

平成 21 年 6 月 25 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

意見書（被控訴人らの主張骨子）

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

第 1、少なくとも平成 19 年 12 月 5 日のいわゆる「沖縄市長見解表明」後の時点では、本件各事業に対する公金支出が違法であること

1 控訴人らの主張

控訴人らは控訴理由書において、上記「沖縄市長見解表明」（以下「市長表明」という）によっても、「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おらず、現時点においてもその効力を有しており、そのための公金支出は適法であると主張し、その根拠として、「市長表明は、沖縄市長の「政治的意見」の表明にすぎず何ら法的拘束力を有するものではなく、これにより中城湾港港湾計画、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等としている。

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、市長表明後の沖縄市等の対応などを無視するものであり失当である。

2 市長表明をめぐる経緯

(1) 東門沖縄市長は、平成 18 年 5 月に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、東部海浜開発事業の中止も含めた事業の抜本的な見直しを表明していた。

- (2)そして、「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」ことを目的として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、10名の検討会議委員が選任され、平成18年12月から平成19年7月の間13回にわたり会議が開催され、その検討内容は公開され、併せて検討会議の傍聴者からの意見も検討会議での議題に反映された。また、検討会議では、本件事業に推進、反対双方の多数の団体からの意見書も募集した。

以上の検討を経て、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ったが、東部海浜開発事業に消極的ないし慎重な意見が多数提出された。

- (3)これらの経過を踏まえて平成19年12月に沖縄市長は東部海浜開発事業に対する市長表明を行ったが、その内容は、埋立計画について、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った。

この市長表明が、沖縄市の土地利用計画を白紙に戻し、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二区域も埋立を推進しないという意味であることは文理上明らかである。

- (4)その後平成20年4月30日に、沖縄市長は沖縄県知事らに、泡瀬通信施設の保安水域に関する米軍との共同使用の現地協定について代表署名をしない旨を通知したが、これは第一区域について共同利用しない、すなわち埋立をしない意思の表明でもあった。

- (5)また、沖縄市は最近になって、土地利用計画を検討するために、沖縄市活性化100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）」を設置して土地利用計画を検討させている。

- (6)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としての政策変更であることは明白であり、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。

このようにして、本件埋立事業免許・承認や港湾計画が変更すべき状況となっている以上、控訴人らによる本件各事業に対する漫然たる公金の支出が地方自治法、地方財政法に違反することは明らかである。

第2、本件各事業並びに本件埋立事業に対する免許・承認の違法性

前記第1では沖縄市長の東部海浜開発事業に関する市長表明を契機として、少なくともそれ以後の時点では本件埋立事業及び東部海浜開発事業に対する公金支出が違法である旨を述べたが、そもそも本件埋立事業に対する免許・承認自体が違法であるので、以下にはこれについて述べる。

1、泡瀬干潟の貴重性と本件環境影響評価手続並びに埋立着工後の環境影響について

(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し、生物相・生態系も複雑多様にして、生息個体数も豊かである。本件埋立事業の免許・承認後にも多くの新種、日本新記録種等の生息も確認されている。平成17年・同18年に公表された沖縄県版レッドデータブックには、泡瀬海域に生息している動物121種、植物18種が絶滅危惧種として掲載されている。

加えて、泡瀬干潟は市民が自然と触れあう海域であり、環境教育や文化的価値、観光資源としての価値、水質浄化機能としての価値などは計り知れない。

(2) これほどの貴重さにもかかわらず泡瀬干潟に対する法的保護は極めて不十分である。しかし、不十分ながらも環境省の「日本の重要湿地500」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)」でも「厳正な保護を図る区域」等に位置づけられている。また、掲載種の保護を目的として作成された沖縄版レッドデータブックに掲載された多数の種の生息、国の天然記念物、国内・国際希少野生動植物種の出現・生息や二国間渡り鳥条約の保護対象種の飛来等も確認されている。当然ながら、ラムサール条約の登録基準も満たしている。

(3) 他方、本件環境影響評価手続では、調査・予測・評価いずれの段階においても著しい不備があった。調査段階において多数の種の記載漏れがあった。記載漏れの種については当然予測・評価がなされていないことになる。海草藻類やサンゴ等の被度の評価についても、各環境要素の予測・評価についても恣意的で非科学的な記載が極めて多い。大型海草やクビレミドロ等の「移植」は、その方法が確立されていないにもかかわらず、「代償措置」と位置付けられている。環境影響評価書において事業者が約束した事後調査及びこれに基づく対策についても誠実になされているとは言い難い。重大な環境影響を及ぼすおそれのある新港地区の航路・泊地の浚渫・搬送方法については環境影響評価の対象とされていない。環境影響評価の手続についても、法令

や指針等の要求する基準を履践していないことが多々存する。

- (4) 泡瀬干潟の藻場は多様な生物の生息場所として重要な生態系を構成しているが、大面積の藻場が工事により「生き埋め」とされることになっている。のみならず、埋立工事の進捗に伴い、埋立予定海域のみならず泡瀬海域のあちこちで藻場が消失したり、被度が低下している。これらの原因は、工事によるSSの発生・拡散による日照量の減少や護岸工事による潮流の変化と海砂の移動・堆積以外に考えられない。

また、海藻の一種であるヒトエグサ（アーサ）も減少が目立っているが、この原因も埋立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。

しかし、これらに関する予測は本件環境影響評価書には記載がない。

- (5) 浚渫予定地を南北に縦断する砂州には沖縄版レッドデータブックに登載されている絶滅危惧種が多数生息しているが、埋立工事着工後、沖縄県総合運動公園側の砂州は全て消失してしまった。また、西防波堤と埋立予定地の間にある砂州（フジイロ砂州）は泡瀬地区への航路の浚渫で分断され、砂州の幅も大幅に狭まりS字型に曲がってしまい、その南側の部分は完全に消失してしまった。この原因もまた護岸工事による潮流の変化と推測されるが、本件環境影響評価書では、浚渫工事による砂洲の変化はないものとされている。

2、経済的合理性の欠如

- (1) 本件埋立事業の埋立必要理由書には泡瀬地区の宿泊需要等の計算について根拠不明の数字が多数挿入されている。例えば、沖縄市の入域観光客数が「178,000人」であり「内60%」が泡瀬地区に入域するとされているが、いずれも根拠は不明である。平均滞在日数については、入域観光客1人あたり5.27泊の平均滞在日数（泊数）を見込んでいるが、平均宿泊日数の実績値と比較しても現実から離れた数字であることが明白となっている。

平成14年の「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」には、埋立必要理由書記載の土地利用計画の需要は便宜的に計算した数値であるとされ、入域観光客の平均滞在日数5.27泊も単なる目標値であるとされており、これによっても埋立必要理由書の推計方法が全く根拠がなかったことは明きらかである。

- (2) 土地利用計画もその実現可能性は無い。沖縄市が平成12年に行った埋立地への立地予定希望調査アンケートでは2社が「やや可能性がある」と回答しているのみであり、平成13年7月頃の調査では、土地利用計画の大型

主要施設であ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否定的な回答を寄せ、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」としており、さらに沖縄県が設置する予定であった「生涯学習センター」についても実現困難という有様である。

(3) 本件埋立事業等が沖縄市財政に及ぼす危険性も大きい。

沖縄市の埋立地購入費用約184億円という金額は、沖縄市の地方債残高約402億円の46%、税収約97億円の約2倍、歳出総額412億円の約45%に当たる金額である(いずれも2004年度)。

沖縄市の地方債残高も年々増加しており、1990年度の161億円が2004年度には402億円と2倍以上に増加している。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は2002年度の148.2%から2003年度の201.5%と上昇し、標準財政規模の2倍以上の地方債残高となっている。この現状からは、もし本件開発事業が失敗した場合は沖縄市が財政再建団体になる可能性が高く、その場合は沖縄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。

(4) 控訴審において沖縄市は、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しているが、そのような書面は無いのみならず、沖縄市自身が本件埋立事業等を推進するよう強く求めてきた経緯からは、沖縄市が国や県に対しそのような主張を貫くことができる保証はない。かかる沖縄市の主張は、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。

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、沖縄市が沖縄県から購入する埋立地の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に処分できる旨主張しているが、隣接する新港地区の土地の分譲が極めて不成績な状態であるなどの状況からは、本件埋立地の処分も容易に進まないものと推測され、沖縄市、沖縄県ないし国の財政悪化の原因となる。

3、公有水面埋立免許・承認の要件

(1) 公有水面埋立法は埋立免許の要件として「国土利用上適正且合理的ナルコト」と規定している。これは、公有水面の埋立が、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、工事途中においても水の汚濁等が発生し、これらによって著しい資源の消失、環境の悪化等が発生するおそれがあることを前提にしてこの要件が規定されていることに鑑みれば、この要件は、埋立地が予定された利用に供されることによつて得られるべき公共の

利益と、公有水面が埋め立てによっ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、泡瀬干潟の公益的価値が高いこと、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、本件環境影響評価が杜撰であること等に照らすと、埋立事業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ていると言うべきである。

泡瀬干潟は環境的価値、伝統的文化的価値、環境教育、観光資源としての価値等公益的価値が極めて高いことは明らかであり、本件埋立事業等の経済的合理性が存在しないことを勘案した場合、本件埋立事業が法の要件を備えていないことは明らかである。

(2) また、公有水面埋立法は埋立事業の免許・承認の要件として「環境保全・・・二付キ十分配慮セラレタル」という要件も規定している。この趣旨は、埋立による公有水面の公益的機能の破壊や、埋立地の存在・埋立工事による周辺環境への悪影響のおそれ等を考慮して、この公益的機能をできるだけ損なわず、かつ埋立による環境影響を最小化することを要求したものである。

しかしながら、前記のとおり適正な環境影響評価がなされたとは言えず、本件埋立事業がこの要件を備えていないことも明らかである。

(3) 以上から、沖縄県知事による本件埋立事業への免許・承認は裁量権の逸脱・濫用があり、違法であったと言わざるを得ない。

以上