

配布資料目録

福岡高等裁判所那覇支部

1 判決主文

----- 別紙「死亡当事者目録」の添付は省略した。

2 判決骨子

----- 本判決の骨子（結論）を記載した。

3 判決要旨

----- 主要な争点について、本判決の判断の要旨を記載した。

4 判決理由（抜粋）

----- 本判決の「事実及び理由」のうち、「第4 当裁判所の判断」及び「第5 結論」を抜粋した。内容は、以下のとおりである。

『第4 当裁判所の判断

1 判断の対象について

2 本案前の判断について

3 本件埋立免許及び承認の適法性について

4 本件方針表明の後の本件各財務会計行為の適法性について

(1) 本件方針表明及び計画の見直しについて

(2) 公有水面埋立免許等の変更許可について

(3) 本件埋立免許及び承認の変更許可の見込み（経済的合理性の有無）について

(4) 本件埋立事業等の差止めの可否について

第5 結論

1 職権判断部分について

2 控訴人らの控訴に係る部分について

3 まとめ

(資料1)

主 文

- 1(1) 職権により、原判決中、別紙死亡当事者目録記載の被控訴人らに関する部分を取り消す。
- (2) 本件訴えのうち、上記の被控訴人らに関する部分は、同人らが別紙死亡当事者目録記載の死亡日に死亡したことにより終了した。
- 2 控訴人らの控訴及び職権に基づき、原判決主文第3項及び第4項を次のとおり変更する。

(甲事件関係)

- (1) 甲事件の訴えのうち、平成20年4月24日から平成21年7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) 控訴人県知事は、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。
- (3) 甲事件被控訴人ら（別紙死亡当事者目録記載の甲事件被控訴人らを除く。）のその余の差止請求を棄却する。

(乙事件関係)

- (4) 乙事件の訴えのうち、平成21年7月23日までに終了した沖縄市東部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行為の差止めを求める部分を却下する。
- (5) 控訴人市長は、沖縄市東部海浜開発事業に関し、本判決確定時までには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。

(6) 乙事件被控訴人ら（別紙死亡当事者目録記載の乙事件被控訴人らを除く。）
のその余の請求を棄却する。

3 訴訟費用は、第1, 2審を通じ、甲事件被控訴人ら（別紙死亡当事者目録記載
の甲事件被控訴人らを除く。）と控訴人県知事に生じた費用はこれを2分し、そ
の1を甲事件被控訴人らの、その余を控訴人県知事の各負担とし、乙事件被控訴
人ら（別紙死亡当事者目録記載の乙事件被控訴人らを除く。）と控訴人市長に生
じた費用はこれを10分し、その1を乙事件被控訴人らの、その余を控訴人市長
の各負担とする。

(資料2)

判決骨子

1 本件埋立事業及び本件海浜開発事業に関して、控訴人らが、公金の支出、契約の締結又は債務その他の義務の負担をすることは、違法であるから、差止請求を認容すべきである。

ただし、

(1) 本件海浜開発事業の土地利用計画の見直し、本件埋立免許及び承認の変更許可を求めるための調査費及びこれに伴う人件費に係る財務^{会計}負担行為をすることは、違法ではない。

(2) 本判決確定時まで、公金支出の前提となる契約の締結等の支出負担行為がされたものについては、控訴人らは支払義務を負うから、その部分についての財務会計行為をすることは、違法ではない。

..... 主文2項(2)(3)(5)(6)

2 既に終了した財務会計行為の差止めを求める部分は、もはや訴えの利益がないから却下すべきである。

..... 主文2項(1), (4)

3 本件各訴えのうち死亡当事者に係る部分は、当然に終了したから、その旨の宣言をする。

..... 主文1項

※ 要するに、調査費及びこれに関する人件費の支出を許容したほかは、第1審判決と同様の結論である。

(資料3)

判決要旨

1 本件埋立免許及び承認の適法性について

- (1) 本件環境影響評価には、不十分な点が散見されるが、これが環境影響評価法及び本件省令に違反する違法なものであるとまではいえない。そして、その予測には一定程度の不確実性を伴うことが避けられないから、藻場が減少し、アサの収穫量が減少したこと等を根拠に、直ちに本件環境影響評価が違法であったということとはできない。
- (2) 本件埋立事業が、新港地区航路等浚渫工事によって発生する浚渫土砂の処分を目的の一つとしているからといって、直ちに合理性を欠くことになるものではない。また、マリーナ・リゾート建設に関しても、収支の見通しが、当時の統計データや調査報告書等、一応の根拠を有する資料を基礎としていたから、本件埋立事業等は、本件埋立免許及び承認の時点（平成12年12月19日）においては、経済的合理性を欠くものであったとまではいえない。
- (3) そうすると、本件埋立免許及び承認が、公有水面埋立法4条1項各号所定の要件を欠く違法なものであったとはいえない（以上、原審と同じ。）。

2 本件方針表明及び計画の見直しについて

- (1) 控訴人沖縄市長は、平成19年12月、要旨、「本件埋立事業等のうち第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させるを得ないこと、第Ⅱ区域については、推進は困難であって、具体的な計画の見直しが必要であり、市民参画により現在の土地利用計画を見直す予定であること」との見解を表明した。
- (2) 本件方針表明は、控訴人らの主張するような一市長による政治的意見の表明にすぎないものではなく、本件埋立免許等を受けた後に、その基礎となった経済的事実等に大きな変化が生じたことにより、本件埋立事業等が抜本的な見直

しを余儀なくされるに至ったことの現れとみるべきものである。

- (3) 沖縄市においては、本件方針表明を受けて、100人ワークショップ、100人委員会、検討委員会などを設置して、従前の土地利用計画（本件海浜開発事業）の根本的な見直しを進めている。沖縄市は、検討委員会の土地利用計画案を踏まえ、平成22年3月末までに従前の土地利用計画に代わる新たな土地利用計画を策定する予定である。
- (4) そして、現在、沖縄市において検討中の土地利用計画案においては、第Ⅰ区域に相当する部分にのみゾーニングがされており、第Ⅱ区域に相当する部分は空白（ゾーニング案上は「アクセスゾーン」）とされている。そうすると、沖縄市は、本件海浜開発事業の対象区域のうち、第Ⅱ区域については当初の計画の撤回もやむを得ないものとし、第Ⅰ区域についてのみ、土地利用計画を変更した上で事業を推進する意向であると解される。

3 本件埋立免許等の変更許可について

- (1) ところで、公有水面埋立法に基づき公有水面埋立免許等を受けた後、事情の変更が生じたときは、埋立区域の範囲等の変更許可を受けて、事業を続行することができる（公有水面埋立法13条ノ2）。この変更許可を受けるに当たっては、新たに免許を受ける場合と同様、当該事業が、変更後においても、経済的合理性その他の合理性を有する必要がある。
- (2) 一方、公有水面埋立法は、上記変更許可を受けるまでの間、埋立工事を続行することを禁止しているものではない。事業者は、いまだ変更許可を得ていない場合であっても、変更許可を得られる見込みがある限りは、暫定的に埋立工事を継続することができるかと解される。
- (3) そうすると、従前の土地利用計画が根本的な見直しを迫られている現段階において、本件埋立事業等に基づく埋立工事を継続することができるか否かは、法的には、第Ⅰ区域及び第Ⅱ区域について、公有水面埋立法13条ノ2に基づく変更許可を得られる見込みがあるかどうかにかかるとなる。これを、よ

り実質的にみれば、現在沖縄市において策定中の新たな土地利用計画に経済的合理性が認められるかどうかにかかることになる。

そして、新たな土地利用計画に経済的合理性が認められないにもかかわらず、漫然と、従前の土地利用計画に基づいて埋立工事が継続されているとすれば、この工事に係る公金の支出等の財務会計行為は違法となる。

4 本件埋立免許等の変更許可の見込み（経済的合理性の有無）について

(1) 第Ⅰ区域について

沖縄市は、第Ⅰ区域の土地利用計画を平成22年3月末までに策定する予定であるが、この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。

そして、検討中の新たな土地利用計画は、従前の土地利用計画を前提とするものではあるが、従前の土地利用計画自体、経済的合理性を欠くとはいえないまでも、その実現の見込み等について疑問点も多々存在することからすると、これを前提とする新たな土地利用計画に経済的合理性があると直ちに推認することはできない。従前の土地利用計画が定められてから約9年が経過し、この間、その基礎となった経済的事実等に大きな変化が生じていることからすると、なお一層、上記推認を働かせることは困難である。

さらに、新しい土地利用計画は、従前の土地利用計画と異なり第Ⅰ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。

そうすると、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。

結局、沖縄市が検討中の新たな土地利用計画を前提として、本件埋立免許等

の変更許可の見込みがあると判断することは、現段階では困難である。

(2) 第Ⅱ区域について

沖縄市は、第Ⅱ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Ⅱ区域について、新たな土地利用計画に基づき本件埋立免許等の変更許可がされる見込みはない。

5 結論

- (1) 以上のとおり、現時点においては、第Ⅱ区域についてはもとより、第Ⅰ区域についても、経済的合理性の調査・検討がされていない以上、今後策定される予定の土地利用計画を前提として、本件埋立免許等の変更許可が得られる見込みがあると判断することは困難である。

そうすると、控訴人らは、裏付けとなる法律上の根拠（本件埋立免許等の変更許可）が得られる見込みが立っていないのに、本件埋立事業等を推進しようとしているものであるから、本件埋立事業等に係る財務会計行為は、予算執行の裁量権を逸脱するものとして、地方自治法2条14項、地方財政法4条1項に違反する違法なものである。

- (2) ただし、本件海浜開発事業の土地利用計画を見直し、本件埋立免許等の変更許可を求めるためには、所要の調査が必要となるから、そのための調査費及びこれに伴う人件費に係る財務会計行為をすることは、違法とはいえない。また、本判決確定時までには、公金支出の前提となる契約の締結等の支出負担行為がされたものについては、沖縄県及び沖縄市は支払義務を負うから、その部分についての財務会計行為をすることも、違法とはいえない。

以上

(資料4)

第4 当裁判所の判断

1 判断の対象について

控訴人県知事は、甲事件財務会計行為のうち、原審口頭弁論終結時までに終了したものと及び本判決確定時までに支払義務が生じたものを除いて差止めを命ぜられた部分（原判決主文第3項）を不服として本件控訴を提起し、控訴人市長は、乙事件財務会計行為の差止めを命ぜられた部分（同第4項）を不服として本件控訴を提起したから、当該不服申立てに係る部分が当審における判断の対象となる。

2 本案前の判断について

(1) 死亡当事者に係る部分について（職権判断）

住民訴訟を定めた地方自治法242条の2は、普通地方公共団体の財務行政の適正な運営を確保して住民全体の利益を守るために、当該普通地方公共団体の構成員である住民に対し、いわば公益の代表者として同条1項各号所定の訴えを提起する権能を与えたものであるから、住民訴訟の原告たる地位は、財産権のように相続の対象となるものではないというべきである。したがって、住民訴訟の原告が訴訟継続中に死亡した場合には、その訴訟は、承継する余地がなく、当然に終了することとなる。

一件記録によれば、別紙死亡当事者目録記載の被控訴人ら（第1審原告ら）は、同別紙記載の死亡日に死亡したことが明らかである。

本件においては、原審において被控訴人らの請求が一部認容された部分に対して控訴人ら（第1審被告ら）が控訴をしているにとどまり、原審において被控訴人らの訴えが一部却下され、又は請求が一部棄却された部分については、被控訴人ら（第1審原告ら）から控訴がされていない。しかし、本件訴訟は全体として当審に移審しているから、当事者の死亡及び訴訟承継の可否という職権調査事項については、上記のように不服申立てのされていない部分も含め、当審において改めて判断する必要があると解される。

そうすると、別紙死亡当事者目録記載の被控訴人ら（第1審原告ら）に関する部分は、当審において、上記のように不服申立てのされていない部分も含めて職権で原判決を取り消し、訴訟終了宣言をすべきものである。

(2) 既に終了した財務会計行為に係る部分について（職権判断）

弁論の全趣旨によれば、控訴人県知事は、原審口頭弁論終結日の翌日（平成20年4月24日）以降も、本件埋立事業を継続していることが認められるから、同日から当審口頭弁論終結日（平成21年7月23日）まで、これに関する支出（甲事件財務会計行為）を行ったものと推認される。

また、証拠（丙51ないし56、67ないし78）及び弁論の全趣旨によれば、控訴人市長は、本件方針表明の後、本件海浜開発事業の見直し作業を進めるため、平成20年度及び平成21年度の2年間の調査費として約3000万円を予算化するとともに、平成20年8月、履行期間を平成22年3月までとして調査作業等を進めさせ、100人WS、100人委員会及び検討委員会を設置するなど、調査費やこれに携わる職員の人件費などの支出（乙事件財務会計行為）をしていることが認められる。

そうすると、本件訴えのうち、甲事件財務会計行為に関し原審口頭弁論終結日の翌日から当審口頭弁論終結日までに終了したもの、及び乙事件財務会計行為に関し当審口頭弁論終結日までに終了したものの差止めを求める部分は、既に終了した財務会計行為についてその差止めを求めるものであるから、もはや訴えの利益がないというべきである。

(3) 乙事件財務会計行為がされるおそれについて

ア 当裁判所は、控訴人市長が、本件海浜開発事業の見直しを表明しつつも、その撤回を否定していることにかんがみ、乙事件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と判断する（地方自治法242条1項参照）。その理由は、下記イのとおり、当審における控訴人市長の主張に対する判断を付加するほかは、原判決「事実及び理由」「第4 当裁判所の判断」「1 本訴各請求の適法性

(本案前の争点等)」「(2) 乙事件関係」「ウ 財務会計行為がな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」に記載のとおりであるから、これを引用する。

イ 当審における控訴人市長の主張について

控訴人市長は、沖縄市が本件埋立事業に基づく本件埋立地を購入するのは、第Ⅰ区域については平成28年ないし平成29年ころであり、第Ⅱ区域については10年以上も先になる見込みであるが、このように遠い将来の財務会計行為を差し止めるのは、行政の裁量を否定するものであって許されないと主張する。

しかし、地方公共団体の長その他の行政機関には、違法な財務会計行為をする裁量は与えられていないのであるから、そのような違法な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場合には、その差止めが許容されるのは当然のことである。

控訴人市長の上記主張は、採用することができない。

3 本件埋立免許及び承認の適法性について

(1) 本件環境影響評価の適法性について

ア 当裁判所も、本件環境影響評価には、不十分な点が散見されるにしても、これが環境影響評価法及び本件省令に違反する違法なものであるとまではいえないと判断する。その理由は、下記イのとおり、当審における被控訴人らの主張に対する判断を付加するほかは、原判決「事実及び理由」「第4 当裁判所の判断」「2 本件環境影響評価における環境影響評価法及び本件省令違反の有無」に記載のとおりであるから、これを引用する。

イ 当審における被控訴人らの主張について

被控訴人らは、本件環境影響評価の後、藻場が減少するとともに海藻の一種であるヒトエグサ（アーサ）の収穫量も減少し、砂州が消滅しているが、本件環境影響評価は、これらについて触れていないから、その調査及び予測が杜撰であったことが明らかであると主張する。

しかし、環境影響評価とは、一定の事業の実施が環境に及ぼす影響について、環境の構成要素（環境要素）に係る項目ごとに標準的な手法をもって調査、予測及び評価を行うとともに、環境の保全のための措置（環境保全措置）の検討を行うものであって、その予測には一定程度の不確実性を伴うことが避けられない。そうすると、当初の環境影響評価では予測されていなかった結果が後に発生したからといって、直ちに当該環境影響評価が違法であったということにはならない。そして、被控訴人らにおいても、藻場が減少するとともに海藻の一種であるヒトエグサ（アサ）の収穫量も減少し、砂州が消滅している点に関連して、本件環境影響評価のうち具体的にどの点（項目の選定、調査・予測・評価の手法の選定）にどのような問題点があるのかを明らかにしていない。

被控訴人らの上記主張は、採用することができない。

(2) 本件埋立事業等の合理性について

当裁判所も、本件埋立事業が、新港地区航路等浚渫工事によって発生する浚渫土砂の処分を目的の一つとしているからといって、直ちに合理性を欠くことになるものではないし、マリーナ・リゾート建設に関しても、収支の見通しが、当時の統計データや調査報告書等、一応の根拠を有する資料を基礎としていたことから、本件埋立事業等は、本件埋立免許及び承認の時点（平成12年12月19日）においては、経済的合理性を欠くものであったとまではいえないと判断する。その理由は、原判決「事実及び理由」「第4 当裁判所の判断」「3 本件埋立事業等の合理性の有無」(1)ないし(2)イ(Ⅰ)に記載のとおりであるから、これを引用する。

(3) 公有水面埋立法違反の有無について

当裁判所も、本件環境影響評価が違法であるとまではいえず、かつ、本件埋立事業等が経済的合理性を欠くものであったとまではいえない以上、本件埋立免許及び承認が、公有水面埋立法4条1項各号の要件を欠く違法なものであったとはいえないと判断する。その理由は、原判決「事実及び理由」「第4 当裁判所の判断」「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）」「(7) 前沖縄県知事稲嶺に対する損害賠償請求について」cに記載のとおりであるから、これを引用する。

4 本件方針表明の後の本件各財務会計行為の適法性について

(1) 本件方針表明及び計画の見直しについて

ア 後掲各証拠（特記しない限り枝番を含む。）及び弁論の全趣旨によれば、本件方針表明及び計画の見直しについて、以下の事実が認められる。

① 本件埋立事業等については、平成12年に本件埋立免許及び承認がされた後、その基礎となった経済的事実等に大きな変化が生じ、その全面的な見直しを迫られる事態となった。

② そこで、控訴人市長は、平成19年12月、本件埋立事業等のうち第Ⅰ区域については、環境などへの影響も指摘されているが、工事の進捗状況からみて、今はむしろ沖縄市の経済活性化へつなげるため、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こと、第Ⅱ区域については、その約3分の1が保安水域にかかることから新たな基地の提供になり得るとともに土地利用に制約が生じることや、クビレミドロが当該保安水域に生息していること、また、残余の部分は大半が干潟にかかる中で、環境への更なる配慮が求められることなどから、推進は困難であって、具体的な計画の見直しが必要であり、市民参画により現在の土地利用計画を見直すとともに、国及び沖縄県と事務協議を重ね、必要な法的手続等を執る予定であること、との見解を表明した（本件方針表明。甲130）。

③ 沖縄市は、本件海浜開発事業の見直しのため、平成20年度及び平成21年度の2年間の調査費として約3000万円を予算化するとともに、平成20年8月、履行期間を平成22年3月までとして、調査作業等をコンサルタントに委託発注した（丙51ないし53）。

④ 沖縄市は、本件海浜開発事業の見直しに当たり、多くの市民の意見を収集するため100人WSを設置した。100人WSは、平成20年11月27日、平成21年1月28日、同年2月19日の合計3回、会議を開催し、9のグループごと

にキャッチフレーズやメインとなる機能、土地利用のイメージなどを集約した（丙55）。

⑤ また、沖縄市は、100人WSの意見を踏まえ、より具体的な土地利用計画案を策定することを目的として100人委員会を設置した。100人委員会は、同年4月から活動を始め、同年11月末の最終報告の提示に向けて議論を重ねている（丙56, 78）。

⑥ さらに、沖縄市は、本件海浜開発事業の土地利用計画の見直し案を策定するため、同年5月、学識経験者等によって構成される検討委員会を設置した（丙67）。

検討委員会は、100人委員会の最終報告やパブリックコメントを踏まえ、同月から平成22年2月までの間に5回の会合を開き、同月に土地利用計画案を策定する予定である（丙67ないし78）。

検討委員会は、現在、4つの土地利用計画ゾーニング案を前提として議論を重ねているが、提出された4案とも、第I区域に相当する部分にのみゾーニングがされており、第II区域に相当する部分は空白とされている（ゾーニング案上は、「アクセスゾーン」と表示されている。丙78, 98）。

検討委員会には、平成21年5月、第I区域及び第II区域の埋立てを前提とした従前の土地利用計画が平成30年度においても妥当性を有する旨の資料が提出されている（丙72）。

⑦ しかし、沖縄市においては、第I区域のみの埋立てを前提とした新たな土地利用計画案について、その経済的合理性を裏付ける調査・検討はいまだ行われていない（弁論の全趣旨）。

⑧ 沖縄市は、検討委員会の土地利用計画案を踏まえ、平成22年3月末までに従前の土地利用計画に代わる新たな土地利用計画を策定する予定である（丙78）。

イ 以上のとおり、本件埋立事業等について平成12年に本件埋立免許及び承認がされた後、その基礎となった経済的事実等に大きな変化が生じたことから、本件埋立事業等は全面的な見直しを迫られる事態となり、控訴人市長から本件方針表明

がされるとともに、沖縄市において、本件海浜開発事業の見直し作業が進められるに至っている（したがって、本件方針表明は、控訴人らの主張するような一市長による政治的意見の表明にすぎないものではなく、このような事情の変化を背景に、本件埋立事業等が全面的な見直しを余儀なくされるに至ったことの現れとみるべきものである。）。そして、現在、当初の本件海浜開発事業における土地利用計画とは全く異なった内容で、土地利用計画の根本的な見直しが行われている状況にある。

ウ これを具体的にみると、控訴人市長は、本件方針表明において、本件埋立事業等のうち第Ⅰ区域については土地利用計画の見直しを前提に推進することとし、第Ⅱ区域については推進が困難であると表明しており、現に、沖縄市における土地利用計画の検討過程においても、第Ⅱ区域に相当する部分は空白とし、第Ⅰ区域のみを利用することを前提とした素案が提出されている。そうすると、沖縄市としては、本件海浜開発事業の対象区域のうち、第Ⅱ区域については当初の計画の撤回もやむを得ないものとし、第Ⅰ区域についてのみ、土地利用計画を変更した上で事業を推進する意向であると解される。

(2) 公有水面埋立免許等の変更許可について

ア ところで、公有水面埋立法に基づき公有水面埋立免許又は承認を得るためには、埋立区域及び工事の施行区域のほか、埋立地の用途を記載した願書を免許権者に提出するものとされているが、公有水面埋立免許又は承認を受けた後、その基礎となった事情が変化したこと等により、埋立区域の範囲や埋立地の用途を変更する必要が生ずることがある。

そのような場合、事業者が改めて公有水面埋立免許又は承認を得なければならないものとするのは煩瑣であることから、事業者は、免許権者からその旨の変更許可を受けて、事業を続行することができるものとされている（公有水面埋立法13条ノ2）。この変更許可は、当初の公有水面埋立免許の内容を一部変更するものであるから、変更後の埋立区域の範囲や埋立地の用途を前提として、当該事業が国土利用上適正かつ合理的であること、環境保全及び災害防止につき十分配慮されたもの

であることなどの免許基準を満たしていることが要件となる（同条2項、4条1項）。したがって、上記変更許可を受けるに当たっては、当該事業が、当該変更後においても、経済的合理性を有するものであることが必要となる。

イ 一方、上記変更許可を受けるに当たっては、新たな埋立区域の範囲や埋立地の用途を踏まえた土地利用計画の策定や、これが国土利用上適正かつ合理的であることなどの免許基準を満たしていることを裏付ける資料を提出する必要があるが、免許権者においても、これらを検討した上で要件審査を行うこととなるから、埋立地の用途等の変更を発案してから上記変更許可を得るまでに一定期間を要することは、避けられない。しかし、公有水面埋立法上、その間、当該公有水面埋立免許及び承認の効力を停止したり、これに基づく埋立工事を禁止する旨の規定はないから、公有水面埋立法は、事業者において、公有水面埋立免許又は承認を得た後、埋立地の用途等を変更する必要性が生じた場合であっても、埋立工事を続行することを直ちに禁止しているものではないと解される。

そうすると、事業者が、公有水面埋立免許又は承認を得た後、埋立地の用途等を変更する必要性が生じたが、いまだ免許権者からその旨の変更許可を得ていない場合であっても、当該変更許可を得られる見込みがある限りは、暫定的に埋立工事を継続することは、予算執行における裁量権を逸脱するものではなく、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はいえない。

ウ この点について、被控訴人らは、本件埋立事業等が根本的に見直される見込みであるから、本件埋立免許及び承認も変更することが免許権者の法的義務である旨を主張する。しかし、前記のとおり、沖縄市は、第Ⅰ区域及び第Ⅱ区域の土地利用計画について、いまだ最終的な意思決定をしているわけではなく、沖縄県及び総合事務局も本件埋立免許及び承認の変更許可の出願もしていないのであるから、この段階で、免許権者が本件埋立免許及び承認を変更する義務があるとはいえない。

被控訴人らの上記主張は、採用することができない。

エ 以上のとおり、従前の土地利用計画につき根本的な見直しが行われている現

段階において、本件埋立事業等に基づく埋立工事を継続することができるか否かは、法的には、第Ⅰ区域及び第Ⅱ区域について、公有水面埋立法13条ノ2に基づく本件埋立免許及び承認の変更許可を得られる見込みがあるかどうかにかかるとになり、これを、より実質的にみれば、現在沖縄市において策定中の新たな土地利用計画に経済的合理性が認められるかどうかにかかるとになる。そして、新たな土地利用計画に経済的合理性が認められないにもかかわらず、漫然と、従前の土地利用計画に基づいて埋立工事が継続されているとすれば、これに係る公金の支出等の財務会計行為は、違法と評価されることになる。

そこで、以下、この観点から検討する。

(3) 本件埋立免許及び承認の変更許可の見込み(経済的合理性の有無)について

ア 第Ⅰ区域について

前記認定のとおり、沖縄市は、本件海浜開発事業を見直し、第Ⅰ区域に係る部分の土地利用計画を平成22年3月末までに策定する予定であるが、この第Ⅰ区域のみの埋立てを前提とした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・検討に至っていない。

この点、沖縄市で検討中の上記土地利用計画は、従前の土地利用計画を前提とするものではあるが、原判決が適切に説示するとおり、従前の土地利用計画自体、経済的合理性を欠くとはいえないまでも、その実現の見込み等について疑問点も多々存在することからすると、これを前提とする上記土地利用計画に経済的合理性があると直ちに推認することはできない。また、従前の土地利用計画は、平成12年当時に定められたものであり、現時点まで約9年が経過していること、この間、その基礎となった経済的事情等に大きな変化が生じていることからすると、なお一層、上記推認を働かせることは困難といわざるを得ない。これに対し、控訴人市長は、従前の土地利用計画が平成30年度においても妥当性を有することの検証がされたとして、その旨の報告書(丙72)を提出する。しかし、同報告書によっても、観光商業施設用地や海洋研究施設用地、栽培漁業施設用地については、具体的な進出

計画等が明らかになっておらず、従前の土地利用計画が平成30年度においても妥当性を有することが実証されているとはいえない。

さらに、上記土地利用計画は、従前の土地利用計画と異なり第Ⅰ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認めることはできないといわざるを得ない。

結局、第Ⅰ区域について、沖縄市が検討中である上記土地利用計画を前提として、本件埋立免許及び承認の変更許可がされる見込みがあると判断することは、現時点では困難であるというほかない。

イ 第Ⅱ区域について

前記認定のとおり、沖縄市は、本件海浜開発事業を根本的に見直し、第Ⅱ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Ⅱ区域について、新たな土地利用計画に基づき本件埋立免許及び承認の変更許可がされる見込みはないといわざるを得ない。

(4) 本件埋立事業等の差止めの可否について

ア 以上のとおり、現時点においては、第Ⅱ区域についてはもとより、第Ⅰ区域についても、経済的合理性の調査・検討がされていない以上、今後策定される予定の土地利用計画を前提として、本件埋立免許及び承認の変更許可が得られる見込みがあると判断することは困難である。

そうすると、控訴人らは、裏付けとなる法律上の根拠（本件埋立免許及び承認の変更許可）が得られる見込みが立っていないのに、本件埋立事業等を推進しようと

していると評価せざるを得ないから、本件埋立事業等に係る財務会計行為（本件各財務会計行為）は、予算執行の裁量権を逸脱するものとして、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る。

イ ただし、本件海浜開発事業の土地利用計画を見直し、本件埋立免許及び承認の変更許可を求めるためには、所要の調査が必要となるから、そのための調査費及びこれに伴う人件費に係る財務会計行為をすることは、違法とはいえない。また、本判決確定時まで、公金支出の前提となる契約の締結等の支出負担行為がされたものについては、沖縄県及び沖縄市は支払義務を負うと解されるから、その部分についての財務会計行為をすることも、違法とはいえない。

ウ そのほか、本件全証拠をもってしても、本件各財務会計行為を差し止めることによって、人の生命又は身体に対する重大な危害の発生の防止その他公共の福祉を著しく阻害するおそれがある（地方自治法242条の2第6項）とはいえない。

第5 結論

1 職権判断部分について

(1) 死亡当事者に係る部分について

本件各訴えのうち、別紙死亡当事者目録記載の被控訴人ら（第1審原告ら）に関する部分は、すべて当然に終了したから、その旨の宣言をすべきである。

(2) 既に終了した財務会計行為に係る部分について

甲事件の訴えのうち原審口頭弁論終結日の翌日（平成20年4月24日）から当審口頭弁論終結日（平成21年7月23日）までに終了した甲事件財務会計行為の差止めを求める部分、乙事件の訴えのうち当審口頭弁論終結日までに終了した乙事件財務会計行為の差止めを求める部分は、もはや訴えの利益がないから不適法であるので却下すべきである。

2 控訴人らの控訴に係る部分について

(1) 甲事件について

甲事件財務会計行為（既に終了した財務会計行為に係る部分、本判決確定時まで

に支払義務が生じた部分を除く。)のうち、調査費及びこれに伴う人件費に係る部分は、財務会計行為が違法とはいえないから、その差止めを求める請求は理由がないが、その余の財務会計行為は違法であるから、当該部分の差止めを求める請求は理由があるので、その限度で差止請求を認容すべきである。

(2) 乙事件について

乙事件財務会計行為（既に終了した財務会計行為に係る部分を除く。）のうち、判決確定時までに支払義務が生じた部分並びに調査費及びこれに伴う人件費に係る部分は、財務会計行為が違法とはいえないから、その差止めを求める請求は理由がないが、その余の財務会計行為は違法であるから、当該部分の差止めを求める請求は理由があるので、その限度で差止請求を認容すべきである。

3 まとめ

よって、以上と一部結論を異にする原判決を本判決の主文のとおり取り消し、又は変更することとし、主文のとおり判決する。

福岡高等裁判所那覇支部民事部