

# 海辺の自然再生

## —海辺の自然破壊の歴史的概観と自然再生推進法の概要—

金光寛之

### The Nature Reproduction of the Seaside

Hiroyuki KANEMITSU

#### はじめに

わが国は、国土が南北に長く、地形の起伏に富むうえ、さらに四方が海に囲まれ四季の変化も相まって多様で豊かな生態系を有しており固有種の比率も高い状態である。しかしながら、戦後の経済復興等により、国民の生活水準が向上した一方で自然が破壊されるにいたっている。

さらに、国民の生活様式の変化なども相まってメダカやキキョウなど日本の生活域にはかつては普通に見られた動植物まで絶滅が器具される種としてリストアップされる事態となった<sup>(1)</sup>。こうして、今ある自然を守るだけでなく<sup>(2)</sup>、過去に損なわれた生態系その他の自然環境を積極的に再生・修復することがわが国の重要な課題として認識されるに至った。

特に海辺については、高度経済成長等の経済成長により多くの海岸や干潟が埋め立てられ、戦後、日本全国の干潟は、4割に減少したとされている。そもそも海岸や干潟は、本来人間に必要な生物などを生産、供給するものであり、さらには人間と動植物との共存・共生の役割を果たしている。特に、近年には海岸にてレクリエーション活動や自然体験の学習の場として個々の期待は高まっている<sup>(3)</sup>。

また国際的に見て海岸（水中も含む）や干潟は、地球温暖化防止のための自然環境の安定に重要な機能を果たしている。このように海岸および干潟は、多面的で、それは公益的機能と経済的機能に大別される。時に公益的機能を有する海岸や干潟は、国家的資産であり、かつ、国際的公共財であると考えられる。海岸や干潟が、このような強い公共性を有する最大の理由は、海岸や干潟が人間・動植物にとって生態系の保全機能として不可欠な生存基盤として存在するからである。

しかしながら、我が国の海辺の保存・再生に関する法律が施行されても、市場原理が先行し、海辺の自然の破壊は改善されなかった。そこで、現在の破壊された自然を再生することを目的とした

自然再生推進法が、2002年に施行された。

以下本項では、海辺の環境破壊の歴史を概観した上で、自然再生推進法の概略について簡単に述べる。

## I 海辺の環境破壊についての歴史の変遷

ここでは、海辺の自然が現在までどのような経緯で破壊されたかについて簡単に説明したい。

### (1) 戦後の高度経済成長の海辺の破壊

海辺の開発や水質汚濁が本格化し、日本の海辺が大きく変貌するのは戦後である<sup>(4)</sup>。特に、1950年代後半から1970年にかけての高度経済成長の時代には、開発がさかんに行われたため、海辺の自然破壊はかなり進行した。全国の遠浅の海辺では、干潟や浅瀬が埋め立てられていった。とくに1950年代から1960年代は、製鉄所や火力発電所、石油コンビナートなど工場立地のために、1970年以降は、主に都市再開発や廃棄物の搬入場のために、海辺は埋め立てられ広大な埋立地が造成されていった。山を切り崩し、そこで採取した土砂を干潟や浅瀬に落として土地を造成した。また、沖合に長い柵を設けて海水を遮断し、巨大なサンドパイプで外側の海底の砂を採取し、柵の内側へ流し込む工法もあった。どのような工法にせよ大規模な自然の改変には違いなく、潮溜まりで元気に泳ぐ稚魚の群れも、砂の下でじっとたたずむアサリも、杭の片隅で隠れるカニも、そしてそこで生業を営んできた漁業者も、岸辺で生き物と戯れる子供たちや潮の香りに包まれて海を眺める人々も、こうした開発では、ほとんど配慮されることはなかった。<sup>(5)</sup>

また重金属や油、合成洗剤、農薬などさまざまな化学物質、有機性汚濁物質が河川を通じるなどして大量に海域に流れ込み、深刻な水質汚濁が生じたのもこの時期である。最も悲劇的な事件が、周知の通り水俣病(熊本県)言えるであろう。<sup>(6)</sup>チッソの科学工場からメチル水銀が水俣湾(熊本県)に流され、それに汚染された魚介類を食べた人々が水俣病となり、脳や神経に重い障害を負い、多くの犠牲者を出した。

深刻な大気汚染で有名となった四日市(三重県)のある伊勢湾(愛知県・三重県)でも、石油コンビナートなどから流失する油で魚介類に被害が出ていた。また、大量の塩酸や硫酸が工場から違法に海に流され、1969年に四日市会場保安部の田尻宗昭(故人)らがそれらを流した工場を摘発している。<sup>(7)</sup>このほかにもこの時代には、列島各地で様々な沿岸の海洋汚染や埋め立てが進んだ。

1960年代後半の東京湾では、油が海面を膜のように覆い、太陽光が反射すると海面が虹色に光っていた。水揚げされた魚介類は油臭く、背骨が曲がった魚もたくさんみられた。この時期には、「東京湾の魚は食えない」と言われ、市場で取引が成立しないこともあった。

### (2) 漁業者の抵抗と市民運動

こうした開発や事件に対して、漁業者をはじめ人々が反対に立ち上がったところもある。

たとえば、1958年、江戸川沿いで創業していた本州製紙は有害物質を垂れ流していた。その

垂れ流された有害物質は、「黒い水」と呼ばれ、漁業に大きな被害を出していた。これに怒った浦安の漁業者約1000人が200隻の船で江戸川を上り、本州製紙へ押しかけ抗議し、多数の負傷者・逮捕者が出る大乱闘になった（本州製紙事件）。この事件をきっかけに、同年末には「水質二法」（水質保全法と工場排水規則法）が国会で成立した。

水質二法は、その目的に経済との調和が含まれていたことや指定された水域でのみの規制であったこと、さらに排出水を水で薄めれば規制から免れたことなど<sup>(8)</sup>、水質規制としては不十分なものであった。しかし、同法は、実質的に日本における最初の公害規制法であり、それが漁業者の抗議がきっかけで成立したことは、記憶にとどめるべきである。

各地で海域を埋め立てる計画が浮上すると、漁業者による反対運動が起きた。ただし、こうした運動の多くは、行政や進出企業による強引かつ巧みな交渉に負け、わずかな漁業権補償と引き換えに、漁業者たちは海を去っていった。

1960年代から1970年代にかけて、全国各地の海辺で埋め立てやコンビナート建設などに反対する市民運動が盛り上がった。

1964年駿河湾（静岡県）で石油コンビナートの計画がもち上がると、沼津・三島・清水の二市一町の住民が反対運動を繰り広げ、計画は撤回された。志布志湾（鹿児島県）では2730ヘクタールの海浜を埋め立て、石油精製施設や食品コンビナートを誘致する計画が1971年に出されたが、沿岸の住民らの強い反対運動が起きたために、計画は大幅に縮小された。志布志湾の開発計画は、新全国総合開発計画（新全総・1969年）による国土開発のひとつであり、ほかの地域でも大規模開発計画が進められた。<sup>(9)</sup>

織田が浜（愛媛県今治市）など各地で埋立事業をストップさせようと住民が訴訟を提起したこともあった。その中には、自分たちには海浜に立ち入り、使用する権利である「入浜権」があると主張し、埋め立てはこの入浜権を侵害しているとして裁判で争うこともあった。しかし裁判所は、入浜権を認めず、裁判に訴える利益がそもそもないとして、埋立事業そのものの審査を行うことなく門前払いの判決を下してきた。ほとんどの場合において裁判は、埋め立ての抑止にはつながらなかった状態である。唯一、海辺の自然保護を目的として裁判で住民側が勝訴したのは、臼杵市（大分県）でセメント工場を誘致するための埋立計画について公有水面埋立免許の取り消しを求めた臼杵風成訴訟（一審判決1971年、二審判決1973年）のみであると言われている。<sup>(10)</sup>

1960年代後半からは、自然保護の観点から干潟の埋め立てに反対する市民の声が各地ででくようになってきた。1967年には、現在の三番瀬の沿岸域となる千葉県市川市行徳において、埋め立てに反対し、シギやチドリ、カモなど干潟・浅瀬の野鳥を守ろうと「新兵を守る会」が結成された。この運動は、日本で初めての干潟運動になる。しかし、漁業権補償を求める漁業者の理解が得られず運動は孤立し、結局要求していた1000ヘクタールのうちわずか83ヘクタールが野鳥保護区として残るにとどまった。<sup>(11)</sup>

また仙台港の建設により国内有数の潟湖である蒲生干潟（宮城県）が埋め立てられようとしてい

たことに対して、1970年より自然保護団体などが反対し、約3分の1の干潟が残った（国際貿易港整備計画は残る）。三河湾（愛知県）内の東に位置する田原湾では、そのほとんどが1961年以降に埋め立てられたが、残った干潟（汐川干潟）の埋立計画に対して1972年より反対運動が起こり、1975年には計画が中止された。

こうした市民運動の盛り上がりや二度にわたるオイルショック（1973年、1978年）の影響などによる景気の後退により、埋立計画が中止され、あるいは大幅に縮小された地域もあった。東京湾では、小櫃河河口に広がる盤洲干潟（千葉県木更津市）の埋立計画（1万300ヘクタール）がストップし、富津湾（千葉県富津市）の埋立計画も大幅に縮小され、谷津干潟（千葉県習志野市）はわずか48ヘクタールであったが残されることになった。

しかし、これらの運動は、実際の開発を止めることができなかったのが現状である。とくに漁業者の参加しないかたちでの市民運動の多くは成功しなかった。

そして、海浜の埋め立てを規制する制度が整備されることもなかった。埋め立ての基本法となるのは公有水面埋立法である。この法律は、そもそも埋立事業をスムーズに行うことが目的のものである。また、大規模な埋立は主に自治体が事業主になることが多いなかで、埋め立ての免許権者がその自治体となっており、手続きが事業主にとって都合がよい仕組みとなっていたのが現状であった。<sup>(12)</sup>

1973年、埋め立てが続き、水質汚濁が深刻化していた瀬戸内海を対象にして、瀬戸内海環境保全臨時措置法が制定されたものの（1978年には恒久法として瀬戸内海環境保全特別措置法へ）埋め立ては続けられていた。当時は、環境アセスメント法もなく、環境保全の見地から埋立事業を検討するまともな手続きすらなかった次第である。環境アセスメント法案は1981年に国会へ提出されたものの、大規模開発の動きが強いなかで1983年には廃案となり、成立したのは実に1997年になってからであった。<sup>(13)</sup>

### (3) 再び開発ラッシュの海辺

1980年代に入ると、瀬戸内海など一部の海域をのぞき、各地の沿岸の多くは現在の形状に落ち着いてきた。しかしながら、「民間の活力の導入」を錦の御旗に、沿岸域を含む国内各地で再び新しい開発構想が浮上し、実施されていった。さらに、リゾート法（総合保有地域整備法）が1987年に制定されたように、この時期はリゾート開発が各地で行われ、沿岸域でもゴルフ場やマリナーの整備など、開発ラッシュとなった。<sup>(14)</sup>

1980年、国は「フェニックス計画」の構想を発表した。これは都市で発生する廃棄物などで埋立地を造成し、埋立地を都市開発用地として活用しようとするものである。1981年には、この計画を実施するための広域臨海環境整備センター法ができ、大阪湾でも実施された。

石垣島（沖縄県）で、白保の海に広がるサンゴ礁を埋め立てる新石垣島空港の建設計画（1978年発表）をめぐる激しい争いが大きく報道されたのも1980年代である。サンゴ礁を埋め立てる計画は住民や国内外の自然保護団体、研究者らの反対によって中止されている（新空港計画は陸

上へ建設区域を変更)。また同県では、1972年の本土復帰以降の沿岸域の開発により土砂(赤土)が海域に流出し、海の汚濁が進み、サンゴの死滅が県内各地で発生した。この白化現象は、前述のリゾート開発ブームにより一層進んでしまった。

東京湾では、前述したフェニックス計画の動きがあったものの実現には至らなかった。しかし、東京湾横断道路(アクアライン)の建設(1989年着工)や羽田空港沖合展開事業(東京都)が具体化した。また、都市再開発を目的に、みなとみらい21(神奈川県)や東京臨海副都心計画(東京都)などが次々と構想され、事業がすすめられた。建築家の黒川紀章氏(故人)らが「東京改造計画」を発表したのもこの頃である(1987年)。これは、房総に巨大な運河を通し、東京湾内に三万ヘクタールにおよぶ人工島を造成するという大規模な開発構想である。実現には至らなかったものの、大きな反響を呼んだ。

#### (4) 干潟保全の世論と経済情勢の悪化(諫早湾、藤前干潟、三番瀬)

1990年代後半に入り、ようやく日本においても干潟・浅瀬、そして海辺の環境保全に対する世論の関心がたかまってきた。そのきっかけとなったのは、九州・有明海にある諫早湾(長崎県諫早市)の干拓事業である。また、1992年の「バブル経済の崩壊」による不景気のなか、国や自治体の財政状況も厳しくなり、大規模開発が行われにくい情勢となってきた。

1997年諫早湾は、防災や農地造成を目的とした国営干拓事業のために潮受け堤防で締め切られ、干拓が実施され、3550ヘクタールに及ぶ干潟が消滅した。これに世論は、強く反発し、干潟の保全の観点から疑問が投げかけられると同時に、事業の目的や効果を疑問視する声も相次ぎ、「無駄な公共事業」との批判を受けた。

翌1998年には、日本中部にある藤前干潟(名古屋市)の埋立計画がクローズアップされた。名古屋市がゴミの最終処分場を確保するために藤前干潟を埋め立てようとしたものである。これに対して当時の環境庁(現環境省)などが強く反発し、埋立計画は中止に追い込まれた。

この埋立計画において、名古屋市は、自然干潟を埋め立てる代償措置として、自然干潟の沖合いにある浅場に土砂を盛り人工干潟を造成しようとしていた。これに対して当時の環境庁は専門家による検討会を設置し、自然干潟をつぶす代償として人工干潟を造成することは不適切だと激しく反発し、結局のところ埋立計画とともに、この人工干潟の計画も頓挫した。

こうした海辺の環境保全と公共事業批判を世論を背景に、これまで開発一辺倒であった行政の動きにも変化がはじめた。過去の計画が策定され現在では不要な可能性のある公共事業について、一定の期間の後に見直しを行おうとする「時のアセス」が1997年、北海道庁ではじまり、よく1998年には国全体においても実施されるようになった。この流れのなか、1960年代から計画されてきた羊角湾(熊本県天草諸島)の干拓事業は、1997年に中止が決定されている<sup>(15)</sup>。

また、国や自治体の政策担当者らにも、これまでの開発の結果、そこの自然にどのような悪影響が出て、それを緩和させるにはどうしたよいかという問題意識が広まりつつあったと言える。



### (5) 「自然再生」の登場～公共事業が変わる

21世紀に入ると、行政から「自然再生」に関連した提言や施策が出されるようになった。2001年7月、小泉純一郎首相が主宰する「21世紀『環の国』づくり会議」の報告がまとめられ、「衰弱しつつあるわが国の自然生態系を健全なものに蘇らせていくためには、環境の視点からこれまでの事業・施策を見直す一方、順応的生態系管理の手法を取り入れて積極的に自然を再生する公共事業、すなわち『自然再生型公共事業』を、都市と農山漁村のそれぞれにおいて推進すること」が提言された。

同年12月には、内閣府に設置されていた総合規則改革会議が第一次答申をまとめ、そのなかで「海岸・浅海域等の水流域や都市域など既に自然の消失、劣化が進んだ地域では自然の再生や修復が重要な課題である。自然の再生、修復の有力な手法のひとつに、地域住民、NPOなど多様な主体の参画による自然再生事業があり、各省間の連携・役割分担の調整や関係省庁による共同事業実施など、省庁の枠を超えて自然再生を効果的・効率的に推進するための条件整備が必要である」と述べている。

2001年3月、政府は、「新・生物多様性国家戦略」を閣議決定した。これは、生物多様性条約にもとづき、各国が生物多様性の保全のために国家戦略を策定しなければならないことを受けてまとめられたものである。国家戦略は、1995年に最初のもので策定されていたが、そこでは「自然再生」にはふれていなかった。この新戦略により、はじめて「自然再生」が生物多様性保全の手法のひとつとして国のなかで明確に位置づけられたのである。

新戦略では、自然再生事業の目的や手法について、①生態系の健全性の回復、②化学的データーを基礎とするていねいな実施、③多様な主体の参画と連携を掲げている。新戦略で重要なポイントは、自然再生事業について明確な定義づけをしたことである。すなわち、「自然再生事業は、人為的改変により損なわれる環境と同種のもをその近くに創出する代償措置としてではなく、過去に失われた自然を積極的に取り戻すことを通じて生態系の健全性を回復することを直接の目的として行う事業」と位置付けた<sup>(16)</sup>。

## II 自然再生推進法の概要

ここでは自然再生法の各規定についての説明を行うが、その前にこの法律制定の意義について簡単に述べることにしたい。

前述のように単に自然を守るだけでなく、過去に損なわれた生態系その他の自然環境を再生・修復することが重要課題として認識されるようになった。その生態系の健全性を含む自然再生には、長期間を有することから長期的な視点のもとに自然の復元力に委ねる姿勢がかかせないと考えられる。自然再生は、複雑でたえず変化する生態系を対象とするため、人間が用意した型に自然を押し込める発想ではなく、自然の推移を踏まえつつ人間が自然再生のあり方を変えていくことが求めら

れる<sup>(17)</sup>。

そこで2001年7月に21世紀「環の国」づくり会議報告で「自然再生型公共事業」が提唱され、2002年3月に策定された新生物多様性国家戦略において「自然再生」が施策の柱の一つとされた。こうした状況を受け、各党で立法化に向けた検討がなされた結果、同年12月に自然再生推進法（平成14年法律148号）が議員立法として制定された。

自然再生推進法は、新たな規制措置や直接的な財政措置等を含まない緩やかな法律である。しかしながら、この法律によって自然再生の実施について、①地域住民やNPO、自然環境の専門家等が事業の初期段階から参画するなど、地域の自主性を尊重した仕組み、②地域における協議会や関係各省から成る自然再生推進会議など横の連携を確保する仕組み、③事業の着手後においても自然再生の状況をモニタリングし、その結果を事業にフィードバックするなどの息の長い取組を求める仕組み、などの新しい枠組みが制度的に担保されることとなり、自然再生の取組が、将来にわたって、より着実に進んでいくことが期待される。

### （1）自然再生推進法の目的

自然再生推進法は、自然再生についての基本理念を定め、および実施者等の責務を明らかにするとともに、自然再生基本方針の策定その他の自然再生を推進するために必要な事項を定めることにより、自然再生に関する施策を総合的に推進し、もって生物の多様性を通じて自然と共生する社会の実現を図り、あわせて地球環境の保全に寄与することを目的としている（1条）。

つまりこの法律は、自然再生についての基本理念や責務等を明らかにするとともに、自然再生を推進するために必要な事項を定めることにより、自然再生に関する施策を総合的に推進することを目的としており、究極の目的として自然と共生する社会の実現を掲げている。そして、この法律の制定により、自然再生の基本的な考え方や自然再生事業の具体的な実施手順等が明らかになることにより、自然再生に関する取組が、将来にわたり着実に実施されることとなるよう、制度的な担保が与えられたと思われる。

本法の審議過程では、自然再生事業が従来型の公共事業の延長になるのではないかと、との疑問も提示された。本法においては、自然再生事業を過去に損なわれた自然環境の保全・再生等を行うことと定義し、また生物多様性の確保や地域の生態系を取り戻すことを目的とするものであることを明記する等、そのような事態が生じることのないよう配慮されているところである<sup>(18)</sup>。なお、参議院環境委員会における附帯決議には「本法に基づく自然再生事業は、従来からの公共事業の延長として行われるものではなく、過去に行われた事業や人間活動等によって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実施される旨を周知徹底すること。」との内容も含まれているところである<sup>(19)</sup>。

### （2）自然再生の基本理念

本法における「自然再生」とは、「①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②関係行政機関、関係地方公共団体、地域住民、特定非営利法人（NPO）、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③自然環境を保全し、再生し、若しくは創出し、またはその状態を維持管理すること」と定義されている（2条1項）。

①については、「自然再生」が、過去に損なわれた自然環境を取り戻すことを目的として、地域の多様な主体が参加して、自然環境を保全し、再生し、創出し、または維持管理することをいうものとされている。

そもそも自然再生とは、前述のように「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」を目的とするものでなければならない。この自然再生推進法の審議過程においては、自然再生事業が従来型の公共事業を推進するための隠れ蓑とされるのではないかとの懸念も提示された<sup>(20)</sup>。しかしながら、自然再生推進法においては、自然再生を過去に損なわれた生態系等の自然環境を取り戻すことを目的とするものと定義されており、このような事態が起こらないように配慮されていると思われる。なお、参議院環境委員会における附帯決議において「自然再生推進法に基づく自然再生事業は、従来からの公共事業の延長として行われるものではなく、過去に行われた事業や人間活動等によって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」として実施される旨を周知徹底されており、この点に対する強い配慮が政府に求められていたと考えられる。

②については、そもそも自然の生態系は、源流域の森林、河川の集水域の湿原や農地、河口部の干潟や海岸、浅海域の藻場などが相互に密接に結びついている。このため、その再生に当たっては、ごく一部の狭い範囲だけを対象とするのではなく、できるだけ広い範囲を対象に総合的に考えられることが重要であると思われる。

この自然再生事業は、このようにある程度広い範囲で考えるべきであり、地域の固有の生態系の再生を目指すものであることから、国と地方公共団体、専門家、地域住民、NPO等の多様な主体の参画が不可欠である。国も、環境省、農林水産省、国土交通省といった関係各省の横断的な連携が必要となる。そして、こうした地域の多様な主体が、計画段階から事業実施、完了後の維持管理に至るまで、積極的に参画することが必要となると思われる。特に、長期間にわたる維持管理が重要な意味を持つ実情に通じ、地域に密着して活動する住民やNPOなどが重要な役割を担うことになる。そのため、地域主導の自主的な活動が目指されている。

そして③については、河川・湿原・干潟などといった原生的な自然の再生のみならず、里地・里山といった人の手により維持されてきた二次的自然も含まれる。また大都市における大規模な緑の空間の「創出」も失われた都市の自然生態系を取り戻すという意味で自然再生に含まれる<sup>(21)</sup>。

そして自然再生の基本理念（3条）として①自然再生は、恵み豊かな自然の維持、生物多様性の確保を通じた自然と共生する社会の実現等を旨とすること、②自然再生の実施主体として関係行政機関、地域住民、NPO、環境専門家等地域の多様な主体の参加が求められ、これらの者は、互いに連携するとともに、透明性を確保しつつ地域主導の事業として、自主的かつ積極的に自然再生事業を実施するものとされている。さらにその手法として③地域の自然環境の特性、自然の復元力および生態系の微妙な均衡を踏まえ、科学的な知見に基づくこと、④自然再生事業の着手後も自然再生



の状況を監視し、その結果に科学的な評価を加え、これを事業に反映させる方法（順応的方法）により行われるべきこと⑤自然環境学習の場としての活用への配慮が必要なこと、が規定されている。特に②においては、自然再生事業は、地域住民やNPOなど地域の多様な主体の参画と創意により、地域主導のボトムアップ型で進められるべきことが示されている<sup>(22)</sup>。

ここで生物多様性の確保が明記されているのは、それぞれの地域に固有の生態系の再生を目指すという点において、生物多様性の確保の観点が必要不可欠なことから、その趣旨を踏まえ、明記されたものであると解されよう（なお、生物多様性の確保は、1条の目的規定にも明記されているが、これも同様の趣旨と解されよう）。

第2項においては、自然再生は、地域の多様な主体による連携と透明性の確保、自主的かつ積極的な取組により実施されなければならないことを明らかにしている。ここで、「地域」とあるのは、自然再生が、地域に固有の自然を取り戻すものであるから、それぞれの地域における多様な主体が連携し、その自主性を発揮して実施されるべきであるとの趣旨によるものであると解されようと思われる。

第3項では、自然再生は、地域における自然環境の特性、自然の復元力、生態系の微妙な均衡を踏まえ、科学的な知見に基づいて実施されなければならないことを定めている。地域ごとに異なる自然環境の特性を十分に把握し、自然の回復という観点から自然に復元力を重視すべきこと、そして、複雑な生態系の微妙な均衡を十分に踏まえて、科学的知見に基づいて実施されなければならない点を明らかにしている。自然再生事業については、自然生態系の回復には長期間を要すること、それをなし得るのは究極的には自然そのものが有する復元力であることを十分に認識した上で、人間は、自然の回復が円滑に進むよう条件整備をするに過ぎないという認識の下で進められていく必要があるということであろう<sup>(23)</sup>。

このように、自然再生は、地域ごとの自然特性に応じ、自然の復元力を活かした形での柔軟な実施が求められるわけである。

### **(3) 実施者等の責務**

第4条では、国及び地方公共団体の責務として、地域住民、NPOなどの民間団体等が行う自然再生事業について、助言などの必要な協力を行うように努めなければならない旨が定められている。

また第5条では、実施者の責務として前述した基本理念にのっとり、自然再生事業に主体的に取り組むよう努めなければならない旨を定めている。

ここで、実施者とは、「この法律に基づいて自然再生事業を実施しようとする者」とされているが、この実施者には、河川法や港湾法の法律に基づき自然再生事業の対象区域を管理する者から委託を受けて自然再生事業を実施しようとする者も含まれることとなる(第5条括弧書)。これは委託・請負事業として自然再生事業が実施される場合に、発注者のみが実施者であると解釈されることを避けるために明記されたものであると思われる。例えば、河川敷の一部において、河川管理者から委託を受けた上で、自然再生事業を行おうとするNPOなど、自らの意志で自然再生事業を主体的

に実施しようとする者も実施者に含まれる旨が明らかにされているのである。したがって、例えば、河川敷における自然再生事業の工事を単に請け負う業者については、自らの意志で自然再生事業を実施しようとする者とはいえないことから、実施者には含まれないこととなる<sup>(24)</sup>。

#### (4) 他の公益との関係(第6条)

第6条は、自然再生は、国土の保全その他の公益との調整に留意して実施されなければならない旨を定めている。この規定は、自然再生と、例えば災害防止など他の公益との調整の必要性を一般的に規定したものと解され、自然公園法等にも同様の規定がある。具体的には、その時々的情勢やその場所ごとの実情等により個別具体的に判断されるものであり、常にどちらかが必ず優先するという趣旨ではない<sup>(25)</sup>。

#### (5) 自然再生基本方針(第7条)

政府は、自然再生に関する施策を総合的に推進するために基本方針(自然再生基本方針)を定めることとされている(第1項)。自然再生基本方針に定めるべき事項は、①自然再生の推進に関する基本的事項、②自然再生協議会に関する基本的事項、③自然再生全体構想及び自然再生事業実施計画の作成に関する基本的事項④自然再生に関して行われる自然環境学習の推進に関する基本的事項⑤その他自然再生の推進に関する重要事項が定められることとなる(第2項)。

この自然再生基本方針の原案は環境大臣が作成することとされているが、この原案の作成に当たって環境大臣は、あらかじめ本法の主務大臣である農林水産大臣及び国土交通大臣と協議し広く一般の意見を聴いて作成し、閣議決定を求めるとされている。この自然再生基本方針の案は、環境大臣が作成して閣議の決定を求めると定められているが、その案については、あらかじめ農林水産大臣と国土交通大臣に協議して作成するものとされている(第3項)。

また、自然再生基本方針の案の作成に当たって環境大臣は、あらかじめパブリックコメント等を通じて広く、一般の意見を聴かなければならないものと定められている(第4項)。そして閣議決定されたときには、環境大臣は、遅滞なく、自然再生基本方針を公表しなければならないものとされている(第5項)。

なお、自然再生基本方針は、自然再生事業の進捗状況等を踏まえて、おおむね5年ごとに見直しを行うものと定められている

策定後は、概ね5年ごとに見直しが行われる。同基本方針においては、行うべき自然再生の視点や自然再生事業の対象を明らかにするとともに、法の基本理念を踏まえ、多様な主体の公平な参加、順応的方法、透明性の確保等の重要事項を定めている<sup>(26)</sup>。

#### (6) 自然再生協議会(第8条)

##### A 自然再生協議会の組織

自然再生事業を実施しようとする場合には、まず、実施者は、自然再生事業やこれに関連する自然再生に関する活動に参加しようとする者、さらには、関係地方公共団体や関係行政機関とで構成される自然再生協議会を組織するものとされている(第8条1項)。ここで「これに関連する自然

再生に関する活動」とは、例えば、当該自然再生事業が行われる場所の周辺において行われる自然環境学習に関する活動等が想定されよう。

自然再生事業を実施しようとする者であれば、地域住民やNPO等も、自ら賛同者を募って自然再生協議会（以下「協議会」という）を組織することができる。また協議会の構成員としては、条文上、実施者、地域住民、NPO法人、自然環境の専門家、土地の所有者等が例示として挙げられているが、NPO法人でないNGO等ここで例示として挙げられていない者も当然協議会に参加することは可能である。また、この協議会は、その地域の多様な主体により構成されることが基本であろうが、その地域の自然再生に積極的に参加し活動するのであれば、その地域以外からの参加も認められると解されよう。関係地方公共団体及び関係行政機関以外の主体については、実施者の呼びかけに応じて手を挙げる者が広く参加できるものであり、どの主体が参加していなければならないという趣旨のものではないとされている<sup>(27)</sup>。

## B 自然再生協議会の事務

協議会が行う事務としては、①自然再生全体構想の作成、②自然再生事業実施計画についての協議、③自然再生事業の実施に係る連絡調整が定められている（第8条2項）。以下のこの3つのことについて簡単に論述する。

### ① 自然再生全体構想の作成

自然再生全体構想（以下「全体構想」という）は、個々の実施者がそれぞれの実施計画に基づいて行う自然再生事業がばらばらに実施されることのないように、個々の実施計画の構想として、地域における自然再生の全体的な方向性を長期的な観点から示して、これらを束ねるものとして位置づけられる。したがって、たびたび変更するような性格のものではないと考えられる。ただし、長期的・継続的なモニタリングの結果によって、個々の実施計画だけでなく、全体構想にまで立ち返って見直すという柔軟な姿勢は必要であろうと思われる。

さらに、この全体構想は、自然再生基本方針に即してa自然再生の対象区域、b自然再生の目標、c協議会の参加者とその役割分担、dその他自然再生の推進に必要な事項を定めることになる（第8条3項）。

個々の実施計画の上位に立つ構想という位置づけであるので個々の事業区域のすべての包含するある程度まとまった地域全体を対象区域とし、全体として目指すべき自然再生の目標を定めるとなろう。具体的にどのような自然を、どの程度まで取り戻すのかといった目標については、自然再生を行う場所を取り巻く地域の条件により異なってくることになる。このため、協議会に参加する専門家が中心となって、生態系の現況、過去の自然の状況、地域の産業動向といった科学的及び社会的な情報を広く収集し、それを地域住民、NPO等を含む地域の関係者が共有した上で、社会的な合意を図りながら目標設定を行っていくことが重要であると思われる。また自然再生の状況のモニタリング結果により事業や計画の内容を柔軟に見直していく際の基準にもなることから、わかりやすい形で定めることが望まれる。

全体構想で定めるべき「その他自然再生の推進に必要な事項」としては、各協議会の自主的な判断により必要な事項が定められることとなろうが、例えば、目標の達成のために必要と考えられる個々の具体的な自然再生事業の種類に関する事項、自然再生の状況のモニタリングに関する事項、自然再生に関連して行われる自然環境学習に関する事項などが想定されよう。

なお、全体構想の具体的なイメージとしては、釧路湿原において「釧路湿原の河川環境保全に関する検討委員会」から出された「釧路湿原の河川環境保全に関する提言」（平成13年3月）が、一つの具体例として挙げられる<sup>(28)</sup>。

## ② 自然再生事業実施計画についての協議

協議会においては、自然再生事業実施計画の案について協議するとされている。この計画は、実施者が、国が策定する自然再生基本方針に基づき、作成しなければならないとされているが、その案の作成段階から協議会において十分な協議が行われなければならないとされている。なお、自然再生事業実施計画の内容、策定手順等については、後述にて説明する。

## ③ 自然再生事業の実施に係る連絡調整

自然再生事業の適正な実施のためには、実施者、あるいはNPO、専門家、行政といった各主体が緊密な連携を保つことが不可欠であり、協議会には、そのための機能が期待されているところである。

協議会は、個々の自然再生事業が動き出した後の連絡調整についても行うこととされており、協議会には、それぞれの実施者が行う自然再生事業の実施状況を随時フォローし、自然再生全体構想に照らして各事業間の調整を総合的に行う役割も期待されよう。

## C 協議会の組織及び運営

協議会の組織及び運営に関して必要な事項には、協議会が定めることとされている(第8条4項)。この点については、各協議会において、その自主性を発揮してきめていくと考えられるが、実際には、透明性や公平性の確保等も図りつつ、それぞれの地域の実情に応じた柔軟対応が可能であろう。したがって、例えば、メンバーの合意の下で、インターネットやメーリングリストを活用して協議するなど、必ずしもメンバー全員が一同に会える形式でなくてもよく、地域の工夫と創意を活かした多様な形式が考えられよう。

また、既に述べたように、自然再生事業は、人間がきっかけづくりを行うにすぎず、自然の回復のプロセスの中で補助的に人の手を加えるものであるから、長期間にわたるモニタリングを行うとともに、自然環境の専門家が中心となって科学的評価を行い、その評価の結果に応じて事業の見直しを行いつつ、息の長い取組として進めていくことが必要となる。このような取組を科学的知見に基づき適切に実施していくために、地域の専門家が中心となった分科会や小委員会を協議会の中に設置するなど、モニタリング結果を科学的に評価する体制を設けることも考えられるであろう<sup>(29)</sup>。

そして協議会の構成員は、相協力して、自然再生の推進に努めなければならないものとされている(第8条5項)。

なお、自然再生は、長期間にわたる取組ゆえ、協議会の中で一定の役割を果たしている NPO 等が、何らかの理由で解散したり、協議会から離脱したりするといった事態が生じる可能性も現実の問題としては想定される。このような場合には、その NPO 等が担ってきた実施計画を継続する必要があるのか、あるとすれば誰がどのように引き継ぐのか、といった点についての検討が必要であり、協議会としての対応が求められることとなる。

#### (7) 自然再生事業計画実施計画（第9条）

実際に自然再生事業を行おうとする場合には、実施者は、自然再生基本方針に基づき、自然再生事業計画（以下「事業計画」という）を作成しなければならない（第9条1項）。実施計画は、自然再生基本方針に基づいて作成されなければならないものとされている。

この実施計画には、a 実施者の氏名及びその所属する協議会の名称、b 自然再生事業の対象区域とその事業内容、c 自然再生事業が実施される周辺地域の自然環境との関係及び自然環境保全上の意義と効果、d その他自然再生事業の実施に関し必要な事項を定めるものとされている（第9条2項）。

実施計画は、それぞれの実施者が作成することになるが、他の実施者による自然再生事業と一体で行う方が効率的あるいは効果的な場合には、複数の実施者が連盟で実施計画を作成することも考えられよう。

また、実施計画に c の周辺地域の自然環境との関係や自然環境保全上の意義・効果を定めることとされているのは、実施計画の策定に当たって自然環境保全の観点からの科学的評価を行うことの必要性を踏まえたものであり、この意味で、自然再生事業の着手前の十分な調査が重要となる。したがって、自然再生事業の発案や調査設計という初期の段階から、自然再生協議会に自然環境の専門家が参加することが重要であると思われる。

この実施者が、実施計画を作成しようとするときは、その案について協議会において十分に協議するとともに、実施計画は、その協議の結果に基づいて作成しなければならないものとされている（第9条3項）。自然再生は、その対象となる区域を取り巻く地域の自然的・社会的条件に応じた形で実施されることが必要であると考えられる。したがって、実施者には、これらの条件に詳しい地域の NPO や専門家、地域住民等から協議会において、十分な協議を積むことが求められているのである<sup>(30)</sup>。

この実施計画は、全体構想と整合性のとれたものでなければならないものとされている（第9条4項）。

全体構想は、個々の自然再生事業実施計画がバラバラに実施されることのないように、全体的な方向性をもって、これらを束ねるものとして位置付けられているものであり、この意味から、個々の実施計画が全体構想との整合性をとるべきことが定められている。実施計画が、協議会における十分な協議の結果に基づいて作成されるべきと定められていることと併せ考えれば、実施計画は、個別の事業の事情だけを考慮して決められるものではなく、その事業の全体構想の中での位置付け



や、他の実施者が行う事業との関係等も踏まえて作成すべきものといえよう<sup>(31)</sup>。

実施者は、実施計画を作成したときは、遅滞なく、主務大臣及び関係都道府県知事に対し、当該実施計画の写しと全体構想の写しを送付しなければならないものとされている（第9条5項）。そして、これらの送付に当たっては、実施者の氏名・名称や住所、協議会参加者の名簿、事業の対象区域を明らかにした5万分の1以上の地形図を添付しなければならないものとされている（自然再生推進法施行規則（平成15年農林水産省・国土交通省・環境省令第1号）2条）。

そして、主務大臣及び関係都道府県知事は、実施計画と全体構想の写しの送付を受けたときは、実施者に対し、実施計画に関して必要な助言をすることができることとされている（第9条6項）。この助言は、送付を受けた実施計画と全体構想について、自然再生推進基本方針との整合性等の観点から確認等が行われた上で、必要に応じて行われることとなろう。なお、主務大臣が助言を行う場合は、自然再生専門会議（第17条2項において規定）の意見を聴くものとされている。

#### **（8）維持管理に関する協定（第10条）**

自然再生に係る維持管理を実施しようとする実施者は、当該区域の土地の所有者等と協定を締結して、その維持管理を行うことができるものとされている。自然再生事業の着手後においても、自然再生の状況をモニタリングしたり、他の地域から進入する移入種を丁寧に取り除くなど、生態系の健全性の回復のためには、長期間にわたる維持管理が特に重要である。第10条は、こうしたことを踏まえ、このような維持管理を行う実施者が土地の所有者等との間で協定を結んで維持管理することを想定した規定であるといえよう。ただし、この規定では、こうした協定について一般的な定めを置いたものであり、この法律によって特別の効力が与えられるわけではない。

#### **（9）実施者の相談に応じる体制の整備（第11条）**

主務大臣は、実施者の相談に的確に応じることができるよう必要な体制の整備を図るものとされている。本条は、実施者が自然再生事業を実施しようとする場合に相談できるよう、相談窓口の設置などの体制整備を定めた規定である。環境省、農林水産省、国土交通省のそれぞれの地方の出先機関で相談に応じる体制を整えるだけでなく、実施者が同じ内容であちこちに出向く煩雑さを避けるためにも、関係都道府県又は市町村の関係部局も含めた行政機関相互のネットワークの構築が期待される。

#### **（10）自然再生事業の実施についての配慮（第12条）**

国の行政機関及び関係地方公共団体の長は、実施計画に基づく自然再生事業の実施のため法令の規定による許可その他の処分を求められたときは、当該自然再生事業が円滑かつ迅速に実施されるように、適切な配慮をするものとされている。この規定は、国または、地方公共団体が自然再生事業に関連した許可その他の処分を求められた場合に、個々の自然再生事業の円滑かつ迅速な実施に支障がないよう配慮することを求めた規定であって、関係法令に基づく規制を緩和したり、必要な手続を省略したりするといった趣旨ではないと解される。したがって、例えば、環境影響評価法に基づく環境アセスメントが必要な規模の自然再生事業であれば、同法に基づく所要の手続が必要で

あることはいうまでもない。

### (11) 自然再生事業の進捗状況等の公表(第13条)

主務大臣は、毎年、自然再生事業の進捗状況を公表しなければならないものとされており、また、第9条5項の規定により実施計画及び全体構想の写しの送付を受けたときは、これを公表しなければならない。

### (12) 実施計画の進捗状況の報告(第14条)

主務大臣は、実施計画に基づき自然再生事業を実施する者に対し、実施計画の進捗状況について報告を求めることができるものとされている。この報告の求めに関しては、自然再生推進法規則第3条において、自然再生推進法の施行のために必要な限度において、文書により、行われなければならないとされている。

### (13) 国および地方公共団体の講ずる措置

#### ア 財政上の措置(第15条)

国および地方公共団体は、自然再生を推進するために必要な財政上の措置その他の措置を講ずるよう努めるものとされている。この規定は、一般的な規定であり補助率のかさ上げ等特定の財政措置の直接の根拠となるものではないため、この規定によって自動的に自然再生の予算が増加するといった趣旨のものではない。実際として想定されるのは、個々の事業予算について、関係各省がそれぞれの予算の範囲内で配分の重点化を図ること等が考えられよう。

#### イ 自然環境学習の振興及び広報活動の充実(第16条1項)

国及び地方公共団体は、自然再生に関して行われる自然環境学習の振興及び自然再生に関する広報活動の充実のために必要な措置を講ずるものとされている。

#### ウ 情報の提供(第16条2項)

国及び地方公共団体は、地域住民、NPO、自然環境の専門家等が行う自然再生に関する活動の促進に資するため、自然再生に関する情報を適切に提供するよう努めるものとされている。

#### エ 科学技術の振興(第16条3項)

国及び地方公共団体は、自然再生に関する研究開発の推進やその成果の普及など、自然再生に関する科学技術の振興をはかるものとされている。

#### オ 地域の環境と調和のとれた農林水産業の推進(第16条4項)

国及び地方公共団体は、自然再生事業の実施に関連して、地域の環境と調和のとれた農林水産業の推進を図るものとされている。ここで、「地域の環境と調和のとれた農林水産業の促進」とあるのは、農林水産業が自然の物質循環機能を活用した持続的な生産活動であることを踏まえたと考えられる。具体的には、自然再生事業の対象区域の周辺で行われる農林水産業に関して、農薬や化学肥料などの使用の節減、抜き伐りや伐期の長期化などによる森林機能の増進、漁場環境の再生状況に応じた漁期の設定等を図ることなどが想定される<sup>(32)</sup>。

#### (14) 自然再生推進会議と自然再生専門家会議（第17条）

政府は、環境省、農林水産省、国土交通省等の関係行政機関の職員をもって構成する自然再生推進会議を設け、自然再生の総合的、効果的かつ効率的な推進を図るための連絡調整を行うものとされている（第17条1項）。このような実務的な連絡調整の場としての自然再生推進会議が設置されることにより、関係各省間の横の連携の強化が期待される。

この法律は、ボトムアップの考え方に基づいているため、行政側が事業を選定する仕組みにはなっていないが、国としても、NPOが行う自然再生事業と連携し、基盤的な整備等の事業が分担して実施することや、地方公共団体が行う事業に補助することが想定される。このような形で国が自然再生事業に関与する場合には、限られた予算の範囲内において、効果的かつ効率的な自然再生の推進を図ることが不可欠であるため、推進会議の場を活用して関係各省間の連絡調整を行うことも考えられる。

また、環境省、農林水産省、国土交通省は、自然環境の専門家によって構成する自然再生専門家会議を設け、自然再生推進会議における連絡調整を行うに際しては、この自然再生専門家会議の意見を聴くものとされている（第17条2項）。第9条6項においては、実施計画の写しと全体構想の写しの送付を受けた場合において、主務大臣が必要な助言をするときは、自然再生専門家会議の意見を聴くものとされている。この場合、主務大臣は、自然環境の専門家としての見地からなされた専門家会議の意見を尊重して助言することとなる。

この自然再生推進会議や自然再生専門家会議の事務局については、第18条において、主務大臣が環境大臣、農林水産大臣、国土交通大臣の3大臣である旨が定められていることを踏まえれば、これら3省が共同して行うことになると考えられる<sup>(33)</sup>。

#### (15) 主務大臣等

この法律における主務大臣は、環境大臣、農林水産大臣、国土交通大臣と定められており、この法律における主務省令は、これらの大臣が発する命令とされている。法律において主務大臣を定める際には、国家行政組織法別表第一における国の行政機関の順序（いわゆる建制順）によるのが一般的であるが、この法律においては、環境大臣・農林水産大臣・国土交通大臣の順とされている。これは、環境大臣が、自然再生基本方針の案を作成して閣議の決定を求める事務を担うこととされていることなどを踏まえたものと思われる。

#### 結語

以上、海辺の環境破壊の歴史の変遷とその破壊された自然を再生するための法律である自然再生推進法の概要について簡単に論述した。ここでは簡単に論点を整理して結びとしたい。

1 海辺の環境破壊の歴史を紐解いてみると、いわゆる好景気と呼ばれている時代に環境破壊は活発に行われていたと感じられる。逆に考えると、いわゆる不景気の時代には環境破壊は縮小している。より具体的に述べると、1970年代は、2度の「オイルショック」（1973年と1978年）

による景気の後退により、海岸及び干潟の埋立計画は大幅に縮小された。また、1991年の「バブル経済」の破綻による不景気のなか国や自治体の財政状況も厳しくなり大規模開発が行なわれにくい情勢となっている。

現在はバブル経済の破綻の余韻を残している状態であり、かつ、いわゆる環境ブームと呼ばれていると思われるので、海辺に限らず全ての環境破壊はある程度行われにくくなっているが、また好景気になってきた時に過去のような環境破壊が行なわれると考えられる次第である。このようなことから、今現在の環境に対する認識を継続的または、恒常的に我々は考えるべきであると思われる。2 次に、自然再生推進法についてであるが、本法は、規制を含まないソフトな法律である。国の関与は基本的には、助言をする程度に抑えられており、地域が作成するボトムアップ型の自然再生事業の推進が目指されている点は、積極的に評価されよう。すでに対象事業は、10を超えている。他方、本法には、問題点もみられる<sup>(34)</sup>。

第一に、本法は、自然再生に特化した事業を対象するにとどまっており、当初、「環の国」会議で答申のあった、自然破壊型の公共事業を自然再生型に転換するという発想がつぶれてしまったことである。より重大な問題である自然破壊型公共事業については放置されたままになってしまった。

第二に、自然再生事業が生物多様性を破壊する可能性が否定できない。つまり、自然再生事業が行われ、生物が生存しやすい環境になったということは、日本元来の固有種の生育環境が整えられるのみならず、外来種生物の生育環境も整えられると考えられる。いささか話はそれるが、河川の水質改善が行われ、川の水はきれいになったが水質浄化が行われ水温が上昇したため、本来なら冬を越せないで死滅してしまう南米原産の魚がその河川で年間を通じて生育し、日本元来の固有種を食べてしまいその河川の生態系を破壊してしまったという例もある。このように考えると単なる自然再生と考えるのみならず、様々な事柄に目を配って考えるべきであろうと思われる。

第三に、本法においては、事業の実施者はNPOや地域住民となりうることが想定されているが、実際にはこれらの者が実施主体となることは、財政的支援がない限り極めて難しく、実際には、地方公共団体からの受託者が実施者となる場合がほとんどとなることが予想される。これでは、本法の基本理念が十分に達せられるとはいえないであろう。

第四に「自然再生協議会」の組織化に当たって市民参加の手続保障がないことから、事業に批判的な個人やNPOが排除されるおそれがあることが指摘されている。

第五に本法では、「現在残されている自然」を保全すべきものとする原則が明確に打ち出されておらず、また「保全」をも「再生」とする定義が示されており、「現在残されている自然」と「再生されるべき自然」との生態学的関連性についての視点が明確でないことが指摘されている<sup>(35)</sup>。

3 本稿は、海辺の自然破壊についての歴史的概観と自然再生推進法の概要を簡潔に述べたものすぎない。かつ、本稿は筆者が海辺の自然再生に関する研究の序説にすぎない。

自然再生推進法に規定されている自然再生事業が全国各地で行われているが、そこで抱えている実際の問題点を明らかにした上で、その問題の解決策を考えるには、実態調査的研究が必要である

と思われる。これらの実態調査の研究については、今後の課題として別の機会に譲ることにして、ひとまず本稿を閉じることにする。

(かねみつ ひろゆき・高崎経済大学地域政策学部専任講師)

註

- (1) 南博方、久保規子著「要説 環境法(第3版)」(有斐閣、2006年)144頁
- (2) 自然環境を保全する目的として制定された法律が自然環境保全法である。自然環境保全法は、自然環境を保全することが特に必要な区域等の自然環境の適正な保全を総合的に推進することにより、広く国民が自然環境の恵沢を享受するとともに将来の国民にこれを継承できるようにすること等を目的としている。具体的には、原生の状態を保持するなど、自然性の高い地域を保全することを目的とするものとなっている。保全の対象および行為規制の程度によって原生自然環境保全地域、自然環境保全地域、および都道府県自然環境保全地域の3種類の地域指定がなされる。しかしながら、これらの地域指定については、地権者や森林所有者の同意が得られないなどのため、進んでいないのが現状である。地域指定をされると行為規制がなされ、地価が下がるなどの不利益が地権者に生じるのにこれに代わるメリットも特に存在しないためである。  
(大塚直著『環境法〈第2版〉』(有斐閣、2006年)476頁)
- (3) わが国の海岸線の総延長は3万2779kmであるが、1960年代以降全国の海岸線が埋め立てられ、このうち自然海岸は、53.1%にとどまっている。埋立てに伴って動植物の生息・生育の場としての海岸が消失し、海浜の生態系が破壊され、海浜景観は変化し、人々のレクリエーションの場も失われている。  
(環境省編『第5回自然環境保全基礎調査』7頁)
- (4) 戦前の日本における公害事件の原点は、渡良瀬川流域において発生した足尾銅山鉱毒事件である。この事件の解決にあたり当時の政府は、被害にあった村を廃村にしてその地域を遊水地にして解決をはかった。その後、時代は流れ被害者である原告は、被告会社に対して農業被害の損害賠償を求めて調停を申請し、昭和47年にこの調停は成立した。  
(川名英之『ドキュメント 日本の公害 第4巻 足尾・水俣・ビキニ』(緑風出版、1989年)98頁)
- (5) NPO法人三番瀬環境市民センター著『海辺再生』(築地書館、2008年)144頁
- (6) 周知の通り水俣病は、公害病の一つでチツソが海に流した廃液により引き起こされたものであり、1956年に熊本県水俣市で発生が確認されたことがこの病名の由来である。この後に新潟県で昭和電工が起こした同様の公害病の病名も水俣病であるとされた。水俣病の公害裁判としては、1967年に新潟水俣病の患者が昭和電工を相手取り、新潟地方裁判所に損害賠償を提訴したのが最初である。いわゆるこの裁判が四大工業裁判の始まりである。その後、全国各地で水俣病訴訟が提起され現在でも被害者は、国や原因企業などを相手取った新たな損害賠償請求訴訟を提起されるなど、救済と補償問題は未だに解決に至っていない。  
(水俣病50年取材班編『水俣病50年―「過去」に「未来」を学ぶ』(西日本新聞社、2006年)47頁)
- (7) 田尻宗昭著『四日市・死の海と戦う』(岩波書店、2002年)79頁
- (8) 水質二法は、「産業の相互協和」の考え方から、指定水域の指定も遅れ、水質汚濁問題が発生した後にその水域を指定する傾向がみられた。そのため、水俣湾、四日市港、洞海湾などにおいて汚染が拡大した。  
(大塚・前掲書8頁)
- (9) NPO法人三番瀬環境市民センター・前掲書147頁
- (10) 判時640号123頁
- (11) NPO法人三番瀬環境市民センター・前掲書150頁
- (12) 成田頼明、西谷剛編『海と川をめぐる法律問題』(良書普及会、1996年)78頁
- (13) 環境アセスメント法は、1997年に環境影響評価法として制定された。調査予測評価の項目は、公害に係る7項目(大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音、振動、地盤沈下、悪臭)および自然環境に係る5項目(地形、地質、植物、動物、景観および野外レクリエーション)の中から対象事業の性質に応じて選ばれるものである。なお、通常的环境影響評価は、事業実施直前の段階で手続が進められるが、これに対して政策決定段階や事業の適地選定などの構想段階で行われる環境影響評価を戦略的環境アセスメント(SEA)という。環境省などで制度化を検討している他、東京都、埼玉県などでは、その概念を含んだ条例等をすでに制定している。  
(南博方、久保規子・前掲書74頁)
- (14) 1987年(昭和62年)に総合保有地域整備法(以下、リゾート法と呼ぶ)が施行され、自然環境の悪化拍車をかけた。すなわち、リゾート法成立後、リゾートホテルやリゾートマンションはゴルフ場とスキー場と共に開発され、急激に増加した。その結果、海辺の自然に限らず日本全国の自然破壊は、拡大した。  
(室谷正裕「リゾート法の概要とその運用」、秋谷周「リゾート法の問題点」ジュリスト973号2~25頁)
- (15) NPO法人三番瀬環境市民センター・前掲書151頁
- (16) 大塚・前掲書477頁
- (17) 鷲谷いずみ・草刈秀紀編『自然再生事業―生物多様性の回復をめざして』(築地書館、2003年)327頁



## 海辺の自然再生

- (18) 片山敦嗣「自然再生推進法」ジュリスト1242号31頁
- (19) 片山敦嗣・前掲32頁
- (20) 羽山伸一「自然再生推進法案の形成過程と法案の問題点」環境と公害32巻3号54頁
- (21) 谷津義男、田端正広編『自然再生推進法と自然再生事業』（ぎょうせい、2004年）15頁
- (22) 大塚直・前掲書478頁
- (23) 片山敦嗣・前掲32頁
- (24) 谷津義男、田端正広・前掲書21頁
- (25) 片山敦嗣・前掲32頁
- (26) 鷺谷いづみ、草刈秀紀・前掲書336頁
- (27) 羽山伸一・前掲56頁
- (28) 谷津義男、田端正広・前掲書26頁
- (29) 片山敦嗣・前掲33頁
- (30) 谷津義男、田端正広・前掲書31頁
- (31) 片山敦嗣・前掲33頁
- (32) 鷺谷いづみ、草刈秀紀・前掲書348頁
- (33) 谷津義男、田端正広・前掲書31頁
- (34) 羽山伸一・前掲56頁
- (35) 大塚直・前掲書480頁

