

●特集● 「日米同盟の変革」—沖縄の視点から考える

泡瀬干潟埋立て問題と 市民の取り組み

前川盛治

泡瀬干潟埋立て問題と 市民の取り組み



前川盛治

琉球列島で最大の面積を有し、生物多様性もきわめて高い泡瀬干潟で、国・沖縄県・沖縄市による埋立事業が計画され、着工した。事業の目的と経過、問題点、そしてたたかいと裁判の成果や意義、米軍基地とのかかわり、現在の課題、今後の展望などについて、報告する。

1 「泡瀬干潟埋立事業」の経過

沖縄県第2位の人口を持つ沖縄市の東海岸（中城湾）に、琉球列島に残された最大の干潟である泡瀬干潟が広がっている。その埋立計画が持ち上がった。それは、沖縄市・県の要請で、国（沖縄総合事務局）と沖縄県が埋立てを行い、工事が完成した後、沖縄県が買い取り、その約半分を沖縄市が買い取り、海洋リゾート地を造成する事業計画である。

国の目的は、隣接する具志川市（現・うるま市）の埋立地・新港地区の特別自由貿易地域（FTZ）東埠頭の整備で発生する浚渫土砂の処分場の確保であった。埋立面積は、1期工事区域96ha、2期工事区域91ha、計187ha、当面は1期工事を行い、2期工事は経済事情などを判断してからとした。その経過は、概略次のとおりである。

1987年；沖縄県が沖縄市東部海浜開発構想策定。
1991年；干潟を残した人工島計画に変更、1998年までは沖縄市・県の事業として進められたが、進展しなかった。

1998年；国が埋立事業計画に参画、急遽進展。

●前川盛治（まえかわ・せいじ）●

1943年生まれ、新潟大学理学部生物学科卒業。所属：泡瀬干潟を守る連絡会事務局長。

2000年；埋立事業計画を承認・認可。
2001年；泡瀬干潟を守る連絡会結成。
2002年；事業者、埋立海上工事に着工。
2003年～；新種・絶滅危惧種多数を発見・確認。
2005年；泡瀬干潟「自然の権利」訴訟を提訴。
2006年4月；沖縄市長選挙、埋立全面推進の候補者を抑え、東門美津子氏（埋立ては市民の意見を聞き、検討委員会を開き対応する）が当選。
2007年；沖縄市長、1区推進・2区困難を表明。
2008年11月；那覇地裁、「埋立に経済的合理性はない、公金一切支出するな」の判決。
2009年1月；事業者、1期工事区域の護岸周辺に新港地区の浚渫土砂を投入（～3月中旬）。
2009年9月；国（前原国土交通大臣）、1区中断、2区中止を表明。
2009年10月；福岡高裁那覇支部、那覇地裁判決を踏襲する判決、ただし土地利用計画見直しの費用は違法とまではいえないとした。
2009年12月；、沖縄市土地利用計画検討調査委員会、2案（スポーツコンベンション拠点案、国際交流リゾート案）決定。
2010年3月；検討調査委員会、最終案（スポーツコンベンション案）を決定。
2010年4月；沖縄市長選挙、埋立全面推進の候補者を抑え、東門氏（土地利用計画に合理性が

キーワード：干潟 (tidal wetland)、環境影響評価 (アセス, environmental impact assessment)、絶滅危惧種 (threatened species)、経済的合理性 (economic rationality)、公共事業 (public enterprise)

ないときは事業を推進しない、を公約)が当選。

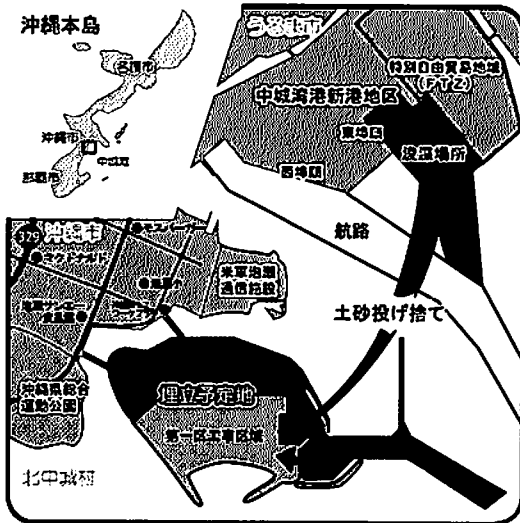


図1 泡瀬干潟埋立事業の工区・工事予定図

2 泡瀬干潟は、高度な生物多様性を誇る宝の海だが、アセスはずさんであった

泡瀬干潟およびそれに続く浅海域・海草藻場・サンゴ生息域（以下、「泡瀬干潟」と略す）は、1998年、「沖縄県の自然環境保全に関する指針」でも評価ランク1（厳正な保全を図る区域）に指定されるなど重要な区域である。そして、クビレミドロ（黄緑藻類）、トカゲハゼ（魚類）などの絶滅危惧IA類の生息地、沖縄東海岸では辺野古海域に次ぎ豊かな海草藻場が広がる場所でもある。

クビレミドロは、世界でも沖縄の泡瀬干潟など3箇所にのみ生息、トカゲハゼは、日本の中で泡瀬干潟など3箇所にのみ生息するなど、泡瀬干潟は、学術的にもきわめて価値の高い場所である。

その泡瀬干潟を埋め立てるにあたって、事業者の行った環境影響評価（アセス）はまったくずさんなものであった。その代表的な例を挙げる。

(1) 海の生態系にとって重要な大型海草藻場

埋立地内（187 ha）には、被度50%以上の大型海草藻場が約25 haあり、事業者はそれを「移植で保全する」とした。

当初から専門家は「移植で保全できない」との見解を表明していたが、事業者は、機械移植実験、減耗対策実験、手植え移植実験、手植え移植事業

を強行実施してきた。移植された海草は多くが枯死してしまった。しかも、移植された海草藻場は約1 haであるが、残りの24 haは被度50%以下になったので「移植対象ではない」とし、移植もしないまま海上工事を実施した。海草藻場の「移植による保全」は、虚構であった。

(2) クビレミドロ、トカゲハゼ、貝類

クビレミドロは、アセスで見落とし、それを指摘されてアセスをやり直し、保全策を「移植試験を実施した結果、技術的にも移植することが可能であると判断される」とした。その科学的根拠はなく、その移植技術を国・県が設置した「海藻草類専門部会」で審議しているが、着工後の現時点

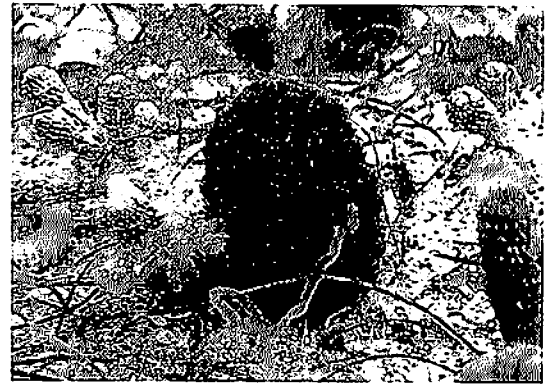


写真1 泡瀬干潟のクビレミドロ

でもクビレミドロの移植技術は確立されていない。

トカゲハゼは、「人工干潟」を造成して保全するとされたが、北隣の新港地区の埋立事業にともなって行われてきた「人工干潟」での保全策は成功していない。新港地区では、稚魚（沖縄最大の生息地である佐敷干潟で捕獲した稚魚および人工増殖技術で育てた稚魚）の放流、人工干潟の補修（泥の補強など）などで、なんとか現状を維持している。したがって、泡瀬干潟での保全の保障はない。

貝類の調査についても、アセス書ではわずか23種の記載しかなく、市民でも観察できるハボウキヤリュウキユウサルボウなどの記載もないなど、まったくずさんであった。現在、泡瀬干潟では、360種の生息が確認されている。

(3) 干潟の中にあるサンゴ群落

サンゴについても、アセスでは、1区のサンゴは被度10%未満で保全対象ではないとしたが、私たちの調査の指摘を受け、約1000m²のサンゴ群落(スギノキミドリイシ、リュウキュウキッカサンゴなど)を確認し、そのサンゴを埋立事業者ではない民間NPO団体や沖縄市の事業として「移植」させるなどをしてきた。責任回避である。また、埋立地の近傍の約3万m²のサンゴ群落(ヒ



写真2 1区内のリュウキュウキッカサンゴ

メマツミドリイシ)をアセスで見落とし、私たちの指摘を受けて事業者は確認、報告している。

(4) 着工後に10種の新種を確認

着工後、泡瀬干潟では約10種の新種が確認された。ホソウミヒルモ(海草)、ニライカナイゴウナ、ユンタクシジミ、ザンノナミダ(以上貝)、リュウキュウズタ、カラクサモク、ミル属の1種(以上海藻)、ヒメメナガオサガニ(カニ)、オキナワキチヌ(魚)、アワセヒガタツバサゴカイ(ゴカイ)である。アセスでは「工事中に貴重な動植物が確認された際は、……適切な措置を講じます」とあるが、事業者は、1区内は保全できないとし、一部は「移動」したものの、ほとんどをそのまま生理めにした。

(5) 新種ホソウミヒルモ発見の意義

着工前、ウミヒルモ類の海草は、ウミヒルモ、ヒメウミヒルモの2種が日本に生息しているとされていたが、新種ホソウミヒルモの発見を皮切りに、日本新産2種オオウミヒルモ・ヒメウミ

ヒルモ、新称1種トゲウミヒルモ、従来種1種ウミヒルモの5種が泡瀬干潟に分布するとわかった。日本産の残る1種(新種ヤマトウミヒルモ)は本土産である。海藻全体では、沖縄に14

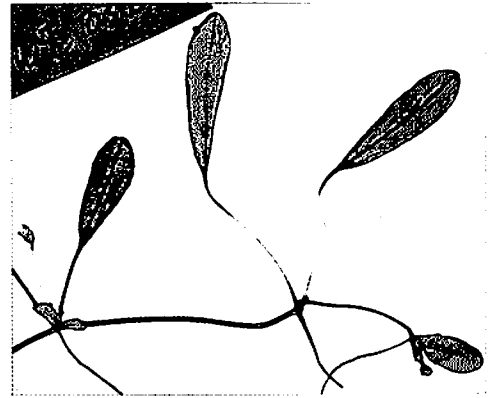


写真3 新種ホソウミヒルモ

種が分布し、うち泡瀬干潟にリュウキュウアマモなど13種が分布している。

ホソウミヒルモの発見は、専門家と泡瀬干潟を守る連絡会の共同調査の成果である。その発見を契機に、あるいはそれに前後して、専門家が泡瀬干潟の調査を行い、上述の他の新種の発見・記者会見発表と続いた。その多くは、専門家と泡瀬干潟を守る連絡会の共同の成果である。

環境省は、2001年12月、泡瀬干潟を含む中城湾を「日本の重要湿地500」の一つに指定した。また、2008年4月、衆議院沖縄特別委員会で、「泡瀬干潟はラムサール条約登録の基準を満たしている」と答弁している。

着工後、沖縄県が公表した「レッドデータおきなわ」(動物編2005年、植物編2006年)では、泡瀬干潟に生息する絶滅危惧種(IA, IB, II類, 準, 情報不足)は、貝類65種、鳥類22種、甲殻類18種、魚類9種、海藻草類13種、その他1種、計128種である。クビレミドロ、トカゲハゼ以外にクロツラヘラサギ、ツクシガモ、ジャンメハゼ、タナゴモドキ、マングローブゴマハゼ、ドロクイ、シイノミミミガイ、コハクオカミミガイが絶滅危惧IA類、IB類(環境省)である。

2010年は国連生物多様性年であり、10月には

名古屋で、日本が議長国になって生物多様性条約締約国会議が開催される。その重要な節目の年に、きわめて高い生物多様性を誇る泡瀬干潟の埋立工事が止まらないのは残念でならない。

3 国の埋立事業目的の破綻

宝の海というべき泡瀬干潟で、埋立事業が急ぎよ進められたのは、沖縄県が進めていたうま市新港地区の自由貿易地域 (FTZ) の整備のために、国 (沖縄総合事務局) が FTZ 東埠頭の整備に 1998 年に参画し、浚渫土砂の捨て場を南隣の泡瀬干潟としたためであった。この埠頭整備は、県の要請に基づく沖縄振興として進められたが、この目的は完全に破綻している。

FTZ 構想は、出発時点で「製造業誘致は無謀、対外的優位性は少ない」といわれていた (1993 年、沖縄開発庁沖縄振興局長 滝川哲也氏)。

FTZ の現状は、民間への分譲率 2.1% である。2011 年度目標に対しての達成率は、立地企業数 26.1%、製造品出荷額 8.3%、従業者数 16.8% であり、ポスト沖振計 (2011 年度に終わる国の「沖縄振興計画」後) にむけての総点検報告書でも「自立型経済の構築へ後押しする効果は限られたものになっている」と総括している。

2010 年 3 月 23 日の参議院で、前原国交相 (兼沖縄担当相) は、「東埠頭の浚渫と泡瀬干潟埋立はリンクさせない、事業として結び付けていくことが破綻している」と答弁し、FTZ についても、「買取は 2.1%、その他 IT 企業誘致を入れても 6 割が未分譲」であることを認めている。

4 沖縄市・県の埋立事業目的の破綻

当初案 (埋立申請の時、2000 年頃の案) は、国から埋立地を買いとり、インフラ整備をした後、約半分の 90 ha を沖縄市が買取し、人工海浜、ホテル、客船埠頭、マリナー、商業施設、交流施設、海洋研究所、栽培漁業センターなど、海洋リゾート地を造成することであった。しかしこの計画は、立地するホテル・企業がない、研究所・漁業センターも計画がないなど、当初から破綻していた。

埋立事業が進行したのは、国の目的 (浚渫土砂処分場造成) が先行したためである。この埋立事業の強力な要請元であった沖縄市の市長に就いた東門氏は、2007 年 12 月 5 日に会見し、「1 区は土地利用計画の見直しを行って推進し、2 区は推進が困難である」と表明した。これにより、これまでの 187 ha の埋立構想は完全に破綻した。

5 基地政策に歪められた地域振興策

泡瀬干潟埋立問題は、環境 (アセス) の問題、事業の経済的合理性の問題であるが、もう一つの側面、米軍基地との関わりも大問題であった。

泡瀬干潟埋立構想が論議された初期 (1997 年頃まで) には、沖縄市は米軍嘉手納基地に市面積の 36% を取られているので、市の発展・活性化のためには、市東部の泡瀬干潟を埋め立てて活用する道しかないといわれ、それが当時の与野党の一致した考え方であった。そのため、当時は、埋立ての目的は、基地経済からの脱却のためとされていた。

1991 年の「干潟を残した人工島計画」も、米軍泡瀬通信施設の米軍占用水域 (通信施設から半径 500 m の範囲) の解除を求めて推進することになっていた。沖縄市はその方針のもと、米軍に占用海域解除を申請してきたが、米軍の合意は得られなかった。

1997 年、沖縄市・県は、占用海域解除を諦め、埋立工事期間は占用海域を解除、埋立て後は米軍占用陸域として認めて共同使用協定を結び、市が利用するとの方針に変更し、9 月、仲宗根市長 (与党：自民・公明) は、米軍との共同使用協定を締結した。沖縄市が購入する埋立地 90 ha の内約 30 ha が米軍基地になり、沖縄市が「多目的広場 (米軍の通信の妨げにならない利用等の制限付き) として利用する」とした。これは新たな米軍基地建設・土地提供であるとして、大きな問題になった。1998 年、国の事業参画で事業が動き出した。

2000 年 6 月、埋立申請の合意を求める沖縄市議会では、これまで全会一致であった埋立て案に対して、共産党・社民党が「新たな米軍基地提供

である」として反対し、全会一致が崩れた。その後、泡瀬干潟の価値が見直され、泡瀬干潟の自然の豊かさが明らかになり、埋立て見直し・反対の運動が大きく広がっていった。

2007年9月、共同使用協定の期限切れとなり、協定書の更新が必要になったが、東門市長(与党:社民・共産・民主・社大)は「検討する時間的な余裕がない」として、1年間更新の署名をした。だが翌年、再度の期限切れの時には、東門氏は署名を拒否し、「新たな基地として米軍に提供されるとともに、共同使用により土地利用の制約が生じるため」と説明した。そのため、仲井真沖縄県知事が代って署名更新した(期限は2013年9月8日)。埋立事業が完成すると、沖縄県が新たな米軍基地の提供者になることを意味する。

2006年3月、沖縄市に米軍知花弾薬庫跡の一部が返還されることになっていたが、泡瀬干潟埋立てを推進してきた仲宗根市長は、その土地を自衛隊に提供することにし、仮契約を済ませた。4月23日、新たに市長に当選した東門氏は、その契約を撤回しようとしたが、法的にできないとわかった。米軍用地を返還させての沖縄市独自の土地利用計画が困難になった。この基地用地の提供は、泡瀬干潟を埋める必然性を、事業者がみずから否定する行為であった。

6 泡瀬干潟「自然の権利」訴訟の意義

泡瀬干潟を守る連絡会は、2001年1月31日に結成された。県内の環境保護団体、沖縄市内の諸団体を加入対象とし、参加団体は、日本科学者会議沖縄支部、沖縄野鳥の会、ジュゴンネットワーク沖縄、高教組中部支部、沖教組中頭支部、医療生協沖縄市支部、中部協同病院、沖縄市民主商工会、日本共産党中部地区委員会などである。個人加盟は地域を問わず呼びかけ、現在、約300名である。

結成当初は「埋立ての見直し」を目的にしたが、2002年の総会で、「埋立ての中止」を目標に据えた。これまで、住民投票条例の制定運動、泡瀬干潟の価値・自然の豊かさの市民・県民への宣伝、

泡瀬干潟観察会、泡瀬干潟の調査活動、沖縄市・県・国への要請行動、国設置の委員会への要請・参加・提言、新種・貴重種・絶滅危惧種の保全、国との合同調査実施、環境保護団体との連携、泡瀬干潟をラムサール条約登録湿地にさせる運動などに取り組み、大いに成果を挙げてきたが、埋立てを中止させるまでには至らなかった。

2005年には、新たな運動として、市民・県民に呼びかけ、裁判を提起した。600余名が原告に参加した「自然の権利」訴訟である。

2005年1月に弁護士団結成、2月に県と沖縄市に住民監査請求を行い、4月に却下された。監査請求者を原告に、県と市の公金支出差止請求裁判を2005年5月に那覇地裁に起こした。国を相手の工事差止め訴訟にしなかったのは、原告適格問題で門前払いされることが十分予想されたための苦渋の選択だった。公判は17回行われ、2008年11月19日に判決が出た。地方自治法・地方財政法を根拠として、埋立てに合理性はなく、県・市は公金を一切支出するなと命じた、予想もしない判決であった。

県と沖縄市は控訴したが、アセスの面では問題はあっても解決を急ぐ私たちは控訴しなかった。2009年4月に、沖縄市・県は期限に3ヵ月も遅れて控訴理由書を提出、控訴審は3回の公判、1回の現地視察で結審し、10月15日に判決が出された。

判決は、一審判決を踏襲しつつ、より厳格に経済合理性を検証し、当初計画が沖縄市長により否定され、事業の合理性がないと明示した。さらに、公有水面埋立法の事業計画の変更により事業を存続するとしても「新たな土地利用計画見直しは相当程度の検証が必要」とまで踏み込んだ。市と県の公金支出を禁じたが、土地利用計画見直しを行う場合その費用は違法とはいえないとした。当然の形式論理だが、沖縄市はそれを曲解して「土地利用計画の見直しが出来るとして上告せず、10月29日判決が確定した。

この裁判は、埋立事業のアセスのずさんさ、土地利用計画の経済的合理性のなさを争点にした。



写真4 控訴審勝利を喜ぶ原告、関係者

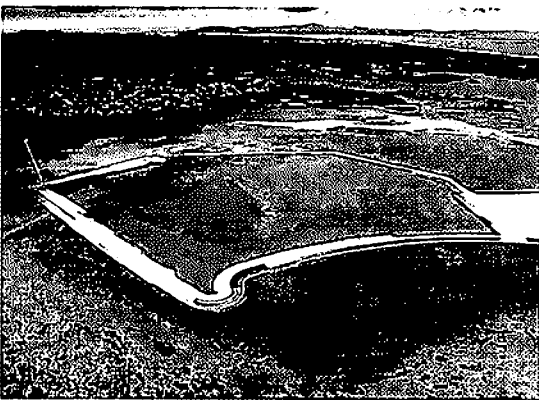


写真5 護岸工事完成の1区の区域
南西側上空から望む、中央の口の字型の護岸が1区

原告側の広範で徹底した調査に基づく立証と、第一審でまったく書面を出してこない沖縄市の沈黙ぶりは、マスコミにも報じられ、反響を呼んだ。

判決は、アセスに関しては、行政の裁量権を広く認め「不十分な点も散見されるが、アセス法に反する違法なものであるとまではいうことはできない」としている。これについては原告は不満としても、着工後に事業の合理性を実質審理して、知事・市長に今後の公金支出を禁じた判決は、全国初の画期的成果である。私たちだけでなく、全国の自然保護活動家への大きな励ましになった。

7 現状と今後の課題・展望

現在、埋立て工事はすべてストップしている。しかし、沖縄市は、敗訴が確定したのに、1区の

土地利用計画の見直しを進め、2010年3月末に市案を策定し、国土交通大臣に提出するとした。前原大臣も、沖縄市案を見て判断するとし、工事現場は、1区護岸が完成し、海域が閉鎖され、浚渫泥が一部投入されたまま放置されている。

だが、沖縄市は、6月に至るも、市案を策定できずにいる。東門市長の任期も5月中に切れたので、第1期の在任中には判断できなかったことになる。沖縄市案を策定できない理由を、東門市長は「沖縄市の財政負担がどうなるのか検証している」と当選後のインタビューで述べた(4月27日、「琉球新報」「沖縄タイムス」)。

2010年4月の市長選挙で、東門氏は、「土地利用計画の経済的合理性の有無の判断は4党(社民党、共産党、沖縄社大党、民主党)と協議する」ことを約束した。泡瀬干潟を守る連絡会は、市長が公約に従い速やかに4党と協議し、合理性のある案が策定できないことを認め、事業中止を早急に表明するよう、要請している。

第1工区内には、新種・貴重種・絶滅危惧種や、他に例のないサンゴ群落・貴重な海藻藻場がある。海の閉鎖状態が続けば、場の破壊は避けられない。沖縄市・県・国は、早急に事業全体の中止を決定し、1区の護岸を開放して外海との海水交換を図るべきである。

国は、1区の環境復元・再生のため、自然再生推進法に基づく「自然再生協議会」を民間主導で早急に発足できるよう援助する責任がある。そのうえで、国は、泡瀬干潟をラムサール条約登録湿地に選定するよう、沖縄市に働きかけるべきである。こうして、ぜひ市民参加で、泡瀬干潟を持続可能な賢明な利用に転換させたい。

世界に誇る沖縄の宝ともいえるべき泡瀬の海を、経済合理性のない開発計画のために埋めてしまう、理不尽な公共事業が、裁判に勝ってもなかなか廃止されない。基地の島だからこそ、こうした「振興策」がまかり通っている。このような開発事業のゆがみをただし、自然を守り活かした社会発展、産業振興に転換させたい。私たちは、泡瀬の海をそのモデルケースにしていきたいと考えている。