

天然記念物制度の問題点と今後の展望

— 動植物を中心として —

奈良県立大学助教授 南 眞 二

- I. はじめに
- II. 天然記念物制度の現状
 - 1. 天然記念物の指定基準
 - 2. 天然記念物制度の功罪
- III. 天然記念物の制度的問題点
 - 1. 天然記念物に関する法的枠組み
 - 2. 文化財的価値と損失補償
- IV. 天然記念物行政の今後の課題
 - 1. 保護増殖事業と食害対策事業
 - 2. 保存管理と活用
- V. まとめ

I. はじめに

最近、天然記念物について活用の必要性が主張され、実際に平成6年度からは天然記念物整備活用事業が展開されている。また、兵庫県豊岡市でコウノトリの野生化・準野生化をめざした保護増殖の取り組みが行われる一方で、多くの天然記念物指定種は従来の保存の域を出ない取組みに留まっている。

野生生物については、平成5年施行の「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（以下「種の保存法」と言う。）」により生息地等保護区の指定などが進められており、鳥獣に関しては「鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律（以下「鳥獣保護法」と言う。）」により創設された特定鳥獣保護管理計画に基づく保護管理が行われている。

このような動きの中で、特に動植物の種の保全に関して文化財保護制度の一類型である天然記念物制度はどのような役割を果たすのであろうか。

この稿では、天然記念物の制度的問題点を探った上で、今後の方向性を示していきたい。

II. 天然記念物制度の現状

1. 天然記念物の指定基準

日本における文化財保護制度は古器舊物保存方（明治4年太政官布告）に遡るが、その後古社寺保存法（明治30年制定）等を経て、史蹟名勝天然記念物保存法が大正8年に制定・施行された。文化財保護法は昭和25年に國寶保存法（古社寺保存法を引き継ぐ形で昭和4年に制定）や史蹟名勝天然記念物保存法を包摂しながら、新たな指定対象も付け加えて成立した。史蹟名勝天然記念物保存法は珍しい湿原や稀少となったライチョウ等の野生鳥獣、貴重な植物などを保護する目的で制定されたが、文化財保護法

でも史跡・名勝・天然記念物という類型が受け継がれている。

即ち、文化財保護法では、第2条第1項で文化財を有形文化財・無形文化財・民俗文化財・記念物・伝統的建造物群の5類型に分類しているが、第4項では記念物を定義し、貝塚・古墳・都城跡・城跡・旧宅・その他の遺跡で我が国にとって歴史上又は学術上価値の高いもの、庭園・橋梁・峡谷・海浜・山岳その他の名勝地で我が国にとって芸術上又は鑑賞上価値の高いもの並びに動物（生息地・繁殖地及び渡来地を含む）・植物（自生地を含む）及び地質鉱物（特異な自然の現象の生じている土地を含む）で我が国にとって学術上価値の高いものとしている。

これを受け、同法第69条第1項で文部科学大臣は記念物のうち、重要なものを史跡・名勝又は天然記念物（以下「史跡名勝天然記念物」と総称する）に指定することとし、さらに第2項でこれらの中で特に重要なものを特別史跡・特別名勝・特別天然記念物（以下「特別史跡名勝天然記念物」と総称する）にそれぞれ指定することができるという二段階指定の方式をとっている。

「特別史跡名勝天然記念物及び史跡名勝天然記念物指定基準」（昭和26年文化財保護委員会告示第2号）によると、天然記念物は「動物植物及び地質鉱物のうち学術上貴重で、我が国の自然を記念するもの」とされ、例えば動物では、(ア) 日本特有の動物で著名なもの及びその棲息地、(イ) 特有の産ではないが、日本著名の動物としてその保存を必要とするもの及びその棲息地、(ウ) 自然環境における特有の動物または動物群集をあげ、それと並んで (エ) 日本に特有な畜養動物、(オ) 家畜以外の動物で海外より我が国に移殖され、現時野生の状態にある著名なもの及びその棲息地、(カ) 特に貴重な動物の標本などもあげられている。

また、動物・植物・地質鉱物の後に別の指定項目として天然保護区域があがっている。指定基準では、種指定と併せて棲息地（生息地）や天然保護区域という面積指定が可能となっている。国指定天然記念物の種類別指定件数は動物 191(21)、植物 534(30)、地質鉱物 211(20)、天然保護区域23(4) で合計は959件(75)件である（平成12年4月1日現在、内数は特別天然記念物）。

この他に文化財保護条例に基づき、都道府県や市町村が多く天然記念物を指定している。

そして、上述のような指定基準のため、アマミノクロウサギやタンチョウヅルといった野生動物だけでなく、鶏のような畜養動物も指定されている。鶏は特別天然記念物「土佐のオナガドリ」の他、16種が指定されているが、比内鶏や地頭鶏のように肉用に供せられるものも含まれている。

一方、オオサンショウウオは進化史の上で学術的に貴重なため、国指定特別天然記念物とされているが、環境省の定めるレッドデータブックでは「現時点での絶滅危険度は小さいが、生息条件の変化によっては絶滅危惧として上位ランクに移行する要素を有する」準絶滅危惧種にランクされている⁽¹⁾。

2. 天然記念物制度の功罪

天然記念物は地域を定めない種のみ指定方法と生息地等を含めた指定方法があるが、天然記念物制度ができた大正8年以降、主として個々の種に重点を置いて指定されてきている。その理由は、これで保存の目的が達せられると考えられたためだが、その後周辺環境も重視するようになったものの、生態的知識への不足も手伝って必ずしも十分な対策が講じられたとは言えない⁽²⁾。

生息地等を含めた指定の必要性が認識されながらも、そのような面積指定が十分進まず、そのため自然環境の破壊・汚染による生息・生育環境の悪化などが原因となってせっかく指定した天然記念物が指定解除になるケースもしばしば報告されている。「学術上貴重で、わが国の自然を記念するもの」という観点から指定される天然記念物は、種の保存法に基づく指定と異なって、絶滅のおそれの有無とは無関係であり、そもそも生態系保全への配慮は乏しかったと言える。

画一的に現状変更の制限等といった規制を行うという法制度の基本的枠組みが主な原因と言えようが、天然記念物行政については、学術標本保存的保護の思想を反映した点的保存＝狭域保存に止まってきたという批判がなされている⁽³⁾。

しかし、天然記念物に指定されている動植物には、絶滅のおそれのあるものも多く、種の保存法が成立する以前は天然記念物制度が絶滅のおそれのある動植物の種の保存にも一定の役割を果たしてきたことは否定できない。種の保存法の成立により廃止された「特殊鳥類の譲渡等の規制に関する法律」の制定は昭和47年であり、しかも鳥類のみが対象である。また、鳥獣保護法は明治6年の鳥獣猟規則（太政官布告第25号）・大正7年の狩猟法を経て、昭和7年の同法改正により成立したが、この法律は一般的に野生鳥獣の存在は農林水産業上有益であるので、その振興のために鳥獣の保護繁殖を図っていくことが必要であるという認識に立ち、原則として捕獲を禁止するとともに例外として資源利用等の観点から狩猟鳥獣の範囲を定め、捕獲を容認してきたのである⁽⁴⁾。鳥獣保護法は名前の示すとおり、鳥獣のみを対象としていることから、両生類・昆虫類・植物等は対象外であったため、その保護は自然環境保全法（昭和47年制定）や自然公園法（昭和6年に制定された国立公園法を受け継ぐ形で昭和32年に制定）に基づく特定種（主に植物中心）の他は、文化財保護法に基づく天然記念物指定によって保護されてきたのである。

ちなみに、国指定特別天然記念物のコウノトリは、文化財保護法第80条第1項に基づく現状変更許可（野生からケージによる人工飼育への変更）により、昭和40年以来、コウノトリ保護増殖センター（現在は兵庫県立コウノトリの郷公園）で飼育され、増殖に成功している。

ただ、先に述べたように天然記念物制度は種の保存という面では必ずしも十分な機能を果たしてきたとは言えない。コウノトリでも野生種としては絶滅しており、人工飼育によって辛うじて種が存続しているに過ぎないのである。

天然記念物指定の野生生物について、生息地や天然保護区域のような面積指定の必要性が認識されながら⁽⁵⁾、何故指定が進まなかったのか。自然公園法等にもある公用制限と同様に土地所有者等の理解が得られなかったためか、あるいは天然記念物制度独自の要因も存在するのか。この点を解明するため、次に天然記念物に関する法的枠組みを検証することとする。

Ⅲ. 天然記念物の制度的問題点

1. 天然記念物に関する法的枠組み

文化財保護法第80条第1項で、史跡名勝天然記念物に関する現状変更等の制限を行い、そしてその保存のため必要がある時は、第81条第1項で地域を定めて一定の行為を制限・禁止等できる旨の規定を置いている。

これらは重要文化財に関する第43条第1項、第45条第1項と全く同様の規定である。しかし、第81条第1項のいわゆる環境保全条項は影響が極めて大きいことから適用された事例がなく、実質的に死文化していると言われている⁽⁶⁾。史跡名勝天然記念物・特別史跡名勝天然記念物の指定自体は法第69条第1項・第2項で行えるのに、即ち動物であれば生息地・繁殖地及び渡来地を含めて、指定できるはずであり、第81条第1項によりさらに地域を定めて一定の行為を制限・禁止等するというのは何を想定しているのだろうか。

生息地を限定的に営巣地を指すと考えれば、餌場など当該動物の行動圏を指すということになるであろうが、もしこの解釈に立てば環境保全のための地域指定を行うことは事実上不可能であろう。ワシタカ類など大型動物の行動圏は極めて広範にわたるため、文化財保護法に限らず、種の保存法に基づく生

息地等保護区でもこのような指定はできていないのが現状である。このように解釈しなくとも、生息地を営巣地に限定せず、当該動物が生息し続けることができるよう、そのために必要な地域を指定すれば済むことである。

第81条第1項については、露出地層が破壊されないよう防護金網等の施設を施すことなどを想定しており、天然記念物に指定されている野生生物の行動圏における規制を念頭に置いたものではないという批判が予想されるが、文化財保護法の条文上は何らそのような限定はなされていない。

また、動物を例にとると、文化財保護委員会の告示である指定基準では、法第2条第1項の定義にある「生息地・繁殖地及び渡来地を含む」のうち、繁殖地及び渡来地についての言及がなく、文言上指定範囲が狭まっているのである（実際には、特別天然記念物では「小湊のハクチョウ及びその渡来地」等、また天然記念物では「燕島ウミネコ繁殖地」「水原のハクチョウ渡来地」「カブトガニ繁殖地」等、数多く指定されている）。

そして、突然「保護すべき天然記念物に富んだ代表的一定の地域」としての天然保護区域という指定類型が登場してくる。天然保護区域とは、複数の天然記念物が存在する生態系の豊かな地域、あるいは特定種でもそれがまとまって生息している地域を想定しているのであろうか。もっとも、指定実績では天然保護区域という名前のついた仲間川・星立・与那覇岳の他、大雪山・釧路湿原など、広い範囲で指定されているが、違った指定の仕方があってもよかったのではないかと思われる。しかし、天然保護区域制度は本来ならば、指定基準ではなく、文化財保護法の本文で定義した上で、行為制限等も明確に規定しておくべきものである。

史跡名勝天然記念物における行為制限に対する現状変更等の許可は、第80条第1項で定められているが、個別・具体的でない、包括的な規定になっている。これは文化財に関する統一法規として重要文化財に関する現状変更の制限規定（第43条第1項）との関連を重視したこと、史跡名勝天然記念物が単体として保護対象となるものも広範に含み、かつ、土地をその構成要素とする場合にも邸宅、個人庭園等の限定された土地の場合もあって、自然公園法等が保護の対象としているような広域の土地という均質性をもたないため、個別・具体的に許可を要する行為を列挙することの困難性が理由としてあげられている⁽⁷⁾。しかし、法治主義という観点に立つならば、個人の権利を制限するものであるだけに、できるだけ類型化して明確に規定すべきと思われる。ちなみに、自然公園法においては、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」の平成12年4月1日からの施行に伴い、それまで局長通知に基づき行われてきた国立公園・国定公園の行為許可の基準が、総理府令である自然公園法施行規則に定められている⁽⁸⁾。

このような文化財保護法の体系であれば、環境保全条項は指定対象自体が明確になっておらず、適用による影響が大きい以前の問題と思われる。周辺環境を含めた史跡等の保存のあり方が模索され始めているのは結構であるが、自然公園法等の他法や条例との連携による保護（他法による地域指定は文化財保護の見地から見れば、緩衝地帯という意義を持つようであるが）の前に天然記念物に関する法制度の見直しをすべきであろう。

なお、重要文化財に関する第45条第1項については不動産建造物の火除地の確保、隣接する傾斜地の崩落予防等がその典型事例としてあげられているが、実際にはこうした予防措置は国庫補助事業の国宝重要文化財防災事業として実施しているとのことである⁽⁹⁾。天然記念物に関する環境保全条項とは意味合いが違うが、重要文化財と一体のもの、その一部として指定しない限り、環境保全条項をこうしたものに適用するのは無理であり、要件を明確にすれば条項が適用できるという問題ではないと思われる。

2. 文化財的価値と損失補償

文化財保護法第80条第5項は史跡名勝天然記念物に関する現状変更等の制限に伴う損失補償の規定であるが、昭和50年の法改正により、従来なかった通常生ずべき損失補償について規定を設け、明確にしたものである。第81条第2項の環境保全条項による地域指定の場合にも、損失補償の規定があるが、第1項がこれまで適用された事例がなく、法の解釈としても問題点を含んでいるので、ここでは第80条第5項の損失補償規定を中心に論じることとする。

文化財保護法に基づく規制は単なる警察規制ではなく、公用制限に属するものであるため、理論的には憲法第29条第3項により補償が必要な場合が生ずるが、それは特別の犠牲を強いられる場合にのみ適用されると解されている（自然公園法第35条第1項、古都保存法第9条第1項は文化財保護法第80条第5項と同趣旨の規定）。そして、どのような場合に「特別の犠牲」と言えるかは非常に困難な問題である。学説の多くは「財産権に内在する社会的制約を越える場合は特別の犠牲と解される」としているが、「社会的制約の内容をその土地が位置から来る本来的な制限、あるいは本来的な効用を全うするための規制であ」れば、補償は不要と解する説もある⁽¹⁰⁾。どの程度の犠牲をもって社会的制約を超えるとするかは必ずしも明確になっていない。

補償は不許可等の処分によって生じた特別の犠牲たる損失のすべてについてではなく、それらの処分との関連において「通常生ずべき損失」についてのみ行われるものである。しかし、損失補償の規定は、規制区域内における規制対象行為の種類が多様であり、かつ補償を受けうる者の範囲、あるいは不許可等によって「通常生ずべき損失」の範囲が明確でない、補償金の算定基準も法技術的に定められていないといった理由から実際には機能していない⁽¹¹⁾。「通常生ずべき損失」を算定し難いのは、自然に対する土地利用制限がどこまで許されるのか、また、自然保護のための費用負担が如何にあるべきかについての国民的コンセンサスが都市的土地利用ほどには確立していないことにもよると思われる⁽¹²⁾。

文化財的価値と損失補償の問題としては輪中堤訴訟（最高裁昭和63年1月21日第一小法廷判決）があり、判旨は「歴史的・学術的な価値は、特段の事情のない限り、当該土地の不動産としての経済的・財産的価値を何ら高めるものではなく、その市場価格の形成に影響を与えることはない」として損失補償を否定しているが、「文化財的価値は所有者たる個人に帰属しない部分が多い」としながらも文化財的価値の多様性を考慮して、本件については生活補償の対象となりうるとして判決を批判する見解がある⁽¹³⁾。

他にも、文化財保護のための文化財所有者等の積極的寄与および公用制限による消極的負担は「特別の犠牲」にあたるとして文化財的価値の損失補償は認められないとしても、文化財保有に伴う損失について通常受ける損失と解する余地があるとする説もある⁽¹⁴⁾。

また、平城京訴訟に関する控訴審判決（大阪高裁昭和49年9月11日判決高民27巻4号339頁）は文化財保護法第80条第1項に基づく現状変更禁止について、「文化財を構成する財産権自体に内在する社会的制約の反映というべきであるから、この程度の使用制限があっても、必ずしも常に損失補償を要すると解すべきではない」とした。これについては、文化財保護法第80条第1項に定める史跡名勝天然記念物に対する現状変更の禁止に基づく損失は「積極的な損失と実質的に異なるところのない損失」であり、「通常の財産権に認められる行使の自由が公益のためにとくに制限されることであるから、これをもって、財産権に内在する社会的拘束に基くものと解することは正当ではない」とする批判があった⁽¹⁵⁾。

この判決は、昭和50年の法改正により第80条第5項の通常生ずべき損失についての補償規定が設けられる以前のものであったが、最高裁昭和50年4月11日第二小法廷判決も高裁判決を支持し、上告棄却としている。しかし、文化財保護法による財産権の制限が、当該財産権を事実上剥奪する程度にまで社会

的制約を超える特別の負担を課す場合には「特別の犠牲」にあたるとして、損失補償を行うべきであろう。もっとも、不許可あるいは許可条件を付すべき場合には、国庫補助事業として地方公共団体による当該土地の買取りがしばしば行われているため、損失補償はそれ程大きな問題にはなっていない状況である。

IV. 天然記念物行政の今後の課題

1. 保護増殖事業と食害対策事業

文化財保護法第72条第1項・第3項では、史跡名勝天然記念物の管理・復旧について定めている。管理は「標識、説明板、境界標、囲さくその他の施設」の設置であるが、復旧については明確な定義がない。ただし、第77条の復旧に関する命令・勧告の対象から、復旧とは史跡名勝天然記念物が毀損し、又は衰亡している場合における保存を指すと解される。しかし、史跡・名勝や天然記念物の生息地などの場合は、荒廃した土地の原状回復等により復旧は可能となるが、天然記念物における地域を定めない種指定の場合には復旧とは何を指すのであろうか。それはまさに衰亡（絶滅）に瀕している種の保護増殖以外に考えられない。史跡名勝天然記念物保存法の頃から天然記念物については、現状保存中心に行われてきたが、比較的早い時期から絶滅に瀕している種の保護増殖を求める意見も寄せられている⁽¹⁶⁾。

その後、多くの保護増殖事業が行われてきたが、昭和50年1月13日付けの「自然保護行政と天然記念物保護行政との調整について」と題する環境庁・文化庁間の合意文書により、国立・国定公園の特別保護地区や鳥獣特別保護地区などに生息している動物等、あるいは特殊鳥類や絶滅のおそれのある獣類に関する保護増殖事業は環境庁が文化庁と協議して実施することとされた。

この合意により、以前は文化庁で実施していた事業の多くが環境庁に移管されている。幅広い文化財保護行政の中では、動植物の保護増殖事業はより生態系に対する理解も深く、専門性を有する環境庁が実施した方が効果が期待できるであろう。昭和54年8月には、特別天然記念物であるカモシカの食害に端を発して環境庁・林野庁・文化庁の三者で「カモシカの保護及び食害対策について」という合意を行い、カモシカの生息地域を保護地域とそれ以外の地域に区分し、保護地域内での原則捕獲禁止とそれ以外の地域での被害の状況等に応じた個体数調整を実施するなどの方針を決定している（ちなみに、カモシカは地域を定めず、指定）⁽¹⁷⁾。

また、他の食害対策としては、特別天然記念物の指定を受けている鹿児島県出水地方のナベヅル・マナヅル等のツル及びその渡来地について、昭和47年から遊休地借上制度を実施し、ねぐらと餌場を確保している事例がよく知られている⁽¹⁸⁾。もっとも、ツルは水田の中の落穂の他、草の実や水草、ミミズやタニシ・小魚などを食べる雑食性の鳥であるが、コウノトリはドジョウや蛙・バッタなどの生きた小動物も餌にする肉食性の鳥であり、こういった生きた小動物を食べる動物は餌場の確保がより困難である。ただ、これは天然記念物制度固有の問題ではなく、種の保存法等による野生生物の保護の場合でも同様に突き当たる問題である。

なお、被害に対する補償については農地・畑地と森林でそれぞれ災害保険制度が設けられている。農業災害補償法に基づく農業共済は、農作物・畑作物・園芸施設・果樹について足切りはあるものの、火災・気象災・噴火災などと並んで鳥獣による被害にも適用されることになっており、主要な作目のほとんどが対象になっている。しかし、森林災害に対する保険は、現在森林国営保険法に基づく森林国営保険と、森林組合連合会が任意で実施していた森林災害共済を組み合わせた、森林共済セット保険として実施されており、加入にあたっては樹種・林齢・面積などの制限はないものの（全く手の入っていない天然林や竹林は除く）、保険事故は火災・気象災・噴火災に限定され、鳥獣による被害は対象外とされ

ている。これは、鳥獣による被害は適切な施業による森林の健全性確保や防除の励行によって対処できるとの考えによるものである⁽¹⁹⁾。

文化財保護法第69条第6項では、名勝・天然記念物指定の際、その地域が自然環境保護の見地から価値の高い時は環境大臣の意見を聞くことを義務づけている。天然記念物、特に動植物の保存については、関係省庁と連携をとりながら進めないと効果的な保護ができないと考えられるからである。

2. 保存管理と活用

史跡名勝天然記念物については、単体としての保護対象も広範に含み、土地を構成要素とする場合にも自然公園法等の保護対象のような均質性を持たないため、個別・具体的に許可を要する行為を列挙することが困難であるとされていることは先に述べたが、指定物件ごとに許可基準の目安を作成しておくことが望ましいと考えられることから、指定地域が広域で民有地が多く含まれるもの等について保存管理計画の策定が進められている。保存管理計画の策定により保護の基本方針や規制の程度が明示されるため、許可・不許可の決定等の迅速化が期待されるという。そして、天然記念物では平成7年度までに「伊豆沼・内沼の鳥類及びその生息地」等17件の保存管理計画が策定されている⁽²⁰⁾。ただし、計画策定対象は広域で民有地が多く含まれる地域等に限定される。

計画策定は天然記念物の指定地域が対象ということであり、先に述べたカモシカのように地域を定めない種指定の場合とは異なる。しかし、この保存管理計画にしても、カモシカに対する保護及び食害対策方針にしても鳥獣保護法で定める特定鳥獣保護管理計画制度と重なる部分が出てくる。

この特定鳥獣保護管理計画制度はアメリカ・ヨーロッパでシカ類を中心に実施され成功している野生動物保護管理(wildlife management)を模倣して創設されたものである⁽²¹⁾が、(7)地域的に著しく増加又は減少した鳥獣があり、しかも長期的な観点から当該鳥獣の保護繁殖を図る必要がある場合における都道府県による個体数管理・生息地管理に関する計画(特定鳥獣保護管理計画)の策定、(4)この計画を策定した場合において国が定める制限に代えて都道府県による狩猟に関するより緩い制限を定めることができる内容となっている。このうち、個体数管理は狩猟と捕獲許可の運用により実施することとしている。

特定鳥獣保護管理計画制度は対象が鳥獣に限定されるが、著しく減少した鳥獣は厳しい捕獲規制や保護増殖により繁殖を図る一方、著しく増加した鳥獣は適正生息密度を維持できるよう個体数管理を行おうとするものであり、考え方としては天然記念物でも絶滅のおそれのあるイリオモテヤマネコ(特別天然記念物)などは保護増殖等により繁殖を図ることになるし、増殖し分布域が広がったため植林地・農地での食害が問題となっているカモシカなどは有害鳥獣駆除による個体数調整が行われることになる⁽²²⁾。

環境省の野生鳥獣保護管理検討会の議論では、特定鳥獣保護管理計画の対象について、地域個体群としての絶滅のおそれのある鳥獣は農林業被害等の人との軋轢を抱えている種に限るべきである、あるいは絶滅のおそれのある鳥獣は種の保存法に基づく保護増殖事業計画で対応するのが本来という考え方も示されているが、特定鳥獣保護管理計画の対象種としてはシカ・カモシカ・クマ・サルが具体例としてあげられている⁽²³⁾。都道府県がこの計画を樹てるためには、生息密度調査等が必要なことから、農林業被害等の問題を抱えている種を優先せざるを得ず⁽²⁴⁾、例示としてあげられているシカ・カモシカ・クマ(ツキノワグマ等)・サルやイノシシなどについて、順次計画を樹てていくことになる。その他の絶滅のおそれのある種や天然記念物指定の野生種についても、当然調整・連携が必要となってくる。

これまで、天然記念物に指定されている種については、保護増殖が先行している面があったが、天然

記念物の保存管理計画も文化財保護法における法的なとらえ方としては、「管理」にあたるのであろう。

文化財保護法第1条では、目的として文化財の「保存」と「活用」を図る必要が述べられている。史跡名勝天然記念物については、法第71条の2第1項に管理団体に「管理及び復旧」を行わせることができる旨の定めがあるが、「活用」の定めはない。

法第4条第2項にも、文化財の所有者その他の関係者の努力義務として公開等の活用があげられているが、畜養動物はともかく、野生動物は民法上無主物であり、所有者等の権利者は存在しない。

しかし、環境教育やまちづくりなどに天然記念物を活用する必要があるという認識が深まり、平成6年度から天然記念物整備活用事業が開始された。

まちづくりについては、伝統的建造物群を中心とした町並み保存運動は妻籠（長野県南木曾町）など多くの例があるが、天然記念物を活用したまちづくりは従来はほとんど見られなかったものである。

天然記念物整備活用事業は天然記念物を単体の物としてだけでなく、周辺を含めたシステムとしてとらえるという基本的コンセプトのもと、沢スギ自然館（富山県入善町）やカモシカ（静岡県水窪町）・オオサンショウウオ（島根県瑞穂町）などを活用した事業が進められている⁽²⁵⁾。天然記念物が学術標本的保存や現状維持のみを目的とした管理であってはならず、環境教育等のために活用されることは大切なことである。もちろん、天然記念物の種によっては稀少性ゆえの密猟のおそれや人が近づくことによる繁殖への悪影響など、公開等の活用がむづかしい種もあり、種に合った保存管理が必要なことは言うまでもないだろう。

V. まとめ

文化財は絵画・彫刻といった美術工芸品や芸能から社寺・城郭などの建造物・伝統的建造物群まで広い範疇を対象とし、文化財保護法という単一の法で規律しようとしている。従って、その一類型である天然記念物も、学術上価値の高いかどうかという観点からの指定となるため、動植物については生態系に配慮した法体系になっていない。そのため、生息地等を含めた指定の必要性が認識されながらも、そういった形での指定が進まず、せっかく指定しても当該天然記念物が保存されず、指定解除せざるを得なくなる事例もしばしば報告されてきたところである。そういう点では、動植物の保護増殖事業は生態系に対する理解も深く、専門性を有する環境省との連携は望ましいことであり、カモシカのように食害をもたらす種については、特定鳥獣保護管理計画制度の中に位置づけ、適正生息密度の個体数を保っていくのも必要なことである。しかし、天然記念物行政独自に取り組まなければならない分野もあり、先にあげた保護増殖にしても国立・国定公園の特別保護地区等以外で必要性が生じた場合には、文化庁が主体性をもって取り組まなければならない。

もっとも、コウノトリの保護増殖の場合でも、中心的役割を果たしたのは日本動物園水族館協会であり、文化庁・環境省がこれらの専門組織の助力を得ながら、保護増殖事業に取り組んでいく必要がある。

次に、天然記念物に関する法体系の問題であるが、天然保護区域は指定基準に唱われているだけで、法における位置づけは明確にされていない。そのこともあって、天然保護区域の指定要件や行為制限の内容が不明瞭なままになっている。

生息地等の面的な指定を行う場合には、指定に伴う現状変更等の制限やそれに伴う損失補償が問題となってくる。天然記念物を含めた文化財の行為制限の制約は厳しいため、特別の犠牲と解する余地は大きいと思われる。このため、生息地等の広範囲な指定は困難であり、必ずしも買取りによる対応が常に行える訳ではないことからすれば、自然公園法等の他法による地域指定よりもむづかしいのは確かであろう。しかし、現状保存ではなく、活用が可能な場合には集客効果も期待できることから、指定が受け

入れられる場合も考えられるのではないか。これまで適用事例のない環境保全条項については、今後も適用の余地はないと考えるが、天然記念物が活用され、環境教育やまちづくりに役立つということになれば、環境保全条項を適用しなくても実質的に幅広い指定が可能になる場合もあると思われる。

現状保存を目的とした厳格な行為制限を課すだけでは、生息地等の面的指定はほとんど人が住んでいない原生自然的な土地にならざるを得ない。

また、文化財保護法第71条の2第1項では管理・復旧の規定があり、天然記念物を適正に保存していくためには、保護増殖事業や保存管理計画等をさらに進めていかなければならないが、特に種に応じた活用・保存方法を模索していくことが大切である。

以上述べたように、これらの観点から文化財保護法を見直し、体系の再整理が必要と考える⁽²⁶⁾。このうち、天然記念物に関する規定の見直し内容を整理すると下記のとおりである。

- ア. 指定地域等における行為制限に対する現状変更等の許可について、できるだけ類型化して、法令に明確に規定する。
- イ. 史跡名称天然記念物等に関する指定基準は動物の繁殖地等について、文化財保護法と整合性を持つように改正する。
- ウ. 天然保護区域について、文化財保護法の本文で定義した上で、国民の権利に関連する指定要件・行為制限は法治主義の観点から明確に規定する。
- エ. 環境教育等、天然記念物の活用を推進していくため、活用に関する規定を整備する。
- オ. 法解釈上、生息地等の指定が営巣地だけでなく、餌場も含むことも可能と考えられることから、適用事例のない環境保全条項を削除する。

[注]

- (1) オオサンショウウオは従来のレッドデータブックでは、希少種にランクされていたが、1994年の国際自然保護連合（IUCN）のカテゴリー改訂に伴い、日本でも見直しが行われ、オオサンショウウオは絶滅・野生絶滅・絶滅危惧に次ぐランクである準絶滅危惧種にランクされた。この他のカテゴリーとしては、情報不足、絶滅のおそれのある地域個体群がある（平成11年版環境白書・総説、467頁及び <http://www.eic.or.jp/eanet/redlistS/red-cate.html>）。
- (2) 犬飼哲夫「天然記念物の保護の問題」月刊文化財No.95（1971）4-6頁。山階芳麿「コウノトリの轍をふむな」月刊文化財No.4（1964）12-13頁。菅沼孝之「天然保護区域に期待する」月刊文化財No.222（1982）15頁。畠山武道『自然保護法講義』（北海道大学図書刊行会、2001）264-266頁。
- (3) 内田新「文化財保護法概説・各論(17)」自治研究61巻（1985）39頁。
- (4) 鳥獣保護研究会編著『改訂鳥獣保護制度の解説』（大成出版社、1981）17-18・55頁。
- (5) 「時代の変化に対応した文化財保護施策の改善充実について（要旨）」月刊文化財No.360（1993）40頁。
- (6) 本中眞「史跡等の保存・整備・活用事業の考え方と今後の課題」月刊文化財No.434（1999）7頁。
- (7) 中村賢二郎『文化財保護制度概説』（ぎょうせい、1999）115頁。
- (8) 則久雅司「地方分権に伴う自然公園法の審査基準の取扱いについて」国立公園No.584、10-11頁。

- 廃止された通知は、「国立公園内（普通地域を除く）における各種行為に関する審査指針（昭和49年11月20日環自企第 570号環境庁自然保護局長通知）」等である。
- (9) 前掲、中村賢二郎『文化財保護制度概説』59頁。
 - (10) 磯部力「土地利用規制と損失補償—行政法学の視点から」季刊環境研究64号（1987）71頁。
成田頼明『土地政策と法』弘文堂（1989）108頁も「たとえば、宅地不適地、純粹の農地のようにその土地の機能からみて宅地としての適格性をもたないものや、既存の用途どおりに農地・山林などとして利用されるほうが宅地として利用されるよりも効果的であると認められる場合には、宅地への転用や建築行為を抑制しても、その土地を従来使用されてきた目的と異なった目的に供するわけではないし、土地の私的効果が無に帰するわけでもないから、補償は要しないと思われる」とする。
 - (11) 文化財保護法で新設された補償規定が機能していないことについては、阿部泰隆「適正補償のための解釈論及び立法論」『損失補償の理論と実際』（住宅新報社、1997）99-100頁。自然公園法に関しては、宇賀克也「公用制限と損失補償」ジュリスト 945号、94頁で「不許可決定により、土地所有者に積極的実損が生じることはあまり考えられず、このように通常生じない損失を法35条の通常生ずべき損失とみることには疑問がある」としている。
 - (12) 小高剛「自然環境保全法と自然公園法」ジュリスト総合特集・開発と保全（1976）120頁。遠藤博也『実定行政法』（有斐閣、1989）250頁は、自然等の保護・保全に対する国民意識の定着度合いが高いことを前提に貴重な自然等を破壊する行為を災害の原因となる行為と同様にとらえる。
 - (13) 椎名慎太郎「輪中堤訴訟—文化財的価値と損失補償」ジュリスト臨時増刊 935号（1989）46頁。
 - (14) 市川須美子「文化財的価値と損失補償—輪中堤訴訟」別冊ジュリスト—街づくり・国づくり判例百選（1989）。林修三・「判例紹介」時の法令1327号（1988）91頁も「市場価値を形成するものでなくとも、金銭的価値に換算して」「損失補償金額に加算されるべき」とする。小高剛は、復元回復が不可能または困難な場合には当該文化財的価値をもつ物件の形成と維持のために所有者等が投下した費用に着目した対価補償によるべきであるとする（小高剛『損失補償研究』（成文堂、2000）103頁）。
 - (15) 判例批判は、今村成和『人権叢説』（有斐閣、1980）243頁参照。ドイツでは、文化財保護・自然保護などの目的から行われた土地の利用制限等について状況拘束性論（Situationsgebundenheits-theorie）が主張されているが、この理論は損失補償の要否を判断するための第一次的一般的な判断基準ではなく、無補償受忍を認めうる場合を判断するための公益と私益の比較衡量の枠組みを提供する議論と考えられている（倉島安司「状況拘束性論と損失補償の要否」自治研究76巻6号 117頁、77巻1号 111・114頁、77巻3号 117・120頁—76巻6号のみ2000年で、他は2001年発行）。状況拘束性論を批判的に検討したものに、西塾章「財産権の制限と損失補償の要否」法政理論33巻1号（2000）29-30頁。
 - (16) 鍋木外岐雄「天然記念物保護の課題」月刊文化財No.18（1965）14頁。山階芳麿「天然記念物の人工増殖」月刊文化財No.67（1969）8頁。
 - (17) 藤森隆郎ほか『森林における野生生物の保護管理—生物多様性の保全に向けて』（日本林業調査会、1999）202-205頁。
 - (18) 北村喜宣『自治体環境行政法』（良書普及会、1997）251-258頁。
 - (19) 森林保険研究会編『森林国営保険Q & A』（1990）19頁。NOSAI(<http://www.nosai.or.jp>) 他。
 - (20) 前掲、中村賢二郎『文化財保護制度概説』117頁。

- (21) 鳥獣管理・狩猟制度検討会報告書（平成10年5月14日）他。外国におけるワイルドライフ・マネジメントの実施例としては、アカシカ等のシカ類やクマ類の他、マウンテンライオン・ジャコウウシなどがある－野生鳥獣保護管理研究会編『野生鳥獣保護管理ハンドブック』（日本林業調査会、2001）207頁。
- (22) 前掲、犬飼哲夫「天然記念物の保護の問題」月刊文化財No.95、10頁では、蕪島のウミネコが水稲に間接に害を与えるため、数を限定して射殺したとの記載がある。シカ・クマの個体群管理については、梶光一「北海道におけるシカ個体群の管理」季刊環境研究No.114（1999）や高槻成紀「シカがおよぼす生態的影響」生物科学52巻1号（2000）、同書掲載の三浦慎悟・堀野眞一「ツキノワグマは何頭以上いなければならないか－人口学からみた存続可能最少個体数（MVP）の試算」などの文献がある。
- (23) 野生鳥獣保護管理検討会議事概要（<http://www.eic.or.jp/eanet/tyouzyu-kentoukai/tyouzyu-gaiyou.html> 他）
- (24) 高橋満彦「鳥獣保護法改正が積み残した科学的課題－移入種と野生動物流通規制を中心に」生物科学52巻3号（2000）173頁。
- (25) 池田啓「天然記念物保護の新たな展開－天然記念物エコ・ミュージアム事業」月刊文化財No.408（1997）24頁。同「天然記念物活用事業のさらなる展開」月刊文化財No.433（1999）52頁。具体例として、天野真「天然記念物整備活用事業「杉沢の沢スギ」」や金森利行「みさくぼ地域まるごと博物館計画」、共に月刊文化財No.408（1997）に掲載。
- (26) 文化財保護法に法の理念と実際の法構造のズレがあるとし、遺跡保護の観点から、改正を主張するものに、椎名慎太郎「地方分権改革と文化財保護法第五次改訂」法学論集45（2000）がある。また、平成13年11月16日に出された文化審議会文化財分科会企画調査会の審議報告「文化財の保存・活用の新たな展開－文化遺産を未来に生かすために」は、各地域が独自に文化財の価値を見出し、保存・活用する重要性を主張している。この中では、重要文化財・史跡等の現状変更許可が必要な行為の範囲・許可基準の法令等による規定の検討も唱われている。