

平成 21 年 6 月 1 日現在

研究種目： 基盤研究 (B)  
 研究期間： 2006～2008  
 課題番号： 18402012  
 研究課題名 (和文) 地域環境管理手法としての地域制自然公園制度の構築と管理に関する  
 国際比較研究

研究課題名 (英文) Comparative Study of Nature Park System as Means of Managing Local  
 Environmental Resources

研究代表者

畠山 武道 (HATAKEYAMA TAKEMICHI)

上智大学・地球環境学研究科・教授

研究者番号：40062666

研究成果の概要：英国を中心に、ヨーロッパ諸国の地域制自然公園および自然保護区を調査した。その結果、ヨーロッパ諸国においては、国立公園等が地域社会の経済的・社会的発展を考慮しつつ、農業、林業、観光業などの振興をめざして運用されており、また、公園計画の策定においては、広く地域の住民、農林業者、研究者、関係官庁を参画させた協働的意思形成システムが築かれつつあるとの知見が得られた。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2006 年度	4,200,000	1,260,000	5,460,000
2007 年度	4,400,000	1,320,000	5,720,000
2008 年度	4,100,000	1,230,000	5,330,000
年度			
年度			
総計	12,700,000	3,810,000	16,510,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・新領域法学

キーワード：生物多様性保全、自然保護区、持続的発展、協働型資源管理、合意形成手続

#### 1. 研究開始当初の背景

(1) これまで自然保護において重要な役割を果たしてきたのが、国立公園、原生自然地域などの自然保護区であるが、これは、一般にアメリカ、カナダ、ニュージーランドなどの「営造物公園」をモデルにしている。他方、日本をはじめ、英国、フランス、その他のヨーロッパ諸国は、私有地を含む地域を対象に、土地利用や開発行為等を規制する、いわゆる「地域制公園」といわれる制度を発達さ

せたが、地域制公園は、私有財産の尊重、産業との調和、複雑な利害調整などの制約が多く、自然生態系保護の面では営造物公園に劣る欠陥の多い制度とされてきた。

(2) しかし、第2次世界大戦後のヨーロッパ諸国では、農林業地域を中心とした文化的景観の保護および農林業の活性化による地域振興の役割を自然公園に求める思潮が高まってき。また、自然保護における農林業の役

割を積極的に評価し、農林業などの第1次産業を生態系保護の担い手として維持発展させようとしている。英国の一部の国立公園では、公園区域内の私有地を対象に、持続的発展プログラムが実施され、国立公園が生態系保護と地域の持続的発展のモデル地域とされている。さらに、農林業地域以外の人口稠密地域において生物多様性、景観・景域をいかに保全するのかが大きな課題となっており、その手法として、多様な生態系を含む地域を広域計画区域に指定し、土地利用を調整する「地域制」手法が注目されている。

しかし、日本ではこれら先進国の新たな施策の動向と方向性が十分に研究・紹介されておらず、国立公園管理をめぐる議論が閉塞している状況にある。

## 2. 研究の目的

(1)本研究は、以上のような近年の動向を踏まえ、地域制自然公園を、地域の自然資源、農林業資源、景観資源、居住環境などを含む包括的な環境管理の手法として再評価するとともに、それが長期的に果たすべき独自の役割を積極的に明らかにしようとするものである。

(2)また、上記の成果をもとに、地域制自然公園として長い歴史を有する日本の自然公園制度を比較法的に検討し、日本の自然公園制度の長所・短所・問題点を明らかにするとともに、自然公園管理と農林業等をどのように両立させるべきかについて、有益な材料を提供する。さらに最近、日本の国立公園においても公園管理の担い手として、公益的な民間組織、NPO、地方自治組織などの役割が注目されつつあるが、英国、イタリアなどでは、相当以前より同種の管理形態がとられていることから、その実態について調査を通して有益な示唆を提示する。最後に、ヨーロッパ

諸国では、行政機関、NGO、地元自治体、産業界、農林業者などが地域保全委員会、農村景観委員会などを設置し、協働・連携のもとに景観・文化の保全、コミュニティの維持などを図っていることから、これら地域との協働、省庁間の連携のあり方についても、有益な知見を提供する。

## 3. 研究の方法

(1)地域制自然公園を地域環境管理手法として再評価するという長期的な視点から、地域制自然公園のもつ潜在的な可能性とその多様な実践例を、英国、ドイツ、フランス、イタリアについて調査した。とりわけ、同じ地域制公園制度を採用しながら、公園管理組織、管理形態、住民参加手法などについて日本とは全く異なる制度を発展させた英国を主要な調査対象とし、主要な行政官庁、公園管理事務所、環境NGO、地元住民、農業従事者等に対して精力的な調査・インタビューを実施した。

(2)日本では十分に調査・研究されていないイタリア国立公園について、中央省庁、公園管理事務所、地元自治体関係者への調査を実施した。フランス、ドイツについては、研究分担者(連携研究者)である八巻、山本(2006年度のみ)が相当程度の知見をすでに得ていることから、従来成果のとりまとめと、補足的な資料収集をおこなった。

## 4. 研究成果

(1)問題設定：さて、英国の国立公園に関する研究は、これまでもいくつか見られるが、

(i)なぜ、英国の国立公園が、原生的な自然の保護(あるいは生物多様性保護)よりは、カントリーサイド地域の景観を保護する制度として発達したのか、(ii)なぜ、国立公園が全国的な統一のとれた管理体制ではなく、公園毎に設置された地方組織の管理に委

ねられているのか、(iii)なぜ、国立公園における開発規制がさほど厳格ではないにもかかわらず、多様な景観がほどよく維持されているのか、などの間については、これまで十分な調査・説明がなされてきたとかなり難しい。この点について、今回得られた知見は、以下のとおりである。

(2)英国国立公園の沿革に見る特徴：英国の国立公園制度は、制定までの屈折した経緯とさまざまな政治的利害を反映し、きわめてユニークな性質をもっている。すなわち、国立公園と自然保護区が明確に区分され、それぞれが違った役割を担っている。国立公園は主として野外のカントリーサイド景観を楽しむための区域とされ、一般大衆が自由に通行できることが理想とされる。それに対して自然保護区は、科学的・客観的な評価により、生物資源として、あるいは最近では生物多様性保全の観点から厳正な保護が必要な地域が選ばれ、公衆の利用は制限される。しかし、国立公園に野生生物保護や生物多様性保護の役割をもたせない国立公園は世界的に見ても希である。

また、国立公園内における農業、林業、その他の産業活動が幅広く認められる。その理由として、アメリカ合衆国のような原生の未開地がそもそも存在しないことが上げられる。しかし、管理目標として、自然景観の保護と利用だけではなく、国立公園内の地域社会の経済的・社会的発展まで公然と法律に明記する例は、これまた希である。しかし、このことは他方で、英国の国立公園が地域の経済的・社会的発展と自然保護を調整し、国立公園制度を（景観美をキーワードとしながら）広く地域自然資源の管理手法として定着させてきたことを示すものでもあり、英国国立公園制度の欠点として一概に否定すべき側面でもなく、むしろ積極的な意義付けが必

要であろう。

(3)国立公園管理における特徴：公園管理において地域的利害が強く反映されることが英国国立公園の特徴である。

まず中央組織として、現在は、自然環境・地方コミュニティ法（NERC）に根拠をおくナチュラル・イングランド（NE）が所管行政機関となっている（ウェールズ、スコットランドには、別個の組織が設置）。しかし、中央組織は、勧告的機能を有するだけであり、実際の公園管理は、公園毎に設置された機関に完全に委ねられている。英国の国立公園は、発足当時から地方によって管理され、国立公園を一元的に管理するための中央集権的な行政機関が設けられたことは一度もないのである。

公園管理組織の権限や組織形態には変遷があるが、1972年の地方政府法（Local Government Act 1972）によって各国立公園区域に単独の国立公園委員会（National Park Committee）が設置され、さらに1981年野生生物・カントリーサイド法（Wildlife and Countryside Act 1981）69条により、上記機関に公園計画策定権限が与えられた。1995年環境法63条～69条は、より一層明確にカテゴリ別に、英国・ウェールズ内の個々の国立公園のために独立した地方機関を設置することを明記し、その結果、National Park Authorities（NPA）が唯一の（鉱物採取を含む）計画策定機関であることが明確になった。この結果、1997年4月1日、すべての国立公園にNPAが公式に設置された。

NPAの人員構成も、きわめてユニークである。2006年自然環境・地方コミュニティ法（NERC 2006）61条2項によれば、NPAの無給委員は、①地方自治体が指名する委員、②国務大臣が指名するパリッシュの委員（イングランドの場合）、③国務大臣の指名する委

員からなり、①②の合計が③を越えなければならぬとされている。委員の数は公園ごとに異なるが、たとえば今回調査対象としたピーク地区国立公園の場合、委員数は30名で、16名が自治体指名委員、14名が国務省指名委員（6名がパブリックカウンセラー、8名が学識経験者）である。ウェールズについては、ウェールズ議会がCCWと協議して半数を指定し、地方行政組織が半数を指名する。

NPAは、公園管理計画を策定し、計画（ディベロップメントプラン）に基づいて各種の開発行為を許可する権限を有している。ただし、樹木保存については例外的に地区評議会（district council）とNPAが共管することになっている。

(4) 国立公園と土地利用規制 最近DEFRAが、国立公園の最終指定、NPAに対する指示・指導、予算配分などを通して規制を強化しつつあるとはいえ、公園管理の最終権限は、依然として地方のNPAにある。したがって公園の管理には、一般に、レクリエーション圧力や開発圧力など、地方の利害が強く反映されるが、それにもかかわらず英国の国立公園はなんとか世界に誇りうる田園景観を保存してきたといえる。それを可能にしたのが、強制的・一方的な規制ではなく、公園管理者と住民・地権者等との忍耐強い話し合いと説得である。

しかし、忍耐強い話し合いと説得だけで、国立公園内の自然景観を保護するのは困難である。その制度的欠点を補うのが、都市・農村に適用される土地利用計画である。英国では国立公園区域内についてはNPAが計画策定権限や開発規制権限を有しているが、それ以外の区域については、広く農村地域も含め、都市・農村計画法にもとづき都市計画行政庁が計画策定権限と開発許可権限を有している。もともと英国においては都市計画法

制にもとづく規制が包括的に実施され、国立公園法制もその一部に組み込まれていることを認識する必要がある。

英国の国立公園は、（日本と同様）いわゆる地域制公園（ゾーニング型公園）であり、自らは土地を所有せずに規制権限により景観を保護するという仕組みをとる。しかし、英国の場合には、厳しい土地利用規制が基盤にあることから、国立公園内においては比較的緩やかな規制によって景観の保護が可能であるという仮説を提示することができる。

(5) 研究成果のとりまとめとシンポジウムの開催 英国国立公園調査については、英国の研究者との連携を模索した結果、Sheffield Hallam UniversityのLynn Crowe (Professor) および Suzanne Leckie (Principal Lecturer) との協力を得ることができた。また、両氏は、2009年5月に来日を実現し、上智大学で「日英国立公園制度の現状と課題」という表題で、シンポジウムを開催し、積極的な意見交換が行われた。

(6) イタリア国立公園調査の結果、得られた知見は以下のとおりである。

イタリアはヨーロッパの中でも相対的に早い1922年に国立公園を創設した。その後国立公園をはじめとする自然公園の展開は順調とはいえなかったが、1980年代後半から制度面でも、実際の管理面でも大きな進展が見られ、また国立公園の指定面積も大きく拡大した。新たな展開の基礎となったのは1991年に成立した保護区に関する枠組み法であり、イタリアの自然公園の基本法となっている。

イタリアにおいてはトップダウンによる公園管理によって地元の大きな反発が生じたことを反映し、地域社会に配慮した国立公園の管理運営を進めようとしている。

国立公園の代表となる公園局長の任命は

地元州の同意を必要とするほか、管理運営の重要事項を決定する13名からなる評議会の5名は自治体の代表となっている。また、地元代表公園内に存在するすべての自治体から構成される公園共同体が組織され評議会に対して様々な提案を行うほか、地域社会経済発展のための取り組みを行っている。

このようにイタリアにおいても地域社会との協働で、地域社会経済のあり方とともに公園の管理運営を進めようとしている。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計11件)

- ①嶋山武道、「英国国立公園制度史研究序説」、上智大学地球環境学研究科紀要『地球環境学』、4号、134-153頁、2008年、査読なし
- ②嶋山武道、「生物多様性基本法の制定」、『ジュリスト』、1363号、52-59頁、2008年、査読なし
- ③土屋俊幸、「アメリカ合衆国におけるグリーンラインパーク運動の展開—地域制自然公園の限界と可能性—」、『国立公園』、668号(2008年11月号)、20-22頁、2008年、査読なし
- ④土屋俊幸、「地域制自然公園の再評価と『提言』—欧米諸国の事例から」、『国立公園』、662号(2008年4月号)、5-8頁、2008年、査読なし
- ⑤柿澤宏昭、「森林ガバナンスの構築に向けて」、『山林』、1478号、2-9頁、08年、査読なし
- ⑥柿澤宏昭ほか、「森林施業規制の国際比較研究」、『林業経済』、61巻9号、1-21頁、2008年、査読あり
- ⑦庄子康、八巻一成、愛甲哲也、「絶滅危惧種の保全に対する利害関係者の認識の違い—礼文島のレブアツモリソウをめぐる—」『日本地域政策研究』、6号、97-104頁、2008年、査読あり
- ⑧嶋山武道、「地域性自然公園における財産権の規制と補償」、『国立公園』、652号(2007年4月号)、4-7頁、2007年、査読なし
- ⑨広田純一、「農村生態工学の現状と展望」、『水環境学会誌』、30巻10号、551-555頁、2007年、招待論文
- ⑩土屋俊幸、「イギリスの国立公園における公園管理と関係主体の役割—湖水地方を事例として」、『林業経済』、59巻12号、9-12頁、2007年、査読なし

⑪八巻一成、「ドイツの自然公園—地域主体の公園運営」、『国立公園』、652号(2007年4月号)、16-19頁、2007年、査読なし

[学会発表] (計8件)

- ①広田純一、「イングランド自然公園における地域振興」、林業経済学会2008年秋季大会、岩手大学、2008年11月15日
- ②土屋俊幸、「ヨーロッパにおける地域制自然公園制度の展開過程—「制度の成長」と「ルネッサンス」—」、林業経済学会2008年秋季大会、岩手大学、2008年11月15日
- ③柿澤宏昭、「イングランド自然公園の管理・計画システム」、林業経済学会、2008年度秋季大会、岩手大学、2008年11月15日
- ④八巻一成、「ヨーロッパの自然公園における地域協働」、林業経済学会2008年秋季大会、岩手大学、2008年11月15日
- ⑤山本美徳・古井戸宏通、「フランスの地域自然公園制度」、林業経済学会2008年秋季大会、岩手大学、2008年11月15日
- ⑥嶋山武道、「生物多様性保護と法理論—課題と展望」、環境法政策学会、第12回学術大会、広島修道大学、2008年6月14日
- ⑦交告尚史、「国内環境法研究者の視点からみた生物多様性保護」、環境法政策学会、第12回学術大会、広島修道大学、08年6月14日
- ⑧広田純一、「世界遺産登録候補地における文化的景観の保全と地域づくり」、KSRP-RPA(JAPAN), International Symposium—Country-wide Rural Planning and the Amenity in 21<sup>st</sup> Century—, 20-27, Oct.17, 2007.

[図書] (計6件)

- ①嶋山武道、『アメリカの環境訴訟』、1-365頁、2008年、北海道大学出版会
- ②加藤峰夫、『国立公園の法と制度』、1-320頁、2008年、古今書院
- ③柿澤宏昭、「世界の森林政策」、遠藤日雄編著『現代森林政策学』、33-45頁、2008年、日本林業調査会
- ④八巻一成、「自然環境と登山体験に配慮した登山道管理」、渡辺悌二編著『登山道の保全と管理』、2008年、古今書院
- ⑤八巻一成、「利用体験を考慮した自然公園管理のあり方」、小林昭裕・愛甲哲也編著『利用者の行動と体験』、2008年、古今書院
- ⑥広田純一、「環境修復のソフト技術」、水谷正編著『水田生態工学入門』、157-167頁、2007年、農文協

#### 6. 研究組織

(1) 研究代表者

嶋山 武道 (HATAKEYAMA TAKEMICHI)

上智大学・地球環境学研究科・教授  
研究者番号：40062666

(2)研究分担者  
なし

(3)連携研究者  
交告 尚史(KOKETSU HISASHI)  
東京大学・大学院法学政治学研究科・教授  
研究者番号:40178207

加藤 峰夫(KATOU MINEO)  
横浜国立大学・大学院国際社会科学研究所・教授  
研究者番号:20214405

広田 純一(HIROTA JYUNICHI)  
岩手大学・農学部・教授  
研究者番号:00173287

土屋 俊幸(TUCHIYA TOSHIYUKI)  
東京農工大学・大学院共生科学技術研究所・教授  
研究者番号:50271846

柿澤 宏昭(KAKIZAWA HIROAKI)  
北海道大学・大学院農学研究所・教授  
研究者番号:90169384

八巻 一成(YAMAKI KAZUSHIGE)  
独立行政法人森林総合研究所東北支所グループ長  
研究者番号:80353895

山本 美穂(YAMAMOTO MIHO)  
宇都宮大学・農学部・助教授  
研究者番号:10312399