



田中俊徳 准教授
サステナビリティ学
グローバルリーダー養成大学院プログラム

https://www.k.u-tokyo.ac.jp/pros/person/toshinori_tanaka/toshinori_tanaka.htm

自然を守り、楽しむためのルールのかたち

日 光、箱根、瀬戸内海、知床、屋久島、奄美大島…日本には風光明媚な場所がたくさんあります。これらはいずれも国立公園に指定され、その美しい風景や生物多様性を保護しながら、適切な利用を推進することが定められています(自然公園法1条)。一方、ニュースなどで報道されている通り、富士山や屋久島、慶良間諸島海域など、日本各地の国立公園では、混雑や過剰利用が問題となっています。近年は、世界自然遺産登録を目指す奄美大島のアマミノクロウサギや西表島のイリオモテヤマネコといった夜行性の動物を見るためのナイトツアーが増加すると同時に、これらのロードキル(輪禍)も増加しています。本末転倒としか言いようのない状態が生じているにもかかわらず、日本では、効果的な利用ルールの策定が遅々として進みません。一体なぜでしょう？

私は、その理由として、次の点を論じてきました。第一に、複雑な土地所有制度と重複した法制度に伴う多様な利害関係です。アメリカやカナダのように国有地を専用する国立公園とは異なり、日本は、土地要件を問わない「地域制」という仕組みを取っています。管理者である環境省の所管する土地は国立公園全体の0.4%に過ぎず、約60%は林野庁の国有林、約25%が私有地です。必然的に多様な法制度が複雑に絡み合う構造を有するため、規制を導入するには、地権者はじめ利害関係者の同意が必要ですが、その調整が容易ではありません

(例えば、富士山の八合目から上は浅間大社の私有地です)。

次に、弱い政府です。国立公園あたりの職員数を比較すると、日本同様に地域

がある一方、日本の自然公園法4条や自然環境保全法3条には、「国土の開発その他公益との調整」が明記されており、環境法の分野では「開発調和原則」と批判されています(公害対策基本法に定められた「調和条項」は、1970年の公害国会で争点となり、削除されました)。つまり、日本の国立公園は、ルールを策定するために、多大な取引費用を要する一方、それに見合うだけの行政資源や権限が割り当てられていないのです。

そこで、国立公園の観光活動から利益を得ているエコツアガイドや観光協会、地方自治体等は、組合や協議会などを組織し、「自主ルール」を策定することで、観光資源の持続的利用を試みようとする。しかし、自主ルールでは拘束力がないため、フリーライダーの問題を克服することができず、ルールが形骸化する悪循環が見られます。

私は「適切な規制を行えば、自然が守られ、利用体験の質も向上する。また、観光客数が安定することで、地域の発展にも寄与する」という仮説にたち、複数の異なる政策手法を採った際の合意形成・実施過程における取引費用とガバナンスの構造について研究を行っています。自然資源の規模や性質、利害関係者の構造、行政資源(人員や予算、権限、情報、専門性、裁量など)などを多角的に考察することで、いかなる場合に、いかなる政策を採ることが適切か、実践的な意義も有する研究だと考えています。



沖縄県真栄田岬「青の洞窟」

SNSなどの影響もあり、自然保護地域の外でも観光客が急増し、自然環境や安全を脅かす場所が増加しています。国立公園外にも適用できる制度として、沖縄振興特措法に定められる保全利用協定に着目しています。同制度を離島振興法等に適用できないかも検証しています。



知床国立公園「知床五湖」

知床五湖は、自然公園法に基づく利用調整地区に指定され、適切な利用が行われている稀有な事例です。導入できたのは、地権者(財務省と斜里町)の同意を得ることが容易だったためです。

制を採用するイギリスや韓国では、国立公園あたり50-230名の職員がいるのに対して、日本は平均6名しかいません(うち正職員は3名)。さらに、イギリスの国立公園では、保全と利用の利害が衝突する場合には保全を優先することを明記した「サンドフォード原則」(環境法62条)