
種 別： 研究ノート

タイトル： 沖縄振興政策と公共事業の合理性——泡瀬干潟住民訴訟を素材に——

著 者： 楠 茂樹

所 収： 『上智法学論集』第55巻1号（平成23年8月）113-132頁

発行元： 上智大学法学会

本頁は書誌情報頁です。適宜論文本文の前に付してご利用下さい。



上智大学法学会

研究ノート

沖縄振興政策と公共事業の合理性

——泡瀬干潟住民訴訟を素材に——

楠 茂樹

- 一 はじめに
- 二 事件の概要と判決
- 三 考察：沖縄振興政策へのインパクト
- 四 結語

一 はじめに

沖縄の経済は「3K」に支えられている、とよくいわれる。3Kとは、観光、基地、そして公共事業のことをいう⁽¹⁾。このうち、基地と公共事業の両者は沖縄における政治的問題として複雑に絡み合っている。

基地は沖縄に負担を強いると同時に、その存在故に沖縄に利益をもたらすものでもある。例えば、基地のある土地の所有者は（割のよい）地代を得ているし、基地への納入業者、軍人その他基地従業員による基地外での消費、更には邦人の基地内雇用等の経済効果をもたらしてくれるものでもある⁽²⁾。もちろん、基地がない場合の機会費用を考えれば基地の経済効果は否定的ならざるを得ないといった意見あろう⁽³⁾。そもそも基地の存在それ自体を許容できない人々にとっては、このような経済効果は全く意味を持たないだろう。

そして公共事業は、特に沖縄の場合、沖縄振興特別措置法（平成14年3月

(1) 沖縄の「3K」経済に触れるものとして、百瀬恵夫＝前泊博盛『検証「沖縄問題」』東洋経済（2002）第1章、大久保潤『幻想の島沖縄』日本経済新聞社（2009）第3章参照。

(2) この辺りに触れるものとして、百瀬＝前泊・前掲註（1）第5章参照。

(3) 同前参照。

31日法律第14号)という他には見られない特別の法律によって支えられている。かつて同法は沖縄振興開発特別措置法(昭和46年12月31日法律第131号)という名称であったが、平成14年に「開発」が削除され現在の名称になった(以下、両者を併せて「沖振法」と呼ぶ)ことからわかるとおり、沖縄経済はインフラ面では「本土並み」が実現され、現在では、産業面での「本土並み」が政策課題となっている⁽⁴⁾。

沖縄の産業振興はオフィシャルには基地とは切り離されて説明されてはいるが、政治的なやり取りを見れば基地と沖縄振興がリンクしているのは明らかである⁽⁵⁾。宜野湾市にある普天間基地の名護市辺野古への移設をめぐる一連のやり取り、その後の沖縄振興政策をめぐる国の姿勢変化は象徴的だった⁽⁶⁾。

沖縄の公共事業は、もちろん程度の問題ではあるが、公共事業が自己目的化し易い傾向にあるように思われる。他の地域と比べて高い失業率、3Kの一角を担う公共事業への高い依存率、そして基地と振興のリンクが、沖縄振興のための公共事業を近視眼的な景気対策、雇用対策ばかりに向かわせてしまうようだ。当然ながら、沖縄振興諸策はさまざまな計画に基づいてなされるものであり、場当たりのなされている訳ではない。しかし、これまで取り組まれてきた金融、貿易、情報等の特区構想を含む諸々の産業振興政策は一時的な雇用創出効果があったとはいえ、産業を牽引し、沖縄経済の自立を促すような(そもその沖縄振興の主眼である)長期的な成長効果があったかについては否定的な見方が強い⁽⁷⁾。

(4) 「本土並み」という言葉は、もともとは、「核抜き・本土並み」と呼ばれたことから解るとおり安全保障問題に向けられたものであった。そこでいう「本土並み」とは駐留米軍基地の負担を本土と平等にすることを意味していた。

(5) 島袋純「第10章 沖縄の自治と未来」宮本憲一＝川瀬光義編『沖縄論：平成・環境・自治の島へ』岩波書店(2010)等参照。特にいわゆる「北部振興策」をめぐる国の対応は露骨なものだったと指摘する声は多い。例えば、百瀬＝前泊・前掲註(1)第4章参照。その経緯については、牧野浩隆『バランスある解決を求めて—沖縄振興と基地問題—』文進印刷(2010)第IV章が詳しい。

(6) 例えば、産経新聞平成22年12月28日5面の記事(「アメ先行で普天間打開」鮮明：沖縄振興策で新法10年期限を約束)参照。朝日新聞平成22年12月27日朝刊4面も同様の視点から報じている。

(7) 百瀬＝前泊・前掲註(1)は、IT産業の企業誘致を進める振興政策について、「…課題は低賃金・単純労働の労働集約型産業であるコールセンターが中心で、高付加価値型のコンテンツ系企業が少なく、立地企業の多くが通信費や賃金助成などの財政支援を求めて立地している点だ。通信費助成や賃金助成など財政支援はいずれも三年の期限付き。財政支援が切れたあと、どれだけの企業が県内に残るか。」と述べている(101頁)。な

こうした近視眼的な公共事業であっても、計画段階における一応の経済的合理性があれば問題が顕在化することはなかった。一時的な雇用創出がありさえすれば「次ももらえばよい」地元自治体にとって「ないよりまし」であり、諸般の事情故に特別に財源を捻出できる沖縄振興政策については国にとっては「次も払えばよい」からである⁽⁸⁾。結果的に計画の所期の目標を達成できなかったとしても、計画を行う国、地方自治体が「一応の経済合理性を計画段階で説明できた」のであれば財源の無駄遣いに対する追及は受けなかった。

しかし、この経済的合理性が、それも裁判所によって否定されたケースがある。泡瀬干潟埋立事業等訴訟がそれである。この事件において、平成20年に那覇地裁が、平成21年に福岡高裁那覇支部がそれぞれ、干潟埋立事業等にかかわる公金支出に経済合理性がないとして沖縄県と沖縄市に対する住民側の公金支出の差止請求を認めた⁽⁹⁾。経済的合理性の欠如を理由として公金支出の差止を認めた判決は極めて異例である。

この判決は、事件単体で見れば経済的合理性の欠如を理由とした公金支出差止を認めた画期的な判決であるが、沖縄振興政策とのかかわりでいえば重く悩ましい問題を突きつける、政治的に示唆的な判決にもなり得るものである。無駄遣い排除が政治的スローガンとなり政権交代の原動力となり、民意の高まりの中でオンブズマン等が行政に対する監視を強める現代において、この判決の持つインパクトはどのようなものなのだろうか。そして、これまで諸策が試みられながらも芳しい成果が得られなかったとの批判が強い沖縄振興政策について、この判決がどのような波及効果を持つのであろうか。本稿はこうした(法)政策的関心で書かれたものである。

お、平成22年12月18日付の琉球新報は、平成14年施行の沖縄振興特別措置法で定められていた金融特区、情報通信特区、特別自由貿易地域のいずれにおいても、認定事業者がゼロになっている(なった)ことを報じている(1、5面)。

- (8) 基地問題に直面したとき、国は沖縄側からの公共事業の要望を拒む術を持っていない、といっても過言ではない。
- (9) 那覇地裁判決平成20年11月19日(平成17年(行ウ)7号等)、福岡高裁那覇支部平成21年10月15日判例時報2066号3頁(平成20年(行コ)5号)。この事件の評釈として、神山智美＝山村恒年「沖縄県・沖縄市：沖縄県泡瀬干潟埋立公金支出差止等請求控訴事件」判例地方自治339号(平成22年索引・解説号)64頁以下(2011)がある。以下、地裁判決を参照、引用するときは「判決(1)」とし、高裁判決を参照、引用するときは「判決(2)」とする。

二 事件の概要と判決

1 事件の概要

(1) 事件の概要

本件は、沖縄県又は沖縄市の住民が、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（埋立事業）及び沖縄市東部海浜開発事業（海浜開発事業）（以下、「本件埋立事業等」と呼ぶとき、これら二つを合わせたものを意味する）に関する県、市の財務会計上の行為が地方自治法（昭和22年4月17日法律第67号）2条14項及び地方財政法（昭和23年7月7日法律109号）4条1項に違反する、また、県知事のした本件埋立事業に関する公有水面埋立法（大正10年4月9日法律57号）2条1項及び同法42条1項に基づく埋立免許及び承認が同法4条1項1号ないし3号（国の埋立てに対する承認について同法42条3項により準用）に違反するなどとして、(1) ①県知事に対し、地方自治法242条の2第1項1号に基づき、本件埋立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の差止めを求めるとともに、②同項4号に基づき、(i) 沖縄県が平成12年度から平成16年度までに本件埋立事業に関してしたこれら違法な公金の支出により沖縄県に損害が生じているとして、その一部20億円につき、当該職員としての当時の県知事に対して損害賠償請求をすることを求め、また、(ii) 本件埋立事業に関して実施された環境影響評価（本件環境影響評価）等が違法であり、そのために、県知事の判断を誤らせて本件埋立免許及び承認を行わせ、沖縄県に本件埋立事業に対する支出に関する支出負担行為及び支出命令を行わせ、県に同額の損害を生じさせたとして、その一部20億円につき、怠る事実に係る相手方としての国に対して損害賠償請求をすることを求め（甲事件）、(2) 市長に対し、同項1号に基づき、本件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の差止めを求めた（乙事件）事案である。

(2) 問題となった事業の内容

本件埋立事業、海浜開発事業の概要は以下の通りである⁽¹⁰⁾。

①両事業は、市域の3割以上を軍用地が占めている沖縄市が、基地依存経済

(10) 以下の記述は、判決（1）・第2・2（4）イに拠った。

から脱却し、自立経済へ転換することを目指し、昭和 62 年 3 月に市が策定した東部海浜地区開発埋立構想に端を発している⁽¹¹⁾。

②事業の場所選定については、中南部圏の核都市としての機能充実を図り、国際文化観光都市を形成する上での戦略拠点の必要性に加え、軍用地や過密化が進展している市街地など既存の陸域にまとまった開発用地を求めることは難しいことや、海浜リゾートを目指すためには海辺が望ましいこと等から、その適地として東部海浜地区（泡瀬地区）が考えられた。

③その後、海洋性レクリエーション拠点形成という位置付けのみで港湾計画に位置付けることは厳しいとの判断がされ、国（総合事務局）が行う新港地区航路等浚渫工事に伴い発生する土砂の処分場（土砂を人工島（本件埋立計画地）の造成に利用）との位置付けも加味して、計画が進められていった⁽¹²⁾。

④埋立事業は、総合事務局及び沖縄県が事業者となり、泡瀬干潟とその周辺海域の公有水面合計約 187 ヘクタール（本件埋立計画地）を出島方式によって埋め立てることとなった。

⑤同埋立てが完了した後、沖縄県は、総合事務局から、その施行部分の一部（約 55 ヘクタール）につき管理の委託を受け、その残部を買い受けた上で、地盤改良し、約 90 ヘクタールを沖縄市に、その残部を基盤整備して民間に売却することなどが計画された。

⑥埋立工事は、二つのブロック（第Ⅰ区域（約 96 ヘクタール）、第Ⅱ区域（約 91 ヘクタール））に区分され、順次成功されることとなった。

⑦本件海浜開発事業は、沖縄市が、本件埋立事業によって埋め立てられた土地のうち約 90 ヘクタールを沖縄県から購入し、その基盤整備を行うなどして、沖縄県とともに、「マリンシティ泡瀬」というマリーナ・リゾート⁽¹³⁾を建設しようとするものであった。

(11) 地裁判決では「昭和 62 年 3 月に策定した東部海浜地区開発計画の中での構想」とされているが、同年月に出されたのは「東部海浜地区開発埋立構想」であり、「東部海浜地区開発計画」が策定されたのは平成元年である。

(12) 平成 14 年の沖縄振興計画において「特別自由貿易地域制度を活用して魅力ある投資環境を整備するなど戦略的な取り組みにより企業立地を促進し、沖縄における加工交易型産業の形成を図る」候補として中城湾新港地区が取り上げられた。航路等浚渫工事は、同地区が航路の水深が浅く大型船舶の入港が難しいために行われたものである。

(13) 埠頭用地、マリーナ施設用地、交流・展示施設用地、宿泊施設用地、観光商業施設用地、業務・研究施設用地、教育・文化施設用地、住宅用地、緑地、多目的広場用地、道路用地、管理施設用地、護岸用地などからなっている。

⑧埋立完了後の土地利用に係る事業費は、沖縄県が約287億円(国からの埋立地取得費約213億円、地盤改良費約42億円、地盤整備費約32億円)、沖縄市が約275億円(沖縄県からの埋立地取得費約184億円、基盤整備費約91億円)と想定されており、沖縄県や沖縄市は、これら事業資金は基本的には起債によってまかない、最終的には沖縄市が約90ヘクタール、沖縄県が約40ヘクタールを民間に売却して返済資金を回収する独立採算事業とするものとなった。

2 判決

地裁判決、高裁判決ともに大方同様の理由付けではほぼ同様の結論を導いている(法的構成の一部に異なる点があるが、これについては下記3(3)参照)。

地裁判決は、結論として、上記(「事件の概要」)における(1)②(i)(ii)について請求を棄却し、(1)①の請求については、「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支払義務が生じたものを除く一切の公金を支出し、又は、契約を締結し若しくは債務その他の義務を負担してはならない。」とし、(2)については「沖縄市東部海浜開発事業に関して、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。」とした。両者とも一連の事業にかかわる現時点における経済的合理性の欠如を理由として地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項違反を認め、地方自治法242条の2第1項1号に基づく違法な公金支出の差止請求を認めた。ただし、県知事に対する請求については、「公金支出の前提となる契約の締結等の支出負担行為が存在しているものについては、それが私法上無効でなく、かつ、本判決確定時までに支払義務が生じた部分については、沖縄県は支払義務を負うものと解されるから、その部分についての公金支出の差止めを求めることはできず、同部分については請求を棄却すべき」と判断された。

高裁判決は、県、市に対する公金支出差止について、「本判決確定時までに支払義務が生じたもの」以外にも、一連の事業についての「調査費及びこれに伴う人件費」を除いて、住民側の請求を認める点で地裁判決と異なる他、地裁判決と同様の結論を導いている。

3 ポイント

この判決のポイントは、請求が認められた部分((1)①と(2))と認められなかった部分((1)②(i)(ii))の、根拠付けの違いにある。

違法な公金支出の差止請求(地方自治法242条の2第1項1号)については一

連の事業の経済的合理性の欠如を理由に請求を認めておきながら、損害賠償請求義務付け請求（同4号）については一連の事業の経済的合理性の欠如を否定し請求を認めなかった。両者の違いを決定付けたのは、現場となる地方自治体の長による「事業計画の見直し」宣言であった¹⁴⁾。

（1）平成12年当時の経済的合理性

原告住民による沖縄県による前県知事に対する損害賠償請求義務付け請求の法的根拠は、沖縄県の埋立事業にかかわる財務会計行為が経済的合理性を欠くが故に地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項に反し違法である、あるいは、本件埋立免許及び承認が経済的合理性を欠くが故に公有水面埋立法4条1項1号に違反する、ということに求められている。そこで、埋立免許及び承認の時点（平成12年12月19日）において、当該埋立事業の経済的合理性、その前提となる海浜開発事業の経済的合理性が存在していたかが争点となった。

埋立事業、海浜開発事業については、高裁判決は「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

-
- （14） 地裁判決は「地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項違反の点についてみるに、これら各規定は、いずれも地方公共団体や地方行財政の運営の在り方にかかわる基本的指針を定めたものであり、最も少ない経費で最大の効果を挙げるよう努めるべきであるとの、また、最も少ない額で目的を達するよう努めるべきであるとの執行機関に課されている義務を示したものであるが、他方、具体的な予算の執行や予算を伴う契約の締結等に際しては、執行機関に予算執行等に係る裁量権があるものと解すべきであるから、執行機関が、合理的な理由もなく不当に多額の支出をするなど、その裁量権を逸脱し、あるいはこれを濫用したと認められる場合に限り、執行機関の行為が上記義務に反するものと解するのが相当である。」との一般論を確認したうえで、「本件埋立事業等は…その実現の見込み等について、疑問点も種々存するものではあるものの、これに基づく計画の基となった宿泊需要予測等は、本件埋立免許及び承認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に算出されているものであって、同時点において経済的合理性を欠くものであったとまでいうことはできず、本件支出負担行為等…がされた時点においても、同様にその経済的合理性を欠くものであったということとはできないから、執行機関の有する裁量を逸脱又は濫用したのとは認められず、本件支出負担行為等…が地方自治法2条14項や地方財政法4条1項に違反する違法なものということとはできない」と判示している（判決（1）・第4・4（1）ア（ア）b）。本件埋立免許及び承認の当時においては、この地方自治法2条14項や地方財政法4条1項違反が認められず、国による環境影響評価法等の違反も認められない（判決は、本件環境影響評価における環境保全措置が、公有水面埋立法4条1項2号の求める「環境保全」には当時としては配慮していなかったとはいえない、ともしている。）こと等から、公有水面埋立法4条1項1号～3号違反も問えない、とした（判決（1）・第4・4（1）ア（ア）b）。

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……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。」⁽¹⁵⁾とし、その理由については地裁判決に全面的に拠った。

地裁判決では、まず、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)浚渫土砂処理目的でなされていること、そして新港地区埋立事業自体の必要性の欠如故に、本件埋立事業の必要性、合理性が失われるとの原告住民側の主張に対して、本件埋立事業、海浜開発事業は「新港地区埋立事業とは別個の事業であるから、本件埋立事業等の合理性を検討するに当たっては本件埋立事業等自体の合理性、すなわち、本件埋立事業等により実現しようとするマリーナ・リゾート計画の合理性を検討すべきものであり、たとい新港地区埋立事業の必要性がなく、そのための新港地区航路等浚渫工事の必要もないものであったとしても、そのことから直ちに本件埋立事業等の合理性を否定することはできない。」⁽¹⁶⁾とした。

本件埋立事業、海浜開発事業それ自体の合理性については、地裁判決は縷々述べているが、要するに、合理性が全く欠如している訳ではないという理由で一連の事業にかかわる違法性を否定している。すなわち、地裁判決は、泡瀬地区の宿泊需要等の予測の甘さ、宿泊施設用地以外の土地利用計画の展望のなさ、リゾート建設の自治体(市)財政への危険性、についての原告住民側の主張各々について、「一応の根拠を有する資料を基に算出されている」(宿泊需要予測について)、(十分な企業進出が見込めないとする市の)「アンケート調査の結果も一つの資料になるにとどまる」、(企業、研究施設等誘致について)「実現可能性がおおよそ存在しないものということとはできない」(以上、宿泊施設用地以外の土地利用計画の展望について)、平成12年段階における一連の事業計画が「一応の根拠を有するものであって、企業等の立地計画の実現可能性も、これを欠くものとはいえないこと等に照らせば……財政に大きな危険性を与えるものとして、経済的合理性が存在しないまでということとはできない」(財政への危険性について)と判示した⁽¹⁷⁾。

(15) 判決(2)・第4・3(2)。

(16) 判決(1)・第4・4(2)ア。

(17) 判決(1)・第4・3(2)イ(ア)～(エ)。

(2) 事後的な経済的合理性について

高裁判決では、「各証拠…及び弁論の全趣旨」から次の段落以降に述べる事実を認定した上で、「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。」⁽¹⁸⁾としている。

本件埋立事業、海浜開発事業については、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情等に大きな変化が生じたので全面的な見直しが迫られたので、市長は、平成19年12月に以下の表明を行った⁽¹⁹⁾。

①本件両事業のうち第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。

②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、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。

現在に至るまでに沖縄市は、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3000万円を予算化し、平成20年8月、履行期間を平成22年3月までとした調査業務委託契約をコンサルタントと交わしている、また、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と称する検討の場を設け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、それを踏まえたうえで具体的な土地利用計画案を策定する100人委員会を設置した。100人WSも100人

(18) 判決(2)・第4・4(1)ウ。

(19) 判決(2)・第4・4(1)ア。

委員会も現在議論の途上にある。ただ、100人委員会で議論されているゾーニング案はいずれも第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。なお、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(判決時で)市においてまだ行われていない⁽²⁰⁾。

(3) 公有水面埋立免許等の変更許可の見込み及び差止について

地裁判決では上記の認定から県及び市の将来に渡る財務会計行為の地方自治法2条14項、地方財政法4項1項違反を認定し、公金支出の差止を認めた。高裁判決では「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。」⁽²¹⁾としつつ、さらに「埋立免許及び承認の変更許可の見込み」を絡ませた上でその違法性を説き、(調査費、人件費を除く)今後の公金支出の差止を認めた。

すなわち、「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」のであって、「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…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(ず)」、「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。」また、「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

(20) 同前。

(21) 判決(2)・第4・4(2)エ。

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。」⁽²²⁾ 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」⁽²³⁾ い、とした。

なお、第Ⅱ区域については「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。」⁽²⁴⁾ としている。

結果、公金支出の「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…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」が、「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、違法とはいえず」、「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。」⁽²⁵⁾

3 判決の意味するところ

(1) 謙抑的な判決

政策上の失敗は政治的に、すなわち民主主義の審判を受けることで矯正されるものである。地方自治法2条14項が「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、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。」と定め、地方財政法4条1項が「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少の限度をこえて、

(22) 判決(2)・第4・4(3)ア。

(23) 同前。

(24) 判決(2)・第4・4(3)イ。

(25) 判決(2)・第4・4(4)ア。

これを支出してはならない。」と定めているとしても、裁判所が政策の是非について介入するのは、地方自治体の政策上の専門性を考えれば例外的なものであるはずである。

判決はこの点について謙抑的である。すなわち、平成12年当時の経済的合理性については、経済的合理性があるとする論拠については「一応の根拠を有する」、経済的合理性がないとする論拠については「アンケート調査の結果も一つの資料になるにとどまる」といった見方によって違法性の認定を回避している⁽²⁶⁾。

(2) 「一応の根拠」とは？

両判決が一連の事業に経済的合理性の欠如を認め、法令違反を認めたのは、「一応の根拠すら有さない」からに他ならない。つまり、市長自らが見直しを宣言していたのにも拘わらず実質的な見直しは何もなされていないままに公金支出がなされようとしたことに対する法令違反の認定なのである。言い換えれば、事業計画なしの事業遂行と同列に扱われたようなものといえる。

したがって、本判決を前提とする限り、埋立事業、海浜開発事業にかかわる公金支出が違法性を帯びないためには見直し宣言後の事業計画が「一応の根拠を有する」ことが必要であって、そうであれば平成12年の段階と同様、経済的合理性があると評価されることになるだろう。

今回の訴訟を通じて、従前の土地利用計画に存在する経済的合理性にかかわるさまざまな疑問が提示された。判決でもそれが認められた以上、新たな土地利用計画はこうした批判を踏まえた上での「一応の根拠を有する」ものでなければならないということになる。つまり平成12年段階での「一応の根拠」よりも数段強い「一応の根拠」がなければならないということである。このような判決が出た以上、同種の計画の蒸し返し、あるいは微修正では平成12年段階と同じような根拠では経済的合理性はもはや推認されない、と考えるべきであろう⁽²⁷⁾。

(26) 判決(2)・第4・4(4)イ。

(27) 沖縄県と沖縄市は上告を断念したが、平成22年に市は新たな土地利用計画を策定、県、国とともに実質的に従前と変わらない事業を改めて進めていると指摘されている。新しい計画における問題点については、以下のウェブ・サイトに詳しい。<http://www.awase.net/maekawa/newindex.htm> 参照。

(3) 乗り越えなければならないハードル

では、見直し宣言後の事業計画が「一応の根拠を有する」といえるためには、具体的にどのような条件を満たさなければならないか。高裁判決は見直し宣言後の経済的合理性を否定する根拠として、次のような点を指摘している⁽²⁸⁾。

①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、いまだ調査・検討に至っていない。

②従前の土地計画自体、実現の見込み等について疑問点も多々存在する。

③従前の土地利用計画から（判決までに）約9年契約しており、経済的事情等に大きな変化が生じている。

④（そういった事情変化を踏まえた上での）企業、研究施設誘致の計画等が不明で、従前の土地利用計画が将来において妥当するかは疑問である。

⑤第Ⅰ区域のみを対象とする新たな土地利用計画では、従前であれば発揮され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。

高裁判決は、これらを受けて、「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。」⁽²⁹⁾と述べ、埋立免許及び承認の変更許可については困難（第Ⅰ区域）であるとしている（第Ⅱ区域については、そもそもの検証自体が皆無である以上、「見込みなし」としている）。

とするならば、新たな土地利用計画が経済的合理性を帯びるためには、①従前の土地利用計画に多々存在する疑問点は何故に生じたのか、その計画のどこが杜撰だったのか、といった点についての省察、②従前の土地利用計画から経過した9年間で生じた経済的事情等の変化の分析、③（そういった事情変化を前提として）企業、研究施設誘致の具体性、現実性を伴った計画提示、④スケールメリットを失うという疑問に対する効果的な反論、の各ポイントを満たさなければならないといえるだろう。

(28) 判決(2)・第4・4(4)ア。

(29) 同前。

(4) 特別自由貿易地域の合理性

繰り返すと、地裁判決は、平成12年段階における本件埋立事業、海浜開発事業の経済合理性を判断するに当たり、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処理目的でなされていること、そしてそもそも新港地区埋立事業自体の必要性が疑われているとの指摘に対して、本件埋立事業、海浜開発事業と新港地区埋立事業とは別個の事業であることを理由に本件埋立事業、海浜開発事業それ自体の合理性を問題にすべきとした⁽³⁰⁾。

しかし、本件埋立事業、海浜開発事業の経済的合理性の存在、不存在の判断について改めて仕切り直しするのであれば、市長による見直し宣言後の新港地区埋立事業（それを前提とした同地区における特別自由貿易地域）自体の状況を前提にしなければならない。それは市長自ら、第I区域については「……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。」と宣言しているからであり⁽³¹⁾、高裁判決も市長の見直し宣言後の本件埋立事業、海浜開発事業の経済合理性を判断するに当たり、「従前の土地利用計画自体、実現の見込み等について疑問点も多々存在する」「従前の土地利用計画から（判決までに）約9年契約しており、経済的事情等に大きな変化が生じている」「(そういった事情変化を踏まえた上で) 企業、研究施設誘致の計画等が不明で、従前の土地利用計画が将来において妥当するかは疑問である」といった点を、経済的合理性を疑わせる事情として挙げているからである⁽³²⁾。

本件埋立事業、海浜開発事業の経済的合理性は、沖縄振興政策としての特別自由貿易地域構想の経済的合理性にリンクしているはずである。現時点での特別自由貿易地域構想の状況と平成12年当時の本件埋立事業、海浜開発事業の経済的合理性をリンクさせることに無理があるという判断は理解できなくもないが、現時点での本件埋立事業、海浜開発事業の経済的合理性とリンクさせないとする判断は理解不能である。判決も両者のリンクを切り離すロジックはあくまでも平成12年時点でのことであって、現時点での経済的合理性の判断においては何も触れていない。

後述するように、10年前に策定された沖縄振興計画には「中城湾港については、東海岸地域の活性化を図るため、泡瀬地区の整備、新港地区の流通加工

(30) 判決(1)・第4・4(2)ア。

(31) 判決(2)・第4・4(1)ア。

(32) 判決(2)・第4・4(4)ア。

港湾としての整備を図る」「産業全体の活性化につながる人の交流、物流の効率化の観点から、港湾、道路等の交通体系を総合的に改善・整備する。このため、中城湾港新港地区において、流通加工港湾の整備を推進するとともに、中城湾港泡瀬地区において東部海浜開発を促進する」⁽³³⁾などと、新港地区の特別自由貿易地域構築と泡瀬地区における海浜開発が密接にリンクしているものとして描かれている。

三 考察：沖縄振興政策へのインパクト

1 沖縄振興政策とは

泡瀬干拓住民訴訟判決は沖縄振興政策としての公共事業が舞台になったけれども、もちろんのこと判決の持つ意味は沖縄に限定に限定されるものではない。しかし、この地域に限定してこの判決を眺めるならば、そこに特有の問題が見えてくる。振興策としての公共事業についてこのような判決が出たこと、沖縄振興政策における背景事情を明らかにし、今後の沖縄振興政策に与える示唆に与える影響を考察することとしよう。

周知のように、昭和47年の返還後、第二次世界大戦で大きな被害を受け、戦後の米軍統治時代に立ち遅れた沖縄の社会経済的基盤を確立することを沖縄政策における最優先の課題として位置付けた。昭和46年に10年の時限立法として制定され（翌年から施行）、その後3回に渡り改められた沖振法が、沖縄に対する特別の政策を根拠付けた（これらを併せて「沖振法」という）。この米軍統治時代を経て既成事実化した基地の存在という安全保障上の課題と当初から共存関係にあり、両者は少なくとも政治的には密接に関連し合ったことは否定できない事実である。

沖振法から「開発」という言葉が除かれたのは、本土並みのインフラ整備が終了したことを意味する。しかし、各種経済、産業統計上の本土との格差は尚も著しく（例えば、失業率等）、「開発は済んでも振興は済んでいない」という認識が持たれた。今では、自由貿易地域、金融特区、情報産業特区等、沖縄における産業のクラスターの発展、観光拠点としての更なる充実、科学技術立国の新拠点形成といったさまざまな振興政策が練られ、国は多額の資金を拠出している⁽³⁴⁾。泡瀬干潟埋立事業、同地区における海浜開発事業もこの沖縄振興

(33) <http://www8.cao.go.jp/okinawa/3/32.html> 参照。

政策の一環として行われている。実際、平成14年施行の現行沖振法を受けて策定された沖縄振興計画には「中城湾港泡瀬地区においては、国際性や海洋性を備えたりゾート拠点の形成を図る」「中城湾港については、東海岸地域の活性化を図るため、泡瀬地区の整備、新港地区の流通加工港湾としての整備を図る」「東海岸の中城湾港泡瀬地区においては、東部海浜開発を促進し海洋性レクリエーション機能を導入することにより、海に開かれた国際交流リゾート拠点等を形成する」「産業全体の活性化につながる人の交流、物流の効率化の観点から、港湾、道路等の交通体系を総合的に改善・整備する。このため、中城湾港新港地区において、流通加工港湾の整備を推進するとともに、中城湾港泡瀬地区において東部海浜開発を促進する」などと記載されている⁽³⁵⁾。

2 構造的問題

沖縄振興政策は沖縄県その他、同県内の地方自治体と国との協働作業である。とはいえ財政負担は国が多くを占めている。政府補助事業はどの地方自治体でも存在するが、沖縄の場合、特別の立法によって他には見ない高率補助が認められている⁽³⁶⁾。国の直轄事業も多い。泡瀬干潟埋立事業の場合、事業者である内閣府沖縄総合事務局、沖縄県がそれぞれ約308億円、181億円の事業費を負担することになっているが、沖縄県負担部分の一部は国からの補助金によって賅われている。また埋立完了後の土地利用に想定される事業費は、沖縄県については国からの埋立地取得費、地盤改良費、基盤整備費を合すると約287億円で、沖縄市については県からの埋立地取得費、基盤整備費を合わせて約275億円である。なお市に拠れば基盤整備費については可能な限り国からの補助事業とすると説明されている⁽³⁷⁾。

地方自治体と国との協働作業として行われる沖縄振興政策は、資金負担に偏りがある以上、歪なものになり易い。沖振法上、沖縄県知事が沖縄振興計画を策定し、内閣総理大臣が決定する形をとっている⁽³⁸⁾が、資金負担のウェイト

(34) 平成23年度の内閣府沖縄担当部局の予算は概算で2301億円となっている。<http://www8.cao.go.jp/okinawa/3/2010/1224yosan.pdf> 参照。

(35) <http://www8.cao.go.jp/okinawa/3/32.html> 参照。

(36) 高率補助については、仲地博「沖縄振興開発特別措置法における高率補助の諸問題」*琉大法学* 62号309頁以下(1999)参照。

(37) 沖縄市東部海浜開発局計画調整課発行の「マリンスイッチー泡瀬なんでもQ&A」(<http://www.city.okinawa.okinawa.jp/site/view/contview.jsp?cateid=91&id=2331&page=1>)より。

(38) 沖振法5条。

からして国主導の政策になり易いといわざるを得ない。どこまで沖縄主導でこの政策が行われるかは、極めて政治的な要因に依存することになる⁽³⁹⁾。また、与えられる資金がどれだけ自由度があるものなのか、ということにも依存する⁽⁴⁰⁾。

10年間の時限立法である沖振法が延長されるかどうかも同様の問題といえる。普天間基地の辺野古地区移設をめぐる紛糾したタイミングで取り沙汰された沖振法延長論議と国による延長方針の表明は、形式的には振興と基地は無関係とどれほど国が強弁したところで、実質的に両者がリンクしていることは否めないということをよく示している⁽⁴¹⁾。

少なくとも沖縄本島を見る限りインフラの整備はよくなされている。単純な比較はできないが「本土並み」といってもよさそうではある。だからこそ、沖振法から「開発」という言葉が抜かれたのである。しかし、失業率の高さ等経済的に見れば「本土並み」からはほど遠い。沖縄経済を牽引する強力な産業がまだ確立、定着していないからである。冒頭に示したいいわゆる「3K」のうち観光産業にどれだけ伸びしろがあるのか、そして残りの2Kへの依存からどのように脱却できるのか、が沖縄振興政策の本質的課題である⁽⁴²⁾。しかし、「本土並み」からはほど遠い重い基地負担と基地への経済的依存、そして自立

(39) 駐留軍兵士による犯罪等で反基地運動が盛り上がったタイミングでは、沖縄が比較的主導権を握ることになる。そのタイミングで国は懐柔策として振興策を持ち出す。

(40) 沖縄県は国に対して、人口などの客観的指標だけでは判断しないという沖縄振興への特別な対応を前提としつつ、高率補助制度を維持しながら用途を自由に決めることができる「沖縄振興一括交付金」の創設を要望している。政府は平成23年度予算案で、一括交付金として都道府県向けに計5120億円を計上した。個別補助金ではなく一括交付金にするといっても用途の限定は可能であり、実際に政府が提示した平成23年度予算案では特定事業に用途が限定されるものであった。一括交付金一般については、高木健二「補助金の一括交付金化」自治総研36巻11号（通号385号）1頁以下（2010）。

(41) 本稿前掲註（5）参照。なお、基地とのリンクで考えるならば、沖振法に基づく国の直轄事業、（高率）補助金の交付の他に、防衛施設周辺の生活環境の整備等に関する法律（昭和49年6月27日法律第101号）に基づく特定防衛施設周辺整備調整交付金、駐留軍等の再編の円滑な実施に関する特別措置法（平成19年5月30日法律第67号）に基づく米軍再編交付金の存在を無視することができない。これは、その存在自体が基地負担とパッケージになっている、批判的な論者にいわせれば露骨な「アメとムチ」の関係形成するものになっている。

(42) 反基地の立場の論者であればあるほど、観光以外の2Kが存在しなくなった場合の沖縄経済について楽観的な展望を行う傾向にあるようだ。それは、公共事業の帰結を楽観的に眺めようとする歪んだ構造と然して変わりはなからう。

するためには結局、国主導の公共事業に依存しなければならないという現実から抜け切れていない現状にある。そして基地負担と公共事業とをリンクして考えるならば、事態は膠着へと向かい悪循環に陥るだろうことは想像に難くない。さまざまな産業政策が所期の目的を達成できていない現状に向き合うとき、沖縄振興政策の抱える病巣が垣間見える⁽⁴³⁾。

沖縄側から眺めるならば、沖縄振興政策に乗る限りは公共事業の推進に躊躇はないことになる。自己負担が少ないからである。もちろん環境破壊等の副作用が伴うことになるが、政治的には大きな意味を持つ目先の景気対策、雇用対策の誘惑に打ち克つことは難しい。ただ沖縄振興政策に乗るためには重要な条件がある。それは単なる一時的な「景気対策、雇用対策」では足りず、「沖縄の総合的かつ計画的な振興を図り、もって沖縄の自立的発展に資するとともに、沖縄の豊かな住民生活の実現」(現行沖振法1条)に資するものでなければならないからだ。結果、沖縄側から上がってくるさまざまな計画は「最も楽観的な予測」に基づいた振興策となり易い。さまざまなデータを可能な限り自らに都合よく解釈し、その積み重ねの結果ある事業計画が練られた場合、その現

(43) 沖縄振興政策と基地問題との関係でいえば、論者は三つのタイプに分かれる。第一は、駐留米軍の存在を否定しつつ振興については国の負担を求めるタイプ。第二は、駐留米軍の存在を否定すると同時に、(その見返りとしての)国負担の振興も否定するタイプ。第三が、基地と振興とのバランスある解決を目指すタイプである。代理署名拒否で有名な大田昌秀元沖縄県知事はその政治姿勢を見る限りでは当初は第三タイプの論者であったが、その末期において第一のタイプ(あるいは第二のタイプ)に転じた。SACO(沖縄における施設及び区域に関する特別行動委員会)合意を経て、自身が画策した国際都市形成構想へ向けた国と沖縄の協働による振興政策が軌道に乗り始めた矢先での普天間基地移設反対表明(平成10年2月)は、国による振興策を凍結する結果を招き、そういった期待の下で活性化し始めた沖縄経済をどん底へと突き落とした、といわれている(その結果が、その後の沖縄県知事選挙で同知事が落選し、基地と振興とのバランスある解決を目指した稲嶺恵一前知事が県政を担うこととなったのはこの事情をよく物語っている)。こういった沖縄振興をめぐる情勢の不安定さがその後の公共事業の政治色をますます強め、自立へ向けて着実に前進するべき振興策を近視眼的なものにさせる背景要因になっているという見方も可能である(泡瀬問題はそういった視点から見ることではできないか)。沖縄振興はナイーブなものなのであり、政治信条がどうであれその判断に慎重さを欠けば傷口が深くなり、より事態が悪化する性向をもっているものであるといえよう。稲嶺県政を支えた牧野浩隆元沖縄県副知事は、上記振興策の凍結と復活への軌跡を回顧しつつ沖縄振興の難しさを説いている(牧野・前掲註(5)参照)。そういう観点からするならば、普天間基地の移設問題をめぐる鳩山由紀夫政権の対応の拙さは、今まで以上に沖縄振興の問題性を根深いものにしてしまったのではなからうか。

実可能性はゼロではないだろうが限りなくゼロに近いものへとなるだろう。しかし、そのような悲観論が見え隠れするものであったとしても、景気対策、雇用対策という喫緊の課題に対処するためには楽観的観測に立ち続けなければならないというジレンマがそこにはある。

泡瀬干潟埋立、海浜開発事業も例外ではあるまい。中城湾新港地区における特別自由貿易地域の経済的合理性が甘い見通しに基づき、その甘い見通しを前提に泡瀬地区海浜開発の経済合理性が甘く見積もられる。それが他の公共事業へと連鎖的に広がっていく。それが「一応の根拠を有する」という理由で正当化され続けることになるのである。経済的合理性の欠如を理由に公金支出の差止が認められたこの判決は、その連鎖を断ち切るきっかけになるかもしれない。合理性の欠如を裁判所に指摘されたという極めて例外的なこの判決の意味するところは、構造的に無計画なものとなり易い、あるいは計画という体裁作りで終わりがちな公共事業の悩ましい本質を間接的に指摘し、警鐘を鳴らしているものと解釈することが可能である。

3 沖縄振興政策への影響

このような判決が出たことの沖縄振興政策への影響はどのようなものだろうか。判決の趣旨から考えるならば、泡瀬干潟埋立、海浜開発の両事業は「白紙に戻った」と考えるのが素直な見方である。しかし、政治的にはそうはならないだろう。上記2のような構造があるからである。市が仮に従前とあまり変わらない海浜開発事業の土地利用計画を新たに策定したとしても新たな経済的合理性を説明し、県はそれを認め埋立免許及び承認の変更許可を出すのではない。事業を増やすことそれ自体が沖縄振興政策において目的化し易い構造にあるからである。政治的背景から資金を拠出する国もブレーキ役にはなり難い状況にある。

しかし、この判決が下されていることの意味は大きい。平成12年当時の土地利用計画で生じた多々ある疑問に対して十分に応え得る「一応の根拠」が必要になるのであって、もし同種の疑問が新しい土地利用計画において見出されるならば、経済的合理性の推認が効かない以上再び公金支出の差止が認められる結果となるだろう。その場合は、事業推進に関与した行政の責任は免れない。判決が「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」と述べた以上、この「検証の手堅さ」が（再度の）公金差止が認められるか否かの分水嶺になるだろう。つまり、事業者である行政側にとってハードルは相当に高くなったということ

である。

この判決は、他の沖縄振興政策にも少なからぬ影響を与えるだろう。もちろん、直接的にハードルが高くなったのは（訴訟の対象となった）泡瀬干潟埋立事業、海浜開発事業であって、他の事業ではない。また、本事件は市長の見直し宣言という特殊要因が存在したケースであって、その要因がなければそのまま「一応の根拠を有する」として経済的合理性が認められていた可能性が高い。しかし、従前の土地利用計画の杜撰さが判決で認定されたことは、今後同種の事業を行う際、同種の疑問点が生じるだろうことは、公共事業を行う各地方自治体も気付かざるを得ず、経済的合理性の説明を行う際「当然に有しなければならない視点」となるだろう。沖縄振興政策の場合、上記2で見た構造から、さまざまなデータが最も楽観的に解釈され易く、その積み重ねの結果所期の目標実現の可能性が著しく低くなり易い傾向を持つ（もちろん、この傾向は公共事業一般に共通するものではある）。地裁、高裁両判決はこのような構造的問題を浮き彫りにするものであり、両判決が提示する問題意識は、沖縄振興政策に関連する公共事業の意思決定の中に実際的にビルト・インされることになるだろうし、今後ビルト・インされたものとして「一応の根拠を有する」か否か、が判断されることになるだろう。

四 結 語

沖縄振興政策の抱える問題は、沖縄の、そして我が国の歴史的経緯や政治的状況と切り離せない問題である。沖振法だけで語れる問題では本来ない。近視眼的な公共事業が延々と継続されるのは、さまざまなしがらみがあるからだという見方は説得力を持つ。

判決は、そういった政治的視点を持つものでは当然にない。ただ地方自治法、地方財政法の趣旨に鑑み、公共事業における血税の有効利用のあり方に一石を投じたという意味では重要な判決である。公共サービス改革の最も基本的な視点である「無駄遣い排除」という現代的課題に応える「画期的判決」といえる。同時に、この地域の公共事業が構造的に抱える本質的問題への意識を喚起する「悩ましい判決」といえるのではないだろうか。この判決は、さまざまな問題が複雑に絡み合う沖縄の公共事業をめぐる方程式を解くヒントとなるだろうか。

(本学法学部准教授)