

平成27年（行コ）第7号（原審平成23年（行ウ）17号／18号）

控訴人（原審原告） 前川盛治ほか

被控訴人（原審被告） 沖縄県知事／沖縄市市長

準備書面（6）

（環境影響評価法に基づく環境影響評価手続が必要であったことについての補充等）

平成27年9月1日

福岡高等裁判所那覇支部民事部 御中

控訴人ら訴訟代理人弁護士

同
同
同
同
同
同
同
同
同
同
同
同

籠橋 隆明
鋳 口
喜多 自然
栗 山 知
齋藤 祐介
白川 秀之
長谷川 敏治
原田 彰好
日高洋 一郎
間宮 静香
御子柴 慎
横 江 崇
松本 撤意
吉浦 勝正
宮本 増



1 控訴理由書における控訴人らの主張

控訴人らは、控訴理由書「第4」において、以下のとおり主張している。

「1、本件変更許可等に際して環境影響評価法に基づく環境影響評価手続の必要があったこと

(1) 原判決には、この点で法律の適用を誤った違法、理由不備、判断の遺脱等の違法がある。

(2) 原判決が判示するところは以下のとおりである。

①「本件変更の内容は、①埋立面積に関しては、国施工区域については当初埋

立事業の第Ⅰ区域に相当する区域のみに減少し、沖縄県施工区域についても若干（約0.2ヘクタール）縮小するとともに、②埋立地の用途及び設計の概要に関しては、本件海浜開発事業の計画に沿う形に変更し、加えて、③竣工の期間を大幅に伸長するものであると認められる。」

②「そうすると、本件埋立事業は、当初埋立事業から公有水面の埋立面積を減少するものであることが明らかである」

③「本件変更は、環境影響評価法31条2項に定める「事業規模の縮小」に該当すると解すべきであり、本件埋立事業の実施に当たり、同法に基づく環境影響評価手続を経ることは要しないというべきである。」

④「これに対し、原告らは、同項に定める「事業規模の縮小」は例示にすぎず、本件変更は、同法施行令13条1項かっこ書きに定める「環境影響が相当な程度を越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」に該当するから、本件変更に当たっては、同法に基づく環境影響評価手続が必要となる旨を主張するが、原告ら独自の解釈であって採用できない。」

（3）法律の適用を誤った違法

ア、法律の規定の仕方として、「その他」と「その他の」との法令用語の使い分けについては、控訴人ら主張のとおり明確なルールが存在するところ、原判決は、この控訴人らが主張する法の世界では極めて当たり前のルールについて、何故か、「原告ら独自の解釈であって採用できない。」と排斥してしまっている。

イ、なお、控訴人ら主張の法律の読み方が、ごく初歩的な当然のルールであることについては、控訴人らが、その主張（原告ら準備書面（33）4頁）において参考文献として示した「最新法令の読解法4訂版」（270頁）（甲C117）に以下のとおり明確に記載がされているところであるし、行政法学者である下山憲治教授の意見書にも同様の指摘がなされているところでもある（甲C107）。

「7 その他・その他の

「その他」と「その他の」は、「の」1字の違いであるから日常用語としては同じようなものとして使われているが、法令上はこの両者は意識的に区別して使われている。

すなわち、「その他の」というときには、

『地方自治法第156条 普通地方公共団体の長は、前条第1項に定めるものを除く外、法律又は条例の定めるところにより、保健所、警察署その他の行政機関を設けるものとする。』

というように行政機関の例示として「保健所、警察署」があげられているのであって、これらを包含した上位概念として「行政機関」があるときに「その他

の」が用いられる。いわば部分と全体の関係になるものである。

これに対して、「その他」が使われる場合は、

『地方自治法第209条 普通地方公共団体の会計は、一般会計及び特別会計とする。』

2 特別会計は、普通地方公共団体が特定の事業を行う場合その他特定の歳入をもって特定の歳出に充て一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合において、条例でこれを設置することができる。』

のように、別個独立のものを並列的に結びつけるときに用いられる。

この両者の意味の違いは、「その他」・「その他の」と命令委任とが結びついたようなときに明白に現れる。

たとえば、所得税法第2条第1項においては各種の用語の意義が定められているが、第27号では、「災害」とは、震災、風水害、火災その他政令で定める災害をいうとして「災害」の定義を定めている。この政令委任の内容は、法律上「震災、風水害、火災」は「災害」とすることに決まっているので、それ以外のものでこれに類するようなものを拾い上げることである。すなわち、「震災、風水害、火災」と「政令で定める災害」とは別個独立のものとして並列的存在になっているのである。

したがって、所得税法施行令第9条は、『第9条・・・省略・・・』というように、「震災、風水害、火災」を除いてそのほかの災害について定めている。

これに対して、所得税法第2条第1項第28号は「障害者」とは、精神上の障害により事理を弁識する能力を欠く常況にある者、失明者その他の精神又は身体に障害がある者で政令で定めるものをいうと定めているが、ここにいう「精神上の障害により事理を弁識する能力を欠く常況にある者、失明者」というのは「精神又は身体に障害がある者」の例示であるから、法律段階ではまだ何も確定していないのであって、もし、これらの者も障害者に含ませようとするのなら、政令においてはこれらの者をも拾い上げて規定しなければならない。

このため、所得税法施行令第10条第1項においては、これらの者を含めあらためて障害者の意義を次のように定めている。

『第10条 法第2条第1項第28号（障害者の意義）に規定する政令で定める者は、次に掲げる者とする。

一 精神上の障害により事理を弁識する能力を欠く常況にある者又は・・・省略・・・』（田島信威著『最新法令の読解法四訂版』（ぎょうせい、2010年、270頁以下）（甲C117）

ウ、上記以外にも、以下にあげるような文献においても、同様のルールが、当然のルールとして初心者向けに解説がされているところである。

(ア) 『第1次改訂版法令読解の基礎知識』(長野秀幸著、学陽書房、2014年、48頁以下)(甲C118)

「① その他・その他の

「その他」と「その他の」は、語句の最後に「の」が付くか付かないかの違いですが、法令では両者は区別して使われます。

まず、「その他」は一般にそれによって結び付けられる用語が並列関係にある場合に使われます。・・・省略・・・

これに対して、「その他の」は、それによって結び付けられる用語が部分と全体の関係にある場合に使われます。・・・省略・・・

なお、「その他」と「その他の」の違いは、政令などの下位法令に委任する場合に最も明確になります。・・・省略・・・」

(イ) 『法令解体新書』(社団法人全国労働基準関係団体連合会編、平成20年、62頁以下)(甲C119)

「6 その他、その他の

「その他」と「その他の」も、日常的にはまったくといってよいほど区別されることはありません。しかし、法令用語としては、以下のように、区別して用いられます。

「その他」

「その他」の後に「の」が付いていない場合は、「その他」に先行する文言と、「その他」以下の文言は同格です。それぞれが独立したものとして使われています。・・・省略・・・

「その他の」

「その他の」という形で「その他」の後に「の」が付くと、その前に出てくる文言は、その後に出てくる文言の「例示」として使われていることを意味しています。

例として、労基法15条1項を見ると、労働条件の明示について、同項後段には「賃金及び労働時間に関する事項その他の厚生労働省令で定める事項については、厚生労働省令で定める方法により明示しなければならない。」との規定が置かれています。この場合、「その他の」に先行する文言は「その他の」以下の文言の中に出てくる厚生労働省令で書き込まれる事項の例示であり、その厚生労働省令には、先行する文言の範囲に属する事項も含め必要な事項がすべて書き込まれることとなります。」

(ウ) 『改訂法令解釈の基礎』(長谷川彰一著、ぎょうせい、平成20年、252頁以下)(甲C120)

「5 「その他」・「その他の」

「その他」と「その他の」は、日常用語としては、あまり意識的に使い分けられていませんが、法令用語としては、特殊な使い分けがなされています。

「その他」は、例えば、「賃金、給料その他これに準ずる収入」（労働組合法第3条）のように、「その他」の前にある語句と「その他」の後にある語句とが並列の関係にある場合に用いられます。

これに対し、「その他の」は、例えば、「賃金、労働時間その他の労働条件」（労働基準法第3条）のように、「その他の」の前にある語句が「その他の」の後にある語句に本来含まれており、したがって、「その他の」の後にある語句の例示となり、その一部を成している場合に用いられます。

両者の違いは、「A、Bその他政令で定める・・・」と「A、Bその他の政令で定める・・・」という委任規定の場合に顕著に現れます。前者では、A、Bは既に法律上規定されており、政令では、A、B以外の事項を定めることとなりますが、後者では、A、Bは政令で定める事項の例示ということになりますので、政令では、A、Bも改めて定めなければなりません。」

エ、以上より、法律の適用を誤り、法律上の独立した要件とはなっていない環境影響評価法31条2項に定める「事業規模の縮小」への該当性を判断し、控訴人らの主張を排斥した原判決に、法律の適用を誤った違法が存することは明らかである。

(4) 理由不備、判断の遺脱について

ア、原判決は、上記のとおり、法律の適用を誤ったことから、本件において、極めて重要な要件となる「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」の有無についての判断をしておらず、理由不備、判断の遺脱の違法がある。

イ、本件において、「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」が存することは以下のとおりである。

(ア) 「環境影響」が相当な程度を越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かについては、「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(甲C107)。

そもそも、「評価書公告後に、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づけている」(甲C107)同法の制度趣旨からすれば、ここで比較すべき「環境影響」とは、「当初の評価書で示された環境影響」と「変更後の環境影響」であることは当然のことである。

(イ) 本件では、控訴人ら主張の事情の下では、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存することは明白であ

る。

①本件変更により、埋立地の面積、形状、各工作物の長さ及び工法が大幅に変更され、人工海浜も、潜堤及び中仕切堤が新たに計画されている。また、埋立地へのアクセス道路が2本から1本となり、形状、規模等が大幅に変更されている。

②本件環境影響評価は、環境影響評価法が制定される前に開始しており、本件変更許可等に係る申請がされた時点において同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、本件環境影響評価の水準が低かった。

(i)平成9年6月13日に公布された環境影響評価法に基づき、同年12月環境庁(現環境省)は、環境影響評価の項目及び調査等の手法に関する選定指針、環境保全措置指針のそれぞれに関し、対象となる事業の種類に拘わらず横断的に基本となるべき事項(基本的事項)を定めて公表している。

(ii)基本的事項並びにこれに基づき主務大臣が定める基準及び指針に用いられる科学的知見については、常にその妥当性についての検討を行うとともに、当該検討及び環境影響評価の実施状況に係る検討を踏まえ、基本的事項並びに基準及び指針について、必要な改訂を随時行うものとし、特に、基本的事項の内容全般については、5年程度毎を目処に点検し、その結果を公表するものとされている。

(iii)環境省は、平成17年2月21日、「環境影響評価の基本的事項に関する技術検討委員会」報告の公表及び基本的事項に関する点検の結果の公表をしている。

(iv)さらに、平成17年3月30日には、上記結果を踏まえ、「環境影響評価の基本的事項(環境省告示)の改正」について告示をしている。

(v)その後も、環境大臣から中央環境審議会に対し、「今後の環境影響評価制度の在り方について」諮問がなされ、平成22年2月22日には、中央環境審議会から「今後の環境影響評価制度の在り方について」との答申がなされている。

(vi)本件変更の許可・承認の申請がなされた平成23年4月26日の翌日ではあるが、平成23年4月27日には、上記答申も踏まえ所要の改正を盛り込んだ、「環境影響評価法の一部を改正する法律」(平成23年法律第27号)が公布されているところである。

(vii)上記経緯からしても、本件変更許可等に係る申請がされた時点において同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、本件環境影響評価の水準が低かったことは明白である。

③本件環境影響評価の実施後、本件埋立地周辺において日本新記録種、絶滅

危惧種を含む貴重な生物等が多数発見され、新たな知見が蓄積されているが、本件環境影響評価が行われたところに判明していなかったこれらの生物等については、当初埋立事業による影響に対する予測及び評価がされておらず、これらの種に着目した回避、低減、代償措置等も検討されていない。

(i) 本件環境影響評価時に発見されていなかった日本新記録種、絶滅危惧種を含む貴重な生物等については、本件環境影響評価との関係では、存在しないもの(=環境要素・価値としてはゼロ)と評価されており、そもそも全く「環境影響」の評価の対象とはなっていない。

すなわち、数式で表せば、ゼローゼロ＝ゼロであり、環境影響としてはゼロということになる。

(ii) 本件変更の許可・承認時においては、上記日本新記録種、絶滅危惧種を含む貴重な生物等については、現実に生息・生育する動植物であり100%の存在としてその存在が確認されていることとなる。

(iii) 本件埋立事業による本件埋立地内に存在する、上記日本新記録種、絶滅危惧種を含む貴重な生物等は、本件埋立事業により生き埋めとなる結果、そのような100%の存在がゼロになってしまうという、甚大な影響を受けることとなる。

数式で表せば、100%の環境要素・価値がゼロになるのであるから、 $100 - 0 = 100$ となり、環境影響は100ということになる。

(iv) 本件環境影響評価では環境影響ゼロとされていたものが、本件変更の許可・承認時でみれば、環境影響は100に増加することとなるのである。

(v) 上記は、本件埋立地近傍に存在し、工事や本件埋立地の存在により大きな影響を受けることが容易に予測される上記日本新記録種、絶滅危惧種を含む貴重な生物等についても妥当し、この場合、環境影響が100までは増加しないとしても、相当程度大きな増加が容易に予測される場所である。

④本件環境影響評価の実施から本件変更までの間に、相当程度の年月が経過し、その間、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るなど、社会における環境に対する価値観が変化し、本件変更許可等の時点では、本件環境影響評価がされた時点とは比較にならないほど、環境に高い価値が認められるようになってきている。

- (i) 本件環境影響評価書が作成された平成12年3月22日以降、
- 平成12年4月には、環境影響評価法が施行され
- 平成12年12月には、第2次環境基本計画が策定され、
- 平成14年3月には、新・生物多様性国家戦略が策定され、
- 平成14年4月には、自然公園法が改正され、国及び地方公共団体の責務

に生物の多様性の確保が追加され

平成14年4月には、生物多様性条約第6回締約国会議が開催され、「2010年目標」が採択され、

平成14年7月には、鳥獣保護法が改正され、「生物の多様性の確保」が追加され

平成14年12月には、自然再生推進法が公布され

平成15年7月には、環境の保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律が公布され

平成16年6月には、景観法が公布され、また、環境情報の提供の促進等による特定事業者等の環境に配慮した事業活動の促進に関する法律が公布され

平成17年3月には、環境影響評価法に関する基本的事項が改正され

平成18年3月には、環境影響評価法に関する指針を定める省令の改正が公布され

平成18年4月には、第3次環境基本計画が策定され

平成18年6月には、鳥獣保護法が改正され、鳥獣保護区における保全事業が創設され

平成19年11月には、第3次生物多様性国家戦略が策定され

平成20年6月には、生物多様性基本法が公布・施行され

平成20年10月には、自然再生推進法に基づく自然再生基本方針が一部変更され、地域の自然再生の取組の効果的な推進等が追加され

平成21年6月には、自然環境保全法が改正され、目的に、生物多様性の確保が追加され

平成21年6月には、自然公園法が改正され、目的に「生物の多様性の確保に寄与」が追加され、海域における保全施策の充実等が追加され

平成22年2月には、中央環境審議会の答申「今後の環境影響評価制度の在り方について」が出され

平成22年3月には、生物多様性国家戦略2010が策定され

平成22年10月には、生物多様性条約第10回締約国会議が開催され、「各政府と各社会において生物多様性を主流化することにより、生物多様性の損失の根本原因に対処する。」（戦略目標A）、「生物多様性への直接的な圧力を減少させ、持続可能な利用を促進する。」（戦略目標B）、「生態系、種及び遺伝子の多様性を守ることにより、生物多様性の状況を改善する。」（戦略目標C）等の戦略目標を定めた愛知目標が採択され

るなどしている。

(ii) 上記経過からすれば、平成12年3月ころから平成23年4月ころま

での約11年の間に、社会における環境に対する価値観が変化し、本件変更許可等の時点では、本件環境影響評価がされた時点とは比較にならないほど、環境に高い価値が認められるようになってきていることは明白である。

(iii) そのため、わかりやすい比喻を用いれば、仮に、本件環境影響評価時に100の価値と評価されていた環境が60%の影響を受ける事業計画だとすれば、環境影響としては60の価値の毀損であったところが、本件変更許可等の時点では、価値の高まりからもともと100と評価されていたものが250との評価が妥当するものとし、同じく60%の影響を受けるとすれば、環境影響としては150(=250×0.60)の価値の毀損が生じるというように、価値の高まりの分だけ、事業により毀損される環境価値は増大することとなるのである。

⑤以上からすれば、本件変更には、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られる特別の事情があることは明白である。

(5) 以上より、本件変更には、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から、本件変更は「政令で定める変更」に該当せず、本件埋立事業を実施するに際しては、同法31条1項及び3項の規定により、環境影響評価手続を実施しなければならないことは明白である。

2、このように、原判決は法令解釈を誤り、「本件変更許可等に際し、環境影響評価法に基づく環境影響評価手続をとる必要はない」との誤った判断をしているが、本件変更許可等に際しては、同法に定める手続を履践していない本件環境保全図書をもって本件変更許可等をしている手続に、重大な手続違反の違法が存するのである。」

2 控訴人らの上記「1」の主張に対する被控訴人沖縄県知事の答弁書における反論等は以下のとおりである。

「4 同第4(環境影響評価法に基づく環境影響評価手続の必要性(本件変更手続きの違法性))について

(1) 同1について

ア 同(1)について

争う。原審の判断は正当である。

イ 同(2)について

控訴人らが引用する原判決の内容については認める。

ウ 同(3)について

争う。

原審の判断は正当である。

控訴人らの環境影響評価法31条の解釈は相当ではない。

「事業規模の縮小」は、そのことにより当然に環境に与える影響が減少することから、再度のアセスを実施することを不要にしたものと解するのが相当である。(被控訴人沖縄県知事・原審被告準備書面(28)【3頁】(2))

エ 同(4)について

争う。

原審に理由不備や判断の遺脱は認められない。

(2) 同2について

争う。原審の判断は正当である。本件において、環境影響評価法に基づく環境影響評価手続を経る必要はない。 」

3 控訴人らの上記「1」の主張に対する被控訴人沖縄市市長の答弁書における反論等は以下のとおりである。

「4 第4(環境影響評価法に基づく環境影響評価手続の必要性・・・)について

(1) 1項(本件変更許可等に際して環境影響評価法に基づく環境影響評価手続の必要があったこと(控訴理由書23頁)

ア (1)は争う。

イ (2)につき、控訴人らが引用する原判決の内容は認める。

ウ (3)は争う。原審の判断は正当である。

なお、沖縄県実施の埋立事業は、変更前後を問わず、環境影響評価法2条4項の「対象事業」に該当するものではないため、控訴人らが再度の環境影響評価手続を行うべきと主張する法的根拠がそもそもない。

エ (4)は争う。原審の判断は正当である。

また、環境影響が相当な程度を越えて増加するおそれがあると認めるべき特別の事情も存しない。

オ (5)は争う。

(2) 2項(このように・・・存するのである。)について(控訴理由書31頁)争う。

原審の判断は正当である。本件において、環境影響評価法に基づく環境影響評価手続を経る必要はない。 」

4 控訴人らの反論等

- (1) 控訴人らの上記「1」の主張に対し、被控訴人らからは、何ら有意な反論はなされていない。
- (2) 原審が犯した、「その他」と「その他の」という法令用語のごく基本的・初歩的な読み方についての明白な誤りを複数の文献を引用しつつ指摘する控訴人らの主張に対してすら、単に、「争う。原審の判断は正当である。控訴人らの環境影響評価法31条の解釈は相当ではない。」(被控訴人沖縄県知事)、「争う。原審の判断は正当である。」(被控訴人沖縄市市長)とするのみである。
- (3) 被控訴人沖縄市市長は、「沖縄県実施の埋立事業は、変更前後を問わず、環境影響評価法2条4項の「対象事業」に該当するものではないため、控訴人らが再度の環境影響評価手続を行うべきと主張する法的根拠がそもそもない。」などと強弁する。

しかし、国の埋立区域と沖縄県の埋立区域は、それぞれ別個のものとして独立しているものではない。

両者の埋立が一体のものとして行われることから、本件環境影響評価書(平成12年3月のもの)においても、両者の埋立を一体のものとして全体につき環境影響評価を行っている。この場合、沖縄県の埋立区域部分については一切除外して国の埋立区域部分のみを対象に環境影響を調査・予測・評価したところで全く無意味であることはおよそ何人の目にも明らかであるところである。

そして、このことは、本件変更後の埋立事業においても同様である。

控訴人ら主張のとおり、本件変更の承認に際し、国の埋立事業につき環境影響評価法に基づく環境影響評価を実施しなければならないとすれば、国は、一体のものである沖縄県の埋立区域も含めて、環境影響評価法に基づく環境影響評価を実施しなければならないことになるのである。

したがって、被控訴人沖縄市市長の主張が誤っていることは明白である。

以上