

1. 財団設立の背景と利用者負担

「財団法人自然公園美化管理財団」は、国立公園内の美化清掃と施設管理など自然公園の管理運営を実践的に担う団体として、1979年6月29日に内閣総理大臣認可の財団法人として発足した。現在の「一般財団法人自然公園財団」の前身である。

第二次世界大戦後の高度経済成長も成熟期を迎えた昭和40年代（1960年代後半から70年代前半）には、所得の向上に伴うマイカーの増加やレジャーの大衆化などにより、国立公園での過剰利用と自然破壊・汚染が問題となってきた。利用者の集中する地域においては、特に散乱ごみの増大、公園利用サービスの低下などが目立っており、「ごみ持ち帰り運動」のほか、国、地方公共団体などがそれぞれの施策をもって快適な利用環境の確保に努めていたが、その成果は必ずしも十分とは言えない状況であった。「国立公園」とはいえ、公園内に民有地なども含む日本においては、国立公園制度創設の当初から公園管理も国のほか、地方自治体や民間も協力して実施してきた。特に、観光地としての国立公園内美化清掃については、この協力体制が不可欠だった。

ごみの処理については、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」により、廃棄物の定義とその排出者（事業者）の処理責任及び土地又は建物の占有者（管理者）の清潔の保持などが定められているが、営造物的な都市公園と違い、自然公園などの観光地においては、現実的には一般廃棄物として市町村が処理せざるを得ない状況であった。

ところが、この清掃事業に対する国の補助額は市町村の定住人口を基準にして算定されており、観光地においては実際にはこの定住人口を上回る観光客のもたらすごみが圧倒的に多く、市町村の財政を圧迫する結果となっていた。このため、入湯税納税義務者数による割増補正が行われてはいたが、当時の税制体系では観光収入によって市町村の財政を潤すまでには至らず、観光地の美化清掃事業を徹底することができない主要な原因ともなっていた。

これに対し、国（環境庁）は、1974年から美化清掃団体の清掃活動に対して都道府県を經由した間接補助を行い、1978年度においては、41道県79か所の美化清掃団体に対して補助金を交付した。しかしながら、この間接補助額は定額（国と県との合計額120万円又は240万円）であり、この結果一地区の清掃活動事業費（国、県、市町村、地元団体の4者合計）は最高でも480万円となり、かつ補助額相当の対応額を市町村も含めた地元において確保しなければならなかった。さらに、補助金を受けるための任意団体の事務の多くは実質的に地元市町村が担うなど、地元負担は軽減されにくく、また観光客の増加、ごみの増加にも対処しにくいのが実情だった。

そこで、対応策として、公園利用者からの利用者負担が考えられる。日本の国立公園制度創設の際の範の一つである米国の国立公園では、公園入口部のゲートにおいて入園料を徴収している。この入園料徴収は、利用者数制限と公園管理予算の利用者負担の二面性を有している。しかし、国立公園管理者であるナショナルパーク・サービス（国立公園局）が土地所有権も有している米国の制度（いわゆる「営造物制」）とは異なり、民有地も含んだ広範な土地を公園として指定し、この結果、公園内に様々な土地利用や居住者も抱える日本の制度（いわゆる「地域制」）では、入口ゲートの設置や入園料の徴収は困難である。

発足後間もない環境庁自然保護局は、自然環境保全のための基本方策について自然環境保全審議会（当時）に諮問（1973年5月）し、その答申の一部として「自然保護のための

費用負担問題検討中間報告」が同審議会自然環境部会より公表（1976年1月）された。この報告書では、「過剰利用による自然破壊が生じ、残された自然の保護管理を徹底すべき地域が生じている今日、このような自然の利用が、いつでも、どこでも全く自由、かつ無料という思想は修正をせまられている」とし、「国民共通の貴重な財産としてその利用を調整し、又は自然の保護をより充実するために、国民のコンセンサスが得られる範囲で利用者の負担と協力を求めうる分野があると認識すべきである」としている。そのうえで、「観光地のゴミし尿処理費用を観光客が負担する場合には、問題は少ないであろう」との認識が示されている。

他方、利用者負担に関する一般論としては、負担金額を高くすることは利用者を制限することになり、それによって利用環境が整備され、自然破壊が抑制されても、結局は金持ちだけが自然を享受できることになる、という専門家などの論説もあった。後に、日光国立公園（当時）尾瀬の自然保護のために、入山料徴収で利用者制限をしようという構想が自然保護団体から提起された際（1988年）にも、同様の論議が巻き起こり、筆者も国会対応に忙殺された。

利用者規制のための入園料徴収はともかく、現実問題としての美化清掃などのための“利用者”負担、これは利用者にとっても快適な自然環境を享受できるということから“受益者”負担でもあり、この実現が模索された。特に美化清掃対策などのための費用は増大する一方であり、これらの財源を確保するためには、駐車場、野営場などの料金収入を見込む必要も出てきた。

審議会答申でさえも“中間報告”に留まり、あいまいさが残る利用者負担問題。このような現行制度のもとでは対処しきれない種々の問題を解決するための制度を早急に行政に導入することは困難であっても、公益法人のような行政と民間との谷間を補完する者が実施に移すことは、現実問題の処理としては効果的であろうと考えられた。

2. 財団の設立と業務

環境庁では、利用者負担も含めた国民的参加の下に新たな協力団体を設立することにより、現状の管理体制の不足面を補うようなきめの細かな事業を実施して、清潔で快適な利用環境を確保することとし、1979年度政府予算に「自然公園美化管理財団（仮称）（財団）」の設立のための基金（基本財産造成のための補助金）を要求した。

これに伴い、自然保護局内に「財団設立準備室」を設置することとなった。筆者は当時、阿寒国立公園阿寒湖畔駐在だったが、準備室発足のために急遽^{きゅうきょ}1978年12月23日付で厳冬の阿寒から東京への転勤となった。政府予算案に財団設立のための補助金5,000万円が計上された1979年1月には、正式に準備室が発足した。事務室は、当時の環境庁が入居していた中央合同庁舎4号館の環境庁とは別フロアの小部屋で、当初の専任職員は、室長、室長補佐、主査（筆者）と事務補助員の4名だけだった。この準備室では、財団のほかにも、本州四国連絡橋（児島・坂出ルート）開通後の周辺の自然環境保全のための活動を助成する「財団法人本州四国連絡橋自然環境保全基金（仮称）」の設立も担当することとなった。両財団の設立準備が本格的になるに従い、財団設立後の勤務予定者として環境庁、自治省関連団体、銀行などからの出向者も加わり、準備室もにぎやかになってきた。

財団設立準備室の業務は、専ら設立発起人会の発足準備と設立認可のための寄付行為、及び2か年の事業計画書と収支予算書を作成することだった。また、局幹部などは、関係道県関係者や民間企業団体等への構想説明と出^{しゅつぜん}捐金（寄付金）依頼に奔走した。

財団に関する当初の予算要求では、初年度は基金造成のための国補助金 1 億円、5 地区の関係道県より 1,000 万円ずつ計 5,000 万円、さらに民間からの募金 5,000 万円の合計 2 億円の基本財産を造成する予定だった。しかし実際には、国からの補助金が 5,000 万円と決定したことから、設立初年度の基本財産は国、関係地方公共団体及び民間がそれぞれ 5,000 万円ずつ等分に負担することとなった。

財団の事業として、寄付行為では次の 7 項目を掲げた。

- (1) 国、地方公共団体からの自然公園内における利用施設の維持管理業務の受託
- (2) 自然公園内における美化清掃及びこれを行う団体等に対する助成
- (3) 自然公園内における駐車場その他の利用施設の設置及び管理運営
- (4) 自然公園の利用者に対する自然解説その他適正な利用のための情報提供
- (5) 自然公園内における美化及び適正な利用に関する思想の普及
- (6) 自然公園内における自然環境の保全に関する調査研究
- (7) その他この法人の目的を達成するために必要な事業

このうち、公園施設の管理運営事業としては、駐車場の運営のほか、公園施設の簡易な補修、整備さらには野営場、ビジターセンターなど駐車場以外の公園施設の管理運営(受託)などがあるが、当面は駐車場の運営が中心と考えられた。国又は県などが整備した駐車場を財団が使用許可を受けあるいは運営を受託するものであり、事業収入として、この駐車場からの料金(清掃等協力費)としての利用者負担金収入を見込んだ。費用負担論からは一種の見切り発車的な感はあるものの、現時点においてできるだけ公平さがあり、また技術的にも実施可能な利用者の費用負担方法として、駐車場の有料化が考えられたのだ。

当時は、マイカー増加と低価格の地価により、都市近郊(郊外)において広い駐車場を有するレストランや大型店舗、いわゆるロードサイドビジネスが拡大していた。無料駐車場で集客を図るビジネスモデルに対して、山岳地などでの駐車場有料化には、その実現に疑問の声もあったが、一方で都市中心部では駐車料金の支払いは抵抗なく受け入れられる時代ともなっていた。

他方で、駐車料金の徴収により観光客が減少するとの地元の懸念は根強く、財団の事業地拡張への抵抗も大きかった。特に、有料道路沿線の駐車場では、駐車料金の徴収が実質的な有料道路料金の値上げと受け取られかねないと考えられた。これらの懸念、事業化の反対に対しては、駐車場内外の清掃はもちろん、簡易な補修等については、財団が臨機応変に対処していくこととし、さらに車両の整理による混雑の解消、効率的な駐車場利用、利用者案内のためのパンフレット配付などにより費用負担に対する利用者へのサービスが向上すること、加えて美化清掃事業などにおける地元への還元など、事業実施による効果を粘り強く説明していく必要があった。

また、国や地方自治体が整備した駐車場で駐車料金を徴収するためには、施設の維持管理受託が考えられたが、当時は国や自治体において施設の維持管理業務を委託する法律や条例などの対象は限定されていた。そこで当初事業対象の直轄整備駐車場については国から借り受けて事業を実施する方式となったが、一般民間並みの高額な使用料では財団収支が引き合わない恐れもあることから、国有財産の管理を所管する大蔵省(当時)との協議も必要となった。

財団の事業遂行に要する費用は、この駐車場有料化に伴う収入のほか、基本財産の利子、賛助会費、清掃活動などの補助金、施設管理の委託費などによることとし、初年度は直轄整備の駐車場がある支笏湖畔(北海道)、十和田湖休屋(青森県)、日光湯元(栃木県)、上高地(長野県)、えびの(宮崎県)の 5 地区の支部でスタートすることとした。さらに 5 年間

で30か所程度の事業地拡大を目標とした。財団の名称を“国立公園”ではなく“自然公園”としたのは、将来的に国定公園などにも事業対象を拡大したいとの考えからだ。実際、後には大沼国定公園に支部が設置された（2021年に廃止）。

料金については、利用者負担の環境経済学的な考察はなされてはいないが、乗用車1台について1日250円を基本とし、大型バス・マイクロバスなどの料金設定や周遊道路に複数の駐車場がある場合の共通券方式などの検討も行った。徴収料金は決まったが、駐車場利用台数についての資料は、有料道路沿い駐車場などの一部を除いては、皆無と言ってよいほどの状況であった。そこで、国立公園管理事務所をお願いして、駐車場の収容力、回転率、混雑の度合い（率）などから月毎の利用台数を推定してもらった。さらに、地元への説明、協力の要請、事業実施の準備などについても、県、市町村、国立公園管理事務所などに十分なる協力をいただいたのはもちろんである。

これまで、国立公園の美化清掃活動については、前述のとおり、環境庁の間接補助事業により、国、都道府県、市町村、地元団体がそれぞれの責任において4分の1ずつ（120万円又は60万円）の事業費を出し合って実施していた。財団は、原則的には、この補助金を受けて清掃活動を実施することとした。すなわち、地元団体から4分の1の負担金相当額を賛助会費として財団に支出協力してもらう代わりに、財団は、地元負担分を負担し、さらにこれと同額を上乗せすることで、これまでの事業費の4分の5に相当する事業を実施し、美化清掃活動の充実を図ることとした。また、財団が清掃事業の実施団体となることは、市町村が余儀なくされていた補助金団体事務を肩代わりできることにもなる。なお、（社）十和田湖国立公園協会などのように、既に組織が確立して継続的に清掃事業が実施されている場合には、これを財団に移行するのではなく、団体に財団が上乗せ分を助成する方式とした。

こうして事業計画や収支予算も固まるとともに、事業予定道県からの基本財産に対する出捐金についても自治省（当時）との調整を経て確保される見通しが立った。民間からの寄付金も、自然保護に関心の深い銀行やごみの一部ともなる飲料メーカーなどで構成される食品容器環境美化協議会（当時）から出捐されることとなった。

設立発起人会は、1979年6月18日に開催され、発起人代表に城戸謙次氏（前環境事務次官、公害防止事業団理事長、いずれも当時）が選出され、冒頭に記したとおり1979年6月29日に内閣総理大臣認可の財団法人として、「自然公園美化管理財団」が発足した。発足当初の事務所は地下鉄神谷町駅に程近い第22森ビル（東京都港区）の一室で、各支部には道県等の推薦による支部長も配置された。なお、えびの支部（宮崎県）は、前述のとおり有料道路沿いに位置することから地元の反対意見が根強く、事業開始が遅れた。

現在では、「地域自然資産法」による入域料や富士山保全協力金など、利用者負担の制度や事例も増加し、実績も上がってきたが、当時の財団の設立と事業実施は、利用者負担の問題点、すなわち負担の公平化、適正な負担額、利用者及び地元への還元などについて、理論に先行した実践例でもあった。それだけに、責任は大きく、財団が自ら事業を実施していく過程で解答を示していかなければならないものでもあった。財団は、2022年1月現在では「一般財団法人自然公園財団」として、19支部21事業地を15国立公園で展開するまでになった。ビジターセンターの運営管理受託やガイドブックの刊行など、事業も拡大充実してきたが、駐車場事業と美化清掃事業が財団事業の根幹であることは変わらない。今後とも組織の充実などと共に、財団設立の所期の目的が達成できるようきめの細かい事業実施が期待される。

【略歴】

1972年環境庁入庁。自然環境調査室長、JICA インドネシア生物多様性プロジェクト初代リーダー、南関東地区自然保護事務所長、国立環境研究所環境情報センター長、共栄大学教授などを経て、東京都立大学大学院客員研究員。