

自然公園の利用のあり方検討報告（1989年）

阿部 宗広

1986年末頃に起こったバブル景気の中、大型リゾートホテル、スキー場等の開発が全国で進み、国民の観光、レクリエーション、レジャー等の全体量の増大を、国土の中で混乱させずにどう捌いていくかが問われていた。開発の圧力は国立・国定公園にも及び、環境庁として対応方針を示す必要に迫られていた。このため、1987年8月、自然環境保全審議会自然公園部会（当時）の下に「利用のあり方検討小委員会」が設置され、自然公園の利用をどう考え、現状にどう対応していくべきか等について検討することとなった。

環境庁は、昭和40年代以降自然保護への国民的要請の高まりに迫られ、結果として、自然公園の利用は、なおざりにされてきた。その結果、国立・国定公園の保護手法は、例えば、特別地域内における行為の審査指針や管理計画の策定等により充実してきたが、利用に関しては、手つかずのまま、制度や手法は陳腐化していた。小委員会における検討は、自然公園の利用の歴史、経緯、現状、基本理念、具体的な方策等多方面にわたり行われたが、例えば、新たな手法として、面的な地域別容量を設定するという考え方を地域類型区分という形で提案し、従来の点的な量規制である事業決定を補完しようとした。

1年8か月にわたる検討の結果は、1989年5月、「自然公園の利用のあり方について」として自然公園部会から環境庁に報告された。

（報告概要及び全文は、『国立公園』1989年7月475号参照）

1. 報告の要点

自然公園の利用には、学術研究や遺伝子資源の保存の場等様々なものがあるが、この検討は、野外レクリエーションや観光、休養、自然教育の場としての利用に限定して行われた。また、保護については、その重要性を認識しつつ、主要な論点には含めずに検討が行われた。

報告では、まず自然公園とその利用の変遷、経済社会の変化と自然公園の関係を概観し、1931年の制度発足以来、時代により指定の考え方が変化してきたため、様々な性格の地域を含むこととなった自然公園の利用に、次のような変化が生じているとした。

- ・ 行楽、周遊、探勝等の従来型に滞在型やダイビング等新たな利用が加わり多様化
- ・ 新幹線、高速道路の整備に伴う開発適地の拡大
- ・ 観光・レジャー産業に対する地方の期待の高まり
- ・ 大規模リゾート型の観光開発事業の展開

その中で、以下のような問題が生じていると指摘した。

- ・ 厳正に保護すべきとするものから観光開発・地域振興に期待するものまで自然公園に対する国民的要請、イメージの混在
- ・ 機材や動力を使う新たな利用形態の安全面の問題や農林漁業等との調整の必要性
- ・ 公共的公園施設整備の立ち遅れ
- ・ 既存の集団施設地区の陳腐化、低迷

以上を踏まえつつ、国民の自然利用は今後拡大、多様化するとの見通しの下、自然公園は自然利用の体系の中で今後も基幹的役割を担う必要があるとし、自然公園利用の基本理念と

して以下を示した。

- ・自然資源を損なわない範囲の「持続的利用の原則」
- ・その地域でしか体験できない「代替性のない利用の優先」

そして目指すべき方向として次の3点を挙げた。

- ・自然を直接体験するものから施設依存型・周遊観光型まで多様な利用と共存した「適地適利用の実現」
- ・核心的地域での直接体験、自然教育等「自然体験型利用の推進」
- ・営造物的管理と十分な利用サービスを提供する「国際水準の公園づくり」

今後講ずべき具体的施策としては、上記問題点への対応を含む5つの事項を挙げているが、その第一番目に「新たな公園計画の確立」を提言している。

その具体的な内容は、公園内の各地域をそれぞれの利用上の性格から、例えば次の4つの類型に分類し、具体的な利用計画の策定等に当たっての基本的指針とするというものである。

- i) 野生体験型（原生的な自然を有し、徒歩による体験型利用が限定的に行われる地域）
- ii) 自然探勝型（自然性が高く、拠点までの乗り物によるアクセスは限定的に認めるが、核心部は徒歩で探勝する地域）
- iii) 風景鑑賞型（古くからの観光地、温泉等を含み、周遊型観光や海水浴等在来型の利用が行われている地域）
- iv) 自然地保養型（農地等比較的自然性の低い地域を含み、滞在保養や施設型レクリエーションも認める地域）

各類型には、それぞれ整備が認められる公園事業の種類をあらかじめ整理しておき、利用施設計画は、この類型区分をガイドラインとして、各区分ごとに計画しようとされている施設の中から必要なものを配置する。

公園内の地域ごとの自然性や利用特性を踏まえた上で道路や宿泊施設、集団施設地区等を配置する手法はそれまでも行われてきたものであったが、この提案は、その思考過程を明示し、公園利用の方向づけをわかりやすく表現しようとするものであった。加えて、この提案には、事務局があえて目立たせなかった意図があった。

類型区分の i) 野生体験型、ii) 自然探勝型は自然公園の利用の形としては一見ごく普通なものに見えるが、利用施設に関する取扱いの説明は、実は相当に厳しいものである。野生体験型の地域では、歩道以外にはほとんど施設整備が認められない。自然探勝型についても、例えば、公園入り口付近の拠点までの車道と拠点区域内での利用施設整備に限られる。加えて、報告の文章に「農林漁業等の産業との調整は従来どおりであるが、観光レクリエーション目的の施設の設置に係る風致判断に当たっては、地域類型区分によって明らかにされた当該区域の利用上の性格を参考とすることとする。」と記述し、公園事業施設に限らず観光施設の許否判断にこの地域類型区分を適用する意思を示している。他産業との調整の結果強い保護規制区分にできない地域でも、観光施設に関しては別扱いとする意図を秘めていたのである。

この類型区分は、別の点で社会の大きな反響を呼んだ。iv) 自然地保養型は、農地や人工林等比較的自然性の低い地域も多く含む日本の自然公園の特性から、場所によっては自然に配慮した大規模リゾート施設を受け入れることもあり得るのではないかという事務局の認識か

ら設定したものであった。当時各地で開発が進んでいた大面積のリゾートの中には、人工林や二次林の中で長期的な視点に立って林地の保存、自然林の回復等良好な環境の創出に努めているものも多く、やりようによっては、単独施設のスプロール的な開発よりは自然や風景への影響を小さくできる可能性があると考えられたからである。

しかし、当時は、ゴルフ場等と一体になったリゾート開発による自然破壊が社会問題となっており、この報告を公表した途端に新聞等で「環境庁、国立公園内でリゾート開発を容認」といった批判が大々的に報じられることになった。

この類型区分は公園計画作成要領の改訂といった形で具体化されるには至らなかったが、利用のあり方検討報告の成果は以下のような点で評価される。

まずは、自然公園の利用の基本理念を「持続的利用の原則」、「代替性のない利用の優先」、目指すべき方向として「適地適利用の実現」、「自然体験型利用の推進」、「国際水準の公園づくり」を明示したことである。これらは、その後の自然公園の利用、あるいは保護の施策の考え方に今も生きていけると言える。

具体的施策としては、施設整備は1991年からの生活関連重点化枠でリフレッシュトイレ作戦（公園内の公衆トイレの水洗化等大幅改善）を開始し、1994年には自然公園等整備事業が公共事業となって予算が大幅に伸び、整備が飛躍的に進むこととなった。組織面では、1991年には自然ふれあい推進室（現国立公園利用推進室）が設置され、自然公園の適正な利用の推進やそのための人材育成等を専門的に担うことになった。営造物的管理に関しては、2002年の自然公園法改正で利用調整地区制度が設けられた。その他、国立公園の情報発信等様々な施策が進展している。

2. 事務局の苦労と「自然ふれあい新時代」

利用のあり方検討小委員会は、2度の現地視察、1回の自然公園部会を含め、延べ17回にわたって検討を重ねた。

小委員会は、各回ごとにテーマを設定し、事務局は、局内の関係課も動員して毎回大量の資料を用意した。自然公園にとどまらず自然利用に関係する様々な資料、データを集めた。小委員会で配付する資料は、集めたものをそのままコピーするのではなく、事務局が自らの手で整理・加工し、オリジナルなものとするよう心がけた。当時パソコンは課に1台、コピー機もようやくソート機能が付いたものが配備され始めた頃で、資料作成はほとんどワープロや手書き、切り貼りの手作業で行い、毎回作成には長時日を要した。

会議はほぼ月1回のペースで開かれ、資料・データの収集から委員会配付資料の作成のため深夜1時、2時までの勤務という日が何箇所も続いた。作業終了後は、同方向の者がタクシーに分乗して帰宅したが、時まさにバブル、庁舎の外に出ても客待ちタクシーはなく、居残り職員が全員手分けしてタクシー会社に電話し何度掛けても話し中というのが常だった。

小委員会における検討が終わり、報告がなされた後、苦労して作った膨大な資料を倉庫に埋もれさせるのは余りにもったいない、本の形で残そうということで出版に至ったのが1989年12月に第一法規から出された「自然ふれあい新時代」である。この本には、利用のあり方検討小委員会報告の委員会資料のほか、自然公園にかかわる各界有識者の対談、論文等が掲載されている。

3. おわりに

2016年からの国立公園満喫プロジェクトの経緯を見ると、目的、対象、獲得目標等に定見が読み取れないことが多く、保護に迫られて国立・国定公園内での利用を等閑視してきた組織的弱点が顕在化したということもできる。この検討報告を読み返すなどして、利用問題に正面から取り組むことが必要な時期である。

【略歴】

1977年環境庁入庁。自然保護局保護管理課、計画課、企画調整局環境影響審査課などの他、中部山岳、伊勢志摩、支笏洞爺の現地で勤務。自然環境計画課長、関東地方環境事務所長を経て2010年退官。その後（一財）自然公園財団専務理事を務め2021年退職。