

# 国立公園管理体制改革

～日本の国立公園の在り方と富士山入山料徴収の可能性～

2007年度 卒業論文

慶應義塾大学 経済学部 4年34組

大沼あゆみ研究会 第五期生

藤井 江梨子

## **\* 目次 \***

### **序章**

- 第一章 日本<sup>の</sup>国立公園<sup>について</sup>**
- 1.1 日本<sup>の</sup>国立公園<sup>の</sup>概要
  - 1.2 日本<sup>の</sup>国立公園<sup>の</sup>現状
  - 1.3 日本<sup>の</sup>国立公園<sup>の</sup>特徴
  - 1.4 日本<sup>における</sup>国立公園<sup>設立の</sup>歴史
  - 1.5 日本<sup>の</sup>国立公園<sup>が抱える</sup>諸問題

- 第二章 海外事例**
- 2.1 アメリカ<sup>の</sup>国立公園
  - 2.2 韓国<sup>の</sup>国立公園
  - 2.3 理想<sup>の</sup>国立公園<sup>とは</sup>

- 第三章 富士山 ~世界<sup>で最も汚い</sup>山~**
- 3.1 富士山<sup>の</sup>環境問題
  - 3.2 富士山<sup>の</sup>所有者<sup>とは</sup>
  - 3.3 富士山<sup>に対する</sup>国民<sup>の</sup>意識

- 第四章 国立公園<sup>のあるべき姿への</sup>提案**
- 4.1 管理主体
  - 4.2 国立公園<sup>内での</sup>種類分け

- 第五章 実証分析**

### **終章**

**"When we try to pick out anything by itself,  
we find it hitched to everything in the universe."**

**-John Muir-**  
(The Father of National Parks System)

## 序章

世界初の国立公園は、1872年にアメリカで誕生した。しかし、「国立公園」や「自然保護」という概念が始めからアメリカ人の中にあっただけではない。19世紀初期、アメリカはルイジアナ買収を筆頭に大々的な西部への領土拡大が図られ、「開拓」や「開墾」がこの時代のキーワードであった。それがアメリカというまだ新しい国を豊かにしていくのだと、多くのアメリカ人が信じていた。のちに世界初の国立公園となるイエローストーンが白人により初めて発見されたのはこの時期であったのだが、この時代の風潮に加え、イエローストーンの高山湖や間欠泉、沸騰している泥の池などはそれまでの常識では考えられないものばかりであり、自然保護云々はおろか、その存在すら信じていたものは少なかったとされている。しかし、1800年代後半になり多くの画家や写真家がイエローストーンの姿をとらえ、それが世間に出まわると同時にその膨大な自然の保護が積極的に叫ばれるようになっていった。そして1872年、グラント大統領によりイエローストーン公園法が制定され、世界初の国立公園、イエローストーン国立公園が誕生したのである。

それから134年がたった今、日本を含む143国におよそ1689ヶ所存在する国立公園は岐路に立たされているといっても過言ではないだろう。国立公園が直面している最大の問題、それは「利用」なのか「保護」なのか、というジレンマだ。もちろんこれは、国立公園発祥の地であるアメリカも、わが国日本も例外ではない。いつの時代も国立公園は政治や政治家の思惑に左右されてきたが、近年はそれがより一層加速してきている。そして私はこの研究を進めていく中で、とりわけ日本におけるこのジレンマは非常に深刻であるのではないかと感じた。戦後、日本の国立公園は経済復興のための重要資源として位置づけられ、自然公園法第一条にもあるように「利用の増進」が図られた。さらに、1970年代の高度経済成長期に入ると所得増加や余暇時間拡大が引き金になり、急激に利用者が増加した。実際、国立公園の過剰利用は近年日本において大きな問題となっている。自然保護が徹底されている欧米とは裏腹に日本の国立公園は設立当時からその観光資源としての価値を重要視する傾向にあり、その結果日本の国立公園はシステムの根本から大きな問題を抱えることとなった。そこで私は、二つの疑問を抱いた。

- 私たち日本人にとって、国立公園とはどのような存在なのだろうか。
- これから日本の国立公園はどのようになっていくべきなのだろうか。

この論文では先進国、とりわけアメリカや韓国の事例を取り上げながら日本の国立公園の本質や意義、歴史や現状の問題点を明るみにし、それを踏まえたうえで「利用」と「保護」の狭間で揺れる日本の国立公園の今後のあり方とそれを実現させるための新たなシステムの可能性を検証していくこととする。

# 第一章 日本の国立公園について

## 1.1 日本の国立公園の概要

現在、日本における国立公園は1957年に制定された自然公園法に基づき、自然公園制度の中に位置づけられている。この自然公園制度には国立公園28ヶ所が存在し、その他にも国定公園55ヶ所、都道府県立自然公園308ヶ所が含まれている。国立公園単体の面積は約206ヘクタール、自然公園の合計面積は約500万ヘクタールで国土の約14.2%を占めている(表1.1)。

表 1.1 自然公園面積と国土面積に対する比率 (平成18年3月31日現在)

種別	公園数	公園面積 (ha)	国土面積に対する比率 (%)
<b>国立公園</b>	<b>28</b>	<b>2,065,156</b>	<b>5.46</b>
国定公園	55	1,344,500	3.56
都道府県立自然公園	309	1,959,143	5.18
合計	392	5,368,799	14.21

自然公園の目的は、自然公園法第一条に以下のように記してある。

(目的) 第一条 この法律は、優れた自然の風景地を保護すると共に、その利用の増進を図り、もつて国民の保健、休養及び教化に資することを目的とする。

また、国立公園は自然公園法によると以下のように定義されている。

(定義) 第二条…

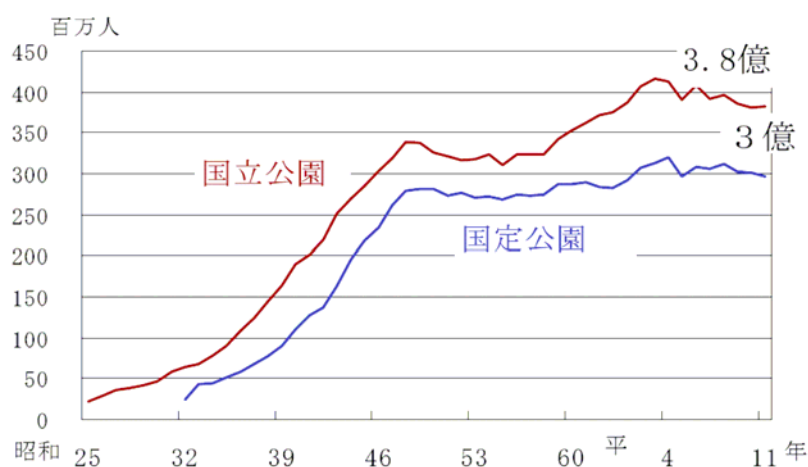
二 国立公園 我が国の風景を代表するに足る傑出した自然の風景地（海中の景観地を含む。第二章第四節及び第六十一条を除き、以下同じ。）であつて、環境大臣が第五条第一項の規定\*により指定するものをいう。

\* 第五条第一項: 国立公園は、環境大臣が、関係都道府県及び中央環境審議会の意見を聴き、区域を定めて指定する。

## 1.2 日本の国立公園の現状

国立公園には毎年、多くの人々が訪れる。序論でも述べたように、日本の国立公園は戦後から高度経済成長期にかけて、観光産業を中心に急激な利用の増進が図られた。それに伴い周辺施設や道路、鉄道の整備が行われ、その結果以後30年間以上、利用者数は高い水準を保っている(図1.2)。2004年には年間およそ3億5千万人が国立公園に足を運んだ。単純に計算しても、日本の総人口が1年で約3回も国立公園へ出向いているということになる。また、同年に利用者数が最も多かったのは富士箱根伊豆国立公園で、1年間で1億2千万人以上の利用者があった(表1.3)。

図1.2 日本の国立公園 利用者推移 (単位:万人)



(出典：環境省 HP)

表1.3 利用者が最も多い国立公園トップ3 (単位:万人、2004年)

国立公園	人数
<b>富士箱根伊豆</b>	<b>10,204</b>
瀬戸内海	3,819
上信越高原	2,899

(環境省 HP のデータより作成)

日本の国立公園は入園制限がほぼないに等しく、誰でも好きなときに訪れることができる場所となっている。しかしそれが故に近年、来園者数が国立公園のキャパシティを超えてしまっているのではないかと懸念される声がある。いわゆるオーバークース問題である。過剰利用が原因で土地の荒廃やごみ問題、し尿問題、大気汚染問題などによる深刻な環境被害が出ており即急な対策が求められているが、改善に向かう気配が一考にないのが現状だ。その背景には特徴でもある大変複雑な国立公園制度がある。以下では日本の国立公園の特徴を詳しく説明していく。

### 1.3 日本の国立公園の特徴

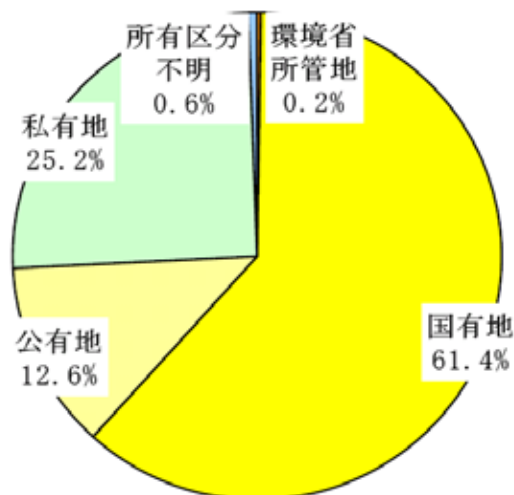
日本の国立公園の特徴は大きく 2 つあると考えられる。まず一つは地域性公園制であるということ、そしてもう一つは入園料が無料であるということである。

地域性公園とは、土地の権限に関係なくその土地を公園と指定し土地利用や管理を行う制度で、日本以外ではイギリスや韓国、フランス、イタリアなど比較的国土の狭い国で昔から様々な用途で土地が利用されてきた国で広く用いられているものである。つまり、国立公園だからといって、国がすべての土地を所有し管理を行っているわけではないということだ。この概念を用いることによる最大のメリットは、土地を確保するための費用がかからないため、必要なだけ、広い範囲で指定することができるということである。先ほども述べたとおり、日本の国土に対する自然公園の面積の割合は 14.2%であり、これは世界でも稀に見るほど高い割合になっている。

しかし、地域性公園が作り上げる国立公園は、所有者と管理者が異なり、保護管理の面で大きな問題を生んでいる。土地所有者別の割合は、国有地が約 6 割しかないのに対し、私有地の割合が全体の約 4 分の 1 を占めている(表 1.4)。また、国有地 - 私有地の割合は各国立公園によって全く異なっており、北海道の大雪山国立公園のように国有地が 94%以上のところもあれば、伊勢志摩国立公園のように 96%が私有地のところもある(表 1.5、表 1.6)。このため、観光業や農業などの経済活動と公園管理のバランスは非常に難しく、対立もしばしば起こっている。

これらの理由から国立公園の管理は、正式な行政的な管理責任は環境省にあるにもかかわらず、実際には全国に 7ヶ所在る地方環境事務所(旧自然保護事務所)が環境省の地方支分部局として林野庁や都道府県、地元市町村などが連携をとり、必要に応じて行っていかなければならないのが現状だ。ここでも利害対立が生まれやすい。さらに、地方環境事務所は 28ヶ所の国立公園に対し 7ヶ所しかないのだが、予算が少ない上に各事務所には数名の人員しかいない。そのため、事務所内で許可手続きなどのペーパーワークに日々追われ、現地の管理まで手が回らなくなり、実際現場で管理行為を行っているのは NPO 団体等であることが多いという現状も無視できない。

表 1.4 土地所有者別・国立公園面積の割合



(環境省資料より抜粋)

表 1.5 国有地の割合が高い国立公園トップ3 (単位:100ha)

	国有地		公有地		私有地	
	面積	割合	面積	割合	面積	割合
大雪山	2148.1	94.70%	98.5	4.30%	21.0	0.90%
知床	362.2	93.70%	7.6	2.00%	16.6	4.30%
十和田八幡平	795.2	92.90%	11.6	1.40%	48.7	5.70%

(出典: 環境と観光の経済評価)

表 1.6 私有地の割合が高い国立公園トップ3 (単位:100ha)

	国有地		公有地		私有地	
	面積	割合	面積	割合	面積	割合
伊勢志摩	1.7	<b>0.30%</b>	20.0	3.60%	533.8	<b>96.10%</b>
西海	8.2	3.30%	19.1	7.70%	219.2	88.90%
山陰海岸	0.9	1.00%	27.6	31.40%	59.4	67.60%

(出典: 環境と観光の経済評価)

日本の国立公園のもう一つの特徴は、入園料が無料であるということである。1934年に国立公園が誕生して以来、入園料や入山料を徴収したという事例は一切ない。入園料を徴収する代わりに、日本の国立公園では「利用協力金」というものが導入されている場合が多くある。利用協力金とは受益者負担の考えが元となっており、来園者がトイレを使用す



る際などに任意でお金を支払うシステムだ。それにより徴収されたお金は国立公園の環境保全や美化活動に使用されている。富士箱根伊豆国立公園内の富士山などでは、利用協力金を用いて各休憩所と頂上にバイオトイレの設置がされた。

しかし、国からの予算と利用協力金だけでは維持・管理に限界があるのが現状である。自然公園システム全体の年間予算はおよそ 176 億円、その中でも 2004 年に国立公園の保全や維持、管理に投入された環境省の予算は合計約 96 億円で、先進国の中では極めて少ない金額なのだ(表 1.7)。国立公園一つあたりの国からの予算は年間およそ 3 億円、国立公園利用者に対する一人当たりの年間予算が約 30 円と、これは決して多いとはいえない額だろう。実際、登山道の荒廃が進んでいるにもかかわらず予算の関係などで整備ができない地域や、予算が少なすぎて十分な仕事ができないと嘆くレンジャーや公園関係者が非常に多い。利用協力金も任意である為、実際支払っている人は全体の半分程度であると推定される。富士山頂では利用協力金を盗む人が多発し、問題となっている。

表 1.7 国立公園関連予算 (2004 年度、単位: 100 万円)

環境予算	費目	金額
一般予算	本省予算	327
	地方環境事務所予算	662
	小計	989
公共事業予算	施設設備費	7,769
	維持管理費	864
	調査費・諸費等	94
	小計	8,637
合計		9,624

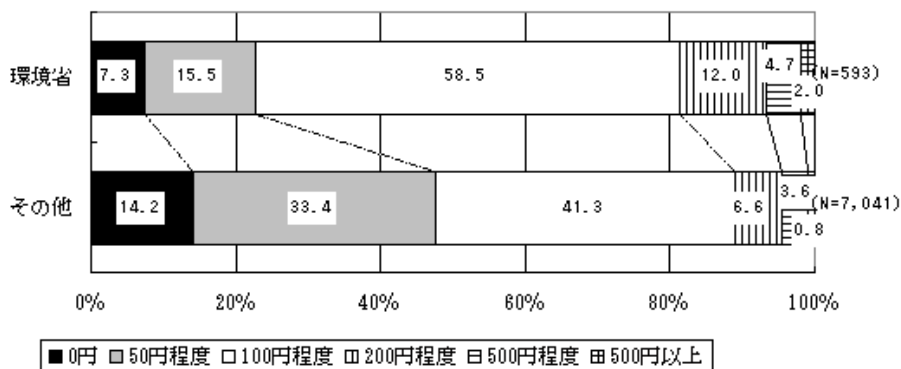
(出典: 環境省 HP)

ではこのような状況に立たされているにもかかわらずなぜ、入園料金を導入し、安定した収入源を作ろうとしないのだろうか。2001 年に環境省が国立公園利用者に対して行ったアンケートによると、国立公園の施設を利用する際に許容できる利用料金が 0 円だと答えたのは全体の 10%程度にしか過ぎず(図 1.8)、また、自然環境への悪影響が懸念される場合でも何らかの利用制限をしなくても良いと答えたのはわずか 1%にしか過ぎなかった。これからもわかるように、多くの国立公園利用者は入園料金を支払っても良いと考えている。入園料の一部でも国立公園の維持、管理費用に回せることができれば、1.2 で述べたような荒廃や廃棄物、し尿などの問題を食い止め、環境改善に役立てることが出来るのではないだろうか。にもかかわらず国が利用料金導入に踏み切らないのはなぜなのだろうか。

今挙げた 2 つの特徴こそ、日本の国立公園システムの抱える最大の問題点であると私は考えている。これらの問題点については後ほど詳しく述べることにするが、まずこのよう

な国立公園システムが作られた歴史的背景を探っていく。

図 1.8 国立公園の施設整備や自然保護のための利用者による費用負担の是非



(出典: 環境省 HP)

## 1.4 日本における国立公園設立の歴史

### 1.4.1 国立公園法の根本的な問題点

序論でも述べたように、アメリカで世界初の国立公園が誕生したのは1872年のことであるが、それから遅れること約60年、1931年4月に制定された国立公園法に基づき、1934年に、瀬戸内海、雲仙、霧島の三つの国立公園が日本に誕生した。アメリカに習い国立公園というシステムに関する議論が始まったのは、正確ではないが1882年にまで遡るとも考えられている。その後、正式に帝国会議に日光や富士山に関する国立公園設立要請が出されたのは1911年のことであった。当時の国立公園設立の目的にはすでに荒廃した名所の修復や自然の保全、保護に加え観光地としての開発も含まれており、後々国立公園が抱えることとなる保全か利用かのジレンマはこの時点ですでに顕在化していたといえる。

1931年に制定された国立公園法は、定義、概念が曖昧なままだ法の制定を急いで作られたという背景がある。その最大の根拠として、国立公園法本文には国立公園の定義についてなんら記されていないことが挙げられる。国立公園は自然を保護する場所なのか、それとも利用開発を行いレクリエーション地としての価値を重んじるのか、非常に曖昧になってしまっている。当時の国立公園協会は、一刻も早くこの法律を制定させたいがゆえに本質的な問題で議論を長引かせてしまうことを拒み、国立公園の定義を棚上げにしてしまったのだ。

また、同年2月に行われた国立公園法制定前の国会審議では、提案者で当時の内務大臣であった安達謙蔵は、国立公園設立の第一目的として以下のように述べた。

「国立公園ヲ設定スル目的ハ、優秀ナル自然ノ大風景ヲ保護開発シテ...(以下省略)」

ここに「保護開発」という、相反する言葉がつながって表されているが、これこそまさに国立公園法、そして後の自然公園法に至るまでの本質的な問題となっているのである。もちろん、法制定に携わった人々の間では一定の考えはあったという。しかしその考えは、どちらかという観光地としての開発を重視しつつ極力自然保護を行うという開発重視のものであった。これはまた、国立公園指定により観光開発を行おうとする観光業界や水力発電建設に反対できない当時の政治家の立場を明示しており、それを振り切ってまで自然を守ろうという意識が全くなかったといっても過言ではなかったということも否定できない。この時代から国立公園の存在意義というものがいかに政治家の都合により左右されてきたかが明確に伺える。

1934年当時の国立公園には定義のほかにもう一つ、国立公園法制定時から財政的にきわめて弱い行政管理体制を、いわゆる「安上がりな国立公園」を想定していたという重大な問題点があった。日本の国立公園は慢性的に財政難であったのだ。財政的に余裕がなかった国立公園は、公園指定に地域性公園制度が導入されることになった。前節でも述べたように、地域性公園制の最大のメリットは、国有地、私有地、公有地を問わず国立公園とすることができ、土地を確保の費用がかからない上に広い範囲を必要に応じて指定できるということである。しかし、この制度は公園管理を非常に複雑にしまい、1981年に環境省が出版した『自然保護行政のあゆみ』という著書には地域性公園制の国立公園の自然管理の困難を「極めて重大なことであって、複雑で困難な公園制度をスタートさせることになった」とさえ指摘している。

#### 1.4.2 自然公園法

数々の問題点を抱えた国立公園法から現在の自然公園法になったのは1957年のことである。国立公園法では、国立公園と国定公園の目的が同じであるにもかかわらず、法律上の根拠が曖昧であったことや国立公園に関する開発制限の規定も実効性の乏しいものであったことなどから、全面的に改定され、自然公園法となった。また、都道府県立自然公園という新しい形態も誕生した。

しかしこの改定により、国立公園の定義や意義、あり方が明らかに変わったというわけではない。先の1.1で自然公園法第一条(目的)を抜粋したが、見てお分かりいただけるように自然保護と利用増進の両方が盛り込まれており、さらに自然とのふれあいの場の提供や各地の観光振興にも寄与している。これからわかるように、国立公園に指定されている地域では開発が全面的に禁止されているわけではない。国立公園には国有地、公有地の、民有地も含まれるため、農業や林業、その他の経済活動を行なうことも一定の条件下で許容している。このように国立公園はまったく手のつけられていない地区もあれば集落や観光地など開発されている地区もあることから、自然公園法では国立公園ごとに「公園計画」

を定め、利用規制などを行っている。公園計画により国立公園の土地は、以下のように分類されている。

表 1.9 国立公園の地種区分

<b>国立公園の地種区分</b>		(総面積2,065,156ha)
特別地域	特別保護地区	<b>273,988ha</b>
	第1種特別地域	<b>242,066ha</b>
	第2種特別地域	<b>475,280ha</b>
	第3種特別地域	<b>480,654ha</b>
普通地域		<b>593,168ha</b>

(出典:環境省 HP)

これらの地区の中でも表の一番上の特別保護地区が最も規制が厳しく、普通地区になるにつれて規制が緩くなっていく。しかし、これにより最適な管理が必ずしも行われているわけではないのが現状である。何度も述べているように国立公園内の公有地、私有地の面積は全体の4割ほどにものぼるのだが、これらの土地の所有者は自分の持つ土地を特別保護地区など規制の厳しい地区に指定されるのを嫌がる傾向にある。特別保護地区内ではどれだけ小さなことでも、国の許可をとらないといけないからだ。また、国有地の約9割を所有している林野庁も同様で、これらに対し環境庁はその反対を押しつけてまで規制をかけられないのだ。

以上からわかるように、いつの時代も日本の国立公園は政治家や関係者の都合に左右され、その存在意義が十分に考慮され尊重されてこなかった。十分な議論、検討がなされないうままに制定された国立公園法はさまざまな問題点があり、それは現在の国立公園が抱える問題にもつながってきている。また、これらの問題点に対し目立った反論も疑問も大々的に挙げてこなかったことから見て、当時から日本人の中で国立公園に関する意識がアメリカなどに比べ低かったということもわかる。国立公園法が自然公園法に変わった今も、国立公園が未だ70年前と同じような問題で悩まされ揺らいでいることから、この70年間で国立公園に対する国民の、そして政府の考え方は根本的にさほど変わっていないというのが現実なのではないだろうか。次節では現在日本の国立公園システムが抱える諸問題について詳しく検証することにする。

## 1.5 日本の国立公園が抱える諸問題

前節では、国立公園法制定時からすでに浮き彫りになっていた国立公園の問題点を指摘

し、それが現代の国立公園にも未だ残っているのではないかと論じた。本節では現在日本の国立公園が直面している諸問題について述べることとする。

私は日本の国立公園が抱えている最大の問題が地域性公園制度そのものにあり、このシステム自体が日本の国立公園の維持管理を非常に困難なものにしていると言っても過言ではないと考えている。地域性公園の規定では、国立公園内の土地私有、及びそこでの営業や収益活動がある程度認めるとし、産業的利用、水力発電、農林業、観光およびレジャー的利用開発に大きく道を開く可能性を与えた。しかし、私有地で国立公園以外の利用目的を排除しなかったにもかかわらず、国立公園内で産業開発を禁止、抑制する規定が弱いため、土地所有者の権力が非常に強い。これが日本の国立公園の最大の弱点である。

図 1. で示したとおり、日本の国立公園は約 6 割しか国有地でないが、その中の 9 割以上は林野庁が所有する国有林で、環境省の直接管轄している土地は全体の 0.2% にしか過ぎない。1987 年、知床国立公園ではこのようなトラブルが起きた。知床の原生に程近い森林が、国立公園内でありながら林野庁により強制伐採されてしまったのだ。この問題で、環境省は知床国立公園の最高管理者であるにも関わらず、その土地が林野庁の所有地であったために尽くす手が全くなかった以前に伐採の是非を議論する場では蚊帳の外だったという。このほかにも公園の中で樹木の伐採、電源開発、観光開発、道路拡張が環境省の権力外で行われ、自然保護が不十分な地域も少なくない。

また、地域性公園システムの下では先で述べたように、そこが国有地であろうが民有地であろうが指定してしまえば国立公園となる。つまり、その地域内には商店、温泉街、さらには工場なども含まれている場合もある。実際、阿蘇くじゅう国立公園内には 5 万人もの人が住んでいたりもする。

同じように地域性公園制を取り入れている国では日本ほどこのような問題が浮き彫りになっていない。例えば韓国では、国立公園地域内の国有地や公有地はすべて国立公園管理公団の権限下で管理するようになり、土地所有権と管理権の一元化を図っている。また、イギリスでもこのような問題はないそうだ。これは、日本の国立公園を取り巻く利用規制の弱さ、それを執行する行政、学者、国民の自然意識の弱さの問題を露骨に示しているのではないだろうか。

現在、日本の環境省では国立公園内の民有地の公有地化を促進したいという考えの下、政策を打ち出した。国立公園の特定保護地区および第一種と区別地域など、特定の地域に指定された民有地は、所有者の要望があれば地方債による土地の買い上げが可能になり、さらに環境省がその交付地方債の償還元金、償還利息などの費用について補助するというものだ。国立公園となる土地の買い上げについては全額補助が出るようになっている。この制度の下、平成 14 年度までに 68 地区の合計 7,753 ヘクタールの土地の買い上げが行われ、国公有地として環境省が管理するようになった。しかし、この制度だけでは国立公園に刻一刻と迫り来る危機への対応には到底間に合わず、平行して行われる制度の推進が急がれている。

地域性公園制に加え日本の国立公園が抱える大きな問題は、慢性的な財政難にあるということである。図 1.で示したアンケート調査の結果を見ても、国立公園利用者の中では利用料金を支払っても良いという意見が多数あるのにもかかわらず、政府がそれに向け動いていないのは国の管轄である国立公園の環境保全費用は国が全額負担するのが当たり前という理論があるからなのだが、そのわりに割り当てられている予算は非常に少なく、適切な管理が行えない状況にあるのが現状である。さらに、国立公園は誰もが利用できなくてはならない場所であるということや利用料金を導入し万が一利用者が減ってしまった場合の地域経済への影響があまりにも大きすぎるというのも利用料金が導入されない現状の背景にあるといえるだろう。

このような事情で国が必要相当な金額を投入して管理を行えないことから、公益法人などが国民や企業、事業者からの寄付金や協力金を受け独自に国立公園内の維持管理に当たっているという例がある。しかし、これらの公益法人には政府からの出資はなく、その活動には限界があるのが現実なのだ。

本節で挙げた 2 つの問題はとても根本的なものであり、日本の国立公園がこれらから脱却するには大胆ともいえる改革が必要であるだろう。以後、4 章ではこれらの問題に対する解決策を提案するが、その前に海外の国立公園ではどのような制度が導入されているのか、そこに日本の国立公園のあり方に関するヒントはないかを検証する。

## 第二章 海外事例

日本の国立公園が抱える問題の対策を検討する前に、他の先進国ではどのような国立公園システムが確立されているかを検証する。ここでは日本の最大の問題点である地域性公園制とは反対に、国が国立公園の土地のほぼすべてを所有し管理を行う営造物公園制を取り入れているアメリカと、同じ地域性公園制の国立公園をもつ韓国について紹介し、日本の国立公園に取り入れられる制度があるかを探る。

### 2.1 アメリカの国立公園

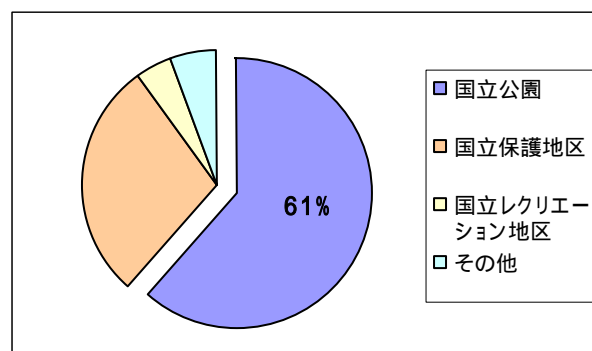
先でも述べたように、アメリカで世界初の国立公園が誕生したのは 1872 年であるが、アメリカの国立公園が現在の形となったのは 1916 年のことである。1872 年からの約 45 年間、国立公園は確立されたシステムのないまま管理されてきたが、1916 年にウィルソン大統領により国立公園設置法(Organic Act)が制定され、内務省に国立公園局(National Park Service: 以下 NPS)が誕生した。現在、国立公園局の中には 57 の国立公園(National Park: NP)の他に国立記念物公園(National Monument)や国立保護区(National Preserve)など、17 種類、約 400 の公園が存在しており、その合計面積はおよそ 34 万 km<sup>2</sup>(2006 年)で、国土面積の 3.5%を占めている。国立公園単体の合計面積は約 21 万 km<sup>2</sup>で、国立公園システム内で占める割合は 61%にも及ぶ(図 2.1)。2005 年には年間でおよそ 8,700 万人が国立公園を訪れた(図 2.2)。

国立公園局設置法では、国立公園の目的を以下のように述べている。

景観、自然および歴史的な対象物と、そこに存在する野生生物を保護し、それらを楽しむようにすること、また同様の手段を通じて、それらを損なうことなく、未来の世代が楽しむようにすること

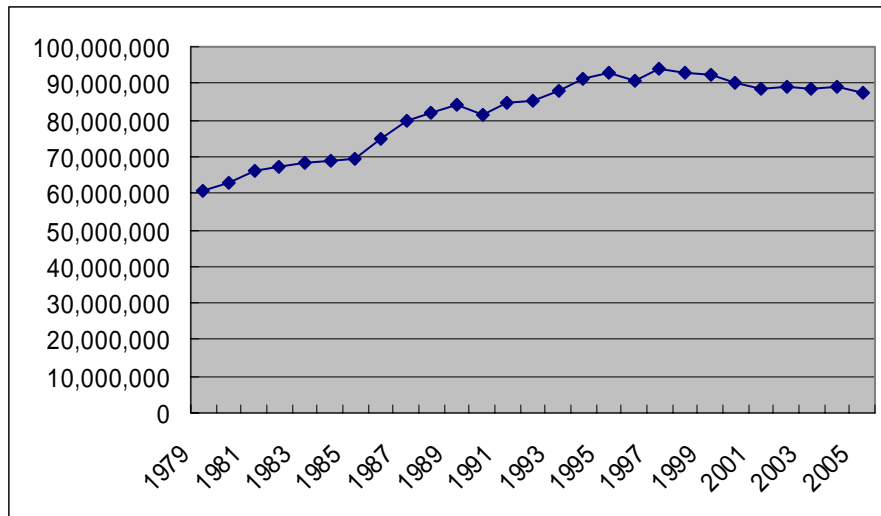
( National Graphic 2006 年 10 月より抜粋 )

図 2.1 国立公園システムの合計面積の中で国立公園が占める割合(2003 年)



(NPS HP のデータより作成)

図 2.2 アメリカ国立公園・来園者数推移



(NPS のホームページの情報より作成)

表 2.3 来園者の最も多い国立公園トップ3 (2004年)

国立公園名	人数	割合
Great Smoky Mountains NP	9,167,046	10.30%
Grand Canyon NP	4,326,234	4.80%
Cuyahoga Valley NP	3,306,175	3.70%

\*合計来園者数:88,821,634 人

(NPS ホームページの情報より作成)

日本とアメリカの国立公園の最大の違いは、アメリカの国立公園は営造物公園という概念の元で国立公園が指定され、管理されているということである。管理者である NPS が国立公園全体の約 96%の土地を所有しており(表 2.4)、公園全体が一施設という認識の下で管理されている。これは、比較的広大な土地を要する国で多く用いられ、アメリカの他にカナダやニュージーランドの国立公園が営造物公園制をとっている。国立公園が誕生した 1872 年当時はまだ国土に国立公園専用の地を設ける余地がアメリカにはあったということが営造物公園制度導入の最大の要因だといえるだろう。



表 2.4 土地所有者別・国立公園面積 (単位:100km<sup>2</sup>、2003 年 3 月現在)

国有地		非政府所有地			
		公有地		私有地	
面積	割合	面積	割合	面積	割合
2916.3	96.00%	18.7	0.90%	64.9	3.10%

(NPS ホームページの情報より作成)

営造物公園制による管理の最大のメリットは、土地所有者 = 管理者という方程式が成り立つことだ。これによりアメリカ内務省は国立公園の維持・管理に対し絶対的な力を持ち、必要なときに必要なだけ厳しい規制などを必要な場所に確実にかけることができる。さらに、公園内で営業するホテルやキャンプ場、レストラン、ツアーなどは内務省国立公園局と契約を交わしている民間企業のみが営業可能であり、目的や外観がその地にそぐわないものはそもそも営業の許可がおりない。この許可を得るための審査も非常に厳しいものなのだ。そのため、国立公園内の施設はすべて統一感のある、一元化された運営が可能なのである。

また、日本とアメリカの国立公園の異なる重要な違いは、アメリカでは入園料金制度が導入されていると点である。入園する車 1 台につき 1 週間当たり 20 ドルから 30 ドル、人一人あたり 5 ドルから 15 ドル、同公園年間パスが 40 ドル、全国立公園共通年間パスが 50 ドルなどと、目的に応じてさまざまな料金体系が存在する。また、林間学校や修学旅行など、学習目的で訪れる場合などは、申請を行い、条件を満たしていれば入園料が免除されるというシステムもある。これらの利用料金から得られる収入は、国立公園局に入り、そこから必要に応じて国立公園の維持管理費として使用される。この収入は、日本のおよそ 14 倍にも及ぶ 2500 億円ほどの国立公園局の予算に加えて維持管理にあてられるのである。

近年、ブッシュ大統領による国立公園局の予算削減提案や、利用と保護のバランスに関する論争が耐えないアメリカの国立公園であるが、管理体制としては以上の二つの理由で国立公園の理想系であると私は考える。

## 2.2 韓国の国立公園

海外事例を研究する中で非常に興味深かったのが、韓国の国立公園制度である。日本と同じ地域性公園制を用いているが、管理体制に大きな違いが見られる。その説明に入る前に韓国に国立公園が誕生した経緯を簡単に述べる。

韓国での国立公園設立運動は当初民間レベルで行われた。1963 年に国民運動本部内に国立公園科が設置されたのが始まりである。その後 1967 年の公園法制定に伴い国立公園が誕生した。公園法はその後 1980 年に自然公園と都市公園に分けられ、国立公園、道立公園、

郡立公園からなる自然公園となった。現在、韓国には 20 ヶ所の国立公園があり、その面積は約 6500km<sup>2</sup>、国土面積に対する比率は 3.8%ほどになっている(表 2.5)。

表 2.5 自然公園面積と国土面積に対する比率

種別	公園数	公園面積 (km <sup>2</sup> )	国土面積に対する比率 (%)
<b>国立公園</b>	<b>20</b>	<b>3,801.719</b>	<b>3.82</b>
道立公園	22	747.855	0.75
郡立公園	31	429.017	0.43
合計	73	4,978.591	5.01

(韓国統計局のデータより作成)

韓国は先ほども述べたように日本と同様、地域性公園制を導入しており、国有地は全体の約 50%に留まり、逆に私有地は約 39%にもものぼる。しかし、調べていくうちに韓国の国立公園では日本のような利害関係を有する人々や団体間での衝突が日本に比べて非常に少ないということがわかった。その背景には衝突が起きないように、一元化を目指した管理体制が導入されているということがある。国立公園設立当時、国立公園の管理は地方自治体が行っていた。しかし、複数県や市にまたがる国立公園の管理に問題、限界が生じた。そこで 1980 年、国立公園管理公団が設立された。韓国の自然公園法では国立公園地域内のすべての土地を国立公園管理公団に無償で貸し出すよう定められており、土地所有権と公園管理権の一元化実現に力を入れている。

また、韓国の自然公園法では公園利用者から入園料を徴収できるようになっている。徴収された入園料は、国立公園管理公団の公園維持管理費として用いられ、実際この入園料が公団の予算の大部分を占めているのである。

韓国の事例は、営造物公園制度の導入が極めて厳しく地域制公園制度の導入を余儀なくされる中でもできる限り管理の一元化を図ったものであり、同じ地域性公園制を用いている日本が参考すべきシステムとなっている。

### 2.3 理想の国立公園とは

そもそも「理想的な国立公園」とは、どのようなものなのだろうか。「理想的な国立公園像」とは、人それぞれ違う。観光業界に携わっている人たちにとっての「理想的な国立公園」とは旅行者が何度も足を運びたいと思うようなものであるかもしれないし、デベロッパーにとってみれば開発の妨げになる国立公園は厄介な存在であるかもしれない。その他にも地域の人たちにとっての「理想」、林野庁にとっての「理想」、自然保護団体にとっての「理想」、すべての人々にとっての「理想的な国立公園」の基準は違うといえるだろう。

海外の国立公園制度を検証した結果、アメリカのように営造物公園制を導入している国

立公園はそもそも土地所有者と管理者が同一のため利害対立が起こりにくく、国の方針が国立公園の徹底した保護であれば、すべての権限をもって管理することが可能である。国の自然保護への想いを徹底した管理で示すことが出来ればその誠意と意思は自然と国民にも受け継がれ、現在のアメリカのように国立公園を「聖域」と呼べるような国民性も育まれるだろう。これこそ、国立公園の理想系だといえるのではないだろうか。

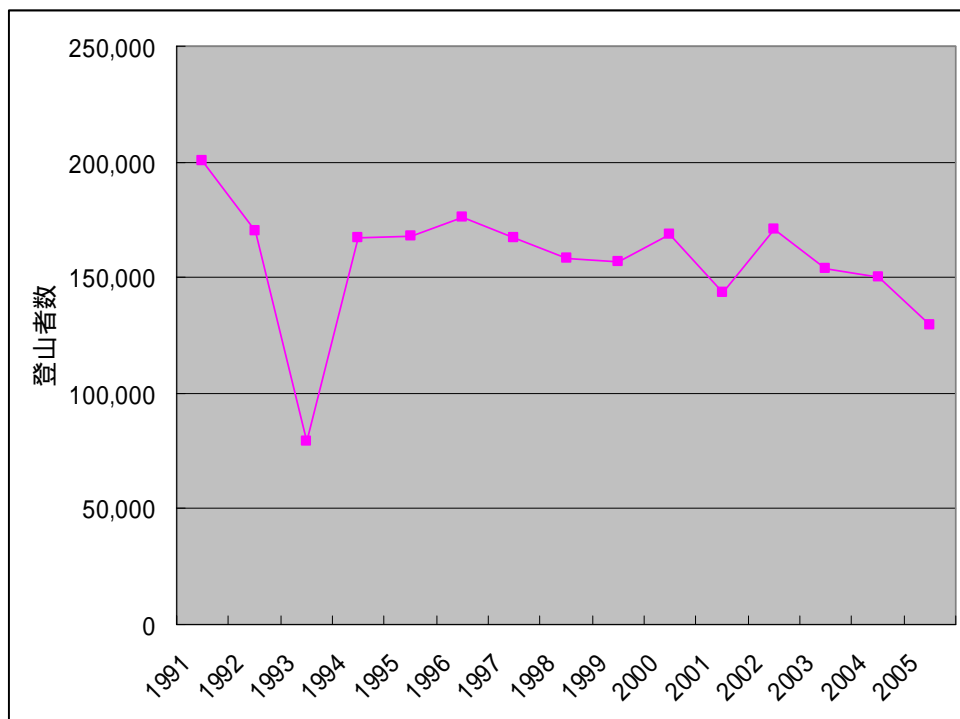
しかし、営造物公園制の国立公園を日本に導入するということは物理的にも財政的にも極めて不可能に近い。だとすれば、現状の改善を図るほかないだろう。韓国の事例は、地域性公園制の中で可能な限り一元化が図られていて、日本もこれを見習うべきだと感じた。

次章からは、本章で述べたことを踏まえて私が考える理想の国立公園の管理体制やあり方を検証していく。その事例として日本の国立公園のさまざまな問題点のすべてを抱えていると言っても過言ではない富士山を用いることにする。

### 第三章 富士山 ～世界で最も汚い山～

富士山は標高 3776m の日本一高い山である。世界でも日本のシンボルとして知られており、私たち日本人にとってはとても貴重な存在である。1936 に富士箱根国立公園(現富士箱根伊豆国立公園)の一部として国立公園に指定され、現在では年間観光客約 3,000 万人、登山客約 30 万人が訪れる日本でも有数の観光地だ。図 3.1 では 2005 年の登山者数が約 13 万人と記されてあるが、これは山梨県側からの登山者数のみのデータであり、静岡県側からの登山者を含めば 30 万人ほどになる。これは断トツで世界一の数字である。

図 3.1 富士山登山者数推移



(富士山 NET 掲載のデータより作成)

自然公園法の国立公園の定義、「わが国の風景を代表するに足りる傑出した自然の風景地」に基づいて国立公園の一部に指定された富士山であるが、近年、「世界で最も汚い山」という汚名を着せられてしまっている。日本の誇りであり日本のシンボルでもある富士山がなぜこのような汚名を着せられてしまっているのであろうか。この背景には、日本の国立公園制度全体が抱える問題が、様々な面で浮き彫りになっているという事実がある。

#### 3.1 富士山の環境問題

富士山の環境問題の発端は 1964 年に完成した山梨県側からの有料道路、「山梨県道富士ス

バルライン」と1970年に完成した静岡県側からの「富士山スカイライン」であるといえるだろう。これにより、両県から5合目まで車で登れるようになったからだ。これは、第一章でも述べた高度経済成長期の急速なインフラ整備の一環であったのだが、その結果、自然の持つ許容量をはるかに超える入山客を許すことになった。登山シーズンの7月から8月には、山頂を目指す登山客で道は混雑し、登山道が荒廃した。スバルラインやスカイラインは駐車場待ちする登山客の車で渋滞、車はアイドリングされたままの状態であることが多く、大気汚染が進んだ。また、年間8トン以上も発生するペットボトルやタバコの吸殻、その他のごみがあちらこちらに捨てられ生態系に影響が出たり、山岳トイレは許容範囲を超え水質汚染が発生したりした。

ただ、このような環境問題が発生しているのは登山者のモラルの低下だけが原因ではないということの特筆しておくべきだと思う。富士山で営業している山小屋や売店で発生する生ゴミや糞尿の垂れ流しが非常に大きな問題になっている。国立公園内で運営されている山小屋や売店がこのような行為を行っているにも関わらず、それらを取り締まれない地方自治体と行政機関の実態も浮かび上がってくる。

富士山の環境問題がどれだけ深刻かを改めて日本人が気づかされた出来事があった。世界自然遺産候補への推薦が見送られたのだ。その理由は、ごみの散乱、環境破壊が進んでいるなどさまざまであり、当時視察に訪れたユネスコの調査員は、富士山周辺のごみの山や建物などの外観の不揃いさにあきれて、視察を中断し帰国してしまったという話もある。この度、富士山は世界文化遺産候補への推薦を受けたが、自然遺産と文化遺産の指定基準は全く異なるものである。

もちろん、富士山の環境問題は長年にわたり問題視され議論されてきたもので、誰も気付かなかったわけではない。ではなぜ、目立った改善がなされてこなかったのだろうか。その背景にあるのは、富士山の所有権問題である。

### 3.2 富士山の所有者とは

富士山といえば日本一の山であり、世界中でも日本の象徴として知られているものであり、日本の総理大臣が誰かを知らなくても富士山は世界中の人々が知っている。しかし、そんな富士山が日本のどの県にも属さないという事実や、8合目以降が私有地であるということを知っている人はどれくらいいるのだろうか。世界は無論、日本人でも知らないという人がほとんどであろう。私もこの研究を始めるまではその一人であった。

富士山の裾野は地図で見ただけだとわかるように、山梨県と静岡県にまたがっている。しかし、さらによく地図を見るとそこには県の境界線は引かれておらず、登記もされていない。富士山はどこにも属さない日本唯一の地である。では富士山は国のもの、と思われる方も多いと思うが、実はそういうわけでもない。8合目から山頂は富士宮富士山本宮浅間大社の境内なのだ。もともと富士山は1604年(慶長9年)に徳川家康により富士宮富士山本宮浅間大社に贈与された。その後、明治時代に一度国有地となり宗教活動に必要

な土地は無償譲与されることになったが、一部しか譲与されなかったことを受け浅間大社が返還を求めている。長年続いた富士山本宮浅間大社と国との所有権争いは最高裁判所の判決を受け、2004年12月に正式に浅間大社のものとなった。

富士山頂の私有地化に対しては1950年頃から長年にわたり山梨県、県議会、地元市町村などが「富士山頂私有化反対県民大会」を結成し、反対運動を行ってきた。私自身も、富士山という国のシンボリック的存在が私有地化されていることに違和感を覚える。

このように富士山では、8合目以下は所有者不明、8合目以上は私有地であるため、建造物建築の際の規制がほぼ皆無に近い。大半の登山者が来るまでやってくる5合目の駐車場付近には、周囲の景観や展望ともまったく不似合いコンクリート造りの土産物屋や食堂が建っており、これを見てがっかりする登山客、特に外国人登山客も少なくないそうだ。

私有地問題、県境界線の問題が富士山の現状を複雑にし、富士山の環境維持、そして管理を非常に困難なものにしているのだ。これこそまさに日本の地域性公園制度が抱える問題の象徴なのである。

### 3.3 富士山に対する国民の意識

富士山は先ほどから何度も述べているように私たち日本人にとって数少ない世界に誇れるシンボリックな存在であり、私たちはその存在に恩恵を受けていると言えるだろう。しかし、3.1で述べたように富士山は近年人為的にごみが捨てられたり自動車乗り入れにより大気が汚染されたりと、恩返しをしようというそぶりがまったくといっていいほど見受けられない。国も所有権などの問題などにより管理の主導権を握れないという事情もあり、現状の改善が進まない。いや、進まないどころかどんどん深刻になっていっているのが現実であろう。

山梨県が2001年8月から9月に県民、県政モニター、富士山有料道路利用者、そして登山者合計1745人を対象にアンケートを行ったところ、富士山環境保全に対する関心度が「大いにある」もしくは「ややある」と答えたのは全体の80%を越え、この数字だけを見ると、富士山の環境保全への関心は非常に高い(表3.2)。

表 3.2 富士山環境保全への関心度(%)

大いにある	42.1
ややある	38.2
どちらともいえない	12.6
あまりない	1.6
まったくない	0.3
不明	5.3

(www.fujisan-net.jp より)

この結果をみて大きな違和感を抱くのは私だけだろうか。アンケートではこれほど環境に意識が高いという結果が出ているにもかかわらず、富士山でのポイ捨て、立ち入り禁止区域への侵入、草木の伐採などが日常的に行われているのはなぜなのだろうか。

さらに、山梨県では以下のように入山規制や入山料導入の可能性についてもアンケートを行い、その結果が下の表にあるとおりである(表 3.3、表 3.4)。

表 3.3 入山規制に関するアンケート結果(1)

選択項目	回答数	割合
1 入山を規制して環境を守る	31	62.0%
2 入山規制はしないほうが良い	17	34.0%
3 その他	2	4.0%

表 3.4 入山料に関するアンケート結果(2)

選択項目	回答数	割合
1 入山料をとり、環境保全に役立てるべき	21	42.0%
2 入山料はとらず、施設使用時(駐車場、トイレの利用など)に料金を徴収すべき	19	38.0%
3 料金はとらずに自由に入山できたほうがよい	7	14.0%
4 その他。	3	6.0%

(出典：www.fujisan-net.jp)

入山規制に関しては 6 割以上の回答者が環境を守るために規制が必要だという認識を示したが、入山料の徴収に対しては非常に難色を示しているようにうかがえる。

しかし現実には、富士山を守るためにも入山料もしくは利用制限を課さなくてはならないところまでできてしまっていると言えるだろう。誰でも入山できてしまう現状では、富士山の価値が本来あるべき水準より下がってしまう恐れもある。無論、富士山への入山料徴収を提案するのは私が初めてではない。有名なアルピニスト・野口健さんから環境省まで、たくさんの方がその意を示してきた。だが、一向に前進する気配は見えてこない。私は、今の国立公園制度のままでは入山料ないしは入山規制の導入は難しいと考えている。まず日本における国立公園制度を今一度見直さなければこの問題は解決の糸口が見出せないのではないだろうか。次章では日本の国立公園が向かうべき方向性を示し、そして最後に富士山への入山料徴収の可能性を検証する。

## 第四章 国立公園のあるべき姿への提案

「入山料徴収」などの入山規制は日本の国立公園においては今後、諸費用をまかなうためだけでなく、国立公園の価値を維持していくのにも必要不可欠なものになってくるのは間違いないだろう。しかし、このような具体的な対策を叫ぶ以前に、現行の国立公園制度ではそれらの導入が非常に困難であることに気づかなければならない。日本の国立公園の現状では、どこからが国立公園かが判りづらかったり、管理責任の所在が不明確であったりと、入山料を徴収するには弊害がおおいのだ。誰が主体となってこれらを実行するのかをまず明確にするべく対策が行われるべきである。そこで本章では今後入園料を導入することを前提に、国立公園の理想的な姿への提案を行っていく。

### 4.1 管理主体

まず私は、一つの国立公園に対し一つの管理機関を置くことを提案する。第一章でも述べたが、国立公園の管理責任は環境省、実際に管理を行っているのは全国に7ヶ所所在る地方環境事務所(旧自然保護事務所)が環境省の地方支分部局で、林野庁や都道府県、地元市町村などと連携をとりつつ行っている。第二章の海外事例で同じ地域性公園制度を導入している韓国の国立公園管理公団について紹介したが、実際韓国に加えイギリス、イタリア、フランスなど、地域性公園制を導入している代表的な国ではすべて公園ごとに特別地方公共団体や特殊法人的性格を持つ管理局を設けており、各公園での徹底した管理を実現している。28ヶ所の国立公園の管理を7ヶ所の地方環境事務所で行っているというのが日本の現状だが、実際人材も資金も足りておらず、非常に非効率的である。そこで私は韓国やイギリスに似た制度が日本の国立公園にも必要であると考えた。

地域性公園制度を導入している日本の国立公園の管理に際し最も明確にしなくてはならないのが、誰が維持、管理、保護に関する権限を持っているかということである。日本の国立公園は、管理が環境省、公園内の国有林は林野庁が所有、管理し、公園内の文化財は文化庁がなど、と同じ公園内でも管理主体がばらばらなため、決定事項は3つの機関を通過して初めて実際に動き始める。そのため、いくら環境改善策の方針を立てようとも、対応が大変遅いのである。たとえば富士山の所在する富士箱根伊豆国立公園は1都3県(神奈川、静岡、山梨)に、瀬戸内海国立公園に関しては10県にまたがっており、県同士の対立も顕在化している。これらを一つの団体にまとめ、さらにはある程度の権限をこの団体に与えようというのが私の提案である。

しかし、すでに何度も述べているように国立公園内の土地をいろんな人や団体が所有しているということで、それらの人々は自分が最大限の利益を得られる方向に事を進めたいに違いない。だとすれば、国立公園という制度自体が危機にさらされているともいえるだろう。それを避けるためにも、私が提案する一公園一管理団体制では、第一に管理



におけるすべての権限をその団体に委託し、そして第二に各関係団体の意向を反映させるため、各団体から数名を管理団体に所属させ、「国立公園管理」という徹底した一目標に向け活動していける環境をつくりあげるとのことである。

ここで重要なのはこの団体にある程度の権限を与えることである。例えばアメリカの国立公園には、各公園をひとつの管理団体が管理しており、その団体が独自で入園料を徴収するシステムがある。徴収した入園料の使い道を決めるのもまた、この団体だ。その背景には現場を一番知っている人たちがこのような権限を持つのは当たり前だという考え方がある。韓国も自然公園法に定められた同様のシステムをもっている。私は日本の各国立公園の管理を行う機関に入園料徴収権を与えることが必然になると感じている。

また、補足ではあるが、アメリカの各国立公園専属のレンジャーは逮捕権を持っており、違法者を見つければ即その場で逮捕し公園内の仮刑務所に連行することができる。日本では現場の職員にそれらの権限はない。富士山では乗り入れ禁止区域内でオフロード車やバイクの乗り入れによる土地の荒廃問題になっており、それらを犯すと罰金 30 万円という法律があるが、実際この法律ができてから立件された回数はたったの 1 回だという。職員が違法な乗り入れを発見しても、逮捕権を持っているのは警察だけなので、警察を呼んでいる間に違法者は逃げてしまうという悲惨な現状なのだ。さらに、地方環境事務所は 7ヶ所にしかないため各国立公園からの距離も離れていたり、各国立公園に割り振られる人材が限られていたりするため、職員が実際現地に出向く機会がめったにないという問題もある。これではもはや無法地帯だ。一国立公園一管理団体制は、このような場面でもメリットを生む。

このような事態を放置してしまうと、国立公園の景観が損なわれてしまうだけでなく、国民の国立公園に対する意識すら薄れてしまう可能性がある。ポイ捨てをしようと、立ち入り禁止区域で木を伐採しようと、取り締まる人がいないため、どんどん悪循環に陥ってしまう。これを防ぐためにも管理体制を整理し、徹底した管理を行っていくことが最重要課題であるのではないだろうか。

## 4.2 国立公園内での種類分け

日本の国立公園のように公園範囲内に民家が多く含まれる場合、一律に「国立公園入園料」を徴収するのは非常に難しい。アメリカの国立公園のように一国立公園を一施設として入園料を徴収しようとするとうり口の数を限定しなければならなかったり、実際公園に向いた人なのか通り抜けのみなのかの区別をどうにかしてつけなくてはならなかったりと、大変複雑になってしまう。そこで私は、日本独自のシステムが必要ではないかと考え、上記のような一国立公園一管理機関に加え公園内の種類分けを提案する。

アメリカを見てみると、国立公園システムの中には国立公園のほかに国立記念物公園、国立保護地区、国立記念碑など 18 種類の公園があり、各公園の独立した管理事務局にはそれぞれに専属の専門家が所属している。一方、日本の自然公園制度下では国立公園、国定

公園、都道府県立自然公園の 3 つに分類されているだけで、これらの定義はそれぞれの風景がどれだけ優れているかという主観的な基準によって区分されているのみである。実際国立公園、国定公園、都道府県立自然公園を指定する際には地元の要望や社会情勢などが影響を与えてきたため、必ずしもこれらの分類が的確なものとはいえない。また、公園内の細かい地区分けは現在、特別保護地区、第一種特別地区、第二種特別地区など、景観を基準にしたもので行われているが、この指定にもまた政治的要因が存在するので適切なものとはいえない。

私が提案する公園の「種類分け」とは、国立公園を大きな遊園地に例えると一つ一つが「アトラクション」のようなものであると考えていただきたい。国立公園内の名所を「アトラクション」として分けることにより、国立公園内でも 1ヶ所のみに出向く人及び長期滞在をし、いくつかのポイントを周遊する人から公平に料金徴収をすることができるのではないかと考えた。遊園地でもさまざまな形態をとっているものがあるが、この場合は国立公園の敷地内に入るのは基本的に無料で、各「アトラクション」の入り口で入園料を徴収する。

例えば、富士箱根伊豆国立公園には同じ公園の範囲内に山や温泉、島、湖、民家など、様々な要素が複雑に混在しているが、富士山や富士五湖、その他観光名所や特別に自然を保護する必要のある場所一つずつに明確なバウンダリーを設け、それぞれの名所の敷地内に入る際に料金を支払うシステムを確立する。一回の滞在期間中に複数の名所を巡る観光客も少なくないと思われるため、1日、3日、1週間パスポートや年間パスポートなど料金体系のバリエーションを豊富にすることもできる。これらのバウンダリー設定、料金設定、及び各「アトラクション」で徴収された料金の使い道等は環境省の監督の下、前節で提案した各国立公園の管理機関で決定できるとする。徴収された料金の使い道は、維持・管理費以外にも書く国立公園管理機関内での人件費や各種プロモーションなどにも利用できるとし、レンジャーの増員や国民の国立公園に対する意識の向上にも繋がるのではないかと考えている。

国立公園(イメージ図)



## 第五章 実証分析

### 5.1 アンケート調査

富士山への入山料導入可能性を探るために私は富士山の金銭的価値を独自のアンケート調査により検証した。今回用いた手法は仮想状況評価法(CVM Contingent Valuation Method)と呼ばれる、環境を評価する手法の中でも表明選好法の一つである。環境改善に対して最大支払っても構わない金額である支払い意思額を直接尋ね、その結果から富士山の環境価値を推定する。CVM分析の中でも今回は「支払いカード形式」でアンケートを行った。これは、回答者に金額のリストを提示し、その中から適当なものを回答者が選ぶというものである。

私はこのアンケートを、富士登山経験者 35 名、富士登山未経験者 35 名の合計 70 名を対象に行った。70 名すべてに以下の文章を提示し、回答をいただいた。

現在、富士山は現在、ごみ問題や水質汚染問題などが原因で景観が損なわれ、環境問題が拡大しています。この自体を回避するために、富士登山の際に入山料を徴収すると仮定します。集められた入山料はすべて富士山の環境改善に使われるとします。

あなたは入山料を支払っても良いと思いますか？いくらまでなら支払っても良いと思うか、以下のリストから選択してください。

- A. 0 円 (問 へ)
- B. 500 円
- C. 1,000 円
- D. 3,000 円
- E. 10,000 円
- F. 30,000 円以上

\*参考：エベレストの入山料は 200 万円程度。(但し、2 年間有効)

入山料を支払いたくない理由を教えてください。

## 5.2 アンケート調査の結果

問 の回答をまとめたのが表 5. である。入山料の支払い金額が 0 円であると答えた人は 70 人中 7 人、全体の 10%にとどまり(図 5.1)、入山料支払いに対し全体的に前向きな姿勢であることが伺える。支払ってもよい額が 1000 円だという回答が最も多く、反対に一番少なかった答えは 3 万円であった。富士登未経験者の回答は、大半が支払い意思額 1000 円以下に集中しているという特徴がある。富士登山経験者の支払い意思額は、未経験者に比べ多少高い数値になっていることがわかる。それをわかりやすく示したのが図 5. のグラフであり、それはまた、(5.1)、(5.2) の 2 つの式で表されている。

表 5.1 アンケート結果

金額(円)	経験者	未経験者	合計
支払いたくない	2	5	7
500	4	9	13
1000	6	13	19
3000	12	4	16
5000	6	3	9
10000	4	1	5
30000	1	0	1
合計	35	35	70

図 5.2 富士山入山料・支払い意思

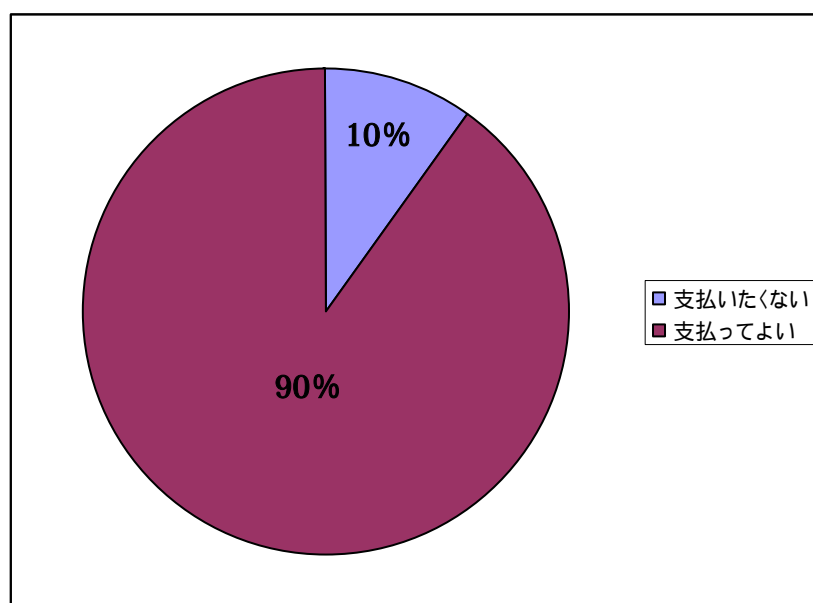
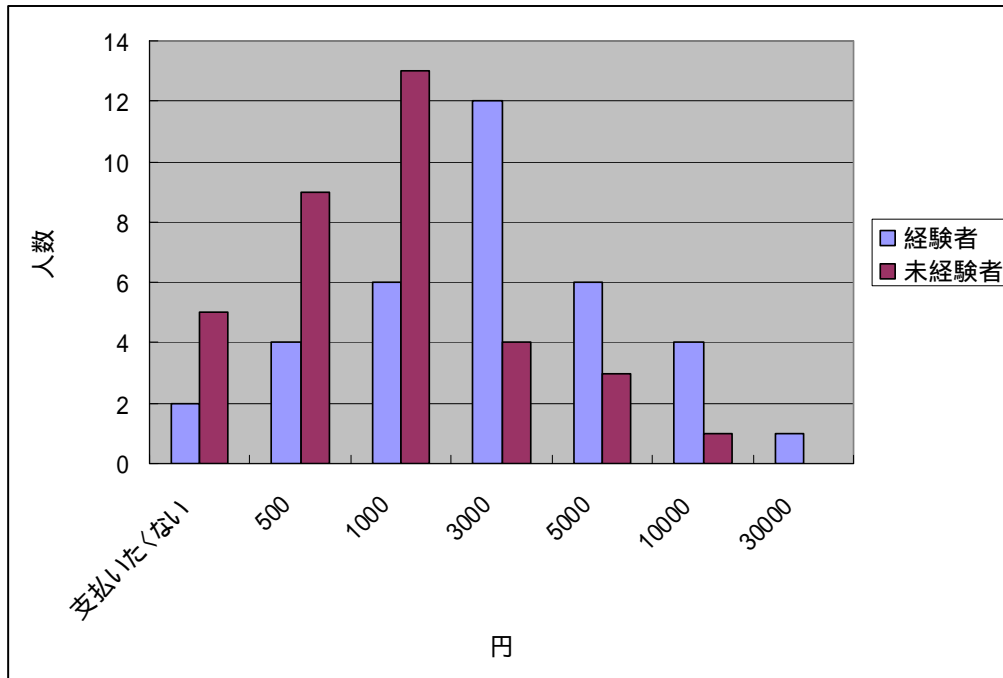


図 5.3 もし富士山に入山料を支払うとしたら  
最低いくらまでなら払えるか



平均 WTP(富士登山経験者)の計算

$$\overline{WTP} = \frac{0 \times 2 + 500 \times 4 + 1000 \times 6 + 3000 \times 12 + 5000 \times 6 + 10000 \times 4 + 30000 \times 1}{35} \quad \dots(5.1)$$

$$= \mathbf{3257.14 \text{ 円}}$$

平均 WTP(富士登山未経験者)の計算

$$\overline{WTP} = \frac{0 \times 5 + 500 \times 9 + 1000 \times 13 + 3000 \times 4 + 5000 \times 3 + 10000 \times 1}{35} \quad \dots(5.2)$$

$$= \mathbf{1557.14 \text{ 円}}$$

下の表 5. は、支払い意思額が 0 円だと答えた回答者のその理由をまとめたものである。3 名の回答者の方が、入山料を支払いたくない理由として使い道が不明確である、確実にすべてのお金が環境改善に使われるかが定かではないという意見を持っていた。入山料を徴収するよりも入山制限のほうが有効的ではないかという指摘もあった。また、正式な調査には含まれていなかったのだが、富士登山経験者の方々からも意見をいただき、その中に葉「富士山はお金を支払ってでも登る価値がある」といった肯定的なものが多くあった。私も実際、昨年の夏、富士登山に初めて挑戦したのだが、富士山頂からのご来光は人生の何にも変えがたい経験であったのにも関わらず、ご来光と同じだけ登山道や頂上に落ちて

いるゴミや車、人の多さに愕然とした部分も同じくらいあった。このアンケート結果から、大半の富士登山経験者の方々が私と同じ想いを抱いているのだと感じた。

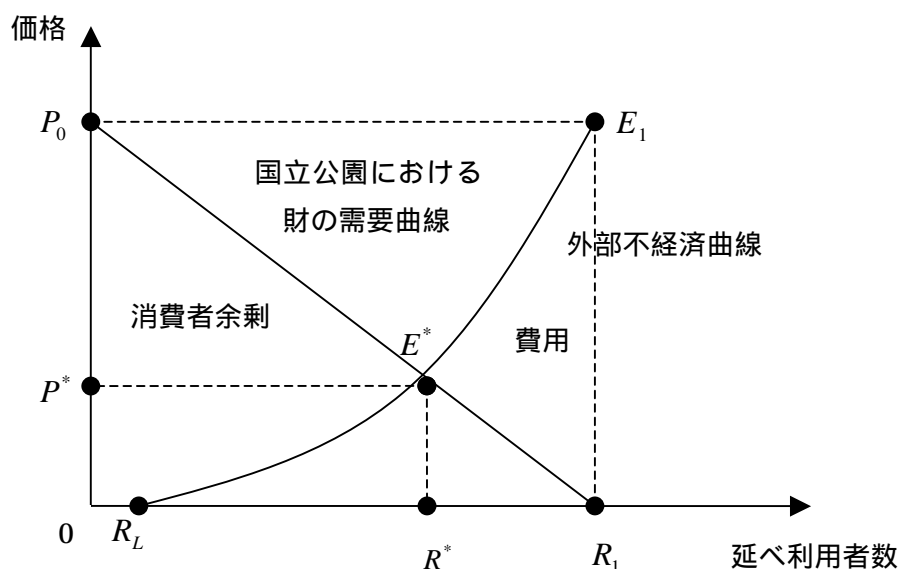
表 5.5 の回答のまとめ

<b>富士登山経験者</b>	<b>富士登山未経験者</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>● 入山料を設定することにより富士山に登りたいという人を減らすことで、トイレとかの処理能力をあんまり増強することなく解決出来るといいと思う。</li><li>● 入山料を使ってもし開発が行われてしまうことがあると、魅力が薄れてしまう気がする。</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>● お金を支払ってまで登ろうというほど魅力を感じない。</li><li>● 実際、行ったことがないので富士山の環境問題がどれほど深刻なのか、イメージがわからない。</li><li>● 集まったお金がちゃんと 100% 環境改善に使われるかどうか不明確(3名)</li></ul>

### 5.3 富士山入山料の検証

ごく一般的な国立公園の需要曲線は以下のようなグラフで表すことが出来る。

図 5. 国立公園の需給曲線



このグラフは、外部不経済を考慮した場合の国立公園の需要と供給の関係を示している。ここでいう外部不経済とは、自然環境の状態を維持するための費用のことであると仮定する。この外部不経済曲線は、0人、もしくは $R_L$ 人までという低い利用者数までは費用が0であるが、延べ $R^*$ 人が利用すると、追加一人当たり $P^*$ 円の費用をかけなければ、環境は維持できないということを示している。国立公園の現状では、利用制限が一切行われていないので、延べ $R_1$ 人が現在利用していると考えられるが、この状況で社会全体が被る損害額は $R_L E_1 R_1$ で表される領域になる。社会全体が最大の便益を得られるのは、消費者余剰と費用の示す領域の面積の差が最大になる利用水準であり、それは需要曲線と外部不経済曲線が交わる $E^*$ において達成される。このときの消費者余剰は $0 P_0 E^* R_L$ で最大になる。では、この点を達成させるにはどうすればよいのだろうか。これを利用料金導入の観点から見ると、 $P^*$ 円の利用料を導入することにより社会的便益が最大になる $E^*$ が実現できることになる。

今回行ったアンケート調査、および環境省が実際に行った調査により、環境改善の費用として入山料などを徴収することへの賛成意見が両方で約9割に達していることから、入山料徴収に対する国民の理解は得られていると解釈した。そこで最後に、今回行ったアンケート調査に基づき、いくら程度の入山料が富士山において導入可能なのかを平均支払い意思額を用いて検証していく。



平均 WTP(全体)の計算

$$\overline{WTP} = \frac{0 \times 7 + 500 \times 13 + 1000 \times 19 + 3000 \times 16 + 5000 \times 9 + 10000 \times 5 + 30000 \times 1}{70} \dots(5.3)$$
$$= 2835.71 \text{ 円}$$

アンケート調査の結果、環境改善が行われることを前提に支払っても良いと考える入山料に対する支払い意思額は 2835.71 円であるということがわかった。果たしてこの数字は何を意味するのだろうか。

まず、2835 円の入山料を徴収しても年間登山客数 30 万人から変化がないと仮定すると、富士山にとって入山料は年間でおよそ 8 億 5005 万円の収入になるという計算になる。第一章でも述べたが、2004 年に国立公園維持、管理、保全に投入された環境省の予算は合計約 96 億円、各国立公園が受け取っている額は平均 3 億 4000 万円程度であると推定されるので、もし 8 億 5000 万円の収入を得ることができるとすれば、これは富士山の環境問題改善への大きな一歩になることは間違いない。

一方で今まで無料であったところに 2835 円もの入山料を導入すると、入山者数も減少すると推定されるので、実際の収入は 8 億円には達しないだろう。ただ、登山客が半減したとしても 1 人 2835 円の入山料を徴収していれば 4 億円以上の収入が見込める。また、ある程度の入山者数の減少はむしろ富士山にとって登山道の荒廃やごみ問題、水質汚染問題をこれ以上促進させないためにも良いことだと言えるかもしれない。注意しなければならないのが、登山者数が劇的に減ってしまうと地域経済にとって大きな打撃となるのでこれは出来る限り避けなくてはならない。そこで、アメリカの国立公園でも導入されているように、団体料金や子供料金、年間パスのように、料金体系にバリエーションを設けることが必要になってくるだろう。

今回のアンケート調査は、サンプル数が少ないため 2835 円が世間一般的な支払意思額を反映しているとは必ずしもいえないかもしれない。しかし、これだけでも富士山の環境問題改善に国民は資金を入山料として提供する準備があるということが伺えるのではないだろうか。

## 終章

私が初めて訪れた国立公園はカリフォルニア州にあるヨセミテ国立公園であった。ヨセミテは世界でも有数の国立公園であり、その壮大な自然はまだ幼かった私に強烈なインパクトを与えた。そんな中、今でも鮮明に印象に残っている出来事がある。当時小学生だった私と妹が「まつぼっくり」を拾って遊んでいると、あるレンジャーが近寄ってきて、国立公園の中では石一つも拾ってはいけないと教えてくれた。まだ渡米直後で英語はよくわからなかったのだが、小さな私たちを案内しながらヨセミテにまつわる色々な話をしてくれた。それ以降、イエローストーンなどいくつかの国立公園に足を運んだが、どこでも同じような光景に出くわした。これが私にとっての国立公園であった。

2006年8月、私は日本に帰国後初めて国立公園に足を運んだ。富士山である。しかしそこはいわば無法地帯で、描いていた国立公園のイメージとあまりにもかけ離れていた。何よりも驚いたのが、山頂に自動販売機がずらりと並んでおり、更に売店ではカップラーメンもが売られていたことである。初めて見る富士山頂からのご来光に感動しながらも、私は違和感を覚えざるを得なかった。ここで改めて日本の国立公園制度が重大な問題を抱えているのではないかと感じ、これがまた、この論文を書く上での大きな原動力ともなった。

この論文で私は、我々日本人にとって国立公園とはいかなる存在なのか、そしていかなる存在であるべきかを論じ、国立公園の「理想」に近づくためにはどのような対策を採るべきであるかを検証してきた。日本の国立公園は、国立公園法制定当事から政治家や関係者の思惑のままに「利用」と「保護」の狭間で揺れ続け、その結果、守るべき自然が侵され環境被害が年々深刻になっている。国立公園が自然公園法で定められたその定義のとおり「我が国の風景を代表するに足りる傑出した自然の風景地」であり続けるためには、今までのシステムからの脱却を図り、改革を行っていく必要がある。

そこで、日本のシンボルである富士山を用いて環境被害改善費用を「入山料」でまかなうことを前提に一国立公園一管理機関制の導入及び国立公園内のゾーニングを提案した。これらは海外の国立公園の成功事例を現状の国立公園にあわせてアレンジしたものであり、日本の国立公園が抱える諸問題に対する有効的な対策であるといえる。というのも、入山料徴収の目的はただ単に財源を確保することだけでなく、国立公園が無料であり、いつ、誰が、どのように利用しても良いという日本人に植えつけられてしまった国立公園に対する考えを改める効果もあると考えられるからである。

1931年に制定された国立公園法で国立公園の定義が明確にされていなかった時点で日本の国立公園は躓いていた。しかし日本では、国立公園だけで国土の約5%、自然公園全体では国土の14%を占めており、この自然は世界的にも非常に稀なほど豊かなのである。日本の国立公園は世界に誇れるものなのだという自覚を日本人が持ち、そしてこれが次の世代の子供たちに美しい形で受け継がれていくことを切に願う。

## 参考文献

- 「環境と観光の経済評価～国立公園の維持と管理」 栗山浩一・庄子康  
「アメリカの国立公園～自然保護運動と公園政策」 上岡克己  
「国立公園成立史の研究」 村串仁三郎  
「日本の国立公園」 加藤則芳  
「National Geographic」(日本語版) 2006年10月号

環境省 HP : <http://www.env.go.jp>

内閣府 HP : <http://www.cao.go.jp/>

国土交通省 HP : <http://www.milt.go.jp>

国立公園 HP : <http://www.sizenken.biodic.go.jp/park/np/index.html>

地方環境事務所 HP: <http://www.sizenken.biodic.go.jp/park/>

自然公園法改定 : [http://www.env.go.jp/nature/np/law/newlow\\_top.htm](http://www.env.go.jp/nature/np/law/newlow_top.htm)

National Park Services HP : <http://www.nps.gov>

韓国統計局 HP(英語版) ; <http://www.nso.go.kr/eng2006/emain/index.html>

<http://usparks.about.com/library/weekly/aa012598.htm>

[http://hokkaido.env.go.jp/nature/mat/data/m\\_1\\_2/1m\\_point.pdf](http://hokkaido.env.go.jp/nature/mat/data/m_1_2/1m_point.pdf)

<http://www.fujisan-net.jp>

[http://www.brainyquote.com/quotes/authors/j/john\\_muir.html](http://www.brainyquote.com/quotes/authors/j/john_muir.html)

[http://www.nacsj.or.jp/old\\_database/kokuritu/kokuritu-index.html](http://www.nacsj.or.jp/old_database/kokuritu/kokuritu-index.html)

<http://www.eic.or.jp/>

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kankyo/kettei/pdf/4-3-3.pdf>

<http://www.rinkeiken.org/godo2006/04.pdf>

[http://www.tottori-torc.or.jp/report/report/2002\\_03/park.htm](http://www.tottori-torc.or.jp/report/report/2002_03/park.htm)