

自然保護行政から考える新しい政治 ～舵取り、政策統合、ガバナンス～

田中 俊徳

Toshinori Tanaka

京都大学大学院
地球環境学舎

日本では東京など都市圏の富を公共事業という形で地方に再配分する国策を採ってきた。しかし、道路やダム、埋立や護岸工事といった公共事業は地方に残る美しい自然や文化を破壊する性質を持っていた。必要不可欠なインフラ整備を否定するものではないが、すでにこれらは「鉄の三角形」により既得権益化されたり、政治家の「お土産事業」といった性質を持ち、不必要なものも数多く存在する。地方の「食い扶持」はこれら公共事業に依存体質になっており、地域の貴重な自然や文化を食潰す傾向も見られる。このような「釣り方ではなく、魚を与える」だけの、ばら撒きにも似た公共事業では地方の依存体質は変わらず、持続可能ではない。本稿では筆者が専門としている国立公園や世界遺産における自然保護行政を考察対象として、地方が自立できる持続可能な産業構造の転換について検証する。たとえば、屋久島では公共事業の落陽や林業の衰退があった反面、エコツーリズムを主体とした観光業とその波及効果によって高い経済成長を示している。世界遺産は全国的に一般化できるものではないが、自立した地方を考える際の好材料になるだろう。国立公園、世界遺産の歴史的背景や昨今の政治経済、行政学、公共政策学などでさかんに議論されている舵取り、政策統合、ガバナンスの概念を踏まえながら論を進めるものである。

1 | はじめに

昨今の政治経済、行政、公共政策、環境といった学問分野で議論が活発となっている、また、活発になりつつある研究として、政策統合やガバナンスといった概念が存在する。これら議論の背景として共通しているのは、①社会における多様性、複雑性、および動態性が増大しているために統治の困難性が増していること、②このように複雑化、多様化しつつある社会に対して政府の統治可能性が低下しつつあること、という2点が挙げられるだろう（宮川、2002）。端的に言えば、現代社会は政府による伝統的な一元的統治では十分ではなく、企業のCSRや市民参加、指定管理者制度に代表される行政とのパートナーシップといった多様な主体による多元的統治（＝ガバナンス¹）が求められつつある。たとえば、政府の統治可能性が低下している点については、安定的な経済成長を止める要因となった石油危機以降に政府の租税収入の増加が止まった半面、高度成長期に福祉国家化した先進諸国では財政支出が増加傾向となり、結果として財政危機が生じていること、また、特に1980以降は政府部門の顕著な非効率や業績の悪さが社会に強く認識され、政府に対する信頼感が失われつつあること、などが挙げられる。このような背景から80年代にはアメリカのレーガン政権やイギリスのサッチャー政権、日本の中曽根政権に代表されるように信頼を政府から市場に移行させるというイデオロギー的变化（新自由主義）が生じた。日本における国鉄や電電公社の民営化などはその典型的な例のひとつである。このような変化の背景には、先にも述べたように政府のサービスにおけるパフォーマンスの悪さがある。その対策として、NPM（New Public Management／新公共管理）という概念も提唱されている。NPMはインプット（いくら予算を投じたか）ではなく、アウトプット（どれだけの成果を生み出したか）に重点を置く手法であり、この概念により一般的に指摘されるような行政のムダや非効率を是正しようというものである（西尾、2002）。民営化はそのひとつの手法で

あるが、他にもエージェンシー化（独立行政法人など）やサービスの民間委託などが挙げられる。例を挙げると、図書館やゴミの収集といったサービスを自治体ではなく、民間企業に委託することで能率を上げ、税金の無駄遣いを省くというやり方がある。このような考え方は舵取り（steering）と漕艇（rowing）の分離と言われる。

また、政策統合という概念は、2009年1月に誕生したオバマ政権のグリーン・ニューディールにおける「環境政策統合（Environmental Policy Integration／EPI）」が記憶に新しいように、雇用や福祉、経済活性化といった各種政策に横断的に一定の政策を統合的に組み込むことである。これはいわゆるグッド減税、バッド課税のように「仕組み」によって社会を良い方向に変えていく基本的考え方として受け入れられつつある。特に環境政策統合の考え方は今後注目が集まるだろう²。

さて、以上が昨今の政治や行政学、政策学における潮流であるが、このような議論（舵取り、政策統合、ガバナンス）は、筆者が研究対象としている世界遺産や国立公園といった自然保護分野においても興味深い変化が見られる。自然保護政策をガバナンスや政策統合の視点から考察することで、日本における国と地方の新しい関係性構築に向けた有意義な提言とすることができれば幸いである。

2 | 複雑化、多様化する自然保護

「自然保護」という概念において「自然」という言葉も「保護」という言葉も多義的であるため、「自然保護」の考え方も人によって多義的にならざるを得ないが、ここではIUCNの自然保護地域の定義を引用したい。IUCN（1994）によると自然保護地域とは「生物多様性及び自然資源や関連した文化資源の保護を目的として、法的にもしくは他の効果的手法により管理される陸域、または海域」とされる。この定義に合致する日本の自然保護地域として、環境省所管の自然公園（自然公園法、たとえば、国立公園制度が有名）や自然環境保全地域（自然環境保全法）、生息地等保護区（種の保存法）、鳥獣保護区

(鳥獣保護法)、文化庁の天然記念物(文化財保護法)、林野庁の森林生態系保護地域(非法定制度である保護林制度の一種)、都道府県における天然記念物や鳥獣保護区など国や自治体レベルにまたがり存在する。昨今は、世界遺産条約やラムサール条約など国際条約枠組みにおける保護地域の登録もすすみ、自然保護地域の重層化、多様化が顕著になっている。たとえば、世界遺産である屋久島の中心部は国立公園、国指定鳥獣保護区、特別天然記念物、森林生態系保護地域(以上、国内制度)、世界遺産条約登録地域、ユネスコMAB(Man and Biosphere)計画登録地(以上、国際制度)などが重複しており、島全体を見渡すと、原生自然環境保全地域やラムサール条約登録地域、県指定の鳥獣保護区や天然記念物などが存在している。このように国際レベル、国内レベル、地方レベルにおいて重層化しつつある自然保護制度の背景には、自然保護における問題要因の多様化、複雑化が存在している。

従来の自然保護といえば、主に景観の保護であり、その際の問題要因は道路やダム建設といった開発圧や観光による過剰利用にともなう観光圧、ゴミの投棄といった比較的シンプルなものであった。しかし、昨今においては地球温暖化によるさまざまな問題(サンゴの白化現象や外来種の急増等)、外来種移入にともなう在来種の絶滅危機、これらによる植生や生態系バランスへの影響、さらには里地里山における人口圧の減少による生物多様性の減少³など問題要因が複雑化しつつある。また、世界に目を向けると、人口増加による森林の伐採(ブラジルにおけるアマゾンの破壊等)や紛争による自然保護の形骸化(盗掘や密猟の横行等)等、自然保護政策外の圧力が増している。つまり、これまでの問題要因は自然保護政策内で対処可能であったが、これからは安全保障や気候変動、食糧政策といった政策間の連携も欠かせなくなっている点が挙げられる⁴。

このように複雑化しつつある問題要因に対応するように自然保護制度が多様化しつつあるが、日本における課題はこれら制度間の連携が取れていない点である。たと

えば、日本の自然保護制度の中核をなすのは自然公園法に定められる環境省の国立公園制度である⁵が、屋久島の例で挙げたように、国立公園と重複して文化庁の天然記念物や林野庁の森林生態系保護地域などが存在しており、これらの制度間連携が取れていないために国立公園行政が形骸化していると指摘されることもある。それでは、なぜ日本の国立公園地域には複数の制度が存在し、それらの連携が取れていないのか次章で考察を試みたい。

3 | 日本の国立公園制度の現状と課題

国立公園制度は1872年にアメリカのイエローストーン国立公園指定によって開始された世界で最初の自然保護制度であり、現在では150カ国以上に採用されている極めて普遍的な自然保護制度である⁶。日本では1931年に国立公園法が制定され、「日本の傑出した自然」を保護し、国民の利用に供することを目的として指定された⁷。世界遺産としても有名な知床や屋久島、日光や厳島などはいずれも国立公園地域であり、他にも大雪山や富士山、尾瀬や小笠原、上高地、西表島など日本の多様な自然が同制度下で保全されている。国立公園制度には主に2つの類型がある。ひとつは、アメリカやカナダ、オーストラリアなどの新大陸国家に特徴的なように国有地をもって国立公園として指定し、その地域の存在意義を国立公園に特化させる「営造物制」という手法である。この場合、国家は国有地を純粋に国立公園という「サービス」として提供できるように国民の支持も強い。一方、日本やヨーロッパのように国土が狭く、古くから複雑かつ高密度な土地利用のなされてきた国では私有地や公有地などを問わず法の網を被せることで国立公園を指定する「地域制」という手法が採られている。地域制の場合、国立公園地域には国有林や私有地などさまざまな目的を持った土地が含まれているので、その地域の存在意義は多義的となり、国立公園はサービス行政⁸ではなく「規制行政」としての側面を持つことになる。たとえば、国立公園内にある土地は公有地、私有地を問わず、景観保護のために自由な建築行為が制約される一方、それによって

生じた損害に対しては原則的に補償されない⁹。また、国立公園内では開発行為や森林伐採、土砂の採取などが抑制されるため、経済的に制約となる可能性も排除できない。なお、日本の場合、国立公園のうち62%が国有地であるが、そのほとんどが林野庁の持つ国有林であり、環境省の持っている土地はわずか0.2%である（久野、1997、環境省、2009）。また、国立公園には約15%の公有地（地方自治体の所有する土地）が含まれているために、都道府県や市町村は地権者として、また、地域住民に対する行政の責任として国立公園行政に介入することになる。つまり、自らの土地を持たない環境省は、国立公園行政を行うにあたっては、林野庁や地方自治体、住民への配慮が前提となり、これら主体との合意が不可欠となる。このように「サービス」ではなく「規制」として多様な主体に責任や負担を押し付けるだけでは、日本における国立公園行政は成立しえなかった。そこで、国立公園の設置、保全管理を推進するインセンティブとしてさまざまな社会背景が存在した。たとえば、国立公園の設立当初（1920-30年代）は、西洋文明に追いつくために必要な文化的制度として国立公園が注目された背景や外貨獲得のための場所として整備された傾向が強い（田中、1981）。また、1950年代から70年代はマス・ツーリズム最盛期であり、国立公園の指定は観光収入の増加につながる事が期待されたために、地方は国立公園の指定を望んだ。また、国立公園に指定されることで道路や宿泊施設といったインフラ整備が可能になるために、地方はこぞって国立公園の指定を望んだ。ここで気が付くことは、国立公園は元来、自然保護のための制度であるのに、それに結びついているマス・ツーリズムやインフラ整備といったインセンティブは極めて自然破壊的である、ということである。つまり、国立公園制度の所期の目的である、自然の保護と利用は明らかに「利用」に偏り、その利用も環境教育や持続可能性といった視点を欠いていたために、政策としての乖離があった点は特筆すべきである。また、木を切りたい林野庁や道路やダムを作りたい国土交通省（旧建設省等）等が国立

公園内の土地を持っていた場合、力関係の弱い環境省ではそうした開発行為を完全に制限することはできず、本来であれば特別保護地区（厳重な自然保護を行う地域）に相当するような場所でも、省庁間における「調整」の結果、規制の緩い地域や普通地域とするなどの「妥協」が求められてきた。つまり、国立公園を持つ環境省の権限は極めて限られていたのである。

次に日本の国立公園における問題点として挙げられるのは、現場における管理官（自然保護官）の少なさと予算の不足である。つまり、上述した権限の不足に加えて、資源（予算と人員）の不足が顕著であった。たとえば、保護官は広大な国立公園にそれぞれ1、2名から4、5名程度ずつ配備されているが、もちろん数として十分とはいえない。参考までに保護官1人あたりの管理面積を比較すると日本はアメリカの7倍、韓国の10倍以上にもなる（環境省、2001）¹⁰。また、保護官1人あたりの対応入園者数はアメリカの100倍以上にもなる（鈴木、2006）。さらに、保護官は地域制特有の「許認可」というデスクワークが主務となるために、アメリカやカナダのようにレンジャーが現場を巡視したり自然解説をしたりする光景に出くわすことは日本ではほとんどない。このような状況が日本における国立公園制度が「有名無実化」していると言われる理由だろう¹¹。

このように資源も権限も限られてきた日本の国立公園行政では、ガバナンス議論が活発化する以前から地域の自然保護行政におけるネットワーク型の「小さな政府」を形成していたといっても過言ではない。つまり、冒頭で、予算、人材不足の政府が多元的統治（ガバナンス）へと向かう背景を述べたが、自然保護行政では同様の状況が以前から生じていたことになる。環境省でやることは限られているので、林野庁や地方自治体、住民などの協力を得ながら（ご機嫌を窺いながら）国立公園行政を進めてきた点は特筆すべきである。

上述の点から言えることは、①日本の国立公園行政は資源も権限も限られているために、多様な主体との調整や協力関係が欠かせなかった、②しかし、従来の国立公

園行政は、(資源も権限も限られているために)極めて妥協的にならざるを得ず、所期の目的を達成できているとは言いがたい、という2点である。

4 | 日本で自然保護行政が弱い理由

このように自然保護制度が敷かれている地域ですら妥協的にならざるを得ず、結果として自然破壊が進んできた。南アルプス国立公園におけるスーパー林道(林野庁)や白神山道における春秋林道(林野庁)の議論など是有名である¹²。このような背景から、古くから、国立公園内の国有林は環境省に移管すべきではないか、という議論があった。これは外国の例を見ても至極当然のことであり、まさにこの点に日本の国立公園行政70余年の根本的課題が存在する。アメリカでも1916年に内務省国立公園局(NPS)が誕生する以前に、NPS設置派と森林局による利権対立があったが、結果的にNPSが誕生したことで「アメリカの発明した最良のもの」¹³と呼ばれる国立公園制度が充実したと言える。この例からも、日本において国立公園内の国有林を環境省に移管できなかったことは最大の足枷であった¹⁴。しかし、この問題が林野と国立公園における感情的対立になりやすかったために、現在に至るまで両者は極度の縦割り構造を持ち続け、既述したような制度間連携の不足が生じている。また、日本では第二次大戦後の高度経済成長を目論んだ国家戦略により、東京の富を公共工事の名で地方に再配分する方策が採られ、日本の地方に存在した自然や文化はダムや道路の建設、埋立や護岸工事等によって徹底的に破壊された。これら公共工事は「鉄の三角形」と呼ばれる族議員や利権団体の結束によって強固なものであったために、市民団体などによる反対運動の多くは功を奏さずに終わってしまった¹⁵。ここに日本の自然保護行政の向う脛が存在する。つまり、日本にはアメリカのシエラ・クラブのような百万人単位の自然保護ロビー団体が存在しない、ということである。残念ながら政治家の中には理念ではなく、利権で動く人々が少なからず存在する。国民ではなく、票を求めて活動する人もいる。よって一部の集票

組織にはさまざまな恩恵が与えられる半面、集票組織として機能しえなかった自然保護派は各地で涙を飲んだのである。この「鉄の三角形」という構造は日本の自然や文化を著しく荒廃させた病理として強く記憶されるべきである。そして、それを打破できるような自然保護団体が存在し得なかった点は今後の課題となるだろう。

一方で時代も変化しつつある。まず、国立公園行政における最大の足枷であった林野庁の体質変化である。林野庁と言えば、上意下達が徹底された極度に組織的な集団であり、慢性化した赤字体質や世論の批判から極めて閉鎖的な傾向があったが、昨今は積極的に自然保護や森林保全に乗り出している。端的に言えば、林野庁の存在意義が従来の経営林運営から、京都議定書における森林吸収源や生物多様性条約に基づく自然保護行政へと根本的に変化しつつあるからだ。この点で、環境省と林野庁も一部の地域では目的意識を共有しており、両者の連携によって自然保護行政が円滑に進行し始めた地域もある(それら地域は主に屋久島や小笠原といった世間の注目度の高い地域である)。次に、公共事業の縮小傾向である。周知の通り、世論の高まりを受けて unnecessary 公共事業は実施が難しくなっている。かつては議員の「お土産事業」と呼ばれる公共工事が乱発されていたが、すでにその時代は終わりつつある。公共事業の衰退は、地方における産業構造の変化を迫るものである。つまり、地域の「食い扶持」は既存の自然破壊的なものから変化しつつあるのだ。

以上をまとめると、林野庁の体質変化と公共工事の縮小傾向によって自然保護行政が追い風になりつつある、ということである。特に世界遺産地域において、その傾向が顕著であるため、次章では屋久島や小笠原を事例に自然保護を中心とした政策統合、そして、自然保護におけるガバナンスを検証したい。

5 | 世界遺産地域における自然保護ガバナンス

見てきたように、日本における自然保護地域の致命的欠点は、法制度と土地所有者が乖離しており、縄張り意

識と縦割り行政などにも阻まれ柔軟かつ即効性のある本来の自然保護が達成されてこなかった点にある。つまり、地域における「命題」が共有されておらず、一貫した長期的政策の実行が難しかった点にある。この状況を変えたひとつの背景が世界遺産条約である。日本は先進国の中では極めて遅く、1992年に同条約を批准し、翌年には屋久島と白神山地を世界自然遺産として登録した。当時「世界遺産が何かも知らなかった」屋久島の住民であったが、その結果は鮮明であった¹⁶。まず、島内の純生産が222億円（1989）から406億円（2004）と1.8倍に上昇している。この間の観光客の入込人数は11万5千人（1991）から30万3千人（2006）と約3倍になり、2008年の速報値では40万人程度とされている¹⁷。同期間中における産業別就業者比率は、三次産業が17%伸びて67%である。島民所得はこの間1.3倍になっている（小野寺、2009）。また、一次産業就業者の減少にも関わらず、農業生産額は1.8倍に増加しており、これは世界遺産登録による付加価値の向上が理由として考えられる。この現状を鑑みるに、屋久島ではその安定上昇の観光客に支えられ、衰退傾向の公共事業からエコツーリズムによる観光とその波及効果へと産業構造を変化させつつあると言える。つまり、これまで規制行政として住民などから嫌われることすらあった日本の国立公園行政はかつてのように自然破壊的なインセンティブではなく、エコツーリズムや環境教育、人材育成のための補助事業といった自然保護的インセンティブによって推進されつつある。また「伐採の島」として有名だった屋久島でも、ついに林野庁が国有林における経営伐採を停止し、実質的に林野庁も強力に自然保護へと舵を切った点が特筆される¹⁸。これまでは、環境省か林野庁か、といった二項対立的な感情対立や縄張り意識から自然保護の分野において非効率が生じていたが、今後は両者を始めとして多様な主体の参加と連携が現実的に求められるのである。また、このような主体間における連携を促進する法律として自然再生推進法（2002）やエコツーリズム推進法（2008）などが誕生している。いずれも多様な主体が参

加した協議会による全体構想の提出を前提としており、これら事業も自然保護的インセンティブとして地域の新たな関係性を形作っていくことが期待される。さらに、屋久島は「世界遺産が何かも知らなかった」時代に登録されたが、今年度には小笠原もユネスコへ推薦書を提出し、順調に行けば2011年の登録が期待されている。また、奄美・琉球諸島の国立公園化、世界遺産登録も現実的となりつつあり、これら地域においては、屋久島の成功と課題（たとえば、観光収入の偏りによる住民の不公平感や一部で見られる過剰利用）を検証しながら市民参加や情報開示を積極的に導入しつつ登録に向けた主体間の連携が開始されている。具体的には、環境省、林野庁、地方自治体（小笠原であれば、東京都と小笠原村）を共同事務局として協議会や科学委員会といった連携のための枠組みが設置され、多様な主体の協働が進みつつある。このように、世界遺産登録という命題の共有が制度や主体間の連携を生み、持続可能な観光や環境教育、人材育成といった自然保護的インセンティブによって地域が従来の自然・文化破壊的な産業構造から変化しつつある地域が存在する。もっとも、地方は、世界遺産はもとより、国立公園や天然記念物といった知名度の高い観光財を持っている所ばかりではない。この点において、世界遺産地域における産業構造の転換や自然保護政策の促進は全国的に適応できるものではないかもしれない。しかし、これら地域における成功と残された課題を参考にし、地域の魅力を再発見し、自然に限らず、文化や伝統、芸術の保全を通じた「質的豊かさ」志向の事業によって地方が自立し、希望ある生活を維持できるような地域振興のカタチへと転換できる可能性は存在する。それは、これまでの公共事業が「魚」を与えて「釣り方」を教えない類のばら撒きに近い性質を持っていたのに対し、これからは「魚を与えるのではなく、釣り方を教える」、つまり、地域が自立できるような補助金の使い方を促進し、地方特性を顧みない画一的な規制を緩和する方向へと移行することが期待される¹⁹。

世界遺産条約において着目すべき点がもうひとつある。

世界遺産条約はその保全管理を加盟国に課しており、条約機構であるユネスコには実行力がないということである。世界遺産条約という国際レベルの自然・文化保護レジームは順応的管理²⁰や環境教育、持続可能な観光といった先進的概念を提示し、登録に向けて推薦国を励ますことはするが、それ以上のことはしない。世界遺産登録がなされても、その実質的保全管理は各国に任されている。つまり、この場合、世界遺産条約は舵取りであり、各国や地方自治体における法的担保と保全管理が漕艇の役割だと言える。世界遺産条約のように、方向性を指し示し、それに必要なアドバイスや支援を行い、各国とチェック・アンド・バランス（抑制と均衡）の関係にある状況が21世紀の国と地方の関係を考える際に有効なのではないだろうか。

6 | 総論－自然保護の事例から見えてくるもの

本稿では日本の国立公園制度の特徴と課題を行政学の視点から検証した。その結果、地方が依存してきた公共事業の体質を自然破壊的で一時的なものから持続可能かつ自然や文化保護的なものに変化させる（政策統合）ことで、地方の自立を促すことが可能になるという考え方を述べた。その実証例として世界遺産の屋久島などを挙げた。世界遺産地域では命題の共有による主体間の連携が促進され、自然環境保全を中心としたガバナンスが展開されつつあることを指摘した。自然保護地域は地方に

偏在し、これら地域では公共事業への依存体質が顕著であったが、世界遺産地域を中心に産業構造の転換が図られつつある。道路やダムがまったく不必要だとは言わないが、これらインフラの量的充足がなされつつある現在、今後は自然や文化、伝統、芸術といった「かたちのないもの」、つまり、質的充足を目指す、真の「公共」的事業が必要とされているのではないだろうか。世界遺産地域の事例は国立公園同様、全国的に一般化することが難しいが、21世紀を占うひとつの地域モデルとして参考とすることができるだろう。それは、地域がどのような将来像（命題）を共有し、その将来像に向かってどのような取り組みが求められているのかを検討し、行動することの重要性である。その際に、ユネスコが世界遺産条約において担うような役割、たとえば、理念や方向性の提示、加盟国と双方向性を持ったチェック・アンド・バランスとしての機能、という2点に着目すると、国と地方の関係も鮮明になるのではないだろうか。つまり、国は理念や方向性を提示し、都道府県（もしくは道州制や都市等）と双方向の関係性を持つ役割を担うことで、より自立性が高く柔軟な地方行政が可能となり、地方から元気になっていく日本の姿が想像されるのだ。そのためには、地方分権や規制緩和、税財源の委譲といった議論も不可欠となるが、本稿では自然保護行政の現在に対象を絞った。研究規模の小さな分野であるが、日本を変える端緒がここにある気がしている。

【注】

¹ 宮川ら（2002）は、一元的統治を伝統的ガバナンス、多元的統治を現代的ガバナンスと呼んでいる。一般的にガバナンスと言えば、後者の多元的統治の構造とプロセスを指し「多様な主体による参加と連携」や（重層的ガバナンスの議論においては）「マルチレベルにおける政策統合」といった言説が用いられる。

² たとえば、前麻生内閣による景気対策として行われた高速道路千円乗り放題よりは、公共交通を用いるインセンティブを政策に統合した方がEPIの観点からは望ましい。この政策によってフェリー会社の業績が悪化したり、トラック業界が渋滞などの損害を被っていることを考えると極めて偏った政策だと言わざるを得ない。一方で某テレビ局の行った国民に対するアンケートでは、高速道路千円乗り放題は定額給付金の次に評価の高い政策であった。これはローマ時代から続く「パンと見せ物」を求める民衆心理というよりは、税金の無駄遣いに代表される政治や官僚への不信感の増大が直接的原因だと考えられる。なお、EPIの研究はEUを中心にCollier（1997）、Lenschow（1999）など。日本では筆者も加わる松下和夫教授のチームが研究を進めている。

³ 観光による過剰利用＝オーバーユースと対比的に、里地里山などにおいて利用圧が減少することで生じる問題をアンダーユースと呼ぶこともある。また、環境省の第三次生物多様性国家戦略（2007）では、このアンダーユース（人間活動の縮小による影響）を生物多様性における3つの危機のひとつに数えている。

⁴ 未刊であるが田中俊徳「日本の国立公園における自然保護ガバナンスの提唱」『人間と環境』36（1）、日本環境学会（2010.2月発行予定／2010）に詳しい。

- ⁵ 畠山（2002）、加藤（2008）など。第三次生物多様性国家戦略（2007）においても国立公園をはじめとした自然公園がその中核を担うと考えられている。
- ⁶ なお、1864年に誕生したヨセミテ公園（1890年にヨセミテ国立公園となる）が、国立公園制度の原型であるとする指摘もある。国連などでは1872年のイエローストーンを最初の自然保護地域としているため、本稿もそれに従う。cf.田中俊徳（2009b）「国立公園と国家アイデンティティ」『パブリック・ヒストリー』第9号、pp 126-136。
- ⁷ 当初、国立公園の所管は内務省である。その後、厚生省に移り、1971年の環境庁誕生で環境庁の所管となった。本稿では環境省で統一する。
- ⁸ 筆者の知る限り「サービス行政」という言葉は存在しないが、イメージしやすい言葉として「サービス行政」を用いた。
- ⁹ 法律上は補償規定が存在するが、これが適用された事例は過去にない。なお、私有地が国立公園域に存在することは必ずしも否定的な側面だけではない。たとえば、規制のために自然豊かな住環境が保障されることへの安心感や国立公園という付加価値が生ずる例もある（加藤、2008）。
- ¹⁰ より分かりやすい数字を挙げると、環境省でレンジャーとされる人数は約250名であり、アメリカではその数が約2万人である。
- ¹¹ 石原東京都知事は公式ウェブサイト「宣戦布告」の中で、「国立公園革命」という章を設け、日本の有名無実化している国立公園制度を批判している。そのうえで、都独自のレンジャー制度として「東京都自然保護員制度」を開始し、小笠原国立公園や秩父多摩甲斐国立公園などにおいて職員を派遣している。
- ¹² 本多勝一（1996）「日本環境報告」に詳しい。林野庁と環境省の力関係などを知るうえでも役に立つ。
- ¹³ The U.S. Department of the State *National Parks, National Legacy* 2008における記述。他にもガストン・レヴィュファの「太陽を迎えに」（1979）や環境史の大家として知られるロデリック・ナッシュの*The American Invention of National Parks*（1970）などにおいて国立公園がアメリカの発明した概念として賞賛、検証されている。
- ¹⁴ 移管できなかった理由として、各省庁のセクショナリズムが原因として挙げられる。日本では各省庁がそれぞれに拒否権を持っているに等しい状況であり、省庁をまたがる政策課題についての省庁間の合意は容易ではなく、合意に達する場合でも、妥協の産物になりやすい（西尾、2002）。実際に、環境庁誕生時には文化庁の天然記念物を環境庁に移管することが検討されたが、文化庁の反対で達成できなかったし、林野庁の国立公園内国有林を環境省に移管する議論も公式、非公式含めてあったが（特に2001年の審議では現実味を帯びたものとなった）、結局組織的反対に遭い達成されていない。ちなみに民主党が廃止しようとしている事務次官会議は、省庁の拒否権発動の場所として問題視されているものである。
- ¹⁵ 尾瀬では例外的に自然保護派が勝利している。これは、1971年に尾瀬で山小屋を経営する平野長靖氏が（実質的な）初代環境庁長官である大石武一氏に群馬県側の三平峠から福島県側の沼山峠に抜ける道路の建設反対を直訴し、結果的に建設中止となったものである。しかし、志布志湾の埋立や最近では沖縄の泡瀬干潟の埋立など住民の強力な反対運動にも関わらず自然破壊が生じる事例は後を絶たない（田中、2009c）。
- ¹⁶ 屋久島における住民への聞き取り調査より。なお、屋久島では計4回2ヵ月程度の滞在中に行政関係者やエコツアー関係者など計20人程度に聞き取り調査を行っている。
- ¹⁷ この入込者数には島民の移動も含まれているため正確な数字としては分かりづらいが、たとえば縄文杉の登山者数の推移を見ても、約3万人（2000）が2008年には92,600人と3倍以上になっている。なお、メディアなどでは観光客の急増がすぐに「自然破壊」と結び付けられることがあるが、「自然を守ることを持続可能な観光が可能になる」という意識は地元でも高く、必ずしもメディアで騒がれているほどの「自然破壊」が生じているわけではない。むしろ、これら観光客が自然に入り、環境意識、自然保護意識を高めることで、彼らが大規模な自然破壊を未然に防ぐ「公共の支持基盤」となるメリットの方が大きいと考えられる。この「国立公園に対する公共の支持基盤」という考え方はアメリカで1920年前後から始まったものだが、日本では未だにこの視点が乏しく、戦略的な環境教育や広報活動が充分に行われていない。その点にこそ問題がある、と筆者は考えている。
- ¹⁸ 林野庁は現在でも土埋木（かつて切り倒され、搬出されていない屋久杉）の搬出、販売を行っているが、これが致命的な生態系破壊であるとする声もある（樹木医である荒田洋一氏へのインタビュー調査より）。
- ¹⁹ もっとも、補助金（交付金）頼みだけではなく税源委譲などさまざまな手法を用いて、地方の使える予算を柔軟化することが求められる。また、規制緩和も重要である。たとえば、有害鳥獣（イノシシやシカなど）による農業被害が増大傾向にあり、その対策としてさまざまな補助金が交付されているが、このような対症療法的方策では税金の無駄遣いである。佐賀県武雄市のようにイノシシ課を作り、むしろイノシシ肉の販売流通や特産品化によって地域活性化を図りつつ有害鳥獣の駆除を促進する「発想の転換」が求められるだろう。屋久島でもヤクシカ急増による食害が生態系攪乱や絶滅危惧種の減少、農業被害といった課題として取り上げられるが、一律に強化されすぎた銃刀法や食品衛生法等の規制緩和や行政の補助によってヤクシカを捕獲、販売し、地域活性化にも繋げるような戦略が求められている。これは「地産地消」という環境学の基本に立ち返るべき課題でもある。参考までに日本は食糧の6割を海外に依存し、全体の2割近くを廃棄している国である。日本における食糧廃棄量は世界全体の食糧援助量をも上回っている。
- ²⁰ 定期的なモニタリングの結果を政策や保全管理にフィードバックすること。「自然と対話しながら管理すること」（谷津ほか、2004）とも言える。なお、この手法には科学的知見の導入が不可欠となるため、その手法に注目が集まっている。知床や小笠原、屋久島で導入されている科学委員会という枠組みはその一方策だと言える。cf.田中俊徳（2009a）「自然保護ガバナンスの考え方」『Nature of Kagoshima』31、29-31。

【引用文献】

- ・小野寺浩（2009）「屋久島論」鹿児島大学鹿児島環境学研究会編『鹿児島環境学Ⅰ』南方新社、pp 47-60
- ・加藤峰夫（2008）「国立公園の法と制度」古今書院

- ・ 環境省 (2007) 「第三次生物多様性国家戦略」
- ・ 環境省生物多様性センター (2001) 「各国の国立公園管理比較」『第2回生物多様性国家戦略懇談会資料』
- ・ 環境省HP (2009.09.15) 「ようこそ国立公園へ」 <http://www.env.go.jp/park/welcome/index.html>
- ・ 鈴木渉 (2006) 「米国の国立公園と国立野生生物保護区 (自然資源管理を中心として)」国立公園協会
- ・ 田中俊徳 (2009a) 「自然保護ガバナンスの考え方」『Nature of Kagoshima』31、29-31
- ・ 田中俊徳 (2009b) 「国立公園と国家アイデンティティ」『パブリック・ヒストリー』第9号、pp 126-136
- ・ 田中俊徳 (2010/未刊) 「日本の国立公園における自然保護ガバナンスの提唱」『人間と環境』36 (1)
- ・ 田中正大 (1981) 「日本の自然公園」相模書房
- ・ 西尾勝 (2002) 「行政学 (新版)」有斐閣
- ・ 畠山武道 (2004) 「自然保護法講義 (第二版)」北海道大学図書刊行会
- ・ 久野武 (1997) 「日本のPROTECTED AREA SYSTEMの考察」『政策研究』第4号
- ・ 本多勝一 (1996) 「日本環境報告」『本多勝一集』朝日新聞社
- ・ 宮川公男、山本清編著 (2002) 「パブリック・ガバナンス」日本経済評論社
- ・ 谷津義男、田端正広 (2004) 「自然再生推進法と自然再生事業」ぎょうせい
- ・ Collier, Ute (1994) *Energy and Environment in the European Union*, Avebury
- ・ IUCN (1994) *Guidelines for Protected Areas Management Categories*, Cambridge, UK and Gland, Switzerland
- ・ Lenschow, Andrea (1999) "The Greening the European Union: the Common Agricultural Policy and the Structural Funds" *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol.17, pp 91-108
- ・ Nash, Roderick F. (1970) "the American Invention of National Parks" *American Quarterly Vol.22 (3)* pp.726-735
- ・ The U.S. Department of State (2008) *National Parks, National Legacy*