

敗戦直後における国立公園制度の復活(上)

MURAKUSHI, Nisaburo / 村串, 仁三郎

(出版者 / Publisher)

法政大学経済学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

経済志林 / The Hosei University Economic Review

(巻 / Volume)

75

(号 / Number)

4

(開始ページ / Start Page)

313

(終了ページ / End Page)

349

(発行年 / Year)

2008-03-03

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00003098>

【研究ノート】

敗戦直後における国立公園制度の復活(上)

村 串 仁三郎

目 次

序文（本研究の課題と方法）

はじめに

- 1 敗戦直後における国立公園制度の復活の枠組み（本号）
 - （1）占領下の国立公園制度復活の基本的枠組み
 - （2）戦時下における国立公園制度の崩壊
 - （3）占領下におけるGHQの国立公園政策
 - （4）敗戦国の危機的経済状況と戦前型政治構造の維持
- 2 占領下における国立公園制度の復活（以下次号）
- 3 国立公園における自然保護問題の発生

序文（本研究の課題と方法）

私は、永いあいだ労働問題や労働史の研究をしてきたのであるが、10年ほど研究してきた日本の国立公園成立史の論稿を書き改めて3年前『国立公園成立史の研究』（法政大学出版局，2005年4月）として出版した。

門外漢の私が国立公園を研究するにいたった理由は、イギリス留学の際にイギリスの労働者がレジャーを楽しむ姿をみて、労働の反対概念である非労働時間、つまり労働者のレジャー生活に関心を抱くようになり、彼らのレジャーの場としてのあの美しいイギリスの国立公園を体験したからであった。

爾来10年ほど、日本の国立公園史を研究し、日本の国立公園法が1931年という早い時期にさまざまな困難を乗り越えて制定されたことを知った。その際に思いも及ばないことであったが、日本の国立公園制定の過程に、自然保護の思想が培われ、美しい自然、風景が開発の嵐に逆らって守られたことを知り、かつ自然保護運動の歴史の一端を知ることができた。

素人による日本の国立公園成立史の研究は、殊のほか多くの方々から関心を寄せられ、国立公園専門家にも何がしか興味を抱かれ、幾つかの好意的な書評もいただいた⁽¹⁾。ここに感謝の意を評しておきたい。ある程度予期していた評価であったとはいえ、拙著が日本の国立公園研究に何らかの刺激を与えたことに大いに満足し、喜びを禁じえなかった。

拙著の出版後、私は、国立公園の研究を中断し、定年を間際に、国立公園の前に研究していた日本の鉱夫についての研究を整理して『大正昭和期の鉱夫同職組合「友子」制度』（時潮社，2006年）を出版し、私が口を糊してきた法政大学経済学部の多摩移転20年史を置き土産にと2年半を費やして昨年夏に書き上げることができた。

私は、こうして未着手であった戦後から今日にいたる日本の国立公園についての研究を、拙著への好意的評価に励まされ、ようやく昨年夏から開

始することになった。

今後の私の研究の基本課題は、戦後から今日にいたる日本の国立公園制度を、自然保護と開発との確執（確執というより激闘といったほうがいいのかもしい）を中心に検討することである。もともと私は、今日の日本の国立公園について、とくにバブル期に観光開発に蹂躪された国立公園の実態を批判的に検討することを課題として研究を開始したのであったが、古きを訊ねることを楽しむ性癖に災いされて、明治期から1931年の国立公園法の成立、1936、7年の12国立公園の指定までの国立公園成立史を、従来にない視点からその孕む問題を解明することになってしまった。

今後の私の研究は、そうした成果を基礎に戦後の国立公園制度が抱える問題点を検討することである。私は、それを幾つかの分析視点から研究したいと考えている。

第一に、一般的には、戦前に制定された国立公園制度、その構造が、戦後どのように復活、再編、変容していくのかを解明することである。

具体的には、私が前著で強調した日本の国立公園制定に際して戦略的構想によって形成された日本の国立公園の特質、すなわち、（1）財政難の折に安上がりで制定された制度的特質、（2）当然十分な経費を充当しない貧困な国立公園行政組織の特質、（3）国立公園の目的の面で、自然保護を重視しつつ必ずしも明確に自然保護を重視しない法的な曖昧さ、とくに電源開発にたいする規制力の弱さ、（4）国立公園法制定を急ぐあまり、国立公園制定の目的として、国民的な支持をえるための観光開発の重視、その反面の観光開発への規制の弱さ、（5）国立公園制定運動における進歩的官僚主導の性格、その対極に大衆的社会的な自然保護組織、運動の不十分さ、（6）とはいえ、この国立公園指定運動において示された熱心な自然保護運動の伝統、などの特質が、戦後の国立公園にどのように維持され変容し、新しい国立公園制度を特徴づけたかを解明したい。

第二に、そうした問題と関連して、戦後から今日までの国立公園制度が、新しくどのような問題を抱えるようになったか、そして今後そうした問題

をどのように対処していくべきかという視点から検討したい。

第三に、また日本の国立公園成立史研究の過程で私なりにイギリス、アメリカの国立公園制度を研究してきたが、私は、戦後の日本の国立公園をイギリス、アメリカの国立公園と比較しつつ、先進国から何を学ぶべきかを明らかにしたい。

第四に、私の国立公園研究の視角は、終始、客観的な立場で、あるいは国民的な立場で研究をおこなうことである。国立公園は、行政的にも業界的にも大きな利害に囲まれている。国立公園は、多くの国有林を包含しており、林野庁の利権が大きくからんでいる。国立公園内の水資源には電力会社、その所轄官庁、国立公園内の鉱物資源については鉱山会社、その所轄官庁、また国立公園の観光化については、観光業、交通産業、建設・土建業、その所轄官庁が大きく利害がからんでいる。

国立公園制度の政策や機能、運動、研究は、林学、造園学、あるいは地理学や観光学、あるいは地域開発論などいろいろな分野からおこなわれてきたが、それらは上記の業界、行政の利害と微妙にからんでいる。

幸い私は、労働経済学者であり、国立公園の利害にまったく係りのなかった学問分野に属しており、そこで私の国立公園研究は、こうした各分野、学派の利害にかかわらずに自由にして独立した研究姿勢を貫きたいと考えている。

私は、戦後から今日の国立公園は、国立公園制度の法律、行政、各国立公園の実態からみて、四つの時期に区分して分析することが適当だと考えている。

第1期は、敗戦直後から1957年自然公園法の制定までである。第1期の前期は、占領期直後から、サンフランシスコ条約にもとづく占領期の終焉直前の1950年までとし、後期は、戦前の国立公園制度がほぼ復活した1951年から、1957年自然公園法の制定直前まで戦後の国立公園制度が整備されていく時期である。

第2期は、1957年自然公園法の制定から、1981年の環境庁の設置前まで

時期である。そしてこの期の前期は、1957年自然公園法の制定から1964年厚生省国立公園局の設立までとし、後期を1964年国立公園局の設立から1981年に環境庁の開設されるまでの時期である。この時期は、高度成長期であり、国立公園制度が高度経済成長の波にもまれて、開発優先思想が跋扈し自然破壊が進展する時期である。

第3期は、1981年に環境庁が発足し、その所管下の国立公園が、わが国の経済大国化のもとで、レジャー・観光開発のために乱開発にさらされるバブル期までである。

第4期は、1990年のバブル崩壊後から、バブル開発への反省を踏まえて国立公園が自然保護を重視した制度として再考される今日にいたる時期である。

私の今後の研究計画は、以上の時代区分にしたがって、長期的におこなわれることになるが、正直のところ、72歳を過ぎて、資金力、体力、知力の面で果たしてどこまで計画を達成できるか、いささか心もとないが、今日の国立公園制度の研究状況を瞥見するかぎり、なお私の果たすべき研究、役割は多く残されていると感じる次第である。

拙著『国立公園成立史の研究』も、国立公園の意義を広め、とくに若い研究者のためのための捨石とするとの思いで出版したのであるが、これからの私の研究もまた同じ思いでおこなれる。

私の国立公園研究計画は、時代区分にしたがって、以後四つの時期に対応した四つの章においておこなわれることになるであろう。もちろん本研究のライトモチーフは、国立公園の自然保護と開発の確執（激闘）を明らかにし、国立公園の不要な開発を批判し、環境保護の砦としての国立公園のあり方を究明することであり、日本の自然環境保護運動を概観し、その抱える問題点（弱点や将来へ方向付け）を解明することである。本研究は、私の研究生活史で最後の研究であり、思考停止と体力喪失まで永い時間をかけたマラソン研究となるであろう。

今の段階では今後の研究はつぎのように仮題でおこないたいと考えてい

る。

第1章 戦後国立公園制度の復活と整備・拡充（1945年—57年）

第1節 敗戦直後における国立公園制度の復活

第2節 独立後の国立公園制度の整備・拡充

第2章 高成長前期における自然公園法下の国立公園制度の展開（1957年—1964年）

第3章 高成長後期における国立公園制度の危機（1964年—1981年）

第4章 環境庁の発足とバブル期の国立公園（1981年—1990年）

第5章 バブル崩壊後の環境重視の国立公園制度（1990年—）

最後に序文の末尾を借りて、拙著『国立公園成立史の研究』の誤植、誤記について訂正をおこなっておきたい。多くの読者からご指摘いただいたが、ここで謝意を記しておきたい⁽²⁾。

注

(1) 拙著への書評は以下の通り。

俵浩三『図書新聞』、2005年7月23日号。

俵浩三『経済志林』第73巻第3号、2006年3月。

小祝慶紀『大原社会問題研究雑誌』564号、2005年11月。

山本寿夫『社会教育』94、2005年10月号。

呉羽正『地理学』50—11、2005年11月号。

山本信次『林業経済』59、2006年。

(2) 誤植、誤記の訂正。なお誤記について多くのご指摘いただいた俵浩三氏に特にお礼を述べておきたい。

4頁の地図で「阿蘇」と「霧島」が逆になっている。

17頁、上から7行目、「認ム」は「認ムル」に。

31頁、上から4行目、「大正8年」は「大正7年」の誤記。

35頁、下から12行目、「長沢三千男」は「湯沢三千男」の誤記。

52頁、上から2行目、「大正10年10月20日～25日」は、「大正10年9月8日～12日」の誤記。

52頁、上から3行目、『大阪朝日新聞』は『東京朝日新聞』の誤記。

105頁、下から3行目「指定スル」は「指定ス」の誤記。

214頁、下から13行目「大正10年6月23日」は、「大正10年9月11日」の誤

記。

214頁，下から13行目、『大阪朝日新聞』は『東京朝日新聞』の誤記。

267頁，上から18行目，「河野歳歳」は「河野齡歳」の誤記。

268頁，下から7行目，「河野歳歳」は「河野齡歳」の誤記。

269頁，上から2行目，「トウヤリンダウ」は「トウヤクリンダウ」の誤記。

272頁，下から3行目，「河野歳歳」は「河野齡歳」の誤記。

273頁，上から12行目，「河野歳歳」は「河野齡歳」の誤記。

304頁，上から8行目，「豪石ナル」は，「豪宕ナル」の誤記。

364頁，下から3行目，「明勝地」は「名勝地」の誤記。

366頁，上から9行目，「近畿国立公園期成同盟」は「近畿国立公園期成同盟会」の誤記。

367頁，上から1行目，「近畿国立公園期成同盟」は「近畿国立公園期成同盟会」の誤記。

370頁，表16の注の「昭和17案」は「昭和17年案」の誤記。

406頁，右段の15行目，「河野歳歳」は「河野齡歳」の誤記。

408頁，左段20行目，「長沢三千男」は「湯沢三千男」の誤記。

はじめに

本論文の基本課題「戦後国立公園制度の復活と整備・拡充」は、すでに指摘したように、戦後日本の国立公園制度がいかに回復し、新しいあゆみをはじめたかを跡付け、そこに如何なる問題が潜んでいたかを解明することである。

戦後の国立公園の歴史については、一般的にいえば十分な研究が存在するとは言い難い。とはいえ、戦後の国立公園の歴史について研究した注目すべき研究が幾つかある。

年代順に指摘すれば、田村剛が戦後の渦中の1948年に出版した『国立公園講話』は、国立公園一般を論じながら戦前・戦後の国立公園を概観し、興味深い注目すべき論点を提起している。また、1951年に刊行された国立公園協会編『日本の国立公園』は、戦前・戦後から1951年までの国立公園制度については、田村剛の執筆によりかなり詳しい記述をおこなっており、戦後国立公園の問題点が指摘されている。

1981年刊行された『自然保護行政史のあゆみ』もまた、戦後の国立公園制度について行政史の面から概括的に記述している。しかし「行政」という立場からの歴史概観は、多分にお役所的で、問題の掘り下げが弱い。ある意味では止むをえないことであろうが、しかし国立公園制度の真の問題点を追求する観点からいえば、その欠陥は著しい。

国立公園制度史ではないが、1985年に刊行された日本自然保護協会編の『自然保護のあゆみ—尾瀬から天神崎まで、日本自然保護協会三十年史』、増補版では『自然保護NGO半世紀のあゆみ—日本自然保護協会五十年誌』上下（平凡社、2002年）は、国立公園制度の自然保護にかかわる問題について記述し、戦後の国立公園制度を翻って考察するのに貴重にして十分な素材を提供している。

そのほか、加藤則芳『日本の国立公園』（2000年、平凡新書）は、とく

に戦後の国立公園制度について論じた研究書ではないが、今日の国立公園の問題について聞くべき指摘が多い。論文については、戦後の国立公園についての一般的な本格的な研究はほとんどないが、個々の国立公園についての研究は少なくはないが、ここでは省略したい。

本論は、そうした既存の研究状況を踏まえて、既存の研究が提出している資料を十分に吟味しつつ、少ないがなるべく新しい資料を発掘しつつ、戦後の国立公園制度の問題点を検討することにした。しかし本稿の限界は、従来の研究を根本的に洗い直し、これまで見落とされ、無視されてきた一次資料を十分に発掘して歴史を書き直すまでにはいたっていない。私は、今後若い研究者がそうした研究をおこなう際の、一つの刺激的な指針を提起できていればそれでいいと考えている。本稿はそうしたものであるとして読んでいただければ幸いである。

1 敗戦直後における国立公園制度の復活の枠組み

(1) 占領下の国立公園制度復活の基本的枠組み

戦後に日本の国立公園制度が復活してくる過程を大きく制約する客観的な基本的枠組みは、三つ存在した。その第1の枠組みとは、戦時下に国立公園制度が崩壊してしまっていたという事実である。戦後の国立公園の復活過程は、まさに国立公園制度が戦時下に崩壊してしまっていたという事態に条件づけられた。戦後の国立公園制度の復活とは、戦時下に崩壊した国立公園制度を戦前の水準に復活し、整備することであった。

第2の枠組みとは、日本が対米戦争に敗れ、日本の戦後復興全般が敗戦国として連合国軍、実際はアメリカ占領軍の超法規的軍事支配のもとに置かれていたということである。国立公園制度の復活は、GHQ支配下に条件付けられてきたということであった。このことは、国立公園復活の過程を著しく規定することになった。

第3の枠組みは、日本が対米戦争に敗北し、敗戦国として疲弊した政治経済状況下に置かれたことであり、戦後の政治・官僚機構が戦前の体制、保守政治、そのもとでの旧態然とした官僚機構を維持していたということである。戦後日本の国立公園の復活は、アメリカやイギリスの戦後の国立公園が戦勝国という条件のもとで成立ないし発展してきたことと対極的、対照的に、まさに敗戦国という極めて悪条件のもとで、旧態然とした政治・官僚体制に制約されてきたことであった。

私は、まず日本の国立公園の復活過程を具体的に検討する前に、これらの三つの枠組みについて予め分析的に論じておきたい。

(2) 戦時下における国立公園制度の崩壊

1945年8月15日、日本政府は連合軍に全面的に降伏し、戦争は中止された。アメリカ軍を中心とする連合軍が進駐し、アメリカがその後6年間日本を占領・支配した。日本の国立公園制度が、GHQの支配下に、戦後の政治的、経済的な混乱の中で、どのように復活、整備され発展していくかを検討する前に、1931年に制定された国立公園法と1935年、36年に指定された日本の国立公園が、戦時体制の中でどのように歪曲され、解体されていったかをまず明らかにしておきたい⁽¹⁾。

国立公園法を制定した後に、日本の政局は、急激に悪化していった。1931年に満州事変が勃発し、日本は、1933年に国際連盟を脱退し、早くも1937年7月7日に日中戦争を開始し、1938年には国家総動員法を公布し、完全な戦時体制に入っていった⁽²⁾。

1938年に内務省の所管だった衛生局の行政は、軍事体制を整備する必要から新しく設立された厚生省に移管された。それに伴って内務省衛生局保健課の所管であった国立公園行政は、厚生省体力局施設課の所管となり、国立公園が国民の体力増強をはかる機関の一翼として位置づけられた。

さらに1939年7月、国民徴用令がしかれ、国中が戦時色に彩られる中で、企画院は、1940年9月「国土計画設置要綱」をまとめ、体力局には「国民

体力向上施設」を整備し、「国土計画策定案」にもり込ませた。

一方では、政府は行政機構の簡素化に乗り出し、1941年3月に国立公園法の一部改正によって、国立公園政策を策定する中心的な機関であった国立公園委員会制度を廃止し、国立公園法にもとづく基本政策を左右する行政機能を放棄してしまった。同年9月に「体力局」は「人口局」に改められ、国立公園行政は、人口局体錬課の所管となった。これは、要するに国立公園は、その本来の機能を奪われ、戦争のために国民の体力を増進する施設としての役割を負わされていったことを意味した。

そして、政府は、軍国主義下の産業政策を推進し、国立公園に存在していた各種の資源にたいし、積極的な開発計画をたて、各地の国立公園で電源開発、鉱物資源の採掘、森林資源の乱伐を進めていった⁽³⁾。

こうした国立公園の破壊的開発にたいして、軍国主義下では、ほとんど反対することができなかった。しかし軍国主義下に、国立公園の自然破壊にたいする反対の声をあげ、国立公園を自然保護の砦として守ろうとした人たちがいたことを忘れてはならない⁽⁴⁾。

1941年12月ついに日本は、アメリカ、イギリスに宣戦布告し、戦時体制に突入した。こうして日本においては「観光事業はもとより、一切の文化事業は完全に終止符をうたれてしまった」⁽⁵⁾。

しかし他方では、解体されつつあった国立公園行政の担当者たちは、1941年3月の国立公園委員会の廃止後、国立公園協会内に「国土計画対策委員会」を設置し、国立公園を軍事力の根幹である国民の体力増強のために利用する体制を構築しようと試みた⁽⁶⁾。

これらの国土計画案は、国立公園行政担当者たちが、国立公園行政の生き残りをかけて、軍国主義化の時流に乗じて、本来の国立公園行政の一部である国民の健康保持という目的から、戦時国家の大命題たる国民を兵力に相応しい体力に強化するという政策を奇貨として、幾分とも国立公園を維持し拡充しようと試みたのであった。

ちなみに田村剛は、「こうした時代に対処して、国立公園協会では、その

名称をも国土健民会と改め、そして他日の国立公園の発展に備えるため、昭和十五六年頃、当時の企画院、内務省等がとりあげていた国土計画に対応して、国土計画的見地よりする国立公園その他の合理的配置に関する調査を行うこととなり、官民各方面の代表者を網羅する国土計画対策委員会を設置して、将来二〇年後の国立公園計画を樹立することとした⁽⁷⁾と指摘している。

この20年後の「国立公園計画」構想は、1942年に田村剛が執筆した大論文「国土計画と休養地特に国立公園並に道府県立公園」において詳しく論じられているが、後に詳しく検討することにする⁽⁸⁾。

こうして実際に「国土対策委員会」は、1942年に、新たに国立公園として、北海道の道南（登別、洞爺湖、支笏湖）、東北の八幡平、磐梯吾妻、後に上信越国立公園となる三国山脈、関東の奥秩父、伊豆の大島、滋賀の琵琶湖、四国の石鎚山、紀伊の志摩台地、福岡の英彦耶馬溪などの10ヶ所を国立公園候補地に指定し、既存の国立公園では、富士箱根に十国峠湯河原を、吉野熊野に金剛高野を、瀬戸内海に東部を、雲仙に島原半島海岸部を併合して拡充する案を提起した⁽⁹⁾。

さらに、1944年に都道府県立として自然公園の候補地の配置を提起した。なお「国土対策委員会」は、先の新設国立公園候補地のうち、6ヶ所（秩父、大島天城、志摩、琵琶湖、金剛高野、耶馬溪英彦山）に絞って国立公園とする計画を公表した。こうした動きは、戦時下には時代錯誤のように思えるが、戦時体力増進政策を逆手にとった国立公園制度派による一つの抵抗の試みであり、国立公園派の最後の抵抗だったかもしれない⁽¹⁰⁾。

ともあれ、こうした試みは、戦後の国立公園政策に大きな影響を与えることになるので留意したい論点である。戦後の国立公園政策は、この調査とそのアイデアを復活させ、利用したのである。

しかし時局はいっそう悪化し、国立公園などというおおらかな名称は、戦時体制には相応しくないと軍事政府からみなされ、1943年に、国立公園協会の機関誌『国立公園』は、1月号から『国土と健民』と改題され、5月

には国立公園協会自体が「国土健民会」と改名・改組を強いられた。

こうして国立公園制度は、自然保護や国民の健康、レジャー、観光、遊びのための場としての目的を完全に奪われ、国民の体力を増強し、健民すなわち闘いに勝つすこやかな体力をもつ国民を育成する軍事目的の場と位置づけられたのである。

1944年2月25日、政府は決戦非常措置要綱を閣議決定し、それでも厚生省は、6国立公園候補地の指定準備に取り掛かりつつも、ついに国立公園予算を3分の1に圧縮し、7月17日には、国立公園事務を廃止してしまった。多くの国立公園関係者が戦地におもむき、他局に転出し、国立公園行政の重鎮田村剛も、1945年6月に、厚生省を辞して岡山に疎開してしまった⁽¹¹⁾。こうして国立公園制度は、敗戦の前年に完全に消滅してしまった。

注

- (1) 戦時下の国立公園については、拙著『国立公園成立史の研究』では、部分的にしか扱わず、十分に検討したとはいえず、検討すべき課題は多く残っているが、ここでは簡単な分析にとどめた。なお本項は、主に国立公園協会編『日本の国立公園』、国立公園協会発行、1951年、の記述による。
- (2) 戦時体制下の国立公園制度の衰退、潰滅の過程については、前掲『日本の国立公園』、48頁—54頁を参照。
- (3) 尾瀬、十和田湖、吉野の北山川、黒部などの戦時下における電源開発計画の実施については、拙著の各関連の章で簡単に言及したので、参照。
- (4) 戦時下に尾瀬の電源開発に反対した武田久吉、川崎隆章の公的発言（拙著、259頁、260頁）、十和田湖では国有林伐採に反対した小笠原松次郎の意見（拙稿「日本の国立公園の制定（中）」『経済志林』第69巻第4号、114—5頁）が注目される。
- (5) 田村剛『国立公園講話』、明治書院、1948年、57頁。
- (6) 前掲『日本の国立公園』、51—2頁。
- (7) 前掲『国立公園講話』、57—8頁。
- (8) 『国立公園』第14巻第1—第4号、1942年2月—8月。
- (9) 詳しくは、1942年の国土計画対策委員会の報告と「決議」を参照。『国立公園』第14巻第3号、24—3頁。
- (10) 前掲『日本の国立公園』、52—3頁。

- (11) 種市佐改『阿寒国立公園の三恩人』（「日本の国立公園の父 田村剛博士」の節）、釧路観光連盟、1984年、64頁。

（3） 占領下におけるGHQの国立公園政策

こうして戦時に崩壊した国立公園制度は、敗戦とともに復活・再建されていくことになる。その過程を大きく規定したのは連合軍総司令部・GHQという強力な占領機構の存在であった。すなわち、1945年から50年までの戦後の国立公園制度の復活過程は、連合軍の占領下という極めて特殊な政治状況、あるいはGHQの専制的な支配のもとでおこなわれたからである。

GHQは、日本占領後ただちに、戦争を遂行した天皇制軍国主義の政治・経済機構を解体し、日本を民主化する方針を打ち出した⁽¹⁾。

そうした民主化方針の中で、1945年11月12日に公表されたGHQの「美術品・記念物及び文化的歴史的地域・施設の保護・保存に関する覚書」は、「国立公園を含む文化的、歴史的、宗教的重要性を一般に認められた作品と地域の保護に関し、必要な措置を講じ、その管理、維持に任ずべきこと」と命じ、当時の12国立公園をはじめ、日本三景や各地の名勝地の現状について報告をもとめた⁽²⁾。

GHQのこの方針作成に具体的にかかわったのは、「G・H・Qの民間情報教育局勤務の造園家でもと米国々立公園にも勤めたことのあるポパム大尉（Captain Walter O. Popham）」であった⁽³⁾。

このウォルター・ポパムは、1922年にコーネル大学を卒業した造園家で、造園計画の仕事で10年ほどやって、1932年頃、アメリカ国立公園局に4年ほど勤務し、国立公園の現場でも働き、アメリカの国立公園を熟知していた。その後アメリカの農林省山林局に4年ほど勤務していた。その間、1922年と1931年に日本を訪れた経験をもつ知日派であった。

ポパムは、敗戦とともに、1945年9月23日に日本にきてGHQ民間情報教育局の一員として活動し、日米の国立公園について造詣が深く、戦後の日本の国立公園政策について、GHQの立場から発言し大きな影響を与えた

(4)。

ではGHQの国立公園政策とはどんなものであったのか。私の研究の結論を簡潔に指摘すれば、GHQは、戦時下に崩壊した国立公園制度を復活させて、さらに戦前に形成された日本の国立公園制度をアメリカ型の国立公園をモデルにして改変しようと試みたということである。以下この仮説を検証してみよう。

アメリカ占領軍の占領政策は、戦争をおこした日本の軍国主義勢力、それと結びついた天皇制、保守政治家、財閥、あるいは民主主義を抑圧する専制的な制度、封建主義などさまざまな制度を平和で民主的な制度に改革することであった。

しかし、日本の国立公園制度にいていえば、GHQの基本方針に反するものは本質的に存在しなかった。GHQの基本方針に反するものは、しいていえば、すでに前項「(2) 戦時下における国立公園制度の崩壊」で指摘したように、ただ戦時下に軍国主義的な保健制度だけであり、国立公園を兵力強化のために国民の体力増強の場として歪められ、敗戦直前に解体されていたことだけであった。

そうであれば、GHQの国立公園政策は、戦前に制定された国立公園制度を、差し当たりもとの制度に戻す程度の単純なものであったと推測できる。

しかしGHQの勝者の論理は、解体されていた戦前の国立公園制度をもとに戻すだけにとどまらず、アメリカの民主主義の正義を必要なものとして日本人に押し付け、不必要なことにまで細かに干渉したがるものであった。GHQは、実は日本の国立公園制度にたいしても、自国の国立公園モデルをもとに積極的に干渉したのであった。

ではGHQの日本の国立公園にたいする政策は、如何なるものであったのか。敗戦直後のGHQは、ポパムを通じて日本に戦時下に解体した国立公園制度を復活させる政策を命じながら、アメリカ型の国立公園に改革するように命じたと指摘できる。

このことは、第1に、敗戦直後の国立公園の復活過程を注意深く観察す

れば明らかであり、当時の国立公園行政担当者の発言からも証明できる。第2に、GHQが日本政府に押し付けたアメリカ型の国立公園政策は、さらに1948年3月にGHQによって招聘されたチャールズA・リッチー Charles A. Richey が、5ヶ月の日本滞在の後に1949年1月に日本政府に提出した「勧告」から本格的に窺い知ることができる。

まず第1の問題から論じよう。

田村剛は『日本の国立公園』において、ポパムは「厚生省にも又在野の造園にも親しく、種々の助言を与え、又我国の国立公園の大部分と若干の候補地の調査を行い国立公園行政に関して、種々指導と便宜を与えてくれた」⁽⁵⁾と指摘している。これだけの証言では、占領当初のGHQの国立公園政策がどのようなものであったのかは明らかではない。

1947年1月20日、戦後初めて伊勢志摩が13番目の国立公園に指定された。田村剛は「地元からの熱望のあった伊勢志摩を国立公園に指定する準備が、急速に進捗して、ポパム大尉の保証もあり、GHQの同意も得られて、正式指定」⁽⁶⁾となったと述べている。

しかしこの時期には、国立公園を指定する「国立公園委員会」制度を戦時中に廃止してしまっていたので、日本政府は国立公園指定の法的な根拠をもっていなかった。そのため伊勢志摩の国立公園指定は、国立公園行政当局が推進したとしても、GHQが、超法的な権力で指定したとしか考えられない。

『日本の国立公園』をみれば、占領下の2、3年にGHQが日本の国立公園行政に押し付けようとした各種のアメリカ型の国立公園政策を検出することができる。ちなみにアメリカ型の国立公園とは、国有地からなる造園制をとり、1914年に国立公園局を組織し、巨額の財政を保持して全国の国立公園を中央組織から管理するというものであった⁽⁷⁾。

後に詳しく検証するように、アメリカ国立公園局の元職員のポパムは、アメリカ型国立公園モデルを正義として、日本の国立公園の欠陥を認識し、安上がりの制度、予算も著しく少なく、部局ならぬ一つの課の一係にすぎ

ない行政組織，当然各地に存在する国立公園を直接独自に管理できず，地方自治体に依存するという弱体機構を，アメリカ型に根本的に改めようと考えたのである。

後に詳しく論じるように，ポパムの意向を受けて，1947年5月に成立した片山連立内閣のもとで，厚生大臣に就任した一松定吉と衛生局長三木行治は，国立公園行政組織の拡大と予算の大幅増加を閣議決定した⁽⁸⁾。しかし行政組織の拡大は認められたが，予算の増額は認められなかった。

しかしこのラジカルにして画期的なアメリカ型の政策は，戦前に制定された日本の国立公園制度の特質を大幅に否定するものであり，部分的に取り入れられたものの，本質的なアメリカ型の理念，政策の部分については，戦前の体質を継承する日本政府，官僚によって受け入れられず，拒否されてしまったのである。

もっともGHQの対日政策において，アメリカ型の国立公園政策が否定されるという事態は，戦争責任者の公職追放，労働界の民主化，財閥解体，農地改革などの占領政策と比べれば，取るに足りない小さな問題にすぎなかった。ただしポパムにとっては，おそらく愉快ではありえなかったであろう。

GHQは「ポパムの斡旋によりG・H・Qの顧問として，米国立公園局からリッチー」を呼んで，日本の国立公園について改めて調査研究してアメリカ型の国立公園をつくることを勧告させたのである⁽⁹⁾。

リッチーは，1948年4月から8月まで滞在し，日本の国立公園行政担当者たちと密接に交流し，日本の国立公園制度，政策について協議して，「報告書」を作り，1949年1月11日に「連合軍司令部民間局」に提出した。この報告書は，さらに2月9日に「連合軍司令部公衆衛生局」から日本政府厚生省に「リッチー覚書」として提出された⁽¹⁰⁾。

この「報告書は日本における国立公園に対する維持管理，整備につき厚生省主管係官の使用に供し，今後の行政指針たらしめる目的を有する（合衆国内務省国立公園局長，軍医准将 クロフォード・F・サムス）と前書

きされている⁽¹¹⁾。

「リッチー覚書」は、Ⅰ序論、Ⅱ調査状況、Ⅱ論議及び所見、Ⅳ勧告の4章からなっているが、リッチーの提言の要点が「Ⅳ勧告」に集中的に示されている⁽¹²⁾。

この「覚書」の「勧告」は、ポパムの意見を踏襲したものであり、より明確に戦前の国立公園制度の基本的性格を批判し、日本の国立公園制度をアメリカ型に改革することを提言したものであった。その理念的の基本勧告部分は、日本政府によって受け入れられなかったが、しかし戦前の国立公園制度がもつ基本的性格、あるいは弱点を摘出しており、日本の国立公園制度の弱点、変革の方向を考えるうえで、実に興味深いものであった。そうであれば、ここで「リッチー覚書」の「勧告」について検討しておくのも、大いに意義のあることであろう。

覚書が勧告した論点は、実に多岐にわたっているが、それは、大別すると、第1に、国立公園行政の組織、権限や財政のあり方について、日本の国立公園制度の本質にかかわる「勧告」。第2に、第1とも関連するが、一般的に日本の国立公園制度の強化・充実にかかわる「勧告」にわけられる。

「勧告」は、行政、権限と財政にたいするもののほか、第2の一般的に日本の国立公園制度の強化・充実にかかわるにかかわる問題で、1、国立公園の自然保護、2、国立公園の利用のための開発の推進、3、制度を強化するため国立公園法の改正、4、新たな国立公園の指定、拡充などの「勧告」であった。これらの提言は、多くのアメリカ型の政策提言を含んでいたが、一般的に日本の国立公園制度を強化する政策提言を含んでいたことも事実であり、この面では、国立公園行政担当者にとっては、望ましいものであった。

そうした「勧告」を分類してみると、三つの政策タイプにわけられる。一つ目の勧告は、一般的にいて日本の国立公行政担当者たちがすでに戦前からもっていた理念、政策であって、戦後にも彼らが当然主張し実行しようと考えた政策であった。それを、当然の政策、Aタイプの政策と呼ん

でおこう。

二つ目の勧告は、日本の国立公園行政担当者たちが戦前戦略的に曖昧にしてきた政策で、戦前には主張しにくかったが、新しい戦後社会では、あるいはGHQの庇護ももとのでは、国立公園制度行政担当派としては、むしろできれば積極的に主張してもよいと思われた政策であった。日本政府にとってはともあれ、国立公園制度行政担当派にとっては望ましい政策であり、Bタイプの政策と呼んでおこう。

三つ目の勧告は、国立公園行政の組織、権限や財政のあり方にかかわる日本の国立公園にとっての本質的に重要な政策提言であって、戦前日本の国立公園制度が達成した思想、政策とは一致せず、むしろそれに反する政策であり、ポパムやリッチーあるいはGHQ独自のアメリカ型の政策であった。それは、日本政府の容認しがたい政策であり、Cタイプの政策と呼んでおこう。

以上のタイプは、勧告の中では互いに重なりあっているが、戦後の国立公園の復活過程にとっては極めて重要な意味をもっていた。以上の問題点を念頭に置きつつリッチーの勧告の内容を検討してみたい。

第1に、日本の国立公園制度の本質にかかわる「勧告」について検討してみよう。ちなみに（ ）内のナンバリングは、便宜のため引用者がつけたものである。

「勧告」「A」（1）は、最初に総論的に、「現在のみならず将来にわたる日本の国立公園体系の保護、機構及び開発についてその概要を明らかにするもの」と指摘し、その政策の大部分は、厚生省（国立公園部）が「復興を図るべき占領期間中総司令部当局の支持と指導を必要」とするものと指摘した。これは、GHQの日本の国立公園政策にたいする一般的な姿勢を示したものであり、とくに問題はない。

「勧告」の「一」（2）は、「個々の国立公園地域を管理する政府の正規の機能は、公園を管理し、保護し、運営し、維持して行くために各種職員（公園管理員を含む）を指揮下に有し、且厚生省国立公園部に直属する監督官

に委せられるべきこと」,そして「国立公園の管理,保護及び開発に統一性を附与するために中央政府の権限をこのように伸張させることが絶対に必要である。」と提言した。

この提言は基本的に,日本の国立公園制度にアメリカ型の制度を導入するように勧告したものである。政策タイプからみると,一般的にみてBタイプの側面をもつが,本質的にはむしろCタイプの色彩が強い勧告であった。

アメリカの国立公園は,周知のように内務省内の中央官庁たる国立公園局が,巨額の統一的な国家予算をもって各地の国立公園を一元的に支配・管理している⁽¹³⁾。これにたいして戦前の日本の国立公園制度は,安上がりの制度を作ったため,内務省衛生局内の一つの課,少人数の保健課の支配・管理にとどまり,各地の国立公園を中央官庁として強力に直接管理する行政組織となっていなかった。むしろ各国立公園の管理は,国立公園所在地の地方自治体の数少ない職員に委ねられるシステムとなっており,実際はほとんど職員なしの存在であった⁽¹⁴⁾。

したがってこの勧告は,アメリカ型の国立公園を意識し,日本政府にたいして国立公園行政組織を,小さな課体制から大きな局体制に格上げし,さらに各地の国立公園を中央行政組織が支配・管理に当たれる強力な組織に変更せよとの提言だったのである。

「勧告」の「二」(3)は,「厚生省国立公園部」を「その責任に相応しい行政地位を与えるためにそれを局に昇格させること」と勧告したものであり,覚書「一」(2)の勧告を敷衍したものである。さらにそうした観点から「国立公園法はその責任に相応しい正常な発展を許容されなくてはならない」として国立公園制度を強化するための法改正を命じたものであった。

これらの勧告は,本質的には日本政府にとっては到底認められないCタイプの提言であった。ただ日本の政策担当者にとっては,これらの提言も国立公園制度を強化せよとの一般的な提言とみれば,AタイプとBタイプの提言であった。

国立公園行政担当者にとっては、「課」内の一係りから「国立公園部」への昇格に問題があろう筈はなかった。実際に国立公園行政組織は、1947年に、厚生省衛生局保健課の一係から厚生省衛生局内の「国立公園部」に昇格している。

また「勧告」の「一四」（30）は、「総司令部は国立公園地域に関する更に広汎な計画を支持すべきこと」として「これは国立公園全体としての基本計画（Master plan）を通じて国立公園を日本国民が最大の福祉に合致するように管理、保護、開発、運営して行くためのものである」と提言した。

この提言は、国立公園行政の中央機能を強化する政策としては、アメリカ型国立公園制定の提言であるが、ここでも先に指摘したことが当てはまる。一般的にみて、国立公園行政が「日本国民が最大の福祉に合致するように管理、保護、開発、運営」をおこなうべきであると提言したものと理解すれば、国立公園行政担当者にとっては、戦前の国立公園法にも規定されていたごく当り前のAタイプやBタイプの提言でもあった。

国立公園行政についての勧告と並んで、日本の国立公園にとってラジカルで革命的ともいえる勧告は、国立公園予算の大幅な増加の提言であった。

「勧告」の「三」（4）は、「国立公園における施設の保護維持に要する経費として昭和二四年には少なくとも一億円の予算を計上しなければならない。既存の施設が破壊しつくされてしまって、改めて建て直すというような事を未然に防止するためには昭和二五年には前記金額の約半分の予算を計上すること」と提言した。

同様に「勧告」の「一〇」（25）は、「総司令部は日本政府が既存の国立公園を管理し、保護し且運営するための日本政府の予算上の要求を支持し、且日本政府の予算計画を指導すべきこと」と提言した。

さらに「勧告」の「一三」の「A」（29）では、国立公園利用のための巨額な開発費用、10年間で11億円（1年平均1億1000万円）の予算を提言した。

この一連の国立公園のための巨額国家予算の勧告は、1947年の国立公園

開発予算550万円⁽¹⁵⁾と比較して驚くべき巨額な予算であり、明らかにアメリカ型の国立公園行政組織を想定したCタイプの提言であり、日本政府にとって決して容認し難い政策提言であった。もちろん一般的に国立公園予算を増額せよとの勧告であれば、問題はなかったが、提言の額はあまりにも巨額であった。

以上が国立公園の行政と財政についての基本的な「勧告」であった。さらにアメリカ型の勧告は続く。

リッチーは、「勧告」の「八」(11)で「日本における国立公園に関する基本法である昭和六年三月三十一日法律第三六号国立公園法を次の諸規定を含むように改正、強化すべきこと」とし、以下の項目で幾つかの「改正、強化すべきこと」を提言し、ラジカルなCタイプの政策を提起した。

まずもっとも重要な国立公園の土地問題に関する勧告をみてみたい。

「勧告」の「九」「b」(22)は、「目下立案中の国有財産法に国立公園内の総ての国有地を厚生省国立公園部の所官とする規定をいれること」という提言をおこなっている。戦前の日本の国立公園内に占める国有地は、80%を越えるのは、十和田97.3%、大雪96.9%、霧島93.6%、中部山岳87.1%、阿寒85.5%、であり、平均して約6割であったから⁽¹⁶⁾、この提言は、国立公園の土地問題を揺るがす絶大なる問題点であった。

また「勧告」の「一一」(26)は、「国立公園内の総ての公有の土地の管理権はその重要な価値を国立公園の目的のために保護し、公共の福祉に適合して管理して行くことを確実にするために厚生省（国立公園部）の所管とするべきこと。それは国有林、その他の国有地、旧御料林、その他の御料地及び旧社寺地並びにその下部行政機構が所有し又は管理する土地を含む」と、同様の提言をおこなっている。ちなみに戦前の日本の国立公園における公有地の比率は、阿蘇で53.5%、富士箱根で48.4%、大山で44.9%、全体で14%にもなっていた⁽¹⁷⁾。

国有地と公有地を国立公園の権限のもとに移管せよという提言は、革命的ともいえるCタイプの政策提言であり、国有地からなるアメリカ型の国

立公園に近づける提言であった。

もちろんこれらの提言は、戦前に国立公園が国有地をめぐって争ってきたことを念頭においた勧告であったことは明らかであるが⁽¹⁸⁾、日本の国立公園内の6割近くを占有・管理してきた強大な権力、権限を保持していた農林省が、この革命的提言を黙ってみているはずがなかった。この提言は、完全に無視されてまったく問題にならなかった。（農林省がこの問題についてどのように動いたか私の今の研究段階では明らかにできなかった。）

「勧告」の「九」「a」(18)は、「国立公園内のある特定の私有地を次の諸目的のために一〇年又は二〇年の期間を限って優先的に買上げるための（一定年額の）予算を成立させる規定」をつくれと提言した。

日本の国立公園の土地所有関係は、地域制国立公園として、ほぼ24%近い私有地を内包していた⁽¹⁹⁾。「勧告」「九」「a」の「(1)」(19)は、この私有地の内の「重要な自然的又は歴史的物象の保護」、「(2)」(20)「重要な公共的利用施設の開発」、「(3)」(21)「一般民衆が国立公園地域内に立入り又は国立公園に到達することを可能ならしめること」という3点に限定されていたとはいえ、私有地の国有化を勧告したことは、これも驚くべき革命的な提言であった。

この勧告も、いわゆる国有地からなるアメリカの造園制型国立公園を制定することを提言したものであり、日本の戦前の国立公園制度を根本的に変更を求めるCタイプの政策提言であった。

以上のようにリッチーの勧告は、日本の国立公園を基本的にアメリカ型に改変する提言であったことがわかる。

さらに「勧告」は、国立公園行政の権限を強化するための法改正を提言した。

「勧告」の「八」「D」(15)は、「厚生省（国立公園部）が各都道府県及びこの下部行政機構に対して公園、道路公園及び休養計画に関する事項について指導と計画上の援助を与える事を許す本法律の不明確な規定を明文化し、その範囲を拡充すること。その権限は日本に対する国家的休養地計

画を実施することを認め且つ指導するに足るだけの幅をもつものでなくてはならない」と提言した。

この「勧告」は、アメリカ型の強力な国立公園行政組織を想定したものであり、日本政府にとって認め難いCタイプの政策提言でもあった。

とくに国立公園にかかわる道路建設の建設省からの権限移譲、あるいは観光開発の権限を運輸省から移譲、あさに国有地内の権限の農林省から移譲を意味するものであれば、戦前にそうした権限を認めないで国立公園を制定した国家官僚にとって決して認められない提言であった。事実、この勧告にしたがった法改正はおこなわれなかったし、国立公園の利用のための統一的国家計画は作られなかった。

しかしこうした勧告も、国立公園行政当局にとって、単に国立公園当局の権限を強めよという一般的抽象的な提言として受け止められる限り、Bタイプの政策として意味をもったであろう。

「勧告」「八」「E」(16)の「国立公園に到達する道路に関する本法の不明確な規定を明文化しある種の条件と制限付で厚生省を通じてその道路の建設に対する国庫補助及び国の指導をするように補足すること」との提言も、上の論点と同じであった。

また「勧告」「九」「c」(23)の「国立道路公園の建設を認め法規に明記された一定条件のもとでその建設のため厚生省（国立公園部）を通じて行う国庫補助を法律に規定すること」という勧告も、建設省、運輸省の縄張り絡んだ問題で、上記と同じものであった。

国立公園にかかわる道路建設、観光開発、国有林など問題は、日本の国立公園制度においては、縦割り行政のため国立公園行政の権限外にあった。

以上のようなアメリカ型の政策提言のほか、「勧告」は、国立公園における自然保護を強調しようとする「勧告」をおこなっている。

これらの勧告は、必ずしもCタイプの政策提言としてではなく、一般的にアメリカでもそうであったように、戦前の国立公園にとっても国立公園における自然保護は重要な課題であったと同じ意味合いをもつものも少な

くなかった。

「勸告」の「四」（５）は、「国立公園地域内の伐採に関し厚生省と他の政府機関、団体又は個人との間の現在の協定を調査し、それが公共の利益に反するか、又は国立公園の価値を損壊すると考えられる場合はこれを廃止するか、又は改めて交渉すること」と提言し、国立公園内の森林保護のために、関係機関の話し合い、調査を提唱し、公共の利益に反する伐採の禁止を提言した。

このような一般的な勸告は、戦前の国立公園法の範囲内でも可能なAタイプ、あるいはBタイプの政策提言でもあった。

したがって、「勸告」「四」の「A」（６）の「厚生省との取極に基かない国立公園区域内の総ての伐採を検討してその性格を明らかにし、適当な取極をなすか、又は中止させること」、「B」（７）の「伐採の計画は取極をなすに先だって、その伐採が公共の福祉に適合するかどうか、且又国立公園法の趣旨に副つて行い得るかどうかを決定するために徹底的に検討しなくてはならない」といった提言も同じことである。

ただ戦後の新しい事態の問題に対応した問題として、「勸告」の「五」（８）の「国立公園区域内の森林地の所謂『開墾』はこの国を著しく損傷する行為として廃止すること」と提言して、戦後の食糧難、あるいは大量の海外から復員軍人、引揚者を救済するためにおこなった開拓政策が、国立公園を浸食しつつある事態に警告を発している点は、新しい政策的な提言であった。

「勸告」の「六」（９）では、「現在水力電気開発に国立公園区域の国有地における湖沼、河川の水が盛んに利用されているが、現在の取極が公園地域の損傷を許すものであるかどうか、又この取極が公共の福祉に適合するものであるかどうかを決定するために現在の利用状況を検討すべきこと」と提言した。

この勸告は、一般的に国立公園内における水力発電所開発が国立公園に損傷を与えるかどうかについて検討を提起しているだけで、踏み込んだ保

護規定になっていないAタイプの提言にとどまっている。

すでに1948年に尾瀬で電源開発問題がおこっていたことを想起すると、むしろこの勧告は、アメリカでは国立公園内の水力発電開発が厳しく規制されていたことを知っているGHQの勧告としては、国立公園政策担当者にとってむしろ物足りない提言であったかもしれない。

その代わり、自然保護を法的に強化する幾つかの勧告が注目される。すなわち、「勧告」の「八」の「A」(12)で「重要な景勝地、国家的又は歴史的物象及び国立公園の『特別地域』におけるその環境の完全な保護。これは『保護地区』の分類又は指定を追加することによって目的が達せられるであろう」と提言した。

戦前の国立公園法第8条において「特別地域」の設定が規定されているが、戦前にはどこも指定されなかったし、自然保護規定の曖昧さを示す典型的な規定であった。この規定に『保護地区』設置の規定を付け加えよとの勧告は、国立公園行政担当者にとっては、望ましいBタイプの提言であった。この勧告は、1949年5月に実際に国立公園法に採用され、「特別保護地区」の制度となって自然保護を強化するものとなった。

「勧告」の「九」の「d」(24)の「鳥獣保護のための保留地を設けて国立公園の『特別地域』内において野生動物を保護する規定を設けること」との勧告も、自然保護を強化する望ましいBタイプの提言であった。実際に1950年に狩猟法が改正されて、鳥獣保護区が設定されたが、所管は林野庁であって、国立公園独自の問題とはならなかった⁽²⁰⁾。

「勧告」の「八」の「B」(13)は、「『普通地域』において国立公園道路に沿って構築された工作物の形態並びに位置及びこれらの道路に直接する風景価値に対するより適切な統制」と提言しているが、国立公園法にすでに一般的に規定されているものであって、とくに問題のないAタイプの提言であった。

さらに「勧告」の「八」の「C」(14)の「本法の規定に違反する行為に対する罰則の限度の強化改正及び本法のもとに施行されるべき命令、規則

の補足」という提言も、国立公園政策担当者にとって、とくに望ましいBタイプの政策であった。

以上のように自然保護に関する勧告は、Bタイプのものか、Aタイプの政策かであり、日本の国立公園政策担当者にとってごく当り前の政策であった。

つぎに第4の国立公園の利用のための開発を推進しようとする「勧告」についていえば、リッチーの勧告は、国立公園の利用のための観光的開発を促進する提言をたくさんおこなっているが、この問題は、本論の研究課題にとってあまり重要ではないので立ち入らないでおこう。

最後に、新たに国立公園を指定し、拡充しようとする「勧告」についてみたい。

「勧告」は、さらに「一五」(31)で「既設の国立公園に対する追加の主なものは、その地域について利用上の重要性に対する田村博士の評価に基づいて検討しなければならないものであるが、潮の岬の一部を吉野熊野国立公園に編入するような些細な追加は例外とする。又瀬戸内海国立公園に対する追加提案も本報告に論じたように追加が適当であると評価され得るものでこれも例外的に先づ第一に考慮されるきものである」と提言した。

また「勧告」「一六」(32)では「国立公園の新しい指定は控え目に行うものとして（一年に一又は二の地域、多くて三）一八から二〇の国立公園を日本に設けることを目標とすること。その場合地域は個々の真価に従って判断すること」と指摘し、具体的に「北海道の洞爺湖国立公園候補地を次の国立公園に指定すること。」「本州の三国山脈地域は国立公園指定について有望であるとの評価を受けるべきである。」と提言し、かつ「他の新しい地域は田村博士の各地域の重要度評価に基いて検討すべきこと」と提言した。

こうした国立公園の新設、拡充については、日本の国立公園行政においてすでに戦前、戦時から提案されていたものであり、国立公園行政当局にとっては、むしろ当然の政策であり、Aタイプの政策勧告であった。ただ

GHQの田村剛への信頼度の高さが示されていて興味深い。

以上のように、リッチー勧告について、かなり詳しく検討してきたが、リッチー勧告は、戦争直後の国立公園の復活過程を制約するGHQの占領政策として極めて重要な意味をもっていたことがわかる。

ただしリッチーの勧告の内容は、第1に、アメリカ型の中央集権的な国立公園行政組織をモデルとして、日本の国立公園の行政組織と機能をアメリカ型に改革するように呼びかけた勧告が基本的な性格であったことがわかる。しかしそれは、戦前日本の国立公園の特質を否定するものとして日本の政府によって到底受け入れ難いものとして拒否されてしまったということである。

第2に、リッチーの勧告は、必ずしもCタイプの政策に結びつかない、戦前の国立公園制度を一層改善、充実するための勧告の側面を含んでいたと特徴づけることができる。したがって、それらの側面の勧告は、敗戦直後の日本にとって国立公園どころではない時期に、国立公園を復活させ改善するためのGHQの勧告として、国立公園政策担当者たちにとって実に大きな強力な権力的な後ろ盾となったことであろう。

ところで当時の国立公園行政担当者の指導的な立場にあった田村剛は、GHQの政策についてどのように考えたのであろうか。後に詳しく論じるように、私は、国立公園行政のリーダーであった田村剛らは、アメリカの国立公園を熟知していたので、一般的には日本の国立公園でも組織的に強固で相当の財政をつぎ込んでやっていきたいという考えをもっていたが、しかしわが国の国立公園制度化の経緯からして、アメリカ型の国立公園は望ましくとも、日本の現実からは無理があると判断していたと考えている⁽²¹⁾。

注

- (1) GHQの占領政策、民主化政策については、五百旗頭真『米国の日本占領政策』上下、中央公論社、1985年、を参照。
- (2) 前掲『日本の国立公園』、55頁。なおこの「覚書」の原文は、竹前栄治監修『GHQ指令総集成12』、エムライ出版、1993年、SCAPIN-269をみよ。

- (3) 前掲『日本の国立公園』, 55頁。
- (4) ワルター・ポパム, 田村剛「対談 観光と国立公園」, 雑誌『国立公園』No. 9, 1950年7月, 18頁。
- (5) 前掲『日本の国立公園』, 55頁。
- (6) 同上, 55頁。
- (7) 同上, 55頁。
- (8) 同上, 57頁。
- (9) 同上, 60頁。
- (10) 前掲『自然保護行政のあゆみ』, 632頁。
- (11) 同上, 632頁。
- (12) リッチー報告の「IV 勧告」の全文は、『自然保護行政のあゆみ』の632-35頁に全文引用されている。本論文では、分析に際して内容がばらばらに引用されるので、参考までに全文を注(22)で紹介しておいた。ちなみにリッチー報告の要約は、同上書の98-100頁にある。
- (13) 拙稿「成立期におけるアメリカ国立公園の理念と政策(1)」, 『経済志林』第74巻第1・2号を参照。
- (14) 拙著『国立公園成立史の研究』, 122-3頁。
- (15) 前掲『日本の国立公園』, 57頁。
- (16) 拙著『国立公園成立史の研究』, 129頁。平均の数値は、環境庁のデータによる。
- (17) 同上。
- (18) 同上, 71頁以下参照。
- (19) 注(16)に同じ。
- (20) 前掲『自然保護行政のあゆみ』, 284頁。
- (21) 前掲『国立公園講話』, 101-2頁。
- (22) 「リッチー覚書」の「IV 勧告」。()内のナンバリングは、引用者がつけたもの。

* * *

- A (1) 本報告中の勧告には緊急及び長期の両計画を含み、なかには当分実現の可能性のないものもある。従って比較的重要な勧告のみを手短かに概括した(詳細については本報告の関係各節を参照のこと)。本勧告は現在のみならず将来にわたる日本の国立公園体系の保護、機構及び開発についてその概要を明らかにするものであつて、完全に実現するのに一〇年乃至二〇年を要するであろう。各項目はその重要度に従って番号を附してあるが緊

急事項は大体同じ程度の重要性を有するものであるから、総て可及的速やかに実現しなくてはならない。その他の事項はこれを完成するために相当の時間を見込まなくてはならず、従って現状及び時間を勘案して考慮することが望ましい。その大部分について厚生省（国立公園部）は復興を図るべき占領期間中総司令部当局の支持と指導を必要とするであろう。以上のような註釈付で余は次のような勧告を行う。

- 一（２）個々の国立公園地域を管理する政府の正規の機能は、公園を管理し、保護し、運営し、維持して行くために各種職員（公園管理員を含む）を指揮下に有し、且厚生省国立公園部に直属する監督官に委せられるべきこと。公共の利益のために、国立公園の管理、保護及び開発に統一性を附与するために中央政府の権限をこのように伸張させることが絶対に必要である。
- 二（３）厚生省国立公園部は厚生省にそれを設置するものとし、その責任に相応しい行政的地位を与えるためにそれを局に昇格させること。
 - a 国立公園法はその責任に相応しい正常な発展を許容されなくてはならない。
- 三（４）国立公園における施設の保護維持に要する経費として昭和二四年には少なくとも一億円の予算を計上しなければならない。既存の施設が破壊しつくされてしまって、改めて建て直すというような事を未然に防止するためには昭和二五年には前記金額の約半分の予算を計上すること。
- 四（５）国立公園地域内の伐採に関し厚生省と他の政府機関、団体又は個人との間の現在の協定を調査し、それが公共の利益に反するか、又は国立公園の価値を損壊すると考えられる場合はこれを廃止するか、又は改めて交渉すること。
 - A（６）厚生省との取極に基かない国立公園区域内の総ての伐採を検討してその性格を明らかにし、適当な取極をなすか、又は中止させること。
 - B（７）伐採の計画は取極をなすに先だて、その伐採が公共の福祉に適合するかどうか、且又国立公園法の趣旨に副つて行い得るかどうかを決定するために徹底的に検討しなくてはならない。
- 五（８）国立公園区域内の森林地の所謂「開墾」はこの国を著しく損傷する行為として廃止すること。
- 六（９）現在水力電気開発に国立公園区域の国有地における湖沼、河川の水が盛んに利用されているが、現在の取極が公園地域の損傷を許すものであるかどうか、又この取極が公共の福祉に適合するものであるかどうかを決定するために現在の利用状況を検討すべきこと。
- 七（１０）二名の国立公園関係官（田村博士及び飯島氏が適当と思料する）に米

国立公園を三ヶ月間研究させること。この場合総司令部は北米合衆国国立公園局と予め諸般の打合を行うべきこと。

- 八 (11) 日本における国立公園に関する基本法である昭和六年三月三十一日法律第三六号国立公園法を次の諸規定を含むように改正，強化すべきこと。
- A (12) 重要な景勝地，国家的又は歴史的物象及び国立公園の「特別地域」におけるその環境の完全な保護。これは「保護地区」の分類又は指定を追加することによつて目的が達せられるであろう。
- B (13) 「普通地域」において国立公園道路に沿つて構築された工作物の形態並びに位置及びこれらの道路に直接する風景価値に対するより適切な統制。
- C (14) 本法の規定に違反する行為に対する罰則の限度の強化改正及び本法のもとに施行されるべき命令，規則の補足。
- D (15) 厚生省（国立公園部）が各都道府県及びこの下部行政機構に対して公園，道路公園及び休養計画に関する事項について指導と計画上の援助を与える事を許す本法律の不明確な規定を明文化し，その範囲を拡充すること。その権限は日本に対する国家的休養地計画を実施することを認め且つ指導するに足るだけの幅をもつものでなくてはならない。
- E (16) 国立公園に到達する道路に関する本法の不明確な規定を明文化しある種の条件と制限付で厚生省を通じてその道路の建設に対する国庫補助及び国の指導をするように補足すること。
- 九 (17) 国立公園法を補足し又は新法令を制定し次の諸規定を含ましめること。
- a (18) 国立公園内のある特定の私有地を次の諸目的のために一〇年又は二〇年の期間を限つて優先的に買上げるための（一定年額の）予算を成立させる規定。
- (1) (19) 重要な自然的又は歴史的物象の保護。
- (2) (20) 重要な公共的利用施設の開発。
- (3) (21) 一般民衆が国立公園地域内に立入り又は国立公園に到達することを可能ならしめること。
- b (22) 目下立案中の国有財産法に国立公園内の総ての国有地を厚生省国立公園部の所官とする規定をいれること。
- c (23) 国立道路公園の建設を認め法規に明記された一定条件のもとでその建設のため厚生省（国立公園部）を通じて行う国庫補助を法律に規定すること。
- d (24) 鳥獣保護のための保留地を設けて国立公園の「特別地域」内におい

て野生動物を保護する規定を設けること。

- 一〇 (25) 総司令部は日本政府が既存の国立公園を管理し、保護し且運営するための日本政府の予算上の要求を支持し、且日本政府の予算計画を指導すべきこと。
- 一一 (26) 国立公園内の総ての公有の土地の管理権はその重要な価値を国立公園の目的のために保護し、公共の福祉に適合して管理して行くことを確実にするために厚生省(国立公園部)の所管とするべきこと。それは国有林、その他の国有地、旧御料林、その他の御料地及び旧社寺地並びにその下部行政機構が所有し又は管理する土地を含む。
- 一二 (27) 総司令部は日本における大学専門学校の土地計画学の課程を拡充するための支持及び指導を行うべきこと。
- 一三 (28) 私有のホテル、特許会社及び同種の私有施設を除き、将来決定されるある種の国立公園到達道路及び連絡のための国立道路公園を含む国立公園内の施設開発に要する経費は国と関係県の両方で負担すべきこと。これは国の指導の下に遂行されなければならない。
- A (29) 一弗二七〇円の現在の円の価値で概算して、今後一〇年間の建設費として少くとも年間次に示す額の予算計上が必要である。
- | | |
|-------------------------|----------------|
| (1) 車道及び歩道 | 五〇〇, 〇〇〇, 〇〇〇円 |
| (2) 利用施設(公園施設全般) | 三三〇, 〇〇〇, 〇〇〇円 |
| (3) 国立公園到達道路 | 二七〇, 〇〇〇, 〇〇〇円 |
| (4) 国立道路公園に対しては示されていない。 | |
- (H項, 運営及び開発を参照)
- 一四 (30) 総司令部は国立公園地域に関する更に広汎な計画を支持すべきこと。
- A これは国立公園全体としての基本計画(Master plan)を通じて国立公園を日本国民が最大の福祉に合致するように管理、保護、開発、運営して行くためのものである。「E項, 計画」参照)
- 一五 (31) 既設の国立公園に対する追加の主なもの、その地域について利用上の重要性に対する田村博士の評価に基づいて検討しなければならないものであるが、潮の岬の一部を吉野熊野国立公園に編入するような些細な追加は例外とする。又瀬戸内海国立公園に対する追加提案も本報告に論じたように追加が適当であると評価され得るものでこれも例外的に先づ第一に考慮されるべきものである。
- 一六 (32) 国立公園の新しい指定は控え目に行うものとして(一年に一又は二の地域、多くて三)一八から二〇の国立公園を日本に設けることを目標と

すること。その場合地域は個々の真価に従って判断すること。

- a 北海道の洞爺湖国立公園候補地を次の国立公園に指定すること。
- b 本州の三国山脈地域は国立公園指定について有望であるとの評価を受け
るべきである。
- c 他の新しい地域は田村博士の各地域の重要度評価に基いて検討すべきこ
と。

（「D項、国立公園指定及び追加候補地並びに其他の公園、道路公園、休養地」参照）

一七（33）日本の法律によって指定せられた国立公園内の又は国立公園に近接する史蹟、名勝又は天然記念物はこれを関係国立公園の一部として管理すること。

訪日国立公園顧問

チャールス・A・リッチー

（4）敗戦国の危機的経済状況と戦前型政治構造の維持

戦後のイギリス、アメリカの国立公園は、第2次世界大戦の戦勝国として、戦争を闘った国民を戦後にどう遇するかという観点から、国民のためのレジャーの場として積極的に開発され、かつ自然保護に貢献するものとして扱われてきた⁽¹⁾。

しかし日本の戦後の国立公園は、イギリスやアメリカの国立公園が有利な状況に置かれていたのと正に対照的に、敗戦国として厳しい条件のもとで、戦前の制度を復活させることが目指されたにすぎない。しかも敗戦後の国立公園の復活は、戦争を導き国民を苦しめた戦前の保守政治、官僚機構が基本的に維持された政治体制のもとでおこなわれた。これらのことは、日本の国立公園復活の過程を大きく規制し制約した。

国立公園の復活のための敗戦国としての厳しい条件とは、さまざま局面をもっていた。敗戦した結果、連合軍に占領され、国立公園の復活は、GHQ支配下のもとでおこなわれたということはすでに述べた。

何とんでも国立公園の復活のための厳しい条件とは、第1に、敗戦の壊滅的経済状況のもとで、またそうした壊滅的経済状況を克服すべく経済・

産業の強行的再建策のもとに置かれたことである。とくに国立公園制度の復活は、財政的に厳しく、文化的に疲弊した状況のもとに置かれたことである。

敗戦直後の日本の経済的荒廃については、ここで多弁を要しない⁽²⁾。

日本の生産設備能力は、1944年末とくらべ敗戦時には、銑鉄生産38%減、石炭24%減、工作機械48%減、自動車50%減、アンモンニア65%減、セメント15%減などであった。電力についても山奥にあった水力発電の被害はなかったが、火力発電は30%の被害を受け、電力不足を招来した。

1945年末に戦争に動員され軍人の復員、植民地からの移民の引揚者は、約540万人もあり、工場の休廃で失業者は410万人、失業状態にあった者は約800万人にもたった。1946年4月の調査でも、完全失業者は355万人、不完全失業者を加えると600万人の失業者がいたといわれている。

農家の主な働き手が徴兵にとられ、農村の生産力は減退し、主食の米の生産はピーク時の57%にしかすぎなかった。戦後は深刻な食糧不足に見舞われた。軍事費の調達ための膨大な公債は、急激なインフレを招き、実質賃金を大幅に下落させ、働く国民を生活苦に追いやった。こうした混乱荒廃した経済状況のもとで、政府は、さまざまな経済政策をこうじ、経済の安定化、再建に取り組んだが、それは、民生の犠牲の上に経済再建を優先させるものであった。

こうした経済の混乱荒廃は、国立公園の復活どころではない社会状況を生み出した。大幅な赤字財政による支出制限は、国立公園予算を圧迫した。

戦後の国立公園内の開発にかかわる産業政策は、敗戦直後の5年間については政府による全体的な計画はみられなかったが、国立公園所在地周辺の諸県では、どさくさにまぎれて、例えば新潟県で1947年3月31日に、只見川総合計画を発表し、1947年6月1日に、日本発送電が、尾瀬沼取水工事の申請書を提出し、1948年2月9日には、尾瀬ヶ原ダム化計画が判明し、電力不足を解消するためいち早く電源開発計画が提起され、国立公園内の自然破壊問題を惹起していた。また敗戦後の混乱にまぎれて、鉱山開発も

表1 戦後の総選挙結果

選挙年	1946年4月		1947年4月		1949年1月	
	当選者数	得票率	当選者数	得票率	当選者数	得票率
保守系						
自由党	140	24.4	131	26.7	264	43.9
進歩党	94	18.7				
民主党			124	25.4	69	15.7
共同党	14	3.2				
国協党			13	7.0	14	3.4
革新系						
社会党	93	17.8	143	26.2	47	13.5
労農党					7	2.0
共産党	5	3.8	4	3.7	35	9.7
諸派	38	11.7	21	5.1	29	11.8
無所属	80	20.4	12	5.9		
合計	464	100.0	466	100.0	466	100.0

注 福永文夫『占領下中道政権の形成と崩壊』の68頁，126頁，134頁から作成。

すすめられるという事態も生じた。平時には避けられた問題が、敗戦後の混乱期に一方向的に推進されていったのである⁽³⁾。

国立公園の復活のための厳しい条件とは、第2に、GHQの占領政策のお陰もあって、多くの民主的改革がなされたにも拘らず、基本的に戦前の保守政治体制が維持され、官僚機構も一部の高級官僚が公職追放されたものの、戦前来の官僚機構が維持されたことである。

敗戦後の衆議院も選挙結果をみれば、戦前の保守政治を継承する政治勢力が支配したことが明らかである。それは、国立公園政策についても基本的に戦前の政策を引き継ぐということにほかならなかつた。

GHQの民主化の成果として、敗戦国にしばしばみられた革命を回避して、戦前の保守政治を継承する政治勢力が維持され、そのもとで一部の高級官僚が公職追放されただけで官僚機構も維持された。

維持された戦前の保守政治と官僚機構は、敗戦後の国立公園にたいして、安上りの国立公園制度を継承し、巨額な財政負担を伴うGHQによる国立

公園制度改革の勧告を断乎として拒否して、せいぜい戦時下に解体された国立公園制度を戦前の水準に復活させただけにとどまった。

革新的な民主勢力は、表1に示したように多数派を形成できず、短命な片山連立内閣を例外に、ついに政権に付くことができず、アメリカやイギリスの国立公園のように画期的な国立公園政策を実施することはなかった。敗戦後の日本の革新政党が、国立公園の意義をどれほど理解していたか定かではないが、おそらく先進的な国立公園政策担当者より劣った認識しかもっていなかったと推察される。彼らは、GHQの政策を盾に国立公園制度の根本的な改革を提起することなどまったくなかった。

社会党や共産党の一連の選挙政策にそうした問題意識は微塵もみられなかった⁽⁴⁾。ちなみにイギリスでは、戦後労働党が選挙に勝って、国立公園法を制定した⁽⁵⁾。

国立公園の復活のための厳しいもう一つの条件は、荒廃する経済状況の中で、国民は文化について語る余力をもたず、経済主義が跋扈し、国立公園についての意識を高めることなどできなかったことである。戦前に国立公園制定の時期には国立公園について意識、文化がある程度高まり、国立公園の自然を守る運動も小さいながらおきた⁽⁶⁾。

しかし戦後の国立公園の復活過程においては、国立公園制定期にみられた国立公園の国民的意識、とくに国立公園のもつ自然保護機能にたいする期待意識は、極めて希薄であった。

国立公園に関する出版物は、1948年に田村剛『国立公園講話』、東良三『アメリカ国立公園考』が出版されたにすぎず、雑誌『国立公園』も1948年に復刊されたにすぎなかった。各種の学会、ジャーナリズムでは、戦前のように国立公園論議がほとんどなかった。

ただし戦前と同様に、後に述べるように、経済的に疲弊していた状況下に地方では地域の観光開発を意図する勢力が国立公園に関心を抱き、1947年頃から国立公園制定、拡張運動が急速におこってきた。これらの運動は、確かに国立公園を社会的に広める役割を果たしたが、しかし国立公園の自

然保護の機能にたいする意識を伴わなかったことが問題であった。

他方、戦前と同様に、敗戦後まもなく国立公園内における開発、とくに電源開発の問題がおきてくる。しかし世論は、経済復興第一主義の雰囲気につつまれ、反対運動を著しく制約することになった。また敗戦直後のマスコミも、国立公園への理解が乏しく、反対運動を大きく制約した。

例えば、尾瀬での電源開発に反対運動がおきた時、1949年12月11日の夜8時のNHKの放送番組「時の動き」は、尾瀬の電源開発を是認する立場で報じたり、また1949年12月21日の『毎日新聞』（社説）や同12月22日の『読売新聞』（コラム）は、それに同調する意見を公表したことがその典型であり、いまや当時の国立公園意識の貧困についての語り草となっている⁽⁷⁾。

以上のように、戦後の国立公園の復活過程は、厳しい条件のもとに置かれてきたのである。それらの条件は、戦前に培ってきた国立公園思想、運動を発展的に成長させることを抑制し、GHQの積極的な勧告にも拘らず、国立公園をせいぜい戦前の水準に回復するにとどめる足かせとなった。

注

- (1) イギリスの戦後の国立公園については拙稿「イギリスにおける国立公園思想の形成（3）」、『経済志林』第73巻第1・2号、参照。アメリカの国立公園については、「成立期におけるアメリカ国立公園の理念と政策（1）」、『経済志林』第74巻第1・2号を参照。
- (2) 戦後の社会史、経済史についての文献は多々あるが、ここでは正村公宏『戦後史』上、筑摩書房、1985年、の第2章、第3章を参照し、データは、本書のものを利用した。
- (3) これらの問題については後に詳しく論じることになる。
- (4) 戦後2回の各選挙における各政党の選挙政策をみよ。福永文夫『占領下中道政権の形成と崩壊』、岩波書店、1997年、64頁、128-33頁を参照。
- (5) 詳しくは拙稿「イギリスの福祉国家型レジャー政策について」、『大原社会問題研究所雑誌』No.455、1995年12月、参照。
- (6) 各国立公園にかかわる自然保護運動についての記述については、拙著『国立公園成立史の研究』の2部を参照されたい。
- (7) 前掲『自然保護のあゆみ』、63-5頁を参照。