

(3) 日本の法制度

3-1) 環境法制度の理念・概要

a) 日本環境法

環境法とは、環境を保全すること、すなわち、環境を保護・維持し、または改善することを目的とする法の総称である。歴史的に見れば、環境法という概念が生まれ、それが法の1分野として認められるようになったのは、1960年代の後半から1970年代にかけてだといえる。

日本では、産業の急激な発展によって公害問題が起こり、1960年代には公害の防止が緊急な課題となった。一方では、各地で公害に対する住民運動や訴訟が起こると共に、他方では、公害に対する法的規制が進められ、1967年にはその要となる公害対策基本法が成立した。その後、公害規制の法律が整備され、公害法の分野を形成することとなった。

公害法は公害の防止・規制を図るものであるが、さらに1歩を進めて積極的に環境を守り、できればそれを高め改善していく必要が感じられるようになった。そこで公害法から環境法への拡大・発展の動きが起こり、1971年には(公害の防止の他に、(自然環境の保護及び整備その他環境の保全)を図るために、総理府の外局として環境庁が設置されることとなった。このようにして、日本の環境法は、公害法と自然保護法の両者を含むものとなっている。

b) 環境法：環境保全対策(ゾーニングの観点から)

人口が密集し、国土とりわけ可住面積の狭い我が国で、高度な産業を維持しつつ快適な生活環境の保全を図るには、国土の利用を合理化して、産業的利用を効率的に推進すべき地域と、自然を保存すべき地域、人の居住する地域などを明確に区分けし、それぞれに適した空間利用を推し進め、各地域の利用目的に添って環境を整序していくことが肝要である。現在の国土政策とりわけ環境対策においては、土地の利用目的別に地域地区を指定し、土地の利用行為を規制していく、いわゆるゾーニング(地域地区制)の手法が重要な法的手段として広く活用されている。現行法の中から、地域地区制を取り入れ、環境保全の視点から土地利用規制を講じている事例から、自然保護を目的とした法律として、以下に自然公園法、自然環境保全法、鳥獣保護法のいわゆる自然三法を取り上げ、その概略を考察する。

これまでの法律の中で自然保護にもっとも関連の深い法律としては、まず自然公園法があげられる。この法律は昭和6年に制定された国立公園法を継承したもので、「優れた自然の風景地を保護すると共に、その利用の増進をはかり、もって国民の保健、休養及び教化に資する」事を目的として、美しい景観を有する地域を自然公園として保全しようとするものである。

自然公園法は自然公園内の土地利用に強力な規制を加えている。しかし自然公園制度は、その名称が示すとおり、自然を観光資源として捉え、美しい風景の中に国民のレクリエーションの場を確保することを直接の目的とする制度であり、自然環境の保全自体をその第一的な目的とするものではない。人間生存の基礎としての自然保護という点では、自然公園制度にはなお限界が有るといえる。

自然環境保全法は自然環境が人間の健康で文化的な生活に不可欠であるとの立場から、自然保護の基本理念を明確にして、自然保護行政の総合化を期し、全国各地に良好な自然環境の保全地域を適正に配備することを目的として制定された基本法である。具体的には自然環境保全施策の総合的实施を確保するため、自然環境保全の基本理念を明示すると共に、「自然環境保全基本方針」を策定すること、ならびに「原生自然環境保全地域」「自然環境保全地域」の設定をその内容とするものである。

自然環境保全法の制定によって、行政全般を通じて配慮すべき自然保護の理念が明示され、わが国の自然保護法制は一応整備され、自然保護行政の前進がはかられた。だが、同法に基づく現実の行政は、自然公園及び森林法上の保安林以外の若干の自然林を保護するにとどまっており、必ずしも自然環境保全の一般法というに値する実践はあがっていないといわざるを得ない。

鳥獣保護法は、自然環境の重要な要素である野生動物の保護を目的とした法律である。鳥獣の保護繁殖のために必要と認められる地域を環境庁長官が鳥獣保護区に指定して、地域内での狩猟を禁止し、必要な事業を実施する一方、地区内の土地所有者等に対して工作物の新增設など鳥獣の保護繁殖に影響を及ぼす行為を原則的に禁止し、環境庁長官または都道府県知事の許可制とするものである。

この他第一次的には自然保護を目的とする制度ではないが、間接的に自然保護に資する制度としては、森林法による保安林の指定、農業振興地域の整備に関する法律による農地の転用許可制などがあげられる。それぞれ独自の行政目的に使える制度であるが、地域地区制による土地利用の規制によって、間接的に緑の保存に役立っており、環境保全対策として見逃しがたいものである。

加藤 一郎（1980）：環境法、環境科学大辞典（佐々学監修）、講談社

原田 尚彦（1981）：環境法、弘文堂

(3) 日本の法制度 3-1) 環境法制度の理念・概要

野生動物の生息地保護に資する法律に基づく主要な地域指定制度（環境庁所管）

法 律	地域指定制度	箇所数	指定面積
自然環境保全法 (昭和47年制定)	①原生自然環境保全地域*	5	5,631ha
	(1)立入制限地区	1	367ha
	②自然環境保全地域	10	21,593ha
	(1)特別地区	9	17,266ha
	(2)野生動植物保護地区**	7	14,868ha
	(3)海中特別地区	1	128ha
	(4)普通地区		4,199ha
	③都道府県自然環境保全地域	514	73,279ha
			(平成5.3現在)
	自然公園法 (昭和32年制定)	①国立公園	28	2,051,337ha
(1)特別地域			1,454,124ha
特別保護地区*			255,488ha
海中公園地区**			1,087ha
(2)普通地域			597,213ha
②国定公園		55	1,332,537ha
(1)特別地域			1,241,183ha
特別保護地区*			66,439ha
海中公園地区**			1,352ha
(2)普通地域			91,354ha
③都道府県立自然公園	301	1,951,112ha	
		(平成5.3現在)	
鳥獣保護法 (大正7年制定)	①鳥獣保護区		
	(1)国設鳥獣保護区	56	477,235ha
	特別保護地区**		104,978ha
	(2)都道府県設鳥獣保護区	3,430	2,923,269ha
			141,015ha
			(平成5.3現在)
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年制定)	①生息地等保護区**	5	260ha
	(1)管理地区	5	114ha
	立入制限地区	1	39ha
	(2)監視地区		146ha
			(平成8.6現在)

* :当該地域内で全ての動物の捕獲が規制+生息地の改変行為が規制

** :当該地域内で一部の動物の捕獲が規制+生息地の改変行為が規制

(このほかに法律に基づく制度ではないが、国有林内に設定される森林生態系保護地域があり、平成5年3月現在で15箇所、188,386ha設定されている。)

水谷 知生 (1996):野生動物の保護制度に関する一考察、ワイルドライフ・フォーラム2(3)、野生生物保護学会

(3) 日本の法制度

3-2) 自然保護行政一般に関わる法制度

a) 自然環境保全に関する法制度

わが国の自然環境保全に関する法制度のうち、主なものを図に示した。この他にも自然環境保全に関連する法律は数多くあり、環境庁は他省庁とも連携を取りつつ、自然環境の適正な保全を総合的に推進している。

b) 自然保護の行政と法律

自然保護に関連する行政は多岐にわたっている。それは、自然保護のための直接的理由が多岐にわたっているため、それぞれに関連の深い行政の中で自然保護が取り扱われているからである。それを大別するならば、自然保護そのものを目的として行政を行っている立場と、ほかに直接的目的を持ちながら、結果的には自然保護に貢献しているか、あるいは手段として自然保護を行っている立場とに分けることができる。

前者の代表的なものとしては、環境庁の自然保護行政と文化庁（文部省）の名勝天然記念物保護行政をあげることができる。後者の例は極めて数多いが、林野庁（農林水産省）の森林行政、特にそのなかの保安林行政、治山行政、建設省の砂防と緑地に関する行政が挙げられる。国土庁の国土利用計画関係の行政のように、国土を有限の天然資源と認識し、国土の合理的な開発利用計画の立案と調整を図ろうとするのも広義の自然保護の立場であり、自然環境保全の見地から見落とすことができない行政分野である。

最近では、これまで自然保護とは対立関係にあったような開発関係の行政の分野でも、自然環境の保全に関心が払われるようになってきた。国土総合開発計画や地域の開発計画の中で、自然環境の保全に言及されることは、ほとんど当然のこのようになってきている。また、事業の計画及び実施の過程において、環境への悪影響を予測し保全のための対策を立てる際にも、周辺の自然環境について事前に調査し、事業の実施に伴う影響を予測し、必要な対策を行うことによって、自然環境への悪影響を避ける努力をすることが求められるようになってきた。

c) 環境庁の自然環境保全政策の概要（特に生物多様性の保護について）

日本国内に見られる多様な自然環境や野生生物種を保全するため、自然環境保全法、自然公園法、鳥獣保護法、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などに基づいて、環境庁ではさまざまな施策を講じている。

まず、「自然環境保全法」により、自然環境保全基礎調査（通称「緑の国勢調査」）が実施されている。この調査は、植生、野生動植物分布、河川・湖沼・海域の状況など、国土の自然環境の現状と改変状況を総合的に把握するための調査で、1973年の第1回からおおむね5年おきに行われている。これらの調査結果は自然環境保全に関わるさまざまな施策の立案や環境アセスメントなどの基礎資料として広く利用されている。

また、同法に基づき、ほとんど人の手が加わっていない原生の状態が保たれている地域や優れた自然環境を維持している地域は、それぞれ原生自然環境保全地域、自然環境保全地域に指定され、各種行為の規制や学術調査を通じ、その地域に見られる自然生態系の保全が図られている。

さらに、「自然公園法」により、わが国を代表するすばらしい自然の景勝地やそれに準ずる地域は国立公園、国定公園に指定されている。これらの自然公園では、保護のための施策や地域区分に関する保護計画と公園の利用規制や利用施設整備に関する利用計画とに大別される公園計画が定められ、その地域の自然を保護するための管理とともに野外レクリエーションの場としての利用が行われている。

野生生物保護の基礎となっているのは「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律」（通称「鳥獣保護法」）と「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」（通称「種の保存法」）である。「鳥獣保護法」では鳥獣の捕獲について、国内に生息する鳥獣を狩猟可能なものとそれ以外とに二分し、保護と管理を図っている。また、鳥獣保護区を設定し、同区域内での狩猟を禁止すると共に、鳥獣の生息地を保全するため同区域内に特別保護地区を指定し、一定の改変行為を制限している。

環境庁では、鳥獣に限らず野生生物全般を対象として絶滅のおそれのある種の現状を把握するための調査を実施し、その結果を1991年に「日本の絶滅のおそれのある野生生物」（日本版レッドデータブック）として公表した。これによって鳥獣以外にも両生・爬虫類・魚類・昆虫類その他多くの野生生物が危機的な状態であることが明らかになった。しかし、従来の「鳥獣保護法」は保護の対象が鳥と獣だけであることから、絶滅のおそれのある野生生物の種を体系的に保存していくための法制度として、「種の保存法」が1993年4月に施行された。この法律では絶滅のおそれのある野生動植物の種を「希少野生動植物種」として指定し、それぞれの種ごとに、その個体の保護（捕獲、譲渡などの規制）、生息地または生育地の保護（保護区の指定、保護区における行為の規制）、保護増殖事業という3つの柱に沿って、必要な規制や事業を推進することとしている。

環境庁自然保護局（1997）、人と自然との共生をめざして、環境庁自然保護局、- その役割と仕事 -

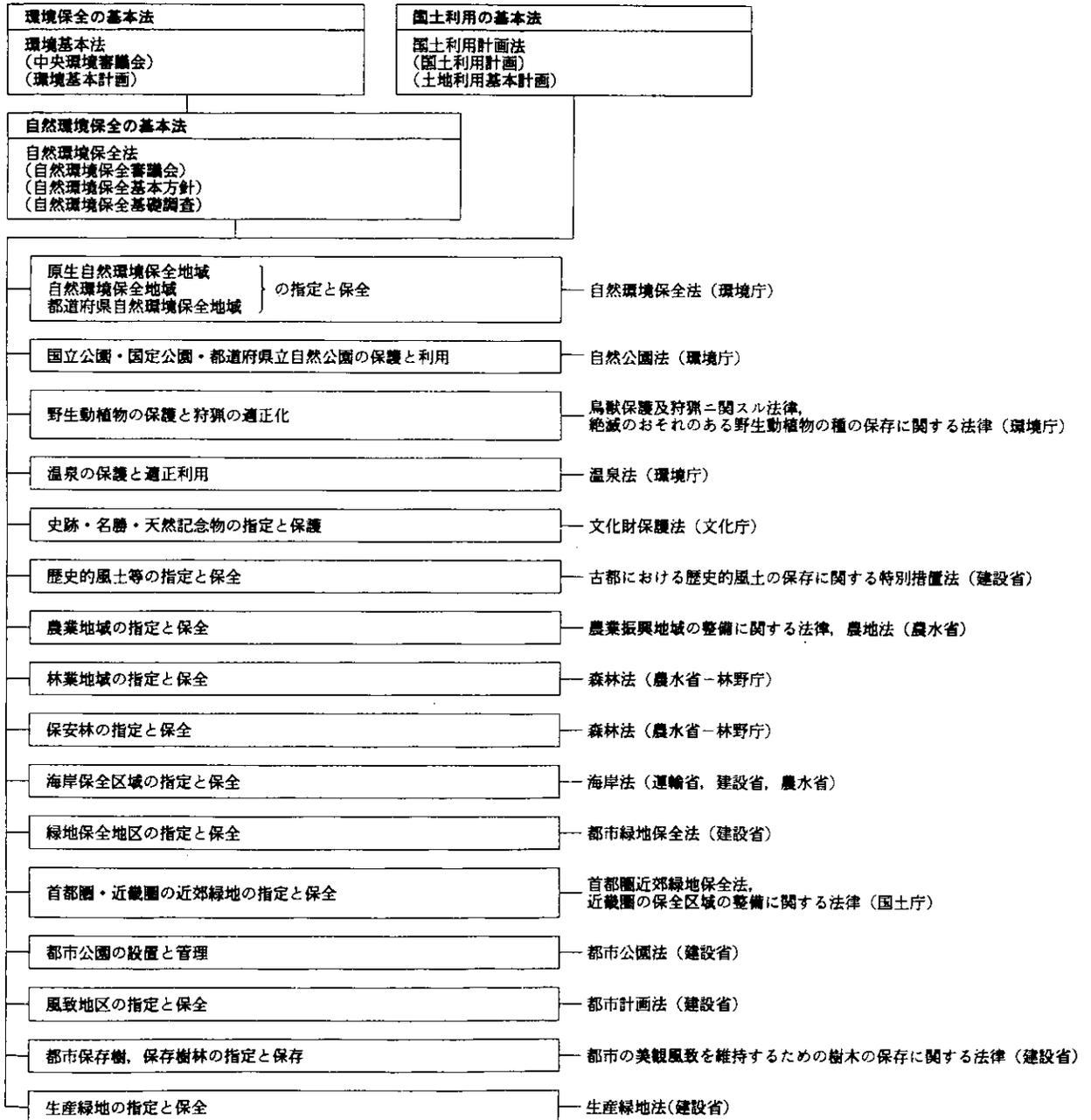
宇野 佐（1980）：自然保護、環境科学大辞典（佐々学監修）、講談社

酒向 貴子（1994）、生物多様性保全のためのわが国の取り組み、環境庁の活動を中心として、地球環境ハンドブック（不破敬一郎編）、朝倉書店

日本の法制度

3-2) 自然保護行政一般に関わる法制度

自然環境保全に関する法制度



環境庁自然保護局(1997)、人と自然との共生をめざして、環境庁自然保護局、—その役割と仕事—

(3) 日本の法制度

3-3) 環境基本法

基本法は、国政に重要なウェイトを占める分野について、制度・政策に関する基本方針を明示することにより、基本的政策の方向を示すことを主な内容とする法律である。現在、環境基本法を始め、12 の法律が有る。一方基本法と対比して一般の法律を「個別法」とよぶ。

規定内容は、基本的理念や責務、施策のプログラム規定を中心としたものであるが、施策の全体にわたる基本的な計画、年次報告書、審議会等の具体的な施策に関する規定も含んでいる。基本法は、憲法と個別法の間をつなぐものであり、具体的施策は、個別の法律、予算上の措置、行政上の実施要綱等により行われる。

基本法は、法形式としては、一般の法律と同じであって、他の法律の上位法ではないが、実質的にはその対象分野について他の法律に優位する性格を持ち、他の法律がこれに誘導されるという関係にある。

a) 基本理念(第3条～第5条)

環境基本法では3条から5条に基本理念が置かれている。3条では、環境と人間に関する基本的な認識を踏まえ、環境の保全の根幹となる考え方を明らかにしている。すなわち、環境は生態系の微妙な均衡によって成り立っている有限なものであること、人類は、このような環境をその生存の基盤として将来の世代を含めて共有していること、また、人類は環境から多くの恩恵を受けるとともに、環境に様々な影響を及ぼしながら活動していることから、広く国民、ひいては人類が、環境の恵沢を享受するとともに、将来の世代に健全で恵み豊かな環境を継承することができるよう、適切にその保全を図らなければならないことを規定している。

3条をうけて、4条では、わが国の社会のあるべき姿とそこへ至る道程、その際留意すべき事項として、環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会を構築することを、また、5条では、地球環境保全に積極的に取り組んでいかなければならないことを規定している。

b) 施策の策定等にかかる指針(第14条)

環境の保全に関する施策の対象や手法は、広範多岐にわたることから、施策の策定及び実施に当たっての方法及び方向性が、指針として14条に明示されている。自然環境保全との関係では、「生物の多様性の確保が図られること」、「多様な自然環境が...体系的に保全されること」及び「自然と人との豊かな触れ合いが保たれること」が掲げられている。

生物多様性の確保の概念は、生物多様性条約に盛り込まれた概念と同様に、生態系の多様性、種間の多様性、種内の多様性の三つのレベルの多様性をいうものである。

多様な自然環境の体系的な保全は、原生の自然地域から、傑出した自然景観、学術的に価値の高い自然物、野生動物の生息地、野外レクリエーションに適した自然地域、農林水産業が営まれる地域、都市地域における緑や水辺まで、それぞれの地域の自然的社会的条件に応じて、自然環境が適正に保全されるよう自然環境の保護及び整備を図ることである。

自然とのふれあいは、自然環境の恵沢を享受するための基本的かつ具体的な行動であり、人間性の回復や保健休養としての効用等を享受しようとするものである。また、自然とふれあうことにより、自然へのモラルと愛情を育むことができ、環境教育としての効果が期待される。

c) 環境基本計画

内閣総理大臣は、中央環境審議会の意見を聞き、閣議決定により、政府全体の環境の保全に関する施策の基本的な方向を示す環境基本計画を策定すべき事が規定されている。1994年12月には環境基本計画が閣議決定され、「自然と人間との共生の確保」等自然環境保全に関する施策の基本的な方向が盛り込まれた。

d) 環境影響評価の推進

環境の保全上の支障を未然に防止する上で極めて重要である環境影響評価を法制的に位置づけるため、「必要な措置を講ずる」と規定している。

自然保護年鑑刊行会（1996）：環境基本法で自然保護はどうとりあげられているか？、自然保護年鑑4、日生社
木原 啓吉（1998）：環境基本法、自然保護ハンドブック（沼田真 編）、朝倉書店

(3) 日本の法制度

3-3) 環境基本法

環境基本法の下での個別の措置の例

§15 環境基本計画	
§16 環境基準	.....大気、水質、土壌、騒音に係る環境基準 等
§17・18 公害防止計画	.....34地域について公害防止計画策定
国が講ずる環境の保全のための施策等	
§19 国の施策の策定等に当たっての配慮	各種計画策定に当たっての環境配慮 等
§20 環境影響評価	.....環境影響評価実施要綱(昭和59年閣議決定)等
§21 規制	公害防止のための排出等の規制.....大気汚染防止法、水質汚濁防止法 等 公害防止のための土地利用・施設設置規制.....建築基準法、工場立地法 等 自然環境保全のための開発行為等の規制.....自然環境保全法、自然公園法 等 野生生物等の自然物の保護のための規制.....鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律、温泉法 等 公害・自然環境の両分野に係る規制等.....瀬戸内海環境保全特別措置法 等
§22 経済的措置	経済的助成措置.....環境事業団の貸付事業、税制優遇措置 等 経済的負担を課す措置
§23 施設の整備その他の事業	.....各種公共的施設の整備その他の事業の推進
§24 製品等の利用促進	.....再生資源の利用の促進に関する法律、エコマーク事業 等
§25 教育、学習等	.....資料提供、施設整備、人材確保 等
§26 民間団体等の自発的活動の促進	.....地球環境基金による助成 等
§27 情報提供	.....環境監視データの公表、各種事例の紹介 等
§28 調査	.....公害調査費等による調査
§29 監視等の体制整備	.....公害監視等設備整備費補助 等
§30 科学技術の振興	.....国立環境研究所における試験研究 等
§31 紛争の処理及び被害の救済	.....公害紛争処理法、公害健康被害の補償等に関する法律 等
地球環境保全等に関する国際協力等	
§32 地球環境保全等に関する国際協力等	環境 ODA の実施、国際機関との連携 等
§33 監視、観測等に係る国際的連携等	国際機関を通じた観測結果の相互交換 等
§34 地方公共団体・民間団体等の活動促進	情報提供、資金の確保 等
§35 国際協力の実施等に当たっての配慮	国際協力事業団の環境配慮ガイドライン 等
費用負担及び財政措置等	
§37 原因者負担	.....公害防止事業費事業者負担法 等
§38 受益者負担	.....自然環境保全法、自然公園法 等
§39 地方公共団体に対する財政措置等	.....公害の防止に関する事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律 等
§40 国及び地方公共団体の協力	

(3) 日本の法制度

3 - 4) 自然環境保全法 (昭和 47 年法律第 85 号)

a) 目的

自然環境保全の基本理念その他自然環境の保全に関し基本となる事項を定めるとともに、自然公園法その他の自然環境の保全を目的とする法律とあいまって、自然環境の適正な保全を総合的に推進しようとするもの。

b) 主要事項の概説

(1) 自然環境保全基本方針 (法第 12 条)

国は、自然環境の保全を図るための基本方針を定めなければならないこととされており、この規定に基づき昭和 48 年 10 月 26 日に自然環境保全基本方針が閣議決定され、同年 11 月 6 日に公表された。

(2) 自然環境保全審議会 (法第 13 条)

この審議会は、自然環境保全法、自然公園法、鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律及び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の規定によりその権限に属させられた事項を調査審議するほか、環境庁長官又は関係大臣の諮問に応じて自然環境の保全に関する重要事項を調査審議し、また、自然環境の保全に関する重要事項について環境庁長官又は関係大臣に意見を述べることができる。

(3) 自然環境保全基礎調査 (法第 5 条)

国は、おおむね 5 年ごとに地形、地質、植生及び野生動物に関する調査その他自然環境の保全のために講ずべき施策の策定に必要な基礎調査を行うよう努めることとされており、昭和 48 年度に第 1 回自然環境保全基礎調査 (通称: 緑の国勢調査) が行われて以来順次調査が重ねられ、現在は平成 11 年度を初年度とする第 6 回自然環境保全基礎調査が計画されている。

(4) 原生自然環境保全地域 (法第 14, 17, 19 条)

環境庁長官は、その区域における自然環境が人の活動によって影響を受けることなく、原生の状態を維持している地域であって、公有地であるもののうち、当該自然環境を保全することが特に必要と認められる土地の区域を、自然環境保全審議会等の意見を聴いたうえで原生自然環境保全地域として指定することができる。

原生自然環境保全地域内においては、その原生の状態を損なわないようにするため、自然環境に影響を及ぼすような行為は原則として禁止されており、また、環境庁長官は特に必要があると認めるときは、その区域内に立入制限地区を設けることができることとされている。

(5) 自然環境保全地域 (法第 22, 25, 26, 27 条)

環境庁長官は、高山・亜高山性植生、すぐれた天然林、得意な地形・地質又は自然現象、すぐれた自然環境を有する海岸、湖沼、湿原又は河川等の一定の要件を満たす区域のうち、自然的社会的諸条件からみてその区域における自然環境を保全することが特に必要なものを自然環境保全審議会等の意見を聴いたうえで自然環境保全地域として指定することができる。

自然環境保全地域内においては、保全計画に基づいて、特別地区及び海中特別地区を指定し、当該地域の自然環境に影響を及ぼすおそれのある一定の行為について、環境庁長官の許可を得なければ行ってはならないこととされている。

特別地区内に野生動植物の種ごとに指定される野生動植物保護地区においては、当該野生動植物の捕獲・採取等が原則禁止とされている。

(6) 保全計画(法第15,23条)

保全計画は、原生自然環境保全地域又は自然環境保全地域における自然環境の保全のための規制又は施設に関する計画であり、環境庁長官が自然環境保全審議会の意見を聴いて定めることとなっている。

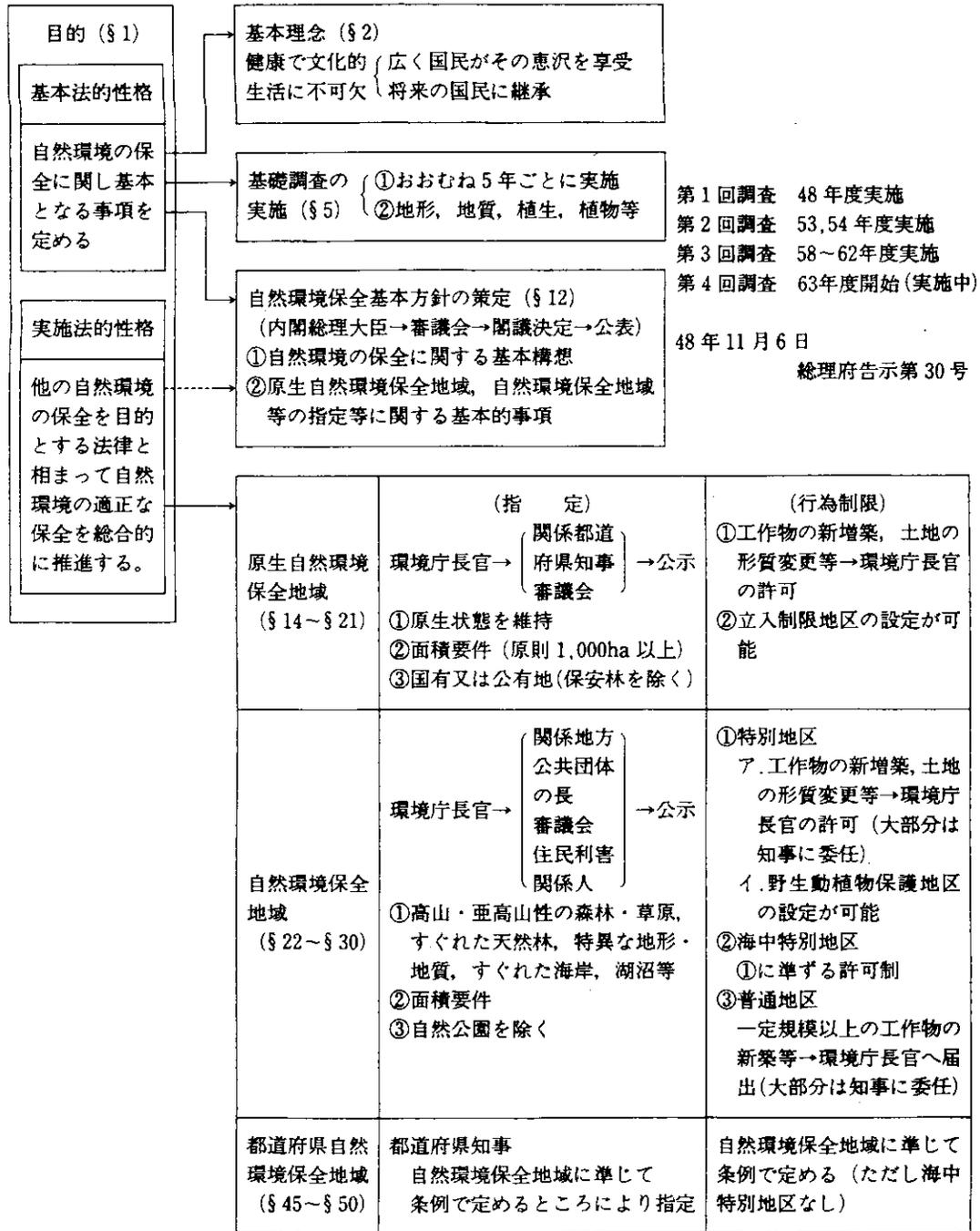
(7) 都道府県自然環境保全地域(法第45条)

都道府県は、条例で定めるところにより、その区域における自然環境が自然環境保全地域に準ずる土地の区域で、その区域の周辺の自然的社会的条件からみて当該自然環境を保全することが特に必要なものを都道府県自然環境保全地域として指定するとともに、国指定の自然環境保全地域における規制の範囲内での必要な規制を行えることとされている。

(3) 日本の法制度

3-4) 自然環境保全法(昭和47年法律第85号)

自然環境保全法のしくみ



自然保護年鑑刊行会(1992): 総説、世界と日本の自然は今 自然保護年鑑3、日生社