

イギリスにおける国立公園思想の形成(3) : 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)

73

(号 / Number)

1・2

(開始ページ / Start Page)

79

(終了ページ / End Page)

121

(発行年 / Year)

2005-07-30

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00004371>

イギリスにおける国立公園思想の形成(3)

—— 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
(以上本誌第72巻第1・2号)
- 2 1920年代までの自然保護運動と国立公園設立運動
 - (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)
(以上本誌第72巻第4号)
 - (2) 民間常設国立公園委員会の設立(1936年)とその後の国立公園論議の深化
 - (3) 終戦前国立公園論の集大成としてのダワー報告(1945年)(以上本号)

3 1930年代以降の本格的な国立公園論議の展開

(2) 民間常設国立公園委員会の設立(1936年)とその後の国立公園論議の深化

前項でみたように、1931年に国立公園委員会のいわゆるアディソン・レポート『国立公園委員会の報告』が議会に提出されてから、マクドナルド政府の崩壊と大不況の影響で国立公園制定の動きは一時停滞した。しかしその後、国立公園設立の要求は次第に高まり、政府がアディソン報告を無

視することへの不満を反映して、1936年5月に、各種のボランティア団体が集まって民間の常設国立公園委員 The Standing Committee on National Parks を設立し、国立公園制定の運動を新たに進めるようになった。

1929年の国立公園委員会の設立以降、国立公園の設立をめぐる、片や自然保護を強力に主張し、文化的、科学的、物理的、エコロジカルな価値をより強く押し出す一連の科学的グループを代表していたイギリス相互連絡委員会、とくに自然保留地促進協会、片や遊びの場としての国立公園の設立を強く要求していたランブラーズ協会のようなレクリエーション団体、その中間にカントリーサイドの風景・アメニティの保護を強く主張するナショナル・トラストやイングランドとウェールズの農村保存評議会などが互いにかなり激しく対立していた。

しかしこうした対立的な状態のままでは、カントリーサイドの自然は保護されないと自覚して、各派の勢力は、国立公園の設立によってカントリーサイドの自然を保護すべく、統一して運動しようとしたのである。

その事情について、『国立公園40年史』は、つぎのように指摘している。

「さまざまなやり方で、この常設国立公園委員会は、保護とレクリエーションの二つの圧力団体にある分裂主義の傾向を打ち破った。常設国立公園委員会は、それぞれの保護精神の中に分裂主義の根をもっていなかったからであり、国立公園の設立という一つの目的だけをもっていたのである。この目的達成のために、異なった主義の信奉者たちは、最終目的のために戦うことができた。常設国立公園委員会は、分裂主義的にならないだけでなく、社会的政治的な広がりをもつことによって、急速に一つの有力な組織となった。」⁽¹⁾

この委員会の設立のために誰が、あるいはどの組織が指導権を発揮したか、定かではないが、その後の経過から判断すると、個人的にはこの委員会の中心的な活動家となった建築家のジョン・ダワー John Dower と、団体としては彼の属したランブラーズ協会が、また1931年の『国立公園委員

会の報告』作成の中心的役割を果たしたパトリック・アバークロンビー Patrick Abercrombie と、彼の属していたイングランド農村保存評議会などではなかったか、と私は考えている。

常設国立公園委員会は、7名の委員と1名の書記から構成されていた。委員会のメンバーは、大きくは三つの勢力から選出されていたが、それぞれ自然保護を主張する点で共通し、グループにも重なりあった人物たちであった⁽²⁾。

すなわち第1に、レクリエーション派からは、労働者階級のための休暇法を強力にすすめる聖職者であり、ランブラーズ協会の代表であるレオナード T. A. Leonard、自然美保護の趣味をもつ聖職者であり、ユースホステル協会の代表であるサイモンズ H. H. Symons であった。

第2に、自然保護主義派からは、ロンドン大学キングスコレッジの動物学教授であり、動物学協会の代表であった科学的自然保護主義者のジュリアン・ハクスレー Julian Huxley が選ばれた。ちなみに、ジュリアン・ハクスレーは、ナショナル・トラストの設立にかかわり、イギリスにおけるエコロジーのアカデミックな発展に貢献した重鎮トーマス・ハクスレーの孫であり、戦後のワイルドライフ保存特別委員会の議長となる人であった。

第3に、両派の中間に位置し、レクリエーションに同情的でありかつ自然保護を強調するアメニティ派からは、ナショナル・トラストの第1書記であり、イギリスのカントリーサイドへの活動が認められてナイトの称号をえたコモンズ保存協会の代表であったロレンス・チャブ Lawrence Chubb、イングランド農村保存評議会の名誉書記であり、フェル・ロッククライミング・クラブの代表であったコーリー Chorley 教授（後にロード）、アメニティ保護主義者であり、ロンドン大学の建築学教授で戦後都市計画の権威となるイングランド農村保存評議会の代表であったパトリック・アバークロンビーなどが選ばれた⁽³⁾。

常設国立公園委員会の議長は、ノーマン・バーケット Norman Birkett

表 1 1936年の常設国立公園委員会委員

T. A. レオナード	ランブラーズ協会を代表。 労働者階級の休暇拡大に尽くす牧師。
ロレンス・チャブ	コモンズ保存協会を代表。 ナショナル・トラストの第一書記。
コーリー教授	ロッククライミング・クラブを代表。イング ランド農村保存評議会名誉書記。
H. H. サイモンズ	ユースホステル協会を代表。 自然美の保護を趣味とする。
パトリック・アバークロンビー	イングランド農村保存評議会を代表。 ロンドン大学建築学教授，都市計画家。
ジュリアン・ハックスレー	動物学会を代表。 ロンドン大学動物学教授。
ノーマン・パーケット	国立公園委員会議長。 著名な勅撰弁護士。
ジョン・ダワー	委員会議長の秘書。建築家。1938の国立公園 委員会の主要メンバー，1945年ダワー報告の 執筆者。

A people's Charter?, pp.18-19. から作成。

(後にロードの称号を受ける)は、有名な王室弁護士であり、おそらく各派の調整役を努められるような幅の広い人物だったのであろう。

議長の手記とし、ジョン・ダワー John Dower が選ばれた。建築家であったダワーは、「この委員会の指導的人物であり」⁽⁴⁾、戦時にもっとも国立公園制定のため熱心に活動した人物であった⁽⁵⁾。

常設国立公園委員会は、既存の農業用地利用システムを保存し、とくに都市スプロール化を封じ込めるために活動していたイングランドとウェールズの農村保存評議会と親密な関係をもち、不況克服以後に政府が展開したカントリー政策の不十分さに反対していた⁽⁶⁾。

当時、政府によって展開された開発は、第1次大戦後の国民の住居需要

に応えるためにおこなわれ、広大な農業用地を奪い、加えて農業不況により資金に窮して農家が建築用に土地を手放すことを余儀なくさせた。そのため都市スプロール化がすすんでいたが、隔絶した貧しい農村地域の地方自治体の管理は、極めて不十分であった⁽⁷⁾。

こうして常設国立公園委員会は、1938年7月にブックレット『イギリスにおける国立公園の問題』The Case For National Parks in Great Britain という報告書⁽⁸⁾を公表し、積極的に国立公園の設立、農村とカントリサイドの保護を訴えた。

このブックレット『イギリスにおける国立公園の問題』は、「われわれの貴重な隔絶の地域は、略奪によってもっとも傷つきやすい地域であり、地方自治体が開発を差し止めるための補償能力をもたない地域である。同時に、これらの地域は、公衆のアクセスがもっとも制限されていた地域であった」と指摘し、「それゆえ国立公園行政機関 national park authorities の設立をととして特別な権限が求められているのである。」と国立公園の設立を要求した⁽⁹⁾。

このブックレットは、国立公園をつぎのように定義した。

「国立公園は、広義につぎのように規定される。すなわち、国立公園は、一方では農業的利用を維持しつつ、厳格にその自然状態を保護し、維持し、あるいは大衆の楽しみ、とくに長距離のウォーキングをふくむ野外レクリエーションのために出入りできる美的で野性的な広範な地域である。」

こうした国立公園の理解の上に、「イギリスは、国立公園の設立をすすめている他の国から遅れており、国立公園たりうる地域の脅威は日々増大している」と指摘し、イングランド、ウェールズ、そしてスコットランドで組織されるべき国立公園機構 National Park Commission⁽¹⁰⁾に関する国立公園政策の概要をつぎのように示した。

* commission という用語は、前稿では委員会と訳したが、また一般にそう訳されることが多いが、committee 委員会と紛らわしいので、今後私は、日本の野球機構 commission になぞらえて機構と訳した

い。

すなわちイギリスの国立公園機構の果たすべき義務は、

- 「1 国立公園地域の選定。
- 2 地域自治体へ指導、調整。
- 3 政府省庁とその他の法的機関との共同関係。
- 4 政府資金の分配。
- 5 国立公園の管理、監督への助成。
- 6 政策の開発と公的意見への指導。
- 7 国立公園予定地の“検討概要”の提起。」

そしてイングランドとウエールズの国立公園候補地を16ヶ所列举した⁽¹¹⁾。このブックレットは、ジョン・ダワーによって書かれたようであるが⁽¹²⁾、この原文を見ることができず、以上のような紹介では、残念ながら国立公園論の詳細な内容が十分明らかにならない。

ただこの国立公園の定義は、アディソン『報告』における国立公園の定義の曖昧さを意識し、国立公園を自然保護とレクリエーションとの二つを目的としたものとして統一的に理解しようとする意図が見て取れる。また後に検討する1945年のダワー報告のエッセンスがつまっているように思われる。

このブックレットの発行のほか、常設国立公園委員会の宣伝活動は、映画やロードショウ、多くの論文によっておこなわれ、保健省大臣に対し議員立法草案の作成を依頼する活動をもおこなったと言われている⁽¹³⁾。

さらにエバンスによれば、1939年にダワーは、『国立公園法素案』を起草したらしく、そこで国立公園機構 Commission を「おもに各国立公園に一つの委員会 committee を指定し、国立公園内に自然保留地を設定し、大衆のアクセスを推進し、必要な地主への補償を決定できる権限を持つ計画行政機関 planning authorities として提案した」⁽¹⁴⁾。

こうしたボランティア団体による常設国立公園委員会の活動の影響を受けて、国民の国立公園設立要求も盛り上がっていった。

地61ヶ所をリスト・アップし、その後、潜在的な国立公園地域における予想される自然保留地の調査をおこなった。こうした調査活動の成果は、戦後1945年12月に47ヶ所の国立自然保留地、25ヶ所の「保護地域 conservation areas」として提案された⁽²³⁾。

この戦時連立政府のもので、市民サービスは、臨時的な公務員の特異な活動をともなった。国立公園制定のために積極的に活躍し、常設国立公園委員会の中心メンバーとなっていたジョン・ダワーは、都市カントリー計画大臣レイス卿を説得して、「1942年8月に、国立公園の必要性や可能性など実際的な問題を検討する『イングランド・ウェールズにおける国立公園に関する報告』を作成するように依頼を受けた」⁽²⁴⁾。

ダワーは、レイス大臣のために可能な国立公園地域を調査し、国立公園の特徴、境界、問題点や要求を報告したと言われている⁽²⁵⁾。

彼の提言は、基本的に1938年の『イギリスにおける国立公園の問題』の規定と同じであり、前回の報告書をさらに具体化して、問題を深めたものと思われるが、彼の報告は、具体的にどのようなものであったか明らかではない。

しかしダワーは、1943年から2年間、「病気に災いされた」⁽²⁶⁾ので活動を一時停止し、直ちに正式な報告書を公表できなかったようである。

ようやく1945年にダワーは大臣に報告書を提出し、5月に公表した。これがいわゆるダワー報告であった。したがってダワーの見解は、この報告書によって明確になる。

したがってダワーの詳しい国立公園論は、ここで詮索することなく、次項で詳しく検討することにしたい。

こうして1936年から44年まで戦時下を挟んでおこなわれた国立公園論議は、戦争のために具体的な政策実行論争には至らなかったのである。

最後に1945年にダワー報告が提出されるまでの国立公園論議の一つの重要な論点である国立公園の土地問題について検討しておきたい。すでに指摘したように、残念ながら私は、1938年の常設国立公園委員会の『イギリ

スにおける国立公園の問題』、1939年のダワーの『国立公園法案素案』の原文をみえていないので、これらの文献が、国立公園の土地所有形態についてどのような意見を開示したか明らかではない。しかも、エバンスや『国立公園40年史』の著者たちも、それらの文献が国立公園の土地所有形態をどのようなものとみたか明らかにしていないのである。

この問題に唯一ふれているのは、『ナショナル・トラスト：50年史』の中のアイバー・ブラウン論文である⁽²⁷⁾。この著書は、1945年の「夏」に出版されたのであるが、1945年5月公刊のダワー報告を見て書れたかどうか定かではないが、1938年から1944年末までの国立公園論を意識していたことは明らかである。

要するにブラウンは、国立公園の土地所有を国有化することに反対だったのである。

ブラウンの反対論が、誰に対して向けられたかはっきりしないが、一つは、20世紀初頭に提起されたナショナル・トラストの国有化を前提にした国立公園論、もう一つは、20年代にみられた労働党の国有化論に対してであったと思われる。

ブラウンは、1938年の常設国立公園委員会のブックレット『イギリスにおける国立公園の問題』の国立公園の概念を引用して突如つぎのようにコメントしている。

「国立公園は自然保留地をふくむかもしれないが、自然保留地ではないということが、強調される。必然的に国立公園は、国有化された土地やナショナル・トラスト化された土地の一部でもない。国立公園は、恐らくも将来国立公園機構が国立公園の土地に責任をもつようになり、国立公園の土地すべてが公有になれば、管理を容易にすることになるだろう。しかしその条件は本質的ではない。」

「国立公園に最も望ましいと思われた多くの土地には、土地所有者がおり、彼らは、その土地を財産として誇りをもち、長い間家族とともに保持してきたのである。彼らは、疑いなく、土地をよく管理してきた。彼ら

それぞれのプレッシャー団体は、国立公園委員会の論議とは別に、独自の動きを見せた。コモンズ保存協会は、1939年に、マウンテン・アクセス法の制定を後押した。当初の草案は、山岳地域内へのアクセスを大幅に認めるものであったが、途中から山岳地域の地主たちの抵抗にあって、最終的な法案では、一定区域を区切ってアクセスを認めたが、閉鎖した地域への侵入に対して厳しい罰則規定が入ってしまった⁽¹⁵⁾。したがってこの法律を国立公園法の「先鞭」となったと評価する向きもあるが、この評価には問題なしとしない⁽¹⁶⁾。

このような常設国立公園委員会やボランティア団体の積極的な活動や提言にもかかわらず、国立公園設立の問題は進展しなかった。それは、基本的には1939年9月1日にドイツがポーランドに進撃し、9月3日にイギリスがフランスとともにドイツに宣戦布告し、第2次世界大戦が勃発し、戦時体制に入って国立公園どころではなくなったからである。国立公園制定の問題は、ふたたび先送りされた。

しかし皮肉にも「戦争の襲来は、国立公園の問題を戦後再建のための計画を求める問題の一つとして浮き彫りにした。1940年にチャーチル連立政府のもとで、建設省大臣に任命されたレイス卿 Lord Reith は、土地の最適な利用とそれを実行に移す複雑な計画システムの全国的プランを準備していた。」⁽¹⁷⁾

戦時連立政府は、そのために幾つかの委員会を設立した。その内国立公園問題にとって重要なのは、ジャスティス・スコット Justice Scott 卿を委員長とする「農村地域における土地利用に関する委員会」(1941年設立)であった⁽¹⁸⁾。

こうした委員会の設立は、ボランティア運動に拍車をかけた。

1942年1月に各ボランティア団体と都市カントリー計画大臣レイス卿との会議が開かれた。

「常設国立公園委員会は、この会議で、都市カントリー計画大臣に国立公園設立を説得できただけでなく、政府の財政と広範な特別の権限をもつ

国立公園委員会の設置の見通しをえた」⁽¹⁹⁾。これが後にジョン・ダワーへの国立公園に関する報告書作成の依頼になっていくのである。

1941年6月5日、王立鳥類保護協会と自然保留地促進協会は、「戦後の再建における自然保護に関する会議」を開催した。この会議には、36のボランティア団体、多数の地方自治体が出席した⁽²⁰⁾。自然保留地促進協会は、この会議で「一連の広範な保護問題から離れて自然保護の科学的側面に集中すること」を決定し、さらに「1942年1月にレイス卿との会合で、自然保留地調査委員会を設立することを決めた」⁽²¹⁾。

こうした圧力団体の圧力を背景に、いわゆるスコット委員会は、1942年8月に報告書を提出した。

スコット委員会は、主として都市的な開発に反対し、農業不況下において荒廃しつつある農村地域を救済して保護すること、カントリーサイドの風景、自然の保護を強調し、「イギリスにおける国立公園の制定は、遅延している」と指摘し、つぎのような5点にわたる重要な問題を提起した⁽²²⁾。

- 「1. 国立公園の設立。
2. 国立公園設立計画の中に、イングランド、ウェールズの海岸線を国立公園に入れることの検討。
3. 国立公園とは別に自然保留地の設立。
4. パブリック・フットパスの調査と記録、関連する法的な問題、論議を検討し、ペナイン道のような新しいルートを開設するためのフットパス委員会の設立。
5. コモンズ利用者の権利の検討、大衆のアクセスの将来的な維持、保護策についての研究などと並行してコモンズ地域の法制化。」

こうして、国立公園制定問題は表面的には消えたが、政府内では密かに制定意志を固めていたのである。

他方、1942年に設立された自然保留地調査委員会は、1943年月に『イギリスにおける自然保護』と題するメモランダムを公表し、既存の自然保留

は、土壌と家屋と密接に絡んだ労働と愛情との交差した感情を持っており、それらを切り離すことに悲しみ以上の感情をもっていた。」

「さらにこれら土地所有者は、たとえ強制的な公的買収が最良な社会的目的のためになされたとしても、この買収に対して激しい憤りを感じることになるだろう。彼らは、望ましくない後継人に土地を売らないか、あるいは丘陵地へのアクセスを制限しないのであれば、国立公園委員会は、なぜ彼らに干渉すべきなのか?」。

ブラウンは、ブックレット『イギリスにおける国立公園の問題』を引用したすぐ後で、国有化反対を展開している。このことから察すると、ブラウンは、ダワーが国立公園の公有化・国有化を主張していないにもかかわらず、後にみるように、国立公園を管理する組織、国立公園機構にかなり強固な権限を与えようとしたので、ダワーの国立公園論に国有化へ危険性を垣間見たのかもしれない。

ナショナル・トラストの書記であったブラウンは、「国立公園は、恐らくもし将来国立公園機構が国立公園の土地に責任をもつようになり、国立公園の土地すべてが公有になれば、管理を容易にすることになるだろう。」と見なしているからである。

この指摘は、ブックレットが提起した国立公園管理機構の権限の強さへの不安である。だからブラウンは、私有地の国有化によって国立公園を設立する考えに予め反対論を提起しておいたのであろうか。

ちなみに国立公園のための土地国有化を否定する見解を述べたブラウンは、彼の個人的意見であると言え、本書がナショナル・トラストから出版され、ナショナル・トラストの土地委員会議長 G. M. トレヴェリアン（イギリスの著名な歴史家）の序文を掲げている著書であり、1940年代のナショナル・トラストの国立公園観を反映していたと見ることができる。

後にダワー報告の検討に際して指摘するように、国立公園の土地の公有化・国有化は、ナショナル・トラストの理念、運動に相反するのであり、原理的に一致しないのである。確かにナショナル・トラストは、すでに見て

きたように、20世紀の初頭には、土地の国有化を想定した国立公園の設立を志向していたが、ロシア革命をへて、国有化社会・ソ連などの実験を目前にし、現実には国立公園の設立の具体的な課題に当面すると、国立公園の国有化説を回避せざるをえなかったのではなかろうか。

《注》

- (1) A people's Charter? Forty years of National parks and Access to the Countryside Act 1949, p.18. 日本では『国立公園法40年史』とした。
- (2) Ibid., pp.48-49.
- (3) Ibid., 49.
- (4) David Evans, A History of Nature Conservation in Britain, p.61.
- (5) A people's Charter?, p.19.
- (6) Ibid., p.20.
- (7) Ibid., p.40.
- (8) David Evans, A History of Nature Conservation in Britain, p.62.
私は、残念ながらこの報告書を見ることができなかった。従ってその内容を、エバンスと『国立公園法40年史』の要約によってしか知ることができなかった。
- (9) A people's Charter?, p.40.
- (10) David Evans, A History of Nature Conservation in Britain, pp.62-63.
- (11) Ibid., p.62. 16ヶ所とは、イングランドのチェビオット・ローマンウォール、レイク・ディストリクト、北部ペナイン、中部ペナイン、南部ペナイン、クリーブランド・ヒルズ＊、ノーフォーク・ブロード＊、ニュー・フォレスト＊、ダーツムアー、エクスモアー、南西半島海岸、ウエールズのスノードニア、中部ウエールズ、ブレコンビーコン・ブラックマウンテン、ディーンの森・ワイバレー＊、ペンブロックシャー海岸である。その内、戦後国立公園から指定されなかった地域は、地域区分は必ずしも厳密に一致しないが、＊で示したところである。
- (12) A people's Charter?, p.40.
- (13) Ibid., p.40.
- (14) David Evans, A History of Nature Conservation in Britain, p.63.
なお残念ながら私は、この草案も見ることができなかった。
- (15) A people's Charter?, pp.27-28.

- (16) 前掲『イギリス環境法の基礎研究』, 348-9 頁。平松氏は、常設国立公園委員会の活動に触れることなく、コモンズ保存協会の活動を論じて、コモンズ保存協会が、「ムアーランドへの公衆アクセス権の確立を目的とする山岳アクセス法を強力に進めた。」ので、「次の国立公園・田園アクセス法の先鞭となった意義は大きい。」と評価しているが、過大評価ではないだろうか。
- (17) A people's Charter?, p.44.
- (18) Ibid., pp.40-45.
- (19) Ibid., pp.40-45.
- (20) David Evans, A History of Nature Conservation in Britain, p.65.
- (21) A people's Charter?, pp.44-45.
- (22) David Evans, A History of Nature Conservation in Britain, p.65.
- (23) Ibid., p.64.
- (24) A people's Charter?, p.45.
- (25) Ibid., pp.46-47.

国立公園史の研究は、この報告が公表されたかどうか明らかにしていない。状況から察すると非公式にしか示されなかったように思われる。そして公式な報告書こそ1945年5月に提出されたいわゆるダワー報告だったと思われる。後に示す『ナショナル・トラスト50年史』もエバンスも、1942年頃のダワーの国立公園論と1945年のダワー報告と全く混同しているが、それは論理的にみておかしい。しかし私は、ダワーの意見は、1945年段階の報告の意見として扱いたい。

- (26) A people's Charter?, p.47.
- (27) Edited by James Lees, The National Trust: A Record of Fifty Years '1945, London. pp.3-4, by Ivor Brown, The National Trust and National Parks. 本書の日本語訳は『ナショナル・トラスト50年史』とした。

(3) 終戦前までの国立公園論の集大成としてのダワー報告 (1945年)

1) ダワー報告の概要

1945年5月にダワーの報告書が公表された。それは、ちょうどドイツが連合軍国に全面降伏した月であった。この報告書を受け取ったレイス都市カントリ計画省大臣は、この報告の扱いに困惑した。明かにレイス大臣や他省の大臣にとって異論のあるものであったからである。

報告書には、「政府はこの報告の提案や結論を受け入れられない。」と記してあり、レイス大臣は、この報告書の提起した政策を直ちにに実行することを躊躇したことを示している⁽¹⁾。戦時連立政府にとっては幸いだったのか、欧州戦争終結とともに、7月に総選挙がおこなわれて、労働党が政権を握った。

新たに政権についた労働党は、直ちに組閣をおこない、都市カントリー計画省大臣にルイス・シルキン Lewis Silkin を任命した。労働党政府は、国立公園の設立には積極的に取り組むことを決めたが、シルキン大臣は、やはりダワー報告の処理に困り、ダワー報告をそのまま受け入れず、二つの委員会をつくり、新たに国立公園の設立準備をおこなった。

労働党政府は、1945年8月にアーサー・ホブハウス Arthur Hobhouse を委員長に命じ「国立公園委員会」を設置し、国立公園政策の作成に取り組んだ。政府は、同時にカントリーサイドの自然保護に熱心なグループの意見を聞くためのもう一つの委員会、ジュリアン・ハックスレーを議長とする「野生生物保護特別委員会」 Wildlife Conservation Special Committee を組織した⁽²⁾。

1947年ホブハウス委員会の報告を受けて、1949年に国立公園法が制定されたが、その国立公園法とその制定過程については、章をあらためて検討するので、ここでは、ダワー報告そのものの内容、問題点について検討するにとどめたい。

ダワーの報告書は、『イングランドとウェールズにおける国立公園』と題され、「ジョン・ダワーによる報告」,「1945年5月 都市カントリー計画大臣による提出」⁽³⁾と注記されている。

そして「はしがき」には「この報告は、イングランドとウェールズにおける国立公園の設立に関する問題の研究に応えたジョン・ダワー氏の仕事である。これは、情報と討論のための基礎として公表される。報告の中で指摘されているように、この問題については、さらなる準備的な作業が必要であり、この作業はおこなわれつつある。しかし政府はこの報告での提

案や結論を受け入れることができない。』⁽⁴⁾と指摘している。

この指摘から明らかなように、グワー報告は、戦時と言う特殊な状況下でレイス都市カントリー計画省大臣が個人的に委嘱して出来上がったものであり、都市カントリー計画省当局が正式な報告書としては受け入れ難いものであり、単なる参考資料程度に扱われることになったように思われる。

報告書の目次は、以下のとりである。

「はしがき

第1部 国立公園の目的と必要条件

緒言

『国立公園』の意義

国立公園の潜在的地域

地域の選定

国民的決定と行動のための国民的課題

二つの支配的目的

風景保護

保全と改善のための積極的手段

農業的利用の補修

レクリエーション施設、その適不適

自動車;その施設と規制

ビジターの宿泊施設

アクセス

コモンランド

閉鎖地域

ランブリングと農場経営

ランブリングと鳥狩猟

ランブリングと水源

『山岳アクセス』

フットパス

自然保留地と古代記念物

野生生物の保護

自然保留地と国立公園

古代記念物と国立公園

土地所有と国立公園

森林機構と『国立森林公園』

ナショナル・トラスト

第2部 国立公園のための行政機関

緒言

行政機関の計画機能

開発と行政機関の運営

『機構』か『サービス局』か

準備作業

効果的国立公園システム』⁽⁵⁾

報告の内容は、目次からわかるように、極めて多岐にわたる問題を提起しており、しかもアディソン報告と違って、かなり具体的な提案となっている。ダワーによれば、「この報告の目的は、国立公園に指定されるべき地域選定、強制されるべき規則、設置されるべき諸施設、求められる管理組織、その権限と仕組み、他の計画目的や省庁の政策、活動との必要な調整などの問題を明かにすることである。」⁽⁶⁾と指摘されているが、ここでもこの問題に即して検討することにしよう。以下引用に際しては、報告書の頁ではなく、原文につけられたパラグラフ・ナンバーを示す⁽⁷⁾。

《注》

- (1) A people's Charter?, p.47.
- (2) Ibid., p.48.
- (3) Report by John Dower, National Parks in England and Wales, 1945, Cmd. 6628.
- (4) Ibid., p.4.
- (5) Ibid., p.3.
- (6) Ibid., p.2.

2) 国立公園の定義と二大目的

第1部「国立公園の目的と必要条件」の最初の節は、「国立公園の意義」(パラグラフ3-4)と題し、国立公園の定義を与えている。

ダワーは、国立公園の定義に先立って国立公園の問題をつぎのように意味づける。

「すでに存在するアメリカ、カナダ、南アフリカ、その他の国々の多くの『国立公園』は、規模や目的において十分な概念が与えられているのであるが、イギリスのような島国に適用する国立公園の性格を十分に表現できない」、「アメリカやアフリカの多くの国立公園は、連なった高い山々と森やジャングルのある処女地的な土地であるが、わが国にはそのような土地は存在しない。」(パラグラフ3)

彼は、国立公園をイギリスで想定する時、外国の先例と違って、イギリスには原生的で巨大な未開地域がないので、イギリス流の国立公園を想定しなければならないと考えた。こうした主張は、すでにアディソン報告において提起されており、目新しい提起ではないが、イギリスの国立公園を考える場合の大前提である。

こうしてダワーは、国立公園をつぎのように定義した。

「国立公園は、イギリスに適應するに際しては、国民の福利のためにまた適切な国民的な決定と行動によって定められる、美的で相対的に原生的な地方の特別な地域である、と規定される。すなわちそこでは、

- a. 特徴的な風景美は、厳格に保護される。
- b. 大衆が野外を楽しむためのアクセス、施設は十分に供給される。
- c. 野生生物そして建築的にかつ歴史的に貴重な建物、場所は、適切に保護される。
- d. 他方、既存の農業は有効的に維持される。」(パラグラフ 4)

このダワーの定義は、後に国立公園の基本的目的についての主張を検討する際に問題にするように、国立公園が二つの基本的目的をもったものとして特徴づけられていることである。

この定義をさらに明確にするために、ダワーは、国立公園の「二つの支配的目的」(パラグラフ 5)について論じる。

すなわち、「与えられた地域が国立公園として設定された時におこなわれる基本的決定は、多々ある目的の内、二つの基本的目的によってなされる。」これらの目的は、「a. 風景 landscape* の美的特徴が保護されるべきであること、b. 訪れる大衆が、野外のレクリエーションと風景美を楽しむための十分なアクセスと施設をもっていることである。この二つの目的は、相互に依存しながら存在すべきであることは明らかである。」(パラグラフ 15)

* ここで landscape ランドスケープという用語について指摘しておきたい。日本ではランドスケープを風景と訳されることが多いが、

landscape という用語は、land 土地と scape 風景の合成語によって広い意味の自然を表しているが、日本の風景という用語も、風と景色という言葉合成して広い意味で自然を表している。ここでは、風景を単なる景色 scene と理解せず、その背後にある自然を表す言葉として扱いたい。

なお定義の (d) に農業の有効的な維持が挙げられているが、後に見るように、農業の維持は、ここでは二大目的の一つである第 1 目的の自然保護と、第 2 の目的であるレクリエーションを楽しむ場の提供と 2 重の役割を包含していると理解される。

ダワーの国立公園の本質的な認識がここに明確に表されている。すなわち、ここでは、国立公園の本質的目的が二つ、並列的に提起されていることである。

この二つの目的は、すでに私が度々主張してきたように、原理的に二律背反的であり、アンビバレントな関係にある。アメリカの国立公園の定義は、二つの目的を掲げるが、本質的には自然保護を主要な目的と規定している⁽¹⁾。ちなみに日本の場合、国立公園の目的論は、法的には曖昧であるが、立法制定期の論議では、建前では二大目的論であるが、実質的に開発利用に重点があり、国立公園法を補足する付則では形式上、自然保護を主とするという曖昧なものであった⁽²⁾。

1931年のアディソン報告は、国立公園を主に自然保護の場としての「国立保留地」と、レクリエーションの場としての地方の「地域的保留地」に二分して、国立公園を事実上二つのタイプとして理解し、国立公園の概念を曖昧にした。しかしアディソンは、「国立保留地」に主に自然保護の役割をもたせていたことも事実である。これに対してダワーは、国立公園の目的を自然保護とレクリエーションの場としての二つの目的に統一し並列的に理解したのである。

こうした国立公園の自然保護と開発利用の二大目的論は、その後の国立公園論に引き継がれて、イギリス国立公園論の本質的特徴をなしていく

が、しかし現実には、二つの目的のせめぎ合いが展開するのであり、相反する二つの目的の調整がおこなわれるのである。要するにどこの国立公園も、この二つの対立的な目的を宿命的にもっており、この二つの目的をめぐって自然保護を重視する勢力と開発、あるいは観光開発やレクリエーションを重視する勢力が、一定の歴史的条件を背景にして戦い、妥協し合って存在しているのである。とは言え、こうした二大目的に加え、とくに電源開発やその他の産業開発が自然保護との対立を生み、問題をさらに複雑にしている。国によって産業開発への抵抗、規制の強弱はあるが、この調整が、国立公園のあり方に具体的に影響する。

ダワーは、国立公園の選定を論じたすぐ後の項で、「国民的決定と行動のための国家的課題」を論じた。この指摘は、ダワーの国立公園本質論にとって重要な論点である。

ダワーは、「つぎに私の国立公園の定義の必要条件は、もし国立公園がその名目と目的に値するなら、国立公園は真に完全な意味において国民的 national でなければならないということである。これは、地方的な関心を無視することを意味しない。」(パラグラフ13)と指摘する。

さらに「もし国立公園は、国民のために提供されるならば、国民によって提供されるべきである。国立公園の明瞭なコストは、国家資金によって賄われるべきである。すなわち求められる特殊な規定は、議会によって決められるべきであり、相応しい国家機関は、行政や議会の責任のもとで、国立公園の領域を決め、国立公園の保護、アクセス、施設のためにあらゆる必要な行政的な措置を管理、監督し、既存の機関によって満足におこなわれなかった特別の管理を遂行すべきである。」(パラグラフ14)

ダワーの国立公園論は、イギリスの根強い民主主義を反映して、国立公園の制度に、国民の意識と行動（これは議会民主主義を想定するだけでなく、多分に大衆のボランティア活動を想定）と国立公園行政機関の独自の権限、とくに地域の権限を強調するものとなっている。この点は、後の国立公園行政機関の問題で再び論じる。

では、ダワーの国立公園本質論は、具体的にどのように自然を保護し、レクリエーションを推進しようとするのか、逆に言えば、自然保護のために如何にレクリエーションの利用を規制しようとするのであろうか。

《注》

- (1) 拙稿「アメリカ国立公園の理念と政策についての歴史的考察(1)」『経済志林』第69巻第2号、を参照。
- (2) 拙著『国立公園成立史の研究』、法政大学出版局、2005年4月、第1部第2章「大正期における国立公園論争」と第4章、第5章を参照。

3) 国立公園による自然保護の施策

ダワーは、国立公園の二大目的を具体的にどのように展開しようとしたのであろうか。まず自然保護の具体的方法の問題から論じよう。

この具体的施策は、二つの側面をもっている。一つは、自然保護を直接目指す措置であり、もう一つは、レクリエーション、農業、その他の産業的な開発などを規制して間接的に自然を保護する措置である。もちろん両者は、メダルの両面みたいなもので、お互いに密接不可分である。

ダワーは、直接的には国立公園内の風景を積極的に保護し、自然保留地、古代記念物を設定して、野生生物と地理的、歴史的な史蹟、遺物などを保護すべきであると主張した。

まず風景の保護（パラグラフ16-22）について彼の意見を見てみよう。

「『風景保護 Landscape preservation』とは、何か不十分であるが、一般に受け入れた広範な地域の特徴的風景美を維持する仕事の表現である。」とした上で、ダワーは、風景保護のために、

「第1に本質的なものは、各国立公園における土地利用におけるあらゆる種類の建築開発、建築変更に対して規制を強制することであり、農業や野外レクリエーション、選定されたビレッジ、小さな町の既存の制限された住居、観光センターの拡大のような国民的な利益にかなうことが証明されるものを除いて、あらゆる開発、変更を防止するための規制を管理する

ことである。」(パラグラフ16)

要するにダワーは、国民的な利益にかなう開発、あるいは農業や野外レクリエーションのための開発は認めるが、風景を破壊し妨げるその他の国立公園内の開発を厳しく規制すると主張した。これが大原則である。

ダワーは、その上で「何らかの開発が認められるところでは、自然の存在や周辺の建築物とできるだけ十分に調和するように、開発の形式、大きさ、デザイン、素材、色彩などに対する注意深い規制がおこなわれるべきである。」と指摘した。これは、開発を認めた上での、自然風景を害わないための厳しい規制を主張するものであった。この点などは、日本ではもっとも忘れられた問題である。

彼は、自然保護の大原則の上に、開発にともなう自然変更に対し、細かな規制を加えることを提唱した。すでにこうした開発規制については、ある程度既存の法律によって与えられているが、国立公園にとって必要なことは、「これらの権限は一貫して特別に、一定の国立公園政策に一致して実施されるべきであるということであり、補償と改善の問題を効果的に解決する強固な根拠が与えられるべきであるということである。」(パラグラフ16)

ダワーは、自然保護のために単に風景の保護を主張しただけではなく、「野生生物、科学的歴史的建築的な価値ある場所、建物の保護」(パラグラフ60)を主張した。

ダワーは、そのために「自然保留地 Nature Reserve と古代記念物 Ancient Monuments」というシステムを提起した。

ダワーによれば、自然保留地は、「あらゆる自然、植物相、動物相、地的価値のある場所に関わる問題を包含する」、古代記念物は、「人工的な、先史、有史、建築学的に価値ある建築物、遺物、遺蹟、場所である。」(パラグラフ60)

こうしてダワーは、「野生生物の保護」についてつぎのように提案する。「イングランドとウェールズの農村地帯のほとんどいたるところの地域

は、科学的、経済的、美学的な理由で保護する価値をもつ野生植物、野鳥、動物の多くの種をかかえている。」

しかしダワーは、「広範な国民的な課題である野生生物の保護は」、自然保留地調査委員会やイギリス・エコロジー協会などの一部のボランティアによる活動しかなく、政府による政策提起もないと指摘し、国立公園の背景の本質的な問題として、つぎのような問題を提起する。

すなわちダワーは、第1に、野生生物保護のための、「野生生物保護評議会」と呼ばれるような、適切な地域に専門家からなる「政府の恒常的な機関」を設立することを提起する。

第2に、ダワーは、この組織の主要な機能は、行政的権力を実施する可能性を除外することなく、「助言的、教育的であり、とくに野生生物の保護管理のための行政的権力は、既存の公的権力、公的かつ私的な土地所有者の通常の活動と不可分に結びついているので、調整的であるべきだ」と提案する。

第3に、ダワーは、この組織の機能は、「希少にして脅威に曝されて特殊な種の国民的な規模の保護のために徹底的かつ柔軟な規制システムであるべきである」と提案する（62パラグラフ）。

ダワーは、このような措置によって、自然保留地は有効なものとなると考えた（パラグラフ60）。しかし自然保留地には、幾つものタイプがあり、南アフリカのような広大な処女地の国立公園が野生生物保護のための保留地である場合もあるが、イギリスでは、スコットランドのごく一部を除けばそうした自然保留地は存在しない（パラグラフ63）。

結局ダワーは、イギリスの場合は、「多くの国立公園予定地は、生物生息保留地として高い潜在的価値のある地域をふくんでいる」ので、そこに「自然保留地」を設定し、また国立公園以外の地域においても「保護されたオープンカントリー地帯によって囲まれ、できるだけ自然で圧迫されない生息条件を保障しているところ」（パラグラフ66）に自然保留地を設定することが望ましいと考えた。

ダワーは、要するに野生生物の保護のために、国立公園の内外にいわばイギリス型の自然保留地を設置し、自然保留地を管理運営する行政機関の設置を提起した。こうした自然保留地システムによる自然保護は、戦後の国立公園論議にも継承され、実際に国立公園法の中と外で明確に位置づけられていく。

ダワーは、古代記念物（パラグラフ69—70）については論じたが、古代記念物の行政的措置の条件は、国立公園内の野生生物保護の措置とは物理的に大きく異なっており、古代記念物の存在する地域は、国立公園の外に発達した地域に多く、これまで政府およびボランティア団体によって広く保護されてきているので、自然保護と開発の確執の問題を重視する観点から、ここでは立ち入らないことにする。

4) レクリエーションのための施策

ダワーは、国立公園のもう一つの基本的な目的、すなわちレクリエーション的利用の施設について詳説している。国立公園のレクリエーション施設は、一つは宿泊施設であり、もう一つはアクセスのための施設である。

はじめにダワーは、「レクリエーション施設、その適不適」（パラグラフ29—30）と題して、国立公園の第2の目的であるレクリエーション施設の供給について積極的に提言する。

ダワーは、まず原則的な提言として「ホリデー休暇や野外レクリエーションのためのアクセスと施設は、十分に提供されるべきであり、ある地域のまたある特権的な人たちのためではなく、大衆のために利用されるべきである。」（パラグラフ29）と指摘した。

その上で、ダワーは、国立公園で楽しむ人たちが、「風景美や静寂を害わず」「他人の楽しみを邪魔しないようにし」、かつ「ビジターのタイプや員数に一定の制限」を加えることの必要を提起した。

またダワーは、国立公園に都会的な施設は不要であるが、国立公園の制定運動を後押しした民衆が、戦争が終ればレクリエーション需要を増大さ

せるので、「屋内娯楽、ボールゲーム、他の屋外レクリエーションのより集約的な形態の施設の開発を排除することは、できないし望ましくない。しかしそうした施設は、隣接している既存の町や大きなビレッジにおいてのみ認められるべきであり、それ自身と結果についても注意深い調査がおこなわれるべきである」(パラグラフ29)と指摘する。

ダワーは、レクリエーション施設の開発を無制限にせずに、町や大きなビレッジにのみ限定するよう提案し、国立公園ビジターのマナーの改善については、教育とボランティア団体の活動に期待した(パラグラフ30)。

ダワーは、施設の各論として、「自動車;施設と規制」(パラグラフ31-34)について論じる。ダワーは、自動車問題の原則として、一部の階級の問題とは言え「国立公園が自動車旅行者を否定することは不可能であり、如何なる場合にしろ正当化できない。」(パラグラフ31)と述べ、国立公園がモーターゼーションを否定しない立場に立った。

この問題はアメリカではすでに1910年代に問題になり、結局アメリカ国立公園サービス局は、広大な国立公園内に基幹道路を建設し、高額な入場税を取って公園内への自動車乗入れを認めた⁽¹⁾。

ダワーもまた同じ立場に立ったが、アメリカの広大な国立公園と違って、「ウェールズとイングランドの国立公園の圏内には、基幹的道路をふくまない地域はなく……個人的な自動車による道路使用の制限は、それがその住人であるか旅行者であるかを問わず、問題外である。」と指摘した。

ただし「交通量を減少させたり、商業的かつ公的な巨大かつ重量のある自動車の使用を制限することは、望ましくかつ实际的である」(パラグラフ31)と指摘し、また「安全や他の理由のために必要な改善、あらゆる道路補修作業は、風景を変形することを避け、または最少にし、調和のとれた農村の特徴を保証するために注意深く計画され、監督されなければならない」(パラグラフ31)と提言した。

さらにダワーは、「従来の伝統的な道、馬車や荷車、乗馬道などを引き

継いだ道路の問題は、自動車利用者と農民、自転車利用者、乗馬愛好者、サイクリスト、ウォーカーから不満が生まれている」(パラグラフ32)の
で、両者を区別した道路の建設など、これらを改善することが求められて
いると指摘する。

最後に「駐車場は、十分でなければならないが、配置や外見は厳しい規制のもとに作られなければならない」。(パラグラフ34)と付け加えた。

ついでダワーは、国立公園への自動車旅行者、都市休暇型のビジターより「カントリー休暇型のビジターの大衆に十分かつ適切な施設を供給する
ほうが主要な課題である。」として、カントリーサイドの「三つの施設」
の十分な供給を提言する。すなわち「一つは十分な宿泊施設、二つ目は未
耕地へのランプリングのための十分なアクセス、三つ目は耕地内への豊富
なフットパス」(パラグラフ35)の設置、確保であると指摘した。

こうしてダワーは、まず「ビジターのための施設」(パラグラフ35-38)
として、「睡眠、食事、厳しい気候時の屋内滞在のための宿泊施設は、国
立公園に対する積極的な必要条件の一つであり、豊富に供給されるべきで
ある。ただし建物、その単位は規模が制限され、配置も普通既存の町や大
きなビレッジ内に限定され、風景を傷つけないように調和的に計画される
べきである。」そしてこの問題に対して「国立公園行政機関は一般的な責
任を負おうべきである。」(パラグラフ36)と指摘する。

さらにダワーは、「そうした施設を国立公園行政機関が供給し、所有し
経営することは、必要もないし望ましくもない。そのために、ユースホス
テル協会、ホリデー協同組合協会、労働者旅行協会、Y.M.C.A., Y.W.C.
A., キャンピング・クラブ、ボーイスカウト、ガールスカウトなどの既存
の非営利団体がそうすることが適当である。また彼らは、必要な計画を実
行し、大きな役割を果たし、建築上の規制にも従うであろうし、正しく実
行することが望まれる。」(パラグラフ36)と述べ、「必要な経験も豊富で、
資金ももっている」既存のボランティア組織の貢献に期待した。

さらにダワーは、私見であるがと断りつつ、「国立公園行政機関は、国

立公園内外のホテル、寄宿舍、農場など普通の営利的な宿泊施設の十分な開発のために、宣伝や急激な需要に対応するために、私的企業に安心して頼ることができる」(パラグラフ37)と指摘する。

ダワーは、さらにレクリエーション施設としてランブリングとフットパスの二つのアクセスについて提言した。

すなわち「国立公園行政機関は、二つのアクセス、ランブリングとフットパスのアクセスのために、より多くの直接的責任を負わなければならない。」(パラグラフ39)とし、ランブラーの散策とウォーカーのためにフットパスの権利を拡充し、国立公園内外にそのための施設を積極的に開発、整備することを提言した。

ダワーは、あらゆるランブラーの組織や日々増大する個々のウォーカーの要求を満足させるために「危害を防ぐために最低の規制をつくり」、「進入を制限する地域を最小限にし」、大衆が「すべての『未耕地』地域、山、ムーア、丘陵牧草地、ヒース、断崖地域、などを自由に歩き回る権利を与える」べきであると指摘する(パラグラフ39)。

また「大衆が十分に供給されるフットパスを利用する確実な権利を与え」「すべての耕作されている農業地帯や森林地帯」にフットパスを整備、拡充することを提言する。ダワーは、とくに既存の法律を確認し、さらに国立公園行政機関が新たにフットパスに考慮すべきであると強調する。

ダワーは、「コモンランド」(パラグラフ41-42)でのアクセス、「囲い込まれた地域」(パラグラフ43)、さらに「農業用地」(44)、「鳥狩猟地」(パラグラフ45-46)、「水源用地」(パラグラフ47-49)、あるいは「山岳」(パラグラフ50-52)などにおけるランブラーのアクセス問題に詳論していく。

この問題は、内容的にはかなり技術的な問題なので、ここでの詳しい紹介を避けるが、要するに、ダワーは、そうした制限され囲い込まれた地域にも、ランブラーの散策のための施設を充実することを訴え、自然への危害や侵害がないわけではないが、それを最小限にして、農業、鳥狩猟、あ

るいは地主の利益になる方向に導き、水供給業の利益に対立しないようにすることが可能であると主張している。

またダワーは、フットパス（パラグラフ53-59）についてもとくに紙面を割いて詳論する。その要点は、フットパスは、国立公園内の問題だけではないが、国立公園行政機関は、他の機関とも協力して、一般的に曖昧なフットパスをふくめ、フットパスについての情報をしっかり記録し、地図を作成し、標識やゲイト、橋などを整備し、維持、完備すべきであると提言した。

以上のようにダワーの提言は、レクリエーション派の要望を大幅に受け入れて、国立公園のレクリエーション的な利用を著しく強調するものとなっているのが特徴的であるが、自然風景への悪影響を排除しつつ、国立公園の中にレクリエーション施設を十分に供給することを強調していることも看過してはならない。

とくにダワーは、レクリエーション的な利用に際しては、民間営業を規制し、ボランティア団体の役割に期待し、自然、風景破壊にいたらないように配慮していることを確認しておきたい。

《注》

- (1) アメリカの国立公園におけるモーターゼーションの許容の問題については、拙稿「アメリカ国立公園の理念と政策についての歴史的考察(1)」、『経済志林』第69巻第2号、146-7頁を参照されたい。

5) 国立公園の地域選定

つぎに国立公園の地域選定（パラグラフ4-12）の問題に移ろう。具体的な候補地を提案するに先立ってダワーは、「潜在的国立公園地域」と題してつぎのように指摘する。

「まず最初に明らかなことは、国立公園の問題は、相対的に野生的な地域であると公義に規定しなければならない。なぜなら一般的に言えば、国立公園は、多くの大衆が望みかつ広範な方法でレクリエーションのための

アクセスを満足しうる地域だからである。農家の谷やヒース、岩のある農地と結びついた山地やムアー、あるいは不毛の海岸線、多数の荒っぽい丘陵地、丘や、森などのこの相対的に野生的な地域は、イギリス全国土の3分の1、イングランドとウェールズのイギリスの4分の1、58,000平方マイル、スコットランドでは優に3分の2（この報告書では言及しないが）、を構成している。」（パラグラフ5）

ダワーが指摘しているように、イギリスには、原生的地域 wilderness がほとんどまったく存在せず、すべて人手の加わった人工的で相対的に野性的な地域があるだけである。この点は、山岳森林地帯が国土の7割を占め、その一部に原生的な自然が残り、森林と山岳に準原生的な自然が豊富な日本と著しく対照的である。

ダワーは、こうしたイングランド・ウェールズ国土の4分の1の地域が「国立公園として実際に利用しうる適切な地域である。」（パラグラフ5）と指摘し、イギリスの国立公園予定地の抱えている特徴をつぎのように考えた。

国立公園として適しているとは言え、「ある地域は、野性的であるが、たとえばペナインの産業地域のように、美的には不十分であり、多くの地域は、保護やレクリエーションのための『オープンスペース』や『グリーンベルト』計画のもとで地方にとって極めて重要であり、価値はあるが、国立としてはあまりにも小さな、メルバーンヒルズやキャンノック・チェイスのような遠隔の狭い地域もある。」

「著しい範囲の地域が、大なり小なり、大規模な植林、採石業、鉱山、軍事施設や国立公園の要求とうまく結びつかない他の目的に利用されている。そしてそうした用途のためにさらに広い地域を除いておく必要が明かであり」、そうした不要な地域の「削除をおこなった時、十分に野性的で、美的で、一定の利用から離れて広大な、イングランドとウェールズの約8000マイル平方の潜在的な国立公園地域がまだ残っている。」（パラグラフ5）

ダワーは、その地域の中に、国立公園候補地を指定する。「そして国立公園の指定から残された地域は、将来の国立公園のために保留地 reserve として地方と中央の機関の共同作業によって一般的に守られるべきである」。従って保留地は、開発を制限された将来のための国立公園保留地を意味している（パラグラフ 5）。

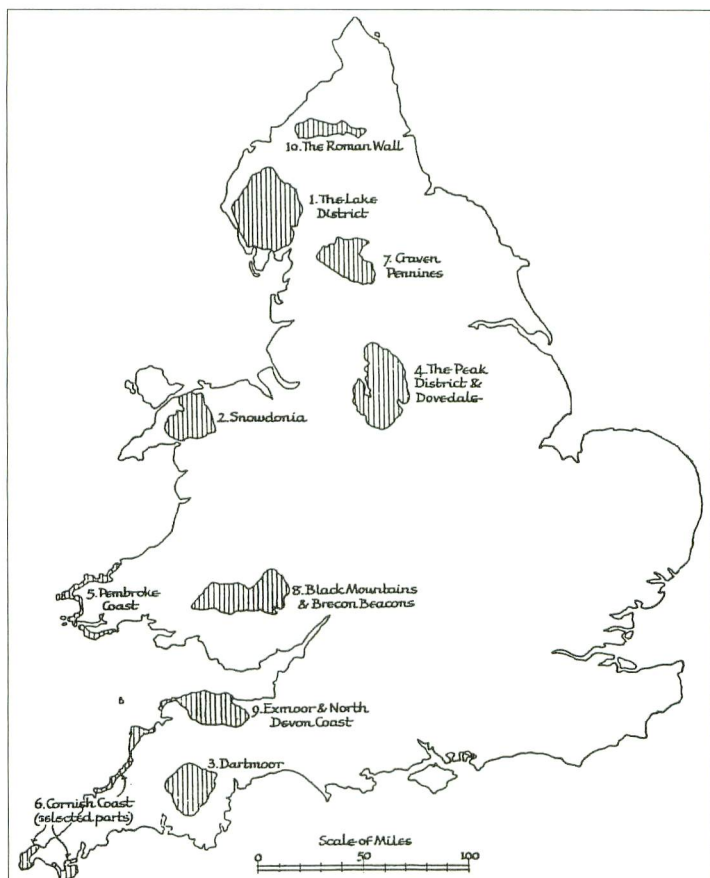
ダワーは、国立公園の地域選定は、なかなか困難な問題であるが、地域について十分な調査をへておこなうべきであるとして、その基準を「風景美、野生生物、ランプリング・アクセスの適正、人気、現在将来にわたる土地利用性、交通、宿泊施設、地方自治体の財政的、管理的な力量、などをふくむ」（パラグラフ 6）と指摘した。

そして「この選択は、他の土地の線引きをおこなう他の政府機関と一致しなければならず、都市カントリー計画省や他の省庁によって漸次おこなわれている鉄道敷設、水源の利用、産業配置、農林業の開発をふくむ土地利用のためのすべてに相応の政府計画と整合しなければならない。選択はすべて政府の責任である。私が示唆したように、選定は、すべての選定、線引きを政府、議会に責任をもつ都市カントリー計画省大臣の賛成をえる問題とし提起されなければならないであろう。」（パラグラフ 9）と指摘した。

こうしてダワーは、まず「A分野」の「予想される国立公園」として表 2 に示したように、この分野の「10地域の国立公園」を提起した。さらにこの10地域の内、「最初の 6 地域は、最初に指定される地域である。四つの顕著な山地とムーアランドと二つの長く広がった素晴らしい手付かずの岩の海岸線である。」（パラグラフ 9）

残りの 4 地域は、2 番目に指定される地域である。③のダーツムアーと⑩のローマンウォールは、コンウォール侯爵領と建設省の古代記念物サービス局とのそれぞれ共同の調整を求められるであろうと注記されている。⑥のコーニッシュ・コーストの『選ばれた』地域は、a ランズエンド、リザード半島と b ハートランド周辺のハドストウ・ベイからウエストワー

図1 ダワーの10国立公園予定地案



Dower Report, p.11.

ド・フーに近くまで延びた地域である。」(パラグラフ9)

ついでダワーは、「B分野；将来国立公園となる可能性をもつ保留地。」(パラグラフ10)として、12地域を提案した。表3を参照。

ついで「C分類；国立公園とは示唆されない他のアメニティ地域」として「これらの地域は四つのグループ、西部、南西部、南部、東部に区別される。」(パラグラフ11)

表2 イングランドとウェールズの国立公園予定地名

	<i>Approx, square miles</i>
① The Lake District	860
② Snowdonia	320
③ Dartmoor	310
④ The Peak District and Dovedale	530
⑤ Pembroke Coast	100
⑥ Cornish Coast (selected parts)	180
	2, 300
⑦ Craven Pennines (Wharfe, Aire and Ribble)	380
⑧ Black Mountains and Brecon Beacons	470
⑨ Exmoor and North Devon Coast	280
⑩ The Roman Wall	170
	<u>1, 300</u>
	<u>3, 600</u>

Dower Report, p.9.

表3 将来国立公園となる可能性をもつ保留地案

	<i>Approx, square miles</i>
① The Broads	120
② North York Moors and Coast	460
③ Dorset Coast and Heaths	200
④ Berkshire and Marlborough Downs... ..	240
	1, 020
⑤ North-east Cheviots (Till and Coquet)	300
⑥ North Pennines (South Tyne, Wear and Tees)	640
⑦ Swaledale Pennines (with part of Wensleydale)	240
⑧ Howgill Fells (upper Lune)	280
	1, 460
⑨ Merioneth Coast and Mountains (incl, Berwyns)	660
⑩ Plynlimon	400
⑪ Radnor and Clun Forests	420
⑫ Elenith Mountains* (Elan, Towy and Cothi)	440
	<u>1, 920</u>
	<u>4, 400</u>

Dower Report, p.10.

この10の国立公園候補地は、はじめてダワーによって提案されたものであるが、以前からそれなりに話題になった地域であり、面積と位置は若干ずれるが、戦後実際に制定される地域とほぼ一致している。しかし戦後には、⑥コーニッシュ・コーストが国立公園から消え、その代わりダワーの候補地になかったノースヨーク・ムーア国立公園が設置された。

地域選定については、とくに問題はないので、これ以上ふれない。

6) 国立公園の土地所有問題

ダワー報告は、アディソン報告と違って、国立公園の土地所有問題を正面から取り扱っている。

ダワーは「土地所有と国立公園」(パラグラフ71-75)の節で、イギリスの国立公園候補地は、すべて私有化されているので、これを買収して国有化することにはっきりと反対した。すなわち、ダワーは「私は、国立公園におけるすべてあるいは大分の土地の公的買収には反対である。」(パラグラフ72)と指摘した。

ここでのダワーの土地国有化反対論は、あまり論理的に展開されていないが、幾つかの反対理由をあげている。

第1に、ダワーは、この反対論の直前に、「実際、自由な所有の一部の公的買収を除いて、保護すべき公園の数や規模に不自由な制限を加えることになるので」土地の公的買収に反対すると指摘している。つまりダワーは、国立公園候補地が、公的な買収によって成立するのであれば、公有化に反対がありうるから、国立公園の規模や数が減ることになる、だから公的な買収すなわち国有化に反対だというのである。

またダワーは、「国立公園における公的所有は、計画や農業の広範な目的のためには、他の国と較べて大なり小なり望ましくない」(パラグラフ72)と考えた。つまり、アメリカやカナダのような大きな国では国立公園地域から農業を排除できるが、国立公園を国有化してしまえば、イギリスでは国立公園の中に存在する地域の開発計画や農業に大きな支障が生じる

から、決して望ましくない、と考えた。

こうしてダワーは、「私は、公的所有は、大きな国で採用されない限り、本質的に一般的に望ましい条件、あるいは国立公園政策の他のおもな要求を満足させる方法と思わない。」(パラグラフパラ)と結論づけた。

ここでダワーは、アメリカのように国立公園を全面的な公有化・国有化によって成立させる意志を最初から提起していない。公的な買収によって国立公園を設立しようとする場合は、反対があれば、無理強いしないという公的な買収論に立っている。

こうした国有化反対論は、もちろんすでに前項でナショナル・トラストの論客が論じたように、国立公園用地の国有化が困難であるという想定にしたがったものであり、革新的な方法による国立公園の設立を初めから回避する考え方である。

戦時から戦後にかけてのイギリスの社会情勢は、昔のマルクス主義的な表現を借り、革新的な変化をもとめる政治状況になかったと判断すれば、ダワーの国有化反対論はしごく当然であった。

しかし古くからイギリスには国有地化による国立公園論は存在したのであり、安易に無視しえない。したがってあえて言えば、イギリスにおける国有化国立公園の構想も理論的には成り立つし、たとえば国立公園予定地域の農業用地を国有化した上での農業経営、あるいは漸次的な農業の非国立公園地域への移転などによって成り立つのである。日本の場合でも、国有地のための国立公園化を中心に、国立公園予定地内の私有地を買収して国立公園化を拡大する構想も成り立ちえた。日本の場合は、多くの国有地に国立公園を設置したにも拘わらず、安上がりの国立公園を志向したため、私有地の国有化も、国有地、公有地の国立公園のための専用地化が回避された⁽¹⁾。

蛇足であるが、ダワーは「ナショナル・トラストの土地所有は、国立公園にとって問題ない。両者の目的は一緒だから。国立公園行政機関は、ナショナル・トラストの土地所有を否定しないし、買収もしない。」(パラグ

ラフ80)と指摘した。

すでに指摘したように、全般的な国有化政策は、ナショナル・トラストのレゾンデートルを喪失させるのであって、したがってナショナル・トラストは、国立公園の国有化政策に原理的に賛成しがたいのである。

なお、ダワーの国立公園の所有形態についての補足的な意見は、当然だが特別な施設などのための土地の買収を部分的に認めたことは指摘するまでもない。

ただし興味深いことに、ダワーは、最後に「しかし私見によれば、国立公園行政機関は、確かに他の政府機関でなされていないそうした買収を拡大する権限と手段をもつべきである。」(パラグラフ74)と指摘した。このような指摘は、こうした事態が高じれば、国有化が肥大化するとの危険を感じた人たちも少なくなかったであろう。おそらく、ナショナル・トラストのブラウンも、その一人であったろう。多くの政府高官、官僚は、こうした指摘に危惧を抱いたに違いない。

《注》

- (1) 詳しくは、前掲『国立公園成立史の研究』第1部第4章、第5章を参照。

7) 国立公園の管理組織

ダワーは、第2部「国立公園のための行政機関」(パラグラフ83-97)と題して国立公園の管理組織の問題を詳論する。

ダワーは「この報告の第1部をつうじて国立公園政策の作成と実施のための必要な中央機関は、国立公園『行政機関 authority』⁽¹⁾として故意に曖昧な用語で示してきた」(パラグラフ83)と述べ、ここで改めて国立公園の管理組織について具体的な構想を提起した。

ダワーは、「国立公園の目的や要求に満足を与えるための組織」について検討する場合、国立公園にかかわる既存の法体系があるので、あくまで

国立公園のために「特殊な一貫性をもつ全体としての国民の利益と、特殊な利用のための特殊な地域の計画、開発、経営」をおこなうのに「相応しい機関と望ましい権限についての提案」(パラグラフ83)をおこなうとした。

しかしダワーは、この「国家行政機関 national authority」と「各国立公園のための地方行政機関 local authority」という組織を提起し、「本質的に国家と地方の行政機関 authority による共同活動を考慮している」とし、「私は、国立公園行政機関 national park authority は、政府省庁や国立公園内で既存の利害や責任をもつ他の中央機関を排除し、無視するとは言っていない」と指摘する。

さらにダワーは、「国立公園行政機関は、普通の省庁の大臣に責任を負うべきであり、国立公園政策計画の有力な部門として所管大臣は、都市カントリー計画省大臣であることを疑わない」とし、「政府や議会に直接責任をもつ完全に独立した政府省庁であるべきだと言っているわけではない。」(パラグラフ84)とも指摘する。

これが、ダワーの国立公園権力機構についての本質的な主張である。すなわちダワーは、「国立公園行政機関は、『特別』であるべきだ」が、「直接責任をもつ完全に独立した政府省庁」(パラグラフ84)とは位置づけず、つまり後にでてくる論点だが、一行政機関、具体的には都市カントリー計画省の支配下に入ると位置づけたのである。

そしてダワーは、国立公園の管理組織について、機構 commission あるいはサービス局 service という二つの組織を対比しながらつぎのように具体的な説明をおこなう。

国立公園の行政機関の形態には二つの選択肢があると言う。すなわち「一つは都市カントリー計画大臣の一般的な管轄下の国立公園機構 commission, もう一つは、大臣の直接的監督による国立公園サービス局、あるいは省内の局 Sub-Department である。」(パラグラフ85)

ダワーによれば、「二つの組織は、他の国で先例があり、機構 commis-

sion は、カナダ、南アフリカのもの、サービス局 service はアメリカにあり」、後者の場合は、「本質的に独立していて、広大で地域的に高度に組織化されスタッフが直接内務大臣の下で働いている」。そして「私が思うに何れの形も、イギリスにとって実践的であろう。事実、管理組織や専門スタッフその他の分野で、双方の物理的な相違は少ない。しかしながら、計画、開発、管理の面で実施すべき課題の本質を検討するに際しては、機構 commission 形態の方が、より適切となるであろう。」(パラグラフ85)

こうしてダワーは、アメリカの内務省内の国立公園サービス局方式⁽²⁾をとらず、都市カントリー省管轄下の機構 commission 方式を採用した。では、ダワーは、国立公園行政機構 commission をどのような権限をもった組織として提起したのであろうか。

ダワーによれば、「機構 commission は、重要かつ支配的な目的において国家的であるが、形式や応用の面では地方的、地域的でなければならない。計画あるいは計画管理は、選定された国立公園地域に相応の多くの特殊な『計画地域』のために実施されなければならない。」(パラグラフ86)ということである。

要するにダワーの国立公園管理組織論は、アメリカのように連邦制の中で各地に散らばっている国立公園を内務省内の国立公園サービス局という単一の中央組織のもとに支配するのではなく、地方主義の強いイギリスの事情を考慮し、まずは都市カントリー計画省の下に、一つの国家的な国立公園機構 commission、単一の中央国立公園機構を設置しつつも、さらに各地の地方的な国立公園行政機構、local authority を配置して、両者は共同で国立公園を管理していくということである。

そしてダワーは、「国立公園の影響と受け入れのために地方計画行政機関と国立公園行政機関が互いに共同すること、とくに計画設定にさいして共同することが有効であると思われる。」(パラグラフ87)と指摘し、中央と地方の機関の協同を強調した。ダワーは、中央国立公園行政機関の専一的な支配機構に否定的だったのである。

グワーは、「国立公園全体かあるいは個々の国立公園かのそれぞれの地域計画のために、計画行政機関は、一部は国立公園行政機関 authority によって指名された人物と一部は関係する地域・地方行政機関 authority の代表による合同の執行委員会 committee であるべきである」(パラグラフ 87)と提言した。

グワーは、さらに敷衍してつぎのように指摘した。

「大臣が、あらゆる地方計画の指示、調整、監督のために、あらゆる計画、命令、アピールなどに関する調査や決定のために、中央の高度な計画機関として振舞うべきであるということは、計画システムの基本的特徴である。」が、「直接に地方の計画だけでなく、特殊なケースやある地方の怠慢や失敗など相対的に稀な事例に助けたり、干渉したりすることは、明かに望ましくない」、細かな問題については、地域・地方行政機関 authority、地方国立公園機構に委ねるべきだと考えた。これはイギリス流のローカリズムの尊重である。

こうしてグワーは、国立公園行政機関 authority の具体的な課題を提起する。すなわち彼は、経過的な国立公園行政機関を「二つの段階」、第1段階を予備的機構 Commission、第2段階を執行の機構 Commission として提起した(パラグラフ92)。

グワーは、「できるだけ早くスタートするべき第1段階の予備的機構 Commission は、第2段階において要求される機関、行動、財政のための詳細な計画を準備するために、都市カントリー計画省大臣によって任命されるであろう。」「この予備的機構 Commission は、アドバイ的な活動をすべきで、法的な規定を制定することはない。」(パラグラフ92)と指摘した。

第2段階の執行の機構 Commission は、「私見によれば、特殊な法が必要であろう。要求は既存の権力の単なる代表や特殊な応用によるものと見なすことはできない。もっともストレートな進行は、有効な形で機構 Commission を制定し、必要なあらゆる権限を機構 Commission と大臣

に与へ、必要な支出のための財政的な規定をつくる、国立公園法案のような必要な措置を導入することであろう。」(パラグラフ93)

そして「機構 Commission は、都市カントリー計画省大臣によって選ばれた1人の議長と6人から8人の委員 Commissioner から構成される。任期は一定の期間とし、再任は妨げられない」、「本部の十分な管理、専門的、事務的スタッフを除いて、機構 Commission は、各国立公園で十分な資格をもったアシスタント委員のもとで働く若干のスタッフを要求できる。」(パラグラフ94)とした。

ダワーは、「機構 Commission 活動の成功や人気のために、ボランティア一組織、関係専門家の意見との完全な協議、広報的教育的な宣伝などはきわめて重要である。」と強調し、「機構 Commission は、私が示唆したように、関係する広範囲な代表者、経験のあるエコロジストやナチュラリストの国立自然保留地助言委員会、中央国立公園助言委員会を設立し、十分かつ継続的に利用すべきである。」と指摘する。各国立公園、国立自然保留地についても同じ提言をしている。(パラグラフ96)

以上のように、ダワーの国立公園組織論は、一方では、アメリカの国立公園管理組織のように独自の権限を保持したサービス局方式でなく、都市カントリー計画省の監督下に入る機構方式を提案することになった。この方式の提案についての評価は、いろいろと生じるが、1947年法の成立に絡んだ議論としてその節に論じたい。

《注》

- (1) 「authority」という用語は、日本人にとってはあまりなじまない言葉であるが、イギリスにおいては、私的なかつ公的な組織の権力機構、人をさす広範な意味をもつ言葉である。ここでは、国立公園の選定、運営をおこなう権限をもった公的な機関という意味である。ここでは、authority = 行政機関、時には自治体と訳しておきたい。
- (2) アメリカの国立公園サービス局については、近々発表する論文を参照されたい。

8) ダワー報告の一般的な評価

以上のように、ダワー報告の国立公園論は、イギリスにおける国立公園論のうちで、1949年の国立公園法以前の、あるいはその準備作業としてのホブハウス報告に先立つもののもっとも詳細な、かつ完成されたものであった。

すなわち、ダワー報告は、アディソン報告が提起した問題を継承すべきものは継承し、拒否すべきものは拒否し、訂正すべきものは訂正して、ダワー報告に先立つさまざまな意見を集大成したものであった。

それは、またこれまでの国立公園設立運動が抱えていた各種の国立公園観を集約するものであった。すなわちダワーは、強力に自然保護を要求するエコロジー派、イギリス・エコロジー協会、自然保留地促進協会、その他の自然保護団体の要求をも取り入れ、野生生物の保護を国立公園の2大目的の一つに位置づけ、またリクリエーション派、コモンズ保存協会、ランブラーズ協会、その他のランブリングやその他の野外レクリエーション団体の要求を受けて、アクセス網やレクリエーション施設の設置、確保を国立公園の2大目的の一つとして明確に位置づけた。

さらに報告書は、農村保存評議会の要求を入れて、農村を保護することによって、農村が抱えている野生生物と自然風景を保護し、全体として自然を保護しようとした。あるいはナショナル・トラストの要求を入れて、カントリーサイドの自然、歴史遺産や遺蹟を保護し、それを国民に開放していくことを国立公園の目的に取り込んだ。

ダワー報告は、イギリスの特殊な地理的、歴史的、社会的な事情を考慮して、アメリカの国立公園を形式的に模倣することなく、イギリス独自の国立公園の特殊型を提言した。

こうしたダワーの国立公園論については、管見するかぎりであり詳細な評価がなされていないように感じられる。

たとえばエバンスは、「1945年5月のダワー報告は、『カントリーサイドにおけるレクリエーション計画の基礎的な案であるだけでなく、想像豊か

にして専門的でかつ幅広い知識に満ちた文書と評価されてきた。』』と述べるにとどまっている。

『国立公園法40年史』は、「ダワーは、アディソンと違って、片やレクリエーションと片や自然保護のための二つに分かれた国立公園の必要性を受け入れなかった。彼は、大衆アクセスは野生生物と風景保護にとって正しいものと考えた。」

「ダワーは、単一の準備的な国立公園行政機構の設立を提案し、この行政機構は「高い質と専門的な資格をもつ要員をかかえ、本質的独立性と恒久的な機構をもった機関であり、国立公園の本質的目的である風景、農業、レクリエーションの価値を守るために大衆によって守られるべきである」と位置づけたが、「1945年に公表された時に複雑な都市カントリー計画システムを導入しつつあった政府にとっては、あまりにも議論の多いものであった。」と評した。p.48

私のダワー報告への評価は、第1に、基本的には、これまでの国立公園についての論議を一つの体系的な理論にまとめたことの意義は大きいということ。第2に、国立公園の概念を明確にしたことである。私は、ダワーのように自然保護とレクリエーションのためという二つの目的を並列的に設定する概念規定に必ずしも賛成ではないが、しかしそれにも拘わらず、自然保護を強調し、そのためのシステムを管理機構の中にしっかりと提起したことに大きな意義を認めたい。

ダワーの提案は、イギリスの国立公園が、守るべき自然が少ないにもかかわらず、少ない自然、人工的な自然を積極的に守ろうとする思想、システムを作り出す理論的基盤となっていると評価しなければならない。

日本と同じように、イギリスの国立公園は、いわゆる土地の国有化に基づかず、私有地をふくめたゾーニング・システムである。日本の国立公園の自然保護システムの甘さをこの地域制にあると考える説もあるが、私は必ずしもそう思えない。イギリスのように、地域制をとり、しかも国立公園の目的にはっきりと自然保護と並列的にレクリエーションをおいている

に拘わらず、イギリスの国立公園の自然保護への意気込みは、日本の比ではないからである。

ダワー国立公園論の個々の論点とホブハウスの報告や1949年の国立公園法との関係については、「戦後イギリスにおける国立公園法の成立」と題して章をあらため論じることにはしたい。

The Formation of The ideas of National Parks in England and Wales (3)

Nisaburo MURAKUSHI

《Abstract》

This abstract deals with two papers that researched on The Formation of The ideas of National Parks in England and Wales (2) and (3).

The paper titled The Formations of The ideas of the National Parks in England and Wales (2), makes clear the ideas and discussions devoted to parks in England and Wales from the beginning of the 20th century to 1930. For example, at the beginning of the 20th century, National Trust insisted on the necessity of establishing national parks in England and Wales similar to the parks already existing in the U.S. A.

In 1929 the Labour Government of the day set up the Addison Committee on national park, with the aim of preparing for the establishment of National Parks. Shortly thereafter, in the 1931, this committee published a report, proposing the necessity of for instituting national parks in a national British style. Because of the Great Depression, the of recommendations in the Addison report were never accepted.

Meanwhile, however, there was a marked increase in arguments favoring the establishment of the National Parks for the nature conservations. AT the same time, movements arose that encouraged the opening of national parks as sites for public recreation.

The paper titled The Formations of The ideas of the National Parks in England and Wales (3), clarifies the ideas and discussions of national parks in England and Wales, from 1930 to 1945.

In 1936, numerous kind of the voluntary bodies joined forces to form

the standing Committee on National Parks, which then took action, attempting to coordinate all interests of the participating bodies.

This standing Committee proposed some potential National Park areas and possible National Parks organizations for their management. Due to the outbreak of the European war, these proposals were shelved.

In 1942, the Minister of Town and Country planning requested John Dower to study the problems relating to the establishment of National Parks in England and Wales. Although he did not make an immediate response to this request, in May 1945 he succeeded in published a report expressing the visionary ideals of national park establishment and epitomizing the contents and numerous ideas presented in previous reports.

Although the Dower reports was not accepted by the Government, Dower's work is widely recognized as the foundation and basic framework for the National Parks Act of 1949.