

瀬戸内海環境保全政策の評価のための 基礎的研究

中山 充

目次

はしがき

一 瀬戸内海法の概要

- (一) 臨時措置法の制定前
- (二) 臨時措置法の制定
- (三) 特別措置法への改正
- (四) 環境保全計画
- (五) 特別措置の特色

二 特別措置の前提たる認識

- (一) 住民・漁民の運動と立法被害
- (二) 環境悪化の状況
- (三) 環境悪化の要因
- (四) 環境保全計画

三 法改正に関する各界の意見

- (一) 各界の動き
- (二) 個々の措置に関する意見
- (三) 環境保全と利用との関係に関する意見

四 評価の視点

- (一) 提示された問題点
 - (二) 環境保全と開発との関係
 - (三) 目標の達成状況
- 今後の課題

はしがき

(1) 瀬戸内海の環境保全のために特別法が制定されてから、今年でもはや一〇年が経過し、また、重要な施策であるCODに係る総量削減対策と、磷及びその化合物に係る削減指導の目標年度を迎えた。自然景観の保全についても、瀬戸内海国立公園の区域等の見直し作業が進行し、重大な転機にさしかかっている。

この間に国及び関係地方公共団体が実施してきた環境保全政策は、果して成功したのであるか。確かに瀬戸内海地域（瀬戸内海及びその沿岸地域）の環境は、最悪の時期の状態よりも、やや改善されたかのような印象を受ける。ただ、現在の環境について正確かつ全面的な実態調査の結果が出されていない現段階では、現実に環境が改善されたか否かについて、確たる判断を下すことは早計であろう。次に、たとえ環境の改善が見られたとしても、それが政策の形成に際して期待されていた程度にまで達したものであるかどうか、問題にされなければならない。第三に、その環境の改善に、環境保全政策に基づく施策が実際にどれだけ寄与したかについても、慎重な検討がなされなければならない。この一〇年は、オイルショック後の経済状況の変化によって、環境悪化の要因が減少したと考えられる期間でもあったからである。

われわれが瀬戸内海地域の環境保全政策を研究する目的は、究極的には、瀬戸内海地域の環境保全に実際に最も役に立つ政策の策定と実施に貢献することにある。そのためには、これまで政策が実施されてきた間に、環境がどのように変化したのかを明らかにし、その環境変化によって政策目標がどれだけ達成されたことになるのかを評価し、かつ、そのことに諸々の施策がどれだけ寄与したのかを評価しておかなければならない。その上に立ってはじめて、今

後の瀬戸内海地域の環境保全政策のあるべき姿を描き出すことができるであろう。

しかし、実態調査による資料が不足している以上、そのような評価を、今、全面的に行なうことは困難である。そこで、とりあえず基礎的な作業として、次の諸点を明らかにすることにしよう。第一に、いかなる目標に向けて、いかなる施策が講じられるべきこととされたのか。第二に、それらの目標と施策は、いかなる認識に基づいて定められたものであるのか。第三に、それらは、住民運動団体、経済団体など各方面から、どのように評価されているのか。

(2) ところで、瀬戸内海地域は、言うまでもなく、一般的に、わが国の公害法・環境保全法の適用を受ける。しかし、既に触れたように、近年、時定の分野については、「瀬戸内海環境保全臨時措置法」(昭四八・一〇・二法律一〇号)⁽¹⁾(以下、「臨時措置法」と略す)及びその改正法たる「瀬戸内海環境保全特別措置法」(以下、「特別措置法」又は「瀬戸内海法」と略す)の制定によって、他の地域とは異なる特別の環境保全措置がとられるべきことになった。したがって、瀬戸内海地域における環境保全政策を検討するためには、確かに一方において、一般的な公害・環境保全対策を検討することも欠かせないことであるが、最も重点的に検討すべきものは、それらの特別措置である。

このような観点から、われわれはまず、特別措置の内容を明らかにすることにしよう。そのために、第一章において、瀬戸内海法の内容を、その成立・改正過程に即して概説し、さらに、そのうちで特に、瀬戸内海の環境の保全に関する計画(以下、「環境保全計画」と略す)の内容の概要を紹介する。環境保全計画は、「瀬戸内海の環境の保全に関する基本となるべき計画」(「基本計画」と、それに基づく「瀬戸内海の環境保全に関する府県計画」(「府県計画」と)からなるが、その内容は、瀬戸内海環境保全政策のある分野の全体像を示しているからである。その上で、それらの特別措置の特色を明らかにする。

第二章においては、特別措置を定めるに当たって認識された事実を、被害、環境悪化の状況及び環境悪化の要因の

三部に分けて明らかにする。さらに、第三章においては、臨時措置法から特別措置法への改正に当たって、住民運動団体、経済団体、地方公共団体などから出された種々の意見を紹介する。この章は、それらの意見が、新しい特別措置が定められる際の事実認識を明らかにする点で、前章と共通の課題を持つ。他面において、それらの意見が従来の措置に対する評価を含み、また、新しい措置に関する要望を主眼として主張されている点で、第三章は、現在の諸措置に対する各界の評価を推測させるという課題をも持つであろう。

第四章においては、現在の諸措置に対してわれわれが評価するための視点を得るために、これまでに各方面から提示された問題点を整理するとともに、その中でも重要と思われる環境保全と開発との関係の問題について、若干の考察を行なう。さらに、不十分ながら既に明らかにされた資料を用いて、環境保全計画の目標の達成状況を調べ、環境保全政策の評価に近づくための一応の目安にすることにしよう。

(1) 施行令（昭四八・一〇・二九政令三二七号）、施行規則（昭四八・一〇・二九総理府令六一号）。

一 瀬戸内海法の概要

(一) 臨時措置法の制定前

昭和四六年七月一日に環境庁が発足した。それまでの瀬戸内海地域に関する国の環境保全対策は、他の地域に関するものと同様に、各省各庁がそれぞれ独自の政策に基づいて、独自に水質の測定・調査や取締などを実施するという

ものであった。環境庁の発足後は、各種の公害法・環境保全法の施行に関する事務の処理などは、環境庁が行なうことになった。さらに、下水道の整備、廃棄物処理施設の整備や河川港湾の浚渫等の公害防止事業、各省の事務と密接不可分の調査、指導及び助成については、所掌各省の予算要求の際に、事前調整を環境庁が行なうこととされた。⁽¹⁾したがって、瀬戸内海地域の環境保全に関する総合的な調査、企画及びその実施は、環境庁を中心にして行なわれることになった。

同年一〇月二八日に、環境庁長官を会長とした瀬戸内海環境保全推進会議の初会合が、関係官庁の参加のもとに開かれた。その結果、環境庁を中心に関係官庁が協力して、瀬戸内海の環境をこれ以上悪化させないための応急策を年内に立てるとともに、瀬戸内海地域全域を捉えた長期的な国土利用のマスタープランの作成に取り組むことが決まった。一二月に発表された瀬戸内海環境保全推進会議第二分科会（水質汚濁）中間報告書では、次のような対策が提示されている。

まず、応急対策として、(イ)環境基準の水域類型のあてはめ及び上乘せ排水基準設定の促進 (ロ)公害防止計画の推進 (ハ)下水道整備の促進（第三次下水道五カ年計画の完全実施、総額七六〇〇億円の投資により、普及率を昭和四五年の二二・七%から昭和五〇年度には三八・四%に引上げる） (ニ)廃油処理施設の整備促進（港湾管理者及び民間の施設の整備、廃油処理船等の整備） (ホ)港湾の浚渫（神戸・北九州・水島につき各五カ年計画、八七億円余） (ヘ)河川浄化対策調査及び浄化対策事業の推進（河床の汚泥が悪臭を発生させている原因の調査、大阪・尼崎・和歌山・徳島・北九州の各市の市内河川の汚泥浚渫） (ト)漁業公害対策事業の推進（被害発生時の初動体制、漁場環境保全対策事業への助成、漁場悪化に対する早期発見、水質・底質・生物の状況調査） (チ)水質監視測定体制の整備促進 (リ)海洋汚染の監視取締体制の整備促進。当時瀬戸内海に流入するCOD負荷量は、一日約二四〇〇トンであるが、これらの対策によって、その相当量が減少すると期待される。

次に、水質汚濁実態及び水質汚濁メカニズム解明のために、広域的、総合的に調査研究を進める。すなわち、許容汚濁負荷量の調査（投入される汚濁負荷量と内海を経て外海に排出される汚濁負荷量との収支を把握し、汚濁進行をマクロ的に推察する。その他、自浄作用のファクターの解明、閉鎖海域の主要出口についての水質・潮流の断面調査、河川の流量・水量の調査）、総合的水質調査（一斉同時に瀬戸内海全域八五五地点、汚濁流入河川一〇〇、工場・事業場五八二の排水口につき行なう）、及び大型水理模型による調査研究を軸とし、これに他の調査を組み合わせ、有機的、効果的な調査研究を推進する。

さらに、今後長期的には、それらの調査研究の結果に基づいて、広域的な観点から、①環境基準の水域類型のあてはめ、上乗せ排水基準の設定、これに基づく排出規制の強化 ②下水道整備の促進、高度処理の実施 ③し尿等廃棄物の処理施設の整備促進 ④廃油処理施設の整備促進 ⑤汚泥の浚渫 ⑥立地の適正化 ⑦水質自動測定機器による監視測定体制の整備促進、テレメータシステムによる情報網の確立、について総合的に検討する必要がある。⁽²⁾

そのうち、瀬戸内海水質汚濁総合調査は、昭和四七年五月から翌年五月にかけて、五回にわたって環境庁によつて実施され、臨時措置法の制定の基礎資料にされた。

(二) 臨時措置法の制定

(1) 昭和四八年に、臨時措置法が制定された。同法は、政府に対し、瀬戸内海の環境保全上有効な施策の実施を推進するために、基本計画を速やかに策定するように義務づける（三条）とともに、基本計画が策定されるまでの間における当面の特別措置として、次のことを定めた（一条参照）。

第一に、産業排水に係るCODで表示した汚濁負荷量を、昭和四七年当時の二分の一に減少させるために、環境庁長官がその種の汚濁負荷量の限度を関係府県に割り当て、関係府県はその限度まで汚濁負荷量を減少させるように、上乗せ排水基準⁽³⁾を設定する（四条）。また、政府は、速やかに排水に係る量規制の導入について必要な措置を講ずる

(一八条)。

第二に、特定施設の設置及び重要事項の変更について、従来のように届出で足るのではなく、事業者が環境影響評価をした上で、関係府県知事の許可を受けなければならないこととする(五条から一二条)。

第三に、埋立ての免許又は承認に当たって、関係府県知事は、瀬戸内海の特殊性につき十分配慮しなければならぬ(一三条)。

そのほか、国及び地方公共団体は、下水道及び廃棄物の処理施設の整備等、水質保全に必要な事業の促進に努め(一四条)、国は、その実施者に対する財政上の援助等に努めなければならない(一五条)。政府は、瀬戸内海の浄化のための大規模な事業に関する計画を設定するよう努め(一六条)、環境保全のための技術開発に努め(一七条)、さらに、赤潮、油等による漁業被害者の救済について必要な措置を講ずる(一九条)。

また、瀬戸内海の環境の保全に関する重要事項を調査審議する諮問機関として、瀬戸内海環境保全審議会を設置する(二三条)⁽⁴⁾。同審議会は、翌昭和四九年に、答申として、「瀬戸内海環境保全臨時措置法第四条第一項に基づく汚濁負荷量の割当てについて」(昭四九・一・三一)、及び「瀬戸内海環境保全臨時措置法第一三条第一項の埋立てについての規定の運用に関する基本方針」(昭四九・五・九瀬環審二二号)を出した。

なお、同法の適用対象海域は、普通に瀬戸内海と思われる海域(二条一項一号から三号)に、豊後水道と響灘の一部が加えられたものとされ(施行令一条)、関係府県は、大阪府、兵庫県、和歌山県、岡山県、広島県、山口県、徳島県、香川県、愛媛県、福岡県及び大分県の一一府県とされた(二条二項)⁽⁵⁾。

(2) 第一に掲げた産業排水に係るCOD汚濁負荷量の削減の目標は、昭和五十一年一月には超過達成されていた。⁽⁶⁾

(三) 特別措置法への改正

(1) 臨時措置法は、当初は、施行日から起算して三年を越えない範囲内において別に法律で定める日に失効する(附則四条)とされていた時限立法であったが、昭和五十一年になって、期限が五年に変更された(昭五一・五・二八法律三五号)。

基本計画については、同年一二月一日に、瀬戸内海環境保全審議会が「瀬戸内海環境保全基本計画の基本的考え方」を示し、これを受けて、政府は昭和五十三年四月二一日に、基本計画(昭五三・五・一環告一一号)を閣議決定した。次いで、六月に臨時措置法が改正され、恒久法化されるとともに、名称も「瀬戸内海環境保全特別措置法」に改められた(昭五三・六・一三法律六八号)。

(2) 特別措置法は、一面において、臨時措置法による施策を継承し、又は発展させる。

第一に、基本計画⁽⁷⁾に基づいて、関係府県知事が府県計画を定め(四条)、国及び地方公共団体が、基本計画及び府県計画の達成に必要な措置を講ずるよう努める(四条の二)。

第二に、特定施設の許可制や埋立てについての特別の配慮等、前節(1)に記した第二以下の諸措置を、引き続き講ずる⁽⁸⁾(五条から一二条、一三条、一四条から一六条、一八条、一九条)。

第三に、産業排水に係るCOD汚濁負荷量の二分の一削減措置を引き継ぐ措置として、COD汚濁負荷量の総量を削減するために、総量規制制度を導入する(一二条の二)。これとともに、水質汚濁防止法(四条の二から四条の五、一二条の二、一三条の二)も改正された。

他面において、新たな観点に立つ施策も講ずべきこととする。

第一に、富栄養化による被害の発生を防止するために、関係府県知事が、環境庁長官の指示を受けて、指定物質削

減指導方針を作成する。関係府県知事は、この指導方針に基づき、指定物質を排出する者に対して、その削減に必要な指導、助言及び勧告を行なうことができる（一二条の三から一二条の五）。

第二に、海水浴、潮干狩等の利用に適当な自然海浜を保全するために、関係府県が、条例の定めに従って、それを自然海浜保全地区に指定し、その区域で所定の行為をする者に届出をさせ、保全及び適正な利用のために必要な勧告又は助言をすることができる（一二条の六、一二条の七）。

第三に、政府は、油汚染の防止のために、海難等による油の排出の防止等の措置を講ずるよう努める（一七条）。なお、関係府県は、内陸部の京都府と奈良県が追加指定されて（施行令二条）、一三になった。

(3) CODの汚濁負荷量の総量削減については、翌昭和五四年六月に、内閣総理大臣が「化学的酸素要求量に係る総量削減基本方針（瀬戸内海）」（昭五四・六・二二環水規八〇号）を定め、関係各府県はこれに従って、各府県ごとの削減目標量を達成するために、総量削減計画を定めた。⁽⁹⁾

富栄養化による被害の発生防止については、昭和五四年七月に、環境庁長官が「燐及びその化合物に係る削減指導方針の策定について（指示）」（昭五四・七・一三環水規一〇〇号）を出し、⁽¹⁰⁾これを受けて、関係各府県知事が翌年に、各府県の「燐及びその化合物に係る削減指導方針」を策定し、公表した。⁽¹¹⁾⁽¹²⁾

さらに、昭和五六年七月一五日に、府県計画が、一三関係府県について一斉に策定された。

(四) 環境保全計画

(1) 性格・趣旨と目標

基本計画と関係一三府県の府県計画とからなる環境保全計画は、次のような性格ないし趣旨を持つ。⁽¹³⁾

基本計画は、「瀬戸内海が、我が国のみならず世界においても比類のない美しさを誇る景勝の地として、また、国民

にとって貴重な漁業資源の宝庫として、その恵沢を国民が等しく享受し、後代の国民に継承すべきものであるという認識に立ってそれにふさわしい環境を確保し維持することを目的として、環境保全に係る施策を総合的かつ計画的に推進するため、「長期にわたる基本的な計画として策定」された。この計画は、「国民に対して瀬戸内海の環境保全の目標を示し、その理解と協力を得て、国、地方公共団体及びその他の者がその目標を達成するために講ずべき施策等の基本的方向を明示するものであり、瀬戸内海の環境保全に関連する諸計画に反映させるとともに、諸施策の実施に当たって指針となるべきものである」。その範囲は、瀬戸内海における「水質の保全、海面及びこれと一体をなす陸域における自然景観の保全並びにこれらの保全と密接に関連する動植物の生育環境等の保全」に及ぶ。

府県計画は、基本計画に基づいて、当該府県において「瀬戸内海の環境の保全に関し実施すべき施策を明確にし、また実施する施策をより効果的なものとするため」に、「中長期にわたる総合的な計画として策定」された。また、当該府県の「瀬戸内海関係者更には広く」府県「民に対し瀬戸内海の環境保全の推進に対するなお一層の理解と協力を求めるとともに意識の高揚を図る」趣旨も含む。

これらの計画については、瀬戸内海が「自然的要素と人文的要素が一体となって形成された内海多島海景観ともいふべき特有の自然景観を有し、貴重な漁業資源の宝庫である」反面、「その周辺に産業及び人口が集中し、海上交通もふくそうする閉鎖性水域であり、その利用も多岐にわたる海域であるなどの特性」を有することを踏まえて、次のような目標が定められている。

1 水質保全等に関する目標

- (1) 瀬戸内海において水質環境基準⁽⁴⁾が未達成の海域については、可及的速やかに達成に努めるとともに、達成された海域については、これが維持されていること。

(2) 瀬戸内海において、赤潮の多発化の傾向がみられ、漁業被害が発生している現状にかんがみ、赤潮の多発の傾向を抑えるため、赤潮発生機構の解明に努めるとともに、その発生の人為的要因となるものを極力少なくすることを旨とする。

(3) 水銀、PCB等の人の健康に有害と定められた物質を国が定めた除去基準⁽¹⁵⁾以上含む底質が存在しないこと。また、その他有機物の堆積等に起因する悪臭の発生、水質の悪化等により生活環境に影響を及ぼす底質については、必要に応じ、その悪影響を防止するための措置が講ぜられていること。

(4) 魚介類の産卵生育の場となっている藻場及び魚介類、鳥類等の生態系を維持するうえで重要な役割を果たすとされている干潟が減少する傾向にあることにかんがみ、水産資源保全上必要な藻場及び干潟並びに鳥類の渡来地、採餌場として重要な干潟が保全されていること。

(5) 海水浴場、潮干狩場等の海洋性レクリエーションの場として多くの人々に親しまれている自然海浜等が、できるだけ、その利用に好適な状態で保全されていること。

2 自然景観の保全に関する目標

(1) 瀬戸内海の自然景観の核心的な地域は、その態様に応じて国立公園、国定公園、県立自然公園又は自然環境保全地域等として指定され、瀬戸内海特有の優れた自然景観が失われないようにすることを主眼として、適正に保全されていること。

(2) 瀬戸内海の島しょ部及び海岸部における草木の緑は、瀬戸内海の景観を構成する重要な要素であることにかんがみ、保安林、緑地保全地区等の制度の活用等により現状の緑を極力維持するのみならず、積極的にこれを育てる方向で適正に保護管理されていること。

- (3) 瀬戸内海において、海面と一体となり優れた景観を構成する自然海岸については、それが現状よりもできるだけ減少することのないよう、適正に保全されていること。
- (4) 海面及び海岸が清浄に保持され、景観を損傷するようなごみ、汚物、油等が海面に浮遊し、あるいは海岸に漂着し、又は投棄されていないこと。

- (5) 瀬戸内海の自然景観と一体をなしている史跡、名勝、天然記念物等の文化財が適正に保全されていること。

(2) 目標達成のための基本的な施策

このような目標を達成するために、基本計画には、次のような「目標達成のための基本的な施策」が定められている。⁽¹⁶⁾

1 水質汚濁の防止

(1) 水質総量規制制度の実施

瀬戸内海環境保全臨時措置法第一八条の規定の趣旨にかんがみ、水質総量規制制度により、化学的酸素要求量で表示した汚濁負荷量の総合的な削減措置を講じ、産業排水対策と併せて生活排水対策等の充実を図るものとする。この水質総量規制制度が実施に移されるまでの間にあつては、瀬戸内海環境保全臨時措置法第四条の規定に基づき定められた汚濁負荷量の限度を維持するための措置を継続するものとする。

(2) 富栄養化による被害の発生防止

瀬戸内海の富栄養化による生活環境に係る被害の発生を防止するため、瀬戸内海の関係地域において発生する磷の負荷量について、計画的にその削減を図る措置を講ずるものとする。この措置を推進するに当たっては、特に次の施策を総合的に講ずるものとする。

- (イ) 産業排水については、脱磷の処理施設の整備又はその他の負荷量を軽減する処置を講ずるよう指導の強化に努める。
- (ロ) 生活排水については、磷の負荷量の削減を図るため下水道の整備の促進を図る。
- (ハ) 魚介類の養殖漁場の底質の悪化を通じて富栄養化が生じないように漁場管理の適正化に努める。
- (ニ) 洗剤中の磷の削減及び使用量の適正化に努めるほか、農業排水については、その負荷の適正化に努める。

なお、磷についての調査研究を引き続き進めるものとする。

また、窒素については、今後とも、水質の状況のは握、排水処理技術の開発等に関する調査研究を推進し、その結果に基づき、必要な措置につき検討するものとする。

(3) 油等による汚染の防止

瀬戸内海の油等による汚染の実態にかんがみ、廃油処理施設の整備及び施設の高度活用、監視取締りの強化等を図るとともに、事故による海洋汚染の未然防止を図るためコンビナート等の保安体制の整備、海難の防止のための指導取締りの強化等必要な措置を講ずるものとする。また、油回収船、オイルフェンス等の防除資材の配備等により排出油防除体制の整備を図るものとする。さらに船舶からの廃棄物の排出を極力抑制するとともに、その受入施設の整備に努めるものとする。

(4) その他の措置

瀬戸内海の水質保全については、上記のほか、特定施設の設置等の許可制の適切な運用等により、水質環境基準の達成維持を図るものとする。

また、個別海域の特性に応じ、国の排水基準の設定されていない項目について、必要な措置を講ずるものとする。

2 自然景観の保全

(1) 自然公園等の保全

瀬戸内海全域について調査を行い、国立公園及び国定公園の区域等の見直しを行うとともに、必要に応じ、県立自然公園の指定及び見直し並びに自然環境保全地域等の指定を進め、これらの保全すべき区域において保護のための規制の強化等に努め、民有地買上げ制度等の現行制度の活用を図るものとする。

(2) 緑地等の保全

良好な自然景観を有する沿岸地域及び島しょにおける林地の開発に係る規制の適正な運用及び土石の採取に係る規制の運用の強化を図るとともに、沿岸都市地域においては、都市公園及び港湾の緑地の整備並びに緑地保全地区、風致地区等の指定を進めるものとする。

また、適切な処置による松くい虫の防除、保安林の整備、造林及び治山事業の実施等適切な森林、林業施策の実施により、健全な森林の保護育成に努めるものとする。

なお、開発等によりやむを得ず緑が損なわれる場合においては、植栽等の修景措置により緑を確保するよう努めるものとする。

(3) 史跡、名勝、天然記念物等の保全

瀬戸内海の自然景観と一体をなしている史跡、名勝、天然記念物等については、その指定、管理等に係る制度の適正な運用等によりできるだけ良好な状態で保全するよう努めるものとする。

(4) ごみ、油等の除去

海上に浮遊し、あるいは海浜に漂着するごみ、油等については、海面、海浜における投棄に対する取締りの強化を図るとともに、民間活動を含め清掃事業の実施の推進を図るものとする。

(5) その他の措置

開発等により、自然海岸が減少し、海岸の景観が損なわれている場合もあることにかんがみ、これらの実施に当たっては、景観の保全について十分配慮するものとする。また、海面及び沿岸部等において、施設を設置する場合においても、景観の保全について十分配慮するものとする。

3 藻場及び干潟の保全等

藻場及び干潟等水質の保全、自然景観の保全に密接に関連する動植物の生育環境に関する科学的知見の向上を図るとともに、水産資源保全上必要な藻場及び干潟並びに鳥類の渡来地及び採餌場として重要な干潟について、保護水面の指定、鳥獣保護区の設定等により極力保全するよう努めるものとする。

なお、他方、水産資源増殖の見地から積極的に魚介類の幼稚仔育成場の整備の施策を推進するほか、適地に養浜事業による干潟の造成を行うものとする。

また、海底の砂利採取に当たっては、動植物の生育環境等の環境の保全に十分留意するものとする。

4 自然海浜の保全等

海水浴場、潮干狩場等の海洋性レクリエーションの場合や、地域住民のいこいの場として多くの人々に利用されている自然海浜については、その隣接海面を含めて地区指定を行う措置を講ずること等により、できるだけその利用に好適な状態で保全し、また、養浜等により海浜環境を整備するよう努めるものとする。

5 埋立てに当たつての環境保全に対する配慮

瀬戸内海における埋立てについては、瀬戸内海環境保全臨時措置法第一三条第一項の埋立てについての規定の運用に関する基本方針に沿つて、引き続き環境保全に十分配慮するものとする。

6 下水道等の整備の促進

瀬戸内海の特等にかんがみ、水質総量規制制度の実施、富栄養化対策の推進等汚濁負荷量の削減の見地から特に重要な役割を有する下水道につき重点的な投資を図ること等により引き続きその整備の促進に努めるものとする。また、所要の下水道の整備が行われるまでの間にあつては、し尿処理施設の整備を図るとともに、し尿浄化槽の設置及び管理の適正化につき指導の徹底等を図るものとする。

7 廃棄物の処理施設の整備及び処分地の確保

廃棄物の再生利用の促進、処理施設の整備等の総合的施策を推進することにより、廃棄物としての要最終処分量の減少等を図るとともに、廃棄物の海面埋立処分によらざるを得ない場合においても、環境保全と廃棄物の適正な処理の両面に十分配慮し、このような観点から整合性を保つた廃棄物処理計画及び埋立地の造成計画によつて行うものとする。

8 海底及び河床の汚泥の除去等

水銀又はPCB等人の健康に有害な物質を含む汚泥の堆積による底質の悪化を防止するとともに、これらの物質につき国が定めた除去基準を上回る底質の除去等の促進を図るものとする。

また、その他有機物の堆積等に起因する悪臭の発生、水質の悪化等により生活環境に影響を及ぼす底質については、所要の調査研究を進めるとともに、必要に応じ、除去等の適切な措置を講ずるよう努めるものとする。

9 水質等の監視測定

水質総量規制制度の実施等に伴い、水質の監視測定施設、設備の整備及び監視測定体制の拡充に努めるとともに、引き続き水質等の保全のための監視測定技術の向上等について検討を進める。

10 環境保全に関する調査研究及び技術の開発等

国、地方公共団体、民間関係機関等の連携の下に、海象等の基礎的研究、瀬戸内海の特性に対応した大規模浄化事業に関する調査検討、赤潮の発生メカニズムの解明及び防除技術の向上並びに環境影響評価手法の向上に関する調査研究等を推進するとともに、多発している油濁事故等に対処するため、船舶内の油の処理及び流出油の処理に関する技術の開発等を促進するものとする。

11 思想の普及及び意識の高揚

瀬戸内海の環境保全対策を推進するに当たっては、生活排水等も含めた総合的な対策が必要であり、その実効を期するためには、国、地方公共団体等がその責務を果たすことはもちろんのこと、瀬戸内海地域の住民及び瀬戸内海を利用する人々の協力が不可欠であり、このため公益法人の活用等により瀬戸内海の環境保全に関する思想の普及及び意識の高揚を図るものとする。

12 国の援助措置

国は、この計画に基づき地方公共団体等が実施する事業について、その円滑かつ着実な遂行を確保するため必要な援助措置を講ずるよう努めるものとする。

(3) 目標達成のために講ずる施策

各府県計画は、基本計画の基本的な施策の1から11までの項目（但し、海域を有しない京都府と奈良県は一部の項目を欠く）ごとに、より具体的に、「目標達成のために講ずる施策」を定める。また、施策の実施上必要な事項として、1. 施策の積極的推進、2. 施策の実施状況及びその効果の把握、及び、3. 計画推進のための関係機関との連絡調整、を掲げる。

目標達成のために講ずる施策の内容の実質は、全府県計画ともほとんど同じである。それらを、次に、最大限まで集めて项目的にまとめるとともに、関係諸制度の概要及び関係法令等を紹介する。⁽¹⁷⁾

1 水質汚濁の防止

(1) 水質総量規制制度の実施

(a) 「化学的酸素要求量に係る総量削減基本方針(瀬戸内海)」、「化学的酸素要求量に係る総量削減計画(各府県)」、⁽¹⁸⁾総量規制基準の設定、特定施設の設置等の届出義務、計画変更命令・実施の制限、基準の遵守義務、改善命令・指導、測定・報告・検査等、罰則(瀬戸内海法一二条の二、水質汚濁防止法(以下、「水質」と略す)四条の二から七条、八条の二から一条、一二条の二、一三条三項・四項、一三条の二、一四条二項から五項、二二条、三〇条以下)

(b) 施策の進捗状況・負荷量の実態等の把握

(2) 富栄養化による被害の防止

(a) 「燐及びその化合物に係る削減指導方針(各府県)」、⁽¹⁹⁾指導・助言・勧告、報告の徴収(瀬戸内海法一二条の三から一二条の五、瀬戸内海令五条、六条)

(b) 調査研究 燐・窒素の海域における収支挙動調査・流入実態調査、排水処理技術の開発、赤潮対策に関する調査研究・赤潮予察事業

(c) 監視通報体制 赤潮情報交換事業

(3) 油等による汚染の防止

(ア) 船舶及び陸上からの油等の排出防止及び廃油処理施設の整備

- (a) 規制・監視取締(海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律(以下、「海洋」と略す)四条、一〇条、一八条、港則法二四条、廃棄物の処理及び清掃に関する法律(以下、「廃棄物」と略す)一六条、水質二二条、一二条の二)
- (b) 廃油処理施設の整備・活用(海洋二〇条から二七条)

(イ) 事故による海洋汚染の未然防止

- (a) 消防法等による規制・監視指導（消防法一〇条から一二条の五、一四条の二から一四条の三の二、一六条の三、一六条の五、一六条の六、三九条の二、三九条の三、石油コンビナート等災害防止法一条から一四条）
- (b) 防災活動 地域防災計画、石油コンビナート等防災計画
- (c) 船舶衝突事故等による油流出の防止 規制・指導取締（海上交通安全法、港則法二二条、二四条、二六条）、海上交通安全のための施設の整備

(ウ) 排出油防除体制の整備

- (a) オイルフェンス・薬剤等の備付け義務、排出油防除資機材の整備（海洋三九条の三、石油コンビナート等災害防止法一五条以下）
- (b) 油回収船の活用（海洋三九条の四）
- (c) 防除措置、海上災害防止センターの活用、排出油防除計画（大阪湾播磨灘海域・瀬戸内海東部海域・瀬戸内海中部海域・瀬戸内海西部海域）、流出油災害対策協議会（海洋三八条以下、四二条の二三以下、四三条の二、四三条の三）

(4) その他の措置

- (a) 特定施設の設置等の許可制（瀬戸内海法五条から一二条、水質一条から四条の五、一二条から一四条）
- (b) 排水規制の運用（水質一条から一八条、二一条以下、公害防止条例）
- (c) 浄水場排水処理施設整備事業 公共施設に係る排水処理施設整備事業
- (d) 融資制度 公害防止施設整備資金融資制度、政府系金融機関による融資制度
- (e) 工場の適正配置・集団化

2 自然景観の保全

(1) 自然公園等の保全

- (a) 意義・指定 国立公園（自然公園法二条二号、一〇条一項）、国定公園（自然公園法二条三号、一〇条二項）、県立自然公園（自然

公園法二条四号、四一条、関係条例(県立自然公園条例等)、県自然環境保全地域(自然環境保全法四五条、関係条例(県自然環境保全条例・自然環境の保全と緑化の推進に関する条例))

- (b) 規制・指導・監視 (i) 国立公園・国定公園 環境庁長官が公園計画(自然公園法二二条)に基づき、特別地域(二七条)、特別保護地区(一八条)、海中公園地区(一八条の二)を指定。その地域・地区内での一定の行為については、環境庁長官(国立公園の場合)・府県知事(国定公園の場合)の許可が必要。普通地域内での一定の行為については、府県知事への届出が必要、一定期間の着手制限(二〇条)。違反に対する原状回復命令等(二二条、二三条)、罰則(四九条以下)、利用のための規制(二四条、四二条二項) (ii) 県立自然公園 県指定の特別地域内又は普通地域内での行為につき、(i)に示した規制の範囲内において条例で定める規制(自然公園法四二条一項、五四条、関係条例) (iii) 県自然環境保全地域 県指定の特別地区内及びそれ以外の区域内での行為につき、一定の範囲内において条例で定める規制(自然環境保全法四六条、四七条、五八条、関係条例)、自然保護監視員(四六条二項)
- (c) 公園事業・保全事業の執行 (国立・国定・県立) 公園事業(自然公園法一二条から一六条の二)、自然公園指導員(自然公園法二四二条二項、三二条、四三条)、保全事業(自然環境保全法四七条)
- (d) 民有地買上げ制度
- (e) 自然保護基金
- (f) 区域等の見直し(変更) (自然公園法二一条、一三条、一七条二項、一八条の二・二項、自然環境保全法四六条、二二条三項)
- (g) 学術調査
- (2) 緑地等の保全
- (ア) 林地の確保
- (a) 林地の開発に係る規制 保安林制度(指定、制限・知事の許可、植栽の義務)(森林法二五条から四〇条)、林地開発許可制度(知事の許可)(森林法一〇条の二から一〇条の四)
- (b) 土石の採取に関する認可・許可に際しての緑地等の保全への配慮 採取計画の認可(採石法三三条から三三条の一四、砂利採取法一六条から二八条)、海岸保全区域における採取の許可(海岸法八条以下)
- (c) 緑地環境保全地域・自然記念物についての自然環境保全(自然環境保全条例)

- (イ) 緑地の確保
 - (a) 整備事業 都市公園整備事業（都市公園等整備緊急措置法）、港湾環境整備事業（緑地等施設）（港湾整備緊急措置法、港湾法四三条の五）、海岸環境整備事業（植栽等）
 - (b) 地区等の指定と規制 (i) 風致地区 都市計画の決定・変更、開発行為等の一般的規制、建築等の規制（都市計画法八条一項七号、九条一五項、一五条以下、二九条以下、五八条、関係条例（風致地区内における建築物等の規制に関する条例等）） (ii) 緑地保全地区 指定、行為の制限、原状回復命令等（都市緑地保全法三条から一三条） (iii) 近郊緑地保全区域・近郊緑地特別保全地区（近畿圏の保全区域の整備に関する法律） (iv) 保存樹 指定、保存義務等、助言・報告・勧告（都市の美観風致を維持するための樹木の保存に関する法律） (v) 緑地環境保全地域（自然環境保全条例）
 - (c) 緑のマスタープラン
 - (ウ) 森林保護育成事業
 - 保安林（等）整備（管理）事業（保安林整備臨時措置法）、森林保全管理事業、緑化推進事業・造林事業、松くい虫（等）森林病害虫（防除（対策）事業、森林総合整備事業・府営林整備事業、治山事業）
 - (エ) 緑化修景措置
 - 開発に際しての公園緑地等の確保（開発事業・開発許可制度に関する技術的（指導）基準、土地利用指導要綱、大規模開発事業指導処理要綱、緑化基準（環境緑化条例））、植栽等の指導（自然環境の保全と緑化の推進に関する条例、環境保全に関する条例）、緑化協定の締結（都市緑化保全法一四条から二〇条）、緑化指導（自然保護のための土取規制要綱）
- (3) 史跡、名勝、天然記念物等の保全
 - (a) 保護のための規制 国の史跡・名勝・天然記念物（文化財保護法六九条から八四条）、国宝・国の重要文化財（二七条から五六条）、府県の史跡・名勝・天然記念物（文化財保護条例・文化財の保護に関する条例）
 - (b) 防災施設の設置、保存修理対策、環境保全対策
- (4) ごみ、油等の除去

- (a) 清掃船・油回収船の整備・活用（海洋二九条の四、公害防止協定）
 - (b) 海洋性廃棄物処理施設の整備（港湾環境整備事業）
 - (c) 漁場環境維持保全対策事業 堆積物の除去
 - (d) ごみ、油等の投棄を防止するための規制・監視・取締り（海洋四条から一九条、港則法二四条、河川法二九条、廃棄物一六条）
 - (e) 河川、海岸の民間清掃活動などの清掃事業
- (5) その他の措置
- (a) 開発等の実施に当たつての景観の保全への配慮（土地開発指導要綱）
 - (b) 施設の設置に当たつての景観の保全への配慮

3 藻場及び干潟の保全等

- (a) 区域の指定と規制 保護水面（水産資源保護法一四条から一九条）、藻場等ひき網漁業禁止区域（瀬戸内海漁業取締規則二二条）、特別保護地区（鳥獣保護区）（鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律八条ノ八）、底びき網漁業の禁止区域（県漁業調整規則）、自然公園法に基づく規制
- (b) 人工藻場・干潟の造成 沿岸漁場整備開発事業、幼稚仔保育場造成事業、大規模増殖漁場開発事業
- (c) 砂利採取に際しての環境保全への留意 海底の砂利採取を伴う各種開発行為、砂利採取法に基づく認可（一六条から二八条）

4 自然海浜の保全等

(ア) 規制の徹底と監視・指導の強化

- (a) 自然海浜保全地区の指定と規制（瀬戸内海法一二条の六、一二条の七、自然海浜保全条例・自然環境の保全と緑化の推進に関する条例・自然環境保全条例）
- (b) その他の地区の指定と規制 国立公園・国定公園・県立自然公園における特別地域・特別保護地区・海中公園地区・普通地域（自然公園法、県立自然公園条例、前掲2(1)参照）、風致地区（都市計画法、前掲2(2)(1)(b)参照）、都市公園（都市公園法）、鳥獣保護区・特別保護地区・休猟区・銃猟禁止区域等（鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律八条ノ八から一一條）、保安林（森林法二五條から四〇條）、

- 5 埋立てに当たつての環境保全に対する配慮
「瀬戸内海環境保全臨時措置法第一三条第一項の埋立てについての規定の運用に関する基本方針」（瀬戸内海法一三条、公有水面埋立法二条一項、四二条一項）
- 6 下水道等の整備の促進
 - (1) 下水道の整備
 - (a) 公共下水道事業、流域下水道事業（流域下水道整備総合計画）、特定環境保全公共下水道事業
 - (b) 終末処理場における処理の高級化、二次処理の普及
 - (2) し尿処理施設の整備及びし尿浄化槽の設置・管理の適正化
 - (a) し尿処理施設の整備 廃棄物処理施設整備事業（し尿処理施設）、高度処理施設の導入
 - (b) し尿浄化槽 設置・管理の適正化（し尿浄化槽指導（取扱）要領（要綱）・廃棄物処理施設（し尿浄化槽）維持管理要領（要綱）・廃棄物の処理及び清掃に関する法律県細則、合併処理のし尿浄化槽の構造等に関する取扱要綱、開発事業に係る指導基準）、合併式浄化槽（処理施設）の設置の指導
- 7 廃棄物の処理施設の整備・処分地の確保
 - (1) 処理施設の整備
 - (a) 廃棄物処理施設整備事業（ごみ処理施設）

- (b) 産業廃棄物処理（基本）計画に基づく広域処理体制の整備（廃棄物二一条）、事業者・処理者等に対する監視・指導（廃棄物二二条、一四条、一五条、一八条から一九条の二）
 - (c) 公共施設における廃棄物処理施設の整備
- (2) 処分地の確保
- (a) 廃棄物の再生利用の促進
 - (b) 廃棄物処理施設整備事業（最終処分場）、港湾環境整備事業（廃棄物埋立護岸）、海面埋立てである場合の環境保全への配慮
- 8 海底及び河床の汚泥の除去等
- (a) 底質、周辺環境への影響についての調査研究
 - (b) 底質の悪化の防止・汚泥除去 河川環境整備事業（浚渫）、直轄河川環境整備事業（浚渫）、鴨川等特別整備事業（浚渫）、港湾公害防止対策事業（浚渫、導水）、海岸環境整備事業（浚渫）、公害防止計画に基づく汚泥除去、漁場環境維持保全対策事業
- 9 水質等の監視測定
- (9) 常時監視・体制の整備（水質一五条から一七条、測定計画）
 - (b) 排水基準の遵守のための指導（前掲1参照）、測定施設の整備の促進・測定体制の充実（水質一四条）
 - (c) 磷等の栄養塩類の監視測定
 - (d) データ整理・解析のための監視体制（水質管理システム）の整備
- 10 調査研究・技術の開発等
- (a) 府県の機関（公害研究センター、水産試験場、畜産試験場等）によるもの
 - (b) 国及び民間関係機関等との連携のもとに行うもの
- 11 思想の普及・意識の高揚
- (a) 環境週間、瀬戸内海保全月間の事業における広報活動

(b) 実践活動の普及

(c) (社)瀬戸内海環境保全協会等の協力⁽²⁰⁾

(五) 特別措置の特色

瀬戸内海法によって定められた特別の措置のうち主要なものは、環境保全計画、許可制による特定施設の設置等の規制、水質総量規制、富栄養化による被害の発生の防止対策、自然海浜の保全、及び埋立て等についての特別の配慮である。これらは、瀬戸内海地域のみで、又は特定の地域のみで実施されるべき措置である。したがって、その各々が、わが国の公害法・環境保全法の中で特殊性を持ち、また、今後他の地域についても採用が検討されるべきものとして、その内容と効果が注目される⁽²¹⁾。

特別措置の全体については、環境保全計画によって、個別の特別の措置と、既存の一般的な制度及び予算とを組み合わせて、総合的かつ計画的に施策を実施すべきこととされている点に特色がある。また、公害の防止ばかりでなく、自然環境及び自然景観の保全をも合わせた環境保全を図ろうとするという意味でも総合的である点が、特徴的である。しかし、他面において、これらの特別措置による保全の対象は、かなり狭い範囲のものに限定されている。

第一に、特別の措置がとられるべきこととされるのは、主として水質汚濁の防止についてである。他種の典型公害のうちでは、悪臭が底質改善との関係で環境保全計画において施策の対象に組み入れられるにすぎず、大気汚染、土壌の汚染、騒音、振動及び地盤の沈下は、環境保全計画の対象にすらなっていない。水質汚濁以外の公害については、もっぱら又は主として、一般の公害法によって防止を図るべきこととされているのである。

もつとも、環境保全計画とは別個に、公害防止計画(公害対策基本法一九条、二〇条参照)が瀬戸内海地域の特定部分について策定され、それらの区域では、公害防止に係る諸対策の総合的な施策が実施されている。瀬戸内海地域

全体に対する公害防止計画の対象地域の比は、昭和五七年度において、面積で約三〇%、人口で約七〇%、工業出荷額で約八〇%であるから、公害防止計画が瀬戸内海地域の環境保全政策全体の中に占める比重は、極めて大きいと言わなければならない。瀬戸内海地域の環境保全政策を総体的に検討しようとするならば、このような公害防止計画の検討を欠かしてはならないであろう。ただ、ここでは、むしろ、公害防止計画という方法が存在するにもかかわらず、なおその上に、特に水質汚濁については特別措置が必要とされたということに注目しておきたい。

第二に、自然景観ないし自然環境の保全については、特別の措置が少ない。確かに自然景観ないし自然環境の保全は、環境保全計画の中でかなり大きな比重を占め、かつ全面的にその保全が図られているように見える。しかし、その保全は主として一般の環境保全法によるものであって、特別の措置としては、自然海浜の保全があるにすぎず、又は、さらに埋立て等についての特別の配慮を、自然景観等の保全にも関係するものとして数え入れることができるにすぎない。

(1) 環境庁設置法(昭四六・五・三一法律八八号) 四条参照。

(2) 国立国会図書館調査立法考査局「瀬戸内海における環境破壊に関する諸問題」(昭四七) 九二頁以下。これは、国会審議の参考用資料である。

(3) 水質汚濁防止法三条三項参照。

(4) 瀬戸内海環境保全審議会令(昭四八・一〇・二九政令三二八号)。

(5) 政令による指定はなかった。

(6) 目標は、一日当たり一三四五トンに削減することであったが、昭和五一年一月には四五九・五トン、五二年五月には四五三・〇トンに削減されたと報告されている。瀬戸内海環境保全協会「瀬戸内海の環境保全(資料集) 昭和五八年」(以下、「資料集」と略して引用) 八六頁参照。

- (7) 昭和五三年四月に策定された基本計画は、特別措置法三条によるものとみなされる。昭和五三年法律六八号附則二条。
- (8) 但し、特定施設の許可制について、一部が手直しされ、また、技術開発の促進等については、赤潮の発生機構の解明が追加された。
- (9) その内容については、瀬戸内海環境保全協会「水質汚濁防止法に基づく化学的酸素要求量に係る総量削減計画(瀬戸内海関係分)」(昭五五) 参照。
- (10) 同時に「瀬戸内海における磷削減対策について」(昭五四・七環境庁水質保全局) が出された。
- (11) 「磷削減指導方針について」(昭五五・四環境庁水質保全局)
- (12) その内容については、瀬戸内海環境保全協会「瀬戸内海環境保全特別措置法に基づく磷及びその化合物に係る削減指導方針(瀬戸内海関係府県)」(昭五五) 参照。
- (13) その内容については、瀬戸内海環境保全協会「瀬戸内海の環境の保全に関する府県計画」(昭五六) 参照。
- (14) 「水質汚濁に係る環境基準について」(昭四六・一二・二八環告五九号)。
- (15) 水銀を含む底質の暫定除去基準及びPCBを含む底質の暫定除去基準(昭五〇・一〇・二八環水管一一九号)。
- (16) 基本計画の内容は、その基礎とされた「瀬戸内海環境保全基本計画の基本的考え方」(以下、「基本的考え方」と略す)の内容と大体において同じであるが、水質汚濁の防止に関する部分は、かなり変更された。
「基本的考え方」では、「水質汚濁負荷量の削減」について、次のような基本的な施策が示されていた。
① 水質汚濁基準の達成維持を目的として、瀬戸内海にふさわしい所要の排水規制を実施するとともに、下水道の整備を促進する。
② 瀬戸内海における富栄養化の防止を図るため、富栄養化に関係の深い窒素、磷の挙動に関する実態の把握、窒素、磷についての排水処理技術の開発等に関する調査研究を進めるとともに、富栄養化に係る汚濁負荷量の削減につき次のような施策の総合的な推進を図るものとする。
(イ) 産業排水については、脱窒、脱磷の処理施設の整備又はその他の負荷量を軽減する措置を、必要に応じ、講ずるよう指導の強化に努める。
(ロ) 生活排水については、所要の海域等に係る下水道の整備に当たり、脱窒、脱磷を目的とした処理を、必要に応じ、導入するよう努める。
(ハ) 魚介類の養殖漁場の底質の悪化を通じて富栄養化が生じないように、必要に応じ、漁場管理の適正化に努める。

(二) 洗剤中の燐の削減及び使用量の適正化に努めるほか、農業排水については、必要に応じ、その負荷の適正化に努める。

③ 油等による汚染の実態にかんがみ、廃油処理施設の整備及び施設の高度活用、監視体制並びに事故により流出した油の回収体制の整備を図るほか、船舶からの廃棄物の排出を極力抑制するとともにその受入施設の整備に努めるものとする。

④ 国の排水基準の設定されていない項目について個別海域の特性に応じ、必要な規制を実施するものとする。」

さらに、「瀬戸内海の水質保全に関する目標及び排水規制の施策の基本的方向について」、次の「留意事項」が付されていた。

「1 水質保全の目標に関しては、環境基準を達成している海域であっても利用目的等をも考慮しつつ、当該環境基準よりも良好な水質を可能な限り維持する方向で水質環境基準のあてはめの見直しを行うこと等についても検討する必要がある。

2 排水規制に関しては、生活排水等の対策を考慮した環境保全上許容される汚濁負荷量の範囲内に排出汚濁負荷量を量的に規制する方式の導入に努めることとし、これの前提となる許容汚濁負荷量のは握、汚濁発生源の負荷量の割当手法等の問題の解明を早急に行う必要がある。」

留意事項の2は、水質総量規制制度の導入により基本計画に採用され、それに伴って基本的な施策の①と④に該当する部分の文章が大幅に変わった。それに対し、留意事項の1は、基本計画に反映されていない。また、「基本的考え方」の基本的な施策の②に示されていた「富栄養化の防止」は、基本計画では、「富栄養化による被害の発生防止」と変えられただけでなく、軽減措置を講ずる対象が燐のみに限られた。他方、③については、基本計画において、事故の未然防止対策が加えられ、かつ、排出油防除体制の具体例が示されている。

次に、基本的な施策の項目の立て方に若干の違いがある。すなわち、「藻場、干潟の保全等」が、自然海浜の保全等をも含む項目として、「海底及び河床の汚泥の除去等」と「水質等の監視測定」との間に置かれていたのが、基本計画では、「自然景観の保全」の次に置かれ、かつ、「自然海浜の保全等」がその次に独立の項目として立てられている。

その他、文言が削除された部分(たとえば、「廃棄物の処理施設の整備及び処分地の確保」について、「廃棄物の海面埋立処分によらざるを得ない場合において」の前に置かれていた「やむを得ず」が削除された。)や、反対に、文言の追加又は変更によって施策がより具体的に示された部分がある。

(17) その主要な内容の項目を示したものに、「瀬戸内海の水質保全に関する府県計画について」(昭五六・七環境庁水質保全局)、富井利安「瀬戸内海環境保全の法と裁判」広島人一〇号九八頁(昭五七)がある。

(18) その内容は、下水道・し尿処理施設の整備、し尿浄化槽対策、総量規制基準の設定、生活雑排水対策(し尿浄化槽に関する取扱要

- 綱)、小規模事業所対策(報告徴収・立入検査、指導、調査)、畜産排水対策(畜産経営環境保全対策実施方針)、教育・啓蒙等、底質汚泥の除去(浚渫)、養殖漁場対策(魚類養殖指導方針)、監視体制の整備等、調査研究等の推進、中小企業への助成措置などである。
- (19) その内容は、(1)生活系にかかる方途 下水道・し尿処理施設の整備、し尿浄化槽対策、合成洗剤対策、(2)産業系にかかる方途 凝集沈でん処理施設等の導入、排水処理施設の維持管理の適正化、副原料の質・量対策、その他の低燐化 (3)その他の方途 畜産排水対策(排水処理施設、家畜ふん尿の土地還元)、魚類養殖対策(投餌の適正化)、農林業対策(施肥の適正化)、汚泥の浚渫、広報活動などである。
- (20) 瀬戸内海環境保全協会は、諸事業の実施によって瀬戸内海と環境保全に資することを目的にして、昭和五十一年一月二二日に設立され、神戸市に所在する社団法人である。会員は、関係一三府県・五市、全国漁業協同組合連合会、一一府県の漁業協同組合連合会、(財)国立公園協会、九つの県・市の地区衛生組織連合又はこれに準ずる団体である。実施事業は、環境保全に関する思想の普及及び意識の高揚を図る諸活動、環境庁の委託による環境保全に関する調査研究、環境保全活動に関する指導助成、環境保全に関する情報の収集及び提供(「瀬戸内海の環境保全(資料集)」の発行)、瀬戸内海環境保全推進大会の開催、国等に対する要望である。瀬戸内海環境保全協会「瀬戸内海の自然美守るのは私たち一人ひとり」(昭五七)参照。
- (21) 伊藤護也「瀬戸内法の実施過程」広島大学総合科学部紀要Ⅱ社会文化研究八巻三九頁以下(昭五八)、伊藤護也・富井利安・藤田浩「瀬戸内保全法制の理論的検討」法時五一巻五号八七頁以下(昭五四)は、特別措置法が開発法(公有水面埋立法など)との調整、公害規制法(水質汚濁防止法)の強化、及び自然保護法(自然環境保全法、自然公園法など)の補充法という側面を合わせ持っているという意味で、「わが国の公害・環境保全法体系の中で特異な位置と性格を有すること」、及びその特殊性とともに、他の水域・地域についても採用が問題になりうる性格すなわち普遍性を有することに注目する。
- (22) 前掲資料集九三頁以下参照。対象地域は、第一次の水島、第二次の大阪、京都、奈良県・大和川、第三次の兵庫県東部、北九州、大分、第四次の播磨南部、大竹、岩国、第五次の神戸、備後、周南、東予、第六次の和歌山、岡山・備前、広島・呉、下関・宇部、香川、第七次の徳島であり、合計二〇に及ぶ。

二 特別措置の前提たる認識

(一) 住民・漁民の運動と立法

特別措置が定められるに至るについては、地域的な住民運動や漁業団体の補償要求運動などが各所で盛り上がったことが、その大きな要因になったことはいうまでもない。地方公共団体と国に対して多数の強い苦情と陳情が寄せられ、それに対応するように臨時措置法が制定された。

ところで、そのような住民又は漁民の運動が起つたのは、瀬戸内海の環境の悪化によつて、住民・漁民に種々の被害が生じたからである。したがつて、臨時措置法の制定に当たつては、まず住民・漁民の被害が注目され、同時に、その原因たる環境の悪化の状況が注目された。さらに、環境悪化を発生させ又は促進した要因が考慮された上で、具体的な諸措置が立てられていったのである。

(二) 被害

昭和四七年頃に瀬戸内海の環境の悪化による被害として注目されたものの第一は、赤潮による被害である。赤潮そのものの発生件数が年々増加し、発生海域が沿岸部の大部分へと拡大し、しかも継続日数が長期化してきた。それに伴つて、被害の発生件数も増大し、特に昭和四七年夏に播磨灘一円で発生した赤潮は、一四二八万尾のハマチをへい死させ、金額にして七一億円の被害をもたらした。赤潮被害で最も大きいのは、養殖中のハマチ、フグ、クルマエビなど魚類のへい死であるが、そのほかに、漁獲していけすに入れておいた高級魚、養殖中の貝類の被害、多数の天然の魚貝類のへい死も生じた。資源の減少、親魚・幼稚仔・卵のへい死、操業の不能、定置網・船曳網・一本釣・延縄

の不漁、魚価の低下、漁場の荒廃なども、間接的な被害に挙げられる。

第二に、全般的な海水汚濁により、タイ、シズ、ハマ等の高級魚や、清浄な海水を好むアワビ、サザエ、ハマグリ等の漁獲量が減少した。但し、その半面、イワシ類、イカナゴ等の低級魚、汚水に強いモ貝、ノリ、ワカメなどの漁獲量は増加している。

第三に、工場排水、産業廃棄物の投棄による被害である。すなわち、急性毒物を含む排水による魚類のへい死。有機物・重金属の沈積泥土に起因する無酸素水塊による魚貝類の死滅。底棲生物・魚貝類に重金属・PCBが蓄積し、それを食べる人間にも蓄積するおそれがあるという報道による魚貝類の価額の低下。産業廃棄物の投棄による投棄水域の魚類の逃避。ヘドロ・ビニール・空缶・空ビン等による漁網・釣針・スクリューの損傷、魚類の産卵棲息の阻害。工事現場の汚濁水による海藻類の生育環境、サザエ・アワビ等の貝の棲息環境の悪化。

第四に、船舶などから排出された油の付着によるノリの枯死、ノリ網の損傷、油臭によるノリ・魚貝類の商品価値の低下。

第五に、異臭魚・奇形魚の発生による魚類の販売不能又は価額の低下⁽¹⁾。

(三) 環境悪化の状況

そこで対策を立てるための基礎資料として、国は相次いで調査報告を出した⁽²⁾。

それらの調査報告によれば、第一に、CODについては、大阪湾、播磨灘の大半が漁業環境として望ましくない環境基準C類型に属し、三PPM以上であり、全体の三分の一近くが二PPM以上である。

第二に、透明度も約四割が四メートル以下で悪く、八メートル以上は約一四%にすぎない。

第三に、このような有機物質による汚染が特にひどい所は、大阪湾、播磨灘のほか、岡山沖合、広島湾、三田尻湾、

伊予三島沖、別府湾、鶴崎沖などである。

第四に、環境基準に掲げられた有害物質（PCBを除く）については、港湾の水質は概ね環境基準内にあるが、底質には、相当量の汚染物質が含有堆積されている。また、工場排水が濃密又は悪質な地帯を流れる河川には、水質の環境基準を超える水域がある。

第五に、PCBについては、魚類への含有は、暫定基準（三PPM）を上回ったものが、調査水域の約一割、水質要注意（一〜二PPM）以上の検出水域が、約三割にのぼる。水質は、暫定基準〇・〇一PPMを上回ったのが二〇カ所（調査個所の約一・四％）、底質は、一〇〇PPM以上であるのが二八カ所（調査個所の約一・九％）であり、沿岸地域で土壤にPCBが検出された地点が多く、農作物に含有する地点もあつた。⁽³⁾

なお、同じ頃、瀬戸内海周辺の諸大学を主力とした一八大学の研究者、学生からなる瀬戸内海汚染総合調査団も、⁽⁴⁾ 国とは異なる視点から種々の調査をし、瀬戸内海の汚染状況を明らかにした。

(四) 環境悪化の要因

このような環境の悪化、とりわけ水質の汚濁は、次のような事情によって発生し、又は促進させられたものと考えられた。

(1) 自然的要因

瀬戸内海は環境破壊、特に水質汚濁に対して體質的に脆弱である。

すなわち、第一に、遠浅の地勢であるからである。遠浅地帯は潮流が緩慢であるために、汚染物質はそのまま沈殿するか、停滞し、又は漂流する。

第二に、海水の交替が極めて少ないからである。海水はほとんど潮の干満による潮流のみによって動き、また、降

雨量が比較的少なく、河川から流入する水量も多くない。

第三に、水深が浅く、水量が少ないために、汚染物質を稀薄させ自浄する能力に乏しいからである。⁽⁵⁾

(2) 社会的要因

他面、工業立地の観点から見れば、遠浅の海岸が多いことは、埋立てて工業用地とするのに適する地が多いことである。二〇〇〇万人以上の沿岸人口を擁し、工業化の気運が関係一一府県に極めて強かったこと等ともあいまって、昭和三〇年以降の高度成長期を通じて、重化学工業を中心としたコンビナートの形成を中心に、沿岸地域の重化学工業化が推進された。⁽⁶⁾

阪神及び北九州は早くから工業地帯化していたが、昭和三五年以降になると、拠点開発方式によって、堺、泉北に臨海工業地帯が作られた。次いで、昭和三七年に策定された第一次の全国総合開発計画に基づいて、岡山県南(岡山・倉敷・玉野など)、徳島(徳島市など)、東予(川之江・新居浜・西条・今治など)及び大分(大分・別府など)が新産業都市に指定され、播磨(姫路など)、備後(笠岡・福山・三原など)、周南(徳山・防府など)が工業整備特別地域に指定され、重化学工業、特に素材供給型工業が誘致されたのである。その結果、日本の重化学工業部門の中で瀬戸内海沿岸地域の占める比重は、著しく高まった。

このような急速な工業の進出、及びそれに対応すべき生活廃水等の処理の立ち遅れなどが、瀬戸内海の環境の悪化をもたらした。

第一に、工業用地を造成するために、各地で広大な面積の埋立てが行なわれた。⁽⁷⁾

第二に、多数の工場の新增設による生産量の飛躍的増大に伴って、工場排水量も増大したために、排水中に含まれる物質による水質の汚濁が進行した。とりわけ紙・パルプ工場からの排水は、多量の有機物を含んでいて、COD負

荷量を著しく高めた。

第三に、工業の急速な進出が人口の急激な都市集中を招いたのに対し、下水道の設備が大きく立ち遅れた。そのために、多量の生活廃水が浄化されずにそのままに放流され、沖合の海上でし尿を投棄することさえ行なわれた。

第四に、工業生産量の増大に伴って、産業廃棄物（油・工場廃液など）も増大したが、それが大量に不法に海中投棄されることが多かつた。

第五に、石油タンカーをはじめ、航行船舶が大型化し、その数も増大した。そのために、排出廃油による海水汚染が進行し、海難による大量の油流出の危険が増大した。⁽⁸⁾

これらは、従来の全国総合開発計画に基づく新産業都市及び工業整備特別地域等の都市開発、地域開発並びに産業政策が、必ずしも内海の水質保全の問題に十分留意しなかつたことの結果である。⁽⁹⁾ 住民運動家は、開発法制が環境悪化をもたらした要因を、環境保全法制との関連において、次のように捉えた。

第一に、多数で多岐にわたる開発関係法が先行したのに対し、環境保全法は、すべてこれを後追いして、開発により生じた公害の後始末のために制定された。開発を事前にチェックする保全法制が乏しく、自然環境の保全を自己目的とする法制は決定的に弱い。

第二に、現行法制では、開発や埋立てに対して瀬戸内の全域が開かれているのに対し、環境保全は、地域指定によるため、極めて部分的な地域に閉ざされている。

第三に、複雑で多岐にわたる利用関係のうちには、互いに矛盾し競合するものがあるが、この利用関係を調整する理念がないために、それぞれの局面における力の優劣によって利用関係が決まってきた。また、各種の線引きは、国民の多面的な利用を否定していく側面を有する。

第四に、開発には強い権限が付与されているのに対し、環境保全について付与された権限は弱い。
第五に、財政措置が開発に手厚く、環境保全には薄い。
第六に、開発と環境保全とのいずれにも、「住民参加」を否定する構造がとられている。⁽¹⁰⁾

- (1) 国立国会図書館・前掲七九頁以下参照。
- (2) 瀬戸内海環境保全推進会議第二分科会（水質汚濁）中間報告書（環境保全局、昭四六・一二）、昭和四七年度瀬戸内海総合調査（第一回五月二二日）結果報告（環境庁、昭四七・七・一三）、PCB汚染全国実態調査結果（PCB汚染対策推進会議、昭四七・一二・二一）。
- (3) 国立国会図書館・前掲四二頁以下参照。
- (4) この調査は、「地域住民に学びつつ、汚染の実態をとらえ、地域住民の反公害闘争にながしかそ寄与をはたそう」（星野芳郎「瀬戸内海汚染」（昭四七）まえがき）という観点から、昭和四六年から四七年にわたって行なわれた。その成果は、瀬戸内海汚染総合調査団「瀬戸内海 汚染総合調査報告Ⅰ」（昭四七）にまとめられ、また、星野・前掲書に用いられている。内容は、沿岸各地の漁民・住民の証言、ウニ卵の発生状態・底生動物の分布状態・溶存酸素・透明度・COD・BOD・重金属の海底泥への蓄積状態の分析に基づき示される各灘別の汚染の現状、プラスチック等固形廃棄物の漂着・漂流状況、主要な環境汚染源の解明などからなる。
- (5) 国立国会図書館・前掲八頁以下参照。
- (6) 環境庁編「日本の環境政策」（昭五二）八〇頁以下参照。
- (7) 瀬戸内海の面積二三〇万ヘクタールのうち、約二%の二万ヘクタールが、この二〇年間で埋立てられ、一〇メートル以浅の浅海域の一〇%が消滅した。その大半が工業用地として使用され、水質の汚濁の進行、自然海岸線の消失等の環境破壊をもたらす主要な原因になった。環境庁・前掲八三頁参照。
- (8) 国立国会図書館・前掲一四頁以下参照。
- (9) 前掲「瀬戸内海環境保全会議第二分科会（水質汚濁）中間報告書」の(2)瀬戸内海の水質汚濁の現状と問題点参照。

(10) 瀬戸内の環境を守る連絡会「よみがえれ！ 瀬戸内海 その回復と保全に関するわれわれの提言」瀬戸内海五号（昭五二）八頁、五四頁以下（西村忠行筆）。

三 法改正に関する各界の意見

(一) 各界の動き

臨時措置法の施行後の瀬戸内海の状態は、住民運動の立場からは、次のように捉えられた。局部的に水質汚濁の減少はあっても、埋立てによる海岸線と沿岸海域の破壊はいつそう進行し、漁場・海浜・海水浴場・干潟・文化財等の著しい喪失によって、自然破壊は深刻であり、赤潮、船舶の衝突、重油流出事故の多発などもあつて、全体として今なお危機的な状況にある。⁽¹⁾したがつて、臨時措置法は実効性のない無力な法律であると考えられ、実効性のある法律と施策を求める論説⁽²⁾と運動が展開された。中でも瀬戸内海を守る連絡会⁽³⁾（以下、「瀬戸環連」と略す）や日弁連⁽⁴⁾の諸活動は目覚ましい。⁽⁵⁾

それに対し、経済界では、昭和五二年一月二七日付で、経済団体連合会が「水質総量規制導入に関する意見」を出し、翌年一月二七日付で、関西経済連合会環境委員会（以下、「関経連」と略す）が「瀬戸内海環境保全特別措置法の制定並びに水質の総量規制制度に関する意見」を發表した。

他方、関係地方公共団体は、昭和五二年九月九日に、第七回瀬戸内海環境保全知事・市長会議（以下、「知事・市長会議」と略す）を開き、「瀬戸内海環境保全に関する要望」を決議していた。

これらの動きを背景にし、その対抗関係の中で、法改正が行なわれ、特別措置法による諸措置が決定された。ここでは、その対抗関係のそれぞれの極点にあると思われる各立場の意見を、紹介しよう。すなわち、住民運動の立場を、主として瀬戸環連、経済団体の立場を、主として関経連、地方公共団体の立場を知事・市長会議の各意見によって、明らかにする。⁽⁷⁾

(二) 個々の措置に関する意見

(1) 埋立てと工場立地の規制

(ア) 住民運動の立場からは、埋立ての規制の強化と工場立地の規制が、最も強く求められた。星野芳郎氏は、改正法は、「何はともあれ、瀬戸内海地域におけるあらゆる埋立計画の即時凍結、あらゆる工場の新設・増設・拡張計画の即時凍結を強力に実施する法律であるべきだろう」と言う。⁽⁸⁾ 瀬戸環連の住民集会決議の第一項目は、「良好な瀬戸内の環境を保全するため、瀬戸内の開発と産業立地に関する規制を強化すること。特に海面の埋め立て、干拓、土砂の採取は、現に進行中のものを含め、『基本計画』ができるまで、これを停止させること。重化学工業など公害発生型の工場、事業所などを、業種別・規模別に特定して新增設を禁止すること。瀬戸内海沿岸では、原子力発電所を絶対に設置しないこと。」であった。伊藤護也氏も、「真に公共利用を目的とした小規模の必要最少限——農林水産業のための埋立を中心として——以外の埋立ての禁止の明記」を、基本計画や改正法の中に行なわなければならないと主張した。⁽⁹⁾ また、これと関連して、総合的な調査とアセスメントの確立が求められた。すなわち、生態系を中心とした瀬戸内全体の特性を、沿岸住民と一体となって目的意識的に総合的に調査し、その上で、すべての開発行為に対して、住民参加の公正で科学的なアセスメントを確立することである。そのためには、さらには、事前公開・口頭審理が保証され、環境権が基本的人権として確立されることが必要であると考えられた。⁽¹⁰⁾

(イ) それに対し、関経連は、廃棄物処理、下水処理場・発電所建設のための埋立てが認められるようにと、次のように求める。

「当地域の今後の発展のためには、産業活動上並びに国民福祉向上のために不可欠な産業廃棄物・一般廃棄物の最終処分地、下水道終末処理場の用地や発電所建設等の公益性の強い事業の用地については、環境保全に十分配慮することを前提に、その埋立が可能となるよう、格別の配慮をすべきである」。

(ウ) 知事・市長会議は、埋立てについて、「瀬戸内海環境保全臨時措置法第一三条第一項の埋立てについての規定の運用に関する基本方針」を制度化するとともに、環境保全について適当な評価がなされるよう、具体的な環境影響評価の手法の確立と審査の基準を定めることを求めた。

しかし、他面において、廃棄物の処分地の確保のために、「公有水面埋立法の特例規定の設置」も求めた。狭隘な平野部に人口が集中している瀬戸内海沿岸地域においては、廃棄物の処分地の確保が非常に困難となっており、このため不適正な処理を誘発するなど瀬戸内海の環境汚染の一因となっているから、「長期的、広域的な見地に立った処分地確保のための総合的な施策の推進」及び「処分地の選定、確保のための長期計画の策定」とともに、そのような措置が必要であるというのである。

(2) 排水規制と下水道整備の促進

(ア) 住民運動の立場からは、さらに、産業排水の規制項目の拡大、規制の強化、特に総量規制の実施が強く求められた。たとえば、瀬戸環連は、「環境基準、排水基準の見直しを行ない、規制項目に、燐・窒素・温排水を加え汚染物質の総量規制を実施すること。工業用水の廃水閉鎖循環利用及びクロロズド・システム化を強化徹底すること。河床や海底の底質の環境基準を新たに設定し、水質と底質の両面から規制を強化すること。」を求めた。

また、「住民参加による監視・測定体制を確立強化し、国・自治体の調査結果は定期的に公表するとともに、企業負担による常時自動監視体制の確立、排出口の位置の条例による指定、国の大巾な助成による公共用水域の水質監視・測定の自動化などを実施すること。また、大学・研究機関などの協力による自主的な調査で、漁協や公害反対の住民組織などがおこなう民主的な海上パトロールなどに対し強力な助成をおこなうこと。」も要望した。伊藤氏は、さらに、「公害関係施設の定期的な再許可制の採用、それに対する住民の立入調査権・異議申立権・措置請求権の制度化、災害時における回復措置の義務づけ」が必要であると言⁽¹¹⁾う。

他方、下水道整備の促進等について、瀬戸環連は、「環境を破壊せず、住民の同意ある、生活に密着した下水道整備事業を促進し、特に赤潮多発水域の沿岸では、下水の三次処理を実施するために技術開発を急がせること。廃油処理施設を整備し、廃油・廃棄物の投棄を厳禁すること。」を要望した。

(1) それに対して、経済界は、中央公害対策審議会が「水質の総量規制制度のあり方について」の答申(昭和五二年一月九日)で示した具体的施策に、極めて強く反対し、下水道の整備の促進等の措置を優先すべきであると主張した。

経済団体連合会は、行政への不信をほめかしながら、「生活排水等、非産業系排水の汚濁に対する有効な対策が講じられないままに、中公審答申にあるような方向で不完全かつ安易な水質総量規制制度を導入することには反対である」と言い、「政府は、水質改善が急がれている地域における下水道施設の重点的整備、し尿処理施設の抜本的整備・普及、農業・畜産排水、自家汚染等の汚濁削減対策、赤潮の発生メカニズム解明とその効果的な対策等について、緊急に措置されたい」と要望した。

関経連も同様の見地から、十分な検討期間を設けて、次の諸点を配慮すべきであると主張した。

第一に、今日産業廃水についてはほぼ徹底した対策が実施されているのに対し、CODの発生負荷が産業排水とは二分する生活排水等は、規制を含めて有効な対策がとられておらず、特に下水道整備は著しく立遅れている。中公審査申は、具体的な総量規制の対象を、工場・事業場及び下水道終末処理場等現行水質汚濁防止法に規定された特定事業場のみとするが、むしろ同法の規定対象外となっている生活排水等の対策に重点を置いた総合的な水質保全対策を検討すべきである。

第二に、総量規制の及ぶ地域については、下水道の緊急かつ重点的な整備促進を前提とし、下水道事業費の予算の継続的拡充強化や、地方自治体に対する一定水準の目標普及率の義務づけなどの、実効ある下水道整備促進対策を講じるべきである。

第三に、総量削減基本方針及び総量削減計画は、これまでに現行法規を遵守し、多額の投資をしてきた工場・事業場の努力等を充分勘案し、産業排水と生活排水等のバランスがとれた合理的な内容とすべきである。

富栄養化の防止対策についても、関係連は、発生メカニズム、汚染原因等の徹底的説明及び脱磷・脱窒処理技術の確立を早急に行なうことが先決であり、磷・窒素等の環境基準も未だ設定されていない現状において、指定物質の負荷量の目標値の設定等を行なうことは、科学的、合理的根拠がなく、賛成し難いと主張した。

(ウ) 知事・市長会議は、水質をより一層改善するためには、規制の経緯や水質の現状からみて、瀬戸内海の環境容量に即した排水の総量規制を早期に実施する必要がある、特に赤潮の発生は年々広域化、長期化、多発化の傾向にある、漁業に重大な影響を及ぼすとともに、沿岸住民の生活環境等を著しく悪化させていると考えて、次のような内容の排水規制の強化と赤潮対策の確立を求めた。排水の総量規制の早期実施、赤潮発生機構の解明、航空機等による赤潮発生監視体制の確立と情報交換の連携強化、富栄養化対策としての窒素・磷の規制基準の設定及び処理技術の開

発、生活排水に係る赤潮要因物質の削減対策の強化、海底及び流入河川における汚泥除去事業の実施、被害者救済制度の確立。

また、生物は環境の質を見る重要な視点であると考え、過去の生物相を正確に把握するために、早急に瀬戸内海の生物生態系の総合調査を実施するとともに、水質の評価基準を強化するため、水質への対応が明らかな水生生物の種類を特定し、汚濁指標として導入することを要望した。

知事・市長会議は、同時に、関係府県区域の緊急下水道整備地域指定及び緊急下水道整備計画の策定、事業実施に係る経費の高率国庫負担を求めた。産業排水について厳しい排水規制がとられたのに対し、下水道整備の進捗は十分といえず、生活排水の水質汚濁に占める割合は、近年とみに高まっているから、水質改善のためには生活排水対策としての下水道整備が緊急不可欠であるというのが、その理由である。

(3) 自然環境の保全

(ア) 瀬戸環連は、海岸線の保護及び瀬戸内の自然とその景観、歴史的文化財の保護を強力にすすめる、大企業による海岸の排他的な占有をやめさせ、住民の入浜権（海岸に対する立ち入りの自由）を確立することを求めた。

(イ) 関経連は、自然環境保全法、自然公園法及び海岸法の規定のほかに、改正法において自然海浜の保全について更に規定を加えることは、屋上屋を重ねる結果となり、不必要、不相当であると主張した。

(ウ) 知事・市長会議は、水産資源の保全上必要な藻場、干潟及び風致の維持、レクリエーション利用などの面から、海岸汀線の確保が近年特に要請されているという理由で、人工養浜による海水浴場の造成、海浜公園等海岸環境整備事業の補助率を大幅に引き上げるとともに、事業費わくの拡大を図ることを要望した。

(4) 船舶航行の安全対策

(ア) 瀬戸環連は、船舶（特に大型船舶）の航行規制を実施するとともに、漁船の操業の安全を確保すること、及び機雷、毒ガス、砲弾などの危険物を除去することを求めた。

(イ) 関経連は、タンカーの夜間航行の禁止に反対し、船舶交通の安全対策の強化は、タグボートによる水先案内の充実、航路の整備等によるべきであると主張する。もし、夜間航行を禁止した場合には、船舶の運行回数が低下するため、船舶数が増加し、しかも航行が昼間に集中するため、特に狭水路における海難事故の増加等航行の安全性確保に問題があり、また、昼間航行により必要になる夜間荷役についての巡視、海上監視警戒、事故発生時の対策が困難で、安全対策上も好ましくないからだという。

(ウ) 知事・市長会議は、航行船舶の増加・大型化と、主要航路に狭水道が連なり濃霧が発生しやすいことがあいまつて、海難事故が頻発し、多量の油流出によつて、環境保全と沿岸漁業に多大の影響を及ぼしているといい、船舶航行の安全対策として、「瀬戸内海海上交通センターの設置」、「航路標識等、海上交通安全施設の整備」、「航路規制、巡視警戒の強化」を求めた。

(5) 調整・研究機関等の設置

(ア) 知事・市長会議は、十分な責任と権限のもとに瀬戸内海の環境保全に関する行政を総合的に推進するため、国の各省庁並びに沿岸地方公共団体が策定する計画及び各種施策の実施等の調整機能を備えた「瀬戸内海環境整備本部（仮称）」を、現地に設置することを要望した。また、緊急に総合科学的見地から赤潮発生機構の解明、貧酸素水塊発生機構の解明など、瀬戸内海の水質汚濁機構解明の問題に取り組むための「瀬戸内海環境科学総合研究所（仮称）」を、設置することを要望した。

(イ) 瀬戸環連は、民主的な保全・監視機関の確立を提言した。それは、真の住民参加を保障し、住民の意思が正し

く反映するように、民主的な手続によって選出され、かつ専門家、地方自治体、国、住民団体等により構成される強力な権限を付与された独立の機関である。また、自主・民主・公開の原則に立つ常設の、瀬戸内保全のための研究機関を設置することも提言した。

(6) 財政措置

(ア) 知事・市長会議は、基本計画に係る財政上の特例措置を要望した。公共事業の実施に当たっては、下水道の整備、廃棄物処理施設の整備、海底等の汚泥の除去、藻場や幼稚仔育成場等いずれも多額の事業費が必要であるから、施策の円滑かつ着実な遂行を図るため、国の補助率の引き上げ、起債わくの拡大、あるいは瀬戸内海沿岸自治体への補助わくの優先的な割当等について、特段の配慮をしてほしいというのである。

(イ) 瀬戸環連も、公害源の費用負担を強化するとともに、国が開発に優先する強力な特別の財政措置をとることを提言した。

(7) 漁業の振興等

瀬戸環連は次の要望をした。「瀬戸内海漁業を保護し、高級魚貝藻類の漁獲を中心に多面的な振興をはかるため、ヘドロの除去をふくめ、汚染された漁場の大規模な復旧事業を、公害企業の負担、国と府県の責任で実施すること。広範な保護水域の設定や水域の特性にそくした漁場の造成、魚礁の投入、種苗の生産・放流を実施し、資源の豊かな漁場をつくること」。

さらに、「瀬戸内の島しょ住民の生活改善、交通確保をはかるとともに、島しょ部の保全と利用につき、特別の配慮をおこなうこと」も要望した。⁽¹²⁾

(三) 環境保全と利用との関係に関する意見

(1) 瀬戸環連は、漁業や島しょ住民の生活など個々の利用ばかりでなく、一般的に瀬戸内海の利用のあり方に注目し、環境保全と利用の総合計画を策定することを提言した。日本の未来に亘る国民的利用の立場に立つて優先順位を確立し、保全を基本とした保全と利用の統一的計画を策定すべきであるというのである。

利用の総合的調整を行なうことは、次の理由から不可欠かつ緊急の課題であるという。「瀬戸内海とその周辺における国土の利用状況は極めて多面的であり、相互間には依存関係とともに、かなり大きな矛盾が存在する」。「これらの利用を個別的に、相互関係を無視して推進することは、瀬戸内海の自然だけでなく、そこに展開されている住民生活をも破壊する危険性が極めて大きい」。そして、瀬戸内海の総合的利用の目標は、従来のように「工業化都市化優先の地域開発」を行なうことではなく、「地域の自然を十分に保全し、快適で物質的にも精神的にもゆたかな生活と健康をすべての地域住民に保証し、歴史的民族遺産を正しく継承しつつ、さらにゆたかな明日をめざすこと」であるという。

このような見地から、「当面の利用調整上の基準」を、次のように置くべきであると主張する。「1 自然景観と生態系の保全と回復、2 第一次産業の優先、3 離島居住者の生活の保証と環境の整備、4 国民的公共施設（社会資本）の整備、5 工業開発の規制と廃棄物の再資源化を含む、無公害化」。そして、相互の利用状況に矛盾を生じたときは、地域住民から公正に選出された委員が、上記の順位に従って調整を行なうべきであるという。あるいは、次のように優先順位を確立すべきであるという。「瀬戸内の自然の特性の維持、文化財の保護、古くからの歴史的な利用、瀬戸内の農業・漁業・林業、さらに国民的な生活基盤のための利用」を優先し、「工業等その他の利用など」はそれらよりも劣後するものとする。⁽¹³⁾

環境保全と利用との調整は、瀬戸内海地域におけるあらゆる埋立て計画、あらゆる工場の新増設・拡張計画の即時

凍結を主張する星野氏においても、十分考慮されている⁽¹⁴⁾。その上で星野氏は、差止め又は原状回復の要求を含む公害訴訟が各地で起こされていることからでもわかるように、「住民の要求は、工業開発の凍結により工業と農漁業との適切な均衡を回復することにむけられている」と考えるのである⁽¹⁵⁾。

(2) 関経連は、瀬戸内海地域は単に景勝の地、漁業資源の宝庫であるのみならず、地域住民の生活と産業の場であり、また西日本における海陸交通の要衝であるなど、多面的な機能を有しているから、基本計画の策定に当たっては、単に環境保全に偏することなく、瀬戸内海地域の現実の多面的な利用状況、将来の位置づけ等を十分考慮して、瀬戸内海の発展を総合的に推進してゆく旨を明記すべきであるという。

関経連のこの主張は、瀬戸内海地域が多面的な利用状況を呈するという認識、及び総合的な利用計画を立てるべきであるとする点では、住民運動の立場からの主張と共通する。しかし、環境保全を必ずしも優先させるべきではないという主張を含む点で、結局は、住民運動の立場からの主張と正反対の内容のものであると評価すべきものであろう。関経連の主張は、環境保全のための具体的な施策については、埋立て、排水規制、あるいは船舶航行の安全対策などに関する意見ですでに明らかかなように、工業の発展を阻害しそうなものを避けて、下水道の整備や航路の整備など工業にとって負担の少ないものを推進すべきこととする特徴がある。瀬戸内海の総合的な利用計画に関する主張も、工業の発展を決して抑制すべきではないという要請を基礎にするものといえよう。

(1) 瀬戸内海の環境を守る連絡会・前掲瀬戸内海五号六頁参照。

(2) 星野芳郎「瀬戸内海——その環境対策の根本問題」ジュリスト増刊総合特集四号「開発と保全——自然・文化財・歴史的環境」(昭五二)一〇一頁、伊藤護也「瀬戸内海環境保全臨時措置法の問題点と今後の課題」法社会学二九号(昭五二)一〇一頁、瀬戸内海

- 環境保全研究創刊号（昭五三）六七頁、瀬戸内海創刊号（昭五一）四頁等。
- (3) 瀬戸環連は、「瀬戸内地域の公害に反対し、良好な環境をとりもどすために」研究団体・住民運動団体の経験交流、相互協力・支援、調査・研究を行なうことを目的とする。瀬戸環連は、昭和五〇年末に、瀬戸内海の環境について調査を実施し（「瀬戸内の破壊と汚染の総点検調査結果」瀬戸内海二号四頁（昭五一））、次いで、「真に実効性のある総合的で抜本的かつ民主的で科学的な瀬戸内の環境回復策を内容とする」基本計画の策定と臨時措置法の改正を求めて、請願行動（要請の内容については、瀬戸内海七・八合併号四一頁（昭五四）参照）を行ない、昭和五二年には提言を発表し（前掲「よみがえれ！ 瀬戸内海」その回復と保全に関するわれわれの提言」瀬戸内海五号四頁）、二月二〇日に「よみがえれ！ 瀬戸内海 一一・二〇瀬戸内沿岸住民大集合」を開いて、要望を決議した。
- (4) 日弁連人権大会公害シンポジウム実行委員会は、昭和五二年一〇月に、「瀬戸内海環境保全法試案要綱」及び「海岸地帯保全法試案要綱」を発表した。
- (5) そのほか、日本科学者会議瀬戸内委員会は、昭和四七年以来毎年一回、「瀬戸内シンポジウム」を開催し、瀬戸内海地域の「開発」と公害に関する報告と討議を重ねている。また、昭和五〇年五月に設立され、呉市に所在する社団法人瀬戸内海環境保全研究所は、瀬戸内海及び沿岸地域の環境の保全に寄与することを目的にして、瀬戸内海の環境保全のための研究、調査、統計・資料の収集作成、出版物の刊行、講演会の開催、瀬戸内海の環境保全に顕著な業績のあった研究者に対する賞及び奨励金の付与などの事業を行っている。瀬戸内海環境保全研究創刊号（昭五三）二二三頁以下参照。
- (6) 国会では、日本社会党が「瀬戸内海地域環境保全特別措置法案大綱」等、公明党が「瀬戸内海環境保全整備法案要綱」を作り、日本共産党も、臨時措置法の後継法に関する申し入れを行ない、かつ法案に対する修正案を提出した。
- (7) その出典は、(一)の本文及び注(3)に示すものであり、以下においては、原則としていちいち注記することはしない。
- (8) 星野・前掲ジュリスト増刊一〇六頁。
- (9) 伊藤・前掲法社会学二九号一一一頁等。
- (10) 瀬戸環連住民集会決議及び提言、伊藤・前掲。
- (11) 伊藤・前掲。
- (12) 瀬戸環連は、そのほかに、「人の健康に関する公害犯罪の処罰及び行政罰も、全体として罰則を強化するとともに、三菱石油の重油流出による海水汚濁、魚貝類の死滅など、企業による自然破壊行為をも処罰の対象とすること」、及び「『後継法』・『基本計画』

の立案にあたっては、瀬戸内全域及び、関係府県ごとに民主的な公聴会を開き、広く沿岸住民・国民の意見を取り入れること」を要望した。また、瀬戸内海の保全範囲について、海面と海水のみに注目するのではなく、陸域と海域に亘り一体的に把握することが肝要であり、法の対象を瀬戸内海の集水域の全域へと拡大し、海域においても現行法第二条で定める瀬戸内海の範囲を、政令で定めている隣接する海面まで拡大することを提言した。なお、初期の請願行動では、「瀬戸内臨海工業地帯の防災体制を強化すること」、及び「本四連絡架橋の建設については、瀬戸内海に与える影響の重大性にかんがみ、現行の計画は工法を含めて再検討をすること」という要望も含まれていた。

(13) 前掲「提言」瀬戸内海五号五〇頁（河野通博筆）、八頁（西村忠行筆）。

(14) 星野・前掲書参照。

(15) 星野・前掲ジュリスト増刊一〇六頁。

四 評価の視点

(一) 提示された問題点

(1) 現在定められている諸措置については、次のような問題点がすでに提示されている。

伊藤氏らは次のように言う。基本計画は、国会の質疑等に示された政府の基本的立場からも明らかのように、環境保全・回復優先の原則を明確に打出していないだけでなく、むしろ逆に、環境保全と工業的利用との調和を図るという方向——いわゆる経済との調和の方向——へ一歩踏み出したうらみがある。基本計画の性格や府県計画の策定の趣旨は、環境保全・回復に対する企業や行政の責任を不明確にして、国民一般の責任とするかのようなものである。計画の目標についても、瀬戸内海が多面的な利用状況を呈しているという事実認識を前提として示すにとどまっているが、環

境政策・法としては、環境保全を最優先させた上で、利用諸関係の調整基準（優先順位、価値序列）を確立すべきである。

具体的な内容で不十分とされる部分の主なものは、次のとおりである。

第一に、水質環境基準について、すでに達成された地域における目標を、いつその改善とするのではなく、単なる現状維持とするにとどまる。また、全面的な達成維持をいつまでにいかなる事業によって成し遂げるかについて、具体的な計画を欠く。

第二に、富栄養化対策について、軽減措置の対象を燐のみとし、かつ、目的を「被害の発生の防止」に矮少化した。そればかりか、法的措置ではなく行政指導によるものとされた。

第三に、埋立て規制について、強化が見送られ、引き続き従来の方針で行くこととされた。

第四に、自然景観の保全については、目標が極めて抽象的で、「適正な保全」の内容が不明であり、施策の内容も具性に乏しい。他面、国立公園・国定公園の区域等の「見直し」が主に指定の解除・区域の縮少を意味し、指定区域がいつそう少なくなる危険性がある。

第五に、一般に府県計画は、COD総量削減計画と燐削減計画を除けば、具体的な目標達成年次やそのために実施すべき事業量等を一切明記しておらず、全体として具体性を欠く。⁽¹⁾

住民運動の立場から、さらに次の諸点も指摘されている。

一つは、海浜保全についてである。現在残っている自然海浜のすべてを保全するのではなく、美しい景観や、魚介類の育生場、海水浴場などの利用地は維持できない。また、保全地域内での改変行為については、許可制とし、損失補償や罰則の規定によってその実効性を保つべきであった。

次に、船舶の航行規制については、少くとも大型タンカーの夜間航行禁止など、環境保全と操業安全確保のための規制を行なうべきであった。

さらに、監視、測定体制、各種計画策定とその実施に対する住民参加の保障などが欠落している。

他面において、今後、総量規制の対象区域・物質を広げさせ、窒素を規制させ、さらに、残された自然海浜を地区指定させていくことが可能であるが、特別措置法を真に沿岸住民のために実効性あるものに育てていくためには、沿岸住民の環境保全のための運動のよりいっそうの発展が必要である。⁽²⁾

(2) 府県計画の策定手続については、中央からのチェックによつて、府県独自の施策の遂行が阻害されるおそれがあること、及び関係市町村や地域住民の意思の反映手続がないことが、問題点として挙げられている。⁽³⁾

他方で、環境保全計画を「効率的に実施する中軸的な責任主体がだれなのか明確にされていない」点が、批判されている。実施の機能は、国、一三府県及び六〇六市町村に分散され、総合調整にあたる環境庁の瀬戸内海環境保全部は霞ヶ関にあるのであつて、「全域に目を光らせる現地での責任機関が存在しないことがこのシステムの最大の弱点」であり、次の点が課題であると言ふ。第一に、「環境保全という単一目的にあたる広域的政府機関(たとえば、瀬戸内海環境保全部、瀬戸内海一部事務組合など)の設立」を検討すること。第二に、計画の実施にあたる公的機関の協力関係を、現在の知事・市長会議のように国への勧告とか情報交換などを行なう程度にとどめず、調整権限を有するものとするようなものに確立すること。第三に、「中央政府、県、市町村、企業、住民の各責任範囲を明確に規定し、公と民とのパートナー型協力関係を確立すること」。⁽⁴⁾

(3) さらに、「『開発と保全』の法構造の総体的把握」を課題として、「瀬戸内の競合する利用関係を環境保全の立場で調整する法原則・法規定を見い出し」、「開発法体系」に「具体的に切り込んでいく保全部体系を展望すること」を

目指す研究もなされている。⁽⁵⁾

環境保全と開発との関係の検討は、環境保全政策の評価にとって、欠かせはならないことである。そこで、われわれは節を改めて、開発計画の中に環境保全がどのように位置づけられ、それが環境保全計画とどのように関係づけられているのかを明らかにし、また、個々の開発行為に対して、環境保全のためにいかなる措置が準備されているのかを明らかにして、若干の検討を加えることにしよう。

(二) 環境保全と開発との関係

(1) 全国総合開発計画

(ア) わが国の開発の基本となるべき計画は、全国総合開発計画である。

瀬戸内海地域は、すでに述べたように、第一次全国総合開発計画によって、高度に重化学工業化された。

次いで、公害・環境破壊と過密・過疎の問題を解決すると銘打って昭和四四年に策定された新全国総合開発計画（二全総）では、周防灘から宿毛湾、志布志湾に至る地域が、大規模工業基地の適地として選定され、また、巨大交通ネットワークの一環として、本州四国連絡橋の架設と大阪湾内への関西新空港の建設が構想された。これに基づき、昭和四八年には、神戸・鳴戸、児島・坂出、及び尾道・今治の三ルートの本州四国連絡橋の建設に着工することが決定された。

(イ) 昭和五二年一月に策定され、現在実施中である第三次全国総合開発計画（三全総）は、定住（ないし定住圏）構想を掲げ、二全総に比べ、地方公共団体が地域の特性を生かした自主的な開発計画を作り実行していくことを期待するとともに、環境保全の重視を前面に打ち出す点⁽⁶⁾が特徴的である。その三全総の中で、瀬戸内海地域は、一般的に「沿岸域」として、また、やや特殊的に「内海」として、次のような課題があるものとされる。

まず沿岸域では、今後利用の増大とともに保全の必要性も高まると予想されるから、特に「利用分野間及び保全と利用の間で適切な調整を行うことが極めて重要な課題である」。したがって、一面で、かけがえのない沿岸域の環境を保全するため、排水規制、下水道の整備、海域の浄化対策、重要な海岸・海浜・干潟の保全等を行なう。また、人工海浜・海岸公園・植樹等の適正配置、渚の回復、藻場・干潟・魚礁等の造成による自然環境の創造を図る。他面において、その利用に当たっては、「栽培漁業技術を活用した沿岸漁業の振興と漁場の確保、レクリエーションの場の確保、海上交通の安全性の確保、物流施設及び臨海工業等の場の確保とあわせ、これらの地域的配置の適正化を図るとともに、相互の利用調整」を行なう。

次に、内海については、閉鎖性内湾域と同様に、「湾の大きさ、河川の流入状況、海水交換量等海湾域の容量に対応した保全と利用を図るとともに、東京湾、大阪湾等自然性の喪失及び水質汚濁等の進んだ海湾域においては、渚の回復、汚泥の浚渫、下水の高次処理を含めた汚濁の防止等の環境回復を積極的に推進する必要がある」。水資源の保全及び有効利用の観点からも、河川の浄化、排水の規制、下水道の整備等は重要な課題である。さらに、自然環境上及び水産資源の保護・育成上重要な干潟、砂浜の保全と利用が重要である。

特に瀬戸内海地域は、東京湾とともに、「利用の限界に近づいている」ため、「埋立地造成を含め新たな開発を必要最小限に抑制し、既利用空間の再開発、海湾域及び狭水道の安全確保、環境保全対策の推進等によって海湾域の機能の十分な発現と良好な都市的空間の創出を図る」とされる。また、「基幹資源型工業については」、その「集中状況等にかんがみ、極力同地域以外の適当な地域で立地を行うよう誘導し、同地域における新規立地を抑制する」という。しかし、開発プロジェクトは廃止されなかった。しかも、本州四国連絡橋については、「当面早期完成を図るルートとして児島・坂出ルートに道路・鉄道併用橋を建設することとし、環境影響評価等の結果を踏まえて事業を実施する」

と記され、このルートに関するかぎり、環境影響評価は開発の後を追うものにすぎない扱いとされた。他方、関西新空港については、「環境に及ぼす影響等に関し十分な調査検討を行って、早急に位置等の計画を決定し、その建設の推進を図る」とされた。⁽⁷⁾

(ウ) 三全総は、他の各種の開発計画と連携調整されるべきこととされる。⁽⁸⁾ これを受けて、中国、四国及び九州の各地方開発促進計画は、定住構想の基本的方向に即して、各地方における今後の開発の長期的かつ総合的な基本方向を明らかにする。これらの計画は、基本計画との関連にも触れ、「瀬戸内海環境保全基本計画等を踏まえ、排出規制、下水道の整備等により、良好な水質の維持管理を図り、汚染海域において浄化対策を進めるとともに、埋立地造成を含め、新たな開発を必要最小限にとどめるほか、廃棄物処理対策の推進等が必要である」とか、「瀬戸内海環境保全基本計画を推進する」とか記している。⁽⁹⁾

(2) 環境保全計画と開発計画との関連

三全総は、他の各種の開発計画と連携調整されるだけでなく、その他三全総に直接、間接に関連する長期計画とも連携調整されるべきこととされ、そのような長期計画の例として、「環境保全に関する計画」が明示されている。⁽¹⁰⁾

基本計画の策定は当初の予想よりも大幅に遅れ、その準備時期は三全総策定の準備時期と重なり、しかも三全総策定の半年ほど後に策定されたのであるから、三全総との間で十分な連携調整を経ていることは明らかである。

このことは、次のことを意味するであろう。第一に、基本計画による環境保全は、また三全総の課題でもあることである。三全総は環境の保全を重点課題とし、沿岸域では特に利用分野間及び保全と利用との間で適切な調整を行なうことを重視して、環境保全のための諸施策を推進し、中でも瀬戸内海地域では新たな開発を抑制すべきである、と記しているのである。第二に、基本計画の内容は、環境保全と開発との調整の結果として、環境保全を図るために施

すべきであると定められたものである。開発の面を考慮せずに環境保全のみの立場から、一方的に定められたものではない。

しかし、環境保全計画と開発計画とのいづれが、より基本的なものと扱われるべきかについては、明確ではない。環境保全に関連する諸計画に対しては、基本計画が基本的性格を有し、一貫した環境保全計画の体系を構築することが目指されているのに対し、開発に関連する国及び各府県の諸計画に対して、基本計画・府県計画が優先することは示されず、⁽¹⁾ そもそも両者がどのように関連するかが、環境保全計画の方からは明示されていない。したがって、両者間で矛盾する内容が盛り込まれる可能性があり、それに該当する開発行為に対しては、環境保全計画の中に定められた個別の施策で調整を図ることになるであろう。

(3) 環境保全と開発との調整

環境保全計画に定められた諸施策の中には、環境保全と開発との調整を図る旨を明示するものがある。

まず、積極的に環境保全の観点から開発行為をチェックする目的で、すでに臨時措置法によって採用されていた二つの制度がある。一つは、埋立てに当たつての環境保全に対する配慮であり、他の一つは、水質環境基準の達成・維持のために特定施設についてとられる特別規制である。前者については、埋立ての免許又は承認の申請の際に、後者については、施設の設置・変更の許可の申請の際に、申請者が環境影響評価をなすべきこととされている。

第二に、廃棄物の処理施設の整備及び処分地の確保について、廃棄物の海面埋立て処分によらざるを得ない場合に、環境保全と廃棄物の適正な処理の両面に十分に配慮するという観点から、整合性のある計画によりこれを行なうというところが、基本計画に定められている。

基本計画にはそのほか、開発等によりやむを得ず緑が損なわれる場合に、植栽等の修景措置をなすべきこと、開発

等を行ない又は海面・沿岸部等に施設を設置する場合には、景観の保全に十分配慮すること、及び海底の砂利採取に当たって動植物の生育環境等の環境の保全に十分留意すべきことが、定められている。

しかし、本州四国連絡橋の架設や関西新空港の建設などのように、環境に多面的に大きな影響を及ぼすと考えられる大規模開発行為に対して、環境保全計画は何ら特別の総合的な対処方法を示していない。これらに対しても、やはり個別の施策で対応することになる。

このような対応方法にあつては、実際には、開発行為の重要性に圧倒されて、環境保全の要請は軽視されがちになる。本州四国連絡橋の児島・坂出ルートについては、昭和五三年五月に本四連絡橋公団が環境影響評価書を公表し、住民・地方公共団体の縦覧、意見書提出を経て、十月に建設が起工された。その過程で、確かに鷺羽山の美しい景観を著しく損なうオープンカット工法がトンネル工法に改められ、棄損の度合が減少されるという改良がなされた。しかし、このような環境影響評価は、環境保全計画の中に準備されていたものではなかった。しかも、他面で、環境保全目標のうち NO_2 については、当時の環境基準が厳しすぎるといふ理由で、それよりも緩いWHO基準が併用され、後の環境基準の全面的な緩和に道を開いた。関西新空港についても、結局は、プロジェクトの実施の方が優先されつつある⁽¹²⁾。

(三) 目標の達成状況

(1) それでは、諸々の特別措置の実施によって、瀬戸内海の環境はどれほど保全され、又は回復されたのであろうか。

この点については、最初に述べたように、実態調査による資料が不足しているために、その状況を全面的に明らかにすることはできない。ただ、現在までにすでに明らかにされた資料によっても、ある程度までは、近時の環境の変

化を知ることができる。

そこで、不十分ながら明らかにされる環境変化の状態と、環境保全計画の目標とを照応させて、その目標の達成状況を示すことを試みよう。

(2) まず水質保全に関する目標については、環境は改善の方向にあり、その意味では諸施策は成果を挙げつつあると言えよう。しかし、有機物その他赤潮の原因物質については、期待されたほど大きな改善は得られず、汚染は慢性化しつつあるというべき状態になっている。

第一に、水質環境基準の達成状況については、有害物質に関するものは、かなり高水準の達成率になっているのに対し、CODに関するものは、全般的に達成率が増加傾向にあるものの、海域の大部分を占めるA類型の達成状況が、依然として著しく低い⁽¹³⁾。

第二に、赤潮については、「その発生の人為的要因となるもの」は、あまり減少していない。すなわち、CODは（灘によつてその値及び推移の傾向に大きな差異があり、共通点を捉えることが困難であるが）、全体の平均では、ピーク時の翌年の昭和五〇年から五六年までの間に必ずしも減少していない。総窒素（T-N）と総燐（T-P）の値も、昭和四九年から五二年の頃よりは減少しているとはいえ、昭和五三年から五六年まで横ばいの状況である⁽¹⁴⁾。

赤潮そのものの発生も、件数が、昭和五十一年のピーク時の三二六よりかなり減ったとはいえ、昭和五二年から五七年までの間は、一六五ないし二三六の横ばい状態であるばかりか、赤潮を発見した日から消失するまでの日数（発生継続日数）は、ずっと長期化したままである。それに対し、漁業被害を生じさせた赤潮の件数は、昭和五二年以来しばらく減少気味であった。しかし、昭和五七年には再び増加した。被害の規模は、年によって大きく変動し、金額に見積って約三三億円を記録した昭和五二年と五三年の後は、昭和五四年の約一一億円及び昭和五七年の一一億円以

上が目立つ。七月ないし八月頃の播磨灘を中心とする水域での養殖魚、特にハマチのへい死による被害金額が大きい。⁽¹⁵⁾

第三に、自然景観の保全に関する目標の中に置かれている海面と海岸の清浄保持については、次のような海洋汚染の発生確認件数の推移が明らかにされている。油によるものは、なおかなりの件数であるが、ピーク時よりは大幅に減少しているのに対し、油以外の廃棄物、工場排水等によるものは、必ずしも減少の傾向を示しているとは言い難い。赤潮によるものをも含む総件数は、昭和五二年から五四年の最多期に比べて明らかに減少の傾向を示しているが、なお絶対数は少なくない。⁽¹⁶⁾

(3) 他方、底質の改善については、その推移と目標の達成状況の全体を示すのに適した資料に、めぐり会っていない。すなわち、底質に含まれる有害物質の推移状況、それと除去基準との関連、その他生活環境に影響を及ぼす底質及びその悪影響の推移状況などは明らかでない。⁽¹⁷⁾

(4) 自然景観の保全の状況などについても、あまり明確な資料を得ていない。そればかりか、これらについては、目標が抽象的に過ぎ、目標の達成の度合を測る基準をどのように定めるべきか自体が、不明確である。

第一に、瀬戸内海の自然景観については、「農山漁村集落、耕地、二次林等を含む多様な人文的要素が周囲の自然と調和して織りなす内海多島海景観であつて、その箱庭的なおだやかさ、優美さが特徴的である」と考えられている。⁽¹⁸⁾しかし、そのような自然的景観の核心的な地域の保全状況及び文化財の保全状況は示されていない。

第二に、草木の緑についても、松くい虫による被害の推移が示される程度で、維持・育成の全体的な状況は示されていない。⁽¹⁹⁾

第三に、自然海岸については、昭和五三年度には延長が約二七〇〇キロメートルで、以前よりいつそう減少し、海岸線の総延長に対して約四〇％で、全国平均（約五九％）よりも少ないことが示されている。しかし、そのうちで特

に保全すべきものがどのように推移したのかは明らかでない。

第四に、水質保全等に関する目標の中に置かれている藻場・干潟の保全についても、藻場・干潟の面積が、昭和五年にはそれ以前より減少したことが示されているが、特に保全すべきものの推移は、同様に明らかでない。⁽²¹⁾

第五に、自然海浜等について、昭和五三年におけるレクリエーションの場としての利用状況は示されているが、その推移及び保全状況の推移は明らかではない。⁽²²⁾

- (1) 伊藤・富井・藤田・前掲法時五一巻五号八六頁、伊藤護也「瀬戸内海環境保全特別措置法の問題点と今後の課題」瀬戸内海環境研究創刊号(昭五三) 一五二頁、同・前掲社会文化研究八巻三九頁。
- (2) 藤本哲也「瀬戸内海環境保全特別措置法の概要と問題点」日本科学者会議瀬戸内委員会「第八回瀬戸内シンポジウム報告集」(昭五四) 八五頁。
- (3) 伊藤・富井・藤田・前掲法時五一巻五号八九頁、伊藤・前掲瀬戸内海環境研究創刊号一五四頁以下、同・社会文化研究八巻四四頁以下。
- (4) 宇都宮深志「環境創造の行政学的研究」(昭五九) 六七頁以下。
- (5) 伊藤・富井・藤田・前掲法時五一巻五号八七頁以下は、この目的から次の分析視角を提示する。第一に、現行の開発法制における開発と保全との調整規定の有無及びその運用状況を検討する。第二に、地域・地区制を海面・土地の利用関係と環境保全の立場から見直す。第三に、公害対策・規制法、自然保護関係法規及び瀬戸内保全法の相互関連を全体として明らかにした上で、それらが瀬戸内の保全と回復という目的に照らして、「個々の開発法規に切り込んでいく結節点」があるか否かを解明する。第四に、現行の「環境アセスメント」制度を法社会学的に調査・検討し、かつ、そのあるべき方向を追求する。第五に、海にかかわる国民の権利の総体を明らかにするために、住民運動や裁判闘争を手がかりに、国民の規範意識や正当な権利要求を掘り起こし、それを基盤に開発の民主的規制の実施と「調整原則」の確立を図るという方向を見出す。
- (6) 第一に、環境保全に関する計画課題が、独立の項目として随所に掲げられている。特に最初の「国土の管理に関する計画課題」で

は、まず「自然環境の保全」と「歴史的環境の保全」が掲げられ、そのあと「水系の総合的管理」「水資源の保全と開発」「森林資源の保全と培養」に続いて、「沿岸域の保全と開発」及び「大気環境の保全」が置かれている。第二に、二全総では環境保全が開発プロジェクトの実行に対して後追的的で、実行を認めた上で環境保全に留意すべきこととされたにすぎなかったのに対して、三全総には、計画の段階で環境影響を十分に考慮し、場合によっては開発の中止もありうるという考えが入っている。第三に、工業再配置に際して環境の保全に配慮がなされるべきこととされている。

このような転換は、第一に、既成の工業地帯で環境が著しく悪化したために、一方でそこでの環境の改善に努力しなければならぬとともに、他方で、工業の新規の立地は他の地域に求めなければならなくなったこと、及び第二に、住民の自治意識が高揚して来たために、工業の新規立地のためには、環境を悪化させないことをはじめ、住民の意向を十分に反映しなければならなくなったことによるであろう。また、それと同時に、従来のような重化学工業化を中心とした産業発展とは異なる形の産業発展が、今後展開していくであろうという予測が前提されていると考えられる。座談会「環境保護と経済発展」環境法研究一一号（昭五四）三二頁以下も参照。

- (7) 国土庁編「第三次全国総合開発計画」(昭五二) 四二—四五頁、四七—七九頁、九〇頁、九三頁、九五頁。
- (8) 国土庁編・前掲一〇二頁。
- (9) 国土庁編「中国地方開発促進計画」(昭五四) 一三頁、三九頁、同「四国地方開発促進計画」(昭五四) 一二頁、三四頁、同「九州地方開発促進計画」(昭五四) 一四頁、四四頁。但し、九州については、浄化対策及び廃棄物処理対策の推進は記載されていない。
- (10) 国土庁編・前掲「第三次全国総合開発計画」一〇二頁。
- (11) 伊藤・前掲「社会文化研究八巻四二頁、四五頁。
- (12) 梶浦恒男「関西新国際空港とアセスメント」公害研究六巻一号三五頁(昭五一)、同「関西新空港計画の諸問題」公害研究一一巻一号六五頁(昭五六)。
- (13) 有害物質による汚染について、「総検体数」に対する「基準を超える検体数」の割合は、昭和四六年度から四八年度の〇・二一%ないし〇・〇二%から次第に減少し、昭和五四年から五六年度は、〇%ないし〇・〇一%になった(総検体数は四〇三五八ないし四二三五二)。これに対し、CODについては、「環境基準類型あてはめ水域数」に対する「達成水域数」の割合は、昭和四九年度のA類型四〇%、B類型六二%、C類型九六%、全体六七%から、全般的に増加傾向にあり(但し、昭和五五年度のように数項目の値が大幅に減少した年度もある)、昭和五六年度は、A類型五四%、B類型九一%、C類型九八%、全体八一%になった。A類

型のその値は、全国(但し、瀬戸内海、東京湾、伊勢湾を除く)の値よりも著しく低い。環境庁水質保全局「瀬戸内海の現状」(昭五八・八)一頁以下、及び前掲資料集三九頁以下参照。

(14) CODの値は、最高は昭和四九年(五月)の二・一PPM、最低は昭和五四年の一・三PPMであり、昭和四七年から五六年までの他の年は、一・五PPMないし一・八PPMである。T-Nは、昭和四八年の〇・二七五PPMから昭和五一年の〇・三九八PPMまで増加し、その後は〇・二四三PPMないし〇・二七七PPMである。T-Pは、昭和四九年から五二年は〇・〇二八PPMないし〇・〇三五PPMであったが、昭和五三年からは、昭和四八年と同じ値の〇・〇二三PPMないし〇・〇二六PPMである。環境庁水質保全局・前掲一七頁以下、前掲資料集三八頁、四六頁参照。

(15) 赤潮の発件数は、昭和五一年まで年々増加し、特に昭和四九年からの三年間は二九八以上であった。この増加傾向については、監視通報体制の整備により発見が容易になったことも、その要因の一つであると考えられている。発生継続日数は、昭和四八年から五一年までの間では、五日以内の赤潮が総件数に占める割合が六四%ないし七二%、一日以上のものの割合が一%ないし七%であったのに対し、昭和五二年から五七年までの間は、五日以内のもの割合が四三%ないし六二%、一日以上のものの割合が一九%ないし三四%である。漁業被害を発生させた赤潮の件数は、昭和五二年二七件、五三年一五件、五四年一七件、五五年・五六年八件、五七年一八件である。被害の規模は、本文に示したもののほか、昭和四七年約七一億円、四九年約一六〇〇万円、五〇年約一億一千万円、五一年約九四〇〇万円、五五年約三億五千万円、五六年約一億一千万円以上と評価されている。昭和五七年の被害は、諸海域での諸種の魚貝類のへい死及び魚価低下によって、延縄、建網、定置網、桝網、刺網、一本釣等多数の漁業に生じたものである。環境庁水質保全局・前掲五頁、前掲資料集五八頁以下参照。

(16) 油によるものの件数は、昭和四七年に八七四(全国の約四四%)であったが、昭和五七年には二四二(全国の約三〇%)になった。油以外の廃棄物、工場排水等によるものは、昭和五二年・五三年に五〇ほど(大阪湾の分を含む。以下同じ)であったが、昭和五四年から五六年までは八〇ないし九〇に増大し、昭和五七年には減少して五二になった。総件数は、昭和五二年六四四、五三年四九九、五四年六一二と推移したのち、年々減少し、昭和五七年には三六六になった。環境庁水質保全局・前掲二頁、六頁、前掲資料集七三頁以下参照。

(17) 前掲資料集五五頁以下参照。

(18) 前掲資料集一一頁以下、二二頁参照。

(19) 松くい虫による被害は、昭和四五年度に約九万立方メートルであったのが、五〇年に約七〇万立方メートル、五四年度に一〇一万

立方メートルに増大したが、五五年度にはやや減少して八四万立方メートルになった。前掲資料集一九頁参照。

(20) 環境庁編「日本の環境政策」八二頁によれば、昭和二四年に瀬戸内海全域で約三九〇〇キロメートルあった自然海岸線が、昭和四四年には約三〇〇〇キロメートルに減少していた。

(21) 前掲資料集一四頁以下参照。

(22) 全体で約一六九〇万人によって、四二三カ所が利用された(海水浴に二一五カ所、潮干狩りに八一カ所、多目的に一二七カ所)。環境庁水質保全局・前掲六頁、前掲資料集二二頁参照。

今後の課題

われわれは、瀬戸内海地域の環境保全政策の評価に近づくために、これまでに瀬戸内海法に基づく特別措置の内容を概観し、その前提たる認識及びそれに対する各界の評価等を明らかにした。

しかし、まだ多くの課題が残されている。

第一に、特別措置が定められるに当たって争われた問題点を、完全には示していないことである。国会での審議の内容をはじめ、政策の決定過程における具体的事実を調査し、検討することによって、その点を完全にし、かつより鮮明にする必要がある。

第二に、政策目標の達成状況についての評価は、不十分にしかできていないことである。評価を十分に行なうためには、環境変化の実態を正確に知る必要がある。それに関する調査の実施は、国や地方公共団体に期待したい。ただ、今のところ不十分な資料に基づいてではあるが、政策目標の達成状況には必ずしも満足すべきものでない点が多いという、仮の評価をしておくことは許されるであろう。

第三に、各々の具体的な施策の実施状況は、ほとんど明らかにしていない。これを調査し、検討する作業の目的は、施策が政策目標の達成のためにどれだけ寄与したのかを明らかにすることにある。また、政策目標そのものがあるまいまいであり、又は政策目標の達成状況が不明である部分がある、この作業を通じて明瞭になることも期待できる。他方、政策目標の達成状況が不十分である部分に関する施策については、その施策のどの点に欠陥があったのか、又はその施策の実施を阻害するどのような要因があったのかを明らかにすることが、この作業の重要課題になるであろう。

第四に、特別措置以外の公害対策、特に公害防止計画による公害対策についても、ほとんど明らかにしていない。瀬戸内海地域の環境保全政策の総体を把握するためには、この点を調査し、検討することも必要である。本州四国連絡橋等の建設及び使用をめぐる公害対策等の調査研究は、その一端を明らかにしてくれるであろう。われわれは、第一、第三及び第四の課題の達成を他稿に期待し、それらの成果と、第二の課題に係る環境調査の成果を得た上で、瀬戸内海地域の環境保全政策の評価を行なうに至るであろう。⁽¹⁾

(1) 本稿は、文部省「環境科学」特別研究「環境政策の総合的評価・検討」の中・四国班における共同研究の一環として書かれたものである。

(一九八四年八月稿)