

を巡る話題

エゾナキウサギの天然記念物指定 をめぐる行政の迷走

(いちかわ としみ)

1951年富山県高岡市生まれ。北海道育ち。

1977年中央大学法学部卒業。

1995年から、ナキウサギふあんくらぶ代表として、ナキウサギなど北海道の野生生物のために活動。

市川利美

概要

二〇〇六年九月、エゾナキウサギの天然記念物指定が見送りになる公算が強いと報道された。

しかし、その後、見送りの根拠となった北海道教育委員会による市町村の意向調査が、実際の市町村の意向とはかけ離れた内容だったことが明らかになった。世論の強い批判の前に道教委は、再調査をせざるをえなくなり、現在その結果を待っているところである。

それとともに、これまでは全く見えていなかった天然記念物指定手続きの問題点が、大きく浮かび上がってきた。

一 はじめにーひたすら文化庁を信じ た一〇年間

エゾナキウサギのお得意のポーズの一つに、「瞑想 (meditation)」のポーズがあります。ナキウサギ研究者川道武勇さんが、岩の上でじっとしてもの思いにふけるかのようなナキウサギのようすを名付けた言葉です。ナキウサギたちは、天然記念物指定をめぐる「迷走」する行政にどんな思いでいるのでしょうか。

本論に入る前に、天然記念物指定を求める活動のこれまでの経過について説明しましょう。

ナキウサギふあんくらぶは、一九九五年、大雪山国立公園の第一種特別地域にわずか一五分間の時間短縮のために建設されようとしていた「土幌高原道路」からナキウサギを守るために立ち上げ

られました。一九九七年、私たちは初めて文化庁に要請行動に行きました。そのとき、当時の花井主任調査官から、「ナキウサギが学術的に貴重であることは認めます。しかし、天然記念物に指定されるためには、もっと世論の声を高めてもらう必要があります。また、貴重であっても、地権者の同意や公益との調整が必要です。それが得られないと指定はできません。」と、説明を受けました。基準は充たしているの、あと一息です。花井調査官に指摘されたキーワード、「公益との調整」についてはなすすべがないとしても、「世論」を高めることはできます。それからの八年余り、私たちは、「世論を高める！」を合言葉に可能な限りを尽くしてきました。写真展、講演会はもちろんですが、「生態ビデオ」の製作・普及、ナキウサギカレンダーの毎年の発行、本の出版、遠田由美さん手作りのぬいぐるみ「ナツキー」の二四〇〇匹を超える「誕生」などです。そして、その集大成というものが全国から寄せられた、四万三三三三筆を超える署名でした。

活動を始めて一〇年経った、〇五年一月、私たちは、今度は民主党の鉢呂吉雄参議院議員の紹介で、小坂憲次文部科学大臣にお会いして、署名用紙の詰まったダンボール箱三個を直接手渡すことができましたのです。

そこから先、指定手続きがどのように進むのかは全く不明でしたが、おそらくきちんと調査して大臣の諮問機関である文化審議会にかけてもらえるだろうと期待していました。

ればいいのですか」という私たちの問いに、道教委の畑参事は、「一つの町でも要望があれば、道も動きます」と明言したのです。この時点で道教委は、指定見送りは不動のものとして踏んでいたでしょう。

三 作られた地元意向!?

ところが、その後「ありえない」ことが明らかになりました。これぞジャーナリスト！とでもいいたくなる道新の記者の取材で、実は、「保護して行く考えはない」と回答したとされている一〇市町村に、一つも「反対」の声がなかったことがわかったのです。

例えば、夕張市は「いつだれがどう答えたのかわからない」といい、置戸町は「そういう表現をしたつもりはない。指定されればいいと望んでいる」とコメントしています。また、南富良野町も「指定した上で、人の手が入らないようそつとしておくのがいい」と考えていたことがわかりました。東川町も「指定はむしろ歓迎」の立場だったにも関わらず、「保護する考えはない」と報告されていました。

ちなみに、東川町では、電話に出た担当者は、「生息地に『保護柵』を設ける考えはあるか」と聞かれたので、「ナキウサギを保護するのに『柵』までは設ける必要はない」と答えたのが、「保護策」は不要という回答にされていました。笑い話のような、しかし、本当の話です。

このように、事実が大きく反する道教委の調査はもはや「ずさん」ではすまされません。タウンミーティングの「やらせ」を上回る手口です。し

かも、すべては、〇五年一月二八日に私たちが署名を提出してから一ヶ月経たない間に処理されていたのです。

大臣の指示で文化庁から電話で道教委に問い合わせし、道教委が文化庁に、「北海道も市町村も、地元は要望していない」と回答したことによって、すべてはそこで終わってしまっていたのです。それは、「地元の要望がない以上、その後、何もしていない」という文化庁の言葉からも明らかです。見送りの「公算」などというものはなかったわけです。

道教委は、時間がなかったので電話に問い合わせで行き違いが生じたと弁明していますが、結局、市町村への問い合わせは、指定見送りという結論を出すために巧みに仕組まれた「行政手続き」だったといえるでしょう。行政の人たちは、自作自演の手続きで思い通りにことを進めるとするのが日常的なので、ことさら仕組んだという意識はなかったかもしれません……。

四 見送りの見送り・再調査へ

それにしても、今回たまたま暴露されたのは、ナキウサギにとつとでもラッキーなことでした。アラスカには、「ナキウサギに悪さをした人には悪いことが起こる。だから大切にしないさい」という古くからの言い伝えがあります。本当に、ナキウサギには不思議な力があると思いたくなるべきことでした。

さらに、災い転じて福となすというべきか、……ナキウサギの天然記念物指定問題は、これをきっかけに他のマスメディアにも取り上げられ、道議



ナキウサギが天然記念物に指定され、いつまでも平和に暮らせようように。
撮影者：志村ひとみさん

会でも日本共産党や民主党によって追及されました。道内の自然保護団体もあいついで、道教委の姿勢を批判しました。市民の反響も大きく、地元への働きかけやインターネットでの情報発信や署名集めなど、今までにない運動の広がりが始まりました。

こうして、道教委はとうとう調査をやり直しせざるを得なくなったのです。「指定見送り」の見送りです。

〇六年一月、今度は関係支庁の全市町村を対象に文書による調査が行われました。現在道教委が取りまとめ中で、二月初旬に結果の公表を予定しているとのこと。すでに、帯広市、鹿追町、上士幌町は指定を望んでいると報じられていま

す。さらに多数の市町村が要望しているとの話も
ありますが、事実は確認できていません。

(〇七年一月一〇日現在)

五 天然記念物の定義とは？

再び行政が「迷走」「暴走」しないようにするには、その手続き、効果を明確にして、行政と市民が共通の認識をもつ必要があります。そこで、天然記念物の定義、効果、手続きを理解するための唯一の手がかりともいえる文化財保護法を詳細に検討してみました。すると、これまで文化庁や道教委が私たちに説明してきた内容が法律とはかなり違っていたことがわかったのです。

まず、天然記念物とは、「学術的に貴重でわが国

の文化を記念すべきもの」であることはそのとおりです。

問題は、これまで、天然記念物には「種指定」と「生息地指定」の二つの態様があり、「種指定」の場合には、その種に属している動物すべてが保護されるが、生息地は保護されない。その動物の捕獲、殺傷が禁止されるのみである。「生息地指定」の場合は、指定された地域に限定はされるものの生息環境が保護されると説明されてきたことです。

しかし、文化財保護法には、二者の区別は全くありません。それどころか、第二条では、「動物（生息地、繁殖地及び渡来地を含む）」とあります。「動物または生息地」ではないのです。天然記念物が指定されるときは、「生息地指定」でなくとも当然に生息地、繁殖地及び渡来地も対象に含まれるのです。生息地の保護なくして野生動物を保護することはできないのですから、当然のことといえます。

六 指定の効果とは？

では、指定されるとどういう効果があるのでしょうか。効果は大きく三つ定められています。

① 天然記念物の現状を変更し、またはその保存に影響を及ぼす行為をしようとするときは、文化庁長官の許可を受けなければならない。

② 国の関係各省各庁の長が、天然記念物の現状を変更し、またはその保存に影響を及ぼす行為をしようとするときは、文化庁長官の同意を求めなければならない。

③ 天然記念物の現状を変更し、またはその保存

に影響を及ぼす行為をして、これを滅失し、き損し、又は衰亡するに至らしめたものは、五年以下の懲役若しくは禁錮または三〇万円以下の罰金に処せられるというものです。

これまでこれらの効果は、「種指定」の場合には及ばないと言われていました。しかし、そもそも法は種指定か生息地指定かを区別していないのですから、効果もすべての場合に適用されます。

例えば、ナキウサギのガレ場を壊しても種指定のときは保護できないと説明されていました。しかし、ガレ場の破壊によってナキウサギの保存に影響を及ぼすときは、長官の許可が必要なのです。そして、その結果ナキウサギを衰亡させたときは罰則も適用されるのです。

〇六年一二月、文化庁文化財部記念物課の主任文化財調査官である桂雄三さんにお会いして確認したところ、文化財保護法の解釈としてはそのとおりですとの回答を得ました。(しかし、文化庁にはそうした効力を発揮させる強力な力がないと弁解もしていました。)後日、道教委もこれを認めました。

これまで、種指定では保護されないから、生息地指定の方がいいですよと何度言われたことでしょうか。その都度、私たちは、あくまでも種指定を要望すると主張し続けてきました。ナキウサギの生息地は何ら法の保護が及ばない地域にも多いのです。特に標高の低い所では小規模な生息地が点在しているため、より開発の危機にさらされています。生息地指定だけでは、指定地域外での開発に免罪符を与えることになり、ナキウサギの保護にならないからです。ナキウサギを守るには、貴重な動物として国民みんなで監視して、天然記



ナキウサギが生息していたガレ場(えりも町道有林)。集材路(ブル道)の新設のため岩と土砂で埋められ、ガレ場は壊された。道有林では施業マニュアルが無視され、野生動植物に配慮した施業はなされていない。

念物として守っていくことが大切です。又、種指定であっても充分保護を図っていけるとわかつたのですから、以前にもまして種全体の指定を強く要望していく考えです。

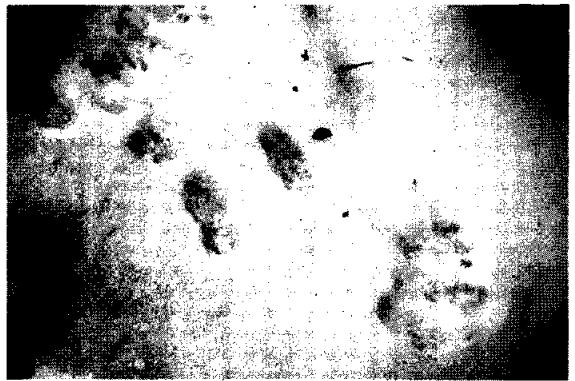
七 市町村の同意は必要か？

次に指定前の手続きを見てみましょう。まず、市町村の同意は、決して法的要件ではありません。大臣が指定するにあたって必要なのは、文化審議会への諮問だけです。

文化庁と道教委は、地元の同意を要件とし、真つ先に地元の意向調査なるものを行いました。地元は保護管理責任があるからだといえます。今回の再調査にあたっては、調査、保護管理計画、土地所有者の同意、公益との調整など、広域にまたがること以外は市町村に責任があると説明しています。しかし、それらは本来、国に責任があることで、地元はそれに協力するだけです。指定されることとならば大きな負担があると市町村に対して嫌がらせをしているとしかいいようがありません。しかも保護管理責任といいますが、ナキウサギの保護には人手をかけた保護はほとんど不要です。むしろ、そつとしておく、開発しない、道路を作らない、森林施業で気をつけることなどが大切なのです。

八 公益との調整とは？

地元の同意の次に文化庁・道教委が設けている最後のハードルが、土地所有者の同意や、国土の開発その他公益との調整です。しかも道教委は、



初冬の調査で、ナキウサギの足跡がたくさんあった。大規模林道（緑資源幹線林道）・様似えりも区間の工事がさらに進むと、この生息地もなくなってしまふ。シマフクロウ、クマタカの営巣・繁殖をはじめ、自然の生態系豊かなこの森でのこれ以上の自然破壊は許さず、ナキウサギを守る必要がある。

その調整義務は市町村にあると主張しています。しかし、そもそも、これらも指定のための要件ではありません。指定は強制的な性質の処分行為ですから、土地所有者の承諾は不要です。また、公益との調整に留意すべきは文部科学大臣で、自治体ではありません。

さらに言えば、仮に地権者の同意や公益との調整が問題だとしても、ナキウサギ生息地のある場所は、ほとんどが国有林か道有林です。一部が環境省の土地か自治体の土地で、かりに私人の土地が含まれていたとしても、だから指定しないというの論理が逆で、買取、補償などを通じて公的に管理すべきでしょう。

開発その他の公益との調整といいますが、公益の内容を考えることが大切です。森林のもつ公益

的機能を重視する国有林、道有林が、ナキウサギの天然記念物指定に反対する理由は全くありません。道路建設その他の開発行為にどれだけ公益性があるか、ナキウサギのすむ自然を残すことに勝る公益性かどうかを検討すべきです。

九 生物多様性保全に役立つ制度を指して

要するに、文化庁と道教委は、事前に多くのハードルを課して、市民や自治体に圧力をかけ、自らの責任には頬かむりをしているだけだといえます。行政の迷走といわれる事態もその中で起きたもので、実は行政の迷走ともいえるべき問題です。開発から天然記念物を守るという姿勢が全くないのです。

他方、文化財保護法も光をあててみると、実はなかなか使える「優れもの」であることもわかりました。環境省のいわゆる種の保存法による保護は、すでに手遅れの状態になってからの保護で、しかも「保護増殖」が中心です。それに対して、天然記念物は「学術的に貴重でわが国の自然を記念するもの」であれば、手遅れになる前に保護することが可能なのです。これまでは骨抜きにされてきましたが……。

新・生物多様性国家戦略は、全国にある自然名勝や「天然記念物」が地域の人々によって大切に保存されてきた自然遺産であり、その保護普及の思想とあわせてわが国の生物多様性の保全に大きく寄与してきていること、地域の生物多様性の保全に役立っていることを評価しています。しかし、指定対象に偏りがみられること、生物群集として

動物群集を一体的にとらえた指定がなされてこなかったこと、保護管理の体系化に欠けていることなどの課題を指摘しています。そして、指定対象だけではなく、その緩衝帯としての機能を有する周辺地域の保護も必要であり、そのような考えに沿った保護管理計画の策定が必要であると提唱しているのです。

ナキウサギが指定されれば、一九七五年のヤマネの指定以来、哺乳動物としては三〇年ぶりです。その当時とは時代も自然保護の考え方も隔世の感がある今日、たんに指定するかしないかではなく、生物多様性保全に役立つ制度を創り上げていくことが求められています。その意味では、この制度に新しい生命を与えることが求められています。そうでなければナキウサギも保護できません。

私たちは、文化庁及び北海道教育委員会が国民の期待を真摯に受け止め、真に野生動物植物の保護、生物多様性保全に役立つ天然記念物行政の主体になる必要があると考えています。そして、指定の過程と指定後の保護にあたっては、私たち、市民、NGO、専門家の役割も重要だと考えています。今後この制度をどう生かしていくか、行政を迷走させないためにも、ある意味では行政と市民の「真剣勝負」が必要だと思います。「協働」などという甘いものではないでしょう。

以上

追記

○七年一月二四日、北海道教育委員会は、「エゾナキウサギの保護に関する関係市町村の意向調査結果報告書」を発表しました。二五市町村が自分の町にナキウサギが生息していると考え、そのうち

九市町村が指定を要望しているという内容です。

また、結論を決めていない七市町村の中でも、例えば、上川町は、自分の町では必要とは思わないが他の地域での生息が確認され指定が決まるのであれば種指定が望ましいと回答しています。富良野市は、ナキウサギは他の種指定の天然記念物の動物と比べてなら遜色がないが、学術的調査が不十分であるし、国や道が聞き取りやアンケートだけに頼らず主体的に取り組むべきであると回答しています。東川町は、指定に異存はないこと及び北海道と関係市町村で十分協議して決めてほしいと回答しています。置戸町は、置戸町では保護されている（実はそうではないのですが）が全道に生息しているから一市町村の問題ではなく、北海道としてどう保護するのかを考える必要があると回答しています。指定を望ましく思っているが、道が積極的に取り組むべきという意見だといえると思います。

以上より、指定を望む市町村が多いことがはっきりしました。一つの町でも要望があれば北海道も動くと言った道教委に、ぜひ約束を果たしていただきたいと考えています。

ところで、今回の意向調査でも、前提となる市町村への説明資料で、「指定にあたって、財産権の尊重や公益との調整を図る義務が市町村にある」という虚偽の説明をし、また、指定を要望すると応えた市町村にわざわざ下記のような補足質問をしていたことがわかりました。

①「貴市町では、……財産権を尊重するとともに、国土の開発その他公益との調整を行うなどして、国に対して「指定要望」を行う意思をお

持ちですか。

② 種指定について、公益との調整が整わない場合、貴市町の文化財保護条例に基づき、独自に（市や町の）天然記念物に指定する考えをお持ちですか。

これらの補足質問は、指定の要望を躊躇させようという意図が露骨です。つまり、市町村の責任で公益との調整をせよ、もしできなければ市町村の条例で天然記念物にせよというわけです。それにも関わらず、九市町村も指定をはっきりと要望し、他にも指定が望ましいと考えている町が複数あるという結果が出た、その重みは大きいと思います。

また、この報告書では、この結果を文化庁に報告するとあるのみで、道教委として指定をどう判断するかが欠如しています。道民、国民に対して極めて不誠実な対応です。これでは、やり直し調査前の姿勢と変わりはなく、一体何のための意向調査だったのか不明です。世論に押されて形だけ調査したに過ぎないのでしょうか。

なお、指定を求める市町村のうち、「生息地指定」と回答した町が三つありましたが、このような局所的な保護ではエゾナキウサギの保護としては全く不十分です。種指定が必要であることがいっそう明らかになったといえます。