

# 訴 状

平成31年3月27日

鹿児島地方裁判所 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 箕 橋 隆 明

同 和 田 知 彦

同 杉 田 峻 介

同 渡 部 貴 志

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

護岸工事公金支出差止等請求事件

訴訟物の価額 160万円

貼用印紙の額 1万3000円

## 請求の趣旨

- 1 被告鹿児島県知事は、鹿児島県大島郡瀬戸内町嘉徳地内嘉徳海岸の侵食対策事業に係るコンクリート護岸の建設工事に関して、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
- 2 訴訟費用は被告の負担とする  
との判決を求める。

## 請求の原因

### 第1 はじめに

本件は、鹿児島県大島郡瀬戸内町大字嘉徳先の海岸である嘉徳海岸（以下「嘉徳海岸」という。）の侵食対策事業として計画されているコンクリート護岸（以下「本件護岸」という。）の建設工事（以下「本件護岸工事」という。）について、本件護岸がその必要性を欠いている上、これが生物環境・自然環境にも多大な影響を与えるものであって、環境影響の少ない代替案の具体的な検討も採用も行わないまま、本件護岸工事に公金を支出することは海岸法及び地方自治法、地方財政法に違反するものであるとして、公金の支出の差止め等を求める訴訟である。奄美大島は、現在、世界自然遺産登録に向けた準備が進められており、防災の観点からの住民の安心・安全への対応とともに、貴重な自然を後世に遺すための対応が求められる状況にある。

### 第2 当事者等

- 1 原告らは、鹿児島県に居住する住民である。
- 2 被告鹿児島県知事は、鹿児島県の長であるところ、海岸法に基づき嘉徳海岸を

管理する海岸管理者であり、海岸法に基づく海岸保全施設の設置として本件護岸工事を施工し、これに係る公金を支出し、または契約を締結しようとしている。

### 第3 本件護岸工事に至る経緯と財務会計行為

#### 1 嘉徳海岸について

- (1) 嘉徳海岸は、奄美大島南部、鹿児島県大島郡瀬戸内町嘉徳に存在する海岸である（グーグルマップ・甲1）。

嘉徳海岸は、奄美大島・琉球列島でも珍しい、人工物のない自然のままの砂浜海岸であり、環境省によれば奄美大島で唯一の非サンゴ礁性砂浜である。

入江になっておりポケットビーチと呼ばれる形状の嘉徳海岸は、常緑照葉樹林に囲まれており、ほぼ手付かずの海辺が川から海までひとまとまりに残されているところ、これが集落（嘉徳集落）と一体となって美しい景観を織りなしている（以上、写真・甲2）。なお、奄美大島は、世界自然遺産の候補地として正式に推薦されたが、嘉徳海岸は、保護地域と近接する場所にある。

- (2) 嘉徳海岸は、生物環境としても貴重な海岸であり、嘉徳海岸には、アオウミガメとアカウミガメが産卵のために上陸しているほか、また2002年には、絶滅危惧種のウミガメであるオサガメがここで産卵している（日本での産卵は、同所でしか確認されていない）。

また、文化財保護法に基づく天然記念物であるオカヤドカリをはじめとするヤドカリ類も海と砂浜を行き来しており、絶滅が危惧される希少な貝類も6種確認されている。同海岸に流れ込む嘉徳川には同じく絶滅危惧種であるリュウキュウアユが棲んでいる。

#### 2 護岸工事の計画

- (1) 嘉徳海岸は、嘉徳川から流れ込む砂などが堆積した砂浜海岸であり、その特質から、過去にも、台風等の襲来時には、一時的に砂浜の侵食が起こっては、自然力でこれが回復するということを繰り返してきた。

ところが、平成26年10月の台風18・19号の波浪により、海岸が約20メートル侵食され、高さ5メートルほどの浜崖が生じて墓地などに迫る事態が発生した。その後、侵食を不安視する嘉徳集落の住民の声もあり、鹿児島県大島支庁は、2016年度から海岸侵食対策事業に着手した（説明会資料・甲3の1）。

(2) その後、海岸法第3条に基づき、鹿児島県知事は、嘉徳海岸の一部を海岸保全区域として指定した。

海岸保全区域としての指定がなされれば、海岸保全施設（海岸法第3条）の設置が可能となるが、鹿児島県（所管部署としては、鹿児島県大島支庁）は、海岸侵食対策事業を採択の上、当初、侵食が生じた部分のみならず、海岸の全体に渡るような、長さ530メートルにも及ぶコンクリート護岸の設置を計画した（説明会資料・甲3の2）。

しかし、これに対して、環境面の影響への懸念や必要性への疑問視から反対の声が上がったことから、大島支庁は、7名の委員による嘉徳海岸侵食対策事業検討委員会（以下「検討委員会」という。）を立ち上げ、平成29年8月から平成30年1月にかけて、合計3回の検討委員会が行われ、侵食の対策方法や環境影響について議論がなされた。検討委員会においては、当初は嘉徳海岸の特性を踏まえ、何も構造物を設置しないという案も含めて検討を行っていたが、最終的に、第3回の検討委員会においては、護岸の規模を当初の計画の3分の1の180メートルに減じ、護岸を砂で覆い、アダンなどの海浜植物の植栽を施すという新しい護岸（本件護岸）の設置案の採用を提言した（以上、検討委員会資料・甲4の1ないし甲6の4）。

(3) これに対し、原告らも含め、市民や環境保護団体・生物保護に関わる学会等から護岸の設置に対して強く反対の声が上がる中、鹿児島県においては、検討委員会の提言のとおりの護岸（本件護岸）を設置することを決定した（新聞記事・甲7、甲8、甲9）。

鹿児島県は、現在、検討委員会が採用した本件護岸の設置案を基礎として、具体的には外部業者に委託して実施した測量・設計内容（平成28年度嘉徳海岸侵食対策測量設計委託報告書、以下「測量設計委託報告書」という。同報告書抜粋・甲10）に基づき、本件護岸の設置を進めようとしている。

### 3 本件護岸工事について公金が支出されようとしていること

- (1) 現在、鹿児島県は、測量設計委託報告書に基づき、個別の工事（本件護岸の設置工事を区分した工事）の設計との発注等を進めている。

測量設計委託報告書によれば、本件護岸の総事業費は3億1434万円（税別）程度と見込まれている。鹿児島県は、平成30年11月には、本件護岸工事の第一工区（※入札上の工事名称としては、「侵食対策工事（嘉徳海岸29線工区）」）について1回目の入札を実施したが落札者がおらず（甲9）、平成31年1月に2度目の入札を実施し、鹿児島県内の業者がこれを落札した。鹿児島県（大島支庁）と同業者は既に請負契約を締結していることであるが、原告ら代理人が確認する限り、工事の着工は平成31年3月18日で、同年9月20日ごろに終了する予定であるということである。

なお、今回の工事としては、侵食が大きかった嘉徳集落の墓地の前を中心幅30メートルにわたりコンクリート護岸を設置することであった。また、大島支庁瀬戸内事務所によると、本件護岸工事については、今後、平成35年頃までの複数年度で順次施工予定であることである（甲9も参照）。

- (2) 以上のとおり、本件護岸工事については、現在その一部について既に契約が締結され、これを複数年度で順次施工する予定となっているところ、契約が締結済みである工事（第1工区）については、同契約に基づき鹿児島県知事により公金が支出されようとしており、また、契約が未締結である工事（第1工区以外の工事）については、鹿児島県知事により、工事業者との間で契約が締結され、これに基づき公金が支出されようとしているのであって、これらが相当の確実さをもって予測される（地方自治法第242条1項）。

## 第4 本件護岸工事の問題点

### 1 本件護岸工事の具体的な内容と、これが環境に与える影響

- (1) 本件護岸については、当初の計画よりも規模が縮小されたとはいえ、長さ180メートル、高さ6メートルという巨大なものである（甲10ほか）。

本件護岸の設置位置は、測量設計委託報告書の7.4の設計図のとおり、侵食が大きかった墓地の周辺部も含む、東西では幅180mの範囲であり、官民境界に沿う形で官有地上に施工される（甲10、案内図、計画平面図）。このうち、両端の接続部のみは鋼矢板によって施工されるが（甲10、縦断図・標準平面図（2））、大部分については、基礎捨石の上に高さ6メートル、底板の幅で6メートルほどの場所打ちコンクリートによる護岸が設置され、その背部（陸側）には大量の裏込石が施工される。前部（浜側）には3.0t級の被覆ブロックが3列施工されるが、検討委員会での議論を踏まえ、その上には砂が盛られ、アダンが植えられることになっている（甲10、標準断面図（1））。

その他の本件護岸の施工計画の詳細は、測量設計委託報告書の7.4に編綴されている各設計図面のとおりであるところ、本件護岸は、大規模な土木工事を伴って設置される、巨大な構造物である。

- (2) 本件護岸が設置されることによって、生物環境・自然環境に、極めての大きな影響が生じることが予想される。

まず、嘉徳海岸にはアオウミガメ・アカウミガメが産卵のために上陸しており、過去には生きた化石とも言われるオサガメ（絶滅危惧IA類）の上陸も記録されている（奄美大島嘉徳海岸の陸と海の連続性を保全することについての要望書・甲11、鹿児島県大島郡瀬戸内町嘉徳海岸の環境保全についての要望書・甲12、奄美大島嘉徳海岸の護岸建設の見直しを求める要望書・甲13ほか）。ところが、本件護岸が設置されると、それらのウミガメが嘉徳海岸で産卵できなくなる可能性が高い。

ウミガメは、砂浜でも湿润しており植生とある程度近い場所に産卵する習性があるが、本件の護岸が建設されると、現存するアダンその他の自然の植生との間は隔絶される。加えて、計画上は護岸の前に砂を盛ってアダンを植えることとなっているが、急勾配の斜面が形成されるほか、そもそもコンクリート護岸の前に砂を盛っても逆に波浪等の作用によりこれがすぐに失われてしまう事例が多く確認されている。また、コンクリート護岸の設置自体によって陸上の構造物に敏感なウミガメの上陸が妨げられるおそれがあるほか、何よりも、護岸を設置する場所自体が、2002年のオサガメの上陸も含め、嘉徳海岸でウミガメが産卵するエリアそのものであり、工事及び護岸の設置によって、産卵場所自体が失われることとなる（図・甲14）。したがって、本件の護岸を設置することによって、そもそもウミガメが産卵することができなくなると考えられる。

なお、ウミガメについては、その産卵状況等に係る信用性のあるデータを踏まえた具体的検討がそもそも行われておらず、影響の予測・評価すらされていない（甲3の3ほか）。

(3) また、嘉徳海岸の砂浜には、天然記念物のオカヤドカリ類の個体群や、約430種の貝類が生息していることが報告されており、絶滅が危惧されるレッドリスト記載種も多数含まれている（甲11、甲12、甲13ほか）。

検討委員会においては、オオヤドカリへの影響を低減するため、護岸の前に砂を盛ってアダンを植えるとしているが、護岸の設置によってオオヤドカリへの影響がないということにはならないし、先に述べたとおり、護岸の前部に盛るとされている砂はこれが失われる可能性が高い。加えて、巨大な護岸の設置は、砂浜の掘削（護岸及び関係する構造物の設置箇所のみならず、工事用道路の設置の際にも行われる）等によってその状態と形状を大きく改変し、砂浜に棲む貝類や甲殻類の生息に大きな影響を与えることは明らかである。

(4) 加えて、嘉徳海岸は、先に述べたとおり手つかずのままの自然が残され、川・

海・海岸・集落と一体となって貴重な景観を織りなしているが（甲2）、ひとたび巨大なコンクリート製護岸を設置してしまうと、これまでの美しい景観は一変し二度と回復不能となる。

本件護岸の設置が環境に与える影響について、詳細については追って準備書面で主張するが、嘉徳海岸の希少な生物環境と自然環境（景観を含む）に本件護岸が与える影響については、計り知ることができないほど大きなものである。

## 2 必要性の検証の不十分さ

(1) 一方で、平成26年に嘉徳海岸においてこれまでにない規模で海岸の侵食が生じたことは事実であるところ、本件護岸工事については、侵食への対策として実施されようとしているものである。

この点、平成26年の台風18号・台風19号の襲来時に高波浪により大きな侵食が生じた原因については、台風による潮位の上昇と満潮が重なったことや、台風の進行する向きだけでなく、嘉徳海岸周辺の砂の量などが影響している可能性が考えられている。ところが、鹿児島県においても、検討委員会においても、当時なぜここまで侵食が発生したのか、原因について十分な調査検討を行っておらず、単に、侵食が生じたという事実のみに基づき、高波浪による被害の防止の目的でコンクリート護岸を設置することを決定してしまっているのが実情である（甲4ないし甲6）。

(2) 砂浜（及び、砂によって形成された砂丘）は、それ自体として高い防災機能を有している。加えて、砂は地上（海岸）の上ののみに存在するのではなく、海岸の沿岸部の海底にも大量に堆積している上、これが波や流れによって移動しているが（漂砂）、海岸部・沿岸部周辺の砂は、台風等により激しい波浪が生じる場合にも、地上部に到達する波浪を弱める力を有している（砂浜が高い防災機能を有することは、検討委員会でも議論されている。甲4の4、甲5の4）。逆に言えば海岸部・沿岸部の周辺の砂の量が減少している場合には、台風等によって高波浪が地上部に到達するリスクが高くなると考えられる。

嘉徳海岸は、もともと、嘉徳川から土砂が供給され、これが堆積して地上部に厚い砂の層を形成するとともに、供給された砂が海底部にも堆積する地理的状況にある。この点に関連して、環境省自然環境局生物多様性センターが取りまとめている年次報告書によれば、嘉徳湾に面する海岸については、「河川・海食崖からの土砂供給の減少」を原因として汀線が後退したとされている。加えて、嘉徳川は、河口付近の流れが時期によって異なっているが、嘉徳川の流れの方向やこれに関係する河口付近で行われた工事等が土砂の供給方向や地上・海底の砂のバランス（堆積状況）に影響し、当日の砂の量・状況が波浪の影響を弱める形で作用しなかった可能性もある。また、嘉徳湾の近傍では海砂の採取が行われており、これによっても海岸付近の砂が減少しており、結果的に嘉徳浜に回流する砂が減少した可能性もある（以上に関して、甲12ないし甲13ほか）。

このように、平成26年の台風によってこれまでにない侵食が高波浪により生じたことについては、当時における、一定の事象の影響による、嘉徳海岸の地上・海底の砂量の減少や砂の分布状況が関係していた可能性がある。

(3) 一方で、嘉徳海岸においては、平成26年以降に大きく砂浜が回復していることが確認されている。

平成26年に侵食が発生した後、平成28年に、応急対策として、砂を入れた大型土嚢を侵食が大きかった箇所に設置する工事がなされた。大型土嚢は、1つあたり高さが1メートルほどあるが、これが翌年の平成29年9月時点では既に1段分（約1メートル分）埋まっており、平成31年2月時点では、2段分（約2メートル分）ほとんどが埋まっている（写真・甲15）。加えて、平成26年以降、幾度となく奄美地方を強い台風が通過し、奄美群島に大きな被害をもたらしたが、嘉徳海岸においては、何ら侵食が生じることはなかった。なお、砂浜（砂の量）が大幅に回復していることについては検討委員会でも認識が共有されている事実である。

このように、砂浜が回復していること及びその後の高波浪で被害が生じていないことは、平成26年の台風時に発生した侵食が、砂の減少等によって生じた一時的な現象であり、現在においては、砂の堆積によって侵食のおそれが低くなっていることを示していると考えられる。

- (4) 以上により、砂量の減少やバランスの変動によって平成26年の侵食が一時的に生じたのであるとすれば、原因を分析し、かつ、砂量の減少を防止する対策を講じることなどにより、台風等の襲来時に高波浪が到達することによる侵食を防止することが可能であると考えられる。

ところが、鹿児島県においても、検討委員会においても、当時の砂の分布状況や河川の流れの変化、海砂の採取状況などについて何ら詳細な検討を行っておらず、広域的な範囲での検討や観察もなされていない（甲3ないし甲6、測量設計委託報告書）。すなわち、侵食の原因について科学的な調査が全くなされていないのが実情であるところ、今後の台風等の襲来時に、平成26年当時と同規模の高波浪が襲来することを前提として計画されている本件護岸の設置については、その必要性について十分な裏付けがないものと言わねばならない。

### 3 代替案の存在

- (1) その一方で、原因は解明されていないとはいえ、平成26年当時に侵食が生じたことは事実であり、これに不安を生じる嘉徳集落の住民の安全等の確保のために、侵食対策の検討や推移の観察を行うことは当然に必要である。

この点に関して、検討委員会においては、当初、嘉徳海岸の砂浜防災機能の高さと、希少な環境の保全の必要性に鑑み、当面の間、特に何も対策を講じないという案も含めて検討が行われた（甲4）。対策を講じる場合の選択肢としては、第2回の検討委員会に至るまで、護岸（コンクリート護岸を含む）の設置のみでなく、もともと存在した砂丘を復活させる、一定の土木資材も用いながら砂丘に類似する構造体を形成する形で防災機能を回復させるなどの案も議論された。にも関わらず、最終的には、工事に係る費用の補助率等の関係から、

補助を受けるために恒久的に設置する堅固な構造体を設置する必要があるからか、第3回の委員会にではあくまで「護岸ありき」の議論がなされ、コンクリート護岸による案が採用されるに至っている（甲4ないし甲6）。これは、代替案について必要かつ十分な検討を行わなかったものと言わざるを得ない。なお、嘉徳集落の住民からは、コンクリート護岸の整備を希望する声がある一方で、何らかの侵食対策が必要であると考えるもの、護岸の整備には疑問を呈する声も少なくない（測量設計委託報告書抜粋資料・甲16）。

(2) 護岸の設置工事等、海岸保全施設の設置が環境に大きな影響を与える場合、海岸侵食対策は、生態系を生かした防災対策、Eco-DRR（Ecosystem-based Disaster Risk Reduction）で行うべきである。Eco-DRRは、環境省も推奨している自然の生態系を生かした防災対策であり、海外では砂浜を再生・保全するなど養浜工法として施工事例が多く、日本国内でも適用される事例が増加傾向にある。なお、砂浜の防災効果への着目と実践例の増加を踏まえ、海岸法においては、平成11年改正で「砂浜」（ただし、海岸管理者が、消波等の海岸を防護する機能を維持するために設けたもので、主務省令で定めるところにより指定したもの）が海岸保全施設として指定されるに至った（海岸法第2条1項）。

嘉徳海岸は、嘉徳川から継続的に土砂供給がなされ、厚い砂浜と砂丘が形成され、ここに住民によってアダンが植栽されこれが繁茂することによって、もともと高い防災機能を維持してきた（この点は、検討委員会でも、嘉徳海岸の砂浜については類い稀なほど砂が厚く広がっており、高い防災効果があるとの認識が共有されている。甲4の4、甲5の4）。加えて、先に述べたとおり、實際にも侵食が発生した後に多くの土砂供給がなされたことで砂丘は既にその一部が回復している（甲12、甲13、甲15ほか）。

先に述べた嘉徳川からの土砂の供給状況や河口の状況も踏まえれば、嘉徳海岸においては、嘉徳川が自然に形を変えながら流れてくることによって形成される海岸の砂のバランスを維持するとともに、砂丘を復元し、アダン等の植物

を植えるなどすることによって防波堤の機能を持たせ、地理的・自然的（生物的）環境を生かす形で実施可能であると考えられる。具体的には、砂丘があつた部分に再度砂を盛り、アダンを植栽することによって、仮に高波浪が襲来した場合にもこれが背後の集落におよそ到達することが無い程度の「天然の防波堤」を形成することによる対策を講じることが考えられる。また、侵食対策効果を高めるため、砂が入った「サンドパック」も併用する形で砂丘を復活させる工法も存在する（検討委員会においても「サンドパック案」として具体的に検討対象となっていた。甲6の3）。このような形で対策をすれば、生物環境への影響も最小限に抑えられる上、現在の自然景観も維持することができるほか、工事に要する費用も大幅に削減できる（甲6の3の比較表も参照）。

(3) なお付言すると、コンクリート護岸の設置については、これに波浪がぶつかり、前面にある砂が流出することによって、逆に侵食を加速させるケースが多く見られ、奄美大島においても、そのような事例が散見されている（この問題については、検討委員会でも指摘がなされている。甲4の4）。

本件護岸についても、かなり海側にせり出した位置に設置される予定であるところ、そのような位置にコンクリート護岸を設置すれば、前面に砂を盛ったところですぐにこれが流出し、逆に陸側からの連続性が断絶されることで土砂の均一性が失われ、結局は砂浜の流出を生じることにつながりかねない。

一方で、前記の代替案については、砂丘自体を復活させ、砂丘と海岸との一体性を維持するものであるから、このように侵食を生じさせるものにはならない。

(4) 代替案の詳細については追って準備書面において詳細に主張する予定であるが、少なくとも、前記の代替案が環境への影響を大きく低減できるものであること、本件護岸工事と比較して圧倒的に費用を低額に抑えることができるものであることは明らかである。

したがって、いま求められているのは、十分な検討なく多額の公費を投じて

コンクリート護岸である本件護岸を設置し、現在の嘉徳海岸の環境を不可逆的に改変することではなく、砂浜が自然に回復している状況にも鑑み、住民の安全と環境の保全を両立できる代替案を採用して、これを施工することである。

## 第5 本件護岸工事への公金支出のないし契約締結の違法性

### 1 海岸法へ違反する工事であること

(1) 海岸法第14条は、海岸保全施設の技術上の基準として、第1項で「海岸保全施設は、地形、地質、地盤の変動、侵食の状態その他海岸の状況を考慮し、自重、水圧、波力、土圧及び風圧並びに地震、漂流物等による振動及び衝撃に対して安全な構造のものでなければならない」とするとともに、同条第2項において、「海岸保全施設の形状、構造及び位置は、海岸環境の保全、海岸及びその近傍の土地の利用状況並びに船舶の運航及び船舶による衝撃を考慮して定めなければならない」としている。

そして、海岸法第1条は、同法の目的として、「津波、高潮、波浪その他海水又は地盤の変動による被害から海岸を防護するとともに、海岸環境の整備と保全及び公衆の海岸の適正な利用を図り、もって国土の保全に資すること」を目的として掲げているが、この「海岸環境の整備と保全」については、海岸の環境保全の重要性に鑑み、同法の平成11年改正によって加えられたものである。なお、鹿児島県においては、海岸法に基づき海岸保全基本計画を定めているところ、このうち奄美群島を含む地域を対象とする「薩南諸島沿岸海岸保全基本計画」においては、保全に関する基本方針として、「環境面では亜熱帯特有の貴重な生物、多様な生き物の生息環境であるサンゴ礁、砂浜、岩場、干潟、海岸林等の保全に留意する」ものとし、防護に関する施策としては「自然の防護機能を活用した海岸保全手法の採用」を求め、具体的には、「砂浜やサンゴ礁、グンバイヒルガオやコウボウムギ等の砂浜植生、アダンやソテツ等の海岸林が持つ自然の防護機能を活用した、海岸保全手法の採用に努める」ものとしている

(甲17)。

これらのことからすれば、海岸法は、海岸保全施設の設置に際して、海岸の防護と環境の保全の両立を求めているところ、海岸保全施設を設置する必要が認められる場合においては、生物環境・自然環境への影響を十分に検討・考慮した上で、海岸保全施設を生物環境・自然環境への影響が最も少ない形状、及び位置によって設置しなければならないというべきである。

(2) ところが、第4において述べたとおり、鹿児島県においては、生物環境・自然環境への影響について、そもそも十分な情報収集も検討を行わずに本件護岸の設置を決定している。

加えて、本件護岸についての形状、構造及び位置に鑑みれば、これを設置することにより、ウミガメ、オオヤドカリ、その他甲殻類ほか多くの生物に対して甚大な影響を与える上、陸域と海域を分断することにより、海岸としての自然環境に大きな影響を与えるものとなる。また、奄美大島で唯一の非サンゴ系の砂浜であり、川・集落と一体となって美しい景観を織り成しており、長年受け継がれてきたと希少な環境・景観についても、コンクリート護岸の設置によって失われ、海岸の利用にも支障を生じることとなる。そして、先に述べたとおり、仮に高波浪への対策が必要であるとしても、より環境への影響の少ない代替案が存在するにもかかわらず、その適用可能性について具体的な検討もなされていない。

以上のことからすれば、鹿児島県（鹿児島県知事）においては、海岸保全施設である本件護岸の設置に際して、生物環境・自然環境への影響を十分に検討・考慮していないものであり、また、本件護岸は生物環境・自然環境への影響が最も少ない形状、及び位置によって設置されるものではないから、本件護岸については、海岸法第14条2項に違反するものである。

(3) よって、本件護岸の設置工事については、海岸法第14条2項に違反するものであり、これに係る被告鹿児島県知事による公金の支出ないし契約の締結は、

支出ないし契約の目的が海岸法に違反し、違法である。

## 2 地方自治法・地方財政法の最小経費原則に違反する工事であること

(1) 地方自治法第2条14項は、「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、最少の経費で最大の効果を挙げるようしなければならない」と規定し、地方財政法第3条は「地方公共団体は、…合理的な基準によりその経費を算定し、これを予算に計上しなければならない」、同法第4条は、「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、これを支出してはならない」と規定している（最小経費最大効果原則）。

そして、地方自治法第2条14項の趣旨は、地方公共団体に対して、「効果」が同一であると見込まれる事業方式が複数ある場合には経費が最少となる方式を、同じ経費を投下する場合にはより多くの「効果」を挙げることが期待できる方式を選択すべきことを要求することにあると解され、また、経費額と「効果」の両方が異なる複数の事業方式が存在するときは、経費の増差に対応する「効果」の増差を考慮して、同項の趣旨を没却するような不当な選択を行った場合には違法性を帯びるというべきであり、その判断について行政庁が裁量権を逸脱ないし濫用した場合には、その判断は違法となる（名古屋地判平成16年1月29日判タ1246号150頁）。

(2) 本件護岸については、3億1434万円（税別）もの総事業費を要するものとして計画されており（甲10の2.40頁）、これが、耐用年数を50年として8億8954万円もの侵食被害回避便益をもたらすものとして検討されている（同頁）。

ところが、第3において述べたとおり、本件護岸工事の検討過程においては、平成26年の台風18号・台風19号の襲来時になぜ高波浪によりこれまでに無かったような侵食が生じたのかについて、何ら検討がなされていない。その原因を詳細に分析して導き出される必要な対策を講じれば、そもそも、砂が厚

く遠浅で防災効果が非常に高い（甲4の4）とされている嘉徳海岸において、同様の高波浪の襲来を抑止できる可能性があると考えられ、そうなると、高波浪の防止を目的とする高さ6.5メートル・幅180メートルものコンクリート護岸を設置する必要はそもそも認められないこととなる。

加えて、仮に今後も高波浪による被害が生じるおそれが認められる場合においても、第4において述べたとおり、本件護岸と比較して、費用が低廉であり、かつ、環境への影響も小さい養浜等の代替案が存在する。そのような代替案を採用して対策を行う場合においては、当然ながら対策に要する総事業費も本件護岸の場合（現状の試算で約3.14億円）よりも大幅に低額となる（たとえば、サンドパック案との差について、甲6の3の比較表も参照。本件護岸については概算工事費が1mあたり84万円であるが、サンドパック案については1メートルあたり9万円に過ぎず、耐用年数を考慮しても設置・管理に要する費用は極めて低い。）。

かつ、コンクリート護岸の設置であれば生じる負の便益（護岸の設置自体による海岸の物理的改変及び護岸設置による侵食の進行による、生物環境・自然環境への影響及びこれによる海岸利用価値の減少）も本件護岸の場合と比較してほとんど発生しない。逆に、第4において述べたような代替案によれば、アダムの群落等の復活により、現状よりも生物の生息環境を回復することができ、侵食対策以外の効果も見込むことができる。なお、「奄美大島、徳之島における公共事業環境配慮指針」においても、「自然環境への影響及び希少野生生物の保護を考慮した上で、事業実施について検討し、自然環境への負荷の回避を十分検討する」ものとされているところである（甲18）。

以上のことからすれば、侵食の原因の分析が十分でない中で、嘉徳海岸における高波浪による侵食対策（侵食回避）という効果をもたらす侵食対策事業として、本件護岸の設置を選択することは、そもそもその必要性に疑義があり、最小経費最大効果原則に違反する。加えて、仮に高波浪による侵食対策を行う

必要があるとしても、同様に侵食対策の効果が見込まれる養浜等による対策工事によれば経費額を大幅に抑えることができる上、生物環境の回復など侵食対策以外の効果も見込むことができる所以あるから、そのような代替案を何ら検討せず、実際にも採用しなかった鹿児島県（鹿児島県知事）の選択は、経費の増差や効果の増差を考慮したとき、地方自治法及び地方財政法が定める最小経費最大効果原則の趣旨を没却するような不当な選択を行ったものであるべきである。

(3) よって、本件護岸の設置工事に係る公金の支出ないし契約の締結は、地方自治法第2条14項、海岸法第3条及び第4条に違反するものであり、違法である。

## 第6 その他

### 1 監査請求前置及び期間遵守

原告らは、平成31年1月31日、本件護岸工事に係る公金の支出の差止め等を求めて鹿児島県監査委員会事務局に対して住民監査請求の申立てをしたが（鹿児島県職員措置請求書・甲19）、鹿児島県監査委員は、平成31年2月27日、これを却下した（住民監査請求について（通知）・甲20）。

なお、却下に係る通知が原告ら（原告ら代理人）に到達したのは同年3月1日であり、本件の訴訟提起については不变期間を遵守している。

### 2 公共の福祉を著しく阻害するおそれがないこと

本件については、本件護岸の設置工事に係る公金支出の差止め等を求めるものであるが（地方自治法第242条の2第1項1号）、嘉徳海岸において侵食が発生している箇所については人家が存在しない場所であり、かつ、そもそも現状として砂浜は復活して高波浪による被害の危険は極めて低くなっているから、公金支出の差止めを求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はない（地方自治法第242条の

2第6項)。

## 第7 結語

よって、原告らは、被告鹿児島県知事に対し、地方自治法第242条の2第1項1号に基づき、本件護岸工事に係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。

本件は、世界自然遺産登録に向けた準備が進められる奄美大島においては、防災とともに貴重な海岸環境の保全を調和させることができることでこれまで以上に重視される中で、行政による公共事業の不十分な検討・決定過程に関する問題を問いかけ、また、地域住民の安心・安全とともに貴重な環境を将来に受け継いでいくことができる方策を提示し、これを実現することを目指す訴訟である。

以上

## 証 挑 方 法

- 1 甲1 グーグルマップ
- 2 甲2 写真
- 3 甲3の1 住民説明会資料  
甲3の2 住民説明会資料
- 4 甲4の1 第1回検討委員会HP  
甲4の2 第1回検討委員会資料1  
甲4の3 第1回検討委員会資料2  
甲4の4 第1回検討委員会議事録
- 5 甲5の1 第2回検討委員会資料HP  
甲5の2 第2回検討委員会 会次第  
甲5の3 第2回検討委員会資料  
甲5の4 第2回検討委員会議事録
- 6 甲6の1 第3回検討委員会資料HP  
甲6の2 第3回検討委員会 会次第  
甲6の3 第3回検討委員会資料  
甲6の4 第3回検討委員会議事録
- 7 甲7 奄美新聞記事
- 8 甲8 鹿児島建設新聞記事
- 9 甲9 南海日日新聞記事
- 10 甲10 測量設計委託報告書（抜粋）
- 11 甲11 奄美大島嘉徳海岸の陸と海の連続性を保全することについての要望書（日本自然保護協会）
- 12 甲12 鹿児島県大島郡瀬戸内町嘉徳海岸の環境保全についての要望書（海の生き物を守る会ほか）

13 甲13 奄美大島嘉徳海岸の護岸建設の見直しを求める要望書（日本ベントス学会ほか）

14 甲14 ウミガメの産卵エリアの図

15 甲15 土嚢写真

16 甲16 測量設計委託報告書抜粋

17 甲17 薩南諸島沿岸海岸保全基本計画

18 甲18 奄美大島、徳之島における公共事業環境配慮指針

19 甲19 鹿児島県職員措置請求書

20 甲20 住民監査請求について（通知）

### 附 属 書 類

- |                    |     |
|--------------------|-----|
| 1 訴状副本             | 1通  |
| 2 甲第1号証ないし甲第20号証写し | 各2通 |
| 3 訴訟委任状            | 10通 |

## 当事者目録

原告 別紙原告目録のとおり 合計10名

〒453-0015 名古屋市中村区椿町15番19号

学校法人秋田学園名駅ビル2階

弁護士法人名古屋E & J 法律事務所（送達場所）

原告ら訴訟代理人弁護士 籠橋 隆明

同 渡部 貴志

電話 052-459-1750

FAX 052-459-1751

〒894-0026 鹿児島県奄美市名瀬港町22番23号

弁護士法人あすなろ奄美支所 奄美あすなろ法律事務所

原告ら訴訟代理人弁護士 和田 知彦

電話 0997-57-6211

FAX 0997-57-6217

〒541-0054 大阪市中央区南本町1丁目4番10号 Storkビル4階

弁護士法人あすなろ あすなろ法律事務所

原告ら訴訟代理人弁護士 杉田 峻介

電話 06-6268-5070

FAX 06-6268-5071

〒890-8577 鹿児島県鹿児島市鴨池新町10番1号

被 告 鹿児島県知事 三反園訓