

平成 30 年 1 月 26 日

沖縄県知事 翁長雄志 殿

白保リゾートホテル問題連絡協議会
会長 新里昌央
渉外担当 柳田裕行
石垣市白保 1 1 8
090-3139-6088

石垣市白保における開発許可申請に係る追加要請

株式会社日建ハウジングの子会社(株式会社石垣島白保ホテル&リゾート、以下事業者)が申請した
開発許可申請に係る、公共施設の管理者の同意について

私たちは、事業者が申請した開発計画についていくつもの問題点を指摘してきましたが、以下にあ
らたな指摘をし、都市計画法上の処分等を要請いたします。

要請主旨

事業者が、石垣市字白保兼久原 2080-3 (他 4 筆) において提出した開発許可申請について、沖縄県
と国(環境省)は、都市計画法第 32 条第 1 項の「公共施設の管理者」にあたるので、開発許可の審査
にあたっては、両管理者の同意がない限り、県は不許可処分とすることを要請します。

要請理由

1. 当該開発区域で浄化槽放流水を大量に地下浸透させることは、公共用水域の水質に影響を及
ぼす。

そもそも沖縄県は、沖縄県浄化槽処理要綱において、浄化槽放流水の地下浸透処理は地下水
の汚染につながることから、原則として禁止しています。同要綱は「公共用水域等の水質の
保全等の観点から浄化槽 によるし尿及び雑排水の適正な処理を図」ることを目的としていま
す。(第 1 条)。県の規定では、地下浸透施設の設置自体は、当該要綱に定める基準に照らし
て例外的に認められる場合もありますが、浄化槽放流水を地下浸透させることは、地下水の
水質に影響を及ぼし、地下水は公共用水域につながっていて、公共用水域の水質は地下水に
影響を受けるという事実を前提としていることがわかります。

2. 国立公園の海域公園地区は、その特殊な地形によって赤土や栄養塩の悪影響が軽減され、サ
ンゴ礁が発達した。

当協議会が平成 30 年 1 月 12 日付で提出した「石垣市白保における開発許可申請に係る追加
指摘」の 2. (2) で指摘した通り、白保のサンゴ礁は、その特殊な地形によってこれまで赤
土や栄養塩の影響から比較的大きなダメージを受けることなく守られ、サンゴの健全な生育
に必要な水質(全窒素で 0.1mg/l、全リンで 0.005mg/l 添付資料:環境省 報告書)に
近い環境が保たれていると考えられます。そして開発区域の現地を見ると分かる通り、現在、
国が指定する海域公園内に直接流れ込む河川はなく、周辺に大量の汚水排水を恒常的に流出
させる施設はありません。赤土や栄養塩の流入を防ぐ特殊な地形は、逆に言うと、流入した

赤土や栄養塩が外部に流出したり、減少したりするのも時間がかかるといわれています。また、生活排水や事業排水の少ない陸域からの地下水の流出は、閉鎖的な海域の上昇しやすい塩分濃度を一定に保つことにも貢献していると思われます。当該海域における地下水の流出に関しては、東京工業大学によって学術的な調査が行われ、国際的な学会誌に報告されています。内容に関して、私たちが指摘したい点は次の通りです。

(添付資料 MARINE POLLUTION BULLETIN Volume62 Issue 4 April 2011

東京工業大学 灘岡研究室による調査報告)

白保の海岸沿いの地下水流出地点を調べた結果、以下のようなことが分かった。図3で、塩分 (salinity) が低い測定ポイントがいくつか存在することが示されている。また、栄養塩については、概して、地下水流出によって塩分が低くなっている (それに対応してラドン濃度 (222Rh) が高くなっている) エリアで栄養塩 (特に NO3) が高い傾向にある。

以上のような内容が記載されており、この海域の水質は、陸域から流出する地下水の影響も受けていることがわかります。

*資料取り扱い上の注意

本添付資料については、著作権の関係上、利用は県における本件開発許可の審査に関わる業務の範囲にかぎります。県庁外部への送信や持ち出しおよび貸与をしないようにお願いします。指定の範囲外の利用が必要な場合は、著作者に承認していただく必要がありますのでご連絡ください。

3. 当該開発計画によって、これまで当該海域に流入する地下水に含まれていなかった栄養塩が大量に恒常的に流入する。

当該開発計画では、海面より低くなる極端な低地で、海岸から 200m程度しか離れていない場所で、全窒素 10mg/L 以下、全リン 0.5 mg/L 以下の水質の汚水排水を日量最大 300 m³地下浸透処理させる予定です。しかし、その放流水が漏れ出す先は、サンゴが比較的健全に生育している海域の環境 (全窒素 0.1mg/L、全リン 0.005mg/L に近い環境) です。しかも、事業者は、不浸透性の地盤を破碎して浸透性を向上させる計画であると住民に説明していますが、それは、そもそもの地下浸透処理の目的に反して、土壌のろ過機能を損なうことになり、県浄化槽処理要綱が地下浸透処理を原則禁止にしている趣旨に反しているといえます。また、この立地で汚水排水を大量に恒常的に地下浸透させる当該ホテル開発計画によって、近隣海域の水質を悪化させる可能性が高いことは、サンゴ礁環境の専門家から指摘されています (平成 29 年 12 月 6 日陳情書提出済み 「白保ホテル建設計画の問題点」三重大学名誉教授 目崎茂和)。また県は、「沖縄県のサンゴ礁海域における栄養塩環境について」(沖縄県衛生環境研究所報 第 40 号 2006 以下、県報告 2006) において、P107「もともとサンゴ礁生態系は貧栄養の水質環境で良好に保たれているが、陸域からの生活排水や化学肥料など過剰な栄養塩の流出が、サンゴ礁生態系を危機的状況においやっているとされ、生活排水対策や農地からの赤土対策など、これまで以上に対策の強化が必要になっている。」と述べたうえで、当該海域付近で調査を行い、栄養塩とサンゴとの関連性について検討しています。開発区域の立地と排水方法を考慮すると、開発区域の東側海域には、これまで地下水によって流入している栄養塩が、開発によって増加することは否定しようのない事実だと考えます。

4. 県と国は、公共施設である当該開発区域東側近隣海域を管理している管理者である。

当該開発計画の東側近隣海域は、沖縄県策定のマスタープランである石垣都市計画において「白保の海 貴重な生態系の保全・育成」を図る地域とされています。また県の沿岸域における自然環境の保全に関する指針（八重山編）では、「自然環境の厳正な保護を図る区域」に指定されています。海域の利用について県は漁業法第 10 条に基づき漁業権を設定し、県漁業調整規則等の法令によって、当該海域を管理しています。また西表石垣国立公園の海域公園にも指定され、国は自然公園法等で管理しています。自然公園法第 3 条第 1 項が参照する環境基本法第 3 条では、環境の保全は、生態系が微妙な均衡を保つことによって成り立っていることにかんがみ、人類の存続の基盤である環境が将来にわたって維持されるように適切に行われなければならないことを規定しています。第 4 条は、環境の保全は、「科学的知見の充実の下に環境の保全上の支障が未然に防がれることを旨として、行われなければならない。」と規定しています。

5. 県と国は、都市計画法第 32 条第 1 項が定める「開発行為に関係のある公共施設の管理者」であるといえる。

- (1) 前述の 1, 2, 3, 4 を踏まえると、当該開発行為によっては、国及び県が管理する公共施設である海域において、特殊な地形のために外部からの栄養塩の悪影響による大きなダメージを受けずに発達してきた貴重なサンゴ礁と生態系を有する環境に、これまでよりも増加した栄養塩を含む地下水が流入する結果、近隣の海域に比べて、かろうじて外部からの栄養塩等の流入が抑えられてバランスを保っていたサンゴ礁海域の水質が変化し、海藻類の増加なども生じて、サンゴが減少または死滅につながる可能性は否定できません。それはすなわち国が管理する国立公園の環境を損なうことになり、そのため当該海域で漁業を営む漁業者には、漁業に支障が出るという懸念が生じ、漁業権を所管する県に対して、計画変更や開発に同意しないでほしいという要請が、同海域で漁業をする漁業者から提出されていることも承知しています。それに加えて、当該海域で夜間の電灯潜水漁を行う漁業者からは、当該開発計画によって生じる光害が漁の際の操船に障害となり、漁獲量の減少や船舶事故の懸念もあることが漁業権設定権者である沖縄県に対して指摘され、光害が生じないように計画を修正させるか、開発許可をしないように要請があったことも承知しています。以上のことから、当該開発行為の東側海域は、開発行為に関係のある公共施設であり、県及び国がその管理者であるといえます。
- (2) 開発許可の審査にあたっては、都市計画法第 32 条に基づき、管理者である国（環境省）および県の同意が必要であると考えます。この点、繰り返しになりますが、汚水排水設備が県浄化槽処理要綱に則って設置されているとしても、県についての同意の要否に関する判断は、地下浸透させる排水が、海域に漏れ出すことによって周辺の公共施設（海域）に影響を及ぼすという事実をもとに判断されなければならないからです。また、国については、同様に、海域への影響が指摘され、それを否定できないなかで自然公園法および環境基本法に基づいて、未然に防ぐ手段として環境保全に取り組まなければならない立場にあるからです。
- (3) 開発許可権者である県が、以上のような事前の指摘に反して、各管理者の同意を得ずに許可をすることによって、指摘したような結果が生じる事態になれば、その責任は重大であると考えます。

6. 県は、国土交通省令「開発許可制度運用指針」とその基本的な考え方を示す「都市計画運用指針」に基づき、地域の実情と都市計画法上の県の方針に即して合理的に制度を運用し、環境への悪影響の懸念について適切に公平、中立な審査を期すべき

- (1) 「開発許可制度運用指針」（平成 29 年 7 月 31 日国都計第 41 号）では、I-4 法第 3 2 条関係（4）開発行為と農業用水利との調整においては、「開発区域内からの排水による水質の悪化」が審査の対象になることを指摘しています。この示すところは、法令の排水基準に適合している施設が周辺地域や施設の水質を悪化させる可能性です。これを当該開発計画に照らすと、近接海域における「開発区域内からの排水による水質の悪化」が懸念され、専門家からも指摘されている上に、利害関係者である漁業者に対する事故や損失の補償の懸念も生じかねない状況であるところ、同指針に則り、海域についても同様に審査の対象とすべきであると考えます。同時に「その量及び水質の両面で有効かつ適切に排出が行われるよう法第 3 3 条第 1 項 第 3 号に規定する基準との適合性につき、慎重に審査すること。」が重要であるとともに、法第 3 2 条の規定に基づく同意又は協議についても、その手続の適否につき十分審査を行うことが、県の責任において求められていると考えます。
- (2) 海域について、農業用水利との調整と同様の取り扱いをするという考え方は「開発許可制度運用指針」における基本的な考え方を示す「第 5 版 都市計画運用指針」（平成 12 年建設省都計発第 9 2 号都市局長通知）において次のように示されています。I. 運用指針策定の趣旨において「もとより都市計画制度の運用は、自治事務として各地方公共団体自らの責任と判断によって行われるべきものであるが、都市計画法は、都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与するという目的を達成するために、各地方公共団体が適切に都市計画制度を活用することを求めているところである。本指針は、国として、今後、都市政策を進めていくうえで都市計画制度をどのように運用していくことが望ましいと考えているか、また、その具体の運用が、各制度の趣旨からして、どのような考え方の下でなされることを想定しているか等についての原則的な考え方を示し、これを各地方公共団体が必要な時期に必要な内容の都市計画を実際に決め得るよう、活用してもらいたいとの考えによるものである。また、本指針はこうした考え方の下に策定するものであることから、地域の実情等によっては、本指針で示した原則的な考え方によらない運用が必要となる場合もあり得るが、当該地域の実情等に即して合理的なものであれば、その運用が尊重されるべきである。」と国の指針が示されています。
- (3) 同指針のⅢ-6 開発許可制度について 1. 開発許可制度の意義 においては「その創設当時においては、旺盛な宅地需要などに後押しされた都市の周辺部における散発的開発によるスプロールを念頭においていた本制度であるが、現在の都市においては、モータリゼーション等を背景に、広域的な都市機能が無秩序に薄く拡散することにより、これらの集積を前提として整備されてきた都市交通をはじめ公共投資、環境、エネルギーなど各方面への悪影響をもたらす懸念が生じている。本格的な人口減少・超高齢社会においては、このような都市構造上の問題に対応する必要があり、開発許可制度の運用に当たっても、これを踏まえて適切に行うことが必要である。」として、開発許可制度の運用にあたっては、環境への悪影響の懸念について適切に行うことの必要性を国は示しています。
- (4) 県としては、都市計画法上、最上位に位置づけられる「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」として「石垣都市計画都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」を策定し、その中で白保の海を「貴重な生態系の保全・育成」を図る地域としていることにかんがみ、国土交通

省策定の指針に則った運用を行い、県が自ら定めた都市計画の方針にそぐわないような決定をしないよう、県民として強く要望します。

以上

添付資料：

1. 環境省報告書「平成 19 年度 石西礁湖における持続可能な産業に関する調査業務」頁 58
2. MARINE POLLUTION BULLETIN Volume62 Issue 4 April 2011
(東京工業大学 灘岡研究室による調査報告)

白保リゾートホテル問題連絡協議会について

当協議会は、石垣市認定地縁団体白保公民館の傘下・関連 4 団体（白保魚湧く海保全協議会、白保ハーリー組合、白保日曜市運営組合、NPO 夏花）から成る、白保公民館会員を中心とした約 50 名の団体です。

(b) 栄養塩が与える影響

サンゴの生息(被度)に影響が現れる栄養塩濃度は、T-Nが0.1 mg/Lから、T-Pが0.005 mg/Lからと、非常に低い濃度からであり、この濃度を越えると、サンゴの骨格形成が阻害されたり、藻類との競合を招いたりして、サンゴの生息が制限されていく。

一般に、サンゴは貧栄養水域に生息し、生息水域が富栄養化に向かうと藻類や海草類が繁茂するようになることから、栄養塩類はサンゴの生息を阻害すると考えられている。その濃度については、木村ら^(※9)による沖縄本島と阿嘉島におけるサンゴ被度と水域の栄養塩類濃度の調査を行った結果から、非常に低いレベルの濃度の差によりサンゴ被度に違いが現れる可能性が示唆されている。

また、松川^(※10)は、沖縄本島および八重山諸島46地点におけるサンゴの生息と栄養塩に関する調査から、環境基本法に基づく水質環境基準、生活環境の保全に関する環境基準、海域の基準値(自然環境保全)であるT-N:0.2mg/L、T-P:0.02mg/Lのおよそ半分の数値に抑える必要があることを示している。

さらに、畜産廃水の流出によるサンゴへの影響が危惧されている黒島周辺礁池において、サンゴ被度と栄養塩との関係について調査された結果(図3-2)では、サンゴ被度に影響の現れる濃度としてT-N:0.1mg/L<、T-P:0.005mg/L<が得られている。

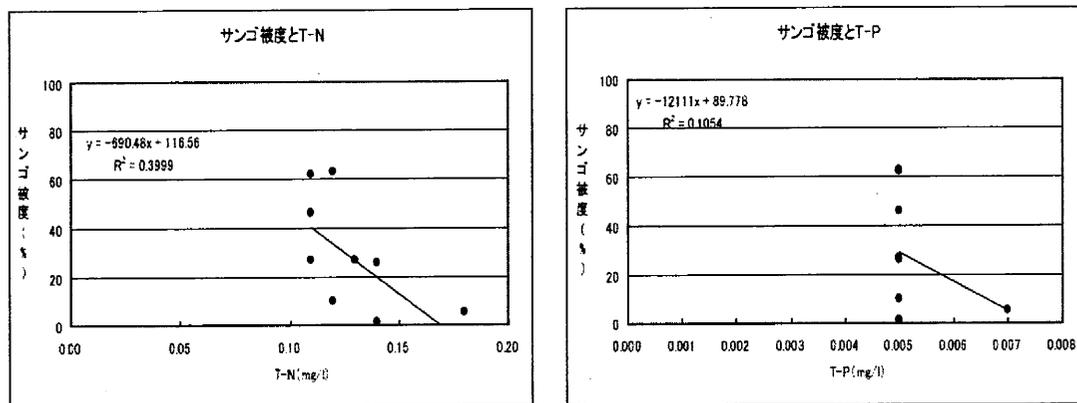


図3-2 黒島礁池における栄養塩濃度とサンゴの被度の関係^(※11)

一方、その影響の機構について、中野^(※12)は、造礁サンゴの骨格形成にとってリン酸塩が炭酸カルシウムの結晶毒として作用するという研究を紹介している。また、岡本^(※13)^(※14)は、名蔵湾でのサンゴ幼生の着床と栄養塩に関する研究の結果から、侵入した藻類が浮泥をトラップすることによる着床基盤の被覆がサンゴの衰退原因であることを指摘している(付録参照)。