

国立公園の持続可能な利用を妨げる認識のズレ： 釧路湿原国立公園を事例に

菊池しゅき¹・ロメロ・イサミ²

(受付：2021 年 4 月 19 日，受理：2021 年 7 月 23 日)

Misunderstandings that hinder the sustainability of National Park:
The Case of Kushiro Shitsugen National Park

Shuki KIKUCHI¹, Isami ROMERO²

摘 要

本研究の目的は、年々深刻化する環境問題の解決策の一つとして「国立公園」の持続可能な利用方法を提起する事である。「国立公園」とは、自然景観の保護と利用の増進を図り、国民の保健、休養、教化に資する事を目的とする自然公園である。本研究では、「国立公園」の利用方法の一つとして注目される「観光」に焦点を当て、現在の日本政府の観光政策が環境保護政策と両立出来ているのかを検討した。

まず、第1節では、日本の「国立公園」の歴史について日本と海外とを比較した後、日本の「国立公園」が環境保全に対して弱い制度である事を明らかにした。次に、第2節では、世界と日本の観光の歴史、観光形態を説明した後、「国立公園」で観光業が展開される上での利点と欠点について論じた。特に「国立公園」で実施される観光が自然環境配慮型に向かう必要性を強調した。続く第3節と第4節では、日本に34個ある「国立公園」の中でも、湿原を中心に構成された特異的な自然環境及び設立の経緯を有する釧路湿原国立公園を事例として取り上げ、観光業に関わっている利害関係者のインタビューを実施した。その結果、「国立公園」で展開される観光政策に対して利害関係者間で認識のズレが存在する事が明らかになった。「国立公園」を自然保護区として管理したい意見と経済活動の場として観光地開発したい意見との間で、実際に現場で自

¹ 帯広畜産大学大学院畜産学研究科畜産科学専攻博士前期課程環境生態学コース

¹ Master's Program in Animal Science and Agriculture, Laboratory of Ecology and Environmental Science, Graduate School of Animal and Veterinary Sciences and Agriculture, Obihiro University of Agriculture and Veterinary Medicine.

² 帯広畜産大学人間科学研究部門人文社会・言語科学分野

² Division of Humanities, Social Sciences and Linguistic Sciences, Department of Human Sciences, Obihiro University of Agriculture and Veterinary Medicine.

連絡先：ロメロ・イサミ，romero@obihiro.ac.jp

Address Correspondence: Isami ROMERO, romero@obihiro.ac.jp

然環境の保護と利用の両立を目指すアクターが持つ政策への不満が明らかになった。

以上のことから、観光業を展開する上で日本の「国立公園」は、環境への配慮に関する政策が不十分であるために持続可能な利用が妨げられており、環境及び観光政策を見直す必要がある事が示唆された。もって、「国立公園」の持続可能な利用に資する上での環境政策に反映する事を期待したい。

キーワード：国立公園、エコツーリズム、釧路湿原、観光、環境政策

はじめに

毎年、多くの観光客がアメリカ合衆国のイエローストーン国立公園 (Yellowstone National Park) やタンザニアのセレンゲティ国立公園 (Serengeti National Park) を訪れている。「国立公園」の最大の魅力はその優れた自然景観であり、観光のみならず、自然環境の重要性を知る事ができる場所でもある。無論、日本の「国立公園」も例外ではない。

現在、日本国内には 34 個の「国立公園」が存在する。日本の領土面積を考えると、その数は多い。なぜなら、国土が 26 倍である米国の 423 個よりは圧倒的に少ないものの、アメリカより面積が大きいカナダの 48 個¹と似たような数字を維持しているからである。さらに、それぞれの「国立公園」は異なった特徴を持っている。

例えば、日光国立公園には東照宮や豊かな自然資源が存在し、関東地方の生徒の修学旅行の行き先としてよく選ばれている。また、年間利用者数 2 位の瀬戸内海国立公園は、近畿・中国・九州・四国の 1 府 7 県の一部が指定区域に含まれており、私有地が多いことから人々の暮らしと自然環境が調和した様子を見る事ができる。北海道を

代表する知床国立公園は、世界遺産にも指定されており、原生的な自然と貴重な野生動植物を観察する事ができる。さらに最も新しい奄美群島国立公園では、その特徴的な気候から希少な固有種やその地域の文化を見る事ができる。

では、なぜ日本には、これほど「国立公園」の数が多いのか。それは日本列島に多種多様な自然景観が存在するからである。しかし、それだけではない。日本の「国立公園」には有名な山岳、溪流、海などがあり、自然のなかで登山やラフティング、海水浴などのアウトドア活動に適した環境が存在する事に加え、疲れた身体を癒すための多くの温泉地もある。さらに宮島の厳島神社、伊勢神宮などの歴史的な建物も見ることが出来る。以上のことから近年では日本人だけでなく、外国人の利用者も増加している。

なお、内閣府が 2013 年に実施した世論調査によると、「国立公園等に対する関心」という項目では「国立公園に行きたい」と答えた人の割合は 85.4%であった²。この結果は、観光業の発展において、「国立公園」が有効な存在であると言える。ただし、「国立公園」が魅力的な観光地であっても一時期に人が集中する事によって生

¹National Park Foundation, *How Many National Parks are There?*, <https://www.nationalparks.org/connect/blog/how-many-national-parks-are-there> (2021.2.8 アクセス)。The Canadian Encyclopedia, *National Parks of Canada*, <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/national-parks-of-canada> (2021.2.8 アクセス)。

²内閣府「国立公園に関する世論調査」『世論調査』<https://survey.gov-online.go.jp/h25/h25-kouen/zh/z04.html> (2021.1.20 アクセス)。

じる植物への踏圧や混雑による不快感が大きな問題になっている。そこで内閣府は、同年に「国立公園の過剰利用対策」に関する世論調査も行った。その結果、これらの問題に対する解決策として「自然の中で守るべきマナーの教育を徹底する」と答えた人の割合は50.9%である事がわかった³。これは「国立公園」の利用問題解決に向けた積極的な姿勢である事が伺える。したがって、「国立公園」を持続的な観光地として存続させるためには、環境に配慮した利用がキーポイントである。

では、実際に日本の「国立公園」政策は、自然環境に配慮した持続可能な観光を推進しているのか。本稿では、釧路湿原国立公園を事例に「国立公園」で実施する観光政策の実態を明らかにし、その可能性と限界について論じたい。

(1) 先行研究

日本の「国立公園」の場合、自然環境保護政策の重要性とは裏腹に研究の数が少ない。とはいえ、約80年前から自然公園財団が出版してきた『国立公園』という雑誌が「国立公園」の研究に大きく貢献してきた。ここでは研究者のみならず、環境省の官僚、公園行政に関わる職員や市民団体のメンバーも論文を執筆し、「国立公園」

の現状を紹介している。また、研究機構としては江戸川大学の国立公園研究所が存在する。1997年以降、ここでは日本および世界の国立公園の研究を進めている。

自然科学の分野において、人間の行動に立脚した自然公園管理について研究する久保雄広が代表的であるが⁴、社会科学の観点からは日本の「国立公園」を全面的に分析してきた村串仁三郎の研究が最も重要である⁵。村串は、日本の「国立公園」を誕生期から日本の高度経済成長期まで取り上げ、自然保護と開発の激突の歴史を論じ、最終的に「国立公園」が制度的に「弱い」事を実証している。

なお、海外における「国立公園」の先行研究の場合、その数は圧倒的に多い。特に世界最初の「国立公園」であるイエローストーン国立公園が多く研究されてきた。本稿では、次の研究について述べたい。まず、アメリカの事例を取り上げた上岡克己の研究である⁶。ここでは、「国立公園」発祥の地であるアメリカの「国立公園」を分析し、その誕生に自然思想家の運動が大きく影響していた事を明らかにしている。次に『イギリスの国立公園の現状と未来』という著書が存在する⁷。ここでは、英国を含め、ヨーロッパ諸国の「国立公園」制度を取り上げ、各国の「国立公園」はアメリカをモデルにしていたものの、制度や理念は異なり、その結果、「国立公園」は多

³内閣府「国立公園に関する世論調査」『世論調査』<https://survey.gov-online.go.jp/h25/h25-kouen/zh/z13.html> (2021.1.20 アクセス)。

⁴Takahiro Kubo, Yasushi Shoji, Takahiro Tsuge and Koichi Kuriyama, “Voluntary Contributions to Hiking Trail Maintenance: Evidence From a Field Experiment in a National Park, Japan,” *Ecological Economics*, Vol.144 (2018): 124-128; Yasushi Shoji, Hyerin Kim, Takahiro, Kubo, Tetsuya Aikoh and Koichi Kuriyama, “Understanding preferences for pricing in Japan’s national parks using the best-worst scaling method,” *Journal for Nature Conservation*, Vol.60 (2021): 1617- 1381.

⁵村串仁三郎『自然保護と戦後日本の国立公園 続「国立公園成立史の研究」』(時潮社、2011年)、村串仁三郎『国立公園成立の研究』(法政大学出版局、2012年)、村串仁三郎『高度成長期日本の国立公園－自然保護と開発の激突を中心に－』(時潮社、2016年)。

⁶上岡克己『アメリカの国立公園 自然保護運動と公園政策』(築地書館、2002年)。

⁷畠山武道・土屋俊幸・八巻一成編『イギリスの国立公園の現状と未来 進化する自然公園制度の確立に向けて』(北海道大学出版、2012年)。

種多様になった事を明らかにしている。最後に、世界の「国立公園」を取り上げた著書『Civilizing Nature』が存在する⁸。ここでは、各国の「国立公園」を比較しながら「国立公園」はその国の情勢や文化などの影響を大きく受けると論じている。

一方、観光においても多数の研究が存在する。その中で本稿が注目したのが自然環境と観光の関係をとり上げたマーサ・ハニー (Martha Honey) の著書である⁹。ここでは、エコツーリズム発祥の地であるコスタリカの事例を中心に分析し、自然環境配慮型の観光形態の1つであるエコツーリズムが誕生した経緯を説明している。特に、エコツーリズムが地域復興の有効な手段である事を指摘している。次に、『自然保護とサステイナブル・ツーリズム』という著書も存在する¹⁰。ここでは自然保護と観光の関係を分析し、自然保護を実現するためには観光形態の見直しが必要である事を論じている。以上の海外の事例を分析した研究等は、地域の自然環境や地域住民を観光業による搾取から守る必要性について強調している。一方、古村学の著書『離島エコツーリズムの社会学』¹¹では、日本のエコツーリズムが海外とは異なる特徴を持っている事を明らかにしている。この研究では、日本の離島で実施されるエコツーリズムを事例に、日本ではエコツーリズムの重要性が広まる一方で観光客を受け入れる立場の地域住民がその重要性を理解していないという両者間のギャップを解消する必要性について指摘している。

以上のように「国立公園」と観光に関して、それぞれ先行研究が存在する。ただし、日本の「国立公園」と観光政策の両者を組み合わせ、その持続可能性を分析している研究は存在しない。本稿では、この点に注目し「国立公園」の観光地としての機能について分析する。

(2) 方法

本稿では、まず「国立公園」の誕生と日本の「国立公園」の歴史を整理した。次に自然環境と観光の関係について指摘し、これを踏まえて、釧路湿原国立公園で行われている観光政策の分析を行った。以上の分析は基本的に歴史分析と記述的な紹介であるが、本稿では、釧路湿原国立公園で直接観光業に関わっているアクターの声も重要だと考えた。そこで、調査方法として選んだのがインタビューである。この手法により、「国立公園」を管理する官僚の方針と、同じ公園で活動する民間人の方針が一致しているかどうか調べた。自然環境を保護する方針が一致していれば、環境保護政策が成功する可能性が高い。また、どちらかが非自然保護政策を進めれば、環境保護政策を妨げている可能性があるとする事ができる。加えて、現場の声である観光従事者へのインタビューを通じて「国立公園」で実施される観光業の実態を明らかにする事も可能である。

インタビューの詳しい結果は後述するが、結論から述べると、そこには「国立公園」関連政策と、その各関係者や従事者の考え方にズレがある事が明らかになった。これについては以下の節で説明する。

まず、第1節では、日本の「国立公園」の歴史を説明した上で、その現状を検討する。次に第2節では、「国立公園」と観光との関係を説明し、そこでエコツーリズムの重要性を強調する。続いて第3節では、事例の釧路湿原国立公園に関する概要と現在、北海道の「国立公園」で行われてきた政策を説明し、後の第4節では、本研究で行ったインタビューとその分析を紹介する。ここでは自然保護と観光に関わっているアクターの声を紹介す

⁸Bernhard Gissibl, Sabine Höhler & Patrick Kupper, eds., *Civilizing Nature* (New York: Berghahn, 2012).

⁹マーサ・ハニー『エコツーリズムと持続可能な開発 楽園はだれのもの?』(有くんぷる、2016年)。

¹⁰ポール・イーグルズ、ステファン・マックール、クリストファー・ヘインズ『自然保護とサステイナブル・ツーリズム』(平凡社、2005年)。

¹¹古村学『離島エコツーリズムの社会学 隠岐・西表・小笠原・南大東の日常生活から』(吉田書店、2015年)。

る。そして最後に、本稿の内容を整理し、今後の展望を示して本稿のむすびとしたい。

1. 「国立公園」とは

近年、地球温暖化をはじめとする環境問題が世界中で発生している。なかでも、人為的開発による自然環境の減少は野生動物の絶滅を引き起こす原因となってきた¹²。この問題の対策として保護地域の指定、絶滅のおそれがある野生動物リスト（レッドリスト）の作成、生物資源の利用規制などが行われてきた。そんな中、19世紀後半から早い段階で、この問題に取り組んだのが「国立公園」政策である。その象徴が1872年に世界で初めてアメリカで設立されたイエローストーン国立公園である。この公園は年間300万人の観光客が訪れる観光地であるものの、その広大な面積は貴重な自然資源を保護する巨大な自然保護区でもある¹³。

その後、多くの国で「国立公園」の設立が行われたが、各国によって制度の構造や目的が異なった。例えば、イギリス政府は、1951年に自国で初となるピーク・ディストリクト国立公園（Peak District National Park）とレイク・ディストリクト国立公園（Lake District National Park）を設置したが、ここでは原生的な自然ではなく、自国の歴史的な農地景観を保護するために設立した¹⁴。またアフリカ各国の「国立公園」は、絶滅危惧種である野生動物の観察を目的とした。すなわち「野生動物のサンクチュアリ」として捉えたほうが適切である¹⁵。

以上の事から、世界中の「国立公園」の形態が多種多様である事が明らかである。本節では、国立公園論について論じた後、日本の「国立公園」の歴史過程を説明し、国立公園制度の課題についても言及する。

(1) 国立公園論

「公園」の誕生

「公園」という言葉は様々な意味を持っている。例えば、市街地の一角に子供用の遊具を設置し、遊び場として整備した児童遊園を「公園」と呼ぶ人は多い。また地域の中核に位置し、地域住民の利用を目的とした運動公園、また、動物や植物などを見るための動物公園や植物公園なども「公園」として捉える人もいる。つまり「公園」は根本的に公衆の憩い、または遊びの場として認識されている。これを踏まえて本稿では、「公園」を「政府が管理する公共の場であり、多目的利用が可能なスペースでありながら全ての人々に開かれた場所」と定義する。

では、いつ「公園」は誕生したのか。その起源は、紀元前700年前の中東まで遡る¹⁶。古代帝国アッシリアでは、貴族たちが狩猟、乗馬、軍事訓練用に狩猟場として土地を確保していた事が記録されている。ただし、貴族以外の人々はそれを使用できなかった。その後、王族貴族の狩猟場であった場所は、18世紀半ばの産業革命と1789年のフランス革命によって大きく変わる。この時代では、封建貴族の権力が低下し、「公園」（Public Park）が誕生する事になる¹⁷。それが1854年に世界で初めてロンドンに誕生したビクトリア公園（Victoria Park）

¹² 高槻世紀『野生動物と共存できるか』（岩波書店、2006年）、37頁。

¹³ 上岡、前掲『アメリカの国立公園』、173頁。

¹⁴ 畠山武道「イギリスの国立公園制度の成立」畠山武道・土屋俊幸・八巻一成編『イギリスの国立公園の現状と未来』（北海道大学出版、2012年）、38頁。

¹⁵ 畠山武道「歴史の中の国立公園」畠山武道・土屋俊幸・八巻一成編『イギリスの国立公園の現状と未来』（北海道大学出版、2012年）248頁。

¹⁶ 上岡、前掲『アメリカの国立公園』、16頁。

¹⁷ 同書、18頁。

である。イギリス政府は産業革命による環境汚染の最大の被害者である労働者の生活環境の改善のため、「公園」を一般民衆の健康とレクリエーションを提供する場所にした。

なお、ヨーロッパの「公園運動」は、アメリカにも拡大した。19世紀半ばには、アメリカの都市にヨーロッパ型の「公園」が形成された。その代表が1857年に設立されたニューヨークのセントラルパーク（Central Park）である。ただし、同じ時期にアメリカではヨーロッパとは異なる公園運動が盛んになった。すなわち、「原生自然」（wildness）を保護する「自然公園」（natural park）の創立運動である。1864年には史上最初の「自然公園」としてカリフォルニアに州立公園ヨセミテ（Yosemite）が誕生する。これがイエローストーン国立公園の誕生に繋がった¹⁸。

「国立公園」の誕生

17世紀、初めてヨーロッパから多くの人々がアメリカに入り、19世紀には開発事業が増加した。当時、開発は善行為であり、自然破壊を止めるものは誰もいなかった。この問題に注目したのが思想家ラルフ・ウォルド・エマーソン（Ralph Waldo Emerson）[1803ー1882年]であった。エマーソンは、人は自然と共生すべきだと説き、自然破壊を非難した。このような考えは「国立公園」の父と呼ばれているジョン・ミューア（John Muir）[1838ー1914年]に大きな影響を与えた¹⁹。そして、彼らのような自然への賛美、回帰の思想を持った人々による精力的な活動が東部社会の上級階級の人々、知識人たちを動かした。ミューアらは、アメリカ政府に自然を守る「公園」の設立を要求した。その結果、1872年にユリシーズ・グ

ラント（Ulysses S. Grant）[1822ー1885年]大統領[任期1869-1877年]は法案の署名を決めた。

1872年に設定した『イエローストーンに国立公園を設置する法律（Act Establishing Yellowstone National Park）』は以下のように「国立公園」の役割が書かれていた。

合衆国の法律による入植、占有、または売却から保留され、撤回され、および人々の利益と楽しみのための公共の公園または行楽の場として献呈され、保持される²⁰。

つまり、アメリカ政府は人間開発による自然環境への関与を拒否し、自然環境を保護する事で、後世の人々までもがその自然景観を楽しめるようにする事を目的とした。自然保護のために開発を否定するという概念は、それまでには存在しなかった画期的な発明であった。

「国立公園」の多様性

アメリカで誕生した「国立公園」は、特定の種の保護や自然再生地の確保といった生態的な革新ではなく、人々が自然を大切に思う情動から生まれた社会的発明であった。その存在はアメリカ以外でも有名になり、これを受けて世界各国の政府は「国立公園」を設立した。ただし、世界各地で誕生した「国立公園」はその設立動機、また期待された役割は、様々な理念、国民意識、政治的・地理的・社会的条件などによって左右された。つまり、概念は米国と共通であったが、異なる理念や形態が誕生したのである²¹。本稿では、すべての事例を詳しく説明する事はできないが、先行研究を軸に世界の「国立公園」

¹⁸ 同書、18-24頁。

¹⁹ イエローストーン国立公園の設立後、1892年にミューアは世界初の自然保護団体シエラクラブ（Sierra Club）を設立し、自然を保護する上では、自然全体、すなわち生態系を考慮しなければならないという理念を打ち出した。加藤則芳『日本の国立公園』（平凡社新書、2000年）、24頁。

²⁰ 畠山、前掲「歴史の中の国立公園」、241頁。

²¹ 同書、243頁。

を「自然環境保護型」、「文化遺産保護型」、「観光地開発型」の3つに分類したい。

a) 自然環境保護型

ここでは、ある特定の地域の自然状態を保存する事が目的である。その代表が1894年にニュージーランドで設立したトンガリロ国立公園 (Tongariro National Park) と1914年にスイスで設立されたスイス国立公園 (Schweizerischer National Park) である。前者は、入植者による開発から自然を保護すると同時に、先住民マオリ族と野生動物の保護を目的とした²²。一方、後者は、ヨーロッパで初めてアメリカの国立公園モデルの導入に成功した事例である。「国立公園」を設置する際、自然科学の専門家に協力を仰ぎ、自然科学と保護技術を同時に発展させる事を目指していた。このような、原生自然を厳格な条件の下で保護している「国立公園」は国内では唯一である²³。

b) 文化遺産保護型

ここでは文化的価値の高い建造物や伝統的景観に加えて、伝統的な自然景観の保護が目的である。その代表がイギリスの「国立公園」である。他にもドイツ、イタリア、スペイン、フランス、ギリシャで同様のタイプが存在する。ここで共通点となるのがかつての産業革命で破壊し尽くした自然への反省である。ちなみに、英政府は「国

立公園」を設置する目的として自然資源や景観の保護に加え、国民が楽しむ機会の確保を挙げている。これは、イギリスの農村景観を保全し、そこを散策するためのアクセスを確保する事が国民にとって生活に直結するほど重要であった事が背景にある。そのため、イギリスの「国立公園」は全てが景観保全地域であり、前述した学術的な評価による自然資源の確保を前提にした国立公園制度とは全く違うものになる²⁴。

c) 観光地開発型

これは自然環境や文化遺産の保護よりも、優先的に観光地化する事を目的としている。その多くはアフリカ大陸に存在するが、北欧諸国で最初に国立公園制度を設置したスウェーデンも同様のタイプである。アフリカ大陸の「国立公園」の場合、多くは欧州の植民地時代の政府が設立したものであり、自然景観の保護として先住民を迫害し、観光地として整備した²⁵。一方、植民地下にあった経験を持つアジア諸国でも同様に自然環境が観光地化されたが、アフリカ大陸とは異なり先住民に「国立公園」の管理を指示したため、先住民が迫害される事はなかった²⁶。

(2) 日本の「国立公園」

では、日本のケースはどのようなものか。結論から述

²²Melissa Harper and Richard White, “How national were the first national park? Comparative perspective from the British settler societies,” in *Civilizing Nature*, eds. Bernhard Gissibl, Sabine Höhler & Patrick Kupper (New York: Berghahn, 2012) 56–58.

²³Patrick Kupper, “Translating Yellowstone: early European national parks, Weltnaturerbeschutz and Swiss model,” in *Civilizing Nature*, eds. Bernhard Gissibl, Sabine Höhler & Patrick Kupper (New York: Berghahn, 2012) 127–128.

²⁴畠山、前掲「歴史の中の国立公園」、243頁。

²⁵同書、243頁。

²⁶Michael Lewis, “Globalizing nature: national parks, tiger resources and biosphere reserves in independent India”, in *Civilizing Nature*, eds. Bernhard Gissibl, Sabine Höhler & Patrick Kupper (New York: Berghahn, 2012) 224–237.

べると、日本はアメリカをモデルにした国立公園制度を導入するが、本質的には「文化遺産保護型」と「観光地開発型」に近いものであった。そして、市民社会の意識変化と共に「自然環境保護型」に移行したという経緯を有する。その歴史過程を簡潔に述べてみよう。

近代化と「国立公園」

1873年1月15日、明治政府は『太政官布告第十六号』を通じて各府県へ「公園の設置」についての通達を出した。当時、政府は経済的基盤の確立を目指し、地租改正事業に取り掛かっていた。その結果、大蔵省と内務省地理局が共同で地目の選定作業を行う事になっていた。明治政府は景勝地、名所または人々が遊覧鑑賞していた場所（史跡）を各府県に表明する事を指示し、これらの土地を「公園」として扱った。布達文には「公園」を「万人偕楽ノ地」と表してあり、当時の政府は「景勝地や人々が多く集まる盛場で且つ、官有と認められる場所を永久に国民が楽しむための「公園」に定める」とした。

こうして1873年に日本初の「公園」として上野公園が設立した²⁷。当時の中央官庁には「公園」に対する確固たる方針があったわけではなく²⁸、新語でもあった「公園」の概念には曖昧さが含まれていた。しかし、欧米の都市公園を意識していた明治政府にとっては、「公園」に文明開化の象徴であった博覧会や博物館、動植物園などの諸施設を備えた事で、「公園」が近代化の啓蒙施設としての役割を果たす事を期待した²⁹。

ところで、「国立公園」の場合は、どのようなものだったのか。「国立公園」の設置運動は、1897年以降から本格的に活発になる。この運動は様々な雑誌が欧米諸国の

公園事情を紹介し、今後近代化を目指す日本における「国立公園」（国園）設置の必要性を訴えた。1911年には、「国立公園」の建議・請願が行われ、「史蹟名勝天然記念物保存法」を求む声も増加する。その意味で、アメリカの「国立公園」運動が目指していた天然記念物の保護と似ていた³⁰。

こうしたなか、「国立公園」の設置に大きな刺激を与えたのが、1907年3月20日から7月31日まで、上野公園で開催された東京勸業博覧会であった。これが地方の近代ツーリズムを刺激した事が発端となり、当時の鉄道や道路開発の発展と相まって、地方産業の復興を目的とした「国立公園」の設置の要望が地方で高まった。

1911年には国会で「国立公園」の設置に関する議論が行われた。しかし大きな関心を浴びなかったが、1921年の原敬[1856－1921年]内閣[1918－1921年]の外貨獲得政策によって再び活発化する。この政策によって「国立公園」を外国人による外貨取得の誘致場として捉えられるようになった。日本政府は、内務省官房地理課と内務省衛生保健課の二つの部門で「国立公園」の設置に取り組む事を決定した³¹。そこで、内務省衛生保健課は「国立公園」候補地の調査を行うにあたり、当時「自然公園」・「国立公園」の研究をしていた林学・造園学の研究者、田村剛に助言を仰いだ。また、1927年12月に田村は「国立公園協会」を設立し、これが後の『国立公園法』の制定に大きく貢献する³²。

なお、ここで強調すべき事は、日本の「国立公園」の目的が観光と地方の活性化であった事である。当時の日本政府は「国立公園」の設置を低予算で開発可能な経済発展事業として捉えており、「国立公園」の環境保

²⁷ 上野観光連盟『公園誕生太政官布達 上野の歴史を知る』<http://www.ueno.or.jp/history/>（2021.1.25アクセス）。

²⁸ 丸山宏『近代日本公園史の研究』（思文閣、1994年）、21頁。

²⁹ 同書、63頁。

³⁰ 同書、272頁。

³¹ 村串、前掲『国立公園成立の研究』、23頁。

³² 同書、80頁。

全対策に十分な予算を与えなかった。結局、「国立公園」の設置に向けた自然景観の保存には消極的であり、利用開発は積極的方面の事業として環境保全より開発を優先させる姿勢を見せた³³。

事実、法案を提案した当時の内務大臣の安達謙蔵〔1864～1948年〕は「国立公園」の目的を優秀なる自然景観の保護開発と、国民の保健、休養、強化と設定した。

これらの目的の内、自然景観の保護開発については、「自然を保護し、開発する」という対立する概念が同時に組み込まれている。この矛盾点に対して安達大臣は、この保護と開発の使い分けは「国立公園計画」の段階、すなわち「国立公園」の設置後に判断するとし、その判断を国立公園委員会に任せると回答した。

以上の指摘でわかるように明治時代における日本の「国立公園」に対する定義や概念は非常に不明確であった。そして最終的に、法案を議論する意向もなく、法案制定は進んだ³⁴。さらに日本の「国立公園」の自然保護的側面を貧弱なものとしたのが「地域制」の導入である。これは公園指定地区における私有地の存在を認め、営業や収益活動を許可制とした事で、公園内の利用開発の可能性を与えるものであった³⁵。

もちろん、制定過程で原生的な自然環境を観光地として開発する事に反対する集団はいたものの、当時の日本では、まだ自然保護に対する思想が一般化しておらず、自然保護派の力は非常に弱かった。したがって、「国立

公園」の設立において近代化に向けた開発に重点が置かれ、1931年4月1日に『国立公園法』が誕生した³⁶。

こうして日本政府は『国立公園法』において国有林を多く含ませた安上りの「国立公園」に加えて、私有地を多く含ませた利用開発優先の「国立公園」の設立を進めた。これによって、1934年から1936年までに計12個の「国立公園」が内務省の衛生局保健課の下で管理される事となった³⁷。そして1938年になると日本政府は「国立公園」を厚生省の誕生と共に体力局の管轄に置いた。この背景には軍隊の強化を目指し、国民の体力、健康の向上を課題とした陸軍の衛生省設置要請があり、奨健施設の充実を図る上で「国立公園」は保健的利用に資する事が求められた。また、この頃から地方より、国立公園管理員制度確立の要望が強まり、「国立公園」は余暇時間を利用した国民の心身鍛錬を目指す厚生運動の場となった³⁸。

戦後の「国立公園」

第二次世界大戦の終結後、国立公園行政は破滅状態へと陥ったが、戦後の日本政府は平和国家再建の一助として国立公園行政の復活に努めた。当時、日本に進駐していた連合軍総司令部（GHQ）の好意的な指導助言もあり、1946年に日本政府は戦後初の「国立公園」である伊勢志摩国立公園を指定した。先行研究では、その理由が明確ではないが、本稿では天皇制の改正を急いでいた

³³ 同書、121-25 頁。

³⁴ 同書、108 頁。

³⁵ 同書、128-129 頁。

³⁶ 同書、297 頁。

³⁷ まず歴史的価値が高い文化、史跡や寺社などの天然記念物が多く存在する雲山国立公園（現：雲山天草国立公園）、霧島国立公園（現：霧島錦江湾国立公園）、瀬戸内海国立公園を最初に設立した。さらに同年12月には、阿蘇国立公園（現：阿蘇くじゅう国立公園）、中部山岳国立公園、日光国立公園、阿寒国立公園（現：阿寒摩周国立公園）、大雪山国立公園が加わった。そして最終的に、1936年に十和田国立公園（現：十和田八幡平国立公園）、富士箱根国立公園（現：富士箱根伊豆国立公園）、吉野熊野国立公園、大山国立公園（現：大山隠岐国立公園）が加わった。加藤、前掲『日本の国立公園』、47 頁。

³⁸ 瀬田信哉『再生する国立公園 日本の自然と風景を守り、支える人たち』（アサヒビール株式会社、2009年）、201 頁。

GHQ が国家神道のシンボルの 1 つであった伊勢神宮の適切な管理に踏み切った事が理由であると考えている。ただし、その後、「国立公園」を指定するためにはアメリカの国立公園専門家チャールズ・リッチー (Charles A. Richey) が作成した『リッチー報告書』に従わなければいけなかった³⁹。

1948 年に来日したリッチーは戦前日本の国立公園制度に対して、「国立公園」の維持管理に資する現地機構と称するものを持っていないと指摘したのと同時に、国立公園管理に従事する管理職員も持っていない事を強調した。そこでアメリカの「国立公園」の基盤である施設設備と自然保護などを国立公園制度に導入した。

ところが、日本政府は『リッチー報告書』の理念は受け入れつつ、実際は低予算でかつ戦後復興を目指した「国立公園」の運営体制を展開した。その結果、大都会へのアクセスが良く、既に適度の開発が進み、観光開発に適していた支笏洞爺国立公園 (1949 年)、上信越高原国立公園 (1949 年)、秩父多摩甲斐国立公園 (1950 年)、磐梯朝日国立公園 (1950 年) の 4 つの「国立公園」を指定した⁴⁰。それらは、戦前の環境保全対策が不十分であった事を反省する事もなく、観光開発に重点をおいたものであった。

さらに各地方では「残された美しい自然景観」を観光資源にしたいという要望が高まった。日本政府は地方の要望に耳を傾けて、1952 年には戦後復興のための外貨取得を目指し、『国立公園法』を改正して景観評価という新しい概念の枠組みを導入した『自然公園法』を公布した。その結果、様々なスケールの「公園」が地方に誕生し、さらに国立公園、国定公園、都道府県立自然公園を差別

化した事で、管理機関の階層性を明確にした⁴¹。ただし、『自然公園法』は『国立公園法』で問題点とされていた環境保全対策の不足を改善する事はなく、依然として経済活動の場として捉えていた。その結果、経済成長の過程で多くの自然を破壊する事になる。

高度経済成長と「国立公園」

1960 年代に入ると日本は高度経済成長期に突入した。そこで深刻な問題となったのが、四日市大気汚染、水俣病などの公害問題であった。この問題に対応するために 1967 年に佐藤栄作[1901～1975 年]内閣[1964～1972 年]は『公害対策基本法』を制定した。ここでは、生活環境のみならず自然環境も含めた環境全体の保全が重要である事が強調された。結局、環境保全関係の行政の一元化の必要性を認識した日本政府は、各省に分散していた環境関連行政を一元化し、1971 年に環境庁を設立した。これによって「国立公園」は環境庁の管轄となり、公害対策基本法の趣旨は『自然公園法』に反映される事となった。さらに、同年に『自然公園法』も改正し、環境や水質の保全を加えた⁴²。

この時期の「国立公園」は、ダム、発電所などの建設を進める産業開発や新しい道路、ロープウェイ、宿泊施設などの観光開発と、各地で深刻化する公害問題によって生み出された自然保護思想との対立が生じていた。そこで「国立公園」は産業開発や観光開発を規制し、生態系の保護や自然環境を保全するための役割を担うように変化した。環境庁は自然破壊、環境汚染、公害反対運動に対処するために日光、尾瀬などの有名な「国立公園」での開発を中止する事に成功した⁴³。

³⁹ 村串、前掲『自然保護と戦後日本の国立公園』、26 頁。

⁴⁰ 同書、46-54 頁。

⁴¹ 瀬田、前掲『再生する国立公園』、215 頁。

⁴² 同書、233 頁。

⁴³ しかし、環境庁の積極的な開発中止活動に対して村串は、当時の佐藤内閣による公害問題に不満を抱く国民の批判を和らげるための一次的なパフォーマンスのようなものであったと指摘している。村串、前掲『高度成長期日本の国立公園』、258 頁。

なお、ここで問題となったのが環境庁の行政構造である。環境関連行政を一元化する事が挙げられていたのにもかかわらず、環境庁は最終的に厚生省の企画調整課、計画課、そして林野庁の休養施設課、鳥獣保護課の4課で構成されていた。その結果、環境庁は立場が弱く、与えられた予算も少なかった⁴⁴。そのような環境庁の管轄となった「国立公園」もわずかな予算しか与えられず、「弱い」制度を生み出す事となったのである⁴⁵。そのため、開発を中止する事ができず、自然が破壊された「国立公園」も多々存在した。

それでも環境庁自然保護局は、広範な環境・自然保護政策を展開した。1972年に環境庁は、自然景観より貴重な動植物や生態系の面を重視し、利尻礼文サロベツ国立公園、足摺宇和海国立公園、西表国立公園、小笠原国立公園の4つの「国立公園」を指定した⁴⁶。さらに、1987年7月31日に釧路湿原国立公園を指定した。これらの背景には、高度経済成長を目指した国家開発事業と公害をきっかけに自然破壊への反発が強まった市民社会の意見の両立を目指した環境庁の姿勢があった事が示唆される⁴⁷。

以上、環境庁の管轄となった「国立公園」は、予算が少なかったために「弱い」制度で管理される事となったものの、公害問題をきっかけに社会が自然保護に関心を持ち始めた事で、環境庁の管轄になってからは開発主義であった「国立公園」も、徐々に環境保全に視野が向けられるように変化したと言える。

環境問題と「国立公園」

1992年に国連の主催により、ブラジルのリオデジャネ

イロで「地球サミット」が開催された。これをきっかけに「国立公園」の重要性が高まった。この国際会議に参加した日本政府は気候変動枠組条約と生物多様性条約を採択した⁴⁸。これまで日本の環境関連行政は、主な取り組みが公害対策であったが、1990年代には地球の自然資源を人類共通の財産とする認識の高まりによって自然環境政策に役割を乗り換える事が求められるようになった。このような動きには、世論と環境団体が政府に環境政策を求めたという背景があった。

さらに1997年の行政改革をきっかけに、日本政府は今までの省庁構造のあり方を見直し、最終的に2001年に環境庁が環境省になった。一つの省になった事で独自の決定を表明できるようになった事はプラスであったが、環境問題には他省庁による関与が多く、森林、河川、文化財、海岸湖沼については他の省と協力する事になった。結局、環境庁であった時とあまり変わらなかった⁴⁹。

とはいえ、環境省の下で、「国立公園」の見直しが本格化した。2002年には「自然再生事業」、2004年には「国立公園等エコツーリズム推進モデル事業」、そして2008年には「エコツーリズム推進法」など新たな自然環境政策に重点をおいた法律の布告を日本政府が行い、「国立公園」のゾーニングなどが行われた⁵⁰。したがって、環境省は「国立公園」の自然環境を保全し、維持管理を担う自然保護官の制度の見直しと、持続可能な利用を目指した取り組みなどに重点をおいた。

さらに重要なターニング・ポイントが2010年10月に愛知県名古屋市で開催した「生物多様性条約第10回締約国会議」(COP10)である。この国際会議で日本政府

⁴⁴ 瀬田、前掲『再生する国立公園』、102頁。

⁴⁵ 村串、前掲『高度成長期日本の国立公園』、209頁。

⁴⁶ 同書、212頁。

⁴⁷ 武内和彦『日本の自然環境政策 自然共生社会をつくる』(東京大学出版会、2014) 12頁

⁴⁸ 同書、2頁。

⁴⁹ 加藤、前掲『日本の国立公園』、248頁。

⁵⁰ 武内、前掲、『日本の自然環境政策 自然共生社会をつくる』、28頁。

は「いのちの共生を未来へ」(Life in Harmony into the Future) と言うスローガンを掲げた。これは人間の影響を受けて、形成・維持されてきた二次的な自然環境における生物多様性の保全と持続可能な利用の両立を目標とした。さらに「SATOYAMA イニシアティブ」を提唱し、世界規模で取り組む事になった⁵¹。これは、民有地の割合が非常に高い日本の「国立公園」における自然環境との共存を目指す上で大きな手がかりとなった。

ちなみに、2017 年 3 月には、新たな基準の下で奄美群島国立公園が設立された。奄美群島は、日本列島形成の過程を観察できる歴史的な地史をはじめ、多くの固有種が生息する自然性の高い自然景観とそんな自然環境の中で育まれてきた人間との営みを示す文化的景観を有する。そこで日本政府は、地域の生物の多様性確保に寄与し、地域の暮らし・営みと自然環境保全のバランス維持に貢献する事を奄美群島国立公園設立の目的とした⁵²。

以上、日本の「国立公園」の形成に国内の社会情勢の変化が大きく影響した事がわかる。その過程で、「国立公園」の目的が観光開発から自然環境の保全へ変化した。ただし、観光資源と地域活性化という点は消えていない事は指摘したい。では、国立公園と観光の関係はどのようなものなのか。この点について次節で取り上げたい。

2. 観光と国立公園

2016 年 3 月 30 日、日本政府は『明日の日本を支える観光ビジョン構想会議』という政策を策定した。これによると、2020 年には訪日外国人旅行者数を 4,000 万人

(2015 年の約 2 倍) に増加する事を目標に掲げ、世界が訪れたい日本を目指したいと考えた⁵³。人口減少と共に様々な産業が衰退しているなか、観光産業に力を入れる事は、これからの日本の経済活動に大きな利益をもたらす事になると想定した。

こうした政策の一環として、日本政府は「国立公園」の「ナショナルパーク」としてのブランド化の構想を掲げた。具体的には、民間の力を活かし、体験・活用型の空間へと集中改善する事を考えている。この政策を「国立公園満喫プロジェクト」と命名し、2020 年までに「国立公園」の外国人利用者を年間 1,000 万人にする計画を宣言した⁵⁴。

ちなみに、環境省によると、2017 年の「国立公園」の外国人利用者数は約 600 万人である。この数字は前年より約 10% 増加しており、今後も増加していくと考えられる⁵⁵。

ただし、ここで指摘しなければいけない事は「国立公園」に大量の観光客が訪れる事で観光開発が進み、利便性を求めたインフラ設備や建造物が公園の景観に悪影響を与え、自然環境と観光客との軋轢や環境汚染が生じる可能性である。本稿では、大衆観光(マス・ツーリズム)の弊害から「国立公園」を守るための制度がまだ不十分であると考えている。また「国立公園満喫プロジェクト」が実現した場合、ゴミ問題、植生破壊、野生生物の盗掘などが増加する事を懸念している。まさに日本政府は、1930 年代の「国立公園」構想を再び繰り返そうとしている。したがって、「国立公園」の適切な観光政策が必要である。

⁵¹ 同書、116-130 頁。

⁵² 環境省自然環境局国立公園課「奄美群島国立公園の誕生」『国立公園』第 752 号(2017 年)、2-4 頁。

⁵³ 国土交通省観光庁『明日の日本を支える観光ビジョン』<http://www.mlit.go.jp/common/001126601.pdf> (2021. 1. 20 アクセス)

⁵⁴ 環境省『国立公園満喫プロジェクト等推進事業』<https://www.env.go.jp/guide/budget/h30/h30juten2-sesakushu/007.pdf> (2021. 1. 20 アクセス)

⁵⁵ 環境省『国立公園の訪日外国人利用者数について』<https://www.env.go.jp/press/105259.html> (2021. 1. 20 アクセス)

(1) 観光論：二つの主体

岡本伸之は、「観光」を「楽しみのための旅行」と定義している。これは英語のツーリズム (tourism) に近い概念であり、見る側（観光者）を主体としている⁵⁶。一方、「観光」という言葉は大正時代にツーリズムの訳語として当てはめたものであり、肝心な「観光」という言葉の語源は、古代中国に書かれた教科書『易経』にある。これは「国の光を観る」という意味である。国の光とは、国が繁栄している姿を表しており、それを人々が見て、もてなしを受ける事で、ますます国の繁栄のために貢献するという意味を持つ。また、「観」という文字には「示す」という意味が含まれていることから、「観光」には国の威厳を見せる側の主体を意味している。つまり、観光とは観光地の宝（資源、財産）を見る側と、その宝を誇らかに見せる側の2つの主体が存在する。

観光の歴史

「観光」という概念が誕生したのは古代ローマである。当時、ローマ帝国の裕福な市民は、ヨーロッパ内や地中海地方周辺の温泉などの非日常的な場所を求めて休暇を過ごしていた。476年には西のローマ帝国は滅びるが、中世ヨーロッパにおける「観光」活動は続き、1130年には世界初の旅行ガイドが発表された。ただし、これは主に巡礼者を対象とするものであった。当初、旅とは、巡礼、化学調査、地理的探検、文化人類学的探検、奴隷や資源の開拓や征服にまつわるものだったが、その過程で旅人は自然の美しさを求めた⁵⁷。そして次第に旅の疲れを癒すために自然を求める必要性が「観光」活動を変えていった。

18世紀に入ると、ヨーロッパ貴族の間で自然や文化を

楽しむグランド・ツアーが流行するようになる。そして、産業革命による有給休暇制の誕生と鉄道の発展によって、安く、しかも短時間で「観光」ができるようになり、多くの人々が「レクリエーション」のために旅行するようになった。さらに大型クルーズ客船や飛行機の発明によって、「観光」は大きく変わった。1948年には飛行機による大規模観光が始まり、1957年にジェットエンジンの導入によって航空機での旅が一般大衆化する。現在では宇宙旅行の実現化を目指す会社も存在する。したがって、危険の多い道をウマ、ロバ、ラクダなどを使って旅をしていたものが交通手段の発達により、多数の人が簡単に遠くまで観光する事が可能になった⁵⁸。

日本の観光

ところで、日本の観光の発展はどのようなものだったのか。日本における旅の流行は江戸時代から明確になる。それまでは治安も悪く、道も険しく、大名が支配する関所が人の交通を阻止していた。だが、江戸時代に入ると、幕府は東海道、中山道、日光街道、奥州街道、甲州街道などの幹線道路を作り、旅をする条件が改善した。関所は消えなかったが、これを大名ではなく、幕府が規制する事で、旅人の移動が効率的に調整できた。また、江戸時代の治安の回復と経済発展が旅行者の数を増加させた。ちなみに、当時は農民によって旅が盛んに行われていたが、「楽しみのための旅行」は禁止されていた。したがって、「医療」や「信仰」の旅は容認されていたことから、「湯治」や「寺社参り」が発展していった⁵⁹。

なお、明治時代以降、日本の「観光」は大きく変わる。1893年に明治政府が非営利の「喜賓会」(Welcome Society)を設立した。これは外務省の後押しのもとで国際観光客の不便を解消するための善意的な活動であった。1912年になると、大正政府は外客誘致と国際旅行幹

⁵⁶ 岡本伸之「観光と観光学」『観光学入門』（有斐閣、2001年）、2頁。

⁵⁷ ハニー、前掲『エコツーリズムと持続可能な開発』、18頁。

⁵⁸ 同書、18頁。

⁵⁹ 安村克己「観光の歴史」『観光学入門』（有斐閣、2001年）、43頁。

旋業務を行う「ジャパン・ツーリスト・ビューロ」を設立し（現在のJTB）、鉄道院が予算の半分を負担した。その後、さらなる外貨獲得を目指し、昭和政府は1930年に鉄道省の外局として国際観光局を設置した⁶⁰。一方、国内観光は1920年代から庶民に定着し始め、それと並行して東アジアなどへの国際観光も増加した。1934年には、円の暴落により外国人観光客が増加した。その結果、1936年には訪日外国人観光客と日本人国内観光者数が第2次世界大戦前ではピークに達した。この時期は「国立公園」の設立が相次いで行われた事もあり、「国立公園」が観光開発の一助となっていたと考えられる。ところが、1937年に日中戦争が勃発し、日本の観光が再び活気を取り戻すのは30年後となる⁶¹。

1960年代になると戦後の復興や経済発展に伴い工業生産力の向上、国民の所得上昇、さらに鉄道の発展、温泉旅館の増設がきっかけに観光が大衆化する。これを受けて1963年に政府は『観光基本法』を制定し、観光の意義として「国際親善の増進」「国民経済の発展」「国民生活の安定向上」を定めた。観光業は、所得創出、雇用創出、税収などに繋がる事から、大きな経済的効果が期待される産業であった。

さらに1964年には戦後の外貨不足を理由に禁止されていた日本人の海外観光を解禁し、欧米以外では最大の観光客を送出する程までに成長した。1970年代は世界的に見ても観光客数が増加した時代であり、観光産業は世界最大級のビジネスとまで成長したものの⁶²、日本における観光産業は日本人海外観光客数と訪日外国人観光客数の比率が4対1と、世界的には日本の観光業は成長の初期段階であった⁶³。現在では比率が2対3とやや訪日外国人観光客の方が多くなっている⁶⁴。

マス・ツーリズム vs オルタナティブ・ツーリズム

ここまで、「観光」の歴史について述べてきたが、次に「観光」の特徴について述べたい。19世紀後半にヨーロッパから発展した大衆化「観光」を観光学ではマス・ツーリズムと定義している。現在では、一般的にパッケージ化されたツアー、団体旅行などとして認識されている。この観光形態は、経済効果が非常に高い上に観光内容が単純なため、取り扱いやすく多くの観光企業が提供している。そのため、誰でも簡単に参加でき、人々の需要も高い。一方で、マイナスな部分もある。マーサ・ハニーが指摘するように、マス・ツーリズムは過剰開発、不均等発展、環境汚染や、経済的・文化的無秩序化をもたらす。さらに先進国企業が観光地へ侵入し、経済的に支配するなど植民地主義、帝国主義さえ引き起こす危険性を有している⁶⁵。

例えば、近年増加している中国や韓国経由のマス・ツーリズムは、日本の電化製品や化粧品などを大量に購入してくれるため、非常に大きな経済効果を生み出すが、一方で観光客による観光地の占領、ゴミの放棄、身勝手な行動などによって観光地の住民が迷惑を被っている場合がある。これは国民性の問題だけではなく、大人数で観光する事が、迷惑行為を引き起こす要因であると言える。

ここで改めて「観光」の言葉の由来を思い出して欲しい。本来「観光」は光（観光資源）を見つけ、それを誇るために人々を誘致し楽しませる事で、経済的利益を得るホストと、光（観光資源）を見て楽しみ、満足感を得るゲストが存在し、その両者が等しく利益を得られる状態である事が好ましいという概念である。そう考えると、マス・ツーリズムはこの望ましいとされるホストとゲス

⁶⁰ 石井昭夫「観光政策」『観光学入門』（有斐閣、2001年）、277-279頁。

⁶¹ 安村、前掲「観光の歴史」、47頁。

⁶² ハニー、前掲『エコツーリズムと持続可能な開発』、19頁。

⁶³ 石井、前掲「観光政策」、277頁。

⁶⁴ 観光庁「出入国者数」http://www.mlit.go.jp/kankocho/siryou/toukei/in_out.html（2021.1.20 アクセス）。

⁶⁵ 岡本、前掲「観光と観光学」、50頁。

トの関係を崩しているのである。

現代における観光は重要な産業であるが、その産業を支えているのは観光企業ではなく、その観光資源を提供する観光地と地域住民を含めたその環境である。つまり、観光地が観光業から利益を得ていなければ健全な産業とは言えないのである。

そこで、マス・ツーリズムが持つ問題点を克服するために提案されてきたのが、オルタナティブ・ツーリズムである。オルタナティブ・ツーリズムとは、「望ましい観光」、「弊害を乗り越えるための観光」などと表される事が多いが、最終的にオルタナティブ・ツーリズムを直接的に示す定義はない⁶⁶。そこで本稿では、オルタナティブ・ツーリズムをホストとゲストの利益を等しく維持しながら弊害を持たない観光形態の総称と定義する。

ただし、オルタナティブ・ツーリズムにもマイナスな点がある。特定のテーマに絞られている事から市場規模が小さい事、観光を実施する上で考慮しなければならない条件が厳しい事から観光形態として複雑な事、そしてそれに伴って取り扱っている観光企業が少なく、商品数も少ない事である。それでもオルタナティブ・ツーリズムには観光地を尊重し、搾取的な観光をする事を防ぐ目的を持っている。この事は、マス・ツーリズムには難しい持続可能な観光を実現できるとして注目されるようになった。

なお、オルタナティブ・ツーリズムには異文化の交流やその相互交流を目指すエスニック・ツーリズム、田舎に訪れて農家の生活を体験するグリーン・ツーリズム、地球科学的な現象を見て楽しむジオ・ツーリズムなど目的によって多様に存在する⁶⁷。そして本稿の対象となるエコツーリズムもオルタナティブ・ツーリズムである。これらに共通して含まれているのが持続可能的要素である。

(2) エコツーリズムとは

エコツーリズムは1970年代後半から概念が作られ始める。典型的なエコツーリズムは人々が「国立公園」のような管理下にある自然環境地域に訪問するというものであったが、エコツーリズムの定義は、非常に曖昧であり、団体組織によって様々である。しかも発展途上国と先進国によっても違う。

例えば、1976年にコスタリカ政府は「観光と環境保全の関係が、対立、共存、共益関係のどれにでも成り得る」と強調し、エコツーリズムが環境保全に貢献すると主張した。一方、ケニアは自国の観光政策の正当性を高めるために、1994年に国際エコツーリズム協会が宣言した定義を用いている。これによると、エコツーリズムは、自然と暮らす地元コミュニティが観光から利益を得て、その過程で自然を守っていくという事を前提とする定義である⁶⁸。

以上でわかるように、エコツーリズムは自然環境の持続可能な保護管理と地域住民の経済成長を促進する意味合いが強い。これは決して発展途上国に限られた特徴ではなく、先進国にも当てはまる。

日本の場合、「エコツーリズム」の取り組みが活発化したのは1980年代の後半であった。1987年に「環境と開発に関する世界委員会」が『地球の未来を守るために』という企画を提案し、1992年の「地球サミット」などで「持続可能な開発」が強く意識され始めた⁶⁹。その結果、環境庁は1993年に「地球にやさしい旅人宣言」を発表した。1998年には「エコツーリズム推進法」に基づいて関連した認定団体、すなわち「エコツーリズム推進協議会」が発足し、環境庁と協力しながらエコツーリズムの拡大を目指した。

⁶⁶ 古村、前掲『離島エコツーリズムの社会学』、34頁。

⁶⁷ 安村、前掲「観光の歴史」、51頁。

⁶⁸ ハニー、前掲『エコツーリズムと持続可能な開発 楽園はだれのもの？』、24頁。

⁶⁹ 古村、前掲『離島エコツーリズムの社会学』、36頁。

なお、世界各国の事例を見てみると、野生動物の生態系の保護に有効であるという認識からエコツーリズムが導入された場合が多いが、日本は居住地と自然との距離が近く、古来より、生活や文化の基盤に自然が位置付けられていたため、人との関わりを排除して自然環境を保全する事は難しい。また、「COP10」でも確立したように日本にとって二次的な自然は生物多様性の観点からも重要視されている。

このことから、エコツーリズムは、人が関わってきた歴史を含めた自然や文化の資源の魅力を、地域自体が再確認しながら観光に役立て、地域振興に結びつけていく手段と見なされた。そのような背景があった為、日本のエコツーリズムは「地域復興」と「観光復興」という要素が基礎にあり、そこから「環境保全」が成り立っていると言える⁷⁰。

エコツーリズムの定義

本稿では、エコツーリズムを次のように定義したい。

大量の観光客が自然環境に訪れて観光する事によって引き起こされる自然環境への被害対策として提案された観光形態であり、そこには持続可能性がある事。

エコツーリズムは、観光客が自然環境に訪れるだけで、意図的・非意図的に自然環境を破壊している事に対して、環境教育を通じて環境破壊を防ぐ目的がある⁷¹。ここでいう環境教育とは野生動植物、自然資源などの知識から自然環境の重要性を理解する能力を育む事である。つまり、観光客が環境教育を受ける事で、自然環境への関心が高まり自然環境下での不適切な行動をしなくなる。

エコツーリズムでは、観光する事で生じる利益を保全資金に還元する事に加え、観光客が環境教育を受け、自分で環境問題を持ち帰り、考え、実践する事で、環境を

保全するのである。この過程で生じる環境保全効果こそが、長期的効果をもたらし、持続可能な観光と成り得るのである。この教育をレクリエーションにするという発想、すなわち学びを娯楽に変えるという視点の転換は、評価すべき点である。

以上の点を踏まえると、エコツーリズムは環境保全に有効であるとともに、観光形態の一つである事から前節で説明した「国立公園」政策と深く関係すると考えられる。

「国立公園」と「エコツーリズム」

では、どのように「国立公園」と「エコツーリズム」を連動させる事ができるのか。現在、日本政府は「国立公園」の目的を「自然環境の保護と国民の保健、休養、教化としての利用」と捉えている⁷²。つまり、現代社会における「国立公園」は、観光と自然環境の保護の両立が求められているのである。

しかし、前節で述べたように、「弱い」環境省による管理下の国立公園制度では、観光客の行動を管理する事ができない。そのような状況で、「国立公園」でマス・ツーリズムが実施されれば、観光客数が増加し、自然環境の保護が手薄になる恐れがある。

そこで対策として注目すべきなのが「エコツーリズム」である。前述した通り、「エコツーリズム」は、マス・ツーリズムの被害を解決する上で必須条件である「環境教育」「観光復興」「地域復興」に加え「環境保全」を理念として有する。つまり、「国立公園」で「エコツーリズム」を実施すれば、観光客が自然環境へ悪影響を及ぼす可能性を下げ、さらに観光客が環境保全に貢献するような効果をもたらすのである。

以上のことから「国立公園」では、「エコツーリズム」という観光形態を採用すべきである。では、現場ではどのようにと捉えられているのか。これは第4節で取り

⁷⁰ 岡本、前掲「観光と観光学」、162 頁。

⁷¹ 海津ゆりえ、前掲「観光と環境」、155-159 頁。

⁷² 村串、前掲『高度成長期日本の国立公園』、21 頁。

上げる。その前に、本稿の事例について述べておこう。

(1) 釧路湿原国立公園

3. 釧路湿原国立公園と北海道の「国立公園」観光政策

北海道は四方を太平洋、日本海、オホーツク海に囲まれ、雄大かつ変化に富む山岳、広大な湿原、美しい景観の天然湖沼などによって形成されている。気候は冷涼低温で、梅雨や台風の影響をあまり受けない⁷³。また、ヨーロッパの主要都市とほぼ同緯度に存在するものの、冬の時期は積雪が多く、十勝地域のように -20°C の気温になる地域もある。

1930年代、日本政府はこの自然資源を利用する事を計画し、「国立公園」を設立した。現在、釧路湿原国立公園を含め、6つの「国立公園」が存在し、将来的に新たな地域を「国立公園」に指定する構想も存在する。ただし、同じ北海道にあるとはいえ、各公園には大きな違いがあり、設立された時代や目的が異なる。

北海道の最初の「国立公園」として設立された阿寒国立公園（現：阿寒摩周国立公園）と大雪山国立公園を見ると、ここでは開発、自然資源の利用、観光地化などが目的であったが、釧路湿原国立公園のように自然環境の保全がある程度尊重された事例もある。換言すれば、最近に設立されたものほど、環境が重要視されている。そんな北海道の「国立公園」には、特有の環境にちなんだ発展政策並びに観光政策が存在する。

そこで本節では、事例である釧路湿原国立公園に焦点を当てる。同時に、北海道の観光政策を紹介しながら釧路湿原国立公園の展望について考察する。

1987年7月31日、日本政府は現在の釧路市、釧路町、標茶町、鶴居村の4市町村の一部を釧路湿原国立公園に指定した（28,788 ha⁷⁴）。北海道東部に位置する釧路湿原国立公園は、道内で最も新しい「国立公園」であると同時に、日本で初めてラムサール条約に指定された湿原で構成されている。また、その指定地域内には、日本最大の釧路湿原とそれを取り巻く丘陵地が存在し、国の天然記念物であるタンチョウをはじめとする多くの貴重な動植物が生息している事が特徴である⁷⁵。さらに、たんちょう釧路空港も近く、アクセスが比較的簡単である。

しかし、このような魅力と利点を持っているにもかかわらず、現在、釧路湿原国立公園の公園利用者数は道内で最も少なく（2015年時点で45万人）、公園指定地域が重なっている阿寒摩周国立公園とは対照的である（2015年時点で371万人）⁷⁶。しかも、「国立公園」の観光事業として深刻な問題であるのが、年間利用者数が減少傾向にある事である（図1）。この理由として釧路地域の天候が年間を通じて曇りがちである事、同時に北海道の「国立公園」の中で唯一有名な山がない事と一般的に湿原の認知度が低い事などが考えられる。

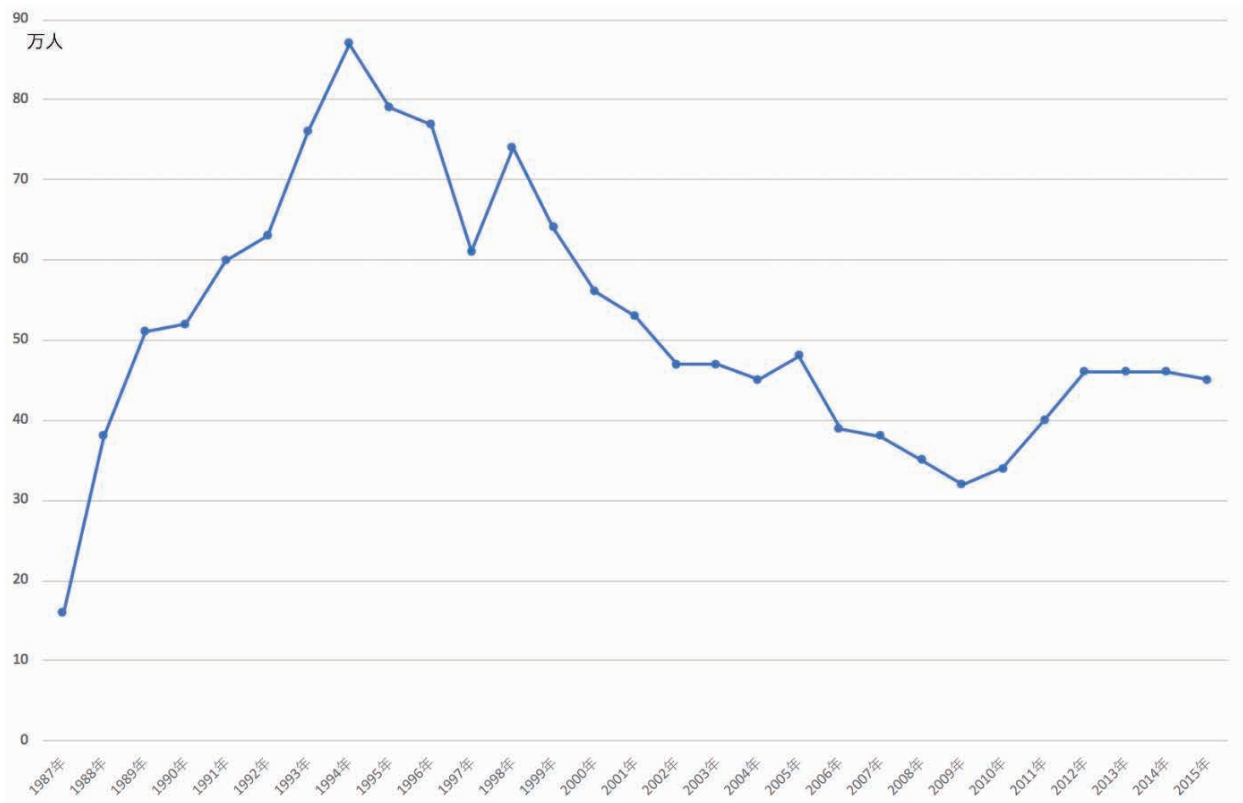
⁷³ 北海道 HP『北海道の概要』<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/overview/index.htm>（2021.1.25 アクセス）。

⁷⁴ 自然公園財団『自然公園の手びき』（一般財団法人自然公園財団、2018年）、104頁。

⁷⁵ 環境省 HP「日本の国立公園」<https://www.env.go.jp/park/kushiro/point/index.html>（2021.1.25 アクセス）

⁷⁶ 自然公園財団、前掲『自然公園の手びき』、120-121頁。

図1 釧路湿原国立公園 年間利用者数推移



出典：自然公園財団『自然公園の手びき』

このように年間の利用者数は少ないが、それはマス・ツーリズムによる弊害が少ない事も意味する。つまり、釧路湿原国立公園は観光客による問題行動が深刻化していないと予測できる。さらに阿寒摩周国立公園や支笏洞爺国立公園のような日本政府の観光客増加に向けた取り組みも行われていない。そこで釧路湿原国立公園の自然環境と観光業との関係を明らかにする事は、これから北海道で活発化する観光業が自然環境へ悪影響を及ぼさない方向へ導く有効な手段になり得る。

釧路湿原国立公園の誕生

釧路湿原は太平洋の海岸線から、最深部では約40km内陸に入り込んだ地形をしている。この広大な土地は太古の時代には海であった。今から約1万年前、長く続いた氷河期の終わりと共に海水面が上昇し、海水の内陸への進入（海進）が起こった。約6000年前、海進がピー

クを迎えた時、現在の釧路湿原はいくつもの入江を持つ、複雑な形をした大きな湾となった。当時は気候も温暖で食料に恵まれ、暮らしやすい環境であった。そして約4000年前、湾の入り口あたりに砂嘴が形成し始める。これによって湾が閉じられる一方、地球の気温が再び下降し、海の後退が始まった。こうして湾は湖に姿を変え、長い年月と共に土砂や堆積物で埋められていった。流れ込む川の水によって淡水化も進み、約3000年前、湿原が誕生した⁷⁷。

江戸時代以前、現在の釧路湿原国立公園にはアイヌ人が住んでいた。アイヌ人は農業を行わなかったため、この地域には多くの自然が残った。その後江戸時代に徐々に「和人」が釧路に入ったが、本格的な開拓は1870年以降であった。漁業が盛んになり、1910年には鉄道も大きく拡大した。その影響で、釧路湿原の自然が崩壊したが、1924年に一度は絶滅したとされていたタンチョウ

⁷⁷ 環境省釧路自然環境事務所『日本の国立公園 釧路湿原国立公園』（環境省、2017年）、14頁。

が鶴居村で再発見された。

これをきっかけに、湿原の保護が本格的に始まった。1935年には日本政府は湿原の一部であった2,700 haを「釧路丹頂鶴繁殖地」として国の天然記念物に指定した。次に1952年に、この地域を特別天然記念物、そして1958年には鳥獣保護区に指定した。最後に1967年にタンチョウの繁殖地としてだけでなく、湿原そのものの価値を認め、湿原の中心部5,000 haあまりを「釧路湿原」として天然記念物に指定した。

1971年に釧路自然保護協会は「国定公園化構想」を発表するが、翌年に田中角栄〔1918～1993年〕首相〔任期1972～1974年〕が「日本列島改造論」を発表し、釧路湿原の開発構想が持ち上がった。その結果、開発と保護を巡って、大きな議論が起こった。1973年には、釧路地方総合開発促進期成会で特別委員会を設置し、「釧路湿原の将来」を報告し、開発と保護の基本原則が示されたのと同時に、保全地域と開発用地の区分案を提示した。これを受けて、ユネスコは1980年に釧路湿原を日本初の「ラムサール条約登録湿地」に指定した。これを契機に釧路自然保護協会は従来の構想をさらに進め、1981年に「国立公園化構想」を打ち出した。

こうした地域の動きを受けて、環境庁は1987年7月31日に国立公園として釧路湿原国立公園を指定した。さらに環境庁は社会的情勢を考慮した上で、生態系の保全を重視した独立の国立公園管理事務所を設置し、総合的な調査研究に加えて公園内の利用設備の充実化を進めた。そして最終的に、2011年に湿原周囲の丘陵地も湿原の維持に重要な湧き水を作り出していることから湿原だけでなく周辺の環境を保全する重要性を認識し、公園面積を現在の28,788 haに拡張した⁷⁸。

無論、湿原を中心とした「国立公園」は日本初である。

釧路湿原は、入植の始まった1869年頃より、耕作に不向きで水害が深刻であったことから「不毛の地」と呼ばれ、幾度となく開発の危険に直面してきた。しかし、地域の献身的な活動を通して湿原の自然環境に対する価値が見出され、国際的に見ても日本の国立公園史の観点からもその重要性が認められた歴史的経緯を持つ「国立公園」である⁷⁹。

釧路湿原国立公園の環境

釧路湿原は、釧路川流域の最下流部に位置しており、低地に広がっている。キタヨシやスゲ類を中心に低層湿原が湿原植生の大半を占め、穏やかに蛇行する河川が景観を特徴づけている。湿原域には多様な生物が生息しており、哺乳類30種、鳥類約170種、昆虫類約1,130種、両生類、爬虫類合わせて9種、魚類約38種が今までに確認されている。なかでもタンチョウをはじめ、エゾカオジロトンボ、キタサンショウウオ、クシロハナシノブなどの希少生物が多数生息しており、釧路湿原の特異的な環境が、それらの生息・生育を支えている。また、釧路湿原の特徴的景観としてヤチボウズとヤチマナコがあげられる⁸⁰。

また、釧路湿原国立公園は、自然再生事業において最も先進的な事業が行われている「国立公園」の一つである。その理由は1990年代に入ってから公園周辺の農地開発や河川開発によって様々な悪影響が釧路湿原の生態系を脅かしていたからである。これを警戒した研究者や地域NPOが日本政府に公園の自然環境保全を訴えた。これを受けて北海道開発局は1999年に「釧路湿原の河川環境保全に関する検討委員会」を設置した⁸¹。釧路湿原自然

⁷⁸ 渡辺綱男「釧路湿原国立公園と自然再生」国立公園研究会・自然公園財団編『国立公園論 国立公園の80年を問う』（南方新社、2017年）、27-33頁。

⁷⁹ 環境省釧路自然環境事務所、前掲、『日本の国立公園 釧路湿原国立公園』、14頁。

⁸⁰ 同書、15-16頁。

⁸¹ 渡辺綱男、前掲「釧路湿原国立公園と自然再生」国立公園研究会・自然公園財団編『国立公園論 国立公園の80年を問う』（南方新社、2017年）、27-33頁。

再生事業には、地域住民、研究者、行政、企業などが参加した。事業は現在まで続き、その規模は拡大し続けている。さらに、農地を釧路湿原に復元させ、直線化した釧路川を再蛇行化する事にも成功した。このような環境保全に対する積極的な姿勢は日本でも先進的な事例である。

このように検討委員会を置き、様々な利害関係者と協議を行うような体制を順応的ガバナンスと言い、様々な要因に影響されやすい自然環境を保全する上では重要となる。

釧路湿原や河川の自然再生事業は行政中心の環境保全政策であったが、市民を中心に展開された事業も存在する。鶴居村におけるタンチョウの保護と食害対策である。これは鶴居村で再発見されたタンチョウが保護活動によって個体数が増加した反面、デントコーンなどの作物に食害をもたらしている事を危惧し、2008年に鶴居村の住民が有志で「タンチョウコミュニティ」を立ち上げた事に由来する。なかでも酪農業とタンチョウの保護との間で生じた軋轢に対する取り組みとして、「タンチョウのえさづくりプロジェクト」を企画した。これは地域の子供、酪農家、専門家などが協力してタンチョウのエサとなるデントコーンを栽培し、それをタンチョウの給餌に利用する事で酪農家の作物への被害を軽減させる取り組みである。

このようにタンチョウの保護ばかりを考えるのではなく、産業を中心に捉える事で現地の人々からの理解が得やすくなり、より保護活動が支援されやすくなる。このような取り組みを地域住民が主体となって行っているのも釧路地域の特徴である⁸²。

(2) 北海道の「国立公園」政策

ここまで本稿の事例である釧路湿原国立公園を中心に述べてきた。それ以外にも、北海道には、5つの「国立公園」が存在する。それらはいずれも、広大な面積でかつ歴史的にも貴重な自然環境が多く含まれている。この事を踏まえて、日本政府と北海道庁は、その特色を生かす上で発展政策を進めてきた。ここでは、「国立公園」における観光の促進を目的とした政策である2つの発展政策に注目したい。1つは「北海道アウトドア資格制度」であり、もう1つは「国立公園満喫プロジェクト」である。以下では、それらについて詳しく説明すると共に自然環境保全との親和性について議論する。

北海道アウトドア資格制度

釧路湿原国立公園の説明からわかるように、北海道には特有の自然環境が多く、それを保護すると同時に多くの人々が利用している。なかでも北海道におけるアウトドア活動は人気が高く、北海道観光には欠かせないレジャーの1つである事が明確である。そこで豊かな自然環境を有する「国立公園」では様々なアウトドア活動が行われてきたが⁸³、北海道の「国立公園」には貴重な動植物が存在する事から、立ち入る事が禁止されている地域もあるため、誤った方法でアウトドアを行った際、違法行為や危険な状況に陥る可能性がある。そこでその対策として考案されたのが2002年に創立された「北海道アウトドア資格制度」である⁸⁴。

この制度は、日本で唯一のものであり、この資格を得たガイドは、多くの講習や試験をクリアした上で、安全・安心なアウトドア活動を行うための知識や技術を備えたプロとして仕事ができる。北海道観光振興機構によると、制度開始以来11年間で延べ688名が資格を取得しており、5分野（山岳、自然、カヌー、ラフティング、トレ

⁸² 二宮咲子「希少種保護をめぐる人と人、人と自然の関係性の再構築」宮内泰介編『なぜ環境保全はうまくいかないのか 現場から考える「順応的ガバナンス」の可能性』（新泉社、2013年）、78-99頁。

⁸³ Good・Day 北海道「自然と景観」<https://www.visit-hokkaido.jp/category/21>（2021.1.25 アクセス）

⁸⁴ 一般社団法人北海道体験観光推進協議会 北海道アウトドア資格制度業務センター『北海道知事メッセージ』<http://do-taiken.jp/governor/>（2018.12.20 アクセス）

イルライディング) の認定ガイドが北海道各地で活躍している⁸⁵。

しかし、最大の問題はアウトドアガイドをする上で本資格の取得の義務がなく、アウトドアガイド資格を持っていなくても自然環境をフィールドにしたツアーガイドを行う事が可能である事である。

「国立公園満喫プロジェクト」

「北海道アウトドア制度」に加えて、北海道の「国立公園」政策にとって大きな変化となってきたのが、日本政府の「国立公園満喫プロジェクト」である。改めて指摘する事になるが、ここでは日本の「国立公園」を世界水準の「ナショナルパーク」としてブランド化し、2020年までに約490万人だった訪日外国人の国立公園利用者を1,000万人にする事を目的とした。そこで環境省では「最大の魅力は自然そのもの」をコンセプトに、非日常的な体験を人々に提供すると共に、最高の自然環境をツーリズムに解放し、高品質・高付加価値のインバウンド市場を創造するという新たな課題に取り組むとした。

なお、環境省は「国立公園満喫プロジェクト」の開始にあたり、北海道では当初、阿寒摩周国立公園を選定した⁸⁶。これは、アジアからの観光客が増加傾向にあり、他の公園に比べると宿泊数、旅行支出額が多いためであった。現在、阿寒摩周国立公園では「国立公園満喫プロジェクト」の取り組みとしてWi-Fi環境の向上、カフェスペースの拡大、景観向上のための廃屋の撤廃など公園施設の再整備や原生的な自然を活用した新たなアクティビティの導入、そしてアイヌ文化の体験などが行われている⁸⁷。ただし、繰り返す事になるが、本稿では自然環境の保全に対する考慮が不十分である事を懸念して

いる。

例えば、2016年3月に行われた「国立公園満喫プロジェクト」有識者会議で十和田八幡平国立公園と阿蘇くじゅう国立公園は、災害復興のための経済活動の場として強調され、日光国立公園や阿寒摩周国立公園は知名度の高さや観光地としての開発が十分されているなどのような評価を受けたが、いずれも環境保全対策の充実さに対する言及がほとんど見られなかった。さらに環境省は、利用者の増加による混雑や、自然破壊を防ぐための入場料制の導入は、日本では不可能とし、高質なサービスとその利用料で対応したいと述べた⁸⁸。結局、自然保護より開発を優先させた従来の「国立公園」政策とは変わらない。

4. 釧路湿原国立公園の声

ここまで、政府側の「国立公園政策」と「観光政策」について述べてきたが、最後に行政アクターや民間団体がどのように「国立公園」の観光化を捉えているのかを分析する。そこで本稿では、事例である釧路湿原国立公園の観光サービス提供者に焦点を当てる。これは、観光サービス提供者の環境への配慮があれば、自然環境に対する負の影響度が低いと想定したためである。反対に持続可能性への検討がなければ、自然に悪影響を及ぼす事になる。今回、インタビューしたのは、行政、観光会社、ネイチャーガイドなどのアクターである。

(1) 行政

法律上、「国立公園」を直接管轄しているのは環境省

⁸⁵ 北海道観光復興機関『北海道アウトドア資格制度』<http://www.hokkaido-taiken.jp/guide/> (2021.1.25 アクセス)

⁸⁶ 環境省、前掲、「国立公園満喫プロジェクト展開事業」『国立公園』第762号(2018年)、2頁。

⁸⁷ 環境省自然環境局国立公園課「国立公園満喫プロジェクトの中間評価と今後の方向性について」『国立公園』第768号(2018年)、2頁。

⁸⁸ 環境省HP「第3回国立公園満喫プロジェクト有識者会議 議事次第・配布資料」http://www.env.go.jp/nature/np/mankitsu/03/conf/mat03_2-1.pdf (2021.1.25 アクセス)

であるが、その指定地域内には国有地、河川、道路、天然記念物などを有するため様々な省庁が関与している。また、私有地なども存在し、その住民への利益も重要な存在である。したがって、環境省に加えて、国土交通省、文部科学省、農林水産省、観光庁、さらに地方自治体による関与があり、連携事業も行われている。今回、釧路湿原国立公園に関わっている全ての関連省庁と市町村にインタビューを取り合わせたが、これに応じたのは釧路湿原自然官（環境省）、釧路開発建設部の職員（国土交通省）、観光庁の職員（国土交通省）、そして釧路市役所（行政組織）の職員であった。獣害被害問題を担当する農林水産省と環境教育に関わっている文部科学省の声を聞けなかったが、「国立公園」の観光化に直接関わっている環境省と観光庁のインタビューはできたので、十分な情報を得る事ができた。

今回のインタビューでは、以下の3つの課題を中心にした。

- a) 「国立公園」に関する主な業務
- b) 「国立公園」に対する認識
- c) 「国立公園」で展開する観光業への認識

a) 「国立公園」に関する主な業務

まず「国立公園」との距離が最も近い自然保護官（レンジャー）から見てみよう⁸⁹。インタビューでは、レンジャーの主な業務は観光協会と共に協議した上で、ビジターセンター、遊歩道などの公園内施設の設置計画の関与に加え、展示内容に関して利用可能な地域の共有や安全に使えるための地図の提供などの政策決定であると答えた。

なお、インタビュー担当者は広大な面積を誇る釧路湿原国立公園を1人で管理する事は可能なのか疑問に思

い、広大な「国立公園」における少人数での巡回は可能であるのか質問した。これについてレンジャーは不可能である事を強調し、補佐役として嘱託の自然保護官補佐（アクティブレングジャー）が2名勤務しているのに加え、ボランティア活動を行っているパークボランティア（主に地域住民で構成されている）がまとめ役も担っていると答えた。

さらにレンジャーは「国立公園」の運営が円滑に行えるように、他の関連省庁、NPO、企業などと連携しながら事業を実施している事を強調した。つまり、政策意思決定者であるものの、「国立公園」の管理を行う上で、レンジャーは他の行政の職員と民間のアクターの協力が不可欠である事を指摘していた。

では、他の行政アクターはどのようにレンジャーをサポートしているのか。

北海道開発局の職員の場合、自分たちの役割は河川や湿原の自然を再生させる事を目的とした自然再生事業を行っているというインタビュー担当者に説明した。そしてこの事業は環境省などと連携して行い、全ての利害関係者の理解が得られるように協議会を開催し、各専門家や地域住民が参加できるような体制をとっていると回答した。さらに、これは日本でも先進的な事業の一つであると強調した。北海道開発局のプロ意識の高さは、釧路湿原国立公園にとって公園内の貴重な自然環境を保全する上で非常に重要な役割を担っており、同時に専門知識の豊富さは、政策を有効なものにする上でのレンジャーの強い味方であると言える。

釧路市役所の職員の場合、自分たちの役割は様々な省庁が関係しながら釧路市の発展に非常に貢献しているとインタビュー担当者に説明した。ただし、その貢献は自然保護ではなく、釧路湿原国立公園の観光地としての認知度を広める事であると説明した。市役所の職員は釧路市を観光地として多くの人に知ってもらいたいという願

⁸⁹ 自然保護官（レンジャー）は、環境省の地方支分部局である自然環境事務の職員であり、「国立公園」の最高管理者である。全国の「国立公園」には国家公務員であるレンジャーが『自然公園法』に則り、公園内に異常がないか巡回する他、公園内の施設の管理や人為的活動の規制を行っている。

いがあり、ガイドブックの販売、釧路市のホームページでの自然、施設、イベントの情報、こどもレンジャー活動報告、自然情報紙掲載などの多様な情報を提供してPR活動をしている。ここでわかる事は、直接的に事業を実施する事はないが、「国立公園」を重要な観光地の一つとして認識し、多くの人にその存在を知って欲しいという願望がある事であり、レンジャーと意見が一致している事がわかる。

最後に観光庁の職員は、観光先進国を目指して日本政府が打ち出した「明日の日本を支える観光ビジョン」に基づき、「国立公園」を世界水準の「ナショナルパーク」へ推進する取り組みを行っていると説明した。ただし、現時点では日本政府による観光政策を釧路湿原国立公園で実施する予定はないとインタビュー担当者に述べた。

以上、業務事業は違っても、環境省と他のアクターの声は一致していると言えるが、北海道開発局に比べて、釧路市役所と観光庁の職員は自然環境保護よりも、観光を意識していた。これは次の項目で、さらに明らかになる。

b) 「国立公園」の認識

インタビュー担当者は各アクターに「国立公園」はどのような場所なのか尋ねた。このテーマについてはレンジャー、北海道開発局、観光庁の職員から回答を得た。

レンジャーは「国立公園」とは、その目的を自然再生事業と人々（地域住民や観光客）の利用を促進する場として捉えていると答えた。また釧路湿原国立公園に関与する各自治体（鶴居村、標茶町、釧路町、釧路市）や省庁は、協力的であり「国立公園」の目的を共有できていると感じていると捉えていた。

これについて北海道開発局の職員はレンジャーとは違った認識を持っていた。このアクターは釧路湿原国立公園を自然環境の復元、保全をする場として捉えていた。そして何よりも、観光客の利用ではなく、地域住民の生活が優先であり、地域の産業に対する影響や住民の生活に対する支障が出た場合は事業を行わない事を強調し

た。

一方、すでに指摘したように、インタビューで観光庁の職員は、自然環境保全をあまり意識していなかった。このアクターにとって「国立公園」は、多様な自然景観と四季に応じた多様な体験ができる事から、観光業を展開する上で非常に価値の高い観光地であると捉えていた。さらに「国立公園」は文化・歴史・食、温泉があり、自然と人との暮らしの調和が見られる事から国内外共に人気の観光の場であると説明した。

以上の意見をまとめると、「国立公園」に対して北海道開発局は環境保全、観光庁は観光開発を強調していた。レンジャーはそのどちらも必要であると訴えていた。この事から「国立公園」の目的を果たすためにはレンジャーの管理体制が鍵になると言える。

c) 「国立公園」で展開する観光業への認識

最後に、インタビュー担当者は、釧路湿原国立公園で展開している観光業をどのように捉えているのかについて質問した。これには全員からの回答を得た。

レンジャーは公園利用者数（外国人）に関してはもう少し増えて欲しいと答えた。無論、観光業が活発になるほど観光客による弊害が増加する事については懸念していたが、実際に悪質なマナーの観光客を目撃する事は少ないと述べた。写真家や釣り人による野生動植物への圧迫、野生動植物の盗掘や間近で見る事を目的とした無許可での立ち入りを禁止している特別地域への違法侵入者はいるものの、深刻な問題とまでには至っていないと答えた。そして観光業に関しては「国立公園満喫プロジェクト」を取り上げ、これは環境省が考案したものであるため、環境に負荷がかからないと強調した。環境省が主導であり、地方自治体や地域住民との協力を積極的に行うので、問題が起きた際は迅速に対応できるとコメントした。

このようなポジティブな意見は、「国立公園満喫プロジェクト」の重要な連携行政組織の観光庁の職員にもみる事ができた。「国立公園」のような自然の豊富な場所

を観光地として選べば、(釧路のように) 相対的に観光客が少ない地域へ誘客できるとし、結果的に地域振興につなげる事ができるとインタビューで指摘した。そして「国立公園満喫プロジェクト」は、環境省を主導で自然環境の保護と利用の好循環かつ高次元な実現をうたっているため、観光業の展開によって自然環境へ悪影響が起る事は考えにくいと答えた。

一方、釧路市役所の職員も観光業が自然破壊に繋がらないと答えた。ただし、レンジャーや観光庁の職員とは異なり、マス・ツーリズムの拡大に懸念を見せた。釧路湿原国立公園では、ラムサール条約、「国立公園」指定をきっかけに、「ワイズユース（湿地資源の賢明な利用）」の推進や「国立公園の保護と利用」の推進の試みを取り組まれている事を強調した。そこで、(1) 観光資源へのインパクトが最小限で運営されるツーリズム、(2) 観光資源への理解を深めるツーリズム、(3) 観光資源を保持する地域に利益が還元されるツーリズムを目指し、釧路湿原国立公園の保護と利用に配慮するツーリズムとしてエコツーリズムに類する取り組みが積極的に行われるようになる事を指摘した。また、観光業は自然環境に悪影響が出ないような配慮が必要であると強調した。

最後に、観光をポジティブには捉えていなかったのが、北海道開発局の職員であった。観光客には自然再生事業で整備した木道などを積極的に利用して自然環境へ悪影響が少なく済むようにして欲しいと述べた。また外国人客が増加傾向にあるため地域へのインバウンドを意識して欲しい事を強調した。そのためにも北海道開発局は観光企業と連携し、自然再生事業の開示や解説、見学ツアーを行っている事を説明し、観光を通じて多くの人に自然

再生事業について知って欲しい事を述べた。

以上、「国立公園」と観光業に対して各行政アクターによって異なる認識がある事が明らかになった。本稿が最も関心を持ったのがレンジャーの意見である。レンジャーは観光客による深刻な違法行為はなく、人工物や人為的活動の規制や許可などは十分に管理できており、公園内の自然環境は様々な事業によって回復へ向いていると回答していた。しかし、実際は自然保護官一人体制での管理は、公園全域に十分に行き届いているとは言えない。事実、レンジャーの巡回の限界が起きている事例がある⁹⁰。

現在の「一人レンジャー体制」を維持しながらマス・ツーリズム型の観光政策を展開すれば、自然環境を保護する事はできないだろう。これについて北海道開発局と釧路市役所の職員は懸念しているが、このような意見がレンジャーにない事は興味深い。むしろ環境省は観光庁の意見に近く、「国立公園満喫プロジェクト」が環境に及ぼす悪影響を軽視しているように本稿は捉えている。外国人観光客から自然環境を保護できる体制は不十分である事は一目瞭然である。

(2) 観光会社

釧路市には、釧路湿原国立公園と阿寒摩周国立公園という2つの「国立公園」が存在する。そこで日本政府は、この2つを観光資源として捉え、1994年に制定された『国際会議等の誘致の促進及び円滑化等による国際観光の振興に関する法律（コンベンション法）』の基準に沿って、

⁹⁰ 2018年8月14日に環境省が発表した「釧路湿原国立公園特別保護区及び特別地域内における違法な工作物の新築に係る告発がある。ここでは、釧路湿原国立公園の特別保護地区内で環境省の許可を得ずに木橋及び木道を何者かが設置した事に対する告発が示されている。ここで発見された人工物は短時間で完成させる事は不可能である規模であった事から、長期にかけて設置していた事で示唆され、レンジャーによる巡回に限界がある事を示唆している。環境省 HP「釧路湿原国立公園特別保護区及び特別地域内における違法な工作物の新築に係る告発について」
http://hokkaido.env.go.jp/kushiro/pre_2018/post_56.html (2021.1.25 アクセス)

⁹¹ 北海道 MICE 誘致推進協議会「釧路」<https://hokkaidomice.com/kushiro/> (2021.1.25 アクセス)

釧路市を「国際会議観光都市」に認定した⁹¹。コンベンション法によると、「国際会議観光都市」とは、国際観光の振興を目指すために観光施設や関連会議の開催などを行い、観光庁の所管にある国際観光振興機構（日本政府観光局）からも支援を受けられる自治体である⁹²。その結果、釧路市には充実したコンベンション施設があり、様々な要望に対して、豊かな自然や食の恵みを活かした観光を提案している。ちなみに、北海道は釧路市以外に、札幌市と旭川市が「国際会議観光都市」として認定されている。

今回は、釧路市で日本政府観光局と強い関係を持っている民間企業の一般社会法人釧路観光コンベンション協会（コンベンション協会）の職員へのインタビューに加え、日本大手のエコツーリズム企業の職員への調査を行った。この組織のアクターには、民間の観点から「国立公園」の観光化とエコツーリズムの今後の未来について貴重な意見を得る事ができた。質問した項目は以下である。

- a) 観光企業にとっての観光とは
- b) 観光企業にとっての自然環境とは
- c) 観光企業にとってのエコツーリズムとは

a) 観光企業にとっての観光とは

まず、コンベンション協会の職員によると、観光が釧路の発展に必要不可欠な産業であり、そのために観光推進を目指していると答えた。そこで、コンベンション協会の目的は、釧路を札幌などに負けないような有名な観光地にする事であると指摘した。その際に、水産業や豊富に存在する自然環境を目玉にした観光に取り組んでいると述べた。ここでわかるように、観光を大きな地域産業として捉えているが、インタビュー担当者には悲観的な意見を述べた。それは、観光推進を目指す一方で、地域

住民との接点は減少する傾向であるという点である。

一方、エコツーリズム企業の職員は、観光を現地とのつながりを作る手段であると捉え、観光地の歴史、文化、習慣、生活を尊重した観光を弊社で提案している事を強調した。その繋がりをどのように達成するのかについての説明がなかったが、地域との連携、特に各地域のガイドやホテルなどを重視しているというニュアンスをインタビュー担当者は感じた。

なお、両者の答えから、観光企業の観光像について明確な結論を述べるのは困難であるが、本稿では、コンベンション協会の職員が述べた言葉に注目したい。インタビューでは地域復興を目指した観光を実施する事を最大の目的としていた。そのような政策を行うためには観光業界と、地域住民との連携が必須である。それにもかかわらず、インタビュー担当者に対してコンベンション協会の職員は地域住民との接触を積極的に行っていないと述べた。これはエコツーリズム企業の職員が述べた事とは対照的である。コンベンション協会の職員が指摘した地域住民の接点の減少は、本稿の第2節で説明したようにホストの事を考慮していないマス・ツーリズムの特徴を表すものであると本稿では考えている。

b) 観光会社にとっての自然環境とは

この質問について、コンベンション協会の職員は釧路の自然環境を重要な観光資源として捉えていると答え、その中に釧路湿原国立公園も含まれていると述べた。しかし、釧路の自然環境が地元住民でさえ知らないほど認知度が低い事が課題であると認識しており、認知度の向上とリピーターの増加を目指していると答えた。さらに自然環境を観光地とする上で、「ワイズユース」を意識していると述べ、弊社のガイドの多くは自然に関する知識を持っており環境配慮は十分できていると確信していると強調した。最後に「国立公園」に関しては、環境省

⁹² 観光庁「国際会議観光都市の認定について」http://www.mlit.go.jp/kankocho/topics07_000053.html（2021.1.25アクセス）

でもビジターセンターでボランティアガイドを設置する取り組みを行っているため配慮はできていると指摘した。

一方、エコツーリズム企業の職員は、基本的に自然環境は社会共通の財産であるため、どの組織も独占できない観光資源であると答えた。ただ、維持する事が困難である事や一般観光と比べて天候・気象に左右されやすいという欠点がある事を問題視していた。そこで、インタビュー担当者に対して、自然環境に悪影響を与えないための知識や観光客を自然災害などから守るリスク管理技術は一定以上の基準で統一する必要がある、資格を持たないガイドによる観光ツアーには自然環境に対する配慮が十分とは言えない事を述べた。そこで、本稿では、無償のボランティアガイドはガイドを生業にできないため、そこから地域復興に繋げる事は困難である事からコンベンション協会の方針は地域復興から逸れたものになる可能性があると考えている。

以上の答えを見ると、コンベンション協会の職員の方が自然環境問題への関心は低く、既にインタビューした観光庁の職員の立場に近い。つまり、現在の構造では十分に自然環境の中で自然環境に配慮した観光事業を実現できないと考えられる。また、エコツーリズム企業の職員は自然環境における観光の困難な点を述べ、現状の構造では不十分である事を述べていた。

c) 観光会社にとってのエコツーリズムとは

コンベンション協会の職員はエコツーリズムという言葉の定義が分かりにくく、商品にしにくい観光であると答えた。さらに、エコツーリズムという概念は認識しているものの、それを踏まえた上でもコンベンション協会としてはエコツーリズムをメインにする予定はないと強調した。その理由をたずねたところ、それはエコツーリズムを求める観光客の需要が低いからと答えた。職員は自然環境を考える事は大事な事であると思っていると述べたが、そのようなテーマは一般大衆向けではないと指摘した。また、「ワイズユース」としての利用を重要視

すればマス・ツーリズムでも十分に自然環境に配慮できると答えた。最後にコンベンション協会は、最大の目的は釧路の認知度を上げる事であり、人が多く来る事が優先で、その手段はこだわっていないと結論づけた。

一方、エコツーリズム企業の職員は、コンベンション協会とは違った答えを述べた。インタビューでは、エコツーリズムは利用者の満足度が非常に高く、利用者は増加傾向にあると指摘した。実際、利用者の年齢層も広く、女性にも人気が高く、外国人もいると述べた。それを踏まえて、本社は人間も含めた全ての「自然」をテーマに専門家に話を伺う場を提案していると説明した。また、ガイドやツアーに参加する講師による解説によって、利用者は知らない世界への扉を開く事が可能になり、それが観光サービスとしても魅力的であると述べた。さらに利用者の新たな興味や好奇心を広げる手助けを行い、現地とのつながりも重視していると回答した。最後に、本社では特定の主義的にならず、広く一般に自然の多様性を大事に思う心を多くの人々に持ってもらえるようなエコツーリズムを目指していると答えた。

以上、2人のアクターの言葉をまとめると、各アクターが定義する観光の違いが浮き彫りになった。コンベンション協会の職員は、マス・ツーリズムの方が釧路の認知度をあげ、多くの人々に訪れてもらえるようなツアー商品を提供できると考えている。そこで、手間がかかり、かつ「人気がない」エコツーリズムを進める意思はないと述べた。一方、直接釧路湿原公園に関わっていないものの、エコツーリズム企業の職員は、エコツーリズム参加者は年々増加しており、決して商品化しにくい観光形態ではない事を強調し、主流のマス・ツーリズムでは味わえない自然環境を利用した観光への魅力を述べた。

では、実際に「国立公園」という現地で観光業を展開するネイチャーガイドはどのような認識を持っているのか。

(3) ネイチャーガイド

全業者にインタビューするのは困難であるため、今回

は釧路総合振興局の「北海道アウトドア優良認定事業者」から選び、4人の事業者（ネイチャーガイド）の貴重な意見を得た。回答内容に重複する点が多かったため、本項では基本的に3人の意見を取り扱った。本稿のインタビューの項目は以下の通りである。

- a) ネイチャーガイドにとって望ましい観光とは
- b) 観光客の違法行為を見かけた時の対応
- c) 「北海道アウトドア資格制度」に対する認識

a) ネイチャーガイドにとって望ましい観光とは

まず、宿泊施設とカヌーガイドを運営しているA氏は、インタビュー担当者に日本観光業にとってマス・ツーリズムは大切であると指摘したものの、「国立公園」を代表とする自然環境での観光の場合、観光客による自然破壊が生じないように、ビジターセンターや木道など自然環境へのインパクトが少ない場所での利用に限定するべきであると答えた。

次に、カヌーを用いた自然ツアーを実施しているB氏も大衆観光を促すような観光政策には難色を示したが、自然環境破壊への懸念ではなく、ツアー形態の観点から人が増えすぎると運営困難になり、釧路湿原の観光業は現状維持で良いと答えた。具体的にインタビューでは自分たちはカヌーガイドをメインに行い、ある程度の人数（少数）しか対応できないのでこのままで良いと指摘した。

最後に、宿泊施設とカヌーガイドを運営しているC氏も同様に少人数観光を支持する意見であったが、A氏に近い考えのもと、釧路湿原は、知床のような有名な観光地にならない方が良いとも付け加えた。実際、地域住民は観光地としての釧路の価値を知らない事が多く、地域住民の中には、観光客が増えたら生活に支障をもたらす、迷惑であるといった認識さえ持っているというインタビューで説明した。故に観光業に消極的な地域住民の理解や意識が変わらない限り、ここは観光地になってはいけないと強調した。

以上、インタビューしたネイチャーガイドは、自然環境を利用する観光については観光客の増加に懸念を持っている事で一致した。また現在の状況では、大人数でツアーを行う事は反対であり、仮に観光客が増加したとしても対応しきれないという意見であった。最後に、本稿で気になったのは、インタビューを通じて地域住民の存在を意識する意見がいくつか見られた事である。したがって、ネイチャーガイドからエコツーリズムの理念を重要視する姿勢を感じる事ができた。

b) 観光客の違法行為を見かけた時の対応

前述したように、レンジャーによると、釧路湿原国立公園で利用者は基本的に公園内でマナーを守り、自然破壊への懸念がないと述べた。本稿では、この点についても尋ねたが、その答えを見ると、利用者の自然破壊を阻止できていない事が浮き彫りになり、同時に「北海道アウトドア資格制度」の限界を知る事ができた。

まず、B氏は、自分たちのツアーの観光客はマナーを守っていても、他のツアーの利用者が守っていない場面を何度か目撃したと述べた。さらに大抵そのような場面では、自分たちもツアーを行っているの、その場で観光客を注意する事は難しいと答えた。その一方で、A氏はツアー参加者には厳しく指導していると指摘した。参加者が喜ぶならば環境に悪影響を与えても良い訳ではなく、「ダメな事はダメ」と伝え、参加者を正しい道に案内する事が重要であるとインタビューで説明した。C氏も同じ意見であり、ツアー参加者以外の観光客であっても厳しく注意する事を強調した。外国人観光客であっても同様であり、外国語で強く注意すると答えた。

ところが、ネイチャーガイド個人の信念や性格によっては、利用者の自然破壊を止められない場合がある事や、そもそもネイチャーガイドにはツアー参加者以外の観光客の違法行為を取り締まる権限がない事が大きな問題であると述べた。結局、注意した場合、観光客とのトラブルが生じる可能性が高く、自分たちにとって大きなコストとなる。そこで、インタビューのなかで、自分たちの

権限を強化する事が重要であると強調していた。

以上の意見から、レンジャーが述べた「国立公園」における観光客の違法行為問題については、現場に最も近いネイチャーガイドによって実際には大きな問題である事が明らかになった。

c)「北海道アウトドア資格制度」に対する認識

では「北海道アウトドア資格制度」に対して、どのような認識を持っているのか。この点についてもインタビューした。

まず、比較的ポジティブな意見を持っていたのがB氏である。インタビュー担当者には、この資格を持っている事でガイドをする上での責任感や自覚が生じると答えた。しかし、ガイドの資格がなくてもガイド自体はできるので、取らない企業も中にはいるとインタビューで説明した。また、利用者が企業を選ぶ要素に繋がるので、資格を取得するように推奨していると強調し、全員が資格を取り、全員で情報共有などをしながら一緒に発展する事が望ましいと述べた。

一方、A氏は資格に対してマイナスのイメージを持っており、主に3つ問題を指摘した。まず1つ目は、資格を持っている事に対して権限がなく、観光客が違法行為をしていても注意する事ができない事である。2つ目は、この資格制度は20年前に起きたアウトドア事故に対する安全面の強化として作られたのにもかかわらず、安全面に対する管理は個々のガイドに任されている上、行政は釧路湿原国立公園で実施されるガイドや業者を一切把握していない事である。そして3つ目は、観光客の多くは、ガイド全員が資格を持っていると思いツアーに参加しているのに対し、実際は資格を持っていない人の方が多く、その事を観光客は知らない事であると説明した。

C氏もA氏の1つ目の問題に対し同様の意見であった。ネイチャーガイドには有資格者専用の腕章などがなく、ガイド資格がある事による差別化がされていない事が問題であるとした。これは、観光客に注意喚起しかできない上、その際に自然資源の利用権利でトラブルになる事

もあるためであり、最重要課題であると説明した。これでは自然環境を十分に守る事ができないので、有資格者に権限や義務を与えるべきであると強調した。

以上、インタビューしたネイチャーガイドは、現在の「北海道アウトドア資格制度」に不満を抱いており、制度の早急な改善を求めている。この資格に権限がある事は観光事業を運営するだけでなく、エコツーリズムの魅力である環境教育の側面からも重要である。また、権限はネイチャーガイドが教育者としての能力を持っている事を示すものでもあり、不十分な制度は、「環境教育」の実施にも大きく悪影響を与えている事が明らかになった。

では、ネイチャーガイドはどのようになればよいのか。釧路を拠点にエコツーリズムを実施しているネイチャーガイドにとって、釧路湿原国立公園は生業の場である。河川の増水や野生動物の移動など、自然環境の変化がツアーの質を左右させるため、彼らは日頃から現場の見回りを欠かさずに行なっている。ネイチャーガイドが各ツアーの実施地で巡回をする事は、釧路湿原国立公園全体で自然環境の専門家が環境変化の見回りをしていると言ってもよいだろう。これはネイチャーガイドの数だけレンジャーが公園内を巡回しているのと同等の効果があると言える。

このような強みをさらに活性化するには、釧路湿原国立公園のガイド全員に「北海道アウトドア資格制度」の資格を義務化すると同時に、アウトドアガイドの権限を強化する必要があると本稿で考えている。観光客の違法行為は現場で取り締まらなければ意味をなさない。レンジャーを増員させるという対策が事実上不可能であれば、自然環境を守る義務と権限を持ったネイチャーガイドを増やしていく体制を作る方が現実的で、有効な対策であると言える。

むすびにかえて

本稿では、釧路湿原国立公園を事例に「国立公園」で

エコツーリズムを実施する事は観光の持続可能性を十分に果たす事が明らかになった。ただし、「国立公園」制度が「弱い」制度であるために観光開発を許しやすい性質を持っている事、エコツーリズムの認知度が低く、重要性が十分に理解されていない事が問題となった。加えて、エコツーリズムを実施するネイチャーガイドが持つ「北海道アウトドア資格制度」にはネイチャーガイドへの権限や義務を保障する力がなく、自然環境を観光客から守る能力を十分に持っているネイチャーガイドの活躍を妨げている事が明らかになった。以上の事から、北海道をはじめ、日本で取り組まれる観光政策が益々展開される現状を踏まえると、今後日本の自然環境を保護するためには、「国立公園」のような観光地ではエコツーリズム型の観光を実施する事が求められると予想された。

このように環境政策が不十分な状態で観光事業を強化する事は1930年代に起きた観光の拡大による自然破壊を2020年代で繰り返す危険性があると本稿では懸念している。一度崩壊した自然環境は簡単に再生できない。観光先進国を目指す前に、今一度日本の環境政策を見直す必要がある。

したがって、今後日本で環境政策を有効なものにしていくために観光体制の見直しが早急に求められており、民間の一部ではすでに自然環境に対して配慮をする事の重要性を理解している。そのような企業を筆頭に発展していく事で持続可能な産業が実現すると言える。一般の人々を中心に持続可能な観光業を展開していく事は日本を環境先進国へする大きな一歩となるのである。

しかしながら、「国立公園」を持続的に利用する上で、ここで取り上げた内容以外にも検討すべき要因が存在する。これについては十分に分析する事ができなかった。まず、「国立公園」へ実際に訪れている一般の観光客にインタビューやアンケートを実施する事ができなかった。次にガイド資格を持っていないネイチャーガイドにインタビューをする事ができなかった。最後に、「国立公園」に関連する全ての市町村や省庁にインタビューをする事ができなかった。ただし、本稿では、日本の「国立公園」とそこで展開される観光政策の実態を紹介し、

自然環境への配慮が不十分である事を明らかにした。本稿が新たに政策を作る際の手助けとなる知見になり得ると願っている。今後の展望として、「一般市民」の「環境教育」に対する認識や理解度を分析する事で、日本の環境政策を有効なものにするための提言に繋げる事としたい。

謝 辞

本研究の作成にあたり、本稿の要である貴重な声になって下さった皆様に心から感謝致します。また、総合研究大学院大学の高畑優氏、帯広畜産大学の吉川徳恵氏、伊藤彩乃氏には、本稿をより良いものにするためにたくさんの議論に付き合ってくださいました。ありがとうございます。

参考文献

本・雑誌論文

英語

Gissibl, Bernhard, “A Bavarian Serengeti: Space, Race and Time in the Entangled History of Nature Conservation in East Africa and Germany in Global Perspective” in *Civilizing Nature*, eds. Bernhard Gissibl, Sabine Höhler & Patrick Kupper (New York: Berghan, 2012) 102-119.

Harper, Melissa and Richard White, “How national were the first national park? Comparative perspective from the British settles societies,” in *Civilizing Nature*, eds. Bernhard Gissibl, Sabine Höhler & Patrick Kupper (New York: Berghan, 2012) 56-58.

Lewis Michael, “Globalizing nature: national parks, tiger resources and biosphere reserves in independent India”, in *Civilizing Nature*, eds. Bernhard Gissibl, Sabine Höhler & Patrick Kupper (New York: Berghan, 2012) 224-237.

Kubo, Takahiro, Yasushi Shoji, Takahiro Tsuge and Koichi Kuriyama, “Voluntary Contributions to Hiking Trail Maintenance: Evidence From a Field Experiment in a National Park, Japan,” *Ecological Economics* Vol.144 (2018): 124-128.

Kupper, Patrick, “Translating Yellowstone: early European national parks, Weltnaturshutz and Swiss model,” in *Civilizing Nature*, eds. Bernhard Gissibl, Sabine Höhler & Patrick Kupper (New York: Berghan, 2012) 127-128.

Shoji, Yasushi, Hyerin Kim, Takahiro, Kubo, Tetsuya Aikoh and Koichi Kuriyama, “Understanding preferences for pricing in Japan’s national parks using the best-worst scaling method,” *Journal for Nature Conservation* Vol.60 (2021): 1617- 1381.

日本語

イーグルズ・ポール、ステファン・マックール、クリストファー・ヘインズ『自然保護とサステナブル・ツーリズム』（平凡社、2005年）。

石井昭夫「観光政策」岡本伸之編『観光学入門』（有斐閣、2001年）、263-285頁。

岡本伸之「観光と観光学」岡本伸之編『観光学入門』（有斐閣、2001年）、1-28頁。

海津ゆりえ「観光と環境」岡本伸之編『観光学入門』（有斐閣、2001年）、149-166頁。

加藤則芳『日本の国立公園』（平凡社、2000年）。

上岡克己『アメリカの国立公園 自然保護運動と公園政策』（築地書館、2002年）。

環境省釧路自然環境事務所『日本の国立公園 釧路湿原国立公園』（環境省、2017年）。

環境省自然環境局国立公園課「奄美群島国立公園の誕生」『国立公園』第752号（2017年）

——「国立公園満喫プロジェクトの中間評価と今後の方向性について」『国立公園』第768号（2018年）。

古村学『離島エコツーリズムの社会学 隠岐・西表・小

笠原・南大東の日常生活から』（吉田書店、2015年）。

自然公園財団編『自然公園の手びき』（一般財団法人自然公園財団、2018年）。

瀬田信哉『再生する国立公園 日本の自然と風景を守り、支える人たち』（アサヒビール株式会社、2009年）。

高槻世紀『野生動物と共存できるか』（岩波書店、2006年）。

武内和彦・渡辺綱男編『日本の自然環境政策 自然共生社会をつくる』（東京大学出版会、2014年）。

二宮咲子「希少種保護をめぐる人と人、人と自然の関係性の再構築」宮内泰介編『なぜ環境保全はうまくいかないのか 現場から考える「順応的ガバナンス」の可能性』（新泉社、2013年）、78-99頁。

畠山武道・土屋俊幸・八巻一成編『イギリスの国立公園の現状と未来 進化する自然公園制度の確立に向けて』（北海道大学出版、2012年）。

ハニー・マーサ『エコツーリズムと持続可能な開発 楽園はだれのもの？』（有くんぷる、2016年）。

丸山宏『近代日本公園史の研究』（思文閣、1994年）。

村串仁三郎『自然保護と戦後日本の国立公園 続「国立公園成立史の研究」』（時潮社、2011年）。

——『国立公園成立の研究』（法政大学出版局、2012年）。

——『高度成長期日本の国立公園－自然保護と開発の激突を中心に－』（時潮社、2016年）。

安村克己「観光の歴史」岡本伸之編『観光学入門』（有斐閣、2001年）、31-56頁。

渡辺綱男「釧路湿原国立公園と自然再生」国立公園研究会・自然公園財団編『国立公園論 国立公園の80年を問う』（南方新社、2017年）、27-33頁。

インターネット

英語

National Park Foundation, *How Many National Parks are There?*, <https://www.nationalparks.org/connect/blog/how-many-national-parks-are-there> (2021.2.8 アクセス)

The Canadian Encyclopedia, *National Parks of Canada*,

<https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/national-parks-of-canada> (2021.2.8 アクセス)

日本語

一般社団法人北海道体験観光推進協議会 北海道アウトドア資格制度業務センター『北海道知事メッセージ』
<http://do-taiken.jp/governor/> (2021.1.25 アクセス)

上野観光連盟『公園誕生太政官布達 上野の歴史を知る』
<http://www.ueno.or.jp/history/> (2021.1.25 アクセス)

環境省『国立公園満喫プロジェクト等推進事業』
<https://www.env.go.jp/guide/budget/h30/h30juten2-sesakushu/007.pdf> (2021.1.20 アクセス)

環境省『国立公園の訪日外国人利用者数について』
<https://www.env.go.jp/press/105259.html> (2021.1.20 アクセス)

環境省『日本の国立公園』
<https://www.env.go.jp/park/daisetsu/index.html> (2021.1.25 アクセス)

観光庁「国際会議観光都市の認定について」
http://www.mlit.go.jp/kankocho/topics07_000053.html (2021.1.25 アクセス)

観光庁「出入国者数」
http://www.mlit.go.jp/kankocho/siryou/toukei/in_out.html (2021.1.25 アクセス)

Good・Day 北海道「自然と景観」
<https://www.visit-hokkaido.jp/category/21> (2021.1.25 アクセス)

国土交通省観光庁『明日の日本を支える観光ビジョン』
<http://www.mlit.go.jp/common/001126601.pdf> (2021.1.20 アクセス)

北海道 HP『北海道の概要』
<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/overview/index.htm> (2021.1.25 アクセス)

北海道 MICE 誘致推進協議会「釧路」
<https://hokkaidomice.com/kushiro/> (2021.1.25 アクセス)

環境省 HP「第3回国立公園満喫プロジェクト有識者会議 議事次第・配布資料」
http://www.env.go.jp/nature/np/mankitsu/03/conf/mat03_2-1.pdf

(2021.1.20 アクセス)

北海道観光復興機関『北海道アウトドア資格制度』
<http://www.hokkaido-taiken.jp/guide/> (2021.1.25 アクセス)

内閣府「国立公園に関する世論調査」『世論調査』
<https://survey.gov-online.go.jp/h25/h25-kouen/zh/z04.html> (2021.1.20 アクセス)

インタビュー

ネイチャーガイド D 氏 (2018 年 6 月 13 日実施)

一般社団法人釧路観光コンベンション協会 (2018 年 6 月 18 日実施)

北海道釧路総合復興局環境生活課 (2018 年 6 月 19 日実施)
釧路市役所 (2018 年 7 月 3 日実施)

ネイチャーガイド C 氏 (2018 年 7 月 6 日実施)

釧路開発建設部の職員 (2018 年 7 月 9 日実施)

釧路湿原自然保護官 (2018 年 7 月 9 日実施)

釧路湿原自然保護官補佐 (2018 年 7 月 9 日実施)

ネイチャーガイド A 氏 (2018 年 7 月 13 日実施)

ネイチャーガイド B 氏 (2018 年 7 月 14 日実施)

観光庁の職員 (2018 年 9 月 3 日実施)

エコツーリズム企業 (2018 年 10 月 1 日実施)

Abstract

The aim of this research is to analyze the compatibility between the “tourism policy” and “environmental protection policy” implemented by Japanese government. To achieve this goal, this paper focused on Japanese National Park System and it is divided in four sections. In the first two, this study reviews the history of Japanese national parks and remarks the negative effects that massive tourism has on environmental protection. Later, in sections three and four, this paper explains the main aspects of the case study (Kushiro Shitsugen National Park) and shows the results

of the interviews carries out with the actors involved in the tourism policy in this park. The main result is that there is a discrepancy among stakeholders around a profitable tourist activity and the establishment of true environmental protection. In conclusion, this study shows that there are not the conditions to implement a massive tourism activity in Japanese National Park System. It is necessary to rethink a policy that allows a sustainable use of national parks and seek a tourism policy that contributes to environmental protection.