

〔研究ノート〕

「X（種や属の名称）保全法」立法の可能性を探る

——内湾性サンゴ礁生態系保全のための法制度を事例として

神 山 智 美

富山大学紀要. 富大経済論集 第69巻第1号抜刷（2023年9月）

富山大学経済学部

〔研究ノート〕

「X（種や属の名称）保全法」立法の可能性を探る ——内湾性サンゴ礁生態系保全のための法制度を事例として

神 山 智 美

キーワード：COP15，愛知目標，30by30，ポスト2020生物多様性枠組，昆明－モントリオール生物多様性世界枠組，サンゴ，サンゴ礁，生態系サービス，水質管理，海洋保護区，サンゴ礁保全法，浅海域保全基本法（仮称），水質汚濁防止法，条例

要 約：

2022年開催の生物多様性条約第15回締約国会議（COP15）において「昆明－モントリオール生物多様性世界枠組」が採択された。具体的な2030年ターゲットの一つであるいわゆる「30by30」の達成のためには，新たな保全エリアの設定または保全策策定等も必要かと思われる。加えて，筆者は，「『X（種や属の名称）保全法』はなぜ策定できないのか」，「Xが絶滅の危機に脅かされている」「法律ではXを守り切れていない」という訴えを聞く機会が少なからずある。こうした疑問に答えること，および立法への助力という観点から応えることも必要と思っている。以上を踏まえ，本稿は，主に法学を専攻としない人たちに向けて，記すものである。そのため，法学的には幾分簡略化しすぎていて正確ではない表現もあることをご容赦いただきたい。

本稿では，具体的に，「浅海域のサンゴ礁生態系」の衰退が著しいことから，「サンゴ礁保全法」立法の可能性を事例として論を進める。サンゴおよびサンゴ礁をとりあげる理由は，防災や観光等の面で多大な生態系サービスを我々に提供しており，その希少性から「人類共通の資産」といえる。しかし，2020年までの国際目標であった愛知ターゲットの戦略目標Bの目標6，8，10等により，

サンゴ礁の保全のための開発抑制と水質管理の必要性が掲げられてきたにもかかわらず、達成できていないからである。

そこで、筆者は、サンゴ礁生態系の保全に係る法政策を整理し、①日本法の性質、その制定の仕方と社会における位置づけ、②裁判における行政裁量に係る判断基準、③前述の①②を踏まえての、現行法におけるサンゴおよびサンゴ礁生態系の保全状況、ならびに日本版海洋保護区の現況を踏まえ、現行法においてできる最善策とサンゴ礁保全に関するさらなる立法の必要性について検討した。

結果として、筆者は、[1] 米国連邦政府等のサンゴ礁保全法（Coral Reef Conservation Act）等を範とするサンゴ礁保全法の沖縄県限定の立法案の策定を長期的には標榜しつつ、[2] 現状においては水循環基本法の接続エリアの保全のための基本法として新たに「浅海域保全基本法（仮称）」を制定し、その中に、ラムサール条約に対応する干潟保全の施策や、令和4（2022）年3月に策定された第3期目サンゴ礁生態系保全行動計画 2022-2030 も導入し、法定計画としてその位置づけを明確にすることを提案する。まずは、浅海域全体を、保護および保全の対象エリア（ゾーン）とすることをめざし、脆弱な固有種やその生息地等の保護を推進または促進する規定の策定を試みるのである。さらに、[3] 生息地の水質管理に関しては、水質汚濁防止法の規定に則り、特有な生態系の保全に必要な水質管理を、上乗せ条例の中に導入していくことを推奨したい。

結論として、そもそも法律を策定すれば保全できるものではなく、単独の脆弱な生態系や種の保全だけを目的とする立法はバランスを欠くことにもなることから困難さを伴う。そこで、現行法の環境調和型の解釈および適用を広げることにこそ大きな可能性もあるといえる。これらを鑑みても、なお、国際的にも希少な価値を有するサンゴ礁生態系を保有する日本が、国際目標の達成のために責任を果たそうとしている証として、他の先進諸国が有する「X（種や属の名称）保全法」と比較するに遜色ない程度の立法は不可能ではない。むしろ

サンゴ礁保有国としてその保全措置の法定は不可欠といえるのではなかろうかと考える。より実効性高いサンゴ保全法の立法のためにも必要となる立法事実等の十分な蓄積と保護法益の精緻な検討が求められるといえる。

末筆ながら、社会的には埋立を要する公有水面に存在するサンゴ礁生態系は政治問題に利用されがちであるが、本稿は、一研究者の純粋な探求心と自然環境保全への熱意に支えられていることを申し添える。

目次

I はじめに

1. きっかけとしての「30 by30」
2. 「『X（種や属の名称）保全法』はなぜ策定できないのか」
3. サンゴ、サンゴ礁およびサンゴ礁生態系保全を事例として

II 日本の法律による野生動物保護

1. 現行法制におけるサンゴ礁保全を考える
2. 「移植」という方法は適切か

III 海岸域・海域での生態系保護に関連するアクター

1. 海岸域の生態系
2. 関連する多くのアクター

IV サンゴ礁保全法の制定は可能か

1. 例として米国のサンゴ礁保全法
2. 浅海域（せんかいいき）を対象とした基本法制定の可能性
3. 陸域からつなぐ保全の重要性—保護区の設定

V サンゴ礁という脆弱な特定の生態系の保全—より適正な水質保持の必要性

1. サンゴおよびサンゴ礁生態系に適した水質とは
2. 赤土対策の必要性和現行の対策
3. 生態系配慮を水質保全の法制度に

VI 考察

I はじめに

1. きっかけとしての「30 by30」

2022年開催の生物多様性条約第15回締約国会議（COP15）において「昆明－モンテリオール生物多様性世界枠組（以下、「世界枠組」という。）¹」が採択された。この新たな世界枠組は、2020年までの世界目標であった「愛知目標²」に代わる「ポスト2020生物多様性枠組」として機能する。

世界枠組のなかでは、今後2030年、2050年に向けての方向性が示されている。2030年ターゲット（Kunming-Montreal 2030 Global Targets）において注目されているのが、「30by30」である。これは、目標3（Target 3）として位置づく。その内容は、環境省³によれば、2030年までに陸と海の30%以上を保全する目標と説明されている。ちなみに、愛知目標は2020年までに陸域17%、海域10%を保全することが目標とされており、日本は達成できている。その内訳は、陸域は20.5%（奄美や沖縄の国立公園指定含む）、海域は2020年に「沖合海底自然環境保全地域」制度を創り、小笠原方面を指定したことで13.3%となっている⁴。

この「30by30」達成のためには、新たな保全エリアの設定または保全策策定等も必要かと思われるところ、環境省⁵により、「自然共生サイト」認定申請

1 UN Environment Programme, *Kunming-Montreal Global biodiversity framework*, 18 December 2022, https://www.cbd.int/doc/c/e/6/d/3/cd1d/daf663719a03902a9b116c34/cop-15-1-25-en.pdf?_ga=2.197218986.461728733.1686835790-2028097569.1686835790&_fsi=llFSP1VL (Last visited 16 June 2023).

2 環境省ウェブサイト、「愛知目標（20の個別目標）」https://www.biodic.go.jp/biodiversity/about/aichi_targets/index_03.html（2023年6月16日最終閲覧）。

3 環境省、「30by30目標が目指すもの」<https://policies.env.go.jp/nature/biodiversity/30by30alliance/documents/flyer30by30.pdf>（2023年6月18日最終閲覧）。

4 環境省、前掲注4）、環境省、「地球規模生物多様性概況第5版（GBO5）」https://www.biodic.go.jp/biodiversity/about/aichi_targets/index_05.html（2023年6月18日最終閲覧）、およびUN Environment Programme, *Global Biodiversity Outlook 5*, available at <https://www.cbd.int/gbo5> (Last visited 18 June 2023) .

5 環境省、「『自然共生サイト』認定の申請受付開始について」（2023年4月3日）https://www.env.go.jp/press/press_01432.html（2023年6月18日最終閲覧）。

による OECM (Other Effective area-based Conservation Measures : 保護地域以外で生物多様性保全に資する区域) の国際データベース登録の仕組みがすすめられている。

2. 『X (種や属の名称) の保全法』はなぜ策定できないのか

筆者には、『X (種や属の名称 (以下略)) の保全法』はなぜ策定できないのか、『X が絶滅の危機に脅かされている』『法律では X を守り切れていない』という訴えを聞く機会が少なからずあった。それゆえ、こうした疑問に答えること、および立法への助力という観点から応えることも必要と思っていた。以上を踏まえ、本稿は、主に法学を専攻としない人たちに向けて、記すものである。そのため、法学的には幾分簡略化しすぎる表現もあることをご容赦いただきたい。

他方で、以下でも再度展開するが、「法は万能ではない」ことにもご理解いただきたい。さらに、裁判において扱えるのは、裁判所法 (昭和 22 (1947) 年法律第 59 号) 3 条 1 項における法律上の争訟とは「当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争であつて、且つそれが法律の適用によつて終局的に解決し得べきものであることを要する (最三小判昭和 28 年 11 月 17 日行裁例集 4 卷 11 号 2760 頁)」とされる。すなわち、「①当事者間の具体的な権利義務・法律関係の存否に関する紛争」であり、それが、「②法律を適用することにより最終的に解決することができるもの」に限られる。そのため、自然環境保全において当事者になりえない場合は①の要件を満たしづらく、法律で規定されていない事案 (例として、「環境権」に係る明確な規定無し) も②の要件を満たしづらい。

また、環境保全はもちろん重要であるものの、「環境至上主義」ではなく「自然中心主義」や「ガイア主義」でもなく、法は「人間中心主義」に基づき規定されている。筆者は、法は「人間中心主義」であるからこそ、共通の価値観を土台として歴史・文化の異なる国・地域が結集すべき国際社会での協調が成立

していると考えている。

さらに、法律を策定すれば環境保全できるというものでもない。その運用や執行こそ問われるし、その精度や実効性を高めるための、施行令・施行規則の規律密度を高める改正こそ求められると考える。

加えて、「裁判官も弁護士も文系だから（自然科学的事象への理解が及ばない。）」とはよく聞かれるフレーズである。もちろん否定はしないが、それがゆえに、理系の研究者に、それぞれ賛否両論を展開されても判断できかねる部分もある。行政事件訴訟法（昭和 37（1962）年法律第 139 号）30 条は、行政庁の裁量処分については、「裁量権の範囲をこえ又はその濫用があつた場合に限り、裁判所は、その処分を取り消すことができる」と規定する。つまり、不当であってもそれは取消される可能性は少なく、権限踰越または濫用という明確な違法性が認定された場合に、行政庁の処分が取消対象となるのである。そのため、取消を求める原告らが、文系の法曹に「違法性」を理解させるように立証する必要がある。

最後に、法律相互間のバランスも重要である。例として、ダイオキシン類対策特別措置法（平成 11（1999）年法律第 105 号）は、議員立法でもあり、バランスを欠いた事例の一つといえる。ダイオキシン対策は、同法と平成 11 年 3 月に策定されたダイオキシン対策推進基本指針とが併せて進められており、人の健康および「生態系への影響の未然防止の観点」に立って施策を着実に推進されている点において⁶、他の化学物質規制より抜きん出ている。その理由は、世間の注目を浴びた事件があったからである。こうした立法が望ましいのか望ましくないのかには議論が分かれるであろうが、着実な対策がされることは望ましいことであると筆者は判断している。

6 環境省、「ダイオキシン対策」<https://www.env.go.jp/air/dioxin/dioxin.html>（2023 年 6 月 19 日最終閲覧）。

3. サンゴ、サンゴ礁およびサンゴ礁生態系保全を事例として

本稿では、具体的に、「浅海域のサンゴ礁生態系」の衰退が著しいことから、「サンゴ礁保全法」立法の可能性を事例として論を進める。さらに、サンゴおよびサンゴ礁が生息可能な水質管理についても検討する。なぜならば、サンゴおよびサンゴ礁は、防災や観光等の面で多大な生態系サービスを我々に提供しており、その希少性から「人類共通の資産」といえる。しかし、サンゴ礁の保全は2020年までの国際目標であった愛知目標の戦略目標Bの目標6、8、10等により、開発抑制と水質管理の必要性が掲げられてきたにもかかわらず、達成できていないからである。

一方、サンゴおよびサンゴ礁は、それが環境基本法（平成5（1993）年法律第91号）2条3項に規定する生活環境（「人の生活に密接な関係のある財産並びに人の生活に密接な関係のある動植物及びその生育環境を含む。」）にも該当しない⁷のみならず、政治的および経済的事情により、おそらく現状、最も真っ向から保全を唱えるには困難な生物の一つであると思われるからでもある。しかし、筆者はそれをよしとしておらず、環境法の射程を広げるために、生活環境の外延を広げるまたは一般的な環境をもその射程とする議論を試みているからでもある⁸。

サンゴ礁生態系は、われわれ人間に豊かな生態系サービスを提供している。サンゴ礁生態系の専門家である大久保奈弥教授（東京経済大学）によれば、世界のサンゴ礁は、83万種もの動植物を育てていると試算され、市場で売られる魚介類や、医薬品の開発に利用される可能性のある生物が数多く生息し、また、サンゴ礁の地形は高波を軽減する。経済活動の面からサンゴがわれわれ人間に与える便益も非常に大きく、沖縄県の八重山諸島の石垣島、竹富島、西表島では、2005年に生み出されたサンゴ礁関連の観光活動の経済効果は、年間

7 神山智美、『自然環境法を学ぶ』（2018年、文眞堂）2-3頁。

8 神山・前掲注7）5-7頁。

237.15 億円にのぼる⁹。

しかし、環境省の「サンゴ礁保全生態系行動計画（平成 22（2010）年 4 月）」には、以下の記述があり、サンゴ礁の保全が喫緊の課題とされてきているにもかかわらず十分に保全できていないことがうかがえる。少し長いがそのまま引用する。「日本でも、南西諸島・小笠原諸島をはじめとするサンゴ礁地形が形成される地域（サンゴ礁域）では、陸域からの土壌や汚濁水などの流入、漁業や観光による過剰利用、沿岸域の開発、オニヒトデなどの大量発生、海水温上昇を主因とする白化現象、ホワイトシンドロームなどの病気などによって劣化が深刻なレベルに達しています。例えば、日本最大規模のサンゴ礁である石西礁湖では、国立公園に指定された 1970 年代に比べて被度 50% 以上の高被度サンゴ分布域が大幅に減少しています。また、サンゴ礁生態系の重要な構成要素である水産資源も、サンゴ礁の荒廃や乱獲などにより急速に失われており、統計によれば、サンゴ礁魚類の漁獲量はピーク時と比べて 1/3 ～ 1/5 に減少しています。¹⁰」サンゴ礁生態系を開発する動きは止まず、また、残されたサンゴ礁生態系も、赤土や肥料により負の影響を受け続けていることの深刻さが確認できる。

こうした状況を憂い、愛知目標の目標 10 は、「2015 年までに、気候変動又は海洋酸性化により影響を受けるサンゴ礁その他の脆弱な生態系について、その生態系を悪化させる複合的な人為的圧力が最小化され、その健全性と機能が維持される（環境省和訳）」と規定する。サンゴ礁は、脆弱性が高い環境の代表的なものであり、気候変動の影響も受けやすく、さらに、その脆弱性ゆえに汚染や過剰利用等のその他の圧力を減らすことが必要とされている。しかし、この愛知ターゲットの目標 10 の最終評価は次のように記されている。「気候変動及び海洋酸性化の影響を受けるサンゴ礁及び他の脆弱な生態系は、複数の脅

9 大久保奈弥、『サンゴは語る』（岩波ジュニアスタートブック）（2021 年、岩波書店）80-83 頁。

10 環境省、「サンゴ礁生態系保全行動計画平成 22 年 4 月」https://www.env.go.jp/nature/biodic/coralreefs/pamph/pamph_full.pdf 3 頁。

威を受け続けている。(中略) サンゴは評価されたすべての分類群の中で最も急速に絶滅リスクが高まっていることが示された。ハードコーラルの被覆面積は一部の地域で大きく減少したほか、サンゴ礁の多様な生息環境を支える能力が低い種への遷移も見られている。(中略) 本目標は2015年の達成期限に間に合わなかったほか、2020年までにも達成できなかった。¹¹⁾

同評価レポートは、「(目標10の達成のために) 設定されている国別目標は、ほとんどの場合、一般的であり、気候変動に対して脆弱なサンゴ礁または他の特定の生態系に明示的に言及しているものはほとんどない。」ことを問題視している。つまり、同評価レポートにおいて、日本のサンゴ礁生態系が名指して批判されることはなかったものの、好ましい評価はされていない。日本もサンゴ礁をはじめとする脆弱な特定の生態系を保全する法制度および政策を明確に掲げることはできておらず、改めて目標達成に向けて、より野心的な具体目標とそれを現場で推進するための施策が切実に求められているといえる。

本稿では、上記の喫緊の課題といえるこのサンゴ礁、特に内湾性サンゴ礁という特有かつ脆弱な生態系の保全に係る法政策を、多角的に検討することを意図している。ここでいう多角的とは、少なからずの生態学者からの保護・保全に係る国際目標達成への仕組み構築へのご要望およびご質問、とりわけ「Xを保護する仕組みが不十分である」、「Xを保全する法はなぜないのか」という基本的かつ重要な疑問にできるだけ応えられるような回答も導き出すことを目指す。そのため、引用文献は通常の法学論文ほど多くはない点もご容赦いただきたい。

そこで、筆者は、日本の法律における野生動物保護サンゴ礁生態系の保全に係る法政策を整理する(Ⅱ)。日本法の性質、その制定の仕方と社会における位置づけ、裁判における行政裁量に係る判断基準、これらを踏まえての、現行

11) CBD Secretariat (UN), 「地球規模生物多様性概況第5版 (Global Biodiversity Outlook 5)」(2020) <http://www.biodic.go.jp/biodiversity/about/library/files/gbo5-jp-lr.pdf> (2023年6月18日最終確認)。

法におけるサンゴおよびサンゴ礁生態系の保全状況，ならびに日本版海洋保護区の現況を踏まえ，現行法においてできうる最善策について検討する。次に，海岸域，海域での生態系に関わる地域のアクターを把握する（Ⅲ）。以上を踏まえて，サンゴ礁保全法立法の可能性を検討する（Ⅳ）。加えて，サンゴやサンゴ礁という生態系の生息地に求められる水質の確保も，「脆弱な生物・生態系の生息地保全」の観点から重要であり，この点についても検討を加える（Ⅴ）。

以上を踏まえ，本稿のテーマである「X 保全法」立法の可能性について考察する（Ⅵ）。

Ⅱ 日本の法律による野生動物保護

1. 現行法制におけるサンゴ礁保全を考える

はじめに，日本法における野生動物保護と，なかでもサンゴ礁保全について考えてみたい。さらに，いわゆる自然保護に係る訴訟においては，環境保全を訴える原告らから「裁判所も裁判官も生き物のことがわかっていない」「環境の大事さについて理解していない」等と言われることがある。こうした言説について，なぜこのような発言が出るに至るのかについても論究する。

現行の本邦におけるサンゴ礁保護のための制度を，自然公園法，自然環境保全法，いわゆる種の保存法（正式には，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）および文化財保護法（各法律の法律番号は表1を参照のこと）から抽出し提示したものが表1である。

表 1. 既存の生態系保護の法制度におけるサンゴ礁保護

法律名	自然公園法	自然環境保全法	種の保存法（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）	文化財保護法
制定年・法律番号	昭和 32（1957）年法律第 161 号	昭和 47（1972）年法律第 85 号	平成 4（1993）年法律第 75 号	昭和 25（1950）年法律第 214 号
野生動物保護の条文	21 条 3 項 9 号：特別保護地における「動物を捕獲し、若しくは殺傷し、又は動物の卵を採取し、若しくは損傷すること」を、国立公園にあっては環境大臣の、国定公園にあっては都道府県知事の許可制としている。	26 条：野生動植物保護地区において「野生動植物（動物の卵を含む。）を捕獲し、若しくは殺傷し、又は採取し、若しくは損傷してはならない」と規定する。	4 条 3 項、6 条により「国内希少野生動植物種」を指定する。	2 条 1 項 4 号：文化財の「記念物」として、海浜等で我が国にとって芸術上、または鑑賞上の価値の高いもの、および動物（生息地、繁殖地及び渡来地を含む。）で我が国にとって学術上価値の高いものを指定する。
サンゴに係る記述	22 条 3 項 2 号：海域公園地区における環境大臣が指定する「熱帯魚、さんご、海藻その他の動植物」を捕獲し、若しくは殺傷し、又は採取し、若しくは損傷することを、国立公園にあっては環境大臣の、国定公園にあっては都道府県知事の許可制としている。等	27 条 3 項 5 号：海域特別地区における環境大臣が指定する区域内において、「熱帯魚、さんご、海藻その他の動植物」を捕獲し、若しくは殺傷し、又は採取し、若しくは損傷すること」は環境大臣の許可制としている。等	令和 1（2023）年 1 月現在、国内希少野生動植物種は 442 種であるが、サンゴは未指定 ¹² 。	
例外	非常災害のために必要な応急措置として行う行為。	非常災害のために必要な応急措置として行う行為。		

12 環境省, 「国内希少野生動植物種一覧」 <https://www.env.go.jp/nature/kisho/domestic/list.html> (2023年6月18日最終閲覧)。

各法の趣旨・目的と方法は異なるところ、サンゴ礁という脆弱な生態系について特別な法制度を準備できている法律が存在しないことは確認できる。

また、種の保存法の国内希少野生動植物種指定にサンゴはない。サンゴ礁生態系を生息地とする生き物も指定されていない。これには、海洋生物については、一部の種を除き、長らく絶滅のおそれの評価が行われていなかったことも要因の一つと指摘できる。そのため、海洋生物多様性保全戦略（平成 23（2011）年 3 月環境省決定）において、「海洋生物の希少性等の評価」の推進が位置づけられ、平成 29（2017）年 3 月に海洋生物のうち、魚類、サンゴ類、甲殻類、軟体動物（頭肢類）、その他無脊椎動物の 5 分類群のうち、これまで評価を行っていなかった種について、専門家による絶滅のおそれの評価の結果が海洋生物レッドリストとして取りまとめられるようになっている¹³。

さらに、自然公園法と自然環境保全法に、「サンゴ」の記述がある。ただし、保護の必要が認められているサンゴの捕獲等には許可制が規定されているところ、海域公園地区におけるサンゴの採捕等に関しても「非常災害のために必要な応急措置として行う行為」は適用除外との記述もある。この「非常災害のために必要な応急措置」にどのような行為が含まれるのかについては留意を要する。

加えて、もう一つの海域公園地区におけるサンゴの採捕等の例外といえるのが、自然公園法施行規則（昭和 32（1957）年厚生省令第 41 号）において特別地域、特別保護地区および海域公園地区内の行為の許可基準を定める第 11 条 33 項 2 号に規定する「捕獲し若しくは殺傷し、又は採取し若しくは損傷しようとする動植物が申請に係る海域公園地区において絶滅のおそれがないものであること」に続く但し書きである「当該動植物の保護増殖を目的とし、かつ、当該海域公園地区における当該動植物の保存に資する場合は、この限りでない」の部分である。保護増殖や保存に資する行為として行う場合には例外となるとされ

13 環境省、「環境省版海洋生物レッドリストの公表について」平成 29（2017）年 3 月 21 日 <https://www.env.go.jp/press/103813.htm>（2023 年 6 月 18 日確認）。

ているが、いわゆる「移植」が真に保護増殖や保存に資する行為であるかには専門家においても明確な一致を見ておらず、安易な採捕につながるおそれは否めない（「移植に関する詳細は次項による。海洋保護区に関してはIV 3. に詳述する。）。

なお、2014（平成26）年に、中華人民共和国の漁船により、小笠原諸島と伊豆諸島周辺の日本の領海と排他的経済水域（EEZ）で、サンゴが大規模に密漁された問題が発生した。当時の国会では、水産資源としての宝石サンゴおよびアカサンゴの保護について議論が交わされたが、その経済的価値に注目が集まり、希少種としてのこれらのサンゴの持続的な利用や生息地保全については、衆議院環境委員会にて議論がなされているものの深められていない。さらに、その折の議論では、1980年代から指摘されていたにもかかわらず、未だ（2014年当時）どれだけの宝石サンゴが存在したのかすら把握されていないことについて問題視する意見も出されたし、2010年3月開催の第15回ワシントン条約（CITES）締約国会議において提出された宝石サンゴの輸出規制案に日本が反対したことについての質問もなされていた。

当時、環境省は、サンゴ礁生態系保全に関しては、愛知目標策定以前から「サンゴ礁生態系保全行動計画（平成22（2010）年4月）」を既に策定し、5年ごとの取組状況の点検および見直しを行っている（現在は令和4（2022）年3月に策定された第3期目サンゴ礁生態系保全行動計画2022-2030¹⁴の期間中）。加えて、国際サンゴ礁イニシアティブ（ICRI（International Coral Reef Initiative,¹⁵））の8つの創設国の一つとして、東アジア地域の保全活動をけん引している。2005年7月～2007年6月の2年間は、日本はパラオ共和国とともに、また、2014年～2015年の2年間は、日本はタイ王国とともに、それぞれ事務局を務めた。つまり、環境省はこのように取り組みつつも、宝石サンゴ

14 環境省、「サンゴ礁保全の取り組み」<https://www.env.go.jp/nature/biodic/coralreefs/project/index.html>。（2023年6月18日最終閲覧）。

15 ICRI, <https://www.icriforum.org>, (Last visited 18 June 2023).

類の保全に関しても十分ではないと認識していたことがうかがえる¹⁶。

この事件を受け、第 187 国会において、「外国人漁業の規制に関する法律」（外規法、昭和 42（1967）年法律第 60 号）と「排他的経済水域における漁業等に関する主権的権利の行使等に関する法律」（漁業主権法あるいは EEZ 漁業法、平成 8（1996）年法律第 76 号）の改正案が第 187 回国会で成立し、同改正法は 12 月 7 日に施行された。2014（平成 26）12 月のこの外規法の改正以降初めての逮捕者である中国籍の漁船船長（被告人）には、2013 年秋からの一連のサンゴ密漁事件において、初めて懲役 1 年、罰金 1 千万円（求刑懲役 1 年 6 月、罰金 1,500 万円）という実刑判決が言い渡された（横浜地判平成 27 年 5 月 27 日 LEX/DB 文献番号 25447331）。本件では、被告人の「利欲性の強さ」および「法秩序軽視の姿勢」、ならびに、日本の領海における外国漁船による違法操業が日本の漁業従事者による水産資源管理の取組や円滑な漁場利用に対する大きな障害となっていることは問題とされている。だが、適用された漁業主権法の保護法益は日本の「海洋生物資源の適切な保存及び管理を図るため」等であることから、自然環境や生態系影響への被害は問題視されていない。

2. 「移植」という方法は適切か

（1）裁判というもの

サンゴ礁は動物に、サンゴ礁は地形にそれぞれ分類される。ここでは、日本法におけるこれらの保全方法を整理する。そのうえで、「移植」という保全方法についての検討を行う。

前項において、自然公園法の海域公園地区においても、「当該動植物の保護増殖を目的とし、かつ、当該海域公園地区における当該動植物の保存に資する場合」であれば、絶滅のおそれがあるサンゴの採捕等も許容されることを述べ

16 衆議院、環境委員会議事録6号 平成26年11月7日（2014）<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detailPDF?minId=118704006X00620141107&page=11&spkNum=90¤t=19>（2023年6月18日最終確認）。

た。この前提として、域外における保護増殖の為に「移植」という方法が、サンゴの保護増殖や保存に資すると考えられていることが挙げられる。

こうした問題が俎上にのぼった訴訟をもとに、以下に裁判所の「移植」という方策に係る見解を整理する。まず、訴訟で問われるのは、行政が公有水面の埋立事業を含む公共事業などにおいてサンゴ礁等の希少種・希少な生態系が含まれる領域で開発行為を行う場合に、それらの保護のために実施される場合の「移植」という方法の適切さである。

はじめに、「裁判」というものについて踏まえておかねばならない点があるため、再掲にはなるが、改めて紙幅を割いて説明しておく。

1点目に、そもそも行政行為は「法律による行政の原理」に基づき法的統制が図られているといえども、その目的実現のための行政行為は多岐にわたるし、裁量が発揮される場面も多様である。他方、行政行為の裁判的コントロールは司法権によって担われているが、そこでは、行政行為の適法性の審査のみが行われてきたという歴史をもつ¹⁷。それをうけて、行政事件訴訟法30条も、裁判所は、行政庁の裁量処分については、「裁量権の範囲を超え又はその濫用があつた場合」に限り取り消すことができると規定する。つまり、適法性審査によって、違法性が確認されたときには取り消し（「取消」：処分がなされる前に戻すこと）が可能であるが、行政行為の「当・不当」の問題は、現行法の下でも司法審査による是正措置の対象とはなっていないことには留意する必要がある。

2点目に、裁判所法3条1項により、裁判所は、日本国憲法に特別の定のある場合を除いて「一切の法律上の争訟」を裁判することが規定される。「一切法律上の争訟」とは、①当事者間の具体的な権利義務・法律関係の存否に関する紛争であり、②それが、法律を適用することにより最終的に解決することができるものに限られる、と解されている。他方、両当事者間の法律上の争いを解決するためのものであるため、「他の関連する問題」について解決しなけれ

17 塩野宏「行政法I（第6版）」（2015年、有斐閣）137頁。

ば本件問題を解決できないという場合でなければ、「他の関連する問題」についての言及は裁判所はあえてしないことになる。とりわけ国民の代表である立法府が解決すべき問題については、司法府は立法府の意向を尊重することになる（まずは国会で議論して立法することを促すにとどまる。）。

3点目に、「裁判官や弁護士が、文系であることから、生態系や生態学について理解していない」と批判的に言われるのを耳にする。確かに、裁判官は生態系や生態学の専門家ではないし、残念ながら日本には環境訴訟特有の裁判所も準備されていない。そうしたところ、いわゆる「原告勝訴」といわれるものは、原告の主張が認容されたものである。つまり法廷では、原告側と被告側が、互いの主張を展開し立証するプレゼン合戦を展開することになる。そこで、1点目で述べたように、原告による行政を被告としてその処分の取消を求める訴えにおいては、被告の裁量判断が「裁量権の範囲を超え又はその濫用があつた場合」に該当することを、原告が証明せねばならないのである。

原告による立証がうまくいかなかったこと（資料の読み間違い）を裁判官が正確に確認し指摘した事例として、石垣島に生息する希少種のアオサンゴおよびヤエヤマコキクガシラコウモリの保全が問題となった①東京高判平成24年10月26日 LEX/DB 文献番号 25483443（石垣空港設置許可処分取消請求控訴事件）がある。控訴人（第一審原告）らは、乙19・資-453をもってその「98%以上」との記載に依拠して、2%の相違が重要であるとして、石垣島全体でコウモリ類を見るのは誤っていると主張した。つまり「98%しか保全できていないのでは残りの2%が死滅したということだから良くない」との意味である。だが、裁判所は、「同書証は、石垣島全体で一つの個体群を形成しているとみるのできる確率が98%以上あることを述べるものであって、同主張に理由がない。」と訂正している。これは一例であり、往々にして原告らは、独自の資料収集も行い多くの主張を行うことが少なくない。裁判所は、原告および被告が、それぞれの主張を「るる（縷々）述べる」ことは受けとめるが、その根拠までも含め厳正に審理し、説得力を持って立証できているかどうかを判断

しているのである。それゆえ、くり返しになるが、原告が勝訴するためには、原告こそが合理的な書証をもって裁判官を説得せねばならないことになる。

(2) 石垣空港設置許可処分取消請求事件

裁判というものの概要を踏まえ、環境保全措置としての「移植」について検討する。まず、訴訟における「移植」の扱われ方がわかるものに前述の①の地裁判決である②東京地判平成23年6月9日訟月59巻6号1482頁がある。

ここで、原告らは、環境基本法、生物多様性条約、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（1992）年法律第75号）、環境影響評価法（平成9（1997）年法律第81号）および新・生物多様性国家戦略との整合性の観点から、航空法（昭和27（1952）年法律第231号）39条1項2号の「他人の利益」には、環境的利益、特にコキクガシラやアオサンゴのような貴重な野生生物を生存させていくという生物多様性を確保することによる利益が含まれるなどと主張した。

それに対し、裁判所は、「生態系の多様性が確保されること、あるいは、野生生物の種の保存その他の生物の多様性の確保が図られることといっても、そのことから直ちに保護対象としての具体的な内容やその主体の範囲、保護の態様等を明確にすることはできず、このことは、コキクガシラやアオサンゴのような貴重な野生生物を生存させていくという生物多様性を確保することと比べてみたところで同様である。」と判示している。原告の主張には理解を示しつつも、環境至上主義の立場で法律の保護法益を再構築することまでが社会のコンセンサスを得られているわけではなく、生態系の多様性を重視するための措置および手法にも一定のルールメイキングとそれに則る手続等が必要であることを示したのである。

また、保全技術が確立されていない場合における保全措置のあり方（保全措置を実施するか、実施するとすればどのような手法か）については、原告らは、コウモリ類保全のための人工洞の設置について、作った直後の人工洞にはコウモリ類は入らないから、生息場所を奪った後の保全対策にはならないなどと主

張した。

しかし、裁判所は、「作った直後の人工洞にはコウモリ類が入らないとしても、また、コウモリ類に利用されやすい代替施設を創設する技術はまだ確立されておらず、コウモリ類をそこに誘導する技術も同様であるとしても、他方において、人工洞をコウモリ類が利用している事例が相当程度あることが認められること（本件補正書 6-12-157・178 頁参照）に照らせば、相応の条件を整えばコウモリ類が利用することが期待できるというべきである」とし、さらにこれが専門家の指導・助言を得ながら講じられるものであることを併せ考慮して、「ねぐらの選択肢を増やすための保全対策としての有効性を否定することはできないというべきである」と判示した。さらに、裁判所は、「人工洞の設置が長期的な視野での環境保全配慮であって、本件空港の存在または供用による環境影響に対するものでもあることに照らし」て、この環境保全配慮の有効性を否定できないとした。つまり、裁判所は、保全技術が確立されていない場合における保全措置のあり方についても、一定の有効性または合理性を伴う施策が、専門家の指導・助言を得ながら実施されるのであれば、その有効性を全否定はしないのである。

（３）泡瀬干潟控訴事件第二次訴訟

次に③泡瀬干潟控訴事件第二次訴訟（那覇地判平成 27 年 2 月 24 日 LEX/DB 文献番号 25506239 および福岡高那覇支部判平成 28 年 11 月 8 日 LEX/DB 文献番号 25545004）がある。裁判所（地裁判決）は、「野鳥園、外周緑地等の新たな地区環境を創造し、新港地区の土砂処分場としての役割も受け持つというものであ」とし、こうした移設・移植事業が新たな地区環境を創造し、埋立工事で生じた土砂の再利用地ともなると評価しているように読める¹⁸。なお、本件移植は、2008（平成 20）年 10 月には沖縄市が⁹、2009（平成 21）年 6 月に

18 神山智美、「第二次泡瀬干潟埋立て公金支出差止請求事件・那覇地判平成 27 年 2 月 24 日 LEX/DB 文献番号 25506239—県知事による埋立て事業等への公金支出は財務会計上の義務に違反しないとされた事例」 富大経済論集 61（3）305-328。

は NPO 法人がそれぞれ主体となって、本件埋立工事の区域内におけるサンゴの移植を行っており、沖縄県が、その際に、サンゴの特別採捕許可をしたことが認められる。つまり、当該移植は、同区域内のサンゴが消失することとなることを前提に、実行可能な範囲において行っており、沖縄県および沖縄市は、同区域のサンゴ全体につき控訴人らの主張するように特別の保全の必要性があることを前提としていたものとはいい難かったという事実がある。

当該移植に関しては、泡瀬干潟を守る連絡会¹⁹（代表：前川盛治氏）の沖縄県沖縄市泡瀬干潟のサンゴ群落調査（移植サンゴを含む）に、以下の記述がある²⁰。「移植サンゴは大きく3つの場所に移植されました。『西防波堤東端の灯台近く』、『東防波堤のテトラポット』、『東防波堤の西側の沖合』の3カ所です。移植を実施した沖縄市、NPO 法人コーラル沖縄は、『概ね良好に生育』と報告していますが、私たちの調査では、評価（A:良、B:やや良、C:やや不良、D:不良）で C、D の移植サンゴもあり、沖縄市等の報告は実態を反映しておらず、問題であると認識しています。」このように、モニタリングによる判断も分かれており客観的な判断は難しいが、何もしなければ消失することを前提として、実行可能な範囲で行った「移植」も奏功しているとは言い難いようである。

（４）北見道路事件

続いて、サンゴではないが、北見道路の建設につき、環境影響評価を踏まえ、希少な野生生物（ニホンザリガニ、エゾサンショウウオ、ホソバツルリンドウ、クリンソウ等）の移植をし、エゾモモンガおよびエゾリスの引っ越し（工事対象地から追い出し、他の地に導入すること）を試みた④北見道路事件判決（平成 25 年 9 月 19 日・LEX/DB 文献番号 25502559）では、どのような「移植」が違法とみなされるのかについての一つの判断基準が呈示された。

19 泡瀬干潟を守る連絡会（代表：前川盛治氏）、<http://saveawasehigata.ti-da.net/>（2023年6月18日最終確認）。

20 泡瀬干潟を守る連絡会、「高木基金 成果発表会配付資料」（2017年7月8日）、http://www.takagifund.org/admin/img/sup/rpt_file10337.pdf（2023年6月18日最終確認）。

本件では、裁判所は「ある程度の成果」と「それなりの配慮」がなされた「移植」に対して、直ちに国に裁量権の逸脱があったということとはできないと判断している。ここでいう「ある程度の成果」と「それなりの配慮」とは、定量的には植物重要種に関しては0%の生存率という種はあるものの、全体として70%という成果をあげていること、そして定性的には、専門的知見に基づき個々の希少種への具体的な対応がなされていることの結果であることが確認できる²¹。

(5) 「移植」許可に係る違法な国の関与（是正の指示）の取消請求事件

上記のように、代替地への移設・移植という手段は、希少種保護のための一つの措置として裁判所に受け入れられていると思われる。さらに直近では、「移植」許可を争ったものとして、沖縄防衛局による名護市辺野古沿岸の公有水面の埋立事業の実施により、海域公園地区には指定されていない海域における埋立区域内に存し、その生息場所を失うと予測される造礁サンゴ類を周辺海域に移植して避難させる等の目的で、同サンゴ類について、漁業法（昭和24（1949）年法律第267号）および水産資源保護法（昭和26（1951）年法律第313号）等の関係法令である沖縄県漁業調整規則41条に基づく特別採捕許可の申請をした⑤に着目する必要がある。

⑤地方自治法251条の5に基づく違法な国の関与（是正の指示）の取消請求事件（最三小判令和3年7月6日LEX/DB文献番号25571629）は、「移植」の合理性が争われたものではない。本件第一審被告（沖縄防衛局：Y）は、普天間飛行場の代替施設を沖縄県名護市辺野古沿岸域に設置するための公有水面の埋立に関し、沖縄県漁業調整規則41条（1972（昭和47）年沖縄県規則第143号。2020（令和2）年沖縄県規則第53号による改正前のもの。）に基づき、第一審原告（沖縄県知事：X）に対し、埋立区域内に生息する造礁さんご類を埋立区域外に移植することを内容とする採捕の許可を求める2件の申請をした

21 神山智美、「判例解説・県知事による埋立事業等への公金支出は財務会計上の義務に違反しないとされた事例（第二次泡瀬干潟埋立公金支出差止請求事件・那覇地判平成27年2月24日）」新・判例解説Watch【2014年10月】309-312頁。

が、Xは何らの処分もしなかった。そこで、Yは、本件各申請を許可する旨の処分をしない沖縄県の法定受託事務の処理が法令の規定に違反するなどとして、同県に対し、地方自治法245条の7第1項に基づき、本件各許可処分をするよう求める是正の指示（本件指示）をした。そのため、Xが、本件指示は違法な国の関与に当たると主張して、地方自治法251条の5第1項に基づき、Yを相手に、本件指示の取消を求めた事件である。

本件で問われているサンゴの特別採捕の許可申請については、原告と被告は、いずれもサンゴの保全を理由としているのが興味深い。まず、原告である沖縄県知事側は、新基地建設計画では工事を完成できない、そのため、サンゴ移植の妥当性が認められず、水産資源の保護培養上の問題が生じるおそれがあると指摘する。他方、被告である沖縄防衛局は、埋立工事により死滅するおそれがあるため環境保全措置として移植が必要と主張する。

このように、本件で直接に問われたのは国の関与であるが、「移植」に関しては、原告および被告ともが、新基地建設計画におけるサンゴの保全の重要性を唱え、環境保全措置の重要性を語っている。原告は、「サンゴ保全のためにこそ移植する必要はない」と、被告は、「否、移植する必要がある」と、各々主張しており、その根本には、本件埋立工事が技術的には可能か不可能かという議論がある。つまり、建設技術的および環境科学的な問題が法廷で判断されているといえ、そもそもそれらを専門とする研究者の間でもコンセンサスを得られていない事象に関するものであり、法律のみで終局的には解決しづらい。さらに、こうした問題に関しても、訴訟の場では、関与の違法性の有無および許可申請への応答のあり方等という形で判断されるため、前述のように裁判所が「裁量権の範囲を超え又はその濫用があつた場合」に限り違法性判断が可能となる。ということは、たとえ本件では沖縄防衛省側が勝訴したとしても、それは、地盤工事と埋立工事がうまくいくことを裁判所が認めてくれたわけでもなければ、「移植」という環境保全措置の合理性と有効性を裁判所が納得してくれたわけでもない。以上を踏まえると、筆者としては、訴訟という紛争解決

手段を選択する前に法律の中により科学的知見に基づく諸規定を予め導入しておくことが必要であると考えている。すなわち、原告および被告ともにサンゴの保全の重要性を訴えているのであれば、訴訟に至らないようにその手法や検討の行程についても、予めコンセンサスを得て法定（法令化）しておくことが望ましいと考える。

なお、この件について、最高裁は、最終的には、「本件さんご類は適法に実施し得る本件護岸工事により死滅するおそれがあった以上、水産資源の保護培養を図るとともに漁業生産力を発展させるという漁業法等の目的を実現するためには、本件さんご類を避難させるべく本件水域外の水域に移植する必要があるというほかはない」と判断している。同時に、最高裁は、現況においてサンゴの「移植」については、次のように判示している。「さんご類の移植については、移植後の生残率は高くないとされており、沖縄県においては移植から4年後の生残率が20%以下というデータもある。」「さんご類の移植は極めて困難で、移植を行っても大半のさんご類が死滅することに鑑みれば、さんご類の移植は、それ自体として見れば、さんご類に重大かつ不可逆的な被害を生じさせる蓋然性が高い行為といっても過言ではない。」

ちなみに、本件の第一審（福岡高那覇支部判決令和3年2月3日 LEX/DB25568872）における裁判所の「移植」の捉え方は、次のとおりである。「サンゴ類の移植方法には、[1] 天然のサンゴ断片を採取してそのまま移植先に固定する方法（直接移植）、[2] 天然のサンゴ断片を採取し、育成施設で移植片に育てた後に移植先に植え込む方法（無性生殖法）、[3] 卵や幼生を採取して移植片に育てた後に移植先に植え込む方法（有性生殖法）、[4] 事業等のために破壊される予定のサンゴ群体をそのまま別の場所に移動して固定する方法（移設）が存在する。（本件では [4] を採用）」、「サンゴ類の移植後の生残率は高くなく、沖縄県で移植されたサンゴ群体の多くは植込み4年後の生残率が20%以下であったというデータも存在する。移植に当たっては、移植後3年時点での生残率40%上を目標とするべきであるという考えも提唱されている。」

「また、サンゴ類の移植方法は未だ知見が十分に確立しておらず、特に移植の際の基盤の選択、植込み方法、種や適地の選択、植込みの距離間隔、耐波性、遺伝子の多様性を保持した種苗の組み合わせ、幼生加入の促進などの多くの課題が手つかずに残っている状況である。」。以上を踏まえると、裁判所も、サンゴの移植を諸手を挙げて賛成しているわけではないこと、さらに、複数の科学的知見が存在し学界における確立した知見があるわけではないことを了知したうえで判断であることもうかがえる。

(6) 小括

③泡瀬干潟控訴事件第二次訴訟では、裁判所は、一般的に移設・移植事業が新たな地区環境を創造し、埋立工事で生じた土砂の再利用地ともなると評価しているように思われたが、④地方自治法 251 条の 5 に基づく違法な国の関与(是正の指示)の取消請求事件をみると、裁判所のサンゴの「移植」による環境保全の可能性に係る見解は、かなり正確を期すものとなってきていることが確認される。①石垣空港設置許可処分取消請求控訴事件において石垣島のコウモリ類の環境保全措置が注目されたように、④ではサンゴ類の環境保全措置が注目されており、近年では一般的な「移植」ではなく、種ごとに適した環境保全策が、環境影響評価や訴訟(裁判所)においても検討されるようになってきている点は、十分に評価に値する。つまり、これは、科学(生態学や環境科学等)が訴訟の場に正しく導入されていることにほかならず、望ましいことといえる。

なぜならば、環境保全措置は、本来であれば回避、低減(最小化)、代償(オフセット、代替地への移設・移植を含む)の順序で可能性を検討すべきだからである²²。しかし、往々にして代償が注目されてしまうところ、代償の代表例である「移植」はほとんど不成功に終わっている。

そもそも、サンゴの「移植でさんご礁を復活させることはできない」のである²³。さらに、サンゴ礁が与えてくれる生態系サービスとして、1) 生物多

22 環境省、環境影響評価法に基づく基本的事項第五、二(1)。

23 大久保奈弥、「概論 さんごとさんご礁」生物科学67(4)(2016年、農文協)194-200頁。

様性のホットスポットを形成し漁業資源生物の住処を形成する、2) 高波を緩和するなどの防波堤の機能を持つことも注目されている²⁴。とりわけ、2) は、グリーンインフラストラクチャー（Green Infrastructure）および Eco-DRR（Ecosystem-based Disaster Risk Reduction）と言われるものであり、自然資源が有する防災・減災機能を積極的に活用して災害リスクを低減させるためにも、健全な生態系の再構築が求められている。

他方、これまでの「移植」は、[4] の事業等のために破壊される予定のサンゴ群体をそのまま別の場所に移動して固定する方法（移設）であり、積極的な保護および増殖のためのもの（別のところで増殖して移設しなোসという措置）ではなかった。つまり、生息地が開発されることになるため、当該地に生息している希少種は「移植しなければそのまま死滅するのみ」であるため、やむなく「移植する」というケースであった。移植という方法の技術的完成度は不十分ながらも、「何もしないよりもしたほうがまし」という場合であるため、以上のような判断がなされたともいえる。ベストではないがベターだからということである。

付言すれば、サンゴの移植問題は、埋立事業に絡んで生じている。近年、埋立の絡む事業と言えば大規模であることが自明である。こうした場面には、反対派と賛成派が存在することは容易に推測できよう。そうしたときに、「サンゴおよびサンゴ礁」というのは一つの脆弱な生態系のシンボリックな存在であることから、例として米国軍神基地建設時の「ジュゴン」や、長良川河口堰建設時の「アユ」、大雪国立公園・士幌高原道路建設計画時の「ナキウサギ」等のように、反対派に利用されることもある点には留意を要したい。希少な生態系を守るということも、法治国家においては現行法に基づくと解すれば、法的に終局的な解決を促すには司法府のみではなく立法府の助力も必須ということになる。

24 大沼あゆみ・柘植隆宏、「生態系サービスへの支払い（PES）によるサンゴ礁保全の可能性」生物科学68（1）（2016年、農文協）41-49頁。

以上を踏まえ、「移植」に関しては、大まかに、以下の2つの解があるように思われる。1つ目の解は、動物園、植物園および水族館等の有する域外保全のしくみを機能させることである。つまり、積極的な保護および増殖のためのもの（別のところで増殖して移設しなおすという措置）である。なぜならば、工事によって死滅が決定的なサンゴの個体群について、付近のどこかに成体（群体）を「移植」することは、これまでの技術ではほとんど成功しないからである、したがって、このような「移植」ではなく、海と連結している施設の中に「移植」することで、その個体群を人工的な環境の中でとりあえず存続させて、その人工的な環境の中で生み出された次世代となるサンゴの卵を、連結している海に向けて放出させることで、その卵が自らの力でどこかの場所に定着して、次世代のサンゴ礁を更新させるという措置（イメージとしては「仮移植」）をとることである。ただし、こうした「仮移植」がうまくいくという確証はないという専門家の意見もある（加藤真教授（京都大学）、2021年7月28日付けの筆者らへのメール）。そもそもサンゴ礁生態系が多様な種によって成立しているところ、その一部のみの増殖が可能となることが予測され、サンゴの種多様性が維持できないばかりか、ごく一部のサンゴを増殖する行為は生態系のバランスを崩しかねないからである。また、連結している海に放出しても、定着する適切な場所があるとは限らないのである。さらに、これらには費用がかかるわけであり、費用対効果の合理性が見いだせる段階には至っていない。加えて、こうした大規模な措置をとることで開発は可能というような免罪符的な捉えられ方がされる懸念も生じる。

2つ目の解は、「生息地破壊→移植しなければ死滅するのみ→移植する→成功率低い」という定式がある。この根底には、希少種の生息地であっても、開発がなされるという前提がある。そのため、環境影響評価等により、環境保全措置が講じられることになる。つまり、「移植するから開発もやむなし」ではなく、「開発するから移植くらいはしよう」ということである。しかし、上記の定式の後半である「希少種を移植する→成功率低い」に注目すると、「生息

地でしか暮らせない→生息地を開発しない」ということが当然の帰着になる。こうした帰着点に注目すれば、生息地を開発しないまたは壊滅的に開発しないという発想が基本になるといえ、別の地平も開けてくるように思われる。

Ⅲ 海岸域・海域での生態系保護に関連するアクター

1. 海岸域の生態系

(1) 法令中の「海浜」、「海岸」および「沿岸」

サンゴ礁が存在する海岸域・沿岸域における生態系と環境保全の現状と課題を捉えるこの領域には多くの関係者が関わっており、海岸法（昭和31（1956）年法律第101号）の改正も行われてきている。改正の歴史と、それぞれのアクターの関わり方と責任等についても概観する。

「海浜」、「海岸」および「沿岸」という用語は、それぞれ日本の法令の中で用いられている。「海岸」は、海岸法（昭和31（1956）年法律第101号）の法律タイトルでもあるが、「海岸」の定義はない。「沿岸」についても、海洋基本法（平成19（2007）年法律第33号）の25条は沿岸域の総合的管理を規定するなかで、「沿岸の海域」とそれに対応する「その陸域」という表現をしているものの、「沿岸」および「沿岸の海域」に関する定義はない。それでも複数の法律が成立していることを勘案すれば、「海浜」、「海岸」および「沿岸」というものは、日本は島国でありその海岸線が約3万5千キロメートルに及ぶにもかかわらず、かなり統一的なイメージを抱きやすいものと捉えられていることが確認できる。以上を踏まえ以下では、海岸そのものを「海岸」とし、それも含めた海側周辺部を「浅海域」と表現することとする。

(2) 海岸とその周辺の浅海域の生態系とその変化

他方で、この海岸とその海側周辺部を指す浅海域の生態系は、複雑な様相を呈している。さらに近年では、こうした生態系の重要性が認識されてきているところでもあり、こうした地域の生態学的特徴を以下に列挙しておく。

1点目に、陸と海と大気の接点であり、生物生産活動が極めて盛んである。

潮の干満や波によって海中に酸素が溶け込み、海底まで日光が差し込んで、プランクトンや底生微小藻類の光合成も可能にしている。日本のこうした地域には、豊かな生物相を持つ干潟、藻場、サンゴ礁、砂浜、砂堆、岩礁、海藻帯、マングローブ林等の多様な生態系は形成されており、魚介類をはじめとして、プランクトン、微生物、訂正生物、海藻、海草、そして鳥類などの多様な野生動物種の生息地となっている²⁵。2点目に、こうした浅海域の生態系は、自然の浄化作用を有している。生態系は、水を浄化するし、潮汐・波浪の作用は、汚染物を除去する。光合成は、二酸化炭素から有機物を作り出す作用であるため、二酸化炭素吸収量も高くなる。3点目に、こうした浅海域の生態系には、前述のように、砂浜やサンゴ礁が有する防災・減災機能がある²⁶。

こうした特徴を有する生態系を保全するための施策も講じられてきた。まず、1980年に日本が加盟したラムサール条約（正式名称：特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約）では、52の湿地が登録されている。同条約における「湿地」とは、天然のものであるか人工のものであるか、永続的なものであるか一時的なものであるかを問わず、更には水が滞っているか流れているか、淡水であるか汽水であるか鹹水（海水）であるかを問わず、「沼沢地、湿原、泥炭地又は水域をいい、低潮時における水深が6メートルを超えない海域を含む」（同条約第1条1）ことから、浅海域もこれに該当する。また、軈の浦公有水面埋立免許差止請求事件（広島県・福山市）（広島地判平成21年10月1日）では、景観利益を有する近隣区域内の居住らについて原告適格を認めた上で、公有水面の埋立のため軈の景観利益が侵害されると主張する原告らがした、公有水面埋立法（大正10（1921）年法律第57号）2条1項に基づく公有水面埋立免許処分の差止請求を認容した。加えて、2009（平成21）年

25 日本弁護士連合会（2012）日本弁護士連合会第55回人権擁護大会シンポジウム第3分科会基調報告書「豊かな海を取り戻すために～沿岸域の保全・再生のための法制度を考える～」（2012年10月4日）。

26 コーネリア・ディーン著、林裕美子・宮下純・堀内宜子訳（2019）『消えゆく砂浜を守る—海岸防災をめぐる波との闘い』（2019年、地人書院）。

には、海岸における良好な景観および環境ならびに海洋環境の保全を図るために、「美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境並びに海洋環境の保全に係る海岸漂着物等の処理等の推進に関する法律」（法律第82号）も成立した。

このように浅海域の環境保全には一定の環境配慮がなされていると思われる。これを踏まえ、本稿ではサンゴ礁保全について検討している。サンゴ礁は、1点目の特徴を持ち、多様な生物に生息場所を提供している。サンゴの表面で小動物を食べていく生物、サンゴの骨格に付着して濾過食をしている生物、サンゴの骨格に穿孔して濾過食をする生物、ポリプをかじったり体液を吸ったりする捕食者、サンゴをついばむ魚類等、多様な生物が該当する。加えて3点目の特徴である、波の威力を抑えるという減災機能という特徴を有することも確認できる。

しかし、この重要性にもかかわらず、サンゴ礁の礁地内におけるサンゴ群集の面積は、1978年頃の360平方キロメートルから1990年頃の約346平方キロメートルに、4%ほど減少した。沖縄島では15%の減少であった²⁷。また、サンゴの被度も減っており、サンゴの規模の縮小や、質の低下が確認できる。これらの要因としては、埋立、赤土の流入、オニヒトデの食害、海水温度上昇による白化、海洋の酸性化等がある。

（3）愛知ターゲットの目標11

さらに、愛知ターゲットの目標11は、「2020年までに、少なくとも陸域及び内陸水域の17%、また沿岸域及び海域の10%、特に、生物多様性と生態系サービスに特別に重要な地域が、効果的、衡平に管理され、かつ生態学的に代表的な良く連結された保護地域システムやその他の効果的な地域をベースとする手段を通じて保全され、また、より広域の陸上景観や海洋景観に統合される

27 環境省、「生物多様性総合評価報告書（平成22（2010）年5月10日）生物多様性総合評価検討委員会」<https://www.biodic.go.jp/biodiversity/activity/policy/jbo/jbo/files/allin.pdf>（2023年6月18日最終確認）。

(環境省和訳)」と規定する。しかし、この愛知ターゲットの目標 11 の最終評価は次のように記されている²⁸。「保護地域として指定された地球の陸域及び海域の割合は 2020 年までの目標を達成する可能性が高いほか、その他の効果的な地域をベースとする保全手段 (OECM) や今後の各国によるコミットメントを考慮すると目標値を超える可能性がある。しかし、保護地域が生物多様性にとって最も重要な地域を保護すること、生態学的に代表性があること、相互にまたはより広域の景観とつながること、衡平かつ効果的に管理されていること、の確保についての進捗はもっと緩慢である。本目標は部分的に達成」。つまり、保護地域は増加しつつも、生物多様性と生態系サービスに特別に重要な地域であるサンゴ礁は、十分には保護されていないことが確認できる。

たしかに、泡瀬干潟も埋め立てられ、大浦湾にもそのおそれが及んでいる。浅海域は、今も開発の脅威にさらされている。ここに改めて現行の浅海域を扱う法では、なぜ守れないのかについての検討が必要であるといえる。

2. 関連する多くのアクター

(1) 海岸管理者とその裁量

ここでは海岸法²⁹の改正の歴史と、それぞれのアクターの関わり方と責任等について考察する。

まず、海岸法 2 条 3 項は、「海岸管理者」は、海岸保全区域および一般公共海岸区域（以下「海岸保全区域等」という。）について管理を行うべきものであると定義する。その原則的な内容として、同法 5 条 1 項は、この海岸保全区域の管理は、当該海岸保全区域の存する地域を統括する都道府県知事が行うものと規定する。あわせて、同法 37 条の 3 第 1 項も、一般公共海岸区域の管理は、当該一般公共海岸区域の存する地域を統括する都道府県知事が行うものと

28 CBD Secretariat (UN)・前掲注 11)。

29 海岸法については、神山智美「『海岸』と海岸法を考える—防災と生態系保全の観点から」九州国際大学法学会『法学論集』29 (1・2合併号・2023年3月) 61-104頁を参照されたし。

規定する。そのうえで、同法 37 条の 2 第 1 項は、海岸保全区域に関する管理等の特例として、「国土保全上極めて重要であり、かつ、地理的条件及び社会的状況により都道府県知事が管理することが著しく困難又は不適当な海岸で政令で指定したものに係る海岸保全区域」の管理は、主務大臣である国土交通大臣が行うものと規定する。こうしたことから、海岸保全基本方針は主務大臣が策定し（2 条の 2）、同基本方針に基づき、政令で定めるところにより、都道府県知事が海岸保全基本計画の策定を行うことになっている（5 条）。なお、いわゆる海岸省庁といわれるものには、国土交通省と農林水産省がある。なぜならば、海岸保全区域と漁港隣接地域を含む漁港区域は水産庁の所管であり、海岸保全区域で干拓地等でもある部分等に関しては農村振興局の所管になるからである。

この海岸法は、平成 11（1999）年と平成 26（2014）年に改正された。その大要は、平成 11 年改正では、①「環境」および「利用」を新たに法目的に追加、②一般公共海外区域の創設、③公共海岸の適正な保全のための措置の創設、④海岸管理のための計画制度の見直し、⑤海岸の管理における市町村参画の推進、⑥国による直轄管理制度の導入、⑦海岸保全御施設の定義の見直し、⑧技術上の基準の見直しがなされた。これらの理由には、以下の 3 つが挙げられ、それぞれ、環境・利用の面からの改正①②③⑦⑧、地方分権の推進の面からの改正②④⑤⑥、事業の透明性の確保の面からの改正④⑧と分類されている³⁰。平成 26 年改正では、⑨海岸管理における防災・減災対策の推進、⑩水門・陸閘等の安全かつ確実な操作体制の確立、⑪海岸保全施設の適切な維持管理、⑫地域の実情に応じた海岸の維持管理の充実（座礁船舶の撤去命令、海岸協力団体制度の創設）がなされた³¹。平成 26 年改正は、環境・利用の面における実効性を

30 岸田弘之「海岸法の改正」海洋開発論文集（16）（2000年）i-ix 頁。

31 農林水産省・国土交通省「改正海岸法パンフレット（「海岸法の一部を改正する法律」が第 186 回通常国会において成立し、平成 26 年 6 月 11 日に公布されました（平成 11 年以来 15 年ぶりの改正）」（2014 年）。https://www.mlit.go.jp/river/pamphlet_jirei/kouhou/sabo_kaigan/pdf/coastact_h26.pdf（2023 年 6 月 18 日確認）。

高め、現場の眼前の問題を解決するための法改正といえる。

原則として、海岸の多くの部分の所管は都道府県知事である。加えて、法改正においても、地域の実情に応じた海岸管理が求められており、そのための主体的な仕組みや仕掛け作りが認められてきている。その実例は、最二小判平成19年12月7日判時1992号43頁においても、表れている。

本件は、採石業等を目的とする被上告人（第一審原告）が、採石場地先の海岸に栈橋を設置するために、一般公共海岸区域占有許可申請をしたところ、占有の許可をしない旨の処分を受けたところから、その取消および損害賠償を求めた事案の上告審である。最高裁は、一般公共海岸区域の占有の許可の申請があった場合において、申請に係る占有が当該一般公共海岸区域の用途または目的を妨げるときには、海岸管理者は、占有の許可をすることができないこと、および、申請に係る占有が当該一般公共海岸区域の用途または目的を妨げないときであっても、海岸管理者は、必ず占有の許可をしなければならないものではなく、海岸法の目的等を勘案した裁量判断として占有の許可をしないことが相当であれば、占有の許可をしないことができるものというべきである、と判示した。最高裁は、その理由を、「(海岸)法37条の4の前記立法趣旨からすれば、一般公共海岸区域の占有の許否の判断に当たっては、当該地域の自然的又は社会的な条件、海岸環境、海岸利用の状況等の諸般の事情を十分に勘案し、行政財産の管理としての側面からだけではなく、同法の目的の下で地域の実情に即してその許否の判断をしなければならないのであって、このような判断は、その性質上、海岸管理者の裁量にゆだねるのでなければ適切な結果を期待することができないからである」としている。つまり、地域の実情に応じた裁量が、管理者である都道府県に認められるようになってきているのである。

(2) 地域の実情を担うアクター

では、サンゴ礁生態系に関しての地域の実情を担うアクターにはどのような存在があるのだろうか。サンゴ礁生態系に関しては、[1] 地域の漁業者と [2] 観光業に携わる人たちが、2つの大きなアクター（グループ）といえる。殊に、

埋立てを伴う開発については、これらのアクターの関わりが重要となる。

まず、[1] 地域の漁業者については、漁業協同組合単位で埋立への賛意を集約することが多い。なかでも、漁業がたちゆかなくなっている漁業協同組合ほど、埋立には賛成しやすい。なぜならば、漁業権消滅補償をあてにしていることである。また、近海では魚が獲れなくなっているので、大きな船を購入して遠洋に出ようとするため、資金調達のためにも埋立には賛同するケースも含まれる。さらに、市町村合併により一つの漁業協同組合組織が大きくなっている³²。そのため、この当該補償をもらえる範囲が広がっている（多くの人がもらえるようになってきている）。つまり、埋立地にはそれほど関係がない人も補償金がもらえるしくみになってしまっており、埋立予定地で実際に漁業をしていた人が、反対者として声を上げづらい構図になっている。

次に、[2] 観光業に携わる人たちは、埋立地の利用法、特にどの様な空間・施設が造成されるかによって対応は分かれる。なかでも、サンゴ礁生態系の恵みを生かす観光業者（例として民宿や、シュノーケル・ツアー、ダイビング、エコ・ツアー、遊漁船・観光船の事業者等）は、埋立には否定的である。こうした[2]のアクターを後押しするのは、行政の観光行政であろうと思われるが、サンゴ礁の多くが存在する沖縄県においても、このように「豊かな自然をセールスポイントとしてエコ・ツーリズムを推進する」という方向性を打ち出せたのは10年ほど前に過ぎず³³、十分に定着しているとはいいいがたい。

以上を踏まえ、筆者は、[1]については、補償が埋立等により「特別の犠牲（憲法29条3項）」を払った人に正当に支払われることが必須であり、[2]については、観光業に有益な自然資源（観光資源）を持続可能に利用可能とするための制度構築を望んでいる。これらについては、引き続きの検討課題であると

32 水産庁、「平成29（2017）年度水産白書」の「図2-2-22沿岸地区漁業協同組合数及び合併傘下組合数の推移」等を参照のこと。

33 沖縄県文化環境部自然保護課「平成19年度民間参加型サンゴ礁生態系保全活動推進事業報告書」（平成20（2008）年3月）。

認識している。

Ⅳ サンゴ礁保全法の制定は可能か

1. 例として米国のサンゴ礁保全法

サンゴ礁を有する国や州は多くはない。他方、それを保有する国（米国や豪州）や州にはサンゴ礁保全に関する法律が存在していることが確認できる³⁴。

例として米国³⁵には連邦法としての2000年サンゴ礁保全法（Coral Reef Conservation Act of 2000., 114 Stat. 2794）が存在した。さらに、2020年には、2020年サンゴ礁保護再認可法（Coral Reef Conservation Reauthorization Act of 2020）が、前述の2000年サンゴ礁保全法を改正する形で成立した。フロリダ州には、フロリダ州サンゴ礁保護法（Florida Coral Reef Protection Act）が存在するし、ハワイ州では、サンゴ礁生態系を保全するために、オキシベンゾンまたはオクチノキサート、またはその両方を含む日焼け止めの販売および配布の禁止が法律で規定されている。

さらに、米国内のサンゴ礁保全だけでなく、熱帯林およびサンゴ礁保護再認可法（Tropical Forest and Coral Reef Conservation Reauthorization Act of 2021）の可決により、米国に負債を負う各国がその債務を熱帯林やサンゴ礁保全等のための自然保護資金に充てることで返済したとみなされる「自然のための借金」プログラム制度もある（2026年まで延長されている）。

ただし、他国のサンゴ礁保全法の存在が、すぐさま日本においても同様の法律を制定するべき理由とはならない。なぜならば、法律を取り巻く仕組みが異なるし、他の法律でサンゴ礁が保全されていれば問題はないといえるからである。しかし、これまで検討してきたように、わが国においてサンゴ礁が保全さ

34 神山智美「Working Paper No. 358 資料：世界のサンゴ礁（Coral Reefs）に関するニュース（2023年5月31日時点）」<http://hdl.handle.net/10110/00022452>（2023年6月18日最終閲覧）。

35 米国のサンゴ礁保全に関する法律の詳細については、神山・前掲34）を参照のこと。

れているといえるかには甚だ疑問が多い。つまり、他の法律で十分に保全されているとはいえないのが実態であり、他国の良い法制度があればそれらも参考にすることが有益と思われる。

なお、サンゴおよびサンゴ礁は広く分布するものの、保全対象とするべきそれらは沖縄県に偏在している。とすれば、法律のなかでも日本国憲法で規定する「一の地方公共団体のみに適用される特別法」としての制定の可能性も検討する余地もありそうである。同条文は、国が安易に一の地方公共団体に不利益をもたらす立法をできないようにすることを目的としたものである。そこで、国がそのような立法を行う場合には、当該地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができないと規定する。

同条文が適用され成立した法律として、戦後、恒久の平和を誠実に実現しようとする理想の象徴として、広島市を平和記念都市として建設することを目的とした「広島平和記念都市建設法」（昭和 24（1949）年法律第 219 号）がある。ただし、現況において、沖縄県に限定するサンゴ礁保全法がそもそも国会において成立するかについては、多くの困難な点のみ想起され、現実的ではない。

2. 浅海域（せんかいいき）を対象とした基本法制定の可能性

（1）浅海域を対象とした基本法の制定の可能性

法律の解釈および適用をもって終局的な解決を促せる法律（立法）が求められていることから、それを可能とするのは司法府ではなく立法府ということ踏まえ、以下では、サンゴおよびサンゴ礁に限定しない（それらを含む）浅海域を対象とした保護法・保全法の制定可能性を探る。

（2）基本法としての立法例—水循環基本法（2014 年）

立法のためには、立法事実というものが必要になる。いいかえれば、「法制化の必要性・正当性（政策妥当性）」である。具体的には、①解決すべき課題、②大きな事件、③これまでの対策とそれでは対処しきれないという限界、④他

国法での良い法制度の事例の存在, ⑤国際規範導入の圧力等である。これらの社会的実態について合憲性・適法性を有すること, すなわち, 「法律をもってその関係を規律することが紛争の解決等に効果的であり, かつ, それが正義にかなっているかどうかを検討³⁶⁾」したうえで, 是と判断した場合に立法が検討されるのである。

ここでは自然資源系のもものとして, 近年の事案から2事例ほど挙げておきたい。1つ目に, 議員立法である水循環基本法(平成26(2014)年法律第16号)の成立である。ちなみに, 国会に提出される法律案は「内閣立法(閣法)」と呼ばれる閣議を経て内閣が国会に提出するものが圧倒的に多い。議員によって法律案が発議される「議員立法(議法)」はわずかである。生物多様性基本法(平成20(2008)年法律第58号)がこれに該当する。さらに, 「基本法」というものは, 「制度・理念型/制度の基本を定めるもの(例:教育基本法)」, 「政策型/産業政策の目標を定めるもの(例:原子力基本法や中小企業基本法)」および「対策型/一定の行政上の対策の基本を定めるもの(例:災害対策基本法や消費者基本法)」の3類型に分けられている³⁷⁾³⁸⁾。なかでも環境基本法および生物多様性基本法は, 「政策型」であり「制度・理念型」でもあるといえ, 水循環基本法もこれらに同じであるといえる。

なお, 「基本法」という名称から誤解を招くことが多いため念のため記述するが, 基本法といっても法としての重みづけが他の環境個別法と異なるわけではない。つまり, 基本法が個別法に優先するわけではなく, あくまでも個別の領域ごとに実定法の規定によらねばならない。法律のなかでも位置づけが異なるのは, 最高法規としての日本国憲法だけである。それゆえ, 立法戦略としては, 基本法を制定するとした上で, 同基本法にかなりの程度具体化

36 山本庸幸, (2006)「法律の立案」, 大森政輔・鎌田薫編『立法学講義』(2006年, 商事法務)305-323頁。

37 菊井康郎, 「基本法の法制上の位置づけ」, 法律時報45巻7号(1973年)15-25頁。

38 川崎政司, 「基本法再考一基本法の意義・機能・問題性(1)」自治研究81(8)(2005年)48-71頁。

する規定をおく、または別途個別法で規定しなければならない³⁹。

以上を踏まえると、法案提出の経緯を概観するに、関連する各省庁の同意が得られない、または個別法としての位置づけに係る議論が不十分である場合等において、それでも同法案制定の理念や大まかな方向付けとしての必要性および重要性に鑑み、連立与党等の議員らが提出する法案が、議員立法による基本法として成立しやすい印象を筆者は抱いている。

これらの点を踏まえると、この水循環基本法は、「水循環」については「水が、蒸発、降下、流下又は浸透により、海域等に至る過程で、地表水、地下水として河川の流域を中心に循環すること」と定義されている。本文中には、「健全な水循環」という言葉がよく用いられており、これについては、「人の活動と環境保全に果たす水の機能が適切に保たれた状態での水循環」と定義されている。流域の総合的管理の重要性と必要性は認識されながら、実現していないマネジメントを理念に掲げ、各省庁間のつながりを内閣官房水循環政策本部事務局が所管する形で成立した基本法といえる。

(3) 立法されていない事例—干潟保全法（仮称）

他方、もう1つの自然保護系の事例として、未だに立法の実現をみていない「干潟保全法（仮称）」についても把握する必要がある。改めて記すに、干潟保全法（仮称）は存在していない。これは、当時、「干潟」の重要性への認識が足りなかったからであろう。認識が足りなかったから制定できなかったというのは理由にならず、ある意味では科学の敗北とも言え、研究者として一層尽力する必要があると考える。さらに、種の保全においても、水域のものは調査・検証が不十分であることから守られていない事例が少なくない。とすれば、科学的な実証の程度に応じて陸域の保全を浅海域、さらには海域に広げていく必要があることを以下で論証する。

深刻な事態や必要な問題が国際的に認知されてきて、国際条約として結実し

39 神山智美、「判例にあらわれた環境基本法—環境基本法が果たしうる役割の検討のために」、地域生活学研究（6）（2015年）1-10頁。

その批准が行われたとき、または一定の国際規範を受入れるべき外圧が高まった場合というのも、立法根拠の一つとなりやすいことは前述した。日本では、自然保護団体を中心に、水鳥や生息地保護の気運が高まり、1980年にいわゆるラムサール条約（1971年制定、1975年に発効）の締約国となった。

日本が批准・締結する動植物保護に関する主な条約類には、生物多様性条約（CBD）、いわゆるカルタヘナ議定書（正式名称：生物の多様性に関する条約のバイオセーフティに関するカルタヘナ議定書）、いわゆるワシントン条約（正式名称：絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約（CITES））、およびいわゆるラムサール条約があるところ、これらの中で、国内執行法が存在しないのはラムサール条約のみである。

つまり、干潟保全法（仮称）は、ラムサール条約の国内執行法として成立し位置づく可能性が高かったにもかかわらず、それが達成されなかったのである。加えて、前述の「議員立法」や「基本法（ここでいえば干潟保全基本法またはウエットランド保全基本法等（仮称）」としても制定されていない点は、検討に値する。

本件に関して言えば、①干潟というものの生態学および社会的受容性が認識されていなかったこと、②長引く藤前干潟問題⁴⁰、および③政局が安定していなかったため、当時の与党系が、各地の動きを踏まえて議員立法を提案するほどの余力がなかったこと⁴¹が挙げられる。

ここで、②の住民訴訟は、名古屋市住民である原告らが、名古屋市が一般廃棄物最終処分場建設用地として購入した土地の売買契約が無効でありその購入代金の支出も違法であると主張し、名古屋市長、契約の相手方等に対し、損

40 1984年、伊勢湾に広がる約250haの藤前干潟のうち、105haをゴミ処理場建設のために埋め立てる計画が名古屋市から発表されたことに端を発した埋め立て反対運動と、住民訴訟（名古屋高判平成15年6月27日LEX/DB文献番号28082427）等がある。それらの結果として、1999年に埋め立て計画の中止が決定し干潟は守られた。

41 1989年の参議院選の後に、自民党が過半数割れし、国会に本格的な「ねじれ」状態が生じた。これは、その後、1993年の細川連立内閣誕生まで続いた。

害賠償等を求めた事案（住民訴訟）である。そのため、本件土地が私法上の所有権の客体となり得るかどうか、また、被告会社による先行取得の価格および本件契約の代金額などの妥当性が争われたものであり、残念ながら、干潟の生態学的や社会的価値については議論がなされていない。

3. 陸域からつなぐ保全の重要性—保護区の設定

(1) 日本における海洋保護区とは⁴²

日本における海洋保護区設定の推進は、海洋基本法（平成 19（2007）年法律第 33 号）16 条に基づき、海洋基本計画が策定されてきている。同計画の中では、以下のように海洋保護区設定の推進の設定が掲げられ、実施されてきている。

その大要は、第 1 期海洋基本計画（平成 20（2008）年 3 月 18 日閣議決定）では、日本における海洋保護区の設定のあり方を明確化した上で、その設定を適切に推進することが記された。第 2 期海洋基本計画（平成 25（2013）年 4 月 26 日閣議決定）では、平成 23（2011）年 5 月に海洋保護区に関する日本の考え方を整理した「我が国における海洋保護区の設定のあり方」を総合海洋政策本部会合において了承したことを受けて、「日本型海洋保護区」設定および管理の充実を図ること、および、持続可能な利用を目的とした日本の海洋保護区のあり方について、「日本型海洋保護区」として国内外への理解の浸透を図ることが明記された。より具体的には、海洋環境の保全の取組として、2013 年度までに、海洋の生物多様性の確保のために生態系的・生物学的に重要な海域を抽出すること、および、海洋保護区の設定の推進と管理の充実を図ることとされた。第 3 期海洋基本計画（平成 30（2018）年 5 月 15 日閣議決定）においては、SDGs 等国際枠組を活かした海洋環境保全として、かけがえのない海洋環境を保全していくため、SDGs 等を始めとする様々な国際枠組の下で、適切な海洋

42 海洋保護区の整理については、神山・前掲注 29）88-92 頁においても「日本型海洋保護区」として取り上げている。

保護区の設定、脆弱な生態系の保全等への対応等を推進していくことが明記された。また、海洋保護区の適切な設定と管理の質的充実の推進が図られることが明記された。「生物多様性の観点から重要度の高い海域」（平成 28（2016）年 4 月環境省公表）を踏まえ、農林水産省と環境省により、海洋保護区の適切な設定と管理の充実を推進することが記された。

第 1 期海洋基本計画には 1 回しか用いられていない「海洋保護区」という表現も、第 2 期以降には複数回用いられている。気になるのは、第 2 期でのみ「日本型海洋保護区」という表現が用いられていることである。さらに、第 3 期では、SDGs 等の国際枠組みの下で、脆弱な生態系の保全も図り、その際には、予防的アプローチの考え方も取り入れ、科学的な知見に基づく海洋の持続可能な開発・利用と保全を基本として、海洋環境保全に積極的に貢献していくことが謳われた。

次に、海洋保護区については、①自然公園法に基づく海域公園地区、②自然環境保全法に基づく海域特別地区（①②は前述、表 1 参照のこと）、③鳥獣保護管理法（平成 14（2002）年法律第 88 号）に基づく保護水面、④水産資源保護法に基づく保護水面、⑤都道府県の漁業調整規則に基づく禁漁区域、⑥漁業法の枠組の中で漁業権を持つ漁業者が自主的に設定する禁漁区域が挙げられる⁴³。筆者は、これらに⑦種の保存法に基づく生息地等保護区、⑧瀬戸内海環境保全特別措置法（昭和 48（1973）年法律第 110 号）に基づく自然海浜保全地区、⑨ラムサール条約登録湿地に該当する海域、⑩世界遺産条約に基づく自然遺産登録物件である海域、⑪漁業条約下で設定される禁漁区、および⑫船舶起因海洋汚染防止に関する MARPOL 条約（マルポール条約）の特別水域の制度も加えて検討するべきであると考えている。以上のように、既に、かなり広域の海洋保護区に該当する区域が存在していることが確認できる。なお、①から⑥について新保輝幸教授（高知大学）は、サンゴ生態系について有効なのは

43 八木信行、「わが国沿岸域の生物資源管理と海洋保護区」沿岸域学会誌 23（3）（2011 年）25 - 30 頁。

①②であると述べており⁴⁴、筆者はこれに同意する。

新保教授は、①②について以下のように考察している。①の自然公園法は、平成 21 (2009) 年改正により、同法の目的に「生物多様性の確保に寄与すること」が加わり、それと同時に、同法 22 条の海域公園地区および 23 条の利用調整地区を創設し、海域における保全施策を拡充した⁴⁵。しかし、同法は長らく景観の維持が主たる目的であったため自然生態系に影響を及ぼす行為についての行為は、明確には規制対象になっていない。加えて、レンジャーの数からも、実効性のある法執行が行われるかには疑問が残る。次に、②の自然環境保全法に基づく海域特別地区は、①と同様の規制があるが、この海域特別地区は、2015 年現在石垣島の崎山湾の 128ha のみであることから、サンゴ礁保全のためにはその実効性を担保しえない仕組みといえる。

加えて、第 2 期海洋基本計画でのみ用いられていた「日本型海洋保護区」という表現について検討したい。大久保彩子准教授（東海大学）は、日本政府による海洋保護区の定義⁴⁶は、国際的な動向との間には相違があることを指摘する⁴⁷。環境省海洋生物多様性保全戦略公式サイトにも、「日本版海洋保護区」というべきものの定義は第 7 回生物多様性締約国会議における定義および国際自然保護連合（IUCN）が規定する定義とは異なることを認めている。以下で詳細を説明する。

まず、第 7 回生物多様性締約国会議における海洋・沿岸の保護区の定義は、「海洋環境の内部またはそこに接する明確に定められた区域であって、そこにある水塊及び関連する動植物相、歴史的及び文化的特徴が、法律及び慣習を含む他

44 新保輝幸、「造礁サンゴ保全に利用可能な政策手段と海洋保護区」農林業問題研究 52（2）（2016 年） 76-82 頁。

45 神山・前掲注 7）178-178 頁。

46 環境省、「海洋生物多様性保全戦略公式サイト」<http://www.env.go.jp/nature/biodic/kaiyo-hozen/guideline/06-5.html>（2023 年 6 月 19 日最終確認）。

47 大久保彩子（2019）「生態系アプローチに関する国際規範の発展と日本の国内実施」、児矢野マリ編『漁業資源管理の法と政策—持続可能な漁業に向けた国際法秩序と日本』（2019 年、信山社） 69-89 頁。

の効果的な手段により保護され、それによって海域又は／及び沿岸の生物多様性が周辺よりも高いレベルで保護されている効果を有する区域」である。また、IUCN のそれは、「生態系サービス及び文化的価値を含む自然の長期的な保全を達成するため、法律又は他の効果的な手段を通じて認識され、供用され及び管理される明確に定められた地理的空間」であり、具体的なガイドラインは別途定められている。

これらを参考として、日本政府は、次のような解釈をしている。「現在国際的に推奨されている海洋保護区とは、海洋の生物多様性や生態系の保全を主な目的として、明確な範囲を持った特定の海域において効果的に設定される保護区であり、またそのための措置の内容は、地域における慣習などの法律以外の手法も含め、目的に照らして柔軟に決定されるものと理解することができる。また、生態系サービスの持続可能な利用は、生物多様性の保全と不可分であり、生物多様性の保全に資するものである。このため、いずれかの生態系サービスを持続可能なかたちで利用することを目的とする場合も海洋保護区のひとつといえる。」そのため、日本政府による定義は、「海洋生態系の健全な構造と機能を支える生物多様性の保全および生態系サービスの持続可能な利用を目的として、利用形態を考慮し、法律又はその他の効果的な手法により管理される明確に特定された区域。」である。

つまり、日本の海洋保護区にとって、「海洋の生物多様性や生態系の保全」は、「主な目的」であり、第7回生物多様性締約国会議のものにおける「高いレベルで保護されている効果を有する」や、IUCN のものにおける「長期的な保全を達成するため」という趣旨とは異なり、日本政府は「持続可能な利用」に主眼を置いていることがわかる。加えて、「いずれかの生態系サービス」としていることから、生態系サービスの中の魚介類等の食料や薬品などに使われる遺伝資源等の資源の「供給サービス」や、海水浴等のレクリエーションや精神的な恩恵を与えるなどの「文化的サービス」のみを目的とした区域も、海洋保護区として柔軟に捉え得ることになる（前述のように、海洋保護区が①～⑪ま

で存在しえる理由である。)

しかしながら、真の意味で「持続可能な利用」をするためには、生物多様性の保全がなされていることがその基本にあるといえる。すなわち、お手盛りで水増し的な海洋保護区の指定面積カウントでは、海洋保護区というものは増えても、機能していないことになる。ここでは、海洋保護区の指定のみではなく、指定された区域の生態系保全をどのように実効性あるものとして確保していくかということが、改めて問われている。

(2) 浅海域保全基本法（仮称）の制定を検討すべき

いみじくも、検討せねばならないこととして、サンゴ礁生態系特有の水質問題がある（水質問題に関しては以降で論じる）。水質問題は、赤土の流入、汚水処理の不十分さ、および埋立の影響等は、すべて陸域由来である。例えば、石垣島の白保海域は国立公園に指定されているが、そこに接する陸域が国立公園ではないことから、年間10万人が利用する大型リゾートホテルの建設許可が発出されたこともある。

さらに、陸域における植生、動植物の分布調査などは逐次進められているが、海域ではそれらが十分ではない。つまり、知らないうちに陸域からの人為的な開発や汚染物質の導入・流入により、想定されている以上に、海域の動植物に被害をもたらしている可能性が高いのである。

そこで、筆者は、海岸とその海側周辺部の保全を対象とした浅海域保全基本法（仮称）の制定を望む。積極的な理由は、深海底や漁業資源管理等とは異なり、「陸域からのつながり」で生態系保全を図ることが重要であると考えからである。他方、消極的な理由としては、前述のように、サンゴおよびサンゴ礁生態系のみを保全対象とする法律の制定は難しく、また生息地としての海域の保全や豊かな生態系・生物多様性の保全という視点で考えることが重要だからである。

この浅海域保全基本法（仮称）の中に、ラムサール条約に対応する干潟保全の施策や、現在は第3期サンゴ礁生態系保全行動計画も加え、法定計画として

その位置づけを明確にして定期的な策定、評価および更新を義務付けるのである。浅海域全体を、保護および保全の対象エリア（ゾーン）とし、保護推進法または保護促進法の意味を見出すのである。それゆえ、同法で用いる規制手段の一つとして、海洋保護区の指定を想定しているところ、この基準には、第7回生物多様性締約国会議のものにおける「高いレベルで保護されている効果を有する」や、IUCNのものにおける「長期的な保全を達成するため」の保全レベルを維持するためのものとし「30by30」にも積極的な役割を担うものになりたい。

V サンゴ礁という脆弱な特定の生態系の保全—より適正な水質保持の必要性

1. サンゴおよびサンゴ礁生態系に適した水質とは

サンゴ礁生態系という脆弱な生態系を守るためには、現行の水質保護基準では十分な水質を確保できない。また、赤土という地域特有の問題への対処も、埋立による水質悪化への対応も求められる。これらについて検討を加える。

サンゴおよびサンゴ礁生態系は、清浄な水質を好む。とりわけ窒素やリンといった栄養分の濃度には敏感な存在である。例えば、観光業で大変人気のあるミドリイシ属のサンゴは、その様々な群体形状から、サンゴ礁生態系で大きな役割を担っており、多様な生き物に様々な形の棲家を与えている。カラフルで美しい容貌をし、成長のスピードが速いことから、ダイビングツアーだけでなく、サンゴの養殖でも人気が高い。八重山漁協や恩納村漁協といったサンゴの養殖をする組合は、ミドリイシ属の苗ばかり作出している。そして、このミドリイシ属のサンゴこそ、栄養塩に対して敏感であり、海水に含まれるリンや窒素がゼロに近い値を求める。

これは、現行の水質環境基準とは合致していない。排水基準値は全国一律であり、環境基準値は、健康項目については全国一律であるが、生活環境項目については知事・環境大臣が、AA から E までの累計を各地に当てはめるように

なっている（環境基本法 16 条 2 項）。ちなみに水質汚濁防止法（昭和 45（1970）年法律第 138 号）3 条 1 項に基づき、排水基準を定める総理府令によれば、生活環境項目に関する排水基準（1 日当たりの平均的な排出水の量が 50 立方メートル以上である工場または事業場に係る排出水について適用される数値）は、チッソ含有量は 120mg/l（日間平均 60mg/l）、りん含有量は 16mg/l（日間平均 8mg/l）⁴⁸である。決してゼロに近い数字とはいえない。

一方、水質汚濁防止法の保護法益は、国民の健康を保護するとともに生活環境を保全することである。そのため、サンゴ礁生態系保全に適した数値になっていないのも当然のことである。そのため、この間を埋める仕組みづくり、すなわち脆弱な生態系を有する地域において、当該生態系を保全するための水質基準の設定等が課題と認識できる。

2. 赤土対策の必要性と現行の対策

沖縄県では、農地整備や宅地造成の際に、土砂の流出を止める対策を行っていない場所が多い。そのため、雨が降るたびに、赤土や農業で使われた肥料や畜産業から出たリンや窒素などの栄養塩が陸上から川を通して海へと流れる。また、それらの窒素やリンが雨などにより地下に浸透し、地下水に含まれて、湧水として海に湧き出ることとも報告されており、例えば、サトウキビ畑の多い場所の近くの海に湧き出る湧水には、化学肥料由来の窒素が多く含まれることが報告されている。

そのため沖縄県では、平成 6（1994）年に、沖縄県赤土等流出防止条例（沖縄県条例第 36 号）が制定され、翌年施行されている。同条例には、以下のような格調高い前文がある。冒頭部は、島しょ県であるがゆえの歴史と文化、そして海との多様なかわりのなかで、その限りない恵沢に培われてきたが、近年の諸開発に伴う赤土等の流出は、サンゴ礁の美しい海や河川を汚濁している

48 排水基準を定める省令（昭和 46 年総理府令第 35 号）における第 1 条関係「別表第二」。

ことに反省の意を示している。それらに次の文章が続く。「私たちは今こそ、我々もまた自然界の一員であるとの認識に立ち返り、日々の生活や行動をとおして、自然との共生の道を模索し、つくり出すことこそが、わが県の将来にわたる繁栄と発展を導くものであり、また、地球にやさしい持続可能な開発を約束するものであることを認識しなければならない。そして、その認識の上に、私たちの先人から引き継がれてきた美しいサンゴ礁の海や、清らかな河川を、かけがえのない人類共通の遺産として、その恩恵が現在及び将来の世代に享受できるように、最善の努力を払う必要がある。ここに、わが県の恵まれた自然及び生活環境の保全のための新たな取組として、赤土等対策の遠大な事業に県民一体となって着手することを宣明し、その第一歩として赤土等流出防止条例を制定することとする。」

同条例の1条の目的規定には、同条例は、事業行為に伴って発生する赤土等の流出を規制するとともに、土地の適正な管理を促進すること等によって、「赤土等の流出による公共用水域の水質の汚濁（水底の底質が悪化することを含む。）の防止を図り、もって良好な生活環境の確保に資すること」を目的とすると規定されている。

同条例について検討する前に、条例の2類型について簡略に述べておく。日本国憲法94条は、地方公共団体は、その事務を処理し行政を執行する権能を有し、「法律の範囲内」で条例を制定することができる、と規定する。また、地方自治法（昭和22（1947）年法律第67号）14条は、普通地方公共団体は、「法令に違反しない限りにおいて」条例を制定できると規定する。

こうしたときに、[1] 法律と融合的な地域特性に応じた事務処理のために、および法律を執行するために地方公共団体が規定する条例が「法律実施条例」というものである。明示的な立法権の授権がある場合であり、本件では例として、水質汚濁防止法3条3項に定める、当該都道府県の区域に属する公共用水域のうちに、その自然的、社会的条件から判断して、3条1項の排水基準によっては「人の健康を保護し、又は生活環境を保全することが十分でない」と認めら

れる区域」があるときは、その区域に排出される排出水の汚染状態について、政令で定める基準に従い、「条例で、同項の排水基準にかえて適用すべき同項の排水基準で定める許容限度よりきびしい許容限度を定める排水基準を定めることができる」に該当する条例（各都道府県水質汚濁防止条例）がある。

もう一つは、[2] 条例による決定の効果が法律に影響を与えない「独立条例」による規定である。地方自治法（昭和 22（1947）年法律第 67 号）14 条にある、地方公共団体が行う同法 2 条 2 項の事務には、「地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるもの」があると規定されている。日本国憲法には「地方自治」の章（第 8 章）があるもののなかなか現実のものとはならず、地方分権改革によって、現在、国に集中している権限や財源を地方に移し、「地域のことは、住民に一番身近な地域において決める」ことがふさわしいことから、それを可能とするように改革されてきている。「全国一律・規定詳細・決定独占」として国の事務を全国の自治体の現場で平等に実施することが求められていた機関委任事務制度も廃止された⁴⁹。法律の明文による授権の規定がない場合にも、地域特性に応じた規制を可能とするための、地域の自然環境や社会環境に配慮した独自施策の条例化もこれに該当する。

ここで改めて、沖縄県赤土等流出防止条例について検討するに、同条例第 1 条の規定ぶりによれば、水質汚濁防止法 3 条 3 項に定める（地域の赤土対策による）公共用水域の水質汚濁防止条例かと思われたが、①赤土等流出に係る規定であり、②同条例は、排水基準のみを定めるとどまらず、1,000㎡以上の土地に対して事業行為を行う者には、同条例に基づく赤土等流出防止施設の設置義務および届出・通知の義務等を課している。さらに、水質汚濁防止法は、「国民の健康を保護するとともに生活環境を保全」することを保護法益としているところ、③同条例前文には「美しいサンゴ礁の海や、清らかな河川」という「自

49 北村喜宣、「北村条例論の来し方・行く末」、原島良成編著『自治立法権の再発見—北村喜宣先生還暦記念論文集』（2020 年、第一法規）243-266 頁。

然環境」を「人類共通の遺産」として後世に受け継ぐために赤土等対策の遠大な事業に取り組む思いが記されていることから、沖縄県赤土等流出防止条例は法律を地域特性適合的に実施する要素も兼ね備えた [2] の独立条例であると考えられる。

3. 生態系配慮を水質保全の法制度に

愛知目標 10 は、気候変動に対して脆弱なサンゴ礁または他の特別な配慮を要する生態系の保護を求めている。こうした生態系配慮においては、現行の規制を遵守していればよいというわけではない。むしろ、現行の規制を見直すところからはじまるといえる。一般的な規定ぶりではなく、脆弱で特別な配慮を要する生態系に特有のものとして明示的規定数等をもって対処する姿勢が求められていることを示す。

では、サンゴ礁生態系のように、それ特有の水質管理が必要であることから、生態系配慮の水質基準を規定しそれに基づく規制を実施したい場合に、[1] 法律実施条例、[2] 独立条例において、何をどこまで規定できるのであろうか。それぞれに留意点があるため以下に述べておく。

まず、[2] 独立条例は、前述の沖縄県赤土流出防止条例のように、法律の明確な授権がなく、かつ既存の法律の規制および施策の枠内にはないもの（例として、目的を異にするもの）である。「法律の規定がない」という領域に関して、フリーハンドで条例策定できるわけではないものの、「地域特性に応じた弾力性が認められる」場合には、条例策定が可能となる。ただし、「法律の規定がない」としても、「地域特性に応じた弾力性が認められない」場合（認められないことに合理性がある場合に限る）には、条例策定の余地はない。

他方、[1] 法律実施条例は、法律からの授権内容を条例化することになる。授権内容に応じて、「上乗せ条例（国の法令に定められた基準に上乗せされる基準にて制定される条例）」「横出し条例（国の法令が規制対象としていない領域や範囲を、新たに地方公共団体が規制する条例）」も可能である。ただし、

法律による授権に基づくため、例えば、水質汚濁防止法であれば、その保護法益は、「国民の健康を保護するとともに生活環境を保全」であるし、同法3条3項に基づく条例制定条件も「人の健康を保護し、又は生活環境を保全することが十分でない認められる区域があるとき」と規定されている。そのため、これらの範囲での排水の規制基準となることが求められる。

とすれば、[1] 法律実施条例で、規制基準を策定する場合には、サンゴやサンゴ礁生態系保全のための基準ではあってはならないだろうか。この点には、次の解があると思われる。「生活環境」とは、環境基本法2条3項に「人の生活に密接な関係のある財産並びに人の生活に密接な関係のある動植物及びその生育環境を含む」と定義されている。そのため、「概して」、人の生活に密接な関係のない野生動植物の保全や生態系の保全（自然環境への配慮）は、その範囲外となる。ただし、「概して」と記したように、次の2つの理由に基づき、次第に自然環境への配慮も、少しずつではあるが、保護法益に加えられつつある。理由の1つ目は、この範囲にとどまるべきではないという課題が指摘されていたところ、生態系を視野に入れた基準値も加えられるようになってきたこと（例として、「水質汚濁に関する環境基準についての一部を改正する件の施行等について」（通知）平成15（2003）年11月5日 環水企発031105001・環水管発031105001においては、新たに公共用水域における水生生物およびその生息または生育環境を保全する観点から全亜鉛を追加するとともに、これについて基準値を設定したものである。）、および理由の2つ目は、生活環境とそれ以外の自然環境の境界は明確にしばらく、まして沖縄の重要な産業の一つである観光業の人たちにはサンゴやサンゴ礁生態系は「人の生活に密接な関係のある動植物及びその生育環境」といえることである。そのため、殊に沖縄県においては、サンゴおよびサンゴ礁生態系を「生活環境」と位置づけ、[1] 法律実施条例を策定することも可能といえる。

付言するに、前述の浅海域保全基本法（仮称）が制定可能であるとすれば、そのなかで特定浅海域への排水の水質基準について規定することも可能である

う。一方、筆者は、何らかの事業を伴うもの（例として赤土等流出防止事業）であれば、別途 [2] 独立条例を策定すべきであるか、または、サンゴおよびサンゴ礁生態系を当該地域における広義の「生活環境」とあえて位置づけ、[1] 法律実施条例を策定するべきであろうと考える。いずれにしても、法執行の観点からも、県条例（または条例）は制定された方が望ましい。なぜならば、実効性の確保はされ易いし、違反事例があった場合にもそれへの対処は素早いと思われるからである。

VI 考察

1 点目に、現行法における、サンゴの種としての保存、自然公園法による海域公園地区および自然環境保全法の海域特別地区、ならびに環境保全措置として選択される「移植」では、サンゴの保存には不十分である。現行では、サンゴは国内希少野生動植物種にも指定されていないことから、保護海域指定もされていない地域における、環境影響評価法および環境影響評価条例の適用もない場合には、開発そのものの抑止ないし環境配慮を求めることすら難しいからである。

加えて、訴訟の現場でも、「移植」の非万能性への認識は高まってきたものの、未だに「移植」等はしないよりはしたほうが良いこと、さらに、それをすることで環境保全への意思表示をする方便にも用いられている。とすると、これは、ある種の免罪符として、機能させるような用いられ方にもつながりかねない。

こうした現況を打開するためには、今あるサンゴ礁生態系を健康に維持することが重要である。そのためにも、予めより強固に生息地（面的保護、空間的保護）ごと希少種を守るしくみを構築していく必要がある。一例として、「国立公園における動物の保護に関する基本方針⁵⁰」には、「国立公園における動物の保護は生息地・繁殖地の保全を基本とする」を基本的な考え方としている。

50 環境省、「国立公園における動物の保護に関する基本方針」https://www.env.go.jp/nature/np/animal_prot/basic_policy.html（2023年6月19日確認）

こうした方針が示されており、「移植」の不確実性・非万能性も証明されてきている。次は、こうした科学的な知見等を法律の中に明確に導入することが求められている。

2点目に、「30by30」の達成のためには、サンゴ礁保全のための立法の可能性を模索する必要がある。これは、新たな保全エリアの設定または保全策策定等としてもある。

海岸域・沿岸域の生態系は大変貴重であるという認識もある程度高まりをみており、さらに、海岸の管理者である都道府県知事にも地域の実情を踏まえた裁量が認められるようになってきた。しかしながら、依然として埋立を伴う開発プロジェクトの推進は行われている。そこで、埋立を適地に誘導するために、適地選定の段階以前において、予め生態学的・科学的知見および地域の意向等を地図上に行政法規規範とともにゾーニング（保護地域の指定）を規定しておく必要がある。

米国連邦法のようなサンゴ礁保全法や沖縄県限定の「一の地方公共団体のみに適用される特別法」の立法は、現状では想定しづらい。そこで、こうした保護地域の指定の必要性に関連して考えられるのは、「浅海域保全基本法（仮称）」の策定である。面としての保護という視点から、①陸域からの影響を勘案し、陸域とのつながりを重視する「浅海域保全基本法（仮称）」を制定し、②海洋保護区として貴重なサンゴ礁生態系を設定するのである。

①が基本法であることから、その規制手段の1つとして、②の海洋保護区も想定している。こうすることで、サンゴ礁保全のみではなく、ラムサール条約の国内執行法の役割も担う干潟保全法（仮称）としても機能しうると考えている。あわせて、日本の海洋保護区の定義は、第7回生物多様性締約国会議や、IUCNにおける定義とは異なることにも留意を要する。この定義は、多様な生態系サービスを確認することには資するが、サンゴ礁生態系の脆弱さを踏まえるならば適切とは言えない。

3点目に、サンゴおよびサンゴ礁生態系は、その生存のために清浄な水質を

必要とする。とりわけ窒素やリンといった栄養分の濃度には敏感な存在である。

したがって、サンゴ礁生態系保全のためには、現在の環境基準値では十分ではないことは確認されている。そこで、法令が対処できることとして、条例策定という手段が考えられる。その策定方法は、何らかの事業を伴うもの（例として赤土等流出防止事業）であれば、[2] 独立条例を策定すべきであるが、そうでなければ、サンゴおよびサンゴ礁生態系を水質汚濁防止法の保護法益である「生活環境」と位置づけ、[1] 法律実施条例を策定するべきであろうと考える。いずれにしても、法執行の観点からも、地域の実情に応じた県条例（または条例）が存在するほうが、実効性の確保はされ易いし、違反事例があった場合にも現場での対処は素早いと思われるからである。

結論として、本稿のテーマである「X 保全法」の立法の可能性は、無いとは断じえない。確かに、法律を策定すれば保全できるものではなく、単独の脆弱なまたは希少な生態系や種の保全だけを目的とする立法はバランスを欠くことにもなるため、困難さを伴う。だからこそ、現行法の環境調和型の解釈適用を広げることにこそ大きな可能性もあるといえる。こうした実態を鑑みても、なお、国際的にも希少な価値を有するサンゴ礁生態系を保有する日本が、国際目標の達成のために責任を果たそうとしている証として、他の先進諸国が有する「サンゴ礁保全法」と比較するに遜色ない程度の立法（例として「浅海域保全基本法」（仮称）の立法）は不可能ではない。そればかりか、筆者は、むしろサンゴ礁保有国としてその保全のための法的措置は不可欠といえるのではなからうかと考えるに至った。これは、法的に終局程な解決を望む裁判においても、精緻な利益衡量や裁量判断のためには具体の立法が望まれている局面もあることとも平仄が合う。今後は、脆弱な生態系を保全するために求められる立法事実等を、自然科学との協働により十分に蓄積しながら、国民的な議論に基づく保護法益の精緻な検討とともに、より実効性高い立法案の策定が進められる必要があると考える。

謝 辞

本稿は、2021年3月の日本生態学会自然保護専門委員会主催フォーラム「サンゴ礁生態系の現状と未来」における拙報告「内湾性サンゴ礁生態系保護のための法制度を考える—開発抑制と水質管理」をベースとしている。執筆過程においては、大久保奈弥教授（東京経済大学）と柳田裕行氏（白保リゾートホテル問題連絡協議会）から熱意あるご協力を賜った。末筆ながら、お二人には心から感謝したい。

（原稿受付2023年6月19日，採択決定2023年6月30日）