

北川湿地における埋め立て事業から見た 野生生物ハビタット保全の制度上の課題

田中 章 研究室
0731019 磯崎 優

1. 研究の背景と目的

日本では1900年頃から1990年頃までに湿地全体の約60%が消失した(生物多様性総合評価報告書, 2010)。そのような中、現在京浜急行電鉄株式会社(以下京急とする)が事業者となり、神奈川県内の貴重な低地性湿地である、通称北川湿地で埋め立て事業が行われている。北川湿地は県条例の環境影響評価により貴重な動植物も確認されているが、2009年に埋め立てを神奈川県に許可された。

田中(2008)によると現在の法システムは土地で行われる行為の規制を最小限度に抑えているとともに自然は有り余っており、その利用を図るという前提である。そのため自然環境を保全することが難しいと記述されている。また呉地(2008)によると湖沼の保全に何らかの形で関わる法律はあるが、湖沼の生態系を一括して扱う機能をもつ法律の必要性も浮き彫りになった、というような意見も存在する。

これらの既往研究では自然保護を目的とした法律のみに課題を求めている。本研究では今後行われる全ての開発でハビタット保全が徹底されるような制度に改善されることを目的として、自然保護、開発の両方に関する土地利用制度に課題を明らかにし、改善点の提案を行う。

2. 研究方法

本研究では北川湿地の自然環境、及び北川湿地における埋め立て事業の変遷や概要と事業者と保全団体の概要と意見の対立、日本のハビタット保全に関する制度の課題を明らかにする。そのためインターネットや書籍、文章で保全団体、神奈川県、事業者、国が公開している1999年～2010年までの文献と法律を閲覧し、2010年6月～2011年1月までの間調査を行った。

3. 研究結果

3-1. 北川湿地の概要と現状

北川湿地は神奈川県三浦市初声町三戸地区に存在し、貴重な低地性湿地であると共に約90種の貴重種が確認されている。北川湿地という名称は発生土処分場計画が表面化してきた時、三浦・三戸自然環境保全連絡会によってつけられた名前である(JAWAN通信, 2009)。発生土処分場計画は広さ約25ヘクタールの湿地を埋め立てる計画であり、発生土処分場計画は神奈川県環境影響評価条例による環境影響評価が行われている。事業は平成21年9月に神奈川県から埋め立てを許可され、平成28年12月31日に終了する予定である。

3-2. 北川湿地の事業の変遷

北川湿地における埋め立て事業がどのような変遷で行われたかを表1に記載する。実際に埋め立てが開始される40年以上前から法律による影響が出ていることや、環境影響評価法ではなく条例で環境影響評価が行われていること、都市計画

法により60年前から市街化区域に指定されているということが明らかになった。

表1 北川湿地における事業の変遷

年月日	内容
昭和40年	三浦市、神奈川県、京急によって三戸・小網代地区として土地利用のあり方を検討した(京急, 2008)。
昭和45年	神奈川県が都市計画法に基づき三戸・小網代地区の一部を市街化区域の中の第一種低層住居専用地域に編入した。
平成4年	国により生産緑地法が改正され長期営農継続農地制度が廃止される(生産緑地法の一部を改正する法律, 1988)。
平成7年	京浜急行電鉄、三浦市、神奈川県3者の話し合いにより三戸・小網代地区が ①農地造成区域(約40ha…市街化調整区域) ②三戸地区宅地開発区域(約50ha…市街化区域) ③保全区域・小網代地区(約70ha…市街化区域) ④都市計画道路西海岸線(市街化区域内) ⑤鉄道延伸区域(市街化区域内) この5つの土地利用計画にそって事業が行なわれることになる(京急, 2008)。
平成17年9月	小網代地区が「首都圏近郊緑地保全法」に基づいて神奈川県により「小網代近郊緑地保全区域」の指定を受ける(京急, 2008)。
平成18年10月	京急が神奈川県知事に神奈川県環境影響評価条例により発生土処分場の環境予測評価実施計画書を提出(京急, 2008)。
平成19年4月	神奈川県知事が京急に環境予測評価実施計画書に対する知事意見書を提出(京急, 2008)。
平成20年	京急が北川湿地に隣接する場所を農地造成区域として埋め立て工事が終了(京急, 2008)。
平成20年5月	京急が発生土処分場の環境影響評価書案を神奈川県に提出(京急, 2008)。
平成20年10月	京急が発生土処分場の環境影響予測評価書案の意見書に対する見解書を提出(京急, 2008)。
平成21年4月	神奈川県知事が京急に環境影響予測評価書案に対する知事意見書を提出(京急, 2008)。
平成21年5月	神奈川県が京急に発生土処分場の環境影響評価審査書を提出。
平成21年6月	京急が発生土処分場における環境影響評価書を神奈川県に提出(京急, 2008)。
平成21年7月	神奈川県から京急が土砂の適正処理に関する条例に基づき発生土処分場の許可を受ける(京急, 2008)。



図1 北川湿地の場所(○内が北川湿地)
出典: (google map より磯崎が改変)

3-3. 事業者と保全団体の詳細と意見の相違

北川湿地での埋め立てを行う事業者は京急である。それに対しての保護活動を行っているのは三浦・三戸自然環境保全連絡会であり、開発の差し止めのために平成21年と平成22年に訴訟も起こしている。そのほか平成21年9月14日に三浦市議会に対して陳情を提出している(三浦・三戸自然環境保全連絡会ホームページ, 2009)。京急が記述する保護行為に対して色々なところで双方の意見の相違が見られる。環境影響評価審査書に対する事業者の主な対応では京急による事業の影響に対する

表3 北川湿地に関連する制度、その影響と課題

制度名	影響	課題
河川法	湖沼は法律上河川の一部とされているために北川湿地は河川法の影響を受ける	河川法には水質に関する特別な規定は無く50㎡未満の汚水を普通河川や水路に流すことを取り締まることができない(島山, 2004)。
神奈川県環境影響評価条例	神奈川県環境影響評価条例により京急による発生土処分場計画は2006年10月から環境影響評価が行なわれた。	課題としてどの程度の回避、低減、代償をすればよいかが明確になっていない。具体的な調査過程や適切な保全方法で行っているのかなどを証明することを命じていないことがある
環境影響評価法	今回の開発は埋立地域が21.8haのため、環境影響評価法の対象となる25ha以上という規定を満たさず環境影響評価法による影響評価は実施されなかった。	課題として「回避」、「低減」、「代償」の明確な定義が示されておらずその意思決定における優先順位も曖昧である(田中章, 2009)
自然環境保全法	自然環境保全法では10ha以上の面積を持ち、優れた自然などが存在する場所を自然環境保全地域や都道府県自然環境保全地域として指定することができる。今回事業が行われる北川湿地では25haとされているために環境庁や都道府県に優れた自然と認められれば保全地域とすることができる。	都市計画区域内の市街化区域では指定することができない、普通地域での開発は届出制のために規制としては弱い、(山村, 1994)。
首都圏近郊緑地保全法	発生土処分場計画を含む三浦・三戸地区一体の事業では当初北川湿地の南に位置する小網代の森も開発予定区域であった。しかし保全団体の活動と首都圏近郊緑地保全法により小網代地区が近郊緑地保全区域に指定されたことで開発を間違った。	課題としてはその土地が貴重であったとしても必ず指定されるわけではないということがあげられる。
新住宅市街地開発法	北川湿地は埋め立て後に住宅地として開発される予定であり、新住宅市街地開発法は都市計画区域内で行われる住宅開発に関する法律である。	課題として新住宅市街地開発法には環境を守るといような文章は存在していないことがある
森林法	環境影響評価審査書によって蟹田沢ビオトープに流れ込む水量が減少し、ビオトープが維持できなくなるのではないかと神奈川県に指摘されている。森林法第3章第1節25条で水源の涵養のために保安林を設定することができる。	保安林は行為制限が緩く自然が破壊される可能性が高い(山村, 2004)。
絶滅のおそれのある野生動物の種の保存に関する法律	国内希少野生動物種に記載されている種が生息している場合、環境大臣が保護区域や管理区域として開発を防止することができる。しかし三浦・三戸自然環境保全連絡会によって、国内希少野生動物種に記載されているオオセッカが確認されているにも関わらず指定はされなかった。	課題としては記載された種のハビタットを保全することが原則となっていないのが問題である(日本自然保護協会, 2010)。
生産緑地法	都市計画法により市街化区域とされた農地は地価に影響される税金が高くなる。しかし生産緑地法で生産緑地指定を受けることにより税の優遇を受けることができる。しかし登録以後農業を続けなければならない。北川湿地を含む事業地には多くの農地が存在しており高額な税金を支払い続けている。そのため土地の値上がりを待っている農家に後押しをされ開発が早まったという経緯がある。	都市計画区域にある農地の税金を安くすることができるが租税特別措置法第70条により相続税は農業をし続けなければ猶予されない(宮田, 2007)。
都市計画法	北川湿地は都市計画法により都市計画区域の市街化区域に含まれているために開発は都市計画法による影響を受ける。	自然保護に関する記述が見られるが強制力の無いのが問題である(山村, 1994)。

回避、低減、代償を行ったとし、保全と開発のバランスが取れた開発であると記述されている。それに対し三浦・三戸自然環境保全連絡会は三浦市議会陳情資料において環境保全対策は不確実性が高いと記している。以下の表3に意見の相違を3つの点にまとめた。

表2 事業者と保全団体の意見の相違

	京浜急行電鉄株式会社	三浦・三戸自然環境保全連絡会
現地調査における種の確認による意見の相違	現地調査については自然特性に則し適切に調査を実施した。(環境影響評価書案 2008) 実施区域を流れる北川の谷戸底部については生物種について記載漏れがないよう可能な限り詳細な調査を実施した(京急, 2008)。	記載種の問題としては、フクロウ(県・繁殖期準絶滅危惧種)、ホトトギス(貴重種リスト2級種)、キセキレイ(県・繁殖期減少種)、アカハラ(県・繁殖期減少種)、オオリリ(県・繁殖期準絶滅危惧種)等、実施区域内で普通に観察される種の記録漏れがみられ、希少種を意図的に除外したかのような危惧も感じられる。他の種でも同様の不備が認められた(三浦・三戸自然環境保全連絡会, 2010)。
京急が行う環境影響評価影響評価による処置についての意見の相違	谷戸(北川)の自然の代償措置として計画している蟹田沢ビオトープについては、対象事業の土地利用計画が、将来、宅地として利用される計画であることや、実施区域における谷戸の一部保全などの「低減」対策が極めて困難であると判断せざるを得ないことから、事業者として実行可能な環境保全対策としては、代償措置として蟹田沢ビオトープにおける自然の再生を図ることが最も現実的で有効な対策であると判断いたしました(京急, 2008)。	「蟹田沢ビオトープ」は約3haで、量的にも質的にも明らかに不十分であり、代替地として不適であると考えられる(三浦・三戸自然環境保全連絡会, 2010)。
処置行為に関する意見の相違	蟹田沢ビオトープに保全対象種を移植し保全対策を行っている(京急, 2008)。	全く大雑把に代替生育地の創出、保全対象の移植を行うとされており、具体的方策すなわち移植やビオトープ創出のための環境整備が説明されておらず、その実効性はなほた疑問(三浦・三戸自然環境保全連絡会, 2010)。

保全団体と京急間における相違をまとめた結果、保全行為をどう行ってきたか、これから行っていくか、その方法は適切であるかについての意見の相違が集中していることが明らかになった。そしてこのような相違が発生してしまう理由は環境影響評価条例に適切な保全行為がされている、という裏づけを記述する必要が無いという課題がこの制度にあるため相違が発生するということが判明した。

3-4. 北川湿地に関連する制度とその課題

北川湿地埋立事業に関連する制度、その影響と課題があるものを表3にまとめた。分析したところ、土地利用や開発に関する制度では環境に対する配慮が足りず、自然保護のため保護地を指定する制度では指定に枷ができていないために保全すべき土地が保護地とされないことが判明した。

4. まとめと考察

ハビタット保全のために早急に解決しなければいけない問題として、呉地(2004)によると日本には湿地の生態系を総合的に保全する制度が存在しないことが判明した。今後北川湿地のような貴重な湿地を保全していくためには早急に保全制度を作成することが必要である。制度の課題として埋立事業における環境影響評価は神奈川県環境影響評価条例に基づいて行われているが、双方の意見を分析した結果、調査と保全行為が適切であるかに相違が発生している。正確に行われているかを利害関係者全てが知るために完全な調査がされたか、その保全方法が適切なのかといった裏づけのできる記述をさせることが制度に必要である。

自然環境保全法では市街化区域以外の土地も保護地域として指定できるようにすべきである。市街化区域を設定してからすでに60年近くが経過しており、その当時に評価されなかった環境でも北川湿地のように現在になってから評価される環境も存在するからである。

対象事業に関連する制度を調査した結果、多くの課題を見出すことができたが、今回調査していない制度にもいくつもの課題があることが考えられる。そのため今後は本研究で調査がされていない制度を調査することが必要である。

5. 主要引用文献

神奈川県環境影響評価条例のあらまし(2009).
<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/kankyokeikaku/assess/01jyourei.htm>, 2010 12, 19
 呉地正行(2008) 湖沼政策の問題点・課題および提言。湿地の生物多様性を守る—湿地政策の検証—, 7-9.
 京浜急行電鉄(2008)。環境影響予測評価書案。
 田中謙(2008) 湿地保全をめぐる法システムと今後の課題。
 長崎大学経済学部研年報 Vol. 24, 51-74.
 三浦・三戸自然環境保全連絡会(2010), 発生土処分場建設事業差止請求訴状