

豊かな「里海」の実現と共同利用権

中山 充

はじめに

(一) 瀬戸内海的环境と瀬戸内法

(ア) 瀬戸内海の水質環境は、最悪の時期に比べれば改善された。しかし、なお慢性的な汚染状態が続いている。埋立て免許面積は、年ごとに見ると瀬戸内法施行前に比べて大幅に減少した。しかし、なおも埋立てが続いており、累積すると広大な面積の海面が埋立てによって消失してきた。この埋立てや浚渫等が主要な原因となって、藻場と干潟が減少している。また、大量の海砂の採取が海域環境と水産生物資源に悪影響を及ぼしてきた。さらに、廃棄物が海域に散乱・堆積し、廃棄物処分場が内陸部のみならず、海岸部・島嶼部に次々と建設されている。

このような環境の悪化によって生物の種類数と個体数が減り続け、このことが乱獲とともに瀬戸内海の漁業生産量の減少の大きな要因にもなっている。自然海岸などの美しい自然景観と、自然、歴史及び住民の生活が一体となった

豊かな人文景観も失われつつある。

(イ) 瀬戸内海環境保全特別措置法（昭和四八年一〇月二日法律一一〇号）（以下「瀬戸内法」という。）は、瀬戸内海環境保全計画（基本計画・府県計画）、水質汚濁に関する特別措置、海面埋立てに関する特別の配慮、自然海浜保全地区の制度など、環境保全を強化する特別の措置を定めた。水質汚濁対策など具体的な施策で、不十分ではあれ成果が得られたと評価できる点はある。しかし、十分な成果をあげることができていない部分が少なくない。

瀬戸内法は、一九七三年に臨時措置法として制定された当初は、水質保全のための排水規制を主な内容としていた。一九七八年に法律が改正されて、自然景観保全の観点から自然環境の保全が盛り込まれた。二〇〇〇年一二月には基本計画に、良好な生態系の維持・回復を考慮した自然環境保全の対策の強化が明記された。しかし、これだけでは、十分な成果をあげることができないおそれ大きい。

瀬戸内法が従来必ずしも十分な成果をあげたわけではなかった原因を考えると、環境保全の優位性を確保することが弱かった点大きい。変更後の基本計画は、海面埋立てや海砂利採取をできるだけ抑制しようとしている。しかし、海面埋立てや海砂利採取を強く求める需要があれば、それを容認せざるを得ないという前提に立っている。このような弱い態度こそが、良好な生態系の破壊を許してきた。循環型社会の形成やコンクリートに依存する文明からの脱却は簡単なものではなく、海面埋立てや海砂利採取の需要は根強く持続するから、海面埋立てや海砂利採取を認めて瀬戸内海の環境のいっそうの悪化を招くおそれは大きいと思われる。⁽¹⁾

(二) 法改正・再生方策の提案

(ア) このような事態を打開するために、瀬戸内法の改正等が求められている。

瀬戸内海環境保全を求める住民団体である環瀬戸内海会議は、瀬戸内法に次のことなどを盛り込む改正を提案して、署名運動を展開している。

瀬戸内海環境保全計画において実施すべき対策を「良好な環境の保全と生態系の維持回復」に関するものと定め、その決定・変更にあたって地域住民の意見を取り入れること。海底の砂・土石の採取の禁止。港湾・公有水面の埋立ての禁止。海域・島しょ部・沿岸地域に産業廃棄物を搬入及び放置・放棄することの禁止。政府は岩磯・砂浜復元事業など、水質浄化・生態系回復を目的とする事業に必要な措置を講ずること。⁽²⁾

(イ) 瀬戸内海環境保全知事・市長会議は、瀬戸内海環境保全特別措置法施行三〇周年、瀬戸内海国立公園指定七〇周年に当たる二〇〇四年の七月に、「瀬戸内海環境保全に関する決議」と題して、「瀬戸内海の生物多様性を回復し水産資源等の豊かな海として再生するための法制度が整備されるよう推進していくことを決議」した。「保全から、自然を更に再生・創造していくことにより、生物多様性を回復し、水産資源等が豊かに存続できるよう瀬戸内海の環境の再生と創造施策を一層進めていく必要がある。」と考えるからである。

そして、二〇〇二年一月に制定された「有明海及び八代海を再生するための特別措置に関する法律」（平成一四年一月二九日法律一二〇号）（以下「有明八代再生法」という。）が、海域の環境改善と水産資源の回復を前面に打ち出したことを指摘し、国に対して、「汚濁負荷量削減と環境基準達成への取組、藻場や干潟など残された自然環境の保全と失われた自然環境の再生、陸域での森や公共空地等の再生と創出、生態系の保全と再生、河川からの流入負荷の削減等、生物多様性の回復と漁場環境や水産資源等の再生を総合的、計画的に推進するための法整備について特段の配慮を」することを求める要望書を作成した。他方で、「瀬戸内海再生方策」を取りまとめるために、学際的研究者集団である瀬戸内海研究会議（一九九二年設立）に調査、検討を委託した。⁽³⁾

(ウ) 瀬戸内海研究会議は二〇〇五年五月にまとめた報告書で、「環境に配慮した持続性の高い瀬戸内圏と多面的機能を生かした水産業の再構築を図るために、流域圏の包括的管理、生物多様性の回復と水産資源の再生を軸にした」「瀬戸内海再生方策」を、提言している。

その方策は、流入負荷規制、生物多様性と水産資源の回復（浅海環境の保全、浅海環境の回復、漁業管理、遊漁管理）、自然の再生と創出、新しい管理制度の導入（施策の拡大と実効性の確保、沿岸域総合管理制度の導入、管理組織と管理体制、事業資金の確保）、住民の参画・協働と地域振興（情報の共有、産業と観光・文化の振興、島嶼部の環境保全）、地域主導型ボトムアップの仕組みに分けて、整理されている。そして、この提言の中心的理念として、瀬戸内海に豊かな「里海（さとうみ）」をつくること⁽⁴⁾が掲げられている。

「里海」は、「人の手を加えることによって生物生産性と生物多様性を高く維持する沿岸海域」と定義されている。豊かな里海を実現するためには、「太く・長く・滑らかな物質循環」と豊かな生態系を育むための施策が必要であり、山に発し海に到る流域と沿岸海域全体の環境管理を一体的に行う必要があると考えられる。⁽⁵⁾

(三) 保全と再生

(ア) 瀬戸内海において豊かに保ち又は再生すべき最も主要なものは、景観、自然環境及び水産資源である。

瀬戸内法三条には、瀬戸内海環境保全基本計画の策定において考慮すべきこととして、瀬戸内海が「比類のない美しさを誇る景勝地」であるとともに「貴重な漁業資源の宝庫」であることが明示されている。このことは、さらに、埋立て等について特別に配慮すべきこととして一三条で準用されている。したがって、瀬戸内海において景観と水産資源が豊かにされるべきものであることは疑いない。他方、有明八代再生法一条は、有明海と八代海を「貴重な自然

環境及び水産資源の宝庫」である「豊かな海として再生する」と定めている。

自然環境は景観と水産資源の両方の重要な要素であるから、瀬戸内海においても自然環境が豊かにされるべきものであることは、言うまでもない。自然環境は、景観及び水産資源（漁業資源）のそれぞれと重なりあう部分が大きいが、独自の面もあるから、景観及び水産資源とともに、豊かに保ち再生すべきものの独立の項目として掲げる方がよいであろう。

(イ) 再生・創造のための施策が所期の目的を達成するためには、他方で、優れたもの、豊かなものが保全され続けなければならない。新たに再生・創造のための施策をとるとともに、従来からとられてきた保全措置をいっそう実効的にしていくことが必要である。

有明八代再生法では、海域の環境の保全及び改善並びに海域における水産資源の回復等による漁業の振興に関する施策を推進するために、主務大臣が再生基本方針を定めて（四条）関係県が計画を定め（五条）、その実施を促進する等の特別措置を講ずることとしている（一条）。再生・創造のための事業への国の補助の割合の特例（八条）や地方債についての配慮（九条）などを具体的に定め、また、措置すべき事項を具体的に細かく定めている。⁽⁶⁾しかし、特別の規制措置は定めていない。

それに対して、瀬戸内法は、政府の基本計画（三条）及び関係府県の府県計画（四条）、特別の規制措置（五―一三条）等によって、瀬戸内海の環境の保全を図ることとしてきた（一条）。瀬戸内海の再生・創造のための施策の推進は、瀬戸内法によってとられてきた環境保全の施策、とりわけ次のような規制措置の強化とともに、行われるべきものである。

自然環境及び漁業資源の保全・再生を図るために、藻場、干潟の保護など浅海域の生態系を保護するための規制を

強化するとともに、浅海域の生態系の保護を重視する旨の理念を明らかにする。海面埋立てを原則として禁止する。⁽⁷⁾
 海砂採取を全面禁止する。⁽¹⁰⁾⁽¹¹⁾ 一定海域・地域での廃棄物処分場の設置を禁止するなど、廃棄物処分場の設置を強力に制限する措置をとる。これらはいずれも、法律の条文に明示すべきである。

「再生・創造」のための事業については、良い効果を生み出す内容であるか否かが、具体的な事業ごとに慎重に吟味されるべきである。環境の再生・創造は簡単ではない。良い効果をもたらす確証がないままに安易に再生・創造のための事業を実施すると、環境破壊・悪化と費用の無駄遣いをもたらすおそれがある。この二重のマイナスを防止するための措置を備えることも必要であろう。

(四) 本稿の課題

(ア) 瀬戸内海の環境の保全と再生を図るためには、これら個別の問題とともに、海域を総合的に管理し、かつ海域の利用に影響を及ぼす陸域を含めた沿岸域を、総合的に管理することが必要である。

豊かな里海の実現は、瀬戸内海の環境の保全と再生を図るために海域と沿岸域の総合的管理を推進するにふさわしい理念である。

「里海」の観念は、沿岸域に人の手が加えられていること、そして、そのことによって生物の生産性と多様性が高く維持されていることをいうだけではない。そのような沿岸域について、多数の住民（漁民を含む。）が共同の利益を持ち共同で利用をしているという意味を含むと考えるべきである。

豊かな里海を実現するためには、その目標に向かって、住民・漁民、事業者、地方自治体及び国が、それぞれの立場で自己の役割を果たしていくことが必要であろう。里海の観念は、海域の利用・管理について、住民及び漁民の主体

性を重視することと結びついている。

(イ) そこで、本稿では、まず海域の総合的管理の意義と課題について考察する。次いで、沿岸域の総合管理のあり方を探るために、香川県の「みどりの条例」を主な素材にして、森林の保全・管理の問題を考察する。第三に、住民の参画と協働が、瀬戸内海の環境の保全・再生にとって重要であることを確認する。

これらの考察を踏まえて、法律の世界における里海の観念の位置付け、とりわけ、住民の法的主体性を明確にすることを試みる。豊かな里海の実現という理念が瀬戸内海の環境の保全と再生のために効果的な施策を導きうるものであることを、明らかにしようとするのである。

一 海域総合管理の意義と課題⁽¹²⁾

(一) 海域総合管理の必要性

(ア) 環境の保全

海域は、漁業、船舶交通、景観鑑賞・海水浴・遊漁・レジャーボートなどのレクリエーション、砂利・鉱物の採取・備蓄等の目的で、多種多様に利用されている。海域の環境と海域の利用に影響を及ぼす陸域の環境が良好に保全されていることが、それら海域の利用が可能であり又は効果的であるための前提である。

そのような環境が、陸域の生産活動や消費活動に伴う汚染物質の排出や開発行為などによって悪化する。また、海域のある種のある方法の利用が、海域の環境を悪化させて、他の利用を阻害することもある。産業や都市生活の発展を図るために、多くの海域が埋め立てられ陸地化されてきたことは、その最たる例である。

したがって、海域の利用を可能かつ効果的なものにするためには、海域とそれに関連する陸域の環境を良好に保全することが必要である。

(イ) 利用の調整

海域の利用については、多種多様な内容の利用のどれが、どの海域において、どのような方法で行われるのが適切であるのかを考えて、それらの利用を調整することが課題になる。海域では、同一の対象にいくつもの利用が重層的、多面的に成り立ち、対立関係が起りやすいだけに、その調整はいつそう重要である。調整は、同種の利用の内部で行われるとともに、各種の利用の相互間でも行われる。

古くから行われている同種の利用の内部調整は、海区漁業調整委員会等が行う漁業調整である。「漁業調整」は、漁場の総合的利用による漁業生産力の発展を図るため、多種多様の漁業を全体的見地から調整し、これらを適合した地位に置くことをいう。漁業資源の繁殖保護、漁業権・入漁権の適切な行使、漁場の使用に関する紛争の防止・解決などを目的とし、許可漁業だけでなく漁業権をも強く制約する⁽¹³⁾。

遊漁は、漁業調整の対象ではない。漁業と遊漁とをどのように調整するかは、重要な問題になっている。漁業者が激減しその高齢化が甚だしいのに対して、遊漁者数は増加し漁具性能が著しく向上している。遊漁による漁業資源への影響が増大しており、魚種によっては漁業以上の影響を与えている可能性が指摘されている。

ヨットやモーターボートの疾走、ダイビング等は、各地で漁網の切断、操業の妨害など、漁業との間にトラブルを起こしている。船舶航行の妨害や船舶との衝突を引き起こしている。海水浴客の安全も脅かしている。したがって、海洋性レクリエーションと漁業・船舶航行との利用調整が必要である。海洋性レクリエーション内部の利用調整も必要とされている。プレジャーボート対策は、とりわけ焦眉の課題である。

漁業と船舶航行との調整も必要である。漁船の移動が困難な伝統的な漁法が行われる好漁場が海上交通の輻輳する海域でもあるところでは、船舶の衝突等の危険が大きいので、危険回避のための調整が特に重要である。

(ウ) 沿岸域の総合管理

これら環境の保全と海域利用の調整は、内容が相互に関連し合い、かつ、空間的にも相互に関連し合う。海域だけでなく、海域の利用に影響を及ぼす陸域を含めた沿岸域について行われることが必要である。また、環境の総合的な管理として行われることが必要である。流域管理、森・川・海のつながり、里山里海複合体の一体的保全といわれることがらであり、それを具体的な方策に反映させる必要がある。

環境の総合的な管理については、企画、実施及び点検・評価が繰り返して行われるべきである。管理が適切に実施されるためには、効果的な規制措置が織り込まなければならない。

(二) 環境保全と利用調整の基準

沿岸域の利用調整については、利用の前提である良好な環境の保全を最優先にして、利用を調整する基準を定めることが必要である。

瀬戸内海については、「瀬戸内海がわが国のみならず世界においても比類のない美しさを誇る景勝地として、また、国民にとって貴重な漁業資源の宝庫として、その恵沢を国民がひとしく享受し、後代の国民に継承すべきものである」ことが、瀬戸内法の基本計画と埋立て等についての特別の配慮に関する条文に、「瀬戸内海の特殊性」として掲げられている（三条一項、一三条一項）。これをあらためて瀬戸内法全体に係わる環境保全の基本理念として掲げ直すべきである。自然環境の保全も、その基本理念の一つとして明示すべきである。さらに、生態系の保全等、この理念を

より具体化する環境保全の基準を定め、その上で、これを中心にした利用調整の基準を瀬戸内法に明記することが必要である。船舶交通等については、安全の確保も重要な基準である。

瀬戸内法に基づいて定められる基本計画及び埋立ての基本方針等の内容は、その利用調整の基準に従って定められることになることはいうまでもない。その基準に実効性を持たせるためには、それだけにとどまらず、「瀬戸内海に關するいかなる計画・事業も、瀬戸内法の趣旨に反するものであつてはならない。」という条文を、瀬戸内法に定めることも必要である。

(三) 海域の管理責任

(ア) 海域の管理者

沿岸域を総合的に管理するためには、管理体制が整うことが必要である。ところが、海域については、管理責任があいまいなところがある。

一部の海域については、法律で管理者が定められている。海岸法により「公共海岸」（陸域だけでなく海域を含む。）を都道府県知事又は市長村長が管理する。港湾法により「港湾区域」を港務局又は地方公共団体が管理する。漁港漁場整備法により「漁港区域」を市町村又は都道府県が管理する。

しかし、それ以外の海域である「一般海域（普通海域）」については、管理者が必ずしも明確ではない。条例を制定して、これを管理している県がある。その管理は、国有財産法九条三項・四項、同施行令六条二項に基づく都道府県の第一号法定受託事務（地方自治法二条九項一号）、又は地方公共団体の自治事務（地方自治法二条八項）と解釈される。他の府県は、そのような条例を制定していない。

(イ) 海の所有と管理

海域の管理を論ずる場合、所有権との関係を整理しておくことが必要である。⁽¹⁴⁾

一般公衆の共同利用に供されている海は、一般に「国有」であるといわれる。国によるこの所有は、「公法上の所有権」と呼ばれることがある。「所有権」は、民法二〇六条によれば、権利者が物を自由に使用、収益、処分できる権利である。海の国有は、このような民法上の所有権ではない。海が国の直接の公法的支配管理に服するものであることをいい、むしろ、海が民法上の所有権の対象ではないことを意味する。地方公共団体による海の管理は、国がこのような一般に管理権限を持つことを前提にして行われている。

海については原則として誰も民法上の所有権を持たないが、海は無主物でもない。「無主物」とは、誰かが民法上の所有権を取得する可能性がありながら、所有者がいない物をいうが、一般公衆の共同利用に供されている海には、そのような可能性がないからである。海は国有であるから無主物ではないと言ってもよい。海を構成する海面や海底はもちろん、海底に堆積する砂利も海の構成部分であり、かつ、無主物ではない。

それに対して、海中に棲息する水産動植物は、人が所有の意思をもって採捕すると民法上の所有権を取得できる対象である。海の構成部分から独立した動産であり、まだ採捕者がいないときは無主物である。そのような水産動植物のうち条例で指定された海域の指定された海洋生物資源は、「海洋生物資源の保存及び管理に関する法律」により都道府県知事が保存・管理する。漁業資源については、漁業法により漁業者が一定の範囲でそれを採捕する権利を持ち、その他漁獲の目的で海を共同利用するが、それとともに、漁業調整の制度等によって漁業資源を管理している。

(ウ) 責任の明確化と統一性の確保

このような所有・管理の関係を踏まえ、瀬戸内海全域において、どの主体が、どの海域の、どの対象に対して、ま

た、どの機能について管理責任を持つのかを明確にし、埋立ての規制、漁業調整その他の利用調整等、海面、海底等に対する各種規制・対策を進めることが必要である。

海域の管理は、環境の保全を基底にして海域の利用者間の利用調整を図ることである。機能によっては、利用調整のあり方がすでに法律に定められている。漁業者がかかわる漁業調整などがそうである。利用調整が法律に定められていない機能についても、そのあり方が法令によって定められることが必要である。各種の利用の相互間調整についても同様である。いかなる法令にそのような利用調整を定めるべきかを考えるについては、海の利用に密接にかかわるのが沿岸地域の住民・漁業者であることを重視すべきである。したがって、地方自治体が主体になって、条例によって良好な環境の保全と利用の調整を図ることが求められる。

他方で、瀬戸内海は多数の府県にまたがる広域であるため、関係府県が一致協力して、その環境保全と利用調整に対応することが必要である。

瀬戸内法の基本計画は、環境大臣が予め中央環境審議会及び関係府県知事の意見を聴いて、政府が定め、府県計画は、関係府県知事が環境大臣に協議し、同意（関係行政機関の長との協議を経る）を得て策定する。政府の基本計画によって方針が策定され、各府県のなすべきことの大枠が決定され、指示される仕組みになっている。基本計画等の策定にあたっては、各府県の意向が反映され、政府のリーダーシップの下に利害調整がなされ、関係省庁や地方自治体の最大公約数的な合意の範囲内でその内容がまとまる。

これを踏まえて、二〇〇一年に兵庫県が「せとうち環境創造ビジョン」、広島県が「広島県瀬戸内海環境保全・創造プラン」を策定し、二〇〇四年には大阪湾再生推進会議（関係省庁及び関係府県・市等）が「大阪湾再生行動計画」を策定した。

有明八代再生法でも、基本的には瀬戸内法の環境保全計画の策定の仕組みと同様の仕組みがとられている。再生基本方針は、主務大臣（総務大臣、文部科学大臣、農林水産大臣、経済産業大臣、国土交通大臣及び環境大臣）が予め関係県の意見を聴き、関係行政機関の長と協議して定め、県計画は、関係県が予め関係市町村から意見を聴き、主務大臣に協議して同意（関係行政機関の長との協議を経る）を得て策定する。さらに、主務大臣、関係行政機関の長及び関係県の知事が「それぞれの県計画の調和を図りつつ、その実施を促進するために必要な協議を行なうため」に促進協議会を組織する。必要と認められるときは、関係市町村及び学識経験者の意見を聴く（七条）。また、有明海・八代海総合調査評価委員会が環境省に置かれ、国・関係県の総合的調査の結果に基づき再生に係る評価を行い、主務大臣に意見を述べる。委員は、十分な知識・経験を有する者から、主務大臣と協議の上、環境大臣が任命する（二四・二六条）。

その調整のすべてが、環境保全を最優先にした利用調整基準に従って行われることが必要である。その瀬戸内海の環境保全と利用調整が、各種規制・対策を管轄する省庁や地方自治体の枠を超えて、統一性をもって行われることを確保する方策をたてる必要がある。そのために、海域に関連する規制・対策を、できるだけ一つの法律にまとめて定めるべきである。あるいは、複数の法律に分けて定められた規制・対策について、それらを総合化・統一化する措置を定める条文を、いずれかの法律に置く方策が考えられる。沿岸域の総合管理の観点からすると、河川法、森林法などにも海域の管理に関連する条文を置き、それらを総合化・統一化する措置を定める条文をその海域総合管理に関する法律に置くことが必要である。二〇〇七年四月に一般法として海洋基本法（法律三三三号）が制定されたが、瀬戸内法を改正して海洋基本法の内容を具体化する条文を盛り込むことも、一案である。

さらに、そのような環境の保全の目的で瀬戸内海地域を恒常的に管理するために、これらの行政庁と住民及び科学

者が一体になって活動する組織が構築されることが望ましい⁽¹⁵⁾。

二 沿岸域の森林の保全・管理

(一) 豊かな海を育む森づくり

(ア) 瀬戸内海法に基づいて定められた基本計画及び府県計画の「目標達成のための基本的な施策」の中には、植物を主要な要素とする自然環境や自然景観の保全（以下「みどりの保全」という。）に関する項目がある。「二 自然景観の保全」の「自然公園等の保全」、「緑地等の保全」、「史跡・名勝・天然記念物等の保全」、「三 浅海域の保全等」の「自然海浜の保全等」、「七 健全な水環境機能の維持・回復」、「八 失われた良好な環境の回復」及び「九 島しょ部の環境の保全」が、それに当たる。

このうち「健全な水環境機能の維持・回復」では、「森林や農地の適切な維持管理、河川や湖沼等における自然浄化能力の維持・回復、地下水の涵養、下水処理水の再利用等に努める」、「これらの施策の推進に当たっては、流域を単位とした関係者間の連携の強化に努める」と書かれている。

(イ) 大分県では、健全な水環境機能の維持・回復を図るために、陸域では、県民の森づくり活動推進事業を推進している。県漁連が主体になり、漁協、市町村、森林組合、河川管理者、ボランティアグループ等の代表者二五名で漁民の森づくり協議会が設置され、年に一回開催される。県漁連が実施主体になって、各年度、各海区（五海区）ごとに植樹時期・場所・面積・木の種類・参加者数（計六〇〇名）を定めて、植樹・育林ボランティア活動が行われる。大分県は、これに対して、参加募集の広報、苗木購入、運搬等の支援を行う。平成一三～一七年度に、各年度六二二

七三四万円の費用をかけて実施された。その費用のほとんどが、国庫負担である。⁽¹⁶⁾

(ウ) 大阪湾については、関係省庁と関係府県・市等が一緒になって「大阪湾再生行動計画」を二〇〇四年三月に策定した。その目標は、「森・川・海のネットワークを通じて、美しく親しみやすい豊かな『魚庭（なにな）の海』を回復し、京阪神都市圏として市民が誇りうる『大阪湾』を創出する」ことである。

その目標達成のために推進する施策の中に、次の「森林整備事業」が掲げられている。「水源かん養機能や水質浄化機能の向上に資するため、保安林指定の拡大を図りながら、治山事業や森林整備事業の計画的な実施により、人工林における間伐の推進や広葉樹林の育成、複相林の造成など、生物の多様性の保全にも配慮した多様な森林の整備を進める。」また、「『漁民の森づくり』や『里山ボランティア活動の推進』など多様な主体が参加・協力した森林整備の推進に努めるとともに、公共土木工事における間伐材の利用や、水質浄化材としての木炭や竹炭の利用など、森・川・海が連携した森づくりの取り組みや、循環型資源としての木材利用を進める。」

「豊かな海を育む森づくり」も掲げられている。「多様な生物の生息・生育を確保するため、森・川・海を一体的に捉え、多様な主体による豊かな海を育む森づくりを推進する。臨海部においても、海陸一体の整備手法の検討を行い、海藻草類の生育に必要な養分等を供給する森の整備を推進する。」というのである。さらに、「親水性の向上」と銘打って、「快適な海辺空間の充実を目指し、臨海部における親水性の高い交流拠点や公園緑地の整備を進める」ことが掲げられている。

施策全体について、環境監視のための行政機関によるモニタリング、環境改善施策の効果の把握等に係るモニタリング、市民参加によるモニタリング等と、情報の共有化及び発信が示されている。そして、次のようにアピールポイントが設定されている。「施策による改善効果を、一般市民が身近に体感・実感でき、かつ、広く一般にPRできる

場」として、「重点エリアの改善や地元住民との連携・協働などの新たな施策手法をPRできる場所にアピールポイントを設定」することとされている。各「エリア」に複数の「主なアピールポイント」が設定され、そのアピールポイントごとに、「改善後のイメージ」と「主な施策」の内容が示される。

(二) 香川県「みどりの条例」

(ア) 香川県では、自然環境や自然景観の保全を目的として、香川県自然環境保全条例、自然環境保全基本方針、香川県環境影響指針、「みどり豊かでうるおいのある県土づくり条例」(みどりの条例)等が制定されている。

みどりの条例は、緑化の推進とみどりの保全に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、みどり豊かでうるおいのある県土づくりを進めることを目的にするものであり(一条)、二〇〇二年に制定された(平成一四年三月二七日香川県条例二号)⁽¹⁷⁾。

(イ) この条例の制定に際して考慮された事実、次のような香川県の自然的・社会的特性である。県土面積が全国で最も狭く、森林の割合も低い⁽¹⁸⁾。さらに、土地の利用度や人口密度が高い。

香川県は、二〇〇〇年に「香川県新世紀基本構想 みどり・うるおい・にぎわい創造プラン」を、長期的な展望に立って、香川県の進むべき基本的方向とこれを実現するための基本的方策を明らかにした県政運営の基本指針として策定した。みどりの条例は、この香川県新世紀基本構想を踏まえた措置である。

香川県新世紀基本構想は香川県の進むべき四つの方向を示し、「みどり・うるおい・にぎわいの創造」を基本目標として、三つの基本方針のもとに各種の施策を総合的に推進するとし、施策については五つの重点推進プランを立てている。「自然との共生、持続的発展」が、その重点推進プランの第一に掲げられている。「自然との共生、持続的発

展」の主要な施策は、「循環型社会の構築」、「美しい海と川の保全」及び「身近な緑の保全と創造」については、「県民総参加による緑づくり」として、「みどりの担い手の育成」、「緑化思想の普及啓発」及び「緑化活動の推進」を挙げており、「効果的な緑化の推進」として、「緑化設計標準の策定による地球温暖化対策、生物多様性の確保」、「環境配慮型緑化設計標準などに基づく緑化の推進」「開発などにより失われた緑の回復」及び「地域においてシンボルとなる緑地の整備」を挙げて⁽¹⁹⁾いる。

(ウ) みどりの条例の制定については、施策を次のように改善する狙いがあった⁽²⁰⁾。

①林地開発は、森林法では一・〇haを超えるものは許可を要し、一・〇ha以下を香川県では要綱に基づく届出制度で対応してきたが、行政指導に限界があるため、条例化する。②採土行為は、香川県では従前から採石法の適用除外として運用してきたが、採土行為に何らかの規制を行う。③建設残土による埋立てについては、建設残土が廃棄物に当たらないため法律上の規制がなかったが、この建設残土による埋立てに何らかの規制を行う。④採石、採土跡地の緑化の実効性を確保する（緑化復旧措置を求める）。⑤四・五ha以上の大規模な開発について、大規模土地開発事業指導処理要綱で対応していたが、これを条例化する。⑥「香川らしいみどり」を保全する。自然公園法などによる一般的な自然景観や環境保護ではなく、香川県独自の「香川らしいみどり」を条例で守る。さらに、「みどり」が壊された場所を修復する⁽²¹⁾。

(三) 事前協議制度

(ア) みどりの条例でまず注目すべき制度は、事前協議制度（一六～二四条）である。

土地開発事業者が行うみどりの条例一六条一項の土地開発行為（二項該当行為は除外）が、事前協議の対象にされ

る。土地開発行為とは、土石の採取、鉱物の掘採、土砂等による土地の埋立て、その他の土地の形質の変更（二条二号）である。一六条の土地開発行為は、開発区域に含まれる地域森林計画対象民有林の面積が〇・一ha以上、又は開発区域の面積が一ha以上に相当する土地開発行為であって規則で定めるものである。

このような土地開発行為をしようとする事業者は、協議書を知事に提出しなければならない（一六条）。協議において、その開発計画が県土の保全、水資源のかん養その他のみどりの公益的機能を保全するための基準に適合するかを、知事が審査する（一七条）。事業者は、協議終了通知書の交付を受けない間、協議が必要な土地開発行為をしてはならない（一九条）。

協議者は土地開発行為に着手すれば、その旨を知事に届け出て（二〇条一項）、開発区域で適切な緑化をしなければならない。知事が必要と認めると、協議者と開発区域のみどりの保全を図るために必要な事項を内容とする協定（みどりの保全に関する協定書）を締結する（二一条）。

協議者は、土地開発行為を休止、廃止又は完了したとき、その旨を知事に届け出なければならない。この場合に、知事は、みどりの保全を図るために必要があると認めるときは、協議者に必要な措置をとるよう勧告できる（二〇条二、四項）。

知事は、協議終了通知書等の記載事項と異なる土地開発行為をした事業者の氏名等を公表できる（二三条一項二号）。知事は、許認可等の権限を持つ土地開発行為については、協議終了通知書等の内容を配慮して許認可等を行う（二五条）。

(イ) 土地開発行為事前協議制については、開発者がみどりの保全協定を締結したり、みどりの保全措置をとるために一般基準と技術基準が定められている。「一般基準」は、第一に「立地基準」等が定められ、「第二県土の保全を

図るうえで、支障がないこと」、「第三 環境の保全に適切な配慮がされていること。特に、土砂等による埋立て、盛土を行う場合には、当該行為に伴う土壌の汚染及び水質汚濁のおそれがないこと」、「第四 水源地进行を保全するうえで、支障がないこと」、「第五 景観を保全するうえで、適切な配慮がされていること」、「第六 環境配慮指針に対して適切な配慮がされていること」の各項目ごとに、基準が定められている。

（四）景観保全の措置

（ア） 土地開発行為事前協議制において、景観保全については、一般基準として「第五 景観を保全するうえで、適切な配慮がされていること」という項目のもとに、「景勝地等の優れた自然景観や良好な農地・農村景観等に著しい影響を及ぼすことのないよう適切な配慮がされているとともに、開発跡地の緑化措置等によりその復元・創出に努められているものであること」という基準が示されている。技術基準の「第四 景観の保全」には、「一、開発区域の出入り口はできる限り限定すること」、「二、開発区域周囲の緑化等により周辺の道路等からの遮へい措置に努めること」、「三、長大な法面又は擁壁が生じないように配慮すること。ただし、やむを得ない場合には、法面又は擁壁は、周辺の景観と調和するように努めること」が示されている。

また、一般基準「第六 環境配慮指針に対して適切な配慮がされていること」については、「環境影響評価制度の対象とならない一定規模未満の土地開発行為については、香川県環境配慮指針（平成二二年六月策定）に規定する配慮事項に対して、適切な配慮がされていること」が示されている。「香川県環境配慮指針」には、「四、景観の保全」として、「（一）里山の自然や良好な農地・農村風景、都市景観の保全・活用に努める。」、「（二）事業の実施により環境資源に影響を及ぼしたり、良好な景観が失われた場合には、その修復・創出に努める。」、「（三）周辺地域の環境との調和に配慮

した施設の配置・規模・デザイン・色彩・素材等を検討し、良好な景観の形成に努める。」「(四)ランドマークとなっている景観、尾根筋や谷筋などを回避した用地の選定など、すぐれた自然景観の保全に配慮する。」が定められている。

(イ) 景観基準は具体的に示すことが困難であり、自然公園法等他の法令による規制がない場合規制しにくいという問題が指摘されている。⁽²²⁾

「香川の自然の特徴を表すみどり」や「景観上、多くの人が目にするみどり」、歴史・伝承などの要素も考慮して保全すべき景観などのキーワードを軸にして、具体的な景観ごとに保存すべきものについて地域住民の共通認識を形成していくことが必要であろう。どのような保全措置をとるべきかについて、住民の意思を織り込む手続も必要である。

(ウ) みどりの条例による土地開発行為事前協議制の対象にならない樹木の大量伐採や市町による開発行為等も、そのように形成される景観基準により点検・評価を受けるべきものとして、何らかの形で協議の対象にすべきである。景観保全のための助成措置も考えるべきであろう。

景観の保全は、みどりの条例の「緑化の推進とみどりの保全に関する基本的考え方」に関する条文と「地域の緑地の保全等」に関する条文に明記すべき事項である。

さらに、重要な景観を保全するために、みどりの条例を改正して、景観保全区域を設定しその区域内の開発行為の制限等を定める制度を導入することも、考えるべきである。

(五) 規制以外のみどりの保全方策

(ア) 規制以外の保全方策として、知事が地域を指定し緑化計画により土地の所有者等に緑化推進の義務を負わせ、その代わりに支援を行う制度が定められている(みどりの条例一三―一五条)。

知事は、緑化を推進することが特に必要であると認める土地の区域を、次の手続きにより「緑化推進地域」に指定し、緑化計画を決定する。

知事は、緑化推進地域の指定について、区域内の土地の所有権、賃借権等の使用収益権を持つ者から意見を聴く。その土地所有者等は、緑化計画の案を作成する。知事は、緑化推進地域の指定及び緑化計画の案について、関係市町長及び香川県環境審議会の意見を聴いたうえで、緑化推進地域を指定し告示する。さらに、緑化計画の案を審査し、緑化計画を決定し告示する。

緑化推進地域の区域内の土地所有者等は、緑化計画に基づき、区域内で緑化を推進しなければならない。知事は、土地所有者等に対して緑化の推進に關し必要な支援を行うことができる。必要があると認めるときは、土地所有者等と緑化を推進するために必要な事項を内容とする協定を締結する。

(イ) みどりの保全・管理を目的とする協定の制度は、住民のレクリエーションや環境保全活動の場として森林を保全したり利用するために、あるいは、水源の涵養など森林機能の保全と管理が必要な森林を保全し管理するために、活用できる。市町・県が土地所有者から土地を借りて、市町・県自身又はその委託を受けたNPO等がその土地の管理又は利用を行ったり、土地の管理・利用の目的で土地を借りたいNPO等と土地所有者との間を市町・県が取り持つ場合に、森林の保全と適正な管理について、協定を結ぶのである。

このために、地域指定の基準や保全・管理・利用の計画の内容を検討することが必要である。また、長期にわたって適切に森林を管理できる多くの人を育成・確保し、その能力を高めることが必要であろう。

区域内の森林を県・市町が買い取り、計画的に森林及び関連施設を整備し管理することも必要であろう。この森林地の買上げ（公有林化）を実現するためには、買取りとその後の管理の財源を確保することが必要である。

(ウ) 香川県は、県民参加の森林づくりを推進する活動を行っており、これを「どんぐり銀行」と総称している。県民に森林づくりへの参加の機会と各種情報提供、自主的な活動を支援するネットワークシステムとして、「森林ボランティア登録制度」も実施している。

また、重要なみどりを選定して紹介するガイドブック『香川のみどり百選』（平成一七年）を作成して配付し、ホームページによる広報も行っている。このことにより、県民に身近なみどりが再認識され、みどりを守り育てる気運や活動が広がり、みどりの保全について県民のコンセンサスが得られ、開発事業者の開発を抑制する効果が期待される。さらに、意識啓発のため県などが主催して、森林保全をテーマにして土地所有者・NPOとディスカッションをすること、森林の大切さを教える出前講義を学校で行うこと、みどり燃え立つ季節にみどりのバスツアーをすることなどが考えられる。

健全な水環境機能の維持・回復や豊かな海を育む森づくりも、これら緑化計画、みどりの保全管理協定、住民の協働・教育活動等の保全方策によって推進することが望まれる。みどりの条例等による規制措置にも、健全な水環境機能の維持・回復や豊かな海を育む森づくりに関するものを付け加えることが必要ではないか。

三 住民の参画と協働の意義⁽²³⁾

(一) 知識の普及・啓発と環境教育

瀬戸内海の良いな環境の保全が推進され適正な利用が確保されるためには、住民（漁業者を含む。以下同じ。）による自発的・積極的な環境保全活動と利用調整が促進されることが重要である。

そのために、国と地方自治体は、環境の保全と適正な利用に関する知識を住民に普及・啓発し、環境教育を推進しなければならない。このような知識の普及・啓発と環境教育を（社）瀬戸内海環境保全協会等が行ってきたが、国と地方自治体がこれらを十分に行ってきたとは言い難い。あらためて瀬戸内海の美しさ、環境の大切さを再認識して、それらの知識の普及・啓発、教育を図ることが必要である。

瀬戸内海の環境保全・再生や漁場環境改善による漁業振興に関する情報を収集して住民に提供し、多くの住民がその情報を共有できるようにすること、海浜保全・水質保全に関する体験学習や水産体験など、住民と海や漁業とのふれあいを確保し、住民による適正な利用を促進する学習・教育プログラムとそのための施設を整備することなどが必要である。特に遊漁の管理には難しい点があるので、遊漁者に環境教育をして環境保全活動への関与を求めることは、重要な対策である。

（二）地域再生の支援

この知識の普及・啓発と環境教育は、官主導に終始するものであってはならない。むしろ、各地域で多くの住民が必要な情報を得て、各地域内の資源の循環、環境と資源の保全再生に繋がるような活動を、自発的・積極的に展開して行きやすくなるような仕組みを作ることが必要である。そして、その各地域の活動がネットワーク化され、さらに大きな動きへと波及していくようなボトムアップ的な体制を強化することが必要である。

これらは、住民が培ってきた海域の景観や地域の生活文化を保存し再生し、継承する活動を、国と地方自治体が支援することでもある。漁村では、住民が漁村の多面的機能の維持又は再生等によって活力ある漁村を再生することについて、支援を受けることである。瀬戸内海の環境保全にとって、漁業資源の確保や島しょの環境と景観の保全が特

に重要であり、そのために漁業者と島しょ住民の果たすべき役割が大きいことも考慮すれば、環境保全に配慮した漁業の振興や島しょ住民の生活の振興を重視すべきであり、その旨を瀬戸内法の条文に明記すべきであろう。⁽²⁴⁾

(三) 環境管理への住民参加

瀬戸内海の良好な環境保全と適正な利用の確保への住民のかかわりは、住民の主体性をもっと強めて捉え直すべきである。そもそも誰の所有物でもない海を国と地方自治体が管理するのは、すべての国民ないし住民が海の良い環境の保全を確保でき、共同で海を適正に利用できるようにするためであるに他ならない。

漁業者は海の共同利用のために、すでに自ら漁業資源の管理を推進し、また、他の住民とも交流して知識の普及・啓発と環境教育に努めている。漁業者以外の住民も、海の環境保全を図る運動を展開している。

瀬戸内海の環境の管理は、計画的に行われることが必要である。その計画については、瀬戸内海がすべての住民のために保全され利用されるべきものであるという認識に立って、地域住民の意見を適切に反映するために、計画策定の段階から地域住民の参加が積極的に推進されることが必要である。海岸法には海岸保全基本計画の海岸保全施設の整備に関する部分について、河川法には河川整備計画について、案を作成する場合に公聴会等、関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずる旨の条文が置かれている（海岸法二条の三第五項、河川法一六条の二第四項）。瀬戸内海については、審議会等に地域住民を公募委員として、また、海面漁業者を指定委員として登用すること、公開公聴会の開催、パブリックコメント方式の導入など多様な住民参加方式や、環境保全・再生を推進する組織の設置などが考えられる。

瀬戸内海の環境の管理にあたって、地方自治体は、まず住民と対話を進め、瀬戸内海に住民がいま何を望んでいる

のかを集約し、地方自治体同士だけでなく住民の力をも集めて、自らの瀬戸内海は自らで守るという気概を持ちつつ、国の助力が必要な措置については、それが得られるように大きな力で政府を説得し前進することが望まれる。

瀬戸内法に基づく瀬戸内海環境保全基本計画の近時の変更では、参加の推進が重視され、住民からの意見の聴取とパブリックコメント手続きが実施された。府県では、瀬戸内法による府県計画に加えて、各沿岸域ごとに、その特性に応じて取り組むべき環境保全・修復・創造の施策やそれらを推進する方策を明らかにする基本的な指針としてのプランが作成され、住民、事業者及び行政が一体になって施策を推進することが目指されるようになっていく。自然の保全や再生を目的とする事業も、住民が協働し住民主体で進めていくべきである。自然再生については、自然再生推進法に諸制度が定められている。そのような事業は、公共事業として行うばかりでなく、ボランティア団体と協働して行うことも検討すべきである。その場合は、ナショナルトラストのように住民が一定の負担を負うことがある。計画によつては、住民の意思の確認に代わるものとして、地方議会において承認の議決を受けるべきであろう。国民・住民が計画の手続き的な違法又は一定の実体的違法を争って、誤った決定や管理を是正できるようにするために、計画を法律に基づくものと定めることも必要であろう。

海面の埋立て、開発行為など、環境に影響を及ぼす個別の行為についても、地域住民は環境アセスメント手続きへの参加などによって意見を述べて、環境の保全と共同利用の確保を図ることが保障されなければならない。

環境利益を享受する主体者である住民の参加が促され、住民が参加して適切な判断をすることができるようになるためには、環境に関する正確な情報が得られることが必要である。そのためには、行政が保有する環境情報が積極的に公開されなければならない。この情報公開は、たんに行政が必要と考える情報を提供するにとどまらず、住民が開示を請求する情報については公開する義務を負うというものであり、説明責任も伴う。

このように住民が瀬戸内海の環境を共同で保全し利用する権利を持つことが認知されるべきであり、環境に関する行政手続きへの住民の参加が保障されるべきである。そのような住民の環境共同利用権と行政手続きへの参加の保障を、事業者、住民等が環境保全の責務を負う旨とともに、瀬戸内法の条文に明記することが必要ではないか。

むすび

(ア) 里海の觀念には、沿岸域について多数の住民（漁民を含む。）が共同の利益を持ち共同で利用をしているという意味を含む。

そのような住民の共同の利益・利用は、所有権や漁業権のような物権に基づくものではない。特定の法律の条文や裁判所の判例で「権利」と明示されているわけでもない。しかし、現行の法律制度全体の解釈によって、それらの利益・利用は、私法的な性質を持ちながら、物権のような全く個人的な権利とは区別された、公共的要素のある権利により法的に保護されるものとして、認知されるべきものである。そのような権利は、「環境共同利用権」と呼ばれるべき権利である。

沿岸域の環境に関する住民の共同の利益・利用を、環境共同利用権という権利に基づくものと構成することによって、里海の觀念を諸々の法律制度にうまく結び付けることができ、豊かな里海の実現に貢献することができると思われる。

(イ) それでは、沿岸域における環境共同利用権とは、どのようなものであるか。⁽²⁵⁾

環境共同利用権の考えは、一九七〇年に提唱された「環境権」を起源とする。「環境権」は、「良き環境を享受し、

かつこれを支配しうる権利」と定義される。法学界では、憲法一三条と二五条を根拠とする基本的人権であり、少なくとも立法と行政を環境保全に向かわせる指導理念を示し、かつ法令の解釈原理でもあるという考えが確立した。環境基本法三条に、その趣旨を表すと解釈されるべき文言があり、地方自治体の環境保全条例にはそのような環境権を明示するものが少なくない。

それに対して、環境を悪化させる行為を差し止めるように住民が請求する訴訟において、判例は、人格権や物権のように各個人の個別的な利益を保護する権利を根拠としてその差止め請求を認めることはあっても、請求の根拠として環境権を認めることはなかった。環境権を認めない理由として示されるのは、環境権の性質や具体的な内容が不明確である、実定法上の根拠がないという理由である。

しかし、環境の保全に必要な法制度が十分に整備されず、行政が環境の保全を重視しない状態の下では、住民自らが主体的に行動することが必要である。そのためには裁判所を活用することが効果的であり、地域住民を主体とする民事訴訟を可能にするために、住民が環境利益について民事法上の権利としての環境権を持つということが認められる必要は大きい。

このような考えに立つて主張されるのが、環境共同利用権である。環境共同利用権は、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である。環境利益を保全するために民事訴訟において差止め請求の根拠になるが、人格権、所有権あるいは漁業権という個人的な権利とは異なり、公共的な性質も持つ権利である。

環境共同利用権を類型化すると、大気、水、土又は地盤という個々の環境要素を利用する権利と、海、河川などの総体としての自然環境を利用する権利とに大別できる。

総体としての自然環境を共同利用する権利の内容は、たとえば、そこから魚介類を採取・捕獲すること、そこで海

水浴、潮干狩りなどを楽しむこと、その景観を鑑賞すること、そこを航行することである。海浜で住民が散歩したり遊んだりする利益は「入浜権」とも呼ばれるが、この共同利用権に属するものである。これらの利益と利用を確保するために、水産動植物などの漁業環境やその他の自然環境を保全することも、この権利の内容に含まれる。

公共用水面には、漁業協同組合などが漁業権や入漁権を持ち、漁民が漁業を営む権利を持っている部分がかなりある。漁業権や漁業を営む権利は、特定の水面を直接に支配して漁業行為等を行うことができる権利である。権利者以外の人々がそれと同一内容の支配をすることできないという排他性がある物権である。権利者は、その権利を侵害する人に対して、侵害の差止めを請求できる。

漁業を内容とする環境共同利用権は、このような漁業権等が存在する水面を含めて、公共用水面について広範な人々が水産動植物の採取・捕獲という共同利用をすることができる権利である（漁業権等が存在する水面においては、漁業権等の内容と抵触しないように制限を受ける）。水産動植物の枯渇をもたらず乱獲や藻場・干潟を奪う埋立てに対しては、その行為が行われる水面について漁業権等を持たない人も、自らが持つ共同利用権が侵害されていることを理由に、侵害行為の差止めを請求できる。

漁場計画の決定、漁業権の免許、漁業の許可等でなされる漁業調整や、農林水産大臣又は都道府県知事の命令の制度、漁業調整委員会の指示の制度は、第一義的には漁業権又は許可漁業の内容を定める行政手続きである。それとともに、漁業を内容とする共同利用権の具体的な内容の確認又は変更を決定する行政手続きの意味をも持つのであり、また、共同利用権の侵害の排除・予防を簡易迅速に実現する趣旨を含むものであると理解すべきである。

他方、公共用水面における住民のスポーツ・レジャー、景観鑑賞、交通等の利用も、共同利用権の内容であり得る。これらの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るものであり、多くの場合、従来か

らの慣行によって地域ごとに特定されている。その内容は権利だけでなく、共同利用を維持するために守るべき義務も含まれる。このような共同利用権の内容・方法は、立法又は行政手続きによって変更することができるが、多数の権利者の意思に従うべきものであるから、その変更手続きにおいては住民参加が保障されなければならない。行政庁は、共同利用の内容を変更することが妥当か否かを判断するのに必要な情報を住民に公開し、住民の意見を聴取しなければならぬ。住民から出された意見を尊重することも確保されなければならない。

漁業権等の漁業利益とその他の公共用水面の共同利用の利益とは、対立することが少なくない。それらの間の適切な調整は、漁業調整を超えた高次の観点からの利益調整を容易に行える行政手続きによるべきであり、住民の参加と意見の尊重が、その手続きにおいて確保されなければならない。海面埋立ての手続きにおいては、環境アセスメントと結びつけて、住民の参加と意見の尊重が確保されなければならない。

(ウ) 法律に基づいて行政庁が行う規制と、住民が訴訟を提起して裁判所が法律を根拠にして出す判決・決定は、主に豊かな里海の実現を阻害する行為を排除し又は予防するものである。住民が環境について共同利用権を持つことを認知することは、このような行政庁の規制と裁判所の判決・決定に大きな意味を持つ。

他方、豊かな海を実現するために積極的に行う行為のうち、環境を保全又は再生する事業は、法律に定められることによりその実施が促進される。

しかし、豊かな海を実現するために積極的に行う行為は、住民の自発的な行為によるところが大きい。これら住民の自発的な行為は、直接的には法律に基づくものではない。法律は、住民の自発的な行為に対して、住民に情報を提供する体制を整備し、住民間又は住民と行政庁等との間の協議を促進し、あるいは必要な資金を提供する根拠を作り出すこと等によって、行為の発展を促進する役割を果たすことができる。

そのような法律を制定させ、活用できるようにするためにも、住民が環境について共同利用権を持つことを認知することが大きな役割を果たすことになるであろう。そして、環境共同利用権の認知は、何よりも、ともすれば薄れがちになる環境の価値と共同利用への関心を住民自身が再喚起し、自発的に豊かな里海を守り育てていく力を与えるであろう。⁽²⁶⁾

- (1) 中山充「瀬戸内海の環境保全と瀬戸内法の課題」香川法学二二巻三・四号三〇～六五頁（二〇〇二年）。
- (2) 阿部悦子『再生』に向けたNGO提案」瀬戸内海研究会議ワークショップ『瀬戸内海の再生に向けた包括的アプローチ』二二～二四頁（二〇〇五年）。
- (3) 瀬戸内海環境保全知事・市長会議事務局「瀬戸内海環境保全知事・市長会議事務局の取組み」瀬戸内海四四号一～三頁（二〇〇五年）。
- (4) 瀬戸内海研究会議『瀬戸内海再生方策に係る調査・提言 報告書』一～一〇一頁（提言）（二〇〇五年）。
- (5) 瀬戸内海研究会議・前掲報告書一～一頁（提言）、二一～二二頁（柳哲雄）、松田治「瀬戸内海の再生に向けた包括的アプローチ」、柳哲雄「再生の理念・『里海』の構想」前掲・瀬戸内海研究会議ワークショップ二～四頁。「里海」については、瀬戸内海研究会議『瀬戸内海研究フォーラム in 大分 里海～西瀬戸からの発信～』（二〇〇三年）、柳哲雄『里海論』（二〇〇六年、恒星社厚生閣）、「特集 里海としての瀬戸内海」瀬戸内海四六号（二〇〇六年）、「特集 里海つて何だろう？」季刊里海創刊号（二〇〇六年）瀬戸内海研究会議編『瀬戸内海を里海に―新たな視点による再生方策―』（二〇〇七年、恒星社厚生閣）等。
- (6) 県計画の関係事項として「水質等の保全、干潟等の浄化機能の維持・向上、河川における流況の調整・土砂の適正な管理、河川・海岸・港湾・漁港の整備、森林の機能の向上、漁場の生産力の増進、水産動植物の増殖・養殖、有害動植物の駆除」を挙げ、関係事項に係る事業として「下水道・浄化槽その他排水処理施設の整備、流域の環境の保全・改善、河川・海岸・港湾・漁港・森林の整備、漁場の保全・整備、漁業関連施設の整備」の実施と調査研究を挙げる（五条）。さらに、次の事項がそれぞれ独立の条文に定められている。県による生活排水対策重点地域の指定等の実施推進（二三条）、漂流物の除去等、広域的な海域環境保全・改善措置（一四条）、河川の流況の調整（一五条）、森林の保全・整備（二六条）、水産動物の種苗の放流、養殖漁場の改善等（一七条）。

調査の実施、結果公表（干潟と海域環境との関係、潮流・潮汐等と海域環境との関係、流入汚濁負荷量と海域環境との関係、河川の流況と海域環境との関係、土砂の採取と海域環境との関係、赤潮・貧酸素水塊等の発生機序、海域環境と水産資源との関係、その他海域環境と水産資源）、及びそれらの調査推進等のための総合的な調査研究体制の整備、赤潮の防除技術の開発その他の研究開発の推進・成果の普及・研究者の養成等、流入汚濁負荷量の総量削減措置（二八条）、養殖事業者による酸処理剤・肥料の適正な使用等、海域環境への適切な配慮（一九条）、自然災害の発生防止のための河川・海岸・港湾・漁港・森林の整備の推進（二〇条）、住民等に対する環境保全・改善に関する知識の普及（二三条）。

（7）基本計画の施策一、三、四、五等に関係。

（8）基本計画の施策五に関係。

（9）小規模の埋立てのうち、関係地域住民の生活にとってどうしても必要な埋立てまで全く認めないというわけにはいかないであろう。このように例外的に埋立てを認める場合に関する一般的な基準も、法律の条文に明記すべきであろう。それとともに、埋立てに関する環境アセスメントにおいて、埋立て禁止の原則を厳正に遵守する観点から点検を強化する措置を定めることも必要である。さらに、やむを得ず認める埋立てについて義務付けられるべき代償措置（ミティゲーション）については、埋立てを推進するための免罪符になることを防止し、安易に代償措置が実施されて環境破壊・悪化と費用の無駄遣いを招くことを防止するために、慎重に検討されなければならない。

なお、全面禁止の主張も次のような意味で合理的な根拠がある。

従来も「埋立の基本方針」で「埋立ては厳に抑制すべきである」という原則が定められていたにもかかわらず、埋立てが厳しく制限されるべき海域についても例外が定められていた。そのために、原則が骨抜きにされ、廃棄物の受入れとか企業や空港の立地を目的にする埋立てすら認められてきた。その原因は、地方公共団体が環境保全を二の次にして開発行為を進め、また、廃棄物処理などの問題の解決を安易に海面埋立てに頼る傾向が、相変わらず強いこと、そして、環境保全のためにチェックを行うべき官庁のチェックが弱いことにあると思われる。したがって、このような弱点が克服されないかぎり、埋立て禁止の原則を法律に明記しても、例外を認める命令の規定を根拠にして、多数の埋立てが次々と認められていくおそれがある。

そこで、そのような弱点が克服されていない現状においては、本当に埋立てを認めざるを得ない場合にだけ埋立てを認めるということが保障されていないという理由で、埋立てを全面禁止すべきであるという主張が成り立つ。

一定の場合に例外的に埋立てを認めるという制度にしてさしつかえないのは、その弱点が克服されたときである。すなわち、地

方公共団体が法的にかつ実際に環境保全を第一義にして施策を進める状態に転換したときに、はじめてそのような状態になる。チェック体制については、たとえば、小規模の埋立てについても環境アセスメントを実施する制度を制定するとか、環境アセスメントの実施に関する住民参加の手続きをもっと強化するとか、地方公共団体や国が事業主体である埋立てについて、免許権者・認可権者とアセスメント審査権者とを分離するとかの改善が実現したときに、そのようなときに当たる。

(10) 基本計画の施策四に関係。

(11) 抽象論としては、河口部のように継続して砂が堆積していく海域がありうる。しかし、現在の日本では川の砂防施設が完備していて、河口部での砂の堆積は僅かである。河口部等で砂利を採取すれば、それが補充されないままになり、環境への悪影響が生じるであろう。したがって、今後、川の砂防施設のあり方が変化して、河口部等で大量の砂利が堆積し、防災等の目的でこれを採取した方がよいようになるのでない限り、海砂利採取は全面禁止にすべきである。

(12) 本節は、中山充「流域総合管理」瀬戸内海研究会議・前掲報告書二一五九―二一六三頁に、一部、手を加えたものである。中山・前掲香川法学二一巻三・四号六六―七六頁も参照。

(13) 中山充「漁業権による水産資源の保護と環境権」香川法学一三巻四号一二―一四頁（一九九四年）、同『環境共同利用権―環境権の一形態―』（二〇〇六年、成文堂）一五五―一五七頁。

(14) 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―」香川法学二二巻三・四号一頁以下。

(15) 瀬戸内海研究会議による瀬戸内海再生方策の提言では、実現可能性のある管理組織の例として、政府の執行機関（瀬戸内海庁）、国の行政委員会組織（瀬戸内海総合管理委員会）、特殊法人又は独立行政法人（瀬戸内海管理機構）、地方自治体による一部事務組合的組織（瀬戸内海広域行政事務組合）、緩やかな連帯組織（瀬戸内海知事・市長会議の機能強化・常設事務局の設置）、調整機能公益法人（瀬戸内海環境保全協会への各種事業の調整権付与）が挙げられている（瀬戸内海研究会議・前掲報告書一八―一九頁（提言）、二一八―二一八三頁（小林悦夫））。

(16) 大分県の条例・活動等について、二〇〇三年八月二日に大分県庁において職員から聞き取り調査を行い、資料を収集した。この調査・資料収集にあたっては、大分県的生活環境部環境管理課、林業水産部林政課・森林保全課等と、香川県環境森林部みどり保全課の多くの方々のご協力をいただいた。

(17) 第一章「総則」（一―五条）では、目的、定義、県の責務、県民及び事業者の責務、市町との連携を定める。第二章「緑化の推進とみどりの保全に関する施策」は、第一節「緑化推進等基本計画」（六条）、第二節「緑化の推進とみどりの保全に関する基本的

- 考え方」（七、一二条）、第三節「緑化推進地域」（一三、二四条）、第四節「土地開発行為の事前協議等」（一六、二四条）からなる。第三章は雑則（二五、二六条）、第四章は罰則（二七、三〇条）である。この制定に伴って、従来の「香川県における自然環境の保全と緑化の推進に関する条例」が、「香川県自然環境保全条例」への改称、「緑化の推進」に関する部分の削除等の改正を受けた（附則四項）。さらに、平成一五年四月から、環境部が環境森林部とされ、従来、農林水産部と環境部に分かれていた「みどり」に関する課である自然保護室、みどり保全課、及びみどり整備課が、環境森林部に再編された。
- (18) 香川県四八%、全国平均六七%。
- (19) 香川県「香川県新世紀基本構想 みどり・うるおい・にぎわい創造プラン 総論編」（二〇〇〇年）一、二、八、一二、一三、一六、一七頁。
- (20) 第一回香川のみどり選定委員会（二〇〇四年七月一四日）。
- (21) 大分県は、緑化の推進と緑の保全を図るため「大分県環境緑化条例」を制定し、「第四次大分県緑化基本計画（平成一五年度～平成二四年度）」を策定した。森林保全計画事業、緑化推進事業、緑化基準は、この「大分県緑化基本計画」に定められている。林地の開発に係る規制については、特に大分県独自のもの又は大分県で特に力を入れて運用していることはない。景観については、「大分県沿道の景観保全等に関する条例」が制定されている。なお、二〇〇二年三月末における大分県の林野面積は総面積の七〇・九%を占め、林野面積のほとんどが山林である。民有林が林野面積の八九・六%を占め、民有林の五二・七%が人工林である。なお、大分市は「大分市緑の基本計画 きらきらみどり いきいきおいた」（平成二二年五月）、中津市は「中津市緑の基本計画」（平成一四年一月）を策定した。前掲注（16）大分県調査による。
- (22) 香川県環境森林部みどり保全課総務・審査グループ「平成一五・一六・一七年度『残したい香川のみどり』調査研究事業について」二、四頁。
- (23) 本節は、中山充「住民の参画と協働」瀬戸内海研究会議・前掲報告書二一八六～二一八八頁に、一部、手を加えたものである。
- (24) 島しょ部の環境保全について、基本計画の施策九参照。
- (25) 中山・前掲『環境共同利用権』参照。
- (26) 本稿は、科学研究費の補助を受けて二〇〇三年度から二〇〇六年度まで実施した共同研究「瀬戸内海の環境保全と管理法制に関する法的研究」（研究代表者 横山信二）の成果の一部である。