

「日本の国立公園」論・序論

KIKUCHI, Kunio / 菊地, 邦雄

(出版者 / Publisher)

法政大学人間環境学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

人間環境論集 / 人間環境論集

(巻 / Volume)

9

(号 / Number)

1

(開始ページ / Start Page)

13

(終了ページ / End Page)

23

(発行年 / Year)

2008-11-30

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00006151>

「日本の国立公園」論・序論

菊地邦雄

はじめに

「日本の国立公園」について考えていく。

日本の国立公園、2007年11月に日光国立公園から尾瀬国立公園が分離拡大し、全部で29国立公園、国土（陸地）の約4.8%を占めている。これに自然公園体系としての「国定公園」及び「都道府県立自然公園」まで加えると14.3%の面積となる。すべてが自然の保護・保全のための保護区と仮に考えるなら、世界でも、特に先進国の中では傑出した割合である。これだけの面積というのは、多少なりとも自然環境の豊かさの残る地域に行けば、周りに見渡す尾根筋、河川、海岸等のかなりの部分が何らかの自然公園だったりするイメージである。

しかしこの「日本の国立公園」制度、世界の国立公園と比べてみれば、自然環境の質も制度も管理の仕方もすべてあまりに違う。悪いということではない。USAほかの常識的、一般的な国立公園が理想的というのであれば、わが国の国立公園制度は、制度的には異端といえる。が、その割には拡大し存続し続けていることを見ると、いわば「未完の成功作品」という表現もできるかもしれない。

この制度の成り立ち、展開を考察してみると、いわば「フロック」として「誤算と想定外の展開」の連続であった。よくも今まで続いている、と言えなくもない。そこで国立公園を中心とする我が国の自然保護政策のこれまでの展開を、改めて行政論的に検証し、そしてさらに将来構想について考察していくこととする。

この原稿を書くきっかけは二つの論文にふれたことに始まる。

第1は法政大学経済学部名誉教授の村中仁三郎氏の著「国立公園成立史の研究—開発と自然

保護を中心に」（参考資料1）を読み、経済学を専門とする筆者が膨大な古文書を読み込み、国立公園などを専門分野とする多くの者が圧倒されるこの大部の好著を読んだことに始まる。永年国立公園を含む自然環境保全分野の行政に携わってきた筆者としては、ただ感心するのみであった。ただ、歴史的な展開を紐解かれている点については、もとより異論があるのではないが、ところどころに散見する氏の意見、特に行政展開に関する解釈については筆者の行政的経験と判断からは多少の異論がある。が、改めてこの問題について筆者の考えを取りまとめたという意欲をよみがえらせてくれた書であった。

もうひとつは最近改めて読んだ論文「地域性国立公園制度の検証（前編）」（参考資料2）である。国立公園行政の大先輩であり、千葉大学園芸学部の教授として学問的立場からも、また財団法人国立公園協会の会長としての行政をサポートする立場からも永年この分野の理論的リーダーであられた池の上容氏の論文を読んでみて、いささか疑問を感じたこととそれに対する解答あるいは解釈を自ら行ってみようと思ったからである。

疑問を感じた点とは以下の二点である。

*「地域性の国立公園」について、池ノ上氏ご自身が疑義を持たれていたこと。

*「地域性についての研究がほとんどなされていない」と明言されていること。

まさにこの行政の創設当初期から当事者であられた氏が、正直に言われていることに改めてショックを覚えた（最初に読んだのはずいぶん昔のことである。その際いかなる感想を持ったかについては、定かに記憶がないが）。少なくともこのシステムで行政を推進している以上、担当する者は常に正しい（修正点があることは認

めつつも) と思って従事しているものであり、公然とは言ってはいけない意見であると思っていたからである。

とはいえ筆者自身わが国の国立公園を自らの仕事としてきたものの、次のような疑問は常に持っていた。

*創設時になぜ「地域性の国立公園」と呼ばれるこの制度に落ち着いたのか。

*いかなる「将来展望」を持っていたのか。

*なぜ「地域性国立公園」という呼び方をしてきたのか。

一方で、理想ではなく現実の「行政」を進める上では、妥当と考えられる手法であると思いつつも、

*国立公園内の保護の徹底と利用者のコントロールをより適切に進めるには、何らかの手法を追加する必要があること。

*広大な地域に規制をかけていく制度であり、地域の人々の民意をいかに吸収し繁栄させていくにはどうしたらよいのか。

*地域の繁栄と住民の生活の向上にいかなる貢献が可能か。

この国立公園制度は、かねてよりアメリカ等のいわゆる「営造物制の国立公園(管理者たる国が土地自体を所有しているタイプ)」にくらべ、保護は徹底されず、開発への対抗力は弱いという批判を受け続けてきたことは事実である。とはいえ現在も自然公園法のもとで大きく拡大され運営されているのである。

そしてあらためて文献を読み解いていくと、

*国立公園法が成立したことの唐突さ、

*「地域性」というシステムで成立したことの説明不足、

*施行後の数々の社会変化とこの制度の初期設定条件の大変化(代表的なのは戦争へ突入と敗戦であろう)、

*にもかかわらず自然公園制度への幅を広げかつ指定面積を大幅に拡大している、
というかなり不思議な制度なのである。

また、地球環境自体が問題となっている現在、時代にあった「自然保護」、「生物多様性保全」

といったあり方を考える時、広い地域の自然環境の保全が可能となる現行制度を生かすことは重要である。対象と場所を考えて使えば極めて有益な制度でもあるのだから。

が、一方で[世界自然遺産]に見るような国立公園の中のさらに象徴的「自然保護区」が出現している以上、「地域性国立公園」を生かしつつも既成事実を引きずられない新たな制度設計も必要があると考えている。これらを考えることにより逆に「地域性」による自然環境保全システムの補完、強化策が推進されるのではないか。

なお、本論は日本の国立公園制度の創設と運用についての解釈、問題点の考察、今後のあり方についての提言を含む評論としてまとめている。

1. 国立公園が自然保護の中心

「自然保護」という言葉とニュアンスは、今日ある程度の共通認識はできているのではないかと思う。筆者はこの説明、特にどういう風に展開してきたかを説明するのに「自然保護の三大発明」という自作の表現を使っている。この「三大発明」とは、①「国立公園」の創設、②「ナショナル・トラスト」の創設、③「レッドデータ・ブック」の発表である。

①「国立公園」の創設は、いうまでもなく1972年にUSAでイエローストーン国立公園が世界で始めて指定されたことをさす。自然保護のために区域を限って何らかの活動をするということについては、もっと古い時代からもあったかもしれないが、一定の広大な区域を国が指定して保護し始めたのは、まさにイエローストーンがスタートである。そして自然保護の最も有力な手段である区域を区画して保護するという保護区は、国立公園、自然保護区、サンクチュアリー等々のさまざまなタイプに広がり、今日世界中に10万ヶ所以上に広がってきている。(表1、表2参照)

②「ナショナル・トラスト」とは、1895年に英国で創設された文化財と自然の保護のた

表1 IUCNの自然保護区の類型 (参考資料4から自作)

類型	英語名	日本語名	簡単な定義
I a	Strict Nature Reserve	原生自然保護地域	主として原始性の保護のために管理される保護地域
I b	Wilderness Area	原生地域	主として学術的な目的のために管理される保護地域
II	National Park	国立公園	主として生態系保護とレクリエーションのために管理される保護地域
III	Natural Monument	自然記念物	主として特異な自然物を保全するために管理される保護地域
IV	Habitat/Species Management Area	生息地/種管理地域	主として管理介入を通じた保全のために管理される保護地域
V	Protected Landscape/Seascape	陸域景観/海域景観保護地域	主として陸域景観・海域景観の保全とレクリエーションのために管理される保護地域
VI	Managed Resource Protected Area	管理資源保護地域	主として自然生態系の持続可能な利用のための保護地域

表2 自然保護区の類型別箇所数・面積 (参考資料5から自作)

類型	箇所数	%	面積 km ²	%
I a	4,731	4.6	1,033,888	5.5
I b	1,302	1.3	1,015,512	5.4
II	3,881	3.8	4,413,142	23.6
III	19,833	19.4	27,432	1.5
IV	27,641	27.1	3,022,515	16.1
V	6,555	6.4	1,056,008	5.6
VI	4,123	4.0	4,377,091	23.3
類型 不能	34,036	33.4	3,569,820	19.0
計	102,102	100.0	18,763,407	100.0

めのNGO団体である。この団体は英国では民間としては最大の土地所有者となるほどに多くの保護対象の土地と物件を所有しているが、政府の金ではなく一般の会員の会費を主とする自己資金ですべてをまかなっているところが特色である。団体自体は法律によりいくつかの権利と義務が付与されていて、その存立自体は守られているが、運営自体に公的な資金は投入されていない。会員数は今では300万人を超えている。ナショナル・トラストをあげているのは、自然保護における「参加」の重要性を説明するためである。国や地方政府が自然に取り組むのはもとより重要ではあるが、結局は多く

の市民の理解と協力がなければ不可能であり、その意味から「参加」の意味は大きいのである。¹⁾

英国にはNTよりもっと古くから活動している団体はたくさんある。が、多くの会員がいてかつ自ら土地や建物を所有している団体は他にはない。また、他の国では英国のナショナル・トラストと同様の活動をする団体があっても、英国ほどに大きくなっている事例はない。その点でもユニークである。²⁾

- ③ 「レッドデータ・ブック (RDB)」とは絶滅の恐れのある動植物の種のリストであって、生物学の成果である科学的なデータが今日自然保護と完全に一体化していることの象徴としてあげているものである³⁾。また1960年代に世界的な広がりを見たエコロジー運動も生態学がベースとなっており、それがUSAの「Wilderness Act」となっていたのも事実である。ただRDBをあえてあげたのは、トキやコウノトリに見るように、生物多様性の減少といった今日的課題にまで結びつけたのはまさにRDBであり、極めてわかりやすいので取り上げている。もとより国立公園をはじめ天然記念物、鳥獣の保護等であっても希少性、生息地の限定性等について生物学や地理学の知識と結びつ

いているのは当然である。

以上が「自然保護の三大発明」であるが、実はこれはもうひとつ「自然保護のトレンド（史的展開）」を説明するための指標でもある。つまり初期の段階の自然保護の対象は、極端に言えば、「珍」、「美」、「大」が主たる保護対象であった。「珍しいもの」、「美しいもの」、「雄大なもの」は、物見遊山や趣味の対象であり、自然保護自体が生活とは切り離された面を多分に持っていたところから始まっている。それが人口の増加と地球規模での開発と大量のエネルギー利用を背景として、地球環境問題として温暖化やオゾン層の破壊などが解決を求められる時代となり、現代における自然保護の対象は、上記のようないわば古典的課題も包含しつつも、生物多様性の保全という地球の緑と水の維持という生物の生存に欠かせない根源的な課題にまで広がってきている。

以上は極めてラフに自然保護の流れを説明したのであるが、ともあれ自然保護の最大の道具は「国立公園」であり、その展開としての「自然保護区」である。日本では特に国立公園を含む自然公園が、面積的にも中心である。

ところでこの自然保護区は世界中でどれくらい指定されているであろうか。これについてはIUCNのWCPA⁹⁾が表1のような類型わけをしており、それに基づき発表されている2003のUNリスト（表2参照）によると、陸上のみで10万箇所以上、およそ19百万平方キロにおよぶ。ちなみにこの面積は、大体日本の国土の50倍ほどの広大なものである。

国立公園に始まった「自然保護区」は、今や自然保護の最大の手段である。その内、国立公園には「利用」が存在するという一方で、利用者や地元関係者に経済的価値を付与する特徴があり、それゆえにより親しまれているといえよう。勿論それゆえに保護上の問題が生ずる可能性も包含しているわけであるが。

2. 日本の国立公園の特徴（日本の国立公園は国立公園か）

さて日本の国立公園について、その特徴を簡単に説明し、後に述べるいくつかの論点の設定につなげることにする。

すでに記したとおり国立公園は1972年にアメリカ合衆国において指定されたイエローストーン国立公園から始まるが、それはアメリカの西部開発史の一場面としての側面と理解されている。当時のアメリカ合州国の広大な領地のほとんど全部が、連邦政府の所有する国土となっており、その後の国有地の歴史は、放漫で無計画な売却の歴史である。⁵⁾そして売り払いの対象から、とくに価値のある一定の土地を除外し、売却を保留して保全する措置がとられるようになったのである。まず最初に除外されたのが「国立公園」であり、1872年、特別法によってイエローストーンが世界最初の国立公園に指定された。⁶⁾

このように設置された国立公園に不可欠な二つの重要な概念は「壮大な自然景観 monumentalism」と「経済的無価値 economic worthlessness」であった⁷⁾。ここでいう「経済的無価値」とは、農地への開発性、開発可能な資源の存在、その運搬の可能性等であって、今でいう環境のよさ、風景の美しさとかを意味してはいない。

そのようなところを極めて美しく雄大、また珍しい風景、ということで残すとすれば、いまでいうツーリズムに価値を求めるのは当然であったろう。事実国立公園創設運動のスポンサーは鉄道会社であった。⁸⁾いずれにせよその後の社会の変化に応じて、場所に応じてではあるが、常に産業的開発およびレジャー的・観光利用の両面から脅威にさらされてきた。それが国立公園なのである。この国立公園が世界に広がり、保護対象と保護の仕方を変え多くのタイプの保護区へと発展していったのである。⁹⁾

さて日本の国立公園である。日本の国立公園については、次のような開発優先あるいは保護が徹底されないというような説明が常になされる。

「欧米先進国の国立公園においては、徹底して

自然が保護されているが、日本の国立公園では、指定された地域の自然、風景、歴史遺産の徹底した保護の規定をいちじるしく欠いているために、つねに産業的開発およびレジャー的・視光的利用の両面から脅威にさらされてきた。」¹⁰⁾

「なぜ、日本の国立公園は開発の脅威にさらされるのか。レジャー・観光先進国では聞いたことがない。」¹⁰⁾

「しかし、法律とその運用の実態は「景観の保護利用」とどまるものが大部分である。」

「自然公園法は、自然を利用するという考え方を中心としている。」¹¹⁾

たしかに日本の国立公園制度は、USAの国立公園に較べれば、まるで違う。でもそれがなぜでき、なぜそれしかできなくて、なぜそれなりの存在感を示しつつ現在まで拡大しつつ存続しているのだろうか。

実際のところ世界にはさまざまな国立公園の「形」が存在する。共通しているのは、

- ・雄大にして美しい自然の景観を有する、
- ・国等公的な機関が指定し、責任を持って管理する、
- ・利用者がいて、楽しんでいる、

ということである。この国立公園は次のような観点により、いくつかのタイプに分けられよう。

- ・指定や管理が「国」によりなされているか、「地方」（主として「州」の場合がほとんどである）か、
- ・国立公園地域内の土地を国等指定し管理する者が有しているか（一般的に「営造物型」という）、私有地等をも含む地域を指定しているか（「地域性型」）、

表3は国立公園のタイプを簡単に現したもののだが、「営造物型」とはいても州が主体の国もあり¹²⁾、すべてがアメリカタイプなのではない。また「地域性型」といっても、日本と英国が代表的であるがこれまた法体系がまるで違う（この点については後に詳述する予定）。

ところで国立公園において常に存在する「利用についての観点」を含め、山村は次のように分類している。¹³⁾

表3 国立公園のタイプ分類（著者作）

	国	州等	私有地を含む
指定	A C D	B(豪、マレーシア等)	
管理	A C	B D	
土地	A(USA他)	B	C(日本) D(英国)

「2 自然の保護と利用」という観点からすると、自然公園制度については次の三つのタイプが考えられる。

①自然資源保護型

すぐれた自然資源に注目して、これを保護することを中心に公園を作る制度。

都市から離れた山間地に設けられることが多い。

スイスやスウェーデンの国立公園は、この型に属する。

②自然利用型

人間が楽しんで利用するために、各種の施設などを設けて設置されるもの。

都市公園などが、その典型である。

日本の自然公園は、これに属するものが多いといえよう。

③折衷型

自然の生態系や景観などを保護しながらレクリエーション利用にも資するもの。

アメリカの国立公園は、どちらかというところこれに属するといえよう。」

この分類について否定はしないが、実際にはそう単純に割り切れるものではないと思う。①のタイプを除けば、いずれの国の国立公園も地域の中の土地利用計画を作り、それに基づいて「保護すべき区域」と「利用を含む地域（程度の差がある）」を区分し、運用・管理しているからである。また時代とともにこの保護と利用のありよう、バランスが揺れ動いているのである。特に日本の場合には「地域性」という制度ゆえに、上記の①と②の両立に四苦八苦し続けてきたのは事実である。

「日本型地域性の国立公園」というタイプ（特にイギリス型との違い）は、作られたときから現在に至るまで、大きな社会の変化の時代をくぐり抜け現在に至っているわけだが、さほど強い制度ではないにもかかわらず、区域と核心部

の自然の状態についてみれば、およそ指定時の状態を保っているのは考えようによっては奇跡的とも思える。こんなに特徴的な制度を持ち維持し続けている国は世界になく、世界の奇跡（又は異端）といえるかもしれない。

たしかに日本の国立公園制度は、USAの国立公園に較べれば、まるで違う。でも「日本の国立公園」がなぜでき、なぜそれしかできなくて、なぜいまだにそれなりの存在感を示しつつ今も存続しているのだろうか。また戦後「自然公園法」へと発展し、一時期に（高度成長期など）多くの国立公園、国定公園などが指定され、拡張された。

さらにその後、過度の開発による自然破壊と公害に対応するため環境庁が設置されるや、自然公園行政が自然保護行政の中核に位置づけられ、「日本の国立公園」は自然保護のシンボルのように考えられるようになった。制度はまったく変わらないのにである。そして本質的には、「日本の国立公園」は、前述の①タイプにも②タイプにも即応するようなシステムではないのに、それらを理想と考える人々からはきわめて保護が弱いと非難され始めた。完璧な「自然の（あるいは生態系の）保存」が国立公園の保護のあり方とするならば、（現実にどこの国立公園でもそれは難しい課題だが）、日本の場合は最も強い規制である「特別保護地区」に指定したといっても、管理者が土地を有していない以上完全ではない。

このように何ゆえに「日本型地域性の国立公園」は、こんなにも時代時代に応じて、対応することができたのであろうか。かくも特徴的な制度は世界に例はないのではなかろうか。この点がまさに本論の本編を通じての論点である。

論点①：なぜ「地域性の国立公園制度」が選ばれたか。
この制度で国立公園の維持が可能と考えた理由は何か。

ではなぜこうした制度が選ばれたのであろう

か。詳しい説明は本編に譲るが、「国有地型の（営造物）国立公園」ができなかった理由を簡単にいうなら、

- *日本は歴史が古く、広く農山村が広く分布している、
 - *林業を主とする多くの産業が立地している、
 - *土地利用が複雑かつ重複している、
 - *土地は財産であり私有地の買収や用途の転用は困難である、
 - *国有地も用途が決まっている、
- 等々である。

それゆえに「地域性型」が選ばれたわけであるが、国立公園法が制定されるまでには、いくつかのステップを経ている。

まず明治44年の「日光山ヲ大日本帝国公園ト為ス」請願という国会への日光町長からの請願をきっかけとする第一次国立公園創設の運動があったが、政府の「財政上の問題あり」という見解で一端収束した。この時点では、日本もアメリカ型の国立公園を目標とし、その可能性を考えていたからこそこういう判断が出たに違いない。

しかし、昭和6年、ある意味ではそれまでの政府の考え方を換え、つまり国立公園のありようを「地域性」という地域計画の手法をベースとする「景観保全地域」的国立公園として突然「国立公園法」を成立させた。この間国立公園制定の運動は、実は地方の候補地を巻き込みながら続いていた。そして成立に際しては「国際観光振興に貢献するひとつの手段」、という新たな目的を加えてもいた。この際の制度設計の中では、アメリカ型では日本では永久に国立公園はできないというあきらめと割り切りがあったに違いない。と同時にこの「地域性型」であっても、当時予定されていた12箇所ほどの国立公園予定地であれば、十分とはいえないまでもある程度は保護が図れ（水力発電等の開発とは聞える）、なおかつ地域が望む観光的開発が進められる、という割り切りもあったに違いない。そのころ現在の意味での自然保護（「生態系のそのままの維持」といったこと）は考えられてはいない。そういうことから当時同様に内務省で「地域性」を取り入れつつ制度化されていた「史蹟、

名称及び天然記念物保護法」、「都市計画法」を前例として制度設計したのではなかろうか。他の方法では実現することは困難と考えたのである。かくて「地域性」という「日本型国立公園」が成立した。ともかく「作る」ということが先決であり、この時点では、この方式でしか成立し得なかったに違いない。

それにしても「国立公園法」の条文は簡単にできている。明治憲法下の日本で、強い権限と広い行政権を持っていた内務省による、地方行政も握っていた内務省のための法律とも考えられる。そこには、

*「国立公園の数は限られている」、
 *「そんなに大きな面積にならない」、
 *「国有林も地方も開発されれば喜ぶ」という前提と、

*「私有地についてはあきらめてもらう」、
 *「が、あまり大きな面積は指定しない」、
 *「規制は基本的にはしない」

という割り切りがあったのであろう。ともかく「スタートさせる」ことが先決であったに違いない。

また運用管理に何が必要か、どこまでやるかもさほど準備があったとも思えないし、深い考察がなされたようでもない。「……当分地方に管理させる」¹⁴というような記述もあるくらいである。

このように現在ではまったく考えられない行政システムと背景の下でこの制度は始まり、そしてその後根本的には大きな変更もなく現在にまで生き続けている。

3. 国立公園成立後の周辺事情の変化

「日本の国立公園」制度は、明治憲法下の内務省という官庁において考え出された、当時「実行可能な制度」であった。そして始まった「日本の国立公園」制度、行政としてどこまで運用上の制度設計がなされていたのかについてはよくわからない。伊藤武彦の「国立公園法解説」や田村剛のその時代の著作を読んでもよくわからない。そして国立公園誕生からまもなく時代はますます不景気に、そして戦時体制、さらに

戦争へと突入する。国立公園どころではない。

そして敗戦。GHQによる統治。新憲法の成立による主権在民の民主主義国家への変貌、と大きく社会の構造そのものも変わっていった。そして新憲法が成立し、戦後の社会は民主主義へ、中央集権から地方分権へとがらりと一変した。

そのころまだ中途半端な制度であった「日本の国立公園」は、厚生省において再スタートを切った。世の中それどころではない、という時代であり消えていても不思議ではなかったろうが、GHQ、占領軍の事実上の中心であるアメリカが国立公園発祥の国であった、ということも好運であった。日本の国立公園は12の国立公園を指定しただけ、という状況で再スタートしたわけだが、この制度が如何に大きな社会の変化を乗り切ったか、あるいは流され続けたのか、いずれにせよ制度設計時点に計算した背景はほとんどすべてなくなったり、変わったにもかかわらず存続しえたのはいったいなぜなのであろうか。まして人の命にかかわるような課題ではないのに、国民と国家にとっての未曾有の危機をやりすぎし、その後復活、拡大したのは、それは制度自体が「実体のない、悪影響もない、架空（バーチャル）な制度」だからではなかろうか。つまり地図上の制度であって、土地などの財産（あるいは資源）を有しない制度であったからではないか。

これらのことについての具体的な分析は本論にて行うこととするが、ここでは「日本の国立公園」行政の周辺での出来事、この制度の根幹にかかわるような想定外の（成立当時の制度を設計した人々から見た場合の）出来事をあげておく。

A 戦前（国立公園法制定前後から終戦まで）

ア 史蹟名勝天然記念物法の文部省への移管（昭和3年）

単なる保護はこっちの法律に分担してもらう予定だったのではないか。

それが文部省に移ってしまった。

イ 国立公園行政の厚生省への移管（保健課と共に）、内務省からの切り離し。

内務省の力とシステムを前提とした制度なのに厚生省に移ってしまった。戦前はまだ内務省と一体的ではあったろうが。

ウ 戦時体制に、そして戦争へ

まだ制度設計が完了していなかった（特に管理体制の構築は未完であった）国立公園行政は中断を余儀なくされた。この時期国立公園行政はほとんど消滅したに等しい。

B 終戦（敗戦）以後現在まで

すでに戦後50年を超えた。国立公園の歴史を考えると、国立公園法制定後14年で終戦、最初の国立公園が指定されてから11年で国の制度がすべてがらっと変わったのである。指定はされたが、実感的にほとんど国立公園らしい体制や管理と利用のための整備もほとんどなされないまま、戦争に突入し、国立公園行政は停止したまま敗戦、そして戦後の混乱期に厚生省で再開された。

この時期以降現在までの国立公園の周囲のおおきな出来事を考えると、次のようなエポックが考えられる。

ア 終戦以後（1945から）

敗戦、国土は縮小し、多数の人々が引き上げてきて、各地で開拓が始まる。また復興をめざし資源開発（特に水力）に力点が置かれ、国立公園内の河川にも開発圧力が増大した。

昭和21年には新憲法が制定され、根本的な国の体制が変わった。特に地方が国から離れ分権化が図られたことは、中央での内務省解体とともに、国立公園行政にとっては（すでに厚生省に移ってはいたが）大きな後ろ盾を失った。地方が国と切り離されたのは、当初の制度設計から見れば大きな変化だった。

もうひとつは統合新国有林の成立とその独立採算制（特別会計）の導入である。後々の影響を考えれば、実は一番大きな変化はこれではないか。戦前の国有林とは、根本的に違うのである。戦前は本州を中心とす

る農商務省のひとつの局（山林局）だったのが、北海道の内務省所管の山林、さらには皇室が所管していた御料林をも合体し日本の山林の3割を占める巨大行政が発足したのである。しかも特別会計ということで独立採算制度となったので、後日のがむしやらともいえる開発業者（乱開発を含む）的事業展開に進み、さらには破綻という道を歩んだその歴史は、国立公園行政から見れば調和、抵抗、妥協、あきらめを使い分ける苦しい行政運営として影響をこうむるのである。

一方国立公園の制度の根幹は最初は変わらずに再開し、伊勢志摩国立公園の新規指定や琵琶湖等が準国立公園としてに指定されるなど進展していった。行政はむしろ拡大したのである。

イ 自然公園法への改正（1957から）

昭和32年自然公園法が成立し、国立公園法時代が終わった。国立公園のみだったのが、国定公園、都道府県立自然公園が制度化され、自然公園システムが制度的に整備された。この際それまでの「準国立公園」が国定公園に変わった。この新法制定の目的は、国民主権の民主主義を柱とする、日本国憲法に対応するような条文も付け加えられた。²⁾

ウ 高度成長期（1960前後から）

経済復興から高度成長へと続いた時代である全国的に開発とネットワーク（新幹線や高速道路等）整備が進められ、国民の所得も増えたが、その反面全国各地での大気汚染、水質汚濁等公害が発生したり海岸線の埋め立て、山岳地域での観光道路整備と観光開発、ゴルフ場や別荘地の大規模な拡大等による自然破壊が問題になった時代でもあった。

この時代観光開発が地方の国土整備のひとつの手段と考えられるようになり、国立公園等自然公園が面積的には大幅に拡大したのである。しかしながら地域制国立公園（国定公園も）の弱さを露呈したのも事実であり、多くの観光道路、別荘地開発がなさ

れたり、国有林の拡大造林政策により影響を受けた。ただし、制度的には許容せざるを得ないシステムだったのである。

エ 環境庁への移管（1971から）

急激な高度成長のひずみともいうべき深刻な各種環境問題に対応するため、昭和45年にいわゆる公害国会が開かれ、各種環境関連法が成立した。そして積極的に対応するため環境庁が昭和46年に設置された。ここに自然保護行政がスタートすることになったのだが、国立公園行政は当時最も大きな自然環境保全型の行政であったため、主役としてそっくり環境庁に移管した。ここに制度発足以来「保健行政」の一部であった国立公園行政は、移管とともに「自然保護行政」へと目的を変え、開発に対応するだけでなく、当時世界的であった「エコロジー・ブーム」にも対応することが求められた。各種自然保護団体、マスコミ、一部の政党等に背中を押されたのである。

その直後象徴的な成果として尾瀬沼縦断道路や大雪山縦貫道路の中止（公園計画は後日廃止）、国立公園内のゴルフ場は認めない、等があった。

しかし国立公園などの制度自体が変わったわけではないのである。まさに変幻自在の対応力といえる。が、多くの地元関係者からはこの大きな方針変更についての不信があったことは事実であり、この後しばらくしてから国立公園や国定公園の指定はスピードダウンしていくこととなる（もっとも国土のかなりの部分がすでに指定済みであったとも言えるのだが）。

オ 地球サミット（1992から）

環境問題は個別、各国内の問題から地球規模の問題へと広がっていった。人口の増大、エネルギー使用の増加、豊かさと貧困の格差の拡大などを根本原因とし、酸性雨、オゾン層の破壊、さらには温暖化問題へと広がり、一方で種の絶滅、熱帯林等の生態系の破壊、土壌の劣化などが続々と問題になってきて、解決の目途もほとんど見えな

い。この地球環境・生物多様性の保全の時期（現在）は、自然保護も国際的に展開されており、ラムサール条約、CITES（ワシントン条約）、世界遺産条約、生物多様性条約等が積極的に運用され、国内の保護・保全にも影響を及ぼしているが、依然として日本の保護区の中心は国立公園であり、法改正によりその目的に「生物多様性の保全」を平成14年に追加している。¹⁵⁹

この間「種の保存法」に基づく「生息地等保護」などが新設されているが、いずれも「地域性」を踏襲しており、国立公園で始まった制度が、他方にも影響を及ぼしているといえる。¹⁶⁰

論点②：「地域性国立公園」は、なぜ大きな社会の変化の中で生き続け、拡大し続けられたのか。

このように「日本の国立公園」制度は、本質的には戦前のシステムを受け継ぎ、ゆるやかに新たな対策を追加しつつ、いろいろな地域を飲み込み面的には大きく発展してきた。もしも、「日本の国立公園」制度が、あまりにがちがちな厳格な制度だったら消えていたかもしれない。あるいはもしも土地も所有する「営造物型」の国立公園だったら、小さな国有地の範囲内に限定されていただろう（スイスのように）。

「日本型国立公園制度」がここまで続くのは、よっぽどいい制度・よくできた制度なのか？

よほど身軽で世の変化に合わせやすかったのか？よくも続いた、と考える。

4. 現在も進む変化への対応、今後の展開

以上 今回は「地域性型」という「日本型国立公園」の成立と、その後の社会の大きな荒波の中で生き続けてきたことの概要を示した。

しかしこの制度に頼ったまま今、そして近未来におきるであろう大きな変化に、これまで同様柔軟に対応していけるのであろうか。今こそ変わるべき時なのではないか。法律に基づくひとつの行政の仕組みは、そんなに簡単に変われ

るものではないのはわかりきっている。が、筆者がこの制度の存続に危機感を抱く要因（予測を含め）は次のような事柄である。

A 国内の社会問題

ア 既に起きている問題

(ア) 地方分権と都道府県自治事務により自然公園システムの分断 (2000年)

(イ) 地方におきている大きな変化

人口減少、高齢者人口の増加、少子化、財政赤字、「限界集落」の増大を含め過疎地域の拡大、農林水産業の不振、工場の移転、大都市との経済的格差のさらなる拡大等

イ 今後おきるとされる問題

(ア) 地方分権、特に道州制の検討 (国と道州の役割の分担)

(イ) 多くの限界集落の存在、財政破綻の恐れのある地方自治体の存在

B 地球規模の問題

地球環境、人口の増加、エネルギー需給、食糧需給、人口、先進国と途上国間の格差の拡大等々が益々ドラスティックに変化を生じさせるとされる。とりわけエネルギーと食糧需給及び淡水の問題は、温暖化や人口の増加により大きく状況が変わってくるだろう。その中で自然保護、つまりはトータルの緑と水の資源としての保全と環境としての保全、健全なサスサステイナブル・ユースの推進は、まさに地球環境保全の根幹である。この意味では、自然保護が最重要の地球環境保護策であり、それは種の保存とか、生態系の維持というだけでなく、酸素生産と二酸化炭素吸収という地球の大気環境の維持機能、食料等の持続的な供給機能という面でもしっかりと考えていかなければならないのである。

C 国内における世界自然遺産の誕生

日本は1992年に世界遺産条約に加盟し、1993年には初めての世界自然遺産として「屋久島」と「白神山」が登録された。その後2005年には「知床半島」が登録された。今後さらにいく

つかの自然遺産が考えられるであろう。

これらの事実は、具体的に新たな保護地域の上位階級の誕生と厳格な管理の必要性を生み出している。具体的には今後詳述するが、世界的に見ても明らかに「普通の」国立公園と「世界自然遺産」ブランドの国立公園若しくは自然保護区域とでは格が違出し管理の厳格化が求められる。また、観光地のランクとしても格段の差がある。

このことは日本の「地域性国立公園」にも大きな課題を投げかけている。世界自然遺産としての国立公園や自然保護区は、明らかにIUCNの「自然保護区類型」にあるような世界標準をベースとして登録され、管理されることを求めているからである。ここにも現在の制度では越えがたいひとつの問題点を見出せる。

論点③：「地域性国立公園」は生き続けられるか

「地域性国立公園」は、それなりに定着している。が、このままでいいのか。それは日本の官庁のあり方、地方と国の関係、高齢化社会、過疎、そして世界標準とのすり合わせ等々を考えていくと、日本の自然環境をどう守っていくかという大きな枠組みの検討の中で新たな一手を考えていく必要があると考える。大きく変わらざるを得ないのではないか。

さらにこれからの時代の環境政策とはどうあるべきか。開発のアンチテーゼ、対応としての環境政策ではなく国土のあり方の一環としての政策転換でなければならない。さらに広げれば、地球環境の保全の一環としての政策でなければならぬ。この中で日本の自然保護政策も重要性が増しかつ役割も変化していくだろう。既成の省庁間の役割分担などもう古いのである。どう変わるべきか、このことを最終的には本論で考えていくこととする。

[補注]

1) 筆者もおよそ30年ほど前の短期の在英国時代に「永久会員」になったが、そのころは総会員数は70万人ほどであった。

- 2) 英国にはNTよりもっと古くから活動している団体はたくさんある。が、多くの会員がいることのみならず、保護団体なのに英国最大の民間土地所有者であることなどナショナル・トラストは圧倒的な存在である。
- 3) IUCNは世界自然保護連合の略称。本部はスイスにある。国家、国の機関、民間団体等がメンバーのNGO。世界の自然保護をリードする存在である。
- 4) WCPAは、World Commission on Protected areasの略。IUCNの一つの組織で世界保護地域委員会。
- 5) 参考資料6、p245
- 6) 上記に同じ
- 7) 参考資料7、p76
- 8) 参考資料8、p230
- 9) 自然保護のもうひとつの手段は、「種」の指定とそれに基づく捕獲や取引の規制である。
- 10) 参考資料1、はしがき
- 11) 参考資料2、p98
- 12) オーストラリアでは、国立公園は州政府により指定・管理されるが、世界自然遺産やラムサール条約登録湿地などに関しては国が主体的に管理する方向に移りつつある。
- 13) 参考資料3、p99
- 14) 参考資料9、p83
- 15) 平成 年の自然公園法の改正で、目的に「生物多様性の保全」が追加された。
- 16) 種の保存法は正式には「絶滅の恐れのある野生動植物種の保存に関する法律」で、地域指定としては「生息地等保護区」、がある。地域性である。なお昭和47年に施行された「自然環境保全法」に基づく「原生自然環境保全地域」のみは国有地（営造物型）を導入したが、その地域は5地域に（5、631ha）限られ、主として既に国立公園であった地域を指定換えしたものである。
5. 「2003 United Nations List of Protected Areas」、2003、IUCN/WCMC/WCPA/UNEP
6. 「アメリカの環境保護法」、高山武道著、1992、北海道大学図書刊行会
7. 「アメリカの国立公園」、上岡克己著、2002、築地書院
8. 「イエローストーン国立公園の成立とその理想化」、伊藤太一、1992、造園雑誌56 (③)、(社)日本造園学会
9. 「国立公園の話」、田村剛、1934、建築雑誌Vol. 48 No. 580、(社)日本建築学会

[参考・引用文献]

1. 「国立公園成立史の研究 開発と自然保護を中心に」、村串仁三郎、20050425、(財)法政大学出版局
2. 「地域性国立公園制度の検証（前編）」、池ノ上容、1996、国立公園544、(財)国立公園協会
3. 「自然保護の法と戦略」、山村恒年、19890730、行斐閣選書
4. 「保護地域カテゴリーの変更」、高橋・櫻井・石田、1994、雑誌・国立公園・No. 529、(財)国立公園協会