

## 自然環境保全法（1972年）、審査指針（1974年）、レンジャー制度50年（2003年）

櫻井 正昭

※2021年11月12日（金）櫻井正昭氏からのヒアリングを元に作成

### 1. 自然環境保全法について（1972年）

環境庁発足直前の厚生省末期は、自動車による観光利用を進めようという時代で、新しく道路を造ることの認可について抵抗感はなかった。山岳地の道路（塩那スカイラインや富士スバルラインなど）もたくさん造られた。一方で自然保護団体とか現地レンジャーはこのような動きに疑問を持っていた。

尾瀬の横断道路についても公園計画に位置づけ、事業認可までしていたもので、厚生省の国立公園部は公園利用上必要な事業だと考えていた。しかしながら環境庁発足直後に反対運動が起こり、実質初代の大石武一環境庁長官が尾瀬を訪れ、工事中の道路について事業認可を撤回するという事になった。結果として各地で自然保護運動が活気づき、「保護と利用」を掲げる自然公園法がネックだから「保護中心」の法律が必要だという動きになった。大石長官からも保護中心の法律を作るよう指示があり、自然環境保全法の制定に繋がった。生態学会からはアメリカにウィルダネスエリア（原始地域）法があるという情報提供を受けるとともに、都道府県が先駆的に「郷土環境保全地域」や「緑地環境保全地域」といった制度を条例で作る事例もあり、その法的裏付けについて整理する必要も生じていた。当時私は発足直後の環境庁自然保護局企画調整課の保護係だったが、自然環境保全法制定に係るプロジェクトチームが立ち上がって参加することになった。

関係省庁との調整は非常に難航した。この法律の大きな目玉でもある、原生的な自然を将来とも人手をかけずに保護する目的の原生自然環境保全地域について、林野庁からは、国有林内の保安林に原生自然環境保全地域を指定することを断固拒否された。保安林は必要に応じて手を入れるというのが理由であった。また建設省からは法律の対象から都市地域を外すように主張された。原生自然環境保全地域を指定するのに国有林内の保安林を外すわけにはいかないと考えていたため、法律そのものを断念せざるを得ない状況だったが、大石長官からは何が何でも成立させろという強い指示があったので、妥協案として法律上は、原生自然環境保全地域の指定は「保安林を除く」ということとした。そのような付け焼き刃的な経緯で作った法律なので、その他の施策についても条文と実態とが合わないものもあり、満足のいく内容のものとはならなかったと感じている。その後屋久島や十勝川源流部などの原生自然環境保全地域の指定に当たっては、既存の国立公園内の一部を名目上指定換えして、林野庁にはわざわざ保安林を部分解除してもらった。また南硫黄島は改めて法律で規制しなくても絶海の孤島なので原生的な地域のままである。

なお、建設省はこの法律の後を追うように、別途「都市緑地保全法」を制定した。

## 2. 審査指針について（1974年）

審査指針（国立公園内（普通地域を除く。）における各種行為に関する審査指針）ができる前は、国立公園特別地域の許可は自由裁量行為として何の基準もない状態であり、当時の国立公園レンジャーは個人の直感で許可の判断をしていた。しかし、2～3年で異動があり、人によって取扱いの厳しさが変わってしまうことも生じていた。そのレンジャーが強気な性格なのか、弱気な性格なのかによっても対応が変わり、もし弱気のレンジャーが高層建築物を許可してしまった場合にはそれが前例となり、それ以上厳しく指導することができなくなったことも起こり得た。こういったことはとりわけ私有地の多いところで起きていた。（国有林の場合は林野庁というバックもあり、強気でいられた。）

また、1960年代の半ばには別荘分譲地造成の急増もあり、「別荘地の区画については1,000㎡以上とする」といった通知が出された。しかし、一旦許可を取って整備した後に細かく分譲される事例も多く、譲り受けた人が別荘を建てようとする申請が増えた。細かく分譲された場合には通知の基準には合わないが、弱気なレンジャーは許可をしてしまったり、強気なレンジャーは許可をしないので不服審査申し立てが出てくるという事態も生じていた。

私が2年8ヶ月の陸中海岸国立公園宮古駐在から厚生省国立公園局管理課の保護係に戻ってきた1968年頃は、自然公園法の許可は電信柱1本からダム、道路など公共事業、別荘一軒一軒の大量の申請書を扱っていた。上記のような事態も生じている中、試みに当時の保護係の仲間と許可基準案を作ってみることにした。自然公園法に基づく許可権限の一部は都道府県に委譲されていたが、その審査には苦勞していたようで、その基準案を見せたところ、都道府県の担当者からは大変好評であった。一方、強気のレンジャーからは「ここまでなら許可すると言っているようなものだ」と猛反対する声も出たため、基準作りを途中で断念せざるを得なかった。

厚生省から環境庁に移り、自然保護の時代に傾いて来たころ、1973年に「自然保護に関する行政監察」が公表され、自然公園法による判断が明確でないので基準を作成するよう勧告が出された。当時の上司から「以前良いものを作っていたよな」という話があり、一旦お蔵入りしていた許可基準の試案を基に作成することになった。

ただし基本的な考え方としては、あくまでも「審査のメド」であって、「これに合わないものは許可しない」という考え方で作ったものなので「許可基準」ではなく「審査指針」とした。また審査指針には様々な数値を用いているが、1,000㎡以下の分譲地の場合にはわざと建蔽率の基準を厳しくするなどの工夫もした。数値については独自に考えたものではなく、既存の規定や通知、他法令の運用を基にそれまで出ていた数値をまとめたものである。例えば建築物の高さ13mの基準は、既に普通地域の届出を要する建築物の新築の基準が13mと定められていた。何故13mを使用していたのかはわからないが、過去の建築基準法における木造建築の高さ基準が13mとされていたこと、また、この数値は日本における高木の高さに相当し、自然の中に建築物が隠れるだろうということで決めたものらしい。分譲地における建築物の高さ10mについては、都市計画法の風致地区の許可基準が既に運用されており、それを参考にして採用したものである。

また、当時は大雪山国立公園美瑛新得線の計画決定について審議会に諮問されて、審議の過程で林修三自然公園部会長談話（1973年10月）が出されていた。これは初めて審議会で道路が止まった事例である。この際に高山帯・亜高山帯の特別保護地区や特別地域のようなところで道路を通さないという考えが出され、こういった考え方も審査指針に盛り込むこととした。地熱発電施設については当時通産省との間の覚書で国立公園内では開発しないことになっていたので審査指針にも位置付けた。さらに三木武夫環境庁長官が国会答弁でゴルフ場を国立公園では今後許可しないということを発言されて、公園事業からも削除されるということもあった。これも踏まえてゴルフ場を造成するための土地の形状変更は認めないこととした。

これらのことはいずれも1973年の出来事であり、1973年はキーになる年であった。過去に許可基準の試案を出した際には上記のとおり反対があったものの、今回は行政監察の結果を踏まえて整備したものであるので反対はなかった。このような経緯を経て、1974年11月に自然保護局長通知「国立公園内（普通地域を除く。）における各種行為に関する審査指針」が出された。

審査指針を出した後は、無茶な申請が出てこなくなったため、レンジャーは一気に楽になった。審査指針を策定した真の狙いとしては、これで空いた時間を利用者指導や公園内の巡視に使うて欲しいというものであった。しかしかえってレンジャーが指針に当てはめて書類を細かく見ることになり、デスクワークが中心となってしまっ「審査指針を作ったことが原因だ」と陰で言われたが、そういったことを狙った訳ではなかった。その後地方分権の流れからか、この審査指針が自然公園法施行規則に位置づけられたが、その際に一部見直すとか、もう少し工夫の余地はあったのではないかと考えている。

審査指針は許可手続を楽にするために作ったもので、現役のレンジャーには利用者指導や公園内を巡視することに時間を注力して欲しいと強く願う。なお、審査指針を整備した際の詳細な経緯については雑誌「国立公園」第606号の「審査指針策定の顛末と功罪（自然公園財団 専務理事 櫻井正昭）」を参照してほしい。

### 3. レンジャー制度50年(2003年)

#### －「レンジャーの先駆者（パイオニア）たち」の刊行（2003年）

自然公園法を大幅に改正した際に「国立公園には国立公園管理官を置く」という条文を設けてほしかった。実は将来自然公園法の改正に向けての布石とするため、自然環境保全法には「自然保護取締官を置く」旨の規定を入れ込んだ（自然環境保全法第18条）。しかし私はその後残念ながら自然公園法の改正に携わる機会はなく、そのまま退官となった。

幸い人事院との交渉で国立公園管理官の肩書は使えることになっていたが、環境庁が環境省になって、せっかく獲得した国立公園管理官の肩書が自然保護官に統一されてしまった。現在は隣り合わせの国立公園でも、自然保護官がいるところと国立公園管理官がいるところがあり、国民にはわかりにくいと感じている。シンプルに「国立公園には国立公園管理官を置く」ということにすべきだと思う。国立公園管理員の時代から「国立公園管

理官」という肩書が念願だった。

環境庁が環境省に昇格するなど状況が変化する中、地区事務所が地方環境事務所となり、事務所名からも「国立公園」という名前が消え、国立公園管理官が自然保護官になった。「国立公園レンジャーの心を大切にしてほしい」、「国立公園が原点であることを忘れてほしくない」という思いもあり、当時私は自然公園美化管理財団に異動したばかりだったが、丁度レンジャー制度 50 周年という節目であったので、「レンジャーの先駆者（パイオニア）たち」を編集することにした。

執筆にあたっては、原則として現地駐在の事務所の初代レンジャー（＝先駆者達）に執筆を依頼して、本を作った。執筆者は 50 数人いたが、喜んで原稿を書いてくださり、2 ヶ月で原稿をまとめ完成した。たまたま私は厚生省から環境庁を通じて保護係に 7 年（係員・主査・係長）いたので、執筆者の皆さんは存じ上げており、頼みやすかった。しかし、ワープロのルポの人もいれば、一太郎の人がいたり、原稿用紙に直接書いた人もいて、全部「てにをは」を直しながら、私がルポに統一して打ち直さなければならず大変だった。苦労も多かったが、本ができた際にはみんなに感謝してもらえた。また厚生省の本省から現地レンジャーへメッセージを届ける「レンジャーズ・ノート」の創刊号を載せたことも意義があった。

この本を通して現役のレンジャーに伝えたかったのは、過去の先輩が苦労しながらも国立公園の現場をどのように愛したかを知って欲しいということ。何のためにこの仕事を選んだのかという初心を問い続けながら、赴任先の自然に惚れ込んで、なるべく山・川を歩いて自分のものにしていく、そのチャンスを与えられたという気持ちになってほしい。

地域に定着したレンジャーを育てていくことは重要であり、アクティブレンジャー制度については短期でやめさせるのではなく、もっと活用して地域に定着したレンジャーとして正式採用する人事制度があっても良いのではないか。アクティブレンジャーは期限付きの非正規職員の制度だと思うが、非正規労働問題は社会で様々な議論が生じており、経営者側の流れに乗るのではなく、むしろ採用される側に立った正当な方向を目指すべきだと思う。

2016 年から始まった国立公園満喫プロジェクトでは、せっかくインバウンドが伸びたのにコロナでダメになってしまったのが残念。とはいえ、今後も日本人だけではなく、外国人もターゲットにした方が良く考えている。外国人から見て大事なのは、国立公園に「パークレンジャー」が「レンジャーオフィス」に常駐している状態を目指していくべきで、「ビジターセンター」と併設するのが良いと思う。

#### 【参考文献】

- ・自然公園実務必携
- ・自然は泣いている・自然破壊黒書（全国自然保護連合編 1972 年）
- ・自然環境保全法の解説（中央法規出版 1974 年）

- ・「国立公園」第 606 号「審査指針策定の顛末と功罪」（2002 年）
- ・「レンジャーの先駆者たち」（自然公園財団 2003 年）

**【略歴】**

1943 年東京生まれ。1965 年厚生省採用、陸中海岸宮古駐在、厚生省国立公園局から部を経て 1971 年環境庁自然保護局に出向。大気保全局、水質保全局瀬戸内海環境保全室長、企画調整局環境影響審査課長を経て、自然保護局計画課長、企画調整課長、長官官房審議官を最後に 1995 年退官。その後日本環境協会、自然公園財団の各専務理事。2012 年退任。