

広島県における海砂利採取禁止（一）

鳥谷部 茂

- 一 はじめに
- 二 広島県の海砂利採取の経緯
- 三 海砂利採取禁止の経緯（以上、本号）
- 四 海砂利採取による環境への影響
- 五 海砂利採取禁止後の対策
- 六 おわりに

一 はじめに

広島県は、平成一〇年二月二六日に県内の全海砂利採取業者に対して海砂利採取の禁止を決定した。海砂利採取をめぐる、海砂利採取計画の見直問題（採取期間五年間延長）、漁業関係役員との贈賄事件、違法採取事件などで、マスクミを賑わした。海砂利採取は、住宅建設骨材、トンネル工事、海底地形、漁業資源、水質汚濁など、種々の問題と深く関わってきた。

本調査研究は、瀬戸内海的环境保全と海域利用に関する総合的法学研究の一部として、広島県の海砂利採取問題に

ついて限定して公表するものである。⁽¹⁾ 砂利採取に関する全国調査については、別稿を参照されたい。⁽²⁾

本稿の目的は、第一に、広島県における、海砂利採取禁止までの経緯と海砂利採取の影響を明らかにすることにある。どのような状況の中で、全面禁止という措置が取られたのか。海砂利採取は、海の自然環境に対して、どのような影響を与えていたのか、などである。

第二に、海砂利採取を禁止するにあたって採られた対策とその後の砂利需給状況の変化を明らかにする。建設骨材等の大部分を海砂利に依存していた広島県は、海砂利採取禁止後にどのような対策のもとに、どのようにその需要を克服したのか、その結果、どのような需給状況の変化が見られたのか、である。

以上の二点は、現在海砂利採取に依存する県にとっても重要な示唆を得られるのではなからうか。また、砂利に係する多くの問題を理解する上でも意義があるものと考ええる。

二 広島県の海砂利採取の経緯

(一) 海砂利採取の経緯

(a) 昭和四〇年～昭和五二年 広島県内での海砂利採取は、昭和三〇年代後半から採取を開始したとされている。⁽³⁾ この当時、砂利採取業は事後届出制で、全国的に河川からの採取が主要であった。そのため法律の目的も、河川の保全等にあった。

昭和四三年に旧砂利採取法は改正され、砂利採取業者の登録、採取計画の認可等が義務付けられるようになった。広島県では、昭和四〇年代から五二年までは、個別に申請が出てきたときに水産課と協議し、随時許認可をしていた。

その当時の許認可量は、年間六〇〇万³m³程度であったが、昭和四〇年代後半のピーク時には一〇〇〇万³m³を超えることがあった。

(b) 昭和五二年 広島県は昭和五二年に「海砂利採取に関する基本方針」を制定した。この基本方針により、広島県知事は、海砂利採取禁止区域、採取資格者の範囲、採取数量・期間・方法・時間の制限、利害関係人の同意と範囲、採取船の表示義務、違反防止と違反者の処分について規定し、水産資源維持補完事業に務めるものとした。

(c) 昭和五三年〜平成元年 一般枠五〇〇万³m³と特別枠(埋立工事及び関空第一期工事分)約二〇万³m³〜二五〇万³m³を併せて許認可した。芸予七海域で採取を認めてきた。昭和五三年には広島県海砂採取船主会が結成され、翌五四年には「海砂利の不法採取に対する処分基準」が制定された。

(d) 平成二年 「海砂利採取に関する基本方針」の改正が行われた。新しい基本方針では、第一に、海砂利採取許可につき、一定の区域を除き、採取許可区域を定めることとした。第二に、許認可量及び採取船舶数について、漸次減少を原則とした(図表3)を参照)。第三に、代替資材への転換を積極的に図ることなどを明文化した。第四に、採取許可の条件として、県外搬出の禁止(瀬取りを含む)を定めることとした。この基本方針では平成一〇年の一五〇万³m³を最後に平成一一年度から海砂利採取が禁止される予定となっていた。

(e) 平成三年〜平成一〇年 平成三年に「広島県の海の管理に関する条例」が制定された(平成三年三月一四日条例第七号〔資料一〕を参照)。この条例は、海域の占用又は海域における土砂の採取の許可(第三条)、許可の基準等(第四条)、許可の条件(第五条)、許可の取消等(第八条)、罰則(第一六条)などについて規定していた。とくに、後の違法採取問題の処理に当たっては、この条例が効力を発揮することになる。

平成三年からは〔図表3〕のように、漸減方針に基づき採取量を許認可していく予定であった。ところが、後述の

ように、平成九年一〇月二二日付の「海砂利採取計画の見直し」により平成一〇年から採取期間を五年間延長（許認可量二〇〇万 m^3 ）することが決定された。最終的には、この決定に絡んで贈収賄事件へと発展し、平成一〇年二月一六日付けて海砂利採取が全面禁止されることになった。

(二) 広島県の砂利採取状況

広島県における砂利全体の採取状況は、「図表1」の通りである。

海砂利の割合は、平成七年度が砂利全体の九七・七％、平成八年度が九六・八％である。平成一〇年度から海砂利採取が全面的に禁止され、陸砂利採取が増加した。河川砂利については、海砂利採取禁止後も減少傾向にある。

平成一二年度は、砂利採取総量が七〇、一〇八 m^3 であり、その内訳は河川砂利二五、七二七 m^3 、陸砂利四四、三九一 m^3 、山砂利・海砂利・その他ともゼロであった。砂利採取総量が減少している。骨材の供給が、代替材や他県産等に転換しているのが現状である。

(三) 海砂利採取の許認可量の推移

広島県における昭和四五年から平成一一年度までの海砂利採取の許認可量は、「図表2」の通りである。

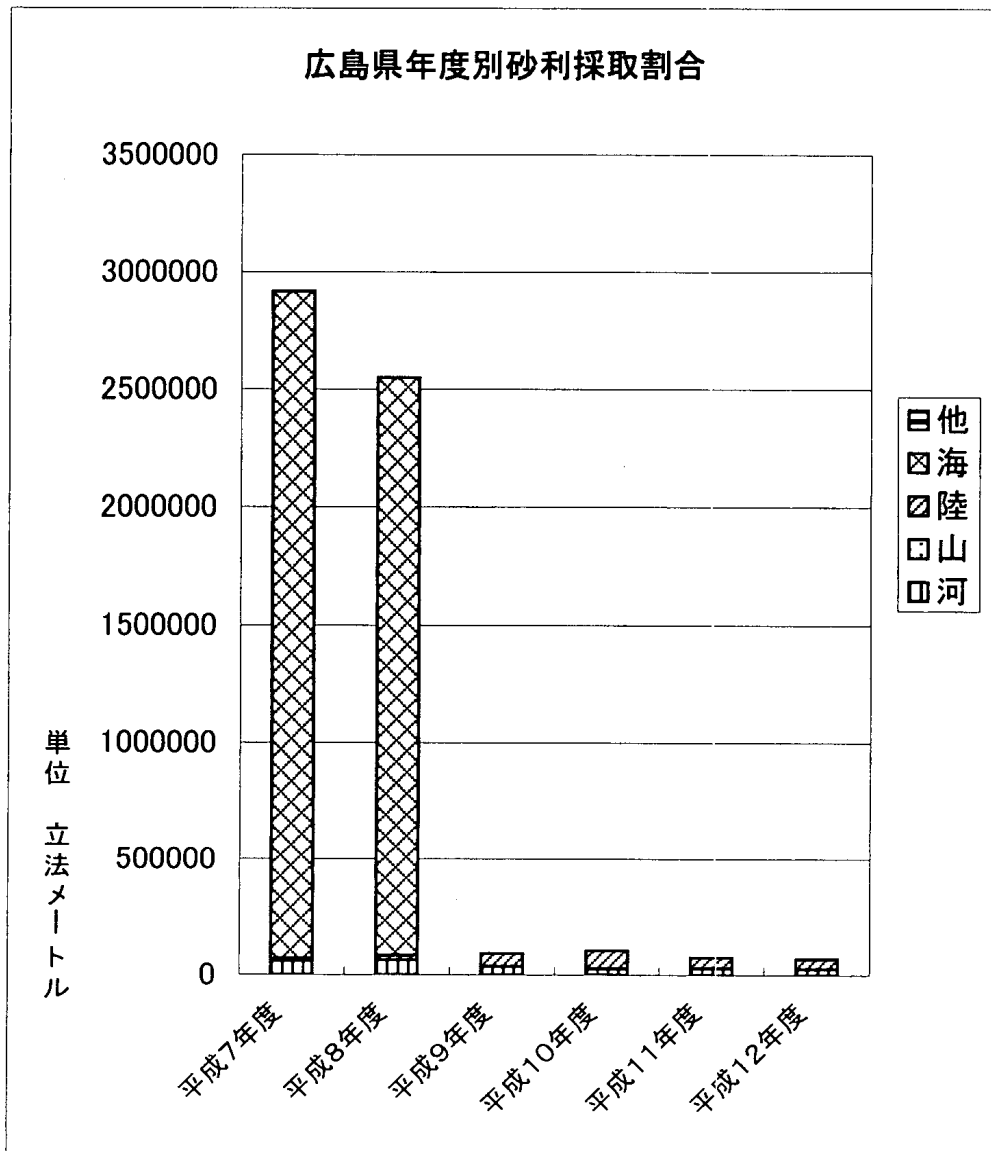
三 海砂利採取禁止の経緯

(一) 広島県海砂利削減計画

前述のように、平成二年に「海砂利採取に関する基本方針」が改正され、水産資源への影響、自然環境の保全および海砂利資源の減少を勘案して海砂利採取許認可量を平成三年（五〇〇万 m^3 ）から平成一〇年まで毎年五〇万 m^3 ずつ減

図表1 広島県年度別砂利採取量 単位：立法メートル

年 度 別	河	山	陸	海	他	計
平成7年度	60,048	0	7,943	2,848,673	0	2,916,664
平成8年度	64,526	0	17,766	2,466,020	0	2,548,312
平成9年度	34,818	0	57,129	0	0	91,947
平成10年度	25,522	0	79,160	0	0	104,682
平成11年度	28,129	0	47,694	0	0	75,823
平成12年度	25,717	0	44,391	0	0	70,108
計	238,760	0	254,083	5,314,693	0	5,807,536



図表2 海砂利採取の許認可量 (m³)

採取年度	許認可量	採取年度	許認可量
昭和45年	7,710,000	昭和60年	5,299,266
昭和46年	6,040,000	昭和61年	5,797,799
昭和47年	8,510,000	昭和62年	6,989,220
昭和48年	11,580,000	昭和63年	6,490,230
昭和49年	11,240,000	平成元年	6,274,163
昭和50年	9,920,000	平成2年	6,086,689
昭和51年	6,220,000	平成3年	4,986,886
昭和52年	6,430,000	平成4年	4,477,574
昭和53年	5,440,000	平成5年	3,976,157
昭和54年	5,999,722	平成6年	3,430,037
昭和55年	6,145,513	平成7年	2,990,005
昭和56年	5,932,758	平成8年	2,476,818
昭和57年	5,666,162	平成9年	
昭和58年	5,167,669	平成10年	
昭和59年	5,099,458	平成11年	

らし、平成一一年以降は海砂利採取を中止することとした。その削減計画における年間採取量については、次の〔図表3〕の通りである。

(二) 海砂利採取計画の見直し

前述のように、広島県海砂利削減計画により平成一〇年度の一五〇m³を最後に平成一一年度から海砂利採取は中止されることになっていた。ところが、平成九年一〇月二二日付で、前記削減計画を変更し、平成一一年度以降の許認可量を年間上限二〇〇万m³とし、海砂利採取期間を五年間(平成一五年まで)延長するとの決定が行われた。その理由は、山砂等代替材への転換状況や今後の需給バランスを見ると、建設用砂の不足が予想され、県内産の海砂利に代わる砂の確保が難しい状況にある。このため、今後現行の採

図表3 広島県海砂利削減計画 単位：万m³

年 度	3年	4年	5年	6年	7年	8年	9年	10年	11年
許認可量	500	450	400	350	300	250	(予定) 200	(予定) 150	0

取計画どおり平成一一年に採取を中止すれば、砂が不足して建設工事に支障があることや建設コストが高騰するなどが懸念され、県民生活に多大な影響を及ぼす恐れがあるというものであった。

この決定は、広島県生コンクリート安定供給連絡協議会や関連業界の主張と一致するものであった。このような県側の動揺の原因は、広島県が独自の骨材需給調査を行っていないことがあった。

(三) 贈収賄事件

平成九年一〇月に広島海区漁業調整委員会委員への贈賄事件で海砂利採取船主会長が逮捕され、同一一月に六漁協連会長が逮捕された。海砂利採取禁止先送り又は期間の延長についての工作が明らかとなったものである。⁽⁴⁾平成一〇年二月、海砂利関係の公判が開始され、同年三月には、広島県内船海砂採取船主会が解散することとなった。同年五月から九月までの間に、海砂利関係の刑事事件において有罪判決が相次いで言い渡された。⁽⁵⁾

(四) 違法採取の状況

平成九年一月から一二月までに、全砂利採取業者（三一業者）が平成七年から平成九年までの許認可量を大幅に超える違法採取をしていたという実態が判明した。業者本人等からの事情聴取及び刑事裁判により、平成七年から平成九年までの間で、少なくとも四〇〇万m³の違法採取があったとされている。全海砂利採取業者は、平成一〇年度の海砂利採取を自粛することとした。

(五) 海砂利採取の全面禁止決定

平成一〇年二月一六日、広島県は、海砂利採取の全面禁止を決定した。広島県の海砂利採取に関する決定内容は、以下のような内容となっている。

第一に、全海砂利採取業者の採取資格を剝奪し、今後の申請に対して許認可を行わないこととする。

第二に、超過採取料を徴収する。

第三に、県内産海砂利供給停止を前提に、建設用砂の需給予測を行う。

第四に、加工砂等山砂の新規開発、再生砂の積極的活用等の施策を推進する。

第五に、漁場機能の回復等水産振興対策及び環境保全対策を推進する。

以上の決定の法的根拠として、砂利採取法違反、広島県の海砂利採取に関する条例違反により、登録の取消や罰則を科することができる⁷⁾とされていた。

また、海砂利採取中止に伴う損失補償は、する必要がないとした。その理由としては、砂利採取について法令上補償規定がないこと、事業転換準備期間として八年間の猶予期間を設定してきたことをあげている。

(六) 違法採取料の返還請求

平成一〇年一二月に県議会は、超過採取に対する不当利得返還請求訴訟の提起に関する議案を可決した。請求額は、二九業者に対して合計三億八、二八〇万円であった。県としては、平成一〇年七月二四日から一一月二〇日にかけて、有罪判決の確定した業者から順次不当利得の返還請求を行った。未払業者との間で、平成一一年二月、超過採取分の返還請求で調停が成立した。その内容は、二八業者が八年間の分割払いをするというものであった。⁸⁾

海砂利の法的性質をどのように捉えるかによって、違法採取に関する現状回復の仕方も異なりうる。海砂利に限ら

ず、陸砂利採取や藻類採取などにも共通する問題である。⁽⁸⁾

〔資料一〕 広島県の海の管理に関する条例 (抜粋) (平成三年三月一四日条例第七号)

第三条 (海域の占用及び海域における土砂の採取の許可) 海域の占用及び海域における土砂の採取 (以下「海域の使用」という。) をしようとする者は、知事の許可を受けなければならない。ただし、次に掲げる場合は、この限りでない。

一 港湾法第二条第三項に規定する港湾区域、漁業法第五条第一項の規定により農林水産大臣が指定した漁港の区域、水産資源保護法第一四条に規定する保護水面その他海域の使用について行政庁の許可を受けべき旨の法令の定めがある水域において、海域の使用をする場合

二 公有水面埋立法第二条の規定による免許を受けた者が当該免許に係る行為をするために海域の使用をする場合

三 漁業に関する免許又は許可を受けて、水産動植物の採捕又は養殖のために海域の占用をする場合

四 その他知事が指定する場合

第四条 (許可の基準等) 知事は、前条の許可の申請が次の各号のいずれにも適合していると認めるときでなければ、同条の許可をしてはならない。

一 海域の公共性又は公益性が著しく損なわれないものであること。

二 公共施設若しくは公共的施設の利用又は公共事業若しくは公共的事業の遂行に著しく支障を与えないものであること。

三 その他知事が広島県海域利用審査会の意見を聴いて定める基準に適合するものであること。

第五条 (許可の条件) 知事は、第三条の許可に海域の管理上必要な条件を付することができる。

第六条(許可の取消等)知事は、次の各号のいずれかに該当する者に対して、その許可を取り消し、若しくはその条件を変更し、又はその行為の中止、既に設置した工作物の改築、移転若しくは除去、当該工作物より生ずべき海域管理上の障害を予防するために必要な施設をすること若しくは原状回復を命ずることができる。

- 一 第三条の規定に違反した者
- 二 第五条の条件に違反した者
- 三 偽りその他不正な手段により第三条の規定による許可を受けた者

第一六条(罰則) 第三条の規定に違反して海域の占用をした者は、勾留又は科料に処する。

第一七条(両罰規定) 法人の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業員が、その法人又は人の業務に關して前条の違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人又は人に対しても科料の刑を科する。

(1) 本調査の趣旨については、中山充「瀬戸内海の家砂採取禁止の動向」香川法学二〇巻三〇四号一四三頁(二〇〇一年)、同「瀬戸内海の家砂採取禁止の動向」香川法学二二巻三〇四号三二九頁(二〇〇二年)を参照。

その他、富井利安他『環境法の新たな展開(第三版)』法律文化社(二〇〇一年)、横山信二「海の管理と利用に関する法」松山法学三号一頁(二〇〇一年)、伊藤護也「瀬戸内海環境の規制型保全と誘導型創造」清水誠先生古稀記念論集『市民法学の課題と展望』四三一頁(日本評論社、二〇〇〇年)、広瀬肇「海域利用調整について」海保大課題研究報告(平成一三年度)一〇三頁以下など参照。

(2) 鳥谷部「砂利採取に関する全国調査(一)(二・完)」広島法学二五巻四号二二頁、二六巻二号六九頁(二〇〇二年)を参照。

(3) 旧砂利採取法は昭和三十一年二月に制定(昭和三十一年法律第一号)され、河川の保全等を目的としていた(同一条)。また、届出制となっていた(同四条)。

(4) 中国新聞平成九年一〇月二八日夕刊一三頁、同十一月二日参照。

- (5) 懲役一年六月から五月まで、罰金九〇万円から二〇万円までの合計三二件の判決が言い渡された。
- (6) 中国新聞一九九八年二月一七日、朝日新聞一九九八年二月一七日参照。
- (7) 中国新聞一九九九年九月一八日、同一九九九年一〇月二六日参照。
- (8) 中山充「資源は誰が所有するのか—海砂採取に関する民事法理論的研究」香川法学二二卷三〇四号一頁（二〇〇三年）は、海砂利の所有権をどのようにして取得しうるのかについて詳細な検討を行っている。中山教授は、海砂利を果実と位置づけ、無主物先占を否定するという法律構成を提案する。

〔追記〕

- (B) (1) (代表中山充・香川大学教授) の研究成果報告書の一部である。本稿は、科学研究費の補助を受けて実施した共同研究「瀬戸内海地域の環境保全と海域利用に関する総合的法学研究」基盤研究