

平成27年3月18日判決言渡 同日原本交付 裁判所書記官

平成19年(ワ)第13号 違法公金支出差止等請求事件

口頭弁論終結日 平成26年10月29日

判 決

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

- 1 本件訴えのうち、被告が別紙林道目録記載1ないし30の各林道の開設事業に関して公金の支出、契約の締結若しくは履行、債務その他の義務の負担、又は地方債起債手続をとることの差止めを求める部分をいずれも却下する。
- 2 原告らのその余の請求をいずれも棄却する。
- 3 訴訟費用は原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 原告らの請求

- 1 被告は、別紙林道目録記載2の伊江原線の開設に係る流域循環資源林整備事業に関し、公金を支出し、契約を締結若しくは履行し、債務その他の義務を負担し、又は地方債起債手続をとってはならない。
- 2 被告は、同目録記載23の楚洲仲尾線の開設に係る流域育成林整備事業に関し、公金を支出し、契約を締結若しくは履行し、債務その他の義務を負担し、又は地方債起債手続をとってはならない。
- 3 被告は、同目録記載6のチイバナ線の開設に係る流域循環資源林整備事業に関し、公金を支出し、契約を締結若しくは履行し、債務その他の義務を負担し、又は地方債起債手続をとってはならない。
- 4 被告は、同目録記載の各林道（上記1ないし3項の林道を除く。）の開設に係る事業に関し、公金を支出し、契約を締結若しくは履行し、債務その他の義務を負担し、又は地方債起債手続をとってはならない。
- 5(1) 被告は、稲嶺恵一（以下「稲嶺」という。）に対し、上原勇一と連帯して

1億2550万2000円及びこれに対する平成19年9月6日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。

(2) 被告は、上原勇一に対し、稲嶺と連帯して1億2550万2000円及びこれに対する同日から支払済みまで年5分の割合による金員の賠償の命令をせよ。

6(1) 被告は、仲井眞弘多（以下「仲井眞」という。）に対し、上原勇一と連帯して1億0882万9200円及びこれに対する同日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。

(2) 被告は、上原勇一に対し、仲井眞と連帯して1億0882万9200円及びこれに対する同日から支払済みまで年5分の割合による金員の賠償の命令をせよ。

7(1) 被告は、稲嶺に対し、富永實誠（以下「富永」という。）と連帯して2749万円及びこれに対する同日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。

(2) 被告は、富永に対し、稲嶺と連帯して2749万円及びこれに対する同日から支払済みまで年5分の割合による金員の賠償の命令をせよ。

8(1) 被告は、富永に対し、462万円及びこれに対する同年2月2日から支払済みまで年5分の割合による金員の賠償の命令をせよ。

(2) 被告は、富永に対し、200円及びこれに対する同年5月7日から支払済みまで年5分の割合による金員の賠償の命令をせよ。

(3) 被告は、富永に対し、850万9000円及びこれに対する同年7月25日から支払済みまで年5分の割合による金員の賠償の命令をせよ。

(4) 被告は、上原勇一に対し、2819万0650円及びこれに対する同年5月25日から支払済みまで年5分の割合による金員の賠償の命令をせよ。

(5)ア 被告は、仲井眞に対し、上原勇一及び上原久巳（以下、両名を「上原ら」という。）と連帯して3398万6000円及びこれに対する同年9月5

日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。

イ 被告は、上原らに対し、仲井眞と連帯して3398万6000円及びこれに対する同日から支払済みまで年5分の割合による金員の賠償の命令をせよ。

(6) 被告は、富永に対し、1458万3000円及びこれに対する同年2月19日から支払済みまで年5分の割合による金員の賠償の命令をせよ。

(7) 被告は、富永に対し、360万0250円及びこれに対する同年5月7日から支払済みまで年5分の割合による金員の賠償の命令をせよ。

(8) 被告は、富永に対し、1806万8000円及びこれに対する同年8月15日から支払済みまで年5分の割合による金員の賠償の命令をせよ。

(9)ア 被告は、仲井眞に対し、上原らと連帯して2230万2000円及びこれに対する同年10月17日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。

イ 被告は、上原らに対し、仲井眞と連帯して2230万2000円及びこれに対する同日から支払済みまで年5分の割合による金員の賠償の命令をせよ。

(10)ア 被告は、仲井眞に対し、長間孝及び赤嶺哲雄と連帯して3091万2000円及びこれに対する平成20年6月25日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。

イ 被告は、長間孝及び赤嶺哲雄に対し、仲井眞と連帯して3091万2000円及びこれに対する同日から支払済みまで年5分の割合による金員の賠償の命令をせよ。

9 上記1ないし4項につき仮執行宣言

## 第2 事案の概要

本件は、沖縄県の住民である原告らが、いずれも地方公共団体である沖縄県及び国頭村が沖縄県北部の亜熱帯林であるやんばる地域に存する県営林及び村

有林において各実施する別紙林道目録記載の各林道（以下、同目録記載の各林道を路線名で表記し、同目録記載の各林道を一括して「本件各林道」という。）の開設事業（以下、一括して「本件各事業」という。）について、やんばる地域の自然環境を破壊し、森林法等の法令に違反する違法な事業であり、同事業に係る公金支出は地方自治法及び地方財政法等の財務会計法規に違反する違法なものであるなどと主張して、被告に対し、(1)地方自治法242条の2第1項1号に基づき、同事業に関して同県が支出予定の公金につき、前記第1の1ないし4のとおり、公金の支出、契約の締結若しくは履行、債務その他の義務の負担又は地方債起債手続をとること（以下、一括して「公金支出等」という。）の差止めを求めるとともに、(2)同項4号前段又は後段に基づき、伊江原線、チイバナ線及び楚洲仲尾線（以下、これらの路線を一括して「本件三林道」という。）の各開設事業に係る別紙「公金支出一覧表」記載の網掛け部分の支出負担行為、支出命令及び支出（以下「本件各公金支出」という。）につき、前記第1の5ないし8のとおり、各支出当時の沖縄県知事に対する損害賠償請求及び当時の決裁権者である各沖縄県職員に対する損害賠償命令をすることを求めた住民訴訟である。

1 前提事実（争いがない。証拠により認定した事実は、末尾に証拠を掲記する。）

(1) 当事者等

ア 原告らは、沖縄県の住民である。

イ 被告（沖縄県知事）は、沖縄県の公金の支出、財産の管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行、債務その他の義務の負担、又は地方債起債手続等の行為をする権限を有する者である。

ウ 平成19年当時、沖縄県の林務行政組織は、知事の下に副知事、その下に農林水産部（以下「県農林水産部」という。）、その下に森林緑地課（以下「県森林緑地課」という。）が置かれていた（乙15, 28）。

また、平成19年3月まで、県農林水産部の下に出先機関として沖縄県北部林業事務所（以下「北部林業事務所」という。）が置かれていたが、同年4月以降は、県森林緑地課の下に出先機関として北部農林水産振興センターが置かれ、同センターに森林整備保全課（以下「森林整備保全課」という。）が置かれ、これにより北部林業事務所の業務は森林整備保全課に移行された（乙15, 28, 147）。

沖縄県の森林緑地課長、北部林業事務所長、森林整備保全課長及び会計課長は、それぞれ、別紙「公金支出一覧表」記載のとおり、各支出命令又は支出の権限を有していた。

## (2) 本件各事業の概要

本件各事業は、沖縄県が国頭村内の県営林において行う林道開設事業及び国頭村が同村内の村有林において行う林道開設事業である。

## (3) 沖縄北部地域（森林計画区）の概要

### ア 沖縄県の森林計画区（乙1, 58）

沖縄県の森林計画区は、「北部地域」、「中南部地域」及び「宮古・八重山地域」に区分される。

北部地域（以下「沖縄北部地域」という。）は、琉球列島の北東部に位置し、国頭村を含む沖縄本島北部及び伊平屋島、伊是名島、伊江島とこれに付随する島々からなる区域である。

本件各林道の開設（予定）地は、沖縄北部地域に含まれる。

### イ 沖縄北部地域の森林・林業の概要（乙1, 28, 58）

(ア) 沖縄北部地域の地勢は、中央部分を300ないし400メートル級の山岳が縦走し、山岳地帯を水系とする複数の河川が見られる。

同地域の気象は、亜熱帯海洋性気候に属し、温暖多湿であり、夏から秋にかけて襲来する台風と冬期の季節風により潮風害が発生する。

同地域の土壌は、赤黄色土、暗赤黄色土、未熟土及び岩屑性土壌が

見られる。

- (イ) 沖縄北部地域の全体面積は約8万2400ヘクタール（県土面積の36パーセント）であり，このうち森林面積は約5万2600ヘクタール（森林率64パーセント）である。

同計画区の対象民有林は約4万5200ヘクタールであり，うち県営林が約11パーセント，市町村有林が約54パーセント，私有林が約35パーセントである。

なお，沖縄県の県営林は，県有林，無償貸付国有林（林野庁所管の国有林について県が国有林野無償貸付契約により管理・経営している森林）及び県行造林（分収契約によって県が造林するもの）で構成されている。

- (ウ) 同計画区内の森林資源は，人工林はリュウキュウマツ，スギ，イヌマキ等の針葉樹と，イスノキ，クスノキ，エゴノキ等の広葉樹が主体であり，天然林は，イタジイ，オキナワウラジロガシ，イスノキなどの広葉樹林が主体である。

同計画区内の伐採，造林等各種の施策は県営林や市町村有林等の公有林に集中し，私有林は海岸線のいわゆる里山に偏在し，所有規模が零細であり，しいたけ原木，パルプ用材，木炭材の生産が一部で行われている程度である。

- (エ) 同計画区内の森林施業実績は，平成10年から平成14年までが，伐採量1万7199立方メートル（計画量の23パーセント），造林量243ヘクタール（計画量の45パーセント）であり，平成15年から平成19年までが，伐採量1万3201立方メートル（計画量の23パーセント），造林量214ヘクタール（計画量の79パーセント）であった。

- (オ) 同計画区内の林道開設状況は，平成14年度末現在で58路線22

6キロメートル，平成19年度末現在で64路線249キロメートルである。

ウ 国頭村内の県営林の状況（乙28ないし31，58，75）

(ア) 国頭村内の民有林の面積は約1万2400ヘクタール（沖縄県内の民有林の約16パーセント）であり，うち県営林が約3300ヘクタール，村有林が約5700ヘクタール，私有林が約3400ヘクタールである。

(イ) 国頭村内の県営林は，県有林（合計513.91ヘクタール）と無償貸付国有林（合計2873.35ヘクタール）で構成されており，県有林は与那及び伊地の2か所，無償貸付国有林は楚洲，奥，宇嘉，辺野喜，佐手及び謝敷の6か所である。

エ 沖縄北部地域の自然環境

沖縄北部地域で生息の可能性のある貴重な生物種のうち主なものは，以下のとおりである（甲17）。なお，文化財保護法等の法令に基づく指定種及び各種レッドデータブックにおける指定種の分類は，別紙「貴重種指定分類一覧表」に記載のとおりである。

(ア) ノグチゲラ 沖縄県の県鳥であり，国指定特別天然記念物，国内希少野生動植物種，環境省RDBの絶滅危惧IA類，県RDBの絶滅危惧IA類である。

(イ) ヤンバルクイナ 昭和56年に新種発見の鳥として報告された。国指定天然記念物，国内希少野生動植物種，環境省RDBの絶滅危惧IB類，県RDBの絶滅危惧IB類である。

(ウ) ヤンバルテナゴコガネ 国指定天然記念物，国内希少野生動植物種，環境省RDBの絶滅危惧I類，県RDBの絶滅危惧I類である。

(エ) オキナワトゲネズミ 国指定天然記念物，環境省RDBの絶滅危惧IA類，県RDBの絶滅危惧IA類である。

- (オ) ケナガネズミ 国指定天然記念物，環境省RDBの絶滅危惧IB類，県RDBの絶滅危惧IA類である。
- (カ) リュウキュウヤマガメ 沖縄諸島の固有種であり，国指定天然記念物，環境省RDBの絶滅危惧II類，県RDBの絶滅危惧IB類である。
- (キ) イシカワガエル 県指定天然記念物，環境省RDBの絶滅危惧IB類，県RDBの絶滅危惧IB類である。
- (ク) イボイモリ 県指定天然記念物，環境省RDBの絶滅危惧II類，県RDBの絶滅危惧II類である。
- (ケ) ホントウアカヒゲ 国指定天然記念物，国内希少野生動植物種，環境省RDBの絶滅危惧II類，県RDBの絶滅危惧IB類である。
- (コ) オキナワセッコク 沖縄島の固有種であり，国内希少野生動植物種，沖縄県編の「沖縄県の絶滅のおそれがある野生生物レッドデータおきなわ（1996年3月）」の絶滅危惧種である。

#### (4) 沖縄北部地域森林計画

沖縄県は，平成15年以降，以下のとおり，「沖縄北部地域森林計画」を策定した。

ア 平成15年計画（計画期間：平成16年4月1日から平成26年3月31日）

(ア) 平成15年12月 沖縄北部地域森林計画（乙1。以下「平成15年当初計画」という。）

(イ) 平成17年12月 平成15年当初計画の変更計画（乙2。以下「平成17年変更計画」という。）

(ウ) 平成19年3月 平成15年当初計画の変更計画（乙3。以下「平成19年変更計画」といい，平成15年当初計画と上記各変更計画を一括して「平成15年地域森林計画」という。）

イ 平成20年計画（計画期間：平成21年4月1日から平成31年3月31日）



1日)

平成20年12月 沖縄北部地域森林計画(乙58。以下「平成20年地域森林計画」という。)

ウ 平成25年計画(計画期間:平成26年4月1日から平成36年3月31日)

平成25年12月 沖縄北部地域森林計画(甲117, 133。以下「平成25年地域森林計画」という。)

(5) 本件各林道

ア 地域森林計画への記載

本件各林道は、別紙林道目録の「平成15年当初計画」、「平成19年変更計画」、「平成20年地域森林計画」及び「平成25年地域森林計画」の各欄に記載のとおり、各地域森林計画において「開設又は拡張すべき林道」として記載されており、いずれも国頭村内に開設が計画されたものである(甲133, 乙1, 3, 58, 弁論の全趣旨)。

イ 事業の採択

(ア) 本件各林道のうち森林環境保全整備事業(国庫補助事業)として新規採択されたのは以下の11路線であり、採択年度は以下のとおりである(乙117, 126, 弁論の全趣旨)。

a 沖縄県が事業主体のもの

平成15年度以前 伊地線

平成16年度 伊江原線, チイバナ線

平成18年度 楚洲仲尾線, 奥山線, 伊江I号支線, 伊楚支線

平成19年度 伊江原支線

b 国頭村が事業主体のもの

平成15年度以前 謝敷線, 宜名真線

平成18年度 吉波山線

(イ) これらの事業費の負担割合は、沖縄県が事業主体のものは、国が8割、沖縄県が2割であり、国頭村が事業主体のものは、国が8割、沖縄県が1割、国頭村が1割である。

(ウ) 本件各林道のうちその他の路線の開設事業は、採択されていない。

(エ) 平成16年度から平成19年度までに新規採択された8路線（以下「本件8路線」という。）の事業概要、全体概要及び延長距離・事業費は、別紙「事業概要一覧表」に記載のとおりである。

また、本件8路線、辺戸線、奥支線Ⅰ（奥支線(1)）、奥支線Ⅱ（奥支線(2)）、謝敷支線の各計画位置は、別紙「沖縄北部地域森林計画 林道計画位置図」に記載のとおりである。

#### ウ 事業の進捗状況及び公金支出

前記のとおり採択済みの11路線の事業の進捗状況及び公金支出の状況は、以下のとおりである。

##### (ア) 伊江原線

沖縄県は、伊江原線（計画期間：平成16年度から平成18年度）の開設工事に関し、別紙「公金支出一覧表」記載のとおり、各決裁者（本件訴訟で損害賠償命令の対象とされている者のみ記載。以下同じ。）において業者との間で各請負契約及び変更契約を締結し、同一覧表記載のとおり、各決裁者において工事代金の支出命令及び支出を行った。

伊江原線の開設工事は、平成19年までに完了した。

##### (イ) チイバナ線

沖縄県は、チイバナ線（計画期間：平成16年度から平成19年度）に関し、別紙「公金支出一覧表」記載のとおり、各決裁者において業者との間で各請負契約及び変更契約を締結し、同一覧表記載のとおり、各決裁者において工事代金の支出命令及び支出を行った。

チイバナ線の開設工事は、平成20年までに完了した。

(ウ) 楚洲仲尾線

沖縄県は、楚洲仲尾線（計画期間：平成18年度から平成20年度）に関し、別紙「公金支出一覧表」記載のとおり、各決裁者において平成18年度分の工事（計画延長1465メートルのうち142メートル。甲48）について業者との間で請負契約を締結し、同年度に行われた工事について、同一覧表記載のとおり、各決裁者において工事代金の支出命令及び支出を行った。

その後、楚洲仲尾線について、沖縄県公共事業評価監視委員会による事業評価が行われ、その答申を踏まえ、やんばる地域に於ける林業と自然環境の保全と調和を図る必要があることから、森林の利用区分（ゾーニング）や施業方法等を検討し、その結果を踏まえて環境保全対策等を検討する間、事業が休止されることになり、現在も休止中である。

(エ) 奥山線，伊江Ⅰ号支線，伊楚支線，伊江原支線

奥山線，伊江Ⅰ号支線，伊楚支線及び伊江原支線については，開設事業に着手されたものの，工事自体は行われておらず，その後，上記(ウ)の楚洲仲尾線と同様に，事業が休止されている。

(オ) 吉波山線

吉波山線については，開設事業に着手され，平成18年度及び平成19年度に同事業に関して公金支出がされたが，工事自体は行われておらず，その後，上記(ウ)の楚洲仲尾線と同様に，事業が休止されている。

(カ) 伊地線，謝敷線，宜名真線

伊地線，謝敷線，宜名真線は，平成15年当初計画に継続事業の路線として記載され，謝敷線の工事は平成16年度に完了し，伊地線及び宜名真線の各工事は平成17年度に完了した。

エ 保安林（チイバナ線）

チイバナ線の利用区域は，南側6.52ヘクタールが水源かん養保安林

に指定されており（以下「本件保安林」という。）、同路線の起点から320メートル地点までが同保安林内に位置している（乙21, 30）。

沖縄県は、平成17年9月20日付けで、沖縄県知事に対し、チイバナ線の開設事業に関し、林道施設の設置を目的とする本件保安林内土地（面積0.2413ヘクタール）の形質変更許可を申請し、これに対し、同知事は、同月26日、行為の期間を同月27日から平成22年9月30日の間として、同申請を許可した（以下「本件形質変更許可」という。）（乙21）。

#### オ 環境影響評価

本件各事業については、いずれも環境影響評価法及び沖縄県環境影響評価条例に基づく環境影響評価は実施されていない。

#### (6) 監査請求及び訴訟提起

ア 原告らを含む請求人らは、平成19年5月30日、沖縄県監査委員に対し、沖縄県知事及び本件各林道の開設工事に係る職員らに対する以下の勧告を求める住民監査請求を行った（甲1, 6）。

(ア) 平成15年地域森林計画に記載された国頭村内の林道の開設工事に係る公金支出等の差止め

(イ) 伊江原線及び楚洲仲尾線の各開設工事についてされた公金支出額の返還

(ウ) 監査手続が終了するまでの間、本件各林道の開設工事の停止

イ これに対し、沖縄県監査委員は、同年7月25日、上記各工事は適法に実施されており、上記各工事に係る公金支出等についても沖縄県財務規則等に基づき適正に執行されているから、県に損害が発生したとは認められず、上記住民監査請求は地方自治法242条1項に定める要件を欠く不適法なものであるとして、同請求を却下し、同請求人らに対し、その旨通知した（甲2）。

ウ 原告らは、同年8月15日、本件訴訟を提起した。

## 2 普通地方公共団体による林道開設に係る関連法令等

### (1) 地方公共団体における森林管理及び林道開設

普通地方公共団体が管理する森林内における林道については、普通地方公共団体の長がその設置権限を有する（地方自治法149条6号ないし7号）。

前記のとおり、本件各林道のうち採択済みの11路線の開設事業は、沖縄県又は国頭村が事業主体となり、国庫補助事業である森林環境保全整備事業のうち流域循環資源林整備事業又は流域育成林整備事業としての森林管理道又は森林施業道の整備事業として実施されるものである。

### (2) 森林・林業に関する計画制度

ア 政府は、森林及び林業に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、森林及び林業に関する施策についての基本的な方針等について、森林・林業基本計画を定めなければならない（森林・林業基本法11条）。

イ 農林水産大臣は、政令に定めるところにより、森林・林業基本計画に即し、かつ、保安施設の整備の状況等を勘案して、全国の森林につき、5年ごとに、15年を一期とする全国森林計画をたてなければならない（森林法4条1項）。

全国森林計画においては、地勢その他の条件を勘案して主として流域別に全国の区域を分けて定める区域（森林計画区）ごとに、「林道の開設その他林産物の搬出に関する事項」を定めるものとされている（同条2項）。

ウ 都道府県知事は、全国森林計画に即して、森林計画区別に、その森林計画区に係る民有林につき、5年ごとに、その計画をたてる年の翌年4月1日以降10年を一期とする地域森林計画をたてなければならない（森林法5条1項）。

地域森林計画には、「林道の開設及び改良に関する計画」を定めるものとされている（同条2項）。

エ 市町村は、その区域内にある地域森林計画の対象となっている民有林につき、5年ごとに、当該民有林の属する森林計画区に係る地域森林計画の計画期間の始期をその計画期間の始期とし、10年を一期として市町村森林整備計画をたてなければならない（森林法10条の5第1項）。

市町村森林整備計画には、「作業路網その他森林の整備のために必要な施設の整備に関する事項」を定めるものとされている（同条2項）。

(3) 国庫補助事業としての森林環境保全整備事業の概要・採択手続等

ア 国庫補助事業

(ア) 国は、森林法193条に基づき、都道府県に対し、毎年度予算の範囲内において、政令で定めるところにより、造林及び地域森林計画に定める林道の開設又は拡張につき、都道府県が自ら行う場合にあってはその要する費用の一部を、市町村その他政令で定める者が行う場合にあってはその者に対し都道府県が補助する費用の一部を補助する（以下、同規定に基づく補助の対象となる事業を「国庫補助事業」という。）。

(イ) 森林法施行令12条により、沖縄県及び同県内の市町村が一般林道を開設する場合は、国から交付される補助金額は、林道の開設及び拡張に要する費用の8割とされている（乙32）。

イ 森林環境保全整備事業

(ア) 位置付け及び運用基準

森林環境保全整備事業は、森林整備に関する国庫補助事業の一つであり、森林環境保全整備事業実施要綱（平成14年3月29日13林整整第882号農林水産事務次官依命通知。甲70，乙24。以下「本件実施要綱」という。）及び森林環境保全整備事業実施要領（平成14年3月29日13林整整第885号林野庁長官通知。甲84。以下「本件実施要領」という。）により、実施されるものである（乙131，132）。

(イ) 事業体系（甲70，乙24，132）

- a 森林環境保全整備事業は、平成19年までは、「資源循環林整備事業」等の4事業に区分され、資源循環林整備事業の中に「流域循環資源林整備事業」としての「森林管理道」及び「森林施業道」の整備事業が位置付けられていた。

流域循環資源林整備事業は、流域における木材等森林資源の循環利用に資するための森林施業及びこれに必要な路網の整備を行う事業である。

森林管理道は、森林整備に直結する林内路網を形成する上で、恒久的施設として整備すべき林道である。

森林施業道は、森林管理道を補完し、もっぱら森林整備用車両の通行等に供する恒久的施設として整備すべき林道である。

- b 平成19年に事業体系が変更され、森林環境保全整備事業は、「育成林整備事業」等の3事業に区分され、育成林整備事業の中に「流域育成林整備事業」としての森林管理道及び森林施業道の整備事業が位置づけられた。

流域育成林整備事業は、流域における育成林の整備の推進を図るための森林施業及びこれに必要な路網の整備を行う事業である。

(ウ) 採択要件

本件実施要領において定められた森林管理道及び森林施業道の採択要件は、概ね以下のとおりである（甲84）。

a 森林管理道

- (a) 地域森林計画に記載された林道であること
- (b) 林道規程に定める自動車道であること
- (c) 開設効果指数が0.9以上であること
- (d) 利用区域内森林面積が50ヘクタール以上であり、かつ、全体計

画延長が、おおむね1キロメートル以上であること（例外あり）

- (e) 着工後10年以内に、利用区域内森林面積に対し延べ10パーセント以上に相当する森林において、森林の整備が実施されることが確実であると見込まれること

b 森林施業道

- (a) 地域森林計画に記載された林道であること
- (b) 林道規程に定める自動車道の3級であること
- (c) 開設効果指数が0.9以上であること
- (d) 利用区域森林面積及び直接の対象となる森林の面積が10ヘクタール以上であり、かつ、全体計画延長が0.2キロメートル以上であること

(エ) 実施手順

- a 市町村森林整備事業計画の作成（本件実施要領第2の1。甲84）
  - (a) 市町村長は、地域における森林の状況、地域住民の森林に対する要請、事業実施体制等を把握したうえで、市町村森林整備計画の達成に資するものとして、同計画と同一の計画期間（5年間）で、当該計画期間に実施する事業について、市町村森林整備事業計画を作成し、事業の主体及び事業計画地の現況、事業内容及び事業量、その他事業の実施に必要な事項を定める。
  - (b) 市町村長は、知事に対し、上記事業計画の承認を申請する。
  - (c) 知事は、同申請に係る事業計画を適当と認めるときは、林野庁長官と協議してこれを承認し、その旨を市町村長に通知する。
- b 全体計画調査及び全体計画の作成（甲24、乙29）
  - (a) 事業実施主体は、新規に開設する路線及び地区の全体計画（以下「全体計画」という。）を作成するため、原則として採択年度に全体計画調査を実施する（以下「全体計画調査」という。）。)



ただし、希少野生動植物の生息又は生育、特殊な地質条件等から必要と判断されるものに限り、複数年にわたり調査を実施する。

(b) 全体計画調査では、自然環境に与える影響や事業実施による効果の発現等を予測・評価しつつ、森林整備の促進や社会環境等に寄与する内容となるよう全体計画を作成するため、計画路線付近の森林林業の状況、地域の社会経済の状況、生活環境、地形や貴重な動植物の生息・生育状況等について調査し、開設予定路線に係る利用区域（当該林道に依存して森林整備及びその他の整備を行うことが可能な区域をいい、原則として尾根、谷、稜線等の明瞭な地形により特定できる区域。以下「利用区域」という。）の設定、路線位置の選定、概略設計等が行われる。

(c) 事業主体は、全体計画調査に基づいて、全体計画を作成する。

c 森林環境保全整備事業に関する計画書（以下「実施計画」という。）の作成（本件実施要領第2の3、第6の1。甲84）

(a) 市町村長及び都道府県知事は、毎年度、翌年度に実施する森林環境保全整備事業に関する実施計画を作成する。

(b) 知事は、実施計画を取りまとめ、林野庁長官に提出する。

(c) 林野庁長官は、上記実施計画の提出があったときは、当該計画を審査の上、補助金の配布予定額を決定し、これを知事に内示する。

同審査の際、知事と林野庁との間で協議が行われ、路線ごとの費用対効果分析が実施され、実態調書が作成される（乙144）。

(d) 上記内示を受けた知事は、当該年度の実施計画を調製し、林野庁長官に提出する。

d 補助金交付申請（乙134、144）

(a) 実施計画が完成すると、都道府県知事は、農林水産大臣（沖縄県については内閣府沖縄総合事務局長。以下「農林水産大臣等」とい

う。) に対し、当該実施年度における事業に係る補助金の交付を申請する（補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（以下「補助金適正化法」という。） 5条）。

(b) 農林水産大臣等は、調査の結果、補助金を交付すべきものと認めるときは、補助金の交付を決定し、都道府県知事に対し、その旨通知する（補助金適正化法 6条、 8条）

(c) 都道府県は、上記通知を受けて、事業を実施する。

ウ 林野公共事業における事業評価（甲 24, 72, 73, 110, 乙 122）

(ア) 林野庁は、行政機関が行う政策の評価に関する法律（平成 13 年 6 月 29 日号外法律第 86 号）等に基づき、補助事業である林野公共事業（施設の維持管理に係る事業及び災害復旧事業等を除く。）について、事業採択段階から事業完了後に至るまでの事業の実施過程の透明性及び客観性を確保し、より効果的、効率的な事業の実施を図ることを目的として、「林野公共事業の事業評価実施要領」（平成 12 年 3 月 13 日 12 林野計第 73 号。最終改正平成 14 年 7 月 24 日。以下「事業評価実施要領」という。）及び「林野公共事業の事業評価実施要領の民有林森林整備事業に係る運用について」（平成 15 年 3 月 林野庁整備課長通知。以下「民有林事業評価運用基準」という。）を定め、これらの基準に従って、事前・期中・完了後の三区分で事業評価を行っている。

(イ) このうち、事前の評価に関しては、上記要領及び運用基準のほか、林野公共事業の効率化及び事業の決定過程における透明性の向上等を図るため、事前評価についての基本的な考え方や方法をまとめた「林野公共事業における事前評価マニュアル」（平成 14 年 3 月 26 日 13 林整計第 541 号 林野庁森林整備部計画課長通知、最終改正平成 15 年 10 月 22 日 15 林整計第 238 号。甲 111, 乙 34, 123。以下「事

前評価マニュアル」という。)が作成されており、これに従って評価が行われている。

(ウ) 事前評価マニュアルには、主に費用対効果分析の方法や事業の新規採択に当たっての評価項目(以下「新規採択チェックリスト」という。)が定められており、費用対効果分析の方法として、計上すべき費用及び便益の項目や、それらの算定方法などが定められている。

### 3 争点

(1) 差止請求に係る訴えの適法性(本案前の抗弁)

(2) 本件各事業の違法性(裁量権の逸脱・濫用)

(3) 本件各事業の違法性(その他の法令違反)

ア 森林法5条2項5号違反(地域森林計画に基づかない事業実施)(伊江原線・楚洲仲尾線)

イ 本件保安林に関する森林法違反(チイバナ線)

ウ 環境基本法違反

エ 沖縄県環境影響評価条例違反(チイバナ線)

オ 文化財保護法・沖縄県文化財保護条例違反

カ 種の保存法違反

キ 生物の多様性に関する条約(以下「生物多様性条約」という。)違反

ク 世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約(以下「世界遺産条約」という。)違反

ケ 補助金適正化法違反

コ 廃棄物の処理及び清掃に関する法律(以下「廃棄物処理法」という。)違反(伊江原線・チイバナ線)

(4) 本件各公金支出の法令違反

ア 地方自治法2条14項, 地方財政法4項1項違反

イ 憲法89条, 地方自治法232条の2違反

ウ 地方財政法2条1項, 4条の2違反

#### 4 当事者の主張

(1) 差止請求に係る訴えの適法性(本案前の抗弁)について

(被告の主張)

ア 差止請求は, 当該行為がなされる以前か, それがなされつつあるときのみ認められるものであり, 当該行為がなされ, 終了したときは, 訴えの利益が消滅する。伊江原線, チイバナ線, 伊地線, 謝敷線及び宜名真線の各林道開設工事は既に終了し, 公金支出も完了しているから, これらの林道に係る公金支出等の差止請求については訴えの利益がない。

イ 休止中の林道については, 沖縄県公共事業評価監視委員会の答申を踏まえ, 現在事業を行っていない。

また, 平成25年地域森林計画に記載されている路線のうち, 未着手のものは, 同地域森林計画に掲載される以外の手続等は何も行われていない。

ウ 平成25年地域森林計画に記載されていない林道は, 平成26年4月1日から平成36年3月31日までの計画期間に実施の予定がないものである。

(原告らの主張)

ア 休止中の林道は, 既に事業には着手されており, 環境保全対策等を検討する間において一時的に事業が停止しているに過ぎず, 被告自身が休止中の林道が再開される可能性はあると自認しているから, 当該行為がされることが相当な確実さをもって予測される程度に具体性を備えているといえるのであり, これらの差止請求は訴えの利益がある。

また, 平成25年地域森林計画に記載された路線のうち未着手の林道は, 具体的な事業計画は策定されていないが, 既に地域森林計画に記載され, 被告自身が着手される可能性はあると自認しているのであるから, 当該行為がされることが相当な確実さをもって予測される程度に具体性を備えて



いるといえるのであり、これらの差止請求は訴えの利益がある。

イ 平成25年地域森林計画に記載されていない林道については、地域森林計画は5年ごとの短期間に策定され、事情変更があれば随時変更することができ、現計画に記載されていない林道についても実施予定になればいつでも計画変更の手続により簡単に記載することができるから、以前の地域森林計画に記載されていれば訴えの利益がある。

ウ 国頭村が事業主体の林道であっても、事業費に関して沖縄県の負担部分があるから、同負担部分の公金支出等の差止めについても訴えの利益がある。

(2) 本件各事業の違法性（裁量権の逸脱・濫用）について

(原告らの主張)

本件各事業は、以下の各条項に違反し、裁量権を逸脱・濫用するものであるから違法である。

ア 事業目的（森林法1条、森林・林業基本法2条1項）違反

(ア) 森林法は、森林の保続培養と森林生産力の増進を図ることを目的とし（同法1条）、森林・林業基本法は、森林の有する国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、公衆の保健、地球温暖化の防止、林産物の供給等の多面的機能の適正な整備及び保全を図られなければならないと定めている（同法2条1項）。したがって、森林整備事業は、特定の区域の森林における森林の多面的機能の維持、増進等のための森林整備の必要性がなければならず、森林管理道は、その森林整備に必要とされるものが予定されなければならない。

(イ) ところが、本件各林道の利用区域における森林施業（以下「本件各森林施業」という。）は、皆伐により自然環境を破壊した後の後始末のために予定されているものであり、得られる経済的利益も薄利に過ぎない。国頭村における森林施業の実体は、国頭村森林組合が補助事業であ

る造林事業を随意契約で独占的に請け負い、森林整備という名目で森林を伐採し、同組合がこれを無償で取得してチップ材・オガ粉に転用するものである。したがって、実質的には同組合に対する補助金交付のために行われるものであり、森林環境の保全や森林の多面的機能の適正な整備という本来の事業目的を欠く。

本件各林道の利用区域において計画されている個別の森林施業の内容についてみても、チップ材・オガ粉のための伐採、既に複層林地である場所での複層林施業、イタジイを主体とする天然林の健全な森林生態系を破壊する育成天然林整備であり、必要性がない。また、常用広葉樹であるイタジイを主とする貴重な沖縄の天然林の伐採をすることは、残されたわずかな天然林を保存し、人工造林地は広葉樹林化して複層林化すると現在の日本の森林政策に反する。

- (ウ) また、本件各林道の利用区域において予定されている森林施業は既存林道を利用して十分に実施でき、本件各森林施業について競争入札を実施すれば林道を開設しなくても落札業者が現れるはずである。仮に作業負担軽減のために本件各林道が有効であったとしても、災害復旧工事関係費を含めた事業費総額 11 億円の巨額の公金支出や自然環境の破壊をしてまで開設する必要性はないし、赤土流失の原因は林道の設置場所・構造・工法等に起因するのであり、舗装の有無には関係がなく、車両の通行性確保や林道の維持管理のためであれば砂利敷きの簡易舗装で足りる。さらに、伊江原線及び楚洲仲尾線の開設目的の一つとされている「森林レクリエーションやエコツーリズム利用等」は流域資源循環林整備事業又は流域育成林整備事業の目的外事項である上、本件各林道の開設予定地は人里がなく自然災害を受けやすい山中であり、本件各林道は農山村地域の生活道や災害時の避難路・迂回路にならない。したがって、本件各林道を開設する必要性はない。

(エ) さらに、林野庁が定める事前評価マニュアルでは、森林環境保全整備事業の新規採択チェックリストにおいて費用対効果指数が1.0を上回ることが要件とされており、事前評価マニュアルに従って算出された費用対効果指数が1.0を上回るものについて森林の多面的機能の適正な整備・保全のための事業と認められ、国庫補助事業として認められるものである。したがって、本件各事業の事業主体である沖縄県は、事前評価マニュアルに従い、個々の林道及びその利用区域における森林整備事業ごとに路網整備と森林整備の費用と便益をそれぞれ算出し、これらを合算して、費用対効果分析をしなければならない。ところが、沖縄県は、本件各林道について、路網整備のみの費用及び便益しか算出せず、事業区域ごとの森林整備の費用対効果を算出することなく、本件各事業を決定したのであり、その判断は不合理である。

また、被告が算出した路網整備に係る費用及び便益は、①維持管理費用として計上すべき開設後の自然災害復旧工事費を費用として計上していない、②森林整備に係る便益である「水源かん養便益」、「山地保全便益」、「環境保全便益」を路網整備によって増加する便益として計上している、③整備済森林よりも環境保全機能が高い天然林について「未整備森林（疎林）」の流出係数等を使用して環境保全便益を算出している、④楚洲仲尾線について何ら根拠なく「森林整備促進便益」を計上し、チイバナ線について「水源かん養便益」において重複計上している、⑤根拠や裏付け資料もなく「アクセス時間短縮便益」、「ふれあい機会確保便益」、「災害時迂回路等確保便益」、「防火帯便益」、「災害復旧経費縮減便益」及び「ボランティア誘発便益」を計上している、⑥現在、林野庁において便益としてはならないとされている「通行安全確保便益」及び「環境保全確保便益」を楚洲仲尾線について計上している、⑦林道開設により新たに伐採対象となる区域は存在しないのに、「生産確保・促進

便益」を計上している、⑧林道開設に伴う必要経費となる赤土対策工等の環境保全措置のための費用を「作業道作設経費縮減便益」として計上しているなどの誤りがあり、これらの必要な費用を計上し、不要な便益を除いて算出すると、本件各事業の費用対効果指数は1.0を下回る。

(オ) したがって、本件各事業は、森林の多面的機能の適正な整備・保全を目的とするものではなく、これに必要な事業でもないから、上記各法令に定める目的に違反するものである。

イ 自然的・経済的・社会的諸条件の配慮義務（森林・林業基本法6条）違反

県知事は、地域森林計画の策定に際し、当該地域の自然的・経済的・社会的諸条件に配慮すべき法律上の義務を負っている（森林・林業基本法6条、森林法5条1項）ところ、以下のとおり、本件各事業は自然的・経済的・社会的諸条件に配慮されていない。

(ア) 自然的条件

本件各林道の開設予定地は、1970年代以降も伐採することのできなかった奥地の天然林又は天然林化した植林地であり、天然記念物・国内希少野生動植物種であるヤンバルクイナ等の固有種・希少種・貴重種の重要生息地・生育地である。

ところが、本件各事業に伴う皆伐が行われると、保水力が低下して水源かん養機能が失われ、土砂流出により土壌層の微生物が壊滅的打撃を受け、植物相が単層化・乾燥化する。また、森林施業として皆伐後5年間隔での下刈り、除伐が行われた場合、萌芽更新したイタジイの樹木が再度伐採ないし刈り取られ、ノグチゲラなどの営巣木である樹高10メートル以上のイタジイ林が失われ、コウモリやノグチゲラの餌となる昆虫類の生息も影響を受ける。さらに、本件各事業に伴う谷筋の広範囲にわたる埋立てにより、リュウキュウヤマガメやカエルなどの両生類の



生息地や産卵場所である斜面下部や沢筋の森林が失われる。加えて、本件各林道の開設により、ヤンバルクイナ等の捕食者であるマングースの行動圏が拡大するとともに、ヤンバルクイナ等の避難場所が消失する。

このように、本件各事業により、森林の伐採・劣化・破壊、天然記念物や国内希少野生動植物種である動植物やその生息地・繁殖地・渡来地及び自生地の分断・劣化・破壊、工事前中後の本件各林道を通行する自動車等による騒音・排気ガス、小動物の本件各林道法面から林道への落下・転落・滑落、小動物の林道側溝設置物への落下及び林道側溝設置物の段差障碍により元の生息地に戻れないこと、アスファルト舗装された林道路面での餓死・轢死・炎熱死、灼熱化した林道路面による移動・横断の阻害による隔離等、様々な自然破壊が引き起こされるのであり、自然的条件が考慮されていない。

(イ) 経済的条件

沖縄県では、国からの補助金がなければ林業が成り立たず、やんばるで伐採された森林の用途は経済的価値の乏しいチップ材が大半であるから、造林事業を行う必要はない。むしろ、やんばるの森を世界遺産として保存することが沖縄県の内部的発展の保証に繋がるのであるから、森林施業のためにやんばるの森に本件各林道を開設する経済的理由はない。

(ウ) 社会的条件

やんばるでは、地域住民に必要な生活道路は既に整備されており、既存の林道も存在するから、地域の社会的条件という観点からも本件各林道は必要がない。

ウ 良好な自然環境の保全・形成等の配慮義務（森林法4条3項）違反

全国森林計画は、良好な自然環境の保全及び形成その他森林の有する公益的機能の維持増進に適切な考慮が払われたものでなければならぬとさ

れている（森林法4条3項）から、全国森林計画に即して策定すべき平成15年地域森林計画に基づく本件各林道の開設に際しても、良好な自然環境の保全・形成等を考慮しなければならない。

ところが、前記イのとおり、本件各事業は、やんばるの自然環境を破壊するものでしかなく、希少種の生息地・生育地を何ら考慮しておらず、良好な自然環境の保全・形成等を考慮していない。

したがって、本件各事業は、森林法4条3項に違反し、違法である。

#### エ 環境基本計画との整合性確保義務（森林法4条4項）違反

全国森林計画は、環境基本法15条1項の規定による環境基本計画と調和するものでなければならず（森林法4条4項）、全国森林計画に即して策定すべき地域森林計画の策定・実施に当たっても、環境基本計画との整合性を確保しなければならない。

第2次環境基本計画（平成12年12月閣議決定）及び第3次環境基本計画（平成18年4月7日閣議決定）は、予防原則の見地から生物多様性の保全のための取組を要請しているところ、前記イのとおり、本件各事業及び本件各森林施業は、路面本体部分だけでなく、その周辺一帯において、やんばるの自然環境の破壊をもたらすものであり、国指定特別天然記念物等の生物の生育・生息にも影響を及ぼし、生物多様性を損なうものである。

したがって、本件各事業は、上記各環境基本計画に反しており、森林法4条4項に違反する。

#### オ 新・生物多様性国家戦略との整合性確保義務（生物多様性基本法12条2項、森林・林業基本法11条1項）違反

森林・林業基本計画の作成の際には、新・生物多様性国家戦略（平成14年3月27日閣議決定）との整合性を確保することが義務付けられており（生物多様性基本法12条2項）、全国森林計画は森林・林業基本計画に即して策定しなければならない（森林法4条1項）から、全国森林計画

に即して策定すべき地域森林計画を作成する際にも、新・生物多様性国家戦略との整合性を確保しなければならない。

新・生物多様性国家戦略は、種の絶滅を回避するため、予防原則に基づく予防的な対策を要請し、その上で野生生物の保護管理を定め、生態系・生育環境に着目した取組を推進し、森林・林業についての具体的な施策について、優れた自然や景観を構成する森林については林業を実施しないことを原則としている。ところが、本件各事業及び森林施業が実施されると、前記イのとおり、絶滅の危機に瀕した希少種の生息域であるやんばるの森林が伐採され、その生息・生育環境が破壊されるのであり、新・生物多様性国家戦略との整合性が確保されていない。

したがって、本件各事業は、生物多様性基本法12条2項及び森林・林業基本法11条1項に違反する。

#### カ 沖縄県環境基本計画との整合性確保義務（沖縄県環境基本条例）違反

沖縄県環境基本条例は、沖縄県が環境に影響を及ぼすと認められる施策の策定・実施に当たって、沖縄県知事が策定する沖縄県環境基本計画との整合性を確保すべき義務を定めており（同条例9条1項）、第1次沖縄県環境基本計画（平成15年4月1日策定）は、やんばるに関し、自然環境を保全し、生態系の攪乱や赤土の流失、景観の悪化を引き起こさないよう、細心の注意を払うよう定めている。また、同条例9条2項は、沖縄県が環境に影響を及ぼすと認められる施策を策定・実施する際に、生物多様性の確保、自然環境の体系的な保全について具体的に考慮すべき義務を定めている。

ところが、前記イのとおり、本件各事業及び本件各森林施業により、自然環境の破壊、生態系の攪乱、赤土の流失、景観の悪化が引き起こされるのであり、上記沖縄県環境基本計画との整合性が確保されておらず、生物多様性の確保、自然環境の体系的な保全について具体的に考慮されている

とはいえない。

したがって、本件各事業は、沖縄県環境基本条例に違反する。

(被告の主張)

ア 事業目的について

(ア) やんばるの森林は、ほとんどが人手の加わった二次林となっており、森林施業を行わないと木が過密で形質も不良な林層となり、複層林施業が予定されている場所も人工林区域である。また、国頭村は、産業や農業の立地が少なく、古くから林業が地域住民の重要な生活基盤であり、これまでの支柱材やチップ等のほか、建具・家具用材、木工用材、内装材等の付加価値の高い製品が生産され、今後も増産が見込まれている。さらに、同地域は重要な水源地であり、水源かん養機能を高めるための水源林の整備とともに、森林の生活環境保全機能に対する県民要請に応えるため、森林空間を利用した森林ツーリズムを推進している。

他方、現在の1年間の伐採面積は、やんばる3村（国頭村、大宜味村及び東村）の森林面積のわずか0.04パーセントに過ぎず、森林の環境を劣化させるものではない。また、国頭村森林組合は造林や伐採を随意契約で請け負っているが、森林組合への材の払下げは無償ではなく、本件各事業は同組合への財政支援目的ではない。

(イ) 本件三林道の各利用区域には、車道幅員2メートル以上の既設の自動車道路がなく、当該地域における森林施業を安全かつ効率的に実施するためには、既設の周辺林道等から森林施業現場まで直結する本件各林道の開設が不可欠である。

また、林道は、農山村地域の生活道や災害時の避難路・迂回路、地域の振興、生活環境の整備、都市住民の森林レクリエーション活動や自然環境教育活動等、林業以外においても重要な役割を果たす。

さらに、沖縄県は亜熱帯地域であり、他府県と比べて降雨量が多く

雨量強度も強く、時期的に集中して浸食を受けやすいため、浸食防止、交通安全、車両の走行性の確保及び赤土流出の防止を図るためにアスファルトによる林道舗装が必要である。

(ウ) 森林整備事業の費用対効果は、あくまで市町村における森林整備事業計画の効果的・効率的な実施を図ることを目的として算出するものに過ぎず、それ自体に法的拘束力はない。また、事前評価マニュアルは課長通知であるから法的拘束力はなく、費用対効果指数が補助金の交付条件とされているのでもないから、費用対効果指数は補助金支出の妥当性の判断材料にはならない。さらに、事前評価マニュアルの新規採択チェックリストは、市町村森林整備事業計画の要件であって、個々の路線ごとの費用対効果指数の算出が義務付けられているものではなく、林道開設の採択要件でもない。したがって、費用対効果指数は、本件各林道に係る公金支出の違法性を判断する要素にはならない。

また、被告が行った費用対効果分析は、事前評価マニュアル及び「林野公共事業における事業評価単価表」（以下「事業評価単価表」という。）に従って算出している。

路線ごとの費用対効果に限ってみても、被告が本件訴訟提起後に、根拠資料を指摘できない便益や計画路線の状況と算出条件の合わない便益は計上せず、事業費及び維持管理費に社会的割引率を乗じたものを費用額として計上して再評価した費用対効果指数は、いずれも1.0を上回っている。

(エ) このように、本件各事業は、やんばるの森林の持つ多面的機能を高度発展させるための継続的で適切な森林施業に資することを目的として行われるものであり、森林法及び森林・林業基本法の定める目的に反するものではない。

イ 自然的・経済的・社会的諸条件の配慮義務（森林・林業基本法6条）に

ついて

被告は、本件各事業の実施に当たって、地元の要請等を踏まえつつ、希少動植物等の生育環境に配慮するとともに、既設U字溝の改良と併せて、ほとんどの路線において改良L型側溝や改良U字溝、スロープ等を設置するなど、小動物の生息に優しい側溝や集水枡等を設置している。

また、被告は、森林資源の循環的な利用推進及び森林の持つ公益的機能の働きに対する県民要請の高まりに適切に対応していくため、「やんばる型森林業の推進」と題する施策方針を定め、「自然環境保全区域」、「水土保持区域」、「林業生産区域」及び「森林利用区域」の利用区分ごとに森林施業の実施の可否やその内容、森林の活用方針を定め、森林保全や環境負荷低減の取組を行う基本方針を示しており、これに基づき、自然環境に配慮した単層林の施業をはじめ、森林の小面積（原則として概ね5ヘクタール以下）収穫伐採や分散化、地域の実態を踏まえた複層林や育成複層林の施業等、多様な森林の整備・保全を行っている。

さらに、国頭村における林業生産活動の展開は、産業振興や雇用の創出・確保はもとより、地元のニーズに即した多様で活力ある森林作りの促進及び森林生態系の健全性を保ちながら、植栽から保育を通して一貫した体系的な森林の整備・保全を行うものである。

林道等路網は、適切な森林施業の推進及び効率的な林業経営の展開のための基幹的な施設であるとともに、地域の振興や生活環境の整備を図る上で重要な役割を果たしている。

以上のとおり、被告は、本件各事業に関し、自然的・経済的・社会的条件に配慮している。

ウ 良好な自然環境の保全・形成等の配慮義務、環境基本計画との整合性確保義務、沖縄県環境基本計画との整合性確保義務について

沖縄県は、やんばる型森林業の推進の基本方針に基づき、平成15年地

域森林計画を定めており、本件各事業においても、既設U字溝の改良と併せて、ほとんどの路線において改良L型側溝や改良U字溝、スロープ等を設置するなど、良好な自然環境の保全・形成等に配慮し、生物多様性の保全のための取組を行い、沖縄県環境基本計画に定める各種の保全対策を行っている。

エ 新・生物多様性国家戦略との整合性確保義務について

国が策定した「生物多様性国家戦略」は、国の施策の目標と指針を示したものであり、法的拘束力を有するものではない。

また、同施策は、自然と人間の共生、資源の循環利用（持続可能な利用）も目標としているところ、被告は、やんばる型森林業の推進の基本方針に基づき、平成15年地域森林計画を策定し、本件各事業において、既設U字溝の改良と併せて、ほとんどの路線において改良L型側溝や改良U字溝、スロープ等を設置するなど、種の絶滅を回避するため、予防原則に基づく予防的な対策を実施し、その上で野生生物の保護管理を定め、生態系・生育環境に着目した取組を推進している。

(3) 本件各事業の違法性（その他の法令違反）について

ア 森林法5条2項5号違反（地域森林計画に基づかない事業実施）（伊江原線・楚洲仲尾線）

（原告らの主張）

林道の開設に関する事業計画は、地域森林計画の必要的記載事項であるから（森林法5条2項5号）、国頭村内において実施される林道事業計画は、同地域を対象とする沖縄北部地域森林計画書の当初計画に記載されなければならない、当初計画に記載されずに実施された林道事業は、変更計画において「開設すべき林道」として記載されたとしても、森林法に反して違法である。

伊江原線及び楚洲仲尾線は、平成15年当初計画に記載されずに工事着

手されたものであるから、両林道の開設事業は森林法5条2項5号に違反し、違法である。

(被告の主張)

伊江原線は、平成15年当初計画において「奥支線(1)」の名称で記載され、その後、平成16年度の事業採択後に「伊江原線」と名称が変更されたのであり、当初計画に記載されていた事業である。

楚洲仲尾線は、平成17年変更計画において「伊楚支線(1)」の名称で新たに追加された林道であり、平成18年度の事業採択後に「楚洲仲尾線」に名称が変更された。楚洲仲尾線の「延長」、「面積」、「材積」は計画書作成当初の段階では概略で記載されていた。

#### イ 本件保安林に関する森林法違反(チイバナ線)

(原告らの主張)

##### (ア) 森林法26条1項(保安林解除手続)違反

チイバナ線の事業予定地には水源かん養保安林である本件保安林が存在し、森林の土壌が降水を貯留し、河川へ流れ込む水量を平準化して洪水、濁水を防ぎ、その過程で水質を浄化する役割を果たしているところ、チイバナ線の開設事業は、本件保安林内において立木伐採、立木損傷、下草採取等の一連の行為を行い、更に林道の路面をアスファルトで舗装し尽くすものであり、恒久的に保安林の現状を変更し、森林の保水機能を低下させ、水源かん養機能を喪失させるものである。現に、本件保安林内において立ち枯れが進行している。また、同事業は、高率で多額の国庫補助を得るために舗装ありきで行われるものであり、公益的機能を適切に維持するために必要な事業ではない。したがって、同事業に当たって、本件保安林の指定解除の手続が必要である(森林法26条1項)。

なお、チイバナ線は、実際の車道幅員4メートル以上の区間が28



70.4メートルのうち1072.9メートルに及んでおり、通達によっても保安林解除の手続が必要である。

ところが、同事業は、本件保安林の指定解除手続をせずに実施されたものであるから、森林法26条1項に違反し、違法である。

(イ) 森林法34条1項（立木伐採許可）違反

被告は、チイバナ線の開設事業に際し、本件保安林について森林法34条1項に定める許可を受けずに1337本もの立木を伐採し、違法な無許可伐採を行った（同法206条3号）。

なお、森林法施行規則22条の8第1項5号に定める「保安林の機能に代替する機能を有する施設」とは、治山施設等の水源かん養機能を維持するために必要な施設を意味し、林道の開設は同施設の設置には当たらない。また、同項7号に定める「林産物の搬出その他森林施業に必要な設備」とは、木材集積場のような一時的なものを意味し、恒久的な林道開設は同設備には当たらない。加えて、森林法34条1項9号は、立木の伐採が択伐、間伐、除伐等の程度にとどまる小規模で一時的なものであって、保安林指定の目的に反しない軽微なものに限られ、恒久的な林道開設のような皆伐は想定されていない。

したがって、チイバナ線の開設事業は、森林法34条1項に違反し、違法である。

(ウ) 森林法34条5項（土地の形質変更許可）違反

都道府県知事は、土地の形質変更の許可申請（森林法34条2項）があった場合、その申請に係る行為がその保安林の指定の目的に支障を及ぼすと認められる場合には、当該申請を許可することができない（同条5項）。

前記(ア)のとおり、チイバナ線の開設は、本件保安林の指定目的である水源かん養機能の低下をもたらし、同目的に支障を及ぼすから、沖縄

県知事は、チイバナ線の開設工事についてされた土地の形質変更許可申請を許可してはならなかった。

したがって、本件形質変更許可は森林法34条5項に違反しており、同許可に基づくチイバナ線の開設事業は違法である。

(被告の主張)

(ア) 森林法26条1項(保安林解除手続)違反

保安林内においてある行為を行うに当たり、保安林の解除手続が必要か否かは、当該行為の結果、保安林全体について指定の目的とされた公益的機能が失われるか否かを基準として判断すべきである。

チイバナ線の開設事業は、以前の伐採及び造林時に開設された作業道の幅員が狭く、勾配が急な上に未舗装であり、森林施業の効率化を妨げる要因となっていることから、かかる要因を解消することを目的として実施されるものであり、本件保安林の公益的機能を適切に維持するために必要な事業である。また、本件保安林の指定面積7.3076ヘクタールに対し、チイバナ線開設による本件保安林内の土地の形質変更面積は0.2413ヘクタールに過ぎず、平成26年8月12日の調査では、チイバナ線の12のポイントにおいて本件保安林の荒廃は認められなかった。したがって、チイバナ線の開設により、本件保安林全体としての公益的機能が失われることはない。

また、林道のような線状の施設は、保安林全体の一部に過ぎず、森林の適正な育成、保全及び管理等を目的とする場合には林道開設によって保安林の公益的機能が低下することはないから、車道幅員4メートル以下の林道で、森林の施業・管理に供するため周囲の森林と一体として管理することが適当と認められる場合には、保安林指定の解除手続によることなく作業許可の対象とするのが実務上の取り扱いである。チイバナ線の車道幅員は3メートルであり、森林の施業及び管理に供するため

周囲の森林と一体として管理することが適当なものである。

したがって、チイバナ線の開設事業に関して、本件保安林指定解除の手續は不要である。

(イ) 森林法 34 条 1 項 (立木伐採許可) 違反 (チイバナ線)

森林法は、農林水産省令で定める場合には、立木の伐採につき森林法 34 条 1 項の知事の許可を要しないものとしている (同法 34 条 1 項 9 号)。これを受けて、森林法施行規則は、同法 34 条 2 項に定める許可を得た上で、当該保安林の機能に代替する機能を有する施設を設置し、又は当該施設を改良するため、あらかじめ県知事に届け出たところから従って立木を伐採する場合 (同規則 22 条の 8 第 1 項 5 号)、及び、林産物の搬出その他森林施業に必要な設備を設置するため、あらかじめ都道府県知事に届け出たところから従って立木を伐採する場合 (同規則 22 条の 8 第 1 項 7 号) には、知事の許可を要しないとしている。

上記「当該保安林の機能に代替する機能を有する施設」には、治山施設等のほか、土砂流出を防止する舗装施設や排水施設等も含まれ、上記「林産物の搬出その他森林施業に必要な設備」には、木材集積場のほか、防火線、区画線、林道、歩道、簡易策動、造林小屋等が含まれ、チイバナ線もこれらの施設又は設備に含まれる。

被告は、チイバナ線の開設工事に関し、同規則 22 条の 8 第 1 項 5 号、7 号に基づき、平成 17 年 9 月 22 日付け保安林内立木伐採届出書を提出した上で、本件保安林内における立木伐採を行っている。

したがって、同林道の開設事業は、森林法 34 条 1 項に違反しない。

(ウ) 森林法 34 条 5 項 (土地の形質変更許可) 違反

前記(ア)のとおり、チイバナ線の開設により本件保安林の機能は低下しないから、被告による土地の形質変更許可は違法ではない。

ウ 環境基本法違反

(原告らの主張)

環境基本法は、地方公共団体は環境の保全に関し、当該区域の自然的社会的条件に応じた施策を策定・実施する責務を有するとし（同法7条）、国は、環境に影響を及ぼすと認められる施策の策定・実施に当たって、環境の保全について配慮しなければならない（同法19条）、地方公共団体は、上記国の施策に準じた施策及び当該地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた環境の保全のための施策を、これらの総合的かつ計画的な推進を図りつつ実施する（同法36条）としており、そのために環境影響評価を実施する必要がある（環境影響評価法1条、62条）。

本件各事業は、本件各林道それ自体あるいは既存の林道を介して相互に接続し、一つのネットワークとして整備されるものであるから、全体として一つの事業として行われるものであり、地域森林計画という施策の策定段階において計画全体の実施が環境に及ぼす影響の評価が可能である。したがって、その計画策定段階で事業全体を対象とした環境影響評価を実施すべきである。

ところが、平成15年地域森林計画の策定に際して環境影響評価が実施されておらず、同計画は環境基本法19条、36条に違反し、違法である。

(被告の主張)

地域森林計画に登載されている林道は、全てが一定の計画期間内に完了するものではなく、その中から社会経済情勢、採択要件、必要性等、各種要件に合ったものが実施されるものである。事業全体を対象とした計画アセスメント（戦略的環境影響評価）は、現在、沖縄県の環境部局において導入を検討中であるが、現段階では国及び沖縄県で法制化されていないから、被告には本件各事業全体を対象とした計画アセスメントを実施する義務はない。

また、環境影響評価法による環境影響評価の対象となるのは、幅員6.

5メートル以上、延長15キロメートルの大規模林道の開設事業であり、本件各林道は車道幅員2メートルや3メートルであるから、本件各事業は同法による環境影響評価の対象事業ではない。

エ 沖縄県環境影響評価条例違反（チイバナ線）

（原告らの主張）

沖縄県環境影響評価条例は、林道（道路）の新設については、車道幅員が4メートル以上であり、かつ、延長距離が2キロメートル以上である場合について、環境影響評価の対象事業としており（同条例2条2項、同条例施行規則3条）、ここでいう車道幅員とは、道路の帯状の部分だけではなく、車両の駐停車、方向転換、すれ違いのための待避、他の道路との取付け、その他の交通上の需要のための機能を持たせるために必要な部分を含めた幅員、すなわち道路の横幅を意味する。また、林道の新設事業については、実質的に評価して、新設に係る土地の形状の変更、工作物の新設の事業が8000平方メートル（車道幅員4メートル×長さ2キロメートル）を大幅に上回る場合も、環境影響評価の対象事業となると解される（同条例1条）。

チイバナ線は、車道幅員3メートル、全幅員4メートル、延長距離が当初計画では2945メートル、第1回変更後は2992メートルとされているが、路肩部分を含めた全幅員4メートル以上の部分の延長距離が1072.9メートルと、全体延長距離の約40パーセントに達している。

したがって、チイバナ線の開設事業は、同条例上の環境影響評価の対象事業であり、環境影響評価を実施しなかったことは同条例に違反する。

（被告の主張）

林道の幅員構造は、車道、路肩、保護路肩で構成されており、1車線林道においては構造上一部の区間において安全かつ円滑な通行を行うために、部分的に屈曲部、待機所、車回しを設けているが、車道幅員には路肩等の

部分は含まれない。

沖縄県環境影響評価条例は、林道の新設の事業について環境影響評価の対象を、車道幅員4メートル以上、かつ、長さ2キロメートル以上の林道としており、全幅員4メートルとはされていないから、車道幅員が3メートルであるチイバナ線の開設事業は、同条例上の環境影響評価の対象事業に該当しない。

したがって、チイバナ線の開設事業は、同条例に違反しない。

#### オ 文化財保護法・沖縄県文化財保護条例違反について

(原告らの主張)

国指定天然記念物及び国指定特別天然記念物（文化財保護法2条1項4号、109条1項、2項）に関し、その現状を変更し、又はその保存に影響を及ぼす行為をしようとするときは、文化庁長官の許可を受けなければならない（同法125条1項）、これらの行為をしてこれを滅失し、き損し、又は衰亡するに至らしめた者に対する罰則が定められている（同法196条1項）。また、県指定天然記念物に関してその現状を変更し、又はその保存に影響を及ぼす行為をしようとするときは、県教育委員会の許可を受けなければならない（沖縄県文化財保護条例36条1項本文）、これらの行為をしてこれを滅失し、き損し、又は衰亡するに至らしめた者に対する罰則が定められている（同条例45条）。

本件各林道の開設予定地には、ヤンバルクイナ、カラスバト、ホントウアカヒゲ、ノグチゲラ、リュウキュウヤマガメ等の国指定天然記念物や、クロイワトカゲモドキ、イボイモリ、イシカワガエル、ナミエガエル等の県指定天然記念物が生息・生育しているところ、本件各事業は、やんばるの自然環境を著しく改変・破壊し、繁殖、採餌、避難場所の確保に重大な影響を与え、直接に、又はその生息地の破壊等の保存に影響を及ぼす行為により間接に、上記各天然記念物を滅失し、き損し、又は衰亡するに至ら

しめるものであるが、被告は文化庁長官や県教育委員会の許可を受けていない。

したがって、本件各事業は、文化財保護法及び沖縄県文化財保護条例に違反し、違法である。

(被告の主張)

文化財保護法又は沖縄県文化財保護条例により地域を定めず指定された天然記念物について保護の対象となるのは、指定された動物の個体そのものであり、同法又は同条例に基づき許可を受けなければならないのは、捕獲・移動等の個体に直接関わるもの、又は間接的行為でその行為の結果生じる個体への影響が直ちに個体の滅失・毀損につながるというほどに密接な因果関係にあるものである。そして、個体に対する間接的行為のうち、直ちに個体の滅失・毀損が生じない行為は、影響軽微と判断され、必ずしも同法又は同条例に基づく許可を要しない。

本件各事業地域内には、植物、地質鉱物を含め、地域を伴って指定されている天然記念物はなく、また、本件各事業は直ちに動物の個体に滅失・毀損を発生させるものではない。

したがって、本件各事業は同法又は同条例に基づく許可を要する事業ではなく、これらの法令に違反しない。

#### カ 種の保存法違反

(原告らの主張)

(ア) 種の保存法は、同法が保護対象とする国内希少野生動植物種（同法4条3項）の生きている個体について、捕獲、採取、殺傷又は損傷（以下「捕獲等」という。）をしてはならないとしており（同法9条本文）、これに違反した者に対しては罰則を定めている（同法57条の2）。ここにいう「捕獲等」とは、同法の目的（同法1条）、「絶滅のおそれ」の定義（同法4条1項）、同法の制定経緯、同法9条但書の適用除外規定、

生物多様性条約の趣旨等に照らし、その生息地・生育地の破壊・劣化を含む絶滅のおそれのある野生動植物種に影響を及ぼす行為を広く意味する。

また、国の機関・地方公共団体が種の保存法9条2号及び3号に掲げる場合以外に国内希少野生動植物種の生きている個体の捕獲等をしようとするときは、国の機関にあつては環境大臣に協議し、地方公共団体にあつては環境大臣に協議してその同意を得なければならない（同法54条2項）。

- (イ) 本件各林道の開設予定地は、ヤンバルクイナ、ノグチゲラ、ホントウアカヒゲ等の国内希少野生動植物種の重要生息地・生育地であるが、本件各事業は、路面本体部分だけでなく、その周辺一帯において、自然環境を改変・破壊し、上記動植物を直接に、あるいはその生息地・生育地の現状改変、破壊により間接に、「捕獲等」をするものであるが、本件各事業については、環境大臣に協議して同意を得ていない。

したがって、本件各事業は、種の保存法に違反し、違法である。

(被告の主張)

- (ア) 種の保存法に定める「捕獲」は生きている動物の個体を自己の支配下に置くこと、「採取」は生きている動物の個体以外の個体及び植物の個体を自己の支配下に置くこと、「殺傷」は生きている動物の個体の生命活動の全部又は一部を損なうこと、「損傷」は生きている植物の個体を傷つけることをいい、その生息地・生育地の破壊・劣化を含む絶滅のおそれのある野生動植物種に影響を及ぼす行為は「捕獲等」に当たらない。
- (イ) 本件各事業は、特定の個体を捕獲、採取、殺傷又は損傷するものではないから、種の保存法に違反しない。

キ 生物多様性条約違反





(原告らの主張)

生物多様性条約 8 条は、締結国に対し、可能な限り、かつ、適当な場合には、保護地域又は生物の多様性を保存するために特別の措置をとる必要がある地域に関し、制度の確立、地域の選定、設定及び管理のための指針作成等の具体的な施策をとることを義務付けている。日本では、憲法 9 8 条により条約が国内法に優位する一元論が採られており、法律制定という国内法化のための特段の経路を経ることなく、天皇の公布（憲法 7 条 1 号）によりそのままの形で国内的効力を持つから、上記義務は、条約法に関するウィーン条約 2 7 条により、生物多様性条約 4 条の適用範囲に含まれる地方自治体である沖縄県にも課せられている。

ところが、本件各事業は、林道の開設によりノグチゲラ、ヤンバルクイナ、イボイモリ等多くの種の生息域を分断、破壊するだけでなく、その利用区域内における森林施業によりイタジイを主体とする天然林を伐採し、人工的な植林地を増設するものであり、本来のやんばるの森林生態系を破壊し、多くの希少な動植物に壊滅的打撃を加えるものである。

したがって、本件各事業は、生物多様性条約 8 条に違反し、違法である。

(被告の主張)

生物多様性条約は、典型的な枠組条約であり、具体的な規制措置、規制基準等を定めているものではない。また、国は、この条約の実施のための新たな立法措置は行わず、技術移転等に関する条約上の義務を履行するために、関係省庁より関係政府機関及び関係業界に対して行政上又は政策上の措置を講じるという対応をとっているに過ぎない。

さらに、被告は、本件各事業において、既設 U 字溝の改良と併せて、ほとんどの路線において改良 L 型側溝や改良 U 字溝、スロープ等を設置するなどして、生物の多様性を保存するための具体的な施策をとっている。

ク 世界遺産条約違反

(原告らの主張)

日本が批准する世界遺産条約は、締結国に対し、同条約2条で定義される自然遺産について、自国の領域内に存在するものを認定し、保護し、保存し、整備し、将来の世代へ伝えることを確保すること（同条約4条）、及び、自国の領域内に存在する自然遺産について、保護、保存及び整備のための効果的かつ積極的な措置がとられることを確保するため、可能な範囲で、かつ自国にとって適当な場合には、同条(a)ないし(e)の施策をとること（同条約5条）を義務付けており、上記各条項の内容を具体化した作業指針15条は、f)遺産保護のための適切な法的、科学的措置をとること、h)遺産に直接的、間接的被害を及ぼすような意図的措置をとらないことを定めている。これらの規定は、行政機関である沖縄県に対しても拘束力ある義務を課すものであり、また、国内法規の解釈の基準や行政行為の裁量権の範囲を画する基準となるものである。

また、世界遺産条約によって保護、保存が義務付けられる自然遺産には、世界遺産一覧表に掲載されたものだけでなく、世界遺産として認められるべきものも含まれる（同条約11条1項、12条）。

本件各事業地域を含む沖縄本島北部に残る自然環境（やんばる）は、自然遺産に登録されていないが、自然遺産として認められるべき地域であるから、沖縄県は、同条約4条及び5条に基づき、同地域を保全すべき義務を負う。

ところが、本件各事業は、ノグチゲラ、ヤンバルクイナ、イボイモリ等多くの種の生息域であるイタジイの天然林を伐採し、その生息域を分断、破壊し、人工的な植林地を増設するものであり、本来のやんばるの森林生態系を破壊し、動植物に壊滅的打撃を加えるものである。

したがって、本件各事業は、世界遺産条約4条及び5条に違反し、違法である。

(被告の主張)

世界遺産条約4条及び5条の保護の対象となるのは、世界遺産に登録されたものに限られるところ、やんばるの森は、未だ自然遺産として世界遺産リストに掲載されていないから、同条約の保護の対象ではない。

また、世界遺産条約は、自然遺産を将来世代へ引き渡すこと、また、それらを保全するとともに利用することを目的とし、特に開発途上国にある遺産の保全と復元に必要とされる資金と技術を提供するための国際的な協力及び援助のための体制を確立することに主眼が置かれており、同条約5条(d)にも自然の活用を前提とした条項があるから、やんばるの森についても、これを活用することを否定すべきではない。

さらに、被告は、本件各林道の開設にあたり、既設U字溝の改良と併せて、ほとんどの路線において改良L型側溝や改良U字溝、スロープ等を設置するなど、自然保護と活用のバランスを図りながら計画を進めている。

したがって、本件各事業は世界遺産条約に反するものではない。

ケ 補助金適正化法違反

(原告らの主張)

(ア) 補助金適正化法に基づく補助事業者は、法令の定め並びに補助金等の交付の決定の内容及びこれに付した条件その他法令に基づく各省各庁の長の処分に従い、善良な管理者の注意をもって補助事業等を行わなければならない義務を負っており（同法11条1項）、同法には、偽りその他不正の手段により補助金等の交付を受けた場合や、他の用途に補助金等を使用した場合についての罰則が定められている（同法29条、30条）。

本件各事業は随意契約により独占的に受注している国頭村森林組合のために行われるものであり、地方自治法232条の2、244条3項等の法令の定めや、補助事業者に課された「善良な管理者の注意」義務

に違反し、他の用途に補助金を使用するものである。したがって、補助金適正化法11条1項及び同法30条に違反し、違法である。

また、沖縄県は、本件各事業の採択に際し、林野庁が定める事前評価マニュアルに従って森林整備と路網整備について費用と便益の算出をして費用対効果分析をしなければならないのに、これを行わず、本件各林道に係る補助金申請の際に、あたかも上記の費用対効果分析が行われたかのように偽って申請したものである。したがって、本件各事業は、同法29条に違反し、違法である。

- (イ) 本件三林道は、いずれも車道幅員3メートルとされる1車線林道であり、一日当たりの交通量が100台を超えることはあり得ないから、林道規程に定める同時舗装の要件を満たさず、伊江原支線や吉波山線も舗装採択要件を満たさない。それにもかかわらず、これらの林道について多額の国庫補助金を取得するために同時舗装が行われており、林道規程等の「法令の定」や、補助事業者には課せられた「善良な管理者の注意」義務に違反し、「偽りその他不正の手段により補助金等の交付を受け」たものである。したがって、これらの開設事業は、補助金適正化法11条1項及び29条に違反し、違法である。

また、吉波山線は、森林施業の効率化を目的としているから、森林作業道として自動車区分3級、車道幅員2メートル、全幅員3メートルの規格以下で開設すれば足り、吉波山線を森林管理道として開設するのは、「偽りその他不正の手段により補助金等の交付を受け」たものであり、同法29条に違反し、違法である。

(被告の主張)

- (ア) 本件各事業は、森林の適正な育成、保全及び管理に必要な森林施業を行うことを開設目的としているから、地方自治法に違反するものではない。

(イ) 本件三林道、伊江原支線及び吉波山線は、林道の利用動向、社会資本の整備状況等からみて事業を緊急に実施することが必要な路線である。また、同時舗装を行うことにより、森林施業の効率化が図られ、適正な森林施業が実施され、森林が持つ多面的な機能が増進されるとともに、森林施業経費の支出も抑えられ、維持管理費も節減されることになる。さらに、上記各路線には、急勾配の区間、路面浸食の甚だしい区間、急カーブ区間等が存し、舗装しなければ路面浸食のおそれがあり、同時舗装により路体の浸食防止が図られ、赤土の流出を防ぐことができる。

したがって、いずれも同時舗装の要件を満たしている。

コ 廃棄物処理法違反（伊江原線・チイバナ線）

（原告らの主張）

廃棄物処理法16条は、何人もみだりに廃棄物を捨ててはならないとし、同法25条1項14号は、これに違反して廃棄物を捨てた者に対する罰則を定めている。

伊江原線及びチイバナ線の開設事業に伴い、両林道付近の沢筋等に大量の赤土の残土、工事の新設に伴い生じた伐採木及び根株、建設工事で刈られた草及び枝葉が投棄されており、投棄された大量の赤土は、同法2条1項の廃棄物である「汚泥」又は「その他の不要物」（沖縄県赤土等流出防止条例2条1項）に該当し、伐採木及び根株は、同法2条4項1号、同法施行令2条2号の産業廃棄物である「木くず」に該当し、草及び枝葉は、同法2条2項の一般廃棄物に該当する。また、上記残土には砕石や伐採木、根株、草及び枝葉が混在しており、建設混合廃棄物として同法2条4項1号、同法施行令2条9号の産業廃棄物である「がれき類」に該当する。

したがって、これらの投棄は不法投棄に当たり、伊江原線及びチイバナ線の開設事業は、廃棄物処理法16条、25条1項14号に違反し、違法である。

(被告の主張)

土砂等の残土は廃棄物処理法にいう廃棄物には含まれないから、伊江原線及びチイバナ線の開設に伴う残土は廃棄物ではない。

また、森林内における建設工事等に伴い生じる根株、伐採木及び末木枝条については、廃棄物としての規制の対象にならない。

さらに、碎石は廃棄物である「がれき類」には含まれない（廃棄物処理法施行令2条9号）し、被告が碎石の混入した残土を処分した事実もない。

加えて、残土処理の場所はいずれも県有地であり、所有者は事業主体である沖縄県であるから、法的問題は生じない。

したがって、伊江原線及びチイバナ線の開設事業に伴う残土等の処理は、廃棄物処理法に違反しない。

(4) 本件各公金支出の法令違反について

ア 地方自治法2条14項、地方財政法4条1項違反

(原告らの主張)

ア) 前記(2) (原告らの主張) ア(イ)のとおり、本件各事業及び本件各森林施業の目的は、国庫や県財政からの補助金を得て、森林整備の名の下に森林組合を財政支援するものであり、森林整備・森林環境保全の目的を欠き、本件各林道の利用区域における森林施業の必要性はない。また、同(ウ)のとおり、本件各林道の開設の必要性もない。

イ) また、前記(2) (原告らの主張) ア(エ)のとおり、本件各事業の事業主体である沖縄県は、事前評価マニュアルに従い、個々の林道及びその利用区域ごとに、路網整備と森林整備の両方の費用と便益をそれぞれ算出し、それらを合算して費用対効果分析をしなければならない。ところが、沖縄県は、本件各林道について、路網整備の費用及び便益しか算出せず、利用区域ごとの森林整備の費用対効果を算出することなく、本件各事業を決定したのであり、その判断は不合理である。

その上、被告が算出した路網整備に係る費用対効果指数の費用及び便益には誤りがあり、これらの必要な費用を計上し、不要な便益を除いて算出すると、本件各事業の費用対効果指数は1.0を下回る。

(ウ) さらに、前記(2) (原告らの主張) イ(ア)のとおり、本件各事業は、天然記念物・国内希少野生動植物種であるヤンバルクイナ等の固有種・希少種・貴重種の重要生息地・生育地を破壊するものである。

(エ) 加えて、本件三林道の開設工事により、法面を含む林道全体において既に人為的な赤土流出・自然災害が発生しており、完成後においても、人為的な赤土汚染・自然災害の原因となることが必定である。これらは、新たな公共事業である赤土対策・自然災害復旧事業を必要不可欠なものとし、国庫や県財政に巨額の追加的公金支出を迫るものである。

(オ) したがって、本件各事業は、その必要性がなく、また、最少の経費で最大の効果を挙げるものではないから、そのために公金支出をすることは地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項に違反する。

(被告の主張)

(ア) 前記(2) (被告の主張) ア(ア)及び(イ)のとおり、本件各森林施業及び本件各林道は、継続的に適切な森林施業を行うことにより、やんばるの森林の持つ多面的機能を高度発展させることを目的としており、その必要性もある。国頭村森林組合は随意契約で請け負っているが、森林組合への材の払下げは無償ではなく、本件各事業は国頭村森林組合への財政支援が目的ではない。

(イ) 前記(2) (被告の主張) ア(ウ)のとおり、費用対効果は、本件各事業に係る公金支出の違法性を判断する要素にはならないし、個々の路線ごとに利用区域内の森林整備事業の費用対効果指数を算出する必要はない。また、路線ごとの林道整備のみの費用と便益に限ってみても、本件各事業の費用対効果指数はいずれも1.0を上回っている。

(ウ) 沖縄県は、近年、既設U字溝の改良に加えて、ほとんどの路線において改良L型側溝や改良U字溝、スロープ等を設置しており、自然環境に配慮して本件各事業を行っている。また、ヤンバルクイナの交通事故は、1995年以降発生した65件中、林道での発生件数は4件と極めて少ない。

(エ) 平成13年度の赤土流出量は農地が約半分を占め、林道等の開設事業に係る流出量は約15パーセント程度と極めて少ない。

(オ) したがって、本件各事業は必要性があり、そのための公金支出は、地方自治法2条14項、地方財政法4条1項により被告に与えられた裁量権を逸脱・濫用するものではない。

#### イ 憲法89条、地方自治法232条の2違反

(原告らの主張)

前記(2) (原告らの主張) ア(イ)のとおり、本件各事業の開設事業の目的は、森林施業を随意契約により独占受注する国頭村森林組合の作業員である組合員の負担軽減のためであり、組合員たる森林所有者の利益を図る団体であって私的な存在に過ぎない国頭村森林組合の利益を図るためにされたものであるから、本件三林道の開設に係る公金支出は、「公の支配に属しない」事業に対する公の財産の支出、供用である(地方自治法234条)。また、国頭村森林組合を手厚く保護するのは、平等原則の趣旨にも反する(憲法14条、地方自治法10条2項、244条3項等)。

したがって、本件各事業に係る公金支出等は、憲法89条及び地方自治法232条の2に違反し、違法である。

(被告の主張)

前記(2) (被告の主張) ア(ア)のとおり、本件各事業は、国頭村森林組合の利益を図るためにされたものではなく、森林の適切な育成、保全及び管理に必要な森林施業を行うことを開設目的としており、森林の有する林産物



の生産という経済的機能と、国土保全、水源かん養、自然環境の保全・形成等の公益的機能等の発揮を通じて、国民経済・社会に資するものである。

したがって、本件各事業に係る公金支出等は、憲法89条及び地方自治法232条の2に違反しない。

#### ウ 地方財政法2条1項、4条の2違反

(原告らの主張)

前記(2)(原告らの主張)イ(ア)のとおり、本件各事業は、自然環境を悪化させるものであり、環境基本法その他の自然保護法において生物多様性の保護を国是とし、第三次環境基本計画や生物多様性保全国家戦略等において生物多様性保全を推進する国の政策に反するのみならず、最近制定された生物多様性基本法に逆行するものである。また、本件各事業は、不可避免的に自然災害復旧事業費を発生させ、通常の維持管理等にも巨額の公金支出を必要とするものである。そして、本件各事業は、その費用の8割及び上記復旧事業費の9割前後が国庫負担であり、その費用の2割及び上記復旧事業費の1割が沖縄県の負担である。

したがって、本件各事業は、国及び沖縄県の財政を悪化させるものであり、地方財政法2条1項及び4条の2に違反し、違法である。

(被告の主張)

争う。

### 第3 当裁判所の判断

#### 1 認定事実

前提事実に加え、後掲の証拠及び弁論の弁趣旨によれば、以下の事実が認められる。

##### (1) 本件8路線の採択に関する経緯

ア 平成16年度採択路線(伊江原線, チイバナ線)(乙145, 証人崎洋一)

(ア) 平成15年11月頃、県森林緑地課の林道担当者（以下「県林道担当者」という。）は、国頭村からの林道整備の要望や北部林業事務所の意向を踏まえて、平成16年度の新規採択路線として、伊江原線（奥支線(1)）及びチイバナ線（宇嘉支線(2)）を選定した。

(イ) 同年11月から同年12月にかけて、県林道担当者は、伊江原線とチイバナ線の線形、利用区域の設定、事業内容（施業内容）等について、北部林業事務所の林道担当者や県営林担当者と調整を行いながら、事前評価マニュアルに基づく費用対効果分析を行い、費用対効果集計表、便益集計表及び費用対効果算出表（乙127の43頁以下）を作成し、これらの資料を国頭村に提供した。

他方、この頃、北部林業事務所の県営林担当者は、国頭村内の県営林内の既設林道を利用した森林整備（造林）の計画について検討し、同担当者から提出された造林の事業量等の報告（乙126の4枚目及び9枚目）に基づいて、県農林水産部みどり推進課（当時）の造林担当者（以下「県造林担当者」という。）が、事業評価マニュアルに基づく費用対効果分析を行い、費用対効果集計表、便益集計表及び費用対効果算出表（乙127の7、9、11、12、26ないし28、35、36頁等）を作成し、これらの資料を国頭村に提供した（乙147、148、証人眞鍋智子、証人黒木寿人）。

(ウ) 同年12月、沖縄県は、平成15年当初計画を策定し、国頭村内に開設すべき林道として、伊江原線とチイバナ線を含む20の路線を記載した。

(エ) これを受けて、国頭村長は、国頭村内における林道開設について、継続事業として伊地線、謝敷線及び宜名真線、新規事業として伊江原線及びチイバナ線を記載した国頭村森林整備事業計画を作成し、同月15日、沖縄県知事に対し、同計画の承認を申請した（乙126）。

(オ) その後、林野庁において、伊江原線及びチイバナ線に関する事前ヒアリング（審査）が行われ、上記費用対効果集計表等の資料に基づく審査の結果、両路線の利用区域や構造等について見直しが求められた。

県林道担当者は、両路線の費用対効果分析を修正し、新たに便益集計表（乙40, 42）及び費用対効果算出表（乙41, 43）を作成した。

(カ) 平成16年2月、林野庁において、修正後の便益集計表等の資料に基づく2度目のヒアリングが行われ、同年3月、林野庁長官は上記国頭村森林整備事業計画の承認に同意した。そして、同年4月、沖縄県知事は同事業計画を承認し、平成16年度の森林環境保全整備事業として、伊江原線及びチイバナ線の開設事業が新規採択された。

(キ) 同年5月18日、沖縄県知事は、内閣府沖縄総合事務局長に対し、上記5路線について、平成16年度分の森林環境保全整備事業費（林道整備事業）の補助金8億0400万円の交付を申請した（乙114）。

(ク) 北部林業事務所は、伊江原線とチイバナ線の全体計画調査を行い、同年12月までに、両路線に係る全体計画調査報告書（乙29, 30）をとりまとめた。

イ 平成18年度採択路線（楚洲仲尾線、奥山線、伊楚支線、伊江I号支線及び吉波山線）（乙146, 証人石原二郎（以下「証人石原」という。））

(ア) 平成17年7月頃、県林道担当者は、国頭村からの林道整備の要望や北部林業事務所の意向を踏まえて、平成18年度の新規採択路線として、楚洲仲尾線、奥山線、伊楚支線及び伊江I号支線を選定し、同年夏頃、現地調査を実施した。

(イ) 上記路線のうち楚洲仲尾線、伊楚支線及び伊江I号支線は、平成15年当初計画に記載されていなかったため、同担当者は、同年9月頃、これらの路線を追加した平成17年変更計画案（林道分）を作成した。

また、同担当者は、同年10月頃から同年12月にかけて、上記4路線の実態調書の作成及び費用対便益分析を行った。

(ウ) 同年12月、林野庁において、上記4路線についての事前ヒアリングが行われ、上記資料に基づく審査の結果、利用区域や構造等の見直しが求められたため、県林道担当者は上記4路線の事業内容及び実態調書等を一部修正した。

(エ) 同月、沖縄県は、平成17年変更計画を策定した。同変更計画では、従前計画していた伊江I号支線(1) (別紙林道目録8) 及び伊楚支線 (同12) が計画から削除され、新たに伊楚支線(1)、伊楚支線(2)、伊江I号支線(1) (上記削除したものとは別の路線)、チヌフク支線及び謝敷支線が加えられるとともに、従前計画していた奥支線(3)の名称が「奥山線」に変更された(乙1, 2)。

(オ) 同月22日、国頭村は、沖縄県知事に対し、平成15年策定の国頭村森林整備事業計画に、沖縄県が事業主体となる伊楚支線(1)、伊楚支線(2)、伊江I号支線(1)及び奥山線並びに国頭村が事業主体となる吉波山線の各開設事業を追加する旨の計画変更を申請した。

(カ) 平成18年1月10日、上記事業計画の変更申請について、沖縄県知事と林野庁長官との協議が行われた。

また、同年2月、林野庁において、修正後の資料に基づく2度目のヒアリングが行われた。

(キ) 同年3月30日、林野庁長官は上記事業計画変更の承認に同意し、同年4月14日、沖縄県知事は同計画変更を承認し、平成18年度の森林環境保全整備事業として上記5路線の開設事業が新規採択された。

その後、「伊楚支線(1)」は「楚洲仲尾線 (楚洲支線)」に、「伊楚支線(2)」は「伊楚支線」に、「伊江I号支線(1)」は「伊江I号支線」に、それぞれ名称が変更された。

(ク) 北部林業事務所は、沖縄県が事業主体となる上記4路線について全体計画調査を実施し、同年10月までに、これらの路線に係る全体計画調査報告書（甲36、39ないし41、乙31）をとりまとめた。

また、国頭村は、吉波山線の全体計画調査を実施し、平成19年1月までに、林道吉波山線全体計画調査報告書（乙75）をとりまとめた。

ウ 平成19年度採択路線（伊江原支線）（乙146、証人石原）

(ア) 平成18年7月頃、県林道担当者は、国頭村から林道整備の要望を受けた北部林業事務所の意向を踏まえて、平成19年度の新規採択路線として伊江原支線を選定し、現地調査を実施した。

そして、同年9月頃、同担当者は、同路線を追加した平成19年変更計画案（林道分）を作成し、同年10月頃から同年12月にかけて、実態調書の作成及び費用対効果分析を行った。

(イ) 同年12月、林野庁において上記路線について事前ヒアリングが実施され、林野庁から利用区域や構造等の見直しを求められたため、県林道担当者は、事業内容及び実態調書等を一部修正した。

(ウ) 同月26日、国頭村は、沖縄県知事に対し、国頭村森林整備事業計画の変更を申請した。

(エ) 平成19年1月11日、上記事業計画の変更申請について、沖縄県知事と林野庁長官との間で協議が行われ、同年2月には、林野庁において2度目のヒアリングが行われた。

(オ) 同年3月、沖縄県は、平成19年変更計画を策定した（乙3）。

(カ) 同月29日、林野庁長官は上記事業計画の変更の承諾に同意し、同年4月16日、沖縄県知事は同計画変更を承認し、平成19年度の森林環境保全整備事業として伊江原支線の開設事業が新規採択された。

(キ) 沖縄県は、伊江原支線の全体計画調査を実施し、平成20年1月までに、県営林道伊江原支線全体計画調査報告書（乙74の1・2）を取

りまとめた。

(2) 本件8路線の費用対効果分析の結果

本件8路線の採択時の費用対効果分析の結果（費用対効果指数，費用，便益合計額）及び本件訴訟提起後に被告が行った費用対効果分析の再評価の結果（費用対効果指数，総費用・維持管理費，便益合計額）は，別紙「費用対効果分析結果一覧表」に記載のとおりである（乙4ないし6，40ないし45，67ないし69，76ないし80，82ないし99，104ないし108）。

(3) 本件8路線の全体計画調査の概要及び調査結果（乙29ないし31，74，75）

ア 全体計画調査の順序・方法

本件8路線の全体計画調査は，概ね以下の順序・方法で実施された。

(ア) 社会環境及び森林・林業調査

既存資料の調査及び現地調査により，国頭村全体の社会環境（人口，集落，産業構造，地域交通，土地利用，文化財及び観光），森林資源，森林利用，道路・林道の整備状況，路線計画地の林分等の調査が行われた。

既存資料の調査には，国勢調査，沖縄県統計課ホームページ，国頭村村政要覧，沖縄北部地域森林計画書，北部林業事務所の業務概要，森林・林業長期経営計画－実施計画報告書－，国頭村森林整備計画書，森林調査簿，国土地理院の数値地図50mメッシュ（標高），国土地理院の地形図等が用いられた。

(イ) 路線計画の策定

上記(ア)の社会環境調査の結果に基づいて，当該路線の開設目的及び路線計画の基本方針が決定され，同基本方針に基づいて具体的な計画路線の位置，規模，構造，主要構造物，利用区域の範囲が定められ，基本

計画路線が策定された。

また、森林・林業長期経営計画―実施計画報告書―，土地分類基本調査（奥，辺土名），国土地理院の地形図等に基づいて，利用区域内の森林面積，蓄積，齡級構成，法指定，過去の施業状況，施業計画についての調査が行われ，具体的な路線配備効果が検討された。

(ウ) 自然環境に関する調査

上記(イ)で策定された基本計画路線周辺及び利用区域の自然環境について，以下の方法による調査が実施された。

a 調査項目及び調査方法

地形，地質，土壌，気象（降水量，気温，風向・風速，日照），水系，崩落地及び溪流荒廃地，土地利用，法的規制，水系利用，景観，森林レクリエーション，植物（林相），動物の13項目について，既存資料の調査及び現地調査が行われた。

b 植物・動物以外の調査項目に関する調査の内容

既存資料の調査には，国土交通省の土地分類基本調査（1989），国土地理院の地形図，国土地理院の数値地図50mメッシュ（標高），空中写真，奥気象観測所の気象データ等が用いられた。

また，地形，地質，崩落地等，土地・水系利用，景観，森林レクリエーションについては，現地調査（土質試験，水質試験，目視等）が行われた。

c 植物に関する調査の内容

(a) 植物に関する現地調査は，植物相，植物群落，出現種，林分構造について，計画路線の周辺（片側50メートル又は路線を中心に両側合計100メートル）の範囲において，1ないし5日間の日程で踏査が行われた。

植物相・出現種については，確認された植物種のリストが作成さ

れ、レッドデータブック等に記載された注目種については図面上に確認地点が記録された。

植物群落・林分構造については、調査区域内に分布している各群落を代表していると考えられる地点において、ベルトトランセクト調査又はコドラート調査が行われた。

- (b) その後、現地調査で確認された種について、環境省RDBや県RDBに基づき、天然記念物や国内希少野生動植物種等の注目種の抽出が行われた。

d 動物に関する調査の内容

- (a) まず、環境省が実施した自然環境保全基礎調査（環境省が昭和48年度からおおむね5年ごとに実施する自然環境の現状及び改変状況に関する調査）に基づき、利用区域を含む調査地周辺で生息の可能性のある貴重種（注目種）が抽出された。

- (b) 現地調査は、ほ乳類、鳥類、両生類・は虫類、昆虫類及びその注目種について、計画路線の周辺及び両側50メートルの範囲において、2ないし4日間の日程で踏査が行われた。また、路線によっては夜間の調査や、1か月ごとに3回の調査が行われた。

- (c) 調査項目ごとの具体的な現地調査方法は、以下のとおりである。

ほ乳類は、目視観察及び足跡、食痕、糞、死体等のフィールドサインにより生息種が確認され、確認地点が図面上に記録された。

鳥類は、計画路線上を時速1ないし2キロメートル程度の速度で踏査し、出現した鳥類を目視観察、鳴き声等により識別し、確認地点が記録された。また、注目種が出現した場合には、図面上に確認地点が記録された。

両生類・は虫類は、目撃及び捕獲により生息種が確認され、確認地点が図面上に記録された。特に、河川沿いなどの水辺環境ではカ



エル類等が確認されることが多いことから、重点的に調査が行われた。

昆虫類は、目撃及び捕獲、鳴き声により生息種が確認され、リストが作成された。また、注目種が確認された場合には、確認地点が図面上に記録された。捕獲した昆虫類は持ち帰り、種の同定が行われた。

(d) その後、現地調査で確認された種の中から、環境省RDBや県RDB等に基づき、天然記念物や国内希少野生動植物種等の注目種が抽出された。

#### (エ) 総合解析(1)

上記(ア)ないし(ウ)の各調査結果に基づいて、路線計画における山地保全上及び自然環境保全上の留意事項が抽出され、その対策が検討された。

#### (オ) 全体計画の策定

上記留意事項や比較路線との比較検討等を踏まえて、計画路線の選定（全体計画線形の設定）及び重要構造物等の概略設計が行われ、現地踏査及び現地における位置の確認が行われた後、概略設計図の作成及び概略の数量・工事費の算定が行われ、全体計画が策定された。

#### (カ) 総合解析(2)

策定された全体計画について、計画に当たっての留意点、回避及び講ずべき対策の状況、路線開設時における留意点及び講ずべき対策、維持管理上の留意点、路線開設による効果等について、予測・評価が行われた。

### イ 林業及び社会環境調査の結果（全林道共通）

国頭村及び各路線計画地周辺の林業及び社会環境調査の結果は、概ね以下のとおりである。

(ア) 国頭村の人口は、昭和30年代から若年労働力の流出等により漸減

傾向にあり、平成12年4月に過疎地域に指定された。平成16年時点での人口は5791人であり、65歳以上人口割合は27パーセントと県平均の2倍近くである。

(イ) 国頭村は、その村域（1万9480ヘクタール）の84パーセントが森林であり、中央部を大小の山々が縦走し、これらを分水嶺として東西に複数の川が注いでおり、山地にはイタジイを主林木とする森林地帯が広がっている。

(ウ) 国頭村の主要道路網は、西海岸沿いに最北端まで国道58号線が整備されており、また、国道58号線の延伸路線として東海岸沿いに県道70号線が南下している。さらに、同村のほぼ中央部に東西を結ぶ県道2号線が開設されており、中央部分には県営の広域基幹林道大国線及び奥与那線が県道2号線を経由して南北に連絡している。

(エ) 国頭村の集落は道路網の整備されている西海岸沿いや農地としての土地利用が容易である沖積平野に形成されており、山間部にはほとんど存在しない。東海岸沿いは自然豊かな景観が広がっている。

(オ) 国頭村の産業構造は、平成12年度国勢調査時点で、第一次産業が約24パーセントであり、このうち林業従事者の割合は2.2パーセントと、沖縄県全体の林業従事者の割合（0.04パーセント）に比べて高くなっている。

(カ) 国頭村内の民有林は約1万2400ヘクタール（沖縄県内の民有林の約16パーセント）であり、うち県営林が約3300ヘクタール、村有林が約5700ヘクタール、私有林が約3400ヘクタールである。

国頭村の民有林における人工林は、到達性の高い林道周辺や国道・県道等の一般道沿いに造成されており、面積は約2600ヘクタールである。人工林の林種別樹種構成は、リュウキュウマツが56パーセント、エゴノキ・イスノキ等が7ないし10パーセント、残りがクスノキ、モ

クマオウ、タイワンハンノキ、イジュ等である。

また、天然林は、主に奥山地にあり、面積は約9100ヘクタールである（過去に薪炭林として利用されたものや、用材供給地として利用された林分が天然更新により成立したものを含む。）。天然林の林種別樹種構成は、その他広葉樹（針葉樹、イタジイ、イジュ以外）が51.7パーセント、イタジイが32パーセント、リュウキュウマツが12パーセント、イジュが4パーセントである。

- (キ) 国頭村一円の林業関係の生産活動は、昭和59年に設立された国頭村森林組合が主体となって行っている。同組合の組合員数は県内第2位であり、40代以下の就労者が多い。

同組合は、公有林を主体に、造林、保育、種苗生産、治山事業、森林病虫害防除事業のほか、リュウキュウマツ、イタジイ、クスノキ等の木材加工製品の生産・販売等を行っている。

同組合の生産額は、平成7年から平成11年までは年1億円を超えていたが、平成12年は約8500万円、平成13年から平成15年までは5000万円前後を推移している。また、同組合における平成15年時点での製品別の生産額は、製材品が2852万円、チップが958万円、一般用材が291万円、背材が97万円、バークが44万円、その他が979万円である。

- (ク) 国頭村の森林施業（新植、育林、天然林整備）は、平成5年から平成11年までは年平均514ヘクタールの規模で行われていたが、平成12年から平成15年までは年平均304ヘクタールの規模となった。この間の平均利用率は、国頭村内の私有林全体の2.27パーセントである。

国頭村には、平成15年時点で、県営林道17路線、村営林道13路線が整備され、林道延長は122.6キロメートルであり、路線数で

県全体の40パーセント、延長距離で県全体の44パーセントの林道が整備されている。また、林道延長を私有林面積で除した国頭村の林道密度は9.9ヘクタールであり、沖縄県全体の2.6倍に達している。

㌘) 以上の調査結果を踏まえ、全体計画調査報告書では次のような見解が示されている。

すなわち、国頭村の人工林率、林業就業率、林道開設延長等の林業関連指数は、いずれをとっても県の平均値を大幅に上回っており、沖縄の中核林業地帯を形成している。また、国頭村には国頭村森林組合があり、活発な施業及び加工・販売等の事業を展開しており、林業生産活動を通じて地域産業の発展と雇用の確保に大きく寄与している。

国頭村の森林は、リュウキュウマツ等の造林が積極的に進められた結果、人工林率21.2パーセント、人工林面積は2636ヘクタールに達しているが、これらの多くが7齢級以下の保育・間伐対象林であり、今後の整備、育成が重要な課題である。

国頭村の集落の大半は、中小河川の河口にあって、背後には山が迫っているところが多いため、森林に対しては、水源のかん養や山地災害の防止といった公益的機能の発揮も求められている。

#### ウ 各路線の全体計画調査の結果

本件三林道の全体計画調査の結果（路線計画地周辺の状況、路線全体計画、森林資源・施業計画、自然環境調査の結果（山地崩落、赤土流出、植物、動物）及び個別留意事項、対策）は、別紙「本件三林道の全体計画調査の結果」に記載のとおりである。

また、奥山線、伊江I号支線、伊楚支線、伊江原支線及び吉波山線の全体計画調査の結果（利用区域、森林資源・施業計画、自然環境調査の結果（植物、動物））は、別紙「その他路線の全体計画調査の結果」に記載のとおりである。



#### (4) 本件 8 路線の開設事業の事業概要及び事業目的

上記(1)ないし(3)の各手続を経て、本件 8 路線の事業概要が別紙事業概要一覧表のとおり定められ、事業目的が以下のとおり設定された。

##### ア 伊江原線（乙 4）

伊江原線の利用区域内にはリュウキュウマツの人工林 20～45 年生が大半を占めており、通常伐期による育成単層林施業を行い、もっぱら森林の適正な育成、保全、管理に必要な森林施業の為の林道を開設目的とする。また、県道国頭東線と林道奥Ⅱ号線の連絡線として、年間を通じて森林施業以外に森林レクリエーションやエコツーリズム利用等の入り込みも予想される。

##### イ チイバナ線（乙 5）

チイバナ線の利用区域内は 23～32 年生のリュウキュウマツの造林地となっており、保育除間伐が必要な林分である。また、イヌマキ等の樹下植栽による複層林整備や育成天然林整備が進められている。チイバナ線の一部は、以前の伐採、造林時に作設された作業道しかなく、この作業道も幅員が狭く、勾配も急なために、路面材の流出により、荒れた状態のままとなっている。チイバナ線が開設されることによって、森林施業の車両が安全に通行し、森林施業の効率化が図られる。

##### ウ 楚洲仲尾線（乙 6）

楚洲仲尾線の利用区域のうち 31 ヘクタールが天然林である。今回、同利用区域内の森林において、天然林の伐採、人工造林、除間伐、人工造林地の複層林施業を計画している。伐採、造林にあたり、森林管理道がないことから、森林施業の効率化を図るために林道を開設するものである。また、楚洲仲尾線は、林道楚洲線と林道伊楚線の連絡線として、年間を通じて森林施業以外に森林レクリエーションやエコツーリズム利用等の入り込みも予想される。

#### エ 奥山線（乙76）

奥山線の利用区域のうち40ヘクタールがリュウキュウマツを主体とする天然林である。今回、利用区域内の森林は、学術参考林及び水源かん養保安林に指定されており、貴重な森林であるが、近年松食い虫の被害が多発している。このことから、衛生伐等森林施業を行い同林分の適正な保全管理を行うために、林道を開設するものである。奥山線は、もっぱら森林の適正な管理、育成に必要な森林施業のための3級の森林管理道である。

#### オ 伊江I号支線（乙78）

伊江I号支線の利用区域は、全てリュウキュウマツ人工林であり、概ね標準伐期を超している。今回、利用区域内において7ヘクタールの人工林の伐採、造林を計画している。伐採にあたり、搬出道がないことから、今回林道を開設するものである。伊江I号支線は、もっぱら森林の適正な管理、育成に必要な森林施業のための施業林道である。

#### カ 伊楚支線（乙77）

伊楚支線の利用区域は、人工林が28ヘクタールと多くを占めている。また、天然林の一部で伐採の計画がある。今回、利用区域内の人工林において6ヘクタールの間伐、10ヘクタールの複層林施業を行う計画である。森林施業に当たり、林内へのアクセス道路が遠いことから、森林施業の効率化のために林道を開設するものである。伊楚支線は、もっぱら森林の適正な管理、育成に必要な森林施業のための3級の森林管理道である。

#### キ 伊江原支線（乙79）

伊江原支線の利用区域のうち10ヘクタールがリュウキュウマツを主体とする人工林であり、人工林が8割を占めて、ほぼ全域の森林が標準伐期齢を超している。このことから、リュウキュウマツの人工林を伐採するために、森林内に林道を開設し、森林施業の効率化、森林の適正な管理を行うために林道を開設するものである。伊江原支線は、もっぱら森林の適正

な管理，育成に必要な森林施業のための3級の森林施業道である。

#### ク 吉波山線（乙80）

吉波山線の利用区域は63ヘクタールである。同区域は，天然林が主であり，ほとんどが標準伐期を超えている。今回，利用区域内において8ヘクタールの天然林の伐採を計画しているが，既設林道からも遠く材の搬出に時間を要していることから，同路線を開設し，森林施業の効率化を図っていきたい。

### (5) 事業の休止及びその後の経過

#### ア 事業の休止

沖縄県は，平成18年度から楚洲仲尾線，伊江Ⅰ号支線，伊楚支線，奥山線及び伊江原支線（以下「本件5路線」という。）の開設事業に着手し，楚洲仲尾線については一部工事（計画延長1465メートルのうち142メートル）を実施したが，一部の路線においてヤンバルクイナ，ノグチゲラの営巣木等貴重な野生動物が確認されたため，これらの事業の進行を中断した（甲48）。

また，国頭村も，吉波山線の開設事業に着手したが，沖縄県と同様に吉波山線の開設事業の進行を中断した（以下，本件5路線と吉波山線を併せて「本件休止路線」という。）。

#### イ 環境調査の実施（乙70ないし72（枝番を含む。以下同じ。））

(ア) 沖縄県と国頭村は，平成19年9月から平成20年9月又は同年10月にかけて，本件休止路線に関し，赤土等による水の濁り，動物，植物及び生態系について，環境調査（以下「事後環境調査」という。）を行った。

同調査では，①既存資料の収集整理，②現地調査，③調査結果に基づく開設事業による赤土等による水の濁り，陸域生物及び生態系への影響の予測・評価，④同予測・評価を前提とした環境保全措置の検討，⑤

学識経験者へのヒアリング，⑥事後調査計画の策定が行われた。

(イ) 現地調査及び予測・評価は，概ね以下の方法で行われた。

a 赤土等による水の濁り

赤土等による水の濁りに関しては，SS（浮遊物質量），濁度，流量，SPRS（懸濁物質含量。平常時のみ）について，各路線1地点（伊楚支線を除く。）において，平常時及び降雨時の2回，①河川横断測量，②平常時の現地採水，③流量観測及び降雨時の自動採取（約1か月間），④室内分析（6検体）の調査が実施された。

予測・評価は，上記調査結果に基づき，工事の実施（造成等の施工による一時的な影響）によるSS濃度の値と環境保全措置をとった場合のSS濃度の値を定量的に予測し，環境保全措置によるSS濃度の軽減効果を定量的に評価する方法で行われた。

b 植物

植物に関しては，現地において，植物相及び植生の調査が行われた。植物相については，計画路線の周囲50メートル（合計幅100メートル）において，春季と秋季の2回，任意踏査により生育状況（種類，希少な種の位置等）の調査が行われ，植生については，上記植物相と同様の範囲において，2ないし5日間，植物社会学的手法による植物群落組成調査及び現存植生図の作成により，分布状況（群落等）の調査が行われた。

予測・評価は，上記調査結果に基づき，工事の実施及び施設等の存在・供用によって生ずる植生の改変の程度及び希少な植物種・植物群落の生育状況への影響の有無・程度を，環境要素（土地の改変による生育環境の縮小・消失，造成等の施工による微気象の変化，粉じんや排気ガスの発生，赤土等の流出，人の立入等）ごとに，現況と事業計画の重ね合わせ及び類似事例から定性的に予測し，これに基づいて，



環境保全措置による植物種及び植生への影響の低減効果を定性的に評価する方法で行われた。

#### c 動物

動物に関しては、現地において、ほ乳類、鳥類、両生類・は虫類及び昆虫類については計画路線の周囲50メートルの範囲（合計幅100メートル）において、魚類及び底生動物については2箇所において、夏季と冬季に各1ないし2回、任意観察調査（2ないし3日間）、自動撮影調査（2ないし10日間）、ライブトラップ（生け捕り罠）調査（1日間）、ベルトトラップ（地表に埋め込んだコップにより昆虫を採取する方法）調査（1日間）、一般採集調査（1ないし4日間）、定量採集調査（1ないし2日間）が行われた。

予測・評価は、上記調査結果に基づき、工事の実施及び施設等の存在・供用によって生ずる生育環境の改変の程度及び希少な動物種の生息状況への影響の有無・程度を、環境要素ごとに、現況と事業計画の重ね合わせ及び類似事例から定性的に予測し、これに基づいて、環境保全措置による陸域生物への影響の低減効果を定性的に評価する方法で行われた。

#### d 生態系

生態系に関しては、植物及び動物に関する上記現地調査の結果に基づき、調査範囲を広葉樹林環境、針葉樹林環境、草地環境、河川環境等に区分し、確認が多い種、生物量が多い種、生態系を特徴づける種を基準として、主要な動植物種を抽出する方法で調査が行われた。

予測・評価は、上記調査結果に基づき、工事の実施及び施設等の存在・供用によって生じる基盤環境と生物群集との関係による生態系への影響、注目種及び群集により指標される生態系への影響並びに生態系の構造と機能への影響について、環境要素ごとに定性的に予測し、

これに基づいて、環境保全措置による生態系への影響の低減効果を定性的に評価する方法で行われた。

(ウ) 上記調査の結果を踏まえて、以下の環境保全措置が挙げられ、これらの措置ごとに実施時期（工事中又は存在・供用時）及び対応（実施予定又は環境監視で影響がある場合に実施予定）が示された。

①赤土等流出防止対策（発生源対策，流出濁水対策等），②希少な動植物種の移動・移植，③地表徘徊性の動物の工事区域内への侵入防止柵の設置，④繁殖期の工事中断，⑤新たに生じた林縁部への防風・遮光ネットの設置，⑥緑地への在来種の使用，⑦表土の緑地化箇所への利用，⑧裸地に伐採木を集積することによる土壌の乾燥化や赤土流出の防止，⑨低影響の夜間照明の使用，⑩林縁部等への防塵ネットの設置，⑪工事関係者の区域外への立入禁止・抑制措置，⑫小動物保護型側溝の設置，⑬林縁部へのマント群落やソデ群落の植栽，⑭希少な動植物種の生息地について保護ゾーンの設置，⑮小動物の道路への侵入防止パネルの設置，⑯谷部の暗渠への大型ボックスカルバートの使用，⑰小動物保護型集水枡の使用，⑱人工営巣木の設置，⑲河岸周辺の樹木伐採の抑制，⑳両生類の繁殖地としてのビオトープ（生物群集の生息空間）の創出，㉑定期的な環境監視の実施，㉒施設利用者への自然環境に関する周知

ウ 林道建設環境調査検討委員会による検討結果

沖縄県は、事後環境調査の結果を基に、本件5路線の環境保全措置について指導助言を得るため、専門家で構成する「林道建設環境調査検討委員会」（以下「環境検討委員会」という。）を設置・開催した（甲48）。

環境検討委員会は、平成21年1月20日、沖縄県知事に対し、本件5路線の事後環境調査の報告書で示された環境保全措置について検討結果をまとめ、以下の意見を記載した報告書を提出した（甲47。以下「環境検討委員会意見」という。）。

- (ア) 環境調査結果の工事中赤土流出量の予測評価において、降雨量のあまり多くない1回の降雨観測データに基づき予測評価していることから、予測結果に不確かさがある可能性があるので、工事中のSS濃度の監視調査を講じてもらいたい。
- (イ) 林道整備が予定されている流域の河川は、現状でも土砂がかなり堆積している状況である。降雨量が多い時、SS濃度の高い濁水が発生することが予想されるので、工事中のみならず完成後においても流域河川の下流側でSS濃度とSPSSのモニタリングを実施してもらいたい。
- (ウ) 水生生物の生息にかかる影響は赤土等の流出である。一時的でも赤土等が流れ込んでしまうと、産卵床等にダメージを与えることから、赤土等の流出防止対策については、しっかりとした対策を講じてもらいたい。
- (エ) 林道整備が予定されている地域は多くの貴重生物が生息していることが現地調査結果により明らかになっている。林道を開設することにより、採取・密猟等が容易に出来る場所が増えることが懸念される。採取圧を軽減する通行規制並びに実効的な対策を講じてもらいたい。
- (オ) 伊江原支線の起点の接続部は、伊江原林道からではなく、地形の改変が少ない県道からの接続とすることを検討してもらいたい。
- (カ) 報告書では、特に魚類の予測・評価結果に不備がある。種類毎に回遊の有無等生態的特性を確認し、予測・評価をやり直すこと。
- (キ) 食物連鎖の関係図について、魚類への影響検討に際し、一部不備があるので、関係図を修正すること。
- (ク) ビオトープの設置について、外来生物が利用する可能性もあるので、積極的に造る必要はない。自然の修復を助ける様なイメージで、必要最小限としてもらいたい。
- (ケ) 今回、貴重動植物について、環境影響の予測評価を行っているが、

事業の実施に伴う環境影響や保全措置の効果を把握するために、工事中及び供用後における事後調査を実施してもらいたい。

(コ) ノグチゲラの人工営巣木の設置については、営巣に適さない若齢林が成長するまでの一時的措置としては有効であるが、消失する森林の代償措置としての効果は不明であるため、ダム事業等の事例を参考に、慎重に検討してもらいたい。

(ク) 楚洲仲尾線は、鳥類においてヤンバルで出現する固有種、固有亜種が確認されている。林道建設がイタジイ群落の分断により攪乱を招くと予想され、建設を行わないことにより安定した鳥類相を提供してくれると推察される。また林道と林道を結ぶことでの車や人の通り抜けが可能となり、ヤンバルクイナやリュウキュウヤマガメなど交通事故が発生すると予測される。このことから、路線の検討をしてもらいたい。

(ク) 伊楚支線について、計画路線が多くの沢を横断している。多くの魚類、甲殻類等の貴重種が確認されている。このことから、路線の検討をしてもらいたい。

(ク) 林道の各路線について、環境影響の大きさを考慮し、開設等を含めて総合的に検討する必要がある。

#### エ 環境省への意見照会の結果（甲67）

沖縄県は、平成20年11月4日、環境省の那覇自然環境事務所（以下「那覇環境事務所」という。）に対し、本件5路線の事後環境調査について意見照会を行ったところ、同月14日、那覇環境事務所から、個別の環境保全措置について、事後環境調査では具体的な対策内容や効果が示されていないことや、種ごとの対策や効果が検討されていないことなどが指摘され、また、全般的事項として、次のとおりの意見が述べられた（以下「環境省意見」という。）。

(ア) 林道整備の必要性について

今回の調査結果等から、いずれの林道整備予定地においても、多数の希少な動植物が確認されており、種の保存法に基づく国内希少野生動植物種に指定されている種も含まれており、繁殖場所としても利用されている可能性が示されています。このような生物多様性の観点から重要と思われる地域において林道整備による影響を判断するためには、地域においてどの程度の公共性、公益性を有しているのか示される必要があります。また、作業道等、恒久的な施設を整備しない手法も併せて評価すべきと考えます。

(イ) 林道整備後の森林施業による影響の評価について

林道整備後の森林施業による環境への影響が示されていませんが、林道整備の可否を判断するためには、そもそも林道整備の目的とされている森林施業そのものによる影響を評価する必要があります。

(ウ) 現地調査について

植物、動物とも調査時期が限られており、開花時期でない等により確認されていない種が存在すると考えられ、当該地の生態系及びそれに対する影響を評価することは困難です。絶滅のおそれのある野生動植物種を中心に、それらの種を個別に観察するための調査設計が必要です。

特に国内希少野生動植物種については、繁殖や採餌行動等を観察し、整備予定地がどのような場所として利用されているか、整備によりどのような影響を受ける可能性があるか具体的に示して下さい。

(エ) 環境保全措置の効果の評価について

報告書において示されている保全措置は、いずれも客観的に効果が示されておらず、また、効果が確立されていないものがほとんどあり、これらの措置を講ずることにより影響を回避できると判断することは困難です。特に国内希少野生動植物種については、従来の保全措置の実績等も踏まえ、個々の種毎に具体的に効果を評価して下さい。

なお、各保全措置とも一般的な効果ではなく、亜熱帯森林における効果を把握することが不可欠です。

(オ) 既存林道による影響の評価について

保全措置については、沖縄島北部地域の自然環境の現状を踏まえた効果を評価する必要があります。当該地及び周辺には、既に多数の林道が整備されており、それらの現状を評価し、その結果を踏まえて当該路線の影響を評価する必要があります。

オ 平成20年地域森林計画書案に関する環境省の意見

環境省は、平成20年11月25日、沖縄県に対し、平成20年地域森林計画書案について、「沖縄島北部、特に国頭村、大宜味村、東村に広がる森林は（中略）生物多様性の保全上極めて重要な地域となっています。」、「このような地域においては、希少な動植物の生息環境や移動に配慮するとともに、森林の再生能力を活かした持続可能な施業を実施していくことが望まれます。」、「実際に施業等を実施する際には、その必要性について慎重に検討するとともに、専門家の意見も聴きつつ、環境への影響を事前に評価し、その結果を踏まえ、計画の見直しも含め、種の保存等に十分な配慮をしていくことが必要です。」、「動植物種の生息状況や環境特性を把握した上で、伐採区域と動植物の生息環境や移動環境等として保全する区域を明確にし、伐採方法や伐期等とともに中長期的な計画として具体的に示すべきと考えます。この際、動植物や生態学等の専門家の意見を聴取することも重要と考えます。」との意見を述べた（甲66の1）。

カ パブリック・コメントの結果

沖縄県は、本件5路線の事後環境調査の結果を基に、本件5路線の開設事業についてパブリック・コメントを行ったところ、概ね以下のような意見が述べられた（甲48）。

(ア) 事業区域の生態系を保全していくために、事業計画を白紙に戻すべ

きである。

- (イ) 当該事業地は、貴重な生物が集中する場所である。県のアセス条例に則り手続きを進めるべきである。
- (ウ) 林業は地域経済の重要な産業である。産業基盤としての林道は必要不可欠である。
- (エ) やんばるの森の生態系を守るために、これ以上の林道建設には反対する。

#### キ 林業関係検討委員会による検討結果

沖縄県は、環境検討委員会、環境関係の行政機関及びパブリック・コメント等で述べられた各意見を基に、国頭村を含めた林業関係者との会議（林業関係検討委員会）を開催し、林道建設や環境保全措置のあり方等について協議を行ったところ、概ね以下のような意見が述べられた（甲48）。

- (ア) 森林林業には、地元住民が関わっている。今後も林業を継続的に実施する必要がある。そのため基盤である林道は不可欠である。併せて、県民の理解も得るため、自然環境の保全に配慮した森林整備も必要である。
- (イ) 今回、林道建設を5路線を同時に実施するのではなく、計画している環境保全措置の実効性を確認しながら実施すべきである。環境への負荷の影響の少ない路線から実施すべきである。

#### ク 今後の林道建設の進め方についての沖縄県の方針

平成21年2月、県森林緑地課は、環境検討委員会意見、環境省意見、パブリック・コメント、林業関係検討委員会における協議結果を踏まえ、今後の林道建設の進め方について、以下のとおり沖縄県の方針をとりまとめた。

- (ア) 本件5路線のうち、開発面積が小さく、かつ環境への負荷が少ない

ことに加えて、人工林が多く、収穫適期が到来している伊江原支線、伊江Ⅰ号支線の2路線について、平成21年度から建設する。

(イ) 上記2路線の工事の施工にあたっては、環境モニタリング調査や、環境保全措置の実証等を行い、貴重動植物の移植・移動マニュアルを整備する。

(ウ) 残りの3路線については、上記2路線の環境保全措置の成果等を踏まえ、環境保全に配慮しながら建設する。

(6) 本件三林道の開設工事中及び開設後の赤土流出等の状況

ア 平成19年1月頃、伊江原線の開設工事現場において、雨天時に赤土流出が発生した(甲60)。

イ 同年10月及び同年11月頃、本件三林道の路線沿いにおいて、複数箇所の法面崩壊、路面上への赤土流出、U字溝への落葉落枝等の堆積による排水阻害等が発生し、U字溝へのイボイモリの落下等も見られた(甲8)。

ウ 平成20年1月頃にも、楚洲仲尾線においてU字溝へのイボイモリの落下がみられ(甲13)、同年5月頃には、伊江原線において赤土防止柵の土砂等による破損、沢筋への排水コンクリート底溝の剥離、法面底部の浸食等が発生した(甲19)。

エ 同年7月頃、伊江原線において残土処分場等からの土砂の一部流出が発生し、チイバナ線において法面崩壊箇所、法面崩壊後のコンクリート被覆による修復、赤土流出跡、U字溝への落葉落枝等の堆積による排水阻害等が見られた(甲26, 27, 45, 49)。

オ 同年9月頃、伊江原線において、降雨後の大規模な法面崩壊が発生し、他にも複数箇所で法面崩壊や赤土流出が発生した(甲29, 31, 32)。

カ 沖縄県は、伊江原線に係る災害復旧工事費用として、平成19年1月から同年9月までの間に合計3222万2400円、平成25年4月に274万8900円を各支出し、チイバナ線に係る災害復旧工事費用として、



平成18年12月から平成20年4月までの間に合計3416万2800円を支出した（被告準備書面(4)別紙1，甲128）。

(7) 沖縄北部地域の世界自然遺産登録に向けた取組等

ア 環境省と林野庁は，平成15年5月，「世界自然遺産候補地に関する検討会」において，世界遺産登録基準に合致する可能性が高い地域として「琉球諸島」（沖縄諸島，先島諸島，奄美列島等）を選定した（甲90，98，112）。

琉球諸島について登録基準に合致する可能性が高いと判断された点は，「大陸との関係において独特の地史を有し極めて多様で固有性の高い亜熱帯生態系やサンゴ礁生態系を有していること」及び「優れた陸上・海中景観や絶滅危惧種の生息地となっていること」であり，他方，クリアすべき課題として，「絶滅危惧種の生息地など，重要地域の一部はいまだ十分な保護担保措置がとられていないこと」が挙げられた（甲112）。

イ 平成17年3月及び平成18年3月，沖縄県文化環境部自然保護課（以下「県自然保護課」という。）は，琉球諸島の世界自然遺産登録を推進する冊子を作成した。その中に，ノグチゲラ，ヤンバルクイナ等の高い固有性を有する生物が生息するやんばる地域について，ほとんど保護区域等が設定されていないため，保護担保措置を講ずる必要があり，沖縄県は，環境省が実施しているやんばる地域の国立公園化に向けた調査等に協力するとともに，県民に対して世界自然遺産について普及啓発を図っていくことなどが記載された。（甲98，112）

ウ 平成19年9月，沖縄県は，県庁内の関係課により，「沖縄県やんばる地域国立公園検討連絡会議」を設置し，平成20年3月，検討会や地元での意見交換会を経て「やんばる地域の国立公園に関する基本的な考え方」をまとめた（甲89）。

エ 平成19年から平成21年にかけて，那覇環境事務所と県自然保護課は，

自然保護行政連絡会議を継続して開催し、やんばる地域の国立公園指定に向けて、保護規制、指定区域、国立公園指定や世界遺産登録後の利用者の大幅増を踏まえた適正な利用のあり方、林道等の生態系の劣化につながる工作物や再生の可能性・方向性等について、調査・検討を行うとともに、森林関係者との意見交換や専門家からのヒアリング等を行った（甲 8 9, 9 1ないし 9 3）。

オ 平成 2 1 年 1 月、県自然保護課は、鹿児島県と共同で、「奄美・琉球諸島を世界自然遺産へ」と題し、同地域の世界自然遺産登録を推進する冊子を作成した。その中には、やんばる地域には多くの希少な野生生物が生息・生育しており、これらの地域を世界自然遺産に登録するためには、その資質を損なわないよう法律に基づいた保護措置がとられなければならないこと、国立公園指定に向けた検討が進められていること、また、候補地としての自然の価値を維持するため、希少種に影響を及ぼす外来種対策や野生生物の交通事故対策等が環境省、県、地元市町村において進められていることなどが記載された。（甲 1 1 3）

カ 同年 6 月 1 2 日、那覇環境事務所と県森林緑地課との連絡会議が開催され、那覇環境事務所から、琉球諸島は世界自然遺産の評価基準のうち生態系及び生物多様性に合致すると考えられること、完全性の観点から、琉球諸島のうち沖縄県北部（やんばる地域）等を中心に推薦区域を選定することを考えていることが報告された（甲 6 6 の 2）。

また、那覇環境事務所から、琉球諸島の「完全性」に関する課題として、世界自然遺産に詳しい海外専門家から、①やんばる地域においては、現時点ではほとんど保護担保がなされていないこと、②固有種・希少種が、人間の生活域による主要な生息地の分断、ダムや河川の人工水路化による淡水性生物の生息環境の消失、森林伐採による高齢林の減少、林道による生息・生育地の分断、道路網による密猟者、捕食動物及び外来植物の核心地

域への侵入等の脅威にさらされており、人為的影響の軽減が必要であることなどが指摘されたことが報告された（甲66の2）。

キ 平成22年、国立・国定公園総点検事業で、国立公園の候補地の一つとして、やんばるが選定された（甲142）。

ク 平成23年4月から平成26年3月までの間、沖縄県は、世界自然遺産登録に向けての取組みとして、①外来種対策としてのマングース対策事業、②世界自然遺産登録の推薦書作成に必要なインベントリー（生物種の種目録）の作成やイリオモテヤマネコの生息状況調査、③環境省との共催によるフォーラム開催による普及啓発、④環境省、地元町村、研究機関や地域の関係者との意見交換等を行った（乙149、証人富永千尋（以下「証人富永」という。）。）。

また、沖縄県は、平成24年5月に策定した「沖縄21世紀ビジョン基本計画」において、「琉球諸島の世界自然遺産登録に向け、やんばる地域の国立公園化や外来種対策に取り組むとともに、地域住民への普及啓発を図るなど世界自然遺産の登録に向けた条件整備に努め」ることを示した（乙149、証人富永）。

さらに、沖縄県は、平成25年度、世界遺産登録推進のための事業に1000万円以上の予算を計上した（証人富永）。

ケ 平成25年1月、環境省及び林野庁は、奄美・琉球について、世界遺産暫定一覧表記載のための文書をユネスコに提出した（甲140、142）。

同文書では、①生態系に関し、奄美・琉球の生態系は、大陸からの隔離や島々の分離・結合を繰り返して現在の姿となる過程で、多くの進化系統に種分化が起こり、数多くの固有種を生じさせ、これが現在まで生き残っており、地史を反映した独特な種分化・系統的多様化の過程を明白に表す顕著な見本といえること、また、同地域の湿潤な亜熱帯樹林は河川水系を通じてマングローブ、干潟、藻場、サンゴ礁を発達させており、一体とな

った島嶼生態系を形成していること、②生物多様性に関し、同地域の生物相を構成する種の多くは、学術上または保全上顕著な普遍的価値を有する絶滅のおそれのある種であり、同地域はそれらの種の重要かつ不可欠な生息・生育地であり、世界的に見ても生物多様性保全上重要な地域となっていることが指摘された（甲140）。

## 2 差止請求に係る訴えの適法性（本案前の抗弁）について（争点(1)）

- (1) 伊江原線、チイバナ線、伊地線、謝敷線及び宜名真線の各開設事業に係る公金支出等の差止請求並びに楚洲仲尾線及び吉波山線の各開設事業に係る公金支出等のうち本件口頭弁論終結時（平成26年10月29日）までに支出された部分の差止請求について

前提事実(5)ウ(ア)、(イ)及び(カ)のとおり、本件各林道のうち、伊江原線、チイバナ線、伊地線、謝敷線及び宜名真線の開設事業については、いずれも平成20年までに全ての工事が完了しており、弁論の全趣旨によれば、同事業に係る公金支出も全て完了しているものと認められる。また、前提事実(5)ウ(ウ)及び(オ)のとおり、楚洲仲尾線及び吉波山線についても、一部の事業が行われ、本件口頭弁論終結時（平成26年10月29日）までに同部分に係る公金支出が完了している。

そうであれば、これらの公金支出等の差止請求は、いずれも訴えの利益を欠き、不適法である。

- (2) 未着手の路線の開設事業に係る公金支出等の差止請求について

ア 地方自治法242条の2第1項1号の差止請求は、違法な財務会計行為を事前に予防又は是正することを目的とするものであるから、近い将来当該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でなければ、訴えの利益は認められないと解するのが相当である（同法242条1項）。そして、ここにいう相当の確実さをもって予測される場合とは、当該財務会計上の行為に関する諸般の事情を総合的に考慮して、単に当該

行為がされる可能性が漠然と存在するだけでは足りず、その行為がされる可能性、危険性が相当の確実さをもって客観的に推測される程度に具体性を備えていることを要すると解すべきである。

イ 未着手の路線のうち浜Ⅱ号線，宇嘉支線(1)，宇嘉支線(3)，伊江Ⅰ号支線(1)，伊江Ⅱ号支線(1)，宇良線，伊楚支線（別紙林道目録記載12），奥・チヌフク線，大国支線(1)，大国支線(5)，佐手線，伊楚線，我地・辺野喜線，与那Ⅱ号線及び宇嘉支線の15路線についてみると，前記第2の2によれば，流域循環資源林整備事業（流域育成林整備事業）における森林管理道及び森林施業道の整備事業は，地域森林計画書に記載された林道であることが採択要件とされているところ，上記15路線は，いずれも平成25年地域森林計画書に記載されていないから，現時点において，それらの開設事業が実施される可能性は低いというべきであり，同開設事業に係る公金支出等が行われる可能性，危険性が相当の確実さをもって客観的に推測される程度に具体性を備えていると認めることはできない（なお，地域森林計画書に未記載の事業が地域森林計画の変更によって採択される可能性は皆無とはいえないが，上記15路線についてそのような事情は窺われない。）。

したがって，上記15路線は，いずれも同開設事業に係る公金支出等がされることが相当の確実さをもって予測されるということとはできず，同公金支出等の差止請求は，訴えの利益を欠き，不適法である。

ウ また，未着手の路線のうち奥支線Ⅰ，謝敷支線，辺戸線及び奥支線Ⅱの4路線についてみると，前記第2の2によれば，地域森林計画書に記載された林道の開設事業を新規採択するには，市町村森林整備事業計画の作成・承認や林野庁のヒアリング等の手続を経ることを要し，また，同事業に係る工事を実施するには，更に全体計画調査の実施，全体計画の作成，翌年度実施予定の事業に関する実施計画の作成，林野庁との協議等の手続

を経ることが必要であり、その上で施工業者との間で請負契約が締結され、工事の施工、支出命令及び支出に至るものと認められるところ、上記4路線については、平成25年地域森林計画書に記載されてはいるものの、その開設事業についての具体的な検討作業や上記の手続が行われている事実は窺われないのであるから、上記4路線の開設事業に係る公金支出等が行われる可能性、危険性が相当の確実さをもって客観的に推測される程度に具体性を備えていると認めることはできない。

したがって、上記4路線は、いずれも同開設事業に係る公金支出等がされることが相当の確実さをもって予測されるということとはできず、同公金支出等の差止請求は、訴えの利益を欠き、不適法である。

(3) 本件休止路線の開設事業に係る公金支出等の差止請求について

ア 地方自治法242条の2第1項1号の差止請求は、近い将来当該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でなければ訴えの利益が認められないことは前記(2)アのとおりである。

イ 前提事実及び認定事実等によれば、本件休止路線の採択後の事情として、以下の事実が認められる。

(ア) 沖縄県は、平成19年に本件休止路線の開設予定地の一部において貴重な野生動物が確認されたため、本件5路線の開設事業の進行を一時中断し、開設予定地の環境調査（事後環境調査）を実施し、その後、環境検討委員会を設置して検討結果のとりまとめを行ったほか、環境省への意見照会やパブリック・コメントを行った（認定事実(5)アないしカ）。

また、国頭村も、沖縄県と同様に吉波山線の開設事業の進行を一時中断し、開設予定地の環境調査を行った（認定事実(5)ア及びイ）。

(イ) その後、沖縄県は、林業関係検討委員会を開催し、林道建設や環境保全措置のあり方等について協議を行ったところ、林業を継続的に実施する必要から、その基盤である林道は不可欠であり、併せて、自然環境

の保全に配慮した森林整備が必要であるとの意見や、本件5路線を同時に実施するのではなく、計画している環境保全措置の実効性を確認しながら、環境への負荷の影響の少ない路線から実施すべきであるなどといった意見が述べられた（認定事実(5)キ）。

そして、県森林緑地課は、平成21年2月、環境検討委員会による検討結果や環境省への意見照会の結果、パブリック・コメントの結果等を踏まえ、本件5路線のうち、伊江原支線及び伊江I号支線を平成21年度から建設すること、同路線の工事の施工に当たって、環境モニタリング調査や環境保全措置の実証等を行い、貴重動植物の移植・移動マニュアルを整備すること、残る3路線については、上記環境保全措置の成果等を踏まえ、環境保全に配慮しながら建設するという方針を打ち出した（認定事実(5)ク）。

(ウ) しかし、その後、本件5路線について沖縄県公共事業評価監視委員会から答申が出され、沖縄県は、同答申を踏まえて、森林の利用区分（ゾーニング）及び施業方法等を検討し、その結果を踏まえ環境保全対策等を検討する間、本件5路線の開設事業を休止することとし（被告準備書面（39））、国頭村も、沖縄県に倣って吉波山線の開設事業を休止することとした。

(エ) 被告は、平成25年10月に「やんばる型森林業の推進」と題する施策方針（乙157）を策定し、同方針において、やんばる3村（国頭村、大宜味村、東村）における森林の取扱方針として、「自然環境保全区域」（中核部及び緩衝帯）、「水土保全区域」、「林業生産区域」（自然環境重視型及び自然環境配慮型）及び「森林利用区域」の4つの区域を設定し、森林の利用区分（ゾーニング）を定めた。

また、被告は、平成25年地域森林計画においても、やんばる3村における自然環境の保全と環境に配慮した利活用として、やんばる型森

林業を推進するとし、上記施策方針と同様の森林の利用区分を示した  
(甲117)。

(カ) 本件休止路線の開設事業は、現在も休止中である。

ウ(ア) ところで、沖縄北部地域は、従来から林業が行われてきた地域であり、国頭村に限って見ても、同村内の民有林が約1万2400ヘクタールあり、うち県営林が約3300ヘクタール、村有林が約5700ヘクタール、私有林が約3400ヘクタールあって、そのうち人工林の面積は2600ヘクタールに及んでいる(認定事実(3)イ)。また、同村の森林施業は、平成5年から平成11年までは年平均514ヘクタールの規模で行われ、平成12年から平成15年までは年平均304ヘクタールの規模に減少したものの、同村では林業従事者の割合が県内の他の市町村よりも各別高く、国頭村森林組合を中心として、製材品やチップ、一般用材等の生産が行われている状況にある。そうすると、沖縄県及び国頭村においては、沖縄北部地域の林業を守り育成することが、今後も課題となるべきものであるということが出来る(認定事実(3)イ)。

イ) 他方、沖縄北部地域は、ノグチゲラやヤンバルクイナを始めとする国指定特別天然記念物や国指定天然記念物、県指定天然記念物などの絶滅が危惧されている動植物が多数存在し(前提事実(3)エ等)、かねてその自然保護が叫ばれてきた地域であり、平成15年には、同地域を含む奄美・琉球がその生態系及び生物多様性の価値を評価され、国内における世界自然遺産候補地に選定されている(認定事実(7))。

加えて、本件休止路線の休止後の状況を見ると、平成19年以降、環境省と沖縄県は、共同で沖縄北部地域の国立公園指定及び世界自然遺産登録に向けた具体的な調査・検討を進め、平成25年には、環境省と林野庁が奄美・琉球の世界遺産暫定一覧表記載のための文書をユネスコに提出するに至っており、同文書においても、沖縄北部地域には多くの





固有種・希少種を含む多様な動植物が生育・生息しており世界的にみても生物多様性保全上重要な地域であることが指摘されている（認定事実(7)）。また、同地域の国立公園指定や世界遺産登録に向けた調査・検討の過程において、同地域の完全性に関する課題として、森林伐採や林道開設が固有種等の生息・生育地にとって脅威となっていることや、同地域における保護措置が不十分であることが指摘され、世界自然遺産登録のためにその対策が検討されていたところでもある（認定事実(7)）。さらに、平成20年に制定された生物多様性基本法を受けて平成25年3月に沖縄県が策定した「生物多様性おきなわ戦略」（甲124）では、同地域における生物多様性の保全及び持続可能な利用を図るための課題として、①貴重な生物・生態系が残されている森林の保全と、皆伐やダム建設等による生物の生息・生育地の縮小、消失、移動経路の分断の緩和・再生、②古くから林業が行われている地域における自然環境の保全と利用の両立、③土壌の保全と赤土等の流出によるサンゴ礁生態系や藻場等への影響の回避等に取り組んでいく必要があることが示され、県全域の重点施策として、世界自然遺産への登録推進が挙げられているのである。

(ウ) 後記3(2)において詳述するとおり、県営林内における林道開設事業の実施に関する決定については、被告の裁量に委ねられているが、そもそも、本件休止路線の採択当時においても、森林・林業基本法、森林法、環境基本法及び沖縄県環境基本条例等の関連法令の規定並びにこれらの法令に基づく諸計画の内容等から見れば、沖縄県が沖縄北部地域において森林施業及び林道開設事業を実施するに当たっては、環境の保全に関し、区域の自然的社会的条件に配慮することや、環境基本計画や沖縄県環境基本計画で示された指針との整合を図ることを要し、少なくとも、当該開設予定地における森林施業及び林道開設の必要性や当該事業が開

設予定地の自然環境に与える影響について、客観的資料に基づいた調査を実施し、その調査結果に基づいて、貴重な動植物の生息・生育地の保全、赤土等流出の防止、景観の保全等の観点から検討を行い、具体的な路線の位置、規模、工法の選定を行う必要があると解される。

そして、上記(イ)のとおり、本件5路線の開設事業の休止後、沖縄県は、国と歩調を合わせて、沖縄北部地域の国立公園指定や世界遺産登録をその環境行政上の重要目標に掲げ、同地域が世界的にみても生物多様性保全上重要な地域であることを明確に打ち出して、その環境保全に本格的に乗り出そうとしているのであり、そのような意味において、本件休止路線の採択当時と比較して、沖縄県の環境行政には顕著な変化が見られるといえることができるのである。そうであれば、現時点において、被告が同地域の林業（林道開設事業も含む。）を実施するに当たっては、前記の調査・検討に加えて、上記のような環境行政との調和を図ることが求められているのであり、本件5路線の再開の可否を判断するに当たっても、このような観点から検討されるべきこととなる。

エ(ア) しかるに、沖縄県が平成19年の事後環境調査後に行ったパブリック・コメントにおいては、産業基盤としての林道は必要不可欠だとする意見がある一方で、事業計画を白紙に戻すべきであるとか林道建設に反対するなどの意見が出されている（認定事実(5)カ）。

また、環境検討委員会においては、例えば、伊江原支線の起点の接続部の変更や魚類の予測・評価の不備とやり直し、食物連鎖関係図の不備とその修正、ノグチゲラの人工営巣木設置の慎重な検討、楚洲仲尾線や伊楚支線の路線の検討といった開設工事前に行うべき検討課題が提示されており、環境省においても、意見照会に対する意見の中で、個別の環境保全措置の具体的な対策内容や効果が示されておらず、種ごとの対策や効果が検討されていないことなどが指摘され、さらに、林道整備の

公共性や公益性，恒久的な施設を整備しない手法等の検討，森林施業そのものによる影響評価の実施，調査時期の検討，保全措置に対する客観的な効果の評価等が指摘されているのである（認定事実(5)ウ及びエ）。

もちろん，これらの環境検討委員会や環境省の意見は，それ自体法的な拘束力を有するものではなく，そこに述べられた意見が本件5路線の開設事業を行う上で必要不可欠な検討事項であると一概に断ずることはできない。しかし，環境検討委員会の報告の中には，本件5路線のうち，伊江原支線の起点の接続部の変更に関する指摘や，比較的容易に評価や修正を行うことができると考えられるものが含まれている。また，環境省による指摘は，いずれの林道整備予定地においても多数の希少な動植物が確認されていることを前提に，林道整備の公共性，公益性の再評価や恒久的な施設を整備しない手法等の再検討，森林施業そのものによる影響の評価の必要，整備予定地が繁殖や採餌行動等との関係でどのような場所として利用されているかの調査等々のかなり抜本的な内容を含むものとなっているのである。

こうしてみると，前記ウにおいて指摘した現時点での環境行政等との整合を図る観点から見て，被告としては，社会通念に照らし，少なくとも，環境検討委員会や環境省から専門的に指摘された問題点について，相応の調査・検討をすることが求められるというべきところ，休止から既に7年以上が経過した現時点においても，被告がこれらの調査・検討等を行ったことは窺われない。そうすると，現時点において現状のまま本件5路線の開設事業を再開することになれば，社会通念上これを是認することはできず，社会的妥当性を著しく損ない，裁量権の逸脱・濫用と評価されかねないものと考えられるのである。

- (イ) 他方，前記イ(ウ)のとおり，本件5路線は，沖縄県公共事業評価監視委員会の答申を踏まえて，森林の利用区分（ゾーニング）及び施業方法

等を検討し、その結果を踏まえ環境保全対策等を検討することとされているところ、本件5路線の休止後の沖縄県における調査検討状況を見ると、前記イ(エ)のとおり、被告は、平成25年10月に策定した「やんばる型森林業の推進」と題する施策方針や平成25年地域森林計画において森林の利用区分（ゾーニング）を定めており、上記の休止理由の一つである「森林の利用区分（ゾーニング）」についてはある程度示されていると見ることもできる。しかし、上記施策方針においても、「県営林は、約9割が無償貸付国有林であることから、保全と利用の区分設定には、国とさらなる調整を要する」とされており（乙157）、本件5路線について具体的に森林の利用区分や施業方法について検討されているとまでは認められないから、現時点では、県営林において行われる本件5路線に係る森林の利用区分（ゾーニング）の検討は、未だ中途の段階にあり、最終的な利用区分の確定は未了であるというべきである。

- (ウ) また、上記施策方針において、路網整備に関し、①自然環境保全区域のうち中核部においては、路網整備は行わない、②自然環境保全区域のうち緩衝帯においては、既設路網の活用及び環境に配慮した作業道の整備のみを行う、③水土保全区域及び林業生産区域においては、既設路網の活用及び環境に配慮した作業道の整備と必要最小限の路網整備を行うとの方針が示されており（乙157）、本件5路線の必要性についても、当然にこの方針に従って具体的に検討されることが予定されていると見るべきところ、現時点でこれらの検討が行われたことは窺われない。
- (エ) このような状況に照らせば、本件5路線は、既に着工の準備は調っているものの、今後さらに、環境検討委員会意見や環境省意見において指摘された事項に関する調査・検討や、森林の利用区分及び施業方法等についての検討が行われ、その結果を踏まえて環境保全対策等が検討され、また、既設路網を利用した森林施業や環境に配慮した作業道の整

備による代替可能性等についても検討された上で、個別に開設事業の実施の可否が判断されるべきものであり、前記の沖縄県が本件5路線を休止することとした方針や上記施策方針に照らせば、被告自身も、これらの調査・検討をした上で本件5路線の開設事業の実施の可否を検討することを想定しているものと解されるのである。

また、吉波山線の開設事業についても、前記イのとおり、本件5路線に倣って休止されており、吉波山線が沖縄北部地域森林計画に基づいて沖縄県から補助金を得て行われる事業であることや吉波山線に関する環境調査の結果等に鑑みると、吉波山線についても本件5路線について求められる上記事項に関する調査・検討が同様に求められるというべきであるところ、現時点において吉波山線についてこれらの調査・検討が行われた事実は認められない。したがって、吉波山線についても、今後、上記の調査・検討が行われた上で開設事業の実施の可否が判断されるものと解するのが相当である。

(オ) そして、他に、現時点で被告及び国頭村において本件休止路線の開設事業の実施に向けた具体的な手続が行われていると認めるに足りる証拠はない。

オ 以上のような事情を総合考慮すれば、被告が本件訴訟において本件休止路線の開設事業が適法であると主張していることを踏まえても、現時点で、本件休止路線の開設事業に係る公金支出等がされることが相当の確実さをもって予測されるということとはできない。

したがって、上記公金支出等の差止請求は、訴えの利益を欠き、不適法である。

3 本件三林道に係る本件各公金支出の違法性（損害賠償請求）について（争点(2)ないし(4)）

(1) 地方自治法242条の2第1項に規定する住民訴訟は、普通地方公共団体

の執行機関又は職員による同法242条1項所定の財務会計上の違法な行為又は怠る事実の予防又は是正を裁判所に請求する権能を住民に与え、もって地方財務行政の適正な運営を確保することを目的とするものである。このような住民訴訟の目的に鑑みれば、普通地方公共団体の住民が同法242条の2第1項4号に基づき当該職員の財務会計上の行為について損害賠償請求又は損害賠償命令を求めることができるのは、当該財務会計上の行為それ自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものである場合に限られると解するのが相当である（最高裁昭和61年（行ツ）第133号平成4年12月15日第三小法廷判決・民集46巻9号2753頁参照）。

(2) 本件三林道の開設事業の違法性（裁量権の逸脱・濫用）（争点(2)）

ア 本件三林道の開設事業は、沖縄県が県営林における森林施業のために自ら事業者となって林道を開設するものであり、県営林内において、いつ、どこに、どのような林道を開設するのかについては、当該地域における森林施業の必要性や内容、将来の施業計画等の諸般の事情を総合的に考慮した上で、政策的、技術的な見地から判断することが不可欠であるから、このような判断は、これを決定する県知事の裁量に委ねられているというべきである。もっとも、その裁量判断は、関係法令の規定や諸計画に照らして合理的に行わなければならない、その判断が明らかに合理性を欠き、あるいは社会通念に照らし著しく妥当性を欠くと認められる場合には、裁量権を逸脱・濫用した違法な行為に当たるものというべきである。

イ(ア) まず、森林・林業基本法によれば、地方公共団体は、森林の有する国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、公衆の保健、地球温暖化の防止、林産物の供給等の多面にわたる機能が持続的に発揮されるよう、国との適切な役割分担を踏まえて、その区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた森林・林業の施策を策定・実施する責務を負うとされており（同法2条1項、6条）、森林法においても、地域森林計画において、

良好な自然環境の保全及び形成その他森林の有する公益的機能の維持増進に適切な考慮を払わなければならないとされている（同法1条，4条3項，5条4項）。

また，森林施業と環境保全との関係について，森林・林業基本法は，森林・林業基本計画のうち森林に関する施策に係る部分については，環境の保全に関する国の基本的な計画との調和を要求し（同法11条4項），森林法においても，全国森林計画は環境基本法15条1項の規定による環境基本計画と調和するものでなければならないとされている（同法4条4項）。

そして，環境基本法は，政府において，環境の保全に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため，環境基本計画を定めなければならないとし（同法15条1項。平成12年に環境基本計画（甲114）が策定されている。），また，地方公共団体において，環境の保全に関し，国の施策に準じた施策及びその他のその地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた施策を策定し，実施する責務を有し（同法7条），これらの施策を総合的かつ計画的な推進を図りつつ実施するものとする（同法36条）としている。

これを受けて沖縄県が制定した沖縄県環境基本条例は，知事が，環境の保全及び創造に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため，環境の保全及び創造に関する基本的な計画（以下「沖縄県環境基本計画」という。）を定めなければならない（同条例8条）とした上で，県は，環境に影響を及ぼすと認められる施策を策定し，及び実施するに当たっては，沖縄県環境基本計画との整合を図るものとしている（同条例9条1項）。そして，沖縄県が同条例に基づいて平成15年4月に策定した「沖縄県環境基本計画」（甲116）では，沖縄県の環境政策の指針として，①各種事業の計画等に当たり，当該地域の将来像や自然的状況，

社会的状況、各種行政計画・法令等規制状況等に十分配慮して構想を立案するとともに、地域住民や専門家の意見の反映に努めること、②原生的な自然や優れた自然が存在する場所における事業については、可能な限り回避し、やむをえず改変する場合は、その改変面積を可能な限り縮小し、自然環境への影響を低減化して自然のもつ復元能力を極力生かすとともに、消失する自然環境の代償措置を講じること、③道路の新設及び改築事業の実施に当たっては、周辺環境への影響について把握し、環境への影響を最小限にとどめるよう十分配慮することなどが示されている。

以上のような関係法令の規定等からすれば、沖縄県が森林施業及び林道開設事業を実施する際には、環境の保全に関し、区域の自然的社会的条件に配慮すること、また、環境基本計画や沖縄県環境基本計画で示された上記指針との整合を図ることを要し、とりわけ、沖縄県環境基本計画では、事業計画等にあたって考慮すべき事項が具体的に示されているのであるから、これについての調査・検討を行うことが求められているというべきである。

- (イ) 加えて、①本件三林道の開設予定地を含む沖縄北部地域は、国指定特別天然記念物や複数の天然記念物、国内希少野生動植物種等の貴重な動植物の生息・生育地であること（前提事実(3)エ、認定事実(3)ウ）、②平成5年にわが国で発効した生物多様性条約において、生物多様性の保全のために重要な生物資源を規制し又は管理することや生態系及び自然の生息場所の保護並びに自然環境における種の適正な個体群の維持を促進することなどが謳われ（甲118、乙60の1）、締約国において生物多様性の保全及び持続可能な利用のための国家戦略等を策定することなどが求められ、わが国では平成14年に「新・生物多様性国家戦略」（甲119）が閣議決定されていること、③前記沖縄県環境基本計画に



において、沖縄県北部圏域の山地部は、林齢40年以上の森林が連続して見られ、ノグチゲラをはじめとする貴重種の生息に重要な地域が含まれることから、同地域においては自然環境の保全に努め、開発等事業においては、生態系の攪乱、赤土等の流出、景観の悪化を起ささないよう、事業実施の場所、規模、工法等について細心の注意を払うこととされていることなどからすれば、沖縄県が沖縄北部地域において森林施業及び林道開設事業を実施する際には、同地域の貴重な動植物種の生育・生息状況等の自然環境を踏まえて、これらの貴重種の生息・生育地の保全、赤土等の流出対策、景観の保全のために、事業実施の場所、規模、工法等を検討することも求められているというべきである。

ウ 上記イ(ア)及びイ(イ)を総じて見れば、これらの各法令の諸規定及び各計画で示された指針等の内容に鑑み、被告が本件三林道の開設事業を実施するに当たっては、少なくとも、当該開設予定地における森林施業及び林道開設の必要性や当該事業が開設予定地の自然環境に与える影響について、客観的資料に基づいた調査を実施し、その調査結果に基づいて、貴重な動植物の生息・生育地の保全、赤土等流出の防止、景観の保全等の観点から検討を行い、具体的な路線の位置、規模、工法の選定を行う必要があるものといわなければならない。

エ 以上の観点から、本件三林道の開設事業の実施までに行われた調査・検討の内容について検討する。

認定事実(1)ないし(4)によれば、沖縄県は、①当該開設予定地における森林施業及び林道開設の必要性について、本件三林道の採択までの検討過程において国頭村から林道開設の要望があることを確認し、事業内容及び費用対効果について林野庁のヒアリングを受けた上で事業を採択していること、②事業採択後の全体計画調査においても、客観的資料に基づいて、国頭村全体の社会環境、各利用区域の森林資源の内容、過去の森林施業の実

績，当該利用区域内の既設林道の有無，位置等について調査を行い，同調査結果に基づいて事業の必要性を確認し，事業目的を設定していること，  
③当該開設予定地の自然環境について，各計画路線周辺の地形，地質，天然記念物等の貴重な動植物の生育・生息状況等について，客観的資料や現地踏査により調査し，その結果を踏まえて，路線計画における山地保全上及び環境保全上の留意事項及び対策を検討していること，さらに，④具体的な路線選定において，上記留意事項及び対策の検討結果を踏まえて，急崖地等の赤土流出の原因となり得る箇所や貴重種の生息・生育場所，水場環境等をできるだけ回避するような路線位置を計画するとともに，地形等の条件からやむを得ず急崖地等を通過する部分には，土砂崩落及び赤土流出対策として，擁壁等の路側構造物の設置，法面への植生ネット及び種子吹付工等の対策，沢の横断部分の暗渠による排水や単柵工等の設置を計画し，貴重な動植物の保護対策として，L型側溝の採用，溪床部へのアーチ型コンクリート管の設置等を計画していること，⑤上記計画に基づいて実施設計を行い，工事を施工していること（乙55ないし57（いずれも枝番を含む。以下同じ。））が認められる。

以上によれば，沖縄県は，本件三林道の開設事業の実施に当たって，客観的な資料に基づいて調査を実施し，その調査結果に基づいて，開設予定地における森林施業及び林道開設の必要性を確認し，森林施業及び林道開設により生態や生息環境等に与える影響の有無，程度を評価し，必要とされる森林施業の内容と当該開設予定地の自然環境とを踏まえて，路線の位置，規模，構造，赤土流出対策，環境保全措置等を検討・実施しているものというべきであり，ひいては，被告の本件三林道の開設事業の実施についての判断が明らかに不合理あるいは社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものであると認めることはできない（なお，認定事実(6)のとおり，本件三林道において，その開設後に土砂崩落や赤土流出が発生しているが，遡

って、本件三林道の事業計画時点で検討された赤土流出対策について、明らかに不合理な点があるとまで認めるには至らない。)

オ(ア) これに対し、原告らは、本件三林道の開設事業が、国庫や県財政からの補助金を得て、森林整備の名の下に国頭村森林組合に対する財政支援をするものであり、森林整備事業としての事業目的を逸脱していると主張する。

確かに、証拠（甲42，62ないし64，130，131，乙29，136ないし141（いずれも枝番を含む。），乙142）によれば、国頭村の県営林の造林や立木伐採は、もっぱら国頭村森林組合に対して随意契約により事業委託又は立木売買がされており、国頭村森林組合の収益の大半が沖縄県や国頭村から委託を受けた公有林の造林事業によるものであることが認められる。

しかし、認定事実(3)イのとおり、国頭村森林組合は、40代以下の就労者を中心に県内第2位の組合員数を有し、同村における林業の中心的な役割を果たしているものと考えられるのであり、沖縄県が当該地域の雇用創出や地域産業の活性化のため、同組合に対して随意契約により県営林の造林事業の委託や立木の売買をすることが不合理であるとまではいえないのであって、帰するところ、原告らの主張を採用することはできない。

(イ)a 原告らは、林野庁の定める事業評価実施要領及び事前評価マニュアルにおいて個別の林道の利用区域における森林整備の費用対効果分析を行うこととされているのに、本件三林道についてはこれが行われておらず、また、路網整備のみの費用対効果指数も1.0を上回るものではないから、事業の必要性が認められないと主張する。

しかし、事業評価実施要領（乙122）、民有林事業評価運用基準（甲73）及び事前評価マニュアル（甲111，乙34，123）

(以下、これらを一括して「事業評価実施要領等」という。)を見ると、民有林における森林環境保全整備事業(流域循環資源林整備事業)の事業評価は、各市町村の森林環境保全整備事業全体を一単位として実施されるものであり、その内訳として当該市町村の流域循環資源林整備事業全体についての事業内容を明らかにすることが求められているに過ぎないのであるから、各林道について個別に路網整備の費用対効果指数及びその各利用区域における森林整備の費用対効果指数の算出が求められているとは認められないし、これらの費用対効果指数が1.0以上であることが林道開設事業の採択要件とされていると解することもできない。

- b もっとも、費用対効果分析は事業の効率性を判断する際の一つの客観的な指標となるものであるから(甲110)、以下、本件三林道の費用対効果指数について検討する。

本件三林道の事業採択時に行われた費用対効果分析の結果(乙40ないし44,67ないし69。林野庁の事前ヒアリング後のもの。)をみると、いずれの費用対効果指数も1.0を上回っているが、これらの費用対効果分析は、①費用として維持管理費用が計上されていない、②森林整備分の便益が計上されているのにその費用が計上されていない(造林分の費用は造林担当者が算出しており、同担当者は既設路線を利用した造林部分の費用しか計上していないから、新設路線である本件三林道の利用区域における森林整備の費用は最終的に計上されていない。)、③算出根拠が明らかでない便益が計上されているなどの問題点があり、これにより費用対効果指数が過大に算出されている可能性が存する。しかし、これらの問題点を修正した再評価後の費用対効果指数をみると、いずれも1.0を超える結果となっている(乙97ないし99)。

これに対し、原告らは、本件三林道の開設予定地は「造林・保育が不十分となっていた森林」ではないから森林整備促進便益は計上すべきではないと主張するが、全体計画調査の結果（認定事実(3)ウ）によれば、本件三林道の各利用区域内には、立木密度が高いなどの原因で生育不良となっている人工林があり、森林整備を要するとされているから、直ちに「造林・保育が不十分となっていた森林」ではないということとはできない。

また、原告らは、本件三林道の開設以前の森林は「疎林」ではないから、水源かん養等の便益算出において疎林の流出係数等を用いることは妥当ではないとも主張するが、事業評価マニュアル（乙34・45頁等）では、「伐採跡地は、事業を行わない場合、将来的に疎林等の粗悪な森林状態となるとの考え方に立ち、通常の事業については、事業の実施によって疎林状態が森林状態に改善されるものとして上記手法により便益算定を行う」とされているから、費用対効果分析においては、事業の実施前の森林を「疎林」として扱うことが誤りであるとは認められない。

さらに、原告らは、各便益の根拠や裏付け資料がないとも主張するが、再評価の算定に用いられた因子については根拠資料（乙103）が提出されており、根拠や裏付け資料がないということとはできない。

以上によれば、本件三林道の開設事業に係る費用対効果指数が1.0を下回ると認めることはできないから、事業の必要性を否定することはできない。

- (ウ) 原告らは、生物多様性基本法12条2項が本件三林道の開設事業の違法性を基礎づける旨主張するが、生物多様性基本法は平成20年6月6日に公布・施行された法律であり、本件三林道の開設事業のうち本件各公金支出に係る部分の工事は遅くとも同月4日までに完了しているか

ら（前提事実(5)ウ(ア)ないし(ウ)）、同部分について生物多様性基本法12条2項違反は問題にはならないというべきである。

カ 以上によれば、本件三林道の開設事業が県知事の裁量権を逸脱・濫用した違法なものということとはできない。

(3) 本件三林道の開設事業の違法性（その他の法令違反）（争点(3)）

ア 森林法5条2項5号違反（地域森林計画に基づかない事業実施）（伊江原線・楚洲仲尾線）について

認定事実(1)によれば、伊江原線は、平成15年当初計画書に「奥支線(1)」の名称で記載され、同計画に基づいて採択・実施されており、楚洲仲尾線は、平成17年変更計画書に「伊楚支線(1)」の名称で記載され、同計画に基づいて採択・実施されていることが認められるから、いずれも地域森林計画に基づいて実施されていることができる。

なお、原告らは、楚洲仲尾線が平成15年当初計画書に記載されていないことを問題としているようにも窺われるが、その後の変更も許されるものと解されるから、そのような批難は当たらないというべきである。

したがって、伊江原線及び楚洲仲尾線の各開設事業が森林法5条2項5号に違反すると認めることはできない。

イ 本件保安林に関する森林法違反（チイバナ線）について

(ア) 前提事実及び認定事実に加え、証拠（乙21, 30, 158, 160）によれば、以下の事実が認められる。

a 本件保安林は、チイバナ線の利用区域の南端6.52ヘクタールの部分にあり、チイバナ線のうち本件保安林内を通過するのは起点（林道宇嘉線）から320メートル地点までである（なお、被告準備書面(3)の3頁では、本件保安林を含む保安林全体の指定面積は7.3076ヘクタールとされている。）。

b 本件保安林内には、チイバナ線の開設以前から、本件保安林の南側

にある林道宇嘉線から同保安林の北側境界線に至る幅員3.5メートル程度の未舗装の造林作業道（以下「旧作業道」という。）が存在していたが、全体計画調査時点で、旧作業道の現況は、路面が洗掘されて走行が困難な状態であり、起点から200メートル地点までは所々亀裂が確認され、路体が不安定な状態であった。

- c チイバナ線の利用区域では、本件保安林の北側に接する区域において間伐等の森林施業が計画されており、チイバナ線は、これらの森林施業区域への到達や林産物の搬出を開設目的とするものであった。
- d チイバナ線は、概ね旧作業道の線形上に配置され、全幅員4メートル、車道幅員3メートル、自動車道2級の林道として設計された。その開設工事による本件保安林内の立木伐採及び土地形質変更面積は、旧作業道部分を除く約0.2413ヘクタール（形質変更面積2412.7平方メートル）であり、路面は全面コンクリート舗装がされた。
- e 沖縄県知事は、チイバナ線の開設工事に際し、平成17年9月22日に許可権限者である同知事に対して保安林内土地の形質変更許可申請書及び森林法施行規則60条2項（当時は森林法施行規則22条の8第2項）による保安林内立木伐採届出書（伐採目的：林道開設，伐採開始日：平成17年10月10日，伐採終了日：平成18年3月17日，伐採面積：0.2413ヘクタール，伐採立木本数：1337本，伐採方法：皆伐，樹種及び年齢：リュウキュウマツ（35），その他広葉樹（30）。以下「本件立木伐採届出」という。）を提出し、同月26日に本件形質変更許可を受けたが、本件保安林の解除手続や立木伐採許可手続は行わなかった。

(イ) 森林法26条1項（保安林解除手続）違反について

森林のもつ水源のかん養等の公益的機能を発揮させて公共の目的を達成するという保安林指定の趣旨（森林法25条，25条の2），保安

林における土地の形質変更許可の要件（同法34条）、保安林指定の理由が消滅したとき又は公益上の理由により必要が生じたときという保安林指定の解除の要件（同法26条1項、2項、26条の2第1項、2項）等の森林法の諸規定の内容等に鑑みれば、保安林内においてある行為を行うに当たり、保安林の解除手続が必要か否かは、当該行為の結果、保安林全体について指定の目的とされた公益的機能が失われるか否かを基準として判断するのが相当である。

上記(ア)のとおり、チイバナ線の開設工事は、本件保安林内の立木伐採及び形質変更を伴うものであり、路面全体をコンクリート舗装するものであるが、他方で、従前から存在していた旧作業道の線形を概ね維持したまま拡幅するものであり、同路線の開設事業に伴って新たに立木伐採や形質変更される部分は本件保安林全体の4パーセント弱に過ぎず、全体の形状は幅4メートル前後の線状であって、当該保安林全体から見れば僅少であると評価できる。また、チイバナ線は、旧作業道が未舗装で走行困難な状態にあったことから、同路線の利用区域内の森林施業の効率化のために開設されたものであり、森林施業・管理に供するため周囲の森林と一体として管理することが適当なものであると認められる。

そうであれば、チイバナ線の開設事業の結果、本件保安林全体について水源かん養機能が失われるとは認められず、チイバナ線の開設工事について本件保安林指定の解除手続を行う必要はないというべきである。

したがって、本件保安林指定の解除手続を行わずにチイバナ線の開設工事を実施したことが違法であるということはできない。

(ウ) 森林法34条1項（立木伐採許可）違反について

前記(ア)のとおり、チイバナ線は、利用区域内の森林施業による伐採収穫の集・運材作業等のために開設されるものであるから、「林産物の搬出その他森林施業に必要な設備」と認められる。また、被告は、



あらかじめ沖縄県知事に本件立木伐採届出をし、これに従って立木を伐採していることが認められる。

したがって、森林法34条1項9号及び森林法施行規則60条1項7号により、チイバナ線の開設工事について立木伐採許可を得る必要はなく、同許可を得ずに工事を実施したことが違法であるということとはできない。

(エ) 森林法34条5項（土地の形質変更許可）違反について

前記(イ)のとおり、本件保安林内におけるチイバナ線の開設事業の結果、本件保安林全体について水源かん養機能が失われるということとはできず、同事業が本件保安林の指定の目的の達成に支障を及ぼすと認めることはできない。

したがって、沖縄県知事が本件形質変更許可をしたのは適法であり、チイバナ線の開設事業が森林法34条5項に違反するということもできない。

ウ 環境基本法違反について

本件三林道の開設事業は、環境影響評価法に基づく環境影響評価の対象事業であるとは認められず、環境基本法19条及び36条が、地方公共団体に対して環境影響評価法の対象事業ではない事業について環境影響評価を実施すべき具体的義務を課していると解することもできない。

したがって、本件三林道の開設事業が環境基本法19条及び36条に違反するということはできない。

エ 沖縄県環境影響評価条例違反（チイバナ線）について

沖縄県環境影響評価条例及び同施行規則は、車道幅員が4メートル以上であり、かつ、延長距離が2キロメートル以上である林道の新設について、同条例に基づく環境影響評価の対象事業としている（同条例2条2項、同施行規則3条）。

ところで、林道規程（昭和48年4月1日付け林野道第107号林野庁長官通知。甲23）3条によれば、「車道」とは、もっぱら車両の通行の用に供することを目的とする道路の部分を行い、「路肩」とは、道路の主要構造部を保護し、車道の効用を保つために、車道に接続して設けられる帯状の道路の部分を行うとされているから、その定義上、車道には路肩部分は含まれないというべきである。また、林道規程10条によれば、自動車道2級の車道幅員は3メートルと定められており、待避所や車廻しはこれとは別に設けられることとされているから、同条に定める「車道幅員」にはこれらの附属設備は含まれないというべきである。

そして、証拠（乙5、56）によれば、チイバナ線の規格は自動車道2級、車道幅員3メートルとされており、設計図面をみても車道幅員が4メートル以上であるとは認められない。

したがって、チイバナ線の開設事業が同条例に基づく環境影響評価の対象事業であると認めることはできず、同開設事業について環境影響評価を実施しなかったことが同条例に違反するということはできない。

#### オ 文化財保護法・沖縄県文化財保護条例違反について

本件三林道の各利用区域の面積はやんばる地域全体の森林面積と比較して小さく、改良L型側溝や溪床部のアーチ型コンクリート管等の天然記念物の保存に配慮した工法が採用されていること（乙55ないし57）などにも鑑みると、本件三林道の開設事業は、文化財保護法125条1項ただし書きや沖縄県文化財保護条例36条ただし書きの「影響の軽微である場合」に該当するものと認めるのが相当である。したがって、同事業が同法及び同条例に違反するということはできない。

#### カ 種の保存法違反について

本件三林道の開設事業の内容に照らせば、同事業が生きている個体の捕獲等をしようとするときに該当すると認めることはできず、同事業が種の

保存法に違反するということとはできない。

キ 生物多様性条約違反について

生物多様性条約は、締約国に対し、生物の多様性を維持するために、一定の制度を設けることや生物の多様性の保全のために重要な生物資源について規制や管理を行うこと等を求めているが、その8条において、「可能な限り、かつ、適当な場合には」とも定められており、これらの条項が直接に沖縄県に対して本件三林道の開設地の生物多様性保全のための規制や管理をすべき具体的な義務を課すものとは解されない。

したがって、本件三林道の開設事業が生物多様性条約に反して違法であると認めることはできない。

ク 世界遺産条約違反について

世界遺産条約4条は、「締約国は、第1条及び第2条に規定する文化遺産及び自然遺産で自国の領域内に存在するものを認定し、保護し、保存し、整備し及び将来の世代へ伝えることを確保することが第一義的には自国に課された義務であることを認識する。このため、締約国は、自国の有するすべての能力を用いて並びに適当な場合には取得し得る国際的な援助及び協力、特に、財政上、芸術上、学術上及び技術上の援助及び協力を得て、最善を尽くすものとする。」と定め、同条約5条は、「締約国は、自国の領域内に存在する文化遺産及び自然遺産の保護、保存及び整備のための効果的かつ積極的な措置がとられることを確保するため、可能な範囲内で、かつ、自国にとって適当な場合には、次のこと((a)ないし(e))を行うよう努める。」と定めており、その文言に照らしても、これらの条項が直接に沖縄県に対して本件三林道の開設地の自然環境を保全すべき具体的な義務を課すものとは解されず、他に具体的な義務を導き出す根拠は見出せない。

したがって、本件三林道の開設事業が世界遺産条約に反して違法であると認めることはできない。

ケ 補助金適正化法違反について

(ア) 原告らは本件三林道の開設事業が補助金交付目的に反する旨主張するが、前記(2)エ及びオ(ア)のとおり、本件三林道の各利用区域内における森林施業及び林道開設の必要性については全体計画調査等により確認されており、同開設事業が国頭村森林組合に対する財政支援目的であると認めることはできない。

また、原告らは本件三林道について補助金申請に必要な事業評価実施要領等に基づく費用対効果分析が行われていないと主張するが、前記(2)オ(イ)aのとおり、森林環境保全整備事業の事業評価においては、個別の林道について路網整備と森林整備の各費用対効果分析を行うことが求められておらず、また、同bのとおり、本件三林道の路網整備に係る費用対効果分析の結果を見ても費用対効果指数が1.0を下回るとは認められない。もっとも、同bのとおり、本件三林道の事業採択時の費用対効果分析には費用や便益の計上等に問題点が見られるが、そもそも本件三林道の開設事業については、個別の林道開設事業の費用対効果指数が1.0以上であることが補助金交付の要件とされておらず(乙32, 33)、これらの資料は、林野庁のヒアリングを経て作成されているものでもあるから、偽りその他不正の手段により補助金等の交付を受けた場合に当たるとは認められない。

(イ) 原告らは、本件三林道は同時舗装の要件を満たさないと主張する。

ところで、森林環境保全整備事業として実施される森林管理道の同時舗装は、「本事業を緊急に実施することにより、投資の効率化、自然災害の未然防止、維持管理費の節減等の効果が期待できる路線であって」、「林道の利用動向、社会資本の整備状況からみて本事業を緊急に実施することが必要な路線であって、急勾配区間、路面浸食の甚だしい区間、急カーブ区間、その他交通安全の確保のため特に必要な区間等林道



舗装事業の採択要件に該当する区間」について認められており、林道舗装事業の採択要件において「路面浸食の甚だしい区間とは、シラス等で路面浸食のおそれの多い区間」とされている（甲24・64頁，111頁）。

そして、認定事実(3)ウ（特に、別紙「本件三林道の全体計画調査の結果」）によれば、本件三林道の開設地については、全体計画調査において、全体が浸食を受けやすい赤土の土壌であり、路線内には急傾斜地等の崩落危険箇所が存在し、台風や梅雨時の多量の降雨により法面が不安定となるおそれがあることが確認されているから、本件三林道は路線全体が「路面浸食の甚だしい区間」とであると認められる。また、本件三林道の利用区域内では路線開設直後から森林施業が予定されているが、同区域内には既設林道から施業予定地まで車両で到達可能な路線がないため、本件三林道は、「舗装事業を緊急に実施することが必要な路線」であり、「同時舗装を実施することにより投資の効率化、自然災害の未然防止、維持管理費の節減等の効果が期待できる路線」とであると認められる。

したがって、本件三林道は同時舗装の実施要件を満たすものであると認められる。

(ウ) 以上によれば、本件三林道の開設事業が補助金適正化法11条1項、29条及び30条に違反すると認めることはできない。

コ 廃棄物処理法違反（伊江原線・チイバナ線）について

(ア) 証拠（甲8）及び弁論の全趣旨（被告準備書面(9)）によれば、被告は、伊江原線の開設工事に伴う残土1万5091立方メートル及びチイバナ線の開設工事に伴う残土1万8451立方メートルを、各林道付近の3ないし4か所において、平場に安定勾配で盛り上げるほか、沢地形の箇所や、1対1.5の勾配で地山に擦り付くことが可能な下方斜面に

盛りつけるなどして処理していることが認められるところ、原告らは、これらの残土が廃棄物処理法2条1項の「汚泥」又は「その他の不要物」に当たると主張する。

しかしながら、「汚泥」とは、通常、含水率の高い泥状のものをいうのであり、上記残土がこれに当たるとは認められない。また、一般に土砂は廃棄物処理法の廃棄物には当たらないと解されるから（乙38、39）、上記残土が上記「その他の不要物」に当たるとも認められない。

(イ) 証拠（甲8）によれば、伊江原線とチイバナ線の各林道付近には、開設工事に伴って発生したと思われる伐採木、根株、草、枝葉が積み上げられていることが認められるところ、原告らは、これらの伐採木等が産業廃棄物である「木くず」に当たると主張する。

しかしながら、廃棄物処理法に定める廃棄物は、自ら使用したり他人に売却できないために不要になったものをいうと解される（乙39）ところ、平成11年11月10日付け厚生省生活衛生局水道環境部産業廃棄物対策室長通知（衛産81号）（乙161）によれば、森林内において建設工事等に伴い生ずる根株、伐採木及び末木枝条（以下「根株等」という。）は、工事現場内（当該工事箇所又は工事路線若しくはこれらに接続している林地の範囲内をいう。）で、①根株等が雨水等により下流へ流出するおそれがないように、安定した状態になるようにして自然還元利用する場合（必要に応じて、柵工や筋工等を適宜設置するものとする。）、又は②小規模な土留めとしての利用、水路工における浸食防止としての利用並びにチップ化することによる法面浸食防止材、マルチング及び作業歩道の舗装材として利用する場合には、「自ら利用」する場合に当たり、廃棄物に該当しないとされており、これは相当な解釈を示すものと考えられる。

そして、証拠（甲8、乙52、53）及び弁論の全趣旨によれば、

伊江原線及びチイバナ線付近の上記伐採木等は、赤土流出防止対策として積まれたものであると認められるから、事業者が自ら使用するものであり、廃棄物に当たらないというべきである。

(ウ) さらに、原告らは、上記残土には碎石や伐採木、根株、草及び枝葉が混在しており、建設混合廃棄物として産業廃棄物である「がれき類」に当たると主張するが、上記残土に産業廃棄物である碎石と伐採木等が混在していると認めるに足りる証拠はないから、上記残土が「がれき類」に当たるとも認められない。

(エ) よって、伊江原線及びチイバナ線の各開設事業が廃棄物処理法に違反すると認めることはできない。

#### (4) 本件各公金支出の法令違反（争点(4)）

##### ア 地方自治法2条14項、地方財政法4条1項違反について

(ア) 地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、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にしなければならず（地方自治法2条14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かつ最少の限度をこえて支出してはならないとされている（地方財政法4条1項）から、これら規定に抵触する経費の支出は違法と評価され得るものである。しかしながら、経費の支出において、目的に従った最大効果を達成するために何をもって必要かつ最少の限度というべきかは、当該事務ないし事業の目的、当該経費の額、経済状況等の諸事情の下において、社会通念に従って決定されるべきものであるから、第一次的には、予算の執行権限を有する財務会計職員の社会的、政策的又は経済的見地からする裁量に委ねられていると解するのが相当であり、具体的な支出が、当該事務ないし事業の目的、効果との均衡を著しく欠き、予算の執行権限を有する財務会計職員に与えられた前記裁量を逸脱してされたものと認められるときに限り、違法になるも

のというべきである。

(イ) 前記(2)エ及びオ(ア)のとおり、本件三林道の各利用区域内における森林施業及び林道開設の必要性については全体計画調査等により確認されており、その開設事業が国頭村森林組合に対する財政支援目的であるということとはできない。また、前記(2)オ(イ)のとおり、事前評価において個別の林道について路網整備と森林整備の各費用対効果分析を行うことが求められているものではなく、本件三林道の路網整備に係る費用対効果分析の結果をみても、費用対効果指数が1.0を下回ると認めることはできない。

他方、本件三林道の開設事業が当該開設地の貴重な動植物の生育・生息に影響を与えることは否定できないが、前記(2)及び(3)のとおり、開設事業それ自体について裁量権の逸脱・濫用やその他の法令違反は認められない。また、認定事実(6)のとおり、本件三林道の開設（楚洲仲尾線については一部開設）後、土砂崩落や赤土流出、U字溝への小動物の落下等が発生し、沖縄県は伊江原線及びチイバナ線について復旧工事費用を支出しているが、これらの復旧工事費用を再評価後の費用対効果分析の費用に加算しても、両路線の費用対効果指数が1.0を下回るとは認められない。

以上によれば、本件各公金支出が事業の目的、効果との均衡を著しく欠き、予算の執行権限を有する財務会計職員に与えられた前記裁量を逸脱してされたものと認めることはできない。

(ウ) したがって、本件各公金支出が地方自治法2条14項、地方財政法4条1項に違反するということとはできない。

イ 憲法89条、地方自治法232条の2違反について

前記(2)オ(ア)のとおり、本件三林道の開設事業及び各利用区域における森林施業が国頭村森林組合に対する財政支援目的であるとは認められないか



ら、本件各公金支出が憲法 89 条、地方自治法 232 条の 2 に違反するとい  
うことはできない。

ウ 地方財政法 2 条 1 項、4 条の 2 違反について

前記(2)及び(3)のとおり、本件三林道の開設事業は、法令や国の策定した  
計画等に反するものではなく、同事業に係る国庫補助金は適法に交付され  
たものであるから、同事業が国の政策に反し又は国の財政に累を及ぼすも  
のであるとは認められないし、同事業によって沖縄県の財政の健全な運営  
が損なわれていると認めることもできない。また、認定事実(6)のとおり沖  
縄県は伊江原線及びチイバナ線について復旧工事費用を支出しているが、  
これによって沖縄県の財政の健全な運営が損なわれているとまでは認めら  
れない。

したがって、本件各公金支出が地方財政法 2 条 1 項及び同法 4 条の 2 に  
違反するといふことはできない。

(5) 小括

以上のとおり、本件三林道の開設事業について違法性は認められず、本件  
各公金支出について地方財政法等の法令違反も認められないから、本件各公  
金支出が財務会計法規に違反する違法な行為であるといふことはできない。

第 4 結論

以上によれば、原告らの訴えのうち、本件各林道の開設事業に係る公金支出  
等の差止めを求める部分はいずれも不適法であるから却下し、当時の沖縄県知  
事に対する損害賠償請求及び同県職員らに対する損害賠償命令をすることを求  
める部分はいずれも理由がないから棄却すべきである。

よって、主文のとおり判決する。

那覇地方裁判所民事第 1 部

裁判長裁判官 鈴木 博

裁判官 柴田 啓介

裁判官 内藤 智子

