

### 戦後日本の国立公園制度研究の総括

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)

79

(号 / Number)

1

(開始ページ / Start Page)

441

(終了ページ / End Page)

473

(発行年 / Year)

2011-03-30

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00007727>

【研究ノート】

# 戦後日本の国立公園制度研究の総括

村 串 仁三郎

## 目 次

はじめに

- 1 戦後における戦前型国立公園制度の復活
  - 2 G H Q 支配下でのアメリカ型国立公園制度大改革の可能性の消滅
  - 3 戦後の国立公園制度における小さな改革
  - 4 戦後国立公園の自然保護運動にみる大きな前進
    - 2 大国立公園内の開発計画絶対反対運動の成功—
  - 5 国立公園内の自然保護運動にみる産業開発と自然保護の両立論
    - 3 大国立公園内の開発計画反対運動の敗北と条件闘争の定着—
  - 6 自然保護運動における自然概念の前進と国立公園政策の後退
- 結びに代えて—田村剛小評論—

## はじめに

戦後日本の国立公園制度についての考察を終えるにあたって、戦後形成された国立公園制度とこれまで行なってきた私の戦後日本の国立公園制度についての研究を総括してみたい。

わが国においては、国立公園制度についての研究が実に乏しく、戦後日本の国立公園制度についてでも、本格的なアカデミックな研究は、皆無に近く、したがって国立公園制度についての反省的な総括がまったくなされていない。

確かに戦後の日本の国立公園については、幾つかの研究があった。

1948年に出版された田村剛の『国立公園講話』は、戦前と戦後国立公園についての興味深い総括的な反省を含んでいるが、残念ながら1945-48年の国立公園制度しか論じていないし、きわめて不十分な総括でしかない<sup>(1)</sup>。

1951年に出版された国立公園協会編『日本の国立公園』は、戦後の国立公園制度の主要な部分については田村執筆になるものであるが、個々の問題についての反省は散見されるが、記述対象が戦後の1945-51年までに限られているだけでなく、ここでも戦後国立公園についての纏まった総括的な言及はない<sup>(2)</sup>。

1981年出版の環境庁『自然保護行政のあゆみ』は、戦前から高度成長期までの戦後国立公園政策を論じているが、多分にお役所的な記述に徹しており、国立公園制度のもつ本質的な問題、とくに自然保護に関連した政府の国立公園政策について記述しているが、反省的な総括はまったくみられない<sup>(3)</sup>。

1985年に出版された日本自然保護協会『自然保護のあゆみ』は、国立公園について特別に研究対象としたものではないが、日本自然保護協会が1950年に尾瀬の自然保護運動から生れた組織という出自から国立公園制度と関連する自然保護の問題については、詳細に後付けをおこなっており、唯一の戦後日本の国立公園論となっている<sup>(4)</sup>。

この著書は、しかし本来の国立公園制度史ではないので、拙論では資料的にこの書に多くを負っているが、組織が出版した研究であって、なお戦後の国立公園制度や自然保護運動についての立ち入った反省的総括を十分におこなっていないとはいえない。

なおこれら一連の著書の作成のために、多くの原資料が収集されたと思われるが、執筆後それらの資料が整理されて保存された気配がなく、重要な資料、例えば国立公園委員会、審議会などの議事録は紛失してしまったようである。

ちなみに最近村田剛文庫の存在を知り、資料を点検したが、国立公園委員会、国立公園審議会などの議事録の類は発見できなかった<sup>(5)</sup>。

戦後の国立公園制度についての研究者個人の纏まった研究は、皆無であるが、部分的に言及している研究は幾つか散見される。

田中正大『日本の自然公園』は、戦前からの国立公園を論じた労作であるが、戦後についての言及はない<sup>(6)</sup>。

俵浩三氏の一連の著作は、戦後の国立公園について個々に注目すべき提言や総括的意見がみられるが、纏まった考察はない<sup>(7)</sup>。

2008年に出版された加藤峰夫氏の『国立公園の法と制度』は、戦前から今日にいたる日本の国立公園の法と制度の問題点について教科書的に論じているが、戦後の国立公園制度について反省的な総括は極めて希薄である<sup>(8)</sup>。

厚生省の国立公園行政にかかわってきた瀬田信哉氏の『再生する国立公園』があるが、論述の対象がおもに戦後以降、高度成長期の国立公園制度についてであり、戦後の国立公園についての総括的な意見は残念ながら指摘されていない<sup>(9)</sup>。

2000年刊行の加藤則芳『日本の国立公園』は、国立公園についてのガイドブック的な啓蒙書にすぎず、国立公園の抱える問題点についての言及はあまりない<sup>(10)</sup>。

日本においては自国の国立公園について社会科学的な研究が極めて少ない。これは、国立公園制度の重要性からみて、不思議なことである。明ら

かに国立公園が観光的利用に供される制度であることに加え、それゆえに過剰な観光的利用を規制し、国立公園が果たすべき自然保護への関心が日本では非常に低いことの反映であると指摘できる。

私の国立公園研究は、そうした反省にたって10数年ほどおこなわれてきたが、なお今日にいたって、日本の国立公園についての専門的な研究が進んだと思われぬ。若い研究者に期待したい。

私は、さきに戦前の日本の国立公園の成立過程について、恐らく初めてのモノグラフを出版した。大変好意的な評価をえた。そうした批評を背景に、数年前から戦後の国立公園制度の研究をおこない、公表してきた<sup>(11)</sup>。

私のおこなってきた戦後の国立公園制度についての研究は、前著のように、戦後の国立公園制度を全体に考察するというよりは、戦前出来上がった国立公園制度が戦後どのように構造的な特質をもって復活してきたかを明確にし、そのあとは、個々の国立公園内における産業開発計画にたいする反対運動、国立公園の保護運動の研究に集中してきた。

それは、自然保護の砦としての国立公園という私の立論にもとづいて<sup>(12)</sup>、国立公園制度は、決して観光的利用のためにだけ存在するのではなく、自然保護のために機能させなければならないものである、という私の国立公園論からでた当然の帰結であった。

ここでは、戦後日本の国立公園の研究を終えるにあたって、これまでおこなってきた研究を簡単ながら総括し、今後の高度成長期における国立公園研究への教訓をえたいと考える。

戦後の国立公園の研究の総括論点は7点ほど指摘できる。

総括のポイントは、第1に、戦後に形成された国立公園制度の一般的特質がどのようなものであったかを確認することである。別な言い方をすれば、戦前作り上げられた国立公園制度が、戦後どのようになったかということである。その答えは、戦後の国立公園制度は、戦前に制定された国立公園の構造的特質をほぼ復活して継承されたということであったが、その今日的な意味が問われなければならない。

第2のポイントは、戦前の特質を復活して再形成された戦後の国立公園制度は、そこには、何ほどのか進歩、改革もあったのではなかったかということを確認することである。

その問いへの一つの確認は、戦後の国立公園制度にGHQの占領下のもとで、アメリカ型大改革の可能性が与えられたことである。その可能性はあえなく潰え去ったということである。しかしその可能性は、日本の国立公園の構造的な欠陥をえぐり出すという大きな成果を残してくれたということでもある。

第3のポイントは、戦後の国立公園制度に大きな改革がなかったにしても、GHQのアメリカ型の国立公園制度への改革の可能性以外に、何か小さな分野で改革はあったのではないか、ということを確認しておくことである。

戦後の国立公園制度における小さな改革として注目されるのは、1949年の国立公園法改正によって、第8条2項、「特別保護地区」の規定が挿入されて、国立公園内の重要な自然一帯を保護し、開発を規制したことである。

さらにもう一つの小さな改革は、戦後の国立公園制度において、法的には戦前の制度と同じであったが、国立公園の基本政策を審議する国立公園委員会、後に国立公園審議会、自然公園審議会が、戦後の民主化の社会的雰囲気の中で、自然保護政策を推進する上で一定の役割を果たしたということである。

しかしこの委員会、審議会制度は、非民主的な性格、体制的な性格もっていることをも示すことになったのである。

第4のポイントは、国立公園制度そのものには大きな改革は実現しなかったとはいえ、戦後国立公園内の自然保護運動、厚生省、文部省をはじめ日本自然保護協会が有力国立公園内の産業開発計画に大きなブレーキをかけ、尾瀬ヶ原、上高地の電源開発計画に絶対反対し計画を中止させ、尾瀬ヶ原、上高地を全面的に護る大きな成果を残したということが確認されなければならない。

第5のポイントは、とはいえ戦後の国立公園内の自然保護運動は、幾つかの国立公園内における産業開発計画にたいする反対運動で、当初絶対反対をもって闘われたが、基本的に敗北し、開発と自然保護との両立論を認め、開発計画を部分的に制限する役割を果たしたとはいえ、条件付妥協をせまられるという弱点、欠陥を露呈したことを確認しておくことである。

第6のポイントは、戦後の国立公園法解釈や実施された政策において、国立公園制度の理念に、大きな変化があったかどうかを確認しておく必要がある。

一方では、国立公園法の戦後の解釈で自然保護の理念については、自然保護運動の経験をふまえて一定の進化がみられ、とくに国立公園政策や尾瀬保存期成同盟や日本自然保護協会の自然についての理念での進化がみられ、その後自然保護運動に積極的な意味をもたらした。

他方、国立公園の目的に、国民的な利用を是とする規定を含んでいたことから、国立公園を観光的に利用しようとする政策が強化されてきたことがあげられる。この弊害は、高度成長期に顕著になってくるが、その芽は、戦後の国立公園政策に胚胎していたのである。

第7のポイントは、6とも絡んで、戦後の国立公園の自然保護運動によってはじめて生れた自然保護団体である日本自然保護協会は、運動をつうじて何を学んだかを確認しておくことである。

最後に、田村剛の人物論を披露して、戦後国立公園の締め括りとしたい。

#### 注

- (1) 田村剛『国立公園講話』、明治書院、1948年8月。
- (2) 国立公園協会『日本の国立公園』、国立公園協会、1951年。
- (3) 環境庁『自然保護行政のあゆみ』、環境庁自然保護局、1981年。
- (4) 日本自然保護協会『自然保護のあゆみ』、日本自然保護協会、1985年。
- (5) 田村剛文庫は、環境省『生物多様性センター』に間借的に保管されているが、この存在を知ったのは、東大大学院農学生命科学科部小野良平准教授の教示による。記して謝意としたい。
- (6) 田中正大『日本の自然公園』、相模書房、1981年。

- (7) 俵浩三『北海道の自然保護』, 北海道大学図書刊行会, 1978年。  
同 『緑の文化史』, 北海道大学図書刊行会, 1991年。  
同 『北海道・緑の環境史』, 北海道大学出版会, 2008年。
- (8) 加藤峰夫氏『国立公園の法と制度』, 古今書院, 2008年。
- (9) 瀬田信哉『再生する国立公園』, 清水弘文堂, 2009年。
- (10) 加藤則芳『日本の国立公園』, 平凡社新書, 2000年。
- (11) 一連の拙稿は以下のとおり。  
「敗戦直後における国立公園制度の復活 (上)」, 『経済志林』75-4。  
「敗戦直後における国立公園制度の復活 (下)」, 『経済志林』76-1。  
「戦後後期の国立公園制度の整備・拡充 (1)」, 『経済志林』76-2。  
「戦後後期の国立公園制度の整備・拡充 (2)」, 『経済志林』76-3。  
「阿寒国立公園内の雌阿寒岳硫黄鉱山開発と反対運動」,  
— 「戦後後期の国立公園制度の整備・拡充 (3)」, 『経済志林』76-3。  
「中部山岳国立公園内の黒部第四発電所建設計画と反対運動」,  
— 「戦後後期の国立公園制度の整備・拡充 (4)」, 『経済志林』76-4。  
「日光国立公園内の尾瀬ヶ原電源開発計画と反対運動」,  
— 「戦後後期の国立公園制度の整備・拡充 (5)」, 『経済志林』77-1。  
「中部山岳国立公園内の上高地電源開発計画と反対運動」,  
— 「戦後後期の国立公園制度の整備・拡充 (6)」, 『経済志林』77-2。  
「北海道の国立公園内における電源開発計画と反対運動」,  
— 「戦後後期の国立公園制度の整備・拡充 (7)」, 『経済志林』77-3。  
「吉野熊野国立公園内の北山川電源開発計画と反対運動 (上)」,  
— 「戦後後期の国立公園制度の整備・拡充 (8)」, 『経済志林』77-4。  
「吉野熊野国立公園内の北山川電源開発計画と反対運動 (下)」,  
— 「戦後後期の国立公園制度の整備・拡充 (9)」, 『経済志林』78-1。  
「富士箱根国立公園内の戦後の観光開発計画と反対運動」,  
— 「戦後後期の国立公園制度の整備・拡充 (10)」, 『経済志林』78-2。
- (12) 「自然保護の砦としての国立公園」という語法は, 拙稿「自然保護の砦としての国立公園—吉野熊野国立公園の指定を振り返る」, 『国立公園』誌, 642号, 2006年4月, において初めて使用したものであるが, われながら的を射た用法だと思っている。

## 1 戦後における戦前型国立公園制度の復活

第1に、戦後の国立公園制度についての総括的論点は、戦後の国立公園制度は、戦前に制定された国立公園の構造的特質をほぼ継承して復活してきたということである。こうした総括は、これまでの国立公園論にはまったくみられない。

私は、戦前に形成された国立公園制度の構造的特徴をつぎのように把握した<sup>(1)</sup>。

戦前に形成された国立公園制度は、第1に、財政的に安上がりの国立公園制度として形成された。第2に、当然十分な経費を充当しない貧弱な国立公園管理機構しかつくれなかった。その結果地方にある国立公園は、指定されただけで特別な管理機構を欠き、放置された。第3に、第2の論点ともからむが、国立公園制度は、アメリカ型の造園制ではなく、6割近い国有林を含んでいたが、私有地にもとづく日本の地域制国立公園制度を形成した。第4に、国立公園の目的に自然保護と国民的な利用の2重性を規定しつつ、必ずしも明確に自然保護を重視しない曖昧な法体系、とくに産業開発にたいする規制力の弱い法体系を制定した。第5に、国立公園法制定を急ぐあまり、国立公園制度は、国民的な支持をえるための観光開発の重視し、その反面の観光開発への規制を欠如する法制化をおこなった。第6に、国立公園制定運動における進歩的官僚が大きな役割りを果し、そのため国立公園制度は官僚制度の強い制度として形成された。そのため国立公園制度は、その対極に大衆的社会的な自然保護組織、自然保護運動の裏づけを欠いて形成された。第7に、それゆえに、国民的なコンセンサスを十分に獲得できないままの早産的に国立公園制度が誕生した、第8に、とはいえこの国立公園指定運動において、ある程度、熱心な自然保護運動に支えられて形成された、ということでもある。

拙稿「敗戦直後における国立公園制度の復活」(下)の「占領下における国立公園制度の復活」で詳論したように、戦後の国立公園制度は、戦前に

みられた国立公園制定事情に依存したままで、戦後の新しい状況下に新しいものを画期的に作り出すという特別な新しいダイナミックな運動、国立公園行政官庁をふくめ、学者・文化人たち、民間人の画期的な国立公園制定運動のエネルギーをともなっていなかったということであり、基本的に戦前型の国立公園を復活させてものであった。

詳論してあるのでここでは繰り返さないが、敗戦後の国立公園制度は、先に指摘した8つの特質をもって復活してきたと指摘できる。さらに要約的にいえば、第1に、戦前の国立公園の基本的特質たる安上がりの小さな財政の国立公園の復活、第2に、地域制国立公園のもとで、巨額な財政をようする中央集権的な国立公園機構の否定して、貧弱な国立公園管理機構の復活、第3に、国立公園法において自然保護規定や産業開発に対する規制も、ほぼ戦前の法体系の継承、第4に、とくに戦後の社会変動にもかかわらず、とくに本質的に戦後の政府も戦前の体質を継承していた中で、国立公園行政も、戦前の体制を継承し復活した、ということである。

したがって、戦後の国立公園制度は、敗戦直後に田村剛が指摘するように安易な国立公園拡大運動はあっても、戦前のように何か画期的な制度として国民的に受け取られることがなかったのである。

田村剛は、1948年に刊行した『国立公園講話』の中で、戦前の国立公園制度について、つぎのように総括的な反省を述べている。

「然るに国立公園運動を通じてこれを観察するに、国立公園がいかなる意義のものであるかについて、地方は極めて浅薄な理解しかもっていないという事実を発見して吾々関係者をして失望せしめている向きが少なくないのである。例えば、誰の目にも第二流の風景としか見えないものの帝国議会に於ける自薦運動や、京都市を中心とする一帯の国立公園設置の請願や、その他国立公園に隣接する都会地又は平凡な産業地方の国立公園編入運動の如きは、その主なものである。それ等によって見るも、過去二十年間に亘る日本の国立公園行政は、残念ながら決して成功していたとはいわれないのである。」<sup>(2)</sup>

田村剛は、地方の人たちが、国立公園を観光資源としかみない「極めて浅薄な理解しかもっていない」で、国立公園の意義を、十分理解していないと、あえて厳しく批判している。

こうした田村の自己批判は、すでに大正期の国立公園論争に際して上原敬二や武田久吉が田村剛や本多静六らに向けられた批判であった。田村剛もまた、戦後になって、戦前の国立公園運動の弱点が、何であったかたを自覚したものと理解できる。

この田村剛の自己批判的反省は、戦後の国立公園運動において果たすべき課題、国立公園の何たるかを提起し、国立公園指定を決して郷土の観光地化からのみおこなうべきではない、ということ提起していると解釈できる。

しかし田村剛は、この点をそれなりに理解していたが、果してその反省的理解が、戦後の国立公園制度の復活過程に具体的に生かされたかは、はなはだ疑問である。

しかし田村剛のそうしたやや抽象的な反省では、戦前の国立公園の問題性を明らかにしたことにはならない。この総括論議で、私は、戦後の国立公園制度は、戦前に形成された国立公園制度の構造的特質が、ほぼ継承して復活していたにすぎず、それゆえに戦前の国立公園の構造的な多くの欠陥を克服しなかったということを明確にしたい。

#### 注

- (1) 拙稿「敗戦直後における国立公園制度の復活（上）」、『経済志林』75-4, 315頁。さらに本稿では、幾分補足的に述べ、新たに(3)項が追加されて、全体で8点の特徴づけとなった。
- (2) 前掲『国立公園講話』, 2頁。

## 2 GHQ支配下でのアメリカ型国立公園制度大改革の可能性の消滅

戦後の国立公園制度は、戦前の国立公園制度がほぼ復活しただけだと指摘したが、しかしそこには、何ほどこかの進歩、改革の可能性があったので

はないかということを確認しておかれないといけない。

日本の国立公園制度は、多くの欠陥をもちながらも、貴重な自然を保護しようとする戦前の進歩的な国家官僚、造園学や林学、動植物学、地学、生態学などの学者、芸術家、登山家などの文化人などの努力によって、早産的だが一応制度化されてきた。国立公園法の理念には、財政的かつ行政的な裏づけを著しく欠いていたとはいえ、自然保護の規定を一定程度盛り込まれた<sup>(1)</sup>。

したがって、戦後の国立公園制度は、自然保護を重視するという国立公園法の理念を、敗戦直後の民主化の風潮の中で、十分に開花させる可能性はあったのである。しかも、戦後日本を占領支配したGHQは、政治・憲法、労働、経済の大民主化改革を実行した。

拙稿「敗戦直後における国立公園制度の復活」(上)の「占領下におけるGHQの国立公園政策」で詳論したように、こうした民主化政策の一環として、GHQは、リッチー勸告書で示されているように、日本の国立公園の構造的な弱点、欠陥である安上がりな制度、貧弱な行政機構をあらためて、十分な国家予算を保持し、各地の国立公園を直接管理できるような中央機関を設置し、私有地を多く含む地域制の土地制度を改め、国有の土地制度に基づく国立公園への転換を促した<sup>(2)</sup>。

したがって戦後の国立公園制度は、GHQの支配のもとで、構造的な欠陥を克服するアメリカ型の制度に改革される可能性が少しばかり与えられていたのである。

GHQの国立公園政策とリッチー勸告は、日本の国立公園制度にとっては小さな革命的な改革案であった。しかし当時の戦前型日本政府は、敗戦後の財政難の中で、巨額な財政負担をとめない、さらには日本の縦割り官僚機構を無視して中央に強力な国立公園管理機構を設置するという大改革案、国立公園内の私有地の国有化、あるいは日本の国立公園の6割方を所有する農林省の国有林の土地を中央の国立公園管理機構に移管させるという土地制度の革命的な変改革案などを決して容認しなかった。

戦後の戦前型日本政府は、戦前に安上がりの国立公園として早産的に制定してきた戦前の国家官僚機構を引き継いでおり、アメリカ型国立公園への改革案など拒否するのが当然であった。

占領下に厚生大臣になった一松定吉は、明治8年生まれで、明治法律学校を出て検事をつとめ弁護士となり、1928年に衆議院議員となって、敗戦直後に保守的な民主党の長老議員として厚生大臣となったが、司法畑の政治家で、厚生行政にはまったくかわりがなかった人物であった。

また、敗戦直後に国立公園行政担当責任者として公衆衛生局長にすえられた三木行治は、戦前、岡山医科大出身の医者であり、九大法文学部をでて、厚生省保健院の役人となったが、戦前の国立公園行政にまったくかわっておらず、戦前の国立公園制度成立事情にまったく疎かった。

彼らは、戦前来の国立公園行政のしがらみを無視して、当初GHQの進言にそった国立公園政策の実行を試みた。彼らは、かなり大きな国立公園予算を組み、地方の国立公園を管理するための中央機関強化策を打ち出した。しかし当時の政府はこれをまったく否定したため、一松らの政策構想は基本的に実現しなかった<sup>(3)</sup>。

肝腎の田村剛ら戦前からの国立公園行政関係者たちは、この問題についてどう対応したのであろうか。すでに詳細に検討してあるように、田村剛は、国立公園制度を強化するというGHQの改革案には一般的総論的に賛成であったが、地方の国立公園を特別の国立公園中央管理官庁を設立して管理するという本質的な各論的には、日本の実情、国立公園成立事情、現状の国立公園についての国民的な理解度からみて、にわかには同調できなかったということである。

田村剛は、『国立公園講話』でつぎのような主旨を述べている<sup>(4)</sup>。

要するに、一方では、国立公園の管理機構について、厚生省保健関係部局の一つの係りで管理していたものを一松大臣の下に一躍、国立公園部に昇格したことは「実に画期的な」よいこと、さらに「国立公園局に昇格せしめる必要がある」といい、「こうして始めてアメリカやカナダ並に本省の

機構が整備せられるわけである。」と指摘した。

しかし他方で、地方にある国立公園の中央管理機構については、アメリカ型は「理想としてはよいのであるが、現実の問題としては」、日本型でいくしかない、と指摘している。

日本型というのは、個々の国立公園の管理を中央管理機構によらず、地方に委託してしまうやり方である。すなわち日本の国立公園の「事業を遂行するのに地方庁の協力を要する点が頗る多いのであって、自然保護については産業部門に関する地方庁事務局の協力が必要であるし、道路、埠頭、栈橋等より各種宿舍の建設についても同様に、それぞれの部局の協力がほしいのである。土地の所有関係から見ても、管理上地方庁の協力を要する面がある。現行法ではある程度の国立公園事務を知事に委任してあるけれども、今後事業が起きるやうになると、益々その協力を要するものが多くなるであろう。…実際少数の職員しかいない独立の管理所ができても困りもので、地方庁内に主務課を設けて、そこに職員を増置するほうが有効であるということである。」というわけである。

この発言から、田村剛は、アメリカ型の国立公園制度に一般的総論的には賛成したいが、ポパムやリッチーが「勧告」した巨額な予算を投じて中央の国立公園部が各地の国立公園を管理するアメリカ型行政に変革を求める各論の提言には賛成できなかったことがわかる。

とくに戦前に安上がりの国立公園を制定してきた当事者としての田村剛は、日本の国立公園制度が安上がりでなければならぬ事情を熟知していたから、巨額の予算を投じて各地の国立公園を国立公園部が中央から統一的に管理する体制を築くことの困難を見越して、躊躇していたのである。

しかしよく考えてみれば、こうしたGHQによる改革の可能性が実現しなかったのは、温厚で妥協的な田村剛のような一国立公園行政専門家がGHQの勧告を無視し、受け入れなかったからではなかった。

むしろ田村剛は、事情が許せばアメリカ型を実現したかったが、当時の政治的社会的状況からみて、アメリカ型を実現する可能性を見て取らな

ったのであり、政府を説得してアメリカ型の実現をはかろうとしなかったのである。これは田村の妥協的な性格に一因があったとはいえ、しかし可能性が実現しなかったのは、田村剛らの責任に押し付けるわけにはゆかない。

G H Qの勧告が基本的に実現されなかった根本的理由は、日本社会が、G H Qの勧告を受け入れるほど国立公園制度についての理解をもっていなかった、ということにつきる。戦後の日本では、戦前の国立公園制度をアメリカ型に改革しようとする学者文化人、国立公園行政関係者、自然環境保護団体などは、皆無に近かったと指摘しなければならない。

またG H Qにとって、三大民主的改革が日本の反動的軍国主義的封建的基盤を突き崩すための必要不可欠な改革だったとすれば、日本の国立公園制度の大改革案は、ほとんどまったく日本の反動的軍国的封建的基盤を崩す改革とは無関係だったのである。

それゆえG H Qは、国立公園政策に関して、日本政府と厳しく対立してG H Qの国立公園政策を日本政府におしつける必要性がなく、日本政府がG H Qの国立公園改革勧告を無視しても黙って試しているより仕方がなかったのである。それで日本の占領政策が揺らぐということはなかったのである。

しかし戦後、G H Qが提起した日本の国立公園大改革の可能性は、簡単に消え去ったとはいえ、日本のあるべき国立公園制度を示唆するという効果を残したのは確かであった。

#### 注

- (1) 拙著『国立公園成立史の研究』, 第5章「国立公園法の制定と法の問題点」を参照。
- (2) 拙稿「敗戦直後における国立公園制度の復活」(上)の「占領下におけるG H Qの国立公園政策」, 『経済志林』75-4, 326-345頁。
- (3) 拙稿「敗戦直後における国立公園制度の復活」(下), 『経済志林』, 67-1, 75頁, 80-1頁。
- (4) 前掲『国立公園講話』, 100-2頁。

### 3 戦後の国立公園制度における小さな改革

第3のポイントは、国立公園制度に大改革はなかったにしても、幾分とも戦前になかった小さな分野で改革がおこなわれたということである。

それは、二つあった。一つは、1950年3月におこなわれた国立公園法の改正による自然保護規定「特別保護地区」制度の導入による自然保護規定の強化である。

国立公園法第8条は、「国立公園ノ風致維持ノ為国立公園計画ニ基キ其ノ区域内ニ特別地域ヲ指定」し、「特別地域」制度によって国立公園の自然を保護することを規定しているが、戦前にはまったく効力が乏しかった。

そこで、GHQの国立公園制度充実政策のもとで、敗戦直後の厚生省は、1948年7月の諮問答申の要綱に「電力開発、森林濫伐、農地開拓等により、国家至宝の風景を破壊することに対しこれを断然阻止するような強力な措置を慎重に考慮する」する方針をうちだして<sup>(1)</sup>、1949年5月に国立公園法を改正し、第8条2項を導入して、厚生大臣が、「特別地区内ニ於テ特ニ景観維持ノ為必要有ルト認ムルトキハ国立公園計画ニ基キ特別保護区ヲ指定スルコトアル」と定め、「国立公園景観の核心部に当り最も原始性を保持せしめたい地域を、特別保護区として指定保存し、僅少の国立公園計画に基づく行為以外は、絶対現状維持を原則する」という規定を法制化した<sup>(2)</sup>。

この規定は1953年12月に、尾瀬に適用されて、尾瀬ヶ原電源開発計画を阻止しする法的役割を果たした<sup>(3)</sup>。また上高地については、1956年に「特別保護地区」の候補地に指定されて、開発計画から護られる一因となった<sup>(4)</sup>。

「特別保護地区」指定は、重要な国立公園内の貴重な自然を護れることを実証している。しかしこの規定の導入には、大きな陥穽があった。

これまでの拙稿ではふれなかったが、俵浩三氏の教示によれば、国立公園法に「特別保護地区」を導入するにさいして、厚生省と通産省との間である種の密約的な覚書が締結されていたのである<sup>(4)</sup>。

厚生省事務次官と「国立公園法一部改正（二四・五・一九）に伴う通産省との覚書」が存在する。その内容は以下のとおりである<sup>6)</sup>。

## 覚書

国立公園法運用については、左記によるものとする。

### 記

- 一 特別地域および特別保護区の指定については、あらかじめ双方協議すること。
- 二 特別地域および特別保護区における要許可行為の処分には、鉱物資源および水力資源の開発に特に意を用いること。なお、これらに重要な制限を与える処分については、予め双方協議すること。
- 三 鉱物資源および水力資源のため必要と認められ許可を得た行為に附随するもの（例えば、鉱物の採掘の許可を得た場合における爆発物の貯蔵の如きもの）は可能な範囲で命令により許可を要しないものとする。
- 四 国立公園内における行為の禁止または制限の命令で鉱物資源および水力資源開発の開発に重要な影響を与える処分については、あらかじめ双方協議すること。

昭和二十四年十二月二十三日

厚生事務次官

戦後の国立公園法における画期的な自然保護規定は、「自然保護地区」の指定に際して、厚生省は、通産省と協議することを義務づけられ、こうした通産省により大きな箍をはめられ、骨抜きにされてしまったのである。

戦前から開発をめぐる国立公園所管省と開発に関わる所管省との話し合いは行われてきたが、この「覚書」のように露骨な形での協定は存在しなかった。このことの意味は大きかった。

事実、1956年に日本自然保護協会の努力で、幾つかの重要な地域が「特別保護地区」の候補地としてノミネートされたが、しかしそれらの候補地

は、後に正式に「特別保護地区」に指定されるのは尾瀬と上高地だけであって、国立公園内で産業開発計画が地域で「特別保護地区」の候補地にされながら、関連省の圧力で正式に指定されなかった<sup>(7)</sup>。

「特別保護地区」の候補地とされた大雪山国立公園内の大雪山一帯、中部山岳国立公園内の奥黒部峡谷、吉野熊野国立公園内の瀧峡一帯は、正式に指定されなかった。もしこれらの地域が「特別保護地区」に、少なくとも電源開発計画が提起される頃までに指定されていれば、一連の電源開発計画は実現できなかったと思われる。

というわけで、実は、「特別保護地区」の規定は、開発優先主義の戦後政府のもとでは、十分に機能しなかったのである。これは、制度的な欠陥もあるが、より正確には政府の自然保護政策の貧困のためであった。

国立公園制度のもう一つの小さな改革は、国立公園委員会制度の活用であった。

国立公園委員会制度は、戦前に法制化されて国立公園政策を策定するために一定の機能を果たしてきた。戦時に廃止された国立公園委員会は、1947年に「国立公園委員会官制」として新装して復活した。正式には、厚生大臣の諮問機関としての国立公園地方委員会とは別個の国立公園中央委員会（後に国立公園審議会、自然公園審議会と名称の変更）は、厚生大臣の指名によって選出された委員によって構成された。

戦後の厚生大臣は、敗戦直後における民主化の風潮の中で、戦前からの国立公園理解者、自然保護理解者の多くを委員に指名したため、国立公園委員会は、国立公園制度の充実のために、とくに国立公園内の自然保護のために産業開発計画に反対し、自然保護政策を実現するために大きな役割を果たした。

この事実は、諮問機関である国立公園委員会、のちに国立公園審議会、自然公園審議会が、一定の状況下で、自然保護的な国立公園政策の実現に大きな役割を果たすことを証明するものであった。

ちなみに、1948年に提起された尾瀬ヶ原電源開発計画、1951年に提起さ

れた上高地電源開発計画にたいし国立公園委員会は、承認を与えることなく計画を中止させた。

国立公園委員会は、1951年に提起された阿寒国立公園内の雌阿寒岳硫黄鉱山開発計画に、厚生大臣が一方的に計画を承認するまで絶対反対を主張していた<sup>(8)</sup>。

しかし、と同時に、逆に厚生大臣が、国立公園委員、国立公園審議会、自然公園審議会の委員に自然保護に不熱心な委員を指名することによって、国立公園内の産業開発計画に好意的な、自然保護を軽視、無視する政策を許容することになることをも証明した。

事実すぐ後に論ずるように、国立公園審議会は、黒部第四発電所建設計画、北山川電源開発計画などでは、反対意見が少数派となり、結局、自然保護と開発の両立論にたって、計画の一部修正で妥協した。

これまで詳しく検討してきたように、戦後前期と戦後後期初めの委員には、自然保護に熱意のある大学教授、学者、文化人が多数選任されていた。しかし、政府は産業復活に熱心に取り組むようになる戦後後期に入ると、次第に自然保護意識の弱い、体制的な委員で委員会や審議会を固めるようになった<sup>(9)</sup>。

このことは、現行の法体制のもとでも、政府が、自然保護に熱心になれば自然保護に熱心な委員を配置して、強力な自然保護政策を実施できることを証明するものである。

しかし逆も真なりであった。高度成長期の国立公園政策の基本を決定する自然公園審議会は、厚生大臣が政府の意向を反映して、体制的かつ自然保護に無理解な学者、文化人を多く指名し、高度成長期において産業乱開発を野放しする国立公園政策を推進したのである。

こうした審議会制度しかもたない国立公園制度は、明かに構造的な欠陥であるが、これは日本の政治制度に一般的なことであって、国立公園制度固有の欠陥ではない。日本政府の審議会の類は、一般的にはそうしたものである<sup>(10)</sup>。

表2 国立公園委員会・審議会等委員の自然保護団体参加者数

	尾瀬保存期成同盟	日本自然保護協会
1949年 国立公園中央委員会	15名 (32・6)	15名 (32・6)
1951年10月現在 国立公園審議会	11名 (25・6)	10名 (23・2)
1953年12月任命 国立公園審議会	10名 (22・2)	12名 (26・7)
1957年12月任命 自然公園審議会	9名 (20・0)	9名 (20・0)

注 前掲「中部山岳国立公園内の上高地電源開発計画と反対運動」、『経済志林』77-2, 358頁。  
 なお上記論文では、表3は、1953年の国立公園委員会委員の表を予定していたが、誤り欠  
 落し、1957年の自然公園審議会委員の表が二つ掲載されてしまった。混乱を謝す。

イギリスの国立公園委員会は、国立公園政策の基本を決める機関であるが、大臣は、委員長と委員を任命するが、委員長あるいは委員長代理以外の構成員は選挙で選ばれた下院の議員から選任される仕組みになっており、かつ委員会の活動は、一般公衆の委員会への疑問などをふくめ、大臣に報告されるだけでなく、大臣は国会に年次報告を義務づけられて、国立公園委員会の活動がオープンになっている<sup>(11)</sup>。

日本政治においては、こうした弱点・限界をもった審議会制度の根本的な改革が望まれるところである。

### 注

- (1) 拙稿「敗戦直後における国立公園制度の復活」(下)、『経済志林』76-1, 96-7頁。
- (2) 国立公園協会編『日本自然保護協会事業報告書』(第二輯), 30頁。以下『自然保護協会事業報告書』と略。
- (3) 拙稿「日光国立公園内の尾瀬ヶ原電源開発計画と反対運動」、『経済志林』77-1, 201頁。
- (4) 前掲「中部山岳国立公園内の上高地電源開発計画と反対運動」、『経済志林』77-2, 259頁, 265頁。
- (5) 厚生大臣官房国立公園部編『公園関係法令通知集』, 国立公園協会, 1954年9月, 掲載。本書は、国会図書館でもみられない貴重なもので、この「覚書」は、一般に知られておらず、国立公園協会編『日本の国立公園』や『自然保護のあゆみ』にも言及されていない。「覚書」は、俵浩三氏の好意によ

るコピーによる。記して感謝の印しとしたい。

- (6) 同上, 109頁。
- (7) 前掲『自然保護協会事業報告書』(第三輯), 67頁以下参照。
- (8) 「阿寒国立公園内の雌阿寒岳硫黄鉱山開発と反対運動」, 『経済志林』76-3, 246-50頁を参照。
- (9) 「中部山岳国立公園内の上高地電源開発計画と反対運動」, 『経済志林』77-2, 358-363頁。
- (10) 森田朗『会議の政治学』, 慈学社出版, 2006年, 8-10頁。
- (11) イギリス国立公園法 (National Parks and Access to the Countryside Act. 1949.), 第1部第2条, 第3条参照。

#### 4 戦後国立公園の自然保護運動にみる大きな前進

##### —2 大国立公園内の開発計画絶対反対運動の成功—

戦後の国立公園制度について総括するに際して, 極めて大きな論点の一つに国立公園内の産業開発計画に反対する自然保護運動があった。

戦後のおもな国立公園内の産業開発計画は, 13件あったが, 計画に絶対反対して勝利したケースは6件であった。残りの6件は, 多くが絶対反対でスタートしながら, 途中で絶対反対の旗を降り, 条件付き賛成で妥協したケースであった。闘わずに敗れたケースが1件であった。

戦後の国立公園制度下におこなわれたこうした激しい産業開発計画反対運動は, 戦前にはみられなかった傾向であり, ほぼ戦前と同じ国立公園法の規定や理念のもとで闘われながら極めて戦後的な特徴である。

戦後の国立公園制度そのものには, 戦前に比較して大きな改革が実現しなかったが, 国立公園政策の面で, あるいは国立公園制度の運用の面で, 国立公園の自然保護システムを支えた自然保護運動, 具体的には厚生省を後押しする日本自然保護協会の産業開発計画反対運動に大きな画期的な成果があったということを確認しなければならない。

それは, 日光国立公園内の尾瀬ヶ原電源開発計画 (これは2回), 中部山岳国立公園内の上高地における電源開発計画, 大雪山の鉱山開発計画の場

表 1 戦後国立公園内のおもな産業開発計画反対運動の顛末

産業開発計画	計画公表時期	厚生省の認可 又は否認（中止）	解決期間
雌阿寒岳硫黄鉱山開発	'50年3月頃	'52年12月認可	1年10ヶ月
富士ケーブル建設	'47年	'54年7月（否決）	8年
大雪山鉱山開発	'56年初め	'57年3月（中止）	1年数ヶ月
層雲峡電源開発	'51年8月	'52年11月認可	1年4ヶ月
槽平電源開発	'51年8月頃	'52年11月認可	1年4ヶ月
豊平峡電源開発	'52年12月	'58年11月（中止）	5年9ヶ月
尾瀬沼取水工事	'47年2月	'47年7月認可	5ヶ月
本栖湖取水工事	'50年4月	'50年11月認可	7ヶ月
尾瀬ヶ原（一次）	'48年3月	'51年5月（中止）	3年2ヶ月
黒部第四電源開発	'51年9月	'56年6月認可	4年9ヶ月
尾瀬ヶ原（二次）	'52年5月	'56年4月（中止）	3年9ヶ月
上高地電源開発	'56年10月	'57年2月（中止）	5ヶ月
北山川電源開発	'54年12月	'62年7月認可	7年8ヶ月

合であった。

その象徴的な運動は、日光国立公園内の尾瀬ヶ原電源開発計画絶対反対運動であった。これまで拙稿で詳論したように、尾瀬ヶ原電源開発計画は、1948年（第1次）と1951年（第2次）に提起されたが、厚生省、文部省、部分的には運輸省を先頭に、国立公園委員会・国立公園審議会は、その計画を決して容認しなかなただけでなく、日本自然保護協会を中心に、学者文化人、観光業界、山岳会、地元住民など広範な団体、個人が、尾瀬ヶ原電源開発計画に絶対反対の運動を展開し、計画を中止させた<sup>(1)</sup>。

戦前にも、国立公園候補地の上高地電源開発計画、十和田国立公園内の灌漑計画で計画の中止をさせた二つの事例があるが、国立公園に指定されたあとに提起された電源開発計画、中部国立公園内の黒部峡谷電源開発計画、北山川電源開発計画は、所管官庁の認可をえた<sup>(2)</sup>。

しかし幸いなことに、戦時下という特殊事情で、計画が実現されなかったにすぎない。そうした点を考慮しても、戦後の電源開発絶対反対の明確な勝利は、実に戦後的な成果であったと指摘できる。

このような運動が勝利した原因の一つに、私は、田村剛らの電源開発計画反対運動指導者の反対運動についての特異な戦略があったと考えている。

田村剛は、1954年12月に『国立公園』誌の「自然保護運動の展開」という論文で、「近時尾瀬ヶ原の発電計画については、絶対にこれを認めない方針で挑んでいる」、上高地については「梓川上高地上流に企画されているダムの如きは絶対阻止されねばならない。」と強調した<sup>(3)</sup>。

私の考えによれば、田村剛らは、日光国立公園の尾瀬ヶ原、中部山岳国立公園の上高地を国立公園の中でも特別に重要視し、絶対に保護しなければならないという強い信念をもっていた。

2大国立公園景観地を絶対守るというのが田村剛の戦略だとしても、それが単なる掛け声ではなく、戦後の国立公園制度の大きな成果として、2大国立公園内における電源開発計画を絶対反対によって完全に阻止しえたということの特記しておかなければならない。

絶対反対という運動論は、温厚な秩序をこのむ日本社会において、しばしば過激で独断的な運動論のようにみなされるが、問題によっては、過激にして独断的と思われても、断乎として闘うことが必要なことも少なくない。

尾瀬ヶ原、上高地における電源開発計画反対闘争は、そうした絶対反対運動の勝利した数少ない事例であり、自然保護運動において絶大な歴史的価値のある運動であった。

しかし逆に言えば、他の国立公園内の電源開発計画については、妥協もやむをえないと考えていたということになるのである。田村剛らの電源開発計画反対運動指導者の反対運動についての特異な戦略というのは、そうした考え方だったのである。この問題は、つぎの問題である。

#### 注

- (1) 拙稿「日光国立公園内の尾瀬ヶ原電源開発計画と反対運動」、『経済志林』77-1, を参照。
- (2) 拙著『国立公園成立史の研究』を参照。

(3) 田村剛「自然保護運動の展開」、『国立公園』第61号, 1954年12月, 3頁。

## 5 国立公園内の自然保護運動にみる産業開発と自然保護の両立論 —3大国立公園内の開発計画反対運動の敗北と条件闘争の定着—

第5のポイントは、戦後に展開された国立公園内の自然保護運動には、決定的な弱点、欠陥が存在したことである。

戦後展開された多くの国立公園内で産業開発計画反対運動が、しばしば計画絶対反対をかかげてスタートしながら、途中で絶対反対の旗を降し、条件付き賛成で妥協せざるをえなかった。しかしこれまで、この問題が真摯に検討されず、絶対反対運動敗北の原因が分析されたり、反省がなされたことはなかった。

個々のケースについてすでに十分に検討されているので、詳しく繰り返さないが、ここでは反対運動を総体的にみてつぎのように指摘したい。

第1に指摘できることは、田村剛ら日本自然保護協会の指導者たちは、尾瀬ヶ原、上高地の電源開発計画、大雪山硫黄鉱山開発計画以外の産業開発計画については、それほど熱心に絶対反対しようとする信念をもっていなかったということである。

3ケース以外の場合、彼らは、当初、建前上では絶対反対を主張はするが、すぐに絶対反対の旗を降ろして、産業開発と自然保護の両立論にたって、開発計画に一定の規制を施して、妥協するという条件闘争をやむをえないものと考えていたのである。

最初から最後まで断乎として戦うという方針、意思がないのであれば、絶対反対運動は成功するはずがない。すでに黒部第四、大雪山の層雲峡、北山川の3大電源開発反対運動の検討で明かにされたように、日本自然保護協会は、実は当初、建前上では、絶対反対を主張はするが、本質的に絶対反対の方針を持っていなかったのである<sup>(1)</sup>。

しかし、田村剛ら日本自然保護協会の指導者たちが、安易に電源開発計

画に絶対反対の旗をおろし、開発と自然保護の両立論にたって妥協してしまつたことは、大きな運動上の誤りだったと指摘しなければならない。

国立公園内の産業開発計画に絶対反対しようとする運動は、高度成長期以降になって、南アルプススーパー林道、大雪山縦断道路、立山黒部アルペンルート、尾瀬自動車道路・奥鬼怒スーパー林道などの建設絶対反対運動として、おもに草の根の地域住民運動として生れてくるのであった。それは、もはや日本自然保護協会の枠組内のもではなかったが、戦後においてもそうした絶対反対運動も、主要な国立公園内の産業開発計画には最後まで絶対反対を貫くべきであったと指摘しておきたい。たとえば、最後の絶対反対運動が敗北したとしてもである。

第2に指摘できることは、ではどうしてそのような産業開発と自然保護の両立論にたつた妥協的運動に陥つたかといえば、彼らが、国立公園は自然保護のためのものであるという強力な理解を欠き、自然保護意識が十分ではなく、容易に産業開発主義に屈したということに加え、少なくとも有力な国立公園内の有力かつ特別貴重な景観をふくむ自然地域を産業開発から絶対守るという戦略構想をもたなかったからであるということである。

さらにいえば、国立公園の産業開発計画反対運動の妥協的性格は、日本自然保護協会の組織、指導者に妥協的な体質があったことに大きな原因があったと指摘しなければならない。

それは、拙稿で詳しく検討したように、日本自然保護協会の成立事情から窺えることであるが、一つは、日本自然保護協会、あるいは国立公園委員会、審議会、自然公園審議会が、官僚的性格の強い国立公園制度にかかわってきた元官僚、また政界や産業界の重要人物を多くかかえていて、体制的かつ妥協的傾向を強くもっていたからである。

国立公園運動の指導者・田村剛自身がそうした性格を多分にもっていたが、自然保護を重視する田村剛の理想的な理念は、そうした日本自然保護協会や国立公園委員会、審議会、自然公園審議会の中で十分発揮する余地をもたなかったことでもある。

しかし戦前の国立公園法自体のもつ自然保護理念の曖昧、弱点にもかかわらず、国立公園行政当局、日本自然保護協会は、現行の国立公園法の枠内で目一杯自然保護を貫くことが政策的には可能であった。事実尾瀬ヶ原と上高地で実現したのであるから。

問題は、なぜ尾瀬ヶ原と上高地の場合のように、他の電源開発計画にも絶対反対を貫けず、妥協的になったのかである。

その根本的な原因は、戦後における社会状況にあったと考えられる。

田村剛ら日本自然保護協会の指導者たちが、産業開発優先の社会状況にあって、断乎として国立公園内の産業開発計画にたいして絶対反対運動の方針をだしかねていたのである。そもそも、戦後、とくに戦後後期の社会状況において、産業開発か自然保護かという二者択一的な選択を迫られた時に、田村剛ら日本自然保護協会の指導者たちは、黒四と北山川、さらには層雲峡の電源開発計画に全面的に絶対反対して国民支持をえる自信をもてなかったのである。

言い換えれば、当時、この産業開発計画に尾瀬ヶ原と上高地の2計画に加えて他の多くの計画に絶対反対できる社会的状況、展望があまり存在しなかったということである。当時、産業開発に絶対反対を貫こうとする学者、文化人、住民、あるいは自然保護団体や学会はほとんど存在せず、田村剛ら日本自然保護協会の指導者たちは、意識的にか無自覚的にかを問わず、黒四と北山川、さらには層雲峡の電源開発計画に全面的に絶対反対運動を成功裏に組織する状況になかったと判断していたということである。

しかしだからといって国立公園内の産業開発計画にたいする絶対反対運動は、必要がなかった、やるべきではなかったということではない。少なくとも黒部第四、大雪山の層雲峡、北山川の3大電源開発絶対反対運動はおこなわれるべきであったし、またそのために事前に十分な準備をおこなっておくべきだったと指摘しておかなければならない。

## 注

- (1) 日本自然保護協会は、黒部第四、大雪山の層雲峡、北山川の3大電源開発計画反対運動において、絶対反対の方針を最初から持っていなかったことについては、それぞれの拙稿において、実証してある。さしあたり、各論の小括を参照されたい。

## 6 自然保護運動における自然概念の前進と国立公園政策の後退

第6のポイントは、戦後の国立公園法解釈や実施された政策において、大きな変化があったかどうかを確認しておくことである。

すでに指摘したように、国立公園法の改正による「特別保護地区」の設定は、国立公園制度の自然保護規定の強化であった。

さらに注目すべきは、日本自然保護協会は、自然保護運動をつうじて、自然保護理念を進化させ、自然保護運動に理論的な貢献をもたらしたという点である。

その第一段階では、国立公園法では、自然はとかく「自然景観」として問題になり、自然概念が風景的なニュアンスが強かったが、尾瀬保存期成同盟の規約にみられるように、自然を自然ととらえ、あるいは自然生態としてより深い自然概念の把握に進化したとことである。

尾瀬の自然を保護するためには、国立公園法的な自然景観の概念では反対運動の根拠が薄弱であったからである<sup>(1)</sup>。

第2段階では、日本自然保護協会は、戦後後期に入って、これまでの運動を明確な形で十分な反省に立っていなかったとはいえ、北山川電源開発反対運動の行き詰まり、黒部第四、層雲峡の電源開発反対運動の敗北の教訓をふまえ、自然概念や自然概念の進化にともなった自然保護運動の新しい方針を打ち出したことである<sup>(2)</sup>。

その新しい方針の第1点は、自然保護思想を普及させるという考え方である。1957年に、日本自然保護協会の理事会は、自然保護教育の必要を取り上げ、学校教育に自然保護思想の問題を取り入れるとうに主張した<sup>(3)</sup>。

第2の方針は自然を風景とのみ捉えるのではなく、自然生態として捉える理念を、鳥獣、動植物の保護の重要さへの認識に発展させたことである。日本自然保護協会は1957年に鳥獣保護の運動に取り組み1957年に法人化への転換とともに、生態学的な自然保護へと思想転換をはかっていった<sup>(4)</sup>。

もっとも日本自然保護協会の方針転換の真価がとわれるのは、公害問題も浮上する高度成長期の国立公園内の自然保護運動であるが、この問題はつぎの次期の課題である。

他方、国立公園の目的に、国民的な利用を是とする規定を含んでいたことから、戦後の国立公園行政は、国立公園を観光的に利用しようとする政策を強化してきたことがあげられる。この政策的後退は、高度成長期に顕著になってくるが、その芽は、戦後の国立公園政策に芽生えていた。

戦後ただちに、田村は、『国立公園講話』において国立公園を観光的に利用しようとする傾向に警告を与えた。

戦後「取り残された唯一の国土資源たる自然風景のあることに気づいたのであるが」が、「ところが、ここにも亦、かなりの自惚が手傳って、国土風景の正当な認識が缺けている恨みがる。」「国立公園は、今日まだ一般には、観光事業の対象として認識されているだけの段階であるから、吾々の国立公園観念からすれば、甚だしく歪められているように想われる。」<sup>(5)</sup>

田村剛は、さらに、国立公園が観光利用に傾きがちであることについて「国立公園は、文字通り国家百年の計画に基づいてその大綱が樹立せられねばならぬのに、今日の焦眉の急に際会して、溺れる者が藁をもつかむ姿で、国立公園をば、ただ観光資源として利用しようとしているだけのことである。」と警告し、戦後の国立公園運動が、「国家百年の計画に基づいてその大綱」の樹立を追求せず、観光利害を中心的な動機にして動いていると危惧している。

田村は、心情的には、戦後こそ「国家百年の計画に基づいてその大綱」を「樹立」したいと願ったのであろう。しかし、現実には厳しく、そう容易に彼の願う方向へは進まなかったのである。財政的、管理機構のともなわ

ない形での国立公園の拡大、それは国立公園の粗製濫造であった。

国立公園は、宿命的に観光開発、観光的な利用と密接に関連していた。国立公園行政当局が、国立公園を充実し、自然保護政策を強化しようとするれば、同時に国立公園を観光的に利用するという掛け声を大きくして、国民的同意、あるいは国会での政治的支持をえなければならなかった。

例えば国立公園議員懇談会に共産党の議員をふくめ多くの社会党などの革新派議員が参加しているのは、決して自然保護政策を強化しそれを実効たらしめるためではなく、地域開発、観光促進のためだったのである。

ただし国立公園の観光的な利用、そのための大々的な開発計画の提出は、レジャーの大衆化がすすむ、高度成長期に入ってからであり、戦後には直接的にはほとんど大問題化しなかった。例外的に1951年に提起された立山山岳道路建設計画はあまり大きな問題にならず<sup>(6)</sup>、富士山にケーブルカーを建設するという計画なども提起されたが、容易に中止された<sup>(7)</sup>。

#### 注

- (1) この点については、拙稿「敗戦直後における国立公園制度の復活（下）」、『経済志林』76-1、の3の(4)「1949年尾瀬保存期成同盟の発足と活動」と(6)「尾瀬保存期成同盟の消滅」、および拙稿「戦後後期の国立公園制度の整備・拡充(2)」、『経済志林』76-3、の「日本自然保護協会の設立と活動」の節を参照されたい。
- (2) 詳しくは、前掲『自然保護のあゆみ』、第2章を参照。
- (3) 同上、139頁。
- (4) 同上、154頁。
- (5) 前掲『国立公園講話』、2-3頁。
- (6) 「中部山岳国立公園内の黒部第四発電所建設計画と反対運動」、『経済志林』76-4、の5「黒部第四発電所建設計画と立山観光開発」の節を参照。
- (7) 「富士箱根国立公園内の戦後の観光開発計画と反対運動」—「戦後後期の国立公園制度の整備・拡充(10)」、『経済志林』78-2、参照。

## 結びに代えて—田村剛小評論—

最後に私の田村人物論を披露して戦後の国立公園制度についての研究を締め繰りたい。

私は前著で日本の国立公園の成立史を研究してきたのであるが、その過程で田村剛という人物を中心にして日本の国立公園制定の過程をみてきた。

田村剛は、まさに日本の「国立公園設立の父」と呼ばれるに相応しい人物であった<sup>(1)</sup>。戦後においても田村剛の果たした役割は大きかった。しかしその場合、私は、巷間多くみられるように田村剛を手放して礼賛できない。

私にいわせるならば、田村剛は、日本の国立公園設立の父であるがゆえに、国立公園の目的を自然の保護と国民的な利用という相反する2重の目的を並存させる制度をつくり、このアンビバレントな国立公園本質論を提起し、現実とその矛盾に当面して、何れの側面を重視するかに悩み、時には自然を重視する政策をおこない、時には産業開発計画を認める政策におちいり、苦闘してきた人物である。

田村剛は、いわば二重人格者であったとえよう。彼が国立公園の自然保護を重視してきた理念、政策、活動のみを取り出してみれば、彼は、日本の自然保護運動史に輝ける最高の人物だったとも捉えることができる。

しかし他面、田村剛は、産業開発と自然保護の両立という妥協的国立公園理念にもとづいて、国立公園の国民的な利用、過剰な観光的利用と自然破壊の著しい産業開発計画を許容し、これまでみたように、国立公園の自然破壊を助長してきたことは明らかである。

私は、こうした矛盾しながらも日本の国立公園制定と運営に努力してきた田村剛という人物に、特別な感心をいだいてきた。もし幾分でも若ければ田村剛の評伝でも書きたいと思ったくらいである。しかし齢75になって最早この課題を果たすことは不可能である。この点は、若い研究者に切に実現をお願いするしかない。

田村剛は、戦後9年たって、「自然保護運動の展開」という論文で戦後の

国立公園について自然保護運動の側面から総括的に興味深い指摘をおこなっている<sup>(2)</sup>。

「思うに、国土狭小にして人口稠密、各種資源に恵まれざる日本に於ては、自然保護は頗る困難な問題であるが、それだけに一層重要であるといわなくてはならぬ。

そして自然保護の扱べき法制は、一応完璧に近いにも拘わらず、これが運用が当を得ていないことが痛感せられ、しかもその運用を誤らしめる根本原因は、産業関係企業者が営利の追求に急であって、後代にも亘る国民の福祉を軽視することと、その背後に資本家に踊らされる無理解な政治家と行政家のあることである。しかし更に反省されることは、自然や観光資源としての景勝がいかにか重大な文化的意義を有するものであるかを広く一般国民に知らしめるための、専門家の努力の足らない点である。

わが国には世界的に珍重される個有の動植物にして、絶滅に瀕しているものが少くない。これを知る者は専門学者である。それにも拘わらず、これを救うために、専門学者や専門学会等で、真剣にこれをとりあげる者が頗る少い。これに似た事情は海外にも聞かれるけれども、それは見本と同日の談ではない。われわれは、自然保護に関する知識の普及、特に次代の国民たるべき青少年の教育にもつと努力しなくてはならぬと思われる。又国民の知識は生活に必要な限度に止めることなく社会と自然とに亘つて、広い常識を養い、自然保護に関する問題につき良識を以てその判断を誤らないような素質を身につけるよう教育することが肝要であると思われる。」

ここで田村の主張している要点は、5点ある、

第1は、国立公園法は「一応完璧に近い」だったが、その「運用」が誤っていた。第2に、その誤りの「根本原因」は、「産業関係企業者が営利の追求に急で」「国民の福祉を軽視」した。第3に、「その背後に資本家に踊らされる無理解な政治家と行政家」がいた。第4に、「自然や観光資源としての景勝」についての「重大な文化的意義」を「一般国民に知らしめる」「専門家の努力」が「足らな」かった。第5、「自然保護に関する知識の普

及、特に次代の国民たるべき青少年の教育」が不十分であった。

こうした田村剛の見識は、必ずしも個々の産業開発計画反対運動についての反省として明確に述べられているのではないが、実にリアルに戦後の国立公園運動の問題点を総括的な反省を示しているといえよう。

しかし田村剛のこうした総括的な反省は、厚生省や日本自然保護協会の方針や政策のために十分理解され生かされなかったことは明らかである。さきの総括的な反省は、厚生省や国立公園委員会、審議会、自然公園審議会で見捨てられたのである。

田村剛は、国立公園法のもつ自然保護と利用論という相矛盾する二重の本質論の狭間で、何を重視するかで苦悩した人物であった。

アメリカの国立公園の実態につうじていた彼は、国立公園法の自然保護重視の側面を十分理解していたが、しかし現実の壁、一方では国民レベルでの自然重視の国立公園政策への無理解という厚い壁、他方では産業界の開発計画の熱望という壁にぶつかって、田村剛の温厚な性格は、時には政府とも断乎闘ったが、少数派の中で多数派になるための運動を組織し、大資本中心の産業界と正面からぶつかって戦い、産業開発計画に敗北してさえさらに最後までたたかうという姿勢を貫けなかった。

率直に言って、田村剛は、資本の利益追求主義への評価が甘かった。彼は、資本との調和、自然保護と開発の両立論を強いられ、良心的な産業界の自然保護に期待した<sup>(3)</sup>。

田村剛は、1954年に現実に直面した場合の資本の利益追求主義への妥協的傾向について自らつぎのように記している<sup>(4)</sup>。

「電力中央研究所理事長松永安左衛門氏外各理事その他と田村理事長との会談の機会があつて、尾瀬原、北山川等のような重要景観に於ける発電は少なくともこれを後回しとし、他の電源未開発地点については、それぞれ協議方につき検討することにつき大体意見の一致点を見出したのは、一つの収穫であった。…電源開発についても及ぶ限り譲歩して両立を計るといった協調的根柢方針が、関係者の間で是認されるような機運に向かいつ

つある。」

さらにいえば、産業開発にたいして極めて楽観的な考えをもっていたことがわかる。

たとえば、田村剛は、同じ論文で「ここで多難な自然保護問題の将来につき達観するに、わが国産業振興上特に重要水力発電については既に問題は夫略で尽した観があり、今後新規の問題は多く予想されていない。」<sup>(5)</sup>。

1954年の段階で彼は、高成長期に入るべきその時期に、経済開発、或は電源開発への展望で楽観論を披瀝し、そこで起こるであろう自然保護の危機的様相をまった予想できなかつた。事実として起きた高度成長への予想は当時だれも出来なかつたとはいえ、黒部第四や層雲峽の発電所建設の建設による自然破壊の進行を正視すれば自然保護が開発によって危殆に陥れられかもしれないという予想は容易にできたであろうに。

田村剛が、ジョン・ミューアとかラスキンのような大哲学者としてカリスマ化されないのは、ここに原因がある。私は、田村剛が、ジョン・ミューアとかラスキンのような大哲学者、カリスマになって欲しかったと思うのであるが、彼は、国立公園運動のために実践的でありすぎて、日本の自然保護運動、自然保護の立場に立った国立公園運動に関して冷静かつ客観的に考察する著書を書き残していないし、自然保護論についてのきちんとした著作を残さなかつた。

日本では、経済開発と自然保護を秤に掛ければ、圧倒的に経済開発の価値を重視する風土が存在する。それは、戦前も戦後も、しかも今日にいたるまでそうだと見える。

自然価値あるいは文化の価値は、つねに経済開発の価値に従属されてきた。こうした風土の中で、田村剛の国立公園運動の過程で獲得した哲学は、自然価値を経済開発の価値より上におきたいと思いつつ、やはりミューアやラスキンのように自然や文化を最優先する思想には至らなかつたように思われる。

それでも、田村は、戦前から次第に自然保護を重視するようになったし、

戦後の民主主義社会を背景にして、戦前よりは一層自然を重視するようになったと評価したい。

資本主義社会というものは、利潤追求を政治経済システムの社会原理とする社会である。従って国立公園といえどもこの原理につねに曝されており、時には国立公園の掛け替えのない自然、風景がその犠牲になる。

その時に、国民、世論、国立公園運動、自然保護運動、時の政治勢力は、利潤追求主義を否定し、公共の利益として断乎国立公園の自然を守ることができるかどうかが問題である。

戦後の国立公園の自然保護運動を総括して言えることは、残念ながら、利潤追求主義による産業開発に断乎として反対し、公共の利益のために自然を守るという思想、運動が十分ではなかったと指摘しなければならない。私は、まさに田村剛の国立公園論の中にそうした思想の強靱さの欠如、弱点が示めされていると考える。

私達は、ここから何かを学ばなければならない。

#### 注

- (1) 日下部甲太郎「国立公園の父」、『ランドスケープ研究』60(2), 1996年。
- (2) 前掲「自然保護運動の展開」、『国立公園』61, 1954年12月, 4頁。
- (3) 田村剛の電源開発計画にたいする妥協的姿勢は、黒部第四発電所建設計画にたいする対応に典型的みられた。拙稿「中部山岳」の反対運動の分析をみられたい。
- (4) 前掲「自然保護運動の展開」、『国立公園』61, 1954年12月, 4頁。