

# グリーン復興を問う

## 三陸復興国立公園と防潮堤を事例とした環境政策統合の提言

東京大学大学院新領域創成科学研究科特任助教 田中 俊徳

### 1. はじめに

震災復興においては、原発や残留放射線、防潮堤、仮設住宅、高台移転といった住民生活に多大な影響を与える問題に焦点があてられてきた。一方、あまり知られていないが、環境の観点から注目に値する事業に「グリーン復興」がある。

グリーン復興とは、「自然環境に配慮し、自然の恵みを活かし、自然の脅威を学びながら復興する」ことを目的とした環境省による震災復興事業であり、具体的な取り組みとして、①三陸復興国立公園の創設（陸中海岸国立公園の再編）、②里山・里海フィールド・ミュージアムと施設整備、③復興ツーリズムの推進、④みちのく潮風トレイルの設置、⑤森里川海のつながりの再生、⑥持続可能な社会を担う人づくり、⑦自然環境モニタリングの実施、の七つが挙げられている。端的に言えば、復興政策に環境配慮を組み込むことで、持続可能な発展を推進することを目指したものであり、過去には、2004年に発生したスマトラ沖大地震・インド洋大津波からの復旧に対してWWF（世界自然保護基金）インドネシアが策定・提言した「アチェにおけるグリーン復興政策ガイドライン（Green Reconstruction Policy Guidelines for Aceh）」に同様の事例が見られる。

本稿では、グリーン復興の中核である三陸復興国立公園の創設を中心に、その意義と進捗状況を振り返るとともに、とりわけ、国立公園と防潮堤の関係に焦点をあて、「グリーン復興」の限界と課題を論じる。結論として、グリーン復興の理念を、一省庁レベルの計画から、国レベルの復興計画に位置づけ

ることを提言する。

## 2. グリーン復興の内容と三陸復興国立公園の位置づけ

中央環境審議会の答申（2012）で示されているグリーン復興の基本理念には「国立公園の創設を核としたグリーン復興－森・里・川・海が育む自然とともに歩む復興」と掲げられており、三陸復興国立公園の創設が、グリーン復興の中核であることが分かる。図1にあるように、三陸復興国立公園は、既存の陸中海岸国立公園に加え、種差海岸階上岳県立自然公園（青森県八戸市、階上町）、南三陸金華山国定公園（宮城県石巻市、女川町、南三陸町）、気仙沼県立自然公園（宮城県気仙沼市）、硯上山万石浦県立自然公園（宮城県石巻市、女川町）、松島県立自然公園（宮城県松島町）を再編し、新たな国立公園を創設する構想に基づき、2013年5月に種差海岸階上岳を陸中海岸

国立公園に編入することで、誕生したものである。2015年3月には、宮城県の南三陸金華山国定公園が編入され、2015年8月現在も、宮城県内にある県立自然公園の編入が検討されている<sup>1</sup>。

国立公園は自然公園法に基づく制度であり、国（環境大臣）が指定し、国（環境省）が管理するものである。同法は、「優れた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図ることにより、国民の保健、休養及び教化に資するとともに、生物の多様性の確保に寄与するこ



図1 三陸復興国立公園構想（環境省ウェブサイトより、[https://www.env.go.jp/jishin/park-sanriku/project\\_1.html](https://www.env.go.jp/jishin/park-sanriku/project_1.html)、2015/8/15閲覧）

1 「三陸復興国立公園」という名称は、暫定的なものであり、一定期間後に見直されることが決定している。復興が一段落したとみなされたら「三陸海岸国立公園」という名称になることが予想される。

と」(同1条)を目的としており、国立公園は、「我が国の風景を代表するに足りる傑出した自然の風景地」(2条)と定められている。自然公園法では、国立公園のほかに、国定公園と都道府県立自然公園が定められており、国定公園は、「国立公園に準ずる優れた自然の風景地」と定められ、環境大臣が指定し、都道府県が管理を行うものである。また、都道府県立自然公園は、「優れた自然の風景地」と定められ、都道府県知事が指定し、都道府県が管理するものである。国立公園事業は、国が執行することが定められているため(同10条)、都道府県の立場からすると、地域の知名度向上のみならず、維持管理費の削減の観点からも、国立公園への編入を期待する傾向がある。

グリーン復興では、津波の被災地域に点在する自然公園を再編し、三陸復興国立公園を創設することで、自然トレイルやビジターセンターの設置といったハード面の整備に加え、復興ツーリズムの推進や人材育成、自然環境モニタリングの実施といったソフト面の支援を行うことが目指されている。具体的には、旧陸中海岸国立公園内における全121の国立公園関連施設のうち、半数以上に当たる68の施設が被害を受け、陸中海岸国立公園以外の自然公園でも同様の被害を受けている。これら施設には、野営場、トイレ、歩道などが含まれているが、都道府県が保安全管理を担う国定公園や県立自然公園では、公園施設の復旧が遅れることが想定される。よって、国立公園の拡張によって、ハード面の復旧を国が全面的に支援することが急務であった。



写真1 三陸復興国立公園に再編され、新たに設置された看板(筆者撮影)

また、三陸海岸一帯では、震災前には遊覧船やシーカヤック、漁業体験といった自然体験プログラムが200以上実施されていたが、うち100程度のプログラムが影響を受け、再開のめどが立っていないプログラムも数多く存在しているとされる（中央環境審議会自然環境部会2012）。グリーン復興では、これらハードやソフトを自然環境や地域社会に配慮しながら復旧し、自然観光や環境教育による交流人口の拡大や持続可能な発展を担う人材育成といった「ひと」と「コミュニティ」の育成を増進することを目指しているとされる（鳥居2013）。

### 3. グリーン復興の限界と課題

結論から言えば、環境省が実施しているグリーン復興事業そのものは、論争的な問題を内包していないため、着々と進行している。国立公園化に際しては、地権者との調整等が問題となることがあるが、種差海岸階上岳は、かねてより国立公園化を熱望してきた地域であり、また、南三陸金華山にしても、もとより国立公園であったために、編入に際しての大きな問題は生じていない。また、当初、環境省が掲げたプロジェクトの目標やスケジュールと照らしても、大きく遅れているものや問題となっている点は少ないと言える。

表1 国立公園内における防潮堤の許可事案の概要抜粋  
(2015.6.5 現在/環境省資料より筆者作成/行為地については省略)

|   | 国立公園地種区分 | 規模（延長/最大幅/高さ）          | 主な環境配慮                                  |
|---|----------|------------------------|---|
| 1 | 第一種特別地域  | 311m / 46m / 14.1m     | 表面加工に粗面仕上げを採用                           |
| 2 | 第一種特別地域  | 177m / 15m / 8m        | 表面加工に自然石を模した化粧を採用、表面着色（濃淡をつけた灰色）による景観配慮 |
| 3 | 第二種特別地域  | 2,023m / 76m / 12.5m   | 陸側の盛り土、松林の再生、希少植物の移植                    |
| 4 | 第二種特別地域  | 37m / 8.5m / 8.6m      | 切土面を在来種により緑化                            |
| 5 | 第二種特別地域  | 7m / 3.5m / 3.8m（該当部分） | 切土面を在来種により緑化                            |
| 6 | 第三種特別地域  | 636m / 17.2m / 15m     | 地形と呼応した位置、線形での整備                        |
| 7 | 第三種特別地域  | 1,337m / 48m / 14m     | 松林の再生、希少植物の施工範囲からの移植、種子の保存              |
| 8 | 第三種特別地域  | 357m / 28m / 14m       | 希少植物の施工範囲からの移植、種子の保存、河道の付け替えによる魚類への配慮   |
| 9 | 第三種特別地域  | 234m / 30m / 14.1m     | 表面加工に化粧目地を採用                            |



写真2 宮城県気仙沼市気仙沼大島にある小田の浜。住民の猛反対によって、宮城県の示した11.8mの防潮堤が原形復旧(3.5m)に留められた数少ない事例。ただし、県は地盤沈下を理由に1mのかさ上げを求めており、かさ上げする場所や方法などをめぐって、2015年8月現在、合意はできていない。写真のように、すでに部分的にかさ上げされた箇所があるが、道路からは海が見えなくなる。小田の浜は、環境省の快水浴場百選に選ばれ、国立公園第二種特別地域に指定されている(筆者撮影)



写真3 高田松原における防潮堤建設。大規模な土地改変が行われている(筆者撮影)

しかし、本稿で注目する最大の課題は、グリーン復興の理念が震災復興全体に敷衍されなかった点である。とりわけ、震災復興において大きな批判を浴びている防潮堤問題に対して、国立公園制度が無力であるという現実を看過すべきではない。防潮堤は、グリーン復興が掲げる「森・里・川・海が育む自然」を分断するものであり、自然公園法が定める「我が国の風景を代表するに足りる傑出した自然の風景地」の保護、生物多様性の保護にも真っ向から対立するものである。こうした防潮堤が、国立公園内に建設されるにもかかわらず、同制度は、実質的にこれらを抑制することができていないという大きな矛盾を抱えている。

表1は、国立公園内で建設が許可された防潮堤の一覧（抜粋）である。2015年6月時点において、9件の防潮堤が許可されている。国立公園内に防潮堤を建設する際、厳格な自然保護がなされる特別保護地区ないし特別地域（1種～3種）では環境省による許可が必要になる一方、普通地域と呼ばれる地域では、届出のみで良い<sup>2</sup>。この許可権限に基づけば、環境省は、工作物の新築行為に許可を与えないことが可能であるが、実際には、軽微な環境配慮事項を定めるのみで、許可されている。例えば、「奇跡の一本松」で知られる陸前高田の高田松原における巨大防潮堤（延長2,043m、幅76m、高さ12.5m）の建設では、「陸側の盛り土」や「松林の再生」、「希少植物の移植」が環境配慮事項として定められているのみである（写真3参照）。景観や生物多様性の保護を目的に、防潮堤の高さや幅、延長を修正するよう求める事例や国立公園の指定取り消しを行った例はなく、「我が国の風景を代表するに足りる傑出した自然の風景地」に巨大防潮堤が建設されていることが分かる。

本稿では、国立公園と防潮堤の関係についてより厳密に検討するため、国会会議録や関連する学説を引用しながら、国立公園制度の構造的課題について検討する。

### 3.1 国会論戦の内容

国立公園と防潮堤の関係については、国会で4回にわたって議論されて

2 表には許可の事案のみ掲載しているが、この他に8件の届出による防潮堤建設、1件の公園事業の変更（県道と兼用した防潮堤の建設）がなされている。

いる。例えば、2015年6月2日の参議院国土交通委員会における論戦は興味深い（下線部筆者強調、肩書は当時）。

**和田政宗**（参議院議員、以下、議員）：（国立公園への／筆者注）指定の要件が、我が国の景観を代表するとともに、世界的にも誇り得る傑出した自然の風景であることということが指定の要件であるわけですが、宮城県北部地域では、巨大防潮堤、これコンクリむき出しのものが国立公園内に存在するわけですが、国立公園の趣旨と合致しないのではないのでしょうか。

**塚本端天**（政府参考人／環境省自然環境局長、以下、局長）：同じ法律ですが（自然公園法／筆者注）第4条におきまして、この法律の適用に当たっては、国土の開発その他の公益との調整に留意しなければならないと規定されております。御指摘のありました国立公園内の防潮堤につきましては、自然公園法の趣旨であります景観の保護と防潮堤の公益性との調整が重要であると考えております。

**議員**：環境省の答弁では、巨大なコンクリートむき出しの防潮堤がある風景が世界的にも誇り得る傑出した自然の風景であるということをお認めになったということですが、これ、自然や環境を守る組織で環境省はないのでしょうか、どうなのでしょう。

**局長**：防潮堤の建設は、後背地の土地利用ですとか復興計画も関わる課題として認識しておりまして、それぞれの建設主体が住民の皆様の意見を聞きながら検討しているというふうに承知しております。環境省としては、防潮堤の建設に当たっては、自然環境や景観にも配慮していただきたいというふうに考えております。

**議員**：そういう主張が本来の環境省の主張であるというふうに思うんですが、実際そうじゃないじゃないですか。他の省庁に物が言えない弱い組織なんじゃないかなということも思ってしまうわけですが、それだけ環境省には国土の環境保全のために頑張ってもらいたいのに、それが実際で

きていないわけです。ですので、法律にのっとして聞きますけれども、原形復旧を超える例えば宮城県における巨大防潮堤の建設は、自然公園法における特別地域内の改築、増築に当たるはずです。その都度、環境大臣の許可が必要になると思いますが、どうでしょうか。そして、許可しない場合もあるのか、お答えください。

**局長：**国立公園の特別地域において元々ありました防潮堤を延ばす場合ですとか、あるいはその機能を大きく超えるような規模を拡大する場合には、自然公園法上の工作物の新築行為に該当いたします。県が事業を実施する場合にはあらかじめ環境大臣の許可を、国が事業を実施する場合にはあらかじめ環境大臣と協議をすることとされております。このような防潮堤の建設に当たりましては、自然公園法に基づき、繰り返して恐縮ですがけれども、事業の公益上の必要性、景観や自然環境への配慮等を判断した上で個々の事業ごとに調整を行い、実施の可否について判断を行っています。

以上のように、国立公園内にある防潮堤建設に対して、議員が環境省の権限で許可しないことが可能ではないか、と迫るのに対して、局長は、「公益への配慮」を挙げて、それが困難であることを指摘している。次項では、ここで議論となっている法4条と環境省の「弱さ」について二つの学説に依拠して論じる。

### 3.2 開発調和原則と「弱い地域制」

国会論戦の中で度々出てくる「公益との調整」は、自然公園法4条に定められる「関係者の所有権、鉱業権その他の財産権を尊重するとともに、国土の開発その他の公益との調整に留意しなければならない」という文言を指している。これは、環境法学者として知られる畠山（2008）が「開発調和原則」と呼び批判している項目である。同様の項目は、同じく自然保護を定める自然環境保全法3条や文化財保護法111条（史跡名勝天然記念物の項目）及び141条（重要文化的景観の項目）にも見られる。また、開発調和原則に類似した先例として、公害対策基本法（1967年）における「調和条項」

がある。これは「経済の健全な発展との調和」に言及したものだが、1970年の公害国会において厳しく批判され、削除されている。この点を鑑みると、自然保護関連法にのみ、こうした「公益との調整」が残されている点は、畠山も指摘するように、「奇異であると言わざるをえない」。環境省は環境省の考える景観保護、生物多様性保護の基準から許可を下せばよいはずであり、「公益」を付度する必要があるということは、開発よりの妥協がなされやすいということでもある（糸賀 1985）。

一方、イギリスの国立公園には、サンドフォード原則（Sandford principle）と呼ばれる保全優位原則がある。これは、国立公園内において「保全と利用の二つの利害が衝突する場合には、前者を優先させる」（環境法 62 条）ことを定めたものである。日本の国立公園が、「森・里・川・海が育む自然」を謳うグリーン復興に資する制度となるためには、開発調和原則からサンドフォード原則に転換することが求められると言えるだろう。

また、田中（2012）は、日本の国立公園行政における人員、予算、権限をイギリスや韓国、アメリカといった主要国と比較し、日本の国立公園は、「弱い地域制」である点を指摘している。元来、日本は、アメリカやカナダといった広大な国とは異なり、私有地や国有林など土地要件を問わず国立公園を指定する「地域制」を採用しており、これが、日本の自然保護行政が弱い理由であると指摘されてきた。一方、田中は、イギリスや韓国のように、日本同様に地域制を採用する国と比しても、日本の国立公園行政における人員や予算は少なく、弱い権限しか付与されていない点を指摘し、「地域制だから弱いのではなく、弱い地域制である」点を明らかにした。

以上のように、日本のすぐれた風景や生態系を保全するためにある国立公園制度が、風景や生態系を分断する防潮堤に対して無力である背景には、構造的な課題がある。

#### 4. グリーン復興を上位計画に組み込む：環境政策統合の必要性

グリーン復興の優れた理念を考えれば、これが環境省の一事業として進められるのはあまりにもったいない。そこで提言されるのが、「環境政策統合」の必要性である。環境政策統合とは、「持続可能な開発（Sustainable

Development) を実現するために、環境に関する目標や配慮を他の政策分野の決定と計画に統合するもの」(松下 2010) であり、端的に言えば、環境保護の観点、雇用や開発、エネルギー、運輸といった異なる政策分野に横断的に組み込むものである。具体的な事例として、第一次オバマ政権下で推進された「グリーン・ニューディール」(Green New Deal) が挙げられる。ニューディール政策は、元来、1929 年の世界恐慌に対する処方箋としてフランクリン・ルーズヴェルト大統領が、公共事業の推進による雇用・景気対策を実施したものであるが、オバマ大統領は、サブプライムショックに端を発する不況や失業問題に対して、再生可能エネルギーの推進や温室効果ガスの削減といった環境分野における技術開発に対して 1,500 億ドルの投資を行い、これによって 500 万人規模の雇用を確保することを目指したものであった。グリーン復興の理念は、環境政策統合そのものであると言える。

環境政策統合を行うことで、省庁間における縦割りや利益誘導型政治を排し、長期的視野に基づいた統合的な政策を分野横断的に推進することができる(松下 2010) とされるが、国立公園と防潮堤の問題を想定すると、「統合的な政策」が採られているとは言い難い。その理由として、国立公園制度における開発調和原則や弱い地域制の問題を挙げたが、より根本的な課題として、震災復興基本方針や復興計画といった上位規範に環境保全が包含されていないという課題がある。

憲法や基本方針のような上位規範に環境保全条項を入れることは、環境政策統合において、「総合的手法」と言われるものである。例えば、生物多様性の宝庫として知られるコスタリカ共和国では、世界各国に先駆けて憲法に環境安全保障 (environmental security) の項を追加し、同国における諸政策の整合性を担保するうえで、重要な規範となっている。また、前述したイギリスの環境法に定められるサンドフォード原則も、環境政策統合の典型例であると言える。さらに、保全優位原則ほど強力な規範でなくとも、環境保全を法の目的や条項の一部に組み入れるだけでも、法の実施や解釈に幅を与えることが期待できる。例えば、河川法や海岸法のように、かつて「開発法」と見なされた法律も 1997 年以降に、環境保全が法の目的に加えられることで、その性格を大きく変えた事例がある (いわゆる「開発法のグリーン化」、北村 2009)。

防潮堤の問題として、これまでは、環境アセスメントが不要な点（災害復旧事業にあたるため）や国の全額補助という財政上の仕組み（自治体の負担がないため、お手盛りになりやすい）など、様々な点が指摘されてきたが、本稿では、国立公園内においてすら制御がきかない状況である点を指摘した。その根底には、復興の基本理念に環境保全の考え方が含まれていないという問題がある。

震災後5年が経過し、集中復興期間が過ぎようとしている。次の5年を構想する際に求められるのは、「グリーン復興」の理念を環境省の一事業としてではなく、国全体の基本方針や全体計画に統合することだと言えるだろう。

〔引用文献〕

- 畠山武道（2008）自然保護法講義（第2版）北海道大学出版会  
糸賀黎（1985）地域制自然保護制度における意思決定をめぐる環境管理計画的なアプローチについて 造園雑誌 48（5） 240-245  
北村喜宣（2009）現代環境法の諸相 放送大学教育振興会  
松下和夫（2010）持続可能性のための環境政策統合とその今日的 policy 含意 環境経済・政策研究 3（1） 21-30  
田中俊徳（2012）「弱い地域制」としての日本の国立公園制度：行政部門における資源と権限の国際比較 新世代法政策学研究 17 369-402  
鳥居敏男（2013）災害復興における「ひと」と「コミュニティ」の力 学術の動向 2013年12月号 22-26  
中央環境審議会自然環境部会（2012）三陸地域の自然公園等を活用した復興の考え方（答申） 18p



**田中 俊徳**（たなか・としのり）

東京大学大学院新領域創成科学研究科特任助教。京都大学大学院地球環境学舎修了。博士（地球環境学）。ユネスコ本部世界遺産センター研修員、北海道大学大学院法学研究科特任助教などを経て現職。専門は環境政策・ガバナンス論。1983年生まれ。

---