

平成27年9月2日

平成27年（行コ）第7号（原審平成23年（行ウ）17号/18号）

控訴人（原審原告） 前川盛治ほか

被控訴人（原審被告） 沖縄県知事 / 沖縄市市長

福岡高等裁判所那覇支部民事部 御中

準備書面（11）

（災害防止について）

控訴人ら訴訟代理人弁護士	籠橋 隆明
同	鋸口 崇
同	喜多 自然
同	栗山 知
同	齋藤 祐介
同	白川 秀之
同	長谷川 鉦治
同	原田 彰好
同	日高洋一郎
同	間宮 静香
同	御子柴 慎
同	横江 崇
同	松本 徹意
同	吉浦 勝正
同	宮本 増

本書面では、災害防止に関する主張・反論を行う。

第1 被控訴人市長答弁書について

1 地盤高の問題

（1）被控訴人市長は、控訴人らの主張について、「結局のところ、最大クラスの津波によっても水没しない地盤高にしない限り、災害防止につき十分な配慮がなされたとは言えないと主張しているのと同義であると思われる。」と要約している。

しかし、これは不正確な要約である。確かに、控訴人らは、最大クラス

の津波によっても水没しない地盤高にすることが、災害防止についての十分な配慮となると考えるが、それだけを主張しているわけではない。

(2) 控訴人らが提出した控訴理由書 64～65 頁を下記引用する。

「災害防止に配慮したというためには、そこにどれだけの高さの津波等が襲来するかを検討し、それに耐えうる地盤高を設定しなければならず(控訴人らも従前そのように主張している)、当初計画の地盤高との高低を比べても当初地盤高がそもそも必要十分な高さであったのかが分からなければ何ら意味がない。

しかし、だからといって、当初地盤高との比較をしなくて良いということにはならない。本件埋立地は平成12年に埋立許可を受けているところ、その際に設定された地盤の高さには、そう設定するだけのなんらかの理由があったはずである。そこから変更して地盤高が高くなるのであればともかく、低くなるというのであれば、そこに何らかの説得的な理由が無ければ、到底災害防止に配慮した計画であるとは言えないことが明らかである。当初地盤高だって「中城湾港における計画高潮位」を基準としていたのではないか、それを東日本大震災を経て津波で大勢の命を失った今、何故更に低くすることが出来るのか、変更計画ではそのあたりの検討過程や結果が全く示されていないのである。そういう意味では、なんら理由なく地盤高を下げるという一事のみでも、本件計画が災害防止に配慮したものでないことが分かる。」

かかる主張に対し、被控訴人市長は、答弁書において何ら反論をしておらず、それどころか、ここまでの間に、地盤高を低くした検討経緯、検討結果など合理的な理由を一切説明していない。

そして、それは被控訴人県知事も同様である。

控訴人らも、十分な検討がなされて、その結果、必要性和許容性が合理的に説明されて現在の地盤高になったというのであれば、まだ納得できる。しかし、その説明がなされないままに、災害防止に付き十分配慮されたという認定がなされることには全く納得できないのである。

2 液状化の問題

(1) 被控訴人市長は、控訴人らの主張について、本件埋立地が液状化する抽象的な可能性を主張するものでしかない、本件埋立地の土砂は液状化しにくい性状のものである、事後に調査し適切な対応をしていく予定である、と主張する。

(2) しかし、控訴理由書にも記載したとおり、粘土質であることを踏まえて

なお地震被害想定調査報告書（甲 D 1 4、6 3）は、本件埋立地を「液状化の危険度が極めて高い」区域にランク付けしていること、更に、原判決後に発表された沖縄県地域防災計画 2 0 1 5 年 3 月修正（甲 D 6 6）においても、「地盤災害の発生については、沖縄本島の中南部、（中略）で液状化の危険性が高い。」とされており、地図上で具体的な危険性を示した「沖縄県地図情報システム 液状化危険度分布図」（南部スラブ内液状化）（甲 D 6 3）においては、液状化の危険性が「きわめて高い」として真っ赤に表示されている。これらの事実を照らせば、控訴人らの主張が具体的な液状化の危険性を示してきたものであることが明らかであるし、埋立地に投入する土砂の性状のみから液状化の危険が少ないとは言えないことも明らかである。

また、についても、事後に誰がいくらの費用をかけてどんな調査をしどんな対応を取るのかも不明な状況である。甲 D 1 4、6 3、6 6 のように、現に埋立地を造成する前の段階であっても、その危険性は予測可能であり、従って取るべき対応も検討可能であるにもかかわらず、それをしないまま漫然と計画を進めることや、その計画に何億円という税金を投入することが許されるはずがない。経済的合理性に疑義が生じることはもとより、そもそも本当にこの埋立地は安全なのかという災害防止への配慮が欠けているというほか無い。

3 アクセス道路及び避難施設設置の問題について

- (1) 被控訴人市長は、アクセス道路が 1 本であることから公有水面埋立法 4 条 1 項 2 号違反となることはない、と主張する。

確かに、控訴人らは、アクセス道路が 1 本であること自体も問題であると考えているが、地盤高に関する問題と同様に、それだけを主張しているわけではない。被控訴人市長（被控訴人県知事も同様であるが）は、意図的に下記の点に関する反論をしていない。いや、災害防止の観点からの検討をしていないため、反論出来ないのである。

念のため、下記に控訴理由書の主張を引用する。

「そして、本件においては、アクセス道路は 1 本で十分かという問題も重要だが、どのような検討を経てアクセス道路の本数を減らしたのか、という点も重要である。計画の変更を許可するに当たり、誰もが避難経路となりうる道路は 2 本あった方が 1 本のときより安全面で良いと考える。それを 1 本に減らすのであるから、そこには何らかの根拠（検討）が必要である。道路の利用客数の見込み、騒音の程度など様々な考慮要素が存在す

る。その中で、公有水面埋立法が要求する災害防止の観点からはどのような検討がなされたのか。原審に提出された証拠を見れば明らかな通り、何らの検討もされていない。原判決は、まず前提を誤り、このように踏み込んだ判断をしなかった点で誤っている。

そして、きちんと踏み込んだ判断をすれば、災害防止の観点から何らの理由なくアクセス道路を1本にするということが、災害防止に関する行政の裁量の逸脱する違法な計画であることは言うまでもない。アクセス道路は1本で十分なのか、更に、2本あったものを1本にする理由は何か、について何ら考慮がされていないのだから、これで災害防止に配慮したと言えるはずが無いのである。」

- (2) ちなみに、アクセス道路については、計画変更承認前に、第4回東部海浜開発土地利用計画検討調査委員会(甲B37)において、新垣直彦(沖縄商工会議所会頭)から「津波等の災害時や緊急時対応も考慮した上で、進入路の本数や幅員を検討することが必要である。」とか、「2本の道路での出島へのアクセスが無理であっても、6車線道路にして幅員を広くすること等、計画当初から考慮しておくことが必要である。」といった指摘がなされ、沖縄市事務局も「災害時対応については、道路が2本の方がより良いが、交通量や経済性も考慮の上で、今後検討していく」と回答している。

しかし、実際に出来上がった計画を見ると、これらの点につき何ら考慮・検討された跡が見られないのである。

第2 被控訴人県知事答弁書について

1 地盤高の問題

- (1) 被控訴人県知事は、中央防災会議最終報告(甲D57)や、沖縄県地域防災計画を引用し、要旨、避難を中心としたソフト面での施策を図ることが重要であることを指摘し、「地盤高を下げたことと、災害防止とは関係はなく、変更後の計画が法の求める災害防止に配慮しているかが問題なのである」としている(県知事答弁書36頁)。また、被控訴人県知事は、平成24年度修正の「沖縄県地域防災計画」「想定する災害のレベルの対応」(19頁)を引用し、「最大クラスの津波に対し、護岸や地盤高等の構造物だけで対応することは現実的ではない」と結論づけているが、だからと言って護岸や地盤高、避難施設の設置等を軽視してよいわけではない。
- (2) 即ち、中央防災会議最終報告(甲D57)には、「情報伝達、避難施設、避難路、土地利用等のハード対策とソフト対策を総動員し、それらを組み合わせ合わせた総合的な対策を推進する必要がある。」(7頁)との記述もあり、

決して避難だけを津波被害防止の方策であると考えているわけではないことが明らかである。

また、沖縄県地域防災計画にも、「想定結果をふまえた防災施設や避難施設の整備、土地利用、建築規制などを組み合わせるほか、経済被害の軽減等地域の状況に応じた総合的な対策を検討する。」(甲D65「基本-23」頁、甲D66「30」頁)との記述があり、やはり避難だけを津波被害防止の方策であると考えているわけではないことが明らかである。

ちなみに、「津波防災地域づくりに関する法律」は、「東日本大震災により甚大な被害を受けた地域の復興にあたっては、将来を見据えた津波災害に強い地域づくりを推進する必要がある。また、将来起こりうる津波災害の防止・軽減のため、全国で活用可能な一般的な制度を創設する必要がある、このため、ハード・ソフトの施策を組み合わせた「多重防御」による「津波防災地域づくり」を推進している。

- (3) なお、被控訴人県知事答弁書は、平成24年修正の「沖縄県地域防災計画」を引用しているが、この計画は平成18・19年の「沖縄県津波・高潮被害想定調査」をもとにしており、この想定調査での襲来想定津波最大遡上高は、海邦町で2.8m、泡瀬で2.5mであり、埋立地の地盤高は県施工部分が2.8m、国施工部分が5.1mであるから、最大クラスの津波に対応している様に見える。しかし平成18・19年の「沖縄県津波・高潮被害想定調査」は、その後見直され、平成25年3月には、これまで繰り返し説明したように海邦町の津波遡上高8.4m、泡瀬7.9mであり、これが平成25年修正の「沖縄県地域防災計画」の津波被害想定(証拠番号は?)になり、対応が記載されている。更に平成27年度修正では、新たに「津波防災地域づくりに関する法律」にもとづいて設定された津波浸水想定図・最大遡上高海邦町6.3mが追加されている。被控訴人県知事答弁書は、平成25年度修正、平成27年度修正の「沖縄県地域防災計画」を無視しているが、これらは県自身の調査によって導かれた結論であり、本件埋立計画変更承認の前にかかる調査は十分に可能であったものである。そのような必要な調査もせずに、杜撰な計画を承認するということが許されてはならない。

先に述べたように、防災計画は、「想定結果を踏まえた防災施設や避難施設等の整備」の検討を要求しているのであり、県が承認前に調査しさえすれば把握しえた想定結果が今現に把握できている以上、それを踏まえた防災施設や避難施設等の整備を検討しないままに公金を支出するというのは愚の骨頂というほかないのである。

- (4) そもそも、地盤高を下げたことと災害防止とは関係がない、との被控訴

人県知事の主張は、明らかに暴論である。不十分とはいえ、原判決ですら地盤高の問題を公有水面埋立法4条1項2号の災害防止の問題であることは否定していないところである。

また、被控訴人県知事自身も、同条項を「埋立そのものについての環境保全及び災害防止に配慮を求められているとの読むのが素直な解釈である。」(県知事答弁書34頁)としているところ、被控訴人県知事的主張によっても、地盤高が災害防止と関係がないという結論にはならないはずである。「変更後の計画が法の求める災害防止に配慮しているかが問題なのである」という被告県知事的主張は、正に地盤高が災害防止と関係があるといっているのと同じである。

(5)そして、その地盤高が最大クラスの津波に耐え切れない高さであること(水没してしまうこと)現在の地盤高の高さが、少なくとも東日本大震災被害を受けて何らかの合理的検討がなされた結果定まったものでないことは既に主張したとおりである。

(6)ちなみに、地盤高が何らの検討もないまま低くなったことの許容性を支える理屈として、避難経路・避難場所等の確保が予定されていることが挙げられている。

ア 被控訴人沖縄県知事は、この点について、答弁書38～39頁において、「平成23年7月の公共事業評価監視委員会において、『ホテル等の屋上の避難スペースが1万9400㎡』との説明をしたが、これは、立地を想定しているホテルやコンドミニアムの、屋上も含めた3階以上の部分が避難場所として考えられるとして、面積を算出したものであり、誤りではない。」と主張する。

その上で、「避難場所面積の算定は、ホテルは、1回部分を19,440㎡、2階から屋上までの各階の面積を3,240㎡として計画している。沖縄県津波被害想定検討結果より、泡瀬地区の最大浸水深さが1～5mとなっていることから、避難場所として考えられる3・4・5階と屋上の面積を合計し、12,960㎡としている。コンドミニウムについては、1階部分を6,375平米、2階から屋上までの各階の面積を2,125㎡として計画している。3・4階と屋上の面積を合計し、6,375㎡としている。ホテルとコンドミニアムの避難面積を合計し、約19,000㎡(19,335㎡)としている。」と主張する。

イ しかし、上記主張には誤りがある。

まず、県が避難可能面積を1万9440㎡であると説明した「公共事業評価監視委員会」では、避難可能場所を「ホテル3棟の屋上」とはっきりと示しており、コンドミニアムの存在については一切触れていない(甲D11,

12号証)。

従って、コンドミニアムの3階以上の面積を避難可能面積に含めたという被告県知事の主張は明らかに誤っている。

次に、避難場所は、「5階建てのホテルの屋上」と想定し、報告している。3階以上の部分とはしていない。この時期(平成23年度)は、沖縄市も議会答弁で、津波の避難場所は「5階以上の建物」としている(甲D68号証第351回沖縄市議会定例会(沖縄市議会HP 会議録検索)桑江直哉議員の質疑と答弁(平成23年12月22日))。また、平成25年3月発行の「沖縄市防災情報マップ」でも「5階建以上の頑丈な建物」を避難場所として指定している(甲D69号証)。

また、被告県知事は、沖縄県津波被害想定結果から避難場所を3階以上部分の面積としていると主張しているが、「ホテル等の屋上の避難スペースが1万9400㎡」と説明した「公共事業評価監視委員会」の開催は2011(平成23)年7月29日であり、泡瀬地区の最大浸水深さが1~5mであるとの「県津波被害想定検討結果」の公表は、2013(平成25)年3月である。要するに、被告県知事は、1年半以上も後に公表された数値を使って、1年半以上も前に発表した避難可能面積の内訳を説明しようとしているのであり、かかる主張の正当性は全く認められない。

百歩譲って、3階以上が避難場所になり得るとしても、被告県知事が主張する1万9440㎡というのは、正に床面積の合計に過ぎず、必ずしも避難可能面積と一致しているとは言えない。

即ち、3, 4, 5階の客室は、正に宿泊客のプライベートスペースであり、そこに外から来た者が避難させてもらえる保証はない(実質的に避難可能面積とは言えない)。

また、床面積には、壁、柱、収納庫、ドア、窓、備え付けられた備品、その他が含まれており、床面積=避難可能面積と即断できるわけでもない。

更に、屋上についても、屋上が避難場所になるためには、屋上に行ける階段やスロープがあり、多数の人がそこを通ることが出来、屋上周辺の防護柵がある等の条件が必要である。しかし、建設予定のホテルなどの屋上及びそこにいたる通路が、そのような構造であるのかどうかも分からない現時点で、屋上を避難場所と断言することには問題がある。

ちなみに、公共事業評価監視委員会においては、「新たに多くの人が集まるビーチをつくるのだから、津波対策については大きな地震を想定して対策を行うことを真剣に考える必要があるのではないか。」「津波の対策としての避難スペースについて、夏のビーチの繁忙期やイベント開催時などの最大需要の見込みを考えて、必要な面積を確保する必要があるのではないか。」「こ

の埋立箇所はイベント広場として利用されるので、たくさんの方が集まるため、津波に対しての対応も必要となることから、埋立計画の見直しを行ったほうがよいのではないか。」といった意見が述べられている(甲D70号証)。しかし、結局これらの意見が本件埋立計画に反映された跡は見られず、公共事業評価監視委員会の審議を経たというアリバイ作りだけがなされている。

その上で、被告沖縄市長は、就任1周年記念インタビュー(甲B115号証、2015年5月25日、「沖縄タイムス」)の「東部海浜開発事業の全面推進」の項目で、「東部海浜に2万人規模のコンベンション機能、滞在機能、ショッピング機能を誘致する」と答えている。この2万人規模というのは、本件埋立変更承認段階に沖縄市が予想していた需要予測人数(約1万1千人)の約2倍である。

先に述べたとおり、実際の避難可能面積は1万9440㎡をかなり下回った数字にしかないと考えられるところ、1万1千人の避難でさえ困難なことが予測されるのに、2万人規模の施設を誘致するというのは、防災の観点からはあまりにも無責任であり、人命軽視であり、許されない。

- (7) 更に、台風による被害に関し、被控訴人は、控訴人らが指摘した平成18年度高潮浸水想定調査の結果を何ら考慮していないという主張に対して、同調査結果は「将来発生が予想される津波・高潮についてそれぞれの浸水・被害予測を実施することにより沖縄県の防災対策の基礎資料にすると共に、今後、各市町村が作成する津波・高潮の住民離尿ハザードマップに活用する基礎資料とすることを目的としており」、本件埋立地の地盤高を決定するための目的とは異なる目的で作成されたものであるとの主張をしている。

確かに、目的そのものは違うかもしれない。しかし、その内容は台風による被害がいかなるものかというものであり、この調査結果自体は、災害防止のために多種多様な目的のために供用されて然るべきものである。作成目的が違うからと言って、得られた調査結果を無視してよいということにはならない。「目的が違うからこの調査結果は地盤高算定には関係ない」というような被控訴人県知事の態度自体からも、本件埋立計画が災害防止に十分配慮されていないことが分かる。

- (8) なお、台風被害について被控訴人県知事は、「県施工護岸の約半分は防波堤内側の静穏域にあり、また、防波堤外側のB護岸は消波機能(直立消波ブロック)を備え、B護岸天端高さはCDL5.9m~7.7mとなっている(甲A12、1-4頁乃至1-14頁)。このように、県施工部分(CDL4.0m)は、防波堤及びB護岸に囲まれ、控訴人らが主張するような被害を受けることはない。」と主張する。

しかし、甲A12の1-5頁の図面(図2.2工作物配置図(変更後))

及び、同1 - 4ないし1 - 14頁、甲A11の8～9頁からは、次のことが分かる。

即ち、県埋立地の南側の護岸（B1護岸、岬1護岸）と東側の一部（B4護岸）は確かに5.9m～6.6m～7.7m（海拔4.7～6.5m）になっている。しかし、すぐ隣の「い物揚場護岸」は2.7m（海拔1.5m）、「道路護岸」は3.4m（海拔2.2m）であり、2013年8月台風時の沖側護岸天端CDL4.5m（海拔3.3m）よりかなり低い。高波浪は、「い物揚場護岸」や「道路護岸」から容易に護岸を越えて県埋立地に襲来する。本件埋立地周辺は全て海であり、高波浪はどの方角からも襲来が予測されるのである。またB護岸側に襲来する高波浪は、B護岸では防いでも、「い物揚場」や「道路護岸」は低いのでそこから波が内部（県施工埋立地）に入ってくる。周辺の護岸の一部（B護岸）を高くしてあるから2013年8月台風時の沖側護岸天端CDL4.5m（海拔3.3m）を超える高波浪が襲来しても県埋立地に被害を及ぼさない、という主張は単純に高さだけを比べて述べただけのものであり、実際の埋立地の全ての護岸状況を確認すれば、現在の計画のままでは高波の進入を防ぐことが出来ないことは明らかである。

2 液状化の問題

- (1)被控訴人県知事は、「沖縄県地図情報システム液状化危険度分布図」(南部スラブ内液状化)における液状化の予測は、県内の既存の埋立地・干拓地における平均的な土質条件で算出されており、泡瀬地区において現在埋立で投入している液状化しにくい粘性土は考慮されていない。国施工部分の地盤改良については、県が地盤改良を行い沖縄市に売却することとなっており、またその費用は臨海部土地造成次行の仲の土地造成費に含まれる、C、D、イ・ニ護岸については、必要に応じて対策を講じている、と言った主張をしている。
- (2)まず、については、確かに甲D63の最終頁に「泡瀬埋立地区は、ボーリングデータがないため、周辺の埋立地・干拓地同じ扱いとしている。」との記述がある。しかし、そのことから「泡瀬地区において現在投入している液状化しにくい粘性土は考慮されていない」と結論付けることは、この報告書の「液状化の予測」や決定された経緯を正しく理解していないものというほか無い。理由は次の通りである。

そもそも、この予測は、ボーリングデータがある所はそれを使い、ないところは地形区分や地下水位などを使い、「日本道路協会が使っている算出手法（液状化評価のフロー）」を用いて科学的に行っており、泡瀬埋立の主管課の土木建築部港湾課長、海岸防災課長、知事公室防災危機管理課長、地震・

第3 まとめ

以上の通り、被控訴人市長、同県知事の反論によっても、本件埋立計画が災害防止に付き十分配慮されたものであるとは言えず、公有水面埋立法違反の謗りは免れない。

以上