

## 江戸川大学国立公園研究所から

執筆担当・中島慶二

今回は、国立公園の公園計画について、現状の不都合な点を指摘し、今後のあり方について提案したい。

## 公園計画に記載する事項

「国立公園の公園計画作成要領等」の全部改正について（平成二五年五月一七日自然環境局長通知）では、計画事項を、次のように規定している。

- |                |
|----------------|
| I 基本方針         |
| II 規制計画        |
| 1 保護規制計画等      |
| (1) 特別地域       |
| (2) 海域公園地区     |
| (3) 利用調整地区     |
| (4) 保護規制計画関連事項 |
| 2 利用規制計画       |
| III 事業計画       |
| 1 施設計画         |
| (1) 保護施設計画     |
| (2) 利用施設計画     |
| 2 生態系維持回復計画    |

## 何が書かれているのか

I 基本方針では、

「(前略)特別地域(特別保護地区並びに第一種、第二種及び第三種特別地域)、海域公園地区、利用調整地区等の指定方針並びに利用のための規制方針を明らかにすると同時に、保護及び利用のための施設の整備方針及び生態系の維持又は回復のための事業の実施方針を明らかにする。」とされ、最後に付け加わる形で、「さらに、公園毎に、当該公園の自然的、立地的特性等を考慮し、代表的な自然の風景地の管理方針、公園利用者へ提供する公園サービス、施設のデザイン指導等における基本的方向を明確にするよう努めるものとする。」とある。

すなわち基本的には次に続くII

とIIIに記述する内容の解説となっており、ソフト事業などの記述は努力義務として付加されているに過ぎない。

II 保護規制計画等では、特別地域、海域公園地区、利用調整地区、保護規制計画関連事項の四項目に分けている。最後の関連事項も含め、II 1 についてはすべて、自然公園法に基づく公用制限の根拠となるよう、その理由と内容を明らかにするための記述と考えるとよいだろう。

一方で、II 2 利用規制計画には、いわゆるマイカー規制の実施方針や概要について記述することとなっている。マイカー規制は自然公園法に規制根拠をもたず、道路交通法かまたは財産権II 施設管理権限に基づく規制であるため、II 1 とは計画内容としての意味合いが異なり、この部分は自然公園法の規制根拠としての計画ではないのである。

III 事業計画では、保護や利用のために必要な施設について、どの場所にその施設を設置するのか、つまり配置とその管理運営方針が書かれた施設計画と、維持回復しなければならぬ生態系の現況や

事業実施方針などを記述する生態系維持回復計画の二つを書くことになっている。

## 問題点①公園の計画として一般に期待される内容になっていない

一般用語としての「公園の計画」には、「公園管理の基本的方針」や「公園の出来上りの姿の全貌を示すもの」という意味が込められているのではないだろうか。つまり、一般の人々は、公園計画を見れば、公園をどういう考えに基づいてどう維持し今後どうしたのか、その具体的な姿の全貌が分かるはず、と期待するだろう。

しかしそうはなっていない。I 基本方針に少し記述はあるが、性格としては次のII IIIに続く内容の前段の解説といふべきものであり、II IIIに書いてあるのは自然公園法に規定された計画についてだけなのである。自然資源のモニタリング計画、利用実態調査計画、環境教育のための事業計画、ボランティア活動計画、施設整備の年次計画など、公園管理に関係する計画については触れられていない。こ

れらは、以前から位置付けがあいまいで宙ぶらりん状態のままに置かれていたものである。環境教育などは、教化という言葉で法目的の中に表現されているにもかかわらず、公園計画には何の記載もない。

さらに、バランスを欠いているものがある。公園計画の中の事業計画のうち、生態系維持回復計画だけは、施設に関する計画ではない。この計画だけはソフト事業なのに公園計画に掲載されている。

自然公園法に規定がある計画についての記載対象とした、ということだと思いが、その場合でも利用規制計画についてはそこが生じる。自然公園法上の利用の規制は、第三七条にあるとおり、いわゆる立ち売り業者の規制を念頭に置いたものとなっており、マイカー規制のことではないからである。右に見てきたように、現状では、公園計画は、公園管理の基本的方針や出来上りの姿の全貌を示すものとはなっていない。

さらに言えば、規制と施設に偏った自然公園法の構造が、国立公園をどうしていくのかについて、分かりにくくしていると言えるだ

ろう。法目的と各条項の間をつなぐべき基本理念などが存在しないからである。

**問題点② 管理運営計画と公園計画の位置付けが逆転している**

公園管理の基本的方針や出来上りの姿の全貌を示している文書に近いのは、実は公園計画ではなく管理運営計画である。「国立公園管理運営計画作成要領」について（平成二六年七月七日自然環境局長通知）から、その計画事項を抜粋する。

- |                 |                         |
|-----------------|-------------------------|
| (1) 経緯          | (2) 概況                  |
| (3) ジョン         | (4) 方針                  |
| (5) 自然環境の       | (6) 公園利用の推進に            |
| (7) 公園事業及び行為許可の | (8) 国立公園関係者の連携体制等に関する事項 |
| (9) その他及び参考資料   |                         |

このうち、(七)は許認可の公園ごとの詳細基準であり、全国共通基準が定められている自然公園法施行規則を補完するものであるので、許可基準の情報公開や行政官の事務マニュアルの性格が強い。

しかしそれ以外、特に(三)から(六)については、公園のあるべき姿を示して地方公共団体など地元関係機関と共有するものであり、「公園管理の基本的方針」や「公園の出来上りの姿の全貌を示すもの」となっている。

公園計画は法律に規定された環境大臣作成の法定計画であり関係大臣との協議の上で官報告示するのに対し、管理運営計画はその根拠を局長通知においており作成者は地方環境事務所長であることなど、法的な位置付けは下位のものとなっている。つまり、通常の法的文書では、理念的、広い対象にかかるとは法的に上位で、下位になるほど具体的、狭い範囲を対象とすることが普通であるが、公園計画と管理運営計画（の前半部分）は、これが通常とは逆の関係になっていると言えるだろう。

管理運営計画も公表文書であるので、国民に対する国立公園の将来像や目指すものの提示はできていると言えないことはない。しかし、少なくとも公園計画と管理運営計画の法的位置付けの不規則感 は否めない。

**提案**

現行の公園計画は、国立公園の現状や課題、方向性を体系的に分かりやすく表すことができず、不適切だと考える。国民に対する国立公園のビジョンの提示のための文書として、公園計画を位置付けしなおすことができないだろうか。

具体的には、公園計画書には、ビジョンを示す部分と規制根拠を示す部分の両方を含むことにし、規制根拠部分はこれまでどおり関係行政機関に協議するが、それ以外は国民に対する公開義務を有する文書としての性格付けとする。

このことよって、公園計画と管理運営計画の逆転現象が解消され、現在は宙ぶらりん状態の各種のソフト事業も、法律用語としてのいわゆる法律事項ではないが、法的文書の中に位置付けることが可能となるのではないだろうか。

**中島 慶二** ● なかじま けいじ  
一九八四年環境庁入庁。日光、尾瀬、阿蘇、大雪山などの現地管理業務、長崎県庁、那覇事務所長、復興庁、野生生物課長などを歴任。退官後二〇一七年より江戸川大学国立公園研究所長。