

## 泡瀬干潟埋立事業の中止等を再度求める意見書

2011年（平成23年）8月5日

日本弁護士連合会

### 意見の趣旨

国及び沖縄県は、中城湾港泡瀬地区公有水面埋立事業を中止すべきである。

沖縄市は、新たな東部海浜開発土地利用計画を撤回した上で、東部海浜地区開発計画を廃止すべきである。

### 意見の理由

#### 第1 当連合会の泡瀬干潟等湿地保全に対するこれまでの取組

##### 1 湿地保全への取組

当連合会では、早くから湿地保全問題に取り組み、各地の湿地を取り巻く問題状況を調査、研究の上、湿地に対する開発行爲の中止や保全策の提言を行ってきた。

2002年10月11日には、第45回人権擁護大会において、シンポジウム「うつくしまから考える豊かな水辺環境 - 湿地保全・再生法制定に向けて - 」を開催し、重要湿地500選の湿地及び周辺地域で進行中の開発計画を中止させること等を内容とする「湿地保全・再生法の制定を求める決議」を採択し、2006年3月16日には「湿地の保全及び再生等に関する法律要綱案」を発表した。

##### 2 泡瀬干潟保全への取組

泡瀬干潟について、当連合会では、2001年6月に現地調査を行って以降、調査や研究を重ね、その保全に向けた取組を行っている。

当連合会は、中城湾港（泡瀬地区）公有水面埋立事業（以下「本件事業」という。）に基づく埋立工事の開始前である2002年2月に、沖縄市において、シンポジウム「泡瀬干潟埋立計画を検証する」を開催し、同年3月15日、国及び沖縄県に対して、本件事業の中止を求める意見書（泡瀬干潟埋立事業に関する意見書）を発表した。

2002年度の埋立工事着手後も、当連合会は、泡瀬干潟についての調査・研究を続け、2008年7月15日には「泡瀬干潟の埋立の中止を緊急に求める意見書」を発表した。

また、泡瀬干潟埋立事業及び沖縄市東部海浜開発事業に関する公金の支出等

を禁止した那覇地方裁判所及びその控訴審である福岡高等裁判所那覇支部の判決について、2008年12月5日に「泡瀬干潟埋立事業訴訟那覇地裁判決の控訴に関する会長談話」を、2009年10月15日には、「泡瀬干潟埋立事業訴訟福岡高裁判決に関する会長談話」をそれぞれ公表した。

さらに、上記高裁判決を受けて、沖縄市が埋立地の土地利用計画の見直し手続を開始した後の2011年2月にも再度現地調査を実施している。

## 第2 泡瀬干潟の重要性

### 1 地理的特徴

泡瀬干潟は、沖縄島中部の中城湾に位置する約265haの干潟である。干潟の底質は泥質から砂質、サンゴ礫質と多様で、クビレミドロ、ホソエガサなど数種の海草(うみくさ)からなる沖縄最大の353haに及ぶ藻場も広がるほか、サンゴ礁も見られ、多様で繊細な生息域を形成している。

### 2 生態系の特徴

底生生物相は豊かで、ミナミコメツキガニなどの甲殻類や、ホソスジヒバリガイ、リュウキュウアオイガイ、ハボウキガイなどの貝類など、南西諸島特有の生物地理的特徴を示す生態系が広がっている。沖縄最大の藻場は、魚介類に産卵場所を提供し、また、満潮時には多くの魚類の餌場となり、ジュゴンやアオウミガメも海草を食べに訪れているといわれている。

また、沖縄県版レッドデータブック(沖縄県の絶滅のおそれのある野生生物)において、絶滅危惧種とされているクビレミドロ(藻類)やトカゲハゼ、危急種とされているホソエガサ(藻類)やミナミコメツキガニ(ただし、地域個体群)等も泡瀬干潟に生育・生息している。

さらに、環境省は、2010年9月にラムサール条約登録湿地の潜在的候補地として、全国172か所を発表しているが、泡瀬干潟を含む中城湾北部はその候補地に挙がっている。また、沖縄県の回答によると、ムナグロやクロツラヘラサギの生息数の1%以上が飛来するとのことであり、同県も泡瀬干潟が国際的に重要な湿地であることを認めている。

### 3 小括

このように、泡瀬干潟は、南西諸島の生物地理的特徴を示す貴重な大規模干潟であり、ラムサール条約登録湿地となるための基準も満たす国際的に重要な湿地である。

## 第3 泡瀬干潟人工島事業の従前の経過

## 1 当初計画の概要

本件事業は、バブル景気の真っ直中にあった1987年3月に沖縄市によって策定された東部海浜地区開発計画の中で構想され、1995年11月に中城湾港の港湾計画に位置付けられた事業である。

その目的とするところは、埋立地にマリーナ・リゾート「マリンシティ泡瀬」を整備して、海を活かした観光を中心とした産業を誘致することにより沖縄本島中部圏東海岸域の振興・活性化の起爆剤とすること及び泡瀬干潟に隣接する新港地区特別自由貿易地域にアクセスする航路の浚渫土砂の処理場とすることにある。

具体的には、国と沖縄県が事業主体となって、泡瀬干潟と周辺海域の公有水面185haを、出島方式によって埋め立てることを内容としている。

## 2 当初計画に対する当連合会の意見

当連合会は、2002年3月15日に公表した「泡瀬干潟埋立事業に関する意見書」において、「浚渫残土の処理目的で本埋立事業に参加するという意思決定は、内容的にもまた手続的にも合理性を欠いている」ことや、「埋立事業がほぼ完成している豊見城村豊崎地区や新港地区の埋立地では、企業誘致が計画どおりに進んでいない状況にある」ことを踏まえて「マリンシティ泡瀬」整備計画は全く実現可能性を有していないと考えられることから、「無駄な公費の支出を防ぎ、泡瀬干潟の貴重な自然を守るため」本件事業の中止を求めた。

## 3 東門沖縄市長の見解

2006年4月23日の沖縄市長選挙において当選した東門美津子氏は、明確な結論は出なかったものの東部海浜開発事業検討会議を設置して検討を行った上で、2007年12月5日に記者会見を行い、本件事業の内、第二区域（人工島の北半分）については生態系への悪影響から事業の推進が困難であるとしたが、第一区域（人工島の南半分）については、工事の進捗状況からして推進せざるを得ないとの見解を明らかにした。

## 4 東門沖縄市長の見解を踏まえての当連合会の意見

当連合会は、東門市長の見解を踏まえて、2008年7月18日に公表した「泡瀬干潟の埋立の中止を緊急に求める意見書」において、「第一区域のみを前提として利用計画が作成されていない」ことや「第二区域を見直すのであれば、この機会に、第一区域の事業を推進しながら第二区域を保全することが可能か否かについて、潮流の変化を含めたアセスメントを行うべきであるにもかかわらず、そのような予定はない」ことなどの問題点を指摘した上で、本件事業を即刻中止することなどを求めた。

## 5 司法の判断

一方、司法の場においては、2005年5月に、沖縄県の住民が、沖縄県東部海浜開発事業に公金を支出することは、地方自治法等に違反するとして、同事業に対する公金支出の差止め等を求める住民訴訟を提起した。

これに対し、一審の那覇地裁は、沖縄県東部開発事業の経済的合理性を否定し、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することを禁ずる旨判決した。

また、同判決の控訴審である福岡高裁那覇支部は、2009年10月15日、将来の一切の公金の支出等の禁止を命じた那覇地裁の判断を支持し、調査費を除く判決確定後の将来の一切の支出を差し止める判決をし、同判決は確定した。

これらの判決の理由とするところは、共に、当連合会がこれまで指摘し続けていた、本件事業の経済予測の不合理性にあったことから、当連合会はこれらの判決を支持する会長談話を公表した。

## 6 土地利用計画の見直し

上記高裁判決に先立ち、当時の前原誠司国土交通大臣は、同年9月17日、本件事業について、「1期工事を中断し、2期工事を中止する」方針を示した。

上記高裁判決の確定及び国土交通大臣の方針を踏まえて、沖縄市は、土地利用計画の見直しを行うこととなった。

## 7 工事の進捗状況

当初の予定では2001年8月より護岸工事から着手され、2002年次から埋立工事が開始され2007年次半ばで完了する予定であった。

しかし、土地利用計画の見直し等もあり、事業は予定どおりには進んでおらず、2011年2月に当連合会が現地を調査しているが、その段階で第1区域の護岸は概成したものの、同区域内への潮の出入りは続いている状態であった。

よって、現時点であれば、泡瀬干潟の貴重な自然を保全することもまだ可能な状況にある。

## 第4 新土地利用計画の内容及び問題点

### 1 新土地利用計画の内容

沖縄市は、2010年に、従前のホテル・マリーナの建設等によるリゾート施設整備を中心とする土地利用計画を、スポーツ・コンベンションセンター拠点の形成を目的とする土地利用計画へと変更した。その内容は、別紙「土地利用計画図」並びに別紙「用途及び面積一覧表」のとおりである。

同計画は、沖縄県への入域観光客数が、2018年には850万人となり、

さらに、そのうち128万人が中部東海岸地域に、301万人が中部地域にそれぞれ入域するものと予測した上で、さらに同年の沖縄市入域観光客数を約68万人と予測し、そのうちの約60%に相当する41万人の観光客が東部海岸開発地区に入域するものと予測している。

## 2 新土地利用計画の問題点

### (1) 経済的合理性がないこと

しかし、新土地利用計画についても、その経済的合理性に関わる需要予測については、大きな問題が存する。

そもそも、2018年に沖縄県に850万人の観光客が入域するという需要予測は、2008年に605万人程度であった沖縄県の入域観光客数が、毎年おおむね25万人程度ずつ、右肩上がりに増加することを前提にしたものである。しかし、我が国の人口増加状況や景気の状態等を踏まえると、極めて楽天的かつ実現の困難な入域予測であるといわざるを得ない。実際、沖縄県の発表によると、2009年の沖縄県への入域観光客数は、前年よりも約36万人減少した569万人であり、さらに2010年の沖縄県への入域観光客数は571万7900人となっており、前年から2万7900人程度増えたにとどまっているなど、上記需要予測は、実績値と大きくかけ離れた内容となっている。なお、この入域者数の推計は、東部海浜開発土地利用計画の事業主体である沖縄市が行ったものであり、そもそもその客観性に疑問が存するものである。

そのほか、沖縄市は、2009年9月から12月まで、2010年2月から3月まで及び2010年5月から6月までの3回にわたり、企業等に対してヒアリング調査を行っているところ、沖縄市によれば、そのうち、2010年2月から3月に実施されたヒアリング調査では、25社の企業に対し、事業進出の可能性についての意向調査を行っている。しかし、そのうち、「将来的な参画については十分に検討に値する」旨の意見を示し、進出の意思を示した企業は2社にすぎない。

また、同様の競合施設が泡瀬干潟から近いところに存するにも関わらず、その競合について考慮が十分になされていない。近隣には、川田干潟を埋め立てた新港地区の埋立地も存在するが、同埋立地についても、利用されていない土地が少なからず存在する上、沖縄市の述べる企業の需要はその未使用地で充たすことも可能と思われるところ、そのような検討がされた様子も見受けられない。

したがって、経済的合理性という点については、上記那覇地裁判決や福岡

高裁判決の指摘した問題点は、新計画でも何ら変わりはないものというほかない。

## (2) 目的の不合理性

新土地利用計画は、需要予測等の問題点を指摘されたことを受けて、上述のようにスポーツ施設を中心に土地利用計画を変更したことを主たる内容とするものであるが、既に述べたとおり、そもそも泡瀬干潟を浚渫土砂の土捨て場とすることには何ら変わりはないものであり、目的の不合理性には従来から何ら変わりはない。

## (3) 環境保全上の問題点

加えて、泡瀬干潟の貴重な生物等の保全についての対応も不十分である。

今回の計画変更に伴い、新たに環境アセスメント等が行われたこともない。当連合会の調査の際の沖縄市の回答を見るに、単に、新計画では、干潟の埋立面積が旧計画よりも減少していることから、単にこの面積の点のみをもって生物や環境への影響も小さいものと評価しているように見受けられる。

しかしながら、埋立面積が変わることで、海水の流れる方向や流速等にも従前のものと変化が生じるものであり、生物や環境に与える影響も変化するものであるから、当然環境への影響を事前に調査する必要があるが、今回、そのような手続が執られたものとは到底評価できない。

## (4) 住民の意見集約についての問題点

沖縄市は、新たな土地利用計画策定に当たり、2008年10月から2009年2月にかけて、東部海浜開発土地利用計画策定100人ワークショップを開いて市民の意見を聴取し、さらに、2009年4月から同年11月までは、聴取した意見を整理するために、沖縄市活性化100人委員会東部海浜開発土地利用見直し部会なるものを開催して、これによって市民の意見を新土地利用計画に反映させたとしている。

しかしながら、このワークショップの参加者の募集は、「泡瀬の海に新しい島ができます」ということを示して行われている。すなわち、沖縄市は、泡瀬干潟の埋立てを継続して、埋立地ができることを前提にしてワークショップ等への市民参加を呼びかけているのであり、泡瀬干潟の埋立てそのものを中止する方向性は当初からワークショップに取り入れられてないのである。

このように、沖縄市が、新たな土地利用計画を策定する過程で、泡瀬干潟の埋立て自体を中止することについて、市民から意見を聴取し、それを参考にした形跡は全く見受けられない。

## (5) 小括

以上のように、経済的合理性からも、また環境保全の点からも、新たな土地利用計画には全く合理性は見出せない。また、むしろ、使用目的を変更してまで埋立てにこだわる沖縄市や沖縄県の態度を見ると、まず埋立てありきで、埋立地をどのように使用するかということは埋立てを合理化するために後から理由をつけようとしているようにしか見ることはできない。

## 第5 再度意見を述べる必要性

この沖縄市の土地利用計画の変更を受けて、公有水面埋立法第13条の2所定の埋立免許変更の手續として、沖縄県が、埋立区域縮小、埋立地用途変更、設計概要変更、工事竣功期間伸長の許可申請を、国（内閣府沖縄総合事務局）が、埋立地用途変更、設計概要変更の承認申請を埋立免許権者である沖縄県知事に対して行った。

前述のとおり、沖縄市の策定した新たな土地利用計画は、公有水面埋立法第13条の2第2項、同法第4条第1項第1号の要求する経済的合理性及び同項第2号の要求する環境保全への十分な配慮という要件を充たしていないことは明らかであるが、沖縄県知事は、2011年7月19日、上記各変更申請を許可している。

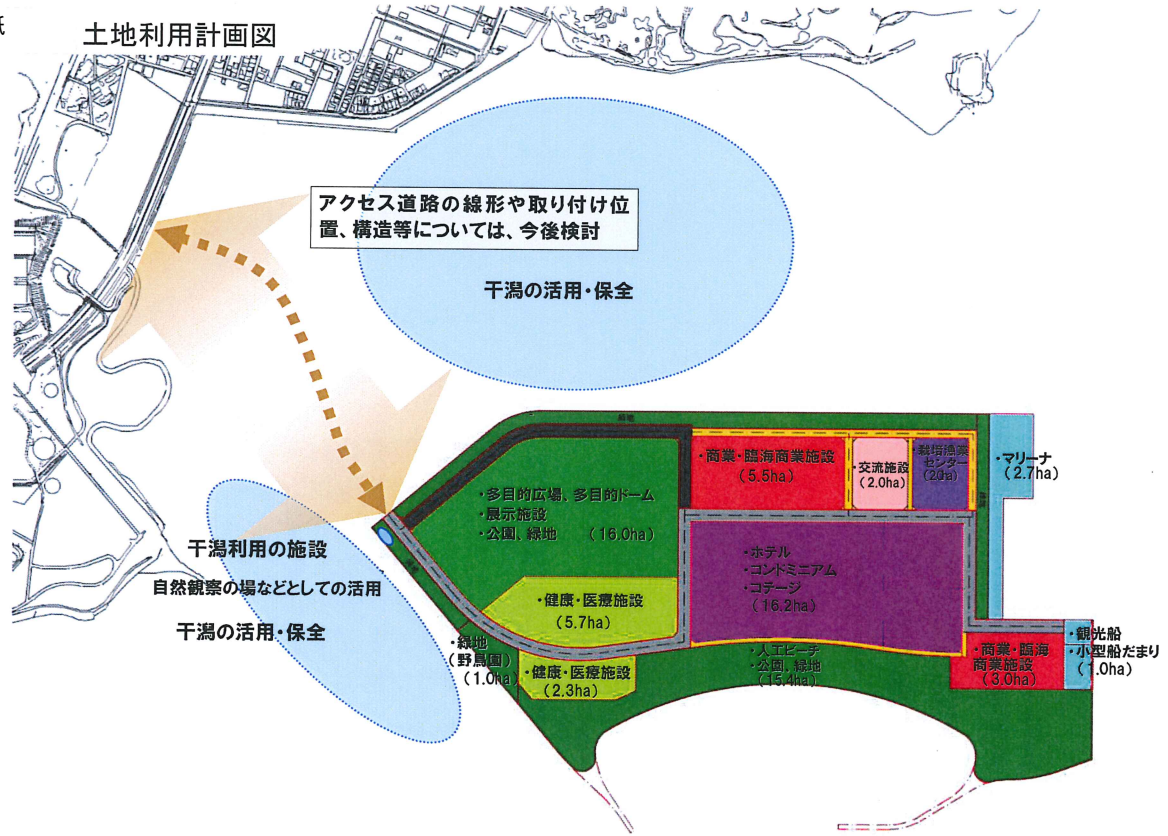
既に公有水面埋立法上の必要な手續は終了しており、2011年9月には、国及び沖縄県が、埋立工事を再開することは確実である。そこで、これまで本件事業の問題点を指摘して、その中止を求め続けてきた当連合会としては、それ以前に、本件事業の中止を求めて、再度、意見を述べる必要性がある。

## 第6 結論

以上のとおり、当連合会は、新たに作成された東部海浜土地利用計画及びそれを前提とする沖縄県中城湾港埋立事業についても、貴重な自然環境を破壊するだけで、経済的合理性はないものと判断する。そして、泡瀬干潟の貴重な自然環境を保全するためには、沖縄市は同土地利用計画を撤回した上で、東部海浜地区開発計画を廃止し、かつ沖縄県及び国においては、本件事業を中止することが必要であると考え、本意見書を提出する次第である。

以上

土地利用計画図





## (4) 用途及び面積

土地利用計画の見直しに当たっては、**新たな基地の提供、環境への配慮などから、第II区域は中止し、第I区域のみを対象とする。**

また、新計画は、現計画に比べ、スポーツコンベンションとすることで、市民が利用する公共用地の割合が高くなっている。

	用地名称		面積(ha)			備考
			計	県	市	
公共用地	道路用地	車両中心	9.1	6.5	2.6	幅員 30m
		歩行者中心	2.6		2.6	幅員 18m 幅員 10m
	緑地	海浜緑地	15.4	15.4		人工ビーチ 900m
		野鳥園	1.0	1.0		
		外周緑地	6.7	6.7		
	多目的広場用地 (スポーツ、展示、公園緑地)		16.0		16.0	スポーツ施設(61,980㎡)、 多目的ドーム(15,386㎡)
	港湾施設用地	小型船だまり マリーナ	3.7	3.7		小型船だまり(1.0ha) マリーナ(2.7ha)
	交流施設用地		2.0		2.0	交流施設(5,161㎡)
	栽培漁業センター		2.0		2.0	管理運営施設、水槽施設、沈殿施設
	護岸用地		4.8	4.8		
小計		63.3	38.1	25.2		
宅地	宿泊施設用地	ホテル等	16.2		ホテル 300 室、 コンドミニアム 150 室、 コテージ 30 戸	
	商業施設用地		8.5		SC、飲食店、ショッピングモール レストラン等(26,406㎡)	
	健康医療施設用地		8.0		海洋療法・医療施設、スポーツジム等	
	小計		32.7			
合計			96.0			

※県・市の面積区分は、管理面積とした。

## (5) 客船ふ頭について

沖縄県の調査結果によると、近年のクルーズ船寄港の動向は、那覇港や石垣港を拠点港としている傾向があり、今後、本部港においてもクルーズ船対応岸壁の整備が行われることなどから、泡瀬地区への寄港可能性が低い状況となっている。

したがって、同調査結果等を踏まえ、大型クルーズ船岸壁の整備を取り止めることになった。