

Title	「アマミノクロウサギ訴訟」から考える「自然の権利」の法的地位と生物多様性
Author(s)	土居, 大起
Citation	平成30年度学部学生による自主研究奨励事業研究成果報告書. 2019
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/71926
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

平成30年度学部学生による自主研究奨励事業研究成果報告書

ふりがな 氏名	どい だいき 土居 大起	学部 学科	法学部法学科	学年	3年
ふりがな 共同 研究者氏名	たかた ようすけ 高田 頌理 びとう えりあ 尾藤 江利亜	学部 学科	法学部国際公共 政策学科	学年	3年
	よしだ あきと 吉田 晟人 いなば みお 稲葉 美緒 しおた さな 塩田 紗菜 やすい たくみ 安井 拓海 わだ りゅう 和田 龍 さわだ なほ 澤田 奈甫 よしだ しょうま 吉田 翔真 こにし たくま 小西 拓馬 つるた さき 鶴田 早紀		法学部法学科		3年
	ひえい かなこ 日江井 香名子 とうなん かなこ 藤南 佳奈香		法学部法学科		4年
アドバイザー教員 氏名	大久保 規子	所属	法学研究科		
研究課題名	「アマミノクロウサギ訴訟」から考える「自然の権利」の法的地位と生物多様性				
研究成果の概要	研究目的、研究計画、研究方法、研究経過、研究成果等について記述すること。必要に応じて用紙を追加してもよい。(先行する研究を引用する場合は、「阪大生のためのアカデミックライティング入門」に従い、盗作剽竊にならないように引用部分を明示し文末に参考文献リストをつけること。)				

目次

第一 研究の概要

- 1 研究目的
- 2 研究経過
 - 2-1 事前学習会
 - 2-2 ヒアリングとエコツアー体験
 - 2-3 事後勉強会

第二 研究成果

第一章 アマミノクロウサギ訴訟の概要

- 1 アマミノクロウサギ訴訟
 - 1-1 訴訟の背景
 - 1-2 訴訟の概要
 - 1-3 本件訴訟の課題と自然の権利

2 アマミノクロウサギ訴訟のその後

- 2-1 訴訟の結果
- 2-2 訴訟の意義

第二章 奄美大島におけるその後の生物多様性保全政策

1. 奄美大島生物多様性地域戦略
 - 1-1 戦略の策定目的
 - 1-2 戦略の策定経緯
 - 1-3 戦略の位置付け
 - 1-4 戦略の体系と事業展開の考え方
 - 1-5 重点施策
 - 1-6 行動計画
 - 1-7 行政による戦略の進捗状況評価

2 奄美群島認定エコツアーガイド

- 2-1 概要
- 2-2 推進母体（奄美群島エコツアーリズム推進協議会）について
- 2-3 目標設定・評価

3 奄美群島自然共生プラン

- 3-1. 概要
- 3-2 共生プラン策定の背景
- 3-3 体系と具体的施策

4 ノネコ管理計画

4-1策定に至る背景

4-2計画概要

4-3管理計画の目標達成のために必要な活動及び実施体制等

4-4評価と見直し

第三章 今後の展望

1現在の生物多様性保全制度の課題とその改善策

1-1生物多様性地域戦略について

1-2エコツーリズム等の観光業のあり方について

2法制度改革

第三 終わりに

第一 研究の概要

1 研究目的

1995年2月23日、奄美大島でのゴルフ場建設に反対する住民たちが、林地開発許可処分の取消などを求めて、鹿児島地裁に提訴した。日本で初めて原告をアマミノクロウサギなどの動物にしたことから「アマミノクロウサギ訴訟」と呼ばれている。本来、裁判の当事者となれるのは自然人か法人に限られるため（民事訴訟法28条）、2001年1月22日、鹿児島地裁は、住民たちの原告適格（行政訴訟法第9条）を否定し、訴えを却下した。この「アマミノクロウサギ訴訟」は、今まで開発と対抗するほどの力を持たなかった生物多様性保全の根拠として「自然の権利」を主張したものであり、訴訟自体は却下されたが、その後の環境政策に大きな影響を与えた。

そこで、本研究では、まず当時の奄美大島や日本が抱えていた「自然の権利」の問題点について検討する。その上で、アマミノクロウサギ訴訟の関連文献や判決文を分析するのみならず、原告にヒアリングをすることで、判決文に現れない本来の意図、また訴訟の先に見据えた将来像について理解を目指す。そして、行政側にもヒアリングを行い、本件訴訟後の生態系保全、希少動植物等を含む生物多様性の保全に関する政策について調査研究を行う。

本研究は、それらを通し現代日本における「自然の権利」の法的地位について考察し、さらには生物多様性の保全と地域の発展をいかに共存させるかについて、政策的観点から提言することを目的とする。

2 研究経過

2-1 事前学習会

本研究では、まず、アマミノクロウサギ訴訟がどのようなことを主張し、どのような判決を得たか、また奄美大島や鹿児島県のその後の政策について理解をするために、分担を決めて資料収集・分析を行い、2018年8月24日に第一回事前勉強会を開催して課題を整理した。また、8月28日は、アマミノクロウサギ訴訟の原告側の代理人弁護士であり、環境保護に取り組む弁護士団体JELF（日本環境法律家連盟）のメンバーでもある藤原猛爾弁護士による講演会を行った。さらに、解決しきれなかった点につき、質問票を作成し、ヒアリング先に送付した。

2-2 ヒアリングとエコツアー体験

送付した質問票を元に、11月15日に鹿児島県の大島支庁にヒアリングを行い、鹿児島県の政策や世界自然遺産登録に向けた取組みについて学んだ。

11月16日には、奄美市役所にヒアリングを行い、奄美市における生物多様性保全の政策、エコツーリズム制度についてお話を伺った。また、原告の一人である自然写真家の常田守氏にヒアリングを行った。常田氏は奄美自然環境研究会の会長を務め、認定エコガイドでもあり、常田氏の解説によるナイトツアーや現地見学を通して、すべての原告動物を観察し、奄美の自然を私たち自身の目で確認した。

11月17日には、常田氏とは別の認定エコガイドによる金策原原生林のツアーに参加し、奄美大島でのエコツアーがどのように行われているか、実際に体験した。

2-3 事後勉強会

現地でのヒアリングを通して、奄美大島、鹿児島県での政策の疑問点や改善点をまとめ、また法制度の視点からどのような改革が考えられるかを検討するために事後勉強会を行った。具体的には、12月4日に第一回事後勉強会を行い、12月7日に第二回事後勉強会を行った。

第二 研究成果

第一章 アマミノクロウサギ訴訟の概要

本訴訟は日本におけるいわゆる自然の権利訴訟の先駆けとして鹿児島県の奄美大島で提起された訴訟であり、「アマミノクロウサギ訴訟」として知られている。以下では自然の権利訴訟の沿革、本訴訟の背景と概要について、裁判所判例と(*1)JELF(日本環境法律家連盟)の藤原猛爾弁護士の講演会の内容も踏まえながら考察する。

1 アマミノクロウサギ訴訟

1-1 訴訟の背景

平成2年、岩崎産業株式会社が奄美大島南東部において、奄美大島開発株式会社が奄美大島北東部において、ゴルフ場を開発する計画を始めた。それらに対して鹿児島県はそれぞれ平成4年3月31

日、平成6年12月2日付で林地開発行為の許可処分を下した。各ゴルフ場の建設予定地である山地には、森林や海食崖や丘陵地、湿地帯などの様々な地形が存在し、そこは奄美大島やその属島にしか生息しておらず日本版のレッドデータブックにも記載のあるアマミヤマシギやルリカケス、アマミノクロウサギ等の生物の生息地となっていた。なお、計画に際し、企業と有識者、住民との話し合いは行われなかった。

1-2 訴訟の概要

本訴訟は、アマミノクロウサギ等の動物名を原告名に冠し、当該各ゴルフ場開発のための林地開発許可処分の取消し・無効確認を求めた裁判である。原告団はアマミノクロウサギ、オオトラツグミ、アマミヤマシギ、ルリカケスを代弁する自然人4名、環境NGOである「環境ネットワーク奄美」、研究者を含む奄美大島の住民・京都市民22名によって構成された。原告となった人々は、自然観察等を行っている人々であり、普段からの観察、自然保護活動により奄美大島の自然について詳しい知識を持ち、現地と深い結び付きをもった人々であった。原告側は、ゴルフ場開設により、(1)動物の種の保存に深刻な影響を及ぼすおそれ、(2)調整池などの堰堤などの崩壊により周辺住民、土地利用者に被害が及ぶ危険があるので、森林法10条に違反する違法なものである、と主張した。環境と開発に関する国連会議が平成4年にブラジルのリオデジャネイロで開催され、環境基本法が平成5年に制定されるなど、希少な生態系や生物の価値が考えられはじめる社会風潮のなか、平成7年2月23日に本件訴訟が提起された。

1-3 本件訴訟の課題と自然の権利

当該ゴルフ場開発のための林地開発許可処分の取消し・無効確認が当訴訟の原告側の要求ではあるが、それは、原告側がなにも観察の活動拠点を失うことや土砂災害に巻き込まれることを案じたためではない。地球上において奄美大島のもつ多様性の貴重さを深く理解しており、ゴルフ場建設により森林等の生息域が失われる事の重大さをわかっているからこそその主張であった。しかし、その主張のためにはいくつかの壁があった。

第一に、森林の開発の際の根拠法に、自然保護のための配慮義務が課されていないということが挙げられる。行政の権限が縦割りになっており、開発と自然保護の連携が取れていないことが背景にあるが、例えば森林法10条2項の開発の不許可事由は、水害の防止や水資源の確保に悪影響を及ぼす場合があげられており、森林の、人間以外の生物の住処としての機能は保護されていないと解釈することができる。森林法を含め、自然保護に係る法律の焦点は、自然のもつ人間生活を保護する機能に当てられている。そのため、本件のゴルフ場建設計画は、正当なものとして許可された。

第二に、アマミノクロウサギについて、その生態が解明されてない部分が多く、保護区域の設定がされていなかった、ということがある。自然保護紛争では、保護対象の確定や保護請求権の確かな根拠が考慮されるべき要素であり、本件では、野生生物の生息地が害されるという請求の立証事実が不確かであるとされる恐れがあった。

第三に、当時から法制度上、法律上の利益を有しない有識者などの個人の集団や環境団体が行政に対し団体訴訟を提起するシステムがなかった、ということがある。自然保護に関して市民（NGO等）による司法統制の手段資格・権利が不十分であったのだ。こうした条件の中、原告団は、原告適格を欠いていると重々承知の上、奄美の自然を守りたいとの思いで、当該4種の野生生物の「自

然の権利」を主張し、人間が代弁する、という苦肉の策をとったのである。

そもそも自然の権利とは、自然物に法的主体としての地位を承認するという考え方であり、自然保護を目的とした活動を法廷で行うための法的根拠のひとつとして主張されている。「自然の権利」の考え方が初めて法廷の議論に登場したのはアメリカでのことである。本件訴訟は、日本で初めての自然の権利訴訟であった。

2 アマミノクロウサギ訴訟判決とその意義

2-1 訴訟の結果

第一審である鹿児島地方裁判所平成 13 年 1 月 22 日判決では、自然物の価値や人間の自然保護の責務について積極的見解は示されたものの、原告の行政事件訴訟法 9 条にいう原告適格が否定され、訴えは却下された。具体的には、原告の主張について、(1)法律により保護する利益は、生物多様性という一般的公益であり、自然観察等の行為は不特定多数が行い得るものである。(2)住民と異なり、自然観察等を行う原告らは開発による災害に遭遇する可能性が低いといえたとされ、原告は個々人の個別利益を保護する行政事件訴訟法 9 条の「法律上の利益を有する者」に該当しないと判断されたのである。その後、控訴審である福岡高等裁判所の平成 14 年 3 月 19 日判決においても同様に原告適格が否定され、上告がなされなかったため、本件訴訟は原告の敗訴が確定した。

2-2 訴訟の意義

裁判所の判断は、自然の権利を認めないものであり、結局原告側の敗訴に終わった。この訴えの却下により、生物多様性保全の訴訟における二つの課題、すなわち有識者の意見が原告適格の壁で反映されないという訴訟法上の課題、そして自然保護の関連法に生物保護の観点がないという課題が浮き彫りになったといえる。しかしながら、当訴訟には以下の点において重要な意義があったと評価できる。

第一に、「自然の権利」の世間の関心を高めた点である。本件訴訟を皮切りに、1990 年代後半から 2000 年代前半にかけて、大ヒシクイ訴訟、諫早湾自然の権利訴訟、大雪山のナキウサギ裁判等、全国各地でいくつかの自然の権利訴訟が提起された。いずれの訴訟についても、自然物は原告適格を欠くとの判断が裁判所内で一貫してくだされているものの、自然の権利という概念があるということが日本でも広く知られるようになったという意義は小さくない。

第二に、自然の権利運動の組織化につながったという点である。実際、アマミノクロウサギ訴訟を契機に、自然保護関連の訴訟を行おうとする市民や NGO に経済支援をする基金、「自然の権利基金」がつけられ、2009 年までに 3300 万円が寄贈された。また、日本環境法律家連盟(JELF)とも連携するに至った(*2)。

第三に、その後の自然保護の意識啓発につながった点である。訴訟を起こすことで、メディアを通して行政や研究者に対して奄美の自然の状況や生態系の重要性をアピールすることにつながった。それらを深く受け止めている多くの人々の規範意識をとおして、理想の法規範、自然の権利を考える実践活動、自然保護の未来への一歩目の動きとしての性格も当訴訟は備えていたと評価できる。

第四に、世論の高まりもあって、平成 10 年に建設会社は計画を中止し、ゴルフ場が建設されなかったという結果が得られた点である。結果的に希少生物の生息地は守られた。

以上のように、ゴルフ場建設の計画を結果的に廃したアマミノクロウサギ訴訟は、予定地の希少生

物を守ることとなったばかりではなく、未実現である「自然の権利」の法制度上のあり方の議論や自然保護関連訴訟における原告適格の議論の必要性の提起といった、法整備や権利のあるべき姿を考える活動であった。

第二章 奄美大島におけるその後の生物多様性保全政策

アマミノクロウサギ訴訟の後、日本でも生物多様性基本法が制定されるなど、自然の権利は認められていないものの、生物多様性の保全に関する政策・法律の整備が進められてきた。これに応じ、奄美大島においても、様々な生物多様性保全政策が作られた。以下では、自治体の生物多様性保全政策について、ホームページの記載(*3)とヒアリング結果も踏まえて検討する。

1. 奄美大島生物多様性地域戦略

1-1 戦略の策定目的

奄美大島生物多様性地域戦略は、生物多様性国家戦略を踏まえ、奄美大島における生物多様性の保全と持続可能な利用に関する基本計画として、生物多様性基本法第13条の規定に基づき、平成27年3月に策定された。現計画の計画期間は、平成37年度までの10年間である。対象区域は奄美大島本島と付属島嶼、およびその周辺の海峡とされており、奄美大島の5市町村（奄美市・大和村・宇検村・瀬戸内町・龍郷町）で策定したものである。戦略の目的は、奄美大島の生物多様性の質的向上を図ると同時に、その保全・利用を通して地域活性化を進めることである。具体的な目標としては、世界自然遺産への登録などが挙げられている。

1-2 戦略の策定経緯

本戦略の策定は、平成25年の1月に奄美・琉球（当時）を世界遺産暫定一覧表へ記載することを政府が決定したことが契機となった。本戦略は5市町村協働の取り組みであり、その連携や合意形成は、奄美大島・生物多様性推進協議会で行われた（現在の運用機関は自然保護協議会）。そこには、各市町村の野生生物保護を行っている担当課長が集まり、外部の専門委員会なども招かれ、自然観察会やパネルディスカッションなども踏まえて、持続可能な発展の方向性（例えば、林道の舗道整備のあり方などについて）について議論が行われた。

1-3 戦略の位置付け

本戦略は、基本法や国家戦略の趣旨を踏まえ、県戦略との連携を図るとともに、関係市町村の総合振興計画や奄美群島振興開発計画等を実施する際に生物多様性の保全と利用に係るガイドラインとなるものであり、さらに地域が主体となった人と自然が共生する社会作り活動の指針ともされている。ただし、実務上は、計画策定の際に県戦略と役割分担等に関する調整は行われていない。

奄美大島生物多様性地域戦略の位置づけ(体系図)

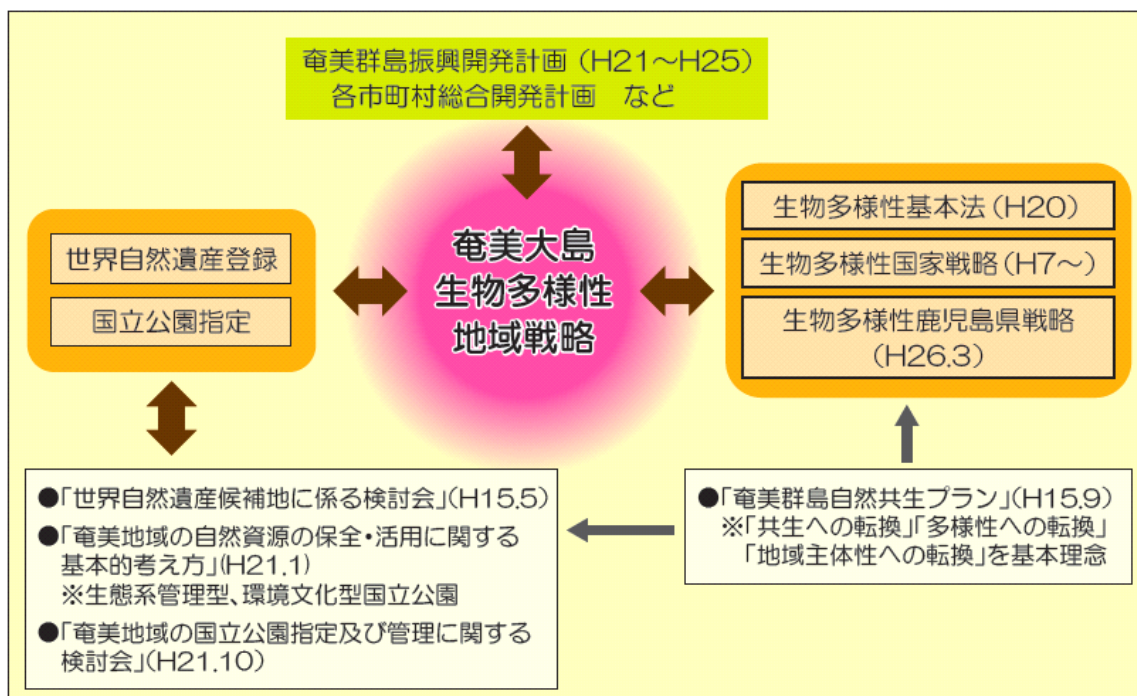


図 奄美大島生物多様性地域戦略の位置付け

1-4 戦略の体系と事業展開の考え方

本戦略は、共生と循環を基本理念として、奄美大島における生物多様性の保全・利用上の課題を明確にした上で、戦略の命題を踏まえつつ、取り組むべき施策をとりまとめている。施策については事業展開の3つの基本方針を定め、それに沿って地域の各主体が連携して取り組む行動計画と、その中で5市町村が重点的に取り組む重点施策を示している。行動計画の事業項目の中では、事業内容の実施主体の区別が行われており、県・市町村のみではなく、専門的な知見を持ったNPO団体なども含まれている。また施策・事業の推進（事務局運営、予算など）は、奄美大島自然保護協議会が一括してとりまとめている。

奄美大島生物多様性地域戦略の体系と事業展開の考え方

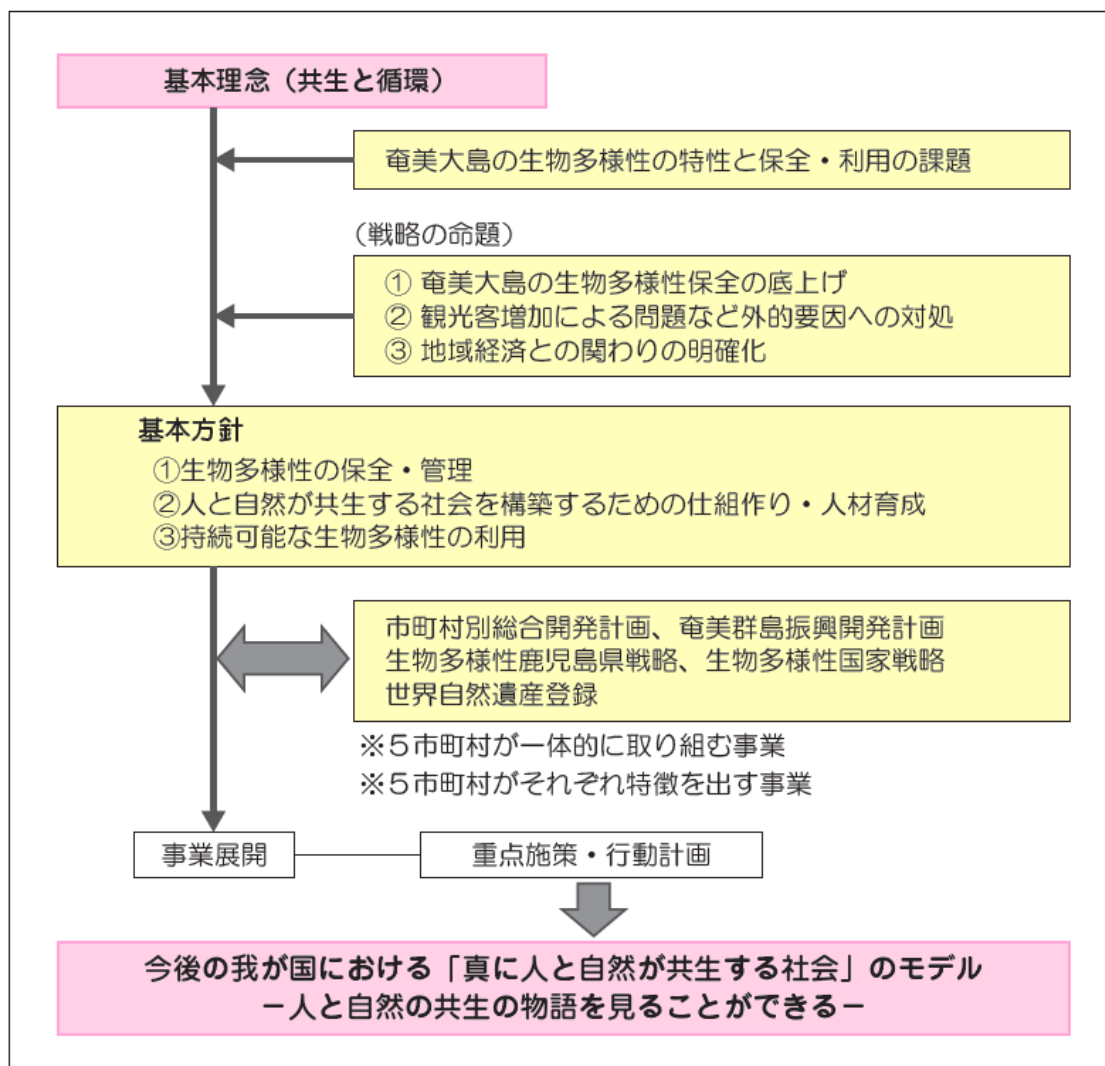


図 体系と事業展開の考え方

1-5 重点施策

行動計画の中で、短期目標（長期目標である「わが国における真に人と自然が共生する社会のモデルとなる地域」を達成するために必要な社会基盤、及び、世界自然遺産登録地として取り組むべき住民活動の基盤を整備する。）を達成するために重点的に取り組む事業として重点8施策が設定されている。

- ① 生物の保全活動及び生物多様性一般化事業
- ② ノネコ、ノヤギ及び外来生物対策
- ③ 奄美大島環境文化・自然再生フィールドミュージアム事業
- ④ 奄美大島・生物多様性自動遊歩道整備事業
- ⑤ 里のエコツアー拠点整備事業
- ⑥ 産業振興と生物多様性保全事業
- ⑦ 交流と情報発信

⑧奄美群島環境文化研究拠点の誘致

1-6 行動計画

戦略の目的を達成するために実施する各分野の事業を、3つの基本方針（①生物多様性の保全・管理、②人と自然が共生する社会を構築するための仕組み作り・人材育成、③持続可能な生物多様性の利用）に体系化した行動計画を定めている。

基本方針1 生物多様性の保全・管理

- | | | |
|---|------------------------|----|
| 1 | 重要な地域の保全 | 49 |
| 2 | 生態系ネットワークの形成 | 50 |
| 3 | 野生生物の適切な保護と管理 | 51 |
| | （1）希少野生動植物とその生息・生育地の保全 | |
| | （2）鳥獣の管理 | |
| | （3）外来生物の防除 | |
| 4 | 地球温暖化対策の検討 | 54 |
| 5 | 環境影響評価制度の検討 | 54 |
| 6 | 生物多様性の保全に配慮した環境整備の推進 | 55 |
| | （1）公共工事等に関する取組 | |
| | （2）山地・森林における取組 | |
| | （3）農村における取組 | |
| | （4）市街地における取組 | |
| | （5）河川・沿岸・海岸における取組 | |

基本方針2 人と自然が共生する社会を構築するための仕組み作りと人材育成

- | | | |
|---|--------------------------|----|
| 1 | 多様な主体の参画促進 | 58 |
| 2 | 人と自然が共生する社会を構築するための活動の推進 | 59 |
| 3 | 人材の育成と活用 | 60 |
| 4 | 調査研究の推進と情報の収集・発信 | 61 |

基本方針3 生物多様性の持続可能な利用

- | | | |
|---|-----------------------|----|
| 1 | 生物多様性の保全に配慮した暮らしの展開 | 62 |
| 2 | 生物多様性の保全に配慮した農林水産業の展開 | 63 |
| | （1）林業における取組 | |
| | （2）農業における取組 | |
| | （3）水産業における取組 | |
| 3 | 里地、里山、里海の適正な利用と管理 | 66 |
| 4 | 生物多様性の保全に配慮した観光業の展開 | 67 |

図 行動計画の基本方針とそれに基づく取り組み（行動計画目次より）

1-7 行政による戦略の進捗状況評価

戦略の成果・進捗状況については、行動計画で設定された105の事業について評価が行われている。その評価基準は4段階（下記参照）であり、ざっくりとした網羅的な基準となっている。各地域の目標と生物多様性地域戦略が必ずしも一致していないこと、また目標が数値化できないものも多いことがその要因である。農林水産業（第一次産業）、開発事業者（採石等の第二次産業）、観光産業（第三次産業）との調整は、策定当時からの課題であり、4年後の現在も調整の在り方が模索され続けている。観光客の増加に伴い、車の乗り入れ制限やエコツアーなどの自主ルールを制定し、エコツアーガイドの認定制度を始めることによって持続可能な観光のあり方を目指している。林業や森林施業については環境省による調整が行われており、伐採のための許認可制限も行われている。ただし、林道の舗装などの事業は数年の長期的な計画で行われるため、中止すると会計検査上、補助金を返還しなければならない可能性が高いため、行政側としても計画を中断しにくいのが実情である。

条例による希少動植物の捕獲・盗採に関する規制については、植物は自ら通報することができないため、件数の全貌を把握することが難しい。ただし、島の自然保護に関わっている人の協力や、パトロールをする人を雇用することで認知件数増加に努めている。

評価基準	
4	取り組みを行っており、行動計画の目標を達成している
3	取り組みを行っているが、行動計画の目標を一部達成している又は未達成のもの。
2	取り組みは行っていないが、検討中のもの。
1	取り組みも検討も行っていないもの（過去に行っていたが、現在は行っていないものを含む）。

2 奄美群島認定エコツアーガイド

生物多様性を保全する上で、地域の経済的・社会的な持続可能性を確保することは不可欠であり、そのために観光業は重要な産業である。観光を持続可能なものにするためには、自然に害を与えず、また一度ではなく、何度も島を訪れる観光客が増えるようなあり方が大事である。そこで奄美群島では、奄美群島認定エコツアーガイド制度が導入された。以下、ホームページの記載(*4)とヒアリング結果を踏まえて検討する。

2-1 概要

本制度は、安全管理、環境保全への貢献、奄美群島の自然・文化の理解などに関して、基本的な心構えや知識等を備えたエコツアーガイドを認定し、幅広い広報等を通じて周知することで、利用者に安全・安心で質の高い利用体験を提供するとともにエコツアーガイドの社会的地位の向上を図ることを目的としている。その対象者は、各島のエコツアーガイド連絡協議会等の所属ガイド（所属1年以上）の者で、奄美群島に住所を置いて2年などの要件が課されている。また、認定を得るために必要である講習には、ガイド技術において屋久島などの先進地のガイドによる講習をしたり、安全管理については上級救命を想定して講習を行ったりしている。ただし、常田守氏によると、その講習は、奄美群島の自然について学ぶ講習よりも、安全措置やハブ対策講習により多くの時間が割か

れており、自然保護の視点からすると不十分なものであり、知識の浅いガイドも多いという。

2-2 推進母体（奄美群島エコツアーリズム推進協議会）について

「奄美群島エコツアーリズム推進協議会」は、奄美群島における固有の自然や文化に触れ合う機会の提供、地域資源の保全と適正な管理、地域振興への貢献を同時に実現するというエコツアーリズムを確立することを目指す。ガイドの登録・認定制度の立ち上げ、新たなツアープログラムの開発、特定地域における保全・利用方策の検討を始めとしたエコツアーリズム推進に必要な事業の推進を行っている。

この推進協議会はエコツアーリズムに関する最終的決定機関として存在し、奄美群島広域事務組合を事務局として各市町村の事務員が出向して運営されている。その下部組織として幹事会、また各島（奄美大島、喜界島、徳之島、沖永良部島、与論島）エコツアーリズム推進協議会があり、そこで会議が行われている。協議会には、奄美大島エコツアーリズム推進協議会設置要綱第4条に挙げられている関係機関が参加し、ツアーガイド団体については、ガイド登録制度を通して、各島エコツアーガイド連絡協議会が民間組織として連携を図っている。

常田守氏によると、この協議会設立の当初は、奄美のフィールドに出ている人々が参加していなかった。そのため、エコツアーに関する自主ルールや共通ルールは、彼らからすると違和感のあるものであった。今は、彼らがガイドとして活動することようになったことで、協議会に参加することができるようになった。

2-3 目標設定・評価

推進協議会では、「守る」（保全）、「活かす」（観光）、「興す」（地域振興）を基本理念としてそれぞれ具体的な目標の設定を行っている。例としては、「活かす」という面で、優秀なガイドがたくさんいることを理想とし、その指標として認定ガイドの数を目標150人（現在は83名）として設定するというように、「基本理念→理想→具体的な目標」という枠組みで取り組んでいる。

その評価・効果の測定については、認定ガイドの顧客に対するアンケートを取るなどしているが、今なお検討中である。

3 奄美群島自然共生プラン

以下では、奄美大島で策定された奄美群島自然共生プランについて、ホームページの記載(*5)とヒアリング結果を踏まえて検討を行う。

3-1. 概要

「奄美群島自然共生プラン」は、奄美群島において“人と自然の共生”と呼ぶにふさわしい自然との関係を構築するという課題に対して、行政機関や地域住民などが取るべき行動を総合的に提案するために、県や地元市町村が一体となって平成15年9月に策定した計画で、自然との共生を目指した地域づくりの指針であることを基本的な役割としている。生物多様性戦略は、国の法律、規定に基づいて生物多様性の保全を目的としているという点において、自然共生プランとは異なっている。複数市町村が一体となっているため、予算を始め、県が主導している。

3-2 共生プラン策定の背景

世界及び日本において、「持続可能な発展」を目指した社会実現への要請がなされており、鹿児島県においてもその実現を目指している。奄美群島には世界的にも学術的・社会的価値のある貴重な自然があり、その自然と共生した地域づくりが求められていた。そこで、自然の特異性で有名な屋久島の先例があったことや、世界自然遺産の登録候補となったことが契機となり、本プラン作成された。世界遺産の登録を重視していることは生物多様性戦略と同様であるが、地域再生、地域興しに焦点を当てたプランである。

3-3 体系と具体的施策

基本理念として（１）共生への転換、（２）地域多様性への転換、（３）地域主体性への転換を定めている。それを実現するための具体的施策としては、自然共生ネットワークの形成、環境保全型自然体験活動（エコツーリズム）の推進、世界自然遺産登録に向けた取組みなどが行われている。



図 奄美群島自然共生プラン体系図

4 ノネコ管理計画

奄美大島において希少生物を脅かす存在としてノネコが挙げられる。以下ではノネコ対策として行われているノネコ管理計画について、ホームページの記載(*6)とヒアリング結果を踏まえて検討を行う。

4-1 策定に至る背景

奄美大島は本来ハブを頂点とした生態系の中で様々な生物が生息していた（希少種のアマミノクロウサギ等）。しかし、1979年にハブ対策として持ち込まれたマングースによって島内の生態系が大打撃を受けた。近年のマングース防除事業により、マングースは減少し、希少種は回復傾向であったものの、ノネコが希少種を含む在来生態系にとって新たな脅威として台頭してきた。奄美大島には元々肉食性哺乳類は生息しておらず、ネコは人為的に持ち込まれたものであった。ネズミやハブ対策として放し飼いにされたネコやノラネコは不妊去勢されていない個体が多く、次第に個体数が増え、野生生物を襲い、一部が野生化することでノネコが増えることが懸念されている。

4-2 計画概要

多くの固有種・希少種を含む奄美大島の生態系に対してノネコが及ぼす影響を取り除き、ノネコの発生源対策を講じることで、同島独自の在来生態の保全に資することを目標としている。奄美大島を対象地域とし、2018年4月～2028年3月を管理計画の期間とした。

4-3 管理計画の目標達成のために必要な活動及び実施体制等

実施体制としては、環境省、鹿児島県、5市町村によって役割分担が行われている。

具体的な活動として、一つは希少種生息域（森林内）からのノネコの捕獲排除が行われている。センサーカメラ等で、分布等生息状況をモニタリングし、希少種への影響が特に大きいと考えられる地域から優先順位をつけるなど、効果的効率的な捕獲に努めている。捕獲後には、飼い主がわかったり、首輪がある場合は、飼い主への引き渡しを行うが、それ以外の場合、飼育希望者が現れなければ、できる限り苦痛を与えないように安楽死をさせている。

またノネコの発生源対策のための活動も行なっている。ノネコを増やさないために、ノネコ発生源となりうるノラネコ及び不適切に使用されている飼い猫についても、飼い猫の適正飼養やノラネコの増加抑制等の取り組みを推進している。具体的には、①飼い猫の適正な飼養及び管理に関する条例を制定、②飼い猫の不妊去勢助成事業及びノラネコのTNR（T=Trap:捕獲、N=Neuter:不妊・去勢措置、Return:返す）事業、③シンポジウムやイベントなどの普及啓発活動を行っている。

4-4 評価と見直し

計画の達成のために、定期的にノネコ捕獲の実施状況や排除の達成状況、ノラネコ及び飼い猫対策の実施状況について適宜評価を行うとともに、実施方法等については専門家の意見を踏まえて具体的に検討、見直しを行うこととするとしている。現段階では、1ヶ月で30匹のペースの捕獲を目標としているものの大きく下回る結果（4ヶ月で25匹）とになっている。また、動物愛護団体からは全国から保護、収容すべきという批判が多数寄せられている。そして、ノネコとノラネコの違いや、飼育方法の適正化についてなど、まだ住民の理解度は決して高いとは言えない。

第三章 今後の展望

アマミノクロウサギ訴訟は、結果としては却下され、直接の影響を奄美大島に与えたわけではな

い。しかし、訴訟が提起されたことにより行政や住民の自然保護に対する関心が高まり、近年では生物多様性の重要性が政策においても重視されるようになってきている。各種の戦略、プランが策定され、理念的には生物多様性保全の考え方が定着したかに思われるが、政策の執行状況を見ると、まだまだ改善すべき点も少なくない。以下では、奄美大島における政策の課題とその改善策、また日本の法制度改革の可能性について、検討する。

1 現在の生物多様性保全制度の課題とその改善策

1-1 生物多様性地域戦略について

第一の課題として、生物多様性地域戦略については、保全すべき環境に対する合意が不十分である。本戦略自体を動かす予算は5市町村の各部門から支出されているが、5市町村ではそれぞれの産業構造が異なり、関心も異なっている。そのため、全ての部局が生物多様性をその目的として十分認識し、事業を行っているわけではない。例えば、観光客を増やそうとして、道路沿いに桜を植えている区域があるが、桜は元々奄美大島にはない植物であり、奄美大島においては外来種である。これは既存の生態系を崩すことになりかねない。このような状態は、5市町村を寄せ集めただけで、全体として生物多様性に向けての理念の共有がなされていない縦割り行政となっていることによるものだと言える。

第二の課題は、調整機関の役割を果たす協議会は存在しているも、あらゆる関係者が実質的に参加できる形になっていないことである。本戦略の運用機関として奄美大島自然保護協議会があるが、その構成員は、各市町村の野生生物保護の担当課長と外部の専門家（島外の研究者など）、一部の民間団体である。しかし、実際に奄美のフィールドに出ている地元の民間団体は一部しかその構成員に含まれておらず、行政に対する批判的な意見が反映されにくい構造となっている。一方で、行政側からすると、そのような地元のNGO等は、相互連携の意識が欠如していると認識している。

以上のような状況を改善するためには、プラットフォームとしての本来の協議会の働きを取り戻す必要があり、各市町村による紐付きではなく、独自の予算が割り振られ、実行できるような主体になるべきである。そして協議会の構成についても、行政・NGO・地域コミュニティ・専門家などをバランスよく組み込み、中立的な立場で存在させる必要がある。そうすることで、協議会を各市町村間や、地元民間団体と行政の調整機関として機能させることができるのではないだろうか。

1-2 エコツーリズム等の観光業のあり方について

観光業に関して、行政や常田守氏が共通して感じていた課題は、一つの名物に集中する観光ではなく、奄美群島のあらゆる場所をめぐる滞在型の観光を目指すことであった。奄美大島が目標とする自然遺産に登録された島の先行事例として、屋久島がある。しかし、屋久島はあくまで先行事例であって優良事例ではない。縄文杉に観光客が集中し、またそのガイドも島外から雇ったいわゆる出稼ぎバイトが多いなどといった問題がある。奄美群島は、屋久島における縄文杉といったような大きな一つの目玉があるというわけではないが、ホエールウォッチングやダイビング、また金策原原生林の散策など、一つの地点ではなく様々な地点に魅力がある。そのために、「奄美トレイル」という、世界自然遺産推薦地の奄美大島・徳之島を含む奄美群島の島々を巡り歩くルートを選定を行い、島々の魅力にゆっくりと触れる機会を提供する試みを始めている。

またもう一つの課題として、持続可能な観光のあり方が挙げられる。奄美群島では観光客の増加に伴い、レンタカーやエコツアーの車による希少種の死亡事故（ロードキル）が多発しており、また希少植物の盗採・盗掘もされている。

このような状況を改善するために、各地において観光客と触れることとなる地域住民の自然保護意識の向上や、地域に対する誇りが重要である。住民自身が自然保護意識を高め、自然に対する知識を蓄えることで、島全体で自然を守ることができ、なおかつ観光客に奄美群島の自然についてより知ってもらえるようになる。現状では、ハブを避けるという伝統が根強く息づいているため、地域住民がすすんで山に入って自然観察をするようなことはほとんどないという。行政としては、今までに自然観察会や体験会を地元住民に対して行ってきたが、そのような取り組みを今後も続けていく必要があるであろう。また、常田守氏は自然保護が当たり前の社会となるために、子供への自然教育を重視し、島で育つ子供たちが本物の自然を知り、理解することの必要性を主張している。

最後にそれらの財源確保の方法として、地元住民や観光客に対し環境税や観光税を取ることも考えられる。財源確保の視点からのみではなく、自らが奄美大島の自然に対するステークホルダーであるという当事者意識を作ることができるのではないだろうか。

2 法制度改革

また、政策的観点のみならず、現在の法制度を改革することも、生物多様性を保全していく上で効果的な方法であると言える。とくに現在の法制度と運用では、生物多様性に関する司法コントロールの可能性が包括的に確保されているとはいいがたいが、司法コントロールが存在することで、裁判が行われなくとも、行政や民間企業による違法な行為の是正・予防の効果が認められるからである。

法制度改革の方法の一つとしては、今回取り上げたアマミノクロウサギ訴訟で主張された自然の権利を認めることが考えられる。自然の権利が認められることで、自然物に法的主体性が与えられ、より司法システムを利用しやすくなり、他の権利との比較衡量をする時にも、権利として認められることによってより自然保護が重視されるだろう。また、自然の権利が認められているということ自体の啓発的意義も大いにある。

また、二つ目として、自然の権利を認めなくとも、環境公益訴訟が行えるようにするという方法もありうる。環境公益訴訟とは、環境利益を守るため、自己の法的利益を侵害されたか否かにかかわらず、行政、企業等に対し、違法な行為の差止め、是正、環境損害の回復等を求める訴訟をいう。(*7 659頁)実際に、自然の権利が認められなくとも環境公益訴訟が行える国は多数存在する。法制度改革として、自然の権利を即座に認めることが日本の現状として難しいとしても、このような新たな訴訟類型を取り入れることは可能なのではないだろうか。

これらを認めると、訴訟の可能性が格段に広がるため、濫訴が起こるのではないかという批判がありうるであろう。しかし、訴訟には多額の費用がかかるために、それらを認めたからといって、訴訟が多く起こるわけではないということが、外国の経験則上明らかである。(*7 676頁)また、原告適格の範囲についても、環境NGOに限定したり、地理的関連性を有する人、団体に限定するなど、様々な方法が考えられるであろう。

日本各地で行われている生物多様性保全政策の改善はいうまでもなく必要であるが、抜本的な改革としての法制度改革を行うことも大いに意義がある。

第三 終わりに

本研究では、現地でのヒアリングに加え、藤原先生による講演会、事前勉強会や事後勉強会を通して、奄美大島や鹿児島県に限らず、日本の自然保護について考える契機となった。生物多様性の保全を見直していく上で重要となるのは、試行的に変化させてアプローチをしていく順応的管理である。実証実験等を積極的に行い、それをしっかりと評価を行い、規制のあり方を模索していくことが、より良い制度構築にとって必要不可欠である。また、ヒアリングを行った常田守氏は「自然との共生」は「棲みわけの問題」であると強調している。人間が住む場所では人間中心の街づくりが行われるべきであるが、生物、植物が生きる場所においては、人間の利便性を重視するのではなく、そこに生きるものを中心とした保存がなされるべきである。「自然の権利」は、現代の人間中心の法制度を見直す、一つのキーポイントとして今後も議論を進めていく必要があるだろう。

参考文献

- ・(*1)裁判所ホームページ http://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail5?id=15675
- ・(*2)自然の権利基金ホームページ (2018年12月6日閲覧) [h HYPERLINK "http://www.f-rn.org/whats/index.html"](http://www.f-rn.org/whats/index.html) HYPERLINK ["http://www.f-rn.org/whats/index.html"](http://www.f-rn.org/whats/index.html) HYPERLINK ["http://www.f-rn.org/whats/index.html"](http://www.f-rn.org/whats/index.html) [tp://www.f-rn.org/whats/index.html](http://www.f-rn.org/whats/index.html)
- ・(*3)鹿児島県奄美市ホームページ 奄美大島生物多様性地域戦略～自然と共に生きる奄美のしま創りプラン～ (2018年12月6日閲覧)
<https://www.city.amami.lg.jp/pjsenryaku/machi/shizen/tayosei.html>
<https://www.city.amami.lg.jp/kankyo/nonokokanri.html>
- ・(*4)奄美大島エコツアーガイド連絡協議会ホームページ (2018年12月12日閲覧) <https://amamiguide.jimdo.com>
- ・(*5)鹿児島県ホームページ 奄美群島自然共生プランについて (2018年12月6日閲覧)
<https://www.pref.kagoshima.jp/ad13/kurashikankyo/kankyo/amami/03007007.html>
- ・(*6)奄美市ホームページ 奄美大島における生態系保全のためのノネコ管理計画の公表について (2018年12月6日閲覧)
- ・(*7)大久保規子「環境公益訴訟と行政訴訟の原告適格--EU各国における展開」 阪大法学 58(3・4), 659-682, 2008-11

その他参考資料

- ・JELF日本環境法律家連盟ホームページ (2018年12月6日閲覧) <http://www.jelf-justice.org>
- ・自然の権利セミナー報告書作成委員会編 『報告日本における「自然の権利」運動』 山羊社、1998
- ・宇賀克也『行政法概説II—行政救済法』 初版 有斐閣、2006年
- ・山村恒年『検証しながら学ぶ環境法入門』 昭和堂、1997年。