

国立公園制度の運用実態と課題 – 裏磐梯に関する研究 (その 2) –

Administrative Realities and Future Challenges of the National Park System in Japan: A Study of the Urabandai Area (Part 2)

川崎 興太

Kota KAWASAKI

Although zoning has been adopted in the National Park System in Japan, setting a vision and goals in the national park plan is not required. Moreover, neither residents nor even landowners are guaranteed the right to participate in the decision-making process of the national park plan. Private lands and ordinary zones each account for about one-quarter of the land area of all national parks on average under the present circumstances, though the particular situation of each park is quite different. As for Bandai Asahi National Park, private lands account for 12.4% and ordinary zones account for 7.6%. However, in just the Bandai Azuma Inawashiro District of the park covering the Urabandai area, the former occupies 24.2% and the latter occupies 15.7%. In order to continue to protect the natural scenery by the National Park System in the future, it is necessary to sustain the lives and livelihoods of the diverse land users of private lands in national parks, particularly in ordinary zones. Furthermore, it is necessary to establish a comprehensive and unitary land use planning and regulation system by restructuring the National Land Use Planning Act and its five related land use planning and regulation acts.

Keywords: National Park System, Land Use Regulation, Natural Scenery, Less Favored Area, Urabandai, Fukushima Prefecture
国立公園制度、土地利用規制、自然風景、条件不利地域、裏磐梯、福島県

1. 研究の目的

磐梯朝日国立公園は、昭和 25 年 9 月に誕生した我が国における 17 番目の国立公園である。その区域は、福島県、山形県、新潟県の 3 県の 9 市 10 町 5 村にまたがっており¹⁾、平成 24 年 6 月 1 日現在、面積は 186,389ha で、全国に 30 カ所存在する国立公園のうち、陸域では 3 番目に大きい。

磐梯朝日国立公園は、出羽三山・朝日地域、飯豊地域、磐梯吾妻・猪苗代地域の 3 つの独立した地域から構成されている。このうち、磐梯吾妻・猪苗代地域は、地形的成因や利用形態などを勘案して、磐梯地区、吾妻地区、猪苗代地区の 3 つの地区に区分されており、裏磐梯は磐梯地区に位置している。

前稿では、裏磐梯の観光地としての歴史とともに、観光客入込数の推移と現状を明らかにした²⁾。本稿は、その続稿として、我が国の国立公園制度の概要と特徴を整理し、国立公園における土地所有と地種区分の現状について磐梯朝日国立公園を中心に分析した上で、国立公園制度の問題点と再構築に向けた課題を明らかにすることを目的とするものである。

2. 国立公園制度の概要と特徴

(1) 国立公園制度の概要

我が国では、昭和 6 年に国立公園法が公布・施行され、今なお自然保護制度の中核をなす国立公園制度が創設された。昭和 32 年には、同法にかえて自然公園法が公布・施行され、国立公園、国立定公園、都道府県立自然公園からなる自然公園制度体系が確立されることになった (表 1、図 1、表 2、表 3)。

自然公園法は、「優れた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図ることにより、国民の保健、休養及び教化に資するとともに、生物の多様性の確保に寄与すること」を目的とする法律である (第 1 条)。同法において、国立公園とは、「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 (海域の景観

地を含む)」と定義されている (第 2 条第 1 項第 2 号)。

国立公園は、先述の通り、平成 24 年 6 月 1 日現在、全国に 30 カ所存在し、その面積の合計は 2,093,363ha で、我が国の国土面積の約 5.5% を占めている (表 4、図 2)。国立公園の年間利用者数は、戦後、公園数の増加もあって増加傾向にあったが、平成 3 年の 4 億 1,596 万人をピークに減少傾向に転じており、平成 22 年では 3 億 4,087 万人となっている (図 3)。

(2) 国立公園制度の特徴

① 地域制公園制度の採用

我が国の国立公園制度では、公園区域を土地の所有にかかわらず指定し、公園区域内の土地を公園利用に限定しない地域制が採用されている。言い換えれば、公園区域内における私有地や公園以外の利用目的を持つ国有地と公有地の存在を前提としつつ、地種区分というゾーニングによる土地利用行為の規制を通じて、法目的の実現を図る地域制公園制度が採用されている。これは、アメリカなどのように、国が土地の所有権などの権原に基づき、公園区域内の土地を公園専用として管理する営造物公園制度とは根本的に異なる制度である。

地域制公園制度が採用されているということは、国立公園が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、私有地の所有者などの財産権を尊重しつつ (第 4 条)、多様な土地利用者の行為を的確に規制することが重要であることを意味している。

② 公園計画における目標やビジョンの不在

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を保護するとともに、その利用の増進を図る上での基礎事項は、「保護又は利用のための規制又は事業に関する計画」 (第 2 条第 1 項第 6 号) である公園計画において定められることになっている。その公園計画に定められる基礎事項については、自然公園法には規定されておらず、環境省が定めた「国立公園の公園計画作成要

表1 自然公園の種類と選定要件など

	国立公園	国定公園	都道府県立自然公園	
定義	我が国の風景を代表するに足る傑出した自然の風景地（海域の景観地を含む）	国立公園に準ずる優れた自然の風景地	優れた自然の風景地	
指定権者	環境大臣	環境大臣	都道府県	
選定要件	第1要件 景観	同一の風景型式中我が国の風景を代表すると共に、世界的にも誇り得る傑出した自然の風景であること。	国立公園の景観に準ずる傑出した自然の大風景であること。	都道府県の風景を代表する傑出した自然の風景であること。
	第2要件 土地	自然公園候補地域内の特別地域予定地の大部分が国有又は公有であるか、保安林その他で景観の保護に適していること。社寺有地、私有地を包含する場合には、土地の所有その他の関係者が特別地域の設定に協力的であること。		
	第3要件 産業	自然公園候補地の特別地域予定地については水力電気、鉱業、農業、林業、牧畜、水産等各種産業開発による景観破壊の虞が少ないこと。		
	第4要件 利用	自然公園候補地への到達の利便又はその収容力、利用の多様性若しくは特殊性よりみて多人数の利用に適していること。		
	第5要件 配置	第1乃至第4の要件を具備するものについては配置を考慮しないこと。	第1乃至第4の要件を具備するものにつき利用の利便を考慮して全国的に配置の適正を図ること。	第1乃至第4の要件を具備するものにつき利用の利便を考慮して都道府県内の配置の適正を図ること。
	第6要件 自然公園候補地区域の決定	自然公園候補地の区域は、原則として1つの景観区によるものとし、2つ以上の景観区が近接し、且つ、利用上緊密な一連の関係が存し、更に両者の評価が近似する場合には2つ以上の景観区を併せて1つの自然公園の区域とする。自然公園候補地の区域は、特別地域予定地のほかに自然公園の保護利用上必要最小限度の地域を加えたものとする。		
根拠法	自然公園法	自然公園法	自然公園法、都道府県条例	
管理責任者	環境省	都道府県	都道府県	

注1：選定要件は、「自然公園選定要領」（昭和27年9月）による。

注2：第1要件の景観に関する判定基準は、昭和46年12月改正・昭和47年1月13日付け環自計第2号各都道府県主管部長あて環境庁自然保護局計画課長通知において定められている。以下に、国立公園に関する「評価の条件」を掲げる。

- ①景観の規模：広大な地域で景観が雄大性に富み、その面積は原則として約3万ha以上を基準とすること。ただし海岸を主とする公園にあつては、原則として面積約1万ha以上を基準とすること。
- ②自然性：原則として面積約2,000ha以上を基準とする原始的な景観核心地域を有し、1ないし数個の生態系が人間の開発や占有によって著しく変えられていないこと、あるいは動植物の種や地形地質及び動植物の生地に特別な科学的、教育的、レクリエーション的重要さのあること。あるいは自然景観に偉大な美しさがあること。海岸を主とする公園にあつては核心地域の海岸線の延長が20km以上あること。
- ③変化度：2以上の景観要素から構成され、景観が変化に富んでいること。

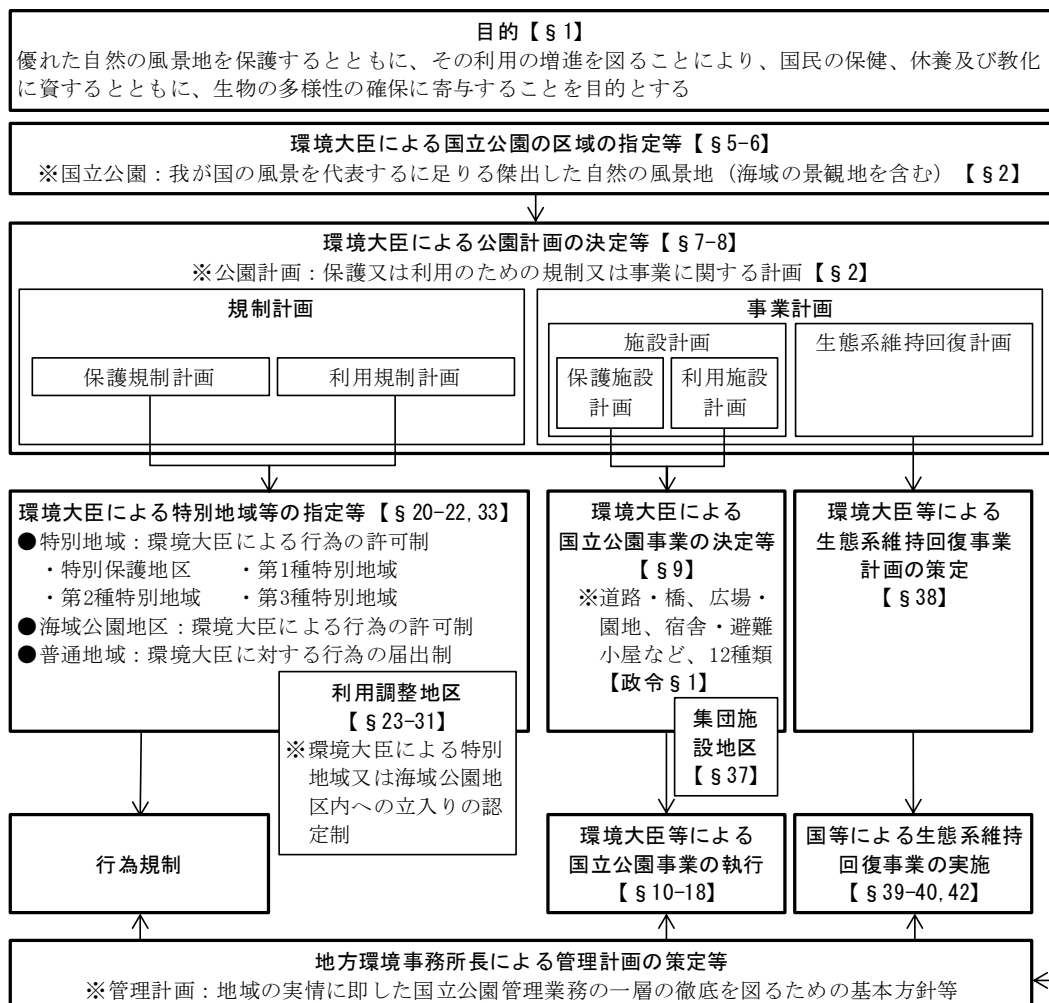


図1 国立公園制度の概要

表2 国立公園における地種区分ごとの許可対象行為・届出対象行為

【 ●：環境大臣の許可を要する行為 ○：環境大臣への届出を要する行為 】

行為の種類	特別保護地区	第1種特別地域	第2種特別地域	第3種特別地域	普通地域
	公園の中で特にすぐれた自然景観、原始状態を保持している地区	特別保護地区に準ずる景観を有し、特別地域のうちでは風致を維持する必要性が最も高い地域であって、現在の景観を極力保護することが必要な地域	第1種特別地域及び第3種特別地域以外の地域であって、特に農林漁業活動についてはつとめて調整を図ることが必要な地域	特別地域のうちでは風致を維持する必要性が比較的低い地域であって、特に通常の農林漁業活動については原則として風致の維持に影響を及ぼすおそれが少ない地域	特別地域及び海城公園地区に含まれない区域。特別地域及び海城公園地区と公園区域外との緩衝地域（バッファゾーン）
工作物の新築・改築・増築	●		●		○ (一定規模以上のもの。建築物は高さ13m又は延べ面積1,000㎡)
木竹の伐採	●		●		
木竹の損傷	●		● (指定区域内)		
木竹の植栽	●		○		
鉱物の掘採・土石の採取	●		●		○
河川・湖沼等の水位・水量の増減	●		●		○ (特別地域内の河川・湖沼等に影響を及ぼすもの)
湖沼・湿原等への汚水・廃水の排出	● (指定湖沼・湿原等)		● (指定湖沼・湿原等)		
広告物等の掲出・設置・表示	●		●		○
屋外における物の集積・貯蔵	●		● (指定物)		
水面の埋め立て・干拓	●		●		○
土地の開墾・形状変更	●		●		○
植物の採取・損傷	● (落葉・落枝の採取を含む)		● (指定植物)		
植物の植栽・播種	●		● (指定区域内かつ指定植物)		
動物の捕獲・殺傷又は卵の採取・損傷	●		● (指定動物)		
動物の放出	●		● (指定区域内かつ指定動物)		
家畜の放牧	●		○		
屋根・壁面・塀・橋・鉄塔等の色彩の変更	●		●		
湿原等への立入り	● (指定区域内かつ指定期間内)		● (指定区域内かつ指定期間内)		
車馬・動力船の使用又は航空機の着陸	● (道路及び広場以外の地域)		● (道路、広場、田、畑、牧場及び宅地以外の地域の指定区域内)		
火入れ・たき火	●				

注1：海城公園地区にかかわる許可対象行為は省略している。

注2：いわゆる既着手行為、非常災害のための応急措置行為、公園事業の執行としての行為などについては、許可や届出の対象外である。また、国の機関が行う行為については、許可にかえて協議、届出にかえて通知で足りる。

表3 裏磐梯における建築物の許可基準の一部

※ 建べい率等：建築物の水平投影面積（付帯工作物を含む）であり建築基準法とは異なります。

区分	敷地面積 (保存緑地を除く)	建べい率	容積率	高さ	主要道路等からの距離 (外周線)
特別保護地区	原則新築不可				
第1種特別地域	原則新築不可（建て替えの場合合同規模まで）				
特認地区（金山他）	既存住宅の建て替えのみ			9m以下	極力離す
第2種特別地域	1000㎡以上	20%以下	40%以下	13m以下	自然公園法に定める主要道路から20m以上
	500㎡以上				
第3種特別地域	1000㎡未満	15%以下	30%以下	13m以下	その他道路・隣接地から5m以上
	500㎡未満	10%以下	20%以下	13m以下	
特認地区（細野）	—	20%以下	60%以下	13m以下	
分譲地	—	5%以下	10%以下	7m以下	
	第2種特別地域	1000㎡以上	20%以下	40%以下	10m以下
第3種特別地域	1000㎡以上	20%以下	60%以下	10m以下	

※ 建築延べ面積が1000㎡を越える建築物は環境省権限となります。

注：この表の基準は、管理計画において定められている。

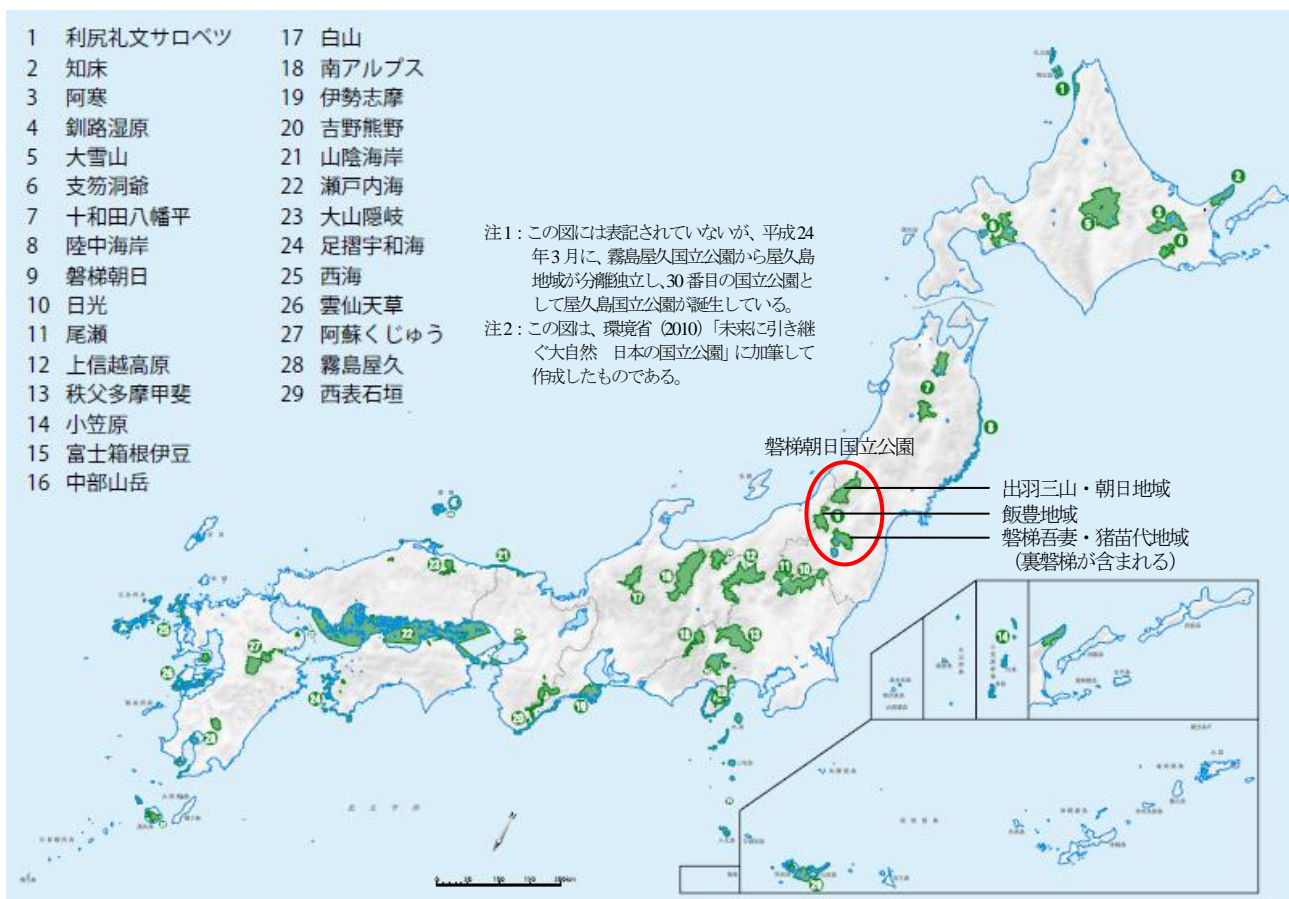
出典：福島県会津地方振興局ホームページ

表 4 国立公園等の面積

種別	公園数	公園面積 (ha)	国土面積 に対する 比率	内訳					
				特別地域				普通地域	
				特別保護地区		面積 (ha)	比率	面積 (ha)	比率
				面積 (ha)	比率				
国立公園	30	2,093,363	5.5%	278,371	13.3%	1,508,680	72.1%	584,683	27.9%
国定公園	56	1,362,613	3.6%	66,488	4.9%	1,268,177	93.1%	94,436	6.9%
都道府県立自然公園	315	1,977,528	5.2%	—	0.0%	720,947	36.5%	1,256,580	63.5%
合計	401	5,433,504	14.4%	344,859	6.3%	3,495,604	64.3%	1,935,699	35.6%

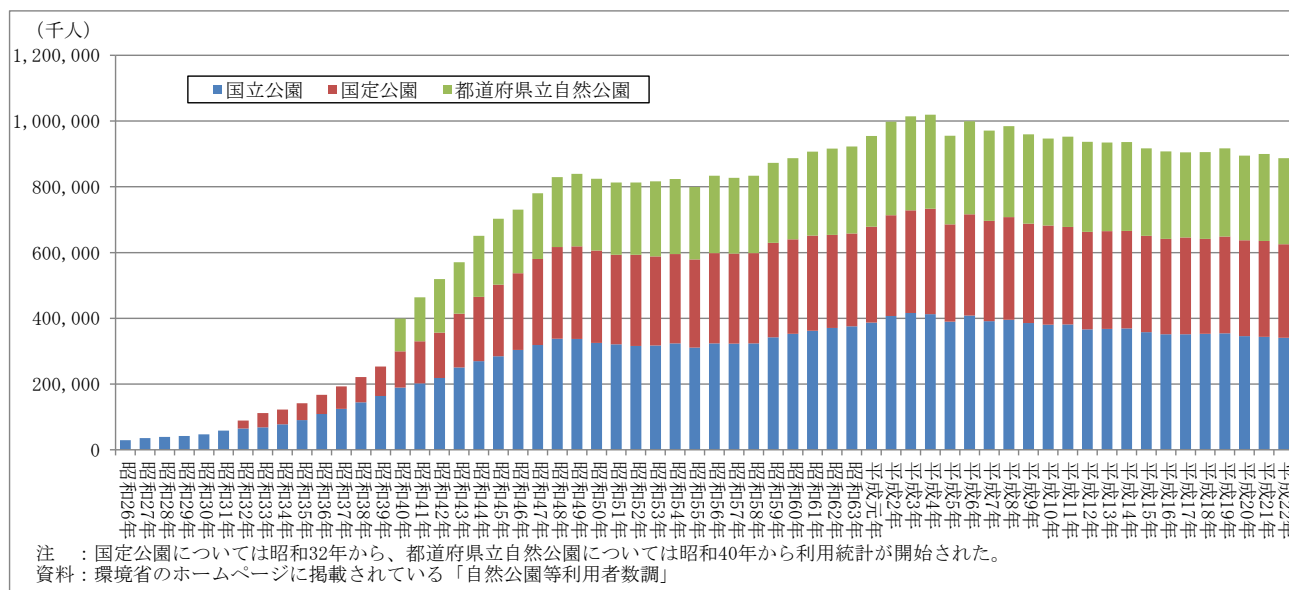
注：国土面積は37,795,010haである（国土地理院の平成22年全国都道府県市区町村別面積調による）。

資料：環境省のホームページに掲載されている平成24年6月1日現在のデータ



注1: この図には表記されていないが、平成24年3月に、霧島屋久国立公園から屋久島地域が分離独立し、30番目の国立公園として屋久島国立公園が誕生している。
 注2: この図は、環境省(2010)「未来に引き継ぐ大自然 日本の国立公園」に加筆して作成したものである。

図 2 国立公園の位置



注：国定公園については昭和32年から、都道府県立自然公園については昭和40年から利用統計が開始された。
 資料：環境省のホームページに掲載されている「自然公園等利用者数調」

図 3 国立公園等の年間利用者数の推移

領等」において示されている²⁾。

同要領等において、公園計画は、国立公園の風致景観を維持するための方針を明らかにし、あわせて国立公園として利用上必要な施設の整備の方針を示すことにより、公園の適正な運営を行うための基本的な指針とすることを目的とするものとされている。そして、公園計画は、保護規制計画と利用規制計画からなる規制計画と、保護施設計画と利用施設計画からなる施設計画から構成され、公園計画書と公園計画図をもって明らかにするものとされている。

私有地の所有者などの財産権を尊重しつつ、多様な土地利用者の行為を的確に規制することが重要な地域制公園制度のもとでは、規制の根拠となる公園計画において、計画者と多様な土地利用者が規制を通じて実現すべき目標やビジョンを共有することが合理的だと考えられる。しかし、同要領によれば、公園計画には上記の実現手段のみが定められることになっており、現に決定されている公園計画にも目標やビジョンは見当たらない。この点は、平成 21 年の自然公園法の改正に伴って、公園計画の一部に生態系維持回復計画が加えられることになってからも変わりなく、また、地方環境事務所長が地域の実情に即した国立公園管理業務の一層の徹底を図るために策定する管理計画についても変わらない³⁾。

③公園計画の決定手続における住民や地権者の参加制度の不在

公園計画の決定手続については、「国立公園に関する公園計画は、環境大臣が、関係都道府県及び審議会の意見を聴いて決定する」（第 7 条第 1 項）、「環境大臣は、公園計画を決定したときは、その概要を官報で公示し、かつ、その公園計画を一般の閲覧に供しなければならない」（同条第 3 項）ものとされている。公園計画の廃止または変更にかかわる手続については、「環境大臣は、国立公園に関する公園計画を廃止し、又は変更しようとするときは、関係都道府県及び審議会の意見を聴かなければならない」（第 8 条第 1 項）、「前条第 3 項の規定は、環境大臣が公園計画を廃止し、又は変更したときについて準用する」（同条第 3 項）ものとされている⁴⁾。

また、「環境大臣は、国立公園若しくは国定公園の指定、その区域の拡張若しくは公園計画の決定若しくは変更又は国立公園の特別地域、特別保護地区、海域公園地区若しくは利用調整地区の指定若しくはその区域の拡張をしようとするときは、関係行政機関の長に協議しなければならない」ともされている（第 67 条第 1 項）。

このように、私有地の所有者などの財産権を尊重しつつ、多様な土地利用者の行為を的確に規制することが重要な地域制公園制度が採用されているにもかかわらず、規制の根拠となる公園計画の決定手続において、公聴会の開催や意見書の提出といった古典的な形式でさえ、住民はもとより地権者に対しても参加の機会が保障されていない⁵⁾。

3. 国立公園における土地所有と地種区分の現状

(1) 全国の国立公園における土地所有と地種区分の現状

全国の国立公園における土地所有の状況を見ると、国有地が 1,292,889ha で 61.8%、公有地が 260,582ha で 12.4%、私有地が

539,557ha で 25.8%、所有区分不明が 335ha で 0.02%となっている（図 4）⁶⁾。ただし、大雪山国立公園では国有地が 94.7%を占めているのに対して、伊勢志摩国立公園では私有地が 96.1%を占めているなど、国立公園によって状況は大きく異なっている。

全国の国立公園における地種区分の状況を見ると、特別地域が 1,508,680ha で 72.1%、普通地域が 584,683ha で 27.9%となっている（図 5）。特別地域について詳細にみると、特別保護地区が 278,371ha で 13.3%、第 1 種特別地域が 250,519ha で 12.0%、第 2 種特別地域が 486,772ha で 23.3%、第 3 種特別地域が 493,018ha で 23.6%となっている。ただし、小笠原国立公園では特別保護地区が 74.4%を占めているのに対して、伊勢志摩国立公園では普通地域が 68.5%を占めているなど、おおむね土地所有の状況を反映しつつ、国立公園によって状況は大きく異なっている。

(2) 磐梯朝日国立公園における土地所有と地種区分の現状

① 磐梯朝日国立公園

磐梯朝日国立公園における土地所有の状況を見ると、国有地が 162,125ha で 87.0%、公有地が 1,178ha で 0.6%、私有地が 23,086ha で 12.4%となっている。国有地の割合は、全国の国立公園の中で 6 番目に高く、私有地の割合は 10 番目に低い。

磐梯朝日国立公園における地種区分の状況を見ると、特別地域が 172,293ha で 92.4%、普通地域が 14,096ha で 7.6%となっている。特別地域について詳細にみると、特別保護地区が 18,338ha で 9.8%、第 1 種特別地域が 32,610ha で 17.5%、第 2 種特別地域が 51,892ha で 27.8%、第 3 種特別地域が 69,453ha で 37.3%となっている。特別保護地区の割合は、全国の国立公園の中で 15 番目、特別地域の割合は 12 番目に高く、普通地域の割合は 12 番目に低い。

② 磐梯吾妻・猪苗代地域

磐梯朝日国立公園は、先述の通り、出羽三山・朝日地域、飯豊地域、磐梯吾妻・猪苗代地域の 3 つの独立した地域から構成されており、それぞれの面積は 76,610ha (41.1%)、41,550ha (22.3%)、68,229ha (36.6%) である。

裏磐梯を含む磐梯吾妻・猪苗代地域における土地所有の状況を見ると、国有地が 50,808ha で 74.5%、公有地が 893ha で 1.3%、私有地が 16,528ha で 24.2%、所有区分不明が 0ha で 0.0%となっており、他の 2 つの地域よりも国有地の割合が低く、私有地の割合が高い（図 6）。磐梯吾妻・猪苗代地域における地種区分の状況を見ると、特別地域が 57,499ha で 84.3%、普通地域が 10,730ha で 15.7%となっている（図 7、図 8）。特別地域について詳細にみると、特別保護地区が 3,643ha で 5.3%、第 1 種特別地域が 6,399ha で 9.4%、第 2 種特別地域が 23,176ha で 34.0%、第 3 種特別地域が 24,281ha で 35.6%となっており、他の 2 つの地域よりも特別保護地区や第 1 種特別地域の割合が低く、普通地域の割合が高い。

さらに、磐梯吾妻・猪苗代地域における土地所有の状況を地種区分の状況ごとにみると、国有地は、第 2 種特別地域と第 3 種特別地域を中心として特別地域が 88.1%、普通地域が 11.9%、公有地は、特別保護地区を中心として特別地域が 100.0%、普通地域が 0.0%、私有地は、第 3 種特別地域を中心として特別地域が 71.7%、普通地域が 28.3%となっている（表 5）。磐梯吾妻・猪苗代地域における地種区分の状況を土地所有の状況ごとにみると、

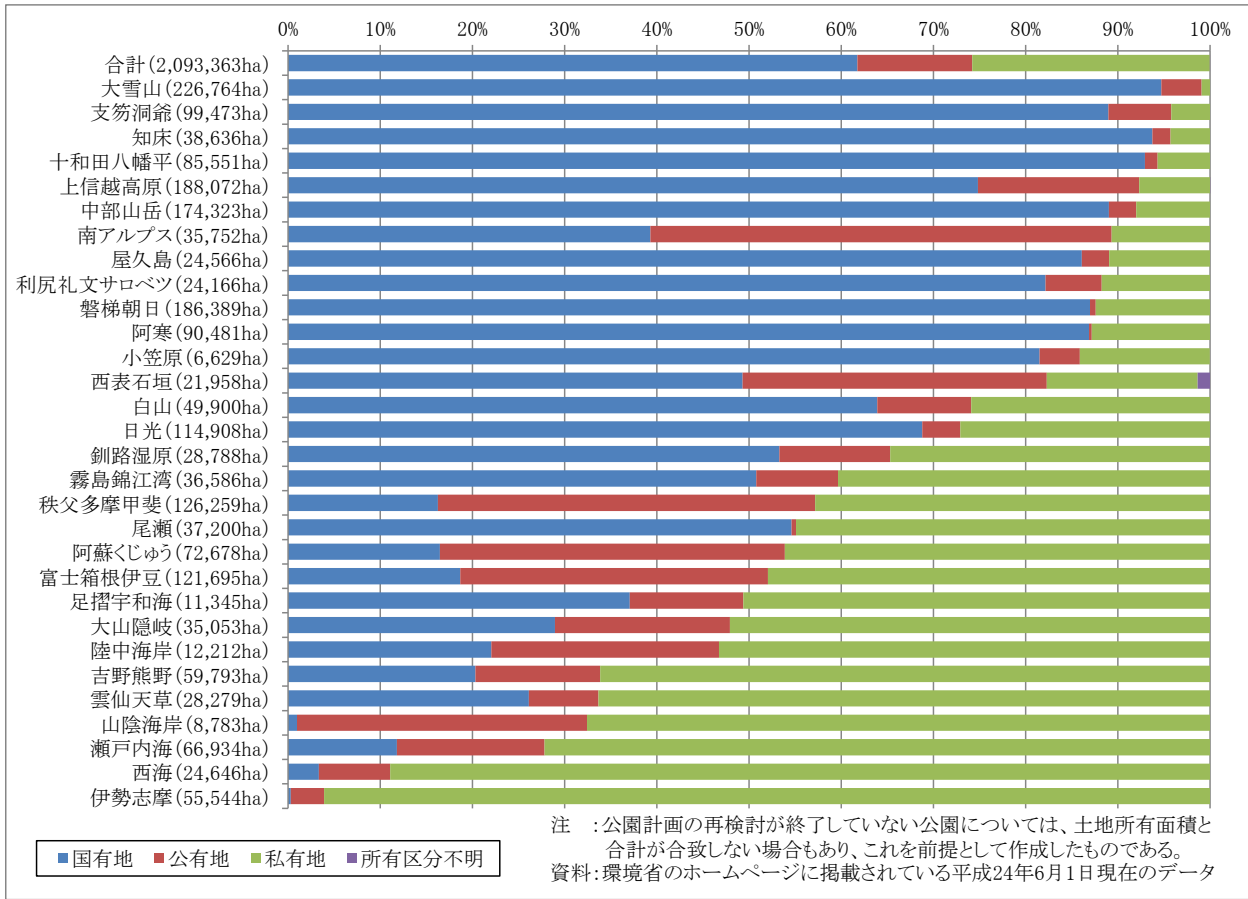


図4 国立公園の土地所有別面積の割合

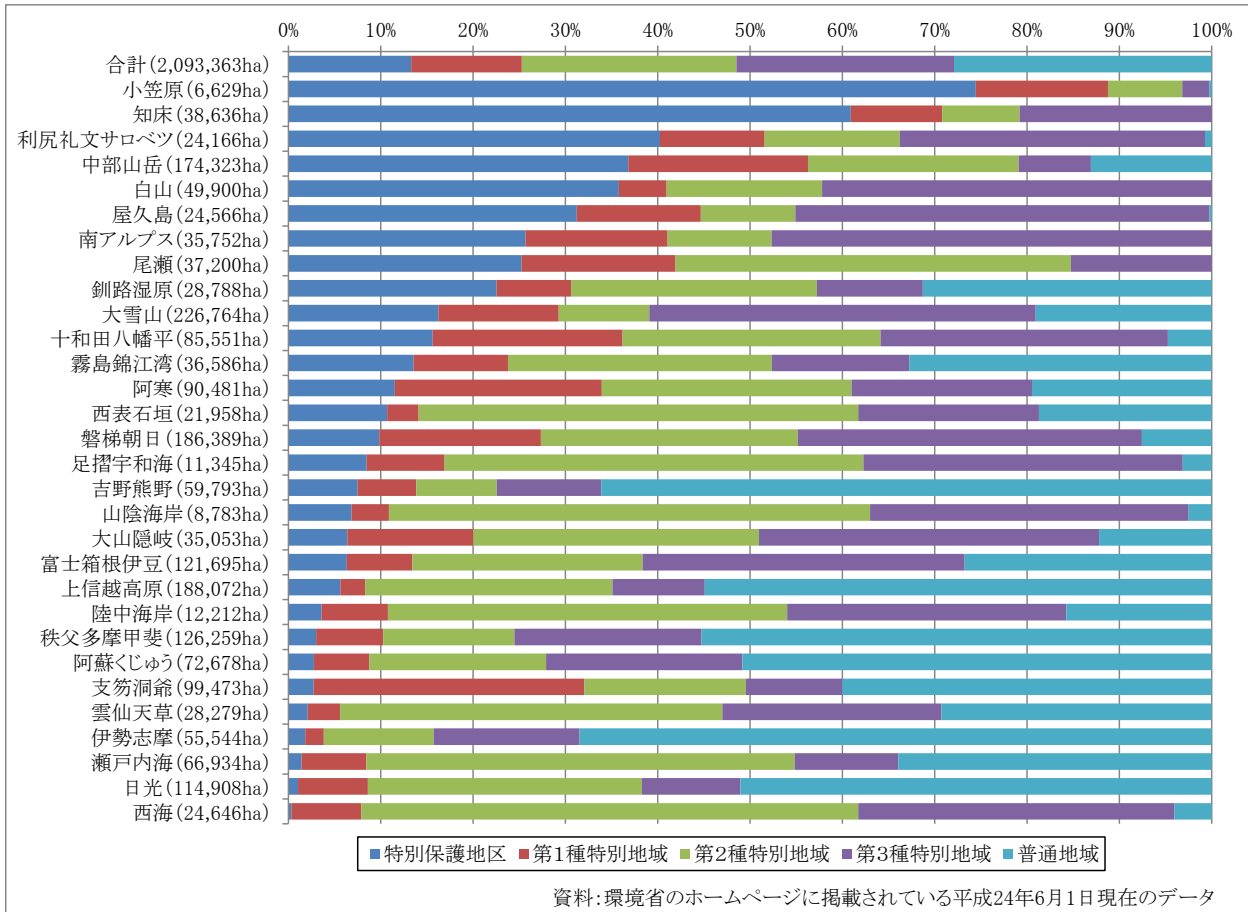


図5 国立公園の地種区分別面積の割合

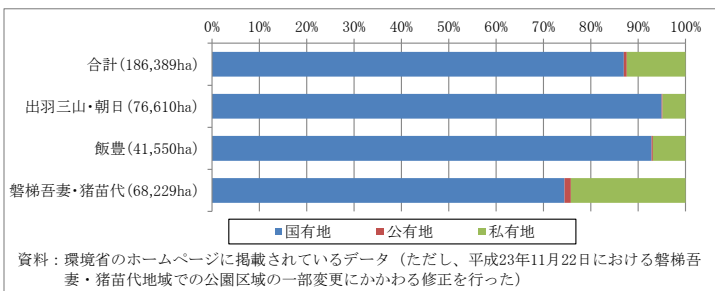


図6 磐梯朝日国立公園の土地所有別面積の割合

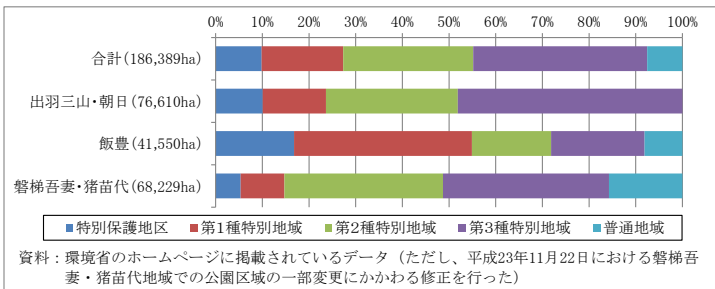


図7 磐梯朝日国立公園の地種区分別面積の割合

表5 磐梯吾妻・猪苗代地域における地種区分ごとの土地所有別面積

	合計	特別保護地区	第1種特別地域	第2種特別地域	第3種特別地域	普通地域
合計	68,229	3,643	6,399	23,176	24,281	10,730
	100.0%	5.3%	9.4%	34.0%	35.6%	15.7%
国有地	50,808	2,295	6,048	18,822	17,585	6,058
	74.5%	3.4%	8.9%	27.6%	25.8%	8.9%
公有地	893	691	0	201	1	0
	1.3%	1.0%	0.0%	0.3%	0.0%	0.0%
私有地	16,528	657	351	4,153	6,695	4,672
	24.2%	1.0%	0.5%	6.1%	9.8%	6.8%

単位:ha

資料：環境省(2011)『磐梯朝日国立公園(磐梯吾妻・猪苗代地域) 指定書及び公園計画書』

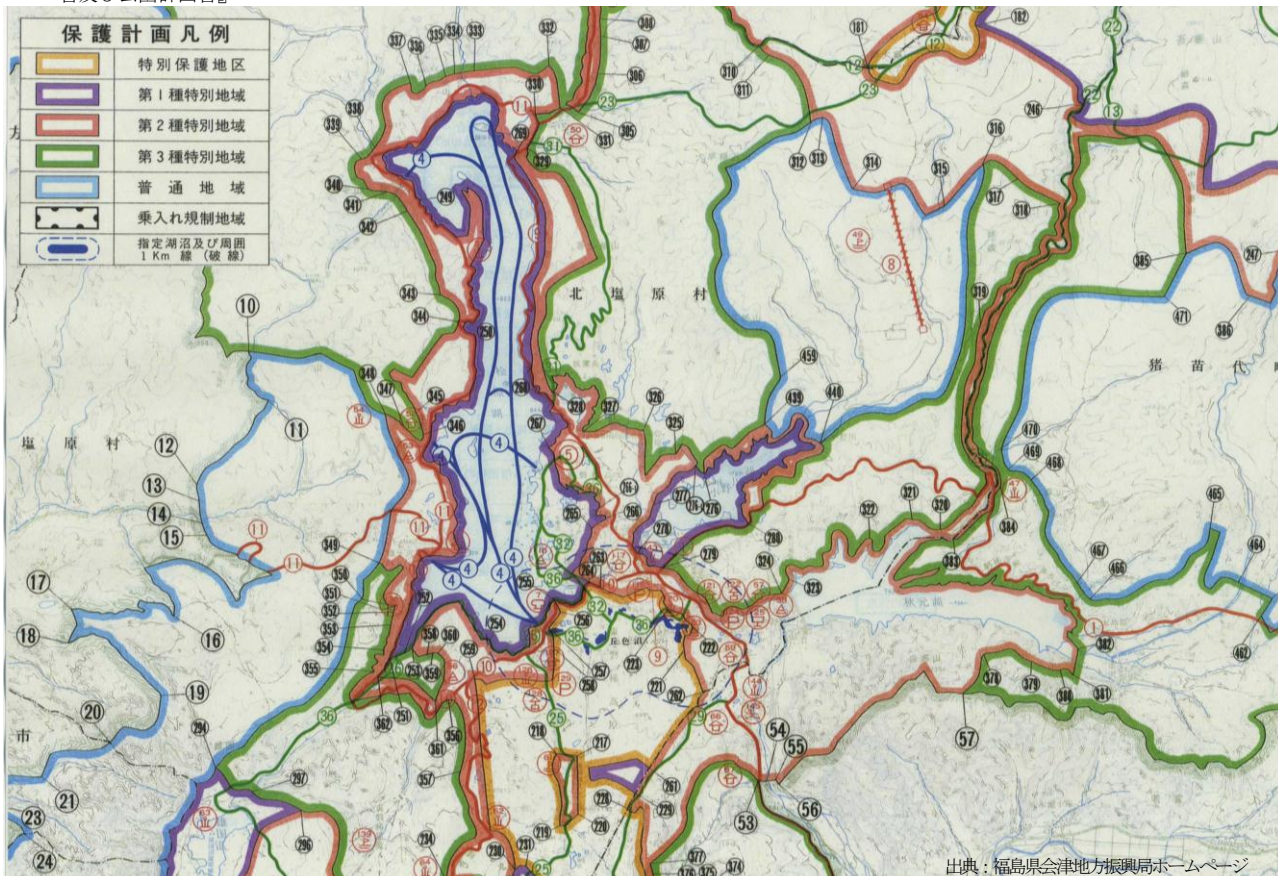


図8 裏磐梯周辺の磐梯朝日国立公園(磐梯吾妻・猪苗代地域)公園計画図

特別地域は、国有地が77.8%、公有地が1.6%、私有地が20.6%、特別保護地区に限れば、国有地が63.0%、公有地が19.0%、私有地が18.0%となっており、普通地域は、国有地が56.5%、公有地が0.0%、私有地が43.5%となっている⁷⁾。

4. 国立公園制度の問題点と再構築に向けた課題

我が国の国立公園制度では、公園区域内における私有地や公園以外の利用目的を持つ国有地と公有地の存在を前提としつつ、地種区分というゾーニングによって土地利用行為の規制を行う地域制公園制度が採用されている。このため、法目的である傑出した自然の風景地の保護と利用増進を図る上では、私有地の所有者などの財産権を尊重しつつ、多様な土地利用者の行為を的確に規制することが重要であるが、その規制の根拠となる公園計画においては規制を通じて実現すべき目標やビジョンが定められることになっておらず、公園計画の決定手続においては住民はもとより地権者に対しても参加の機会が保障されていない。

つまり、現行の国立公園制度は、私有地だけでも国立公園の区域面積の4分の1を占めているにもかかわらず、いわば国立公園とは、その名の通り「国立」であって、国民全体の自然風景遺産なのだから、私有地などにかかわる多様な土地利用者の意向を考慮する必要はなく、国が規制の合理性と妥当性を判断すれば事足りるという論理で設計されている。しかし、国立公園にかかわる諸状況が変化しつつある中で、今後、国立公園制度によって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を保護し続けるためには、この点こそ改められるべきだと考えられる。

例えば、国立公園の指定地域は、条件不利地域に指定されてい

ることが少なくないが、こうした地域では、過疎化や高齢化、農業や林業の衰退が急速に進展しており、今後、空き家や空き地、耕作放棄地や粗放林の増加などが懸念されている。確かに、このような変化は、専らバッファゾーンとして位置づけられてきた普通地域内の私有地などで生じるものであろうから、特別保護地区内の原生状態を保持している国有地などを重点的に保護することに国立公園制度の本質的な意義を認めるとするならば、さしたる問題ではないかもしれないが、それでも国立公園全体の基本的な性格を大きく悪化させてしまうことは間違いないだろう。これまで、普通地域内の私有地などについては、その規制の緩さゆえに引き起こされる大規模開発が問題視されてきたが、上記のような引き算型の変化に対しても、現行の国立公園制度には有効な手立てがないことは明らかである。

また、国立公園の利用者数が漸減傾向にあるように、国民の価値観の多様化などに伴って、国立公園の存在感は少しずつ目減りしつつあると考えられる。これまでは、自然の風景地の保護が経済・観光の活性化に寄与するなど、国立公園制度と土地利用者の意向との間には、結果的に裨益し合う関係性が成立していたために、土地利用者にとっても、上述したような制度設計のあり方を問題視することに特段の実益がなかったと理解することもできるだろう。しかし、国の投資余力が減退するにつれて公園事業の実施もままならず、国立公園の存在感そのものが目減りする中で、土地利用者にとって、国立公園制度とは意向を考慮しないものであるどころか、衰退する地域に不合理で不当な規制を課すだけのものになりつつあるなど⁸⁾、国立公園制度の社会的受容性は低下しつつあるのではないかと思われる。

こうしたことを踏まえると、今後とも国立公園制度によって我が国の風景を代表するに足る傑出した自然の風景地を保護し続けるためには、特別保護地区内の貴重な自然風景の重点的な保護規制のみならず、普通地域内の私有地などで営まれる多様な土地利用者の暮らしやなりわいの持続的な活性化という視点を国立公園制度の中に組み入れる必要があると考えられる。換言すれば、住民や地権者、市町村などを含めた多様な国立公園関係者が農業や林業、観光、防災、エネルギー、住宅、交通、教育・文化など、国立公園に指定されている場所生活の総体を対象として目標やビジョンを共有し、その実現に向けて協働しうる計画制度と実現制度を備えたものへと国立公園制度を再構築することが必



写真1 火災後に放置されている裏磐梯のホテル

要だと考えられる。

もっとも、そうした制度とは、つまるところ、国立公園政策、農業政策、森林政策、建築・土木政策などにかかわる一種の政策調整制度であろうから、自然公園法という一つの法律の枠組みにとらわれずに言うならば、根本的には、個別の行政目的ごとに国土利用の計画・規制を行うという国土利用計画法と自然公園法を含む個別計画・規制5法の抜本的な再編を通じて、総合的・一元的な土地利用計画・規制制度を構築することが求められていると言えるだろう³⁾。

【補注】

- (1) 福島県内の市町村は、福島市、会津若松市、郡山市、喜多方市、二本松市、大玉村、北塩原村、西会津町、磐梯町、猪苗代町の5市3町2村、山形県内の市町村は、米沢市、鶴岡市、西川町、朝日町、大江町、大蔵村、小国町、飯豊町、庄内町の2市6町1村、新潟県内の市町村は、新発田市、胎内市、阿賀町、関川村、朝日村の2市1町2村である。
- (2) 環境省自然環境局長通知「『国立公園の公園計画作成要領等』の全部改正について」（平成16年9月14日改正）。
- (3) 管理計画とは、環境省自然保護局長通知「『国立公園管理計画作成要領』について」（平成18年4月20日改正）に基づき、地方環境事務所長が公園計画に定められた内容を前提として策定する非法定計画であるが、管理計画に定める許認可基準については、行政手続法第5条第1項に基づく審査基準として位置づけられる。
- (4) なお、国立公園の指定手続については、「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（以下「審議会」という。）の意見を聴き、区域を定めて指定する」（第5条第1項）、「環境大臣は、国立公園又は国定公園を指定する場合には、その旨及びその区域を官報で公示しなければならない」（同条第3項）、「国立公園又は国定公園の指定は、前項の公示によってその効力を生ずる」ともとされている（同条第4項）。国立公園の指定の解除およびその区域の変更にかかわる手続については、「環境大臣は、国立公園の指定を解除し、又はその区域を変更しようとするときは、関係都道府県及び審議会の意見を聴かなければならない」（第6条第1項）、「前条第3項及び第4項の規定は、国立公園又は国定公園の指定の解除及びその区域の変更について準用する」（同条第3項）もとされている。
- (5) ただし、環境省自然環境局国立公園課長通知「国立公園の公園計画等の見直し実務要領について」（平成15年5月29日）において、公園区域および公園計画の見直しにあたっては、自然保護事務所長は、関係都道府県および市町村等に対する基本方針および作業スケジュール（案）に関する意見の聴取、関係都道府県および市町村等への素案に関する意見照会を行い、自然環境局国立公園課は、環境省原案に対するパブリック・コメントの募集を行うものとされている。なお、管理計画については、環境省自然保護局長通知「『国立公園管理計画作成要領』について」（平成18年4月20日改正）において、地方環境事務所長が関係都道府県および市町村の意見を聴いて作成し、管理計画案の作成にあたっては地域住民等地元関係者の意見の聴取およびパブリック・コメントの募集を行うものとされており、また、管理計画の作成にあたっては、地元関係行政機関および地元代表者が参加した国立公園管理計画検討会を開催できるものとされている。
- (6) なお、環境省所管地は全国国立公園面積の0.3%であり、国有地の大部分は林野庁所管の国有林である。
- (7) 磐梯吾妻・猪苗代地域における地域区分以外の規制としては、集団施設地区が浄土平（38.0ha）、裏磐梯（171.7ha）、翁島（面積未確定）に指定されており、車馬等乗入れ規制地域が浄土平（635ha）に指定されている。また、道路交通法（第4条第1項）に基づく自動車利用適正化対策等（マイカー規制）が裏磐梯（雄国沼）で実施されている。そのほか、汚排水の排出規制にかかわる湖沼として鎌沼と五色沼が指定されており、特別地域内指定植物として多様な種が指定されている。
- (8) なお、特別保護地区および第1種特別地域内の山林・池沼・原野については、昭和49年から固定資産税の非課税措置が講じられているほか、第2種特別地域内のそれらの土地についても、第1種特別地域内の土地と同様の規制を受けていると認められる地域については、市町村の条例で固定資産税の軽減措置を講じることが認められている。

【参考文献】

- 1) 加藤峰夫（2008）『国立公園の法と制度』古今書院
- 2) 川崎興太（2012a）「高原リゾート観光地・裏磐梯の歴史と現状－裏磐梯に関する研究（その1）－」『日本建築学会東北支部研究報告集（計画系）』第75号 pp.51-54
- 3) 川崎興太（2012b）「準都市計画区域の指定実績と法制度上の問題点－我が国の都市計画法制度の根本的な問題点の所在－」『日本都市計画学会都市計画論文集』第47巻第1号 pp.50-61
- 4) 島山武道・土屋俊幸・八巻一成編著（2012）『イギリス国立公園の現状と未来－進化する自然公園制度の確立に向けて－』北海道大学出版会
- 5) 村仁三郎（2005）『国立公園成立史の研究』法政大学出版局