

日本の国立公園の制定(上) : 自然の保護と 利用の確執に関するレジャー論的研究(2)

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)

68

(号 / Number)

3・4

(開始ページ / Start Page)

159

(終了ページ / End Page)

237

(発行年 / Year)

2001-03-28

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00004224>

日本の国立公園の制定（上）

——自然の保護と利用の確執に関する

レジャー論的研究（2）——

村 串 仁三郎

目 次

はじめに

1. 国立公園法制定の準備過程
 - (1) 田村剛の国立公園論の再論
 - (2) 国立公園協会の設立
 - (3) 『国立公園』誌にみる自然保護と利用開発の確執
 - a 国立公園構想の具体化
 - b 自然、風景の利用開発論
 - c 外国人観光客の誘致論
 - d 産業による自然風景の破壊に対する批判
 - (4) 国立公園協会の活動
 - (5) 国立公園調査会の設立と法案作成
2. 国立公園法の制定と法の問題点
 - (1) 国立公園法と国会での法案審議
 - a 昭和6年国立公園法
 - b 国立公園法案の国会審議
 - (2) 国立公園法の問題点
 - a 国立公園の定義の問題
 - b 一般的な「風致」保護規定と利用規制の問題
 - c 管理行政機構と財政の問題（以上本号）
3. 国立公園の選定基準と12国立公園指定（以下次号）
 - (1) 「国立公園＝関スル方針」の決定
 - (2) 国立公園委員会の設立と12国立公園指定
 - (3) 12国立公園の特徴
 - (4) 戦前国立公園問題の総括

はじめに

日本の国立公園法は、昭和6年に急遽制定され、この法律にもとづいて昭和11年から13年にかけて、12地域が国立公園として指定された。日本の国立公園法の制定は、後発の先進国としては、他のヨーロッパ諸国とくらべると決して早くはなかったが、イギリスとくらべるとかなり早かった。イギリスの国立公園法は、1949年に制定されたので、日本より遅れること18年であった。しかもすでに法制化が1935年に話題になっていたイギリスでは、戦時体制が国立公園法の制定を戦後に引き伸ばしてしまった。

それにしても、大正9年の大不況、大正12年の大震災、昭和2年の金融恐慌をへて、財政的に苦境にたっていた日本政府は、従来財政負担の大きさを理由に国立公園の設立に反対してきたにもかかわらず、不況下に国立公園法を制定したのである。いかにも不可思議である。

本節の課題は、国立公園法制定の準備過程を分析し、なぜ政府が、従来の国立公園設立の否定方針をあらため、設立方針に転換し、急遽国立公園法を制定したのか明らかにしつつ、日本の国立公園法の法的構造を分析して、その国立公園法が自然、風景をいかに保護しつつ国民的の利用に供しようとしたか、あるいはいかに産業やレジャー・観光のための開発を規制しようとし（あるいは規制しようとしなかったか）を解明し、本法の弱点、限界を摘出し、さらに昭和10年前後に指定された各地の国立公園の指定経過と若干の実情を分析し、それぞれの国立公園が抱えていた問題点を解明することである。

1. 国立公園法制定の準備過程

(1) 田村剛の国立公園論の再論

内務省書記官赤木朝治は、前稿ですでにみたように、大正14年3月の

国会論議で、「国立公園ノ設立」は「少カラザル経費」を要し「当分ノ間財政上ノ見地カラ…実現ハ容易デナカラウ」⁽¹⁾との方針を打ち出し、史蹟名勝天然記念物調査会を解散し、国立公園問題の所管を衛生局保健課に一元化した。

政府は、ここで明らかに、国立公園法制定にむけて、当面候補地を調査し将来に期するという従来の方針を放棄し、国立公園の設立準備もしないという方針に転換してしまった。方針転換後、衛生局保健課も、この方針にしたがったことはいうまでもない。田村剛は、大正12年に外国の国立公園を視察するために欧米にむかったが、1年半後に日本に帰国してみると、時の衛生局長山田準次郎は、国立公園にまったく興味を示さず、保健課嘱託の職にさえ田村を復帰させなかったほどである。仕方なしに田村は、山林局の嘱託となった⁽²⁾。

それから数年して国立公園法が成立したわけであるから、なぜ政府は、従来の方針を急遽変更して、国立公園法を制定するにいたったのか、まずその理由と経過が明らかにされなければならない。

昭和6年3月、国立公園法案の「提出理由」について担当大臣の安達謙蔵内務大臣は、国会で「国立公園ヲ設定スル目的ハ、優秀ナル自然ノ大風景ヲ保護開発シテ、一般世人ヲシテ要易ニ之ニ親シマシムルノ方途ヲ講ジマシテ、国民ノ保健休養乃至教化ニ資セントスル為デアリマス」と指摘し、国立公園法を制定するに至った理由を4点ほど列挙した⁽³⁾。

その理由の要点は、第1に、国立公園法の制定には、国民的な利用への強い要望があり、調査もおわったこと、第2に、国立公園の指定が遅れているので乱開発の怖れがあったこと、第3に、国立公園化の計画が頓挫していることで、産業化がすすみ「大風景」などが破壊される怖れがでていたこと、第4に、国立公園の制定をもって、国際観光を促進し、国際収支の改善に資すること、であった。

一般的に法律が制定された場合、誰が、あるいはどんな勢力が、何の目的で、どのような方法で、その法律を制定しようとしたかが問題である。

しかし大臣の「提案理由」は、国立公園法制定の理由をごく一般的に説明しているだけである。そもそも、この説明では、大正14年に政府が財政不足を最大の理由として国立公園の設立を拒否してきたのに、また大正9年以降の不況、さらには昭和初年代の金融恐慌を前にして、政府の困難な財政事情が少しも改善されていないなかで、国立公園法が急遽制定された真の理由がまったく説明されていない。ここで本法制定の真の理由、内的な事情が明らかにされなければならない。

私は、国立公園法が昭和6年に急遽成立した理由は、田村剛、本多静六らの国立公園設立推進派が、昭和年代に入って、国立公園設立の意向を強め、国立公園実現のために、国立公園協会を設立して、一定の戦略的構想をもって、強力な国立公園法制定運動を展開し、政府に国立公園法の制定を認めさせたからである、と考えている。このことの認識なしに国立公園法制定の真の理由も、本法の性格も正しく理解できないであろう。

さてその一定の戦略的構想とは、私の考えによれば、第1に、何より衛生局保健課に近い国立公園設立推進派の田村、本多らが、昭和期に入って有力な旧国立公園候補地で水力発電所建設により大自然が破壊される脅威がでてきたなかで、また各地に相変わらず国立公園設立の要求が強まっているなかで、国立公園協会を設立し、そしてまず国立公園法の制定を政府に積極的に働きかけること。第2に、そしてその際には、土地の国有化を想定し、国立公園の指定、施設の整備、管理運営に財政負担が大きいと考えていた政府の国立公園政策を転換し、田村らの国立公園観にもとづいて、自然保護や管理機構の弱い安上りの国立公園政策へ転換をはかること。第3に、それに加えて現下の国際収支の赤字、不均衡を克服する手段として、国立公園法制定の有力な根拠として、外国人観光客を誘致し外貨を稼ぎ、あるいは地域経済が活性化する経済政策を採用すること。第4に、しかも状況からいってまず国立公園法を急遽成立させて、細かなことは後回しにすること、そして各地の国立公園候補地に呼びかけて、設立運動を盛り上げていこうという考え方である。

このような田村、本多らの国立公園設立戦略構想は、昭和2年7月に刊行された田村剛の『国立公園論』と国立公園協会の機関誌『国立公園』に発表された田村を先頭とする論客たちの論稿にみることができる。従来の研究では、この点の検討がまったくおこなわれていなかった⁽⁴⁾。以下に私の仮説を詳しく検証していきたい。

国立公園法の制定準備は、昭和2年7月に内務省衛生局による『国立公園』の出版からはじまった。この54頁ほどの無署名パンフレットは、文脈から田村剛の執筆したものであることは明らかである⁽⁵⁾。

ここで田村は、大正期の国立公園論を彼なりに反省し、昭和期の新しい状況をふまえて新たな国立公園論を展開している。この田村の国立公園論こそ、国立公園法制定準備の出発点であり、田村はここで、国立公園法制定の基本構想を提起している。

『国立公園』は、つぎの目次からなっている。

1. 我が国立公園運動、2. 北米合衆国の国立公園、3. カナダ、イタリー-其他の国立公園、4. 国立公園の意義とその使命、5. 我が国立公園問題、6. 我が国立公園の実施案。

田村のここでの国立公園論の特徴は、大正期の国立公園論とくらべ、国立公園の概念がより明瞭になったことに加えて、従来の主張では国立公園の国民的な利用開発を重視し、とかく大自然、大風景の保護が軽視されていたのにたいし、利用開発と並んで大自然、大風景の保護が重視されてきていることである。もっとも大自然、大風景の保護の重視といっても、その内容には相当の問題があることは否めないが。この点については後に詳しく触れることになるだろう。

つぎにこの論文の要点を紹介しておこう。

1「我が国立公園運動」においては、田村は、明治、大正期の国立公園運動を簡単に振り返り、つぎのように指摘する。すなわち「国立公園に対する国民の理解は頗る不徹底であって、都市公園の観念を以ってこれを類推するものがあり、或は単なる愛郷心よりしてこれを要望するものがあり、

甚だしきは地方風景の宣伝の手段として国立公園の美名を利用せんとするものあり、従って政府の国立公園候補地と国民の推挙するものとの間にはかなりの差異を生ずることとなり、徒らに地方人士をして国立公園運動に熱狂せしむるの弊さえ生ずるに至った」^[6]と。

ここで田村は、大正期の上原敬二らの国立公園運動への批判を事実上認めて、自分でまいた国立公園設立運動の種が誤った意図をもって育っていることを認識し、それを批判し、自分がそうした設立運動に迎合していなかったことを示唆している。しかし田村は、「今日に至っては国立公園の意義と使命とは、漸く国民の理解を得るに至り、…今や我が国立公園運動は機熟して政府の積極的発動を待つばかりとなったの観がある。」と簡単に付け加えた。

私は、いかにこの期に、従来の誤った国立公園設立運動があらためられて、国民が正しい国立公園の意義と使命を理解し、国立公園設立の機が熟したか理解できない。しかし田村らが「機が熟した」として国立公園設立運動を再開しようと決意したということだけは理解できる。

こうして田村は、セクション2, 3, でアメリカ, カナダ, イタリア, スイスなどの国立公園を紹介し、国立公園とは何かを理解する手立てとした。

田村は、ここでは、まずアメリカの国立公園を取り上げ、アメリカの国立公園を「その制度施設等最も完備して、実質に於ても世界の範」^[7]であるとし、その概略を紹介しつつ、田村の国立公園論の理論的核心を提起していく。

まず田村は、「近代的意味に於ける国立公園最初のもの」として、イエローストーンをあげ、「永遠天然状態のままて保存せんとする趣旨」で「天然風景大面積に区画し、国の法律により保存の方法を講じた最初の例」と指摘して自然保護を強調しつつ、「地上の一大壯観たると共に、国民の野外休養享楽のための絶好の一大避暑地」でもあると指摘する。これが田村国立公園論の基本的主張である。

そして従来からの田村の見解である、天然記念物、史蹟の保存と国立公園の目的とを再度区別し、「天然記念物や史蹟の保存は国家記念物として」国立公園とは「別個に取り扱われる」アメリカの事例をあげる。

そして19世紀末にアメリカで国立公園設立運動が広くおこなわれ、二流三流の国立公園が設立された事情にふれ、20世紀に入って、「国立公園の品位を保つべく、厳選時代に入ると共に、国立公園施設の充実のために予算を要求して積極的發展時代に入った」と指摘する。ここから田村は、アメリカの国立公園政策が、「始めて消極的保存政策より積極的開発政策に移り、国民も亦公園内の車道や歩道、ホテルやキャンプ等を盛んに利用する傾向を示すに至った」と特徴づける。

田村のアメリカ国立公園のこうした特徴づけは、大きな問題点である。後に詳しく論ずることになるが、田村は、ここで大自然、大風景の保護を「消極的保存政策」ととらえ、大自然、大風景の積極的な国民の利用を「積極的開発政策」と位置づけ、大自然、大風景の保護を強調しながらも、従来大自然、大風景の保護を「消極的」ととらえ、利用のための開発を「積極的」政策をとらえるのである。これは、田村が相変わらず、従来の国立公園の利用開発を重視する姿勢の固執を印象づけている。

田村は、ここで「国立公園の風景保護政策は、屢々水力電気灌漑用水其他の事業と衝突して物議を醸した」と指摘するが、この問題は後に詳しく言及することになる。

田村は、「国立公園の風景開発政策は、度々山岳家其他消極的天然風景保存主義者の反対をうけている」点を指摘し、「それは何等政府の政策を左右しうるものではなかった」と指摘し、相変わらず、開発による自然、風景の破壊について楽観論を示している。

極めて今日的な問題であるが、ここに風景開発に消極的な論者を「消極的天然風景保存主義者」と特徴づける田村の風景保存にたいする消極的な姿勢は、けだし開発利用を強調する立場からは、当然だったかもしれない。

田村の国立公園論の核心は、4「国立公園の意義とその使命」^④で明確に

示される。

田村は、「海外国立公園の由来と現状」をふまえ、国立公園の簡単な定義をあたえる。「国立公園は一定区間の風景を永遠に保存すると共に、公衆享用の途を講ずるにある。従って国立公園事業は、自ら分れて二つとなる。その一つは風景の保存であり、他はその開発である。その両者を兼ねないならば、それは国立公園ではない」と。

この定義では、田村は、風景の「永遠の保存」と「公衆享用」のための「開発」を2大目的として並列して把握し、従来ややもすれば、国立公園の国民の利用を主眼とし、風景保護の面を軽視する傾向をあらためている。

この定義をさらに敷衍して、田村は、あらためて国立公園と、史蹟名勝天然記念物、野外休養地、天然保護区、禁猟区、などの自然保護規定との違いを明確にしていく。

すなわち、「天然保護区域は、動植物学、地質鉱物学、気象学等の研究の目的を以って、絶対に天然状態に於ける自然現象を観察せんとするものであるから、そこには聊かでも人工が加わってはならない」と指摘する。日本の史蹟名勝天然記念物もこれに近いものと指摘している。

田村は、これらはしかし「国立公園ではない」と理解すべきであると強調する。確かに国立公園のなかに、それらがふくまれることがあっても、両者は、概念的に区別すべきであると主張する。

そして田村は、「野外休養地」について論じる。それは人々が自然に親しむための「天然公園」と把握され、それは「どこ迄も天然状態を保持する原始的な環境でありたいので、これまた天然風景の保存を根本条件とする」と規定する。しかしこれはあくまで「公園」であり「天然の野外休養地であるから、公衆が便利にこれを利用しうるような交通設備と各種の野外休養施設とを要するので、ある程度の加工を必要とする。」

こうした天然公園論にもとづいて、田村は、天然公園のうち、「風景が稀有にして有ゆる国民を誘致して靈感を与へるほどの偉大さをもつ場合には、単にこれを一地方の経営に委ねるのでなく、国家が進んで永遠に互っ

て保存の方法を講ずると共に、広く国民のために利用せしめることになる。」これがすなわち国立公園だというのである。

だから「要するに国立公園は、国民保健教化のためにする天然風景の保存であって、近代人の創設にかかる天然公園の一種に他ならない」のであって、「天然保護区域とは、厳密に区別すべき」ものであるということになる。

以上のように田村の国立公園論は、アメリカの国立公園論の利用論を拠りどころにして、あくまで国立公園の2大使命として風景の保護と利用開発を併記する。

これまでの田村の論旨は、大正期の論旨よりより明快になっていると指摘できる。田村は、天然保護区や天然記念物を全体的に厳しい保護政策と捉えつつ、それとは別個に、国立公園は自然、風景の保護と利用開発を国立公園の2大目的をもったものであり、自然と風景の保護は、2大目的の一つとはっきりと規定しているからである。

こうした田村の自然、風景にたいする保護姿勢の一応の強化は、昭和期における田村の国立公園論の基調となっている。たとえば「国立公園は人為によって破壊せられざる天然風景地でありたい」などと強調されている。しかし後に詳しく論じるように、その姿勢の内容についてはなお多くの問題がのこる。

以上のような田村の国立公園論は、従来軽視されていた自然、風景の保護を強調したものであることがわかる。こうした国立公園論にたって、田村は、わが国でどのような国立公園を、どのようにして制定しようとしたのであろうか。

5「我が国立公園問題」⁹⁾では、そうした問題が論じられている。田村は、国立公園の不要論と時期尚早論に反論を加えながら、国立公園の具体化問題について注目すべき論点を主張する。

田村は、日本には「世界的だと誇りうる」有数の「大風景地」があり、「それを永遠に保留されて人類の享用に充てらるべき筈」であるが、「然る

に現にその風景地に於て、この世界的な風景を破壊するような非常識な自殺的事業（これは「水力電気、灌漑用水其他」の経済事業を指している。一引用者）が勃発して、危機に迫っているのである。」だから「これを保護する方法を講ずることは、刻下の急務である」と指摘する。

田村の第1の主張点は、有力な風景地が、産業的開発のために危機にさらされているので、国立公園の制定によってそれを保護することが緊急急務だということである。

しかも田村は、「国立公園となれば、実際その風景資源の評価が高まって」それらの「経済事業をも圧倒しうる」と考える。この点は果たして事実かどうか難しいところだが、田村は、産業開発より国立公園による観光開発のほうが、利益をもたらすと確信したようだ。

ともあれ田村が指摘するように、「上高地や十和田湖や奥日光、尾瀬等に於る水力電気計画或は十和田湖の灌漑用水計画」が持ち上がり、「それ等の風致に致命傷を与えるような重大問題」が生じている。だから田村は、国立公園法の制定、国立公園の指定は「刻下の急務」であり、「一日も躊躇してはならない」と強調するのである。

田村の第2の主張点は、国立公園の制定は、経費がかからない、安価な政策で可能であるということである。「国立公園の事業は箇所を選び、区域を定めるだけでも、上述のやうな重大な使命を果たしうるのであるから、そして殆ど経費を要するわけでもないから、早くすれば早いほどよいのである」と指摘する。

さらに「本邦の著名風景の大部分は、国有林若くは御料林又は公有地等であって、…何等経済上の苦痛なくして、これを国立公園となしうる便宜がある」と指摘し、とにかく「国立公園の実現には、莫大な経費を要する」から不可能だとの論者を批判する。

果たして国立公園が安価に運営することができるのか、大いに疑問であるが、田村は、そのことをアメリカの事例で十分に認識していたと思われるのに、あえて安価な国立公園設立を主張する。これは明らかに田村の国

立公園制定運動の戦略的な配慮だと私は推測する。

第3の主張点は、上記のように指摘したうえで、田村は、「国立公園の開発事業は徐ろに持久的に進めるがよい」とし、アメリカでもそうであったと指摘する。この主張は、つぎの論点とならんで、国立公園の開発は、費用がかからないとする安価な国立公園論を補足するものである。

田村の第4の主張点は、「本邦の著名風景の大部分は、国有林若くは御料林又は公有地等であって、…何等経済上の苦痛なくして、これを国立公園となしうる便宜がある」と指摘する。これも、安価な国立公園論を補足するもう一つの論点であった。

第5の点は、「地方で既に大公園の計画に着手しているものもあるので、この際国が根本政策を立て基本計画を定めて、地方に臨まないならば、地方の大公園事業を誤らしむる憂がないともいえぬのである」とし、地方における安易な公園開発を避けることを指摘している。

第6の点は、「我が国民は、昨今漸く野外の休養をとりうるような状態に近づきつつあり、一部の国民は国立公園の如き完全なる民衆的休養地の必要を痛切に感じているのである」ということである。

第7点は、都市公園が先だとの意見に反対し、「国立公園は都人士のためのものでなく、全国民のためのもの」であり、「それは外客を誘致して国民経済上にも貢献すべき使命を帯びている」という指摘である。

こうした見解は、すでに大正期の田村によって主張されていたことであって、目新しいものではないが、後にこの点は重大な論点として浮上する。

第8点として、田村は、国立公園不要論を批判して「国立公園は風景保護のために施設であって、国立公園という区域を特に設けて、その風景を保護せねば、とても全国に互る多数の風景地を保護すること出来ぬ」と主張する。

「せめては、美しい風景地だけでも物色して、これを保護すると共に、貧乏国のこととて大した金もかけられぬであろうから、その選ばれた公園だけに主力を傾けて、これを世界なものとして施設するより他はない」と

も指摘する。

大正期の田村の国立公園論を想起すると、国立公園による大自然、大風景の保護という主張は、まったく新しい主張といってよいのであり、田村が、自然、風景の保護への姿勢を著しく強めたと理解することができる。

以上の田村の主張から、われわれは、田村が、この論文で掲げた国立公園構想は、私の仮説をほぼ証明していると指摘することができるであろう。

さらに田村は、最後に6「我が国立公園の実施私案」⁽⁴⁰⁾において、国立公園の内容にふれて3点ほど論じる。第1点は、「国立公園の風景」は、二、三流のもの排し、全国的で水準の高いものに限定し「数を制限」すること、しかし「分布を全国的にするように」配慮すること、したがって「第一次には数箇所を選定して、これに主力を注ぎ、他は暫く保留して置いて、単にその風景を保護する程度に止めて置く」ことである。

第2点は、「国立公園はその風景を保存するために」、「私有地と雖も、…国立公園内に編入することを可」とし、「私有地に対して、絶対にその土地の利用を禁止せしめることは無理であるから、その風景に支障を来さない範囲で林業牧場等を認めるようにする」ことである。これは、アメリカの国有地中心の国立公園にたいし、私有地を国有化せずに、国立公園地域に編入しようとするいわゆる地域制の導入を示したものである。

第3点は、「交通、宿泊、休養、享楽等多方面の施設」を「国立公園事業」として必要であるが、国営一点張りではなく、「民間の経営に委ねる場合もある。」と主張する。以上の論点は、いずれも安上がりの国立公園のための方策であったといえるであろう。

さらに田村は、国立公園計画は、「官民合同の国立公園調査会を設けて、慎重研究の上で、決定すべき」こと、「公園の管理に就いては、公園行政を司る内務省衛生局に相当の機関を設」けること、「内外に対する宣伝」することを主張した。

以上の主張は、国立公園法制定の準備に活かされていく。むしろ田村の構想は、ほぼ基本的に実現されていくことになるかと指摘できる。

- (1) 第50回『帝国議会衆議院委員会議録』, 438頁。
- (2) 国立公園協会編『日本の国立公園』, 28頁。
- (3) 第59回『衆議院議事摘要中巻』, 1460-1頁。
- (4) 従来の研究では、国立公園法制定の準備過程について詳しく論じたものがない。わずかに国立公園協会編『日本の国立公園』が言及しているのみである。
- (5) 『自然保護行政のあゆみ』は、50頁で、この小冊子は田村の執筆により昭和3年8月に刊行されたものと指摘しているが、昭和2年7月刊行のものが最初のものではないかと思われる。
- (6) 内務省衛生局『国立公園』, 昭和2年7月, この項, 9-10頁。
- (7) 同上書, この項は, 10-20頁。
- (8) 同上書, 29-39頁。
- (9) 同上書, 39-47頁。
- (10) 同上書, 47-54頁。

(2) 国立公園協会の設立

田村の国立公園論を昭和2年7月に公表した後、田村、本多ら国立公園設立推進派は、第2弾として、頓挫した国立公園設立運動を再興するために、昭和2年12月に国立公園協会を設立した。

田村剛みずから執筆した国立公園協会編『日本の国立公園』は、大正末期の衛生局保健課における国立公園熱が冷却している様子をのべつつ、しかし「当時の保健課長伊藤武彦は、決して国立公園を見捨ててはいなかった…。そしてその頃国立公園運動を絶えず激励していたのは本多静六であり、地方からたびたび上京して中央の国立公園運動に参画したのは熊本の松村辰喜であった。」⁽¹⁾と指摘している。

こうした状況下に田村剛は、「恩師本多博士その他有志に謀り、再び国立公園運動を復興せしめようというので、昭和2年（1927）12月には細川護立候を会長とする国立公園協会を創設して、政府の積極的施策を促す一方、正しい国立公園知識の普及と地方の関心を高めるために努力することとなった。」⁽²⁾

昭和2年12月に設立された国立公園協会は、その後の国立公園設立の

ために決定的な役割を果たした。この協会の活動抜きに国立公園法の制定について何も語ることはできない。従来のこの点についての評価は著しく弱かったように感じられる⁽³⁾。

国立公園協会は、「目的」を「国立公園ノ調査研究ヲ遂ゲ之ニ関スル思想ノ普及ヲ図ルト共ニ国立公園ノ設定及其ノ発達ニ就テ貢献スル」ことをかけ、この目的を実現するため、つぎの「事業」をおこなうと定めた⁽⁴⁾。

一、研究会、講演会、講習会、展覧会の開催

二、景勝地ノ調査

三、図書並機関誌ノ刊行

四、目的ヲ同ジクスル他ノ団体トノ連絡

五、其ノ他本会ノ目的ヲ達成スルニ必要ナル事項

協会の組織は、本部を東京におき、「必要ニ応ジ支部ヲ各地ニ置」いた。協会の役員は、会長、副会長2名をおき、会務を掌握する理事（若干名）その中に常任理事（若干名）をおき、監事の他、「会長ノ諮問ニ応ズ」評議員（若干名）をおいた。

役員は、500円以上か毎年50円寄付する名誉会員、会費年会費10円か一時金100円を支払うか、あるいは学識経験者からなる特別会員のなかから評議員会によって選出された。総会が毎年1回開催されることになっていた。組織としては特別問題にすることはないが、協会は、この性格上、積極的な活動をおこなった。

当初の協会役員は、第1表のとおりである。

国立公園協会は、発起人を学者、財界人、政治家、官僚、民間人から広範囲に集め、第1表で明らかなように、多くの著名人を役員、理事に就任にさせて、活発な活動を展開した。

貴族院議員細川護立侯爵を会長に、大正期の国立公園推進派の内務省次官で元衛生局長の潮恵之助副会長、本多静六副会長を先頭に、直接国立公園に係わる官僚として衛生局長山田順次郎、関係各官庁の高級官僚から、農林省山林局長入江魁、皇室林野局長三矢宮松、鉄道省運輸局長寛正太郎

第1表 国立公園協会役員名一覧

(昭和4年初め現在)

会 長	貴族院議員 侯爵	細 川 護 立
副 会 長	内務次官 (元衛生局長)	潮 恵之助
同	林学博士	本 多 静 六
理 事	農林省山林局長	入 江 魁
	鉄道省運輸局長	箕 正太郎
	帝室林野局長	三 矢 宮 松
	衛生局長	山 田 順次郎
	内務参与	加 藤久米四郎
	内務地方局	佐 上 信 一
	日本郵船代表	大 谷 登
	東京商工会議所会頭	藤 田 健 一
	貴族院議員	金 杉 英五郎
	貴族院議員 伯爵	堀 田 正 恒
	衆議院議員	川 上 哲 太
	衆議院議員	小 川 郷太郎
	東京帝国大学教授林学博士	藪 部 一 郎
	同 理学博士	山 崎 直 方
	理学博士	三 好 学
常務理事	内務書記官	伊 藤 武 彦
	内務技師医学博士	氏 原 佐 蔵
	林学博士	田 村 剛
	同	上 原 敬 二
	ツーリスト・ビューロー	高 久 甚之助
	東京帝国大学助教授	辻 村 太 郎
	東京商工会議所理事	渡 邊 鐵 蔵
監 事	貴族院議員	大 橋 新太郎

(注) 『国立公園』誌第1巻第3号より作成。

など8名、有力な政治家から、貴族院議員金杉英五郎、貴族院議員堀田正恒伯爵、衆議院議員川上哲太、衆議院議員小川郷太郎など6名、実業界から日本郵船代表大谷登、東京商工会議所会頭藤田健一、東京商工会議所理事渡邊鐵蔵、ツーリスト・ビューロー高久甚之助など3名、学者から田村剛、本多静六、上原敬二をはじめ、東京帝国大学教授林学博士藪部一郎、同理学博士山崎直方、天然記念物保存運動に活躍した理学博士三好学、東

京帝国大学助教授辻村太郎など7名、などが理事となった。

なお自然保護派の上原敬二が常任理事となっていた。かつて史蹟名勝天然物保存協会につらなっていた自然保護派の武田久吉、徳川頼倫、山口光太郎、井上禎一郎、三上参次、吉井義次などの名前はなかった。また自然や風景に関心をいただいていた「日本山岳会」の小島烏水、志賀重昂、柳田国男など、北海道の自然保護派の政治家羽場靖、自然愛好家たる日本ロマン派の文人たちの名前はなかった⁽⁵⁾。もっとも小島烏水は、国立公園誌に一文をよせているが。

さて国立公園協会は、組織結成以後積極的に活動を展開した。運動のイニシアチブは、おそらく国立公園設立運動の経過からみて田村剛、本多静六らが握っていたのは間違いない。

彼らは、かつて天然物記念物保存派が、史蹟名勝天然記念物保存協会を設立して「史蹟名勝天然記念物保存法」の制定を推進したように、国立公園協会を設立して、先に指摘したような戦略構想のもとに運動をすすめた。

彼らの最初のもっとも重要な活動は、有力な政治家を国立公園制定運動に引き込むことであった。田村剛は、昭和3年7月に再び衛生局保健課の囑託に復帰していた⁽⁶⁾。そのことは、衛生局が、国立公園の制定に前向きになってきたことの証明である。

田村は、昭和4年2月、熊本で阿蘇の国立公園化を運動していた上京中の松村辰喜の紹介で、「本多・田村、横山健堂と共に、当時野にあった(熊本県出身の一引用者)安達謙蔵を訪ねて、国立公園問題を論じ、大いに共鳴され、他日の実現を期して別れた。」⁽⁷⁾と回顧している。ここで村田らは、自分たちの国立公園構想を安達に説明し同意を求めたのであろう。

説得の趣旨は、すでに指摘したような、彼らの国立公園制定の戦略的構想であり、とくに財政負担の大きい国立公園政策をあらため、安上がりの国立公園案を提案し、国立公園の設置によって外国人観光客を誘致し、当時悪化していた国際収支を大いに改善し、景気の回復をはかれるということであったであろう。

安達は田村らの主張を好意的に受け取ったようである。9ヶ月ほど後、総選挙後の昭和4年11月に、田村、本多、横山健堂、熊本の松村辰喜ら4名は再度、政府閣僚に復帰していた「安達内務大臣を訪ねて、政府に国立公園調査会の設立方を陳情して、なるべく速やかに善処するとの回答を得た。」⁽⁸⁾

国立公園調査会の設立は、まさに国立公園法制定の直接的な準備を開始することを意味した。田村らの説得の甲斐があって、政府は、国立公園調査会の設立を昭和5年1月に閣議で了承し、ついに同年5月に国立公園調査会を設立した。田村らは、ここで国立公園制定の基本的方針を政府に認めさせることができたのである。

安達謙蔵は、田村たちとの会談後、国立公園協会の機関誌第2巻第1号（昭和5年1月刊行、少なくとも執筆は1ヶ月前の昭和4年の年末）に国立公園協会顧問の肩書きで「国立公園に対する所感」を発表し、田村らの構想に賛意を表した。

安達は、「国民的興味を繋ぐが如き大風景地を区画して保護と共に国民をして永遠に亘ってこれを利用せしめ、更に広くは世界人類の享用に充てんことは正に一国の偉大なる芸術品を国宝として保存するの所為と均しく最も緊要なる国家の時務である。」⁽⁹⁾とのべた。

そして「近時風景は内外観光客を誘致して地方並に国家に対しては重要な天然資源の一種と認めらるゝに至り」、外国人観光客の誘致が「現下国民経済上重要案件たる国際貸借改善上に齎すところ至大」であり、「国立公園協会に対して大なる期待を有する」と強調した。安達は、この巻頭言で完全に田村らの構想に同意し、内務大臣として、国立公園法を制定する決意を示した。

(1) 前掲『日本の国立公園』、28頁。

(2) 田村剛『国立公園講話』、51頁。

(3) この点はすでに指摘したが、これまで国立公園協会の活動について、『日本の国立公園』が僅かに言及しているのをのぞけば、他の研究ではまったく

無視されている。

- (4) 雑誌『国立公園』第1巻第3号, 25頁。
- (5) 当時日本登山学会には, 自然を愛好する学者, 文化人が多く集っていたが, 自然保護を積極的に主張する論客は, あまりいなかったようである。安川茂雄『近代日本登山史』, あかね書房, 1969年, を参照。
- (6) 前掲『日本の国立公園』, 28頁。
- (7) 同上書, 30頁。
- (8) 同上書, 31頁。
- (9) 前掲『国立公園』第2巻第1号, 2頁。

(3) 『国立公園』誌にみる自然保護論と利用開発論の確執

a 国立公園構想の具体化

国立公園協会は, 会則にあるように, 国立公園についての研究, 候補地調査, 宣伝等を積極的におこない, 国立公園の制定の必要を訴え, 制定運動を盛り上げた。

とくに国立公園協会は, 昭和4年3月から協会機関誌『国立公園』を発刊し, 各界から論客を登用して論文を掲載し, 国立公園制定の意義や緊急性を論じさせ, 「中央並に地方関係者に配布すると共に, 神奈川・山梨・静岡を始めとして各地方支部の設立や寄付金の勧誘に乗り出し」, 国立公園設立運動の推進に大きな役割を果たした⁽¹⁾。

雑誌の発行から国立公園法制定直後の約4年間の, 昭和4年1月第1巻第1号から昭和7年4巻までのおもな論題と書き手をみると, 国立公園協会の国立公園構想, 思想といったものが実によく反映されていて, 国立公園法の制定の意味や背景を理解するうえで極めて有意義である。また田村らの国立公園についての考え方, 国立公園制定の戦略的構想が, より具体的に展開されており, 国立公園協会の内外によく普及していることが理解できる。そしてまた彼らの国立公園構想が国立公園法の内容をいかに規定していったかをも理解することができる。参考までに, 主要な論題と論者を第2表に示しておいた。

第2表 雑誌『国立公園』の主要論文名と著者名

(昭和4年—昭和6年)

第1巻第1号（昭和4年5月）	
侯爵（協会会長）	細川護立「国立公園協会の使命」
内務次官	潮恵之助「国立公園と時代要求」
衛生局長	山田準次郎「国民保健と国立公園」
農林省山林局	入江 魁「国有林の風景施設」
理学博士	三好 学「欧米の国立公園と天然記念物保存」
日本郵船専務	大谷 登「閑却された我国の一大資源」
医学博士	氏原佐蔵「国立公園と保健施設」
林学博士	田村 剛「国立公園の事業と経済問題」
林学博士	上原敬二「汎太平洋諸国の国立公園」
ツーリスト・ビューロー	高久甚之助「外客誘致と国立公園」
神奈川県嘱託	太田謙吉「大箱根国立公園」
内務書記官	伊藤武彦「国立公園の調査について」
第1巻第2号	
林学博士	本多静六「国民健康上森林の利用」
鉄道省運輸局長	寛正太郎「国立公園選定の急を望む」
富士身延鉄道社長	堀内良平「経済的国難に直面して」
理学博士	脇水壽山「国立公園の選定に関する希望条件」
理学博士	渡邊萬次郎「本邦山水の特色」
神奈川県嘱託	太田謙吉「大箱根国立公園」
大阪商船会社東京支店長	渥美育郎「瀬戸内海の風景的利用」
林学博士	上原敬二「汎太平洋諸国の国立公園」
	「大阿蘇の開発計画」
	「外客誘致と施設の充実」
第1巻第3号（昭和4年5月）	
東京日々新聞社	岡 実「国立公園の設立をあげ」
東北大学教授理学博士	渡邊萬次郎「本邦山水の特色」
林学博士	田村 剛「国立公園と遊覧系統」
山梨県知事	鈴木信太郎「富士嶽風景施設」
内務省嘱託（協会理事）	中越延豊「国立公園候補地概観1（温泉岳）以降連載。
在北米シアトル	小池 恭「レニア国立公園」
内務省嘱託	柴田常恵「富士山麓に於ける石器時代遺蹟」
	「十和田湖と三本木開墾事業」

第1巻第4号(昭和4年6月)

内務省地方局長 内務技師内務技師 林業博士	佐上信一「国立公園と道路」 氏原佐蔵「国立公園と道路の装飾」 田村 剛「海外国立公園巡り1」(ホットスプリング 国立公園)以降連載。 「統計に現れた北米合衆国国立公園利用の趨勢」
-----------------------------	---

第1巻第5号(昭和4年7月)

貴族院議員 内務技師 東大教授理学博士 山岳研究家	藤山雷太「国立公園の経済的意義」 氏原佐蔵「米国立公園の経済的意義」 田村 剛「国立公園の経費問題」 辻村太郎「火山公園」 小島烏水「日本アルプスのカール帯」 中越延豊「隠れたる峡谷大杉谷」
--	--

第1巻第7号(昭和4年9月)

東大教授理学博士	本多静六「国立公園の性質と其必要」 辻村太郎「富士山と其周囲の風景」
----------	---------------------------------------

第1巻第8号(昭和4年10月)

内務省嘱託 内務技師	田村 剛「国立公園の条件よりみた我が候補地大観」 柴田常恵「日光」 氏原佐蔵「秋の上高地と焼ヶ岳」
---------------	---

第1巻第9号(昭和4年11月)

医学博士 大分県林務課長 滋賀県庁 農林省嘱託 日本商工会議所	氏原佐蔵「促はれ過ぎたる国立公園問題を排す」 須山温圭「大別府並久住高原と耶馬溪」 田村 剛「黒部峡谷を救え」 山口正造「国立公園私見」 辰巳 鼎「国立公園と琵琶湖」 田村 剛「大風景地の保護と開発」 柳下鋼造「黒部峡谷の保存に就いて」 「国際貸借改善と外客誘致」(内務大臣宛建議書)
---	---

第2巻第1号(昭和5年1月)

内務大臣・協会顧問 黒部保勝会幹事	安達謙蔵「国立公園に関する所感」 田村 剛「黒部峡谷の風景」 吉沢庄作「黒部峡谷と水電工事問題」 田村 剛「黒部峡谷と水電工事問題」 「黒部峡谷勝景保護に関する建議」
--------------------------	---

第2巻第2号（昭和5年2月）	
男爵 神奈川県庁 ツーリスト・ビューロー	団 琢磨「外客誘致と国立公園」 田村 剛「カナダ国立公園と其の近況」 太田謙吉「箱根植物の概観」 山中忠雄「クリミヤ国営遊覧地」
第2巻第3号（昭和5年3月）	
医学博士 理学博士	氏原佐蔵「国立公園の選定と其の経営経理」 本郷高德「国立公園と社寺境内」 柴田常恵「勝地の破壊者」 辻村太郎「箱根山」 「カナダ国立公園規則」
第2巻第6号（昭和5年7月）	
鉄道局国際観光局長 山梨県庁	新井莞爾「国際観光局の事業に就いて」 中島英治「富士北麓の風景」 田村 剛「奥澗の奇勝危し」
第2巻第7号（昭和5年8月）	
	（国立公園16候補地の写真特集）
第3巻第1号（昭和6年1月）	
内務大臣 内務省嘱託 ツーリスト・ビューロー	安達謙吉「国立公園問題に就いて」 中越延豊「国立公園の幹線道路」 山中忠雄「米客誘致と国立公園」
第3巻第2号（昭和6年2月）	
神社局考証官	田村 剛「国立公園区域の拡張是非」 座田司氏「日光雑観」 「国立公園に対する地方の要望」
第3巻第3号（昭和6年3月）	
	（国立公園法と法案国会審議の特集）
第3巻第4号（昭和6年4月）	
農林技師農学博士	内田清之助「国立公園に於ける鳥獣保護」
第3巻第7号（昭和6年7月）	
理学博士 内務省保健課長	久住 生「実業家資本家の奮起を望む」 脇水鐵五郎「地学上より見たる国立公園」（以降連載） 伊藤武彦「国立公園法解説」（以降4回連載）

（注）『国立公園』誌は、完全な月刊ではなく、時々休刊号があり、またここで利用した国会図書館蔵の雑誌に幾つかの欠号もあるが、逐一言及をさけた。この一覧表が、論題と論者の傾向をみるのに役立ち、また文献目録として役立てば幸いである。

論文、記事の内容を分類してみると、第1に、国立公園制定の戦略的構想の論点から、国立公園の意義、必要性と国立公園法制定の緊急性などを論じた論稿、第2に、国内の国立公園候補地、海外の国立公園についての報告、第3に、国立公園の開発などについて論じた論稿、第4に、とくに自然、景観の保護問題を論じた論稿、第5に、協会の活動についての報告などに分けられる。

これらの論稿、記事の特徴的な論点と論者を取り上げて紹介してみよう。第1の種類の論稿では、相変わらず国立公園運動の真のリーダーとなった田村剛の論文が目立っている。彼は、昭和4年7月号（第1巻第5号）で「国立公園の経費問題」⁽²⁾と題し、すでに詳しく論じた彼の国立公園論とくに安上がりな国立公園論と法制定の緊急性を論じた。

田村は、国立公園の本質にふれて、「国立公園は天然公園の一種であって元来が天然の地貌を保護しつつ人類の享用にあてようといふのであって、その天然風景の保存という消極的方面の事業と、人類享用のための運動場としての開発という積極的方面とがある」と前言を繰り返した。

ここで田村は、先の論文と同様に、国立公園の目的を自然、風景の保護と国民的な利用とする2大目的論を主張しながら、自然、風景の保護を「消極的事业」ととらえた。田村は、この文章について「その消極的事业のためには大した経費を要しないし、又積極的事业も性急になし遂げねばならぬといふのでもない」と主張する。私のいう安上がりな国立公園論を再度強調した。

ある程度の土地の国有化を前提し、多額の土地の買収費、ある程度の公園施設の建設、十分な管理費を必要とする高価な国立公園構想をさせて、田村は、「国立公園の開発費」も「本邦の候補地の大部分はすでにある程度まで開発」されているので、「更に進んでの施設のためには、大した経費を要し」ないと強調する。しかも「国庫の負担すべき」道路も「一部は地方で負担」し、「公園の管理」も「国有林の場合は農林省当局に、又公有地の場合には県当局に便宜これを委ねてもよい」と強調する。さらに交

通機関や宿泊施設は、「民間事業家にこれを委ねる」ことが普通であり、これが困難な場合は「鉄道省の如き旅客により利益をうける大経営者が、多少の犠牲を払ってもこれに当たるべきである」という。

この安上がりな国立公園構想こそ、田村らの戦略的構想の核心であった。それは、彼らの国立公園観のキーポイントをなす国立公園の大自然、大風景保護の「消極」論と対になっていることを忘れてはならない。

田村は、産業による自然、風景の破壊については、つぎのように指摘する。「本邦第一流の風景地たる富士、日光、上高地、立山、十和田等に於て、年々風景毀損の事業が起っているので」、「風景の保存は刻下の急務である」。だから即国立公園法を制定して「直ちに公園区域を設定して、完全に破壊の魔手から免れしめねばならない。」

田村は、発電事業による旧国立公園候補地の破壊を防ぐことを国立公園法制定の緊急性とみていた。しかし「風景の保護」に「消極」的な立場からすれば、これをあまり強調することは得策ではなかったであろう。しかし、国立公園法制定の緊急性を印象づけるためには、国際観光の資源ともいべき大風景を、破壊から保護する必要を強調することも必要であったのである。産業による自然、風景の破壊にたいする田村の詳しい反対論は、後に詳しく論じることにしたい。

昭和4年8月8日のラジオ放送を収録した本多静六の第1巻第7号の「国立公園の性質と其必要」⁽³⁾も、一般向けに国立公園の意義と必要性をわかりやすく説いた。彼は、人々の健康のために天然公園が必要であるが、とくに国民一般、外国人観光客誘致のために国営の天然公園としての国立公園が必要であり、しかもそれは、経費がかからないで可能であり、かつ産業による風景の破壊を防ぐことができる、と平易に説いた。

田村剛もまた昭和4年8月25日にラジオで放送した原稿「大風景地の保護と開発—国立公園の使命—」⁽⁴⁾で、日本の風景の偉大な国立公園候補地を挙げ、これを「永遠に国土の記念、お国の自慢のために、或は世界人類享用のために、保存せねばならぬ」と指摘した。

しかし現に最近、水力発電事業などによる産業が「無智にも国寶の風景を破壊し」つつあるので、風景を保護するためには、「風景の利用」の「経済上の価値」として、「風景の開発を行い」、「観光事業、ツーリスト・インダストリー」をおこすことが必要であるとも説いた。

東京日々新聞の岡実は、昭和4年5月に「国立公園の設置を急げ」⁽⁵⁾と題し、外国人観光客の誘致ために国立公園制定の緊急性を説いた。いわく。「国立公園の設立は、…国民の慰安と休養とに利益するばかりでなく、…外人の漫遊客を、より多く誘致し、よりよき日本の印象をあたえへるという点からいっても、…ぜひとも実現しなければならぬ」と。しかも国立公園の制定には「かなり周到な準備が必要である」が、「さし当り、国立公園法から決めてかかる必要がある」と強調している。岡は、田村の国立公園の戦略構想にしたがって、とにかくまず法律をつくってしまえ、中身の問題はあとでゆっくり決めようと主張している。

貴族院議員藤山雷太も、昭和4年7月に「国立公園設定の経済的意義」⁽⁶⁾を論じ、国立公園を制定して、外国人観光客を誘致して、対外収支の改善をはかれと強調した。「貿易外の勘定中でも外人の来遊を歓迎して其消費を増加するが如きは我国の国状に於いて最も実行し易い所」であり、「山水の美が如何に勝れて居ても深山幽谷では観光できない。…故に其の美を一層発揮せしむると共に能く之を整えねばならぬ。即ち国立公園を選定する必要ある所以である。」

昭和5年2月で三井の男爵団琢磨は、「外客誘致と国立公園」と題し、国立公園の制定が「刻下の急務」⁽⁷⁾であるとし、「博くその風景を世界に紹介して、海外の遊覧客を誘致して、彼我共に利益を享受するようにしたい」と主張した。

昭和期の国立公園論議の一つの特徴は、大正期の論争と異なって国立公園制定派の論調が、自然、風景の保護を重視し、利用開発をむやみに主張することを抑制していることである。

- (1) 前掲『日本の国立公園』, 30 頁。
- (2) 前掲『国立公園』第 1 巻第 5 号, 6—7 頁。小文につき, 逐一頁を指示しない。
- (3) 同上, 第 1 巻第 7 号, 2—7 頁。
- (4) 同上, 第 1 巻第 10 号, 1—5 頁。
- (5) 同上, 第 1 巻第 3 号, 1—2 頁。
- (6) 同上, 第 1 巻第 5 号, 1—2 頁。
- (7) 同上, 第 2 巻第 2 号, 1—2 頁。

b 自然, 風景の利用開発論

すでに田村の国立公園論で指摘したように, 昭和期の論議では, かつての本多静六のような風景の利用のために破壊も止むをえないといった乱暴な主張や, 一般的に自然, 風景の保護を軽視したり, 回避したりする風景利用論は, 影をひそめてしまった。

『国立公園』誌においても, 国立公園のための開発について積極的に論じた論文がいくつかある。

内務省の国立公園推進派ではなく, 地域の行政側の開発論はどうであろうか。山梨県知事鈴木信太郎は, 昭和 4 年 5 月に「富士嶽風景施設」⁽⁴⁾と題し, 富士山国立公園候補地として自然, 風景の保護と公園内の積極的な開発について論じている。

鈴木は, 「土地産業上の利用の進展により, 大自然を破壊せんとする傾向が著しくなった」と指摘し, 風景国である山梨県では, 「之を愛護し修飾を加え, 探勝遊覧研鑽の為め, 永く休養せしむるに適當なる施設計画の必要を認めて県として之が調査計画に従事している」と指摘している。

そして彼は, 「此の計画に先立ち, 自然の破壊を怖れて, 岳麓一帯」の県有地の一部 1 万 506 町歩を大正 13 年に史蹟名勝天然記念物保存法に基づき「名勝地」に指定したり, 大正 15 年に庶務課に「景勝開発係」を置いて調査をおこなっているとのべている。

そして現状の交通機関, 道路を確認しつつ, 将来の開発計画を示した。

①富士登山道路。吉田からの富士北口登山道路の改修。口馬返しまでの道路は昭和4年7月に開設予定だが、「五合目迄のケーブルカーも研究すべき問題である」としている。その他の登山道の改修。②富士巡遊道路の建設。③湖水周遊道路の建設。④追遥道路の建設。⑤山嶺道路の建設。

「以上各種の道路にして森林地帯にあるものに対しては、両側数十間は道路より見ゆる限り、殊に風景に関係ある樹木は可成保存の方法をとり、湖水その外富士を透視し得べき部分にありては疎伐をなし、又道路には並木を作りて風景を助長する。…」と指摘している。

「将来開発すべき区域」の問題については、「山中湖畔、泉瑞・西湖・本栖湖付近を別荘地として開発地域となし、己に富士山麓土地株式会社に於いては山中湖畔県有地百六十七万坪を借り受け、更に梨ヶ原に公有地八十万坪を購入して別荘経営をなし、地割計画を立て道路開鑿をなし、第一期水道貯水池を完成し、近く別荘の建設を見る予定である。…別荘地建物については夫々風景に調和する大体の様式を示す事である。」

これまでの田村らの国立公園論からすれば、鈴木知事が主張するような開発計画が出てくるのは当然であり、日本の国立公園は、大なり小なりこうした富士国立公園のような公園内の利用開発をかかえることになった。この点についてどのように考えるかという大問題は、後に問題になるのであるが、ここでは深く立ち入らず、山梨県知事が、富士国立公園内に相当の開発をおこなうことを表明し、開発に際しては、計画性を維持し、自然の保護と風景との調和を追及するとの指摘があったことを確認しておくだけにしたい。

以上のような地域行政側の開発論と違った、国立公園協会内の積極的开发論もあった。たとえば協会理事で地理学者の東大助教授辻村太郎は、昭和4年9月に「富士山と其の周囲の風景」⁽²⁾で、やや開発優位の姿勢を示している。辻村は、富士山および周辺の風景美を絶賛し、その保護を指摘しつつ、つぎのようにのべている。

「富士山服の」海拔千五百米内外の林間に清楚な旅館が建てられ、之れ

に達する立派な自動車が開かれるような時代を空想する。富士山の尊厳は之れが為には害されるであろうか、自分は必ずしもそうは考えないのみか、反って其の結果として今迄知れて居なかった幾多の自然美が発見されるであろうと推測する。ただ健全な設備と之れを利用する人の教養と云うものが絶対に重要である。」「新しい交通機関の出現は或る意味に於て新しい景色の創造であると云える。」「最も殺風景な運搬機械であるケーブルカーも今日の社会では余儀ない存在理由を有するように思われる。」

辻村は、控えめとはいえ、富士山の中腹までの自動車道路、あるいはケーブルカーの敷設など容認している。もとより昭和4年の段階のこうした主張を、安易に開発主義と論断することはできないが、やはり自然、風景の保護視点の弱い開発利用の強調論であったことも事実であろう。こうした立場の学者が協会の常務理事であったのである。

なおアメリカ、カナダの国立公園問題の報告がとくに注目されるが、これらの報告でも、国立公園の利用開発を強調した報告もある。たとえば田村は昭和4年6月に「海外国立公園巡り（一）—ホット・スプリング国立公園—」⁽³⁾と題して、従来「国の保留地として指定」されると同時に「二三軒湯治場」として「指定」され、温泉は「国で管理」されていたが、1912年に国立公園に指定された事情を指摘した。

そしてホット・スプリング周辺地は、「今日一万六千の人口を擁する大保養地となり、欧州で第一流の温泉場に匹敵するようになった」と指摘し、「公園区域以外の市街地は、一般都市と同様に州の監督下に、…市町村による…凡て近代的設備を有し、銀行、病院、教会、学校、气象台、劇場等から各種の商店は勿論のこと、殊に保養者相手の営業が目立って多い。」と公園区域外の周辺地のリゾート地を紹介し、かつ「ホテル及び浴場設備」を詳しく紹介している。

注意を要するのは、こうしたホット・スプリングの国立公園区域外の地域がリゾート地化していることを指摘しているので、決して国立公園内がリゾート化しているわけではない。この辺が日本のように国立公園内にこ

うしたリゾート地、観光地を内包する場合と意味合いが相当に異なる。しかし田村は、国立公園が国民的な利用に供させることを強調したいがために、公園地域外のこうしたリゾート化を好ましい事例として国民の前に紹介したのである。

開発を直接論じた二つの論文の趣旨が注目される。内務省地方局長の佐上信一は、昭和4年6月に「国立公園と道路」⁽⁴⁾と題して、まず「天然の美景を保有する地域を開発し之を国立公園として、世人をして十分に之れを利用せしむるが為めには、特に交通の設備を完全ならしめなければならぬ」と指摘する。

しかし佐上は、「動もすれば全然実用向の無風流極まる道路を構築するとも限らぬので、」「其の道路の築造に当つては、特に天然の美景と十分の調和を保つことに意を用いなければならぬ。」アメリカの国立公園のように「総ての道路がよく周囲の風景と完全なる調和を保って居るが為め、旅客をして少なからぬ快感を覚えしむるは全く此の用意を怠らざる結果に外ならぬのである」と強調している。

また長年国立公園問題に取り組んできた内務省嘱託の氏原佐蔵も、昭和4年6月に「国立公園と道路の装飾」⁽⁵⁾で、国立公園に道路の必要を強調しつつ、「国立公園の交通路として路系を選ぶに際し…、より重んずべきは風景や眺望のよい所へは迂回しても路線を通ずることである」と指摘する。しかし「又之れを通ずるにも土工の工夫が無遠慮に土砂や岩石を切崩し、道さへ通ぜば崖下に土砂を捨て、崖は乱暴に破壊しても差支えないと云うのではない。土工に際しても之は天然の一部破壊であるから、なるべく原形を損なわない気持ちで作業を進める必要がある」と訴えている。

また氏原は、「道路美観の尊重」を指摘し、国立公園候補地の道路には、「美的装飾」を欠いている点を批判し、「長い広い道路の装粧」を提起している。

二人のこうした論調は、利用開発を容認しつつも、自然、風景を積極的に保護していこうとする視点をしっかりと維持し、開発を控えめに論じ、

自然、風景の保護に気を配っていることが特徴的である。

国立公園の制定にとって自然、名勝地、風景を保護することは、田村や国立公園協会にとってもかなり重要な問題だったことがわかる。そして彼らの論調は、かつて大正時代の国立公園論争の時と違って、自然保護を重視する立場が強く打ち出されていると指摘することができる。私は、田村らのこうした立場を当時の段階では積極的な意見として大いに評価したい。しかし後に詳しく論じるように、国立公園法には、必ずしもここで論じられている自然保護思想が盛り込まれているとはいえない。田村らの主張と日本の国立公園法の規定と間には、大きな矛盾が存在していたのである。

- (1) 前掲『国立公園』第1巻3号、8-13頁。
- (2) 同上、第1巻7号、8-11頁。
- (3) 同上、第1巻4号、8-10頁。
- (4) 同上、第1巻4号、1-3頁。
- (5) 同上、第1巻4号、4-7頁。

c 外国人観光客の誘致論

すでにみたように、国立公園協会の雑誌には、国立公園制定の緊急性の根拠として外国人観光客の誘致問題が強調されていた。この問題についてここで改めて若干論じておきたい。

もともと日本政府は、明治以来外国人観光客の招聘に大きな関心をもっており、しかも国立公園の設立によって、外人観光客を誘致して外貨を稼ごうとの意図をもっていた。だからこの発想は、田村や本多らが率いる国立公園協会がはじめて主張したことではない。しかし国立公園制定の緊急性の根拠として国際観光客の誘致を掲げたのは、やはり協会の戦略だったように思われる。

昭和2年春成立した田中内閣が組織した「経済審議会」は、不況対策として、「外国人の渡来を多からしむるため、名勝の保存、ホテルの増設そ

の他観光視察に便宜となるべき諸般の施設の完備を図ること。外人渡来誘致の方策を講ずるは、本邦の国情を海外に紹介し、内外国民相互の了解を助け延いては国際収支の改善に寄与するところ少なからざるべしと認む⁽¹⁾と答申した。

この段階では、観光のために国立公園を設立せよとの提言はみられないが、昭和4年3月、第56回帝国議会の両院で、外国人客誘致の建議が採択されて、外国人客誘致事業へ機運が高まった⁽²⁾。それに呼応して昭和4年10月に、日本商工会議所は、国際収支改善の見地から政府にたいし「建議」を提出した。建議書は、①観光局の設立による外人客誘致の統一と促進、②さらにそのための中央委員会の設置、③海外に宣伝案内機関の設置、④外国人向けホテルへの助成、⑤「国立公園を設置して外客の遊覧に便ならしむること」、第6に、外客勧誘の知識の涵養を提言した⁽³⁾。

すでにみたようにこの頃に『国立公園』誌においても、国立公園を設立して外国人観光客を誘致し、国際収支の赤字を解消すべし、との提言が多々なされた。

昭和4年10月に日本商工会議所の提言として国立公園設立と外国人観光客誘致が結び付けられたのは、日本商工会議所の会頭藤田健一、同理事渡邊鉄蔵らの努力であった。彼らは、昭和2年4月の国立公園協会創設時の理事と常任理事であり、協会の戦略構想の実現につとめたのである。

さらにいえば、国際観光に関連する業界からは、ツーリスト・ビューローの高久甚之助が常任理事に、観光行政にかかわる鉄道省運輸局からは局長寛正太郎が理事に、また日本郵船代表の大谷登が理事に参画しており、国立公園の設立を国際観光と結び付ける基盤が十分にととのっていたと指摘できる。日本商工会議所の国立公園を設置して外国人観光客の誘致をはかるとする提言は、明らかに田村らの戦略的構想の反映にほかならない。

昭和5年4月には、政府は、「国際観光局」を鉄道省外局として設置し、初代局長に新井堯爾を任命し、国際観光政策の実現に取り組んだ。同7月には鉄道大臣を会長とする「国際観光委員会」が組織された。さらに昭和

6年には、官民共同の国際観光協会が設立され、海外で宣伝活動をはじめ、国内でも観光協会がぞくぞくと組織されていき、昭和11年には、日本観光連盟へとまとめられていった⁽⁴⁾。

こうして外国人観光客の誘致のために国立公園を制定するという考えは、政府首脳の方針として受け入れられたことを意味する。その限りでは、国立公園法の制定は、現実的にはこの点に大いに依拠していたといつてもよいのかも知れない。

その国際観光局長の新井堯爾は、昭和6年5月刊行の著書で、国立公園についてつぎのように論じている。

「国民の保健教養、学術研究、経済的開発及外客誘致といふ見地から、最近国立公園の設置運動が世界的に盛んになった」といい、「国立公園の意義を一言で言えば、一定区域の風景を永久に保存すると共に公衆享受の途を講ずるに在る」と田村剛の国立公園論と同様の主張をしている。しかし新井は、自然保護を強調しつつも、「国立公園の更に偉大な経済的使命は、他に求められねばならない。風景に於いては一種の経済的資源である。風景地が開発され、避暑客や遊覧客が増加すると、その地価が増値し、その地方には鉄道、電車、ケーブルカー、自動車交通、運搬事業が起り、宿泊や享楽設備が必要となって、茲にツーリスト事業が始まる、そして結局、他のいかなる方法で土地を利用するよりも、その風景資源を利用するのが、最も有利だといふ事になる。」⁽⁵⁾とのべている。

もちろんこの主張は、一般的にツーリズムや観光論の観点からの主張であれば、当然のことであり、何ら問題とするにあたらない。しかし国立公園論の立場からみると、重大な問題点をふくんでいる。彼の国立公園論は、あまりにも自然保護を後方に押しやり、国立公園の経済効果のみを主張しすぎていると指摘せざるをえない。この主張は、政府もふくめ観光業界が、国立公園に期待した真意を正直に吐露しているというべきであろう。

これは、国際観光が国立公園に期待する論点を指摘すると同時に、国立公園が何を期待されて制定されたかを如実に示している。こうした事情は、

国立公園法が、このような国際観光化を願う勢力によって後押しされて制定されることになり、そうした勢力の意図が、国立公園法のなかに持ち込まれることになり、日本の国立公園法の性格を規定することになることを如実に説明してくれる。

しかし日本の国立公園法は、国際観光化のためにのみ、制定されたわけではない⁽⁵⁾。

- (1) 新井堯爾『観光の日本と将来』、昭和6年、観光事業研究会、49頁。
- (2) 同上書、49頁。
- (3) 同上書、54-5頁。
- (4) 同上書、55-9頁、および『日本の国立公園』、45頁。前掲『国立公園』第2巻第1号
- (5) 前掲『観光の日本と将来』、186-9頁。
- (6) 田中正大氏は、何ら国立公園法の制定過程を分析することなく、「外人客誘致すなわち観光のために出てきたのが国立公園である。」「国立公園は財政ゆたかな時に生まれたのではなく、最大のピンチを迎えたとき、それを克服しようとした外人客誘致のための手段として生まれたのである。」(『日本の自然公園』236-7頁。)と言い切っている。こうした見方は、これまでの私の分析から極めて一面的で誤った理解であることは明らかである。国立公園設立派は、外国人観光客の誘致、国際収支赤字解消という政策を一つの奇貨として、一挙に国立公園法を実現しようとしたのというのが真実であろう。

d 産業による自然風景破壊に対する批判

国立公園法の制定を緊急なものと主張する背景に、産業化による大風景の破壊の脅威があったことも事実である。田村らと国立公園協会は、この問題に具体的にどのように対応したのであろうか、ここで詳しく論じておきたい。

田村は、大正12年から1年間半に欧米の国立公園を視察して、国立公園による自然保護の役割を、少なくとも以前よりは重視する立場に移行しつつあったと思われる。田村は、すでに昭和2年6月には東京営林局の依頼で尾瀬における発電所建設問題に関連し、かつての論敵武田久吉とともに

尾瀬の調査をおこない、発電所の建設に反対し、尾瀬の保存を主張する立場に傾斜してきていた⁽¹⁾。

国立公園協会の設立後、田村の主張や国立公園協会の活動には、自然、風景の保護姿勢が以前より強められたように思われる。田村は、国立公園法の制定までに産業による大風景の破壊に反対する論文を数回書いている。

先に紹介した「国立公園の経費問題」（昭和4年7月）でも「本邦に就いて見るに、風景の保存は刻下の急務であって、一日も忽に出来ない事情がある。本邦一流の風景地たる富士、日光、上高地、立山、十和田等に於て、年々風景毀損の事業が起っているのである。そして史蹟名勝天然記念物保存法などによっても、その保護の目的は十分には達せられない現状である。されば直ちに公園区域を設定して、完全に破壊の魔手から免れしめねばならない。」⁽²⁾と強調していた。

田村がもっとも力を入れて反対したのは、電源開発による黒部渓谷の風景破壊にたいしてであった。彼は、まず昭和4年9月に『国立公園』誌の第1巻第9号に「黒部峡谷を救え」と題する小文を掲載した⁽³⁾。田村は、「黒部峡谷は、…真に我国渓谷中の王者、渓谷風景として断然第一位に推さるに至った」と書き、これが「水力発電事業家の着眼するところとなつて、」「許可を得て漸次下流より上流に向つて、工事は進捗している」と指摘する。そして、黒部峡谷が「水力電気事業によって破壊」されれば、将来国立公園になるべき「立山国立公園の価値は半減」してしまう、「今日のまに横暴なる水力によって蹂躪せしめて傍観するには忍びない」、「黒部の水力は猿飛上流に及ばさしめざるを至当と認める。」と開発の制限を要求した。

田村の反対は、いわゆる絶対反対ではなく条件付反対論であるが、大正期の本多らの主張からすれば、大自然、大風景の保護姿勢が強まっていると評価することができる。

農林省囑託の柳下鋼造も、昭和4年第11月に「黒部渓谷の保存について」⁽⁴⁾を同誌に掲載した。田村剛を恩師とする彼の論文は、直前におこな

われた国立公園協会と帝国風景院の調査に参加して書いたことを想起させる。

彼は、「日本の国立公園として、白馬、立山の両地帯を生かすのは、黒部溪谷の原始味の御蔭であり、魔の谷として、人跡を遠ざければ、遠ざける程、此の両山脈は、その雄大深遠さを増す事になるわけです」として、黒部溪谷の意義を指摘する。

そして彼は、「黒部溪谷を永遠に原始状態のままに、保護保存し、此處に加はらんとする一切の風景破壊行為を制限する事は、縦には子々孫々の為に横に同胞人類の利益と享樂との為には、我々のなさねばならぬ責務であろう」とのべている。

柳下は、さらに具体的な問題の対策として、すでに完成した第1次計画の最下流にある柳河原第1発電所、昭和7年完成予定の第2発電所については、「現在となつては、承認せざるを得ない」と認めつつも、二つの対策を指摘する。一つは、「第二期発電計画に対し、風致上の立場より、…隧道、並びに、その他の工事により、生ずる土砂の棄場に注意せられたき事（具体的に申せば、軌道トンネルにて、見えざる個所を選定する事）、一切の建造物は風景に調和を旨とする事。不要なる樹木は、出来得る限り伐採せざる事。工事完成後は不要地は、速かに適当なる植樹を行う事等の付帯条件によって承認する外はない」と指摘する。

しかし第二に、「祖母谷出会より上流、平の小屋に至る迄の所謂黒部の神秘境」の破壊をもたらす昭和10年完成の第3計画、その後の第4計画については、「計画の放棄」を提案、要求している。柳下の反対論は、かなりラジカルな自然、風景保護論であると指摘できる。

国立公園協会内部でも、黒部溪谷問題は深刻に議論された。昭和4年11月18日に、「黒部風景問題協議会」を開催して風景保護を訴えている。12月2日に常務理事会は、この問題を取り上げ、関係官庁に建議書を提出することを決定している⁽⁴⁵⁾。

田村は、さらに昭和5年1月の『国立公園』第2巻第1号で論文「黒部

溪谷の風景」⁽⁶⁾をのせ、先の主張をより詳しく展開した。そして同時に、昭和4年末に田村らの黒部溪谷の開発反対にたいする反論が新聞に掲載されると、それに反論を加え、『国立公園』第2巻第1号に両論文⁽⁷⁾を転載し、建議書も掲載した。雑誌は、あたかも黒部溪谷問題特集のようであった。

田村は、「黒部溪谷の風景」で、黒部溪谷の学術的、風景的、観光資源的価値を強調しつつ、柳下と同じく第3期、第4期の計画の「撤回」をもとめ、かつ「往々にして電気水力と風景との協調を唱えるものもあるが、黒部溪谷の如き風景の原始性を生命とするものに於いてはその協調の妙案は見出せない」と強調した。

そして「日本電力会社の計画に係る猿飛上流の権利を放棄せしむる場合は、その代償として現在県が権利を獲得したまま全然手を染めざる本流宇奈月下流の分並びに支流黒難水路の二箇所を会社に譲らるるは一方案である」と付け加えている。柳下におとらず田村の強行な姿勢が読み取れる。

新聞にあらわれた田村への反対論は、地元の黒部保勝会理事吉沢庄作の「黒部溪谷と水電工事問題」⁽⁸⁾であった。吉沢の主張は、田村の反対論にたいし、黒部奥地の開発は「民衆的探勝」の見地から必要であり、交通や宿泊施設の建設のためには、電気事業工事のために開発された安全な交通手段が有益であり、すでにおこなわれた工事によって現出した湖水、堰堤は「黒部の新景勝として、又世に誇るに足る」ものである。だから「黒部を開発するためには、黒部自身の水力によらしむるという事は景勝保存の上に遺憾とはするも、黒部の開発には多少の苦痛を忍ばなければならない」と主張した。ここには、景勝地を開発する場合の典型的な開発容認の論理が主張されている。

これにたいして田村は、「黒部溪谷と水電工事問題」という同名の論文で彼の意見に反論した。田村の反論は、第1に、自分は水電工事全体に反対しているのではなく、必要な開発には黙過してきているが、「特に重大

にして国立公園候補中にも、その原始的風景を生命とするが如き風景地—日本国中において僅に数ヶ所を出ぬほどに厳選せられた世界的国寶にひとしい大風景—に対して水電工事の計画せられたる場合にのみ、頗る謙遜に風景の絶対的保存を主張している」という見解である。

第2に、しかるに日本電力会社の水電工事は、「黒部の中枢たる『下廊下』を含みて、全峡谷にわたって、水流を涸渇せしめるのであって、全く黒部の魂を奪い腐肉残骸たらしむる。かくして水電工事と風景保存とは絶対に調和し協調しうる途はない」と主張する。加えて吉沢の主張するごとく「ダムによる貯水池」は「天然によって造られた上高地大正池のやうに麗しいものではない」し、「貯水池の一方を限る醜悪なる堰堤をいかんともし難い」という。

第3に、吉沢は、水電工事による「専用軌道」は、「黒部探勝の便を大いに開いた」、将来の国立公園にとっても電力会社の運搬機関に依存しなければならぬのだから、開発に反対すべきではないといっているが、後者は、そうしたことはありえないと批判する。「吾々も又、同様に電車が奥深く神秘の溪谷を犯すことを希望していない」とのべ、これ以上の開発に反対する。「本溪谷に対して吾人が望んでいる程度の利用は今日のままで十分に果される」と言い切っている。

さらに田村は、この計画が実現したあかつきには、「将来具眼の探勝者がこの溪谷を通過する度にどんなに会社の心なき計画を憎み、且つ之を許可したる当局を恨み、更にその時代を呪うことであろう。又吉沢氏の言う如く、多数の外客をここに迎えるならば、どんなに日本人の風景に無理解なるを嘲笑し、資本家の暴挙を痛嘆することであろうか。」

田村の反対論は、国立公園による大風景の保存を力説しており、時代を超えてわれわれの心をうつ。

電源開発による風景破壊の問題は、黒部にかぎらず、和歌山県の奥瀧、日光中禅寺湖でも問題になっていた。奥瀧問題については、田村みずから、昭和5年6月の『国立公園』第2巻第6号で「奥瀧の奇岩危うし」⁽⁹⁾と題

して論じた。

田村は、和歌山県熊野川の上流にある「湍八丁の絶景」が、北山川水力電気事業により、破壊の危機に瀕していることを報じ、「水電と風景とを両立せしめ得る見込みもあるので此際慎重なる調査を遂げて永遠に悔いを残さないようにしたい」と指摘し、「名勝地に指定」することを提案している。

日光問題については、田村みずから論じてはいないが、昭和5年6月に『国立公園』誌に日光町中宮祠区长小平鶴作以下幸湖擁護実行委員24名連盟による国立公園協会会長宛ての長文の「中禅寺湖貯水計画反対の陳情」⁽¹⁰⁾書が掲載されている。

陳情の趣旨は、古河鉦業が、中禅寺湖つまり「幸の湖より流出する俗称大尻川（華厳滝上流）に堰提を建設し幸の湖の流出口の河流を堰止め数尺の貯水をなし四季華厳の滝をして落下せしめ電力の補充を計らんとす」る計画をたてている。「吾人は明治大帝の御聖慮を奉戴し大自然の風致を保護し併而下流沿岸民の生命財産の安全を謀り全世界観衆をして遺憾なからしめん事を期せんが為茲に実況を陳述して一営利会社の貯水池たらしむる愚挙を阻止し永遠に幸の湖の意義を伝へ以て反対の理由とす。」

これは、従来の日光山の国立公園化要求の建議書にはみられない、はっきりした風景保護要求であった。

十和田湖問題は、電源開発ではなく、農林省による開墾事業であった。この問題は、昭和4年5月の『国立公園』誌に報じられている。同誌は、協会常務田村剛に宛てた地元某氏からの手紙を掲載した⁽¹¹⁾。

趣旨は、国営による三木本平原の開墾が農林省により決定されたが、「十和田湖の水位状態…、十和田湖の風景に非常な大影響」があるので、「大問題である」というものであった。

これにつづいて昭和4年10月に国立公園協会会長名による政府関係者宛ての「十和田湖及奥入瀬風景保護に関する建議」⁽¹²⁾が前掲誌に掲載されている。建議はつぎのような骨子であった。

風致ならびに学術的価値があり、国立公園の有力な候補でもある十和田湖及奥入瀬の「現状に著しく変化を来たすべき三木本開墾事業と関連する十和田湖貯水池計画の如きは之を中止し焼山橋以下の下流に之を設くる等の方法其の他風致に支障を来さざる方途により計画せられ本邦唯一の風景を永遠に保存せらるる様ご配意相成度此段及建議候也。」

田村ら国立公園協会は、こうした産業による自然、風景の破壊にたいしてかなりしっかりした反対論を展開していた。なお有力な国立公園候補地であった黒部、奥漣、日光、十和田湖の開発問題がその後、国立公園指定と関連してどのようになったかについては、各国立公園の指定事情を検討する後の項であらためて論じることにした。

最後に国立公園法の制定に目途がたちつつあった昭和5年3月、前掲誌第2巻第3号に、内務省参事柴田常恵の風景・自然保護を訴える真に興味深い「勝地の破壊者」と題する論文が掲載されていた⁽¹³⁾。

柴田は、日本の風景の優れていることを強調し、それらが破壊の脅威にさらされている所も少なくなく、特別の保護が必要であるとし、「景勝地」を破壊する三つの要因を指摘し、批判し、対策を提起している。

第1に、柴田は「勝地保存の計画を妨げ、最も残虐なる破壊を忌憚なく行ふものは、殖産興業の経済的立場より企てらるるもので、土地の開墾、鉄道の敷設、山林の伐採、水力電気に依る河川及び湖沼の改造等の如きは何れも之れに属する。」

なかでも「土地の開墾や鉄道の敷設」は、「比較的注意払はれ」「余り乱暴な破壊」に至っていない、「予め防止の方法を講ずることも出来るが」、「山林の伐採と水力電気に依る河川や湖沼の改造は尚ほ将来も頻々として続出し、千古不伐の原始林をして何等容赦なくして忽に突兀たる秃山と化せしめ、自然の水勢を破壊して主要なる風致を損傷し、延いて周囲の樹木にまで災害を蒙らしむるのである。」と今日でも妥当性のある指摘をする。

さらに柴田は、当局の配慮にもかかわらず、「最も破壊防止に奔走すべき筈なる地方の住民が、往々にして開発の利益に惑うて之れを歎ぶ如き場

合もあるから、一層其防止を困難ならしむることもある様に思はれる。経済的利益もさることなるが、其範囲は比較的狭小のものなるに、之れが為に再び得難き国家の勝地を犠牲と為すは到底堪え難いことで、今少し大なる場面から百年の後を考えて貰いたい。」という。

そして柴田は、「とは云うものの其当事者は殆んど盲目にして算段以外の損益を識別せざるもの多ければ、権力の力にのみ委ぬべきにあらず、すべての方面より防止の途を講ずる必要がある」と提言している。彼の問題認識は、鋭く、彼の提言は、時代を超えて新味をもってわれわれにせまってくる。

柴田は、さらに勝地破壊の反対運動について「同時に一面に於ては保存の一本槍で何事も顧ざると云う様な態度に出ず、計画者側の事情をも斟酌して、格別の災害を生ぜざるものに対しては或程度まで緩和の方法を考慮するだけの余裕をもたざれば却って保存の目的を遂げ難い様に為るかとも思われる」と柔軟な勝地破壊反対論を主張する。

柴田の論も明らかに、いわゆる絶対反対でなく、妥協的な反対論である。しかし柴田は、「若し夫れが折角の勝地たる意義を没却せしむるか、たとえ現在に於て其事なしとするも、将来其虞あるが如き事業に対しては、妥協とか譲歩と云う様な生温い態度に出づることなく、断乎として飽くまで防止する決心を以って進まざれば、勝地に富むとは称するも、遂には全く廃滅に帰せしむ時ありと思はねばならぬ。」と確乎と主張する。

柴田は第2の問題として、「勝地保存と云うことは承知して居るが、その勝地を呼び物として多くの人を吸集し、以って土地の反映を図る場合に行はるる破壊」について論じている。

勝地保存をうたいつつも「時として保勝会などの手に依っても意外なる破壊の遂行せらるることがある」と指摘し、問題の所在を解明している。本論文は、これまでの協会の産業による自然、風景の破壊にたいする反対論、自然、風景の保護論をまとめた象徴的な論稿であった。

柴田の最後の論点は、「遊覧者の為す所の破壊である。」国立公園の利用

者による自然の破壊について柴田は、「多数の間には不心得者あって、樹木を伐採したり、岩石を毀損するものあると思われる。」が「特に勝地に対する世人の公德心に訴ふると共に、監視の方面にも力を注ぐ」ことを力説した。こうして国立公園協会は、国立公園の利用者問題に少なからず関心をもっていた。この点は、後に国立公園協会の活動について論じる時に問題になる。

以上のように、田村ら国立公園協会は、産業による自然、風景の破壊に積極的に反対し、自然、風景の保護の必要を積極的に説いたことがわかる。これは、大正期の本多瀧六、田村剛らの論調からは想像しがたい主張であったが、田村らが国立公園法制定の具体的な取り組みのなかで、国立公園制定が当面しなければならなかった問題にたいする必然的な対応であったのであろう。

しかし度々指摘しなければならないが、彼らが産業による自然、風景の破壊に反対し、自然、風景の保護を主張したことは事実であるが、そうした立場や思想を、国立公園法のなかにしっかりと組み込むということとは、いささか次元の異なる問題であった。この点については、国立公園法についての具体的な検討の際に論じることになる。

(1) 前掲『尾瀬一〇〇年一登山と自然保護一』, 89頁。

(2) 前掲『国立公園』第1巻5号, 6-7頁。

(3) 同上, 第1巻9号, 8-9頁。

(4) 同上, 第1巻10号, 6-11頁。

(5) 同上, 第1巻10号, 23頁。第2巻1号, 22頁。

(6) 同上, 第2巻第1号, 3-6頁。

(7) 同上, 20頁。

(8) 同上, 21-2頁。

(9) 同上, 第2巻第6号, 13-4頁。

(10) 同上, 17-9頁。

(11) 同上, 第1巻第3号, 24頁。

(12) 同上, 第1巻第8号, 23頁。

(13) 同上, 第2巻第3号, 8-11頁。

（4）国立公園協会の活動

国立公園協会は、機関誌の発行のほか積極的な活動を展開した。そのおもな活動は、研究会の開催、国立公園候補地の調査、視察、国立公園展覧会や講演会の開催、国立公園協会支部の設立、さらに国立公園候補地における風景破壊にたいする反対運動、風景保護についての建議書の作成、関係政府への働き掛け、などであった。

国立公園に関する研究については、昭和4年5月から「毎月例会を開き、本邦に適切なる国立公園の内容から、国立公園の選定に関する次項に就いて、多数有力な役員や会員の意見を交換するようになった」⁽¹⁾といわれている。

国立公園候補地の調査については、候補地についての衛生局の職員および嘱託たちによっておこなわれ、その調査報告が『国立公園』誌に掲載されている。

たとえば、内務省衛生局嘱託中越延豊は、「国立公園候補地概観」と題し、「温泉岳（雲仙岳のこと）」、「阿寒湖」,「日光」,「小豆島および屋島」,「登別温泉」,「大沼」,「伯耆大山」,「立山」,「霧島」,「大台カ原山」,（二箇所不明）「十和田湖」について報告している⁽²⁾。また昭和6年1月からは、柴田常恵による「国立公園候補地史的概観」と題し、中越とほぼ同じ地域の歴史について報告している⁽³⁾。ここで注目しておきたいのは、これらの地域は、すでに大正期に国立公園候補地としてオーソライズされたものであり、とくに新しい地域についての報告はなかったことである。内容的には、各地域の自然、風景、地理、地学的な報告で、登山や温泉としての利用状況については僅かな指摘であり、開発や保護問題についての言及はない。

とくに海外の国立公園についての報告は、国立公園の管理状況、開発利用状況などについての興味深い報告となっている⁽⁴⁾。たとえば、小池恭の「レニア国立公園」、すでに言及した田村剛「海外国立公園巡り」,「統計に

現れた北米合衆国国立公園利用の趨勢，田村剛「カナダ国立公園と其の近況」，「カナダ国立公園規則」，谷文一「アメリカの国立公園めぐり」など，先進国の国立公園の状況をつたえて興味深い。

国立公園協会主催による国立公園候補地の現地視察会が，度々開催された⁽⁵⁾。第1回目は，昭和4年6月1日，2日（土日）にジャパン・ツーリスト・ビューローの後援により，「富士山麓視察旅行」であった。50名の定員に81名をオーバーして盛会であった。また第2回目は，同年7月19日～21日（金曜日夜出発一日曜日朝帰京）に，定員50名で「十和田湖遊覧」が組織された。それは，あたかも三木本開墾事業が問題になった時であった。

また第3回目は，同年10月3～6日（3日夜出発—6日朝帰京）「上高地団体旅行」が，10月9日～14日に「十和田湖，花巻温泉，松島湾回遊」が，10月20日～29日に「雲仙，阿蘇，別府，瀬戸内海回遊」が組織された。その後，昭和5年7月5日～6日に，富士五湖，箱根巡り，昭和6年5月10日～23日に，九州一周旅行などを組織している。昭和6年10月には，上高地，十和田湖，奥日光などの旅行会が開催された⁽⁶⁾。

このような候補地視察は，国立公園候補地に限定していたとはいえ，国立公園制の盛り上げに一役かったであろう。

展覧会や講演会も頻繁に開かれた。昭和4年9月27日には，「世界風景講演会と映画の会」が東京日々新聞社の後援で，同社講堂で開催された。講演は，理事渡邊鉄蔵「国立公園の重要な意義」，協会評議委員小島久太「米国国立公園所感」，登山家楢有恒「アルプスの風景と設備」，協会副会長本多静六「国立公園の必要」であった⁽⁶⁾。

とくに注目されるのは，昭和4年8月3日から25日まで，東京の三越本店で開催された国立公園展覧会である⁽⁷⁾。この展覧会は「海外の国立公園の実況並我国に於ける国立公園候補地及名勝地を紹介」したもので，展示，出品は，各地の大風景の模型や大きな写真800枚などであり，また開催期間中は，各地の国立公園候補地デーとして，各地の演芸やフィルム

映写などがおこなわれた。

この展覧会は、他地域でも開催の希望があって、昭和5年8月に大阪市三越店で開催された⁽⁸⁾。

また昭和4年8月の国立公園展覧会開催中の8日には、国立公園協議会が開催され、全国各候補地から官民の代表60名、協会側役員多数が集まり、国立公園設立運動を盛り上げた。この協議会の内容は、国立公園設立運動の実態を知るうえで興味深い。おもな内容を紹介しておこう⁽⁹⁾。

開会挨拶は、細川護立会長に代わって内務次官潮副会長がおこない、「天然の雄大なる景勝地を保存すると共に」という国立公園の趣旨と国立公園の設立による外国人観光客の誘致による外貨獲得の必要、「国立公園の実現に対する国民の要望」の高まりを強調した。

協議会の議事進行をみると、協会の意図が奈辺にあったかよくわかる。議事は、①各候補地の実情報告につづいて、②支部設置や会員募集が議論された。当時協会の地方組織として、「富士山国立公園山梨協会」、「香川県国立公園協会」、「大阿蘇国立公園協会」くらいであったが、まだ正式の支部組織を名乗っていなかった。さらに支部の組織化が議論されたことがわかる。③国立公園設置に関する建議が議論されている。国立公園法に関する調査会と国立公園法の制定のための建議書を両院に提出することを決議した。④とくに注目される場所であるが、「候補地景勝ノ保護」について議論された。すなわち景勝破壊の実情が報告され、対策が検討された。とくに「登山道徳涵養ニ関スル件」議案が提出され、すでに登山者による自然破壊について話題にされていたことが注目される。その他、関係官庁間の連絡、関連団体間の連絡の強化、などが議論された。

しかし協議会の議事進行をみていると、各種の議案案件が、協会本部でつくられたものが、各地の代表に代読提案されているようであり、本部主導の国立公園設立運動の決起集会であったことがわかる。ともあれ国立公園協会は、支部の組織化をはじめ、各地の国立公園設立を盛り上げ、請願運動を組織化していったことがわかる。

また昭和5年7月15日から20日まで東京銀座伊東屋で、国立公園写真展覧会が開催され、盛況であった。同年7月12日には、第1回国立公園「山と水の夕」が開催され、好評を博した⁽¹⁰⁾。同会の第2回が、昭和6年7月に開かれている⁽¹¹⁾。

国立公園法の施行にからみ、昭和6年10月1日に東京の日本青年館で「国立公園映画の夕」が開催された⁽¹²⁾。また昭和7年10月7日より5日間、洋画界の大家たちの油絵による「国立公園洋画展覧会」が開催され、その後、大阪、香川県でも開催された⁽¹³⁾。

国立公園協会は、国立公園候補地に協会支部を設立することにつとめ、地方の国立公園設立運動を盛り上げた。先に指摘したように、昭和4年5月段階では、山梨県に「富士国立公園協会」、熊本県に「大阿蘇国立公園協会」が設立されていたが、同年6月には前者は「富士国立公園山梨協会」と改組され、また新たに「国立公園静岡県協会」が組織された。日光に関しては「栃木県国立公園協会」が設立されていた⁽¹⁴⁾。

同年8月には、「香川県国立公園協会」が組織された⁽¹⁵⁾。昭和5年1月に神奈川県で「大箱根国立公園協会」が組織された⁽¹⁶⁾。なお同年7月には「国立公園協会神奈川支部」と改組された。これより国立公園協会支部という組織形態をとったようである。したがって「富士国立公園山梨協会」は「国立公園協会山梨支部」となった⁽¹⁷⁾。昭和6年6月20日に「国立公園協会青森支部」が、6月27日、別名「日本アルプス国立公園協会」として「国立公園協会長野支部」が⁽¹⁸⁾、それぞれ設立されて、国立公園化の運動をおこなっている。

なおこれらの支部は、いわゆる有力な国立公園指定地にかかわる地域であって、協会がそれを明確に意識して公認したものと思われる。したがって有力ではない地域では、支部化が認められていなかった。

また国立公園協会は、国立公園候補地から国会への請願を促していたことも指摘しておきたい。当然自主的な請願運動もあったが、従来の候補地からの請願が圧倒的に多かった。

このほかすでにみたように、産業による風景破壊の脅威にたいして反対の請願や反対の運動をもおこなった。協会は、昭和4年9月に、先に十和田湖関係町村からの会長当て陳情にかんがみ「十和田湖及奥入瀬風景保護に関する建議」を関係官庁に提出した⁽¹⁹⁾。

とくに黒部問題については、協会は力を入れて対応した。昭和5年10月頃、田村剛は、農林省、三好学は富山県の委嘱によって黒部溪谷の調査をおこなった⁽²⁰⁾。それに先立ち、おそらく協会のイニシアティブで「風景の研究、調査、開発、宣伝」を目的とする「帝国風景院」が組織され、先の調査に同行した⁽²¹⁾。

協会は、同年11月18日に「黒部風景問題協議会」を開催し、冠松次郎、脇水鐵五郎、柳下鋼造、田村剛などの講演会の後、関係各方面から人を集め、討論、協議した。協会は、「第三期及第四期計画については水利使用の許可取消方を其の筋に建議する方針に決し、本会と同一目的の団体と協力提携して如上の目的貫徹に邁進することとなった。」⁽²²⁾

ちなみに関係者の出席者は、「内務省衛生局長赤木朝治、土木局河川課長代理近藤欣一、農林省林業課長武井鈴男、公私林業課長村上富太郎、農林技師吉田文一郎、文部省宗教局保存課長代理七戸吉三、逓信省電気局水力課長野口寅之助、史蹟名勝天然記念物保存協会矢吹活禪、大日本山林協会富田重治、千代田通信社堀江増次郎、山林新報社北野庄吉らの各氏」であった。おもに関係官僚であるが、実に多方面から関係者を集め、協会の考えと立場を説明し、同意をえる努力を試みていることがわかる。

この集会の決定にもとづき協会は、12月19日付けて、「黒部溪谷勝景保護に関する建議」を内務、文部、農林、逓信の各大臣、富山県知事、大阪営林局長宛てに提出した⁽²³⁾。

また協会役員は、関係官庁に国立公園の制定について理解と協力を求めて説得にまわった。昭和4年8月21日、本多静六副会長、田村剛常務理事、東京商工会議所会頭藤田謙一、貴族院議員伯爵堀田正恒の両理事らは、昭和5年度の予算に「国立公園調査ニ要スル経費ノ計上」と「国立公園調

査会ノ設置ノ実現」をはかるべく、大蔵省首脳部を訪れ「陳情」した⁽²⁴⁾。

以上のように、国立公園協会は、精力的活動を展開し、世論を喚起し、政府要人の理解を獲得し、彼らの国立公園構想にもとづく国立公園法の制定にこぎつけた。日本の国立公園法の制定準備は、こうした国立公園協会の活動抜きに理解されない。

最後に指摘すれば、国立公園協会のこうした活動は、かなりの程度、自然、大風景の保護を強調していたと評価できるが、しかしその大衆的な勢力を十分に内包していたかと問えば、決してイエスとは答えられない。大自然、大風景の国立公園による保護論の強調は、協会内一部の論者の考え方であって、必ずしも大衆的な広がりを持つものでなかったといわねばならない。ここに国立公園法の自然、風景の保護規定の弱い、また管理機構の弱い安上がり妥協的性格が生まれる大きな根拠があったと指摘しておかなければならない。

- (1) 前掲『国立公園』, 第1巻第3号, 7頁。
- (2) 同上, 第1巻の第3号から10号, 第2巻1号から第6号を参照。なおその間、国会図書館所蔵版の欠号による不明報告を省く。
- (3) 同上, 第3巻第1号から第12号, 第4巻第12号, 第5巻?, を参照。
- (4) 同上, 第1巻第3号, 第1巻第4号, 第2巻第2号, 第2巻第3号, 第3巻第1号, 第2巻第3号など参照。
- (5) 同上, 第1巻第3号, 24頁。第4号, 22-3頁。第8号, 23頁。第2巻第6号, 26頁。第3巻第6号, 23-5頁。
- (6) 同上, 第1巻第8号, 24頁。
- (7) 同上, 第1巻第7号, 19頁。
- (8) 同上, 第2巻第7号, 38頁。
- (9) 同上, 第1巻第7号, 19-23頁。
- (10) 同上, 第2巻第7号, 38頁。
- (11) 第3巻第7号, 24頁。
- (12) 同上, 第3巻第10号, 38頁。
- (13) 同上, 第4巻第11号, 39頁。
- (14) 同上, 第1巻第4号, 7頁, 同巻第5号, 22-3頁
- (15) 同上, 第1巻第7号, 21頁。

- (16) 同上，第2巻第2号，20頁。
- (17) 同上，第2巻第7号，38頁。
- (18) 同上，第3巻第6号，24-5頁。
- (19) 同上，第1巻第10号，23頁
- (20) 同上，第1巻第9号，23頁。
- (21) 同上，第1巻第9号，23頁。
- (22) 同上，第1巻第10号，23頁。
- (23) 同上，第2巻第1号，22頁。この頁以下に建議書が掲載されているので，参照されたい。
- (24) 同上，第1巻第7号，23頁。

(5) 国立公園調査会の設立と法案作成

田村らの国立公園制定の戦略的構想にしたがって，国立公園法の制定は着々と準備されていった。昭和5年1月に閣議決定にもとづく国立公園調査会の設立は，それを象徴するものであった。

田村らの戦略的な構想に理解を示した安達謙蔵内務大臣が会長に就任し，「国立公園調査会規定」にもとづいて会長の指名により，調査委員が選定された⁽¹⁾。委員には，直接衛生局保健課につらなる田村剛，本多静六，潮恵之助，赤木朝次のほか，国立公園協会理事からは，政界から安達謙蔵をはじめ，侯爵細川護立，金杉英五郎，大橋新太郎，藤山雷太らの議員，実業界から日本郵船株式会社代表大谷登，東京商工会議所会頭渡邊鐵蔵，官界から帝室林野局長官三矢宮松，学者から三好学，東大教授蘭部一郎，などが選出された。協会理事以外から協会になじみの東京日々新聞岡実，観光局長新井堯爾，藤村義朗らが選出された。協会理事から18名，協会以外から18名，広く人材を集めて調査委員に任命された。幹事には，赤木朝治，田村剛，内務書記官伊藤武彦，氏原佐蔵，杉村愛仁，武井鈴男が選出された⁽²⁾。

調査会委員の氏名は，第3表のとおりである。

ちなみに国立公園協会の常任理事に名を連ねていた自然保護派の上原敬

第3表 国立公園調査会委員一覧

(昭和5年5月)

会 長	太田嘉太郎 (大蔵省官繕局総務部長)
* 安達謙蔵 (内務大臣, 協会顧問)	藤井真信 (大蔵省主計局長)
委 員	内田清之介 (農林技師)
* 細川護立 (貴族院議員, 協会会長)	中川吉蔵 (内務技監)
* 金杉英五郎 (貴族院議員)	三辺長治 (内務省地方局長)
* 大橋新太郎 (貴族院議員)	平熊友明 (農林省山林局長)
* 藤山雷太 (貴族院議員)	西山政猪 (文部省宗教局長)
* 潮恵之助 (内務省次官)	新井堯爾 (国際観光局長)
* 赤木朝治 (内務省衛生局長)	岡 実 (東京日々新聞)
* 次田大次郎 (内務省地方局長)	中川正左 (ツーリスト・ビューロー)
* 三矢宮松 (帝室林野局長)	脇水鉄五郎 (理学博士)
* 久保田敬一 (鉄道局運輸局長)	下村 宏 (法学博士)
* 一宮房治郎 (内務参事)	南条金雄
* 田村 剛 (林学博士)	池田 清
* 本多静六 (林学博士)	赤星陸治
* 三好 学 (理学博士)	幹 事
* 蘭部一郎 (東大教授林学博士)	* 赤木朝治
* 大谷 登 (日本郵船株式会社代表)	* 伊藤武彦
* 渡邊鐵蔵 (日本商工会議所理事)	* 氏原佐蔵
* 村田省蔵 (大阪商船株式会社代表)	* 田村 剛
藤村義朗 (貴族院議員)	杉村愛仁 (帝室林野局事務官)
根津嘉一郎 (貴族院議員)	武井鈴男 (農林技師)
齋藤隆夫 (衆議院議員)	

(注) 『日本の国立公園』31頁, 雑誌『国立公園』第3巻第10号, その他より作成。*は国立公園協会理事。

二と、自然保護意識の強い武田久吉は任名されなかった。

国立公園委員会内には、二つの特別委員会が組織された。一つは、「国立公園の制度に関する特別委員会」、もう一つは、「国立公園個所選定に関する特別委員会」であった⁽³⁾。

二つの特別委員会委員の氏名は第4表のとおりである

制度に関する委員会は、自然保護に理解のある男爵藤村義朗が委員長となり、これまで保健課に集められていた各国の国立公園に関する資料を検討し、昭和5年10月31日には、「国立公園法要綱」、「同施行令要綱」、

第4表 二つの特別委員会委員氏名

（昭和5年5月）

制度に関する特別委員会	選定に関する特別委員会
委員長 男爵藤村義朗	委員長 侯爵細川護立
委員 赤木朝治 内務省衛生局長	委員 赤木朝治 内務省衛生局長
三矢宮松 帝室林野局長官	三矢宮松 帝室林野局長官
太田嘉太郎 大蔵省営繕管財局 総務部長	平熊友明 農林省山林局長
西山政猪 文部省宗教局長	新井堯爾 国際観光局長
平熊友明 農林省山林局長	本多静六
田村 剛	三好 学 理学博士
渡邊鐵藏 日本商工会議所理事	脇水鐵五郎 理学博士
岡 実 東京日々新聞	下村 宏 法学博士
	中川正左 ツーリスト・ビューロー
	大谷 登 日本郵船株式会社

（注）出所は第3表に同じ。

「国立公園に関する各省関係協定事項」の成案をつくり、総会で了承された⁽⁴⁾。

これら本法の内容に関する論点は、次項で詳しく論じることにして、ここでは立ち入らない。ただ指摘しておくべき点は、第1に、法制化準備がいかにも短期間で、拙速であったことである。委員会発足から10ヶ月で法案が準備された。具体的には、内務省衛生局保健課の原案は、昭和5年1月から準備されたとして、7月17日の最初の委員会までほぼ6ヶ月で作成され、5月に国立公園調査委員が指名され、調査委員会での討議は7月17日から10月31日までの3ヶ月半にわたる10回にすぎなかった⁽⁵⁾。いかにも拙速である。

第2の点は、制定された国立公園法案が、実に本質的な問題で曖昧な論点をのこしたということである。これは、とにかくいち早く国立公園法を制定してしまうことが必要であるという田村らの構想にもとづいたものであり、国立公園法の本質的な論点である大自然、大風景の保護と利用の確執をどのように取り扱うかという難問にたいする解答を意識的に明確にしないまま、法案を作成してしまったことを意味する。

この点について若干のコメントをしておけば、すでに指摘したように、田村は、大自然、大風景の保護を重視しはじめ、調査委員会にも自然保護を重視する論客を配置していた。まず特別委員長の藤村義朗男爵は、いわば開発利用を重視する他の委員とくらべて、より自然保護を重視する人物であった。

依浩三氏は、昭和6年に阿寒と大雪の調査に来道した際の藤村義朗の発言を紹介している。いわく「大自然が維持されている点は内地の候補地よりよい。阿寒、大雪山等特にさうである。しかしこの大自然が破壊されつつあり、土地の人余程気をつけないと山の上までケーブルが出来たり、自動車が走るようになるかも知れぬ。景勝地へ行くまでの交通は大いに開発せねばならぬが、一步その内に入るとゆっくり歩かねば観賞できない。自動車道やケーブルは禁物だ。」⁽⁶⁾

これにたいし、一状実孝公爵は、「阿寒でも層雲峡でも観光客を引くには、今後大いに享楽設備をしなければ駄目だと思ふ。…リュックサックの学生を呼ぶには現在のままでよからうが、観光地とするには旅館でも料理屋でも美人を揃えて俗化させるがよい。俗化は即ち人間化だ。…但しそれは区域を限定する必要がある。」⁽⁷⁾とのべたといわれている。

明らかに藤村義朗は、自然保護を重視し開発の抑制を主張していることがわかる。国立公園委員会には、自然保護思想の強い三好学、脇水鐵五郎、内田清之介などがおり、田村は、こうして自然保護思想の強い一部の学者を調査委員会に参加させていた。

三好学についてはすでに言及した。農林技師内田清之介は、雑誌『国立公園』第3巻第4号で、「国立公園に於ける鳥獣保護」について論じ、「国立公園が設立せられ、その指定地域内に於ける天然記念物の破壊が防止せられ、貴重な鳥獣の保護が完全に行はるるに至ることは最も望ましきことである」とのべ、国立公園の安易な利用開発に言及していない⁽⁸⁾。

脇水鐵五郎は、理学博士で、「地理学上より見たる国立公園候補地」について『国立公園』誌に連載し、もっぱら風景美について論じ、利用開発

については関心を示していない⁽⁹⁾。

しかし国立公園法の本質的な規定については、すでに指摘したように、田村らの戦略構想にしたがって、自然保護思想の弱い、安上がりの国立公園を制定するように誘導したのである。それは、いうまでもなくは、自然保護論の利用開発論への妥協であり、それらに関する法的規定としては、玉虫色の規定である。したがって国立公園調査会で作成された法案は、自然保護規定の曖昧なものとなったことは、後に詳しくみるとおりである。

他方、細川護立侯爵を委員長とする国立公園指定特別委員会は、「先ず具体的な個所の選定の基準となるべき『選定標準』について検討すること」にしたが、そもそも「選定標準」は「国立公園の本質をいかに義解するか」という根本問題にかかわるものであるため、…制度に関する方針が決定するのを待って検討することが妥当であるとして、特別委員会の開催は延ばされていた。⁽¹⁰⁾

ここでもまず何より法律をつくって、それから細かな問題を処理しようとする田村らの戦略が見事につらぬかれた。

かくして、昭和6年4月に国立公園法が公布されてから、国立公園選定に関する特別委員会は、数次にわたる委員会を開催して、昭和6年9月29日に「国立公園ノ選定ニ関スル方針」案を国立公園調査会で決定し、内務大臣に答申した⁽¹¹⁾。そして国立公園の指定を、あらためて国立公園法に規定された国立公園委員会に指定を委ねることになったのである。

この「国立公園ノ選定ニ関スル方針」は、いわば国立公園法のより具体的な目的を示すとともに、国立公園の基準の大枠を示したものとして注目される。しかしここでそれを論じるよりは、国立公園法の検討と併せて論じるほうが妥当であろう。

- (1) 前掲『国立公園』第2巻第1号、23頁。
- (2) 前掲『自然保護行政のあゆみ』、55頁。
- (3) 前掲『国立公園』第2巻第7号、39頁。
- (4) 前掲『自然保護行政のあゆみ』、56頁。

- (5) 前掲『日本の国立公園』, 31-2 頁。
- (6) 前掲依浩三『北海道の自然保護』, 220 頁。
- (7) 同上, 220-1 頁。
- (8) 前掲『国立公園』第3巻第4号, 14 頁。
- (9) 前掲『国立公園』第3巻第7号—第10号, 第11号, 第4巻第1号—第5号。
- (10) 前掲『自然保護行政のあゆみ』, 59 頁。
- (11) 前掲『日本の国立公園』, 34 頁。

2. 国立公園法の制定と法の問題点

(1) 国立公園法と国会での法案審議

a 昭和6年国立公園法

国立公園法は、昭和6年2月20日に衆議院本院に提出され、特別委員会がつくられ、2月24日の第1読会の審議から第2回読会の後、原案どおり可決され、その後貴族院では議論なしに採択されて、4月1日に公布された。

国立公園法は、あまり長文ではないので、基本的条文をほぼ全部以下に引用しておきたい。

国立公園法

第一条 国立公園ハ国立公園委員会ノ意見ヲ聴キ区域ヲ定メ主務大臣之ヲ指定スル

第二条 本法ニ於テ国立公園計画ト称スルハ国立公園ノ保護又ハ利用ニ関スル統制及施設ノ計画ヲ謂ヒ国立公園事業ト称スルハ国立公園計画ニ基キ執行スベキ事業ニシテ道路、広場、苑地、運動場、野営場、宿舍其ノ他命令ヲ以テ指定スル施設ニ関スルモノヲ謂フ

第三条 国立公園計画及国立公園事業ハ国立公園委員会ノ意見ヲ聴キ主務大臣之ヲ決定ス

第四条 国立公園事業ハ行政官庁之ヲ執行ス

主務大臣特別ノ事由アリト認ムルトキハ公共団体ヲシテ国立公園事業ノ一部ヲ執行セシムルコトヲ得

行政官庁又ハ公共団体ニ非ザル者ハ勅令ノ定ムル所ニ依リ主務大臣ノ許可ヲ受ケ国立公園事業ノ一部ヲ執行スルコトヲ得

第五条 国立公園事業ノ執行ニ要スル費用ハ行政官庁之ヲ執行スル場合ニ在リテハ国庫、公共団体ヲシテ之ヲ執行セシムル場合ニ在リテハ其公共団体、行政官庁又ハ公共団体ニ非ザル者之ヲ執行スル場合ニ在リテハ其ノ者ノ負担トス

（以下略す）…

第六条 国立公園事業ノ執行ニ依リ生ジタル施設ハ其ノ事業ヲ執行シタル者之ヲ管理ス

主務大臣特別ノ事由アリト認ムルトキハ公共団体ヲ指定シテ行政官庁ノ執行スル国立公園事業ニ依リ生ジタル施設ノ管理ヲ為サシムルコトヲ得

（以下略す）…

第七条 行政官庁又ハ公共団体ノ管理スル国立公園ノ施設ニ付占用又ハ使用ヲ許可スルトキハ其ノ管理者ハ占用料又ハ使用料ヲ徴収スルコトヲ得

（以下略す）…

第八条 主務大臣ハ国立公園ノ風致維持ノ為国立公園計画ニ基キ其区域内ニ特別地域ヲ指定スルコトヲ得

特別区域内ニ於テ左ノ各号ノ一ニ該当スル行為ヲ為サントスル者ハ主務大臣ノ許可ヲ受クベシ但シ命令ヲ以テ許可ヲ要セズト規定シタルトキハ此ノ限ニ在ラズ

- 一 工作物ノ新築、改築又ハ増築
- 二 水面ノ埋立又ハ干拓
- 三 鉱物ノ試掘若ハ採掘、砂鉱ノ採取又ハ土石ノ採掘

四 木竹ノ伐採

五 広告物、看板其ノ他之ニ関スル物件ノ設置

特別地域内ノ山林ニ対シテハ勅令ノ定ムル所ニ依リ地租其ノ他ノ公課ヲ免除スルコトヲ得

第九条 主務大臣ハ国立公園ノ保護又ハ利用ノ為必要アリト認ムルトキト其区域内ニ於テ一定ノ行為ヲ禁止若ハ制限シ又ハ必要ナル措置ヲ命ズルコトヲ得

前項ノ規定ニ依リ一定ノ行為ヲ禁止セラレ又ハ措置ヲ命ゼラレタルガ為損害ヲ被リタル私人ニ対シテハ通常生ズベキ損害ニ限り国庫之ヲ補償ス

第十条 主務大臣ハ第八条第二項ノ規定、同条項ノ許可ニ附シタル条件又ハ前条一項ノ命令若ハ処分ニ違反シタル者ニ対シ原状回復ヲ命ズルコトヲ得

第十一条 国立公園ニ関シ実地調査ノ為必要アルトキハ地方長官ノ許可ヲ得テ他人ノ土地ニ立入、目標ヲ設置シ又ハ障碍物ヲ除去スルコトヲ得但シ行政官庁ニ於テハ地方長官ニ通知シテ之ヲ行フコトヲ得

(以下略)

第十二条 国立公園委員会ノ組織及権限ニ関スル事項ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

(以下条文罰則規定につき第13条から16条まで省略)

(1) 衆議院事務局『第五十九帝国議会衆議院議事摘要中巻』, 1455-60頁。

b 国立公園法案の国会審議

この法案は、これまで検討してきた国立公園法制定の準備過程から察せられるように、実に多くの問題をかかえていた。それらの問題点を詳しく検討する前にまず、法案が提出された国会での論議をみておきたい。

法案の審議は、4名の議員が質疑にたったが、基本的な反対論はなく、

むしろみんなが賛成論の立場で、法案の不備を指摘し、政府の曖昧さを批判するものであった。なお法案の不備を指摘し、時期尚早論も1名あったが、最終的には賛成の立場であった。

これまで法案の審議について、国立公園協会編『日本の国立公園』は、衆議院の特別委員会では「産業との調整その他につき数回に亘り、寧ろ型通りの質疑応答等がある⁽¹⁾」、いかにも問題なしに国会を通過したように指摘しているが、事実はそうではなかった。確かに論議は、反対論がなく、「型通り」にみえたかもしれないが、しかし質問者の提起している問題は、まさに国立公園法がかかえる重大な問題点を摘出し、答弁者である政府の国立公園についての認識の不足と曖昧さを露呈させたのであった。

法案は、提案者の安達内務大臣による「国立公園法案ノ提案理由」が付されていた⁽²⁾。その骨子は、以下のとおりである。

大臣は、まず国立公園の「目的」について、「国立公園ヲ設定スル目的ハ、優秀ナル自然ノ大風景ヲ保護開発シテ、一般世人ヲシテ要易ニ之ニ親シマシムルノ方途ヲ講ジマシテ、国民ノ保健休養乃至教化ニ資セントスル為デアリマス」と指摘する。なお後世、この説明は、本法の「前文」としての意味をもつようになる⁽³⁾。

さらに大臣は、すでに指摘したように、国立公園法を制定するに至った理由を指摘する。まず第1に、「我が国ニハ国立公園トナルベキ天与ノ地域」多く、「一般国民ノ之ヲ利用セントスルノ風」年々増大しているが、「此種ノ施設ノ見ルベキモノナク、一般ノ利用上遺憾少」くない。しかも「国立公園ノ実現促進」についての建議、請願があり、こうした「国民ノ要望」を入れて調査をおこなってきたが、「既ニ全部其完了」した。

第2に、大正10年以降逐次調査してきたが、「此調査ノ進行ニ伴ヒイマシテ、数個所ノ候補地ニテハ政府ノ統制アル対策ヲ待切レナイデ、其地元ニオイテ漫然ト種々ナル施設ニ経営ニ着手スルモノ」があるので、「今ニシテ国ガ根本政策ヲ確立シテ地方ニ臨マナケレバ、他日国立公園ノ計画」に支障が生じる「虞ガ」あった。

第3に、「経済事業ノ発達ニ伴ヒ、動モスレバ国立公園ノ生命タル、他ニ掛ケ替ヘノナイ、大景勝ノ核心ヲ破壊スルガ如キ事例モ、往々惹起スルニ至」っているので、「今日ニ於テ国土計画ノ理想ニ基キ、永遠ニ天然ノ公園トシテ保護開発スベキ地域ヲ劃シテ置クノ必要」があった。

第4に、「国立公園ヲ通ジテ我国独特ナル大風景ヲ、広ク外国人ニ享用セシメルトキハ、彼ノ観光施設ト相俟ッテ我国ノ国情ヲ海外ニ紹介シ、国際親善上寄与スル所多キハ固ヨリ、延テ国際貸借改善上ニ資スル所必ズヤ至大ノモノアリト考ヘマス」。

以上のような本法案の制定理由は、これだけでは十分なものではないが、先に分析した事情を想起する時に、それなりに理解できる。

最後に大臣は、本法の骨子をつぎのように説明する。

- (1) 「国立公園ノ指定、国立公園及ビ国立公園事業ノ決定ハ、国立公園委員会ノ意見ヲ聴キ、主務大臣之ヲ為スコト、」
- (2) 「国立公園事業ノ執行及ビ其費用ノ負担ハ、原則トシテ国之ニ当ルモ、地方ノ利益ト一致スルガ如キ特別ノ事由アリト認メラルル事業ハ、公共団体ニ命ジテ、其負担ニ於テ之ヲ執行セシムルヲ得ルコト、又営利的事業トシテ成立チ得ルモノハ、民間ニモ特許スルコトヲ得ルコト、」
- (3) 「国立公園ノ管掌ハ主務大臣之ヲ行フハ当然デアルガ、国立公園事業ノ執行ニ依リテ生ジタル施設ノ管理及其費用負担ハ、原則トシテ其事業ノ執行者之ニ当ルコト、」
- (4) 「国立公園ニ関スル公用制限トシテハ、其風致維持ノ為ニハ特別地域ヲ設ケテ、一定ノ行為ニ付キ許可ヲ要スルコトトシ、又其保護利用ノ為ニハ、一定ノ行為ヲ禁止若クハ制限シ、又ハ必要ナル措置ヲ命ジ得ルコトトシ、尚ホ之ニ対シテハ相当補償等ノ途ヲ開キ、民間ノ利益ヲ保護スルコトニ力メタルコト等」。

この骨子は、実に本法の要点をうまくまとめている。

国立公園法の審議は、議員4名の質問にすぎなかったが、それぞれ国立公園問題につうじた議員による質疑であり、一聴に値する。

冒頭の質疑にたったのは、青木精一議員であった。青木の陳述は、多方面にわたっているが、まず冒頭には、これまでの国立公園問題の経緯をのべる。これはすでに論じたことであり、ここではふれない。青木は、その後、3点の質問をしている⁽⁴⁾。

第1は、国立公園の本質にかかわる点についてである。青木は、内務大臣が提案理由のなかでのべた国立公園の「目的」の要旨をひいて、国立公園の理解には「二ツノ見方ガアル」といい、「大自然ヲ保護スルト云フコトハ、大自然ヲ開発利用スルト云フコト、此消極積極ノ二ツノ建前」があるとし、国立公園のこの「二大根本使命の調節ニ対シ如何ナル腹案ヲ有スル」かと問う。

まさにこの問いは、現代にもつうじる国立公園の普遍的本質的大問題であった。この「調節」についての青木の意見についていえば、つぎのような傾聴に値する主張であった。

「大自然ヲ保護スルト云フコト」は、「処女林、大森林、大原野、之ヲ完全ニ保存維持ヲ致シテ、其風景ヲ傷ケズ、又其処ニ棲息スル所ノ動植物ノ保存維持ヲ致ス、高山植物ノ保存維持、或ハ其土地ニ固有ナル所ノ禽獸ノ保存維持ト云フヤウナコトニ力ヲ注イデ、教育上、研究上ニ貢献スル所ノ使命ヲ有スルモノデアル」と指摘し、大自然保護の重視論の主張をしっかりとおさえている。当時このような認識をもつ保守政治家がいたことに、むしろ驚かされる。

他方、開発利用派の主張にたいしては、「相当ナル設備ヲ致シ、施設ヲ致シ、多数ノ民衆ヲ其処ニ遊覧セシムル、ソレガ為ニハ『ホテル』ノ設備モ要リマセウシ、売店ノ設備モ要マセウ、道路ノ完全ヲ期スルコトハ固ヨリデハゴザイマス、或ハ簡易ナル宿泊所デアル所ノ山小屋ノヤウナモノモ、相当ノ準備ヲ致サナケレバナラヌト云フニハ通例ノコトデゴザイマス、斯様ニ文化的ノ施設ヲ致シマシテモ、国民多数ヲ其処ニ誘導ヲ致スコトニ相成リマスレバ、自動車ノ交通モ頻繁ニナリ、国民大衆ノ往来ガ烈シクナルト云フ結果ハ、前段申上ゲマシタ所ノ保護施設、自然ヲ保護シ、植物区域、

動物区域ヲ保護維持スルト云フ方ノ事柄ニ対シテ、自然ニ民衆ノ侵入ニ依リマシテ、消極的ナル所ノ法的ノ使命ハ犯サレハシナイカ、是ト両々相保ツテ国立公園ノ使命ヲ完ウスルニハ、官吏当局者ガ相当ナル所ノ用意ガナクテハナラス」と指摘している。

青木は、ここで国立公園の観光開発が、保護すべき大自然を侵害し破壊しはしないか、という問題を提起しており、そうしないために当局は、どのような「用意」があるのか、結局保護と開発をどのように「調節」する「腹案」があるのかと質問しているのである。これもまさに現代的な問題提起なのである。

国立公園の本質的な問題は、単純に保護か開発かではなく、開発と保護という対立する現実をどのように具体的に調整するかでもある。ある時は、全体的な観点から自然の破壊による開発を止むをえないとしつつも、一定の開発後は、保護を第一義にするとか、あるいは、個別の国立公園については、どの程度絶対に開発を認めないとか、など具体的なケースについて判定していくことが必要である。しかもその時は、国民の意見を聞き、国民の同意にもとづくという民主主義が前提である。このまさにそのような問題が問われたのである。

しかしこの質問にたいし安達内務大臣は、つぎのように答えた⁶⁾。

「公園内ニ於ケル所ノ保護開発」については「御話ノ通り」と肯定したうえで、「其辺ノコトハ国立公園計画一即チ統制及施設ノコトニ付キマシテハ、国立公園ノ計画ヲ致ス」と曖昧な回答で逃げた。要するに、国立公園委員会に任せるということであった。

明らかに政府は、この重要な質問、いかに「我が国天与ノ大風景ヲ保護開発」するかという基本的な哲学、政策を決して明確にしなかったのである。だから青木は、再度の質疑に際して、内務大臣の答弁が、「具体的ナル所ノ原理カラ御説明」がない、国立公園が単なる「人気」取り政策にすぎないのではないか、と批判しているのである。

確かに内務大臣は、今日の大臣答弁のように、質問の趣旨をはぐらかし、

問題に答えていない。ここに国立公園法の本質的な問題がひそんでいる。つまり政府の本法にたいする基本的な姿勢が明確に確立されておらず、少なくとも自然、風景について保護的な明確な政策をだせずに、政府の政策が終始曖昧であったことがわかる。国立公園の原理的な考えは、すでに詳しく検討したように、国立公園法を推進する田村らの頭にはすでに戦略的構想として明らかになっていたことであるが、法律の精神にそれを明確に規定しなかったのである。それは、後に検討することになる、昭和6年9月に決定される「国立公園法ノ選定ニ関スル方針」や昭和12年に決定される「国立公園計画標準」である程度明らかになることである。だから内務大臣もこの段階で十分に答えられなかったのであろう。

青木の第2の質問は、国立公園の指定計画と規模に関してであった。青木は、国立公園設立支持派として、「国立公園ノ規模企画」は「如何ナル程度ニ為サル御計画」なりやと質問する。

青木の質問の裏にある自説は、すでに選定された16候補地案の国立公園が、アメリカなどと比べ小規模ではないかとの判断があり、「新ニ国立公園ノ候補地」調査、「大規模ノ国立公園」の設定計画の有無について質問している。こうした政策の具体論についてはここでは立ち入らない。内務大臣は、計画している国立公園は、「大規模」であり、詳しい候補地の決定は国立公園「委員会ノ決定」に委ねられると答えた。

第3の質問は、「国立公園ト幾多ノ産業的事業トノ衝突」に関する質問である。

青木は、具体的に二つの問題を提起している、一つは、「電気事業、電気工事が段々進歩致スニ付キマシテ、電気業者ハ段々大自然ノ懐ニ侵入ヲ致シテ、其発電工事ニ依ッテ大風景ガ損ゼラレテ居ル所ノ箇所ハ、枚挙ニ遑ナイノデアル、殊ニ其事例トシテ有名ナノハ、黒部峡谷ノ日本電力ノ工事ニ依ッテ、彼ノ溪谷ノ自然美ガ大ニ損ゼラレテ、一時大ナル所ノ問題ヲ惹起シタコトハ」、 「黒部川ノミナランヤ、到ル処ニ於テ」と指摘する。

こうした事実認識をもとに、「国立公園区域トシテ指定シタル所ノ、…

電気工事ニ対シテハ、如何ナル御取締ヲ今後為サルノデアルカ、又既ニ其地域内ニ於テ水利権ヲ有スル所ノ電気事業ニ対シテハ、其工事ヲ制限ナサルノデアルカ、或ハ禁止ナサルノデアルカ、新ニ利権ヲ求メントスル所ノ出願ニ対シテハ、其区域内ノ利権ハ不許可ニ終ラシムルノデアルカ」「ハッキリシタル方針」を質した。

二つ目は、「足尾ノ煙毒」問題についてである。青木は「足尾銅山ノ煙毒ニ依ッテ、日光中禪寺湖ヲ中心ト致シテ、アノ大森林地帯ガ年々其煙毒ノ害ヲ被リマシテ、山及森林ガ枯果テントスルヤウナ傾向ヲ呈シテ居ルノミナラズ渡良瀬沿岸ノ森林地帯モ、此煙害ノ為ニ大ナル害ヲ被リマシテ年々森林ハ荒廃…致シテ居ル」、「今ヤ中禪寺湖ノ表ニマデ、其煙毒ノ被害ハ及ンデ、森林ノ頭ヲ掠メツツアル」、「足尾銅山ノ事業ノ産業的、経済的価値ハ、簡單ニ之ヲ否認スルコトハ出来マイケレドモ」、「国立公園地域ヲ指定セントスル所ノ現内閣ニ於キマシテハ、此慘澹タル所ノ煙害ノ措置ヲ如何ニスルノデアルカ」、「斯様ナル事例ハ日光ノミナランヤ、各所ニ於テ大小ノ差コソアレ、其弊害ヲ認メラレテ居ル。「是等ニ対シテモ如何ナル処置ヲ、今後此煙害防止ノ上ニ執ラレル御考デアルカ、之ニ付テ確ッカリシタル所ノ御答弁ヲ煩ハシタイ」と質問した。

いずれも国立公園の極めて現実的な問題について、鋭い認識にもとづいた質問である。もとより、これらの質問が、政治家の建前的質問であって、青木の真意ではない可能性がないでもないが、それでもこうした論議を提起できるということは、本法について一定程度確かな認識を青木がもっていたことを示している。

この青木の質問にたいし、安達大臣は、「産業ト衝突、即電気事業ト此国立公園ノ設計トノ衝突」の問題にたいする意見は「御尤」であるが、「是ハ予此処デ決シマシテ御答スルコト…ハ、至難ナコト」であり、「電気事業ノ発達」は「図ラネバナリマセヌガ」「大自然ノ美ヲ害セナイヤウナコトモ、亦十分考ヘナケレバナリマセヌ」と答えてはいるが、「其間ノ調和ニ付キマシテハ、実地ニ就テ決定スルヨリ外ハナイ」と明解な回答をさ

けた。足尾問題についても、「今後十分調査研究シテ善処」すると答えた。要するに大臣は、明解な答えを避け、他の問題も同じだが、組織されるべき「国立公園委員会」の具体的な方針と政策に委ねたのである。

なお、青木の質問にたいして小泉逋信大臣は、「大自然ノ風致ヲ著シク損セナイト云フコトニ目途ヲ立テマシテ、許可致スト云フ方針ヲ執ツテ居ル」と抽象的な建前論をのべた後、「如何ニ大自然美ヲ保存致シタイト思ヒマシテモ…、科学ノ発達ニ従ヒマシテ、自然美ハドウシテモ自然ニ損セラレルト云フコトハ、数ノ免レナイ所デゴザイマス、…全然自然美ヲ其儘保存シテ置クト云フコトハ、到底是ハ出来ナイト思ヒマス」と電力開発をすすめる行政担当者の本音を漏らし、開発を優先する姿勢を示している⁽⁶⁾。

二人目の質問者は岩本武助であった。彼の質問は、質の高いものとはいえないが⁽⁷⁾、第1点の質問は、国立公園の指定には、「大風景」「国民ノ保健休養」「外客誘致」の「三ツノ条件が具備致サナケレバ指定」しないのか、あるいは、「一ツノ大キナ条件サヘ具備シテ居レバ」よいのか、という愚問であった。もっともこの国会審議の段階では、国立公園選定の基準が提起されていなかったため、こうした愚問がだされたのも止むをえない面もあった。

第2点以下もいささか愚問であったが、国立公園の候補指定に際して「我国全国ノ此風光ハ、東洋ノ端西（スイス—引用者注）トシテ之ヲ見テ宜シイカ」、第3点は、内務大臣は、国立公園委員会の「意見ヲドノ程度マデ尊重」するか、第4点は、これまでの候補地の選定に関連して、16候補中の「何箇所ヲ指定シ」「全国的ニ見テ平等ニ、所謂適当ナル分布ヲ致ス」のかというなどの質問であった。その際国有地を主にし公有地、民有地の所は「後ニ廻ス」のかと質す。

3人目の質問者は、藤井達也であった。藤井の質問は、厳しい民政党政府への批判をふむもので、法自体にたいする論議は少ない⁽⁸⁾。ただ「政府ハ唯一夜造リノ、来ルベキ九月ノ県議会選挙ニ之ヲ利用シヨウト云フヨウナケチ考」を止めなさいとの批判は、本法制定の政治的背景を指摘する意

見として興味深いものがある。

本法について藤井は、時期尚早論の立場から、「忽速トシテ此法案ノ形ダケ出シタノdeal、机上ノ論議ダケスル」、「金ノ掛ラヌ法案」であり、「唯人氣ノ為…、選挙ノ為」であり、「国民ヲ欺瞞スルモノ」であるなどと批判した。また産業による風景破壊の問題については、国立公園委員会の「意見ヲ聴取シテ、之ヲ決済スレバ宜シイ」という安易な対応を批判した。

安達大臣がどのように答えたかは、紹介するまでもない。

4人目の討論者の富山県選出の議員土倉宗明は、あえて質問をせず、法案賛成者の意見を陳述したのであったが⁽⁹⁾、独自の国立公園論を打ち出し、政府にたいする手厳しい批判をおこなった。

土倉は、第1に「政府当局ノ答弁ハ、全ク此国立公園ナルモノノ趣旨ニ合致シナイ意味ノ答弁」であると批判し、「国立公園ナルモノ、意義精神ハ言ハズト明カナルガ如ク、大自然其儘ニ、出来ルナラバ一点モ人工ヲ加ヘズ、天然自然其儘ヲ用フルト云フノガ国立公園ノ趣旨dealト私共ハ信ジテ疑ハヌ」と指摘し、国立公園法による自然保護を重視する論点を提起している。建前にしる土倉が国立公園をこのように規定したことは、国立公園史において明記しておいてしかるべきである。

土倉は、そのほか16の国立公園候補地には賛成だが、政府は「国立公園ノ真ノ意義ヲ…明カニ示サズ」、萬辺なく各地に国立公園が可能であるかのように宣伝し、政治的に利用しているとか、財政の貧困を批判したが、とくに注目すべきものではなかった。

ただ土倉は、アメリカの国立公園の歴史を論じ、「最初ハ成ルベク人工ヲ加ヘ、天然ヲ主ニセズ」といった「傾向」であったが、「数ガ増加致シマスルシ従ッテ、成タケ人工ヲ省ク、天然ヲ基礎トシテ此天然ヲ保存シ、若クハ之ヲ変改スルガ如キコトハ極度ニ避ケルト云フヤウナ傾向ニナッテ居」と指摘し、自然の保護を重視していることに注目しておきたい。もっとも彼の意見の信憑性について、ここでは問うことはしまい。

以上のように、国会での質問には、鋭い問題点が提起されたが、大臣の

答弁は、建前や曖昧な回答に終始した。しかしそれは、本法自体が実に曖昧なものであったことを証明するものにほかならなかった。

最後にこの国会論議を振り返って論評しておけば、田中正大氏が、国立公園法案は「両院とも簡単に通過した」、そして当時の国立公園法担当者、三浦義男の言葉（昭和41年の座談会「国立公園のうつり変わり」）を引用して「なにも問題がなかった」⁽¹⁰⁾ ととらえるのは明らかに正確ではない。

議会での論議を読めば、確かに法案そのものは問題なく簡単に採択はされているが、しかし質問者からは、深刻な問題が提起されていたことも事実であり、法案にたいする批判は、まさに本法案がもっていた重大な問題点を浮き彫りにしているというべきである。

- (1) 前掲国立公園協会編『日本の国立公園』, 33 頁。
- (2) 前掲『第五十九帝国議会衆議院議事摘要中巻』, 1460-1 頁。
- (3) 戦後制定された自然公園法の第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、休養及び教化に資することを目的とする。」とあり、前文の主旨が継承されている。
- (4) 前掲『第五十九帝国議会衆議院議事摘要中巻』, 1461-6 頁。
- (5) 同上, 1467-8 頁。
- (6) 同上, 1469-70 頁。
- (7) 同上, 1470-5 頁。
- (8) 同上, 1478-82 頁。
- (9) 同上, 1485-91 頁。
- (10) 前掲『日本の自然公園』, 241 頁。

(2) 国立公園法の問題点

a 国立公園の定義の問題

さて国立公園法の中身について具体的に検討を加えることにしたい。しかし本法の本当の問題点は、国立公園が実際に指定され、機能するようになってから、はじめて明らかになるのである。したがってここでは、あくまで本法制定直後の問題点を指摘するにとどめ、指定後の昭和10年代と

戦後にあらわれる問題点については、後の検討課題としたい。

国立公園法案をめぐる国会論議を振り返るまでもなく、この法律の第1の問題点は、国立公園の定義の問題であり、本法の本質的な目的がどの辺にあるのかという問題である。

何とも不思議なことだが、本法の条文のなかに国立公園の定義、目的が規定されていないのである。環境庁自然保護局編の『自然保護行政のあゆみ』は、はっきりと「国立公園法には、国立公園の定義について何ら明示されていない」と指摘している⁽¹⁾。

国立公園の定義、概念を明確に示さず曖昧にして、国立公園の法制化がおこなわれたことに驚かされる。しかしその理由は、すでに指摘したように、立法当局や田村ら国立公園協会が、国立公園の厳密な定義を棚上げして、国立公園法を制定したからであり、この法律の本質的問題で論議が長引き、法律の制定を遅らせたくなかったからである。したがって国会論議で問題になったように、本法の定義や目的が曖昧であるとの批判は、けだし当然であった。

当時衛生局保健課長であり、田村とともに法案作成にあたった伊藤武彦は、国立公園法の解説書のなかで、この問題をつぎのように説明している。「国立公園の意義如何に関しては国立公園法中に明文を置かざりしも観念上自ら定まれるものがある。即ち内務省に於ては『国立公園トハ自然ノ大風景地ヲ保護開発シ国民ノ保健休養教化ニ供スル為ノ設立スル公園』であると解せられている。」⁽²⁾

伊藤の指摘するように、確かに日本の国立公園の定義、概念については、法文に規定されていなかったとはいえ、田村剛周辺において、かなりはっきりした一定の考え方があった。

ただしそれは、二つのやや矛盾した考え方である。

一つは、安達内務大臣が本法の提案理由にのべられているような曖昧な考えである。すなわち「国立公園ヲ設定スル目的ハ、優秀ナル自然ノ大風景ヲ保護開発シテ、一般世人ヲシテ要易ニ之ニ親シマシムルノ方途ヲ講ジ

マシテ、国民ノ保健休養乃至教化ニ資セントスル為デアリマス」⁽³⁾ という考え方である。

「優秀ナル自然ノ大風景ヲ保護開発」するということは、それ自体矛盾している。風景の保護と開発は、そもそもアンビバレントな関係である。保護を重視することは、開発を抑制することであり、開発を重視することは、保護を抑制することである。

しかしこの規定の段階では、まさに国立公園の目的は、この風景の保護と開発が2大目的なのであった。こうした考え方は、すでに検討したように田村の昭和2年『国立公園』論の定義にもみられた。

こうした考え方は、国会論議でも指摘されたように、国立公園は、自然風景の保護を重視するのか、利用開発を重視するのか曖昧である。さらにいえば、両者は相矛盾している事柄であるから、青木清一議員の指摘しているように、この矛盾をどう「調整」するかが大問題なのであったが、この規定では、そうした問題がまったく解決されない。

こうした曖昧な国立公園の定義は、当時、緊急に国立公園法を制定するという戦略上からみて止むをえない玉虫色の規定だったのである。とはいえ、国立公園の目的は、自然、風景の保護を重視するのか、利用開発を重視するのかという問題は、依然として本質的に重要な論点であった。

国立公園の無定義の背後に、もう一つの考え方があった。すでにみたように、それは、田村剛の昭和2年『国立公園』論と昭和4年の論文の定義で示されている。

昭和2年の『国立公園』論は、先に引用した国立公園の定義のほかに、開発を重視する考え方をのべている。

田村は、アメリカの国立公園の歴史を振り返り、20世紀に入ってアメリカの国立公園政策が「始めて消極的保存政策より積極的開発政策に移り、国民も亦公園内の車道や歩道、ホテルやキャンプ等を盛んに利用する傾向を示すに至った」⁽⁴⁾ とのべ、アメリカの国立公園が利用開発のために積極的な政策をとり、保存政策を消極的にとどめたかのようにとらえている。

これは単なる形容詞の問題ではない。昭和4年の田村の論文では、この点がより明確に指摘されている。「国立公園は天然公園の一種であって元来が天然の地貌を保護しつつ人類の享用にあてようといふのであって、その天然風景の保存という消極的方面の事業と人類享用のための運動場としての開発という積極的方面とがある。」⁽⁵⁾

風景の保護を消極的にとらえ、利用開発を積極的にとらえる発想は、やはり自然、風景の保護より利用開発を重視しているとみなさざるをえない。そこには、産業による風景破壊に熱心に反対しても、利用開発には甘い発想が内在している。これが、戦後国立公園の乱開発を抑制できない大きな要因になるのである。

先の伊藤武彦は、「国立公園制定の目的」を論じて、「国立公園は国民の保健休養教化を主眼とするものである」といいきっている。「加ふるに国立公園は風景を資源とする一種の産業であって所謂ツーリズム・インダストリーは近時各国競いて之が発展に努めている」⁽⁶⁾ともなべている。当時の国立公園についてのこうした考え方は、なかばオフィシャルなものだったのである。

しかし国立公園法は、実際に自然を保護しかつ開発を促進することを認めるのであり、自然保護をまったく無視しているわけではない。

田村らの実質的な立法意図は、田村らの戦略的構想を想起してもらえばわかるように、ともかくまず国立公園法を制定して、開発を重視しつつも、その枠のなかで、自然、風景を極力保護するようにつとめる、という考え方であった。しかもそれは、必ずしも田村の本心とはいえないが、保護や管理に財政負担を求められない状況下で、本法制定を実現するためのぎりぎりの妥協線であったのではなからうか。

であるから、国立公園法の解釈あるいは田村や国立公園協会の考え方のなかには、一般的な国立公園の曖昧な定義に加え、国立公園の自然保護規定については、独特の考え方、概念化がみられる。

伊藤武彦は、先の自分の定義に加えて、「国立公園は人為的でない天然

の成した自然の国家的大風景を及ぶ限り永遠に亘って保護し国民の保健と其心身休養の為に享用せしめ之に接する国民に日常体験し難い偉大な靈感を与ふると共に研究観察観賞の為に備ふるの目的を以てする公園である。」⁽⁷⁾と再規定している。

ここには、アメリカの国立公園の規定でよく用いられる規定、国立公園は自然の大風景を「永遠に天然状態のままに保存せんとする」⁽⁸⁾という言い方に近い表現がある。しかし伊藤は、それを「及ぶ限り永遠に保護」と言い換え、「及ぶ限り」という形容詞を使っている。こうした表現は、当時の関係者が、自然保護をどのように把握していたかを示している。アメリカのように何より大自然、大風景を保存し後世にのこすと主張するのにたいして、ここでは、「及ぶ限り」そうしたいと条件付の表現になっているからである。自然、風景保護にたいする及び腰の姿勢がみられる。

こうした事実上の開発重視に傾斜した思想は、観光開発に期待する勢力、国立公園の指定によってそれを促進しようとする熱意、そうした勢力の意向を汲む政治家や観光業界の意向を反映し、彼らの意向を根拠にして、国立公園制定を推進しようとしたことに根ざした矛盾を内包せざるをえなかったのである。

本法は、そうした勢力と自然、風景の保護を要望する勢力の合作にほかならなかった。だから国立公園調査会のなかでも、自然保護を重視する勢力は、本質的に少数派であり、自然保護の見解を法案に強力に反映できなかったのである。田村らは、はじめからそうした結果を想定していたのである。

国立公園の定義として三つ目の考え方があったことも無視できない。大正期の上原敬二のような考え方である。しかし彼は、昭和期に入って表立った論説を發表していない。しかし私は、こうした主張を、国会論議における土倉議員の意見にみることができる。

彼は、「国立公園ナルモノ、意義精神ハ言ハズト明カナル如ク、大自然其儘ニ、出来ルナラバ一点モ人工ヲ加ヘズ、天然自然其儘ヲ用フルト云フ

ノガ国立公園ノ趣旨デアル」⁽⁹⁾と定義した。

こうした考え方が一政治家によって主張されたことに、われわれは驚かされるのであるが、しかしこうした考えを土倉が本当に信じていたか、単なる無理難題を政府にせまっただけの詭弁であったのか、今の私には判断がつかない。

私は、国立公園法は、大自然、大風景の保護を重視し、可能なかぎり、それらを破壊しないでそのまま保護し、産業にしる国民的な利用のためにしる開発を極力抑制し、大自然、大風景をそのまま後世に伝えるという明確な論点を本法のなかに定義化することが必要であったと考える。

- (1) 前掲『自然保護行政のあゆみ』, 64頁。
- (2) 前掲『国立公園』第3巻第7号, 14頁。
- (3) 前掲『衆議院議員議事摘要』, 1460頁。
- (4) 前掲内務省衛生局『国立公園』, 13頁。
- (5) 前掲『国立公園』第1巻第5号, 6頁。
- (6) 同上, 第3巻第7号, 12頁。
- (7) 同上, 14頁。
- (8) 前掲『国立公園』, 11頁。
- (9) 前掲『衆議院議員議事摘要』, 1485頁。

b 一般的な「風致」保護規定と利用規制の問題

つぎに国立公園法⁽¹⁾は、自然、風景を保護するために、どのような法的な機構をもち、具体的にどのように自然、風景を保護し、開発をいかに規制しようとしているのであろうか。まず自然、風景の保護と利用を目指す国立公園法は、国立公園の指定と国立公園計画、国立公園事業の基本方針の作成を国立公園委員会に委ね、最終的に担当の内務大臣が決定することになっている。

第1条は、「国立公園ハ国立公園委員会ノ意見ヲ聴キ区域ヲ定メ主務大臣之ヲ指定ス」となっている。したがって、国立公園の指定は、国会の承

認という法的な手続きなしに、内務大臣の決定によって、事実上内閣の了解のもとに決定された⁽²⁾。つまり国立公園の指定の方法が安易におこなえるシステムになっているということである。これは、当然、国立公園乱立を許しやすいシステムであり、戦後の国立公園問題の火種となる⁽³⁾。

さらに問題は、国立公園委員会である。国立公園委員会は、第12条により「国立公園委員会ノ組織及権限ニ関スル事項ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム」ことになっている。

ちなみに勅令によって昭和6年9月に定められた「国立公園委員会」規定によれば⁽⁴⁾、委員会は大臣の諮問機関であり、委員は大臣の任命制である。日本の国立公園法は、国立公園の具体的な施策をほぼ決定する国立公園委員会が民主的に一般あるいは国立公園関係者の意見を汲み上げるシステムになっていない。これが大きな問題点であった。

第2条に定める「国立公園ノ保護又利用ニ関スル統制及施設ノ計画」、つづめて「国立公園計画」は、第3条の定めにより、国立公園委員会の「意見」を聞いて、國務大臣が「決定」することになっている。国立公園内の自然、風景の保護、開発規制の問題は、大綱的には、この「国立公園計画」にかかっている。これも、内容的には国立公園委員会にかかっている。

こうして国立公園の自然、風景の保護と開発の規制の基本的計画については、法律自体による明確な保護規定、開発規制についての条文がなく、内務大臣、国立公園委員会、そして国立公園計画の意思如何にかかっていることになる。まさに本法が、保護、開発規制の点で、実に曖昧であると指摘された所以である。

「国立公園計画ニ基キ執行スベキ事業ニシテ道路、広場、苑地、運動場、宿舍其ノ他命令ヲ以テ指定スル施設ニ関スル」国立公園事業も、実は自然、風景の保護、開発規制の問題に大いに関連するが、第3条によれば、国立公園委員会の「意見」を聞き、内務大臣が「決定」することになっている。ここでも「国立公園計画」と同じ問題点があると指摘できる。

以上のように国立公園委員会の役割が大きいですが、同委員会の委員は、担当の内務大臣の人選に委ねられている。したがって、国立公園の保護と利用の具体的な問題の処理は、政府首脳の意向に大きく依存していることがわかる。これは、イギリスやアメリカの国立公園の管理機構などと比べて、興味深い問題であるが、これについての検討は、後の課題とし、ここでは立ち入らないでおく。

つきに本法は、自然、風景の保護、開発規制について具体的にどのような規定しているのだろうか。

第8条は、「主務大臣ハ風致維持ノ為国立公園計画ニ基キ其区域内ニ特別地域ヲ指定スルコト」ができると規定した。ここで本法は、はじめて国立公園の「風致」すなわち公園内の自然、風景を特別に保護しようとする条文をもうけた。

明らかに「特別地域」の設定は、国立公園内の特別に重要な自然、風景を有する地域を定めて、特別に保護しようとするものである。ただしここからむしろ問題がでてくる。第1に、では特別地域以外の地域の「風致」の保護はどうなるのか、第2に、これは誰が、「特別地域」をさだめるのか。第3に、どの程度の厳格さで「特別地域」を保護するのか。

第1の点は、第9条の規定にからんでいる。第8条は、公園内の一部の地域を特別に保護することを目指している。第9条は、国立公園全体の保護に絡んでいる。本来であれば、一般的な第9条の規定が先に規定されるべきだったように思われるが、そうっていない。その理由は、「風致」の保護は、特別に地域を定めて特別に保護すればよいといった本多静六の大正期の主張⁵⁾が、この段階にも生きていたからである。要するに、国立公園は、一部の「風致」だけを保護すればよい、という安易な保護精神がここに生きているということである。

第2の「特別地域」の設定問題は、第8条によれば、国立公園委員会が立案する「国立公園計画」に基づいて、内務大臣が定める、ということである。これも一般的な政策決定のシステムと同じ問題をかかえている。

第3の問題は、どの程度の厳格さをもって「特別地域」が指定されるのかということである。

確かに国立公園法が、ここではじめて「国立公園ノ風致維持」すなわち風景の保護を目指して、国立公園委員会の国立公園計画を媒介にしたとはいえ、特別地域を定めうると規定したことの意義は大きい。

しかしこの規定には、抜け穴がある。特別地域内にける「一 工作物ノ新築、改築、又ハ増築、二 水面ノ埋立又干拓、三 鉱物ノ試掘若ハ採掘、砂鉱ノ採掘又ハ土石ノ採掘、四 竹木ノ伐採、五 広告物、看板其ノ他之ニ関スル物件ノ設置」を大臣の許可によって可能であると但し書きがついているからである。

これは、特別地域内で産業、あるいは観光、レジャーなどの開発利用を大臣の許可をえさえれば認めるという規定である。これでは、特別地域選定の意味がなくなる。ここで、本法の自然、風景の保護を規定する法的な弱点が一挙に浮き彫りにされる。

なお国立公園の具体的な指定に際して、この「特別地域」についての規定が、昭和12年制定の「国立公園指定標準案」のなかで詳しく定められた。こうした国立公園法の具体化、曖昧さの修正は、国立公園の指定問題に関連してできた。この問題については、つぎの項で論じる。

この第8条の規定では、予め特別地域も、開発を例外的に認めることになっており、まさにザル法である。事実、後にみるように、産業化により脅威にさらされた大自然、大風景は、この規定によっては必ずしも保護されなかった。

第9条は、主務大臣が「国立公園ノ保護又ハ利用ノ為必要アリト認ムルコトアルトキハ其ノ区域内ニ於テ一定ノ行為ヲ禁止若ハ制限シ又ハ必要ナル措置ヲ命ズルコトヲ得」と規定した。この規定は、国立公園の保護を一般的に保証する規定となっているのであるが、しかし内容は、実に貧弱である。

保護に視点をあててみると、大臣は、「国立公園ノ保護」の「為必要ア

リト認ムルコトアルトキハ其ノ区域ニ於テ一定ノ行為若ハ制限」をしたり、「必要ナ措置ヲ命ズル」ことができるのであるが、大臣が認めなければ、何もなくてよいということになり、国立公園の保護が不可能になり、開発が自由におこなわれることになる。

後にみるように、国立公園の指定に絡んで、国立公園地域内の利用規制、とくに産業的な利用にたいする制約をまぬがれようとする動きがでてくる。これに対応したのが、さきに指摘した昭和12年に制定した「国立公園計画標準案」にもとづく、「国立公園計画上の制限緩和地区」の設定である⁷⁾。これは、本法の自然保護、利用規制の曖昧さに、むしろ利用優先に「調整」する方向に妥協する法的な措置を講じたことを意味する。

これは、まさに国会論議で指摘されたように、自然、風景の保護と利用の調整がまったくできていない曖昧な法律としてスタートしたことを証明している。

こうして国立公園法は、実際に作成されるに際して、田村や国立公園協会が極力、自然、風景の保護に努力していたにもかかわらず、立法化された条文のなかでは、自然、風景の保護を強力におしすすめる内容となっていない。

本法の国立公園一般についての保護規定は、以上のように、実に曖昧であり、規制力が弱い。しかもその裁定が、大臣、国立公園委員会、国立公園計画に依存していて、確乎たる歯止めがない。こうした曖昧な規定は、否定的には戦時下に政府、担当大臣の国立公園への理解がなくなると、国立公園を機能させなくした。また戦後のように、本法の規定では、肯定的には政府、担当大臣の国立公園にたいする理解が深まり、予算や行政機関が充実できる一方、否定的には、国立公園の乱立と開発の進行がチェックできなくなる。

以上のように、国立公園法の保護規定の曖昧さにもかかわらず、一応自然、風景の保護目的を内包していたことも明らかであり、自然保護の観点からみても、国立公園法の成立は、一定の積極的意義をもっていたことも

明らかである。このことは、次項で具体的にみるように、国立公園法の制定が、国立公園に指定される地区における自然、風景保護に、一定の積極的役割を果たした具体的事例によっても証明される。

- (1) 本法は、前掲『衆議員議事摘要』、1455-60頁。なお本法は、昭和16年に、大幅に改正されているので注意を要する。
- (2) 前掲『自然保護行政のあゆみ』、68-9頁。
- (3) 戦後の国立公園政策の新しい展開については、次節の「戦前国立公園法の戦後的展開」で詳しく検討したい。
- (4) 「国立公園委員会」の活動の概要は、前掲『日本の国立公園』277-80頁を参照。
- (5) 拙稿「日本の国立公園思想の形成」本誌前号、219頁。
- (6) 前掲『自然保護行政のあゆみ』、73-4頁。なおこの条文は、田村剛『国立公園講話』、282頁以下に所収されている。

c 管理行政機構と財政の問題

国立公園委員会の計画した「国立公園事業」の「執行」は、第4条により、「行政官庁之ヲ執行ス」と定められている。衛生局保健課がこれを担当した。昭和13年から国立公園の所管は、内務省から厚生省に移管されることになった。

国立公園事業を推進する国立公園行政機関の問題は、いくつかある。第1は、そもそも法制化の段階で、安上がりの国立公園が追求されたから、財政的には極めて弱体な行政管理体制が必然的であったことである。

しかし本法に財政的な負担を少なくするといった規定があるわけではない。本法は、大臣が、国立公園管理のための予算を拡大することを意図すれば、それを阻止する規定などもっていない。国立公園に関する財政規模は、時の政府の腹づもりで一切が決まった。

ただし法制化の段階から金がかからない国立公園という約束だったから、本法自体に国立公園の予算を切り詰める規定があった。それは、第1に国

立公園管理の他団体への委託であり、第2は、いわゆる地域制の導入であった。

第1の問題から指摘すれば、第4条の但し書きでは、「主務大臣」が理由ありと認めた場合には、「公共団体」あるいは非公共団体でも、大臣の「特許」を受けて「国立公園事業ノ一部ヲ執行」することができる」と規定した。つまり国立公園事業は、中央行政官庁だけでなく、他の中央官庁、とくに地方の官庁に、あるいは民間に一部を委託できることになっている。

第2の問題は、地域制の導入である。地域制とは、国立公園のなかに私有地をふくめる制度であり、公有地に公園を造成したり、指定したりする方法と根本的に異なる⁽¹⁾。

この地域制の採用は、優れた自然風景地を国立公園にする場合に、その私有地を買収して公園化する必要がなく、土地所有に関係なく国立公園を指定し、地域内の私有者に補償をすることなく、いわば安上がりの国立公園を可能にした。山村恒年氏は「日本のような当時の国立公園についての『地域制』の場合は、管理権を取得する必要がないから、他人の土地でも使用料を払うことなく指定できる点で安上がりであり、広く指定できる。」と指摘している⁽²⁾。

この地域制の国立公園は、自然、風景の保護を困難にする一大要因であり、「極めて重大なことであって、複雑で困難な公園制度をスタートさせることになった。」といわれている⁽³⁾。

国立公園の行政は、本庁の国立公園担当要員によって担われる。したがって国立公園のために行政要員を、どの程度配置されるかは、国立公園の行政機構の大きさを規定する。

当初の国立公園政策には、この要員の正式な規定がなかった。国立公園管理要員は、衛生局保健課の段階では、昭和6年には、「すべて嘱託であったが、有能な造園家十数名を擁して」⁽⁴⁾いたといわれているが、正確な数字はよくわからない。

昭和7年には、嘱託、雇、合計6名が配置されていたが、昭和8年5月

から正式に国立公園の行政機関が認められ、技師1名、技手2名の定員制がひかれた。実際に調査費から、「臨時的な職員として嘱託七名、雇三が採用」された⁽⁵⁾といわれている。

田村剛は、こうして従来ずっと嘱託の身分からようやく内務技師となり、正式な国立公園行政官となった。そのほか、技手は、実際には3名任命され、嘱託も8名配置されたようである。ともあれ、当時の保健課課長は、伊藤武彦、内務技手、小坂立夫、加藤誠平、小林義秀などのほか、嘱託の8名の名前があげられている。⁽⁶⁾

さらに、昭和9年3月に、雲仙、霧島、瀬戸内海の三つの国立公園が指定されたことにともない、その現地管理にあたる要員として同年5月から7月にかけて、国庫の負担で、嘱託、雇それぞれ6名ずつを採用し、地方に配置された⁽⁷⁾。

ただしこの派遣は、国立公園管理員制度の確立をみずに、曖昧なまま地方に派遣されたため、期待されたが、先例もなく、「県庁内の関係各部局との調整や営林署などの各省庁の出先機関との折衝など」困難な問題が多く、所期の目的を十分に果たせなかったようである⁽⁸⁾。

いずれにしても、国立公園のような地方に散在し、その管理監督を十全におこなう機関として、十数人の要員では、まったく心細いかぎりであった。

これを幾分でも補強するために、国立公園法は、国立公園の管理を地方自治体、民間に委託するシステムを導入した。実際には、厚生省は、昭和14年に新官庁として、「道県に待遇職員として専任技術員の設置」⁽⁹⁾を決めた。

ちなみに1922年のアメリカの国立公園で働いている要員の総数は、344名で、最大の規模を誇っていたイエローストン国立公園は、127名、内レンジャーだけで65名であった⁽¹⁰⁾。日本の国立公園の行政機構がほんの目的なものにすぎなかったことがわかる。これもまた、すでに指摘した安上がりな国立公園を構想した結果であった。

第6条は、国立公園事業の執行によって生じた「施設」は、事業を執行した機関が「管理ス」と規定した。施設の管理問題は、施設の委託問題に対応しており、施設をつくった者がこれを管理することになっている。問題は、どのような施設がつけられたかである。

国立公園設立当初の施設事業については、ここでも当初から金の掛からない国立公園を目指していたのであるから、国立公園のためのインフラの整備は、ほとんど計画されなかったようである。

事実、衛生局は、昭和9年のはじめに、国立公園施設費として20万円の予算要求をして、時の大蔵大臣高橋是清の承認をえていたにもかかわらず、次期の大蔵大臣は、10万円に減額したほどであった。この予算で、日光、富士箱根の道路の補修がおこなわれた⁽¹¹⁾。

さらに衛生局は、国立公園委員会に諮問して、国立公園を指定し、施設計画をたてて、大蔵省に予算を要求したが、まったく無視されたようである。まさに金のかからない国立公園であった⁽¹²⁾。

財政問題に関していえば、日本の国立公園は、法制定の構想段階から財政的に安上がりの国立公園が想定されていた。したがって国立公園法は、はじめから財政的な裏づけを著しく欠いていたことは明らかであった。しかもそのことが、国立公園法の制定を可能にした大きな要件であった。国会論議に示されたように、国立公園は、最初から深刻な財政問題をかかえることになったのは当然であった。

国立公園の予算は、おもに管理要員の人件費と国立公園事業費であるが、後者は、国立公園指定時期には、調査費として計上され、国立公園の整備については事業費として計上された。

すでに指摘したように、国立公園法そのものには、国立公園の施設、およびその管理を、中央政府がおこなった場合は、国庫が負担するといった規定しかない。

国立公園の財政問題は、もっぱら政府の政策如何にかかっていた。したがって、国立公園の財政規模は、何より行政要員の大きさに依存している。

第5表に示したとおり、国立公園法が施行された昭和6年の国立公園調査会の執行予算は、12,013円、翌年には2,233円にしかすぎなかった。つまり国立公園候補地の調査費が、何とこの程度だったということである。政府は、すでにある程度候補地も調査されており、新しい候補地調査を手軽におこなうことを考えていたことがわかる。

国立公園の行政管理要員は、十数人程度であったから、人件費は、7,8万円程度にすぎず⁽¹³⁾、国立公園予算は、極めて少額であった。ちなみにアメリカの国立公園の1931年度予算額は、949万ドルであり⁽¹⁴⁾、金解禁後の1ドル2円程度で円換算すると⁽¹⁵⁾、2,000万円である。日本の予算の200倍であった。

国立公園事業費については、よくわからないが、すでに指摘したように、昭和10年に10万円程度であった。これも毎年支出されたかどうか不明である。

もっとも予算は、時の政府が決定することであって、法的に規定されるものではない。だから政府が、その気にさえなれば、増額はありえる。しかし不況下の財政難の時期に国立公園法を無理して制定した事情を考慮す

第5表 国立公園予算

(内務省・厚生省所管)

昭和 6年	国立公園調査会費	12,013円
7	同上	2,233
8	国立公園費	69,641
9	同上	79,751
10	同上	81,841
11	同上	80,319
12	同上	83,833
13	*同上	79,542
14	同上	54,170
15	同上	52,956
16	同上	51,581

(出所)『大蔵省年報』各年度による。

*国立公園の所管は昭和13年から厚生省となった。

れば、財政的に厳しいことは当然であった。田村らもその点をむしろ十分承知していたはずである。協会の『国立公園』誌でも、この点について何らのコメントもしていない。

財政的な裏づけの問題については、戦後政府の国立公園についての理解が深まって、大幅に予算を組んだことでわかるように、法律自体が特別に問題であったわけではない。問題があるとすれば、すでに指摘したように、国立公園の管理、運営機構にからんで、国立公園の中央官庁の責任所管だけでなく、他の中央官庁や地方自治体、あるいは民間団体へ管理を委譲する体制をつくったことによる負担の軽減化システムをしいていることである。これもあくまで運用によって如何ともなるのであって、法的な拘束はなにもない。

以上のように、国立公園法は、法律として実にさまざまな弱点、問題点をかかえていたことがわかる。さらにこの法は、国立公園の指定、運用に際してさらに具体的な問題を発生させた。これらの問題については、次項と次節において具体的に検討したい。

- (1) 前掲田中正大 『日本の自然公園』, 239 頁。
- (2) 前掲山村恒年 『自然保護の法と戦略』 第2版, 104 頁。
- (3) 前掲 『自然保護行政のあゆみ』, 85 頁。
- (4) 前掲 『日本の国立公園』, 40 頁。
- (5) 前掲 『自然保護行政のあゆみ』, 75-6 頁。
- (6) 前掲 『日本の国立公園』, 42 頁。
- (7) 前掲 『自然保護行政のあゆみ』, 76 頁。
- (8) 同上, 76 頁。
- (9) 同上, 77 頁。
- (10) Jenks Cameron, *The National Park Service, Its History, Activities and Organization*. London, 1922. pp. 69-75. から作成。
- (11) 前掲 『日本の国立公園』, 48 頁。
- (12) 同上, 49 頁。
- (13) ちなみに、昭和7年米価は、1升25銭、昭和9年30銭くらいであり、1斗2円、50銭、3円といった水準である。当時の公務員の年俸は、…大卒の

初任給の年俸は、約 700 円であり、国立公園予算は、ほぼ 10 人の年俸程度である。

- (14) 『国立公園』第 3 卷第 4 号、「アメリカ国立公園局の予算」, 23 頁。
- (15) 岩崎爾郎『物価の世相 100 年』, 読売新聞社, 1982 年, 87 頁。