

論文

自然地域レクリエーション計画における有料化の展開

伊藤 太一*

伊藤太一：自然地域レクリエーション計画における有料化の展開 森林計画誌 39：183～196, 2005 日本でも森林を中心とする自然地域レクリエーションの費用負担が課題となっている。その背景には公平性にもとづく受益者負担の考え方と過剰利用に関わる管理問題の顕在化があげられる。本論では国立公園と国有林を中心とする有料化の歴史的展開を明らかにし、レクリエーションにおける有料化の状況を分析した。その結果、国立公園においては最初にコンセッションの導入と有料化を検討したものの実現せず、その後、駐車場など施設中心で展開した。一方で、国立公園と重複する割合の高い国有林においては地代が中心であったが、それが対象空間の管理に活用されるようにはならなかった。レクリエーションの森において入域料は導入されたが限られた場所でのみ十分な収入があるに過ぎない。いずれも良好なサービスによる利用者への満足感の提供という積極的な管理手法としての有料化の位置づけが未発達である点や、空間の重複管理のためかコンセッションが存在しない現状が明らかになった。

Taiichi ITO: Development of user pays in recreation planning of natural areas. *Jpn. J. For. Plann.* 39 : 183~196, 2005 The topic related to cost recovery is becoming major issues in recreation planning of natural areas. The equity issues and overuse problems are moving forces behind such movement. This paper first followed the development of user pays such as entrance fees and user fees, then analyzed the trends of user pays in Japan's natural areas. Concession revenue was expected in the early stage of national park management. However, specific user fees such as parking was found to be realistic later. On the other hand, national forests depended on revenues from land rent, but such revenues were not held on each site. Entrance fees have been introduced at specific recreational sites in national forests though the revenue is limited. In both areas planners/managers failed to recognize the cost recovery as a effective tool to supply improved service for visitor satisfaction. At the same time, dual-agency management of the same areas made introduction of concession difficult.

I. はじめに

日本でもレクリエーションが国有林の3つの機能類型区分の一つ「森林と人との共生林」として重視されるようになり、森林計画においても留意する必要性が高まってきた。ところが、従来の森林レクリエーション計画は風致施業や施設整備に偏り、利用者へのサービス提供や安全を含む適切な管理が軽視されてきた。特に自然地域では過剰利用によって引き起こされるゴミや尿尿など廃棄物や混雑が問題となっている。それらはトイレ問題に代表されるように自然環境と社会環境の両方にインパクトをあたえる。その対策として利用者数の規制と施設および利用者管理の充実が有効で

あるが、そのための負担を税に求めることには公平性、財政赤字などの点から限界がある。2003年には自然公園法が改正され、「利用調整地区」が設定できるようになったが、現場でチェックするための管理が実現困難なのが日本の現状である。

そこで有料化が注目されるようになっているが、CVMなどを用いた支払い意志評価手法で提示される金額は実際の有料化に必ずしも役に立たない。なぜならば、有料化の課題は金額ではなくその意義と徴収対象や方法であるからである。そこで、本論では、良好な自然環境を保全しつつ利用者に豊かな体験を提供するための管理向上という視点から、実現可能な有料化手法について歴史的事例から分析する。最初に有料化の位置

*筑波大学大学院生命環境科学研究科 Graduate School of Life and Environmental Sciences, University of Tsukuba, Tsukuba 305-8572.

づけについて概説し、次に明治以降の自然地域における有料化に関わる展開を国立公園を中心とする公園と国有林を中心とする森林に分けて探る。その分析をふまえて今後の有料化の方向性を示す。なお、公共的空間における有料化の妥当性や税金でまかなうべき部分と利用者負担でまかなう部分の妥当な割合という費用負担に関わる大きな問題があり、それぞれの空間特性をふまえた慎重な対応が必要となるが、今回の分析の対象としない。ここでは、費用負担は良好な環境を維持しつつ多くの利用者に満足感を提供するための管理手段という視点から分析を進める。

なお、日本では国立公園面積の86.7%が森林である（国立公園協会、2004a）が、山岳レクリエーションでは森林限界以上の高山帯を対象とする場合もある。そこで、森林より広義で、環境基本法の環境計画における国土空間区分でも用いられた自然地域（natural area or wildland）という表現を本論では使う。これは国土利用計画法における国土利用基本計画による5つの地域の内、森林と自然公園、自然保護のそれぞれの地域が相当する。

II. 有料化の意義と対象

1. 有料化の意義

有料化の必要性は特に受益者負担によるトイレや登山道などの管理費用捻出手段として高い。だが、そのメリットは経済的側面だけではない。ハリスらは、サービスの質・量の向上、混雑抑制、民間との調整、予算削減への対応、負担の平等化などをあげている（Harris and Driver, 1987）が、さらに、利用実態の把握や利用者与管理者とのコミュニケーションや双方の意識向上、犯罪減少、場合によっては地域雇用などもあげられる。たとえば、美濃部都政時代の1972年に東京都の管理する江戸時代の大名庭園などを無料にした。収入の割にその徴収経費がかさんでいたようだが、結果として庭園は荒廃し利用者の満足度は低下した。そこで、1979年から再び有料となっている（青木、1998）。すなわち、自然地域の管理者と利用者の双方において一層の満足感が得られる管理手法として有料化を位置づけることが可能である。

本来は有料化による収入の使途が最初に議論されるべきであるが、それに対する議論が最近まで海外でもあまりなかった。その最大の理由は、それぞれの管理空間での収入が徴収された空間の管理に保留されないで、国庫金として財務担当機関などに納められてきたという経緯がある。たとえば、アメリカの国立公園において1918年から公園収入が連邦政府の一般会計に組み込まれることになってから（Mackintosh, 1984）、1996年にレクリエーション利用料実験プログラムが導

入されそれぞれの空間の管理に80%が保留できるようになるまで、80年近く管理者はそれぞれ別のもので扱ってきた。後述するように、日本では戦前の史蹟名勝天然記念物保存法施行令に収入保留の規定が見られるに過ぎない。今後は個々の自然地域の管理組織、あるいは地方公共団体、環境省などの国の組織、財務省などのいずれかに収入が渡り、どう使われるかを明示することが必要となろう。

これまでレクリエーション計画や管理が施設中心だった経緯があり、収入が一層の施設整備に繋がるという懸念もある。だが、施設整備ではなく利用状況の把握や動植物の調査など環境影響評価に向けられれば、良好な環境を保全しつつ利用者の満足が高まるようになることが期待される。

2. 有料化の対象

有料化の対象項目は図-1のようになる。まず、利用者が直接支払う場合と利用空間内で事業を営む者に払う間接的な場合に大別される。

利用者が直接負担する場合は、さらに入域料と利用料に分けられる。入域料は、その対象特性に応じて入園料や入場料、入山料、協力金などと呼ばれる。また、現実にはトイレやビジターセンターなどの施設利用料を含む場合もありうる。特定空間1回限りのものから通年など期間を定めたり、複数の空間を対象にしたものまで多様である。

入域料が包括的であるのに対して利用料は個別的である。キャンプ場や駐車場などの施設や貸ポートやスキーなど道具の使用、解説やガイド、交通などのサービス提供、狩猟や釣りなど特別な利用における許可や免許などからなる。以上は重複する場合もあり厳密には区分できないものであるが、狩猟の有料化は早い時期から導入されている（日本林業調査会、1997）。

間接的支払いは、公園管理基準を満たすことを条件に、時には非他的営業が許可されるコンセッション（concession, 特許事業）方式と単にその空間で営業しているだけで、地代などを地主である国や都道府県などに支払っているだけで、その空間管理組織とは関わりのない場合に大別される。コンセッションの事業対象は直接的利用料と重複する項目が多い。すなわち、事業者は許認可を受けて、売店や宿泊施設、あるいは交通手段やガイドサービスを提供する。その収益の一部を定額、定率、利用人数割などで公園管理組織などに支払う。コンセッションの対象はレクリエーション利用のすべての分野にわたるが、近年では行政改革の一環としてアメリカの国有林などでもコンセッション重視の傾向が強まり、利用者がコンセッション経由で費用負担することになる。

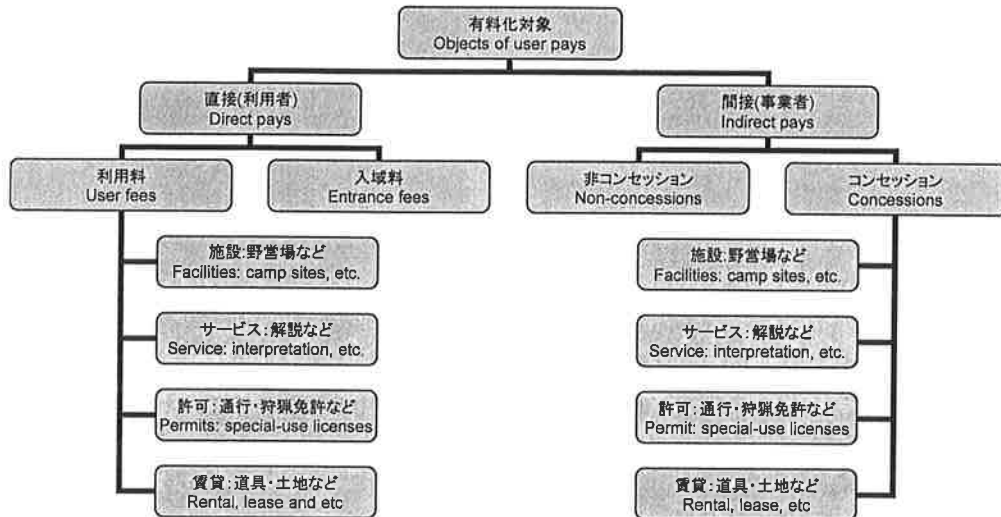


図-1 自然地域における有料化対象
Objects of User Pays in Natural Areas

Ⅲ. 公園等における利用者負担の展開 (表-1)

明治以降の自然地域での有料化の展開を便宜上国立公園と国有林に分けて探すが、日本の国立公園制度の最大の特徴は地域制ではなく重複指定・管理であり (Ito, 1996), 国立公園と国有林は重なることが多い。1986年時点で国立公園面積の58%, 国定公園の38%が国有林となっている (浅野, 1991; 国立公園協会, 2004a)。海外特に北米における利用負担についてはAukerman (1986) の概説を参考にした。国内における森林レクリエーションの展開に関しては仰木 (1978) が広く論じているが、その中では利用者負担には言及していない。

1. 戦前の動き

1) 太政官布達による公園制度

1873年の太政官布達16号が日本における公園制度の始まりであるとされ、今日では都市公園法, 自然公園法, 文化財保護法の対象とする空間にも関わり, 担当省庁も3分されている空間が一括して公園とされた。

そのようにして浅草寺境内に指定された浅草公園は東京市が管理し, その店子である興行街や仲見世からの地代に枯れ木など木材の販売収入を加えて「特別経済」と称して浅草公園のみならず東京のすべての公園整備に充てるようになっていた (丸山, 1994)。これは江戸時代からの慣習を明治政府が引き継いだ形態である。すなわち, 日本における公園収入の始まりは一種のコンセッション方式による間接的有料化であったといえる。

この太政官布達によって1880年に開設された県営奈良公園では, 1890年より「特別経済」が導入され公園内の木材売却利益が収入の87%を占めていたという (奈

良公園史編集会, 1982)。さらに, 公園内の若草山入山の有料化が1931年より導入されている。その発端は若草山登山が人気を博し下駄による踏圧が問題となったことであり, 環境保全を主目的とする有料化の始まりである。最初には下駄履きを禁止し, 1925年4月より貸草履1足2銭, 売草履1足5銭で営業を始めた。それでも芝生は傷む一方のため, 翌1926年4月1日から5月末までの登山が禁止され, 立ち入り規制が敷かれた。しかし, 観光客の多いこの季節の閉山は観光業者にとって死活問題であるため, 業者は解除を県に嘆願している。それをふまえて関係者が協議した結果, 「三笠山保勝会」を組織し, 登山禁止期間を5月21日から9月19日までと11月25日から翌春3月20日までに定めた。同時に, 芝生保護財源として1枚2銭で絵はがきを販売することにしたが徹底できないため, すぐに1枚3銭の絵はがき付き登山券を販売し, 下駄は1足3銭で預かる方法になる。すなわち, 収益よりも保全目的で500haを越える公園の中で30haほどを占める若草山だけが有料化されたことになる。春秋の開山期間は当時とは異なるが, 今日まで「入山料」徴収が続いている (図-2)。

2) 史蹟名勝天然記念物

1919年には史蹟名勝天然記念物保存法 (以下保存法, 本法関連以外では記念物ではなく記念物を用いる) と都市計画法が制定され, 太政官布達以来の公園が文化財と都市公園にそれぞれ分化する契機となる。しかしながら, 文化財である名勝・天然記念物と国立公園の空間は今日に至るまで重複し, 国立公園候補地の調査がおこなわれた1922年にすでに上原 (1922a, 1922b)

表一 レクリエーション有料化関連事項年表（出典：環境庁自然保護局，1981，日本林業調査会，1997など）
Chronology Related to User Pays in Recreation

年 国立公園関連事項	年 国有林関連事項	年 その他関連事項
1873 太政官布告16号による公園制度：特別経済による公園管理	1871 官林規則：国有林経営の基礎 1872 登山における女人禁制廃止、猟銃免許税	1872 米国でイエローストーン国立公園設置：世界最初
1894 志賀重昂「日本風景論」：登山のすすめ	1879 内務省山林局設置 1881 農商務省設置：山林局移管 1890 森林法公布：国有林の名称、保安林制度(9要件12種類) 1899 国有林野法：産物売り払い・貸し付けなど 1906 白馬山荘営業	1880 県営奈良公園開設 1890 県営奈良公園：特別経済導入 1897 狩猟免許税徴収二關スル法律：印紙徴収
1911 国立公園に関わる建議・請願	1913 5万分の1地形図発行：案内なし登山普及 1915 保護林制度、この頃から営林署が登山道整備 1918 上高地などが最初の保護林指定	1919 史蹟名勝天然記念物保存法：施行令第8条で観覧料
1921 上高地に国立公園設置の請願、田村による上高地調査 1921 横有信アイガー東山積初登攀：登山ブーム 1927 日本新八景に上高地など国立公園候補選定	1921 国有財産法：国有林の貸し付け、使用規定 1921 この頃北アルプス各所に営業小屋開設 1930 松本営林署：上高地に河童橋設置	1931 県営奈良公園：若草山入山料徴収
1931 国立公園法制定：特許事業の規定 1934 青森県十和田公園使用条例：入園料・施設使用料 1936 十和田国立公園など4国立公園指定 1938 厚生省設置：体力局施設課が国立公園所管 1941 国立公園委員会設立：公園行政の事実的停止 1949 リッチー一覽書	1956 この頃まで山小屋資材は最寄りの林地から払い下げ 1959 国設スキー場制度 1961 国設遊憩小屋制度 1965 中央森林審議会答申：国有林事業の役割と経営の在り方 1965 国設野営場制度 1966 科学技術庁資源調査会：自然休養地としての森林の保全開発に関する勧告 1968 自然休養林取扱要領 1971 自然休養林指定開始、林間学校制度 1972 レクリエーション事業地使用料取扱要領：索道業のみ収益方式導入 1973 レクリエーションの森(自然休養林を含む)制度	1938 小石川後樂園・六義園：有料公開 1941 茨木に官営布告 1949 国民公園新指図：有料公開 1949 自然教育園：定員300名で一般公開 1950 文化財保護法 1950 自然教育園：有料化、天然記念物名勝指定 1954 文化財保護法改正：管理団体による観覧料規定 1956 都市公園法：施行令に使用料徴収規定 1956 京都市：社寺拝観料に文化観光施設税導入
1954 いは坂有料道路開通 1956 田村が国立公園有料化提案 1956 道路整備特別措置法：有料で公園道路整備 1957 自然公園法公布：磐梯吾妻道路増工(有料) 1959 大雪山観光道路：赤岳まで開通 1960 国民休暇村構想：実現へ 1961 富士スバルライン承認	1965 第2いは坂・金精峠有料道路：渋滞問題	1972 東京都が大庭園等無料化 1976 都市公園法改正：有料の園営公園 1979 東京都が大庭園等再び有料化 1982 京都で古都保存協力税問題(1988まで)
1967 大雪山観光道路中止、霞峽ロープウェイ完成	1967 大雪山観光道路中止、霞峽ロープウェイ完成	
1971 尾瀬自動車道建設中止：大石環境長官 1972 自然環境保全法	1974 尾瀬の鳩待峠・沼田峠などでマイカー規制 1975 上高地：マイカー規制 1976 自然環境保全審議会自然環境部会：自然保護のための費用負担問題検討中間報告	
1979 自然公園美化管理財団設立：駐車場・野営場有料化	1977 菊池溪谷：清掃協力費徴収	
1984 いは坂有料道路：無料化	1984 林野庁長官通達：地代に索道以外も収益方式導入 1988 レクリエーションの森整備モデル事業：利用者協力金 1987 リゾート法：ヒューマングリーンプラン：国有林収入確保策 1988 森林インストラクター制度 1989 森林保護休養機能増進法：レクリエーション整備に法的裏付け 1989 三股山荘新設：山小屋にも地代の定額方式から収益方式 1989 森林倶楽部(森林ふれあい推進事業)制度 1989 森林利用ガイド事業、森林都市構想 1992 利用者協力金から森林環境整備協力金へ 1993 屋久杉ランドで協力金導入：全有料化地区で最大の収益 1995 レクリエーションの森森林環境整備事業：森林環境整備推進協力金 2003 林野庁貸付契約改正：借受人の責任明確化 2003 国有林野の管理経営に関する基本計画改訂：レクリエーション重視	
1991 上高地：テップ制トイレ導入		
2003 乗鞍スカイライン無料化：マイカー規制と環境保全税導入 2003 自然公園法改正で利用調整地区：政令で認定料		

はその概念をめぐって議論している。保存法施行令第7条では「内務大臣ハ史蹟名勝天然記念物ニシテ国有ニ属スルモノヨリ生スル収益ヲ管理ノ費用ヲ負担スル地方公共団体ノ所得ト為スコトヲ得」と収益をその場に保留し管理に使えることを規定し、さらに同施行令第8条では「史蹟名勝天然記念物ノ管理ノ費用ヲ負担スル地方公共団体ハ許可ヲ受ケ其ノ管理スル史蹟名勝天然記念物ニ付観覧料ヲ徴収スルコトヲ得」と記し(史蹟名勝天然記念物保存協会, 1921), 「観覧料」による有料化を可能としていることが注目される。

その有料公開の一例として小石川後樂園についてふれる。保存法にもとづいて東京砲兵工廠内の小石川後樂園を史蹟および名勝に指定する件について1922年に陸軍大臣が同意し、管理官となった。翌1923年の関東

大震災によって小石川後樂園も甚大なる被害を受けたが、東京工廠の施設の大半も消失したので陸軍省は1927年に小倉市への移転を決める。その移転が1937年に完了するのに先だって1936年暮れには所管が陸軍省から文部省に変更される。文部省は保存法第5条の規定によって東京市を管理者に指定した(吉川・高橋, 2001)。1938年に小石川後樂園は、六義園と共に有料で一般公開された(青木, 1984)。なお、1997年より後樂園をはじめとする都立8庭園の管理が東京都から財団法人東京都公園協会に委託されている。

3) 国立公園

保存法が制定された頃から国立公園候補地調査が始まったが、設置運動は1923年の関東大震災で中断する。



図-2 入山料を徴収する奈良公園若草山入口
Toll Gate to Wakakusa-yama in Nara Park

しかし、1927年に催された日本新八景の募集で復活し、若草山の有料化が始まった1931年に国立公園法が公布される。この結果、自然地域が文化財、都市公園、自然公園に分かれ、当初はすべて内務省の管轄であったのが次第に異なる省庁によって管理されるという現在の体制が始まる。

世界的不況の時代に国立公園法が制定された背景として、外客誘致による外貨獲得がある。国立公園法制定に際して予算配当が当然大きな問題になるが、不況の最中であるという状況をふまえて、候補地に現存する施設で当面は対応して、経済状況が好転してから施設整備をしたいという考え方が表明されている（内務省衛生局，1931）。また、翌1932年には12箇所の候補地が決定されるが、それらの中心地域は国有林であり、集団施設地区など施設地区に限っては、国有林を管理する農商務省から国立公園を管理する内務省に移して対応することが盛り込まれている。ここで、農商務省山林局の管理する国有林と内務省衛生局の管理する国立公園が重複することになる。すなわち、日本の国立公園の最大の特色といえる2つの組織による同一空間の管理が始まる。

公園の収入に関しては、アメリカではホテルや乗合自動車などの公園利用に関わる特許事業を国立公園会社に任せていることや、公園収入の3分の2は自家用自動車の「入園料」である点に注目している（伊藤，1931）。なお、この「入園料」という記述は不正確であり、厳密には自動車通行料というべきものである。レーニア国立公園において1908年から自動車通行料を徴収するようになったが、国立公園全体として議論されたのが1915年前後である（伊藤，1985）。1938年にアメリカの国立公園局長カマラーは、自家用車以外の徒歩入園などならば徴収していないから入園料ではないと議会で述べている（Mackintosh，1982）。アメリカの国立公園における入園料徴収が明文化されるのは1965年

の陸水域保全基金法（Land and Water Conservation Fund Act）の成立まで待たねばならない。

以上のような経済状況とアメリカの事例をふまえて制定された国立公園法の第4条では特許事業について述べている。さらに、国立公園法施行令はほとんど特許についての規定で終始しているので、国立公園事業の遂行に国家予算が配当されない状況で特許収入に期待していたのが理解できる。さらに、同施行細則でも第4条から特許のための申請書類について詳述している。ところが、解説は申請方法主体であり、その特許料が定額なのか定率なのか、あるいは、収入は公園に保留されるのかどうかという具体的条件に関しては全く記されていない。

一方で、国立公園法第7条では公園施設の「占用料・使用料」について規定する。すなわち、国税徴収法に従って占有者や利用者から、国が整備した場合は国が、公共団体が整備した場合は公共団体が、徴収可能としている。ここでも、具体的にどのようにして徴収し、それがどのように使われるのかについて法令では言及されていないが、応答資料では公共団体が使用料などに関する条例を作成して対応すると述べられている（内務省衛生局，1931）。すなわち、この時点で特許を含む公園事業を地方公共団体に任せるという内務省の姿勢が窺える。これは、国が補助金を出して都道府県に公園事業遂行を委ねるといふ今日に至る方式に通じる。

実際、1934年と1936年の2回に分けて指定されていく12箇所の国立公園のうち、1936年2月に指定された十和田においては、それ以前の1934年10月30日に青森県が「十和田公園使用条例（県令第80号）」を公布している。具体的には国立公園候補地と同じ範囲を県営公園とし、「通行料」として8人未満の車1台1日1円、8人以上20人未満1円50銭、20人以上2円徴収するという内容である。施設用具使用料としては幕営場1人1日10銭、貸天幕2人用20銭、貸飯ごう1個5銭、床板1枚10銭となっている。これらの金額を「公園監視所」で払うことになっている。

このような条例が公布されたのは、国立公園指定に先だって、内務省から施設整備のための負担が該当する県に要請されたことにもとづく。だが、実際には徴収体制が整う以前に戦争に入る（小島，1999）。なお、車1台1円という設定額は、アメリカの国立公園における初期の自動車通行料と同様、今日の物価に換算すると高額といえる。

4) 戦前の公園等における動き

戦前の公園などの動きをまとめてみよう。借地代および木材などバイオマス販売による間接的収入が主たる公園収入であったが、自然公園と都市公園を兼ねる

ような奈良公園では若草山においてその芝生保全のために「入山料」を徴収し始めた。また、史蹟名勝天然記念物の管理においては「観覧料」を徴収し、その収入を管理に活用することが法令で明示されているが、国立公園では特許事業や使用料の規定はできたものの実質的整備がなされないまま戦時体制となった。その一例の十和田では「通行料」などを徴収する条例は制定されたが、実現されなかった。

また、アメリカの国立公園における特許事業や自動車通行料については情報を得ているものの、日本でそれを取り入れて、収入を公園に保留するという考え方はない。戦前の12箇所の国立公園における私有地割合は今日の約半分、13%であり、道路網もそれほど発達していなかったため、特定の入り口にゲートを設けて入園料を徴収することは可能であったと考えられる。実際十和田の条例では、ゲートに相当する「公園監視所」の設置についても記されているが、管理組織など公園としての実体のないままに戦争体制に入った。

2. 戦後の動き

1) 有料道路

アメリカでは自動車通行料として有料化が始まり、1930年代には自動車による移動自体を楽しむパークウェイ (parkway) の建設が進められた。その影響は1950年代になった日本で現れた。1952年の道路整備特別措置法制定によって、「料金を徴収することのできる道路(第1条)」のための特別措置が認められ、市街地よりも利用実績が少ない国立公園地域における建設が有料道路として促進された。その嚆矢は1953年に着工され1954年10月1日から供用された日光いろは坂有料道路である。自然公園法が制定された1957年には磐梯吾妻道路、1961年には富士スバルラインなど有料道路が次々と建設される(環境庁自然保護局, 1981)。

最初に道路から有料化された点ではアメリカにおける初期の国立公園有料化と類似しているが、実態は全く異なる。すなわち、日本では自然公園内の有料道路であっても、その収入が道路自体の償還や維持だけに充当され、通過する公園地域の管理には活用されなかった。これは1916年時点で自動車利用料がそれぞれの公園に保留され、管理費用を十分まかなえたアメリカの国立公園とは対照的である。日本では有料道路からの収入が全く国立公園管理には充当されなかったし、償還後は無料となり近年の自然公園の混雑の原因ともなっている。

このような状況をふまえて2003年に道路建設費の償還が終了し無料化する乗鞍スカイラインでは、前年10月の岐阜県議会で条例が制定された。2003年5月からマイカー規制と並行して、岐阜県は法定外目的税とし

て乗鞍環境保全税を全国の国立公園に先駆けて導入した。観光バスは3,000円、一般乗合バスは2,000円、定員10名以下のタクシーであれば300円を駐車場に進入時に徴収することになっている(岐阜県経営管理部税務課ら, 2003)。すなわち、一種の駐車場という施設利用料という形式で通行が許可された車両から環境保全の費用を徴収するというシステムであり、後述する自然公園財団の駐車料と似ているが、協力金ではなく税であることが特色である。

2) 田村の提案と自然公園法

自然公園法が制定される前年、1956年の動きとして、国立公園の父ともいわれる田村による有料化に対する提案(田村, 1956)が注目される。彼は、国立公園における経営管理費捻出と利用者制限の2つの目的で、自動車と徒歩利用者を区別し局地的に50円から100円程度徴収することを提案している。その参考例としてアメリカの国立公園に加えて、植物園など都市公園施設、国民公園となった新宿御苑、大分市の高崎山、栗林公園などの文化財、京都奈良の社寺をあげている。

まず、都市公園における有料化に関しては、1956年に都市公園法が制定され、その施行令第20条において国および地方公共団体の設置する都市公園における「入園料」や「使用料」などの徴収規定が設けられた。たとえば、同年4月30日に東京都の都市公園として開園した旧古河庭園は一般20円、児童10円の「入園料」で公開された(北村, 1981)。

次に、1946年に皇室財産から厚生省所管となり、1949年5月1日から国立公園を所管する厚生省が管理する国民公園として一般公開された新宿御苑では「入苑料」20円が徴収されていた(金井, 1993)。その根拠として1959年の国民公園管理規則(昭和24年厚生省令第19号)(現在は国民公園及び千鳥ヶ淵戦没者墓苑管理規則)の第7条で「入園料」を国に納めるという規定がある。

第3に大分市の高崎山に関しては、それまで阿蘇国立公園の高崎山地域であったのが1956年の瀬戸内海国立公園の区域拡張によって振り替えられ、田村の目に止まったのであろう。第4として、田村は言及していないが、1955年には、国立公園施設整備費補助金が打ち切られ、直轄費のみとなっている(環境庁自然保護局, 1981)。

第5に、この頃すでに京都奈良の社寺で「拝観料」が徴収され始めており、財政再建団体に指定された京都市は同じ1956年に地方税として「文化観光施設税」を導入した。それは、大人10円、中学生以下5円を社寺を訪れる文化観光財鑑賞者が納税し文化観光施設の整備に充てるという内容であった。「拝観料」に税が上乗せされることに対して対象社寺は反対し、拝観謝絶や

志納への切り替えなどで対抗したが、7年間の時限付きとして導入された(柴田, 1988)。なお、期限の切れる1964年には「文化保護特別税」として5年間の時限税として延長され、さらに、1982年から87年にかけては「古都保存協力税」徴収の動きがあったが、再び拝観謝絶を含む大論争となり1988年にその条例は廃止された。

「もはや戦後ではない」ということばに示されるように高度経済成長の時代をふまえ、国立公園利用の増加を予測し、用途まで言及した田村の提案であったが、翌年に制定された自然公園法には反映されていない。1931年の国立公園法で重視された特許ということばは自然公園法では使われなくなり、その第14条第3項で「国及び公共団体以外の者」は「国立公園に関する公園事業の一部を執行することができる」となり、同法施行令第7条は申請書に記す事項について規定している。施設の位置や規模、構造など具体的なデータを要求し景観に対して配慮することが示されているが、施設の利用者が国に支払う料金や徴収方法は施設の管理又は経営の事項で記されることになっている。さらに、同法施行規則第1条では一層細かく書類や図面の内容が記されている。しかし、戦前の国立公園法と同様、民間の国立公園事業者からの使用料の算定やその公園管理にその収入が保留できるのかという点には全くふれられていない。

さらに国立公園法では第7条に記載されていた「占用料・使用料」の徴収規定が、自然公園法ではなくなっている。ここでも認可された民間の公園事業の地代などは単に国有財産管理法などによって国庫に納付され、公園管理に保留するという発想はない。このように自然公園法では、田村が提案した直接的有料化も民間がおこなう公園事業からの間接的有料化も考慮されていない。なお、自然公園法第28条(改正法では第46条)では受益者負担について述べられているが、公園事業による地価高騰などを対象としたものであり、コンセッション収入でも利用料でもない。

3) マイカー規制

1974年には自動車利用適正化要項(環境庁自然保護局長通知第125号)が出され、十和田、尾瀬(2箇所)、乗鞍などでいわゆるマイカー規制が始まり、2002年においては22箇所規制が実施されている(国立公園協会, 2004b)。このマイカー規制自体は直接有料化には関わらないが、規制箇所手前までの移動に用いた自家用車の駐車場および規制箇所の通行が許可されるバスやタクシーの利用において間接的有料化がなされている(図-3)。だが、このマイカー規制にはいくつかの問題がある。第1に利用者はその負担するバス代や駐

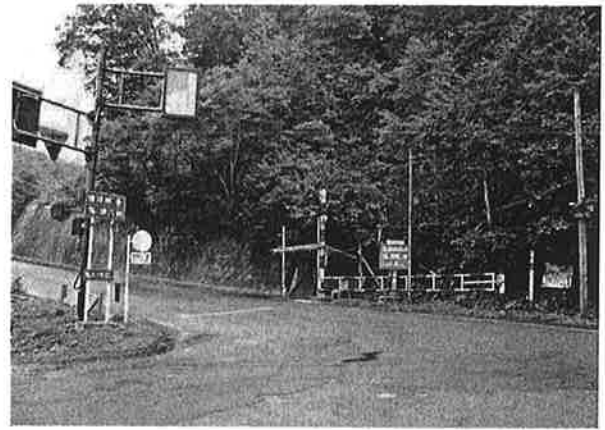


図-3 一般車を規制する日光国立公園鳩待ゲート
Traffic Gate at Hatomachi in Nikko National Park

車料金の一部が当該国立公園管理に活用されると考えがちなが、実際には戦前の国立公園法で意図されたコンセッションではないため、バスやタクシーの運賃や駐車料金などの事業収入は公園管理には活用されるとは限らない。実際、尾瀬の私有地の主たる所有者である東京電力の出資した尾瀬林業が公園管理に関わっているだけである(日本自然保護協会尾瀬問題小委員会, 1994)。第2に、マイカーは規制されるが、バスに加えてタクシーも乗車人数に関わらず乗り入れ可能という条件に示されるように環境保全よりも地域経済重視の姿勢が強い。第3に、自家用車が規制されて混雑は緩和されるが、バスやタクシーの通過によって静寂さは失われ、そのルートを歩く意欲を消失させる。すなわち、その空間が、山頂や湿原などへの目的地への単なるアクセスとして認識されることになる。その保全には自動車利用そのものの規制が必要である。

4) 自然公園美化財団

自然公園において利用料による公園管理が実現するのは自然公園法制定から20年以上経た1979年の自然公園美化財団の設立以降である。その直接的動機は1976年の自然環境保全審議会自然環境部会の「自然保護のための費用負担問題検討中間報告」において公園を維持管理する費用の一部負担を利用者に求めることを検討するように指示されたからである(自然公園美化管理財団, 1997)。だが、さらに遡ると、1969年に閣議決定された第二次全国総合開発計画(新全総)で自然地域レクリエーションにおける受益者負担・利用者負担の検討が指摘されており、すでに1974年から始まっていた国立公園の清掃活動の国庫補助制度という予算措置による対応では不十分であったことも徴収要因のひとつである(瀬田, 1979)。

この方式は、入園料という効率的な徴収実施が困難



図-4 阿寒国立公園硫黄山有料駐車場
Toll Parking at Io-san in Akan National Park

な上、法律や条令の整備が必要な税の徴収よりも、財団を介在させた「協力金」の方が現実的であるという関係者の認識に基づく。駐車場と野営場という公園施設で「協力金」を徴収し、それを財源とする維持管理実行機関として自然公園美化管理財団が設立された。駐車場料金徴収は1979年7月1日から支笏湖、十和田湖休屋、日光湯元、中部山岳上高地の4箇所で行われた。2002年には名称が自然公園財団となり、現在では国定公園の大沼を含め全国20支部の21事業地で駐車場や野営場などの管理をしている(櫻井, 2004)(図-4)。

以上のような駐車場や野営場からの収入に加えて任意の清掃協力金として、1991年以降、上高地をはじめとして各地にチップ制トイレが導入されている(江原, 1991)。だが、1999年に導入された富士山のチップ制トイレにおいては1人100円を目安にしたが、実際の支払額は10円程度であったと報じられている(毎日新聞, 1999)。ここからも、寄付金を有料化の一手段とみなすことには無理であることが明白である。

1985年の駐車料金徴収に関する調査結果を分析した下村(1986)は回答者の7割が止むを得ないと評価していると述べる一方、有料道路の区間における駐車料金徴収は二重取りという印象をあたえている。また、その収入の用途を4分の3もの回答者が知らないという問題も指摘している。私有地が混在し、入り口も多数ある日本の自然公園においては駐車場有料化が現実的な手法であるが、利用者に用途を示し受益を実感できるような改善が求められている。

5) 自然公園法改正による利用調整地区

2003年の自然公園法の改正(第15-23条)では特別地域内に利用調整地区の設定が可能になった。その利用については地区ごとに認定基準が設けられ、認定を受けた利用者は「立入認定証」が交付される。そのため認定業務においては国立公園の場合政令で上限が

1,000円となっている。この制度ではガイドの同行についてはふれられていないが、小笠原国立公園では東京都は小笠原村との協定で認定ガイドの同行を2004年4月より義務づけている(加藤, 2003)。すなわち、利用調整地区制度には認定手続きとガイドという2種類の有料化が関わっているが、どちらにおいて利用者の負担金が公園管理に使われるのか不明だという問題がある。加藤もふれているように前者は事務手続き料実費であり、公園管理費用に充当できるものではない。後者に関してはアメリカなどの特許事業のように公園内のガイドサービス業の収益の一部が公園管理に使われるような位置づけがなされていない。

利用調整地区の目的が有料化による収入ではなく環境保全であることを考慮すると、名勝および天然記念物に指定された1949年から公開された自然教育園において、当初から300人の定員制が導入され、翌年からは有料化されたのは注目に値する。だが、自然公園法における利用調整地区では具体的な定員は決まっていない。

6) 戦後の公園等における動き

戦後は有料道路やマイカー規制など間接的な有料化が始まったが、公園管理費に向けられていない。それが実現したのは1979年の自然公園美化財団による駐車場などの「協力金」としての施設使用料徴収以降である。1956年に局所的入域料の徴収を田村が主張したが、2003年の自然公園法改正による利用調整地区の「立入認定証」でようやく導入された。だが、それは認定証交付のための実費という位置づけであり、公園管理費用に充当できるものではない。戦前の国立公園法では重視されていた特許事業による収益を公園管理に充当するというコンセッションの考え方は今日に至るまで実現していない。

IV. 国有林を中心とする利用者負担の展開(表-1)

国有林を中心とするレクリエーションの展開に関しては武居ら(1964)や堀越(1973)、村瀬(1990)、松村(1992)、大浦(1992)が概要をまとめている。いずれも国有林行政による施策を中心としてまとめており参考になる。だが、自然公園行政との関係や実際の利用からの視点が弱いので、それらを補いながら有料化を軸にして論じることとする。

1. 戦前の国有林

1) 国有林におけるレクリエーションの位置づけ

国有林を中心とする森林レクリエーションに関わる最初の、しかし消極的な動きとしては、当時官林と呼

ばれた国有林を1873年の太政官布達における公園として提供したことが示されている（大浦，1998）。また，1897年の森林法制定における森林警察権と並ぶ柱といえる保安林における風致の重視が言及される。保安林の9つの要件のひとつとして風致価値が評価され，12種類の保安林の中で保健と風致という2つがあげられている（保安林制度百年史編集委員会，1997）。さらに1915年の保護林制度も同様に位置づけられる。翌1916年には上高地を含めて5箇所が最初に指定されている。なお，この上高地は1928年には保存法による天然記念物に，1934年には中部山岳国立公園に指定され，3つの制度による3つの組織に関わることになり，日本の自然地域行政におけるの最大の問題である重複管理の典型的事例といえよう。

2) 登山ブームによる山小屋整備

このように戦前の国有林行政はレクリエーション空間に関わる保全について消極的施策を講じたに過ぎないが，登山を中心とする積極的動きはむしろ民間主導である。自然地域におけるレクリエーションの実態に目を向けると，大正時代を中心とする登山ブームを無視できない（小泉，2001；自然読本編集部，1981）。

1894年に志賀重昂による日本風景論が刊行され，日本の自然景観と登山に対する関心が高まる。北アルプスでは最初の営業山小屋として1905年に白馬山荘が開設される。その後，アルピニズムと呼ばれる近代的登山の導入が，大正期に登山ブームとなって現れる。1913年に5万分の1地形図が刊行され，1921年の横有恒によるアイガー東稜登攀成功のニュースがもたらされる頃には，国内の登山が大衆化している。それまで，地元の猟師などのガイドや荷物を運ぶ強力を雇用できる限られた人だけが楽しめる登山が，地形図の刊行と1920年代を中心とする北アルプスにおける山小屋の開設や登山道開削によって，一挙に大衆化した。特に1927年には日本新八景のひとつとして上高地が選定され，1934年には中部山岳国立公園が指定される。その前年には上高地帝国ホテルが営業を始め，翌年にはそこまでバスも入るようになる。

このように国立公園制度ができる以前に，国有林におけるレクリエーション利用施設が民間主導で整備されていく。山小屋を建てようとする者はそれぞれの国有林を管理する営林署に届け出て，1921年制定の国有財産法による貸付を受け，借地料を払うことになった。これはアメリカの国有林におけるレクリエーション施策の始まりが1915年のサマーハウス用地賃貸ということであることを考慮すれば，日本における実質的国有林レクリエーション行政の始まりともいえる。当時は営林署に申請すれば容易に山小屋建設許可や最寄りの

国有林地からの資材の払い下げ許可が得られたようである（今田，1973）。このような現地での資材調達には1955年頃まで続いたという（ヤマケイJOY編集部，2002）。

3) 戦前の国有林における動き

国立公園法制定後も実質的公園管理はなされなかったもので，これらの山小屋は特許事業という位置づけにはならない。ゆえに，森林法による保安林や山林局長通牒の保護林の場合だけ規制され，それ以外では山小屋設置申請者は登山における利便性のみを考慮すればよかった。すなわち，公園計画上の位置づけや環境保全という視点がなかった。そのため，稜線部や雪崩の危険箇所における山小屋建設が許可されたり，新しい登山道が開削され競合が生じるような箇所に山小屋が新設されたり，あるいは，適正規模が考慮されずに需要に従って規模が拡大されたりしていった（柳原，1990）。一方で，登山道の開削も管理も山小屋経営者に委ねられていた部分が大きく，ある意味で利用者の支払った宿泊料が充当されたという理解も可能だが，山小屋が国に払うのは単なる国有財産使用料であり，利用者が山小屋に払った宿泊料の一部がその地域の管理に活かされるという規定はなかった。

このように，国立公園計画上の民間施設としての山小屋が捉えられる以前に，国有地の単なる貸付として許可され，デザインや規模，配置などが国立公園の施設として妥当か検討されない状態であった。需要に応じて収容人員が千名を超えるほどに山小屋が巨大化し，トイレに顕在化する過剰利用問題が発生するルーツはここにあるといえる。

2. 戦後の国有林

1) スキー場などにおける間接的有料化

戦後のレクリエーションに関わる国有林野使用許可は1959年の「国設スキー場」制度に始まり，1966年にはその使用料の設定が国会で問題となる。そこで，1972年から販売，飲食，旅館，索道業のうち，最後の索道業に対してのみ収益方式が導入された。これは国設スキー場においては索道敷地だけが使用許可の対象となっているためである。

1984年の林野庁長官通達では山小屋の土地使用料も定額方式から収益方式（総収入の1-3%）に変更し，1987年分から徴収することになったが，その是非が裁判で問われることになった（三股山荘撤去命令を撤回させる会，1995）。二審は2003年3月26日に判決が下り，林野庁側の勝訴となり原告は最高裁判所に上告したが，翌年12月4日に棄却通達となされ，収益方式が適法であることが確定した（伊藤，2005）。この裁判に至った直接的理由は国有林の財政悪化を背景とした定額方式