

2001 年 4 月

「瀬戸内法行政」 史的総括・試論

—わが「瀬戸内室」の終焉を惜しんで

関西学院大学総合政策学部
久野 武

目 次

はじめに

I 瀬戸内法行政の骨格と歴史

- 1 , 瀬戸内法行政の三点セット
- 2 , 水環境と環境管理の視点
- 3 , その他の先見的・先駆的な諸施策
- 4 , 瀬戸内法行政の歴史と推進主体
- 5 , 瀬戸内法行政の環境保全上の成果

II 瀬戸内法行政の限界、とりわけ埋立をめぐる諸考察

- 1 , 瀬戸内法行政の限界
- 2 , 埋立をめぐる諸問題

III 瀬戸内法行政の転機

- 1 公共事業批判の高まり
- 2 和歌山下津港沖埋立計画の攻防にみる「埋立の基本方針」の限界
- 3 瀬戸内計画の改定

IV 新・瀬戸内法行政に向けて

- 1 市民参加と瀬戸内法行政
- 2 市民参加と情報公開
- 3 I T 革命とモニタリング、データベース
- 4 新・瀬戸内法行政の可能性と方向性

参考文献

※本稿は平成 12 年度国立環境研究所委託業務報告書「瀬戸内海環境保全行政の史的総括と今後の発展のためのモニタリングとデータベース整備のあり方に関する研究」（2001 年 3 月）を微修正のうえ改題したものである。なお、本稿の I と II の 1 は参考文献 7）をほぼそのまま用いている。

(はじめに)

「瀬戸内海環境保全特別措置法（以下「瀬戸内法」と呼ぶ）」の前身である「瀬戸内海環境保全臨時措置法（以下「旧法」と呼ぶ）」が、全会一致の議員立法として成立したのは、'73年のことであった。以降、旧法、瀬戸内法、そしてそれらを根拠として制定された瀬戸内海環境保全基本計画（以下「旧・瀬戸内計画」と呼ぶ）、「埋立の基本方針」により推進されてきた一連の行政施策を「瀬戸内法行政」と呼ぶことにする。

筆者は、瀬戸内法行政は環境行政の中できわめて特異な位置を占めてきたし、水環境という場の捉え方や環境管理という手法についての先見的な役割を担ってきたのではないかと考えている。

だが、瀬戸内法行政開始後四半世紀を経て、環境行政自体も大きく様変わりし、昨年紆余曲折の果てに'00年末、旧・瀬戸内計画は全面改定されたし（以下「新・瀬戸内計画」と呼ぶ）、「埋立の基本方針」も全面的な再検討を余儀なくされようとしている今日、その特異性と先見性とはなんだったのか、そしてその成果と限界は奈辺にあったのかを、かつて瀬戸内法行政の当事者であった筆者なりに（筆者は'88.6.15から'90.6.30まで環境庁水質保全局瀬戸内海環境保全室長の席にあった）検証し、新・瀬戸内法行政の可能性と方向性を模索してみようというのが本稿の狙いである。

Ⅰ 瀬戸内法行政の骨格と歴史

1, 瀬戸内法行政の三点セット

瀬戸内法行政の根幹をなしていたのは、瀬戸内法そのものと、政府の策定した旧・瀬戸内計画、瀬戸内海環境保全審議会の答申した「埋立の基本方針」の三つ、いわゆる三点セットである。瀬戸内計画が改定されても、基本的にはこの構図は変わらない。図1に瀬戸内法対象地域、図2、3、4に三点セットの基本的なフレームを示す。



図1、瀬戸内法対象区域

参考文献3)より転載

瀬戸内計画について補足をしておくと、瀬戸内計画は新、旧ともに「序説」、「計画の目標」、「目標達成のための基本的な施策」の三つからなっており、序説、計画の目標とも新、旧ほとんど同じである。序説では「計画策定の意義」、「計画の性格」、「計画の範囲」について述べている。図3では省略してあるが、計画の範囲を「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」としており、水質のみならず景観や漁業資源、生態系の保全も含めた、今日で言う「水環境」を一体的なものとして対象にしていることがわかる。また計画の目標については定量的なものは明示していない。

目標達成のための基本的な施策として旧計画では12項目、新計画では19項目を掲げているが、いずれも計画の目標と1対1で対応した構成になっておらず、施策というレベルで項を分けたものである。これらの施策は法の規定といずれもリンクしているものであるが、他省庁施策に関わるものは努力規定にとどまっている。

また、埋立の基本方針については前文で「厳に抑制すべきであり、やむをえず認める場合」の基本方針であるとしているが、「やむをえず認める場合」とはなにかについては具体的な言及も例示もないことに注意を要する



図2 三点セットの1
「瀬戸内法」の概要

参考文献3）より転載

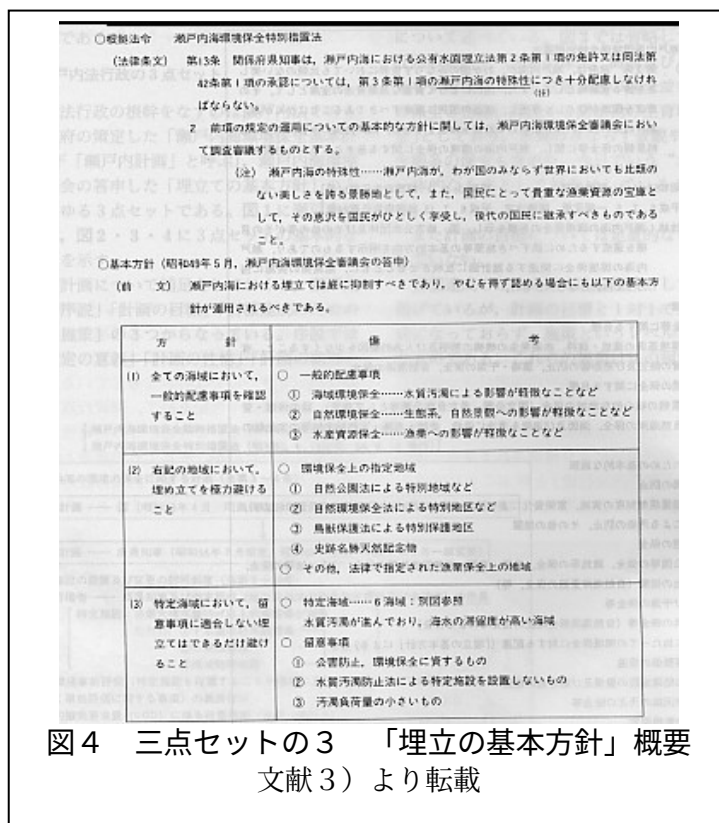


図4 三点セットの3 「埋立の基本方針」概要
文献3）より転載

○ 根拠法令 瀬戸内海環境保全特別措置法 （根拠条文）第3条 政府は、瀬戸内海が、わ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であることにかんがみ、瀬戸内海の環境の保全上有効な施策の実施を推進するため、瀬戸内海の水質の保全に関する基本となるべき計画を策定しなければならない。 ○ 基本計画の性格（第1 序説の2） 瀬戸内海の環境保全の目標を示し、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。		
	旧計画	新計画
制定	昭和53年4月閣議決定 同年5月総理府告示 平成6年7月一部変更 閣議決定 同年7月総理府告示	平成12年12月閣議決定 同年同月総理府告示
第1 序説	1 計画策定の意義 環境の確保、維持を目的として施策を総合的計画的に推進するために策定 3, 計画の範囲 水質の保全、海面及びこれと一体をなす陸域自然景観の保全、これらの保全と関連する動植物の生息環境等の保全	1 計画策定の意義 環境の確保、維持及び開発で失われた良好な環境の回復を目的として施策を総合的計画的に推進するために策定 3, 計画の範囲 水質の保全、海面及びこれと一体をなす陸域自然景観の保全、これらの保全と関連する動植物の生息環境等の保全
第2 計画の目標	1, 水質保全等に関する目標 水質環境基準の達成・維持、赤潮発生の機構の解明及び人為的要因を少なくすること、有害物質の除去及び悪影響の防止、藻場・干潟の減少傾向にかんがみ水産資源上重要な藻場・干潟、鳥類に重要な干潟の保全、自然海浜等の保全 2, 自然景観の保全 自然景観の核心的な地域の保全、緑の保護・管理、自然海岸の保全、海面・海岸清浄保持、文化財の保全	1, 水質保全等に関する目標 水質環境基準の達成・維持、赤潮発生の機構の解明及び人為的要因を少なくすること、有害物質の除去及び悪影響の防止、藻場・干潟等浅海域の減少傾向にかんがみ水産資源上重要な藻場・干潟、鳥類に重要な干潟の保全、それ以外の藻場・干潟も減少防止、失われた藻場・干潟の必要に応じての回復措置、自然海浜等の保全 2, 自然景観の保全 自然景観の核心的な地域の保全、緑の保護・管理、自然海岸の保全、失われた自然海岸の必要に応じての回復措置、海面・海岸清浄保持、文化財の保全
第3 目標達成のための基本的な施策	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, 埋立に当たっ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, 環境教育・環境学習の推進 12, 国の援助措置	1, 水質汚濁の防止 2, 自然景観の保全 3, 浅海域の保全等（藻場・干潟、自然海浜） 4, 海砂利採取に当たっての環境保全に対する配慮 5, 埋立に当たっての環境保全に対する配慮 6, 廃棄物の処理施設の整備及び処分地の確保 7, 健全な水循環機能の維持・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 10, 下水道等の整備の促進 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 15, 環境教育・環境学習の推進 16, 情報提供、広報の充実 17, 広域的な連携の強化等 18, 海外の開鎖性海域との連携 19, 国の援助措置

図3 三点セットの2 新旧・瀬戸内計画概要

※下線部は新瀬戸内計画における変更、追加箇所を示す。 筆者作成。

2, 水環境と環境管理の視点

瀬戸内法行政の特徴は、瀬戸内海を沿岸も含めてトータルな水環境の場と捉えたうえでの総合的な環境管理を図るという志の高い視点である。目指したのは、単にCOD指標で象徴される狭義の水質保全だけではなく、前節でみたように自然海浜、藻場・干潟の保全や景観と自然的レクリエーション空間の保全・回復、そして生態系の保全をも視野に入れたクロスオーバー的なものであった。明示はしていないものの、そこには水だけが澄んでもしかたがないという住民の本能というか直感が反映されていたし、それは海域の自浄能力の回復、生物多様性や親水性の保全確保、あえていえば循環・共生とか持続性といった今日的な視点も萌芽的に内包していた。また、その目標達成のためには排水規制という従前からの自らのツールの徹底化のみならず、他省庁施策を目標達成のための手段として体系的に統合し、既存制度で対応しえないものは瀬戸内法行政のなかで新たな制度として具現化しようとした(その具体的なあらわれの一つは自然海浜保全地区制度であろう)すぐれて環境管理的なものであった。

環境庁は公害の未然防止とすぐれた自然の保護を理想的には車の両輪としてスタートしたが、実務的な観点からいえば、自然保護、大気保全、水質保全等々はそれぞれ根拠法も所管部署も異なり、とくにリンクしているわけではない。また公害諸法に関して言えば環境庁が所管したものは規制法であり、保全のための事業は他＝多省庁の所管であった。

しかし、瀬戸内法行政はとにもかくにも省庁部局の枠を越えて、それらの多くをひとつのパースペクティブのもとに取り込みえたのである。後年、水質保全局では湖沼水質保全特別措置法('84年)に根拠をもつ湖沼水質保全計画に、そうした理念を取りこむのに成功しているが、これに旧・瀬戸内計画の影響を読むのは容易であろう。

また、激しい産業公害が一応沈静化し、都市生活型公害と身近な自然の保全・復元が問題になってきた'80年前後から、地方自治体では地域環境管理計画と呼ばれるものをつぎつぎと制定していった。地域環境管理計画は一般的には一連のビジョン、シナリオ、プログラムを提示するものであり、地域総合計画の環境版であり、地域総合計画実施の環境保全面からのガイドライン的な役割を担うものと理解されているが、旧・瀬戸内計画はそうしたものの嚆矢といって過言でなからう。

また瀬戸内法の対象区域は沿岸府県だけでなく上流府県も含めた流域圏全体であることも先見性のあらわれといえよう。今日では、源流の森の伐採が海の生態系にまで影響を及ぼす可能性が無視しえず、流域全体の保全という視点が重要になってきている。当時瀬戸内法行政にそういう明確な問題意識はなかったにせよ、その萌芽をみることも不可能ではない。

そうした流れの集大成として、'93年の環境基本法の制定と翌年の環境基本計画の結実に至るのであるが、その理念的な源流の一部は瀬戸内法行政にあるというのは身最真に過ぎるだろうか。

3, その他の先見的・先駆的な諸施策

個々の行政施策も先見的・先駆的なものがいくつかある。

最大のものはCODの量規制である。水質汚濁防止法が同時期改定強化されたとはいえ、依然排水基準強化という濃度規制にとどまったのに対し、旧法ではさらに量規制の観点から事業系CODの負荷総量を半分にするという荒療治を行った。これはのちに東京湾、伊勢湾とあわせての総量規制制度を生み出す原動力となった。(図5)

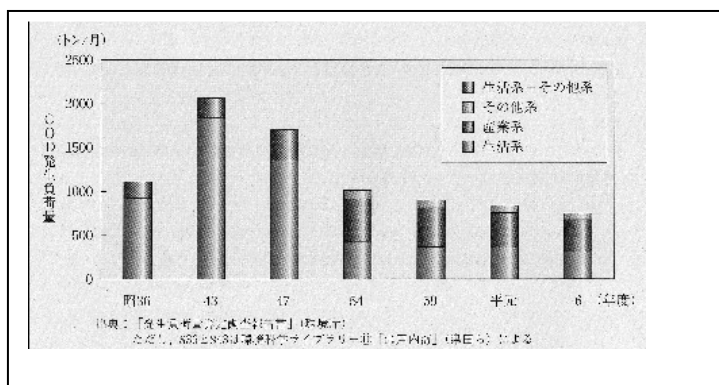


図5 瀬戸内海におけるCOD発生負荷量の推移
出典：発生負荷量調査報告書(環境庁)、ただしS36とS43は環境科学ライブラリー⑪「瀬戸内海」(津田ら)による。環境庁資料より転載
また、赤潮や富栄養化対策に

については、早くから磷、窒素対策の必要性が指摘されていたにもかかわらず、赤潮発生機構がなお不確定性を有したものであることから産業界の抵抗が強く、公的な抑制指導すら拒まれていた中で、いち早く磷の削減指導規定が盛り込まれたことも特筆されよう（'94年には窒素も削減指導対象となった）。湖沼における磷・窒素規制がはじまる以前であり、海域におけるそれが導入されたのが、つい先日のことであるのに対比すると、いかに先駆性に富んだ取り組みをしてきたかは明確であろう。

埋め立てに関しては'73年、公有水面埋立法が改正され埋立免許基準に環境への配慮が明記された。規模の大きい埋立案件については一種の環境アセスメントが必要とされ、環境庁の関与もなされるようになったが、基本的な環境庁のスタンスとしては、環境への影響が軽微かどうかを問題にするだけで、今日でも埋立そのものについてはニュートラルな価値判断しかなしえないのであるが、瀬戸内法行政では少なくとも場としての水環境の保全という観点から、理念的にそれが抑制すべきことを明示していることは特筆されるべきであろう。

4、瀬戸内法行政の歴史と推進主体

さて、前節でみたように瀬戸内法行政はすこぶる総合性・先見性に富んだものであったが、細分化された縦割り行政のなかで、それがなぜ可能になったか。その秘密こそが、そのユニークな出自である。

4-1 旧法制定まで

周知のとおり、'60年代後半に入り、日本全体を襲った激烈な公害の波のなかで、住民の声を反映してつぎつぎと自治体では公害防止のための組織や条例を整備するとともに、国に対しても抜本的な公害防止対策を迫った。また日本を代表するようすぐれた自然も観光開発の波にさらされ、各地で自然保護団体が結成され、反対運動が広がっていった。こうした中で公害対策基本法が制定され（'68年）、'70年のいわゆる公害国会で、公害諸法の強化や新規制定がなされ、翌年環境庁設置がなされた。

高度経済成長時代の瀬戸内海における環境破壊がいかにすさまじいものであったか、そしてそれに対応してどういう運動がなされ、旧法として結実していったかについては例えば参考文献1)を参照願いたい。が、沿岸住民の不安感が募るなかで、自治体の危機感と自治体間の連携も深まり、'71年7月沿岸11府県3政令市首長で構成された「瀬戸内海環境保全知事・市長会議（以下「知事市長会議」と呼ぶ）」が結成されたのが大きなメルクマールであった。

第一回会議では「瀬戸内海環境保全憲章」が採択された。これが瀬戸内海環境ビジョンの第一歩であり、のちの旧・瀬戸内計画の出発点となった。同時に、政府に瀬戸内海だけを対象にした環境保全法の制定を要請した。同年10月政府は環境庁長官を会長とする関係省庁よりなる「瀬戸内海環境保全対策推進会議」を設置、各省が個々バラバラに行うのではなく、連絡調整をとりつつ総合的な対策を実施することを申し合わせるが、この時点では法制化にはなお消極的であった。'72年夏には播磨沖で大規模な赤潮被害が発生し、瀬戸内海の環境保全法制定を要望する声はさらに大きくなった。自治体が議員を動かし、各政党もその方向で動き始めた。施策が多省庁にまたがるものであることから、議員立法とする方向で自民党環境部会瀬戸内海汚染対策特別小委員会（林委員長）が中心になって動き、いわゆる林原案がまとめられ、各党各省との調整がはじめられた。

林原案の骨格は瀬戸内計画、事業系COD 1/2 カット、水質汚濁防止法という特定施設の許可制、それに埋立の原則禁止の4つであった。埋立については一部地域から異論があり、現行のものにトーンダウンし、結局審議会にゲタを預ける形になった他は、党内からも産業界からもとくに強い異論はなかったようである。まだ環境追い風はつづいていたのである。かくて

'73年、全会一致で旧法が上程可決されたのである。

他の環境法制はいずれも自治体の強い要望があったものの、法案そのものは政府部内で調整した政府提案であったが、旧法だけはそうではなかったのである。もっとも議員立法とはいっても、多くは省庁が最初から最後までお膳立てするそうであるが、某氏から聞いた話では、林原案作成にあたっては環境庁は最終段階までノータッチで、もっぱら自治体の環境部

局がサポートしたという。

つまり自治体連合が政府を押し切って法律を作り、政府にそれを執行する組織である環境庁水質保全局水質規制課瀬戸内海環境対策室（本組織は'80年独立室に昇格、名称も瀬戸内海環境保全室となったが、以降、いずれも「瀬戸内室」と略す。なお、'01年の中央省庁再編で環境省環境管理局水質保全部閉鎖性海域対策室として再編成された）を作らせたのである。旧法も瀬戸内法も審議会の設置規定を置いているが、関係自治体の長またはその推薦する者が定員の過半を占めるなど、中央集権国家日本としてはめずらしい自治体連合主導型の行政としてスタートしたのである。

かくてあまたある環境法制のなかで、唯一地域名を冠した総合的な水環境の保全法が誕生したのであるが、そのことは、瀬戸内海での環境破壊のすさまじさを象徴しているとともに、瀬戸内海が日本の歴史・文化のうえでいかに重要であったかを物語っているし、とりわけ沿岸府県住民にとって瀬戸内海は古来からの精神的な支えであり、誇りであり、住民の紐帯のシンボルであったことを示すものであろう。

4-2 旧法から瀬戸内法へ

旧法は3年間の時限立法であった。この間にCOD 1/2 カットの割り当て、埋立の基本方針の答申がなされた。だが瀬戸内計画の策定は難航し、さらに2年間延長された。そして期限ぎりぎりになってようやく瀬戸内計画の閣議決定がなされた。難航の原因はつまびらかでないが、あれだけ吹き荒れた環境追い風が'73年オイルショックを契機に急速に弱まっていったこと、また瀬戸内計画の内容がまえに見たように目標や施策が定量的なものでないことにも関連があるのかもしれない。ただ、永久法としての後継法を政府（環境庁）提案で行うことは約束されていた。

全国を襲った激烈な公害の沈静化とともに、住民の圧力も減少していき、アセス法も結局挫折してしまう時代のなかで、後継法案づくりは難航した。その間のいきさつは参考文献2)が生々しくヴィヴィッドに伝えてくれる。後継法の当初案の目玉は第一に水質汚濁防止法の改正と併せ、瀬戸内海、東京湾、大阪湾における環境基準にリンクした総量規制、第二に燐等指定物質の削減指導条項、第三に条例による自然海浜保全地区（地区内における行為許可制）制度、第四にタンカー航行規制等油濁防止規定、第五に瀬戸内計画をブレイクダウンした府県計画といったものを後継法に導入するというものであった。旧法制定時と異なり、与党、経済官庁、産業界の抵抗は強く、応援団は知事市長会議のみ、旧法制定の立役者であった林自民党瀬戸内海等小委員長は大規模なヘドロ除去の事業法にすべきであるとして袂を分かつなかで、調整が進められた。総量規制は環境基準とリンクさせず、自然海浜保全地区は行為届出制に、油濁防止は努力規定にと一定の後退を余儀なくされつつ、現行の瀬戸内法が成立したのである。

瀬戸内法制定後、今日に至るまで環境庁では個別埋立案件の調整、燐につづく窒素の削減指導が、各種調査やデータベースの整備と併せて行われてきた。

4-3 知事市長会議と瀬戸内海環境保全協会

知事市長会議は設立後毎年首長が出席しての総会を開催、環境庁と密接な連携のもと新たな活動の方向を模索していったし、自治体の環境部局間の連絡調整機能も果たしてきた。

'78年、瀬戸内法制定前夜には知事市長会議主唱のもと、自治体環境部局と各県の漁連や衛生団体とからなる社団法人瀬戸内海環境保全協会（以下単に「協会」と呼ぶ）が発足、数しながら専従職員も置き、以後普及啓発活動や調査活動を積極的に展開していった。平成元年には産業界からも事業場単位で賛助会員として協会に参画した。近年「行政と市民と企業とのパートナーシップの形成」が重要であるという指摘がなされているが、そうした意味で協会の活動も先駆的な取り組みといえよう。

また、地球環境問題の顕在化とともに、国際的な連携が強く意識されだした。おそらく先行する「国際湖沼環境保全会議（ILEC）」の活動に刺激されたのであろうが、知事市長会議の主唱のもと、環境庁・協会も参画し「世界閉鎖性海域環境保全会議（EMECSS）」が'90年神戸で開催され、以降定期的に世界各地で開催されるに至ったことも特筆されよう。

さらに'92年には知事市長会議の主唱のもと、協会を事務局とし域内の学識経験者、研

究者を結集した「瀬戸内海研究会」を設立、毎年研究フォーラムを開催するなど、ユニークな活動はいまもつづいている。

かくて、瀬戸内法行政は或る意味では瀬戸内室と知事市長会議、協会が三位一体で進めていくというユニークなものとなっている。

5，瀬戸内法行政の環境保全上の成果

以上述べてきたように、瀬戸内法行政は地方分権を先取りしたかのような地方主導型で、瀬戸内海という場としての水環境保全というビジョンのもとで施策を展開するといった、きわめて先駆的な試みであった。しかし、それが瀬戸内海の水環境保全にどれくらい寄与貢献したかはまた別の問題である。だが、この検証は容易ではない。瀬戸内計画の目標と照らすという手法が使えない。目標自体がもともと定性的なものであり、目標年次とか達成率、進捗率とかの概念がそもそも適用しえないものだからである。

だが、環境の現状と推移を見てみると、つぎのことはいえよう。

まずは水質である。産業界からのCOD発生負荷量は激減。工場地帯の前面水域などかつての激しい汚濁水域の改善は著しいものがあるが、瀬戸内海全体の環境基準の達成率や湾灘毎のCOD平均値といった推移でみると必ずしも改善されたとはいえない。生活系CODの発生負荷低減が著しくないこと、いわゆる内部生産CODといった問題があるのであろう。

(図6)

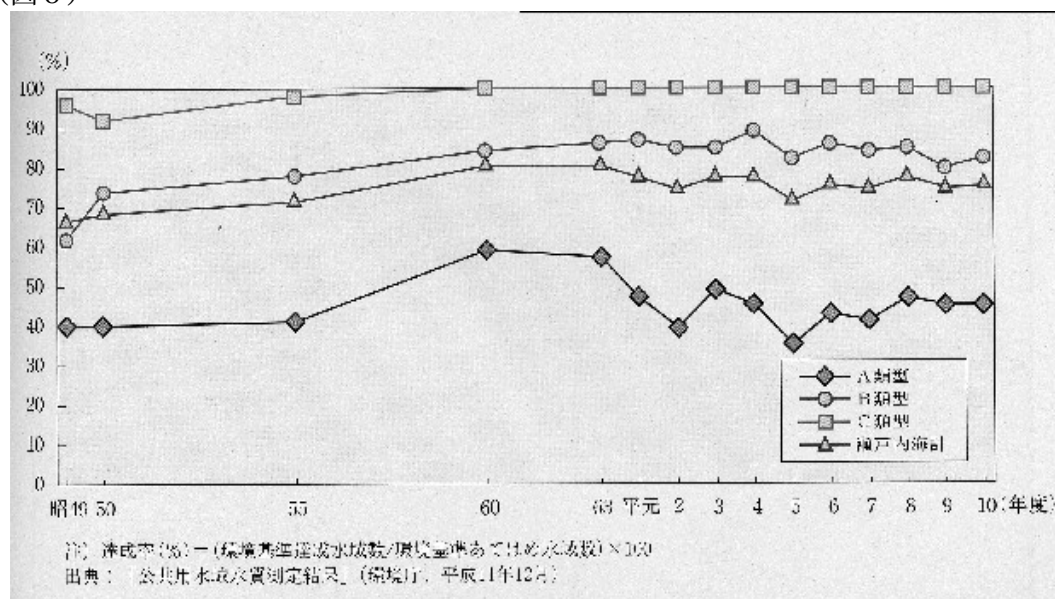


図6 瀬戸内海の環境基準測定点におけるCOD年度平均値（全層）の推移

出典：公共用水域水質測定結果（環境庁）
 環境庁資料より転載

赤潮の発生実件数はかつての半分以下に低減している。磷の削減指導などの施策がどのくらい効いたのかは赤潮発生機構が明確でないのではわからないが、一定の効果はあったと評価すべきであろう。(図7)

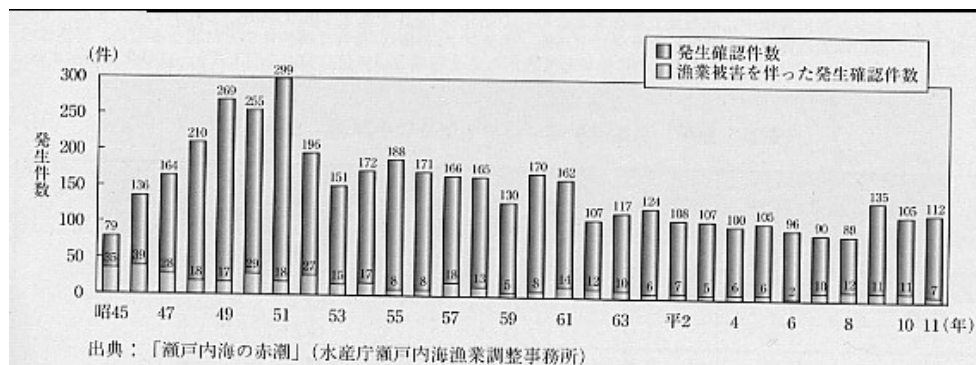


図7 瀬戸内海の赤潮の発生実件数

水産庁瀬戸内海漁業調整事務所「瀬戸内海の赤潮」による参考文献3)より転載

埋立免許面積の伸びは'73年度以降大きく鈍化したし、それと関連して自然海岸線延長や藻場・干潟面積の減少も鈍化したことは事実である。(図8, 9, 10)

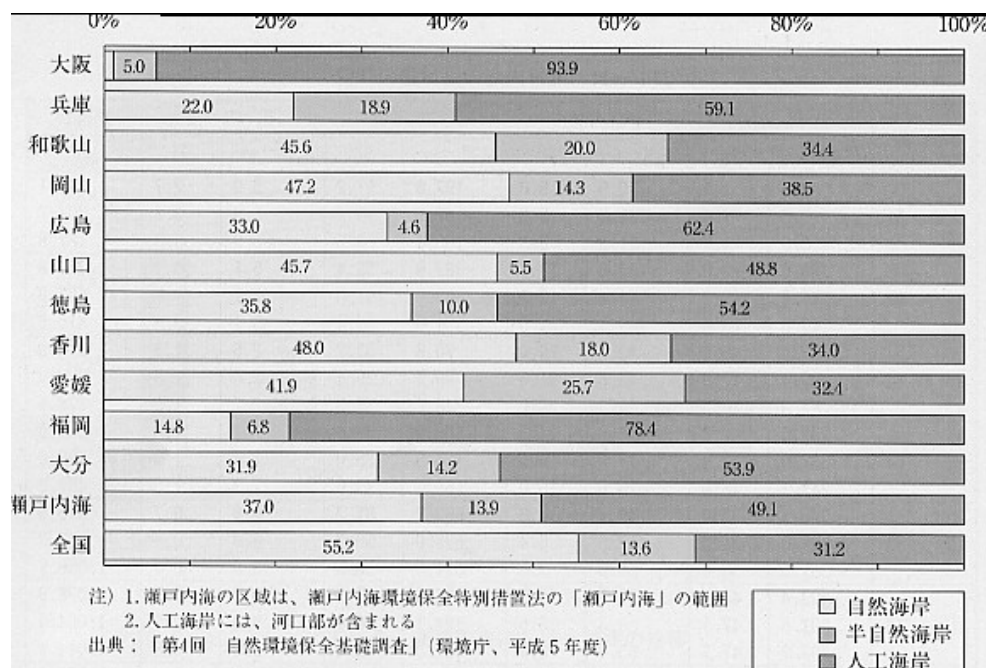


図8 瀬戸内海の海岸線の状況

註) 1、瀬戸内海の区域は、瀬戸内法の「瀬戸内海」の範囲
 2、人工海岸には、河口部が含まれる。

出典：「第4回 自然環境保全基礎調査」(環境庁、平成5年度)

参考文献3)より転載

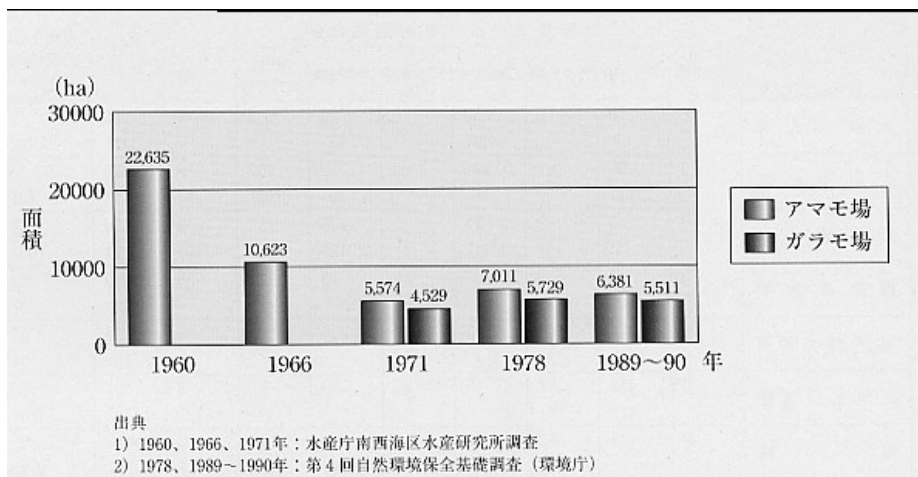


図9 瀬戸内海における藻場の推移

出典 1) 1960、1966、1971 年：水産庁南西海区水産研究所調査
 2) 1978、1989－1990 年：第 4 回自然環境保全基礎調査（環境庁）

参考文献 3) より転載

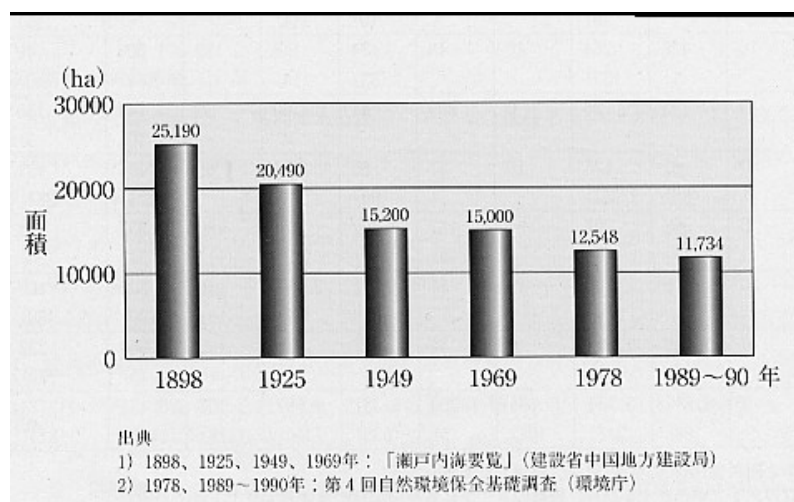


図10 瀬戸内海における干潟の推移

出典 1) 1898、1925、1949、1969 年：「瀬戸内海要覧」（建設省中国地方建設局）
 2) 1978、1989-1990：第 4 回自然環境保全基礎調査（環境庁）

参考文献 3) より転載、

ただし社会経済状況の変化もあり、全国データとの比較も困難なので、すべてを瀬戸内法行政の抑止力のせいとは必ずしもいえない。逆に鈍化したとはいえ、まったくストップしたわけでないことをもって瀬戸内法行政の無力さだけをあげつらうのも妥当でない。

埋立個別案件に関しては、港湾審の場で変更縮小させた例もいくつかあり、内々の構想検討時点で事前指導により断念せしめたり、縮小させたことは多いし、結果的に容認した場合においても、人工海浜や藻場・干潟の代償整備、汚水の高度処理、緑地の整備、緩傾斜護岸工法の採用等、他の海域の類似事例にくらべて、より環境保全と親水性の確保に配慮されたものになっていることは明らかだからである。

II 瀬戸内法行政の限界、とりわけ埋立をめぐる諸考察

1 , 瀬戸内法行政の限界

以上概括してきたように、瀬戸内法行政は理念や枠組という観点からは、今日の環境基本法＝環境基本計画を先取りしたすぐれて総合的・先見的なものであったし、現実の環境の保全・復元ということに関して一定の効果があつたのは事実であろうが、それが他の地域に比べて目を眩ませるほどのものかどうかについては疑問がないわけではない。

また瀬戸内計画は他省庁の施策をも取り込んだ総合的・体系的なものであるが、実際には他省庁が独自に策定した計画や施策を単に寄せ集めて修文しただけで、他省庁が瀬戸内計画に則って行う（と環境庁サイドからは見なしうる）事業についての補助率の嵩上げのような誘導施策は盛り込まれていないし、他省庁も瀬戸内海について法と閣議決定である瀬戸内計画の精神に鑑みて特別の運用や重み付けを行ったとはいえないし（たとえば下水道の普及率は瀬戸内海関係府県は全国平均を大きく上回っていたが、現在はほぼ全国並）、その担保もフォローもない。

総じて上位・先行計画と称されるものはおおむねそうしたものであるといってしまうまでもあるが、例えば同じ環境庁の所管である国立公園行政で、瀬戸内海国立公園の管理について特別の配慮をしたという痕跡はみられない。

歯に衣着せずに言えば、環境行政の進展の中で、富栄養化対策も含めた排水規制に関しては瀬戸内法行政の独自性は希薄なものになってきている。水質保全のみならず、水環境総体の保全が必要だという環境管理の視点も瀬戸内法行政だけにとどまらず広く環境行政内部では共有され、「瀬戸内計画」的な各種の環境管理計画も今日ではごくふつうのものとなってきている（その環境管理計画なるものが、結局は各部局の施策を寄せ集めて修文しただけという致命的な弱点も共有しているといっていいいであろう）。

こうした理念的な法や計画が、今日の縦割り行政の仕組みのなかで実効性を持ちうるであれば、それが時代の流れであり、それに沿った予算要求や施策に傾斜したほうが、予算、組織や権限の維持拡大に有利だという意識を他省庁や自治体の首長ないしは環境以外の他部局が持ったときに限られよう。（例えば昨今の循環型社会形成推進基本法は理念法に過ぎないが、関係他省庁は「循環、リサイクル」を謳い文句にした施策を展開しつつある）。つまり畢竟は市民・国民の民度によるのである。旧・瀬戸内計画策定の時期には旧法制定の頃の市民住民や自治体の熱気は失われてきたし、今日でも瀬戸内海沿岸住民で瀬戸内法や瀬戸内計画の存在を知るのはごく少数であろう。

つまり瀬戸内法行政はたしかに誇っていい先見性を持った行政だったが、市民運動、住民運動の潮が退くと共に、その先見性からくる展開を支える基盤が弱まっていったのである。

瀬戸内法行政がその出自の特異性から知事市長会議、協会と環境庁が三位一体で進めているという点に関しても、埋立の基本方針を審議する過程でも、埋立原則禁止という当初の「北」の提言に対し、「南」からは大きな抵抗があり、現行のものまでトーンダウンした経緯があるように、自治体間も自治体内部も必ずしも一枚岩でなく、その結果知事市長会議や協会の活動も、だれもが賛同しうる総論レベル的なもので終わってしまっていることも否めない。

2 埋立をめぐる諸問題

2-1 増大する多様な埋立圧力

そうしたなかで残る瀬戸内法行政の最大の実質的な目玉は「埋立の基本方針」であった。「埋立は厳に抑制すべし」という理念を正面から掲げている行政は瀬戸内法行政しかなかったのだが、それ故もっとも苦戦を強いられてきたものである。その限界と矛盾が、社会の変化の中で露呈してきたのが、'80年代から'90年代にかけてであろう。

戦後日本の高度経済成長を牽引してきたコンビナートや鉄鋼に象徴される長厚重大産業は概ね'60年代、つまり法施行前にほぼ埋立立地を終えていたか駆け込みで免許を取得していた。だからこそ「埋立は厳に抑制すべし」という理念がそれなりに機能する程度には、産業界からの埋立圧力も減少しており、排水排気の公害対策が施策の中心となった。ところが'80年代からの産業構造の転換に伴い、高炉の撤退に代表されるような湾岸遊休地の存在が目立

つようになるとともに、ウォーターフロントが云々されるようになり、それまでとは異質な埋立圧力が高まっていった。

一つは港湾、空港、都市再開発等の埋立圧力である。また高度成長の結果定着した大量生産・大量消費のツケである大量廃棄が生じ、内陸処分場の不足から、廃棄物の最終処分や建設発生土の処理を海面埋立に求める動きも激しくなったし、この二つはときに相互に補完し、より圧力を強めるものであった。さらには'80年代末期にはリゾート法による沿岸開発の圧力も高まった。'91年のいわゆるバブル崩壊後も、景気対策の観点からも大型公共事業（港湾や空港）の開発圧力はさらに強まる一方であった。

こうした多様な埋立圧力の中で、「埋立の基本方針」の前提である「埋立は厳に抑制すべし」という理念を貫徹するのは困難であった。

2-2 「埋立の基本方針」による瀬戸内法行政の展開

本節では埋立に焦点をあてて、瀬戸内法行政の推移をみてみることにする。

Iの1でみたように、「埋立の基本方針」は前文で「埋立は厳に抑制すべきであり、やむをえず認める場合の基本方針」と明記しているが、「やむをえず認める場合」とはなにかについては言及していない。（註）

註：瀬戸内室では、'89年にはいわゆるリゾート法のリゾート計画に関連して、個人・法人が占有する別荘・保養所の分譲を目的とする埋立は、国民共有の財産である海を切り売りすることであり、「やむをえず認める場合」に該当しないという見解を明らかにしている。現行公有水面埋立法では事実上私人への埋立免許はおりないが、公共団体が埋立し、それを私人に分譲することは容認しており、リゾートブームのなかでそういう計画が出現してきたので、それに対する歯止めをかけたのである。

ところで個別埋立の社会的必要性に関しては、第一義的には港湾ならば運輸省一自治体の港湾部局というように縦割り体制の中で、他部局が判断主体になっている。そうしたなかでは、よほど著名な自然海浜や藻場干潟の大規模な破壊を伴うものでなければ、「厳に抑制すべき」という理念だけでを根拠にミティゲーション概念（註）で言う「回避」はおろか「低減」せしめることも容易でなかったことは想像に難くない。しかし、この理念があればこそ、人工海浜や藻場・干潟の代償整備、汚水の高度処理、緑地の整備、緩傾斜護岸工法の採用等、他の海域の類似事例にくらべて、より環境保全と親水性の確保に配慮されたものにしてきたのである。

註：ミティゲーションは米国で生まれた概念である。開発による環境影響をトータルでゼロにする（No Net Loss）という原則のもとに、「回避」（開発の断念や開発目的の他の手段による代替）、「低減」（開発規模の縮小や位置の移動により環境影響を極力低減すること）、「代償」（「低減」の有無にかかわらず、開発によって生じる環境面でのマイナスを代償する措置を講じる。例えば埋立て干潟が消滅する場合は、消滅する面積以上の人工干潟を造成する）という三つの手段があり、優先検討順位は回避→低減→代償の順であるとする（図11）。日本でミティゲーションという場合、No Net Loss原則は無視されがちである。ミティゲーションのこの概念にはさまざまな問題点があるが、ここでは言及しない。筆者らの参考文献8）を参照されたい。

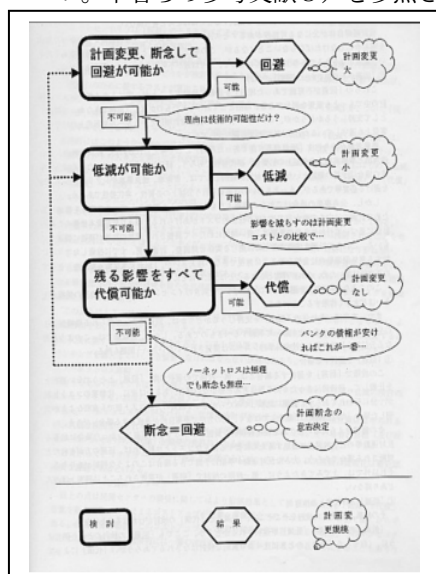


図11 ミティゲーションの優先検討順位

参考文献8）より転載

もちろん、公表される以前の構想段階での環境部局

なり環境庁との事前調整・協議のなかで、「回避」や「低減」（ここでは環境影響を低減させるための規模の縮小や位置の移動をいい、No Net Loss 原則は問わない）されたものもないわけではない。しかし、計画が公表されて以降のそれはきわめて稀である。図 12、図 13 で、そうしたもののいくつかの事例を瀬戸内海とそれ以外のいわゆる白地地域にわけて示した。以下、そうした事例を含めて、瀬戸内海での埋立の推移を追うこととする。

事例	織田が浜	和歌山下津港沖埋立
回避、低減等の別	低減(埋め立て位置と面積を変更)	低減(埋め立て位置と面積を変更)
保護地域指定の有無及び内容	瀬戸内法適用海域。瀬戸内法には「自然海浜保全地区」制度があるが、未指定	瀬戸内法適用海域(瀬戸内海国立公園隣接地)
事業主体	運輸省第3港湾建設局、今治市	和歌山県
行為	港湾整備による埋立て	港湾整備による埋立て
事業種	港湾	港湾
環境保全上の問題の概要	自然海浜の消失	万葉集に歌われた国立公園内の展望地(雑賀崎)からの眺望を阻害
環境庁の法的関与	公有水面埋立法による意見照会	公有水面埋立法による意見照会
回避または低減が行われた法手続の段階	港湾計画変更手続きにおいて	港湾計画変更手続きにおいて
反対運動の主体	地元住民	地元住民団体、観光業者・研究者
国際世論等	なし	なし
回避等の決定経緯	市が計画していた大規模埋め立てを国の港湾審議会に諮問、審議会で環境庁が変更を求め、それを受けた市が計画を再検討(縮小)	県が計画していた大規模埋め立てを国の港湾審議会に諮問、審議会で環境庁が変更を求め、それを受けた県が検討会を設けて計画を再検討(縮小)
回避等の年	1984年	1999年
その後の法的手続き等の処理	縮小案で再度港湾計画を変更(港湾審議会が答申)、公有水面埋立免許を取得し、竣工済み	縮小案で再度港湾計画を変更(港湾審議会が答申)
備考	反対運動は続行し、裁判で争われるが原告敗訴	反対運動は続行。公有水面埋立願書未出願

図 12 瀬戸内海における回避または大幅な低減の事例

参考文献 8) より転載

事例	新石垣空港	藤前干潟	三番瀬	愛知万博
回避、低減等の別	低減(白保周辺での位置、規模の変更)を経て回避(白保を断念。白保以外の候補地を選定中)	回避(廃棄物処分場用地を別途用意)	低減(埋立面積を縮小)	低減(計画地を追加し当初計画敷地である海上の森への全体的な環境影響を低減)
保護地域指定の有無及び内容	指定なし	指定なし	指定なし	指定なし(周辺くさゾーンの一部国定公園)
事業主体	沖縄県	名古屋市長	千葉県	万博協会
行為	空港整備によるサンゴ礁の埋立	一般廃棄物処分場建設のための干潟の埋立て	港湾整備による干潟の埋立て	万博展示場等による造成
事業種	空港	港湾	港湾	万博
環境保全上の問題の概要	アオサゴの大規模群落	シギ・チドリ等、渡り鳥の渡来地として重要な干潟が消滅	シギ・チドリ類、ガンカモ類等、渡り鳥の渡来地として重要な干潟の大規模な消滅	里地の自然環境、特にオオタカと、シデコブシ等周伊勢湾要素の植物への影響
環境庁の法的関与	閣議アセス、公有水面埋立法による意見照会及び空港整備法施行令別表改正協議	公有水面埋立法による意見照会	公有水面埋立法による意見照会	アセスメント法に準じた手続きによる意見照会(正確には通産省要領アセスのための法的関与ではない)
回避または低減が行われた法手続きの段階	アセスメント手続以前	港湾計画決定済み。県アセスメント終了後、公有水面埋立て免許出願中、環境庁意見照会前	当初計画で港湾計画変更済み。公有水面埋立手続きの前	アセスメント手続の途中(準備書の縦覧後、評価書の作成前)
反対運動の主体	自然保護団体、地元住民	地元NGO、野鳥の会	地元NGO、野鳥の会	地元NGO、野鳥の会、自然保護団体
国際世論等	IUCN総会決議(ただし低減後)	海外NGO要望書	なし	海外NGO要望書(ただし低減後)
回避等の決定経緯	アセスメント手続に入る以前、反対運動を背景に白保からカラ岳東へ、知事が位置の大幅変更を表明	市は人工干潟の造成を代償措置として計画を進めようとし、環境庁が代償措置として不適当である旨の文書を提出、市は公有水面埋立ての出願を取り下げ	県は反対運動や環境庁の態度等から、当初の計画を変更し、埋立については7分の1に縮小し、第2海岸道路も線形を陸側に移動した。	アセス途中(準備書段階)でオオタカの営巣が判明、計画を変更し当初の計画外の公園等に会場を拡大
回避等の年 その後の法的手続き等の処理	1989年 なし	1999年 なし	1999年 なし	1999年 なし
備考	変更計画でも一部サンゴ礁の埋立は行われることになっており反対運動は継続。その後県は陸上部の案も含めた4箇所で再度検討を行い富良案を決定。知事交代に伴いこれも白紙に戻され現在再度4箇所で比較検討中	名古屋市長は廃棄物処分場用地を藤前以外の土地に求めることを公表し、代替地を検討中	縮小後も埋立の必要性、人工干潟造成の是非等をめぐって反対運動続行	万博の達成は新住事業で行うことになっているが、新住事業は計画に変更なくアセスメントの実施中。低減後もNGOは万博を里地の環境を変えずに実施すること、跡地を公園として活用することを主張

図 13 白地地域における回避または大幅な低減の事例

参考文献 8) より転載

’84年には愛媛県今治港富田地区、いわゆる織田が浜で大規模な港湾整備のための埋立計画が浮上し、大きな反対運動が起きた。公有水面埋立法以前に港湾計画の変更が必要となるので、港湾計画変更が地方港湾審議会を経て港湾審議会に諮られたが、その場で環境庁は異議を唱え、差し戻しとなったのはじめての事例である。その規模の縮小と位置の移動で環境庁との調整を了し、港湾計画を改定、公有水面埋立免許の認可を得て工事に着工したが反対運動はおさまらず、争訟となった。現在埋立は終了し供用開始されている。環境庁は反対派住民から非難されたが、当時の(今日でもおおむね踏襲されている)行政システムのなかでは、環境庁はぎりぎりの抵抗を示したものといっているであろう。

’85年には神戸市のポートアイランド二期の埋立計画に関して、まったく同様の経過で異議を唱え差し戻しになった。最後は小規模な縮小のみで環境庁は矛を収め、港湾計画変更、埋立免許認可を経て、すでに工事は終了、供用開始されているが、反対運動も起きず、マスメディアもまったく関心を示さないなかでの異議は異例のものであった。

同じ’85年、フェニックス(尼崎沖)の港湾計画が決定。’87年には埋立認可がなされた。フェニックス計画はそこそこの泉大津沖、神戸沖と認められた。廃棄物処理の逼迫した状態では容認するしかなかったのである。

’87年には関西空港と前島(いわゆる「臨空タウン」)の埋立免許の認可がおりた。関西空港に関しては旧法制定の前後からさまざまな動きがあり、すぐれて政治的な国家プロジェクトということから、伊丹空港の廃港を暗黙の了解とすることで環境庁も容認せざるをえなかったし、前島は大阪府が計画したその一連の流れのものであり、これも容認した。結果的には伊丹空港は存続のままで、空港島では緩傾斜護岸、前島では人工海浜の採用や排水の高度処理という「代償」(さらには空港会社での出向ポストの確保)で、決着させられた。前島は結局の所、膨大な赤字を抱えて現在も大半が遊休地のままであり、このプロジェクトで背後地や島の採石、土砂取り、海砂採取等環境保全面からはさまざまな負の遺産を残した。

一方、’80年代半ばには、すでに神戸市は人工島による神戸空港設置の運動をはじめていた。環境庁との事前調整は一切なく、瀬戸内法や「埋立の基本方針」を無視した形で政治的に動いたのである(当初、関西空港は神戸沖案が有力であった。神戸市が猛反対した結果、

泉州沖に決まり、そのご神戸市が方針転換した経緯がある)。伊丹空港存続、関西空港二期とあるなかで、神戸空港まで容認すれば「埋立の基本方針」ひいては瀬戸内法行政そのものが無に帰するという危機感から、環境庁は政治的な圧力に抵抗しつづけた。結局、阪神大震災がきっかけでそれに屈し、いくばくかの「代償」と引き換えにゴーサインを出した。そのご地元で猛烈な反対運動が起きたのは周知の通りであるが、ここでは環境保全という観点よりも、赤字必至であり、莫大な借金を抱えてまでつくる意味があるのかという公共事業そのものの意味を問い、住民投票条例制定を求めたものであった。この時点では「埋立の基本方針」との整合性は政治的に決着が着けられており、環境庁はもはや動けず、'00年に埋立免許が認可され、工事に着工した。

瀬戸内室は、こうした埋立圧力に対し、それまで「埋立は厳に抑制すべきである」という理念のもとで、一定の抵抗を示しつつ結果的には後退を余儀なくされてきたことや、世間を騒がせた豊島の産廃や海砂採取問題に対しても瀬戸内法行政としてはなんらの積極的な対応もとれないことに対して焦燥感を抱き、積極的な対応策を模索してきた。そして'97年9月に瀬戸内計画の改定、さらには「埋立の基本方針」改定、そして将来の法改正も視野に入れて、瀬戸内海環境保全審議会に「瀬戸内海における新たな環境保全・創造政策のあり方について」諮問した。

瀬戸内室においては、各地での大型公共事業への反対運動のはじまりの他、COP3やダイオキシン騒ぎ、アセス法制定という＜環境の波＞がふたたび来たという認識のもと、ミテイゲーション概念で言う「代償ミテイゲーション」、すなわち環境創造、復元のための埋立や海砂採取問題を取り上げることにより、瀬戸内法行政の活路を見出そうとしたのではないかというのが、筆者の推測である。当時すでに中央省庁再編の波の中で、瀬戸内室の存続自体が危ぶまれてきたという事情も手伝ったのかもしれない。

III 瀬戸内法行政の転機

1 公共事業批判の高まり

諮問を行ったこの時期は同時に公共事業批判の波が高まった時期でもある。それまでにも公共事業批判がないわけではなかった。中海干拓、長良川河口堰など、激しい公共事業批判が環境保全を旗印に繰り広げられたが、それらはいずれも散発的なものであった。

しかし、バブル崩壊後の長引く景気低迷のなかで、'90年代後半に至って、大型公共事業批判が同時多発的に、そして相互に連携をとりながら展開され、その波は今日もなお高まる一方である。'97年のアセス法の成立もそれとは無縁ではないだろう。

代表的な公共事業批判としては諫早湾や中海の干拓、藤前干潟や三番瀬の埋立、愛知万博海上の森、川辺川ダム、びわこ空港などが挙げられるし、瀬戸内海では神戸空港、吉野川第十可動堰、そして後述する和歌山下津港沖埋立などが地元のみならず全国的に大きな問題になっている。

こうした公共事業批判は単に環境保全の観点からの反対だけでなく、従来型の意志決定システムへの異議申し立てであり、またいわゆる土建屋国家といわれるような赤字国債・地方債を発行しつづけて空前の借金まみれになった日本の中央・地方政府への不信と将来への不安が背景にあると筆者には思える。

ここではケーススタディとして筆者も関わった和歌山下津港沖埋立の経緯をざっとみてみることにする。

2 和歌山下津港沖埋立計画の攻防にみる「埋立の基本方針」の限界

2-1 埋立計画の経緯

'97年8月、県地方港湾審議会では和歌山港の港湾計画変更が了承され公表された。まったくの抜き打ちで、市民住民には寝耳に水であった。

この目玉は下津港沖の117ヘクタールの埋立による大型貨物港湾整備である。埋立海域は港湾区域内で漁業権は放棄された水域であり、また当該水域自体は瀬戸内海国立公園の区域外であるが、同国立公園特別地域である雑賀崎に隣接している。

そのご地元説明会が行われたが、住民は納得せず、「雑賀崎地区連合自治会」と「雑賀崎の自然を守る会」を中心とする激しい反対運動がはじまった（この二つの団体はずっと共同歩調をとるつづけてきたので以下「連合自治会・守る会」と略す）。まったくの抜き打ちであり、隣接する瀬戸内海国立公園特別地域の万葉集にもうたわれた景勝地で展望地点としても有名な雑賀崎からの眺望を台無しにするとの理由であった。「連合自治会・守る会」は、署名活動や環境庁等への反対陳情等多様な反対運動を展開していった。こういう大規模開発においては、反対派だけでなく推進派の住民も登場するのがふつうであるが、本事案では賛成・推進を標榜する住民が最後まで登場しなかったことにも留意する必要がある。

こうした大きな開発計画は県庁内部で環境部局と協議を了し、内々に環境部局を通して環境庁にも事前調整を図りつつ手続きを開始するし、同時並行的に地元自治会などにも内々の根回しをしていくのが通常の日本型行政スタイルであるが、本件に関してはまったく異色の展開をたどった。すなわち港湾部局が独自に計画し、環境部局との調整は不良に終わったままで、また環境部局を通して情報をえた環境庁も難色を示していたものであるが、港湾部局が強引に知事の下承を取り付けてほとんど根回しもせずに地方港湾審議会まで独走したものである。なお、埋立材には建設発生土や建設廃材を活用するとしており、処分場不足に頭を悩ませていた環境部局内部では期待する向きもあったらしい。

本件は「連合自治会・守る会」が反対運動をつづけるなか、'97年11月国の港湾審議会に諮られた。その場において環境庁は本案は景観に与える影響は大きく、瀬戸内海環境保全特別措置法に違背するとの見解を示した。港湾計画の変更は下津港沖地区にかかるもののみでなかったため、結局「原案のとおり、おおむね適当である。但し、雑賀崎前面の埋立計画については、瀬戸内海国立公園の特別地域に隣接していることから、景観の保全についてさらに検討されたい」という答申がだされた。

県は'98年度に入って、学識者による「和歌山県下津港沖地区景観検討委員会」（以下、景観委員会と略す）を設置、その意見を踏まえて景観保全の観点から当初案に修正を加えて再度県地方港湾審議会、港湾審議会に諮ることとした。

学識者は港湾部局が4名、環境部局が2名推薦することにし発足した。筆者もその一名である。なお、委員長は地方港湾審議会議長でもあった。「連合自治会・守る会」は景観委員会メンバーに住民代表の参加を要求したが、県は拒否。県は当初報道機関以外の傍聴も拒否したが、のちに傍聴は認めた。

同年6月、景観委員会は一部委員（筆者）の反対を押し切って、面積を一部縮小し、眺望地点から一定の角度内に埋立区域をおさめれば、景観への影響は大きく軽減され容認されるという第二次案を暗示する結論を出し、地方港湾審議会への事情説明を行ったあと、第二次案でもって環境庁への意向打診を行ったが、環境庁は容認しがたいという態度を堅持した。

同年秋に入り、県は環境庁の意向を配慮し、マイナス14メートル岸壁バース2（うち沖合のものは将来的にはマイナス15メートルの大水深バースとする）のうち、沖合い側のバース計画を断念し、大幅な縮小計画を立てるということに方針変更。埋立面積を75ヘクタールと三分の二に縮小し、さらに北へ位置をずらした第三次案を10月の景観委員会に提示し、一定の評価をえた。しかし、質疑のなかで「将来ともこれ以上の沖出しはしないということか」という委員からの質問に対して「今回は計画しないだけで、将来とも計画しないとはいえない」と港湾部局が答弁したため、「連合自治会・守る会」は一層態度を硬化させた。

図14で現況位置図を、図15で第一次、第二次、第三次計画の概略を、図16でその展望地点からのフォトモンタージュを示した。

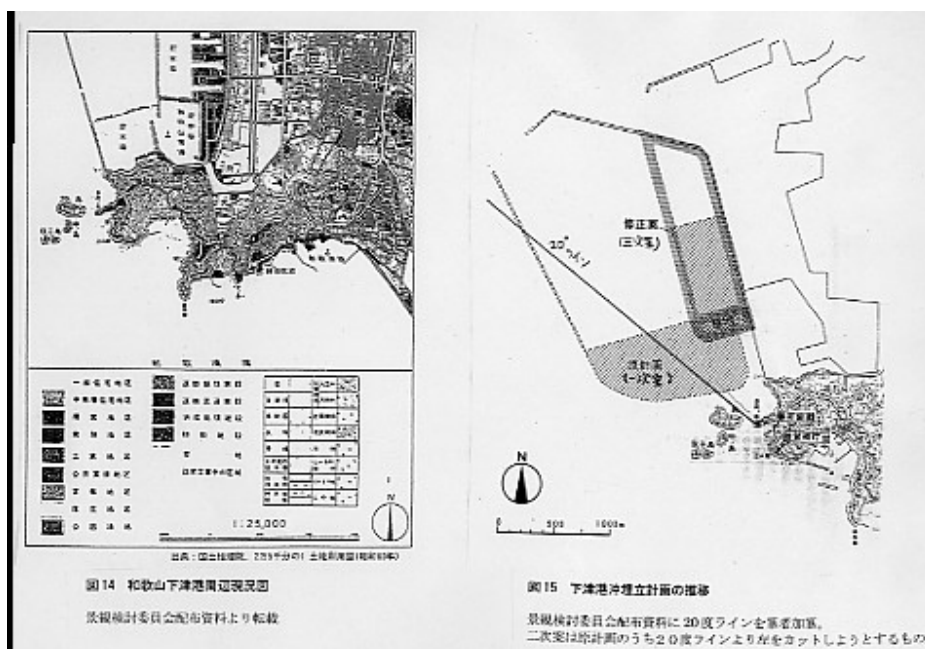
'99年1月和歌山市長選が行われた。新市長は「連合自治会・守る会」の動きやマスコミの論調を配慮してか、埋立自体を否定しないが本水域でなく北港地区で計画すべきだという態度を示していたため、年度内は県も身動きがとれず、景観委員会も開催されなかった。

なお、この時点ではすでに「連合自治会・守る会」は単なる縮小でなく、白紙撤回を求めるようになっていた。単に景観破壊にとどまらず、港湾整備の必要性なるものが、あまりに非現実的な需要予測からくるものであるとし、またこの間の港湾部局の対応に徹底的に不信の念を抱くようになっていたし、景観委員会の審議の進め方にも異論を唱え、個々の委員に対して批判の矢を放っており、公開質問状を出すなどの活動を展開した。また吉野川第十

可動堰や神戸空港に反対する住民組織との連携もとるようになっていた。ちなみに徳島市で第十可動堰について住民投票が行われ、反対が圧倒的多数を占めたのは'99年1月である。

年度が変わり、市長が態度を急変、第三次案の西南隅を1ヘクタールさらにカットすること（第四次案）を条件に県の説得を受け入れた。そして5月、74ヘクタールまで縮小した第四次案を県は景観委員会に示し、大方の委員は了承した（註）。

註：このときの筆者の発言要旨は以下のとおり。「瀬戸内海での埋立は厳に抑制すべきであり、例外的に認められるには二つの条件が必要。ひとつは当該埋立が公益上或いは地域振興の観点から必要かつ効果が大きく、埋立以外の方法では不可能であると多くの専門家が認めていること、そしてもう一つは住民、市民の多くの賛同がえられていること。今回の案は当初案や二次案より景観破壊の程度は大きく減じた。しかし二つの条件が満たされているのか満たそうと努力をしているのかが問題。このまま地方港湾審議会、国の港湾審議会というやり方は賛成できない。個人的には一旦白紙に戻し、この地域・海域の将来を行政、専門家、市民、住民が徹底的に議論するところから始めてもいいのではないか」



本案で地方港湾審議会を経て、7月、国の港湾審議会に再度諮られた。今回は環境庁も異議を唱えず、「原案のとおり適当である。なお、事業の実施にあたっては、緑地の設計、護岸の構造等について検討し、修景効果に配慮するとともに、地元関係者の理解が得られるよう、さらに努められたい」との答申が出された。なお、本答申に際して地方港湾審議会においては、異例の採決が行われたし、国の審議会においても答申に「なお書き」が付されたのは、「連合自治会・守る会」の審議会委員に対する猛烈な情宣が一定の効を奏したのであろう。

これで港湾計画変更という第一段階は突破、ひきつづいて公有水面埋立法免許出願のためのアセスメント調査に入る予定で調査費を'00年度予算に盛り込んだ。一方、「連合自治会・守る会」は支出差し止め提訴で対抗した。

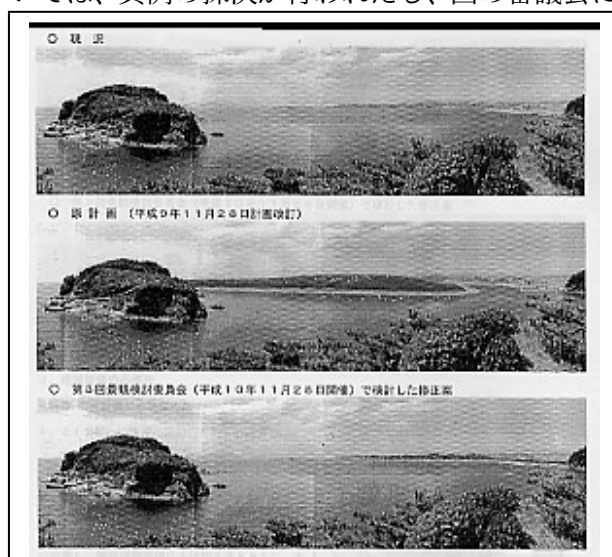


図 16 番所庭園からの眺望 (現況および一次案、三次案フォトモンタージュ写真)

和歌山県港湾課ホームページより転載

原計画とあるのが本文の一次案、修正案とあるのが本文の三次案に相当する。

なお、このフォトモンタージュは適切に再現されていないとして「連合自治会・守る会」より批判があった。

2-2 埋立凍結への転換と原因

そうしたなか、年度が変わって事態は急変することになる。和歌山市長が突如埋立自体に慎重な姿勢に逆戻りした。一方、県の方でも計画推進の立場を崩さなかった知事が病気で引退し、同年9月知事選が行われた。新知事は当初明確な態度を示さなかったが、10月の県会でアセス調査の執行停止を表明、ついに事実上の凍結宣言を行ったのである。

まだ完全に白紙撤回されたわけではないが、こうして事態は急変。「連合自治会・守る会」の勝利に終わった。

問題は市長、知事がなぜ方針変更を余儀なくされたかである。それは「連合自治会・守る会」の粘り強い反対運動に加えて、全国的に大型公共事業反対運動が各地で多発し、世論もそれを支持する側に回ったということ、そしてやはり自治体においても、過大な需要予測による大型公共投資の財政負担に耐えられないことが明確になってきたことがあげられる。その象徴的な表れが、同年7月の衆院選での自民党の都市部での惨敗である。これが地方への公共事業バラマキに対する都市住民の反発であると自民党は分析し、パフォーマンスとして大型公共事業見直しをいだし、同年8月、その象徴として吉野川第十可動堰計画の白紙撤回や中海干拓の中止を勧告するに至った。こういう時代の転回に首長は敏感たらざるをえないであろう。

この流れは今日に至るまでさらに加速をつづけ、長野知事選や栃木知事選、さらには千葉知事選でも、従来型公共事業に真っ向から異議を唱える候補者が当選。中央とのパイプの太さを誇示し、それによる公共事業の推進を強調するような、従来の利益誘導型の候補者は姿を消しつつある。諫早湾の水門開放を求める漁民の反乱も今年に入ってから起きたが、こういう一連の事実が指し示すものに注目する必要があるだろう。

2-3 「埋立の基本方針」の限界

さて、環境庁が港湾審の場で異議を唱えて港湾計画の改定自体が差し戻されたのは、筆者の知る限り過去3回で、きわめて異例のことである。もちろん、従来の日本型ルールでの事前調整を行ってこなかったケース自体がまれなのであるが、この異議を唱えた3回すべてが瀬戸内海がらみである（織田ヶ浜、ポートアイランド二期、下津港）。このことは瀬戸内法や「埋立の基本方針」の存在なしには考えられないであろう。

しかし、同時に「埋立の基本方針」があっても、なおミティゲーション概念で言う「回避」でなく、「低減」どまり（それも No Net Loss 原則抜きの）なのかという疑念も同時に湧いてくるし、筆者も関わった下津港沖の案件を通して、瀬戸内法行政のみならず、環境庁、或いは日本型行政システムの問題点も見えてくる。

ひとつは環境庁、現・環境省の権原の弱さである。もし、当該水域が国立公園であったなら自然公園法の規定による拒否権の発動を背景により厳しい対応が可能であったかもしれない（ただし、国立公園の海域は通常いわゆる普通地域である。普通地域では埋立は要届出事項であって、要許可行為でないが、法文上は「風景の保護に必要な限度において、当該行為を禁止」することができることになっている。発動された例もなく、実際の発動は困難と思われるが、これを背景により強く指導することは可能であろう）。「埋立の基本方針」は法

に一応根拠条文を持っているものの、本件に関しては「基本方針」の本文に直接違背するというよりは、「厳に抑制すべし」という前文の精神に反するものであるというしかなく、法文上の権原とはいいがたい。(なお、某氏によると「埋立は厳に抑制すべきであり、やむをえず認める場合の基本方針である」と明言したこの前文は、環境庁が最終段階でこっそりすべりこませ、各省も本文でないためうっかり見過ごしたのだという。もしそうだとすると、「やむをえず認める場合」とはなにかを具体的に明示することは困難であつたろう)。

もうひとつは公益上の必要性の判断主体の問題である。常識的には妥当と思えない過大な需要予測に基づく開発であつたとしても、需要予測の妥当性、開発の必要性を判断するのは環境庁でなく、港湾整備の場合は運輸省であるし、自治体においては港湾部局であり、最終的には首長である。

したがって、公的な場で環境庁が発言できるのは環境保全上の観点からでしかないことが挙げられる。「当該事業は港湾整備、地域振興の観点から必要かもしれないが、或いは必要だとしても、環境保全上の観点からは到底容認しえない」という見解を示すには、国立公園の中核部のような、それなりの法文上の権原を必要とするのである。したがって、港湾審議会でも環境庁は環境保全、景観保全の観点からのみでしか異議を唱えられなかった。したがって、和歌山下津港沖のケースにおいても景観委員会の所掌範囲は景観保全の観点からに限られたのである。埋立の必要性ないし地元住民との合意形成の方法等についての発言は「本委員会の権限の範囲外ではあろうが」とか「本来は港湾審議会の場で議論されるべきであらうが」という前置きが必要とされた。

また、審議会や委員会の人選と運営の問題がある。メンバーを選ぶのは計画・事業主体である以上、その大半は自分たちに都合のいい学識者を選ぶであろうし、さらには運営の仕方も事務局の出した資料や原案に対してコメントを述べるというやりかたであるから、委員会自体で議論して独自の案を出せるという仕組みに通常なっていないという点にも問題がある。

そういう意味では和歌山下津港沖の件に関して、結局の所勝負を決したのは、環境行政でなく、首長であり、その判断を左右したのは「連合自治会・守る会」の活動に象徴される市民住民の動向であり、世論であつたといつていいであろうし、そのこと自体は正当であるが、従来の公共事業の多くは形式はともかく実質としてそういう風になっていないところに問題がある。ここに住民投票が各地で提起される根源がある。

3 瀬戸内計画の改定

'97年の諮問を受けて瀬戸内海環境保全審議会は企画部会を設置、関係省庁・機関へのヒアリング、現地小委員会での自治体、NGO、漁業関係者、学識経験者等からのヒアリング、一般からの意見募集などを行い、部会報告骨子案を作成、公表しパブリックコメントを求めた。そして同審議会は企画部会報告を受けて、'99年1月に「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」を答申した。当該答申には瀬戸内海計画や「埋立の基本方針」の見直しを提言していたことから、同年9月、環境庁長官は「瀬戸内海環境保全基本計画の変更について」同審議会に諮問。同審議会は計画部会を設置し、瀬戸内計画の見直し案を審議、'00年12月に答申、それに基づき同年中に閣議決定、告示が行われ、それが終わるのを見届けるあのように瀬戸内室の名は消えた。

「あり方について」の審議の過程で特徴的なことは、情報公開の徹底と住民からの広範な意見聴取であろう。このことは、各地の公共事業や埋立への反対の動きが広がるなかで、住民の声を背景に、埋立のさらなる抑制、藻場干潟の保全と海砂採取への厳しい対応、そしてこれらに対しての個別の開発に際しても地域住民の意思を反映すべきことをこの答申のなかに盛り込ませ、瀬戸内計画や「埋立の基本方針」の見直しにつなげていこうという瀬戸内室の意志のあらわれとみることができる。

内容的には環境保全だけでなく環境創造・復元への強い意欲がみてとれる。具体的にはミティゲーション概念における「代償」をより大胆にとりいれようとした。埋立は厳に抑制すべきであるが、どうしても認めざるをえない場合には、失われる藻場干潟海浜以上の人工藻場干潟海浜の設置を義務づけたり、すでに人工海岸化しているところの環境創造・復元をこ

んごの方向として打ち出そうとした。

しかし、この戦略は必ずしも受け入れられたわけではなかった。パブリックコメントで各地の反対運動をしている人たちからは、埋立原則禁止こそを打ち出すべきだという意見が多く見られた。

これはひとつには当時話題になっていた名古屋の藤前干潟の影響があらう。藤前干潟では、代償措置として埋立地の前面に広い人工干潟を造成することで、埋立を推進しようとしたが、現在の干潟を守ることこそが大事であるとして活発な反対運動が展開されていた。'98年12月、環境庁は埋立は認めがたいとの環境庁検討会の中間とりまとめを公表し、名古屋市に埋立の断念を迫り、'99名古屋市はついに埋立免許の認可申請を取り下げるに至った。このことは環境庁の英断として世間に歓迎されたのである。

藤前の場合のごみ処理のための埋立であり、ごみ処理は新・環境省の所掌事務になることがすでに決まっていたし、各省とも直接ぶつかるわけではなかったために環境庁も強く出られたという背景があるにせよ、こうしたなかで代償ミティゲーションはごまかし、免罪符ではないかという反発を招いたのであらう。

審議会もこうした世間の動きの中でかなり強い発言が続出した。しかし、瀬戸内計画は閣議決定であり、各省の合意が必要である。各省が到底受け入れがたいような答申であれば、閣議決定できないことになる。こうした狭間での苦悩が随所にみとれる。

そうしたことを念頭において新計画と旧計画を対比してみよう（図3参照）。

全体構成は基本的には変わってはいないが、「第3 目標達成のための基本的な施策」として旧計画では12項目掲げていたが、新計画では19項目掲げられている。

具体的には旧計画の「3 藻場干潟の保全等」「4 自然海浜の保全等」が、新計画では「3 浅海域の保全等」としてまとめられたこと。旧計画では3の一部として簡単にしか触れられていなかった海砂問題が「4 海砂利採取に当たっての環境保全に対する配慮」としてかなり詳しく言及された。「5 埋立に当たっての環境保全に対する考慮」では新たに代償措置の検討や地域住民の意見が適切に反映されるよう努めるとの文言が追加された。

「7 健全な水循環機能の維持・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」はあらたに追加された。9はとりたててなにも言っているわけではないが、産廃で問題になった豊島を念頭に置いたのであらう。

「13 環境保全に関する調査研究及び技術の開発等」は旧計画にもあった項目であるが、モニタリングとデータベースの整備に言及している。旧計画での「11 思想の普及及び意識の高揚」は「14 環境保全思想の普及啓発及び住民参加の推進」とし、ボランティア養成への支援や環境保全施策の策定に当たっての住民意見の反映などの文言を入れた。

その他新たに追加された項目は「15 環境教育・環境学習の推進」「16 情報提供、広報の充実」「17 広域的な連携の強化」「18 海外の閉鎖性海域との連携」である。後二者は知事市長会議や協会、そしてEMEC Sを念頭に置いたものであらう。

以上ざっと新計画を概観したが、随所に見られる特徴は過去の開発のそれも含めて代償ミティゲーションの重要性、海砂採取への環境保全の観点からの留意事項と要請、そして地域住民の参加とその意向の反映を強調しているという点であらう。

全体に旧計画にくらべ、より環境保全と創造・復元に傾斜していることが窺えるが、なお微温的で、今日の新たな＜環境の波＞からは物足りないし、Ⅱの2で指摘した弱点はそのままであるが、閣議で各省の合意をえなければ制定できなかったことを考えれば、これが精一杯であらうか。

なお、新計画に関する答申には前文がある。埋立と海砂採取に関して、本文では各省の抵抗のもと、書き得なかったと思われるより厳しい表現が示されており、「埋立の基本方針」の前文の例にならおうとしたものであらう。

Ⅳ 新・瀬戸内法行政に向けて

1. 市民参加と瀬戸内法行政

瀬戸内法行政を支えてきた三点セットはいままで見てきたように、狭義の水質規制以外は

高邁な理念を掲げてはいるものの、実現させるための自らの手段に乏しいものであった。埋立審査は一見許認可行政に近い色彩を帯びてはいるが、法文的にぎりぎり詰めていくとそれもかなり怪しくなってくるのは、先にみたとおりである。この理念を有効な政策として生かしていくのは、現行の霞ヶ関ルールの中なかではむづかしいというよりない。この理念を政策として有効なものにする唯一の手段は、この理念を市民、住民と共有するしかないように思える。市民、住民が立ち上がり、自治体を動かしていくことが、迂遠なようであるが、瀬戸内法行政を実効性の高いものにしていくであろう。

2，市民参加と情報公開

そのためにはどうすればいいか。瀬戸内海環境の正確な姿をあらゆる手段で市民住民に伝えていくことであるし、市民住民からの情報も得ていくことでさらにビビッドな瀬戸内海環境の実像を提示していくことができる。いたずらに不安を煽るのでなく、正確な情報をきちんとわかりやすく伝えることこそが重要なことでないかと思える。

水環境に関する理化学的、自然科学的に正確な情報を得るためにはモニタリングが欠かせない。水質、底質、動植物、水際線、沿岸土地利用等の継続的なデータを測定し、蓄積し、それらを組み合わせトータルとしてみた瀬戸内海環境の状況と推移を明らかにしていくことが必要であろう。即ち、モニタリングとデータベース整備のより一層の充実と、それへのオープンアクセスが求められている。

さて、モニタリングはすでにいろんな目的のために、いろんなものを、いろんな主体が行っている。全国ベースで行政が行っているものも多い。

環境庁が行っているもので代表的なものをいくつかあげると、全国ベースで行われているものとしては公共用水域の水質環境基準項目のいわゆる常時監視と自然環境保全基礎調査、底質調査や有害化学物質に関するいわゆる黒本調査が挙げられよう。国土地理院や農水省等其他省庁でもいろんなモニタリング調査が行われている。

地域限定型のものでいえば、例えば総量規制海域における総量規制調査があるし、自治体で独自に行っているものも多々ある。

他省庁、他部局でやっているものだけでなく、瀬戸内室でも独自のモニタリング調査をやってきた。

こうした各種のモニタリング結果はいろんな形でこれまでも文書情報として公表されている。瀬戸内室ではもちろんこうしたものの瀬戸内海関連情報を人文的、社会経済的データも含めて系統的に収集し、それらを取りまとめて、一般に広く公開していくことの重要性はつとに承知しており、それなりに腐心してきた。

環境庁が監修し協会が毎年発行してきた「瀬戸内海の環境」がそれであり、行政関係者や研究者の瀬戸内海データブックとして親しまれてきた。しかし、残念ながらそうして収録したデータにはタイムラグがあること、印刷情報・文書情報であるため即座にオーバーレイしたり、さまざまに情報を組み合わせることは困難であったし、ページ数や労力の関係で、マクロな情報だけで、地域・地区の詳細なデータも収録し得ないという限界があったといわざるをえない。

しかし昨今のいわゆるIT革命といわれるような電子情報技術の発達と普及は目を見張るようなものがあり、こうした状況は大きく変わりつつある。

3，IT革命とモニタリング・データベース

すでに瀬戸内室では、協会を通して「瀬戸内海の環境」の発行にとどまらず、「せとうちネット」を開設し、一般向けと研究者向けにさまざまな電子情報を提供しているし、そうしたもののオーバーレイや組み合わせも可能になりつつある。また、他省庁、他部局の行っているモニタリング結果も昨今の情報公開とIT化の流れの中で、電子情報化しネットで公開するところも増えてきた。

こうした状況の中では、瀬戸内室や協会、データベースを集中的に管理する必要はなく、リンク先をどんどん増やしていき、そこでの連携を深めることにより、研究者・行政関係者・NGO・市民住民いずれもが自らの創意工夫で生の情報を加工し、加工情報を双方向でさらに交換するようなシステムの構築が可能になりつつある。そのことは瀬戸内法行政の理念を

具現化する動きの増大につながっていく可能性を予感させる。

当面期待したいことは、スポットデータとしてのアセス調査結果や研究モニタリングデータ、自治体独自のモニタリングデータの電子化とそれの「せとうちネット」へのリンクであり、また市民住民の得た情報の交換機能を「せとうちネット」が果たすことである。そして市民住民が特定要素情報に関して空間的にはマクロな地域情報から個別の地区情報まで、時間的には過去の状況から未来のシミュレーション予測まで、要素的にいえば同一地域・地区内の生物、水質から社会経済状況までさまざまなオーバーレイを簡単な操作でビジュアルに可能にすることであろう。

もちろんこれは「せとうちネット」だけでない。「EICネット」など、他のサイトにおいても同様のことが期待される。

4、新・瀬戸内法行政の可能性と方向性

瀬戸内計画が改定された今年、中央省庁再編の一環として環境庁は環境省に格上げになった。一方、瀬戸内行政を司ってきた瀬戸内室は20年の歴史を閉じて、あらたにできた「閉鎖性海域対策室」に統合された。瀬戸内海環境保全審議会も中央環境審議会に統合された。これが＜環境の波＞にもかかわらず瀬戸内法行政にマイナスに働く可能性も小さくない。

瀬戸内法行政は地方自治体が国に作らせた行政であり、他省庁の行政をもひとつのビジョンのなかにとりこんだユニークな行政であったが、今日に至るも省庁縦割り行政の限界を打破し得なかった。各省庁を瀬戸内海環境保全の観点から横断的にフォローアップする体制が考えられなければならないが、今日の霞ヶ関ルールではなお困難であろう。

それは同時に自治体内部の環境部局と他部局の関係の問題でもあり、自治体間のいわば南北格差の問題でもある。

しかし、こうした閉塞状況は大きく変わる可能性が時代とともに出現し、それが新・瀬戸内計画にも反映されたというのが筆者の評価である。

これまでの瀬戸内法行政では住民はあくまで啓蒙の対象であり、行政に理解と協力を得る存在でしかなかった。しかし、Ⅲの3で見たように、新・瀬戸内計画では埋立等に当たっては地域住民の意見が適切に反映されるよう努める旨の規定や環境保全施策の策定に当たっての住民意見の反映の規定が付け加えられたほか、处处に住民参加を意味する文言も散見される。つまり住民が環境保全の担い手として参加が求められているのである。

もちろん、新・瀬戸内計画において、それ以上具体的に規定されているわけではなく、各省との関係もあって、弱弱しい控えめな表現の、単なる理念であって、このままでは力を発揮しえない。

しかし、こうした文言が新・瀬戸内計画に盛り込まれたことの意味は決して小さくない。なぜならば、地域の住民が自ら動こうとするとき、この文言はそれが法に根拠をもつ閣議決定であるが故に、霞ヶ関ルールを打ち破るきわめて大きな武器になりうるかもしれないからである。そのとき、はじめて「瀬戸内計画」という仏に魂が入ったということになる。

首長選結果にみられる積極的・自立的無党派の波、各地の従来型意志決定にもとづく公共事業への批判の声の大きさ等からすると、これから首長と自治体が大きく変わっていくような予感がする。このような動きが、新・瀬戸内計画のこうした規定を或る意味では逆手にとることにより、社会を大きく変える可能性があるし、徹底的な情報公開のもと埋立や大規模開発に関する直接民主主義的制度的実現もありうるかもしれない。

本格的な環境行政が始まって四半世紀。出口対策、End of Pipe 対応では限界があることがますます明確になってきた。環境の問題は根本的には生産・生活・消費の問題である。瀬戸内計画に対応する瀬戸内海圏のユニークな社会経済計画こそが必要でなかろうか。現行瀬戸内計画は改定されたとはいえ、あるべき瀬戸内海のポジティブな姿というよりは、まだまだあってはならない瀬戸内海を素描したに過ぎないと思われる。いいかえれば、汚れたキャンパスを白くすることを意図したものであった。そのキャンパスにどんな未来を描くかがこんごの課題でなかろうか。近年、自治体の企画部局を中心にした瀬戸内海ビジョンがいくつか提示されているが、描かれるものは物質的・経済的により豊かにより快適にという幻想に踊らされ、巨大なインフラ整備というハードなハコモノビジョンに傾斜してはいないだろう。

か、瀬戸内海に生まれ、育まれ、暮らし、死んでいく人々の願いがほんとうにそこに反映されているであろうか。環境部局においてはそれがあってはならない瀬戸内海をベースにしていけないか、十分検証するとともに、相互に連携しあって積極的な提言を行っていく必要がある。

さらに県によっては、瀬戸内法行政の影響下、景観保全条例、海域管理条例などユニークな試みが行われている。各自治体間で切磋琢磨してアイデアを出し、具現化していき、それを新たな瀬戸内計画に反映させていくというボトムアップ型の対応がこれからの地方分権、地方主権の時代にますます必要となってくるであろう。そのためにも開かれたモニタリング・データベースの重層・多様化とオープンアクセス化、そして住民運動・市民運動のより一層の活性化が必須のものに思える。

参考文献

- 1) 川名英之：「ドキュメント日本の公害 第5巻 総合開発」、緑風出版、1990。
本シリーズは全13巻からなる大著で、随所に瀬戸内海関係の記述があるが、本巻の第3―5章にまとめた記述がある。
- 2) 二瓶博：「瀬戸内海後継法成立までの顛末記―ある行政官の手記―」、瀬戸内海環境保全協会、1984。著者は瀬戸内法制定時の環境庁水質保全局長で、各省調整の陣頭指揮をとった。情報公開が叫ばれても、実際に法案の策定過程が明るみにでることはめったにない。こういうドキュメントこそがこんご必要である。
- 3) 「瀬戸内海の環境保全―資料集―」瀬戸内海環境保全協会。
協会では瀬戸内海の水環境と自然環境の保全に関連する多方面に渡る公的な統計資料やデータなどを収録した資料集を毎年更新・発行しており、貴重なデータブック・ハンドブックとなっている。
- 4) 「協会20年 歴史を歩む」瀬戸内海環境保全協会、1996。
- 5) 久野武「瀬戸内海環境保全基本計画―十年の総括」、瀬戸内海科学第1巻第1号、1989。
- 6) 「瀬戸内海環境情報情報調査報告書」瀬戸内海環境保全協会。1997。
文献3) のリニューアルのための環境庁委託調査で、執筆は筆者が行った。この報告書の提言を踏まえて文献3) はリニューアルされた。
- 7) 久野武「場としての水環境の捉え方―瀬戸内法行政の検証」、資源環境対策34巻3号。1998。
本報告書のⅠとⅡの1の多くは本論文をそのまま用いた。
- 8) 中島慶二、久野武「日本の行政システムにおけるミテイゲーション」。2000。
「日本におけるミテイゲーションバンキングのフィジビリティに関する研究」（平成11年度科研費報告書 研究代表者森本幸裕）に収録。
ミテイゲーションと自然公園地域、瀬戸内法適用海域といわゆる「白地地域」における「回避」「低減」事例を論じた。

その他、下津港沖地区の事案については景観委員会での配布資料や、「連合自治会・守る会」の発行資料、新聞等を参考にした。

また瀬戸内計画改定に関しては、瀬戸内海環境保全審議会部会での配布資料等を参考にした。