

高度成長期における自然公園法下の国立公園制度の基本的枠組：高度成長期国立公園制度の研究(1)

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)

80

(号 / Number)

2

(開始ページ / Start Page)

37

(終了ページ / End Page)

83

(発行年 / Year)

2012-12-20

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00008354>

【研究ノート】

高度成長期における自然公園法下の 国立公園制度の基本的枠組

—高度成長期国立公園制度の研究（1）—

村 串 仁三郎

目 次

はしがき

1 自然公園法体制の成立

- （1）自然公園法の制定経緯
- （2）自然公園法の要旨
- （3）自然公園法の抱える重大な問題点

2 高度成長期下の国立公園制度を規定した政府の社会経済政策

- （1）保守党政府の社会経済政策
- （2）保守党政府の経済成長戦略としての観光開発政策
 - a 前提としての戦後政府の観光開発政策
 - b 高度成長前期1957－65年の観光開発政策
 - c 高度成長後期1965－71年の観光開発政策

はしがき

私は、2005年4月に戦前日本の『国立公園成立史の研究』（法政大学出版局）を出版し、2011年7月に『自然保護と戦後日本の国立公園』（時潮社）を出版したが、今後は、高度成長期における日本の国立公園制度を、自然公園法の成立した1957年6月から厚生大臣官房国立公園部が国務大臣の下に総理府の外局環境庁の管轄下に入る1971年7月までの時期について検討したいと考えている。

ここでの高度成長期とは、戦後も終わって、経済的には予想外の高度成長と国民の生活向上（勤労者の賃金上昇）が起き、政治的には1960年前後に激しく盛り上った三池争議と安保闘争が敗北して革新運動が後退し、保守政治が維持・強化され、社会的には、一方ではレジャーの大衆化が進展し、他方では反公害、自然保護、環境保全運動が盛り上った日本の歴史にとって興味深い時期である。

これから論じる高度成長期における国立公園制度についての研究課題は、従来のように、前半では高度成長期の国立公園制度の構造を批判的に解明しつつ、あるべき国立公園制度の姿を検出し、後半では、高度成長期において各地の国立公園において展開された自然保護運動の成果と欠陥、弱点について詳細に検討することである。

高度成長期における国立公園制度の構造上の主要な問題点は、第1に、1957年に制定された自然公園法がどのような基本構造をもち、どんな問題点を抱えていたか、第2に、政府が、基本的にどのような国立公園政策、とくに国立公園の管理・保護政策を展開したか、第3に、なにかんづく戦前から戦後にかけて構造的に貧弱であった国立公園予算が、高度成長期にどのように推移したか、第4に、高度成長期における国立公園の最大な問題点であるが、レジャーの大衆化時代に対応して、政府がすすめた強力な観光開発政策のもとで、国立公園の利用がどうすすみ、そこで国立公園の自然破壊や環境汚染が如何に進展したか、そしてそれに政府がどう対処しよ

うとしたか、第5に、こうした過程で政府は、国立公園の自然保護政策をどのように行ない、国民が、どのように国立公園の自然破壊に反対し、自然保護運動を展開したか、などである。

前半の第1部では高度成長期の国立公園制度については、今のところつぎのような章立てで検討したいと考えている。

第1章 高度成長期における国立公園制度の基本的枠組

第2章 高度成長期における脆弱な国立公園行政管理機構

第3章 高度成長期における貧弱な国立公園財政

第4章 高度成長期における国立公園の観光化・国民的利用

第5章 高度成長期における国立公園行政の貧しい自然保護政策

後半の第2部では、高度成長期における国立公園の自然破壊に反対する自然保護運動について、尾瀬、北山川、富士山、上高地、乗鞍、立山、南アルプス、大雪山、など主要な国立公園における事例を詳論する。

本稿は、第1章「高度成長期における自然公園法下の国立公園制度の基本的枠組」について論じる。

1 自然公園法体制の成立

(1) 自然公園法の制定経緯

これから論じる高度成長期における国立公園制度は、自然公園法の制定を起点としており、自然公園法体制のもとで推移し展開してきた。ここではまずこの自然公園法が、どのような経緯で作成され、どのような問題点を抱えていたか、を検討する。

自然公園法の制定経緯については、すでに拙著『自然保護と戦後日本の国立公園』において簡単な指摘しており⁽¹⁾、また甲賀春一「自然公園法制定の経緯と解説」においても明快に説明されているので、ここで詳しく述べることもない⁽²⁾。ただここでは、最小限必要な自然公園法制定の経

緯と拙著で指摘しそびれた点を補足的して述べるにとどめたい。

甲賀春一は、自然公園法制定の経緯として、「この問題を初めて公開の席上で論議されたのは、昭和26年1月に開催された全国公園関係主管課長会議の際の協議事項として自然公園法案が討議されたのにはじまる」と指摘している⁽³⁾。

そして1951年4月に厚生大臣黒川武雄は、国立公園審議会に「自然公園の体系整備」についての政策をだすように諮問した。その際、森本潔国立公園部長は、諮問の理由として「全国に亘り国立公園、国定公園、都道府県立公園について自然公園体系として総合する必要」を指摘した。かように、自然公園法制定の意図は、国立公園、国定公園、都道府県立公園の総合なのである。

こうした国立公園、国定公園、都道府県立公園の総合の構想は、1951年に森本潔が指摘しているように、すでに戦前からあったのである⁽⁴⁾。

1951年7月に国立公園審議会は「自然公園の体系整備」如何の諮問についての回答をだした。この回答に沿って、同年11月に自然公園法要綱案が国立公園審議会の諮問にかけられ、同年12月に自然公園法要綱案についての答申がだされた。

この答申の要点は、1、自然公園の名称は、都道府県立公園の場合は「自然」の文字を削除すること、2、都道府県立公園は、厚生大臣が指定するのでなく、都道府県が指定すること、3、特別保護地区は、国立公園にのみ指定されているが、国定公園、都道府県立公園にも設けるといようなものであった⁽⁵⁾。

その後、この自然公園法制定の準備は停滞したが、自然公園候補地の設定などは進捗した。1957年にいたって自然公園法は、制定準備が急遽すめられ、同年5月に法案が衆議院を通過し、6月に公布された。

自然公園法が急遽制定された理由として、甲賀は「主として建設省が所管する都市公園上の公園との調整がつかなかったため」遅延していたものが、都市公園法の成立をみて「建設省との間に公園行政についての調整が

ついた」ことをあげている⁽⁶⁾。

以上のように、自然公園法は、戦前から戦後にすすめられていた国立公園、国定公園あるいは都道府県立公園についての政策を法制化したものであった。

従って自然公園法は、戦前、戦後を通じて明らかになった国立公園制度の構造的欠陥、つまり脆弱な管理機構、貧弱な財政的、自然保護規定のあいまいさ、縦割り行政の弊害、あるいは、戦前、戦後行なわれた国立公園内の産業開発計画に対抗する規制力の弱さ、などの問題点を是正し、克服するための従前の国立公園法とは別に何か特別に新しい条項を付け加えたものではなく、旧国立公園法を引き継ぎ、単にそれらを総合的な法律に統合したものにすぎなかった。

注

- (1) 村串仁三郎『自然保護と戦後日本の国立公園』、時潮社、2011年、133－7頁。
- (2) 甲賀春一「自然公園法制定の経緯と解説」、『国立公園』1957年5月、No. 95.
- (3) 以下同上論文、3－4頁。
- (4) 森本潔「国立公園行政の問題」、『国立公園』1951年6月、No.19、前掲拙著『自然保護と戦後日本の国立公園』、133頁。
- (5) 前掲甲賀論文、4頁。前掲拙著、135頁。
- (6) 前掲甲賀論文、4頁。

(2) 自然公園法の要旨

1957年に制定された自然公園法は、つぎのような目次からなっている⁽¹⁾。

第1章 総則（第1条―第3条）

第2章 国立公園及び国定公園

第1節 自然公園審議会（第4条―第9条）

第2節 指定（第10条―第11条）

第3節 公園計画及び公園事業（第12条―第16条）

第4節 保護及び利用（第17条—第24条）

第5節 費用（第25条—第31条）

第6節 雑則（第32条—第40条）

第3章 都道府県立自然公園（第41条—第48条）

第4章 罰則（第49条—第54条）

総則の第1章第1条は、(目的)と題して、「この法律は、すぐれた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図り、もつて国民の保健、休養及び教化に資することを目的とする。」と規定した。

旧国立公園法において欠落していた国立公園の「目的」規定が、この自然公園法においては以上のように与えられた。しかしそれは、自然公園法が、国立公園の「目的」規定について、特別に新しい規定を付け加えたことを意味しない。

何故なら、第1条の規定は、旧国立公園法の制定時に、足立内務大臣が法案の「提案理由」として、「優秀ナル自然ノ大風景ヲ保護開発シテ、一般世人ヲシテ容易ニ之ニ親シマシムルノ方途ヲ講ジマシテ、国民ノ保険休養乃至教化ニ資セントスル為」と規定した主旨を、やや簡潔に言い換えたものにすぎないからである。

第1条で与えた自然公園の目的は、旧国立公園法の制定に際して田村剛が一貫して主張してきた国立公園の概念を踏襲するものであった⁽²⁾。つまりは、国立公園は、国立公園の自然の保護と国立公園を開発して国民の利用に資することという2重の目的をもったものととらえたものである。

この第1条の理解について、甲賀は、「自然公園は、あくまでもすぐれた自然の風景地に指定されたものであり、…したがって、すぐれた自然の風景地の自然を保護することが第一義的目的である」と解説している⁽³⁾。

しかし甲賀のこの解説は、それを正当づける根拠が自然公園法のどこにもなく、国立公園行政官としての甲賀が自然公園法の自然保護に期待をこめた解釈にすぎなかった。

他方では、国立公園法制定時に国立公園法を解説した伊藤武彦は、逆に

「国立公園は国民の保険休養教化を主眼とするものである」と解釈していた。旧国立公園法は、伊藤の主張するような性格をもっていたことも事実であった。

かように、旧国立公園法の国立公園 2 重目的論は、あいまいな規定なのである⁽⁴⁾。なお、この点については、自然公園法の問題点として、後に改めて詳論することにする。

総則の第 1 章第 2 条は、(定義)と題し以下のように規定している。

第 2 条「この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- 1 自然公園 国立公園 国定公園及び都道府県立自然公園をいう。
- 2 国立公園 わが国の風景を代表するに足りる傑出した自然風景であって、厚生大臣が第10条第 1 項の規定により指定するものをいう。
- 3 国定公園 国立公園に準ずるすぐれた自然の風景地であって、厚生大臣が第10条第 2 項の規定により指定するものをいう。
- 4 都道府県立自然公園 すぐれた自然の風景地であって、都道府県が第41条の規定により指定するものをいう。」
- 5, 6 は省略。

ここでは、旧国立公園体制では、ばらばらに存在していた国立公園、国定公園、都道府県立自然公園の 3 種の公園を「自然公園」という一つの制度に統一した。

戦前から使われてきた「自然公園」という概念は、一般的に必ずしも明確ではなかったが、甲賀は、常識的に人工公園あるいは都市公園と区別し、自然公園法の定義にある「すぐれた自然の風景地」を公園化したものと理解している⁽⁵⁾。

ここで問題なのは、「自然公園」としての「国立公園」、「国定公園及び都道府県立自然公園」のそれぞれの特徴であり、相互の相違である。

「国立公園」は、自然公園法第 2 条 2 項により、「わが国の風景を代表するに足りる傑出した自然風景」として国によって指定されたものである、

と定義されたのである。

従って、自然公園法による国立公園の定義は、第1条の自然公園の目的規定と、第2条での国立公園の定義を合成して、国立公園とは、国によって指定され、「わが国の風景を代表するに足りる傑出した自然風景」を「保護するとともに、その利用の増進を図り、もつて国民の保健、休養及び教化に資することを目的とする」制度であると理解できる。

この自然公園法による国立公園の定義は、これも自然公園法上の大問題の一つであり、次項で詳論することにする。

なお「国定公園」は、第2条3項によって「国立公園に準ずるすぐれた自然の風景地」と国によって指定されたものと定義された。こうした規定は、1931年の旧国立公園法にはみられなかったが、戦前から戦後を通じて、国立公園行政によって実体化されてきた考えであり、自然公園法によって明確に法的に規定されたものである。

問題は、「都道府県立自然公園」である。「都道府県立自然公園」は、第2条3項で、国の指定でなく、都道府県が、一定の「すぐれた自然の風景地」、「自然公園法選定要領」によれば、「都道府県を代表する傑出した自然の風景地」として指定するとされている。

国が指定、管理する公園について法制化した自然公園法に、都道府県が指定、管理する都道府県立自然公園を何故含めるのかについては、ここでは立ち入らないことにする。

第3条は、（財産権の尊重及び他の公益との調整）と題し、「この法律の適用に当たっては、関係者の所有権、鉱業権その他の財産権を尊重するとともに、自然公園の保護及び利用と国土の開発その他の公益との調整に留意しなければならない。」と規定している。

この規定は、旧国立公園法にはなかったが、国立公園法の運用において、すでに戦前戦後に「留意」されてきたことであり、甲賀の指摘するように「従来と同様の方針を明文にしたものである。」⁽⁶⁾

問題は、「自然公園の保護及び利用と国土の開発その他の公益との調整」

で、国立公園行政当局が、関係者にたいしどれだけ力を発揮できるかということであるが、この点についても次項で詳論したい。

第2章「国立公園及び国定公園」の第1節は、「自然公園審議会」について規定している。

第4条は、(設置及び権限)と題して、1項で「厚生大臣の諮問に応じ、国立公園及び国定公園に関する重要事項を調査審議させるために、厚生省に、付属機関として自然公園審議会(以下審議会という)を置く。」とし、2項において「審議会は、国立公園及び国定公園に関する重要事項について、関係行政機関に意見を具申することができる。」と規定した。

ここで国立公園及び国定公園政策の決定機構を提起するのであるが、この規定は、すでに旧国立公園法および附則において与えられていたものであり、自然公園法は、旧国立公園法の審議制度を継承して自然公園審議会に置き換えたのにすぎず、とくに新しい規定を何も付け加えていない。

そして第5条から第9条までは、審議会の組織の有り方について具体的に規定したものであるが、旧国立公園法の規定を引き継いだもので、とくに論じるべきものはない。

第2章の第2節(指定)は、審議会の活動の一つである国立公園、国定公園の指定について規定したものである。国立公園については、従前の規定を法制化したものであり、国定公園については、「厚生大臣が、関係都道府県の申出でにより、審議会の意見を聞き、区域を定めて指定する。」と規定し、従来の慣行を法制化したものである。

第3節は、(公園計画及び公園事業の決定)について規定したもので、第12条は、旧国立公園法と同じように「国立公園に関する公園計画及び公園事業は、厚生大臣が、審議会の意見を聞いて決定する。」と規定した。

国定公園については、第12条の2項で「国定公園に関する公園計画のうち、保護のための規制に関する計画並びに利用のための施設に関する計画で集団施設地区及び政令で定める施設に関するものは、厚生大臣が、関係都道府県の申出でにより、審議会の意見を聞いて決定し、その他の計画は、

都道府県知事が決定する。」と規定した。第12条の3項では、「国定公園に関する公園事業は、都道府県知事が決定する。」と規定した。

要するに、国定公園については、審議会は、国定公園計画のうち特別地域、特別保護地区に関し、また集団施設地区及び政令で定める利用施設に関して関係都道府県の申出でにより、意見を聞いて、厚生大臣が決定するとした。それ以外の計画は、都道府県知事が決定するとして、都道府県の権限を認めた⁽⁷⁾。

第14条は、(国立公園の公園事業の執行)と題し、「国立公園の公園事業は、国が執行する」と定めた。そして第15条は、(国定公園の公園事業の執行)の場合、「国定公園の公園事業は、都道府県が執行する」と定められた。

以上のように、自然公園審議会の役割、自然公園事業の国による執行については、基本的に旧国立公園法で規定してきたものをそのまま継承したものであり、何ら新しい規定は付け加えられなかった。

第4節「保護と利用」は、自然公園の保護の方策と利用の問題について規定している。

第17条は、自然公園を保護する方策として(特別地域)について規定したもので、「厚生大臣は、国立公園又は国定公園の風致を維持するため、公園計画に基いて、その域内に、特別地域を指定することができる。」と定めた。これは、旧国立公園法で規定されていた「特別地域」を国定公園にも指定できるとしたものである。

第17条3項は、「特別地域」内における1-9にわたる開発行為を、国立公園の場合は、厚生大臣の許可、国定公園については、都道府県知事の許可をえなければならないと規定し、開発に一定の制限を付して自然の保護を目指した。この点では、旧国立公園法よりほんの少し進歩がみられた。しかし特別地域の規定は、自然保護にとってあまり役立ってはいなかった。

第18条は、(特別保護地区)と題し、「厚生大臣は、国立公園又は国定公園の風致を維持するため、特に必要があるときは、公園計画に基いて、特

別地域内に特別保護地区を指定することができる。」と定めた。

特別保護地区の規定は、旧国立公園法でも1947年の国立公園法改正の際に加えられた新しい自然保護規定で、国立公園の「傑出した自然風景」の「風致」保護を厳しく義務付ける注目の規定であった。

自然公園法では、国定公園にも設置することが規定された。国定公園に特別保護地区を設置することについては、法案制定準備期に反対もあったが、最終的に設置が認められ、保護規定が一応強化された。その代わり都道府県立自然公園での特別保護地区の設置規定は、国立公園行政当局の希望通りには実現しなかった⁽⁸⁾。

第18条の3項は、「特別保護地区」内における1－8にわたる行為を、国立公園の場合は、厚生大臣の許可、国定公園については、都道府県知事の許可をえなければならないと規定した。

国立公園内の「特別保護地区」の設定については、改正国立公園法と同じであるが、いくつかの要許可事項が、特別地区の要許可事項に移され、新たに6項目加えられ、開発事項が厳しく規定された。もちろん、この規定は、都道府県知事の要許可規定でもあるが、国定公園にも適応されるので、その限りで、自然公園法の保護規定は、より広い地域に及んだと指摘できる。これらの要許可についての詳しい問題点は、甲賀を参照のこと。

なお特別地区の場合、「風致維持のため」とし、「特別保護地区」の場合は、「特に景観維持のため」とした点については、保護規定に言葉のニュアンスをつけたもので、特別な意味はないと思われるが、「風致維持」、「特に景観維持」という保護対象についての判定は、すべて国立公園行政当局と自然公園審議会の判定に依存していた。従って、自然公園が保護すべき自然の対象は、法的には極めてあいまいなものであったと指摘できる。

第20条は、（普通地域）と題して、「国立公園又は国定公園の区域のうち特別地域に含まれていない区域（以下「普通地域」という）内において、次の各号に掲げる行為をしようとする者は、あらかじめ、都道府県知事にその旨を届け出なければならない。」と規定した。

自然公園法では、旧国立公園法にはなく、旧国立公園法規則にあった「普通地域」という規定を取り出し、国立公園又は国定公園を、普通地域、特別地域、特別保護地区の3地域に明快地分類し、自然保護に濃淡をつけた。

なお、普通地域内での開発行為は、届け出制であり、自然公園審議会の認可が不要であったため、ほぼ野放しとなった。

第21条は、(原状回復命令等)についてと題され、前述の規定の条件、処分の違反者は、「その保護のために必要な限度において、原状回復を命じ、又は原状回復が著しく困難である場合に、これに代わるべき必要な措置をとるべき旨を命ずることができる。」と規定した。

この規定は、旧国立公園法にあったものだが、実際にどれほど実現したか甚だ疑わしく、厳しい自然公園管理機構をとまなわなければ、単なる絵もちにすぎなかった⁽⁹⁾。

第23条は、(集団施設地区)と題し、「国立公園又は国定公園の利用のため施設を集团的に整備するため、公園計画に基いて、その区域内に集団施設地区を指定するものとする」と規定し、自然公園の利用の仕方を定めた。

ここで「集団施設地区」とは、旧国立公園には明記されていないが、戦後の政令によって改正された国立公園施行令第14条にみられた規定で、戦後の国立公園又は国定公園において設置されてきたものである。この制度は、開発枠を規制して自然保護を重視しつつ、自然公園の国民的な利用に資するため積極的に設置されたものであったが、限られた予算の中で運用されなければならなかったもので、後に論ずるように財政的負担があり、内容的に乏しいものであった。

第24条は、(利用のための規制)と題し、特別地区や集団施設地区において行ふべきでない行為、「利用者に著しく不快の念」や「けんおの情」を抱かせ「迷惑をかける」行為を禁じた。また当該職員は、そうした行為をしている者に行為をやめるべく指示できるとした。こうした規定も、厳しい自然公園管理機構がなければ、意味がなかった。

第2章第5節は、「費用」(第25条—第31条)について規定したもので、

第25条は、(公園事業の執行に要する費用)と題し、「公園事業の執行に要する費用は、その公園事業を執行する者の負担とする」と規定し、国が行なう国立公園事業については、国の負担としたが、第26条は、(国の補助)と題して、旧国立公園法にもあった規定であるが、国の行なうべき国立公園事業の一部を都道府県に「補助」を与えることによって代行させることができると規定した。

第27条は、(地方公共団体の負担)と題し、第26条とは逆に、旧国立公園法にあったように、国が行なう「公園事業の執行が特に地方公共団体を利する」場合は、「受益の限度」において、「費用の一部を負担させることができる。」と規定した。そして2項でその際、地方公共団体に意見を聞かなければならないと新しく規定された。第26条と第27条は、負担を地方に押し付ける、あるいは分散させる、安上がりな国立公園管理機構と財政システムを支えるものであった。

第28条は、(受益者負担)と題し、「国又地方公共団体は、公園事業の執行により著しく利益を受けるものがある場合」、「受益の限度において」、「費用の一部を負担させることができる」と規定した。これは、国立公園や国定公園の有料自動車道の料金などを認める根拠であった。

第2章第6節は、雑則で、(実地調査)、(訴願)、(損失の補填)、(訴えの提起)、(負担基の強制徴収)、(権限の委任)、(協議)などについての規定であるが、基本的には、旧国立公園法に規定されていたものを整備したもので、とくに注目するものはない。

第3章は、「都道府県立自然公園」について規定したもので、国立公園論の本題から離れるので、ここでは言及を省略した。なお、第4章は、「罰則」規定であるが、自然公園法違反、それにたいする「罰則」の問題は、重要な論点であるが、脆弱な自然公園行政管理機構のもとでは、取締りがままならず、ほとんど意味がなかったと指摘しておきたい。

注

- (1) 1957年『自然公園法』の全文は、前掲甲賀春一「自然公園法制定の経緯

と解説,『国立公園』1957年5月, No.95, に掲載されている。なお文中の和数字は読みやすくするため洋数字に直した。

- (2) 田村剛『国立公園』, 内務省衛生局, 1927年, あるいは, 拙著『国立公園成立史の研究』, を参照。
- (3) 前掲甲賀「自然公園法制定の経緯と解説」,『国立公園』1957年5月, No. 95, 6頁。
- (4) 拙著『国立公園成立史の研究』, 116頁。
- (5) 同上, 7頁。
- (6) 同上, 7頁。
- (7) 前掲甲賀論文, 9頁。
- (8) 同上, 4頁。
- (9) 例えば, 戦後の国立公園審議会が黒部第四発電所建設計画を承認する際に, 開発を規制するため種々条件を付したが, 国立公園審議会も日本自然保護協会も, その条件が守られているかを厳しく監視した形跡はない。拙著『自然保護と戦後日本の国立公園』第7章「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」を参照。

(3) 自然公園法の抱える重大な問題点

以上のような自然公園法は, 国立公園制度にとって重大な問題点を抱えていた。しかし自然公園法成立以後出版された国立公園論に関する著書を瞥見する限り, 自然公園法の問題点についてとくに立ち入った批判的言及はほとんどみられない。日本の国立公園研究が貧弱である証明である。

加藤峰夫『国立公園の法と制度』(2008年)は, 自然公園法の解説をするだけで, 自然公園法が, 欠陥だらけの旧国立公園法を引き継いだものにすぎない点や, 私が提起するような自然公園法のもつ問題点について立ち入った言及を避けている⁽¹⁾。

戦後, 国立公園のレンジャーを務め, 国立公園行政に深く関わってきた瀬田信哉氏の近著『再生する国立公園』も, 自然公園法について若干言及しているが, 氏の経験を踏まえて認識したであろう自然公園法の問題点について立ち入って言及していない⁽²⁾。

なお加藤則芳『日本の国立公園』（2000年）、俵浩三『北海道・緑の環境史』（2008年）などは、戦後と高度成長期の国立公園を直接に研究対象としたものではないが、自然公園法下の国立公園について鋭い批判的な問題点を指摘していて興味深い。それらについては、行論の中で言及することにした。

自然公園法は、何も問題がない法律なのであろうか。まったく否である。先に自然公園法の要旨をみてきた際に、示唆しておいたように自然公園法には重大な問題点がいくつか存在する。

第1の問題点は、全体として自然公園法と旧国立公園法の関係如何という問題である。第2の問題点は、自然公園法第2条の国立公園の定義の理解に関わる問題である。第3の問題点は、自然公園法第3条の国立公園の保護と利用、開発との「調整」の問題である。第4の問題点は、自然公園法は、従前の国立公園制度の欠陥、管理と保護の脆弱な行政機構、貧弱な財政を克服する規定を付け加えているかという問題である。

a 全体として自然公園法と旧国立公園法の関係はどのようなものであったかという問題

第1の全体として自然公園法と旧国立公園法の関係如何という問題についていえば、自然公園法は、旧国立公園法とその附則類を基本的に引き継いだものであり、あるいは国定公園、都道府県立自然公園については、旧国立公園法下の政策と実態を法制化したものであった。

従って、自然公園法の基本的構造は、これまで旧国立公園法下でおこなわれてきた国立公園、国定公園、都道府県立自然公園などの法規を根本的に改変するものではなく、本質的にみて、単にそれらを一つの法律に整理・統合したものにすぎず、そこには何らの法的な進歩を見出すことができない、ということである。

自然公園法は、戦前戦後を通じて旧国立公園法が、自然を著しく破壊する産業開発計画を阻止するために十分に機能を果たせなかったという苦い経験を反省し、自然を著しく破壊する産業開発計画を阻止する新しい規定

を定めた形跡をどこにも見出せない。

だから、自然公園法は、高度成長期に起きた従前にはまったくみられなかった国立公園における未曾有の観光開発を規制し、自然保護を貫き、国立公園の円滑かつ好まし国民的な利用を保障していくシステムを作り出すにはいたらなかった。

むしろ、日本の国立公園は、自然公園法のもとで、高度経済成長によってもたらされた大衆的なレジャー・ブームによって手荒らに扱われ、国立公園の観光資源化を目指す政府及び観光業、建設業によって乱開発され、国立公園内の自然と環境を大きく破壊されて、著しく悪化させられていったのである。その限りで、われわれは、国立公園を荒廃させた自然公園法とは何だったのかということを厳しく問われなければならない。

b 第2条の国立公園の定義の理解に関わる問題

自然公園法の第2の問題点は、第2条の国立公園の定義の理解に関わる問題である。

第2条で規定されている国立公園の定義には、3点にわたって問題がある。一つ目は、定義そのものの問題、二つ目は、定義の中の自然概念の問題、三つ目は、自然保護の方策の問題である。

一つ目の問題からみてみよう。『自然保護行政のあゆみ』が指摘しているように、1931年に制定された「国立公園法には、国立公園の定義について何ら明示されていない」⁽³⁾。

しかし旧国立公園法制定時に内務省衛生局保険課長だった伊藤武彦が、「国立公園の意義如何に関しては国立公園法中に明文を置かざりしも觀念上自ら定まれるものもある。」と指摘していたように、旧国立公園法にも国立公園の定義らしきものは存在していた⁽⁴⁾。

事実、当時の内務大臣は、法案の審議に際し、「国立公園法案ノ提案理由」を述べ、その冒頭に国立公園の「目的」として、「国立公園ヲ設定スル目的ハ、優秀ナル自然ノ大風景ヲ保護開発シテ、一般世人ヲシテ容易ニ之ニ親シマシムルノ方途ヲ講ジマシテ、国民ノ保険休養乃至教化ニ資セント

スル為デアリマス」と述べ、国立公園についての目的と一定の定義を与えていた。大臣はさらに、国立公園の目的を敷衍して、国立公園制定の理由を4点にわたって指摘し、国立公園の概念を示した。

では自然公園法では、国立公園の定義あるいは概念がどのように規定されたのであろうか。

先に指摘したように、旧国立公園法の事実上の規定を引き継いで、自然公園法では、国立公園とは「わが国の風景を代表するに足る傑出した自然風景」を「保護するとともに、その利用の増進を図り、もつて国民の保健、休養及び教化に資することを目的とする」制度であると「定義」していると解することができる。

旧国立公園で「自然ノ大風景ヲ保護開発シテ」利用するという文言が、自然公園法では、「保護開発」という用語が、「自然風景」を「保護する」という文言と、「自然風景」を「利用の増進を図り」、「国民の保健、休養及び教化に資する」制度という二つの文言に分離されて、より明確化に表現された。

その限りで自然公園法は、国立公園の定義をより明確に表現したように見受けられるが、国立公園の定義の内容は、一向に明確ではない。そもそもアメリカで制定された国立公園は、各国にそのアイデアが輸入され、それぞれの国の国立公園形成に大きな刺激となったが、その際に問題になったのは、国立公園は、自然保護を重視するのか、国立公園の利用を重視するのかということであった。

拙著『国立公園成立史の研究』で詳しく論じたように、日本の国立公園の場合もそうであった。大正期の国立公園論争でも、法案をめぐる国会での論議においても、国立公園は自然保護を重視する制度とみるか、国立公園の利用を重視する制度とみるか論争された⁽⁵⁾。

しかし国立公園制定当局は、この問題に正面から答えることなく、国立公園制定運動を主導した田村剛の国立公園論にみられるような、国立公園は、自然保護と国民の利用のための制度であるという2重の目的論に基づ

いて、国立公園法で、国立公園とは「優秀ナル自然ノ大風景ヲ保護開発シテ」「国民ノ保険休養乃至教化ニ資セントスル為」の制度であるとあいまいに規定したのである。しかも自然公園法も、そのあいまいな規定を引き継いだのである。

だからこの定義について両極端な二つの解釈が生まれた。

自然公園法を解説した甲賀春一は、先に指摘したように、第1条の理解について、「自然公園は、あくまでもすぐれた自然の風景地に指定されたものであり、…したがって、すぐれた自然の風景地の自然を保護することが第一義的目的である。」と解説した⁽⁶⁾。甲賀春一の解説は、国立公園行政官として、国立公園は「自然を保護することが第一義的目的である。」と期待をこめた解釈であるが、その根拠はどこにも規定されていなかった。

逆に戦前に伊藤武彦は、国立公園法では「国立公園は国民の保険休養教化を主眼とするものである」と解釈し、「加ふるに国立公園は風景を資源とする一種の産業であって所謂ツーリズム・インダストリーは近時各国競いて之が発展に努めている」と述べた⁽⁷⁾。この解釈は、国立公園行政当局の本音を正直に吐露したのであり、国立公園法が本質的にもっていた性格を示すものであり、国立公園行政当局の伝統的考え方であった。

二つ目の問題点は、国立公園の定義の中の自然についての認識の問題である。

旧国立公園法でも自然公園法でも「保護」すべき対象は、「優秀ナル自然ノ大風景」か「傑出した自然風景」であって、ここでは「自然」が「風景」として把握され、自然が風景という文言に矮小化されている。自然の風景は、自然の表象であって、自然の内実は、必ずしも目にみえない、水、土、地質、動植物相であり、自然生態である。

戦前にも戦後にも国立公園の保護すべき自然は、単に風景だけでなく、自然生態であることが問題になっていた⁽⁸⁾。ところが旧国立公園法の自然公園法への改変に際して、国立公園行政当局は、戦前や戦後の論議を無視して、国立公園の定義の中で、自然を風景として認識する狭隘さを改めず、

そのまま継承してしまったのである。

政府と国立公園行政当局のこの怠慢は、保護すべき自然は、風景だけではなく貴重な自然、環境の総体、なにかんずく自然生態であることを覆い隠し、真の自然保護の意義を希釈し、国立公園の定義をあいまい不明確にしまったのである。そうした自然の狭隘な規定は、風景が大事か開発が大事かという皮相な論争を生み、国立公園の意義を著しく貶める原因ともなった。

三つ目は、自然公園法の自然保護の方策の問題である。

自然保護の方策は、旧国立公園では、戦前には「風致を維持するために」として、風景の重要度に基づいて地域を「特別地区」と指定して開発を規制し、風景の保護を規定した。さらに戦後の改正国立公園法では、「特別地区」内の重要な風景を保護するために新たに「特別保護地区」を指定し、開発を厳しく規制した。

こうして自然保護の方策は、自然概念の一面性、あいまいさに影響されて「風致」の重要度によって決められ、自然総体の重要度を加味するシステムにならなかった。

自然公園法は、第3節「保護と利用」の条項にあるように、こうした旧国立公園の自然保護の方策の一面性とあいまいさを何ら改めずにそのまま継承してしまった。自然保護の核心となる「特別保護地区」の指定や、ひいては国立公園の指定基準に「風景」の良し悪しに置くというあいまいさを生むことになった。

以上のように自然公園法は、旧国立公園法の風景保護方策を継承し、先に指摘したように、開発を規制する枝葉的な事項で若干進化させたが、国立公園の自然保護方策に何ら新しい本質的規定を付け加えなかったのである。

c 国立公園の保護と利用との関係あるいは保護と利用、開発との「調整」の問題

旧国立公園法においては、国立公園の産業的利用という問題については、

特別な規定はなく、国立公園内に電源開発や鉱山開発の計画が生じれば、国立公園委員会・国立公園審議会に諮ってその可否が論議され決定されるシステムであった。

しかもその際、国立公園行政当局と開発計画を管理する行政当局、あるいは計画当事者が事前に論議し、「調整」する慣行が、戦前にもあった⁽⁹⁾。戦後には、すでに指摘したように、1949年5月の国立公園法改正にからんで、国立公園行政当局は、通産省と『覚書』を締結し、1「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」。2「特別地域又は特別保護地区における要許可行為の処分には、鉱物資源および水力電源および水力電源の開発に特に意を用いること、これらに重要な制限を与える処分については、あらかじめ双方協議すること」などを定めた⁽¹⁰⁾。

しかし開発計画をめぐるこの事前協議、調整の結果は、国立公園行政当局と関係官庁との力関係によって決定された。しかもその開発計画が政府の後押したものであれば、弱体の国立公園行政当局、その意をうけた国立公園委員会・国立公園審議会は、その計画に反対できなかった。

自然公園法は、これまで法的に明確にしていなかったこの点を、第3条において次のように規定した。

第3条は、（財産権の尊重及び他の公益との調整）と題し、「この法律の適用に当たっては、関係者の所有権、鉱業権その他の財産権を尊重するとともに、自然公園の保護及び利用と国土の開発その他の公益との調整に留意しなければならない。」と規定した。

しかしこの規定は、従来から慣行的に行なわれてきたことを明文化したものにすぎなかった。従って国立公園内の開発規制について何らかの新しい規定を付け加えたことにはならなかった。

この保護と利用との関係の問題についても細部についてみると二つの論点がある。

戦前、戦後には、国立公園の産業的な利用は、もっぱら国立公園内の電

源開発と鉱山開発であった。しかし戦後末期から高度成長期には、国立公園の本来の目的の一つである国民的な利用のための観光開発の問題が浮上した。

ここでも第3条の自然公園の保護及び利用と国土の開発の「調整」が問題となる。

国立公園の自然を保護すべき政府、国立公園行政当局と「国土の開発」の当局あるいは開発業者による「調整」の最終判断は、開発計画が提起された場合に、旧国立公園法と同じように、自然公園審議会に判定を委ねるだけであって、特別なルールがあるわけではない。

しかも旧国立公園法の規定を継承しただけの自然公園法は、国立公園の定義に観光開発と自然保護のいずれを重視するかの規定を欠くゆえに、観光開発計画を自然保護より重視する含みをもっていた。しばしば指摘してきたように、政府、国立公園行政首脳は、国立公園を観光、とくに国際観光のために制定した事情を強く反映して観光開発計画を自然保護より重視してきたのであった。

先に指摘したように、伊藤武彦は旧国立公園法を解説して、「国立公園は国民の保険休養教化を主眼とするものである」と言い切り、「加ふるに国立公園は風景を資源とする一種の産業であって所謂ツーリズム・インダストリーは近時各国競いて之が発展に努めている」と主張したが、この主張は、まさに政府、国立公園行政首脳の伝統的な考え方であった⁽¹¹⁾。

国立公園制定運動の重鎮であった田村剛は、1957年に「世界的に観念される国立公園は、国の産業、居住、交通等一般的利用から、取り除かれた区域であって、専らその自然景観を保護するために保留され、その自然環境をこわさない範囲で、国民のレクリエーションのために供用する自然保護区Nature reserveである。」と述べたが、「日本では、多分に国立公園の観光対象としての一面が、強く認識され、評価され、その本質面が軽視され、また忘れられているように思う。」と吐露している⁽¹²⁾。

田村は、政府首脳が観光重視の国立公園論にたっていることを知ってい

たが、自然保護重視論の立場にたって観光重視論に勇猛果敢に反対して戦うこと避けて、この現実妥協を強いられてきたのである⁽¹³⁾。

1957年当時の堀木厚生大臣は、自然公園法制定に際しての挨拶で「自然保護の目的を達した自然公園の体系」云々といい、「一面において利用層の拡大に伴うある種の欠陥も現れてきた」ことを認め、国立公園の管理機構の充実を主張しながら、「一刻も忽にできないのは、利用施設整備の問題である」と利用開発を重視した⁽¹⁴⁾。

国立公園行政官僚も政府首脳が観光重視論にたっていることを熟知していた。例えば、1964年に、国立公園部計画課長田中順三は、国立公園行政の不備を指摘しつつ、「中央官省、或は地方での開発計画をみても、自然公園はただ単に無性格な自然の観光未開発資源の一部として把握されているにすぎぬように扱われている」と述べた⁽¹⁵⁾。

こうした現実に対面して1956年の国立公園部長川島三郎は、「自然の保護と利用のどちらに、重点が置かれているのかと質問」するのは、「極めて愚問だと思う」といい、『『自然の保護と利用』の問題は、保護と利用のどちらに、重点が置かれるかという』『並列比較の関係ではなく、一体的関係にあって、軽重の度合の判定しがたいものというべきものである。』と指摘した。

そして自然の保護と開発の軽重を問わない川島は、「自然の敵」である産業と「自然の保護と両立する利用を立前とすべきものである」と主張し、伝統的な自然保護と利用の両立論の立場にたった⁽¹⁶⁾。

その実、この両立論は、実際には両論が両立するのではなく、国立公園の保護・管理の機構が脆弱であれば、政府の開発重視論に自然保護論がねじ伏せられ、現実の国立公園行政においては、国立公園の利用開発が優先先行し、自然保護が軽んじられ、自然の破壊と環境の悪化が黙認されてきたのである。

また1960年の国立公園部長畠中順一は、自然公園法第1条を引用して「自然公園制度そのものが、保護と利用の両輪が平衡を保って進むところ

に、はじめてその目的を達成し得る」と述べ、独特の両立論を主張し、この保護と利用の両輪の「平衡は並行を意味しない」で、「自然公園における保護と利用とは、明らかに順序があって、まず保護され、しかる後に保護された自然を利用するのが、利用であるからである。」と説明した。

そして「この場合の逆はまずないのであって」と、保護にたいして利用の優位を否定し、「この間の認識いかんが、自然公園行政における最も肝要な点であろうかと考えられる。」と付け加えた⁽¹⁷⁾。

私は、この国立公園行政担当者の自然保護重視の考え方に敬意を表するものであるが、彼の解釈は、自然公園法の趣旨ではなく、明らかに国立公園行政官の主観的な願望にしかすぎないと指摘せざるをえない。

戦後末期から高度成長期に入ってから、後に詳しく論じるように、高度経済成長によって勤労者の所得が上昇し、国民の生活も安定し、レジャー・観光の大衆化が進展し、政府の意図的な観光政策、国立公園の観光化政策によって、国民による国立公園の利用が急増し、政府、関連業者は、国立公園の観光開発を積極的に行なっていった。しかしこの「調整」作業も、「両立」論も機能せず、国民の国立公園の大量・過剰利用と国立公園の観光開発は、国立公園の自然破壊、自然環境の悪化をもたらしていった。

自然公園法には、国立公園の利用、観光開発による自然破壊、自然環境を厳しく規制する法システムを十分に保持しておらず、結局、国立公園の利用、観光開発による自然破壊、自然環境を防ぐのは、法体系ではなく国立公園行政による具体的な政策でしかなかった。しかし国立公園の管理機構は、財源も乏しく弱体であったから、国立公園の利用、観光開発による自然破壊、自然環境を予防し自然を十分に保護し、環境を保全することができなかったのである。

d 自然公園法は、従前の国立公園制度の欠陥、管理と保護の脆弱な行政機構、貧弱な財政を克服する規定を付け加えたかという問題

私は、旧国立公園法下の国立公園制度の欠陥、脆弱な国立公園管理・保護行政機構、貧弱な国立公園財政について強調してきた。だから自然公園

法は、旧国立公園法下の国立公園制度の欠陥、脆弱な国立公園管理・保護機構、貧弱な財政を克服する法規定をどのように設定したかに大きな関心を抱いた。

しかし、自然公園法の要旨、自然公園法の問題点の検討から明らかなように、私の指摘する自然公園法の欠陥を克服するような法規定はどこにも与えられなかった。従って自然公園法下の国立公園制度は、結局、旧国立公園法下の国立公園制度の継承でしかなかったのである。

ただし法律は、あいまいであればそれなりに、運用において悪くも良くもなる余地を多く含んでいる。自然公園法の自然保護規定を最大限利用し、自然公園審議会が、国立公園の自然保護を重視し、利用と開発に厳しい規制を課し、しかもそれを可能にする政治体制、政府を樹立するならば、国立公園の自然保護はかなり成功しうるのである。

以上が、高度成長期の国立公園制度の実態を分析する前に、あらかじめ指摘しておきたかったことである。以上の指摘してきた論点は、以下の高度成長期における国立公園制度の実態分析によって実証されるであろう。

注

- (1) 加藤峰夫『国立公園の法と制度』, 古今書院, 2008年。
- (2) 瀬田信哉『再生する国立公園』, 清水弘文堂, 2009年。
- (3) 環境庁自然保護局編『自然保護行政のあゆみ』, 第一法規出版, 1981年, 113頁。
- (4) 伊藤武彦「国立公園法解説」, 拙著『国立公園成立史の研究』, 114頁。
- (5) 拙著『国立公園成立史の研究』, 第1部の第3章「大正期における国立公園論争」, 第5章「国立公園法の制定と法の問題点」を参照。
- (6) 前掲甲賀「自然公園法制定の経緯と解説」, 『国立公園』1957年5月, No.95, 6頁。
- (7) 前掲『国立公園成立史の研究』, 16頁。
- (8) 戦前の各地の国立公園で戦われた自然保護運動の要求を参照されたい。拙著『国立公園成立史の研究』第2部。
- (9) 戦前の十和田湖の灌漑事業問題について国立公園当局と農林省との交渉をみよ。拙著『国立公園成立史の研究』第2部第6章。
- (10) 厚生大臣官房国立公園部『公園関係法令通知集』, 1954年, 国立公園協会,

109頁。

- (11) 拙著『国立公園成立史の研究』, 116頁。
- (12) 田村剛「国立公園の再認識」, 『国立公園』1957年1・2月, No.86・7, 7頁。
- (13) この点については, 新著『自然保護と戦後日本の国立公園』, 最終章の「田村剛小論」を参照されたい。
- (14) 堀木謙三「国立公園行政に思う」, 『国立公園』1957年10月, No.95, 1頁。
- (15) 田中順三「自然公園における保護と利用開発」, 『国立公園』1964年2月, No.171, 11頁。
- (16) 川島三郎「国立公園の保護と利用」, 『国立公園』1956年6月, No.79, 20頁。
- (17) 畠中順一「自然公園における自然保護」, 『国立公園』1960年5月, No.126, 2—3頁。

2 高度成長期下の国立公園制度を規定した政府の社会経済政策

(1) 保守党政府の社会経済政策

1957年に自然公園法が制定されて以後の日本の政治構造は, 戦後の保守政治を継続する保守党政府が支配し, 2分していた保守党が保守合同を果たして安定したほか, とくに大きく変化しなかった。

1960年前後に国中を騒然とさせた三池争議とそれに連動した安保反対闘争が盛り上がり, 保守党政府は, 危機的様相を示す局面もあったが, 高度経済成長を達成して, 政治支配を安定させた。

表1-1をみればわかるように, 1957年以降の自民党の支配は, 次第に支持率を落としていき, また高度経済成長のひずみや公害問題への国民の不満も増大してくるが, 衆参議院で過半数を維持しえた。

社共を合わせた革新勢力は, 高度成長期に野党3分の1の壁を大きく破れず, ついに革新政権を樹立することができなかった。こうした政治状況は, 戦後の自然保護運動において, 幾分とも含まれていた国立公園の自然

表 1－1 高度成長期の衆議院選挙結果

	1958年		1960年		1963年		1967年		1969年		1972年	
	当選者 %	得票数 %	当選者 %	得票数 %	当選者 %	得票数 %	当選者 %	得票数 %	当選者 %	得票数 %	当選者 %	得票数 %
自由民主	287 (61.4)	(44.2)	296 (63.3)	(41.9)	283 (60.5)	(38.5)	277 (56.9)	(35.6)	388 (59.2)	(32.3)	271 (55.7)	(33.9)
社会	166	(25.1)	145	(20.0)	144	(20.4)	140	(20.4)	90	(14.5)	118	(16.1)
民主社会			17	(6.4)	23	(5.2)	30	(5.4)	31	(5.3)	19	(6.5)
共産			3	(2.1)	5	(2.8)	5	(3.5)	14	(4.6)	38	(12.2)
革新	166 (35.5)	(25.1)	165 (35.3)	(28.5)	172 (36.8)	(28.4)	175 (36.0)	(29.3)	135 (27.6)	(23.4)	175 (35.6)	(34.8)
公明			1	(0.3)			25	(3.9)	47	(7.4)	29	(5.9)
諸派			5	(2.1)					0	(0.1)	2	(1.5)
無所属									16	(3.6)	14	(13.4)
合計	467		467		467		486		486		491	

注 石川真澄『戦後政治構造史』，日本評論社，1978年，付表1から作成。得票率は絶対得票率のこと。

保護を主張する革新勢力の浸透，強化を阻害し，高度成長期における国立公園行政を，保守政治の枠内に押しとどめ，国立公園制度の抜本的な変革を拒むことになった。

保守党政府の展開した社会経済政策は，戦後には，経済自立と産業復興のための政策であり，その中でも国立公園の有り方に大きな影響を与えたのは，水力発電所開発政策であった。

高度成長期には，戦後とは著しく違って国立公園の有り方に大きな影響を与えたのは，積極的な経済計画と総合開発計画であり，なかんずく観光道路建設を軸とする観光開発政策であった。こうした事情の理解なしに，高度成長期の国立公園制度の有り方や実態を正しく認識することはできない。

そこでごく簡単に高度成長期における政府の社会経済政策の概要をみておきたい⁽¹⁾。

自民党の岸内閣は，1958年5月の総選挙で得票数では44.2%だったが，議員数では，50.6%を獲得し，かろうじて過半数を制し，社会党などの他党を抑えて保守政権を維持し，1958年から「新長期経済計画」で国民の生

活向上と完全雇用の目標をかけた、高度経済成長を達成していった。5カ年計画の新長期経済計画は、実質成長率を平均6.5%としたが、3年で計画を大幅に上回る10.1%を達成した⁽²⁾。

岸内閣は、1959年、60年に安保反対闘争と三池争議をへて、大きく動揺したが、自民党は、1960年7月に強硬派の岸伸介に代わって池田勇を総裁に選出し、「寛容と忍耐」をとる低姿勢で、民心の安定化を企図し、1960年11月の総選挙では、得票数では41.1%だったが、議員数では、63.3%を獲得し、ゆうゆうと過半数を制し、社会党などの他党を抑えて保守政権を維持した。

選挙後、経済の安定をかける池田内閣は、三池争議を收拾させ、「所得倍增計画」を提出し、高度経済成長を確認し、さらなる経済成長を目指し、三池争議と安保闘争で高揚した反政府運動の鎮静化に成功した⁽³⁾。

池田内閣は、1962年10月、「全国総合開発計画」（一全総）を発表し、大都市の過大・過密化と地域格差を是正し、国民のいっそうの生活向上と完全雇用の達成を目指した。それは「当時既に太平洋ベルト地帯で進められていた重化学工業を軸とする拠点開発方式で、地方都市を開発拠点化し、全国を開発しようとするもの」であった⁽⁴⁾。

その後池田内閣は、1963年の総選挙でも過半数を制したが、池田総理大臣が癌を患ったため、1964年11月に総辞職した。自民党は、1964年12月に佐藤栄作を総裁に選出し、佐藤内閣を誕生させた。

佐藤内閣は、1965年に「中期経済計画」を提起した。「中期経済計画」の骨子は、1964—8年の5カ年の実質成長率を8.1%とし、「所得倍增計画」の実績10.9%という高い水準より低く抑え、高度経済成長の中で生じた様々なひずみの是正をかけた、物価上昇にたいする国民の不満を解消し、安定した成長を達成しようとするものであった⁽⁵⁾。

佐藤内閣は、1967年1月の総選挙で、得票数では35.6%に落ち、議員数では、56.9%と従来より激減させたが、過半数を維持し、自民党の支持率の低下を意識しつつ、「中期経済計画」が終わらない1967年3月に、新た

に「経済社会発展計画」を作成して体制の立て直しをはかった。

「中期経済計画」の骨子は、「中期経済計画」の年平均実質成長率10.8%以下の8.2%に計画目標をたて、「均衡がとれた充実した経済社会への発展」をうたい、高度経済成長の中で生じた様々なひずみの是正をかかげ、国民の不満を積極的に吸収しようと努めた。

こうした佐藤内閣の姿勢は、後に詳しくみるように、政府の観光政策、国立公園政策にも反映し、一定の反省を示すことになる。

しかし他方では、佐藤内閣は、1969年5月に「新全国総合開発計画」（二全総）を閣議決定した。その骨子は、1985年までを計画期間とし、「高福祉社会をめざして人間のための豊かな環境を創造すること」を基本目標にかかげ、課題の一つに「長期にわたる人間と自然の調和、自然の恒久的保護保存」という口当たりのいい言葉を使いながら、現実には大規模開発を促進し、いっそうの重化学工業化をはかり、高度経済成長を持続させようとする政策であった。

とくに「20年計画で全国に交通、通信のネットワークをはりめぐらし、全国をいわばひとつの都市としようとするもので、各地方をそれぞれ巨大コンビナート、大食料、大型酪農、中枢管理、巨大観光等の基地とするものであった」。これらの計画も多く失敗するが、「巨大観光基地構想や交通、通信ネットワークの構想は生き延びて」いくことになる⁽⁶⁾。

小論の課題から注目すべきは、政府は、新全国総合開発計画における林野面での「大規模開発プロジェクト構想の一環として」「大規模林業圏開発計画」を樹立し、この計画では本来林道計画であるにもかかわらず、「森林レクリエーションエリアの整備」という「観光目的が表面に出てきたこと」である。これが後に国立公園に関わるスーパー林道に関連して問題になっていく⁽⁷⁾。

佐藤内閣は、1970年にまたまた「新経済社会発展計画」を提起し、公害を抑制し環境保全する施策を示し、均衡ある発展で住みよい日本の構築を提起していったが、事態を改善する方向を示さなかった。

1972年12月の総選挙でも、佐藤内閣の後に成立した田中内閣は、列島改造論を引っ提げて、さらなる高度経済成長を構想し、得票数では33.9%にとどまり、議員数では、55.7%と従来の水準を越えなかったが、社会党などの他党を抑えて保守政権を維持し、保守党の長期政権を固めていった。他方、社会党を先頭とする革新勢力は、その無策故に保守政権に対抗して政権を奪取するにいたらなかった。

政府の経済成長政策は、一方では経済成長を達成し大きな成果を収めつつ、勤労者の賃金を大幅に引き上げ、国民の生活を向上させていったが、他方では、社会のひずみ、公害、環境の汚染、自然の乱開発を生み、自然公園、なかんずく国立公園の自然破壊、環境悪化を生み出していった。政府は、その都度、社会のひずみ、公害、環境の汚染、自然の乱開発に手直しを加えつつ、さらなる経済成長を追求していった。

高度経済社会が進展するという明るい雰囲気の中で、勤労者の実質賃金は、ほぼ2倍に増加し、総労働時間も20%ほど短縮し、余暇が増え、新しい生活欲求を膨らませていった⁽⁸⁾。経済成長をささえ、大都市の生活に疲弊した勤労者大衆は、健康維持、疲労回復、癒しをもとめ、政府の観光政策の実現によって用意された自然公園、国立公園に足をのばした。ここから国民により大衆的かつ急激に利用される高度成長期の自然公園、国立公園制度は、戦後とは異なる大きな問題に突き当たっていくことになる。

注

- (1) 戦後以降の日本の政治経済については、私の認識に近い正村公宏氏の一連の著作、とくに『戦後史』上下、1985年、筑摩書房、『図説戦後史』、1988年、筑摩書房、を参照させていただいた。
- (2) 岸内閣については、前掲『戦後史』下、第10章を参照。
- (3) 池田内閣については、同じく第11章を参照。
- (4) 全国自然保護連合編『自然保護辞典』①〔山と森林〕増補改訂版、1996年、緑風出版、198頁。
- (5) 佐藤内閣については、前掲『戦後史』下、第12章を参照。
- (6) 前掲『自然保護辞典』①、198頁。
- (7) 同上、95—97頁。

(8) 前掲『図説戦後史』, 249頁, 227頁。

(2) 保守党政府の経済成長戦略としての観光開発政策

a 前提としての戦後政府の観光開発政策

高度成長期の政府は、以上のようなさまざまな経済・産業政策のもとで、自然風景を観光資源としてとらえ、観光インフラ、とくに観光道路網を開発し、自然公園、国立公園の有り様に関わる一連のレジャー・観光政策を展開した。

高度成長期における政府の観光開発政策について論じる前に、拙著『自然保護と戦後日本の国立公園』ではあまり明確にしてこなかった戦後政府の観光開発政策について瞥見しておきたい。高度成長期の政府の観光開発は、しばらく戦後政府の観光開発政策のうえに展開されてきたからである。

戦後の政府は、すでに経済成長の基本戦略の一つとして観光開発を位置づけ、1949年7月に、全日本観光連盟から観光関係審議会設置の請願をうけ、内閣総理大臣官房総理府内に観光事業審議会を設置し、戦後の重要な産業政策として観光事業の推進をはかった⁽¹⁾。

政府は、観光政策の基本の一つとして、山岳観光道路の建設を位置づけ、1952年に、道路整備特別措置法を制定し、地方自治体による山岳有料観光道路建設政策を行なうために道を開いた。山岳観光道路は、高度成長期のモーターレジャー、レジャーの大衆化に対応して、「利潤を追求する自動車産業や土木産業と、中央、地方の公権力の結託によって建設されたものである」。「地方自治体は、この法律をよりどころに、競いあうように観光道路を建設」するようになった。自然公園に関連する〇〇××ラインと呼ばれる観光有料道路の建設である⁽²⁾。

1953年7月に観光事業審議会は、「観光行政機構の改革について」と題し、運輸省に観光局を、厚生省に国立公園局を設置する建議をおこなった。さらに1954年5月の観光事業審議会は、「観光事業振興方策の樹立」という勧告をだし、関係省庁に「観光関係事業の整備5カ年計画」の策定を要

請し、政府は、それをうけて積極的に観光事業計画をたて、観光開発を推進した。

1955年8月に政府は、運輸省観光部を格上げして運輸省観光局に昇格させ、観光政策の推進に期待をかけた。1956年2月に自民党は、自民党政調会内に観光事業特別委員会を設置し、「観光事業の振興に関する基本方策」および「観光事業振興基本計画」を策定した。そして同年8月に政府は、「観光事業振興基本要綱」を閣議決定し、関係省庁に通達した⁽³⁾。

その基本要綱に基づく「観光事業振興基本計画」は、総事業費1761億円におよぶ壮大なもので、観光地域・ルートとして46地区をあげ、その中には、20国立公園と12国定公園が含まれていた。とくに国際観光向け地域として支笏湖、十和田、日光、上信越、富士箱根伊豆、中部山岳、伊勢志摩、瀬戸内海、雲仙、阿蘇、霧島の11の国立公園があげられた⁽⁴⁾。

かように自然公園法の制定される直前の「観光事業振興基本計画」で、国立公園は、観光開発の大きな対象に据えられたのである。

農林省でも、1956年に外郭団体である森林開発公団を設立し、多分に林道開発という名の観光道路の乱開発を含んでいた林道開発に乗り出した。これが国立公園にも影響を与えていくことになる⁽⁵⁾。

注

(1) 前掲『自然保護行政のあゆみ』, 134頁。

(2) 前掲『自然保護辞典』①, 20頁。

(3) 前掲『自然保護行政のあゆみ』, 134頁。

(4) 国立公園部「観光事業振興基本計画の確立」, 『国立公園』1956年7月, No.80, 26-7頁。

(5) 前掲『自然保護辞典』①, 93頁。

b 高度成長前期1957-65年の観光開発政策

高度成長期における政府の観光開発政策は、高度成長前期1957-65年と高度成長後期1965-71年とに分けて検討するのが便宜的である。

高度成長前期に政府は、1957年に自然公園法が施行されて、しばらく戦

表 1－2 国立公園内の有料道路営業開設時期

	日本道路公団	地方自治体	民間	合計	時期別
1954	1			1	4
1955	1			1	
1956	1	1		2	
1957	3	1	1	5	10
1958			1	1	
1959	1			1	
1960	2		1	3	
1961	1	1	2	4	36
1962	2	2	2	6	
1963	1	1	6	8	
1964	3	3	5	11	
1965	3	4		7	
1966	1	1		2	18
1967	1	3		4	
1968		3	3	6	
1969		1	1	2	
1970	3	1		4	
合 計	24	22	22	68	68

注 表 1－3 から作成。

後後半期に作成された観光開発政策の実現に努めていただけて、とくに注目すべき政策を提起しなかった。

高度成長前期にすすめられた観光開発政策の中心は、観光道路の建設であった。表 1－2 は、国立公園に関連する観光有料道路の使用開始時期を示したものである。

国立公園に関連する観光有料道路は、おもに1952年に制定された道路整備特別措置法によって導かれたものであって、建設計画は、戦後後半期から高度成長期の前期に計画されたものがほとんどであった。

これらの観光有料道路の使用開始期は、1956以前のも 4 道路、1957年から60年のもの10道路、1961年から65年のもの36道路、1966年から70年までのもの18道路、全部で68道路であった。高度成長前期に開通したものが50

表 1-3 各国立公園内の有料道路営業開始時期（～1970年）

1 日本道路公団によるもの

国立公園名	道路名	区間	営業開始
磐梯朝日	磐梯吾妻道路	信夫高湯—土湯	1959年
日光	金精道路	湯元—菅沼	1965年
同	日光道路第1イロハ	馬返—中宮祠	1954年
同	日光道路第2イロハ	同	1965年
上信越高原	草津道路	草津—長野原	1964年
同	志賀草津道路	志賀高原—草津	1970年
富士箱根伊豆	箱根新道	湯元—箱根峠	1962年
同	乙女新道	御殿場—仙石原	1964年
同	東伊豆道路（伊東）	伊東—八幡野	1956年
同	同（熱川）	八幡野—熱川	1962年
同	下田道路	河津—下田	1957年
同	遠笠山道路	富戸—遠笠山	1960年
同	富士宮道路	上井出—根原	1970年
同	東伊豆道路	熱川—河津浜	1967年
中部山岳	立山登山道路	美女平—みだが原	1955年
伊勢志摩	伊勢道路	伊勢宇治—磯部	1965年
瀬戸内海	寒霞溪道路	檜尾—陰阻山	1970年
大山隠岐	大山道路	伯仙—大山寺	1963年
阿蘇	別府阿蘇道路	湯布院—一の宮	1964年
同	阿蘇登山道路	黒川—古中坊	1957年
雲仙天草	雲仙道路	小浜—雲仙温泉	1957年
同	島原道路	島原—雲仙温泉	1960年
同	天草連絡道路	三角—松島林田温泉	1966年
霧島屋久	霧島道路	小林—高千穂河原	1961年

2-地方公共団体によるもの

支笏洞爺	支笏湖畔	支笏湖畔—ポロピナイ	1967年
十和田八幡平	八幡平	燕の湯—トロコ	1962年
磐梯朝日	磐梯山	檜原磐梯峯線鞍部—源橋猪苗代スキー場	1970年
日光	ボルケーノハイウェイ	那須湯元—大丸	1965年
秩父多摩	三峰登山	二瀬—三峰	1967年
上信越高原	バードランド	長野市—戸隠	1964年
富士箱根伊豆	スバルライン	河口湖—五合目	1964年
同	宇佐美	宇佐美—大仁	1963年
同	御坂トスネル	河口湖—御坂	1967年
同	表富士周廻線	御殿場市中畑—富士市山宮	1969年
中部山岳	大町	大町—扇沢	1965年

吉野熊野	大台ヶ原	伯母峯峠一大台ヶ原	1961年
同	潮岬	潮岬一出雲	1968年
山陰海岸	但馬海岸	豊岡一竹原	1966年
大山隠岐	大山環状	黒田一宮西	1968年
同	日御碕神社線	杣水原一御机	1965年
瀬戸内海	六甲	灘篠原一六甲前ヶ辻	1956年
同	奥再度	再度公園一山田柿木畑	1957年
同	裏六甲	板木一原山	1962年
同	野呂山登山線	有野唐櫃一六甲山	1968年
阿蘇	仙酔峡	一の宮一仙酔峡	1964年
同	阿蘇山観光	湯の谷一阿蘇山	1965年

3-民間によるもの

磐梯朝日	羽黒山	羽黒口一羽黒山	1957年
同	湯殿山	湯殿口一湯殿山	1963年
上信越	鬼押出	峯の茶屋一鬼押出	1963年
同	三原	鬼押出一三原	1963年
同	万座	石津一万座	1958年
同	三笠	峯茶屋一三笠	1963年
同	万座峠	万座峠一万座	1960年
日光	山王峠八丁湯	山王峠一八丁湯	1968年
富士箱根伊豆	長尾峠	湖尻峠一長尾峠	1968年
同	吉田林道	浅間神社一馬返	1963年
同	大島	湯場一御神火茶屋	1963年
同	芦ノ湖スカイライン	箱根峠一湖尻	1962年
同	伊豆スカイライン	熱海峠一巢雲山	1962年
同	同	巢雲山一冷川一富士見台	1964年
中部山岳	美女平	桂台一美女平	1968年
同	立山室堂	迫分一室堂	1964年
伊勢志摩	朝熊山	伊勢一鳥羽	1964年
瀬戸内海	芦有	芦屋一有馬	1961年
同	屋島	屋島口一屋島山上	1961年
同	五色台	根香一五色台	1964年
霧島	佐多岬	馬籠一佐多岬	1964年
阿蘇	赤川道路	久住山一赤川	1969年

注 天野重行「公園道路の設計」、『国立公園』1968年1月，218号，21-4頁より作成。

道路で，如何にこの時期に建設がすすんだかがわかる。ちなみに道路計画の認可は，開通の数年前にさかのぼる。

なおこれらの国立公園関連観光有料道路は、日本道路公団の24道路、地方自治体の22道路、民間の22道路と建設主体が適当に按配されている。

こうした国立公園の観光インフラの建設は、厚生省自然公園行政当局の認可をえて行なわれたのは当然であるが、国策あるいは地方自治体の肝いりで行われた点に留意しておきたい。これらの観光有料道路は、高度成長前期の観光ブームをささえ、国立公園の国民的による過剰な利用を準備することになった。

高度成長前期にすすめられた政府の観光開発政策は、観光道路の建設を軸とした全般的な観光政策であった。

内閣総理大臣官房総理府内に置かれた観光事業審議会は、政府の意をうけて、すでにあった1958年を初年度とする道路整備5カ年計画と別に、1958年11月に「観光事業振興基本計画」（昭和35—38年計画）と題する答申を提出した⁽¹⁾。

政府は、この答申に沿って、1959年2月に新たな「道路整備5カ年計画」を閣議決定した。この「道路整備5カ年計画」は、1958—62年の5カ年で、総額1兆円の投資を予定し⁽²⁾、とくに国立公園へのアクセスとしての観光有料道路を重視し、そのための投資2000億円を用意した⁽³⁾。

この「道路整備5カ年計画」は、実は1955年に東京オリンピック誘致に失敗した後、1959年にIOCで1964年に東京開催の承認をえた東京オリンピックがらみの観光道路建設計画であった⁽⁴⁾。

1959年に東京オリンピック開催が承認されると、池田総理大臣は、1961年12月に観光事業審議会に「オリンピック東京大会開催にともなう観光対策いかん」を諮問した。1962年7月に観光事業審議会は「観光事業審議会の答申について」と題して答申を提出した。

この答申の骨子は、1、海外に観光宣伝活動を行なうと共に、2、受入れ体制として、宿泊対策、交通対策、なにかんずく空港、港湾、鉄道、道路、自動車、内航海運、通信の対策、等を強化し、旅行案内施設等を整備し、3、外客にたいする接遇の充実をはかる、というものであった⁽⁵⁾。

何時の世も、どこの国もオリンピックを自国の経済を盛り上げるために利用してきた。その経済効果は膨大で、東京オリンピックも日本経済の発展に大きく貢献した⁽⁶⁾。

この答申をうけて政府は、さらに観光政策を本格化するため、1963年5月に自民党、社会党、民社党の3党共同提案による「観光基本法案」を国会に提出し承認をえた。「観光基本法」は1963年6月に制定された⁽⁷⁾。

観光基本法の趣旨は、附則で指摘されているように、「国際親善の増進、国際収支の改善、国民生活の緊張の緩和等国民経済の発展と国民生活の安定向上に寄与する」ための「政策の目標」を示すというものであった⁽⁸⁾。

政府は、観光基本法の制定を契機に、中央では総理府内閣官房審議室に観光推進の部署を置き、各地の自治体は観光課を設置した。これは奇妙な話であるが、自然公園を観光資源ととらえる中央の意向を反映して、地方の自治体の多くは、自然公園行政を観光課に担当させることになった⁽⁹⁾。

こうして観光開発が地域開発の旗印となっていき、自然公園のある地域では観光開発という名の地域開発熱に取りつかれ、中央、地方の政府は、1962年10月の「全国総合開発計画」（一全総）に導かれ、国土の観光開発に邁進することになった。

1963年7月に池田総理大臣は、「観光政策審議会」に「国民所得倍増計画を目標とする長期計画に対応する観光政策について」審議するように諮問した。観光政策審議会の答申に先立ち、1964年9月に議長白井総理府総務長官、各省事務次官クラスからなる政府主導の「観光対策連絡会議」は、「国際観光地及び国際観光ルート」を内定して公表し、オリンピックに向けて国際観光事業の推進をはかった⁽¹⁰⁾。

そして1965年10月29日に、観光政策審議会は、諮問の答申として、先にみた「国際観光地及び国際観光ルート」案を踏襲した「国際観光地及び国際観光ルートの整備方針」を提起し、政府は、観光道路の整備を精力的にすすめた⁽¹¹⁾。

この国際観光地ルート整備方針は、多くの国立公園に関わっており、国

立公園の交通インフラを整備すると同時に、国立公園の自然を乱開発し、著しい自然破壊、環境悪化を生み出していくことになる。

こうして高度成長期の中盤に、オリンピック景気と観光ブームが高揚し、観光開発が大々的に進展し、国立公園の観光開発にも拍車がかかり、各地の国立公園の過剰利用、乱開発と自然の破壊の問題、その反対の環境保全、自然保護の問題が生み出されていった。

注

- (1) 佐藤寛政「道路行政と観光道路」,『国立公園』1960年4月, No.125. 6-7頁。
- (2) 同上, 8頁。
- (3) 藤森謙一「有料道路の現況と将来について」,『国立公園』1960年4月, No.125. 11-2頁。
- (4) 同上, 12頁。
- (5) 観光事業審議会「観光事業審議会の答申について」,『国立公園』1962年8月, No.153, 2-4頁。
- (6) 関晴香「東京オリンピック大会について」, 安居院平八「オリンピックと観光」,『国立公園』1962年3月, No.148.
- (7) 「観光基本法公布さる」,『国立公園』1963年8月, No.165, 2頁。
- (8) 同上, 2頁。
- (9) 前掲『自然保護行政のあゆみ』, 135-6頁。
- (10) 「国際観光地および国際観光ルート内定する」,『国立公園』1964年9月, 178号, 22頁。
- (11) 詳しくは「国際観光地及び国際観光ルートの整備方針について」,『国立公園』1965年12月, No.193, を参照。

c 高度成長後期1965—71年の観光開発政策

『自然保護行政のあゆみ』が指摘しているように、1960年代の後半から「引き続いた高度経済成長と国土開発の波が、公害と自然破壊という歪みの顕在化によって、社会の激しい抵抗に会い、遅ればせながら対応の姿勢を整えながらも、なお一方で既定の開発路線を強力に進めていった時代であった。したがって、この時期、各方面で公害防止と環境保全のための制度

が創設あるいは強化される一方、各地で開発と保全との対立、衝突が生じた。」⁽¹⁾

まず、政府のすすめた高度成長後期の新しい観光開発政策からみてみよう。

政府は、1965年「国際観光地及び国際観光ルートの整備方針」の答申に沿って、道路建設をすすめたことはいうまでもない。

さらに政府は、1969年には第二次全国総合開発計画（新全総）を提起し、開発に拍車をかけた。この計画は、林野面で「大規模林業圏開発計画」を樹立し、全国7大規模林業圏（743万ヘクタール）を設置し「25の大規模林道（総延長1898キロメートル）を開設し」、うち「森林レクリエーションエリア整備」を行ない、林道の枠を超えた観光自動車道路を建設し、明らかに「森林の収奪と観光開発を狙ったもの」であり、1970年代、80年代に問題化する⁽²⁾。

他方、政府は、高度成長後期に入って、観光開発政策をすすめながら、そこに従来の政策を反省する動きを示した。

その一つは、1965年10月29日に提出された、行政管理庁「行政管理庁の観光行政監査結果に基づく勧告」であった⁽³⁾。

「勧告」は、第1、「観光資源の保護管理および観光地の環境保全について」、第2、「外客の誘致および接遇について」、第3、「観光行政の総合的推進について」について「行政監査」を行なって、かなり立入った観光行政についての現状の欠陥を指摘し、改善の方向を示唆した。

ここで、「勧告」の内容を詳しく紹介している紙幅がないので、ごく簡単に観光行政の批判点だけを指摘するにとどめたい。

注目すべき勧告があるのは、第1「観光資源の保護管理および観光地の環境保全について」の節で、この節は、1「観光資源の保護管理について」、2「各種事業と観光資源の保護との調整について」、3「公園計画の整備について」、4「観光資源の荒廃汚損防止について」からなっていた。

1「観光資源の保護管理について」の項では、いくつかの保護規制があ

るにもかかわらず「根本的には財政措置が伴わないため、最近の経済事情の変遷、都市的環境の急速な発展による風致景観の破壊に対処し得ない実情」を率直に指摘し、わが国における「観光資源の保護管理」の欠陥を批判した。そして「国民的遺産や優秀な自然景観等」について「保護の万全を期するため」、特別保護地区の追加などの「措置」を提起した。

2「各種事業と観光資源の保護との調整について」では、「観光資源の保護と競合」していることを認め、「いずれも長期的視野を欠きその場しのぎの対策に終わっている実情」を批判した。「重要な観光資源について一旦破壊されると回復は困難である」とし、これを防止するために、関係機関相互の事前の十分な「連絡調整」と「開発と観光資源保護との調和」の「必要」と勧告した。

3「公園計画の整備について」では、「未だ詳細計画のない等未整備のものがある」と指摘し、「風致景観の維持管理を適切にするために公園計画の整備を促進する」必要を勧告し、特別保護地区の少ない現状を批判した。

4「観光資源の荒廃汚損防止について」では、「最近、観光地においては、公衆道徳の欠如および法令規則無視の一般的風潮によって無許可の工作物設置や土石採取および観光客、地元住民、売店業者による汚物、ゴミ等の投棄その他の汚損行為等観光地の風致景観を害している事例がきわめて多い。」という現実を指摘し、その防止策を「勧告」した。

すなわち1「塵芥その他の収集、焼却施設、公衆便所等の施設を整備するとともに、臨時指導員制度を拡充し、共同監視体制の整備によりパトロールを強化すること」。2「国民一般の観光道徳高揚」の施策を各種講じる。3違反者への「罰則」の周知、強化をはかるなどと指摘した。

以上のように、「勧告」は、国立公園当局による観光資源の保護管理行政の不備、欠陥を一般的に指摘し、改善の方向を提示した注目に値する「勧告」であった。これは、これまで政府のすすめた観光行政が、観光の促進のみに目を奪われ、観光の生み出す弊害に目をつむり、放置してきたことに気づきはじめ、改善を迫られていたことを示している。しかしこの反省

は、多分に抽象的で、改善の勧告も一般的なものにとどまっていたと指摘しなければならない。

1965年10月29日に行政管理庁の勧告がなされたすぐ後に、鈴木善幸厚生大臣は、同年11月20日に、自然公園審議会に「今後予想されるべき社会経済の変動に応じて自然公園行政は如何にあるべきか、その基本的方策について」の諮問を行なった⁽⁴⁾。

鈴木善幸厚生大臣は、自然公園審議会に諮問をだすに際して、国民の生活向上、レクリエーション需要の急増という現状を踏まえ、「地域開発や観光開発による自然の破壊が指摘され、世論の批判を受けている」と現状を認識したうえで、従来の自然公園の「管理、計画、利用」について総合的に審議し、「抜本的な検討」を要請したのであった。

自然公園審議会は、1965年11月に「自然公園行政の基本に関する中間答申」を提出した⁽⁵⁾。この中間答申は、後の最終的な答申の骨格をなすものであったが、多くの論点が未検討であったため、「中間答申」として公表された。

自然公園審議会は、1965年11月に諮問がだされてから2年8ヶ月後、総合部会を14回、分科会を27回を開催するという前例をみない熱心さで審議を続け、1968年6月に、2万字を越えるかなり大部な、極めて特異かつ重要な自然公園政策を提起した「自然公園行政の基本的方策に関する答申」を提出した。答申は、以下のような目次からなっている⁽⁶⁾。

前文

第1部 総論

第1章 今後予想されるべき社会経済の変動とその影響

第2章 今後の自然保護と野外レクリエーションの展望

第3章 現行自然保護制度の問題点

第4章 今後の自然公園行政の発展

第2部 当面の基本的施策

第1章 自然公園体系の発展

第2章 公園計画の確立

第3章 自然公園の保護

第4章 自然公園の利用の増進

第5章 自然保護思想の徹底

この膨大な答申のうち、おもに国立公園の管理保護の欠陥についての現状認識と現状の改善提案についての言及を紹介しておきたい。

第1部「総説」の第1章「今後予想される社会経済の変動とその影響」では、人口増加と都市化、所得水準の向上、労働時間の縮小、交通網の発達について指摘し、その影響として、余暇の増大と野外レクリエーション需要の拡大が生まれると指摘し、自然公園内のレクリエーションの意義を強調した。

そして産業経済活動の進展は、「都市周辺から急速に自然を失わせ、自然環境は後退を余儀なくされる」だけでなく、「野外レクリエーション需要の急速な増大は、自然公園の過剰利用を招来し、今後ますます重要度を加えるべき自然保護が、一層危機にさらされるという深刻な問題を提起することともまた疑いがない」と指摘し、自然公園行政の当面している問題点を抉り出した。

第2章「今後の自然保護と野外レクリエーションの展望」は、まず1「自然保護」の節で、わが国の変化に富み優美な風景や原始的な景観を示している「自然の場を対象として現に進みつつある各種の国土開発は、自然保護の危機をもたらしつつある」と現状を批判的に述べ、「したがって、在来の自然保護のみでは、急速に拡大する自然破壊に適切に対処することは困難となりつつあり、計画的積極的な自然保護の施策が講じられることが必要である」と指摘した。

ここでは「自然」が、「野外レクリエーションの場」であるだけでなく「学術研究の対象」であり、自然公園法で示された「風致的な観点からだけでなく」「自然そのもの」としてとらえられ、自然の保護が「生物とその環境全体を含めた一体として」の「保護」でなければならないと指摘された。

そして「自然を保護することは、すなわち、人間と自然との正しい関係を確立し、人間が生きる環境の質を保全し、最終的には人間の福祉の向上を目指すものにほかならない」のであり、「このために、自然景観の破壊、大気汚染や水質汚濁等にたいしては、新しい科学や技術を応用し、科学的に自然保護を進めるとともに、自然景観の破壊を予防し、ひとたび破壊された自然は速やかに復元する努力を怠ってはならない」と高らかに宣言された。

以上のように答申は、開発による自然破壊の現状を認識し、自然公園法の自然を風景・景観とみる素朴な自然認識を乗り越えて、より明確な自然と自然保護の概念を提起し、計画的積極的な自然保護施策の必要を提言するものであった⁽⁷⁾。

第2章の2「野外レクリエーション」の節では、野外レクリエーションが、現代社会において「増大する精神的緊張を緩和し、活力を再生産し、体力の増進に寄与」し、「失われつつある健全な人間性の回復をはかり、人間的能力の向上に資する」ものと指摘された。つづいて野外レクリエーション需要の急増状況と、そこに生まれる過密状況を解消する必要が指摘された。

答申の「野外レクリエーション」論は、この種の政策論で初めて自然公園の利用が、観光業界的な営利主義的発想からではなく、レジャー概念に基づく野外レクリエーションの問題として正しく提起された⁽⁸⁾。

第3章「現行自然公園制度の問題点」では、まず「地域制」を取り上げているが、「土地所有権その他の財産権や、各種の国土開発との調整に留意しなければならない」点を指摘し、「公用制限の運用を強化するための管理体制の充実を図るとともに、公園としての機能を果たすために不可欠な土地を確保する方策」の「必要」が一般的に指摘された。

つづいて野外レクリエーションの急激な増加によって生じている自然公園の「過剰利用」が、「自然破壊の要因ともなっている」と、自然公園制度の問題点として指摘された。そして「このような過剰利用を防止し」今後

に対処するため「既存の公園の利用の適正化、合理化」と新たに自然公園の「開発」と著しく立ち遅れている「施設整備」の「充実と新規開発」の必要が提起された。

第4章「今後の自然公園行政の方向」では、当面する状況の中で、問題解決のための「今後の自然公園行政の中心的課題」が提起された。それは、1 自然公園の量的拡大、2 「積極的に自然の保護と利用の適正を図るため」の「適正な公園計画」の策定と「既存の公園計画」の「再検討」、3 自然公園の管理の複雑性に鑑み、「業務量の大幅な増加に対処して、適切な管理体制を確立」し「管理体制の充実」に努めること、4 自然公園「利用の増大に対処するため」の「公共施設、休養施設の整備」、そのための「財政措置の充実」、5 「自然愛護思想の普及」、「自然に親しむ野外レクリエーションの啓蒙」などであった。

第2部は、「当面の基本施策」として、五つの章を設けて当面の基本施策を論じた。第1章「自然公園体系の発展」では、自然公園の拡大と充実を述べ、「自然の風景をドライブしながら楽しむレクリエーション」のための「道路公園」の設定、整備をあげ、相変わらず開発促進を主張した。

第2章「公園計画の確立」では、「公園計画の意義」を述べ、「公園計画の立て方」として、「自然景観の保護を基調として、今後の野外レクリエーション需要の増大にこたえるためには、長期的な見通しのもとで、保護と利用とを賢明に調整した公園計画が策定されなければならない」とした。

さらに「保護計画」で従来、特別地区を第1種、第2種、第3種に区分して規制に強弱をつけていたものを制度化する必要が提起された。

第3章「自然公園の保護の強化」では、5点をあげ、1 自然保護を徹底するため民有地の買収の必要、2 景観だけでなく「生態学的に貴重な自然が純粹に保存されている地域を恒久的に保存するために」自然保存地区制度の設置の必要、3 管理体制の充実のために、現下の国立公園の現地管理要員の不足と制度的弱体を認め、「その強化の必要」、4 「自然公園の美化清掃」の重視を指摘し、清掃費の補助と特別な清掃措置の必要、5 「各

種の開発や過剰な利用により一度破壊された自然であっても、これをすみやかに復元するような措置が必要」などが提言された。

第4章「自然公園の利用の増進」では、1 不足している野外レクリエーションのため公共施設の改善、2 自然の風景を損なうことなく「道路、駐車場、園地等の基盤的公共施設の整備」、「野営場、スキー場、水泳等各種の公共的レクリエーション施設を計画的に整備」、「将来の自動車旅行の増大に対処し」、そのための「施設を重点的に整備」、3 「国民宿舎」「国民保養センター」「国民休暇村」などの「快適でしかも低廉に利用できる施設の改善」、4 民間資本「企業としてややもすると、自然の保護を等閑視しがちである」と認め、民間資本の「健全な育成をはかるため、積極的かつ適切な指導」の必要など開発について提言した。

第5章「自然保護思想の徹底」では、1 「自然保護教育の普及」、2 「自然保護技術の振興」、自然復元のための「自然保護に関する研究部門の充実」、3 「さしあたり一大国民運動を起し、『自然保護憲章』の制定をはかること、などを提言した。

以上『答申』の内容について立ち入った説明を行ってきたが、ここで注目される論点を4点ほどにまとめることができる。第1に『答申』は、国立公園の過剰利用あるいは自然公園の開発による著しい自然破壊と環境汚染が生じている現状を厳しく認めていることである。第2に『答申』は、国立公園の自然破壊や環境汚染の原因が、自然公園管理・保護体制の著しい脆弱さにあることを認めていることである。第3に『答申』は、著しく脆弱な自然公園管理・保護体制を改めて、自然公園管理・保護体制の強化のため、各種の施策、管理機構の拡充・充実を提起していることである。第4に『答申』は、自然公園財源の増額を指摘していることである。

確かに答申は、国立公園の過剰利用あるいは自然公園の開発によって生じた自然破壊・環境汚染を認めて、自然保護、環境保全の必要を強調し、これまでの自然公園審議会の答申にはまったくみられなかった画期的なものであった。

しかし、答申は、相変わらず今後のニーズに応じるための観光開発の必要を主張し、これまで著しく脆弱な自然公園管理・保護体制を放置し、自然公園審議会が安易な開発に組みしてきたことにたいする反省については一言も触れていなかった。答申は、あたかも対応が遅れたから問題が起きたかのように論じており、答申を検討している直前に日光国立公園内の尾瀬地区に自動車道開設計画を認可したり、吉野熊野国立公園内の北山川電源開発計画を認可したことへの反省をどこにも示していなかった。

また後に詳論するように、答申の多くの提言が、ごく一部実行されただけで、実行されなかった部分が多く、多分に実行のともなわない建て前論、空論、絵餅に終わっている面が著しい。とくに国立公園管理保護を強化するための財源増強の提言などは、まったく実現されなかった。

従って、答申は、すべて正しい当然の提言ではあるが、野放しの観光開発の進行にたいする警戒心、抵抗を示しただけであって、観光開発による自然破壊にたいする自然公園行政の怠慢の弁解、自然公園行政のアリバイづくり的な政策提言に終わっていると指摘せざるをえない。

政府は、その後、1968年4月に、「観光政策審議会」に「国民生活における観光の本質と将来像」について諮問をだし、1969年4月17日に「国民生活における観光の本質と将来像」の第1次「答申」⁽⁹⁾と、さらに1970年7月28日に「経済社会の発展に伴う生活水準の変化に対応する観光のあり方及びそれを達成するための基本的方策」の第2次答申をだした⁽¹⁰⁾。

これらの答申も、それ自体注目すべき多くの論点を提起し、先の自然公園審議会「自然公園行政の基本的方策に関する答申」の内容と思想的にも方法論的にも、極めて共通な考え方を見出すことができるが、ここではこれ以上言及するのを割愛する。

佐藤内閣は、こうした審議会での自然保護政策を打ち出したほか、公害を防止し自然保護、環境保全を強化する独自の方策として二つの施策を提起した。その一つは環境庁の設置であり、もう一つは、自然保護憲章の制定準備の支援であった。

1960年代の公害反対運動と自然保護・環境保全運動の激化に直面し、佐藤政府は、1967年に公害対策基本法を制定したが十分な対応ができず、1969年に縦割り行政を越えて、公害対策本部を組織し、公害対策の総合的、抜本的な検討に取組み、公害対策基本法、自然公園法の改正を行ない、1969年末に、環境保全関係の行政一元化をめざし、総理府内に環境庁の設置を決定した。佐藤政府は、環境庁の設置を1971年1月の閣議で了承をえて、急速、同年2月16日に環境庁設置法案を閣議決定し、国会に提出し、環境庁設置法は5月24日に成立し、環境庁は7月1日に発足した⁽¹¹⁾。

自然公園行政は、1971年7月に環境庁が設置され、環境庁自然保護局に編成替えされたが、自然保護局とそれまでの自然公園行政については、環境庁設立後の1970年代、80年代の国立公園制度の問題に関わる問題であり、本稿では考察の課題ではない。

1974年に制定された自然保護憲章制定の準備は、1960年代の中頃から始まったが、これについては、後に言及する。

注

- (1) 前掲『自然保護行政のあゆみ』, 173-5頁。
- (2) 前掲『自然保護辞典』②, 93-5頁。
- (3) 行政管理庁「行政管理庁の観光行政監査結果に基づく勧告」, 『国立公園』1966年1月, No.194.
- (4) 「今後予想されるべき社会経済の変動に応じて自然公園行政は如何にあるべきか、その基本的方策について」, 『国立公園』1966年1月, No.194,
- (5) 「自然公園行政の基本に関する中間答申」, 『国立公園』1966年8・9月, No.201・2.
- (6) 「自然公園行政の基本に関する答申」, 『国立公園』1968年6月, No.223.
- (7) 答申にみられる自然概念は、すでに日本自然保護協会で提起されていたものであり、国立公園行政当局も感知していたのである。拙著『自然保護と戦後日本の国立公園』第5章を参照。
- (8) 私のレジャー論については、拙稿「現代レジャーの概念について」, 『経済志林』第65巻第4号, 1998年3月, を参照されたい。
- (9) 「国民生活における観光の本質と将来像—観光審議会第一次答申—」, 『国立公園』1969年6月, No.235.

- (10) 「望ましい観光の発展のために一観光審議会第二次答申一」,『国立公園』1970年10月, No.251.
- (11) 「国立公園部『環境庁』自然保護局へ移管決定す」,『国立公園』1971年2・3月, No.255・6.