

瀬戸内海的环境保全と瀬戸内法の課題

中山 充

はじめに

瀬戸内海的环境は沿岸に住む人間の活動によつて悪化し、今もなお、よいとは言えない状態にある。

瀬戸内海については、環境保全を図るために瀬戸内海環境保全特別措置法（以下、「瀬戸内法」という。）⁽¹⁾があり、環境保全基本計画（以下、「基本計画」という。）など特別の制度が定められている。その基本計画が二〇〇〇年末に変更されたが、住民団体等は、それでは十分ではなく環境保全をもつと強化すべきであり、そのために瀬戸内法を实效性のあるものへと改正すべきであると主張している。⁽²⁾ 経済界も、現存する「白砂青松」を保全・創生する取り組みを官民一体となつて進めていくことを提言している。⁽³⁾

他方、一九九九年五月の海岸法改正により、海岸について「海岸の防護」、「海洋環境の整備と保全及び公衆の海岸の適正な利用」を調和させた管理を行なう制度が整備されたが、海域については、管理のあり方がなお不明瞭である。

今後、海岸の適切な管理を具体化することとあわせ、海域、海岸及びそれらに関連する陸部からなる「沿岸域」について、環境の保全とともに利用の適切な調整を行うことができる法律制度を整備することが緊急に必要である。すでに、それについて提案も出されている⁽⁴⁾。

瀬戸内海地域の環境保全と海域利用の問題は、実態の正確な把握を前提にして、環境保全と海域利用に関する権利及び政策判断を明確にし、それを現実化する具体的な手法を組み立てることによって、解決していくことができるであろう。

この観点に立って、本稿は、第一に、瀬戸内海全般の環境の状態、とりわけその悪化の傾向を明らかにし、第二に、基本計画の変更を主な素材にして、瀬戸内海の環境保全対策の問題点、とりわけ、瀬戸内法などの法律制度が実際に環境を守る役割を果たしているのかについて考察する。これらを踏まえて、瀬戸内海の環境を守り育てるために今後どのようなことを検討すべきかを論ずる。⁽⁵⁾

(1) 瀬戸内海環境保全特別措置法の前身である瀬戸内海環境保全臨時措置法を含む。

(2) 環瀬戸内海会議「住民が見た瀬戸内海」(技術と人間、二〇〇〇年)、特に一七九頁以下の青木敬介「瀬戸内法」の改正を「環瀬戸内海会議の主張」、阿部悦子「実効性のある瀬戸内法改正をめざして」第五回世界閉鎖性海域環境保全会議瀬戸内海セッション(二〇〇一年一月二二日)プログラム六頁。瀬戸内海の環境を守る連絡会は、「瀬戸内に関する現行法を厳粛に遵守して、瀬戸内の環境を保全し、さらにへ生態系の総量確保」の概念によって瀬戸内全域の生態系を守ると共に、サステイナブル・ディベロップメントの理念に基づいて、沿岸地域住民の生活の確保と地域社会の永続可能な発展を図る必要がある」と提言し、瀬戸内法をサステイナブル・ディベロップメントの理念に基づいて改正し、各種国内法をこの理念で統一する必要があると主張する(向井康雄「美しい瀬戸内をまもれ リポート／愛媛の住民運動の歩み」(愛媛新聞社、二〇〇〇年)。

(3) 中国経済連合会・四国経済連合会「瀬戸内海地域の『白砂青松』の保全ならびに創生に関する提言」(二〇〇〇年一〇月)。その内

容は、次のとおりである。I 現存する自然海浜資源の保全、利・活用 1. 自然海浜保全地区等の保全、拡充 2. 自然探勝、レクリエーション、保養・健康増進、学習活動等の場としての利・活用の推進 II 損なわれた海浜資源の回復、創造 1. 機能低下、喪失が懸念される海浜の回復 2. 植樹等による緑化の推進 3. 親水性の高い人工海浜の創出 4. ミチゲーション制度、技術的研究 III 産・学・官・民の参加と連携による魅力ある地域の創造 1. 当該地域内の地方自治体による、主体的、積極的な取り組みの推進 2. ボランティアグループの育成及びグループによる地域づくりの推進、3. 関係省庁、地方自治体の連携による総合的な施策の推進。中国経済連合会は、常設委員会の一つとして瀬戸内海委員会を設置し(中国経済連合会委員会運営要綱3(1))、白砂青松の保全・創生や遊休地の活用促進のための条件整備など、瀬戸内海の総合整備について取り組んでいる(「中国経済連合会二〇〇一」四頁)。

(4) 中国産業活性化センター『瀬戸内海地域の白砂青松の創生・遊休空間の活用策調査報告書』(二〇〇〇年三月)一九三頁(概要版五〇頁)、同「瀬戸内海の白砂青松く海浜資源マップ」(二九頁は、「沿岸域管理法(仮称)」の制定によって「沿岸域圏総合的管理計画」の策定とミチゲーションの制度化を図ること、瀬戸内法に基づく措置の見直し等を提案している。なお、中国経済連合会及び四国経済連合会の前掲提案は、この報告書にまとめられた実態調査に基づいて作成された。

(5) 本稿は、中・四国地区の民法と行政法の研究者一〇名の共同研究「瀬戸内海地域の環境保全と海域利用に関する総合的法学研究」の成果の序論ないし総論の意味を持つ。この共同研究は、科学研究費の補助を受けて二〇〇〇年度から三年間の計画で実施しており、次の研究テーマから、各自が個別具体的なテーマを選択、分担して研究し、必要に応じて国内外で共同で実態調査をするものである。(a)瀬戸内海の汚染と自然環境の破壊について、水質汚濁と油濁の規制、海面埋立の規制、海砂採取の規制、これらに対する環境アセスメントの運用等 (b)廃棄物の処理とその処分場について、その立地及び管理の規制、環境情報のあり方等 (c)沿岸域利用の競合とその法的調整について、海岸管理のあり方、漁業と航行・遊漁との競合等 (d)瀬戸内法の評価と見直しについて、リゾート法との関係、法改正の検討等。それらの研究の成果については、定期的に議論を交わして、次のことを明らかにすることとしている。(a)各対象の環境又は海域利用の実態と、問題を適切に解決するに必要な具体的方策。(b)瀬戸内法が環境保全のために効果的な役割を果たしてきたのか。従来の適用対象領域について運用の改善又は改正が必要か。それ以外の領域も瀬戸内法の対象に組み入れるべきか。(c)理論的な整理として、環境保全と海域利用に関する権利と問題解決の手法における民事法と行政法の各役割と相互関連。この取り組みは、中国新聞二〇〇〇年一〇月二九日記事、及びプリズム五号六頁(二〇〇一年)で紹介された。

一 瀬戸内海の環境の状況

瀬戸内海では水質汚濁、藻場と干潟の減少、海面の埋立の増加、海砂の採取、廃棄物による汚染、美しい自然景観・人文景観の喪失などが進んでいる。⁽⁶⁾

(1) 水質環境

水質環境は、最悪の時期に比べれば改善されたとはいえ、なお慢性的な汚染状態が続いている。

(ア) 海水中の有機物の濃度が高くなると、きれいな水を好む生物が棲みにくくなる。海水浴に適さなくなったり、工業用水として使用することができなくなる。見た目も汚くなって、不快感を感じることもある。

有機物による汚染状態を表すCODの汚濁発生負荷量は、瀬戸内海地域全体では、瀬戸内法が制定された一九七三年に比べて、産業から発生したものは半分以下に減少し、生活から発生したのも徐々に減少している。⁽⁷⁾

赤潮の年間発生件数は、一九七四年から七六年にかけてが最盛期で、年間二五五件から二九九件の赤潮の発生が確認されていたが、近年は、その四割の一〇件程度に減少している。⁽⁸⁾ 赤潮は、プランクトンが異常に繁殖して海水が変色する現象である。有機物の量が多すぎると、そのうえに、本来は海水にあまり含まれていない窒素やリンなどの栄養塩類が陸域から多量に流れ込むと、プランクトンなどがどんどん増えていき、生態系のバランスが崩れて、生物の種類数や生息密度が減っていく。このような富栄養化の一つの結果として、赤潮が頻繁に発生する。その結果、魚類が大量に死ぬという漁業被害が起ることが少なくなっている。海水浴ができないこともある。

(イ) 最悪の時期に比べるとCOD汚濁発生負荷量が全体として減少し、赤潮の発生も減少するという改善があるにもかかわらず、水質環境はなお芳しくないといわざるを得ない⁽⁹⁾。

瀬戸内海の各測定点で測定されるCOD濃度は、近年は横ばい状態であり、むしろ、増加の傾向すら見られる⁽¹⁰⁾。

環境基準の達成率もさほど改善していない⁽¹¹⁾。環境基準は、「環境上の条件について…人の健康を保護し、及び生活環境を保全する上で維持されることが望ましい基準」（環境基本法一六条一項）であり、環境保全対策を総合的に実施して達成又は確保されるべき行政上の目標値である。海域の有機物汚濁についてはA、B及びCの三つの類型に分けられ、区分された各海域ごとにそのいずれかの類型が当てはめられている。各類型の環境基準はCOD濃度で定められ、A類型は $2\text{mg}/\ell$ 、B類型は $3\text{mg}/\ell$ 、C類型は $8\text{mg}/\ell$ である。瀬戸内海の大部分にはA類型が当てはめられ、C類型が当てはめられているのは、大阪湾の奥部などごく狭い海域である。測定値が環境基準を超えなかった測定点が、環境基準を達成していることになる。そのような環境基準の達成率は、C類型の海域では一〇〇%であるが、海域の大部分を占めるA類型の海域では四〇%程度にすぎず、全体でも八〇%程度であつて、横ばい状態が続いている。赤潮の発生には、有機物だけでなく、燐や窒素という栄養塩類の増加も重要な要因であるが、これらの物質の発生負荷量と濃度も、横ばい状態である⁽¹²⁾。

したがつて、赤潮の年間発生件数も、一九八七年から横ばいであり、最近はむしろ、やや増加の兆しが見えている⁽¹³⁾。赤潮は、有機物の汚濁発生負荷量が少々減少しても、そう簡単には減少しない。有機物は陸域から海域に流れ込むだけでなく、すでに海底に蓄積していた有機物が作用して内部生産される量も多いためである。陸域から海域への流入量が減つても海域に含まれる有機物の全体量は簡単に減少するものではない。

(ウ) かつては、水銀、PCB等の有害物質による汚染が大問題になったことがあり、海底に蓄積したそれらの有害

物質の除去が重要な課題の一つであったが、そのような底質汚染は解消しているようである。もつとも、海底は広域にわたり、また人間の活動との接触が頻繁ではないから、思わぬところにそれらの有害物質が残っている可能性があることは否定できない。

近年は、新たな有害化学物質による汚染が問題になっている。ダイオキシン類による汚染⁽¹⁴⁾や有機スズ化合物などの環境ホルモン（内分泌かく乱化学物質）による汚染である。ダイオキシンは、皮膚、肝臓、胃腸などに障害を起し、発癌性があり、生殖障害やホルモン分泌の攪乱をもたらす物質である。除草剤などに含まれるほか、ごみ焼却場の焼却灰や集じん灰からも検出される。有機スズ化合物は、船舶、漁網などへの生物の付着を防止するために用いられる物質である。有機スズ化合物のために、イボニシ等の貝類のメスがオスの性器をも備えるという異常が多く現れ、生殖に支障を来している⁽¹⁵⁾。

(2) 藻場・干潟の減少

「藻場」は、大形の海藻類が密生する場所であり、あまもが繁殖している「あまも場」と、ほんだわら類などで形成されている「がらも場」がその代表である。「干潟」は、砂と泥からできている海底で、干潮になると露出するところである。藻場と干潟とともに、魚介類の産卵と生育の場所であり、水産資源の保全にとって極めて重要である。干潟は、海水の浄化にとつて、また、鳥類がやってきて餌を啄む場としても重要である⁽¹⁶⁾。

そのような働きのある藻場は、一九七八年から一九九一年の一三年間に、一三km²が消失し、干潟は八km²が消失した。消失の主な原因は、埋立や浚渫等の人工的な改変である。藻場の消失については四割、干潟の消失については七割がそれに当たる⁽¹⁷⁾。

(3) 海面の埋立

埋立免許面積は、各年ごとにみれば、瀬戸内法の施行以前までに比べて大幅に減少している。一九五〇年から七三年までの二四年間に埋め立てられた海面の面積が年平均九・四km²であるのに対し、瀬戸内法の施行後の一九七四年から一九九九年までの二五年間での年平均はその半分近く四・九km²に減少している。⁽¹⁸⁾

しかし、年平均の埋立面積の減少を積極的に評価することより、なおも年平均四・九km²の面積の海面が埋立てられ、累計では、瀬戸内法の施行後も一二二km²以上の広大な面積の海面が消滅したという消極面に注目すべきである。⁽¹⁹⁾

海面の埋立は、生物資源の確保にとって重要な浅海、とりわけ藻場・干潟の減少をもたらす。その他にも様々な面で環境に大きな変化をもたらし、瀬戸内海の環境の悪化の大きな原因になっている。⁽²⁰⁾

(4) 海砂の採取

海砂の採取による海域環境への悪影響も大きい。

一九九八年度に瀬戸内海から採取された砂は、約二、〇〇〇万m³である。砂利や砂は、一九九八年度に全国で約一兆四、〇〇〇万m³採取されたが、そのほぼ四分の一に当る約三、四〇〇万m³が海から採取されたものである。瀬戸内海沿岸地域では、海から採取されたものの割合が極めて高く、約二、〇〇〇万m³という海砂の採取量は、瀬戸内海岸地域から採取される砂利、砂全体の約九〇％に当たる。⁽²¹⁾

そのような大量の海砂の採取によって、広い海域で次のような悪影響が出ている。海底が大きく削られて水深が深くなり、凹凸が激しくなった。地質が砂から礫又は泥に変わり、あるいは堅い粘土層が露出した。この砂はほとんどが海中の岩が長年月かけて削られ流されてきて堆積したものである。採取された後すぐに、そこに砂が再び堆積する

ようなことはない。

その結果、砂の中に棲息する生物、とりわけイカナゴの生産量が著しく減少した。さわらの生産量も近年著しく減少しているが、海砂の大量採取は、食物連鎖と絡んでその原因になっているのではないかと疑う人もいる。海砂の採取の際に巻き上げる泥による悪影響も起きている。その泥のために海水の透明度が減り、また、海草類の表面に泥が付着して、海草類の生産の減少をもたらししている。さらに、海底に沈澱した有機物を巻き上げて、有機物による水質の汚濁を高めている。⁽²²⁾

(5) 廃棄物汚染

プラスチック性のゴミをはじめとする廃棄物が大量に浜辺や海底に散乱し堆積し続けている。

海面の埋立が廃棄物の処分のためになされるケースが少なく⁽²³⁾、また、産業廃棄物の処分場が内陸部だけでなく、海岸又は島嶼部に次々と建設されている。⁽²⁴⁾ 不法投棄⁽²⁵⁾も頻発しており、これら廃棄物処分を原因とする瀬戸内海の汚染が顕在化しつつある。

(6) 漁業生産への影響

以上の水質汚濁、海面埋立、藻場・干潟の減少、海砂の採取、及び廃棄物汚染の結果、各海域で生物の種類数と個体数が減り続けているようである。⁽²⁶⁾

瀬戸内海の漁業生産量は、一九八五年をピークにして近年は減少の傾向にある。⁽²⁷⁾ その減少の原因は、経営体数や就業者数の減少や漁業者の高齢化による労働力の低下にも増して、漁業資源の減少である。資源量の減少の要因の一方

は、漁業の過剰な努力量の投入と効率的な漁具漁法の導入による乱獲であるが、他方で、漁場環境の悪化とダム建設による河川水の流入制限などの要因が大きい。漁場環境の悪化は、海面埋立、工業排水・家庭排水あるいは農薬の流入による水質汚濁などによってもたらされた⁽²⁸⁾。これらによって生物の種類数が減少し生物の多様性が損なわれていけば、生態系のバランスが崩れて、瀬戸内海の漁業生産にもっと顕著な悪影響が現れるおそれがある。

(7) 美しい自然景観・人文景観の喪失

美しい自然景観と人文景観も、失われつつある。⁽²⁹⁾

人の手が全く加えられていない砂浜や岩礁からなる「自然海岸」は、一九七八年から九三年までの一五年間に、開発等によって一五九kmが消失した。海岸の一部には人の手が加えられているが潮間帯は自然の状態を保持している「半自然海岸」も、四五kmが消失し、人工海岸の割合が増えてきている。⁽³⁰⁾

ゴルフ場、マリーナ、ホテルの建設等のリゾート開発のために、一九八七年制定の「総合保養地域整備法」（リゾート法）により設定された重点整備地区を始めとして、各地で森林等の自然環境も破壊された。⁽³¹⁾ また、マリインレジャーの増大により、プレジャーボートの不法係留、海難事故、漁業者とのトラブルが増加している。⁽³²⁾ 開発による歴史的景観の改変をめぐり、住民の見解が分かれる事態も生まれている。⁽³³⁾

(6) 瀬戸内海の実態については、瀬戸内海環境保全協会『平成二二年度 瀬戸内海の環境保全』（二〇〇一年）の他、岡市友利・小森星児・中西弘『瀬戸内海の生物資源と環境』（恒星社厚生閣、一九九六年）、柳哲雄『新・瀬戸内海文化シリーズ1 瀬戸内海の自然と環境』（瀬戸内海環境保全協会、一九九八年）、白幡洋三郎『新・瀬戸内海文化シリーズ2 瀬戸内海の文化と環境』（瀬戸内

- 海環境保全協会、一九九九年)、中国新聞「―新せとうち学―取材班『海からの伝言―新せとうち学―』(中国新聞社、一九九八年)、四国新聞社『新瀬戸内海論・連鎖の崩壊』(四国新聞社、二〇〇〇年)、環瀬戸内海会議・前掲書等が詳しく論じている。小西和(阿津秋良口訳)『口訳 瀬戸内海論 上巻・下巻』(海南文庫顕彰会、一九九七・一九九八年)は、明治時代の瀬戸内海を紹介している。
- (7) 瀬戸内海環境保全協会・前掲五五頁図7-2参照。
- (8) 瀬戸内海環境保全協会・前掲四四頁図5-1参照。
- (9) 水質汚濁など海の環境破壊の状況を住民運動がまとめたものとして、播磨灘を守る会『播磨灘30年』(技術と人間、一九八四年)、瀬戸内海汚染総合調査団・播磨灘を守る会『海からの手紙―播磨灘調査20年のまとめ―』がある。
- (10) 瀬戸内海環境保全協会・前掲三五頁表4-1、三九頁図4-5参照。
- (11) 瀬戸内海環境保全協会・前掲三八頁図4-4参照。
- (12) 瀬戸内海環境保全協会・前掲三五頁表4-1、五五頁図7-3、五六頁図7-4参照。
- (13) 瀬戸内海環境保全協会・前掲四四頁図5-1参照。
- (14) 瀬戸内海環境保全協会・前掲四二、四三頁参照。
- (15) 二〇〇一年七月六日朝日新聞は、日本の沿海で魚の「メス化」現象が複数の魚種にまたがって発生していることが専門家の調査で明らかになり、大都市近くで目立ち、環境ホルモンの影響が疑われ、国立環境研究所が全国調査する方針を固めたと報じている。
- (16) 日本の干潟の状況について、山下弘文『西日本の干潟―生命あふれる最後の楽園―』(南方新社、一九九六年)、同『諫早湾 ムツゴロウ騒動記―忘れちゃいけない20世紀最大の環境破壊』(南方新社、一九九八年)。日本と韓国の干潟の分布状況、生物相及び文化について、日韓共同干潟調査団『日韓共同干潟調査二〇〇〇年度報告書 国境を越えた干潟への想い』(九州・琉球湿地ネットワーク、二〇〇一年)。なお、韓国の始華(シファ)湖干拓事業が自然環境と住民の生活に及ぼした影響について、ハン・ギョング、パーク・スンヨン、チュ・ジョンテク、ホン・ソンプ『海を売った人びと―韓国・始華干拓事業―』(日本湿地ネットワーク、南方新社、二〇〇一年)。
- (17) 瀬戸内海環境保全審議会「瀬戸内海における新たな環境保全・創造施策のあり方について(答申)」(平成一一年一月一九日)第13(2)。瀬戸内海環境保全協会・前掲一二頁表1-10、一三頁図1-7、1-8も参照。
- (18) 瀬戸内海環境保全協会・前掲二八頁表3-1、図3-1、三三頁表3-2、三四頁図3-4参照。

- (19) 反対運動が起こっている埋立計画は、和歌山市の雑賀崎沖(朝日新聞二〇〇〇年一月三日記事)及び下津港、大阪府の関西空港第二期事業(朝日新聞二〇〇〇年一月五日記事)及び大阪湾フェニックス計画大阪沖(前島)、神戸市の神戸空港及び須磨海岸、広島市の広島港出島地区(朝日新聞二〇〇〇年一月六日記事は、県が造成した埋立地を市が約束通りに購入できず、未利用のまま放置されていることを報道している。岡山県の玉野市と愛媛県の伊予市も、同様であるという。)、山口県の岩国基地沖、徳島県の吉野川河口等。
- (20) 中国電力が山口県の上関町に建設する予定の原子力発電所が温排水、海面埋立等によって影響を及ぼすおそれのある長島における固有種の存在、希少種の多産、種相の豊かさについては、日本生態学会中国四国地区会『長島の自然 瀬戸内海周防灘東部の生物多様性』地区会報五九号(二〇〇一年)。
- (21) 瀬戸内海環境保全協会・前掲二三頁図2-3、資料編一七頁表2-5、表2-6参照。
- (22) 拙稿「瀬戸内海の高砂採取禁止の動向」香川法学二〇巻三・四号一四三頁(二〇〇一年)。
- (23) 朝日新聞二〇〇一年四月三日記事は、次のことを報じている。瀬戸内法が施行されてから二〇〇〇年三月末までの二八年間に、沿岸一府県の海域で竣工認可を受けた廃棄物(建設残土や浚渫土は含まない。)による埋立と、進行中、計画段階中の事業の埋立予定の面積の合計は、約三、〇〇〇ヘクタールにのぼる。これはほぼ同期間の総埋立面積の二五%に当たる。その七割はゴミの海洋投棄を進める「広域臨海環境整備センター法」が一九八一年に施行された後に開始されたものである。
- (24) 例えば、広島県安芸郡下蒲刈町の上黒島と下黒島では、燃え殻、汚泥、廃プラスチック類、木くず、ガラスくず及び陶磁器くず、鉱さい、がれき類、ばいじん、金属くず、政令第二条第一三号廃棄物、一般廃棄物の収集・運搬・最終処分(埋立)を扱う廃棄物処理業者が、小さな島の半分ほどの面積にわたって自社地に穴を掘り、産業廃棄物と一般廃棄物を埋立てている。その業者が作成するパンフレットによれば、上黒島での埋立は一九八九年に始まり容量は最終的に約二四一万 m^3 、下黒島での埋立は二〇〇一年に始まり容量は最終的に約二〇二万 m^3 、その跡地はほとんど山林に復旧するという計画である。なお、朝日新聞二〇〇一年五月一日記事がこれらの島の姿を掲載している。
- (25) 香川県の豊島で発生した産業廃棄物不法投棄事件の経緯と法的问题点については、拙稿「豊島産業廃棄物不法投棄事件における法の役割」香川法学二〇巻一・二号(二〇〇〇年)六五頁、大川真郎『豊島産業廃棄物不法投棄事件―巨大な壁に挑んだ二五年のたたかい』(日本評論社、二〇〇一年)。

(26) 藤岡義隆「瀬戸内海と生物―呉市周辺における浅海生物の三七年間の調査から―」瀬戸内海の環境を守る連絡会'97瀬戸内沿岸環境調査団編『蝕まれた海浜―住民から見た瀬戸内沿岸調査の報告と再生への提言―』(一九九八年)一四三―一四五頁、同「呉市周辺の浅海動物のうつりかわり」せとうち風光六号(二〇〇〇年)一三―一四頁は、一九六〇年から毎年六―九月に定点(干潟と藻場がある浅海域に定めているが、埋立等により当初から半減して、現存するのは六地点である。)ごとに二回実施してきた浅海動物の種類数と固体数の調査の結果を、次のようにまとめている。一九六五―七三年に工場排水による海水の汚濁により生物が激減した。七三年の瀬戸内法の施行前後から生物種の回復傾向が見られた。工場排水の規制と有機水銀剤・パラチオン剤の使用・製造の禁止の効果と思われる。しかし、七七―九二年に生物はゆるやかに減少した。有機スズや合成洗剤の使用量の増大などに対応する。九四年以降は、再び生物の回復が見られる。有機スズの使用禁止と呉市の下水道設置の進展の効果ではないか(湯浅一郎「減少著しい海岸小動物の種類数」瀬戸内海二四号七二―七三頁にも、この調査が紹介されている)。

この調査結果は、環境保全対策の進展によって生物が回復するという希望を抱かせるものでもあるが、その回復は小規模かつ一時的なものに過ぎず、長期的にはなお大幅な減少の傾向が顕著であるのが現状である。

(27) 瀬戸内海環境保全協会・前掲二四頁図2―6、二五頁図2―7参照。

(28) 外間源治「瀬戸内漁業の現状と今後の課題」瀬戸内海の環境を守る連絡会'97瀬戸内沿岸環境調査団編・前掲一四九頁。香川県域の漁業については、大林萬鋪「香川のさかな」(高松市図書館、一九九九年)、特にイカナゴの不漁と海砂の採取との関連については、九〇―九三頁。

(29) 西田正憲『瀬戸内海の発見』(中央公論新社、一九九九年)は、瀬戸内海の風景について、次のように論じている。かつて日本人の眼に映ったのは、概念として想起される歌枕と名所旧跡という伝統的風景であった。欧米人のまなざしの影響も受けて風景の見方が変わり、今日のような内海多島海や地形・地質・地質・地質などといった近代的風景として、自然と歴史と文化が渾然となった重層的で多様な風景を見せるようになったのは、明治後期からである。そして、昭和九年に備讃瀬戸の多島海を区域として瀬戸内海国立公園が誕生し、戦後、その指定区域が大幅に拡張されていった。この風景は都市化、工業化による環境破壊によって、昭和後期に大きく変容したが、それはかつて絶対的な価値を内包していた風景を、近代的まなざしが相対化し、均質な空間に平準化したことによる。空間をどのようにも変えられるものと捉える開発の思想が、風景を解体し消滅させ破壊してしまったのである。生態系、生物多様性、持続可能な利用の考えなどに収斂してきた自然保護の重視も、相対的に風景の地位の低下を招来した。現在、エネルギー、交通

運輸、情報通信の高度なネットワーク化の進展と海洋性レクリエーションの新たな展開が、瀬戸内海のかげがえのない景観資源を台無しにしつつある。この瀬戸内海を保全するためには、相対的なまなざしを持ったうえで、もう一度絶対的なまなざしを意識的に働かせ、各地域で歴史や文化を含む総体である「風土」を捉え直し、自然保護、景観保護の思想をより幅広く体系的に強化して、その土地の自然と歴史と文化を尊重する風土性に根ざした環境と文化の、きめ細かい保全策と新たな創造を目指すことが必要である。

(30) 瀬戸内海環境保全協会・前掲一四頁表1-11、一五頁図1-11参照。瀬戸内海の海岸線の実態を住民の目で記録し、人と自然が共生できる海岸線の利用の在り方を住民の側から提言するマップと報告書として、瀬戸内海の環境を守る連絡会'96大阪湾沿岸環境調査団編『コンクリートの向こうに海があったー住民から見えて考えた大阪湾の実態報告と再生への提言ー』(一九九七年)、瀬戸内海の環境を守る連絡会'97瀬戸内沿岸環境調査団編・前掲、瀬戸内海の環境を守る連絡会'98瀬戸内沿岸環境調査団編『瀬戸内よ、甦れ 消えゆく白砂青松の浜ー住民から見た瀬戸内沿岸調査の報告と再生への提言』(一九九九年)がある。

(31) 磯部作「瀬戸内における『リゾート』開発の問題と課題」瀬戸内海の環境を守る連絡会'97瀬戸内沿岸環境調査団編・前掲一八九頁。
(32) 磯部・前掲一九〇頁、小山英二「瀬戸内海におけるプレジャーボートの現状」瀬戸内海の環境を守る連絡会'98瀬戸内沿岸環境調査団編・前掲二二〇〜二二二頁。

(33) 福山市の瀬戸の浦では、優れた歴史的な景観をなす港の一部を埋立て橋を架けて県道のバイパスを通す計画をめぐり、計画推進に賛成する住民と反対する住民との対立が生じている。この問題については、前掲注(5)の共同研究者によって別稿が書かれる予定である。

二 瀬戸内法の意味と内容

(1) 瀬戸内法の意味

さて、瀬戸内海の環境保全のための法制度は、環境基本法を基本とする多数の一般的な環境保全法に加えて、特別に瀬戸内法に定められている。瀬戸内法は、瀬戸内海の環境の保全を特に強めるために、一般的な環境保全措置にな

い措置を補充するか、又は一般的な措置を変更するいくつかの特別な措置を定める法律である。

瀬戸内法は、一九七三年一〇月に最初は「瀬戸内海環境保全臨時措置法」という名称で制定された。この臨時措置法は、三年以内に効力を失う時限法であったが、一九七六年五月にその期限が五年に変更された。一九七八年六月にその内容が改正されるとともに、ずっと効力を持ちつづける法にされ、現在のように「特別措置法」という文字が付く名称になった。⁽³⁴⁾

(2) 瀬戸内法制定と改正の要因

瀬戸内法が制定された要因は、第一に、工業の進出による環境の悪化である。

一九五五年以降の経済の高度成長期に、沿岸地域の重化学工業化が推進された。広大な面積の海面が埋立てられ、そこに重化学工業を核にしたコンビナートが形成された。その結果、広大な面積の海面が失われ、多くの優れた自然景観が損なわれた。工場排水量の増大により、有機物や有害物質による海水の水質汚濁が進行した。人口の急激な都市集中と下水道建設の立ち遅れのために、多量の生活排水やし尿が海に放流又は投棄された。大量の産業廃棄物が海中に不法投棄された。航行する船舶の増大と大型化に伴い、排出油による汚染が進行し、海難による大量の油の流出の危険も高まった。

他面において、瀬戸内海は水質汚濁に対して脆弱な体質を持っている。瀬戸内海は閉鎖性の海域であって、しかも、遠浅の地勢のために潮流が緩慢である。また、降水量と河川からの流入水量が少ないために、海水の交替がきわめて少ない。さらに、水量が少ないために、自浄能力も弱い。したがって、沿岸地域の重化学工業化による環境の悪化は、いっそう深刻な様相を帯びていた。

第二に、被害の発生と漁民・住民の運動の盛り上がりも、瀬戸内法制定の大きな要因である。

工業の進出による環境の悪化の結果、瀬戸内海の水質の汚濁は著しく進行し、大きな漁業被害をもたらした。とりわけ、大規模な赤潮が発生し、その赤潮による漁業被害が大きいものであった。一九七二年に播磨灘一円で発生した赤潮では、一、四二八万尾のハマチが死に、七一億円の損害が生じた。そのため、漁業団体が補償を要求する運動が各地で起こった。瀬戸内海の環境の保全を求める住民の要望も強まり、地方公共団体と国に対して多数の苦情と陳情が寄せられた。この動きに呼応して、瀬戸内海環境保全知事・市長会議が特別法の制定を要望した。

法案づくりは、関係省庁間の意見・利害の調整や地元府県間の利害調整に困難な点があるなどが原因で難航したが、結局、超党派の議員立法として、臨時措置法が制定された。

臨時措置法の施行後、水質汚濁は局部的には減少した。しかし、海面埋立はさらに進行し、赤潮、船舶の衝突、重油流出事故の多発等もあり、全体として瀬戸内海はなお危機的な状況にあった。そこで、住民運動団体、日弁連、関係地方公共団体などは、もっと実効性のある法律と施策を求め、各政党も法案の大綱や修正案を作った。結局、今度は政府の提案によって特別措置法への改正が実現した。

(3) 瀬戸内法の内容

(ア) 基本計画・府県計画

瀬戸内法が定める特別措置の第一は、基本計画と府県計画の制度である。

一九七三年に制定された臨時措置法は、有効な施策実施のために、瀬戸内海の環境保全に関する基本計画の速やかな制定を、政府に義務づけた(三条)。基本計画は、瀬戸内海の特異性を考慮して環境保全に有効な施策の実施をする

ために、水質保全、自然環境の保全等に関して策定するものである。「瀬戸内海の特殊性」というのは、「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、その恵沢を国民がひとしく享受し、後代の国民に継承すべきものであること」である。基本計画は、一九七八年四月に閣議決定された。

特別措置法は、基本計画に基づき、関係一三府県の知事が各府県の区域⁽³⁵⁾で瀬戸内海⁽³⁶⁾の環境保全に関し実施すべき施策について、府県計画を定めること(四條)、国と地方公共団体がそれらの計画の達成に必要な措置を講ずるように努めることを定めた(四條の二)。府県計画は、一九八一年七月に策定された。⁽³⁷⁾

(イ) 水質汚濁防止対策

第二に、水質汚濁防止対策である。

臨時措置法は、当面の特別措置として、産業排水に関するCOD汚濁負荷量を一九七二年当時の半分に減少させるために、環境庁長官により割り当てられた限度まで汚濁負荷量を減少させるように、関係府県が上乘せ排水基準を設定すること(四條)を定めた。また、政府が速やかに排水に係る量規制の導入の措置をとること(旧一八條)も定めた。特別措置法は、これを発展させて、COD汚濁負荷量について総量規制制度を導入した(一二條の三)。

排水を出す特定施設の事業者は、その設置変更について関係都道府県知事に届出をすればよいというのが水質汚濁防止法による一般的な制度である。それに対して、臨時措置法は、事業者は設置変更について環境影響評価をして、関係府県知事の許可を受けなければならないことを定めた(五〇一二條)。特別措置法もこの特定施設の許可制を引き継いだ。水質汚濁防止法(五條以下)による届出制でも、基準に違反する排水を出しそうな施設について、都道府県知事が基準に適合するように変更命令を出すことができる(八條、八條の二)が、瀬戸内法の許可制では、府県知

事がそれよりも一層厳しく環境の保全のための措置を求めることができる。

総量規制制度は、特定の地域の汚濁発生負荷量を全体的に減らすために、各工場の排水をCODの濃度について規制するだけでなく、排水に含まれるCOD汚濁負荷量の総量を一定量以下に抑える制度である。このような総量規制制度が実施される海域は、瀬戸内法で瀬戸内海が指定されているほかに、東京湾と伊勢湾が水質汚濁防止法施行令（四条の三）で指定されている。いずれも、周囲を工業と人口の密集地域に囲まれている閉鎖性海域である。

特別措置法はさらに、富栄養化による被害の発生を防止するために、指定物質の削減指導の制度を新たに定めた。関係府県知事が燐などの指定物質の削減指導方針を作成して、排出者に削減のための指導、助言及び勧告を行うという制度である（一二条の四～一二条の六）。

(ウ) 海面埋立に関する措置

臨時措置法は、海面埋立の免許又は承認にあたって、関係府県知事は、上記(ブ)の瀬戸内海の特殊性に十分配慮しなければならぬことと定め（一二条）、特別措置法もこの規定をそのまま受け継いだ。この規定を運用するため「埋立の基本方針」が一九七四年五月に作られた⁽³⁸⁾。

公有水面の埋立は、埋立をしようとする者が公有水面埋立法により、都道府県知事等の免許又は承認を得て初めて行うことができる（二条一項⁽³⁹⁾）。免許等をするかしないかの判断については一定の基準があり（四、五条）、瀬戸内海での埋立については、瀬戸内法に基づいて「埋立は厳に抑制すべきである」ことを原則とするなど、他の海域に比べてその基準が厳しいものになっている。

(エ) 自然海浜保全地区の制度

特別措置法は、自然海浜保全地区の制度を定めた。

海水浴、潮干狩等に適した自然海浜の保全につき関係府県が条例を定め、指定された自然海浜保全地区で工作物の新築等、所定の行為をする者に届出をさせ、保全及び適正な利用に必要な勧告又は助言をするという制度である（一二条の七、一二条の八）。現在、全体で九一地区が指定されている。

瀬戸内海では、かなり広い地域が国立公園の特別地域又は普通地域に指定されている。それらの地域では、所定の行為をする者に都道府県知事などから許可を受けるか、又は都道府県知事などに届け出をする義務を課すことを通じて、優れた景観を保全するようになってきている。このような国立公園の地域等に指定されていない自然海浜についても一定の保全措置をとれるようにするのが、自然海浜保全地区の制度である。

(オ) 事業の促進等

臨時措置法は、事業の促進等の諸措置を定め、その諸措置は特別措置法でも引き続き講ずることとされた。すなわち、国と地方公共団体が下水道及び廃棄物処理施設の整備等の事業の促進に努めること（一四條）、国がその実施者への財政援助等に努めなければならないこと（一五條）、政府が瀬戸内海浄化のための大規模事業の計画の設定に努め（一六條）、環境保全技術の開発に努め（旧一七條、現一八條）、赤潮、油等による漁業被害者の救済措置を講ずること（一九條）である。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が設置された（二三條⁽⁴⁰⁾）。さらに、特別措置法では、政府が海難等による油の排出の防止等の措置を講ずるように努めることが、付け加えられた（一七條）。

(34) この経緯及び次述(2)(3)については、拙稿「瀬戸内海環境保全政策の評価のための基礎的研究」香川法学四卷二号三〇頁（一九八四年）、同「瀬戸内海環境保全政策の概要と一般的問題点」文部省「環境科学」特別研究「環境の理念と保全手法」第三分冊の四、六

一頁(一九八五年) Mitsuru Nakayama・Tsuneo Matsumoto "Economic Development and Environmental Consideration in the Inland Sea Area of Japan" 広島法学八巻二・三号一五二頁(一九八四年) United Nations, Economic and Social Commission for Asia and Pacific "Integration of Environment into Development: Institutional and Legislative Aspect"(一九八五) 拙稿「瀬戸内法の制定過程とその問題点」日本科学者会議瀬戸内委員会『第二三回瀬戸内シンポジウム 21世紀の瀬戸内像をさぐる』一六頁(一九九八年)。

(35) 京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、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、大分県。

(36) 瀬戸内法適用地域については、瀬戸内海環境保全協会・前掲二頁図1―1参照。

(37) その後、基本計画は、一九九四年七月に一部が変更され、府県計画も八七年一二月、九二年六月、九七年九月に一部変更された。

(38) 瀬戸内海環境保全審議会「瀬戸内海環境保全臨時措置法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ついて(答申)」(昭和四九年五月九日瀬環審一二号)。

(39) 国が埋立をする場合は、都道府県知事から免許ではなく承認を受けなければならない(四二条一項)。港湾区域内については、港湾管理者(地方公共団体が単独又は共同で設立する港務局、又は地方公共団体)、港湾区域と河川区域とが重なる区域については、都道府県知事及び港湾管理者が免許等の権限を持つ(港湾法五八条二項)。

(40) 現在は削除されている。このことについては、後述三(1)㉞。

三 瀬戸内法の問題点

(1) 瀬戸内法をめぐる近時の動向

㉞ 国では、瀬戸内海環境保全審議会が、環境庁長官からの諮問⁽⁴¹⁾に答えて、一九九九年に「瀬戸内海における新たな環境保全・創造施策のあり方について(答申)⁽⁴²⁾」を出した。そこでは「保全型施策の充実」、「失われた良好な環境を回復させる施策の展開」、及び、「幅広い連携と参加の推進」の三つを基本的な考え方とし、それぞれについて、今後

展開させるべき具体的な施策が示された。審議会は、それらの施策を推進するために「基本計画」、「埋立の基本方針」及び「府県計画」の見直しの他、沿岸域の保全・回復を推進するための具体的な行動計画の導入や、地域で行われる各種事業における対応、さらには、規制措置の見直しも検討する必要があると述べている。

これに従って、審議会は二〇〇〇年一二月に「瀬戸内海環境保全基本計画の変更について（答申）」⁽⁴³⁾を出し、一九九日⁽⁴⁴⁾の閣議でその答申どおりに基本計画の変更が決定された。それに続いて、窒素と燐の総量規制が導入され、二〇〇一年一月一日から施行された。⁽⁴⁶⁾この総量規制は、COD汚濁負荷量の総量規制が瀬戸内法（一二条の三）で独自に定められるのとは異なり、水質汚濁防止法四条の二第一項に基づき、水質汚濁防止法施行令四条の二で東京湾及び伊勢湾と並列して規定される形になった。⁽⁴⁷⁾さらに、関係一三府県による「府県計画」の策定、「埋立の基本方針」の見直しなどの準備が進められる。

なお、二〇〇一年一月六日に環境庁が環境省に再編されたのと同時に、従来の水質保全局瀬戸内海環境保全室が環境管理局水環境部閉鎖性海域対策室に変わり、瀬戸内海環境保全審議会が中央環境審議会に統合された。

(イ) 瀬戸内法は、基本計画・府県計画など特別の措置を定めた点に大きな意義があり、水質汚濁対策など具体的な施策で、不十分ではあれ成果が得られたと評価できる点もあるが、十分な成果をあげることができていない部分が少なくない。

その原因を瀬戸内法に求めると、環境保全の優位性確保の弱さ、生態系保全の観点の弱さ、責任の分散と連絡調整の不十分さ、権限及び財政上の特別措置の不十分さ、及び住民参加の不十分さを挙げる⁽⁴⁸⁾ことができる。

そこで、このたびの基本計画の変更のうち、審議会が重点的に議論した海面埋立と海砂利採取を主な検討の素材として、そのような問題点のうち環境保全の優位性確保の弱さを考察する。

(2) 基本計画の変更

瀬戸内海の環境保全措置は、瀬戸内法が制定された一九七三年頃は、水質保全のための排水規制が主要な内容であったが、一九七八年には主に自然景観の保全の観点から自然環境の保全の内容が盛り込まれた。今日では、水質保全と自然景観の保全の両面から、良好な生態系の維持・回復を十分に考慮した自然環境の保全が重要であることが強く意識されており、今回の基本計画の変更には、その観点からの対策の強化を求める内容が多く含まれていると評価できる。一九九九年一月の審議会答申にしたがって、「保全型施策の充実」、「失われた良好な環境を回復させる施策の展開」、及び「幅広い連携と参加の推進」の三つを基本的な考え方として、瀬戸内海の環境保全を前進させる内容を数多く加えているからである。

基本計画は、瀬戸内海の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に策定されるものであり、「序説」、「計画の目標」及び「目標達成のための基本的な施策」から構成されている。

「序説」では、計画策定の意義と、計画の性格及び範囲が書かれている。計画策定の意義で示されている計画策定の目的が、今回変更された。従来は、「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、その恵沢を国民がひとしく享受し、後代の国民に継承すべきものである」という瀬戸内海の特異性「にふさわしい環境を確保し維持すること」だけが目的であったが、それに加えて、「これまでの開発等に伴い失われた良好な環境を回復すること」も目的にされた。

「計画の目標」は、「水質保全に関する目標」と「自然環境の保全に関する目標」とに大別され、それぞれ五項目ずつの目標がまとめられている。今回変更されたのは、赤潮対策、藻場・干潟等の浅海域の保全・回復、及び自然海岸の保全・回復などの項目であり、主に、保全型施策を充実させることと、失われた良好な環境を回復させる施策を新

たに展開するという趣旨による変更である。⁽⁵⁰⁾

「目標達成のための基本的な施策」では、保全型施策の充実と失われた良好な環境を回復させる施策の展開に加えて、施策の実施に当たっての幅広い連携と参加の推進を基本的な考え方とするという趣旨⁽⁵¹⁾で、多くの個所が変更された。項目数は従来一二項目であったが、それらの項目について内容が変更され、また、その一部については項目が再編された。それとともに、新たな項目も加えられ、一八項目になった。⁽⁵²⁾

(3) 海面埋立規制の問題点

(ア) 基本計画の「目標達成のための基本的な施策」の「埋立てに当たっての環境保全に対する配慮」と題する項目では、従来は、埋立の免許又は承認に当たっては「埋立の基本方針に沿って環境保全に十分配慮する」という趣旨の文章しかなかった。今回の変更で、次の文章が加えられた。「環境影響評価に当たっては、環境への影響の回避・低減を検討するとともに必要に応じ適切な代償措置を検討する…。その際、地域住民の意見が適切に反映されるよう努めるものとする。」「これらの検討に際しては特に浅海域の藻場・干潟等は、一般に生物生産性が高く、底生生物や魚介類の生息、海水浄化等において重要な場であることを考慮するものとする。」

この措置の前提となる認識が、審議会答申の前文に、次のようにまとめられている。

「埋め立てられた海域は元の状態には戻らないものであり、瀬戸内海においては過去からの埋立て等により、藻場・干潟の減少等自然環境は悪化する方向にあることから、こうした状況に歯止めをかけることが必要である。」「一方、物流基盤、公共下水道終末処理場等の整備に加え、陸上残土、浚渫土砂、廃棄物等の処分場の確保を目的とした埋立ての要請は、依然として根強い状況にある。」

「このため、未利用地や既存施設の有効活用に加え、陸上残土や浚渫土砂等の搬出抑制・有効利用、廃棄物の発生抑制・再生利用等を通じた循環型社会の形成を推進し、もって厳に埋立ての抑制を図り環境への影響の回避・低減に努める必要がある。」⁽⁵⁴⁾「また、事業計画の早い段階から環境影響の回避・低減に努めるとともに、小規模な埋立てであっても、個々の事業による環境影響が累積することを考慮することが重要である。」⁽⁵⁵⁾「さらに、瀬戸内海は一つの海域であるとの認識から、府県間の連携を図る観点も重要である。」

このような変更によつて、埋立てが果たして抑制され、自然環境悪化に歯止めをかけることができるであろうか。その成否を予測するためには、従来の埋立規制の効果を検討しておくことが必要である。⁽⁵⁶⁾

(イ) 公有水面の埋立をしようとする者は、公有水面埋立法により、都道府県知事等に出願して埋立の免許を受けなければならない(二条一項)。申請者は法令に定められた願書を提出し、これに法令に定められた図書を添付しなければならず、都道府県知事等はそれらを審査して免許の可否を決定する(二条二、三項、施行規則三条)。その図書には環境影響評価書が含まれる。⁽⁵⁷⁾

都道府県知事は、提出された書面等を三週間公衆の縦覧に供し、かつ、地元市町村長の意見を聴取しなければならない。利害関係者は縦覧期間の満了日までに意見書を提出できる(三条)。

法所定の事項に適合する場合以外は免許できない。国土利用上適正かつ合理的であること、その埋立が環境保全と災害防止に十分配慮されたものであること、⁽⁵⁸⁾埋立地が環境保全に関する計画に違背しないこと等が、必要不可欠とされる。また、関係する公有水面について漁業権、入漁権などの一定の権利を持つ者がいる場合は、その同意などが必要である(四、五条)。

国土交通大臣指定の甲号港湾の埋立、乙号港湾での港湾の利用に著しい影響を及ぼすおそれのある埋立、海峡など

の狭水道での航路、潮流、水流などに影響を及ぼすおそれのある埋立、及び面積が五〇haを超える埋立の免許等を行う都道府県知事等は、主務大臣（国土交通大臣等）の認可を受けなければならない。主務大臣は、そのうち面積が五〇haを超える埋立と環境保全上特別の配慮を要する埋立の認可については、環境保全上の観点からする環境大臣の意見を求めなければならない（四七条、施行令三二条、三二条の二⁵⁶）。

面積が五〇haを超える埋立（第一種事業）と、面積が四〇ha以上五〇ha以下の埋立（第二種事業）のうちスクリーニング（環境影響評価法⁵⁷四三条三項一号）の結果、アセスメントが必要であると判定されたものについては、環境影響評価法によって、より慎重な環境影響評価が行われる（二条二～四項、施行令一条別表第一、七号）。事業者は、評価の項目・手法等を検討する手続（スコーピング）（五～一〇条）を行ったのち環境影響評価を実施し、準備書の作成（一～二〇条）を経て評価書を作成する（二一～三〇条）。評価の項目・手法等の選定及び評価書の作成に際して、都道府県知事、市長村長及び国民の意見に配慮するために、スコーピングの方法書及び準備書等は、都道府県知事・市長村長に提出され、国民に公告され、かつ、一月間の縦覧に供される。準備書については説明会も開催される。国民は縦覧期間満了から二週間内に意見書を提出できる⁵⁸。免許等を行う者は、その審査に際し、事業が環境保全に適正な配慮がなされたものであるかを審査し、必要に応じ免許等を拒否し又は条件を付加できる（三一～三八条）。

これらに該当しない埋立についても、各地方公共団体が環境影響評価条例等を制定して、独自の環境影響評価を実施することができる（六〇条）。

重要港湾については、海面埋立の申請よりも前である港湾計画の策定（港湾法三条の三）の際に、港湾審議会で環境影響審査が行われてきたが、埋立等の区域の合計面積が三〇〇ha以上である港湾計画については、特別に環境影響評価法（四七、四八条、施行令一七条）により、「港湾環境影響評価」を実施することが港湾管理者に義務づけられる

ようになった。計画アセスメントの導入である。⁽⁵⁹⁾

(ウ) 瀬戸内法一三条による環境配慮の要求は、公有水面埋立法に基づく都道府県知事等の免許基準を、他地域の場
合よりも厳しいものとしている。すなわち、瀬戸内海における埋立は「厳に抑制すべき」であり、やむを得ず認める
場合にも、次の基本方針が運用される。

(a) すべての海域において、水質汚濁による影響、生態系・自然景観への影響、水産資源・漁業への影響が軽微なこ
となどを確認する。(b) 自然公園法による特別地域や鳥獣保護法による特別保護地区など、環境保全又は漁業保全のた
めの指定地域では、埋立を極力避ける。但し、面積の極めて小さい一ha程度の埋立には、(a)(b)の運用を緩やかにする
ことを認める。(c) 水質汚濁が進み、海水の滞留度が高い六海域⁽⁶⁰⁾では、公害防止・環境保全に資するもの、水質汚濁防
止法による特定施設を設置しないもの、及び汚濁負荷量の小さいものという三項目の留意事項に適合しない埋立を、
できるだけ避ける。

「埋立の基本方針」に「埋立は厳に抑制すべきである」という原則が示されているにもかかわらず、毎年四km²を超え
る埋立が実施されてきた。規制がなされる以前と比較すると、確かに埋立のペースは半減し、規制がそれに寄与した
といっても良いであろうが、その結果のすべてが規制による効果であるとは言えない。経済不況により工場の新規立
地の需要が激減したという経済のあり方の変化が、埋立減少の大きな要因であったと考えるべきであろう。むしろ、
関西空港・神戸空港の建設や大阪湾フェニックス計画による埋立の例で明らかのように、大きな経済的価値をもたら
す開発行為の実施のために必要であると考えられれば、大規模な埋立すら実施されるという事実が続いてきた。

その基本的な原因は、次の点にある。

第一に、瀬戸内法の弱点、とりわけ、「埋立の基本方針」で、埋立が厳しく制限されるべき海域についても一定の場

合に埋立ができるという例外が認められていることである。その例外規定を用いて、原則を骨抜きにする運用がなされてきた。その例外は、水質保全に役立つか、環境にあまり影響のないものを特別に認めるという趣旨のはずであったのに、廃棄物の受入れや、陸部での騒音などの軽減・解消のための企業や飛行場の立地も「公害防止・環境保全に資する」という理屈で、認められてきたのである。第二に、地方公共団体も環境保全を二の次にして開発行為を進め、あるいは廃棄物処理などの問題の解決を安易に海面埋立に頼る傾向が、依然として強い。第三に、環境保全のためにチェックを行うべき環境庁（現環境省）のチェックが弱い。⁽⁶¹⁾

瀬戸内法は法的効果のないいわゆるザル法ではない。⁽⁶²⁾ 瀬戸内法を適切に適用すればこのような結果は許されなかったと言える。⁽⁶³⁾ 埋立免許の判断について判例は、都道府県知事等に裁量の余地を認めつつ、埋立の必要性・公共性、海浜保全の必要性及び埋立による環境への影響等を比較衡量し、瀬戸内法の趣旨を踏まえて合理的・合目的に判断すべきであつて、この羈束的な裁量を超えた場合は違法であると解している。⁽⁶⁴⁾ 埋立ての基本方針のような具体的基準があることが、より細かい司法審査を行うことを可能にするが、その審査の基本的観点を示すべき埋立禁止の原則が瀬戸内法に示されていないことが、埋立を安易に容認する判断を助長し、そのような判断を裁判所も直ちに違法であるとは判定しにくいという状態をもたらしている。⁽⁶⁶⁾

(エ) 今回の計画の変更によって「埋立の基本方針」も変更されて、自然環境悪化の防止のためにさまざまな改善策が取られることであろう。しかし、廃棄物の処分などのために、埋立の要請がますます増大している今の状況では、海面埋立の禁止を第一義的な政策として強調しない限り、埋立の抑制の方向へと大きな変化が起こることは期待できない。広大な面積の埋立すら阻止することが困難になるのではないかと懸念される。大きな自然環境の悪化をもたらす埋立そのものを許容しつつ、悪化の程度を最小限に押さえる措置を取るにすぎないことになるおそれがある。

そのような事態の中での埋立の代償措置（ミチゲーション）は、埋立を積極的に推進するための免罪符になりかねない。しかも、良い効果をもたらすという確証がないままにそれが実施される場合が少なくないであろうから、免罪符としての役割も形だけのものになり、費用の全くの無駄使いになることもありうる。他方、「これまでの開発等に伴い失われた良好な環境を回復すること」は、埋立の代償措置ではないから、それ自体は埋立を推進するはずのないものであつて、環境保全の観点から積極的に評価できる。しかし、方法を誤れば、それ自体が新たな環境破壊になってしまうおそれがある上に、関係がないはずの他の個所での埋立の推進を容認する口実に悪用されるおそれもある。埋立をしても、良好な環境の回復措置と差し引き勘定すれば、全体として環境は改善されるから、埋立による環境破壊は大したものではないというような想念が出てきそうだからである。⁽⁶⁷⁾

このような事態を避けるためには、海面埋立の禁止を動かさない前提にして、循環型社会の形成に向けて不退転の努力をすることが必要である。循環型社会は、廃棄物の発生を抑制し、排出された廃棄物は資源として利用し、どうしても利用できないものだけを適正に処分することによって、天然資源の消費を抑制し環境への負荷を低減する社会である。少なくとも海面埋立禁止の原則を瀬戸内法の条文に明示するという形で、このような政策を確認する必要がある。

当分の間海面埋立を全面禁止する旨の条文を定めるべきであることが住民運動で主張されている。その主張については、地域住民の生活にとってどうしても必要と考えられる小規模の埋立までも禁止しなければならないかが論点になりうるが、当面は循環型社会を強力に推進するために全面的に禁止するということも十分に合理的である。⁽⁶⁸⁾

埋立禁止を原則にするとしても埋立を全面禁止しないならば、埋立が認められる場合が出てくる。そのような埋立については、次のような意見がある。

埋立の基本方針の(c)に付された留意条項を廃止する⁽⁶⁹⁾。地方公共団体や国が事業主体の大規模埋立については、埋立免許・認可権者とアセスメント審査権者とを分離し、環境大臣を審査権者とする。条例などで港湾計画の策定手続において詳細な計画アセスメントを実施できるようにする⁽⁷⁰⁾。環境影響評価法に対する特別規定として、住民参加手続を強化する規定を瀬戸内法に置く⁽⁷¹⁾。一〇ha以上四〇ha未満程度の埋立について、各地方公共団体が条例でアセスメントを義務づけることが望ましい⁽⁷²⁾。

(4) 海砂利採取規制の問題点

(ア) 海砂利の採取は、一般的に砂利採取法により都道府県知事の許可の対象である。瀬戸内海での特別措置としては、従来、基本計画で「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保全に十分留意するものとする。」と書かれているにすぎなかった。

しかし、海砂利の採取による海域環境への悪影響が大きいため、海砂の採取を禁止する県が増えている。兵庫、広島、徳島の三県がこれを禁止又は中止し、大阪府と和歌山県は、許可実績がない。香川県が段階的に採取許可量を減らして二〇〇五年に全面禁止、岡山県が二〇〇三年から全面禁止にする予定である⁽⁷³⁾。さらに、愛媛県も二〇〇五年をめどに全面禁止する方針を固めたので、禁止の方針なしに採取を認めているのは、山口県、福岡県及び大分県である⁽⁷⁴⁾。

(イ) 砂利は、主としてコンクリート骨材として使われる。鉄筋コンクリート建築の重要な要素であり、セメントに混ぜてコンクリートの強度を高める。瀬戸内海地域では、コンクリート骨材用の砂利の量に占める海砂利の割合が極めて大きい⁽⁷⁵⁾ので、海砂利の採取を禁止すれば、それに代わるものを確保することが大問題になる。

砂利を使うとすれば、国内の川、山から採取したり、外国で採取される砂利を輸入することが考えられる。しかし、

国内の川、山からの採取を増大させると、その採取地の環境破壊を招くし、安易に輸入に頼ることも、輸出国の環境の破壊につながるので、避けるべきであろう。砂利を日本に輸出した実績のあるのは、韓国、北朝鮮、中国、台湾、ベトナムである。輸出量が最も多い中国では、川、海等から砂が採取されている。上流から新たに流れてくる量の川砂を採取することは必要であり、環境破壊の問題が意識されていないので、地盤の堅い流域では採取が認められている。それに対し、地盤が柔らかい等の原因で採取により堤防が欠壊して洪水が起こったり、橋が倒壊するおそれがある流域については、砂利採取が禁止されている。例えば、江蘇省では長江での採取が禁止されている。福建省を流れる閩江（ミンコウ）は福州市域で大きな中洲によって二分されているが、その一方で砂の採取が許可され、他方では採取が禁止されている。⁽⁷⁶⁾海砂の採取について、韓国の仁川市付近の海域では、具体的な環境問題が起こっている訳ではないが、採取による環境への影響について調査を行い、環境に悪影響が及ぶことが判明すれば採取を制限するとい⁽⁷⁷⁾う。

砂利に代替する材料として碎石から加工した砕砂、スラグ（鉾さい）、解体コンクリート塊⁽⁷⁸⁾があるが、砕砂については、その原料である碎石の採取が増大すれば自然環境の破壊を伴うという問題がある。現代はコンクリート文明であるとも言われているが、⁽⁷⁹⁾その生活様式を深く反省しコンクリート建築そのものを減らす努力をしないと、私たちの文明は、遅かれ早かれ全くの行き詰まり状態に陥ることであろう。

(ウ) 基本計画の変更の際して、審議会は、海砂利の採取について多くの議論を行い、「瀬戸内海の家砂利は骨材として重要な資源であるが有限な天然資源であり、かつ、その採取が周辺の海域を含む動植物の生息・生育環境や漁業資源等に及ぼす影響にかんがみ、海砂利に依存しないことを目指しつつ、代替材の確保及び開発状況をも踏まえ、砕砂の増産等による海砂利への依存の低減を図ることが必要である。」という認識に立って、基本計画に掲げる基本的施策

の一つとして、「海砂利採取に当たつての環境保全に対する配慮」を掲げて、おおむね次のようにまとめている。

代替材の確保に伴い自然環境への影響等環境問題発生のおそれがあること等から、海砂利の採取が当面避けられない府県にあつては、採取による環境影響が相対的に小さい海域での最小限の採取に留める。このため、海砂利の採取を検討する場合には、あらかじめ海砂利の資源量や採取による環境影響を調査し、それらの結果等を十分踏まえ対応する。採取する場合でも、最小限の採取量、影響の少ない位置、面積、期間及び方法等とするよう努める。採取後の状況についてモニタリングを行うよう努める。さらに、統一的な調査手法の確立に努める。環境影響の定量的な究明を推進する。影響のより小さい採取方法の開発、海砂利に代わる骨材等の研究開発を促進する。河口域の砂利採取でも、動植物の生息・生育環境等の保全と海岸の侵食防止等に十分留意する。

(エ) 基本計画のこの立場は、海砂利採取の禁止の方向を目指すものである点では、積極的に評価できる。

しかし、環境保全が必ずしも第一義的であるわけではなく、他の要因と相関的に考慮してできるだけ環境保全を図ろうとするものにすぎないとも読める点に、弱点がある。従来からの経験に照らすと、「海砂利の採取が当面避けられない」の文言を口実にして、県によつては海砂利採取量の現状維持を許してしまう余地がある。そのような過つた運用を防ぐために、少なくとも、海砂利の採取を禁止することが原則であることを確認すること、そして、海砂利採取の禁止の原則を瀬戸内法の条文に明示することが必要である。

本来は、瀬戸内法の条文で海砂利採取の全面禁止を定めて、不退転の決意で自然環境への影響を生じないような代替材の確保とコンクリート文明からの脱却の方策とを探るべきである。もし海砂利採取の禁止を原則とするにとどまるとしても、海砂利の資源量や採取による環境影響の調査の実施をまず厳正に実施し、海砂利採取による影響がないことが明確になるまでは、採取を禁止ないし中止するという運用が望ましい。

なお、海砂利の所有権のあり方、海砂利採取が海底や海岸の地形その他の環境に与えた損害の填補についても、法的に検討を加えることが必要であろう。これらの点が曖昧であったことが、環境の破壊と資源の枯渇を助長していると言える。

(5) 法改正の視点

(ア) 海面埋立と海砂利採取は、良好な生態系の維持・回復にとって重大な悪影響を及ぼす。基本計画は、このような海面埋立や海砂利採取をできるだけ抑制しようとしているが、海面埋立や海砂利採取を強く求める需要があれば、それをやむを得ないものとして容認せざるを得ないという前提に立っている。このような弱い態度こそが、従来、良好な生態系の破壊を許してきた。

今後循環型社会が急速には形成されず、また、コンクリートに依存する文明が大きく変わらないとすれば、海面埋立や海砂利採取を求める需要は、いっそう強まるであろう。循環型社会の形成やコンクリート依存文明からの脱却が簡単ではないことを考慮すると、このたび変更された基本計画のもとでも、なし崩し的に海面埋立や海砂利採取が許され、瀬戸内海的环境悪化が加速的に進むことすら懸念される。

(イ) 結局、良好な生態系を今以上に破壊・攪乱しないようにするためには、「埋立ての基本方針」により無秩序な乱開発を防止する観点に立って、これらの開発行爲を引き続き抑制することと海砂利採取の削減・禁止の検討を求めるだけでは十分でない。海面埋立の禁止の原則と海砂利採取の全面禁止を明示するように瀬戸内法を改正し、それにふさわしい措置を取るように基本計画を厳格に運用し又は再改訂すべきである。

瀬戸内海的环境保全措置のいっそうの充実を求める住民団体は、海面埋立の全面禁止と海砂利採取の全面禁止を求

め、さらに、他地域からの廃棄物持ち込みの全面禁止も瀬戸内法の条文に定めることを要求している。⁽⁸²⁾ これらの措置は、循環型社会の形成やコンクリート依存文明からの脱却など、私たちの生活様式を大きく変えることを併行させることなしには、実現できないであろう。そこで、あえて厳しい条文を瀬戸内法に定めて瀬戸内海の環境保全を動かさない前提とし、それを梃子にして生活様式の大転換を実現するという方法を選択すべきではないだろうか。

廃棄物をゼロにすることをめざして、国はゼロ・エミッション構想を打ち出している。この構想は、排出するすべての廃棄物をその一つの産業内でゼロにすることは困難であるので、新たに他の分野の原料として活用して廃棄物ゼロを実現しようという考えである。このために、補助金を出して各地域の特性を生かしたりリサイクル産業の自立的発展を促進する「エコタウン事業」が推進されている。⁽⁸³⁾ このような事業は本来は自区域内で排出された廃棄物を処理対象にすべきものであるが、経済効率性により府県を越えた広域から廃棄物を搬入する方向に進む。瀬戸内海では臨海部にリサイクル拠点を整備し、⁽⁸⁴⁾ 海上輸送を積極的に活用して、この広域的なりサイクルを推進する動きが強まることになる。⁽⁸⁵⁾⁽⁸⁶⁾

しかし、経済効率性を優先すると、リサイクル拠点には瀬戸内海圏を越えた広範な他地域から廃棄物を搬入するようになるであろうし、原料となる廃棄物の排出量を維持又は増大させるように作用しかねない。その結果、瀬戸内海地域に最終処分される廃棄物の量があまり減少しない事態に陥るおそれがある。

循環型社会の形成に向けて最も基本となるべきことは、廃棄物の排出量を減少させることである。廃棄物の最終処分を禁じて環境を保全すべき場所は、海面はもちろんのこと、島嶼部、臨海部、さらに内陸部まで広範囲にわたるはずである。最終処分場の余地がほとんどないことを確定するとともに、不法投棄の取締を格段に強化することによって、経済活動を廃棄物排出量の削減へと急がせる圧力を強めることが必要であろう。

(ウ) 瀬戸内法の改正は、他の点についても提案されている。

たとえば、公衆の利用が困難な場所にあることから自然の状態が残されている海浜を含めて自然海浜保全地区に指定できるようにして、指定地区を増大させていくことが求められている。景観については、海面と海岸部だけでなく後背地・沿岸地域も含めて地理的広域空間を捉える必要があり、一種のゾーニング的発想を導入して、関係府県の意見を調整した上で、瀬戸内海全域について景観基準と執行基準を作成するという提案がある⁽⁸⁷⁾。

自然公園法に関することでは、瀬戸内海国立公園区域（陸域）について、区域の拡張や特別保護地区及び第一種特別地域の指定地区の拡大と、民有地買上制度の充実（都道府県に対する補助制度の充実、国が直接買い上げる制度の創設）も提案されている⁽⁸⁸⁾。

さらに、より基本的な点の改正も検討すべきである。沿岸域総合管理機構の設置と瀬戸内海環境保全の理念がそれである。

(41) 諮問四号環水規三〇五号（平成九年九月一九日）。

(42) 瀬環審六九号（平成十一年一月一九日）。

(43) 瀬環審八七号（平成十二年二月七日）。この答申は、諮問五号環水規二七一号（平成十一年九月六日）に答えたものである。

(44) 平成十二年二月二七日総告七一号。環境庁水質保全局瀬戸内海環境保全室「瀬戸内海環境保全基本計画の変更に関する瀬戸内海環境保全審議会答申について」瀬戸内海二四号四四頁（二〇〇〇年）参照。

(45) 中央環境審議会「第五次水質総量規制の在り方について（答申）」（二〇〇〇年二月八日）、同「水質に係るCODの総量規制基準の設定方法の改定並びに窒素及び燐の総量規制基準の設定方法及び汚濁負荷量の測定方法等の設定について（答申）」（二〇〇一年一月九日）。その概要については、環境庁水質保全局水質規制課総量規制室「第五次水質総量規制の概略と特色」瀬戸内海二四号三七頁（二〇〇〇年）。

- (46) 「水質汚濁防止法施行令及び瀬戸内海環境保全特別措置法施行令の一部を改正する政令」(平成一三年一月九日政令三五〇号)。
- (47) 柴垣泰介「閉鎖性海域対策室長に就任して」瀬戸内海二五号二五頁(二〇〇一年)。
- (48) 拙稿・前掲『21世紀の瀬戸内像をさぐる』二〇頁。同・前掲『環境の理念と保全手法』六五〜六八頁も参照。
- (49) 横山信二「公害法としての瀬戸内法から環境法としての瀬戸内法への提言」第二四回瀬戸内シンポ報告集『21世紀の瀬戸内像を探る』五〜八頁(二〇〇〇年)は、瀬戸内法は環境保全を理念としながら、その実質的な規範内容は「公害」の規制にとどまったのであり、「環境への負荷」となる人の行為を規制する環境法の実質を持たなかったが、今後は、公害法の性格から脱却して環境法へと昇華することが時代の趨勢であると主張する。
- (50) 「水質保全等に関する目標」の(4)の藻場及び干潟の保全等に関する項目と、「自然景観の保全に関する目標」の(3)の自然海岸の保全等に関する項目について、内容が追加された。藻場及び干潟の保全等については、浅海域の役割の記述が追加されたうえ、その他の藻場及び干潟等が現状よりもできるだけ減少しないように適正に保全されることと、これまでに失われた藻場及び干潟等の回復措置が必要に応じ講じられることが、目標に付け加えられている。自然海岸についても、これまでに失われた自然海岸の回復措置が必要に応じ講じられることが、目標に付け加えられている。
- 「水質保全等に関する目標」では、さらに(2)の赤潮対策の項目で、「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」という従来の記述のうち、「多発」に関する部分が削除され、「赤潮の発生がみられ、漁業被害が発生している現状にかんがみ」に変更された。(5)の自然海浜等の保全の項目では、「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」という従来の表現が、「自然とのふれあいの場等として多くの人々に親しまれている」に変更された。
- (51) 新たに次の前文が置かれた。「これらの計画の目標を実現するために、既に得られた知見と技術を最大限に活用し、現在残されている自然環境の保全、発生負荷の抑制等規制を中心とする保全型施策の充実に加え、これまでの開発等に伴い失われた良好な環境を回復させる施策の展開及び施策の実施に当たっての幅広い連携と参加の推進を基本的な考え方として、各種の施策の積極的な実施に努めるものとする。」
- (52) 従来、1 水質汚濁の防止、2 自然景観の保全、3 藻場及び干潟の保全等、4 自然海浜の保全等、5 埋立てに当たつての環境保全に対する配慮、6 下水道等の整備の促進、7 廃棄物の処理施設の整備及び処分地の確保、8 海底及び河床の汚泥の除去等、9 水質等の監視測定、10 環境保全に関する調査研究及び技術の開発等、11 思想の普及及び意識の高揚、12 国の援助措

置、と整理されていた。

変更後の計画でも、1と2がそれぞれ「水質汚濁の防止」と「自然景観の保全」であることに変わりはない。しかし、小項目に若干の変更がある。「1 水質汚濁の防止」の小項目は、従来、(1)水質総量規制制度の実施、(2)富栄養化による被害の発生防止、(3)油等による汚染の防止、(4)その他の措置、であったが、従来の(1)と(2)を合わせて「(1)水質総量規制制度等の実施」に変更された。また、「(2)有害化学物質等の規制及び把握等」が新たに挿入された。「2 自然景観の保全」の小項目は、従来とほぼ同じであり、(1)自然公園等の保全、(2)緑地等の保全、(3)史跡、名勝、天然記念物等の保全、(4)散乱ごみ、油等の除去である。(4)は、従来は「ごみ、油等の除去」と表示されていた。

次に、「3 浅海域の保全等」という項目が立てられた。「藻場及び干潟の保全等」と「自然海浜の保全等」は、そのもとに小項目(1)(2)として整理されている。

新たに「4 海砂利採取に当たつての環境保全に対する配慮」が立てられた。従来は「3 藻場及び干潟の保全等」の項目の最後に「また、海底の砂利採取に当たつては、動植物の生育環境等の環境保全に十分留意するものとする。」とだけ記述されているにすぎなかったものである。

「5 埋立てに当たつての環境保全に対する配慮」の次は、一番繰り上がって「6 廃棄物の処理施設の整備及び処分地の確保」とされた。その後、「7 健全な水循環環境機能の維持・回復」、「8 失われた良好な環境の回復」、「9 島しょ部の環境の保全」が新たに挿入され、「下水道等の整備の促進」は、10に繰り下げられた。

次いで、番号が繰り下がった「11 海底及び河床の汚泥の除去等」、「12 水質等の監視測定」、「13 環境保全に関する調査研究及び技術の開発等」、「14 環境保全思想の普及及び住民参加の推進」が続く。「環境保全思想の普及及び住民参加の推進」は、従来の「思想の普及及び意識の高揚」から表現が変えられたものである。

さらに、新たに「15 環境教育・環境学習の推進」、「16 情報提供、広報の充実」、「17 広域的な連帯の強化等」、「18 海外の閉鎖性海域との連携」が加えられた。最後は、「19 国の援助措置」である。

(53) 埋立に関する判例については、富井利安「埋立・海浜保全」判例大系刊行委員会編著・牛山積編集代表『大系環境・公害判例第七巻 自然保護、埋立、景観、文化財・アメニティ』五九頁(旬報社、二〇〇一年)が詳しい。

(54) 「公有水面埋立法の一部改正について」(昭和四九年六月一四日運輸省港管一五八〇号・建設省河政発五七号通達)の一(五)によ

れば、施行規則三条八号の「環境保全に関し講ずる措置を記載した文書」とは、「埋立て及び埋立地の用途に関する環境影響評価に関する資料を含む環境保全措置を記載した図書」である。

(55) 前掲の通達の三(三)によれば、ここにいる「環境保全の配慮」とは、「埋立てそのものが水面の消滅、自然海岸線の変更、潮流等の変化、工事中の濁り等に関し、海域環境の保全、自然環境の保全、水産資源の保全等に十分配慮されているかどうかにつき慎重に審査すること」である。

(56) 「環境保全上特別の配慮を要する埋立」には、「鳥類の生息環境、景観、地形、地質、植生からみた15ha以上の埋立も含まれる(一九七四年三月一日付「関係行政機関覚書」とされる。富井利安「海浜環境の保全と埋立アセスメント」環境法政策学会編『自然は守れるか』一七五頁(環境法政策学会誌第三号、商事法務研究会、二〇〇〇年)参照。

(57) 一九九七年六月に公布され、大部分は一九九九年六月に施行された。それを検討する文献として、環境法政策学会『新しい環境アセスメント法 その理論と課題』(商事法務研究会、一九九八年)、富井利安「環境アセスメントに関する一考察―その法制化のため―」社会文化研究(広島大学総合科学部紀要II)二二巻二二九頁(一九九六年)、同「環境影響評価法の制定とその検討」社会文化研究二四巻二三頁(一九九八年)、同「環境アセスメントの法制化に関する研究」(平成九〇年度科学研究費補助金研究成果報告書)、宇佐見大司「環境影響評価法の制定について」愛知学院大学論叢法学研究三九巻四号一頁(一九九八年)、同「愛知万博の環境影響評価と環境影響評価法―アセスの再実施をめぐる―」清水誠先生古稀記念論集『市民法学の課題と展望』(日本評論社、二〇〇〇年)等がある。

(58) 事業者は、国民の意見の概要を都道府県知事及び市長村長に送付する。都道府県知事は市町村長の意見を聞いた上、事業者に意見を提出する。事業者は、都道府県知事の意見を勘案し国民の意見に配慮して、環境影響評価の項目・手法等を選定し又は評価書を作成する。必要に応じて免許等を行う者(場合によってはさらに環境大臣)の意見によって評価書を修正したうえ、要約書とともに都道府県知事及び市長村長に送付し、国民に公告し、かつ、一月間の縦覧に供する。

(59) これに対する評価と批判については、富井・前掲一七二―一七四頁。

(60) 大阪湾奥部、播磨灘北部、播磨灘中央部の香川県側、水島灘、燧灘の愛媛県側、安芸灘の広島県側と広島湾。

(61) 伊藤護也「瀬戸内海環境の規制型保全と誘導型創造―とくに埋立について―」清水誠先生古稀記念論集『市民法学の課題と展望』(日本評論社、二〇〇〇年)四三三―四四二頁。荏原明則「海浜埋立の法的问题―瀬戸内海環境保全特別措置法をめぐる―」神戸

学院法学二八巻二号一八〜二二頁(一九九八年)、瀬戸内海一四号三八頁(一九九八年)も同旨。伊藤・前掲四三九〜四四〇頁は、「埋立の基本方針」(a)の一般的配慮事項について次の問題点も指摘する。確認を行う範囲を主として事業地周辺海域の水質の問題に限定した。水質汚濁による影響が「軽微」かどうかの具体的基準は、COD汚濁負荷量以外に示されたものがない。生態系・自然景観への影響は、重要視されてこなかった。各個別の事業による影響のみが対象とされ、一連の事業全体による影響は考慮されない。さらに、「埋立の基本方針」(b)については、埋立を極力さける区域は点在しているに過ぎず、数も少なく、埋立を認めるために指定が解除された例もある。

(62) 前田繁一・正岡秀樹・横山信二・伊藤浩『総合保養地域整備法の研究』(晃洋書房、一九九九年)一一六頁(横山筆)。

(63) 小沢秀造「瀬戸内法の見直しについて」『瀬戸内海における新たな環境保全・創造のあり方について』批判「瀬戸内海」の環境を守る連絡会、97瀬戸内沿岸環境調査団編・前掲一九七頁。

(64) 高松高判平六・六・二四判例地方自治二二六号三一頁(織田が浜埋立公金支出差止住民訴訟差戻審)。

(65) 常岡考好「環境住民訴訟の現状と課題」ジュリスト増刊『環境問題の行方』一一九頁(一九九九年)。

(66) 荏原・前掲神戸学院法学二八巻二号二三頁、瀬戸内海一四号三七頁は、海浜の埋立は海浜の不可逆的利用であり、公物・公共施設の性質上、その免許の判断では、他の利用形態への考慮が十分になされたか否かも考慮することが要求されるという。なお、埋立終了後の埋立地の利用目的変更について、埋立時の土地利用計画をその後自由に変更できると解することは公有水面埋立法の立法趣旨を没却するものであり、「埋立による環境負荷の大きさからする制限、さらに最近の海浜の価値の確認、沿岸域への国民の権利確立の動きなど、さらに行政過程論、手続法的考え方からすれば、その変更は原則として許されない」と主張する(荏原・前掲神戸学院法学二八巻二号二五頁)。

(67) 伊藤・前掲四三二〜四三三、四四七〜四四八、四五一〜四五二頁、小沢・前掲一九六〜一九八頁。

(68) 村上博「瀬戸内法二五年の検証」日本の科学者三三巻一一号八頁(一九九八年)、伊藤・前掲四五三〜四五四頁。

(69) 村上・前掲、伊藤・前掲四四一、四五〇頁。

(70) 伊藤・前掲四五〇〜四五二頁。

(71) 村上・前掲九頁は、ゾーニングをして一定海域について例外的に埋立を認めるとしても、その埋立については瀬戸内法に環境影響評価法に対する特別規定として、計画アセスメント、住民の意見に対する「見解書」の作成、公聴会の開催、審議会による審査等の

手続を定めるべきであるという。

- (72) 富井・前掲一七五頁。さらに、一〇ha未満の小規模の埋立についても海浜環境を無にするおそれがあるものは、公有水面埋立法と瀬戸内法の立法趣旨に照らしてアセスメントを実施する責務が事業者にあり、関係府県知事にはそのアセスメントを厳密に審査し、免許基準とりわけ「埋立の基本方針」の具体的な審査基準に適合するか否かを慎重に見極めて、埋立の可否を決する姿勢が求められているという。
- (73) これらについては、拙稿「瀬戸内海の家砂採取禁止の動向」香川法学二〇巻三・四号一四三頁以下(二〇〇一年)。
- (74) 朝日新聞二〇〇一年一月六日記事。
- (75) 海砂中の塩分がコンクリート構造物の品質を劣化させることについて、小林一輔『コンクリートが危ない』(岩波書店、一九九九年)。
- (76) 前掲注(5)の共同研究グループにより二〇〇〇年九月二六日から一〇月一日まで中国の上海市・南京市で、及び二〇〇一年九月一六〜二〇日に中国福建省福州市で実施した調査による。その成果については、前掲注(5)の共同研究のメンバーが別稿で論じる予定である。
- (77) 前掲注(5)の共同研究グループにより二〇〇一年一月一〜六日に韓国の仁川市及びその付近海域とソウル市で実施した調査による。その成果については、共同研究のメンバーが近く別稿にまとめる予定である。
- (78) 解体コンクリート塊から普通の骨材と同様の品質の骨材を再生できるようにしている。清水建設「再生骨材一〇〇%のコンクリート」日経アーキテクチュア二〇〇一年六月一日号。
- (79) 有田正史「瀬戸内海周辺地域におけるコンクリート用砂の供給動向」瀬戸内海一九号二五頁(一九九九年)参照。
- (80) 村上・前掲九頁、吉田徳成「海砂問題について」瀬戸内海の環境を守る連絡会⁹⁸瀬戸内沿岸環境調査団編・前掲二二八頁、小沢秀造「環境庁の『海砂採取環境影響評価調査中間取りまとめ』をうけて」瀬戸内海の環境を守る連絡会⁹⁸瀬戸内沿岸環境調査団編・前掲二二二頁。
- (81) 中国産業活性化センター・前掲七一〜七二、一〇三、一九三頁(概要版一五、二五、五〇頁)。
- (82) 青木・前掲一八六頁。なお、環瀬戸内海会議「住民の見た瀬戸内海シンポジウム 松山アピール」(二〇〇一年一月一四日)は、瀬戸内法が「従来の工場立地規制や水質規制に立脚した環境保全策から、生態系の保全、自然浄化力の回復、沿岸域の総合的保全管

理体制の構築に向けて抜本的に改正される必要がある」こと等を前置きして、次のことをアピールした。1. 瀬戸内海における海砂の採取を早期に全面禁止すること。2. 埋立ての禁止・抑制措置を強化すること。3. 前項を考慮して、速やかに瀬戸内法一三条二項の埋立てに関する「基本的な方針」の見直しについて中央環境審議会に諮問すること。4. 瀬戸内海の環境保全の重要性と瀬戸内法の理念に照らし、中央環境審議会と環境省(閉鎖性海域対策室)の体制と機能に対して特段の配慮をすること。5. 地方分権の趣旨を踏まえつつも、瀬戸内海関係住民との連携を強化して国としての責任を十分に果たすこと。6. 瀬戸内法の改正について、瀬戸内海関係住民と協議を深め、その実現に努力すること。

(83) 日本政策投資銀行四国支店『四国におけるリサイクル産業振興の課題』エコタウン事業の活用を中心に(二〇〇一年)は、その現状と取組を調査分析し、振興方策のあり方に関する提言を行う。瀬戸内海地域におけるエコタウン事業をめぐる諸問題については、前掲注(5)の共同研究のメンバーが別稿で論じる予定である。

(84) 国土交通省は、二〇〇二年度から全国で一〇ヶ所程度の港湾を選んで整備する方針である。朝日新聞二〇〇一年八月一七日記事。

(85) 経済産業省中国経済産業局『平成一三年度地域活性化推進調査(瀬戸内海エリアにおける静脈物流システム構築に関する調査)報告書』(二〇〇二年)。

(86) 香川県は豊島産業廃棄物不法投棄事件の反省から、要綱で原則として県外廃棄物の搬入を禁止していたにもかかわらず、このような流れに従い、直島で豊島の産業廃棄物を処理する業者が非鉄金属の回収を目的にして、県外で排出される廃家電や自動車のシュレッダーダストを搬入・処理することを、認めることとした(朝日新聞等二〇〇一年一月二一日記事)。これについては、リサイクル可能な県外廃棄物の搬入について県との事前協議や情報公開などを義務づけ、協議終了前に操業する者に対する中止勧告や公表、罰金を定める議員発議の条例が制定された。県外廃棄物の搬入を原則として認めないという政策を堅持することは、前文で記された。少数の議員はそれを不十分として、県外廃棄物の搬入禁止を本文に盛り込んだ対案を作成したが、発議には至らなかった(四国新聞等二〇〇一年二月一三、一八日記事)。

(87) 北村喜宣「瀬戸内海環境保全特別措置法の運用と広域的環境管理行政」横浜国立大学経済学会エコノミア四〇巻四号三二頁(一九九〇年)。

(88) 中国産業活性化センター・前掲報告書七〇、一〇三、一九三頁(概要版一四、二四〜二五、五〇頁)。

四 沿岸域総合管理機構の設置

(1) 幅広い連携と参加の推進

(ア) 瀬戸内法では、多数の府県にまたがる広域性を有する瀬戸内海の環境保全のため、関係府県に一致協力して対応させることが目指されており、この広域的総合的環境管理行政は、政府の強いイニシヤティブの下に、方針が策定され、各府県のなすべきことの大枠が決定・指示される仕組みになっている。その基礎をなす基本計画の策定にあたっては、各府県の意向が反映され、政府のリーダーシップの下に利害調整がなされ、関係省庁や自治体の最大公約数的な合意の範囲内でその内容がまとまる。それに対し、関係府県の執行の現場では、水質汚濁の規制、自然海浜の保全措置、埋立の規制、景観管理等のいづれについても、他府県のことには我関せずの態度をとり、あるいは、不満があつても、余程のことでない⁽⁸⁹⁾と異議を申し立てないのが実情である。現実的な改善策として、環境庁長官（環境大臣）が調整役として積極的に事実上の介入をする、調整権限を容易に行使できるように法を改正する、あるいは広域的な施策が展開できるような調整機能を瀬戸内海環境保全知事・市長会議に期待するという考えが、以前からある⁽⁹⁰⁾。瀬戸内海の環境保全に関する行政権限を集中した新たな省庁や一部事務組合を設置するというドラスティックな提案もある⁽⁹¹⁾。

今回示された審議会の基本的考え方や基本計画の変更の趣旨では、「幅広い連携と参加の推進」が重視されている。基本計画の変更に際して瀬戸内海環境保全審議会は、関係機関・県及び住民等から意見を聴取し、計画部会報告案についてはパブリックコメント⁽⁹²⁾手続を実施した。

関係省庁と地方公共団体だけでなく、住民の意見も計画に反映させようとしたことは、積極的に評価すべきである。さらに、関係府県の執行の段階でも、連携と参加を強化することが必要である。その趣旨を押し進めると、瀬戸内海的环境保全の目的で瀬戸内海を恒常的に管理するために、住民、行政体及び科学者が一体となって活動する組織を構築することが望ましい。

(イ) そのような組織は、海域、海岸及びそれらに関連する陸部からなる「沿岸域」の環境保全を目的にすること、そして、環境の保全とともに利用の適切な調整を行うことができるものであることが必要である。

海域については、漁業、船舶航行、海水浴・釣り・レジャーボートなどの海洋性レクリエーションなど、多種多様な利用が輻輳し、利用者間の適切な利用調整が重要な課題になっている。港湾法、漁港法、海岸法などで定められた部分を除いたほとんどの海域（一般海域）は、国と地方公共団体とのいずれが管理権限を持つかが必ずしも明瞭でないままに、一般的には国にその権限があるとして知事の普通海域管理規則で管理されてきた。それに対して、広島県、愛媛県、山口県等は条例⁽⁹³⁾を定めて、自県の海域管理権を明確にしている。二〇〇〇年四月からは地方分権の実施によって、機関委任事務が廃止され法定受託事務（地方自治法二条九、一〇項）が新設されて、一般海域などいわゆる法定外公共物の管理が普通公共団体に委ねられることになった。瀬戸内海等の海の利用に関する紛争事例から明らか⁽⁹⁴⁾なように、沿岸の地方公共団体が海的环境保全を基底にして、海の総合的管理を行うことが求められている。国の役割も、その関連で捉え直すことが必要であろう⁽⁹⁵⁾。

海岸及び河川についても、同様である。海岸法による海岸管理の目的は、海岸環境の整備・保全と公衆の海岸の適正な利用を含む（一条）。河川法による河川管理の目的は、河川環境の整備・保全と河川の適正な利用を含む（一条）。海域だけでなく海岸と河川を含む沿岸域の環境と利用を総合的に、かつ、恒常的に管理するために住民、行政体及び

科学者が一体となって活動する組織の整備は、海岸法や河川法等にもかかわる問題であるが、瀬戸内海地域については、瀬戸内法に基づく制度とするように、これを条文に盛り込むことが必要ではないかと思われる。

沿岸域の総合的管理は、瀬戸内海地域に限らず全国的に必要なこととされる事柄であるが、モデルケースとして瀬戸内海地域について瀬戸内法によって実現し、その経験を踏まえて、やがて全国の一般的な法制度へと発展させることが適切であろう。

(ウ) 外国では、沿岸域の環境と利用を総合的に管理するために住民、行政体及び科学者が一体となって活動する組織が構築されている例が、すでに一九七〇年代からある。

たとえば、アメリカ合衆国では、沿岸域管理法 (Coastal Zone Management Act) により、沿岸域の利用について各州が利用管理の計画を策定し管理を行うこととされ⁽⁹⁶⁾、一九七六年に発足した「チェサピーク湾計画」では、その運営組織を通じて住民が沿岸の開発や保全の意思決定に関与し、環境保全活動に主体的に参加している⁽⁹⁷⁾。フランスの「沿岸域保全整備機構」における協議会も同様である⁽⁹⁸⁾。

我が国では、このような組織の例はまだない。住民と行政とが協力して行う活動といえば、実質的には行政が主導する活動に市民が参加するものがほとんどであり、しかも環境保全活動の一部について単発的に行われるにすぎない⁽⁹⁹⁾⁽¹⁰⁰⁾。

(2) 沿岸域総合管理機構に関する諸提案

(ア) わが国でも、最近では沿岸域管理制度の導入が提案され、その管理に住民が主体的に参加するという構想が出ている。

(a) 沿岸域管理制度は、何が重要な利用方法であるかを考え、無原則な開発を防止するために、都市計画法等によつ

て運用されている陸上の土地利用のうち、一定の範囲内のものを瀬戸内海の計画とリンクさせる枠組みを提供し、沿岸域を区域割り(ゾーニング)して利用計画を策定し、統一的な管理と利用を実現しようとする制度である。住民も計画策定に参加し、住民も含めて計画手続参加者に手続的違法、一定の実体的違法を争える途を開き、これによって誤った決定や管理を国民がチェックすることも可能になるという^(四)。また、沿岸域で望ましい環境を追求するための総合的な法制度は、水系及び生物・生態系環境を確実に管理でき、陸域の社会経済を生物・生態系環境と調和するものに変える制度も組み合わせたものである。その確立のために関係機関の連携組織を設置し、沿岸域圏総合管理計画策定への準備と合わせて早急に取り組むべきであるという^(五)。

(b) そこで、沿岸域の総合的な管理のあり方を規定する基本的枠組みを定める「沿岸域管理法」を制定し、「沿岸域圏総合管理計画」を策定して、環境保全・安全確保・多面的利活用を総合的・計画的に推進することが提案されている。この計画は個別分野の計画等に対して法的拘束力を有するのであり、その個別計画の一つとして「瀬戸内海沿岸域環境保全・創造計画」と「海岸保全基本計画」とを一元化した計画により、各地域・ゾーンごとに環境の保全・回復・創造について具体的な目標を示し、環境モニタリングシステムや行政評価システムなども導入して計画の実効性の確保を図るとい^(六)う。

さらに、瀬戸内海的环境保全等と適正な利活用を進めるためには、関係省庁間の連携体制と地方公共団体における総合的・計画的な施策推進体制の確立、行政主体による行政情報公開の積極的推進、説明責任の明確化等とともに、瀬戸内海環境保全府県計画、沿岸域圏総合管理計画及び瀬戸内海沿岸域環境保全・創造計画について、計画策定の段階から地域住民等の意見を適切に反映していくために、審議会等への地域住民の公募委員の登用、公開公聴会の開催、パブリックコメント方式の導入など多様な住民参加方式を導入すること、海浜環境等の保全・創生推進組織の設

置など、住民参加の積極的な推進⁽¹⁰⁵⁾が必要であるという⁽¹⁰⁶⁾。

(イ) 広島県は二〇〇一年三月に、「広島県瀬戸内海環境保全・創造プラン」を作成した。

このプランは、海域及び海岸線から概ね5km以内の陸域を対象エリアとし、地域の特性に応じた環境保全・修復・創造施策を、県民、事業者及び行政が一体となって推進していくための基本的な指針である。瀬戸内海環境保全基本計画を踏まえ、(1)貴重な自然環境を守り、残された環境をこれ以上悪化させないこと(保全)、(2)失われた環境をできる限り取り戻し(修復)、生物の生息や自然と人との良好なかかわりを築く観点から必要な環境を創り出すこと(創造)を基本理念とする。対象エリアをゾーニング⁽¹⁰⁷⁾し、各ゾーンの特性や課題等を踏まえて、取り組むべき施策⁽¹⁰⁸⁾やそれらの推進方策を明らかにするものである。

広島県計画の変更に当たりプランの内容をより具体化し、関係機関等と連携して関連事業とりわけ先導的・モデル的な取組みを推進し、また県民等が各種の取組みに主体的に参加することを促進する⁽¹⁰⁹⁾。施策がある程度進んだ段階で事後評価し、それに基づいて施策の見直しを検討するという⁽¹¹⁰⁾。

(ウ) 現行の制度では、瀬戸内海に関する開発計画やプロジェクトが瀬戸内法との関連でどう位置づけるかが整理されて⁽¹¹¹⁾いない。それだけでなく、瀬戸内法が瀬戸内海をめぐる諸利用関係の調整をどのように整理しているのかも明らかでない⁽¹¹²⁾。

したがって、沿岸域管理制度を定めるにあたっては、錯綜する利用関係を環境の保全を最優先させる形で調整する基準を定立し、瀬戸内法や基本計画、埋立の基本方針にもそれを明記しておくことが必要である。それにより港湾アクセスメント手続でも、その環境配慮優位の基準により環境影響を判断して埋立の是非を決定できるようになる⁽¹¹³⁾。それとともに、「瀬戸内海に関するいかなる計画・事業も、瀬戸内法の趣旨に反するものであってはならない」という規定

を瀬戸内法に定めることが望まれる。^(出)

- (89) 北村・前掲二六〇三三頁。
- (90) 北村・前掲三四頁。
- (91) 宇都宮深志『環境創造の行政学的研究』(東海大学出版会、一九八四年)六七頁、村上・前掲九頁等。村上・前掲は、一部事務組合について民主性を確保することが重要であるという。
- (92) 一九九九年の審議会答申の前文によれば、審議会の企画部会は、諮問の審議に国民各界各層の意見を反映するために、一九九八年二〇五月に關係省庁、關係機関等からの二回のヒヤリング、瀬戸内海沿岸三ヶ所での地方公共団体、漁業関係者、NGO、学識経験者等からの意見の聴取、一般からの意見募集を実施した。同年一〇月に報告の骨子案を一般に公開して、一カ月間、国民からの意見を募集した。これらの意見を踏まえて、七回の審議を経て部会報告がまとめられ、審議会総会の審議を経て一九九九年一月に答申が決定された。さらに、二〇〇〇年一二月の審議会答申に添付された「審議等の経過」によれば、二〇〇〇年二〇三月に關係機関、関係県からの二回のヒヤリング、三〇四月に一般からの意見募集、一〇〇一二月に部会報告案に対する意見の募集(パブリックコメント手続)が実施された。岸弘之「瀬戸内海環境保全審議会について―瀬戸内海環境保全基本計画の変更について―」瀬戸内海二〇号二一〇二四頁(二〇〇〇年)、環境庁水質保全局瀬戸内海環境保全室・前掲瀬戸内海二四号四四〇四五頁も参照。常岡・前掲がこの手続に注目している。
- (93) 「広島島の海の管理に関する条例」(一九四八年の「公有水面使用条例」を一九九一年に改正)、「愛媛県の海を管理する条例」(一九九五年)、「一般海域の利用に関する条例」(一九九八年)等。
- (94) 前田ら・前掲二七〇一九頁(横山筆)、横山信二「海の管理と利用に関する法」松山法学三号一頁(二〇〇一年)。考察されている具体的な紛争事例等は、愛媛県中島町での浅海漁場造成による海域汚濁、広島湾のハウスボート(浮体建築「住宅」)の撤去問題、プレジャーボートの不法係留に関する最判平三・三・八民集四五卷三三〇一六四頁及び「広島県プレジャーボートの係留保管の適正化に関する条例」(平成一〇年三月二四日、広島県条例一号)、漁業権と遊漁等の自由使用との衝突である。
- (95) 廣瀬肇「海洋環境の管理」海上保安問題研究会編『海上保安と環境』九一頁(中央法規出版、一九九九年)は、海の管理権は国にあり、その海洋環境の管理の内容は、海上安全への配慮の優先とともに、環境資源の保全と規制、環境利用秩序の維持、環境利用行

為相互間の調整等が考えられ、これらは海洋の利用の公共性・公益性（海は万人の共有という基本理念）の上にあるという。また、同「漁業とレジャーの海域利用競合の調整に関する一考察―いわゆる遊漁権訴訟をてがかりとして―」海上保安問題研究会編『海上保安と漁業』八一頁（中央法規出版、二〇〇〇年）は、家島遊漁権訴訟（神戸地裁姫路支判平一〇・七・二七、大阪高判平一一・九・一四）、宮古ダイビング訴訟（那覇地裁平良支判平一〇・九・二五）及び沼津大瀬崎ダイビングスポット訴訟（静岡地裁沼津支判平七・九・二二、東京高判八・一〇・二八、最判一二・四・二二）を分析した上、海洋レジャーと漁業との間の海域利用競合の調整が、原則として話し合いと合意形成によってなされるべきものであることを、判例が明らかにしているが、その話し合いと合意形成の大前提として、少なくとも、海上の安全の確保、海洋環境への十分な配慮及びその保全・侵害防止、公共の利益の優先がきちんと整理されていなければならないと主張する。さらに、廣瀬肇・松本宏之「海域利用調整」NAVIGATION一四三号八頁（二〇〇〇年）は、備讃瀬戸東航路内でのこませ網漁法による船舶航行阻害を代表例に示し、海域の利用の安全と秩序ある利用を確保するために、事前に又は問題発生後迅速に、海域利用間の競合関係を調整することが必要であることを論ずる。海上交通安全法に定める航路は、法定外公共用物に過ぎないのでなく法定の公物と解し得ることが、航路内の水域の利益を調整できる管理権の根拠になるとし、また、船舶には航行（通行）権があるとして漁業権と同じ法的地平で権利性を捉えて、競合する利益の調整を考える。さらに、海上交通の安全を目的として、合意の形成により海域利用調整を実現するプロセスと組織のモデルを提示する。なお、伊勢湾に関して、社団法人 日本海難防止協会『平成一二年度 船舶交通と漁業操業に関する問題の調査事業（伊良湖水道およびその周辺海域）海運・水産関係団体連絡協議会報告書』（二〇〇一年）が出されている。沼津大瀬崎ダイビングスポット訴訟については、浜本幸生『海の『守り人』論―徹底検証・漁業権と地先権』（まな出版企画、一九九六年）一七四頁以下も参照。

- (96) 畠山武道『アメリカの環境保護法』二一七～二三二頁（北海道大学図書刊行会、一九九二年）、荏原明則「アメリカにおける海浜開発―各州法を中心として―」国際比較環境法センター編『世界の環境法』一一一頁以下（国際比較環境法センター、一九九六年）。
- (97) 「チェサピーク湾計画」の運営組織体は、アメリカ合衆国連邦政府、関連州、地元市町村、環境保護グループ、漁業水産関係者、関連大学研究機関等で構成され、行政機関が決定した活動計画を、この組織の多くの小委員会が活動母体になって実施し、その効果を判断し、進捗状況を評価して公開する。上嶋英機「瀬戸内海の沿岸域総合管理機構の整備」瀬戸内海研究会議・前掲一八〇～二〇〇頁、ジェーン・ニシダ「メリーランド州での連邦クリーンウォーター法施行」第五回世界閉鎖性海域環境保全会議瀬戸内海セッション・プログラム一八頁。小沢・前掲瀬戸内海の環境を守る連絡会、97瀬戸内沿岸環境調査団編一九七頁は、カリフォルニア州の例を挙げて

- いる。
- (98) 「沿岸域保全整備機構」は一九七五年に総理大臣直属機関として創設され、市町村、科学者、民間保護団体、一般企業等で構成されている。海岸域の豊かな自然と価値ある風景を残し、伝統的産業と文化遺産を保護するために、自然管理活動と国による土地購入のプログラムを作成する。上嶋・前掲二〇〇〜二三頁。
- (99) 薦田直紀「住民の主体性に基づく総合管理的瀬戸内海環境保全活動」第五回世界閉鎖性海域環境保全会議瀬戸内海セッション・プログラム一六頁も同旨。
- (100) 瀬戸内・海の道ネットワーク推進協議会(会員は瀬戸内海沿岸の国土交通省地方整備局、一一府県及び一八八市町村)の自然・環境委員会は、「リフレッシュ瀬戸内」事業を実施している。毎年六〜七月に瀬戸内海沿岸各地で各団体が一斉に海岸ゴミを回収する活動が、その主な内容である。同委員会の前身から平成一三年まで九年間続いており、平成一三年には、一八七個所で約一一・三万人のボランティアが参加して約一、〇一トンのゴミを回収した(瀬戸内・海の道ネットワーク推進協議会「海之路」一三号一七、二〇〜二三頁(二〇〇〇年)、同「平成一三年度担当者会資料」二〜三頁(二〇〇一年)。社団法人海と渚環境美化推進機構(マリンブルー21)や漁業系統団体等による全国一斉の海浜清掃活動も、参加者が近年一〇〇万人規模になった(『漁業白書(平成一一年度)』一一四頁)。
- (101) 荏原・前掲神戸学院法学二八巻二号二六頁、瀬戸内海一四号三九頁。
- (102) 村田武一郎「多様な主体と各地域の連携による沿岸域環境の保全と創造」瀬戸内海研究会議『瀬戸内海研究会創立一〇周年記念シンポジウム 地域間の交流・連携と新しい瀬戸内海時代の創生』一七頁(二〇〇一年)。
- (103) 中国産業活性化センター・前掲報告書九九〜一〇五、一九三頁(概要版一四、二三〜二五、五〇頁)。具体的にしめすと、次のとおりである。
- 地方公共団体は五全総により「沿岸域圏の総合的な管理計画」によって多様な関係者が実施する個別事業・施策を位置付けるものとされている(全国総合開発計画「二一世紀の国土のランドデザイン」、二一世紀の国土のランドデザイン推進連絡会議「沿岸域圏総合的管理計画策定のための指針」(平成一二年二月))。「沿岸域管理法」は、海域から河川流域等の陸域までを包含した広域的な沿岸域圏において、環境保全・安全確保・多面的利活用を総合的・計画的に推進する上位計画である個々の「沿岸域圏総合的管理計画」の策定を法的に定める。さらに、その計画が海岸域の環境の保全・回復・創造に関する計画を始めとする個別分野の計画等に

対する法的拘束力を有することを定める。「沿岸圏総合的管理計画」によって内容が規定されるべき計画は、「瀬戸内海環境保全府県計画」及び「瀬戸内海沿岸域環境保全・創造計画」（関係府県が策定）、海岸法による「海岸保全基本計画」、河川法による「河川整備基本方針」及び「河川整備計画」（都道府県知事が策定）のほか、「流砂系の総合的な土砂管理に関する計画」等である。瀬戸内海沿岸における沿岸圏総合的管理計画は、海域（灘）区分のほか、河川の流域圏、交通体系等を反映した交流圏域の形成実態、土地利用の実態などを踏まえて設定した各地域ごとに策定する。また、海岸域の自然環境の実態、利活用の必要性・ポテンシャル等を勘案して、各地域に利活用抑制ゾーンと利活用促進ゾーンを設定することが望まれる。

さらに、沿岸海岸域における環境の保全・回復・創造を図るためには、「瀬戸内海沿岸域環境保全・創造計画」と「海岸保全基本計画」（今後の海岸のあり方検討委員会「今後の海岸保全の基本的考え方」（平成十二年一月）がその基本的な事項を示している。）とを一元化し、沿岸圏総合的管理計画に基づく個別計画の一つとして、同計画において設定した各地域・ゾーンごとに、海浜環境を始めとする各種の計画対象環境について、保全・回復・創造する環境の量・質及び時期等についての具体的な目標を示す。併せて、環境モニタリングシステムや行政評価システムの導入などにより、アクションプランとしての同計画の実効性の確保を図る。また、適正な事前評価とモニタリングを含めたミチゲーションの制度を「沿岸域管理法」に定めること、未利用地・民有地を活用して海浜へのパブリックアクセスを確保するため、税制上の優遇措置等の制度を整備することも提案する。

なお、同・前掲報告書一九三頁（概要版五〇頁）は、未利用地の発生抑制と有効利用を図るため、土地利用転換を促進する用途変更の弾力化など、規制緩和を中心とした土地利用制度の見直しを進めるとともに、工業団地等の供給量を総合的に調整する整備計画を作成することを提案する。

(104) 各地域で官民のパートナーシップのもとに組織的かつ多様な活動を展開する母体として海浜環境等の保全・創生推進組織を設置し、散乱ゴミ対策としての海浜清掃、植樹等による海浜の緑化、海浜環境調査、集客イベント等や環境教育・学習事業の企画・実施やボランティアスタッフとしての参加を促進する。環境教育・学習拠点等が公開講座の開催等を通じて行うボランティアの養成や、ボランティアグループの育成とそのネットワーク化に対して、行政と企業が積極的に財政的支援等の支援を行う。広報紙やインターネット等を通じた情報発信、公開講座の開催、各種イベントの開催などによる環境問題に関する意識啓発を、官民が連携して積極的に展開する。

(105) 中国産業活性化センター・前掲報告書一一〇～一一二、一九四頁（概要版二八～二九、五〇頁）。

- (106) 具体的な対策は瀬戸内海に流入する河川流域を含めて行う。
- (107) 現状・特性の面から共通性のあるエリアを一つのゾーンとして捉え(「現況ベースのゾーニング」)、それぞれの現状・特性に応じて必要と考えられる施策を提示し、それをもとにし県民等の意見も踏まえて、先導的・モデル的な取り組みを行うための「施策ベースのゾーニング」を行い、宮島、海田湾等九つのゾーンを設定した。
- (108) 基本理念(1)の課題に係わる施策は、①保護・管理や海域利用に関する関係法令や制度的枠組みの整備・強化、及び②海域利用の適正化である。これらの施策については、自然公園や自然環境、貴重な生物等に関する地域指定や保護・管理等の制度、プレジャーボート・放置艇対策、釣等マリッジジャーにおけるルール作りとその徹底、海岸の清掃ゴミ等への対策、海域における廃棄物処分場整備等に伴う埋立の適切性の確保を検討する。基本理念(2)の課題に係わる施策は、①閉鎖性海域の水質改善のための環境改善・底質改善技術等の導入、②水質総量規制の強化や排水処理対策の推進、③人と海のふれあいを生み出す空間の整備、④生物生息環境の整備である。以上の施策に併せて、①環境学習・環境教育、住民参加を促進し、②技術開発・モニタリング調査を推進する。
- (109) やや具体的に示すと、次のとおりである。広島県計画の変更に当たり関連事業の重点化などによってプランの内容をより具体化したうえ、関係機関等と連携して関連事業の推進を図る。先導的・モデル的な取組みを推進し、得られたノウハウ等を普及して他の地域や団体等の活動を促進する。県民や海域利用者等の関係主体が自らの問題として環境への理解を深め、各種の取組みに参加し、汚濁負荷量の削減、廃棄物の排出抑制などを実践することを促す。特に、身近な海浜の清掃活動等ソフト的な取組みについては、地域の関係者が自ら活動の実施プログラムを策定し実施することを促進する。
- (110) 広島県『広島県瀬戸内海環境保全創造プラン』(二〇〇一年)、特に一〇二、二九〇三九、六三〇六七頁。その概要は、石丸康雄「行政施策―沿岸域の環境保全・回復に向けて―」瀬戸内海研究会『瀬戸内海研究フォーラム』岡山 二一世紀瀬戸内海の創成に向けて』(二〇〇〇年) 四五頁。
- (111) 北村・前掲三四頁。
- (112) 伊藤・前掲四五二〜四五三頁。なお、瀬戸内海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」瀬戸内海五号八頁(西村忠行筆)、五〇頁(河野通博筆)(一九七七年)は、環境保全を基本とした保全と利用の総合計画を、次の優先順位で策定し、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所定の基準に従って調整を行うべきことを提言する。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、無公害化である。優先順位は、次のようにも表現される。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、工業その他の利用などは劣後する。

(113) 北村・前掲三四頁。

五 環境の共同利用権と瀬戸内海環境保全の理念 ―むすびにかえて

(ア) 瀬戸内海の環境の管理の制度を作る場合、その制度は、環境保全のために住民が自発的、積極的に行動することを促進するものでなければならない。

今日の環境の悪化については、単に企業が排出する工業排水や産業廃棄物だけでなく、私達が日常生活で排出する物もまた、大きな原因になっている。商品を大量消費する生活様式が、環境を大いに悪化させている。生活様式を環境にやさしいものへと変革するためには、住民自身が、その変革に向けて積極的に行動していかなければならない。それだけではない。住民が環境保全のために自発的、積極的に行動するという基盤があつてこそ、行政主体が法に基づいて環境保全のために積極的に行動することを期待できる。

瀬戸内海の環境の管理の制度を住民の自発的、積極的な行動を促進するものとして構築するためには、住民が環境を共同で利用する権利を有するという考えを基礎にすることが必要である。

このような環境の共同利用権は、私法的性質とともに公共的要素を持つ環境権である。環境権は「基本的人権としての環境権」と「私法上の環境権」とに分けて整理される。基本的人権としての環境権は、国民・住民が国家・地方

公共団体に環境保全のための適切な措置を求めることができる権利である。それに対して、私法上の環境権は環境の共同利用権であり、人格権や所有権のような全く個人主義的な権利とは区別された公共的要素のある権利である。海について言えば、漁民は漁業権行使権のない者も海を共同で利用する権利を持ち、漁民でない住民もまた海を共同利用する権利を持つのである。「入浜権」として主張されている権利は、この環境の共同利用権の一種である。⁽¹¹⁾

瀬戸内法など環境の保全を目的にする法律の多くは行政法であり、国、都道府県、市町村などの行政主体が、どのような行動をすることができるか又はしなければならぬかを定めることを主な内容にする。行政主体が環境の保全のために行う行動をコントロールするための法律であるから、環境保全のために折角厳しい内容が定められていても、行政主体がそれを実行しなければ、その内容は実現しない。行政主体にそれを実行させるために、行政主体の行動に普段から市民が積極的に参加できるようにすること、そして、もし行政主体が行うべき行動を行わない場合には、市民が裁判に訴えて、強制的に行政主体にその行動を行わせることができるべきではない。わが国ではそのことが認められる範囲が極めて狭いのが現状である。これをもっと広げるために、住民が環境の共同利用権を持つことを確認することが必要である。

(イ) このような施策を国と地方公共団体が強力に推進するようになるためには、さらに、瀬戸内海環境保全の理念を瀬戸内法に掲げることが必要であろう。

一つは、「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、その恵沢を国民がひとしく享受し、後代の国民に継承すべきものである」⁽¹²⁾ことを、瀬戸内海環境保全の理念として独立の条文に定めることである。この文言は、現在、瀬戸内海の特殊性として基本計画について三条一項に掲げられており、埋立規制に関する一三条一項にも援用されているが、個別の制度ではなく瀬

戸内法全体に係わる理念として扱われるべきものである。その理念には、さらに、藻場、干潟の保護など浅海域の生態系の保護に特に留意する旨の文言も、付け加えるべきであろう。

さらに、瀬戸内海の利用する事業者、住民等が負うべき環境保全の責務とともに、瀬戸内海の利用の環境の保全と創造に関する住民の権利、とりわけ住民の参加を保障する旨の条文を置くことが望ましい。特に漁民や島嶼住民については、そのような主体として瀬戸内海の利用の環境保全に果たすべき役割が大きく、また特別の配慮が必要であると思われる。このような観点から、漁業の振興や島嶼住民の生活の振興を理念として掲げることが、検討すべきであろう。

(ウ) 最後に、環境保全のために望ましい厳しい内容を持つ法令を国会や地方議会が実際に定めるようになるために、環境保全のために何が必要であるかを、環境の共同利用権を持つ住民自らがはっきりと認識して、世論を形成することが重要であり、その必要な措置を実現できる見通しを持って、議員等に働き掛けることが必要である。

(114) 拙稿「環境権論の意義と今後の展開」淡路剛久先生・阿部泰隆先生還暦記念論文集『環境法学の挑戦』（日本評論社、二〇〇二年）等。

(115) これに対し、伊藤・前掲四四八～四四九頁は、一九九九年の答申は、保全すべき自然景観を「美しい」「良好な」ものだけに限り、環境を回復させる施策の対象範囲を「良好」な環境に限定したが、「我が国のみならず世界においても比類のない美しさ」という瀬戸内海の特徴づけも含めて、瀬戸内海の自然性をこのように限定的に捉えることは、環境保全法の立場では是認できないという。