

# 公有水面埋立行政と環境保全について —行政組織行為と法的観点を中心に—

香 川 正 俊

1. 公有水面埋立てと環境保全の現状
  2. 公有水面埋立行政の問題点
  3. 公有水面埋立てと環境保全の調整

## 1. 公有水面埋立てと環境保全の現状

## (1) 臨海型工業開発の動向と埋立ての推移

内外経済情勢の変化の中で、臨海型工業の相対的比重は低下し続けている。第二次産業に於ける内陸・臨海部依存度を工業出荷額にみれば、内陸部が成長傾向であるのに対して臨海部は横ばい状態を示している。用地分譲率にも同様の傾向がみられるが、最近の工場立地の7割が内陸部に集中していることと合わせ考えれば、産業構造に於ける流れが次第に鉄鋼・石油関連など資材型産業から先端産業をはじめとした内陸型加工組立産業へと変りつつある状況が明らかになろう。さらに日本立地センターの工場分散意識調査では、臨海部に土地を求める比率は、内陸部が昭和57年度に67%（昭和52年度 44.5%）へ急増したのに比べ、臨海部は18%（同年度33.5%）に激減する結果が報告された。これはかかる産業構造の変化が一時的現象ではないことを示すものであるといえよう。

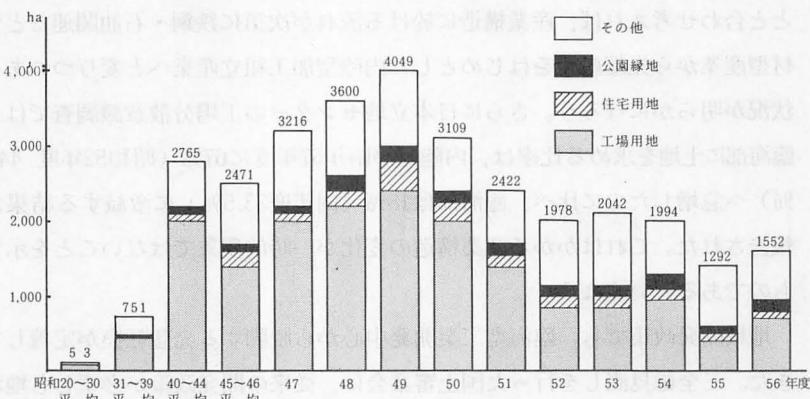
地域開発政策でも、臨海型工業開発中心から脱脚する発想転換が定着してきた。三全総見直しを行った国土審議会は、従来の開発政策が必ずしも地域経済の活性化に寄与しなかった反省から地域の主体性や創意工夫を基本に据

えた「地域産業興し」を提言したが、四全総に於ける定性圈構想の柱となろう。一方、地方公共団体も「経済的自立」を目標とする独自の立場からの施策を積極的に進めている。

その結果、臨海部用地需要の低下が深刻な政治問題にまで発展する現況がある。地方公共団体の抱える約28,000 ha の工業用地（計画中のものを含む）が売れ残り、昭和57年度末で約11,600億円（宅地造成分を含む）にのぼる起債残高が計上されたが、その多くが埋立てによる造成地だといわれている。近年、行政管理庁や第二臨調は、港湾整備利用状況の不適正を指摘し、港湾整備の社会経済情勢に応じた合理化を求める監察結果及び答申を行った。埋立ての今後についても、考慮すべき問題提起であろう。

しかし、臨海型工業開発の現状がそのままこれ以上の埋立てを不必要にすると考えるのは早計にすぎる。運輸省港湾局がまとめた土地造成五ヶ年計画（昭和55年度～59年度当初計画）では、工業用地需要は12,000 ha と予測されている。港湾整備五ヶ年計画を含め、昭和60年度で五ヶ年計画が終了する8つの計画の大半が50%台の達成率にとどまりそうな状況の中で、どの程度の実績をあげるのか疑問ではあるが、少くとも行政当局が強気の見通しをしていることに間違はないであろう。また、埋立実績は次第に安定化の兆しにある（表・1）。埋立中（昭和57年3月末現在）の面積は、12,330 ha

表・1 造成された埋立地面積の推移(昭和20年度～昭和56年度)



出所：日本港湾協会「港湾要覧」(昭和58年度)P.98

で、既造成分（昭和20年8月～57年3月）比24%に相当する。これは前述の土地造成計画で8,000 ha の都市再開発等用地がみこまれるなど、都市問題解決の用地、生活基地、海洋性レクリエーション基地といった新しい用地需要が拡大してきたためである。この他、政治決定による大規模開発に伴う埋立てやエネルギー、外航コンテナ港湾の整備に伴う埋立ても進んでいる。このような理由から、埋立ては臨海工業開発の相対的比重の低下にかかわらず今後共、一定規模を維持すると考えられる。

## (2) 埋立てによる環境への影響

生態系、景観など、自然環境に与える埋立ての影響については改めて述べることもなかろうが、典型的な事例として海岸線の変容をみることにしたい。

環境庁が昭和53・54年に実施した海岸調査によれば、本土四島の人工・半自然海岸は海岸総延長の50%におよび、自然海岸はわずか49%にすぎず、産業や人口が集中する東京湾では86%が人工海岸である。そして、東京湾・伊勢湾・瀬戸内海など人工化の激しい海域に於ては、その原因の約6割が埋立てによるとされている。また、人工海岸では人為的な立入禁止区域が多いが、その8割が工場等であった。埋立てが単に海岸線の人工化をすすめるばかりでなく、海から人々を遠ざけてきたことを理解できるだろう。

海岸線の人工化と環境保全の相関関係は、瀬戸内海国立公園の現状に顕著である。同沿岸はかつて新産・工特両法に基づく7つの開発指定地域が設定され、国内鉄鋼の62%，火力発電34%，石油精製37%，石油化学43%の設備が集中し、全国製造品出荷額の31%（昭和55年現在）を占めるに至った。それらの用地取得のために約40,000 ha が埋立てられ、白砂青松の海岸線は実にその58%を人工化されたのである。その上、産業活動に伴う海水汚染も激しく、赤潮は年間約200件を越えており、景観を失った約1,000 ha の区域を公園区域から除外する事態を招いている。

自然環境の消滅は臨海部を魅力のないものにする。三全総に基づくモデル定住圏44のうち、臨海部は国土面積の31%（有港湾28%）、総人口の52%が集中する重要地域でありながら、わずか27しか指定されていない。この原因を埋立てや埋立地利用にのみ求めるわけにはいかないが、大きな要因である

ことも確かであろう。

注 (1)臨海部、昭和50年59%，55年58% 運輸省港湾局資料「日本の港湾」1983 P.35

(2)国土庁「国土利用白書」昭和58年度 P.44

(3)経済企画庁の「国民経済計算」によれば、製造業全体に占める資材型構成比は、昭和45年32.4%から55年28.6%に減少（年平均伸率5.7%）したが、内陸型の先端産業を含む加工組立型は32%から45.1%（年平均伸率10.8%）に増加している。

(4)国土審議会調査部会、国土庁計画・調整局編「三全総フォローアップ作業報告」昭和58年6月 P.30

(5)産業振興に限らず、景観・文化等地域特性を活用した開発として、大分県の一本一品運動、十勝・帯広地域の農業文化都市構想など。独自の先端産業誘致策として、茨城県「テクノリンケージ」川崎市「マイコンシティ」千葉県「テクノヒル」構想等。

(6)朝日新聞、昭和59年3月27日付朝刊

(7)行政管理庁「港湾整備及び港湾運送事業に関する行政監察結果報告書」昭和58年8月、第二臨調「行政改革に関する第五次答申」昭和58年3月14日

(8)橋本好時稿「港湾関係起債事業の概要」(『港湾』日本港湾協会)、1979年11月 P.33

(9)環境庁「環境白書」昭和56年度 PP.28~31

(10)朝日新聞 昭和59年5月17日付朝刊

## 2. 公有水面埋立行政の問題点

### (1) 基本的問題

公有水面埋立行政が環境保全に対してもっている基本的問題を整理しておこう。

第一に、埋立法の性格に関する問題である。昭和48年第71回国会で、埋立抑制法を制定すべきではないかといった議論を払って成立した改正埋立法(現法)は、環境保全条項を新たに規定しつつも「埋立ては善である」との根本姿勢を崩していない。つまり、改正埋立法提案理由にかかわらず現法も埋立促進法の域を脱せず、ともすれば環境保全と対立するのである。

第二に、行政姿勢の問題がある。埋立主務官庁たる運輸省港湾局が行う港湾の諸計画・補助・管理・臨海地開発関連など主要業務の多くは埋立てを除外しては考えられず、埋立ては組織存立の基盤となっている。従って、埋立ての実行が環境問題を超越し、それ自体が行政目的になりうるのである。こうした組織的要請が行政行為の決定に及ぼす影響はきわめて大きい。

第三に、先の二点に関連して、埋立免許審査の閉鎖性があげられる。改正埋立法に新しく規定された告示・縦覧など、埋立内容や環境影響評価を一般に周知させる制度及び利害関係者の意見聴取は、後述するように有効性に乏しい。一方、埋立免許は絶対的ともいえる自由裁量権を認められているから、住民参加はもとより埋立てに対する住民監視の手段も不十分と言わざるを得ないのである。

第四は、埋立てと環境保全に関する調整についての問題である。とりわけ対等な組織間調整には、優れた実効性が内在しよう。環境庁設立の政治的意図は、組織単位間での過程別専門分化による調整コストの許容水準超過に対し、コスト軽減を目的とした調整メカニズムの再編にあった。それだけに同庁の役割りは重要である。しかし実際上の権限はかなり弱い。埋立てと環境保全との調整や環境保全官庁のチェック機能が不十分であれば、開発が先行するのも当然であろう。

最後に加えるならば、政治の関与があげられる。苫小牧東部・むつ小川原・志布志湾開発などのように、大規模開発は政治に左右され易い。そして経済効果や環境保全上多くの問題があっても国家的事業の名で、開発は実施される。こうした政治決定に伴う埋立ては、既に埋立法に基づく審査以前の段階で事実上の決着がついているから、行政サイドとしては書類形式を整えるほかになすべきことはない。

埋立てと環境保全の関係について扱うとき、以上あげた埋立行政に於ける基本問題はそのバックボーンを形成する。

## (2) 埋立免許権者による審査

次に埋立免許権者の審査を概略し、環境保全に対する諸問題を述べる。

埋立免許権者は原則として都道府県知事（法第2条）だが、港湾区域内に

については港湾管理者の長（港湾法第58条第2項、以下、本稿に於ける埋立免許権者とはこの港湾管理者の長をさす。）と定められている。また、埋立免許権者は国の機関（地方自治法第148条第2項別表第3112）である。一般に埋立免許は、竣工を前提に埋立地所有権を取得させる特許に属する行政処分で、埋立免許権者の大幅な自由裁量に委ねられるが、一定の要件に該当する港湾区域内埋立てについては運輸大臣の認可（法第47条等1項）を必要とする。

埋立免許手続は次のとおり（図・1）である。埋立免許出願人は、出願にあたって利害関係者との調整を行うと共に、埋立前・埋立中及び竣工後の事業活動に関する将来予測を含めた環境影響評価を実施する。

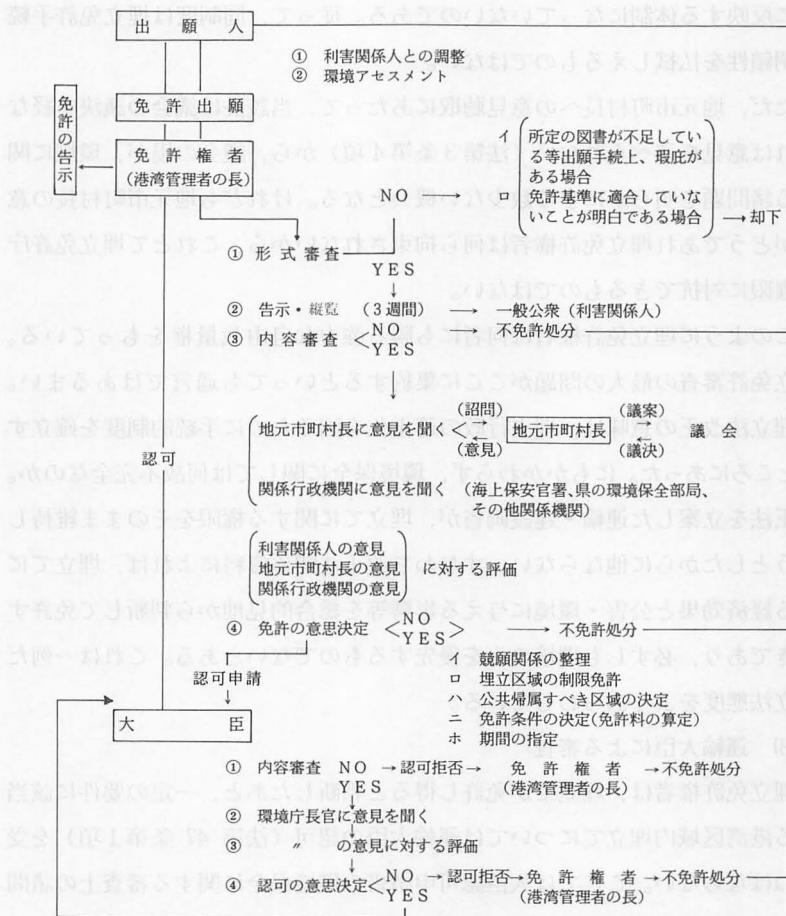
申請書を受理した埋立免許権者は、免許基準（法第4条第1項）や通達に基づいて「国土利用上適正且合理的」か、「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノ」か否かを判断すると共に、告示・縦覧（法第3条第1項）を行い、利害関係人の意見を聴取（同条第3項）し、また関係の環境保全部局や海上保安官署等と調整する。そして埋立ての影響を直接受ける地元市町村長の意見を聞いた後、それらを総合評価して免許の意思決定を行うのである。

以上が埋立免許権者の審査手順概要だが、問題点を検討してみよう。

第一に、環境影響評価の審査に際しての問題がある。埋立免許権者は再度評価を行なうことも可能だが、多額の費用が必要なため出願者の評価書を判断ベースにするのが普通である。しかし、出願人が埋立てによる過度の環境悪化を認めるとは考えにくく、評価基準や手法が確立されていないこともあって、どの程度正確に評価できるのか不鮮明である。出願者の評価に対する信頼性については、環境保全部局との調整段階で、部局が所有する関係資料とつき合わせて判断するほか方法は少ない。ましてや出願人と埋立免許権者が同一の地方公共団体の場合には、出願書作成と免許審査は大体同じ課で行われるから客観的な審査の実施が困難となる。

第二に、埋立免許手続の公開についての問題である。告示・縦覧制度は、出願事項を一般公衆に周知せしめ、広く利害関係人の意見を掘り起し、その意

図・1 公有水面埋立免許手続



出所：西岡 忠弘稿「公有水面埋立てについて」

(日本港湾協会『港湾行政の概要』昭和58年) P.9-28より。

見を免許の意思決定に反映させることを目的とする。しかし、同制度を行政への住民参加、監視の手段として考えることは困難である。縦覧は本庁や支所等に於て執務時間内に行えば足り、職員は質問に応ずる義務がないとされている。従って、一般住民が難解な環境影響評価書を理解するのは難解であろう。さらに、意見を申し出ることのできる「利害関係ヲ有スル者」の範囲

は制限されていないものの、仮に意見が出されても埋立免許権者はそれを免許の判断材料にすればよく、個々に回答する必要もない。住民の意見を十分に反映する体制になっていないのである。従って、同制度は埋立免許手続の閉鎖性を払拭しえるものではない。

ただ、地元市町村長への意見聴取にあたって、当該長は議会の議決を経なければ意見を述べられない（法第3条第4項）から、議会の場が、環境に関する諸問題を明らかにする数少ない機会となる。けれども地元市町村長の意見がどうであれ埋立免許権者は何ら拘束されないから、これとて埋立免許庁の権限に対抗できるものではない。

このように埋立免許権者は何者にも勝る強力な自由裁量権をもっている。埋立免許審査の最大の問題がここに集約するといっても過言ではあるまい。

埋立法改正の意味は、埋立行政の適正化を図るために手続的制度を確立するところにあった。にもかかわらず、環境保全に関しては何故不完全なのか。改正法を立案した運輸・建設両省が、埋立てに関する権限をそのまま維持しようとしたからに他ならない。すなわち改正法関係資料によれば、埋立てによる経済効果と公害・環境に与える影響等を総合的見地から判断して免許すべきであり、必ずしも環境のみを優先するものでないとある。これは一例だが立法態度をよくあらわしている。

### (3) 運輸大臣による審査

埋立免許権者は、埋立てが免許し得ると判断したあと、一定の要件に該当する港湾区域内埋立てについては運輸大臣の認可（法第47条第1項）を受ければならない。ここでは大臣認可申請書の環境保全に関する審査上の諸問題を、港湾局内部に於ける手順を述べつゝ扱おうと思う。

認可申請書は、認可事務を掌る管理課へ郵送又は埋立免許庁の担当職員によって直接持参する方法で提出されるが、埋立ての性格上、後者の方法が多い。審査は、埋立係のヒアリングから始まるのが通常である。そこで補足説明を求められることもあるが、支障ないと判断されれば認可書及び認可理由の起案となり、申請書は係長、埋立担当補佐官に回付される。埋立ての及ぼす影響が大きいために港湾局は審査体制の強化を図り、法改正後新たに調整

官が置かれた。調整官は、問題のある埋立てや大規模な埋立てについては直接ヒアリングもし、埋立免許庁や他官庁との連絡調整に携わる。調整官、管理課長が了承した認可申請書は、港湾計画・港湾整備五ヶ年計画など諸計画との整合性を再チェックするために計画課に回付され、技術参事官、審議官を経て局長決済となり、認可されることになる。埋立認可に対する審査は、他業務に比べてかなり念入りに行われているといえよう。

かかる認可権留保の目的は、運輸大臣が影響の大きい埋立てに関して、大所高所から埋立免許権者の判断を再審するところにある。埋立免許権者の審査が、ともすれば不十分になり易く、或いは客觀性を欠く可能性を有する限り、それは必要であろう。けれども、運輸省港湾局の審査は必ずしも十分とはいえないものである。以下、埋立法に対する計画の優位性と管理課の審査体制に係る問題をとりあげて検討を加えたい。

土地造成計画は、港湾整備促進法や港湾計画で決められ、埋立法に基づく認免許手続は、行政過程の最後の方で出てくることになる。そのため、埋立法は諸計画の下位にあるとみなされ、管理課が環境保全上の問題を理由に、認可を渋ったとしても、認可は計画の実施手続きにすぎないと主張する計画課に対抗しきれない。港湾局という組織を維持存続させるためには、決定した計画の完全実施が何より優先されるのである。このほか、計画の段階でも環境の保全を考慮するよう定められていること、環境対策課たる環境整備課には認可申請書を回付しないなど、環境保全に対する内部調整責任所在の不明確性が計画の優位性を助長している。

次に管理課の審査体制について、環境問題の専門性が問題となる。同課は事務官で構成されるため、調整官を含めて環境保全上の技術的知識が十分でない。認可決済に至る手順は稟議制の域を脱っせず、環境保全審査を目的とした専門家への意見聴取が行われるわけでもない。審査体制の不備を補うには現地実態調査が欠かせないが、志布志湾若松地区埋立て（昭和55年6月18日認可、翌日免許）などの大規模埋立てに対してさえ実施していない。管理課は、認可申請の範囲内で審査すれば足りると考えているから、審査の対象は、自づから書類記載形式に向けられ、埋立法の手続を経ているか否かに審

査の重点を置く傾向がある。また、管理課は認可申請書の正式受理以前の段階で、「事前審査」をして埋立免許権者の便宣を図っている。これは、認可権留保の積極的意義を自ら脆弱にするだけでなく、担当職員の審査熱意に影響を与えるものであろう。

#### (4) 環境庁の協議と環境庁の調整力

運輸大臣は、一定の要件に該当する埋立ての認可に際しては環境庁長官の意見を求める必要（法第47条第2項）がある。改正法理由によれば、審査に於て環境保全上の配慮を十分に加えるため①埋立区域の面積が50 ha 以上の埋立て②環境保全上特別の配慮を要する埋立てに対して行われる（施行令第32条ノ2、覚書）。

運輸省港湾局の、開発と環境保全に対する調整が十分でない以上、環境保全関係の総合調整官庁として、環境庁の役割りは重要な検討事項とされねばならない。

##### ①環境庁協議と協議の実効性

埋立法改正当時、世論の積極的な支持もあって環境庁は行政運用について運輸・建設省と接衝し、一定の成果をあげている。埋立免許審査にあたっては環境保全部局と協議するよう埋立免許権者に指示した両省通達や、改正法では直接規定していない埋立免許申請者の環境影響評価実施義務が、覚書きによって埋立法施行規則第3条第8項及び通達に明示された。また、埋立地利用による公害は、埋立法の範囲外だと考える両省に対して、同項の「環境保全に関し講じる措置を記載した図書」の内容は、埋立地の用途に関する環境影響評価をも含む旨通達させている。いずれも埋立行政のあり方に大きな影響を与えたものである。

環境庁協議は、これらの成果をふまえて行われる範囲で相応の効果を期待できる。例えば環境庁は、環境影響評価書の他に埋立地の用途や設計概要説明書なども関連資料として添付すべく要請する。審査も慎重で、協議の回答期間は覚書により通常1ヶ月以内とされているのが、実際は3ヶ月以上の日時を要することも多い。この間に、地方公共団体の環境保全部局を通して埋

立免許権者との調整を進めることもある。環境庁は開発官庁と比べて、世論に敏感な体質を持っているためにおのづと慎重にならざるを得ないのである。その結果、運輸省港湾局は埋立免許出願者や埋立免許権者に対して、協議に十分耐えうるだけの環境保全措置や対策を講じるよう指導を強めることを求められる。

しかし、環境庁は埋立てを変更させたり中止させるほどの権限を持たない。埋立法上、環境庁長官の合意を必要としないため、環境庁協議を限界づけている。環境庁協議の実効性は、約40件（昭和48年の法改正以来、昭和58年度まで）にのぼる協議埋立てが、さしたる条件もつかぬまま全部同意されている事実で想像できよう。

## ②省際対立事例

環境庁は同庁設置の際、実施機能と強力な権限が与えられなかつたために、もともと実効性のある調整力をもっていない。埋立法の環境庁協議規定を限界づけた根本的原因もそこにある。ここでは同規定の運用面に焦点をあて、環境庁の発言力を弱めた理由を事例に基づいて検討したい。

法の運用指針となった行政事例の形成過程は、単に環境庁協議の性格や実効性の程度を決定した理由を説明するだけでなく、環境保全行政の実態を見る意味でも興味深い。

ここで扱う行政実例は、東予港西条地区埋立てである。当該埋立ては、瀬戸内海環境保全臨時措置法（昭和48年10月2日法律第110号、以下臨時措置法という）に基づく埋立免許の「基本方針」により、出来るだけ埋立てを避けるべきものとして指定されたばかりの海域に於ける工場用地の埋立てで、かつ同法制定後初めての大規模埋立てであった。従って当該埋立ては、大規模埋立てを見合させていた瀬戸内海沿岸の関係諸団体はもとより、東京湾、伊勢湾等同様の閉鎖水域沿岸地域ひいては全国的な注目をあびたのである。運輸省港湾局と環境庁企画調整局との間で、埋立てと環境保全をめぐる初めてにして最大の対立が生じたのも当然であろう。表・2のとおり環境庁協議は円滑に行われたようにみえるが、実際は埋立免許権者と運輸省港湾局、埋立免許権者を含む関係諸団体と環境庁の“根回し”が正式申請前から行われ

表・2 東予港西条地区埋立概要（当初）

(1)出願人	西条市 住友金属鉱山(株)
(2)埋立面積	350ha(西条市324ha住友金属鉱山(株) 26ha)
(3)埋立地の用途	工場用地(化学、鉄鋼、機械、造船、その他)
(4)事業費	西条市280億円(西条市260億円住友金属鉱山(株) 20億円)
(5)法第3条に基づく告示	昭和50年2月7日 (注・利害関係者の意見：賛成7、反対0.)
(6)法第3条に基づく地元西条市長の答申	昭和50年2月22日 (注・意議なし)
(7)運輸大臣への認可申請	昭和50年3月6日
(8)法第47条に基づく環境庁長官への意見聴取	昭和50年6月5日 (回答) 同年7月30日 (注・了承する)
(9)認可	昭和50年7月31日
(10)免許	昭和50年8月1日

ていた。地方一中央政界もこれに介入している。しかし、運輸省港湾局と環境庁企画調整局は、認可申請に至るまで実質的な討議をしていない。当該埋立てをめぐる両省庁の対立は環境庁協議にもちこまれたのである。

当該埋立てが環境庁協議の性格及び実効性の程度を決つする行政事例になる限り、協議に於ける最大の対立点は当該埋立ての是非は勿論、それ以上に埋立法に基づく協議そのものの意味、協議内容及び環境庁審査の範囲に置かれねばならない。会議録によれば、数カ月にわたる両省庁担当者会議のかなりの部分が埋立法第47条第2項の解釈に費やされ、環境庁設置の意義についてまで議論は及んでいる。

環境庁企画調整局の意見を要約すれば、①協議の意味は、環境を保全する立場から環境庁がその専門性をもって、総合的調整を行うところにある。②従って協議内容は、埋立ての必要性を含む埋立申請概要の広範な部分に及ぶ必要がある。③埋立てに関する環境影響評価は、水域全体の土地造成計画を総量的に把握しなければ十分とは言えず、審査範囲を拡大すべきである等であった。しかし議論の末、①協議は運輸大臣が単独で有する埋立認可の可否決定にあたって、環境保全上の観点からその判断の助力を求めるところに意味がある。②協議資料は「環境保全に関し講じる措置を記載した図書」を基

本とすべきで、協議内容を埋立ての必要性にまで広げれば、運輸大臣の独自の権限に抵触する。③条文解釈では環境庁長官は、運輸大臣から協議を受けた埋立てについてのみ審査できる。水域全体の計画まで対象に入るのは行き過ぎである。また、埋立てが水域全体に及ぼす環境影響評価の実施は不可能、などの理由で、結局環境庁側の主張はしりぞけられてしまった。

その後、環境庁の東予港西条地区埋立てへの対応は急速に緩和されている。環境庁は、西条市が埋立用材に予定していた関連海域の有機性底質及び産業廃棄物の計画量を増やすよう条件をつけ、これをもって総合的な環境保全の見地からも有効な措置がとられている（注、傍点は筆者）とし、また環境影響評価は十分行われ、水産資源や自然環境への影響は軽微であるとして認可を了承したのである。

こうして、当初から工場誘致の困難と環境保全に対する批判の強かった東予港西条地区埋立ては、ほとんど計画の変更がなされないまま認免許された。

かかる行政実例の形成過程をみると、埋立行政に対する政府内チェック機能となるべき環境庁協議の実効性の程度を測ることができるであろう。

甲子園球場の約90倍という当該埋立てが免許された後、瀬戸内海沿岸をはじめ各閉鎖的水域で再び大規模埋立計画が息を吹き返し、臨時措置法の骨抜きが懸念されたことを特筆しておく。

注 (1) 運輸省港湾局資料「第71回国会衆議院建設委員会答弁要旨」昭和48年7月P.13

(2) 「国土拡大は善であり、これに伴う悪を除外することが改正埋立法のねらいである。」法制局見解

(3) 「特に自然環境の保全、公害の防止……等の見地から……現行法の枠内で行政指導を強化することにも自ら限界がありますので、所要の法改正を行う必要性があります。」第71回国会政府提案理由

(4) 今村都南雄稿「組織の分化と抗争」(『行政学講座4』東大出版会) 1976年6月30日 PP.37~82

(5) 朝日新聞 昭和57年5月26日付、同6月1日付、昭和59年1月28日付、同3月26日付各朝刊、田尻宗昭著「海と乱開発」岩波新書、1983年2月21日を参考のこと。経済効果についていえば、昭和58年1月現在、工業用地の分譲率

は、苫小牧東部地区11%，むつ小川原地区9%にすぎない。また、むつ小川原開発（株）の借入金は、1000億円を超えるといわれる。

（6）杉村敏正稿「公有水面埋立工事の着工期間延長申請に対する行政庁の不作為と免許の存続の有無」（田中二郎・雄川一郎編『行政法演習I』）昭和38年3月30日 P.128他

（7）（8）港管第1580号建設省河政発第57号 昭和49年6月14日

（9）運輸省港湾局は、中公審防止計画部会環境影響評価小委員会の「環境影響評価の運用上の指針について（中間報告）」（昭和49年6月24日）と環境庁の「環境影響評価に係る技術的事項について（案）」（昭和54年2月）（建設省計画局環境管理官監修・建設環境行政研究会編集『建設環境アセスメント要覧』昭和53年 P146）を基礎にして環境影響予測を行うよう指導している。

（10）（11）（12）西岡忠弘稿「公有水面埋立てについて」（日本港湾協会『港湾行政の概要』）昭和58年度 PP. 9～32

（13）告示・縦覧制度は、住民というより埋立ての影響を直接受ける範囲の利害関係者を保護する制度であろう。兵庫県加古川・高砂市民が、海浜の利害関係者を不特定多数の住民に求めて提唱した「入浜権」運動に対する国の対応が、同制度の限界をよく示している。田中武夫議員から前尾衆院議長宛提出した「入浜権に関する質問書」（昭和50年3月29日提出質問第14号）への政府答弁書によれば、一般公衆が使用することができる海浜については“入会権”は認められないとして、利害関係者の範囲を事实上限定した。

（14）主な改正点として、告示・縦覧等免許手続きの公開制度新設（第3条関係）、免許基準の充実（第4条関係）、環境庁長官との調整の法文化（第47条第2項関係）、埋立追認制度の廃止（第36条関係）、埋立地の権利移転又は設定の規制（第27条、第28条関係）及び埋立地の用途と異なる利用の規制（第29条関係）を行政行為の付款という形から法文化したこと、その他罰則の強化等があげられる。このため、免許申請内容の充実が図られたばかりでなく、埋立免許権者の免許判断過程及び理由が明らかになるなど、埋立免許手続きに関するかなりの改善がなされた。

（15）「今回の改正では、埋立制度の基本的事項は変更されておらず……既存の

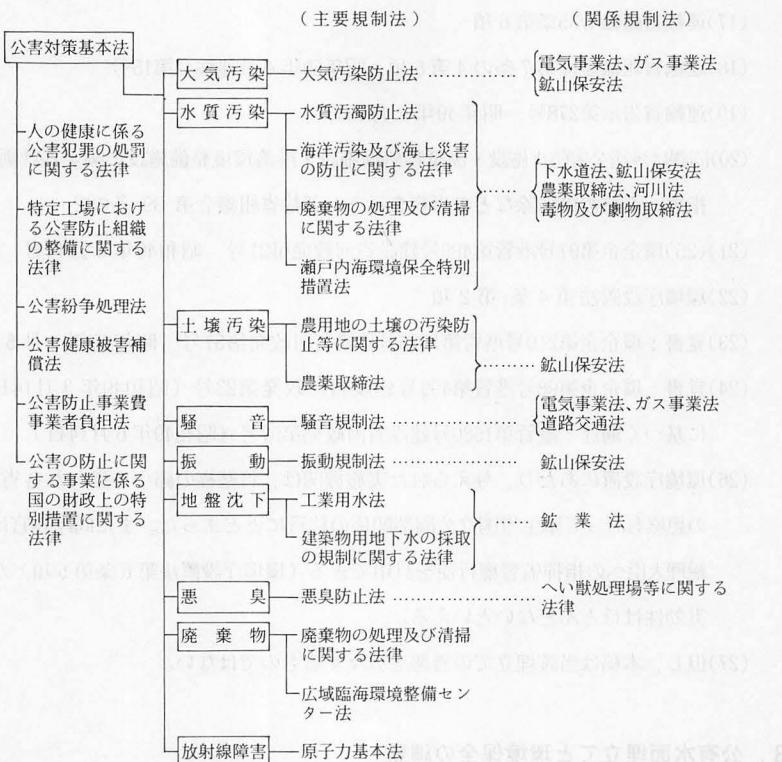
制度が充実された。」 第二港湾建設局資料

- (16)施行令第32条、通達：港管第1580号建設省河政発第57号（昭年49年6月14日），  
同港管第2127号（昭年29月9月15日），同港第2596号（昭和50年9月22日）
- (17)運輸省組織令35条第6項
- (18)運輸省組織規程第7条の4第5項、昭年50年4月運輸令第15号
- (19)運輸省告示第278号 昭年49年7月13日
- (20)同課は港湾公害防止施設・廃棄物処理施設・港湾環境整備施設に関する計画，  
指導、海洋汚染防除などの事務を行う—運輸省組織令第39条の2
- (21)(25)環企企第97号港管第499号建設省河政発第21号 昭和49年3月14日
- (22)環境庁設置法第4条 第2項
- (23)覚書：環企企第210号港管第1026号建設省河政発第31号 昭年48年4月5日
- (24)覚書：環企企第98号港管第499号建設省河政発第23号（昭和49年3月14日）  
に基づく通達：港管第1580号建設省河政発第57号（昭和49年6月14日）
- (26)環境庁設置にあたり、与えられた実施機関は、管轄権の縮小を恐れた各省庁  
の思惑もあって厚生省国立公園部関係の移管にとどまった。また同庁長官は、  
総理大臣への指揮監督権行使を具申できる（環境庁設置法第6条第5項）が、  
実効性はほとんどないといえる。
- (27)但し、本稿は当該埋立ての善悪を云々するものではない。

### 3. 公有水面埋立てと環境保全の調整

昭和45年「公害国会」と翌年の環境庁設置を契機に一段と高まった反公害運動は、埋立法の改正だけでなく自然公園法と自然環境保全法を軸とする公害諸法団・2環境保全関連条例を相次いで制定させる原動力となった。また司法面からも、四日市訴訟のような企業活動による公害を争点とするものばかりでなく、「環境権」理念を是認して埋立免許そのものの取消を認めた臼杵セメント事件判決が出されるに至り、埋立免許権者や企業は一層環境保全に慎重になるのである。そのためもあって、臨海型企業は環境保全の設備投資を行い埋立てや埋立地利用が環境に与える影響は、その後かなり減じてきただといえる。さらに運輸省港湾局や港湾管理者は、港湾環境関係事業を昭

図・2 主要な公害規制法

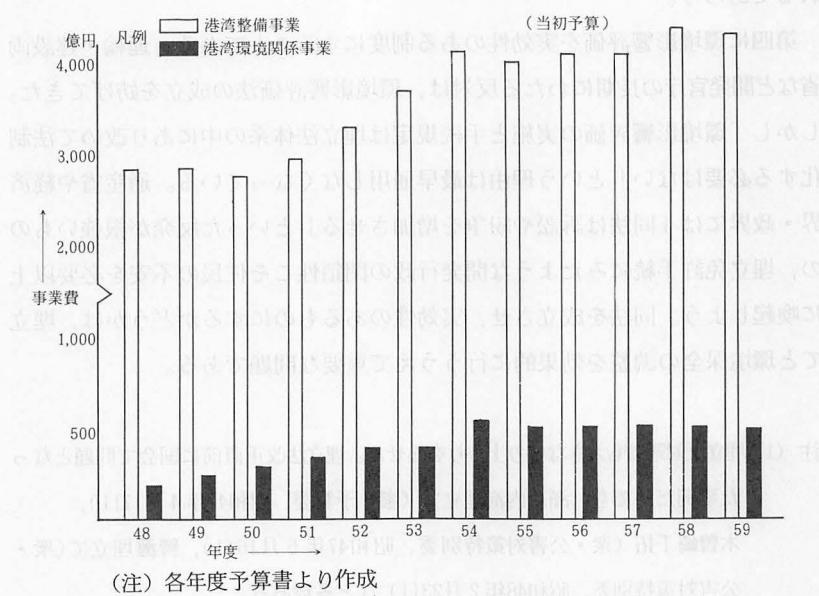


(注) (1)昭和45年「公害国会」では、半年間に20もの公害係諸法が制定された。  
出所: 藤森泰明稿『港湾における環境創造』『港湾』1984年2月P12より。

和48年以來正規事業に昇格させ、環境の回復・保全から水辺環境の創造という積極的施策を行うまでに事業は進行している。

それにもかかわらず、二で述べたとおり、現行の埋立法並びに埋立行政は環境保全と対立関係にあるといわざるを得ず、上述の施策も埋立ての“後しまつ”の域を脱するものではない。社会・経済的要請のほか、人間生活のうえで埋立てが必要である限り、対立関係を緩和して両者の調整を図ることが求められるであろう。もとより政策次元の問題を扱うつもりはないが、調

表・3 港湾整備事業費及び港湾環境関係事業費の推移



(注) 各年度予算書より作成

整に不可欠な要点の抽出は許されると思う。

第一に、埋立促進法としての現行埋立法を抜本的に改正して民主的手続きを確立すると共に、水域全体の土地造成計画と環境保全の調和を勘案した総合的水域管理制度を設ける必要がある。国民は経済至上主義から脱却しつつあり、自然保護に積極的関心を示していることを評価しなければならない。

第二に運輸省港湾局は、環境保全と開発を総合的観点から捉える新たな国土・地域開発指針を提起し、その中に新しい組織の役割りを模索する努力が肝要だろう。また「経済的自立」をめざす地方公共団体は、“環境開発”が大きな経済波及効果の可能性をはらんでいることを考慮する必要がある。

第三は環境庁の総合調整権強化に関する問題である。中公審はこれから環境政策について、「防御的」行政から「環境の質的向上」へ積極的に前進させるよう提言した。環境庁は、アメニティ・タウン計画を昭和60年度から実施する。しかし双方とも、開発官庁としての運輸・建設両省に頼るところ

が多く、事実アメニティ計画は運輸省港湾局が港湾政策への導入を試みている。環境庁がその目的を十分果たすためには、強いリーダーシップが要求されるであろう。

第四に環境影響評価を実効性のある制度にすることである。運輸・建設両省など開発官庁の長期にわたる反対は、環境影響評価法の成立を妨げてきた。しかし「環境影響評価の実施と手続規定は埋立法体系の中にあり改めて法制化する必要はない」という理由は最早通用しなくなっている。通産省や経済界・政界には「同法は訴訟や紛争を増加させる」といった反発が根強いものの、埋立免許手続にみたような開発行政の閉鎖性こそ住民の不安を必要以上に喚起しよう。同法を成立させ、実効性のあるものにするかどうかは、埋立てと環境保全の調整を効果的に行ううえで重要な問題である。

注 (1) 埋立反対運動も大きな盛り上がりをみせた。埋立法改正直前に国会で問題となっただ事例だけでも、瀬戸内海埋立て（参・予算委、昭和47年4月17日）、木曾崎干拓（衆・公害対策特別委、昭和47年6月16日）、響灘埋立て（衆・公害対策特別委、昭和48年2月23日）など多数ある。

(2) 公害防止条例と自然環境保全条例は全都道府県、環境保全条例は7都道府県と1指定都市（昭和58年10月1日現在）で制定されている。市町村レベルではさらに多い。なお、公害防止協定数は1532件（昭和57年10月～58年9月）  
「環境白書」昭和59年度 PP.373～4

(3) 埋立免許は、経済利益程度と埋立てにより蒙る権利者の損害の程度とを単に計数的に比較検討するだけでなく、工場建設が地域住民の生活環境に及ぼすもうろろのマイナス面の影響程度をも勘案して決定されるべきだとして、当該埋立免許は埋立法の免許基準に違反するとした。（大分地裁昭和46年7月20日）判例タイムズ265号 P104、原田尚彦著「公害と行政法」弘文堂昭和50年3月20日 PP.35～37 P184

(4) しかし、NOx・SOx 排出量の除去率増加や COD 負荷量の低下は、経済不況による省エネ・省資源及び産業構造の変化に支えられた「一時現象的」側面があるとの指摘もある。

- (5) 典型例として廃棄物処理を示す。工場用地4m四方の産業廃棄物は2.1t(昭和55年), 昭和50年度全国排出量は236.489千t/年におよぶ。生活一般廃棄物は, ゴミ排出総量だけで昭和55年度実績120.371t/日, その内埋立て(内陸を含む)が37.1%を処理している実態である。これに対し, 東京都の行っている海域埋立て処分場が1985年で満杯になるのをはじめ, 最終処分場の確保は今や政治問題である。その中で, 地域一体の広域的最終処分場確保の需要に対して広域臨海環境整備センター法が制定され, 公有水面埋立てによる大規模処分場が必須となっている。
- (6) 埋立法改正の際, 衆参両院建設委員会は, 自然環境保全と国土利用の適正化を図るため, 早急な埋立法の抜本的改正を求める「公有水面埋立法の一部を改正する法律案に対する附帯決議(案)」を採択した。この内容は, 極めて示唆に富んだものである。
- (7) 環境協会「図でみる環境白書」(昭和57年度 P32)によれば, 産業発展のためであっても公害の発生は絶対許せないと考える国民は, 昭和41年27%から50年51%に上昇, 逆にやむを得ないと考える割合は, 29%から16%に減少している。また昭和56年調査でも, 約5割が自然保護運動に参加したいと答えている。
- 運輸省第五港湾建設局「あすの伊勢湾を考える・アンケート調査報告書」(昭和51年3月)によれば, 環境保全に十分留意した発展がなされてきたとする回答はほとんどないが, 今後に期待するとの割合は半分以上を占めている。
- (8) 神戸市は, 須磨で16億円の養浜工事を進めて100万人の海水浴客を迎える, 最終的には沿100億円を投資する環境創造事業計画をたてたが, これによって3倍近くの経済波及効果が期待されるといわれる。これに対し, 資本金660億円の川崎重工は不況で無配に転落, 昭和58年度法人市民税は均等割で年間150万円にすぎない。
- (9) 中公企画部会, 1980年代の環境政策の課題と条件整備に関する提言。  
(昭和56年1月5日)
- (10) 水辺や海岸線保全を一つの柱とする「環境保全型社会」の形成計画。朝日新聞 昭和57年8月2日, 8月26日, 昭和59年1月29日付各朝刊

(11)昭和48年の改正埋立法や改正港湾法の運用が先駆けになっている。なお、地方公共団体による環境影響評価に係る条例制定は4件、要綱等は21件（昭和59年4月1日現在）にのぼる。環境影響評価法案要綱、中公審答申（昭和54年4月10日）については、兼子仁・関哲夫編著「環境アセスメント条例」（北樹出版、昭和59年4月30日）PP.201～213

(12)朝日新聞 昭和56年3月3日、同3月9日、昭和57年5月19日、昭和58年11月18日同12月23日付各朝刊