

平成20年11月19日判決言渡

平成17年（行ウ）第7号（甲事件），同第8号（乙事件） 泡瀬干潟埋立公金支出差止等請求事件

甲事件原告 582名（沖縄県住民）

乙事件原告 266名（沖縄市住民）

甲事件被告 沖縄県知事（被告県知事）

乙事件被告 沖縄市長（被告市長）

判 決 要 旨

第1 主文

- 1 甲事件の訴えのうち，平成20年4月23日までに終了した中城湾港（泡瀬地区）公有水面埋立事業・臨海部土地造成事業に関する一切の公金の支出，契約の締結又は債務その他の義務の負担行為の差止めを求める部分を却下する。
- 2 甲事件の訴えのうち，被告県知事に対し債務者稲嶺恵一に対する損害賠償請求を求める部分中，別紙「中城湾港（泡瀬地区）臨海部土地造成事業特別会計支出内容一覧」記載中の平成12年度ないし平成14年度の支出負担行為及び支出命令に係る部分並びに平成15年度の中城湾港（泡瀬地区）企業用地周辺環境資料作成業務委託費中の支出負担行為に係る部分をいずれも却下する。
- 3 被告県知事は，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に関して，本判決確定時までには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。
- 4 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，又は債務その他の義務を負担してはならない。
- 5 甲事件原告らの被告県知事に対する差止請求中，本判決確定時までには支払義務が生じたものに係る平成20年4月24日以降の公金の支出の差止めを求め

る部分を棄却する。

- 6 甲事件原告らの被告県知事に対し債務者稲嶺恵一に対するその余の損害賠償請求を求める部分及び債務者国に対する損害賠償請求を求める部分を、いずれも棄却する。
- 7 訴訟費用のうち、甲事件原告らに生じた費用と被告県知事に生じた費用は、これを2分し、その1を甲事件原告らの負担とし、その余は被告県知事の負担とし、乙事件原告らに生じた費用と被告市長に生じた費用は、被告市長の負担とする。

第2 事案の概要

本件は、沖縄県（甲事件）又は沖縄市（乙事件）の住民である原告らが、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（本件埋立事業）及び沖縄市東部海浜開発事業（本件海浜開発事業）（本件埋立事業と本件海浜開発事業を併せて「本件埋立事業等」という。）に関する各被告の財務会計上の行為が地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項に違反する、また、被告県知事のした本件埋立事業に関する埋立免許及び承認（公有水面埋立法2条1項及び同法42条1項）が公有水面埋立法4条1項1号ないし3号（国の埋立てに対する承認について同法42条3項により準用）に違反するなどとして、① 被告県知事に対し、地方自治法242条の2第1項1号に基づき、本件埋立事業に関する一切の公金の支出、契約の締結、又は債務その他の義務の負担（甲事件財務会計行為）の差止めを求めるとともに、同項4号に基づき、(i) 沖縄県が平成12年度から平成16年度までに本件埋立事業に関してしたこれら違法な公金の支出（甲事件財務会計行為のうち、これらの支出に関する支出負担行為及び支出命令を併せて、「本件支出負担行為等」という。）により沖縄県に損害が生じているとして、その一部20億円につき、当該職員としての当時の沖縄県知事（稲嶺恵一）に対して損害賠償請求をすることを求め、また、

(iii) 本件埋立事業に関して実施された環境影響評価（本件環境影響評価）等が違法であり，そのために，被告県知事の判断を誤らせて本件埋立免許及び承認を行わせ，沖縄県に本件埋立事業に対する本件支出負担行為等を行わせ，沖縄県に同額の損害を生じさせたとして，その一部20億円につき，怠る事実に係る相手方としての国に対して損害賠償請求をすることを求め（甲事件），② 被告市長に対し，同項1号に基づき，本件海浜開発事業に関する一切の公金の支出，契約の締結，又は債務その他の義務の負担（乙事件財務会計行為）の差止めを求めた（乙事件）事案である。

第3 当裁判所の判断の要旨

1 本訴各請求の適法性

(1) 甲事件関係

ア 監査請求期間徒過

主文第2項に記載の各支出負担行為ないし支出命令については，当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過した後の平成17年3月23日に甲事件住民監査請求が行われており，この点についての正当な理由も認められないから，監査請求期間を徒過したものとして不適法というべきである。

イ 口頭弁論終結日までに終了した財務会計行為に係る差止請求について

甲事件財務会計行為の差止めを求める訴えのうち，本件口頭弁論終結日である平成20年4月23日までに終了した本件埋立事業に関する一切の公金支出，契約締結，又は債務その他の義務の負担行為の差止めを求める部分は，訴えの利益を欠いており，不適法である。

(2) 乙事件関係（財務会計行為がされることが相当の確実さをもって予測されるか否かについて）

差止請求の要件として、当該行為がされることが相当の確実さをもって予測される場合であることが必要と解される。

被告市長（平成18年に沖縄市の新市長に就任した現沖縄市長）は、平成19年12月に、① 第Ⅰ区域については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、② 第Ⅱ区域については、推進は困難であるが、第Ⅰ区域へのアクセス等の点で国や沖縄県と協力して解決しなければならない課題があり、具体的な計画の見直しが必要であるとの方針を表明した（本件方針表明）。

本件埋立事業の進捗状況に加え、従前沖縄市も本件埋立事業等を積極的に推進してきたものであって、被告市長は被告県知事との間で締結した協定（本件協定）において、本件埋立事業に係る本件埋立計画地を沖縄市が沖縄県から購入する旨合意していること、被告市長による本件方針表明も、土地利用計画の見直しを要するとしながらも、見直しについての具体的な検討結果を提示することなく、本件埋立事業の進捗状況に照らして第Ⅰ区域の事業自体は推進せざるを得ないとし、第Ⅱ区域についても、推進は困難としつつ、第Ⅰ区域へのアクセス等の解決しなければならない課題があるとして、計画の見直しを表明するに止まっていることに照らせば、今後本件埋立事業に係る工事が更に進むことによって、被告県知事との間で本件協定を締結している被告市長が、本件海浜開発事業について公金の支出や契約の締結又は債務その他の義務の負担行為（乙事件財務会計行為）を行うことは、相当の確実さをもって予測されるものと認めるのが相当である。

2 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、事業者（総合事務局）が行った鳥類や、サンゴ類、海藻草類、貝類等の調査において確認されなかった種があることや、サンゴ類やサンゴ礁生態系等に対する予測において、検討が不十分な部分がある

こと、トカゲハゼに関し、先行する新港地区埋立事業においてされた環境影響評価における予測とその結果等を踏まえた検討がされていないことなど、不十分な部分も散見される。

しかしながら、環境影響評価法や省令（公有水面の埋立て又は干拓の事業に係る環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査、予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針、環境の保全のための措置に関する指針等を定める法令）は、事業者において自主的に事業の実施が環境に及ぼす影響（環境影響）について環境の構成要素（環境要素）に係る項目ごとに調査、予測及び評価を行うとともに、これらを行う過程においてその事業に係る環境の保全のための措置（環境保全措置）の検討を行うものとした上で、許認可権者や都道府県知事、国民一般といった外部の者からの意見をも踏まえることとしているものであり、また、調査方法等について具体的な規定は置いていない。このように、事業者が環境影響評価を実施するに当たって、調査、予測及び評価の具体的な方法を決定することについては、これら規定を踏まえつつ、事業者の自主的な判断にゆだねられているものと解されるどころ、本件環境影響評価でとられた調査方法は、一応、一般的に用いられている手法又は調査目的に照らして合理性の認められる手法であったり、一定の根拠を示した予測がされているものであることなどからすると、上記のように不十分な部分が散見されるものの、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いうことはできない。

3 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

本件埋立免許及び承認がされた平成12年時点においてされた、本件埋立事業等による事業計画の前提となる泡瀬地区の宿泊需要等の予測は、沖

縄市の入域観光客数の推計や泡瀬地区がその60パーセントを受け持つとする根拠が明確でない点、平均滞在日数を5.27泊とする点など、種々の疑問点が存するものといわざるを得ないが、将来の需要予測には不確実さが伴うことに加え、当時の統計データに基づく沖縄県全体の入域観光客数の推計や、沖縄県におけるリゾート開発計画に関する調査報告書による将来計画を踏まえた予測結果など、一応の根拠となる資料を基に算出されているものといえるから、このように算出された数値を基にした本件埋立事業等について、その宿泊需要等予測の点において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

沖縄市が実施したアンケート調査の結果からは、同調査がされた平成12年段階においても、本件埋立計画地に、その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ところであるが、具体的な企業の誘致活動自体は埋立後にされるものであって、上記アンケート調査の結果も一つの資料となるにとどまるといえることからすれば、本件埋立計画地への企業立地として、総務庁や沖縄県のデータを基に必要面積等の数値を算出してした、今後増加する頭脳立地法関連産業の立地計画等が、実現可能性をおよそ欠くようなものであるということとはできない。

ウ 沖縄市の財政に与える影響について

埋立地取得費と基盤整備費の合計約275億円を基本的には起債によってまかなうとする本件海浜開発事業は、その後の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、平成12年の段階における本件埋立事業等の計画が一応の根拠を有するものであって、企業等の立地計画の実現可能性も、これを欠くものとははいえないこと等に照らせば、平成12年時点における本件埋立事

業等の計画が沖縄市の財政に大きな危険性を与えるものとして、その経済的合理性が存しないものとまでいうことはできない。

エ 以上から、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いうことはできない。

(2) 現時点における経済的合理性の有無

ア 沖縄市が行う本件海浜開発事業について

被告市長による平成19年12月の本件方針表明は、第Ⅰ区域については、工事の進捗状況からみ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Ⅱ区域は、第Ⅰ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所、本件埋立事業等のうち、第Ⅰ区域に係る事業について、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Ⅰ区域に係る本件埋立計画地において、どのような土地利用を行うのか、また、その新たな土地利用計画に係る経済的合理性等についてどのように検証したのか等、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Ⅰ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Ⅰ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Ⅱ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Ⅱ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。

以上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Ⅰ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、経済的合

理性を欠くものとまではいえないものの、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も併せ勘案すると、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 沖縄県が行う本件埋立事業について

本件埋立事業等は、基地依存経済から脱却し、自立経済へ転換することを目指して、泡瀬地区にマリーナ・リゾート（マリンシティ泡瀬）を建設しようとの沖縄市の施策実現がその中心目的と認められるところ、上記のとおり、現時点において、沖縄市による本件埋立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できないものと解するのが相当である。

4 本件各請求について

(1) 甲事件各請求について

ア 被告県知事に対する損害賠償請求の義務付け請求（4号請求）

ア 前沖縄県知事（稲嶺恵一）に対する損害賠償請求について

本件埋立事業等は、その実現の見込み等について疑問点も存するものの、本件支出負担行為等がされた時点で、その経済的合理性を欠くものであったとまでいうことはできず、執行機関が有する裁量の逸脱又は濫用が存するものとは認められないから、地方自治法2条14項や地方財政法4条1項に違反する違法なものということとはできない。

また、本件埋立免許及び承認が、公有水面埋立法4条1項1号ないし3号に違反するものということもできないから、同違反を根拠に本件支出負担行為等が違法ということもできない。

イ 国に対する損害賠償請求について

本件環境影響評価が環境影響評価法や本件省令に違反する違法なものであるとまでいうことはできず、また、本件埋立免許及び承認も違法とはいえないから、この点に関し、国が沖縄県に対して損害賠償義務を負うものとは認められない。

イ 被告県知事に対する差止め請求（1号請求）

現時点においては、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はできないから、被告県知事による本件埋立事業に係る将来の甲事件財務会計行為は、地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項に違反する違法なものというべきであり、この差止めを求める甲事件原告らの請求は理由がある。ただし、公金支出の前提となる契約の締結等の支出負担行為が存在しているものについては、それが私法上無効でなく、かつ、本判決確定時までには支払義務が生じた部分については、沖縄県は支払義務を負うものと解されるから、その部分についての公金支出の差止めを求めることはできず、同部分については請求を棄却すべきこととなる。

(2) 乙事件請求（1号請求）について

現時点においては、沖縄市による本件海浜開発事業についての経済的合理性を認めることはできないから、被告市長による本件海浜開発事業に係る将来の乙事件財務会計行為は、地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項に違反する違法なものというべきであり、この差止めを求める乙事件原告らの請求は理由がある。