

みられなかった。

「行動阻害」の観点では、ジュゴンが高頻度で確認される安部から嘉陽地先西側までの海域においては、いずれの予測時期においても、工事中の水中音圧レベル、音響曝露レベルともに評価基準を下回っていた。

また、大浦湾内においては、水中音圧レベルが評価基準を上回る範囲は変更前に係る前記ア(エ)の予測結果（1年次3か月目及び4か月目につき同時に杭打ち工事を施工する箇所を2か所とした場合）とおおむね同様又は狭くなる範囲であり、音響曝露レベルについては、予測時期のうち9年次6か月目に施工区域近傍で評価基準を上回るほかは、同湾の広い範囲で全般に評価基準を下回っていた。（以上につき、乙A7〔2-14-27頁〕、乙A88資料3-1〔223~224頁〕、資料3-7〔1~16頁〕）

#### (エ) 環境保全措置

以上から、水中音の影響は、変更前環境保全図書における予測の結果と比較して、おおむね同程度又はそれ以下であり、変更前よりも軽減されているが、環境保全措置については、変更前と同じ環境保全措置（前記ア(オ)参照）を講ずることとした（前提事実(4)カ(エ)、乙A7〔2-14-30~33頁、3-1頁、3-5~8頁〕、乙A88資料3-1〔319~321頁〕）。

#### (オ) 事後調査

変更後においても、変更前と同様の方針に従って事後調査を実施していくこととされ、環境影響の程度や状況の変化、その他必要に応じて、専門家等の指導・助言を受け、更なる改善や見直しを図っていくこととされた（乙A7〔2-14-33頁、4-1頁〕）。

#### ウ 本件承認処分後のジュゴンの生息状況の監視又は事後調査（乙A85）

##### (ア) 沖縄島周辺での目視観察調査

航空機からの生息状況調査としては、①沖縄島北部の西海岸側から辺戸岬、沖縄島中部の東海岸側を対象とする年4回の「季別調査」が行われ、②平成26年8月からは、大浦湾、嘉陽沖、古宇利島沖を対象とする「ヘリ監視」が併用されて、おおむね毎月（各回4日程度）の調査が行われ、③平成29年2月からは「事後調査（ヘリ監視）」が実施されているところ、個体Cについては、平成27年7月以降確認されなくなり、個体Aについては平成30年10月以降確認されなくなった。また、個体Bについては平成31年2月が最後の確認となり、同年3月に死体が発見され、死因はオグロオトメエイによる刺傷と判明した。（乙A52〔64頁〕、乙A80資料4〔7頁、8頁〕、乙A89別添資料1）

#### (イ) 海草藻場の利用状況の調査

潜水目視観察（マンタ法）による海草藻場の利用状況の調査は、月1、2回、安部地先、嘉陽地先等の海草藻場を対象に実施しているところ、平成30年12月以降、食跡は発見されなくなった（乙A80資料4〔12頁〕、乙A88資料2〔8頁〕、乙A89別添資料2）。

#### (ウ) 水中録音装置による監視

水中録音装置による監視は、平成29年4月から嘉陽地先海域のうち大浦湾内（施行区域内）の2地点、平成30年3月から嘉陽地先海域、安田地先海域、辺戸岬地先海域及び古宇利島沖の18地点の合計20地点において、水中録音装置を設置し、毎日24時間の連続観測を実施しているところ、平成31年3月に古宇利島沖で検出された以降、鳴音が確認されない状況となった。もっとも、令和2年2月から同年6月まで及び同年8月に、施行区域内の2地点における録音データから、鳴音のような音が検出された。（乙A80資料4〔6頁、10頁、11頁〕、乙A84〔13～17頁〕）

#### (エ) 監視用プラットフォーム船による監視

ジュゴンの工事海域への来遊（接近）状況を監視するため、3隻のプラットフォーム船により、①目視観察、②曳航式ハイドロホンによる鳴音探知及び③スキヤニングソナーによる映像探知を実施し、工事期間中、毎日、工事の着手前においては、施工区域全域をできる限り短時間で調査又は監視してジュゴンの存在確認を行い、工事の着手後においては、大浦湾東側海域を中心に終日継続して同湾内への移動の有無を監視している（乙A87）。

(オ) 本件変更承認申請以後に追加された調査

令和2年における鳴音のような音の検出（上記(ウ)）を契機として、環境監視等委員会の指導及び助言を踏まえ（乙A92〔18頁〕）、以下の調査が追加で実施された。

a 航空機による生息状況調査の範囲の追加

航空機による生息状況調査のうち、①「事後調査（ヘリ監視）」の範囲について、令和2年5月以降は、久志沖を追加し、②「季別調査（セスナ）」の範囲について、令和2年度の春季調査からは、金武湾から嘉陽までの海域を「重点海域」として調査を実施した（乙A84〔19頁、22頁〕、乙A89別添資料1）。

b 海草藻場の利用状況の調査（上記(イ)）の範囲の追加

令和2年4月から、過去（平成21年度）にジュゴンの食跡を発見した大浦湾奥部の海草藻場が生育している箇所において、補足的に海草藻場の利用状況の調査を実施し、令和2年5月から、大浦湾東部の調査を追加し、同年5月から8月までの間、久志、松田、宜野座、漢那、金武並びに海中道路において、同調査を実施した（乙A89別添資料2、乙A92〔17頁、19頁、20頁〕、乙A93〔10～12頁〕）。

c 水中録音装置及び水中カメラの追加設置

令和2年6月以降、鳴音のような音が検出された地点付近に水中録音装置5台を追加して設置し、また、同年7月以降、当該地点に水中カメラを設置し、撮影を実施している（乙A84〔19頁、23頁〕、乙A90〔27～29頁〕、乙A93〔14頁〕、乙A94〔24頁、28頁〕、乙A95〔23頁、28頁〕）。

d 監視用プラットフォーム船による監視方法の変更

令和2年4月以降、監視用プラットフォーム船による監視を4隻体制とし、工事着手前においては、追加した1隻により大浦湾奥部の監視を行い、工事着手後においては、鳴音のような音が検出された地点付近に当該1隻を追加配置し、合計4隻を配置して監視を実施している（乙A84〔13頁〕、乙A88資料2〔10頁〕、乙A92〔23頁〕）。

エ 工事の実施がジュゴンに及ぼす影響についての情報収集や予測の適切さについて

(ア) 水中音の実測調査

原告は、処分理由等において、本件承認処分がされた後、本件変更承認申請がされるまでの間に、(a)令和元年12月に公表された国際自然保護連合（IUCN）のレッドリストにおいて日本の南西諸島に生息するジュゴンの地域個体群が絶滅危惧IA類にあると評価され、その保護の重要性が高まっていること、(b)ジュゴンについては、平成30年9月以降に嘉陽海域を主要な生息域としていた個体Aが確認されない状況が続く一方で、令和2年2月から6月まで及び8月にジュゴンの可能性の高い鳴音のような音が施行区域内で水中録音されていることなどを指摘して、その地域特性が変化していることを理由に、工事の水中音による影響を検証するため、工事等の水中音を実測調査しなければ、調査の手法について必要な水準が確保されているとはいえず（環境保全省令24条

参照)、適切な予測が行われていないとして、このことを環境保全要件に適合しない理由としている。

しかし、変更前環境保全図書において、ジュゴンについては、国指定天然記念物であり、かつ、平成19年に環境省のレッドリストで絶滅危惧ⅠA類に選定されていることや、調査の結果、沖縄島周辺のジュゴンの最小個体数は3頭であることが判明したことなどを前提として、環境影響評価がなされており（前記ア(ア)）、変更後環境保全図書においても同様であること（同イ(ア)）からすると、令和元年12月に公表された国際自然保護連合（IUCN）のレッドリストにおいて日本の南西諸島に生息するジュゴンの地域個体群が絶滅危惧ⅠA類にあるとされたとしても、そのことは、保護の重要性に関し、上記の各環境保全図書が想定していた程度と実質的に異なるものとはいえないと考えられる。したがって、上記(a)の点が、環境影響評価の内容に重要な影響を及ぼしその見直しが必要となるような事情の変化に当たるとすることは必ずしも合理的ではないというべきである。

また、ジュゴンの生息状況については、確かに、前記ウのとおり、本件承認処分後に実施された各種調査において、従前確認されていた個体AないしCのいずれもが、航空機からの目視観察では平成31年3月以降確認できなくなり、海草藻場の目視観察では平成30年12月以降食跡が発見されず、水中録音装置による監視では平成31年4月以降鳴音が検出されなくなっており（ただし、令和2年2月から6月まで及び8月に施行区域内においてジュゴンの可能性の高い鳴音のような音が録音された。）、生息状況に変化が生じていることが認められ、個体Aについては、海上工事開始後の生息域が変化していること（甲74、75）などに照らすと、評価基準の行動阻害の基準値に達していない大きさの水中音の影響を受けた可能性があるとの疑いは否定できないと考えられる。

(甲58、63 (■■■■意見書))

しかしながら、①平成31年2月までの間に、主として古宇利島沖で生息していることから工事の影響を受けにくいと考えられる個体B及びCについての生息が確認できなくなっており、個体Bは、工事とは直接の関係が認め難い原因で死亡したことが判明していること（前記ウ(ア)）、②嘉陽沖で生息していた個体Aについては、海上工事が平成29年2月に開始された後、相応の水中音が発生していたと考えられる同年11月から平成30年8月までの間も含めて、生息が確認できており（乙A79〔14頁、19頁、20頁、24～29頁〕）、令和2年に鳴音のような音が録音された日の中には海上工事が行われていた日も含まれていたこと（乙A52〔64頁、資料33〕）を勘案すると、個体Aに関する上記の変化の原因が、海上工事の施工に伴う各種作業や船舶の航行によって生じる水中音であると断定することは困難であると考えられる。

他方で、変更前環境保全図書は、参考にしたクジラ目に関する調査では、「行動阻害」の基準以下でも何らかの反応を示すことがある旨のデータを摘示しつつ、ジュゴンについての評価基準を設定し、また、大浦湾内の水中音に関しては長期的にジュゴンの行動に影響を与える可能性があるとの評価をした上で、これらのことを前提として各種の環境保全措置を採ることとしており、工事により一定の影響が生じる可能性を踏まえた内容となっている（前記ア(エ)及び(オ)）。

これらの点を勘案すると、上記(b)の点が、工事に伴う水中音がジュゴンに与える影響の予測の適切さに関して、環境影響評価の内容に重要な影響を及ぼしその見直しが必要となるような地域特性等に係る事情の変化に当たるとすることは合理性を欠いているというべきである。

以上のとおり、上記(a)及び(b)の点は、前記(1)エの「特段の事情」に当たるとはいえないから、上記の各点を理由として、工事等の水中音を実



測調査しなければ情報収集及び予測に関し必要な水準が確保されていないとすることは、変更申請に対する判断として、合理性を欠くというべきである。

(イ) 水中音の予測

原告は、処分理由等において、(a)水中音の伝搬予測の計算はもともと困難なものであり、大浦湾には水深20m以上の箇所が存在するなど地形が複雑であって不確実性があることを勘案すると、一般的な手法により水中音の予測をするのでは必要な水準が確保されているとはいえないこと、(b)水中音の予測条件について、近距離音場の不規則性に関する誤り（大浦湾の海況や底質を一律同じ評価とし、当該不規則性に係る減衰値を正の値ではなく負の値としていること）や水中音の予測式における回帰係数の設定の問題点（他の海域での単純な平均値を用いていることなど）があることを指摘して、水中音の実測調査をした上で予測値と実測値を比較、検証すべきであるとし、このことを環境保全要件に適合しない理由としている。

しかし、上記の指摘は、本件承認処分後の地域特性等に係る事情の変化とは直接的な関係がなく、工事内容の変更に係る事情の変化に伴うものでもないから、前記(1)エの「特段の事情」に当たるとはいいい難い。したがって、上記の指摘を理由として、工事等の水中音を実測調査しなければ情報収集及び予測に関し必要な水準が確保されていないとすることは、変更申請に対する判断として合理性を欠くというべきである。

オ 環境保全措置や事後調査の検討やその効果の評価の適切さについて

(ア) 水中音の実測調査（事後調査）

原告は、処分理由等において、(a)近時の研究（Southallら〔2019〕）では水中音の評価基準がより厳しくなっており、研究の進展によりジュゴンの行動阻害に関してもより厳しい評価基準が設定さ

れる可能性があつて、ジュゴンの水中音の評価基準に不確実性があること、(b)個体Aの生息状況の変化など地域特性の変化があることを指摘して、それにもかかわらず、変更後環境保全図書においても、杭打ち工事前にジュゴンが大浦湾に来遊した際の水中音の影響や、評価基準値以下の水中音の影響について確認することになっておらず、事後調査の結果と環境影響評価の結果との比較検討ができず（環境保全省令32条2項2号参照）、検討が適切でないとして、このことを環境保全要件に適合しない理由としている。

上記(a)の点に関し、変更前環境保全図書が採用している水中音に関する予測の手法は、水中音がジュゴンに及ぼす影響についての知見が少ない中で、クジラ類等の知見を参考にして設定された評価基準を基礎とし、水中音の影響に関し、「障害」と「行動阻害」の二つの段階を設けて、それぞれ音圧レベル及び音響曝露レベルの基準値を設けて評価基準とし、これと水中音に関する予測式により得られた予測結果とを比較することで行われており（前記ア(イ)～(エ)、評価基準について参考とされた知見がジュゴンのものではないなどの点で、予測の確実性には相応の限界があることを前提としているものと考えられる。そして、このことを補完する措置として、各種の環境保全措置を行うこととし、具体的には、①最初の杭打ち工事が行われる際に、水中音の測定を行い、予測した音圧レベルを検証するとともに、測定結果を基に、杭打ち工事の同時施工箇所数を調整するなど、工事に伴う水中音がジュゴンの行動に及ぼす影響を低減する措置を講ずること、②工事中は、ジュゴン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には、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には、速やかに施工方法の見直しを行うなどの対策を実施すること、③工事中は、大浦湾内の広い範囲が長期的に行動阻害の評価基準を上回る音圧レベルになると予測さ



れ、ジュゴンが大浦湾内に来遊してきた場合には、ジュゴンの行動に変化を与える可能性があることを踏まえた対策を講ずることなどが予定されている（前記ア(㊦)）。そして、本件承認処分においては、以上のような内容を有する環境影響評価につき、環境保全要件に適合するとの判断がされている。

しかるに、本件承認処分後に現れた上記の研究（Southallら〔2019〕）では、ジュゴンを含む「海牛類グループ」について、「障害」と「一時的な聴覚への影響」を及ぼす基準値が提案され、これらは、変更前環境保全図書における「障害」の基準値を下回るものであったため、変更後環境保全図書においては、これらの基準値に基づく検討が行われたところ、水中音の影響は変更前とおおむね同程度又はそれ以下とされた。しかし、同研究においては、「行動阻害」については基準値が示されていない。（乙A7〔2-14-34~35頁〕）

そうすると、上記の研究が出現し、研究の進展によりジュゴンの行動阻害に関してもより厳しい評価基準が提案される将来的な可能性があるとしても、現時点においては、評価基準のうちジュゴンの「行動阻害」に係る基準値に関して、環境影響評価の内容に重要な影響を及ぼしその見直しが必要となる知見や基準等の変化が生じたということは困難であると考えられる。

また、上記(b)の変化の原因が、工事に伴う水中音がジュゴンに与える影響の予測の適切さに関して、環境影響評価の内容に重要な影響を及ぼしその見直しが必要となるような地域特性等に係る事情の変化とまでは認められないというべきことは前記エ(ア)で判示したとおりである。

そうすると、上記(a)及び(b)の点は、前記(1)エの「特段の事情」に当たるとはいえないから、上記の各点を理由として、水中音につき事後調査をしなければ事後調査の項目及び手法に関して適切な検討が行われてい

ないとすることは、変更申請に対する判断として合理性を欠くというべきである。

(イ) ジュゴンの行動監視（環境保全措置）

原告は、処分理由等において、個体Aの生息状況の変化などに関連して、環境保全措置が的確に検討されていないとし、監視用プラットフォーム船によるジュゴンの監視については、これまでジュゴンを発見することができておらず、ヘリコプターによる生息確認でジュゴンが確認された際や、令和2年にジュゴンの可能性の高い鳴音のような音が検出された際に、ジュゴンを確認できていないことなどを指摘して、実効性について疑義があるとし、監視用プラットフォーム船によるジュゴンの監視を基礎としている環境保全措置（前記ア(オ)②）もまた実効性がないとして、このことを環境保全要件に適合しない理由としている。

しかし、環境保全措置として実施されているジュゴンの監視は、ヘリコプターからの確認、監視用プラットフォーム船による監視、水中録音装置による観測の組み合わせにより行われており、このうち、監視用プラットフォーム船による監視は、ジュゴンの工事海域への接近状況を船上からソナー等の機器及び目視により監視するものであって（前記ア(オ)、(カ)、その監視手段としての性質上、監視範囲が限定されるし、工事海域への遊泳を行っている個体数も極めて少ないと考えられることをも勘案すると、通常の監視においてジュゴンを確認できないことや、他の手段でジュゴンが確認された日でも監視用プラットフォーム船による工事海域における監視では確認されないこともあり得るといえる。

また、令和2年に鳴音のような音が検出された後、沖縄防衛局は、環境監視等委員会の指導及び助言を踏まえて、監視用プラットフォーム船を1隻追加配置したほか、海草藻場の利用状況調査の範囲の追加、航空機による重点海域としての調査の追加、水中録音装置及び水中カメラの

追加設置といった措置を採り、ジュゴンの行動監視に係る調査を強化したが（前記ウ㊦）、未だこれらの調査によってもジュゴンの存在を確認するには至っていない。

そうすると、環境保全措置の一つとして実施されている監視用プラットフォーム船による監視においてジュゴンの存在が確認されていないからといって、直ちにその実効性に疑義が生じたとまではいい難く、その実効性の評価につき事情の変化があるとはいえず、前記(1)エの特段の事情に当たるとはいい難い。したがって、ジュゴンの行動監視に関する上記の点が環境保全措置の的確な検討及びその効果の適切な評価を欠くものとするのは、変更申請に対する判断として、合理性を欠くというべきである。

#### カ 小括

以上によれば、原告が処分理由等においてジュゴンに関し環境保全要件に適合しない理由としていた点は、いずれも変更申請に対する判断として合理性を欠くものであるから、本件変更不承認処分には、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用の違法が認められる。

### (3) 地盤改良に伴う海底面の改変範囲の拡張が環境に及ぼす影響について

#### ア 変更前環境保全図書の概要（海域生物、海域生態系等関係部分）

(ア) 変更前環境保全図書においては、埋立て等に伴う海底面の改変等により影響を受け得る生物環境に関して、海域生物、サンゴ類、海藻草類、ジュゴン、海域生態系などの項目を挙げて、それぞれにつき、調査、予測及び評価の手法を定めた上、調査結果を整理し、解析を行っている（乙A2〔総合目次、第5章5.3（表-5.3.16～19、22）、第6章6.13～16、19〕）。

上記の調査の過程において、海藻草類、サンゴ類、大型底生動物（貝類・甲殻類・棘皮類等）、魚類に関しては、220地点でインベントリ

一調査（標本・写真記録等に基づく生物種の目録作成）が行われたところ、上記220地点は、名護市辺野古の前面海域及び大浦湾を中心に、海底面の改変範囲の内外を問わず、バン崎から前原地先にかけてのリーフ内（干潟・海岸部を含む。）、リーフ上、リーフ外を調査海域として同海域全域を均等に網羅するように設定されていた（乙A2〔6-19-1-1~4頁〕、乙A106）。

そして、底生動物に関しては、メイオベントス（約0.04~1mmのもの）、マクロベントス（1~4mmのもの）及びメガロベントス（4mmを超える大型底生動物）を対象として、目視観察、徒手採捕、底質の採泥採集による現地調査が行われた（乙A2・参考資料編第2章2.4.4〔2-55頁〕）。このうち、メイオベントス及びマクロベントスについては、37地点において採泥器による表層堆積物の採取により調査が行われ、メガロベントスについては、上記インベントリー調査により生息する種を把握するとともに、サンゴ類のライン調査及びスポット調査（128地点）での潜水目視観察の実施時に出現した種及びその概数が記録されるなどした（乙A2〔5-81頁、6-13-6~9頁、11頁、66~69頁、6-14-9~16頁、6-19-1-1~6頁、18~21頁、69~93頁、参考資料編第2章（2-55~146頁）〕）。

(イ) 上記の調査等を踏まえ、変更前環境保全図書は、海底面の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、工事の実施段階において、これらに影響を与える工事を実施する前に可能な限り各種の生息に適した周辺の場所に移動させるなどの措置を行うとした（乙A2〔6-13-344頁、345頁、7-9頁、9-14頁〕）。

イ 変更後環境保全図書の概要（海域生物、海域生態系等関係部分）

(ア) 変更後環境保全図書においては、設計概要変更に伴って変更が生じる環境影響の予測条件の一つとして、地盤改良工の追加を挙げている。

そして、①大浦湾側のケーソン式護岸部（C護岸等）の地盤改良においては、サンドコンパクションパイル（SCP）工法が施工されるため、  
5 現地盤面が盛り上がる現象が生じるが（乙A51資料2の15頁（別紙図面9））、盛り上がり土は撤去せずに、その上に基礎マウンドを構築すること、②上記の地盤改良工の実施などにより、本件埋立事業において行われる海底面の改変範囲の全体（上記護岸部以外の埋立て部分全体や消波ブロック設置範囲を含む。）の面積は、変更前の約165haから  
10 約1ha増加して約166haとなること、③このうち、大浦湾側のケーソン式護岸部における海底面の改変範囲は、東側に約2.2ha拡張し（以下「海底面改変範囲の拡張部分」という。）、他方で約0.4ha減少する部分もあるため、差し引き約1.8ha増加することなどを指摘している。（以上につき、乙A7〔1-51頁、52頁〕、乙A52別紙〔26頁、59頁〕及び添付資料23（別紙図面10）、添付資料31、乙A103別紙2〔26頁〕、乙A104別紙〔52頁、53頁〕）

(イ) 他方、変更後環境保全図書は、海域生物などの項目において、海底地形の変化につき、設計概要変更に伴う地盤改良工事の実施により現地盤の盛り上がりが生じるが、その範囲は代替施設本体近傍100m以内にとどまると予測されることなどから、局所的な範囲のものであり、海域生物への影響についての予測結果・評価は変更前と変わらないとした  
20 (乙A7〔2-11-31頁、107頁〕)。

なお、環境保全措置については、変更前環境保全図書（前記ア(イ)参照）と同様であるとした（乙A7〔3-6頁、8頁〕、乙A115）。

25 ウ 水深20m以深の底生動物の調査

(ア) 水深20m以浅の底生生物については環境保全措置として移動を行

うこととされていたが、水深20m以深の底生動物に関しても生息状況の把握が必要であるとする環境監視等委員会の意見があったことから、平成26年までの間、28回にわたり、15地点において採泥器による表層堆積物の採取により実施された過年度調査の結果が整理された。このうち、海底面の改変範囲内のものは3地点（E16からE18まで）であり、そのうち2地点（E16、E17）がC-1護岸のほぼ直下の位置にあった（乙A100（別紙図面11）、105〔13頁〕）。

また、平成31年4月、大浦湾内の水深20m以深の（埋在性）底生動物に関し、22地点において採泥器による表層堆積物の採取による調査が実施された。このうち、海底面の改変範囲内のものは14地点（既存のE16からE18までの3地点と、新たに設定されたBT1からBT11までの11地点）であり、そのうち6地点（E16、E17、BT5、BT6、BT7及びBT11）がC-1ないしC-3護岸の直下の位置にあった（以下、上記の6地点を「護岸直下6地点」という。）。

（乙A100、105〔16頁〕）

(イ) さらに、本件変更承認申請後、環境監視等委員会における意見を受けて、令和2年7月から同年9月までの間、大浦湾内の水深20m以深40m以浅の（表在性）底生動物の調査が実施され、上記22地点のうち21地点（E16からE18まで及びBT1からBT11までを含む。）において潜水目視観察（写真撮影）が行われた。また、水深40m以深の底生動物の調査については、4地点（既存のE33地点と新たに設定されたBT12からBT14までの3地点）においてROV（遠隔操作無人探査機）による表在性底生動物の調査が実施され、上記4地点のうち海底の谷の途中で深みとなっている特徴的な地形の3地点（BT12からBT14まで）において採泥器による表層堆積物の採取による埋在性底生動物の調査が実施された。（以上につき、乙A100、102

[4～8頁])

5 (ウ) これらの調査の結果によれば、各調査によって記録された種は様々であり、重要な種（環境省レッドリスト2020、環境省版海洋生物レッドリスト、沖縄県レッドデータブック第3版、種の保存法、天然記念物）に該当するものが複数確認されたが、大浦湾の水深20m以深のみに生息が限定される種は確認されなかった（乙A100、101、102 [6～10頁]、乙A105 [14頁、15頁、17～20頁]、乙A107～A109）。

10 エ 地盤改良に伴う盛り上がり部分における調査の要否について

原告は、処分理由等において、SCP工法の実施に伴う地盤の盛り上がり箇所（C護岸等の東側に位置する海底面改変範囲の拡張部分をいうものと解される。）と、変更前の海底面改変範囲である護岸直下6地点（E16、E17、BT5、BT6、BT7及びBT11）とを比較すると、①C-1護岸付近（E16、E17及びBT11）の拡張部分は、大浦湾中央に向かって水深が深くなる斜面部にあり、外洋からの潮流が斜面部に流れ込む場所となっていて、変更前の海底面改変範囲とは異なる環境条件が含まれていること、②C-2護岸からC-3護岸及び護岸（係船機能付）付近（BT5、BT6及びBT7）の拡張部分も、水深が急に深くなり、砂床と泥地の境界付近となっていて、変更前の海底面改変範囲とは異なる環境条件が含まれていることなどから、護岸直下6地点の調査が行われているだけでは、上記各拡張部分の生物の生息状況の把握として不十分であり、環境影響評価において求められる調査の手法について必要な水準が確保されていないことをもって、環境保全要件に適合しない理由としている。

25 しかし、①本件変更承認申請に係る設計概要変更に伴って生じる海底面改変範囲の拡張部分は、変更前の海底面改変範囲に隣接しており、海底面改変範囲全体の面積に占める割合は1%程度にすぎないこと（前記イ

(ア)、②拡張部分の幅（法線方向）は、最大でも約50m程度にすぎず、調査が実施された護岸直下6地点（代替施設本体）と拡張部分の外縁との距離（法線方向）は、最大でも100m程度にすぎないこと（乙A100）、③変更前の海底面改変範囲における調査実施地点（護岸直下6地点を含む14地点。前記ウ(ア)参照）の水深は最大で約39mに及んでおり、拡張部分の最大水深（40m以浅）とさほどの相違がないこと（乙A100、A102、A105）、④原告が指摘する外洋からの潮流が流れ込む斜面部であるといった環境条件は、程度の差はあれ、護岸直下6地点付近のいずれにおいても認め得ること（乙A2〔6-9-126頁以下〕、乙A100）、⑤海底面改変範囲内外において実施された種々の調査において、調査ごとに様々な種が記録されたが、大浦湾の水深20m以深のみに生息が限定される重要な種は確認されなかったこと（前記ウ(ウ)）、⑥環境監視等委員会では、水深20m以深の底生生物の調査の実施を示唆する意見があり、これを受けて護岸直下6地点を含む22地点の調査が行われ、さらに、令和2年に実施された調査の調査地点の選定に当たり、海底の谷の途中で深みとなっている特徴的な地形の3地点（BT12からBT14まで）が新たに選ばれたが、海底面改変範囲の拡張部分を対象とすべきである旨の意見が出されたことはいかかわらず（前記ウ(イ)）、原告が指摘する同部分の環境条件の差異に応じた追加調査についてはその必要性の程度が必ずしも明らかではないことを総合勘案すると、地盤改良工事の追加に伴う海底面改変範囲の拡張が、海底生物の生息状況の把握とその保護に関し、環境影響評価の内容に重要な影響を及ぼすものとするには合理性を欠いていると考えられる。

そうすると、地盤改良に伴う盛り上がり箇所が生じるという点は、前記(1)エの「特段の事情」に当たるとはいえないから、上記の点を理由として、当該箇所につき調査しなければ適切な情報収集や予測がされていな



いとすることは、変更申請に対する判断として合理性を欠くというべきである。

(4) 小括

5 以上のとおり、原告の処分理由等のうち、環境保全要件に適合しないとした部分は、変更申請に対する判断として合理性を欠くから、裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用した違法があるというべきである。したがって、これと同旨の本件是正の指示の理由は正当なものといえることができる。

6 争点6（第1号要件を欠くとした原告の判断の法令違反等の有無）及び争点7（埋立ての必要性を欠くとした原告の判断の法令違反等の有無）について

10 (1) 判断枠組み

ア 埋立法4条1項1号の「国土利用上適正且合理的ナルコト」という要件（第1号要件）は、埋立ての承認等の対象とされた公有水面の埋立てや埋立地の用途が国土利用上の観点から適正かつ合理的なものであることを承認等の要件とするものと解される所、その審査に当たっては、埋立ての目的及び埋立地の用途に係る必要性及び公共性の有無や程度に加え、埋立てを実施することにより得られる国土利用上の効用、埋立てを実施することにより失われる国土利用上の効用等の諸般の事情を総合的に考慮することが不可欠であり、また、同項が、同項各号の要件に適合すると認められる場合を除いては埋立ての承認等を行うことができない旨を定めていることなどに照らすと、第1号要件においては、当該埋立てや埋立地の用途が当該公有水面の利用方法として最も適正かつ合理的なものであることまでが求められるものではないと解される。そうすると、上記のような総合的な考慮をした上での公有水面の埋立てが第1号要件に適合するとし、又は適合しないとした判断が、事実の基礎を欠いたり社会通念に照らし明らかに妥当性を欠いたりするものでない限り、その判断に瑕疵があるとはいえないというべきである（以上につき平成28年最高裁判決参照）。

## イ 争点6及び争点7の位置付け

5 以上のとおり、第1号要件の審査においては、①埋立ての目的、埋立地の用途に係る必要性、その公共性の有無・程度や、②埋立てを実施することにより得られる国土利用上の効用といった積極的な要素と、③埋立てを実施することにより失われる国土利用上の効用といった消極的な要素に係る事情を総合的に考慮することが求められている。そして、原告審査基準は、第1号要件に関するものの一つとして、「埋立ての規模及び位置が適切かつ合理的か」との審査項目を挙げ、また、「埋立ての必要性」に関するものとして、「埋立ての動機となった土地利用が埋立てによらなければ充足されないか」「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」「埋立地の土地利用開始予定時期からみて、今埋立てを開始しなければならないか」「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」などの審査項目を設けているところ、上記と整合的に解釈すれば、これらの審査項目は、第1号要件の審査における積極的な要素を列挙したものであり、埋立ての必要性の審査を第1号要件の審査から切り離れたものではないというべきである。そうすると、原告の処分理由等が指摘している「埋立ての規模及び位置」の点や、「埋立ての必要性」の点は、いずれも、第1号要件の審査で行われる総合考慮において勘案されるべき個別の要素を並列的に取り上げているものと位置付けることが適切であると  
10  
15  
20 考えられる。これと異なる原告の主張は採用することができない。

そこで、以下では、争点6及び争点7についてまとめて検討を行うこととする。

## ウ 変更の承認等における第1号要件の審査の在り方

25 前記5(1)ウのとおり、埋立法上の変更の承認等は、当初の承認等と同一性を失わない範囲で行われるものとして位置付けられており、新たな承

認等を行うという性格を有するものではなく、当初の承認等の内容を一部変更するという性格を有する。また、変更申請に関する部分に含まれない範囲の工事を適法に実施し得る地位は、変更の承認等を申請したことによって当然に失われるわけではない。

5           そうすると、変更申請に対して行われる第1号要件の適合性の審査（埋立法42条3項により準用される同法13条ノ2第2項において同法4条1項が準用されている。）においては、埋立事業に係る全ての考慮要素を当初の承認等の段階と同様に改めて審査するものではなく、当初の承認等において審査の対象となった考慮要素を踏まえれば「国土利用上適正且合理的ナルコト」という要件に適合するという総合判断が適法にされたことを前提として、「埋立地ノ用途ノ変更」や「設計ノ概要ノ変更」などの内容に従った変更を行った場合に、その変更部分が第1号要件の審査の対象となる考慮要素に重要な変更をもたらし、第1号要件適合性が失われることになるかどうかという観点からの判断が行われることが  
10           予定されているものと解される。したがって、上記の判断に合理性を欠いている場合には、変更申請に対する判断として、裁量権の範囲を逸脱し、又は濫用したものとなるというべきである。

          以上に対し、原告は、変更申請に対する審査においても、第1号要件の適合性が改めて審査されるべきであり、審査項目は承認等の処分時と異ならず、判断における裁量権の範囲も承認等の処分時と異なる旨を  
20           主張するが、上記で判示したところに照らし、採用することができない。

## (2) 検討

### ア 本件承認処分における判断の内容

          本件埋立事業は普天間飛行場の代替施設及びその関連施設としての飛行場（以下「本件新施設等」という。）を設置するために実施されるものであるところ、原告（仲井眞知事）は、本件出願を受けて行った本件埋立  
25

事業が第1号要件に適合するか否かの審査において、①普天間飛行場の  
周辺に学校や住宅、医療施設等が密集しており、騒音被害等により住民  
生活に深刻な影響が生じているほか、過去に同飛行場周辺で航空機の墜  
落事故が発生しており、同飛行場の危険性の除去が喫緊の課題であるところ、  
5 本件埋立計画は、集落等の上空を避け環境問題や危険の回避を図  
ることになっていることから、「埋立ての動機となった土地利用が埋立て  
によらねば充足されない」とすることに合理性があり、また、「公有水面  
を廃止する価値がある」とすることや、「今埋立てを開始しなければならない」と  
することに合理性があるとし、②同飛行場の施設面積が約4.  
10 8平方kmであるのに対し、本件新施設等の面積が約2平方kmであり、  
そのうち埋立面積が約1.6平方kmであることなどから、「埋立地の規  
模が適正」と認められるとし、③沿岸域を埋め立てて滑走路延長線上を  
海域とすることにより航空機が住宅地の上空を飛行することが回避され  
ることや、本件新施設等が既に米軍に提供されているキャンプ・シュワ  
15 ブの一部を利用して設置されることなどから、「埋立ての位置が適正かつ  
合理的」であるなどとした上で、「埋立ての必要性」の審査基準（上記①  
及び②）に適合し、また、免許禁止基準のうち「埋立ての規模及び位置  
が適正かつ合理的か」の審査基準（上記③）に適合するとして、本件埋  
立事業が第1号要件に適合すると判断した（乙A117〔1～5頁〕）。

20 そして、上記の原告（仲井眞知事）の判断が、普天間飛行場の使用状況  
や、同飛行場の返還及び代替施設の設置に関する我が国と米国との間の  
交渉経過等を踏まえた上でのものであることをも勘案すると、それが事  
実の基礎を欠くものであることや、その内容が社会通念に照らし明らか  
に妥当性を欠くものであるという事情は認められず、本件埋立事業が第  
25 1号要件に適合するとした原告（仲井眞知事）の判断に違法等があると  
はいえない（平成28年最高裁判決参照）。

イ 本件変更承認処分判断の合理性について

本件変更承認申請は、「埋立地ノ用途ノ変更」として、作業ヤードに供するために造成することとしていた埋立地が必要なくなったことから、埋立区域につき、名護市辺野古地区地先の位置（地番）、面積を削除し、埋立地の用途につき、名護市辺野古地区地先の配置及び規模を削除し、また、「設計ノ概要ノ変更」として、海底地形や地層構成を踏まえた工区分けをするとともに、地盤改良が必要と確認された工区に地盤改良を追加し、想定される沈下量を考慮した天端高に変更した上、一部の埋立区域について、護岸により外海と遮断する前に、濁りの拡散防止に配慮した工法で埋立てを行うこととしたものである（前提事実(4)イ、ウ）。

そうすると、上記の「埋立地ノ用途ノ変更」及び「設計ノ概要ノ変更」の内容（本件変更部分）は、本件承認処分において第1号要件適合性の判断の基礎とされていた上記ア①から③までの事情に関し、重要な変更をもたらすものではなく、原告の審査基準である「埋立ての必要性」に係る各項目や「埋立ての位置」という審査事項からみても、同様であるといわざるを得ない。したがって、本件変更承認申請に係る「埋立地ノ用途ノ変更」及び「設計ノ概要ノ変更」によって、第1号要件適合性が失われたとする原告の判断は、合理性を欠くというべきである。

ウ 原告の主張（処分理由等）について

(ア) 原告は、処分理由等において、①埋立てをしようとする場所につき、地盤の安定性等に係る設計に関して、災害防止に十分配慮した検討が行われていないこと、②「埋立ての位置」として選定された場所が、確実に埋立工事を完成させるという目的にとって著しく不適切な土層・土質が存在し、不確実性が生じているため、否定的な評価を免れないことを指摘し、「埋立ての位置」や「埋立ての必要性」に関する原告審査基準に適合せず、第1号要件は充足しないとする。

しかし、変更後の変更の内容につき、技術基準の要件を満たさず災害防止要件を充足しないとする判断が合理性を欠くことや、変更後の設計の内容が、港湾基準・同解説が許容する不確定性の範囲内にあることは、前記4において判示したとおりであり、また、上記の各点は災害防止要件において考慮されるべきものであるから、上記の各点をもって第1号要件に関する消極的要素とみることは相当ではない。

したがって、上記の各点をもって、本件承認処分においては認められていた第1号要件適合性が失われたと判断することは、合理性を欠いているといわざるを得ない。

(イ) また、原告は、埋立ての必要性に関し、本件変更承認申請の内容は、本件承認処分において前提とされていた5年次までに埋立ての工程を終えるという前提を覆すものである一方で、本件埋立事業における埋立ては、自然環境及び生活環境等に重大な悪影響を与え、地域振興の深刻な阻害要因となり、沖縄県における長年にわたる過重な基地負担を更に将来に向かって固定化するもので、埋立てによって生ずる不利益の程度は余りに大きなものであることから、埋立てによって生ずる上記不利益を上回るほどの埋立てによる利益が認められないことが明らかとなっている旨を主張する。

この点、本件願書の添付図書である埋立必要理由書(乙A3)には、普天間飛行場の危険性を一刻も早く除去することが喫緊の課題であることや、県内での移設を行うことが適切である理由の一つとして極力短期間で移設できる案が望ましいことが挙げられており、また、本件願書(乙A1)には、「埋立てに関する工事の施行に要する期間」として5年と記載されている。

しかしながら、公有水面の埋立ての当初の出願に係る審査は、埋立地となる海底等の情報に不確定性がある段階で行われ、実施設計の進展や

工事の過程において新たな事情が判明した場合には、設計を変更し工期を伸長することも許容され得る（埋立法13条ノ2第1項）。また、原告（仲井真知事）が行った本件承認処分における第1号要件適合性の審査の内容（上記ア）をみても、本件願書に記載された上記の工期を順守することが適合性判断の重要な考慮要素となっていたことまではうかがわれぬ。そうすると、軟弱地盤の判明に伴う設計の変更を理由とする本件変更承認申請に対する第1号要件の審査に当たって、上記の工期の伸長それ自体をもって消極要素として重視することは、合理性を欠くとはいわざるを得ない。

また、本件埋立事業については、以下のような経緯が認められる。すなわち、①平成8年4月に行われた内閣総理大臣と駐日米国大使との会談において、普天間飛行場につき、一定の措置を講じた後に返還される旨の合意がされたこと、更に同年12月、日米安全保障協議委員会（日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約4条を根拠として設置された協議機関）に出席した関係閣僚等により、同飛行場の代替施設を設置し、運用が可能となった後に同飛行場を返還する旨が承認され、移転先として海上施設案を追求するとされたこと、②原告（稲嶺恵一知事）は、平成11年11月22日、一定の条件を付しつつ、普天間飛行場の移設候補地を「キャンプ・シュワブ水域内名護市辺野古沿岸域」とすることを表明し、名護市長も、同年12月27日、7項目の条件を付しつつ、上記の移設候補地を受け入れる旨を表明したところ、これを受けて、政府は、同月28日、「普天間飛行場の移設に係る政府方針」を閣議決定し、さらに、平成14年7月29日、代替施設の規模、工法、具体的建設場所及び環境対策に関する事項を内容とする「普天間飛行場代替施設の基本計画について」が決定されたこと、③その後、日米安全保障協議委員会は、平成17年10月29日、普天間飛行場の移

設先を名護市辺野古のキャンプ・シュワブとすること（L字型案）を  
発表し、さらに、平成18年5月1日、普天間飛行場代替施設を、辺野古  
崎とこれに隣接する大浦湾と辺野古湾の水域を結ぶ形で設置すること  
（V字型案）を発表し、この間、同年4月7日に防衛庁長官と名護市長  
及び宜野座村長との間で基本合意書が締結され、また、同年5月11日  
に防衛庁長官と沖縄県知事との間で基本確認書が締結されたこと、④同  
委員会は、平成22年5月28日、普天間飛行場代替施設の滑走路の長  
さ等を確認し、その位置、配置及び工法に関する検討を速やかに完了さ  
せることなどを発表し、これらを踏まえ、国において、本件新施設等を  
名護市辺野古沿岸域に設置するため、本件埋立事業を実施することとし、  
沖縄防衛局がその手続を進めたこと、⑤原告（仲井眞知事）は、平成2  
5年12月27日付けで本件承認処分を行い、その後、沖縄防衛局は、  
令和2年4月21日付けで本件変更承認申請をするに至ったことが認め  
られる（前提事実(1)エ、(4)イ、乙A3、弁論の全趣旨）。

以上のとおり、普天間飛行場の危険性を早急に除去することが重要な  
政策課題として取り上げられ、平成8年に日米間の合意が行われてから、  
その具体的な内容の決定に向けて、沖縄県の地方自治体も含めて意見の  
異なる多数の関係者間の各種協議・調整等が行われ、平成25年に本件  
承認処分が行われるまで、約17年という長い歳月を要しつつも漸進し  
てきたという経緯があることに加え、上記の経緯からすると上記の政策  
課題を実現する他の現実的な方策を速やかに見出すことが現時点におい  
ては困難であると考えられること、本件承認処分に基づく工事が着工さ  
れて大浦湾側以外の部分につき工事が一定程度進捗していることをも  
総合勘案すると、5年次までに埋立ての工程を終えるという当初の出願の  
内容が変更され、本件変更承認申請に基づく承認がされた後完成までに  
さらに約9年1月の工程を要することになったことをもって、埋立ての



必要性を基礎づける考慮要素とされていた「普天間飛行場の危険性の除去が喫緊の課題であること」（上記ア①）との関係で、その積極的価値に重要な変更をもたらす事情であると評価することや、それと整合しないものであると評価し、第1号要件適合性が失われることになったと判断することは、合理性を欠くものといわざるを得ない。

## エ 小括

以上によれば、原告の処分理由等のうち、第1号要件に適合しないとした部分（埋立ての必要性を欠くとした部分を含む。）は、変更申請に対する判断として合理性を欠くから、裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用した違法があるというべきである。したがって、これと同旨の本件是正の指示の理由は正当なものといえることができる。

## 7 争点8（変更の「正当ノ事由」を欠くとした原告の判断の法令違反等の有無）について

### (1) 判断枠組み

ア 埋立法は、「正当ノ事由」があると認めるときは、埋立地の用途や設計の概要に関し、変更を許可することができる旨規定するところ（13条ノ2第1項）、これは、当初の埋立ての許可に係る願書により特定された内容の埋立てにつき、その後の事情の変化等に伴い、その同一性を失わない範囲において、埋立地の用途や設計の概要を変更しようとする場合に、改めて許可を取り直すことなく、変更の許可という形式で、変更後の内容により埋立てを適法に実施し得る地位を与えることを可能としたものと解される。このうち、設計の概要の変更については、当初の出願においては埋立地となる海底等の情報に不確定性がある段階で審査がされ、実施設計の進展や工事の過程において新たな事情が判明する場合もあり得ることに照らし、設計の概要の変更の許可という形式で処理することが便宜であることを考慮したものと考えられる。

他方、埋立法は、同条2項において、埋立地の用途や設計の概要の変更の許可に関しては同法4条1項及び2項を準用する旨規定するところ、これは、同法13条ノ2第1項所定の「正当ノ事由」が認められる場合においては、変更申請がされた内容に関し、当初の許可に基づいて埋立てを適法に実施し得る地位を有することを前提として、同法4条1項及び2項所定の審査を行うことを定めたものと解される。

そして、以上のことは、国が行う埋立てに関する変更の承認についても同様であるといえる。

そうすると、当初の承認等がされた後に、埋立地の用途や設計の概要の変更の申請が行われた場合における埋立法13条ノ2第1項所定の「正当ノ事由」は、変更申請をすること自体の適法性に関する要件であり、その充足性の審査においては、申請に係る変更を行う理由が客観的にみて相当か否か、変更を反映した後の埋立ての内容が当初の埋立ての承認等に係る願書により特定された内容と同一性を有するか否かという点を中心として、変更申請を正当なものとするに足りる客観的事情があるか否かを判断すべきものと解される。

イ なお、埋立法は、「正当ノ事由」があると認めるときは、都道府県知事が免許の際に指定した期間につき、その伸長を許可することができる旨規定するところ（13条ノ2第1項）、期間の伸長については、埋立地の用途や設計の概要の変更の場合とは異なり、「正当ノ事由」の判断において、申請された期間の伸長の内容と理由につき、変更することの相当性の有無を審査することになると解される。

また、埋立法は、2条3項4号所定のいわゆる分譲埋立て以外の場合における埋立地に関する権利の移転又は設定や、埋立地の用途と異なる利用については、当該権利の移転等や当該埋立地の利用につき「已ムコトヲ得ザル事由」（27条2項2号、29条2項2号）を要するものとし、

失効した埋立免許の効力を復活させる場合については、「宥恕スヘキ事由」(34条1項柱書き)を要するものとしているところ、これらの文言と対比すると、埋立地の用途や設計の概要の変更の場合において求められる「正当ノ事由」は、より緩やかな事情が想定されているものと解される。

#### ウ 原告の主張について

原告は、変更の承認等の制度が、当初の承認等の際には想定し得なかつた事態に直面した事業者を救済する趣旨のものであるとの理解に立ったうえで、当初の出願時における調査の程度や、事情変更が生じたにもかかわらず工事が進行した理由等を踏まえた申請者の要保護性の程度等を総合的に考慮して、出願事項の変更を許容することの相当性が認められることを要する旨主張する。

しかしながら、前記アで判示したとおり、設計の概要の変更については、当初の出願においては埋立地となる海底等の情報に不確定性がある段階で審査がされ、実施設計の進展や工事の過程において新たな事情が判明する場合もあり得ることに照らし、設計の概要の変更の許可という形式で処理することが認められたものである。このことを前提とすれば、出願者が、当初の出願時までには調査した情報に基づいて設計概要説明書を作成して提出し、都道府県知事が、それを審査した上、設計の概要の内容が災害防止要件に適合するとして、承認等をした以上、後に海底等に関する新たな情報が判明したからといって、当初の承認等における災害防止要件に関する判断が事後的に違法となることはないと解される。そうすると、都道府県知事がいったん承認等をしておきながら、変更申請の段階において、当初の出願における海底等の情報が工事を最終的に完成させるのに足りるものではなかったことをもって、出願者の調査義務に懈怠があり「正当ノ事由」を欠くとするのは、法の予定するところ

ではないと解される。

したがって、原告の上記主張は採用することができない。

## (2) 検討

ア 本件変更承認申請書（乙A5）によれば、「埋立地ノ用途ノ変更」の理由とその内容は、本件承認処分後に実施した土質調査の結果を踏まえた地盤改良の追加に伴い、工程を見直して作業ヤード計画を合理化した結果、従来作業ヤードを供するために造成することとしていた名護市辺野古地区地先の埋立地約4.6haが必要なくなったというものである（1～3頁）。また、「設計ノ概要ノ変更」を行う理由とその内容は、①上記のとおり作業ヤードのための埋立地が削除されたことに伴い、同埋立地の地盤の高さに関する記載を削除し（4頁、13頁）、その造成のための公共施設（仮設道路等）の配置をとりやめたこと（17頁）、②本件承認処分後に実施した土質調査の結果を踏まえた地盤改良の追加等に伴い、設計を再検討して合理化し、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を変更し、工程についても見直して合理化した結果、普天間飛行場代替施設の埋立区域が152.54haから152.47haに減少したこと（1～2頁、5～8頁、14～15頁）、また、埋立工法や工事の施行順序を見直して合理化するとともに、埋立てに用いる土砂等の種類の再検討を行ったこと（16～17頁）などである。

以上のとおり、本件変更承認申請において「埋立地ノ用途ノ変更」と「設計ノ概要ノ変更」を行うことになった理由は、主として、本件承認処分後に実施した土質調査の結果を踏まえ、地盤改良を追加し、設計の再検討や工法の見直しを行う必要が生じたという点にあるから、これらの変更は、客観的にみて相当であるといえる。また、上記の変更の結果、埋立地の面積が減少するが、本件新施設等に供される埋立区域の減少は僅かなものであり、本件埋立事業の用途、土地利用計画、

埋立地の規模、埋立面積などの点からみて、本件願書により特定された内容と同一性を有するといえる。そうすると、本件変更承認申請については、変更申請を正当なものとするに足りる客観的事実があるといえる。

イ 原告の主張（処分理由等）について

5 (ア) 原告は、処分理由等において、変更内容が、埋立ての必要性及び災害防止要件を充足せず、やむを得ないとは認められないから、原告審査基準に適合せず、「正当ノ事由」が認められないと指摘する。

10 11 (イ) 原告は、沖繩防衛局が、大浦湾側について軟弱地盤が存在しないと  
12 する内容で設計概要説明書を作成したことがどのような合理的根拠に基  
13 づくものであったのかを一切明らかにしていないことや、沖繩防衛局が  
14 本件承認処分後直ちに大浦湾側の実施設計を示さず工事に着手しなかつ  
15 たことは極めて不自然であり軟弱地盤である可能性を早期に認識してい  
16 たという以外に説明がつかない旨を指摘して、本件埋立事業に係る当初  
17 の出願時において、埋立事業の内容等に照らし、軟弱地盤の存在に関し  
18 て事業者としてなすべき調査を尽くしていなかった旨を主張する。

19 (ウ) 原告は、埋立法13条ノ2第2項において準用されて  
20 いる同法4条1項及び2項所定の審査とは区別されたものであると解  
21 されることは、上記(1)アで判示したとおりである。したがって、上記の  
22 指摘をもって、「正当ノ事由」が認められないとすることはできない。

23 (エ) 原告は、沖繩防衛局が、大浦湾側について軟弱地盤が存在しないと  
24 する内容で設計概要説明書を作成したことがどのような合理的根拠に基  
25 づくものであったのかを一切明らかにしていないことや、沖繩防衛局が  
26 本件承認処分後直ちに大浦湾側の実施設計を示さず工事に着手しなかつ  
27 たことは極めて不自然であり軟弱地盤である可能性を早期に認識してい  
28 たという以外に説明がつかない旨を指摘して、本件埋立事業に係る当初  
29 の出願時において、埋立事業の内容等に照らし、軟弱地盤の存在に関し  
30 て事業者としてなすべき調査を尽くしていなかった旨を主張する。

31 (オ) 原告は、埋立法13条ノ2第2項において準用されて  
32 いる同法4条1項及び2項所定の審査とは区別されたものであると解  
33 されることは、上記(1)ウで判示したとおりである。

34 また、上記の点を措くとしても、本件出願における大浦湾側の海底

の土質調査に関する原告（仲井眞知事）の審査の経過をみるに、①本件出願時において提出された設計概要説明書には、既存の土質調査に基づいて作成された地層断面図が示されていたが、調査箇所は辺野古側も含めて4地点にとどまり、大浦湾側については1か所（B-1地点）の柱状図において、海底面下の沖積層が、砂礫、礫混じり砂又はシルト混じり砂礫であり、粘性土ではないことが示されていたにすぎないこと（乙A6〔85～88頁〕）、②原告は、平成25年10月4日付けで作成した質問書（乙18）において「埋立地東側（ケーソン式護岸、二重鋼管矢板式護岸等）の基礎地盤（地層）の状況について、ご教示頂きたい」旨の質問（質問事項14）をしたところ、③沖縄防衛局は、「設計概要説明書の地層断面図は音波探査とボーリング調査の併用により作成したものであり、音波探査は広範囲の地域の成層状態を把握することができ、音波探査によって得られた反射がどの地層に該当するかをボーリング調査結果と対比し地層断面図を作成した」旨回答するとともに（乙19〔5/802頁〕）、液状化に関する別の質問（質問事項12）の回答に関する資料において、既存ボーリングデータ（B-1地点）をC-1護岸の土層構成に合わせて代表させた旨の回答をしたこと（乙19〔782/802頁〕）、④その後、原告（仲井眞知事）は、上記の点に関して追加の質問をすることなく（乙20～25）、災害防止要件に適合するとの判断をしたことが認められる。

以上のような経過に照らすと、原告は、その専門的知見に基づいて、本件出願時において提出された設計概要説明書に記載された地層断面図の不確定性の程度に疑義を抱き、調査の具体的な内容を問い合わせたにもかかわらず、沖縄防衛局の上記③の回答に対して、追加の質問や資料提出を求めることなく、災害防止要件に適合する旨の判断に至ったことが認められ、上記の地層断面図の不確定性を許容していたことがう

かがわれるところである（他方、沖縄防衛局においても当然に上記の不  
確定性を認識していたものと考えられる。）。そうすると、原告が、本件  
変更承認申請の審査に至って、本件出願時における調査の不十分さを指  
摘して、変更の「正当ノ事由」に欠けると判断することは、合理性を欠  
くといわざるを得ない。

#### ウ 小括

以上によれば、本件変更承認申請について「正当ノ事由」があるとは認  
められないとした判断は、その裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用  
した違法があるというべきである。したがって、これと同旨の本件是正  
の指示の理由は正当なものといえることができる。

### 8 本件是正の指示の適法性について

以上で判示したところによれば、埋立法の解釈及び適用という法的な観点か  
らみる限り、本件変更不承認処分の処分理由等は、いずれも裁量権の範囲を逸  
脱し、又はこれを濫用した違法があり、法令違反等が認められるから、これと  
同旨の本件是正の指示の理由は正当なものといえる。

そして、本件変更不承認処分に係る上記の事務処理の違法は、処分理由等の  
根拠とされた埋立法4条1項1号及び2号並びに13条ノ2第1項所定の各要  
件の審査における裁量判断の在り方自体に係るものであり、所管大臣において  
これを是正する必要があるといえる。

したがって、本件是正の指示は適法であると認められる。

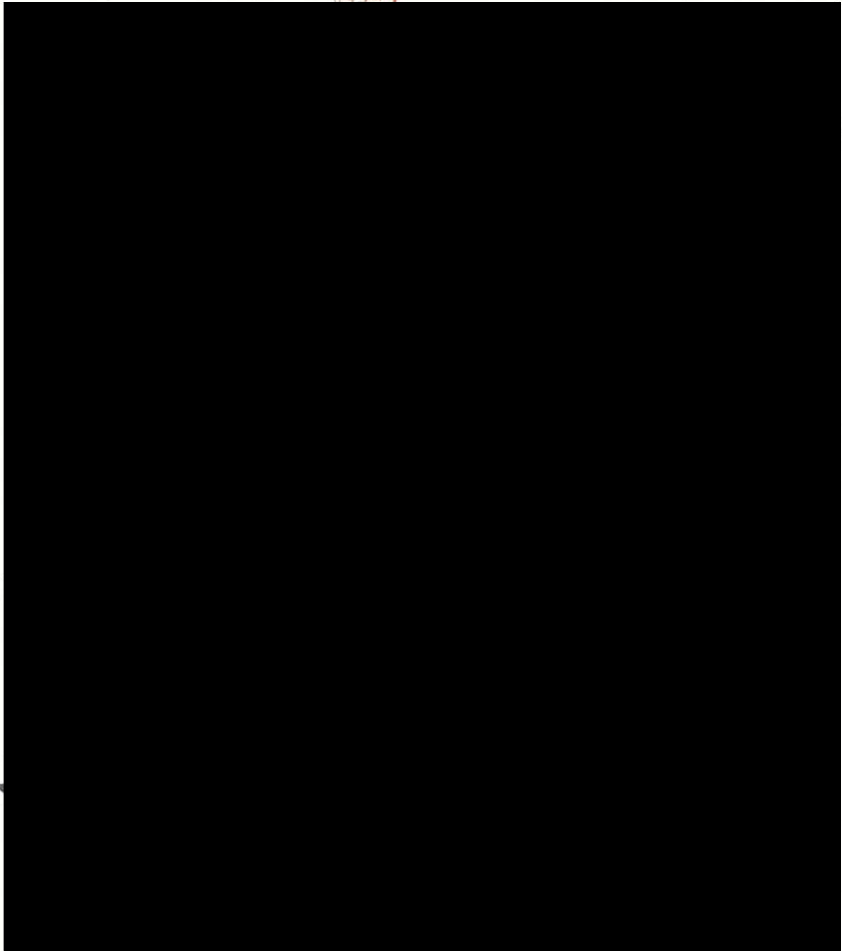
### 9 結論

よって、原告の請求は理由がないからこれを棄却することとして、主文のと  
おり判決する。

福岡高等裁判所那覇支部民事部



裁判長裁判官



5

裁判官

10

裁判官





(別紙1)

当 事 者 目 録

那覇市泉崎1丁目2番2号

5

原 告

沖 縄 県 知 事

玉 城 康 裕

同訴訟代理人弁護士

加 藤 孝 裕

同

仲 西 孝 浩

同

宮 西 國 英 男

10

同 指 定 代 理 人

嘉 数 登 仁

同

溜 政 宏 忠

同

知 念 宏 英 之

同

仲 宗 根 英 二

同

親 富 祖 仲 貴 幸

同

佐 池 原 賢 治

同

池 与 那 霸 克 弘

同

与 那 那 霸 真 吾

同

與 那 那 城 健 司

同

大 上 原 祥 平

同

上 仲 地 克 洋

20

同

仲 小 納 谷 研 一

同

小 内 宮 真 修

同

内 宮 島 善 常

同

宮 島 前 智 明

同

島 前 川 宏

25

同

前 川 宏

同  
同  
同  
同  
同

5

東京都千代田区霞が関2丁目1番3号

被 告

同 指 定 代 理 人

同  
同  
同  
同  
同  
同  
同  
同  
同  
同  
同  
同  
同  
同  
同  
同  
同  
同  
同  
同  
同  
同  
同

10

15

20

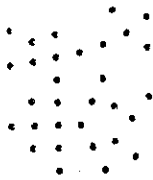
25

前 武 當 聰  
與 儀 喜 真  
福 地 保 宗  
清 水 知 亮  
平 良 之

国 土 交 通 大 臣  
齐 藤 鐵 夫  
岡 村 佳 明  
志 水 崇 通  
田 中 隆 士  
浦 谷 卓 史  
小 山 田 京 祐  
後 藤 岐 二  
志 岐 祐 輔  
晓 嘉 山 秀 行  
名 嘉 川 直 紀  
石 小 野 一 亨  
青 井 上 佳 英  
唐 本 澤 田 樹  
末 廣 見 也  
辺 廣 見 充  
小 佐 野 祐 佑  
衣

同

小 倉 康 裕  
以上



(別紙2)

## 関係法令等の定め

### 第1 地方自治法

#### 5 (第245条)

本章において「普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与」とは、普通地方公共団体の事務の処理に関し、国の行政機関（内閣府設置法（平成11年法律第89号）第4条第3項に規定する事務をつかさどる機関たる内閣府、宮内庁、同法第49条第1項若しくは第2項に規定する機関、デジタル庁設置法（令和3年法律第36号）第4条第2項に規定する事務をつかさどる機関たるデジタル庁、国家行政組織法（昭和23年法律第120号）第3条第2項に規定する機関、法律の規定に基づき内閣の所轄の下に置かれる機関又はこれらに置かれる機関をいう。以下本章において同じ。）又は都道府県の機関が行う次に掲げる行為（普通地方公共団体はその固有の資格において当該行為の名あて人となるものに限り、国又は都道府県の普通地方公共団体に対する支出金の交付及び返還に係るものを除く。）をいう。

#### 一 普通地方公共団体に対する次に掲げる行為

イ 助言又は勧告

ロ 資料の提出の要求

20 ハ 是正の要求（普通地方公共団体の事務の処理が法令の規定に違反しているとき又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害しているときに当該普通地方公共団体に対して行われる当該違反の是正又は改善のため必要な措置を講ずべきことの求めであって、当該求めを受けた普通地方公共団体はその違反の是正又は改善のため必要な措置を講じなければ  
25 ならないものをいう。）

#### 二 同意

ホ 許可、認可又は承認

へ 指示

ト 代執行（普通地方公共団体の事務の処理が法令の規定に違反しているとき又は当該普通地方公共団体がその事務の処理を怠っているときに、その是正のための措置を当該普通地方公共団体に代わって行うことをいう。）

二 普通地方公共団体との協議

三 前二号に掲げる行為のほか、一定の行政目的を実現するため普通地方公共団体に対して具体的かつ個別的に関わる行為（相反する利害を有する者との間の利害の調整を目的としてされる裁定その他の行為（その双方を名あて人とするものに限る。）及び審査請求その他の不服申立てに対する裁決、決定その他の行為を除く。）

（第245条の7）

1 各大臣は、その所管する法律又はこれに基づく政令に係る都道府県の法定受託事務の処理が法令の規定に違反していると認めるとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるときは、当該都道府県に対し、当該法定受託事務の処理について違反の是正又は改善のため講ずべき措置に関し、必要な指示をすることができる。

2～4 （略）

（第250条の13）

1 普通地方公共団体の長その他の執行機関は、その担任する事務に関する国の関与のうち是正の要求、許可の拒否その他の処分その他公権力の行使に当たるもの（次に掲げるものを除く。）に不服があるときは、委員会に対し、当該国の関与を行った国の行政庁を相手方として、文書で、審査の申出をすることができる。

一～四 （略）

2～7 (略)

(第251条の5)

1 第250条の13第1項又は第2項の規定による審査の申出をした普通地方公共団体の長その他の執行機関は、次の各号のいずれかに該当するときは、  
5 高等裁判所に対し、当該審査の申出の相手方となった国の行政庁（国の関与があつた後又は申請等が行われた後に当該行政庁の権限が他の行政庁に承継されたときは、当該他の行政庁）を被告として、訴えをもって当該審査の申出に係る違法な国の関与の取消し又は当該審査の申出に係る国の不作為の違法の確認を求めることができる。ただし、違法な国の関与の取消しを求める  
10 訴えを提起する場合において、被告とすべき行政庁がないときは、当該訴えは、国を被告として提起しなければならない。

一 第250条の14第1項から第3項までの規定による委員会の審査の結果又は勧告に不服があるとき。

二 第250条の18第1項の規定による国の行政庁の措置に不服があるとき。  
15

三 当該審査の申出をした日から90日を経過しても、委員会が第250条の14第1項から第3項までの規定による審査又は勧告を行わないとき。

四 国の行政庁が第250条の18第1項の規定による措置を講じないとき。

2～10 (略)

20 (第255条の2)

1 法定受託事務に係る次の各号に掲げる処分及びその不作為についての審査請求は、他の法律に特別の定めがある場合を除くほか、当該各号に定める者  
25 に対してするものとする。この場合において、不作為についての審査請求は、他の法律に特別の定めがある場合を除くほか、当該各号に定める者に代えて、当該不作為に係る執行機関に対してすることもできる。

一 都道府県知事その他の都道府県の執行機関の処分 当該処分に係る事務

を規定する法律又はこれに基づく政令を所管する各大臣

二～四 (略)

2 普通地方公共団体の長その他の執行機関が法定受託事務に係る処分をする  
権限を当該執行機関の事務を補助する職員若しくは当該執行機関の管理に属  
する機関の職員又は当該執行機関の管理に属する行政機関の長に委任した場  
5 合において、委任を受けた職員又は行政機関の長がその委任に基づいてした  
処分に係る審査請求につき、当該委任をした執行機関が裁決をしたときは、  
他の法律に特別の定めがある場合を除くほか、当該裁決に不服がある者は、  
再審査請求をすることができる。この場合において、当該再審査請求は、当  
10 該委任をした執行機関が自ら当該処分をしたものとした場合におけるその処  
分に係る審査請求をすべき者に対してするものとする。

## 第2 行政不服審査法（行審法）

(第4条)

審査請求は、法律（条例に基づく処分については、条例）に特別の定めが  
ある場合を除くほか、次の各号に掲げる場合の区分に応じ、当該各号に定め  
15 る行政庁に対してするものとする。

一 処分庁等（処分をした行政庁（以下「処分庁」という。）又は不作為に係  
る行政庁（以下「不作為庁」という。）をいう。以下同じ。）に上級行政庁  
がない場合又は処分庁等が主任の大臣若しくは宮内庁長官若しくは内閣府  
20 設置法（平成11年法律第89号）第49条第1項若しくは第2項若しく  
は国家行政組織法（昭和23年法律第120号）第3条第2項に規定する  
庁の長である場合 当該処分庁等

二・三 (略)

四 前三号に掲げる場合以外の場合 当該処分庁等の最上級行政庁

(第7条)

1 (略)

2 国の機関又は地方公共団体その他の公共団体若しくはその機関に対する処分  
分で、これらの機関又は団体がその固有の資格において当該処分の相手方となるもの及びその不作為については、この法律の規定は、適用しない。

(第52条)

- 5 1 裁決は、関係行政庁を拘束する。
- 2 申請に基づいてした処分が手続の違法若しくは不当を理由として裁決で取り消され、又は申請を却下し、若しくは棄却した処分が裁決で取り消された場合には、処分庁は、裁決の趣旨に従い、改めて申請に対する処分をしなければならない。

10 3・4 (略)

### 第3 公有水面埋立法 (埋立法)

(第2条)

- 15 1 埋立ヲ為サムトスル者ハ都道府県知事 (地方自治法 (昭和22年法律第67号) 第252条の19第1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
- 2 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
- 一 氏名又ハ名称及住所並法人ニ在リテハ其ノ代表者ノ氏名及住所
- 二 埋立区域及埋立ニ関スル工事ノ施行区域
- 20 三 埋立地ノ用途
- 四 設計ノ概要
- 五 埋立ニ関スル工事ノ施行ニ要スル期間
- 3 前項ノ願書ニハ国土交通省令ノ定ムル所ニ依リ左ノ図書ヲ添附スベシ
- 一 埋立区域及埋立ニ関スル工事ノ施行区域ヲ表示シタル図面
- 25 二 設計ノ概要ヲ表示シタル図書
- 三 資金計画書



四 埋立地（公用又ハ公共ノ用ニ供スル土地ヲ除ク）ヲ他人ニ譲渡シ又ハ他人ヲシテ使用セシムルコトヲ主タル目的トスル埋立ニ在リテハ其ノ処分方法及予定対価ノ額ヲ記載シタル書面

五 其ノ他国土交通省令ヲ以テ定ムル図書

5 (第3条)

1 都道府県知事ハ埋立ノ免許ノ出願アリタルトキハ遅滞ナク其ノ事件ノ要領ヲ告示スルトトモニ前条第2項各号ニ掲グル事項ヲ記載シタル書面及関係図書ヲ其ノ告示ノ日ヨリ起算シ3週間公衆ノ縦覧ニ供シ且期限ヲ定メテ地元市町村長ノ意見ヲ徴スベシ但シ其ノ出願ガ却下セラルベキモノナルトキハ此ノ限ニ在ラズ

2 都道府県知事前項ノ告示ヲ為シタルトキハ遅滞ナク其ノ旨ヲ関係都道府県知事ニ通知スベシ

3 第1項ノ告示アリタルトキハ其ノ埋立ニ関シ利害関係ヲ有スル者ハ同項ノ縦覧期間満了ノ日迄都道府県知事ニ意見書ヲ提出スルコトヲ得

4 市町村長第1項ノ規定ニ依リ意見ヲ述ベムトスルトキハ議会ノ議決ヲ経ルコトヲ要ス

15 (第4条)

1 都道府県知事ハ埋立ノ免許ノ出願左ノ各号ニ適合スト認ムル場合ヲ除クノ外埋立ノ免許ヲ為スコトヲ得ズ

20 一 国土利用上適正且合理的ナルコト

二 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

三 埋立地ノ用途ガ土地利用又ハ環境保全ニ関スル国又ハ地方公共団体（港務局ヲ含ム）ノ法律ニ基ク計画ニ違背セザルコト

四 埋立地ノ用途ニ照シ公共施設ノ配置及規模ガ適正ナルコト

25 五 第2条第3項第4号ノ埋立ニ在リテハ出願人ガ公共団体其ノ他政令ヲ以テ定ムル者ナルコト並埋立地ノ処分方法及予定対価ノ額ガ適正ナルコト

六 出願人が其ノ埋立ヲ遂行スルニ足ル資力及信用ヲ有スルコト

2 前項第4号及第5号ニ掲グル事項ニ付必要ナル技術的細目ハ国土交通省令ヲ以テ之ヲ定ム

3 都道府県知事ハ埋立ニ関スル工事ノ施行区域内ニ於ケル公有水面ニ関シ権利ヲ有スル者アルトキハ第1項ノ規定ニ依ルノ外左ノ各号ノ一ニ該当スル場合ニ非ザレバ埋立ノ免許ヲ為スコトヲ得ス

一 其ノ公有水面ニ関シ権利ヲ有スル者埋立ニ同意シタルトキ

二 其ノ埋立ニ因リテ生スル利益ノ程度カ損害ノ程度ヲ著シク超過スルトキ

三 其ノ埋立カ法令ニ依リ土地ヲ収用又ハ使用スルコトヲ得ル事業ノ為必要ナルトキ

(第11条)

都道府県知事埋立ヲ免許シタルトキハ其ノ免許ノ日及第2条第2項第1号乃至第3号ニ掲グル事項ヲ告示スヘシ

(第13条)

埋立ノ免許ヲ受ケタル者ハ埋立ニ関スル工事ノ著手及工事ノ竣功ヲ都道府県知事ノ指定スル期間内ニ為スヘシ

(第13条ノ2)

1 都道府県知事正当ノ事由アリト認ムルトキハ免許ヲ為シタル埋立ニ関シ埋立区域ノ縮少、埋立地ノ用途若ハ設計ノ概要ノ変更又ハ前条ノ期間ノ伸長ヲ許可スルコトヲ得

2 第3条、第4条第1項及第2項並第11条ノ規定ハ前項ノ規定ニ依ル埋立地ノ用途ノ変更ノ許可ニ関シ第4条第1項及第2項ノ規定ハ前項ノ規定ニ依ル埋立区域ノ縮少又ハ設計ノ概要ノ変更ノ許可ニ関シ之ヲ準用ス

(第32条)

1 左ニ掲クル場合ニ於テハ第22条第2項ノ告示ノ日前ニ限り都道府県知事ハ埋立ノ免許ヲ受ケタル者ニ対シ本法若ハ本法ニ基キテ発スル命令ニ依リテ

其ノ為シタル免許其ノ他ノ処分ヲ取消シ其ノ効力ヲ制限シ若ハ其ノ条件ヲ變更シ、埋立ニ関スル工事ノ施行区域内ニ於ケル公有水面ニ存スル工作物其ノ他ノ物件ヲ改築若ハ除却セシメ、損害ヲ防止スル為必要ナル施設ヲ為サシメ又ハ原状回復ヲ為サシムルコトヲ得

5 一 埋立ニ関スル法令ノ規定又ハ之ニ基キテ為ス処分ニ違反シタルトキ  
二 埋立ニ関スル法令ニ依ル免許其ノ他ノ処分ノ条件ニ違反シタルトキ  
三 詐欺ノ手段ヲ以テ埋立ニ関スル法令ニ依ル免許其ノ他ノ処分ヲ受ケタルトキ

四 埋立ニ関スル工事施行ノ方法公害ヲ生スルノ虞アルトキ

10 五 公有水面ノ状況ノ變更ニ因リ必要ヲ生シタルトキ

六 公害ヲ除却シ又ハ軽減スル為必要ナルトキ

七 前号ノ場合ヲ除クノ外法令ニ依リ土地ヲ収用又ハ使用スルコトヲ得ル事業ノ為必要ナルトキ

15 2 前項第7号ノ場合ニ於テ損害ヲ受ケタル者アルトキハ都道府県知事ハ同号ノ事業ヲ為ス者ヲシテ損害ノ全部又ハ一部ヲ補償セシムルコトヲ得

### (第33条)

1 第22条第2項ノ告示アリタル後第29条第1項ノ規定、埋立ニ関スル法令ニ依ル免許其ノ他ノ処分ノ条件又ハ第30条ノ規定ニ依リ命スル義務ニ違反スル者アルトキハ都道府県知事ハ其ノ違反ニ因リテ生シタル事実ヲ更正セシメ又ハ其ノ違反ニ因リテ生スル損害ヲ防止スル為必要ナル施設ヲ為サシムルコトヲ得

2 都道府県知事ハ第47条第1項ノ国土交通大臣ノ認可ヲ受ケタル埋立ニ関シ前項ノ規定ニ依ル命令ヲ為サントスルトキハ予メ国土交通大臣ニ報告スベシ

### 25 (第34条)

1 左ニ掲クル場合ニ於テハ埋立ノ免許ハ其ノ効力ヲ失フ但シ都道府県知事ハ

宥恕スヘキ事由アリト認ムルトキハ効力ヲ失ヒタル日ヨリ起算シ3月内ニ限  
リ其ノ効力ヲ復活セシムルコトヲ得此ノ場合ニ於テハ埋立ノ免許ハ始ヨリ其  
ノ効力ヲ失ハサリシモノト看做ス

5 一 免許条件ニ依リ埋立ニ関スル工事ノ実施設計認可ノ申請ヲ要スル場合ニ  
於テ申請ニ対シ不認可ノ処分アリタルトキ又ハ免許条件ニ於テ指定スル期  
間内ニ申請ヲ為ササルトキ

二 第13条ノ期間内ニ埋立ニ関スル工事ノ著手又ハ工事ノ竣功ヲ為ササル  
トキ

10 2 前項但書ノ規定ニ依リ免許ノ効力ヲ復活セシメタル場合ニ於テハ都道府県  
知事ハ免許条件ヲ変更スルコトヲ得

(第35条)

15 1 埋立ノ免許ノ効力消滅シタル場合ニ於テハ免許ヲ受ケタル者ハ埋立ニ関ス  
ル工事ノ施行区域内ニ於ケル公有水面ヲ原状ニ回復スヘシ但シ都道府県知事  
ハ原状回復ノ必要ナシト認ムルモノ又ハ原状回復ヲ為スコト能ハスト認ムル  
モノニ付埋立ノ免許ヲ受ケタル者ノ申請アルトキ又ハ催告ヲ為スニ拘ラス其  
ノ申請ナキトキハ原状回復ノ義務ヲ免除スルコトヲ得

2 前項但書ノ義務ヲ免除シタル場合ニ於テハ都道府県知事ハ埋立ニ関スル工  
事ノ施行区域内ニ於ケル公有水面ニ存スル土砂其ノ他ノ物件ヲ無償ニテ国ノ  
所有ニ属セシムルコトヲ得

20 (第42条)

1 国ニ於テ埋立ヲ為サムトスルトキハ当該官庁都道府県知事ノ承認ヲ受クヘ  
シ

2 埋立ニ関スル工事竣功シタルトキハ当該官庁直ニ都道府県知事ニ之ヲ通知  
スヘシ

25 3 第2条第2項及第3項、第3条乃至第11条、第13条ノ2(埋立地ノ用  
途又ハ設計ノ概要ノ変更ニ係ル部分ニ限ル)乃至第15条、第31条、第3

7条並第44条ノ規定ハ第1項ノ埋立ニ関シ之ヲ準用ス但シ第13条ノ2ノ規定ノ準用ニ依リ都道府県知事ノ許可ヲ受クベキ場合ニ於テハ之ニ代ヘ都道府県知事ノ承認ヲ受ケ第14条ノ規定ノ準用ニ依リ都道府県知事ノ許可ヲ受クヘキ場合ニ於テハ之ニ代ヘ都道府県知事ニ通知スヘシ

5 第4 港灣法 (昭和25年法律第218号)

(第2条)

1~4 (略)

5 この法律で「港灣施設」とは、港灣区域及び臨港地区内における第1号から第11号までに掲げる施設並びに港灣の利用又は管理に必要な第12号から第14号までに掲げる施設をいう。

一 (略)

二 外郭施設 防波堤、防砂堤、防潮堤、導流堤、水門、閘門、護岸、堤防、突堤及び胸壁

三~十四 (略)

6~10 (略)

(第56条の2の2)

1 水域施設、外郭施設、係留施設その他の政令で定める港灣の施設（以下「技術基準対象施設」という。）は、他の法令の規定の適用がある場合においては当該法令の規定によるほか、技術基準対象施設に必要とされる性能に関して国土交通省令で定める技術上の基準（以下「技術基準」という。）に適合するように、建設し、改良し、又は維持しなければならない。

2~5 (略)

第5 港灣法施行令 (昭和26年政令第4号)

(第19条)

25 法第56条の2の2第1項の政令で定める港灣の施設は、次に掲げる港灣の施設（その規模、構造等を考慮して国土交通省令で定める港灣の施設を除

く。)とする。ただし、第4号から第7号まで及び第10号から第12号までに掲げる施設にあつては、港湾施設であるものに限る。

一 (略)

二 外郭施設 (海岸管理者が設置する海岸法 (昭和31年法律第101号) 第2条第1項に規定する海岸保全施設及び河川管理者が設置する河川法 (昭和39年法律第167号) 第3条第2項に規定する河川管理施設を除く。)

三~十二 (略)

## 第6 港湾の施設の技術上の基準を定める省令 (平成19年国土交通省令第15号)

(第2条)

1 技術基準対象施設は、自然状況、利用状況その他の当該施設が置かれる諸条件を勘案して、当該施設の要求性能を満足し、かつ、施工時に当該施設の構造の安定が損なわれないよう、適切に設計されるものとする。

2・3 (略)

(第6条)

技術基準対象施設の設計、施工又は維持における、自然状況、利用状況その他の当該施設が置かれる諸条件の設定に関し必要な事項は、告示で定める。

(第24条)

この章に規定する国土交通大臣が定める要件その他の外郭施設の要求性能に関し必要な事項は、告示で定める。

## 第7 港湾の施設の技術上の基準の細目を定める告示 (平成19年国土交通省告示第395号。以下「基準告示」という。)

(第3条)

1 技術基準対象施設の性能照査は、作用、供用に必要な要件及び当該施設の保有する性能の不確定性を考慮できる方法又はその他の方法であつて信頼性の高い方法によって行われなければならない。

2 (略)

(第5条)

当該施設が置かれる諸条件の設定に関し省令第6条の告示で定める事項は、次条から第20条までに定めるとおりとする。

5 (第13条)

地盤条件については、地盤調査及び土質試験の結果をもとに、土の物理的性質、力学的特性等を適切に設定するものとする。

(第33条)

10 外郭施設の要求性能に関し省令第24条の告示で定める事項は、次条から第46条までに定めるとおりとする。

(第39条)

1 第49条から第52条までの構造の安定に係る規定(船舶の牽引及び接岸に関する規定を除く。)は、構造形式に応じて、防潮堤の性能規定について準用する。

15 2・3 (略)

(第43条)

1 第39条の規定は、護岸の性能規定について準用する。

2 (略)

(第49条)

20 重力式係船岸の性能規定は、次の各号に定めるものとする。

一 主たる作用が自重である永続状態に対して、地盤のすべり破壊の生じる危険性が限界値以下であること。

二 (略)

25 第8 公有水面の埋立て又は干拓の事業に係る環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査、予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針、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10年農林水産

省・運輸省・建設省令第1号。以下「環境保全省令」という。）

(第24条)

1 事業者は、対象埋立て又は干拓事業に係る環境影響評価の調査の手法を選  
定するに当たっては、前条に定めるところによるほか、次の各号に掲げる調  
査の手法に関する事項について、それぞれ当該各号に定めるものを、選定項  
目について適切に予測及び評価を行うために必要な範囲内で、当該選定項目  
の特性、事業特性及び地域特性を勘案し、並びに地域特性が時間の経過に伴  
って変化するものであることを踏まえ、当該選定項目に係る予測及び評価に  
おいて必要とされる水準が確保されるよう選定しなければならない。

一～五 (略)

2～4 (略)

(第32条)

1 事業者は、次の各号のいずれかに該当すると認められる場合において、環  
境影響の程度が著しいものとなるおそれがあるときは、対象埋立て又は干拓  
事業に係る工事の実施中及び竣功後の環境の状況を把握するための調査（以  
下「事後調査」という。）を行わなければならない。

一 予測の不確実性の程度が大きい選定項目について環境保全措置を講ずる  
場合

二 効果に係る知見が不十分な環境保全措置を講ずる場合

三 工事の実施中及び竣功後において環境保全措置の内容をより詳細なもの  
にする必要があると認められる場合

四 代償措置について、効果の不確実性の程度及び知見の充実の程度を勘案  
して事後調査が必要であると認められる場合

2 事業者は、事後調査の項目及び手法の選定に当たっては、次に掲げる事項  
に留意しなければならない。

一 事後調査の必要性、事業特性及び地域特性に応じ適切な項目を選定する



こと。

二 事後調査を行う項目の特性、事業特性及び地域特性に応じ適切な手法を選定するとともに、事後調査の結果と環境影響評価の結果との比較検討が可能となるようにすること。

5 三 (略)

四 必要に応じ専門家の助言を受けることその他の方法により客観的かつ科学的な根拠に基づき選定すること。

3・4 (略)

以上

10

(別紙3)

本件変更不承認処分に係る原告の審査基準及び処分理由

第1 許認可等に係る審査基準（埋立法（以下、本別紙において「法」というこ  
とがある。）第2条）

1～3 （略）

4 許認可等の種類 公有水面埋立の免許

5 審査規準

I 形式審査 （略）

II 内容審査

A 埋立の必要性

1 必要理由

(1) 埋立ての動機となった土地利用が埋立によらなければ充足されな  
いか。

(2) 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。

(3) 埋立地の土地利用開始予定時期からみて、今埋立てを開始しなけ  
ればならないか。

(4) 埋立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  
と云えるか。

(5)・(6) （略）

2 （略）

B 免許禁止基準

1 法第4条第1項第1号

(1)～(4) （略）

(5) 埋立ての規模及び位置が、適正かつ合理的か。

(6)～(17) (略)

2 法第4条第1項第2号

(1) 護岸、その他の工作物の施工において、周辺の状況に対応して、生活環境への悪影響、水質の悪化、有害物質の拡散、にごりの拡散、水産物等への悪影響、大気汚染、騒音、振動、植生・動物への悪影響、自然景観への悪影響、文化財天然記念物等への悪影響、交通障害等の防止、その他環境保全に十分配慮した対策（護岸等の構造の選定、作業機器の選定、工事工法の選定資材等の運搬の手段及び経路、その他）がとられているか。

(2) (略)

(3) 埋立土砂等の採取・運搬及び投入において、埋立てに関する工事の施行区域内及び周辺の状況に対応して、生活環境への悪影響、水質の悪化、有害物質の拡散、にごりの拡散、水産生物等への悪影響、粉塵・飛砂、悪臭、害虫、大気汚染、騒音、振動、植生・動物への悪影響、自然景観への悪影響、文化財天然記念物等への悪影響、交通障害等の防止、その他環境保全に十分配慮した対策（埋立て工法の選定、作業機器の選定、埋立土等の運搬の手段及び経路の選定、土取場跡地の保全、その他）がとられているか。

(4) (略)

(5) 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。

(6) 埋立区域の場所の選定、埋立土砂の種類を選定、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しているか。

(7) (略)

3～6 (略)

C～F (略)

## 第2 許認可等に係る審査基準 (埋立法第13条ノ2第1項)

1～3 (略)

4 許認可等の種類 出願事項変更の許可

5 審査規準

(1) 変更の内容・理由が客観的見地から、やむを得ないと認められるもの。

(2) 用途変更に係るものについては、変更後の用途が埋立地でなければ充足されないことが公共的に是認できる場合に限る。

(3) (略)

## 第3 本件変更不承認処分の処分理由

1 変更承認申請に「正当ノ事由」があると認められないこと

(1) 審査事項「変更の内容・理由が客観的見地から、やむを得ないと認められるもの」に次の理由により適合しないと認められること

埋立地の用途及び設計概要の変更にいたった理由については、客観的見地からやむを得ないと考えられるが、下記2「埋立の必要性」(1)～(4)及び4「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮」(3)、(4)に記載しているとお  
り、変更内容について、やむを得ないとは認められない。

2 「埋立の必要性」について、合理性があると認められないこと

(1) 審査事項「埋立ての動機となった土地利用が埋立によらなければ充足されないか。」に次の理由により適合しないと認められること

変更承認申請書による用途（「普天間飛行場代替施設建設のための造成用地」は除く。）及び土地利用に変更はないものの、埋立承認後に実施した土質調査を踏まえた地盤改良に伴い、工程の変更を含め、大幅な見直しとなっている。

地盤の安定性等に係る設計に関して最も重要な地点において必要な調査が

実施されておらず、地盤の安定性等が十分に検討されていないことから、災害防止に十分配慮されているとは言い難い。

このようなことなどから、埋立ての動機となった土地利用が可能となるまで不確実性が生じており、普天間飛行場の危険性の早期除去にはつながらないため、「埋立ての動機となった土地利用が埋立によらなければ充足されない」ことについて、合理性があるとは認められない。

(2) 審査事項「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。」に次の理由により適合しないと認められること

変更承認申請書による用途（「普天間飛行場代替施設建設のための造成用地」は除く。）及び土地利用に変更はないものの、埋立承認後に実施した土質調査を踏まえた地盤改良に伴い、工程の変更を含め、大幅な見直しとなっている。

地盤の安定性等に係る設計に関して最も重要な地点において必要な調査が実施されておらず、地盤の安定性等が十分に検討されていないことから、災害防止に十分配慮されているとは言い難い。

このようなことなどから、埋立ての動機となった土地利用が可能となるまで不確実性が生じており、普天間飛行場の危険性の早期除去にはつながらないため、「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」があることについて、合理性があるとは認められない。

(3) 審査事項「埋立地の土地利用開始予定時期からみて、今埋立てを開始しなければならないか。」に次の理由により適合しないと認められること

変更承認申請書による用途（「普天間飛行場代替施設建設のための造成用地」は除く。）及び土地利用に変更はないものの、埋立承認後に実施した土質調査を踏まえた地盤改良に伴い、工程の変更を含め、大幅な見直しとなっている。

本件事業（本件埋立事業のことをいう。以下、本別紙において同じ。）の埋立ては既に開始されているものの、土地利用開始予定時期は、地盤改良の追加等に伴い延伸されることとなっている。

また、地盤の安定性等に係る設計に関して最も重要な地点において必要な調査が実施されておらず、地盤の安定性等が十分に検討されていないことから、災害防止に十分配慮されているとは言い難い。

このようなことなどから、埋立地の土地利用開始時期にも不確実性が生じており、普天間飛行場の危険性の早期除去にはつながらないため、「埋立地の土地利用開始予定時期」について、合理性があるとは認められない。

(4) 審査事項「埋立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云えるか。」に次の理由により適合しないと認められること

本件事業の埋立計画は、集落等の上空を避け環境問題や危険性の回避、既存の施設の一部を利用するなど「埋立地の用途に照らして適切な場所」であることに、一定の合理性は認められるものの、「埋立をしようとする場所」については、法第4条第1項第2号の審査結果でも記載しているとおおり、埋立予定地に軟弱地盤が確認されたことを踏まえ、設計概要変更申請が行われているが、災害防止に十分配慮した検討が実施されていないことから、「埋立をしようとする場所」について、合理性があるとは認められない。

3 「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）の要件を充足しないこと

(1) 審査事項「埋立ての規模及び位置が、適正かつ合理的か。」に次の理由により適合しないと認められること

本件事業の埋立計画は、集落等の上空を避け環境問題や危険性の回避、既存の施設の一部を利用するなど「埋立地の用途に照らして適切な場所」であることに、一定の合理性は認められるものの、「埋立をしようとする場所」については、法第4条第1項第2号の審査結果でも記載しているとおおり、軟

弱地盤が確認されたことを踏まえ、設計概要変更が行われているが、災害防止に十分配慮した検討が実施されていないことから、「埋立ての位置」について、合理性があるとは認められない。

4 「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮」（法第4条第1項第2号）の要件を充足しないこと

(1) 審査事項「護岸、その他の工作物の施工において、周辺の状況に対応して、生活環境への悪影響、水質の悪化、有害物質の拡散、にごりの拡散、水産物等への悪影響、大気汚染、騒音、振動、植生・動物への悪影響、自然景観への悪影響、文化財天然記念物等への悪影響、交通障害等の防止、その他環境保全に十分配慮した対策（護岸等の構造の選定、作業機器の選定、工事工法の選定資材等の運搬の手段及び経路、その他）がとられているか。」に次の理由により適合しないと認められること

ア ジュゴンへの影響について

(ア) 本件事業の実施がジュゴンに及ぼす影響について適切に情報が収集されておらず、よって適切な予測が行われていない。

a 公有水面の埋立て又は干拓の事業に係る環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査、予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針、環境の保全のための措置に関する指針等を定める省令（環境保全省令。以下、本別紙において「省令」という。）第24条において、調査の手法を選定するに当たっては、事業特性及び地域特性を勘案し、並びに地域特性が時間の経過に伴って変化するものであることを踏まえ、当該選定項目に係る予測及び評価において必要とされる水準が確保されるよう選定しなければならないとされている。

b 国指定天然記念物であるジュゴンは、環境省において平成19年8月にレッドリストの絶滅危惧IA類に追加され、令和元年12月に公表された国際自然保護連合（IUCN）のレッドリストにおいて、日

本の南西諸島に生息するジュゴンの地域個体群が絶滅危惧 I A類にあると評価されており、可能な限り、本件事業の実施がジュゴンに及ぼす影響についての情報を収集するとともに、実行可能な範囲内において、ジュゴンへの環境保全措置を実施する必要がある。

- 5 c ジュゴンについては、平成30年9月以降嘉陽海域を主要な生息域としていた個体Aが確認されない状況が続いており、また、令和2年2月から6月、8月にジュゴンの可能性の高い鳴音が施行区域内で録音されるなど地域特性が変化していることから、海上工事による水中音の調査・解析や評価基準、環境保全措置を検証する必要がある。
- 10 d ジュゴンへの工事による影響については、海中土木工事及び作業船を予測対象工種とし、具体的には、杭打ち工事の杭打ち船や土砂を運搬する作業船（ガット船、土運船）等から発生する水中音を対象としている。
- 15 e 水中音の予測は、リーフによる仮想障壁の設定や、浅海域における吸収・反射の影響を強く受けると考えられるとして、海況や底質に依存する近距離音場の不規則性による効果を考慮しているが、大浦湾は、水深が20m以上の個所が存在するなど地形が複雑であることから、不確実性が含まれると考えられるが、変更前と同様な予測となっている。
- 20 f 埋立工事が行われ多数の船舶が航行していること等水中音を発する工事が実施されていることからすれば、水中音調査を実施し、予測値と実測値を比較し、必要に応じて、予測値の補正を行う等してより精度の高い水中音等を予測し、当該予測に基づき環境保全措置を検討することも実行可能である。
- 25 g ジュゴンについては、承認後の令和元年12月に公表された国際自然保護連合（IUCN）のレッドリストにおいて、南西諸島に生息す





るジュゴンの地域個体群が絶滅危惧 I A類に評価されている。ジュゴン保護の重要性や水中音を発する船舶が航行するなど地域特性に変化が生じていること、水中音の予測に不確実性が含まれることを鑑みると、水中音の調査を行わず、予測値と実測値の比較が行われていないことは、調査の手法について必要な水準が確保されているとは言えない。よって、本件事業の実施がジュゴンに及ぼす影響について適切に情報が収集されておらず、適切な予測が行われているとは言えない。

(イ) 本件事業の実施により生じ得る環境への影響を回避又は軽減するために採り得る措置が的確に検討されておらず、措置を講じた場合の効果が適切に評価されていない。

a ジュゴンに対する水中音による影響について変更後の環境保全図書では、「ジュゴンが高い頻度で確認されていた安部から嘉陽地先西側の範囲においては、瞬時の音により障害や行動障害を引き起こす影響はなく、累積する音による障害や行動障害の影響もないと考えられます。」としている。

b また、沖縄県からの質問に対して事業者は、「変更後においても、変更前と同様に、初めて杭打ち工事を行う際に水中音を測定し、予測した音圧レベルを超過する場合やジュゴンの生息範囲における水中音圧レベルが評価基準以上となる場合には、杭打ち工事から発生する水中音を低減する対策を検討することが適切と考えています。この場合には、水中音の低減策を検討する中で、必要に応じて、水中音の測定を継続することを考えています。他方、水中音の測定の結果、予測した音圧レベルを超過せず、かつ、ジュゴンの生息範囲における音圧レベルが評価基準を下回る場合は、ジュゴンへの影響は軽微と考えられるため、水中音調査を継続して実施する必要はないと考えています。」としている。

c ジュゴンについては、平成30年9月以降嘉陽海域を主要な生息域としていた個体Aが確認されない状況が続いており、一方で、令和2年2月から6月、8月にジュゴンの可能性の高い鳴音が施行区域内で録音されるなど地域特性が変化しており、安部から嘉陽地先西側の範囲への水中音の影響に加え、ジュゴンが来遊した際の影響を考慮し、環境保全措置を検討する必要がある。しかしながら、変更前と同様な手法で、安部から嘉陽地先西側の範囲においては、瞬時の音による障害や行動障害を引き起こす影響の予測・評価となっており、ジュゴンの生息域に変化が生じていることを踏まえた環境保全措置となっておらず、的確に環境保全措置が検討されているとは認められない。

d また、事業者が設定しているジュゴンの水中音の評価基準（障害：230db re:1μpa等）については、2019年の論文において、当該評価基準よりも低い値が新たに提案されていることからすると、水中音によるジュゴンへの影響については、研究の進展によっては、更に低い値で影響を及ぼす可能性もあり、不確実性があるものと考えられる。

e 事業者は、事後調査において、水中音の測定の結果、予測した音圧レベルを超過せず、かつ、ジュゴンの生息範囲における音圧レベルが評価基準を下回る場合は、ジュゴンへの影響は軽微と考えられるため、水中音調査を継続して実施する必要はないとしている。

f 省令第32条第2項第2号では、「事後調査を行う項目の特性、事業特性及び地域特性に応じ適切な手法を選定するとともに、事後調査の結果と環境影響評価の結果との比較検討が可能となるようにすること。」とされている。

g ジュゴンの水中音の評価基準に不確実性があることやジュゴンの生息範囲に変化が生じているにも係わらず、水中音の調査は、変更後に

においても、変更前と同様に、杭打ち工事の実施時期まで水中音の調査を実施しないとしており、更に、ジュゴンの生息範囲における音圧レベルが評価基準を下回る場合は、ジュゴンへの影響は軽微と考えられるため、水中音調査を継続して実施する必要はないとしている。

5 事業者の行う事後調査では、杭打ち工事前にジュゴンが大浦湾に来遊した際の水中音による影響や、評価基準値以下の範囲内におけるジュゴンへの影響について確認することができず、事後調査の結果と環境影響評価の結果との比較検討が可能となっておらず、省令第32条第2項第2号に適合しているとは認められない。

10 よって、事業の実施により生じ得る環境への影響を回避又は軽減するために採り得る措置が的確に検討されておらず、措置を講じた場合の効果が適切に評価されていない。

#### イ 地盤改良に伴う盛り上がり箇所について

15 (ア) サンドコンパクションパイル工法（SCP工法）の実施に伴う地盤の盛り上がりが環境に及ぼす影響について適切に情報が収集されていない。

20 a 省令第24条において、調査の手法を選定するに当たっては、予測及び評価において必要とされる水準が確保されるよう選定しなければならないこととされている。

25 b 事業者は、地盤改良に伴う盛り上がり箇所の調査について、「変更後の海底改変範囲は、変更前と比較して約1%増加したにとどまり、かつ、増加した範囲は変更前の海底改変範囲に隣接していることから、海底状況が大きく変化するものではありません。」としている。

30 c しかしながら、地盤改良として改良径2m及び1.6mのSCP工法を東側護岸の約1kmに約1万6千本実施することにより盛り上がる箇所は、水深が深くなる斜面部に位置しており、変更前の海底改変

範囲に隣接しているとしても、海底改変範囲と異なる環境も含まれており、一般的に環境が異なると、生息している生物も異なると考えられ、また、盛り上がりの面積も1.8haと小さい範囲とはなっていない。

5 d 辺野古・大浦湾周辺の海域は、陸域から流れ込む河川、特異な地形的特徴を反映し、多様な生態系が狭い水域に組み合わさっており、ジュゴンやウミガメ類などの絶滅危惧種262種をはじめ、5334種の生物が生息しており、ここ10数年の間に多くの希少種等が発見されている。

10 e SCP工法の実施に伴い地盤が盛り上がる箇所は、水深が深くなる斜面部となっており、変更前の海底改変範囲と異なる環境が含まれていることを考慮した場合、盛り上がり箇所の調査が実施されていないことについて、調査の手法について必要な水準が確保されているとは言えない。

15 よって、地盤の盛り上がり環境に及ぼす影響について適切に情報が収集されておらず、適切な予測が行われているとは認められない。

20 以上のことから、審査事項「護岸、その他の工作物の施工において、周辺  
の状況に対応して、生活環境への悪影響、水質の悪化、有害物質の拡散、に  
ごりの拡散、水産物等への悪影響、大気汚染、騒音、振動、植生・動物への  
悪影響、自然景観への悪影響、文化財天然記念物等への悪影響、交通障害等  
の防止、その他環境保全に十分配慮した対策（護岸等の構造の選定、作業機  
器の選定、工事工法の選定資材等の運搬の手段及び経路、その他）がとら  
れているか。」に適合しない。

25 (2) 審査事項「埋立土砂等の採取・運搬及び投入において、埋立てに関する工  
事の施行区域内及び周辺の状況に対応して、生活環境への悪影響、水質の悪  
化、有害物質の拡散、にごりの拡散、水産生物等への悪影響、粉塵・飛砂、