

執筆担当・中島慶一

## はじめに

「民間公園事業制度の理想と現実(上)」(二〇二〇年一〇月号)

では、民間の国立公園事業の制度は、本来国が描いた国立公園の理想の形を具現化するための民間参画制度であり、アメとムチをパッケージにした統制によって国の意思を間違えずに具体化していく、という法制度発足当初の考え方に沿って制度設計されているが、公園計画のうち、現実の利用計画には、環境容量の範囲内であれば、自由度が高いあいまいな必然性しかないこと、国が個別の民間事業の理想の姿を個別具体にはイメージできていないこと、などの問題点があり、国の代わりに執行する事業という建前は崩れているのではないかとの指摘を行った。

今回は、統制にこだわるあまり

規制を詳細化しすぎてしまい、規制と公益のバランスに問題がないかとの指摘を行い、あわせて、民間公園事業の可能性について考察したい。

## 公園事業の規制の内容

自然公園法の保護施策に関しては、その構成は、比較的単純なものである。公園の保護規制計画によって公園の区域内で行われる人為的行為の規制の強弱のランクを定め、区域の種別ごとにまずは一律に禁止された行為について、地種区分と規制行為ごとの許否の処分の判断基準に従って、許可の場合には必要に応じて条件を附して行為を容認する。公的な意味付けのない民間事業であれば誰が申請しても同じ結果となる。

このため、審査に必要な書類は、公園の風致景観に対する当該行為

の影響を予測評価できるもの、例えば規模外観や敷地、修景などの図面類にはほぼ限られる。行為が実際に行われなくても問題はない。

一方、公園事業の場合にはどうか。保護規制による審査と同様に、風致景観に対する影響を予測評価するための書類は当然必要である。そのほかに、国の代わりに行う事業であるから、国に代わって適切な内容の事業を継続的に行えるかどうかを確認する書類、例えば融資証明や残高証明のようなもの、土地を確保していることを証する書類、事業を行うための他法令の免許などが必要であればその取得見込み関係書類なども必要であり、図面類に関しても、外観だけでなく、どのようなサービスを行うのかについても確認が必要になるため、例えば収容力が計算できる各部屋の平面図や内部の詳細平面図も必要となる。さらに管理経営方法や料金設定などの書類も必要で、一般的にみて、行為許可に関する申請書類よりも公園事業の認可に係る申請書類のほうが多種類にわたる。さらに、公園事業者には事業執行にかかるサービスの開始、

継続の義務が生じるため、仮に休業するなどの場合も届出手続きが必要となる。

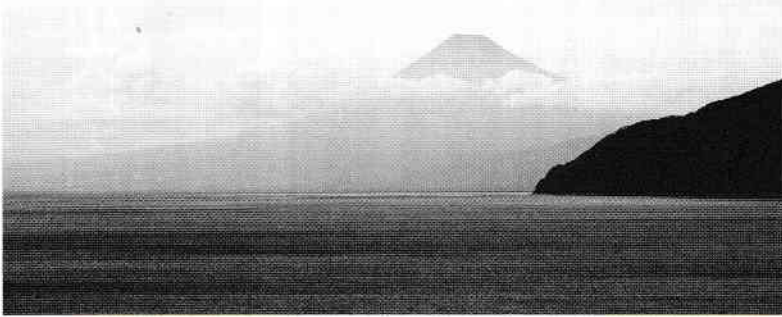
## 規制と公益のバランス

経営の内容に関係する書類や手続きが必要な理由は、公園事業が「国の代わりに」行われる事業であるからである。さまざまな優遇が受けられるが、その代わりに確実に事業を行う義務が生じ、その関係の確認手続きが多くなっているというわけである。

制度の構成を考えればそのような規制に合理性がないとは思われないが、規制の程度は、それによって得られる公益とのバランスを較量すべきものでもある。このような経営に関わる内容の規制と、その規制によって得られる公益とのバランス、ここでの公益は「国の考えた公園事業の姿の具現化」であるが、前回みたように国が個別具体にイメージできていないことを踏まえればそのバランスが良いとは思えない。規制の煩雑さに比べ、これらの規制による公益的意義は小さいと言わざるを得ない。

さらに、基準が不明確であるという問題もある。経営方針の変更

による料金改定やサービス向上のための内部改修なども手続が必須であるが、どのような経営方針、どのような料金体系、どのようなサービス提供が公園事業施設としてふさわしいのが基準として明確にされていないことも、規制の適正化という観点からみて問題があると言えよう。



## 国立公園の専用地域化

では現在、民間公園事業の制度には実際にどのような意義があるだろうか。民間公園事業は保護計画による規制対象ではない代わり、別途規制を受ける形になっているが、この時の規制は原則的に保護計画による規制内容よりも緩いものになっている。このことによつて一つの効果が生まれている。

つまり、わが国のようないわゆる地域制公園では、土地利用を公園目的に専用させることができないが、規制緩和を伴う公園事業制度があることで、民間事業者にとつては公園利用とは関係のない土地利用よりも公園利用に資する土地利用のほうが有利になるわけである。公園利用計画がある場所では、ほかの土地利用ではなく公園計画に沿った土地利用が優先的に検討されるはずで、そのことがこの制度の一つの意義であると言えるだろう。

特に、特別保護地区と第一種特別地域、環境省所管地においては、建築物の建設をはじめ、各種開発は原則禁止されるため、公園事業

施設でなければ土地を活かすことができない。この三つの地域においては、民間事業施設も含めて公園専用の地域を形成することが可能となる。ただしこれは、ほんのわずかな公園核心部エリアでの可能性に過ぎない。

## コミュニティと公園の意義

もう一つの可能性は、コミュニティとしての性格である。国立公園は自治体ではないが、エリアが画定され、内外にさまざまな形で国立公園に関係する住民が居住しており、それら住民が共有する国立公園ならではの課題（地域ブランディング、観光客向け情報提供、野生生物管理など）が存在する。そういった意味でコミュニティとしての性格をもっていると考えるのではないだろうか。現在でも基礎自治体や観光協会、DMOなどの連携によってこれらの課題に対応している。

民間公園事業者のネットワークが存在すれば、これらの課題に対する取り組みを推進するためのコミュニティの中心的存在になりうる。特に環境教育や利用情報

提供にかかるソフト事業は、施設中心に事業を構想するよりも、関係者のネットワークによって事業を構想するほうが効果的だろう。エコツーリズム事業者なども含めたソフト事業を公園事業に位置付ける意義が生じ、さらには国立公園内外に存在するステークホルダーを大きくくりでまとめることもできるかもしれない。

現在の社会は、国立公園法が成立した昭和六年当時の社会と比べ大きく変貌を遂げている。しかしながら、公園事業制度は法律レベルでの改正は一度もなく、制度の構成や内容にはほぼ変更がない。そろそろ現代的な意義を追求した公園事業制度に衣替えしても良い時期ではないだろうか。

### 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。