴ類に与える影響を適切に考慮して実施したものであること」について

請求人は、「本件移植作業は、本件判断基準に則って実施するなど、高水温や台風による影響について適切に考慮して実施したものであるから、この点からも、本件記載事項に反するなど見る余地は全くない」(9 月 17 日付け反論書 4 頁)と主張する。

この点については、そもそも本件判断基準については弁明書 15 頁で問題があることを指摘しており、「高水温の影響を適切に考慮したといえないこと」については 8 月 27 日付け意見書 15 頁、「本件移植作業が台風の影響を適切に考慮したものといえないこと」については、同 16 頁で述べたとおりである。

以上