

# 海浜埋立の法的問題

——瀬戸内海環境保全特別措置法をめぐって——

荏 原 明 則

## 1 はじめに

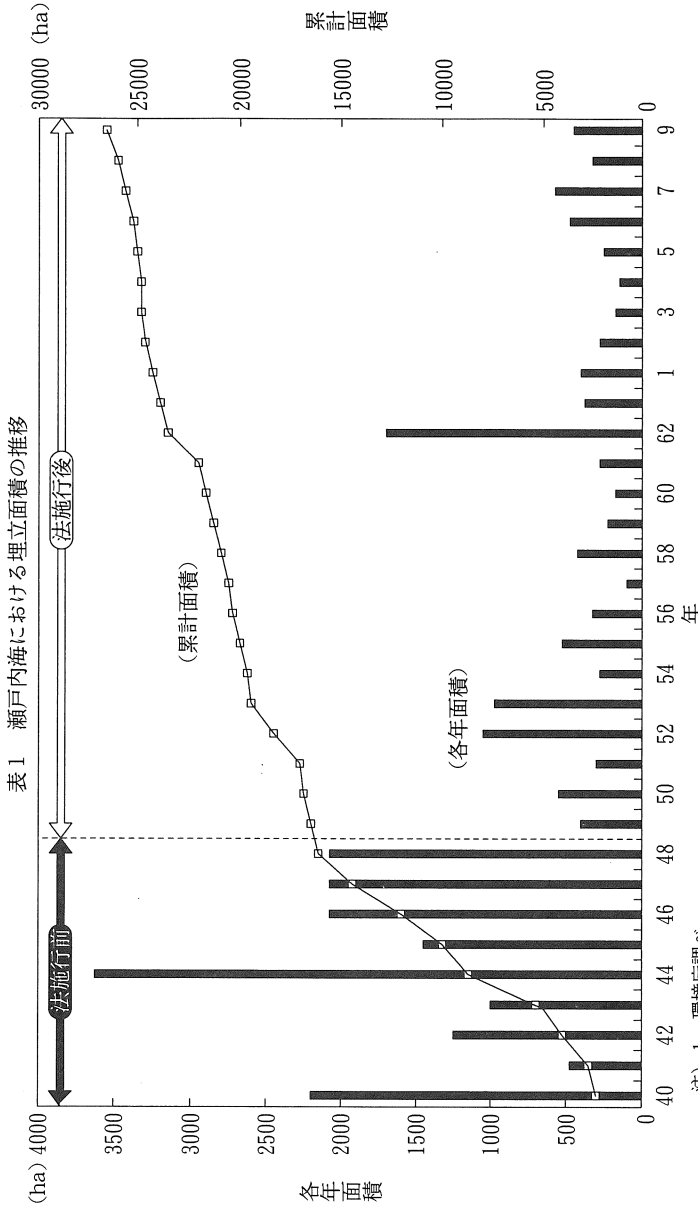
現在、瀬戸内海での新たな環境創造のため、瀬戸内海環境保全審議会での審議が進行している。瀬戸内海環境保全特別措置法は、水質汚濁の規制を主たる目的の一つに掲げているため、水質汚濁防止法の特別法と位置づけられるが、水質汚濁の原因の一つでもある埋立については、公有水面埋立法の免許基準に付加する形で十分な配慮を関係府県知事に要求している（同法13条1項）。そして瀬戸内海環境保全特別措置法の施行により埋立は減少しているとも言われる（表1参照）。そこで、本稿では、瀬戸内海環境保全特別措置法の功罪を検討するための準備作業として瀬戸内海の自然破壊・汚染の原因の一つである埋立について、法的問題の若干の検討を行う。

## 2 問題の所在

### (1) 海と陸——検討の対象域——

まず、埋立対象となる海浜について簡単にみておこう（表2参照）。埋立ということがらの性質上、対象となる地域は海と陸の境界線付近である。

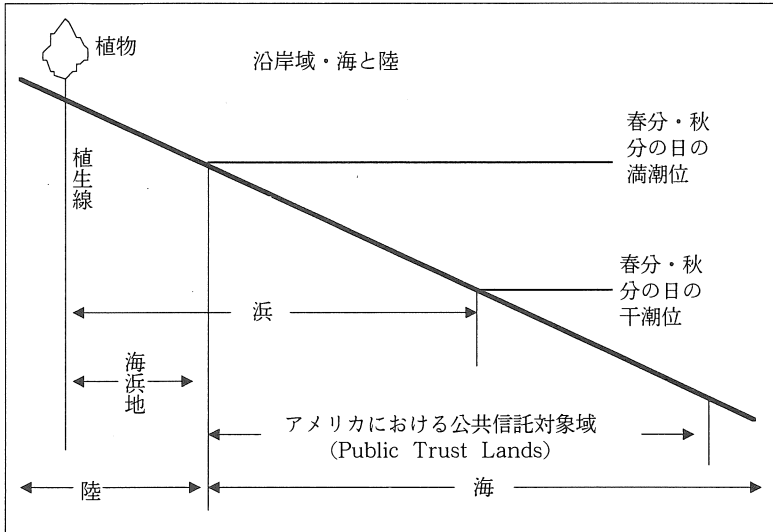
海とは「海底と海面と海浜によって画される空間」とされ、<sup>(1)</sup>通常、春分、秋分の日の満潮時の水面（高潮線、海岸線）を基準として海水に覆われる海域であり、海水に覆われていない陸とは区分されてきた（大正



(注) 1 環境庁調べ  
 2 40～47年は1月1日～12月31日、48年は1月1日～11月1日、49年以降は前年の11月2日～11月1日の累計  
 (瀬戸内海環境保全臨時措置法は、昭和48年11月2日に施行)  
 3 図中の昭和46～48年の値は、3年間平均の数値を示した。  
 (出典：瀬戸内海の環境保全 平成9年版33頁 (瀬戸内海環境保全協会))

# 海浜埋立の法的問題

図1



11年4月20日発甲第11号ノ内各省次官宛通牒同日発乙第35号ノ内各地方  
長官宛通牒<sup>(2)(3)</sup>。この点は、領海及び接続水域に関する法律や国連海洋法  
条約が低潮線を基線として定めることと対照をなす<sup>(4)</sup>。

海の水平的な範囲に関しては沿岸域、領海、排他的経済水域、公海と  
いう区別がある。沿岸域とは第三次全国総合開発計画（昭和52年閣議決  
定）の中で、国土の管理に関する計画課題として自然環境保全の見地か  
ら新たに提唱された観念で、海岸線をはさむ陸域と海域とを一体的にと  
らえるものである<sup>(5)</sup>。領海、排他的経済水域、公海には国際法上明確な規  
定がある<sup>(6)</sup>。平成10年3月に閣議決定された全国総合開発計画「21世紀  
の国土のグランドデザイン——地域の自立の促進と美しい国土の創造  
——」では沿岸域の総合的な計画と管理が提唱されている（国土庁編「21  
世紀の国土のグランドデザイン——地域の自立の促進と美しい国土の創  
造——」45頁（大蔵省印刷局、1998年））。

海岸線（高潮線）を基準として海水に覆われない部分が陸であるが、

表2 海岸の管理の状況

海岸線の区分	海岸管理者	所轄官庁	海岸線延長 KM (%)	管理法等	備考
一般の部分	知事または 市長村長	建設省	16273 (47.0%)	海岸法	
港湾区域または港 湾隣接区域及び告 示水域	港湾管理者 の長, 告示 水域は知事	運輸省	8633 (26.0%)	港湾法・海 岸法	港湾計画 (管理者 が策定)
漁港区域	漁港管理者 の長	農水省水産 庁	6293 (18.2%)	漁港法・海 岸法	
土地改良法により 海岸保全施設が存 する地域または土 地改良事業計画が 決定している地域 にかかると部分	知事または 市長村長	農水省構造 改善局	1795 (5.2%)	土地改良法 ・海岸法	
農地を保全するた めの海岸保全施設 で土地改良法によ らずに管理されて いるものが存する 地域にかかると部分	知事または 市長村長	農水省構造 改善局また は建設省	228 (3.9%)	海岸法	
その他			1369 (3.9%)		
出典：環境庁提出資料					

陸域のうち植生線よりも奥は通常私有地であり、国民がそれぞれ自由に利用することとされている。植生線と海岸線の間（「海浜地」<sup>(7)</sup>と言われる。）の多くは国有地である（私有地も少なからず存在する。）<sup>(8)</sup>が、その法的性質は後述のように公共施設（いわゆる「公物」）<sup>(9)</sup>とされる。

ここでは上記沿岸域概念を参考に、海岸線から埋立が可能な一定範囲<sup>(10)</sup>の海域と海浜地を対象とする。

### 3 公物・公共施設法上の位置づけ

(1) 沿岸域管理の法制度 海と陸を含めた沿岸域の利用・管理に関して現在、包括的に規定する一般的な法律はない。海岸法、河川法、港湾法、漁港法等の法律があるが、これらはそれぞれ特有の目的を有し、一定範囲の陸域と海域をその規制対象としている。これらの法律が適用されない限り、いわゆる法定外公用物（公物の一種）に該当すると考えられ、実務上もそのように取り扱われている（表2、注(8)参照）。

i 海岸法による海岸保全区域 海岸法は、「津波、高潮、波浪その他海水又は地盤の変動による被害から海岸を防護し、もって国土の保全に資することを目的とする」法律で（海岸法1条）、具体的には、防護すべき海岸について海岸保全区域を指定し、同区域内に海岸保全施設（堤防、突堤、護岸、胸壁等）を設置・管理して海岸管理を行う。海岸保全区域は、上記のような防護すべき海岸について、陸地においては満潮時の水際線から、水面については干潮時の水際線からそれぞれ原則として50メートル以内である。

ii 港湾法による港湾区域 港湾法は、「交通の発達及び国土の適正な利用と均衡ある発展に資するため、港湾の秩序ある整備と適正な運営を図るとともに、航路を開発し、及び保全すること」を目的とする（港湾法1条）が、本稿との関連でいえば、海岸線のうち港湾区域と指定されて港湾管理者により管理されている区域が問題となる。

港湾区域は、運輸大臣又は都道府県知事による認可がなされた水域である。

iii 漁港法による漁港区域 漁港法は、「水産業の発達を図り、これにより国民生活の安定と国民経済の発展とに寄与するために、漁港を整備し、及びその維持管理を適正にすること」を目的とする（漁港法1条）。

iv 河川法による河川区域 河川法は、河川管理に関する基本的な法律であるが、同法では、一級河川、二級河川についてそれぞれ管理者、

管理内容等定め、また、「河川の流水が継続して存する土地及び地形、草木の生茂の状況その他その状況が河川の流水が継続して存する土地に類する状況を呈している土地の区域」等を河川区域として指定し、一定の利用制限の他、河川管理施設等を設けるなどしている。

本稿との関連では、河口付近も河川区域に指定されることが少なくなく、その部分の区域については河川管理者による管理がなされていることである。

v 上記諸法律の適用のない区域 前記諸法律が適用されない区域は、先に述べたようにいわゆる法定外公物と解されている。もっとも、公用物であるとして、その管理主体、管理の方法、その根拠等については検討を要する。従来から公物は国・公共団体等により、直接公の目的に供用される個々の有体物とされ、それらが公の目的に供用されるという目的を達成する限りにおいて私法規定の適用が排除され、特殊な公法的取扱がなされるとしてきた。この場合その議論の主たる対象は道路、公園などの公共施設（いわゆる人工公共施設）や河川等（いわゆる自然公共施設）であり、海域を含めた沿岸域には現実に「公共施設管理行政」が行われる実態がなかったこと等もあって、注目は薄かった。

これら公共施設を特別に取り扱う理由は、国等が管理するものであって国民の利用等の公の目的に利用させるため、所有者等の自由な使用・収益・処分等を規制し、その機能を十分に発揮させるためである。このため、公法的規律の具体的内容は各公共施設の根拠法規（例えば、道路法、河川法など）によって異なり、法定外公物施設の場合にはその施設の性質等から行うこととなる。<sup>(11)</sup>

なお、海浜地は、多くは国有財産法上の行政財産であり、上記の公物・公共施設管理の面とは別の財産管理について国有財産法の規制を受ける。

(2) 管理権の根拠 いわゆる公物管理権の法的構成については公所有権と私的所有権の関係から検討が加えられてきたが、管理権の根拠を所有権の議論にリンクさせずに、「各公物本来の目的を達成させるために、

## 海浜埋立の法的問題

各公物法の定めるところにより、一定の公物管理権者に与えられる包括的権能」とする見解（田中二郎『新版行政法中巻』（全訂第二版）318頁）が通説といわれてきた。この説は、公物法として実定法だけでなく慣行を含めるため、海に関しては海岸法などの実定法の適用されない区域については慣行による管理の主体、方法を検討するになろう。しかし、これに対しては、近年の海洋法に関する国際連合条約（1982年採択、1986年発効、平成8年条約6号）等にみられるような国際法の展開や、海洋利用技術の進歩、入浜権の主張などのように従来 of 慣行が存在しない領域への管理の必要や、再検討が必要となる。

これに対して、塩野教授は法定外公共用物に関し、「所有権説による場合には、制定法の有無如何にかかわらず、公物に対する管理権能を基礎づけることができ」、また「民法上の所有権の観念は私人間の法律関係を整序するためにあるのであって、物に対する支配権能という点に、所有権の要素を求める限り、民法適用対象物外にも、所有権の概念を用いることは、決して、概念の誤用とはいえない」し、「民法上の所有権にあっては、所有者の自由な使用処分権がその基本にあるが、自然公物においては、公衆の自由使用の確保が、従来最も主要な管理権者の任務とされている。」と指摘する。<sup>(12)</sup> 筆者も前記の状況を考慮するとその管理権の根拠を国の所有権に求めるべきものとする。その合理性の一つは無主物先占による私人の所有権の成立を排除できる点にある。

(3) 管理主体 海岸法、河川法等の前記諸法律が適用される場合には、法律により、管理主体が定められている。

海浜地については、国有地であるとして、管理は国有財産法による財産管理と海浜地としての公共施設管理があり得るが、財産管理に関して建設省所管の国有地とされ、それが建設省所管国有財産管理規則により県知事に機関委任されている。

海については、国と地方公共団体が考えられるが、戦前の地方制度の下では一切地方団体の区域たり得ないとの説が有力であったが、戦後は

地方公共団体の区域が海域に及ぶと解され、地方自治法9条の3、9条の4、9条の5（昭和36年改正により追加）はそれを前提とし、立法的にも明白であると解されている。これをもとに、海の管理も財産管理と機能の維持管理にかかる機能管理が考えられる。

いずれの場合も、機能管理に関しては、国からの機関委任とする見解があるものの、地方公共団体が地方自治法2条2項の規定により管理できるとする見解もあり、学説上では後者が有力である<sup>(13)</sup>。現実には海域については、地方公共団体が規則・条例を定めて行っている場合もあるし、また地方公共団体による定めが全くない場合もある<sup>(14)</sup>。

#### 4 沿岸域の利用と規制

沿岸域のうち、陸域については法定外公共物であって財産管理と機能管理との面からの検討が必要であるが、海域の場合は特定の者の支配に服さず、通常の意味での財産的取引の対象とならない（但し、海岸線から近いところでは支配・管理可能なところもあり、私的所有権の成立が問題となりうる）。従って海域については財産管理よりも利用の調整を問題とする管理が必要とされる。

陸域部分では、私人への売却（多くは公有水面埋立に絡んで）、海の家等の許可利用の管理等が、海域では漁業権に関する争い他、埋立がや小型船舶（いわゆるプレジャーボート）の不法係留など問題とされてきた<sup>(15)</sup>。

公物・公共施設法では一般にその利用形態として当該公物・公共施設の本来的な利用を一般使用とし（道路における自由通行など）、許可使用、特許使用、契約による使用、当該公物の目的からは最も離れた例外的使用としての目的外使用などに区別してきた。この場合には当該公物の使用目的が明確であることが当然の前提である。また、従来からの議論では最も例外的な利用形態である特許使用に最も強い保護が与えられ、一般使用は反射的利益に過ぎないとされきた。この議論を沿岸域にあてはめると、本来的な利用方法として船舶による航行、人による遊泳、海



## 海浜埋立の法的問題

岸の散歩などが挙げられ、沿岸漁業や鉱業による利用は特許使用の例とみらる。利用という言葉を用いるのは必ずしも適当ではないが、埋立も後者に含まれよう。

さて、これらの利用形態の内、航行や水泳が本来的な利用形態で、漁業などが本来的でないと一義的に決定できるか否かには疑問が残る。沿岸域は、沿岸航路が重要な交通手段、沿岸漁業や塩田が重要であった頃は、重視されてきたが、明治初めの国有地編入は、沿岸域が地租の取れない経済的に価値がないものであることがその原因の一つであった。また、海水浴等のレジャー目的の利用への注目は比較的近年のことである。

従って、明確な法的規制がない場合には、従来の価値論から利用形態の価値的序列を一義的決め、そこから自由使用、特許使用等を論ずることは合理的でないと考えられ、むしろ、海・陸域を含めた『沿岸域』という資源の利用をどのように調整するかが問われることとなる。この点で参考となるのはアメリカの沿岸域管理法（Costal Zone Management Act）であり、同法は沿岸域の利用について各州が各々利用管理の計画を策定、管理することを予定している<sup>(16)</sup>。しかし、わが国ではこのような包括的利用管理法制度は未だ採用されていない。

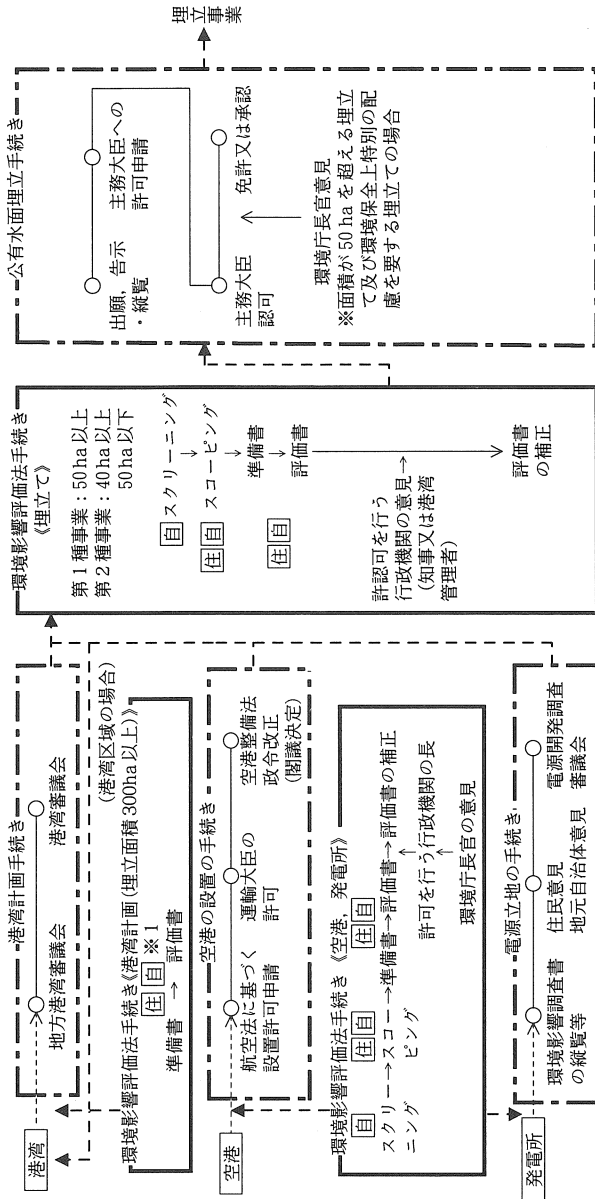
## 5 埋立の問題点

### ——瀬戸内海環境保全特別措置法の限界——

(1) 免許手続 上記のような状況は、海を埋立て利用する場合に、問題を惹起する<sup>(17)</sup>。すなわち、沿岸域における諸々の利用形態についての明確な取扱指針・方針等はないか、あっても抽象的であることが多かった<sup>(18)</sup>。もちろん埋立に関しては、周知のように公有水面埋立法に埋立免許基準が法定され、さらに瀬戸内海環境保全特別措置法13条に基づく「埋立の基本方針」（昭和49年、瀬戸内海環境保全審議会答申）がだされており、瀬戸内海の特異性に十分な配慮が要求されている。

埋立免許手続は、公有水面埋立法に法定された手続によることになる

図2-1 埋立てを伴う主な手続きの流れ (港湾、飛行場、発電所)



※1 (注) 住民意見 (注) 地元自治体意見

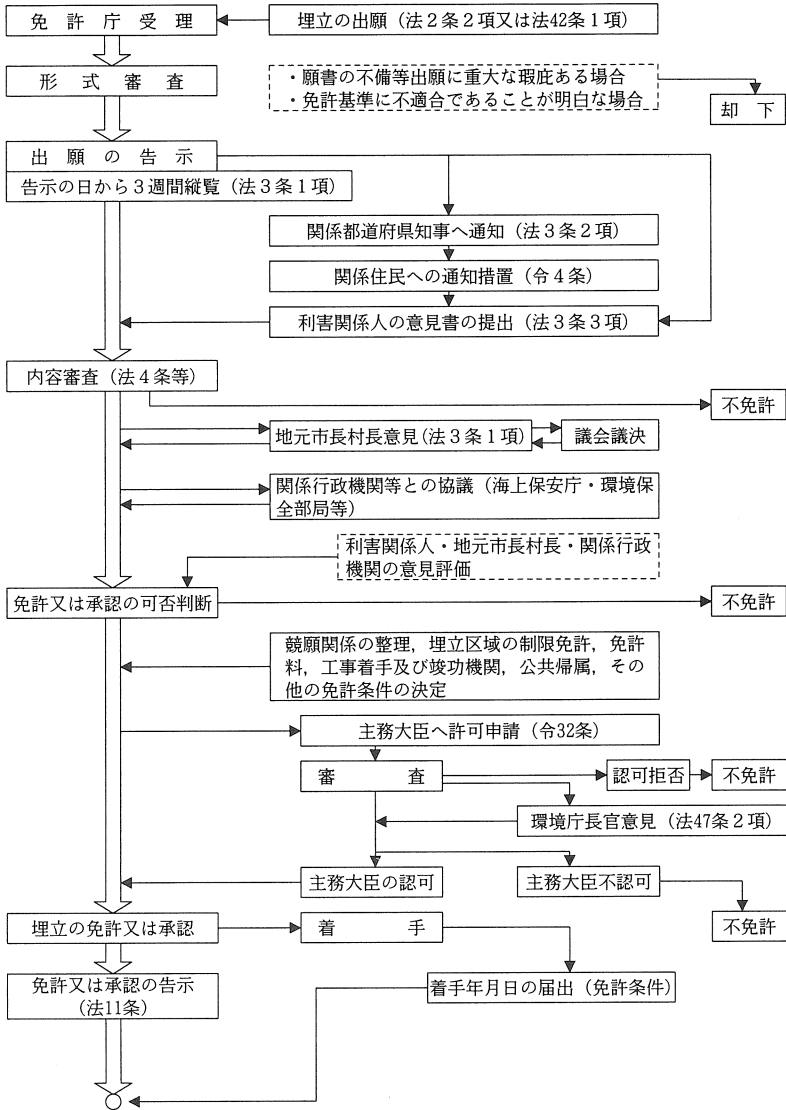
※2 飛行場 第一種事業: 滑走路長2500m以上 第二種事業: 1875m以上2500m未満

発電所 第一種事業: 水力発電所出力3万kw以上、火力発電所 (地熱以外) 出力15万kw以上、火力発電所 (地熱) 出力1万kw以上、原子力発電所全て

第二種事業: 水力発電所出力2.25万kw未満、火力発電所 (地熱以外) 出力11.25万kw未満、火力発電所 (地熱) 出力7500以上1万kw未満

# 海浜埋立の法的問題

図 2—2 埋立免許（承認）手続きの流れ



出典：運輸省港湾局埋立研究会編「公有水面埋立実務便覧」

が、一定規模以上の埋立については、環境影響評価法（及び地方公共団体の環境影響評価条例）の制定によって、公有水面埋立法の手續に加え、アセスメント手續が要求される（図2-1、図2-2参照）。

以下簡単に、埋立をめぐる法的規制を見ておこう。

i 免許権者 公有水面埋立法上の埋立免許権者は都道府県知事である（同法2条）が、港湾区域内については港湾管理者の長が職権を行使する（港湾法58条2項）。

海浜の埋立を利用の一形態として認める場合、埋立の必要性は、埋立免許申請者が主張し、公有水面埋立法の埋立免許の要件審査が、実質的に当該海域における諸々の利用形態間の優劣をつける場になる。この場合注意を要するのは、前述のように、免許権者が原則として知事であり、管理者も原則として都道府県知事である。そして、瀬戸内海環境保全特別措置法で埋立については、例外的に公共的なものに限定したが、これは結果として、地方公共団体等に埋立免許申請者を限定することとなった（瀬戸内海における大規模埋立について表3、図3参照）。このため、開発・埋立を意図する都道府県の代表者である知事が、建設大臣から事務を機関委任された知事に対して埋立免許申請書を提出し、後者の立場の知事が判断するという公正さが疑われるような場合が続出することとなった（港湾管理者である市長が事業主体の長である市長に免許を付与するという例も多い）。阿部泰隆教授は、これを「猫に鯉節の番をさせるシステム」と批判するが、正鵠を得ている。

ii 免許基準

免許基準については、同法第4条1項が、

「都道府県知事ハ埋立ノ免許ノ出願左ノ各号ニ適合スルト認ムル場合ヲ除クノ外埋立ノ免許ヲ為スコトヲ得ス。

一 国土利用上適正且合理的ナルコト

二 其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニツキ十分配慮セラレタルモノナルコト

海浜埋立の法的問題

表3 瀬戸内海における大規模埋立

免許年・免許権者	事業実施地区・事業名 (県)	埋立面積 (ha)	特定海域の指定の有無	事業目的等	埋立用材	備考
昭和50年 愛媛県知事	東予港西条地区 (愛媛県)	351	○	埠頭・港湾整備、 工業用地確保等	産業廃棄物、 山土	
昭和51年 大阪府知事	阪南港木材地区 (大阪府)	51	○	流域下水道の終末 処理施設用地	浚渫土砂	
昭和52年 福岡県知事	苅田港沖 (福岡県)	53		埠頭・工業用地		
昭和52年 福岡県知事	苅田港沖 (福岡県)	153		公園用地等		平成6年に 空港施設用地等に 変更
同上 山口県知事	三田尻港築地東 地区 (山口県)	70		都市再開発、工場 移転、廃棄物等処 分用		
同上 岡山県知事	水島港水島地区 (岡山県)	96	○	廃棄物処分用地、 樹苗清算用地	産業廃棄物 等	
同上 兵庫県知事	姫路港妻鹿地区 (兵庫県)	79	○	電気事業、ガス事 業用地		後掲判例参 照
同上 大阪市長	大阪港北港南地 区 (大阪府)	378	○	工業移転用地	浚渫土砂、 都市施設廃 棄物	
昭和53年 北九州市長	北九州港響灘地 区 (福岡県)	216		港湾整備、公園緑 地用地	浚渫土砂等	
同上 広島県知事	広島港海田地 (広島県)	137	○	流通団地、流域下 水道終末処理場用 地等	山土等	
同上 大阪府知事	阪南港二色の浜 地区 (大阪府)	245	○	埠頭、工場移転、 住宅、流域下水道 終末処理場用地等	浚渫土砂等	

神戸学院法学 第28巻第2号

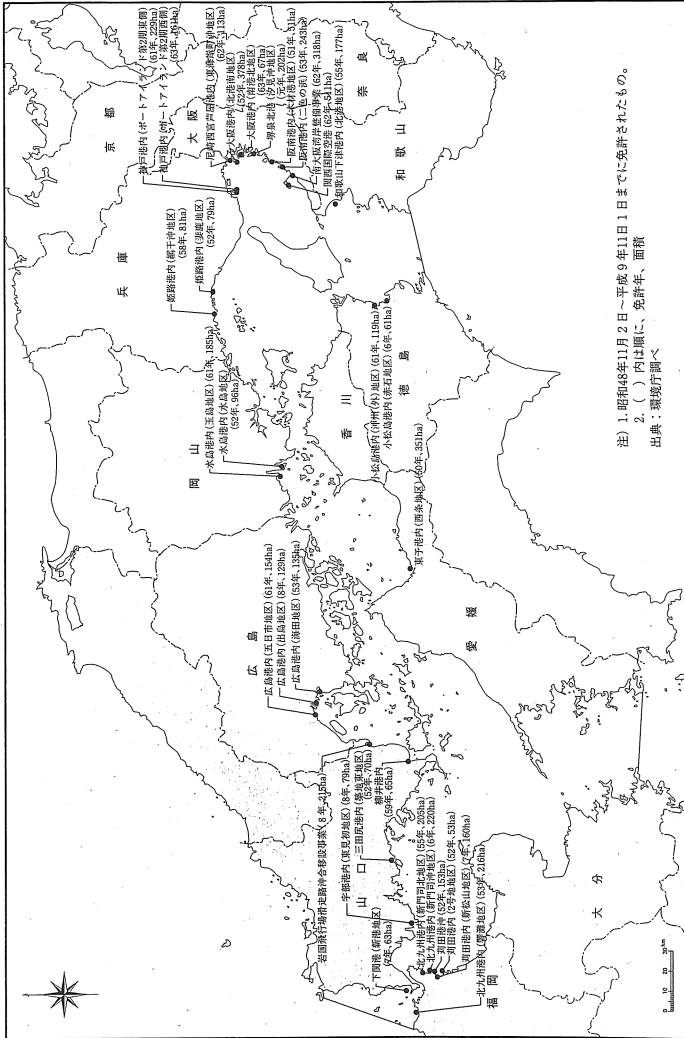
昭和55年 北九州市長	北九州港新門司 北地区 (福岡県)	205		港湾整備, 工業用 地等	浚渫土砂等	
同上 和歌山県知 事	和歌山県下津港 北港地区 (和歌山県)	177		工業移転用地等	浚渫土砂等	住友金属。 後, 目的変 更。
昭和58年 兵庫県知事	姫路港網干沖地 区 (兵庫県)	81	○	流域下水道終末処 理場等	廃棄物, 汚 泥, 残土等	
昭和59年 山口県知事	柳井港柳井地区 (山口県)	65		発電所, 公共下水 道終末処理場等	山土, 浚渫 土砂	
昭和61年 広島県知事	広島港五日市地 区 (広島県)	154	○	埠頭, 港湾関連, 工場移転用地等	浚渫土砂, 建築残土等	
同上 岡山県知事	水島港玉島地区 (岡山県)	185	○	都市再開発, 工場 移転用地等	浚渫土砂等	
同上 神戸市長	神戸港ポートア 일랜드第2期 東側 (兵庫県)	229	○	港湾施設, 工場移 転用地等	山土等	
同上 徳島県知事	小松島沖洲(外) 地区 (徳島県)	119		港湾整備, 工業用 地等	浚渫土砂等	
昭和62年 兵庫県知事	尼崎西宮芦屋港 東海岸町沖地区 (兵庫県)	113	○	港湾関連用地, 都 市再開発用地等	陸上残土, 産業廃棄 物, 浚渫汚 泥等	フェニッ クス計画
同上 大阪府知事	関西国際空港建 設事業 (大阪府)	511	○	空港用地	山土	
同上 大阪府知事	南大阪湾岸整備 事業	318	○	工業, 流通関連施 設用地等	山土	関空関連
昭和63年 神戸市長	神戸港ポートア 일랜드第2期 西側 (兵庫県)	511	○	港湾施設, 工場移転用	山土等	

海浜埋立の法的問題

同上 大阪市長	大阪港南港北地区	318	○	埠頭, 港湾整備	建設残土等	テクノポート大阪計画による
平成元年 大阪府知事	堺泉北区汐見沖地区 (大阪府)	202	○	港湾関連用地, 都市再開発用地等	陸上残土, 産業廃棄物, 浚渫汚泥等	フェニックス計画
平成6年 北九州市長	北九州新門司沖地区 (福岡県)	220		空港用地等	浚渫土砂等	No. 4に隣接
同上 徳島県知事	小松島港赤石地区 (徳島県)	61				
平成7年 山口県知事	下関新港地区 (山口県)	63				
同上 福岡県知事	苅田港新松山地区 (福岡県)	160				
平成8年 広島県知事	広島港出島地区 (広島県)	129	○			
同上 山口県知事	岩国飛行場滑走路移転事業 (山口県)	215	○			
同上 山口県知事	宇部港東見初地区港湾事業 (山口県)	79				

(出典：瀬戸内海の環境保全 平成9年版資料編23頁(瀬戸内海環境保全協会)および、建設省埋立行政研究会編著「公有水面埋立実務ハンドブック」214頁(ぎょうせい, 1997年)等より作成。)

図3 瀬戸内海における50ha以上の埋立て



注) 1. 昭和48年11月2日～平成9年11月1日までに免許されたもの。  
 2. ( ) 内は埋立、免許年、面積  
 出典：環境庁調べ

出典：瀬戸内海の環境保全 平成9年版28頁 (瀬戸内海環境保全協会)



## 海浜埋立の法的問題

- 三 埋立地ノ用途ガ土地利用又ハ環境保全ニ関スル国又ハ地方公共団体（港務局ヲ含ム）ノ法律ニ基ク計画ニ違背セザルコト
- 四 埋立地ノ用途ニ照シ公共施設ノ配置及規模ガ適正ナルコト
- 五 第二条第三項第四号ノ埋立ニ在リテハ出願人ガ公共団体其ノ他政令ヲ以テ定ムル者ナルコト並埋立地ノ処分方法及予定対価ノ額ガ適正ナルコト
- 六 出願人ガ其ノ埋立ヲ遂行スルニ足ル資力及信用ヲ有スルコト」

と定め、

さらに、同条第3項は、

「都道府県知事ハ埋立ニ関スル工事ノ施行区域内ニ於ケル公有水面ニ関シ権利ヲ有スル者アルトキハ第一項ノ規定ニ依ルノ外左ノ各号ノ一ニ該当スル場合ニ非サレハ埋立ノ免許ヲ為スコトヲ得ス。

- 一 其ノ公有水面ニ関シ権利ヲ有スル者埋立ニ同意シタルトキ
- 二 其ノ埋立ニ因リテ生スル利益ノ程度ガ損害ノ程度ヲ著シク超過スルトキ
- 三 其ノ埋立カ法令ニ依リ土地ヲ収用又ハ使用スルコトヲ得ル事業ノ為必要ナルトキ」

と定める。

埋立に際しては、まず、免許申請が行われ、この埋立免許基準によって、免許の付与如何が決定される。昭和48年までは、いわゆる無願埋立追認が認められていた。これは48年の法改正で削除されたが、この無願埋立追認制度の存在は、公有水面埋立法が埋立抑制ではなく、推進的と解する根拠となる。特に、いわゆる沖縄CTS訴訟判決<sup>(21)</sup>のように、工事竣工後は、訴えの利益が消滅すると解する余地があればなおさらであって、事実の積み重ねによる免許制度の空洞化も起こりうることとなる。

この免許基準によれば、埋立そのものについては審査されるが、埋立地の土地利用計画（いわゆる上もの）については、審査範囲から排除されるとされてきた。判例では審査段階での、火力発電所による大気汚染

や原子力発電所の安全審査はできないとされてきた<sup>(23)</sup>。この点については学説上、批判がある<sup>(24)</sup>。もっとも実務上は、環境影響評価指導要綱に基づいて一定の環境影響評価を行ってきた例があることは認められる<sup>(25)</sup>。環境影響評価法の施行により、一定規模以上の埋立行為については環境影響評価がなされることとなったことを勘案すれば、上ものもこれに含まれるべきである。

なお、行政実例では、この埋立免許基準を満たしても、免許権者は直ちに免許を付与することが義務づけられているわけではないとされている<sup>(26)</sup>。

iii 「埋立の基本方針」——瀬戸内海環境保全特別措置法による配慮——

前述のように、瀬戸内海環境保全特別措置法13条は、  
「関係府県知事は、瀬戸内海における公有水面埋立法第2条第1項の免許又は第42条第1項の承認については、第3条第1項の瀬戸内海の特異性につき十分配慮しなければならない。

2 前項の規定の運用についての基本的な方針に関しては、瀬戸内海環境保全審議会において調査審議するものとする。」

と定め、これに基づき、「埋立に関する基本方針」が瀬戸内海環境保全審議会答申として出された。これによって、埋立件数の減少等かなりの効果があったことは認めるとしても、なお、問題も少なくない。

第一に埋立を「やむを得ず認める」場合について、埋立の公共性が海浜の保全よりも高く評価されてきたと評価しうることである。従来、「やむを得ない場合」とは、①埋立の公益公共性が相当程度高いこと、②埋立以外に内陸部での代替地取得が不合理若しくは不可能であること、③環境保全に資すること、とされてきたが、表3の大規模埋立の例に見られるように、各種の港湾施設、下水処理場、工場移転、空港等の土地利用のための用地確保や、廃棄物処理空間の確保などが認められてきた<sup>(27)</sup>。これらは一般に従来「公共性のある事業」と考えられてきたこと、下水

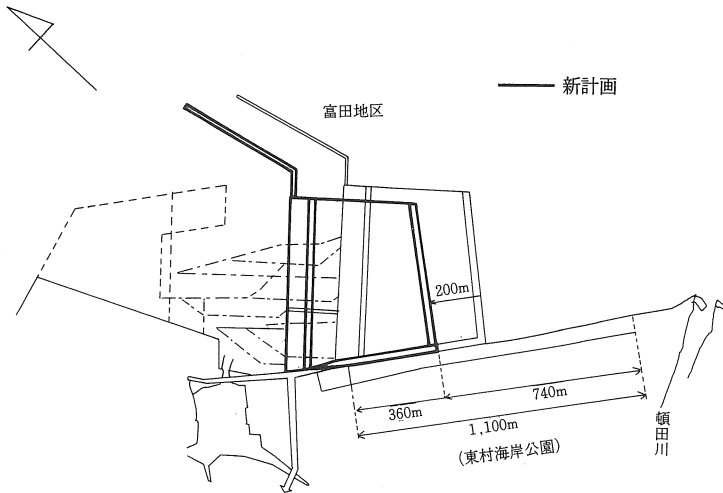
## 海浜埋立の法的問題

表4 「埋立の基本方針」の概要

<p>○根拠法令 瀬戸内海環境保全特別措置法（昭和48年法律110号）          （法律条文）第13条 関係府県知事は、瀬戸内海における公有水面埋立法第2条第1項の免許又は同法第42条第1項の承認については、第3条第1項の瀬戸内海の特異性（注）につき十分配慮しなければならない。</p> <p>2 前項の規定の運用についての基本的な方針に関しては、瀬戸内海環境保全審議会において調査審議するものとする。</p> <p>（注）瀬戸内海の特異性…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ものであること。</p>	
<p>○基本方針（昭和49年5月、瀬戸内海環境保全審議会の登申）          （前 文） 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以下の基本方針が運用されるべきである。</p>	
方 針	備 考
<p>(1)全ての海域において、一般的配慮事項を確認すること</p>	<p>○一般的配慮事項          ①海域環境保全…水質汚濁による影響が軽微なことなど          ②自然環境保全…生態系、自然景観への影響が軽微なことなど          ③水質資源保全…漁業への影響が軽微なことなど</p>
<p>(2)右記の区域において、埋立を極力避けること</p>	<p>○環境保全上の指定区域          ①自然公園法による特別地域など          ②自然環境保全法による特別地区など          ③鳥獣保護法による特別保護地区          ④史跡名勝天然記念物          ○その他、法律で指定された漁業保全上の地域</p>
<p>(3)特定海域において、留意事項に適合しない埋立はできるだけ避けること</p>	<p>○特定海域…6 海域；別図参照          水質汚濁が進んでおり、海水の滞留度が高い地域          ○留意事項          ①公害防止、環境保全に資するもの          ②水質汚濁防止法による特定施設を設置しないもの          ③汚濁負荷量の小さいもの</p>

（出典：瀬戸内海の環境保全 平成9年版30頁（瀬戸内海環境保全協会）

図4 今治港（富田地区）港湾計画新旧対照表



（出典：瀬戸内海の環境保全 平成7年版48頁（瀬戸内海環境保全協会）

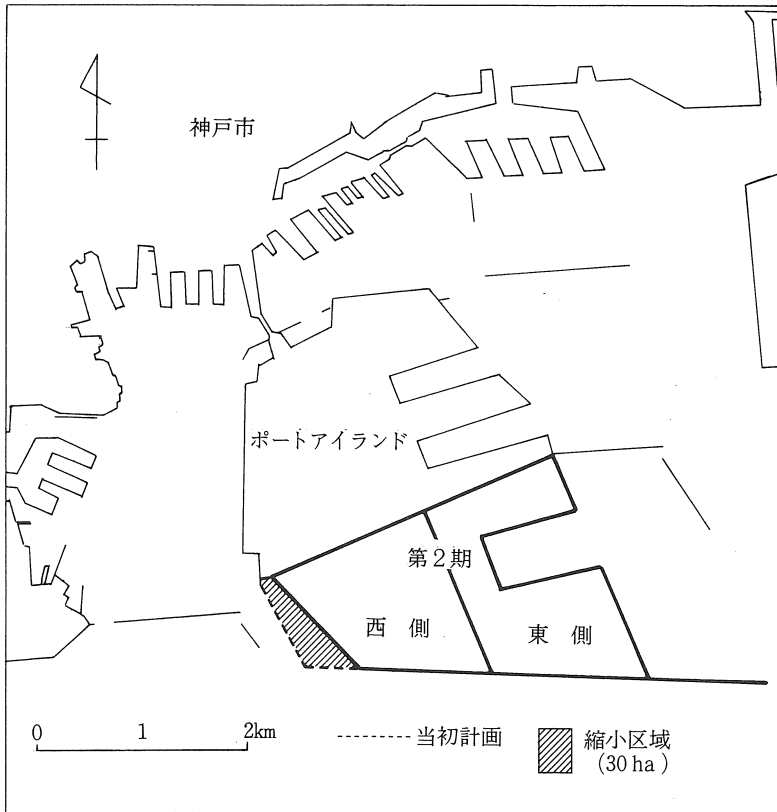
処理場は、その性格上、流域の下流に設置されるため、埋立地への建設が一定の合理性があるようにみえること、環境汚染の激しい地域での環境改善のための工場等の移転は、一定の効果のある手法ではあること等が、埋立を「やむを得ず認める」ための理由として一応、挙げられよう。もっとも、たとえば、いわゆる公害発生工場の埋立地への移転が、陸上での公害防止策としては有効であっても、それによって埋立という環境負荷を与えるわけであるから、陸上での公害防止策が直ちに「環境保全に資すること」に該当すると解する見解に組みすることはできない。

「やむを得ない場合」の中身の再度の検討が一層要求されることになろう。ここでは、従来、海岸の利用として埋立の公共性が保全よりも高く評価されてきたとのみ評価しておこう。

また埋立面積 50 ha 以上については、建設大臣・運輸大臣の認可の際に環境庁長官が意見を述べることができる（意見により計画が変更・縮小された例として図4、図5参照）が、具体的に意見を述べることは少な

## 海浜埋立の法的問題

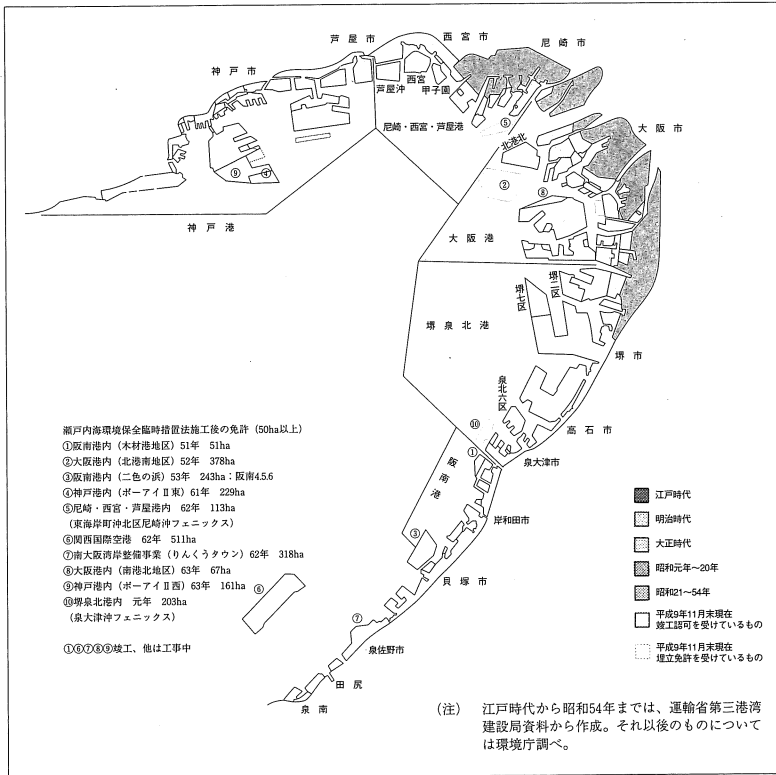
図5 ポートアイランド（第2期）



(出典：瀬戸内海的环境保全 平成9年版52頁 (瀬戸内海環境保全協会))

いようであるし、また、50 ha 以下の埋立についてはチェックも緩く、これも歯止めとはなっていないようである。従って、埋立認可の件数、面積等は瀬戸内海環境保全特別措置法制定後減少したが、それは埋立のスピードが落ちたに過ぎない。いわば、各個撃破で全滅という結果が予想できそうである。現に大阪湾沿岸では、埋立地の地先をさらに埋め立てるという現象があちこちで見られる (図6 参照)。

図6 大阪湾奥部における埋立状況



(出典：瀬戸内海の環境保全 平成9年版29頁 (瀬戸内海環境保全協会))

(2) 免許の判断過程

公有水面埋立免許は、講学上の特許と考えられるてきた。公有水面埋立立法では免許基準について定めているが、瀬戸内海にあってはそれとともに、前記の瀬戸内海環境保全特別措置法13条による環境配慮が要求される。埋立免許に係る判断については、その判断は自由裁量ではなく、法的コントロールを受ける。すなわち、行政実例は自由裁量と解してきたが、以下にみる判例は、一定の裁量を認めつつも、合理的・合目的判断を要求され、裁量踰越、濫用による法理によるコントロールがあるこ

## 海浜埋立の法的問題

とを認めている。すなわち、織田が浜訴訟の差戻後の高裁判決は、

「国土利用上適正かつ合理的」であるか否かの判断は、埋立免許権者の全くの自由裁量によるものではないが、その文言及び事柄の性質上、当該埋立が国土利用上公益に合致する適正なものであることを趣旨とするものであるから、免許権者は、特に、本件のように瀬戸内海の自然海浜を埋め立てる場合においては、国土利用上の観点からの当該埋立の必要性及び公共性の高さと、当該自然海浜の保全の重要性あるいは当該埋立自体及び埋立後の土地利用が周囲の自然環境に及ぼす影響等とを比較衡量の上、諸般の事情を考慮して、瀬戸内海における自然海浜をできるだけ保存するという瀬戸内法の趣旨をふまえつつ、合理的・合目的に判断すべきものであり、そこには、政策的判断からする埋立免許者の裁量の余地を許容しているが、その判断が埋立免許権者に与えられた右の如き羈束的な裁量の<sup>(31)</sup>限界を超えた場合、……違法となる……」。

と指摘する。これは、一般論としては、従来の自由裁量論を排し、埋立の必要性・公共性と海浜保全・環境保全等々を比較衡量することとしており、その意味では評価できよう。しかし、海浜の埋立は海浜にとっては不可逆の利用であり、他の利用形態への考慮が十分なされたか否かも、公物・公共施設の性質上要求される必要があろう。このため、その判断にはなお一層の慎重さが要求されると解すべきである。

これは従来、土地利用計画と環境保全計画がそれぞれほぼ独立して(?)策定され、かつ計画の具体性に欠ける点からすれば、上記判決のように環境保全計画は一般的指針に過ぎないとして扱うことも首肯できよう。しかし、環境環境基本法制定により環境基本計画を策定することが要求された現在においてもこれが通用するか否かは疑問の余地がある。もっとも、実際の国の環境基本計画及び各地方公共団体が環境基本条例に基づき策定している環境基本計画も必ずしも具体的あるとはいえず、埋立のようなある特定の地域の土地利用と関連するようなところまで詳

細に定めている例は少ないようであるから、相変わらず一般的指針と評価される可能性も否定できない。

### (3) 埋立後の埋立地の利用目的変更

埋立免許は、当然、埋立免許要件に合致する必要があることは言うまでもないが、この要件は埋立終了後の埋立地の利用目的変更があった場合にいかなる評価を受けるべきかは問題である。

判例では古くは、高松地判昭和44年4月10日行裁集20巻4号452頁が、公有水面埋立免許後における埋立地の利用方法の変更承認行為が取消訴訟の対象となる行政処分とはいえないと判示した例があり、県知事のした公有水面埋立免許に埋立地の利用目的を制限する条件が付されていない場合において、竣功認可後の右埋立地の利用方法の変更について埋立免許権者の承認を要する旨の法令上の根拠はなく、これをどのように利用するかは埋立権者の自由であるとして、竣功認可後の同知事による右埋立地の利用方の自由であるとして、竣功認可後の同知事による右埋立地の利用方法の変更承認行為は、具体的な法規の根拠に基づかない、いわゆる行政指導としてしたものであつて、なんら法律上の効果を生ずるものではなく、取消訴訟の対象となる行政処分とはいえないと判示した。

又、最近の例では、表3に掲載された和歌山県下津港北港地区の例では、製鉄所の一部移転により陸上部の環境が改善されることを目的として製鉄会社による埋立が認められたが、その後の事情の変化により、製鉄所の移転は中止され、火力発電所の設置がなされることとなった。環境庁長官意見として、製鉄所一部移転と同等以上の環境保全効果が確保されることが要求され、「埋立についての規定の運用に関する基本方針の趣旨」に鑑み、埋立により消滅した海域環境の代償措置が取ることが求められた。

阿部泰隆教授は、この点につき、当然、変更は許されないと説くが、この指摘は正鵠を得ている。免許要件では、「国土利用上適正且合理的ナルコト」および「埋立地ノ用途ガ土地利用又ハ環境保全ニ関スル国又ハ



## 海浜埋立の法的問題

地方公共団体（港務局ヲ含ム）ノ法律ニ基ク計画ニ違背セザルコト」という要件が、この問題に関連すると読むことができよう。しかし、行政解釈によれば、免許基準はまさに免許付与時に問題となるのであって、それ以外の時点では問題にならない旨説いている。しかし、埋立はまさにその埋立地の利用を前提とした計画を策定し、免許を得るわけであるから、免許基準が免許付与時（審査時）に問題となることは言うまでもないが、その後自由に土地利用計画を変更できると解することができる。とすれば、公有水面埋立法の立法趣旨を没却するものといわざるを得ない。もちろん公有水面埋立法は、制定時においては埋立は善であって、埋立奨励とも読める法律である（たとえば、埋立免許基準に合致すれば埋立を認めなければならないとする点や、国民の財産である公有水面を埋め立てて使用するに於ては、その埋立人の負担が少ないことなど）が、昭和48年の改正や瀬戸内海環境保全特別措置法にみられるように、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、免許時の計画を変更することは原則として許されないと解する余地があるというべきである。

### (5) 司法的コントロール

埋立に関連して提起された訴訟のうち、付近住民が埋立免許の取消を求めた例は、従来では、原告適格を否定され棄却されており、ほぼ確定した判例理論であるが、取消訴訟で埋立を争う例は少なくない。<sup>(32)</sup><sup>(33)</sup>

表3に掲載された埋立に関してでは、姫路LNG事件（神戸地判昭和54年11月20日行裁例集30巻11号1894頁）で、付近住民が提起した埋立免許取消請求について、原告適格が否定された。これは付近住民は埋立によって権利を侵害されるなど原告として相応しい法的利益を持たないと判断されるためである。これによれば、違法または不当な埋立免許が付与されてもそれを争う原告が存在しないため、裁判所によりチェックされる可能性はないこととなる。この種のケースでは、漁業権を侵害され

たと主張した漁業組合等の訴訟提起が認められてきたに過ぎない。<sup>(35)</sup> いわゆる環境権・入浜権<sup>(36)</sup>が認められれば、この状況が変わりうることが予想されるが、これはむずかしい。

最近の例では、上記の原告適格の問題を回避するため、埋立事業が地方公共団体により行われる場合に、その公金支出を問題とする住民訴訟の形式で訴訟を提起するものが多い。織田が浜訴訟が例である。<sup>(37)</sup>

## 6 今後の課題

現行制度では、瀬戸内海での埋立は厳に抑制すべきものとされ、やむを得ない場合に限定的に認めるとしているが、これでは過去の例が示すように埋立による自然破壊のスピードが落ちるに過ぎず、いわば、個別撃破で最終的には何も残らないという結果を導く危険がある。既に大阪湾沿岸域が人工海浜で占められている現状は、これを明らかにしている。

そこで、沿岸域管理制度の導入を提案したい。これは、浜辺と沿岸海域をまとめて沿岸域として、統一的な管理と利用を計画的に考えようとする法制度で、この計画策定に際しては何が重要な利用方法であるかを住民も参加して考える必要がある。沿岸域管理制度は、当該沿岸域について区域割りをして利用計画を策定する（ゾーニング）ことを原則とするため、無原則な開発を防止することにもなる。現行法体制では、都市計画法等陸上の土地利用に関する法令は瀬戸内海環境保全特別措置法とは全く別個に運用されているようであるが、一定範囲内の陸上の土地利用も、瀬戸内海の計画とリンクさせる必要があり、そのための枠組みを提供するものとしても沿岸域管理制度の法制度化が望まれる。

また、ここでは、住民を含め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くことにより、誤った決定や管理を国民が裁判等でチェックすることも可能となる。

瀬戸内海での埋立は瀬戸内海環境保全特別措置法の施行により減少したが、全体としてみれば、埋め立てられる海岸線が確実に増加し、埋立

面積が減少したわけではない。この点からも、区域割り利用計画の策定を予定する沿岸域管理制度を導入する意味がある。

これら立法論を含めた総合的な検討は筆者の今後の課題である。

注

- (1) 来生新「海の管理」雄川一郎編『現代行政法大系9（公務員・公物）』342, 344頁（有斐閣, 1984年）
- (2) 佐藤利男『星慕群像』77頁（星の手帖社, 1993年）は春分の日、秋分の日、満潮位が必ずしも同一でも、最高水位とは限らないと指摘し、現行制度を批判する。この指摘は、正鵠を得ているようである。検討をしたい。  
なお、新田教授は、干潟に対する私人の所有権を認めうるとする見解から、干潮位を基準とすべきとする（新田敏「海面下の土地所有権の問題と海面埋立」民事研修272号30頁（1979年））。
- (3) 海については実務上は古くから国有財産と考えられてきた。明治7年の太政官布告120号では官有第三種として「山岳丘陵林藪原野河海湖沼地沢溝渠堤塘道路……」と明記され、また各種の法律でも国の所有を前提とした規定がおかれている。（公有水面埋立法1条等）。経緯、論拠については来生新「海の管理」雄川一郎編『現代行政法大系9（公務員・公物）』342, 349頁（有斐閣, 1984年）、寶金俊明『改訂里道・水路・海浜』157頁（ぎょうせい, 1995年）。
- (4) 領海及び接続水域に関する法律では、「我が国の領海は、基線からその外側12海里の線（その線が基線から測定して中間線を超えているときは、その超えている部分については、中間線（我が国と外国との間で合意した中間線に変わる線があるときは、その線）までの領域とする。」（同法1条）が、その基線について「基線は、低潮線、直線基線及び湾口又は河口に引かれる直線とする。」（同法2条1項本文）と定め、低潮線を基準としている。  
さらに、海洋法に関する国際連合条約（平成8年条約6号、平成8年7月20日発効）は、「この条約に別断の定めがある場合を除くほか、領海の幅を測定するための通常の基線は、沿岸国が公認する大縮尺図に記載されている海岸の低潮線とする。」（同条約5条）と定め、ここでも低潮線が基線とされている。
- (5) これ以前にも、沿岸域について既に類似概念が検討されている。すなわち、建設省が検討していた、「沿岸海域の公共的管理に関する法律案」（1972）第2条では、以下のように沿岸海域として、類似の概念が採用さ

れている。

「この法律において『沿岸海域』とは、次に掲げる海面及び陸地をいう。

一 領海内の海面で、イ、ロ及びハに掲げるもの以外のもの

イ 港湾区域内の海面

ロ 公告水域内の海面

ハ 漁港区域内の海面

二 浜、いそその他の地形、地質等の状況が海面の土地に類する状況を呈している陸地で、海面とともに公共の用に供されるものとして都道府県知事が指定したもの

港湾内隣接地域内、漁港区域内及び河川区域内の陸地については、前項第二項による指定をすることができない。」

当時は領海が3海里であったから、この沿岸海域には、低潮線から3海里の範囲間で含むことになる。

(6) 領海に関しては、領海及び接続水域に関する法律1条。なお、注(4)参照。排他的経済水域については基線から原則として200海里以内の領域と定められている。(排他的経済水域及び大陸棚に関する法律1条、なお、海洋法に関する国際連合条約55条以下。)公海については、「いずれの国の排他的経済水域、領海若しくは内水またはいずれの群島水域にも含まれない海洋のすべて」とされている(海洋法に関する国際連合条約86条)。

(7) 海浜地とは実務上は有番地の海側境界線と海岸線(春分・秋分の満潮位・高潮線)との間の砂浜や磯の状態にあるような無番地の土地を指すとされている。(寶金・注(2)158頁)。ただし、高潮線と低潮線の間を海浜とする見解もある。(岸昌『地方自治の探求』172頁(1961年))。後者はアメリカ法でいう潮間域(dry-sand, seashore)に該当し、アメリカ法では公共信託理論の適用が認められるため重要な意味を持つ(荏原明則「アメリカにおける水・沿岸・公有地の利用と管理」公法研究51号250頁(1989))。登記実務上も海面下の土地を原則として不動産登記の対象となる土地とは認めていないこととの整合性を持つ。

海面下の土地については私的所有権の対象とならないとされてきたが、学説上では対立がある。古くは否定説が判例・通説であった。しかし、近時は肯定説が有力であり、陸上の土地と同様に支配可能性がある限り民法上の所有権の対象となるとし、海の公共性が私的所有権を否定する理由とはならず、また自己の所有地を開削して海水を導入して人工海没地としたところ所有権が消滅し、国の管理する公有水面の不当占拠となるというのは結論として妥当性を欠く等を論拠とする。最高裁は、いわゆる田原湾事件において私人に海面のまま払い下げられた土地について所有権を認める

## 海浜埋立の法的問題

余地があるとした（最判昭和61年12月16日民集40巻7号1236頁）。

- (8) なお、海岸保全区域指定済みへの延長は、平成9年3月現在では、13,907km（内建設省所管は5,031km）であった。指定済み部分と要指定部分（1,936km）を加えると海岸線の総延長（34,622km）の45.8%（15,843km）になる。

港湾区域、漁港区域、河川区域等も、それぞれ区域指定された区域を海岸法上の海岸保全区域に指定することができる（海岸法3条1項但書、4条）。

表5 全国海岸線の概要

（平成9年3月31日現在）

事項別 所管別	要保全延長(イ)				その他(ロ)		総延長	
	海岸保全区域 指定済延長	海岸保全区域 要指定延長	計	構成比		うち	構成比	
						天然海岸		
	(km)	(km)	(km)	(%)	(km)	(km)	(km)	(%)
建設省	5,031	843	5,874	37.1	10,458	9,012	16,273	47.0
農林水産省	4,744	528	5,272	33.3	2,955	1,635	8,091	23.4
構造改善局	1,685	145	1,830	11.5	—	—	1,796	5.2
水産庁	3,059	383	3,442	21.7	2,955	1,635	6,295	18.2
運輸省	3,895	565	4,460	28.2	4,382	1,659	8,661	25.0
建設構改共管	237	—	237	1.5	—	—	228	0.6
その他	—	—	—	—	1,369	—	1,369	4.0
合計	13,907	1,963	15,843	100.0	19,164	12,306	34,622	100.0
対総延長比(%)	40.1	5.6	45.8	—	55.4	35.5	—	—

(注) 指定済みにも二線堤（386km）を含むため、(イ)+(ロ)=総延長とはならない。

出典：『河川ハンドブック』246頁（1998年版、日本河川協会、1998）

- (9) 公物と公共施設の概念の異同については、田村悦一「公物法総説」雄川一郎他編『現代行政法大系9（公務員・公物）』239頁（有斐閣、1984年）、荏原明則「公物の成立と消滅」雄川一郎編『現代行政法大系9（公務員・公物）』263頁（有斐閣、1984年）等。
- (10) なお、井上隆晴「法定外公共物の管理について」木村編『現代実務法の課題』129、134頁（1974年）は、法定外公共物としての海を地先海面程度に限定する。
- (11) 塩野宏「法定外公共物とその管理権」成田頼明編『行政法の争点（新版）』152頁（有斐閣、1990年）。
- (12) 塩野宏「自然公物の管理の課題と方向」建設省編『国土建設の将来展望』1133頁（ぎょうせい、1979年）

- (13) 学説の詳細については、寶金・注(2)213頁。
- (14) 条例・規則の制定状況について、建設省財産管理研究会編著『公共用財産管理の手引』第2次改訂版 373頁以下(ぎょうせい, 1995年)。
- (15) 島田茂「小型船舶の放置に対する法的規制」自治研究65巻10号77頁(1989年)など。なお、桑名幸一「マリナー不足、放置艇問題を斬る!」KAZI 1996年5月号273頁は、この問題の実態について詳細なレポートで、現在連載中である。
- (16) 詳細は、畠山武道『アメリカの環境保護法』145頁(北海道大学図書刊行会, 1992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』111頁(国際比較環境法センター, 1996年)
- (17) 埋立に関しては、阿部泰隆「海浜の埋立と保全」自治研究56巻11号29頁(1980年)、松本恒雄「瀬戸内海における埋立と法」広島法学 8巻4号314頁(1985年)。
- (18) 織田が浜訴訟の差戻後の高裁判決は、瀬戸内海環境保全特別措置法四条に基づいて愛媛県知事が策定した。「瀬戸内海の環境保全に関する愛媛県計画」を一般的指針と解している(高松高判平成6年6月24日判例地方自治126号31頁)。
- (19) 阿部泰隆『行政の法システム』(下)599頁(新版, 有斐閣, 1997)。
- (20) 無願埋立の追認は、昭和48年の法改正前まで同法36条により認められていた。すなわち、「第32条第1項ノ規定及ヒ前条ノ規定ハ埋立ノ免許ヲ受ケシテ埋立工事ヲ為シタル者ニ之ヲ準用ス。

2 埋立免許ヲ受ケシテ埋立工事ヲナシタル者アル場合ニオイテ地方長官原状回復ニ必要ナシト認ムルトキハ埋立ノ追認ヲ為スコトヲ得。此ノ場合ニ於テハ追認ノ日イ於テ埋立免許アリタルモノト看做ス。」

この条文は、無願埋立の件数が多数に及び、埋立行政の支障となっていくこと、及び埋立に利権化があることなどを理由に削除された。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」エコノミア40巻4号24頁。

もっともこの規定に関する判例では、採石業者による無願埋立が行われ、海面が陸地化した部分について市が採石業者の同意を得て無願埋立の追認を受け、埋立工事の竣工の認可がなされたという例について、最高裁は県知事による埋立の追認を受けられる者は、埋立免許を受けないで埋立をした者に限定されないとし、県知事による右各処分を適法とした(最判平成5年11月12日判時1481号130頁。この判例の事案では、事後処理の面から判例の解釈をすべて否定することは困難である(見上「判例批評」判例地

## 海浜埋立の法的問題

方自治30号94頁参照。但し、これは第1審についての判例批評である。)が、少なくとも、埋立が安易に行われてきた例として挙げることはできるであろう。これが一般化すれば、本文で検討するような議論はそもそも、ほとんど意味がないことになる。

(21) 那覇地判昭和50年10月4日行裁集26巻10・11号1207頁。同判決は、公有水面埋立免許処分に基づく埋立工事が竣工し、社会通念に照らし原状回復が著しく困難となった場合には、右処分の無効確認を求める訴えの利益は消滅する旨判示した。

(22) 訴えの消滅の問題についてはその後、最高裁が、土地改良事業施行の認可処分取消に関する事件で、工事完了後に訴えの利益が消滅するか否かについて、

「本件事業施行地域を本件事業施行以前の原状に回復することが、本件訴訟係属中に、本件事業計画に係る工事及び換地処分がすべて完了したため、社会的、経済的損失からみて、社会通念上、不可能であるとしても、右のような事情は、行政事件訴訟法31条の適用に関し考慮されるべき事柄であって、本件認可処分の取消を求める……法律上の利益を消滅させるものではない。」

と判示しており、訴えに利益の問題ではなく、事情判決の問題として解決をはかる旨述べた。これからすれば、本文のような訴えの利益消滅論は、変更されたようにも読める。なお、荏原明則「判例批評」行政判例百選II(第3版)406頁。

(23) 福島地判昭和53年6月19日判例時報894号39頁。なお、温排水についても同様である。札幌地決昭和49年1月14日行裁例集25巻1＝2号1頁、札幌高決昭和49年11月5日行裁例集25巻11号1409頁。

(24) 山下淳「判例批評」自治研究57巻6号146頁、阿部泰隆『行政の法システム(新版)』(下)632頁。

(25) 建設省埋立行政研究会『公有水面埋立実務ハンドブック 環境編』(ぎょうせい、1997)は、埋立に際して行われてきた環境影響評価を纏めて紹介している。

(25) 「公有水面埋立免許について(免許の拒否)」昭和40年2月4日 建河広島第8号広島県知事宛 河川局長回答)では、「埋め立ての免許は、申請者に対して権利を与える行為であり、その処分は、本来免許権者の自由裁量に属するものであって、公有水面埋立法第4条1項に該当する場合においても、免許権者は、公益上の立場から免許を拒否することができる」と解してよいか。」との照会に対して「お見込みのとおり。」と回答している。

(26) いわゆるフェニックス計画がその典型例である。瀬戸内海的环境保全

7年版48頁。

- (27) 織田が浜埋立は、当初の計画が環境庁意見によって埋立位置が変更され、自然海浜消滅が当初案より200メートル縮小され、埋立面積が34haになった例であり、また、ポートアイランド第2期埋立については環境庁長官の意見によって埋立面積が196haから166haに約30ha減少された（「瀬戸内海の環境保全」7年版46頁、50頁）。

環境庁長官、関係好事からの意見書については、環境庁アセスメント研究会『日本の環境アセスメント（平成9年版）』122頁以下。道路に関する意見は多いが、埋立に関しては少ない。

- (28) 公有水面埋立法4条。この規定の行政解釈についてはさしあたり、建設省埋立行政研究会編著「公有水面埋立実務ハンドブック」38頁（ぎょうせい、1997年）。
- (29) 「公有水面埋立免許について（免許の拒否）」（昭和40年2月4日 建河広島第8号広島県知事宛 河川局長回答）では、「埋め立ての免許は、申請者に対して権利を与える行為であり、その処分は、本来免許権者の自由裁量に属するものであって、公有水面埋立法第4条1項に該当する場合においても、免許権者は、公益上の立場から免許を拒否することができる」と解してよいか。」との照会に対して「お見込みのとおり。」と回答している。
- (30) 高松高判平成6年6月24日判例地方自治126号31頁。
- (31) 公有水面埋立法関係の判例については、建設省埋立行政研究会『公有水面埋立実務ハンドブック』188頁以下に簡単ではあるが、かなり網羅的な紹介がある。
- (32) 建設省埋立行政研究会『公有水面埋立実務ハンドブック』188頁によれば、過去17件の埋立免許取消請求に関する判例（同一事件で審級が異なるものを1件としてカウント）があるとのことである。
- (33) 荏原明則「姫路LNG事件」『公害・環境判例百選』別冊ジュリスト126号176頁（1994年）。
- (34) 白杵市風成地区公害予防闘争事件第一審判決では、公有水面について共同漁業権を有する漁業協同組合の組合員につき、右組合の共同漁業権行使規則に基づき漁業を営む権利を有するとして、右公有水面の埋立免許処分の取消訴訟を提起する原告適格を有するとされたが、この例は共同漁業権者たる漁業協同組合が公有水面埋立法四条一号の同意をするには、水産業協同組合法五〇条に定める総会の特別決議および漁業法八条五項、三項に定める組合員の同意を要するとした例であって、漁協内での手続が問題とされて、漁業協同組合が漁業権を放棄する際に現に漁業を営む者を保護する必要性は漁業権行使規則の変更の場合以上に大きいから、これを放



## 海浜埋立の法的問題

棄するには、漁業法八条五項、三項に定める組合員の書面による同遺書を要するとしたものである（大分地判昭和46年7月20日行裁集22巻7号1186頁、なお、大分地決昭和46年7月20日判時 638号36頁では、公有水面埋立免許の執行停止に関しても認められた。）。控訴審も、これを前提として、漁業権の放棄に関する判示を行い、原審を維持した（福岡高判昭和48年10月19日行裁集24巻10号1073頁）。

これに対し、漁業組合以外の漁民（当該漁協の組合員であっても）には、個人として原告適格は認められないとするのが判例理論である。例えば、伊達火力発電所埋立免許等取消請求事件では、最判昭和60年12月17日判時1179号56頁は、公有水面埋立免許及び竣功認可につき、当該公有水面の周辺の水面において漁業を営む権利を有するにすぎない者は、その取消しを訴求する原告適格を有しないとし、昭和四八年法律八四号による改正前の公有水面埋立法二条の埋立免許及び同法二二条の竣功認可の取消訴訟につき、当該公有水面の周辺海域において漁業を営む権利を有する漁民は原告適格を有しない旨判示した。

(35) 長浜入浜権訴訟は、住民らの生存権、環境権、入浜権等の侵害を利湯とする漁港の築造、そのための公金支出の差止を求めた訴訟であるが、裁判所は環境権、入浜権を認めることなく請求を棄却した（松山地判昭和53年5月29日行裁例集29巻5号1081頁）。

(36) 荏原明則「織田が浜事件差戻後高裁判決」ジュリスト1060号71頁（1995年）。

[追記] 本稿は、「海浜埋立の法的問題」として「瀬戸内海」14号33頁（瀬戸内海環境保全協会、1998年）に掲載した拙稿のもととなった稿である。同誌には、スペースの関係上本稿から一部を削除しうえ、掲載させていただいた。神戸学院法学への転載を許可いただいた瀬戸内海環境保全協会に記してお礼申し上げたい。