

平成27年(行コ)第7号 第二次泡瀬干潟埋立公金支出差止請求控訴事件

判 決 要 旨

第1 事案の概要

本件は、沖縄県ないしは沖縄市の住民である控訴人らが、被控訴人らが泡瀬干潟の一部及びその周辺海域を埋め立ててスポーツ施設等を建設する埋立事業等(本件埋立事業等)に関して行う財務会計上の行為が違法であると主張して、地方自治法242条の2第1項1号に基づき、被控訴人らに対し、それぞれ本件事業等に係る一切の公金の支出(契約締結等の支出負担行為及び支出命令)の差止めを求めた事案である。

第2 当裁判所の判断

1 地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項違反について

(1) 地方自治法2条14項は最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない旨を、地方財政法4条1項は目的を達成するための必要かつ最少の限度を超えて経費を支出してはならない旨を規定するものであるから、普通地方公共団体における個々の具体的な支出が、支出の目的と関連しないとか、支出金額が支出の目的との均衡を著しく欠き、裁量を逸脱してされたものと認められるなどの場合には、これらの規定に違反すると解する余地がある。

しかしながら、支出の対象とされた普通地方公共団体の施策そのものの当否については、地方自治法2条14項等が直接に規律するものとは解されず、基本的には、住民の代表である普通地方公共団体の長が、当該普通地方公共団体を取り巻く地域的、歴史的、自然的、社会的、文化的状況等を踏まえ、産業、経済、歴史、文化、資源、環境、住民の意向等、多様な要素を考慮した上で、社会的・政策的な見地から、広く当該普通地方公共団体の健全な発達や住民の福祉の増進に寄与するか否かを踏まえて判断すべきものであり、最終的には、これらの利益・不利益が帰属する住民が、地方選挙を通じて判断すべきもので

ある。

したがって、本件埋立事業等が経済的な観点からみて合理性を欠いていたとしても、それだけで直ちにこれに対する公金の支出が地方自治法2条14項等に違反して財務会計法規上違法と評価されると解することはできず、本件埋立事業等の実施目的や必要性、実施に至る経緯、効果その他の事情を踏まえてもなお、本件埋立事業等について経済的な観点からの合理性を欠くことにより、本件埋立事業等が公金支出の対象として著しく妥当性を欠き、これに公金を支出することが、普通地方公共団体の長である被控訴人らに委ねられた裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用するものと評価されるような場合に初めて、被控訴人らが、普通地方公共団体の事務を誠実に執行すべき義務に違反して財務会計行為をしたものとして、公金の支出が財務会計法規上違法と評価されると解すべきである。

- (2) 本件埋立事業等は、長らく米軍基地に依存する経済基盤を有してきた沖縄市が、失業率が高く、少子高齢化が進みつつあるという現状の下、スポーツコンベンション拠点の形成を基本的なコンセプトとして、スポーツや文化芸能を活用することを主眼とし、新たな就業の場等を創出することにより、基地依存経済からの脱却及び中部圏の経済の活性化を図るとともに、健康づくりの場を創出し、高齢化の進展などの解消を目指すというものであり、沖縄市が抱える課題を解消し、住民の福祉の増進を図ろうとする目的で実施されている事業であること、同事業が沖縄市の健全な発達や住民の福祉の増進に寄与するか否かについて、長期間に渡り、住民や利害関係者、学識経験者等による多角的な検討が積み重ねられ、地方選挙を通じた住民意思が形成された上、その具体化としての政策決定に基づき実施されている事業であると評価することができること、本件埋立事業等において予定されている各施設の用途及び内容は、いずれも本件埋立事業等の方針と整合しており、各施設の規模（整備面積）についても、一定の客観的な資料に基づいて需要予測人数

を算出し、そのうちの一部に相当する人数分について供給するものとして計画されたこと、本件埋立事業等のもたらす社会的・経済的効果として企図されている内容は、スポーツコンベンション拠点を形成して、中部圏の経済の活性化と基地依存経済からの脱却を図るとともに、野鳥園、外周緑地等の新たな地区環境を創造し、新港地区の土砂処分場としての役割も受け持つというものであり、これらの内容が、普通地方公共団体の健全な発達や住民の福祉の増進に寄与しないものであると認めることもできないことに照らすと、本件埋立事業等が、公金支出の対象として妥当性を欠くものであると認めることはできず、被控訴人らに委ねられた裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用するものと評価することはできない。

2 公有水面埋立法4条1項1号要件の欠如の有無について

- (1) 公有水面埋立法4条1項1号要件は、埋立て自体及び埋立地の用途が国土利用上の観点からして適正かつ合理的なものであることを要する趣旨と解され、許可ないし承認権者がこれに該当するか否かを判断するに当たっては、国土利用上の観点からの当該埋立ての必要性及び公共性の高さと、当該埋立て自体及び埋立て後の土地利用が周囲の自然環境ないし生活環境に及ぼす影響などと比較衡量した上で、地域の実情などを踏まえ、総合的に判断することになり、これら様々な一般公益の取捨選択あるいは軽重の判断は高度の政策的判断に属するとともに、専門技術的な判断も含まれるから、許可ないし承認権者である都道府県知事には広範な裁量が認められるものと解される。

本件埋立事業等の前提となる、国及び沖縄県が、当初の埋立事業に関し、埋立区域の縮小等の変更（本件変更）の承認及び許可申請をしたことに対する承認及び許可（本件変更許可等）につき、公有水面埋立法4条1項1号要件の審査は、その基礎とされた重要な事実を誤認があること等により、重要な事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容

が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り、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法となる。

(2) 本件変更許可等は、当初の埋立事業に係る許可及び承認の審査において、沖縄本島中部圏においては米軍施設が陸地面積の25.8%を占め、地域の振興開発等を図る上で大きな制約となっているほか、中部圏東海岸地域には観光リゾート産業の集積が少なく観光による地域への経済効果が小さく、これらは地域活力の低下を招く一因となっており、観光・リゾート産業を核とした産業振興策が必要であること、近年の基地関連収入の低迷、那覇市など西海岸地域への都市機能等の集中により、沖縄市を中心とする本島中部圏東海岸の活力が低下しており、これが高い失業率や低い市町村所得となって表れていること、基地依存からの脱却と那覇都市圏との地域格差の是正を図るために、中部圏東海岸の拠点性を回復する振興策である「拠点地区開発」の実現が不可欠であることなどから、埋立てを行うことにより国際交流リゾート施設の整備等を図る必要がある反面、サンゴ類や藻場について、周辺にはかなりの分布域が残るし、大型海草種については一部を移植により保全するほか、埋立てにより一部干潟が消失することにはなるものの、いまだ残部は残ることとなるから、国民生活及び動植物の生息環境の保全の観点から重大な生息域を失うものではなく、鳥類、海生生物、干潟生態系の生息環境は相当程度保全されるなどとして、公有水面埋立法4条1項1号の要件該当性を認めたことを前提に、本件変更に係る申請において、「スポーツコンベンション拠点の形成」を図る内容となり、必要最小限の埋立て、整備に変更するものであって、埋立ての必要性は開発目的に資するなどとして、同号の要件適合性を認めたものであるから、その前提とした事実及びその評価に誤りや不合理な点があるとは認められない。

(3) したがって、本件変更許可等につき、公有水面埋立法4条1項1号の要件が欠如するものとはいえない。

3 公有水面埋立法4条1項2号要件の欠如の有無について

- (1) 公有水面埋立法4条1項2号要件の審査は、専門技術的知見を尊重して行う都道府県知事の合理的な判断に委ねられているといえる。このような都道府県知事の判断の適否を裁判所が審査するに当たっては、当該判断に不合理な点があるか否かという観点から行うべきであり、具体的には、現在の技術水準に照らし、①審査において用いられた具体的審査基準に不合理な点があるか、②本件変更の申請が当該具体的審査基準に適合するとした沖縄県知事の審査過程に看過し難い過誤、欠落があるか否かを審査し、上記具体的審査基準に不合理な点があり、あるいは、本件埋立出願が上記具体的審査基準に適合するとした沖縄県知事の審査の過程に看過し難い過誤、欠落がある場合には、沖縄県知事の判断に不合理な点があるとして、本件変更許可等が違法であると解すべきである。
- (2) 環境保全の点につき、その審査内容は、当初の埋立てにおける審査を踏まえ、①護岸、その他の工作物の施工、②埋立てに用いる土砂等の性質への対応、③埋立土砂等の採取・運搬及び投入、④埋立てによる水面の陸地化において、現段階で採り得ると考えられる工法、環境保全措置及び対策が講じられているとして審査基準該当性を認めているものであり、かつ、本件埋立事業等に当たり作成された環境保全図書の内容に控訴人らの主張するような問題点があるとはいえない。加えて、当初の埋立事業時に環境影響評価法に基づく環境影響評価がされ、同号要件適合性が認められたこと、本件埋立事業等は当初の埋立事業を縮小するものであることや、専門家等を構成員とする委員会による評価検討がされていることにも照らすと、環境保全の点において、沖縄県知事の審査過程に看過し難い過誤、欠落があるとはいえず、本件変更許可等が公有水面埋立法4条1項2号要件を欠くとはいえない。
- (3) 災害防止の点につき、公有水面埋立法4条1項2号要件は、埋立地の竣功後の利用形態ではなく、埋立行為そのものに随伴して必要となる災害防止措置を審査するものであると解するのが相当である。

そして、その審査内容は、当初の埋立てにおける審査を踏まえ、①埋立地の護岸の構造、②埋立区域の場所の選定、埋立土砂の種類を選定、海底地盤又は埋立地の地盤改良等の工事方法の選定、及び③埋立てによる水面の陸地化に関し、上記の各点について、①につき災害に耐え得るものとなっている、②及び③につき災害防止に配慮されているとして、審査基準該当性を認めているものであり、地盤高、液状化及びアクセス道路等の点において災害防止が十分でないとする控訴人らの主張に理由がないことにも照らすと、災害防止の点において、沖縄県知事の審査過程に看過し難い過誤、欠落があるとはいえず、本件変更許可等が公有水面埋立法4条1項2号要件を欠くとはいえない。

(4) したがって、本件変更許可等につき、公有水面埋立法4条1項2号要件が欠如するものとはいえない。

4 公有水面埋立法4条1項3号及び4号につき審査基準を充足しないとの主張について

(1) 本件埋立事業等が法律に基づく計画等に違背するとはいえないから、本件変更許可等が公有水面埋立法4条1項3号の要件を欠くとはいえない。

(2) 上記3(3)の災害防止に関し述べたところに照らし、本件変更許可等が公有水面埋立法4条1項4号の要件を欠くとはいえない。

(3) なお、控訴人らは、本件変更の申請に対する審査に関し、被控訴人知事による普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立法に基づく埋立承認の取消処分における同法4条1項1号ないし4号の審査と比較して誤りがある旨主張するが、もとより本件変更許可等と上記取消処分とは全く別の行政処分である上に、本件埋立事業と上記事業とは埋立てを実施する場所や規模、埋立地の用途等が大きく異なるのであるから、上記事業における被控訴人知事の取消処分における審査の内容が直ちに本件変更許可等の違法性に影響を及ぼすものとはいえない。

5 公有水面埋立法13条ノ2の適用の有無について

埋立地の東西突堤部分は、人工海浜の砂の流出量抑制等のためのもので、陸地を造成することを目的とするものではないから、公有水面埋立法にいう埋立てに該当せず、本件変更許可等に当たり、同法13条ノ2の適用はない。

以上

