

瀬戸内海環境保全特別措置法における 調整の法理に関する若干の考察

山 田 健 吾

(一) 問題の所在

わが国では、四大公害事件を契機として、一九六七年に旧公害対策基本法、大気汚染防止法および騒音規制法が、一九六九年には「公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法」が制定された。そして、旧公害対策基本法において、一方で「国民の健康を保護するとともに、生活環境を保全することを目的とする」とし、他方で、「前項に規定する生活環境の保全については、経済の健全なる発展との調和が図られるものとする」とする、経済調和条項が、公害行政を阻害するとして問題視され、それが、一九七〇年の公害国会のもとで削除されるとともに、公害環境法制が整備された。一九七一年には、公害行政の調整を主たる任務とする旧環境庁が旧総理府の外局の調整部局として設置された。⁽²⁾

公害環境法制の整備がなされるなかで、一九七三年に、三年の時限立法として、瀬戸内海環境保全臨時措置法が制定され、一九七八年に、同法は、瀬戸内海環境保全特別措置法（以下「瀬戸内法」と略す。）に改正され、恒久化されたので⁽³⁾

ある。⁽⁴⁾ 経済調和条項の廃止を含む公害環境法制の展開に鑑みれば、瀬戸内海における開発と環境との調整のあり方は、まずは、瀬戸内法に見いだすことができるようになってよいであろう。

瀬戸内法制定以後、瀬戸内海の環境破壊がなくなつたわけではない。同法制定以後も、開発と瀬戸内海の環境保全をめぐる紛争はなおも生じていたし、⁽⁵⁾ かかる紛争は現在でも存在するのである。⁽⁶⁾ 他方で、瀬戸内海においては、以上のような「開発と環境」ないしは「環境と経済」の調整に関わる問題とともに、公害対策施策や循環型社会の形成に関する環境保全施策が瀬戸内海の環境を破壊するという問題も存在してきた。⁽⁷⁾ 例えば、陸域での廃棄物の最終処分が困難であることから、循環型社会形成を理由とする廃棄物による瀬戸内海の海面埋立て⁽⁸⁾（例えば、港湾法二条五項九の二が定める港湾施設としての廃棄物埋立護岸）が積極的にすすめられているのである。また、陸域に工場を立地する場合よりも、大気汚染、⁽⁹⁾ 騒音被害が軽減されるとして、瀬戸内海を埋立てた後、そこに工場を誘致するということが行われているのである。かかる調整をめぐる一般的状況は、瀬戸内海固有の問題ではないのであって、環境行政領域法における調整の法理構築の課題を提起するものといつてよいであろう。⁽¹⁰⁾

本稿は、かかる問題に着手するための予備的作業として、瀬戸内法における調整の論理を整理し、瀬戸内法における調整の法理構築のための問題の所在を明らかにすることを試みようとするものである。⁽¹¹⁾

(二) 瀬戸内法における調整の論理

1 瀬戸内海の環境保全は瀬戸内法のみで行われているわけではない。環境行政領域法における他の個別法とともに、同地域の環境保全が行われているのである。したがって、調整について検討を加えようとする場合には、瀬戸内法と瀬戸

内海の環境保全に関連する個別法も含めての検討が要求されるわけであるが、ここでは、瀬戸内法に考察の対象を限定し、同法に内在する調整の論理の抽出に必要な限りで、同法の分析を行う。そうすることによってこそ、次に検討する、開発法である港湾法における港湾計画策定過程と港湾計画環境影響評価手続において現れるであろう、瀬戸内法に内在する調整の論理とその限界がより明確になると思われるからである。

2 (1) 瀬戸内法は、政府が、瀬戸内海の環境保全上有効な施策を実施するために、「瀬戸内海の環境の保全に関する基本となるべき計画（以下「瀬戸内海環境保全基本計画」と略す。）を定めるものとしている。同基本計画は、「瀬戸内海がわが国のみならず世界においても比類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、その恵沢を国民が等しく享受し、後代の国民に継承すべきものである」ことに鑑みて策定されるものである（二三条一項）。したがって、同基本計画は、「瀬戸内海の特殊性」（三三条一項）にふさわしい、瀬戸内海の環境を維持するのみならず、それを再生し、保全するための施策をも計画的に推進することを内容とする計画であることが求められている。

同基本計画の決定・変更にあたっては、環境大臣が、中央環境審議会および関係府県知事の意見を聞かなければならず（三三条二項）、同基本計画の決定変更がなされた場合には、遅滞なく、環境大臣は、関係府県知事にこれを送付し、公表しなければならぬと規定されている（三三条三項）。

(2) 関係府県知事は、瀬戸内海環境保全基本計画に基づき、当該府県の区域における瀬戸内海の環境保全に関する府県計画（以下「府県計画」と略す。）を策定しなければならない（四四条一項）。瀬戸内法は、府県計画の内容につき、同基本計画との整合性を要求している（同項）。したがって、府県計画は、当該府県の区域の自然的社会的条件（環基七条）と「瀬戸内海の特殊性」を踏まえた、瀬戸内海の環境を維持・再生・保全することを内容とする計画でなければならぬといえ

よう。

府県計画を策定しようとする場合には、関係府県知事は、環境大臣と協議し、同意を得なければならず（四条二項）、同大臣は、同意をしようとする場合には、関係行政機関の長との協議が要求されている（三項）。そして、関係府県知事は、府県計画を定めたときは、市町村にこれを送付するとともに、公表しなければならないと規定されている（四項）。

瀬戸内海環境保全基本計画および府県計画は、国および地方自治体が、瀬戸内海地域における環境保全施策を実施するための計画であることに鑑みると、瀬戸内海地域で実施される様々な環境保全施策は、瀬戸内法が定める「瀬戸内海の特異性」を維持・再生・保全していくためのものでなければならぬことが確認できる。

3 (1) 瀬戸内法上、特定施設の設置の規制等（五条以下）や総量規制（十二条の三）については、条文上、「瀬戸内海の特異性」と関連づけられてはいないが、これらが環境保全施策であって、水質汚濁防止法の規制を強化する側面を有することと鑑みれば、水質が悪化した瀬戸内海を現状のままとするのではなく、「瀬戸内海の特異性」にふさわしい水質を維持・再生・保全するための仕組みであるといつてよいであろう。

(2) 瀬戸内法は、自然海浜保全地区の指定（十二条の七）と行為の届出の仕組み（十二条の八）を規定し、かかる指定ができる地区として、「水際付近において砂浜、岩礁その他これらに類する自然の状態が維持されているもの」および「海水浴、潮干狩りその他これらに類する用に公衆に利用されており、将来にわたつてその利用が行われることが適当であると認められるもの」を掲げている（十二条の七第一号・二号）。自然海浜保全指定の仕組みは、自然公園法や関係府県が定める自然海浜保全条例などと補完し合いつつ、瀬戸内海の自然海浜を保護しようとするものである。この仕組みに関しても、「瀬戸内海の特異性」との関係は明定されていないが、指定できるものとして規定されている区域の内容からすると、

かかる「特殊性」にふさわしい海浜を保全しようとする仕組みであるといえよう。

以上の概観してきた瀬戸内海的环境保全手段として用いられている、特定施設の設置規制等、総量規制および自然海浜保全地区指定についても、「瀬戸内海の特殊性」を維持・再生・保全することを目的として位置づけられていることが確認できよう。

4 瀬戸内法は、以上の仕組みとは別に、公有水面埋立法に基づく埋立てと瀬戸内海的环境保全との調整をはかる規定をも有している（十三条）。すなわち、公有水面埋立法に基づく埋立に当たっては、「瀬戸内海の特殊性」に十分配慮することが求められるのである（十三条一項）。かかる配慮の具体的内容については、瀬戸内法十三条二項に基づき、「瀬戸内海環境保全臨時特別措置法第十三条第一項の埋立についての規定の運用に関する基本方針」（以下「埋立基本方針」と略す。）が策定されている。埋立基本方針では、瀬戸内海の埋立は、「厳に抑制すべきである」ことを確認しつつも、「やむを得ず埋立を認める場合には」、海域環境、自然保護環境、および水産資源環境に対する影響が軽微であることを要求しており、その影響が軽微であれば埋立が可能となるような内容となっている。さらに、埋立基本方針は、水産資源保護法による保護水面、自然公園法による特別保護地区、特別地域ならびに海中公園地区、自然環境保全法による原生自然環境保全地域、特別地区ならびに海中特別地区、鳥獣保護及び狩猟に関する法律による特別保護地区、文化財保護法による史跡名勝天然記念物に指定された地域など、それぞれの法律において開発が抑制されるべき地域を掲げ、その地域については、「埋立は極力避け」るものとしている。また、大阪湾奥部、播磨灘北部、播磨灘中央部のうち香川県側、水島灘といった汚濁度、滞留度及びCOD汚濁不可流入量の総合的評価が平均を超える区域については、公害防止・環境保全に資するもの、水質汚濁防止法上の特定施設を設置しないものまたは汚濁負荷量の小さいものという条件を充足しない場合、埋立てを抑制す

ることが求められる。これに加え、埋立基本方針は、一ヘクター程度の埋立については、同基本方針が定める基準を緩和して適用することを認める。ここでは、瀬戸内海の埋立てが、全面的に禁止されていないことが、確認できる。

5 瀬戸内法十三条については、以下のことに留意する必要がある。第一に、瀬戸内法は、前述した特定施設の設置規制や総量規制、自然海浜地区指定制度でもそうであるが、埋立規制について、自己完結的な規定を定めているわけではないことである。第二に、したがって、同法十三条によれば、「瀬戸内法の特殊性」は、公有水面埋立免許付与に当たつての考慮事項と位置づけられ、その結果、かかる免許基準の一つである、配慮すべき「環境保全」（公有水面埋立法四条一項二号）として捉えられることとなる。第三に、かかる考慮事項としての「瀬戸内海の特殊性」への配慮の内容が、埋立基本方針において具体化されているのである。

瀬戸内法は、「瀬戸内海の特殊性」の維持・再生・保全のための仕組みといえるのであって、瀬戸内海において環境保全施策を展開する際には、それが、かかる「特殊性」の維持・再生・保全に資するものであることが規範的要請であるといえる。他方で、瀬戸内海の埋立てにかかる開発法制においても、かかる「特殊性」は、瀬戸内海の埋立てにあつた一つの要考慮事項と位置づけられていることが確認できよう。

(三) 港湾計画と調整の仕組み

瀬戸内法は、前述したような法構造を有するわけであるが、問題は、にもかかわらず、なぜ、瀬戸内海において、埋立が容認されてきたのである。

以下では、瀬戸内法が有する「瀬戸内海の特殊性」の維持・再生・保全という論理が、港湾法という開発法制において、

いかなる位置づけと内容を与えられてきたのかについて分析を加えることとする。というのも、そうすることによってこそ、その問題、すなわち、瀬戸内海において埋立てが容認される論理を明らかにすることができると思われるからである。

一 港湾計画策定手続

1 法定手続

(1) 港湾法は、⁽¹²⁾港湾管理主体を、原則として地方公共団体が設立する港務局（四条以下）とする⁽¹³⁾とともに、港湾の開発、利用、管理および保全についての定めをおいている。

同法が定める港湾の開発、利用及び管理を行うためのひとつの手段として、重要港湾⁽¹⁴⁾ことに、「港湾の開発、利用及び保全並びに港湾に隣接する地域の保全に関する政令で定める事項に関する計画」（以下「港湾計画」と略す。）を定めることとされている（三条の三）。この港湾計画に基づいてなされる埋立てが、瀬戸内海の埋立てを最も促進してきたことは周知の通りである。

この港湾計画の策定主体は、重要港湾の港湾管理者である（三条の三第一項）。港湾管理者は、港湾計画を策定または変更した場合には、地方港湾審議会の意見を聞かなければならず（同条三項）、これとともに、当該港湾計画を国土交通大臣に提出しなければならぬ（同条四項）。国土交通大臣は、提出された港湾計画につき、交通政策審議会の意見を聞かなければならない（同条第五項）。国土交通大臣は、提出された港湾計画について変更を求めない場合には、その旨を港湾管理者に通知し（同条七項）、その後、港湾計画の概要が公示されることとなる。他方で、第四項に基づいて提出された港湾計画につき、国土交通大臣が変更を求める場合には、港湾管理者に対して変更すべきことを求めることとなる

(同条六項)。

(2) 以上の手続を経て策定される港湾計画は、「港湾の開発、利用及び保全並びに開発保全航路の開発に関する基本方針」(以下「港湾基本方針」と略す。)に適合しなければならぬとされ、さらに、「港湾の取扱可能貨物量その他の能力に関する事項」、「港湾の能力に応ずる港湾施設の規模及び配置に関する事項」、「港湾の環境の整備及び保全に関する事項」等を定める「港湾計画の基本的な事項に関する基準を定める省令」(以下「港湾計画省令」と略す。)に適合しなければならぬ(同条二項)。実際に策定されている港湾計画は、この事項に沿って記載されている。

(3) さて、以上の港湾計画手続および内容について、本稿との関わりでは以下ことに留意しなければならない。すなわち、第一に、「港湾の環境の整備」に関する事項にかかわる。二〇〇四年に改訂された港湾基本方針では「良好な港湾環境の形成」という項目が立てられ、そこにおいて、自然環境の維持・回復、環境への影響と評価に取り組むことについて触れられている。さらに、二〇〇五年に交通政策審議会から答申(「今後の環境政策の基本的な方向について」)が出され、港湾計画の決定改訂にあたり環境配慮事項を充実させることが求められた。これを踏まえて改訂された神戸港湾計画(二〇〇六年改訂)や尼崎西宮芦屋港湾計画(二〇〇六年改訂)では、港湾環境整備事項として、港湾の緑地化や、「自然的環境を整備または保全する区域」を設定すること、人工干潟や環境創造型の護岸を整備することなどの事業内容が記載されている。ただ、緑地化などの事業は、二〇〇五年より以前に改定された港湾計画においても記載されていたところである。¹⁵⁾ 第二に、「港湾の環境の整備」にかかわる事項も含めて、港湾計画の大部分の内容は、海面を埋め立てて岸壁を延長したり、同様に海面を埋め立てて、防波堤を設置・延長することといった、港湾施設の設置のための事業実施計画とでもいべき内容となっていることである。第三に、廃棄物の海面埋立てにかかわる問題である。港湾法上、港湾施設の

一つとして廃棄物埋立護岸が位置づけられているが（二条五号九の二）、実際に策定されている港湾計画においては、産業廃棄物、一般廃棄物、浚渫土砂、陸上残土などにつき、廃棄物埋立護岸を活用して、海面埋立処分をおこなうことを予定しているのである。⁽¹⁶⁾ 瀬戸内法に基づく府県計画（京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、広島県、山口県、徳島県、福岡県）においても、廃棄物処分場確保のため、廃棄物埋立護岸（大阪湾圏域広域処理場整備事業も含む）を活用することが記載されている。岡山県、香川県、愛媛県および大分県は、廃棄物埋立護岸の活用に触れてはいないが、陸域による廃棄物の処分場の確保が困難となる場合には、「瀬戸内海の特異性」に配慮しつつ、瀬戸内海の海面埋立てを行うことを予定している。

2 法定外手続

港湾計画の上位計画は、港湾法上、港湾基本方針となっているが、実務上は、もう一つ別の上位計画が存在する。その上位計画の名称は様々であるが、港湾長期構想計画が定められる。この計画は法定計画ではない。そのため、港湾長期構想計画の内容について法的規律は存在しない。この港湾長期構想計画は、二〇年から三〇年後の長期を見通した計画として作成され、⁽¹⁷⁾ 実務では、これをもとにして、一〇年から一五年後を達成目標とする港湾法上の港湾計画が定められている。⁽¹⁸⁾ 港湾長期構想計画を検討する場としては、ここでも名称は様々であるが、長期構想委員会、長期構想検討委員会といった名称の委員会が設置され、学識経験者、国土交通省、港湾管理者等から委員が選出されている（商工会議所などから委員が選出されることもある）。⁽¹⁹⁾ 港湾長期構想計画が策定されるまでの過程で、住民参加手続を導入する必要があるとして、「港湾の公共事業の構想段階における住民参加手続ガイドライン」（以下「住民参加ガイドライン」と略す。）⁽²⁰⁾ が策定され、これが実施されている。この住民参加ガイドラインでは、港湾に対する住民をニーズを把握するために、アンケート、ヒ

アリング、説明会といった手法を用い、そこで得られた結果を、上記委員会に反映させることが提言されており、これに基づいた参加手続が実践されている⁽²¹⁾。

以上のような港湾長期構想計画の計画事項や策定手続について、ここでは港湾法を含めて何らの法的規律も存在しないことをあらためて確認しておかねばならない。

二 港湾計画環境影響評価手続

1 法定環境影響評価手続

(1) 港湾計画の決定および変更については、埋立等区域の合計が三〇〇ヘクタール以上のものについて、環境影響評価法が適用される。港湾環境影響評価はいわゆる事業アセスメントと異なり、計画アセスメントであることから、事業アセスメントのように細部にわたる調査、予測および評価はおこなれない⁽²²⁾。

環境影響評価法の手続のうち、いわゆるスクリーニング手続(四条)、スコーピング手続のうち外部手続にかかわる、方法書の作成・送付、公告縦覧、意見書の提出、都道府県知事等の意見聴取(五条ないし十条)は、港湾計画には、準用されない。また、準備書の作成、準備書の公告・縦覧、説明会、住民意見書の提出、知事の意見聴取などの手続は準用されるが、評価書の送付、環境大臣の意見、免許を行う者の意見聴取、評価書の補正の規定は準用されない⁽²⁴⁾。

(2) この法定環境影響評価手続については、法の適用対象となる規模要件が大きすぎるため対象が限定されてしまうことや、スコーピング手続などが省略されていることなどについて、問題点が指摘されているが、本稿との関係で留意すべき⁽²⁵⁾点は、法定環境影響評価手続について定められる「環境影響評価法第四十八条第二項において準用する同法第十一条第三

項及び第十二条第二項の規定により国土交通大臣が定めるべき指針に関する基本的事項」（以下「港湾環境影響評価基本的事項」と略す。）および「港湾環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査、予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針、環境の保全のための措置に関する指針等を定める省令」（以下「港湾環境影響評価省令」と略す。）において示されている「当該港湾計画に定められる港湾開発等が、実施されるべき区域及びその周囲の自然的社会的状況」である「地域特性」の内容とそれへの考慮の仕方についてである。港湾環境影響評価基本的事項（第一・三(1)、五など）および港湾環境影響評価省令（第二条など）では、環境影響評価の項目、調査、予測および評価の手法を選定するに当たっては、「地域特性」を把握すべきことが要求されている。ここで想定されている「地域特性」は、当該港湾計画が定められる地域の「特性」を意味することになろう。問題は、瀬戸内海における法定環境影響評価手続過程において、「地域特性」として、「瀬戸内海の特異性」が考慮されることになるのか、そして、かかる「特異性」が、いかなる「地域特性」と理解されることになるかである。「地域特性」の内容によって、法定環境影響評価の評価結果も変わってこざるをえないのである。第二に、同基本的事項（第二・二(6)）および同省令（第十一条・第十二条）では、港湾による環境への悪影響を回避低減させるための代償措置としての環境保全措置の検討が求められていることにかかわる。同基本的事項では、環境保全措置の事後調査に当たって、「地域特性」に留意することが求められている。環境保全措置を講ずる場合には、「地域特性」として「瀬戸内海の特異性」の考慮が求められるのか、その内容はいかなるものかが、ここでも問題となる。「地域特性」の考慮の仕方によって、環境保全措置の具体的内容も異なってこざるをえないからである。

(3) 港湾の埋立等の区域が三〇〇ヘクタールに満たない場合には、関係府県・市町村の環境影響評価条例が適用されることになる。現在のところ、関係府県・政令市で港湾計画環境影響評価手続きにかかる条例を制定しているところは、八団

体にすぎない。規模要件としても、一五〇ヘクタール以上または一〇〇ヘクタールのいずれかとなっている。⁽²⁷⁾ その手続の内容も、法が定めるそれとほぼ同様のものとなっている。

2 法定外環境影響評価手続

(1) 環境影響評価法または環境影響評価条例が適用されない場合、港湾計画環境影響評価がなされないわけではない。実務上、重要港湾の港湾計画について、環境影響評価は行われており、その評価項目や手続等も、環境影響評価法のそれに準じた取り扱いがなされている。⁽²⁸⁾

(2) 環境影響評価法に直接基づかないで行われた港湾計画環境影響評価をみると、例えば、東予港港湾計画(二〇〇五年年改訂)では、項目は、大気質への影響の予測と評価(二酸化窒素)、騒音による影響の予測と評価(道路交通騒音)、振動による影響の予測と評価(道路交通騒音)、潮流による影響の予測と評価、水質への影響の予測と評価、地形への影響の予測と評価、生物(生態系)への影響の予測と評価(水生動物、陸生動物、水生植物、陸生植物)、景観への影響の予測と評価、人と自然のふれあいの活動の場合への影響の予測と調査、漁業への影響の予測と調査となっている。神戸港港湾計画(二〇〇六年改訂)では、以上のうち、水質と地形に関する部分は項目としてあがってはいない。それぞれにおいて、これらの項目の選定が、改訂される計画内容と「地域特性」により選定されたと説明されており、また、その評価の考え方については、改訂される計画により周辺環境に影響を及ぼさないこととされている。神戸港および東予港の双方の港湾計画環境影響評価において、それぞれの項目につき予測結果が示されており、計画において、海面埋立てが予定されているにもかかわらず影響は「軽微」であると結論づけられている。

(3) 法定外環境影響評価手続について概観してきたが、これについては、以下のことが指摘できよう。すなわち、第一に、

港湾環境影響評価基本的事項および港湾環境影響評価省令において、評価項目の選定とそれについての調査、予測および評価につき「地域特性」への配慮を加えることが求められているからすると、神戸港港湾環境影響評価および東予港湾環境影響評価において、「地域特性」としていかなる内容が考慮されたのか、そこにおいて「瀬戸内海の特異性」が考慮されたのか、ということが問われなければならない。いずれにおいても、地域の「特性」についての記述はあるものの、「瀬戸内海の特異性」については特段の言及がない。第二に、神戸港および東予港の双方の港湾計画において、港湾施設の設定（例えば、岸壁や防波堤の延長または設置）による海面埋立が予定されているが、いずれの項目についても、影響は「軽微」であるとの結果が示されている。瀬戸内海を埋立ることにより、例えば、生態系への影響は不可避であるにもかかわらず、いかなる理由から、「軽微」であるとの結論が出されるのであろうか、という疑問が生ぜざるをえないのである。そして、このことは、後述するが、「瀬戸内海の特異性」の理解と密接にかかわっているようにも思われるのである。

三 問題の検討

港湾計画策定手続および港湾計画環境影響評価手続について分析を加えてきたわけであるが、これについては、瀬戸内法が有する調整の法理との関係で以下ことが指摘できる。

第一に、瀬戸内法は、瀬戸内海の環境保全につき、包括的な環境保全措置を総合的計画的に推進するため、瀬戸内海環境保全基本計画および府県計画の策定を求めているが、同法は、その計画内容につき、同法三条が定める「瀬戸内海の特異性」の維持・再生・保全に資するものであることを求めている。したがって、府県計画で示されるさまざまな環境保全

措置が、それぞれ無関係に、また断片的に行われるのではなく、それぞれの措置が、総体として、かかる「特殊性」を実現するように調整し関係づけられていなければならない。

第二に瀬戸内法は、環境保全措置のみならず、「瀬戸内海の特異性」を、公有水面埋立法上の埋立免許基準における考慮事項として明定することによって、海面埋立てによる開発と瀬戸内海の環境保全との調整を図ろうとしているのである。「瀬戸内海の特異性」という文言は、かかる調整機能を果たすことが期待されているのである。

第三に、港湾法は、港湾計画策定に際し、「瀬戸内海の特異性」を考慮事項として明定してはいない。しかし、港湾計画が、港湾基本方針を踏まえつつ、当該地域の重要港湾に関して策定されるものであり、同法が、環境の保全への配慮を目的に掲げ（一条）、また、港湾計画省令が定める、「港湾及びその周辺地域」の「経済的社会的条件」、「交通状況」、「自然的条件及び生活環境に及ぼす影響」、「漁業に及ぼす影響」を考慮して策定することが要請されていることからすれば（三条）、瀬戸内海地域における港湾計画の策定において、「瀬戸内海の特異性」を要考慮事項と位置づけてもよいであろう。しかし、実際に策定された港湾計画では、かかる「特殊性」について特段の言及はない。さらに、同省令では、港湾法三条の三第二項に掲げられた事項を「一体的かつ総合的に定めるもの」（三条柱書き）とされているが、実際に策定されている港湾計画は事業実施計画といわざるをえず、当該港湾計画において、「瀬戸内海の特異性」を維持し、再生保全する施策を総合的に示すものとはなっていないのである。実際の港湾計画は、港湾法や瀬戸内法の規律が及ばない、したがって、かかる「特殊性」を考慮することが明示的には要求されない港湾長期構想計画という上位計画に基づいて策定されるのである。ここでは、かかる「特殊性」の軽視を看取することができる。

第四に、港湾計画環境影響評価手続においては、評価項目、調査、予測および評価の手法の選定や環境保全措置に関し

て、「地域特性」を考慮することが求められてはいるものの、実際の手続過程において考慮されている「特性」は、「瀬戸内海の特殊性」ではない。

したがって、かかる手続過程を通じて示される、港湾計画環境影響評価の結果は、廃棄物埋立護岸を活用して瀬戸内海の埋立てが行われたとしても「軽微」であるとされるのである。というのも、重要港湾の港湾区域は、海面埋立てや工場誘致などといった開発がすすめられた結果、もはや、かかる「特殊性」を備えた地域とはいえなくなってしまうため、その「地域特性」を考慮すれば、港湾区域を埋め立てたとしても環境への影響は、「軽微」との結果になるのである。⁽²⁰⁾

港湾計画策定や港湾計画環境影響評価手続過程においては、瀬戸内法に示された「瀬戸内海の特殊性」が備わっている地域を維持保全すればよいのであって、かかる「特殊性」を再生し、それを保全することまでは考えられていないことが確認できよう。これは、結局のところ、「瀬戸内海の特殊性」の内容が矮小化して捉えられているといわざるをえないように思われる。ただ、かかる論理は、瀬戸内法に内在していたのであって、例えば、自然海浜保全地区指定制度は、かかる「特殊性」を備えた地域を指定して保全しようとする制度であって、自然海浜を再生し保全する仕組みではないのである。

かくして、「瀬戸内海の特殊性」は、それが有する内容から、かかる「特殊性」を再生保全するという内容が放逐された結果、瀬戸内海の開発を正当化する調整基準としての機能を果たすことになったのである。

(四) 「調整」の法理構築のための法的課題

瀬戸内法および港湾計画策定手続ならびに港湾環境影響評価の検討を通じて、瀬戸内法の調整の論理を検討してきたわ

けであるが、以下では、瀬戸内海の環境保全のための調整の法理構築のための法的課題を指摘しておくこととしよう。というのも、瀬戸内海の環境保全においては、こんにちにおいても、環境と開発、さらには、公害防止や循環型社会の構築と瀬戸内海の環境保全とを、いかに調整し克服するか、といった問題がなおも存在するのであって、そうであるならば、これをめぐっての問題を整理しておく必要があると思われるからである。

第一に、瀬戸内法において、調整の法理を構築するにあたっては、瀬戸内法三条が定める「瀬戸内海の特殊性」に注目する必要があるであろう。これまで確認してきたように、同法三条は、さまざまな環境保全措置を計画的に推進するための調整準則としてかかる「特殊性」を規定しているのである。

他方で、調整準則としての「瀬戸内海の特殊性」は、公有水面埋立法や港湾法のような開発法制に考慮事項として組み込まれるわけであるが、その場合、これが軽視または無視され、また、その内容が矮小化されて理解されることで、開発を正当化する機能をも果たしてきたことにも留意しなければならない。

第二に、「瀬戸内海の特殊性」が有する、以上のような意義とその限界を踏まえつつ、これを再構成し再構築するための一つの試みとして、かかる「特殊性」を普遍的考慮事項として位置づけ直すことが考えられてよいように思われる。⁽³⁰⁾ 問題は、それを普遍的考慮事項と根拠づけることができるかである。⁽³¹⁾ 瀬戸内法において、「瀬戸内海の特殊性」が明定されており、そして、同法ではこれを踏えて瀬戸内海環境保全基本計画および府県計画が定められ、これらの計画に基づいて、その維持と再生保全のために環境保全措置を実施することとされている。また、裁判例においてもかかる「特殊性」の重要性は確認されているのである。⁽³²⁾ さらに、「瀬戸内海の特殊性」が、公有水面埋立法の免許基準の考慮事項として位置づけられていることから明らかなように、瀬戸内法はそれを、同法以外で考慮することを否定してはいない。したがって、

環境行政領域法制や開発法制における行政決定過程において、地域の「特性」を考慮する余地があれば、かかる「特殊性」を考慮事項として読み込むことは解釈論的にも許容しうるといってよいと思われる。それを普遍的考慮事項と位置づけるのであれば、港湾長期構想計画の策定においても、これの考慮が要請されてよい。

第三に、行政決定過程において、普遍的考慮事項として「瀬戸内海の特殊性」を位置づけることによって、考慮過程におけるかかる「特殊性」の比重は増すことになるが、これを考慮する場合には、それを維持保全するのみならず、再生保全することも重視されなければならない。瀬戸内法の自然海浜保全地区指定制度も、「瀬戸内海の特殊性」にふさわしいものとして現に存在する区域のみを指定するのではなく、自然再生法を活用しつつ、かかる「特殊性」にふさわしい区域を再生保全する措置もあわせて検討されなければならないのである。埋立などの開発を行うに場合も同様であるし、人工干潟の設置などの代償措置を講ずる場合でも「瀬戸内海の特殊性」を再生保全するものでなければならぬ。⁽³³⁾

第四に、「瀬戸内海の特殊性」が普遍的考慮事項と位置づけられることで、瀬戸内法が抱える問題が解決されるわけではない。かかる「特殊性」を考慮する調整手続の適正化と透明化といった手続整備も求められるところである。⁽³⁴⁾

注

- (1) 経済調和条項にかかわる問題点については、室井力「公害行政における指導と助成」公法研究三三号一一八頁以下および奥平康弘「公害行政はなぜ不在か その思想的転換を」戒能通孝編『公害法の研究』日本評論社、一九七〇年、一五一頁以下参照。
- (2) 今村都南雄「第二章 組織の分化と紛争」辻清明編『行政学講座 第4巻 行政と組織』東京大学出版会、一九七六年、四〇頁参照。

- (3) 同法の意義と問題点については、伊藤護也「瀬戸内海環境臨時措置法の問題点と今後の課題」法社会学二九号一〇二頁参照。

(4) 瀬戸内法の制定過程と同法の内容を簡潔にまとめたものとして、畠山武道『自然保護法講義』北海道大学図書刊行会、二〇〇四年、一七〇頁以下参照。同法の問題点につき分析を加えたものとして、伊藤護也⇨富井利安⇨藤田浩「瀬戸内保全法制の理論的検討」法律時報五一巻五号八六頁以下。

(5) 例えば、伊方原発訴訟(最判平成四年一〇月二九日民集四六巻七号一一七四頁)、長浜町浜権訴訟(松山地判昭和五三年五月二九日行集二九巻五号一〇八一頁)、豊前火力環境権訴訟(福岡地小倉支判昭和五四年八月三二日判時九三七号一九頁)、姫路LNG基地埋立免許取消訴訟(神戸地判昭和五四年一月二〇日行裁例集三〇巻一十一号一八九四頁)、織田が浜訴訟(最判平成五年九月七日民集四七巻七号四七五五頁。高松高判平成六年六月二四日判例地方自治二二六号三二頁)。伊藤護也「瀬戸内法の現実的機能に関する調査」社会文化研究一六巻二四九頁以下は、瀬戸内法制定以後、関係府県において、いかなる環境保全措置が実施されてきたかを調査している。

(6) 例えば、上関原発訴訟(山口地判平成二一年一〇月二〇日判例集未登載)や鞆の浦架橋工事差止訴訟(広島地判平成二一年一〇月一日判例集未登載)

(7) これらの問題は、すでに指摘されてきたところである。例えば、伊藤護也「なお続く瀬戸内埋め立て」日本の科学者三二巻九号四四頁、四四頁以下、同「瀬戸内法の実施過程」社会文化研究八巻三九頁、六五頁。

(8) 村上博「瀬戸内法25年の検証」日本の科学者三三巻一一号五頁、八頁以下参照。いわゆる大阪湾フェニックス計画については、阿部泰隆「フェニックス計画の法的システム」ゴミによる島づくりのあり方」自治研究五八巻四号三頁参照。

(9) 筆者が二〇〇六年に行った、香川県庁、兵庫県庁、愛媛県庁、広島県庁、山口県庁、神戸市および坂出市を対象とする、港湾計画及び港湾計画環境影響評価に関する聞き取り調査(以下「聞取調査」と略す。)においても、港湾計画担当者の職員から、海面を埋め立て、そこに工場を立地することで、騒音被害を軽減できる、また、廃棄物処分場の立地の問題を解消できるなどの回答があった。

(10) 行政法学における調整をめぐる議論状況を概観し、環境行政領域法における調整をめぐる課題の所在について検討を加えたものとして、拙稿「環境行政領域法における調整手続の一考察」名古屋大学法制論集二二五号二六三頁以下参照。同論文および本

稿が、調整を取り扱うのは、環境行政領域法において、形式的に、公正・適正手続が踏まれていることをもって、行政体や行政機関相互、住民相互、行政体と住民との間で、調整がなされたと理解して（割り切つて）よいのであろうか、という問題関心に基づく。

(11) 本研究は、二〇〇三年～二〇〇六年科学研究費補助金「瀬戸内海の環境保全と管理法制に関する法的研究」（基盤研究(B)、代表・横山信二愛媛大学教授）の研究成果の一部である。

(12) 戦前の港湾管理法制と戦後の港湾法制との関係について検討を加えたものとして、木村琢磨『港湾の法理論と実際 行政法・財政法からのアプローチ』成山堂書店、二〇〇八年、一一八頁以下参照。

(13) 法の建前上は、港湾管理主体が港務局に一元化されたわけであるが、例外として位置づけられていた地方自治体または一部事務組合が管理主体となる場合が原則となり、港湾局が例外となっている。この点については、浜川清「非核港湾条例と地方自治」法律時報七一巻六号一頁参照。

(14) この点については、松本恒雄「瀬戸内海における埋め立てと法」広島法学八巻四号八三頁、九九頁参照。

(15) 例えば、広島港湾計画。坂出港湾計画は、二〇〇〇年に港湾法が改正され、目的規定に、「環境の保全に配慮」とい文言が加えられる前に改訂されているが、緑地化事業についての記載がある。二〇〇八年二月に港湾基本方針が改訂され、環境配慮事項の豊富化が図られたが、これ以降に改訂される港湾計画において、従前の内容とどの程度変更がされるかが注目されるところである。

(16) 水島港湾計画（二〇〇六年改訂）では産業廃棄物四〇〇万立法メートル、広島港港湾計画では産業廃棄物、一般廃棄物、浚渫土砂、陸上残土等一、六四〇万立法メートル、三田尻中間港港湾計画では浚渫土砂二四〇万立法メートル、宇部港では浚渫度、一般廃棄物、産業廃棄物等六一〇万立法メートル、小野田港では浚渫土砂、一般廃棄物等四一〇万立法メートルにつき廃棄物埋立護岸によって海面埋立処分が計画されている。

(17) これは聞取調査で明らかになったことである。また、港湾計画担当者向けに執筆された資料でも、この港湾長期構想計画について説明をしているものがある。例えば、(社)日本港湾協会港湾制作研究所『港湾計画「新」読本 港湾計画策定者へのチャー

ト(海図)Ver. II(二〇〇五年)。

(18) 聞取調査によると、港湾長期構想計画の段階で、港湾計画の内容はすでに定まっており、地方港湾審議会はこれを追認するに過ぎない場合もあるとのことであった。

(19) 聞取調査では、住民が、選出されることは、ほとんどないということであった。ただ、神戸市では、市民アドバイザー登録制度を設置しており、ここで提出された意見を踏まえて、港湾長期構想計画と港湾計画を策定している。

(20) 聞取調査でも、この手続を実施しているところがあった。このほか、高橋亨「鶴が港湾計画改定における住民参加手続について」北陸地方整備局管内技術研究会論文集二〇〇五年度七七頁参照。

(21) 聞取調査によると、港湾長期構想の策定においては、付近住民へアンケート調査をおこなうなどを行っているということである。このアンケート調査は、自治体が自らおこなう場合と、日本港湾協会に委託する場合があるとのことであった。

(22) 事業アセスメントと計画アセスメントとの異同については、小早川光郎「環境影響評価法とその課題」ジュリスト増刊〈新世紀展望 2〉『環境問題の行方』(一九九九年)五八頁、五八頁参照。

(23) 聞取調査においてえられた知見である。後述する神戸港湾環境影響調査や東予港湾環境調査においても、例えば、海面埋立についても潮流調査箇所などは、公有水面埋立法や海面埋立につき環境影響評価法が適用された場合に比べて少なくなっている。

(24) 港湾環境影響評価手続について詳しくは、環境庁環境影響評価研究会「逐条解説 環境影響評価法」ぎょうせい、一九九九年、四二頁、二一四頁以下参照。

(25) 富井利安「環境影響評価法の制定とその検討」社会文化研究二四卷五三頁。今回調査で聞取調査をした、坂出港、広島港、宇部港、三田尻中関港、東予港、神戸港、尼崎西宮芦屋港、堺泉北港、阪南港とも、法および条例は適用されていない。四国整備局によると、二〇〇六年時点で、法アセスが適用された港湾計画は存在しないと断言することであった。

(26) 畠山武道「都市計画特例と港湾計画アセスメント」畠山武道「井口博編『環境影響評価法実務』信山社、二〇〇〇年、五九頁、七三頁以下参照。

(27) 富井利安「海浜の保全と環境アセスメント 瀬戸内法適法地方自治体の『アクセス条例』の検討」(二〇〇〇 二〇〇二年度科

学研究費補助金（基盤研究(B)1補助金）研究成果報告書「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」一二三三頁以下参照。

(28) これは、聞取調査で得た知見である。

(29) 例えば、『東予港湾計画資料（その二）』では、「東予港壬生川地区の海岸は、『カプトガニ繁殖地』として愛媛県指定の天然記念物となっているが、現地調査の結果、生息は確認されなかった。」「水質の予測結果をみると、水質への影響軽微であるから、今回計画がカプトガニをはじめとする海生動物に与える影響は軽微である」とされている（一五〇頁）。

(30) 考慮事項および普遍的考慮事項については、芝池義一「行政決定における考慮事項」法学論叢一一六卷一―六号五七一頁、五九八頁以下参照。

(31) 芝池前掲注論文は、公害防止・環境保全を普遍的考慮事項として根拠づけるものとして、「環境の後輩が深刻であること」、「環境の保全・形成」が「長期的課題」であること、「環境アセスメント制度の形成」、「公害防止条例における、地域開発など」に際しての公害防止への配慮を求める規定の存在、「行政実務における、道路建設などに際しての環境保全への配慮」などを掲げている（五九九頁）。

(32) 鞆の浦架橋工事差止訴訟（広島地判平成二二年一〇月一日判例集未登載）参照。

(33) サンフランシスコ湾で筆者が行った調査では、サンフランシスコ湾でも干潟を人工的に再生させる試みがなされているが、これが成功するかどうかは、長期の観察を要することであった。これについては、拙稿「サンフランシスコ湾調査報告書」二〇〇三年―二〇〇六年科学研究費補助金「瀬戸内海の環境保全と管理法制に関する法的研究」研究調査報告書一二八―一三〇頁参照。したがって、瀬戸内海でも混交干潟の設置などで、代償措置がなされ、これをもって「瀬戸内海の特異性」にふさわしい地域を再生したとは安易に結論を出せないと思われる。

(34) 環境行政領域における調整手続の適正化と透明性の問題については、拙稿前掲注（10）論文二七九頁以下参照。