

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」という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はずっ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

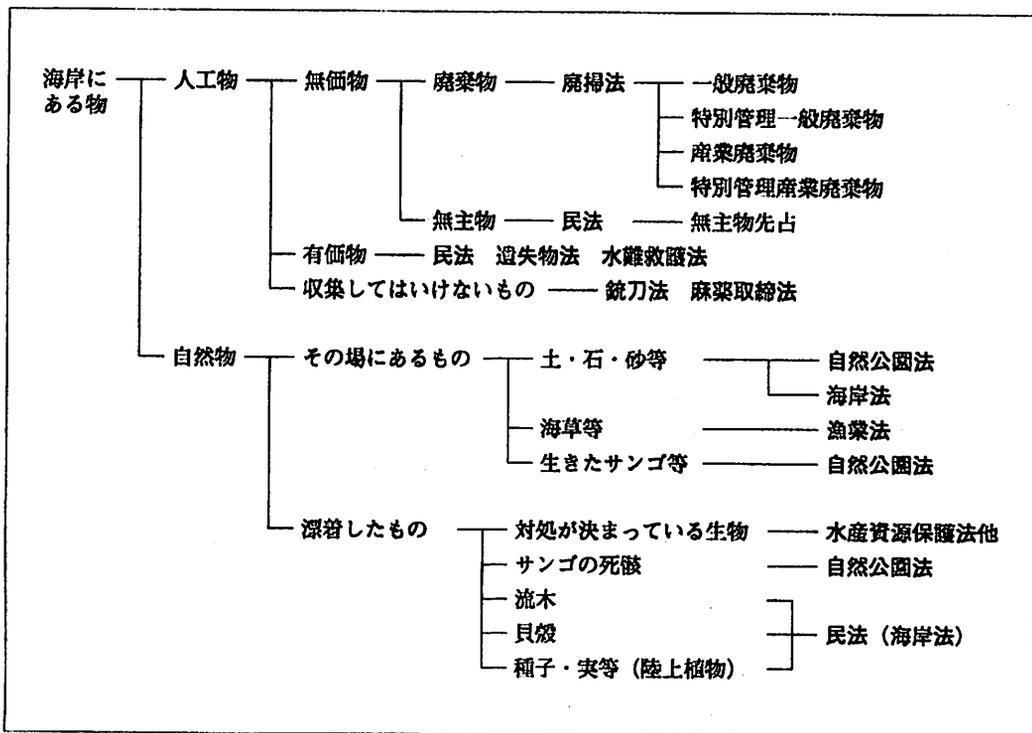


図1. 法的観点から見た海岸で採取される物の分類

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、人工物数個を行おうとした。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

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)