

### 環境庁管理下の国立公園行政管理機構：第I部・環境庁管理下の国立公園研究(3)

MURAKUSHI, Nisaburo / 村串, 仁三郎

---

(出版者 / Publisher)

法政大学経済学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

経済志林 / The Hosei University Economic Review

(巻 / Volume)

88

(号 / Number)

4

(開始ページ / Start Page)

485

(終了ページ / End Page)

546

(発行年 / Year)

2021-03-20

## 【研究ノート】

## 環境庁管理下の国立公園行政管理機構

## —第Ⅰ部・環境庁管理下の国立公園研究③—

村 串 仁三郎

はじめに

第1節 国立公園の「管理」の概念について

第2節 環境庁下の国立公園行政管理機構の変遷

(1) 自然保護局内の国立公園行政管理組織の改変

①中央の国立公園管理組織の改変

②現地国立公園の管理組織の改変

③委託団体の国立公園事業に対する管理問題

④国有林管理者としての林野庁に対する管理問題

(2) 国立公園管理組織の要員問題

①中央国立公園行政組織の管理要員問題

②現地国立公園の管理要員問題

第3節 環境庁管理下の国立公園の財政と経済の問題

はじめに

(1) 環境庁管理下の自然保護局と国立公園の財政

(2) 国立公園財政の財源としての入園料問題

(3) 国立公園財政の背景としての国立公園消費経済

## はじめに

本稿の課題は、1971年に環境庁が設置されてから環境省が設立されるまでの国立公園行政管理機構が、以前からどのように変化し、そこにどのような問題を抱えているかを概観することである。

その際注意したことは、これまでの私の国立公園研究ではややもすれば、国立公園の管理の概念、国立公園行政管理機構の意味合いがあいまいにされてきたこと反省して、より意識的に国立公園管理と国立公園行政管理機構の意味合いを捉えるように試みたことである。

またこれまでのように、国立公園行政管理機構の質を規定する国立公園財政についても引き続き検討すると同時に、国立公園財政を補完する公園入園料の問題と新たに国立公園の経済問題の一つとして、利用者が国立公園で消費する消費経済について論じた。

明らかに環境庁管理下の国立公園行政管理機構は、以前と比べて次第に複雑化してきているが、今もなおかつて私が強調したような脆弱性は克服されていないと指摘できる。

### 第1節 国立公園の「管理」の概念について

これまで私の国立公園研究では、国立公園の管理について熱心に検討してきたが、その実、国立公園の管理という概念についてかなりあいまいに扱ってきた。このことを反省し、ここで改めて国立公園の管理とは何か、国立公園行政管理機構とはどのようなシステムなのかについて確認しておきたい。

かつて国立公園行政に関わってこられた元国立公園行政官は、「現在でも法律上に国立公園の管理の規定はない」と指摘している<sup>(1)</sup>。すでに本稿の序章において地域制問題を論じる際にも、亀山章氏も「管理制度を顧みて」という小論文で「管理員制度は、自然公園法に明文化されたものではなく、

知る人ぞ知る制度だからである。」とも指摘している<sup>(2)</sup>。

これらの指摘に、私は大きなショックを受けた。その理由は、一つは、国立公園の管理についてのこれまでの私自身の認識の甘さを自覚させられたからであり、もう一つは、これまでの国立公園研究における国立公園の管理についての無関心さについてである。

私の管見する限りでは、環境庁時代においては、これまで国立公園の管理とは何か正面から問う論文はほとんどなかった。珍しく先に指摘した亀山章氏は、「管理制度を顧みて」という小論文で正面から「国立公園の管理とは」と問っている。また先に言及した池ノ上容氏の地域制国立公園についての発言も、国立公園の管理論について正面から論じたものであった。

亀山章氏は「国立公園の管理」を、第1は景観管理であり、第2は土地管理であり、第3は利用者指導である、と三つに分けている。確かにその通りであるが、しかしその場合、亀山氏は、管理主体がどういう組織で、管理される対象がどういうものか、大雑把に示しているだけで、今一つより立ち入ってその構造を明確に示していない。

亀山論文では、国立公園の地域での管理の重要性に議論が集中していて、中央行政機関、国立公園の所在する地方自治体、中央行政機関から委託されている地方自治体、あるいは民間事業者などの国立公園管理の構造が明確にされていない。

それに対し加藤峰夫氏は、現代の国立公園についての教科書とも言うべき近著『国立公園の法と制度』では、第2部「国立公園の『指定と管理』」において国立公園の管理の基本的な仕組みを論じている<sup>(3)</sup>。

加藤峰夫氏は、「そもそも国立公園の管理とは、誰が何をすることなのかという問題である。」と指摘している。しかしここですでに問題が生まれる。

加藤峰夫氏は、「誰が何をすることなのか」と問うておきながら、実際には「誰が」について詳しく論じていない<sup>(4)</sup>。国立公園だから当然この「誰が」は国であるが、この「国」がどのようなものであり、法的にどのよう

に規定されているのかを論じていない。つまり国、政府、国立公園担当の行政機関が国立公園の管理主体であると前提され、当たり前のこととして済まされている。

旧国立公園法でも、自然公園法でも、国立公園の管理主体は、担当大臣と「国」ということ以外に何も規定されていない。

ちなみにアメリカの場合、国立公園法は、An Act To establish National Park Service and For Other Purposes と呼ばれ、この法律の中に国務省内にNational Park Service 国立公園局という行政機関を設置すると規定し、国立公園管理主体は、国立公園局と規定がなされている。

国立公園局法の第1条は、「国務省内に国立公園局と呼ばれる一部局が設立される。この部局は、内務長官が指名する局長の監督下におかれる。」と規定し、長官以下職員の給与まで規定している<sup>(5)</sup>。国立公園局長と行政機関のもとで国立公園管理体制（一般的な国立公園管理と個々の国立公園の管理体制）が形づくられている。

イギリスの国立公園の場合は、1948年の成立の National Parks and Access to the Countryside Act によれば、国立公園管理主体は、法の第1部によって、国立公園委員会 National Parks Committee という形でしっかり管理組織についての規定がなされている<sup>(6)</sup>。そして国立公園委員は、内閣によって指名するが、国会で承認されなければならないと規定されている。

という訳で日本の場合、国立公園管理主体は、簡単明瞭に担当大臣と「国」と規定されているだけであり、その代わり、国立公園の基本に関わる政策、方針について事前に審議する「委員会」の設置が詳しく規定されていて、委員は大臣に任命されると規定されている。

そのため日本の国立公園行政管理機構は、時代の変化とともに成り行きのに変更されて今日に及んでいる。国立公園成立期には、国立公園管理主体の担当大臣と国立公園の行政機関は、内務省保健局の保健課の中の国立公園係りに過ぎなかったが、戦後の自然公園法下では、国立公園の行政機関は、厚生省内の官房に国立公園部が置かれ、環境庁設立後は、内閣官房

内に自然保護局とそのもとに4課が置かれ、自然保護局長が大臣に代わり行政責任者になり、環境省設置後は、環境大臣が行政責任者となり、自然保護局の4課が置かれた。

単純なしかも脆弱な国立公園の行政機関の下で、日本の国立公園の管理が行われてきた。

加藤峰夫氏は、前掲書の第7章で『『公園管理』とは具体的に誰が何をすることなのだろうか』と問うて、第8章、国立公園計画、第9章、自然保護のための「地区区分」、第10章、「公園事業」についての国立公園の管理について詳説している。

私は、加藤峰夫氏の国立公園の管理についての説明を参考に、私なりの国立公園の管理とは、要するに、一定の国立公園行政機関による①「国立公園を指定」という管理、②「公園計画の策定」という管理、③現地の国立公園の「具体的な管理の実施」を管理するという管理、国立「公園指定から具体的管理まで」3層構造をもっていると理解している。

常識的な組織論からみてある組織、制度の管理（management）とは、管理主体である組織の上部機関が、組織の目的にそって上、中、下の組織が有効に果たしているかを監視し指導、制御するということであろう。

従って国立公園の管理とは、国立公園の管理主体である政府の国立公園行政機関が、国立公園の目的である自然と利用の目的を国立公園の指定、国立公園計画、国立公園事業計画を通じて如何に実現しているかを監視し指導、制御することであると理解できる。

更に日本の国立公園法に則した国立公園の管理とは、具体的はどのようなことになるであろうか。

特に注意しなければならないのは、わが国の国立公園は、地域制であるから、国立公園の指定、国立公園計画、国立公園事業計画に際しては、国立公園に指定されている地域の地権者と協議しなければならない。その地権者は、国有地が62%、公有地が14%、私有地が23.9%割5分という割合である<sup>(7)</sup>。国の国立公園行政機関は、管理対象の3者に対する複雑な関係

になる。このことは具体的な国立公園管理で大いに問題になることである。

特に国立公園における公園事業を行なう場合、国立公園の管理は、国の直轄事業については、国の行政機関が公園事業を直接管理し、国が国立公園事業を林野局、地方自治体、公共団体や民間事業者に委託する場合は、国の行政機関が林野局、地方公共団体や民間事業者が事業を直接如何に管理しているかを間接的に管理しなければならない。

このようにみえてくると、国立公園の管理は、実に複雑な体系をなしていることがわかるが、それ故、単純にして貧弱な本庁による管理組織では、十分な管理ができないだけでなく、個々の国立公園の管理が、公園事業を委託される団体に依存せざるをえない傾向が大きく、結局は、責任放棄の無責任な事態になり、国立公園の過剰利用の放置や国立公園内の廃屋施設のような問題を生み出すことになる。そうした問題については後に論じることしたい。

国立公園管理機構には、管理を実現するために管理要員が配置される。この問題については、次節で論じる。

#### 注

- (1) 中島慶二・河野通治「国立公園制度の推移」、前掲『国立公園論』、98頁。
- (2) 拙稿「序章 現代日本の国立公園研究の方法論—第I部・環境庁管理下の国立公園研究①」、『経済志林』第87巻第3・4号、349頁以下参照。
- (3) 加藤峰夫『国立公園の法と制度』、2008年、古今書院、59頁
- (4) 同上、60頁。
- (5) 拙稿「成立期におけるアメリカ国立公園の理念と政策(1)」、『経済志林』第74巻第1・2号、2006年7月、3節を参照。
- (6) イギリスの国立公園法(1949年)については、江川雅祥「イギリスの戦後のレジャー政策—ナショナルパーク法を中心に」、村串仁二郎・安江孝司編『レジャーと現代社会』、2006年、法政大学出版局、所収。詳しくは、畠山武道・土屋俊幸・八巻一成[編著]『イギリス国立公園論の現状と未来』、2012年、北海道大学出版会を参照。
- (7) 国立公園協会・日本自然保護協会編『日本の自然公園』、1989年、講談社、428頁。

## 第2節 環境庁管理下の国立公園行政管理機構の変遷

### (1) 自然保護局内の国立公園行政管理機構の改革

#### ①環境庁設立後の中央の国立公園行政管理組織の変遷

1971年に新たに環境庁が設立され、高度成長期の厚生省官房・国立公園部として存在してきた国立公園行政管理機構は、新たに設置された環境庁5局の一つである自然保護局に引き継がれ再編された。

環境庁が設立されたのは、1960年代に都市公害が最悪化し、地方の経済開発と観光道路開発による自然破壊が深刻化して、公害・環境汚染・自然破壊に反対する国民的な運動が盛り上がり、やむなく政府が新たなセクションを設置して対策を講じるためであった<sup>(1)</sup>。

環境庁が設置された後の国立公園行政管理機構は、環境庁内の企画調整局、大気保全局、水質保全局と並ぶ自然保護局として存在した。厚生省時代の計画課と休養施設課の2課はそのまま、管理課は企画調整課と名称を変えて自然保護局に引き継がれた。そして以前に林野庁の所管であった鳥獣保護業務をおこなう鳥獣保護課が新しく加わり、4課体制となった。国立公園の中央行政は、おもに計画課、休養施設課が担当し、企画調整課は「総務的な課」として機能したと言われている<sup>(2)</sup>。

現地国立公園の管理組織体制も、厚生省管理下の現地6国立公園管理事務所と現地配置される国立公園管理員(53名)が自然保護局にそのまま維持された。

そして拙著ではこれまでほとんど無視してきた都道府県が本庁から委託された国立公園事業を管理する都道府県、公的団体、民間企業、更に国立公園面積の62%に及ぶ国有林地の管理機関・林野局の担当部署も、これもそのまま維持された。国立公園の現地管理を複雑にしているのは、この委託された機関の間接的管理の問題である。この点は、追って詳しく検討することにしたい。



さてこのような環境庁管理下の国立公園行政管理機構は、1971年から環境省が設置される2000年までどのように進展していったのであろうか。

表1は、環境庁管理下の国立公園行政管理機構の変化を示したものである。

表中のゴチクックで示した部署は、新たに設置された組織である。

国立公園行政管理組織は、基本的には大きな変化はなかったが、幾つかの部門で若干の変化があり、後に論じる現地国立公園行政組織に目立った変化がみられた。中央の国立公園行政管理組織は、1971年の4課体制から、1975年に新たに保護管理課が新設され、休養施設課が施設整備課となり、5課体制に変化した。

明らかに、保護管理課の新設は、1971年就任の大石武一環境庁長官による自然保護・環境保全の政策を強化して以来、自然保護政策の強化の現われであった。しかし大石環境長官による尾瀬観光道路計画の中止命令は、象徴的であったが、必ずしも、その後の環境庁の国立公園行政管理機構はそれほど進化しなかった<sup>(3)</sup>。

次の組織変更は、環境行政が自然保護行政を強める中で、1980年に「水辺の自然生態系を保全する目的」とするラムサール条約に調印したため、1986年に新たに「野生生物課」が設置され、鳥獣保護課の政策を野生生物課内の「鳥獣保護業務室」に移されたことである<sup>(4)</sup>。

表1 自然保護局の管理機構

1971年—	1975年—	1986年—	1991年—
企画調整課 計画課 休養施設課 鳥獣保護課 国民公園管理事務所 (4) 国立公園管理事務所 (6) 現地国立公園管理員	企画調整課 計画課 保護管理課 施設整備課 鳥獣保護課 国民公園管理事務所 (4) 国立公園管理事務所 (10) 現地国立公園管理員	企画調整課 計画課 保護管理課 施設整備課 野生生物課 (鳥獣保護業務室) 国民公園管理事務所 (4) 国立公園管理事務所 (11) 現地国立公園管理員	企画調整課 自然ふれあい推進室 計画課 自然環境調査室 国立公園保課 施設整備課 野生生物課 (鳥獣保護業務室) 国民公園管理事務所 (4) 国立公園管理事務所のブロック化 (10ブロック)

注 環境庁「環境庁二十年史」から作成。

1991年には、中央の国立公園行政管理組織に、やや大きな変化がみられた。自然保護局は、1991年4月に国立公園の行政「事務の円滑化とその充実を図るため、…環境庁組織令の一部を改正する政令」を公布して、環境庁開設以来もっとも大きな3点についての組織改革を行なった<sup>(5)</sup>。

当時の井上明企画調整課課長補佐は、「わが国の社会経済情勢は大きく変化し、都市の進展、余暇時間の増大、リゾート開発の拡大等が顕著になり、国民の間には、①わが国土の自然環境の保全の充実、②我が国を代表する風景地である国立公園の管理運営の充実、③自然とのふれあいの拡大を目指した普及啓発活動の一層の推進等を求める要請が高まり（「を」が欠落、引用者）見せるようになった。」と指摘している<sup>(6)</sup>。

井上課長補佐によれば、第1の「わが国上の自然環境の保全の充実」のための改革は、「都市化の進展等を背景として自然環境の保全に対する国民の要請が高まるなかで、国土全体にわたるすぐれた自然環境の保全の一層の推進が求められようになった」ので、「自然環境保全法等による自然環境の調査、評価のための基本的施策の策定を計画課において一元的におこないうるよう」に位置づけることであり、更に「自然環境の調査・評価に関する業務の充実を図るため」、計画課内に新たに「自然環境調査室」を設置したことであった。

第2の「我が国を代表する風景地である国立公園の管理運営の充実」のための改革は、「国立公園業務の一元的実施体制の整備」のために「国立公園課」を新設することであった。

井上課長補佐は「余暇時間の増大、リゾート開発の拡大等のわが国の社会経済情勢が変化するなかで、わが国を代表する自然の風景地であり、国が管理の中心になるべき国立公園については、より濃密で適切な管理運営を図るようにとの要請が高まってきた」ので、新たに国立公園課を設置したと指摘している。

そして従来、計画課が国立公園の指定、計画事務、保護管理課が国立公園の保護管理事務を行なうといったような、「いわば横割的業務体制になっ

ている組織の在り方を改め」、新たに国立公園課を設置して、「国立公園についての指定及び公園計画の策定から保護管理までの業務を明確な責任の下に一元的におこなう体制として、国立公園の管理運営の充実を図ることとした」ということであった。

第3の組織改革は、企画調整課に新たに「自然ふれあい推進室」を設置し、「自然とのふれあいの拡大を目指した普及啓発活動の一層の推進」を図ることであった。

井上課長補佐は「自然との触れ合いに対する国民の要求が増大する中で、自然の適正な利用の向上や自然教育、自然保護思想の普及等も含めた幅広い普及啓発活動等の一層の推進がもとめられるようになった」として企画調整課内に「自然ふれあい推進室」を設置したと指摘する。

井上課長補佐は、これまでやや手薄だった国立公園の利用政策を充実するために、「自然ふれあい推進室」を設置して「自然に親しむための各種の行事、自然解説インストラクター等の育成、自然教育のプログラムの開発等を企画推進し、自然とのふれあいに関する普及啓発活動等の充実を図ることとした。」と指摘している。

このような「自然ふれあい推進室」の新設は、すでに検討したように、1987年にリゾート法が成立し、政府によるレジャーとリゾートのための開発機運が高まっていたことの反映であり、自然保護局もまたリゾート法の精神に従い、1989年の自然環境保全審議会自然公園部会の答申「自然公園の利用のあり方について」によって提起された方針に従ったものである<sup>(7)</sup>。

次に問題となる国立公園行政管理機構の組織改正は、すでに指摘した2000年7月の地方分権化改革に伴う自然公園法の改正による中央行政管理業務の地方国立公園機関への移譲、地方国立公園事務所の権限強化であった。

もっともこの改正は、本質的には、21世紀の問題なので、ここでは論じられない。

以上のように国立公園行政をつかさどる中央のセクションは、全体とし

てみれば、環境庁設置から環境省に再編されるまで本質的な構造変化が起きたわけではない。特に国立公園の中央行政管理要員は、相変わらず少数であり、中央行政管理の脆弱な構造を維持したままであった。

### 注

- (1) 前掲拙著『高度成長期日本の国立公園』, 200-3頁。
- (2) 岡本光利稿「国立公園管理体制の変遷と課題」, 前掲『国立公園論』, 109頁。
- (3) 前掲『高度成長期日本の国立公園』, 210頁以下参照,
- (4) 前掲岡本稿「国立公園管理体制の変遷と課題」, 109頁。
- (5) 井上明「自然保護局の組織の見直しについて」, 『国立公園』493号, 1991年5月。
- (6) 以下の引用は, 同上, 30-1頁。
- (7) 阿部宗弘『「自然公園等における自然ふれあいの確保の方策について」, 『国立公園』536号, 1995年9月, 8-9頁。

### ②国立公園の現地管理組織の改変

これまで私は、拙著で現地の国立公園の管理組織について検討してきたが、それはもっぱら中央の国立公園行政機関による現地国立公園の直接的な管理組織についてであった。しかし戦前に国立公園法制定以来、中央の国立公園行政機関は、国立公園の公園事業を都道府県や公共団体に一部委託してきた。私は、その問題についても十分に関心を寄せてこなかった<sup>(1)</sup>。

国立公園の現地管理は、二つの面からなっている。一つは、中央の国立公園行政機関が地方に派遣する管理員による直接的な管理であり、もう一つは、中央行政機関から管理を委託された地方自治体、公共団体、民間業者による間接的な管理である。ここではまず前者についてみておこう。

厚生省管理下末期の現地の国立公園管理体制は、全国27の国立公園に55名の国立公園管理員が配置され、特別に4国立公園管理事務所が設置されていた<sup>(2)</sup>。

すでに拙著で強調してきたように、55名の国立公園管理員体制で27の国

立公園を管理するというのは、途方もなく難しいことである<sup>(3)</sup>。

環境庁が設立されると、定員55名（実態は53名）の現地要員と4管理事務所による現地管理体制は、そのまま引き継がれた。その後自然保護局は、現地管理体制の整備と合理化のための施策を少しずつ講じていった。

1979年7月に自然保護局は、国立公園の「現地管理業務体制の整備及び自然公園法の規定による許認可等の事務の合理化を図るための一連の規程及び通知の改正、整備」を行なった<sup>(4)</sup>。

当時の自然保護局「国立公園の現地管理体制の整備と合理化について」の文書によれば、「改正の概要」は、第1に、「現地管理業務体制の整備」、いわゆる「ブロック制」の確立、第2に、文書管理の明確化と所長専決の実施による許認可等事務の合理化、第3に、進達・交付ルートの改正、第4に、関係通知の改廃などであった<sup>(5)</sup>。

この改正概要の詳しい内容については、自然保護局「国立公園の現地管理体制の整備と合理化について」を参照していただきたいが、改革の要点は以下のとおりであった。

第1の「改正」は、「現地管理業務体制の整備」いわゆる「ブロック制」の確立であった。表2は、「ブロック制」を表化したものである。

このブロック化の確立は、「従来その組織上の位置付けが必ずしも明確でなかった管理員事務所については、今回の改正により、10の管理事務所の傘下に属することが規程上明らかにされ、その結果、27の国立公園は、10管理事務所のいずれかにより管理されることとなった（いわゆるブロック制）。また、管理事務所の名称及び位置は環境庁組織規則で定められていたが（資料1）、担当区域等は定められておらず、全国各地に駐在している管理員事務所については、位置及び名称等も明らかにされていなかったが、今回の改正により、その位置及び名称が資料2（拙稿では、表2に示した）のとおり、更に、管理事務所の担当区域並びに管理事務所及び管理員事務所区域が資料3のとおり正式に明らかにされた。」ということであった。

表2 10ブロックの管理事務所名 1979年現在

ブロック別の国立公園管理事務所名	( ) 内はブロック別の国立公園管理事務所が抱える管理員事務所名, 計42管理員事務所
阿寒国立公園	阿寒国立公園 (阿寒湖畔) 利尻礼文サロベツ国立公園 (利尻), 知床国立公園 (羅臼) 大雪山国立公園 (層雲峡, 勇駒別, 糠平) 支笏洞爺湖国立公園 (支笏湖畔, 洞爺湖湖畔) 5 国立公園, 8 管理員事務所
十和田八幡平国立公園	陸中海岸国立公園 (宮古, 碓石海岸) 2 国立公園, 2 管理員事務所
日光国立公園	日光国立公園 (日光, 湯元, 尾瀬沼) 磐梯朝日国立公園 (裏磐梯) 2 国立公園, 4 管理員事務所
富士箱根伊豆国立公園	富士箱根伊豆国立公園 (船津, 沼津, 下田) 秩父多摩国立公園 (氷川) 2 国立公園, 4 管理員事務所
中部山岳国立公園	中部山岳国立公園 (上高地, 平湯, 立山黒部) 上信越高原国立公園 (妙高高原, 志賀高原, 万座, 戸隠), 白山国立公園 (市の瀬) 3 国立公園, 8 管理員事務所
吉野熊野国立公園	吉野熊野国立公園 (吉野山) 伊勢志摩国立公園 (賢島) 2 国立公園, 2 管理員事務所
大山隠岐国立公園	大山隠岐国立公園 (日御崎) 山陰海岸国立公園 (竹野, 浦富) 2 国立公園, 3 管理員事務所
瀬戸内海国立公園	瀬戸内海国立公園 (屋島, 竹野, 波止濱) 足摺宇和海国立公園 (竜串千尋岬) 2 国立公園, 4 管理員事務所
阿蘇国立公園	阿蘇国立公園 (長者原) 雲仙天草国立公園 (雲仙温泉, 天草) 西海国立公園 (鹿子前, 宮ノ浦) 霧島屋久国立公園 (えびの, 屋久島) 4 国立公園, 7 管理員事務所
西表国立公園	未設置

注 企画調整課・保護管理課「国立公園の管理体制の整備と合理化」、『国立公園』360号, 1979年11月, より作成。

これで現地の国立公園の管理体制が組織的には明確になった。確かに27の国立公園を管理するため55名の管理員を10ブロック国立公園管理事務所, その配下に42の国立公園管理員事務所を抱える現地の国立公園管理機構で示す構図は, 如何にも立派に見えるが, その内実は, 以前とあまり変わっていないのである。次項で検討するように, 事務所に張り付け要員が, 仕事が増大化してくのに, あまり増えていないからである。

第2の改革は, 「文書管理の明確化と所長専決の実施による許認可等事務

の合理化」である。

「従来、自然公園法の許認可等の書類については、管理事務所または管理員事務所が受付、副申してきたが」、今回、「環境庁文書管理規定」を改正し、「管理事務所において、文書接受等の処理ができるように正式にさだめられた。」また「従来は、環境庁長官権限にかかる許認可等は全て本庁で処理されてきたが」、「軽易かつ定型的な書類についての決裁」は、「管理事務所長」ができるようになったということである。

第3の「改正」は、「進達・交付ルートの改正」であるが、要するに、従来「進達・交付ルート」は、環境庁本庁と都道府県間、管理事務所と都道府県間、管理員事務所と都道府県間がバラバラに行なわれきたものを、新しい規定では、環境庁本庁と管理事務所間の文書接受に単純化し、環境庁本庁と都道府県間の文書接受がなくなり、管理事務所と管理事務所の「進達・交付ルート」に単純化されたのである。

第4の「改正」は、「関係通知の改廃」であるが、情報の連絡体制について合理化で特に管理問題として言及することもない。

なお本文書のⅡは、「所長専決事項について」詳論している。

ただこの項の最後に「以上説明してきた所長専決の実施によって、従来、環境庁で処理されてきた年間、千六、七百件に及ぶ自然公園法に基づく許認可の申請の3、4割が、所長専決事項となり、許認可事務の迅速化が図られるという行政的効果が期待できる」と指摘されている。そして「今般の改正は、現地管理体制の整備の第一歩であり、今後は一層の現地管理の徹底を期するため本体制の充実強化が課題となろう。」とも指摘されている。

以上のように、「国立公園管理事務所業務実施規定」は、本庁にあった機能を現地管理体制の管理事務所に移譲して、現地国立公園の管理体制を強化しようとするものであった。

ただ後に問題となるように、「本体制の充実強化」の本質は、現体制の組織いじりではなく国立公園現地管理要員の増員なのである。このことを忘

れてはならない。

その後、国立公園現地管理体制の変化は、岡本光之氏によれば、1984年に、国立公園管理員の名称を国立公園管理官と改めたことである。これは、「レンジャーが国家公務員であることを明確に表すため」の名称変更であって、本質的な意味はない<sup>(6)</sup>。

また1987年に新たに釧路湿原国立公園管理事務所が設置され、10ブロックが11ブロックとなった。1994年に国立公園の現地管理組織がやや大幅な改革がおこなわれた。この改革は、1986年に野生生物課によって行なわれてきた「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」の事務の一部を国立公園管理事務所が引き継ぐための改革であった。

特に、国立公園管理体制が、整備されていく中で、現場に勤務するレンジャーの比率が低下し、都市部で勤務するレンジャーすべての比率が増えてくることである。例えば、1979年には、すべてのレンジャーが国立公園内の事務所に勤務していたが、1989年には、現場が75人、都市部勤務が11名、2004年は、同率になっている<sup>(7)</sup>。こうした実態は、国立公園行政が現場の感覚から乖離していく原因になっているように思われる。

2000年になって、環境庁は、4月施行のいわゆる地方分権、正式には「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」に従って、すでに前章で指摘したように、自然公園法の改正をおこなった<sup>(8)</sup>。

この改正による「環境庁自然保護事務所の改設」は、7ブロックの〇〇「地区国立公園・野生生物事務所」を、「環境庁自然保護事務所」と名称を変更し、7ブロックの〇〇「地区国立公園。野生生物事務所」内に配置されていた各地の「管理官事務所」を、「自然保護事務所」と改名し、そこに配置されていた「国立公園管理員」を「自然保護官」と改名するものであった<sup>(9)</sup>。

「これにより従来から現地事務所において実施してきた（原生）自然環境保全地域、国立公園、種の保存法に基づく生息地等保護区の保護管理や保護増殖事業等に加え、鳥獣保護法に基づく捕獲許可や国設鳥獣保護区の保



護管理についても現地事務所が当たることとなり、国の自然保護行政が現地レベルで一元化」された<sup>(10)</sup>。

更に環境庁自然保護事務所掌事務に追加された新たな職務の要点は、以下のとおりであった。

「①国立公園の指定、区域解除、公園計画の決定に関係都道府県の意見を聞く制度になった、②国立公園の規制行為の許可事務、普通地域の届出などの機関委任事務が廃止され、国が直接行う制度になった、③地方自治体の公園事業執行は、国の承認を得る制度から協議する制度になった、④国定公園の特別地域、特別保護地区、海中公園地区の指定や区域変更、また集団施設地区の指定、解除、変更は都道府県が行う制度になったなど、さまざまな制度変更が行われた。」<sup>(11)</sup>

この改正によって国立公園行政は、一方では、国立公園の規制行為、普通地域の届出などの地方機関委託事務が廃止され、国が直接行うように改められ、地方では、協議会制度を設置し、地方の意見を聞く体制が設置されることになった。

更に21世紀に入って現地の国立公園管理体制は、後に検討するように、国立公園管理以外の業務を抱え込むことになって、「○○地方環境事務所」と改名され、国立公園独自の管理体制の特色を失っていくことになるといわれている<sup>(12)</sup>。

この制度改革は、21世紀に入り、環境庁が環境省に昇格してから自然保護局による大幅な国立公園行政の改革として具体化することになる。したがって、本稿の第2部で具体的に検討することにしたい。

## 注

- (1) 拙著では国立公園の地方での動きを無視していると土屋俊幸氏から批判を受けたが、確かに国立公園を巡る地方自治体、公共団体、民間業者の問題を拙著では無視していたが、地方の国立公園の問題を無視したわけではないことについては、拙稿「日本の国立公園に関する3拙著に対する土屋俊幸教授の批評に答える」(『経済志林』第87巻第1・2号, 2019年9月)で、

弁明しておいた。

- (2) 前掲拙著『高度成長期日本の国立公園』, 62頁, 64頁。
- (3) 同上, 54頁以下参照。
- (4) 環境庁自然保護局「国立公園の現地管理体制の整備と合理化について」, 『国立公園』360号, 1979年11月, 1頁。
- (5) 同上, 以下の引用は1—5頁。
- (6) 岡本光之「国立公園管理体制の変遷と課題」, 前掲『国立公園論』, 110頁。
- (7) 同上, 以下の引用は111頁。
- (8) 環境庁自然保護局企画調整課「環境庁自然保護事務所の改設と所掌事務の追加について」, 『国立公園』583号, 2000年12月5日, 21頁。
- (9) 前掲岡本「国立公園管理体制の変遷と課題」, 110頁。
- (10) 前掲「環境庁自然保護事務所の改設と所掌事務の追加について」, 21頁。
- (11) 油井正昭「自然公園制度80年の発展を点検する—国立公園法による制度の拡充整備—」, 『国立公園』695号, 2011年5月, 25頁。
- (12) 前掲岡本「国立公園管理体制の変遷と課題」, 110頁, 113頁。

### ③委託団体の国立公園事業に対する管理問題

わが国の国立公園制度は、国立公園計画に基づく国立公園事業の多くを地方自治体、公共団体、民間団体、個人に委託して実行することになっている。従って、国立公園の管理は、国立公園行政当局が国立公園事業を委託する地方自治体、公共団体、民間業者、個人に対する管理を含んでいる。この問題についても、拙著ではこれまであまり意識的に論じてきたとは言えない。これを反省し、ここでこの問題に少々言及しておきたい。

国立公園の国民的な利用のために、1957年の自然公園法は、「国立公園の公園事業の執行」に関連し、第14条の1項で「地方公共団体及び政令で定めるその他の公共団体（以下「公共団体」という）は、厚生大臣の承認を受けて、国立公園に関する公共事業の一部を執行することができる。」、第3項で「国及び公共団体以外の者は、厚生大臣の承認を受けて、国立公園に関する公共事業の一部を執行することができる。」と規定している<sup>(1)</sup>。

要するに、地方公共団体及び公共団体等は、厚生大臣、後に環境庁長官の「承認」、民間業者、個人は厚生大臣、後に環境庁長官の「認可」を受け

て「公園事業の一部」を執行できる、言い換えれば、地方自治体、公共団体、民間業者、個人は「公園事業の一部」を委託して経営することができるということである。そして国立公園行政当局は、多くの「公園事業の一部」を公共団体、民間団体あるいは個人に委託してきた。

国立公園行政当局は、「公園事業の一部」を委託した地方自治体、公共団体、民間業者、個人が、自然公園法第1条「すぐれた自然の風景を保護する」と規定した「目的」に従って事業を執行しているか管理しなければならない。

ところで自然公園法の第23条は、「厚生大臣（後に環境庁長官、引用者）は、国立公園又は国定公園の利用のための施設を集团的に整備するため、公園計画に基づいて、その区域内に集団施設地区を指定することとする。」と規定している<sup>(2)</sup>。

そして、自然公園法施行令第4条において、国立公園の利用のための施設を次のようなものと規定した<sup>(3)</sup>。

「(1) 道路及び橋/ (2) 広場及び園地/ (3) 宿舎及び避難小屋/ (4) 休憩所、展望施設及び案内所/ (5) 野営場、運動場、水泳場、舟遊場、スキー場、スケート場及び乗馬施設/ (6) 他人の用に供する車庫、駐車場、給油施設及び昇降機/ (7) 運輸施設（主として国立公園又は国定公園の区域内において路線又は航路を定めて旅客を運送する自動車、船舶、水上飛行機、鋼索鉄道又は索道による運送施設、主として国立公園又は国定公園の区域内において路線を定めて設けられる道路運送法（昭和26年法律第183号）第2条第9項の一般自動車道及び主として旅客船の用に供する係留施設をいう。以下同じ。）/ (8) 給水施設、排水施設、医療救急施設、公衆浴場、公衆便所及び汚物処理施設スラッシュ (9) 博物館、植物園、動物園、水族館、博物展示施設及び野外劇場/ (10) 植生復元施設及び養魚施設/ (11) 砂防施設及び防火施設」

自然公園法は、このような施設を、おもに第23条に規定された「集団施設地区」における国立公園計画に組み込まれた公園事業として設置すると

規定している。

「集団施設地区」は、自然公園法制定以後、国立公園行政機関によって徐々に整備されていき、国立公園については、1960年代には20数カ所であったが、2000年までに28国立公園に128カ所が設置され、国立公園の国民の利用の中心的存在となってきた<sup>(4)</sup>。

「集団施設地区」には、宿泊施設を中心に、園地、野営場等の、観光、野外レクリエーション施設が整備されてきた。それらの施設は、自然公園法制定以前には、「民間事業による観光旅館などの宿泊施設」が多かったが、自然公園法制定以降、国立公園行政当局は、1961年に国民休暇村制度を発足させ、「国が土地の管理権を持って宿泊施設、休養施設、教化施設等を総合的に整備する方針を立て、低廉な料金で利用可能な国民休暇村を利用拠点として整備した。」<sup>(5)</sup>

国民休暇村における事業主体は、多様で、直轄事業を行なう国立公園行政のほか、委託された都道府県、市町村、民間企業であったが、それぞれの事業主体は、自分のおこなう事業を適当に管理していった。

国立公園行政当局は、現地に配置した国立公園管理要員を通じて、集団施設地区、なかんずく国民休暇村で委託を受けた業者が自然公園法に則して運営されているかを管理することになっていた。

膨大な公園事業を委託された団体、個人が行なう事業を管理する国立公園行政当局は、すでにみてきたようにおもに現地の国立公園管理員・組織を通じて行なうたてまえである。ところが、実際には、委託された団体、個人が行なう事業が膨大な数量であったに拘らず、現地の国立公園管理体制は、2、3名の要員が配置されているに過ぎず、十全な管理が行なえていない。

小椋弘桂氏らの研究によれば、「国立公園における集団施設地区に係る実態は、各地区レベルでの実態把握に留まり、全国的には明らかになっていない」と言われており、「観光業界の低迷に伴い国立公園の利用者数も平成3年以降減少傾向にあること、そのため国立公園を資源としてきた観光業

界にも影響を及ぼし一部の公園施設の適正な維持管理ができなくなっている」と指摘されている<sup>(6)</sup>。

そのため委託された団体、個人の行なう事業のトラブルや問題を国立公園管理組織は、十分に把握して解決することができず放置してきた。例えば団体、個人の責任である国立公園の山岳地域におけるし尿処理やゴミ処理も、国立公園管理組織による管理が行きとどかずに放置されてきた<sup>(7)</sup>。

大局的にみて、集団施設地域とくに国民休暇村の施設が、1990年代に入って老朽化が進み、この頃から国立公園の利用者が減少し始めて、多くの施設で経営困難が起き、施設が放置される事態が生じてくる<sup>(8)</sup>。

こうした事態に国立公園行政当局は、管理を行き届かせず十分に対応し解決することができなかった。これらの問題については、国立公園の国民的な利用の問題とし本研究第3章において詳しく検討したい<sup>(9)</sup>。

#### 注

- (1) 甲賀春一「自然公園法制定の経緯と解説」、『国立公園』95号、1957年5月、9頁。
- (2) 同上、14頁。
- (3) 環境庁自然保護局国立公園課監修『自然公園実務必携』、第6次改定版、1992年、第一法規、20頁。
- (4) 油井正昭・古谷勝則・赤坂信・阪井由美子「日光国立公園元湯元集団施設地区の発展と特徴」、『千葉大学学报』第54号、2000年、35-6頁
- (5) 同上、36頁。
- (6) 小椋弘佳、樋口秀、細田智久、熊谷雅彦「国立公園の利用促進に向けた集団施設地区の課題と取組実態に関する研究」、『日本建築学会計画系論文集』第80集第716号、2262頁、2261頁。
- (7) 高成長期における国立公園の山岳の過剰利用と公害の放置については、拙著『高度成長期日本の国立公園』第4章を参照。
- (8) 加治隆・油井正昭「自然公園の施設充実に果たした国民宿舍の役割」、『ランドスケープ研究』69-5、2006年3月、392頁。
- (9) 集団施設地区については、これまで参照した以外に番匠克二・堀繁「集団施設地区にみる国立公園の利用拠点計画とその変遷」、『造園雑誌』55-5、1991年、堀繁・植田明浩・篠原修「国民休暇村にみる自然公園集団施設地

区の計画思想』、『造園雑誌』、53-5、1990年、を参照した。

#### ④国有林管理者としての林野庁に対する管理問題

国立公園の管理は、環境庁が直接行なう国立公園事業だけでなく、国立公園の6割強に及ぶ国有林における林野庁の森林施業計画をも管理する建前になっている。

これまでの私の国立研究では、国立公園内の国立公園の目的に関連しない産業開発計画については、もっぱら電源開発計画や観光道路建設計画の問題に絞られ、林野庁の国立公園内での森林施業計画については、ほぼ全く無視されてきた<sup>(1)</sup>。

この点を反省して、ここで国立公園行政当局による国立公園内の林野庁の森林施業計画に対する国立公園管理の問題点について検討しておきたい。

近年、日本の国立公園の特質として地域制の問題が盛んに論議されるようになったが、その際、わが国の国立公園の土地所有の62%、公有地を含めれば76%を占める国有地・公有地の問題が後方に追いやられ、視界から遠ざけられてきたように思われる。

最近、佐々木実『資本主義と闘う男』（宇沢弘文と経済学の世界）を読むに及んで<sup>(2)</sup>、宇沢弘文氏の「社会的共通資本」の理論を知り、宇沢弘文・関良基（編）『社会的共通資本としての森』を読んで共感を覚え、いわゆるコモンズ、森とか川のような「社会的共通資本」の重要性を深く考えらさせられた<sup>(3)</sup>。

宇沢弘文氏の「社会的共通資本」とは、「一般に、ある希少資源のストックが社会的な基準で管理され、そこから生み出される財とサービスが社会基準で配分される場合、それが社会的共通資本という」と規定されている<sup>(4)</sup>。

この「社会的共通資本」論から特に森林について次のように指摘されている。「森林は、経済学の用語法を用いるならば、さまざまな外部性をもつ。森林は、伐り出されて、材木として売られる樹木のたんなる集合体を

超えて自然的、社会的、文化的な面で重要な役割を果たしている。森林土壌は、水、樹木を契機として、さまざまな微生物を育み、自然のエコロジカルな均衡を維持するために中心的な役割を果たしている。また、森林のなかに生存しつづけている生物、微生物は、医薬品の原材料として人類にとって貴重な役割を果たす。人類の生存にとって不可欠な農産物もまた、ほとんどすべての元生種は、森林あるいはその周辺から取り出されたものである。

森林は、人工的な破壊に対して無力であり、ひとたび破壊されたとき、元の姿に復元するためには大きな費用と長い時間を必要とする。森林の減少は単なるストックの線形的な減少とは異なる複雑な現象であり、その影響は周辺に広く及び、その破壊は不可逆的な場合もある。」

「このように、森林生態系は工業部門における『資本減耗』概念のように、決定論的・機械論的關係として捉えることはできない。森林の経営を、利潤最大化を追求する私的所有者に委ねた場合、さまざまな環境的なリスクが大きくなり、また所有者以外の地域住民や下流域の住民に大きな社会的費用の負担を強いることになっていく。それゆえ社会的な公正性が保たれ、また環境的な持続可能性が維持されるよう、社会的基準に従ってその資源を配分していく必要が生じるのである。」<sup>(5)</sup>

私は、このような「社会的共通資本」論の見地から、自然公園・国立公園、特に国立公園の土地所有の62%、公有地を含めれば76%になる国有地・公有地の問題を捉え直さなければならないと考えている。

特に宇沢弘文氏は、「制度学派の創始者であるソースティン・ヴェブレン」に注目して、『『経済制度』』とは、市民の基本的権利が充足されるよう、人間活動の不断の働きかけによってたえず進化していくものとして捉えられていた。実質所得の分配の公正性、社会的安定性、そして自然環境の持続可能な利用などを確保するための制度的諸条件は、人々の絶えることのない働きかけによって達成されるのであり、それを具現化するのが社会的共通資本のネットワークなのである。」と指摘している<sup>(6)</sup>。

私は、これまでの国立公園研究において、国立公園を自然保護の砦と規定して、国立公園の自然保護の機能に注目し、国立公園の自然保護運動の役割を強調してきた。

私は、宇沢弘文「社会的共通資本」の理論に従って、私がこれまで主張してきた「自然保護の砦としての国立公園」という概念と同時に「自然保護・環境保全を育むインキュベーター（適当な言葉ではないかもしれないが、incubateur・保育器）としての国立公園」という概念を使用したい<sup>(7)</sup>。

この用語は、一定の自然・環境を「社会的共通資本」として捉えて、1990年代に入って積極的に進められている生物多様性を確保するために国立公園の自然を破壊し、環境を毀損する勢力と戦い、国立公園なかんずく国立公園内の国有林地域を自然保護と環境保全を積極的に育て、維持していく場であると把握する。

すでに前稿で論じたことであるが、俵浩三氏が知床国立公園を論じて、国有地に着目してアメリカ型の造営型国立公園に近づける考えを述べた<sup>(8)</sup>。

このような考え方から更に先に進めた考え方として、1987年に栃木県自然保護団体連絡協議会が発表した、国有林の管理を林野庁から環境庁へ移管しようという提案がある。

奥鬼怒スーパー林道建設反対運動を行っていた栃木県自然保護団体連絡協議会は、林野庁が貴重な天然林を伐採する原因が、林野庁が「赤字補填のための乱伐を強行し、環境保全は蔑ろにされている」ことにあると述べ、「国立公園特別地域を大幅に拡大するとともに、同地域の国有林の管理を、林野庁から環境庁に移管し、真に国民的立場に立って環境資源として、将来的に保全する方策を講ずるべきことを提案したい。」と指摘した<sup>(9)</sup>。

更に1996年には、俵浩三氏は、再び「もし国立公園などに含まれる国有林の経営を、国有林の特別会計制度から分離し、その管理に要する経費は、一般会計などの負担とすることが可能であれば、『地域制』の弱点をカバーし『営造物』の利点に近づけることができる。」と提言している。

そして「韓国では日本と似たような『地域制』の国立公園を持っている



が、1987年に『韓国国立公園公団』を発足させ、国立公園内の国有林などを一括して公園専用目的に管理するシステムに踏み切った。」と指摘している。またわが国の国立公園で国有林・公有林の比率が80%の平均を超える国立公園が28公園の内、利尻礼文サロベツ、知床、阿寒、大雪山、支笏洞爺、十和田八幡平、磐梯朝日、上信越高原、小笠原、中部山岳、南アルプスの8カ所にも達していることを紹介している。わが国でも「国立公園内の国有林などを一括して公園専用目的に管理するシステム」を樹立すれば、国立公園の自然保護環境保全が大幅に進展することを示した<sup>(10)</sup>。

この提案は、安易で自然破壊をとまなう危険な国立公園のリゾート化や観光開発ではなく、林業正常化による国立公園内の林業の保護と自然保護を期待する。国立公園による自然保護を確固たるものにするというすばらしい提案であった。

これら二つの提言は、必ずしも広く支持されていないが、今後の国立公園管理問題にとっては広めていきたい重要な提案である。私も、国立公園の自然保護、環境保全をより強化するために、俵浩三氏の提言に従い、国立公園内の国有林全体を環境庁（現在は環境省であるが）の管理に移管し、更にすべてを特別保護地域に指定すべきであると提案したい。

こうした考えと逆に、国立公園を新自由主義的発想から民営化するという考えが、すでに世界の一部では実行されており、「社会的共通資本」論は、国立公園の民営化論に対する有力な対抗理論となりうると考える<sup>(11)</sup>。

少し横道にそれたが、本論に戻って、国立公園管理と林野庁の国有林開発計画との関連をみることにしよう。

自然公園法によれば、国立公園行政当局は、理論的にみれば、林野庁が国立公園内で行なう森林施業計画を管理しなければならない。なお本稿は、おもに藤原信「国立公園における国有林施業」という論文を参考にして、論を進めたい<sup>(12)</sup>。

周知のように、自然公園法は、「国有林内の林野庁の国有林施業については、普通地域内では、『風致の保護並びに公園の利用を考慮して施業を行な

うもの』とされ、特にそれ以上の制限を受けない<sup>(13)</sup>。林野庁は、ほぼ自由に普通地域内で林業経営を行なった。

「特別区域内における一般私人等による「木竹の伐採」の行為については、自然公園法第17条第3項第2号により、環境庁長官の許可が必要である」と規定されている<sup>(14)</sup>。

もともと俵浩三氏の指摘するように『特別保護区』に指定される場所は、森林限界を超えた切木がない高山植物群落地帯がほとんどで、中腹や山麓の森林には伐採の歯止めがかかりにくい』ようになっており、貴重な原始林が『特別保護区』からはずされていたのである<sup>(15)</sup>。

その上しかし自然公園法は、特別区域内において、自然公園法第40条の(国に関する特例)規定により「国の機関が行なう行為については、第17条第3項又は第18条第2項の規定による許可を受けることを要しない」とされている<sup>(16)</sup>。

その際、第40条第1項は、(国に関する特例)として、「国の機関」具体的には林野庁は、環境庁長官と「協議しなければならない」と規定している。しかし『自然公園法の解説』によれば、『国の機関の行う行為はすべて国家意思として公益目的のために行われるものであるから、これに対しては一般私人等のそれと同じ観点から規制を行う必要がなく、国の機関相互の話合いによって公園目的を達成し得るものと考え』られていて、国の機関は不作為義務を負っていない。<sup>(17)</sup>

藤原信氏は、しかもその環境庁長官と林野庁との協議は、1957年の厚生事務次官と農林事務次官による覚書により「国有林野の施業のための行為及び森林開発公団の林道の開設または改良のための行為についての第40条第1項及び第46条第2項の規定による協議は国有林経営案又は実施計画の作成に当たって事前に当該案の大綱を示して包括的に行えば足りるものとして運用すること」が了解され、林野庁優位の形で「木竹の伐採」が行なわれていると指摘している<sup>(18)</sup>。

更にこれを受けて、1959年には、「林野庁長官と厚生省国立公園部長との

間で、『自然公園区域内における森林の施業について』取り決めが行なわれているが、これによれば、『第一種特別地域の森林は禁伐とする。ただし風致維持に支障のない場合に限り単木択伐法を行うことができる』『第二種特別地域の森林の施業は択伐法によるものとする。ただし風致の維持に支障のない限り皆伐法によることができる』『第二種特別地域の森林は全般的な風致の維持を考慮して施業を実施し、特に施業の制限を受けないものとする』。普通地域における制限としては、『風致の保護ならびに公園の利用を考慮して施業を行うものとする』とされている。」

そして藤原氏は「多くの場合、『ただし』書きを適用して、目一杯の伐採が行なわれている。『風致の維持に支障のない場合』というのは、見えなければよい、ということで、奥地の森林ほど乱伐の被害を蒙ることになる。」と指摘している。

更にまた藤原氏は、「1973年に林野庁と環境庁とで打ち合わせた『国立公園特別区域内における森林施業』においても、『特別保護地区または第一種特別地域内における林道の開設にあたっては、あらかじめ当該公園を管轄する公園管理事務所等と十分な連絡を行って実施すること』となっているにすぎない。」として指摘している。

1969年に計画した森林公団がおこない一連の林道と称する観光道路建設計画についてのこの協議では、「あらかじめ当該公園を管轄する公園管理事務所等と十分な連絡を行って実施すること」になっているが、環境庁が異議を差し挟んだ事例をみない。

藤原氏は、最後に「以上のように、国立公園区域内における国有林施業の制限については、木材生産至上主義時代の昭和30年代の延長上にあり、国立公園の普通地域においてはもとより、特別地域においても規制がゆるい上に、協議の際には、地主としての林野庁の立場に較べると、環境庁の立場の弱さは哀れですらある。/自然保護の立場から、これらの条項を改正して自然公園法を強化するとともに、国立公園区域内における地域区分の線引きの見直しをする必要があるのではなからうか。」と指摘している<sup>(19)</sup>。

以上のように、林野庁による国立公園内の特別地域内の森林施業については、ほぼ自由に行なえるシステムになっていることがわかる。国立公園内の国有林における自然公園法の規制はほぼザルとなっていることがわかる。国立公園行政当局は、林野庁による国立公園内の特別地域内の森林施業計画については、国立公園法の趣旨に沿っているかどうかを管理することを放棄しているということになる。

ちなみに藤原氏は、日光国立公園区域内の林野庁による森林業施業計画のその結果生じている森林の荒廃状況を素描している<sup>(20)</sup>。

こうした事情の為、林野庁による国立公園内の特別地域内の森林施業計画については、環境庁は、自然公園法の規定に鑑みて異議を申し立てることはなく、不承不承の面もあったであろうが、すべて承認してきたのである。ただし林野庁による林道建設計画、原生林などの伐採計画に対する自然保護団体からの反対運動が起きるに及んで、環境庁は、部分的に承認政策を変更することもあった<sup>(21)</sup>。

ここでの分析の結論は、こうした国有林の位置づけを根本的に改め、国有林地を『社会的共通資本としての森』として位置付け、安易な林業経営を廃止して、自然保護と環境保全のインキュベーターとすべきだろと言うことであり、国有林地の国立公園行政への管理権の全面移譲の運動を強化すべきであるということである。

## 注

- (1) 国立公園成立期の国有林計画については、全く不十分であるが国有林の指定を巡って国立公園行政当局と農林省との協議について、若干論じたことがある。拙稿「序章 現代日本の国立公園研究の方法論—第I部・環境庁管理下の国立公園研究①—」、『経済志林』第87巻第3・4号、334-5頁。
- (2) 佐々木実『資本主義と闘った男宇沢弘文と経済学の世界』、2019年、講談社。
- (3) 宇沢弘文・関良基 [編]『社会的共通資本としての森』、2015年、東京大学出版会。
- (4) 同上、はしがき、i頁。

- (5) 以上, 同上, はしがき, ii-iii頁。
- (6) 同上, はしがき, ii頁。
- (7) 「自然保護の砦としての国立公園」論は, 国立公園が自然保護の有力な場となると運動論の立場から主張したものである。この主張については, 土屋教授から批判を受けたが, 拙稿「日本の国立公園に関する3拙著に対する土屋俊幸教授の批評に答える」(『経済志林』第87巻第1・2号, 2019年 月, 158-9頁, 171-2頁, 177-8頁)で反論してある。
- (8) 俵浩三「北海道から見た日本の国立公園—池ノ上先生の『国立公園』によせて」, 『国立公園』482号, 1990年4月, 俵氏の見解について好意的に論じた拙稿「序章 現代日本の国立公園研究の方法論—第I部・環境庁管理下の国立公園研究①—」, 363-5頁, など参照。
- (9) 藤原信「国立公園における国有林施業」, 前掲『自然保護辞典』①, 269頁。
- (10) 俵浩三「リゾート開発と森林・自然公園」, リゾート・ゴルフ場問題全国連絡会編『検証・リゾート開発 [東日本篇]』, 1996年, 緑風出版, 所収, 67頁。
- (11) 世界の国立公園の民営化論について, 親泊素子「カナダの国立公園における民営化の動きについて」, 『国立公園』697号, 2011年10月, 親泊素子「カナダの国立公園制度と民営化の動きについて」, 『江戸川大学紀要』第23号, 2013年, 参照。
- わが国の国立公園の民営化論は, 管見する限りアカデミズム論考ではまだないようであるが, 新自由主義がわが国ではびこっている折, 早晚そうした議論は出てくると思われる。
- すでに環境省のすすめている国立公園の『国立公園満喫プロジェクト有識者会議』の第9回の会議の挨拶でとがしきなおみ環境副大臣は, 国立公園の観光化促進のため「今日の話しを伺い, これは『株式会社国立公園』だと思った」と述べている。これはジョークでもなんでもなく, 政府首脳の一人が, 権力内でささやかれている国立公園民営化論をついぼろっと漏らしたものであると思われる。第9回『国立公園満喫プロジェクト有識者会議』「議事要旨」, 12頁。環境省のHP参照。
- 宇沢弘文「社会的共通資本」論は, こうした国立公園民営化論に対抗する有力な理論的根拠となるであろう。
- (12) 藤原信「国立公園における国有林施業」, 『自然保護辞典』②, 所収, 265-9頁。以下『自然公園法』の条項については, 環境庁自然保護局国立公園課『自然保護実務必携』(第6次改定版), 第一法規, を参照。

- (13) 前掲藤原稿, 265頁。
- (14) 同上, 265頁。
- (15) 前掲俵浩三「リゾート開発と森林・自然公園」62-3頁
- (16) 前掲藤原稿, 265頁。
- (17) 同上, 265頁
- (18) 同上, 266頁
- (19) 以上, 同上, 266頁。
- (20) 同上, 267頁
- (21) 詳しくは前掲拙著『高度成長期日本の国立公園』第11章「南アルプス国立公園内のスーパー林道建設計画と自然保護運動」を参照。なお奥鬼怒スーパー林道の問題については、藤原信「奥鬼怒スーパー林道の問題点」, 前掲『自然保護辞典』, 118頁以下を参照されたい。

## (2) 国立公園管理組織の要員問題

### ①中央国立公園行政機関の要員問題

私がこれまで指摘してきたように、わが国の国立公園行政管理要員数は圧倒的に少ないということであった。そのためにわが国の国立公園行政管理機構は、極めて脆弱であると特徴づけられたのである<sup>(1)</sup>。

ではこうした傾向は、環境庁が設立された1971年から環境省の設置される2000年までにどのようになったであろうか。本項の分析の結論を先に述べれば、国立公園行政管理要員の少なさは、相変わらず存在しており、わが国の国立公園管理機構の構造的特質であって、一向に克服されていないということである。

環境庁が設立された1971年の環境庁の職員数は、502名であった。

その内訳は、環境庁長官官房107名、企画調整局67名、大気保全局52名、水質保全局52名、国立公園行政管理要員を含む自然保護局は223名であった<sup>(2)</sup>。

1971年に環境庁が設立されて以降の国立公園の行政管理要員数は、表3に示したとおりである。

環境庁立以来、自然保護・環境保全が国内だけでなく国際的にも強く叫ばれるようになって、環境庁の職員数は徐々に増加してきた。表3に示したように1971年に502名だった環境庁の職員数は、1975年には741名、1980年には900名、1990年には927名と増加した。29年間で約2倍弱となった。

このような環境庁要員の増加は好ましいものであったが、こうした環境庁の要員の増員が、行政ニーズを満たすに足る十分な増員であったとみるか大いに疑問である。

さて1971年から1990年までの自然保護局の職員数は、国立公園本庁職員、現地国立公園管理要員は『環境庁二十年史』で明らかにされていたが、1991年から2000年までのデータについては明らかではなく、私はそれを見つけることができなかった。

不思議なことである。国立公園行政管理のあり様について論じる場には、管理要員数が明らかにならなければ何も論じられない。ところが何故か、1991年以降の環境庁と国立公園行政管理要員を含む自然保護局の課別の職員数のデータは、容易にみられないだけでなく、国立公園を研究している論考でも明らかにされていないのである。

例えば国立公園行政のOBからなっている国立公園研究会と自然保護財団編『国立公論』は、国立公園の管理の問題を論じて、自然保護局の予算や自然公園指導員数やパークボランティア数の表を掲げているが、肝心の自然保護局の職員数や国立公園行政管理要員数の表をどこにも掲載していない。私が利用できた国立公園の現地管理要員、いわゆるレンジャー数のデータさえ掲載されていない<sup>(3)</sup>。

表3に示した現地国立公園の管理要員、いわゆるレンジャー数は、レンジャーだったOBが書いた『レンジャーの先駆者たち』に提示されたものを利用していただいたに過ぎない<sup>(4)</sup>。

国立公園管理要員の詳しいデータについて通じているはずの『国立公園論』の執筆者たちが、国立公園行政管理要員数を明らかにしていないことは、

表3 自然保護局の要員数とその構成比

	環境庁	自然保護局	国立公園 本庁要員	現地管理要員 (レンジャー)	国民公園 管理要員
1971	502 (100)	223 (44.4) (100)	65 (12.9) (29.1)	53 (10.5) (23.8)	105 (20.9) (47.0)
1972	522	229	62	62	105
1973	583	241	67	71	103
1974	674	250	71	78	101
1975	741 (100)	256 (34.5) (100)	73 (9.8) (28.5)	85 (11.4.) (33.2)	98 (13.2) (38.2)
1976	778	257	73	89	95
1977	812	259	73	93	93
1978	849	260	73	96	91
1979	883	261	73	99	89
1980	900 (100)	260 (28.8) (100)	73 (8.1) (28.0)	100 (11.1) (38.4)	86 (9.5) (33.0)
1981	906	259	73	101	85
1982	912	260	72	105	83
1983	913	258	72	105	81
1984	915	257	72	107	78
1985	909 (100)	249 (27.3) (100)	72 (7.9) (28.9)	108 (11.8) (43.3)	69 (7.5) (27.7)
1986	911	248	73	109	66
1987	914	249	74	110	65
1988	917	250	75	111	64
1989	921	251	75	113	63
1990	927 (100)	250 (26.9) (100)	73 (7.8) (29.2)	114 (12.2) (45.6)	63 (6.7) (25.2)
1991				117	
1992				128	
1993				140	
1994				149	
1995				159	
1996				164	
1997				187	
1998				168	
1999				172	
2000			* (75)	205	

注 レンジャー数は『レンジャーの先駆者たち』, 403頁。その他の要員数は、『環境庁二十年史』の資料から作成。\*は、国立公園本庁要員予想人員である。

意図的にデータを隠ぺいしているのではないかと疑いたくなる。そうでないことを信じてはいるが。

私は、自然保護局のHPで、中央の4課の管理要員のデータを教えてほしいと問い合わせたが、環境省大臣官房秘書課からは、何も教えてもらえなかった。これはおかしい。国立公園行政管理要員数は、一般に公開され



ているべきであり、自然保護局のHPで当然公開されておくべきものである。

それだけではない。他の多くの国立公園研究者が、国立公園行政管理要員を問題にしながら、国立公園行政管理要員の詳しいデータの欠落に異を唱えずに、国立公園行政管理制度を論じている<sup>(5)</sup>。

国立公園行政に関わる自然保護局の要員についてみよう。

表3に示したように、自然保護局の要員数の環境庁の要員全体の中で占める比重は、1971年には44.4%であつたが、1975年には34.5%に減少し、1980年には28.8%、1990年には26.9%に落ち込んでいる。これは、環境庁の中で自然公園・国立公園行政の比重が著しく低下していることを示唆している。こうして傾向は、自然保護に関心をもつ立場からみると極めて遺憾なことである。

更に自然保護局の要員の中で、国立公園行政をつかさどる管理要員数はどうなっているのだろうか。

国立公園行政管理をになう中央の4課の管理要員数は、1971年に65名であつたが、1975年に73名、1980年に73名、1985年に72名、1990年に73名となっていて、ほとんど変化がない。残念ながら1991年以降の中央4課の管理要員数は不明である。それでも、2000年まで75名程度だったと思われる。

国立公園行政管理をになう中央の4課の管理要員数は、ほとんど増加していず、自然保護局の要員と同様に、伸びは停滞的であり、国立公園行政管理の停滞を示している。

自然保護局職員に占める国立公園本庁要員（4課の職員数）の比重をみると、1971年には29.1%であつたが、1975年には28.5%に減少し、更に1980年には28.0%に、1985年には28.9%に、1990年には29.2%に低下した。

これは、相対的に国立公園本庁要員の役割が低下してきていることを意味し、国立公園行政管理機構の脆弱性が依然として改善されていないことを明確に示している。

## 注

- (1) 国立公園管理要員数の少ささについては、前掲拙著『高度成長期日本の国立公園』第2章「高度成長期における脆弱な国立公園管理機構」、58頁以下。
- (2) 前掲『高度成長期日本の国立公園』、203頁。
- (3) 前掲国立公園研究会・自然保護財団編『国立公園論』を参照、特に岡本光之稿「国立公園管理体制の変遷と課題」をみよ。
- (4) 自然公園財団『レンジャーの先駆者たち』、2003年、自然公園財団、を参照。
- (5) 国立公園について論じた好著前掲加藤峰夫『国立公園の法と制度』、瀬田信哉『再生する国立公園』（2009年、清水弘文堂）や国立公園行政管理について論じた論考、その他国立公園行政を論じた論者なども、国立公園管理要員数のデータを一切示していない。

## ②現地国立公園の管理員問題

次に現地国立公園の管理員（いわゆるジャー）数についてみてみよう。

現地国立公園の管理員数は、1971年には53名に過ぎなかったが、年々少しずつ増加し、1975年には83名に、1980年には100名になり、その後、1985年には108名、1990年には、114名になったが、やや増加傾向が停滞した。その後、1995年には159名、2000年には205名となった。1972年から28年間で3.8倍増員された。

その限りで、国立公園の現地管理員数は、環境庁設立後に大幅に増員され、環境庁設立前にはみられなかったような大幅な増員がなされたと評価できる。

自然保護局要員に占める現地国立公園の管理員数の比率は、1971年には32.7%であったが、1975年には33.2%、1980年には38.4%、1985年には43.3%、1990年には45.6%を占めるようになり、自然保護局要員の中で占める現地国立公園の管理員数の比率が全体の半数になっている。

しかしこのような現地国立公園の管理員の増員は、現地国立公園管理の必要を満たすものになっているのか、本当に評価できるものになっている

のかが問題である。

度々引用している岡本光之氏の論考は、増加している現地国立公園管理要員が、現実に十分な機能を果たし切れていない現実を指摘している<sup>(1)</sup>。

岡本氏は、時期的には1990年代末のレンジャーの業務実態についてであるが、まず第1に、レンジャーが扱う国立公園の面積について分析し、1名のレンジャーが扱う国立公園の面積は、1962年には3.4万ヘクタールであったが、2013年には0.8万ヘクタールとなっていると指摘している。これは、レンジャーの数が増えレンジャー一人当たりが扱う国立公園の面積が小さくなっていて、国立公園内で増大するレンジャーの密度が高くなっている、ことを示している。

これに対してレンジャーが扱う国立公園内の許認可の件数は、問題とする時期は少しずれるが、大幅に増加しているという。すなわちレンジャー1名が扱う平均年間許認可の件数は、1999年には5.6件であったものが、2010年には11.5件に増加したという。レンジャー1名当の業務量が増加している傾向を示している<sup>(2)</sup>。

またレンジャーが扱う法律は、1980年代までは自然公園法のみであったが、1994年に種の保存法の事務が加わって、爾来、レンジャーが扱う法律事務が増加していると指摘している。

現場勤務のレンジャーの能力に係る勤務経験年数についてみると、1979年には、レンジャー平均勤務経験年数は12.3年であったが、2014年には9.9年に短縮し「中堅職員が不足してきている」と指摘している。

岡本氏は「以上のように、レンジャーの定数は増加し、地方事務所等のバックアップ体制は整備されてきたものの、国立公園等の『現場』レベルにおいては、強化されてきたとは言いがたい」と指摘している<sup>(3)</sup>。

このような指摘は、1980年代90年代についてもある程度当てはまるのではないかと推察できる。

以上のようにわが国の国立公園行政管理要員は、現地国立公園の要員については相当に増員されてきているが、実質的には不足気味であり、全体

としてみれば、依然として極めて少ないと指摘せざるをえない。

このことは、外国の国立公園行政管理要員、個々の国立公園の現地管理要員と比べてみると明らかである、わが国の現地の国立公園行政管理要員の少なさは顕著であり、わが国の国立公園行政管理機構の脆弱性を遺憾なく示している。

例えば、田中俊徳氏は、2001年に環境省生物多様性センターのまとめた「各国の国立公園制度の比較」表を引用して、日本の管理官員数を他の国立公園と比較している。

すなわち田中氏は、表4に示したように、日本の国立公園の管理要員、「自然保護官」を205名とみて、アメリカの場合3000人、イギリスの場合、630人、カナダの場合4000人、韓国の場合700人と比べて、「日本はさらに人員の少なさが目立つ」と指摘している<sup>(4)</sup>。

更に田中俊徳氏は、表5に示したように、各国の1国立公園当たりの管理要員数を比較している。

知床国立公園の言質管理要員は9名だが、韓国の智異山国立公園の場合は165人、イギリスのレイクディストリクト国立公園の場合は約200人、フランスのパノワース国立公園の場合は約70人、ドイツのバイエリッシャー・バルト国立公園の場合は約200人、アメリカのヨセミテ国立公園の場合は約800人である。

その結果、田中俊徳氏は、「現場単位でみると一層日本の人員が少ないことが分かる」と指摘している<sup>(5)</sup>。

なお以上の比較において国立公園の管理要員は、国立公園のいわゆるレンジャーの数か、国立公園管理要員全体の数か不明確である。

以上のように、わが国の国立公園の管理要員は、他の国が手厚く配置されているのに対して、あまりにも貧弱であると改めて確認したい。これは、わが国の国立公園の管理要員の少なさは、環境庁設立後も相変わらず維持されているということであり、わが国の国立公園行政管理機構の脆弱さを端的に示すものである。

表4 各国の国立公園制度の管理要員比較 (2001年)

国名	人数
日本	205
米国	3000
英国	630
カナダ	4000
韓国	700
ケニア	1000
ニュージーランド	1240

注 田中俊徳『『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』, 382頁から作成

表5 各国の1国立公園当たりの管理要員数

(2000年頃)

国名	人数
日本・知床	9
韓国・智異山	165
イギリス・レイクディストリクト	約200
フランス・バノワース	約70
ドイツ・バイエリッシャー・パルト	約200
イタリア・アブルッツォ・ラッイオ・モリーゼ	約125
アメリカ・ヨセミテ	約800

注 田中俊徳『『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』, 383頁から作成

## 注

- (1) 前掲岡本光之「国立公園管理制度の変遷と課題」, 『国立公園』, 111-2頁。
- (2) 同上, 113頁。
- (3) 同上, 113頁。
- (4) 田中俊徳『『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』, 『新世代法政策学研究』Vol.17, 2012年, 382頁。
- (5) 同上, 384頁。

### 第3節 環境庁管理下の国立公園の財政と経済の問題

#### はじめに

わが国の国立公園研究において、何故か国立公園の経済的な側面、国立公園財政、国立公園への入園料、特に国立公園に入園するビジターが国立公園内で消費する経済あるいは国立公園事業で雇用される雇用の問題について無関心であつた。その理由を考えてみたが、私にはよくわからない。

考えられる理由の一つは、わが国の国立公園財政は、他国と比較して著しく貧弱であるため、時々の政権、国立公園行政当局が国立公園財政に触れたがらなかったのではないかということである。それにしても国立公園研究者も、貧しい国立公園財政に触れないということが私は理解できない。

近年日本の国立公園制度を優れているとする意見が散見されるが、もし制度として優れているとしても、それは財政的な裏付けを欠いていれば絵に描いた餅に過ぎない<sup>(1)</sup>。

私自身は、国立公園成立以来、戦後の国立公園について、国立公園財政、特に国立公園管理費の貧弱さについて指摘してきたが、必ずしも実証的な検討を行なってきたわけではなかつた。その点を反省して私は、高度成長期の国立公園財政について、十分であるとは言えないまでも一定の考察を加えた<sup>(2)</sup>。

本稿においてももちろん環境庁設置から環境省設置までの国立公園財政について検討する。しかし何故か国立公園財政の場合と同じように、管見する限り、わが国の国立公園研究では、国立公園で入園者が支出する消費額、国立公園消費経済について正面から論じたものが管見する限り皆無である。

その理由について考えてみるが、よくわからない。私は、これまでの国立公園研究者は、経済学プロパーの人が少なく、国立公園消費経済について

ての関心が薄かったからではないかと考えているが、それだけでは必ずしも納得がいくわけでもない。

私は、わが国の国立公園財政について検討した際に、国立公園消費経済について何も論じていないことに気が付いた。しかし、データ不足と先行研究がなかったこともあって、国立公園消費経済についての検討を留保してしまった。今回、これまでの私の国立公園研究の反省の一つとして、国立公園消費経済を正面から論じることにした。

なお国立公園の経済学的な検討ということであれば、国立公園の公企業の産業の側面、国立公園が生み出すサービスの価値、国立公園の自然、環境、風景の固有価値、あるいは文化的価値など論じるべき論点は多くあるが、今の私には論じる力量がなく、若い研究者に研究を期待するしかない<sup>(3)</sup>。

#### 注

- (1) 古くは伊藤武彦が「国立公園法」を「誠に整然たる體系を備えてをることを誇るに足るもの」と評価したが、近年では池ノ上容氏が伊藤武彦の説を曳いて、日本の国立公園を高く評価している。これらの評価は、日本の国立公園制度の形だけの良さを強調していて、財政分析を欠く形式論に陥っているように思われる。前稿「序章 現代日本の国立公園研究の方法論」、『経済志林』第87巻第3・4号、371頁参照。
- (2) 拙著『高度成長期日本の国立公園』第3章「高度成長期における国立公園財政」、参照。
- (3) 私は、イギリスの国立公園成立史を研究している中で、イギリスで最初に国立公園について論じたワーズワース、それらと関連してイギリスの自然保護運動、ナショナル・トラスト運動、あるいは日本ではあまり知れていない文芸評論家にして経済学者のジョン・ラスキンを知った。特にラスキンの経済学については、遅ればせながら少々学ぶことになった。

私は、ラスキンの固有価値論、自然風景、芸術品、文化財などの経済価値を固有価値論によって説くことに注目した。国立公園の価値についてもラスキンの固有価値論に基づいて理論構築していきたいと考えている。

ラスキンの固有価値論については、ジョン・ラスキンの代表作『ムネラ・プルウェリス—政治経済要論—』（木村正身訳）、1957年、関書房、池上淳『生活の芸術化ラスキン、モリスと現代』、1993年、丸善ライブラリー、池上淳『文化と固有価値の経済学』、2003年、岩波書店、を参照されたい。

なお拙稿「ジョン・ラスキンの経済学と労使関係—『その最後の者にも』第一論文を読む」、『経済志林』第73巻第3号（『村申仁二郎教授退職記念号』）、2006年2月、を参照していただければ幸いである。

### (1) 環境庁管理下の自然保護局・国立公園財政

私は、高度成長期の国立公園財政を分析して、わが国の国立公園財政が極めて貧弱であり、国立公園管理費が国立公園の施設整備費と比べて特に貧弱であることを証明してきた<sup>(1)</sup>。ここでは、環境庁管理下の自然保護局と国立公園の財政について検討しておきたい。

本項の分析結果を予め指摘すれば、環境庁設立後も、自然公園行政を所管する環境庁の国立公園財政は貧弱さであり、自然公園管理費、国立公園管理費は、特に1990年代後半に入って全体として少しは大きくなってきているが、基本的には相変わらず貧弱であり、伸び率も極めて低かったということである。

なお『国立公園』誌に公表されている自然保護局と国立公園関連の予算は、大変複雑で、しかも費目の分類が度々変わり、実にわかりにくく、あいまいなで、時系列の一貫した比較がしにくい不具合なデータとなっている。

残念ながら国立公園財政に疎い私のような研究者にとっては、国立公園研究の専門家による自然保護局予算分析を参照しなかったのであるが、参考に足る分析は見出せなかった<sup>(2)</sup>。

従って国立公園財政について多くの読み違いや認識不足を伴うかもしれないが、あえて環境庁管理下の国立公園財政の分析を試みたい。

表6は、自然保護局財政の概要を示したものである。

自然保護局の予算は、1972年の設立時には19.6億円であったが、その後漸増していき、1980年には53.9億円、1985年、1990年には46億円と減少したが、1995年には130.8億円に増加し、2000年には、211.3億円に達した。

自然保護局の予算は、大別すると自然公園等管理費、自然公園施設整備費、更に自然公園管理費以外の環境保全関連費である。



表6 自然保護局財政の概要

単位億円

	自然保護局予算	自然公園等管理費	自然公園等施設整備費	その他環境保全費等
1972	19.6	1.9	14.6	3.1
1975	35.0	10.1	23.6	1.3
1980	53.9	17.8	31.8	4.3
1985	46.3	13.8	27.9	4.6
1990	46.4	12.8	29.4	3.8
1995	130.8	13.2	109.0	8.6
2000	211.3	18.1	179.0	13.9

注 1972—1980年のデータは、『自然保護行政のあゆみ』からはとったが、1972年の自然公園等管理費が4.1億円となっており、『国立公園』誌の自然保護局予算案では、1.9億円なので、これを取った。1985年以降のデータは、『国立公園』誌掲載の各年度予算の報告書からとった。

表7 自然保護局財政の項目別構成比概要

	自然保護局予算	自然公園等管理費	自然公園等施設整備費	その他主に環境保全関連費
1972	100.0	9.6	74.6	15.8
1975	100.0	28.9	67.4	3.7
1980	100.0	33.0	58.9	7.9
1985	100.0	29.8	60.2	9.9
1990	100.0	27.6	63.3	8.1
1995	100.0	10.0	83.3	6.5
2000	100.0	8.5	84.7	6.5

注 表6から作成。

自然公園等管理費は、1972年には1.9億円だった。1980年には17.8億円に急増したが、1985年から1995年には13億円前後に減退し、2000年には218.1億円と1980年の水準に回復した。

他方、自然公園施設整備費は、1972年には、15.1億円だったが、1980年には31.8億円、1985年から1995年にはやや停滞したが、1995年には109億円、2000年には179億円に増加した。

その他の環境保全費は、1972年には0.4億円にすぎなかったが、その後漸増し、1980年には4.3億円、その後停滞したが、1995年には8.6億円に増加し、2000年には13.9億円に急増した。

以上、自然公園等管理費は、それなりに増えてはいるが、それほど多くはない。

表7に示したように、自然保護局の予算に占める自然公園施設整備費は

圧倒的に大きく、すでに1972年に74.6%であり、1980年には58.9%落ちたが、1985年には77.7%に回復し、2000年には83.2%に増加した。

みられるように、自然保護局の予算は、圧倒的に自然公園施設整備費が大きな比重を占め、自然公園の利用施設に費やされてきており、その反面、自然公園等管理費の比率は、相対的に著しく低くなっている。1972年に9.6%であったが、その後1980年には33%に増えたものの、その後低下し、1995年には10%、2000年には8.5%に低減している。

自然保護局の予算に占めるその他の環境保全関連費の比重は、1972年に15.5%であったが、1975年に3.7%に低下したが、その後増加し、1995年には、6.5%に低下し、2000年には6.5%に低下している。ここでも環境保全関連費が、自然公園施設整備費の大きさに比べて著しく小さいことがわかる。

さて自然保護局の予算で私が注目したいのは、自然公園等管理費の中の国立公園管理費の問題である。

実は、私には、自然保護局の予算の中で自然公園等管理費と国立公園管理費の関係がよくわからない。国立公園等管理費は、自然公園等管理費の一部なのだが、何が国立公園管理費で、何が国立公園管理費以外なのかよくわからない。自然公園等管理費の細部をみていくと、時には国立公園等管理費に含まれていなかったものが、後に国立公園等管理費に含まれるようになったりして、一貫性がない。

ともあれ、次に自然公園等管理費の中で国立公園等管理費は、どのように配置されているかをみておきたい。

表8に示したように、1972年の自然公園等管理費は、1.9億円だったが、国立公園等管理費は、そのうちの6351万円で、自然公園等管理費の32.1%であった。国立公園管理費は、自然公園等管理費の3分の1ほどかという印象である。

これに対し、国立公園とは関係のない国民公園管理費は、何と1億621万円計上されていて、自然公園等管理費の54%にもなっており、如何にも国

表8 1972年度の自然公園等管理費の細目

単位億円

自然公園等管理費	合計	1.96	(100.0)
国立公園等管理費		0.63	(32.1)
温泉法施行費		0.00	
国民公園等管理費		1.06	(54.0)
自然環境浄化対策費		0.19	
国立公園等事業指導費		0.00	
休養地指導育成費		0.00	
国民休暇村調査費		0.00	
自然公園等利用普及費		0.03	
湖沼水質調査費		0.00	
特定民有地買上経費		1.52	
鳥獣行政運営費		1.17	

注 1972年度予算案から作成。『自然行政のあゆみ』の自然公園等管理費は、4.1億円であるが、1972年度予算案では、1.9億円となっている。ここでは、細目を示している1972年度予算案を取りあげる。

立公園等管理費が冷遇されていることがわかる。

ただし自然公園等管理費として掲げられている項目のうち、国立公園等管理費に関係すると思われる項目が、額は少ないが国立公園等管理費から外されていて、気になる。

何より気になるのは、特定民有地の買上経費1.5億円、鳥獣行政運営費1.1億円、合せて2.6億円は、自然公園等管理費の中に組み入れられているが、国立公園等管理費から外されている。

国立公園地内の特定民有地の買上であれば、鳥獣行政運営費も国立公園地内のためであれば、国立公園等管理費に属すべきであると思われるのだが。

以上のことを考慮すると、国立公園等管理費は、1.9億円よりもっと多くなるように思われる。

こうした傾向はその後どうなっているであろうか。

表9は、1980年の自然公園等管理の内訳を示したものである。

1980年をみても、1972年にみた国立公園管理費の僅少な構造は変わらない。

1980年度の自然公園等管理費は、1972年の1.9億円から17.8億円に大幅に

増えた。国立公園等管理費は、1972年度の0.6億円から1.6億円に若干増えたが、自然公園等管理費に占める比重は、1972年の32%から8.9%に激減している。

これは、自然公園等管理費17.8億円に、1972年には自然公園等管理費から外されていた特定民有地買上経費と鳥獣行政運営費が自然公園等管理費に組み換えられていて、国立公園等管理費の分母が大きくなったからであろう。

いずれにしろ、国立公園等管理費1.6億円は、この期でも国民公園管理費2.5億円と比べても著しく小さい。

表9をみればわかるように、国立公園等管理費から外されている項目は、4から12の項目など、額は少ないが国立公園管理費に組み入れるべきものが多く見受けられる。

だから、まったく国立公園に関係のない国民公園等管理費2.5億円を（自然公園等の維持管理等に必要な経費）6億円から差し引いた3.5億円は、国

表9 1980年度の自然公園等管理費の細目

品単位億円

(項) 自然公園等管理費	17.8	(100.0)
(自然公園等の維持管理等に必要な経費)	6.0	(33.7)
1 国立公園等管理費	1.6	(8.9)
(1) 国立公園管理事務所等維持費	0.8	
(2) 国立公園等管理強化対策費	0.1	
(3) 集団施設地区等管理費	0.5	
(4) 調査費	0.1	
(5) 自然公園等保護補償費	0.0	
2 国民公園管理費	2.5	(1.4)
3 国民公園保護対策費	0.2	
4 国立公園利用動態等調査費	0.1	
5 国立公園等環境保全管理費	1.0	
6 国立公園等事業指導費	0.0	
7 国立・国定公園内指定植物改定調査費	0.0	
8 温泉法施行費	0.0	
9 休養地指導育成費	0.0	
10 国民休暇村調査費	0.0	
11 自然公園等利用普及費	0.1	
12 国立公園管理計画策定費	0.0	
(交付公債による特定民有地買上に必要な経費)	0.0	
特定民有地買上補助事業金費	9.9	(55.6)
(鳥獣等保護行政に必要な経費)	1.8	(10.1)

注 1980年度の自然保護局の予算表から作成

立公園管理費に近いとみても差し支えないように思われる。

そうしてみると、1980年の国立公園等管理費は、1.6億円となっているが、実は3.5億円に近いのではないかとと思われる。

更に1990年度と2000年度の場合をみてみよう。以前とほぼ同じ傾向が確認にされる。

表10に示したように、1990年度と2000年度の自然公園等管理費は、12.8億円と18.1億円になっているが、その内訳は、おおよそ同じ小項目からなっている。

この期には、自然公園等管理費の区分が、1980年と比べて大幅に変更されていて、相互関係がわかりにくい。

1980年は、(自然公園等の維持管理等に必要な経費) 6億円に中のはっきりと国立公園等管理費1.6億円が計上されていたものが、1990年度と2000年度の場合には、(自然公園等の維持管理等に必要な経費) の1経常事務費とならぶ2国立公園等管理費として計上されて、1990年度には、0.87億円、2000年度には1.34億円と1980年度の1.6億円以下になっている。実際の国立公園等管理費は、もっと大きいと思われるが。

1990年度と2000年度の場合にも、2国立公園等管理費の項目以外に、国立公園等管理費に組み入れられるべき項目、1経常事務費の中の(1)国立公園管理事務所等維持費(厳密には2000年は国立公園・野生生物事務所等維持費であるが)、(2)集団施設地区等管理費、(3)調査費、(6)国立公園等事業指導費、(7)温泉法施行費、(8)自然公園等利用普及指導費、(9)国立公園管理計画策定費など2億円前後配置されているように思われる。

また2国立公園等管理費の項目とならぶ、3国立公園利用システム策定費、4国立公園等環境保全管理費、5特定国立公園重点管理等事業費などの保護対策費2億円ほども、国立公園等管理費に繰り込んでもいいように思われる。

従って1990年度と2000年度の2国立公園等管理費0.8億円、1.3億円は、それぞれ2.8億円、3.8億円ほどに増えているように思われる。

以上のような（自然公園等の維持管理等に必要な経費）の区分の変更をみていると、私にはそもそも「国立公園等管理費」と何なのか、目くらましを受けているようでわけがわからなくなる。

ともあれ、国立公園等管理費は、国立公園以外の国定公園の管理費を含んでいるにしても、ほぼ自然公園等管理費に近いと見做しても、やや過大評価になるが、大きな間違いではなさそうだと思うようになった。

すなわち、国立公園等管理費は、（自然公園等の維持管理等に必要な経費）1990年の7.4億円、2000年の4.5億円に近い数字とみてよいであろう。

以上、自然保護局財政と国立公園管理費について検討してきたが、国立公園財政の組み方は複雑で非常にわかりにくかった。それでも概観的には、わが国の国立公園財政の貧弱さは相変わらず、基本的に変化がないことを確認できた。

わが国の国立公園財政の貧弱さは、国際比較によってより明確になる。

アメリカの国立公園局の財政と比較してそれは一目瞭然である。

例えば国立公園行政の重鎮千家哲磨氏は、1991年のアメリカのブッシュ

表10 1990・2000年度自然公園等管理費の細目

単位億円

	1990	2000
Ⅱ（項）自然公園等管理費	12.83	18.15
（自然公園等の維持管理等に必要な経費）	7.49	4.59
1 経常事務費	4.19	1.34
（1）国立公園管理事務所等維持費	0.83	0.87
（2）集団施設地区等管理費	0.52	—
（3）調査費	0.14	0.14
（4）自然公園等保護補償費	0.00	0.00
（5）国民公園管理費	2.38	—
（6）国立公園等事業指導費	0.02	0.02
（7）温泉法施行費	0.00	0.00
（8）自然公園等利用普及指導費	0.17	0.18
（9）国立公園管理計画策定費	0.09	0.10
2 国立公園等管理費	0.87	1.34
3 国民公園保護対策費	1.15	—
3 国立公園利用システム策定費	—	0.39
4 国立公園等環境保全管理費	1.20	0.80
5 特定自然環境地域緊急保全対策事業費	0.06	—
5 特定国立公園重点管理等事業費	—	0.40
交付公債による特定民有地買上に必要な経費	3.21	4.29
鳥獣等保護行政に必要な経費	2.12	9.26

注 当該年の予算案から作成。

大統領が予算教書において環境を強調し特に自然保護を重視し、大型予算を計上し、内務省の自然保護関連予算549億円、農林省林野局予算396億円、合せて945億円と指摘し、内務省国立公園局の予算は234億円だったと指摘している<sup>(3)</sup>。

1991年のアメリカの国立公園局の予算は、234億円と紹介されており、わが国の自然保護局の予算59.2億円、自然公園管理等管理費13.5億円<sup>(4)</sup>と比べると、改めて日本の国立公園予算の小ささが浮き彫りになる。自然保護局の予算59.2億円は、アメリカの国立公園局予算234億円の約4分の1ということになる。

先に国立公園管理要員の少なさを指摘している田中俊徳氏も、21世紀に入ってからわが国の国立公園局予算を国際比較して、わが国の国立公園予算の小ささを証明している<sup>(5)</sup>。

表10に示したように、2006年度のわが国の国立公園予算は、98億円と見積もられている<sup>(6)</sup>。

わが国の国立公園予算98億円に対して、各国の国立公園予算は、アメリカが2844億円（日本の29倍）、韓国が157億円（1.6倍）、ニュージーランドが210億円（2.1倍）、イギリスが115億円（1.2倍）であった。

細部にはいろいろ問題の差異があるであろうが、田中氏は、そうした差異を保留して、大雑把にみて、国際的にみて日本の国立公園予算は極めて小さいことを証明している。

以上のようにわが国の国立公園財政は、環境庁が設立され2001年に環境

表11 国立公園予算の国際比較

	国立公園予算 単位億円
日本	98.0 (2006年)
アメリカ	2844.0 (2009年)
韓国	157.7 (2008年)
ニュージーランド	210.0 (2009年)
イギリス	115.0 (2010年)

注 田中俊徳『『弱い地域制』としての日本の国立公園制度』、385頁から作成。

省に編成替えが行なわれるまで、私が主張してきたように、圧倒的な貧弱さが相変らず維持されているということである。

### 注

- (1) 前掲拙著『高度成長期日本の国立公園』3章「高度成長期における貧弱な国立公園財政」参照。
- (2) 例えば前掲の加藤峰夫『国立公園の法と制度』や瀬田信哉『再生する国立公園』でも、自然保護局の国立公園財政についての分析はみあたらない。
- (3) 千家哲麿「平成19年度環境省自然環境局の予算案概要」、『国立公園』650号, 2007年6月, 32-3頁。
- (4) 1991年度の自然保護局の予算は、『国立公園』492号, 1991年4月, 参照。
- (5) 前掲田中俊徳「『弱い地域制』としての日本の国立公園制度」, 385頁
- (6) 日本のデータについて田中氏は、「国立公園は環境省自然保護局の所管だが、予算は、野生生物保護などの重層性が高く、複雑である。やや古いデータとなっているが、2006年の98億円というデータを用いることにする」と指摘している(385頁)。出所が明示されていないが、OECDのデータでは、「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」と指摘。  
ちなみに日本の2006年度の予算では、自然保護局予算171.6億円、自然公園等管理費13.6億円となっている。『国立公園』640号, 2006年6月, 参照。

## (2) 国立公園入園料問題

わが国における国立公園入園料の問題は、これまで二つの側面から、一つは、貧しい国立公園財政を補完する側面から、もう一つは、国立公園への入園者数をコントロールし、国立公園の自然を保護し、環境を保全する側面から論じられてきた。

私は、高度成長期の国立公園の財政問題を検討した際に、国立公園入園料の問題を上記の2点から注目していたが、これまで諸般の事情から検討を控えてきたので、本稿では論じることにした。

私は、ここで国立公園入園料について新たな考え方を提起したい。後に



述べるように、私は、国立公園の入園料を国立公園の利用のための対価、理論的にはラスキンの固有価値論に基づいて国立公園の固有価値への支払とみて、その徴収を積極的に提唱したい。

わが国で国立公園入園料の問題を最初に提起したのは、田村剛「国立公園の人園料」であった<sup>(1)</sup>。

田村剛は、1956年10月の国立公園協会の役員総会で、「国立公園の施設整備のため、入園料徴収のことを検討して見たらという私案を提案した」と述べ、「主旨には賛成の者が多いようであるが、その徴集の方法について幾多の問題があると思われる。」と指摘している。

田村剛は、アメリカの国立公園では、「自動車で入園する者に対して課せられるもの」であるが、「道路の修繕費に充当するという建前」で「一般利用者に課せられていると見てよい」と指摘し、概ね国立公園の入園料を肯定的に受け止めている。

田村剛は、公園の入園料などでは「経営管理費の一部にあて」たり、「利用者を制限するという主旨」であるが、「国立公園の場合には、利用者を制限するためにという理由は薄弱であるが、道路広場苑地その他公共施設の維持又は改修或は一般管理等に充当するための入園料であれば、これに対する非難は、あまりないのではあるまいか。」と指摘している。

そこで田村剛は、「問題は、やはり徴集の方法にある」とし、入園料の徴収方法について論じている。

日本の国立公園は、地形的にも利用者のあり方にも多様性があり、一概に全ての国立公園で一律に入園料の徴収することはできないとし、田村剛は、国立公園によっては、入園料を徴収するケースと徴収しないケースの2通りあると指摘する。

「瀬戸内海のように、その入口が港湾であるような場合には、これを徴収する理由も少いし、又は頗る煩わしいので、これはとらない」、「又園内に居住地や産業地があって、観光やレクリエーションのために利用するのでない者に対して、これを徴集するのはどうかと思われるので、これは除外

してもよさそうである。」「公園内の公共施設の内容と分量とによることであり、又施設にしてもケーブルカーとかキャンプ場とかで、独立して徴集するものが主たる施設であれば、これは勿論除外されてよいと考えられる。」

以上のように田村剛は、日本の国立公園の地理的な条件を考慮して、入園料を徴収しないケースと徴収するケースを想定し、国立公園の入園料を「局地的に徴収する」ことも認め、徴収方法を多様にとらえている。

そうした上で、国立公園の「入園料の額」について論じる。

田村剛は、「公園により地区により、大きく開くのが至当であって、まず10円から50円位の範囲とする。公園により地区により、大きく開くのが至当であって、まず10円から50円位の範囲とする。」と指摘し、入園料は、地区ごとに差異を設けるとも指摘する。

そして、入園料の総額を試算する。「平均30円とし、学生割引等をも考慮して実収を平均20円として、現在の全国の国立公園利用者4000万人を内輪に見て、3000万人とすれば、年間6億円の収入である。」

国立公園財政の貧しい我が国の国立公園にとって、田村剛の主張するように、適度の入園料を徴収し、貧しいわが国の国立公園財政を補填することに、私は基本的に賛成したい。

田村剛は、以上のように主張して、「とにかく入園料又は使用料の徴収は、大きな問題であり、各方面から検討を要する案件ともなるので、国立公園審議会なり、或は特別な機関でも設けて、審議して見たらどうか。一部に反対の意見もあるようだから、ここに私見を述べて、大方の批判を乞いたいと思う。」と述べて文章を終えた。

ちなみに田村の方式を利用して、参考のために仮に1980年頃の国立公園入園料を産出してみよう。

1980年頃の国立公園の利用者総数は1億1082万人<sup>(2)</sup>、その8割、8000万人の、田村剛が想定した20円程度の入園料は、1980年頃の物価を考慮すると200円に相当するとみて<sup>(3)</sup>、8000万人×200円=40億円である。40億円は、1980年の国立公園財政4億円と比較してかなりの額になる。国立公園の入

園料は、国立公園財政にとってかなりの重みをもつことがわかる。

田村剛の提言以来、国立公園入園料問題の議論は、『国立公園』誌にも紹介されなかったところをみると、あまり進展しなかったようである。

その後、俵浩三氏は、1976年5月に「自然公園の入園料問題について」という論文で、国立公園の入園料について好意的に論じている<sup>(4)</sup>。

俵氏は、まずアメリカの国立公園の入園料にふれて、周知のように入園料は車一台につき1ドルであるが、1972年に、モーターボウト燃料税を含め入園料はやく3億ドル（約900億円）で、内務省の国立公園局の予算に相当すると指摘している。

1973年5月に環境庁は、自然環境保全審議会に対し「自然環境保全のための基本的方策は如何にあるべきか」について諮問を出した。

俵氏は、1976年1月に提出されたこの諮問の「自然保護のための費用負担問題中間答申」を紹介して、そこで国立公園入園料の問題について、「国立公園の核心部分などでは、アメリカの国立公園を小型にしたような公園専用地区を設け、入園料を取るとともにきめの細い管理、レンジャーによる自然解説などのサービスをおこなえるよう検討すべきである。」と指摘し、「自然公園などの利用はいつでもまったく、自由、かつ無料という思想は修正を迫られている」と紹介した。

更に俵氏は、「自然環境保全審議会では近くこれを取りまめ、また環境庁では自然公園入園料について尾瀬、上高地、大雪山などをモデルにして、その可能性を検討するため実態調査をおこなう予定である、ときいている。」と指摘した。

その「自然保護のための費用負担問題中間答申」は、山崎卓氏によれば、おもに自然保護のため規制を受けた私権者、地方公共団体への負担について論じたものであるが、その内の小さな問題として、受益者負担について述べている<sup>(5)</sup>。

中間報告は「利用者負担について」と題し、次のように述べている。

「尾瀬、上高地等、特にすぐれた自然の景観地を自然レクリエーションな

いし観光、保養の目的をもって訪れる人々は、年々増加の一途たどっており、過剰利用の弊害が生じている。

これまでの自然公園制度の中では、利用は自由かつ無制限であるという考えが前提であり、受入量又は利用態様の制限という考え方なかった。しかしすぐれた自然の保護に対する社会的要請が著しく高まっている今日、破壊から守るための費用の充実のために、これらの観光的利用を何らかの負担に値する特殊な受益として把握するという考え方が生まれてきている。

このような考え方に対しては、たかだか年何回かの自然景観地を訪れることは上記の国民の一般的権利に含まれるとみるべきで、これを特別な受益関係と把握することは無理ではない力と考え方もある。

しかしながら、過剰利用による自然破壊が生じ、残された自然の保護管理を徹底すべき地域が生じている今日、このような自然の利用が、いつでも、どこでも、全く自由、かつ無料という思想は修正をせまられている。国民共通の貴重な財産としてその利用を調整し、又は自然の保護をより充実するために、国民のコンセンサスが得られる範囲内で利用者の負担と協力を求める分野があると認識すべきである。

ところで、このような利用者の負担と協力を求めるとした場合、どのような手段、体制で実行するという大きな問題がある。今後検討すべき事項は多い。考えられる対応としては、前述のナショナル・トラストのような組織の中に、これらの人々を積極的に包含することを検討することであり、また、公園専用地区制度の中で、検討することであろう。」<sup>(6)</sup>

環境庁は、この「中間報告」を踏まえて1979年に自然公園美化管理財団を設立し、環境庁が整備した駐車場における協力金の徴収が開始された。入園料という方式ではなく、「地域の多様な主体により、野営場の施設使用料、トイレチップ、法定外目的税、ガイド料金への上乗せ、マイカー規制区間や登山道での協力金等の仕組みが導入」される道を開いた<sup>(7)</sup>。

また環境庁は、1987年8月にこの「中間報告」を受けて「自然公園のあり方について」の諮問をおこない、自然環境保全審議会自然公園部会は、

「自然公園の利用のあり方検討小委員会」で検討を行なった<sup>(8)</sup>。

他方、「自然公園のあり方について」検討されている最中の1986年に発足した国会議員、学者、文化人ら有志でつくる「尾瀬を守る懇話会」（世話人代表。大石武一元環境庁長官）は、1988年5月31日に尾瀬の観光公害、尾瀬の過剰利用の対策として入山規制などについて提言し、その一つの施策として尾瀬の入園料について提案を行なった<sup>(9)</sup>。

この尾瀬における入山料問題を明らかにしている川俣修寿氏によれば、「尾瀬を守る懇話会」は、尾瀬の自然の「保全料金として適当な額（大人2000円、子供1000円程度）を入山者が納入する。」そのために「戸倉、大清水、御池、津奈木、富士見下に遮断機、保全料納入所を設け、事務員、レンジャーを置く」と提言した<sup>(10)</sup>。

この問題提起に対し、1988年8月8日環境庁は、「日光国立公園尾瀬地区保全対策推進連絡協議会」（群馬・福島・新潟3県と群馬県片品村など3村の代表が参加）を設置し、そこで「はじめて尾瀬の排水処理施設の整備や維持管理などにあてるため『利用者に環境保全費の一部負担を求めたい』と公式に“入山料”構想を表明した。」<sup>(11)</sup>

環境庁は「16軒の山小屋と7つある公衆トイレにし尿・雑排水合併処理浄化槽を設置、その運営費と木道などの整備費を利用者に一部を負担してもらいたい」と発言、これに対し地元側は「保全対策の具体案を詰めるのが先決」との意見が多く出され、「十分時間をかけて検討することになった。」<sup>(12)</sup>

環境庁のこの提案に対し、1989年8月14日の『河北新報』は、次のように報じた。

「真っ先に反対したのが福島県檜枝岐村。『入園料徴収は観光客の減少を招き、村の経済の死活問題だ』として、反対を決議した。700人余りの村民の大部分が尾瀬沼に頼っている現状が背景にある。また群馬県片品村も同様に反対している。これに対して福島県自然保護協会の星一影会長は『入園料が独り歩きするのは問題だが、尾瀬を訪れる人から費用を徴収するの

はそれなりに合理的だ』と語り、同時に自然保護団体が生態系の保持徹底化を図るため最終的には山小屋の撤去が必要だという考えを打ち出しているのが、問題を複雑にしている。費用負担と山小屋撤去がセットとして受け取られ、山小屋の反発を招いている。このため同庁は8日の協議会の席上、山小屋の存続を明確にし鎮静化に努めている<sup>(13)</sup>。

こうした問題提起の最中、1989年5月に、先に諮問を受けていた自然環境保全審議会自然公園部会「利用のあり方検討小委員会」の「答申」が提出された<sup>(14)</sup>。

この「答申」は、リゾート法の制定を経てリゾート開発やレジャー観光施設の建設がすすみ、環境庁も、環境保全だけでなく国立公園など利用を重視する姿勢を強めている中で、改めて「自然公園の利用のあり方」を全体的に検討したものである。

しかしその中で「費用負担のあり方の検討」の項で、1976年の「中間報告」で指摘された負担論が引用されただけであって、国立公園の入園料について何も具体的に提起されなかった<sup>(15)</sup>。

環境庁は、1990年に尾瀬の入山料構想を断念したと言われており、そのため、地元でも議論が立ち消えた<sup>(16)</sup>。

1990年4月10日の『読売新聞』（夕刊）は、「尾瀬の自然保護再考を 有料化は必要か」と題して、国立公園有料化法案「国立公園の特定地域における自然環境の保全及び利用環境の確保に関する特別措置法」を取り上げ、「尾瀬だけの環境保全のために国が徴収するには無理がある」「初めに有料化ありきの印象は免れない」と報じている<sup>(17)</sup>。

川俣氏は「このように、同じ有料化案でも尾瀬を守る懇話会案は料金設定で入山者総数の制限を、環境庁案は施設の利用料金を目的としており、ニュアンスが異なる。その後、この問題は具体化しておらず、財団法人日本自然保護協会の報告書78号でも経緯を紹介しているだけで具体的な検討はしていない。」と指摘しており<sup>(18)</sup>、宙に浮いた格好になっている。

1996年に尾瀬保護財団は、『国立公園利用適正化システム策定調査報告

書』において「尾瀬の現実に即した規制，有料化について検討を開始しなければならないところに来ているとみられる。」<sup>(19)</sup>と述べただけで，尾瀬の有料化について立ち入った提言をしなかった。

環境庁は相変はず及び腰の姿勢であったが，国立公園の入園料制度の導入を躊躇する理由はどこにあるだろうか。

国立公園の利用を考える報告書でも，入園料問題が進展しない理由について，間接的に言及されるが直接的な言及はない。

国立公園入園料導入の反対論は，桧枝岐村に見られるように，観光客の減少があるが，わが国の国立公園の地域制公園や地理的複雑さに基づく徴収方法の困難さなどであるが，今一つその根拠があいまいである。

私自身の理解では，国立公園行政当局特に政府が，この難しい問題に正面から取り組む気力がいないからだと考えている。

確かに，これまで無料で維持されてきた国立公園を有料にするためには，国民的なコンセンサスをえるための政府，国立公園行政当局の相当な努力，費用の投入が必要であり，時々の政争に苦慮している政権にとって，国立公園の有料化の論議は，政権にとってのメリットは少なく，むしろ増税のように政権にマイナス効果さえ想定されるからである。

また国立公園の有料化問題は，これまでの国立公園制度全体の再検討と合わせて提起されなければ説得力を欠くので，その問題自体，政権が国立公園制度の再検討を行なうためには，相当の決意とメリットを感じなければならぬことであろう。

以上，尾瀬の有料化を含め，国立公園の入園料問題は，1990年代には再び棚上げされ，再再度問題となるのは，21世紀に入ってからである。

最後にこの項を閉じるにあたって，先に触れたように，ジョン・ラスキンの固有価値論と宇沢弘文「社会的共通資本」論について述べておきたい。

私は，ラスキンの議論に触発されて，国立公園も一定の固有価値があると考えている。主に自然，環境からなっている国立公園は，一般の経済財のように人工によって生産されたものではないが，一定の固有価値をもつ

ている。

ラスキンは「一立方フィートのきれいな空気は体温を持続的にささえる確固とした力を持ち、ある美をそなえた群生した花はセンスとハートを活性化させる確固とした力をもっている。」(『ムネラ・プルウェリス』序文)と述べ、こうした自然の力を国有価値と見做した。

池上淳氏は、ラスキンは「土地や地域そのものの固有価値を取り上げ、分析しようとしている」として、環境や自然の経済学的アプローチを行なっている<sup>(20)</sup>。

そうしたラスキンの固有価値論に従って、私は、国立公園の入園料は、経済学的にみて、国立公園の固有価値に対する対価であり、国立公園の利用者は、国立公園の利用に際してこの国立公園の固有価値を対価として支払って然るべきであると考えている。

また先に指摘した宇沢弘文「社会的共通資本」理論に従えば、森林を多く抱え、少なくとも国立公園の6割強を国有林が占めるわが国の国立公園は、「社会的共通資本」の有力なカテゴリーの一である「自然環境」の特殊な制度として位置付けることによって、利潤追求の場ではなく、自然保護、環境保全という真に国民的な目的を果たす場として管理運営されなければならない。

その際、宇沢弘文氏が、「国際的次元にも視野を広げ、炭素税を活用して世界の森林と大気を安定化させる育林補助金制度」を提案したと同じ意味あいでは、国立公園の入園料を、森を守る「炭素税」になぞらえて、国立公園の自然を保護し、環境を保全する有力な原資と位置付けることができる<sup>(21)</sup>。

私は、国立公園入園料は、ラスキンの固有価値の対価、宇沢弘文氏の国立公園の自然を保護し、環境を保全する国立公園利用税と位置づけることによって、宿命ともいうべきわが国の国立公園の財政難を基本的に解決すべきであると考えている。今後、こうした観点から、国立公園の入園料問題が検討される必要がある。



## 注

- (1) 田村剛「国立公園の入園料」,『国立公園』第85号,1955年1月。本稿は小文なので,以下逐一頁を示さない。
- (2) 国立公園の利用者数は,環境省のHPを参照。
- (3) 岩崎爾郎『物価の世相100年』,1982年,読売新聞社,29頁。この物価論によれば,1955年当時の入園料20円は,例えば30円,コーヒー50円から推論し,1980年頃の立ち食いそば300円,500円くらいから類推して,約200円に相当するとみなした。
- (4) 俵浩三「自然公園の入園料問題について」,北海道自然保護協会『会報』No.22,1976年5月。本稿も小文などで,逐一頁示さない。
- (5) 山崎卓「自然保護のための費用負担問題中間報告」,『国立公園』318号,1976年5月,16-7頁。この報告書は,同誌に全文が紹介されている。
- (6) 自然環境保全審議会自然公園部会利用のあり方検討小委員会「自然保護のための費用負担問題中間報告」(1976年1月),『国立公園』318号,20頁。
- (7) 環境省自然公園制度のあり方検討会「今後の自然公園制度のあり方についての提言」(2020年5月),25頁。環境省HP。
- (8) 小野寺浩「自然公園の利用のあり方検討報告の概要について」,『国立公園』475号,1989年7月,3頁。
- (9) 川俣修寿「レジャー現場の過剰利用問題一日光国立公園,尾瀬の場合」,村串仁二郎・安江孝司編『レジャーと現代社会一意識・行動・産業』,1999年,法政大学出版局,所収,332頁。
- (10) 同上,332頁。
- (11) 同上,333頁。
- (12) 同上,333-4頁。
- (13) 「国立公園利用者負担 徴収は当然—自然保護団体 観光客減る一元町村長反対」,『河北新報』1989年8月14日。同上書,334-5頁。
- (14) 前掲小野寺浩「自然公園の利用のあり方検討報告の概要について」,『国立公園』475号,3頁。
- (15) 自然環境保全審議会自然公園部会利用のあり方検討小委員会「自然公園のあり方について」,『国立公園』475号,19頁。答申はここで全文紹介されている。
- (16) 前掲川俣稿,335頁。
- (17) 前掲川俣稿,335頁。
- (18) 前掲川俣稿,335頁。
- (19) 前掲川俣稿,336頁。

- (20) 池上淳前掲『生活の芸術化ラスキン、モリスと現代』、130-1頁。
- (21) この点については、宇沢弘文「社会的共通資本と森林コモンズの経済理論」、前掲『社会的共通資本としての森』、序章を参照。

### (3) 国立公園の消費経済

わが国の国立公園の経済を考える場合、国立公園の利用者が国立公園で消費する費用、仮に国立公園消費経済と呼んでおくと、問題になるであろう。しかし何故か国立公園財政の場合と同じように、わが国の国立公園研究では、管見する限り国立公園で入園者が支出する消費額、国立公園消費経済について正面から論じたものが皆無である。

国立公園の経済を考える場合、国立公園内で機能している事業の事業費やそこで働く雇用者が問題となるが、この問題についてもこれまで検討された形跡はない。ただ最近の国立公園と地域振興の問題に絡んで、地域での雇用に注目されてきているように思われる<sup>(1)</sup>。

残念ながら本稿では、国立公園で働く雇用者の問題は、データを全く欠いているので検討を割愛した。なお、今後、国立公園関係機関で、国立公園事業で働く雇用者数のデータを収集してくれるようお願いしておきたい。

厚生省の国立公園部は、国立公園消費経済に注目して、1958年から1971年の間の国立公園において入園者が消費した額を国立公園消費額として11回ほど『国立公園』誌で公表してきた。

この国立公園消費額について、国立公園部のコメンとは特にないが、国立公園部休養施設課事務官松浦雄三氏は、1971年に「昭和44年度国立・国立公園利用状況」について論じた際に、国立公園消費額について「これが調査については、各都道府県主管課のご労苦に感謝申し上げます」と指摘しており<sup>(2)</sup>、各都道府県主管課によって提出されたデータであることがわかる。このデータがどの程度の信憑性があるか、私にはわからないが、一つの試算としてここでは利用させていただきたい。

国立公園消費額のデータは、環境庁が設置されてからは、何故か残念ながら管見する限り公表されていない。しかし安倍政権は、2016年にアベノミクスの一つの重要な政策課題として観光立国政策に努め、「観光ビジョン」で訪日外国人旅行者の2015年実績、1974万人を、2020年に4000万人、2030年に6000万人に拡大し、訪日外国人旅行消費額の2015年実績、3兆4771億円を、2020年、8兆円、2030年に15兆円に増大させる目標を提起した<sup>(3)</sup>。安倍政権は、国立公園にも訪日外国人旅行者を積極的に呼び込んで外貨を稼ごうとしている。

ともあれ私自身も、今回、改めてこの問題の重要性を自覚して、データ不足は承知の上で正面からこの問題を検討することにした。

表12に示したように、高度経済成長期に入ってレジャーの大衆化し、レジャー対象の有力な場として国立公園の利用者が急増していった<sup>(4)</sup>。国立公園の利用者数は、1958年に6850万人であったが、1961年には1億918万人、1968年2億5067万人、1971年には3億359万人に達した。更に1980年に、3億1082万人、1990年に4億7151万人に達し、2000年にはやや後退して3億6800万人となった<sup>(5)</sup>。

このような彼らが、国立公園内で、消費する費用は相当なものと思される。特に日本の国立公園は、レジャー・観光的な利用、宿泊施設、土産物店、レストラン、更に観光やスキーのためのロープウェイ、リフト、ゴンドラなどの輸送手段、ゴルフ場、テニスコート、スキー場などのスポーツ施設、更に国立公園へのアクセスのための交通施設（鉄道、バス、駐車場）が整えられており、そのための消費額は、以外に多いように思われる<sup>(6)</sup>。

表12は、年度別の国立公園消費の総額を示したものである。

国立公園消費額は、1958年には618億円であったが、1960年には1157億円、更に1964年には、約1918億円に増加し、1958年から5年後に3倍に増え、1968年には3499億円、1971年には5879億円に増加し、1958年から13年ほどで約9倍に増えた。

なお表12に示したように、国立公園を訪れてビジターが1人平均消費する額は、1958年には902円であったが、年々次第に増えて、1971年には1937円となった。

なお1980年以降の国立公園消費額については、直接のデータがないので、1960年代のデータを基に、ビジター総数に、一人2000円の消費額を掛けて単純に推計してみた。

それによれば、国立公園消費額は、1980年には6216億円、1990年には8144億円、2000年には国立公園の利用者が低下し、7360億円とやや低下した。単純な推計とは言え、1980年以降の国立公園消費額は、かなりの大きさである。

国立公園消費額は、国立公園財政、国立公園管理費と較べ、はるかに大きな額であることがわかる。例えば、前項で論じたように、国立公園消費額8144億円は、1990年の自然保護局の予算46億円、自然公園等管理費12億円、国立公園等管理費1億円と比べ、かなり大きな額である。

表12 国立公園の消費額（1980年以降は推計）

	消費額 (単位億円)	国立公園利用者数 (単位万人)	一人当たり消費額 (単位円)
1958	618.3	6850	902
1959	743.2	7796	953
1960	1157.1	9013	1283
1961	1244.7	1,0918	1142
1962	1546.3	1,2449	1242
1963	1770.1	1,6381	1084
1964	*1918.0	1,6381	1170
1968	3499.7	2,5067	1396
1969	4624.8	2,6981	1714
1970	5281.0	2,8457	1855
1971	5879.1	3,0359	1937
1980	6216.4	3,1082	2000
1990	8144.0	4,0715	2000
2000	7360.0	3,6800	2000

注 1958年－1964年のデータは、『国立公園』203号1966年10月、1968年のデータは『国立公園』242号1970年1月、1969年は『国立公園』255・6号1971年3月、1970年は『国立公園』269号1972年4月、1971年は『国立公園』284号1978年7月、から引用。

\*なお1964年には、伊勢志摩、吉野熊野の消費額がないため消費合計がだされていなかったため、前年の消費額を基に合計を推計してみた。1980年以降の消費額は、それぞれの年度の利用者総数に単純に消費額2000円を掛けて算出した。

1990年の国立公園管理費8144億円は、自然保護局の予算46億円の177倍、自然公園等管理費12億円の約678倍である。

国立公園は、それほど稼いでいるのに、自然公園等管理費や国立公園管理費に当てる費用は、あまりにも小さい。一般的にみても政府は、もっと多くの費用を国立公園管理のために投じるべきであるということである。

政府は、ことあるごとに財政難を主張し、国立公園財政の圧縮に努めているが、国立公園は、単に価値を生まない財政支出をおこなっているわけではなく、国立公園財政をはるかに超える価値を生み出しているのである。それ故、政府は、国立公園の健全な運営のために国立公園財政もっと多く支出してしかるべきである。

次に国立公園別の消費額についてみてみよう。

表13は、国立公園の消費額を、国立公園別に示したものである。拙著で示したように、わが国の国立公園の利用者数は、国立公園別の格差が著し

表13 国立公園別の消費額

国立公園名	1969年 消費額, 億円	1人当たり 消費額, 円	1971年 消費額, 億円	1人当たり 消費額, 円
知床	10.0	1975	25.0	2066
阿寒	50.6	2020	155.7	3946
大雪山	60.0	2129	198.4	4453
支笏洞爺	256.6	2214	312.3	2359
十和田八幡平	82.9	1743	120.1	1919
陸中海岸	40.1	1475	62.2	1734
磐梯朝日	113.4	982	131.0	1200
日光	294.3	1836	378.0	2132
上信越高原	300.5	1600	421.8	1729
秩父多摩	40.1	623	59.3	785
富士箱根伊豆	1951.7	2675	2001.2	2482
中部山岳	84.7	1585	140.5	1994
南アルプス	4.5	797	6.7	1017
白山	1.9	957	2.4	793
伊勢志摩	115.7	1591	233.8	2556
吉野熊野	122.8	1523	280.6	2439
山陰海岸	168.0	2485	145.7	2666
大山隠岐	92.4	1674	127.8	1847
瀬戸内海	387.8	842	484.7	1055
阿蘇	121.4	702	154.6	949
雲仙天草	88.5	1048	109.5	1179
西海	20.1	580	40.7	978
霧島屋久	213.8	2167	285.9	2222
合計 (平均)	4624.8	(1714)	5879.1	(1937)

注 出所は表12の注を参照。

く<sup>(7)</sup>、当然消費額も格差が著しい。

表14は、1971年の各国立公園消費額の大きさ別に示し、その割合を示したものである。国立公園の一人平均消費額も、利用者数の格差を反映して、

表14 主要な国立公園別の消費額と構成比

単位億円

	1971年の消費額と（構成比）	
富士箱根伊豆	2001.2	(34.0)
瀬戸内海	484.7	(8.2)
上越高原	421.8	(7.1)
日光	378.0	(6.4)
支笏洞爺	312.3	(5.3)
ベスト5		(61.0)
霧島屋久	285.9	(4.8)
吉野熊野	280.6	(4.7)
伊勢志摩	233.8	(3.9)
大雪山	198.4	(3.3)
阿寒	155.7	(2.6)
ベスト10	4750.3	(80.8)
総計	5879.0	(100.0)

注 表12から作成。

格差が若干認められる。

具体的にみてみると、1971年の場合、人気の高い国立公園である富士箱根伊豆国立公園の消費額は、2001億円で圧倒的に高く、何より驚くことに全体の34%にも達していることである。一人当たりの消費額も2482円で、平均1937円より若干高い。

続いて消費額の高い瀬戸内海は484億円、8.2%、上信越421億円、17.1%、日光、378億円、6.4%、支笏湖、312億円、5.8%、である。ベスト5で、全体の国立公園消費額の61%にも達している。

更に五つの国立公園を加えたベスト10の国立公園消費額は、80%にも達している。

以上のように、国立公園の消費額は、富士箱根伊豆国立公園が圧倒的に高く、ベスト10の国立公園で全体の80%にも達して極めて格差が著しいことがわかる。

ともあれ、国立公園が生み出す消費額は、国立公園が生み出す価値を示

しており、政府は、その原資をもとに、すでに指摘したように、国立公園の健全な経営のためにそれなりの財政支出を行なうべきだということである。

そうした実態を踏まえて、今後、国立公園消費経済の分析のためにはより正確なデータの作成が必要であり、環境省にこの正確なデータの作成を要望しておきたい。

#### 注

- (1) 柴崎茂光「保護地域を活性化した地域新興や山村文化保全の可能性」、蜷原一平／斎藤暖生／生方史数編『森林と文化』、2019年、共生出版、所収、248頁。
- (2) 松浦雄三「昭和44年度国立・国定公園の利用状況」、『国立公園』255・6号、1971年3月、32頁。
- (3) 第2回「明日の日本を支える観光ビジョン構想会議」（2016年3月）資料1、「観光ビジョン」、1頁、環境省のHPを参照。
- (4) 前掲拙著『高度成長期日本の国立公園』、123頁以下参照。
- (5) 国立公園の利用者統計については環境省、HP参照。
- (6) 拙著『高度成長期日本の国立公園』第4章「高度成長期にける国立公園の過剰利用とその弊害」、116頁以下参照。
- (7) 同上、122頁以下参照。