

## 干潟の保全・利用に関する法制度の検討

中山 充

### 目 次

はじめに

一 干潟の保全・利用の事例

二 公園

三 特定地域の自然環境の保全

四 海岸等の管理における干潟の保全・利用

五 海洋環境の保全・利用と住民の役割

むすび

### はじめに

(ア) 高松市郊外の新川・春日川の河口に干潟がある。その干潟に棲息する生物は豊富であり、地域環境も良好であるので、市民の憩いと環境学習の場として最適である。<sup>(1)</sup>この河口干潟の環境を保全するとともに、市民の憩いと環境学習の場として活用することが望まれる。

そのような干潟の保全・利用は、いかなる法制度によって効果的に実現できるであろうか。

この課題の解決に資するために、類似の事例について法的根拠などを調査し検討することが有益である。

そこで、早くから干潟が市民の憩いの場・環境学習の場として整備され管理されてきた場所として、東京都の海上公園と大阪南港野鳥公園<sup>(3)</sup>、瀬戸内海におけるその種の公園として、山口湾のきらら浜自然観察公園を取り上げる。また、干潟再生の取組みが行われている事例として、榎野川（ふしのかわ）河口干潟再生事業を取り上げ、さらに、市民が主役になって干潟を環境学習等の場とする活動の事例として、中津干潟を取り上げる。

それとともに、関係する環境の保全・利用に関する法制度を全般的に概観する。

干潟は保全されるとともに、潮干狩り等の市民の憩いの場として利用される。保全と利用という2つの側面のうち、利用に重点を置いて考えると、市民の憩いの場として設置され管理される「公園」の制度を考察することが必要である。それに対して、保全に重点を置いて考えると、特定の地域の自然環境を保全する制度を考察することが必要である。

そこで、まず、公園の制度を、営造物公園(都市公園など)と地域制公園である自然公園とに分けて概観する。次いで、特定地域の自然環境の保全を図る制度を、自然環境保全法による保全、自然海浜保全地区、地域指定による野生生物の保護及び都市における緑地等の保全に分けて概観する。

干潟は海岸、港湾、漁港又は河川に所在するから、干潟の保全と利用は、海岸、港湾、漁港又は河川の管理に関係する。したがって、海岸等の管理が、誰によってどのように実施されるかを認識することも重要である。

干潟の保全は、海洋基本法に基づき策定された海洋基本計画に総合的かつ計画的に講ずべき施策として位置付けられ、瀬戸内海環境保全計画にも、干潟の保全が重要課題に位置付けられている。これらの内容を確認することも必要である。

近時は、住民が環境保全について参加し、積極的な役割を果たすことが期待され、それを推進する制度が定められている。そのような制度として、自然再生推進事業の制度と良好な景観の形成を促進する景観計画・景観協議会の制度を概観する。さらに、条例によって設置される協議会も紹介する。

(イ) 新川・春日川の河川水を受け入れる瀬戸内海は、我々にとって身近な海であると同時に世界でも稀な素晴らしい多様な環境と高い生物生産性をもつ海である。この瀬戸内海の自然に対する理解を深め、さらにその自然をどのように守り、また地域住民あるいは地方自治体が海とどのように触れあってゆけばよいのかを、自然科学の立場からとともに、法律学の立場からも追求することが求められている。

海域は陸域と異なり、さまざまな目的で多数の人々によって多種多様に共同利用されている。海域の利用は良好な環境の保全を最優先にして、一定の基準により調整されることが必要であり、主として国及び地方自治体が沿岸域の環境及び利用をそのように総合的に管理すべきである。その環境管理においては、沿岸域の住民・漁民の自発的・積極的な参加と積極的な情報公開が必要である。<sup>(4)</sup>

このような観点に立って問題点を検討し、豊かな里海を守り育てる力が住民・漁民の中にいっそう育つことを展望しつつ、干潟の保全・利用のために<sup>(5)</sup>効果的な法制度の整備・充実にとって必要なことがらを明らかにしたい。

## 一 干潟の保全・利用の事例

### 1 東京都海上公園

#### (1) 制度の概要

(ア) 東京都の海上公園の制度は、この課題を検討する上で極めて興味深い。海上公園の制度は、海面の埋立てに際して干潟をある程度残し、又は埋立地に干潟・なぎさを造成し、また、緑地を作り、市民の種々のレクリエーションに活用するために、市民・科学者の声を積極的に取り入れて、東京都独自の条例により作られた。

海上公園の構想づくりは、海の環境保全や海の自然を回復させる市民運動の活発な動きを受けて、1970年に始まった。1971年1月に東京都海上公園構想が決定され、その構想に基づいて公園緑地等の整備が進められ

<sup>(6)</sup>たが、それらの公園緑地等のうち、東京都立公園条例（昭和 31 年 12 月 27 日条例 107 号）の適用を受けない海上公園について、設置及び管理運営に関し必要な事項を定めるために、東京都海上公園条例（昭和 50 年 10 月 22 日条例 107 号）（以下、一 1 において「条例」という。）が<sup>(7)</sup>1975 年 10 月に公布された。すでに 1971 年 8 月に決定されていた東京都海上公園計画は、海上公園条例の中で海上公園の設置に関する重要な事項と位置づけられ、かつ、計画策定の段階から都民の意向を審議会を通して計画に反映させることとされた（条例 6 条、7 条）。

(1) 海上公園は、都民の利用に供するために東京湾の埋立地に東京都が設置し、都の港湾局が所管しており、海浜公園、ふ頭公園及び緑道公園の 3 種類がある。海浜公園は「水域における自然環境の保全及び回復をはかるとともに、水に親しむ場所」、ふ頭公園は「ふ頭内の環境の整備を図るとともに、みなとの景観に親しむ場所」、緑道公園は「臨海地域における自然環境の回復を図るとともに、緑に親しむ場所」である（条例 3 条）。

2008 年 4 月現在において開園されている海上公園は、海浜公園が 7 つ、ふ頭公園が 18、緑道公園が 15 である。計画段階のものを含むと海浜公園が<sup>(9)</sup>10、ふ頭公園が 24、緑道公園が<sup>(10)</sup>20 である。

開園面積は海浜公園が圧倒的に広く、合計 6,519,000 m<sup>2</sup> であり、ふ頭公園は 346,000 m<sup>2</sup>、緑道公園は 964,000 m<sup>2</sup> である。公園には水域が含まれ、海浜公園においては水域の面積が広い。陸域だけを見ると、海浜公園は 1,790,000 m<sup>2</sup>、ふ頭公園は 320,000 m<sup>2</sup> である。緑道公園は水域がなく、陸域<sup>(11)</sup>だけである。

## (2) 海浜公園の具体像

干潟の保全・利用が図られるのは、海浜公園である。葛西海浜公園と大井ふ頭中央海浜公園を例にして、その具体像を紹介する。

(ア) 葛西海浜公園<sup>(12)</sup>

葛西海浜公園は、1989年6月に東京都の東部、江戸川区臨海町6丁目に開園された。荒川の河口の東側にあり、そのさらに東側に江戸川を挟んでディズニールンドを眺めることができる。JR京葉線「葛西臨海公園」を下車し、葛西臨海公園を抜けた先、葛西渚橋とその南の人工なぎさ及び水域が、葛西海浜公園である。高州、三枚州と呼ばれる干潟を埋め立てる当初の計画が縮小され、1982年度から1989年度まで約86億円をかけて公園が整備された。2008年3月現在の面積は約4,117,473 m<sup>2</sup>、そのほとんどの約4,114,689 m<sup>2</sup>は水域である。「西なぎさ」と「東なぎさ」と呼ばれる2つの人工なぎさの面積は、合わせて2,500 m<sup>2</sup>ほどにすぎない。

面積約1,500 m<sup>2</sup>の西なぎさには葛西渚橋がかかっており、長さ1,690 mの円弧を描く導流堤の南内側に延長約830 m、最大幅200 mの砂浜があり、潮が引くと干潟が現れる。潮干狩り、野鳥・自然観察をすることができ、魚釣り、バーベキュー、スポーツカイトを楽しめる場所も設けられている。遊泳は禁じられている。開園時間は、9時～17時（時季により延長）である。面積約1,000 m<sup>2</sup>の東なぎさは、導流堤の長さ<sup>(13)</sup>が1,474 m。橋はなく、鳥類保護のために立ち入り禁止になっている。

葛西海浜公園は東京都港湾局が管理し、その管理は、当初、財団法人東京都埠頭公社に委託されていた。2006年からは、東京都公園協会が指定管理者として、葛西臨海公園と合わせて管理している。

なお、葛西臨海公園の施設は1985年度から整備が開始され、葛西海浜公園とともに1989年6月に291,000 m<sup>2</sup>の面積をもって開園された。葛西臨海公園は都立公園であり、東京都建設局公園緑地事務所により管理される。葛西臨海公園には、その後、宿泊施設、水族園、鳥類園、展望レストハウス、大観覧車も整備された。2001年度の公園利用者数は約443万人、水族園利用者数は約183万人、大観覧車利用者数は120万人にのぼり、公園<sup>(14)</sup>駐車場利用台数は約66万台である。

(イ) 大井ふ頭中央海浜公園<sup>(15)</sup>

大井ふ頭中央海浜公園は 1978 年 4 月に東京都品川区八潮 4 丁目に開園された海上公園であり、「スポーツの森」と「なぎさの森」とからなる。羽田空港と浜松町を結ぶモノレールの大井競馬場駅付近で、車中から京浜運河の向こうに、なぎさの森の西辺を眺めることができる。

2008 年 3 月現在の面積は、約 454,272 m<sup>2</sup>、そのうち水域は 50,274 m<sup>2</sup>である。

スポーツの森は各種スポーツ施設の整った公園である。陸上競技場 1 面、球技場 2 面、野球場 6 面、テニスコート 18 面、ゲートボール場 2 面、会議場等を備えたスポーツセンター、せせらぎの森、広場、290 台収容の有料駐車場及びドッグランが設置されている。

他方、なぎさの森は豊かな緑と水辺に親しめる公園であり、森の中で森林浴や野鳥観察、磯で釣りを楽しむことができる。北半部に野鳥観察小屋・観察壁、管理事務所が設置されている。その区域の半分程が樹林・淡水池保全地区と干潟保全地区に指定されており、干潟保全地区では立入り・釣りが禁止されている。南半部にバーベキューができるエリアが設けられている。また、各所に現代彫刻が設置されている。なぎさの森については、地域に愛される森に育てるために「なぎさの森おーいにボランティア」が 2002 年に活動を開始し、約 35 人が毎月、森と干潟の自然再生や清掃、堆肥作りを行っている。春と夏には自然観察会を開催し、都民になぎさの森の自然について啓発活動を実施している。<sup>(16)</sup>

大井ふ頭中央海浜公園のすぐそばの東京都野鳥公園にも干潟がある。この公園には、1つの潮入りの池、2つの淡水池、自然生態園、芝生広場、ネイチャーセンター、自然学習センター、観察小屋・広場が設けられている。自然に親しみ、学ぶことができる様々な行事も行われ、渡り鳥の保護や湿地の保全を図る「東アジア・オーストラリア地域フライウェイ・パートナーシップ (渡り性水鳥保全連携協力事業)」に基づく重要生息地ネットワークの参加湿地になっている。<sup>(18)</sup>

(3) 海上公園制度の特色<sup>(19)</sup>

(ア) 海上公園は、都市計画法により定められた都の臨港地区及び港湾法により公告された東京都港湾区域に囲まれた地域（臨海地域）と、その周辺の水域において東京都が設置する公園（東京都立公園条例により設置された都立公園を除く。）をいい、都がその公園に設置する海上公園施設を含む（条例2条）。都立公園は都市公園法18条に基づく東京都立公園条例により設置されるが、海上公園はこれとは異なり、地方自治法244条に定められる公の施設として、独自の東京都海上公園条例によって設置され管理運営される。なお、指定管理者による管理の制度が2005年に導入された（条例30条の2～30条の6）。

都立公園条例とは別個の海上公園条例が制定されたのは、次の理由による。第1に、海上公園構想の基本的な考えを都の政策として定着させ、一貫した方針と制度によって具体的な施策を推進することが必要である。第2に、海上公園の一体性や立地特性を生かして、従来の公園の枠を越えたユニークな公園を整備し管理運営していくためには、それに適した制度と法令を確立することが必要である。

(イ) その結果、海上公園制度は次の特色を持っている。

第1に、水域を公園に含め（条例2条1号）、かつ、自然環境の保全及び回復を公園整備の基本としている（条例1条、3条2項）。海上公園内では、公園の現状変更・用途外使用、植物の採取・損傷、鳥獣魚介類の捕獲・殺傷、立入禁止区域への立入りなどの行為が禁止される（条例17条1～3、6号）。

第2に、海上公園事業及び海上公園計画について明確な規定が置かれた。

知事は、海上公園事業を行う。海上公園事業は、海上公園の整備及び利用公開、海上公園における都民のレクリエーション活動の援助などの事業である（条例5条）。

知事は、海上公園計画を策定しなければならず、海上公園計画は、都立公園に関する計画その他の都市計画と調整されたものでなければならない。海上公園計画は、海上公園の種類、区域及び面積（全体計画）、主な海上公園施設の種類・名称、交通手段の確保などの基本的事項（個別計画）、海浜公園における水質改善その他自然環境の保全に関する基本的事項などからなる（施行規則4条）。知事は、海上公園計画を定め又は変更しようとするときは、東京都港湾審議会の意見を聴かなければならない（条例6条1～3項）。

第3に、知事は、海上公園事業を実施し又は海上公園計画を策定・変更するにあたっては、都民の意思が十分に反映されるように努めなければならないと定められ（条例7条）、都民の意思の反映が配慮されている。

第4に、海上公園の構成施設として、都市公園施設のほか港湾環境整備施設等、海上公園の目的を達成するために必要な施設を加えている（条例2条）。「干潟その他海上公園における自然環境の保全のための施設」等が、これに含まれる（条例施行規則3条1号）。知事は、それら海上公園施設を設置するに当たっては、自然環境の保全及び回復並びに利用者の利便の増進を基本として、その配置、規模等に配慮することとされる（条例9条、条例施行規則5条）。

第5に、海上公園の占用基準等についても、都市公園法と異なる基準等を規則で定めることとしている（条例19、20条）。

(ウ) 他方、公園としての基本的な属性から都市公園と海上公園との間には共通性がある。レクリエーション、スポーツ、イベント、休息、自然回復・保全、景観形成、環境学習、避難場所等の機能は、都市公園とほぼ同じである。このことを考慮して、海上公園条例は都市公園法の制度の主なものを取り入れている。条例の解釈運用に当たっても、条例の目的と海上公園の性格・機能に反しない限りで、都市公園法の類似の制度の解釈運用を参考にとされている。



海上公園を都市公園とは別個の公園として管理する姿勢は、次の都市公園との対比点に力点を置いて、効率的、効果的対処を図ることであるとのことである。

- ① 利用対象の大半が住居系でない。
- ② 公園を構成する自然要素が海と一体である。
- ③ 隣海部特有の自然条件がある。
- ④ 市街地では立地しにくい施設がある。
- ⑤ 二つの会計（一般会計及び臨海会計）によって成り立っている。
- ⑥ 用地買収がなく、港湾計画，港湾審議会，埋立地開発要綱によって決定される。

(エ) 「新たな海上公園」への取組み<sup>(20)</sup>

2002年2月に東京都海上公園審議会から答申を受けて、2003年2月に港湾局は、「新たな海上公園」への取組みを策定し、次の転換を図っている。

(a) 「規制優先」から「利用優先」への転換

ドッグラン広場の開設，スポーツカイトなど新しいニーズに応える場の設定，バーベキューの楽しめる場の拡大，魚釣りや潮干狩りの原則解禁，フリーマーケットの場としての活用

(b) 「環境の保全」から「自然再生」への転換

中央防波堤内側埋立地での森をはじめとする公園づくり，海域浄化実験による水質浄化への取組み，自然再生のための幅広い連携

(c) 「行政が提供する公園」から「民間活動との連携」への転換

新しいボランティア活動の拡大，近隣商業施設と協働したオープンカフェの実現

(d) 「民間活動の規制」から「民間活動との連携」への転換

民間セクターによるラグビー練習場の整備，スポーツ施設での有料講習会の実施

(e) 「公園の管理」から「公園の経営」への転換

海上公園ツアーガイドの実施, 人工砂浜の愛称の公募・決定

## 2 大阪南港野鳥園

### (1) 具体像

大阪南港野鳥園の干潟は、日本最初の人工干潟である。工事中の埋立地に出現し渡り鳥が集まるようになった湿地に、野鳥公園の設置を求める市民活動に応じて建設され、1983年に開園した<sup>(21)</sup>。

大阪南港野鳥園は、WTCのある大阪南港咲州西北端の北埠頭（大阪市住之江区南港北3丁目）に所在する。施設面積は19.3ha（湿地部12.8ha、緑地部6.5ha）である。3つの池を擁する湿地部には海水が導入され、人工の干潟、磯及びヨシ原・塩生湿地がある。シギ・チドリ類など、年間150種以上の野鳥が観察され、開園以来2007年1月まで、241種の野鳥が記録されている。観察施設として展望塔と2つの観察所がある。展望塔には1階に図書室、会議室及び研究室があり、2階には大型テレビが備えられ、展示コーナーがあつて、無料で利用できる<sup>(22)</sup>。

開園後は、行政、NGO、NPO及び市民が協力して野鳥や湿地の生きものの生息調査、湿地の清掃、アオサ取り、観察会など、環境保全活動を行ってきた。1995年に北池、2004年に南池を海水化して干潟が拡張され、シギ・チドリ類の飛来個体数が大幅に増加した。年間10万人以上の市民が来園している。

2001年に大阪南港野鳥園は環境省の「日本の重要湿地500」に選定され、また、東アジア・オーストラリア地域フライウエイ・パートナーシップ（渡り性水鳥保全連携協力事業）重要生息地ネットワークに登録されている<sup>(23)</sup>。

### (2) 設置・管理の法的根拠

大阪南港野鳥園は港湾法に定められた臨港地区内の港湾施設であり、そ

の管理は大阪市の港湾局が担当している。当初は大阪市の直営であったが、後に指定管理者による管理に変わった。<sup>(24)</sup>

大阪港には15の市設の臨港緑地（合計面積208,757㎡）が設けられているが、大阪南港野鳥園はそれらとは別であり、大阪南港魚つり園及びコスモスクエア海浜緑地<sup>(25)</sup>とともに、大阪市海浜施設条例（昭和55年4月1日条例27号）（以下、一2において「条例」という。）によって、海浜施設として設置されている。<sup>(26)</sup><sup>(27)</sup>

条例は20条からなり、施設の名称・位置・目的、休業日・供用時間、入場の制限、行為の禁止・制限、許可行為に関する使用料、監督処分、指定管理者、罰則等について定められている。

施設の目的は「大阪湾における良好な環境の保全に資するとともに、市民に健康的な憩いの場を提供すること」である（条例2条）。

他人に危害を及ぼし又は迷惑になる行為をするおそれのある者、建物又は附属設備を損傷するおそれのある者等に対して、指定管理者は入場を断り又は退場させることができる（条例5条）。施設の損傷・汚損、市長が定める立入禁止区域への立入り、他人に危害を及ぼすおそれのある行為、他人の迷惑となる行為、野鳥の捕獲・殺傷、その他、施設の利用に著しい支障を及ぼす行為として大阪市海浜施設条例施行規則（昭和55年5月31日規則58号）2条に定める行為が、禁じられる（条例6条）。また、施設において物品の販売・頒布などをしようとする者は、市長の許可を受けなければならない（条例7条）。

なお、大阪市内の公園・緑地は、一般に都市公園法に根拠を持つ都市公園であり、大阪市の「ゆとりとみどり振興局」が関係業務を担当している。

### 3 山口湾の自然観察公園と干潟再生事業

(1) きらら浜自然観察公園

(ア) 具体像<sup>(28)</sup>

周防灘の山口湾には、湾奥の榎野川河口域から阿知須、岩屋にかけて、

広大な干潟が広がっている。ここは、シベリアやカムチャツカから東南アジアへ向かう渡り鳥と、モンゴルや中国から四国・九州へ横断する野鳥たちの交差する位置になっており、多くの野鳥が訪れ、日本の重要湿地 500 に選ばれている。

その湾岸の一画（山口市阿知須 509-53）に、農地に利用されず野鳥の楽園になっていた干拓地を利用して整備された山口県立きらら浜自然観察公園がある。面積は 30 ha であり、2001 年 4 月に開園された。

淡水池、ヨシ原、干潟、汽水池及び樹林地に分けられたフィールドと、自然観察や自然学習の拠点になるビジターセンターや観察展望棟などの施設が整っている。ビジターセンターには、観察ホール、展示ホール、レクチャーホールがあり、入館料が徴収される。パークレンジャーが配置され、自然観察、自然学習、生態調査・研究、自然環境保全活動などが行われている。この自然観察公園及びその周辺で観察された鳥類は、1010 年 10 月現在で 211 種である。

#### (イ) 設置・管理の法的根拠

きらら浜自然観察公園は、「野鳥その他の野生動植物に親しむことを通じて、自然保護について県民の理解を深める」ために、山口県自然観察公園条例（平成 13 年 3 月 23 日条例 5 号）（以下、一 3 において「条例」という。）によって設置された。

条例は 14 条からなり、設置、名称・位置、業務、開園日・時間、使用の手続、使用の拒否、弁償、指定管理者、利用料金等について定められている。

公園が行う業務は、野生動植物との触れ合いの機会の提供、野生動植物の観察の指導、野生動植物に関する資料等の収集及び展示等に関することである（条例 3 条）。知事は、自然観察公園を使用する者が、条例もしくは条例に基づく規則に違反したとき、又は知事の指示に従わないときは、その使用を拒むことができる（条例 7 条）。使用者の遵守事項は、山口県自然

観察公園規則（平成13年4月20日規則89号）5条に、「自然観察公園の施設若しくは設備を損傷し、又はそのおそれのある行為をしないこと」、「他の使用者に迷惑を及ぼす行為をしないこと」、及びその他「知事が自然観察公園の管理のため必要があると認めて定めた事項」と定められている。

指定管理者は、2011年4月1日から5年間、「特定非営利法人 野鳥やまぐち」である。この法人は、以前から指定管理者であった。

(2) 榎野川河口干潟再生事業<sup>(29)</sup>

(ア) 榎野川河口域・干潟及び山口湾（以下「榎野川河口干潟等」という。）では、上中流域からの浮泥流入、生活排水対策の遅れや人口増加による様々な影響等により、カキやカキ殻が堆積し、泥浜干潟が拡大し、さらに、魚、カニ、野鳥など生息している生物の量及び種類が減少しており、干潟生態系等の改変・改質が生じている。このため、産学公の連携・協働により「やまぐちの豊かな流域づくり構想（榎野川モデル）」が2003年3月に策定された。この構想に基づき、関係主体が榎野川河口干潟等について、干潟の再生やアマモ場の造成に係る実証試験、野鳥などの調査、海浜清掃等を連携して進め、その取組みをさらに効果的に実施するため、自然再生推進法による枠組みを活用して、2004年8月に、学識者8人、地域住民13人、民間団体代表者18人、地方公共団体（山口県、山口市等）関係機関職員14人、及び国の関係機関職員4人、合計58人により構成する榎野川河口域・干潟自然再生協議会<sup>(30)</sup>が設立され、2005年3月に榎野川河口域・干潟自然再生全体構想を作成した。

(イ) この全体構想は、「①榎野川河口干潟等の生物多様性の確保、②流域の多様な主体の参画と産学官民の協働・連携、③科学的知見に基づく順応的取組の3つの視点を基本として自然再生を推進し、「人が適度な働きかけを継続することで、自然からのあらゆる恵みを持続的に享受できる場、いわゆる『里海』の再生」を目指している。

榎野川河口干潟等の現況及び変遷を、<sup>(31)</sup>陸域と海域の各要素について把握、分析、評価し、7つの区域ごとの目標(目指す状態)及び全区域にわたる共通の目標と、目標を達成するための各ゾーン及び全区域の取組みの概要を示す。

取組みは、①目標の設定から始まり、②科学的調査・計画、③事業、④モニタリング・評価、順応的管理、及び⑤干潟等の再生に向けた研究へと進み、そのプロセスの各段階において、地域住民、NPO等、学識者、地方公共団体、関係行政機関など各方面の人々が連携し協働で取り組む。また、これらの調査、事業の合意形成の前提として、基本的に、モニタリング結果、事業効果の評価等全ての情報はホームページ等を使って公開し、関係者が情報を共有できるようにすることとしている。

再生の取組みは、アサリ、カブトガニ及びアマモ場の生息・生育環境を目指して実施されており、アマモ場が復活し、アサリも復活しつつある。<sup>(32)</sup>

#### 4 中津干潟の市民役の環境教育研究<sup>(33)</sup>

(1) 大分県中津市にある干潟については、NPO法人「水辺に遊ぶ会」が市民役の優れた環境教育研究活動を行っている。

「中津干潟」と呼ばれるこの干潟は、沿岸の総延長約10 km、干潟面積約1,350 ha、干潮時には沖合約3 kmまで干出する広大な規模である。ここには、山国川がもたらした水と土砂により、砂泥質の干潟、河口湿地、砂州や砂浜など、多様な環境が存在しており、極めて多様な生物が生息し、その確認された生物種のうち、ズグロカモメ、カブトガニ、アオギス、ナメクジウオなど希少種が3割を超えることが確認されている。

(2) 中津港の重要港湾指定に関連してその干潟の中央部の航路が拡張され、周辺整備で干潟の一部を埋め立てる計画が立てられたので、干潟の生態系が危うくなるという危機感から反対運動が活発に行われた。それを背景にして、水辺に遊ぶ会が、地域の自然を見直そうという目的で市民を中

心にして1999年7月に結成された。

水辺に遊ぶ会は、「生きものが元気に動き回り、子どもたちの元気な歓声が響き、漁師が元気で頑張れる…中津干潟の里海里浜を思い描きながら…地域に根ざした息の長い保全活動を続け」ている。活動内容は、干潟観察会など自然観察会の実施、海岸清掃活動と漂着物調査の実施、干潟生物調査・研究活動の実施、教育機関などの要望に応じた環境学習の支援・指導・啓発活動等、海と浜の郷土史の聞き取り調査・記録、漁業との協力関係の構築、季刊紙発行・ホームページ・水辺に遊ぶ会 MUSEUM の管理などである。

水辺に遊ぶ会 MUSEUM は、調査・研究活動により収集した自然史の情報や標本、写真、教材等を個人の所持スペース等に保管し、インターネット上に展示する「建物のない博物館」である。要望に応じて貸出しや情報提供もしている。

(3) 重要港湾指定は1999年1月に認可されたが、1999年の海岸法改正に伴い、大分県は地元の意見を聞くために、2000年4月に中津港大新田地区環境整備懇談会（後に協議会と改称）を立ち上げた。この懇談会には水辺に遊ぶ会をはじめ、漁民や地元住民など様々な人々が集い、議論の結果、当初の港湾周辺整備計画は白紙撤回になった。

この懇談会の中で、舞手川河口における海岸侵食の防御と河口湿地の保全という、相反する問題が話題になり、専門家も含めて解決の検討が進められた結果、2004年にセットバック護岸が設置された。200mの海岸線を保全するために、大分県が海岸の土地を買い上げ、海岸そのものは自然海岸として保全し、海岸線から内陸側に護岸を引いて建設するものである。

その後、中津干潟ではカブトガニの産卵活動をはじめ、海岸の生態系はほぼ定常状態を保っている。

## 二 公 園

### 1 公園の意義<sup>(34)</sup>

(1) 公園は、社会通念上は、休息や自然鑑賞、散歩、遊びなど様々なレクリエーション活動を行う野外の空間をいうが、法制度上、「公園」を明確に定義した規定はない。社会通念上の公園以外も含めて、国又は地方公共団体が何らかの法的規制をしている法制度上の公園は、一般的に、都市公園のような営造物公園と、自然公園のような地域制公園とに区分される。

この区分は、園地等を公の用に供するために必要な権原の有無に由来する法規制の仕方の相違によるものである。営造物公園は、国又は地方公共団体が権原を取得して公園としての形を整えた上で設置される。それに対して、地域制公園は、園地に係る私権の有無に拘らず、目的を達成するために必要な限度において園地内の一定の行為を禁止又は制限することにより成り立つ。

(2) 都市公園の設置及び管理に関する基準等を定める都市公園法(昭和31年4月20日法律79号)は、都市公園を「公園又は緑地」と規定している(都市公園法2条)。また、都市計画に関する必要事項を定める都市計画法(昭和43年6月15日法律100号)は、都市計画に定めることができる都市施設として、公園と緑地を同様の公共空地と扱っている(都市計画法11条1項2号)。

このように緑地も公園とほぼ同義であるが、公園は利用されることを前提とするのに対して、緑地は土地そのものが持つ自然環境などの効果を保持することに意義があるという差異がある。

### 2 営造物公園(都市公園など)

(1) 地方公共団体が設置する営造物公園は公の施設であり、その施設の設置及び管理に関する事項は、法令に特別の定めのあるものを除くほか、



条例で定められる（地方自治法244条の2）。

一において紹介した干潟の保全・利用の事例のうち、東京都海上公園、大阪南港野鳥園及びきさら浜自然観察公園は、地方公共団体が地方自治法に基づいて条例により、その設置・管理に関する事項を定めた公園である。それに対し、多くの営造物公園は、設置・管理の根拠が都市公園法に定められている都市公園である。

都市公園は、地方公共団体又は国が設置する。地方公共団体が設置する都市公園にあつては当該地方公共団体が、国が設置する都市公園（国営公園）にあつては国土交通大臣が管理する（都市公園法2条1項、2条の2、2条の3）。

都市における都市公園の配置は、基本的には、都市計画法により都市計画公園や都市計画緑地として計画決定されることにより決まる（都市公園法2条1項、都市計画法11条2号）。但し、地方公共団体が設置する都市公園は、都市計画施設である公園・緑地だけでなく、都市計画区域にある、それに当たらない公園・緑地を含む（都市公園法2条1項1号）から、都市計画法と無関係に公園・緑地を整備し又は管理できる道も開かれている。なお、国立公園又は国定公園の施設及び集団施設地区たる公園・緑地は、都市公園に含まれない（都市公園法2条3項）。

実際に公園の配置を定める公園緑地計画は、東京都を例にとると、もともとは都市計画公園・緑地の計画であったが、自然公園法や都市緑地保全法などによる施策、条例で定められた制度などが加えられ、さらに、自然環境に関する計画体系にも取り込まれていった。<sup>(35)</sup>

(2)ア 都市公園は、公園設置者が設ける公園施設を含む。公園施設とは、都市公園の効用を全うするために設けられる園路・広場、修景・休養・遊戯・運動・教養・便益・管理施設などである（都市公園法2条）。公園管理者以外の者は、公園施設を設置し又は管理しようとするときは、公園管理者の許可を受けなければならない（都市公園法5条）。公園施設以外の物件又は施設を設けて都市公園を占用しようとするときは、公園管理者の許可

を受けなければならない(都市公園法6条1項)。

都市公園と河川等の工作物とが相互に効用を兼ねる場合においては、公園管理者と工作物の管理者は、協議してその管理の方法を定めることができる(都市公園法5条の2)。

(イ) 香川県においては、都市公園の設置・管理について、香川県都市公園条例(昭和39年3月31日条例20号)(以下、二2において「県条例」という。)が定められている。

県条例には、都市公園の名称・位置(県条例2条)、知事の許可が必要な行為(県条例3条)、禁止行為(県条例5条)、有料公園・有料公園施設(県条例7条、7条の2)、公園施設の設置・管理・占用の許可(県条例8条、8条の2)、監督処分(県条例9条)、使用料(県条例11~13条)、指定管理者による管理(県条例14条~14条の7)、罰則(県条例15~18条)などに関する事項が定められている。

許可が必要な行為は、営業行為、募金、公園を独占的に利用する催し、有料公園施設における広告の表示である(県条例3条1項)。禁止行為は、竹木の伐採、植物の採取、土地形質の変更、はり紙・広告表示等、公園施設の損傷・汚損、鳥獣魚類の捕獲・殺傷、立入禁止区域への立入り、指定場所以外の場所への車両の乗入れ・駐車、指定場所以外の場所での野営・たき火・炊さん等である(県条例5条)。

高松市においても、高松市都市公園条例(昭和61年3月27日条例22号)(以下、二2において「市条例」という。)が定められている。市条例には、市長の許可が必要な行為(市条例3条)、禁止行為(市条例5条)、公園施設の設置・管理・占用の許可(市条例7条~9条の2)、使用料(市条例10、14~17条)、監督処分(市条例11条)、損害賠償(市条例18条)、指定管理者による管理(市条例20条)などに関する事項が定められている。許可が必要な行為と禁止行為は、県条例のものとはほぼ同じである(市条例3条1項、5条)。

新川・春日川河口域周辺には、市条例の適用を受ける都市公園として、

都市計画緑地である木太海浜緑地及び新浜緑地があり、新浜公園、屋島中央公園等の街区公園がある。他方、新川の河川敷の一部を新川河川敷緑地として高松市が市民のスポーツ等の用に供しているが、その区域はどの都市公園にも該当しない<sup>36)</sup>。

### 3 地域制公園（自然公園）

#### (1) 国立公園・国定公園

(ア) 地域制公園である自然公園の制度は自然公園法（昭和32年6月1日法律161号）（以下、二三において「法」という。）によって定められ、優れた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図ることにより、国民の保健、休養及び教化に資するとともに、生物の多様性に確保に寄与することを目的とする（法1条）。

自然公園は、国立公園、国定公園又は都道府県立自然公園の3種である。

国立公園は、「我が国の風景を代表するに足りる傑出した自然の風景地（海域の景観地を含む。）」であり、環境大臣が関係都道府県及び中央環境審議会の意見を聴いて指定する（法2条2号、5条1項）。国定公園は、「国立公園に準ずる優れた自然の風景地」であり、都道府県の申し出により、環境大臣が中央環境審議会の意見を聴いて指定する（法2条3項、5条2項）。

国立公園と国定公園の区域は、風致を維持するために指定された特別地域（法20条）及び海域の景観を維持するために指定された海域公園地区（法22条）と、それ以外の普通地域（法33条）とに区分される。さらに、景観維持のために特に必要のあるときに特別保護地区（法21条）、公園の風致・景観の維持とその適正な利用を図るために特に必要のあるときに利用調整地区（法23条）が、特別地域の中に指定される。

(イ) 各自然公園ごとに、公園の保護又は利用のための規制又は施設に関する計画（公園計画）（法2条5号）が立てられる（法7条）。この公園計画

により、自然公園区域内の地域・地区が指定され、自然公園の収容力に応じて利用の時期や方法が制限され、道路、広場、宿舍、休憩所、野营地、車庫等、公園の保護又は利用のための施設に関する事業（公園事業）（法 2 条 6 号）が執行される。

国立公園については、環境大臣が公園計画及び公園事業を決定し、主に国が公園事業を執行する。<sup>(37)</sup> 国定公園については、環境大臣が関係都道府県の出により公園計画を決定し、公園事業は都道府県知事が決定し、主に都道府県が執行する。私人（民間企業等）も、環境大臣又は都道府県知事の認可を受けて営利施設に関する公園事業を執行できる（法 7, 9, 10, 16 条）。

(ウ) 特別地域、特別保護地区及び海域公園地区内においては、工作物の新築・改築・増築、鉱物の掘採・土石の採取、広告物の掲出・設置又は広告の表示、指定された動植物の捕獲・殺傷・採取・損傷、水面・海面の埋立て・干拓、土地・海底の形状の変更、排水設備による汚水・排水の排出、動力船の使用など風致・景観の維持に影響を及ぼすおそれのある行為<sup>(38)</sup>等は、国立公園では環境大臣、国定公園では都道府県知事の許可を受けなければ、してはならない（法 20 条 3 項, 21 条 3 項, 22 条 3 項）。

環境大臣又は都道府県知事は、無許可の行為を行い又は許可に付された条件を遵守しなかった者に、行為の中止、原状回復又はそれに代わるべき必要な措置を命ずることができ（法 34 条）、また、そのような者は処罰される（法 83 条）。

利用調整地区内への立入りは、所定期間内は原則として禁止され、その期間内に立ち入る者は、環境大臣又は都道府県知事の認定を受けなければならない（法 23, 24 条）。

他方、普通地域においては、大規模工作物の新築・改築・増築、特別地域内の河川・湖沼等の水位・水量に増減を及ぼさせること、広告物の掲出・設置又は広告の表示、水面の埋立て・干拓、鉱物の掘採・土石の採取、

土地・海底の形状の変更について、事前の届出が必要とされ（法33条1項）、環境大臣又は都道府県知事は、風景を保護するために必要な限度において、それらの行為を禁止、制限し、又は必要な措置を命ずることができる（法33条2項）。

公園利用に関しみだりにごみを捨て、騒音を発生する等の行為は禁止される（法37条）。

(エ) 環境大臣等は国立公園について、都道府県知事は国定公園について、公園計画に基づいて各公園の生態系の維持又は回復を図る事業の適正かつ効果的な実施に資するために、生態系維持回復事業計画を定め又は定めることができる（法38条）。国又は都道府県は必要と認めるとき、その計画に従って生態系維持回復事業を行う。その他の者も、環境大臣又は都道府県知事の確認又は認定を受けて、生態系維持回復事業を行うことができる（法39、41条）。

(オ) 環境大臣又は都道府県知事は、自然公園管理の活動をする公益法人、特定非営利法人等を公園管理団体に指定することができる（法49～54条、75条）。環境大臣・地方公共団体又は公園管理団体は、土地所有者等と風景地保護協定を締結して、自然公園内の自然の風景地を管理することができる（法43～48条、74条）。

## (2) 都道府県立自然公園

(ア) 都道府県立自然公園は、都道府県が、条例の定めるところにより指定する（72条）。特別地域と普通地域とからなり、特別地域内に利用調整地区が指定されることがある（法73条1項）。

国立公園、国定公園又は原生自然環境保全地域の区域は、都道府県立自然公園の区域に含まれない（法81条）。

(イ) 香川県においては、香川県立自然公園条例（平成 2 年 12 月 21 日条例 29 号）（以下、二 3 において「条例」という。）により、次のとおり定められている。

県立自然公園は、優れた自然の風景地であって、知事が関係市町長及び香川県環境審議会の意見を聴き指定する（条例 2 条 1 号、4 条 1 項）。公園計画は知事が決定する（条例 6 条 1 項）。公園事業は知事が決定し（条例 8 条 1 項）、県が執行するが、県以外の地方公共団体は知事の同意を得て、地方公共団体以外の者は知事の認可を受けて、公園事業の一部を執行できる（条例 9 条）。

知事は、県立自然公園の風致を維持するために、公園計画に基づいて、その区域（海域を除く。）内に特別地域を指定できる（条例 18 条 1 項）。特別区域内では、各種の行為につき知事の許可が必要とされ（条例 18 条 3 項）、普通地域で一定の行為について事前に知事への届出が必要とされる（条例 19 条 1 項）。違反に対して、知事は国定公園の場合と同様に、行為の中止や原状回復等の措置を命ずることができ（条例 19 条 2 項）、また、違反者は処罰される（条例 43～46 条）。

知事は公園計画に基づいて生態系維持回復事業計画を定め（条例 24 条）、県等がその事業計画に従って生態系維持回復事業を実施する（条例 25 条）。また、知事、県以外の地方公共団体又は知事が指定した県立自然公園管理団体（条例 34 条 1 項）は、土地所有者等と風景地保護協定を締結して、自然の風景地の管理を行うことができる（条例 28 条 1 項）。

### 三 特定地域の自然環境の保全

#### 1 自然環境保全法による保全

「自然環境を保全することが特に必要な区域」は、自然環境保全法（昭和 47 年 6 月 22 日法律 85 号）（以下、三 1 において「法」という。）によって、原生自然環境保全地域、自然環境保全地域又は都道府県自然環境保全地域に指定され、それらの区域の「生物の多様性の確保その他の自然環境の適正な

保全」を推進するために、それぞれの対象に対応した行為規制が行われる。

(1) 原生自然環境保全地域

人の活動によって影響を受けることなく原生の状態を維持しており、所定の面積以上の土地の区域であって国・地方公共団体の所有するものを、環境大臣が原生自然環境保全地域に指定できる（法14条1項）。

この地域について環境大臣が保全計画（自然環境の保全のための規制又は施設に関する計画）を決定し（法15条）、それに基づく保全事業を国が執行する。地方公共団体が環境大臣の同意を得て、その一部を執行することもできる（法16条）。

原生自然環境保全地域内では、工作物の新築・改築・増築，土地の形質の変更，鉱物の掘採・土石の採取，水面の埋立て・干拓，河川・湖沼等の水位・水量に増減を及ぼすこと，木竹の伐採，動植物の捕獲・殺傷・採取・損傷，植物の植栽・播種，動物の解放，火入れ・たき火，廃棄物の廃棄・放置，屋外での物の集積・貯蔵，車馬・動力船の使用，航空機の着陸等，自然環境の保全に影響を及ぼすおそれがある行為が，原則として禁止される（法17条）。

違反に対して，環境大臣は行為の中止，原状回復等を命ずることができる。自然保護取締官にこの規制を行わせることができる（法18条）。環境大臣は，自然環境の保全のために特に必要があると認めるときは，立入制限区域を指定できる（法19条）。

(2) 自然環境保全地域

(ア) 原生自然環境保全地域以外の区域で，所定の要件に該当する所定の面積以上の土地であって，自然的・社会的条件からみて自然環境を保全することが特に必要なものを，環境大臣が自然環境保全地域に指定できる（法22条）。私有地でもよい。自然公園の区域は，自然環境保全地域の区域に含まれない（法22条）。

この地域について環境大臣が保全計画（自然環境の保全のための規制又は事業に関する計画）を決定し（法 23 条）、それに基づく保全事業を国が執行する。地方公共団体が環境大臣の同意を得て、その一部を執行することもできる（法 24 条）。

(イ) 自然環境保全地域は、特別地区（法 25 条 1 項）及び海域特別地区（法 27 条 1 項）と普通地区に区分される。環境大臣は特別地区内に野生動植物保護地区（法 26 条 1 項）を指定できる。

特別地区及び海域特別地区内では、原生自然環境保全地域における禁止行為と同様の自然環境の保全に影響を及ぼすおそれがある行為が、環境大臣の許可がなければ、してはならないものとされる（法 25 条 4 項、27 条 3 項<sup>39)</sup>）。野生動植物保護地区内では、特定の種類の野生動植物の捕獲・殺傷又は採取・損傷が原則として禁じられる（26 条 3 項）。違反に対する原状回復命令等については、原生自然環境保全地域の場合と同様である（法 30 条）。

普通地区は他の地区の緩衝地帯としての機能を果たすものであり、大規模工作物の新築・改築・増築、土地（海底を含む。）の形質の変更、鉱物の掘採・土石の採取、水面の埋立て・干拓、特別地区内の河川・湖沼等の水位・水量の増減を及ぼすことなどの行為について、環境大臣への事前の届出が必要とされる（法 28 条 1 項）。環境大臣は、届出日から 30 日以内に限り自然環境の保全のために必要な限度において、行為を禁止、制限し、又は必要な措置を命ずることができる（法 33 条 2 項）。

(ウ) 環境大臣等は、保全計画に基づいて当該地域の生態系の維持又は回復を図る事業の適正かつ効果的な実施に資するために、生態系維持回復事業計画を定める（法 30 条の 2）。国は必要と認めるとき、その計画に従って生態系維持回復事業を行う。地方公共団体は環境大臣の確認を受け、国及び地方公共団体以外の者は環境大臣の認定を受けて、生態系維持回復事業を行うことができる（法 30 条の 3）。



(3) 都道府県自然環境保全地域

(ア) 都道府県は、自然環境が自然環境保全地域に準ずる土地の区域を、条例に基づき、都道府県自然環境保全地域に指定できる。自然公園の区域は、都道府県自然環境保全地域の区域に含まれない（法45条）。

都道府県自然環境保全地域は特別地区とそれ以外の区域とに区分され、それぞれ自然環境保全地域における特別地区と普通地区における規制の範囲内の規制を定めることができる（法46条）。

(イ) 香川県においては、香川県自然環境保全条例（昭和49年4月2日条例17号）（以下、三1において「条例」という。）により、知事が自然環境保全基本方針を定めなければならないこと（条例9条）、そして、優れた天然林、特異な地形・地質・自然現象がある区域、その区域内に生存する動植物を含む自然環境が優れた状態を維持している海岸、湖沼、湿原又は河川の区域、又は「植物の自生地、野生動物の生息地その他の規則で定める土地の区域でその区域における自然環境」が前記の区域における自然環境に相当する程度を維持しているもののいずれかに該当し、その自然環境を保全することが特に必要なものを、香川県自然環境保全地域として指定できることが定められている（条例15条）。

知事は、香川県自然環境保全地域に関する保全計画を決定する（条例16条）。保全計画に基づく保全事業は、県が執行する（条例17条）。

知事は、その保全計画に基づいて、その区域内に特別地区を指定し、また、特別地区内に野生動植物保護地区を指定し、それぞれ自然環境保全地域の特別地区、野生動植物保護地区及び普通地区に関する規制と同様の行為規制を行うことができる（条例18～21条）。

国の機関又は地方公共団体の行為については、許可又は届出ではなく、あらかじめ知事に協議し同意を得ること、又は通知をすることが必要である（条例22条）。

また、知事は生態系維持回復事業計画を定める（条例22条の2）。県は必

要があると認めるときは、その事業計画に従って生態系維持回復事業を行う。国・県以外の地方公共団体は知事の確認を受け、その他の者は知事の認定を受けて事業を行うことができる(条例22条の3)。

条例には、香川県緑地保全地域を指定して、保全計画により保全事業を行い、届出による行為規制を行う制度も定められている。知事は、市街地又はその周辺の区域にある樹林地、丘陵、海岸、湖沼、河川等の区域及びこれと一体となって自然環境を形成しているか、又は歴史的文化的資産と一体となって自然環境を形成している土地の区域であって、その自然環境を保全することが当該地域の良好な生活環境の確保に資するものを、香川県緑地保全地域に指定できる(条例23~27条)。

また、知事は、植物、地質、鉱物等で、住民に親しまれているもの、由緒のあるもの又は学習的価値のあるもののうち、その周辺の土地と一体となって良好な自然環境を形成しているものを、自然記念物に指定して、届出による行為規制を行うことができる(条例28, 29条)。

香川県自然環境保全基本方針は、平成15年4月に策定された。干潟や藻場、自然海岸の保全・再生、生物多様性の保全のための地域指定の拡充や管理の充実が、施策の基本的事項とされている<sup>(40)</sup>。

## 2 自然海浜保全地区

### (1) 瀬戸内海環境保全特別措置法の規定

瀬戸内海環境保全特別措置法(昭和48年10月2日法律110号)(以下、三2において「法」という。)の関係府県は、条例で定めるところにより、瀬戸内海の海浜地及びこれに面する海面のうち、①「水際線付近において砂浜、岩礁その他これらに類する自然の状態が維持されているもの」、②「海水浴、潮干狩りその他これらに類する用に公衆に利用されており、将来にわたってその利用が行われることが適当であると認められるもの」を、自然海浜保全地区として指定できる(法12条の7)。

関係府県は、条例で定めるところにより、自然海浜保全地区において工

作物の新築，土地の形質の変更，鉱物の掘採，土石の採取その他の行為をしようとする者に必要な届出をさせ，当該届出をした者に対して自然海浜保全地区の保全及び適正な利用のため必要な勧告又は助言をすることができる（法12条の8）。

## （2）香川県自然海浜保全条例

香川県においては，香川県自然海浜保全条例（昭和55年7月31日条例24号）（以下，三2において「条例」という。）が制定されている。

自然海浜保全地区は知事が指定できるが，鳥獣保護法の特別保護地区，保安林，都市公園，自然公園，河川区域，河川予定地，都市計画施設・風致地区，原生自然環境保全地域・自然環境保全地域・香川県自然環境保全地域，緑地保全地域の区域については，指定しないものとされる（条例4条）。知事に届ける必要のある行為には，工作物の改築・増築，水面の埋立て・干拓も列挙され（条例6条），届け出ない者等について罰則が定められている（条例11，12条）。清潔の保持に関する条文もある（条例9条）。

## 3 地域指定による野生生物の保護

特定の生物種に着目して保護を図る制度のうちにも，地域を指定し，その地域内の所定の行為を規制する制度がある。

### （1）保護水面

保護水面とは，「水産動物が産卵し，稚魚が生育し，又は水産動植物の種苗が発生するのに適している水面であって，その保護培養のために必要な措置を講ずべき水面として都道府県知事又は農林水産大臣が指定する区域」をいう（水産資源保護法14，15条）。

保護水面の管理は，当該保護水面を指定した都道府県知事又は農林水産大臣が行う（水産資源保護法16条）。都道府県知事又は農林水産大臣は，保護水面の管理計画を定め，その計画に増殖すべき水産動植物の種類，その

増殖の方法及び増殖施設の概要，採捕を制限・禁止する水産動植物の種類及びその制限・禁止の内容，制限・禁止する漁具又は漁船及びその制限・禁止の内容を定めなければならない（水産資源保護法 17 条）。

保護水面の区域内において，埋立て・しゅんせつの工事又は水路・河川の流量・水位の変更を来す工事をしようとする者は，都道府県知事又は農林水産大臣の許可を受けなければならない。都道府県知事又は農林水産大臣は，不許可でなされた工事が保護水面の管理に著しく障害を及ぼすと認めるときは，工事の施行者に対し，工事の変更又は水面の原状回復を命ずることができる。国土交通大臣，都道府県知事又は市長村長等が保護水面の区域内において工事をし，又は保護水面の区域内における工事について許可，認可等をしようとする場合は，あらかじめ，当該保護水面を管理する都道府県知事又は農林水産大臣に協議しなければならない。水産動植物の保護培養のために特に必要があるときは，都道府県知事又は農林水産大臣はこれらの者に必要な勧告をすることができる（水産資源保護法 18 条）。

## (2) 鳥獣保護区

鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律（平成 14 年 7 月 12 日法律 88 号）（以下，三三において「鳥獣保護法」という。）は，鳥獣の保護と狩猟の適正化を図り，もって，生物多様性の確保，生活環境の保全及び農林水産業の健全な発展に寄与することを目的とする（鳥獣保護法 1 条）が，そこに定める鳥獣保護事業の一つとして，鳥獣保護区の制度を定めている。

環境大臣又は都道府県知事は，鳥獣の保護を図るため特に必要があると認めるときは，20 年以内の存続期間を定めて鳥獣保護区を指定でき（鳥獣保護法 28 条 1 項），それぞれ鳥獣保護区の区域内で鳥獣の保護又は鳥獣の生息地の保護を図るため特に必要があると認める区域を，特別保護地区として指定できる（鳥獣保護法 29 条 1 項）。

国又は都道府県は，鳥獣の生息状況に照らして必要があると認めるときは，鳥獣の生息地の保護及び整備を図るための鳥獣の繁殖施設の設置など，

保全事業を行う。地方公共団体は、環境大臣又は都道府県知事の同意を得て、保全事業の一部を行うことができる（鳥獣保護法28条の2）。

特別保護地区においては、工作物の設置等、水面の埋立て・干拓、木竹の伐採などにつき、原則として環境大臣又は都道府県知事の許可が必要である（鳥獣保護法29条7項）。環境大臣又は都道府県知事は、鳥獣保護のために必要があると認めるときは、許可を受けた行為者に対して行為の実施方法について指示ができ、鳥獣保護又は鳥獣の生息地の保護のために必要があると認めるときは、違反者に対して行為の中止、原状回復等を命令できる（鳥獣保護法30条）。

### （3）生息地等保護区

（7）絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律（平成4年6月5日法律75号）（以下、三三において「希少種保存法」という。）は、絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存を目的とする（希少種保存法1条）が、そのための措置の一つとして、生息地等保護区の制度を定めている。

生息地等保護区は、「その個体の生息地又は生育地及びこれらと一体的にその保護を図る必要がある区域であって、その個体の分布状況及び生態その他その個体の生息又は生育の状況を勘案してその国内希少野生動植物種の保存のために重要と認めるもの」であって、環境大臣が指定できる（希少種保存法36条）。

生息地等保護区は、管理地区と監視地区とに区分され、自然環境保全法の行為規制に類する規制が行われる。環境大臣は、国内希少野生動植物種の保存のため特に必要があると認める区域を、管理地区に指定できる。管理地区内では、工作物の設置等の行為は、環境大臣の許可が必要である（希少種保存法37条）。環境大臣は、管理地区の区域内に立入制限地区を指定することができる（希少種保存法38条）。

監視地区は管理地区を取り巻く緩衝地帯であり、この地区内での工作物の設置等の行為をしようとする者は、予め所定事項を環境大臣に届け出な

なければならない。環境大臣は、届出に係る行為が指定の区域の保護に関する指針（希少種保存法 36 条 2 項）に適合しないものであるときは、その行為を禁止、制限し、又は必要な措置を命令できる（希少種保存法 39 条）。

環境大臣は、国内希少野生動植物種の保存のため必要があると認めるときは、行為者に対して行為の実施方法について指示ができる。違反行為をした者が国内希少野生動植物種の個体の生息地又は生育地の保護に支障を及ぼした場合で、種の保存のため必要があると認めるときは、原状回復等を命令できる（希少種保存法 40 条）。

(イ) 香川県においては、香川県希少野生生物の保護に関する条例（平成 17 年 7 月 15 日条例 44 号）（以下、三 3 において「条例」という。）が制定されている。

希少種保存法の規定による国内野生動植物種及び緊急指定種を除く希少野生生物のうち、特に保護を図る必要があると認められるものを、知事が指定希少野生生物として指定することができる（条例 2 条 1, 2 項, 8 条 1 項）。知事はその保護に関する基本方針を定める（条例 7 条）。その個体の捕獲、採取、殺傷又は損傷は、原則として禁止される（条例 12 条）。知事は必要があると認めるときは、指定希少野生生物保護区を指定できる（条例 17 条）。また、知事が計画を定め、県等が保護事業を実施する（条例 24～27 条）。

指定希少野生生物保護区においては、工作物の新築等、土地の形質の変更、鉱物の採掘・土石の採取、水面の埋立て・干拓、指定希少野生生物の個体の生息・生育に必要なものとして知事が指定する野生生物の種の個体等の捕獲などは、知事の許可を受けなければ、してはならない（条例 18 条 1 項）。知事は、指定希少野生生物保護区内に立入制限地区を指定ことができ、所定の期間内はその地区への人の立入りが禁じられる（条例 19 条）。

知事は、これらの区域内の行為者に行為の実施方法について指示をし、

違反行為者には行為の中止又は原状回復等の措置を命ずることができる（条例20条）。

#### 4 都市における緑地等の保全

##### (1) 緑地保全地域等

都市計画に緑地保全地域、特別緑地保全地区又は緑化地域を定めて（都市計画法8条1項12号）、自然環境を維持することができる。これらの地域・地区については、都市における緑地の保全及び緑化の推進に関し必要な事項を定める都市緑地法（昭和48年9月1日法律72号）に根拠規定がある。

緑地保全地域は、無秩序な市街地化の防止又は公害若しくは災害の防止のためか、地域住民の健全な生活環境を確保するために、適正に保全する必要がある相当規模の緑地の区域である（都市緑地法5条）。都道府県は、緑地保全地域について緑地保全計画を定めなければならない（都市緑地法6条）。地域内で建築物・工作物の新築・改築・増築、宅地の造成・土石採取・鉱物掘採その他の土地の形質変更、木竹の伐採、水面の埋立て・干拓等の行為をしようとする者は、あらかじめ都道府県知事に届け出なければならない。都道府県知事は、緑地保全計画で定める基準に従い、行為を禁止・制限し、又は必要な措置を取るべきことを命ずることができる（都市緑地法8条）。これに違反した者等には、原状回復等の措置を命ずることができる（都市緑地法9条）。

特別緑地保全地区は、「無秩序な市街地化の防止、公害又は災害の防止等のため必要な遮断地帯、緩衝地帯又は避難地帯として適切な位置、規模及び形態を有する」緑地、「神社、寺院等の建造物、遺跡等と一体となって、又は伝承若しくは風俗慣習と結びついて当該地域において伝統的又は文化的意義を有する」緑地、又は「風致又は景観が優れている」か「動植物の生息地又は生育地として適正に保全する必要がある」かのいずれかに該当し、かつ、当該地域の住民の健全な生活環境を確保するために必要な緑地に該当する区域である（都市緑地法12条）。この地区内においては、緑

地保全地域において届出が必要とされる前記の行為は、都道府県知事の許可が必要とされる(都市緑地法 14 条)。違反者には原状回復等の措置を命ずることができる(都市緑地法 15 条)。

緑地保全地域又は特別緑地保全地区内の緑地の保全のために、地方公共団体又は緑地管理機構(都市における緑地の保全及び緑化の推進を図ることを目的とし都道府県知事に指定された法人)は、土地所有者等との間で管理協定を結んで緑地を管理できる(都市緑地法 24 条)。

また、市町村は、都市計画法 4 条 9 項の地区計画等の区域等の内における前記の行為について、条例(地区計画等緑地保全条例)で許可制をとることができる(都市緑地法 20~23 条)。

他方、緑化地域は、都市計画法 8 条 1 項 1 号の用途地域内で、「良好な都市環境の形成に必要な緑地が不足し、建築物の敷地内において緑化を推進する必要がある区域」であり、建築物の緑化施設の面積の敷地面積に対する割合(緑化率)の最低限度を定めて、敷地が大規模な建築物の新設・増設をする者にその遵守を義務付けるものである(都市緑地法 34, 35 条)。地区計画等の区域内における緑化率規制も定められている(都市緑地法 39 条)。

緑地の保全又は緑化のために当該区域の土地の土地所有者等の全員が合意して緑化協定が締結され、市長村長がその協定を認可して公告すると、その後の土地所有権等の承継者にも協定の効力が及ぶ(都市緑地法 45~54 条)。

また、良好な都市環境の形成を図るため、地方公共団体又は緑地管理機構が一定規模以上の土地や建築物の所有者と市民緑地契約を締結して、当該土地等の住民の利用に供する緑地又は緑化施設を設置し、これらの緑地又は緑化施設(市民緑地)を管理することができる(都市緑地法 55 条)。

## (2) 生産緑地地区

都市計画に生産緑地地区を定めて(都市計画法 8 条 1 項 14 号)、自然環境を



維持することもできる。

生産緑地地区は、公害又は災害の防止、農林漁業と調和した都市環境の保全等良好な生活環境の確保に相当の効用があり、かつ、公共施設等の敷地の用に供する土地として適している500㎡以上の規模の一団の区域であって、農林漁業の継続が可能な条件を備えていると認められるものである（生産緑地法3条）。生産緑地地区内の土地又は森林（生産緑地）（生産緑地法2条3号）の使用収益権者は、当該生産緑地を農地等として管理しなければならない（生産緑地法7条）。それとともに、生産緑地地区内においては、建築物その他の工作物の新築・改築・増築、宅地の造成・土石採取その他の土地の形質変更、水面の埋立て・干拓は、市長村長の許可を受けなければ、してはならない（生産緑地法8条）。市長村長は、違反者に対して、生産緑地の保全に対する障害を排除するため必要な限度において、原状回復等の措置を命ずることができる（生産緑地法9条）。

### （3）風致地区・景観地区

（ア）都市計画法による都市計画に風致地区を定めて、自然環境を維持することができる。

風致地区は、「都市の風致を維持するため定める地区」である（都市計画法8条1項7号、9条21項）。風致地区内における建築物の建築、宅地の造成、木竹の伐採その他の行為については、地方公共団体の条例で、都市の風致を維持するために必要な規制をすることができる（都市計画法58条1項）。

（イ）市町村は、都市計画区域又は準都市計画区域内の土地の区域について、市街地の良好な景観の形成を図るため、都市計画に景観地区を定めることもできる。景観地区内では、建築物の形態意匠、高さ、壁面の位置、建築物の敷地面積が制限される（景観法61条2項、62～71条、建築基準法68条）。条例で、工作物や開発行為等について規制することもできる（景観法72、73条）。

都市計画区域及び準都市計画区域外であっても、良好な景観が形成されている景観計画区域内の一定の区域については、市町村は、準景観地区を指定して景観地区と同様の規制を適用することができる(景観法 74, 75 条)。

市町村は、諸種の地区計画等の区域内での建築物等の意匠形態を、条例で制限することもできる(景観法 76 条)。

## 四 海岸等の管理における干潟の保全・利用

干潟は海岸、港湾、漁港及び河川に所在するから、干潟の保全と利用は、海岸、港湾、漁港及び河川の管理<sup>(41)</sup>に関係する。それら海岸等の管理において、干潟の保全と利用はどのように位置づけられるのであろうか。

### 1 海岸の管理

(1) 海岸の管理は、海岸の防護、海岸環境の整備・保全及び公衆の海岸の適正な利用を図ることを目的とし(海岸法 1 条)、海岸法(昭和 31 年 5 月 12 日法律 101 号)にその在り方が定められている。干潟の保全と利用は、海岸環境の整備・保全及び公衆の海岸の適正な利用に関わるから、海岸管理の目的に含まれる。

海岸法は、公共海岸すべてを適用対象とし、これを海岸保全区域と一般公共海岸区域に区分する。公共海岸とは、「国又は地方公共団体が所有する公共の用に供されている海岸の土地」(他の法律の規定により管理される土地を除き、地方公共団体が所有するものにあつては、都道府県知事が指定し公示した土地に限る。)及び「これと一体として管理を行う必要があるものとして都道府県知事が指定し、公示した低潮線までの水面」をいう(海岸法 2 条 2 項)。海岸保全区域は、海水又は地盤の変動による被害から海岸を防護するため海岸保全施設の設置その他の管理を行う必要があると認めるときに、都道府県知事が指定する防護すべき海岸に係る一定の区域である(海岸法 3 条 1 項)。

(2) 海岸保全区域及び一般公共海岸区域（以下、「海岸保全区域等」という。）は、原則として都道府県知事が管理する（海岸法5条1項、37条の3第1項）。

但し、海岸保全区域のうち、都道府県知事が指定した区域は市町村長が管理し、港湾区域・港湾隣接区域又は漁港区域と重複し、もしくは隣接する特定の区域は、港湾管理者又は漁港管理者の長が管理する（海岸法5条2～4項）。特例として主務大臣が管理することもある（海岸法37条の2）。また、一般公共海岸区域は、都道府県知事等との協議に基づき、港湾管理者・漁港管理者の長又は市長村長が管理するものがある（海岸法37条の3第2・3項）。

主務大臣は、海岸保全区域等に係る海岸の保全について、海岸保全基本方針を策定する（海岸法2条の2）。都道府県知事は、海岸保全基本方針に基づき海岸保全区域等に係る海岸の保全について、海岸保全基本計画を策定する。都道府県知事は、海岸保全基本計画を定めようとする場合において必要があると認めるときは、あらかじめ学識経験者の意見を聴かなければならない。また、あらかじめ、関係市町村及び関係海岸管理者の意見を聴かなければならない。

都道府県知事は海岸保全基本計画のうち海岸保全施設の整備に関する事項については、関係海岸管理者が作成する案に基づいて定めるが、関係海岸管理者は、その案を作成しようとする場合において必要があると認めるときは、あらかじめ公聴会の開催等、関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない（海岸法2条の3）。海域の干潟の保全と利用に関する住民の意見は、このように海岸保全基本計画に反映させることができる仕組みになっている。

海岸保全基本方針は平成12年に策定され、これに基づいて都道府県知事が定める海岸保全基本計画は、香川県においては、平成15年に燧灘沿岸と讃岐阿波沿岸のそれぞれについて策定され、平成19年に一部修正された。「讃岐阿波沿岸 海岸保全基本計画」において、新川・春日川河口域は、屋島などの優れた景観に配慮し、藻場・干潟の保全に努め、多様な

海岸利用に配慮するゾーンに属するとされている。<sup>(44)</sup>

(3) 海岸管理者は海岸の管理として、海岸保全施設の設置等を行う(海岸法3条1項)。主務大臣が特別に海岸管理者に代わって工事を施行することもある(海岸法6条)。

海岸管理者以外の者の占用行為、土石(砂を含む。)の採取、施設の設置・改築、土地の掘削・盛土・切土等は海岸管理者の許可又は協議が必要であり、また、海岸保全に著しい支障を及ぼす行為は禁止される。禁止行為は、海岸管理者が管理する海岸保全施設等の損傷・汚損、油等による海岸の汚損、自動車・船舶等の乗入れ・放置等である(海岸法7条～8条の2、10条2項、37条の4～37条の6、37条の8)。

違反者に対しては、許可について取消し等を行い、又は行為の中止、施設等の除却、原状回復等を命ずることができる。それらの必要な措置について簡易代執行をすることもできる(海岸法12条、37条の8)。

## 2 港湾の管理

(1) 港湾の管理は、「環境の保全に配慮しつつ、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」を目的とし(港湾法1条)、港湾法(昭和25年5月31日法律218条)にその在り方が定められている。干潟の保全と利用は、港湾の管理において配慮すべき環境の保全に該当する。前述一1の東京都海上公園及び一2の大阪南港野鳥公園は、港湾管理者が管理する港湾施設である。

港湾は、港務局又は地方公共団体が管理する(港湾法2条1項)。港務局は、関係地方公共団体が単独で又は共同して設立した非営利の公法上の法人である(港湾法4条1項、5条)。関係地方公共団体は、港務局を設立しない港湾について、単独で港湾管理者になり、又は港湾管理者として地方自治法284条2項、3項の一部事務組合、広域連合を設立することができる(港湾法33条1項)。

港湾は、国際戦略港湾、国際拠点港湾、重要港湾及び地方港湾に区分される（港湾法2条2項）。

(2) 港湾管理者が管理する水域である港湾区域については、国土交通大臣又は都道府県知事に協議し、その同意を得なければならない（港湾法2条3項、4条4項、33条2項）。また、臨港地区（港湾法2条4項）が都市計画法により都市計画に定められ（都市計画法8条1項9号）、又は港湾管理者により定められる（港湾法38条）。港湾管理者が管理する港湾施設には、港湾区域及び臨港地区内における水域施設（航路等）、外郭施設（防波堤、護岸等）、係留施設（岸壁、棧橋等）、保管施設（倉庫等）などが掲げられる。港湾公害防止施設、廃棄物処理施設等とともに、海浜、緑地、広場、植栽、休憩所等の港湾環境整備施設も港湾施設に含まれる（港湾法2条5項）。

国土交通大臣は、港湾の開発、利用及び保全並びに開発保全航路の開発に関する基本方針を定めなければならない（港湾法3条の2）。国際戦略港湾、国際拠点港湾及び重要港湾の港湾管理者は、基本方針等に適合するように、港湾の開発、利用及び保全並びに港湾に隣接する地域の保全に関する港湾計画<sup>(45)</sup>を定めなければならない（港湾法3条の3）。

(3) 港湾区域内又は港湾区域に隣接する地域であって港湾管理者が指定する区域（港湾隣接地域）内における、水域又は公共空地の占用・土砂の採取、水域施設・外郭施設・係留施設、運河等の建設・改良などは、原則として港湾管理者の許可又は協議が必要である（港湾法37条、37条の2）。何人も、港湾区域、港湾隣接地域、臨港地区等内において、みだりに、船舶等を捨て又は放置してはならない（港湾法37条の3）。港湾区域の定めのない港湾でも、都道府県知事が定めて公告した水域においては同様である（港湾法56条、56条の2）。違反者に対して港湾管理者が行うことができる措置は、海岸管理における海岸管理者の措置と同様である（港湾法56条の4第1項）。

臨港地区内における水域施設、運河等の建設・改良、廃棄物処理施設の建設・改良、一定規模以上の敷地面積の工場・事業場の新設・増設等については、原則として港湾管理者への届出が必要である（港湾法 38 条の 2）。

港湾管理者は、臨港地区内において商港区、特殊物資港区、工業港区、マリーナ港区、修景厚生港区などの分区を指定することができる。マリーナ港区は、「スポーツ又はレクリエーションの用に供するヨット、モーターボートその他の船舶の利便に供することを目的とする区域」、修景厚生港区は、「その景観を整備するとともに、港湾関係者の厚生を増進を図ることを目的とする区域」である（港湾法 39 条）。それらの分区の区域内においては、各分区の目的を著しく阻害する建築物等であって、港湾管理者としての地方公共団体の条例で定めるものを建設すること等が禁じられ、港湾管理者は、違反建築物等の撤去等を命ずることができる（港湾法 40 条の 2、41 条）。

### 3 漁港の管理

(1) 漁港は、漁業根拠地となる水域及び陸域並びに施設の総合体であり、第 1 種から第 4 種までの種類等に対応して市長村長、都道府県知事又は農林水産大臣が指定するものであって（漁港漁場整備法 2、5、6 条）、漁港漁場整備法（昭和 25 年 5 月 2 日法律 137 号）に、その管理の在り方が定められている<sup>(46)</sup>。

(2) 漁港の整備事業は、漁港施設の新築等、漁港区域内の土地の欠壊・土砂の流入の防止、公害の防止等を内容とし、水産動植物の増殖・養殖推進及び漁場の保全の事業とともに、漁港漁場整備事業として国、地方公共団体又は水産業協同組合が施行する（漁港漁場整備法 4 条）。重要な特定漁港漁場整備事業を農林水産大臣、地方公共団体又は水産業協同組合が実施しようとする場合は、農林水産大臣が定める漁港漁場整備基本方針（漁港漁場整備法 6 条）に則して特定漁港漁場整備事業計画を定め、公表しなけれ

ばならない。地方公共団体の場合は農林水産大臣に事前に届け出ること、水産業協同組合の場合は農林水産大臣の許可を受けることが必要である（漁港漁場整備法 17～19 条）。

(3) 漁港については、市町村又は都道府県が管理者になり（漁港漁場整備法 25 条）、漁港管理規程を定め、これに従い適正に、漁港の維持、保全及び運営その他漁港の維持管理をする（漁港漁場整備法 26, 34 条）。

漁港の区域内の水域又は公共空地における工作物の建設・改良、土砂の採取、土地の掘削・盛土、汚水の放流、汚物の放棄、水面・土地の占用は、原則として港湾管理者の許可又は協議が必要である。また、何人も漁港の区域内において、みだりに漁港施設を損傷・汚損すること、船舶・自動車を廃棄・放置することを禁じられる（漁港漁場整備法 39 条）。

違反者に対して漁港管理者が行うことができる措置は、港湾管理における港湾管理者の措置と同様である（漁港漁場整備法 39 条の 2）。

#### 4 河川の管理

(1) 河川の管理は、災害発生の防止、河川の適正な利用、流水の正常な機能の維持及び河川環境の整備と保全を目的とし（河川法 1, 2 条）、河川法（昭和 39 年 7 月 10 日法律 167 号）にその在り方が定められている。干潟の保全と利用は、河川の適正な利用及び河川環境の整備・保全に関わるから、河川管理の目的に含まれる。

河川は「公共の水流及び水面」である（河川法 4 条 1 項）が、河川法が対象とする河川は、一級河川及び二級河川をいい、これらの河川に係る河川管理施設を含む（河川法 3 条 1 項）。

一級河川とは、国土保全上又は国民経済上特に重要な水系で政令で指定したものに係る河川で国土交通大臣が指定したものをいい（河川法 4 条 1 項）、二級河川とは、前記の政令で指定された水系以外の水系で公共の利害に重要な関係があるものに係る河川で都道府県知事が指定したものをい

う (河川法 5 条 1 項)。河川管理施設は、ダム、堰、水門、堤防、護岸、床止め、樹林帯その他河川の流水によって生ずる公利を増進し、又は公害を除却し、若しくは軽減する効用を有する施設である (河川法 3 条 2 項)。

(2) 一級河川は原則として国土交通大臣が管理するが、国土交通大臣が指定する区間内に関する事務の一部は、都道府県知事又は地方自治法 252 条の 19 第 1 項による政令都市の長が行うこととすることができる (河川法 9 条)。二級河川は原則として都道府県知事が管理するが、都道府県知事が指定する区間の管理は指定都市の長が行う (河川法 10 条)。

河川管理者は、長期的観点から国土全体のバランスを考慮し、計画高水流量その他当該河川の河川工事及び河川の維持 (河川の整備) について河川整備基本方針を定め (河川法 16 条<sup>(47)</sup>)、河川整備基本方針に沿って、計画的に河川の整備を実施すべき区間について河川整備計画を定めなければならない (河川法 16 条の 2 第 1, 2 項)。

河川管理者は、河川整備計画の案を作成しようとする場合において必要があると認めるときは、学識経験者の意見を聴き、公聴会の開催等関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない。また、河川整備計画を作成しようとするときは、あらかじめ、関係都道府県知事・市長村長の意見を聴かななければならない (河川法 16 条の 2 第 3～5 項)。河川区域の干潟の保全と利用に関する住民の意見は、このように河川整備計画に反映させることができる。

なお、市長村長は、あらかじめ河川管理者と協議して、また、河川管理者以外の者は、あらかじめ河川管理者の承認を受けて、河川工事又は河川の維持を行うことができる (河川法 16 条の 3, 20 条)。

(3) 河川の流水の占有、河川区域内<sup>(48)</sup>の土地の占有、土石 (砂を含む。) の採取は、河川管理者の許可又は協議が必要である (河川法 23～25 条, 95 条)。河川区域内の土地等の工作物の新築・改築・除却、土地の掘削・盛



土・切土等、竹木の植栽・伐採も、原則として河川管理者の許可又は協議が必要である（河川法26, 27, 95条）。その他河川の流水の方向、清潔、流量、幅員又は深浅等について河川管理上支障を及ぼすおそれがある行為については、政令又は都道府県の条例でこれを禁止、制限し、又は河川管理者の許可を受けさせることができる（河川法29条）。

違反者に対して河川管理者が行うことができる措置は、海岸管理における海岸管理者の措置と同様である（河川法75条）。

## 五 海洋環境の保全・利用と住民の役割

### 1 海洋基本法と海洋基本計画

#### (1) 海洋基本法

干潟の保全と利用について国がいかなる措置を行うべきかについては、海洋に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために制定された海洋基本法（平成19年4月27日法律33号）（以下、五1において「法」という。）と、法に基づいて策定された海洋基本方針に定められている。

法は、海岸については、「将来にわたり海洋の恵沢を享受できるよう、海洋環境の保全を図りつつ海洋の持続的な開発及び利用を可能とすることを旨として、その積極的な開発及び利用が行われなければならない」こと、海洋の管理は、「海洋の開発、利用、保全等について総合的かつ一体的に行われるものでなければならない」こと等の理念を定め（法2～7条）、国、地方公共団体等の責務を明らかにし（法8～12条）、海洋基本計画の策定（法16条）その他海洋に関する施策の基本となるべき事項を定めている（法17～28条）。

国が講ずる基本的施策には、「水産資源の保存及び管理、水産動植物の生育環境の保全及び改善、漁場の生産力の増進」（法17条）や「生育環境の保全及び改善等による海洋の生物の多様性の確保、…海岸の自然景観の保全」（法18条）が含まれる。また、自然的社会的条件からみて一体的に

施策が講ぜられることが相当と認められる沿岸の海域及び陸域について、その諸活動に対する規制その他の措置が総合的に講ぜられることにより適切に管理されるよう必要な措置を講ずるものとし、その措置を講ずるに当たっては、海岸の防護、海岸環境の整備及び保全並びに海岸の適正な利用の確保に十分留意するものとする（法 25 条）。

(2) 海洋基本計画

干潟の保全と利用に関係する国の方針と講ずべき施策は、政府が平成 20 年 3 月に策定した海洋基本計画（以下、五 1 において「計画」という。）に、次のように定められている。

(ア) まず、「①海域を持続可能な利用が図られるように適切な状態に保つこと、②海域の開発・利用の可能性を明らかにするとともにその促進を図ること、③輻輳する海域利用における利用秩序を維持すること」に努めることを、海洋の総合的管理の方針とする。特に沿岸海域の管理については、「海洋の生物の多様性の確保等のための保護区の設定等適切な海洋環境保全措置の検討及び導入」等に的確に対応する必要がある（計画第 1 部 5）。

(イ) 次に、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策として、「水産動植物の生育環境の保全、漁場の生産力の増進等」について、藻場・干潟・サンゴ礁等の保全・再生の推進を挙げており（計画第 2 部 1(1)イ）、「生物多様性の確保等のための取組」について、浅海域の藻場、干潟、サンゴ礁等に関する自然公園法、鳥獣保護法等に基づく各種保護区域等の充実、自然再生推進法等の枠組みも活用した干潟等の積極的な再生・回復、陸域からの土砂や栄養塩の供給の適正化等の陸域と一体となった取組みの推進を挙げてている（計画第 2 部 2(1)）。

これらの施策については、次のように「里海」の考え方を重視する。

水産業の健全な発展と水産物の安定的な供給を図るため、水産資源の回復を図りつつ、持続可能な利用を推進する際に、沿岸海域において、自然生態系と調和しつつ人手を加えることによって生物多様性の確保と生物生産性の維持を図り、豊かで美しい海域を創るという「里海」の考え方の具現化を図る（計画第2部1(1)）。沿岸域のうち、生物多様性の確保と高い生産性の維持を図るべき海域では、海洋環境の保全という観点からも、「里海」の考え方が重要である（計画第2部2）。

(ウ) 沿岸域における利用調整について、地域の実態も考慮した海面の利用調整ルールづくりの推進、地域の利用調整ルール等の情報へのアクセスの改善、海洋レジャー関係者を始めとする沿岸域利用者に対するこれらの情報の周知・啓発を推進し、適正な利用関係の構築に向けた取組みを強化する（計画第2部9(2)）。

沿岸域管理の連携体制を、次のとおり構築する（計画第2部9(3)）。

必要に応じ、適切な範囲の陸域及び海域を対象として、地方公共団体を主体とする関係者が連携し、各沿岸域の状況、個別の関係者の活動内容、様々な事象の関連性等の情報を共有する体制づくりを促進する。また、その場において、各沿岸域の課題を明らかにし、適切な対応の方向付けを行うことで、それらの望ましい将来像を実現する取組みを促進する。その際、地方公共団体や海洋に関連する各種施設の管理者以外にも、日常的な活動等を通じて有用な情報や知見を有する主体が存在する場合には、それらの参加を得て、情報の共有、連携を図ることが有効である。

さらに、様々な課題の解決のための取組みに加え、沿岸域の特性に応じた管理のあり方について、地域の実情も踏まえた必要な検討を行い、管理の内容を明確にした上で合意の形成を図り、適切な措置を講じる。

なお、沿岸域に関する各種の情報の蓄積は必ずしも十分でないため、沿岸域の状況、沿岸域における様々な事象の関連性等の調査、研究を推進する。

## 2 瀬戸内海環境保全基本計画・府県計画

(1) 瀬戸内海については、瀬戸内海の環境の保全を図るために瀬戸内海環境保全特別措置法（以下、五2において「法」という。）が定められている。

この法により、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に、瀬戸内海の水質の保全、自然景観の保全等に関し、政府が瀬戸内海の環境保全基本計画（以下、五2において「基本計画」という。）を策定しなければならず（法3条）、関係府県知事は、基本計画に基づき、当該府県の区域において実施すべき瀬戸内海の環境の保全に関する府県計画を定める（法4条）。国及び地方公共団体は、基本計画及び府県計画の達成に必要な措置を講ずるように努めるものとされる（法4条の2）。

基本計画は昭和53年に長期にわたる計画として策定され（昭和43年5月1日総告11号）、2次にわたる改正を経ている（平成6年7月15日総告24号、平成12年12月27日総告71号）。香川県においては、最新の香川県計画が中長期にわたる総合的な計画として、平成20年に策定されている。

(2) 基本計画及び香川県計画では、藻場及び干潟等が適正に保全され、又はその回復措置が講ぜられていること、自然海浜等が海水浴場、潮干狩場等の利用に好適な状態で保全されていること、優れた自然景観が失われないように、地域指定により適正に保全されていること、優れた景観を構成する自然海浜が適正に保全され又はその回復措置が講ぜられていることを、計画の目標に含む。そして、各種の地域の指定、規制の強化・適切な運用等により保全を図り、また回復措置を講ずるよう努めること、埋立ての免許・承認及び環境影響評価における検討に際しては、特に藻場・干潟等が重要な場であることを考慮すること等を、目標達成のための基本的な施策として定めている（基本計画 第2 1(4)(5)、2(1)(3)、第3 2(1)(5)、3(1)(2)、5、7、8、香川県計画 第2 1(4)(5)、2(1)(3)、第3 2(1)(5)、3(1)(2)、5、7、8）。

また、住民や民間団体及び利用者への環境保全に関する思想の普及及び意識の高揚を図り、環境保全施策の策定に当たって住民意見の反映方策に

ついでに検討に努め、環境教育・環境学習を推進し、情報提供・広報に努めることも、基本的な施策として定めている（基本計画 第3 14～16、香川県計画 第3 14～16）。

### 3 住民の役割

#### (1) 自然再生協議会

(ア) 住民が環境保全について積極的な役割を果たす制度が、自然再生推進法（平成14年12月11日法律148号）（以下、五三(一)(ア)(イ)において「法」という。）に定められている。

法にいう「自然再生」は、「過去に損なわれた生態系その他の自然環境を取り戻すことを目的として、関係行政機関、関係地方公共団体、地域住民、特定非営利活動法人…、自然環境に関し専門的知識を有する者等の地域の多様な主体が参加して、河川、湿原、干潟、藻場、里山、里地、森林その他の自然環境を保全し、再生し、若しくは創出し、又はその状態を維持管理すること」である（法2条1項）。また、自然再生を目的として実施される自然再生事業（法2条2項）の実施に当たり、自然環境学習の場としての活用が図られるよう配慮することが、自然再生の理念の一つとして掲げられている（法3条5項）。

したがって、干潟の保存と利用は法の適用を受ける。

(イ) 自然再生事業を実施しようとする者（以下、「実施者」という。）は、政府が定める自然再生基本方針（法7条）に基づき、事業の対象区域・内容、周辺地域の自然環境との関係や自然環境保全上の意義・効果などを定める自然再生事業実施計画を作成しなければならない。その計画等の写しの送付を受けた主務大臣及び都道府県知事は、実施者に対し、その自然再生事業実施計画に関し必要な助言をすることができる（法9条）。

実施者は、自然再生全体構想を作成し、自然再生事業実施計画の案について協議し、かつ、自然再生事業の実施に係る連絡調整を行うため、自然

再生協議会を組織する。自然再生協議会の構成員は、実施者のほか、地域住民、NPO 法人、自然環境に関し専門的知識を有する者、土地の所有者等、その自然再生事業又は関連する自然再生活動に参加しようとする者と、関係行政機関及び関係地方公共団体である。

自然再生全体構想には、自然再生基本方針に即して、自然再生の対象区域及び目標、協議会の参加者の名称・氏名及び役割分担等を定める。自然再生協議会の構成員は、相協力して、自然再生の推進に努めなければならない(法8条)。

自然再生事業の対象区域について自然再生に係る維持管理を実施しようとする実施者は、その区域の土地の所有者と協定を締結して、維持管理をすることができる(法10条)。

国の行政機関及び関係地方公共団体の長は、この計画に基づく自然再生事業が円滑かつ迅速に実施されるよう、事業の実施に関する許可その他の処分について適切な配慮をする(法12条)。

一3(2)において紹介した榎野川河口干潟再生事業では、この自然再生推進法による枠組みが活用されている。

(ウ) 自然再生協議会制度と同様に住民が環境保全について積極的な役割を果たす制度が、景観法(平成16年6月18日法律110号)(以下、五3(1)(ウ)において「法」という。)にも定められている。

景観行政団体に当たる都道府県又は市町村(法7条1項)は、特定の区域について良好な景観の形成に関する景観計画を定めることができる(法8条1項)。

景観行政団体は、景観計画を定めようとするときは、あらかじめ、「公聴会の開催等住民の意見の反映のために必要な措置」を講じ(法9条1項)、都道府県である場合は関係市町村の意見を聴かなければならない(法9条3項)。一定規模以上の一団の土地の区域について、当該土地の所有者等及びまちづくり推進活動を行うことを目的とする法人等は、景観行政団体

に対し、景観計画の策定又は変更を提案できる（法11条）。

景観計画区域における良好な景観の形成を図るために必要な協議を行うため、景観行政団体、景観計画に定められた良好な景観の形成にとって重要な道路、河川等の公共施設の管理者、及び景観行政団体の長が景観整備機構に指定した公益法人又はNPO法人は、景観協議会を組織することができる。必要と認めるときは、景観協議会に、関係行政機関、観光・商工・農林漁業団体、公益事業者、住民等も加えることができる。構成員は、協議結果を尊重しなければならない（法15条）。

景観行政団体の長は、良好な景観が損なわれないように、景観計画区域内における建築物の建築等の行為（法16～18条）、良好な景観の形成に重要な建造物又は樹木の増改築、伐採、管理等の行為（法19～35条）及び良好な景観の形成にとって重要な公共施設の整備と占用等（法47～54条）を規制することができる。また、良好な景観の形成に重要な建造物・樹木について締結された管理協定と、建築物の形態意匠に関する基準等を定める景観協定の効力が、景観行政団体の長の認可及び公告の後に所有者となった者に対しても及ぶこととする制度も定められている（法36～42、81～91条）。

## （2）条例により設置される協議会

（ア）香川県においては、ふるさと香川の水環境をみんなで守り育てる条例（平成14年3月27日条例1号）（以下、五3(2)において「条例」という。）により、県が水環境の保全と創出に関する基本的かつ総合的な施策を策定し実施するなどの措置を講じ（条例3条）、その一環として水環境の保全と創出に関する事業である「香の川創生事業」を実施しようとするときは、市町、事業者及び県民等と共同して、事業を円滑に推進するために必要な協議を行うための協議会を組織し事業計画を作成すると定めている（条例15条2、3項）。

（イ）条例にいう「水環境」は、「水及び水辺地を欠くことのできない構

成要素とし、水質、水量、生物の生息状況その他の自然的側面及び親水空間、水に関する伝統的行事等の水文化その他の社会的側面を有する自然的社会的環境」である(条例2条1項)。

水環境の保全と創出に関する基本的施策として、水環境保全計画の策定・公表(条例7条)等とともに、多様な生物の生息空間及び生態系の保全を図るために、河川、ため池、沿岸海域等及びそれらの周辺の地域(以下「水辺等」という。)における生物の生息及び生育の状況に関する調査、水辺等のうち生物の生息地又は生育地として重要である地域の保全等の措置を講ずること(条例10条)と、快適な親水空間の保全及び創出を図るために、瀬戸内海沿岸に特有の自然景観の保全、水辺等の美化の促進、親水施設の整備等の措置を講ずること(条例11条)が掲げられている。干潟の保全と利用は、これらに該当する。

県民及び事業者は、自ら積極的に水環境の保全と創出のために必要な措置を講ずるよう努め、県の施策に協力するよう努めなければならないとされている(条例4条)。

(ウ) 香の川創生事業は、特定の地域において、美しい郷土香川を象徴し、かつ、県民が誇りと愛着を持つことのできる水環境を保全し、及び創出するための事業であって、市町の申出により、県及び市町が事業者及び県民等の参加を求め、これらの者と協働して実施するものである(条例15条1項)。事業の実施地域は、所定の要件を充足する「河川、海岸又はため池等の特定の水辺」(香の川創生事業実施要綱(平成16年1月7日施行)(以下、五3(2)において「要綱」という。)2条)であり、県が実施市町により提出された事業概要書を審査して選定する(要綱3、4条)。

県は実施地域の選定を行ったときに、実施市町及び地域住民等(地域住民、事業者、特定非営利活動法人及びボランティア団体等)と共同して協議会を組織し、事務局を実施市町に置き、実施市町及び県が共同して協議会の事務を行う(要綱2、5条)。協議会は、事業計画、実施地域の水環境の現況調



査、事業実施に関する連絡調整等の業務を行う（要綱6条）。

協議会を組織する者は事業計画を尊重し、香の川創生事業の総合的かつ計画的な推進が図られるように、それぞれの立場において努めなければならない（条例15条5項）。

## む す び

### 1 新川・春日川河口干潟の特性

(1) 新川・春日川河口干潟は、次のような特徴と価値を持つ。

①高松市内に位置し、中心部からも近い。②河口干潟としては面積的に香川県で最も大きい（前浜干潟を含めても県内で2位）。③干潟の周辺に、アシ原、アマモ場がコンパクトに存在する。④生物量・生物多様性（二枚貝、巻貝、甲殻類、多毛類、鳥類）が豊かである。⑤非常に多くの市民が潮干狩りに訪れている（シーズン中に4,000人以上）、⑥市民の憩いの場、環境学習の場として大変貴重である。⑦新川・春日川から海へ負荷される富栄養化物質の緩衝帯<sup>49</sup>となっている。

また、付近には釣りができる場所があり、かなりの程度の遊歩道、緑地・園地、スポーツ施設等が整えられている。さらに、新川・春日川河口干潟の背景には史跡の屋島があつて、一体として優れた景観を呈している。

(2) 他方、三1(3)に示したとおり、香川県自然環境保全基本方針において、干潟や藻場、自然海岸の保全・再生、生物多様性の保全のための地域指定の拡充や管理の充実が施策の基本的事項とされている。四1(2)に示したように、讃岐阿波沿岸海岸保全基本計画においては、新川・春日川河口域は、屋島などの優れた景観に配慮し、藻場・干潟の保全に努め、多様な海岸利用に配慮するゾーンに属するとされている。

さらに、五2(2)に示したとおり、瀬戸内海環境保全香川県計画には、藻場・干潟・自然海浜等の保全・回復、優れた景観の保全・回復が目標に含

まれ、地域指定、規制の強化・運用等により、その保全・回復を図ることが定められている。

## 2 保全・利用に必要な規制と事業

(1) このような事実を考慮すると、新川・春日川河口域の干潟の保全と利用について香川県が推進すべき施策の方向は明確である。さらに、保全と利用の対象を干潟の周辺の港湾域、河川域及び沿岸陸域にも広げ、それらを一体のものとして、干潟・藻場・アシ原の生物の棲息、野鳥の棲息・飛来、そして景観の鑑賞に最適の環境を保全し、住民の健康的な憩いの場とする方向を見てとるべきであろう。

そのために、対象区域を、干潟を保全利用するための水域・陸域、藻場を保全する水域、アシ原を保全する区域、野鳥を保護し観察する区域、釣場、緑地・園地、スポーツ施設区域、遊歩道及び駐車場・駐輪場に区分し、それぞれの区域について、区域指定又は施設設置の目的である保全・利用に必要な規制と事業を定める必要がある。

(2) 干潟については、干潟を保全し永続的に利用できるように、最適の生態系を確保するために必要な有機物・栄養塩類の汚濁負荷量を認識し、流入汚濁負荷量を考慮しつつ、潮干狩り等による魚介類の捕獲・採取の量を適切なものに保つために、採取者の行為の制限を定める。車両進入禁止区域の設定や駐車場の駐車可能台数も、魚介類の適切な採捕量を考慮して行うべきであろう。また、新川、春日川及びその直近の河川（相引川、汐入川、御坊川・詰田川）の水質の保全を図ることが必要である。各河川の有機物・栄養塩類の最適の汚濁負荷量を認識し、その量を制限又は確保する措置を定めて実施することが望まれる。

次に、藻場の保全と、干潟やアシ原について野鳥その他の生物の保護・観察に必要な行為規制を行うことが必要である。但し、災害防止のために河川域の土砂を採取することが必要である場合は、環境保全に留意しつつ

土砂の採取を認めなければならない。

区域内に現存する緑地・園地、スポーツ施設、駐車場・駐輪場については、各施設の所有者及び管理者が施設の現状を維持し随時に改善して管理を続けることを基本としてよいが、転用は制限されなければならない。釣場については適正な利用のための行為規制が必要であろう。

新たな施設・設備として、干潟に入る場所への階段・スロープ等、干潟・藻場の保全・利用及び野鳥観察に関する説明板を設置することは、最小限必要であろう。遊歩道をもっと充実させることと、いくらかの駐車場・駐輪場を設置又は増設することも必要と思われる。さらに、野鳥観察施設や保全・利用の拠点になる学習施設を設置することが望ましい。

対象区域の全域及びそれと一体となって優れた景観を呈している区域については、その景観を保全するために必要な規制等の措置をとることも必要である。

(3) 干潟の保全と利用は、東京都海上公園、大阪南港野鳥園、樫野川河口干潟再生事業では、多額の費用と長い年月をかけて実現されているが、新川・春日川河口域においては、現在の状態を基本にしていささかの費用を投入することにより、容易にいっそう優れたものとして実現することができる。

従来から続けられている香川大学の教員による調査研究及び環境教育行事だけでなく、中津干潟のように市民主役の環境教育研究が盛んになることも、期待したい。

### 3 必要な法制度

#### (1) 条例の適用・制定

(ア) 新川・春日川河口干潟は、河川区域又は港湾区域に指定されており、両方が重複する部分もある。そのうち海域の部分は、瀬戸内海国立公園の普通地域に指定されている。

河川区域と港湾区域の管理者は香川県であり、河川区域は河川砂防課、港湾区域は港湾課が所管し、河川区域と港湾区域が重なる部分は両方の課が所管している。但し、河川敷に設置されている新川河口運動広場は、高松市が設置し管理している。

新川・春日川河口干潟に隣接する地域についてみると、一部がスポーツ施設・駐車場として供用されている東部下水処理場及び遊歩道は、高松市が設置し管理している。ゴルフ場は私人が設置し管理している。また、景観の維持に関わる周辺区域の土地・建物は、多数の私人が所有し、居住又は営業の用に供している。

(イ) 新川・春日川河口域の環境を効果的に保全し利用するためには、まず干潟を保全するために、干潟及びそれに関連する区域における工作物の設置、埋立て、干拓等を規制し、かつ、規制に関する事業を行うことが必要である。

そのために、香川県自然環境保全条例を適用して、干潟の保全・利用、藻場・アシ原の保全及び野鳥の保護・観察等に適した地域・水域を県の自然環境保全地域に指定し、規制と事業を行うことを検討すべきであろう。特定地域の自然環境の保全を目的とする制度を三において概観したが、それらのうちでは自然環境保全地域の制度が、新川・春日川河口域の環境の保全と利用に最も親近性があるからである。

自然環境保全地域の指定要件（香川県自然環境保全条例 15 条 1 項 3、4 号）、生物多様性の確保が同条例の目的に掲げられ（同 1 条）、生態系維持回復事業の制度が定められている（同 22 条の 2～22 条の 5）こと、そして、洪水を防止して県民の安全を確保するために必要な河床工事等は、自然環境保全地域についても実施できる（同 18 条 4 項、19 条 3 項、20 条 6 項）ことを考慮すると、干潟とその関連区域を自然環境保全地域に指定することは可能であろう。

また、香川県自然海浜保全条例を適用して、それらの区域を自然海浜保

全地区に指定し、行為の規制を行うことも検討すべきであろう。

但し、瀬戸内海国立公園の普通地域に指定されている海域は、香川県立自然公園又は香川県自然環境保全地域の区域に指定できない（自然公園法 81 条，自然環境保全法 45 条）。また，自然海浜保全地区と自然公園，河川区域，都市公園，香川県自然環境保全地域等とは，区域を重複して指定しないと定められている（香川県自然海浜保全条例 4 条）。このように地域指定の重複を避ける措置は，規制措置の相違や管理者が複数になることによる混乱や煩瑣な又は無用な手続きを避けるために合理性がある。

しかし，許可制による強い規制を行うべきであると考えられる区域が，国立公園普通地域内にある場合は，都道府県自然環境保全地域に指定できないために届出制による弱い規制を行うにとどまらざるをえないことになるのは，不適切である。都道府県自然環境保全地域と国立公園普通地域との区域指定の優先順位を逆転して，都道府県自然環境保全地域に指定することができるように，法律の条文が改正されるべきではないだろうか。

(ウ) ただ，干潟の利用を積極的に推進することは，自然環境保全地域の制度の趣旨から導き出し難いであろう。

干潟を住民の憩いの場又は環境教育の場として適正に利用することを積極的に推進するためには，対象区域を営造物公園に指定し，その公園の目的である干潟の保全と利用のために規制と事業を計画的に行うことが適切ではないかと思われる。

その公園の設置及び管理については，対象区域である河川区域と港湾区域を管理する香川県が，東京都海上公園等のように地方自治法 244 条の 2 に基づいて条例により定めるべきことになる。

(エ) 新川・春日川河口干潟の保全と利用は，藻場の保全，釣場としての利用，景観の鑑賞及びスポーツ施設の利用をも適正に行うことによって，いっそう効果的なものになる。それを実現するためには，干潟及びその関

連区域よりいっそう広い区域を一つの対象区域にまとめ、公園とするなどして、区域の環境及び施設の保全と利用のための規制と事業を、計画的かつ総合的に行うことが必要である。

このように新川・春日川河口域を、干潟を中核としつつ、住民の憩いの場及び環境教育の場として適正かつ効果的に保全し利用するという基本的な構想を、政策として定着させ、その区域をその目的に従って確実に計画的・総合的に管理・運営する制度を定めることが必要であり、そのために条例を制定することが必要であろう。

その条例において、新川・春日川河口域を公園に指定する。この公園は、法律に定められた都市公園及び地域制公園とは異なり、営造物公園を包含する都道府県独自の地域制公園である。その条例により、公園区域内の各地区・施設を所有し管理し又は規制する香川県及び高松市の公物管理のあり方と、区域内の環境・施設の保全及び利用のための規制と事業を定める。これらを内容とする総合的な計画を策定し、漸次に構想の実現を図ることになるであろう。

## (2) 地域住民の参加

(ア) 新川・春日川河口干潟とその周辺海域・地域を保全し、利用し又は管理する目的は、従来から住民が行ってきた憩いの場及び環境教育の場としての利用を維持し、適正なものへと発展させること、住民が共同でそれらの区域を適正に利用できるようにすることにある。

(イ) ところで、一般に環境については、共存できる内容と方法で特定の環境を多数の住民が共同で利用する権利（環境共同利用権）を持つことが認知されるべきである。権利の内容である共同利用の具体的な内容・方法は、多数の人々の意思に基づいて定まり、多くの場合、従来からの慣行によって地域ごとに特定しているが、立法又は行政手続きによって、それを一挙に変更することもできる。権利内容変更の手続きにおいては住民参加

の保障が必要であり、かつ、変更が妥当か否かの判断に必要な情報を行政体が住民に公開し、住民の意見を聴取し、その意見を尊重しなければならない。

この手続きにおいて、相対立する種々の共同利用の利益の調整を行う場合、変更される環境状態及び共同利用とその空間的・時間的範囲を明確に定めることが必要である。内容の検討・決定について主導・参加すべき行政体と住民の範囲は、改善対象の環境の価値とその環境状態及び共同利用の空間的範囲を考慮して定めることになる。<sup>(50)</sup>

(ウ) 環境管理への住民参加については、四において概観したように、海岸管理者が海岸保全基本計画を作成し又は河川管理者が河川整備計画を作成するについて、必要があると認めるときは公聴会の開催等関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならないと、法律に定められている。

また、五において概観したように、海洋環境の保全・利用について、「里海」の考え方を重視すべきことや、沿岸域を管理する際に、日常的な活動等を通じて有用な情報や知見を有する主体の参加を得て、情報の共有、連携を図ることが有効である旨が海洋基本計画に記されている。瀬戸内海環境保全基本計画及び香川県計画においても、環境保全施策の策定に当たって住民意見の反映方策について検討に努めることが基本的施策として定められている。

さらに、自然再生推進法では自然再生事業の実施に関する制度により、景観法では景観計画及び景観協議会の制度によって、環境の保全や再生について住民が積極的な役割を果たすことが図られている。香川県においては、県が水環境の保全と創出に関する事業である香の川創生事業を実施しようとするときは、市町、事業者及び県民等と共同して、事業を円滑に推進するために必要な協議を行うための協議会を組織し事業計画を作成することを、条例で定めている。

(エ) 新川・春日川河口域の環境をいっそう効果的に保全し利用するためには、公園の地域区分、行為制限及び管理方法等を定め又は変更するに当たって、このような法令又は計画の規定あるいは環境共同利用権の概念に依拠して、保全・利用に関与してきた地域住民及び団体が企画段階から参加して、利用者としての意見を反映させ、主体的な役割を果たせるようにすることが必要である。

干潟の保全と利用を図るためには、既存の法律により定められている公園及び指定地域の制度を最大限に活用するとともに、それだけでは十分に実現できない事項については、既存の法制度の細部の枠にとらわれず、それらが目指す目的や基本原則に従って、地方自治体が創意的な条例を制定するなどの工夫を行い、地方自治体と住民等とが協働して実現することが大切である。

- (1) 新川・春日川河口干潟は、干潟の生物について解説する香川県環境部環境・水政策課自然保護室『ハクセンシオマネキ保護管理マニュアル』(2003年)と、香川大学瀬戸内圏研究センター庵治マリンステーション編『瀬戸内圏の干潟生物ハンドブック』(2011年、恒星社恒星閣)において、香川県域の干潟の代表例に扱われている。
- (2) 資料の収集に当たって、東京都港湾局臨海開発部海上公園課及び葛西臨海公園管理事務所の職員の皆様にご協力いただいた。
- (3) 資料の収集に当たって、大阪市港湾局計画整備部の職員の皆様にご協力いただいた。
- (4) 中山充「海域総合管理」, 「住民の参画と協働」瀬戸内海研究会議『瀬戸内海再生方策に係る調査・提言報告集』(2005年) 2-59頁~2-63頁, 2-86頁~2-88頁。
- (5) このような考えについては、中山充「『里海』と住民・漁民の権利」瀬戸内海 51号 34~37頁(2007年), 同「里海と環境共同利用権」沿岸海洋研究 48巻2号 149~154頁(2011年)。
- (6) 「東京都海上公園構想」決定の経緯及び内容と、その構想に従って作成された「東京都海上公園計画」の内容については、東京都建設局公園緑地部『東京の公園 130年』(2006年) 274~279頁, 樋渡達也『東京の港と海の公園』(改訂版 1994年, 財団法人東京都公園協会) 88~123頁に詳しく記されている。
- (7) 条例制定当初は東京都海上公園審議会, 2002年から東京都港湾審議会。
- (8) 大井ふ頭中央海浜公園, 東京都野鳥公園, 城南島海浜公園, お台場海浜公園, 辰



巳の森海浜公園，若洲海浜公園及び葛西海浜公園。

- (9) 上記のものに加えて，有明海浜公園，海の森公園及び中央防波堤外側海浜公園。
- (10) 条例別表第一，『海上公園構想全体計画図』表-1。
- (11) 『海上公園構想全体計画図』表-1。
- (12) 東京都港湾局臨海開発部海上公園課『海上公園ガイド～潮風のプロムナード～』（2008年）19頁，葛西海浜公園管理事務所『葛西海浜公園』（パンフレット），湯本勝「葛西海浜公園－海を都民の手に－」清水政雄編『葛西臨海の公園と水族園』（1996年，財団法人東京都公園協会）143～171頁。
- (13) 人口なぎさの造成については，樋渡・前掲66～76頁，湯本・前掲150～159頁に詳しく記されている。
- (14) 葛西臨海公園及び葛西海浜公園の整備については，前掲・清水政雄編『葛西臨海の公園と水族園』に詳しく記されている。
- (15) 東京都港湾局臨海開発部海上公園課・前掲1～4頁，樋渡・前掲96～98頁。
- (16) この公園の整備については，東京都建設局公園緑地部・前掲302～303頁に詳述されている。
- (17) 東京都大田区東海3丁目1番に所在。昭和54年開園，有料。面積248,862m<sup>2</sup>，うち水域7,200m<sup>2</sup>。
- (18) 東京都港湾局臨海開発部海上公園課・前掲5～6頁。
- (19) 東京都建設局公園緑地部・前掲278～282頁。
- (20) 東京都建設局公園緑地部・前掲282～284頁。
- (21) 大阪南港野鳥園（財大阪港埠頭公社・NPO法人南港ウエットランドグループ『大阪南港野鳥園』（2007年），大阪市港湾局『Port of Osaka』20頁。
- (22) 大阪南港野鳥園建設にあたって配慮された内容は，大阪市港湾局『大阪築港100年 海からのまちづくり 下巻』（1999年）260～262頁，財大阪港開発技術協会『大阪南港野鳥園ガイドブック』（1989年）20～24頁に記されている。
- (23) 大阪南港野鳥園等・前掲，大阪市港湾局・前掲『Port of Osaka』20頁。
- (24) 指定管理者は，2007年4月～2010年3月は大阪港埠頭公社・南港ウエットランド連合体（2006年4月～2007年3月は財大阪港開発技術協会が代表構成員を務めていた。），平成2010年4月～2014年3月はハウスビルシステム・南港ウエットランド連合体である（<http://www.city.osaka.lg.jp/port/page/0000055892.html>）。
- (25) 大阪市港湾局『大阪港案内（2009/2010）』。
- (26) 大阪南港魚つり園は，大阪南港南埠頭の西側水際線（大阪市住之江区南港南6・7丁目）に所在する。延長795m，入園無料であり，売店で釣り具のレンタル・販売，エサの販売等が行われている。ハウスビルシステムズが指定管理者であり，NPO法人釣り文化協会が運営協力をしている。なお，これに隣接して海水遊泳場が当初設置されていたが，現在は廃止されている。

- コスモスクエア海浜緑地は、大阪南港野鳥園と同じ北埠頭の北側水際線（大阪市住之江区南港北 1・2 丁目）に所在し、面積は 126,885 m<sup>2</sup> である。
- (27) 大阪市港湾局・前掲『大阪港案内』、大阪市港湾局・前掲『Port of Osaka』22 頁。
- (28) 「きらら浜自然観察公園ガイド」（パンフレット）、「山口県立きらら浜自然観察公園」（パンフレット）。
- (29) この事業は、以下に注記した文献に記載されているほか、柳哲雄『里海創生論』（恒星社厚生閣、2010 年）96～103 頁に紹介されている。
- (30) 「樫野川河口域・干潟自然再生協議会設立趣旨」（2004 年）、「樫野川河口域・干潟自然再生協議会設置要綱」（2004 年）及び「樫野川河口域・干潟自然再生協議会委員」（2004 年）。2011 年度に任期が開始した第 4 期委員は、合計 56 人である（「樫野川河口域・干潟自然再生協議会」ニュースレター No. 7, 2011 年）。
- (31) 陸域の要素は、森、土地利用、人口、生活排水処理、水収支、汚濁負荷量、農薬散布、海域の要素は、地形改変・干潟分布状況、干潟等の状態として底質環境、底生生物、漁業生産、カキ殻分布、水質（栄養塩類、SS）、アマモ、鳥類及びカブトガニ。
- (32) 樫野川河口域・干潟自然再生協議会ニュースレター No. 5（2009 年）、No. 6（2010 年）、No. 7（2011 年）及び自然再生ネットワーク「(事例紹介) 樫野川河口域・干潟自然再生協議会」[http://www.env.go.jp/nature/saisei/network/law/law\\_1-3-1/k\\_5-a.html](http://www.env.go.jp/nature/saisei/network/law/law_1-3-1/k_5-a.html)。
- (33) 柳・前掲 80～85 頁、NPO 法人水辺に遊ぶ会『中津干潟レポート 2010』（パンフレット）（2010 年）、足利由起子「市民主役の研究が明らかにした中津干潟の生物多様性と文化」瀬戸内海研究会議『瀬戸内海研究フォーラム in 大分』（2011 年）48～49 頁。
- (34) 公園の定義と営造物公園については、土居利光『東京都における公園緑地計画の系譜 I』（2009 年、財団法人東京都公園協会）1～17 頁。
- (35) 土居・前掲 14～15 頁。
- (36) 新川・春日川河口周辺は、高松市広域都市計画区域に属している。なお、都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域とに区分する線引き制度は、香川県では 2004 年 5 月から適用されていない。
- (37) 瀬戸内海国立公園においては、環境省自然環境局山陽四国地区自然保護事務所が各県又は地域ごとに管理計画を作成することとされ、香川県地域については、「瀬戸内海国立公園（香川県地域）管理計画書」が平成 15 年に作成されている。
- (38) 特別地域・特別保護地区内においては、さらに木竹の伐採・損傷、河川・湖沼等の水位・水量に増減を及ぼすこと、外来種等の動植物の植栽・播種・解放、屋外での物の集積・貯蔵、屋根等の色彩の変更、指定された区域・期間内の立入りなど。海域公園地区内においては、さらに物の係留など。
- (39) 但し、火入れ・たき火、廃棄物の廃棄・放置、屋外での物の集積・貯蔵は示されておらず、動植物の捕獲等については指定区域内での指定の動植物に限られるこ

と、自然環境保全地域については指定水域への排水設備による汚水・排水の排出が挙げられ、海域特別地区については物の係留が挙げられることなど、相違点もある。

- (40) 香川県自然環境保全基本方針（以下、この注において「方針」という。）には、自然環境の将来像として、「河川では、原流域の森林、河原の草原、河口部の干潟などの多様な環境が維持・復元され、生き物の生息・生育場所や移動経路としてにぎわいを見せている」ことや、「干潟や藻場が再生され、清らかに輝く瀬戸内海では、子どもたちが潮干狩りや磯遊びに目を輝かせる」ことが挙げられている（方針 10 頁）。

施策の基本的事項には、次の対応方針が挙げられている。「干潟、藻場、自然海岸については保全を基本とし」、「沿岸の人工化が進展した地域において、干潟、藻場などの再生を進めることにより、浅海域生態系の修復を進め」る（方針 14 頁）。「生物多様性の保全上重要な地域を特定するための作業を進め、自然環境保全条例に基づく自然環境保全地域、緑地環境保全地域、自然記念物等の指定の拡充、保護地域の管理の充実及び生態的ネットワークの形成に活かしてい」く（方針 16 頁）。

これらの施策を展開する上で不可欠な基盤的要件として、次の視点も示されている。「自然環境の保全に向けた取組を有効に進めるためには、積極的な情報公開によって、県民、企業、民間団体、研究者等の多様な主体の幅広い参加を促し、自然環境の保全管理や利用の方向、水準等について合意形成を図っていく」。「環境教育・環境学習を有効な政策手段と位置づけて推進する」。「市町、県民、企業、民間団体、ボランティア、専門家等の多様な主体間のより緊密な連携」が必要である（方針 12～13 頁）。

- (41) 海岸、港湾及び漁港以外の海域は、一般海域又は普通海域と呼ばれる。その管理については、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検討—」中山充代表『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』103～112 頁（平成 12～14 年度科学研究費補助金研究成果報告書、2003 年）において考察した。
- (42) 突堤、護岸、胸壁、離岸堤、砂浜（指定された人工砂浜）その他海水の侵入又は海水による侵食を防止するための施設（海岸法 2 条 1 項）。
- (43) 「海岸保全区域等に係る海岸の保全に関する基本的な方針」（平成 12 年 5 月 16 日農林水産省・運輸省・建設省告示 3 号）。
- (44) 同計画において、讃岐阿波沿岸域は 6 つのゾーンに区分されている。新川・春日川河口域は、そのうち高松ゾーン（高松港を中心とした沿岸域）の東端に位置する。高松ゾーンについては、次の方向性が示されている。

防護として、高松港の後背地を越波・浸水被害から守るため、越波対策を行い、生活の安全性の向上に努める。環境保全として、屋島などの優れた景観に配慮する。また屋島や香西から生島地区の沿岸域に分布する藻場や干潟の保全に努める。利用

面として、多様な海岸利用に配慮する。また、港湾緑地や玉藻公園、サンポート高松などの観光レクリエーション施設との連携を図り、地域住民の安らぎと憩いの場としての親水空間づくりに努める。

- (45) 本稿が考察の対象にする新川・春日川河口付近の海域は、重要港湾である高松港に属し、香川県が高松港港湾計画を定めている。
- (46) 本稿が考察の対象にする新川・春日川河口域の付近には、浦生漁港がある。浦生漁港は第1種漁港に指定されている。
- (47) 本稿において考察の対象にしている新川は、春日川などの支川を含む二級河川として、香川県がこれについて「新川水系河川整備基本方針」(2009年4月)を定めている。新川・春日川の河口に近接して二級河川の詰田川の河口があるが、詰田川(御坊川などの支川を含む。)についても、香川県が「詰田川水系河川整備基本方針」(2009年3月)を定めている。
- (48) 河川の流水が継続して存する土地及びこれに類する状況を呈している土地の区域、堤外の土地の区域のうち前記の区域と一体として管理を行う必要があるものとして河川管理者が指定した区域、及び河川管理施設の敷地である土地の区域(河川法6条1項)。
- (49) 多田邦尚代表『平成22年度香川大学・香川県連携融合事業 干潟を含めた浅海域の生態系研究と地元水産業の活性化～赤潮の海から豊かな里海へ～報告書』(2011年)。
- (50) 中山充『環境共同利用権—環境権の一形態』(成文堂, 2006年), 同「豊かな『里海』の実現と共同利用権」香川法学27巻1号19～51頁(2007年), 中山・前掲沿岸海洋研究48巻2号149～154頁。

(なかやま・みつる 連合法務研究科教授)