



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	「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
Author(s)	田中, 俊徳
Citation	新世代法政策学研究, 17, 369-402
Issue Date	2012-07
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/49999
Type	departmental bulletin paper
File Information	HJNGLP017_025.pdf



「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—

田 中 俊 徳

1. 自然保護政策の現状

自然保護は汚染防止やアメニティ保全と並び環境政策の根幹である（寺西 2000、植田 2007）。自然保護政策が包含する内容として、自然保護地域における保全管理や希少動植物種の保護、生物多様性保全のためのルール作りなどがあるが、その課題は多様化、複雑化している。

例えば、外来種移入や気候変動にともなう生態系破壊の防止、遺伝子資源へのアクセスと公平な利益分配、自然観光資源の持続的管理、里地里山の保全、自然再生といった課題は、従来の開発規制という手法だけでは対応が困難である。その背景として、生態系やこれを取り巻く社会が有する複雑性や不確実性の増加、グローバル化によって保護制度の垂直的・水平的重層性や保護概念の多様化が促進されている点が挙げられる。

こうした問題に対応するために、自然保護分野では、いち早くガバナンス的手法が採られてきた¹。例えば、2002年に制定された自然再生推進法では、多様な主体の参加を前提とした協議会（自然再生協議会）の設置と、協議会における全体構想の策定が義務付けられており、2008年に制定され

¹ ここでいう「ガバナンス」は、行政学で論じられる「ガバメントからガバナンスへ」の言説に見られるように、政府部門における統治可能性の低下に伴う多元的統治（宮川・山本2002）への流れを想定している。これを踏まえ、「ガバナンス的手法」とは、指定管理者制度やPFIといったNPM的手法に加え、多様な主体の協働を促進する枠組みやプロセスを想定している。

たエコツーリズム推進法も同様のスキームを採用している。また、2002年に改正された自然公園法では、公園管理団体制度や風景地保護協定制度的といった協働の仕組みが定められている。田中（2009, 2010, 2011）は、自然保護における問題要因の多様化、複雑化に加え、制度のグローバル化、重層化や日本独自の土地所有制度といった背景から「自然保護ガバナンス」（多様な主体を包含した合意形成メカニズムと順応的管理枠組みに基づいた管理形態）の必要性を論じている。

一方、ガバナンスや協働と言えれば聞こえは良いが、現実には様々な問題が生じていることが分かっている。例えば、日本の国立公園におけるパークボランティア制度に関する研究からは、環境省のコーディネータ的役割が不十分でボランティア制度が十分に機能していない点が明らかとなっている（田中2008）。また、愛甲（2007, p19）は、日本の国立公園について「複数の様々な機関が様々な目的で共同的な管理をしていることが一見良く聞こえる一方で、実際には共通したビジョンやイニシアチブ（原文まま）が無いことによって、様々な利用のコントロールが具体的にできないし、誰が一体責任を取るのか非常に曖昧な仕組みになっている」²と述べ、“ガバナンス”のボトルネックとしての行政部門の問題を提起している。

先行研究においても、環境行政における資源と権限の問題が度々言及されている。植田（2007, p301）は、「環境省の権限を国際的に比較してみると、日本の環境省は直接に担当する行政権限の範囲が狭く、環境行政に関する権限も各省庁に分散している。環境省は環境問題に関しては関係省庁に発言でき、縦割り行政を環境保全の方向へと調整することが課題であるとされてきたが、実際にはその機能はきわめて弱かったといわざるを得ない」と述べ、環境省における権限の弱さを指摘する。

また、自然保護行政に関しては、大塚（2010, p584）が、「自然保護官がわずかに239名しかいないという現状は、我が国の自然保護行政の貧困さを物語っているというほかない…人員および予算の早急な改善が必要である」と述べ、北村（2011, p530）も同様に「自然保護官が全国で253名しか

² 2006年11月に林業経済研究所・林業経済学会が主催で実施された「国立公園と森林管理」シンポジウムにおける山中正美氏（知床財団事務局長）の報告に対するコメント。

いない（2010年度）…人員・予算の拡充が不可欠」と指摘している。知床財団事務局長として、国立公園の現場管理に精通する山中（2007, p15）も「我が国の国立公園の運営が立ち後れている最大の原因の一つが、現場に実働部隊がほとんどいないこと」と指摘するように、多様化、複雑化する課題に対して、行政部門における資源が少ないという根本的な問題が浮上する。

しかし、日本の自然保護行政が「少ない、弱い」と指摘される一方、具体的にどの程度少なく、どの程度弱いのか、という点について詳細な研究がなされているとは言い難い。そこで、本稿では、日本における自然保護制度の中核である国立公園制度を対象とし、日本同様の土地所有制度を採用するイギリスや韓国の国立公園制度と行政部門における資源と権限の比較考察を行う。ここで言う資源とは、人員と予算のことであり、権限とは法に定められた権限とその運用面における慣習上の権限を想定している。比較考察の結果から、日本の国立公園制度を「弱い地域制」として概念化することで、実効的な自然保護ガバナンスを論じるスタートラインとすることが本稿の目的である。

本稿では、まず、次章において日本の国立公園制度の概要と特徴を論じる。その際、日本の国立公園制度の特徴として、①土地所有制度、②制度の垂直的・水平的重層性、の2点に焦点をあてる。第3章では、日本、イギリス、韓国の国立公園制度に焦点を当て、資源と権限の比較考察を行い、日本の国立公園制度を「弱い地域制」と定義する。最後に、本稿の含意と自然保護政策の展望について論じる。

2. 国立公園制度の概要と特徴—土地所有制度と重層性

2.1 国立公園制度の概要

国際的な自然保護 NGO として著名な IUCN（1994, p261）によれば、自然保護地域は、「生物多様性及び自然資源や関連した文化資源の保護を目的として、法的に、もしくは、他の効果的手法により管理される陸域、または海域」と定義される。この定義に合致するものとして、日本国内では、環境省所管の自然公園（自然公園法）や自然環境保全地域（自然環境保全法）、生息地等保護区（種の保存法）、鳥獣保護区（鳥獣保護法）、文化庁の天然記念物（文化財保護法）、林野庁の森林生態系保護地域（非法定制度で

ある保護林制度の一種）、都道府県指定の天然記念物や鳥獣保護区などが国や自治体レベルにまたがり存在する。

本稿で取り上げる国立公園は、自然公園の一種であり、自然公園法第二条において、「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」と定義されている。2012年4月現在、国内で30カ所が指定されており、代表的なものとして、尾瀬や知床、小笠原などが挙げられる。国立公園と都道府県立自然公園をあわせて、包括的に自然公園と呼ばれる。国立公園は、国（環境大臣）が指定し、国（環境省）が保全管理を行う。国立公園は、国（環境大臣）が指定し、都道府県が保全管理を行う。都道府県立自然公園は、都道府県知事が条例を定め指定し、都道府県が保全管理を行うものである。様々な自然保護制度がある中で国立公園制度を研究の対象とする意義は主に以下の3点である。

第一に、山村（1994）や畠山（2008）など自然保護法制度に関する主要文献のいずれもが、国立公園制度を日本の自然保護制度における中核と位置づけている点である。その理由として、突出した知名度と面積の広さ、歴史的側面などが挙げられる。国立公園制度は、1872年にアメリカのイエローストーン国立公園が世界で最初の自然保護地域³として誕生したことに端を発し、日本では1931年に国立公園法が制定されている⁴。国立公園の面積が日本の国土面積に占める割合は5.5%であり、国立公園、都道府県立公園を含めた自然公園全体では14.3%である⁵。また、日本の自然保護

³ もっとも、古代より世界各地で禁猟区や禁伐地（江戸時代の留山制度など）の設置が見られるし、社寺がご神体やご神木として原生林等を保護する役割を果たしてきたことを踏まえると、何をもって「世界初の保護制度」とするかは議論のあるところである。最初の保護区についても、1872年のイエローストーン国立公園ではなく、1864年に設置されたヨセミテ公園（連邦政府がカリフォルニア州政府に土地を割譲して州立公園として設置されたが、1890年に国立公園に指定）と捉える見方もある。本稿では、IUCN & UNEP (2003) を参考としている。

⁴ 1934年2月に雲仙、霧島、瀬戸内海の3地域が日本で最初の国立公園として指定されている。なお、日本は国立公園法の制定がアジアで最も早かったが、地域を指定したのはアメリカ統治下のフィリピンが最初（1933年）である。

⁵ 環境省 HP『自然公園面積総括表』

http://www.env.go.jp/park/doc/data/natural/naturalpark_1.pdf（2012/3/28閲覧）

行政における資源配分の多くが国立公園に投入されている。例えば、環境省自然環境局の年間予算約170億円のうち、約100億円が国立公園の保全管理に用いられており（2006年度/環境省2008）、全国各地に76カ所展開している自然保護官事務所のうち63カ所が国立公園の保全管理を主務としている⁶。

次に、国立公園制度が、国際的に最も普遍的な自然保護制度であり、各国との比較考察が可能である点である。国連発行の *United Nations List of Protected Areas* (2003/以下、「国連リスト」という)⁷や油井・古谷（1997）の研究によれば、国立公園は少なく見積もっても世界140カ国以上に3,881カ所以上存在し、これはすべての自然保護地域の面積のうち23.5%にあたりとされる。もっとも、国連リストのいう「国立公園」はIUCNの保護区カテゴリーに即して分類されたものであり、イギリスやドイツ、日本の国立公園のように、名称は国立公園でありながら、IUCNの定義上、他の分類となっている例が多く、国立公園の数と面積比は、実際には、より大きくなると想定される⁸。

最後に、環境省が国立公園を中心に生物多様性保全を推進していく姿勢を鮮明にしている点が挙げられる。生物多様性基本法に基づいて作成された『生物多様性国家戦略2010』（環境省）においても、「国立公園などの自

⁶ 自然保護官事務所が76カ所という数字は、OECD 編（2010）のp259を参照。63カ所という数字は、田中（2008）が、国立公園管理を行う自然保護官事務所への全国アンケート調査を実施した2007年の数字。国立公園管理以外の業務としては、外来生物の輸入規制（成田、名古屋など）や国指定鳥獣保護区の管理（対馬、奄美、やんばるなど）、自然環境保全地域の保全管理（西目屋（白神山地）など）が主に挙げられる。

⁷ 本リストは1962年の発行から現在までに13回改定されている。1962年は、第1回世界国立公園会議がアメリカ・シアトルで開催されたもので、それに合わせて発行されたものである。

⁸ IUCNは自然保護地域を6つのカテゴリーに分類している。簡潔に記述すると、カテゴリーⅠが、厳正保護地域、Ⅱが国立公園、Ⅲが天然記念物（実際には国立公園のイメージに近い）、Ⅳが種と生息地管理地域、Ⅴが景観保護地域、Ⅵが資源保護地域である。このうち、カテゴリーⅠとⅡが自然保護を主たる目的とした保護地域とされる。日本の国立公園は、1997年の時点で28カ所中13カ所が景観保護地域として分類されている（油井・古谷1997）。

然公園は生物多様性を保全するための屋台骨としての役割」を積極的に担うことが記され、2010年4月には自然公園法の改正により海域公園制度を導入し、生物多様性条約で重視されている海域保護区の拡張を企図している。また、2010年10月に環境省から発表されたように、新たに6ヵ所の国立・国定公園の指定、12ヵ所の国立公園拡張が計画されている⁹。これには、奄美諸島ややんばる地域、慶良間諸島といった高い生物多様性を有する地域が含まれている。2012年3月には、屋久島国立公園が新たに誕生した¹⁰。

このように、国立公園制度は国内外において自然保護制度の中核をなしており、研究対象とするに相応しいと言える。次に、日本の国立公園制度の特徴として、①土地所有制度、②制度の垂直的、水平的重層性、の2点を論じる。とりわけ土地所有制度は、自然保護地域の性格を考える際に不可欠な概念である。

2.2 自然保護地域における土地所有制度—地域制と営造物制—

国立公園制度をはじめ自然保護地域は土地所有形態から、営造物制と地域制の2つに分類される。営造物制とは、国有地を保護区に指定する手法であり、アメリカやカナダ、オーストラリア、ケニアといった新大陸国家や発展途上国に特徴的な制度である。一方、地域制は土地要件を問わずに保護区を指定する手法であり、イギリスや日本、韓国など国土面積が小さく歴史的にも複雑かつ高密度な土地利用のなされてきた国家に多く見られる。

⁹ 2010/10/5 読売新聞朝刊など。

¹⁰ 屋久島は霧島屋久国立公園に指定されていたが、霧島地区と地理的に分断されており、地質や植生、地域文化なども異なる。国立公園が分離独立した例としては、2007年に日光国立公園から尾瀬地域が尾瀬国立公園として指定された事例がある。元来、日本の国立公園は政治的配慮によって、地理的に分断された地域を合わせて指定する例が多い。例えば、十和田八幡平国立公園や富士箱根伊豆国立公園、大山隠岐国立公園などが挙げられる。地理的に分断された国立公園が誕生した歴史的背景については、佐山（2003）が詳しい。また、屋久島が分離独立した霧島屋久国立公園は、霧島錦江湾国立公園に名称変更し、21,846haにおよぶ海域を国立公園に編入した。

営造物制の場合は、国有地を国立公園に専用するため、国民にとっては行政サービスとして認識される面が強く、概して国民の支持や関心が強い点が特徴である。国立公園が「アメリカの発明した最良の概念」など様々な表現で賞賛されるのにもこうした背景がある（The U.S. Department of the State 2008）。一方、営造物制の場合、管理や土地買い上げのために莫大な予算や人員を必要とする傾向がある。また、アフリカや中南米の国々、インドネシア、マレーシアなど途上国における国立公園や自然保護区の設置は住民の強制排除を伴うことが多く、地域住民との紛争に発展するケースや保全管理の形骸化などが生じ、国内外から批判を浴びることも多い¹¹。例えば、インドネシアの国立公園における政府と地域住民のコンフリクトを考察したものとして原田（2003）がある。このように営造物制と言っても、アメリカのように国内外で高い支持を得ている事例と途上国で見られるように論争的な事例もある。

他方の地域制であるが、これは土地要件を問わず保護区を指定できる制度であり、端的に言えば、地権者と管理者が異なることを認める制度である。地域制保護区では、私有地や国有林など多様な土地利用を内包しており、多様な利害関係者を包含する蓋然性が極めて高い。日本の国立公園の場合、国有地率は約62%であるが、うち管理者である環境省が所管する土地は0.3%に過ぎず、その大部分は林野庁が管理する国有林である。また、約12.5%が都道府県や市町村の有する公有地、約25%が私有地となっている¹²。よって、自然保護政策の実施にあたっては、地権者である林野庁をはじめ利害関係者との合意形成が不可欠となる。利害関係者には、地域住民や地域産業、公有地を管理し、また、地域住民の福利のために行政サービスを提供する地方自治体、自然保護を目的として活動する NGO/NPO、自然を楽しむことを目的に訪れる観光客などが含まれる。日本の国立公園

¹¹ 途上国において先住民とのコンフリクトが増加した背景として、Hardin（1968）の「共有地を国有化ないし私有化しなければ、コモンズの悲劇が生じる」とした言説がある。「コモンズの悲劇」という言説は、途上国において、共有地の国有化につながった（井上 1997）。

¹² 環境省 HP『国立公園土地所有別面積』

http://www.env.go.jp/park/doc/data/national/np_3.pdf（2012/3/28閲覧）

内居住人口は約65万人であり、自然保護規制に対する何らかの反対給付を伴わない限り円滑な政策運営は困難となるケースが多い。日本の国立公園においては、反対給付が、インフラ整備やマストツーリズムなど自然破壊的であり、著しく「利用」に偏っていた歴史がある¹³。

地域制のメリットは土地の買い上げや一元管理を行う必要が少ないため、運営予算が少なく「安あがりな国立公園」（村串 2007）を実現することが可能な点である。一方で、地域住民や地方自治体、関係省庁、利用者、地元産業、地権者、科学者といった多様な利害関係者の意見を吸い上げ、主体間における合意形成を可能にするメカニズムがなければ国立公園制度は形骸化しやすい。

こうした背景から、源氏田（2007, p13）も述べるように、「これまで地域制国立公園は『営造物公園になれなかったから仕方が無く、地域制公園なのだ』というように考えられてきた側面がある」点は否めない。糸賀（1985, p240）は「アメリカ型の営造物制を理想とし、それに近づけようとする…多くの自然保護や自然公園関係者が、昔から長い間、そのような方向を夢見てきたように思われる」と述べ、「自然環境保全法や自然公園法の地域制システムの特色は、公用制限・行為規制と、それに対する国土開発その他の公益との調整や財産権等の尊重からなり…責務等に規定されている基本的な理念・目的と、財産権尊重・他の公益との調整という現実への対応の困難・矛盾・衝突を如何に調整解決するかという大きな課題をいつもかかえ」ていたが、「土地利用が多面化するにつれて、この調整は困難となり、公用制限の運用を中心とする公園管理は複雑化し、自然保護

¹³ 一例を挙げると、網走国定公園の指定記念式典（1958年）における北海道知事式辞では、「観光の地として、大いに貢献することができる輝かしい将来が約束され、当地方の開発振興のためにも、いよいよその重要性を増すものと確信する次第であります」と述べられているように（俵1987）、地元にとっては自然公園が自然保護というよりは、むしろ、観光振興や開発振興の切り札と考えられていることが分かる。近年は、地域に対する反対給付として、グリーンワーカー事業（地域住民を短期雇用して、草刈りや登山道整備、外来種対策などを委託するもの）がある。正式名称は「国立公園等民間活用特定自然環境保全活動事業」であり2001年から開始されている。また、エコツーリズムや環境関連の補助金といった環境調和型の反対給付の増加も特筆される。

側の後退を招くケースが多発するようになった」と指摘している。南アルプススーパー林道の建設などが顕著な事例である¹⁴。

一方、近年、地域制が見直されているのも事実である。その背景の1つとして生物多様性条約が存在する。生物の多様性は、人の手が加わった二次林や田畑、水路など里地里山でも高く¹⁵、住民の排除によって成立する営造物制のみでは守られない二次的な自然に対する評価が高まっているためである。例えば、インドネシアでは2006年に大臣規則を改定し、住民の公園区域内居住を一定の条件の下で認める「特別区域」を付け加え、日本の地域制に倣った取組も開始されている（秀田 2008）。また、植民地主義に基づき、先住民を排除して営造物制自然保護区を設定してきたアフリカや南米、東南アジアなどでも、一定の自然資源利用を認める「資源管理保護地域」が設定されるなど新たな動きも見られる（高橋 2004）。

さらに、生物多様性条約が契機とは言えないが、民有地の買収や住民の強制排除などによって営造物制の代表的事例とされるアメリカの保護制度でも、より多様で広範な自然環境を保全するために地域制の手法を取り入れ始めている¹⁶。日本と同じ地域制を採用するイギリスや韓国では、地

¹⁴ もっとも、土地所有の問題に限らず、公共事業のように少数の者に集中した組織化されやすい利益が政策に反映されやすい反面、自然環境（景観や生物多様性）のように多数の者に拡散し、組織化されづらい利益は守られづらいという構造的な問題もある。日本の場合、アメリカのシエラ・クラブのような百万人単位の自然保護団体が存在しないという問題もあった。

¹⁵ 例えば、メダカは流れの緩やかな小川や水路を好むため、里地の象徴的な生物として知られるが、1999年に環境庁が発表したレッドリストにて絶滅危惧II類(VU)に指定された。里地里山のように人間による一定の介入があって成立する生態系の研究が近年盛んに行われている。

¹⁶ アメリカの国立公園が先住民を排除した上で成立していることは言うまでも無いが、早くから入植のあったグレート・スモークリー国立公園では、白人の強制移住も行われている。アメリカの国立公園システムで最初に私有地を含む地域制を採ったのはケーブ・コッド国立海岸（1961年）であり、1973年には地域制としてアディロンダック州立公園が設置されている。他にも、1970年代を中心にパインランド国立保護地域、グリーンラインパーク（GLP/アメリカにおける地域制自然公園の総称）といった地域制自然保護区の設置が相次いでいる。ただし、利害関係者間の合意形成の困難など地域制特有の問題によって、必ずしも順調にいつているわけでは

域制の弊害を克服するための取組¹⁷がなされており、「営造物が良くて、地域制がダメ」という従来の考え方ではなく、いかに地域制保護区の諸問題（合意形成の困難、土地利用の調整、省庁間の政策矛盾）を克服するかという現実的な議論が求められている。

2.3 重層化・グローバル化する自然保護制度

次に、近年の傾向として、制度の重層化、グローバル化が挙げられる。述べた通り、日本では自然保護地域に該当するものとして、自然公園、自然環境保全地域、鳥獣保護区、生息地等保護区、天然記念物、森林生態系保護地域といった法や通達に基づいた自然保護地域があり、ここで挙げた制度のうち、自然公園、自然環境保全地域、鳥獣保護区、天然記念物は都道府県レベルでの指定も可能である。また、非法定制度としては、自治体が個別に協定を結び定める自然環境保全促進地域（東京都と小笠原村）や NGO などが土地の買収や地権者との協定に基づいて定める保護区などがある。知床や和歌山県天神崎は日本版ナショナル・トラストの地としても有名であり、日本野鳥の会は明治乳業など企業との協定に基づいて鳥獣保護区を設置する取組を行っている。

ない（土屋 2008）。

¹⁷ イギリスの湖水地方国立公園では、保全管理の目標として次の 4 点を挙げている（LDNPA 2011）。①経済発展（Prosperous economy）、②利用体験の質の向上（World class visitor experience）、③活力ある地域（Vibrant community）、④景観と野生動物、文化遺産の保護（Spectacular landscape, its wildlife and cultural heritage）。目標だけを見ると、利用や開発に偏っているようにも思えるが、次章で論じるように、むしろ、イギリスの国立公園は規制が厳しく、地域の発展によって保護を推進する姿勢を明確にしている。また、韓国国立公園管理公団のウェブサイトでは、公団活動の紹介として、「公園資源の保存」、「公園環境の保護」、「持続可能な利用」、「参加および協力」の 4 項目が設けられ、参加および協力の項目では、下記のように述べられている。「従来では国立公園指定によって不便を強いられている地域住民のため、道路敷設など、インフラ中心の住民支援事業を行ってきたが、2008年度からは予算確保を通じて地域住民の福利増進、生活環境の改善など、より多様な形の住民支援事業を行っている」

<http://japanese.knps.or.kr/Introduction/Cooperation.aspx?MenuNum=4&Submenu=16&Thirdmenu=04>（2012/3/28閲覧）

これら制度の中でも、とりわけ、自然公園、天然記念物、森林生態系保護地域の重複が顕著である。例えば、屋久島では、同じ地域が、国立公園、特別天然記念物、森林生態系保護地域に重複して指定されている。これら保護制度は、それぞれ、環境省、文化庁、林野庁によって所管されている。

また、近年は、世界遺産条約やラムサール条約、ジオパークなど様々な国際的自然保護制度の批准や登録が増加し、垂直的重層性も増している。世界遺産条約は1972年に締結されたが、日本が同条約を受諾したのは1992年であった。1993年には日本で最初の世界自然遺産として、屋久島と白神山が登録され、2006年には知床、2011年には小笠原が登録された。奄美・琉球諸島の世界遺産登録を目指した動きも活発化している。世界自然遺産の国内における担保法は、自然環境保全法および自然公園法とされ、関連して鳥獣保護区や森林生態系保護地域、天然記念物がその構成要件に含まれることもある。

例えば、世界自然遺産への登録推薦に際して、小笠原の保護担保措置を担う法律として推薦書に記載されている法制度として、自然環境保全法（原生自然環境保全地域）、自然公園法（国立公園）、国有林野の管理経営に関する法律並びに国有林野管理経営規定（森林生態系保護地域）、鳥獣保護法（鳥獣保護区）、文化財保護法（国指定天然記念物）がある。

また、1971年に水鳥の生息地の保護を目的として締結されたラムサール条約に、日本は1980年に加盟した。同年に釧路湿原をラムサール条約に登録したが、80年代の新規登録が3件であったのに対し、90年代に8件（計11件）、2000年代には26件（計37件）と急激な増加を見せている。ラムサール条約登録湿地は、日本の場合、鳥獣保護法に定められる鳥獣保護区か自然公園法に定められる国立公園ないし国定公園から選定することが慣例となっている¹⁸。例えば、釧路湿原は、国指定鳥獣保護区特別保護地区、国立公園特別保護地区および特別地域が登録地域となっている。

さらに、ユネスコの支援によって2004年に設置された世界ジオパークネットワークが認定する「世界ジオパーク」には、2009年に島原半島など3

¹⁸ 環境省はラムサール条約への登録条件について、①条約の定めるクライテリアへの合致（科学的客観性）、②法担保措置があること、③地域の合意が得られること、としている（2011/10/5環境省職員に対する聞き取り調査）。

件が認定され、今後も大幅な増加が予想されている¹⁹。また、ユネスコ科学局が所管し、1971年に国際計画として開始された MAB (Man and the Biosphere/人間と生物圏) 計画では、1980年に屋久島、大台ヶ原・大峰、志賀高原、白山の4箇所が指定されて以来、国内では有名無実化していたが、近年は自治体や科学者が中心となり、MAB 計画登録地域を「ユネスコエコパーク」という名称で新たに推進しようと模索している²⁰。2012年には宮崎県の「綾地域」が32年ぶりにユネスコエコパークに登録される見通しである。ユネスコエコパークは国内レベルで厳密なガイドラインが設けられているものではないが、現状では、国立公園や森林生態系保護地域から選定されることが多い。

以上のように、日本の自然保護地域は国内レベルにおける法や条例、協定等に基づく制度の重複が顕著となっており、近年は国際条約への登録も増加しているため、水平的・垂直的重層性が高くなっている。屋久島を例に自然保護制度の重層性をモデル化すると、図1のようになる。

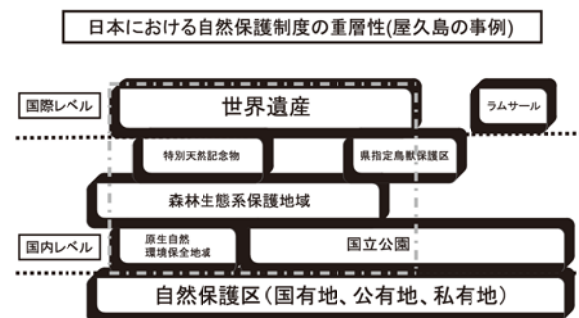


図1 屋久島における自然保護制度の重層モデル。国内制度の重複が顕著であり、世界遺産地域だけでも5つの自然保護制度が関係していることが分かる。筆者作成(ユネスコ MAB 計画登録地域は省略している)

¹⁹ 2012年3月現在、洞爺湖有珠山、糸魚川、島原半島、山陰海岸、室戸の5カ所が世界ジオパークに認定され、阿蘇や霧島など15カ所が日本ジオパークに認定されている。

²⁰ ユネスコエコパークは日本における造語で、MAB計画登録地域は生物圏保存地域(Biosphere Reserve)と呼ばれる。

このように垂直的・水平的重層性が増加している現代の自然保護においては、国家レベルの価値を体現した国内法制に加え、世界遺産や湿地、絶滅危惧種といったグローバル・コモンズとしての価値、観光資源や漁業資源といったローカル・コモンズとしての価値など重層的な諸価値を調整、統合し、最適化²¹するプロセスが求められる。原則的に、このプロセスは、保護区の設置や世界遺産等への登録、希少種の指定といった初期段階で行われる(べきである)が²²、実態としては、設置や登録、指定といった大枠の合意が出来たとしても、保全管理の段階では、個別の案件に対して数多くの合意形成が求められるようになる。その際、地域制に見られる多様な利害関係者に加え、環境省と林野庁、地方自治体といった行政レベルの連携、条約事務局やその諮問機関からの勧告への対応、市民参加によるローカルレベルの利害調整といった重層的な価値を調整することが求められる。

2.4 小括

本項で論じたように、日本の国立公園制度の特徴として、①地域制という土地所有制度に起因する利害関係者の多様性、②制度の垂直的、水平的重層性、が挙げられる。こうした特徴を鑑みた際、着目すべきは、多様な主体の参加と連携を前提としたガバナンスの仕組み(枠組みやプロセス)であることは間違いない。近年は、環境ガバナンスの分野を中心にアクターの多様性や制度の重層性を包含する仕組みの研究が進められており²³、日本の国立公園における取組は環境ガバナンスの観点からも有益な事例を豊富に提供していると考えられる。一方、冒頭でも述べたように行政部門における問題が自然保護ガバナンスのボトルネックとなっている可能

²¹ 最適化とは、政策科学者として知られるドローの最適化モデルを想定している。端的に言えば、資源や人材等の時間的な配分や空間的な配置を最適化することで、アウトプットの最大化を実現しようとするアイデア(足立2005, p44)である。

²² 例えば、サロマ湖ではラムサール条約への登録を議論した結果、条約への登録を見送っている。

²³ Adger and Jordan (2009) も指摘するように、その研究手法は理論的アプローチというよりは、事例研究から帰納的に接近するものが多い。

性が示唆される。

次章において、日本の国立公園制度における行政部門がいかなる状況であるのかについて、資源と権限に焦点を当て論じた上で、総論においてガバナンス論への架橋を試みる。

3. 「弱い地域制」としての日本の国立公園制度

3.1 資源の不足

3.1.1 人員

表1は、少し古いデータであるが、環境省生物多様性センター（2001）がまとめた各国の国立公園制度の比較である。これによると、各国の国立公園管理にあたる人員は、日本（205人）、アメリカ（13,000人）、韓国（700人）、イギリス（630人）となっている。表から分かる傾向は以下の3点である。

1. 営造物制は地域制と比較して人員が多い。
2. 日本は韓国やイギリスといった地域制国立公園と比較しても、人員が少ない。
3. 人員1人当たり管理面積で比較すると、日本はさらに人員の少なさが目立つ。

表1「各国の国立公園制度の比較」（出典：環境省生物多様性センター 2001）

	日本	米国	英国	カナダ	韓国	ケニア	ニュージーランド
公園の形態	地域制	営造物制	地域制	営造物制	地域制	営造物制	営造物制
国立公園指定箇所数	28	51	11	34	20	21	12
国立公園総面積 (ha)	205万	1,934万	140万	1,823万	65万	260万	244万
国土面積に占める割合	5%	2%	6%	2%	7%	4.5%	9%
管理官数(人)	205	13,000	630	4,000	700	1,000	1,240
一人あたりの管理面積 (ha)	10,000	1,448	2,222	4,557	930	2,600	1,968

より直近のデータによると、管理官である自然保護官は261名（2011年12月現在）であり、増加傾向であることが認められる²⁴。韓国も最新データ（李・金 2008）では1,158名となっており、イギリスも2012年4月現在、1,591名²⁵と増加傾向である。ニュージーランドも2008年時点で1,858名と増加している（Department of Conservation/DOC 2009）。アメリカも2007年時点で19,832人と増加している（The U.S. National Park Service/NPS 2008）。このように、2001年から2011年の傾向としては、すべての国において管理人員の増加が見られ、旧データ、新データいずれにしても、日本の国立公園における人員は、他国と比較して少ないことが分かる。また、日本は、管理官1人当たりの入園者対応数でもアメリカの100倍以上になる（鈴木 2006）。環境省では2005年にアクティブ・レンジャー（自然保護官補佐）制度を開始し、環境省の非常勤職員として85名（2011年12月現在）を雇用している。彼らを含めると計346名が国立公園管理に関わっていると考えることができるが、それでも他国と比較すれば突出して少ない。

次に、各国における1国立公園あたりの管理官数を比較してみたい。各国の代表的な国立公園における職員数は、それぞれ、知床国立公園（日本/9名）²⁶、智異山国立公園（韓国/約165名）、レイク・ディストリクト国立公園（イギリス/約200名）、ヴァノワーズ国立公園（フランス/約70名）、バイエリッシャー・パルト国立公園（ドイツ/約200名）、アブルツォ・ラツィオ・モリーゼ国立公園（イタリア/約125名）、ヨセミテ国立公園（アメリカ/約800名）となっている（山中 2007、源氏田 2008、李・金 2008、八巻 2010）。

²⁴ 環境省職員に対するメールインタビュー（2011/12/26）。2011年12月現在の数字。

²⁵ イギリスでは国立公園単位の法人化によって、統括的データの収集が困難であったため、イングランド国立公園局協会（England National Park Authorities Association）のメリエル・マーティン氏に集計のご協力をいただいた。なお、法人化に伴い、すべての国立公園に18-30名程度の理事が任命されているが、彼らは職員数に加えていない。なお、イギリスの国立公園はイングランド・ウェールズ、スコットランドによって依拠する法律が異なるが、ここではすべての合計とした。職員の大半は事務であり、現場に出る「レンジャー」はレイク・ディストリクト国立公園で17名、エクスムア国立公園のように小さな国立公園で4名程度となっている。

²⁶ 環境省職員に財団法人の職員を含んだ数字（山中2007）。環境省職員のみだと、非常勤職員を含めて5名となる（時期によって異なるため参考値とする）。

営造物制であるヨセミテ国立公園が突出して多いことが分かるが、それ以外はすべて日本と同じ地域制を採用している国々である。現場単位で見ると一層日本の人員数が少ないことが分かる²⁷。また、日本は表1中の国及びフランスやイタリア、ドイツといった国々と比較した際、唯一国立公園単位の管理組織が存在しない点に大きな特徴がある²⁸。

なお、2010年に発行された OECD（経済協力開発機構）の報告書²⁹によると、日本の国立公園管理担当者（自然保護官）は、76の自然保護官事務所に86名と記載されている。直近の情報では、自然保護官は261名とされているが、これには霞ヶ関や地方環境事務所に勤務している、いわゆる背広組の職員を含んでおり、現地レベルの職員が少ない点が日本の国立公園制度における特徴である。また、現地職員ですらも、会議や事務作業に追われていることが通例であり、アメリカの国立公園などで想起される、いわゆる「レンジャー」に相当するのは、2005年に開始されたアクティブ・レンジャーに過ぎない。ただし、非常勤職員であるアクティブ・レンジャーの任期は原則1年（最長でも4年を超えない）とされ、その不安定な身分

²⁷ 第18回地方分権改革推進委員会に興味深いやり取りがあるので引用する。猪瀬直樹委員が国立公園の管理体制について質問し、環境省から回答を得た際のコメントである。「釧路自然環境事務所や知床半島に行っている人は結局1人しかいないということですか…これだと手薄で何もできないわけであって…1人だけ知床半島に行って何ができるのか良く分からないのですね」。実際には知床には3名の自然保護官がいるが、それでも、一般的な国立公園の認識とはかけ離れた「管理」であることが分かる。

内閣府 HP <http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/kaisai/dai18/18gijiroku.pdf> (2012/3/28閲覧)

²⁸ 日本の国立公園管理は、環境省地方環境事務所の出先である自然保護官事務所が各国立公園に1カ所から3カ所設置され、それぞれの事務所が許認可事業等の現場対応を行っている。1つの自然保護官事務所には1-2名の自然保護官が配置されることが一般的である（定員上1名となっても、職員数の問題から0名のところも多い。これは、本省や地方環境事務所の人員が兼任する等の対応で補っている）。

²⁹ OECD 編（2011）環境省相互環境政策局環境計画課企画調査室監訳『OECD レポート 日本の環境政策』中央法規、pp241-273。2010年に OECD が発行した報告書を邦訳し2011年に発刊されたもの。

から、海外における正規職員としてのレンジャーとは一線を画している³⁰。

3.1.2 予算

次に予算を見ると、日本の国立公園関連予算は2006年で約98億円（公共89億円、非公共9.6億円/環境省2008）、2012年度の予算要求は約96億円（公共82億円、非公共14億円）となっている³¹。一方、アメリカでは内務省国立公園局（2009年）だけで、約2,844億円の予算がある（NPS 2010/1ドル90円換算）。この予算には、国立公園以外にも、国立海岸や国立湖岸、国立歴史公園、ホワイトハウスなど20に及ぶ国立公園システムすべての予算が含まれているため、一概に比較できない点に注意が必要だが、日本とは桁違いであることが分かる。また、韓国の年間予算は約157.7億円（李・金2008/1ウォン0.1円換算）、ニュージーランドは年間約210億円（DOC 2009/1NZドル70円換算）、イギリスは約115億円（DEFRA ほか 2010/1ポンド150円換算）であり、いずれの国においても日本の予算を上回っていることが理解できる³²。韓国、イギリスいずれの国も国家財政規模が日本と比較して小さいこと、国立公園の数も日本の半分～2/3程度であることを考えると、予算の差異はいつそう際立つ。また、日本の国立公園関連予算

³⁰ 2012年度から1回に限り更新が認められるようになったため、最長で8年の任期となった。

³¹ 国立公園は環境省自然環境局の所管だが、予算は野生生物保護など重層性が高く、複雑である。よって、やや古いデータとなるが、2006年の98億円というデータを用いることにする。なお、OECD 編（2011）によると、環境省における自然環境保全に関する予算は16億円とされている。これはデータソースが示されていないため、具体的にどの予算を指しているか不明であるが、予算が少ない点に変わりはない。

³² ニュージーランドもアメリカ同様、自然保護システムに歴史公園などが含まれている。韓国も慶州国立公園は文化財を中心とした歴史公園である。イギリスでは、イングランド（約5,600万ポンド/2009）、ウェールズ（約1,100万ポンド/2008）、スコットランド（約1,200万ポンド/2009）それぞれの地方政府が予算を割いており、115億円はこれら値を合計したもの。なお、イギリスの国立公園に占める補助金額は60-70%程度であり、残りは駐車場料金やグッズ販売、助成金の獲得などによる。よって、国立公園全体の予算としてはさらに大きくなる。なお、換算額は2011年現在ではなく、データ当時の値で概算したものである。

の約90%が公共事業（国立公園整備事業）関連であり、環境教育や持続可能な利用のためのソフト予算が乏しい点が課題である³³。

3.2 権限の不足

次に、権限の不足が挙げられる。営造物制国立公園では、国立公園の管理当局が警察権や消防権³⁴など広範な権利を持っていることが多いが、本項で特に着目したいのが、イギリスや韓国といった日本同様の地域制を採用している国でも、土地利用計画や地域計画、利用制限に関して国立公園管理当局が強い権限を有しているという点である³⁵。以下において、イギリスにおける地域計画の権限と韓国における利用制限の権限を日本と比較考察する。

3.2.1 地域計画における権限－イギリスとの比較

イギリスの国立公園で特筆すべきは、地域計画策定における権限の強さである。イギリスでは、1990年にイギリスの都市農村計画法（Town and County Planning Act）が改正され、カウンティ（日本の都道府県に相当）が策定する「構造計画」（structure plan）とディストリクト（日本の市町村に相当）が策定する「地域計画」（local plan）という二段階の開発計画が定められることになったが、国立公園地域では複数の自治体が個別に地域計画を策定するため、非効率が生じていた³⁶。地域制国立公園の場合、自治体

の境界が山岳や湖沼など自然地形に沿って決められているため、一つの自然地域には必然的に複数の自治体が関与し、自治体間の調整に膨大な取引費用が必要となるためである³⁷。しかし、イギリスでは、1995年に策定された環境法（Environment Act）によって各国立公園に統合的管理主体として国立公園局（National Park Authority/以下、局という）³⁸を設置することが定められ、地域計画に関しては、局が単独で策定することとなった。また、構造計画においても、カウンティと一体となって策定することが定められた。

水谷（1999）によれば、「国立公園管理組織が策定する地方計画は、人口、雇用、地域サービス、インフラ整備、交通、広告、景観、自然保護、歴史的建造物、レクリエーション、観光といった事項が定められ、この他に集落ごとの整備方針が記述されている総合計画」であり、「国立公園管理組織が作成した計画にそって地方自治体を実施する仕組み」³⁹になっている。

一方、日本の場合、環境省が策定する国立公園単位の公園計画は存在するものの、これらは指定時（多くの場合、それは数十年前）に策定されて以

³⁷ 日本でも同様に複数の自治体が関与するのが通例であり、尾瀬国立公園は4県2市1町2村にまたがり、秩父多摩甲斐国立公園は1都3県8市3町4村にまたがる。例外的なのが、屋久島町（1県1町）、小笠原村（1都1村）である。なお、取引費用について浅野（2007, p163）は、流域管理の例で以下のように指摘している。

「上流と下流が異なる行政単位に分かれている場合、その間の連携のための取引費用は極めて高くなることが予測される。しかし、流域が都道府県などの上位の行政単位に含まれる場合、上位の行政機関による取引費用削減の働きは大いに期待される。流域が広域にまたがる場合、その調整は極めて困難である。その際には国の役割が出てくるのかもしれない…縦割り行政の弊害がそれに拍車をかけることは避けられなければならない」。

³⁸ 各国立公園に設置される国立公園局は、国の出先機関ではなく、日本でいうところの独立行政法人ないし一部事務組合に類似している。環境・食料・農村地域省（DEFRA/Department for Environment, Food, rural Affairs）が所管する点は、独法に近いが、理事の選定方法は一部事務組合に類似している。

³⁹ 日本の自然公園制度においても、国定公園は、環境省が策定した公園管理計画に沿って自治体を実施する仕組みである（かつては国立公園もその仕組みに近かったが、小泉内閣における三位一体改革以降は、国による直轄事業となっている）。イギリスの事例で特徴的なのは、計画に含まれる分野の広さである。その内容は、公園整備のみならず、雇用や地域サービス、交通などあらゆる面に及んでいる。

³³ イギリスや韓国の国立公園予算に占める公共事業費の割合は残念ながら資料を持ち合わせていない。

³⁴ ここで言う消防権とは、消火する権利というよりは、放火する権利である。生態系管理のために国立公園局独自の判断ですることができる。アメリカ内務省国立公園局 HP <http://www.nps.gov/fire/>（2012/3/28閲覧）。

³⁵ イギリスの国立公園は法人化されており、全体の土地所有率のデータ入手が困難であるが、例えば、湖水地方国立公園の場合、国有地率が9.8%（うち3.8%が所管地）、ナショナル・トラスト所有地が24.8%、ノースウェスト水機構が6.8%、私有地率が58.7%となっている。環境省 HP『海外の国立公園管理事例』
http://www.env.go.jp/nature/koen_kento/061219_2-2.pdf（2012/3/28閲覧）

³⁶ LDNPA（湖水地方国立公園局）公園管理部長に対する面会による聞き取り調査（2009/10/21）。

来更新がなされていなかったり、総花的な定型句が並ぶだけの「責任の所在不明の曖昧模糊とした文章の羅列」（山中2007, p16）に過ぎず、イギリスのように地域の環境と発展を総合的に踏まえた実効的な計画とはなっていない。イギリスの各国立公園局が、詳細な年次報告書を毎年公開するのに対して、日本の国立公園に年次報告書は存在しない。

また、イギリスでは地域計画の策定のみならず、開発規制が極めて厳格である点も指摘される。則久（1999）は建築物規制を例として、「個人の住宅や別荘の新設は基本的に禁止されており、地域住民の住宅の立て替えなど一部の例外的な場合を除き、許可されない…例外的に許可される場合であっても、伝統的な建築様式での建設が義務付けられ…ホテル等の新設は一切禁止されている」、また、「我が国の基準と比べれば、財産権を大きく制限している」と述べている。環境省職員でもある則久は、「このような基準で、住民を十分に納得させられるのか疑問であったが、個々の開発行為をLDNPA（湖水地方国立公園局）の理事会で審査することにより…申請者に対する審査の公平性・客観性を担保しているようである」と指摘している。そこで、イギリスの国立公園における意思決定機関である理事会について簡単に紹介する。

3.2.1.1 イギリスの国立公園理事会

イギリスの各国立公園に設けられる国立公園局では各18-30名程度の理事が存在し、彼らは、①公園内の地方自治体の議員、②国務大臣の指名するパリッシュ⁴⁰のメンバー、③その他国務大臣が指名するもの、から構成される。①と②の合計が③を超えなければならないと規定されており、湖水地方国立公園を例に挙げると、カウンティ（都道府県）議会から任命された議員が6名、4つのディストリクト（市町村）議会から任命された議員が6名、パリッシュ議会と中央政府が選んだ学識経験者等10名の計22人で構成されている（LDNPA 2011）。つまり、全理事の約7割は、教区、市町村、都道府県の議員が担っており、これに、より広い見地（例えば、生

⁴⁰ パリッシュは、一般的に教区と訳される。教会を中心とした市町村よりも小規模なまとまりである。これは行政における基礎自治体とは異なる区分となっており、国が所管している。

態学の専門家など）の人々が加わり理事会を形成しているのがイギリス国立公園制度の特徴である。また、地方議員と国選の理事を組み合わせることで、自然環境の有する多元的価値を地元の利害のみならず、国内的、国際的見地から調整するチェック・アンド・バランスをともなったメカニズムとなっている。現在、局の理事は公選制も検討されており、スコットランドでは理事の一部が直接選挙で選ばれている⁴¹。

以上のように、イギリスでは、①国立公園局に地域計画の策定権限を付与し、②局の運営を司る理事の半数以上を自治体や教区の議員とし、理事の公選制も段階的に導入されている。これによって、国立公園に自治体レベルの主体性を持たせることで、環境と発展の両立を図ろうとしている点が特筆される。

3.2.1.2 サンドフォード原則と開発調和原則

また、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、「保全と利用の2つの利害が衝突する場合には、前者を優先させる」もので環境法62条に定められているものである。地域計画を策定する権限を持った局では、住民の生活や雇用といった問題をも考慮する必要が生じたが、その際、一般的に危惧されるのは、自然の保護と利用の難しいバランスである。住民の雇用や地域経済の発展を重視するあまりに自然保護という、より長期的な利益が損なわれるのであれば、環境法によって局に計画策定主体の権限を与えた本来の意義が失われかねない。法律にサンドフォード原則を組み込むことで、そうした矛盾を取り除くことが期待される。その運用実態については、さらなる調査が必要であるが、Chambers（2005）によれば、関係者は相応の配慮を持って調整に努めており、サンドフォード原則が争われた例はないという。また、各国立公園局の策定する地域計画は前述の通り厳しいものであ

⁴¹ スコットランドのロッホ・ローモンド及びトロサックス国立公園では、25名の理事のうち20名がスコットランド議会から選出され、残りの5名が公園内の住民による直接選挙で選ばれている。イングランドの国立公園でも2011年度にピーク・ディストリクト国立公園など2つの国立公園において直接選挙制移行に関するパイロット調査が開始されている。

るが、これに対して地域住民の89%が好意的であり、これはイギリス全体の基礎自治体が策定する地域計画に対する評価よりも高いことが分かっている⁴²。

一方、日本の国立公園制度が依拠する自然公園法には「開発調和原則」（畠山 2008）と呼ばれる条項が存在する。これは、自然公園法 4 条に記されている「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おり、日本ではこの条項が拡大解釈され、自然破壊の抑止力となりえていない面がある⁴³。具体的には、自然公園の指定、拡張、公園計画の策定の諸段階において環境大臣は関係機関の長と協議する必要があるが（法67条）、この段階において妥協せざるを得ないケースが多い。例えば、自然公園は保護の重要度から、特別保護地区、特別地域（第1種～第3種）、普通地域に指定されるが、地権者である林野庁が反対すれば、自然保護の観点から高い重要性がある地域でも、（林野庁が伐採を行いやすい）第3種特別地域や普通地域に指定せざるを得ない。本多（1992）にあるように、特別保護地区や第1種特別保護地域は「林野庁の切りたい木がない、または、切っても搬出等にコストがかかる」という理由で同意されているに過ぎないという問題がある。

つまり、4条の規定は自然公園の範囲と地種区分を定める指定時や保護や利用の計画を定める段階で「他の公益」と調整されることによって、自然保護の観点からは大きな後退を余儀なくされていると言える。1960-1980年代に屋久島や知床をはじめ、国立公園内の自然性の高い地域において伐採が強行されていた背景には、こうした公園区域の指定段階における大きな妥協が存在している。また、国立公園の指定が主に1960-70年代という林野庁の影響力がとりわけ大きかった時代に集中しているこ

⁴² その理由についてはさらなる検証が必要であるが、国民性や価値観、文化など多様な要因があると推測される。

⁴³ 開発調和原則に類した例として、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年に削除されている。また、自然環境保全法3条、文化財保護法111条、141条などが公益との調整について規定している。

とからも、現在の地種区分は自然環境保全の観点からは適切とは言えず、その早急な見直しをしなければ、今後、風力発電などの新たな開発に際して、自然環境が適切に評価されない事態にもなるだろう。

また、個々の案件における現場レベルの適否判断については、自然公園法施行規則11条で定める基準の内容として反映されており、「学術研究その他公益上の必要性があると認められ、当該地以外では目的を達成できない」場合には、例外的に許可できる規定となっている。例えば、送電鉄塔を建造する公益性は一定だが、その場所を保護することの公益性は、特別保護地区、特別地域、普通地域で異なるため、第2種特別地域～普通地域であれば、鉄塔の建設を許可するといった判断をすることが多いという⁴⁴。さらに、鹿児島県志布志湾（日南海岸国定公園第2種特別地域）における大規模工業基地建設計画（1968-1985、事業年度1984-1993）の例では、景観への影響評価において展望点が意図的に選定されるなど、行政の都合主義も指摘されている（畠山2008）。

以上のように、イギリスでは保護を優先するサンドフォード原則が確立されているのに対し、日本では開発調和原則が存在し、これに則った地種区分が現在も適用され開発の適否判断に用いられているなどその弊害が見られる。

3.2.2 利用制限における権限－韓国との比較⁴⁵

韓国との比較では、利用制限における権限の違いを検討したい。韓国では、当初（1968年-1987年）、国立公園の管理は地方自治体に委任されていたが、その非効率な管理⁴⁶が問題となり、1987年7月に国立公園の専門管

⁴⁴ 環境省職員に対するメールインタビュー（2012/1/17）。

⁴⁵ 韓国の国立公園における国有地率は50%、私有地率が39%、共有地率が11%となっている。

環境省 HP『海外の国立公園管理事例』前掲（2012/3/28閲覧）。

⁴⁶ 自治体の委任管理は1つの公園が複数の市や道（都道府県）にまたがっている公園の場合、管理主体が分かれてしまうため、効率的な管理を行うことができなかった。したがって、公団が新設され、直接管轄・管理を行っている（朴・浅川 1993）。

理機関として国立公園管理公団が設立された⁴⁷。韓国でも近年は地域の持続的発展との両立を視野に様々な施策が展開されているが、特筆すべきは、利用制限における強い権限である。朴・浅川（1993, p182）によれば、「地域制でありながら…日本とは異なり、厳しい利用者規制が行われて」おり、これらは、「自然公園法第32条2項（出入り禁止など）や山林法第97条（入山規制区域などの指定）、101条（山火事予防期間の設定など）の法的根拠について、炊事・野営禁止、夜間登山禁止、自然休息年制、山火事防止を目的とした入山禁止等の規制が行われている」という。

朴らの論文はやや古いが、韓国国立公園の公式ウェブサイト⁴⁸によれば、2012年3月現在、17の国立公園に68カ所の特別保護区が設定され、その面積は200平方km以上にのぼっている。これら特別保護区は日本の国立公園における特別保護地区とは異なり、立ち入りが禁止され、違反者には50万ウォンの罰金が課される厳しいものになっている。しかし、朴・浅川（1993）の研究によれば、訪問者の多くはこうした厳しい規制を概ね肯定的に考えている⁴⁹。

一方、日本では、2002年の自然公園法改正によって利用調整地区の導入があり、これによって初めて国立公園内における利用のコントロールが可能に

⁴⁷ 日本で言う独立行政法人に最も近い。所管は設置当初、建設省であったが、その後、内務省（1991年）、環境省（1998年）と推移している。

⁴⁸ 韓国国立公園 HP『特別保護区のご案内』

<http://japanese.knps.or.kr/Knp/Special02.aspx?MenuNum=1&Submenu=03>
（2012/3/28閲覧）

⁴⁹ ただし、地域住民の意向に関する調査は管見の限り（日本語文献では）存在せず、現地調査による解明が不可欠と思われる。ドイツの国際会議で知己を得た韓国の元国会議員（2007年自然公園法改正の中心人物）の話によると、地域住民には国立公園の強い規制に対する不満も強いという。韓国の国立公園制度は朴正熙大統領の軍事政権時代に整備され、当初、軍部が管理にあたっていたこともあり、このような厳しい規制の原型が出来たとのこと。近年は、地域住民との協働を前提とした管理に移行しつつある。

韓国国立公園 HP『公団活動のご紹介』

<http://japanese.knps.or.kr/Introduction/Cooperation.aspx?MenuNum=4&Submenu=16&Thirdmenu=04>（2012/3/28閲覧）

なったが、その運用に関しては難航しており、2012年3月現在、利用調整地区の導入は、吉野熊野国立公園の西大台地区と知床国立公園の知床五湖園地の2カ所に止まっている。その理由として、林野庁との政策矛盾がある。

3.3 林野庁との政策矛盾

1989年に林野庁が林野庁長官通達に基づく保護林制度を見直して生まれた森林生態系保護地域は、それまでの過剰伐採の批判を受けて、大きく自然保護に舵を切った画期的制度であった。しかし、新たに設置された保護地域は国立公園との地理的重複が顕著であり、新たな政策矛盾を生じさせた。「保存対保護」の問題である。森林生態系保護地域には保全利用地区と保存地区⁵⁰が定められるが、このうち保存地区は原則的に人の立ち入りを禁止している。保存地区の広さは地域によって様々であるが、図2のように概して高い割合であり、登山道以外、ほぼすべてが保存地区となっている場所もある。

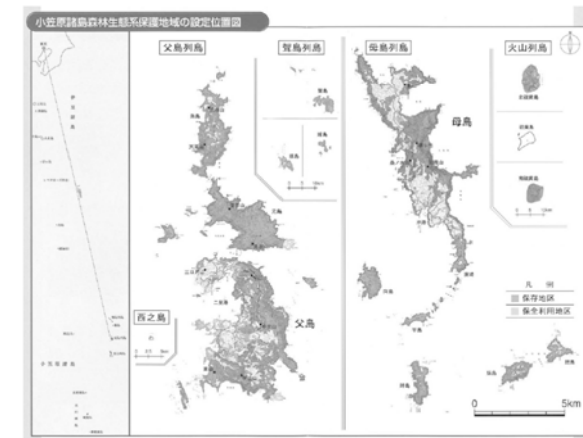


図2 小笠原の森林生態系保護地域。色の濃い(緑色)部分が保存地区、色の薄い(黄色)の部分が保全利用地区（出典：関東森林管理局 HP⁵¹）

⁵⁰ 保存地区は「モニタリング(長期変化の継続的観測・記録)、生物資源の利用等、学術研究その他公益上の理由により必要と認められる行為は、行うことができる」と定められている。

⁵¹ 関東森林管理局 HP『小笠原諸島森林生態系』

こうした保存地区の設定は2つの問題を生じさせた。1つは、地域住民の反発である。日本では古くから、森林の高密度な利用がなされており、地域住民も山菜取りや狩猟、薪炭作りなど様々な形で森と関わってきた（鬼頭 1996）。こうした慣習的な国有林の利用は認められてきたが、保存地区の設定は地域住民の慣習の利用をも排除し、白神山地をはじめ、各地で問題となった。村田（2010）は下記のように述べている⁵²。

「秋田県側では入山禁止、青森県側では指定27ルート以外の立ち入り禁止、山菜やキノコ採りの禁止、釣りの禁止、たき火の禁止、狩猟の禁止など、規制による保護策が主となって管理されてきた。そのために、世界遺産地域で昔から行われてきた地域の人々が山の恵みを享受する行為は、ことごとく禁止されたと行って良い。禁止されるべきはブナ天然林の伐採や、それに伴う林道建設などの巨大開発行為である。むしろ、人々の山の恵みを享受する行為は、地域の文化として尊重されるべきであり、生態系を破壊する行為として禁止されるべきでない。むしろ、共有の財産として、持続可能な利用の知恵や生活技術を伝えていく大事な行為である」

保存地区の管理方針は「森林生態系の厳正な維持を図ることとし、次に上げる行為を除き保存地区の森林に原則として人手を加えずに自然の推移に委ねる」とされており、「保存地区では、狩猟、魚釣り、山菜の採集、キャンプ等はいしないよう入林者に協力を願う必要があることから、標識の設置、パトロール等を通じて協力を要請することとしています」という文言がある。法に基づいた制度ではないため強制することはできないが、実

<http://www.rinya.maff.go.jp/kanto/policy/business/kankyohogo/hogorin/ogasawara/index.html>（2012/3/28閲覧）

⁵² 村田孝嗣（2010）「白神山地自然遺産地域（青森県側）における現状と問題点」『世界自然遺産各地の概況』

日本山岳会自然保護委員会世界自然遺産プロジェクト HP

<http://jacsekaiisanprj.sakura.ne.jp/conditions.php?itemid=79>（2012/3/28閲覧）

質的な規制であり、住民らと軋轢を生じさせることとなった⁵³。

さらに、2002年の自然公園法改正によって利用調整地区の導入が可能になると、国立公園との間にも軋轢が生じるようになった。例えば、2002年自然公園法改正によって利用調整地区の導入が可能となった際、そのモデルとして考えられていたのは、知床国立公園特別保護地区にあたる知床岬の先端部であった（図3参照）。しかし、地権者である林野庁の反対によって制度導入は頓挫している。なぜなら、この地域は林野庁の森林生態系保護地域保存地区に指定されており、利用調整地区という「利用を前提とした」制度には同意できないという林野庁の建前があったからである。

しかし、山中（2007）も指摘するように「森林生態系保護地域は伐採などの森林開発を止めるシステムとして作られたもので、立入さえも認めないというのは拡大解釈…林野庁の通達に過ぎない森林生態系保護地域では強制することはできない」はずである。知床岬の事例は、環境省と林野庁の間にある政策矛盾を考える好例であるため、やや長くなるが、山中（2007, p17）を引用する。

「知床半島の先端部では、立入に関する課題が長年にわたって未解決のままになっている。ここでは立入の増加や盗掘の問題によって、1984年に利用規制に関する申合わせが行われ、一般のレクリエーション利用を制限することになっている。しかし、それは強制力のない単なる「指導」に過ぎず、レクリエーションの定義や規制地域の範囲等々、曖昧なままである。知床岬の起点の海岸には「一般の立ち入りは危険です。入林許可を受けてください」との看板が立ち、入林届けのボックスがある。入ってはダメなのか、入林届けを書けばそれで良いのか、さっぱりわからない。知床岬行きに関する問い合わせはよくあるが、どうしても行くという人を引き留めることはできない。行くのであれば安全なルートなどの情報を提供するのが親切であるが、立入制限を

⁵³ こうした反省に基づいて小笠原では、住民の利用を講習に参加の上で認める方針を採っている。住民の利用については30分程度の簡便な講習、エコツアーの利用については4時間程度の講習が用意されている。林野庁職員に対する聞き取り調査（2009/4/23）。

指導すべき場所への行き方を懇切丁寧に教えることもできない…規制は有名無実化してきており、近年はシーカヤックなど新たな利用形態も出てきている。一方、シーカヤックやトレッキングは自然を体験する国立公園にふさわしい利用のあり方でもある。しかし、皆後ろめたい気分で立ち入っている。機能する利用コントロールシステムを持たない我が国の国立公園では、従来、何か問題があれば「利用禁止」に動き、それを教条主義的な自然保護派も支持する一方で、曖昧な指導しかできず、十分に機能しない。利用を公開すれば、過剰利用になっても抑制できないという状況が一般的である」



図3 知床の森林生態系保護地域。保存地区が大部分を占めることがわかる
〔出典：知床森林センター⁵⁴〕

つまり、知床岬は自然公園法に基づく利用調整地区制度を用いて適切なコントロールを行うことで、自然環境の保全と良質な自然体験を担保することが出来ると考えられるが、林野庁の反対によって制度導入が難しい状況にあり、現状は自然環境の保全、良質な自然体験の提供の両面において不十分であるといえる。ただし、自然公園法67条や自然公園法施行規則13条4に定められるように、利用調整地区の指定に際しては、関係行政機関

の長や土地所有者との協議が義務づけられており、林野庁はそのいずれにも該当するので、林野庁が利用調整地区制度の導入に反対すれば、環境省としてはどうしようもないというのが現状である。

それでは、なぜ、林野庁は利用調整地区の導入を拒否するのか。1つは、前述の通り、利用調整が論じられる地域の多くが森林生態系保護地域保存地区であるという点である。「原則的に人の立入を禁止する」ことを謳っている保存地区に対して利用調整地区は「人の利用を前提とする」制度であり、利用調整地区制度を認めることが出来ない、という林野庁の建前がある。しかし、知床岬でも見られるように、森林生態系保護地域は法的制度ではないため、実質的に規制することは出来ていない。

また、林野庁の体質が指摘されることもある。環境省職員は下記のように述べている⁵⁵。

「利用調整地区に限らず、国立公園の公園計画の変更などについても、林野庁本庁ではことごとく抵抗されてきました。現場の森林管理署での判断はまずなく、森林管理局で実質的に調整し、OK になって本庁に上がっても基本的に自然保護は国有林でやるので、国立公園の規制は必要ないというスタンスをここ20年近くとり続けています。このため、国有林を特別保護地区に指定するには、国有林の制度では保護できない昆虫などの動物がいて、その捕獲を制限しないといけないとか理屈付けをしないと認められません。一向に話がすすまず、現場の森林管理局からは、本庁の了承なしに協議を進めるなどと言われていたと聞いたので、本省にあげて林野本庁に相談を持ちかけると、現場から正式に話があがってきていないので(=現場同士で話がまとまっていないので)、相談を聴く段階ではないとして会ってもらえないことさえありました」

以上のように、環境省は利用調整を行う法令上の権限は有しているが、林野庁の反対がある限り、特別保護地区や利用調整地区の導入が困難であるという、政策矛盾の問題が存在する。

⁵⁴ 知床森林センター HP『知床森林生態系保護地域』

<http://www.shiretoko.go.jp/kyoshitsu/seido/seitaikaihogo/seitaikai.htm> (2012/3/28閲覧)

⁵⁵ 環境省職員に対するメールインタビュー (2012/1/17)。

これにより、国立公園では拘束力ある利用制限を行うことができず、良質な自然体験を提供できないという問題が生じている。事実、利用調整地区制度を導入することのできた西大台と知床五湖の2地域は地権者がそれぞれ、環境省（西大台）、もしくは、財務省と斜里町（知床五湖）であり、地権者との合意形成が図りやすかった点が特筆される。このように、利用を認めたうえでコントロールを行う国立公園制度と利用を原則的に否定する森林生態系保護制度保存地区が日本全国で大きく重複している、という問題が生じている。

3.4 小括－弱い地域制－

日本、韓国、イギリスを中心とした、行政における資源と権限の比較をまとめると、表2のようになる。特筆すべきは国立公園あたりの管理人員数であり、同じ地域制を採用する国々と比較しても、日本は突出して少ない。また、日本は国立公園単位の管理事務所が存在しない点でも特異である。さらに、地域計画や利用制限における権限も小さく、管理者である環境省がイニシアティブを発揮できない原因になっていると考えることができる。このように、管理者が貧弱な資源と権限しか持たず、法や政策の目的が十分に達成されていない状況は、他の地域制国立公園と比較して、「弱い地域制」と定義することができるだろう。

表2 各国の国立公園における資源と権限の比較

	日本	イギリス	韓国	アメリカ
人員	346人	1,591人	1,158人	19,832人
国立公園数	30	15	20	58
国立公園当たり人員*	9	200	165	800
予算	98億円	115億円	157億円	2,844億円
地域計画	×	◎	○	◎
利用制限	○	◎	◎	◎

*日本は知床、イギリスはレイク・ディストリクト、韓国は智異山、アメリカはヨセミテ。いずれも概数。人員を単純に国立公園数で割った形にはならない点に注意。

表中の数字は第2章のデータに即したものであり、各国において同一年度の比較を行ったものではない。◎は法的権限、運用上の権限の双方を有している。○はいずれかの権利を有している。×はいずれの権利も有さない。

4. 総論－「弱い地域制」を超えて

本稿では、日本の国立公園制度が、韓国やイギリスといった同様の制度を採用している国と比較しても、行政部門における資源と権限の両面において弱いことを論じた。つまり、「地域制だから弱い」のではなく、「弱い地域制」なのである。

第2章で論じたように、日本における土地所有制度や自然保護制度の重層化を踏まえると多様な主体の特性を生かした多元的な保安全管理が不可欠であることは言うまでもない。しかし、第3章で論じたように、日本の場合、行政部門における資源と権限が各国と比較しても絶対的に少ないという問題や省庁間における政策矛盾といった問題が、ガバナンスを阻害するボトルネックとなっている。

もともと、硬直化した日本の財政状況では単純に資源を増やすことは極めて困難である。また、権限の問題について、開発調和原則(法的権限の弱さ)と政策矛盾(運用面での権限の弱さ)を挙げたが、これらの解決には、政治判断が求められる部分があるだろう。さらに、権限を増加させることが出来ても、それに応じた資源の配分がなければ、適切な法執行が行えずフリーライダーの問題が生じ、望ましい競争状態との乖離が生じることもある。こうした諸々の制約の中で現実的な打開策を検討する必要がある。

具体的な提言としては、環境省と林野庁(国有林野事業)における部門間配置転換制度⁵⁶の再開によって行政部門における人員の効率化を図ること、一部事務組合の設置を含めた国立公園管理組織の再編の検討、各国立公園レベルの協議会と科学委員会を設置すること(田中2011)、などが挙げられるが、これらの議論については別稿に譲りたい。

⁵⁶ 国有林野事業の職員を段階的に環境省(当時、環境庁)に移管した制度。1982年から2002年まで実施され、その間、自然保護官は約100名増加している(受入側である環境庁が9割を定員化できた)。背景には、累積債務が増加する国有林野事業における人員削減が喫緊の問題である一方、公務員の削減が容易ではないという国有林野事業における課題と、急増する職務に対して人員の補充が十分にできない環境庁の課題が相互補完的であったためである。

謝辞

本稿の執筆にあたって有益なご助言をいただいた上智大学の北村喜宣先生、東京大学の藤谷武史先生、および、聞き取り調査に応じて下さった方々に心より感謝申し上げます。特にイングランド国立公園局協会のメリエル・マーティン氏にお世話になった。また、本研究にあたっては、平成21年度三菱財団人文科学研究助成『「自然保護ガバナンス」の理論化と実証』（代表：松下和夫教授）の支援を受けている。ここに記して感謝の意を表したい。

参考文献

- Adger, W. Neil and Jordan, Andrew (2009) “Sustainability: exploring the processes and outcomes of governance”, *Governing Sustainability*, pp3-32.
- Chambers, Ruth (2005) *Environmental Planning: National Parks*, UK Environmental Law Association, pp 1-10.
- Department of Conservation (2009) *Annual Report*.
- Hardin, Garrett (1968) “The Tragedy of the Commons”, *Science*, 162, pp 1243-1248.
- IUCN (1994) *Guidelines for Protected Areas Management Categories*, p261.
- IUCN & UNEP (2003) *2003 United Nations List of Protected Areas*.
- Lake District National Park Authority (2011) *Annual Report 2010-2011*.
- The U.S. National Park Service (2008) *Annual Report Fiscal Year 2007*.
- The U.S. Department of the State (2008) “National Parks, National Legacy”, *ejournal USA* 2008.6.
- 愛甲哲也 (2007) 「知床財団による公園管理活動と組織化努力」『林業経済』59 (12)、pp 19-20.
- 浅野耕太 (2007) 「流域連携とコースの自発的交渉」松下和夫編『環境ガバナンス論』京都大学学術出版会、pp 153-166.
- 足立幸男 (2005) 『政策学的思考とは何かー公共政策原論の試み』勁草書房.
- 李景宰・金宣希 (2008) 「韓国の国立公園の管理現況」『国立公園』668、pp 5-8.
- 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)、pp 240-245.
- 井上真 (1997) 「コモンズとしての熱帯林ーカリマンタンでの実証調査をもとにして」『環境社会学研究』3、pp 15-32.
- 植田和弘 (2007) 「環境政策の欠陥と環境ガバナンスの構造変化」松下和夫編『環境ガバナンス論』京都大学学術出版、pp 291-307.
- OECD 編 (2011) 環境省相互環境政策局環境計画課企画調査室監訳『OECDレポート 日本の環境政策』中央法規、pp241-273. 大塚直 (2010) 『環境法 第二版』有斐閣.
- 柿澤宏昭 (2010) 「イングランド国立公園の管理・計画システムーピークディストリ

- クト国立公園を事例として」『林業経済研究』56 (1)、pp49-58.
- 環境省 (2008) 『国立公園ー美しい日本の自然とその継承』、p 7.
- 環境省 (2010) 『生物多様性国家戦略2010』.
- 環境省生物多様性センター (2001) 『各国の国立公園制度の比較』第二回生物多様性国家戦略懇談会配布資料.
- 北村喜宣 (2011) 『環境法』弘文堂.
- 鬼頭秀一 (1996) 『自然保護を問いなおす』筑摩書房.
- 源氏田尚子 (2007) 「国立公園管理制度におけるイギリスと欧州諸国の比較」『林業経済』59 (12)、pp13-14.
- 鹿野久男 (2005) 「地方分権と国立公園」『国立公園』634、pp 4-7.
- 佐山浩 (2003) 「我が国の昭和30年代における国立公園指定の特徴と背景」『ランドスケープ研究』66 (5)、pp 397-400.
- 鈴木渉 (2006) 『米国の国立公園と国立野生生物保護区 (自然資源管理を中心として)』国立公園協会.
- 高橋進 (2004) 「国立公園管理と土地所有ー阿寒からの発想」『国立公園』629、pp 4-7.
- 高橋進 (2008) 「国立公園の科学データと研究者との協働」『国立公園』661、pp 5-8.
- 田中俊徳 (2008) 「日本の国立公園におけるパークボランティア制度の特徴と課題」『ボランティア学習研究』9、pp31-40.
- 田中俊徳 (2009) 「自然保護ガバナンスの考え方」『Nature of Kagoshima』35、pp29-31.
- 田中俊徳 (2010) 「日本の国立公園を対象とした自然保護ガバナンスの提唱」『人間と環境』36 (1)、pp2-18.
- 田中俊徳 (2011) 『日本の国立公園を対象とした自然保護ガバナンスの研究ー自然観光資源の管理をめぐる政府の役割』京都大学大学院地球環境学舎博士論文.
- 俵浩三 (1987) 『北海道の自然保護』北海道大学図書刊行会、pp243-263.
- 土屋俊幸 (2008) 「アメリカ合衆国におけるグリーンラインパーク運動の展開ー地域制自然公園の限界と可能性」『国立公園』668、pp 20-22.
- 寺西俊一 (2000) 「アメニティ保全と経済思想」環境経済・政策学会編『アメニティと歴史・自然遺産』東洋経済新報社、pp 60-75.
- 則久雅司 (1999) 「イギリスの国立公園ー湖水地方の近況について」『国立公園』575、pp 10-13.
- 朴相猷・浅川昭一郎 (1993) 「韓国の嶽山国立公園を事例とする国立公園制度に関する研究」『造園雑誌』56 (5)、pp 181-186.
- 畠山武道 (2004) 『自然保護法講義 (第二版)』北海道大学図書刊行会、pp 197-230.
- 畠山武道・柿澤宏昭編 (2006) 『生物多様性保全と環境政策』北海道大学出版会、pp 1-31.
- 原田一宏 (2003) 「保護地域の自然資源をめぐる紛争管理ー政府と地域住民の対立をとらえるためのフレームワーク」『林業経済研究』49 (2)、pp 35-43.

- 秀田智彦(2008)「インドネシアの国立公園最新事情～住民との共存、協働管理への模索」『国立公園』668、pp 27-28.
- 本多勝一(1992)『日本環境報告』朝日新聞社.
- 松下和夫・大野智彦(2007)「環境ガバナンス論の新展開」松下和夫編『環境ガバナンス論』京都大学学術出版会、pp 3-32.
- 水谷知生(1999)「英国のカントリーサイドの保全－国立公園制度の展開－」『国立公園』571、pp 26-31.
- 宮川公男・山本清編(2002)『パブリック・ガバナンス』日本経済評論社、pp 4-26.
- 村串仁三郎(2007)「国立公園成立過程における自然保護と開発の確執」『林業経済』59(12)、pp 3-6.
- 八巻一成(2010)「ヨーロッパの自然公園における関係主体の関与」『林業経済研究』56(3)、pp1-10.
- 山中正美(2007)「国立公園の管理に関する課題－知床の世界遺産登録から見えてきた問題と展望」『林業経済』59(12)、pp15-18.
- 山村恒年(1994)『自然保護の法と戦略 第二版』有斐閣、pp 307-436.
- 油井正昭・古谷勝則(1997)「世界の国立公園と自然保護地域の指定状況に関する研究」『千葉大図学報』51、pp87-101.