

江戸川大学国立公園研究所から

執筆担当・中島慶二

はじめに

公園事業は、国立公園等において公園計画に基づき国が行うべき公園の保護・利用のための事業を、国だけでなく地方公共団体や民間事業者も行えることとし、認可等の手続きを通じてそれらの事業執行内容をコントロールすることによって、国の考えに基づいて統制のとれた公園利用・保護施設の整備・提供が図られるとの考えに基づいている。国立公園法制定時から、国による統制を行うことで国立公園の理想像が実現すると考えた国立公園の開発整備論の基本が、この公園事業制度である。

国立公園法が考えた統制

「統制」のための手続き上の法的担保は、協議（以前は「承認」）

や認可の手続きとして法律や政令に規定されており、地方公共団体や民間事業に行ってもらふ事業の内容は、それらの手続きに際して、公園計画や事業決定、管理計画に即した内容であるかどうかをチェックすることで「統制」のとれた事業内容とすることができると、公園事業者として地位を与える最初の認可だけでなく、管理経営方法、供用期日、その延期、事業者の承継の承認、休止、廃止など、一般工作物の建築等に係る規制に比べ、かなり多岐にわたる事項についていちいち手続きを必要とする制度となっている。国の代わり公園事業を執行してもらふのだから、いい加減なものでは困るというだけでなく、事業を行う権利に加え、事業を確実に行う義務が生じるのである。一般工作物は行為に対する許可だけであるから一回の手続きで終わるが、公園事業

施設に対する規制・手続きは地位を維持している間は散発的にであるが継続して発生する。いかに煩瑣であるか分かるだろう。

民間公園事業に関する
優遇措置

驚くべきことに、国立公園法第五條第三項には、「行政官庁ニ非ザル者国立公園事業ヲ執行スル場合ニ於テ国庫ハ其ノ費用ノ一部ヲ補助スルコトヲ得」すなわち民間事業に対する国庫補助が明記されているのである。伊藤武彦著「国立公園法解説」にも、「第三項の規定は国立公園の施設に関する事業は大体において規模大であり、且多額の費用を要するものであるから、行政官庁にあらざる者即ち公共団体及び私人が之を執行する場合に於て、国庫よりその費用の一部を補助して、其の負担を軽減し、以て国立公園事業の完成充実を促進せんとする趣旨に出でたるものである」とある。ただし、現実には、これまで、山小屋の公衆トイレに対する補助事業などの特殊ケースを除き、民間事業者に対する国庫補助は通常行われていない。なお、国立公園法や自然公園法

ではないが、土地収用法第三条には、土地収用することができるとして第二九号に「自然公園法に基づく公園事業」が挙げられている。法解釈上、当然民間公園事業も含まれる。ただし現実にはこちららも、これまで適用されたことはないはずである。

公園のあるべき姿を完成させるため、国と公共団体だけでなく民間事業者も事業執行することを想定し、厳しい手続きでの「統制」と、補助金の拠出や土地収用の対象にするなどの「優遇措置」でパッケージとしてコントロールするのが公園事業制度の理想であった。

統制される理想像は何か

では、統制によってどのような理想像を実現するのだろうか。

例として、日光国立公園の公園計画のうち、中禅寺湖畔において民間事業で執行されると思われる宿舎事業（集団施設地区を除く）の計画内容（計画書の表では「整備方針」として記述される）をみると図1のとおりである。

このように、地名が変わるだけの実に定型的な表現となっており、な

ぜこの場所に宿舍事業を計画するのか、どういう宿舍を整備するのか、という計画意図はほとんど書かれていない。これでは、地区ごとに本来意図があつて計画されるはずの公園利用計画（公園事業）の具体的内容はほとんど無いというべきだろう。ここでは日光国立公園の中禅寺湖畔だけを例に挙げたが、他公園・他地域もさほど変わらない。

では、公園事業の認可の際に認可基準として機能する管理計画の上ではどうなっているのか。日光国立公園管理計画（平成一三年一二月）から、図2に先ほどの宿舍事業の該当箇所を抜粋する。

先ほどの三地区を含めて、これらの宿舍はすべて同じ、どの場所でも使える一般論が語られているだけの基本方針によっている。どういう理由でこの場所に宿舍が計

宿 舎 栃木県日光市(竜頭滝) 竜頭滝周辺の自然探勝等のための滞在拠点として整備する。
宿 舎 栃木県日光市(菖蒲ヶ浜) 中禅寺湖周辺の自然探勝等のための滞在拠点として整備する。
宿 舎 栃木県日光市(曲ヶ和田) 中禅寺湖周辺の自然探勝等のための滞在拠点として整備する。

図1 日光国立公園公園計画書

画されたのか、それぞれの場所の宿舍はどのように整備すべきかという、国の考える理想像としての内容は、この管理計画からも読み取れないと言つていいだろう。

統制すべき公園利用のあるべき姿とは？

公園事業執行の協議または認可の審査基準は、自然環境局長通知「国立公園事業取扱要領」であるが、これを見ると、理想像を目指すポジティブなチェックをすることはほとんど書いておらず、近い項目は「国立公園計画に適合すること」しかない。この通知によれば、公園事業執行の際にチェックされるのは、公園事業であればすべから順守しなければならない共通事

2 風致景観の管理に関する事項

(2) 公園事業取扱方針 宿舍部分

光徳 竜頭滝 菖蒲ヶ浜 曲ヶ和田
庚申山 丸沼 菅沼

①基本方針

落ち着いた雰囲気を持し、自然探勝、ハイキング、登山、スキー等を指向する公園利用者を対象とする宿泊地として整備するものとする。

(②以下は、高さ、色彩など外観の規制に関する方針である。)

図2 日光国立公園管理計画書

項すなわち、事業執行能力があるかどうか、会員制など私的または特定利用者のための施設でないかどうか、風致景観上の大きな支障がないかどうか、などが主な点である。しかしこれらの点は公園事業としての一般的な公共性の担保（国の代わりに事業を行うものとしての最低限の条件）であり、個別の地区に整備されるべき施設の事業計画内容あるいは方針というものは異なる。これらを見ると、公園事業施設に対して統制されるべき利用計画の本質的な内容は薄弱で、結局のところ宿泊などのサービスを利用者に対して提供するというだけである。

公園事業の建前は崩れている

利用計画の内容は、「こうでなくてはならない」というものではなく、「こうであつてもよい」利用価値群の中から選んでデザインしたものだ。環境容量の範囲内であれば、利用計画には相当の自由度つまり裁量の余地がある。この場所に宿泊施設があつたほうが良いが、なければならないといまでは言えない、といった、いわばあい

まいな必然性しかない。公園計画や管理計画の記述が、定型的なものとなりがちなのは、こうした背景があるからだろう。

つまり、利用計画がそもそもあまいな必然性に立脚している以上、「統制」すべき公園利用のあるべき姿（具体的理想像）というようなものは、個別の地区ごとの民間事業の執行内容に関しては現実には存在しないのである。国が考える公園計画の考えを公園事業者に統制することで国立公園の理想像を形成するという国立公園法制定時の理想は、民間事業者に関しては実現する可能性はなかったといつてもいいのではないか。

国立公園法制定当時に構想された制度パッケージの中で、補助金や土地収用など、想定した優遇措置が機能していない一方で、手続き面での統制だけが残り、民間公園事業制度は、あいまない理想像の統制のための不必要に詳細なツールとして残存しているといつてもよい。

民間公園事業制度は当初の理想を実現できなかったと考えるべきではないだろうか。

(二〇二一年一月号に続く)