

皆既日食に伴う入島規制条例（試案）について

内田 克巳

1 はじめに

平成21年7月22日は、国内で46年ぶりに鹿児島県内で皆既日食が観測された。当日はあいにくの曇り時々雨という天候により、いわゆるダイヤモンドリングが観測されたのは、本県でも喜界島だけであった。しかしながら、筆者が鹿児島市内で体験した部分日食でも、遮光板を通して雲の間から欠けた太陽を確認できた。また、部分日食の最大時には、昼間でも日没時のような暗さを体感できた。

本稿は、天候がよければこの皆既日食を県内で最長の6分25秒間観測できるはずであった「悪石島」を有する鹿児島県鹿児島郡十島村の皆既日食に伴う入島規制条例の制定の可否について、論じることとしたい。なお、本稿は、今回の皆既日食に当たって十島村当局が実際に行った対応を批評する視点から論じたものではなく、あくまで入島規制条例の制定の可否を法的な側面から検討するものであることをあらかじめお断りする。このことについては、2でも述べたい。

2 皆既日食に伴う十島村の対応等

平成21年7月22日の皆既日食（以下「皆既日食」という。）が本県で観測できるのは、十島村の各島、奄美大島の一部、種子島の一部、屋久島そして喜界島であった。

特に、トカラ列島¹と呼ばれる十島村の各島（口之島、中之島、平島、諏訪之瀬島、悪石島、小宝島及び宝島をいう。）では、皆既日食の継続時間が悪石島の6分25秒を最長に最短の口之島でも5分44秒である²ことから、国内外から皆既日食の観測者（以下「観測者」という。）が多数来島することが予想された。しかしながら、十島村の人口は、7島合わせて621人と非常に少なく、多くの観測者を受け入れた場合、限られた宿泊設備や水道、食料の確保、し尿処理、医師の不在など様々な困難な課題があった。

そこで、十島村は、旅行代理店の協力が不可欠と判断し、企画コンペを実施し、平成19年6月に近畿日本ツーリスト株式会社（以下「旅行会社」という。）と業務委託協定を締結した。十島村は、次の4つの基本原則を基に観測者を受け入れることとした。①住民生活を守る。②自然環境を守る。③観測者の安全を確保する。④観測者が島に滞るために必要な環境整備（テント、水、食事、医師の確保等）は受益者負担とする。

このことから、旅行会社が企画した観測ツアーの料金は、34万円から142万円という高額なものとなった。そして、このツアーに応募して当選した者に限り観測者として受け入れることとした。当初、十島村では、ツアー客以外の来島者を条例によって規制す

¹ 別図参照のこと。

² 別表参照のこと。なお、ダイヤモンドリングが観測された喜界島の観測継続時間は、1分41秒であった。

ることも検討したが、最終的には条例は制定されなかった。

平成21年8月12日付け南日本新聞『09年トカラ皆既日食 「祭り」終えて3』によると十島村各島では、ツアー客以外の来島者に対し公平性を保つため、皆既日食の前には島を離れるよう村職員らによる説得が行われた。ツアー期間中にツアー客以外で滞在していた約30人のうち、半数はこの説得に従ったが、最終的には、口之島、中之島及び悪石島に14人が残った。

本稿では、皆既日食に当たり、ツアー客以外で滞在していた人々を対象に十島村において条例による「入島規制」ができるのか法的な側面から検討することとしたい。検討に当たっては、拙稿「新規条例の作成手法について」鹿児島県立短期大学地域研究所『研究年報』第40号 2009年3月 p47-56の検討手法に準じたので、参照されたい。

3 入島規制条例の検討その1

まず、現行法令・条例によって入島規制ができないか検討を行うこととする。

(1) 災害対策基本法第60条第1項

災害が発生し、(略)人の生命又は身体に対する危険を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、(略)当該区域への立入りを制限し、(略)又は当該区域からの退去を命ずることができる。

(2) 自然環境保全法第19条第1項

環境大臣は、原生自然環境保全地域における自然環境の保全のために特に必要があると認めるときは、(略)その区域内に、立入制限地区を指定することができる。

現行法令や県条例の中で、「立入りの制限」を規定している上記2法については、いずれも今回の皆既日食による規制に適用することはできない。また、自然公園法など他にも「立入りの制限」を規定している法律はあるものの、いずれも該当しない。

4 入島規制条例の検討その2

入島規制条例を十島村の条例で制定すべきかあるいは鹿児島県の条例で規定すべきか検討を行うこととする。入島規制は、十島村の各島のみで行うこととするが、十島村への唯一の公共交通機関である十島村営船「フェリーとしま」の出港は鹿児島市にある鹿児島港からである。この出港の時に入島規制を行うとすれば、十島村の条例の地域的効力の問題が出てくる。即ち十島村の条例は、十島村の区域においてのみ効力を有するからである。今回の場合、「フェリーとしま」は平成21年7月17日鹿児島港発から7月26日鹿児島港入港までの期間はツアー客と十島村民及び関係者の乗船のみに限った³ためツアー客以外の来島者は、運送約款により乗船を拒否できる。即ち民事の領域となる。

³ 前出平成21年8月12日付け南日本新聞特集

したがって、少なくとも入島規制の期間を平成21年7月17日からという前提で判断すると、十島村の条例で足りると考える。

5 入島規制条例の検討その3

(1) 条例と憲法との関係

条例が国の法体系の頂点に立つ憲法に違反してはならないことは当然であり、正に入島規制条例の制定の可否は、この論点にかかっているとと言える。即ち入島規制は、憲法第22条第1項に規定する「居住、移転の自由」という基本的人権を制限するものであるからである。

憲法第22条第1項は、「何人も、公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する」と規定している。「居住、移転」の自由とは、国内及び国外のいかなる場所にも、一時的に居住し、かつ、移転する自由をいうと解されている⁴。

皆既日食の観測のために十島村を訪れるのは、「旅行」である。「旅行」は、本項に明文化されていないが、「居住、移転」に含まれると解されている。そして、本項は、「居住、移転」の自由という基本的人権の保護法益と公共の福祉による権利の制限による保護法益を比較考量し、権利の制限に妥当性かつ合理性がある場合には基本的人権を制約できると解すべきである。

まず、今回のケースでの基本的人権の保護法益とは、皆既日食観測のために十島村各島に滞在したいという人々の権利である。これらの人々は、ツアー抽選に外れた人でどうしても皆既日食を観測したいあるいは、高いツアー料金を払うのが嫌で、漁船、プレジャーボートやヨットで上陸した人々又はツアー期間前から十島村各島に来島していた人々で構成されるであろう。即ち十島村が定めた皆既日食の観測ルールに従わないといういわば信義則に違反して皆既日食を観測しようとする人々の権利であると言える。

次に、今回のケースでの公共の福祉による権利の制限による保護法益とは、十島村住民の生活権及び十島村各島の自然環境の保護並びにツアー客の権利の3つが考えられる。

ア 十島村住民の生活権

2で述べたように十島村では、基本原則の1つ目に「住民生活を守る」ことを挙げている。多くの来島者が来ることで住民の生活に支障をきたすことのないようにしたいということである。具体的には、住民の水や食料が確保され、平穏な生活を営むことができる権利であると考えられる。

イ 十島村各島の自然環境の保護

基本原則の2つ目は、十島村各島の豊かな「自然環境を守る」ことである。多くの来島者が来ることで自然環境が荒らされることのないようにするということである。世界遺産に指定された屋久島では、多くの観光客の来島により、ゴミの問題やし尿処理の問題が深刻になっていると聞く。面積の小さい十島村各島では、多数の

⁴ 佐藤功著『日本国憲法概説』学陽書房

人々の来島による自然環境への影響は決して小さくないと言えよう。

ウ ツアー客の権利

基本原則の3つ目は、「観測者の安全を確保する」こと。4つ目は、「観測者が島に滞在するために必要な環境整備は受益者負担とする」ことである。少ない宿泊設備や水、食料の問題を解決するために、各島には、テント設備や大量の水のペットボトルなどが運ばれたと聞く。また、観測者の急病やけがに備えるために医師や看護師の確保もなされたと聞く。これらの整備のための経費が受益者負担ということで、「高額な」ツアー料金に反映されたものである。そして、ツアー客は、高額な料金を支払っても皆既日食を観測したいとツアーに応募し、当選したものである。

以上の前提を踏まえて、基本的人権の保護法益と公共の福祉による権利の制限による保護法益を比較考量すると、本件において基本的人権を公共の福祉によって制限すること即ち、住民及びツアー客以外の来島者及び滞在者に対し、入島規制を行うことは、妥当性かつ合理性があると判断される。

(2) 条例と法令との関係

地方自治法第14条第1項は「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができる。」と規定している。

ア 条項の中では前後するが、まず「第2条第2項の事務」に関するかということについて、検討すると、市町村は、基礎的な地方公共団体として、地域における事務を処理するとされており、入島規制については、住民の生活や自然環境の保護を目的として行うもので、同項の事務に該当すると考える。

なお、地方分権一括法（平成11年法律第87号）による改正前の地方自治法では、第2条第2項の事務は、同条第3項に例示されており、同項第1号の「(略)住民及び滞在者の安全、健康及び福祉を保持すること。」また、同項第7号の「(略)環境の整備保全(略)」が該当すると考える。

イ 次に「法令に違反しない限りにおいて」について検討すると、一定の期間、地方公共団体の区域内に特定の人々の立入りを禁じたり、退去命令を出すという法律は存在しない。一方、条例において一定の期間、地方公共団体の区域内に特定の人々の立入りを禁じたり、退去命令を出したりすることについて禁止している法律も存在しない。したがって、入島規制条例の制定が明らかに法令に違反するとはいえない。なお、慎重を期すため、条例の内容を所管する省庁に事前に照会することが望ましいが、このことについては、試案の条例の内容が固まったところで後述したい。

6 類似の条例の調査

全国の市町村で、「入島規制」あるいは「入山規制」に関する条例がないか調べてみたところ、次の2件が見つかった。

(1) 三宅村火山ガスに対する安全確保に関する条例

周知のように平成12年の火山活動により、三宅島の住民が4年以上避難生活を送った。平成16年7月に避難指示は解除されたが、村民の安全確保のために本条例が制定された。条例の内容を簡単に記すと、村長は、三宅村が設定した「立入禁止区域」、「危険区域」に立ち入った者及び「高濃度地区」に居住した者に対し、当該区域から退去させる指示をすることができ、指示に従わなかった者に対し、5万円以下の過料を科すことができるという内容である。

住民の安全確保という観点から「居住、移転」の自由を制限しているもので、参考とすることができる。

(2) 高山市乗鞍山五色ヶ原の森の設置及び管理に関する条例

条例のうち、関連する部分を要約すると、「保護地域」には市長の許可なしには立ち入ることができないこと。「保護地域」では、案内人の引率による行動が義務づけられ、行為が規制され、市長は、指示に従わない者に対し、退去を命じることができ、退去命令に従わなかった者に対し、5万円以下の過料を科すことができるという内容である。

自然環境保護という観点から「居住、移転」の自由を制限しているもので、参考とすることができる。

7 条例試案

これまでの検討・調査を踏まえて、入島規制条例の試案を作成することとしたい。題名から始め、逐条解説も加えていきたい。なお、条例試案の作成に当たっては、実際に十島村が実施した対応をなるべく取り入れることとする。

平成21年7月22日の皆既日食に伴う十島村の入島規制に関する条例

題名は、以上のとおりとする。一般的には題名は簡潔にすべきであるが、正確さも必要である。まず、皆既日食がいつ行われるのか日付けを特定することとする。市町村名も条例の題名には付した方が好ましいので、十島村の名称を付す。入島規制という言葉であるが、入島規制や入山規制という言葉は、市民権を得ていると思われるのでそのまま使用することとする。

(目的)

第1条 この条例は、本村が平成21年7月22日の皆既日食の絶好の観測地であり、多くの観測者が来島することが予想されること、一方では本村が、面積が小さく人口も著しく少ない島々から構成されているという特殊事情にかんがみ、入島者を制限することにより、もって村民の生活及び自然環境を守るとともに、観測者の安全を確保することを目的とする。

第1条は目的規定である。本条では入島制限を行わざるを得ない特殊事情や2に記した十島村の皆既日食の観測者を受け入れる基本原則の中から3つの要素を抜き出し、本

条例の目的とした。なお、基本原則の4つ目である受益者負担は、目的規定に記すにはふさわしくないと判断した。

（定義）

第2条 この条例において次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) 皆既日食 平成21年7月22日の皆既日食をいう。
- (2) 観測者 皆既日食を本村各島で観測する者をいう。
- (3) 観測ツアー 村長が指定する旅行会社が募集する皆既日食を観測するツアーをいう。
- (4) 入島規制期間 平成21年7月17日から同月22日までの期間をいう。
- (5) 本村各島 十島村の口之島、中之島、平島、諏訪之瀬島、悪石島、小宝島及び宝島をいう。

第2条は定義規定である。本条例においてたびたび使用される用語の定義をまとめて規定した。第4号の入島規制期間の終期は、皆既日食の当日とし、入島規制期間は、6日間に限定した。

（居住、移転の自由に係る権利の尊重）

第3条 この条例の規定の適用に当たっては、来島者の居住、移転の自由に係る権利を尊重しなければならない。

第3条では、自然環境保護関連の法律や条例で見受けられる基本的人権の尊重を規定した。5で検討したように入島規制は妥当性かつ合理性があると判断したが、やはり憲法で保障された「居住、移転の自由」を制限するには、慎重でなければならない。十島村当局が実際に行ったように、まず、入島規制の対象者への粘り強い説得を行うべきであろう。それでも従わない者への最終手段として後述する退去命令という行政処分を行うべきである。

（観測ツアー）

第4条 本村で皆既日食を観測しようとする者は、別に定めるところにより、旅行会社の観測ツアーへの参加を申し込まなければならない。

- 2 旅行会社は、観測者を決定し、当該観測者へその旨を通知するものとする。
- 3 前2項に定める者のほか、観測ツアーに関し必要な事項は、旅行会社が定めるものとする。

第4条では、観測ツアーに関し規定することとした。一般的にはこのような内容を条例の内容として規定することはあまり例がないと思われるが、観測ツアーに当選した者を観測者として入島規制の対象から除外する以上、観測ツアーについても条例に規定すべきであると判断した。

（入島規制）

第5条 入島規制期間中は、次に掲げる者を除くほか本村各島に滞在し、又は入島してはならない。

- (1) 本村の住民
- (2) 前条第2項の規定による観測者
- (3) 村長が別に定める者

第5条では、入島規制に関し規定することとした。十島村の住民とツアー客は、入島規制の対象から当然外す。ツアー客は、疑義が生じないが、十島村住民とは、一般的には十島村に住民登録を行っている者である。ただし、住民登録を行っていないまま居住している者も想定されるので、実際の条例の運用は弾力的に行うべきであろう。また、第3号で、入島を認める者を村長の定めによることとした。具体的には、天文科学者、医師、看護師、マスコミ関係者などが想定される。また、レアケースでは、船舶の遭難等により十島村各島に漂着した者なども入島規制の対象から当然除くべきである。「村長の定め」には、規則や告示などがあるが、内部要綱や伺い定め⁵の方が実際に想定外の者を定める場合に対処するためには機動的であると考ええる。本条各号に規定する者を「入島規制適用除外者」と言うことにする。

（退去の命令等）

第6条 村長は、前条の規定に違反して入島規制期間中に本村各島に滞在している者に対し、本村各島から退去を命ずることができる。

2 村長は、同条の規定に違反して入島規制期間中に本村各島に入島しようとする者に対し、その入島を拒むことができる。

第6条では、第5条に違反した者に関する退去命令や入島拒否について規定することとした。第1項では、入島規制適用除外者でない者で入島規制期間前から本村各島に入島し、入島規制期間中に滞在している者に対し、村長は、退去の命令ができるとした。説得に応じない者には、最終手段として、文書による退去の命令を出すことで、強要性を持たせることとする。第2項では、十島村各島の港に漁船やプレジャーボート、ヨットなどで上陸しようとする者に対し、入島の拒否の規定を設けた。ただし、明らかに、皆既日食観測のための入島と判断される場合は、この規定の適用ができるが、現実的にはその判断は難しいと考えられるので、第3条の趣旨を踏まえ、実際には第1項を適用する方が望ましい。その意味では、第2項は「抑止力」的效果を持つ規定と言えよう。なお、「村長の指示」を実際に行うのは、村長の委任を受けた村の職員であるが、それは、村の委任規程等で具体的に定めることとなる。

⁵ 伺い定めとは、起案で入島規制の適用除外者を定め、村長の決裁を得るもので、公報や掲示による公示は行わないやり方である。

（委任）

第7条 この条例の施行に関し必要な事項は、村長が別に定める。

委任規定は、条例の場合、一般的には規則で定めるが、第5条第3号の関係もあり、本条例では、村長が別に定めることとした。

（罰則）

第8条 第6条第1項の規定による退去の命令又は同条第2項の規定による入島の拒否に従わなかった者は、5万円以下の過料を科する。

地方自治法第14条第3項は、「普通地方公共団体は、（略）条例中に、条例に違反した者に対し、2年以下の懲役若しくは禁錮、100万円以下の罰金、拘留若しくは没収の刑又は5万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができる」と規定している。

本条例に罰則を設けるべきか検討すると、条例を制定し、退去命令等の行政処分を規定することで、一定の強要性は見込まれる。しかし、条例違反者に命令を出すのみとなると、あえて条例に違反しても滞在するという者も出てくる可能性もある。そこで、基本的人権も考慮し、5万円以下の過料という必要最小限度の罰則を設けることとする。過料は、行政上の秩序罰であり、いわゆる刑罰ではない。今回の観測ツアーの料金が34万円から142万円という高額なものであったことは、前述したが、だからといってツアー料金に相当する50万円の罰金を科すというのも短絡的である。6で調査した2つの条例でも罰則は5万円以下の過料である。罰則付き条例の制定で強要性は十分に担保でき、不法入島者や不法滞在者は少なくなると考える。

附 則

この条例は、平成 年 月 日から施行する。

条例の施行日は、少なくとも第4条の観測ツアーの募集前にすべきである。

以上、条例試案の内容が固まったが、所管省庁を明確に決定できなかった。したがって、県の市町村課に相談するとともに、県の市町村課を通して総務省の市町村課に条例制定の可否について照会すべきであろう。

8 おわりに

皆既日食に伴う入島規制条例の制定の可否について検討してきたが、条例試案を提起することで、今後の屋久島の入島規制などの問題の叩き台になれば幸いである。

なお、論文作成に当たっては、十島村のホームページや広報としまを参考にさせていただいた。論文の内容とは別な話題になるが、今回の皆既日食が悪天候でダイヤモンドリングを観測できなかったにもかかわらず、全国から訪れた方々は、十島村当局や村民

の方々の歓迎に感激し、満足されている。自然や温泉や美味しい食べ物はもちろん大事だが住民の方々のもてなしの心が観光立県鹿児島に一番必要なことであると実感した。

別 図



注：十島村ホームページより

別 表

島 名	面積 (km ²)	人口 (人)	受入者 (人)	皆既日食継続時間
口 之 島	13.33	119	26	5分44秒
中 之 島	34.47	139	67	6分03秒
平 島	2.08	79	38	6分20秒
諏訪之瀬島	27.66	50	125	6分21秒
悪 石 島	7.49	68	220	6分25秒
小 宝 島	1.00	58	40	6分09秒
宝 島	7.14	108	162	5分58秒
(合計)	93.17	621	678	

注：十島村ホームページ及び広報としまのデータを基に作成（人口は平成21年7月末現在）

参考文献

- ・松本英昭著『新版 逐条地方自治法<第一次改訂版>』学陽書房
- ・樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂著『注釈 日本国憲法 上巻』青林書院新社
- ・鹿児島県学事文書課編『文書・法制事務の手引』〔第2次改訂版〕 第一法規出版

平成21年7月22日の皆既日食に伴う十島村の入島規制に関する条例（試案）

（目的）

第1条 この条例は、本村が平成21年7月22日の皆既日食の絶好の観測地であり、多くの観測者が来島することが予想されること、一方では本村が、面積が小さく人口も著しく少ない島々から構成されているという特殊事情にかんがみ、入島者を制限することにより、もって村民の生活及び自然環境を守るとともに、観測者の安全を確保することを目的とする。

（定義）

第2条 この条例において次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) 皆既日食 平成21年7月22日の皆既日食をいう。
- (2) 観測者 皆既日食を本村各島で観測する者をいう。
- (3) 観測ツアー 村長が指定する旅行会社が募集する皆既日食を観測するツアーをいう。
- (4) 入島規制期間 平成21年7月17日から同月22日までの期間をいう。
- (5) 本村各島 十島村の口之島、中之島、平島、諏訪之瀬島、悪石島、小宝島及び宝島をいう。

（居住、移転の自由に係る権利の尊重）

第3条 この条例の規定の適用に当たっては、来島者の居住、移転の自由に係る権利を尊重しなければならない。

（観測ツアー）

第4条 本村で皆既日食を観測しようとする者は、別に定めるところにより、旅行会社の観測ツアーへの参加を申し込まなければならない。

- 2 旅行会社は、観測者を決定し、当該観測者へその旨を通知するものとする。
- 3 前2項に定める者のほか、観測ツアーに関し必要な事項は、旅行会社が定めるものとする。

（入島規制）

第5条 入島規制期間中は、次に掲げる者を除くほか本村各島に滞在し、又は入島してはならない。

- (1) 本村の住民
- (2) 前条第2項の規定による観測者
- (3) 村長が別に定める者

（退去の命令等）

第6条 村長は、前条の規定に違反して入島規制期間中に本村各島に滞在している者に対し、本村各島からの退去を命ずることができる。

2 村長は、前条の規定に違反して入島規制期間中に本村各島に入島しようとする者に対し、その入島を拒むことができる。

（委任）

第7条 この条例の施行に関し必要な事項は、村長が別に定める。

（罰則）

第8条 第6条第1項の規定による退去の命令又は同条第2項の規定による入島の拒否に従わなかった者は、5万円以下の過料を科する。

附 則

この条例は、平成 年 月 日から施行する。