

環境省「国立公園満喫プロジェクト」の観光 的利用優先政策の批判的考察

村串, 仁三郎 / MURAKUSHI, Nisaburo

(出版者 / Publisher)

法政大学経済学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

The Hosei University Economic Review / 経済志林

(巻 / Volume)

91

(号 / Number)

1・2

(開始ページ / Start Page)

23

(終了ページ / End Page)

75

(発行年 / Year)

2023-09-28

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00030002>

環境省「国立公園満喫プロジェクト」の 観光的利用優先政策の批判的考察

村 串 仁三郎

はじめに

第1節「国立公園満喫プロジェクト」の設立経緯と目的

(1)「国立公園満喫プロジェクト」の設立経緯

(2) 国立公園満喫プロジェクト」の目的

第2節「国立公園満喫プロジェクト有識者会議」の委員構成

第3節「国立公園満喫プロジェクト」の取組

(1)「国立公園満喫プロジェクト」の取組概観

(2)「国立公園満喫プロジェクト」の取組の基本方針

(3)「国立公園満喫プロジェクト取組事例集」にみる取組の問題性

(4)「国立公園満喫プロジェクトの財政問題

第4節「国立公園満喫プロジェクト有識者会議」における観光的利用優先の前のめり発言

(1) コロナ禍以前の「有識者会議」における観光的利用優先の前のめり発言

(2) コロナ禍後の「有識者会議」における観光的利用優先の前のめり発言

第5節「国立公園満喫プロジェクト」に基づく観光的利用優先の開発計画

(1) 二つの大型観光開発計画とその他類似の計画の事例

(2) 小型観光開発計画の事例

小括

はじめに

「国立公園満喫プロジェクト」は、2016年に環境省内に政府の観光立国政策を国立公園の分野で実現するために設置され、従来の国立公園政策の枠を取り払い、国立公園に課せられた開発規制を緩和し国立公園の観光的利用を推進するために積極的に活動し、環境省の国立公園政策に大きく影響を与えている。

本稿の課題は、自然保護と利用の好循環を図ると自画自賛している「国立公園満喫プロジェクト」の取組に、国立公園の観光的利用の推進に行き過ぎはがなかったのか、国立公園のもう一つの目的である自然保護、環境保全を毀損することがなかったのか、を批判的に考察することである。

特に、本稿は、昨今の社会科学研究が政府の進めている政策に対し、はやり言葉でいえば付度し、批判的視点を失っている傾向に危機感を抱きながら、学問は、政府の立場からではなく、あくまで客観的な立場からあらゆる事象を批判的に、しかも国民の立場から考察することに努める。

第1節 「国立公園満喫プロジェクト」設立の経緯と目的

(1) 「国立公園満喫プロジェクト」設立の経緯

安倍晋三政権は、内閣官房内に組織した「明日の日本を支える観光ビジョン」検討会の提言に基づき、2016年5月23日に環境省内に「国立公園満喫プロジェクト」を組織した⁽¹⁾。

この「国立公園満喫プロジェクト」は、後に述べるように、国立公園の観光的利用政策を検討する組織であるのだが、本来自然環境自然公園部会が検討すべき課題であるにも拘わらず、自然公園部会から独立して政策を立案する審議会組織として設置された。

その上、「国立公園満喫プロジェクト」は、従来の国立公園政策の枠組み

に拘泥することなく、政府の観光立国政策を国立公園政策にまで貫徹させ、国立公園を徹底して観光的目的に利用する政策を作成し、しかも「国立公園満喫プロジェクト」が一定の予算を確保して国立公園の観光的利用政策を実行する機能を保持したのである。そうしたことは、これまでの国立公園行政にはなかったことである。

注

- (1) 2015年設立の「明日の日本を支える観光ビジョン構想会議」については、首相官邸HPを参照。

(2) 「国立公園満喫プロジェクト有識者会議」の目的

「国立公園満喫プロジェクト有識者会議開催要綱」によれば、この会の(目的)は、「第1条 政府が平成28年3月30日に取りまとめた『明日の日本を支える観光ビジョン』に基づき、日本の国立公園を世界水準の「ナショナルパーク」としてのブランド化を図る『国立公園満喫プロジェクト』の推進を図るために必要な助言を得ることを目的」として「国立公園満喫プロジェクト有識者会議」を「設置」する規定している⁽¹⁾。

しかし「国立公園満喫プロジェクト有識者会議」は、先に指摘したように、単に『国立公園満喫プロジェクト』の推進を図るために必要な助言を与えるだけでなく、『国立公園満喫プロジェクト』に政策を実行させる機能を持たせた。もちろん、「国立公園満喫プロジェクト有識者会議」が提起する政策は、自然公園部会に掛けて承認されるのであるが、しかし「国立公園満喫プロジェクト有識者会議」が策定した政策を自然公園部会がクレームを付けにくい構造になっている。

「国立公園満喫プロジェクト有識者会議」の委員は、後に指摘するように、観光関係の委員が大半を占め、国立公園の自然保護、環境保全を専門とする委員を一人も含んでいない。

「国立公園満喫プロジェクト有識者会議開催要綱」は、第2条で、同「有

識者会議」の(役割)を、「国立公園満喫プロジェクトを推進するために」、
「(1) 国立公園におけるインバウンド増加の考え方/ (2) 国立公園満喫プロジェクトの実施箇所の選定にあたっての考え方」「について助言するものと」規定している。

しかし実際には、「日本の国立公園を世界水準の『ナショナルパーク』としてのブランド化を図る」ということは、拡大解釈されて、これまでの自民党政権による観光立国政策にしたがって、国立公園の積極的に観光の利用を推進する方策を具体的に提起し、安倍政権の新自由主義の思想に基づいて、これまで築き上げてきた国立公園の自然保護規制を、またこれまで制限されてきた国立公園内での観光の利用開発規制を大幅に緩和し、国立公園を観光地化・リゾート地化しようとする役割を与えている。

これは、「国立公園満喫プロジェクト」に、これまでわが国で築かれ国立公園観を根本的に覆し、商業営利主義に満ちた国立公園制度を築くための先兵的役割を担わせているということである。

「要綱」の(第3条)は、「有識者会議は環境省から依頼された有識者をもって構成する」と規定し、有識者会議は、環境省が委員の中から選出する「座長」のもとで「議事進行」が行なわれる(第4条)と規定している。

特に指摘しておけば、当然のことであるが、「環境省から依頼された」委員は、基本的に環境省の目指す政策に肯定的な委員であり、委員の中から選出される「座長」は、環境省や観光庁の目指す政策を十分に理解し、全面的にその政策に協力する人材から選出されるのであって、単純に「委員の中から選出」されるわけでない。

「座長」は、環境省と観光庁の観光推進派の意見の代弁者である。

会議の運営方式は、通常行なわれている常識的なもので、あえて論じる必要はない。環境省自然環境局国立公園課に置かれた事務局が政策の基本を業者に依託して作成し、会議で肉付けし、会議を重ね、政策を精緻化していくことになる。

ただ昨今の風潮により、「有識者会議は、原則として公開とし」、「議事要

旨」や討議資料がおおむねネットで公開されている。この点は、わが国の民主主義が生きていることを示しており、われわれは「議事要旨」を通じて、有識者会議の内情を知ることができる。

注

(1) 「国立公園満喫プロジェクト有識者会議開催要綱」、環境省のHP参照。

第2節「国立公園満喫プロジェクト有識者会議」の委員構成

こうした「国立公園満喫プロジェクト」の目的と課題を果たすために選出された「国立公園満喫プロジェクト有識者会議」の委員は、表1に示したとおりであった。

第1回の「国立公園満喫プロジェクト有識者会議」（2016年5月23日）では、環境省事務局から提出された「国立公園満喫プロジェクト有識者会議開催要綱」と有識者会議委員名簿が承認された。

こうした諮問組織の常で、有識者会議の「座長は、環境省が委員の中から選出する」ことになっているが、事前に事務局が確定し、その案が最初の「有識者会議」で承認されている。

こうしたお手盛り委員や座長の選出は、近年のあらゆる審議会の常套手段である。かつての自然公園審議会は、政府の政策意向と一致しない委員を参加させていたことを思い浮かべると、近年の民主主義の疲弊を痛感し、嘆かざるをえない⁽¹⁾。

「国立公園満喫プロジェクト有識者会議」の8名の委員の経歴をみてみよう。

委員は、学識者2名、観光関係者5名、ジャーナリスト・ライター1名であるが、学識者2名を除けば、すべて観光関係者である⁽²⁾。

大学教授の学識者として座長に選ばれた涌井史郎氏は、2010年から東京都市大学環境情報学部教授であるが、東京農業大学農学部造園学科卒の造園家であり、全日空万座ビーチホテル、ハウステンボス、東急宮古島リゾート

表1 設立時の「国立公園満喫プロジェクト有識者会議」委員構成

【学識者】 ロバート・ロキャンベル 涌井史郎 石井至 江崎貴久 加藤誠 デービット・アトキンソン 星野佳路 【ジャーナリスト・ライター】 野添ちかこ	(東京大学大学院比較文化研究室教授) (東京都市大学環境情報学部教授) ※座長 (有限会社石井兄弟社社長) (旅館海月女将, 有限会社オズ代表取締役) (株式会社ジェイティービー旅行事業本部観光戦略部長, 株式会社JTB総合研究所客員研究員) (小西美術工藝社社長) (株式会社星野リゾート代表取締役社長) (温泉と宿のライター)
---	---

第1回「国立公園満喫プロジェクト有識者会議」資料より。

ート等のランドスケープ計画・デザインを手がけたといわれ、岐阜県立森林文化アカデミー学長、公益財団法人緑の地球防衛基金理事長、社団法人国際観光施設協会副会長を歴任している。

かつて日曜日の午前8時からTBSの「サンデープロジェクト」に時々出演し、環境保全・自然保護に熱心な発言で目立っていたが、仕事歴から窺われるように、観光開発に深くかかわってきた熱心な観光開発推進派である。

座長とし環境省から指名された涌井史郎氏は、安倍政権の観光政策「明日の日本を支える観光ビジョン構想」の目玉である「国立公園の『ナショナルパーク』としての世界ブランド化」の方針を肯定し、目指す環境省の「国立公園満喫プロジェクト」に国立公園の観光的利用開発政策の立案を託すに値する人物であった。事実、涌井史郎氏は、「国立公園満喫プロジェクト有識者会議」の座長として安倍政権の意を受けて国立公園の観光的利用開発政策の立案に積極的な役割を果たしている。

もう一人の大学教授の学識者ロバート・ロキャンベル氏は、ハーバード大学博士課程を修了した日本文学専攻の生粋の学者で、有識者委員在任中は、東京大学大学院比較文化研究室教授で、日本文化についての造詣が深い、特に観光業界に関連していない。この委員の発言は、観光開発に熱

心とも自然保護に熱心ともいいがたく、環境省が学者有名人を動員してプロジェクトを権威付けに利用しているように思われる。ロバート・ロキャンベル氏は、2022年の委員から外れている⁽³⁾。

観光関係者の石井至氏は、有限会社石井兄弟社社長であるが、東大医学部卒で大変ユニークな人物である。バンカーズ・トラスト、U S B証券などを経て、日々世界を駆け巡る金融コンサルタントとして、また首相官邸有識者（観光ビジョン構想会議）、国土交通省の観光立国推進有識者会議のメンバーでもあり、政府や観光業界に深く関わっている人物である。

江崎貴久氏は、伊勢志摩国立公園のある三重県鳥羽市に生まれ、京都外国語大学を卒業後、1997年に実家の旅館菊乃の再建を行ない、観光業のあるべき姿を見直し、地産地消を基本に、旅館海月の経営を開始し、2001年に有限会社オズを設立し、現在、旅館海月女将、有限会社オズ代表取締役である。伊勢志摩国立公園エコツーリズム推進協議会会長、自然環境審議会委員を務めている。

加藤誠氏は、株式会社ジェイティービー旅行事業本部観光戦略部長、株式会社J T B総合研究所客員研究員であり、日本の観光業界のど真ん中にいる観光業エキスパートである。国土交通省「観光立国戦略会議」など多くの政府の観光業関連諮問組織に深くかかわっている人物である。

デービット・アトキンソン氏は、日本の国宝や重要文化財などの補修を行なう小西美術工藝社社長であるが、オックスフォード大学で日本学を学んだ日本通の人物で、日本経済、日本文化に通じ、日本の政治や観光業界に関わり、2017年から日本政府観光局の特別顧問に就任している⁽⁴⁾。アトキンソン氏は、根っからの体制派ではあるが、日本人のように政府委員であっても、政府に従順ではなく、独自の発言をする特異な人物である。

星野佳路氏は、株式会社星野リゾート代表取締役社長で、革新的な経営ポリシーで観光業を展開し、コーネル大学ホテル経営学修士をおさめ、観光立国時代にふさわしい観光業界の寵児として活躍し、復興庁の「東北観光アドバイザー会議」に参加している。

星野佳路氏も、観光業者であるが、時として政府の意向に批判的な発言もみられ、他の観光関係委員とやや異なった存在である。

【ジャーナリスト・ライター】の野添ちかこ氏は、観光業界紙の記者をへて、温泉と宿のライターである。岐阜県中部山岳国立公園活性化懇談会委員としても活躍している。

各委員は、ロバート・キャンベル氏以外は、それぞれ観光業界に通じた人たちであるが、環境省が「国立公園満喫プロジェクト」を通じて打ち出す国立公園の観光化計画に基本的に肯定的である。

と言うことは、この「会議」には、国立公園の観光的利用に批判的な自然保護・環境保全を専門とする委員がまったく存在しないということであり、国立公園の観光開発を議論するこの会議に決定的に欠如していることである。

注

- (1) 戦後から高度成長期の国立公園関係の審議会には、提出される開発計画に批判的な委員がたくさんいた。拙著『自然保護と戦後日本の国立公園』、拙著『高度制成長期日本の国立公園』参照。政府に批判的な委員を含む高度成長期の国立公園関係審議会の委員構成については拙著『高度制成長期日本の国立公園』2016年、時潮社、70—3頁、で論じてある。
- (2) 各委員の略歴については、ウェブサイトの「ウキペディア」の記事を参照。
- (3) ロバート・ロキャンベル氏は、2022年3月の第15回会議から委員改選により委員を外れている。第15回会議資料による。
- (4) デービット・アトキンソン氏は、氏の『新・観光立国論』（2015年、東洋経済新報社）などみても、政府委員を務めているものの、日本の人物ではなく、政府の意向など忖度しない自立的な人物で、本「有識者会議」でも個性的な発言が目だつ。

第3節 「国立公園満喫プロジェクト」の取組

(1) 「国立公園満喫プロジェクト」の取組概観

2016年5月に設立された「国立公園満喫プロジェクト」は、国立公園課の事務局と有識者会議を軸に、コロナ禍を経て、2023年4月まで、約9年間、全16回にわたりかなり長時間をかけて、事務局から出される「国立公園満喫プロジェクト」の年次の「基本方針」を議論しつつ、基本方針の具体化を議論し、当初の6モデルから8モデルの国立公園を指定して、国立公園の観光的利用を積極的に図る施策を策定し実行してきた。

そのデータは実に膨大な量になり、ここではまず「国立公園満喫プロジェクト」の取組の概要を示しておきたい。

環境省の「国立公園満喫プロジェクト」（以下「満喫PJ」と略すことがある）の文書は、「満喫PJ」を次のように紹介している⁽¹⁾。

「満喫PJ」の「趣旨」は、「国立公園の保護と利用の好循環により、優れた自然を守り地域活性化を図ります。」「1. 日本の国立公園のブランド力を高め、国内外の誘客を促進します。利用者数だけでなく、滞在時間を延ばし、自然を満喫できる上質なツーリズムを実現します。2. 地域の様々な主体が協働し、地域の経済社会を活性化させ、自然環境への保全へ再投資される好循環を生み出します。」と。

「満喫PJ」設立の「背景」として「政府全体で、2030年の訪日外国人旅行者数を6,000万人とする『明日の日本を支える観光ビジョン』の施策に取り組んでいます。平成28年3月に政府がとりまとめた『明日の日本を支える観光ビジョン』の柱の一つとして国立公園が位置づけられ、『国立公園満喫プロジェクト』を進めてきました。

先行的、集中的に取組を行う8ヶ所の国立公園にて策定した『ステップアッププログラム2020』に基づき、訪日外国人にとって魅力ある国立公園となるよう、ハード、ソフトの両面から必要となる対策や取組を進めてき

ました。さらに、先行8公園の成果を他の公園に展開してきたところです。国立公園の訪日外国人利用者数は2015年約490万人から2019年に約667万人に増加しました。

しかし、2020年に発生した新型コロナウイルス感染症の影響により、日本全体の訪日外国人旅行者数は前年比約87%減少しました。さらに、国立公園内の国内宿泊者数も前年比約44%減少し、国立公園内の観光地は大きな打撃を受けています。

現状からの回復に向けて、ライフスタイル、ワークスタイルの変化に対応し、国立公園で遊び、働くという新たな利用価値の提供により国内の幅広い利用層の来訪促進を図るとともに、政府全体の2030年の目標に向けて、大幅に減少した訪日外国人利用者数を復活させ、目標達成に貢献することが必要です。」と指摘されている。

「満喫P J」の「特徴」は、「その自然には、物語がある。Stories to experience -National Parks of Japan- 日本の国立公園は、優れた自然のみならず、その自然に育まれた伝統文化や食などの地元特有の人の暮らしに触れることができるのが特徴です。多様な自然風景と、生活・文化・歴史が凝縮された物語を知ること、忘れられない唯一無二の体験ができます。」

「満喫P J」の「方向性」として2020年8月に『国立公園満喫プロジェクトの2021年以降の取組方針』を取りまとめ、各公園においてステップアッププログラム2025を策定しました。」と指摘されている。

「満喫P J」の「基本的方向」は、「1. ウィズコロナ・ポストコロナの時代への対応」、「2. 水平・垂直展開～8公園から全公園へ」、「3. これまでの基本的な視点の継続・重視～最大の魅力は自然そのもの～」と指摘され、そして「当該方針に基づき、国内向けの誘客を強化し、これまでに整えた受入環境や基盤を生かした訪日外国人利用者の受入れの促進や、世界水準の国立公園づくりを行うとともに、先行8公園において成果があった取組を横展開していきます。さらに、2050年カーボンニュートラルの実現に向けて、ゼロカーボンパークの推進や国立公園のツーリズムでの脱

炭素化やサステナブル化を図るための公園づくりを推進します。」と指摘されている。

以上によって「国立公園満喫プロジェクト」の取組の概要がおおよそ理解できる。

「国立公園満喫プロジェクト」は、これまでの国立公園政策においてまったくみられなかった壮大な国立公園利用策を提起し実行に移していることで、これまで行なわれ来なかった国立公園の観光的利用について画期的ともいえる結果を生んでいると指摘できる。

しかし「満喫P J」の取組について立ち入って検討すると、当事者は「保護と利用の好循環」を図ると自賛しているが、国立公園の自然保護・環境保全の面からみて、大きな問題を含んでいるように思われる。

注

(1) 環境省「国立公園満喫プロジェクト」(2023年現在), 13頁。

本資料は、環境省のHP参照。

(2) 「国立公園満喫プロジェクト」の取組の基本方針

以上の説明では、「国立公園満喫プロジェクト」の実態はほとんど理解できない。そこでここでは、2018年8月7日の第9回有識者会議に提出された「国立公園満喫プロジェクトの今後の進め方について」(以後「満喫P Jの今後の進め方」と略す)の文書から、「満喫P J」の取組の基本的方針について簡単にみておきたい⁽¹⁾。

「満喫P Jの今後の進め方について」の目次は以下の通り。

1. 国立公園満喫プロジェクトの今後の方向性

(1) 日本の国立公園の特徴とインバウンド

(2) 基本的な視点

①最大の魅力は自然そのもの

- ②暮らしや文化とともにある国立公園
- ③体積で考える
- ④多様なニーズに対応した楽しい国立公園
- ⑤広域的な視点で考える
- ⑥利用者目線から現場を考える
- ⑦サステナビリティの視点を取り入れる

2. 国立公園満喫プロジェクトの指標と目標

- (1) 訪日外国人国立公園訪問者数
- (2) 質の指標

3. 国立公園満喫プロジェクトの枠組み

4. テーマ別の取組

- (1) 民間活用によるサービス向上
- (2) 受入環境の整備
- (3) プロモーション
- (4) 関係省庁との連携
- (5) 体制強化
- (6) 質の指標の活用
- (7) 全国展開

これらの目次から「満喫P J 今後の進め方」の本質的な要点を示す「1. 国立公園満喫プロジェクトの今後の方向性」からみてみよう。

(1) 「日本の国立公園の特徴とインバウンド」は、インバウンドの増加方針について述べたもので特に問題はない。

では「自然環境の保護と利用の好循環を高次元で実現」するためにどのような具体策を提起するのであろうか。

(2) 「満喫p j」の「基本的な視点」として7項目が指摘されている。

①「最大の魅力は自然そのもの」は、国立公園を、豊かな自然環境を適切に保全し、観光資源であるにとらえ、「新たな大きな開発を行うのではなく、マイナス要因を取り除くなど、自然そのものの魅力を生かすことにより

利用の促進を図る」と指摘する。

「新たな大きな開発を行うのではなく、…利用の促進を図る」という指摘は、望ましい指摘であるが、実際には後にみるように「満喫P J」が、新たな開発を積極的に行なっている事例がある。

②「暮らしや文化とともにある国立公園」は、「観光地としての価値だけでなく」、ひとの「暮らしや文化」も国立公園の「価値」として捉える。これも、妥当な指摘ではあるが、後にみるように、「暮らしや文化」を破壊する計画に無関心である事例もみられる⁽²⁾。

③「体積で考える」は、「観光客数だけでなく消費単位や体験の質の高さ・深さを掛け合わせた『体積』を大きくすることを目指す」とし、「自然を生かしたアクティビティや丁寧なサービスを充実させ、滞在時間を延ばし、消費単位や満足度を上げるための工夫を講じる」と指摘する。

この指摘は、これまで国立公園行政で怠ってきた国立公園の消費経済にも関心を示した点で大いに評価したい。しかし経済効果を追求するあまり、「自然を生かしたアクティビティや丁寧なサービス」の「充実」が、行き過ぎると問題が生じる。

④「多様なニーズに対応した楽しい国立公園」は、「多様な利用者が楽しめる国立公園とするため」、民間力を生かしながら、「高品質高単価のサービスを提供」して、「国立公園のブランド価値を高め、地域全体の消費額の引き上げやサービスの質と保護の意識の向上により、すべての公園利用者と地域住民の満足度の向上につながる」と指摘し、特に消費額の高い「訪日外国人旅行」に期待し、「地域固有の自然や文化等に触れる『楽しい体験』の要素＝『体験型コンテンツ』充実等により、滞在長期化、消費額の向上等を促進」と指摘する。

この指摘に「満喫p j」の肝がある。国立公園サービスの「高品質高単価」化、「滞在長期化」が、営利主義に落ち入れやすい「民間力」の利用の行き過ぎによる国立公園の極端な観光地化を生む可能性がある。

⑤「広域的な視点で考える」は、広域的な観光圏をみる視点に立って、

「広域連携DMOと連携した公園外も含めた取組推進」「自然と共生する暮らしが垣間見られるような国立公園へのアクセスルートの設定」「“温泉”や“食”などのコンテンツと一体となったルートやメニューを充実させ、一次産業も含めた地域経済全体を活性化」と指摘する。

しかし国立公園を「広域的な視点」に立って「国立公園へのアクセスルートの設定」との方針が、観光の促進、地域経済の活性化を求める観光業、地域の自治体、住民の要求に推されて、これまで規制を緩和して大量輸送手段の建設計画となって現れる可能性を秘めている。

この可能性は、富士山登山鉄道建設計画や『黒部立山』世界ブランド化構想』における立山山麓への大規模ロープウェイの建設計画となってで現実化している。

⑥「利用者目線から現場を考える」は、「利用者目線に立てば誰でも分かる不満の解消を現場でしっかりと考えて、早急に対策することが必要」として、例として「ベンチの位置・向き」「多言語対応の質等」の対策を挙げている。このように何ら開発をとまなわない国立公園の利用の改善は大いに望ましいことである。

⑦「サステナビリティの視点を取り入れる」は、「世界のエコツーリスト見て、さすが日本の国立公園だと思われるような評価・体験を供給することが重要」とし、例として「カフェでリユース・リサイクルできるものを使う」「電気自動車やカーシェアリングを取り入れる等」を挙げ、「国立公園がサステナブルツーリズムの規範となるよう、公園でのツーリズムを誘導していくことが重要」と指摘している。

しかし言葉だけが先行する日本において、エコツーリズムやサステナブルツーリズムが、商業主義によって行き過ぎることになれば問題が生じる。

以上「1. 国立公園満喫プロジェクトの今後の方向性」についてみてきたが、ごく一般的にみるだけでは問題はないように思われるが、しかし、慎重に検討すれば、「漫喫p j」の方針には、行き過ぎれば問題を生じる可能性を秘めており、かつ個々の国立公園で計画される場合は、行き過ぎが

現実化する可能性が大きい。

次に「2. 国立公園満喫プロジェクトの指標と目標」について簡単にみておこう。

(1) の「訪日外国人国立公園利用者数」は、2015年の490万人、2017年の600万人の実績に対して、2018年には694万人、2019年は667万人、と実績を指摘している。しかし2020年からのコロナ禍によって訪日外国人がストップし、2020年に1000万人という目標は、完全に消えた。

外国人の国立公園利用者数は、実態的にみるとそれほど大きな問題ではない。減少しつつあるとはいえ、わが国の2018年の国立公園利用者数は、3億7150万人で、外国人1000万人の利用者数は、全体の2.7%程度だからである。

とはいえ1000万人の外国人利用者が、もともと人気の国立公園に集中気味のところへ押し寄せれば、過剰利用の弊害、観光公害を生みかねない⁽³⁾。

「2. 国立公園満喫プロジェクト」の「(2) 質の指標」は、2017年のデータでは、国立公園での訪日外国人旅行消費額は、8国立公園平均1人当たり6万5851円で、日本人の消費額より高いと指摘しているだけである、

「3. 国立公園満喫プロジェクトの枠組み」は、表2に示したように「国立公園満喫プロジェクト」が具体的に取り組むべき「先進的・集中的に行う公園」として事務局の提案した5公園を訂正して、有識者会議の意見を入れて「先行8公園」を指定し、この8公園に「公園全体を対象とする地域協議会を設置し、ステップアッププログラムに基づく総合的な施策を展開する」と指摘する。

更に8公園以外に「個別のエリア、テーマ等で集中的に取組を行う公園」とし『展開10ヶ所』を指定し、2018年、19年に「8公園の取組を踏まえ、公園内に限定した地域、または、特定のテーマを持った事業等、熱心な自治体等と連携したコンパクトで効果の高いソフト事業を中心に実施」と指摘する。

更に上記公園の中から「外国人利用者が多い3つの公園」「支笏湖、富士箱根伊豆、中部山岳」を「8公園に順じる【3公園】」として選定し、「効果

表2 「満喫p j」の対象国立公園

先行8国立公園	展開10カ所〔国立公園〕2019、20年度以降
阿寒摩周 十和田八幡平 日光 伊勢志摩 大山隠岐 阿蘇くじゅう 霧島錦江湾 慶良間諸島	支笏地域＊〔支笏洞爺〕＊ 種差海岸〔三陸復興〕 志賀高原地域〔上信越高原〕 立山室堂＊〔中部山岳〕＊ 中部山岳国立公園南部地域＊〔中部山岳〕＊ 富士山朝霧高原＊〔富士箱根伊豆〕＊ 南紀熊野〔吉野熊野〕 六甲山〔瀬戸内海〕
先行8公園に準じる3公園 支笏洞爺 富士箱根伊豆 中部山岳	屋島〔瀬戸内海〕 雲仙〔雲仙天草〕 ＊のある地域は先行8国立公園に準じる

注 前掲「今後の進め方」, 12頁から作成。

的な誘客や適正な利用の推進を図るため、地域を絞った地域協議会の設置等により関係者と連携した総合的な施策を展開」するとも指摘している。

もともと「外国人利用者が多い」「支笏湖、富士箱根伊豆、中部山岳」を「8公園に順じる【3公園】」に指定して、更に外国人を送り込めば、過剰観光、観光公害の可能性が高まる。もっともコロナ禍は、問題を先延ばしすることになったが。

次に「満喫P J」による「4. テーマ別の取組」は、以前指摘した問題について、テーマ別に7項を言い換えたものである。

「(1) 民間活用によるサービス向上」は3点ある。

「①多様な宿泊体験の提供」は、「インバウンド向けの上質な宿泊施設が不足」しているので、「既存施設のリニューアルにより、エリアの再生・上質化を図る」、そして「多様な宿泊体験の提供」をはかり、「環境省直轄キャンプ場で、民間のノウハウを生かした、現在のニーズに合ったりリニューアルを進め」「民間事業者と連携し、国立公園らしいロケーションでのグランピングを積極的に進める。」と指摘する。

こうした方針の「取組」は「既存施設のリニューアル」である限り問題はなさそうであるが、環境省は、「宿泊施設のあり方に関する検討会」を2018年に立ち上げ、これまでにない国立公園内の宿泊施設を設置すること

認めるようになる⁽⁴⁾。この「検討会」は、規制緩和をして国立公園の観光的利用を促進するための施策を打ち出すことになる。

こうした「インバウンド向けの上質な宿泊施設」の方針が行き過ぎると、後に論じる瀬戸内海国立公園内の六甲山再開発や伊勢志摩国立公園内のこれまで禁止されていた「分譲型ホテル」の建設を認めることになる。

「グランピング施設」については、既存のキャンプ場等に設置される限り問題はないが、自然保護区に自然を改修して新たに設置する場合は問題である。

「②公共施設の民間開放」は、国立公園内のサービスを向上させるために、公共施設では対応できないので、「施設の整備・運営を官民連携で行い」「民間事業者の創意工夫を取り入れながら、サービスの質の向上を図る。」と指摘する。

公共施設の民間開放を一般的に是とする立場からすれば、当然なことであるが、民営化に疑問を感じる立場からみると、大いに問題である。民営化は、脆弱な国立公園管理当局のもとで、利益追求にはしる可能性が大きいからである。

「③民間事業者との連携」は、指摘されているような情報関連の面では何も問題はないが、「主要空港・駅等から国立公園への公共交通機関によるアクセスや拠点間の周遊など、関係省庁・自治体・民間事業者と連携して二次的交通を改善」と指摘する。この指摘は、大いに問題である。

二次的交通が、大規模交通に変更されれば、現に問題化している富士山登山鉄道計画となり、立山山麓の大々的なロープウェイ建設計画となり、かつて提起され廃案になった道路建設や鉄道建設が、国立公園の「サービス向上」を口実に復活することになるからである。

「(2) 受入れ環境の整備」は、5点が指摘されている。

「①コンテンツの磨き上げ・受入体制強化」は、主に「満喫 p j」を促進し向上させる宣伝、調査をおこなうものであり、特に注目すべき論点は提起されていない。

「②引き算の景観改善」は、国立公園において「取り残されて廃屋等が地域にとって魅力のないマイナス要因になっている」ことを取り上げ、「廃屋を撤去し」再整備することのほか、国立公園の統一的「景観デザインの改善」と指摘する。

国立公園内の廃屋の撤去は、一般的には結構なことであるが、しばしば廃屋の所有者の責任を不問にし「廃墟」を放置してきた国立公園行政当局の責任を何ら示さず、人ごとのように「景観改善」のために「廃屋の撤去」を提唱するだけでは問題である。

国立公園内の廃屋の撤去問題は、各国立公園内で温度差が大きいが、日光国立公園の鬼怒川沿いの廃屋ホテル・旅館群の問題は、絶望的な難問であり、小さな廃屋でさえ、難問となっている。廃屋の撤去後の跡地の再利用も行き過のないよう図られるべきである。

「③基盤整備」は、表示や情報発信、トイレの改善、Wi-Fi整備、ユニバーサルデザインの整備など遅れていた基盤整備を行なうことを指摘しているが、しごく当然の基盤整備として妥当な指摘である。

「④人材育成」は、外国人ビジターを迎い入れるガイドやコーディネーターな各種の人材不足を指摘し、そうした人材を育成していくことを指摘する。どのような人材を育成するのかが問題であり、観光重視の人材だけを育成するのは問題である。

「⑤利用者負担による保全の仕組み作り」は、「良好な自然環境や景観の保全にコストがかかり続ける」ので、「観光客の増加に対して、環境保全に加えて利用施設の適切な維持管理が必要」であり「希少動植物の生息エリアでは、利用圧コントロールが必要」であり、「利用者から利用料等を徴収、保全やサービス向上の資金を確保する仕組みを作る」と指摘する。

利用者負担の問題は、国立公園の入園料問題として戦後から論じられてきたが、私は、基本的には賛成している⁽⁵⁾。

「(3) プロモーション」は、「日本の国立公園の認知を定着させるとともに、訪問意向を向上させる」との問題で何ら問題性はない。

「(4) 関係省庁や地域との連携」は、関係省庁や地域との連携を取り更にその連携を深めていくことを指摘し、先行8公園の地域協議会に幅広い関係者が参加して有効に機能するように適切に運営するよう指摘した。この指摘は、環境省が国立公園の管理組織の在り方を決める重要な論点である。この点については、別稿で詳論する⁽⁶⁾。

ただし先行する8国立公園で組織され運営される地域協議会は、複雑で地域組織の観光的利用策をどのように受入れるかで有り様が大きく変化する。先行8国立公園の地域協議会ではないが、後にみるように尾瀬国立公園協議会の運営については別稿で詳しく論じることになっている⁽⁷⁾。

「(5) 体制強化」は、「漫喫p j」を「進める上で、量・質の両面で体制強化が必要」、「都道府県をはじめとした関係機関の体制強化も重要」「管理事務所の新規設置」「保護管理と利用の企画官、アクティブレンジャーの増員」であると指摘し、とくに「現地レンジャー」については2018年の150名実績を2020年に200名に増員すること以外はごく一般的な指摘であり、具体性がない。

この指摘は、ビジターの大幅増加に対処するため国立公園の保護管理体制を強化する当然の主張である。とはいえ国立公園の管理体制は本質的に脆弱であり、貧弱な国立公園財政の中で、「国立公園満喫プロジェクト」構想を実現するための「体制強化」を一般的に指摘し、具体案としてただか200人程度の現地レンジャーを増やすだけでは何の解決にはならない。

これまで私が指摘してきたように、脆弱な国立公園管理機構、貧弱な国立公園財政を根本的な改善のためには、国立公園管理要員を外国並みに1000人とか2000名以上を貼り付け、国立公園の管理費を今の十数倍、数百倍に増加する必要がある。

しかもここで増加すべきとしている「保護と利用の企画官」は、「満喫P J」のための国立公園「利用の企画官」に偏って採用されてはならない。

「(6) 質の指標の活用」は、国立公園の観光化を示す指標を改善することの提言であるが、ここで問題にすることもない。

「(7) 全国展開」については、8 国立公園で「ステップアッププログラム」を策定し、集中的に「実施」し、その「成果と知見」を「他国立公園にも波及させる必要性」があると指摘した。

最初小さなプロジェクトとしてスタートし、次第に方針を強化し、8 国立公園で実験し開発した国立公園の観光的利用政策を国立公園にまで拡大しようとするこの手法は、官僚が使う常套手段であり、役人の立場からすれば有効であろう。

しかしこの手法は如何にも狡猾である。

「全国展開」の代表的な行為が「自然公園法等に関する制度見直し」についてである。

本来「自然公園法等に関する制度見直し」は、自然保護や環境の専門家を多く含んだ中央自然環境審議会自然公園部会が取り組むべき課題であるにも拘わらず、環境省は、もっぱら国立公園の観光的利用を目指す「国立公園満喫プロジェクト」に、「自然公園法等に関する制度見直し」を行なわせているのは根本的に間違いである。

「国立公園満喫プロジェクト」は、自然公園法改正のしかも規制緩和の切り込み隊のごとく、別途論じるように実際に自然公園法の改正を実現するために大きな役割を果たすことになる。

以上2018年策定の「国立公園満喫プロジェクトの今後の進め方」の内容を中心に「国立公園満喫プロジェクト」の基本的方針をみてきた。しかしその基本的方針は、あくまで基本的であって多分に抽象的にしか語られておらず、しかも都合の悪いことはなにも語らない。

そこで次ぎに14の「国立公園満喫プロジェクト」のやや具体的な取組をみておきたい。

注

- (1) 2018年「国立公園満喫プロジェクトの今後進め方(案)」の第9回国立公園満喫プロジェクト有識者会議(2018年8月7日)「資料1-2」参照。
- (2) 「満喫 p j」が後押しした二大開発計画については、後に言及する。また

国立公園内の「暮らしや文化」を破壊する風力発電計画に地域の「満喫 p j」が何ら関心を示さず無視した事例については、「十和田八幡平国立公園周辺の風力発電開発計画とその計画に反対する自然保護運動」と題して後に本誌に発表する論考で言及する。

- (3) 国立公園の観光公害については、前掲『高度成長期日本の国立公園』第4章「高度成長期における国立公園の過剰利用とその弊害」、アレックス・カー・由美清野『観光亡国論』、2019年、中公新書、佐滝剛弘『観光公害』、2019年、祥伝社、を参照。
- (4) 本稿第5節(2)を参照。
- (5) 拙稿「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」、『経済志林』第88巻第4号、2021年3月、第3節(2)「国立公園財政の財源としての入園料問題」を参照。
- (6) 近々出版予定の『現代日本の国立公園制度の研究』(時潮社)は第Ⅲ部第2章を参照。
- (7) 同じく、同上書第Ⅳ部第4章を参照。

(2) 「国立公園満喫プロジェクト取組事例集」にみる取組の問題性

ここでは、これまで基本的な方針として抽象的であった国立公園満喫プロジェクトの「取組」を、2022年3月開催の第15回「国立公園満喫プロジェクト有識者会議」に提出された「国立公園満喫プロジェクト取組事例集(案)」を中心に検討することにしたい⁽¹⁾。

「国立公園満喫プロジェクト事例集」の14の具体的取組を一瞥していえるのは、国立公園の観光的利用のための好ましい取組は多くみられるが、しかし幾つかの取組は、国立公園の観光的利用優先のための開発であり、行き過ぎれば自然や環境に大きく危害を与え兼ねない事例である。

本節は、そうした問題のある取組に絞って検討する。

選定8国立公園の一つである阿寒摩周国立公園での取組をみてみよう⁽²⁾。

【コンテンツの磨き上げ・受入体制強化】として「硫黄山のガイド付き限定トレッキングツアーの開発」が上げられているが、エコツーリズム法の枠内で活用され、トレッキングツアーが途方もなく過剰なものになれば問題

となる。

【引き算の景観改善】として「廃屋撤去による川湯温泉の再生」が取組まれているが、すでにバブル崩壊後廃業していた「旧華の湯ホテル」が2020年9月に「旧川湯プリンスホテル」が2021年に解体された。目下、跡地の「新たな民間投資」が呼び込まれるか、「温泉街全体の再生のビジョン」の策定が問題となっている。その場合、既存の川湯温泉内の施設の再建なので問題はなさそうである。

【公共施設の民間開放】として1「国・道・町の3者による公営野営場の連携及び民間活用」が取組まれているが、すでに環境省、北海道、弟子屈町の3者が設置したキャンプ場を一括運営する民間業者を選定し、2020年から運営しており、今後はやりのグランピングなど新たなキャンプ場のコンテンツが問題になるが、オフシーズン（11月—4月）の利用や新たなイベント開催が問題なしかが問われる。

更に2「川湯エコミュージアムセンターへのカフェ導入」の取組は、既存の施設に民間事業者による「カフェ導入」であり、営業上の問題はあるが、自然保護上には問題はないと思われる。

【関係省庁や地域との連携】として「夜のコンテンツ充実～カムイミナ」の取組は、「夜のイベント」、夜のウォーキングの場合は、夜間イベントの騒音、光などが森の小動物の生態に与える影響が問題となる。「環境アセス」「モニタリング」を謳っているが、しかし観光重視のお手盛りの「環境アセス」「モニタリング」にならないように自然保護団体の参加による検討・監視が必要である。

十和田八幡平国立公園での問題のある取組をみてみよう。

【コンテンツの磨き上げ・受入体制強化】として「冬季コンテンツ造成とイベントの連動による宿泊促進」の取組があげられている。

2017年以降行なわれている冬季の「奥入瀬渓流水瀑ツアー」は、特に開発を伴わない限で問題はないように思われるが、夜のライトアップは問題である。

「国立公園特別保護地区」では「投光器を常設できない」ので、「移動式」の投光器を使って行なってきたというが、夜間の投光器を伴う「氷瀑ツアー」は、小動物への悪影響が考えられ、かつ過剰な「氷瀑ツアー」となればその悪影響は大きくなる。

私は、夜のライトアップを伴うイベントは、大都市のライトアップしたお花見ではあるまし、自然や環境に優しいイベントとは思われず、観光客を集めるのにそこまでやる必要はあるのか疑問である。厳しい視点による環境アセスや自然保護団体による調査が望まれる。

【引き算の景観改善】として「休屋における廃屋撤去・景観改善」の取組である。

十和田湖湖畔の休屋（環境省が所管する集団施設地区）にあった十和田観光ホテルが2014年に倒産し廃屋が放置されて、景観を著しく悪化させてきたが、環境省は、所管内にあった建物が所有者により撤去される見込みがなかったため、2018年に強制執行による撤去の方針を決め、2021年11月に撤去事業を完了させた。

廃屋撤去後の空き地は、「商業施設の誘致」を検討中ということで、どのような商業施設になるか問題が残る。

【利用者負担による保全の仕組み作り】の2「十和田信仰ガイドツアーの開発」の取組みは、特別保護地区内にあるかつて修験者があるいた休屋―自籠岩間のルートガイド付きのツアーとして企画され、特別保護地区内に拘わるだけあって慎重に実験的に取組まれており、問題はないようである。

しかし「国立公園満喫プロジェクト」の大きな弱点は、国立公園の観光的利用のための施策には熱心となるあまり、国立公園内の他の産業開発計画に無関心であることである。

国立公園内の八甲田山周辺に60万kwの出力をもつ大規模な風力発電建設設計画が提起され、自然保護団体が反対しているが、十和田八幡平国立公園満喫プロジェクト地域協議会は、まったく関心を示していないからで

ある。

特に「国立公園満喫 p j」は「基本的視点」として国立公園に係わる「地域独自の文化や歴史」を観光資源として重視するといっておきながら、十和田八幡平国立公園満喫プロジェクト地域協議会は、2020年7月に提起された十和田八幡平国立公園内に関わる「惣辺奥瀬風力発電事業計画」が、「東北の山岳霊場」「十和田古道」のような「神聖な場所に風景を壊し、十和田湖周辺の自然をも壊す」と風力発電建設に反対する自然保護運動をまったく無視し、「東北の山岳霊場」「十和田古道」の破壊に関心である⁽³⁾。

「国立公園満喫 p j」の以上の対応は、国立公園満喫プロジェクトが唱える「自然保護と利用の好循環」という言葉を虚しい美辞麗句に変えており、自然、環境の軽視そのものである。

日光国立公園での取組みをみておこう。

【引き算の景観改善】として「通景伐採による景観改善」の取組は大いに問題がある。

「通景伐採」とは、観光客のため展望台等の景観眺望をよくするために、展望台等内外にある樹木を切り払うことであるが、2019年度に7カ所の「通景伐採」が行なわれた。

「通景伐採」の場所が特別保護地区であれば大問題であり、「伐採」規模が大きければ1種か2種の保護地区でも問題だが、日光国立公園の場合は問題がなさそうである。しかし後にふれるが尾瀬国立公園の場合は大問題となっている。

【関係省庁や地域との連携】として「奥日光におけるナイトプログラムコンテンツの開発」が行なわれ、この企画が過剰になれば、小動物に影響与えることで問題になる。

伊勢志摩国立公園での取組は、【公共施設の民間開放】として「横山天空カフェテラスの開設」を行なっているとだけ指摘し、後に問題になるラグジュアリーなする分譲型ホテル建設について何も指摘していない。「国立公園満喫 p j」に都合の悪い取組は公にしたくないのだろうか。

慶良間諸島国立公園での取組は、【基盤整備】として「ニシバマテラス等の展望台整備」が取組まれているが、山岳地帯の展望台整備と違って問題はないようだ。

【民間事業者との連携】として「座間味島『青のゆる館』の民間事業者による管理運営」が取組まれているが、地元観光協会が運営する小さな「博物展示施設」なので特に問題はなさそうである。

大山隠岐国立公園での取組は、【引き算の景観改善】として「大山寺山道における景観改善とエリア活性化」が取組まれたが、大山登山口の平場である大山寺山道の景観を改善するための「老朽化施設の撤去・改修、撤去跡地への新たな施設の整備」などで特に問題はない。

【多様な宿泊体験の提供】として「三瓶山麓でのグランピング開発」が取組まれているが、大山地区から離れた三瓶山山麓でのグランピング施設の設置には問題はなさそうである。

阿蘇くじゅう国立公園での取組も霧島錦江湾国立公園の取組も特に問題のありそうなものは指摘されていない。

選択8国立公園に準じる4国立公園の取組みをみてみよう。

洞爺支笏国立公園の取組も特に問題のありそうなものは指摘されていない。

中部山岳国立公園の取組は、特に問題のありそうなものは指摘されていない。しかしすでに検討したように、富山県による「『黒部立山』世界ブランド化構想」が2018年に提起され、立山山麓の大々的観光開発計画が問題になった。この計画には「満喫p j」が咬んでいるが、ここでは何も報告されていない。この「『黒部立山』世界ブランド化構想」についてはすでに検討してある⁽⁴⁾。

妙高戸隠連山国立公園の取組は、特に問題のあるものは報告されていない。

上信越高原国立公園の取組は、【関係省庁や地域との連携】として「志賀高原におけるナイトタイム利用の促進」が取組まれており、ナイトバスの

運行や「ナイトタイムにおける」「照明は街並み景観にも影響」と指摘され、さらに小動物などへの影響も問題がありそうだ。

もともと志賀高原には多数のスキー場があり、観光利用の著しい地域であり、更に観光利用を進めるプロジェクトは一般に問題がありそうである。しかし具体的な取組についての報告はない。

【関係省庁や地域との連携】として「オフィシャルパートナーとの連携」を行ない、もともと公園の中心地域であり、広大なスキー場があり冬季以外にも高原での登山、リゾート地として観光利用の著しい地域で、2021年に112社がオフィシャルパートナーとなっている」と指摘されており、今後、多数の民間業者による志賀高原の観光利用策が続々と提起されてくる可能性が高い。

以上のように「国立公園満喫プロジェクト取組事例集」にみる12国立公園の取組をみる限り著しい観光利用優先の開発計画はあまり目立たないように思われる。

しかしここに報告されていない国立公園満喫プロジェクトの取組で、問題の多い取組があるかもしれない。少なくとも、以上にふれた問題のある取組が、行き過ぎたり、過剰になったりする恐れは、決して少なくはない。

注

- (1) 第15回「国立公園満喫プロジェクト有識者会議」(2022年3月8日)の「参考資料3」,「国立公園満喫プロジェクト取組事例集」,環境省HPに掲載。各国立公園満喫プロジェクトの独自の報告書は多数あり、私の力量では、すべてを検討対象とすることができなかった。したがって、この「国立公園満喫プロジェクト取組事例集」を典型的取組として検討する。なお別途に各国立公園満喫プロジェクトの典型として「尾瀬国立公園協議会」を取り上げて詳論することになっている。
- (2) 以下に検討する各国立公園満喫プロジェクトの取組について、引用カ所がわかり易いので、逐一頁を明記しなかった。
- (3) この問題については、「国立公園がらみの風力発電計画と反対運動」として、近々『経済志林』で詳論することになっているので、参照されたい。

- (4) 拙稿「『黒部立山』世界ブランド化構想」,『経済志林』第88巻第1・2号, 2020年10月, 参照。なお, 本稿は, 近々出版予定の『現代日本の国立公園制度の研究』の第Ⅳ部第1章として収録される。

(4) 「国立公園満喫プロジェクト」の財政問題

「国立公園満喫プロジェクト」は, 単に国立公園の観光的利用を推進する審議会ではなく, 策定した政策を実行するための予算を持った特殊なプロジェクトであった。その限でなかなか実力を持ったプロジェクトであった。

「国立公園満喫プロジェクト等推進事業」は, おもに各地の国立公園関連機関から提出される各種の事業計画の半額を支援して実行されるのであるが, すべての「国立公園満喫プロジェクト等推進事業」費がそれらの事業にあてられるのではなさそうである。

いずれにしろ「国立公園満喫プロジェクト等推進事業」予算は, 複雑でわかりにくい, ともあれ自然環境局が作成した「国立公園満喫プロジェクト等推進事業」予算を表3に示した。

驚くべきことに, 「国立公園満喫プロジェクト等推進事業」予算は, 自然環境局予算の中で示された自然公園事業費より遙かに大きいのである。例えば, 2018年の場合, 「国立公園満喫プロジェクト等推進事業予算」は, 117億円にもなっているのに, 自然環境局内の自然公園事業費は70億にしかすぎない。

それは, 「国立公園満喫プロジェクト等推進事業」予算には, 自然環境局予算の独自予算以外の特別の財源が含まれているからであろう。

いずれにしろ「国立公園満喫プロジェクト等推進事業費」は, それなりに相当の額であり, 国立公園満喫プロジェクトの実現に貢献している。繰り返すが, 国立公園満喫プロジェクトは, 執行予算を支配するその限でなかなか実力を持ったプロジェクトとなっているといえよう。

なお国立公園の予算については別途論じてあるので, ここでは詳論を割愛する。

表3 国立公園満喫プロジェクト等推進事業予算 単位億円

	国立公園満喫プロジェクト等推進事業予算	自然公園等事業費	自然環境局予算
2016	0		
2017	101. 0		184.5
2018	117. 0	70.9	212.0
2019	162. 5	101.5	231.4
2020	178. 7	92.0	238.7
2021	159. 5		
2022	130. 2		
2023	132. 2		

注 環境省「各年度国立公園満喫プロジェクト等推進事業」予算から作成。
自然公園等事業費は、『国立公園』誌の報告による。

第4節 「国立公園満喫プロジェクト有識者会議」における観光的利用優先の前のめり発言

(1) コロナ禍以前の「有識者会議」における観光的利用優先の前のめり発言

「国立公園満喫プロジェクト」は、以上のような「基本方針」にしたがって「取組」を行なってきたのであるが、実際の「有識者会議」の中でどのような議論がなされていたのであろうか。興味深いことである。

コロナ禍以前の「満喫PJ有識者会議」の議事録要旨を読ん興味深い論点が3点ほどある。1, 国立公園の観光化促進の進め方についてのやや突出した発言, 2, 国立公園の制度改革をもとめる発言, 3, 国立公園の観光促進の進めていく中で自然保護を強調する発言である。

第1の国立公園の観光化促進の進め方についてのやや突出した発言を拾ってみよう。

まず注目したいのは、国立公園をめぐる「規制緩和」についての委員の発言である。「規制緩和」については「満喫pj」の当初の「方針」では、特別に指摘されているわけではなかったが、有識者の「規制緩和」発言は興味深いものがある。

野添委員は、第1回の有識者会議で、「温泉も保護と管理のイメージで、

規制がメインだったが、環境省も地域活性化を重視し始めているようである」と述べ、温泉地での規制を邪魔者扱いし、「温泉法の改正」に期待している（5頁）。

第2回の有識者会議で、星野委員は、「地元のやる気も大事だが、やる気はお金が儲かれば必然的に出てくるものである。そのためにはまず規制緩和が必要。どこをどう緩和するのかさえ発表すれば資金は集まる。」「地元だけの事業にするのではなく、世界を相手に費用負担を求めてもよいのではないか。」（4頁）と述べている。

観光業者の星野委員は、他の面では傾聴すべき発言をしているが、国立公園の観光的利用開発に際しては、何の但し書きもなしに規制緩和の必要を強調し、国立公園を投資の場として強調し外国資本の導入に期待している。

第5回の有識者会議で、民間有識者ではない加藤康之観光局地域振興部長は、「宿泊施設とアクティビティの件については、本国会において旅行業法が改正され規制緩和が行われる予定である。そのことで全てが解決されるわけではないが、地域初の旅行商品が売りやすくなる改正となると思われる。」と発言した（9-10頁）。

国立公園には、観光局地域振興からみると多くの規制があり、一部が規制緩和されつつあることを示している。もちろん緩和されるべき不要な規制があるに違いないが、依然必要な規制もある。過剰な訪日外国人観光客の生み出す観光公害は目に余るものがある⁽¹⁾。外国人訪観光客に何らかの規制が必要である。

星野委員も、第6回の有識者会議で「観光庁の旅館業法関連の規制緩和を活用していく方向にむしろ向けていったほうが良い」と発言している（8頁）。この背景には地熱発電業界の温泉法改正の欲求がある⁽²⁾。

第9回の有識者会議で、涌井座長は、「現場で生じている細かな対応について、施策との間にミスマッチがあるという指摘だ。それらをどうひとつずつ潰していくのか。現場に経験のある方々の意見を集約したうえで、い

かに目的にあった規制緩和等ができるのか取りまとめていただきたい」と、抽象的だが、規制緩和を促している（3頁）。

更に涌井座長は、旅行業界が国立公園の自然資源に関心を示し、それを利用しようとする時に、「現実にかような取組をすすめていこうとすると、様々な規制要件が出てくる。それら課題に対してユーザー目線でどういった良い方法があるかを考えながら、解決していく義務が我々にはあると考えている。」と述べている（3頁）。

ちょっとわかりにくい言い方であるが、現場の開発をすすめている際に「様々な規制要件」に出くわす時に、「ユーザー目線」で解決せよとだけいって、国立公園法の自然保護の目線について何もいわないのである。

以上のようにアベノミクスの下に集まった有識者会議では、いとも簡単に当たり前のように規制緩和について語られているのが印象的である。

更に観光開発のために集まっているのだから当然のことだが、国立公園内の観光開発を力説する発言も少なくなかった。

アトキンソン委員は、第1回会議において、「国立公園を観光資源として変えていく必要がある」と強調し、「国立公園は食べるところ、座るところ、泊るところがほとんどないので整備すべき」と指摘する。「多様なホテルや食べるところの整備」が出来れば、「4000万人も高い目標ではない」と、過剰観光に期待する（5頁）。こうして国立公園の観光地化・リゾート地化への期待が語られている。その際、国立公園が自然保護のためのシステムでもあるとの認識の強調や自然破壊への警戒心や自然保護への配慮などまったく言及していない。

星野委員は、第1回会議において、ご自分の意見としてではないが「自然度の高い重点保護地域でもカフェなどの施設がほしい」との意見を紹介しているが（6頁）、「自然度の高い重点保護地域で」あえてカフェ施設を建設をする必要があるとは思えない。

第2回会議のプレゼンで石井委員は、政府の「明日の日本を支える観光ビジョン」が「現在の国立公園は…自然保護がメインであり、観光への活

用が不十分である」と指摘している（第2回会議の資料1）。石井氏のようにこの説を支持する人もいるが、それは政府の事実誤認であり、事実は「現在の国立公園は…自然保護がメイン」ではなく、充分とはいえないが大勢として観光利用がメインであり、自然保護が副次的である。この説は、国立公園政策をこれまで以上に観光をメインにするためのスローガンである。

田村明比彦観光庁長官は、第2回会議で、「事業をすすめていくうえではもちろん地元の熱意と協力も大事だが、資本の面ではディープポケット（十分な財力をもった主体）は世界中にあるので、…必ずしも地元限定した論議をしないほうがよいということだと思う。」（6頁）と述べ、開発に外国資本の参入を期待している。

以上のような発言は、すでにみた「満喫pj」の「基本方針」に十分に反映されことになる。

丸山環境大臣は、第3回の有識者会議で、国立公園を「利用する拠点を中心として、徹底的に自然の景観、自然そのものにこだわって環境をつくっていくこと」の重要性を述べた上で、「我々が特別地域と呼んで丁寧に自然を守っている地域については、外から眺めるのではなく、その真ん中に身を置くことができるような利用のあり方をどのように進めるかという利用の改革」も重要だと指摘する（1－2頁）。

自然環境を守るべき環境大臣は、一方では「徹底的に国立公園の自然の景観、自然」にこだわるというおきながら、他方では自然破壊の可能性を大きくする「特別地域」内での利用施設の開発を勧めるとは、信じがたいことである。「特別地域」内での利用施設を積極的に開発しようと発言は、後に実現されていくことになる。

アトキンソン委員は、第4回有識者会議で、宿泊施設について「民宿のような低価格の層」のためにだけでなく、「4000万人の目標を達成するためには、バリエーションを用意することが重要」であり、「世界には所得の高い人々がたくさんいる」ので、「リッツカールトンやフォーシーズンのようなホテルがないと需要が成り立たない」として、国立公園内に「ラグジ

ュアリーホテル」の建設を要望している（3頁，5頁）。

中部山岳国立公園の上高地に帝国ホテルのような高額の「ラグジュアリーホテル」が一つくらいあていけないとはいわないが，「4000万人の目標を達成するために」そうしたラグジュアリーホテルを多数建設する必要があるとは思われない。国立公園内に多数の高額なラグジュアリーホテルを建設には，自然への負荷が大きくなるのは目に見えている。

石井委員は，第6回会議で環境省が掲げた1000万人目標について，「元氣な日本人が先々減る中で10年先，20年先を見据えると，インバウンドに力を入れていかないといけない。インバウンド1000万人という目標を達成しないと予算が減らされてしまい，こういうことも出来なくなるので目標達成に拘りたい」と述べている（9－10頁）。

もっともそのような主張に対し，星野委員は，第5回会議で，『「1000万人」という目標そのものについて，本当にその目標でよいのだろうか。人数がたくさん入ればそれで良いのだろうかということを考えている。」と疑問を呈している（3頁）。

第6回会議では星野委員は「日本の観光消費額の85%は日本人による日本人国内旅行で，15%が外国人による」ものであり，外国人旅行者を「1000万人にしようとする目標は，そんなに拘るべきではない」と指摘している（4－5頁）。

第2の国立公園の制度改革を要求する発言についてみてみよう。

「満喫p j」の「基本方針」は，「自然公園制度の見直し」を方針として掲げたことはすでにみた。「自然公園制度の見直し」などの重要問題は，本来はまず自然環境保全審議会自然公園部会で検討されるべきと思われるのだが，国立公園の観光的利用優先政策を検討する「満喫p j」に「自然公園制度の見直し」の検討を行なわせるのは，これまでの慣行を放棄する異例の，出過ぎたことであるように思われる。

しかし環境省は，あえて観光開発を推進する委員から構成される「満喫p j 有識者会議」で，国立公園の制度改革を論議させることは，国立公園

を観光的利用メインの制度に改悪しようとする意図を読み取ることができる。

第3回会議で、涌井座長は、「このプロジェクトは、環境省としてこれまで未経験の領域に入ろうとしている」と語っている（9頁）。詳細に語っていないが、その真意は、これまでの国立公園政策では考えられなかったような政策を大いに検討して欲しいということである。

涌井座長は、更に第8回有識者会議で、2018年7月に提出された「満喫p j」の「中間報告」の8国立公園の観光的開発にふれて、「共通課題となってくるのが、『民間活力の活用』である。ハードの部分については『多様な宿泊体験』『公共施設の民間開放』『民間事業者とのふさわしい連携のあり方』につて…検討する必要がある」と語っている。

そして涌井座長は、これまでの国立公園のあり方を根本的に変更する意見を踏まえ、「最終的には『自然公園制度の見直し』を含めた新たな方向性を検討していく」と語っている（9頁）。

「満喫p j 有識者会議」でのそうした発言は、国立公園の観光的利用優先策を推し進めるための制度見直しを、それなりに自然保護のために国立公園の観光開発を厳しい規制する現行の国立公園制度の見直しに発展させ、実際に2020年の自然公園法の改正を導くことになる。

「自然公園制度の見直し」論議でもっとも重要な発言は、「プロジェクト」も大詰めに近づいた第9回有識者会議での渡嘉敷なおみ環境副大臣の次のような発言であった（12頁）。

国立公園の観光的利用促進についての「今日話を伺い、これは『株式会社国立公園』だと思った。お客様に向かってどのような商品を作っていったら良いのか。マーケティングはどうしたら良いか。宣伝広報はどうするのか。財務状態も良くないといけない。そういったことを考えて、お客様のご意向に応えつつ、お金がまわっていくことが大切である。」

「会議」における国立公園の観光的利用促進のための発言を聞いて、国立公園の株式会社化と認識した渡嘉敷なおみ環境副大臣は、国立公園の目的

である自然保護という国家的課題を忘却して、あるいは無視して、金儲けのためレジャーランド化した民営国立公園をイメージするとは、恐るべき国立公園認識ではないだろうか。

国立公園行政関連の多くの職員が、国立公園の民営化をよしとする考えを持っているとは決して思えないが、アベノミクスに侵された環境省の官僚の中には、国立公園の民営化が必要あると考えている人たちがいるのではないかと察せられる。

環境副大臣ともあろう人が、国立公園の株式会社化を公式の「会議」で発言するのは、環境省内外で国立公園の民営化について囁かれてかかれているからに違いない。この環境副大臣の暴言が、失言として訂正されずに堂々と「有識者会議の議事要旨」に残されているからである。

国立公園の民営化論は、単なる空論ではなく、すでに世界の一角では、具体化されている。外国の国立公園に詳しい親泊素子氏は、2013年に「カナダの国立公園制度と民営化の動きについて」という論文で、カナダにおける国立公園の民営化論議を紹介している⁽³⁾。

更に親泊素子氏は、「現在、この民営化の動きはカナダやアメリカのみならず、世界各地で広がっている。」と指摘し、こうした動きが、国立公園の自然、歴史遺産の観光資源化の議論と結びつき、住民との「共同経営」とか「共同管理」とかいう公園管理の多用化、分散化と関連して、「ベトナム、マレーシア等の東南アジア諸国で国際機関の助成を受けて次々にこのような国立公園管理のパイロットプロジェクトが開始され成功を収めている」と指摘している⁽⁴⁾。

このような動きを、すでに指摘したように、新自由主義を信奉する日本政府の官僚や自民党の議員が関心を抱かないわけがない。

ともあれ、渡嘉敷環境副大臣の国立公園株式会社論、国立公園の民営化論は、日本でも近い将来続々と提出されてくることが予想される。

その他の国立公園の制度改革についての発言の内、入場料問題とか廃屋問題など興味深い議論がみられるが、紙幅の都合で割愛したい。

最後に、第3の国立公園の観光的利用の促進を論議する中で自然保護を強調する珍しい発言をみておこう。

「満喫PJ」が打ち出した国立公園の観光的利用の促進方針は、自然保護については空疎な美辞麗句が並べられているだけで、過剰観光を生みだし、自然破壊や環境毀損を生み出す可能性についてほとんど無頓着であり、警戒心もほとんどない。

しかしごく一部の委員から、国立公園の自然保護を重視する意見、逆にいえば観光開発の行き過ぎを懸念する断片的な意見が散見された。

第1回の会議ではあるが、星野委員は、「国立公園を観光と保全が両立した本当のエコツーリズムにどのようにしていくかを真剣に議論してほしい。…自然は一旦壊れたら戻らない。インバウンドバブルはいずれ崩壊する。そのときに国立公園が活躍できるくらいの中長期的ビジョンを描いて欲しい」と当然ながら注目したい発言を行なっている（8頁）。

星野委員は、第6回会議でも、「観光庁の旅館業法関連の規制緩和を活用していく方向にむしろ向けていったほうが良い」と指摘しつつ、「最後にもちろん私も国立公園にある規制が何でもかんでも必要であるとは思っているが、自然を保護し開発を規制する一連の保護規制は原則的に必要であると考えている。」と発言している（8頁）。これも注目すべき発言である。

星野委員は、全体として規制緩和をして観光開発をすすめよう発言しているが、時として保護規制を重視する発言も行なっている希有な人である。

アトキンソン委員は、第5回会議で、地元の意見を聞くという問題を論じている中で「地元のアイデアは危険なこともある」（7頁）と発言し、地元の意見を絶対視する風潮に疑問を投げかけている。

この点は、私が一番心配している問題である。近々公表する論文で、尾瀬国立公園協議会では「地元の危険なアイデア」が論議されていることを紹介する⁽⁵⁾。

注

- (1) 佐滝剛弘『観光公害—インバウンド4000万人時代の副作用』, 2019年, 祥伝社新書。
- (2) 拙稿「環境庁管理下の国立公園の利用政策」, 『経済志林』第9巻第1号(2021年10月), 第2節(4)「①地熱発電開発計画に対する国立公園行政当局の政策」を参照。
- (3) 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』No.697, 2011年10月。
- (4) 親泊素子「カナダの国立公園制度と民営化の動き」, 『江戸川大学紀要』第23号, 2013年, 220-1頁。
- (5) 近々公表する拙著『現代日本の国立公園制度の研究』第Ⅳ部第4章。

(2) コロナ禍以後の「有識者会議」における観光的利用優先の前のめり発言

2020年3月4日12回以降の「有識者会議」での発言は、「満喫p j」の基本方針がしっかり確定してきたためもある、注目すべき発言はほとんどみられなくなった。

それでも観光優先の前のめり意見が散見される。

12回会議での星野委員の次の発言は、興味深い。

星野委員は、コロナによるツーリズムに停滞状況について指摘しつつ、「冬の国立公園コンテンツのアピール方法を今から議論するべきである」と述べている(5頁)。

この指摘は、具体案がないので問題はないように思われるが、実は、これまで国立公園では冬季利用が厳しく制限されていた場合が少なくないのだが、観光的利用を優先させるために、尾瀬、立山、富士山の観光開発計画で冬季利用案が提起している重要な問題点である。

コロナ禍で停滞した国立公園観光を挽回する秘策として、今後、冬季の国立公園利用策が続々と提起される可能性が高いので、注意を要する。

国立公園内でのワーケーションについて盛んに議論しているが、コロナ

禍の中の一過的な議論に過ぎないと思われる。

鳥居自然環境局長は、「来年は制度の見直し」を議論したいといっているが（10頁）、文字通りそうなった。

2021年の14回会議における国立公園の観光的利用優先の意見で、アトキンソン委員の意見が目だった。

アトキンソン委員は、国立公園内に「上質なホテル」建設の熱烈な推進論者であるが、その際の問題点の一つとして次のような問題を提起している。

「課題として1つ目に、上質なホテルの事業（観光庁）が進められるなかで、規制上の問題や、環境省本省と現地の認識とのズレがあると考ええる。これは、環境省としては実施可能としているものの地元や現場で難しいと判断されている場合、本省が関与する事業であるにも関わらず本省に止められると現地で受け止められている場合などである。本省と現場の地域間でのズレが現在でも生じているようだ。上質なホテル事業を今後、実行する場面においても、この問題が出てくると予想される」（3－4頁）と。

この発言は、「上質なホテル」の建設を巡って環境省と地元や現場とのずれが生じていることを指摘したものである。ここでは、環境省がOKを出した計画が、地元や現場が懸念や反対をしている、ということである。

「上質のホテルは非常に大きな経済効果をもたらす」と主張するアトキンソン委員は、上記の問題に対して、「地元…に反対され進められないことが多々ある。現場レベルに対する取組については是非お願いしたい。」と述べる。彼は、反対があれば慎重に議論すべきというのでなく、くまで強引に「取組」を進めるよう環境省が努力すべきといっている（4頁）。

更に、アトキンソン委員は、「特に上質のホテルをこれから誘致するのであれば」、一定の規制があるので、「上質のホテル」が「100室、200室という大規模ホテルではなく、20室、30室、40室あたり」の中規模ホテルの建設を提言している（4頁）。

確かにアトキンソン委員の提言は一利あるが、アメリカなどの国立公園と比べ日本の国立公園は箱庭みたいなもので、中型ホテルとはいえ、特別

保護地域におけるラグジュアホテルの建設は慎重でなければならない。

アトキンソン委員は、具体的な計画についていっている訳ではないので、真意は計り知れないが、立山山麓で提起された『黒部立山』世界ブランド化構想」が提起する「上質のホテル」建設の提案に対して、地元の観光業者は、立山にはすでに「上質のホテル」はそれなりにあると指摘し計画に反対し、あえて補助金を出しても「上質のホテル」の建設支援に誰も応じなかったという事例がある⁽¹⁾。

更にアトキンソン委員は、「これまでの規制は一般のホテル、大規模ホテルを建設する際に適用される規制である。」が、諸外国のように「どのような形で上質ホテルの建築を認めるかを交渉ベースで進めるというやり方」と取れと提言し、「上質のホテル」の規制を「交渉」して規制を緩和すべきといっている（4頁）。

実際に「自然公園法の改正」は、そのようにできるようにした。

涌井座長は、アトキンソン委員の発言を「非常に示唆に富むお話」と絶賛している（5頁）。

2022年の15回会議における国立公園の観光的利用優先の前のめり意見をみてみよう。

涌井座長は、中部山岳国立公園の視察で感じたこととして、「松本一岐阜間を一气通貫で移動することができないという非常に不便な課題を抱えてきた地域である。」と発言し、「松本市と高山市の両市町が手を取り合った。『Big Bridge構想』という形で連携を深めている。」と語った（7頁）。

この「Big Bridge構想」とは、「国立公園満喫P J」が「松本高山 Big Bridge 構想実現プロジェクト」として推進しているものである⁽²⁾。

涌井座長のこの発言は、次項で論じるように重要な意味を持っている。

アトキンソン委員の次の発言は、興味深い。

「（プロモーションおよびブランディングについて）繰り返し申し上げるが、プロモーションをする対象がない状態で、プロモーションの実施を抽象的に掲げることに疑問を感じる。例えば、国立公園には素晴らしい大自

然があるという抽象的な話だけで、観光は実現しない。利用者に来てもらいたいならば、インフラを整え、迎え入れる準備をした上で、次にプロモーションをするということが筋である。単に、来てもらいたいという気持ちだけで抽象的なプロモーションを行うことには反対する。具体的な商品や宿、プランが用意された上で、それによって満喫することができるというプロモーションをするという流れであれば賛成する。また、迎え入れる準備をせずに、補助金を活用した安易なプロモーションを行うことにも反対する（5頁）。

この指摘は、「漫喫 p j」の取組方針のプロモーション内容が抽象的で具体性に欠けることを批判したもののだが、プロモーションの具体的内容が、「利用者に来てもらいたい」ための「インフラを整え、迎え入れる準備」することが、後に指摘する富士山登山鉄道建設や立山山麓の冬季利用のためのゴンドラリフトや観光施設建設であったりしたら困るが。

以上、「満喫 P J 有識者会議」における観光的利用優先の発言は、「満喫 P J」プログラムの具体的な中身の一端を語っていて興味深かった。

注

- （1）拙稿「『立山黒部』世界ブランド化」構想とそれに反対する自然保護運動」、『経済志林』第88巻第1・2号、2020年10月、68頁。
- （2）「松本高山 Big Bridge 構想」については、ウェブサイトでいろいろと紹介されているが、まだ具体的構想は明らかになっておらず、信飛鉄道建設構想の実現化の話は出ていないというである。

第5節「国立公園満喫 p j」に基づく観光的利用優先の開発計画

（1）二つの大型観光開発計画とその他類似の計画の事例

「国立公園満喫プロジェクト」に基づく観光的利用優先の大型開発計画は、立山と富士山の二つの国立公園内の事例がある。

一つは、目下問題となっている富士山登山鉄道計画である。

2019年2月の山梨県知事選挙で長崎幸太郎氏が富士山登山鉄道計画の実行を掲げて当選し、計画の実施が進められている。この富士山登山鉄道計画とは、河口湖から五合目まですでに存在する有料観光道路・スバルライン上に、1500億円を投じ、冬季にも運行する登山鉄道と観光のための大施設を五合目に建設し、年間1万円の往復運賃で300万人を呼び込むという途方もない大開発計画であり、当然大反対にあい、目下「環境評価調査」の結果待ちとなっている⁽¹⁾。

この富士山登山鉄道計画は、国立公園満喫プロジェクトのプログラムには直接出てこないが、国立公園満喫プロジェクトと密接に関連していたことは明らかである。

この計画を立案した「富士登山鉄道構想検討会」には、「国立公園満喫プロジェクト有識者会議」の重鎮、デービット・アトキンソンが委員として参加していた。また安倍政権が、「富士山登山鉄道構想」の実現を山梨県知事に依頼していたことも知られている。

「国立公園満喫プロジェクト」は、安倍政権が観光立国論にしたがって肝いりで設立されたものであり、富士山登山鉄道構想を知らないわけがない。

問題は、「国立公園満喫プロジェクト」が、富士山の自然・環境を大幅に危険に晒すと反対運動も起きているこの富士山登山鉄道計画に対して何らのクレームを述べておらず、黙認していることである。

もう一つは、『黒部立山』世界ブランド化」構想である。

『黒部立山』世界ブランド化」構想は、これまで冬季は閉鎖されていた立山山麓において通年利用のための交通施設（ロープウェイやゴンドラリフト）の建設、ラグジュアリーなホテル建設や高付加価値の観光施設の建設を企図した大型観光開発計画を立てたが、地元観光業者や自然保護団体から猛反対にあり、計画規模を縮小したにも拘わらず、2019年の段階で棚上げされていた。

しかし2020年10月に行なわれた富山県知事選挙で、『黒部立山』世界ブ

ランド化」構想を立案した石井隆一知事が敗北し、新しく当選した新田八朗新知事は、『黒部立山』世界ブランド化」構想の推進を明言せず、無視しており、『黒部立山』世界ブランド化」構想の1プログラムであった老朽化した立山ケーブルカーの代替交通機関として認められかけていた立山ロープウェイ建設計画さえ敬遠している⁽²⁾。

『黒部立山』世界ブランド化」構想は、題名からして「国立公園満喫プロジェクト」のプログラムを想起させるように、「富士山登山鉄道計画」と同様に直接「国立公園満喫プロジェクト」プログラムには登場しないが、「国立公園満喫プロジェクト」と密接につながっている。

2016年に設立された『黒部立山』の保全と利用を考える検討会」には、「国立公園満喫プロジェクト有識者会議」の委員である星野リゾート社長の星野佳路と旅館「海月」の女将江崎喜久の2名が委員として参加しており、オブザーバーとして環境省長野自然環境事務所長も参加しているからである。

ちなみに『黒部立山』の保全と利用を考える検討会」の委員であった吉田正人筑波大教授は、『黒部立山』世界ブランド化」構想に基本的に反対していたが、理由は明らかではないが反対証言をしたあと辞任している。意味深長である。

「国立公園満喫プロジェクト」は、こうした運命にあっている『黒部立山』世界ブランド化」構想について一切言及していないが、容認していることは明らかである

私は、この二つの大型観光開発計画を容認してきた「国立公園満喫プロジェクト」の存在を知って強い不信感を抱いた。そして「国立公園満喫プロジェクト」の提起するプログラムに警戒心を強め、批判的にみる姿勢を強めることになり、本稿の執筆となった。

「国立公園満喫プロジェクト」のプログラムには、公式の文書からは明らかにならない危険極まりない国立公園リゾート地化、都会並みの観光地化構想が秘められているように思える。

その現れがこの二つの大型観光開発である。

「国立公園満喫プロジェクト」の開発プログラムの策定の手法に、地元の意見をくみ上げるという手法であるから、かつて一度廃止された国立公園内大型観光開発計画が地元の強い要望によって復活する可能性がある。

すでに指摘したように、「国立公園満喫プロジェクト有識者会議」の涌井座長は、中部山岳国立公園を視察した際に「松本一岐阜間を一气通貫で移動することができないという非常に不便な課題を抱えてきた地域である。」と発言し、「松本市と高山市の両市町が手を取り合った。『Big Bridge 構想』という形で連携を深めている。」と語った。

この発言は、穿って言えば、「松本一岐阜間を一气通貫で移動する」鉄道が欲しいとっているように聞こえる。

涌井座長の発言から私は、松本・岐阜間の交通困難を克服するために大正期に提起された信飛鉄道計画を思い出した。観光業者や地元住民も涌井座長の発言から、信飛鉄道計画を思い起こすに違いない。

この信飛鉄道計画とはどんなものであったのか。

大正期の上高地の国立公園指定運動の中で、田村剛が日光―日本アルプスの国立公園間を結ぶ構想を提起したことに影響されて、信州と飛騨を結ぶ信飛鉄道計画が立案されたのである。1921年8月23日の『朝日新聞』によると、そのために大道鉄道局長、中井山林局長、小坂農商務大臣秘書官、加藤アルプス会副総裁、その他長野県選出代議士十数名の一隊が上高地を訪れ調査を行なったと報じた⁽³⁾。

この信飛鉄道計画は実現しなかったが、周知のように松本―島々間の鉄道は1922年に開通したのであった。

国立公園満喫PJ主導のもとに、中部山岳国立公園南部地域利用促進協議会は、中部山岳国立公園を挟んで松本市街地と高山市街地を繋ぐ横断ルートを整備し、「多彩で上質な体験と滞在ができる魅力的なルートに磨き上げてきた」ために、2021年に「松本高山 Big Bridge 構想実現プロジェクト」が設立された⁽⁴⁾。

「松本高山 Big Bridge 構想実現プロジェクト」は、今のところ信飛鉄道計画に言及していないが、涌井座長の発言を受けて、観光業者や地元では、さっそく信飛鉄道計画のおさらいを始めているに違いない。

涌井座長の発言に関連して、1990年代に上高地登山鉄道計画が提起されていたこと思い起こす。

上高地登山鉄道計画とは、1993年に地元の「当時の安曇村長が『上高地登山鉄道構想』を表明して以降」、安曇村が「松本市に合併する」2005年3月まで「上高地登山鉄道（計画）に関する様々な研究や検討に取組みながら論議を重ねてきた経緯」のある計画である⁽⁵⁾。

その後、松本市は、2005年に「上高地の諸課題解決の方策を研究し、社会に提案する目的として」「『上高地新輸送システム』研究会を立ち上げ」、「4年余りの研究がなされた結果」、2009年に「『上高地新輸送システム』提案書」をまとめた。

それは、上高地への自動車交通が、片側交通の釜トンネルのため混雑し、上高地観光の繁栄を阻害していることから、大量輸送手段として、しかもトンネル鉄道であるため冬季の運行が実現し、上高地の冬季利用も可能となるので、地元の期待の大きかった計画であった。

その後、松本市議会建設委員会は、この「提案書」を取り上げ、2010年に「『上高地登山鉄道について』調査研究報告書」を提出し、「初期費用などのコスト面の問題の検討や地域住民の意見聴取を行なうなどの調査研究が十分行なえ」なかったことを理由に、「今回は提言を行なうまでにいたらなかった」とし、問題を先送りした。

2014年に長野県企画局交通政策課は、長野市民の問い合わせに、上高地「登山鉄道は建設コスト、上高地の自然に及ぼす影響を考えると現実的な方法とは考えられず」と回答している⁽⁶⁾。

この回答で上高地登山鉄道は消えたかに思われる。しかし先の涌井発言に触発されて、あるいは「国立公園満喫プロジェクト」の観光開発路線に呼応して上高地登山鉄道計画が復活してくる可能性は充分にある。

更にいえば、私は、涌井発言に絡んで1980年代に提起された上高地ロープウェイ建設計画を思い出す⁽⁷⁾。

1963年に飛騨―西穂高一上高地を結ぶロープウェイ建設計画が提起され、飛騨―西穂高側のロープウェイは普通地区に限定して許可されたが、西穂高一上高地側のロープウェイは、特別保護地域にあるとして許可されなかった。

しかしコロナ禍で減少した上高地観光客を取り戻すために、あるいは、わが国の基幹産業が国際競争に負けて成長産業がなくなって、いよいよ観光立国に頼らざるをえなくなって、西穂高一上高地側のロープウェイ建設計画復活の可能性が生まれてきそうである。

自然公園法改正によって認められた仕組みによって、これまで開発が禁止されてきた国立公園の特別保護地域を、地元の強力な要望があったとして中部山岳国立公園南部地区協議会は、開発可能な第3種特別地域に格下げして、西穂高一上高地側のロープウェイ建設計画を認められる可能性があるからである。すでにこうした開発計画は、後にみるように瀬戸内海国立公園内の六甲山地区で実験済みである。

更にいえば、拙著で詳論した高度成長期に提起され大石環境庁長官の蛮勇によって中止された尾瀬縦貫観光道路計画は、「国立公園漫喫 p j」の方針にしたがって、復活してくる可能性さえある。

群馬県当局は、大石環境長官によって中止された尾瀬縦貫観光道路計画をしばらく認めず、大清水―ノ瀬間の道路を残し、将来尾瀬縦貫観光道路建設に繋げていこうと考えていたのである⁽⁸⁾。

奥鬼怒スーパー林道建設反対運動に際しても、群馬県当局は、奥鬼怒スーパー林道の尾瀬縦貫観光道路への連結を意識して、奥鬼怒スーパー林道計画反対運動に抵抗し、奥鬼怒温泉郷―大清水間の山岳道路を観光道路としては廃止するが、林道としては建設するという鯨岡環境庁長官の調停案を支持し、将来、その林道を復活させて尾瀬縦貫観光道路に連結する構想を捨てなかったと推測している⁽⁹⁾。

コロナ禍以降の国立公園利用者の激減に対する政策として、「国立公園満喫p j」の観光開発路線に導かれて、かつて廃止ないし消滅した尾瀬縦貫観光道路建設計画は、改正「自然公園法」にしたがって復活してくる可能性が大きい。

国立公園の自然保護を重視する人は、この点を十分に認識して頂きたい。

注

- (1) 拙稿「山梨県の富士山鉄道構想についての批判的考察」、『経済志林』第8巻第4号, 2021年3月, を参照。この旧稿を改訂して近々出版の拙著『現代日本の国立公園制度の研究』に収めることになっている。
- (2) 前掲「〈『立山黒部』世界ブランド化構想〉とそれに対する自然保護運動」, を参照。なお本稿も改訂して近々出版の前掲『現代日本の国立公園制度の研究』に収めることになっている。
- (3) 拙著『国立公園成立史の研究』, 275-6頁。この著書は絶版になっているが、22世紀アート社から電子版として復刻してある。
- (4) 環境省「松本高山Big Bridge構想実現プロジェクトチーム発足会合の開催について (2021年3月31日)」, 環境省HPを参照。
- (5) 松本市議会建設委員会「平成22年度建設委員会研究テーマ『上高地登山鉄道について』調査研究報告書」, 1-2頁, ウェブサイト掲載。
- (6) 作者不明「上高地登山鉄道計画 沢渡～上高地 トンネル・沢周りの2ルート」(2018年8月18日), 2頁, ウェブサイトの記事参照。
- (7) 拙著『高度成長期の国立公園』第8章「1 西穂高・上高地ロープウェイ建設計画と反対運動」を参照。
- (8) 拙著『高度成長期の国立公園』第7章「2 尾瀬縦貫観光有料道路建設計画とその反対運動」を参照。
- (9) 拙稿「奥鬼怒スーパー林道建設計画とその計画に反対する自然保護運動」, 『経済志林』第90巻第1・2号, 2022年10月, を参照。

(2) 小型観光開発計画の事例

「国立公園満喫プロジェクト」が先導して計画された国立公園内での観光優先の前のめり開発計画は、「国立公園満喫プロジェクト」の文書・資料で

は、必ずしも明らかにならない事例が幾つか散見される。

その典型的事例は、瀬戸内海国立公園内の六甲山地域の規正緩和による保護地域の開発計画であり、先の二大計画と違って「国立公園満喫プロジェクト」によって直接企画された典型的の先行モデルであった。

私は、六甲山地区の観光的利用優先政策の開発計画を山下よしき共産党参議院議員のホームページで知った。

H Pでは山下よしき議員が2021年4月22日の参議院環境委員会で「自然公園法改訂案」を批判し、「公園内で宿泊施設等の営業を行なう事業者が中心となり自治体と『協議会』を作る制度を新設」し、「協議会が事業計画を作成し、環境大臣が認定すれば、ホテル建設などの許認可が不要」となると指摘し、「瀬戸内会国立公園内の六甲山地区の開発では、兵庫県・神戸市・阪急阪神ホールディ等で構成された『協議会』に環境省が参画、開発が厳しく規制された『特別保護地区』の指定をわずか1年で外したことを指摘」し、「歯止めとなるべき中央環境審議会の手続きも『協議会』方式によって形骸化していることを示し、『これでは全国の国立公園が乱開発され、貴重な自然・生態系が破壊されてしまう』と批判」したと記している⁽¹⁾。

この指摘を読んで、自然公園法改訂案について検討してみたが、山下氏の指摘が正しいことがわかった⁽²⁾。

六甲山地区における「国立公園満喫プロジェクト」と六甲地区の協議会による観光優先の前のめり開発計画は、別途に詳しく検討したいと思っているので、ここではその要点だけを指摘するにとどめたい。

「国立公園満喫プロジェクト」が設立された2016年の2年後、2018年3月に「六甲山再生委員会」が設立された⁽³⁾。

この委員会は、兵庫県、神戸市の行政と神戸経済同友会、神戸商工会議所、阪急阪神ホールディングス株式会社、六甲山観光株式会社、など観光開発を望む団体を中心に組織され、自然保護団体や生態系に詳しい有識者がまったく参加していない。

この「六甲山再生委員会」は、六甲山観光優先の開発施策を提起したが、

ここでは2点ほど問題点を指摘したい。

第1点は、「六甲山再生委員会」が六甲山地区の観光開発のために規制緩和が必要であるとの議論の上に、六甲山地区の公園区域と公園計画の変更を提起し、中央環境審議会自然公園小委員会が5ヶ月の短期間の審議で承認したことである⁽⁴⁾。

「六甲山再生委員会」の規制緩和案とは、瀬戸内海国立公園内の六甲地区の内、優れた自然環境を保護するために開発を禁止されている特別保護地区の3haを開発規制の緩い第1種特別地域に格下げし、更に自然環境を保護するため規制がかかっている第1種特別地域の27haを規制のより緩い第2種特別地域に格下げして六甲山の観光促進政策を実施したのである⁽⁵⁾。

国立公園の自然保護を重視する私は、大都市に近接している六甲山の自然保護地域は、大都市に近接しているからこそ市民にとってより貴重な自然として保護しておく必要があるのであって、自然保護区種を格下げしてまで観光業界をうるおす観光開発を優先して大都市の市民に提供されるべきではないと考える。

そうした「国立公園満喫プロジェクト」の規制緩和路線は、明らかに国立公園の自然保護を重視しようとする改正前の自然公園法の目的にも、生物多様性保全の世界的な潮流に逆行していると指摘したい。

もう一つの論点は、「利用施設計画の変更」であって「集団施設区域設置に伴う園地、宿舍、野営場の整理」「利用の実態に即した歩道の路線変更、整理など」であるが、集団施設区域を設置してこれまで禁止されていた「分譲型ホテル等を国立公園事業として認可」したことである⁽⁶⁾。

ちなみに「分譲型ホテル」とは、「コンドホテル及び会員制ホテル及び企業保養所」のことであるが、環境庁の説明によれば、「これまで…国立公園利用者に対する公平な利用機会の提供ができないという理由から、国立公園事業として認可等の対象としてこなかったが、近年の建設コストの高騰等による分譲型ホテル導入のニーズが高まり等を踏まえ、国立公園内における宿泊体験の供給や賑わいが失われている地域の再活性化が期待される

際の審査基準を設定」し「分譲型ホテル」の建設自由化をはかったのである⁽⁷⁾。

伊勢志摩国立公園協議会は、国立公園特別地域内にアマンという外国系企業と三井不動産による共同で「アマネムという分譲ホテル」の建設を計画し、2019年9月に第1号として許可された⁽⁸⁾。

集団施設区域といえども国立公園の保護地域に「国立公園満喫P J」の方針にしたがったラグジュアな、しかも投資目的になりかねない分譲型ホテルの建設を認めることは、従来の自然公園法の精神からは認めがたい。しかし自然公園法の改正によってそうした国立公園の観光的利用優先政策が認められたのである。

これでは、今後、かつてのリゾート法が開発ブームを生んだように、国立公園の観光的利用のための開発が一層激しくなり、投資目的の一部の富裕層のための国立公園のリゾート地化が進展することになる。

もう一つの「国立公園満喫プロジェクト」主導の国立公園の観光的利用の前のめり事例は、尾瀬国立公園内の「沼山峠の修景伐採計画」である。

「国立公園満喫プロジェクト」のテコ入れで組織された尾瀬国立公園協議会は、「国立公園満喫プロジェクト」路線にしたがって国立公園の観光的利用の優先政策を追及していたが、その一つが「沼山峠の修景伐採計画」である⁽⁹⁾。

この「沼山峠の修景伐採計画」は、「国立公園満喫 p j」の呼びかけに応じて福島県檜枝岐村が策定して、「会津沼田街道魅力向上プラン計画策定検討委員会」に2020年頃に提出されたものである。

「沼山峠の修景伐採計画」とは、尾瀬の福島県側からの登山コースの入り口近くにある「沼山峠休憩所の眺望改善」のために「現在の休憩地に小規模で展望可能な施設の設置や展望用のベンチの増設等の実現を前提に検討し、展望者の視点位置を可能な限り高くすることにより、わずかではあっても（尾瀬沼の一引用者）湖面が見える状態を確保する方策の実現」を目指すものである。

しかしこの計画は、自然公園法によって開発行為が禁止されている「国立公園特別保護地区で、かつ森林生態系保護地区の保存地区（コア・エリア）内に長期間かけて再生してきた亜高山帯針葉樹林の伐採」を伴うものであった。

そのため「会津沼田街道魅力向上プラン計画策定検討委員会」の委員長横山隆一氏らは、この計画が自然公園法に反する自然破壊の計画であると反対した。そのため檜枝岐村は、「会津沼田街道魅力向上プラン計画策定検討委員会」を勝手に解散して、尾瀬国立公園協議会でこの計画を提起し、自民党議員などを使って計画の実行に努めている。

環境省は、この計画を認めているようで沼山峠の森林生態系保護地区の管理者である林野庁に計画の承認を迫っている。しかしその交渉については、秘密にされていて詳細は明らかにされていない。目下この計画は、自然公園小委員会に諮問されていない⁽¹⁰⁾。

以上のように「国立公園満喫プロジェクト」による二つの大型観光開発計画と幾つかの小型の観光開発計画をみてきた。それは「国立公園満喫プロジェクト」が指摘する「自然の保護と利用の好循環」というのではない、「利用による自然の破壊の悪循環」というに等しい。

注

- (1) 山下よしき「国会論戦pick up」（「自然・生態系の破壊をまねきかねない」自然公園法改訂案質疑）（2021年4月22日）、ウェブサイト掲載。
- (2) 2020年の自然公園法改正についての批判は、近々刊行予定の『現代日本の国立公園制度の研究』第Ⅲ部第1章を参照。
- (3) 「第1回六甲山再生委員会」（2018年3月）議事録、神戸市のHPに掲載。
- (4) 前掲「国会論戦 pick up」、3頁。
- (5) 「瀬戸内海国立公園（六甲地区）の公園区域及び公園計画の変更案の概要」、「第1回区六甲山再生委員会」の「資料5-4」
- (6) 「六甲山における規制の見直し」（2022年3月30日）、神戸市の「六甲山・摩耶山の活性化」中の資料。あるいは「宿舎に関する国立公園事業として分譲型ホテル等を国立公園事業として認可等する際の審査基準の設定（省

- 令等の改正)について」, 同上資料中の資料。
- (7) 自然環境局「宿舎に関する国立公園事業として分譲型ホテル等を認可する際の審査基準の設定(省令等の改正)について(概要)」(2019年9月), 環境省HPに掲載。
- (8) 前掲「国会論戦 pick up」, 6頁。
- (9) この「沼山峠の修景伐採計画」の問題をふくめ「尾瀬国立公園協議会」の観光の利用優先政策については, 別途詳論するのでここでは詳論を割愛する。ただ「沼山峠の修景伐採計画」についての資料を2点紹介しておく。横山隆一・下嶋聖「沼山峠休憩所における, 貴村からの修景(通景)伐採要望に関する提言書」(星明彦檜枝岐村長宛, 2021年11月), 横山隆一「尾瀬・沼山峠休憩所における, 貴村からの修景(通景)伐採要望」に関する「尾瀬自然保護ネットワーク」宛文書, いずれも非公開。
- (10) 自然公園小委員会の議事録を参照。

小括

本章を終えるにあたって小さな総括として5点ほど指摘しておきたい。

「満喫PJ」の取組は, 国立公園行政当局が, これまであまり熱心に国立公園の観光の利用政策を行なってこなかったことを鑑みれば, 国立公園の利用のためのインフラの整備, 情報の提供, 積極的な利用政策の開発など行ってきたことは, 国立公園の国民的利用の観点から大いに評価できるということである。

しかしそうした政策は, 幾つかの問題点を伴っている。

第1点は, 「満喫PJ」が政府の観光立国政策に無批判的に追従するあまり, 国立公園に多数の外国人観光客を招聘して, 国立公園の過剰利用を生む恐れがあるということである。

第2点は, 「満喫PJ」の取組は, 国立公園の世界的ブランド化, 国立公園施設の高質化, 長期滞在化を図り, 国立公園法の開発規制を緩和してまで国立公園の経済効果を求めるため, そのため国立公園の自然保護, 環境保全をないがしろにする可能性を生んでいるということである。

第3点は、特に「満喫P J」の取組は、国立公園管理組織の弱体の中で地域振興、観光開発に期待する地元自治体、地域業界、地域住民との協働によって、更に民間資本や外国資本を導入して行なわれるため、商業主義的傾向を強め、自然公園法、国立公園行政という大所高所からの自然保護・環境保全政策をないがしろにする可能性を生んでいるということである。

特に「満喫P J」が、自然保護は金にならないという俗論による地域の観光開発、経済活性化への期待を掘り起こし、それを民意としてプログラムに取込んで、実行していく可能性があるということである。

第4点、「満喫P J」の取組は、国立公園の観光的利用に集中するあまり、自らの提起する政策が、あるいは国立公園に提起されている他の産業開発計画が自然・環境に与える負荷・危害に無関心となる可能性を生んでいるということである。

すでにみたように、「満喫P J」の取組が生み出す危惧の可能性は、一部に現実化しつつある。更にいえば、現下のコロナ禍を与えた国立公園利用者の激減と「満喫P J」の取組の停滞を克服するために、「満喫P J」がこれまで以上に熱心に国立公園の観光的利用の優先策を講じてくれることが予想される。そのため、「満喫P J」の取組が生み出す自然破壊と環境毀損の可能性がいっそう現実化していくことになる。

以上が本章の小括の基本である。自然を保護し国民を真に楽しませる国立公園の健全な運営を期待する私は、今後の「満喫P J」の行き過ぎた行動に注目していきたい。

Critical Reviews on the Tourism-Priority Policy of the National Park Mankitsu Project

Nisaburo MURAKUSHI

《Abstract》

In 2016, the Ministry of the Environment compiled the “National Park Mankitsu Project (Project to Fully Enjoy National Parks)” following the recommendations of the “Tourism Vision to Support Tomorrow’s Japan” Expert Committee established under the Abe Administration within the Cabinet Secretariat.

The ‘National Park Mankitsu Project’ was established to achieve a tourism-oriented policy by branding Japan’s national parks as world-class ‘national top parks’, based on the Abe Government’s neo-liberal approach to deregulation.

This “National Park Mankitsu Project” aims to attract 10 million foreign tourists by 2020, to increase the falling number of visitors to the national parks, and to revitalize the declining national park system. It aims to rejuvenate the region and to improve economic effects.

Between 2016 to March 2023, the “National Park Mankitsu Project” examined basic policies at the “Expert Meeting”, acting to promote the use of national parks for tourism. Indeed, the ‘National Park Mankitsu Project’ has developed and implemented infrastructural improvements and new measures for the use of national parks, which had been neglected in the past.

However, the ‘National Parks Mankitsu Project’ focuses excessively on promoting the use of national parks for tourism that it has neglected the nature conservation aspect of national parks, which is a fundamental purpose of national parks. They have implemented and trying to implement extreme policies that have led to the destruction of nature and environmental damage in national parks.

The task of this paper is to study the activities of the “National Park Mankitsu Project,” and to critically examine the excessive policies that the “project” is implementing or intending to implement that will result in the destruction of nature and damage the environment in national parks.