

平成 21 年 6 月 12 日

平成 20 年（行コ）第 5 号 泡瀬干潟埋立公金支出差止等請求控訴事件

控訴人（一審被告） 沖縄県知事・沖縄市長

被控訴人（一審原告）小橋川共男 外
福岡高等裁判所 那覇支部 御中

準 備 書 面

被控訴人ら訴訟代理人弁護士	原 田 彰 好
被控訴人ら訴訟代理人弁護士	籠 橋 隆 明
被控訴人ら訴訟代理人弁護士	御 子 柴 慎
被控訴人ら訴訟代理人弁護士	長谷川 鉦 治
被控訴人ら訴訟代理人弁護士	白 川 秀 之
被控訴人ら訴訟代理人弁護士	間 宮 静 香
被控訴人ら訴訟代理人弁護士	栗 山 知
被控訴人ら訴訟代理人弁護士	金 邑 口 崇
被控訴人ら訴訟代理人弁護士	堀 雅 博
被控訴人ら訴訟復代理人弁護士	日 高 洋 一 郎
被控訴人ら訴訟復代理人弁護士	齊 藤 祐 介
被控訴人ら訴訟復代理人弁護士	城 間 さ な え
被控訴人ら訴訟復代理人弁護士	喜 多 自 然

（目次）

第 1 章、原判決及び控訴人らの主張	3 頁
第 1 原判決の要旨	3 頁
第 2 控訴人らの控訴理由の要旨	4 頁
1 控訴人沖縄市長の控訴理由の要旨	4 頁
2 控訴人沖縄県知事の控訴理由の要旨	5 頁
第 2 章、少なくとも「沖縄市長見解表明」後の時点では、本件各計画に対する 公金支出が違法であること	5 頁
1 控訴人らの主張	5 頁
2 市長表明に至る経緯	6 頁
3 沖縄市長の施政方針演説	10 頁
4 市長表明の意味その 1	10 頁
5 市長声明の内容	11 頁
6 市長表明の意味その 2	11 頁
7 市長表明後の動き	12 頁
8 市長表明の法的意味	13 頁

第3章、近時の参考判例	14頁
平成18年2月7日最高裁判所第3小法廷判決	15頁
平成8年3月8日最高裁判所判決（「工ホバの証人」退学事件）	15頁
平成20年1月18日最高裁判所第2小法廷判決	17頁
平成18年9月4日最高裁判所第2小法廷判決／事件番号：平成15年（行ヒ）第321号（「林試の森公園事件」）	18頁
昭和48年7月13日東京高等裁判所判決（日光太郎杉土地収用事件・昭和44年（行コ）第12号）	19頁
平成17年10月20日東京高等裁判所／平成16年（行コ）第14号（伊東市都市計画変更決定事件）	22頁
平成9年4月30日名古屋高等裁判所判決／事件番号：平成5年（行コ）第4号（境川流域下水道事件）	23頁
第4章、控訴人らの控訴理由に対する個別的反論	24頁
第1、控訴人沖縄県知事の控訴理由書について	24頁
1 同第2（地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項）について	24頁
2 同第3（沖縄市長の方針表明）について	24頁
第2、控訴人沖縄市長の平成21年4月22日付準備書面について	25頁
1 同第1（原判決の要旨）について	25頁
2 同第2（本件海浜開発事業の歴史及び計画策定に至る経緯）について	25頁
3 同第3（公金差止の判断基準）について	25頁
4 同第4（控訴人沖縄市長表明の位置づけ並びに経済的合理性との関連する原判決の事実誤認）について	26頁
5 同第5（公金支出の一律禁止）について	26頁
6 同第6（平成12年度計画の経済的合理性の存在）について	27頁
7 同第7（控訴人沖縄市長表明に基づく本件海浜開発事業見直し作業の内容と進捗状況）について	27頁
8 同第8（他の地域における埋立事業における計画変更例）について	28頁
9 同第9（市長表明を受けた本件海浜開発事業見直し計画案と経済的合理性に）について	28頁
10 同第10（本件海浜開発事業における今後の費用予測）について	28頁

11 同第11(まとめ)について	28頁
第5章、本件各事業及び本件埋立事業に対する免許・承認の違法性	28頁
第1、はじめに	28頁
第2、公有水面埋立法4条1号「国土利用上適正且合理的ナルコト」について	28頁
第3、公有水面埋立法4条2号「環境保全・二付キ十分配慮セラレタル」について	30頁
第4、本件埋立事業予定地及びその周辺自然環境の貴重さについて	31頁
第5、保護の状況	37頁
第6、杜撰な環境影響評価手続	39頁
第7、経済的合理性の欠如	43頁
第8、以上の点を踏まえて、改めて本件埋立事業等について検討する	48頁

第1章、原判決及び控訴人らの主張

第1 原判決の要旨

原判決の内容は、大要、以下のとおりである。

1 本件環境影響評価の環境影響評価法ないし省令違反の有無

本件環境影響評価においては、その調査、予測には、検討が不十分な点も散見される。しかし、環境影響評価法や省令は、事業者が環境影響評価を実施するに当たっての調査、予測及び評価の具体的な方法について、事業者の自主的な判断に委ねているものと解されるところ、本件環境影響評価で採られた調査方法の内容からすれば、本件環境影響評価が、環境影響評価法や省令に違反する違法なものであるとまではいえない。

2 本件埋立事業等の経済的合理性の有無

(1) 平成12年の本件埋立免許及び承認時点における経済的合理性の有無

ア 宿泊需要等予測については、沖縄市の入域観光客数の推計、そのうちの泡瀬地区の受け持ちの割合、平均滞在日数の根拠について、種々の疑問点が存するものの、合理性を欠くものとまでいうことはできない。

イ 宿泊施設以外の立地予定施設については、計画に見合うだけの企業の進出が見込まれるかについては厳しい状況にあったものと見受けられるものの、計画が実現可能性をおよそ欠くようなものであるとはいえない。

ウ 沖縄市の財政に与える影響については、民間への売却がスムーズに進まなかった場合に沖縄市の財政に大きな影響を与えかねないものといえるが、経済的合理性が存しないものとまではいえない。

以上の次第であるから、本件埋立事業等が、平成12年の本件埋立免許及び承認の時点で経済的合理性を欠くものとまではいえない。

(2) 現時点における経済的合理性の有無

ア 被告市長による平成19年12月の本件方針表明は、第 区域は、工事の進捗状況から見て推進せざるを得ないが、土地利用計画は見直しが必要である、第 区域は、第 区域へのアクセス等の点についての検討は必要であるものの、計画自体の見直し(すなわち、計画の撤回)が必要であるとするものであると解される。このような本件方針表明の内容や、本件方針表明において推進が表明された第 区域についても、具体的な土地利用計画は何ら明らかでないことに加え、平成12年時点における本件埋立事業等の計画自体、その実現の見込み等について、疑問点も種々存することを併せ勘案すると、現時点においては、沖縄市が行う本件海浜開発事業について、経済的合理性を欠くものと解するのが相当である。

イ 本件埋立事業等は、沖縄市の施策実現がその中心目的と認められるところ、本件海浜開発事業が経済的合理性を欠く状態にある以上、それとは別個に沖縄県による本件埋立事業についての経済的合理性を認めることもできない。

第2 控訴人らの控訴理由の要旨

1 控訴人沖縄市長の控訴理由の要旨

控訴人沖縄市長は、原判決が、本件埋立事業等の現時点での経済的合理性を否定した点について、その論理には合理性がないと主張しているが、その主張は、おおむね以下のとおりである。

(1) 本件海浜開発事業の背景及び構造

平成12年時点の本件海浜開発事業計画は、沖縄市が約30年に渡って、都市総合計画の一環として作り上げてきたものであるから、一市長の見直し表明によって、直ちに経済的合理性を欠くことにはならない(控訴人沖縄市長控訴理由書第2参照。以下のかっこ内の項数は同控訴理由書の項数を指す。)。

(2) 本件市長表明の位置づけ

本件市長表明により、本件海浜開発事業の経済的合理性が失われるものではない。そもそも本件市長表明は、第 区域については計画の見直しをするというものであって、計画を撤回する趣旨ではないし、第 区域についても、計画の消極的推進の趣旨であるということとはできない(第4第1から3項)。

また、本件市長表明は、意欲の表明にすぎず、今後将来に向けて計画変更があるとしても、それは計画変更の契機としての意味合いにとどまる(第4

第4項)。沖縄市は、本件市長表明の後、計画の見直しの具体的作業を開始しており、見直しに相当程度の期間を要することは当然であるから、原審の審理中に見直し計画の作成及びその検証がなされることを要求するのは妥当でない(第4第4項、第7、第9)。また、計画内容が変更されることはままあることであるし(第8)、見直しの作業は、埋立計画と平行して進行可能である(第7第3項)から、このことからしても、本件埋立事業等の経済的合理性に影響はない。

(3) 本件海浜開発事業が沖縄市に与える財政的影響

埋立地の購入及び処分の手続について、埋立地購入に当たっては処分先を選定した上で、処分先が決まった区画ごとに県から埋立地を購入する仕組みになっていること、周辺土地市場価格より相当程度低い価格で埋立地を処分することが可能であること、などからすれば、本件海浜開発事業が、沖縄市に対し、財政的悪影響を与える可能性は極めて低い(第5第3項、第10)。

(4) 公金支出の一律禁止

一切の公金の支出を禁止した場合、埋立事業を推進するにしても廃止するにしても、執行機関たる沖縄市長は何らの執行行為ができなくなり、不当である(第5、第11)。

2 控訴人沖縄県知事の控訴理由の要旨

控訴人沖縄県知事の控訴理由は、控訴人沖縄市長の控訴理由とほぼ同旨であるが、その主張は、おおむね以下のとおりである。

(1) 本件埋立事業の合理性

本件埋立事業は、その事業目的、事業執行方法について社会的、政策的又は経済的見地から総合的に判断すれば、社会通念上相当なものであり、また、経済的合理性も有していることから、行政機関の裁量権を逸脱、濫用したものとはいえない(控訴人沖縄県知事控訴理由書第2参照。以下のかっこ内の項数は同控訴理由書の項数を指す。)

(2) 本件市長表明の位置づけ

本件市長表明は、政治的意見の表明に過ぎず、土地利用計画を検証することは行政の裁量の範囲内の行為であるから、本件市長表明によって、本件埋立事業の経済的合理性が失われるわけではない(第3)。

第2章、少なくとも「沖縄市長見解表明」後の時点では、本件各計画に対する公金支出が違法であること

1 控訴人らの主張

(1) 控訴人沖縄県知事は控訴理由書22頁、第4以下において「中城湾港

港湾計画」「埋立免許及び承認」「協定書」は、いずれも内容は変更されていない。現時点においても、その効力を有している。」として、その根拠として、「市長表明は、沖縄市長の「政治的意見」を表明したものであって、何ら法的拘束力を有するものではない。市長表明によって、中城湾港港湾計画、本件埋立事業、埋立事業後の土地利用計画等に何らかの変容が生じるものではない。」とする。

- (2) また、控訴人沖縄市長は控訴理由書25頁で「更に言えば、市長表明により、港湾計画及び公有水面埋立承認・免許が直ちに変更されるわけではない。港湾計画及び公有水面埋立承認・免許が変更されるのは、あくまで、本件海浜開発事業の変更が港湾法及び公有水面埋立法の免許等に影響を及ぼす場合に限られる。この点、市長表明は、直ちに港湾法及び公有水面埋立法による計画等に影響を及ぼすものではなく、今後の計画変更の端緒となり得る一つの契機にすぎない。当然ながら、港湾法及び公有水面埋立法に基づく計画等の変更が行われるか否かは、今後の調査・検討の結果にかかっており、市長表明が、直ちに何らかの法的効果を与えることにはならない。」とする。

しかしながら、控訴人らの主張は、市長表明がなされるに至った経緯、市長表明がなされるまでの議論の経緯、市長表明後の沖縄市等の施策などを全く無視するものであり妥当ではない。そこで、以下に市長表明がなされるまでの経緯について論じる。

2 市長表明に至る経緯

- (1) 控訴人沖縄市長である東門美津子（以下「沖縄市長」とする）は、2006年（平成18年）5月12日に沖縄市長に就任した。

沖縄市長の前任者である仲宗根正和前沖縄市長は東部海浜開発を推進する立場であった。沖縄市長の市長選挙における対立候補であった桑江朝千夫は、上記前市長の後継候補として東部海浜開発事業の推進などを訴えた。沖縄市長は市長選において東部海浜開発事業は「市民の意見を集約し判断する」ことを訴えた。そのため、沖縄市長は東部海浜開発事業を推進する対立候補に勝利して沖縄市長に就任したのである（甲141）。

沖縄市長は就任後、東部海浜開発事業について、「経済や環境についての専門家や市職員、市民を含めた検討委員会を設け、見極める」と述べた。

このように、沖縄市長選の経緯から沖縄市長は沖縄市の施策を決める上で、東部海浜開発事業の中止も含めた事業の抜本的な計画変更も予定していたのであり、沖縄市長には事業を継続するのか中断をするのかの判断が求められていたのである。

- (2) その後、沖縄市は東部海浜開発事業検討会議（以下「検討会議」とする）

を設置した。検討会議は「東部海浜開発事業について、客観的かつ多角的な視点から精査するとともに公平公正な観点から情報を公開する」ことを目的とし、「(1)東部海浜開発事業に係る資料等の精査及び公開に関すること。(2)市民等の意見聴取に関すること。(3)その他前条の目的を達成するために必要な事項に関すること。」を担任することと定められた(丙45)。(3)検討会議は合計で13回にもわたり、その経緯をまとめると以下の通りである。

平成18年12月25日 第1回

平成19年1月19日 第2回

2月10日 第3回

2月24日 第4回

3月17日 第5回

4月14日 第6回

4月27日 第7回

5月25日 第8回

6月4日 第9回

6月30日 第10回

7月5日 第11回

7月14日 第12回

7月28日 第13回

(4)検討会議では、10名の検討会議委員が選任され、その検討内容についても沖縄市のホームページ上で公開されて、単に専門家の意見だけではなく、傍聴者からの意見も顕出され検討会議での議題に反映されていた。

また、検討会議では、原告らも多数が所属し、本件事業の中止を求めて活動している「泡瀬干潟を守る連絡会」だけでなく、日本弁護士連合会、貝類保全研究会、日韓共同干潟調査団、沖縄生物学会、日本湿地ネットワーク、全国自然保護連合、北限のジュゴンを見守る会、日本ベントス学会、WWF J、日本自然保護協会、琉球諸島を世界自然遺産にする会、日本野鳥の会、琉球湿地研究グループ、泡瀬干潟で遊ぶ会、沖縄市東部海浜リゾート開発推進協議会(34団体)、ちゅら島を創る市民の会、プライド泡瀬等合計51団体に対しても意見の照会をし、同団体らが意見書を提出した。

(5)以上の検討の過程を経て、検討会議は平成19年7月30日に検討会議所属の委員がそれぞれ沖縄市長に対して報告を行い終結した。

同報告では、各委員は以下のような報告を沖縄市長に対して行っている。下線部は筆者が付した。

ア 市民委員 伊良部 光宏（甲 1 3 9 の 1）

「4-1. 現在の東部海浜開発事業では、沖縄市の経済活性化は期待できない」

「本検討会議を通して、各団体とも土地利用の見直しが必要だと考えており、また、独自に取材した中で、現計画を推す人は無く、全ての人たちが抜本的な計画の見直しが必要だと考えております。中には、FTZ新港地区の厳しい状況などから、中城湾港湾計画の見直しの声もあり、2区域の埋立ては、規模の縮小、埋立形状の見直しもすべきとの意見もあります。」

「資料5の土地利用計画が示すように、クビレミドロなど世界的な希少生物が多数生息する2区域には、住宅用地30ha、多目的広場17.8ha、研究施設等18.9ha等が、埋立地の大部分を占めており、自然環境保全評価ランク1に指定されている泡瀬干潟の埋立に値する計画とは思えません。現計画では、沖縄市が抱える失業率の改善、経済の活性化に繋がらない、貴重な干潟を失うだけとなる恐れがあります。」

「「埋立必要理由書」には、埋立時期に対する記述の中で「中部圏の活性化及び基地依存経済からの脱却する緊急性がある」としています。東部海浜開発事業は、経済を活性化させ、基地依存から脱却する事業内容となるよう、抜本的な見直しが必要であると考えます。」

イ 市民委員 岩田 健吉（甲 1 3 9 の 2）

「以上のことから、行政や関係者だけが事業にかかわって進めていくのではなく、市民一人一人が事業や泡瀬干潟に関心を持ち、理解し、各々の意見を持つことが大切であり、またそうなるために、いかに市民に情報を発信して市民を巻き込んでいくのかが、今求められていることではないかとの思いを強くしました。」

ウ 市民委員 大田 至（甲 1 3 9 の 3）

「市民委員として、上記の内容から、自然を守り開発事業（相反する言葉ではあるが）を行う。環境との調和・共生をいかに図るかを、反対団体・推進団体・一般市民も話し合いを持つ必要性がある。また、市当局の考えと市民意見を融合させ、社会情勢等も踏まえ、沖縄市の活性化の起爆剤になりえる土地利用計画を行う事が今後重要で急務と考える。」

エ 委員 高江洲昌和（甲 1 3 9 の 4）

「今の時点で考えられる事は、推進派、反対派双方の意見を集約し、最低限の合意形成を図ることではないだろうか。本事業について沖縄市が一体となることは、現実的には無理だと思うが、少なくとも時代の趨勢に合致した計画を再構築することは必要であろう。」

オ 専門委員 當山 真由美（甲 1 3 9 の 5）

「 “ 自然を守りつつ、沖縄市の活性化を願う ” という同じ目標に向かって
いる限り、単に賛成・反対の議論ではなく、それぞれの持っている知識や情
報を共有し、沖縄県や沖縄市の将来に必要なものについて議論することで、
共通のよりよい将来像を描くことの余地・可能性は十分にあると考えます。
一方で、事業が着工されても続く賛否が二分されている現状の背景には、全
国的に大型公共事業に対して厳しい目が向けられるようになってきていること
や、事業そのものが市民負担の増加に繋がるのではないかという見通しに対
する不安なども考えられます。したがって、事業を実施することによる効果
や事業費が過重な市民負担に繋がらないのか等、生活者の視点で事業の再評
価を行う必要もあります。」

カ 専門委員 比嘉 徹（甲 1 3 9 の 6 ）

「以上から導き出せる打開策は、住民、利害関係者、専門家、行政参加に
よる合意形成に向けた委員会を発足させ、共同で数値化を図り、意味のある
意見交換会を実施し、妥協点を探るのではなく共通目標を達成するための積
極的かつ建設的提案を策定する。そのために現時点で早急に行わなければなら
ないことは、沖縄市東門市長から、工事の一時中止を事業主体である国お
よび沖縄県へ要請することであると考える。」

キ 委員 藤田 喜久（甲 1 3 9 の 7 ）

「東部海浜開発事業に対するもう1つの争点、「東部海浜開発事業によっ
て沖縄市の活性化が出来るか否か」については、本検討会議のアンケートお
よび聞き取り調査により導き出されたこととして、「推進団体の中でも平成
7年に計画された東部海浜開発事業に対しての見直しを必要としている」が
挙げられ、さらに他団体や沖縄県包括外部監査結果報告書などからも計画が
現在の情勢に合わないなどの意見が多数出ている。これらの意見からは、少
なくとも現行計画では、沖縄市の活性化には繋がらないように思えてしまう。
これは、現行の計画立案に際し、十分な調査とその結果（特に、沖縄市独自
の調査データが少ない）、他事例の詳細な分析・検討、シミュレーション、
などの数値化された根拠が少ないことに起因していると思われる。特に、環
境問題に関しては数値データを基にした議論がなされているだけに、余計に
説得力にかけるとの印象を持つことになる。一方、人工島の土地利用に関し
て、「土地利用に関する現行計画の変更は可能で、市民参画による議論を歓
迎する」との沖縄市の回答が得られ、合意形成の可能性を感じさせた。ただ
し、仮に今後土地利用計画を見直す場合があったとしても、新しい土地利用
計画の立案に際し、十分なりサーチが伴わないのであれば、アイデアの出所
（出す人）が変わるだけであり、根拠という点では、現行計画とさほど変わら

ないと思われる。要点：数値データを伴う事業計画の再構築が必要。」

ク 市民委員 藁科 邦利（甲 1 3 9 の 8 ）

「沖縄市の未来をより良くしていくためには、もっと多くの市民が考え、話し合い、将来について検討していくことが必要だと考えます。賛成・反対だけではなく、誰もが納得できる未来を検討していかなければなりません。そして一部の人たちの議論に終始するのではなく、市民の総意としての合意形成を再度目指す必要があります。過去の合意形成を否定するわけではなく、現在の状況にあわせた問題解決という意味で『真の合意形成』を目指してほしいと願います。そのために、さまざまな人を巻き込んでの事業の再検討と、事業や泡瀬干潟のこと、周辺地域のことも含めた 関連情報の周知の徹底が必要だと考えています。」

以上のように、検討会議に参加した委員 1 0 名のうち、7 名が事業の見直し（1 名は事業の一時中止を沖縄市長に求めてさえいる。）が必要であるとの報告を行っており、見直しをせずに事業を推進することを肯定する意見を述べていない。

（6）以上のような経緯からすると、市長表明は、市民をはじめとした多様な民意を取り入れた上で決定されたものであり単なる市長の政治的意見の表明ではなく、沖縄市の政治の方針を決定づけるものであることは明らかである。

3 沖縄市長の施政方針演説

市長表明後の 2 0 0 8 年（平成 2 0 年）2 月 2 1 日の平成 2 0 年度施政方針演説（甲 1 4 0 ）では沖縄市長は以下のように述べている。

「東部海浜開発事業につきましては、市長として、極めて重要な判断を迫られる中で、市民の心を一つに、元気な沖縄市を築いていきたいとの思いから、東部海浜開発事業検討会議の委員をはじめ、多くの方々のご意見を伺いながら、総合的な判断をさせていただきました。今後は、市民の皆様と力をあわせ、多くの市民・県民に喜んでいただけるよう、沖縄市の活性化と環境との共生に努めてまいります。」「東部海浜開発事業については、干潟等自然環境への配慮と将来における市経済の活性化に向け、国・県と連携を図りながら市民参画による土地利用計画の見直しに取り組みます。」とし、施政方針演説においても市長表明に触れ、土地利用計画の見直し等、市長表明と同様の内容が述べられている。そして、少なくともそれ以前の沖縄市の土地利用計画を抜本的に見直すこと、見直しをしない限り、埋立を推進できないという点については何らの変更もなされていない。

4 市長表明の意味その 1

控訴人沖縄県知事は、「政治的意見表明を行うことによって、価値観の違

う立場同士の意見について折り合いをつけることは、よく行われていることである。政治という観点からすれば、かかる行為は不当なものではない。社会通念から判断して、本件市長表明も、控訴人沖縄市長の置かれた微妙な立場のもと、かかる表明を行わざるを得なかったものに過ぎないといえる。」とする。

しかしながら、市長は沖縄市という地方公共団体の長であり、住民の直接選挙によって選出される。また、市長は「普通地方公共団体の事務を管理し及びこれを執行」（地方自治法148条）し、「財産を取得し、管理し、及び処分する」（同法149条6号）権限を有している。すなわち、沖縄市長は埋め立て地を取得するのかを決定する権限を有し、取得した埋立地を管理し、他に売却する権限を有しているのである。

このような沖縄市長が行った市長表明が単なる政治的意見であるとする控訴人の主張は誤りである。

5 市長声明の内容

(1) 市長表明では、埋立計画について以下のように述べている。下線部は筆者が付した。

「まず、第一区域については、環境などへの影響も指摘されていることは承知していますが、工事の進捗状況からみて、今はむしろ沖縄市の経済活性化へつなげるため、今後の社会経済状況を見据えた土地利用計画の見直しを前提に推進せざるを得ないと判断致しました。」

「次に、事業着手前である第二区域の現行計画については、その約3分の1が保安水域にかかることから新たな基地の提供になりうると共に土地利用に制約が生じることや、クビレミドロが当該保安水域に生息していること、また、残余の部分は大半が干潟にかかる中で、環境へのさらなる配慮が求められることから、推進は困難と判断致しました。」

「しかしながら、第一区域へのアクセスや干潟の保全など、国・県と協力して解決しなければならない課題があることから、第二区域については、具体的な計画の見直しが必要と考えています。」

「この判断を今後有効に展開していくには、現在の土地利用計画については市民参画による見直し、国・県と事務協議を重ねることにより、法的手続き及び技術的な計画の変更等が必要になってまいります。」

(2) 市長表明において沖縄市長が述べようとしていることは、第一区域の推進は土地利用計画の見直しが前提となっていること、第二区域は推進が困難であること、第二区域の具体的な計画を見直すということである。

市長表明が示すところは、少なくとも計画の見直しがなされない限り第一

区域、第二区域を問わず埋立を推進できないこと、これまでの土地利用計画は白紙に戻され、今後の土地利用計画は市民参画により見直しをしなければならない、という点は明らかである。

これにより、沖縄市の土地利用計画は白紙に戻され、第一区域は計画を撤回し、土地利用計画が改められない場合には第一区域も埋立を推進しないという方針になったのである。

6 市長表明の意味その2

控訴人沖縄市長は、控訴理由書22頁において市長表明について、「市長表明は、第一区域については計画を推進し、第二区域については計画の見直しをするものであり、第一区域については計画を撤回する趣旨ではない」とする。

しかしながら、市長表明では、第一区域について、「土地利用計画の見直しを前提に推進せざるを得ない」としており、控訴人沖縄市長の主張するように無条件での推進とはしていない。

また、第一区域について、「推進は困難と判断致しました。」としており、第二区域について述べた内容とは異なり、土地利用計画の見直しをすればという前提条件等は一切付されていない。また、「第二区域については、具体的な計画の見直しが必要と考えています。」としている部分は「計画」とあり、あえて「土地利用計画」としていないことから、土地利用計画の見直しによっても今後第一区域が推進されることはないと解釈するべきである。

よって、控訴人沖縄市長の主張は誤りである。

7 市長表明後の動き

(1) 以上のような市長表明がなされたことで沖縄市は土地利用計画を変更すること、第一区域については埋立をしないことが施政の方針とされた。

沖縄市のこのような方針は、控訴人沖縄市長の以下のような行動からも明らかである。

東部海浜開発事業の埋め立てにおいて、泡瀬通信施設の保安水域の一部が埋立区域(第一区域)に掛かることから、沖縄市として保安水域の解除を米軍に求めてきたが、米軍の反対により保安水域の解除はできなかった。

それに代わり平成11年に日米両国政府の間で、上記水域の共同使用が合意され、翌12年に沖縄総合事務局・沖縄県・沖縄市が米軍と現地協定を交わし、沖縄市が三者を代表して署名をしてきた(甲142)。

その後、平成16年に同協定の3年間の更新が行われ、平成19年に期限を1年間として同協定の更新が行われ、平成20年9月8日をもって、その期限の終期を迎えた。控訴人沖縄市長は、同年4月30日に控訴人沖縄県知

事に対して、共同使用に伴う現地協定書の期間更新について署名者とならない旨を通知した（甲 1 4 3）。

沖縄市が、控訴人沖縄市長の主張するように、第 区域についても推進を前提としているのであれば、控訴人沖縄市長は埋め立て工事及び埋立後の埋め立て地の利用に必要な共同使用の協定書に署名してしかるべきであるところ、控訴人沖縄市長は署名をしていない。

この事実からも、沖縄市の上記主張が誤りであることは明らかである。

なお、上記の共同使用に伴う協定書は、控訴人沖縄県知事が控訴人沖縄市長に代わって署名することになった。

- (2)その後、土地利用計画を検討するために、沖縄市活性化 1 0 0 人委員会、「東部海浜開発土地利用計画見直し市民部会」、「東部海浜開発土地利用計画検討調査委員会（専門部会）」（ 2 0 0 9 年 5 月）を設置して土地利用計画を検討させている。

しかしながら、市長表明がなされた 2 0 0 7 年 1 2 月 5 日以降 1 年半以上が経過したにもかかわらず、具体的な土地利用計画は何ら定められていない。

上記 1 0 0 人委員会でも、2 0 0 9 年 5 月 9 日に行われた部会においては、部会運営のルールについて確認をし、現場の視察を行ったり、勉強会をしているという段階にすぎない（丙 5 6 号証の 1 0、1 1）。

8 市長表明の法的意味

- (1)以上に述べた経緯からは、市長表明は、単なる「市長個人の政治的意見の表明」ではなく、沖縄市という地方公共団体を代表する長（自治法 1 4 7 条）としての政策変更であり、公有水面埋立法・港湾法の見直し規定の基礎事実になりうる重要な事実と捉えるべきである。

- (2)すなわち、甲 8 等によれば本件埋立事業の目的は、新港地区の航路・泊地整備に伴う土砂処分場、その跡地を交流拠点施設、海洋性レクリエーション施設及び都市機能施設等の用地として利用し、各種施設の建設・整備をすることであり、もって沖縄市を中心都市とする沖縄本島中部圏の活性化、基地依存経済からの脱却並びに沖縄本島西海岸地域との格差是正のための地域振興を図るものとされている。そして、これに沿う施設整備として、本格的旅客船埠頭、交流施設、宿泊施設、観光商業施設、マリーナ等、人工ビーチ、情報・教育・文化関連設備、スポーツ施設、イベント会場施設、住宅施設等を建設・整備するものであり、これに要する総埋立面積は国、沖縄県合わせて約 1 8 7 ha が前提とされている。

また、本件埋立計画や東部海浜開発事業の目的であり本件埋立地を利用した「拠点開発」並びにこれによる経済効果は、本件埋立計画に規定された第

区域及び第 区域域を合わせた約 187 ha の埋立地を利用した土地利用計画を前提にして計画されている（乙 1～乙 6、乙 36 - 2 枚目等参照）。

（ 3 ）平成 19 年 12 月の市長表明並びにこれに基づく沖縄市等の動きは前記のとおりであり、また、第 区域のみの従前の土地利用計画を前提としては本件埋立事業等における上記目的を達成することは到底不可能といわざるを得ないのであるから、結局第 区域はもちろん、第 区域自体の土地利用計画も白紙に戻ったと言わざるを得ないのである。。

（ 4 ）なお、本件埋立計画は昭和 63 年に沖縄市により作成された東部海浜開発事業に由来し、その後同開発計画は一部修正されて平成 7 年に「中城湾港湾計画」に位置付けられたものであり（乙 2 - 43 頁、甲 8 - 2 - 3 頁等参照）、本件埋立計画による埋立地の利用計画は、沖縄市の東部海浜開発事業に基づくコンセプトや土地利用計画と同様の内容となっている。

（ 5 ）本件埋立事業は、沖縄県・国が本件埋立申請の際に具体的な埋立区域、埋立後の土地利用計画、埋立工事に関する設計概要等を提出して、これを前提として免許・承認がなされているのであり、前記の経過によりこのいずれもについて変更が必要になっている現段階では、沖縄県は公有水面埋立法 13 条の 2 の変更許可申請をしなければならない。

また、本件埋立計画に関する前記の経過からは、平成 7 年に本件埋立計画を取り込むよう変更された現行港湾計画も変更すべき状況となっている。

（ 6 ）上記の状況からすると、本件埋立事業計画、東部海浜開発事業の全面的見直し・変更が不可避の状況となっていることは何人の目にとっても明らかである。そして、そのことは必然的に本件公有水面埋立免許・承認及び港湾計画の大幅な変更が避けられない事態であることを意味しているのである。確かに、控訴人ら主張のとおり、現時点においては、本件公有水面埋立免許・承認も港湾計画も変更はされていない。しかし、公有水面埋立免許・承認及び港湾計画が変更されるためには然るべき手続を履践することが必要であり、そのための時間がかかることは当然である。この段階において原審が問題にしているのは、大幅な各契約の変更が不可避の状況であるにもかかわらずそれを考慮することなく漫然と従前どおりの当初計画にしたがって公金を支出続ける行為なのである。

これを後記 の参考判例に照らせば、平成 19 年 12 月の沖縄市長表明により土地利用計画が白紙に戻ってしまっている以上、社会的、経済的条件が著しく変化したものと言え、本件埋立事業、港湾計画等を変更しなければ、決定権者に与えられた裁量権を逸脱、濫用するものといえるものであり、本件埋立事業の免許・承認等が適法になされたものであるとしても、これを変

更すべき義務に違反したものとして、本件埋立事業の免許・承認等が違法になると解することができることとなる。

したがってまた、控訴人らによる上記公金の支出が、地方自治法 2 条 1 4 項及び地方財政法 4 条 1 項に違反して違法であることも明らかである。

第 3 章、近時の参考判例

以下には行政裁量に対する審査に関する最近の判例を参考として引用するが、原判決はこれらの判例に照らしても是認されるものと思料する。

すなわち、原判決が認定したとおり、市長表明以後の状況は本件埋立後に予定されていた土地利用計画が存在していない状態になっており、その結果本件埋立事業等は経済的合理性を欠いている。

にもかかわらず、控訴人らは、引き続き本件埋立事業等に関して公金支出をすることができる旨主張しているが、控訴人らのこの判断は、市長表明の意味及びその後の沖縄市の前記施策等の経過を余りにも軽視し、他方本件埋立事業の免許・承認等が未だ効力を失っていないことを過大に評価したものであり、その結果、社会通念に照らし著しく妥当性を欠いたものといえることができる。

平成 18 年 2 月 7 日最高裁判所第 3 小法廷判決

- () 本件は広島県教組が教研集会の会場として使用するため、呉市教育委員会に対し同市立中学校学校施設の使用の許可を申請したが、同教育委員会が不許可処分に付したため、同市に対し国賠法に基づき損害賠償の請求をした事案である。その上告審において最高裁判所は、同教育委員会が裁量権を逸脱したものとして、以下のような説示をしている。
- () 「公立学校の学校施設の目的外使用を許可するか否かの管理者の判断の適否に関する司法審査は、その判断が裁量権の行使としてされたことを前提とした上で、その判断要素の選択や判断過程に合理性を欠くところがないかを検討し、その判断が、重要な事実の基礎を欠くか、又は社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限って、裁量権の逸脱又は濫用として違法となるとすべきものである。」そして、市教育委員会が教員による自主的研修の意義を軽視し、抽象的な可能性でしかない集会妨害行為による騒擾混乱及びこれによる悪影響のおそれを重視する等してなされた「本件不許可処分は、重視すべきでない考慮要素を重視するなど、考慮した事項に対する評価が明らかに合理性を欠いており、他方、当然考慮すべき事項を十分考慮しておらず、その結果、社会通念に照らし著しく妥当性を欠いたもの

ということができる。」

なお、本判決は、判断要素の選択や判断過程に合理性を欠いていることを端的に判示した点で、行政裁量に対する裁判的統制の一つの典型といえる（引用者）。

平成8年3月8日最高裁判所判決（「エホバの証人」退学事件）

- （ ）本件は、神戸市立工業高等専門学校が生徒が、格技である剣道実技に参加することは自らの宗教的信条と相容れないという信仰上の理由から体育科目であった剣道実技に参加せず、レポート提出等の代替措置の申入れを行ったにもかかわらず、同校校長は代替措置をとらず、生徒の体育科目を不認定とし第2学年に進級させない原級留置処分を行い、次年度でも同様なことが繰り返され、連続2回進級することができなかつたことが学則に定める退学事由に該当するとして、退学処分とした。この処分を不服として、生徒が2つの原級留置処分と退学処分の取消しを求めて出訴し、第1審は請求を棄却したが、第2審はこれを認容し、校長が上告した。本判決は、要旨以下のよう判示した。
- （ ）裁判所が上記処分の適否を審査するに当たっては、「校長の裁量権の行使としての処分が、全く事実の基礎を欠くか又は社会観念上著しく妥当を欠き、裁量権の範囲を超え又は裁量権を濫用してされたと認められる場合に限り、違法であると判断すべきものである（最高裁昭和49年7月19日第三小法廷判決民集28巻5号790頁、同昭和52年12月20日第三小法廷民集31巻7号1101頁など参照）。」
- （ ）「退学処分は学生の身分をはく奪する重大な措置であり、学校教育法施行規則13条3項も4個の退学事由を限定的に定めていることからすると、当該学生を学外に排除することが教育上やむを得ないと認められる場合に限り退学処分を選択すべきであり、その要件の認定につき他の処分の選択と比較して特に慎重な配慮を要するものである（前掲昭和49年7月19日第三小法廷判決参照〔昭和女子大事件〕）。また、原級留置処分も、学生にその意に反して1年間にわたり既に履修した科目、種目を再履修することを余儀なくさせ、上級学年における授業を受ける時期を延期させ、卒業を遅らせる上、神戸高専においては、原級留置処分が2回連続してされることにより退学処分にもつながるものであるから、その学生に与える不利益の大きさに照らして、原級留置処分の決定に当たっても、同様に慎重な配慮が要求されるものというべきである。」
- （ ）「高等専門学校においては、剣道実技の履修が必須のものとはまではいい

難く、体育科目による教育目的の達成は、他の体育種目の履修などの代替的方法によってこれを行うことも性質上可能というべきである。」

「他方、前記事実関係によれば、生徒が剣道実技への参加を拒否する理由は、生徒の信仰の核心部分と密接に関連する真しなものであった。・・・また、本件各処分は、・・・生徒がそれらによる重大な不利益を避けるためには剣道実技の履修という自己の信仰上の教義に反する行動を採ることを余儀なくさせられるという性質を有するものであったことは明白である。」

「本件各処分が右のとおり性質を有するものであった以上、校長は、前記裁量権の行使に当たり、当然そのことに相応の考慮を払う必要があったというべきである。」

- () 「以上によれば、信仰上の理由による剣道実技の履修拒否を、正当な理由のない履修拒否と区別することなく、代替措置が不可能というわけでもないのに、代替措置について何ら検討することもなく、体育科目を不認定とした担当教員らの評価を受けて、原級留置処分をし、さらに、不認定の主たる理由及び全体成績について勘案することなく、2年続けて原級留置となったため進級等規程及び退学内規に従って学則にいう「学力劣等で成業の見込みがないと認められる者」に当たるとし、退学処分をしたという校長の措置は、考慮すべき事項を考慮しておらず、又は考慮された事実に対する評価が明白に合理性を欠き、その結果、社会観念上著しく妥当を欠く処分をしたものと評するほかはなく、本件各処分は、裁量権の範囲を超える違法なものといわざるを得ない。」

処分にあたり考慮すべき事項を考慮せず、又は考慮された事実に対する評価が明白に合理性を欠くとして、判断過程の合理性が審査された事例(引用者)。

平成20年1月18日最高裁判所第2小法廷判決

- () 本件は、宮津市が丹後地区土地開発公社との間で、土地の先行取得の委託契約を締結し、これに基づいて本件公社が取得した同土地の買取りのための売買契約を締結したところ、住民が、同土地は取得する必要のない土地であり、その取得価格も著しく高額であるから、上記委託契約は地方財政法等に違反して締結されたものであって、これに基づいてされた上記売買契約の締結も違法であると主張して、地方自治法に基づき、市に代位して、上記売買契約の締結時に市長の職にあった被上告人に対し、上記売買契約の代金に相当する額の損害賠償を求めた事案である。原審は同土地の譲受契約は市が公社との委託契約に基づく義務の履行であるとして違法なものと言えないとして住民の請求を棄却したが、本判決は当該売買契約の締結が違法となる場

合があるとして、原判決を破棄して差し戻した。本判決は以下のような説示をしている。

- () 「当該職員の財務会計上の行為がこれに先行する原因行為を前提として行われた場合であっても、当該職員の行為が財務会計法規上の義務に違反する違法なものであるときは、上記の規定に基づく損害賠償責任を当該職員に問うことができる」
- () 「(土地開発公社との)当該委託契約が私法上無効であるときには、当該普通地方公共団体の契約締結権者は、無効な委託契約に基づく義務の履行として買取りのための売買契約を締結してはならないという財務会計法規上の義務を負っている」、「本件において、仮に、本件土地につき代金3858万9646円で先行取得を行うことを本件公社に委託した市の判断に裁量権の範囲の著しい逸脱又は濫用があり、本件委託契約を無効としなければ地方自治法2条14項、地方財政法4条1項の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められるという場合には、本件委託契約は私法上無効になる」
- () 「先行取得の委託契約が私法上無効ではないものの、これが違法に締結されたものであって、当該普通地方公共団体がその取消権又は解除権を有しているときや、当該委託契約が著しく合理性を欠きそのためその締結に予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存し、かつ、客観的にみて当該普通地方公共団体が当該委託契約を解消することができる特殊な事情があるときにも、当該普通地方公共団体の契約締結権者は、これらの事情を考慮することなく、漫然と違法な委託契約に基づく義務の履行として買取りのための売買契約を締結してはならないという財務会計法規上の義務を負っていると解すべきであり、契約締結権者がその義務に違反して買取りのための売買契約を締結すれば、その締結は違法なものになるというべきである。」
予算執行の適正確保の見地から看過しがたい違法事由がある場合の事例である(引用者)。

平成18年9月4日最高裁判所第2小法廷判決/事件番号：平成15年(行ヒ)第321号(「林試の森公園事件」)

- () 本件は、建設大臣が林業試験場の跡地を利用して設置される公園に関する都市計画を決定するに当たって、同土地所有者が、隣接する国有地を利用すれば足りるにもかかわらず、民有地であることを考慮せずにこれを計画区域内に含めたことが裁量権の逸脱・濫用になるとして都市計画事業認可の取消を求めた事案である。原審は「都市計画を策定する上で、公有地を利用することによっては行政目的を達成することができない場合にのみ民有地を利

用することが認められるべきであるといった観点が絶対的なものであると解することはできない」旨判断して土地所有者の主張を排斥したが、本判決は以下のように述べて原判決を破棄し原審に差し戻した。

() 「都市施設は、その性質上、土地利用、交通等の現状及び将来の見通しを勘案して、適切な規模で必要な位置に配置することにより、円滑な都市活動を確保し、良好な都市環境を保持するように定めなければならないものであるから、都市施設の区域は、当該都市施設が適切な規模で必要な位置に配置されたものとなるような合理性をもって定められるべきものである。この場合において、民有地に代えて公有地を利用することができるときには、そのことも上記の合理性を判断する一つの考慮要素となり得ると解すべきである。」

() 「樹木の保全のためには南門の位置は現状のとおりとするのが望ましいという建設大臣の判断が合理性を欠くものであるということが出来る場合には、更に、本件民有地及び本件国有地の利用等の現状及び将来の見通しなどを勘案して、本件国有地ではなく本件民有地を本件公園の区域と定めた建設大臣の判断が合理性を欠くものであるということが出来るかどうかを判断しなければならないのであり、本件国有地ではなく本件民有地を本件公園の区域と定めた建設大臣の判断が合理性を欠くものであるということが出来るときには、その建設大臣の判断は、他に特段の事情のない限り、社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものとなるのであって、本件都市計画決定は、裁量権の範囲を超え又はその濫用があったものとして違法となるのである。」

行政裁量に対する審査方法の一つである「都市計画基準への適合性に関わる都市計画決定権者の判断過程の統制、考慮の統制という観点からのコントロール」の参考事例として引用されており、都市計画基準を都市計画決定にかかる裁量をコントロールする拘束的な規範にとらえる、都市施設の建設予定地の判断において民有地に代わる公有地の利用可能性が要考慮事項とされ、都市計画決定に際し土地の利用実態や所有形態をどのように考慮したかが司法審査の対象となることを認めた、また、「本件民有地及び本件国有地の利用等の現状及び将来の見通しなどを勘案して」判断すべきとしている説示部分は、審査基準時の論点との関係では、実質的に計画決定後の事実状態の変化をも考慮している、などと評されている。(『まちづくり・環境行政の法的課題』芝池義一外編著・2007.8.25 日本評論社 110頁・114頁)。

昭和48年7月13日東京高等裁判所判決(日光太郎杉土地収用事件・昭和

44年（行コ）第12号）

- () 本件は日光国立公園の入口付近の佇立する太郎杉と呼ばれる老樹や巨杉群の生立する土地の国道拡張のための土地収用の適否が争われたものである。本判決は、同国道拡張事業計画をもつて土地の適正かつ合理的な利用に寄与するものと認められるべきであるとする控訴人建設大臣の判断は、その裁量判断の方法ないし過程に過誤があり、土地収用法20条3号の要件をみたしていないという違法があるというべきであるから、被控訴人主張の、その事業認定処分は取消を免れず、後続の処分である本件土地収用裁決等も当然に違法であつて取消を免れないとして、以下のとおり説示した。
- () 「土地収用法は「公共の利益の増進と私有財産の調整をはかり、もつて国土の適正且つ合理的な利用」を目的とする（同法一条参照）ものであるが、この法の目的に照らして考えると、同法二〇条三号所定の「事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること」という要件は、その土地がその事業の用に供されることによつて得らるべき公共の利益と、その土地がその事業の用に供されることによつて失なわれる利益（この利益は私的なもののみならず、時としては公共の利益をも含むものである。）とを比較衡量した結果前者が後者に優越すると認められる場合に存在するものであると解するのが相当である。そうして、控訴人建設大臣の、この要件の存否についての判断は、具体的には本件事業認定にかかる事業計画の内容、右事業計画が達成されることによつてもたらされるべき公共の利益、右事業計画策定及び本件事業認定に至るまでの経緯、右事業計画において収用の対象とされている本件土地の状況、その有する私的ないし公共的価値等の諸要素、諸価値の比較衡量に基づく総合判断として行なわなければならない」と考えられる」
- () 「控訴人建設大臣が、この点の判断をするについて、或る範囲において裁量判断の余地が認めらるべきことは、当裁判所もこれを認めるに吝かではない。しかし、この点の判断が前認定のような諸要素、諸価値の比較考量に基づき行なわらるべきものである以上、同控訴人がこの点の判断をするにあたり、本来最も重視すべき諸要素、諸価値を不当、安易に軽視し、その結果当然尽すべき考慮を尽さず、または本来考慮に容れるべきでない事項を考慮に容れもしくは本来過大に評価すべきでない事項を過重に評価し、これらのごとにより同控訴人のこの点に関する判断が左右されたものと認められる場合には、同控訴人の右判断は、とりもなおさず裁量判断の方法ないしその過程に誤りがあるものとして、違法となるものと解するのが相当である。」
- () 「太郎杉を初めとする本件土地上の巨杉群は、特別史跡・特別天然記念物として指定されている日光杉並木街道のそれと同じ程度の文化的価値を有

するものと一般国民に意識され評価されている」、「本件土地付近が国立公園区域内の特別保護地区に指定されている趣旨から考えても、その風致・景観は、国民にとって貴重な文化的財産として、自然の推移による場合以外は、現状のままの状態が維持・保存さるべきであるとの見地の下に、最も厳正に現状の保護・保全が図らるべきことは当然である。」「このような文化的価値は、長い自然的、時間的推移を経て初めて作り出されるものであり、一たび人為的な作為が加えられれば、人間の創造力のみによつては、二度と元に復することは事実上不可能であることにかんがみれば、本件土地の所有権こそ被控訴人の私有に属するとはいえ、その景観的・風致的・宗教的・歴史的諸価値は、国民が等しく共有すべき文化的財産として、将来にわたり、長くその維持、保存が図らるべきものと解するのが相当である。」

「そればかりではなく、本件道路の拡幅に伴う自動車交通量の増加が環境の静謐を害し、必然的に、その荒廃、破壊をもたらすことも、当然、予測しうるところである。」

() 「してみると、控訴人建設大臣において、本件事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するという土地収用法二〇条三号所定の要件をみたすものと判断するためには、単に本件計画が前記のとおり本件国道一一九号および一二〇号の交通量増加に対処することを目的とする点において公共性を有するというだけでは足りず、それに加えて、本件計画がどうしてもそれによらざるを得ないと判断し得るだけの必要性、換言すれば、本件土地付近の有する前記のような景観、風致、文化的諸価値を犠牲にしてもなお本件計画を実施しなければならない必要性、ないしは環境の荒廃、破壊をかえりみず右計画を強行しなければならない必要性があることが肯定されなければならないというべきである。けだし、前記のようなかけがいのない景観、風致、文化的諸価値ないし環境の保全の要請は、国民が健康で文化的な生活を営む条件にかかわるものとして、行政の上においても、最大限に尊重さるべきものであるからである。」

() 「ところが、本来、道路というものは、人間がその必要に応じて、自からの創造力によつて建設するものであるから、原則として、「費用と時間」をかけることによつて、「何時でも何処にでも」これを建設することは可能であり、従つて、それは代替性を有しているということができる。」

「また、本件土地付近の有する前記のようなかけがいのない諸価値ないしは環境を保全するため適切、抜本的な対策を講ずるについて、数年ないし仮りに一〇年程度の日子を要するとしても、それはまた、やむをえないところというべきであり、その間交通安全のため差し迫つた対策が必要であるという

ならば、交通制限の実施もしくは被控訴人提案の栈道（歩行者用の、日光山内の一部を通り抜ける通路、甲第四六号証の一ないし七参照。）の仮設等の方策により対処することも不可能とは考えられない。」

「いずれにしても、本件土地付近の有するかけがいのない前記諸価値ないし環境の保全の要請が行政の上においても最大限に尊重さるべきものであるとの見地に立つて考えれば、A案以外の前記諸案に、それぞれ控訴人ら主張のような難点があるということだけで、ただちにA案（本件事業計画）の実施を必要、やむをえないものとするとは相当でなく、その実施を必要、やむをえないものとする起業者栃木県知事の見解を是認する控訴人建設大臣の判断は、ひつきよう、本件土地付近の有するかけがいのない諸価値ないし環境の保全という本来最も重視すべきことがらを不当、安易に軽視し、その結果、本件道路がかかえている交通事情を解決するための手段、方法の探究において、尽すべき考慮を尽さなかつたという点で、その裁量判断の方法ないし過程に過誤があつたものというべきである。

- () 「以上の判断を総合していえば、本件事業計画をもつて、土地の適正かつ合理的な利用に寄与するものと認めらるべきであるとする控訴人建設大臣の判断は、この判断にあつて、本件土地付近のもつかけがいのない文化的諸価値ないしは環境の保全という本来最も重視すべきことがらを不当、安易に軽視し、その結果右保全の要請と自動車道路の整備拡充の必要性とをいかにして調和させるべきかの手段、方法の探究において、当然尽すべき考慮を尽さず（1ないし3）、また、この点の判断につき、オリンピックの開催に伴う自動車交通量増加の予想という、本来考慮に容れるべきでない事項を考慮に容れ（4）、かつ、暴風による倒木（これによる交通障害）の可能性および樹勢の衰えの可能性という、本来過大に評価すべきでないことがらを過重に評価した（5）点で、その裁量判断の方法ないし過程に過誤があり、これらの過誤がなく、これらの諸点につき正しい判断がなされたとすれば、控訴人建設大臣の判断は異なつた結論に到達する可能性があつたものと認められる。してみれば、本件事業計画をもつて土地の適正かつ合理的な利用に寄与するものと認められるべきであるとする控訴人建設大臣の判断は、その裁量判断の方法ないし過程に過誤があるものとして、違法なものと認めざるをえない。

行政裁量に対する裁判的統制の方法である「いわゆる論証過程の統制」（「行政の審査・審議・判断の過程に看過し難い過誤欠落があるために、決定が合理性を欠くかどうかを裁判所は審査すべき）の契機となつた判例で、「収用の要件の判断を利益衡量と見て」その判断過程を審査したものとされている

(判例時報 1933号 15頁)。

平成17年10月20日東京高等裁判所 / 平成16年(行コ)第14号(伊東市都市計画変更決定事件)

() 本件は伊東市の住民がなした建築確認申請に対する県知事の建築不許可処分に関し、住民がその取消を求めた事案である。本判決は、建築不許可処分の理由とされた都市計画道路を11mから17mに拡幅するという内容に変更する都市計画の変更決定が、都市計画に関する基礎調査の結果が客観性、実証性を欠くものであったために、不合理な現状の認識及び将来の見通しに依拠してされたものであり、都市計画法(平成9年法律第50号による改正前のもの)13条1項14号、6号の趣旨に反して違法であるとして、以下の説示をして住民の請求を認容した。

() 「都道府県知事は、都市計画を決定するについて一定の裁量を有するものといえるが、その裁量は都市計画法第13条第1項各号の定める基準に従って行使されなければならないのであり、これを都市施設を都市計画に定めるについていうならば、同項第6号の定める基準に従い、土地利用、交通等の現状及び将来の見通しを勘案して適切な規模で必要な位置に配置されるように定めることを要するのであり、しかも、この基準を適用するについては、同項第14号により法第6条第1項の規定による都市計画に関する基礎調査の結果に基づくことを要するのであって(都市計画法第13条第1項第14号)、客観的、実証的な基礎調査の結果に基づいて土地利用、交通等につき現状が正しく認識され、将来が的確に見通されることなく都市計画が決定されたと認められる場合には、当該都市計画の決定は、同項第14号、第6号に違反し、違法となると解するのが相当であるところ、都市計画に関する基礎調査の結果が客観性、実証性を欠くためにこれに基づく土地利用、交通等の現状の認識及び将来の見通しが合理性を欠くにもかかわらず、そのような不合理な現状の認識及び将来の見通しに依拠して都市計画が決定されたと認められるときや、客観的、実証的な基礎調査の結果に基づいて土地利用、交通等につき現状が正しく認識され、将来が的確に見通されたが、その正しい認識及び的確な見通しを全く考慮しなかったと認められるとき又はこれらを一応考慮したと認められるもののこれらと都市計画の内容とが著しく乖離していると評価することができるときなど法第6条第1項が定める基礎調査の結果が勘案されることなく都市計画が決定された場合は、当該都市計画の決定は、上記と同様の理由で違法となると解するのが相当である。」

() 「そして、上記の拡幅の根拠は右折車線の設置と歩道の拡幅とにあるか

ら、これらを必要とする合理性が問題となるところ、上記ア及びイのとおり、被控訴人が本件変更決定をするに当たって勘案した土地利用、交通等の現状及び将来の見通しは、都市計画に関する基礎調査の結果が客観性、実証性を欠くものであったために合理性を欠くものであったといわざるを得ない。そうである以上、本件変更決定は、そのような不合理な現状の認識及び将来の見通しに依拠してされたものであるから、法第6条第1項の規定による都市計画に関する基礎調査の結果に基づき、都市施設が土地利用、交通等の現状及び将来の見通しを勘案して適切な規模で必要な位置に配置されるように定めることを規定する都市計画法第13条第1項第14号、第6号の趣旨に反して違法であるというべきである。」

本判決は「都市計画基準適合性の判断において勘案した土地利用や交通の現状の評価・将来予測、およびその基礎となった調査の合理性を問うおいう審査方法の例として挙げられており、都市計画変更決定に関する判断過程の合理性が問われたものとされている（前掲『まちづくり・環境行政の法的課題』111頁・112頁）。

平成9年4月30日名古屋高等裁判所判決 / 事件番号：平成5年（行コ）第4号（境川流域下水道事件）

- () 本件は、都市計画事業に係る流域下水道の終末処理場の事業用地とするため、その所有地の収用裁決がなされた土地所有者が愛知県を相手取り収用裁決の取消等を求めた事案である。同判決は、土地所有者の請求を退けたが、傍論で以下のように説示している。
- () 都市計画決定、下水道事業計画及び同認可が違法とされる場合の一般的基準について、都市計画は、都市計画法の定める基準に従って決定されなければならないが、都市計画基準の判断は、決定権者である県知事の裁量に委ねられており、これを前提として、県知事の判断に社会通念上著しく不相当な点があり、その裁量権の範囲を逸脱し、又は裁量権の濫用があったと認められる場合にのみ、当該都市計画決定を違法であるとする事ができるものと解するほかない。
- () 都市計画法21条1項は「都道府県知事又は市町村は、・・・その他都市計画を変更する必要があるときは、遅滞なく、当該都市計画を変更しなければならない。」と規定しているが、都市計画の変更も県知事の裁量に委ねられているものと解すべきである。県知事の裁量権の行使としてされたものであることを前提として、県知事の判断に社会通念上著しく不相当な点があり、その裁量権の範囲を逸脱し、又は裁量権の濫用があったと認められる

場合、すなわち当該都市計画が決定後相当の長期間を経過したものであり、その間、社会的、経済的条件が著しく変化し、これに応じて都市計画を変更しなければ、当該都市計画が都市計画法の定める都市計画基準を満たさないこととなり、かつ、都市計画の決定権者において当該都市計画を変更しないで維持することが決定権者に与えられた裁量権を逸脱、濫用するものといえる場合にのみ、当該都市計画そのものは適法に決定されたものであるとしても、これを変更すべき義務に違反したものとして、都市計画事業の認可ないし事業計画の変更の認可を違法であるとする事ができるものと解するのが相当である。

処分後の事情変更が裁量権の逸脱、濫用になるのかという論点に関して、以下の説示部分はこれを認めたものと解されている（前掲『まちづくり・環境行政の法的課題』116頁）。

第4章、控訴人らの控訴理由に対する個別的反論

第1、控訴人沖縄県知事の控訴理由書について

1 同第2（地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項）について

（1）同第2項（本件埋立事業）について

本件埋立事業の目的として関係各書証に泡瀬地区に観光・リゾート産業等の拠点地区を形成して地域の活性化を図る等の記載があることは認めるが、本件埋立事業の必要性、合理性や相当性については争う。

2 同第3（沖縄市長の方針表明）について

（1）控訴人沖縄県知事は、「中城湾港湾計画」「埋立て免許及び承認」「協定書」はいずれも内容は変更されていない。」「市長表明は、沖縄市長の「政治的意見」を表明したものであって、何ら法的拘束力を有するものではない。」と主張するが否認ないし争う。

市長表明の意味に関する被控訴人らの主張は前記のとおりである。

（2）また、控訴人沖縄県知事は埋立事業の事業主体は国及び沖縄県であるとし、沖縄市長の市長表明により直ちに中城湾港湾計画並びに本件埋め立ての埋立免許及び承認等、本件埋立事業の効力を消滅させるものではなく、沖縄県による本県埋立事業が地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項に違反し、財務会計上の義務違反を生じさせるわけではないと主張する。

しかしながら、埋立地の当初の土地利用計画は市長表明により白紙となり、現在沖縄市が新たな計画の検討を進めているとされているが、どのような結果がいつ頃出てくるのか現時点では不明である。

結局、本件埋立事業等の目的である土地利用計画が白紙の状況であるところ

ろからは、本件埋立事業に合理性を認めることはできない。この理は第 区
域の埋立終了予定時期がいつかには関係ないところである。

(3) なお、控訴人らは、行政機関が一度決定した土地利用計画の変更や見直しを原判決は認めていない等と原判決を攻撃しているが、これは控訴人らによる原判決の曲解にすぎない。原判決の趣旨は、埋立後の土地利用計画が白紙となっても、なおかつ漫然と従前通り本件埋立事業等を推進しようとすることを禁じているにすぎない。

以上より、控訴人らの主張は誤りである。

第 2、控訴人沖縄市長の平成 21 年 4 月 22 日付準備書面について

1 同第 1 (原判決の要旨) について

特に争わない。

2 同第 2 (本件海浜開発事業の歴史及び計画策定に至る経緯) について
不知。

3 同第 3 (公金差止の判断基準) について

(1) 同第 1 項 (地方自治法第 2 条 1 4 項及び財政法 4 条 1 項の判断基準) について

特に争わない。

(2) 同第 2 項 (地方自治法第 2 4 2 条 1 項 6 号) について

当該条項が規定されたことは争わないが、本件埋立事業等の停止により沖縄市に地方自治法第 2 4 2 条 1 項 6 号が想定するようなおそれが存することは考えられず、同条項は本件には関係がない。

(3) 同第 3 項 (経済的合理性が求められる趣旨と公金支出の判断基準) について

争う。原判決を曲解している。原判決は、「最終的には沖縄市の財政に回復し難い負担が生じるおそれがある」ということを理由に差し止めを認めているわけではない。

4 同第 4 (控訴人沖縄市長表明の位置づけ並びに経済的合理性との関連する
原判決の事実誤認) について

(1) 同第 1 項 (市長表明の内容) について

特に争わない。

(2) 同第 2 項 (市長表明の趣旨) について

争う。市長表明をねじ曲げて主張している。なお、市長表明の意味については前記のとおりである。

(3) 同第 3 項 (市長表明における表現方法と経済的合理性との関連性) につ

いて

原判決の結論に関する記載は認め、その余は争う。

- (4) 同第4項(市長表明の埋立事業における位置づけ)について
全体として争う。

市長表明により直ちに港湾計画、本件埋立事業の免許・承認の変更の効果は発生しないことはそのとおりであるが、その余の主張は牽強付会にすぎない。

市長表明は本件埋立事業や東部海浜開発事業等に合理性が欠如していることを自ら表明したものと解することができる。

- 5 同第5(公金支出の一律禁止)について

- (1) 否認ないし争う。

- (2) 東部海浜開発事業に経済的合理性がない以上、同事業に関する支出は適正な財務会計行為を行う義務に違反するものであり、市長の財務会計行為に関する裁量権を逸脱しているものであり、その禁止は当然のことである。公金支出の支出予定時期が相当先であっても同様である。

- (3) なお、控訴人沖縄市長は、「沖縄県と沖縄市の申し合わせでは、」「沖縄市は、土地処分先を確保した上で、土地を購入するのであるから、沖縄市が土地を保有するのは極めて限られた期間」であるなどと主張して、沖縄市が「多額の土地在庫を抱える事態」や過度の財政的負担を負う可能性はほとんどないなどと主張する(29頁)。

しかし、そのような「申し合わせ」は証拠上明らかではなく、また、同「協定書」(甲7)4条及び5条によれば、確かに県市の間で「協議書」を締結することになってはいるが、沖縄市は沖縄県から「速やかに」埋立地を購入する義務を有するものとされ、しかも、譲渡価格には沖縄県が国から購入する費用、土地の整備、各種調査等に要する諸費用が含まれるものとなっており、控訴人沖縄市長が主張するように「購入原価は周辺地域の実勢価格と比較して低廉であるため容易に他へ処分できる」ことは大変疑わしい。

- (4) また、控訴人沖縄市長の同準備書面30頁によれば、本件埋立地の購入予定価格に基盤整備費用を加えた原価が2万8200円ないし3万2800円/㎡となり、周辺路線価4万5000円ないし6万円/㎡と比較して大幅に安価に売却できているが、近接する新港地区FTZ分譲地は分譲が進まないため、約1年半前から分譲価格を1万3350円/㎡に引き下げているが、この間全く売却できていない。このような状況下で、「沖縄市が埋立地購入により過度の財政的負担を負う可能性はほとんどない」とは到底言えない。さらに、沖縄市自体が取得使用する土地も存するが、これについて

は確定的に沖縄市の負担となる。

- (5) また、沖縄市が沖縄県から取得する埋立地は本件埋立申請に添付された土地利用計画により用途が決まっており、これに従って処分されなければならない。しかし、これを購入して同土地に立地する企業等の立場からすれば、同土地を取得利用することによって採算可能でなければならない。ところが、この見込みがないため土地購入希望については埋立工事が開始されて以降現時点までほとんど存しない。結局、売却先の当てもなく、机上の「土地利用計画」を前提として埋立工事が進んでいるのである。
- (6) そして、埋立地の売却が進まないときは、そのまま国有地として残されることになるか、あるいは、国、沖縄県及び沖縄市との間の協定等により沖縄県や沖縄市が購入して血税を注ぎ込んだ“塩漬け土地”として保有することになり、全く無駄な公共事業となるばかりでなく、その保有に関しても相応の管理費用を支出することになるのである。このような事例は全国至るところに存在する。

結局、沖縄県及び沖縄市が本件埋立事業等に支出しあるいは本件土地の購入により過度の財政的負担を強いられるおそれは極めて高いものと思料される。

- 6 同第6（平成12年度計画の経済的合理性の存在）について
否認ないし争う。

この点については、後記の通りである。

- 7 同第7（控訴人沖縄市長表明に基づく本件海浜開発事業見直し作業の内容と進捗状況）について

市長表明が「土地利用計画見直しに向けた意欲表明」にすぎない旨の主張、並びに、市長表明に基づく見直し作業、港湾計画変更作業は、埋立作業と平行して進行可能な内容であり・・・本件埋立事業等の経済的合理性になんらの影響も及ぼさない」との主張については争い、その余は不知。

- 8 同第8（他の地域における埋立事業における計画変更例）について

沖縄市主張の計画変更事例は、いずれも軽微なものである。

美浜タウンリゾートの変更（丙57）については、変更の程度の記載がないものの、軽微な変更であると思われる。

また、豊見城地区の変更の程度も、「変更なし」と記載されている場所がほとんどであり、軽微な変更である（丙61～63）。

本件埋立事業における変更例（丙58～60）についても、「変更なし」と記載されている箇所がほとんどであり、変更してある箇所も微調整といつて良い程度である。

そもそも、「軽微な変更」とタイトルにあるように、微調整と行って良いほどの軽微な変更にすぎない。

これらの変更は、沖縄市長声明をもとに行われている本件埋立計画の見直しとは、変更の程度が大きく異なる。

9 同第9（市長表明を受けた本件海浜開発事業見直し計画案と経済的合理性に）について

争う。

10 同第10（本件海浜開発事業における今後の費用予測）について

同1項ないし3項については不知、同4項については争う。

11 同第11（まとめ）について

争う。

第5章、本件各事業及び本件埋立事業に対する免許・承認の違法性

第1、はじめに

第4章までは、基本的に原判決の判示に従って被控訴人らの主張を述べてきたが、以下には、本件埋立事業及びこれに対する免許・承認並びに東部海浜開発事業が、本件埋立事業に対する免許・承認がなされた平成12年当時において違法であり、あるいは少なくとも現時点を基準にすれば違法であるという主張を記載する。

第2、公有水面埋立法4条1号「国土利用上適正且合理的ナルコト」について

1 同1号の趣旨

公有水面埋立事業は公有水面を埋め立てて土地を生み出し、その後これを「適正且合理的」に「国土利用」を図ろうとするものであるが、公有水面の埋立は、公有水面が本来的に有する公益的機能を永久に破壊・消失させるばかりでなく、工事途中においても水の汚濁その他の「公害」を排出するものであるから、同1号の要件は、埋立により生み出される利益とこれにより失われる利益とを比較して、埋立によって生み出される土地がその事業申請の際に予定された利用に供されることによつて得らるべき公共の利益と、当該公有水面が埋め立てられることによつて失われる利益とを比較衡量した結果、前者が後者に優越する場合に初めて認められると解すべきである。

また、泡瀬干潟の環境的価値が高いこと、すなわち本件埋立事業等により失われる公益的価値が大きいこと、環境影響評価が杜撰であること等に照らすと、この比較衡量の対象である事業等により得られるべき公共の利益すなわち経済的合理性の程度もより高度のものが要求されると言うべきである。

2 泡瀬干潟の埋立によって失われる公益的価値

- (1) 公有水面の一つである干潟は、地球上の生態系の中でも最も生物多様性の程度が高い海域であり、生物多様性保全の上で大きな役割を負っているばかりでなく、生態系の働きにより生物生産性（各種生物を生産する機能）や水質浄化機能、温室効果ガス吸収機能も極めて大きなものがあり、公益的機能は極めて高い。
- (2) なかでも泡瀬干潟は、後記のとおり生態系としての価値は極めて高く、他にかげがえのない干潟及び浅海域である。沖縄県でも多くの干潟が急速に失われて行く中で豊かな生態系が残された沖縄随一の干潟といえる。地元住民が自然と触れあう地域・海域であってこの事実は現在も変わっていない。周辺の伝統的文化が泡瀬干潟等の海洋環境に依拠して発展させられてきたことも言うを待たない。地域の学校が環境教育の場として利用していることから分かるように環境教育にとり最適の場所であり、さらには観光資源としての価値も計り知れない。
- (3) 近年、環境経済学の分野で環境価値を金銭を持って評価する手法が開発されている。これまで泡瀬干潟ではこの手法を用いた評価は行われていないと思われるが、これによった場合の泡瀬干潟の環境的価値は莫大な金額となることが推測される。

一般に自然に対する開発の場合、費用便益の計算において、開発によって失われる公益的機能（環境価値）は無視されている。本件埋立事業では費用面として工事関係費用のみが計上され、埋立により失われる干潟の公益的機能は無視されている。しかし、これは片手落ちであり、正確な費用面が反映されない。

公有水面埋立法4条1号の要件を充足するか否かの審査のためには、泡瀬干潟が持っている公益的価値を考慮することが必要である。

- (4) 本件埋立事業等の経済的合理性が存在しないことは平成12年当時を基準としても後記のとおり極めて明白であり、さらに上記の泡瀬干潟の有する公益的価値を勘案した場合、本件埋立事業に合理性がないことは明らかである。

第3、公有水面埋立法4条2号「環境保全・・・二付キ十分配慮セラレタル」について

- 1 この要件は、前記のとおり干潟等の公有水面が生態系の働きなどにより大きな公益的機能を有すること、埋立地の存在や工事により予定地周辺の環境被害を発生させるおそれ大きいことなどから、これらの公益的機能をでき

るだけ損なわないこと並びに工事による被害を最小化することを要求したものである。

- 2 しかしながら、後記のとおり、動植物、生態系を中心とした環境影響評価の各環境要素に関する調査・予測及び評価がいずれの段階でも杜撰であり、非科学的、主観的であり、省令等の規定にも違反し、適正な環境影響評価がなされたとは言えない。また、控訴人県知事の環境保全に関する審査も杜撰であり、免許権限の行使を誤っている（県知事の審査の過誤については原審平成20年3月31日付原告ら準備書面（135頁以下）に記載したとおりである）。
- 3 なお、「環境保全」や本件環境影響評価に対する審査については環境庁長官（当時）の意見も徴求されていない。したがって、「環境保全」等の審査は、事業者であるとともに免許・承認権者である沖縄県知事（免許・承認権者）及び事業者そのものではないが事業官庁である運輸省運輸大臣（認可権者）（当時）だけの最終判断で決定されたことになる。

公有水面埋立法47条2条は、埋立事業申請に対する運輸大臣の認可の際に環境庁長官（当時）の意見を求めることを規定している（同法施行令32条の2により本件公有水面埋立事業には環境庁長官の意見を求めなければならないことになっている）（ちなみに、環境影響評価法23条は環境庁長官（当時）は「必要に応じ」関係機関に意見を述べることができることになっている）。

そして、平成12年3月まではこのような「運用」がなされてきたが、地方分権法の施行を契機に平成12年4月から同「運用」が廃止され、国が事業主体の埋立事業については環境庁長官（当時）（その後は環境大臣）の意見が求められないこととなっている。

本件埋立事業の免許・承認（平成12年12月）の場合もこの「運用」が廃止された後であって、環境庁長官（当時）の意見は求められなかった（以上につき甲146参照）。

ところで、本件埋立事業の申請時期は沖縄県知事及び国のいずれも平成12年5月である。地方分権法は平成11年7月に制定され、施行は平成12年4月に予定されており、国及び沖縄県等事業者は運輸大臣の環境庁長官（当時）に対する意見徴求がなされないことは当然知悉していた。他方で、環境庁（当時）はその選考にかかる我が国「重要湿地500」（リストの中間発表は平成13年12月であるが）の選考作業に平成11年度から取り組んでおり、泡瀬干潟が同リストに登載されることは確実であること、環境庁（当時）は当時から泡瀬干潟の重要性を十分認識していたこと、また、事業者農水省

による諫早干拓事業の潮受堤防の閉め切り（いわゆる「ギロチン」）が実施されたのが平成9年4月でありこれに対して全国的に批判が巻き起こっていたこと、平成10年12月には藤前干潟に対する名古屋市等の埋立計画に対し環境庁はその埋立が不適切である旨の意見を公表し、藤前干潟の埋立を名古屋市等が断念したこと、平成12年当時は全国的に湿地保護の世論が相当盛り上がっていた時期であることなどから、本件埋立事業の事業者が環境庁長官（当時）の意見を望まなかったことは十分推測される。その結果、本件埋立事業免許等の申請をこの時期にすることにしたのではないかとの推測も生まれるのである。

いずれにしても、本件埋立事業に関する「環境保全」、環境影響評価については主務官庁である環境庁（当時）には意見の徴求がなされず、本件埋立事業に関する「環境保全」についても十分な審査が行われたとは言えない。

第4、本件埋立事業予定地及びその周辺自然環境の貴重さについて

1 泡瀬干潟は、琉球列島の中で現存する干潟としては最大の干潟であり、他の干潟に類を見ない多様な底質を有するため、生物相・生態系も複雑多様であり、しかも生息する各種生物の個体数も豊かである。また、泡瀬干潟には極めて多くのレッドデータブックに登載された絶滅危惧種が生息している。これらの詳細は原審での平成20年3月31日付原告ら準備書面（第4章・第7章参照）にまとめて記載したところである。

加えて、市民が自然と触れあう海域であり、環境教育上の重要な海域であること、周辺地域の伝統的文化が泡瀬干潟と深い繋がりを有していること、観光資源としての価値も計り知れないことなどを挙げることができる。

以下には特に本件埋立事業免許・承認後の新種の発見等泡瀬干潟の貴重性が益々明確になってきていること、そして、埋立工事（護岸・浚渫工事等）の進捗に伴い泡瀬干潟海域に深刻な環境影響が発生していることなどを例示する。

2 本件埋立事業免許・承認後、泡瀬干潟からは新種や新発見種等が多数見つかった。当然これらは本件環境影響評価書に記載はない。

（1）新種の植物（4種）

ア ホソウミヒルモ（海草）

2003年5月9日、第 区埋立地区内において、水深6m～7m付近において、ホソウミヒルモが発見された。

2005年3月30日、（独）港湾空港技術研究所、内閣府沖縄総合事務局は記者会見で、「ホソウミヒルモが新種」であること、「国内に生育するウミ

ヒルモ類は6種（従来は2種）」であることを発表した。

これまで、日本には、ウミヒルモ類が2種生育しているとされていたものが、ホソウミヒルモの発見によって、再分析が行われた結果、日本には、6種のウミヒルモ類が生育していることが判明したのである。

その後、ハワイ固有種や在来種のウミヒルモ、ヒメウミヒルモの比較研究はおわり、ホソウミヒルモが新種、オオウミヒルモ、ヒメウミヒルモは日本新産であることは、確定している。ホソウミヒルモの発見は、学術的に大変貴重なものであった。

イ リュウキュウズタ（海藻）（甲13）

2003年、世界で初めて泡瀬海域で発見された新種の海藻で、泡瀬海域の埋立予定地内に生息している。

側葉の形成されないリュウキュウズタの変異種であるが、泡瀬海域のごく一部でしか生育が確認されていない。

生育状況は少なく、保全の必要性が極めて高いことは明らかである。

ウ カラクサモク（海藻）

海藻類であり、絶滅危惧種に相当する。これも、埋立予定地域内に生息しており、2004年7月には、工事区域内に沖縄最大のカラクサモク群落が生息していることが判明している。

南西諸島固有種であるが、最近分布が確認されている地点は、泡瀬、宜野座、西表島など、わずかであり、生物分布地理学的に、その重要性が指摘されている。

エ ミル属の一種（海藻）

アセス後、泡瀬海域において発見された海藻の新種であり、現在は、名前も未定である。

今後、調査・研究が進んでいくことが期待されるが、今後の調査・研究のためにも、泡瀬干潟に生息する新種のミル属の一種の保全は、喫緊の課題であるというべきである。

（2）新種の動物（7種）

ア ニライカナイゴウナ（巻貝）（甲13）

ニライカナイゴウナは、殻長約6mmの巻貝で、2003年6月に、泡瀬干潟・浅海域において始めて発見された。

その後の調査によって、ニライカナイゴウナは、津堅島西部のほか、埋立計画地周辺に生息していることが確認されているが、確認された数からして、埋立予定地周辺が、ニライカナイゴウナの主要な生息地であるとされる。

イ ヒメメナガオサガニ（甲殻類・カニ）

2005年、泡瀬の第一区域埋立海域において、ヒメメナガオサガニが発見されている。

ヒメメナガオサガニは、泡瀬のほか、金武湾、熊本県天草、長崎県島原、愛媛県高浜、和歌山県串本、静岡県下田に分布しているが、泡瀬を模式産地としている。

そのため、今後、全国各地のヒメメナガオサガニの分類における基準として扱われるものであって、泡瀬のヒメメナガオサガニは学術的な重要性が高い。

ウ ユンタクシジミ（二枚貝）

2002年に、埋立予定地から発見された種であり、埋立予定地とその周辺が生息域である。

近縁種は大西洋に生息しているものの、泡瀬干潟と石垣島名蔵湾においてしか、その生息が確認されておらず、その保全は重要である。

エ アワセカニダマシマメアゲマキ（二枚貝）（甲17）

2005年7月、泡瀬干潟の埋立予定地の近くにおいて発見された、カニに擬態している貝である。

マメアゲマキ類は、半透明な殻を持つ二枚貝であるが、アワセカニダマシマメアゲマキは、殻の外側に様々な突起を発達させて、カニに擬態している。

科学的な擬態といえるか否か、動き方等について、今後研究が進められることが予測されるが、生息場所が限定されており、その保全は極めて重要である。

オ オキナワキチヌ（魚）

泡瀬干潟で見つかった新種のタイ科の魚で、「改訂・沖縄県の絶滅のおそれのある野生生物 動物編 レッドデータおきなわ」の準絶滅危惧種に指定されている。

稚魚や幼魚の状況が謎に包まれており、今後の調査・研究が待たれるが、本件埋立事業の強行により、悪影響が及ぶことが懸念される。

カ アワセヒガタツバサゴカイ（ゴカイ）

2003年に米軍泡瀬通信施設前で発見された。

翼状の足を持ったツバサゴカイ科の一種で、足に生えた剛毛部分が斜めに切れている形になっているのが特徴である。詳しいことは未だ解明されておらず、今後の調査・研究が待たれる。

キ ザンノナミダ（二枚貝）

沖縄本島及び加計呂麻島の海草藻場に生息する二枚貝の新種である。模式産地は泡瀬干潟であり、今後、泡瀬干潟のザンノナミダを基準に研究が進め

られていくものである。

現在までにこの種が確認されているのは、泡瀬および辺野古、加計呂麻島の渡連（どれん）および実久（さねく）のみである。

これらの産地のウミヒルモ場の細砂中に限って棲息している。詳細な生態や、なぜウミヒルモ場にのみ棲息するかについては、今後研究が進められていく。周知のとおり、辺野古には現在もジュゴンが生息しているが、泡瀬、加計呂麻島にも近年までジュゴンが生息していた地域であって、泡瀬はもちろん、辺野古や加計呂麻島の海草藻場の生態系を保全することの重要性は明らかである。

（３）日本新記録種（５種）。

ア ジャングサマテガイ（二枚貝）（甲１８）

中国大陸南岸（アモイ）、マレー半島（ペナン）において分布が確認されているが、日本における分布は、泡瀬干潟のほか、中城湾（佐敷）及び金武湾（屋慶名）に局限されている。沖縄においても、西海岸や八重山では発見されておらず、生息地は限られている。泡瀬干潟は、世界において４番目の分布地である。

屋慶名及び佐敷の個体群規模は泡瀬よりも小さく、泡瀬干潟は、日本最大の生息地となっている。

イ オボロヅキ（貝）（甲１３）

2002年7月に、泡瀬干潟北東部から発見された貝で、オーストラリアにおいて分布が確認されているが、日本においてはこれまでに発見されていない日本新記録種である。

ウ オオウミヒルモ（海草）

日本に生息しているヒルモ類の中では最大である。

紀伊半島南部、徳島県南部、鹿児島県南西部から南西諸島にかけて広く分布している。

ホソウミヒルモの発見により、それまで、2種（ウミヒルモ、ヒメウミヒルモ）しか発表されていなかったが、ホソウミヒルモの発見に基づく研究により、日本新産として、オオウミヒルモと記録されたものである。

エ ヒメウミヒルモ（海草）

絶滅危惧種 類に指定されており、埋立予定地の中にも生息している。

国外においては、香港、フィリピン、タイ、マレーシア、マリアナ諸島、インド、アフリカ、オーストラリアに生息しているが、国内においては、泡瀬と瀬底島、金武湾でしか確認がされておらず、その生息数もわずかである。

オ オキナワホガタウロコムシ（環形動物門多毛綱ホガタウロコムシ科）

2003年2月28日、泡瀬干潟において、初めて生息が確認された貝の日本新記録種である。

ホガタウロコムシ科の多毛類は概して大型で、他のウロコムシ類とは穂状の剛毛と紡績腺を持つことで区別される。これまでに採集例が少なく、分類や生態については未知の部分が多かったため、泡瀬干潟での発見は非常に重要なものであった。

同科における海中での生態はほとんど分かっていないため、今後の解明が待たれる。そのため、現時点での保全の必要性は非常に高い。

3 沖縄県版レッドデータブック掲載種の多数が生息していること

- (1) 2005年、沖縄県文化環境部自然保護課から出版された「改訂・沖縄県の絶滅のおそれのある野生生物（動物編）レッドデータおきなわ」に、泡瀬干潟海域に生息している海洋生物121種（甲殻類7種、貝類108種、魚類6種）が絶滅危惧種（A類、B類、類、準絶滅危惧種、情報不足種）として掲載された。植物についても、18種が絶滅危惧種として同（菌類・植物編）（平成18年）に掲載されている。泡瀬干潟には、非常に膨大な数の絶滅危惧種が分布していることが明らかになっている。これらの種は現時点では「種の保存法」等の「希少野生動植物種」に指定されていないとしても、将来指定される可能性は高く、いずれにしてもその保全が緊急の課題となっている。
- (2) これらのレッドデータブックおきなわに掲載された絶滅危惧種のうち本件環境影響評価書に記載されていたのは、イボウミニナ、トカゲハゼ、クビレミドロのわずか3種だけである。このことから本件環境影響評価のためのアセス調査がいかにか杜撰であったかが看取できる。本件アセス調査は調査の杜撰さ故に、本来発見されるべき絶滅危惧種の存在を見落とししたのである。

4 藻場・砂州の消失・変異

- (1) 藻場の消失（甲147）

ア 泡瀬干潟の海草藻場では、これまでの調査により、13種類の海草の存在が報告されている（甲12）。日本全体に存する海草は、現在20種類確認されており、日本で確認されている海草の実に3分の2弱が、泡瀬干潟において生息していることになる。

主に熱帯に生息する海草に限ってみても、強熱帯性のウミシヨウブを除く全ての種類の海草が泡瀬干潟に生息していることとなり、泡瀬干潟は、実に多様性に富んだ貴重な干潟であるといえる（甲40）。

泡瀬干潟で確認された海草のうち、ヒメウミヒルモは環境省のレッドデータブックで絶滅の危険性が増大している絶滅危惧種に指定されており、他

の海草 7 種も準絶滅危惧種に指定されている（甲 12）

イ この豊かな藻場は、現在、消失しつつあり、特にフジイロ砂州西、泡瀬通信施設先で顕著である。

泡瀬海域には、2001 年調査では被度 50% 以上の海草藻場が約 57 h a あったが、現在、被度 50% 以上の海草藻場は全く存しなくなっている。

この海草藻場の消失の原因につき、事業者は、台風の影響であると強弁しているが、沖縄には毎年のように台風が到来することは周知の事実である。にもかかわらず、泡瀬干潟の藻場は、これまで、何百年、何千年にもわたって存続してきたものであり、藻場消失の原因が台風であるはずなどない。

藻場消失の原因は国、沖縄県らが強行している第 区域や航路浚渫の工事以外に考えられない。これらの工事による大量の S S の発生・拡散、第 区域護岸等建設工事による潮流の変化等による日照量の減少、海砂の移動・堆積が原因と考えられる。

ウ 埋立予定地 187 h a の範囲内の被度 50% 以上の海草藻場は、24ha 存していた。

この 24ha のうちから「移植実験」のため 1ha が使用され、残余の 23ha については後に被度が 50% 以下になったとして移植による保全対象とはされなくなり、第 区域内の藻場は「生き埋め」にされている。

第 区域・第 区域の海草藻場（被度 50% 以下とされている）は合計で 79ha、そのうち第 区域の藻場は 49ha であるから、第 区域の工事の強行によって失われることとなる藻場は、49ha に及ぶこととなる。

（ 2 ）砂州の消滅（甲 1 4 8 の 1 , 2 ）

ア 泡瀬干潟海域には、浚渫予定地を南北に縦断する砂州が広がっており、ほとんどが 1m 前後の海中に存している。

この砂州には、トウカイトママキ、カゴカイ、フジイロハマグリ、ソメワケグリ、ヒメツメタガイ沖縄型、ニライカナイゴウナ、チリメンカノコアサリ、フキアゲアサリ、トクサバイ、クサビザラ属の 1 種等、「レッドデータおきなわ」に登載されている絶滅危惧種が多数生息しているものである。これらの種は、いずれも生息地の限定された希少種である。

トウカイトママキは、現在知られている限り、泡瀬干潟の砂州において最大の個体群を形成している。

フジイロハマグリは、日本において、泡瀬干潟の砂州においてしか、生息が確認されていない。

ニライカナイゴウナの発見地も、泡瀬干潟の砂州である。

泡瀬干潟の砂州は、浅海の細砂底という琉球列島では珍しい環境を形成し

ているものであり、特異な貝類群集が成立しており、極めて貴重な生態系を形成していることは明らかである。

イ この貴重な砂州についても、2000年のアセス調査以降、大幅な変更をきたしている。

まず、沖縄県総合運動公園側の砂州は、全て消失してしまった（甲147の1参照）。

次に、西防波堤と埋立予定地の間にある砂州（フジイロ砂州）については、浚渫土砂運搬や将来の客船航路として掘削されたことと、埋立地の護岸造成の影響で、幅が大幅に狭まりS字型に曲がってしまい、フジイロ砂州の南側についても完全に消滅してしまっている。（甲147の2参照）。

ウ 環境影響評価書（甲8）によれば、浚渫工事によって砂洲の変化はないとされているが、実際に泡瀬干潟の砂洲には上記のような変化が見られる。藻場と同様、長い間泡瀬干潟の貴重な生態系として存在してきた砂洲が、なんらの外的要因なくその姿を変化させるということは全くもって考えられないので、この砂洲の変化は護岸工事等による潮流の変化によって生じたものである。

（3）海藻の一種であるヒトエグサ（アーサ）につき、泡瀬干潟での収穫量が工事の進行に伴い、年々減少してきた。このヒトエグサの収穫量の減少については、事業者による埋め立て工事現場から流れ出す粘土鉱物が大きな要因であると考えられている（甲149の1, 2）。しかし、本件環境影響評価書にはこのようなヒトエグサ収穫量への悪影響についても記載がない。

（4）本件埋立工事着工後に上記のような藻場・砂洲の変化が発生していることは事業者も認めている。結局環境影響評価手続における調査・予測の不十分さ、あるいは作為があったかにより、このような重大な干潟環境への影響の発生のおそれが記載されなかったのである。

第5、保護の状況

1、上記のように貴重な泡瀬干潟であるが、残念ながら現時点に至るも泡瀬干潟には法的な意味での保護区の設定等はなされていない。ただ、不十分ながらも、以下に例示するような国、県等において政策的に保全を図るべき措置がなされていた。

2 泡瀬干潟は貴重性・重要性から、環境省選定の「日本の重要湿地500」の1つに選定され、沖縄県「沿岸域における自然環境の保全に関する指針（沖縄島編）」（1998年2月）の「自然環境の厳正な保護を図る区域」である評価ランク 及び「自然環境の保護・保全を図る区域」である評価ランク に

も位置づけられている。また、2005年（平成17年）に沖縄県が発表した「改訂・沖縄県の絶滅のおそれのある野生生物（動物編）レッドデータおきなわ」及び同（植物編）掲載種の多数の生息が確認されている。

- 3 泡瀬干潟に生息するオオヤドカリ科のムラサキオオヤドカリ、ナキオカヤドカリは、文化財保護法に規定されている国の天然記念物に指定されている（評価書5 - 324頁）。同法3条は、政府及び地方公共団体は、天然記念物を含む文化財の保存が適切に行われるように、周到の注意をもってこの法律の趣旨の徹底に努めなければならないとし、125条1項では、「史跡名勝天然記念物に関しその現状を変更し、又はその保存に影響を及ぼす行為をしようとするときは、文化庁長官の許可を受けなければならないとしている。

泡瀬干潟には種の保存法により指定された国内希少野生動植物種（コアシサシ）、国際希少野生動植物種（ミサゴ等猛禽類3種）の出現・生息が確認されているが（甲8：5 - 299）、同法は第2条で、国は、野生動植物の種（亜種又は変種がある種にあっては、その亜種又は変種とする。以下同じ。）が置かれている状況を常に把握するとともに、絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存のための総合的な施策を策定し、及び実施するものとする、としている。同法第34条は、土地の所有者等は、その土地の利用に当たっては、国内希少野生動植物種の保存に留意しなければならない、としている。

- 4 生物多様性条約に基づき国により策定された「新生物多様性国家戦略」・「第三次生物多様性国家戦略」、環境基本法に基づく「環境基本計画」等は湿地保全等の方策を規定している。

- 5 湿地保護を主たる目的とするラムサール条約は、保護すべき湿地の登録制度を採用し8つの基準を定めてその1つにでも該当すれば登録することができる。泡瀬干潟はこの8つの登録基準の3つの基準を満たしている。同条約は登録湿地だけでなく、締約国内に存在する全ての湿地を保護の対象とし（4条1項）、湿地の「賢明な利用」を要求している。

中国等との二国間渡り鳥条約はムナグロ等渡り鳥を対象とし、日本国の保護義務を定めている。

生物多様性条約は1993年に日本も加盟しているが、8条で保護地域の設定等、生物の多様性の構成要素をその生息地域内において保全するための措置、14条で生物の多様性への著しい悪影響を回避しまたは最小にするため、事業計画案に対する環境影響評価を行うことを定めている。2002年にオランダ・ハーグで開催された同条約第6回締約国会議では、「締約国は現在の生物多様性の損失速度を2010年までに顕著に減少させる」といういわゆる「2010年目標」が採択されて、各締約国はこれに向けて取り組

むべき事が確認され、その後2004年第7回締約国会議、2006年第8回締約国会議などで「2010年目標」の取組評価方法、地球規模生物多様性概況報告などが採択された。2010年に名古屋市で開催予定の同条約第10回締約国会議では、この「2010年目標」の総括とその後の中長期目標の設定などが議論される予定である（以上につき甲148参照）。

第6、杜撰な環境影響評価手続

1、上記のとおり十分な法的保護政策が取られないまま本件埋立事業等が推進されることになるが、泡瀬干潟の貴重性に比較して本件埋立事業に際して行われた環境影響評価手続はあまりにも杜撰なものであった。この点も原審での平成20年3月31日付原告ら準備書面（第7章）にまとめて記載したところであり、また、本書面においても既に触れたところでもあるが、一部主張を補充しつつ被控訴人らの主張骨子を以下に列記する。

2 鳥類

本件環境影響評価書（甲8）では、ムナグロ等の水鳥類は埋立により生息域の一部が消失するが、海岸環境が保全され、残存干潟が残るから生息環境は保全されるとしているが、干潟生態系を支える底生生物相、これを捕食する高次の捕食生物（例えば鳥類）の生態・動向調査（干潟のどの海域をどのように利用しているかなど）、繁殖種については営巣場所、繁殖活動域、採餌域も含む動向調査がほとんどなされておらず、しかも環境影響評価書記載の出現種数も沖縄野鳥の会の調査に比して4割程度であり、調査回数、方法も不適切であるなど、調査自体の精度は極めて低い。その影響もあり予測の点でも極めて定性的な予測となっており、重要な干潟が消失した埋立地周辺の環境で個体群が生息できるか否かを客観的、科学的に明らかにすることがなされていない。

シロチドリやコアジサシの繁殖活動調査もなされていない。また、先例となる近接する新港地区埋立による新港地区の鳥類への影響も調査されていない。

3 サンゴ

泡瀬干潟のサンゴ及びサンゴ群集の生態的特徴、貴重性、危機的状況にあること等については、原審平成20年3月31日付原告ら準備書面（同38頁以下）に記載したとおりである。

サンゴに対する調査方法は、調査ポイント及び調査回数・期間が少なすぎることで、本件環境影響評価手続のための調査期間は平成8年5月21日～29日までの1期間だけであるが、平成9年から平成10年の大規模な白化現

象により世界の40～50%のサンゴ礁が白化し、沖縄海域も含め深刻なあるいは壊滅的な被害を受けた後に本件環境影響評価手続のための再調査がなされていないこと、調査方法自体も適切でなく、被度の算出方法等も不明であり、原審係属中の調査で発見された本件埋立地への航路の浚渫予定海域にヒメマツミドリイシを優占種とする10m×10m枠で最大被度50%以上の密生域を含む分布面積約29,360㎡のサンゴ群集等の記載がいずれも本件環境影響評価書には無い(見落とされた)。

本件環境影響評価手続では、調査並びに予測について環境影響評価法・省令の要求する「重点化手法」を採用しておらず、SS濃度の予測も作為的である。予測の結論自体の記載も意味をなしていない。

省令に規定された「学術上又は希少性の観点」等からの考察がなされておらず、事業者が当初設定した環境保全目標を満たしているかどうかについての判断もなされていない。

なお、事業者は、本件環境影響評価書において、埋立工事区域内のサンゴは10%未満であり保全の対象ではないとし、また、西防波堤北西部(現在のヒメマツミドリイシ生息地)のサンゴは記載していなかった。

しかし、泡瀬干潟を守る連絡会が、平成17年4月16日、17日に実施した調査により 原審原告ら準備書面(7)別紙「サンゴ調査地点地図」の「HM」周辺(西防波堤北西海域)においてヒメマツミドリイシを優占種とする10m×10m枠で最大被度50%以上の密生域を含む分布面積約2500㎡以上のサンゴ群集の存在、同地図の「SHS」周辺においてスギノキミドリイシを優占種とする10m×10m枠で最大被度50%以上の密生域を含む分布面積約400㎡以上のサンゴ群集の存在、同地図の「SHS」周辺において分布面積約150㎡程度のリュウキュウキッカサンゴの群落(10m×10m枠で最大被度30%以上)の存在を確認した。

上記の「HM」周辺のサンゴ群集については平成13年頃より住民からの指摘がなされてが、事業者はその存在を公表しなかった。また、この「HM」ポイントは航路のための浚渫区域にかかる位置にあり、浚渫により生息基盤が直接消滅することになる。

事業者も泡瀬干潟を守る連絡会の調査後の平成17年5月31日～6月3日によろやく「HM」ポイント、「SHS」ポイントのサンゴ群集確認調査を実施した(甲32:平成17年度中城湾泡瀬地区環境監視委員会第1回委員会資料3、7頁、8頁、30頁～33頁)。この調査結果につき、事業者は、「HM」ポイントについては、「西防波堤北西部のサンゴ群集は、ヒメマツミドリイシを主体とするサンゴ群集であり、面積は約29,360㎡であった。」 「SH

S」ポイントについては、「海上工事区域西側の調査点St. 1～6において、まとまったサンゴ群集が確認されたのは、St. 3～6の4地点であり、このうちSt. 4とSt. 5は連続した群集であった。」「St. 3における群集面積は、リュウキュウキッカサンゴを主体とする区域が116㎡、オヤユビミドリイシを主体とする区域が28㎡であった。」「St. 4～5における群集面積は、スギノキミドリイシを主体とする区域が434㎡、ホソエダミドリイシを主体とする区域が114㎡」「St. 6における群集面積は、ヤッコアミメサンゴを主体とする区域が179㎡であった。」旨報告した。

しかし、「SHS」ポイントのサンゴ群集については、個々の群集、群落ごとの被度については一切明らかにせず、「St. 3～6の調査地点以外において、周辺にまとまったサンゴ群集は確認されず、分布域としてみた場合のサンゴ類の生息被度は1%未満であるものと考えられた。」とするのみである。そして、1%未満との生息被度を出す際に用いた調査方法は、環境影響評価実施時に用いた10m×10m毎の方形枠調査ではなく、「箱メガネによる船上目視観察とマンタ法による潜水目視観察」によるというものである。環境影響評価手続の調査実施時に用いた調査方法とは異なる調査方法を用いている点、また、個々の群集、群落毎の被度を一切明らかにしていない点に、事業者側の作為的な意図が窺われる。実際、甲32-32頁下段の写真を見ても被度1%未満とは見えない。そして、このような事後調査に基づき、事業者は工事を推進し、07年度工事で一期区域の護岸が完成し、のサンゴ群集は護岸内に閉じ込められてしまった。

ところが、事業者は、2008年(H20)10月28日～11月5日にかけて、突然、生息しているサンゴのごく一部(976㎡の一部145㎡)を移植した(事業者の説明では、移植を実施したのは「沖縄市を中心として」ということである)。事業者が「保全のために」若干の「移植」をしたとのことであるが、これが環境監視検討委員会や環境保全・創造検討委員会での議論も全くなく、根本的な保全方法にもならぬことは明白であり、事業者の事後調査を十分行い環境保全に努めるとの環境影響評価書における約束を履行していないことは明白である。

4 海藻・海草

本件環境影響評価では、基本原則である環境影響の回避・低減を優先する努力が全く検討されないまま代償措置の検討に入っている。

新種ホソウミヒルモ等は環境影響評価手続後に発見されたものであり、環境影響評価書には記載されておらず、自然調査の不十分さを反映している。

また、海草藻場は海草藻類だけが生息しているわけではなく、他の多くの底性生物の生息場所ともなっており、しかも生息個体数も極めて豊富である

にもかかわらず、泡瀬干潟生態系における海草藻場の位置付けが全く考察されていない。これに関する調査も行われていない。省令の要求に反している。結局、埋立予定地周辺の海草藻場の消失により、周辺生態系にどの程度の影響を与えるのかは全く調査・予測されていない。

代償措置として生育被度が50%以上の箇所の海草を移植するとしているが、海草移植は現在の段階においても技術的には確立されていない(甲62、甲63参照)。にもかかわらず、環境影響評価手続当時の段階で移植が可能であることを前提とされて上記手続が行われている。しかも、移植対象とされて着工前には存在していた被度50%以上の海草藻場が、着工後には被度50%以下になったとして移植対象からはずされてしまったことは前述した。

5 クビレミドロ

本件環境影響評価書は、クビレミドロは「概ね埋立計画区域内に分布しているため、クビレミドロの生育地を現状のまま保全することは実行不可能である。」として、回避低減の方法を検討しようとはしていない。代償措置としての移植も未だに実験段階に過ぎないのに、環境影響評価書には移植が可能と記載している。

6 トカゲハゼ

本件環境影響評価書の予測・評価では「影響は軽微」とされているが、これらは本件埋立計画に先行して埋立が行われた新港地区の埋立の経過から見て全く信用性がない。代償措置である人工干潟についても成功しているとは言い難い。

7 貝類

泡瀬干潟に生息する貝類は種数も個体数も最大規模である。泡瀬干潟の貝類のうち、101種が「改訂・沖縄県の絶滅のおそれのある野生生物(動物編)レッドデータおきなわ」(沖縄県文化環境部自然保護課, 2005)に記載されている。しかも、本件埋立事業免許・承認後に発見に新種・日本新記録種が多数発見されている。

貝類につき実施された環境影響評価手続では、調査手法、調査範囲・調査ポイントが不備・不十分であり、このため埋立計画地130haの浅海域の底生動物相を把握できていない。環境影響評価書に記載された種数も極めて少なく、340~360種を超えると考えられる貝類の多様性が考慮されていない。

8 浚渫土砂による埋立について

本件環境影響評価書には、埋立土砂は隣接する新港地区の航路・泊地をポ

ンプ浚渫船により浚渫し、浚渫船に連結した排砂管を一部海底に沈設するなどして埋立地まで敷設し、浚渫土砂を圧送排出して埋立地に投入する、また泡瀬地区航路泊地浚渫土砂についてはグラブ浚渫船により採取した土砂を台船で運搬し、埋立地に揚土機械で投入するなど記載されているが、これに関する影響予測はほとんどなされていない。なお、事業者が当初予定していたポンプ浚渫・パイプ輸送の浚渫土砂の運搬方法は、原審での原告側の批判（環境破壊・本土マリコン奉仕等）等により変更され、現在はグラブ浚渫・台船輸送の方法で行われている。

9 環境影響評価の手続についても、法令や指針等により要求される基準を履践したとは言えない。

第7、経済的合理性の欠如

本稿では、原審での平成20年3月31日付原告ら準備書面（第9章）で主張したところの要点にその後明らかとなった事実、補充すべき事実も加えて、被控訴人らの主張の要点を述べるものである。

1、埋立必要理由書にある泡瀬地区の宿泊需要等の計算に根拠はない。

(1)平成18年における中部地域全体での入域観光客数1241千人のうち沖縄市の入域観光客数については178千人と推計されるところとしている（甲25：埋立必要理由書「1-23」）。

しかし、この178千人という数字についてはその推計の過程が不明であり、全く根拠のない数字と言わざるを得ない。

(2)さらに、上記の根拠不明である178,000人のうち60%が泡瀬地区に入域することを前提として、 $178,000 \times 60\% = 107,000$ 人と泡瀬地区入域観光客数を推計している。

しかし、この60%の根拠が不明（なお、「重点整備地区整備計画調査報告書」にも60%の根拠の記載はない。）であるため、泡瀬地区入域観光客数を107,000人と推計することはできない。

(3)このように疑問点の多い数値が並ぶ埋立必要理由書記載について、免許・承認における県の直接の担当者である新垣氏は、免許・承認の8年以上も前である平成4年3月に作成された「重点整備地区整備計画調査報告書」なる資料が原典として引用されているにもかかわらず、その内容の確認すらしていない（新垣39,40頁）。

(4)埋立必要理由書が用いている平均滞在日数には合理性はない。

埋立必要理由書は、入域観光客につき1人当たり5.27泊の平均滞在日

数（泊数）を見込んでいるとしている。

しかし、平成2年から平成12年までの平均宿泊泊数（平成2年の3.31泊から平成12年の2.68泊と減少している）からも、5.27泊の数値に根拠がないことは明らかである。

また、平成13年以降の平均宿泊日数（実績値）も、

平成15年 2.93泊（平均滞在日数3.93日）

平成16年 2.72泊（平均滞在日数3.72日）

平成17年 2.80泊（平均滞在日数3.80日）

平成18年 2.76泊（平均滞在日数3.76日）

平成19年 2.72泊（平均滞在日数3.72日）

となっており（甲151）、5.27泊という数値が現実から離れた数字であることは明白である。

2 その余の土地利用計画も成り立たないこと（実態のない土地利用計画）

（1）施設の設置主体がないこと

沖縄市では過去3回 埋立地への立地予定希望調査アンケートを実施した。

しかし、平成12年のアンケートでは、回答者が18社にすぎず、そのうち立地希望者は2社と公表している（甲126、127-1~4）。

しかも、その内容は、事業参加の可能性について「やや可能性がある」との回答が2社というものである（甲126）。

（2）また、平成13年7月頃の調査（免許・承認のわずか半年程度後の調査である。）によると、大型主要施設として事業者側が予定している栽培漁業試験場の設置主体とされる中城湾沿岸漁業振興推進協議会は、「今の組織で管理運営は厳しい。資金面でも無理」と否定的であり、同じく海洋研究所の設置主体とされる琉球大学施設部は「そのような施設計画はない」と否定している（甲128）。さらに、県が設置する予定であった「生涯学習センター」についても県財政が厳しいため、沖縄市が他の施設を誘致する方針に切り替えている（甲128）という有様である。

3 沖縄市の財政的負担（甲49、川瀬）について

（1）本件埋立事業の沖縄市財政へ及ぼす危険性について

約184億円が埋め立て地の購入費用として予定されているが、この184億円という金額は、沖縄市の地方債残高約402億円の約46%、税収約97億円の約2倍、歳出総額412億円の約45%に当たる金額であり（いずれも2004年度）、沖縄市にとって極めて負担の大きな金額であることは明らかである（川瀬7~8頁、甲124：図3、4）。

沖縄市の財政状態を見ると、地方債残高が年々増加しており、90年度に

は161億6254万円であったのが、2004年度には402億58万円と2倍以上に増加している（川瀬7～8頁）。

また、標準財政規模（標準税収入額に普通交付税額を加えたもので、自治体が自由に使える金額を意味する。）に対する地方債残高の比率をみると2002年度 148.2、2003年度 201.5というように、1.5倍になっている（川瀬8、20頁）。

このような状況で、標準財政規模の2倍以上の地方債残高があるということは、現状でも決して楽観できる財政状態ではない（川瀬7～8、15頁）。

本件開発事業が失敗し、埋立地の購入費を沖縄市の一般会計で負担することとなった場合、沖縄市は財政再建団体になる可能性が高い。

その場合、生活保護等市の福祉サービスに依拠している住民に多大な影響を及ぼすことになる（甲53、川瀬8～10頁）。

- (2) これに対して、沖縄市は、沖縄県との申し合わせにより、売却先が見つかった土地だけを沖縄県から購入するため、財政的危険はない旨主張する。しかし、そのような申し合わせを示す書面はないし、沖縄県の準備書面にも、申し合わせ事項についての記載はない。

むしろ、協定書（甲7）の存在や沖縄市のために本件事業が進められてきた経緯を考慮すると、埋立地を沖縄市から購入する企業等がないことから埋立地を購入しないという方針を沖縄市が事業者（国）や沖縄県に貫くことができるとは到底思われない。

沖縄市は、早晩、事業者や沖縄県から埋立地の購入を求められ、応じなければならぬ立場にあることは明白である。

- (3) また、沖縄市は、売却先が見つかった区画毎に沖縄県から購入するため、沖縄市には経済的な負担はないと主張する。

しかし、そのような継ぎ接ぎのような買取計画では、土地利用計画について全体的に合理的な計画が立てられるはずがない。

かかる沖縄県の主張は、自ら経済的合理性がないことを自認しているようなものである。

- (4) さらに、沖縄市は、万が一、土地の在庫を抱えることになっても、沖縄市の沖縄県からの購入原価は周辺地域の実勢価格と比較して低廉であるため容易に他へ処分できると主張している。

しかし、泡瀬地区に隣接している新港地区の2次、3次埋立事業は、土地の分譲について極めて不成績な状態となっている。

特に、特別自由貿易地域指定用地では6社しか分譲されていないため、分譲価格を26,700円/m²としたがそれでも分譲が進まないため、さらに

約1年半前から分譲価格を13,350円/m²に引き下げているが、この間全く売却できていない。したがって、分譲された面積も僅かである（野中5～6頁，甲97-2表4，甲83，甲152の1，2）。

また，特別自由貿易地域指定用地では，分譲するはずの工場を賃貸としている上に，値引きをしているが，空き工場がある状況である（野中6頁，甲97-2-表5、甲152の1、2）。

このような新港地区の分譲状況・賃貸状況からは，新港地区に隣接している泡瀬干潟での埋立地においても，土地需要がないことは明白である。

5 平成12年の埋立計画は，埋立免許承認以後も，経済的合理性がないことが明らかになっている。

(1) 「中城湾港泡瀬地区開発事業の推進にかかる確認作業結果」（乙7）

平成14年に実施された上記「確認作業結果」（乙7）には，

「将来の観光客数予測については，既存のリゾート地の場合は，過去の実績を基にある程度予測可能であるが，新設されるリゾート地の場合は，関連施設整備等の魅力創出のあり方等によって比較的優位性も異なってくることから，既存のリゾート地に比べ難しいのが実情である。

そのため，現計画においては，便宜的な方法として，県の入域観光客数616万人の内，107千人を泡瀬地区に配分し，一人当たり目標平均滞在日数5.27泊を乗じて年間56万人泊の需要を設定し，稼働率を勘案の上，必要宿泊室数を1275室と算定している。」（下線部筆者加筆）
という記載がある。

これは，沖縄県と沖縄市は，同書において，現計画（埋立必要理由書記載の土地利用計画のこと）の需要なるものは，便宜的な方法によって作出したものであること，また，平均滞在日数5.27泊も単なる目標値であることを自白しているのである。

また，上記確認作業結果（乙7）においては，

「しかし，昨今の観光パッケージ等の実情では，1回の旅行で複数の県内観光地に宿泊する場合も多く，単に入域観光客数に平均滞在日数を乗じて年間宿泊需要を算出する従来の方法は，必ずしも観光の実態に即したものとは言えない面がある。

このため，今回の確認作業においては，宿泊施設用地規模の算定に直接関連する年間宿泊需要56万人泊及び宿泊施設計画室数1275室を対象として検証することとする。」（下線部筆者加筆）

という記載もある。

ここでは，沖縄県と沖縄市は，埋立必要理由書にて需要を推計した手法を

放棄してしまっている。

以上より，埋立必要理由書の推計方法に全く根拠がなかったことは，上記確認作業結果（乙7）の記載からしても明らかである。

（2）この点，同書の検証に対し，沖縄県包括外部監査人弁護士大城純市氏による平成16年度「包括外部監査結果報告書」（甲26）では，

現計画における「海洋性レクリエーション拠点」「国際交流リゾート拠点」形成の根拠が明確でない（甲80号証1-76頁）。

土地利用上の疑問点（甲80号証1-77頁）

土地利用の実現化方策について（甲80号証1-77頁）

等の項目において，痛烈な批判がなされているところである（原審原告準備書面第9章第3.5（3）参照）。

この監査結果に対して，被告沖縄県知事は，監査結果が指摘する疑問点について，明確な根拠を示した応答は全く為されていない（甲67-21頁）。

明確な根拠を示すことができないことから，経済的合理性のある判断がなされていないことを自ら認めているものである。

6 小括

以上より，本件埋立事業の土地利用計画において主要な柱となっている4つのコンベンションホテル・リゾートホテル，1コンドミニアム，1コテージについての埋立必要理由書にてなされている宿泊需要の予測は全くのでたらめである。また，その余の土地利用計画のうち，少なくとも「海洋研究施設用地」，「栽培漁業施設用地」，「生涯学習センター用地」については架空の利用計画と評価せざるを得ないものである，そして，そのような用地で新規に創出される雇用に対する就業者を当て込んだ住宅用地の需要（甲133）についてもでたらめと評価せざるを得ない。このようなでたらめな埋立必要理由書記載の土地利用計画を目的とする本件埋立事業・東部海浜開発事業が，公有水面埋立法4条1項の「国土利用上適正且合理的ナルコト」との要件を欠き，また，地方自治法，地方財政法の規定から要求される，経済的な合理性を欠くものであることは明白である。

以上に述べたように，埋立必要理由書記載の土地利用計画等に問題点があることを全く看過してなされた本件埋立事業計画には，平成12年当時，既に，経済的合理性は全く認められない。

そして，本件埋立事業が経済的合理性を欠いていることは，沖縄県・沖縄市による確認作業結果（乙7）で埋立必要理由書に記載されている需要予測の手法が放棄されていること（埋立必要理由書の推計方法に経済的合理性がないことの自白），包括外部監査人による経済的合理性の欠如が指摘さ

れていることなどから、平成12年の埋立免許承認以後においても、日々明らかになっていたところである。

そのような状況から、平成12年計画を維持できなくなり、平成19年12月に、経済的合理性がないことの自白というべき沖縄市長の声明が出されたのである。

第8、以上の点を踏まえて、改めて本件埋立事業等について検討する。

1 泡瀬干潟の自然環境的、文化的、教育的、観光資源的価値については上述したとおりである。このような意味で泡瀬干潟は国民全体のみならず地球人類の共通の財産として未来永劫保全されるべきである。戦後、沖縄のみならずわが国全土で広大な干潟・浅海域の埋立がなされ、海域の生態系は著しい損壊を受けてきた。泡瀬干潟は、残された干潟の中でももっとも重要な干潟であり、その保全は世界的にも注目を集めている。

近時の地球規模での環境問題やこれを契機とする世論の高まりや、これを背景とした生物多様性や生態系保護を内容とする環境保護法制・政策の展開は、泡瀬干潟のような生態系の保全を強く要求している。2010年の名古屋での生物多様性条約第10回締約国会議を招致したわが国としても、泡瀬干潟の保全は同条約上の責務と言っても過言ではない。

2 他方で、本件埋立事業の目的は 新港地区航路・泊地等の浚渫土砂処分場及び 沖縄本島中部東海岸地域の経済活性化であり、これらの目的はいずれも代替的手段が可能である。控訴人らは他に適地を見出しがたい等と主張しているが信用しがたい。本件埋立事業等はずっと泡瀬干潟の埋立自体が目的で事業が進んできたものと考えられ、代替方法が真剣に検討されたかは極めて疑問である。

しかも、地域経済活性化の前提とされている予測数値は極めて信用性の低いものである。

3 本件埋立事業免許・承認以降、その前提となった環境影響評価手続の調査・予測・評価の各段階で著しい不備があることが明らかとなった。環境影響評価書に記載されなかった種については結局調査、予測及び評価がなされなかったことになるし、調査、予測及び評価がなされた種についても、当然なされるべき前例が検討されておらず（トカゲハゼや鳥類に関する新港地区埋立の経過等）、予測自体も調査の精度不足と相俟って非科学的である。代償措置としてのクビレミドロや大型海草の「移植」についても「移植」方法が確立されたことを前提としているが、実際には確立されていない。

また、国や沖縄県は、本件埋立事業の免許・承認後に、国や沖縄県のレッ

ドデータブック等に登載された絶滅危惧種や本件環境影響評価手続の過程で見落とされた重要な種や個体群が極めて多く生息していることを確認しながら、また、沖縄県は自ら同海域を「自然環境の厳正な保護を図る区域」等に指定していながら、さらに国についてはその一機関である環境省が泡瀬干潟を重要湿地500にリストアップしていながら、国や沖縄県は事実上泡瀬干潟やそこに生息している生物の保護を放棄し、これらの自ら定めた方針にも背反して本件埋立事業を推進している。

4 平成19年12月の沖縄市長表明（甲130）は、本件埋立事業等につき上記の各“事情変更”ないし当初計画の不備の認識を背景としてなされたものであり、自ら本件埋立事業や東部海浜開発事業に合理性が無いことを表明したものと見える。

（1）市長表明で列挙された「判断要素」は 東部海浜開発計画に基づく新たな公共投資（埋立地の購入・売却、企業誘致等をさす）が沖縄市の経済活性化につながるのか、財政を逼迫させることにならないか、泡瀬干潟への環境影響が過大すぎるのではないか、本件埋立事業のうち第 区域域は米軍との共同使用により制約が生ずることとされている（4頁）。そして、判断の結果は、第 区域域については、泡瀬干潟環境への影響の指摘を「承知」してはいるが、「工事の進捗状況からみて・・・今後の社会経済状況を見据えた土地利用計画の見直しを前提に推進せざるを得ない」、第 区域域については、（ ）基地の提供になりうる、（ ）クビレミドロの生息域である、（ ）環境へのさらなる配慮が求められることから推進は困難とし、ただ（ ）第一区域へのアクセスや干潟の保全から計画の見直しが必要とする（5頁）。

（2）以上の市長表明のうち、「判断要素」の は当初から既知の事柄であるが、及び のマイナス要素は当初からも指摘されてきたが原審において被控訴人らが詳細に論証してきた事項である。判断の結果の は環境への過大な影響が懸念されていることについて理解を示しながら、相当程度工事が進捗してしまっているのでもやむなく推進することを表明したもので、“消極的推進”とも言うべきものであり、また、「今後の社会経済状況を見据えた土地利用計画の見直し」とは、当初の東部海浜開発計画や本件埋立事業での土地利用計画は少なくとも沖縄市長の認識としては不適切であることを表明したものと解することができる。判断の結果の は、基地の提供及び環境配慮から第 区域域は推進困難とされているが、市長表明の全体的な趣旨からすれば、経済的合理性に関する懸念も背景にあるものと推測される。

5 このようにして、本件埋立事業は平成12年当時を基準としても、まして

や現時点においては、到底公有水面埋立法4条1号、2号の要件を満たしていないと言わざるを得ない。

6、そして、前記各参考判例によってもこの結論は是認されるものと思料する。

(1) 本件免許・承認処分は、判断要素の選択や判断過程に合理性を欠くところがあり、社会通念に照らし著しく妥当性を欠く(前記参考判例 など参照)。

すなわち、本件埋立事業の免許・承認は、()泡瀬干潟の公益的価値を十分考慮しておらず、()本件環境影響評価書に対する評価も合理性を欠き、()本件埋立事業の目的達成のための代替的手段の検討がなされておらず、()地域経済活性化の前提とされている各予測数値の検証も不十分であり、結果として、本件免許・承認は社会通念に照らし著しく妥当性を欠いている。

(2) また、当該土地利用計画に関する基礎調査の結果が客観性、実証性を欠き、土地利用、観光客数予測等の現状の認識および将来の見通しが合理性を欠いている。これは、求められる比較考量に基づく総合判断における看過しがたい過誤である(前記参考判例 参照)。

すなわち、本件埋立事業の埋立必要理由書における宿泊需要の予測は客観性がなく、土地利用計画の相当部分については具体的な需要が無い。

(3) 本件埋立事業等の判断過程において、埋立に代わる代替措置について何ら検討されていない。すなわち、埋立地以外の土地を利用した計画や本件土地利用計画以外の方法による地域活性化の方策について十分な検討がなされていない。これは考慮すべき事項を考慮していないということになり、その結果、本件埋立事業の免許・承認は社会通念上著しく妥当性を欠いている(前記参考判例 参照)。

(4) 本件環境影響評価手続は、前記のとおりその調査・予測・評価の全ての段階において杜撰であり、非科学的、客観性を欠如するものであり、法の要求するレベルに達していない。また、本件埋立事業着手後の事後調査及びこの結果に基づく対策のいずれも極めて不十分と言わざるを得ず、環境影響評価書に記載された事後対策(事後的環境保全措置)も誠実に履行されていない。これらの結果、本件環境影響評価手続において著しい手続上の瑕疵があり、これを看過してなされた本件埋立事業の免許・承認には裁量権の濫用、逸脱があったといえる(前記参考判例 等参照)。

また、泡瀬干潟海域並びに同干潟に生息する生物については不十分ながら前記保護制度(前記第5参照)に基づく保護が期待されているところ、本件環境影響評価手続は、これら保護制度の要請を考慮していない。これは、当

然考慮すべき事項を十分考慮しておらず，その結果，社会通念に照らし著しく妥当性を欠いたものというべきである（参考判例 等参照）。

以上