

野外レクリエーションにおける受益者負担論について

佐野 裕

About the Users-Pay Principle in Outdoor Recreations

Sano Hitoshi

I. 問題の所在

自由時活動のフィールドとして海や山などの大自然に対する需要が高まってきているが、一方でその自然が著しく疲弊し、汚染や損壊が止めどなく進行している事態が憂慮されている。尾瀬沼をはじめとする自然景勝地には多くのツーリストが殺到し¹⁾、自然の商品化ともいえる大規模リゾート開発に伴う自然破壊²⁾とも相俟って、野外レクリエーションによる自然の過剰利用（オーバユース）や利用者のマナーが問題となっている³⁾。

それでは、公共財（自然公物）⁴⁾である自然の保全、維持管理という環境コストは誰が負担すべきか。国民からその管理運営を信託された国や地方自治体が負担すべきだとする主張もあれば⁵⁾、野外レクリエーション参加者など特に利益を受ける特定個人の負担（受益者負担の原則：Users Pay Principle）とする見解⁶⁾や、自然を破損・汚染させた原因者の負担（汚染者負担の原則：Polluters Pay Principle）⁷⁾とすべきなど、様々である。

野外レクリエーションにおける自然利用の料金徴収制については、環境庁の「利用者協力金」（1988年）や林野庁の「森林環境整備推進協力金」（1996年）など、その導入が繰り返し図られた所謂「入山料」をめぐっての論議や、法定外目的税としてわが国で最初に導入された河口湖の「遊漁税」（2001年7月施行）の例などがある⁸⁾。こうした所謂「環境課徴金」：environmental charges⁹⁾の導入については、受益者負担や汚染者負担という視点からだけでなく、有料化による利用者数の調整（visitor control）や環境意識の啓発という政策的視点からのアプローチもあり¹⁰⁾、制度的にも理論的にも検討すべき課題は少なくないと思われる。

たとえば、民間の漁業協同組合によるスキューバダイバーからの潜水料徴収は「不当利得に当たる」とする東京高裁の判例¹¹⁾にも見られるように、自然公物は国民が自由に使用できるものであり、「入山料」や「入園料」あるいは「潜水料」や「遊漁税」などを徴収するには法的根拠(rules of law)が求められる。また、たとえ法的根拠にもとづく行政当局の課徴であっても、国民(利用者)のコンセンサスが得られなければ制度としての実効性を欠くことになる。

それでは、われわれ野外レクリエーション愛好者は、こうした公共用物である自然利用の有料化政策について、どのように考えればよいのであろうか。

註

1. たとえば、群馬県衛生環境研究所員の矢島久美子主幹は、第6回世界湖沼会議（茨城県つくば市）において、沼を訪れるハイカーの増加による尾瀬沼の水質悪化について報告している（「尾瀬沼の水質悪化—観光客

増に警鐘」朝日新聞、1995年10月25日)。こうした尾瀬沼の観光地化を象徴する事例には、“尾瀬を埋める人や車の行列”（早朝の5時半頃には尾瀬へのゲート入口に既に5、60台の大型バスが並んでいる例）や100メートルにおよぶトイレの順番待ちの例などが挙げられる（朝日新聞投書欄、1998年6月21日）。また、東京農大造園学科・自然環境保全学研究室では、尾瀬のオーバーユース問題に関連して「適正収容力」を算出する基礎データを収集しているが、ピーク時には一日一万人が訪れる状況にあるという（2001年9月8日付学生新聞、第1633号）。

2. 雑誌「技術と人間」特集：奪われる自然と環境（1980年2月号）、ゴルフ場問題全国連絡会・編「リゾート開発への警鐘」星雲社（1990年）、佐藤誠「リゾート列島」岩波新書（1990年）、雑誌「世界」特集：誰のための何のためのリゾート（1990年6月号）、大野隆男・佐々木勝吉・中山研一「リゾート開発を問う」新日本新書（1991年）、朝永彰「エコロジカル・リゾート」学陽書房（1993年）、鬼頭秀一「自然保護を問い直す」ちくま新書（1996年）、石川徹也「日本の山を殺すな」宝島社新書（1999年）など。

朝日新聞（2000年7月2日）は、1987年に施行された所謂「リゾート法」による自然破壊や財政破綻の深刻な状況について、“わたしたちの15年—瓦礫のリゾート”（「つけ」に苦しむ自治体）というタイトルで報道した。同紙は、国民の「公共財」である自然管理のあり方を見失い、自然を私物視した国家や地方自治体、政治家やゼネコン、銀行などの無責任な体質を批判する佐藤誠（熊本大学教授）の談話を掲載し、リゾート法の問題点を指摘している。

3. 1997年6月5日の朝日新聞は野外レクリエーションによる環境破壊の問題点として、『迷惑ですアウトドア』と題した批判記事を掲載し、『環境破壊する非常識RV族』という読者の声を紹介している（1995.8.24）。たしかにアウトドアブームを背景に河川敷を走り回る4輪駆動車が増加し、野鳥の棲家や貴重な植物の生育地が踏み荒らされ、バーベキューのゴミなどで河川環境が破壊されている現実がある。建設省も「河川法施行令」を改正し、平成9年12月1日からは河川区域へのモトクロス・バイクや自動車の乗り入れの規制をはじめた。規制の内容は、国や都道府県が自然環境保護の観点から禁止区域を指定した場合、そこに車などを乗り入れると3ヶ月以下の懲役または20万円以下の罰金を科すというものである（1997年12月1日付、赤旗）。また、埼玉県日高市は、「憩いの場所に本来規制はなじまないが、一部の心ない人たちを注意するにも根拠がいる。マナーの向上を期待したい」（同市環境保全課）として、1998年4月から高麗川の流水区域に限って車の乗り入れを禁止する「環境保全条例」を制定している（1998年4月15日付、朝日新聞）。アメリカにおける問題行動にはpoaching, vandalism, rowdyism, littering, over-useなどが挙げられている—（Douglas M. Kundson, Outdoor Recreation, Macmillan publishing, 272p.569-575, 1980.）。

ところで、藤原信編著「スキー場はもういらぬ」（緑風出版、1994年）などにも指摘されているが、拝金主義的経済至上主義による自然破壊の現状も無視することはできない。もちろん、公営および第3セクター方式による野外レクリエーション施設などのリゾート開発も自然破壊をもたらしているが、問題はそうした自然景観の破壊だけではない。政官財が一体となって推し進めている開発政策が、むしろ農山漁村空間の第三次産業化をもたらし、山村の生産基盤の脆弱化と里山の荒廃を招いている（松村和則「レジャー開発と地域再生への模索」鳥越皓之「講座環境社会学第3巻自然環境と環境文化」所収、有斐閣、2001年、217-241頁）。

4. 真淵勝によれば、「公共財とは、費用を払わなくとも、払った人と同様に、同じ量の便益を受け取ることのできる性質をもつ財やサービス」であるという（青木昌彦著「比較制度分析に向けて」についての書評より：2001年8月26日付朝日新聞）。また、原龍之介は、公共財とは直接に公共の福祉の維持増進を目的として、一般公衆の共同使用に供せられる物（公共用物：öffentliche Sachen in Gemeingebrauch）であり、（野外レク

リエーションの活動フィールドとなる) 河川・湖沼・海浜、国有林など自然の多くは、自然状態のままに既に公共の用に供されうる実体を具えている自然公物 (natürliche öffentliche Sachen) であると規定している (原龍之介「公物營造物法」新版法律学全集13-II、有斐閣、平成2年第6冊、60 - 68頁)。なお、水、大気、土地などを「環境公物」(磯部力) として捉え直す見解もあるというが (伊藤和子、公有水面埋立法の沿革、成田頼明・西谷剛編「海と川をめぐる法律問題」所収、河中自治振興財団、1996年、60頁より)、ここでは国民の信託にもとづいて国および地方自治体が管理する自然環境を「自然公物」と解釈する。

5. 伊賀野明「新たな装いの受益者負担論をつく」(「スポーツのひろば」NO.317,2000年1月号,44頁)や、林野庁に対する日本勤労者山岳連盟、全国勤労者スキー協議会などの「入山料」撤回の申し入れ書など。林野庁の「入山料」構想は、林野庁通達「レクリエーションの森整備モデル事業の実施について」(1986年5月)を根拠に、その導入が繰り返し試みられているが成功するに至っていない。1996年からの導入を図った「森林環境整備推進協力金」はスキーヤーなどからリフト券に200~300円上乗せして徴収するというものであったが、世論の反対が強く断念した経緯がある。国立公園の維持管理の費用は国家予算で賄うのが原則とする所謂「入山料」反対の態度表明は、政党では日本共産党国会議員団が環境庁長官に宛てた「尾瀬の自然保護と『入山料』問題についての申し入れ」だけである。参考までに下記に全文を紹介する。

尾瀬は、世界でも有数の高層湿原を有し、貴重な高山植物などの生態系は高い学術的価値をもっています。国の特別天然記念物や日光国立公園の特別保護区に指定されている尾瀬の自然を保護することは、きわめて重要です。同時に、日本を代表する山岳自然としてたしまれてきた尾瀬の自然を、どのように維持・管理するかということは、尾瀬を愛する多くの国民が目にする問題です。

近年、過剰利用などによる自然破壊が問題とされている尾瀬の自然保護をめぐって、関係団体の間で様々な議論が行われています。新聞等の報道によれば、環境庁は、尾瀬における污水处理や木道整備などの費用の一部を、「入山料」として利用者から徴収する方式を導入する方針をかため、8月8日に行われた「日光国立公園尾瀬地区保全対策推進連絡協議会」(環境庁、地元3県の自治体で構成)で正式に提案したといわれています。新たに導入する污水处理の費用に加えて、従来国や自治体の予算で行っていた木道整備の費用まで利用者から徴収するというのです。このような「入山料」の徴収という方針は、単に尾瀬だけの問題ではなく、日本の国立公園のあり方の根本にかかわるものです。

本来、国立公園の維持管理の費用は、国家予算でまかなうのが原則です。国立公園は遊園地などとは違い、そこを訪ねる人を楽しませるだけのものではなく、国民全体にとって共通の財産ともいえる優れた自然環境を保全し、子孫に伝えていくという役割をもっています。そのための費用は国が支出するのは当然であり、自然公園法にも利用者から「入山料」を徴収する規定はありません。ところが実際には、国の国立公園施設整備予算が最近10年間に17%も削減されており、国立公園の管理のための国の責任をはたせる状態ではありません。こうした現状を改めるのではなく、逆に「入山料」制度を導入し利用者負担を求めるということは、国立公園の自然保護に関する本来の国の責任を放棄することにつながる危険が大です。

さらに、一昨年「総合保養地域整備法」(リゾート法)の成立によって、大観光資本などによる新たなリゾート開発が、国立公園内に次々と計画されるなど、各地で自然破壊が進められています。こうした自然破壊を規制することこそ必要であり、それをせずに、こうした観光資本などの事業活動による自然破壊のツケを、「入山料」の形で一般の利用者に負担させることによって、自然を保護することはできません。尾瀬の自然保護については、尾瀬の自然の現状や人為的行為の自然に与える影響などについての科学的調査を

きちんと行い、それを基礎に、関係者・団体の意見をよくききつつ、国民の納得できる方法で、国が責任をもって対策をすすめるべきです。以上のことから、次の点について要請するものです。

1. 利用者から「入山料」を徴収するという方式を導入しないこと。
1. 水対策や木道整備など、尾瀬の自然保護に必要な費用については、国立公園制度の本来の趣旨をふまえ、国が責任をもって支出すること。
1. 尾瀬の自然の現状、し尿・排水の影響や尾瀬沼での発電用取水などの人為的行為の自然に与える影響などについて、科学的調査・研究を国の責任で行うこと。
1. 尾瀬の自然保護のあり方については、前項の調査・研究の成果をふまえ、自然保護団体、登山団体など関係者の意見をよくきき、合意を得てすすめる努力をすること
1. 当面、混雑時にマイカーにくわえて、観光バスの沼山峠、鳩待峠への乗り入れを規制するなど、実施可能な対策を行うこと。
1. 尾瀬をはじめとした国立公園のレンジャーを増員すること。

1989年9月1日 日本共産党国会議員団

環境庁長官 志賀 節殿

6. 加藤峰夫「国民全体の負担から利用者の負担へ」(『国立公園』NO.548/NOV.1996.P.12-16)には、カナダの国立公園における受益者負担の事例が紹介されている。
7. 世界資源研究所編、R・レベット他著、飯野靖四監訳「緑の料金」(中央法規出版,1994、121-135頁)では、公有地のレクリエーション利用料は環境課徴金 (environmental charges) の中の環境破壊活動に対する「行動課徴金」の一つにカテゴライズされている。また、阿部泰隆「尾瀬の入山(入園)規制」(『法学セミナー』4/1990、NO.424所収,P.66-70)には、入山規制と自然享受権および汚染者負担原理についての法律学の考え方が示されている。
8. 富士五湖の一つである河口湖に接する山梨県の3町村が、7月から「遊漁税」の徴収を始めた。釣り人の負担で湖畔の駐車場やトイレの整備などを進めるという全国初の法定外目的税として注目された。これまで河口湖・勝山村・足和田村は、湖畔の環境整備に年間2000万~2500万円の負担をしてきたが、2000年4月に施行された「地方分権一括法」によって可能になった法定外目的税として釣り人から一人200円の「遊漁税」を徴収する制度を導入した。実施後1ヶ月間の税収は3町村で計656万5800円と報道されており、釣り人の「釣れるなら仕方ない」という消極的賛成意見もあれば、「駐車場の整備費などは、釣り券の1000円で賄えるのではないか」という批判的意見もあるという(朝日新聞、2001年8月26日)。
9. 世界資源研究所編、R.レベット他著、飯野靖四監訳「緑の料金」、中央法規、1994。124頁によれば、野外レクリエーションによる自然利用の料金は、「環境課徴金」の一つである「環境破壊活動に対する行動課徴金」の例として挙げられている。ところで受益者負担金は、財政学的には「特別賦課金」の範疇に位置づけられるという(田中啓一「受益者負担論」、東洋経済新報社、昭和54年、218頁)。すなわち、「特別賦課金」とは道路・水道などの公共事業によって特別の利益を得た個人や法人から、その開発利益を社会に還元させるために事業コストの一部を負担させるものであり、それは受益者負担が主体になるという。この範疇にはマイナスの便益(損害)を補填するための「特別課徴金」(負担金)も入るとされ、公害税、汚染者負担金などがそれに該当するという。

しかしながら「特別賦課金」あるいは「特別課徴金」と云うも、いずれも“special assessments”(英)、

“Beiträge” (独)と同義であり、同じ意味をもつ用語といえる。上に参照した田中のように、同一文中において異なった意味を持つ用語として使い分けることは概念上の混乱を招くだけである。なお、同書218頁では「特別賦課金」の一つに受益者負担金を挙げながら、275頁では逆に受益者負担のカテゴリーに「特別課徴金」を例示するなど、本稿が参照した財政学の文献では「特別課徴金」「特別賦課金」「受益者負担金」の術語上の身分関係は曖昧であるように思われる。「特別課徴金」という用語は、財政学の分野は別にして行政学の分野では用いられることの少ない用語のように思われる。「新法律学辞典」(竹内昭夫ほか編、有斐閣、平成元年、第3巻)、「法律用語辞典」(法令用語研究会、2000、10、第2版)や「法令用語辞典」(吉国一郎ほか編、平成13年)などには収録されていない。本稿では、行政機関がベネフィット・アプローチ(受益者負担や汚染者負担)にもとづき、自然を利用する行為に対して租税以外に課す目的税や使用料・利用料などの総称として、「環境課徴金」: Environmental chargesという用語を使用する。

ところで、「課徴金」: chargesとは特別の受益に対する対価であり、その用途は当該サービスのコストを賄う財源として使用される—(“earmarked to cover the cost of these services except Emission charges”, : Timothy O’Riordan ed. Ecotaxation, Earthscan publications, 46,p.225-226, 1997—)。また、OECDの定義では、“taxes”は政府・地方自治体の一般財源として強制的に徴収され、行政サービスとの直接的対応関係は必要とされない財源であるとされる—(“A compulsory payment which does not directly purchase a benefit is classified as a tax”, : Environmental taxes are based on the environmental characteristic of the taxed item, but the revenue is not affected to specific environmental purpose and goes to the general budget. ibid.p.47,p.225)。しかしながら「税」にも、日本の租税体系には「入猟税」のように用途を限定した目的税(地方税)があり、英語圏でもearmarked taxesという用語があるように、chargesは用途を限定した特別財源であるが、一般財源としてのtaxesにも用途を限定した「税」のカテゴリーがある。したがって「環境課徴金」という用語には、環境保護のための特別財源として徴収されるchargesと、特定の環境保護に限定されず広く環境保護のために自由に運用できるtaxesの二つのタイプがあるといえよう。

10. たとえば「尾瀬の自然を守るためには早急に入山規制が必要であり、自然環境の保全料(入山料)として大人ひとり2000円、子供1000円(程度)を徴収する」(『尾瀬を守る懇話会』世話人代表・大石武一環境庁長官)という提言などが、その一例である(加藤峰夫「国立公園有料化問題に関する一考察」『エコノミア』第41巻第2号、1990、9、27頁より)。

15. “潜水料徴収は「不当な利得」—東京高裁、返還命令”(朝日新聞、1996年10月29日)

II. 受益者負担論の法理について

国および地方自治体のおこなう行政サービスに対し、「租税」以外の反対給付を求める受益者負担論の歴史は古く、ローマ法にもその規定が見られるという¹⁾。イギリスでは1427年に受益者負担制度の端緒がみられ、アメリカ(マサチューセッツ州)では1858年に導入されたのがその嚆矢とされる。日本では都市計画事業の財源として制度の導入が図られ、法制的には大正8年制定の都市計画法および道路法において定着したとされる。特に昭和40年代以降の公共事業に関連する法律には、その殆んどにこの受益者負担の規定が盛り込まれているという²⁾。

受益者負担とは、行政法上は特定の公の事業に必要な経費に充てるため、その事業により特別の利益を受ける者に負わせる負担のことであり、金銭給付義務を通例とする。これを「受益者負担金」という³⁾。古典的概念では公共事業による「開発利益」の吸収・還元という性格をもつとされたが、受益者負担の考え方は現在でも租税以外に課徴する所謂「特別賦課金」: Beiträge(独)、special

assessments(英)を正当化する理論的根拠となっている。この受益者負担の考え方は、今日ではより広義に解釈され、使用料(利用料)、公共料金、手数料、負担金、分担金など租税以外の課徴(一部の目的税を含む)は、すべて受益者負担金のカテゴリーに含めるのが一般的となっている⁹⁾。たとえば、国または地方自治体の社会福祉サービスなどの受益者に経費の全部または一部を負担させることなどはその適用例の一つであり、条例にもとづいて徴収される。このような受益者負担の拡大解釈は、先に述べた開発利益の社会的還元という古典的概念からは乖離し、「負担の公平性」や「自己責任性」という衣を纏った弱者切り捨ての「強者の論理」として機能することがある。特に医療や介護、年金などの領域では、野木の指摘する“「受益者負担」の恐怖”⁹⁾ともいうべき問題状況が生みだされている。もちろん、行政コストは租税をもってまかなうのが財政の基本であるとして公共サービスは全額租税負担が原則とする見解も含め、その負担区分は論者によって多様であり、受益者負担とは何かの概念も異なる⁹⁾。加えて今日では、公共サービスの概念についても様々な論議があり⁹⁾、「公共性」をどのように捉えるかによって現実の政策決定も異なってくる。

ところで、英語のtaxはラテン語のtaxare: 評価するに由来し、ドイツ語のSteuerには“強要された贈与金”の含意があるという⁹⁾。一般に租税とは、国または地方自治体はその課税権: taxing powerにもとづき、一般経費の財源調達のために法律が定める課税要件に該当するすべての者に対し、課税標準にしたがって均等に賦課する金銭給付のことであり、特定利益の給付に対する反対給付としてではなく社会の共通利益のために徴収されるものである。したがって特定利益である行政上の各種の使用料、手数料、特権料などは租税と区別され、「受益者負担金」の範疇にカテゴライズされる⁹⁾。それでは野外レクリエーションにおける自然利用は特定利益の享受なのか、それとも共通利益の享受なのか。

改めて述べるまでもなく、野外レクリエーションにおける自然利用は、法的には行政サービスの一つである自然公物(公有地や公有水面)の使用という性格をもつ。鈴木武雄によれば¹⁰⁾、行政サービスの負担区分には全額租税負担の「無償公共サービス」と、全額受益者負担の「有償公共サービス」およびコストの一部を受益者が負担する「部分的有償公共サービス」の三つのタイプがあるとされる。野外レクリエーションにおける自然利用とは、この負担区分のいずれに位置づけられるべき行政サービスなのであろうか。

前章で触れた「尾瀬の自然保護と『入山料』問題についての申し入れ」¹¹⁾には、登山のような自然公物の利用は「無償公共サービス」とするのが原則であるとする主張が述べられている。すなわち、自然は国民の共有財産として国および地方自治体に信託されたものであり、受託者である行政体はその維持管理について責任があり、経費は租税によって賄うのが基本であるという論理である。

こうした「公共信託」によって保護される受益者(国民)の権利とは、どのような内容を含む権利なのであろうか。それはアメリカの環境保護法における入会権、入浜権、自然のレクリエーション的利用などの判例にも明らかなように¹²⁾、自然に対して自由にアクセスできる慣習権: custom rightとしての所謂「万民自然享受権」: Allemansrätten¹³⁾ともいうべき権利であり、「通常、承認および黙認によって、および長期的、不変の習慣によって取得した人びとの慣習(usage or practice)」¹⁴⁾を法源とする権利といえる。人権発達の歴史的な脈に位置づければ、“人は、生まれながらにして等しく自然の恵沢を享有できる自然権の基本権を有する”¹⁵⁾と読み直すことができる。つまり、“われわれの共有財産である山に登ったり海に潜ったりして遊ぶのに何故、利用料を支払わなければならないのか”というコモンセンスの根底を成す権利である。

ところで「自然公園法」(1957.6.1施行、1990.6.5改正)の第1条には、「この法律は、すぐれた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図り、もって国民の保健、休養及び強化に資することを目的とする」とある。しかしながら森林レクリエーション¹⁶⁾の活動フィールドに関する基本法ともいえるこの「自然公園法」や「同法施行令」(1957.9.30、1991.7.5改正)、「同法施行規則」(1957.10.11、1990.10.2改正)ならびに「森林法」(1951.6.26施行、1991.4.26改正)などには、自然の利用料徴収についての明文規定がない。また、「レクリエーションの森の管理運営について」(林野庁長官通達、1973.9.26、1990.5.16改正)、「森林の保健機能の増進に関する特別措置法施行令」(同法施行規則)(1990.4.27)ならびに「森林空間総合利用整備事業の実施について」「同通達の運用について」(林野庁長官通達、1987.2.9、1989.4.27改正)などの森林レクリエーション関連の法令、通達などにも、事業活動についての規定はあるが、レクリエーション活動に関する利用料金徴収の規定はない。したがって利用料を「徴収する」「徴収しない」は行政主体の裁量事項として、法的にはなんら問題とならない事案であるように思われる。しかしながら敢えて法令上の根拠をめぐって受益者負担の是非を問うというのであれば、地方自治法第224条の「地方公共団体は、政令で定めた場合を除くほか、数人又は地方団体の一部に対して利益のある事件に関し、その必要な費用に充てるため、当該事件により特に利益を受ける者から、その利益の限度において、分担金を徴収することができる」とする規定にもとづき、利用者には受益者負担を適用することが可能であるとの法解釈も成り立つ¹⁷⁾。

とはいえ、日本の国立公園は基本的に無料であり、利用者の最も多い富士箱根伊豆国立公園(国公有地約60%、私有地約40%、年間利用者数は約9900万人)においても、土地の所有形態には関係なく、富士山や箱根の山に登るのに入山料は徴収されない。もっとも歴史的に見れば、富士登山に入山料が徴収された時代もある。たとえば永禄4年(1561)の北条氏文書には「通行税」の徴収についての記録があり、須走口に「道者関」を毎年のごとく設けよとの下知が記されているという¹⁸⁾。「道者関」とは富士道者から通行税を取り立てる関所であり、武田・北条時代には武田側が黒駒、河口、船津、吉田を管轄し、北条側は武州秦沢郡水之本、相模関本、須走などに関所を設け、道者から一人四銭(吉田)または三銭(水之本)を徴収し、国の財源としていた。また、文政6年には「山役銭」(通行料金)として百三十三文が徴収されたという「先達許状」の記録も残されている¹⁹⁾。

アメリカの国立公園では、National Recreation AreasとNational Park Service's "Golden Eagle Passport"以外の大部分が無料であるが、その他は利用料を徴収する「部分的有償公共サービス政策」: "a partial pay-as-you-go policy"がスタンダードになりつつある²⁰⁾。1970年代の例では20の国立公園が「車両入園料」: entrance fee for carsを徴収しており、「個人別入園料」: a per-person feeを徴収するところは少なく、27の国立公園は無料であったという。上に記した "Golden Eagle Passport" とは、"The Land and Water Conservation Fund Act of 1965" (P.L.88-578)の改正によって導入された制度であり(1972年改正、P.L.92-347)、パスポート(年間10ドル)を購入すればすべての国立公園および農業省管轄下の国立レクリエーションエリアを何処でも自由に利用できるという制度である²¹⁾。

なお、わが国の国立公園がはじめて採用した利用者負担制度である公園内の駐車料金徴収については、「国がこういうかたちでお金を徴収することはおかしい、といった反対意見も強い。しかし、このお金によって誰かが潤うわけではない。ビジターが国立公園をより快適に気持ちよく利用するための費用として使われるのだ。目くじら立てずに協力すべきだ」²²⁾という主張もある。しかしな

がら国立公園の予算が不十分な状況にあれば、自然保護という視点から国の財政政策を批判することは国民の当然の権利であり、自然保護のプライオリティを予算編成にどのように位置づけるかという論議を求めることは国民の義務でもあるといえる。むしろこうした論議を欠いたまま国民に新たな負担を求める受益者負担論に対しては、納税者として異議申し立てをすることこそ健全な民主主義的精神の発露であり、無駄な公共事業や不明朗な財政支出がまずもって糾されるべきである。まして国の林業政策によって生みだされた林野庁の財政赤字²³⁾の財源確保のためであれば、そうした受益者負担論にたいしては“目くじらを立てて”反対することこそ求められるべきである。

改めて述べるまでもなく、自然享有権とは「自然を楽しむのはタダだ」²⁴⁾とする権利ではない。それは「人が生まれながらに身に受けて持っている、自然の一員として自然の生態系のバランスを維持する権利」²⁵⁾であり、現在および将来の世代に良好な自然環境を維持し継承する権利としての〈行動の論理〉でもある。いずれにしても、所謂「入園料」(入山料)の徴収は自然環境保全の財源および自然の過剰利用を改善するための「環境課徴金」という枠組みを越えて徴収することは許されない。自然のレクリエーション的利用と自然環境の保全とが矛盾すれば、良好な自然環境を次世代に継承するために、そのレクリエーション的利用は当然に抑制されなければならない。キャンプ禁止や入山禁止の措置がとられるだけでなく、environmental chargesというインセンティブによるビジターコントロールも必要になるといえる。2001年9月13日付朝日新聞の投書欄には、「入山料払って山を守りたい」という読者の声が届けられている。

「この夏、念願だった岩手県の早池峰山に登った。民宿で形態トイレが売られているのに驚いた。山歩きを始めたばかりの私には、山に対して襟を正すきっかけになった。高山植物の宝庫であるこの山。かれんな花の咲く登山道で、ところどころに排泄後のティッシュを目にして心が痛んだ。また新聞で、山頂トイレをボランティアで担ぎ下ろしている方々の記事を読んだ。一つの思いが強くなった。山は「だれの土地でもない」と無意識に思い込んで出かけて行く。人類発生の前から動物が住み、植物が育っている。その生態系に、人間が無作法に足を踏み入れ権利が野放図に許されることは、どこかおかしい。現に、そのしりぬぐいはボランティアの人たちの誠意に甘んじている。私は、登山者のルールを守った上で、さらに入山料という形でお金を払うことを提案したい。もちろん、山を守るために使われる。自然は、もうこうしたシステムの上でないと守りきれない瀬戸際まで来ているのかもしれない。」(地方公務員 北条雅子、神奈川県相模原市)

ところで、「森林とみどりに関する世論調査」(平成5年総理府「全国世論調査の現況」：調査14—問4)によれば、森林保護の経費を『一部負担すべきである』とする意見は54%であり、『負担必要なし』(17.2%)、『一概にいけない』(23%)、『わからない』(5%)であったという。アメリカの例では、4ドルから5ドル程度なら支払っても良いという調査結果が報告されている(Clawson and Knetsch)²⁶⁾。

自然公物のレクリエーション的利用者が自然の自浄作用の機能する許容範囲内に留まっていれば、このようなレクリエーション的自然利用の有料化や利用規制(入山禁止など)の問題が政策課題となることもない。それでは、こうした自然のレクリエーション的利用における受益者負担について、今日の大学生はどのような意見を持っているのであろうか。

註

1. 田中啓一「受益者負担論」東洋経済新聞社、昭和54年、57-58頁。イギリスでは1427年にその端緒が見られ、アメリカでは1858年にMassachusetts Bay Colonyで実施されたのが最初とされる。
2. 同上書。57-59頁
3. 同上書。51-57頁、および法令用語研究会編「法律用語辞典」(有斐閣、2000.10)などを参照。
4. 同上書(田中啓一)、54頁。もちろん、「受益者負担金」を税の一種と考える有力な見解もある(同書76-77頁)。
5. 野木裕子「受益者負担」の恐怖、(雑誌「世界」第649号所収、1997年9月、50-59頁)
6. 牛嶋正、受益者負担原則に関する一考察、「オイコノミカ」第9巻第3.4号合併号所収、17-27頁。とはいえ、“狭義の受益者負担を「利益者負担」とよび、広義の受益者負担を「利用者負担」とよぶことにしよう”(19頁)などという論述は精度を欠く。
7. 地方自治総合研究所監修、今村都南雄編「公共サービスと民間委託」敬文堂、1997年第2刷。
8. 古田清司「リーディング・やさしい財政学」中央経済社、平成2年95頁。
9. 田中二郎「租税法」(法律学全集11)、岩波書店、昭和56年1-2頁。
10. 鈴木武雄「国庫負担と受益者負担」、『武蔵大学論集』所収、第16巻、第33号、1-33頁。
11. 前節(註9)参照のこと。
12. 畠山武道「アメリカの環境保護法」北海道大学図書刊会、1992年。
13. 阿部泰隆「万民自然享受権」、『法学セミナー』所収、10/1979年112-117頁。
14. 前掲書(畠山)、164頁。
15. 1986年10月18日に採択された日本弁護士連合会「自然保護のための権利の確立に関する宣言」の中で、「われわれは、自然を公共財として後の世代に継承する義務があり、一部の者がこれを独占的に利用し、あるいは破壊することは許されるべきではないと考える。人は、生まれながらにして等しく自然の恵沢を享有する権利を有するのであり、これは自然の法理に由来する。(後略)」として“自然享有権”を規定している(山村恒年「自然保護の法と戦略」有斐閣、1994年第2版、396-410頁より転引用)。
16. 用語の定義は、科学技術庁資源調査会勧告第19号「自然休養地としての森林の保全開発に関する勧告」(1966.8.23)およびRobert W. Douglass, Forest Recreation, Pergamon press, 1975などを参照。
17. 北野弘久「現代税法講義」法律文化社、1995、2訂版第3刷、15頁。
18. 鈴木昭英編「富士・御嶽と中部霊山」(山岳宗教史研究叢書9)、名著出版、昭和52年60-61頁。
19. 同上書。49-50頁。
20. Joseph R. MacCall & Virginia N. MacCall, Outdoor Recreation, Rruce, p.323, 1977. および前掲書(註16、Douglass) p.193.
21. Clayne R. Jensen, Outdoor recreation in America, Burgess Publishing Company, p.99, 1977.
22. 加藤則芳「日本の国立公園」平凡社新書、201頁。
23. 笠原義人「よみがえれ国有林」リベルタ出版、1997年第2刷。
24. 岡島成行「アメリカの環境保護運動」岩波新書、1990年77頁。
25. 山村恒年「自然保護の法と戦略」有斐閣、1994年第2版第1刷、396-410頁。
26. 前掲書(註22、Clayne) p.203.

Ⅲ. レクリエーション的自然利用の有料化に関する大学生の意見

レクリエーション的自然利用における受益者負担の是非について、横浜国立大学の二つのクラスで受講生の意見を聞いてみた。以下に示す図は両クラスの意見を集約し、単純集計した結果である。図1に示すように69%の学生が受益者負担の考え方に賛成しており、反対意見は約30%という結果を得た。

賛成の理由には、「できる限りローインパクトを心掛けても人間の活動は自然の生態系になんらかの影響を及ぼすことは避けられず、加えてゴミの処理をするなど良好な自然環境を維持するためには経費が必要となる。そうした経費は、自然を汚す補償費として利用者が負担するのが当然であり」(87.5%)、また「自然の素晴らしさを体験できるのであるから、その対価を支払うのは経済学の常識である」(17.7%)とする理由などがある。ただし「これらの料金は自然保護の財源としてのみ使用されるべきであり」(12.5%)、「料金徴収は“自然はタダではない”というコスト意識を涵養し、国民の自然保護意識を向上させることが期待できる」(14.6%)とするものである。また、有料ということで利用者の数も少なくなるという効果が期待できるなど(10.4%)、受益者負担制は今日の自然汚染の原因を多少なりともデミニッシュするのに有効であるという意見が大勢を占めた。

反対意見は次のようである。すなわち「市街地の清掃は税金でカバーされており、利用料として租税以外に徴収されることはない。公共物である山の清掃も同じであり、行政当局が税金で良好な自然環境を維持すべきである。有料化は自然公物に対する国および地方自治体の管理責任を曖昧にする」(23.8%)だけでなく、「人々を自然から遠ざける事態を招くことが危惧される」(28.5%)というものである。すなわち、利用料徴収は国民の「自然享受権」を損なうことになるから反対である、という考え方に集約できよう。

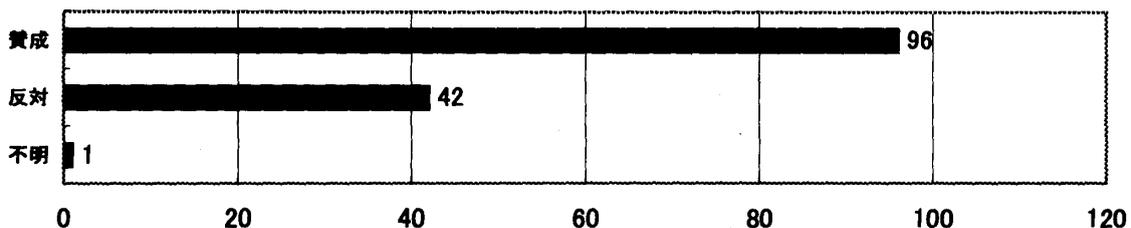


図1. レクリエーション的自然利用の有料化に関する大学生の意見分布(N=139)

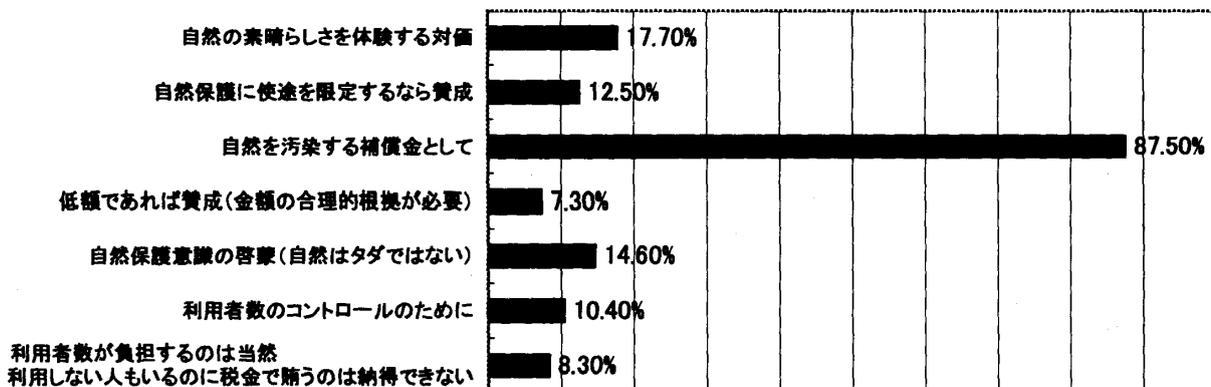


図2. レクリエーション的自然利用の有料化に賛成する理由(複数回答 N=96)

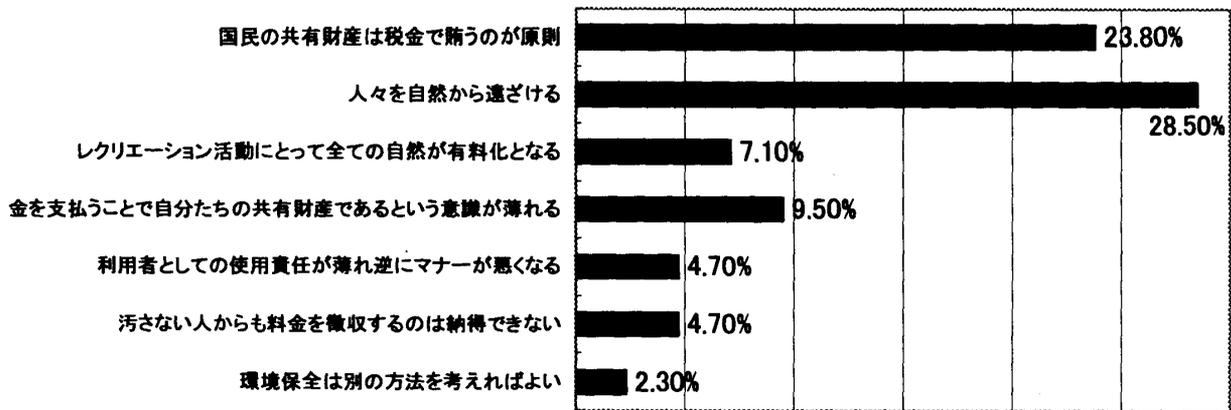


図3. レクリエーション的自然利用の有料化に反対する理由(複数回答 N=42)

受講生の具体的な賛成意見および反対意見の概要は次のようである。

[賛成意見]

- ◇入山料を徴収することによって、本当に山の価値がわかる人だけが訪れるようになると思う。他の娯楽施設に料金を支払って楽しむのと同様に、山を楽しむのにもお金を支払ってよいのではないかと思う。ただし、負担にならない程度の料金にすべきであり、その収益金を自然保護のための経費の一部に充当すればよい。
(国際共生・立花佳奈子)
- ◇「自然」という人類の共有財産を利用するのに有料というもおかしな話であるが、山の自然が破壊されつつある今日、有料化も環境保全の重要な手段の一つに位置づけなければならなくなってきている。
(国際共生・浜川仁志)
- ◇1000円くらいまでなら徴収してもよいと思う。山が本来あるべき姿を維持するためであれば、入山料を多少とって弊害はないだろう。
(国際共生・古宮佳世子)
- ◇自然はみんなのものであるから料金を徴収するのは不合理であるというのは、もっともな反対理由であると思う。しかし、多くの人が訪れると山は確実に汚される。自然保護の一つの手段として「入山料」徴収に賛成する。
(国際共生・高橋百合香)
- ◇「入山料」の徴収は単に金銭面の問題だけではなく、利用者の意識面ともかかわって必要な措置と考える。日本人は、「水と空気はタダ」という諺にも象徴されるように、自然の恩恵に対するコスト意識が低いといえる。「入山料」は自然に対するコスト意識を高めるのに有効であると思われる。
(国際共生・北村泰子)
- ◇海や山は心ない利用者によって汚されていく。現在の状況ではいくら環境保全を訴えても効果はないように思われる。利用者の行動を制限する意味でも自然利用の有料化は必要である。
(国際共生・坂内智洋)
- ◇山に登るのに料金を支払わなければならないのは一見筋違いのような話である。しかし、有料化によって自然を守ることができるのであれば、入山料徴収に賛成である
(国際共生・吉武郁代)
- ◇自然保護や環境保全という視点に立てば、入山者もある程度の経済的負担はやむを得ないであろう。ただし、その入山料の使い道をはっきりさせ、山の保全に使うことが必要である。
(国際共生・大月健人)
- ◇私有であれ、国有であれ、山に入ることで、山自体、山の自然を冒すことであり、山にとっては大きな負担となる。入山者は山で気分をリフレッシュできるのだから料金を取られてもおかしくない。
(国際共生・山本倫子)
- ◇利用者の多い山の自然を保つにはコストがかかる。特にゴミを登山道に捨てたり、自然を荒らしたりするマナーの悪い利用者も少なくない現状では、その経費の一部を入山者が負担するのは当然であるように思わ

- れる。 (国際共生・岡鼻麻衣)
- ◇野外活動のためのフィールドである自然環境の維持費を利用者が負担することに異論はない。環境維持費のための募金として考えれば苦にならないのではないだろうか。 (地球環境・永井礼子)
- ◇自然は人類の共有財産であり、海に行ったり山に行ったりするのに料金を取られるのは納得できないと思ったが、アウトドア・ブームの中で自然が荒らされつつある今日、トイレの整備や道路の補修その他、自然環境維持のために利用者がその経費の一部を負担するのも必要であるように思われる。 (国際共生・林亜衣子)
- ◇「レクリエーションの森」の利用者数から考えると、その自然環境を維持するには相当の経費がかかると思われる。その経費の一部を「入山料」の形式で徴収することがあってもよいと考える。 (国際共生・山川美紀子)
- ◇価格が上昇すれば需要が減少するという経済学の原則からいえば、利用者数をコントロールするには「入山料」を徴収するしかないといえる。 (国際共生・王璋璋)
- ◇環境維持、自然の保安、野生動物保護の経費として賛成。 (国際共生・熊翔)
- ◇環境保護や生態系の維持および入山者数をコントロールする方法として、良いアイデアである。 (国際共生・李佳儒)
- ◇「入山料」を徴収すれば利用者は減少する。料金を取ることで真の自然愛好者のみが入山することになり、自然保護の視点からみて妥当な方法ではないかと思われる。 (マルチメディア・平吹沙織)
- ◇200円程度の入山料であれば環境整備の経費として徴収しても問題はないと考える。入山料を支払うことによって入山者がゴミをだしても構わないと認識することはモラルの問題であり、入山料を払うか払わないかという問題とは次元を異にする。 (体育・深沢久嗣)
- ◇利用者が出すゴミなどで山の自然は荒らされつつある。一木一石運動も行われているが、その効果は小さい。山の自然を維持するにはお金がかかる。山を愛する人なら入山料の徴収をわかってくれると思う。 (国際共生・小原さやか)
- ◇入山料で登山道の整備などをしてほしい。 (地球環境・小川泰生)
- ◇料金を支払うことになればゴミを捨てたりすることも少なくなるのが期待できる。また、自然に対する興味や知識のある人のみが訪れるようになると思われる。入山料を財源にして施設の整備などもできる。 (国際共生・川島潤子)
- ◇入山料の徴収は一時的には登山愛好家の反発もあるだろうが、自然環境の悪化が明らかな今日、それを自然保護のために使用するのであれば徴収してもよいと考える。 (国際共生・長浜みぎわ)
- ◇入山料の徴収は、それぞれの山の利用状況や管理状況によって異なるが、基本的に賛成である。 (国際共生・中村有香)

[条件付賛成]

- ◇基本的には入山料の徴収に反対であるが、登山道の整備や自然の維持管理のためには費用がかかる。遊びの値段としての経済的合理性だけでなく、人間の基本的権利としての「自然享受権」という視点からのアプローチも必要と思われる。 (国際共生・三村勝洋)
- ◇各地で自然破壊がすすんでいる今日、それらの補修整備のために入山料の徴収もある程度は必要と思われる。このような状況をつくりだしたのは私たち人間の責任でもある。これからは自然と共生できるルールづくりやマナーを身に付けることが求められよう。 (国際共生・中村美由紀)
- ◇飲料水にも明らかなように今日、自然は商品として購入する時代になりつつある。登山料も多少支払うこと

はやむを得ない。このような状況は、自然を大切にするモラルの欠如が招いたものである。(体育・佐藤学)

- ◇テニスやゴルフなどのスポーツには、私営であればコート代などの料金が徴収される。しかし、山の利用料はそれとは性格が異なる。造るときに費用がかかるわけではなく、管理費もそれほどではないと思うからである。ただし、維持のために低料金の利用料は取るべきであると考ええる。有料化によって利用者を少なくすることができ、自然の荒廃を避けることができると思うからである。(国際共生・藤野有美)

[反対意見]

- ◇自然保護に費用がかかることは理解しているが、その経費を登山者に負担させることには疑問がある。自然景観の美しさに触れ、オープンエアーの中で身心をリフレッシュさせることは人間の基本的権利の一つであり、「自然享受権」として国際的にも確立している権利である。(マルチメディア・松田望)
- ◇確かに自然環境を維持するためには経費がかかる。しかしながら山に登り、自然の草花に触れるのにまで有料化し、料金を徴収するというのには違和感がある。(マルチメディア・冨永久美子)
- ◇入山料を徴収してそれを山の美化に充当するという考え方は、方法として一理ある。しかしながら、一方でそれは山という自然に触れるチャンスを人々から奪うことにもなる。(国際共生・日高大輔)
- ◇自然とは人々の生命・生存の原点であり、人類の「ふるさと」でもある。その「ふるさと」に入るのに料金を取られるのには疑問がある。(国際共生・富田昌子)
- ◇これまで入山料を徴収せずに運営できていたのに、なぜ今になって料金を徴収しなければならないのか。林野庁は徴収に見合う事業を行う能力があるのだろうか。国有林野財政の赤字は既に明らかのように独立採算制の導入と無定見な外材輸入という失政から生じたものであり、料金徴収という発想は、「遊園地」などのレジャー施設と『自然に親しむ』という自然公園法の目的とを同列視する考え方であり、容認できるものではない。(マルチメディア・山形真弓)
- ◇自然は私有物ではない。自然に親しむことは人間の権利であり、料金を徴収すべきものではない。もちろん、そうした自然を大切に守っていくことは人類共通の義務であるが、料金を徴収することがそうした義務を履行することを意味しない。むしろ大規模な自然開発のあり方をはじめ、個々人の自然利用のルールづくりこそが大切である。(国際共生・米津ゆかり)
- ◇自然保護のために入山料を徴収ということは一見もっともなことのように思われるが、清掃登山などの実践を積み重ねてきている野外レクリエーション愛好者にとっては納得できない問題である。今日の自然破壊の現凶は登山者などの自然愛好者ではなく、むしろ大規模な自然開発に傾斜した公共事業のあり方や林野行政の失敗に求められる。また、自然を商品として売る観光業者の「自然」の取り扱い方にも原因がある。したがって、今日の自然破壊の問題は、たとえばスキーヤーから200円の協力を徴収することなどによって解消されるような性格の問題ではなく、日本の政治や経済、文化のあり方と深く関連している。(国際共生・堀川香苗)
- ◇たとえば、「自然レクリエーションの森」の利用者が年間一億4千万人にもなるというように、多くの国民が自然に親しんでいる今日、自然の維持管理は全額税金で賄うべきであると考ええる。(国際共生社会・白石容子)
- ◇ゴミなどは山の利用者が持ち帰ることが原則であり、利用者のモラルの向上こそが大切である。ゴミ処理のために、入山料という料金を徴収することは一見もっともなように聞こえるが、料金徴収によって山がきれいになるとは思えない。(国際共生・坂本直美)
- ◇山に登る人が多いということは、人々がそれを求めているということだ。環境を守るというのであれば、料

金を徴収することよりも人々の自然への接し方や、モラルの向上を図ることのほうがより実効性があるといえる。
(国際共生・塩崎庸子)

◇確かに環境問題は深刻化している。しかし入山料を徴収するとなると、誰でも入れるはずの山が私物化されているようで違和感がある。環境問題と、人々の自然を楽しむ権利の保障とは分けて考えるべきであり、それは可能であると思う。
(国際共生・黒川貴則)

◇自然散策の延長として気軽に登れた山が有料化されるとなると、山に行こうという気持ちも遠のくと思われる。このようにすべてを金銭の問題として処理しようとする、自然と人間とが共生するうえで大切な何ものが失われ、かえって人々の自然利用のモラルを低下させてしまうように思われる。(国際共生・立木昌子)

IV. 自然保護と受益者負担に関する野外レクリエーションの基本的スタンス

一般にレクリエーションは、こころとからだを再活性化させる機能 (revitalize the spirit and the body) をもつ活動とされるが、野外レクリエーションとはそうしたレクリエーション活動の一つとして海や森林などの自然に親しむ自由時活動の総称として規定できる。問題は、こうした野外レクリエーションが自らの活動フィールドである自然の破壊に手を貸しているという現実にある。とはいえ、野外レクリエーションが自然破壊の問題に無自覚であると断罪してしまっただけは一面的にすぎるといえよう。今日の野外レクリエーション愛好者達は、自然に対する“low impact activities”をこころがけ、自然保護運動にも積極的に取り組んでいる。しかしながら野外レクリエーションは自然に親しみ、自然の持つ多様な側面に触れる活動をとおして心身をリフレッシュさせる自由時活動であって、自然保護を直接の目的とした活動ではない。野外レクリエーションの自然保護に対する基本的スタンスとは決して無制限・無限定な自然保護を主張するものではなく、たとえば森林保護でいえばバックカントリーを含めた活動フィールドとしての自然保護であり、その活動フィールドの「自然度」：Naturalness¹⁾の適性を確保するという範囲内にとどまるものである。

森林レクリエーションに対する需要は欧米諸国においても1950年代以降に著しいが²⁾、各国ともオーバーユースによる自然破壊を回避するために森林利用のゾーニングを実施している。ゾーニングを例に野外レクリエーションの自然保護に対する基本的スタンスとはどのようなものかについて述べてみる。

周知のように「自然環境保全法」(1990.6.5改正)には、原生自然環境保全地域・自然環境保全地域・都道府県自然環境保全地域の指定に関する事項があり、また地域制(公用制限)をとる「自然公園法」では特別地域(1種・2種・3種)・特別保護地区・海中公園地区・普通地域・集団施設地区を指定し、自然公園の保護と利用計画について定めている。しかしながら日本の自然公園には行為規制のない普通地域(国立・国定)が約50%を占め、自然保護という点からは法制上の不備が指摘されているだけでなく³⁾、「レクリエーションの森の種類区分」との関係も複雑であるため、保護と利用の関係が一元的に区分されているアメリカの例を参考にする(ORRC: Outdoor Recreation Resources Review Commission⁴⁾, 1962)。ちなみに、アメリカの公園制度は「営造物公園制」にカテゴライズされるという⁵⁾。

クラス I - High density recreational areas.

一定の比較的狭いスペースに多くの利用者が訪れる。アクセスも容易であり、施設設

備もそれなりに整備されている。日本の例では有名観光地の自然景勝地などが該当する。

クラスⅡ－General outdoor recreational areas.

クラスⅠよりも利用度の低いロケーションであり、施設設備もハンドメイドのものが多く、日本ではキャンプサイトやハイキング・ピクニックエリアが該当する。

クラスⅢ－National environmental areas.

自然に親しむ野外レクリエーションにとって「自然度」にも恵まれ、人で混雑することもなく登山やカヌー、溪流釣りやルースティックキャンピングなどが楽しめる。

クラスⅣ－Unique natural areas.

自然景観に優れ、動植物などの学術的にも価値のある生態系が保持されており、多人数の利用が制限されるべきエリアである。日本では尾瀬の湿原などがこれに該当すると思われるが、ビジターコントロールができないために失われつつある自然といえよう。

クラスⅤ－Primitive areas.

原生の自然をそのまま残しておこうとするエリア。自然の推移にまかせ、人工的な手は加えない。商業的な営利活動は禁止され、トイレ、水場などの人工的な施設はない。道路などのアクセス手段もなく、レクリエーション施設もない。

クラスⅥ－Historic and cultural sites.

上高地に相当すると思われるが、これらの自然景勝地および文化的遺産を有するエリアは常にクラスⅠに移行する運命にある。

このように、野外レクリエーションの活動フィールドとなる自然の態様は多面的・重層的であり、それぞれの自然が切り離しがたく結びついて一つの自然を形成している。野外レクリエーションは、これらのすべての自然保護に強い関心をもつ。たとえばクラスⅠやクラスⅤを欠いても野外レクリエーションにとっては魅力のない貧弱な自然となる。すなわち、野外レクリエーションはキャンプサイト以外の豊かなバックカントリーをも含めた自然保護を強く求める権利を留保するものであり、キャンプサイトにだけ森林があれば充分であるというような考え方は否定される。高層ビルに囲まれた代々木公園でのキャンピングを、われわれは野外レクリエーションの範疇には含めない。それはキャンピングのための予備的活動であり、屋内スキー場でのスキー練習の域をでない疑似的体验にすぎないと規定する。自然豊かなバックカントリーを背景に、大自然のもつ多様な顔に接し、その一部を利用する非日常性にこそ、野外レクリエーションの本質があるといえる。

したがって自然豊かなバックカントリーを保全するためには、必要に応じて原生自然保護地域への立入制限（入山禁止・制限など）も当然であるとする考え方に立つが、同時に自然公物の利用と保護の両立をはかる行政の管理責任をも強く求めるものである。自然公物は行政の私物ではない。国民から信託された国民の共有財産であり、恣意的に自然を切り売りし、無用な大規模林道開発を強行することなどは絶対に許されない。まして林野庁の財政赤字を補填するための利用料徴収であれば、それは国民の自然利用を制限する「許認可権」の濫用そのものといえるだろう。利用料を徴収するのであれば、開発行政を見直し、環境維持の負担区分をも含めた自然保護についての国家的戦略を示すことが、納税者に対する行政当局の当然の義務といえる。前節で紹介した大学生の意見

分布にも明らかなように、自然保護についての行政の管理責任が十分に果たされているのであれば、自然公物の利用者として、野外レクリエーション愛好者は「入山料」などの応分の環境課徴金を負担するのに躊躇することはないといえよう。(保健体育講座)

註

1. Mattyasovsky, E, Recreation Area Planning : Some physical and ecological requirements. Plan. 8, NO. 3, 1967, p.91-109 (パトリック・ラベリー著、徳久球雄・小林望訳「レクリエーション地理学」東洋書店、昭和52年186頁より転引用).
2. Clayne R. Jenson, Outdoor recreation in America, Burgess Publishing, 1970および海外農業生産性視察報告書93「アメリカの国有林とレクリエーション」農林水産業生産性向上, 1979.
3. 山村恒年「自然保護の法と戦略」有斐閣、1994年第2版。
4. Douglas R. Jenson, Outdoor Recreation in America, Burgess Publishing, 1970.
5. 前掲書(山村)104頁。