

ランと法律（その4）

夏井 高人

7. 罰則運用上の問題点

ラムサール条約等に基づき、自然公園法や種の保存法等の中で特別な地域が指定され、動植物の採取だけではなく立ち入る行為が厳しく制限されていることは「ランと法律（その3）」¹で説明したとおりです。

特別に指定された地域内では動植物の採取等の行為が禁止されており、その違反行為については罰則の適用がある場合があります。

しかし、自然公園法等に定める罰則の運用には全く問題がないわけではありません。それは、「どの場所が指定されているのか？」という最も肝心なことが、必ずしも明確ではないということです。

通常の法令であれば文字だけで理解できることが多いのですが²、ある一定の範囲の土地や海域の指定となると、文字だけでは認識することも理解することも全くできません。例えば、東京都と全く無縁な人にとっては、高尾山がどこにあるのかを全く知らないことが普通です。

特別に指定された土地や海域がどこであるかを知るためには図面(位置図)が必要です。それなしには認識することができないのです。

したがって、自然公園法等に基づく特別地域等の指定は、指定された範囲を示す図面が法令の条文と同様に誰でも無償で知ることができるようになっていなければ、実は法令それ自体を公布・施行していないのと全く同じことになってしまうと解されます。そして、実質的に公布・施行されていない法令は法的拘束力がありません。とりわけ、罰則の適用という場面では、実質

¹ らん・ゆり 2012年12月号(423号)12頁～23頁

² 例えば、人を殺す行為は殺人罪として処罰されますが、特に図面などがなくても「殺人」という文字だけで何が禁止されているのかを理解することが可能です。

的に公布・施行されていない法令に基づく処罰は、罪刑法定主義に反するものであり、憲法違反として無効だと解釈するしかないだろうと思われ³。

少なくとも、図面（位置図）を国民がいつでも無償で利用可能な状況になっていない限り、行政当局としては罰則の適用を控えるべきだと考えます。

以上の点について、明治の森高尾国定公園とセッコク（*Dendrobium moniliforme*）を例にとって説明しようと思います⁴。

7.1 自然公園法に定める罰則

自然公園法 20 条 3 項 11 号は、特別地域内において「高山植物その他の植物で環境大臣が指定するものを採取し、又は損傷すること」を禁止しています。そして、明治の森高尾では、この「高山植物その他の植物で環境大臣が指定するもの」に含まれる植物の一つとしてセッコクが指定されています。明治の森高尾は、特別地域として指定されていることから、明治の森高尾ではセッコクの採取行為と損傷行為が禁止されていることとなります⁵。

³ 従来、日本の法制は狩猟規制等を中心としたものだったため、狩猟愛好家にだけ（狩猟を許可する代わりに手数料の一種として有償で）知らせれば足りるという感覚が強かったかもしれません。しかし、ラムサール条約等への加盟に伴い、普通に生えているごくありきたりの植物の採取行為でも罰則の適用があり得ることになったため、「国民であれば誰でも罰則の適用を受けるかもしれないという厳しい状況の下に置かれることになった」という根本的な社会状況の変化があったのですから、従来のような「特権の付与に対しては有償でもかまわない」といったような考え方は根本的に改められなければならないでしょう。指定地域の範囲を周知するのに必要な費用（デジタル化された図面の作成とその Web 上での掲載等に要する費用）は、税金によってまかなわれるべきです。

⁴ 「ランと法律（その3）」の読者の一人から質問があったので、実質的には繰り返しになってしまいましたが、詳しく説明することにしました。

⁵ 明治の森高尾国定公園は、自然保護法 20 条の「特別地域」に指定されています。しかし、同法 21 条の「特別保護地域」には指定されていないので、明治の森高尾内において、落葉や落枝の採取行為の禁止はありません。東京都内では、「特別保護地域」に指定されている場所は、小笠原諸島内の幾つかの島だけです。そして、自然に落ちた矢（茎）を拾う行為は、採取する行為や損傷する行為では

そして、同条 3 項 11 項で禁止されている採取・損傷行為を含め、同条 3 項で禁止されている行為全部について⁶、その違反行為に対しては罰則があります。

罰則を定めているのは自然公園法 83 条 3 号です。これによると、同法 20 条 3 項の規定に違反した者は、6 月以下の懲役または 50 万円以下の罰金に処されます。

したがって、自然公園法 20 条の特別地域に指定されている明治の森高尾の範囲内に含まれる土地において、樹木や岩などに着生して自生しているセッコクをはがして採取する行為や、その矢(茎)をちぎって損傷する行為は、同法 20 条 3 項 11 号に違反する行為として、同法 83 条 3 号の規定によって処罰されることとなります。

7.2 明治の森高尾国定公園はどこにあるのか？

東京都八王子市の南西に位置する高尾山周辺の土地（総面積 770 ha）は、1967 年（昭和 42 年）12 月 11 日、「明治 100 周年記念事業」の一つとして国定公園に指定されました。高尾山（標高 599.03 m）の山頂には、「明治の森高尾山頂」と記載された立派な標識があります。

このように、高尾山の頂上については、その場所まで登ってみれば誰にでもすぐに認識可能なのですが、しかし、国定公園としての範囲（外延）がどこまでなのかについては必ずしも明確ではありません。実際に現地に行ってみると分かる通り、指定された土地とそうでない土地との境界線を示すも

なく、落葉や落枝を拾う行為の一種だと解釈するのが正しいと思われます。そう解釈するのでなければ、自然公園法及び関連する政令等において普通の状態で自生している植物体を採取または損傷する行為とその落葉や落枝を拾う行為とを分けて規制する意味が全くなくなってしまうこととなります。結論として、特別地域ではあっても特別保護地域ではない明治の森高尾の範囲内の土地において、着生していた樹木等から自然に剥げ落ちてしまったセッコクの矢(茎)を拾う行為は禁止されていないと解することとなります。

⁶ どのような行為が禁止されているのかについては、らん・ゆり 2012 年 12 月号 18 頁～20 頁を参照してください。

の（標識や柵など）がほとんどないのです。

したがって、どの範囲の土地が国定公園に含まれるのかを知るためには図面を調べなければならないこととなります。

その図面を求めて、環境省や東京都の Web サイトをくまなく調べても何もありません。単に文字が存在するだけです。

実は、その図面は、東京都環境局自然環境部が管理する「鳥獣保護区等位置図」として存在しています。東京都の閲覧・貸出用資料一覧⁷によれば、2013年（平成 25 年）1 月現在、平成 13 年度版、平成 14 年度版、平成 18 年度版～平成 23 年度版の「鳥獣保護区等位置図」を東京都庁で閲覧することができるようになっているようなのですが、Web 上でダウンロード可能な形式の図面は提供されていません。

他方、八王子市の Web サイトを調べてみると、「みどりの基本計画」の中の資料（12 頁）に「鳥獣保護区等位置図」が引用されていることがわかります⁸。この資料は、ダウンロード可能なものです。

そこで、八王子市「みどりの基本計画」の中にある図面を見てみると、おおよその位置関係を理解することが可能です。しかし、図面それ自体が明確なものではなく、しかも小さなサイズの図面です。そのため、結局、明治の森高尾国定公園の範囲がどうなっているのかを明確に知ることはできません。

このように、明治の森高尾国定公園の範囲をインターネット上の資料として無料で入手することは不可能だということを理解することができます。正確な位置関係を知るためには、東京都庁まで出かけ、東京都環境局自然環境部で「鳥獣保護区等位置図」の閲覧申請をするしかなさそうです。

7.3 現状を考える

自然公園法 20 条の特別地域には、第一種、第二種及び第三種の 3 つの種類があります。

自然公園法施行規則（昭和 32 年厚生省令 41 号・最終改正平成 23 年 11 月

⁷ http://www.metro.tokyo.jp/POLICY/JOHO/BOOK/RENTAL/r_map.htm

⁸ <http://www.city.hachioji.tokyo.jp/seisaku/keikaku/023415.html>

30日) 9条の2によれば、その区別は、次のようになっています。

第9条の2(特別地域の区分)

国立公園又は国定公園に関する公園計画のうち、保護のための規制に関する計画を定めるに当たっては、特別地域(特別保護地区を除く。以下同じ。)を次の各号のいずれかに掲げる地域に区分するものとする。

一 第一種特別地域(特別保護地区に準ずる景観を有し、特別地域のうちでは風致を維持する必要性が最も高い地域であって、現在の景観を極力保護することが必要な地域をいう。)

二 第二種特別地域(第一種特別地域及び第三種特別地域以外の地域であって、特に農林漁業活動についてはつとめて調整を図ることが必要な地域をいう。)

三 第三種特別地域(特別地域のうちでは風致を維持する必要性が比較的低い地域であって、特に通常の農林漁業活動については原則として風致の維持に影響を及ぼすおそれが少ない地域をいう。)

明治の森高尾国定公園は、この区分のうち、第二種特別地域に指定されています。したがって、風致の維持と農林漁業活動との共存が図られるべき地域ということになります。言い換えると、もともと人間の生活圏を大幅に含み、農業や林業などが普通に営まれており、農家等の人家が多数存在している場所であり、農家が昔から慣行としている山菜採りやキノコ採りなどが普通になされている場所であることを当然の前提にして、特別地域(第二種特別地域)としての指定がなされていることになります。

そのため、地元の農家の人たちにとっては、特別地域としての指定がなされても、社会生活上、あまり影響がないかもしれません。

しかし、問題は、地元の人ではない人々です。現実問題として、高尾山を訪れる人々の大半は地元の人ではない観光客です。中には北海道や沖縄からわざわざ登山にやってくる人たちもいます。

そのような観光客の中には、もちろん自然をこよなく愛し、高尾山を知り尽くしている人もいます。

けれども、その圧倒的多数は単なる観光客です。単なる観光客は、地名もよく知らないままに登山にやってきます。まして、国定公園の指定の範囲など知らないし、そんなことに興味もありません。便利な自動車道路（圏央道）が開通して以降は、かなり気楽なドライブの延長上で高尾山観光にやってくる人々が増えているのではないかと想像されます。

それでもなお、全ての観光客に対して自然公園法に定める罰則は適用可能です。

無論、違法と知っていて国定公園内の場所で高尾山のセッコクを手折ることは絶対に許されません。しかし、国定公園外の場所だと思い込み、うかつに違反行為をしてしまっても、(少なくとも理論上では) 処罰対象となり得ることになります。それが最大の問題です。

7.4 まとめ

「法律の不知は許さず」が法律学上の原則であることは既に説明したとおりです。しかし、よほどまじめに探さない限り指定された範囲を示す図面を閲覧することができないという状況にありながら、形式的に「法律の不知は許さず」を押し通し、図面を見なければわからないことなのに「知らなくても処罰する」としてしまうと、正義の観念に反する場合があります。

特別地域や特別保護地域に指定されている場所の範囲については、厳しい法規制と罰則があるわけですから、素人がちょっと調べればわかる程度のレベルでわかりやすい情報提供がなされるべきでしょう。

具体的には、環境省や東京都の Web サイトで、「鳥獣保護区等位置図」を自由にダウンロードして閲覧できるようにすべきです。

そして、このことは、東京都以外の全ての自治体（国定公園）でも同じですし、国（国立公園）でも同じだと考えられます⁹。

⁹ 地方自治体の中には、指定範囲を示す図面の Web 提供をしているところが既に多数あります。国民や住民の「知る権利」を充足するものとして、すばらしいことだと考えます。