

海岸での採取行為とわが国の法制度

倉重 加代¹

Collecting activities along the coast and the legal system in Japan

Kayo KURASHIGE¹

Abstract

The promulgation of the Seacoast Law (1956) was revised in 1999 in recognition of the importance of coastal zone management that has arisen in response to the diversity of coastal utilization. However, the law does not address the combination of different beach uses in the sections dedicated to the diversification of coastal utilization. Consequently, the sections of the law that apply to the combination of different beach uses in the current legal system in Japan were investigated.

The results of the investigation revealed the complexity of the relevant legal instruments, which were clarified using the results from a questionnaire that was administered to the Kagoshima Coast Guard Office and coastal administration officials of Kagoshima Prefecture. In addition, the judicial precedent for a case in which hard coral was illegally harvested from a designated coastal national park was also investigated.

Key words: coastal zone management, collecting activities, legal system, Natural Parks Law, Seacoast Law.

1. はじめに

本報は、海岸で様々なものを採取することの意味を、わが国の法制度という観点から論じたものである。

この研究の発端は、知人からの「海岸漂着物の所有権はどうなるのか」「砂浜が個人の不動産であった場合、漂着物を勝手に拾って持っていくのは問題がないのか」という問いであった。「海岸のものを持ち帰ること」の法的根拠を調べるという作業は、海岸漂着物収集家が日頃意識しない「海岸での採取行為のルール」を意識する行為であり、今後の海岸での活動に有益である。そして海岸利用に関する法制度について研究を進めるに従い、わが国の海岸行政の思想や理念にも触れることになった。例えば、1956(昭和31)年に制定された海岸法は、津波、高潮、波浪等の被害からの「防護」のみを目的としていた。それに対して1999(平成11)年に改正された海岸法は「津波、高潮、波浪その他海水又は地盤の

変動による被害から海岸を防護するとともに、海岸環境の整備と保全及び公衆の海岸の適正な利用を図り、もつて国土の保全に資すること」を目的としており、国民の海岸利用のニーズに対応した総合的な海岸管理を目指したものになったと言われている。そして今日、海岸の利用方法が多様化したり海岸の環境悪化が深刻になったりしていることから総合的な沿岸域管理の必要性が高まってきているが、このような風潮の中で、海岸での採取行為はどのような意味をもつのか、たいへん興味深い。

そこで本報では、まず当初の問題提起にしたがい「海岸の物を持ち帰ることができる／できない」と「人々が海岸に立ち入ることができる」とことについて法的観点から概観する。その観点からわが国の海岸管理の制度上の問題点と今後の展望について述べていく。なお、本テーマに関わる法律は多岐に渡るが、本報ですべての内容に触れていないことを予め断っておく。

¹ 〒890-8565 鹿児島市紫原1-59-1 鹿児島女子短期大学

¹ Kagoshima Women's Junior College, 1-59-1, Murasakibaru, Kagoshima 890-8565, Japan

2. 海岸にある物

法的観点から海岸で採取される物を分類したものを図に示した。海岸には様々なものが漂着してくるが、かつての「寄り物」と現在の漂着物との大きな違いは、現在は、プラスチック製品をはじめとした人工物が大量に漂着してくることである。人工漂着物は廃棄物である。人工物については、その物質の種類により、廃棄物の処理及び清掃に関する法律(以下、廃掃法)以外にも廃棄方法等を規定した法律もあるが(例えば薬事法、火薬類取締法、毒物及び劇物取締法、消防法など)、ここでは「採取時」に限定して話を進めることにする。

廃掃法第5条に「土地又は建物の占有者(占有者がいない場合には、管理者とする。以下同じ。)は、その占有し、又は管理する土地又は建物の清潔を保つように努めなければならない」とあり、第5条3には「何人も、公園、広場、キャンプ場、スキー場、海水浴場、道路、河川、港湾その他の公共の場所を汚さないようにしなければならない」とある。海岸で海岸漂着物収集家が一般的に採取する人工物もともとその場所になかったものであるから、人工物の存在自体が海岸の清潔を損なうものであり、それ

らを採取することは廃掃法上問題はない。(むしろ管理する場所の清潔を保つためには、廃掃法上、海岸から人工物を除去することは積極的に行われるべきである。)

さて、海岸で採取される物の所有権だが、無主物の場合、民法第239条に「所有者のない動産は、所有の意思をもって占有することによって、その所有権を取得する」とあり、拾得した人が拾得し(占有し)たときに、拾得した人に所有権が発生する(無主物先占)。その場合、拾得したものを持ち帰るのもごみとして廃棄するのも、所有者(拾得者)の意思でなされてよい。また、例えば小松(2000)はごみを「所有者が不要と認識し、負の価値を付与し、所有権を放棄した(とみなされる)もの」と定義しているが、この定義に従えば、ごみはごみとなった時点で所有権が放棄されているので、海岸に散乱・漂着している物は無主物であり、その所有権は採取者に発生するとみなされよう。

一方、漂着物が遺失物の場合は、遺失物法第1条に「他人の遺失したる物件を拾得したる者は速に遺失者又は所有者其他物件回復の請求権を有する者に其の物件を返還し又は警察署長に之を差出すべし」とある。また、漂流物及び沈没品については水

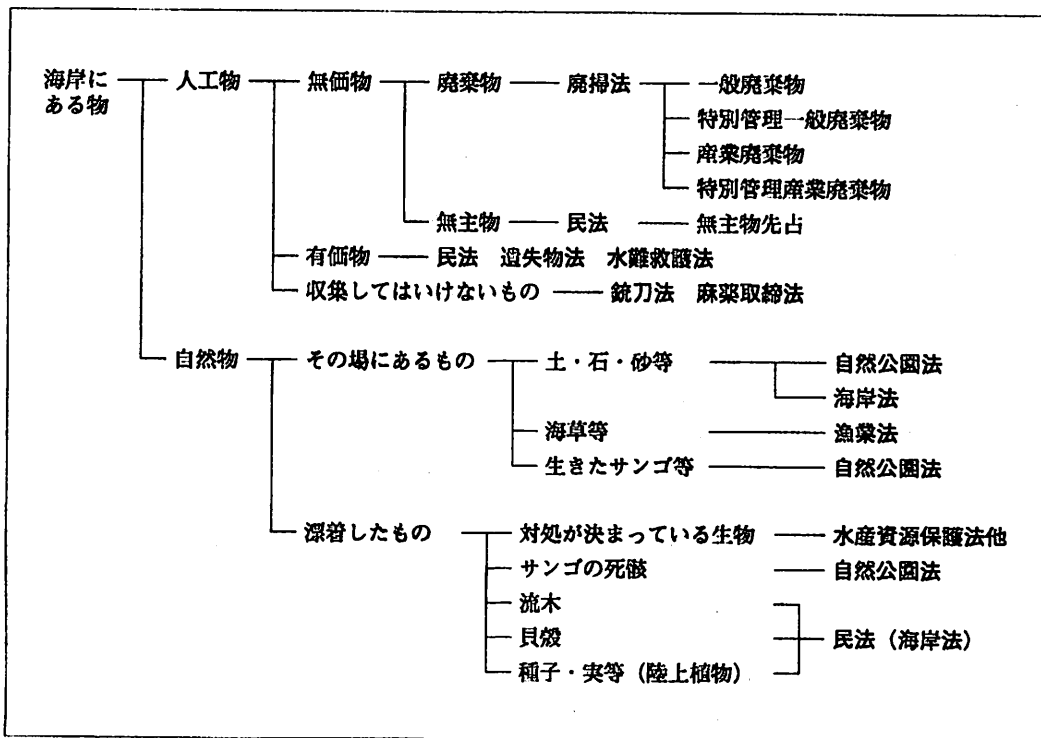


図1. 法的観点から見た海岸で採取される物の分類

難救護法が適用され、同法第24条には「漂流物又は沈没品を拾得したる者は遅滞なく之を市町村長に引渡すべし。但し其の物件の所有者分明なる場合に於ては拾得の日より7日以内に限り直に其の所有者に引渡すこと」となっている。そして、遺失物と無主物の区別は明確に規定されておらず、いわゆる常識的にその区別がなされているにすぎない。

一方、自然物については次のような制約がある。例えば、自然公園法で指定されている場所での土石の採取は、その場所により環境大臣あるいは都道府県知事への届け出や許可が必要であり、自然公園法上公園と指定されていない海岸においても土石(砂)の採取に関しては海岸管理者の許可を受けなければならない。また、こんぶ、わかめ、てんぐさ等の藻類やあわび、さざえ、あさり、はまぐり等の貝類の採取は、漁業法上許可された者のみ可能である。さらに座礁鯨類への対処は水産庁が対処マニュアルを作成している(水産庁 2004)。

ところで、海岸漂着物収集家は砂、石、貝殻、サンゴの死骸、木の夾や種子など海岸で自然物を日常的に採取しており、海辺活動用のガイドブックにも海辺の自然物を用いた教育プログラムや作品が紹介されている。海岸の砂や石を、研究や展示、個人のコレクション目的のため採取することは、海岸法や自然公園法の土石の採取に該当しないのだろうか。

この件について、筆者の経験をもとに以下に述べよう。筆者は展示目的のため、鹿児島県内の海岸十数カ所について、各海岸ごとに砂500ml、小石、貝殻、サンゴの死骸、人工物数個の行おうとした。その際、「鹿児島県の自然を訪ねて—自然公園・自然環境保全地域ガイド H16改訂版」の地図を見る限り、筆者が砂を採取しようとした海岸の多くが国立公園や国定公園、県立自然公園に指定されているように見えたため、鹿児島県環境生活部環境保護課に問い合わせた。

同課からの回答をもとに本件について述べると、自然公園内において土石を採取することは、国立公園内にあつては環境大臣に対し、国定公園にあつては都道府県知事に対し、環境省令で定める事項を届けなければならない(13条3、14条1、26条5)。ただし、筆者のケースにおいては「通常の管理行為、軽易な行為その他の行為であつて、環境省令で定めるもの」(13条9項3、14条8項3、26条7項3)のうち、自然公園法施行規則12条19に定められている「土地の形状を変更するおそれのない範囲内で、鉱物を採掘し、又は土石を採取すること」に該当すると

いうことであつた。

また、自然公園に指定されていない海岸については、海岸法で土石(砂を含む、以下同じ)の採取については主務省令で定めるところにより、海岸管理者の許可を受けなければならないとしている(8条、37条の5)。海岸法で許可が必要だとされる土石の採取は、景観や生態系の変化をもたらすほど、販売や建築などを目的に業者が大量に掘り起こすような場合が想定されており、個人がわずかに持ち帰るケースは想定されていないという。許可が必要な採取量の最小値が具体的に定められているわけではなく、どの程度の量であれば許可が必要なのかはケースバイケースだという。筆者のケースは、海岸法上の土石の採取に該当しないということであつた。

3. 「一般的な認識」と「法律上の解釈」の相違の事例

ところで、法律上の「土石の採取」の「土石」とは何か。字義通りに解釈すれば、「地質学上の」土石である。しかし、国立公園の第一種特別地域に指定された海岸で石さんごを採取する行為が自然公園法17条3項3号(現 同法13条、以下同じ)にいう「土石を採取すること」に当たるとされた事例がある。少し長くなるが、鎮目(1999)より引用する。なお、自然公園法は2002年に大幅に改訂されており、引用文献の自然公園法「17条3項3号」は、現行法では「13条3項3号」となっている。

[事実]

(1) 被告人は、吉野熊野国立公園の第一種特別地域に指定されている和歌山県西牟婁郡串本町の海岸において、法定の除外理由なくかつ環境庁長官の許可を受けずに、石さんご773個(合計約1㎡)を拾い集めて採取した。なお、採取したサンゴの使用目的は自家用であり、犯行途中で発見されたために石さんごは直ちにもとの場所に戻されている。ちなみに「石さんご」とは、サンゴの一種であるイシサンゴ類の骨格部分の死骸である。(以下略)

(2) 被告人は、「土石を採取すること」を原則として禁ずる自然公園法17条3項3号に違反したとして起訴された。第一審(和歌山地田辺支判平成6・1・20)は、自然公園法17条3項3号違反の成立を認め、罰金10万円を科した。それに対し、被告人側は、①一審判決は、石さんごが「土石」に当たるとしたが、このような解釈は類推解釈または不当な拡張解釈である、②被告人は、石さんごが採取を禁止された土

石ではないと考えていたのであるから故意がなかったとして控訴した。それに対し、第二審（大阪高判平成6・8・19判時1525号156頁）は、①について「各法規の立法趣旨及び相互の關係に照らせば、……『土石』とは、国立公園等の特別地域内で、その採取が土地の形状を変更することになる土石をいうが、それには岩石学的な意味における土と石に限定されず、右地域内の地形を構成し、土や石と同等に評価できる自然物も含まれる。（中略）その石サンゴは、（中略）一般にはサンゴ石ともいわれており、原判示海岸の岩場の地形を構成しているものであるから、被告人の本件行為は……『土石』の採取に該る……」、②に対しては、「被告人が本件海岸では土石の採取が禁止されていること及び自己の採取したものが……石サンゴの死骸であることを認識していたことは、關係証拠上明らかであり、……事実の認識に何ら欠けるところはなく、……故意を認めて差支えない。」として原判決を是認し控訴を棄却した。これに対して、憲法31条、39条違反等を理由に被告人側が上告したのが本件である。

〔決定要旨〕

最高裁第二小法廷は、次のように述べて決定で上告を棄却した。

「弁護人……の上告趣意のうち、原判決が不当な類推解釈、拡張解釈をしたとして憲法31条、39条違反をいう点は、国立公園の第一種特別地域に指定された海岸で石さんごを採取した行為が自然公園法17条3項3号にいう『土石を採取すること』に当たるとした原判決は正当であるから、前提を欠き、その余は事実誤認の主張であって、刑訴法405条の上告理由に当たらない。」（鎮目 1999）

本件の主な争点は①石さんごの採取行為が「土石を採取すること」に該当するか、②被告人は、石さんごの骨格は「土石」には含まれないと信じていたので事実錯誤とならないか、という2点である。

まず、①についてだが、現自然公園法は、「優れた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図り、もって国民の保健、休養及び教化に資すること」を目的として掲げている（1条）。そして特別地域に関しては現自然公園法第13条において「当該公園の風致を維持するため、公園計画に基づいてその区域（海面を除く）内に特別地域を指定することができる」としている（下線部筆者）。自然公園法制定の目的として「風景地を保護」し、特別地域の指定が「風致の維持」を目的とすることから、本件に

関しては「風致の維持」という観点から土石の意義について検討されることになる。自然公園法上、「風致の意義については、必ずしも一義的に定義づけられているものではないが、広義には、人の五感に対して美的感興を与える自然物ないしは自然現象及びこれらを含む自然環境ないしはこれらがかもし出す美的雰囲気とでもいえよう。また、史蹟、遺跡等の文化景観も自然景観と調和し、これと一体をなしている場合には、一種の風致といえることができる」と解釈されている（環境庁内環境保全関係法令研究会 1974；環境庁自然保護局企画調整課 1977）。

被告人の採取した石さんごは、本件特別地域の周辺海域の海底に生息したイシサンゴ類の骨格部分が波浪等の影響により破碎され、打ち上げられて海岸の岩場に存在していたものであり、その海岸の自然景観を構成していたものといえることができる（今崎 1999）。このような経緯により、自然公園法の趣旨に照らせば、被告人の行為は自然公園法17条3項3号にいう「土石を採取すること」に当たると解するのが相当とされたのである。

また、争点②に関しては、被告人は、石さんごを法が指す「土石」に該当するという認識はなかったが、石さんごを「石さんご」と認識して採取しているので、故意ではなかったという主張も退けられている。

そしてこの決定は、自然公園法17条3項3号にいう「土石」の意義について、最高裁が判断を示したはじめての判例であるという点に意義がある（鎮目 1999）とされているが、漂着物を収集する立場からみたいへん注目される。第一に、一般的認識と法的な解釈が一致しない判決であるという点である。法律が制定された目的に照らして条文の文言を解釈しなければならない点は注意を要する。第二に、われわれの「思いこみ」が時として違法行為となる可能性があるという点である。本件においては被告人は「石さんご」が自然公園法の「土石」に当たると知らず故意ではなかった旨を主張したが、被告人の主張は認められなかった。

ところで、故意でなくても違法とされるケースとしては、採取した物が、例えば拳銃や覚醒剤など所持自体が禁止されているものであった場合、たとえ拾得者が採取した物が拳銃や覚醒剤だと知らなくても違法行為となる可能性がある。取得した時点で取得者に所有権があると見なされ、銃砲刀剣類所持等取締法違反や覚醒剤取締法違反となるという。特に覚醒剤は一般的にはどのようなものか知られておら

ず、覚醒剤と知らずに持ち帰った場合でも違法行為となりうる。このような社会悪物品の漂着を発見した場合や海岸で正体不明なもの、危険な物を発見した場合は、危険の回避という点からはもちろんのこと法の遵守という観点からも最寄りの警察に漂着の事実のみを届け、決して拾ってはならない。

4. 「海岸」という場所の利用について

海岸への立ち入りは原則として自由である。その根拠は、海岸法における海岸保全区域の占有(7条)及び同区域における行為の制限(8条)関係の通達である「国有海浜地の取扱について」(昭和27年5月30日蔵管第2354号)に見ることができる。「国有財産法に定める公共物としての国有海浜地は、国において直接公共の用に供する財産であって、直接に社会公共の利益のために存し、公衆が自由にこれを使用することによって、その存在価値を全くするものである。従って海浜地は、その自然の状態において公衆の自由使用に公開されるものであって、一般公衆はその範囲内においてのみ自由に使用し得られる」(建設省河川局海岸室 2000)。

海は公のものであり「水面下の土地は、全て国有財産法の対象」(鹿児島県土木部河川課 2000)であり、土地の所有という観点からも原則として一時期でも海に没するところは所有権の対象にはならないことから、海と陸の境界線(以下、海岸線)よりも海側は自由に立ち入ることができる区域である。陸と海の境界については、筆者の質問に対する鹿児島海上保安部警備救難課、鹿児島県土木部河川課からの回答をもとに述べる。

海岸法には海岸線の定義はないが、公有水面埋立法に関する「公有水面埋立ニ関スル取扱方ノ件」(大正11年4月20日発土第35号土木局長通牒)に「陸地と海との境界は春分と秋分における満潮位」と定められていることもあり、海岸法でもこの考え方に従っている。また、実務的には、所有権の対象になっている土地は番地が付されているので、われわれが一般的に自由に使用できる区域とみなすことができるのは、①春分と秋分における満潮位(最高高潮線)より海側と、②有番地の土地の海側境界線と最高高潮線との間の砂浜等の無番地の土地、ということになる。ただし、公共区域と私有地の正確な境界については登記簿で確認しなければならず、天災などによって海岸が浸食され私有地が海に面しているケースや、私人が管理を行っているケースがあり、立ち

入りが制限される場合もある。もっとも、海岸は通常公有であるため、海岸の所有者や管理者が当該権利を主張するためには、原則としてその海岸への立ち入りや接岸を禁止する場合、その旨を看板などで公示しておく必要がある。

また、海と陸の境界線の位置は法によって異なっている。先述した捉え方によると海岸線は最高高潮線であるが、自然公園法での海岸線については別に定められている。鹿児島県環境生活部環境保護課によると、自然公園法解釈上の疑義についての和歌山県からの質問に対し、厚生省国立公園局長から「自然公園の境界区域としての海岸線は慣例として東京湾中等潮位によっている」(昭和41年11月24日国発第591号)と回答があり、これが自然公園法の海岸線の根拠となったという。さらに「国立公園計画作成要領」(昭和54年4月1日環自計第250号)により「海岸線の取扱いがこれまでは東京湾中等潮位とされていたが、今後は最低低潮位とすることとした。なお、既指定の国立公園については原則として従前通りの取扱いとする」と通知されている。また、環境省のホームページ「国立公園の公園計画作成要領等について」(公布日：昭和54年4月1日、環自計250号)に「特別地域は、優れた風致景観を有する地域(海面(最低低潮時における汀線より海側をいう。)を除く。)」という記述を見ることができる。(http://www.env.go.jp/hourei/syousai.php?id=18000135, 2006/09/01) 同じ法律で指定された公園であるにもかかわらず、公園によって海岸線が異なるという現象が生じている。

5. 海岸の法制度の問題点と展望～結びにかえて

最後に、海岸利用に関する法制度上の問題点と今後の展望について述べる。

海岸での採取行為という観点からわが国の法制度を概観してきたが、まず、大量で他種類の人工漂着物に対して法制度が追いついていないという問題がある。廃掃法には「土地又は建物の占有者(占有者がいない場合には、管理者とする。以下同じ。)は、その占有し、又は管理する土地又は建物の清潔を保つように努めなければならない」(第5条)、「市町村は、一般廃棄物処理計画に従って、その区域内における一般廃棄物を生活環境の保全上支障が生じないうちに収集し、これを運搬し、及び処分しなければならない」(第6条の2)とある。しかし、現行の規定は、当該市町村の処理能力を超えたごみの漂着を

想定していない。

また、外国からの人工漂着物についてだが、本来、外国製品を国内に持ち込むためには、税関や検疫が必要であるが、一般的に海岸で採取された外国製漂着物は流出源が特定できないことから、無主物として扱われ、取得した時点で取得者（国民）に所有権が発生することになる。よって海岸での外国製漂着物の採集は、厳密には税関や検疫を通過しない物品を国内に持ち込む行為だと解釈することもできる。税関や検疫は、国民の生活や健康を脅かす品物の持ち込みや、植物に被害をもたらす病害虫、家畜の伝染病疾病の侵入を未然に防ぐ役割がある。よってこれらが行われない外国製漂着物の安全管理は現在のところ採集者の判断に委ねられている。しかし、特に医療廃棄物や毒物・危険物などの漂着による環境への影響や、漂着物の回収作業時の人体への影響の可能性が否定できないだけに、近隣諸国を視野に入れた国際法レベルでの検討が必要であろう。

この問題も含め海岸の環境悪化が深刻になったり、海岸の利用方法が多様化したりしていることから総合的な沿岸域管理の必要性が高まってきているが、その実現のためには現在の海岸管理方法が問題となってくる。海岸の管理は海岸法上は当該海岸保全区域ならびに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なっている。そして海岸保全地域に関しては、市町村長が管理者となっている場合もあり、港湾区域、漁港区域などと区域が重複する場合は、港湾又は漁港管理者の長が管理を行い、一般公共海岸区域の管理は知事又は市町村長が行っている。さらに、海岸は国の所管ごとに管理が分かれており、海岸保全地域は国土交通省河川局、国土交通省港湾局、農林水産省農村振興局、農林水産省水産庁が所管しているが、鹿児島県の場合、上記所管順に県土木部河川課、国県土木部港湾課、県農政部農地建設課、県林務水産部漁港課でそれぞれ担当している。一般公共海岸区域は全て県土木部河川課の管理である。よって海岸の管理体制がたいへん複雑になっている。

しかし、改正された海岸法では市町村が地域の実情に応じて海岸管理者になることができることから、地域の関係者による海岸の管理がはじまっていたり、ボランティアの管理への参加やNPOレベルの関与など、さまざまな試みが市町村レベルで進められている（敷田 2005）。さらに地域に主眼を置いた地域沿岸域管理の実現が現実的な解決策であり、その試みが、最終的には国レベルでの「ユニバーサルル

ル」を生み出す可能性もある、と敷田（2005）は述べている。

わが国の沿岸利用に関するルールを定めたものの一つに漁業法があるが、明治期に漁業制度を整備する際、範とする漁業制度がどこにもなかったため、当時の水産局が20数年をかけて全国の「漁業慣行」をくまなく調査し整理して制度化したのが明治漁業法だという（浜本 1996）。その内容についてはここでは述べないが、各地の伝統的な生業をもとに作られたという点は重要である。また、海岸法の制定に際しても海岸利用の慣行が反映されていると言われている。筆者がこれまで述べてきたのは法制度という国全体のルールであるが、わが国の場合、その法自体がローカルルールの積み重ねの上に制定されたということ、また、新しい沿岸管理のあり方についての敷田（2005）の主張の背後にも、その地域の海岸利用者の自由（権利）を尊重してきたことを知ることができる。その一方で、海洋レクリエーションへの関心の高まりなど海岸の利用者がその地域の人に限定されず（ビーチコーミングも地域外の者が行うことが多い）、海岸の利用方法が多様化した今日、より現実に即した制度の整備が必要となってきたのである。

このような問題点を検討していく上で、漂着物学会の存在自体がたいへん興味深い。近年、縦割行政や研究分野の細分化への反省から既存の枠組を越え横断的に物事に取り組む動きが出てきている。本学会はそれぞれの分野に関心を持った様々な人々の集合体であり、このような性格を持つ本学会は、海辺に関して分野を超えた情報の一元化の機能を担うことができる。さらに情報の一元化により、海辺の現状や問題点の改善への包括的な提案がなされる可能性も秘めている。学会員一人一人はそれぞれ個別の関心やフィールドをもっている。それらが結ばれることによって、これまで断片的に語られてきた自然環境や生物、人々の暮らし、環境問題などが一つになった包括的な海辺の概念の構築が期待される。

謝 辞：本報執筆において、鹿児島海上保安部警備救難課、鹿児島県環境生活部環境保護課ならびに土木部河川課には、海岸行政やその現状について説明と資料をいただきました。また、志学館大学法学部の長谷川史明教授には法律の解釈についてご教示いただきました。ここに記して深くお礼申し上げます。

引用文献

- 浜本幸生. 1996. 海の「守り人」論—徹底検証・漁業権と地先権. 21pp. まな出版企画, 東京.
- 今崎幸彦. 1999. 国立公園の第一種特別地域に指定された海岸で石さんごを採取する行為と自然公園法17条3項3号. 法曹時報51(12); 3139-3152.
- 鹿児島県環境生活部環境保護課. 2004. 鹿児島県の自然を訪ねて—自然公園・自然環境保全地域ガイド H16改訂版. (パンフレット)
- 鹿児島県土木部河川課. 2000. 鹿児島県の海岸. (パンフレット)
- 環境庁内環境保全関係法令研究会. 1974. 環境保全関係法令質疑応答集. (加除式). 2301-2pp. 第一法規, 東京.
- 環境庁自然保護局企画調整課. 1977. 自然公園法の解説. 157pp. 中央法規, 東京.
- 建設省河川局海岸室. 2000. 海岸関係法令例規集. 179-181pp, 222-223pp. 第一法規, 東京.
- 小松 洋. 2000. 社会的問題としてのごみ問題—問題の多様性と社会学の役割—. 環境社会学研究 6: 133-147.
- 敷田麻実. 2005. オープンソースによる地域沿岸域管理の試み—山形県庄内海岸のクロマツ林保全を事例として. 沿岸域学会誌17-3: 67-79.
- 鎮目征樹. 1999. 国立公園の第一種特別地域に指定された海岸で石さんごを採取する行為が自然公園法17条3項3号にいう「土石を採取すること」に当たるとされた事例. ジュリスト1160: 132-135.
- 水産庁. 2004. 鯨類座礁対処マニュアル.
- (Received Sept. 7, 2006; accepted Oct. 10, 2006)