

イギリスにおける国立公園思想の形成(2) : 自然・風景の保護とレジャー的利用の確執に 関する考察

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)

72

(号 / Number)

4

(開始ページ / Start Page)

181

(終了ページ / End Page)

207

(発行年 / Year)

2005-03-07

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00004370>

イギリスにおける国立公園思想の形成(2)

—自然・風景の保護とレジャー的利用の確執に関する考察—

村 串 仁三郎

目 次

はしがき

- 1 19世紀の自然保護と国立公園の萌芽的思想の形成
(以上前々号)
- 2 1920年代までの自然保護運動と国立公園設立運動 (以下本号)
 - (1) 誕生期ナショナル・トラストの国立公園論
 - (2) 労働党の土地国有化論
 - (3) 20年代まで農村保存評議会とランプリング・クラブ派の国立公園論
- 3 1930年代以降の本格的な国立公園論議の展開
 - (1) 閣内国立公園委員会の設立とアディソン報告(1931年)(以上本号)
 - (2) 民間常設国立公園委員会の設立(1936年)と国立公園論議の深化
 - (3) 国立公園に関するダワー報告(1945年)

2 1920年代までの自然保護運動と国立公園設立運動論

(1) 誕生期ナショナル・トラストの国立公園論

イギリスにおける国立公園の思想形成と国立公園設立の運動が明確になってくるのは、1920年代末からであった。1929年に第2次労働党政府の首相ラムジー・マクドナルド Ramsay MacDonald は、初めて政府内に国立公園について論議する委員会を組織した。

1929年7月に閣内国立公園委員会を設立するまで、国立公園設立の論議

がなかったわけではない。国会の外では、1900年代の初頭から国立公園設立の論議ははじまっていた。20世紀前半の国立公園論にも幾つかの潮流が存在した。その流れには、大別して三つの流れが存在したように思われる⁽¹⁾。

第1の流れは、より厳格に科学的な観点から自然保護を目指す科学団体や自然保護団体の国立公園論であった。これらのグループは、必ずしも国立公園の設立に直接的に積極的ではなかった。しかし国立公園の安易な設立に反対し、国立公園の目的に自然保護を重視するように圧力をかけた。

19世紀末から20世紀初めにかけて、さまざまな自然保護団体が設立され、自然保護意識が高まってきた。すでに1889年に野鳥を保護するために王立鳥類保護協会 Royal Society for the protection of Birds が設立されていた。1904年には、自然主義者 naturalists のエコロジー、生物システムへの関心の拡大を反映して、すぐれた植物生態学者アサー・ターンズリー Arthur Tansley によって、イギリス植物委員会 British Vegetation Committee が組織された。

1913年には、ターンズリーを初代会長にイギリスエコロジー協会 British Ecological Society が設立された。英国エコロジー協会は、農業、都市の開発によって脅威にさらされている生物保護に関心を示した。この協会は、生物保護のために自然保留地 nature reserves の設置を主張した⁽²⁾。

一方、1912年には保護すべき土地などを自然保留地として指定して自然を保護しようとする有力な自然保護団体である自然保留地促進協会 The Society for the Promotion of Nature Reserves がロスチャイルド卿によって、設立された⁽³⁾。

自然保留地促進協会は、ナショナル・トラストが自然留保地を実現する政策を発支援するために設立されたと言われている⁽⁴⁾。

自然留保地とは、私有地か公有地かを問わず、野生生物や植物が豊富で、自然そのものも貴重な一定の地域の自然を保護するために、保留地に

指定して保護するシステムであるが、その目的をもっぱら地域の自然的価値や科学的な根拠に置くシステムであった⁽⁵⁾。

会長アーサー・ターンズリーのひきいるイギリスエコロジー協会の影響を受けつつ、自然保留地促進協会は、1915年に、カントリーサイドを開発によって脅威に陥れる欧州戦後再建計画を予想して、自然を守るために273地域の自然保留地のリストをあげ、農業省に提出した⁽⁶⁾。

しかし自然保留地促進協会の提案は、不幸にも第1次大戦の影響でお蔵入りされ、その上、ナショナル・トラストとの関係を悪化させ、1923年に自然保留地促進協会の後立てであったロスチャイルド卿の死後には、ナショナル・トラストとの関係を絶ってしまったと言われている⁽⁷⁾。

自然保留地促進協会は、他の科学的保護組織のように、自然保留地の設置を要求し、「カントリーサイドに人々が入ることに否定的な見解を持ち、ポピュリズムを拒否したために、大衆的の支持をえられず、政治的な影響力を発揮できなかった。」⁽⁸⁾。この自然保留地促進協会は、20年代前半期には、直接国立公園設立の声を上げていなかった。

ちなみに自然保留地促進協会は、いくたびか名称を変えて、現在は王立自然保護協会 Royal Society for Nature Conservation として、ワイルドライフ・トラスト Wildlife Trusts の全国組織として活動している⁽⁹⁾。

しかし国立公園設立運動は、こうした強烈な自然保護運動を背景にして、また自然保留地促進協会の影響を受けた農村保存評議会運動によって、20年代の後半期に行なわれることになる。この点は次項で検討する。

国立公園設立運動の第2の流れは、国立公園の設立を志向し、自然保護を目指す団体であるが、直接的にというよりは、手段として国立公園の設立を主張した。その流れには、2つのグループがあった。

一つは、ナショナル・トラストに代表されるようなアメニティ・グループで、自然保護の観点に加え、カントリーサイドに市民のアメニティを追求する国立公園の設立を志向した。

もう一つは、自然保留地促進協会の影響を受けて設立された、おもに農

村保存評議会のように、カントリーサイドの自然保護を重視して、カントリーサイドの利用、とくに大衆的な利用に厳しい目を向けて、国立公園の設立を積極的に主張するグループであった。

国立公園設立運動の第3の流れは、自然保護を否定しないが、コモンズ保全運動やランプリング・クラブのようにおもにカントリーサイド、あるいはコモンズをレクリエーションの有力な場として確保し、そのために直接的に国立公園の設立を主張するグループであった。

これらの流れは、必ずしも一つの明快な運動路線として確定していたとはかぎらず、さまざまに入組み、絡み合っていたように思われる。

まずここでは国立公園に早くから関心をしめしていたナショナル・トラストの国立公園論をみておこう。19世紀末から20世紀に入り、ナショナル・トラスト運動は、大きな成功をおさめつつあった。そうした中で、ナショナル・トラストは、国立公園の設立を提唱したことが注目される。

ジョンサン・ベイトは、ナショナル・トラストの1904年次報告で、「ワーズワスの『一種の国民的財産』という考えに理解を示し、湖水地方の中心部に国立公園創設を提唱した。」⁽¹⁰⁾と指摘している。

ロビン・フェデン Robin Fedden も、ナショナル・トラスト史の中で、「ナショナル・トラストは、1904年の年次報告で、アメリカのイエローストーンやカナダのバンフに成功的に設立された国立公園に言及して、湖水地方の心臓部に国立公園の設立を提唱した。」とはっきりと指摘している⁽¹¹⁾。フェデンの指摘は、ナショナル・トラストがアメリカの国立公園モデルを念頭に、すなわち土地の国有化を前提にした国立公園を想定してことを示唆している。

ナショナル・トラストが、1904年頃に国立公園の設立を提唱した背景には、湖水地方の名勝地が、あちこちで売りに出され、そこに多くの別荘地が建設されるという危機的状況があった。湖水地方にあるウルスウォーターのエアラ・フォースとガウバロー・フェルの土地所有者が、低地を住宅地にしようと考え、エアラ・フォースへアクセスするアイアンブリッジを

建設しようとしていた。エアラ・フォースとガウバローの救済が迫られていた⁽¹²⁾。

The Lake District and The National Trustの著者トムスン B.L. Thompsonは、ナショナル・トラストは、1916年に「国立公園のアイデアについて、つぎのようなコメントをふくむパンフレットを発行した」と指摘した。

このパンフレットは、「なぜイギリスの湖水地方を国有化 (nationalize) しないのか?……, もし人々が、かかる古代遺跡地の価値を実現するために十分賢ければ、事は成し遂げられるであろう。今や毎年、多くの土地が、個人所有者の資本に帰している。」そして、ナショナル・トラストのアピールで、「イギリスの歴史と風景を心配するすべての人たちに”, トラストへの基金に寄付をお願いした。」と書いている⁽¹³⁾。

グレムア・マーフィも、このトムスンを出典にして「トラストのリーフレットは、あちこちの美しいところに、これ以上建物を建てられるのを妨げるために、政府は湖水地方の全部を国有化すべきであるとまで言った。」と指摘している⁽¹⁴⁾。

以上のように、すでに19世紀末にローンズリーが、アメリカのような国立公園をイギリスでも望ましいと考えるようになっていたように、20世紀に入って、彼の影響下にあったナショナル・トラストは、国立公園設立に大きな関心をもっていたことがわかる。しかもこの国立公園は、アメリカのように土地の国有化を前提にしものであった。

しかしその後、ナショナル・トラストは、管見するかぎり正面から積極的に国立公園の設立について問題を提起し、運動をおこなっていないように思われる。1919年にナショナル・トラストの名誉書記になっていたローンズリーは、『タイムズ』紙への手紙で、「湖水地方は『国立保留地 national reserve』にすべきであると」主張したと言われているが、国立公園の提唱から国立保留地論へ後退してまったのであろうか⁽¹⁵⁾。

1912年にオクタビア・ヒルが、翌年にロバート・ハンターが死んで、ロ

ーンズリーは、1920年まで活躍していたとはいえ、トラスト内でのその威力は減じてしまったからかもしれない⁽¹⁶⁾。

ロシア革命が起きて土地国有化のアイデアが後退したのであろうか。必ずしもそうではなさそうである。この点は、後の労働党の国有化政策に関連してふれたい。

1920年代30年代のナショナル・トラストは、次項で見ると、依然国立公園の設立に関心をもっていたが、みずから国立公園設立の旗を振らず、むしろ裏方として、他の組織に国立公園制定運動をまかせ、それを支援する方向で動いたように思われる。

そしてナショナル・トラスト自身は、先のパンフレットで主張したような景勝地の国有化政策を推し進めるよりは、トラスト運動の本旨にそってむしろ景勝地の土地をみずから取得し、公的な私有地として国民的な利用に供する方向に進んだのである。

フェデンによれば、第1次世界大戦以前に、ナショナル・トラストは、62件の財産を獲得したが、その内28件が寄贈されたもので、21件が基金を集めて購入したものであった。さらにその財産の内、湖水地方の5ヶ所の広大な土地、コンウォールの2ヶ所の土地がふくまれていた⁽¹⁷⁾。

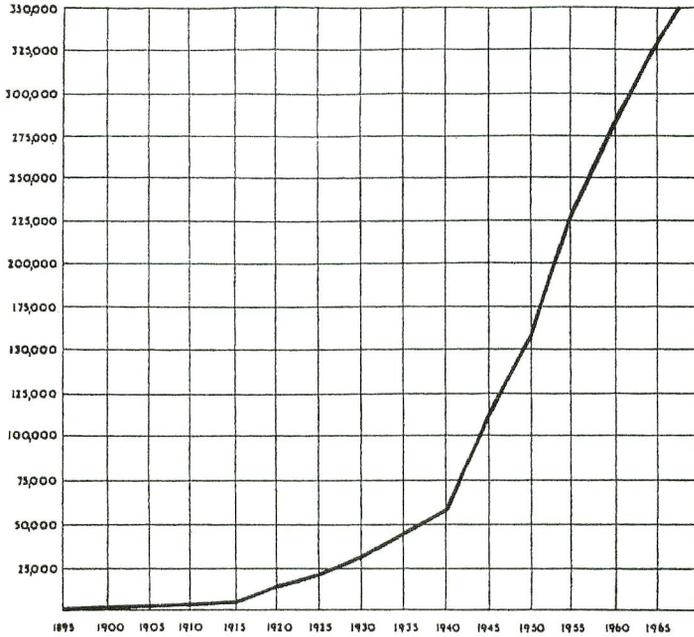
こうして20世紀の初頭から、基金を集めて土地を購入し、また地主から土地の寄付を受けて、ナショナル・トラストは、多くの土地を所有したが、1930年頃までに、その総面積は4万エーカーにも達していた⁽¹⁸⁾。

こうしたナショナル・トラストの動きは、J・S・ミルが主張した景勝地の国有化方針からも離反するものであった。なぜナショナル・トラストは、国立公園を国有地化によって成立させると考えたミルの方針に反対の方向にすすんだのか、これは重大な問題点である。

私は、ナショナル・トラストのリーダー、支援者には、土地私有者、中産階級、彼らの意識を代表する知識人、学者や芸術家などが少なくなく、彼らが、J・S・ミルの土地国有化方針を支持しなかったからではないか、と考えている。あるいは、J・S・ミルの思想に共感しても、現実的には、

図2 ナショナル・トラストの土地所有面積の推移(単位1エーカー)

1895-1965



注 The Continuing Purpose, p.188より。

国有化より、トラスト運動による土地の取得のほうが妥当であると考えたからではなかろうか。

国立公園を設立するために私有地を国有化するというアイデアの実現は、大土地所有を否定するイギリス社会の大革命を、流血の大革命を避けられなかったであろうという考えを生み、1917年以降の土地私有を否定し地主から土地を取奪したロシア革命の実験は、ナショナル・トラストだけでなく、多くのイギリス人に、国有化型の社会改革の難しさ、危険性を予知させ、それを避ける意識を持たせたに違いない。かくて、ナショナル・トラストは、国有化による国立公園設立路線から徐々に撤退していったように思われる⁽¹⁹⁾。

《注》

- (1) ブリン・グリーンは、『カントリーサイドを保全する』（2 版本），22-44 頁。農文協，1994，Brin Green, Countryside Conservation, Chapman & Hall, 1985. において，イギリスの自然保護の理念を五つのタイプに分類しているが，国立公園運動のタイプ化をしているわけではない。私は，国立公園設立運動の分析から，国立公園設立運動を三つの潮流に分けてとらえることにしたい。
- (2) John Blunden and others, A people's charter? Forty years of the National Parks and Access to the Countryside Act 1949, 1990, HMSO, pp.13-6. 以下 A people's charter? と略す。
- (3) David Evans, A History of Nature Conservation in Britain, 2ed, 1992. pp.45-6.
- (4) A people's charter?, p.16.
- (5) 前掲『カントリーサイドを保全する』，76-9 頁。
- (6) A people's charter?, p.16.
- (7) Ibid., p.16.
- (8) Evans, A History of Nature Conservation in Britain, p.45.
- (9) Ibid., p.16.
- (10) 前掲ジョナサン・ベイト『ロマン派のエコロジー』，85 頁。
- (11) Robin Fedden, The Continuing Purpose A History of the National Trust, its Aims and Work, Longmans, 1968, pp.61-2.
- (12) B. L. Thompson, The Lake District and The National Trust, 1949, Kendal pp.43-4.
- (13) Ibid., p.62.
- (14) グレア・マフィー『ナショナル・トラストの誕生』，緑風出版，1992 年，175 頁。
- (15) 前掲 Fedden, The Continuing Purpose, p.62.
- (16) ロビン・フェンデ『ナショナル・トラスト—その歴史と現状』，時潮社，1984 年，24 頁。調べよ。
- (17) 同上，18-9 頁。
- (18) 前掲 Fedden, The Continuing Purpose, p.187.
- (19) この問題については，次項以降で各派の国立公園論議を見る中でふたたびふれる。

(2) 労働党の土地国有化論

ここで20世紀前半期のイギリス労働党の国有化政策は、国立公園思想や国立公園設立運動にどのようにからむか見ておきたい。

イギリスの社会では、伝統的に大地主への批判が強く、労働党も大地主制には、設立期から批判的であった。

19世紀末に労働党の一つの母体であったフェビアン協会は、「ミルが躊躇した生産手段の公有公営の手段で、しかもそれを議会を通じて実現」しようとしていたのであり、当然大土地の国有化を志向していた⁽¹⁾。

もう一つの労働党の母体であった「独立労働党」も、労働組合勢力を基盤にしていたが、「生産手段の集団的所有」をかかげ、事実上、土地の国有化を認めていた⁽²⁾。

1924年に労働党は、総選挙で野党第1党となり、ラムジー・マクドナルドを首班とする自由党と連立内閣を組織した。当時の労働党の政策は、「重要な産業については、石炭業ははっきり国有化方針であり、土地、運輸一般、ガス、水道、電力、保険、銀行などの公有化と労働者の経営参加」であった。とくに土地の公有化に対しては、「土地増価税」の方針を出し、「増価税収入をもって将来土地を買収して国有化しようという考えであった。」⁽³⁾

一方では、こうした労働党の政策は、国民の全体的な支持をえてはいなかったが、労働党への投票率は30%にたっていたから、一定の国民的な支持をえていたと見なすことができる。

私有地の国有化による国立公園の設立という当初のナショナル・トラストの提唱も、こうした労働党の政策から見れば、決して無謀なものではなかった。しかし第1次マクドナルド政府の政策は、自由党との連立ということに加えて、マクドナルド自身の穏健な性格もあって、労働党の政策の実行を回避して、産業の公有化、土地増価税を実施しなかった⁽⁴⁾。

マクドナルド政府は、対ソ条約問題で苦境にたち、彼の優柔不断もあつ

て、10ヶ月たらずで解散に追い込まれ、選挙投票率33%をえたが、議席を激減させて、48%の投票率をえた保守党に政権を譲らざるをえなかった。

その後イギリスの社会は、激動期に入っていきが、労働党は、1928年の党大会で、翌年の総選挙目指して、党内の急進分子の反対をおさえて穏健な社会主義路線を敷く新しい選挙綱領を公表した。とくに「基本産業を社会の公共の利益の管理のために所有管理するために、『急がず休まずに』土地、石炭、動力、交通機関、生命保険を国民の所有に委ね」ることを提起した⁽⁵⁾。

この時期には、労働党は、まだ国立公園についての政策を提起していなかったし、なおさら土地の国有化による国立公園設置の政策を提起してはいなかった。しかし労働党の国有化政策は、一般的に見れば土地国有化による国立公園の設立を予想させるに十分なものであった。

1929年5月の総選挙で、労働党は、過半数には達しなかったが、37%の得票率と保守党を28議席上回る288人を当選させ、第1党となって、第2次マクドナルド内閣が成立した⁽⁶⁾。

この第2次労働党マクドナルド内閣は、1929年7月に、イギリス議会史で初めて、国会において国立公園問題を論議する委員会を設置し、翌々年に報告書を提出することになった。

《注》

- (1) 関嘉彦『イギリス労働党史』、社会思想社、1969年、35頁。
- (2) 同上、46頁。
- (3) 同上、130頁。
- (4) 同上、131頁。
- (5) 同上、145頁。
- (6) 同上、147頁。

(3) 1920年代までの農村保存評議会とランプリング・クラブ派の 国立公園論

イギリスでは1920年代の後半期に入って、ナショナル・トラスト以外の自然保護運動からも国立公園思想が提起され、国立公園設立運動が積極的におこなわれてきた。

第1次世界大戦後のイギリスでは、カントリーサイドへの著しい脅威が生じた。その原因は、戦後新しく設立された森林委員会が材木生産を認め、大胆にも湖水地方の山腹の森林伐採を認めたからである。また戦後の農業不況のために、自分の土地を手放す農家が多く現われ、他方、戦後再建計画が提起され、カントリーサイドで大規模な都市スプロール化が進展した⁽¹⁾。

そうしたカントリーサイドの危機に際して、「あらゆる環境破壊に対する反対する勢力を結集する必要から、1924年1月に10の科学的かつ自然主義者グループを代表する中央自然保護相互連絡委員会 The Central Correlating Committee for the Protection of Nature (後に The British Correlating Committee for the Protection of Nature イギリス自然保護相互連絡委員会) の組織が設立された。」⁽²⁾

この中央自然保護相互連絡委員会への参加団体名は、設立当時のものは不明だが、イギリス自然保護相互連絡委員会への1929年の参加団体は、以下のとおり。

ナショナル・トラスト、	大英博物館理事会、
自然保留地促進協会、	イギリス鳥類学者同盟、
王立鳥類保護協会、	ロンドン昆虫協会、
帝国内動物相保護協会、	ギルバート・ホワイト奨学金
ロンドン動物学協会、	リンネ(植物分類)協会
野鳥保護国際委員会(イギリス支部) ⁽³⁾	

中央自然保護相互連絡委員会は、ナショナル・トラストを除けば極めて

純粋に自然保護団体の連合体であったことがわかる。この中央自然保護相互連絡委員会は、当初には国立公園設立に直接関連はしなかったのであるが、1920年後半期になると国立公園設立運動に積極的となる農村保存評議会の設立を支援した。またイギリス自然保護相互連絡委員会は、後にみるように国立公園の安易な設立が自然の破壊をもたらすことに強い警戒心をもち、国立公園設立に自然保護を強調したのである。

1926年にはイングランド農村保存評議会 Council for the Preservation of Rural England が設立された。つづいて1927年には、スコットランド農村保存協会 Association for the Preservation Rural Scotland, が、1928年には、ウエールズ農村保存評議会 Council for the Preservation of Rural Wales が設立された。後に1970年にこれらの団体は Preservation を Protection と変更した⁽⁴⁾。

イングランド農村保存評議会は、ナショナル・トラストの支援によって、有名な都市計画家で当時リヴァプール大学の建築学教授パトリック・アバークロンビー Patrick Abercrombie を指導者として、地域の名勝地の保護に取り組んでいたさまざまな56団体（さらに関係係200団体）によって組織された⁽⁵⁾。とくにイングランド農村保存評議会は、ナショナル・トラストと密接な関係をもって共同の活動をおこなった⁽⁶⁾。

二つの農村保存評議会は、すでに指摘したように第1次大戦後の農業不況と開発のためにカントリーサイドが乱開発されようとしていたため、「傷つきやすい風景と生物生息地を守る手段として、アメリカやアフリカの広大な土地を野生生物の保護とレクリエーションのために設立されているような方式の国立公園に強い好意を示していた。評議会は、確かにイギリスには真のヴィルダネス・原始性が少なく、土地は公的な所有になっていないが、国立公園の概念をイングランド、ウエールズにおいてもより魅力的なものと感じていた」⁽⁷⁾。彼らは、アメリカ型の国立公園を想定して、自然保護を強調する国立公園の設立のために活動することになる。

エバンスも「イングランド農村保存評議会は、1929年に、他の兄弟組織

の支持をえつつ、国立公園設立のためのキャンペーンをおこなった。」と指摘している⁽⁸⁾。

1929年5月に成立した第2次マクドナルド労働党政府は、1929年7月に閣内に国立公園の設立を検討する委員会を設立した。国立公園設立問題を初めて議会で取り上げることになった。

さてここで1929年に国立公園委員会の設置を生み出すきっかけとなったもう一つの勢力、カントリーサイドのレクリエーションを保障するための国立公園を要求する第3の勢力についてふれておかなければならない。

19世紀からレクリエーションを目的にカントリーサイドの保護を主張する組織には、コモンズ保護運動があったが、20世紀に入ると、この運動の一流派として、イングランド北部の労働者階級を中心としたランブラー・クラブの運動がにわかに強化されてきた⁽⁹⁾。

すでにコモンズ保存運動についてふれたように、産業革命の影響を回避するために、カントリーサイドのレクリエーションが盛んになってきた。イギリスで今日もっとも盛んなレジャー型レクリエーションとして人気の高い、ウォーキング walking, 当時ランブリング rumbling を楽しむ風習が普及しつつあった。各地にランブラー・クラブが組織されていった。

各地のコモンズでの歩行権を守るために、1884年にそれらを統合する全国組織として、国民フットパス保存協会 National Footpaths Preservation Society が組織された。そして1899年にフットパス保存協会は、コモンズ保存協会と合併した。コモンズ保存協会は、こうしてカントリーサイドを歩行する運動の一端を担うことになる⁽¹⁰⁾。

20世紀に入って従来やや知識階級よりであったこうしたランブラー・クラブ運動の中から、ロンドンのほか、マンチェスター、リバプール、シェフィールドなどの工業地帯に基盤をおく、ワーキングクラスがかかわるランブラー・クラブの運動もおこってきた。

とくに後に国立公園に最初に指定される北部イングランドのヨークシャーの丘陵地をランブリングするグループが、労働運動と結びついて、コモ

ンの囲い込みに対して実力で突破し、ラジカルな運動を展開する傾向もあった⁽¹¹⁾。

そのた、ユース・ホステル運動やサイクリング・クラブ運動など、カントリーサイドのレクリエーションを楽しむ運動が生まれ、そこに組織が生まれた。

1930年には、ランブラー・クラブは、ランブラーズ連合会 The Ramblers' Federation を結成して、一大勢力を結集した。彼らも、20年代にはまだ勢力が弱かったとは言え、農村保存運動が展開した国立公園設立の運動の一端を担うことになったのである。1931年の報告作成にも大きな圧力を加えることになった。

彼らが大きな発言力をもつようになるのは、1930年後半になってからである。1935年にはランブラーズ協会 The Ramblers' Association が設立された。これらの組織が、国立公園の設立運動に積極的に参加するようになった。

《注》

- (1) A people's charter?, p.17.
- (2) Ibid., p.17. しかしこの文献では、The Central Correlating Committee の後に for the Protection of Nature の文字が省略されていて、この委員会の活動の大きさを思うと不可解である。
- (3) 後出のアディソン報告, p.66-7.
- (4) A people's charter?, p.17. Evans, A History of Nature Conservation, pp.56-7.
- (5) Dominic Hobson, The National Wealth Who gets what in Britain, London, 1999, p.116.
- (6) Fedden, The Continuing Purpose, pp.149-50.
- (7) A people's charter?, p.18.
- (8) Evans, A History of Nature Conservation, p.58.
- (9) ランブラー・クラブについては、平松紘『イギリス緑の庶民史』、明石書店、2001年、また A people's charter?, pp.25-30. を参照。
- (10) 前掲『イギリス緑の庶民史』、184頁。

(11) 同上, 184頁。

3 30年代以降の本格的な国立公園論議の展開

(1) 閣内国立公園委員会の設置とアディソン報告(1931年)

第2次労働党内閣の首相ラムジー・マクドナルドは、1929年7月に閣内に国立公園の設立を検討する委員会 National Park Committee を設立し、9月に委員会の議長に国会議員で農業省政務次官のクリストファー・アディソン Christopher Addison, 他に8名の委員を指名した⁽¹⁾。

このアディソン委員会は、首相から9月に、委員会の課題として、「動物相や植物相を含めて特徴的な自然を保護し、かつ人々のレクリエーション施設を改善するという見地から、イギリスで一つか複数の国立公園を設立することが望まれるか、その実行可能性があるか、またその目的のために最適な地域を一般的かつ特別に指示すること、などを検討し報告すること」を命じられた⁽²⁾。

その後、アディソン委員会は、報告書を作成するために、18ヶ月にわたって28回の委員会を開催し、34グループから意見を聴取し、精力的に活動し、1931年4月に『国立公園委員会の報告 Report of the National Park』を公表し、イギリスで初めて政府機関による国立公園の必要性和その構想を提起した⁽³⁾。ちなみに証言者は、大臣級の政治家、政府高級官僚、学会役員、大学教授、自然保護団体役員、レクリエーション団体役員、などで、とくに自然保護団体、レクリエーション団体を代表して証言者が目立った⁽⁴⁾。

報告書の中身を検討する前に、この委員会がどのような事情で組織されたか、またどのような勢力の意見を聴取して報告書を作成したかについて検討しておきたい。

まず委員会の成立事情に関しては、委員会の設立を決意したマクドナル

ド首相の政治意識について問われなければならない。

ピーター・マンドラー Peter Mandler によれば、「マクドナルドは、自然を愛し、かつ失なわれて行く建築物を惜しみ、またカントリーサイドの保護に関心をもっていた人であった。」彼は、第1次労働党内閣の首相の時に、土地所有のアメニティ機能について重要な経験をし、「この経験からカントリーサイドに対する積極的な政策として将来土地増価税（前項の労働党の土地所有国有化論をみよ—引用者）を決意した。彼は、イングランド農村保存評議会を最初から支持した。」と言われている。

マンドラーによれば、「マクドナルドは、自分の事務所が開設されるとすぐにイングランド農村保存評議会と会合をおこない、直ちに幾つかの政策を提起した。その一つが閣内国立公園委員会の設置であった。」ちなみに国立公園委員会のほかに、彼は、「農村アメニティ法案の作成と歴史的建物、古代遺跡に対する国家権力の強化策の提起をおこなった。」⁽⁵⁾

こうして見ると国立公園委員会は、単に外的な圧力によって設立されただけではなく、マクドナルドの政治信念に裏打ちされて設立された側面をもっていたことがわかる。この点については、マンドラーを除けば、従来の研究ではまったく無視されている。

もう一つの事情は、マクドナルドに国立公園の設立を迫った勢力の問題である。1947年に『国立公園委員会報告』を提出することになるアーサー・ホブハウス Arthur Hobhouse が後に指摘しているように、「1929年7月に、かねてカントリーサイドの保存に関心をもつ全国のボランタリー諸団体を調整するために組織されていたイングランド農村保存評議会は、国立公園を設立する問題について研究すべきであるという書簡を時の首相に送付した。」⁽⁶⁾

この指摘は、マンドラーの指摘を待つまでもなくマクドナルドが、進んで彼らの提案を受け入れたことを示している。もちろんイングランド農村保存評議会だけが、政府に国立公園委員会の設立を要求したわけではない。すでに見たようにイングランド農村保存評議会の背後には、イギリス

自然保護相互連絡評議会があり、その中心的な組織であったナショナル・トラスト、自然保留地促進協会が大きな圧力団体として存在していたことは明白である⁽⁷⁾。この点は、報告書の作成過程の問題として後にもう一度ふれたい。

もう一つの勢力は、カントリーサイドのレクリエーションを展開していたグループであった。彼らもまたレクリエーションの場を求めて国立公園委員会の設立を要求したのである。後に詳しく紹介するように、アディソン国立公園委員会は、レクリエーション系の代表からも証言をえている。

ちなみに、1929年12月17日に「ロック・クライミング・クラブ」の代表1名、1930年1月21日に「コモنز保存協会」のバックストンの代表2名、2月18日に、「ワーカーズ・ギルド」、全国教員組合など労働者代表1名、3月4日に「ランプリング・クラブ連合」のロンドン代表1名、同じくマンチェスター代表1名、「ペDESTリアン協会」の代表1名、3月18日に「キャンピング法に関する中央委員会」の代表3名、合計10名から証言をえている⁽⁸⁾。

つぎに報告書の内容について検討しておこう。報告書は、全9章、総頁131頁、本文44頁、付録87頁、からなるかなり大部なものでもあった。目次内容は、以下のとりである。

第1章 序章

第2章 イギリスにおける国立公園の意義

第3章 手続き

第4章 地域選定

第5章 スコットランド

第6章 イングラントとウェールズのコモンズ地域

第7章 機関と財政

第8章 国民的重要な土地の財産税の免除

第9章 主な結論の概要⁽⁹⁾

報告書は、きわめて多義にわたって問題を提起しているので、ここで

は、1.これまで漠然と提起されていた国立公園をどのように理解したか、とくにアメリカの国立公園をどのように理解し、イギリスの特殊事情を考慮した独自の国立公園のあるべき姿をどう規定したか。2.どのような国立公園の概念、あるいは本質規定が提起されたか。3.そして結局、トレードオフの関係にある自然保護とレクリエーション的な利用をどのように調整しようとしたか。4.国立公園の土地所有をどのように見たか。5.国立公園予定地をどのように提起したか。6.国立公園の管理方式および資金、などの問題に絞って検討したい。

まず第1に私は、日本の国立公園にとってそうだったように、アディソン委員会が、イギリスに国立公園を設立するに際して、アメリカなどの先進国の前例をどのように見なしたかに大きな関心をいだく。

委員会報告は、第2章で、アメリカやカナダの国立公園を論じ、イギリスとの条件の差異を強調し、イギリスの国立公園の特殊なあり方を主張した。

報告書は、そもそも「国立公園についての人気のある着想は、もっぱら大規模なアメリカのイエローストーン、カナダのジャスパーなど国立公園から生まれているに違いない。」と指摘し、確かにアメリカやカナダの国立公園は、「風景、自然対象、野生生物を保護して、将来の世代にそれらを害わずに楽しむのために残した」。しかし、アメリカやカナダと「比較すると、イギリスは、小さく、人口密度は高く、高度に発達しており、何らか経済的生産的な利用に転換できる土地は相対的に少ない。」と指摘し、報告書は、「これらの考察は、アメリカの巨大なモデルを真似ることに否定的に作用するだろう。」と述べた。当たり前であるが、アメリカの国立公園のコピーをイギリスで設立することに批判的な立場を提起した。

そして「これらの国のあり方は、わが国にとっては、適切ではない。なぜならわが国では動物相が鳥や昆虫、小哺乳動物に限られているので、アフリカやアメリカと同じように獣類の保護を期待することは不可能である。」と指摘し、要は、イギリスでは「カントリーサイド保護のための十

分な措置の必要性が強調されている。この必要性は、都市化の急速な進展、交通施設の拡大、土地所有者の変更、他の近代化によって更に強調されている」のであり、スウェーデンのように「一般的な国立公園の意味でなく、湖水、洞窟、樹木など特徴的な自然の法的な保護のための」措置が講じられるべきであると主張した⁽¹⁰⁾。

以上の認識からアディソン報告は、イギリス独自の国立公園、実は国立公園方式を明確に論議することなく、アメリカの国立公園が自然保護と同時にアメリカ国民のためのレクリエーションのために自然を保護しようとしたように、カントリーサイドの自然保護とカントリーサイドでのレクリエーションを促進するための方式・アイデアを提起することになっている。

第2の問題は、報告書の国立公園概念の捉え方である。先のイギリス独自の国立公園という発想からアディソン報告は、「国立公園の概念」について、「われわれは『国立保留地 National Reserve』という言い方を好む」として、積極的な国立公園の定義を提起しなかった⁽¹¹⁾。したがって報告書の国立公園の定義は、必ずしも明解ではなく、むしろあいまいな国立公園の概念を提起することになっている。

アディソン報告は、二つのタイプの自然保留地、国立保留地 National Reserves と地域的保留地 Regional Reserves という概念を提起し、事実上それに国立公園の意味合いをもたせたのである。

報告書は、「国立保留地 (National Reserves)、国立聖域地 (National Sanctuaries) の制度によって達成されるべきイギリスの課題は、a 無秩序な開発、破壊に対して特別に自然的価値ある地域を防衛すること、b 自然美地域への歩行アクセスの方法を改善すること、c 動物相、植物相の保護のための措置を促進すること、である。」と指摘した⁽¹²⁾。

すなわち、「第1に『国立保留地』という制度を提起し、『国立保留地』は全体的に国民にとって、際だった科学的かつ野生生物学的な価値の側面から選定されたものであり、一定の排除を必要とする主に保護目的をもつも

のである。」と見た⁽¹³⁾。

第2に、報告書は、地域的保留地 Regional Reserves という制度を提起した。『地域的保留地』は、「産業的な人口が容易に到達しえる地位へのアクセスの改善が国民の大きさよりも産業的な地域より多く利益となるであろうと想定される。」と規定している⁽¹⁴⁾。

要するに地域的保留地は、「都市の近くに位置して便利で楽しいカントリーサイドであり、カントリーサイドへのアクセスを主要目的とするものであり」⁽¹⁵⁾、カントリーサイドのレジャーを受け入れ、促進するカントリーパークのようなものなのである。ここでは、自然保護は主眼ではない。

このようにアディソン報告は、一方で、アメリカの国立公園のように積極的に自然、風景を保護する機能を『国立保留地』に与え、他方、国立公園のレクリエーション的な機能を『地域的保留地』に与えるという二重機能論に立っている。

果たしてこうした国立公園論が成立するかどうか、大いに疑問ではあるが、ともかく『国立保留地』を自然保護を重視する地域と規定することによって、アメリカのように自然保護を重視する国立公園論を継承しようとした意義は大きい。

こうした二重機能論にたつ国立公園論は、『国立公園法40年史』の著者が指摘しているように、一方には、「公衆に閉鎖的で国立公園に特別の価値をもたせる科学的な保護を重視するイギリス自然保護相互連絡委員会やアメニティのある保護を重視するナショナル・トラストなどの国立公園観」の立場を斟酌し、他方、「国立公園の主目的は、アディソン委員会への陳情で指摘しているように、カントリーサイドへのアクセスを拡大することであると見なしているランブラー愛好グループの国立公園観」を斟酌したものであった⁽¹⁶⁾。

たとえば、国立公園委員会での証言の中で、ナショナル・トラストの議長ジョン・ベイリー John Bailey は、「ナショナル・トラストは、自然美の保護と両立して大衆が自然美を楽しむという見地から国立公園の問題をア

アプローチする」と強調し、「保護は一義的に必要であり、アクセスは重要であるが二義的である」と強調した⁽¹⁷⁾。

他方、イギリスランブラーズ連合会長は、「保護は重要な問題であるが、ビレッジ、農場、道路、そして現存の鉄道さえ国立公園の思想と一致しないわけではない。」とまた「国立公園には、乗馬道、フットパスなどは、可能なかぎり自然の状態に残されるべきである。」と主張した⁽¹⁸⁾。

イングランド農村保存評議会の創設者であり、代表でもあり、また報告書の国立公園計画設計に参画したバトリック・アパークロンビーは、自然保護を強調する立場であったが、「国立公園のレクリエーション的な利用は、優先的に検討されるべきである。国立公園は、できるだけ人口の中心地との関係を考慮して配置されるべきである。」⁽¹⁹⁾と述べ、レクリエーション派の意向に配慮していた。

二つの勢力の理念はなかなか調整しがたかったものであって、結局、二つの国立公園論の「妥協」の産物⁽²⁰⁾とし、二つの国立公園概念を並列するものに終わった。その際、エバンスが農村保存評議会は必ずしも「国立公園の設立の旗を掲げなかった。」⁽²¹⁾と指摘しているように、報告書では、表題こそ国立公園となっているが、中身は国立公園の用語に固執していないのである。

他方、ランブラーズ連合会などは、自然保護派が、自然保護を理由に、カントリーサイドからレクリエーションの利用派を排除することに警戒心を抱き、エバンスによれば、「アクセス団体は、自然保留地が自由な公的アクセスに開放されないだろうということをすぐに認識し」⁽²²⁾、彼らは国立公園制定を強く主張したのである。

第4の問題は、国立公園の土地所有形態の問題である。従来 of 国立公園論は、報告書が指摘しているように、レクリエーションを否定しないが原始的自然を厳しく保護するアメリカのイエローストーンのような広大なしかも国有地である国立公園を想定していた。この国立公園を否定的に見るということは、イギリスの国立公園の場合は国有地を前提しないという含

みをもっていた。

事実、報告書は、とくに土地所有形態の問題を論じていないが、イギリスの既存の土地所有制度、すなわち全般的な私有地制度を前提に問題を組み立てている。したがって国立公園のために私有地を国有化したり公有化したりすることは、原理的に視野に入っていないのである。

もちろん国立公園の施設として、一部私有地を買収することを否定してはいない、むしろ強制的な買い上げも示唆されている⁽²³⁾。しかしマービン・ベルが、報告書は国立公園設立のために私有地の「公的収用 (public acquisition) を排除すべきである」という立場に立っていたのである⁽²⁴⁾。

エバンスをはじめ従来の研究書は、この国立公園の土地所有形態の問題にふれることさえさけている。したがってなぜアディソン報告は、国立公園の土地の国有化・公有化問題を積極的に提起せずに、なし崩し的に私有地に国立公園を設定するいわゆる地域制・ゾーニングの国立公園論の立場にたったのか報告書からは理解できない。

国立公園委員会が国立公園の国有地化の問題にふれなかった理由には、二つが考えられる。

一つは、報告書の付録の証言でも散見されるように、委員会は、すでにナショナル・トラストが、貴重な土地を買い上げ、あるいは寄付を受けて、公有地に近い方式で保護し、かつ多くを国民に開放しているので、私有地を国有化して国立公園を制定する方式の必要性を感じなかったからである⁽²⁵⁾。私は、ナショナル・トラストに共感していたイングランド農村保存評議会の代表たちが、むしろ国有化方式は、ナショナル・トラストの努力を全面的に否定してしまうことを恐れ、国立公園の国有化方式を否定したのではないと考えている。

もう一つの理由は、ロシア革命の実験をつうじて、国有化の難しさがイギリス全体で理解されはじめ、イギリスで土地国有化論が急速に衰退していったからである。むしろ国立公園の国有化は、土地所有者から強力に反

対される可能性が高いことを憂慮し、国有化説が後退したと考えられる⁽²⁶⁾。

第5に国立公園指定の問題についてふれておきたい。報告書は、「地域の選定は、今の段階では時期尚早であろう」と述べ、具体的な構想を示さなかった⁽²⁷⁾。しかし付録では、イギリス自然保護相互連絡委員会による国立公園地域の提案がなされ、論議を呼んだ。この提案は、面積はそれほど大きくはなかったが、1945年に提案される国立公園地域を多く含んでいた⁽²⁸⁾。また注目すべきは、多くの地域で、国立公園として事実上地方自治体によって指定されたものもあり、実態的に国立公園化がすすんでいた地域が少なくなかった⁽²⁹⁾。

最後に国立公園の管理組織問題について論じていこう。報告書は、地域の指定については、立ち入った提案を行なわなかったが、国立公園、実は国立保留地、自然保留地、などの選定、管理運営をおこなう組織については、かなり立ち入った提案をおこなっている。

報告書は、自然の保護とカントリーサイドへのアクセスを保障するため組織として、「国立保留地管理機関 National Reserve Authority」の設置を提案する。この「行政機関 Executive Authority」は、「イングランド、ウェールズ、スコットランドに3機関が設置され」、「国立保留地を選定し、地域の計画設定に際し、地方行政機関 Local Authority と土地所有者の協力を促進し、専門的な支援をおこない、計画実現のための公的基金の支出額を決め、別に指摘されているような他の機能を遂行するなどの権限をもつ」と提案されている⁽³⁰⁾。

地域保留地では「地域委員会 Regional Committee」を地域ごとに行政機関として設置して、「効果的な計画を立案する権限をもつこと」が提案されている⁽³¹⁾。

地域開発や各分野の政府機関がある中で、報告書は、後の報告書のように、明確に「国立公園委員会 National Parks Commission」の設立を提起しなかったが、独自の権限をもつ機関の設立を提唱した。

初めてイギリスの政府機関で国立公園について具体的な提案をおこなったこの報告は、政府によって好感をもって迎えられたが、しかしこの報告書は、二つの理由で棚上げされ、政策的な課題にならなかった。一つの理由が、国立公園委員会を設立したマクドナルド政府が、1931年8月に崩壊したことである。マクドナルド自身は、労働党を脱党して保守党、自由党との挙国一致内閣を組織したが、11月の総選挙で保守党が、得票数55%をえて政権に復帰した⁽³²⁾。

もう一つの理由は、1931年は世界的な金融危機の最中にあり財政困難があったため、新政権にとっては、国立公園の設立どころではなかったことである。アディソン委員会の提案は未完に終わってしまった。

しかし1930年初代に国立公園問題は、まったく無視されてしまったわけではなかった。政府は、1932年に都市・カントリー計画法 the Town and Country Planning Act を制定して、後の国立公園法の課題となるカントリーサイドの土地利用の規制と保護を緩やかではあるが定めた。この法律によれば、地方自治体は、森林や森を崩壊から守り、歴史的建造物の保護を保障するために、カントリーサイドの土地利用計画を、義務ではないが立て、カントリーサイド内の工場や住宅の設置を管理することができた⁽³³⁾。こうした内容は、戦後の国立公園法の内容を幾分とも弱いが先取りしたものであった。

しかし国立公園設立運動にとって、1931年以後に大きな動きが存在した。それは、30年代にカントリーサイドのレクリエーションをおこない、カントリーサイドへのアクセスを拡大し、保証することを要求する勢力が急速に成長してきたことである。彼らは、国立公園の設立に圧力を強めた。

1930年代に入って、カントリーサイドの保護をかけたつ、その利用を主張する民衆団体は、激しい運動を展開し、その中で国立公園設立の要求をも提出した。とくに北部の労働者階級を中心として、安価なレジャーとしてのランプリングのクラブが盛況となってきた。ダービシャーにあるピ

ーク（現在のピーク・ディストリクト国立公園の一角）に夏のウイークエンドだけで1万人のウォーカーが集まったと言われている⁽³⁴⁾。

彼らは、カントリーサイドへのアクセスを当然のことと理解し、開放されていない地域への強硬通過を敢行するマス・トレスパス mass trespass 運動をおこなっていた。たとえば、1932年4月に、キンダー・スコウトとして知られているデボンシャー伯爵の私有景勝地を、800名の参加者で、平和的な行進をおこなった。警察と狩猟者の反対に会って衝突し、6名が逮捕されたが、おおむね平和的なデモンストレーションであった⁽³⁵⁾。

こうしたラジカルな運動をともなったが、私有地への通行権の要求は、さらにカントリーサイドを国立公園に指定して、アクセス権を拡大、保証せよというアイデアを生み、ランブリング組織による国立公園設立運動を生み出していった。

1930年にランブラーズ連合会が設置された。マンチェスターのランブラーズ連盟とシエフィールドのランブラーズ連盟は、アディソン委員会が活動をしている最中にランブラーズ連盟評議会を結成し、「国立公園に強い関心をしめした。」⁽³⁶⁾

ランブラーズ連合会は、ついに1935年に統一してランブラーズ協会を設立し、政府に常設の国立公園検討委員会の設立を要求するまでになった⁽³⁷⁾。こうして1936年5月に、各種のボランティア団体組織から代表を集めて、民間の常設国立公園委員会を設置して、国立公園制定運動を展開することになった。

《注》

- (1) Report of the National park Committee, Cmd. 3851, 1931, so-called Addison report, p.3.
- (2) Ibid., p.4.
- (3) Report of the National park Committee, Cmd. 3851, 1931.
- (4) ibid., pp.46-51.
- (5) Peter Mandler, The Fall and Rise of the Stately Home, Yale Univer-

- sity, 1997, pp.271-2.
- (6) Report of the National park Committee, Cmd 7121, HMSO, 1947, p.6.
- (7) Dominic Hobson, National Wealth, Harper Collins, 1999, p.116. A people's charter? は、同じように指摘しているが、ナショナル・トラストの働きについては言及してない。p.37.
- (8) Report of the National park Committee, 1931. pp.46-51.
- (8) Ibid., pp.1-2.
- (9) Ibid., pp.1-2.
- (10) Ibid., p.7.
- (11) Ibid., p.7.
- (12) Ibid., p.39.
- (13) A people's charter?, p.38.
- (14) Report of the National park Committee, 1931, p.21.
- (15) A people's charter?, p.38.
- (16) Ibid., p.38.
- (17) Report of the National park Committee, 1931, pp.52, 54.
- (18) Ibid., p.72.
- (19) Ibid., p.55.
- (20) A people's charter?, p.38.
- (21) A History of Nature Conservation in Britain, p.59.
- (22) Ibid., p.61.
- (23) Report of the National park Committee, 1931, p.17.
- (24) Mervyn Bell ed, National park, David & Charles, 1975, p.7.
- (25) たとえば、先に引用したナショナル・トラスト会長のベイリーは、「ナショナル・トラストは、国立公園問題に特別の立場にたっている。と言うのは、ナショナル・トラストの土地財産が、国立公園と呼ばれることになるであろう地域に多く含まれているからである。」と述べている。国立公園の国有化は、ナショナル・トラストの所有する土地の国有化にほかならなかった。Report of the National park Committee, 1931, p.52.
- (26) この問題は、次項で論じる。
- (27) Report of the National park Committee, 1931, p.41.
- (28) Ibid., pp.104-5. ここで提案されている国立公園予定地は、イギリス自然保護相互連絡委員会の提案であり、ほぼ現行の10国立公園を包含している。
- (29) Ibid., pp.48-9. Forest of Dean や Cannock Chase ではフォーレスト・デ

ーン国立公園委員会, 国立公園委員会キャンノック・チェイスができており, 国立公園化に努めていた。

(30) Ibid., p.42.

(31) Ibid., p.39.

(32) 前掲『イギリス労働党史』, 156-7頁, 183頁。

(33) A people's charter?, pp.38-9.

(34) Ibid., p.30.

(35) A people's charter?, pp.31-3.

(36) 前掲『イギリス緑の庶民史』, 183頁。

(37) Mervyn Bell ed, National park, p.7.

(注記 Abstract, は次号の論文に載せる。)