

# 訴 状

平成23年7月22日

那覇地方裁判所 御中

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

原告ら訴訟代理人弁護士	原田 彰好
同	籠橋 隆明
同	長谷川 鉦治
同	白川 秀之
同	間宮 静香
同	栗山 知
同	鋳口 崇
同	堀 雅博
同	御子柴 慎
同	日高洋一郎
同	齋藤 祐介
同	喜多 自然
同	横江 崇

事件名 第二次泡瀬干潟埋立公金支出差止請求事件

## 【請求の趣旨】

- 1、被告沖縄県知事仲井眞弘多は、下記事業に関して、一切の公金を支出し、契約を締結し、又は債務その他の義務を負担してはならない。

### 【事業の概要】

事業名：中城湾港泡瀬地区公有水面埋立事業

事業内容の概要：泡瀬干潟及びその浅海域を、国と沖縄県において約9.5ha（内沖縄県の埋立面積90,247.84㎡）を埋立て、国の埋立地約55.3haを沖縄県が購入した上造成等し、国及び沖縄県の造成後の土地のうち約5.8haを沖縄市に譲渡する事業

- 2、訴訟費用は被告の負担とする。  
との判決を求める。

## 【請求の原因】

### 第1 はじめに

#### 1 「自然の権利」訴訟

本件は泡瀬干潟の保全を訴える「自然の権利」訴訟である。

自然界では生物・非生物が相互に関連して系をなして生存を続けている。人間も例外ではなく、自然のこの関連の中で進化し、人として文化をはぐくんできた。「自然の権利」はそうした人も自然の一部であり、相互に関連した群集の一員であるという自覚に基づく思想である。相互に関連した世界にあって人は特別な存在ではなく、ともに生きていく一員でしかない。人が自然とともに生きていこうという自覚を持つとき、人は自然を守るために自然を代弁する。それは同時に自己の権利の行使でもある。こうした自己の権利を通じて自然を代弁することを「自然の権利」と呼んでいるのである。そして、本件の場合の人の権利は環境権であり、人格権であり、入浜権（地先権）であり、漁業権であり、所有権であったりするのである。

産業革命は人間と自然との関係を大きく変化させた。科学技術の発達は一産量を飛躍的に発展させ、自然は無償で無限の財として消費され続けてきた。進歩というのは物質的な豊かさを意味するようになり、物質文明の発展は自然に対し深刻な打撃を与えるまでになっている。しかし、環境破壊が人間の生存そのものを脅かし始めている事実が科学的に予測可能な事態となるにおよんで、人間中心のこのような考えに変化の兆しが伺われるようになってきている。現代社会は環境と人間、自然と人間との関係についてあらたな倫理、制度を模索している状況にあると言えよう。「自然の権利」はこの問題に対し、重要な方向を指し示すものである。

## 2 「自然の権利」思想の系譜

1) 「自然の権利」の思想的歴史は1949年に発行されたアルト・レオポルトの「砂の国の暦」という著述に始まる。ウィスコンシン大学の狩猟鳥獣管理学の教授であったアルド・レオポルトは豊富な生態学の知識を背景に自然保護の考え方を説いてまわった。この著作で彼は「ランド・エシック」(我が国では土地倫理、または大地の倫理と訳される)という言葉をつかい、次のように語っている。「ランド・エシックとは、要するにこの共同体という枠を、土壌や水、植物、動物、つまりはこれらを総称した『土地』にまで拡大した場合を指す。要するに、ランド・エシックは、ヒトという種の役割を、土地という共同体の征服者から、平凡な一員、一構成員へと変えるのである。これは、構成員に対する尊敬の念の現れであると同時に、自分の所属している共同体への尊敬の念の現れである。」(森島明訳、「野性のうたが聞こえる」、森林書房)。生態学という科学的考察を基礎に自然を共同体と考えたこと、人間は決して特別な存在ではないことを唱えたこの考えは、その後の環境保護運動に大きな影響を与えた。大地の倫理の考えは生態学という自然の秩序を探究する科学を背景に環境保護の思想が展開した点に重要な意義を有する。

2) アメリカの環境保護運動は1970年になって様々な発展を遂げたが、「自然の権利」との関係で重要なのは、南カリフォルニア大学教授クリストファー・ストーンによって1972年に発表された「樹木の当事者適格(Should Tree Have Standing?)」という論文である。彼は自然物にも法的な権利があり、その権利が侵害されれば妨害の排除、回復、損害賠償が認められるべきであるという考えを発表した。国家や学校などの非人間的な存在でも法人格を持つように、自然物も法人格を持たせることができる、そして、自然物の権利は自然のことを最もよく心配する市民によって代理して或いは代位して行使されると考えたのである。

ストーンが発表された当時、ミネラル・キング渓谷事件が連邦最高裁判所に係属していた。この事件はシエラネバダのミネラル・キングという美しい渓谷にウォルト・ディズニー社がリゾート開発を予定していたところ、これに反対するアメリカを代表する環境NGOであるシエラクラブが開発許可の違法宣言を求めて提訴した事件である。シエラクラブは徹底して自然の利益を主張する戦術に出た。そして、1972年4月19日却下判決が出たが、少数意見ながら連邦最高裁ダグラス判事がストーンを随所に引用した。ダグラスは次のように述べている。「自然生態的な均衡を保護することに対する最近の大衆の関心は、環境客体に自己の保存のための裁判を提起する資格を与える方向に進むべきである。・・・そこで、この裁判はミネラル・キング対モートンと名付けられるのがより適当である。」。ダグラスは原告名を谷とする方が適当であると述べたので

ある。

### 3 「自然の権利」における自然の価値の考え方

1) 「自然の権利」においては、自然はそれ自身に価値がある、自然が長い進化の過程で獲得してきた生物・非生物の相互関係の核心部分を失うことなく存在しつづけることに価値があると考ええる。そして、人にとってそのように自然が維持されることについては、当然に価値があると考えるのである。

2) 自然保護については、従来、学術的価値や審美的価値、さらには自然から受ける大いなる靈感といった超越的な価値から論じられていた。さらに、今日では生物、非生物の相互関連、特に地球規模での相互関連なども解明されるようになり、生物の多様性の意味についても、より根本的な視点から論じられるようになった。

地球上の全ての生物、非生物は相互に密接に関連していることについては、今日だれも疑わない事実である。人間とて例外ではなく、人間は自然より物質的、文化的、生物学的な資産を得てきたし、今後も必要とする。最近の研究によれば、人類の歴史は自然環境と人間社会との相互関係に密接にかかわっていることが証明されつつあるといえる。世界史上あらわれた多くの文明は環境破壊によって滅亡した。こうした研究者の中には「人類の歴史も根本の部分は生態系の法則に握られている。」(クライブ・ポインティング著、京都大学環境史研究会訳「緑の世界史下」朝日新聞社、257頁)と言明する者も少なくない。このことは人間が他の野生生物同様に自然の中で進化し種として誕生した事実をみれば当然のことである。

3) ところで、人間と自然との関係にはついては、かつては人間の力に比して、自然の力は圧倒的に強かったものの、現在社会では人類は地球という惑星全体に大きな影響力を与えるまでになっている。人間の影響により多くの野生生物種が絶滅しつつあり、「人類が、自然の損耗をはるかに上回る速度で、そして自然のプロセスによって新しいもので置きかえられるよりずっと早い速度で、生物種の個体群を絶滅に追いやりつつあるということが明らかになりつつある。」ポール・エリック外著、戸田清外訳「絶滅のゆくえ」新曜社、序文5頁)。種の絶滅が人類にとって深刻な影響をもたらすことは今日では国際的な共通認識となっている(世界資源研究所外編、佐藤大七郎監訳、「生物の多様性保全戦略」(Global Biodiversity Strategy)、中央法規出版株式会社、1頁～5頁)。「一種類ずつ生物が滅びていくとき人間性も減退していく」(E. O. ウィルソン「急速に減速する生物種」日経サイエンス社、別冊サイエンス「地球環境を守る」63頁)のである。このような現象は我が国では特に深刻である。多くの里山や海岸が破壊され、メダカなどの普通と思われていた野生生物が絶滅の危機に瀕している事実を目の当たりにするとき、我々は危機の深刻さに驚かざるを得ない。

- 4) このような環境に対する認識から、最近では生物の多様性を系としてそのまま保護しようという環境的視点の考え方が多くの支持を得るようになり、今日の環境保護政策の主流の考え方になりつつある。つまり、審美的価値があるから保護する、学術的価値が高いから保護するというのでは保護のあり方に総合性を欠き、それでは、生態系として密接に関連している自然全体を保護することはできない。また、人間は地球生態系とも言うべき系の一部を構成しているのであるから、系の一員として守るべき義務があるはずである、それは生態系のルールを理解し、配慮することであると考えられるわけである。最近の環境保護思想においても、自然はどのような生命も独自のものであり、原則として保護に値するという考えが有力である。自然の公共的意義も自然の資源的価値とともに、環境的視点から意味付けもなされるようになってきている。
- 5) 以上のように自然環境は未だ解明されていないこと、自然環境は脆弱なものであること、自然環境の破壊が人という種の存続を左右するものであること、それ故、自然保護のためには総体として生態系が保護されなければならないことが認識されてきたと言える。このような考えからは自然の身になって考える保護政策が求められなければならない。「自然の権利」とはそのような保護政策を求めているのである。人間の利益とは一旦切り離し、自然の為だけにその利益なるものを考えてみようと言うのが「自然の権利」の考え方である。

もちろんだからといって我々は自然中心主義を求めるものではない。我々は世の中に多くの利益が存在し、時にはその諸利益が対立することを理解している。それらの対立する利益は対話と判断の過程によって調和されて行くべきであると考えるのである。多様な価値はそれぞれの価値を自己主張する者、代弁される者によって相互に対話され、事実と正義によって判断され調和が図られていくべきなのである。「自然の権利」では我々は自然及び自然と共に歩もうとしている人々の利益を徹底的に擁護する。もの言わぬ自然の利益は誰かによって代弁されなければならない。我々のこの擁護するとの意味は、自然を代弁してその対立する利益、本件では開発利益と対決し、対話する用意があるということである。従って、「自然の権利」は自然中心主義ではない。むしろ多様な価値が認められる中で自然の価値も認めると主張するものである。

## 第2 原告と住民監査請求の経由

### 1 原告ら

原告広田響子が通称として使用する「ニライカナイゴウナ」、原告前川菊枝が通称として使用する「ユンタクシジミ」、原告前川盛治が通称として使用する「トカゲハゼ」、原告比嘉弘が通称として使用する「リュウキュウズタ」、原告漆谷

克秀が通称として使用する「ムナグロ」はいずれも泡瀬干潟及びその浅海域に生息する野生動植物であり、原告小橋川共男が通称として使用する「泡瀬干潟」は沖縄県沖縄市泡瀬931番1の地先公有水面に存する干潟である。

上記原告を含む原告らは、沖縄県の住民である。

## 2 住民監査請求の経由

別紙原告目録記載の原告らは、沖縄県の住民であり、本件について平成23年5月27日付で沖縄県監査委員に対し、地方自治法第242条1項に基づき、請求の趣旨と同様の措置を求める住民監査請求をした。なお、同監査請求は適法であるにもかかわらず、沖縄県監査委員は同年6月28日付で（却下通知の到達は同月29日である。）これを却下した。

## 第3 泡瀬干潟・浅海域埋立事業の概要・経緯

### 1 泡瀬干潟・浅海域埋立事業の概要（現在の計画）

#### 1) 泡瀬干潟・浅海域埋立事業の全体図（甲1、甲11）

沖縄県が行う本件中城湾港泡瀬地区公有水面埋立事業の全体構想は、国と沖縄県が事業主体となって、泡瀬干潟及びその周辺浅海域の公有水面を約95ha埋め立て（国施行858,071.44㎡、県施行90,247.84㎡）、国の埋立地のうち護岸、道路などの国管理部分を除いて約55.3haを沖縄県が購入し、沖縄県においてこれら埋立地のインフラ整備をし、沖縄県はこのうち約58haを沖縄市に売却し、沖縄市はインフラ整備、公共施設整備を行い、うち約34haを民間に売却、賃貸するなどし、埋立地をスポーツコンベンション拠点、リゾート地等として利用しようとする、というものである（以下とを一体のものとして「本件埋立事業」という。）。

が「中城湾港泡瀬地区公有水面埋立事業」、が「東部海浜開発事業」と呼ばれる。

本訴で原告らが請求するのは、上記に関して沖縄県が行う公金支出等の差し止めである。

#### 2) 泡瀬干潟・浅海域埋立事業の目的

本件埋立事業の目的は、次の2つである。

##### (1) 国（並びに沖縄県及び沖縄市もこれを希望している）が企図するもの（甲1）

埋立事業予定地の北東に隣接する中城湾新港地区の整備のための航路浚渫工事に伴って発生する浚渫土砂の処理。

##### (2) 沖縄県および沖縄市が企図するもの（甲11、甲21）

埋立地に計画するスポーツコンベンション拠点（ホテル・商業施設などを含む）の形成。

### 3) 泡瀬干潟・浅海域埋立事業の概算事業費

以下は、本件埋立事業の概算事業費であるが、沖縄市については、平成22年7月に発表した案(甲21)及び同時に発表した「市の財政への影響」(甲23)とは別に、平成23年6月に市議会で新たに配布された資料(甲27)が存在し、前二者と後者で数字の食い違いが見られる箇所も存在する。ここでは、判明している限り最新の数字を記載する。

#### (1) 埋立事業費

国：約332億円(甲3)

県：約60.4億円(甲13)

#### (2) インフラ・公共上物整備費

国：国独自のものとしてはなし。但し、沖縄市の土地購入費・インフラ整備・上物整備、沖縄県の埋立・インフラ整備・アクセス道路には国の補助金が支出される予定である(甲23)。

県：約246億円(甲27、甲13)

市：約150億円(甲27)

#### (3) 土地購入代金

県：約81億円。但し、購入後沖縄市に売却予定(甲5、甲15)

市：約112億円(甲27)

### 4) 資金計画

以下は、沖縄県および沖縄市の本件埋立事業における資金計画であるが、県については埋立費用の資金計画のみ発表されており、インフラ整備費等の資金計画は明らかにされていないため、ここでは埋立費用に関してのみ記載する。また、沖縄市については、上述のとおり、平成22年7月に発表した案(甲21)及び同時に発表した「市の財政への影響」(甲23)とは別に、平成23年6月に市議会で新たに配布された資料(甲27)が存在し、前二者と後者で数字の食い違いが見られる箇所も存在する。ここでも、判明している限り最新の数字を記載する。

#### (1) 県(埋立費用約60.4億円について(甲13))

国費(補助金)：約34億円

県費(一般財源)：約23億円

起債：約3.4億円

#### (2) 市

ア インフラ・公共上物整備費について(甲27)

市負担：約57億円

国補助：約94億円

イ 土地購入代（甲 2 1、甲 2 3）

市負担：約 9 3 億円（うち約 8 9 億円起債）

国補助：約 2 4 億円

注：市の土地購入代は、甲 2 1 で約 1 2 3 億円、甲 2 3 で約 1 1 7 億円、甲 2 7 で 1 1 2 億円とされている。このうち、甲 2 1 の 1 2 3 億円というのが当初想定された土地購入代金（利息込み）で、1 1 7 億円と言うのが利息なしの代金である。甲 2 7 の 1 1 2 億円に対応する資金計画は公にされていないので、ここでは甲 2 1、甲 2 3 に基づき記載する。

5) 埋め立て完了後の土地利用計画（甲 2 1）

埋め立て完了後は、同埋め立て地は、道路用地、緑地、多目的広場用地（スポーツ、展示、公園緑地）、港湾施設用地（小型船だまり、マリーナ）、交流施設用地、栽培漁業センター、護岸用地、宿泊施設用地、商業施設用地、健康医療施設用地として使用されることが予定されている。

## 2 本件埋立事業の経緯等

1) 事業開始までの経緯

(1) 泡瀬干潟が存在する中城湾港の港湾区域は、約 2 万 4 0 0 0 ha の広大な海域の港湾である。中城湾港は本土復帰に伴い琉球政府から沖縄県に移管され、1 9 7 4 年 4 月に重要港湾に指定された。

中城湾港において現在進められている主要なプロジェクトには、流通加工港湾整備のための北部の新港地区埋立事業、港湾施設と都市基盤施設を一体的に整備するために行われている南部の西原・佐敷・知念等の海岸線におけるマリンタウンプロジェクト、そして本件埋立事業がある。

(2) 本件埋立事業は、そもそも市域の 3 割以上を軍用地が占めている沖縄市が、基地経済からの脱却をめざし、1 9 8 7 年 3 月に策定した東部海浜地区開発計画の中での構想に端を発している。

当初は地元住民の干潟への強い愛着があり計画は進展しなかったが、1 9 9 1 年 5 月に、沖縄市は当初計画した陸続きの埋立を、海岸線を残した出島方式とすることでようやく地元の合意を取り付けたと称している。

ところが、バブル経済が崩壊し、資金計画等の目処がたたずなかなか事業化できないでいた。

(3) 転機となったのは、1 9 9 9 年 3 月、沖縄振興開発計画特別措置法に定める（1 9 9 8 年 4 月法改正により創設された）特別自由貿易地区（以下「特別 F T Z」という。）に新港地区が指定され、総合事務局（国）が新港地区の港湾整備に積極的に関与することとなったことである。

本件埋立事業予定地の北東に隣接する新港地区では、沖縄県により、2 1 7 0



億円を投じて川田干潟を埋立てて流通加工機能を持たせた港湾として整備しようとする新港地区開発計画が進められているが、この計画では4万t級の船舶が入港できるように航路を13mの水深まで浚渫することとされていた。

この浚渫土砂については、新港地区の表土処理に使用される予定であったが、工事が進行するにつれ、浚渫土砂には砂質が少ないことから計画どおりに表土処理用土砂としては使用できないことが判明し、その結果大量の余剰土砂が発生することとなった。

こうした状況の下で、総合事務局が、特別FTZ支援を理由に、余剰土砂処分（埋立用土への流用）のために自らが事業主体となり沖縄県に対して泡瀬干潟埋立事業への参画を申し入れ、本件埋立事業の前身となる事業が、急遽実施に向けて動き始めることとなった。

当該事業は、環境影響評価手続を経て、2000年（平成12年）12月19日には公有水面埋立法上の免許・承認がなされている（以下、同事業を「変更前の本件埋立事業」という。）。免許・承認当時の計画では、2001年（平成13年）8月より護岸工事から着手され、2年次から埋立工事が開始され7年次半ばで完了する予定であった。

## 2) 第一次公金支出差止訴訟の提起から同訴訟判決確定まで

### (1) 訴訟の提起

変更前の本件埋立事業については、上記公有水面埋立法上の免許・承認が、環境影響評価法等に違反し、また、経済的合理性に欠け違法であること、さらに、経済的合理性に欠ける同事業への公金の支出が地方自治法・地方財政法に違反することなどを理由として、2005年（平成17年）5月20日、各住民らにより、沖縄県知事及び沖縄市長を被告として、各公金支出等の差し止めなどを求める訴えが提起された（御庁平成17年（行ウ）第7号、同第8号：以下「第一次公金支出差止訴訟」という。）。

### (2) 沖縄市長の施政方針表明

第一次公金支出差止訴訟係属中の平成19年12月5日、沖縄市長は、社会経済情勢の変化や環境への関心の高まり、計画見直しの必要性についての世論等を踏まえ、「第 区域は、土地利用計画の見直しを前提に推進」、「第 区域は、干潟への配慮などから推進は困難」とし、変更前の本件埋立事業を見直す方針を表明した（甲28）。

### (3) 第一次公金支出差止訴訟第一審判決（甲19）

ア 2008年（平成20年）11月19日、那覇地方裁判所は、「被告県知事は、中城湾（泡瀬地区）公有水面埋立事業・臨海部土地造成事業に関して、本判決確定時までに支払義務が生じたものを除く一切の公金を支出し、又は、契約

を締結し若しくは債務その他の義務を負担してはならない。」、「被告市長は、沖縄市東部海浜開発事業に関して、一切の公金を支出し、契約を締結し、または債務その他の義務を負担してはならない。」との判決を言い渡した。

イ 同判決は、具体的な公金支出等差し止めの理由として、当時の事業計画に経済的合理性が認められないことを挙げた。

具体的には、

(ア) 沖縄市が行う東部海浜開発事業については、「本件埋立事業等のうち、第 区域にかかる事業について、被告市長あるいは沖縄市としてどのような見直しを行い、第 区域にかかる本件埋立計画地において、どのような土地利用をおこなうのか、また、その新たな土地利用計画に係る経済的合理性などについてどのように検証したのかなど、何ら明らかにされておらず、本件方針表明は、具体的な土地利用計画が何ら定まらず、したがって、当然のことながら、その経済的合理性についても何ら明らかでないまま、第 区域における埋立工事が相当程度進んでいるという事業の進捗状況を追認する形で、第 区域に係る事業を推進しようとするものというほかない。また、本件方針表明は、第 区域については、基本的に見直す(計画を撤回する)というものであり、現時点において、第 区域に係る事業について、その経済的合理性を認めることはできない。」「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などの計画自体、経済的合理性を欠くものとまでは言えないものの、その実現の見込みなどについて、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) 沖縄県が行う埋立事業については、「上記のとおり、現時点において、沖縄市による本件埋め立て計画地の具体的な土地利用計画は何ら明らかでなく、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出来ないものと解するのが相当である。」

とした。

(4) 東部海浜開発土地利用計画策定100人ワークショップ(平成20年10月～平成21年2月)(甲30)

第一次公金支出差止訴訟第一審判決後、沖縄市は、東部海浜開発土地利用計画に関して市民意見の聴取を目的として、東部海浜開発土地利用計画策定100人ワークショップなるものを3回開催した。

この100人ワークショップで出された意見のうち、4つのグループがスポー

ツ機能について最も多くの意見を示しており、そのことが現在のスポーツコンベンション計画への移行のきっかけとなっている。

(5) 沖縄市活性化100人委員会東部海浜開発見直し部会(平成21年4月~)

上記のように、市民意見を新計画に反映させるという体裁を整えようとした沖縄市では、さらに市民案をまとめるための部会として、沖縄市活性化100人委員会東部海浜開発見直し部会が組織された。

同部会では、世界一のプールを造る「エコ・健康保養・国際観光リゾート」案と、スポーツ施設を造る「健康を創り出す島」の2案を市に報告したものの、後記(6)にある東部海浜開発土地利用計画検討調査委員会の第4回委員会(2009年(平成21年)12月24日開催)では、同部会の案は検討されることなく単に報告事項とされたにとどまり(参考資料7として配布されたのみ。甲31)市案の策定に対して強い影響力を与えることはなかった。

結局、同年4月14日から同年12月1日まで、27回にわたって開催された同部会は、沖縄市が市民意見を尊重したという体裁を整えるためだけの単なる形式的な存在にすぎなかったものと言える。

(6) 東部海浜開発土地利用計画検討調査委員会(2009年<平成21年>5月25日~)(甲32、甲33、甲67、甲68)

ア 東部海浜開発土地利用計画検討調査委員会は、沖縄市長が、新しい土地利用計画策定のためにコンサルタント会社に委託し、コンサルタント会社が設置した委員会である。メンバーは全10人であるが、そのほとんどが埋め立てを推進する考えを表明している者であり、また、先に述べたとおり、見直し部会の市民案については検討すらされない状態であったため、実質的には、この委員会が市案の作成をリードするような位置にあった。

イ そして、結局、第4回委員会で、第3回委員会まで審議してきた4つの案(市民部会の案とは全く違う案)の中から絞り込んだ2つの案から、スポーツコンベンション拠点形成案を委員会の案として選定した(最終的に2010年3月3日の第5回委員会で確定)。

ウ ところが、同委員会の案は、採算性、企業動向調査、経済的合理性について全く検討がなされていないものであった。これは、同委員会においては、上記のような問題は「事業者(県・市)の責任であり、この専門部会は、案を決定するだけである」というスタンスであったことによるものである。

同委員会には、委員として、沖縄総合事務局開発建設部長、沖縄県土木建築部長、沖縄市副市長などがいたが、事業に責任を持つ委員がいながら、採算性を抜きにした案を委員会の案として決定したことは、無責任であり、あまりにも拙速にことを進めているとの批判を免れないものであった。また、同委員会は、案の

選定にあたり、企業の意見を聞いたとしているものの、その意見聴取なるものも、被聴取企業の選定の基準が示されていなかったり、審議している2案のどちらがよいかを聞いただけであったり、最も重要な「埋立地に企業を立地するか」の調査が全く行われていないなどの看過できない大きな問題を有するものであった。

エ なお、上記「スポーツコンベンション拠点形成案」が選定されたのは、2009年(平成21年)12月24日のことである。この時点では、後述の「(新たな)上記土地利用計画に経済的合理性があるか否かについては、従前の土地利用計画に対して加えられた批判を踏まえて、相当程度に手堅い検証を必要とするといわざるを得ないのであり、そもそも上記土地利用計画の全容が明らかとなっていない現段階においては、これに経済的合理性があるとは認められないといわざるを得ない。」とした控訴審判決が確定していた。にもかかわらず、上記のような杜撰な検討しかなされていなかったのである。

### (7) 第一次公金支出差止訴訟控訴審判決(甲20)

ア 2009年(平成21年)10月15日、福岡高等裁判所那覇支部は、「中城湾港(泡瀬地区)公有水面埋立事業・臨海部土地造成事業」及び「沖縄市東部海浜開発事業」に関し、「本判決確定時まで支払義務が生じたもの並びに調査費及びこれに伴う人件費を除く一切の公金を支出し、契約を締結し、又は債務その他の義務を負担してはならない。」との判決を言い渡した。

イ 同判決も、具体的な公金支出等差し止めの理由として、「現段階において」経済的合理性が認められないことを挙げている。

具体的には、第 区域に関する沖縄市案について、「新たな土地利用計画に経済的合理性があるか否かについては、いまだ調査・検討が全く行われていない。」  
「新しい土地利用計画は、従前の土地利用計画と異なり第 区域のみを対象としたものであるから、その対象面積は約半分となる上、アクセス道路も限定されたものとなり、従前であれば発揮できたかもしれないスケールメリットさえ放棄せざるを得なくなる可能性もある。」  
「新たな土地利用計画に経済的合理性があるか否かについては、従前の土地利用計画に対して加えられた批判を踏まえて、相当程度に手堅い検証を必要とするのであり、そもそも新しい土地利用計画の全容が明らかとなっていない現段階においては、これに経済的合理性があるとは認められない。」と判示した。

また、第 区域については、「沖縄市は、第 区域の土地利用計画を事実上白紙に戻しているから、現時点において、第 区域について、新たな土地利用計画に基づき本件埋め立て免許等の変更許可がされる見込みはない。」と判示した。

なお、上記判決は、同年10月30日、確定した。

### 3) 第一次訴訟判決確定後の経緯

( 1 ) 東部海浜開発土地利用計画検討調査委員会案の確定 ( 甲 3 3 )

2010年(平成22年)3月3日、沖縄市案の前提となる東部海浜開発土地利用計画検討調査委員会案(2009年(平成21年)12月24日第4回委員会で選定されたもの)が確定した。

( 2 ) 前原誠司元国土交通大臣(兼沖縄及び北方対策担当大臣)参議院答弁(甲34)

2010年(平成22年)3月22日、前原元国土交通大臣(兼沖縄及び北方対策担当大臣)は、日本共産党紙智子議員への答弁で、「中城湾港振興地区東埠頭浚渫と泡瀬干潟埋め立てをリンクさせない」「沖縄市の新しい土地利用計画が提出されたら厳しく検証する」旨述べている。

これは、「コンクリートから人へ」「無駄な公共工事の中止」を掲げて2009年(平成21年)8月30日実施の総選挙で大勝した民主党の公約に沿う考え方であり、また、同年10月には前原元大臣が沖縄市長と面会の上、事業に採算性があるのか、沖縄市として負担する覚悟はあるのか等を問うていたこともあり、引き続き国の毅然とした対応が期待される答弁であった。

( 3 ) 新沖縄市案発表(甲21)

2010年(平成22年)7月30日、沖縄市は、本件埋立事業のもととなる新計画を発表し、沖縄県もこれに追随し、計画の推進を表明した。

当該時点において、当該新計画に第一次公金支出差止訴訟控訴審判決が言及した「相当程度に手堅い検証」がなされた形跡はなかった。

( 4 ) 前原元大臣による計画承認(甲69、甲70)

同年8月3日沖縄市は上記新計画案を国に提出し、前原元大臣は前記参議院答弁に反し、「厳しく検証する」どころか、即日これを承認し泡瀬干潟埋立工事再開を表明して、約4か月前の発言を簡単に翻した。

( 5 ) 沖縄県地方港湾審議会「一部変更」承認(甲1)

2010年(平成22年)12月23日、沖縄県地方港湾審議会で、本件埋立事業を承認する内容で、中城湾港港湾計画の一部変更が承認された。

( 6 ) 沖縄県知事の県議会での発言(甲71)

2011年(平成23年)2月28日の県議会定例会で、沖縄県知事は、沖縄市の上記新計画に関し、「(需要予測など)数字がいろいろ変化しても沖縄市の次の展開のためにはどうしても(事業は)必要だ。計画を了として前へ進めるべきだ。」旨発言し、沖縄市の事業計画に沿って県も事業を進めるべきであるとの考えを示した。同発言は、初めから結論ありきの方針を表明したものであり、第一次公金支出差止訴訟控訴審判決にて言及された経済的合理性に関する「相当程度に手堅い検証を必要とする」との点を全く無視するものであった。

(7) 中城湾港港湾計画「一部変更」承認(甲1)

2011年(平成23年)3月3日、中央交通政策審議会港湾分科会にて、本件埋立事業を内容とする、中城湾港港湾計画の一部変更が承認された。

(8) 環境省意見(甲35)

上記の中央交通政策審議会港湾分科会に上程された中城湾港港湾計画の一部変更案につき、2011年(平成23年)3月3日、環境省は要旨次のように意見を述べた。すなわち、既に護岸で囲まれた区域外であり、豊かな自然環境を有する約27haに緑地を整備することについては、その具体化に当たり、埋立面積が必要最小限となるよう、引き続き十分な検討を行うよう努められたいという意見である。環境省の言う、「既に護岸で囲まれた区域外27haの中の緑地」というのは、海浜緑地、外周緑地などと思われる。そして、同場所は、海草藻場であり、ジャングサマテガイ、ザンノナミダなどの貴重種の生息地となっているところである。

(9) 沖縄県議会の予算案に関する動き(甲72、甲73)

2011年(平成23年)3月25日、沖縄県議会予算特別委員会は、本件埋立事業に反対し、関連予算を削除する修正案を可決した。本件埋立事業に関する質疑では、野党側が、沖縄市が新たに策定した上記新計画の経済的合理性を一斉に追及し、また、東日本大震災を受け、事業の緊急性に関する議論も起きた。

しかし、その4日後の3月29日、本会議では関連予算削除の修正案が1票差で否決されることとなった。本会議でも、本件埋立事業には経済的合理性がないことを明らかにする声が上がったが、新聞報道によると、「今県の予算を削除すると(事業費の大半を抛出する)国が今後の予算を震災復興に回し、工事が止まる恐れがある」との考えで賛成をした議員がいたとされている。予算の確保のみを優先し、事業の経済的合理性を無視したこの本末転倒な考え方が、数の論理で修正案を否決に導いてしまったのである。

(10) 県、国(総合事務局)による埋立変更許可・承認手続(甲1、甲11)

2011年(平成23年)4月26日、県と沖縄総合事務局は、沖縄市の土地利用計画の見直しに伴い、変更前の本件埋立事業につき為されていた公有水面埋立免許、承認につき、本件埋立事業への変更許可、変更承認の申請をなした。

なお、当該申請内容によると、本件埋立事業においては、従前の計画に比し埋立面積が約半分に減少するにもかかわらず、総事業費は従前の計画の約1.5倍の金額となっている。結果、1ha当たりの事業費に換算すると、従前の計画との比較で約3倍もの事業費を要するものとなっていることとなる。

(11) 監査請求から本訴提起まで

前述したとおり、2011年(平成23年)5月27日、原告らは、沖縄市監

査委員に対し、地方自治法第242条1項に基づき、沖縄市に対する訴えの請求の趣旨と同様の措置を求める住民監査請求をした。同監査請求は適法であるにもかかわらず、沖縄市監査委員は同年7月15日付で、これを却下している。

前述、本件埋立事業に関する公有水面埋立法上の免許・承認の、変更許可、変更承認については後述するとおりの違法事由が存するのであり、事業計画に必要な経済的合理性の要件も具備していないにもかかわらず、前述したとおりの経緯からすると、当該違法事由について敢えて看過した上で、このまま変更許可、変更承認が為され、本件埋立事業が推進されていく蓋然性が極めて高いところである。

よって、原告らは、本訴提起に及んだ次第である。

## **第4 埋立予定地である泡瀬干潟及びその浅海域の貴重性・重要性**

### **1 沖縄の自然の豊かさと開発による危機的状況**

#### 1) 日本の中での特殊な環境

##### (1) 沖縄の気候

沖縄県は、日本列島の南西部に位置する南西諸島に含まれ、黒潮の影響を受けて、温暖で四季の寒暖差が小さい気候となっている。気温は、年平均で22℃を超え、10℃以下になることはきわめて希である。また、降水量は、台風の影響もあり年間で2000ミリを超え、全国平均を上回っている。沖縄県は、このような黒潮・台風の影響の他に季節風の影響を受けるため、温暖多雨で氷雪を見ることがない亜熱帯の気候となっている(甲43)。

##### (2) 沖縄の動植物相

上記のような亜熱帯の気候に加え、海に囲まれた島々で閉鎖的な環境であることから、沖縄の自然環境は動植物相にも影響を及ぼし、熱帯から温帯にかけてのものが主体となっており、日本の中でも特殊である。

植物相は、10平方kmあたりの種数で琉球列島が4.5に対し日本本土が0.1、つまり、単位面積あたりで45倍も種数が多くなっており、その種数の豊富さは明らかである。各分類群の構成種を日本本土と比較すると、シダ植物の占める割合が大きく、裸子植物の種数が極めて少ない。植生地理学的には、琉球列島は熱帯と温帯の植生の移行部に位置しており、極めて特異な地域であるといえる。

動物相は、日本本土に見られない南方系で暖地性のものを主体としている。また、近隣地方に近縁な種がいなかったり、近縁種に比較してより原始的な形質をもつものが見られる等、固有種・固有亜種が多い。

したがって、琉球列島の生物は、列島形成の経緯と、島という閉鎖された環境、そして亜熱帯・海洋性気候という環境条件の影響を受け、生物地理学的にも貴重

な生物が生息し、日本本土にはない多種多様な生物相を創り出しているのである（甲43）。

## 2) 本土復帰後の自然破壊

このように豊かな環境を持つ琉球列島であるが、近年、開発事業等によって動植物の生育・生息地が縮小・分断され、その貴重な自然環境が急速に破壊されつつある。

沖縄のように閉鎖的で面積の限られた場所での開発は、大きな面積を持つ本州や九州に比べて、個々の生物や生態系へのインパクトの程度が極めて大きい。すなわち、本土復帰後の急激な開発によって、現在、沖縄の自然環境は再生不能な程大きな打撃を受けているのである（甲43）。

## 3) 沖縄の干潟の危機的状況

沖縄の自然破壊は、当然に干潟にも大きな影響を及ぼしてきた。

沖縄島には、大規模な干潟が多数発達していた。環境省が選定した「日本の重要湿地500」のうち、55の湿地は沖縄県から選ばれ、そのうち7つは干潟である。重要湿地500のうち、選定された干潟は63しかなく、日本における重要な干潟の1割強が沖縄にあることとなる（環境省：インターネット自然研究所WEB頁「日本の重要湿地500」参照）。

しかし、干潟は、陸地に接する浅場であり、その埋立によって安価に大規模な陸地が得られることから、開発事業の名の下に埋立が進められてきた。しかも、国土全体の増加面積がほぼ横ばいで埋立が落ち着いてきているにもかかわらず、沖縄の埋立は未だ増加傾向にある。沖縄では1972年の本土復帰から2010年までに26.5平方キロメートル埋立が行われ（甲44）、2000年には、都道府県別の土地の増加面積が全国1位となり、2003年は2位となった。国土全体の増加面積分の4分の1を沖縄の増加面積が占めるほど急速な開発が行われている（甲45，甲46）。

現在も、沖縄県内では大規模な干潟の埋立事業が行われている。現在計画中の那覇空港の滑走路増設のための公有水面埋立事業は、現在環境影響評価手続の最中にあるが、大嶺海岸（干潟）の約160ヘクタールを埋め立てる計画となっている。また、浦添市の西海岸開発事業も進行中であるが、18.3ヘクタールがすでに埋め立てられており、今後施設整備などが行われることとなっている。このような開発により、沖縄県の干潟はほぼ壊滅的な状態となっている。

## 2 泡瀬干潟の貴重性・重要性

泡瀬干潟は、沖縄県中部の中城湾に位置する干潟であるが、破壊・汚染が進む沖縄の干潟の中でも大規模かつ保存状態がよく（なお、変更前の本件埋立事業による影響で一部悪化してきている。）、非常に貴重な干潟となっている。



## 1) 泡瀬干潟及びその浅海域の構造、特異性

### (1) 広大な面積

泡瀬干潟の規模は、最大干出面積290haと広大な面積を誇り、海草と海藻を合わせた海草藻場については沖縄最大の350ha(一部干出するため、干潟部分と重複)となっている(2004国際湿地シンポジウム「ラムサール登録 - その役割と展望 日本河口の湿地からの報告」)。

### (2) 河川と無関係に発生した特殊な干潟

通常、干潟は、内湾に流入する河川の河口やその沿岸に、河川流や沿岸流によって砂や泥が堆積して形成されるものであるが、泡瀬干潟は、地殻変動の際に中城湾全体が陥没してできたという非常に希少な干潟であり、河川と無関係に発生したという特殊性がある。

### (3) 多様な底質

泡瀬干潟の底質は、泥質性干潟、細砂質性干潟、粗砂質性干潟、礫質性干潟と多様な底質に加え、クビレミドロやその他の海藻草類からなる藻場、ガラモ場、そしてサンゴ礁と連なる多様な環境を持っている。

### (4) 小括

このように、泡瀬干潟は、広大な面積をほこり、河川と無関係に発生し、多様な底質を有している点で、沖縄の干潟の中でも非常に希少な干潟となっている。

## 2) 泡瀬干潟の生物相

そもそも、干潟は陸と海の境であることから、多種多様な生物相が見られるが、上記の様に、広大な面積、河川と無関係に発生したという特殊性、多様な底質という、他の干潟にない条件を有している泡瀬干潟には、それぞれの環境に適応して他の干潟以上に多様な生物相を作り出している。

### (1) 底生生物相

底生生物とは、海・湖沼・河川などの水底に生活の場をもつ生物のことである。泡瀬干潟には、ミナミコメツキガニなどの甲殻類に加え、ホソスジヒバリガイ、リュウキュウアオイガイ、ハボウキガイなどの貝類など、南西諸島特有の生物地理的特徴を示す生態系が広がっている。

貝類に着目すると、泡瀬干潟では、これまで約300種の貝類が確認され、琉球列島の干潟の中で最も種数が多いとされている(甲47, 14頁)。

### (2) 海草

海草とは、海に生息している維管束をもつ植物のことである。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47, 8頁, 13頁)。日本列島の海草は現在20種確認されている(甲48, 6頁)が、それらの約3分の2が泡瀬干潟で確認されていることとなる。また、

主に熱帯に分布する海草に限っては、強熱帯性のウミシヨウブを除く全種が泡瀬干潟で生息しており、実に多様性に富んだ貴重な干潟であるといえる（甲４８，６頁）。

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增大している種絶滅危惧種（ＶＵ）と指定されるほど貴重な種となっており、他の海草７種も準絶滅危惧種に指定されている（甲４７，８頁）。

### （３）鳥類相

泡瀬干潟とその周辺域で観察された鳥類は、２００５年３月までに全部で１４目３９科１６５種であり（甲４７，１６頁）、環境省レッドデータブック（２００２年）掲載種２５種、レッドデータおきなわ（１９９６年）掲載種２６種が確認されている（甲４７，１８頁）。

また、泡瀬干潟ではラムサール条約登録湿地である漫湖よりもシギ・チドリの飛来数が多く、２０００年に１９８７羽、２００１年に１９６８羽が観測されている（日本野鳥の会調べ）。ムナグロの越冬数は、日本全体の５３％と日本最大となっている。

泡瀬干潟は、東アジア・オーストラリアとの間を渡来する渡り鳥にとっても重要な場所となっており、地球規模での渡り鳥の渡りルートを維持する上で欠くことができない生息環境である。国際的にもシギ・チドリ類渡来地ネットワークの湿地として、その保護が求められている。

### （４）新種の生物

変更前の本件埋立事業の免許・承認後も、泡瀬干潟及びその浅海域からは新種や日本新記録種等が多数見つかった。

#### ア 新種の植物（４種）

ホソウミヒルモ（海草）、リュウキュウズタ（海藻）、カラクサモク（海藻）、ミル属の一種（海藻）

#### イ 新種の動物（６種）

ニライカナイゴウナ（巻貝）、ヒメメナガオサガニ（甲殻類・カニ）、ユンタクシジミ（二枚貝）、オキナワキチヌ（魚）、アワセヒガタツバサゴカイ（ゴカイ）、ザンノナミダ（二枚貝）

#### ウ 日本新記録種（５種）。

ジャングサマテガイ（二枚貝）、オボロヅキ（貝）、オオウミヒルモ（海草）、ヒメウミヒルモ（海草）、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）

#### エ 希少種

泡瀬干潟には、以上にあげたものも含め、それ以外にも、鳥類、藻類、貝類、海草、サンゴ類、クモ類、甲殻類、魚類等多数の希少性の高い種が生息・生育している。

この点については、「これらの種は泡瀬の莫大な生物種の中のごく一部であるが、泡瀬の環境や生物地理学的な特異性をよく表現していると言えよう。これらの種が同所的に見られる場所は、地球上で泡瀬しかない。正に全地球的な価値を持つ生態系であり、沖縄の至宝と言えるであろう。」とされているところである（甲47，20頁など）。

#### （5）小括

このように底生生物、海草、海藻、サンゴ類、渡り鳥に加え、貴重な新種の生物や絶滅危惧種が生息している泡瀬干潟及びその浅海域は、生態系保護の観点からも、国際的にも重要な場所となっている。

#### 3）泡瀬干潟と人との関わり

泡瀬干潟は市街地に接しているため、市民により年間を通じて日常的に釣りや貝採り、潮干狩り、水遊び、バードウォッチング等の自然観察、アオサ採り等、地域の人々に利用され、市民の生計の足しとなったり、人と自然のふれあいの場、自然体験を通じた数少ない環境教育の場となっている。

#### 4）小括

以上のように、泡瀬干潟及びその浅海域は生物の多様性が高くあらゆる意味で重要な貴重な干潟及びその浅海域である。そのようなもともと有していた価値に加え、変更前の本件埋立事業における公有水面埋立・免許承認後も、上記のとおり、次から次へと新種、貴重種等が発見され、その価値は、公有水面埋立・免許承認時にも増して、より高いものとなっていることは明らかである。

本件埋立事業に、そのような貴重な泡瀬干潟及びその浅海域を破壊してまで推進しなければならないような高度な必要性は認められず許されない。

## 第5 泡瀬干潟及びその浅海域に対する法的保護等

### 1 はじめに

泡瀬干潟及びその浅海域は、上記のように貴重な干潟・浅海域であることから、いくつかの重要な法律、条約等に定める法的保護の対象となっている。

また、直接の保護の対象とするために必要とされる法律、条約等が規定する指定等がなされていないとしても、当該法律、条約等の趣旨からすれば、泡瀬干潟・浅海域については、国土の利用上、当該法律、条約等が定める保護の対象とすべきことこそが要求されるのであり、これを開発し、その価値を毀損するようなことに合理性を見出すことはできない。

### 2 ラムサール条約

## 1) ラムサール条約の意義

ラムサール条約とは、正式名称を「特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約」という。

ラムサール条約は、国際的に重要な湿地を国際間の協力で保全することを目的とした条約であり、湿地が人間にとって、経済・文化・科学上等のさまざまな価値を有する資源であることから、この資源を将来にわたり持続させることの必要性と、そのための努力を求めている。

日本は1980年に当該条約の締結国となった。2002年9月末現在の締結国数は133カ国となっている。

## 2) ラムサール条約の登録湿地の要件と泡瀬干潟

(1) ラムサール条約上の「湿地」とは、「天然のものであるか人工のものであるか、永続的なものであるか一時的なものであるかを問わず、更には水が滞っているか流れているか、淡水であるか汽水であるか鹹水であるかを問わず、沼沢地、湿原、泥炭地又は水域をいい、低潮時における水深が6mを超えない海域を含む」(1条)と定義されているので、泡瀬干潟は、ラムサール条約上の「湿地」といえる。

(2) そして、9つの基準のうち、少なくとも1つの基準を満たすことが登録の条件とされているが、泡瀬干潟は、少なくとも以下の4つの基準に明らかに該当している。

### ア 基準1

「適当な生物地理区内に、自然のまたは自然度が高い湿地タイプの代表的、希少または固有な例を含む湿地がある場合には、当該湿地を国際的に重要とみなす。」

この点、環境省によると、泡瀬干潟は「生物地理区(南黒潮)を代表する干潟」であり、この基準を満たすとされている。

### イ 基準2

「危急種、絶滅危惧種または近絶滅種と特定された種、または絶滅のおそれのある生態学的群集を支えている場合には、国際的に重要な湿地とみなす。」

この点、環境省によると、泡瀬干潟は、「クロツラヘラサギの0.1%基準クリア」により、この基準を満たすとされている。

### ウ 基準3

「特定の生物地理区における生物多様性の維持に重要な動植物種の個体群を支えている場合には、国際的に重要な湿地とみなす。」

この点、環境省によると、「泡瀬干潟には海藻のクビレミドロ(絶滅危惧種)が生育。イソスギナも生育。」、「泡瀬干潟は貝類の種数や現存量が大きく、多

くの絶命危惧種が見られる」、「本地域に生息するトビハゼ、トカゲハゼ、シオマネキは極めて貴重」とされ、この基準を満たすとされている。

#### エ 基準 6

「水鳥の一の種または亜種の個体群において、個体数の 1%を定期的に支えている場合には、国際的に重要な湿地とみなす。」

この点、環境省によると、泡瀬干潟は「ムナグロの 1%基準クリア」により、この基準を満たすとされている。

#### (3) ラムサール事務局からの書簡

2002年4月4日、泡瀬干潟が、未だ登録湿地となっていないのかかわらず、ラムサール事務局が、環境大臣に対し、泡瀬干潟の生態系が開発事業により危機にさらされていることに対する問い合わせの書簡が送られた。このことから、泡瀬干潟がラムサール条約で保護されるべき干潟で、重要であるとの国際的な認識があることは明らかである。

#### (4) ラムサール条約湿地潜在候補地の選定（甲59の1，甲59の2）

環境省では、ラムサール条約湿地の登録を推進するため、2010年9月、ラムサール条約湿地としての国際基準を満たすと認められる湿地（潜在候補地）を全国から 172ヶ所選定した。

1999年に行われたラムサール条約第7回締約国会議（COP7）において、2005年のラムサール条約COP9までに、世界のラムサール条約湿地を2,000ヶ所以上に増加（おおむね倍増）させることを目標とすることが決定された（現在の目標は2015年までに2,500ヶ所以上に増加させることとなっている。）。これを受けて、環境省では、国内のラムサール条約湿地の登録を推進するため、平成16年から平成17年にかけてラムサール条約湿地候補地検討会を開催し、54ヶ所の登録候補地の選定を行い、登録に向けた調整等を行った結果、2008年のラムサール条約COP10までに、このうち22ヶ所がラムサール条約湿地に登録された（平成22年9月末現在国内のラムサール条約湿地は37ヶ所、世界では1898ヶ所）。

その後、渡り鳥の個体数等の新たな知見が得られるとともに、ラムサール条約COP9における新たな国際基準9（鳥類以外の湿地に依存する動物種等の1%以上の個体数を支える湿地）の追加や、ラムサール条約COP10における水田の持つ生物多様性保全上の役割に着目した決議10.31（通称「水田決議」）の採択により、ラムサール条約湿地の登録に関する新たな評価軸が加わった。このような状況の変化を踏まえ、今後のラムサール条約湿地の登録を一層推進するため、環境省において、平成22年2月から8月にかけてラムサール条約湿地候補地検討会が再度開催され、各地の湿地に係る最新の知見等を基に、科学的・客観的な観点からラムサール条約湿地の国際基準を満たすと認められる湿地を幅広く「潜在候補地」

として選定する作業が進められた。

泡瀬干潟は、この潜在候補地として選定されている。国（環境省）自身が、泡瀬干潟が登録基準を満たしており登録にふさわしい湿地であることを認めていることは重要である。

#### (5) 登録ないし保全・保護義務

泡瀬干潟は現時点ではラムサール条約に登録されていないが、同条約は登録湿地だけではなく、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。この「賢明な利用」については、第3回締約国会議（1987年）において、「生態系の自然財産を維持し得るような方法で、人類の利益のために湿地を持続的に利用することである」と定義している。

(6) このように、ラムサール条約は各締約国に湿地・水鳥の保全義務を課しており、泡瀬干潟等の重要湿地については特に保護・保全が図られなければならない。

### 3 生物多様性条約

1) 日本国は、同条約について、1992年6月に署名をし、1993年5月に批准している。同条約で言う「生物の多様性」とは、「すべての生物（陸上生態系、海洋その他の水界生態系、これらが複合した生態系その他生息又は生育の場のいかなるものもを含む。）の間の変異性をいうものとし、種内の多様性、種間の多様性及び生態系の多様性を含む」としている。泡瀬干潟の生態系も対象となる。

2) そして、同条約での義務として、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が定められている。

生物多様性条約上の義務は、国や自治体に直接適用され、国や自治体の行為を拘束するものである。

3) 本件埋立事業は、泡瀬干潟の生物多様性を破壊することはもちろんのこと、国や関係自治体は、これを保護するために必要な義務（同条約8, 9条等）を何ら果たしておらず、同条約に違反する事業である。また、後記のとおり生物の多様性の保全に十分な配慮がなされていない環境影響評価を元にして事業を推進しようとしているが、これは同条約14条に違反している。

#### 4) 生物多様性条約第10回締約国会議（通称COP10）

2010年10月、愛知県・名古屋市で開かれた同会議で、遺伝資源へのアクセスと利益配分（ABS）に関する名古屋議定書と、2011年以降の新戦略計画（愛知目標）が採択された。愛知目標においては、「2050年までに、生物多様性が評価され、保全され、回復され、そして賢明に利用され、それによって生態系サービスが保持され、健全な地球が維持され、全ての人々に不可欠な恩恵が与え

られる」世界を目指すとされている。その上で、目標 11 として、「2020 年までに、少なくとも陸域及び内陸水域の 17%、また沿岸域及び海域の 10%、特に、生物多様性と生態系サービスに特別に重要な地域が、効果的、衡平に管理され、かつ生態学的に代表的な良く連結された保護地域システムやその他の効果的な地域をベースとする手段を通じて保全され、また、より広域の陸上景観又は海洋景観に統合される。」とされている。海域の 10% の保全目標が掲げられているところ、現在、日本では保全対象となっているのは 1% にすぎないといわれている。

日本国は、COP10 の議長国として、全ての締約国のお手本となるように、愛知目標を自ら率先して実現していくべき責務を負っているところであり、前述のように貴重な泡瀬干潟及びその浅海域を埋め立てるなどという、愛知目標に真っ向から反するような行為を行うことは議長国としての責務に反する行為である。

#### 4 世界遺産条約

- 1) 同条約は、条約の適用上、「自然遺産」とは、「無生物又は生物の生成物又は生成物群から成る特徴のある自然の地域であって、観賞上又は学術上顕著な普遍的価値を有するもの」、「地質学的又は地形学的形成物及び脅威にさらされている動物又は植物の種の生息地又は自生地として区域が明確に定められている地域であって、学術上又は保存上顕著な普遍的価値を有するもの」、「自然の風景地及び区域が明確に定められている自然の地域であって、学術上、保存上又は景観上顕著な普遍的価値を有するもの」を言うとしている(2条)。上記に述べた泡瀬干潟の特長からすれば、これに泡瀬干潟が含まれることは明らかである。
- 2) そして、締約国は、文化遺産及び自然遺産を認定し、保護し、保存し、整備し及び将来の世代へ伝えることを確保することが第一義的には自国に課された義務であることを認識し、自国の有するすべての能力を用いて最善を尽くすものとされ(4条)、文化遺産及び自然遺産の認定、保護、保存、整備及び活用のために必要な立法上、学術上、技術上、行政上及び財政上の適切な措置をとることが努力義務として課されている(5条d)。
- 3) 国及び関係自治体は、自然遺産である泡瀬干潟を保護、保存するための何らの措置も取っておらず、同条約に違反している。

#### 5 二国間渡り鳥条約

- 1) 現在、日本は、アメリカ(1974年)、オーストラリア(1981年)、中国(1981年)、旧ソ連(ソ連崩壊後はロシアに引き継がれる)(1988年)の各国との間で、二国間渡り鳥条約を締結している。
- 2) 上記のすべての条約で、泡瀬干潟を越冬地とするムナグロが対象とされており、適用対象になる。

また、同条約では、「各政府は、絶滅のおそれのある鳥類の種又は亜種の保存のため、適当な場合には、特別の保護措置をとる。」とし、日本国の保護義務を定めている。

- 3)そして、後述するように、本件埋立事業では十分な保護措置（環境保全措置）がとられておらず同条約に違反する。

## 6 環境基本法

環境基本法は、「生態系が微妙な均衡を保つことによって成り立っており人類の存続の基盤である限りある環境」が維持されなければならない（3条）、「環境の保全は、社会経済活動その他の活動による環境への負荷をできる限り低減すること（中略）、環境への負荷の少ない健全な経済の発展を図りながら持続的に発展することができる社会が構築されることを旨とし、及び科学的知見の充実の下に環境の保全上の支障が未然に防がれることを旨として、行われなければならない（4条）、国は、前3条に定める環境の保全についての基本理念（以下「基本理念」という。）にのっとり、環境の保全に関する基本的かつ総合的な施策を策定し、及び実施する責務を有する」（6条）等と規定して、国や地方公共団体に「持続可能な発展」を実現するための法制度の整備、施策の実施等を義務付けている。

## 7 沖縄県環境基本条例、沖縄県環境基本計画その他

- 1)沖縄県は、「環境の保全及び創造について、基本理念を定め、並びに県、事業者及び県民の責務を明らかにするとともに、環境の保全及び創造に関する施策の基本となる事項を定めることにより、環境の保全及び創造に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図り、もって現在及び将来にわたって県民の健康で文化的な生活の確保に寄与することを目的」（第1条）として、環境基本条例を定めている。

同条例において、沖縄県は、「前条に定める環境の保全及び創造についての基本理念（以下「基本理念」という。）にのっとり、環境の保全及び創造に関する総合的な施策を策定し、及び実施するとともに、土地の利用計画、都市計画、企業の立地等に関する施策を策定し、及び実施するに当たっては、環境の保全及び創造に配慮しなければならない。」（第4条）とされている。

また、環境基本条例第8条は、知事に対して、「環境の保全及び創造に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、環境の保全及び創造に関する基本的な計画（以下「環境基本計画」という。）を定め」ることを義務付けており、沖縄県環境基本計画が定められている。

- 2)環境基本計画においては、海域生態系について、「本県の海域において、サンゴの白化現象やオニヒトデの大量発生、埋立による藻場、干潟の減少、さらに赤



土等の流入による海域汚染などが深刻な環境問題となっています。」(33頁)と述べ、埋立による環境破壊を指摘している。

その上で、「人と自然が共生する潤いのある地域づくり」のための目標設定及び施策として、「海域生態系の適正な保全と創造」(119頁)を挙げ、「島しょ県沖縄の豊かな海域生態系の保全を図ります。」との目標を掲げている。具体的な達成シナリオとして、地域指定等による保全(自然環境保全地域による保全、自然公園(海中公園地区)における保全、鳥獣保護区の指定による保全)、自然環境の実態把握、条例、指針等の運用強化等、関係法令による区域指定、漁場環境の保全、海浜の保全(ウミガメの保護を含む。)、沿岸環境の復元及び創出、公共用水域の水質状況の常時監視、水質汚濁防止法及び沖縄県公害防止条例による規制・指導の徹底、生活排水対策の推進、畜産環境汚染防止対策、赤土等流出防止対策の推進、水産資源を育む「海の森づくり」(藻場・干潟の保全・再生)の推進、県土緑化の推進による保全、総合緑化基本計画の推進、マングローブの保全、などを掲げている。

その上で、重点的に取り組む総合施策として、「サンゴ礁・干潟・藻場の保全」を掲げ、重点とする地域または課題として、「本県の島々の周囲にあるサンゴ礁で比較的サンゴの被度が高く、生育が良好な海域」を挙げ、目的として、「サンゴ礁、干潟、藻場等の機能が維持され、そこにおける健全な生態系が維持されることを目的とし、総合的な保全対策を推進します。」「海と陸の連続性が保たれた健全な生態系の維持を目的とし、総合的な保全対策を推進します。」と定めている。

3) つぎに、沖縄振興計画における環境の保全及び創造に関する施策の短期の具体的な計画である沖縄県環境保全実施計画においても、自然生態系の現状と課題について、「本県のサンゴ、藻場等は、海域生態系を特徴づける生物環境要素として重要なものとなっている。近年のサンゴの白化現象やオニヒトデの大量発生、埋立による藻場、干潟の減少、さらに赤土等の流入による海域汚染等が海域生態系に深刻な影響を及ぼしている。」(7頁)と指摘し、環境保全の基本方向として、「本県のすぐれた海域生態系、陸域生態系など自然生態系の適正な保全を図るため、自然環境に配慮した事業活動の誘導や自然とのふれあい事業を推進する。また、多様な野生生物の生息・生育環境の保全、豊かな自然と調和した社会づくりを推進する。」(15頁)としている。

4) このように、沖縄県は、海域生態系、とくに干潟の保全を重要な政策として位置づけている。

本件埋立事業は、上記のような沖縄県の重要な政策、計画等に反するものである。

## 8 沿岸域における自然環境の保全に関する指針（沖縄島編）

- 1) 地域ごとの自然の現況や特性を把握したうえで、保全すべき自然を明らかにするとともに適切な保全のあり方を示した、自然環境の保全に関する指針のうち、沿岸域における自然環境の保全に関する指針（沖縄島編）は、沖縄市南部について、「藻場が、泡瀬沖・久場地先に分布している。干潟が、北谷地先・美浜地先・南風原地先・泡瀬通信施設北側・泡瀬南地先・和仁屋地先・日本石油沖縄精油所周辺沿岸部に分布している。泡瀬漁港地先等を除きサンゴ礁が分布しており、中城湾側では沖合への発達が見られる。また、生サンゴの被度は東シナ海側、中城湾側ともに低く、特に中城湾側では低くなっている。貴重な植物種として、泡瀬通信施設南西海域で、クビレミドロが確認されている。貴重な動物種として、泡瀬周辺の干潟でトカゲハゼの生息が確認されている。」と指摘している。
- 2) その上で、泡瀬干潟及びその浅海域は、「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位置づけられている。

このように、泡瀬干潟・浅海域の重要性は、国が重要湿地500に選定する以前から、事業者である沖縄県自身も認識していたものである。

- 3) 本件埋立事業は、上記のような沖縄県の重要な指針に反するものである。

## 9 文化財保護法

- 1) 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）。
- 2) そして、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。

ここにいう「現状の変更」ないし「保存に影響を及ぼす行為」には、記念物の生息地、繁殖地、飛来地、自生地の破壊も含まれるところ、本件埋立事業により、これらの生息地は破壊ないし重大な影響を受けることとなる。したがって、文化庁長官の許可を取らずに行われている本件埋立事業は、同法に違反する。

## 10 絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律（いわゆる「種の保存法」）

- 1) 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（コアジサシ）、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（環境影響評価図書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。

2) 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。

3) 同法9条は、「捕獲、採取、殺傷または損傷」を禁止している。同法には、これらの行為の定義はないが、希少種の保護という法の趣旨からすれば、生息地、生育地の破壊や、生息、生育環境を破壊・悪化させる行為も含まれると解すべきである。したがって、本件事業によって生息地、生息地を破壊・悪化させ、ひいては希少種を絶滅に迫りやる国及び関係自治体の行為は、同法9条に違反する。

### **1 1 生物多様性基本法、生物多様性国家戦略**

1) 生物多様性条約は締約国に「生物多様性の保全及び持続可能な利用を目的とする」「生物多様性国家戦略」の策定・実施を義務付け(6条)、国は1996年に旧戦略を、2002年に新戦略を、2007年には第3次生物多様性国家戦略を策定した。

2) その後、2008年には、生物多様性基本法が制定・施行され、生物多様性国家戦略の策定が国の義務として規定され、2010年3月には、生物多様性国家戦略2010が策定された。その中では、「沿岸・海洋」につき、「沿岸・海洋の生物多様性の総合的な保全」、「藻場・干潟の保全・再生」、「サンゴ礁の保全・再生」、「島嶼生態系の保全」などを推進していくことが明記されている。

3) なお、ラムサール条約は締約国に対し湿地保全・管理推進のための計画策定・実施を要求し(3条1項)、第4回締約国会議は「国家湿地政策」の策定を勧告した。第7回締約国会議では国家湿地政策策定のガイドラインも公表した。日本政府は「生物多様性国家戦略」がこの「国家湿地政策」に該当するものであるとしている。

4) 本件埋立事業は、上記のような、法に基づく国の政策に反するものである。

### **1 2 海洋基本法・海洋基本計画**

1) 2007年には、海洋基本法が制定・施行され、2008年には、同法に基づき海洋基本計画が策定されている。

2) 同計画によると、「生物多様性の確保等のための取組」として、「浅海域の藻場、干潟、サンゴ礁等については、海洋の生物多様性や環境浄化機能を確保し、海洋の自然景観を保全する上で重要な場所であるが、過去にその多くが失われている。そのため、自然公園法、鳥獣保護法等に基づく各種保護区域等の充実、自然再生推進法等の枠組みも活用した干潟等の積極的な再生・回復、陸域からの土砂や栄養塩の供給の適正化等の陸域と一体となった取組を推進する。特に、サン

ゴ礁については、国際サンゴ礁イニシアティブ（ICRI）の東京総会（平成19年4月）での決議も踏まえ、アジア、オセアニア地域における保護のネットワークの形成を推進する。」とされている。

3) 本件埋立事業は、上記のような、法に基づく国の計画に反するものである。

### 1.3 日本の重要湿地500（環境省）

1) 日本の重要湿地500の意義

環境省は、干潟の重要性にかかわらず、日本の湿地が人為の影響により減少し、環境の変化をもたらしてしまった事実を反省し、さらに、ラムサール条約第7回締約国会議において登録湿地の倍増を目指す決議が採択され、湿地保全の機運が高まっていることから、2001年12月に、湿地に生育・生息する生物分類群ごとの専門家22名からなる検討委員会を設置し、日本の重要な湿地を500カ所選定した。

2) 日本の重要湿地500選定の基準

その基準は、以下の通りである。

- (1) 基準1．湿原・塩性湿地、河川・湖沼、干潟・マングローブ林、藻場、サンゴ礁のうち、生物の生育・生息地として典型的または相当の規模の面積を有している場合
- (2) 基準2．希少種、固有種等が生育・生息している場合
- (3) 基準3．多様な生物相を有している場合
- (4) 基準4．特定の種の個体群のうち、相当数の割合の個体数が生息する場合
- (5) 基準5．生物の生活史の中で不可欠な地域（採餌場、産卵場等）である場合

3) 泡瀬干潟が選定されたこと

環境省は、泡瀬干潟が、上記5つの重要湿地選定基準のうち、1、2、3、4のいずれの基準にも該当するとして、重要湿地500に選定し、保全地域の指定等に活用するとともに、重要湿地及びその周辺地域における開発計画等に際して事業者には保全上の配慮を促すこととした。

### 1.4 WWF（世界自然保護基金）ジャパンの生物多様性優先保全地域（甲79）

WWF ジャパンは、2009年11月、南西諸島における生物多様性の保全上重要な地域を示した生物多様性保全地域地図（南西諸島生きものマップ）を発表し、固有種の分布や、自然度の高い植生などを考慮して生物多様性優先保全地域（BPA）を抽出した。その結果は、南西諸島の陸域1763平方キロメートルのうち水深20メートル以下の浅い海域約33パーセントが生物多様性優先保全地域に該当するというものであった。

この生物多様性優先保全地域には、泡瀬干潟も含まれている。

### 1.5 コンサベーション・インターナショナル（C・I）の生物多様性重要地域（甲

## 80)

国際環境保護団体であるC・Iは、2011年6月1日、絶滅のおそれがある生物の生息地や渡り鳥の集中飛来地など、日本の生物多様性保全にとって特に重要な場所として「生物多様性重要地域(KBA)」232か所を選定した。研究チームは、絶滅危惧種の生息地や特定の生物種が集中して利用している地域を調査した結果、国際的な基準に基づいて生物多様性重要地域を選定している。

沖縄県からは、14か所が選定されており、その中には泡瀬干潟も含まれている。

### 16 国土交通省交通政策審議会港湾分科会における環境省意見(甲56)

環境省は、国土交通省交通政策審議会港湾分科会において、2011年3月4日、泡瀬埋立事業に対して意見を出した。この意見は、港湾計画の一部変更について、「豊かな自然環境を埋め立てて緑地を整備する計画が含まれること、泡瀬地区周辺には現在、希少動植物が生息・生育する干潟、藻場、サンゴ礁が現存すること、後背地の道路交通騒音が環境基準を超える地点があること」等を踏まえ、環境保全の観点から指摘されたものである。干潟の埋立に対しては、「既に護岸で囲まれた区域外であり、豊かな自然環境を有する約27haに緑地を整備することについては、その具体化に当たり、埋立面積が必要最小限となるよう、引き続き十分な検討を行うよう努められたい。」との意見を述べている。

このように環境省も、泡瀬干潟の重要性を認識し、埋立に対して消極的な見解を公表している。

### 17 まとめ

以上のとおり、変更前の本件埋立事業に関する公有水面埋立免許・承認後の、地球規模での生物多様性保全の動きの高まり、国の新たな自然保護法制の策定状況、生物多様性保護に向けた政策、計画策定状況等も考慮すると、貴重な泡瀬干潟及びその浅海域については、平成12年当時の免許・承認当時に比し保護の必要性が格段に高まっていることは明らかであり、本件埋立事業はこのような状況に反しており許されない。

## 第6 本件埋立事業の違法性(その1)・環境保全に対する配慮がなされていないこと

### 1 変更前の本件埋立事業における環境保全に対する「配慮」の状況

- 1) 変更前の本件埋立事業においては、環境影響評価法(法施行以前は閣議アセス)に基づく環境影響評価手続(環境アセスメント)が一応実施されているが、その内容は極めて杜撰なものであった。
- 2) 上記環境アセスメントについては、第一次公金支出差止訴訟第一審判決、同控

訴審判決において、「不十分な部分も散見されるものである」と判示されている。

- 3) 上記環境アセスメントについては、第一次公金支出差止訴訟判決においては、結論としては、「環境影響評価法及び省令に違反する違法なものとはとはいえない。」とされているが、これは、あくまでも、当該環境アセスメントが実施された2000年ころ当時までの事情を前提に判断したものであることに注意が必要である。

上記環境アセスメントが終了してから現在までに、泡瀬干潟及びその浅海域から、次から次へと新種、日本新記録種、貴重種、環境影響評価書未記載種等が確認されながら、その保全については全く顧慮されずに埋立工事が進められ、また、変更前の本件埋立事業の実施による環境への悪影響が現実に確認されている事情、さらには、自然保護、生物多様性の保全のための各種環境法令等が整備され、自然や生物多様性というものの価値に対する社会的・法制度的な認識がより高まってきていること、環境アセスメントにおける調査、予測、評価の手法についても2000年ころ当時に比べ格段に進歩していることなどからすると、上記杜撰な環境アセスメントをそのまま前提として、本件埋立事業における公有水面埋立法上の免許・承認の変更許可、変更承認手続を進めることは、許されない。

## 2 再度の環境影響評価手続の必要性

本件埋立事業に関する公有水面埋立法上の免許・承認の変更許可、変更承認手続においては、環境影響評価法に基づく再度の環境影響評価が法律上要求されている。

- 1) 環境影響評価法第32条第1項では「事業者は、第27条の規定による公告を行った後に、対象事業実施区域及びその周囲の環境の状況の変化その他の特別の事情により、対象事業の実施において環境の保全上の適正な配慮をするために第14条第1項第5号又は第7号に掲げる事項を変更する必要があると認めるときは、当該変更後の対象事業について、更に第5条から第27条まで又は第11条から第27条までの規定の例による環境影響評価その他の手続を行うことができる。」と規定する。
- 2) また、同法31条2項は、「事業者は、第27条の規定による公告を行った後に第5条第1項第2号に掲げる事項を変更しようとする場合において、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該当するときは、この法律の規定による環境影響評価その他の手続を経ることを要しない。」と規定し、これを受け同法施行令第13条は、「法第31条第2項の政令で定める軽微な変更は、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であって、同表の第三欄に掲げる要件に該当するもの(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るもの及び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を除く。)とする。」と規定する。

- 3) 本件埋立計画の変更は、単純な「事業規模の縮小」、「軽微な変更」に該当せず、新たに環境影響評価法に基づく環境アセスメントを実施しなければならず、これをしていない本件変更許可・承認申請は違法である。

公有水面埋立法施行令13条は、仮に形式的には「事業規模の縮小」・「軽微な変更」に該当するような変更であっても、「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、「事業規模の縮小」や「軽微な変更」には該当しないこととしている。

- (1) 環境影響評価法において、「事業規模の縮小」・「軽微な変更」の場合に「環境影響評価その他の手続を経ることを要しない」とした趣旨は、これらの場合には、当初の環境影響評価書に記載された環境影響の予測・評価に比較し、通常、環境に与える影響が減少し、新たな環境影響をすべき必要性に乏しいからである。

そのため、事業規模が面積の点で少なくなったような場合であっても、環境に与える影響が増加するおそれがある場合には新たに再度の環境影響評価手続を行うべき必要性があり、上記の例外事由には該当しない。

- (2) 変更前の本件埋立事業によれば、埋立面積は約187haであり、埋立地に沖縄県と沖縄市が「マリンシティ泡瀬」というマリーナ・リゾートを建設するとしていたところ、本件計画では、約95haを埋立て、国が施行した埋立地の一部を沖縄県が購入した上造成し、造成後の土地のうち約58haを沖縄市が購入し、沖縄市が基盤整備の上、スポーツコンベンション拠点などを形成するものとなっている。

本件計画では、埋立面積で約92haも減少し、必然的に埋立地の形状は大きく変更され、埋立地上に形成される施設も大きく異なっている。

- (3) また、実質的にも内容は変更されている。

- ( ) 埋立地の面積、形状、各工作物の長さ、工法の変化

形状は大きく変更されている。沖縄県担当部分の変更では、B2護岸、B3護岸、あ護岸、同取り付け護岸1、同取り付け護岸2が削除され、新たにB4護岸、C2護岸、道路護岸が造られる。また、各護岸・工作物の長さ、工法も大幅に変更されている(甲12 1-4頁参照)。

国担当部分では、A1護岸、水路護岸、水路護岸、い物揚場、お護岸、か護岸、き護岸が削除され、また他の護岸、工作物の長さ、工法も大幅に変更されている(甲2 1-8頁、1-51頁参照)。

また埋立工法、工事の順序も大幅に変更されている(甲2 1-52頁等参照)。

しかし、これらの変更に伴う、環境影響評価手続は何もなされていない。

- ( )人工海浜も、「潜堤」「中仕切堤」が計画され、大幅に変更されているが、環境への配慮は示されていない。沖縄県が施工する、人工海浜の「突堤」「潜堤」「中仕切堤」もその他別途工事として示されている。「潜堤」「中仕切堤」は変更前には無い計画であり、新しく計画されているが、それらの工事による環境への影響や、養浜のため投入される海砂、海砂流出などによる周辺環境への影響は何も示されていない(甲12 1 - 48頁等参照)。

県の海砂(購入土砂)や公共残土の性状も「購入・受入時に性状チェック」とあり、環境への配慮は先送りとなっているのみならず、環境への影響調査・予測・評価をどのように行うのかも曖昧なままである(甲12 1 - 46頁)。国の海砂(購入土砂)についても県と同様である(甲2 1 - 78頁)。

- ( )橋梁の内容が大幅に変更されていること、トカゲハゼ等、環境への配慮が示されていないこと

陸と埋立地(人工島)をつなぐアクセス道路は、変更前は、道路が二つ計画されていた(甲11 23頁)が、今回の変更では、「延長890m、車線数4車線、道路用地1と市道泡瀬国体線を結ぶ位置に配置」とある(甲12 1 - 48頁)。日発生集中通行量は26,005台/日とされている(甲11 39頁)。この橋梁建設は形状・規模など大幅な変更であるが、環境への影響等は何も示されていない。この橋梁配置海域の直近に絶滅危惧種 A 類のトカゲハゼ生息地がある。国・県の「環境保全に関し講じる措置を記載した図書」(甲6)では、トカゲハゼの生息状況(甲6 2 - 81)、工事による影響(甲6 3 - 133, 4 - 6)はあるが、この橋梁建設がトカゲハゼに与える影響については、甲6では何も示されていない。なお、これに関連し、環境省は、「後背地の道路交通騒音の軽減」で次のように指摘している。「本港後背地には、今回の一部変更に伴い、旧計画よりも騒音の増加が見込まれる地点や、旧計画に引き続き環境基準を超える地点があることから、港湾管理者においては、関係機関と協力しつつ、低騒音舗装の敷設など沿道環境の保全に努められたい。」(甲56・平成23年3月3日、交通政策審議会第40回港湾分科会に係る環境省意見)。

- 4)また、後述するように、現在までになされた工事の影響で潮流に変化が生じ、海生生物の生息状況にも影響が生じており、単純に埋立面積が少ないことで環境に与える影響が少ないということにはなっていない。むしろ潮流の変化による環境への重大な影響を生じている。

したがって、本件埋立計画の変更は、環境に与える影響が増加するおそれがあり、上記例外規定には該当しない。

- (5)また、そもそも変更前の埋立事業に関する環境影響評価書では、「植物・動物(海域)」、「生態系」等に対する環境影響について、「生育・生息地への影



響は少ない」、「移植」等の対策により「生態系に関する環境の保全についての配慮が適正になされている」などと記載されていた。ところが、その後の埋立工事の進捗に伴い、実際に海生生物の生息状況にも影響が現れてきたことが確認されている。例えば、埋立工事開始前に「移植」の対象とされていた生育被度50%を超える海草藻場約25haについては、工事開始後劣化して被度50%を超える海草藻場が消滅したことを理由にして、「移植」による代償措置を実施しないまま埋立工事を進めてきている。

このように、当初の環境影響評価書における予測・評価の記載と異なった環境影響が実際に出現しているのであるから、これは「環境影響が相当な程度を超えて増加するおそれがある特別な事情がある」場合と評価すべきであり、上記例外事由には該当しない。

- (6) 本件では変更前の本件埋立事業についての環境影響評価書の公告が行われたのは平成12年3月～4月ころのことであり、現時点までに既に11年以上が経過している。環境影響評価手続後に前述したような新種、日本新記録種など、次々と貴重な生物等が発見されている。さらに、2011年6月16日には、泡瀬干潟を守る連絡会は埋立事業の工事区域近くにある砂州でウミガメの卵の発見にも至っている(甲83)。

上記のような2000年頃当時に判明していなかった数多くの貴重な動植物等については、環境影響評価法に基づく環境影響評価手続には全く反映されていない。ようするに、上記のように環境影響評価手続から洩れていた数多くの貴重な動植物等については、2000年当時の環境影響評価では、変更前の本件埋立事業による影響は全くないものとして扱われている。当然当該種に着目した回避、低減、代償措置など全く検討もされていない。

上記のような新たに発見された貴重な動植物等も含め、環境影響評価法に基づく環境影響評価手続を履践した場合には、同手続からもれていた貴重な動植物等についての調査、予測、評価という法が本来要求する諸手続が履践されることとなり、その結果、本件埋立事業による影響を受けることが明らかとなる。特に、本件埋立事業による埋立区域に生息地がかかっている新種、日本新記録種等についてはその生息地が消失するという重大な結果を招来することは明白であり、「変更後の対象事業」である本件埋立事業が、「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な事情があるもの」に該当することもまた明白である。

- 5) さらに、地球規模での生物多様性保全の動きの高まり、国の新たな自然保護法制の策定状況、生物多様性保全に向けた政策、計画策定状況等も考慮すると、貴重な泡瀬干潟及びその浅海域については、免許・承認当時に比し、保護の必要性が格段に高まっていることについては前述したとおりである。

6) 以上からすると、本件埋立事業に関する公有水面埋立法上の免許・承認の変更許可、変更承認手続においては、環境影響評価法に基づく再度の環境影響評価手続が法律上要求されていることは明らかである。

仮に、環境影響評価法上、再度の環境影響評価手続までは要求されていないと評価されるとしても、以上からすると、環境影響評価法に基づく再度の環境影響評価手続がなされなければ、「環境保全に付き十分配慮」（公有水面埋立法4条1項2号）したなどと評価できるものでないことは明白である。

### 3 本件埋立事業に関する「環境保全に関し講じる措置を記載した図書」の問題点

甲6記載の環境影響評価には以下に上げる諸点などの問題があり、「その埋立が環境保全に付き十分配慮せられたるものなること」（公有水面埋立法4条1項2号）との要件を充足することはない。

#### 1) 手続上の問題点

(1) 変更前の本件埋立事業に関し実施された環境影響評価手続、公有水面埋立免許・承認の手続の流れは甲66の通りである。

上記環境影響評価手続においては、環境影響評価準備書を作成し、関係市町村、許認可を行う行政機関の意見などを聴取し、2度にわたって関係住民などの意見を聴取する機会が与えられていた。

上記のような環境影響評価手続であっても、第一次訴訟で沖縄県の環境影響評価手続部門の証人が証言したところによれば、環境影響評価手続の中では準備書の段階で専門委員の意見を聞いているとされているが、評価書段階では専門的な知見に基づく評価書の審査はなされていない。また、その後免許審査に際しても、本件環境影響評価書に関する専門的・実質的な「環境配慮」に関する審査はなされていないことが明らかになっている。

(2) 本件埋立事業においては、公有水面埋立法上の免許・承認の変更許可・変更承認の申請に際し、2011年（平成23年）5月17日から変更申請書及び添付図書の告示、縦覧が始まったが、告示縦覧期間・意見書提出期限は同年6月6日までのわずか3週間しか存しないというものであり、かつ、既に完成された「環境保全に関し講じる措置を記載した図書」に対しての意見しか出すことができず、環境影響評価法に基づく環境影響評価手続によった場合に確保されている「方法書」、「準備書」段階での意見を出す機会がそもそも与えられなかった。

#### 2) 内容面での問題点

調査、予測、評価、環境保全措置のいずれもが極めて不十分なものとなっていてるところであるが、以下、主要な点を指摘する。

##### (1) 工事の実施に係る予測及び評価項目

埋立地の存在・利用に係る予測及び評価項目では、「潮流」（3-86）と「地

形・地質」(3-121)が含まれているにもかかわらず、工事の実施に係る予測及び評価項目には入っていない。

変更前の本件埋立工事では、既に第 区域の護岸工事が進んでいるが、後述のとおり、工事段階で潮の流れが変化し、砂洲の地形変化や、底質の移動による土砂の堆積等が現地で確認されている。

「潮流」「地形・地質」は、工事の実施段階で最も大きな環境影響が予測される環境要素であり、工事の実施段階においても、これら項目について環境影響予測と評価を行なうことは不可欠である。

したがって、上記に対する検討を欠く環境影響評価は、極めて不十分なものである。

## (2) 埋立による潮流の変化、海草への影響

甲6においては、埋立対象から除かれる地域について、「今回変更後の本埋立事業では、埋立区域が変更前に約187haであったものを変更後は約95haと約92ha縮小することで、埋立に伴う環境影響を大幅に軽減させている」(3-132)とし、面積の減少分だけ単純に環境影響が軽減されるとの結論を導いている。

ア しかしながら、これは、以下の(財)日本自然保護協会の調査によって明確になったように、現在までに行われた工事において潮流の流れが変化し、泡瀬干潟及びその浅海域に生息する生物の生息環境に影響を与えているにもかかわらず、甲6では影響は少ないと判断しており、工事(並びに構造物の存在)による潮流の変化の環境への影響を適切に評価していないことが明らかである。

すなわち、(財)日本自然保護協会が調査したところでは、既に行われた工事によって、以下のとおり、泡瀬干潟の潮流に大きな影響を及ぼしたことが明らかになっている。

(ア) 変更前の本件埋立事業における第 区域の護岸工事が始まり、区域東側の航路が浚渫され、埋立地と西防波堤の中間に位置する砂洲の形状が大きく変形した。

(イ) また、第 区域の陸側(第 区域と陸側の干潟部)には、護岸工事開始後、藻場やサンゴ類、貝類への土砂の堆積が確認されている。同協会のモニタリング調査結果からも、藻場の底質の粒度組成が大きく変化したことが明らかにされている(甲63)。

(ウ) 同協会が2003年から毎年継続して調査している浅場の小型海草群落の乾重量によると埋め立て工事が始まった2006年10月の調査より以下のように減少している(甲82・2009年12月25日「琉球新報」)。

海上工事本格着工前

2005年9月 434グラム(1平方メートル当たり)  
海上工事本格着工後  
2006年10月 256グラム(1平方メートル当たり)  
2007年9月 138グラム(1平方メートル当たり)  
2008年8月 45グラム(1平方メートル当たり)

海草の乾重量が減少したのは、第 区域に護岸が出来たことにより、潮流が変化し、他の場所の砂が流れ込んできて海草の上に堆積したことが原因である。イまた、変更前の本件埋立事業における環境影響評価書(平成12年当時)では生育被度50%を越える藻場が約25ha(その多くは第1区域内)存在しているとして、代償措置として移植することになっていた。その後、この移植対象藻場は、機械移植実験、減耗対策実験、手植え移植などで約1haが消失したことになるが、計算上はこれを差し引いた残りの24haが変更前の埋立予定地内に残っていたはずであった。

ところが、事業者は、第 区域の護岸工事が始まった後はこの生育被度50%を超える海草藻場はなくなったとして、移植をすることなく工事を進めて現在に至っている。このことは、埋立工事の進捗に伴う海水の濁り、あるいは潮流の変化によって海底の砂が移動するなどして海底の環境が影響を受けたことによって、海草藻場が劣化して被度が低下してきたことを事業者自身が認めているものである。

ウ このように現在までに行われた工事において泡瀬干潟及びその浅海域に生息する生物ないし生息環境に影響が発生しているにもかかわらず、甲6では影響は少ないと判断しており、工事による潮流変化や濁りなどが環境にどのように影響するのかを適切に評価していない。

### (3) クビレミドロについて

甲6では「変更後の埋立計画では、埋立規模が計画変更前に比べ減少し生育地への直接の改変はなくなること、潮流、水質及び底質への影響は軽微であると予測されることから、クビレミドロへの影響は軽微であると考えられる(クビレミドロの生育状況は甲6、図2.1-40参照)。以上のことから、埋立地の存在・利用時におけるクビレミドロへの影響は小さく、その生育環境は相当程度保全されると考えられる。」(甲6、3-133)としている。

しかしながら、既に述べたように、潮流、底質への影響から海草に対して深刻な環境影響が発生していることが明らかになっている。クビレミドロは海藻(黄緑藻)の一種である以上、クビレミドロに対して、同様の影響が生じる危険性が高い。

クビレミドロの専門家である香村眞徳教授は「クビレミドロの生育に最も重要

な条件としては、外海から遮蔽された地形と、クビレミドロが生育するための足場である安定した底質であり、生育地近傍の沿岸の改変（埋め立て、漁港など）に伴う、底質環境の変化（漂砂）がクビレミドロの個体の生存を許さなかったのも多い」としており（甲62）、生育地近傍の沿岸の改変による底質環境の変化によってクビレミドロが生育できなくなる危険性を指摘している。

よって、甲6におけるクビレミドロの予測、評価は、上記のような専門家の知見を十分に考慮したものとはなっておらず、科学的根拠に欠けるものである。

#### （4）サンゴ類について

同図書（甲6、3-132）では、「1）藻場、干潟、サンゴ類」の項に「・・・また、サンゴ類については、西防波堤北側に被度30%程度の群落があるもの、多くは礁斜面などに被度10%未満で点在している（図2.1-37サンゴ類の分布状況参照）。

変更後の埋立計画では大気質、騒音、振動、潮流、水質、底質及び周辺地形への影響が軽微であると予測されること、また、埋立規模が計画変更前に比べ減少するため、藻場、干潟、サンゴ類の分布域へ及ぼす影響は軽微であると考えられる。

以上のことから、埋立地の存在・利用時における藻場、干潟、サンゴ類への影響は小さく、これらの生態系の基盤としての機能は相当程度保全されると考えられる。」としている。

しかし、上記予測、評価については、以下のとおりの問題がある。

ア 変更前の本件埋立工事に関する環境影響評価書には第1区域内のサンゴは被度10%未満であり保全の対象ではないと記載されていたが、その後の調査で、第1区域内にはリュウキュウキッカサンゴをはじめとして被度約30～55%という多くの健全なサンゴ類が確認されていた（甲92・第一次訴訟提出、安部真理子意見書参照）。

ところが、甲6記載の調査の結果によると、「サンゴ類については、西防波堤北側に被度30%程度の群落があるもの、多くは礁斜面などに被度10%未満で点在している（図2.1-37サンゴ類の分布状況参照）」（甲6、3-132）とされているのみである。

甲6によると、変更前の本件埋立事業における工事の実施後、上記第1区域内の被度30～55%という被度のサンゴ類が消失していることとなっている。

第1区域内のサンゴについては、平成21年7月開催の「中城湾港泡瀬地区環境監視委員会」で「中城湾港泡瀬地区第1区サンゴ移植報告について」（NPO法人コーラル沖縄）が報告され、約976㎡の内、約276㎡が移植されたとある。しかし、甲6では、第1区域内のサンゴ分布、同区域内のサンゴが移植された目的、

移植先のサンゴの状況、移植後の同区域内のサンゴの状況など何の記載も無く、サンゴの保全について、十分な検討が行われたのかどうか、全くわからない。

甲6のサンゴの調査、予測、評価は、いずれの段階においても不正確なものであり、科学的根拠に欠けるものとなっている。

イ また、第 区域の護岸工事が始まった時点から、工事海域と隣接する St.8 付近の海域のヒメマツミドリイシの被度が顕著に減少していることが確認されている(甲60)。

このことは、前述した海草と同じく、既に実施された工事が第 区域外のサンゴ類に大きな影響を与えたものと解されている。

現に、変更前の本件埋立工事の中断後の(財)日本自然保護協会の2011年5月の調査では上記ヒメマツミドリイシ類の被度は2010年との比較で若干回復の傾向を示している(甲81)。この変化は護岸への土砂投入等に伴う濁度の上昇や土砂の堆積等の影響を受けていたサンゴ群集が、1年半にわたり工事が行われなかったことによりストレスを避けることができ、徐々に回復してきたものと解されている。

ウ 上記のような現実の工事の実施がもたらした結果とその原因についての十分な検討を踏まえていない予測、評価が科学的な根拠に欠けるものであることは明らかである。

#### (5) トカゲハゼについて

甲6では、トカゲハゼに関して、「変更後の埋立計画においても、トカゲハゼ生息地への直接の改変はなく、その区域の潮流及び水質への影響は軽微であると予測されることから、埋立計画の変更後のトカゲハゼへの影響は軽微であると考えられる。」(甲6、3-133)とある。

しかし、前述したとおり、変更前の本件埋立事業により既に行われた工事によって、潮流への影響があったことは明らかであり、トカゲハゼへの影響は軽微であるなどと断定できるものではない。

なお、アクセス道路(橋梁)の大幅変更によるトカゲハゼへの影響については、前記第6第2項3)(3)( )に記載した通りである。

#### (6) 新種、日本新記録種について

前述したとおり、変更前の本件埋立事業に関する環境影響評価後に、次から次へと多数の新種、日本新記録種が発見されているが、当該新種、日本新記録種についての調査、予測、評価がなされていない。

#### (7) 埋立てにより投入される海砂の環境影響評価について

埋立てにより投入される海砂の環境に与える影響についての予測、評価が全く為されていない。

ア 本件埋立事業では、埋立地に投入する土砂は国、県の事業の合計 538 万 m<sup>3</sup>

のうち購入する海砂が 102 万 m<sup>3</sup> (19%) と 2 割近くを占めている。

イ 他の海域からの海砂を投入することは、本海域の生態系への影響が極めて大きいにも関わらず、環境保全措置ではその点については一切触れられていない。

外部から持ち込んだ海砂には、大量の貝が混ざっていることが沖縄各地の埋立現場で確認され、中には 200 種を超えていた場所もあるとの報告もある。

このように、外部から持ち込んだ海砂を埋立に用いた場合、他の海域から生物が持ち込まれることとなり、本来の泡瀬干潟及びその浅海域の生物群集、生態系を攪乱するおそれが高い。

ウ また、沖縄各地の人工ビーチや瀬戸内海等では、投入された海砂が周辺海域に流出し続けて、海草藻場やサンゴ礁にシルト状に堆積して還元化し、劣化させているとの報告もある。

エ 上記のように、泡瀬干潟及びその浅海域の環境に、大きな影響を与えるおそれのある、海砂の投入の影響について、環境影響評価が実施されていないことは非常に問題が大きい。

#### (8) 環境保全対策について

甲 6 においては、「藻場(大型海草による藻場)の保全」について「工事実施区域において生育被度 50% を超える藻場(密生・濃生域)が確認された場合には、これまで同様、できる限り移植し、藻場生態系の保全に努める。」(甲 6、4 - 2) としている。

しかしながら、前記のとおり、変更前の本件埋立事業の際実施された環境影響評価書段階では生育被度 50% を越える藻場が約 25 ha 存在していたとされていたにもかかわらず、工事の進捗に伴い、生育被度 50% を越える藻場はなくなったとして、移植をすることなく埋立工事を進めてきた。

ところで、平成 14 年 12 月 11 日の「中城湾港泡瀬地区環境監視・検討委員会」の「海草移植計画(案)」によれば、第 1 区域内(泊地、航路、防波堤を含む)には、生育被度 50% 以下の藻場も含め約 56 ha の海草藻場が存在するとされていた。

一方、事業者自身さえ前記環境影響評価書において海草藻場の生態系等の環境に果たす役割を「重要」としていたのであって、生態系等の環境における役割が「重要」であることは何人も否定できないところであり、また、生物多様性条約 COP10 における愛知目標でも海洋の保護が定められ、水産省も国として藻場の保全・復元を進めている等環境保護の動きに鑑み、仮に生育被度 50% 以下の海草藻場であったとしてもその保全をすることは当然である。このことは現在第 1 区域内に生育している海草藻場についても同様である。

したがって、事業者自身が実施した工事の影響による被度の劣化を省みること

なく、代償措置としては、従前のまま「生育被度50%を超える」海草藻場のみを保全の対象とすることは、何ら生態系の保全を努力していることにはなり得ず、「環境保全に十分配慮」したことにはならないことは明らかである。

イ また、代償措置としての「移植」については、これまで変更前の本件埋立事業において海草移植の実験、手植えによる海草移植事業が行われてきたが、海草を完全に移植する技術は未だ確立されていない状況であり、「移植」は「代償措置」といえない。

### 3) 小括

以上のとおり、本件埋立事業に関する「環境保全に関し講じる措置を記載した図書」のとおり環境影響評価は、手続面においても、その内容においても、極めて不十分なものであることは明らかである。

## 4 まとめ

以上より、本件埋立事業に関する「環境保全に関し講じる措置を記載した図書」のとおり環境影響評価では、法が要求する環境影響評価が為されたとは評価できず、公有水面埋立法4条1項2号の「その埋立が環境保全に付き十分配慮せられたるものなること」との要件を充足することがないことは明らかである。

## 第7 本件埋立事業の違法性(その2)・災害防止に対する配慮がなされていないことについて

### 1 本件埋立事業の災害防止対策について

1) 2011年(平成23年)3月11日発生した未曾有の被害をもたらした東日本大震災を契機として、大地震発生時の沿岸部の深刻な津波被害等に対する防災計画のあり方の見直しが急務となっている。

2) この点、本件埋立事業の内容は以下のとおりである。

(1) 国施工部分については、交流施設用地、宿泊施設用地、商業・臨海商業施設用地等において、変更前の計画では、地盤面がC.D.L.+6.50mとされていたところが、変更後の計画では、地盤面がC.D.L.+6.30mと20cm低く施工することとされている(甲1:国・変更承認申請書21頁)。

(2) 県施工部分については、商業・臨海商業施設用地、道路用地、緑地において、変更前の計画では、地盤面がC.D.L.+5.00mとされていたところが、変更後の計画では、地盤面がC.D.L.+4.00mと1.00m低く施工することとされている(甲1:県・変更許可申請書7頁)。

記号「C.D.L」(Construction Datum Line)は、海洋構造物を建設するときに使用される海の基準面、つまり、潮位0mを意味する。通常は、海面がその地域で最も低くなる高さをC.D.Lとする。C.D.Lは、陸地の標高0mとは



一致しない。

(3) 埋立地へのアクセス道路については、

ア 変更前の計画では、片側1車線の道路が、埋立地の東側に接続するもの、埋立地の西側に接続するものとして、それぞれ1本ずつ施工されることとなっていた。

イ 変更後の計画では、片側2車線の道路が、埋立地西側に接続するものとして1本のみ施工されることとなっている。

ウ 埋立地の地盤改良工事については、護岸の直下については、部分的にサンドコンパクションパイル及びサンドドレーン地盤改良が施工されることとなっているが、護岸の施工により閉水域となった護岸に囲まれた内側部分については、「新港地区の泊地からグラブ浚渫船で浚渫した土砂を台船運搬にて投入し、その後海砂(購入砂)を台船運搬にて投入、整地を行い、C・D・L+6.30mまで仕上げる。」とされているのみである(甲2:国・設計概要説明書1-52頁)。

(4) 整地後の地盤改良

国による埋立地を購入後、沖縄県が整地・地盤改良を施工することとされているが、その工法については明らかにされていない。すなわち、本件埋立事業では、前述東日本大震災の際に問題となった液状化に十分に対応できるような改良工事までは予定されていないものとなっている。

## 2 公有水面埋立法4条1項2号「災害防止に付十分配慮せられたるもの」の要件に欠けること

1) 本件埋立事業は、地盤面については、大地震発生時の沿岸部の深刻な津波被害から防災計画の見直しが急務の中、これを一切考慮することなく、変更前の計画より地盤面を20cm~1m低く施工するような事業である。

2) アクセス道路が1本しかない。

災害時等に、埋立地からの緊急避難の必要が生じた場合、埋立地内の全ての人・自動車の流れが、一本のアクセス道路に一時に集中することとなるが、その場合大渋滞を巻き起こし、避難に重大な支障が生じることは明白である。

3) 津波被害を回避するための高台等の設置が計画されていない。

土地利用計画上、津波被害を回避するための高台等の設置は皆無である。

4) 大地震の際の液状化被害に対する対策が不十分である。

埋立地の護岸については、一部サンドコンパクションパイル及びサンドドレーン地盤改良が施工されることとなっているが、それ以外の部分についてはそのような工法までは予定されていない事業計画となっている。

## 3 本件埋立事業には合理性がない

1) 上記のように本件埋立事業には地震対策や津波対策が用意されていないが、本件埋立事業完了後、計画された各種施設が整備され稼働を始めた場合、地震等の

災害時に人命の安全さえ守る保障がない施設であり、このような本件埋立事業には合理性が認められない。

- 2)そこで、上記のような災害時に備えて埋立地地盤面を高くしたり、埋立地の液化対策を施すとした場合、現時点では計画及び費用は全く検討されていないのであり、今後これを新たに検討して費用の積算をした場合さらに相当額の費用の発生が見込まれる。すなわち、新たに上記の防災対策を施した上で本件埋立事業を進めようとした場合、現時点でどの程度の費用が加算されるのか全く検討が付かない状況であり、このような必要な費用が確定されていない本件埋立事業には経済的合理性が存しない。
- 3)以上から、本件埋立事業に計画の合理性・経済的合理性を認めることはできず、これに対する公金支出等は地方自治法2条14項、地方財政法4条1項に違反する。

#### 4 まとめ

以上のような計画では、公有水面埋立法4条1項2号「災害防止に付十分配慮せられたるもの」との要件を充足することがないこと、地方自治法2条14項、地方財政法4条1項に違反することは明白である。

## 第8 本件埋立事業の違法性（その3）・浚渫土砂処分目的の合理性の欠如

### 1 浚渫土砂処分も本件埋立事業の目的となっている

本件埋立事業に関する県・変更許可申請書（甲11 13頁）、変更承認申請書（甲1 30頁）の「埋立地用途変更の理由」によると、「泡瀬地区開発計画は、沖縄市を中心とする中部圏東海岸地域の活性化を図るため、国・県・沖縄市が協力して取り組んでいる事業であり、これまで沖縄市の国際性や中城湾の静穏な海域の特性を活かした国際交流リゾート拠点として機能する複合的な拠点地区を形成するものとして事業が進められてきた。「また、同事業は国及び県が進める新港地区の開発整備と密接に関連しており、新港地区の航路・泊地整備のための土砂処分場として有効活用するものである。」とある。このように、本件埋立事業の目的の大きな柱として、新港地区FTZ構想の振興、新港地区の東埠頭の航路・泊地整備、そのための本件埋立海域への土砂処分が位置付けられている。

なお、新港地区FTZ構想の振興、新港地区の東埠頭の航路・泊地整備、そのための本件埋立海域への土砂処分は、国・県のみならず沖縄市自体にとっても東部海浜開発事業と表裏一体の関係にあるとして、沖縄市は国・県と協力してこの構想を推し進めてきており、航路・泊地浚渫土砂の本件埋立海域への土砂処分は、沖縄市自体にとっても東部海浜開発事業のために必要不可欠と位置付けられ、国

・県に強く要望されてきている。

したがって、新港地区の東埠頭の航路・泊地整備のための土砂処分の必要性が無くなり、あるいは低減したときは、同目的のための本件埋立事業の必要性も無くなり、本件埋立事業の必要性・合理性の判断すなわち違法性の判断に直接影響を及ぼすものであって、この点からも本件埋立事業は違法となる。

## 2 浚渫土砂処分目的の合理性は欠如している

しかし、浚渫土砂処分目的については既に合理性が欠如していることは以下のとおりである。

1) 本件埋立事業における国の目的である処分の対象となる浚渫土砂を生じさせる新港地区の FTZ 構想（特別自由貿易地域）そのものが既に破綻している。

(1) 新港地区は 1999 年に特別自由貿易地域（FTZ）に指定され、これまで国（沖縄振興特別措置法に基づく高率補助）や県が用地の整備や企業誘致を進めてきたが、「期待された成果は上がっていない」とされている（沖縄県、「沖縄振興計画等総点検報告書」）～沖縄振興の現状と課題及び展望～、平成 22 年 4 月、甲 36）。

(2) 2011 年 3 月 1 日付沖縄県観光商工部企業立地推進課の資料「特別自由貿易地域の概要」（甲 37）によると、以下の点が明らかとなっており、FTZ 構想が完全に破綻していることが明白となっている。

ア 1999 年の FTZ 指定以降分譲が進まず、平成 19 年より分譲価格を最大 5 割引きをしてきたが、その後も分譲が進んでいない。

イ 上記資料によると、分譲済面積が 65,000 m<sup>2</sup>とされているが、そのうち 46,000 m<sup>2</sup>については買取条件付賃貸であり、本来は賃貸と評価すべきものも含まれていることから、実質分譲済み面積は、19,000 m<sup>2</sup>（=65,000 m<sup>2</sup> - 46,000 m<sup>2</sup>）に過ぎないこととなる。公募面積は 897,000 m<sup>2</sup>であるから、実質分譲率は、わずかに 2.1%（=19,000 ÷ 897,000 × 100）に過ぎないこととなる。

なお、この値は、平成 19 年度の割引実施前から割引実施後現在まで変動がないという現状にある（割引をしても分譲は全く進まなかったということである。）。

ウ 賃貸工場は 23 棟整備されているが、2011 年 3 月 1 日現在において、なお 6 棟空いており、誘致が進んでいない。

エ 分譲用地には 7 社立地しているが、うち 3 社は前述した買取条件付賃貸方式であり、現実に用地を購入したのは 4 社に過ぎず、民間への分譲が全く進んでいない。

オ 沖縄県の平成 23 年度までの立地企業数の目標は 75 社（1999 年の FTZ 指定時の目標は 91 社であったが目標が下げられている）であるが、2011 年 3 月 1 日現在においても、わずかに 27 社（目標の 36%）に過ぎない。当初の 91 社という目標から見るとわずかに約 29.7%に過ぎない。

カ 雇用人数は、平成 19 年 8 月 1 日付資料では 483 人、平成 20 年 8 月 22 日付け資料では 472 人、平成 22 年 11 月時点の資料（中城湾港開発推進協議会、甲 3 8）では 551 人、最新の平成 23 年 3 月 1 日付資料では 439 人であり、雇用人数については減少傾向にすらある。

この点「特別自由貿易地域中城湾港新港地区基本計画（平成 11 年 3 月）の推計では 6,146 人の雇用人口を見込んでいたことからすれば、現在（平成 23 年 3 月 1 日資料）の雇用数 439 名は僅か 7.1% というものであり、FTZ 構想の失敗は明らかである。

キ 平成 21 年度は、FTZ 企業全体での搬入額（県内、県外、外国の計）は前年比 - 42.4%、搬出額（県内、県外、外国の計）も前年比 - 36.6% と落ち込んでおり、国庫と県費を投入し様々な整備をしても実績が全く上がっていない状況である。

ク 「投資環境の整備と企業誘致の取り組み」として上げられている「物流コストの軽減（物流支援補助事業）」については平成 16 年から始められている。以後平成 20 年ころまでは効果があったものと思われるが、平成 21 年度は搬入・搬出ともに落ち込んでおり、物流支援補助では解決できないことが分かる。

このように、小手先の「物流コストの軽減（物流支援補助事業）」では根本的な解決にはならず、定期航路の開設、物流コストの低減のための抜本的な対策が必要なことが課題である。

(3) さらに、FTZ 分譲用地の中に「都市機能用地（25.9ha）」があったが、分譲がすすまないため、沖縄県は、都市機能用地を IT 津梁パーク（FTZ 構想とは全く関係がない）の場所とし利用するなど、用地の変更を進めている。（甲 7 4・甲 7 5）

また、その他にも、FTZ 構想とは関係のない琉球泡盛「古酒貯蔵施設（約 6 千平方メートル）」が誘致されているような状況である（甲 7 6）。

(4) 以上より、FTZ 構想が既に破綻していることは明らかである。

2) 浚渫土砂を生じさせる新港地区の東埠頭の航路・泊地整備の要望も緊急の必要性も存しない。

(1) 新港地区に立地する企業で構成する「中城湾新港地区協議会」は、毎年国・県に要請書を提出しているが、平成 20 年と平成 21 年の要請項目を検討しても、優先的な要請としては、「東埠頭の浚渫」ではなく、「定期航路の創出」「西埠頭へのガントリークレーンの設置」「電気・水道料などの軽減」「港湾施設の整備」などとなっている（甲 3 9、甲 4 0）。

(2) うるま市、沖縄市などの関係市町村で構成される「中城湾港開発推進協議会」は「平成 22 年度中城湾港新港地区・雇用状況調査レポート」（平成 22 年 11 月、甲 3 8）を公表している。

同レポートにある「立地企業からの声（要望等）」によっても、新港地区東埠頭の早期浚渫の要望はなく、西埠頭の整備、定期航路の就航等が要望されているところである。

(3) 1972年の復帰後、沖縄には3次にわたる沖縄振興が続けられてきた。その中には、いわゆる「自立経済の確立」のための「製造業の整備・拡大」が位置づけられ、実施されてきた。その経過と現在の問題点について、沖縄県は「沖縄振興計画等総点検報告書」～沖縄振興の現状と課題及び展望～（平成22年4月、甲36）を公表している。

同報告書の「経済の自立（製造業誘致）」では、「特別自由貿易地域における企業誘致は、…期待された成果が得られていない。…主要因として、物流コストが高いこと…が指摘されている。…物流コスト低減の抜本的措置が必要である。」と総括している。

また、この報告書に対する「沖縄県振興審議会」の意見書（平成22年6月）（甲41）も全体に係る意見13で「島嶼県沖縄における交通・物通面の条件不利性は、農林水産業や製造業など輸出産業の振興や離島の振興発展を著しく阻害しているだけでなく、離島の生活コストを押し上げている。さらに、生活・医療・福祉・教育といった行政サービスの質を維持する観点からも克服すべき課題となっている。そのため、交通・物流の適正化及び効率化を実現するための総合的対策に横断的に取り組む必要がある。」と述べ「交通・物流の適正化及び効率化」が課題であることを指摘している。

FTZの課題は、東埠頭の浚渫ではなく、既にある新港地区西埠頭の利用を含めた、「物流コストの低減・定期航路の創設」なのである。

3) 浚渫土砂の発生量自体からも、東埠頭の浚渫の必要性がなくなったことが明らかである。

(1) 本件埋立事業に関する変更承認申請書によると、国が埋立に使う新港地区東埠頭の整備から生じる浚渫土砂は417万m<sup>3</sup>（変更前は885万m<sup>3</sup>である。）とされている。変更前のわずかに約半分以下となっている。

(2) 変更前の本件埋立事業における国の目的は、東埠頭が早期に使えるようにするためであったはずであるが、浚渫土砂の利用は約半分以下であるから、泊地・航路は半分以下しか整備されないこととなり、東埠頭を早急に整備するという国の目的は全く達成されないこととなる。

変更前の本件埋立事業は国、沖縄県、沖縄市が共に目的が本当に必要なものであったのか、さらに、約半分以下しか利用しないにもかかわらず、なお、国において本件埋立事業を維持しなければならないのか、大きな疑問が生じるところである。

### 3 まとめ

前記のとおり、本件埋立事業の目的の一つが国・県・沖縄市が協力して進めてきた新港地区の東埠頭の航路・泊地整備のための土砂処分とされているところ、そもそも浚渫土砂を生じさせるFTZ構想自体そのものが既に破綻して合理性の存しない事業となっており、国が東埠頭を浚渫する必要性は喪失もしくは著しく減少しているところであり、必要性に乏しい浚渫を敢えて実施し、当該浚渫土砂を貴重・重要な泡瀬干潟及びその浅海域に埋立てなければならないような合理性・必要性が存しないことは明らかである。

したがって、新港地区の東埠頭の航路・泊地整備のための土砂処分の必要性が無くなり、あるいは大きく低減した現時点では、同目的のための本件埋立事業の必要性も減殺され、本件埋立事業は違法となる。

## **第9 本件埋立事業の違法性（その4） 「東部海浜開発事業～国際文化観光都市の実現を目指して～、スポーツコンベンション拠点の形成」の合理性の欠如**

### **1 本件埋立事業の構想**

1) 国の埋立地用途変更等の承認申請書（甲1）及び沖縄県の埋立区域縮小等の許可申請書（甲11）によれば埋立事業変更に至った理由は以下のとおりとされている（以下、国の変更承認申請書でも同様に記載されているので、書証の該当頁は県の許可申請書のみを挙げる）。

(1) 沖縄市・沖縄県・国が協力して計画した、新港地区航路・泊地の浚渫土砂により泡瀬干潟及び周辺浅海域を埋め立てて「国際交流リゾート拠点」を形成する「泡瀬地区開発計画」について、平成12年に公有水面埋立許可・承認がなされた後、沖縄市長が平成19年12月に「泡瀬地区開発計画」見直しを表明し、沖縄市が平成22年7月に策定した新たな本件埋立予定区域の土地利用計画案を受けて、国及び沖縄県は埋立地利用計画を「スポーツコンベンション拠点の形成」を実現する内容に埋立地用途変更を行うこととした（甲11 14頁）。

(2) 埋立の必要性としては、本件埋立事業の目的は、「スポーツや医療・保養などを通じて県民や市民、観光客が交流・健康づくりを行える空間を創出する」、沖縄市の失業率や市民所得は相対的に悪く、市域に占める米軍基地免責の割合は高いため地域活性化のための大規模開発が行えない状況があり、本件埋立が必要である（「変更承認申請書」16頁）とされているが、新港地区航路等の浚渫土砂処分場として本件埋立を行うことも目的とされている（甲11 13頁）。

(3) 埋立面積は、国及び沖縄県合計約94.8ha、国施工約85.8ha、沖縄県施工約9ha（甲11 24頁）。

(4) 埋立の効果として以下の3点が記載されている（甲11 43頁）。要旨は

以下のとおり。

ア 中部圏の経済の活性化と基地依存経済からの脱却

「スポーツを中心とした商業や宿泊、海洋レジャーなどを展開したスポーツコンベンション拠点が形成され」、「これにより、中部圏の経済の活性化が図られ、新たな雇用の場が確保される。」

イ スポーツコンベンション拠点の形成

「スポーツや文化芸能を活用することを主眼とし、スポーツを中心とした多目的広場用地や健康・医療施設用地、商業・臨海商業施設用地、宿泊施設用地等の整備により、県民・市民や観光客、スポーツ競技者などの集客が図られ、「新たな就業の場」や「健康づくり・未病対策の場」などを創出する。」「マリーナ、小型船だまりの整備により、秩序ある水域の利用と放置艇の収用が図られ、ボートテイングの快適性、安全性が向上する。」「海浜緑地等の整備によって、地域住民への水際線の開放が図られ、潤いのある場の提供ができる。」

ウ 地域環境と調和する新たな地区環境の創造

「本埋立により、野鳥園、外周緑地等の新たな地区環境が整備され、地域環境と調和のとれた良好な干潟、海岸環境が確保される。」

2) 上記の国と沖縄県が共同して行う泡瀬干潟・浅海域の埋立事業は、いずれも沖縄市が策定した沖縄市案(甲21)「東部海浜開発事業」の土地利用計画「スポーツコンベンション拠点の形成」、並びにその前提となっている需要予測等をそのまま前提として計画されている。

**2 本件埋立事業計画の前提となっている沖縄市案の構想・・・埋立地購入等並びにその後の事業収支の計画**

(1) 沖縄市案(甲21)によれば、沖縄市の予測では、「事業期間30年間での全体収支では約67億円の市負担が想定される」として、以下の試算がなされている。

沖縄県からの土地購入費(57.9haとされている)は123億円(国庫24億円) 99億円、その後インフラ整備62億円(国庫31億円) 32億円、公共設備整備費116億円(国庫70億円) 46億円、支出合計302億円(国庫125億円) 177億円と予測されている(甲21 9頁)。但し、沖縄県「処分計画書」(4-5頁参照)では、沖縄県から埋立地約57.77haを約11億5000万円で購入する計画とされている。

本件埋立地の用途並びに沖縄市が沖縄県から購入する埋立地部分をまとめれば以下のとおりとなる。

番号	用途	変更後利用面積(ha)	施行者	市の購入予定(ha)	備考
1	ふ頭用地(小型船船だまり)	1.01	県		(小型船船だまり)
2	マリーナ施設用地	2.66	国		
3	交流・展示施設用地	2.15	国	2.15	
4	宿泊施設用地	16.76	国	16.76	(用地1～3)
5	商業・臨海商業施設用地	6.34	国	6.34	(用地1～2)
		2.44	県	2.44	(用地2・臨海商業施設用地)
6	業務・研究施設用地	2.01	国	2.01	(栽培漁業施設用地のみ)
7	健康・医療施設用地	8.03	国	8.03	
8	緑地	17.79	国		(緑地1～4)
		5.13	県		(緑地1・海浜緑地のみ)
9	多目的広場用地	16.04	国	16.04	
10	道路用地	9.9	国	4.02	(用地1～3)
		0.59	県		(用地1・臨港道路泡瀬1号線)
11	護岸用地	4.14	国		
		0.11	県		
	計	95.1		57.79	(小数点第3位の四捨五入による誤差有り)

(出典：沖縄県「処分計画書」)

収入は、民間への土地売却費(宿泊施設用地。31,870円/m<sup>2</sup>×16.2ha)52億円、賃貸権利金6億円。

運営段階の収支は、支出が施設運営費2.3億円/年、収入が施設使用料0.5億円/年、民間用地賃貸料3.4億円(1.3億円/年)とされている。

税金としては、市民税(個人・法人)、固定資産税(土地、家屋)合計で2.1億円/年とされている。

上記事業収支合計、事業期間30年間の試算は以下のとおり(甲21 10頁)。

整備段階	5.8億円 - 1.77億円 = 1.19億円
運営段階	0.5億円 - 2.3億円 = 3.9億円(1.8億円/年)
土地賃貸	3.4億円(1.3億円/年)
税金	5.7億円(2.1億円/年)



全体	67億円
----	------

### 3 土地利用計画自体が未確定であること

本件埋立事業が前提としている土地利用計画は、次項の沖縄市案の各土地の用途において検討するとおり、当該土地の用途については曖昧で客観的に特定されておらず、土地利用計画として確定しているとはいえないのであり、次項の需要予測の欺瞞性と相俟って、本件埋立事業への公金の支出は違法である。

### 4 土地利用計画に関する需要予測の欺瞞性ないし沖縄市案＝「東部海浜開発事業」の違法性

第一次公金出差止訴訟控訴審判決は、沖縄市が策定中であった第1区域のみの土地利用計画につき「上記土地利用計画は、従前の土地利用計画と異なり第1区域のみを対象としたものであるから、その対象面積は約半分となる上、アクセス道路も限定されたものとなり、従前であれば発揮できたかもしれないスケールメリットさえ放棄せざるを得なくなる懸念も拭い去ることができない。そうすると、上記土地利用計画に経済的合理性はあるか否かについては、従前の土地利用計画に対して加えられた批判を踏まえて、相当程度に手堅い検証を必要とするといわざるを得ない」としている。

しかるに、本件埋立事業における土地利用計画に関する需要予測（甲21）並びにこの沖縄市案をそのまま前提として計画された国及び沖縄県の埋立変更計画は、以下のように全く出鱈目なものとなっている。

#### 1) 入域観光客数について

##### (1) 沖縄県観光客数市予測

沖縄市の計画では、昭和61年から平成20年の沖縄県入域観光客数の実績をもとに、平成30年の沖縄県入域観光客数を850万人と推計している(甲21)。しかし、上記推計は、平成20年の沖縄県入域観光客数605万人を出発点として、以後、順調に右肩上がりで観光客が増加することを前提としているおり、その推計は誤りである。

平成21年は推計630万人であるが実績は585万人であり65万人過大である。また、平成22年は推計653万人であるが実績は586万人であり67万人過大である。沖縄県発表の平成23年1月から5月の入域観光客数も、いずれも前年同月比で、減少をしている状況である。

このように、沖縄市の計画は、沖縄県入域観光客数が右肩上がりであることを前提としているが、そのような予測は実態と著しくかけ離れた、誤った推計となっている。

## (2) 沖縄市立寄率

沖縄県入域観光客数に沖縄市が独自に計算した沖縄市立寄率なる割合を掛けることで沖縄市への入域観光客数を推計している(甲21)。しかし、そのような沖縄市立寄率なる数値割合が全く意味のないものとなっている。

ア 沖縄市は、以下の 2 つの方法でそれぞれ沖縄市立寄率を計算し、その平均値を用いている。

### (ア) 沖縄市の推計の計算式

沖縄県の平成18年沖縄県観光統計実態調査及び平成16年沖縄県観光統計実態調査にある以下のデータから「中部東海岸入域観光客の沖縄市立寄率」を計算している。

計算式： $15.3 \div 25.1 \times 100 = 61\%$ とある。

分母 25.1% ( 東南植物楽園 7.9% + 沖縄市(コザ) 7.4% + 伊計島 5.3% + 勝連城跡 2.4% + 中城城跡 2.1% ) = 中部東海岸観光客数

分子 15.3% ( 東南植物楽園 7.9% + 沖縄市(コザ) 7.4% ) = 沖縄市観光客数

しかし、上記数値割合は中部東海岸入域観光客のうち沖縄市入域観光客が占める割合を意味する沖縄市立寄率とはなっていない。上記データから明らかとおり、単に、東南植物楽園、沖縄市(コザ)、伊計島、勝連城址及び中城城址にいったとの観光客のうち、東南植物楽園と沖縄市(コザ)にいったというものの割合を示しているだけにすぎないものである。

### (イ) 沖縄市の推計の計算式

沖縄県の平成18年沖縄県観光統計実態調査及び平成16年沖縄県観光統計実態調査にある以下のデータから「中部地域入域観光客の沖縄市立寄率」を計算している。

計算式： $15.3 \div 79.8 \times 100 = 19.2\%$ とある。

分母 79.8% ( 東南植物楽園 7.9% + 沖縄市(コザ) 7.4% + 伊計島 5.3% + 勝連城跡 2.4% + 中城城跡 2.1% + 北谷アメリカ`レヅ` 16.5% + 琉球村 13.6% + 残波岬 10% + ム`ニ``チ 4.3% + 座喜味城跡 3.7% + むら咲むら 3.7% + コハ`ソ`ン`セ`ン`タ` 2.9% ) = 中部地域観光客数

分子 15.3% ( 東南植物楽園 7.9% + 沖縄市(コザ) 7.4% ) = 沖縄市観光客数

しかし、上記数値割合は中部地域観光客のうち沖縄市入域観光客が占める割合を意味する沖縄市立寄率とはなっていない。上記データから明らかとおり、単に、東南植物楽園、沖縄市(コザ)、伊計島、勝連城址、中城城址、北谷アメリカ`レヅ`、琉球村、残波岬、ム`ニ``チ、座喜味城跡、むら咲むら及びコハ`ソ`ン`セ`ン`タ`にいったとの観光客のうち、東南植物楽園と沖縄市(コザ)にいったというものの割合を示しているだけにすぎないものである。

(ウ) 沖縄市の計算式は、データの元となる複数回答のアンケート結果についての重複部分を考慮することなく、数値を足したり、割ったりを繰り返し、単に操作をしているだけで、全く意味のない計算となっている。

例えば、計算式の場合、東南植物楽園を訪問した人が、沖縄市(コザ)も訪問したら、この人は2回計算されたことになる。また、ある人が、この地域のすべてを訪問すれば、5回計算されたことになる。1地域だけ訪問すれば、1回だけ計算される。この式(中部東海岸訪問者の沖縄市立寄率)が曲がりなりにも成り立つためには、重複部分を除くためにデータを調べ直す必要があるが、そのようなことは行われていない。

また、そのように計算された数値割合は、単に上記に上げられた「5つの地域」を訪問した人の中の沖縄市にある2つの地域を訪問した割合に過ぎず、「中部東海岸」を訪問した観光客のうち「沖縄市」を訪問した観光客の占める割合とはなりえない。

(エ) 上記にある「東南植物楽園」は現在閉鎖されており、東南植物楽園を訪れたとされる観光客数を使って平成30年の入域観光客数を予測することには根本的な間違いが存する(甲85 1, 2)。

(オ) さらにいうと、上記平成18年沖縄県観光統計実態調査と平成16年沖縄県観光統計実態調査については、単に年度が違うだけでなく、調査内容、調査対象も異なっているのであり、そのような寄って立つデータの根本的な部分が異なる平成16年、平成18年の2つのデータを組み合わせ計算したところで、データ間の整合性は全く図れるものではない。

### (3) 東部海浜開発地区立寄率

沖縄市は、上記(2)により計算された沖縄市入域観光客数に、東部海浜開発地区立寄率として60%を掛けて、東部海浜開発地区入域観光客数を推計している。

ところが、この東部海浜開発地区立寄率60%は、沖縄県全体における海岸立寄率である60%を、そのまま沖縄市の東海岸に当てはめたものであり、全く根拠に欠けるものである。

けだし、沖縄県内のいかなる市町村においても、陸上の観光地とビーチで客数の比が同じなどという仮定条件がそもそも成り立つことはあり得ないからである。

(4) 以上より、本件埋立事業における入域観光客数に関する推計は合理性に欠け、全く出鱈目のものとなっていることは明らかである。

### 2) 宿泊需要について

沖縄市の観光客の現在(平成20年実績)の宿泊数は1.84泊であるにもか

かわらず、平成30年度には、沖縄市も県の現在の宿泊数(2.71泊:甲24)になるものとして計算がされている。その結果、沖縄市の宿泊需要が過大に計算されていることとなっている。

沖縄市の現在の観光動向はいわゆる「素通り」観光であり、宿泊数も県平均より低いものとなっているのであり、東部海浜地区ができたとたん、県平均となるとの考え方は、合理性根拠に欠けるものである。

### 3) 沖縄市案土地利用計画の各種施設の不特定・不確定性・欺瞞性

(1) 以下の各計画施設についてもその需要予測の多くについて、上記過大な入域観光客数を前提とし、また、根拠薄弱な沖縄市並びに周辺市町村の住民の利用・立ち寄り数を計上している。また、民間に委譲する前提との施設については進出企業の存在も不確定である。

また、多くの施設が、具体的にどのような施設を建設し、あるいはどのような利用状況、利用形態となるのか特定できず明確でなく、新たな「土地利用計画」は確定していないと言わざるを得ない。

以下具体的に検討する。

#### (2) 商業・臨海商業施設

ショッピング需要を当て込んだ商業施設、臨海商業施設が想定されているようであるが、企業による進出意向はない。

そもそも、上記ショッピング需要については、総需要のうち、地元住民による需要を約半分と過大に見込んでいるところであるが、近隣に大型ショッピングセンターが既に存在する中で、地元住民のショッピング需要のかなりの部分(沖縄市民の約3分の1、コザ・石川圏住民(沖縄市民を除く)の約9分の1)が、東部海浜開発地区にショッピングセンターができたとたん、そちらに振り向けられるとする根拠が全く不明である。

また、沖縄県に観光に訪れたものが、地元のものに行くような大型ショッピングセンターを訪れるということも全く理解できない。地元のもののショッピング動向と観光客のショッピング動向という質的に異なる需要を単純に合計して需要を作り出したところで、全く無意味である。

#### (3) 多目的広場(スポーツ+展示)

(ア) 多目的広場は、具体的にどのような利用形態になるのか、その際の運営主体は沖縄市なのか民間なのか、どのような施設を建設するのかが不明であり、「土地利用計画」としては特定されておらず、確定していないと言わざるを得ない。

(イ) 同施設は、スポーツ合宿需要を当て込んでいるものと推測されるが、スポーツ合宿を訪れるものが、東部海浜開発地区に建設を見込んでいるリゾートホテル等の宿泊施設を利用するのかそもそも疑問が存する。

なお、スポーツ合宿に訪れるものを対象とする低料金の宿泊施設ということであれば、そのような収益性の低い宿泊施設につき民間企業が進出をしてくるのが非常に疑問が生じるところである。

(ウ) ロードワーク需要を当て込んでいるが、わざわざ陸行きよりアクセス道路を利用し、東部海浜開発地区にわざわざロードワークに訪れるという需要については非常に疑問がある。

(エ) また、スポーツ合宿、ロードワーク、スポーツ大会という需要の対象となっているものが、上記3)の商業・臨海商業施設を利用することがあるとしても、その購入品目は極めて限定されたものとなるのであり、そのような需要を取り込むために、わざわざ民間資本が、大型ショッピングセンター等を進出するということは極めて考えにくいところである。

#### (4) 交流

(ア) 交流・展示用施設は、具体的にどのような利用形態になるのか、その際の運営主体は沖縄市なのか民間なのか、どのような施設を建設するのかが不明であり、「土地利用計画」としては特定されておらず、確定していないと言わざるを得ない。

(イ) 同施設は、地元沖縄市からのおどり、洋舞、ダンス参加需要を当て込んでいるようであるが、地元沖縄市民が、大挙して日常的に、わざわざ陸行きよりアクセス道路を利用し、東部海浜開発地区におどり、洋舞、ダンスをするためにくる需要は考えられない。

また、そのようなものが、商業・臨海商業施設を利用することがあるとしても、その購入品目は極めて限定されたものとなるのであり、そのような需要を取り込むために、わざわざ民間資本が、大型ショッピングセンターを進出するということは極めて考えにくいところである。

#### (5) 健康医療

(ア) 健康・医療施設は、具体的にどのような利用形態になるのか、その際の運営主体は沖縄市なのか民間なのか、どのような施設を建設するのかが不明であり、「土地利用計画」としては特定されておらず、確定していないと言わざるを得ない。

(イ) 同施設は、地元住民のトレーニング、エアロビクス、水泳等のフィットネス需要、「ちゅら一湯」類似の温泉施設様の施設利用需要を当て込んでいる可能性もある。このための地元住民の需要を実に約60%を見込んでいるところ、既に近隣に類似施設が複数ある中、地元住民がわざわざ陸行きよりアクセス道路を利用し、東部海浜開発地区に、そのような利用をするためにくる需要は考えられない。

また、そのようなものが、商業・臨海商業施設を利用することがあるとしても、その購入品目は極めて限定されたものとなるのであり、そのような需要を取り込むために、わざわざ民間資本が、大型ショッピングセンターを進出するということは極めて考えにくいところである。

#### (6) マリーナ・小型船だまり

沖縄市には、既に泡瀬埋立地近郊（米軍泡瀬通信施設・北側）に沖縄マリーナがあるが、その利用状況は年々減少していると推測される。

また、県の中城湾港マリンタウンプロジェクト（与那原・西原地区）の主要施策に掲げていた「与那原マリーナ」の整備事業が企業の破綻や不況によるボート愛好家の減少により変更を余儀なくされていることは、新聞でも報道されたところである（甲84-1, 2（平成21年11月18日, 平成23年6月5日「琉球新報」））。

沖縄市の需要予測は上記のような実態を無視し、「レジャー白書08」などの全国の平均的なデータで推計をするなどしており、実態から乖離した単なる期待値に過ぎないものとなっている。

#### (7) 栽培漁業施設用地

(ア) その経営形態、施設の内容も不明であり、当然採算性の確認もされていない。「土地利用計画」としては特定されておらず、確定していないと言わざるを得ない。

(イ) 具体的な進出意向も確認されていない。

### 4) 沖縄市の財政に与える悪影響が極めて大きいこと

変更許可申請が前提としている沖縄市案の上記試算は、既に述べた過大な観光客等の宿泊需要予測を前提としていること等の問題点に加え、その内容は客観性に欠け恣意的であり、その実現可能性は低く、本件埋立計画を進めた場合沖縄市の財政に与える悪影響は極めて大きい。

(1) 沖縄市案における沖縄市の試算でさえ、本件埋立事業を前提とする東部海浜開発事業の全体の収支は上記のとおり30年間で67億円の赤字を見込んでいる。

(2) 沖縄市が運営を予定している公共施設部門は、上記のとおり沖縄市の試算でさえ年1.8億円の赤字が見込まれる。

(3) 沖縄市案の税収の試算では市民税・固定資産税の税収は全て収入とされているが、地方交付税を交付されている沖縄市においては、税収の増加分の75%は「基準財政収入額」に算入され、その分地方交付税（普通交付税）が減少し、実質的に沖縄市の税収増加分は税収増加見込額の25%となる。したがって、沖縄市案の見込みどおり民間資本が進出し税収見込額が事業期間30年間で57億円増加したとしても、実質税収増加額はその25%である約14億円にすぎない。

したがって、沖縄市の赤字額はさらに大幅に増加する計算となる。

(4) また、沖縄市が収入として見込んでいる土地賃貸料や税収は、埋立地に民間資本が立地することが前提となっているが、立地可能性について沖縄市が平成22年2月から3月にかけて実施したとする「第2次企業等ヒアリング(36社)」結果でも、ヒアリング先「2社(宿泊、医療)からは、「将来的な参画については十分検討に値する」程度の回答が得られたとされているだけであって、立地の意思を表明しているわけではなく、また、平成22年5月から6月にかけて実施したとする「進出意向ヒアリング(3社)」結果では2社について「進出意向(ホテル・商業、コテージ)」を示されたとしているが確約された訳ではなく、実際に民間資本が埋立地に立地するか否かは不透明な状況にあるのであって、土地賃貸料収入や税収の確実性は存在しない。

(5) 上記のとおり、沖縄市の「ヒアリング」においても、医療施設(海洋療法・医療施設・スポーツジム等)、商業施設(SC、飲食店、ショッピングモール、レストラン等)については立地の確実性はなく、その場合、沖縄市が医療用施設や商業施設を建設したとしても民間資本の立地・入居の確実性はなく、沖縄市の賃料等の収入の確実性はなく、年間の赤字はさらに増大するおそれが高い。

沖縄市周辺(うるま市・北谷町)にはSCが既に多数立地しており、さらに旧アワセゴルフ場跡地(北中城村)や宜野湾市西海岸にも大型のSCの建設が予定されていることもあり、民間資本が埋立地に立地・入居する可能性は低い。前記のとおり沖縄市民等地元住民によるこれら施設の利用や沖縄市案が想定する「スポーツ」関係者による利用も期待できない。

(6) 上記のとおり、宿泊施設用地(ホテル・コンドミニアム・コテージ)についても、沖縄市の「ヒアリング」では2社について「進出意向(ホテル・商業、コテージ)」を示されたとしているが、その確実性や規模は不明であり、仮に沖縄市がその用地を沖縄県「資金計画書」(2-7頁)の計画に従い平成31年度に約111億4568万円で購入した場合、その民間への売却可能性も不確実である。なお、宿泊需要予測が誤っていることは既に記載したとおりである。

(7) 小型船船だまりやマリーナについては、変更許可申請書等においてその運営主体が記載されていないが、その需要は存しない。

(8) 沖縄県の「変更許可申請書」等が前提としている沖縄市案の「東部海浜開発事業」では同事業の効果として「東部海浜開発事業の運営段階では、市民約1350名の雇用が創出されるとともに、10年間で約1490億円の生産誘発と約21億円の市税増収が見込まれるなど、大きな効果が地元にもたらされ、地域経済が大いに活性化する」旨うたわれている(甲21-6頁以下参照)。その根拠とされるのが「平成12年度版沖縄市産業連関表」(甲86・以下「沖縄市案産業連関表」という)である。しかし、以下の点から、その信用性は認められない。

- ( ) 約 10 年前のデータを使った波及効果試算では現在の沖縄市にあてはまらないことは明らかである。また、他地域の数値と整合させた統一的な地域間表となっていないため、その数値自体の正確性が確認できない。
- ( ) 沖縄市案連関表の就業者数は、予定された民間企業や施設が全て進出して稼働したことが前提とされているが、この前提条件自体の実現可能性は極めて低いことは既に述べたとおりである。
- ( ) 沖縄市案産業連関表「波及効果」表（修正後）では、「就業誘発者数」1341人、「雇用者所得誘発額」59億円、「生産誘発額」148億円と試算されている。しかし、これも恣意的な需要予測という「虚構」を基礎に計算されていることや、就業者数の職種ごとの人数やその所得額も示すことができず、その試算数値の信頼性は極めて疑問である。
- (9) 沖縄市案では、「市財政の健全性」について、実質公債費比率の最大値は15.8%、「民間への土地売却価格が10%下がった場合でも」16%として市財政への健全性は確保できるとしている（甲21 10頁）。しかし、これらの試算は、前記税収の間違いや恣意的な需要予測等もあって、到底信用できない。しかも、沖縄市案では今後30年間沖縄市が東部海浜開発事業以外では起債は一切行わないことを想定している。上記のとおり、沖縄市案の試算は不確実性が極めて高く、沖縄市の財政が急速に悪化する危険性は大きい。
- (10) さらに、沖縄市案では「東部海浜開発事業」において震災対策（津波・液状化現象等）を検討しておらず、沖縄市においても今後対策を検討することになるが、これによりさらに膨大な工事費用が必要と推測される。したがって、沖縄市案の収支はさらに悪化する。

#### 5) まとめ

以上より、本件埋立事業の土地利用計画自体確定されているとは言えず、このような曖昧・不鮮明・未確定な土地利用計画を前提とした本件埋立事業に沖縄市が公金を支出する等の行為は許されない。

のみならず、土地利用計画を前提とした需要予測自体も、全くの出鱈目のものであり、前述した第一次公金出差止訴訟控訴審判決が判示する「相当程度に手堅い検証」が為されたものとは到底評価できるものではなく、沖縄市財政悪化のおそれも高く、この点からも公金支出等の行為は許されない。

#### 5 沖縄県の本件埋立事業の違法性

沖縄県の行う本件埋立事業費用については前記第3 第1項にも概略を記載したが、沖縄県の埋立区域減少等許可申請に添付された「資金計画書」によれば「埋立に関する工事に要する費用」は合計60億4460万円余とされている（甲13 2 - 1頁）。

国及び沖縄県の本件埋立事業における土地利用計画は、沖縄市案の土地利用計



画及びその需要予測をそのまま前提として計画されている。したがって、沖縄県の行う本件埋立事業については、上記沖縄市案に対する批判がそのまま当てはまり、沖縄県の行う本件埋立事業が違法であることは明らかである。

以下には、上記の点に加え、一部重複するが、さらに以下のとおり沖縄県の本件埋立事業施工に伴い収支悪化要因が存在していることを主張する。

- 1) 県・国の変更許可申請書・変更承認申請書に記載された土地利用計画の内容は、上記のとおり極めて曖昧であり、その内容が特定できない。各申請書に「各用途の埋立必要性」の説明として記載されている「マリーナ施設用地」以下の各用途のうち、特に「交流施設用地」、「栽培施設用地」、「健康・医療施設用地」及び「多目的広場用地」は、“ハコモノ”用地であろうとは推測されるが、具体的にどのような施設を整備しようとしているのか不明確である。また、整備した施設の「運営」や、「賃貸」その他収支状況の検討内容も不明確である。このような曖昧・不明確な土地利用計画を前提とした埋立事業に公金を支出すること自体許されない。
- 2) また、沖縄県「資金計画書」(甲13 2 - 7頁)では、平成31年度に土地売却代金約111億4568万円の収入があることになっているが、沖縄市「東部海浜開発事業 スポーツコンベンション拠点の形成」(甲21)9頁では、「進出企業の目途がついた時点で土地を購入することで、土地購入によるリスク回避が図られる」とされており、これによれば上記沖縄県「資金計画書」土地売却代金が平成31年度に入金されるか否かは全く分からない。
- 3) さらに、沖縄県は本件埋立事業に関連して、変更許可申請で見積もられている埋立関連費用に、未積算の下記の埋立関連費用(沖縄県「公共施設の配置及び規模について説明した図書」(甲16 6 - 25頁参照)並びにそれに続くそれら施設の保守管理費用(ちなみに甲87第3条では、「海浜緑地、人工ビーチの管理委託に要する費用」は沖縄市の負担とされており、これがそのまま実施されるなら沖縄市の負担は一層増大することになる。)においては、の追加支出を予定しており、沖縄県の本件埋立事業関連の支出はさらに増加し、沖縄県の本件埋立事業の収支はさらに悪化する。すなわち、
  - ( ) 「防波堤」・・・小型船だまりの港内静穏確保のために北(590m)・南(400m)計2本の防波堤を設置する。
  - ( ) 「橋梁」・・・「大型クレーン 船岸壁の整備を取り止める」ことになっており、しかも埋立面積は約半分に変更されているにもかかわらず、埋立地への橋梁(アクセス道路)は、平成12年埋立免許時の計画に比べ長さも幅も拡大され、890m・4車線となっている。
  - ( ) 「人工海浜関連施設」・・・突堤東(370m)・西(192m)、潜堤(418m)、中仕切堤(244m)、養浜(900m)を配置する。

( ) 震災対策工事費用・・・国、沖縄県及び沖縄市は、本件埋立事業、沖縄市「東部海浜開発事業」において震災対策（津波・液状化現象等）を検討しておらず、今後対策を検討するとしている。この震災対策にはさらに膨大な工事費用が必要と推測される。

4) さらに、変更許可申請書では「東部海浜開発事業」において震災対策（津波・液状化現象等）を検討しておらず、沖縄県においても今後対策を検討することになるが、これによりさらに膨大な工事費用が必要と推測される。したがって、沖縄県の本件埋立事業の収支はさらに悪化する。

5) まとめ

以上より、沖縄県の行う本件埋立事業は、土地利用計画自体確定されているとは言えない。このような曖昧・不鮮明・未確定な土地利用計画を前提とした本件埋立事業に公金を支出することは許されない。

のみならず、土地利用計画を前提とした需要予測自体も、全くの出鱈目のものであり、前述した第一次公金出差止訴訟控訴審判決が判示する「相当程度に手堅い検証」が為されたものとは到底評価できるものではなく、沖縄県財政悪化のおそれも高く、この点からも公金を支出することは許されない。

## 6 まとめ

公有水面埋立法は、免許・承認の要件として、「国土利用上適正且合理的ナルコト」との要件を要求しているところ、これは、免許・承認の変更許可・変更承認の際にも同様に要求されるものである（公有水面埋立法4条1項1号、13条の2第2項、42条3項）。

地方自治法、地方財政法の規定も、地方公共団体の事務について、計画の合理性・経済的な合理性を要求している（地方自治法2条14項、地方財政法4条1項等）。

一般に埋立が自然環境に少なからぬ影響をもたらさずにはおかない性質のものであるところ、本件埋立事業の対象が前述するように極めて貴重・重要な泡瀬干潟及びその浅海域であることを考慮すると、本件埋立事業が合理的なものといえるためには、本件埋立事業に要求される必要性、目的・計画の合理性・経済的合理性の程度は相当に高度のものでなければならない。

しかるに、本件埋立事業の目的とされる 浚渫土砂の処理、 スポーツコンベンション拠点（ホテル・商業施設などを含む）の形成は、いずれも前記のとおり大きな問題点を有しており、いずれも法が要求する合理性を有するものとはいえない。

## 第10 本件埋立事業に伴う沖縄県の債務負担行為

### 1 本件埋立事業の事業費

沖縄県の行う本件埋立事業に関する沖縄県の事業費は、前記第3 第1項、第9 第5項のとおりである。

## 2 沖縄県の公金支出の確実性と債務負担行為の確実性

前記第3 第2項に記載した本件埋立事業の経緯等における沖縄県の姿勢や沖縄県が、国と共同して提出した埋立変更許可申請（甲11等）から、同許可・承認に基づく公金支出や債務負担行為は相当の確実性をもって予想される。

## 3 予算執行権限者について

被告沖縄県知事は、沖縄県の公金支出、財産の管理もしくは処分、契約の締結、もしくは履行し、債務その他の義務を負担するなどの行為をなすにつき最終権限を有するものである。

# 第11 本件埋立事業の違法性

## 1 地方自治法2条14項・地方財政法4条1項違反

「地方自治行政の基本的原則」等を定めた地方自治法2条14項は、「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を上げるようにしなければならない。」と規定している。

この「最少の経費による最大の効果」の原則を予算執行の立場から表現した規定が地方財政法4条であり、その第1項は、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最少の限度をこえてこれを支出してはならない。」と規定している。

しかし、前述したとおり、本件埋立事業が目的・計画の確定性・合理性、経済的合理性を欠いているものであることは明らかである。

よって、本件埋立事業は、地方自治法2条14項、地方財政法4条1項に反する。

## 2 公有水面埋立法違反

### 1) 公有水面埋立法4条1項1号違反

前述したとおり、本件埋立事業は、国土利用上適正且合理的とはいえないことは明らかである。

### 2) 同法4条1項2号違反

(1) 前述したとおり、本件埋立事業に関する環境影響評価手続が適正に実施されておらず、かつ、本件埋立事業について環境保全に十分な配慮がなされているとはいえない。

(2) 前述したとおり、本件埋立事業に関する災害防止に対する配慮は極めて不十分なものであり、本件埋立事業について災害防止に十分な配慮がなされているとはい

えない。

3) 同法4条1項3号違反

前述したところからして、泡瀬干潟及びその浅海域は、国、県の政策としては、各種法制度の活用により保全こそが図られなければならないものであることは明らかであり、本件埋立事業による埋立地の用途は、環境保全に関する国又は地方公共団体の法律に基づく計画に違背しないとの要件を欠くというべきである。

4) 財務会計上の行為としての違法性

上記のとおり、公有水面埋立法4条1項1号ないし3号に違反しているにもかかわらずなされた、本件埋立事業に関する公有水面埋立法条の免許・承認の変更許可・変更承認に基づく本件埋立事業については、事業自体が違法性を帯びるのであり、公有水面埋立法に違反する本件埋立事業に関する財務会計上の行為も違法となる。

## 第12 結論

以上より、原告らは、被告沖縄県知事仲井眞弘多に対し、地方自治法242条の2第1項1号に基づき、本件埋立事業に関して、国の埋立地を購入した沖縄県から埋立地を購入する契約を含む一切の債務負担行為及び一切の公金の支出の差し止めを求めて本訴に及んだ次第である。

以上

### 証 拠 方 法

追って、提出する。

### 添 付 書 類

1、訴訟代理委任状

275通

### 当 事 者 目 録

原告 別紙原告目録記載(275名)のとおり

名古屋市中村区椿町15番19号 学校法人秋田学園名駅ビル2階

名古屋E&J法律事務所

原告ら訴訟代理人弁護士

籠橋 隆 明

TEL 052-528-1560

FAX 052-528-1561

岐阜市司町38番地 酒造会館2階  
弁護士法人 小出・栗山法律事務所  
原告ら訴訟代理人弁護士 金邑口 崇  
TEL 058 - 265 - 1085 FAX 058 - 264 - 8654

沖縄県那覇市泉崎2-2-5 那覇民主診療所ビル4階  
沖縄合同法律事務所  
原告ら訴訟代理人弁護士 喜多 自然  
TEL 098 - 853 - 3281 FAX 098 - 853 - 8356

岐阜市司町38番地 酒造会館2階  
弁護士法人 小出・栗山法律事務所  
原告ら訴訟代理人弁護士 栗山 知  
TEL 058 - 265 - 1085 FAX 058 - 264 - 8654

沖縄県沖縄市知花1-26-10 2階  
コザ法律事務所  
原告ら訴訟代理人弁護士 齋藤 祐介  
TEL 098 - 934 - 3298 FAX 098 - 934 - 2975

愛知県名古屋市北区平安二丁目1-10 第5水光ビル3階  
名古屋北法律事務所  
原告ら訴訟代理人弁護士 白川 秀之  
TEL 052 - 910 - 7721 FAX 052 - 910 - 7727

名古屋市昭和区阿由知通4-10-2  
長谷川鋳治法律事務所  
原告ら訴訟代理人弁護士 長谷川 鋳治  
TEL 052 - 853 - 7551 FAX 052 - 753 - 7552

名古屋市中区丸の内3丁目7番27号  
しるべ総合法律事務所  
原告ら訴訟代理人弁護士 原田 彰好  
TEL 052 - 971 - 5011 FAX 052 - 971 - 5015

(送達場所) 〒904 - 2143 沖縄県沖縄市知花1-26-10 2階

コザ法律事務所

原告ら訴訟代理人弁護士 日高 洋一郎

TEL 098 - 934 - 3298 FAX 098 - 934 - 2975

岐阜市司町38番地 酒造会館2階

弁護士法人 小出・栗山法律事務所

原告ら訴訟代理人弁護士 堀 雅博

TEL 058 - 265 - 1085 FAX 058 - 264 - 8654

名古屋市中区丸の内3 - 6 - 41 Livビル6階

弁護士法人リブレ名古屋事務所

原告ら訴訟代理人弁護士 間宮 静香

TEL 052 - 953 - 7885 FAX 052 - 953 - 7884

岐阜市金町1 - 4 朝日生命岐阜ビル3階

長良川法律事務所

原告ら訴訟代理人弁護士 御子柴 慎

TEL 058 - 212 - 3510 FAX 058 - 266 - 7115

沖縄県那覇市泉崎2-10-3 泉崎つねビル303

美ら島法律事務所

原告ら訴訟代理人弁護士 横江 崇

TEL 098 - 853 - 3871 FAX 098 - 853 - 3872

〒900-8570 沖縄県那覇市泉崎1丁目2番2号 沖縄県庁内

被告 沖縄県知事 仲井眞弘多