

フランスにおける 自然公園とグリーン・ツーリズム

前編

瀬田 信哉
(財)自然公園美化管理財団

はじめに

フランス・ネージュ・インターナショナル（注）が企画したフランスにおけるグリーン・ツーリズムの視察に参加したのは二年前、一九九五年のバカンス時期の八月下旬のことであった。視察地はイタリアとの国境に近いローヌ・アルプ地方である。国土庁の農村整備懇談会に参画している筆者には、フランス農村部の土地利用計画（POS）に関心があったことから、この視察は有意義であった。

リヨンを中心とするローヌ・アルプ地方は、アルプスの水と高度差を利用した水力発電でもって化学工業が盛んであったことや、スキーのリゾート地であることからバリエを含むイールド・フランス地方に次ぐ大きな経済圏となっている。（注二）

ザホア・オートサボア県概略図



地方分権化以後の農村地域の整備施策の変化内容

	内 容	許認可権限	対 象	策 定 過 程
農村整備計画 (PAR)	改正前 農業を含む経済活動、施設整備、自然環境保全などを定めるものであるが、特に施設整備に重点がある。	県 知 事	小郡 (カントン) 等の政市町村	市町村の自主性が尊重されたが、実際には県農政局 (DDA) の指導が強かった。
市町村連合憲章 (CIDA)				
土地利用計画 (POS)	改正前 農業用地と都市用地の調整に努め、都市化の影響から農業・農村用地を保全する。個人の土地利用を著しく規制する。	県 知 事	市街地人口1万人以上の単独市町村。 1万人未満で策定する場合は事前にPARを作らなければならない。	県が実質的に指導する。
	改正後 同上。POSがない県知事が認めるものまた農業施設、分家以外は、非農業用地化や施設・住宅建設は全く認められない。			

ンピック (シヤモニー、ゲルノーブル、アールビル) は県は違うが、いずれもこのローヌ・アルプ地方である。

この視察で得た生の情報や意見交換は貴重ではあったが、わずかに一週間程度の一般的な現地視察でもって論をなすのは危険かと思ひ、控えてきた。通り一遍の取材で得たものが歴

「地方分権後の景観保全」

史的、社会的、制度的に正確な情報を踏まえた考察になっているか、躊躇したからである。しかしこの間に、わが国では行政改革の一環としての地方分権論が盛んに議論され、国定公園などに一定の方向が出された。(注三)

また、地方分権の視点だけでなく、二十一世紀を見通した自然公園の在り方が広く議論されることを期待して本稿を興すことにした。間違ひは訂正され、不確かな事項は明らかにされる。(注四) さらに議論を積み重ねることとで、多くの選択肢を持ちながら新しい時代に向けた自然保護・自然公園行政論が展開されることを期待してである。

本稿では前編で、すでに地方分権を経験してきたフランスの地方における景観保全の動きを三つの視点から述べる。後編では、九六年夏に田村奨学金による海外研修の成果をまとめられ関山和敏氏 (当時環境庁自然護局施設整備課) の報告書を参考として、「地域自然公園」を例に国定公園制度と比較しつつ新しい自然公園のあり方を論ずる。

フランスの地方分権は一九八二年三月二日付けの『市町村、県及び地域圏の権利及び自由に関する法律』によって法律上の権限が明らかにされ、翌八三年一月七日付けの法律でもって三万六千余のコミューヌと呼ばれる市町村、九十六県 (四つの海外県を含まない)、二十二の地域圏 (同、財団法人自治体国際化

協会刊行の「フランス地方行政のあらまし」に従って、以下「州」という。) に、今まで国が行っていた権限を配分した。(注五)

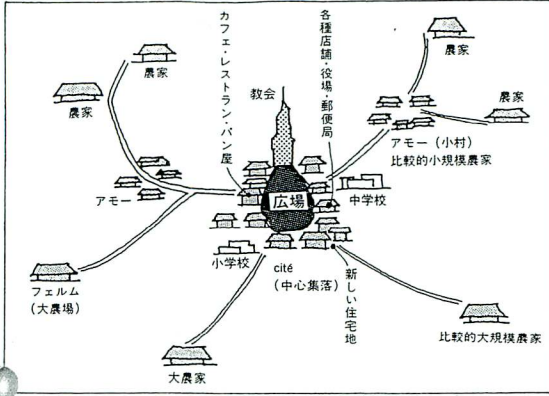
今回の視察では「地方分権」後の景観保全を含めた土地利用行政の権限の移行に対する村長の反応が面白かった。

最初の訪問地となったアレッシュユ・ボーフォール (注六) では村長の一通りの説明を聞いた後、我々は村の産業人口の構成比や財政状況などを質問した。ところが一向にはつきりした答えが返ってこない。村には市町村要覧のようなものもない。かつて統計業務は国の仕事をする県や出先機関に任されていたのだそう。では何をするのか。ひたすら村民との交渉であり、その結果を背景にして県な



アレッシュユ村のアモーの風景

図1 集落構成の概念図



どの上部機関と折衝するが首長の仕事だ、という。

POS計画 (Plan of Occupation des Sol 以下「ポス」という。)は土地利用計画とも土地占有計画とも訳されているが、一筆毎の土地利用・建築規制のことであり、土地利用の秩序を維持する最も確実な手段である。農業用地と都市用地の調整につとめ、都市化の影響から農業・農村用地や景観を保全するため、屋根の高さは勿論のこと素材や勾配にも注文を付けるなど、個人の土地利用を厳しく規制する。

地方分権以前は官選の県知事が認可権限を有していたが、分権以降は市町村議会に移された。そうすると、どのような事態が生ずるかといえは、ポスを策定するのに土地所有者を相手に、とことん話し合う必要が生ずる。所有者とだけでなく、村の将来をどうするかの方角付けを徹底議論しないとポスへの理解も得られない。最後に決めるのは村長を含めた村議会だからである。(注七)

ポスは五年ごとに見直されるが、かつては意見があつたり土地所有者の不満があつても、最終の決定は県知事だったので、最後はお上りが決めるのと逃げられたが、今では自分たちが当事者になつていたのであまいまのままで済まない。十年間はこの苦労がつきま続たそうだ。村議会の議決は多数決でなく、概ね全会一致で決めるという。このコンセンサス方式は、民主主義とは多数決原理と教えられた日本人からすれば、意外であった。

コミュニティには市町村という区別はないが、数では圧倒的に多い村レベル(注八)では、それぞれの首長は家父長制的な権威をもって臨み、共同体のコンセンサスを一身に体現しようとする。したがって議会が全会一致をもって首長の決定に賛意を表明するならば、コミュニティが理想的に統合されていることを意味する。全会一致は県などの上部機関に対して、コミュニティの統合された支持を背景に交渉できるという、したたかさもあるようだ。

農山村では中心集落とその周辺にアモーと

呼ばれる小村(集落)、さらに点在する農家というのが一般的な集落構成である。(図一)アレッシュュ・ポーフォー村の村長は観光客のためのベッド数を増やす必要が生じたならば、ポスの見直しでは、ベッド数の割り当ては集落中心地やその周辺地ではなく、アモーか孤立する農家民宿に配分するという。それは、そのような農家が牧草を管理して、緑の牧場に保つてくれていてお陰で灌木などの侵入を防ぎ、アルプスの景観維持に寄与しているというのが理由である。

「個性を失わない田舎」

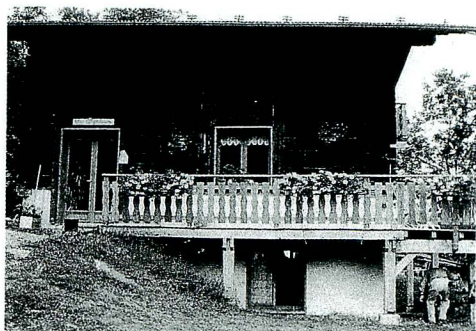
第二は、「つぎはぎだらけの道路」と「我が村は美しく」が矛盾なく併存しているこ



ガードレールのないアルプスの山岳道路



アネシー湖畔のリゾート地



農家民宿（半地下が昔の牧草保管スペース）



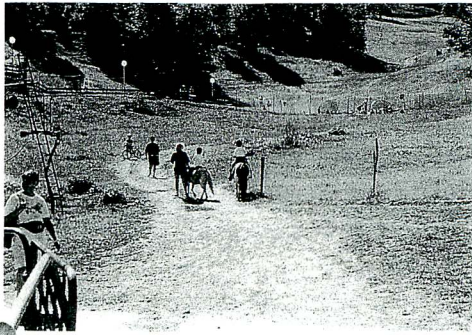
朝市に新鮮な野菜・果物が並ぶ（ヤンにて）

とである。山村には「公の力」より「民の温もり」が感じられる。山岳道路にはガードレールはない。麓の生活道路にはガードロープも見られたが、公園内の観光道路では深い谷があっても、自己責任が徹底しているからだろう。道路に凹凸ができれば、誰が繕じたのか分からないが、アスファルトで埋められている。（注九）少なくとも日本のようにあちこちで、いくつもの主体からなる本格的な掘り起こしの工事は見られない。

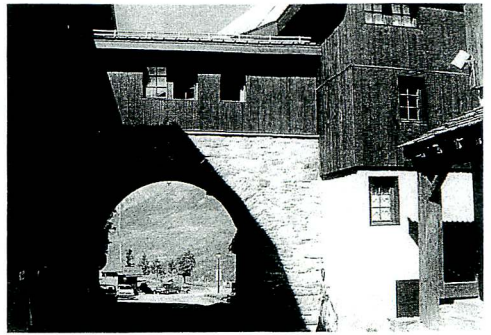
民家は古くても手入れが行き届き、燻銀のようで、木をくりぬいて作られた花植え鉢も並んでいて、風格すら感じられる。本物志向だからこそ、古い物を大事にもする。山村といえども、公共事業中心の官があつて、それ

隷属するかの様な民のみすぼらしさはない。視察最初の夜から連泊した農家民宿は、かつての牧舎であり、傾斜面に立てられ、冬季間の干し草を入れる地下の納屋がベッドルームになっている。百年を超える風雪に耐えた外壁は、かつて国立公園内の山小屋の管理をしていたという民宿の主人の誇りでもある。行く先々で聞いたのは「身のほどにあつた開発」という言葉である。山岳観光地を指すにしても、老舗のスイスやシャモニーにはなれないし、また、ならないという。決して他の繁栄を羨んだり時の風潮に迎合しないこだわりは、孤高とも保守的な頑固さともいわれる。

シャモニーのあるオート・サヴォア県の県都であるアネシーは美しい湖畔の町だが、日本のガイドブックには紹介されない。グルノーブル、リオン、プロヴァンス、シャモニーまで、アネシーも青年時代ルソーが身をよせていたサヴォア県都のシャンペリも、ましてその奥の山岳地帯も観光的には空白地帯である。十台もの日本人観光客用バスが居並ぶジュネーブの噴水を横目に国境を越えてアネシー入りをし、シャンペリからTGVでパリへ抜ける一週間は、夏休みだというのに日本人に会わなかった。ヨーロッパでは既成の観光地には格式のような風格がある。その間には観光地としての地図上の空白があるが、何処にも小京都も、〇〇銀座も××新宿もない。そこには、ひたむきさとこだわりがある。



モンシャパンのスキー場の夏利用



車はこのゲートまでのモンシャパン（注十二参照）

フランス人にとって農村とは生活の場であり、伝統や景観を大切にしたいという思いがある。个性的な村の景観は何世紀もかけて作り上げてきたという誇りがあり、教区ごとにたたくまいが異なる。歩いてみると気付くことだが、コミュニティの境界にはどこかに縄張りのような違いも感じとれる。さらに、集落の入り口には境界を意識させるマリア像や聖人像が、日本でいうお地蔵や道祖神の様に石造りの祠の中に佇んでいる。（注十一）

フランスの景観は、野草の香り、鋸の音、アスファルト道の堅い感触と牧草地の柔らかな感触、森を吹き抜ける爽やかな風、何世代もの人が聞き続けてきた教会の鐘、居酒屋、カフェ、朝市の広場、村外れの並木道などである。その多くが野生の中ではなく田園にあり、また、その人たちが集まり来る集落での風情なのだ。農村には光と空気と自由がある。森とせせらぎと美食がある。プロヴァンスといわれるように、フランス人に田舎はなくてはならないもので、新鮮な食材とゆとりと緑に彼らは貧欲なのだ。フランス人にとって農村は家族経営ゆえに生活の場でもある。そこに生活があるからこそ釣りや、薪出し、きのこ採り、狩猟、乗馬などができる森を大切にす。（注十二）

フランスのパカンスは農村部への人の移動を意味する。フランスの大衆リゾートといえば、海ではラングドックルシオンが、スキーではこのローヌ・アルプ地方の山岳リゾート

が地域開発の旗手のようにもはやされた時期がある。しかし第四世代といわれる環境重視と自然とのふれあいをテーマにした昨今のリゾートは、森林限界の上部につくられた大規模な都市機能を持つコンドミニウム群より、夏季には緑の下で幼子連れの家族が憩うという身近に緑を求めるやさしいリゾートへと変わりつつある。（注十二）

「主体がある自然公園」

第三は、国立公園にしる後編で論ずる地域自然公園にしても、それぞれが主体をもっていることである。主体があるということは「公園はこうします」という意思をもち、方針を明らかにすることである。

国立公園は、一九六〇年に国立公園法ができて、六三年にヴァノワーズ国立公園が最初に指定された。現在は七か所で、内一つは海外の西インド諸島にある。ここではイタリアと国境を接している山岳公園のヴァノワーズ国立公園を事例に述べることにする。（注十三）

国立公園は対象地域の複数のコミュニティや住民の合意による請願によって国が設置し、管理する。国立公園のゾーニングは、「中心保存地区」と「周辺保全地区」及び絶滅に瀕している動植物の保護地域である「完全保護区」に区分される。

中心保存地区は学術研究主体の場で、狩猟、魚釣りを含むあらゆる産業・経済活動が規制されるが、公園整備計画に基づく歩道や山小



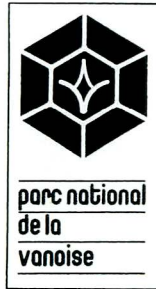
ボヌバル牧道の登り口にある守護神



集落のはずれで ヴァノワーズ国立公園の麓にあるボヌバル



新(左)旧(右)のヴァノワーズ国立公園のシンボルマーク



屋の整備は行われる。また、公園を管理運営する「公の施設法人」(注十四)に対しての買取り請求権と補償請求権が認められている。周辺保全地区は公園地域周辺の準公園地区で、社会的・経済的・文化的性格の整備・改善計画の対象となり、公園を訪れる公衆を受け入れる地区であるが、屋外広告は厳重に規制される。

国立公園法は中心保存地区という保護規制の区域だけでなく、周辺区域も広く含んだう

で、その地域の観光や経済活動にも配慮している。対象のコミュニティは共同して土地利用計画を策定する。国立公園の管理のための「公の施設法人」が設置され、理事長及び運営理事会がおかれる。理事会は地方公共団体及び関係行政機関の代表並びにその他の個人で構成されている。

ヴァノワーズ国立公園の運営理事会は、各省の代表十三名、地方公共団体の代表十名、国及び地方レベルからの推薦人が各八名、公園事務所の職員代表一名の四十名で構成される。理事会は組織の政策を決定し、予算を計上し、公園運営の基本的事項を決める。しかし公園は国家組織から完全に独立しているわけではなく、議決の内容は政府(環境省の自然・景観局)の監督の下にある。現在理事長にはサヴォア県議会議員がついている。(任期は三年)



拡大すると様々な生き物が

国立公園のディレクターは環境大臣に任命された公務員で、有給である。(出向の形式をとり任期は五年で、延長もありうる)ディレクターは事務所と六つの出先に駐在する計五十一人の職員を監督し、かつ権限を持って実質的な執行を任されている。(注十五)

ディレクターは執務に当たって運営理事会に従うわけではないものの、その決定を考慮に入れて執行することになる。一方、運営理事会に付設される常設委員会の委員長は理事から選任される。無給で権限はないものの、ロビー活動や関連事項の調整に当たる。

理事長は公園内の自然環境を保護し、人為的な悪影響を防止するために、人の立ち入りや駐車規制などの権限を持つ。これは利用の規制であって、建築物の新築などの土地利用の変更はボスによる。(原則として土地利用の変更は認めない)

日本の国立公園管理制度との相違は、ゾーニング規制は市町村が策定するボスによること、公園を管理するための「公の施設法人」という法人格をもつ機構があることである。日本では「公園の区域においては環境庁長官の許可が必要」というように、行政側は行為制限を主軸にした受動的対応に始めているように受けとられがちである。公園はこうするということ意思表示を、国民は感じていない。後編で述べる地域自然公園では設立に当たって「公園はこうします」と公園、市町村、住民の三者が協約し、宣言をしている。

国立公園ことの運営理事会は、年度の事業報告書を作成し、予算を決定する必要がある。ヴァノワーズ国立公園の報告書は五十ページにもなり、財政報告も記載されている。

フランスの国立公園のシンボルマークは以前はばらばらだったが、近年統一された。

(図二) 国立公園には鳥、魚、昆虫などの動物や植物が共生していて、彼らのもつ生命力は宇宙のエネルギーそのものである。新しいマークはこのことをコンセプトに作成された。拡大するとあらゆる生命体が装飾的に表れ、縮小すると宇宙のエネルギーが見えてくる。

七つの国立公園はマークの色彩の違いで区別される。ヴァノワーズ国立公園は紺色である。

おわりに

フランスでは田舎の本屋や土産物屋で容易に二万五千ないし五万分の一の地図を買求めることができる。国立公園や長距離歩道の格式あるガイドブックも目にする。この地図にはたくさんの情報が集成されており、長距離歩道のルートも記入されている。しかも現実の姿との差異がない。日本で国土地理院の地形図を購入できるのは限られた大書店であり、登山者以外のツーリストや生活者とは無縁だ。(申請書に添付するという特殊な用途はあるが;) 日本では車道がない山岳部はいざ知らず、地図は現実の姿を表していないことのが多いからだ。道路の付け替え、道路沿道の急激な土地利用の改変などが、地図

を過去のものにしてしまう。かつてイギリスの田園地帯でも感じたことだが、西欧では土地利用は何世代、何百年と続いてきた先祖の営みの結果であって、本来は変化すべきでないというストックの概念がある。だから開発と変化に対して当然のごとく厳しい規制や手続きを課している。ところが日本では、土地を商品のごとく売買対象にして経済の拡大に寄与させてきた。そこには土地利用は変化させるべきもの、というフローの概念が強い。

GRといわれるフランスの長距離の徒歩旅行のための道は、従来は国や地方公共団体は直接関与せず、CNSGRという一九七一年に公益法人として設立された民間団体(Comite National des Sentiers de Grande Randonnee)が、徒歩旅行に適した歩道を認定し、地図や冊子の出版などのPR活動や、ボランティア活動でもって歩道の維持管理をしてきた。キャンペーン標語は「小径を一日歩くことは八日間の健康」というのであった。(注十六)

その後「小径の道路敷を保護し、かつ、通行の連続性を確保すること」を目的とする法律が、一九八三年七月に制定された。しかし、この法律では歩道の周辺環境を保護したり、歩道の側面の法面の保護にまでは、法律の適用は及んでいない。(注十七)

GR5はオランダ・地中海線といわれ、オージュ、ジエラ・アルプス、ルッセンブ



GR 5が通じているヴァノワーズ国立公園内のイズラン峠下

ルグ、ベルギーを經由することからヨーロッパ歩道三号線ともいわれる。ちなみにGR7はヴォージュ・ピレネー線というように、国境を超えてルートが選定されることもある。GR5はヴァノワーズ国立公園を貫通しており、このルートは国立公園中心保存地区の山岳部を經由しているが、麓にはGR5Eというバイパスが用意されている。また、周辺保全地区に在る観光拠点や集落を結ぶ連絡歩道もある。指導標識は木で作られた簡素なもので、それゆえに地図やガイドブックが徒歩旅行者に重要なのである。

(注一)

フランス・ネージュというのは雪に関連した企業(スキー用具・索道・人工降雪機・圧雪車などの製造・運営会社、スキー・リゾート会社など)、地方公共団体及び国の機関(イゼール・サヴォア、オートサヴォアの三県とロヌ・アルプ州)などからなる第三セクターで、日本とアメリカにエージェンがある。日本ではフランス大使館の商務部に代表部がおかれ、積雪期のプレゼンテーションは、過去に何季もたれている。

(フランス・スキーリゾート/吉井雅彦 国立公園一九九二年五月第五〇三号参照)

(注二)

フランスの電力事情は原子力発電のシェアが七十二・三パーセントと圧倒的だが、水力は十九・一パーセントで、火力の八・六パーセントを大きく上回る。

(注三)

地方分権推進法(一九九五年五月制定)により、九七年七月の第二次勧告で、国の機関委任事務区分に関し、国立公園は以下のように勧告された。

- ① 国立公園の指定及び公団計画の策定は国が行う。
- ② 特別地域等の指定は都道府県の法定委託事務とする。
- ③ 行為許可等の事務は、都道府県の自治事務とする。(以下略)

(注四)

執筆の段階での疑問点を、環境庁を通じてフランス当局に照会したところ、現地ヴァノワーズ国立公園のディレクターから回答と、同公園の年次報告書が届けられた。本稿はこの回答によって精度が高められた。

(注五)

フランスの行政区画のヒエラルキー。このうち郡及びカントンは地方公共団体ではない。

州(地域圏)―県(郡)―(カントン)―市町村(コミュニティ)
 二二一九六三三五二、三、八〇八
 三六、七六三

(国外は含まれない。一九九〇年現在) 県の歴史は一七八九年、ブルゴニユやアルターニユといった領主の領土(地方プロヴァンス)を中央集権のために八十三の県に機械的に切り刻み(県庁所在地から馬で一日で往復できる範囲)、ナポレオン時代にはパリの中央にのみ従う副皇帝が配置された。この官選の知事の伝統が、今回の地方分権まで二百年近く続いた。現在も中央政府が任命する県知事(地方長官)は存在するが、県行政の執行権は選挙で選ばれた県議会議長に移譲された。県知事は国の出先機関の長としての権限と事後的な行政裁判所、州会計検査院を通じて統制のみが可能で、従来あった「後見監督権」も廃止された。

州は中世以来のプロヴァンスにはほぼ相当する。公選の議会と長をもつ完全な形の地方公共団体となったのは一八八二年法の制定による。それ以前には第二次大戦後のドゴール時代に概ねの方向が出されており、公の施設法人として経済と社会の発展に関わる権限のミが委されていた。

市町村は、牛犁時代の教区の相続人ともいわれるように、一七九四年の教会の鐘楼に象徴される教区を基礎としてスタートした。フランス大革命当時は約三万八千あったといわれており、現在までほとんど統合合併は進んでいない。

(注六) アレッシシュ・ポーフォアは標高七五〇、二、六八〇メートルの美しい山村である。面積は一万五千ヘクタール、人口は七百世帯、二千人でサヴォア県では大きいコミュニティに属する。三分の一は専業農家で、その大半は牛乳農家。残り三分の二は農業、大工、民宿など兼業のなんでも屋。観光ベッド数は六千床、それに五百人収容のキャンプ場がある。二つの役場らしい建物があ、アレッシシュとポーフォアが個別に呼称されることもあることから、二つのコミュニティが合併した珍しいケースでないかと推察される。

ポーフォアは美味しいチーズの生

で有名である。農業は手間がかかり、中山間農業には先行き不安があり、農産物は生産効率が低いという農業低迷の中で乳製品のみが工業化に対抗し得た。そこで一九六〇年に周辺の三村を含めたカントンの農家二百戸でもって協同組合をつくり、牛乳の集荷、製品化、販売の共同事業を開始した。当初は標高二千三百メートルの高地の農家の牛乳の集荷はコスト高だから除外しようとの意見もあったが、アルプ草原の風景が維持されているからこそ観光客が来訪し、ポーフォアチーズも知られるようになるのだからと、積雪期も集荷している。

(注七) コミュニヌは六年ごとに選挙で議員を選ぶ。候補者は議員定数一杯の候補者をセットでリストアップした名簿を提出する。これが全会一致方式をやりやすくしている。人口規模によって議員数は異なり、アレッシシュ・ポーフォア村では十九人で、議員の被選挙権は十八才。村長と助役はこの議員の中から選出されるが、首長は二十一才以上の議員で、候補者リスト作成の時点でほぼ決まる。議員は九二年の地方分権以降は有給になった。

(注八) 人口規模が七百人未満のコミュニティは二五、二四九で全体の六十九パーセントを占める。二千人未満では三二、

一五七で八十八パーセントにもなる。(人口では約四分の二(一九九〇年))
(注九) 市町村道と里道は、市町村会議と関係業者が破損箇所工事の執行方法を決定する。県道も同様に県議会と関係業者で決定する。これが分権の際の主要事務の権限の配分に記載されているので、従来は異なる方式がとられていたようだ。

(注十) 公式の信仰から独立し、地域的広がりも異なる。教会の儀礼による信仰は教義上の差はあるものの、定義上は普遍的であるのに対して、民間信仰は地域的であり「聖人やマリア様は土地の守護神(ゲニウス・ロキエ)や一族の守護神(ゲニウス・ゲイティス)の代わり」という原初的なものである。特に、アルプス圏境に近い所に多く見られる。

(注十一) フランスの森林面積は一九九〇年現在、一、五一六万ヘクタールで国土の二十五パーセント。(農地面積は三、〇五八ヘクタール)国有林は十パーセントに満たず、二十八パーセントはコミュニティ所有の公有林であり、その三分の一は国有林の管理を行う森林公社に委託している。私有林は一ヘクタール以下の零細所有がほとんど。

フランスは過去に新石器時代、修道院の建設と開墾時代、製鉄と造船・治

金の燃料時代、放牧の時代と四回にたつて森林破壊を経験した。現在は二十八パーセントが酸性雨に侵されている。

山岳部ではオウシユウブナ、モミ、オウシユウアカマツ、ドイツトウヒ、ナラが生育するが、ヤナギ、サンザシ、ニワトコ、ハンノキ、エシダなど果実の実らない林では、薪炭材使用権者は伐採ができる。

(注十三) OECDの「環境と観光」専門家グループ会合でのフランスのケーススタディはロース・アルプ地方サヴォア県のモンシャバンを事例研究にして報告したものである。十五年前の報告であるが、既にそのことを予見している。
〔観光開発と環境〕フランスの事例／国立公園 一九八二年八月・九月第三九三・三九四号

(注十四) ヴァノワーズ国立公園は、標高が一、二五〇―三、八五メートルの山岳公園で、三千メートル以上の尖峰が一〇七ある。クマ、オオカミ、オオヤマネコはすでに絶滅したが、アルプス・アイベックス、シヤモア、マーモット、アナグマなどが生息。鳥類ではイヌワシ、ノスリ、クロライチョウ、ホシガラスなど。

行政的には二十八の市町村に位置しており、中心保存地区の面積は五二、

八三九ヘクタール。周辺地区の面積は一四三、六三七ヘクタール、常住人口は中心保存地区はゼロ、周辺保全地区は三〇、五一六人（一九九〇年現在）である。イタリアのグラン・パラディソ国立公園の接しており、合わせると西ヨーロッパで最大規模の自然保護地域になる。

土地所有関係は中心地区では市町村有地が九〇パーセントを占め、民有地が十パーセントで、国有地は一ヘクタールしかない。地目別では森林四二二ヘクタール（〇・八パーセント以下同じ）、山岳地帯牧場三三、一三二ヘクタール（六・七）、湖沼八一ヘクタール（〇・一五）、岩石地一四、八七九ヘクタール（二八・二）、水河五、三三三ヘクタール（一〇・一）である。

(注十五) 公の施設法人 (Etablissement public territorial) は公法人の法人格と財政自主権を認められているが、一般的な管轄権限は有さず、特定の公役務を遂行することを目的としているという点で地方公共団体と異なる。日本でいう地方公社や一部事務組合などの特別地方公共団体に似ている。具体的には一九八二年以前の州（地方圏）や市町村間広域行政組織、県際・州際の機構がこれに相当する。

(注十六) 一九九六年度の公園予算総額は約二、

五五九万フラン。そのうち人件費は一、二五四フランで凡そ半分を占める。

(注十七) 「フランスの長距離歩道」環境庁自然保護局計画課

「国立公園」一九七九年十二月 第三六一号

(注十七) 同法第五十七条「県の散策及び自然歩道計画に登録されている道路の廃止は、市町村議会の決定によってのみ承認される。その際、議会は散歩及び自然散策の実情にあつた代替道路を県議会議長に提案しなければならない。」

参考図書

- ・フランス地方行政のあらまし (自治体国際化協会)
- ・読んで旅する世界の歴史と文化「フランス」新潮社
- ・フランス政治百科：J・E・S・ハイワード 著 勁草書房
- ・もう一つの食料超大国フランス：実重実著 家の光協会
- ・フランスの地理、フランスの民族学：文庫クセジュ 白水社
- ・フランス行政法：J・リヴェロ 東京大学出版会
- ・ヨーロッパの土地法制：稲本洋之助ほか編著 東京大学出版会
- ・農地整備は農村空間整備のための道具―フランスの農村 農村開発企画委員会

(4) 鳥獣保護及狩猟二関スル法律

○ 現行の都道府県知事による鳥獣保護区の設定や鳥獣の捕獲許可等の事務は自治事務とする。

なお、鳥獣の捕獲許可等の事務については、渡り鳥の急減などの緊急時には、国は必要な指示を行うことができる。

また、国設鳥獣保護区の指定及び国設鳥獣保護区内での鳥獣の捕獲許可等の管理については国の直接執行事務とする。

○ 猟区の設定にあつての国の認可は、都道府県に自治事務として委譲する。

○ 鳥獣の捕獲許可、飼養許可証の発行、ヤマドリの販売の許可については、市町村に委譲する。この場合、委譲する事務の範囲等については、都道府県の条例で定めるとともに、都道府県は市町村に対し鳥獣の適正な保護管理を推進する上で広域的な観点から必要な指示を行うことができるものとする。また、国は渡り鳥の急減等緊急時には、都道府県が市町村に対して必要な指示を行うよう指示でできる。

(5) 温泉法

○ 都道府県又は政令で定める市の自治事務とする。

ただし、掘削の許可を行うに当たり、隣接都道府県に影響を及ぼすおそれのある場合の環境庁長官の承認は廃止し、

都道府県は国と事前協議を行うこととする。

四 補助金について

勧告の基本的考え方は、事業の内容等を勘案し、地方公共団体の事務として同化・定着・定型化しているものや人件費補助、交付金等については、一般財源化を進めるとともに、国と地方公共団体との役割分担の見直しに併せて、地方公共団体の自主的・自立的な行政の実現の観点から真に必要なものに限定して行くなどにより積極的に整理合理化を進めるというものである。

こうした観点から、自然保護関係の補助金等で、勧告で次の二つが指摘された。

- (1) 国立公園清掃活動費補助金については、国立公園における行為許可等の事務を国による直接執行事務に移行することに關連して、廃止。
- (2) 特殊植物等保全事業費補助金については、国立公園における行為許可等の事務を国による直接執行事務に移行することに關連して、廃止。
- (3) 自然公園等整備費補助金については、環境庁と国立公園・野生生物事務所の交付申請に係る二重の手続きを廃止。

なお、(1)及び(2)については事業自体を廃止するというものではなく、例えば分担的な負担等別の形で今後も責任を果たしていく趣

旨である。

五 必置規制について

勧告の基本的考え方は、必置規制については、地方公共団体の自主組織権を尊重し、行政の総合化・合理化を進めるため、これを必要最小限のものとどめ、その廃止・緩和に向けて抜本的な見直しを行おうとするものである。

この観点から、自然保護関係では自然保護都道府県環境保全審議会が指摘され、都道府県自然環境保全審議会の組織、名称に関する必置規制は弾力化し、都道府県における自然環境の保全に関する審議会を置くものとする」とされた。

六 今後の動き

勧告を踏まえ、「地方分権推進計画」を来年に召集される次期通常国会終了時までのできる限り早い時期に閣議決定をし、それに基づき法律改正等所要の対応を行っていくこととなる。

フランスにおける 自然公園とグリーン・ツーリズム

後編

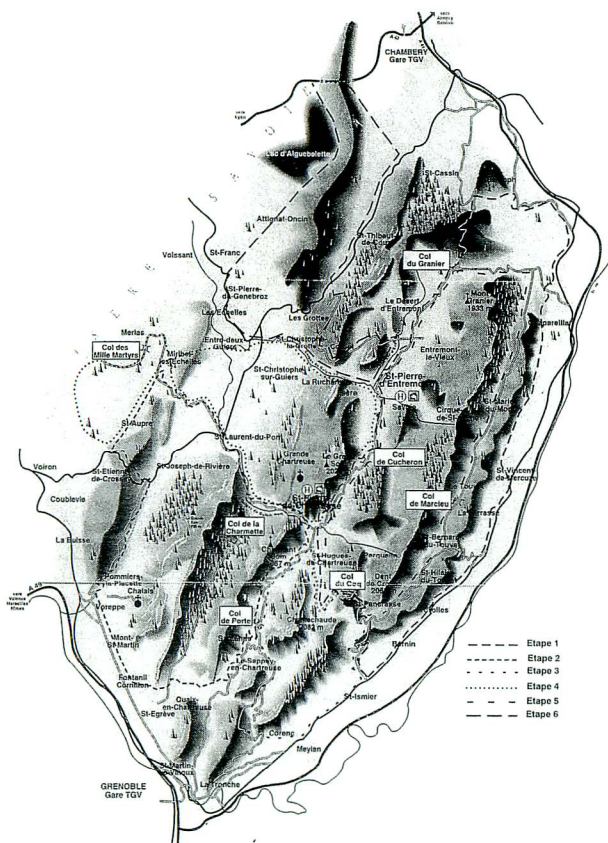
瀬田 信哉

(財)自然公園美化管理財団

承前

フランス・ネージュ・インターナショナルが主催するロヌアルプ地方へのグリーン・ツーリズムの視察行程の前半はヴァノアーズ国立公園を取り囲む一帯を、後半はシャンペリを拠点にしてシャルトルス地方自然公園などを巡った。

シャルトルス地方自然公園は一九九五年五月六日に二十八番目の公園としてフランス政府の承認を得た当時としては最も新しい自然公園であった。我々が現地で、設立に際しての経緯を取材をしたのは、公園誕生から間もないときであった。その際入手した公園の設立憲章の根幹をなす住民憲章(Charte du Citoyen)は、自然公園を住民と共にあらしめる地域計画である点が特徴的である。本稿ではこの住民憲章を紹介することに主眼をおいた。なお、憲章の翻訳は当時のフランス・ネージュ・インターナショナル日本代表であつ



た小俣寛氏による。また、シャルトルース憲章や公園に関しては、前回紹介した関山氏の報告書(注一)を参考にされたい。

地方自然公園制度

地方自然公園は国立公園制度を補完する目的で、一九六七年三月一日付けのデクレで創設された。

地方自然公園はすぐれた自然的、文化的特性を有する農村地域を対象にして、域内の社会的、経済的活動を支えながらより柔軟で持続的な手法を通じて地域の自然的及び文化的な資産を保全し、整備することで都市住民の余暇活動、休息、観光、教育のために活用することを目的にしている。

設立の手続きは、関係する地方公共団体の提案または同意に基づき、州知事が県や市町村と共同して「設立憲章」を作成する。この憲章に環境大臣が認可を与えた後、州知事が公園の設置を決定する。ただし、例外的な場合を除いて、市町村は自らの意思に反して公園区域内へ取り込まれることはないとし、市町村法典法には記されている。

公園設立憲章は、公園設立に参加した市町村が合同して国や州、県との間に交わす行政契約としての性格をもち、公園の管理運営及び関係市町村の整備計画に対する基本的な指針となる。すなわち、憲章自体は直接規制力をもつわけではなく、市町村で作成される農村整備計画(P.A.R.)やP.O.S.とよばれ

地占有計画(注二)などで具体化されて初めて現実の拘束力をもつことになる。

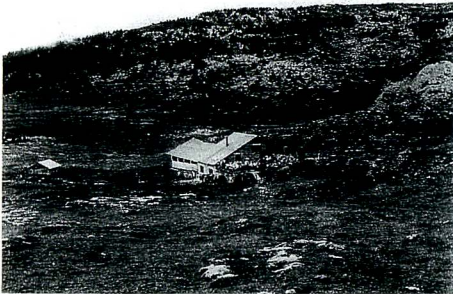
憲章では公園の管理機関の指定、公園区域の用途の区分、施設整備などのとるべき諸措置などが明示される。

地方自然公園は単なるゾーンではなく運営主体をもつ組織体であって、市町村連合憲章(C.I.D.A.、注三)を具体化する法人や協議会を有する。そして(国、州、県)と(地域、市町村連合)の契約でもって財政的負担義務を定め、承認されたのちに補助金が交付される。この契約は十年ごとに見直され、契約に違背している場合には地方自然公園の活動は解散するか一時停止される。現に執行が停止されている事例も一例ある。

シャルトルース 地方自然公園

シャルトルースはル・ブルジェとイゼールの間にあって前アルプスの最も顕著な地貌を明らかにしている山群である。ウイーンからニースまでの千二百キロに及ぶ大山脈の端にフランスアルプスは位置しており、基岩はヴァノアーズは片岩、モンブランは結晶岩であるのに対し、アルプスの前山であるシャルトルースは石灰岩である。

シャルトルース地方自然公園はシャルトルースとアント・レモンの二つの谷に位置するサヴォア県とイゼール県にまたがり、当初は六十三の町村を対象に調整がなされた。その際の面積は八万六千ヘクタール、人口は十二万二千人。このほかにジャンペリ、ヴォアロンの二都市が協力している。(当初はグルノーブルも含まれていた。住民憲章参照)



シャルトルース自然保護区予定地(台地形、羊の放牧地とチーズを生産している放牧小屋) (撮影 関山和敏氏)



シャルトルース自然保護区へ至る歩道 (撮影 関山和敏氏)



アント・レモン村からシャルトハースの尖峰を望む



シャルトルース山群の遠望

本公園設立までの歩みは一九九〇年に設立準備のための協会ができ、九二年には公園の設立が決定され、九五年に憲章が承認されて公園が誕生した。この間に一九九三年一月に制定された「景観の保護と価値に関する法律」(注四)が施行され、これをふまえた地方自然公園の第一号ということで注目を集めた。

しかし当初予定された六十三の町村すべてがこのシャルトルース地方自然公園の設立に参画したわけではない。最終的には四十六の町村が憲章をもち、そのうち十三の町村では人口集積の高い都市部分は公園から除外し、最終的な面積は六万三千ヘクタール、区域人口は二万九千人となった。公園の周辺部では参画しなかった町村が十七に及び、区域図にどのように中抜けだったり飛び地だったりして区域としてはまとまりを欠く公園になっている。ちなみに中抜けになったラ・パウチェという村の人口は当時二〇七人であった。

公園誕生への経緯と期待

地方自然公園に期待する理由を、市町村の代表で設立協会の財務部長だったアント・レモン・ルヴェー村のジャンポール・クラレ村長は次のように語った。

アント・レモン・ルヴェー村は標高六百五十一メートル、面積三、三〇〇ヘクタール、人口は四五〇人で二十六の集落からなる小さな村である。十九世紀末には人口が二千人だったというから、過疎化が著しい。農業

近代化にはついてゆけず観光農業を期待したが、個々の村では経済的に脆弱で、全体としてまとまった方向を模索した。その結果①シャルトルースという地名は、聖ブリュノによって開かれたカトリックの修道院で、百種以上の薬草をブレンドして蒸留した長寿の霊薬、リキュールの銘柄で世界に知られている。

②一〇八四年にシャルトルースに修道院が設立されて以来、一帯の森林や鉱山の開発と経営をしてきたという、歴史的な裏付けがある。(注五)

③石灰岩の尖峰や変化に富むミクロな地形などすぐれた自然景観が存する。

④小さなコミュニティはあるテーマをもつてまとまらなさと、補助金が受けにくい。

といった特性や事由をふまえて様々な関係団体にはたらきかけ、地方自然公園の設立を目指した。

その際の方針は、

(一)景観の質の創造と維持に関しては、伝統的なものを生かしつつ、公園全体をゾーン分けして目標を設定する。例えば、標高一八〇〇メートル以上の高原地帯は保全区域の指定を促進し、放牧のみが許容される地帯にする。また、景観の保護のための農業の育成、灌木の侵入による林地化の防止、電柱の地下埋設化、広告物の規制などのほかPOSを公園憲章に沿ったものにし、建築に関しても助言も行う。



アント・レモンの民芸品を扱う観光案内所（左）



サントビエール・シャルトルス村の中心地村役場（中央）と公園事務所（左）
（撮影 関山和敏氏）

(二) 生活空間に関しては、農業が景観の質を向上させ得る唯一のパートナーと位置づけ、農産品の質を向上させ、農業を振興する。そのためシャルトルスというラベルの農産品やもてなし方を追求する。

(三) 施設の整備に関しては、発見の小径やサイン計画の整備を行うことで、出会いの空間を創出する。これは環境からのメッセージをラベル化することによって子供向けの環境教育が図られるだけでなく、地元住民にも訪問者にも共通の認識ができ、双方のコミュニケーションが可能になるからである。そして具体的には次のことを実施する。

① スキー場は拡張をしないで、クロスカントリースキー、(西洋) カンジキによる散策ルートを設定する。

② 文化遺産に関しては、散策する過程で伝統的な建物や生業に行き着くルートを選定したりプログラム(エコミューゼ)を開発する。

③ 質の高い宿泊施設を目指す。

住民憲章

地方自然公園の真の主角は住民だとうたう一方で、「公園は……します。」というように、公園は明確な主語でもって宣言をする。公園は何をするのか、関係町村や住民はどうするのかを具体的な事例をあげて約束する。この協約は十年間の三者それぞれの行動指針であり、契約でもある。

前編で述べたように、ヴァノアーズ国立公園にも国の組織である管理当局とは別に地元関係者からなる理事会があり、意思をもって地域の課題と関わってきている。地方自然公園の管理運営は国立公園以上に地域に密着して運営される。

地方自然公園の管理運営は法人格を有する「公の施設法人」のタイプである混合事務組合(Syndicat mixte)でなされている。

(注六) この組合方式は構成員全員の賛成を必要とすることから、設立に当たって賛成の得られなかった町村は公園の構成団体から抜けたのであろう。

シャルトルス地方自然公園の管理運営の費用の負担割合は国及び州で合わせて六十、イゼール県が十七、サヴォア県が八・五、町村及び二市が十四・五パーセントと聞いた。

一九九五年度の地方自然公園全体の公共予算は、設備投資で凡そ一億四千万フラン、運営費用は二億五千万フランであるが、各公園ごとに負担の割合は大きく異なる。国の補助金元は環境省が主管庁であるが、他の省庁の助成(設備投資で八パーセント、運営費で三・三パーセント)やEUからの助成もある。また、独自財源は設備投資ではまれではあるものの、運営費では総額の十一パーセントを占めている。

地域制公園の方向

日本の自然公園制度の根幹にある地域制と

は、自然公園のあるべき理想を仮想し、これを公用制限という行為規制を手段として現実が理想像と乖離しないようにしていくことである。この場合、地域は自然資源としては存在するが、社会が対象なのではない。

日本の自然公園の目的は「自然の風景地を保護し；国民の保健、休養、教化に資する」ことであって、地域の振興や関係住民の生活の向上には言及していない。

シャルトルースの住民憲章を読んだの関心は、地方自然公園は景観、動植物保護、水質、廃棄物、観光など生活に関連する様々な課題と関わりあいながら、地域の環境や生活基盤を整えていく姿勢である。

国立公園内であっても土地利用規制や景観規制は他の制度に委ねることで、地域の特性を織り込んだ景観を維持していくイギリスやフランスでの事例を日本にあてはまることはできない。

しかし日本の国立公園は自然が異なるだけで、施設を包含した風景に地域性が感じられないのはどうしてだろうか。その一つは、景観規制を地域問題としてではなく、審査指針という全国一律の量的基準に頼り続けているからではないだろうか。景観を判断する炯眼が失われたり、地域環境を保全・改善しようとする熱情がなければ、マニュアル化された数値を金科玉条のものとするのは想像に難くない。審査指針が洪水のような勢いで押し寄せる自然破壊への緊急歯止め策として登場し

たことと、成熟した社会では地域の特性を探求し実現するのが時代の要請だということの区別が認識されなければならない。(注七)

第二は、特に国立公園に関してであるが、地域の主張と責任が曖昧になっている点である。現在では国立公園の多くが団地の集合体からなり、公園名が連記表示になっている。これが国立公園と地域の意識に隔たりをもたせてしまっている。

日本の国立公園には、昭和三十年頃からの公園区域の拡張期に国定公園その他の風景地を近隣の国立公園に合体させて、面的的に増殖してきたという背景がある。当時の事情は事情として、イデオロギー国家が崩壊し民族国家の独立が時代の流れである現代では、国立公園はそれぞれがまとまりをもつ公園に分離分割する方が地域の特色を反映することになろう。そうでなくアメリカのように地域や地方行政を視野におかない租界地的な管理運営を行うのであれば、膨大なエネルギーと費用を覚悟しなければならぬであろう。

おわりに

自然公園美化管理財団は昨年度、環境庁から公園内のサインの在り方を委託された。そこで各地のサイン、とくに公園標識を詳細に調査したが、各国立公園にアイデンティティがあるのか、疑問が生じた。サインが語るべき国立公園の名称があやふやなのである。前号で佐山氏が指摘されているように、なぜ

屋久島国立公園ではないのか、筆者も世界自然遺産に登録された際に島の人々から直接に問われたことがある。(注八)

雲仙でも雲仙天草国立公園と呼称せず、国立公園雲仙と表示するのが一般的である。むしろ正確に連記した国立公園名の標識のほうが少数だ。それは中央でしか通用しない国立公園という思想の表現と受けとられても仕方がない。連記式国立公園は地域ではないので、主語を持ち、語りかける公園にはなれない。

(注一) 関山和敏「フランスの地方自然公園を訪ねて」国立公園第五五一号 一九九七年四月

(注二) POS作成には趣意書、地図及び規則からなる小区画単位の土地用途の区分、容积率や建物の高度などの量的規制、屋根の勾配、形、色彩など外観にかかる質的規制等を定めることとされている。

(注三) 開発と整備に関する市町村連合憲章一九六七年制定の土地基本法に根拠を持つ。八三年の改正で目標の設定とアクションプログラムを計画内容とするようになった。①市町村の主体性、②各市町村間の全会一致の計画策定、③経済社会、文化発展のプログラム策定、④それらを支える空間(土地)計画のスケッチが四原則になっている。

策定メンバーの中心は市町村の議会代表、農民、商工会議所、農業会議所などの職能代表、住民代表及び県・州代表などである。計画を実現する具体策は原則として県、国の契約による。計画の策定には半額の補助がある。

POS策定の際にはCIDA内容を尊重する義務があり、また、地域が関わる各種計画にはCIDAの計画項目が盛り込まれる。

(注四) 一九九三年一月八日制定の法律は、都市計画コード、ルールコードへの挿入や改定と政府の指令に関するものである。

それぞれの地方自然公園は、環境保護と国土整備に関する政策及び経済、社会、教育、人材養成の発展に関する政策に協力する。公園憲章は、当該地区のそれぞれの適性を示した伝統遺産の明細目録と方針、公園地区内の景観構成の保護のための原則などを計画内容にする、などが規定された。

(注五) フランスにおけるローマカソリックの修道院の果たした役割は、教会が誕生、結婚、出産、死亡など人生の節目ごとに関わる役場と学校を兼ねた政治的役割を果たしたのに対し、修道院は自然科学や農業技術、薬草の扱い方といった自然博物学や共同生活の知恵をもとに産業の発展を地域にもたらした。

(注六) 混合事務組合は異なるレベルの地方公共団体(市町村、県、州)及び他の「公の施設法人」(市町村事務組合等の地方公共団体の広域行政組織及び農業会議所や商業会議所等)の間で、性格の異なるメンバーによって構成される「公の施設法人」である。ただし、その構成員の中には地方公共団体、又はその広域行政組織が少なくとも一つは含まれていなければならない。

同組合の設立は、構成員となる団体のすべての議決機関によって規約に関する同意が得られた後、その組合が市町村、市町村事務組合及び広域市町村区のみで構成される場合には県地方长官の指令により、その他の場合には内務大臣の指令によって設立される。規約には、組合の地理的活動区域、共

務の内容、住所、存続機関、構成員の負担金等の事項が規定される。

運営は構成団体の代表からなる組合委員会が管理され、その執行権は会長、副会長が行使するが、権限は組合員に有益な事業であればよく、特に義務を負うことはない。設立されている組合の分野では、リゾート開発やスポーツ施設、上下水道、工場団地などが大半を占めるが、自然公園や農村整備も含まれる。財源は特別の税金収入はなく、負担金や料金収入が充てられる。

(注七) 公園指定から運営への転換「従来自然公園行政において最も大きな地位を占めてきた指定の問題はようやく峠を越し内容の充実へ向かいつつあるといつてよいであろう。…」

昭和四十三年四月五日、自然公園審議会答申
自然公園制度の基本的方策に関する答申より

「公用制限の適正な運用を確保するためには、適切な基準を確保して、これを厳格に運用しなればならないが、「風致の維持」あるいは「自然景観の保護」のための全国一律の基準を設定するだけでは各公園のもつそれぞれの特性に応じた運用には不十分な面を生ずることも考えられる。…」

答申と今後の自然公園行政
網野智厚生省国立公園局長 「国立公園」
第二三三号 一九八八年六月

(注八) 佐山浩 「国立公園」屋久島の成立過程——どうして屋久島国立公園は誕生しなかったのか—

国立公園第五五八号 一九九七年十一月
なお、戦前指定の十二の国立公園のうち連記式の公園名は富士箱根、吉野熊野の二公園にすぎなかった。

自然保護ボランティアシンポジウム開催のご案内

活動情報の地域的・国際的ネットワークを考える—

一、趣旨
自然保護ボランティア活動の分野で、一環境基本計画で提言された環境保全活動への国民各層の参加機会を広く提供するため関係諸団体の参加、協力を得て、「活動参加のための情報ネットワーク化」シンポジウムを開催する。

二、シンポジウム計画

*主催 (財)自然公園美化管理財団
*後援 予定 環境庁、環境事業団、(財)国立公園協会、公益信託自然保護ボランティアファンド
*日時 一九九八年二月三日(月)
一三時—一七時

*場所 東京 新宿御苑インフォメーションセンター
*基調講演 C・W・ニコル氏
*ビデオ上映 地域内外を結ぶ自然の再生生活
*パネル討論 広く活動参加の情報を知らせるために

(財)自然公園美化管理財団
瀬田信哉氏 環境庁南関東地区国立公園・上原裕雄氏 野生生物事務所
山中正美氏 北海道斜里町環境保全課
川村研治氏 環境パートナーシップオフィス
国井昭男氏 NPTマルチメディア推進本部
ジェリー下田氏 前ハワイ・歴史公園管理事務局長

*参加募集 七〇名程度
活動養成者・活動コーディネーター・活動支援者対象

*参加費 資料代、〇〇〇円(当日)
*申込先 〒一〇五 東京都港区西新橋2-11-16 ニュー西新橋ビル

TEL 03-3592-1117
FAX 03-3592-1175

(財)自然公園美化管理財団(担当 熊谷又は赤堀ハガキ又はFAXでお申し込みください。)