

江戸川大学国立公園研究所から

執筆担当・伊藤太一

はじめに

公園は「都市公園に代表される営造物公園と、国立公園等自然公園に代表される地域制公園」と大別される」とさまざまな文献に記されている。だが、都市公園法にも自然公園法にも「営造物制」や「地域制」という表現は見当たらないし、単純に二分できるものかどうか不明だ。さらに、近年「地域制公園」を積極的にとらえる動きがあるが、私有地を含む地域を指定した公園なのか、園内をゾーニングによって公用制限している公園なのか、あるいは単に自然公園法によって指定された公園を指しているのか曖昧だ。

池ノ上（一九九六）は「地域制国立公園制度の検証」で、「明確な認識と理解に基づく共通概念形成

がなされないまま今日に至っており、そのため諸処の混迷がもたらされている」と記している。このような「混迷」をなくすことはできなくても、軽減することができないかと考え、営造物公園と地域制公園のルーツを探ってみた。

公園は営造物制と地域制に二分できるのか？

ウェブで探すと、国土交通省サイドと環境省サイドでは説明が微妙に異なることに気付いた。つまり、国土交通省側は都市公園と自然公園の比較だけであるのに、環境省側ではアメリカやカナダなどの国立公園と日本やイギリスのそれとの比較になっている。今回は国内での概念の妥当性を検討したい。公園を二分する考え方は都市公園法と自然公園法の成立時に生まれたのではないかと考え、「自然

公園法解説」より一年早い「都市公園法解説（一九五七）」を調べると、「公園と呼ばれているものは、営造物公園と地域制の公園と大別され」、前者は「国又は地方公共団体等の行政主体が、その土地物件に対する権原に基いて、直接に公の目的に供用する営造物たる公園である」のに対し、後者は、「行政主体が、風景地の保護又は利用のため、一定の地域を指定し、その地域内において、風致もしくは景観の維持又は利用の障害となるような一定の行為を禁止又は制限して、その保護を図って行くものであり」、「その区域内の土地物件について権原を有することとは、地域制の公園の成立要件ではない」となっている。さらに「権原」とは「所有権、地上権、貸借権その他の支配権、又は土地所有者の同意」と説明している。このように営造物公園では「権原」、地域制公園では「公用制限」がキーワードになっている。そこで、場合分けをしてみると表のように四つに分かれ、権原も公用制限もない場合と両方ある場合はどうなるのかという疑問がわいてくる。前者の例として権原のない私有地と公用制限の

ない国有地からなる公園、後者としては地域制営造物公園と呼ぶような事例を思いつく。例えば、保健・風致保安林指定箇所のある都市公園が考えられる。そうなる公園が「営造物公園」と「地域制公園」に二分されるとは言いがたい。

営造物公園のルーツ

営造物公園ということばが使われはじめたのは都市公園法や自然公園法ができたころではないかと考えられるが、営造物公園自体は一八七二年の太政官布達一六号による府県立公園が最初であると「都市公園法解説」等に記されている。「高外除地」とは非課税地だから公有地という考え方だが、公園となった杜寺境内の「権原」を「行政主体」が保有していたのか不明だ。さらに、これらの公園には、後の自然公園や史跡名勝天然記念

表 権原と公用制限に基づく公園の区分

	営造物	地域制	地域制 営造物	公園？
権原	有	無	有	無
公用制限	無	有	有	無

物となる空間も含まれていたことを考慮するとすつきりしない。

一月号で「国立公園法解説」を紹介した中島は「国立公園の管理とは公物又は営造物としての国立公園の管理を意味する」という文章を引用している。これが国立公園と営造物を結びつけた最初の例といえる。だが、ここでの営造物とは公園の土地ではなく施設だけを指すと考えられる。「営造物公園」が本格的に使われるのはやはり都市公園法制定以降であろう。

地域制公園のルーツ

実質的営造物公園が一八七二年の太政官布達の公園であるとすれば、実質的地域制公園には一八九七年の森林法による風致および保健保安林や一九一九年の都市計画法による風致地区、同年の史蹟名勝天然記念物保存法による天然記念物が相当しよう。旧都市計画法第一〇条には、「市街地建築物法ニ依ル地域又ハ地区ノ指定」や「風致又ハ風紀ノ維持ノ為特ニ地区ヲ指定」などと記され、史蹟名勝天然記念物保存法でも「地域ヲ定メテ一定ノ行為ヲ禁止若ハ制限」と記述される。いず

れの法令にも「地域制」ではなく、「地域・地区を指定」と表現されている。これらの法律を参考とした国立公園法においても第八条に「ソノ区域内ニ特別地域ヲ指定スルコト得」と記され、その解説において、区域内の公有地や私有地を国立公園用に占有することができないときには公用制限を課すと記される。

なお、都市計画法やそれを参考とした国立公園法では「区域」と「地域・地区」を使い分けている。この区別から判断すると「地域制公園」とは公園区域内の地域や地区というゾーニングによる公用制限のなされた公園であると理解される。すると、一九三二年二月六日の東京朝日新聞掲載の「国立公園地域の公用制限案」は「国立公園区域の公用制限案」であり、特別地域に保存地区（絶対と限定）と集団施設地区、普通地域に産業その他の施設を容認する制限緩和地区を指定する案が紹介されている。すなわち、区域の中に地域、その中に地区という関係があり、当時に普通地域指定でも反発があり、一層規制を緩める必要があったことを示唆する。このようにして指定された制限緩和地区は自然公園法

では削除され、保存地区はのちに特別保護地区として実現した。

一九三六年一月二日の東京朝日新聞東京版に「地域制の現状」という記事で旧都市計画法による商業、工業、未指定、住居の四地域指定の状況が記事となっている。この記事から都市計画では「地域制」がゾーニングによる公用制限として使われていたことが分かる。ところが五カ月前の、「日本風景と国立公園」という論文で田村剛は国立公園内のゾーニングを地域制として使っている。水谷は二〇一六年の「私有地を含む国立公園への田村剛の考えと一九三二年国立公園法の実際」で、田村がはじめて「地域制」を用いたとしている。田村は私有地や権原の有無についてはまったく言及していない。また、森林法保安林や都市計画法風致地区も言及しないで、ドイツの都市計画法を参考にすると述べている。その後、「地域制」という表現は一九四八年の「国立公園講話」の目次に登場する。「特別地域」には「極力私有地をば含めない方針」とか、「普通地域」内の市街地は「制限緩和地域」とすることを田村は書いている。

まとめ

一九一九年の都市計画法等を参考にして、一九三二年の国立公園法でも公園区域をゾーニングによって特別地域と普通地域に指定する方法が採用されたが、それを地域制公園と呼び始めたのは一九三六年以降である。戦後厚生省が自然公園法を制定するに際して、建設省は一九五六年に都市公園法を制定し、地域制公園より二〇年ほど遅れて営造物公園という概念が生まれた。だからといって、公園はこの二つのタイプに大別されるわけではない。

保護と利用の問題と同様、営造物制と地域制も定義が曖昧であったことが混迷の一因だが、定義に不可欠な用語の課題もある。権原と権限の違い、区域と地域・地区の違いを理解しないことには地域制も営造物制も定義できない。このような曖昧さを海外の公園に当てはめたことも問題だ。この点について次回海外の事例から検討してみよう。

伊藤 太一 ● いろいろ たいいち
筑波大学生命環境系教授・江戸川大学
国立公園研究所客員教授。