

## 制度誕生時の公園計画

昭和六年発行の「国立公園法解説」(伊藤武彦著、国立公園協会発行)には公園計画に関する記述に「統制」という言葉が用いられており興味深い。この本の中で「統制」という言葉は、「行為の規

制」の意味で使われるときと、「行政意思の徹底のための制御」の意味で使われるときがあつて、若干の混乱を生じているが、いずれにしても理想の国立公園を実現するための意思が明確に感じられる。いくつか左に抜粋した。

「内務大臣が国立公園政策の根本

「国立公園計画とは、国立公園の保護又は利用に関する統制及施設の計画である。(中略)而して苟くも国立公園の保護利用に関する統制及施設である限り、總て此の国立公園計画を基準として行はるゝものである。」(第2編第2章第1節「国立公園計画の意義」)

「国立公園区域内に於て(中略)各自の自由な、濫雑な執行を許すときは折角の設備も其の利用の効果を十分に發揮することを得ず、或は却て公園の機能を阻害するに至る虞がある。故に此の虞を除かんが為には國家自ら国立公園に関する施設の一般的な統制監督を為し、一定の目的の下に国立公園計画及国立公園事業を決定して国立公園政策の根本方針を確立し、国立公園の維持經營上の原則を定むるの必要がある。」(第2編第3章第1節「国立公園計画及国立公園事業の決定」)

「公共團體又は私人が国立公園の施設を管理する場合に於て、其の管理權の行使は管理者の自由に委ねることなく、国立公園の統制監督の下に置かなければならぬ。」(第2編第6章第3節「国立公園の施設の管理に対する統制」)

「蓋し特別地域を如何なる範囲に定むべきかは、国立公園の風致維持上重要な統制問題であつて、国立公園計画の重要な一部分であるからである。」(第2編第8章第1節)

## 「国立公園法解説」抜粋

方針を確立し、公園計画として定め、施設の適切な管理經營や特別地域の風致の適切な維持のため、各種行為を統制・監督する。」ということにならう。

「統制」という語が使われることで、(国立公園の姿として適切な状態が、どういふものか分かつていふ)國家が公園計画という形で公に示し、意思を徹底して国立公園の理想を実現していく、という公園計画の意義がわかりやすく表現されている。

## 統制の目標像

ところが、国立公園法には、公園計画を決定するということは規定されているが、統制の目標、今の言葉で言えば、ビジョン、または、あるべき国立公園像をどのようにに表現するのか、ということまでは具体的に書かれていなかった。このことは現在でも基本的に同様である。その結果、どうなったのか。

保護施策に関しては、指定時の優れた自然景観という普遍的な価値を目標として描くことができるので、誰が案をつくっても保護計

画の基本的考え方(ここはこういう自然だからこう保護すべき)は、あまり変わらない。地域や自然の現状から論じて、生態学や生物学を背景に、科学的に裏付けすることが可能である。保護規制であっても保護施設であつても、まず問題は生じない。公園計画の案をつくる時、目標像をどうするかについて悩むことはあまりない。

一方、利用施策はどうだろうか。どういふ自然だから、こういう利用を計画すると言つた、利用に関する基本的な考え方を描くためのガイドラインはなかったといつてもいい。頂上に立つのに、ロープウェイによるべきなのか、車道によるのか、登山道なのか。そもそも人が利用してよいものなのか。その決定は、その場所の自然環境・景観の特質から導き出せるというより、環境容量、環境影響、現存する利用手段、時代背景などが絡んでいて決め手がない。普遍的な答えを出すのは困難だ。だから実際には、保護計画のゾーンに規定されていることが多い。国立公園法が前提としていたように、利用のビジョンに関しては、國家が国立公園の姿として適切な

状態がどういふものか一義的に分かっていふとは言えないのではないか。

## 尾瀬ヶ原を例にとつて

尾瀬ヶ原を例にとつて考えてみよう。まず考えられる基本方針はこのようなものだろう。「広い高層湿原を含む尾瀬ヶ原湿原は本州最大で学術的価値が高い。だから、その価値を損なわないようにしつつ、最大限に国立公園の機能を発揮できるように利用すべきである。」(ここまでは異論は少ないだろう。では具体的に、どういう利用を行わせ、どういう状態をよい結果とするのか。さらに掘り下げていくとどうなるか。尾瀬では、どんな利用をさせるべきなのだろうか。

開放的な景観なのだから爽快なハイキングの場として活用すべき、原始的雰囲気豊富なのでより深い自然体験ができるキャンプの場として活用すべき、地域にある世界的な宝なのだから地元の青少年の地元学の間として活用すべき、比較的平坦な地形を生かして高齢者向けの健康づくりの場とし



インタープリテーション

て活用すべき、小さい子どもも利用しやすい木道のような施設を整備できるのだから幼児や小学生の野外体験の場として活用すべき、などさまざまな考えが想定される。環境学習に重きを置く人ならば、湿原に関する科学的な学習が行えるように、細分化された湿原の種類や池塘のタイプ、植生のタイプをすべて観察できるように湿原の中に木道を張り巡らせることがいいという考えも可能だろう。見ただけでは分からない湿原の価値を科学的な知識で理解させてくれるインタープリターの同伴を必須と

するといふ考え方もありうる。尾瀬の自然には多面的な利用価値が存在するということだろう。

## 多面的価値の優先順位

ではどうやって優先順位をつけるのか。

仮に環境容量の点から見れば、すべてを同時に実施可能である場合、すべてやればいいのであつて何かに絞る必要はないのだ、という考え方に立つならば、そもそも「こういう自然だからこう利用すべきだ」という利用の目標像は何でもよい、ということになる。

また仮に環境容量的にはこの中のどれをとつても可能な場合、例えばどれか一つを採用してそれ以外を排除するといった答えを導き出すことは、理屈ではおそらく不可能であり、社会的合意、つまりどれがより社会に広く受け入れられるかということが基準になるだろう。

いずれにしても、自然と社会の関係から生じる多面的利用価値群を、利用施策の目標策定の際にどう扱うのかについては、今のところ標準的で明確なガイドラインが

あるわけではない。「目標」「基本的考え方」は、保護施策の一義的に定まるものではなく、いくつも存在する利用価値群の中から、デザインされた一つの案として定めるしかないのではないだろうか。

またそれは社会的合意形成によつて、その正当性を確保するしかないのではないだろうか。

こう見ていくと、冒頭に見たような、九〇年前、国立公園のあるべき姿というものがあらかじめ存在するとの前提のもとで、その目標に近づくための「統制」を行うという国立公園法の利用計画制度の考え方にはどうやら無理があり、それを受け継ぐ自然公園法は、利用施策に関しては根本から再検討する余地があると思われる。

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。