



日本と世界の国立公園制度

島山 武道

(はたけやま たけみち)
1944年 北海道旭川市生まれ
1972年 北海道大学法学研究科博士
課程修了
1973年 立教大学法学部講師、その後、助教授、教授
1989年 北海道大学法学部教授 現在に至る
主著 『アメリカの環境保護法』『自然保護法講義』(いずれも、北海道大学図書刊行会)

国立公園は、国立の公園か

「国立公園とは、国立の公園である」といえば、それで合格点がもらえそうである。しかし、話は、そう単純ではない。まず、国立と名の付くものを並べてみよう。

国立国会図書館、国立天文台、国立民俗学博物館、国立近代美術館、国立印刷局、国立がんセンターなど、今は独立行政法人なる枕詞の付くものが多いが、いくらでも思い浮かんでくる。これらはすべて、国が土地・建物を所有し、人を配置し、費用の大部分を負担する国の施設である。

国立公園は、これらの国立機関とはどうも様子が違うようだ。おまけに、公園の中には、皇居外苑、京都御苑、新宿御苑のように、国の施設であることが明らかなものもある。しかし、これらは国立公園とはいわず、国民公園とよばれている。その他、吉野ヶ里遺跡公園、飛鳥歴史公園、昭和記念公園などのように、国営公園と呼ばれるものもあるから、話が紛らわしい。

そうそう、思い出した。滝野すずらん丘陵公園も国営公園である。管理者は、言わずと知れた北海道開発局である。一九七八年から始まり二六年間も工事をしているが、まだ計画の半分しか完成していないそうだ。国営とは言いながら、ばつちりと地元負担もあり、思い出した頃に工事を再開しては、北海道に金を請求してくる。道庁の役人もカンカンである。あんなものいらぬ、ムダな公共事業のお手本といえるだろう。

国立公園の名称はどこから

話が横道にそれたが、そろそろ結論を述べよう。国立公園とは、自然公園法にもとづき、国立公園として指定された地域をいう。自然公園法は、自然公園を「国立公園、国定公園および都道府県立自然公園をいう」と定義し、さらに国立公園を「我が国の風景を代表するに足りる傑出した自然の風景地であつて、環境大臣が指定するものをいう」と定義している。したがって、環境大臣が「国立

公園にする」といえば、誰の土地かどうかに関係なく、国立公園になるのである。

日本の国立公園の始まりは、一九三一年に国立公園法が制定され、一九三四年から一九三六年にかけて、瀬戸内海、雲仙、霧島、阿寒、大雪山、日光、中部山岳、阿蘇、富士箱根などが国立公園に指定されたのに始まる。しかし、戦後になると、佐渡弥彦、琵琶湖などが「国立公園に準ずる地域」(後に国定公園となる)に指定され、都道府県も勝手に都道府県立公園を指定しだしたために、收拾がつかなくなってきた。そこで、公園の仕組みや名称を統一するため、自然公園法(一九五七年)が制定され、国立公園法は吸収・廃止されたのである。そうすれば、法律の名称に従って国立自然公園とすべきであったようにも思われるが、さすがに国立公園の名称は捨てがたかったのである。

さらに環境庁が発足(一九七一年)すると、環境庁は自然公園法にかえて、自然環境保全法を制

定する作業を開始した。同時に、国立公園という名称も廃止し、自然環境保全地域に一本化することも検討された。しかし、これには林野庁や建設省(当時)が反対し、結局、自然公園法はそのままだに、新たに自然環境保全法が制定されることになった。その結果、国立公園という名称も、そのままに残ることになったのである。

「国立公園」のレッテルの使い方 ルールはあるのか

以上のように考えると、国立公園とは、ある実体をもった概念ではなく、法律上の呼び名にすぎないことが分かるだろう。要するに、国立公園という名称の使い方には一定のルールがあるわけではなく、自然公園法が国立公園という用語を用いていることから、その名称が変わらず使われ続けているにすぎない。したがって、名称は、国設自然公園、国指定自然公園、国指定自然環境保全地域など、法律を変えればどうにでも変更可能なのである(なお、鳥獣保護狩猟法では、従来の国設鳥獣保護区に加え、国指定鳥獣保護区という名称が用いられる)。

すでにお分かりのように、日本の自然公園は、公園設置者や管理者が、土地に対する権原(所有権、賃借権など)や区域内の道路、橋梁、電柱などの施設を所有することなく、他人の土地(多くが国有林、道府県有林など)や施設を公園に指定し、その利用を制限する地域制公園である。それに対し、都市公園や国民公園・国営公園は、設置者が土地の権原を取得し、施設を設置・管理する営造物公園である。営造物とは、ドイツ行政法における概念で、特定の行政目的に供用される人的

手段と物的施設の総合体(公立学校、図書館、病院、研究所、公営鉄道・バス、上下水道など)をさすものとされている。

冒頭に列記した「国立」の機関は、大部分が営造物であり、現行法上、「国立」という名称は、国が設置・管理する営造物について用いられている。したがって、現在の国立公園を「国立」と称するのには無理があり、法的には「国指定自然公園」というのが、より正確であろう。

国ごとに異なる国立公園の前身

以上より理解いただけるように、現在の国立公園という名称は、法律がたまたま使用している用語にすぎない。では、国立公園という名称を、世界各国が、なんの基準もなしに、勝手に使っているのか。それでは名称の安売りではないか。

結論は、そのとおり、国立公園という名称の使い方には国際的なルールはない。したがって、各国は、自国の都合で国立公園という名称を自由に使うことができるのである。国立公園という以上、国の威信がかかっているもので、さすがに国立公園の名称を乱発しているような国はないが、その中身は、実はさまざまである。

第一に、国立公園の歴史をみると、イエローストーン(アメリカ・一八七二年)を皮切りに、ロイヤル(オーストラリア・一八七九年)、パンフ(カナダ・一八八七年)、トンガリロ(ニュージーランド・一八九四年)、アピスコ他九地域(スエーデン・一九〇九年)など、一九世紀末から二〇世紀初頭にかけて、世界各国に国立公園が出現した。しかし、イギリス、ドイツなどのヨーロッパ諸国では、法制度の整備が遅れたこともあって、国立公園が

本格的に設置されるようになったのは、第二次大戦以降である(北欧も同じ)。アメリカや東南アジアでも、旧宗主国が設置した一部の国立公園を例外とすると、その設置が進んだのは一九六〇年代以降である。

現在、多数の国立公園があるのは、アジア、アフリカ、南北アメリカで、英独仏には少数の国立公園しか存在しない。たとえば、インドには一九九、タイには一三一の国立公園がある。

規模を比べると、アメリカ、カナダ、ロシア、アフリカ、南アメリカ、ニュージーランドなどの国立公園はさすがに面積が広いが、日本、韓国、東南アジア、ヨーロッパ、北欧などの国立公園は、規模の小さいものが多い。

第二に、管理形態からみると、世界の国立公園の大部分は、公園管理機関が土地や施設を所有し、管理する営造物公園であるが、英国、イタリア、日本などの国立公園は、国有地のほかに私有地を含めて作られた地域制公園である。

英国では、伝統的に地方自治体が土地利用規制に関し強い権限をもっており、一九四九年、ようやく国立公園制度が法制度化された。一九五一年、最初の国立公園が湖水地方など四か所に設置されたが、公園の管理には住宅建設や雇用拡大を望む自治体の意向が強く反映され、国(中央政府)には勧告的意見をする権限があるにすぎない(それもしばしば無視される)。英国の国立公園は、現在一五である。

イタリアの国立公園も、田村剛が日本の国立公園制度設計にあたりヒントを得たといわれているように、地域制公園である。現在、二二の国立公園があり、公園ごとに、国、地元自治体、環境N

GO、科学者などで構成される公園局が、公園計画の策定から行為規制までを行っている。伝統的な農業・放牧活動も認容されている。

第三に、連邦制をとる国や地方分権の強い国では、国立公園とはいいながら、州政府が設置し管理している公園を「国立公園」と称している。たとえばドイツでは、伝統的に学術研究に力点をおいた天然記念物制度や保護林制度への関心が高く、余暇や保養を目的とした国立公園制度は発達しなかった。最初の国立公園がバイエルンの森に設置されたのは一九六九年であり、現在の国立公園数も一四にすぎない。連邦自然保護法が、国立公園の枠組みを定めているが、具体的な中身は州法が定めることになっており、公園を設置し管理するのも、すべてラント(州)である。

オーストラリアは、一八七九年、シドニー郊外に世界で二番目の「国立公園」を設置した国として知られるが(ただし連邦国家となったのは一九〇一年なので、国立公園というのには正確ではない)、「国立公園」とはいいながら、実際にはニューサウスウェルズ州が設置管理する州立公園である(一九五四年のエリザベス女王二世訪問を記念して「国立公園」から「ロイヤル国立公園」に改称した)。現在、オーストラリアには多数の国立公園があるが、それらは基本的に州立公園であり、連邦政府は、カカドゥー国立公園ほかいくつかの公園を、管理しているにすぎない。カカドゥー国立公園の場合、三分の二が連邦有地、三分の一は、アボリジニーから借り受けたものである。スペインにも国立公園はなく、州立公園のネットワークがあるにすぎない。

IUCNの定めた六種類の自然保護区

さて、以上の説明から、国立公園といっても国ごとに指定の基準がまちまちであり、その実体は玉石混合であるといつても過言ではないだろう。しかし、各国が勝手に国立公園、原生自然保護区、鳥獣保護区、サンクチュアリーなどの名称を乱発し、その中身がバラバラというのでは、正確なデータの収集や各国間の政策の比較もままならず、複数の国が歩調をあわせて自然保護に取り組むこともできない。そこで、国際自然保護連合(IUCN)が開発を進めてきたのが、自然保護区を、管理目標によっていくつかのカテゴリーに区分する取り組みである。

国際自然保護連合の国立公園保護地域会議(CNPPA)。現在はWCPA)は、右のような意図から、まず一九六九年、「国立公園」の定義を公表し、一九七三年の暫定案をもとに一九七八年「保護地区のためのカテゴリー、目的およびクライテリア」を公表した。それは、①学術的保護地域・厳正自然保護地域、②国立公園、③天然記念物・自然ランドマーク、④自然保全地域・管理された自然保護地域・野生生物サンクチュアリー、⑤景観保護地域、⑥資源保護地域、⑦自然生物地域・民俗的保護地域、⑧多目的利用管理地域・資源管理地域、⑨生物圏保護地域、⑩世界遺産地域(自然遺産)というものである。

この区分は、世界各国で広く利用されることになったが、多くの欠点があることも明らかである。まず、カテゴリー相互の区別が分かりにくい。また、海洋生物資源の保護が十分ではない。⑨⑩は、条約等による指定地域をさしており、他の区分と重複していることが明らかである。諸外国の実状

を考慮して、国立公園などの区分については、もっと柔軟な解釈や適用を認めるべきであるなど。

そこで、CNPPAは、その後の科学的知見の発達もふまえてカテゴリーの再検討に着手し、一九九〇年、①から⑤を基本とし、⑨⑩を削除するという作業委員会案を公表した。この提案は好評をもって迎えられ、その後のワークショップ、意見募集、見直し検討会などを経て、一九九四年、新しい「保護地域管理カテゴリーのためのガイドライン」が確定された。一九九七年、新しいカテゴリーを適用した「国連保護地域リスト」(United Nations List of Protected Areas)が公表され、二〇〇三年、改訂リストが公表されている。

新ガイドラインは、管理の目的、選定基準、管理組織などによって、保護区をつぎの六つのカテゴリーに区分している。

- ① a 厳正自然保護地域―主に学術研究のために管理された保護地域
b 原生自然保護地域―主に原生自然保護のために管理された保護地域
- ② 国立公園―主に生態系保護とレクリエーションのために管理された保護地域
- ③ 天然記念物―主に特別の自然上の特徴の保全のために管理された保護地域
- ④ 生息地・種の管理地域―主に管理による干渉を通じた保全のために管理された保護地域
- ⑤ 陸域・海域の景観保護地域―主に、陸域・海域の景観保全とレクリエーションのために管理された保護地域
- ⑥ 資源管理保護地域―主に自然エコシステムの持続的利用のために管理された保護地域

国立公園のグローバルスタンダード

新ガイドラインは、右のカテゴリーについて、さらに、定義、管理目標、選定の基準、管理機関の責任などを細かく定めているが、ここでは詳しい紹介をさげ、②国立公園と⑤景観保護地域のみを取り上げる。

新ガイドラインは、②国立公園については、(a) 現在および将来の世代のために、ひとつまたは複数のエコシステムの生態的統合性を保護する、(b) 地域指定の目的に反する開発や居住を排除する、(c)すべてが環境的、文化的に両立可能な状態で、精神的、科学的、教育的、レクリエーション的、および訪問者にとつての機会のための基盤を提供するために指定された陸域・海域の自然地域であると定義し、最近の人間の居住や開発によって物理的改変がなされないよう、十分な広さがあること、土地の所有および管理は、通常、国の最高行政機関が有すべきことなどが記されている。

国立公園の適用例としては、カナイマ（ベネズエラ・ギアナ高地）、カカドウ（オーストラリア）、ラス・モハマド（エジプト）、トンガリロ（ニュージーランド）、ウオタートン・レイク（カナダ）、クルーガー（南アメリカ）、イエローストーン（アメリカ合衆国）などをあげている。

つぎに、ガイドラインは、⑤景観保護地域については、長年にわたる人と自然の相互作用が、重要な景観的、生態的、文化的な価値、および時に高い生物多様性のあるはつきりとした特徴のある地域を作り出してきた陸域（海岸、海洋を適宜含む）などと定義し、とくにすぐれた景観をもつ陸地、海岸、島しょを有すること、自然と調和した生活様式と経済活動などを支援する、レクリエー

ションやツーリズムを通して公衆の楽しみのための機会を提供すること、土地は公的機関によつても保有されうるが、多くは私的所有と公的所有のモザイクであるなどと記している。その適用例として、ダートムア（イギリス）、マルティニク島（フランス）、セヴェンヌ（フランス）、泰山（中国）など、名だたる観光地がならんでいる。また、興味深いのは、日本の瀬戸内海国立公園も、景観保護地域のサンプルにあげられていることで、「陸と海の景観が美しく、多数の社寺や歴史的建造物に彩られた島々は、日本の文化を雄弁に物語り、地方の慣習と生活の多様性を特徴付ける。陸と海は、人々の楽しみと教育のために保護され、利用されている」と指定の理由が記されている。

日本の国立公園は景観保護区

さて、以上の記述から、筆者のいいたいことは、ほぼ明らかであろう。瀬戸内海国立公園を例にあげるまでもなく、日本の国立公園は、ほとんどすべてがカテゴリー⑤の景観保護地域、すなわち「景観保全とレクリエーションのために管理された地域」である。二〇〇三年版国連リストによれば、日本の二八の国立公園のうち、二三がカテゴリー⑤とされている。

無論、国連リストで⑤に分類されたからといって、法律上、国立公園の名称の使用が禁止されたわけではなく、単に世界的な国立公園の管理基準に適合しないというにすぎない。しかし、アメリカ、カナダ、ニュージーランド、北欧諸国などの国立公園がほぼ例外なく②に分類されているのを見ると、羨望と同時に、日本の国立公園の現状に、いささかの寂しさをおぼえるのは、私だけではない

だろう。

こういうと、かの国と日本とは、地形、国土面積、人口密度などが違いすぎて比較にならないとの反論がきそうである。しかし、ドイツやフランスの小規模の国立公園も、ほぼすべてが②に分類されていることを考えると、問題は国土の広さや人口密度の違いにあるのではないことが分かる。

しかし、最後に良いニュースがある。すなわち、二〇〇三年版国連リストでは、日本の二八の国立公園の中で、利尻礼文サロベツ、釧路湿原、日光、南アルプス、瀬戸内海の下五か所がカテゴリー②に分類されたことである（知床は⑤である）。しかし、利尻礼文サロベツや釧路湿原が、世界的な国立公園の管理基準に該当するといわれても、首をかしげる人が多いのではなからうか。IUCNの勘違いでないことを祈りたい。しかし、もつと不思議なのは、ガイドラインではカテゴリー⑤のサンプルとされている瀬戸内海国立公園が、二〇〇三年版国連リストでは②に区分されていることである。単なる入力ミスか、それ以外に何か理由があるのか。本当のことは私にも分からない。

付記・遠音別岳、十勝川源流、大平山は、①bに区分されている。その区分に恥じない管理を望みたい。