

○ 主文

原告らの訴えをいずれも却下する。

訴訟費用は原告らの負担とする。

○ 事実

第一 当事者の求めた裁判

一 原告ら

1 被告が、昭和五二年一〇月八日兵庫県に対してなした、姫路市〈地名略〉先から〈地名略〉先公有水面七九万三〇九・一三平方メートルの公有水面埋立免許処分を取消す。

2 訴訟費用は被告の負担とする。

二 被告

〔本案前の申立〕

主文同旨

〔本案に対する答弁〕

1 原告らの請求をいずれも棄却する。

2 訴訟費用は原告らの負担とする。

第二 当事者の主張

一 請求原因（原告ら）

1 原告らの地位

原告らは、いずれも後記本件埋立予定地附近の海域で操業する漁業者（原告番号1ないし5）もしくは周辺に居住するもの（同番号6ないし146）である。

2 本件免許

被告は、昭和五二年一〇月八日、公有水面埋立法二条一項の規定により、兵庫県に対し、液化天然ガス（以下LNGという）基地建設のため、姫路市〈地名略〉先から同所〈地名略〉先公有水面七九万三〇九・一三平方メートルの公有水面埋立免許処分をなした。

3 瀬戸内海—特に播磨灘北部—における公有水面埋立と工場立地の経過と現状

（一）瀬戸内海沿岸—府県では、戦後埋立が本格化して以来、昭和五〇年現在で、二万九一三〇ヘクタールの埋立がなされ、うち、兵庫県沿岸は各府県中で、その一五・六パーセントに該る四五五〇ヘクタールが埋立てられ、相次いで鉄鋼、石油製精、電力、化学工業など、基幹産業が立地されてきた。

この経緯の中で、瀬戸内海沿岸の対全国比産業集中度は、

鉄鋼 六二・〇パーセント

火力発電 三四・六パーセント

石油製精 三八・二パーセント

石油化学 三七・六パーセント

という異常な数値を示すに至っている。

（二）昭和三九年に工業整備特別地域に指定された姫路市臨海地帯を中心とする播磨灘北部には、重化学工業など基幹産業が集中し、それらの工場が林立している。

これが為、兵庫県下でもとりわけ姫路市には、公害・危険発生源となる産業が集中しており、特に石油等の危険物については、

という数値となつて現われている。又、屋外タンク貯蔵基数については、六万キロリットル以上のものは、県下一六基が全て姫路市に集中している。

（三）このように、姫路市内に公害及び危険の発生企業が集中した結果、最近でも爆発或いは石油類流出等の事故が続発している。主なもののみを掲げると、

昭和五一年三月九日 日本触媒化学工業

同年六月二〇日 新日本製鉄広畑製鉄所

同年同月二一日 右 同

同年七月七日 東伸製鋼

同年八月九日 関西電力姫路第二火力発電所

同年八月二二日 東伸製鋼

同年九月二六日 日本触媒化学工業

同年十一月二七日 右 同

同五二年四月二七日 出光興産

同年六月七日 日本砂鉄

同年六月一四日 ダイセル

というように、それぞれの日時、姫路市及び周辺のそれぞれの工場で、市民に不安

を与え、人命を損傷する災害が発生しているのである。

(四) 又、当然のこととして、姫路市に於ては大気汚染の進行も著しく、姫路東部での大気中の一酸化窒素濃度は、三年連続国内最高であり、二酸化窒素濃度も五一年度県下最高であり、光化学スモッグが頻繁に発生し、姫路臨海部の学童のゼンソク罹病率も、兵庫県下で最高となつている。

(五) 海洋汚染もひどく、瀬戸内海、従つて特に姫路市沿岸部を含む播磨灘北部での赤潮は、その発生件数(昭和五一年度瀬戸内海全体の発生件数三三六件)においても、その規模と毒性においても、年々増加の一途を辿つている。更に、沿岸水域でのヘドロの堆積と、その中に含まれるクロム・鉛・水銀等の重金属の蓄積が進んでおり、又海の生態型や漁業資源に重大な意味を持つ藻場が著しく減少している。

(六) 瀬戸内海沿岸の住民・漁民は、瀬戸内海の汚染・沿岸企業による発生する公害・災害を防止して、環境と生命を守るべく、次々と闘いに立ち上がり、ここに遂に、昭和四八年には、

「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、国民にとつ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」べきである。(第三条)とする瀬戸内海環境保全臨時措置法が制定されるに至つた。

続いて、昭和四九年五月九日には、瀬戸内海環境保全審議会は、環境庁長官に対し、右法律に基づく埋立配慮について検討した結果、特に汚染の激しい播磨灘北部等六海域を指定し、これらの地域では、公害防止・環境保全に役立つ施設を除いては、埋立をできるだけ避けるよう要請するとの答申を行ない、同四九年六月一八日付で、環境事務次官から各瀬戸内海関係府県知事・各政令市長あてに右答申の意向を体し、瀬戸内海の環境保全に万全を期せられたいとの通達が発せられている。

4 本件埋立免許に至る経緯

(一) 昭和四六年一〇月三〇日に締結された関西電力姫路第二火力発電所五・六号機の増設に関する、兵庫県・姫路市、関西電力間の公害防止協定において、右増設機の燃料として昭和五四年度からLNGを使用すること、既設の一ないし四号機についてもLNGを燃料とするよう努力することが定められた。

右協定では、公有水面の埋立は全く考えられていながつたし、その主目的が播磨南部地域の大气環境の改善にあつたことは明らかである。

(二) 同五〇年五月、兵庫県・姫路市は、「姫路液化天然ガス基地の建設概要」を発表した。右概要には本件公有水面埋立の面積は九〇ヘクタールが予定され、LNG年間導入量は、三七〇万トンとされた。そして、その内訳は、関西電力姫路第二火力発電所の燃料としての一七〇万トン以外に、前記公害防止協定には何ら計画されていながつた播磨地域の事業所の燃料として一〇〇万トン、都市ガス供給用として一〇〇万トンが盛り込まれた。しかし、現在においても右事業所用及び都市ガス用の計二〇〇万トンについてはその必要性は何ら明らかにされていない。

(三) 同五〇年一二月、兵庫県及び姫路市は「姫路液化天然ガス基地に関する影響評価」いわゆる環境アセスメントを発表したが、右アセスメントは、「アセスメントの三原則」である住民参加、現地主義、公開主義に相反するものであり、その内容たるや、基地建設を推進する目的以外の何ものでもない。

(四) 一方、同五一年七月、姫路港湾管理者は姫路港湾計画の一部を変更した。その変更内容は、本件埋立により建設が予定されているLNG基地への航路の浚渫及び防波堤、泊地の建設を目的とするもので、右航路等の工事は、翌五二年二月四日に開始された。

(五) 同五二年二月二日、公有水面埋立法によつて運輸大臣へ本件埋立の認可申請をなし、同年一〇月四日には、環境庁長官は運輸大臣に対し、四条件を付した上、本件埋立について「やむを得ない」旨回答し、同日、運輸大臣の認可がなされ、同月八日被告による兵庫県に対する本件公有水面埋立免許が左記の内容で為されるに至つた。

記

(1) 出願人の住所及び名称

神戸市<地名略>

兵庫県

(2) 埋立区域

イ 位置 請求の趣旨記載のとおり

口 面積 七九万三、一〇九・一三平方メートル

(3) 埋立に関する工事の施工区域

イ 位置 姫路市<地名略>先から<地名略>先に至る公有水面

口 面積 九八万八、三三四・八平方メートル

(4) 埋立地の用途

電気事業用地、ガス事業用地、冷熱事業用地、道路敷及び緑地

なお、同年十一月一日には右免許による埋立工事が着工されている。

5 本件免許の違法性

(一) 本件埋立免許は、公有水面埋立法四条一項、二号及び三号に違反し、瀬戸内海環境保全臨時措置法一三条に違反するもので取消を免れない。

本件埋立は、潮流の変化や停滞を引き起こし、その環境に与える影響は、重大である。又、兵庫県は、免許対象海域の底生生物の存在、藻場の存在を否定しているが、これは重大な事実誤認であり、底生生物や藻場に与える影響は必至である。即ち、姫路市<地名略>に存する小赤壁前の海中には、播磨灘北部に残された藻場の重要な部分が存し、カニ、エビの産卵、生育にとつて不可欠なものであり、そこで成育した右生物は広く播磨灘に漁業資源として拡がっており、又、播磨灘北部では、西から東へ恒流が流れ、その汚染の浄化と拡散がはかられているところ、本件公有水面埋立は、その恒流を遮断し、本件埋立地の東部に、重大な潮流の停滞とそれに伴うヘドロの滞積と赤潮の滞流及び汚染の蓄積をもたらす。

原告番号1ないし5の原告らはいずれも、その表記住所地に居住し、播磨灘を主たる漁場として漁業に従事し、その生計を立ててきた。本件公有水面の埋立は、その漁業資源を喪失させ、右原告らの漁業者としての生活に重大な影響を及ぼす。

その余の原告らは、本件埋立地附近に居住し、古くから白浜海岸で、海水浴、汐干狩等、自然環境とかかわり、豊かで安価なレクリエーションの場を享受してきた。瀬戸内海環境保全臨時措置法は、一三条で、埋立に関する免許にあたり、瀬戸内海の特異性について配慮すべき旨の規定の運用を瀬戸内海環境保全審議会の調査審議に委ね、同審議会の昭和四九年五月九日付答申(瀬戸審第一二号、答申二号)は、1の(2)の(口)において、埋立そのものの海水浴場等の利用に与える影響が軽微であることと定めている。

しかるに本件埋立は、前記のとおり、ヘドロの滞積と汚染の蓄積及び赤潮の滞流で、白浜自然海岸の海水浴場としての効用を喪失させるのみならず、右原告らの豊かで安価なレクリエーションの場を奪い、右原告らの享受してきた利益を侵害する。

又、本件埋立の現実の作業をみても、そのにごりは兵庫県の想像以上のものがあり、その意味でも、被告は何ら環境上の配慮をしていないことが明らかである。

(二) 埋立免許は、国土利用上公益性のあることが要求されているが、本件埋立免許には何らの公益性もなく、かえつて、原告ら住民に不利益を強いるのみで、違法であることを免れない。

(1) 本件埋立地上に建設されるLNG基地については、以下にのべる如く、一度事故が発生すれば、そのエネルギーは、現在の技術では制御不可能であり、原告ら住民への被害を回避することも不可能なものである。この基地は、一度建設されれば、半永久的に存続するものであり、原告ら住民は一生涯、その生命財産の危険と同居し続けなければならない。

イ LNGの性質

LNGとは、文字通り、天然ガス(Natural Gas)を液化(Liquefy)したものである。LNGの主成分はメタンである。メタンの沸点は、マイナス一六一・五度であるから、LNGは天然ガスをこの沸点まで冷却したものである。

天然ガスの主な性質は

ガス比重 〇・五五

総発熱量(kcal/Nm³) 九一五〇

着火温度 五三七度

爆発範囲 五乃至一四%

燃焼温度 一、二五〇度

である。

(注) 温度はいずれも摂氏である。

右ガス比重の値は一五・六度におけるものである。気化しても、マイナス一三度までは、空気より重く、その後、右温度に達するまで、徐々に比重が小さくなつて

ゆくのである。

LNGの液比重は0・四五乃至0・五0である。従つて、LNG一トンは約二・二キロリットルである。

このLNGは気化すれば、体積は約六〇〇倍に膨張する。

ロ 本件LNG基地の規模

本件LNGの基地は

既埋立地 一五万平方メートル

本件埋立地 九〇万平方メートル

計 一〇五万平方メートル

の面積を有する。

この基地上に、

容量八万キロリットルのLNG貯蔵タンク 一七基

容量四万キロリットルのLNG貯蔵タンク 一基

の計一八基、合計容量一四〇万キロリットル、約六七万トンの貯蔵能力を有するタンクが設置される。

このほかLNG気化装置、LPG貯蔵タンクなども設置される。

この基地の年間供給量は三七〇万トンである。これは、我国では、千葉県袖ヶ浦のLNG基地（年間供給量五七八万トン）につき、二番目の規模を有する巨大なものである。

このLNGは、五五、〇〇〇トン（一二五、〇〇〇キロリットル積のLNGタンカーにより、インドネシアから、友ヶ島水道、明石海峡を経て搬入される。従つて、単純計算によれば、満載のLNG船が年間六七回強、五・五日に一度の割合で入港してくることになる。

ハ LNG事故の非惨さ—これまでの事故例より

（イ） 地上事故について

一九四四年（昭和一九年）一〇月二〇日午後、アメリカ合衆国オハイオ州クリーブランドに所在するイーストオハイオガス会社のLNG基地で事故が発生した。この基地には、

円筒型保冷タンク一基

球型保冷タンク三基

の計四基のLNG貯蔵タンクが設置されており、合計容量は五、〇〇〇キロリットルであるところ、各タンクは満杯の状態であつた。同日午後二時四〇分頃、第四号円筒型タンク付近にガス漏れが発見されるや、拡がったガス作引火してタンク方向にフラッシュバックした。

炎はガスプラント全地区をおおい、南方二〇〇メートルほど離れた街路沿いの建物が激しい勢いで燃え上がった。プラントに最も近い建物は、内から外に炎をふき出すようにして燃えた。

最初の爆風と熱波により出火した建物のほかに、火のついたLNGのしみ込んだ石綿が、火炎による上昇気流に運ばれて広範囲に雨のようにふりかかり、多数の住宅・店舗・工場に燃え移つた。

又、地下溝や地下ダクトに流れ込んだ液化ガスや、ビルの地下に流れ込んだガスは、絶え間なく爆発をくり返し、マンホールカバーをふき飛ばしたり、ビルに火災を発生させた。爆風は舗道・水道管のほか、店舗・住宅の窓を多数損壊した。

最初の爆発から約二〇分後、第四号タンクに隣接する第三号球型タンクの鉄骨支柱が熱を受けて曲がり、タンクは災の柱をふき上げながら爆発し、崩壊した。

午後七時三〇分頃、タンクより約四〇〇メートル離れた交差点で活動中の消防ポンプの真下で突然爆発が起こり、広さ一八メートル×九メートル、深さ七・九メートルの巨大な穴があいたほか、一連の大小の爆発が夜遅くまで続いた。

この事故による死者は一三三名で、殆んど識別できないほど無惨に焼けただけだった。被害範囲は約六五万平方メートルに及び、そのうち一・七万平方メートル内の可燃物は全て焼失した。

このほかにも、LNGの事故は多数発生している。例えば、一九七八年六月四日、インドネシアスマトラ島北部のアルン石油液化天然ガス基地で火災が発生した。当時の新聞報道によれば、消火までに六〇日を要するとされていた。消火作業には米国の特殊作業隊があつたとされているが、いつ鎮火したのか或いは今だに燃え続けているのか、明らかでない。その原因・実態が全く明らかにされないことが、まさにその政治性、秘密性、底知れない危険性を雄弁に物語っている。

（ロ） タンカー事故について

積載物はLNGとは異なるが、同じ可燃性（液化）ガスタンカーの事故例で有名なものに第一〇雄洋丸がある。

昭和四九年一月九日午後一時頃、東京湾、中の瀬航路北端において、同航路を川崎に向けて北上中の第一〇雄洋丸（積載重量四三、二三二トン）と君津からロスアンゼルスに向け出航中の貨物船パシフィックアリス号（積貨重量一〇、八七四トン）とが衝突した。第一〇雄洋丸はLPG・ナフサ混合のタンカーで、当時、ナフサ三万キロリットル、LPG三五、〇〇〇キロリットル、液化ブタン一万キロリットルを混載していた。

第一〇雄洋丸の右舷前方に生じた破孔からナフサが燃えながら噴出し、これが為パシフィックアリス号の乗組員が全滅するなど、悲惨な二次災害が発生したのであるが、問題はこれにとどまらず、可燃性ガスタンカーの事故につき、人類が有効に対処する方策をもち合わせていないことを明らかにしたのである。

従来から、可燃性液化ガスタンカーの衝突事故は、一旦発生すれば手がつけられないと言われてきたのであるが、右事故では、それだけではすまず、タンカーは燃えながら漂流し、コンビナート地区を直撃して未曾有の大惨事を引き起こす危険性が現実のものとなつたのである。

すなわち、ナフサの災と時々噴出するLPGの炎に包まれた第一〇雄洋丸は風と潮流に流されて、東京湾内を漂流し、八時時後には横須賀に接近してコンビナート直撃の危険性が明らかとなつたため、炎上する第一〇雄洋丸を曳航して木更津沖に座州させた。

第一〇雄洋丸は、さながら燃える海底油田の態を呈した。

LPG抜き取りは、引火爆発のため危険であり、かといつて、放置してLPGを全て燃焼させ尽すには長時間

（例えばLPGの一萬キロリットルタンクが空になるまでに七七日）を要することが予想された。

このために危険を冒して外洋に曳航して処置することとなり火勢のおとろえを待つて消火泡をタンク内に吹き込み、安全と思われる状態で曳航したのであるが、外洋へ出てしばらく後、野島崎沖で再び大爆発を起こした。ここに万策尽きて、ついに曳索を切断して漂流させ、衝突事故発生から二〇日後、海上自衛隊が出動して沈没させたのである。

二 LNGの危険性

以上のべたところからみても、LNGの危険性は想像を絶するものがあり、本件埋立は、この危険性の問題を素通りできないことを明らかにしている。

（イ）絶対安全なタンクはない。

「絶対安全」「完全無欠」をうたう危険物貯蔵設備・化学プラント等に、続々と事故が発生している。

現に、本件LNG基地にも、事故発生を前提に防液堤が設置されたり、小規模事故に対処するための防・消火態勢が予定されている。

（ロ）「液化天然ガス」という言葉そのものが二重の意味での危険性を示している。

第一に、「液化」は、気体のままの運搬・貯蔵が不経済・困難であるので、その体積を圧縮するのが目的である。これは、液が漏れると、それは何百倍ものガスを解放することを意味するのである。つまり、LNGの低い沸点と高い揮発性は、そのまま危険性に直結するのである。

第二に、石油類と異つて、液化天然ガスは、一旦解放されると激しい勢いで気化し、この気化したガスについては、コントロールが不可能である。石油基地の防液堤は、一定の役割を果す。しかし、LNG基地に設置される防液堤はガスの発生・拡散に対し、何らの抑制機能をもたないのである。

（ハ）前記各事故の際も、一旦発生した事故について、人間は全く無力であつた。ところで、本件LNG基地やタンカーは、その規模に於いて桁がちがう。例えば、アメリカオハイオ州の事故では、タンク四個の全容量が五、〇〇〇キロリットルであつたのに対し、本件基地のタンクは、一個の容量のみで八万キロリットル（一六倍）である。

（ニ）一旦事故が発生すると、被災範囲は、基地を設置し管理する企業のみにはとどまらない。むしろ、LNG基地の設置に反対し、或いはその設置管理に何ら関与しない原告ら住民こそが大きな被害を被るのである。

以上のような、LNG基地の危険性にもかかわらず、敢えてLNGの基地が必要であるというのであれば、その設置場所は民家や危険物集積地から充分安全な距離を

隔てたところが選ばれなければならない。企業や当局者が敢えてこの原則を無視するというのであれば、それは人類の安全への挑戦であり、不遜な態度である。

LNGタンカーの航路についても同様のことが言える。

ホ LNG危険性 | | 爆発危険円について

(イ) LNGは大気中に出ると、地面や大気からの熱を受けて急速に蒸発してガスに戻る。蒸発は、最初は非定常で激しいが、次第に落ちついて、最終的には蒸発に必要な熱量と外からの受熱量がつり合った点で平衡を保ち、蒸発は定常的となる。

普通の土の上に漏れたLNGの場合、最初の蒸発速度（液面降下速度）は一分間当り三六乃至五〇ミリメートル程度であるが、平衡に達すると、一分間当り五ミリメートル程度に落ちつく。

(ロ) 気化した天然ガスの比重は、空気を一とした場合約〇・五五である。この空気より軽いはずの天然ガスは、大気中に解放されても余り上昇せず、プロパンガス（比重一・五四七）と同じように地をほうのように拡散してゆく。大量の低温液化ガスの拡散については、重いガスと同じように考えられなければならない。

(ハ) 燃焼速度について

火災の激しさは、燃料が単位時間当りどのくらい燃えるかによつてきまる。これを燃焼速度といい、タンク火災や防液堤火災のように容器内で燃える場合は液面降下速度であらわされる。LNGの場合は、一分間当り一〇・四乃至一一・四ミリメートルである。ガソリンの燃焼速度が一分間当り四・八ミリメートルであるのに比べると非常に激しい燃焼である。

(ニ) LNGの爆発危険円について

LNGが流出してガス化したものが拡散すると、ガス濃度が爆発限界に達している範囲は爆発炎上の危険に曝される。その最大距離を半径とする円が爆発危険円である。

この危険円は、LNG流出量と風速によつて大きく左右される。現時点で最も科学的で権威のあるAPIレポートにより、危険円を試算してみると、次のとおりである。

LNG流出重量（トン） 危険円半径（メートル）

五〇〇	三、九九三
一、〇〇〇	六、四〇一
二、〇〇〇	七、六二〇
四、〇〇〇	一〇、三六三
八、〇〇〇	一四、三二六
一六、〇〇〇	一九、五〇七
二〇、〇〇〇	二一、三三六
三〇、〇〇〇	二六、二一三
四〇、〇〇〇	二九、八七〇
五〇、〇〇〇	三二、〇〇四

但し、右は風速が一時間当たり五マイルすなわち、一秒当たり二・二三五メートルのときの値である。

右数値は、日本海難防止協会が算出した値と異なる。その原因は、右協会が、アメリカ合衆国鉱山局のレポートを誤つて引用したことにある。すなわち、右（ロ）のべたところと関連するのであるが、地上や水面上に流出したLNGは冷却されたガス雲を発生し、結局、強度の逆転層が存在する場合と同様、垂直方向へは殆んど拡散せず、水平方向へ拡散してゆく。そして、この傾向は流出量が多くなるほど顕著になるのである。右協会の数値はこの事実を無視したものであつて正しくなく、ここに掲げた数値こそが科学的である。

右危険距離は、現時点で推定しうる一応の目安である。例えば三万トンのLNGが流出した場合、風速が時速五マイルの大気状況では、実に半径二六キロメートルの円がほぼ一時に爆発するのであり、そのエネルギーは核兵器以上のものであり、これまで人類が経験したことのない大惨事を引き起こすのである。

ヘ LNGの危険性 | | 輻射熱について

(イ) 火災の激しさは、外に向つては、輻射熱としてあらわれる。輻射熱の影響は次のとおりである。

人間の皮膚が長時間耐えられる輻射熱量

一、〇八〇キロカロリー／m²・一時間

木造家屋が延焼する限界

四、二〇〇キロカロリー／m²・一時間

消防服着用者が接近できる限界

一〇、八〇〇キロカロリー／m²・一時間

(ロ) 試算によれば、一辺二〇〇メートルの防液堤内のLNGが燃焼した場合、人間が一定時間継続して接近できるのは、二・七キロメートルまでであり、半径七三〇メートル以内にある木造建物は全て消失し消防服着用者でさえ、半径三八〇メートル以上離れた地点でないと消火活動ができないことになる。

(ハ) ファイヤーボールについて

従来は、原子爆弾の爆発の際に生じるとされていたものであるが、近時はむしろ、LPG・LNG・ガソリンなどの大規模貯蔵設備の火災の場合に発生しやすいとされている。その時の放射熱発散は想像を絶するものであるとされている。

ト タンカー事故について

LNGタンカーに、他船が衝突してきた場合は、LNGタンクが破損するかどうかは、衝突船の大きさと速度による。排水量五、〇〇〇トン程度の小型船から衝突を受けた場合でも、その船速が八ノット以上の場合にはLNGタンクが破損することになり、排水量二万トンの船ならば、わずかに四・五ノットの船速でタンクが破損する。

例えば、東京湾の場合、昭和四五年当時の調査によつても、船舶運航速度は、平均、

六、〇〇〇トン以上 一三ノット

三、〇〇〇トン以上 一ノット

であり、これは、瀬戸内海の場合でも同様であると考えられ、従つて、衝突すればタンクは破損することになる。

タンクが破損すれば、木の危険円でのべたとおり、それがたとえ海上であつても、原告ら住民にまで、被害の及ぶことが明らかである。

(2) 姫路市は、前述のとおり現在でも、石油・ガスをはじめ危険物の集積地域であり、しかも本件埋立地附近は、姫路市全体の石油類貯蔵量の大部分が集中している。本件埋立地上に建設の予定されているLNGタンクが爆発すれば、姫路市中心部までが焼き尽される。又、窒素酸化物をはじめ大気汚染も更に深刻な状況に追い込まれる。

本件埋立地附近には、播磨灘北部で残された数少ない藻場があり、漁業の操業も盛んであり、しかも、右附近及びLNG基地へ往復するタンカーの航路は海上交通の輻輳するところである。更に、本件埋立地附近は民家が密集しており、LNG基地の境界線から最も近い民家までの距離は約八七〇メートル、近接の白浜海水浴場までは、七〇〇メートルしかない。

本件埋立は、埋立が原則的に禁止されるべき瀬戸内海に位置し、漁業、海上交通に与える深刻さ、原告ら附近住民への悪影響、瀬戸内海保全の必要性等の面から、国土利用上の反公益性は明らかであり、その違法性は余りにも明確である。

(三) 公有水面埋立法並びに瀬戸内海環境保全臨時措置法及びそれに基づく「瀬戸内海環境保全臨時措置法第一三条一項の埋立についての規定の運用に関する基本方針について」(環水規一二七号)によると、瀬戸内海の埋立が原則的に禁止されると共に、埋立にあつては、環境影響評価が要求されている。又、埋立地附近の漁民や住民に与える影響や瀬戸内海が国民の共有財産であることを考えれば、埋立免許を与えるに際しては、これらの者の納得が行政手続上要求される。しかるに兵庫県は、本件埋立を急ぐ余り、昭和五〇年五月に姫路液化天然ガス基地建設計画概要を公表、同年七月に右計画の基本調査を公表、あわただしく同年一二月に影響評価を公表、それでは不十分なことが明確になるや同追加を昭和五一年六月に発表した。その立場は、影響評価をした後に埋立の許否を決するのではなく、当初から埋立を強行するものであり、従つて、アセスメントは科学的にも空疎なものであつて、その不合理性は隠すべくもないものである。

そして被告も、それを盲信して本件免許を与えている。被告は、原告ら住民団体の要求にもかかわらず、一度も公聴会を実施せず、影響評価に対する原告ら漁民・住民の質問にも真面目に答えようとしていない。又、本件埋立の受益者である大阪ガス、関西電力は、被告と相通じ、右の努力を怠るばかりか、かえつて、原告ら住民の反対を抑えるために、埋立免許に先立つて法的に根拠のない多額の金員を本件埋立予定地の隣接自治会役員に密かに交付し、疑惑の的になつている。

本件免許の手続的違法は、明白である。

6 結論

以上のとおり、本件埋立免許処分は、瀬戸内海を一層汚染し、大気環境を悪化させ、生命・身体の危険を常時周辺住民に負わせる等、原告らに著しい不利益を強いることになる。

公有水面埋立法に規定された、環境保全及び災害防止に付十分な配慮とは程遠く、瀬戸内海の環境保全を無視したものと看做すを得ず、瀬戸内海環境保全臨時措置法一三条に違反し、手続的にも行政行為に要求される適正を著しく欠くもので取り消しを免れない。

二 被告

〔本案前の主張〕

原告らは、本件公有水面埋立免許の取消を求めるにつき何ら法律上の利益を有しないから、行政事件訴訟法九条の規定に照らし、本件訴えを提起する適格を欠くものであり、本件訴えはいずれも不合法として却下されるべきである。

1 取消訴訟は、行政によつて違法に侵害された私人の権利回復を図り、その救済を目的とするものであり、裁判所は、個別的・具体的な法律上の争訟に法律を適用してこれを解決することを使命とするものである。そして裁判は、具体的事実に基づき実体法規を適用して権利の実現に奉仕するものであり、実体法という判断基準によつてその公正が担保されるものである。取消訴訟についていえば、当該行政処分がその根拠法規に照らして違法であるか否かを判断すべきであつて、当該実体法規から遊離してなされるべきものではない。

このような司法権そのものの性質ないし機能の特質は、行政訴訟の在り方を見極める上でも、行政事件訴訟法（以下単に法と云う）九条所定の「法律上の利益」の有無の判断に当たつても、当然前提とされなければならない。その結果として、「法律上の利益」の有無は、当該処分の根拠法規が処分の取消を求める者の個人的な利益を保護対象としているか否かにより決せられるべきものである。したがつて、仮に、同条の「法律上の利益を有する者」の範囲を拡大するとしても、それは、私人のある利益が当該行政法規により保障されている利益と解し得るか否かによるべきであつて、主観的には保護に値するものと考えられるような利益であつても、これを実体法に即して評価することができない以上、法律上の利益には高め得ないものである。

「法律上の利益」を「法律上の保護に値する利益」と解し処分の違法性を争う者がその効力を否認する実質上の利益を有しさえすれば、それが事実上の利益であるか否かを問わないとする見解があるが、そのいうところの「値する」に当たるか否かを決する基準が不明確で判断の客観性が担保され得ないので、この見解に組みすることはできない。

そこで、以下原告らの主張する利益が「法律上の利益」を基礎づけるものでない理由を述べる。

2 漁業者（原告番号1ないし5の原告）と訴えの利益

原告らは、原告番号1ないし5の各原告は播磨灘を主たる漁場として漁業に従事し生計を立てているものであり、本件公有水面埋立は、重大な潮流の停滞、ヘドロの蓄積をもたらす漁業資源を喪失せしめ右各原告らの漁業者としての生活に重大な影響を及ぼすから右各原告らに原告適格が存すると主張するようである。

しかしながら、原告らのいう潮流の停滞、ヘドロの蓄積等により漁業資源の喪失をもたらすと主張は、その事実の存否はもちろんのこと、それらが漁業資源の喪失とどのようなかかわりをもつのかその因果の過程が明らかでなく、又、それらが原告ら各自の具体的利益にどのようにかかわるかも明らかでなく、従つてその主張自体抽象的であり、原告らの個別的利益に対する具体的侵害性の指摘を欠き、「法律上の利益」を基礎づけるに足るものではない。

又、前記各原告が加入している岩見漁業協同組合は、本件埋立に関する工事の施行区域について漁業権を有せず、公有水面埋立法の規定する権利者ではないから、この点からも右各原告らは原告適格を有しないものである。仮に何らかの利益が存するとしても、兵庫県は、昭和五一年九月二八日付「姫路港白浜妻鹿地区における姫路液化天然ガス基地造成事業に伴う漁業補償契約」により本件事業の施行について右岩見漁業協同組合などの同意を得、同年一〇月四日その影響補償金を、右各原告らについては右組合長理事神頭宇市を通じて支払つていた。

従つて、原告らは、本件埋立免許によつて何ら不利益を被るものでもなく、「法律上の利益」を有しないことは明らかである。

3 海浜と訴えの利益

前記五名以外の原告らは、本件埋立地附近に居住し古くから白浜海岸で海水浴、潮

干狩等自然環境とかかわり豊かで安価なリクリエーションの場を享受していたが、本件埋立によりこれらの利益を侵害されるから原告適格があると主張する。しかしながら、右主張はその主張自体抽象的であり原告らの個別的利益に対する具体的侵害性の指摘を欠き、「法律上の利益」を基礎づけるものではない。又、白浜海岸で海水浴、潮干狩等を行うことによつて享受する利益は、白浜海岸が自然公物として公共の用に供されていることのいわゆる反射的利益であつて、原告らを含む地域住民が一律に享受している事実上の利益にすぎず、原告らの原告適格を基礎づけるものではない。

ところで、瀬戸内海環境保全臨時措置法及びそれに基づく通達（環水規第一二七号）によると、瀬戸内海における公有水面埋立免許に当たつて、埋立そのものの海水浴場等の利用に与える影響が軽微であることを充分配慮すべき旨定められているが、右規定は、瀬戸内海の環境保全という公共的利益を達成するための免許権者の行政上配慮すべき事項を定めたに過ぎないのであつて、原告らの主張する利益を保護の対象としているものではないから、右規定をもつて原告らの「法律上の利益」を基礎づけることはできない。

4 LNG基地建設と訴えの利益

原告らは、本件埋立完成後の土地利用に伴う大気汚染の進行及び埋立地に建設されるLNGタンクの爆発事故の危険性により原告ら住民の生命、財産が脅かされると主張する。

しかしながら、行政処分を取消を求め原告適格があるというためには、その処分の直接の効果として、原告らの法律上の利益に対し損害ないし不利益が生ずることを要するところ、公有水面埋立免許は、公有水面を埋立てて土地を造成することを認める行為（埋立権の賦与）にすぎず、埋立工事完了後の埋立地の利用によつて発生する問題は、公有水面埋立免許の直接の効果とは到底いえない。従つて、原告らの右主張は「法律上の利益」とは関係のない主張である。

又本件においては、埋立地は関西電力株式会社及び大阪瓦斯株式会社によりLNG基地として利用されることが予定されているところ、右基地に設置されるLNGタンク等の安全性については、電気事業法、ガス事業法に基づく各所管行政庁が審査することとなつていて、被告には右審査権限はないのであるから、この点からも原告ら主張の事情は、本件埋立免許処分の取消を求めにつき「法律上の利益」を基礎づけるものではない。

なお、公有水面埋立法四条一項三号は「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ノ法律ニ基ツク計画ニ違背セザルコト」と規定しているが、右規定による埋立免許権者の審査は、埋立地の用途が国又は地方公共団体の法律に基づく計画に違背しているかどうかという右法律に基づく計画との斉合性を図るといふ公益的見地からなされるものであつて、その用途ないし用途に伴い発生する種々の問題の具体的内容、即ちLNG基地の建設及びその安全性については前記のとおり電気事業法、ガス事業法に基づく各所管行政庁の認可によつて審査されるべきものである。従つて、公有水面埋立法の前記規定は、国民の個々具体的な権利を保護したのではなく、原告らの「法律上の利益」を基礎づけるものではない。

〔請求原因に対する認否〕

1について

不知。

2について

認める。

3について

(一) 瀬戸内海沿岸の対全国比産業集中度が異常な数値であるとの点は争い、その余は認める。

ただし、昭和二〇年度から昭和五〇年度までの瀬戸内海における兵庫県での公有水面埋立面積は、三、一三二ヘクタールである。

(二) 昭和三九年に姫路市臨海地帯が工業整備特別地域に指定されたこと、原告ら主張のような工場が存すること、姫路市に六万キロリットル以上の石油類屋外タンクが一六基設置されていることは認め、その余は争う。

兵庫県及び姫路市における石油類貯蔵量及び高圧ガス処理量並びにそれらの比率は、昭和五一年一二月現在次表のとおりである。

(三) 原告ら主張の企業で主張の日に事故が発生したことは認め、その余は争う。

なお、右事故のうち死傷者が発生したのは、昭和五一年三月九日の日本触媒化学工

業株式会社、昭和五二年六月七日の日本砂鉄鋼業株式会社及び同月一四日のダイセル株式会社に係るものだけである。

(四) 姫路市において、光化学スモッグが発生したこと及び学童のゼンソク患者が発生していることは認めるが、その余は争う。

もつとも、姫路市東部の大気中の一酸化窒素濃度及び二酸化窒素濃度の点については、姫路市東部地域に設置された姫路東観測局における測定値が、一酸化窒素濃度について昭和四九年度から三年連続国内最高であり、二酸化窒素濃度では昭和五一年度において県下最高を示していることはあるが、右観測局は交通量の多い国道二号線に隣接して設置されており、その測定値は自動車による排気ガスの影響に大きく作用されていると考えられることが留意されるべきである。

(五) 争う。

(六) 「瀬戸内海沿岸の住民・漁民は(中略)立ち上がり」については不知。その余は認める。

ただし、瀬戸内海環境保全審議会の環境庁長官に対する答申(昭和四九年五月九日答申第二号)によれば(同答申第三項)、播磨灘北部等六海域については次の留意事項すなわち「公害防止・環境保全に資するもの、水質汚濁防止法による特定施設を設置しないもの、又は汚濁負荷量の小さいもの」、に適合しない埋立てはできるだけさけるように配慮することとされている。

4について

(一) 前段、認める。後段は、協定目的が播磨南部地域の大气環境の改善にあつたことは認め、その余は争う。

(二) 昭和五〇年五月兵庫県と姫路市が「姫路液化天然ガス基地の建設計画概要」を発表したこと、その概要には本件公有水面埋立面積が約九〇ヘクタールでLNG年間導入量が三七〇万トンであること、その内訳が関西電力姫路第二発電所用一・七〇万トン、播磨南部地域の事業所用一〇〇万トン、都市ガス用一〇〇万トンとなつていことは認め、その余は争う。

(三) 昭和五〇年一二月兵庫県と姫路市が「姫路液化天然ガス基地建設計画に関する影響評価」を発表したことは認め、その余は争う。

(四) 認める。

ただし、変更した日時は、昭和五一年六月であり、その変更の内容は原告ら主張のほか、土地造成及び土地利用計画(危険物取扱施設用地及び緑地に関するもの)であり、原告らの主張する工事は港湾法に基づくものである。なお、港湾計画は、港湾空間のあるべき姿を示す基本計画にすぎず、「航路の浚渫及び防波堤、泊地の建設を目的とするもの」というような具体的目的そのものを本来的目的とするものであるかのような表現は相当でない。

(五) 認める。

ただし、運輸大臣への埋立認可申請の日時は、昭和五二年一月二八日であり、環境庁長官の運輸大臣に対しての意見(公有水面埋立法四七条二項)の日時は、同年一〇月三日である。また、右意見は、「(姫路港内公有水面埋立ての免許の認可については一被告指定代理人注)・・・やむを得ないものと判断するが液化天然ガスの導入計画の具体化に当たっては、環境保全上の問題を惹起することがないよう配慮されたい。」となつている。

5について

(一) 兵庫県が埋立区域及びその周辺水域における藻場の存在を否定していることは認めるが、その余は争う。

(二) 埋立地附近には姫路市全体の石油類貯蔵量の大部分が集中していること、LNG基地の境界線から民家等までの距離が原告ら主張のとおりであることは認めるが、その余(LNGについての一般論の部分を除く)は争う。

(三) 昭和五〇年五月に姫路液化天然ガス基地建設計画概要を発表したこと、「瀬戸内海環境保全臨時措置法第一三条第一項の埋立てについての規定の運用に関する基本方針」によると、瀬戸内海の埋立は厳に抑制すべきであるとの見解がとられていること、昭和五〇年七月に姫路液化天然ガス基地計画の基本調査を発表したこと、昭和五〇年一二月姫路液化天然ガス基地建設計画に関する影響評価を発表したこと、昭和五一年六月姫路液化天然ガス基地建設計画に関する影響評価(追加)を発表したことについてはいずれも認めるが、その余は争う。

6について

争う。

〔被告の主張〕

1 本件公有水面埋立免許に至る主たる経緯

(一) 埋立免許の出願

兵庫県（公営企業管理者A）は、被告に対し、公有水面埋立法二条一項の規定に基づき昭和五一年八月一〇日次のとおり公有水面埋立免許の出願をした。

(1) 埋立区域及び埋立に関する工事の施工区域

位置

姫路市〈地名略〉から〈地名略〉に至る地先公有水面

埋立面積

七九三、一〇九・一三平方メートル

(2) 埋立地の用途

電気事業用地、ガス事業用地、冷熱事業用地、道路敷、

緑地

(3) 設計の概要

埋立地の地盤の高さ

計画地盤高DL+三・五〇メートル～DL+七・五〇メートル（DL±〇・〇m＝TP-〇・八五m）

埋立土砂

浚渫流用土及び山土を利用する。

工事の施行方法

護岸工事のうち、床掘土砂の処分地の二次公害を防ぐため処分地の汚濁防止対策工事から着手し、この工事が完成後床掘土砂の浚渫をポンプ船により行う。

余水の排出に当つては、定められた水質基準を厳守する。

(4) 埋立てに関する工事の施工に要する期間

工事着手の日

免許の日から三ヶ月以内

竣工の期間

第一工区 工事着手日から三ヶ年以内

第二工区 工事着手日から五ヶ年以内

(二) 右出願に際しては、公有水面埋立法四条三項に規定された権利者の同意がなされている。

(三) 埋立免許出願の受理

被告は、前同日、右出願を受理した。

(四) 公有水面埋立法三条一項の規定に基づき、被告は、昭和五一年八月一七日出願事件の要領及び関係図書を縦覧に供する旨告示し（兵庫県告示第一七〇六号の二）、次のとおり縦覧に供し、かつ地元市長の意見を徴した。

(1) 縦覧場所

神戸市〈地名略〉

兵庫県土木部港湾課

姫路市〈地名略〉

兵庫県西播磨民局企画課

(2) 縦覧期間

昭和五一年八月一七日から三週間

(3) 地元市長に対する意見照会・回答

照会

昭和五一年九月一日被告は、地元姫路市長に対し、意見照会を行つた。

回答

姫路市長から、昭和五一年一〇月二日開催の姫路市議会の議決を経て、同年一〇月四日本件埋立てについて「支障ないものと認める。」旨の回答がなされた。

(4) 利害関係を有する者の意見

利害関係を有する者が、兵庫県知事に対し、意見書を提出した。

(五) 公有水面埋立法四七条一項、公有水面埋立法施行令三二条三号及び五号の規定に基づき昭和五二年一月二八日運輸大臣あて本件埋立免許に係る認可申請を行つた。

(六) 漁業法三九条七項の規定に基づき昭和五二年九月一四日農林大臣あて本件埋立免許に係る認可申請を行つた。

(七) 公有水面埋立法四七条二項の規定に基づき昭和五二年七月一三日運輸大臣は、本件埋立につき環境庁長官の意見を求めた。

(八) 昭和五二年一〇月三日環境庁長官は、前記について運輸大臣あて「やむを

得ないものと判断するが、液化天然ガスの導入計画の具体化に当つては、環境保全上の問題を惹起することがないように配慮されたい。」旨の回答を行つた。

(九) 昭和五二年一〇月三日運輸大臣から本件埋立免許に係る認可申請について認可を受けた。

(一〇) 昭和五二年一〇月六日農林大臣から本件埋立免許に係る認可申請について認可を受けた。

(一一) 被告は、昭和五二年一〇月八日兵庫県から出願の本件埋立免許申請について、公有水面埋立法四条に規定する免許の基準に適合し、かつ瀬戸内海環境保全臨時措置法一三条に規定する瀬戸内海における公有水面埋立についての配慮がなされているものと認め、免許した。

(一二) 公有水面埋立法一一条の規定に基づき昭和五二年一〇月二日本件埋立免許の告示（兵庫県告示第二一五四号）をした。

2 本件埋立免許に至る経過は、以上のとおりであつて、被告の本件免許には、何ら違法の点はない。

なお、前述の原告ら主張のような主観的な利益を侵害したというだけで公有水面埋立免許の行政処分が直ちに違法となるものでない。

公有水面埋立免許は、環境保全、埋立によつて漁業に及ぼす影響、近隣海域において漁業を営む漁民や地域住民との調和融合などの見地をも十分考慮して判断すべきである。また、反面、公有水面の埋立の用途が公共性を有することも論をまたないところであるから、これらの公共性と環境とをいかに調和させるかということは、開発の公共性に対する認識や環境保全に対する態度などによつて結論を異にするし、右判断は、高度に政治的、経済的価値判断を要するものであるから、本質的に国民の政治的判断に委ねるべき問題であり、したがつてこのような性質を有する公有水面埋立の免許は、国の機関として知事が行ういわゆる自由裁量行為であるから、裁判所が右免許の違法性の有無を判断するに当たつては、自由裁量性を有する右知事の判断が、裁量権の範囲を超え、又は、その乱用があつたかどうかを審理するに留めるべきものである。

三 本案前の主張に対する原告らの反論

原告らは、いずれも本件公有水面埋立免許の取消を求めるについて、重大な法律上の利益を有する。それは、憲法一三条、二五条、公有水面埋立法、瀬戸内海環境保全臨時措置法により保護されている権利であつて、法九条の「法律上の利益」に該当するものである。

1 法九条が取消訴訟の原告適格を「法律上の利益を有する者」に限つた趣旨は、あらゆる者に出訴を許すと国家の訴訟経済上好ましくないという点にあるが、このような配慮が、今日の肥大化した行政権力が国民の全生活分野に関与するとき、国民の権利、利益の救済を抑制する方向に機能してはならないことはいうまでもない。行政救済が「権利から利益」へと推移してきた歴史はそのことを物語つている。

訴えの利益の判断について、講学上、権利救済説、法的利益救済説、利益救済説、処分適法性保障説に分類され、今日の判例通説は法的利益救済説から利益救済説への過渡期にあるといわれる。違法な行政活動によつて住民が直接、間接に不利益を被るとき、司法的救済を必要とし、その目的のために抗告訴訟が存在することを考へれば、処分の違法を争うものがその効力を否認するについて実質的な利益を持つ限り、それが法律の保護する利益であれ事実上の利益であれ、広く取消訴訟の訴えの利益の要件を満たすものと解しなければならない。「法律上の利益」は、必ずしも法律の保護している利益の意ではなく、事実上の利益も含めて法律上の保護に値する利益と解される。

被告は、右の考え方について、「値する」に当たるか否かの基準を何に求めるかが疑問で、判断の客観性が担保され得ない旨主張するが、「法律上の利益」を法律の保護としている利益と解してみても、同様に、法が「保護している」利益か否かの基準を何に求めるかで客観性の担保に疑問が生じるのであつて、被告の主張は利益救済説に固有の問題ではない。又一右の基準を、個々の国民の利益保護をはかつているか一般公益保護にあるかに求める考えがあるが、一般公益は個々の国民の利益の集積に他ならないことを考えると妥当なものではない。ことに、現在、国民には憲法上違法な行政活動によつて不利益を受けないという、いわゆる包括的な自由権が承認されているとすれば、国家が違法な処分により国民に被らせた不利益を、立法権の意思一つで反射的利益と規定し、司法救済から放逐してしまうことは、現在の社会構造とあまりにもかけはなれているといわねばならない。

被告は、又、原告らの主張する利益はその具体性を欠き主張自体が抽象的である旨主張するが、原告らの主張する利益は、生命、身体、財産等全人格的なもので、それ以上に具体的なものはあり得ない。そして現実に原告らの主張している利益の侵害が発生するか否かは、証拠調を経て始めて明らかにされ得るものであるから、本案の判断に委ねられなければならないのである。

2 漁業者と訴えの利益

被告は、漁業者たる原告（原告番号1ないし5）は公有水面埋立法の規定する権利者でないから原告適格を有しないと主張するが、本件訴訟の原告適格を同法に規定する権利者に制限する法的根拠は何ら存在しない。同法四条一項二、三号、瀬戸内海環境保全臨時措置法及びそれに基づく通達（環水規一二七号）によれば、埋立免許にあたり自然環境への影響が軽微であるよう十分配慮すべき旨定められており、漁業者としての利益は実定法上保護されている利益というべきである。右臨時措置法につき、被告は、瀬戸内海の環境保全という公益的見地から規制をしているにすぎないと主張するが、同法は、瀬戸内海での公有水面埋立について免許要件を加重し、特に一定の事項についての免許権者に配慮を要求しているのであつて、右は単に公益的見地にとどまらず、配慮の対象となる自然環境を利用し、その利益を享受してきた住民の私権を保護する趣旨を含むものである。

被告は、又、右原告らに影響補償金を支払ったから原告適格を有しないと主張するが（右主張は、本件埋立が原告らの漁業に影響を及ぼすことを自白しているものである）、右原告らのうち四名（原告番号1ないし4）は右補償金の受領を拒否している。

3 海浜と訴えの利益

被告は、原告ら（原告番号6以下）が白浜海岸で海水浴、潮干狩等を享受する利益がいわゆる反射的利益であり、事実上の利益にすぎないと主張する。しかしながら、自然公物を自由に使用することができる地域住民の権能は、単なる事実上の利益にとどまらず、公物の自由使用権として公物の用途、目的に従つて使用する限り、右権能を侵害し妨害するものに対し司法的救済を求めて出訴する権限を有することとなる。

又、前記臨時措置法及びそれに基づく通達によれば、埋立の免許にあつて海水浴場等の利用に与える影響が軽微であるよう十分配慮する旨定められ、地域住民の海水浴場等として海岸を利用してきた利益が、埋立免許の基準として十分配慮されるのであるから、この点から考えても、右利益は単なる自然公物が公共の用に供されていることの反射的利益ではなく、実定法上保護されている利益というべきである。

4 LNG基地建設と訴えの利益

被告は、埋立完了後の利用によつて派生する問題は公有水面埋立免許の効果とは直接関係がない旨主張する。

しかしながら、公有水面埋立法は、免許出願について埋立地の用途を記載することを要求し（二条二項三号）、埋立地の用途が土地利用又は環境保全に関する国又は地方公共団体の法律に基く計画に違反しないことを免許基準の一としているのであり（四条一項三号）、又前記臨時措置法及びそれに基づく通達は、埋立地の用途が自然環境に与える影響を埋立免許権者が審査することを要求しているのであつて、これらの規定からすると、埋立そのものと埋立地の用途とは一体不可分のものとしてとらえられており、従つて埋立地の利用によつて派生する問題が公有水面埋立免許の効果と関係がないとは到底云えない。しかも右各規定は、埋立地の利用によつて生ずる諸影響から地域住民個人々の利益をも保護する目的を有することは明らかである。

被告は、又、埋立地に建設されるLNGタンク等の安全性等は電気事業法、ガス事業法により所管行政庁によつて審査されると主張するが、右各法律による工作物設置、変更についての所管行政庁の認可は、当該工作物の環境保全上、災害防止上の検討が予定されておらず、むしろ、ガス、電気の円滑な供給を確保する目的での検討を主眼としているのであるし、又右各法律には所管行政庁の処分に対して、原告ら地域住民が施設の危険性等を理由に抗告訴訟を提起できることを明確にした「権利保護の根拠規定」など存しないのであつて本件埋立が実現すると、自動的にLNG基地が建設されてしまい、原告らにとつてはもはやこれに対し異議を唱える機会は残されていないのである。

第三 証拠（省略）

○ 理由

一 行政事件訴訟法上、抗告訴訟は、違法な行政処分に対する私人の権利、利益の救済を図ることを主眼としたものであり、行政の適法性ないし法秩序の確保は、私人の権利、利益の救済を通じて達成される副次的な効果にすぎないものと解される。

従つて、抗告訴訟を提起し得る者につき、行政事件訴訟法九条は、行政処分の取消の訴は、当該行政処分の取消を求めるとき法律上の利益を有する者に限り提起することができる旨規定しているのであり、右にいう法律上の利益とは、法律上保護された利益のことをいい、それは、当該行政処分の根拠法規が個人の利益を個別的具体的に保護することを目的として行政権の行使に制約を課していることにより保障されている利益であつて、行政法規が他の目的、特に公益の実現を目的として行政権の行使に制約を課している結果、一定の者が受けることとなる反射的利益や単なる事実上の利益とは区別されるべきものである。

二 原告らは、本件埋立予定地周辺の海域で操業する漁業者ないしは周辺住民として、本件公有水面埋立による潮流の変化、汚染の蓄積等環境に及ぼす悪影響並びに埋立地上に建設されるLNGタンクの爆発に伴う危険性及び埋立完成後の土地利用に伴う大気汚染の進行等を理由として、本件公有水面埋立免許の取消を求めている。

公有水面埋立免許においては、免許出願の願書に「埋立地の用途」を記載すべきものとされ（公有水面埋立法二条二項三号）、そして免許の基準として、「その埋立が環境保全及び災害防止に付き十分配慮せられたるものなること」（同法四条一項二号）、「埋立地の用途が土地利用又は環境保全に関する国又は地方公共団体（港務局を含む）の法律に基づく計画に違背せざること」（同法四条一項三号）とされ、又、埋立に関し利害を有する者は免許権者に意見書を提出することができること（同法三条三項）になつている。

原告らは、これらの規定を根拠として、埋立免許に際して、周辺住民や漁民が埋立により受ける環境悪化や埋立地上のLNG基地の操業に伴う危険性が審査されるから、前記規定は原告らの個別的具体的に利益を保護することを目的としていると主張する。

しかしながら、前記四条一項二号の規定は、国民の健康の保護と生活環境の保全という公益実現を図り、一定水準以上の環境を確保するという行政目的のための抽象的基準と解されるものであり、又、前記四条一項三号の規定も、LNG基地に関する安全性の確保、大気汚染等の規制は通産大臣が行なうことになつている（電気事業法四一条、四三条、四八条、五二条、ガス事業法二七条の二、二七条の四、二八条、三〇条、大気汚染防止法二七条二項等）ことに照らせば、その免許権者の審査も、埋立地の用途が土地利用又は環境保全に関する国又は地方公共団体の法律に基づく計画との適合性を有しているか否かという一般公益的な見地からなされるものというべきである。更に、前記三条三項の規定は、地域住民等の意見を免許の際の参考に供しようという趣旨であり、それらの者の利益を法律上個別的に保護したものとは解せられない。

そうすると、これらの規定による免許権者の審査は、いずれも公益の実現を目的とするものであり、右規定が、原告らが主張する、埋立による環境悪化や埋立地上のLNG基地の操業に伴う危険を受けないという附近住民や漁民の利益を個別的、具体的に保護したものと解することはできず、他に、公有水面埋立法に右利益を個別的、具体的に保護したものと解し得る規定は存しない。

なお原告らは、昭和五三年法律六八号による改正前の瀬戸内海環境保全臨時措置法一三条及びそれに基づく通達（環水規一二七号）によると、瀬戸内海における公有水面埋立免許に当たつて、埋立、埋立地の用途及び埋立工事による自然環境への影響が軽微であること等を十分配慮すべき旨を定めているから、原告らの主張する利益は実定法上保護されている利益であると主張するが、前記臨時措置法は、国民的財産である瀬戸内海の環境保全を通して公共の利益の増進を図ることを目的としたもの（同法一条、三条）であり、原告ら主張の前記規定も、そのような公益的見地からの規制と目すべきものであつて、瀬戸内海沿岸住民の個々の利益を保護したものと解することはできない。

三 そうすると、原告らは本件公有水面埋立免許処分の取消を求めるとき法律上の利益を有するものとは認め難く、本件訴えはいずれも原告適格を欠く不適法なものであり却下を免れない。

よつて、訴訟費用の負担につき行政事件訴訟法七条、民事訴訟法八九条、九三条を適用して主文のとおり判決する。

(裁判官 林 義一 河田 貢 三輪佳久)
別紙目録 (省略)