

泡瀬干潟埋立事業と沖縄市財政

川瀬 光 義

はじめに

日本では長年、海の埋立や干拓などにより用地を造成する事業が全国各地でおこなわれてきた。とくに干潟はその格好の対象地であった。その結果、自然海岸の減少が顕著にすすんだ。しかし、1997年4月の諫早湾干拓事業における潮受堤防締め切りを契機に、干潟の価値を省みず安易に破壊することに対する国民的な関心が高まった。そして島根県中海での国営干拓事業が90%完成したにもかかわらず2000年に中止されたこと、東京湾の三番瀬干潟、名古屋市藤前干潟で予定されていた事業が中止されるなど、干潟の保全がはかられる事例が相次ぐこととなっている。

見直しの方向が決定的になった最大の要因の一つは、事業そのものの必要性、つまり公共性に多くの人々が疑問を呈するようになったことにある。また、金銭的価値では測れない干潟が有する環境面での希少性に対する人々の認識が高まったことも大きい。そしてさらに、自治体の財政状況が悪化したため、莫大な費用がかかる上に、万一造成した用地の処分・活用に失敗した場合のリスクを負ってまで事業に着手するだけの余裕がなくなってきたことも、大きな要因といえるであろう。

ところが沖縄では、なおこうした事業が続けられている。桜井国俊沖縄大学学長によると、2000 - 07年の8年間、埋立による県土面積増加比率全国第一位が沖縄県で、とくに沖縄でサミットが開催された2000年は、全国埋立面積の4分の1が沖縄県におけるものであったという¹⁾。本稿で取り上げる泡瀬干潟を埋め立ててすすめられている東部海浜開発事業もその一つである。沖縄市にある泡瀬干潟は沖縄本島に残された数少ない干潟の一つであり、数々の貴重種・絶滅危惧種が生息するなど、ラムサール条約登録地としての資格を十分に有している。実際、環境省が2001年12月に、日本における環境保全の基礎資料となり、保全地域の指定等に活用するとともに、重要湿地及びその周辺地域における開発計画等に際して事業者保全上の配慮をうながすものとして選定した重要湿地500箇所に含まれているのである。この貴重な干潟を埋立て、ホテルなどリゾート施設を誘致しようというのがこの東部海浜開発事業である²⁾。

沖縄でこうした事業がなおすすむ理由の一つが、1972年の復帰以来の高率補助政策によって、公共事業を実施する際の自治体の当面の財政負担がきわめて少ないことがある。実際、この事業

の場合、沖縄市が構想した事業であるにもかかわらず、埋立は国と沖縄県が実施主体となって進められているのである。

ところで、この事業の必要性については沖縄市民の間でも批判の声が強く、埋立の是非を問う市民投票条例の制定署名が2度もおこなわれた。しかし、いずれも議会で否決されたため投票の実施には至らなかった。そこでこの事業に批判的な市民たちが、住民監査請求を経て、2005年5月20日に、公金支出差止を求める住民訴訟を提起した。そして2008年11月19日の一審判決では、住民側一部勝訴の判決が下された。判決では、県と国が相互の埋立免許・承認を出した2000年時点での違法性は認めなかったものの、現時点では事業に経済的合理性はなく、沖縄県や沖縄市がこの事業に関して公金の支出や契約を結ぶことは、地方自治法2条14項、及び地方財政法4条1項に違反するとしたのである。

地方自治法2条14項「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最小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」、地方財政法4条1項「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最小の限度をこえて、これを支出してはならない」と、いずれも一般論を定めているに過ぎないが、これに違反するとして公共事業にストップをかけた判決は史上初めてのことで、この判決は全国的にも注目をあびた。そこで本稿では、この事業の問題点について財政面を中心に検証し、この判決がもつ意義と限界を明らかにすることとしたい。

1. 沖縄市の地域経済と財政

沖縄本島中央部、東海岸沿に位置する沖縄市は、旧コザ市と旧美里村が復帰間もない1974年4月1日に合併して発足した。発足当時の人口は9万5694人であったが、以後旧美里村区域を中心に着実に増加し、2008年3月末現在の住民基本台帳人口は13万3096人で、県内では那覇市に次いで多い。これを反映して、2006年度の市内純生産額は2025億円で、那覇市、浦添市に次いで3位、市民所得は2536億円で那覇市に次いで2位となっている^{*3}。文字通り、本島中部区域の中核都市といえる。また、製造業が脆弱な沖縄では全県的に第3次産業の比重が高くなっているが、沖縄市の場合も05年度国勢調査によると、就業者4万7540人のうち3万8221人、78.6%が第3次産業に従事している。

ところが、同年度の1人当たり市民所得は199万円で、県平均208万円よりも低く、県内41市町村のうち22番目となっている。また、2005年国勢調査による完全失業率は13.7%と県平均11.9%を大きく上回っている。県内都市自治体で沖縄市を上回る失業率を示しているのは、石川市など4市町が合併して05年4月に誕生したうるま市だけである。このことは、沖縄市民にしめる低所得者の割合が高いことを示唆している。例えば、年々増加している修学援助受給者は、2008年度で県内全児童生徒数14万9569人のうち、2万2060人、15.5%であるが、受給割合が高い市町村は、人口が少なく増減傾向をとらえにくい離島を除くと、沖縄市が22.84%（前年度

比 0.73 ポイント増) と第 1 位なのである⁵⁴。

また、沖縄市といえば、基地のまちを連想する人も少なくないであろう。実際、嘉手納基地など多くの米軍基地があり、それらが市域面積 4900ha にしめる割合は 34.5% もある。この割合は、米軍基地がある本島 6 市のうちで最も大きい。沖縄市の中心部である、旧コザ市の中心商店街は、かつて嘉手納基地の、いわば「門前町」として栄えた。しかし今は、いわゆる「シャッター通り化」がすすんでいる。例えば、沖縄県観光商工部の調査によると、2006 年 12 月現在の県内 10 市 8060 店舗のうち空き店舗は 838 と、平均で 10% ほどであるが、沖縄市の場合、1074 店舗のうち 168 店舗が空店舗で、空店舗率は 15.6% と、名護市 17.1% に次いで高い割合を示しているのである⁵⁵。

こうした経済状況にある沖縄市の財政は次のようになっている。

周知のごとく、近年、地方分権が内政上の最大の課題の一つとなり、その一環としての財政改革がすすめられてきた。税源移譲、補助金改革、地方交付税改革を一体にすすめるという趣旨で「三位一体改革」と呼ばれたこの改革は、実際には国の財政再建を優先するための地方交付税削減が先行したために、財政力が弱い自治体ほど大きな打撃をうけることとなった⁵⁶。

沖縄市も例外ではない。実際、沖縄市の財政収入において、地方税に匹敵する大きな比重をしめている普通交付税をみると、2000 年度の 105 億円をピークに減少が続き、06 年度は 86 億円とピーク時と比べて 20% も減少している。それにともない、財政の健全度を示す諸指標の悪化がすすんでいる。例えば、経常一般財源（市税・普通交付税など、毎年経常的に収入される自由に使える財源）のうち、人件費・扶助費・公債費などの経常的経費に充当した分の割合を示す経常収支比率は、2000 年度 83.4 から 06 年度 91.8 に上昇している。また、沖縄市の財政事情の厳しさを最も端的示すのが、地方債残高の推移である。それは 1991 年度の 212 億 8000 万円を底として年々増加し、ピーク時の 2005 年度には 406 億 7000 万円と、15 年間で倍増している。06・07 年度は漸減しているがそれでも 400 億近い残高となっている⁵⁷。この地方債現在高の標準財政規模に対する比率も、91 年度の 148.7 から 05 年度には 193.9 に跳ね上がった。県内の他市と比べて沖縄市の財政状況が格段に悪いわけではないが、決して楽観できる状況にないことは間違いない。

ここでとくに指摘しておきたいことは、歳出面からみた沖縄市財政の変貌である。まず目的別歳出で見ると、社会福祉関係の経費である民生費が急激に増加している。1990 年度の歳出総額にしめる割合は 24.6% であったが、年々上昇し、2007 年度には 39.7% となっている。金額では 73 億円から 182 億円と 2.5 倍に増加している。また、性質別歳出でも、扶助費が 90 年度歳出総額の 17.1% から 07 年度は 26.6% に、金額でも 51 億円から 122 億円と、やはり 2 倍以上に増加しているのである。扶助費のうち最大の支出項目が生活保護費であり、07 年度のそれは 48 億円と、扶助費の 4 割ほどをしめている。沖縄県内で生活保護を受けている人の割合は増加を続けており、2004 年度は 1 万 2,909 世帯、1 万 9,701 人、保護率は 14.36%。（千分率、人口千人あたりの保護人数を示す割合）である。これは全国平均の 11.1% を上回り、14.2% であった 03 年度を

超えている。そして自治体別にみると、沖縄市は20.74%と那覇市23.41%に次ぐ高い割合を示しているのである^{*8}。

性質別歳出において、もう一つ顕著な増加を示しているのが繰出金である。すなわち、90年度は歳出総額の3.8%であったのが、07年度には10.2%、金額では11億円から47億円と4倍以上に増加している。図1は、公営事業会計への繰出金の内訳の推移をみたものである。かつては、繰出金の多くは下水道事業へのそれでしめられていた。ところが2000年度以降、新たに始まった介護保険に加えて従来からある国民健康保険など、福祉的施策への繰出金が大きく増加していることがわかる。

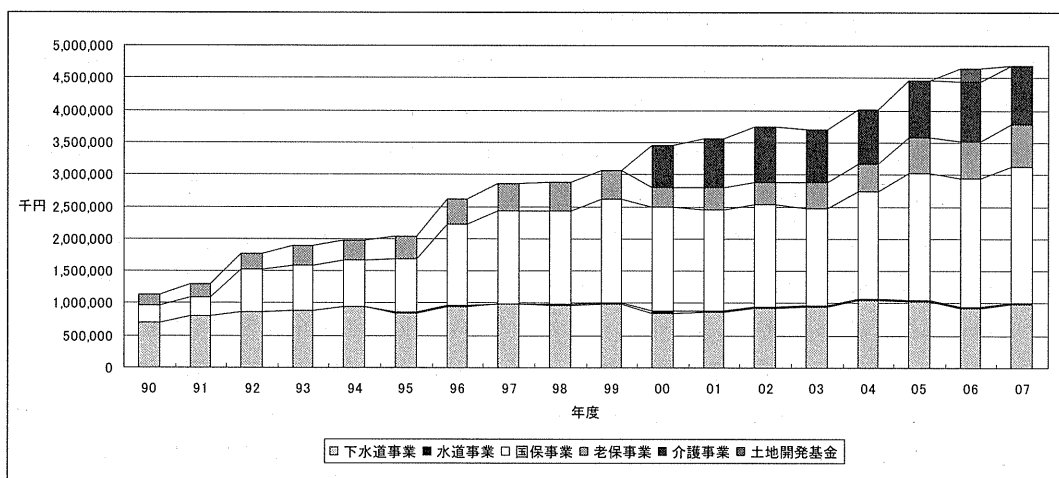


図1 沖縄市公営事業等への繰出の推移

出所) 沖縄市決算カード, より作成。

このことは先に述べた経常収支比率にも顕著に表れている。図2は、経常収支比率の内訳の推移をみたものである。沖縄市のそれは、90年度から今日まで概ね80台の後半で推移している。その内訳をみると、90年度の場合は、人件費が44.1と最も高く、次いで公債費が14.2であった。扶助費は8.9、繰出金は1.8にすぎない。ところが07年度をみると、人件費は31.6と大きく低下し、公債費は16.5とさほど変わらないのに対し、扶助費は16.2、繰出金は11.6と大きく上昇していることがわかる。

人口構成にしめる高齢者の増加や、いわゆる「格差社会」の進行などにより、福祉的経費を中心に財政支出の拡大と硬直化が進んでいるのは、沖縄市に限らず全国の都市自治体に程度の違いはあれ、共通する状況である。沖縄市の場合、生活保護世帯の増加などを反映して、その傾向がとくに顕著に表れているのである。

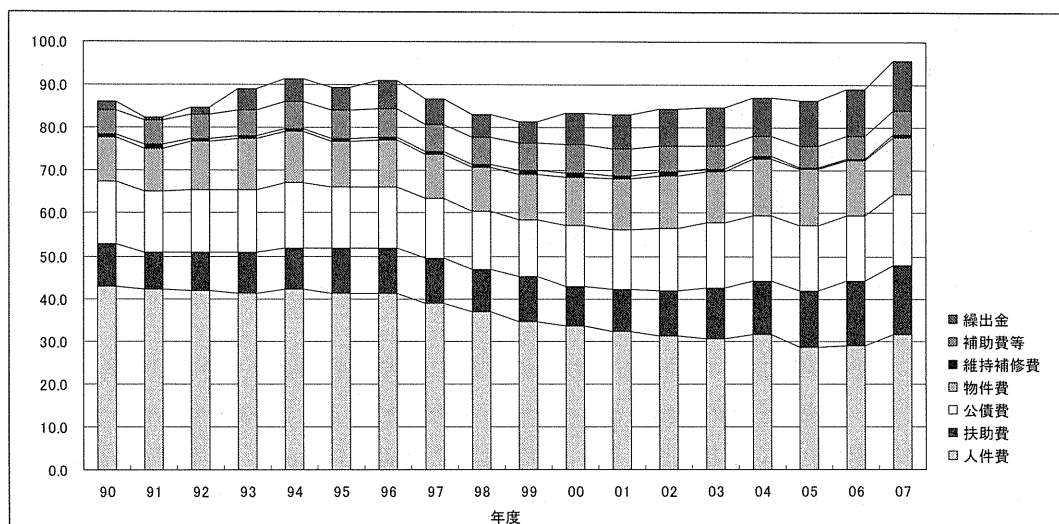


図2 沖縄市経常収支比率の推移

出所) 沖縄市決算カード, より作成。

2. 泡瀬干潟埋立事業の構造

先に述べた1974年の旧コザ市・美里村合併時に作成された新市建設計画には、「生産基盤の整備と生活基盤の整備改善による地域社会の振興発展と地域住民の福祉増進」を計画の基本目標として、それを達成するための建設計画16項目の第1に「港湾の建設を促進し、流通機構の整備を図る」をあげている。そしてその具体的な基本構想においては、「港湾の建設」は「基地依存経済から脱却し、安定した自立経済へ移行するための核又は拠点としての機能を有する」もので、「新市の発展の上から最も優先的に取り組むべき重点施策の一つ」とされ、「泡瀬を中心として、中城湾に港を建設し、流通機構の整備を強力に推進する」と述べられている。

このように泡瀬地域の開発は、新市発足以来の最重要課題の1つとして位置づけられていたのである。泡瀬干潟を埋め立てる東部海浜開発事業が具体的に検討が始められたのは、1980年代半ばのことであった。そして87年には、沖縄市の新総合計画の中に盛り込まれることとなった。しかし1990年の沖縄県港湾審議会では、地元の合意形成が図られてない、計画熟度が不十分、などの理由で港湾計画への位置づけを見送った。沖縄市は91年5月に、当初の陸続きの埋立計画を、海岸線を残した出島方式とすることで地元の合意を取り付けたが、バブル経済の崩壊により、資金計画の目処がたたないことなどのために事業化に至らないでいた。

ところが1998年に沖縄振興開発特別措置法が改正され、特別自由貿易地域が新たな制度として認められ、翌99年3月には泡瀬干潟の北東に隣接する中城湾港(新港地区)の東側が指定された。この特別自由貿易地域を支援するべく旧沖縄開発庁(現内閣府沖縄総合事務局)は、同地域の多目的国際ターミナルの早期供用を目指すこととし、港湾整備事業の一環として航路・泊地の早期

浚渫をおこない、その浚渫土砂の処分先として泡瀬干潟の埋立事業に参画することとしたのである。2000年12月には環境影響評価及び公有水面埋立法に基づいた手続きを経て、沖縄総合事務局と沖縄県により埋立承認・免許が取得された。そして2002年12月、国は仮設橋梁の工事に着手、06年1月には沖縄県が将来人工海浜となる箇所の護岸及び突堤部の工事に着手した。さらに冒頭に述べたように、08年11月には公金支出の差止めを求める一審判決が出されたにもかかわらず、09年1月からは、新港地区の泊地浚渫が開始され、浚渫土砂を泡瀬干潟に投入する工事が着手されたのである。その投入の様子は、マスコミ等で広く報道され、この事業の是非が改めて全国的関心を呼んでいる。

このように、本埋立事業には、①沖縄市がめざす「マリンシティ泡瀬」というマリーナ・リゾートを建設すること、②浚渫土砂の処理、という2つの目的がある。次に図3にもとづいて、本事業の財政規模を確認しておくこととしよう。本事業は埋立面積約185haで、うち国が175ha、県が10haを事業主体となっておこなう。埋立地のうち約55haの土地は、国から県が管理をまかされ、道路や岸壁などの公共施設を整備する。残り約130haについては港湾管理者である県に譲渡され、さらに、その内約90haが沖縄市へ譲渡され、民間に売却したり公共利用される計画である。埋立造成の総事業費は約489億円（国が約308億円、県が約181億円）である。さらに沖縄市はインフラ整備費として約91億円の負担を見込んでいる。したがって沖縄市の負担分を合わせた総事業費は約580億円となる。また、約90haの用地購入費用は184億円を想定している。したがって、この事業に沖縄市は最大で270億円もの財政負担を負う可能性があるのである。先に述べたような沖縄市の財政事情からして、この事業がいかに大規模であるかがわかる。

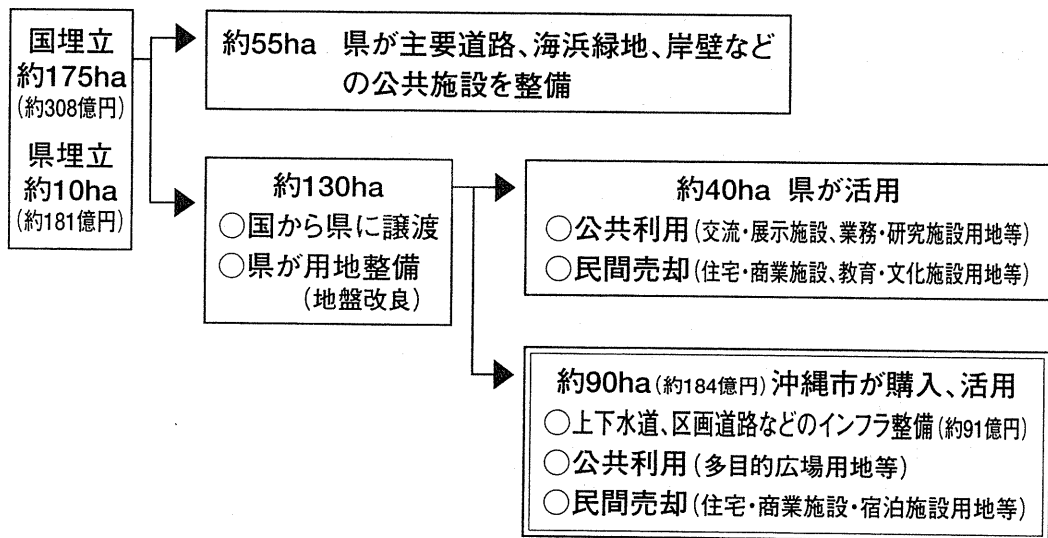


図3 泡瀬干潟埋立事業の財政支出

出所) 沖縄市東部海浜開発局『マリンシティ泡瀬 なんでもQ&A』より作成。

さて通常、この種の事業の場合、埋立や造成などに必要な資金については、自治体が起債をおこなってまかなうか、もしくは土地開発公社などの外郭団体が事業主体となって、自治体は債務保証をおこなう事例が多い。地方債の発行にせよ、債務保証といういわば‘保証人’になるにせよ、自治体が多額の負債を抱えることにはかわりはない。

ところがこの事業の場合、浚渫土砂の処分場確保という目的を達成するため、国と県が事業主体となっておこなわれているために、沖縄市はさしあたり、上記のような多額の起債、もしくは債務保証をしなくてもよいのである。このように、沖縄総合事務局がかかわることによって、沖縄市が構想した事業でありながら、国と県が事業主体となっているために沖縄市の当面の財政負担がほとんどないということ、これがこの事業の第1の特徴である^{*)}。

この事業には、沖縄固有のもう一つの特徴がある。この事業は図4のように、第1区域(96ha)と第2区域(91ha)に分けて埋め立てられる。ところが、その第2区域の3分の1が干潟の北方

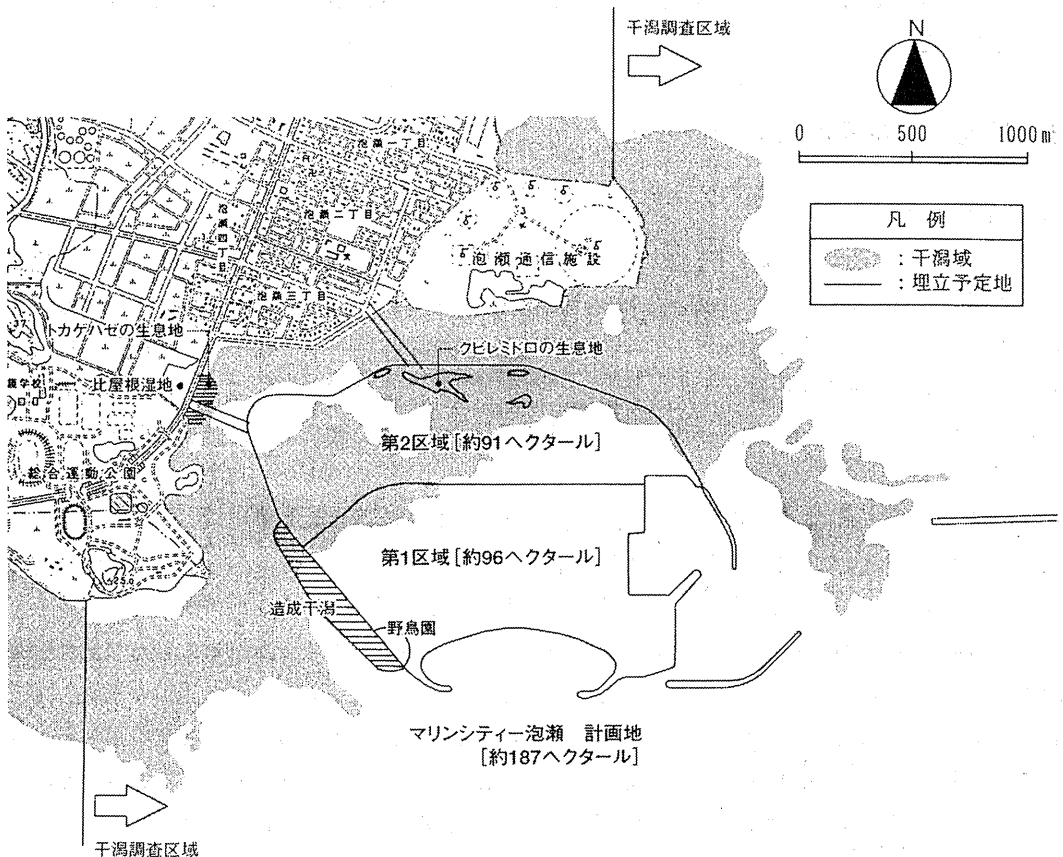


図4 中城湾港泡瀬地区周辺の干潟域と埋立予定地

注) 干潟の面積は大潮時に干出する区域の面積。

出所) 図3に同じ。

に位置する米軍泡瀬通信施設の保安水域と重なっているのである。沖縄市は当初、保安水域の一部解除を求めていたが、事業の早期着工をめざして、1999年に米軍の提案を受け入れる形で共同使用に同意したのである。協定書は99年から5年間、3年間と更新され、2007年9月には1年間更新された。その共同使用協定には、保安水域を埋め立てれば「米国に提供される」と明記されている。つまり、計画通り事業がすすむと、「基地依存経済からの脱却」をめざす事業が、基地を30haも拡大することにつながるのである。そのため、現沖縄市長は、2008年4月30日、保安水域と重なる第2区域の埋立について「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」などとして協定書に署名しないことを国と県に通知した。ところが、沖縄総合事務局と県は、市長に代わって署名人を知事に変更することを一方的に決めたのである¹⁰。後に述べるように、沖縄市長は、07年12月に第2区域は「推進は困難」と表明した。にもかかわらず、利用主体である沖縄市の意向を無視して、このような措置を強行しているのである。

そしてこの事業で最も問題視されているのが、貴重な干潟を埋立てまで実施する合理的理由があるかという点である。実はこの点が、裁判で争われた主要な論点であるので、節を改めて論じることとしたい。

3. 裁判で何が争われているのか

1) 地裁判決について

冒頭に述べたように、2005年5月20日、公金支出差止を求める住民訴訟が提起された。原告側の主張の柱は、①環境アセスメントがいかに杜撰であるか、②経済的合理性がいかに欠如しているか、におかれた。裁判が始まった翌06年4月に実施された沖縄市長選では、検討委員会を立ち上げ事業の是非を再検討することを公約した候補者が、事業推進派の対立候補を破って当選した。そして現市長は2007年12月5日、検討会議の意見などを踏まえて次のような意見を表明した。

「第1区域については、環境などへの影響も指摘されていることは承知していますが、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と得ないと判断いたしました。次に、事業着手前である第2区域の現行計画については、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うると共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、環境へのさらなる配慮が求められることから、推進は困難と判断いたしました。しかしながら、第1区域へのアクセスや干潟の保全など、国・県と協力して解決しなければならない課題があることから、第2区域については、具体的な計画の見直しが必要と考えています」(傍点は筆者)

要するに、第1区域については工事の進捗状況からすすめるを得ないが、それは「土地利用計画の見直しを前提」とする、第2区域は「推進は困難」で「具体的な計画の見直しが必要」と

いうのである。

この意見表明が出された時点では、原・被告側申請の証人すべての尋問が終了し、すでに最終準備書面の提出期限及び最終弁論期日の指定が済んでいたため、原告側弁護団は、この意見表明を受けた主張を改めて展開することはせず、当初の方針通り免許・承認当時、つまり2000年時点での違法に力点をおいた最終準備書面を提出した。

そして2008年11月19日に出された第一審判決の概要は以下の通りである。

第1に、環境アセスの杜撰さについては、「不十分な面があることは否めない」など一定の評価をしている部分はあるものの、結論としては、違法とまではいうことができないとして、原告の主張は採用されなかった。

第2に、免許・承認当時の経済的合理性の欠如については、需要予測について原告が指摘した問題点について「予測の精度に疑問が生じる」「宿泊需要等の推計の正確性には疑問が存するものといわざるを得ない」などの判断を示している部分はあるものの、結論としては「合理性を欠くものとまではいうことはできない」との判断にとどまり、原告の主張は採用されなかった。

そして第3に、現時点における経済的合理性の欠如については、上述した市長の意見表明について「第1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1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1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1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2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2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。以上のような方針の内容や、本件方針表明において推進が表明された第1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、2000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」と判断したのである。したがって、現時点においては、沖縄市・沖縄県が行う本件事業に経済的合理性を認めることはできず、本件事業に係る将来の財務会計行為は、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であり、差し止めを認めるという判断を下したのである。

環境アセスについても、経済的合理性についても、2000年時点での違法が認められなかったきわめて残念というほかない。いずれについても、いかに問題が大きいかについては裁判で詳細に検討されているので本稿では省略するが、これではやはり事業者の‘やり得’を司法が追認したと言わざるを得ないのではないだろうか^{*11}。

それでも今回の判決は、利用主体である沖縄市の最高責任者が計画の全面見直しを表明し、そ

の見直しに基づく新たな利用計画もななら策定されていないにもかかわらず、漫然と埋立事業がすすむという、どう考えても異常な事態が生じていることへの警鐘を鳴らしたものといえよう。冒頭に述べたように、進行中の公共事業にストップをかけたこの判決は、沖縄県内紙はもとより、全国紙においても社説等で取り上げられるなど、大きな注目を浴びた。また、公共事業に詳しい五十嵐敬喜法政大学教授も、「費用対効果の問題を正面から取り上げて、経済的合理性が認められないと判断した画期的な判決」^{*12}と述べている。

2) 控訴審で提起された論点について

第一審判決を受けてほどなく、被告の沖縄市と沖縄県は控訴した^{*13}。そしてすでに述べたように国は、09年1月に浚渫土砂投入を開始したのである。

この種の住民訴訟で、大きな問題となるのは、事業者が裁判の進行を無視して既成事実を積み重ねてしまうことである。例えば、沖縄やんばる訴訟、すなわち広域基幹林道與那線事業に関する公金支出差止めを求めた住民訴訟では、第1審では、原告住民の請求をほぼ全面的に認めた判決が出された。ところが2004年10月に出された控訴審判決は、当該事業がすでに完成してしまった以上、たとえ事業が違法であって原状回復が問題となる場合であっても、住民訴訟による責任追及はできないとして、一審判決を破棄し、請求をすべて棄却したのである。これでは、いわば‘やり得’を認めてしまい、住民訴訟そのものをないがしろにしかねないのである。国が一審判決を無視して、土砂投入を開始したため、こうした既成事実を積み重ねることによって、裁判自体を無意味なものにしようとしていることが危惧された。

しかし、すでに述べたように、土砂投入の様子がマスコミで取り上げられるなど、全国的な関心の高まりを反映してか、国は2009年度に予定する浚渫工事を保留することとなった。09年度事業費約38億円がすでに予算化されている中でのこうした保留は異例のことである^{*14}。

さて、控訴理由を述べている沖縄市長による準備書面では、一審判決で指摘された経済的合理性の欠如について「公金差止の直接の理由は、本件海浜開発事業（土地利用目的）の経済的合理性それ自体にあるという訳ではなく、経済的に不合理な計画に基づき公金支出が行われることにより、最終的には沖縄市の財政に回復し難い負担が生じるおそれがあるということを理由としているように思われる。そうすると、本件海浜開発事業の経済的合理性の有無については、それが最終的に沖縄市への財政に対し回復し難い負担を与えるかという観点からも慎重に検討し、判断すべきである」と述べている。

すでに述べたように、一審判決の核心は合理的な計画もなく埋立事業をすすめることを問題視していることにあり、「財政に対し回復し難い負担を与える」という点まで踏み込んだ判断はしていないと思われる。しかし、準備書面では財政上の危険性はないという観点からの反論が最も多くをしめている。また、この点については、筆者の意見書を活用した一審判決「民間への売却がスムーズに進まなかった場合に沖縄市が負うことになる財政的負担は相当大きなものになることが予想される」（191頁）を引用して、「本件海浜開発事業が沖縄市の財政に大きな影響を与え

かねない旨判示している」と述べるなど、筆者の見解への反論でもあると思われるので、ここではこの論点について検討することとしたい。

準備書面では、用地の取得・売却の方法の特性を主たる理由にして沖縄市が過度の財政的負担を負う可能性はほとんどないと主張している。それは沖縄県と沖縄市が2003年3月に結んだ「中城湾泡瀬地区開発事業に関する協定書」第4条・第5条を根拠としている^{*15}。これにもとづいて準備書面では次のように述べているのである。

「第5条には、速やかに埋立地を購入するものと規定されてはいるが、それは、売買についての協議書を作成することが前提になっているのであって、上記協定の締結に際して、沖縄県と沖縄市の申し合わせでは、沖縄市が埋立地を購入するには、土地処分先を選定できた段階で、協議書の締結等の購入手続きをすることになっている。つまり、沖縄市は、土地処分先を確保した上で、土地を購入するのであるから、沖縄市が土地を保有するのは極めて限られた期間ということになる。また、埋立地の購入区画も一括して購入するわけではなく、処分先が決まった区画ごとに購入する手順となっており、万が一処分先への処分予定が解消された場合でも、多額の土地在庫を抱える事態になる可能性はほとんどない」と。

要するに、用地の売却先が確定した分だけ購入すればよい、極端な場合、まったく売れなくても土地は国有地のままだから、財政的にはまったく心配ないというのである。筆者が、2007年9月に沖縄市を訪問した際、沖縄市の担当者はこの用地取得方式を根拠として、この事業が市にとって財政的にはまったく‘ノーリスク’であると盛んに強調していた^{*16}。

確かに、国が事業主体となったことによって、他の自治体であれば事業の初めから必要な起債などの借入が必要でない点は、メリットといえる。そして市の説明通りに、売却の目処がたつてから用地を取得すればよいのであれば、その限りでは‘ノーリスク’かもしれない。

多くの自治体で行われているように、土地開発公社が90haの用地を取得するのであれば、市が債務保証した上で184億円のその用地を取得するのだから、そうはいかない。このケースの場合、市が債務保証をおこなった上で公社が184億円を借入れて用地を取得し、さらに約90億円かけてインフラ等の整備をおこなって用地を造成することとなる。もし造成した用地の売却が円滑に進まなかった場合は、その借入を市が肩代わりしなければならない。1991年に福岡県赤池町が財政再建団体に転落したのは、土地開発公社が取得し造成した工業団地用地の売却に失敗し、公社の債務を公表し、土地を町の一般会計で買い取ることにしたために、赤字が一気に膨らんだことによるものである^{*17}。

国と県が事業主体となって埋立を進めているために、現段階において沖縄市がこうした債務を負わなくてもよいのであるが、はたして沖縄市が言うように、‘ノーリスク’といえるであろうか？ 国の目的は浚渫土砂の処分場確保である、つまり、埋立自体が目的だから、その土地が売れようが売れまいが、無関係なのかもしれない。しかしここで留意しておくべきことは、沖縄市にリス

クがあろうがなかろうか、国費だけで300億円、これに県と市の負担を加えると570億円もの公的資金投じて造成した土地であるということである。それだけ莫大な公的資金を投じて造成した用地が、売却の目処がたたないということで、使われないまま放置されるなどということが、容認されるかということである。また、「処分先が決まった区画ごとに購入する」というような細切れ販売によって、沖縄市がめざす土地利用計画が実現するであろうか。

ともあれ、この事業は沖縄市が必要だと判断してすすめられている事業である。売却の目処が立とうが立つまいが、一審判決でも指摘されているように「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を行うことは、相当の確実さをもって予想される」のであり、一定の時期が来れば沖縄市が買い取ることを余儀なくされることとなると考えるのが自然ではないだろうか。

おわりに

冒頭で述べたように、事業そのものの公共性への疑義、干潟の環境的価値への認識の高まり、そして財政危機などを背景として、全国的には干潟を埋め立てる事業はおこなわれなくなり、むしろ干潟の保全がはかられる方向がすすんでいる。

そうした中であって本稿で取上げた泡瀬干潟埋立事業は、さしあたり、事業を立案し埋立地を活用する当事者である沖縄市ではなく、国と県が事業主体となっているために、沖縄市の当面の財政負担がほとんどないという沖縄固有の特異な状況下においてすすめられてきた。

住民訴訟における一審判決は、2000年の事業認可時点での環境アセス手続きと経済的合理性については住民側の訴えを退けたものの、2007年12月の市長声明などを根拠として、現時点の経済合理性を欠くとし、公金支出の差止を認めたのである。これは、明確な根拠もなく必要性、つまり公共性が疑わしい事業が漫然として進められていることへの警鐘を鳴らした判決といえる。

これに対する県と市の控訴理由書では、筆者が意見書において財政面での危険性を指摘したことに対する反論が主たるものであった。その趣旨は、売れる見込みが生じた土地だけを取得し売却するのであるから、ほとんどリスクがないということであった。これは極端な場合、まったく売れなくても市には財政的な損失はほとんどないと言っているに等しい。しかし、沖縄市にリスクがあろうがなかろうか、国・県・市で計600億円近くもの公的資金を投じて造成した土地について、売却の目処がたたないということで、使われないまま放置されるなどということが、容認されるはずがない。まして本事業は、沖縄市が必要だと判断してすすめられている事業である。売却の目処が立とうが立つまいが、一定の時期が来れば沖縄市が買い取ることを余儀なくされることとなると考えるのが自然ではないだろうか。もしそうなった場合、沖縄市の財政運営に多大な影響を及ぼし、本稿で紹介したように急増する福祉サービスの縮小も余儀なくされる可能性が高いといえるであろう。

さて鳩山政権の前原誠司沖縄担当相（国土交通相兼務）は2009年9月17日の就任会見で、本事業について「1期中断、2期中止」の意向を明らかにした^{*18}。これは、衆議院選挙のマニフェスト（政権公約）には盛り込まれていなかったものの、インデックス（政策集）には「泡瀬干潟の干拓事業など環境負荷の大きい公共事業は、再評価による見直しや中止を徹底させる」と示されていたことによるとと思われる。本事業は、マニフェストに中止が明記されていた八ツ場ダムのように、住居の移転など多大な不利益を被った住民がいるわけではなく、したがって中止にともなって解決しなければならない課題は八ツ場ダムに比べてはるかに少ない。中断される1期が中止に至るかどうかは、今後の検討結果による。ともあれ、現時点で中止をすれば干潟の損傷も少ないことからして、公共事業を見直すことにより貴重な干潟を保全した地域再生モデルの一つとなり得ることは間違いないであろう。

本稿は、日本学術振興会科学研究費補助金（基盤研究（C））（課題番号：20530278）の研究成果の一部である。

注

- * 1 桜井国俊「新たな琉球処分としての日米グアム協定」『世界』第793号、2009年7月、より。
- * 2 日本弁護士連合会は、2002年3月と2008年7月、2度にわたり泡瀬干潟埋立の中止を求める意見書を出している。
- * 3 沖縄県企画部統計課『2006年度市町村民所得の概要』2009年、より。
- * 4 「修学援助最多」『琉球新報』2009年7月28日付。
- * 5 沖縄県観光商工部商工振興課『2006年度商店街データ調査結果報告書』より。
- * 6 財力指数が0.1を下回る沖縄県内の離島において、三位一体改革の影響がどのように現れたかについては、拙著『幻想の自治体財政改革』日本経済評論社、2007年、第5章、を参照。
- * 7 2009年度予算では、年度末350億円の残高と見込まれている。
- * 8 『沖縄タイムス』2006年5月3日付。
- * 9 いうまでもないが、当面の財政負担がないのは、埋め立て工事に関するものである。この事業に関連して、沖縄市は1988年から05年度までに約19億円を投入している。その内訳は、市民の意見集約や広報などをおこなう東部海浜開発局の人件費約14億円、一般管理費約5億円などである。以上は『沖縄タイムス』2006年7月4日付より。
- *10 「知事署名で「共同使用」」『琉球新報』2008年7月2日付。
- *11 2000年時点での問題については、内間秀太郎「宝の海・泡瀬干潟を埋め立てから守れ」『琉球弧』第2号、2001年3月、『いゆまち』第31号2000年12月、『いゆまち』第32号、2001年2月、に掲載された特集「泡瀬干潟埋め立てを問う！」、浦島悦子「命あるもの皆集う春爛漫の海の草原 本当に必要！？ 沖縄・泡瀬干潟埋め立て工事」『金曜日』第6936号、2008年3月7日、などを参照。
- *12 『琉球新報』2008年11月19日付、夕刊、より。
- *13 控訴する場合、通常は議会の同意を得ておこなう。実際、県は当初地方自治法96条に基づき議会の承認が必要としていた。しかし、知事野党が多数をしめる議会で同意が得られないことを恐れた県は、総務省や顧問弁護士に確認し、今回の訴訟の被告は、同法で議会の承認を得ることが定めら

れている地方公共団体（県）ではなく、執行機関の長（県知事）だとして、同法に該当しないと判断し議会の同意なしに控訴した。以上は『琉球新報』2008年11月27日付、による。

*14 「泡瀬埋め立て しゅんせつ工事“保留”」『琉球新報』2009年4月17日付。

*15 第4条 甲（沖縄県知事）は、乙（沖縄市長）が予算において債務負担行為を設定し、甲と乙において、別添2の国有地取得区分に基づき、乙が甲から土地を購入する時期及び価格等について協議書を締結した後、国と国有地譲渡に係る協議を行い、国より土地の譲渡を受けるものとする。

第5条 乙は、前条協議書に基づき速やかに甲から土地を購入するものとし、甲は必要に応じて地盤改良を行うものとする。

2 譲渡価格については、国からの土地の購入費、土地の整備、各種調査等に要する諸費用を含めるものとする。

*16 これに加えて準備書面では、「万が一、土地の在庫を抱えることになっても沖縄市の沖縄県からの購入原価は周辺地域の実勢価格と比較して低廉であるため容易に他へ処分できることが見込まれていることから、沖縄市が埋立地購入により過度の財政的負担を負う可能性はほとんどない」とも述べている。ここでいう購入原価は1平方メートル当たり約2万600円を想定しており、これに基盤整備費用等を加えた最低処分原価は1平方メートル当たり約2万8200円である。それを「低廉」というのは周辺地路線価が1平方メートル当たり4万5000～6万円であることの比較によるものである。

*17 土地開発公社の問題点については、山本節子『土地開発公社』築地書館、1999年、浅野詠子『土地開発公社が自治体を侵食する』自治体研究社、2009年、を参照。

*18 「泡瀬埋め立て中断へ」『琉球新報』2009年9月18日付。

(2009年9月30日受理)

(かわせ みつよし 公共政策学部公共政策学科教授)

追記 脱稿後の2009年10月15日、福岡高裁那覇支部は、一番を支持し、公金支出は違法とする判決を下した。その後、県と市は上告を断念し、判決は確定した。しかしながら、県と市は、判決が確定しても、埋め立て免許の変更により、事業は再開できると判断し、事業継続に向けて土地利用計画の見直し作業を進める意向も示した。