高度成長期における国立公園の過剰利用とその弊害(上) : 高度成長期国立公園制度の研究(4)

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)

81

(号 / Number)

2・3・4

(開始ページ / Start Page)

317

(終了ページ / End Page)

354

(発行年 / Year)

2014-03-31

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00009704>

【研究ノート】

高度成長期における国立公園の 過剰利用とその弊害（上）

—高度成長期国立公園制度の研究（4）—

村 串 仁三郎

目 次

はじめに

- 1 国立公園の観光化と国立公園利用のためのインフラ整備
 - （1）国立公園の観光化
 - （2）国立公園向けの山岳観光有料道路の建設と一般道路の整備
 - （3）国立公園内の観光・レクリエーション施設の整備
 - （4）国立公園内の集団施設地区の指定と利用諸施設の整備
- 2 高度経済成長期における国立公園の過剰利用とその弊害
 - （1）国立公園の利用者数の実態
 - （2）国立公園別の利用者数
 - （3）国立公園の過剰利用による弊害
 - （4）国立公園の過剰利用対策
- 3 国立公園の利用と保護の調整論
- 4 主要国立公園の過剰利用と自然破壊と環境汚染の実態（以下次号）

はじめに

国立公園制度は、その起源をなすアメリカの制度にしろ、アメリカの制度を勘案しながら世界各地で設立された制度にしろ、片や自然保護を目的にしつつ、片や大なり小なり国立公園を国民の利用に供することを本質にしている。その際に問題になるのは、どのようにまたはどの程度、国立公園の自然を保護すべきか、あるいは、その反対にどの程度、国立公園を開発して国民の利用に供すべきか、ということであった。

わが国における国立公園制度の主要な問題も結局この問題に起因している。戦前、戦後の国立公園が、どのようにまたはどの程度、国立公園の自然を保護し、国立公園を利用に供してきたかについては、すでに私はかなり詳しく論じてきたことである⁽¹⁾。

戦後の国立公園の研究に続いて、これまで高度経済成長期のわが国における国立公園制度をさまざまな側面から分析してきたのであるが⁽²⁾、本章は、もっぱら、国立公園の国民的利用の問題について分析する。

戦前、戦後の国立公園の利用の問題は、本来の国民一般の利用ではなく、おもに電源開発や鉱山開発などの産業的利用の問題であった。

しかし、高度経済成長期における国立公園の利用の問題は、高度経済成長期に生み出されたレジャーの大衆化に対応して、政府によって積極的にすすめられた国立公園の観光化と国立公園内の利用についてのインフラ整備が、国民の国立公園利用を急増させ、一部の有力な国立公園あるいは有名な名勝地の過剰利用を生み出し、自然と景観を破壊し、環境汚染を生じ、それにもかかわらず、政府が何ら有効な対策を講じてこなかったという問題であった。

本章の課題は、第1に、高度経済成長期に展開してきた政府の観光政策、国立公園の観光化、国立公園行政当局が認めてきた観光政策なかならず国民的利用のためのインフラ整備について、第2に、国民が国立公園をどのように利用してきたかの実態とその弊害について、第3に、国立公園の国

民的な利用の問題に、厚生省や国立公園当局、自然公園審議会が、どのように対処しようとしたかについて、第4に、とくに有力な国立公園の過剰利用が、具体的にどのような実態であり、如何に国立公園の自然と景観の破壊、環境汚染を招来し、その際に政府がほとんど有効な対策を講じてこなかったことについて、などを明らかにすることである。

注

- (1) 拙著『国立公園成立史の研究』、法政大学出版社、2005年。拙著『自然保護と戦後日本の国立公園』、時潮社、2011年。
- (2) 拙稿「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）—」、『経済志林』第80巻第2号、2012年12月。拙稿「高度成長期における脆弱な国立公園の管理行政機構—高度成長期国立公園制度の研究（2）—」、『経済志林』第80巻第4号、2013年3月。拙稿「高度成長期における貧弱な国立公園財政—高度成長期国立公園制度の研究（3）—」、『経済志林』第81巻第1号、2013年7月、66—7頁。

1 国立公園の観光化と国立公園利用のためのインフラ整備

(1) 国立公園の観光化

高度経済成長期には、国立公園の利用のための開発は、戦前・戦後のように国立公園の本来的な利用ではなかった産業的利用である電源開発計画や鉱山開発計画が影をひそめ、おもに国立公園の本来的な目的ともいべき国民的利用のための開発、いわゆる観光（本質的にはレジャーという言葉が適当）開発が問題となった⁽¹⁾。

拙稿「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」で詳論したように、政府は、戦後末期から高度経済成長期に、観光業の発展を経済復興と経済成長戦略の重要な柱と位置づけ、その中でも国立公園の観光化に着目して、国立公園観光化政策を実施していった⁽²⁾。

また拙稿「高度成長期における貧弱な国立公園財政」において詳論した

ように、政府は、早くも1952年に道路整備特別措置法を制定し、国立公園アクセスの山岳観光有料道路の建設に道を開き、1956年に「観光事業振興計画要綱」を閣議決定し、「観光事業振興5カ年計画」を立案し、総工費2919億円を計上した。

この計画は、観光地域・ルートとして46地区をあげ、その中に20国立公園を含み、国立公園関連の観光事業費78億円を計上していた。そのうち国立公園保護管理費が9.5億円、国立公園施設整備費が38億円であった⁽³⁾。

とくに1959年に、1964年・東京オリンピックの開催が決まって、政府は、海外から観光客を誘致するために、また経済復興と経済成長にドライブをかけるために、観光事業振興5カ年計画を中断して、1959年に新たな「観光施設整備4カ年計画」を制定し、積極的に国立公園の観光化のためのインフラ整備をはかった⁽⁴⁾。

この計画の重点地区別施設事業費計画（総額647億）をみると、国立公園所在に関連する10地区が特定され、京浜湘南地区に203億円、京阪神奈良地区に180億円、富士箱根伊豆地区に104億、別府阿蘇長崎地区に62億円、瀬戸内海地区に30億円、阿寒札幌支笏洞爺地区に33億円、名古屋岐阜地区に19億円、日光地区に19億円を計上した。

また事業種別に計上された費用は、697億円のうち、道路建設整備に250億円（全体の34.4%）が配分され、国立公園へのアクセスのための山岳観光有料道路の建設、国立公園内外の一般道路整備が重視されていた。自然公園利用施設に18.5億円（2.6%）、ユースホステルに18.6億円（2.6%）が計上され、国立公園の利用施設が整備された⁽⁵⁾。

すでに強調したように、国立公園行政当局も、国立公園維持管理費を低く抑えておきながら、国立公園整備費を多く投入して、国立公園施設整備をおこなった⁽⁶⁾。国立公園施設整備費は、1957年から1970年まで、直轄費用が25.8億円、補助金による施設整備が39.2億円、合わせて65億円であった⁽⁷⁾。それなりの国立公園施設整備がなされたといえよう。

とくに後にみるように、国立公園の集団施設整備地区の指定によって、

指定地区内の宿舎、野営場、園地の整備がおこなわれ、国民大衆の国立公園の利用を促進した。

注

(1) わが国では、国立公園の設立目的が観光であったといわれてきた。大正期にはまだレジャー・余暇といった用語が普及しておらず、国立公園法の制定に際しても、国民の国立公園利用が「国民ノ保健休養乃至教化ニ資セントスル」（『国立公園法案』の提案理由）と説明され、それは一般に観光と理解されてきた。

しかし今日的にいえば、レジャー・余暇という用語が適当である。高度成長期に入って、後にみるようにレジャーという用語が普及し、国民の国立公園利用が、観光という用語のほか、レジャー、その一分野であるレクリエーションとして捉えられるようになった。しかし、わが国では観光をレジャーやレクリエーションと同義に捉える傾向が色濃く残っている。筆者のレジャー、観光の概念については拙稿「現代レジャーの概念について」、『経済志林』第65巻第4号、を参照。筆者自身も、実際に観光をレジャー、レクリエーションと同義に捉える用法を黙認している場合が多いと断っておきた。

- (2) 前掲拙稿「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」、『経済志林』第80巻第2号、66-7頁。
- (3) 前掲拙稿「高度成長期における貧弱な国立公園財政」、『経済志林』第81巻第1号、66頁、74-5頁。
- (4) 同上、79-89頁。
- (5) 同上、81頁。
- (6) 同上、70頁。
- (7) 同上、70頁の表3-7から算出。

(2) 国立公園向けの山岳観光有料道路の建設と一般道路の整備

政府は、鉄道網の整備をおこないつつ、国立公園の観光化を意図して国立公園向けの山岳観光有料道路を積極的に建設していった。

すでに拙稿で詳しく論じたように、1957年から1970までに国立公園向けに64の山岳観光有料道路が建設された⁽¹⁾。時代別内訳は、1957年から1960

表4-1 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	土井出—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—みだがり原	1955年
伊勢志摩	伊勢道路	伊勢宇治—磯部	1965年
瀬戸内海	寒霞渓道路	檜尾—険阻山	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—古中防	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	1957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	蕪の湯—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	三瀬—三峰	1967年
上信越高原	パードランド	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—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	杵水原一御机	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	仙酔峽	一の宮仙酔峽	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	追分一室堂	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，No.218，24-4頁より作成。

年までに10ルート、1961年から1965年までに36ルート、1966年から1967年までに18ルートであり、1960年代に入ってから建設が目立った。

関東周辺についてみると、人気の高かった富士箱根伊豆国立公園においては、富士山麓では、吉田林道（浅間神社一馬返，1963年）、スバルライ

ン（河口湖一五合目，1964年），御坂トスネル（河口湖一御坂，1967年），表富士周回線（御殿場市中畑一富士市山宮，1968年），富士宮道路（上井出一根原，139号線，1970年）の5道路，箱根関連で，箱根新道（湯元一箱根峠，1962年），芦ノ湖スカイライン（箱根峠一湖尻，1962年），乙女新道（御殿場一仙石原，1964年），長尾峠（湖尻峠一長尾峠，1968年）の4道路，伊豆地区では8道路が開通した。富士箱根伊豆国立公園へのアクセスが著しく改善された。

日光国立公園では，日光第1イロハ道路（馬返一中宮祠，1954年），第2イロハ道路（馬返一中宮祠，1965年），金精道路（湯元一菅沼，1965年），ボルケーノハイウエー（那須一大丸，1965年），山王峠八丁湯（山王峠一八丁湯，1968年）の5道路が開通した。

上信越高原国立公園では，万座道路（石津一万座，1958年），万座峠道路（万座峠一万座，1960年），鬼押出道路（峰の茶屋一鬼押出，1963年），三笠道路（峰の茶屋一三笠，1963年），バードランド道路（長野市一戸隠，1964年），草津道路（草津一長野原，1964年），三原道路（鬼押出一三原，1963年），志賀草津道路（志賀高原一草津，1970年）の8道路が開通した。

中部山岳国立公園では，立山登山道路（美女平一みだが原，1955年），大町道路（大町一扇沢，1965年），美女平道路（桂台一美女平，1968年），立山室堂道路（追分一室堂，1964年）の3道路が開通した。その他については，表1を参照されたい⁽²⁾。

こうして有力な国立公園向けの多くの山岳観光有料道路が建設され，国立公園向けのバス，マイカーによるアクセスは容易化し，国民の国立公園利用を促進，増大していった。

また山岳観光有料道路のほか，国立公園周辺や国立公園内の一般道路の整備がおこなわれたことは，すでに指摘したとおりである。例えば，以下のような一般道路が計画された⁽³⁾。

日光地区では，日光一中宮祠一日光湯元間，今市一鬼怒川一那須間の2級国道の舗装，光徳清滝線，茶臼岳周廻線の整備。富士箱根伊豆地区では，

2級国道の大月―吉原間、箱根―富士吉田間、小田原―下田間の舗装改良、公園道として吉田口登山線（船津―五合目の富士登山車道）、三ツ峠登山線（御坂峠―三ツ峠への車道）、本栖湖周廻線、西湖北岸線の4線の建設。

伊勢志摩南紀地区では、2級国道、伊勢―賢島間の改良補修、公園道として鶴横山線の計画。

京阪神奈良地区では、六甲地区の公園道摩耶―奥摩耶の車道改良舗装。

瀬戸内海地区では、主として海上観光が利用されるので、観光船への2250トン、9億円の特別融資の計画。別府阿蘇雲仙長崎地区では、別府―湯布院―九重―阿蘇―熊本―三角、海を渡り島原―雲仙―小浜―長崎に至る別府阿蘇長崎観光ルートの改良計画。阿蘇国立公園では公園道として有料道路阿蘇山頂線への連絡道湯谷山上線の計画。雲仙天草国立公園では、有料道路仁田峠登山線と連絡する池ノ原小地獄線の計画。

阿寒札幌支笏洞爺地区では、大楽毛―阿寒、弟子屈―阿寒、美幌―弟子屈の道路改良、札幌―虻田、地方道千歳支笏湖畔線、洞爺湖畔昭和山線の改良。上信越高原地区では、公園道として野尻湖周廻線が計画。

こうした計画は多くが実行され、国立公園向けの自動車交通網の大きな整備であった。

注

- (1) 前掲拙稿「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」、『経済志林』第80巻第2号、68頁。
- (2) 同上、69―70頁。
- (3) 前掲拙稿「高度成長期における貧弱な国立公園財政」、『経済志林』第81巻第1号、85―7頁。

(3) 国立公園内の観光・レクリエーション施設の整備

国立公園内の観光・レクリエーション施設の建設も著しいものがあった。拙稿「高度成長期における脆弱な国立公園管理行政機構」ですでに示した

表4-2 国立公園内のケーブルカー、ロープウエーの運行・建設

	建設及び（建設計画）
1957年	雲仙国立公園（雲仙ロープウエー運転開始） 阿蘇国立公園（阿蘇山ロープウエー運転開始） 支笏洞爺国立公園（登別温泉ケーブル運転開始） 瀬戸内海国立公園（六甲ケーブルカー運転開始）
1958年	富士箱根国立公園（箱根駒ヶ岳ケーブルカー営業開始）
1959年	中部山岳国立公園（白馬八方尾根ロープウエー） 支笏洞爺国立公園（有珠山ロープウエー認可）
1960年	富士箱根国立公園（箱根ロープウエー開通）。 上信越国立公園（志賀高原の高原ロープウエー認可，谷川岳ロープウエー認可）
1961年	上信越国立公園（草津逢の峰ロープウエー認可） 阿蘇国立公園（鶴見ロープウエー認可）
1963年	富士箱根国立公園（駒ヶ岳ロープウエー建設）
1965年	大山国立公園（大山ケーブルカー開通）
1967年	大雪国立公園（大雪山黒岳ロープウエー営業開始） 南アルプス（駒ヶ岳ロープウエー営業開始） 中部山岳国立公園（岐阜側から西穂高の建設計画）

注：『国立公園』誌の自然公園審議会ニュースなどから作成。

ように、多くの国立公園内で山岳観光のためのケーブルカーやロープウエーが建設され、自然、景観を楽しむ名勝地への大衆のアクセスを容易にし、国立公園の利用を促進した⁽¹⁾。

表4-2は、すでに公表したものであるが、あえてここに再掲載しておきたい。

例えば、富士箱根伊豆国立公園の箱根だけでも、1958年に箱根駒ヶ岳ケーブル、1960年に箱根ロープウエー、1963年に駒ヶ岳ロープウエーが開通した。

1957年には、雲仙国立公園内の雲仙ロープウエー、阿蘇国立公園内の阿蘇山ロープウエー、支笏洞爺国立公園内の登別温泉ロープウエー、瀬戸内海国立公園内の六甲ケーブルカーが営業を開始した。

スキー場のある国立公園では、平時用だけでなく、冬期のスキーシーズンにスキー用のロープウエーが各地で建設された。

1959年に中部山岳国立公園内の白馬八方尾根ロープウエー、上信越高原

表4-3 1960年以降の建設許可された国立公園内のスキー場

年次	スキー場名
1961	日光国立公園（福島県新甲子スキー場） 十和田八幡平国立公園（雫石網張スキー場） 日光国立公園（霧降高原丸山スキー場，那須湯本スキー場，天狗の鼻スキー場，鶏頂山スキー場） 大雪山国立公園（土幌町槽平スキー場）
1962	支笏洞爺国立公園（定山渓スキー場） 上信越高原国立公園（苗場山麓スキー場，小泉孀恋地蔵峠スキー場）
1965	大雪山国立公園（十勝岳スキー場）

注：『国立公園』誌のニュースから作成。

表4-4 1960年までに承認された国立公園内のスキー場，リフトとロープウェイの建設

国立公園名	スキー場，リフトとロープウェイ
大雪山	土幌槽平，層雲峽，勇駒別，十勝岳（リフト数不明）。
支笏洞爺	定山渓，登別，オロフレ（リフト数不明）。
十和田八幡平	酸ヶ湯，燕の湯，八幡平（リフト数不明）。
磐梯朝日	沼尻（リフト1），信夫高湯（リフト1），土湯（リフト1），岳（リフト1），猪苗代（リフト2），裏磐梯（リフト1）。月山，白布（リフト数不明）。
日光	那須湯本（リフト1），塩原新湯（リフト1），日光湯元（リフト2），中宮司（ロープウェイ），鬼怒高原（ジャンツエ）。
上信越高原	苗場，土合，四万，鹿沢（リフト数不明）。谷川岳（リフト1，ロープウェイ1）。草津（リフト4，ロープウェイ1）。万座（リフト4，ロープウェイ）。 志賀高原の丸池（リフト3，ロープウェイ1），木戸池（リフト1），法坂（リフト2），発咄（リフト6，ロープウェイ1），熊の湯（リフト5）。 山田温泉（リフト1）。菅平（リフト3），新鹿沢（リフト1）。高峰（リフト3）。妙高高原の妙高赤倉（リフト11），池ノ平（リフト3），五最杉（リフト1），関（リフト1），燕（リフト1）。
中部山岳	平湯（リフト1），乗鞍の鈴蘭（リフト数不明）。立山弥陀ヶ原（リフトなし）。
富士箱根伊豆	籠取峠，小御岳（リフト数不明）。
大山	大山寺（リフト3），榊水原（リフト1）。

注：久保幹雄「国立公園内のスキー・スケート場」、『国立公園』1960年12月，No.133，2-3頁より作成。

国立公園内においては，1960年に志賀高原ロープウェイ，谷川岳ロープウェイ，1960年に草津逢の峯ロープウェイ，1967年に大雪山国立公園内の黒岳ロープウェイ，などのスキー用を兼ねた多くのロープウェイが開通した。

レジャーの大衆化の代表の一つは，スキー人口の拡大であった。各地で多くのスキー場が開発されていったが，データ不足で必ずしも十分な資料

ではないが、表4-3は、国立公園内でのスキー場の開発の一端を示したものである⁽²⁾。

日光国立公園内だけでも、1961年に霧降高原丸山スキー場、那須湯本スキー場、天狗の鼻スキー場、鶏頂山スキー場、新甲子温泉スキー場のスキー場建設が許可された。

1961年に十和田八幡平国立公園内の雫石網張スキー場が、1962年に、上信越高原国立公園内でも苗場山麓スキー場、小県嬭恋地藏峠スキー場、支笏洞爺国立公園内でも定山溪スキー場の建設が認められた。大雪山国立公園内でも、1961年に土幌町槽平スキー場、1965年に十勝岳スキー場の建設が認められた。

表4-4は、1960年までに認められたスキー場のロープウエーとリフトの建設状況を不十分ながら示したものである。雪国を抱えた上信越高原国立公園内のスキー場の施設整備が際立っている。

以上のように国立公園内のスキー場の設置によって、スキー客が国立公園内のスキー場へ押しかけることになった。もっとも1960年代のスキーブームは、序の口であって、1970年代、1980年代にピークに達して、スキー場公害を引き起こしていくことになる⁽³⁾。

国立公園内のゴルフ場の建設もすすんでいったことも無視できない。

1960年代に入ってゴルフブームは、徐々に進展していったが、まだそれほどではなく、国立公園内のゴルフ場の建設もそれほど多くはなかった⁽⁴⁾。

例えば、富士箱根伊豆国立公園内では、1958年に山中ゴルフ場、箱根仙石原ゴルフ場、1959年に三島市海原ゴルフ場、1960年に箱根蛸川ゴルフ場、箱根野馬ヶ池ゴルフ場、静岡県田方郡茨ヶ原ゴルフ場、1961年に本栖・富士ヶ丘ゴルフ場、1963年に箱根町湖尻ゴルフ場、瀬戸内海国立公園内では1957年に4ゴルフ場、1958年に神戸ゴルフ場、1960年に上信越高原内の赤倉ゴルフ場、朝日磐梯国立公園内の猪苗代町沼尻ゴルフ場、1965年には阿蘇国立公園内で阿蘇町赤水ゴルフ場、などが建設許可をえている。

ゴルフブームは、1960年代はまだ初歩的であって、ゴルフ場の数は1965

表4-5 国立公園内のゴルフ場建設許可・1957年以降

建設許可 年次	ゴルフ場名
1957年	瀬戸内海国立公園（4ゴルフ場）
1958年	富士箱根国立公園（山中ゴルフ場、富士箱根の仙石原ゴルフ場） 瀬戸内海国立公園（神戸ゴルフ場）
1959年	富士箱根国立公園（三島市海の平ゴルフ場）
1960年	富士箱根国立公園（箱根蛸川ゴルフ場、箱根野馬ヶ池ゴルフ場、静岡県田方郡次ヶ原 ゴルフ場） 磐梯朝日国立公園（猪苗代町沼尻のゴルフ場） 上信越高原国立公園（赤倉ゴルフ場） 朝日磐梯国際公園（猪苗代沼尻ゴルフ場）
1961年	阿蘇国立公園（別府扇山ゴルフ場） 富士箱根伊豆国立公園（本栖・富士ヶ峯ゴルフ場）
1963年	富士箱根伊豆国立公園（箱根町湖尻ゴルフ場）
1965年	阿蘇国立公園（阿蘇町赤水ゴルフ場）

注：『国立公園』誌の自然公園審議会ニュースなどから認可が確認されたもの。

年には424ヶ所にとどまり、1975年には1093ヶ所、1989年には1722ヶ所となり、1970年代をへて1980年代にピークにたっしていった。山麓や山岳を切り開き自然を破壊してゴルフ場を建設し、山麓や山岳でのゴルフ場建設が土地の保水力を奪い、鉄砲水の原因をつくったり、ゴルフ場に殺菌剤や農薬をまき散らして公害、環境汚染をもたらし、社会問題を引き起こすのであるが、1960年代にはそうした問題はまだ顕在化しなかった⁽⁵⁾。

指摘するまでもなく、これら国立公園内の観光施設、レクリエーション施設の開発は、自然公園審議会の承認をえておこなわれたのであり、自然破壊の恐れありと問題となったものもあるが、関連自治体、地元の要望が強くほぼ全面的に承認されていった。それは、これまで私が指摘してきた政府の国立公園政策の基本的姿勢にあと押しされてのことであった。

1960年代に国立公園内の観光施設、レクリエーション施設の開発で問題になった事例はいくつかあったが、それらについては国立公園の自然保護運動の章で詳論することにした。

注

- (1) 前掲拙稿「高度成長期における脆弱な国立公園管理行政機構」、『経済志林』第80巻第4号，417頁。
- (2) 同上，420-1頁。
- (3) スキー場の開発，運営は，一般に自然破壊，環境汚染をもたらす問題であったが，スキーブームはおもに1970年代から激化し，スキー場の開発，運営が社会問題化していくが，1960年代にはまだそれまでに至らなかった。この問題については，別途検討したい。
- (4) 前掲拙稿「高度成長期における脆弱な国立公園管理行政機構」、『経済志林』第80巻第4号，419頁。
- (5) 村串・安江編『レジャーと現代社会』，法政大学出版局，1999年，第IV部第2章「日本人のゴルフの遊び方」（村串稿），を参照。

(4) 国立公園内の集団施設地区の指定と利用諸施設の整備

以上のほか国立公園内の利用施設のインフラ整備として注目されるのは，集団施設地区の設定である⁽¹⁾。

集団施設地区とは，自然公園法に規定された制度で，厚生大臣による公園計画に基づいて国立公園，国定公園の利用拠点地域として定められ，宿舎，野営場，園地を総合的に整備する制度である。

国立公園当局は，高度成長期に入って国立公園内にあるいは自然保護地区内に集団施設地区を積極的に指定して国立公園の利用施設設置を認めてきた。

表4-6，表4-7に示したように，集団施設地区の指定は，すでに戦後1951年からおこなわれており，自然公園法制定の前年まで20カ所（内2カ所が同一地域）が指定された。自然公園法第29条で正式に集団施設地区が制度化される1957年から1970年までに，新たに46カ所（内14カ所が同一地域の拡大）の集団施設地区が指定された。

自然公園法制定の前年までに指定されていた20ヶ所は，阿寒国立公園の川湯，和琴，阿寒湖畔，大雪山国立公園の層雲峡，支笏洞爺国立公園の支

笏湖畔，十和田八幡平国立公園の酸ヶ湯，休屋，生出，磐梯朝日国立公園の裏磐梯，日光国立公園の湯元，那須湯本，中部山岳国立公園の平湯，上高地，富士箱根伊豆国立公園の元箱根，伊勢志摩国立公園の賢島，大山隠岐国立公園の大山寺，枳水原，瀬戸内海国立公園の由良，包ヶ浦，などの名勝地であった⁽²⁾。

1957年から1970年までに新たに指定された46カ所の内，とくに目立った国立公園からみてみると，瀬戸内海国立公園で，1957年に屋島，包ヶ浦（拡充），1959年に波止浜，1960年に大久野島（1964年，1966年に拡充），1961年に仙酔島，1964年に加太友ヶ島，1965年に東伊予が，集団施設地区が指定された。富士箱根伊豆国立公園では，1957年に船津，1958年に元箱根（拡充），1967年に静岡県湊など，日光国立公園では，1958年に尾瀬沼，1959年に尾瀬ヶ原，1959年に那須湯本，1960年に奥日光の光徳などが指定された。

そのほか，十和田八幡平国立公園では，1965年に休屋地区の拡大，1967年に焼山，1969年に岩手山麓，磐梯朝日国立公園では，1958年に鷹の巣，1964年に浄土平（翌年拡充），中部山岳国立公園では，1958年に室堂，1958年に島々，1959年に徳澤，上信越高原国立公園では1957年に鹿沢（1963年，1964年に拡充），1961年に後最杉（翌年拡充），陸中海岸国立公園では1969年に宮古が指定された。

九州の阿蘇国立公園では，1968年に坊中（1970年に拡充），1969年に阿蘇山頂（2地域），霧島屋久国立公園では，1960年に蝦野，1961年に湯之野，1967年に指宿，雲仙国立公園では，1958年に雲仙天草（1961年に拡充）などが指定された。

以上のように国立公園内の多くの名勝地に集団施設地区が指定され，利用施設の整備がはかられ，多くの国民大衆を呼び込むことになった。これらの集団施設地区では，そこでの利用施設の設置が認められ，あるいは既得権的に認められていた施設も改めて否認も含め許認可された。この集団施設地区の指定とそこでの利用施設の設置の合法化は，国立公園の国民的

表4-6 国立公園集団施設地区の年代別指定数

指定年次	指定数
1953年	2
1954年	2
1955年	6
1956年	10
1957年	4
1958年	7
1959年	5
1960年	3
1961年	5
1962年	2
1963年	1
1964年	4
1965年	3
1966年	1
1967年	3
1968年	3
1969年	4
1970年	1
合 計	66

注：『観光要覧』（昭和46年度版）、27-30頁から作成。

表4-7 国立公園集団施設地区の設置の推移

国立公園名	地区名	面積 万m ²	設置年次
阿寒	川湯	1.6	1956年
	〃	5.4	1959年
	和琴	51.1	1955年
大雪山	阿寒湖畔	0.3	1955年
	層雲峡	30.8	1955年
支笏洞爺	支笏湖畔	26.4	1954年
	〃	4.8	1962年
十和田八幡平	酸ヶ湯	29.7	1956年
	休屋	21.4	1954年
	〃	1.4	1955年
	〃	0.1	1965年
	焼山	0.06	1967年
	生出	15.6	1955年
	後生掛	16.1	1968年
	岩手山麓	1.2	1969年

陸中海岸	宮古	0.04	1969年
上信越高原	後最杉	4.0	1961年
	〃	1.6	1962年
磐梯朝日	鷹の巣	7.7	1958年
	裏磐梯	1.2	1956年
	浄土平	25.2	1964年
	〃	12.0	1965年
日光	尾瀬沼	5.7	1958年
	尾瀬ヶ原	3.6	1959年
中部山岳	室堂	57.1	1958年
	平湯	3.7	1956年
	上高地	58.5	1953年
	徳澤	15.4	1959年
	島々	0.03	1968年
富士箱根伊豆	静岡, 湊	1.8	1967年
	山梨, 船津	0.3	1957年
	神奈川元箱根	3.5	1956年
	〃	0.7	1958年
	〃	9.8	1957年
上信越高原	鹿沢	8.3	1963年
	〃	0.8	1964年
	〃	7.4	1962年
	谷川岳	18.3	1953年
日光	湯元	18.0	1960年
	光徳	0.2	1959年
	那須湯本	0.2	1956年
伊勢志摩	賢島	13.8	1955年
大山隠岐	大山寺	19.8	1956年
	枳水原	16.0	1956年
瀬戸内海	由良	6.6	1956年
	〃	43.2	1964年
	加太友ヶ島	0.2	1956年
	渋川	2.6	1956年
	包ヶ浦	0.3	1957年
	〃	84.1	1961年
	仙酔島	70.3	1960年
	大久野島	0.5	1964年
	〃	0.02	1966年
	〃	13.5	1957年
	屋島	2.5	1959年
	波止浜	13.5	1965年

	東伊予	0.08	1958年
雲仙	雲仙天草	3.5	1961年
	〃	0.08	1968年
阿蘇	坊中	0.03	1970年
	〃	626.6	1969年
	阿蘇山頂	0.06	1969年
	〃	6.5	1958年
霧島屋久	長者原	52.7	1960年
	蝦野	2.5	1961年
	湯之野	0.1	1967年
	指宿	25.8	1968年
	〃	1519.3	
合計	51地区		

注：『観光要覧』（昭和46年度版），27-30頁

な利用を促進した。

もちろんすでに指摘したように、国民の利用が有名国立公園の景勝地に集中したから、そのため集団施設地区が十分とはいえなかったが、他面では、利用者増に合わせて、利用施設を無制限に拡大することを著しく制限することにもなった。これがまた、過剰利用感を生み出した。

集団施設地区における私設の利用諸施設のほか、公共利用諸施設も整備され、とくに国民宿舎や休暇村の建設は、国立公園の利用客を増加させた。

政府は、戦後末から観光政策の一環として野外レクリエーション政策をうちだし、1956年に低廉で清潔な宿泊施設として国民宿舎やユースホテルの建設を政府系金融機関の融資を通じておこなった⁽³⁾。

国民宿舎は、1963年には127施設、収容人員1.3万人、利用者数年間200万人に達したといわれている。とくに1958年に国立公園協会が、国民宿舎の指定に参加して、中小企業金融公庫からの融資をえて増改築に取り組んだ⁽⁴⁾。

国民宿舎構想が軌道にのって、政府は、これまでの国民宿舎やその他の施設のあり方を検討して、1960年から「宿泊、休養、教化施設を総合的に整備」する国民休暇村構想をすすめた⁽⁵⁾。

国民休暇村は、1961年から1970年までに20カ所（国立公園に16カ所）設置され、国民休暇村協会による有料施設に約45億円が投資された。宿泊収容定員は、4487人であった。例えば1969年の年間宿泊利用者数は、52.9万人、休憩利用者数は、38.7万人であった⁽⁶⁾。

以上、国民宿舎、国民休暇村の利用者の絶対数は、国立公園利用者からみると、ごく少数であったが、清潔で手ごろな料金で国民の好評をばくした。

注

- (1) 集団施設地区については、自然公園法第28条を参照。
- (2) 日本観光協会『観光要覧』（昭和46年度版）、1971年、日本観光協会、26-30頁。
- (3) 前掲『自然保護行政のあゆみ』、124頁。
- (4) 同上、124頁。詳細は、「レクリエーション行政と国民宿舎」、『国立公園』1961年2・3月、No.135・6、同号掲載の「国民宿舎の利用状況」、「経営調査からみた国民宿舎」、など参照。
- (5) 前掲『自然保護行政のあゆみ』、125頁。
- (6) 「国民休養地および第2期国民休暇村整備の構想について」、『国立公園』1970年10月、No.251、24頁。

3 高度経済成長期における国立公園の過剰利用とその弊害

(1) 国立公園の利用者数の実態

わが国の国立公園は、自然的景観的に非常に優れていて、施設や管理では貧弱であったにも拘わらず、戦前、戦後にささやかながら国民に利用されてきたが、高度成長期には、以前と相違して利用者数が急激に増加していった。その理由は、すでに指摘してきたように、高度成長期に入って、次第に国民の所得が増大し、余暇時間が増加し、レジャーへの欲求を増大させ、とくに厳しい労働と環境の悪い大都市生活に疲弊した勤労大衆が、

表4-8 国立公園の利用者総数の推移

	国立公園の 利用者数 (単位万人)	対前年 増加人数 (単位万人)	対前年 増加率
1955年	4716	—	
1956年	5856	1140	24.1
1957年	6454	598	10.0
1958年	6850	396	6.1
1959年	7796	946	13.8
1960年	9013	1217	15.7
1961年	1億0919	1906	21.1
1962年	1億2449	1530	12.3
1963年	1億4464	2015	16.1
1964年	1億6381	1917	13.3
1965年	1億8926	2535	15.5
1966年	2億0212	1285	6.7
1967年	2億1885	1673	8.2
1968年	2億5067	3182	14.5
1969年	2億6981	1914	7.6
1970年			
1971年	3億0360		

注：『観光要覧』（昭和46年版）、220-1頁、と『国立公園』誌の報告から作成。

郊外の自然公園の中でのレジャー、観光とレクリエーションを享受しようとしたからであった⁽¹⁾。

表4-8に示したように、国民による国立公園利用者数は、戦後の1955年には、年間4716万人であったが、自然公園法が制定された1957年には、6454万人に達し、2年間で2738万人（42%）も増加した。その後も国立公園の利用者数は増加し続け、1958年には前年度から396万人増えて、6850万人に、1959年には、前年度から946万人増えて、7796万人となった。

さらに1960年になると、前年度より1217万人も増えて、9013万人となった。1960年代に入ると国立公園利用者数は、さらに急激に増加していき、1961年には、前年度から1906万人（17.4%）も増加し、1億0919万人の大台に達した。1962年には、前年度から1590万人（17.4%）増加し、1億2449万人となり、1963年には、前年度から2015万人増加し、1億4464万人とな

り、1964年には、前年度から1917万人増加し、1億6381万人となり、1965年には、前年度から2535万人増加し、1億8926万人となり、国立公園利用者数は著しく激増していった。

とくに1960年代の後半から勤労者の生活向上、レジャー欲求の急増が著しかったので、国民による国立公園利用者数は、1966年には、2億人を突破し、1960年の2倍となる2億0212万人にも増大した。その後も国立公園利用者数の増加は続き、1971年には、3億0360万人に達した。これらは、国民の移動としては、他に類をみない、膨大な人の動きであった。

注

- (1) 拙稿「高度成長期における自然公園法下の国立公園の基本的枠組」、『経済志林』第80巻第2号、65頁。

(2) 国立公園別の利用者数

さてこうした国民による国立公園の利用状況は、個別国立公園ごとにみると、表4-9に示したように、著しい特徴が明らかとなる。すなわち、国立公園の利用者数には、国立公園別に大きな差異があった。国立公園別の利用者数には、著しく大きい国立公園と、やや少ない国立公園と、その中間の国立公園の3種がみられる。

利用者数の著しく高かった国立公園は、高成長期の前半期には、1位が瀬戸内海、2位が富士箱根伊豆、3位が日光、4位が上信越高原、5位が阿蘇だったが、高成長期の後半期には、1位に富士箱根伊豆が躍り出て、瀬戸内海が2位に落ち、4位だった上信越高原が3位に上がり、阿蘇が4位になり、日光は、3位から5位に落ち、支笏洞爺が6位を維持した。

例えば、1964年の国立公園ベスト5の利用者数は、1位の瀬戸内海が4427万人、2位の富士箱根伊豆が3325万人、3位の上信越高原は1104万人、4位の日光は1090万人、5位の阿蘇が598万人であった。

利用者数がやや少ない国立公園は、1960年代前半までは、北海道の阿寒、大雪山、東北の十和田八幡平、陸中海岸、磐梯朝日、関東の秩父多摩、中部山岳、大山隠岐、雲仙天草、西海などであった。1960年代後半には、北海道の阿寒、大雪山に加えて、あらたに指定された知床、東北の十和田八幡平、陸中海岸、磐梯朝日、秩父多摩、中部山岳、あらたに指定された南アルプス、白山、依然として大山隠岐、雲仙天草、西海などの国立公園であった。

表4-9 国立公園別利用者数

単位1万人

国立公園名	1958	1960	1962	1964	1966	1968	1969	1971
知床				35	65	54	50	121
阿寒	61	90	205	156	174	289	252	394
大雪山	47	41	95	152	215	225	291	445
支笏洞爺	273	287	552	706	754	53	1159	1323
十和田八幡平	109	146	190	253	292	508	473	626
陸中海岸	60	66	91	227	200	242	271	359
磐梯朝日	182	265	349	357	457	650	1156	1093
日光	③ 572	③ 765	③ 1009	④ 1090	④ 1372	⑤ 1518	⑤ 1603	④ 1773
上信越高原	④ 483	④ 707	④ 995	③ 1104	③ 1830	③ 1761	③ 1884	③ 2440
秩父多摩	391	433	406	430	464	546	644	756
富士箱根伊豆	② 1117	② 1761	② 2314	② 3325	① 5220	① 6646	① 7297	① 8062
中部山岳	84	162	202	315	491	578	533	705
南アルプス				11	21	54	57	31
白山			8	18	21	22	21	67
伊勢志摩	⑤ 412	⑤ 430	493	517	584	721	727	915
吉野熊野	158	283	416	555	595	749	806	1151
山陰海岸				516	395	594	676	547
大山隠岐	64	115	125	352	365	714	551	693
瀬戸内海	① 2125	① 2580	① 984	① 4427	② 4068	② 4443	② 4603	② 4595
阿蘇	195	280	297	⑤ 598	⑤ 987	④ 1650	④ 1731	⑤ 1630
雲仙天草	244	283	326	392	640	841	850	930
西海	143	166	189	248	288	349	347	417
霧島	118	147	179	584	701	883	986	1287
計	6850	7796	1億2449	1億6381	2億0211	2億5067	2億6981	3億0360

注：「国立公園・国定公園の利用状況について」、『国立公園』1966年5月，No.198，同上，1966年10月，No.203，「昭和四十四年度国立・国定公園の利用状況について」，1966年5月，No.198，同上1971年2・3月，No.255・6，33-4頁，などより作成。

表4-10 主要国立公園別の利用者数集中度

国立公園名	1958	1960	1962	1964	1966	1968	1969	1971
日光	③ 8.3	③ 9.8	③ 8.1	④ 6.6	④ 6.7	⑤ 6.0	⑤ 5.9	④ 5.8
上信越高原	④ 7.3	④ 9.0	④ 7.9	③ 6.7	③ 9.0	③ 7.0	③ 6.9	③ 8.0
富士箱根伊豆	② 16.3	② 22.5	② 18.5	② 20.8	① 25.8	① 26.5	① 28.0	① 26.5
伊勢志摩	⑤ 6.0	⑤ 5.5	⑤ 3.9					
瀬戸内海	① 31.0	① 33.0	① 32.0	① 27.0	② 20.1	② 17.7	② 17.0	② 15.1
阿蘇				⑤ 3.6	⑤ 4.8	④ 6.5	④ 6.4	⑤ 5.3
ベスト5合計	68.9	79.8	70.4	64.7	66.4	63.7	64.2	58.8
ベスト3合計	55.6	65.3	58.6	54.5	54.9	51.2	51.9	49.6
全国立公園	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

%

注：表4-9をもとに作成。

例えば、1964年のこれらの国立公園のうち、利用者数は、阿寒156万人、大雪山152万人、十和田八幡平253万人、陸中海岸227万人、磐梯朝日357万人、秩父多摩430万人、中部山岳315万人、大山隠岐352万人、雲仙天草392万人、西海248万人であった。新設の国立公園利用者数は、知床35万人、南アルプス11万人、白山18万人であった。

利用者数が中位の国立公園では、なお伊勢志摩が、1958年、1960年にはベスト5に入っていたが、1960年代には中位の国立公園となり、北海道の支笏洞爺も、一貫して中位の地位であり、磐梯朝日、吉野熊野、大山隠岐、霧島、雲仙天草などが、1960年代後半に利用者がやや増えて中位になった。

以上のように、わが国の国立公園の利用者数は、個々の国立公園によって利用度が著しく異なっていた。言い換えれば、国立公園の利用者数は、大都市にも近く景観の著しく優れ有名な国立公園に集中しているということである。

このことは、主要国立公園別の利用者数集中度をみることによって明らかである。

国立公園別の利用者数は、表4-10に示したように、五つの国立公園に集中しており、ベスト5の集中度は、1958年に68.9%、1960年には79.8%、1963年には70.4%であり、驚くべき集中度を示している。

しかも、瀬戸内海の人気は格別に高く、1958年に31%、1960年に33%、1962年に32%にも達している。次の人気は富士箱根伊豆で、1958年に16.3%、1960年に22.5%、1962年に18.5%であった。したがって驚くべきことに2大国立公園だけで、1958年に47.3%、1960年に55.5%、1962年に50.5%という集中度であった。

1960年代の後半にも、伊勢志摩に代わって、阿蘇がベスト5に入り、ベスト5の集中率は、全体として低下してきているが、1964年には64.7%、1966年には66.4%、1968年63.7%、1969年には64.2%、1971年には58.8%となっている。これは、1960年代の後半にこれまでのベスト5に加えて、中位の国立公園の支笏洞爺、朝日磐梯、吉野熊野、霧島などの利用者が増えてきたためである。

これら人気の高い国立公園は、それぞれ人口集中地域に近いとか、国立公園内に特別の自然、景観、景勝地を保持しているからなどの理由で利用者が集中したのであった。

ともあれ個別の国立公園の利用者数をみると、さらに国立公園内の特定の有名な景観地への集中的な利用が目立っている。

表4-11に示したように、1968年の有力国立公園の景観地別の入込人数をみると、人気1、2位を誇ってきた富士箱根伊豆国立公園では、1968年の年間利用者数は6646万人であったが、箱根の入込人数は、1910万人で一番人気であった。富士山に301万人、河口湖に367万人、山中湖に185万人、西富士に327万人が入込み、それぞれ圧倒的な人気を誇っていた。

次に人気1、2位を占めてきた瀬戸内海は、近畿、中国、四国に囲まれた島嶼名勝地を抱えており、1968年の年間利用者数は4443万人であったが、表1-4に示したように、9カ所に集団施設地区が設定されて、1、2の人気を維持してきた。中でも広島県にある宮島の人気は高く、1968年に246万人が集まっている。

人気3、4位を占めてきた上信越高原国立公園は、1958年に年間利用者数は1761万人だったが、志賀高原、野沢、苗場山、草津、白根山、谷川岳、

表4-11 有力国立公園の景観地別の
入込人数・1968年度

国立公園別・景観地	入込人数, 万人
日光国立公園	
福島県・尾瀬、只見地区	85.9
群馬県・奥利根	217.8
尾瀬金精	168.8
栃木県・日光	681.1
富士箱根国立公園	
神奈川県・箱根	1910.4
山梨県・富士山	301.0
河口湖	367.0
山中湖	185.0
静岡県・西富士	327.8
上信越高原国立公園	
長野県・志賀高原	259.3
中部山岳国立公園	
長野県・上高地	73.3
乗鞍	35.1
黒部ダム	54.9
富山県・立山ケーブル上山	16.5
黒部鉄道	13.8
黒四トローリバス	55.2
吉野熊野国立公園	
奈良県・吉野地区 （吉野・大峯・大台ヶ原）	67.1
瀬戸内海国立公園	
広島県・宮島	246.9
阿蘇国立公園	
熊本県・阿蘇地区	481.1
大分県・九重町	629.8

注：『観光要覧』（昭和46年版），195-208頁。

浅間山など多くの観光名勝地，スキー場を抱えており，中でもスキー場もあり年間を通して人気地域の志賀高原には，259万人が訪れている。

1960年代に入って人気を高めてきた阿蘇国立公園は，1960年代後半からさらに人気を高め4，5位に入り，1968年に年間利用者数は1650万人だったが，熊本県側の阿蘇地区に481万人，大分県側の別府温泉に隣接する九重

町に629万人が集中した。

5位の日光国立公園は、1960年代前半には3位を占めていたが後半期にやや人気は停滞し、4、5位を維持し、1968年に年間利用者数は1518万人だった。しかし日光国立公園内の名勝地の人気は高く、奥日光を含む日光地区が681万人、尾瀬地区が福島県側、奥只見を含め217万人、群馬県側の金精地区を含め168万人、両県からの尾瀬地区への入山が正確には不明だが、数十万人といわれている。

中部山岳国立公園は、それほど多くはないが、黒四電源開発の成功で、1960年代後半に立山が有力な山岳観光地となり、利用者が急増していった。1968年には、年間利用者数は578万人の中位の人気であったが、長野県側に約150万人、上高地73万人、乗鞍35万人、黒部ダム54万人、富山県側に約85万人、立山ケーブル16万人、黒部鉄道13万人、黒四トロッポ55万人、長野と富山の両方面から合わせて立山室堂に70、80万人が集中したと思われる。

以上のように、一般的に国立公園の利用者の増大、特定の国立公園への利用者の集中、とくに一定の国立公園内の一定の景観地への利用者の集中は、集中した国立公園、景観地に大きな負荷を与えることになる。すなわち、大量に押しかけるビジターは、適度にして十分な受け入れ体制がなければ、いわゆる国立公園の過剰ユーズを生み出し、国立公園の自然、環境、景観に大きな弊害をおよぼし、ストレートに言えば、国立公園の自然を破壊し、環境を汚染し、景観を毀損することになる。

かつて戦前には、国立公園への国民の大量の集中的な利用は起きていなかった。高山植物などの盗掘などごく一部に問題は起きたが、国民の大量の集中的な利用による国立公園の自然破壊、環境汚染、景観毀損という問題は生じなかった。戦後も国立公園利用者は比較的少なかったため、国立公園の自然破壊、環境汚染、景観毀損という問題は、それほど顕在化しなかった。

しかし自然公園法が制定され、高度経済成長がはじまってレジャーの大

衆化が起きて、大量の国民が特定の国立公園へ集中的に押しかければ、事態は一変したのである。

しかも私がこれまで強調してきたように、脆弱な国立公園行政機構のもとで、大量の国民が特定の国立公園へ集中的に押しかければ、国立公園内の公共施設の供給が間に合わず、混雑を生みだし、国立公園の自然破壊、環境汚染、景観毀損は、一気にすすみ、国立公園の危機をもたらすのは必至であった。

こうした問題を生じさせながら、すでに強調してきたように、政府は、急増し特定の名勝地に集中する国立公園の利用者から自然を保護し、現地の管理保護体制を根本的に改善することを怠り、国立公園の過剰利用の弊害を助長し、国立公園の自然破壊、環境汚染を極端化していったのである。

（3）国立公園の過剰利用による弊害

国立公園の過剰利用とその弊害、それを助長する国立公園管理機構の貧困については、とくに1960年代の半ばからしきりに指摘されてきた。

1964年に国立公園部計画課長田中順三は、国立公園の利用者の急増による「過密利用」について、「この激増する大衆利用と、飛躍的な公園事業の増加は特定の公園または特定の地に集中する」、「そのような地域での混乱は目に余るものがあり、静ひつな自然環境も人々で溢れ、乗り物と人と拡声器の騒音、公共施設の不足からくる自動車の園内乗り入れ、し尿、ゴミ処理等環境衛生施設の不足のための不潔感、管理不十分のための乱雑等、世上の非難を免れえないのもやむをえない」と指摘していた⁽¹⁾。

また1967年に自然公園整備促進中央協議会の設立について報告する『国立公園』誌の無署名論文は、つぎのように指摘した。

「レジャーの増大、国民所得の増加、自動車の普及、旅行の利便化等により、自然公園を利用する人々は近年急速に増加しつつあり、その数は国立公園1億8000万人、国定公園1億人と推定されている。……しかし乍ら、公園の利用の増大に反して、当然なされるべき道路、駐車場、休憩舎、歩

道、苑地、キャンプ場等の国及び公共団体の設置すべき施設の整備は著しくおくれ、営利的企業の急速な整備との著しいアンバランスを生じて、快適な利用が阻害され混乱を引き起こし、ひいては自然を破壊していることが、極めて多く、このまま放置できない状態となっている。」

「吾が国の秀れた自然は、戦後の急速な経済発展に伴って、著しく破壊損滅されてきており、今日に於ても、自然は常に破壊の脅威にさらされている、自然公園の本質を失うおそれさえ生じている。特に、利用者の急増によって、貴重な自然が損なわれているという悲しむべき状態になっている。」⁽²⁾と指摘している。

また1968年に出された自然公園審議会の「自然公園行政の基本的方策に関する答申」は、すでに紹介したように、第1章で「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もまた疑いない」と指摘した。

更に「野外需要の急激な増加は、……一部の公園においては、すでに、いわゆる過剰利用現象を呈している。利用シーズンには人と車の雑踏のため、快適な利用が妨げられて、野外レクリエーションの目的、すなわち、自然と人間との交流が達成できないのみならず、自然破壊の要因ともなっている。」と指摘している。

答申は、国立公園の過剰利用による自然破壊が、国立公園の管理、自然保護対策が不十分であったために起きていることを認め、対策を提起している。

さらに答申は、「各種の国土開発は、自然保護の危機をもたらしつつある。」と認め、「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、要するに、各種の国土開発や過剰利用に対して、計画的積極的な自然保護施策を欠き、「適切な管理体制」を欠如してきたことを認めている⁽³⁾。

しかし答申は、これを反省して、今後改善すべき施策を提起しているが、自然破壊が生じている現状認識が、あまりにも一般的であり、その具体性を欠き、あまいものであった。

なお個別の国立公園における過剰利用による弊害については、『国立公園』1965年12月号の「尾瀬問題特集」の中で日下部甲太郎は、「尾瀬をいかに守るか」の論稿で詳しく報告しているが、これについては、次節で紹介する。

注

- (1) 田中順三「自然公園における保護と利用開発について」、『国立公園』1964年2月, No.171, 10頁。
- (2) 無署名「自然公園整備促進協議会設立さる」、『国立公園』1967年2・3月, No.207・8, 25頁。
- (3) 自然公園審議会「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, を参照。

(4) 国立公園の過剰利用対策

以上、国立公園の過剰利用とそのごく一般的な弊害についてみてきたのであるが、ここで政府、国立公園行政当局の過剰利用対策について論じておかなければならない。

そもそも国立公園の過剰利用が起き、その弊害が生じているということは、基本的には政府、国立公園行政当局が弊害の生じる過剰利用を放置し、的確にして十分な過剰利用対策を講じてこなかったということにほかならない。

すでに拙稿「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」で引用したことであるが、1965年10月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」は、国立公園行政当局が弊害の生じる過剰利用を放置し、過剰利用対策を講じてこなかったことを認めて

いる。

この「勧告」の内容について、ここで再度紹介する必要はないであろう。ここでは、政府、国立公園行政当局が弊害の生じる過剰利用を放置し、過剰利用対策を講じてこなかったことについての指摘のみを引用しておく⁽¹⁾。

「勧告」は、「観光資源の保護管理について」の項で、幾つかの保護規定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」を率直に指摘した。また「各種事業と観光資源の保護との調整について」の項では、開発事業と「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」を指摘した。

「観光資源の荒廃汚損防止について」の項では、「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、その防止策として、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。これの対策の提言は、そうした対策をこれまで講じてこなかったということを意味する。

以上のように、「勧告」は、国立公園の過剰利用による弊害、弊害除去の対策の欠如、ひいては国立公園の保護管理すべき行政の不備、財源の欠如などを指摘した。

その後1968年6月に提起された自然公園審議会の「自然公園行政の基本方針に関する答申」も同様な主旨を指摘している。この点は、すでに詳しく紹介してあるので、ここで繰り返さない⁽²⁾。

ただここでどうしても指摘しておきたいことは、第1に、「答申」でなさ

れた国立公園政策についての改善提言は、1970年までにほとんどまったく実施されなかったということである。環境庁の設立後に、いくつかの提言が実施されていくが、問題も多く、それらについては、環境庁設立後の国立公園制度の考察の際に検討することにしたい。

第2に、「答申」は高らかに「自然公園の保護の強化」を謳っているのであるが、その政策提言をよそに、実は、自然公園審議会は、1967年12月に、「答申」の自然保護の提言の趣旨にまったく反する、尾瀬の自然を大幅に破壊する恐れのある日光国立公園内の尾瀬縦貫観光道路計画を承認しているのである⁽³⁾。私が「答申」の政策提言が絵餅に過ぎなかったと指摘する所以である。

第3に、それゆえに、しかしこの「答申」は、国立公園行政当局、とくに自然公園審議会委員の国立公園内の過剰利用にともなう自然破壊、環境汚染についての危機意識を表すものであるが、自然破壊、環境汚染を具体的に改善する処方策として提言されたものでなく、極めて一般的な改善案や対策にたいする期待を述べたものに過ぎなかった、ということである。

行政管理庁の「勧告」、自然公園審議会の「答申」は、国立公園の過剰利用にともなう自然破壊、環境汚染についての認識が、極めて抽象的一般的であって、具体的かつ切実に欠けていたということである。

だから私は、尾瀬、富士山を中心に個々の国立公園の具体的事例の生々しい実態を次節5「主要国立公園の過剰利用と自然破壊と環境汚染の実態」において明らかにしたい。

注

- (1) 前掲拙稿「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」、『経済志林』第80巻第2号、74-6頁。
- (2) 同上、76-8頁。
- (3) 『朝日新聞』1967年11月3日（朝刊）、「『尾瀬を守る計画』決まる」の記事を参照。この問題については、別途「高度成長期における尾瀬縦断観光道路建設計画とその反対運動」として詳論する。

3 国立公園の利用と保護の調整論

高度成経済長期に国立公園の国民的利用が急増して、国立公園の自然や環境、景観が損なわれていく中で、国立公園行政当局は、国立公園の利用をどのように考え、国立公園の利用と保護の対立をどのように促え、その対立を如何に調和しようとしてきたのであろうか。

戦前から国立公園の利用と自然保護の調整がどのようにおこなわれてきたかについてはすでに詳しく論じてきたように、政府、国立公園行政当局、国立公園委員会は、開発計画の主唱者、担当官庁とそれなりに事前協議をおこない、電源開発計画、鉱山開発計画などを重視し、自然保護を軽視して、開発と自然保護の「両立論」を唱えて、この問題を調整してきた⁽¹⁾。

戦後もそうであった。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区における要許可行為の処分については、鉱物資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⁽²⁾。

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、政府が後押しすれば、弱体な国立公園行政当局、その意を受けた国立公園委員会・国立公園審議会は、その開発計画に反対できないし、一部に反対意見があっても多数決で開発計画を認めてきた⁽³⁾。

1957年に高度経済成長を前にして制定された自然公園法は、この「調整」問題を初めて明文化した⁽⁴⁾。

自然公園法第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、従来から慣行的におこなわれてきたことを明文化したものにすぎず、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ることにはならなかった。

さて政府、国立公園当局は、国立公園の保護と利用についてどのようにみていたのであろうか。

戦前に国立公園法の起草にかかわった伊藤武彦は、1931年の国立公園法を解説して、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⁽⁵⁾。

国立公園を観光目的としたもの、観光産業の一種とする解釈は、政府、国立公園行政首脳の本音を正直に吐露したのであり、国立公園行政当局の伝統的考え方であった。

国立公園制定のリーダーだった田村剛は、1948年に『国立公園講話』の「諸言」で、「国立公園は、今日まだ一般的には、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やに想われる。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、今日は焦眉の急に際会して、溺れる者は藁をもつかむ姿で、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。」⁽⁶⁾と指摘し、政府の観光依存の国立公園観を嘆いた。

高度経済成長期の歴代の厚生大臣も、建て前的に国立公園の自然保護を述べるが、利用によって国立公園の自然が危殆に瀕していても、自然保護のために従来の自然保護を軽視する政策を根本的に改めることなく、国立公園の利用と保護の両立論や調和論を唱えて、その実、自然保護のため根本的政策を講じることを怠ってきた。

1957年に堀木鎌三厚生大臣は、自然公園法制定に際して「自然保護の目

的を達した自然公園の体系が」、 「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」ことを認めながら、 国立公園の管理機構の充実を主張するかわりに、「一刻も忽にできないのは、 利用施設整備の問題である。」と述べ、 伝統的な政府の観光依存の国立公園観を披歴した⁽⁷⁾。

1959年の年頭所感で橋本龍伍厚生大臣は、 国立公園の「自然の保護にはもっともっと十分に心がけねばならない」と強調しながら、「国家が代表的な自然境を保護して、 その利用に必要な施設をすることは……是非必要な対策である」と強調した。しかし橋本厚生大臣にとっては、 自然保護の対策ではなく、 利用の対策の事で頭がいっぱいだったのである⁽⁸⁾。

田村剛は、 1957年の自然公園法の制定に際しても、「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た、 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」と理念的に利用より自然保護を重視する考え方を述べながら、「日本では、 多分に国立公園の観光対象面としての一面が、 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」と指摘し、 伝統的な観光的利用重視論を批判した⁽⁹⁾。

国立公園行政当局の人たちの考え方には、 大きく分けて、 二つの傾向があった。一つは、 政府首脳のように、 立場上、 国立公園の管理機構と自然保護政策の強化を主張しつつ、 国立公園の利用と保護との両立論に立って、 観光的利用を重視する論であった。もう一つは、 必ずしも国立公園の利用と保護との両立論に立たず、 むしろ国立公園政策では理念的に利用より自然保護を重視しようとする考え方であった。

1956年頃の国立公園部長川嶋三郎の意見は、 自然の保護と利用の両立論であった。

川嶋三郎は、「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。」と指摘している⁽¹⁰⁾。

川島は、自然の保護の重視をあえて主張しようとしないのである。こうした考え方は、国立公園に「対立」し、「自然の敵」である産業と「自然の保護と両立する」という伝統的な自然保護と産業的利用の両立論であった。

こうした国立公園行政主流の考え方と違って国立公園行政当局の中には、あえて自然の保護の重視を主張する者もいた。

1959年に「自然公園の利用施設と景観保護」について論じた国立公園部計画課補佐の池ノ上容は、つぎのように主張する⁽¹¹⁾。

まず「自然公園の風景保護（この頃は自然が風景、景観と捉えられているが、当時の自然観だった）に対して、大きな障害は、いわゆる〈産業開発〉で公園目的とは別な目的のために〈反公園〉的な行為をなすものである」と述べ、水力発電、鉱業、林業等の資源の開発利用に否定的な意見を主張した。その上で、さらに、「反公園的でないはずの、公園利用のための施設の開発が、自然公園の景観保護に極めて重大な影響を与えるものである」、「時には〈反公園〉的な行為にもまして決定的な景観の損壊を来す場合さえある」と指摘した。

そして「わが国においても公園施設と景観保護の関係については、従来さまざまな立場からの主張、意見があり、施設が景観を損壊するものであるという考方と、施設は景観を破壊するものではなく、むしろ景観に何らか価値あるものを加えるものであるとする見解とが、多くの場合対立するのである」と述べ、利用施設の建設には慎重を期さねばならないと主張した。池ノ上容は、婉曲ではあるが、国立公園の自然保護を強調したのである。

1960年に国立公園部長であった畠中順一も、「自然公園における自然保護」と題する論文で、利用と保護の「平衡」論というユニーク意見を主張し、自然保護を重視する考え方を述べた⁽¹²⁾。畠中順一は、自然公園法第1条の「すぐれた自然の風景地を保護するとともに、利用の増進を図り、も

って国民の保健、休養教化に資することを目的とする」という規定を引用し、「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」と述べた。

この保護と利用の両輪の「平衡」（バランスということであろうか）論は、「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」と説明する。そして「この場合の逆はまずないのであって」と、保護に対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。

更に畠中順一は、自然公園行政を回顧して、「自然公園の運営が、必ずしも正常でないことに気づくであろう。利用が平衡を失っているからである」。「少なくとも従来、適正な管理の行きとどいた利用とはいえなかったことである」。「結果として高山植物の分布が、乱暴な採取によって不自然な人為を受け、かつ清浄であった自然境が、汚染見るにしのびなくなった」と付け加え、自然保護を充分におこなえない自然公園管理機構の不備を指摘した。

1964年に国立公園部計画課長田中順三は、大衆のレクリエーション増大による、特定公園または特定の地域に利用者が集中し、「過剰利用の混乱」が生じているとし、「昨年6月、観光基本法制定により、観光資源としての自然公園の保護利用は、強力に推進される契機となるであろうけれども、その後ろの中央官省、或は地方での開発計画等をもても、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過ぎぬように扱われている。」と中央政府と地方自治体の観光依存型の姿勢をはっきりと批判した⁽¹³⁾。

1964年に国立公園局長の今村譲も、「自然景観の保護と国民一般の利用の増進との調和という極めてむつかしい目的を持つ自然公園行政」について、次のようにいう。

「元々、景観の保護と国民の利用とは二律背反の宿命にはあるのではある」と指摘し、自然保護を重視する立場から、観光業を批判し自然公園における保護と利用の両立論、調整論の再検討を要求している。

また今村譲は、国立公園行政として「今後重点的に押し進めなければならないと思われる諸点」の「第1は国立公園等の管理体制の問題」であると指摘し、「率直に言って、国立、国定公園の事実上の管理組織は、まだ名目的な程度のものにすぎないといっても過言ではないだろう。」「現場の事実上の管理という点になると自然公園法の所期する状態からは程遠いといわねばならない。」「国や府県の体制は未だしである。」⁽¹⁴⁾と国立公園の管理機構の不備を鋭く批判した。

要するに今村譲は、政府による国立公園等の管理体制の不備と自然保護対策の欠如を強調した。

なお、例外的な発言として、自然公園法を解説した国立公園部管理課の甲賀春一は、1957年に、同法第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⁽¹⁵⁾。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、その根拠は自然公園法のどこにも規定されていなかった。

以上のように、国立公園行政担当者は、大なり小なり自然保護の優位を考えているのであるが、政府首脳は、決してそのようには考えず、口先では、建前を主張し、決して国立公園の利用より自然の保護を優先させ、そのための必要な手当、保護と管理のために多くの財政を投じ、大量の要員を確保してこなかったのである。

1971年に大石武一初代環境庁長官は、尾瀬の道路建設を中止させて、国立公園の利用と自然保護の安易な調和論を捨てて、自然保護重視へ転換したかにみえたが、この快挙は、環境庁成立時に咲いたあだ花でしかなかった。この問題は、後に詳しく論じることになる。

注

- (1) 前掲拙著『国立公園成立史の研究』を参照。
- (2) 前掲拙稿「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」, 『経済志林』第80巻第2号, 56頁。
- (3) 雌阿寒岳鋤山開発計画, 黒四電源開発計画, 北山川電源開発計画の事例をみよ。前掲拙著『国立公園成立史の研究』を参照。
- (4) 拙稿「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」, 『経済志林』第80巻第2号, 45頁以下。
- (5) 前掲拙著『国立公園成立史の研究』, 116頁。
- (6) 田村剛『国立公園講話』, 1948年, 明治書院, 3頁。
- (7) 堀木鎌三「国立公園行政に思う」, 『国立公園』1957年10月, No.95, 1頁。
- (8) 橋本龍伍「年頭所感」, 『国立公園』1959年1・2月, No.110・1, 2頁。
- (9) 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。
- (10) 川嶋三郎「国立公園の保護と利用」, 『国立公園』1956年6月, No.79, 20頁。
- (11) 池ノ上容「自然公園の利用施設と景観保護」, 『国立公園』1959年4月, No.113, 8-9頁。
- (12) 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.129, 2-3頁。
- (13) 田中順三「自然公園における保護と利用開発について」, 『国立公園』1964年2月, No.171, 10-11頁。
- (14) 今村譲「国立公園行政の今後の諸問題」, 『国立公園』1964年9月, No.179, 6-7頁。
- (15) 甲賀春一「自然公園法の経緯と解説」, 『国立公園』1957年10月, No.95, 6頁。