

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－

土屋 俊幸（東京農工大助教授）

イギリスの国立公園は、日本と同じいわゆる地域制自然公園である。地域制自然公園については、これまで米国の国立公園制度を典型とするいわゆる営造物公園を自然公園の理想のあり方とし、各国の社会経済的条件下での一種の妥協の産物として認識されることが多かった。しかし近年、ヨーロッパなどの先進諸国では、生物多様性、景観・景域をいかに保全するのが大きな課題となっており、その手法として地域を指定し土地利用を調整する「地域制」的手法が注目されている。また、農山村における文化的景観の保護および農林業等の活性化による地域振興という政策の実現のための手段として自然公園を捉える考え方が広まってきた。さらに、米国等においても、所有の枠を超えた広域的、総合的な自然資源管理を、徹底的な市民参加に基づく合意形成により実現しようとする試みを実施されつつある。地域に存在する様々な主体が連携・協働しながら地域資源の管理を行っていく仕組みとして、日本の国立公園制度を含めた「地域制自然公園」を再評価することが必要と思われる。

そこで本報告では、日本（1931年）よりも遅く第二次世界大戦後の1949年に制度化されたイングランド・ウェールズの国立公園制度を取りあげ、1）その制度的特徴を整理すると共に、2）イングランドで最初に指定された国立公園の一つであり、ピーター・ラビットなどで日本人にも人気の高いレイクディストリクト（湖水地方）国立公園を事例として、そこにおける国立公園管理の実際について計画策定過程を中心に明らかにすると共に、3）計画策定過程等において管理に関与する関係諸主体（ステイクホルダー）の意向の整理を通じて、本制度下における諸主体の連携・協働の現状の評価を行いたい。

なお、現地における聞き取り調査は、1999年9月、2001年2月、2002年3月、2003年2月・11月、2005年3月に断続的に行っており、2005年に行われた土地利用計画制度の改正を反映していないことに留意願いたい。

ここでイングランド・ウェールズの国立公園の制度的特徴をあげれば以下のようなになる。

a. 1949年の国立公園・田園アクセス法制定によって国立公園制度が成立して以降、数次の新しい法律の施行を通じて「制度的成長」を遂げてきたことである。例えば、公園計画策定・管理機関である国立公園局（National Park Authority）についてみれば、設立後20年以上の間、国立公園には独立した管理組織は存在せず、国立公園が所在する各カウンティ（都道府県に当たる）政府が特別な組織は持たずに管理していたが、1972年に至って各カウンティ政府内に国立公園委員会（National Park Committee）が設置され、この委員会が専従の職員を雇用して管理するようになり、特にレイクディストリクト、ピークディストリクトの主要2公園については独立した国立公園計画局（National Park Planning Board）の設置が認められるようになった。1981年には、都市農村計画法に基づく土地利用計画策定と開発許可の権限が各公園の委員会（Committee か Board）に委譲され、国立公園当局の権限は一挙に高まり、さらに1995年環境法で、現在のような独立した公園管理機関・国立公園局（National Park Authority）の設置が各国立公園に認められるようになった。この国立公園局の例で典型的なように、国立公園制度は、戦後一貫して制度の強化の方向に向かっており、ブレがまったくみられない。こうした強力な「制度的成長」は、日本の国立公園制度と比較した場合、著しい対照を見せると思わ

れる。

b. また、上記、国立公園局に至る「制度の成長」については、「成長」の方向性が、地方政府、特にカウンティ政府からの独立、さらには地方政府からの権限の奪取、別の言い方をすれば地方分権化にあったことは重要である。結果として、現在の国立公園は、国立公園と称するにも関わらず、非常に分権的な、地方政府からも独立した公共機関が管理を担うことになっている。

c. 特にヨーロッパにおいて重視される、農業などの人為的行為の継続によって維持されてきた農村景観の保全や歴史的、文化的な遺産の保護、さらにはPublic Right of Way 通行権などを背景とした農村のレクリエーション空間の維持、発展を自らの目的として、それらの目的間のバランスを常に意識しつつ管理を行おうとしていることである。そして、そうした管理を行う手段としては、自らの独自の制度に依るだけでなく、様々な既存の制度を取り込み、規制的手法、契約的手法、誘導的手法等を併用することによって達成しようとしていることである。

d. 上記「c. 」とは若干矛盾した言い方になるが、国立公園制度の基本は、都市農村計画法に基づく都市的土地利用・非農業的土地利用の規制であり、国立公園区域内における規制のための土地利用計画の策定と開発申請に対する許可を行う機関として国立公園局があるということである。この強力な土地利用規制制度をバックとして持っていることが国立公園制度の強みであり、日本の制度との最も大きな相違であるとも言えるかも知れない。

e. 上記土地利用計画策定及び計画に基づく開発許可、さらには、国立公園独自の誘導的計画としての国立公園管理計画の策定は、徹底した市民参加に基づいて行われており、様々な関係主体が関わっている。この点も日本の制度との大きな相違であり、本報告の主要な課題としてその実態を明らかにしていきたい。

なお、国立公園管理には、ビジターセンターの運営・駐車場の運営・来訪者への普及指導のような来訪者管理、ゴミ処理・汚水処理・歩道管理のような観光地管理などの現場での直接的管理から、放牧地の景観管理・農地における在来型農法の奨励等の広域的な自然資源管理、さらには公園計画の策定・公園予算の決定のような全体的な意志決定まで、レベルの異なる多様な「管理」を含むが、本報告では主に最後の意志決定レベルの問題を中心に考えることにする。

また、関係主体としては、レイクディストリクト国立公園における事例として、関係自治体である南レイクランド・ディストリクト・カウンシル、関係官庁のイングランド自然環境庁、環境NGOのナショナル・トラスト、カンブリア野生動物トラスト、「湖水地方の友」、まちづくりNGOのウィンドミア・ボウネス・シビックソサエティ、農民サイドとしてカンブリアコモナーズ連盟、ロングデール集落の農民（集会参加者）、地元集落であるボローデール・パリッシュ（教区）カウンシル、観光業界のカンブリア観光協会などを取り上げる。