

意見

自然保護は政治的問題である

京都大学大学院地球環境学会 田 中 俊 徳

Nature conservation as the political issue. Toshinori Tanaka (*Graduate School of Environmental Studies of Kyoto University*)

要旨：なぜ日本では自然破壊が止まらないのか。この根本的課題として日本の政治行政システムの問題が挙げられる。公共事業や政策矛盾、柔軟性を欠いた予算や人員のシステムなどである。本稿では、1.日本と欧米における自然保護ロビー団体の比較と問題提起、2.自然保護概念の変遷と法制度の多様化、3.国立公園制度の歴史的、行政学的検証、4.ガバナンスや政策統合、地方分権の解説、を行い、最後に自然保護法制度の重複における非効率を指摘し、日本全体としての自然保護法制度のグランドデザインを提唱する。

自然保護は政治的問題である

はじめに

なぜ日本では自然破壊が止まらないのか。なぜ日本では自然保護が力を持てないでいるのか。この自然保護における根本的課題に対して十分な解答がなされてきたとは言いがたい。開発圧による自然破壊は決して過去のものではなく、これまでも繰り返されてきた。例えば、泡瀬干潟（沖縄県）の埋立問題では、事業の合理性がないとして公金支出が不当であるとの判決が下されたにも関わらず、2009年1月には控訴審を待たずに内閣府沖縄総合事務局は干潟への浚渫土砂の投棄を始めた（2009年10月15日の控訴審は一審を支持。県と沖縄市に公金支出差し止めを命じる）。同じく沖縄の辺野古では普天間飛行場移転に伴うヘリポート建設が問題となっている。少し遡れば奄美大島の貴重な照葉樹林でのゴルフ場建設に関する「アマミノクロウサギ」裁判（2001年）で原告適格が認められなかった事例や悪名高い諫早湾干拓事業な

どこの手の問題を挙げればキリが無い。

一方で、今年8月に行われた衆議院議員選挙における民主党勝利によって状況は一変しつつある。まず、ハッ場ダムや河辺川ダムの建設中止は大々的に報道され記憶に新しい。上述した泡瀬干潟の埋立工事も前原沖縄担当相（国交相兼任）によって中断・中止が明言された（読売新聞、2009.10.5）。また、10月1日に画期的判決をもたらした広島県福山市の景勝地である鞆の浦裁判では、景観を理由に公共事業が差し止められた全国で最初の事例となった（広島県は控訴）。このように、これまで破壊され続けた自然や文化的景観は政治が変わることでその様相が一変されたように思われる。これら変化は自然保護が「政治的問題」である1つの実証例だと言えるだろう。一方で、社会の複雑性、多様性、動態性が増している現代にあって、政府の統治可能性はますます低下しつつある（宮川・山本、2002）。政治学や行政学におけるガバナンス議論のように、これからは企業や市民、NGOやNPOなど多様な主体が自主的、主

体的に社会参加し、相互に連携、補完しあう多元的統治の時代になりつつある（いわゆる「GovernmentからGovernanceへ」）。よって日本においても、これまでの自然保護が充分でなかった点は政治問題のみに原因を帰するのではなく、社会のあり方や研究者の姿勢など問われる部分もあるのではないか。とりわけガバナンス時代の到来を迎えた今後はそうである。こう考えると、自然保護研究の分野においても、生態学や経済学、法学の分野等において貴重な研究が多くなされてきたのは確かであるが、これらが現実社会にどれだけ反映されるか、という点がより重要になってくるはずだ。また、日本では政治学や行政学、歴史学、哲学といったマクロの視野から自然保護の現状とその課題を指摘する論考は少なかった。これらの視点から、本稿は自然保護における政治的、行政学的問題点を包括的に提示することを目的としている。

日本の自然保護団体「姿勢が先か、税制が先か」

日本で決定的に不足していたのは、政治に影響を持ちうる自然保護ロビー団体（NGOやNPO）と自然保護の本質をついた政治学・行政学・哲学的研究である。例えば、日本における自然保護団体としては約5万人の会員を持つ「日本野鳥の会」が最大であるが、同団体に政治的影響力があるとは言いがたい。また、尾瀬保存期成同盟を前身とする日本自然保護協会（会員数約24000人）も有名であるが、会員数の少なさなどにおいて十分な政治的影響力を持ち合わせているとは考えにくい。

その根本的原因として日本のNGO/NPOに対する税制や法制度の未発達の問題が挙げられる。例えば、日本の寄付控除率は欧米に比べて低く、その手続きも煩雑である。また、欧米と異なり、日本では行政による法人格の付与と税制優遇を連動させることで非営利セクターにまで官のイニシ

アティブが及んでいる（跡田ほか、2002；岩田、2004）。今後は寄付文化の醸成を含め社会的に力を持ちうるNGO/NPOを創生するための税制・法制が求められる。一方で、寄付文化が社会に根付き、行政もそれを様々なインセンティブで支援しているアメリカでは全米野生生物保護連盟（National Wildlife Federation/会員数550万人）を筆頭に国際野生生物基金アメリカ（World Wildlife Fund USA/120万人）など100万人を超える自然保護団体が複数存在する。また、歴史的に知名度があり政治的影響力を持つ団体として、シエラ・クラブ（Sierra Club/55万人）、全米オーデュボン協会（National Audubon Society/55万人）などが挙げられる。また、イギリスのナショナル・トラスト（The National Trust/260万人以上）、ドイツ自然保護連盟（250万人）など政治的影響力を持った団体が数多く存在する（岡島、1994；松下、2000、包括的に得られるデータとしてはやや古い。数字は参考までに）。これら団体に共通しているのは「現実問題として」自然保護を達成しようと言う政治的姿勢であり、このように会員、資金、能力を集結したNGOやNPOの成長が自然保護戦略には不可欠である。民主主義は良かれ悪しかれ多数決であり、当選しようとする議員を動かすのは団体の政治的影響力なのである。日本を見ても、連合や経団連、医師会のように組織票となりうる圧力団体に対する政治的配慮が大きい反面、組織票となりえない場合、その意見が蔑ろにされることが多々あった。日本の自然保護運動はこの点で政治性を持てなかった。もっとも、日本において非営利セクターが政治的影響力を持ち得なかった点は既述したように税制の問題点などがあった。よって、「卵が先か、鶏が先か」の議論のように「姿勢が先か、税制が先か」の問題にもなりえるが、今後は、税制・法制の整備が期待されるとともに非営利セクターは第三の

公共サービス提供主体として積極的に政治的姿勢（現実として自然保護を実現させる姿勢）を見ることが求められる。

自然保護の範囲－定義に近づくための歴史的流れ

自然保護観の変遷

元来「自然保護」が包含する概念や価値観も時代や社会背景の変化とともに変化しており、その定義も流動的である。例えば、欧米で自然保護運動が開始された19世紀において保護の対象となる「自然」はサブライム（sublime/荘厳性）やピクチャレスク（picturesque/絵画性）、ウィアドネス（weirdness/珍奇性）といった人間の主観に基づいた景観や動植物への評価であった（Nash, 1982）。このような保護すべき「自然」に生態系（ecosystem）や生物多様性（biodiversity）といった概念が加わるのは20世紀に入ってからである。また、保護概念も多義的であり、保全や保存、回復、復元などが存在しており、それぞれの解釈や程度は異なる。とりわけ、「保全主義」と「保存主義」の対立は歴史的にも論じられることが多い。この論争として有名なのが、20世紀初頭のヘッチ・ヘッチャー論争（Hetch-Hetchy Controversy）であるⁱⁱ。この論争では、ダム推進派であるギフォード・ピンショ（Gifford Pinchot）の立場を保全主義（Conservationism）として功利主義的に捉える場合もあるが、昨今ではより幅広い保護概念を包括して「保全」という言葉が用いられている。また、1988年にはアメリカのイエローストーン国立公園（Yellowstone National Park）の森林火災が未曾有の規模となり、1970年以降は放置していた自然発生の火災を消火するべきか否かで議論が起こった。この場合は、保護区内から人間の営為を排除したものが「保存」なのか、人間が介入して自然景観や生態系を維持するのが「保

存」なのか議論が分かれた。種々の論文においても、保存主義を「人為を加えて維持する地域」（亀山, 1978）とすることもあれば「人為も自然の営為も排した地域」（河田, 2007）とすることもある。なお、布谷（2009）は自然保護を「現在の自然環境を次世代に残し、その自然の中で営まれる人の暮らしを維持できるような社会を作ること」と定義しているが、これも自然保護概念の変化、多様化（里地里山などの二次的景観保全の重視）の影響を強く受けていると言える。

概念や哲学としては議論の多い主義主張であるが、保護地域の現実としてはそれぞれの地域に応じた保護手法が多様に存在している。また、これら多様な保護概念は「保護すべき自然」概念の多様化や社会背景の変化（科学やメディアの発達）に基づいて生じるものとも言える。なお、自然保護に関わる国際NGOであるIUCNによる自然保護「地域」の定義は「生物多様性及び自然資源や関連した文化資源の保護を目的として、法的にもしくは他の効果的手法により管理される陸域、または海域」（IUCN, 1994）とされており、哲学的議論を除けば差し詰めこの文脈で自然保護を捉えるのが穏当だろう。

自然保護法制度の多様化

世界的には1970年前後の様々な自然保護条約を境に自然保護思想の変遷が顕著である。例えば、1960年代までは国立公園という概念が自然保護の中心的手法として世界に輸出されていたが、1971年には水鳥の生息地保全としてラムサール条約（本稿では字数制限や文章の流れを大切にす観点から正式名称ではなく通称を用いる）が、1972年には自然遺産、文化遺産の保全のために世界遺産条約が、1973年には絶滅危惧種の国際取引に関して定めたワシントン条約が登録されている。それまで国内レベルでは景観保護や希少種（もしくは

は珍種) 保全の手法として国立公園や天然記念物が存在したが、世界的な潮流は生態系保全や絶滅種の保全といった方向に大きく変り始めたと言える。生態系保全の流れを受けて1979年には移動性野生動物種の保全に関する条約としてボン条約が採択され、1992年には生態系保全概念の集大成とも言える生物多様性条約が締結されている(日本はボン条約未批准)。このような国際的潮流を受けて、日本でも自然保護に類する法制度が多様化した。例えば、1964年にアメリカで制定された原生自然法を受けて自然環境保全法が1972年に制定された(環境庁誕生も契機である)。また、レッド・データ・ブックに代表されるように絶滅危惧種への社会的関心が高まったことを背景に1993年には種の保存法が制定され、2004年には増加する外来種への対応から外来生物法が制定された。さらに2008年には生物多様性基本法が制定されているように、日本では海外で生まれた概念を輸入している。一方で、昨今は人間と自然の関係性といった視点から里地里山などの二次的景観に注目が高まっている。日本は歴史が古く複雑かつ高密度な土地利用がなされてきたこともあり、里地里山の再評価と共に世界に先駆けた二次的景観の保全管理手法を確立する可能性を秘めていると言えるだろう。そのための法整備も始まろうとしている。さて、以上で自然保護概念の変遷とそれに伴う国際条約や法制度の増加についてまとめたわけだが、冒頭の「日本で自然破壊が止まらないのはなぜか？」という問いに対して、少なくとも法制度の面では多種多様な規制が存在していることが分かる。一方、自然破壊の現実を鑑みるにこれら法制度が十分に機能しているのだろうか、という疑問が浮かぶ。次節では、自然保護法制度の現状について国立公園制度を中心に検証したい。

日本における自然保護法制度の現状 －国立公園制度を例に

日本の国立公園－地域制と営造物制

上述したように日本の自然保護法制度は多様である。これらは環境省(自然公園法など)、文化庁(文化財保護法)、林野庁(保護林制度)、国土交通省(都市緑地法)、都道府県によって所管されており、これら法制度の中でも中核をなすと思われるのが環境省所管の自然公園制度である(畠山, 2004; 加藤, 2008; 環境省, 2007)。その理由として自然公園に含まれる国立公園、国定公園、都道府県立公園の総面積が約14.3%にものぼること、また、知名度が高く歴史が古い点、世界でもっとも普及している制度である点などが挙げられる。世界的に見ると国立公園には大きく分けて2つの制度が存在する。1つは国有地を国立公園に専用させる営造物制である。これはアメリカやカナダ、オーストラリア等のように新大陸国家に多い制度である。国有地を国立公園に専用するので国民には純粹に「サービス」として提供されている点が特徴である(なお、アフリカやアジアなど途上国にも営造物制が多いが、これら国々では観光収入や土地の囲い込みを狙った政府等によってそれまでに伝統的狩猟生活などを行ってきた先住民が強制的に保護区を追い出される事例などが問題となっている。自然保護を口実に住民排除を行う事例は批判の対象となっている)。一方、日本や韓国、イギリスのように国土が狭く歴史が長い国々では複雑かつ高密度な土地利用がなされてきたため、国有地を国立公園に専用できるほどの面積を有しておらず、私有地などを含む地域制という手法を採っている。これは端的に言えば「地権者と公園管理者が異なる制度」だと言える。地域制は地権者を問わず公園指定を出来る点で、比較的広範囲に保護の網を被せることができるのが利点だが

(だからこそ国土の14%にもものぼる自然公園が確保されている)、指定を受けた住民や産業にとっては「規制行政」となりやすいのが特徴である。よって、自然保護の合意形成にはインセンティブが欠かせない。例えば、1920年代から30年代の国立公園設置運動が盛んだった頃は国立公園が外貨獲得の場所として位置づけられることが多かった(田中, 1981)。上高地や雲仙など歴史の古い国立公園に行けば、瀟洒な建物に気づくはずだ。また、国立公園誘致合戦が熱を帯びた1950年代から70年代前半にかけては、高度経済成長の波に乗って、マス・ツーリズムやインフラ整備を目論んだものが多かった。一例を挙げると、網走国定公園の指定記念式典の知事式辞では「観光の地として、大いに貢献することができる輝かしい将来が約束され、当地方の開発振興のためにも、いよいよその重要性を増すものと確信する次第であります」と述べられ、開発への言及はあるが、自然保護については一言も触れられていない(俵, 1987)。このように「傑出した自然の保護と利用」を政策目的に掲げられた国立公園ではあるが、その実態は長らく「利用」に偏ってきたことが明白である。しかも「利用」は本来、保健、休養、教化を目的としているが、これがマス・ツーリズムやインフラ整備といった極めて自然破壊的な要素と結びついてきたことが問題であった。この根本的問題として日本では国立公園の理念が欠如していたと指摘されることが多い(俵, 1987; 村串, 2006)。

国立公園における政策矛盾の問題

さて、上述で地域制国立公園とは「地権者と公園管理者が異なる」国立公園だと指摘した。地域制は多くの国で実施されており、これをもって間違いとはいえない。しかし、日本において問題となっているのは「地権者と公園管理者の間に政策矛盾が生じている」という点である。日本の国立

公園は国有地率が約62%であるが、管理者である環境省(環境庁時代の記述もあるが、以下、環境省で統一)の所有地率は0.2%しかない。ほとんどの国有地は林野庁所管の国有林である。国立公園内における最大の地権者である林野庁主導の天然林伐採や林道建設、治山ダム建設などは自然保護団体の間でも悪名高い事業であり説明は不要と思われるが、自然保護を推進すべき国立公園内でこのような自然破壊施策が国民の同意なしに進められてきた歴史そのものに明白な問題がある(もっとも林野庁にも独立採算制という足枷があったのは確かだ。森林保全に携わってきた人も多い)。つまり、国が責任を持って自然保護を推進すべき場所で、国によって世界でも稀に見る自然破壊が行われていたのだ。このような自然破壊事業が国立公園内で可能だったのは、環境省が依拠する自然公園法第4条に「この法律の適用に当たっては(中略)、関係者の所有権、鉱業権その他の財産権を尊重するとともに、国土の開発その他の公益との調整に留意しなければならない」とあるからである。この条文を法学者の畠山が「開発調和原則」と呼び批判しているように、この一文が拡大解釈され、「その他の公益」に力点が置かれたばかりに日本の自然は壊滅的被害を受けることとなった。もっとも、その原因は日本における省庁間のセクショナリズムや力関係に依存している。

省庁間の力関係における自然保護の問題

国立公園の設置が相次いだのは1950年代から70年代にかけての高度経済成長期にあたる。この時代は日本の経済成長志向がもっとも急進であった時代であり、国立公園にも次々と道路建設やダム建設の話が舞い込んだ(森林伐採は当然のこととして)。国立公園を管轄していたのは当時厚生省国立公園部(1964-68年は国立公園局、佐藤首相の「一省一局削減」方針を受けて68年国立公園部

に降格)であり、1971年以降は新設された環境庁自然保護局へと引き継がれた。しかし、国立公園部にしろ、環境庁にしろ、それぞれ「公益の調整」が主務とされており、農林省(現・農林水産省)や建設省(現・国土交通省)といった巨大省の事業を中止するほどの権能も政治力もなかった(環境事務次官だった清水汪氏は環境庁を振り返り、「少年野球チームが(中略)老獪なプロチームの各省と試合をしているような光景だった」と述べている、松下、2000)。また、国立公園は厳正に管理される特別保護地区と特別地区(1種~3種)、普通地区に区分して管理されているが、この地種区分も地権者である林野庁の方針に大きく影響されている。よって、特別保護地区に指定されている地域は単純に「切れる木がない」とか、「切ってもコスト高で採算が取れない」など林野側の言い分で決まっている例が多い(本多、1996)。同様に、自然保護が力を持てなかった理由として、環境省の権限、資源不足がある。権限とは既述したように依拠すべき法律における環境省の権能が限られていたことで、資源とは予算と人員である。一方で、林野庁は農林族と呼ばれる族議員や大規模な人数を抱える労組、森林組合などの利権組織に後押しされてきた。これらの点からも環境省と林野庁における力関係が存在していたことが、自然保護が力を持ち得なかった政治行政学的理由である。また、道路建設やダム建設を手がける建設省も周知のとおり、道路族と呼ばれる族議員や関係官僚、産業の強固な「鉄の三角形」によって既得権益化され、税金を使って自然破壊をしてきた。以上のように日本の自然保護地域は国立公園の事例で見ると、政治行政力学によって大きく開発寄りの保護区分がなされており、環境省の権能も限られていたために、日本では法制度が存在していながら、これらがほとんど実効力を持ちえていなかったと言える。

公共事業の問題

ところで、公共事業にはより深い問題が介在している。それは大阪府の橋下知事が言うように「国と地方の奴隷関係」にも似た財政構造である。例えば、国の大型公共事業では国と地方の負担割合が決められ、地方にはその請求書が送られてくる。地方負担は財政投融资からの借入で賄われるので財政資金からの借入額に建設期間の利息がついたものが地元負担額となり、これを元本にして元利償還がなされる。つまり、途中で事業を中止すれば地方が借金を返せない構造になっている(保母、1994)。例えば、ダムであれば水道料金、埋立事業であれば土地の分譲販売をしなければ地方は高い利息すら払えない。よって、地方は公共事業を中止したいと思ってもそれが難しい仕組みになっている。これが環境意識の高まった昨今ですらずると環境破壊事業が行われる1つの理由である。もっとも、公共事業によって発案者や経緯は様々であるが、国民や市民の広範な同意を得ずに一部の利権団体をエンジンに推進される事業があまりに多いため、このような「政府の失敗」を防止するためにも、市民参加や情報開示といった民主的プロセスが欠かせないのである(政府の失敗とは「政権を担当している政治家集団と行政組織からなる政府が、一定の種類の問題に対して繰り返し露呈する問題解決能力の原理的な欠陥あるいは限界のこと」。船橋、2003)。なお、これら公共事業の温床となっているのが特別会計と呼ばれる複雑な流れを持つ省庁別収入である。かつて塩川財務大臣(当時)が、一般家計と特別会計を「母屋でおかゆ、離れですきやき」と表現したことがあったが、日本の財政は逼迫しているにも関わらず、このような無駄な支出が可能であった財政システムそのものを変える必要が今まさに求められている。

ガバナンス、政策統合、地方分権－近年の政治行政学的動向と密接に関わる自然保護

さて、公共事業を中心とした「土建国家」たる日本の政治そのものが自然保護における問題であり、この政治的圧力によって自然保護行政が力を持ちえなかったことを指摘した。次に、昨今の政治行政の議論を踏まえて自然保護のあるべき姿について検証を加えたい。

ガバナンスと政策統合

高度経済成長期に増加し続けた租税収入は石油ショックを境に低下し始め、一方では少子高齢化に伴う社会保障費の増大が顕著である。本来、国家の役割は軍事、警察、司法を中心としていたが、とりわけ20世紀に入ってから、医療、教育、年金、交通など政府の果たすべき役割が大きくなり、政府支出は増加し続けている。最近では団塊の世代の退職もあり社会保障費の自然増だけで毎年1兆円の増加が見込まれ、経済悪化に伴う租税収入低下との財政のアンバランスは深刻な問題となっている。これまで財政のアンバランスを賄うために大量の赤字国債が発行され日本は累計860兆円にものぼる赤字国家となっており、公共事業を中心とした無駄の削減は不可欠である（数字は財務省HP <http://www.mof.go.jp/gbb/2106.htm>に掲載。2009年6月現在のデータ）。つまり、既述したように政府の統治可能性は低下しており、これまでの伝統的一元的統治から多元的統治（ガバナンス）へと移行しなければならない。その際に、縦割り行政などによって生じていた制度間矛盾、政策間矛盾を取り除き相互に整合性を持たせることも重要な課題であり、このように政策間矛盾を取り除くことを政策統合という（一般的に政策統合は「異なる政策目的と手段を政策形成の初期段階から計画的に統合することで、政策間の矛盾を

取り除き、共通の便益を生み出し、相互補強的な効果を期待するもの」。松下、2009）。この文脈から考えれば、例えば、国立公園内において著しい政策矛盾が生じ、政策目的を達成できていない現状は「政府の失敗」と呼べる事態である。よって、林野改革に伴い国立公園内の国有林を環境省に移管する行政改革、もしくは、林野庁の非法定制度である森林生態系保護地域を拡充し自然保護へと政策統合することが望まれる。もっとも、国立公園内の国有林移管はここ数十年議論され続けている問題でもある。2001年の橋本行革では郵政改革と林野改革が検討されたし、先の行政改革推進法においても2009年度末で国有林野事業の廃止、独立行政法人化・一般会計化が計画されている（これは後に民主党により撤回されている）。昨今では京都大学名誉教授の河野昭一氏を代表世話人として、哲学者の梅原猛氏など著名人多数を呼びかけ人とした「日本の天然林を救う全国連絡会議」の活動もあり上述した行政改革は現実味を帯び始めている（なお、民主党の支持基盤である連合に林野の労組である全林野が入っていることなどから今後の動向は不確定な部分も多い）。

地方分権と自然保護法制度のグランドデザイン

周知の通り、地方分権の議論も活性化している。民主党が政治主導、無駄削減、行政サービス向上のモデルとして研究を進めているイギリスでは1995年の環境法（Environmental Act）によって国立公園を法人化（特別地方公共団体に指定）し、資源と権限を現地の事務局に集約することで即応性、柔軟性のある国立公園運営を可能にしている。日本では国立公園単位で権限、資源を集約できておらず、無駄や非効率が存在している。地方分権推進委においても自然公園システムのあり方については疑問が呈されており、今後は国際比較などもしながら自然公園システムのあり方が議

論されるだろう。その際に問題となってくるのが、日本の自然保護法制度のあり方全般のグランドデザインである。日本には多様な自然保護法制度があるとはいえ、これらの多くは自然公園制度と重複しており、自然公園管理の延長として扱われている。例えば、自然保護官（レンジャー）は基本的に国立公園とそこに重複または隣接している鳥獣保護区や生息地等保護区、（原生）自然環境保全地域等を管理している。よって、例えば国立公園が法人化された場合には、残った希少種、外来種対策をどのように国として管理するのが問題となる。また、それ以前に日本では顕著な縦割り構造から自然保護法制度が無用な重複をしている例がみられ、これらはいわゆる二重行政として問題視されるべきである。例えば、林野庁の森林生態系保護地域保存地区（非法定制度）の拡充が相次いでいるが、人による利用を否定する同制度が人による利用を前提とする自然公園地域と大幅に重複しており、その議論が徹底されていない点は見逃せない。重複地域には環境省予算と林野庁予算が個別に支払われており無駄が生じている。他にも、環境庁設立時に文化庁の天然記念物行政を環境庁に移管しようという話になったが、文化庁の反対によってそのままになっている例や都道府県が自主的に開始したレンジャー制度との連携などが問題となっている。さらに、自然保護に関係する包括法と目された自然環境保全法は制定当初に林野庁に内容を骨抜きにされ、さらに1993年には環境基本法に大部分が集約された。2003年の自然公園法改正では自然公園においても直接的利用制限（利用調整地区の導入）が可能になってこともあり、自然環境保全法の役割はほとんど形骸化していると言っている（畠山，2004；加藤，2008）。同法に依拠して定められる自然環境保全地域も反対給付がないために設置が伸び悩み、その管理も無いに等しい（久野，1996）。昨今では里地里山

への関心が高まる背景もあり、これら地域における法制度のあり方も検討されている。このように多様な自然保護法制度が存在するのはいいことだが、これらが制度間連携を取れていなかったり、形骸化しているのであれば、それは単に「雑多」なだけであり、むしろ無駄や非効率の温床になりかねない。日本の国土をどのように利用するのか、という広い視野から自然保護法制度をデザインしなおす必要があるのではないだろうか。それは、これまで単に膨張することが良いとされてきた行政のあり方を見直し（仕事の量は増えなくても役人と予算は増える、としたイギリスの歴史学者であるパーキンソンの法則が有名である）、むしろ、現実問題として「自然保護の実効力があるか」「国民のニーズにあった自然保護地域の活用ができているか」といったアウトプット志向のグランドデザインの必要性である。同様の議論が公共政策学においてNPM（New Public Management / 新公共管理）として発達しているが、これからはインプット（どれだけ予算をかけたか、法を増やしたか）ではなく、アウトプット志向（どれだけ実効力があるか、国民の利益になっているか）で行政サービスが存在しなければならない。そう考えれば、ただ多いだけの法制度ではなく、真に実効力のある法律が求められていると言えるだろう。これも結局は自然保護が政治的問題である所以である。

総括

見てきたように日本の自然保護における根本的問題の多くは日本の行財政システムに起因している。弱い自然保護団体、止まらない公共事業、政策矛盾、柔軟性を欠いた予算と人員のシステムなど、根本的原因是は政治的問題そのものである。一方でこれまでの自然保護研究はこれらの本質を充

分に指摘してこなかった。自然保護が「現実的に」達成されるためには、個々の研究分野における取組と同時にこれら知見を統合し、現実反映させていく活動や研究が求められる。日本において自然保護が力を持てなかった直接的原因は政治行政にあるが、日本が民主主義の国である以上、また、ガバナンス時代を迎える今後、政治の問題はより一層国民の問題である。それを踏まえれば、①政治的影響力を持ちうる自然保護団体の創生、②世論を喚起できるような研究や運動の推進、の2点が重要になってくるのではないだろうか。21世紀になり開発圧は減少傾向ではある。一方で、自然保護における問題も多様化している。例えば、気候変動や外来種問題、里地里山における人口減少、基地問題など。つまり、これからは自然保護政策にとどまらず、気候変動政策や人口政策、食糧政策や安全保障政策など他政策との連携も視野に入れて動かなければならない。そのためには、まずは自然保護分野が政治意識を持って、法制度などを根本から見直していく姿勢を持つべきだろう。そのためには、自然保護全般をどう考えるかと同時に、「社会はどうあるべきか」、「国家はどうあるべきか」といったマクロ的視点から自然保護を追及する姿勢も重要である。自然保護を真に実現しようと思えば、それは常に「政治的問題」なのである。

引用文献

- 跡田直澄・前川聡子・末村祐子・大野謙一. 2002. 非営利セクターと寄付税制. フィナンシャル・レビュー, 65: 74-92.
- 畠山武道. 2004. 自然保護法講義(第二版). pp. 197-230. 北海道大学図書刊行会, 札幌.
- 久野武. 1996. 日本のPROTECTED AREA SYSTEMの考察. 総合政策研究, 4: 49-74.
- 保母武彦. 1994. 公共事業における自然配慮. 「自然との共生を目指して」(岡島成行編著), pp. 415-424. ぎょうせい, 東京.
- 本多勝一. 1996. 日本環境報告. pp. 13-57. 朝日新聞社, 東京.
- 船橋晴俊(編著). 2003. 「政府の失敗」の社会学. pp. 1-21. ハーベスト社, 東京.
- IUCN. 1994. Guidelines for Protected Areas Management Categories. 257pp. Cambridge, UK and Gland, Switzerland.
- 岩田陽子. 2004. アメリカのNPO税制. レファレンス, 644: 30-42.
- 亀山明. 1978. 自然公園の姿. 「続 自然保護を考える」(信州大学教養部自然保護講座編), pp. 58. 共立出版, 東京.
- 環境省. 2007. 第三次生物多様性国家戦略. pp. 78-96. 環境省, 東京.
- 加藤峰夫. 2008. 国立公園の法と制度. pp. 34-58. 古今書院, 東京.
- 河田幸視. 2007. 自然資源管理の経済学. 201pp. 大学教育出版, 岡山.
- 松下和夫. 2000. 環境政治入門. pp. 118-158. 平凡社, 東京.
- . 2009. 持続可能性のための環境政策統合. 環境経済政策学会2009年大会発表資料, 1-2.
- 宮川公男・山本清(編著). 2002. パブリック・ガバナンス. pp. 4-26. 日本経済評論社, 東京.
- 村串仁三郎. 2006. 国立公園成立過程における自然保護と開発の確執. 国立公園と森林管理シンポジウム配布資料, 1-2.
- Nash, R. 1982. Wilderness and the American Mind. 3rd Edit. pp.44-66. Yale University Press. New Haven.
- 布谷知夫. 2009. 自然保護教育とは何か, 歴史と課題整理. 関西自然保護機構会報, 31(1):

27-31.

岡島成行. 1994. 各国の自然保護運動と日本との比較. 「自然との共生をめざして」(岡島成行編), pp. 117-125. ぎょうせい, 東京.

田中正大. 1981. 日本の自然公園. pp. 233-238. 相模書房, 東京.

俵浩三. 1987. 北海道の自然保護. pp. 243-263. 北海道大学図書刊行会, 札幌.

i 前原大臣は鳩山内閣発足直後に泡瀬干潟の埋立について「第一区域は中断, 第二区域は中止を検討する」との意向を表明している。

ii ヨセミテ国立公園内にあるヘッチ・ヘッチー溪谷にダムを建設するかどうかに関する20世紀初頭米国の一大論争。ダム反対派にジョン・ミューア(John Muir), ダム推進派にギフォード・ビンショーがいる。1913年にダム推進派の勝利で終わるが, アメリカの世論を二分した大論争となった。ダム賛成派は水不足に悩むサンフランシスコ市民(とりわけ1906年のサンフランシスコ大地震以降は水不足となった)に多く, ダム反対派は東部に住む知識階級に多かった。現在ではヘッチ・ヘッチーダムの取り壊し運動(自然再生)が議論となっている。