

刑罰威嚇に頼らない環境保護条例

——琴引浜「禁煙ビーチ」の取組み——

生 田 勝 義*

目 次

- はじめに……問題提起
- 1 「網野町美しいふるさとづくり条例」の内容
- 2 「網野町環境保護対策審議会」での検討内容
- 3 網野町議会での審議
- 4 京都弁護士会による提言
- 5 条例施行後の経過
- 6 住民による琴引浜保全活動
- おわりに……得られた教訓

はじめに……問題提起

今日、かつては社会的な相互批判により解決すべきだと考えられていた「くめいわく行為」や反倫理的行為が、刑罰の対象とされ、犯罪とされる例が目立つにいたっている。

2012年末、恒例の紅白歌合戦で、77歳にして初出場的美輪明宏が「ヨイトマケの唄」をフルで熱唱した。感動したとの声が「2チャンネル」等のネット社会を覆っている。このレコードが発売されたのは1965年。当時大きな反響を呼んだ歌曲である。ところが、その後永らく民放業界で放送禁止曲であったという。歌詞に差別用語が含まれているというのがその理由であった。今になると多くの人が、かつての熱病に浮かされたように性急

* いくた・かつよし 立命館大学名誉教授

な言葉狩りの愚かさに気づいたのではなからうか。

時代の熱狂に駆られると、理性的な判断や行動が難しくなりがちだ。一般的にも、現在進行形の出来事を評価することには困難を伴うことが多い。90年代後半から不快感や被害感情を根拠にして進められている厳罰化の動きについても、同じことが言えるのではなからうか。

時代状況の変化には進歩と退歩（ないし反動）の2者があるといってよい。進歩か退歩かの判断は価値判断である。このような考えに対しては、変化は必然なのであるから、それをそのまま受け入れるべきであって、進歩か退歩かとの価値判断はナンセンスだとする見方もあろう。それは、現実主義とか、法実証主義という思想で語られることもある。しかしながら、すべての人がその持てる可能性を発揮でき、すべての人が幸せになることができるには、どうすべきなのか、という価値基準は、やはり必要なのではあるまいか。

人間は、物質を支配する法則に規定されながらも、自分たちの歴史を自分たちで築いてきた。これからも築けるし、築かなければならない。どのように築くかの指針や見取図の基本に来るのが、価値基準である。社会哲学といってもよい。ある変化が進歩なのか退歩なのか。確かに現在進行形で見極めるのは難しいが、難しいからこそあるのが学問なのではなからうか。

この価値基準は、現実の事態をあるがままに捉え、あるがままに分析することと対立するものではない。むしろ、価値基準はそうしてこそ生きるのである。厳罰化は人々の安全を保障するために必要だとして進められている。そのこと自体が特定の価値判断に担われた動きであるのだが、それによって果たして「安全」が保障できているのか。また、そのような安全保障とひきかえに「加害者」の人間性を貶めることになっていないのか。すべての人の人間性を尊重しながら安全を保障することはできないのか。これらの問いも特定の価値観に基づいてなされているのだが、同時にこれらはすべて、現実の事態、事実に向けられたものである。したがって、そ

れらへの答えは、現実の事態、事実の中から、それを分析・検討することによって引き出される。事実は小さなものであってもその中には無限ともいえる豊かさが秘められている。

本稿は、京都府の網野町という小さな地方自治体¹⁾ でなされた琴引浜「禁煙ビーチ」の取組みを分析・検討することによって、〈めいわく行為〉に対する刑事規制のあり方という大きな問題を考えようとするものである。

1 「網野町美しいふるさとづくり条例」の内容

網野町は、京都府北部に位置する丹後半島の日本海に面した「子午線最北の町」である。美しい海岸線や海水浴場、温泉地として有名である。とくにその琴引浜は、鳴き砂で有名であり、国の天然記念物・名勝に指定され、「日本の音風景百選」や「日本の渚百選」などに選ばれている。琴引浜の海岸線は、総延長 1.8 km で、そのうち 0.6 km ほどが海水浴場として利用されているとのことである。網野町は、「平成の市町村合併」のなかで、平成16年(2004年)4月、近隣の5町と合併し、京丹後市の一部となった。

「網野町美しいふるさとづくり条例」(平成13年3月29日条例第7号)(以下、「町条例」という。)は、その合併前の網野町議会で制定されたものである。合併後は、「京丹後市美しいふるさとづくり条例」(平成16年4月1日条例162号)に(京丹後市に合わせて前文の第一段落目を改めたほか、本文についても一部字句修正のうえ,)引き継がれている。条例の構造や基本的内容は同じであるといってよい。京丹後市のホーム・ページにアクセスすれば、その市条例を知ることができる。けれども、旧網野町時代の条例は特別に情報公開請求しなければ知ることができなくなってい

1) 面積は 75.07 km²。条例制定に向けた審議会が設置された平成12年(2000年)現在の人口が16,056名、世帯数は4,966。

る。そこで参考までに、町条例をかなり詳しく紹介しておこう。

（1）町条例の構造と内容の概要

まず最初に、前文が掲げられ、「わが国で最も優れた鳴き砂の浜として有名な琴引浜」をはじめとする「豊かで美しい自然環境は網野町の誇るべき財産である。」としたうえで、これを「現在及び将来にわたる国民の利益のために保全することが求められて」おり、そのためには、「山・川・里の環境保全と町域全体の美化が不可欠であり」、町に関係する者はもちろんのこと「町を訪れるすべての人」が協力し、「互いに情報を共有するとともに責務を分かち合いながら、保全に努めなければならない。」とされる。

そこでは、第1に、その自然環境が単に町民にとってだけでなく「現在及び将来にわたる国民」にとっても大切に重要なものであるとの位置づけが示されている。また、第2に、保全の責務は上から押し付けられて果たすものではなく、「互いに情報を共有する」人たちの主体的参加によって推し進められるべきことがうたわれている。前文で示されたそれら2つのことが本条例の基本的特徴をなしているといえるだろう。

第1条は、「(目的)」規定である。自然環境を保全していくために、町域の美化と美しいふるさとづくりを推進することが掲げられる。

第2条が、用語の定義を規定する。「空き缶等のごみ」、「ふん害」、「ポイ捨て」などの定義がある。

第3条から第7条までが「町」、「事業者」、「町民等」、「飼い主」および「土地の所有者等」の責務規定である。

第8条が、第1項で「ポイ捨ての禁止」、第2項で「犬の排出したふん」の放置禁止を定める。

第9条が、「重点区域の指定」で、町長は、「空き缶等のごみの散乱及びふん害を特に防止する必要があると認める区域」を「指定することができる。」。

第10条が、「重点区域内の重点施策」。

第11条が、「特別保護区域の指定」で、町長は、「自然環境を保全するうえで特に重要と認める区域」を「指定することができる。」とされた。このように、「重点区域」における規制や施策よりも上乗せした規制や施策が可能な「特別保護区域」を設定するという手法は、それまでの各地の市町村条例には見られなかった新しいものであった。

第12条は、「特別保護区域内における禁止行為」で、「町民等は、特別保護区域内において、第8条に規定する禁止行為のほか喫煙・花火・キャンプ・炊飯その他自然環境の保全に影響を及ぼす行為を行ってはならない。」とする。重点区域よりも上乗せした規制の対象として、「喫煙」を含む「自然環境の保全に影響を及ぼす行為」が規定される。タバコの吸い殻のポイ捨てにとどまらず、「喫煙」そのものが規制対象にされることとなったわけである。美観の保護やめいわく行為の規制としてではなく、「自然環境の保全」を理由とするところに、「鳴き砂」の保護を目指した規定があることがうかがえる。

第13条は、「特別保護区域内の重点施策」。

第14条が、「環境保護団体の認定」。第15条が、「環境保護団体の活動」。第16条が、禁止違反者に対する町長による「命令」。第17条が、その命令に従わない場合の「制裁措置」、を規定する。これらの条項は、環境保全のための創意工夫に富んだ新しい規制手法を定めたものであり、本稿の主たる検討対象でもあるので、別建てで示すことにしたい。

第18条は、「関係法令の活用」。

第19条から第21条までが、「美しいふるさとづくり審議会」の「設置」、「審議会の所掌事務」および「審議会の組織等」を規定する。その第20条第3項では、「審議会は、住民からの提案や意見に基づき、又は自ら必要と認める場合、きれいな海と町づくりに必要な事項を調査及び審議し、町長に提案することができる。」とされている。ここには、環境保全は住民による主体的な取組みがあって初めて十全に遂行できるとする本条例の基

本思想が具現化している。

第22条は、施行規則への委任規定である。

(2) 町条例に見られる規制手法の特徴

上記したように、本条例による規制の対象や範囲は多層的である。すなわち、本条例は、まず、空き缶等のごみのポイ捨てや犬のふんの放置を一般的に禁止する。しかし、それに違反する行為に対する具体的な規制は事実上、重点区域内又は特別保護区域内での違反行為に限って行うことになろう。また、上乘せ規制である「禁煙」等の「自然環境の保全に影響を及ぼす行為」の禁止とその違反に対する具体的規制は、特別保護区域内における行為についてだけなされる。禁煙は、一般町内はいうまでもなく重点区域内にも及ばない。

それに加え、本条例による具体的な規制手法にも特徴がある。第14条（環境保護団体の認定）は、「町長は、重点区域内又は特別保護区域内において積極的に環境保護を行う団体（以下、「環境保護団体」という。）を認定し、重点区域内における空き缶等のごみの散乱及びふん害の防止、又は特別保護区域内の禁止行為について、監視、指導、啓発及びその他の活動を行う権限を与えることができる。 2 町長は、環境保護団体に対し、財政的支援をすることができる。」と規定する。これは、具体的な規制行為のうち最も基本的で地道な行為であり、かつ経験に裏付けられた自信と熱意を秘めながらコミュニケーションできる力量の必要な行為を、行政機関の一般職員でなく、環境保護団体に担ってもらおうということである。住民の中にある豊かな経験と力量を公共のために役立ててもらおうという発想である。しかも、そのような主体が存続できるようにするには公的な財政的支援が必要なものも見抜いている。

第15条（環境保護団体の活動）は、「環境保護団体は、町民等に対して積極的に自然環境保護の啓発を行うとともに、重点区域内又は特別保護区域内で定期的にパトロール等を実施し、指導等を行うものとする。 2

環境保護団体は、前項の指導に従わない者がいた場合には、速やかにその状況を町長に報告するものとする。」と定めている。環境保護団体は、パトロールや指導を行う権限を持つが、強制的な命令をする権限は持たないということである。

第16条（命令）は、「町長は、第8条の規定に違反した者に対し、空き缶等のごみ、又はふんの回収等を命令することができる。2 町長は、第12条の規定に違反している者に対し、その行為を禁止するよう命令することができる。3 町長は、前2項に規定する命令に正当な理由なく従わない者に対し、町若しくは環境保護団体が行う環境保全講習の受講又は違反した現場付近の清掃を命令することができる。」と規定する。

この第1項と第2項の命令はありふれたものであろう。特徴的なのは第3項である。ここでは講習受講か清掃かのどちらかが命令される。後者は社会奉仕命令の一種であるといえる。これは、一般的には、代替刑だとか、刑のダイバージョンだとかの位置づけがなされるものである。罰則ないし制裁の一種と考えるのが通例であろう。後述する町条例第2次案は罰則としてこの清掃命令と次の17条にある氏名の公表を掲げ、そのどちらかを選択できるものとしていた。後述する北村助教授の講演や京都弁護士会の提言も同様である。それでは町条例では、なぜ、両者が分離され、氏名公表だけが制裁措置として掲げられるにいたったのか。その理由は、町条例によると、清掃が講習と同じように清掃することを通じて環境保全の意味や重要性を体得する場としてとらえられたことにあるといえる。このことは、後述する町条例第3次案の議論に際し、改善案として示された、「〔講習〕第17条」とその「〔運用〕」に関する規定「環境保全講習には現場付近の清掃も含む」ということからうかがえる。この意味で、清掃は制裁と区別されたわけであろう。

第17条（制裁措置）は、「町長は、前条第3項に規定する命令を受けた者が、正当な理由なくその命令に従わない場合は、その者の氏名等を広報等で公表することができる。」と規定する。

このように制裁（ないし処罰）に命令を前置するというやり方は、しばしば見られるものである。本条例の特徴は、その制裁を氏名公表にとどめ、刑罰である罰金や行政罰の一種である過料に頼らなかつたことにある。また、第17条の見出しが、「(制裁措置)」とされ、一般的に使われる「罰則」という言葉が避けられていることにも注意する必要がある。

条例の実効性を確保する手段として普通に思いつくのは、罰金刑とか過料とかである。実際にもそのような規定にされることが多い。それなのに本条例にそのような処罰規定がないのはなぜか。また、処罰規定なしに環境の保全は可能なのか。すなわち、条例の実効性・実行性を確保するという問題はどのように考えられたのか。さらには、そもそも環境保全には何が必要と考えられたのであろうか。

これらの疑問を解くためにはまず、本条例の制定過程においてなされた審議の内容を振り返ってみななければなるまい。

2 「網野町環境保護対策審議会」での検討内容

本条例を制定するにあたっては、「網野町環境保護対策審議会」が2000年4月に設置され、そこでどのような条例を制定すべきかにつき検討がなされた²⁾。

(1) 審議会の構成

町長により平成12年（2000年）5月26日の第1回審議会において、住民の中から10名の委員が委嘱され、任期は平成14年5月25日までとされた。

2) この審議会の経緯については森道哉「第9章 『環境保全型』政策の形成過程——網野町における『鳴き砂』保護の条例化——」佐藤満編『丹後地域文化オープンカレッジ 地域情報研究シリーズ2』（古今書院、2001年1月30日）204頁～206頁が整理して記している。この審議会によって環境保護政策につき「より具体的に『選択肢の特化』が進められた」（森、同上204頁）とされる。

委員名とその社会的活動等は次のとおり。

文珠・浜詰オフトーク企画委員会，沖田・アドベンチャー，早川・丹後ボランティアネット（事務局長），山中・朝茂川商店会，岡田・網野町漁業協同組合青年部，守山・網野町観光協会（副会長），永砂・網野町生活学校，松本・「地球ファミリー・丹後（環境保護団体）」所属，松尾（省）・琴引浜の鳴り砂を守る会，足達・網野町商工会婦人部（部長）

この構成は，環境保護条例の制定により影響を受ける各種業者団体や，環境保護に関係する各種ボランティア団体の組織的な経験・教訓を汲みあげることのできるものになっていたといえよう。審議会での各委員の発言がどのような社会的活動の経験を背景にしたものであるのかが分かるように，次に検討する審議会の議論状況については発言した委員名を明示することにした。

(2) ブレーンストーミング段階（第1回～第5回審議会）

第1回の審議会は，平成12年5月26日（金）午後1時30分～3時30分，アミティ丹後2階工芸図書室にて開催された。

まず，各委員の委嘱がなされた後，委員の互選により会長に守山氏，副会長に松尾氏が選出された。

続いて，事務局の三浦・企画商工観光課長より経過説明がなされた。すなわち，その年の10月1日に網野町で開催予定の「全国豊かな海づくり大会」を1つの契機として，網野町民の約80%が魅力として挙げる網野町の美しい自然を守っていくため，自然公園法や廃棄物処理法等既存の関係法令で規制されないごみのポイ捨て等を防止するための根拠となる条例を制定したいこと。

その後，同じく三浦課長より，他市町村の条例を参考にして事務局でたたき台として作成した「網野町美しいふるさとづくり条例（案）」（以下，第1次条例案という。）について説明がなされた。

(3) 事務局がたたき台案として提出した条例（案）

この第1次条例（案）は、平成12年6月14日付け、京都弁護士会会長宛て網野町長濱岡六右衛門の「網野町美しいふるさとづくり条例（案）に関する調査・検討について（お願い）」によって京都弁護士会の検討グループにも送付された。

そこには、これが「全国各地の条例を参考にして作成したもの」で、「11条からの特別保護区域に関する規定につきましては、他市町村の事例には見当たりません。このような規定を定めることが法的に可能かどうかご検討いただきたく存じます。この特別保護区域は琴引浜を想定しており、国有地である浜辺において町が条例を定め規制ができるかにつきましても検討を要すると思われます。」「あくまでもたたき台として作成したもの」と記されていた。

この案には、前文がなく、「(目的)」規定の第1条から始まっている。規制の方法に関しては次のようになっていた。

(ポイ捨ての禁止等)

第8条 町民等は、公共の場所並びに他人の土地に空き缶等のごみを捨て、又は散乱させてはならない。

2 飼い主は、公共の場所並びに他人の土地に、その飼養し、または(ママ)管理する犬の排出したふんを放置してはならない。

3 自動販売業者は、その販売する場所に回収容器を設置し、空き缶等のごみが散乱しないよう適正な管理に努めなければならない。

(重点区域の指定)

第9条 (町長が、重点区域を指定。そのさい、関係者の「意見を聴くことができる。」町長が、空き缶等のごみ散乱防止についての施策を重点的に実施。)

(特別保護区域の指定)

第11条 町長は、特に重要な自然環境を保全しなければならない区域を特別保護区域に指定することができる。

2 (そのさい、関係者の意見を聴くことができる。)

(特別保護区域内における禁止行為)

第12条 何人も特別保護区域内において、第8条に規定する禁止行為のほか喫煙・花火・キャンプ・炊飯等の行為を行ってはならない。

(環境保護指導員)

第14条 町長は、重点区域における空き缶等のごみの散乱、ふん害の防止及び特別保護区域内の禁止行為について、啓発、指導その他の活動を行う環境保護指導員(以下「指導員」という。)を置く。

2 指導員は、重点区域及び特別保護区域を定期的にパトロール等を実施し、指導等を行うものとする。

3 指導員の任期は、2年とする。ただし、再任は妨げない。

(立入調査)

第15条 (町長は、その指定する職員に空き缶等のごみの散乱している土地又は自動販売機が設置されている土地に立ち入り、調査させることができる。)

2 (身分証の携帯と提示)

3 (立入調査権限は、犯罪捜査のために認められたものではない。)

(命令)

第16条 町長は、第8条の規定に違反している者に対し、空き缶等のごみの散乱、ふん害を防止するための必要な措置を講ずるよう命令することができる。

2 町長は、第12条の規定に違反しているもの(ママ)に対し、その行為を禁止するよう命令することができる。

(罰則)

第17条 町長は、第8条及び第12条に違反し、第16条の命令に正当な理由がなく従わない者に対し、30,000円以下の罰金に処することができる。とともにその旨を広報等で公表することができる。

(両罰規定)

第18条

（関係法令の活用）

第19条

なお、参考にしたとされる他市町村の例は次のとおり。

「ポイ捨て条例及び要綱の制定状況（平成11年5月1日現在）」

京都市「京都市美化の推進及び飲料容器に係る資源の有効利用の促進に関する条例」（平成9年～） 罰則規定あり

京田辺市「京田辺市まちをきれいにする条例」（平成10年～） 罰則規定なし

美山町「美山町美しい町づくり条例」（平成4年～） 罰則規定なし

園部町「生活を見直し町を美しくする条例」（平成2年～） 罰則規定なし

日吉町「日吉町の自然を守り町を美しくする条例」（平成9年～） 罰則規定あり

瑞穂町「瑞穂町生活環境美化に関する条例」（平成10年～） 罰則規定なし

舞鶴市「舞鶴市環境美化条例」（昭和59年～） 罰則規定なし

（4）この段階での規制手法に関する議論

1）第1回審議会

第1回審議会では、罰則に消極的な発言がなされた。[松尾委員]：「海辺でポイ捨てをした人には、罰金でなく、ボランティアで浜掃除というのもよいのでは。」[沖田委員]：「罰金をとるという考え方ではなく、ゴミを減らせば個人が得をする方法を考えた方が良いのでは。（ドイツの例）」。
[文珠委員]：「ゴミ問題は、個人の得になるからやる、罰金があるから規則を守ると言った類の問題ではなく意識の問題だ。ポイ捨てがいけないということは、当然の意識であるべき。このことを子どもの頃から意識させるためには、環境教育が重要だ。」[松尾委員]：「子供は環境問題についていろいろ学習している。大人社会のシステムが子供の知識に追いついていないような状態。（例：PET ボトルは資源ゴミとして扱えるのに、網野町

では燃やすゴミになっている。) スーパーの袋の問題については、審議会にスーパーの方を呼んで、事業者としてどんなことができるかを聞き、事業者としてできることをシステム化すればゴミの減量につながるのでは。」[三浦課長]:「琴引浜は、ゴミの管理については現在うまくいっている方だと思う。初めは、浜にゴミ箱をたくさん置いたが、すぐにゴミ箱がいっぱいになった。そこで、次の年から浜のゴミ箱をなくし、ゴミは浜の上まで持ってあがってもらう事にした。その方法がうまくいった。」

なお、条例の必要性につき、「琴引浜の鳴り砂を守る会」の松尾委員よりの発言「海づくり大会までにといわず、夏までに施行してほしい。重油災害以降、鳴き砂を守るため、浜で花火をしないよう呼びかけるような雰囲気できてきていて、地元の若者達が、花火をしている人に対して注意する光景が度々ある。でも、その若者達は何も名札(権限)がないので、逆に反論されると立場がない。この若者達に対して、ある一定の権限と言うか、名札が欲しい。」

また、町の顧問弁護士である寺田弁護士や北村助教授から話を聞く機会につき、次の発言。[早川委員]:「我々町民のニーズや町の問題点を十分出し合えていない状況の時に話を聞くと、その話の方向に条例づくりが進んでしまう可能性があるのも、ニーズや問題点を出し合ってから、それについて弁護士や助教授に意見を聞くようにしたら良いのでは。時間がないのであれば、環境に関わることで日頃気になっているようなことを、各委員が次回までに事務局に報告して、それをもとに次回の審議会を進めたら良いのでは。」この提起を受け、事務局から記入用紙を委員に送付し、意見等を記入の上、事務局に提出してもらい、次回審議会は、それらをもとに話し合いを進めることに決定。

2) 第2回審議会(6月20日)

ここでは次のような議論がなされた。

「立命館大学森助手」により「京都府、滋賀県、日吉町に聞き取り調査

を行なったときの感想」が示され、その中で罰則につき、「日吉町：府内では罰則を設けているのは、京都市と日吉町のみ。日吉町では警察との悪くない関係を作っているようだ。」およびそれを受けての「三浦課長」による「警察との協議もしていかなければならない。」との発言³⁾。

[早川委員]：「また、現状（ママ）の回復を義務付けるという文章を入れることも考えた方がよい。ポイ捨てをして、取り締まられた場合、きちんとゴミを回収しなければならないということを明記した方が良い。」[守山会長]：「罰則について、前回お金の代わりに、社会奉仕活動をするというおもしろい意見がありました。」

[守山会長]：「街の誇りをどうやって守るか→ローカルルールをつくる→鳴き砂の保護を訴えることも一つの方法。 マスコミも注目しているし、やるなら日本初の条例を作ろう。」

3) 第3回審議会（7月20日）

ここでは専門家による講義がなされた。

[横浜国立大学 北村喜宣助教授] の講義

タバコのポイ捨て→廃棄物処理法では、可罰性の問題から取り締まる可能性は低い。（産廃、家具等の不法投棄は可罰性がある）→自衛的に市町村でポイ捨て条例を作る方法がある。

ポイ捨て条例の実績→全国的にみて、あまり効果が出ていない。（新地方自治法（14条3項）で、5万円以下の過料を条例に盛り込んでもよいことになった。）

サンクション（罰則）規定について、ポイ捨てという行為に対して、現状（ママ）の回復と社会奉仕活動の両方を行政処分として課するのは無理。

3) 第1次条例（案）が罰刑を含む罰則規定を設けていた理由は、その発言から推測できよう。それに加え、「田村教授と筆者による日吉町役場へのヒアリング（1998年9月17日、1999年9月13日）では、例えば、罰則規定（罰則自体が目的ではなく、啓発に力点が置かれているという）については一定の効果を挙げているのではないかとのことであった。」（森・前掲論文214頁）も参照のこと。

現状回復と氏名の公表を行政処分として、氏名の公表の代わりに社会奉仕活動を選択できるようにすることは可能では。

[寺田武彦弁護士] の講義

特別保護区域の第12条について、厳しすぎるのではという印象を受ける。条例は厳格に作る傾向があるが、厳格につくっても効果があるとは限らない。誘導的につくことも大切。(例：喫煙場所を設ける→灰皿を不便なところに置き、数を少なくする→面倒なので結果的に吸わなくなる。)

ポイ捨て条例は、1992年福岡県北野町で初めてつくられ、その後一気に他市町村に広がった。福岡県弁護士会では、罰金は刑法違反にならないか、実行性がないのではないかと、といった議論が起こった。

広報等によって町民は条例を知ることが出来るが、観光客は条例を知らない。両者に同じ罰を与えるのは良くないのではないかという意見もある。

今回の条例については、罰則として社会奉仕活動という面白いやり方が出ているので、これを目玉にしたらよいのではないかと。

また、行政がどのようにNPOを利用するかが今後重要になってくる。網野町はナホトカ号でボランティアネット(NPO)と連携した経験があるのでこれを活かすべきだ。

それらを受けた質疑応答のなかで特記すべき発言。

[守山会長] の「冷たくて厳しい条例は良くないと思う。」[松尾委員] の(他の委員によるローカルルールで対応ができれば公的な条例を作らなくてもよいのではないかと)の発言に対し「琴引浜の場合で言うと、条例という権威があった方がよい。監視員が制服を着るだけでも効果があるとは思いますが。」

4) 第5回審議会(9月13日)の議論

[三浦課長] の「昨年の場合、琴引浜の鳴り砂を守る会は禁煙ビーチというやり方を求めていたが、観光協会では海水浴客に灰を落とさないよう呼びかけて、携帯灰皿を配布した。地元でもどちらの方法をとるか混乱が

あった。」〔松尾委員〕の「個人的には、禁煙ビーチで統一した方がやりやすいと思う。」

(5) 京都弁護士会グループによる政策提言後の段階（第6回～第11回審議会）

1) 第6回審議会（平成12年11月13日）

ここにおいて、京都弁護士会の6名の弁護士が分担を決めて執筆し、10月26日に龍谷大学にて弁護士会と龍谷大学の教授および三浦課長とで討議された提言原案（分担部分ごとに執筆者の姓のみが記されているもの。内容は基本的に最終文書と同じ）について三浦課長より説明され、各委員により検討された。全体として積極的に評価された。レンジャー、グリーンワーカーを容れる方向が確立。特記すべき発言は次のとおり。

〔早川委員〕：「琴引浜は網野町だけのものではなく、日本国中の住民にとって保全すべき豊かな自然環境なのだという視点は、新しいものだと思います。」

〔松尾委員〕：「強い規制で住民がかえって苦しむ結果になるということについてですが、次の世紀には汚いところに人は集まらないと思います。きれいに保つために活動をしている人に対しては、相応の対価や役割が与えられるべきだと思います。掛津区では年間数回、区民に浜掃除をお願いしていますが、個々に文句はあるでしょうが、全体的にはうまくいっていると思います。」

〔三浦課長〕：「他市町村の前例を考えてもいえることですが、（警察はボイ捨て程度のことで対応が難しいので、*）罰則を盛り込んでも意味がないということです⁴⁾。氏名の公表をするにしても、町外の人にとっては公表しても意味がないといえます。」

〔守山会長〕：「（警察というよりも、*）グリーンワーカーの活動に重点をおいた方が良い。この裏づけを条例でつければ良い。」 *（ ）内は

4) これは、警察に直接聞いたという意味でなく、弁護士会の提言にある認識を受けたものである。

情報公開された公文書では黒塗りされている。

[早川委員]:「財源といえば、海岸の駐車料金があります。(レンジャーは)夏の1ヶ月間とか期間を区切れればできると思います。」

[松尾委員]:「琴引浜では年間通してレンジャーを置くことも可能だと思います。」

[三浦課長]:「第4章についてまとめると、レンジャーは導入するということで良いですね。」

2) 第7回審議会(12月15日)

ここでは、第2次の「網野町美しいふるさとづくり条例(案)」が提出され、審議。

第1次案にあった「環境保護指導員」第14条は「環境保護団体」第14条に変えられ、同条第3項では「環境保護団体は、町長に代って第15条の権限を行使することができる。」とされた。その、「(命令)第15条」は第1項で「町長は、第8条の規定に違反している者に対し、空き缶等のごみの散乱、ふん害を防止するための必要な措置を講ずるよう命令することができる。」第2項で「町長は、第12条の規定に違反しているものに対し、その行為を禁止するよう命令することができる。」とされていた。

「(罰則)第16条」は、「町長は、第8条及び第12条に違反し、第15条の命令に正当な理由がなく従わない者に対し、その氏名等を広報等で公表する。2 前項の者は、氏名等の公表の代わりに、違反した現場付近の清掃作業を行うことを選択することができる。」とされるにいたった。

「(両罰規定)第17条」は維持された。

「網野町豊かな海づくり審議会条例(案)」も提出された。

三浦課長による説明:「第5回審議会では、琴引浜と他の地域で分けて、2つの条例案をつくりました。しかし、前回、弁護士会からの報告内容を受けて、やはり1つにまとめた方が分かりやすいと思いましたので、事務局で別紙のような案を作成しました。注目していただきたい点は、・

前文を設けたこと ・環境美化だけでなく環境保護という文言を入れたこと ・重点区域と特別保護区域（琴引浜を想定）を設けたこと ・網野町豊かな海づくり審議会を設けること ・環境保護団体の項目を設けたこと ・罰則について、氏名の公表と清掃作業を選択できるようにしたこと」です。

その第2次条例案についての議論で関係するものは次のとおり。

[三浦課長]：「環境保護団体の項目についてですが、これには琴引浜の鳴り砂を守る会や観光協会等が該当します。環境協会等が人を雇って、重点地区や特別保護区域のパトロールを実施し、その経費を町が補助金として出すということが可能です。環境保護団体は違反している人に対して注意・命令はできますが、罰則を課することまでできるかどうかが問題です。」

3) 第8回審議会（平成13年〈2001年〉1月9日）

ここでは、京都弁護士会の2000年12月18日付け「提言」について説明、検討。

事務局より、「条例の施行時期については4月1日から施行するのがよいか。弁護士会からは周知期間を設けて、7月1日の海開きから施行するのが良いのではという意見をいただいています。」との発言。[早川委員]：「周知期間を設けて7月1日から施行が良いと思います。2回に分けた方が、マスコミも2回報道するので、PR効果も高いと思います。」

4) 第10回審議会（2月7日）

ここでは、「条例案・規則案・答申案について検討」された。第3次の条例（案）が提出され検討。「（罰則）第17条」につきかなり議論された模様。

「『罰則は必要ない』との意見に対しての改善案」として、次のものが示された。

(講習)

第17条

(A案) 町長は、前条の規定による命令を受けた者が、正当な理由がなくその命令に従わない場合は、町又は環境保護団体が行う環境保全講習を受けなければならない。

(B案) 前条の規定による命令を受けた者は、町又は環境保護団体が行う環境保全講習を受けなければならない。

[運用]

環境保全講習のなかには、現場付近の清掃作業も含む。(規則で明記)

[三浦課長]:「条例第14条と15条についてですが、前の条例案では第14条でひとつにまとまっていたものを、わかりやすくするために2つに分けました。」(⇒審議の結果、2つにわけることになりました。)[「条例第15条の2⁵⁾について、まだ検討を要すると思います。第16条にいう命令は書面で行うものであり、保護団体が常にその書面をもって、パトロールするのかどうかという辺りを、もう少し調整しないとイケません。第17条については、シンポジウムの時に、罰則は必要ない、網野に来てくれた人に共震(ママ)してもらうことが大切だとかのご意見もありましたので、別紙のとおり罰則のかわりに講習という項目を考えてみました。』

[守山会長]:「罰則についてですが、今は、海岸のことばかり頭に描いているような気がします。実際は、街中でも考えられることで、例えば、犬のフンの問題、ポイ捨ての問題を考えると、罰則もやはり残しておいた方が良いと思う。』

[早川委員]:「第17条の2で、清掃作業と講習のどちらか選べるようにしたら。』

5) 第15条第2項は、「環境保護団体は、町長に代って第16条の権限を行使することができる。」というものである。

「⇒審議の結果、第17条の第1項で、命令に従わないものに対しては、清掃作業と講習の受講のどちらかを選択してさせるようにし、それをしない人に対しては、氏名の公表をすることができるということで合意。」←（生田、注）この段階で、成立した条例と同じ内容のものが確立されたことになる。

観光客に条例の内容を知ってもらう取組みが重要との発言に加え、〔永砂委員〕の「氏名を公表したいがための罰則ではなくて、みんなできれいに保ちたいという願いを込めた罰則なんだから、違反者を捕まえるだとか、パトロールを強化するだとかいうことにならないようにしないとイケない。」という発言。

〔三浦課長〕：「平成10年にオープンカレッジの調査で、立命館大学の学生がアンケート調査をしたときも、鳴き砂はタバコの灰が混じると鳴かなくなりますと説明したら、ほとんどの観光客が禁煙に賛成したという結果が出ています。やはり啓発が大切だということです。……」

「公表することができる」では人や場合によって異なり、おかしいから、「公表する」と初めから決めておいた方が良いとの意見に対し、〔守山会長〕：「公表するかしないかは町長に決めてもらうこととして、「公表することができる」というようにしておいたら良いのでは。」

〔町民課長〕：「この罰則については、警察と一度協議する必要があると思います。それと第16条の2にある保護団体に命令権限を与えることは、検討しないとイケないと思います。それと、氏名の公表についてですが、これは人権という面から考えると、非常に重い罰になります。」

〔立命館大学 森助手〕：「事業所名を公表するケースは他にもありますが、個人名を公表することはあまりないですし、人権という面では問題も考えられます。」

〔早川委員〕：「ポイ捨てを1回しただけで、氏名公表というのは、重すぎる罰だと思いますが、命令も聞かず、清掃作業や講習の受講にも応じなかった後での氏名公表は、罪として重くないと思います。」

[谷口課長補佐]:「講習の内容は、規則の中で規定しておく必要があります。」

5) 第11回審議会 (2月14日)

ここでは、条例の答申についての最終確認と町長への答申提出。

前回(第10回)審議会の議論は、「(命令)第16条」の第3項が「町長は、第1項及び第2項の命令に正当な理由がなく従わない者に対し、町若しくは環境保護団体が行う環境保全講習の受講又は違反した現場付近の清掃を命じることができる。」とされ、また「(罰則)第17条」が「町長は、第16条第3項の規定による命令を受けた者が、正当な理由がなくその命令に従わない場合は、その者の氏名等を広報等で公表することができる。」とされることによって生かされたが、「(環境保護団体)第15条」第2項の「環境保護団体は、町長に代わって第16条の権限を行使することができる。」については依然として従前と同じにしままであった。この点の修正は、第17条の見出しの「罰則」から「制裁措置」への変更と並び、議会に提出する条例案の段階でなされることになる。

3 網野町議会での審議

網野町議会による審議・議決は、平成13年(2001年)3月招集の第377回定例会(3月8日開会、3月29日閉会)においてなされた。平成13年3月招集第377回定例会の3月29日会議録第5号によると、原案作成過程や罰則不規定への高い評価がなされている。詳しくは次のとおりである。

1) 3月29日の「日程第1 議案24号 網野町美しいふるさとづくり条例の制定について」

まず、総務常任委員会委員長より同委員会の審査報告がなされた。

「決定の結果は、全員賛成で原案可決すべきものでありました。」

「理事者への質疑は2点について行った。」まず第1点は、「条例づくりにおける住民参加について」。「この条例を作るにあたっての審議会の構成につきましては、地域・職業・分野を考慮しながら比較的若い人を中心にして、女性3人を含む10人による審議会は、計11回開催され、京都府弁護士会や龍谷大学の先生などの提言、助言また町民参加のシンポジウムの開催と、今までの条例づくりとしては画期的とも言えるプロセスであったというふうに解釈したわけでございます。……理事者の方からは、専門家の意見の反映も初めてのことであり、今後もこのことを十分参考にしながらやっていきたいと、このようにお答えいただいております。」「また、もう1点につきましては、ゴミの散乱放置に対し、町の責任が問われることも考えられるが、その対応についてということであります。主に、16条・17条についてでございます。……公共公用施設については町の責務としての姿勢が必要であり、務めていきたい。シルバー人材センターの活用や人海作戦が必要かと思う。……町民の意識、教育の問題として、理解を求めていきたい。……このようなご答弁をいただいたわけでございます。」

それを受けた討論は、賛成討論であった。すなわち、「自然環境の保護、自然への負荷の削減は、21世紀の人類最大の課題であり、特に本町は、昨年、第20回全国豊かな海づくり大会会場町として大会を支えてきた。……全町域を条例対象にしながらも、重点区域、特別区域それぞれの区域におけるポイ捨て、喫煙等を禁止行為としたこと。また、罰則という直接的苦痛ではなく、社会的制裁を取り入れ、町民等に条例の目的の理解を促す方式を評価したい。このような賛成討論でございました。」

2) 総務常任委員長の報告に対する質疑・討論

「審議会答申では豊かな海づくり審議会となっていたが、それでは海ということが中心になりがちということで美しいふるさとづくり審議会という名称に変更した。」

討論では次のような発言がなされた。

「また、違反者に対する罰則ということではなしに、制裁という社会的な不利益を取り入れた件についても、こういった内容については全国的にも先例であると思います。また、その不利益処分について、例えば、氏名を公表するという以前のアクセスとして、環境保護の講習あるいは清掃活動など、そういった該当者が道を選べるアクセスを取り入れたことについても非常に異例であり、評価できると考えます。」

挙手全員で、原案どおり可決。

4 京都弁護士会による提言

(1) この経過

当時網野町の顧問弁護士をしていた寺田弁護士が、条例制定を検討していることを新聞で知って、網野町へ協力できることを伝えたと、同町から協力要請がなされたとのことである。

当時、京都弁護士会には、龍谷大学法学部との間で学術研究交流協定を結んでいたことから、大学との学術研究交流協定を活用して具体的な課題で共同研究に取り組もうとする機運があった。京都弁護士会では、「公害対策・環境保全委員会（委員長：山下信子）」の「北部プロジェクトチーム」が網野町における環境保全条例のあり方を研究することとなる。京都弁護士会会長と同司法改革推進委員会委員長宛てに公害対策・環境保全委員会委員長が出した2000年8月21日付け文書「学術研究交流協定に基づく共同研究実施に関する申し入れのご依頼」が残っている。それによると「『網野町美しいふるさとづくり条例』に関する、環境保護と住民参加の視点からの政策提言」を「本年8月から11月ころまでの間に、龍谷大学法学部有志との共同研究会を数回開催し、その成果を弁護士会が作成する意見書に盛り込む。」などとある。それを受け、京都弁護士会会長名で龍谷大学法学部長に出された「共同研究実施に関する申し入れ」（2000年9月20日付け）には、「当会としてはぜひ積極的に実施したいと考えています。」

とある。ここにおいて、京都弁護士会が、「会」として組織的に、大学と共同研究を行い、しかもその成果を1地方公共団体の条例づくりに「意見書」として提出するという取組みが行われるに至った。

弁護士会は、在野の法律実務専門家集団であるとともに、弁護士法に基づき公的な団体でもある。そのような弁護士会が、組織として公式に、大学と共同研究を行い、その成果を意見書にまとめ、条例づくりの参考に供するという取組みは、画期的なものというべきであろう。地方自治体が新しい内容の条例を作るにあたり、審議会に原案づくりを委ねることが多い。その審議会は通常、利害関係団体・組織の構成員や学識経験者の中から首長が委嘱する委員によって構成される。条例が法として必要な普遍性・一般性を備えるためには、学識経験者の果たす役割が大きい。ところが、多くの場合、学識経験者は当局者による「一本釣り」で選ばれる。学識者には机上の議論に陥る危険性、経験者には視野の狭さによる一面性に陥る危険性、がどうしても伴いがちである。しかも、学識や経験は、同じ事実を対象にしても人によってかなり受け止め方が異なることから、必ずしも一般性をもつものにはならない。そこに、「一本釣り」方式による審議会が「イチジクの葉っぱ」になる理由がある。そのような状況に鑑みると、京都弁護士会による本件取組みがいかに画期的であるか、分かるであろう。

(2) 京都弁護士会「網野町『環境保全条例』に対する提言

～よりよき『環境保全条例』の検討・制定のために～

この「提言」は、2000年（平成12年）12月18日付けで、京都弁護士会会長名で網野町長宛てに出された。この内容の多くはすでに、中間報告（レジメ）という形で、網野町環境保護対策審議会の第6回会議で示され、議論されていたものである。基本的な内容は同じであるといってよい。審議会に大きな影響を与えた提言であるので、詳しく紹介しておく。

1) その基本的な考え方は何か

「第1 はじめに」では、まず、環境基本法を引きつつ環境保全の重要性と人類的視点の必要性を指摘した上で、環境保全条例の制定にあたって「理解認識すべきこととして大切なことは、環境を守る主体が住民であるということ、そして、環境保全に向けた活動主体として住民団体の自発的活動を促進し、支援することが重要だということです。」と述べる。

「第2 条例の基本理念」では、基本理念を明確にすることが必要であるとされる。それは、第1に、「単に網野町の町益にとどまるものではなく、……日本国中の国民にとって保全すべき豊かな自然環境なのだという視点を明確にする」こと。第2が、「住民等や事業者の自発的積極的協力を促進し、本条例の実効性を担保するためには、本条例の基本理念の中に情報公開と住民参加を盛り込む……必要が」あること、だとされる。

そのためには、前文を置くことが必要として、その具体例も参考として掲げている。さらに、基本理念の実現を考えると、基本条例を制定し、その中に本条例を位置づけることが望ましいともされる。

そこに示された基本思想、すなわち環境保全の活動主体が住民であること、そのために情報公開と住民参加が重要だという基本思想は、本稿の主題である、条例による規制手法のあり方にも色濃く投影されることになる。また、規制の第1の目的が、「世界に誇るべき」豊かな自然環境の保護であり、単に町益にとどまらず日本中の国民の利益になること、さらには人類的課題に応えることにあることを明らかにすることは、規制の対象や手法が偏狭な視点で構想されることを防止するために役立つことになる。その意味で、この部分は極めて重要であったといえる。

2) 「第3 保全のしくみ」について

ここではまず、「1. 保全すべき地域の指定」として、白砂青松の美しい海岸線の保護、とりわけ、鳴き砂の浜として有名な琴引浜の保全を目的とすることから、港湾施設を除く町内の海岸線全域、及びそれに密接に関

係する隣接地を「保全すべき区域」とし、琴引浜を「特に保全を要する区域」とする。

「2. 規制すべき行為」では、車両の乗り入れや土砂、植物の採取といった重大な現状変更をとまなう行為は、海岸法や自然公園法において規制されているので、「むしろ問題となるのは、海岸での喫煙、花火、たき火、キャンプ等、通常の海岸利用に伴う行為をどこまで規制するかということ」であるとする。「琴引浜については、鳴き砂の保全に向けた地元住民の取り組みが行われてきており、砂浜での禁煙等の比較的厳格な規制に対しても、観光客の協力が得られています。鳴き砂は、わずかな煙草の灰が混入しただけでも鳴かなくなるほど環境に敏感であり、貴重な鳴き砂の浜を守っていくためには、これらの規制をそのまま条例に取り込む必要があるでしょう。このことは、これまでの地元住民の取り組みに正当な評価を与え、鳴き砂の保全のための活動に法的根拠を与える上でも、重要な意味を持ちます。」とされる。

「3. 法律との関係」では、海岸法における規制、自然公園法における規制が示されたうえ、条例による規制の適用範囲が検討されている。

3) 「第4 条例の実効性確保」について

ここでは、目的達成のための手法として強制力を伴うものから経済的誘導に至るまで様々なものがあるとした上で、本条例の目的を達成するための手法としてどのようなものがふさわしいかの検討がなされる。

その「2. 刑罰等による手法」では、次のように述べられている。

「既存の空缶ポイ捨て禁止条例等には、ゴミなどを散乱した者が町長の命令に従わない場合に罰金を科す制度（命令前置型罰則規定）を置くものが比較的多く認められます。条例の規制目的は、環境保全、美観・風致の維持ということにあるのですから、このような条例に置かれる罰則の機能は、実際に刑罰を科して苦痛を与えることによる直接的な規制効果を狙っているのではなく、むしろ関係者に『命令に従わなかった場合には罰

則などの不利益措置がとられるかもしれない』という意識をもたらすことによる間接的効果＝一般予防を期待しているものと思われます。しかし、罰則の適用のためには、警察への告発→捜査→起訴(略式)という刑事手続をふむことが必要で、比較的軽微な条例違反についてこのような厳格な手続をとることは適当とは思われません。現実的にも、警察の捜査・検察官の起訴はほとんど期待できませんし、実際上も、空缶ポイ捨て禁止条例において罰則が適用された事案はほとんどないといつていいでしょう。このような実態は徐々に住民等に認知されていくと思われませんが、この場合には一般予防効果も減殺されることになりかねません。

他方、地方自治法14条3項は、地方自治体が5万円以下の過料を科すことができると規定していますので、このような過料による規制が可能かどうかとも問題となります。しかし、過料を科す場合であったとしても、不利益処分を受ける者に対し、告知・聴聞・弁明の機会を保障する必要があります。罰金の場合と同様に、このような手続保障は条例の趣旨・目的からしていかにも煩瑣であって、実的なものとはならないおそれがあります。

何よりも問題なのは、一旦環境が破壊されてしまった場合には、事後的な刑事処分等では環境保全の目的は達成できないことです。このように刑罰や過料は、本条例のような環境保全を目的とする条例の実効性確保の手段としては、必ずしも十分機能しないのではないかと思います。

但し、最終的な威嚇力を確保する趣旨で罰則規定を残すべきであるという考え方もあります。しかし、極端な事案に対しては、軽犯罪法や自然公園法の罰則規定を活用することも可能であり、罰則規定をおくかどうかは検討の余地があるところです。」

「3. 清掃ボランティア活動」においては、中止命令を発し、それに従わないものに対しその「氏名等を公表するなどによって社会的制裁を課」す制度は「一定の抑制効果をあげています」としつつ、それと「ゴミ等を散乱した現場付近を清掃する作業、のいずれかを選択させる制度が考えられます」として、「参考になる制度として、道路交通法に規定されている社

会奉仕活動」をあげて、「本条例においても清掃ボランティア活動と氏名公表等の不利益処分を選択する制度を採用し、その不利益処分を免れる見返りとして環境改善に協力していただくことは十分検討に値するものです」とされる。

「4. 人海戦術による監視・啓発活動（指導・助言・勧告）」では、「条例目的を達成するために、民間環境団体の大幅な関与を認め、ボランティアの人海戦術による監視・啓発活動を活用することは極めて有効な手段であると思われます。」「具体的には、環境保全のための民間団体組織を条例で位置づけ、これら団体が作成した環境保全計画を条例の規定によって公的なものとして認定する制度を置くことが考えられます。また、監視活動等に従事する個人（ボランティア）についても、条例でその立場を明確にしたうえ、監視・説得・教育的活動を公的に権威づけ、その活動をより実効性あるものとすることも有効であると思われます。」「環境庁は、自然公園内において高山植物の不法採取や密猟を防ぐため、レンジャー（職員）を置き、……当該職員（レンジャー）は、ゴミ散乱行為等を制止できる権限が与えられており、その指示に従わない者に対しては罰則が科せられることとなります（自然公園法24条・52条⁶⁾）。これにパークボランティアが協力することで、その活動をよりいっそう拡大しています。」さらに、「環境庁は、平成13年度予算要求において、それらの中間的な立場の「グリーンワーカー」による協体制度も構想⁷⁾している。」とされる。

「5. 環境保全への貢献度に応じたメリットシステムの採用（誘導）」では、表彰制度、清掃活動参加者への駐車場利用料免除、地元の温泉入浴券贈呈。様々なイベント（鳴き砂コンサートなど）への人的・財政的支援策が提唱されている。

6) 現行では、37条、86条10号、30万円以下の罰金。

7) この制度は、2001年度より実施されるにいたった。環境省の報道発表資料、「平成13年8月9日 国立公園等民間活用特定自然環境保全活動（グリーンワーカー）事業の実施について」参照。（<http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=2795> visited 2013.1.14）

4) 「第 5 住民参加」について

この「1. 住民・NGO 主体の保全活動」では、「地方自治の主人公」論と行政的資源限界論、住民 NGO 実行性確保論に基づき、「本条例も、このような住民参加の理念に立脚し、住民参加の仕組みを採り入れた内容にすべき」として、「禁止行為に対する監視・指導活動や清掃活動などの保全地域の管理を、第一次的に住民を構成員とするボランティアや NGO の自主的運営に委ねるべきです。条例で、保全活動を担う団体を行政が認定する仕組み、認定団体に、監視・指導活動に対する一定の権限を与え、上記のとおり財政的支援に関する規定を置くことにします。……名目的な報奨金というものではなく、認定団体の活動経費を実質的にまかなえる程度の財政的措置をとることが必要です。また、……広報・啓発活動や環境教育活動も、この認定団体が主体的に行うものとして、NGO に条例実施の中心的役割を担ってもらうことが望ましい」とする。

「2. 条例の実施過程等への参加の確保」では、「(1) 住民代表を加えた常設の審議会の設置……海づくり審議会」、「(2) 住民の申立制度」、「(3) 「海づくり審議会」に関する規定」

「3. 条例制定等のプロセスにおける住民参加」、「4. 情報公開・説明責任と環境教育の重要性」が指摘されている。

5) 「第 6 経済的措置の検討の必要性」について

ここでは、「法定外目的税としての『地方環境税』の創設」、「海岸利用者に対する『使用料』の創設」（「海岸法は1999年7月に改正され、従前は海岸保全区域として指定された区域以外の海岸は国有財産法上の行政財産でしたが、改正により、海岸保全区域以外の海岸区域も『一般公共海岸区域』として都道府県知事が管理を行うとともに、市町村との協議により、一般公共海岸区域の管理を市町村が行うことができるようになりました。」）や「4. 海岸利用者の任意拠出としての『環境協力金』の創設」が提唱されている。

6) この「提言」への評価

この「提言」で示された思想や制度構想は、網野町条例に大きな影響を与えた。それはまず、公害や環境保護問題に在野法曹として取組み、その住民運動にかかわることによって得た経験と教訓が理論化され、政策化されたものだったからではなかろうか。さらにそれに加え次のことも大きく関係したように思われる。すなわち、上記「2 『網野町環境保護対策審議会』での検討内容」では、対策審議会における議論を荒削りなまま、きれいに整理することなく、紹介したが、その理由は、住民から選ばれた委員の発言の中に、あるいは「講義」した弁護士の発言の中に、弁護士会の提言が示される以前から、提言の内容に呼応するものが存在することをリアルに見てもらいたかったということにある。そのような発言は、眼前の現実を良くしようとする集団的な取組みの経験と教訓に裏打ちされたものであって、単なる机上の思いつきや評論ではない。弁護士会の提言が審議会に大きな影響を与えることができたのは、以上の如き両者の波長が合い共振したからであるといえるように思われる。

このような共振によってつくられた条例がどのような効果をもたらしたか。次に見てみよう。

5 条例施行後の経過

(1) 条例の施行

条例は、平成13年（2001年）4月1日から施行するとされたが、第16条（命令）及び第17条（制裁措置）の規定は同年7月1日からの施行とされた。この2段階施行は、審議会で議論のあったように周知期間などを考慮したものといつてよい。

特別保護区域の指定等については、2001年（平成13年）7月1日に琴引浜が特別保護区域に指定され、「琴引浜の鳴り砂を守る会」が環境保護団体に認定された。

琴引浜には特別保護区域表示看板が設置され、その「守る会」が環境保護団体として、啓発、指導、パトロール等の活動を実施するようになった。初年度の2001年は7月14日から8月16日の間、延べ15日間実施。環境保護団体には活動支援として補助金が交付された（年間10数万円）。（他に、掛津区の自治会予算より年間10万円の補助あり。）

「美しいふるさとづくり審議会」の立ち上げや重点区域の指定については、条例施行の翌年である平成14年（2002年）6月6日に第1回審議会が開催され、そこで重点区域指定の進め方等につき検討された。その結果、平成15年4月1日付けで3つの区域が重点区域に指定されるにいった。

(2) 条例による規制の効果

審議会の会議録からは、条例施行後も犬のふん害に困っている様子が見てとれ、そのための啓発活動について検討されている。第2回審議会（平成14年9月3日）でも、犬のふん害対策や自動販売機回収容器調査について審議されている。

しかし、特別保護区域の琴引浜については、効果があがっているとの報告が見られる。例えば、平成14年6月6日の第1回美しいふるさとづくり審議会での次のような発言。

[松尾委員]：「琴引浜については、目に見えて効果があり、美しい浜となっています。パトロールを行っていて、事故がないのは（問題が起こらないのは）、啓発ポスターを張ったり、夏の海水浴シーズンには、駐車場で啓発のはがきを配布しているなど、地道な啓発活動があるからだと思う。子どもが大人に対して、指摘するようになってきています。」

[三浦・企画振興課長]：「はだしのコンサートで、砂をふるいにかけて、どのようなごみがあるか調査しましたが、たばこはありませんでした。」

ふん害と琴引浜とでそのように異なるのはなぜなのか。

琴引浜では、2001年7月1日の条例施行以後、生田が現地調査で確認した2012年9月20日に至るまで、10年以上にわたり、条例による「命令」や

「制裁措置」は発動されていない。また、そこを担当する環境保護団体が、「指導に従わない者がいた」として「その状況を町長に報告」（町条例第15条第2項）するにいたった例もない。琴引浜には、① 毎年 ② 6万人以上という多数の人が ③ 各地から⁸⁾ ④ 海水浴客などとして訪れる。単なる小さな閉ざされたコミュニティ内での現象なのではない。そのような特徴のある場所で、条例が制定されただけで、罰則なしに、「禁煙ビーチ」がまさに実現しているのである。

条例は必要だ。しかし、罰則がなくても規制の効果は素晴らしくあがる。なぜなのであろうか。その理由を探るため、次に琴引浜を保全する取組みがどのように行われてきたのか⁹⁾ 調べてみよう。

6 住民による琴引浜保全活動

(1) 伝統的な自治組織による取組み

琴引浜に面する伝統的な行政区域として戸数60ほどの掛津区がある。日本海に面した海浜には様々な漂着物が流れ着き打ち上げられる。海浜のごみ掃除は住民全体の課題である。掛津区では、海浜掃除が「村役」とされ、世話役の「浜係」を決めて住民による清掃を毎年数回実施してきた。

また、琴引浜駐車場は掛津区が管理しており、その駐車料金（現在、普通自動車1台当り1,000円）は掛津区の収入となる。かつての最盛期には年間3,000万円ほどの収入があった。最近は少なくなったというが、それ

8) この点については、琴引浜駐車場に入った車のナンバープレートにより観光客の地域性を調査したもの（東山高等学校地学部・安松貞夫「琴引浜を中心とした鳴き砂の分布について 琴引浜の研究—その1—」東山学園研究紀要第39集（1994年）43頁～44頁）が参考になる。それによると、「福岡、東京、長野、愛知のナンバーも」あることが示され、結論として「道路事情、交通の便のためか、ここが京都府にあるにもかかわらず京都よりも阪神方面より多くの観光客、海水浴客が訪れている」とされる。

9) 琴引浜の自然環境保全の自覚的な取組みの経過については、琴引浜の鳴り砂を守る会『琴引浜の鳴り砂を守る会設立20周年記念誌 鳴き砂とともに歩む』（2008年3月）の59頁～60頁に掲載されている1976年から2007年までの「年表」が参考になる。

でも年間2,000万円ほどにはなるといふ。これで琴引浜の管理人を複数名雇用できている。

(2) 守る会による取組み

市民による守る会として特筆すべきなのが、「琴引浜の鳴り砂を守る会」(以下、「守る会」といふ。)である¹⁰⁾。

1) その結成の契機と構成

この「守る会」は、1986年頃に民間ディベロッパーによる琴引浜後背地での一部琴引浜にも及ぶ大規模なリゾート開発計画が持ち上がり、それに危機感を抱いた住民が中心になって1987年6月に立ち上げた市民運動体である。

現在の会員数は250で、そのうち4分の1が地元、4分の1が地元以外の網野町、他は全国各地の応援者といわれている¹¹⁾。地元としては、掛津区60戸のうちの約8割と隣の遊(あそび)区10数名の約60名で、区の会員は世帯数で数えられているとのことである。簡単な11カ条からなる会則をもち、役員は、会長、副会長、事務局、幹事、監査で、掛津区と遊区の会員から選ばれ、発足当初から交代はない。

リゾート開発計画に住民が危機感を抱いたのは、リゾート開発により琴

10) 「守る会」については、三浦到「鳴き砂の保護——網野町における『鳴き砂』保護の条例化に向けて——」佐藤満編『丹後地域文化オープンカレッジ 地域情報研究シリーズ 2』(古今書院、2001年)217頁～238頁が詳しい。この論稿は、その筆者が「網野町役場企画商工観光課長」と「琴引浜の鳴り砂を守る会事務局長」という「両方の立場から記述している」ものである(同論文・235頁註1)参照)ことから、条例化に向けた取組み状況を含め行政側と住民側の両方の視点から整理されており、参考になる。本稿もそれに依拠している。

11) 大浦佳代「EIC ネット 生物多様性 特集 “生物多様性” と現場をつなぐ事例集 事例 2：琴引浜の鳴き砂保全(京都府京丹後市網野町) [1] 60戸の集落と地域外が共鳴して守る“鳴き砂”の浜(前篇)」(http://www.eic.or.jp/library/bio/case/c2_1.html visited 2012/09/05) 2頁参照。

引浜の貴重な自然、とくに鳴き砂が壊滅的な打撃をうけると感じたからである。

もっとも、琴引浜の鳴き砂が貴重な自然であると住民や町の行政当局が昔から自覚していたわけではない。その画期となったのが、1976年、同志社大学工学部の三輪茂雄教授から町長宛てに、琴引浜の遊歩道建設計画に対して、鳴き砂保護と遊歩道計画に関する要請文が届いたことであるといわれている。

これにより町行政が動き出した。1978年には琴引浜を名勝として網野町指定文化財とし、82年には鳴き砂を町の天然記念物に指定する。84年には、町として日本ナショナルトラストに琴引浜観光資源調査を委託し、翌年の85年10月にはその報告書をもとに町主催で鳴き砂の保護と活用を考えるシンポジウムを開催するに至っていた。

他方、住民においても、当時、産業構造の転換、つまりかつての丹後ちりめんの織物業から海水浴客や観光客相手のサービス業への転換が進行する中で、琴引浜やその鳴き砂が重要であるとの意識が醸成しつつあったといわれている。

2) 「守る会」の活動¹²⁾

「守る会」の活動の重点は、その会則にもあるように、「砂浜及び周辺の清掃活動」と「鳴り砂を守るための広報活動・学習研究活動」である。

もっとも、その清掃活動は、掛津区の「村役」としての活動とほぼ重なっている。守る会が前面に出るのは、ナホトカ号の重油流出事故の時のように広くボランティアの支援を呼び掛けなければならない場合だという。地元の区長や区の観光部長は必ず守る会の役員になることが慣行となっており、「区と守る会の組織が両輪となって有機的に連携し、鳴き砂

12) その活動については、琴引浜の鳴り砂を守る会・前掲誌49頁～58頁に「20年の活動の記録」として2007年度（平成19年度）までの活動が掲載されている。そこには、条例による環境保護団体になってからの活動内容も記されている。

の保護を行っているのが大きな特徴といえる。¹³⁾」

「守る会」の独自活動として目に付くのは、広報啓発活動や他地域への視察・他団体との交流活動である。前者としては、海岸へのゴミかごの設置、説明板や横断幕の設置などがある。また、禁煙ビーチの取組みにあわせ、砂浜から少し上がったところの海岸線に沿い約100メートル間隔で灰皿を置き喫煙場所としていることは、無理なく禁煙を遵守できる条件整備として重要な意味があるというべきであろう。後者としては、鳴き砂関係のシンポジウム、全国鳴き砂サミットや全国鳴き砂ネットワークへの参加などがあげられる。特に後者は、それに参加する会員の環境保護市民運動家としての力量アップに大いに役立った¹⁴⁾ものと思われる。

3) 禁煙ビーチに向けた取組み

鳴き砂はタバコの灰によっても鳴かなくなる。それにもかかわらず、琴引浜には大量のタバコの吸い殻が捨てられていることが判明する。東山高校の地学部は、1995年の夏までは琴引浜の海岸漂着物を中心に調査していたのだが、1995年度の夏合宿時（8月28日～29日）に漂着帯に含まれるタバコの吸い殻などを調査したところ、愕然とするほどその量が多いことに気づく¹⁵⁾。この調査結果は行政や「守る会」にも衝撃を与え、琴引浜を禁煙にしようとの動きを生み出した。けれども、他方では、禁煙にするとお客さんが来なくなってしまうとの反対も無視できなかった。

折から、網野町では、2000年に第20回全国豊かな海づくり大会を開催することが決まったことから、ゴミのないきれいな町づくりに向け町民の意

13) 琴引浜の鳴り砂を守る会・前掲誌78頁。

14) 例えば、松尾省二「私と琴引浜 守る会」琴引浜の鳴り砂を守る会・前掲誌70頁～71頁参照。

15) この調査結果の詳細については、東山高等学校地学部「琴引浜に漂着するレジンベレット、ライター、タバコの吸い殻について 琴引浜の研究—その2—」東山学園研究紀要第41集（1996年）32頁～37頁参照のこと。

識を醸成していくために、環境保護条例を制定していくことになった。1997年の秋頃、町は、京都府に対し、丹後地域オープンカレッジでこの課題に取り組んでくれる大学がないか、打診してほしいと依頼。この要請に応えたのが、立命館大学政策科学部である。担当の田村悦一教授と協議し、1998年度の2回生研究入門フォーラムの一環として実施することになった。その取組みの中で、琴引浜についての調査も行われ、観光客に琴引浜を禁煙や花火禁止にすることにつき賛否を問うたところ、賛成が8割を超えるにいたった。このことも、「地元が禁煙に取り組む大きなきっかけになった」といわれる¹⁶⁾。

上記2つの調査結果をよりどころに、いよいよ1999年夏には琴引浜を「禁煙ビーチ」にする取組みが具体化する。ところが、ここで、砂浜では完全禁煙とする「守る会」と携帯灰皿を使えばよいとする区の観光協会との間で「実施方法について意見の食い違いが生じ」、結果として、携帯灰皿を配るという中途半端なものになった。それでも、「ポイ捨てされた吸い殻は例年の半分以下に激減し、観光客からの苦情も一件もなく、この取組は成功したものと総括」されることになる。しかし、携帯灰皿を配るというやり方は、初年度にそれを無償で提供してくれたタバコ会社が次の年には購入してくれというようになったことから、予算上の問題が生じ、実施できなくなってしまった。「また、観光客への啓発活動も弱くなり、この結果、ポイ捨ては以前に近い状況になってしまった。このことから、地元だけの取組みには限界があり、法的措置が必要であることが再確認された形になった。」といわれる¹⁷⁾。

もっとも、その取組みの限界や法的措置の必要性についての認識・理解には、当然のことながら、人によりバラつきがあったように思われる。その中には強制力が必要というよりも、禁煙を守るよう呼びかけることに公

16) 以上は、三浦・前掲論文230頁～234頁参照。

17) 以上は、三浦・前掲論文234頁参照。

的なお墨付きが欲しい、条例という公的な権威の後ろ盾がありさえすればよい、との思いや認識も、有力に存在していたようである。このような思いや認識は、前述した第1回環境保護対策審議会（2000年5月26日）における松尾（省）委員の発言に端的に示されている。また、生田が松尾庸介・「守る会」会長に直接お尋ねしたところでも、そのような認識・理解が当時の「守る会」の中にあつたことが確認できた。

(3) 「はだしのコンサート」など

1) 「はだしのコンサート」

琴引浜を守る住民レベルの取組みとしてはさらに、琴引浜で行われている「はだしのコンサート」を挙げるべきであろう。

1994年（平成6年）9月23日に第1回「はだしのコンサート」が開催されて以降、毎年行われ、2012年6月3日には第19回目が開催されている。2001年6月の第8回目から、地元の実行委員会が主催することになった。

キャッチフレーズは、「あなたの拾ったゴミが入場券です！」というものである。当日は琴引浜駐車場も無料になる。

参考までに第19回目の概要を記しておこう。

平成24年6月3日（日）午前9時から午後4時まで琴引浜にて開催。

行事内容：ビーチマラソン&クロスカントリー；8 km, 4 km, 2 km のコースあり。

ビーチ・クリーンアップ（参加者全員、琴引浜での入場料のゴミ拾い）

はだしのコンサート（出演アーティスト：琉華, Paix2 (ぺぺ)など）

フリーマーケット

その他（着物のれん街並みづくり、はだし de 婚活など）

問合せ先：掛津区民センター、琴引浜鳴き砂文化館

主催：はだしのコンサート実行委員会

この「企画・運営スタッフ」は同年3月下旬に公募されている。

「コンサート」当日は小さな子供たちも参加しており、地域の異世代間交流と次世代の環境保全主体涵養が行われている。

2) 琴引浜鳴き砂文化館

住民の取組みが持続するには、取組みの拠点が不可欠である。1998年3月に網野町議会へ「(仮称) 鳴り砂会館」建設の陳情書が提出される。それを受けて、2002年10月に、「琴引浜鳴き砂文化館」が、日本ナショナルトラストによる全国第6番目のヘリテイジセンターとして開設される。館長と専任の職員をもち、鳴き砂に関係する住民による様々な取組みの拠点となっている。

(4) それらの取組みへの評価

琴引浜の鳴き砂保全の取組みは、専門の調査機関によっても「沿岸域の総合的管理の取組み」として「成功事例」に挙げられ、その「成功要因」が、次のようにまとめられている。

「守る会による海岸保全活動は、専門家や多くのボランティアの参加が外圧となり、地区住民の自主的な活動であった。また、外部からの刺激が、マンネリ化を防ぎ、はだしのコンサートの開催や『全国鳴き砂ネットワークの設立』などを通して、守る会の存在意義が高まった。京都府知事からの自然環境保全功労賞、(社)全国海岸協会からの『海岸功労賞』表彰、環境庁からの『地球環境保全功労賞』表彰などの守る会への評価や、『残したい日本の音風景百選』や『日本の渚百選』への琴引浜の選定なども活動の継続に貢献した。」

また、「平成14年、『琴引浜鳴き砂文化館』ができ、守る会の活動拠点となり情報発信の場ができたことが、取組みの継続に大きく寄

与している。』¹⁸⁾。

さらに「総合的管理に資する特徴」が、次のようにまとめられている。

人的な支援の特徴として、「事務局長を務めた旧網野町の教育委員会担当者が、琴引浜の保全活動に共感し、移動後も守る会の活動を続けたことが、守る会と行政のパイプ役となり、守る会の活動・運営の継続や、『網野町美しいふるさとづくり条例』制定に大きく貢献した。」

また、経済的裏付けの特徴として、「掛津区には地域で支えあうというルールがあり、琴引浜の保全活動にも生かされている。地区の浜にある駐車場の収益を自治会で管理し、琴引浜の清掃活動や地区の環境保全に使い」、また、「それを資金として通年人を雇用し清掃活動を行うようにした。これにより、ボランティアなどの負担感もなく、保全活動を継続できるようになった。」¹⁹⁾。

それらのまとめは、私が現地で見聞した事実に照らしても、的を射たものであると思う。琴引浜を禁煙ビーチにしてその鳴き砂を守ろうとする活動は、条例制定後もその「命令」や「制裁措置」に頼ることなく、したがってまた、それらを発動することなく成果を挙げることができている。それを可能にしているのが、上述した住民による取組みのシステムであるのではなからうか。

おわりに……得られた教訓

(1) 誇るべき理念・価値への確信と啓発の重要性

禁煙やタバコなどのポイ捨て禁止は、一般的には「めいわく行為」規制

18) 以上は、株式会社三菱総合研究所「[IV] 琴引浜の鳴き砂保全の取組み（京都府・旧網野町）」『平成22年度内閣官房総合海洋政策本部事務局調査 沿岸域の総合的管理の取組み事例に関する調査 調査報告書』（平成23年3月）101頁～102頁。

19) 以上は、株式会社三菱総合研究所・前掲調査報告書103頁。

の問題である。ポイ捨ては「町の美観」保護を理由に禁止されることもある。それに対し網野町条例は、「禁煙ビーチ」を「全国民の財産としての貴重な自然環境」を保全する問題として位置づけた。単にめいわく行為をやめましようとするだけでは、何万人もの観光客や海水浴客が来訪する場所で禁煙を実現することは困難であろう。「全国民の財産としての貴重な自然環境」だということについて多くの住民や来訪者達が認識・理解できてはじめて、禁煙が可能となるのではなからうか。そのような認識・理解が不十分なまま、刑罰や制裁という強制力を背景に、それをチラつかせて規制しても、効果はない。

（2）象徴立法の無力さと確実な取締りの効果

そのような考えに対して常套的になされる反論・批判は、刑罰や制裁の対象になるほど重大な問題だということを法律や条例で示すことによって人々の規範意識を変え高めることができるのだという主張である。「象徴立法」にも、効果があり、意味があるというわけである。

しかし、立法するだけではほとんど防止効果がないことは、ベッカリアをはじめとして古くから言われてきたことである。私も、危険運転致死傷厳罰立法と飲酒運転厳罰化立法の効果を調べることにより、そのことを明らかにした²⁰⁾。その結論は、「他律的規制である限り、規範を一般的に示すだけではほとんど抑止効果はない。抑止するには、違反すれば必ず見につき、規制されるという状況に置くことが不可欠だ。」ということである。

それゆえ、他律的規制は、厳罰である必要はなく、穏やかな制裁で足りる。けれども、他律的規制に頼ることで自律性の涵養がどうしても手抜きされてしまうことから、規制範囲は広くならざるをえない。これを抑圧型の「介入法」²¹⁾ といってよい。

20) 生田勝義『人間の安全と刑法』（法律文化社、2010年）63頁～83頁参照。

21) 生田・前掲書152頁～155頁参照。

もっとも、刑法であれ介入法であれ、それを根拠に行う確実な取締りは、人的にも、費用対効果においても、さらにはそもそも発見可能かという現実性・実行性においても、大変な困難を伴う。

(3) 介入法の可能性

抑圧型の介入法の効果とその限界性については、例えばストーカー行為規制法の運用状況を見るとわかる。法律の定める命令や警告でない「警察による事実上の指導・警告」だけでも多くのストーカー行為が収まっている。けれども、認知されるストーカー行為は年を経ても減る状況にはない。²²⁾

「事実上の指導・警告」は警察以外によってもなすことができる。網野町条例は、「守る会」を環境保護団体に指定し、それが指導等を行うことができるようにした。これがかなりの効果を挙げていることはすでに見たとおりである。

この点については、禁煙ビーチを目指す取組みに対し、「観光客に協力をお願いするという強制力のない取組にとどまり、守る会や観光協会が相当努力しないとその継続が難しいという限界も見えてきた²³⁾」との受け止めがあった。これが、当初の条例（案）にあった罰金刑の罰則規定につながったものと思われる。けれども、現場には、「名札が欲しい。名札があるだけでもよい。」との思いもあった。京都弁護士会の「提言」や制定された条例は、後者に軸足をおきつつ前者をも取り込んだものといってよい。

現地で「守る会」の役員の方にお聴きしたところによると、条例施行後もしばらくは、禁煙を無視した上その「指導」にもなかなか応じてくれない例が年に1～2件はあったという。また、そういう場合でも、「やむを

22) 警察庁「平成23年度中のストーカー事案及び配偶者からの暴力事案の対応状況について」(平成24年3月22日)参照のこと。これは、警察庁のホーム・ページにアクセスすれば閲覧できる。

23) 三浦・前掲論文234頁。

得ない。警察に来てもらいましょうか。」と言うと、それだけでうまく収まったとのことである。このように警察の名を出すだけでも他律的規制が功を奏することがある。このことは、ストーカー行為規制法の運用において、警察による公式・非公式の「警告」だけで多くの案件が収まっていることから、うかがい知ることができよう。

もっとも、「警察」だから抑止力があるのか、さらには警察の次の「刑罰」を恐れてなのか、あるいは「犯罪」というレッテルに対する社会的非難を恐れてなのか、という問題はある。この問題の検討にはさらなる実証的研究が要る。けれども、琴引浜禁煙ビーチの取組みから明らかになったことは、指導・注意は警察以外の団体メンバーによる場合でも、それに公的なお墨付きがありさえすればほぼ100%に近い効果があるということである。また、刑罰や犯罪について少なくとも言えるのは、直接に刑罰や犯罪である必要はない、ということである。

それとともに、不特定多数人の海水浴客等が禁煙を守ってくれるようにするには、喫煙者のための喫煙スペースを近くに別途確保するなど無理なく規範を遵守できる客観的条件の整備とともに、依然として現場での啓発活動やパトロール、指導が必要だということである。それらから明らかになるのは、「広範だが穏やかな制裁の介入法」はやはり必要であるが、それと同時に、客観的条件整備があれば、そのような介入法で十分に対応できるということである。

条例施行後10年を経過した2011年から2年間は、禁煙を無視した上で指導・注意にクレームをつけてくる例は一件もなくなっているとのことである。

(4) community-based と evidence-based の重要性

琴引浜禁煙ビーチは、条例だけで実現できたわけではない。住民等による地道で持続した粘り強い自主的な取組みの賜物である。子供たちが大人に喫煙やゴミのポイ捨てを注意することもあるという。これは、コミュニ

ティぐるみの老若男女による地道な取組みが、次の世代を担う子供たちの人格への規範内在化をもたらしたものといえよう。ここには、他律的規制の自律的規整への転化が見て取れるように思われる。住民による清掃活動によりきれいな浜になっていると、タバコの吸い殻等で汚すことは自ずとためられるものである。私も、外国から日本に帰ったとき、クリーンな日本にタバコをポイ捨てできなく感じた。

専門的知見を貪欲に取り込むことや拠点の重要さも明らかになった。まさに evidence-based, community-based の取組みである。

最後に、それらを可能にしたリーダーたちの存在を忘れてはなるまい。

本稿を準備するにあたっては、多くの方にお世話になった。京都弁護士会の藤田正樹弁護士、琴引浜現地調査での松尾庸介、三浦到、松尾信介、宇野貞夫、松尾省二の皆さん、琴引浜鳴き砂文化館の皆さん、貴重な文献をお貸し下さった佐藤満立命館大学教授、情報公開の労をとっていただいた京丹後市職員の皆さんなどである。最後になったが、記して感謝したい。

<主な参考文献・資料の一覧>

- ・三浦到「鳴き砂の保護——網野町における『鳴き砂』保護の条例化に向けて——」佐藤満編『丹後地域文化オープンカレッジ 地域情報研究シリーズ 2』（古今書院、2001年）217頁～238頁。
- ・琴引浜の鳴り砂を守る会『琴引浜の鳴り砂を守る会設立20周年記念誌 鳴き砂とともに歩む』（2008年3月）
- ・株式会社三菱総合研究所「〔IV〕琴引浜の鳴き砂保全の取組み（京都府・旧網野町）」『平成22年度内閣官房総合海洋政策本部事務局調査 沿岸地域の総合的管理の取組み事例に関する調査 調査報告書』（平成23年3月）98頁～103頁。
- ・大浦佳代「EIC ネット 生物多様性 特集 “生物多様性” と現場をつなぐ事例集 事例2：琴引浜の鳴き砂保全（京都府京丹後市網野町） [1] 60戸の集落と地域外が共鳴して守る“鳴き砂”の浜（前篇） [2]

同左（後編）」http://www.eic.or.jp/library/bio/case/c2_1.html および同左
2.html, visited 2012/09/05

• 三浦到「住民と行政の共同による鳴き砂保護 京都府網野町」全国市町村会・町村週報2465号（2004年1月19日），<http://www.zck.or.jp/forum/2465/2465.htm> visited 2012/08/28

• 東山高等学校地学部・安松貞夫「琴引浜を中心とした鳴き砂の分布について 琴引浜の研究—その1—」東山学園研究紀要第39集（1994年）39頁～61頁。

• 東山高等学校地学部「琴引浜に漂着するレジンペレット，ライター，タバコの吸い殻について 琴引浜の研究—その2—」東山学園研究紀要第41集（1996年）19頁～39頁。

• 京都弁護士会の「網野町『環境保全条例』に対する提言～よりよき『環境保全条例』の検討・制定のために～」

- 網野町の環境保護対策審議会概要
- 網野町及び京丹後市の美しいふるさとづくり審議会会議録
- 網野町議会の会議録