

平成23年(行ウ)第17号、第18号 第二次泡瀬干潟公金支出差止請求事件

原告 前川盛治 外274名

被告 沖縄県知事、沖縄市長

### 準備書面(33)

平成25年6月4日

那覇地方裁判所 民事第2部合議A係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士

原田 彰好	隆明	慎	原田 彰好	隆明	慎	原田 彰好	隆明	慎	原田 彰好	隆明	慎	原田 彰好	隆明	慎	原田 彰好	隆明	慎	原田 彰好	隆明	慎	原田 彰好	隆明	慎
籠橋 同	御子柴 同	白川 同	堀 雅 同	日高洋一郎 同	齋藤 祐介 同	喜多 自然 同	横江 崇 同	斎藤 祐介 同	喜多 自然 同	横江 崇 同	斎藤 祐介 同	喜多 自然 同	横江 崇 同	斎藤 祐介 同	喜多 自然 同	横江 崇 同	斎藤 祐介 同	喜多 自然 同	横江 崇 同	斎藤 祐介 同	喜多 自然 同	横江 崇 同	斎藤 祐介 同
御子柴 同	白川 同	堀 雅 同	日高洋一郎 同	齋藤 祐介 同	喜多 自然 同	横江 崇 同	斎藤 祐介 同	喜多 自然 同	横江 崇 同	斎藤 祐介 同	喜多 自然 同	横江 崇 同	斎藤 祐介 同	喜多 自然 同	横江 崇 同	斎藤 祐介 同	喜多 自然 同	横江 崇 同	斎藤 祐介 同	喜多 自然 同	横江 崇 同	斎藤 祐介 同	
白川 同	堀 雅 同	日高洋一郎 同	齋藤 祐介 同	喜多 自然 同	横江 崇 同	斎藤 祐介 同	喜多 自然 同	横江 崇 同	斎藤 祐介 同	喜多 自然 同	横江 崇 同	斎藤 祐介 同	喜多 自然 同	横江 崇 同	斎藤 祐介 同	喜多 自然 同	横江 崇 同	斎藤 祐介 同	喜多 自然 同	横江 崇 同	斎藤 祐介 同	喜多 自然 同	
堀 雅 同	日高洋一郎 同	齋藤 祐介 同	喜多 自然 同	横江 崇 同	斎藤 祐介 同	喜多 自然 同	横江 崇 同	斎藤 祐介 同	喜多 自然 同	横江 崇 同	斎藤 祐介 同	喜多 自然 同	横江 崇 同	斎藤 祐介 同	喜多 自然 同	横江 崇 同	斎藤 祐介 同	喜多 自然 同	横江 崇 同	斎藤 祐介 同	喜多 自然 同	横江 崇 同	斎藤 祐介 同

本準備書面では、再度の環境影響評価手続についての原告らの主張を補充する。

#### 第1 環境影響評価法31条の規定内容

- 1 法31条によれば、環境影響評価書が公告されるまでは当該対象事業を実施してはならず(法31条1項)、同評価書公告後に法5条1項2号に定める「対象事業の目的及び内容」を変更した場合には、原則としてアセス再実施を行い、その結果としての新たな評価書が公告されるまでは対象事業は実施してはならないこととされている(法31条1項・3項)。
- 2 そして、そのアセス再実施原則の例外を定めるのが同条2項で、環境影響評

評価書公告後の対象事業の「変更が事業規模の縮小、政令で定める軽微な変更その他の政令で定める変更に該当するとき」は例外的に再実施を要しない旨規定されている（法31条2項）。

## 第2 アセス再実施義務免除の例外性と限定的解釈の必要性

### 1 アセス再実施義務免除の例外性

環境影響評価制度は、いわゆる「ベスト追求型」を目標とし、当初の事業内容等がそのプロセスの中で修正される場合があることを見込んでいる。そこで、法は、方法書の公告まで（法4条4項）のほか、修正か変更か文言の相違はあるが、評価書の公告まで（法21条1項・25条1項・28条）と、評価書の公告後に（法31条）、対象事業の目的及び内容が修正・変更された場合、原則として、アセス再実施を義務付けている。そして、例外的にアセス再実施を要しない場合として、その修正・変更が「事業規模の縮小、政令で定める軽微な修正・変更その他の政令で定めるもの」である場合が限定的にあげられている（法21条1項1号括弧書き、法25条1項1号括弧書き、法28条但し書き、法31条2項）。

特に、評価書公告後の事業内容の「変更」については、環境影響評価の開始に当たって当初の段階では環境保全上支障の少ない事業案が提示されましたが、その後内容が変更され環境保全上大きな事業へと変更されたような場合等に、原則アセス再実施を義務付けなければ、ベスト追求型というのみならず、方法書・準備書・評価書と評価書制度そのものの意義が根本から失われてしまふような事態も考えられるため、アセス再実施の例外については、より限定期的なものとされている。

### 2 評価書公告前の修正の場合

評価書公告前に事業内容等を修正する場合のアセス再実施は、それまでのア

セスの意味を「損ねる程度に環境影響が大きく変わるおそれがある場合」に  
対応するため設けられた。この趣旨からすれば、「環境影響評価手続きの意  
味を損ねるほどには大きな環境影響の増加を生じない、すなわち、『環境影  
響が相当な程度を超えて増加するおそれ』が生じない範囲での『事業内容の  
修正』については、手続を再実施する必要はない」とされている。そして、  
令9条では、軽微な修正について規定すると共に、軽微な修正であっても、  
アセス対象地域の修正により地域変更をした場合、それを管轄する他の市町  
村長が含まれるとき及び「環境影響が相当な程度を超えるおそれが  
あると認めるべき特別の事情がある」ときにはアセス再実施が義務付けられ  
る（以上について、『逐条解説』159頁以下参照。）。

### 3 評価書公告後の変更の場合

環境影響評価それ自体は公告により完了し、法38条1項に定めるように「  
評価書に記載されているところにより、環境の保全についての適正な配慮を  
して当該対象事業を実施する」義務が生じることになつており、評価書公告  
後は評価書に記載した通りの内容で対象事業を実施することが大原則となつ  
ている。実際には、社会的・経済的諸条件などに応じて、評価書公告後の内  
容変更等も起こりうるところであるが、その場合もアセス再実施をしなけれ  
ばならないのが原則であり、アセス再実施義務が免除されるのはあくまで例  
外である。そして、アセス再実施義務が免除される対象も、評価書公告前に  
内容修正する場合と対比すると相當程度に限定的となつている。

すなわち、評価書の公告後の変更については、評価書公告前の修正に比べて、  
事業の諸元をより多く設定したり、再実施の基準となる「一定の要件」をよ  
り厳しくすることにより、手続きの再実施を要しない場合が限定されている。  
また、環境の負荷の低減を目的とする変更についても、環境への負荷の低減  
が明らかである「緑地その他の緩衝空地の増加」の場合に限られている。  
例えば公有水面の埋立て及び干拓の事業において埋立干拓区域の位置を修正

・変更する場合、評価書公告前は新たに埋立干拓区域となる部分の面積が修正前の埋立干拓区域の面積の 20 パーセント未満であれば軽微な修正に該当するとされているのに対し（法 21 条 1 項 1 号、令 9 条、別表第 2）、評価書公告後は新たに埋立干拓区域となる部分の面積が変更前の埋立干拓区域の面積の 10 パーセント未満でなければ軽微な変更には該当しないこととされている（法 31 条 2 項、令 13 条、別表第 3）。この趣旨は、「評価書の公告後に事業の内容の変更を認めることは、環境影響評価手続の最終成果物である評価書に記載された内容と異なった内容で事業を実施することを認めることがあるため、評価書の公告前の修正より限定されたものしか認められべきではないという考え方」にあるとされている（『逐条解説』170 頁）。

以上からすると、評価書公告後に事業者が対象事業の目的・内容の変更を行った場合、アセス再実施をしなくてもよい範囲は、極めて慎重かつ限定的に解釈しなければならないこととなる。

### 第 3 具体的な判断枠組み

評価書公告後に対象事業の目的・内容を変更する場合に、アセス再実施が例外的に不要とされるのは、「当該変更が事業規模の縮小、政令で定める軽微な変更その他の政令で定める変更に該当するとき」である。

#### 1 事業規模の縮小

法 31 条 2 項の「事業規模の縮小」とは、その規定の仕方からして、例示に過ぎず、改めて政令で「事業規模の縮小」を具体的に規定しないと要件としての意味はない。

けだし、法令用語の一般的な用法として、対等・並列関係を表す「その他」とは異なり、「その他の」はその前にくる文言がその後にくる文言の例示であるため、「政令で定める変更」の前にある文言はこの政令の中で具体的に定められなければ要件としての意義をもたないからである（田島信威『最新

法令の説解法四訂版』（ぎょうせい、2010年）270頁以下）。

2 政令で定める軽微な変更（令13条1項、別表第3）

- (1) 公有水面埋立法に基づく埋立事業の場合、下記I、IIに該当するものが、政令で定める軽微な変更にあたる。但し、I、IIいずれの「事業の諸元」にも該当する変更の場合は、I、IIのいずれの要件も充足しなければならない。

I (事業の諸元)

「埋立干拓区の位置の変更」

であって、

(第三欄に掲げる要件に該当するもの)

「新たに埋立干拓区域となる部分の面積が変更前の埋立干拓区域の面積の十パーセント未満であること。」

II (事業の諸元)

「対象事業実施区域の位置の変更」

であって、

(第三欄に掲げる要件に該当するもの)

「変更前の対象事業実施区域から五百メートル以上離れた区域が新たに対象事業実施区域とならないこと。」

(2) 上記(1)の例外

ア 令13条1項は、括弧書きで、政令に定める軽微な変更から「当該変更の対象事業について法6条第1項の規定を適用した場合における同項の地域を管轄する市町村長に当該変更前の対象事業に係る当該地域を管轄する市町村長以外の市町村長が含まれるもの及び環境影響が相当な程度を~~超えて~~增加するおそれがあると認めべき特別の事情があるものを除く。」旨を定めている。

したがって、上記(1)に該当するとしても、「当該変更後の対象事業につ

いて法6条第1項の規定を適用した場合における同項の地域を管轄する市町村長に当該変更前の対象事業に係る当該地域を管轄する市町村長以外の市町村長が含まれるもの」又は「当該変更後の対象事業について環境影響が相当な程度を超えて増加するおそれがあると認めるべき特別の事情があるもの」のいづれかに該当するものは、「政令で定める軽微な変更」には当たらないこととなる。

(イ) 「当該変更後の対象事業について環境影響が相当な程度を超えて増加するおそれがあると認めるべき特別の事情があるもの」の解釈  
(ア) 環境影響が相当な程度を超えて増加するおそれの有無を判断する際、何と何を比較して「増加」のおそれの有無を判断するのかが問題となるが、令13条1項括弧書きの文言からすれば、「当初の評価書で示された環境影響」と「変更後の環境影響」を比較することとなる。

当然のことながら、変更後の環境影響評価が実施されていない場面での問題設定であるから、そこでは「相當な程度を超えて増加する」ことの確定性が必要なのではなく、その「おそれ」の存在が求められている。  
(イ) また、そこでは、当該変更によって新たに生ずる環境影響がまさにアセス再実施に当たつて最も問題となるとともに、当初の環境影響評価において対象としていた生物等の貴重性や現時点で概ね見込まれる影響の性質と程度などを踏まえた事実認定と評価が必要となる。  
(ウ) なお、ここでいう「相当程度」とは、具体的にその程度を一律に確定するものではなく、法及び制度趣旨に則り、質・量とも、アセス再実施をすべき環境影響が生じうる状況が認められるかとの観点から評価されるべき概念と解される。

### 3 その他の政令で定める変更

(1) 以下の3つに該当するものが、政令で定める変更にあたるものとされる（施行令13条2項1号ないし3号）。

ア 施行令 13 条 1 項に規定する変更（令 13 条 2 項 1 号）  
イ 施行令別表第三の第一欄に掲げる対象事業の区分ごとにそれぞれ同表の  
第二欄に掲げる事業の諸元の変更以外の変更（令 13 条 2 項 2 号）

ウ 上記ア、イに掲げるもののほか、環境への負荷の低減を目的とする変更  
(緑地その他の緩衝空地を増加するものに限る。) であって、当該変更  
後の対象事業について法第六条第一項の規定を適用した場合における同  
項の地域を管轄する市町村長に当該変更前の対象事業に係る当該地域を  
管轄する市町村長以外の市町村長が含まれていないもの（令 13 条 2 項  
3 号）

(2) 上記アについて

施行令 13 条 1 項において「法第 31 条第 2 項の政令で定める軽微な変更  
」について定める規定を設け、さらに、施行令 13 条 2 項 1 号において、「  
法 31 条第 2 項の政令で定める変更」として、「前項（＝施行令 13 条  
1 項）に規定する変更」を重複して規定している理由は、前述「第 3、1  
」の「その他の」との規定の仕方からくるものであり、上記アの具体的な  
内容としては、上記「2」に述べたとおりとなる。

(3) 上記イについて

公有水面埋立法に基づく埋立事業の場合、下記 I、II の事業の諸元の変更  
以外の変更が法 31 条第 2 項の政令で定める変更に該当することとなる。

I (事業の諸元)

「埋立干拓区の位置の変更」

II (事業の諸元)

「対象事業実施区域の位置の変更」

(4) 上記ウについて

法 31 条第 2 項の「政令で定める変更」として規定される「環境への負荷  
の低減を目的とする変更」としては、「緑地その他の緩衝空地を増加する

ものに限る。」との限定が特に付されていることは前述したとおりである。

#### 第4 本件におけるあてはめ

- 1 「対象事業の目的及び内容」の変更にあたるか  
前アセスにおける方法書記載の「対象事業の目的及び内容」と変更後の変更許可申請書、変更承認申請書記載の「対象事業の目的及び内容」との比較から、本件変更が「対象事業の目的及び内容」の変更にあたることは明らかである。

なお、「対象事業の目的及び内容」中「対象事業の内容」には、対象事業の種類、規模、実施されるべき区域、その他事業の基本的諸元が含まれるとされているところである（逐条解説環境影響評価法95頁）。

- 2 「事業規模の縮小」にあたるか  
前述したとおり、「事業規模の縮小」との記載は単なる例示に過ぎないため、当該要件については「その他の政令で定める変更」該当性の中で問題となるものである。

- 3 「政令で定める軽微な変更」にあたるか（令13条2項1号、1項）  
上記「事業規模の縮小」と異なり、令13条2項1号において、「政令で定める変更」の一ひとつとして規定されていることから、單なる例示ではなく、独立して一つの要件としての意義を有していることとなる。

(1) 令別表第三の第二欄の事業の諸元の変更該当性  
本件では、変更前と変更後とで、「埋立干拓区域の位置」には大きな異同、また、同じく「対象事業実施区域の位置」にも大きな異同があるのであり、令別表第三の第二欄の「埋立干拓区域の位置」の変更、同欄の「対象事業実施区域の位置」の変更のいずれにも該当する。

(2) 変更の程度について  
令別表第三によると、「埋立干拓区域の位置」の変更については「新たに

埋立干拓区域となる部分の面積が変更前の埋立干拓区域の面積の十パーセント未満である」場合が、「対象事業実施区域の位置」の変更については「変更前の対象事業実施区域から五百メートル以上離れた区域が新たに対象事業実施区域とならない」場合が、それぞれ「手続きを経ることを要しない変更の要件」とされている。

本件では、変更の程度としては、それぞれ「手続きを経ることを要しない、変更の要件」の範囲内にとどまっているものと解される。

(3) 「当該変更後の対象事業について環境影響が相当な程度を超えるおそれがあると認めるべき特別の事情があるもの」との要件の該当性  
ア 令別表第三の第二欄に掲げる事業の諸元の変更であって、その変更の程度が上記（2）のように同表の第三欄の「手続きを経ることを要しない変更の要件」には該当する場合であっても、「当該変更後の対象事業について環境影響が相当な程度を超えて増加するおそれがあると認めるべき特別の事情があるもの」については、令13条1項の適用除外とされており、法31条第2項・令13条2項1号、令13条1項で定める変更には該当しないこととなる。

イ 本件では、以下のような事情から判断すると、「当該変更後の対象事業について環境影響が相当な程度を超えて増加するおそれがあると認めるべき特別の事情があるもの」といえる。

(ア) 前回のアセスが社撰なものであり、正しく「環境影響」を評価したものではなく、前回のアセスでは「環境影響」がそもそも過小に評価されていること。

(イ) 前回のアセス以後に、これまでの原告ら準備書面において述べてきたところ、膨大な数の新種・貴重種が発見されているが、前回のアセスの評価書では、これら新種・貴重種についてはいづれも確認がされていないか、つたことから、対象事業がこれら新種・貴重種に対し与える影響について

では、一切考慮がなされていないこと。  
ひいては、改めて、法アセスを実施した場合には、当然にこれら新種・貴重種の存在も踏まえた法アセスが実施されることとなるが、これら新種・貴重種を全く対象としていなかった当初アセスの評価書記載の影響とこれらを対象に含めた再アセスとでは、対象事業がこれら新種・貴重種に与える影響については、雲泥の差が生じることが何人の目にも明らかであること。

(ウ) 「対象事業に係る環境影響評価の項目」並びに「調査、予測及び評価の手法」については、環境影響評価法施行後、2度に亘り改正（平成13年、平成17年）されているが、前回のアセスは、閣議アセスから法アセスに移行したものであり、変更の許可・承認申請時の法が要求する評価項目、調査、予測及び評価の手法と比べると、前回アセスのそれは、いずれもレベルが相当程度低いこと。

(エ) 前回アセス実施時から既に相当程度の年月が経過し、社会における環境に対する価値観が変化し、前回アセスの評価書記載のものは比べものにならないほど、環境に高い価値を認めめるようになっていること。なお、そのような環境価値の高まりについては、前回のアセス以後、自然環境、生態系に対する各種法整備、施策、計画の策定等が進められてきているところからしても明らかである。

(オ) 以上からすれば、前回の環境影響評価書による「環境影響」と、変更後の「事業の実施が環境に及ぼす影響」とを比較した場合には、「当該変更後の対象事業について（前回の環境影響評価書による「環境影響」と比較して）環境影響が相当な程度を超えて増加するおそれがあると認めるべき特別の事情がある」といえることは明らかである。

#### 4 まとめ

以上からすると、本件については、法31条3項、1項により、環境影響評

価法に定める再度の環境影響評価手続を経るまでは、変更後の対象事業を実施してはならないのであり、そのような再度の環境影響評価手続を経ることなく為された本件変更の許可、変更の承認は、公有水面埋立法13条の2、42条3項、4条1項、環境影響評価法31条3項、1項、33条等に反し、違法である。

#### 第5 公有水面埋立法の定めからしても再度の法アセスが要求されていること

1 本件はそもそも変更の許可・承認が許されるような単純な事業規模の縮小ではないこと

本件変更後の埋立事業においては、変更前の計画では埋立区域とされていなかつたところをも埋立をする計画になつてゐることは、原告ら準備書面（20）、同（34）において述べているとおりである。

2 新たな区域が埋立区域となる場合、公有水面埋立法は、変更の許可・承認という手続きを予定していないこと

(1) 公有水面埋立法は、当初免許を受けた埋立事業につき、変更の許可をすることができる場合につき「都道府県知事正当の事由ありと認むるとときは免許を為したる埋立に關し埋立区域の縮少、埋立地の用途若は設計の概要の変更又は前条の期間の伸長を許可することを得」（法13条の2）と規定しているのみである。

(2) 変更の許可をすることができるのは、上記規定の文言どおり、「埋立区域の縮少」の場合であり、変更の結果、免許に係る埋立区域以外の区域まで新たに埋立区域となるようなケースについては、そもそも、変更の許可をすることができる規定が存在しない。

(3) この点については、昭和49年6月14日港管第1580号、建設省河政発第57号港湾局長、河川局長から港湾管理者の長、都道府県知事あて「公有水面埋立法の一部改正について」との通知にて、「4—(1) 埋立区

域の変更について 法第13条ノ2の規定により出願事項のうち埋立区域の縮少等の許可の制度が創設されたが、免許に係る埋立区域以外を新たに埋立区域とするときは、新規の免許が必要となるので留意すること。」と確認的に明確にされているところである。

(4) 本件では、変更前の事業で埋立区域とされていた区域以外の区域をも新たに埋立区域とする内容の事業であるにもかかわらず、公有水面埋立法に基づく新規の免許を取得するのではなく、同法13条の2、42条3項の規定による変更の許可、変更の承認が為されているのであり、その点のみを捉えても、本件変更の許可、変更の承認は、法13条の2、42条3項、4条に反し違法であることは明白である。

3 変更後の埋立事業の免許・承認に際し必要とされる環境保全に關し講じる措置を記載した図書について

(1) 前述のとおり、本件では、法13条の2、42条3項に定める変更の許可、変更の承認ができる事業ではなく、前述通知が示すように、新たに新規の免許・承認が必要となる事業である。

(2) そして、その場合、新規に免許・承認の申請を為す際に必要となる「環境保全に關し講じる措置を記載した図書」としては、申請の対象となつている対象事業につき、環境影響評価法に基づく環境影響評価を行った評価書であることが要求されることとなる。

(3) 本件では、申請の対象となつている（変更後の）対象事業につき、環境影響評価法に基づく環境影響評価手続は実施されていないのであり、この意味でも、本件変更の許可、変更の承認は、公有水面埋立法13条の2、42条3項、4条1項、環境影響評価法31条3項、1項、33条等に反し、違法となる。

以上