法政大学学術機関リポジトリ
HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

PDF issue: 2025-07-09

# 環境庁管理下の国立公園の自然保護政策 : 第I部・環境庁管理下の国立公園研究(5)

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)
89
(号 / Number)
4
(開始ページ / Start Page)
589
(終了ページ / End Page)
631
(発行年 / Year)
2022-03-30

【研究ノート】

# 環境庁管理下の国立公園の自然保護政策

## ―第Ⅰ部・環境庁管理下の国立公園研究⑤―

村　串　仁三郎

現代日本の国立公園研究の目次

序章　現代日本の国立公園研究の方法論
―第Ⅰ部・環境庁管理下の国立公園研究①―（本誌第87巻第３・４号）
第１章　環境庁管理下の国立公園制度の基本的枠組み
―第Ⅰ部・環境庁管理下の国立公園研究②―（本誌第88巻第１号）
第２章　環境庁管理下の国立公園の管理機構
―第Ⅰ部・環境庁管理下の国立公園研究③―（本誌第88巻第４号）
第３章　環境庁管理下の国立公園の利用政策
―第Ⅰ部・環境庁管理下の国立公園研究④―（本誌第89巻第１号）
第４章　環境庁管理下の国立公園の自然保護政策
―第Ⅰ部・環境庁管理下の国立公園研究⑤―（本誌本号）

環境庁管理下の国立公園の自然保護政策
はじめに
第１節　環境庁の一般的な自然保護・環境保全政策
（1）環境庁の一般的な自然保護・環境保全政策の展開
（2）国際条約のわが国の自然保護・環境保全政策へ影響
第２節　自然公園法に基づく国立公園の自然保護政策
（1）自然保護重視の国立公園法の改正
（2）自然保護重視の新たな国立公園の指定

第３節　環境庁による国立公園の自然保護政策の展開
(1) 主な環境庁長官の国立公園の自然保護重視姿勢
(2) 自然保護局による国立公園の利用規制政策
(3) 自然保護局による国立公園内の開発計画規制政策
(4) その他の国立公園の自然保護政策

## はじめに

本章の課題は，前章がおもに環境庁管理下の国立公園の利用政策を検討してきたのに対し，国立公園のもう一の目的である自然保護政策について論じることである。

環境庁の国立公園の自然保護政策は，二つの側面がある。一つは，自然公園法の国立公園規定に基づく国立公園の自然保護政策であり，もう一つは，直接自然公園法に基づかないで，時々の政府や国立公園行政当局が，国民の要望を受入れて必要に応じて取り組む国立公園の自然保護政策である。本章の第１節では，環境庁が行なった一般的な自然保護，環境保全政策，第２節では，環境庁が自然保護法の規定に基づいて行なった国立公園の自然保護政策，第３節では，環境庁が行なった国立公園の利用を自然保護の立場から規制する政策について，などを検討する。

## 第１節　国立公園の一般的な自然保護・環境保全政策

### (1) 環境庁の一般的な自然保護・環境保全政策の展開

厚生省時代には，国立公園行政当局は，おもに国立公園政策を通じて自然保護政策を行なっていたが，1971年にこれまでばらばらに行なわれてきた，あるいは行なわれてこなかった「公害対策と自然保護施策といった環境行政の一元化を目的に環境庁が設置され」，環境を総体的に捉えて対策す

るセクションが一応できた[(1)]。

設立早々の環境庁は，全体的な自然保護・環境保全策政策を展開する組織として，企画調整局，大気保全局，水質保全局，自然保護局の５局を設置し，自然保護局には，これまで国立公園政策を行なってきた厚生省内の国立公園部の管理課（企画調整課に変えて），計画課，休養施設課の中央３課を引き継いで，新たに林野庁の所管であった鳥獣保護課を引き継いで４課体制を築いた[(2)]。

環境庁が設立されて最初に提起した大きな自然保護・環境保全政策は，1972年の自然環境保全法の制定とその法に基づく自然保護・環境保全政策の展開であった。

誕生まもない環境庁は,「自然公園法だけでは全国土を対象にした新しい自然保護行政はできない」ので，自然保護法がフォローしない「生活環境に近い一見何でもないような自然を保護」し,「一方では，原生林を公園としてではなく厳正に保存する」ために,「新しい考えに立った自然保護のための法律」の策定が必要だった[(3)]。

こうして1972年に制定された自然環境保全法は,「それまで『自然公園法』によって指定, 保全されてきた, すぐれた自然の風景をもった区域（国立公園，国定公園，都道府県立自然公園）や,『文化財保護法』によって指定，保存されてきた，学術上価値の高い自然（天然記念物）のほかに，生態系保護の視点から自然環境を保全することがとくに必要な区域を，自然環境保全地域に指定して保全する」ことを目的としたものである。自然環境保全地域は「原生自然環境保全地域」「自然環境保地域」「都道府県自然環境保地域」の３種類からなっていた[(4)]。

自然環境保全地域の指定対象には,「自然公園は（国立公園，国定公園および都道府県自然公園をさす，以下同）に含まれないこととされている」のであるが，二三の例外もあった。

ちなみに1995年現在で「原生自然環境保全地域」に指定された地域は，国立公園隣接地の屋久島南部（1975年指定），東京都小笠原村の南硫黄島

（1975年指定），大井川源流部（1976年指定），十勝川源流部（1977年指定），知床国立公園隣接の遠音別岳（1980年指定）がある。

その「保全施策」は，「自然の推移にゆだねることを保全の基本とし，原生状態を維持するため，原則として地域における人為による自然の改編を禁止するとともに，地域外からの各種の影響を極力排除する，また，とくに必要のある場合には，立入制限区域を設け，人の立ち入りを禁止または制限する。」[(5)]

以上のように，自然環境保全法は，自然公園自体とは異なった貴重な地域を保全するためのシステムであり，直接国立公園とは異なったシステムであったが，自然公園の自然保護機能を補足するシステムとして自然保護・環境保全の見地からは重要な役割を持つものと評価できる。

環境庁は，三木武夫環境庁長官のおり1973年から環境政策の一つとして環境アセスメント法制定を試みた。しかしこの法律が制定されたのは，ようやく1995年であったが，わが国の環境保全政策が容易に確立できなかった証しであった。

環境アセスメントという考えは，アメリカで1969年に制定された国家環境政策法の中の考え方であり，政府の事業について，「その事業が環境に与える影響，代替案などを盛り込んだ環境影響評価書を作成，公表することを制度化したもの」である[(6)]。

1973年，田中角栄内閣で自民党内の進歩派であった三木武夫環境長官（任期1972年12月―1974年７月）は，環境アセスメントを重点施策とすると語って以来，環境アセスメント法制定を試みた。

以後，中央公害対策審議会の専門部会で環境アセスメントについて議論が行なわれ，三木内武夫内閣時の1975年12月には「環境影響評価制度のあり方について」が公表された。そして環境庁は，1976年４月に環境アセスメント法案要綱をまとめた[(7)]。

しかし当時，わが国では一般に環境アセスメントについての認識は弱く，特に「この制度が開発をいたずらに遅らせる，とする財界や通産省・建設

省などの圧力により，環境庁は（環境アセスメント法案の一引用者）国会提出を断念するという経過があった。」[8]

結局，環境アセスメント法はなかなか日の目を見なかったが，1993年に非自民・細川護熙政権の下で，環境基本法が制定されて，橋本龍太郎内閣のもとで1997年に環境アセスメント法はようやく制定された[9]。

先だって1993年に制定された「この環境基本法は３章46条と付則から構成されている。第１章総則では『環境保全の施策を総合,計画的に推進し，現在および将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献することを目的とする』（第１条）とし環境の恵沢の享受と継承をめざし（第３条）,『社会経済活動による環境負荷を可能な限り低減し，持続的に発展する社会が構築されることを旨とする』（第４条）と,大量消費社会からの脱却をめざすことを打ち出している。また国際協力による地球環境の保全を積極的に推進するとしている（第５条）。

これらの施策を実現するにあたって国，地方公共団体，事業者，国民の４者について,それぞれの責務規定を明示している（第６，７，８，９条）。なかでも国民に対しては『日常生活にともなう環境への負荷の低減に努めなければならない』とライフスタイルの変革を求めている。」[10]

特にわが国の国立公園にとって大きな影響を与えたのは，球環境保全のための国際協力を規定していることである。

環境基本法は，「1992年のブラジルでの国連環境開発会議（地球サミット）を契機に高まった地球環境の将来に対する国際的な危機感と国際協力の機運を背景に生まれものである。1972年の国連人間環境会議（ストックホルム会議）以来，国連環境計画（UNEP）や経済協力開発機構（OECD）などを舞台に各種の国際際条約の締結など環境外交が展開されてきた」[11]。この点は，次項で言及する。

以上，環境庁設置後の自然保護・環境保全政策の概要である。繰り返しになるが，これらの政策は，国立公園の自然保護・環境保全政策と直結するわけでもなかったが，国立公園の自然保護・環境保全に間接的に大きく

かかわった。

**注**

（1）岡本光之「国立公園管理体制の変遷と課題」，前掲『国立公園論』，109頁。環境庁設立の経緯については，前掲拙著『高度成長期日本の国立公園』，200頁で述べているのでここでは繰り返さない。
（2）前掲拙著『高度成長期日本の国立公園』，201頁。
（3）前掲環境庁編『自然保護行政のあゆみ』，185頁。
（4）沼田真編『自然保護ハンドブック』，1998年，朝倉書店，53頁。
（5）同上，54－5頁。
（6）日本自然保護協会編『自然保護のあゆみ』，304頁。
（7）同上，304頁。
（8）同上，306頁。
（9）「環境アセスメント法」については，ウエッブサイトを参照。
（10）「環境基本法」については，ウエッブサイトを参照。
（11）前掲『自然保護ハンドブック』149頁。

### (2) 国際条約のわが国の自然保護・環境保全政策への影響

国際条約がわが国の自然保護・環境保全政策に与えた影響については，すでに簡単ながら論じてあるので繰り返さないが[(1)]，二，三補足的な説明を追加しておきたい。

日本では，1980年10月17日に釧路湿原が日本初のラムサール条約湿地に登録された。このことを受けて，釧路自然保護協会を中心に1981年に釧路の国立公園化運動が進められ，釧路湿原は，1987年に国立公園に指定された。ラムサール条約は，釧路の国立公園化に大きな役割を果たした[(2)]。

そうして釧路湿原は，ラムサール条約湿地に登録されて保護されると同時に自然公園法による国立公園の自然保護システムにより2重に保護されることになった。この点については次項で論じる。

1992年に世界文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約が締結され，1993年に霧島屋久国立公園内の屋久島が「自然遺産」に，1996年に瀬戸内

海国立公園内の厳島神社が「文化遺産」に，1999年に日光国立公園内の日光の社寺（二荒山，東照宮，輪王寺）が「文化遺産」に世界遺産として登録された[(3)]。

それらの登録された地域は，国立公園と世界遺産の両面から２重に保護されることになった。もっとも世界遺産に登録されて観光地化された結果，多くの観光客が訪れて，世界遺産として改めて，一定の管理システムと政策のもとで持続的に保護・保全されることになる。

なお21世紀に入ってから2007年に国立公園内の知床が「自然遺産」，2011年に小笠原国立公園内の小笠原諸島が「自然遺産」，2013年に富士箱根伊豆国立公園内の富士山が「文化遺産」，2021年５月に奄美大島，徳之島，沖縄北部，西表島の内，西表島国立公園が「自然遺産」に，それぞれ世界遺産として登録された[(4)]。

登録された世界遺産は，それぞれ固有のシステム・政策によって自然環境保全されることになる。

1993年５月に日本が生物多様性条約を締結し，環境庁は，1995年に条約によって義務づけられていた生物多様性の保全と持続可能な利用を目的とした「生物多様性国家戦略」を作成した。

この「戦略は，生物多様性という新しいキーワードのもとに各省が同じテーブルにつき，条約の発効から２年足らずで策定されたことは評価される。一方，各省の施策の連携や提案の具体性が不足していること，策定過程においてNGOや専門家などの外部の意見を十分に聴かなかったことなどが反省」されるといわれている[(5)]。

したがって1995年策定の「生物多様性国家戦略」は，まだ国立公園がどのようにかかわるか不確定であり，今後の問題として残された。

それでも，次章で検討するように，志幌高原道路工事再開反対闘争の訴訟で，生物多様性条約を盾に工事再開予定に貴重な生物，環境を護ることを主張して勝利しており，国際条約が大きな役割を果たしている。

以上のような国際条約は，わが国の国立公園制度に大きくかかわってお

り，田中俊徳氏の指摘によれば，「世界遺産を『世界遺産』足らしめるものが実は国立公園である。」[(6)]。

田中俊徳氏は，「あまねく国際法を批准，締結，受諾する際には，そのための法的整備が不可欠である。」世界遺産条約とかラムサール条約など地域指定の自然保護条約は，「国内法による担保が不可欠である。」と指摘している。

そして世界遺産条約の運用指針97項では，「世界遺産一覧表に登録されているすべての資産は，適切な長期的立法措置，規制措置，制度措置，及び／又は伝統的手法により確実な保護管理が担保されていなければならない。その際，適切な保護範囲（境界）の設定を行うべきである。締約国は，登録推薦資産についても，同様に，国，地域，市町村の各段階における適切な保護対策及び／又は伝統的手法による適切な保護対策を具体的に示すことが求められる。」と定められていると指摘されている。

だから「国立公園や自然公園法は，保護担保措置としての最大の受け皿となっている。」[(7)]

こうした観点から，自然公園や国立公園は，観光的利用だけでなく，従来持っていた一般的な自然保護の目的に加えて，新たに国際条約に規定された自然保護・環境保全のための受け皿として機能することが期待され，それゆえ，受け皿となった自然公園や国立公園は，自然保護・環境保全の機能を果たすために一層自然保護のための政策を強化していくことが必要となる。

## 注

（1）拙稿「環境庁管理下の国立公園制度の基本的枠組－第Ⅰ部•環境庁管理下の国立公園制度の研究②－」，『経済誌林』第88巻第１・２号，参照。

（2）渡辺綱男「釧路湿原国立公園と自然再生」，前掲『国立公園論』，28頁。

（3）『日本の世界遺産ビジュアル版』，オールガイド増補改訂版，2018年，メイツ出版，169頁，119頁，97頁。

（4）同上，177頁，71頁，125頁。

（5）環境省自然環境局自然環境計画課「新・生物多様性国家戦略（Ⅰ）」,『国立公園』№602，2002年4月，3頁。
（6）田中俊徳「『緑の三角形』を創る:法と歴史の一00年」,前掲『国立公園論』,157頁。
（7）同上，157－8頁。

## 第２節　自然公園法に基づく国立公園の自然保護政策

### (1) 自然保護重視の自然公園法の改正

1957年に自然公園法が制定されてから，1971年に環境庁が設置され2000年に環境省が設置されるまで，自然公園法は，国立公園の法的体制をそれなりに整備してきた。しかし国立公園の自然保護を制度的に強化することでは根本的な改善はなされてきたとはいえない。それでも幾つかの点で国立公園の自然保護を幾分とも強化するための法改正が行なわれた。以下その点について簡単に論じておこう[(1)]。

厚生省時代，1962年に「第1回世界国立公園会議で海の生物保護のために海中公園または海中保護区の設定に取り組むよう勧告」がだされ，1970年5月，海面風景だけでなく，海中景観も重視して海の特別地区を設定する「海中公園地区」設置を制度化するよう自然公園法の改正が行なわれた。

そのため「従来，海面が普通地域に指定されてきたが，『海中公園地区』は海中景観に影響を及ぼす行為は許可制度が導入され，海の特別保護地区に相当する制度」とすることによって，島国である日本の沿岸の海の一定の自然環境が保護されることになった[(2)]。

同じく1970年12月には，1960年代の公害や自然環境の悪化に対処するため,「すぐれた自然環境の重要性にかんがみ，その保護と適正な利用並びに国立公園等の区域内における公共の場所の清潔の保持に関する国等の責務について規定」し,「湖沼等の水質が，風致又は景観の構成要素であることを明らかにし，それを維持するため汚水等の排出する方途を講ずことによ

り, 自然公園の保護の徹底を期するものとし」「自然公園法施行規則」が改正された[(3)]。

この改正の内容は実に複雑でわかりにくいが，油井正昭氏によれば自然公園制度に「『国等の責務』と『清潔の保持』が追加され，また特別地域，特別保護地区における指定湖沼は水質保全のため汚水，廃水の排水規制が追加された」ということである[(4)]。

油井氏は，1971年 7 月に環境庁が設置され「自然公園行政は，環境行政の一翼を担うことになり，…環境庁発足翌年に自然環境保全法の制度が強化され，また，自然環境保全に対する国民の強い要請などを背景に，自然公園制度も保護色を強める方向になった。」と指摘している[(5)]。

その一つとして，1973年 9 月に従来届出を必要としなかった普通地域における「行為」を届出制にしたことである。環境庁事務次官「通知」によれば,「近時，国立公園等のすぐれた自然環境を有する地域にも，各種開発行為が急速に波及しつつあり, 」「これが無秩序に進められた場合には，普通地域における風景破壊」が進行するので，開発行為の届出制により「普通地域における規制を強化する」と指摘している。ちなみに普通地域における「ゴルフ場の造成」も届出制とされると指摘している[(6)]。

環境庁設置後に自然公園法の改正で注目されたのは，ゴルフ場の規制に関してであった。

油井氏は，1973年「10月には，自然公園法施行令を改正して公園施設からゴルフ場が削除された。ゴルフ場事業は, …新設できないことになった。」と指摘している[(7)]。

しかしゴルフ場の規制の問題は，それほど簡単なものではなかった。

そもそもゴルフ場は，1957年制定の自然公園法施行令の第 4 条（公園事業となる施設の種類）において，スキー場，スケート場などとともに設置が認められていた[(8)]。

高度成長期には国立公園内のリクリエーション施設を充実して国立公園の利用を図る政策がとられ，国立公園内で多くのゴルフ場が建設され，ゴ

ルフ場公害が社会問題化した[(9)]。またすでに前稿で指摘したように，1987年以降のリゾート開発ブームの最中に国立公園内で多くのゴルフ場建設構想が提起された[(10)]。

そうした国立公園内のゴルフ場建設の実態について，ゴルフ場規制の法的内容も含め，詳細に検討を要するように思われるが，ここでは十分に検討する余裕がないので詳論を割愛したい。

1974年４月に自然公園内の特別地域の地種区分の法定化が行なわれた[(11)]。

これは，1959年に特別地域を１種から３種区分を行なうように国立公園部長通知で定めていたが，1974年４月に，自然公園法施行規則第９条の２項に明確に制度化したものである[(12)]。

1990年６月に，「動植物の保護強化を図る制度改正が行われ，特別地域，特別保護地区では，①動植物の殺傷・損傷，②車馬の乗り入れが規制された。」[(13)]

1990年10月の自然保護局「通知」によれば，「近年，…動植物を単に殺傷し，又は損傷する行為や四輪駆動車，スノーモービル等を無秩序に乗り入れる行為により，自然景観や動植物の生息・生育環境が悪化していることが問題」化されているので，自然公園法を改正し，１，国立公園の特別保護地区，海中公園地区等で「動植物を殺傷し，又は損傷するする行為は，これらを捕獲し，又は採取する行為と同様に許可を要する行為」とした。２，国立公園の保護地域内に「車馬を使用する行為」を許可制とした[(14)]。

1998年５月に地方分権推進計画が閣議決定され，2000年，地方分権による自然公園法の大幅改正が行われた。

主な改正点は，油井氏によれば，①国立公園指定，区域解除，公園計画の決定に関係都道府県の意見を聞く制度変更，②国立公園の規制行為の許可事務，普通地域の届出などの機関委任事務の廃止，③地方自治体の公園事務執行の，国の承認をえる制度から協議する制度への変更，などであった[(15)]。

地方分権化は，日本の政治経済ひいては国立公園制に大きな影響を与えることになる大方針の提起であり，2000年以降の自然公園法の大幅改正を促されることになるが，それは21世の問題であり，稿を改めて詳論することにしたい。

**注**

（1）本稿の作成については，油井正昭「自然公園制度80年の発展を点検する―国立公園法による制度の拡充整備」，『国立公園』№695，2011年５月，を参照させていただいた。

（2）前掲由井稿「「自然公園制度80年の発展を点検する」，24頁。詳しくは，環境庁編『自然公園法必携』，平成４（1992）年版，第１法規，42頁。以下，自然公園法第18条の２「海中公園地区」の新設。８頁。

（3）1971年６月の国立公園部長の「通知」，環境省自然環境局国立公園課監修『自然公園実務必携』，平成18（2006）年版，中央法規，127頁。

（4）前掲油井稿，24頁。

（5）同上。

（6）前掲『自然公園法必携』（平成18年版），131頁。

（7）前掲油井稿。24頁。

（8）甲賀春一「自然公園法制定の経緯と『解説』，『国立公園』№95，1957年５月，18頁。

（9）前掲拙著『高度成長期日本の国立公園』，329頁。

（10）前稿拙稿「環境庁管理下の国立公園の利用政策」，『経済志林』第89巻第１号，第２節②「リゾート法に基づくリゾート基本構想への国立公園行政当局の政策」を参照。

（11）前掲油井稿，24頁。

（12）前掲『自然公園法必携』（平成18年版），137頁

（13）前掲油井稿，25頁。

（14）前掲『自然公園法必携』（平成18年版），142－3頁。

（15）前掲油井稿，25頁。

## (2) 自然保護重視の新たな国立公園の指定

国立公園行政当局が国立公園を指定する法規定は，国立公園の自然を保

護するあるいは自然保護を重視するシステムとして重要な意味を持っている。確かに過去において地域の名勝地を国立公園に指定し観光地として国家的な御墨付けをえようとする運動が多かったことは事実であった[(1)]。

高度成長期に入ってからの国立公園指定は，もちろん観光目的の側面がなかったわけではないが，自然保護運動の高まりを背景にして自然保護，環境保全の目的の側面が強くなっていた。

1962年に白山，1964年に南アルプス，知床が国立公園に指定され，屋久島が霧島国立公園の一部に指定されていた。環境庁設立後，すでに厚生省時代に自然公園審議会で審査されていたものであるが，1972年に西表島，小笠原，足摺宇和海，1974年にサロベツ湿原を含む利尻礼文が，国立公園に指定された。いずれもかつての国立公園指定の目的に地元の観光化の要望を強く反映していたのと違って，自然保護を重視して指定されたことが特徴的であった[(2)]。

それらの国立公園の内，その自然が世界的な自然遺産として評価された屋久島は1993年に，知床は2005年に，小笠原諸島は2011年に，西表島は2021年に，世界自然遺産に登録されることになり，それらの地域の自然環境の価値の大きさが確認できる[(3)]。

しかもそれらの国立公園では，表２に示したように，多くの特別保護地区，保護地域が指定され，国立公園の自然保護体制が強化されている。

すでに指摘したようにサムサール条約という国際条約の圧力を背景に1987年には28番目の国立公園として，主として釧路湿原の保護を目的とした運動によって釧路湿原が国立公園に指定された。国立公園の自然保護機能という観点から釧路湿原の国立公園指定は，とくに意義が大きい。

釧路湿原は，周知のように北海道の東部に位置する約２万1000ヘクタールに及ぶわが国最大の湿原である。釧路湿原は，寒冷地にある湿原ゆえにこれまで長いあいだ不毛の地として開発から免れてきた。それでも戦後には，都市に隣接していることもって，農地，特に牧草地への転換がはかられ，戦後50年で湿原面積は２割ほど減少したと言われている。しかも「乳

**表１　最新指定国立公園の土地所有形態別の比重**

| | 国有地 | 公有地特 | 私有地 | 計 |
|---|---|---|---|---|
| 利尻礼文サロベツ | 82.8 | 6.3 | 10.9 | 100.0 |
| 知床 | 93.7 | 2.0 | 4.3 | 100.0 |
| 釧路湿原 | 55.7 | 12.4 | 31.9 | 100.0 |
| 白山 | 66.8 | 10.6 | 22.5 | 100.0 |
| 小笠原 | 83.4 | — | 16.6 | 100.0 |
| 南アルプス | 39.3 | 50.0 | 10.7 | 100.0 |
| 足摺宇和海 | 35.5 | 11.6 | 52.9 | 100.0 |
| 霧島屋久の屋久島 | 不明 | 不明 | 不明 | |
| 西表 | 不明 | 不明 | 不明 | |

注　日本自然保護協会編『日本の自然公園』，430頁

**表２　最新指定国立公園の保護地区の比重（数字は％）**

| | 特別保護区 | 特別地域 | 普通地域 |
|---|---|---|---|
| 利尻礼文サロベツ | 37.7 | 61.7 | 0.7 |
| 知床 | 50.1 | 49.9 | — |
| 釧路湿原 | 24.2 | 44.3 | 31.6 |
| 白山 | 37.4 | 62.6 | — |
| 小笠原 | 40.6 | 54.2 | 5.2 |
| 南アルプス | 25.7 | 74.3 | — |
| 足摺宇和海 | 8.7 | 88 | 3.2 |
| 霧島屋久の屋久島 | 22.9 | 77.1 | — |
| 西表 | — | 79.8 | 20.2 |

注　第１表に同じ。屋久島については，環境省のデータから作成。

牛の糞尿から栄養塩の流入や，開発・森林伐採に伴う土砂の流入が，湿原へのハンノキ林の拡大など湿原生態系の劣化をもたらしている」地域であった[(4)]。

釧路湿原は，古くから保護のため行政の対応がなされてきた。1935年に「釧路のタンチョウ及びその繁殖地」として，「2700ヘクタールが天然記念物に指定され，1952年には「タンチョウが特別天然記念物に指定され」，更に1967年に「天然記念物指定地が5012ヘクタールに拡張されている。」[(5)]

田中角栄総理大臣は，1972年に日本列島改造論を提起し，「就任に際して地元紙との会見で，『苫小牧東部や釧路湿原の開発は十分考えるべきだ』として，釧路湿原を研究都市学園都市の建設候補地として挙げたといわれ

る」[6]。

実は，1971年に「北海道自然保護協会釧路支部（釧路自然保護協会の前身）は，『釧路湿原国立公園構想』を発表し，『現行の天然記念物としての区域指定では，近い将来限界が来ることをおそれ，国定公園として広い範囲の湿原の保全を考え』，湿原の大半の部分と周辺の丘陵を含む地域約４万ヘクタール弱の区域として，湿原研究所，タンチョウ自然公園及び展望施設設置などを提言」した。

その背景に，ラムサール条約が採択されたことがあった。

これから釧路湿原開発派と開発反対派は，入り乱れて「活発な論争」をおこなった。北海道釧路支庁は，1972年の日本列島改造論を意識して1972年末と思われるが管内10市町村と各界から構成される釧路地方総合開発促進期成会を組織し，「『釧路湿原対策特別委員会』を発足させ，地域ぐるみで釧路湿原の総合的土地利用のあり方を考えることになった。」

釧路湿原対策特別委員会は，「総合，農業，工業及び自然保護の四つの部会を設置し，様々な立場での議論を通じて意見集約」を行ない，「各部会や各界の意見の集約は困難を極めたが，市民シンポジュームの開催を含め半年あまりの議論の後」1973年３月に「釧路湿原の将来―開発と自然保護に関する釧路地方住民の意見」と題する報告がまとめられた。[7]

この報告では，「自然保護優先の原則」など，開発と自然保護に関する３つの基本原則が定められた」と指摘された[8]。

「この報告の概要」は，次の５点であった[9]。

「(1)『原生自然環境保全地域』として天然記念物して位置を中心に約7,800ヘクタールを指定する。

(2)『国定公園』として（1）の周辺に保護地を設定する。

(3) 市街地の外延的拡大を海岸線から約６キロ以内にとどめる。

(4) 農業開発については既に着工されている地区と湿原の南東部と南西部の合わせて約4,900ヘクタールを充てる。

(5) 将来，調査が必要な地区約4,500ヘクタールは『利用調整用地』とす

る。」

釧路地方総合開発促進期成会は，この報告の実現をめざし，関係省庁に働きかけ，環境庁が動いて釧路湿原を国定公園指定に向けて論議を開始した。

一方，1975年に日本自然保護協会の釧路支部を改名した釧路自然保護協会は，1976年12月に「釧路湿原―その過去と現在そして将来」という文書で「現在においては，国定公園よりも独立した国立公園としてこの特異な北方の自然景観を包括したいという新たな考えもある」と指摘していた。

釧路自然保護協会は，その翌年の1977年２月に，環境庁に「釧路湿原保全に関する要請」を提出し，その中で正式に釧路湿原の国立公園化の構想を提起した。

この「要請」の要点は，(1)「自然環境保全法による釧路湿原の保全・保護措置の推進」，(2)「国際湿原保護条約の日本政府批准と釧路湿原の批准」，(3)「釧路湿原の国立公園若しくは国定公園への指定」であった[(10)]。

1980年に，釧路湿原はラムサール条約湿地に登録され，一挙に釧路湿原の国立公園の動きが高まった。

こうした運動を受けて，釧路地方総合開発促進期成会は，1982年４月に1973年３月に呈出した「釧路湿原の将来―開発と自然保護に関する釧路地方住民の意見」を再検討して，「釧路湿原の湿原としての資質が我が国を代表する傑出したものであり，かつ，その風景は観光資源としても優れており，これを保護とともに国民の保健休養の場として広く利用していくためには国立公園に指定することが望ましい」との意見を提出した。

この意見は，国立公園指定の典型的な理由，「保護とともに国民の保健休養の場」としての国立公園論であっが，釧路湿原の観光資源として側面を抑制し，自然保護を重視するものであった。

国立公園の所管庁としての環境庁は，1983年度に「釧路湿原保全対策緊急調査」を行ない，「釧路湿原保全対策検討会」（座長沼田真千葉大名誉教授）を設置して，釧路湿原保全対策の基本的方向の検討を行なった[(11)]。

そしてこの「検討会」は，1984年３月に「釧路湿原保全方策の基本方向」

を提言した。この提言は，釧路湿原保全の基本を指摘しつつ,「結論」として次のように指摘した。

「学術上及び野生動物の保護上，また，特徴的な湿原生態系として，国内のみならず国際的にも重要であり，更にわが国を代表する傑出した自然の風景地である釧路湿原の適正な保護と利用を図るための措置を早急に講ずる必要があるが，既存の制度からして，自然公園及び鳥獣保護の役割を主体にして措置することが妥当である。なお，当該地域の優れた自然性の保全に十分配慮し，きめ細かな管理運営を行うべきである。」

その後，1984年に環境庁は，北海道に対し釧路湿原国立公園指定に向けて連絡調整を図るよう依頼し，1985年に環境庁と地元の関連機関からなる「釧路湿原保全対策地元連絡会」が設置され,「連絡会幹事会」が1984年から1986年４月に「自然公園計画北海道素案」を環境庁に提出した。

環境庁は，1986年７月に自然環境保全審議会を開催して，釧路湿原の公園化を検討する小委員会を設置し，現地調査を行なうことを決めて，９月にすみやかに国立公園に指定するよう提言した。

こうして，1987年６月に，自然環境保全審議会自然公園部会は，諮問どおりに釧路湿原を国立公園に指定する答申を行なった。

部会終了後，林修三自然公園部会長は,『審議会の要望』４点，１「釧路湿原の自然環境に関する総合的な調査研究とモニタリングを長期的，組織的に実施されたい。」２「国立公園管理事務所の充実, 地元関係機関の協力体制の確立等現地管理体制の整備に努められたい。」3「公園施設の整備に当たってはスカイラインを切らない等景観に十分配慮されたい。」4「公園利用については静謐な利用が十分配慮されたい。」と環境庁長官に申し入れた。

この申し入れは，国立公園に指定することが釧路湿原の自然環境の保全を強化しようとするものであることを象徴的に示している。

こうして釧路湿原国立公園では，当初はそれほどではなかったが，1990年にリゾートバブルがはじけた後，釧路湿原の自然環境保全のための特別

な努力が重ねられていくことになる[13]。

1988年には，釧路湿原関係市町村連絡協議会議は，「釧路湿原国立公園とその周辺地域の保護保全及び利用に関するマスタープラン」を作成し，1989年には，「ラムサール条約締結国会議誘致期成会」を発足させ，1990年，釧路川水系河川環境管理基本計画が策定され，「釧路湿原国立公園の特別地域のうち9714haが動力船等利用規制区域として指定」された。

1989年に釧路市の呼び掛けで，「ラムサール条約国内登録湿地関係市町村会議」が設立され，第１回会議を開催した。当時の鰐淵俊之釧路市長は，ジュネーブで開催されたラムサール条約締結国会議に出席し，1993年予定の次回会議を釧路に誘致したいと表明し，1990年に決定をみた。そして1993年にラムサール条約締結国会議が開催され，95カ国が参加し，約市民１万人の市民ボラティアが会議を支えた。

1995年に，ラムサール条約の理念に基づく湿地の保全と賢明な利用の推進と国際協力のため，国と自治体，教育機関等で組織する「釧路国際ウエットランドセンター」が設立された。

1996年に，北海道庁は，「釧路湿原保全プラン」を作成し，釧路市で，第７回国際湿原保全釧路会議が開催された。1997年に，釧路湿原関連市町村会議に，環境庁，北海道を加えた釧路湿原国立公園連絡会議が設立された。

1999年に，学識経験者や関係自治体などによる「釧路湿原の河川環境保全に関する検討会」が設置された。

環境省が設置されて以降の釧路湿原の自然環境保全活動は，2001年に環境省の下に設置された「釧路湿原の河川環境保全に関する検討会」の「釧路湿原の河川環境保全に関する提言」に始まるが，これらの検討は本研究第Ⅲ部の課題である。

以上のように，高度成長期における国立公園の指定，特別保護地区の指定は，指定後の管理体制が不十分であったとしても，数少なくなっていたわが国の貴重な自然地域を保護するシステム，とくに国立公園の一部を特別保護地区に組み入れたものとして，自然保護政策上大きな意義があった

と指摘できる。これらの国立公園拡大政策は，とくに1970年代に入って列島改造論政策が展開され，1987年にリゾート法が制定されリゾート開発がブーム展開されていく中で，大幅な観光開発に規制をかける橋頭堡を築いたものとしての意義はひと際大きく，かつ国立公園の自然保護政策を強化する一端となったと積極的に評価 できる。

**注**

（1）拙著『国立公園成立史の研究』における各地の国立公園指定運動を見よ。
（2）拙著『高度成長期日本の国立公園』，171－6頁参照。
（3）吉田正人『世界自然遺産と生物多様性保全』，2012年，地人書館，40－1頁。
（4）渡辺綱雄「釧路湿原国立公園と自然再生」，前掲『国立公園論』，28頁。
（5）自然保護局計画課「釧路湿原国立公園の指定について」，『国立公園』№.453・4，1987年，8・9月号，9頁。以下指摘のない場合は，本稿からの引用である。
（6）同上，9頁。
（7）以上，同上，9頁。
（8）釧路湿原再生全体協議会『釧路湿原自然再生全体構想』，2005年，ウェッブサイト版，3頁。
（9）前掲「釧路湿原国立公園について」，9頁。
（10）以上，同上，9頁。
（11）以上，同上，10頁。
（12）以上，同上，11－2頁。
（13）釧路国際ウエットランドセンター編『釧路湿原のあゆみ』，2010年，ウェッブサイト版。以下の引用は，本稿。本稿は頁の指定がないが，年表形式なの日時を頁代わりにした。

## 第３節　環境庁による国立公園の自然保護政策の展開

### (1) 主な環境庁長官の国立公園の自然保護重視姿勢

環境庁設立から環境省の設置までの環境庁国立公園行政において，政権

の性格と環境庁長官の個人的な資質によもよるが，国立公園の自然保護に力点を置く局面が時々見られた。

その代表的な事例が，環境庁設立直後の大石武一環境庁長官の国立公園の自然保護重視の政策であった。この点については，すでに拙著で論じてあるが，ここで改めてその要点を指摘しておきたい[(1)]。

佐藤栄作首相は，1971年７月１日に環境庁を設立するに際して，初代環境庁長官に中山貞則を任命した。それは，山中貞則総理府総務長官が環境庁設立準備委員として制定に携わっていたための暫定的な措置であった。

佐藤総理は，改めて７月５日に医者で自民党衆議院議員であった大石武一を環境庁長官に任命したが，それは，環境庁制定の意図に沿って，これまで怠ってきた環境保全・自然保護政策を大胆に改善していこうとする意志の現われであった。

大石武一環境庁長官は，就任後，積極的な自然保護政策に取り組むのであるが，それは，佐藤内閣の環境保全・自然保護政策の強化という基本構想に沿ったものであったとはいえ，佐藤内閣が十分に思慮して展開されたというよりは，多分に大石武一長官の個人的なパーソナリティに依存していたように思われる[(2)]。

公式の文献ではほとんど触れられていないことであるが，大石武一は，自伝で，父親の職業をついで衆議院議員になって大臣になることもなく27年もたっていたが，公害が蔓延し，自然・環境が大幅に破壊されて住民の公害反対運動が展開されている時，環境庁が設置されることになり，自ら環境庁長官になるべく，佐藤栄作首相に自薦したと述べている。

佐藤首相は，７月の内閣改造で，初代長官の中山貞則でなく大石武一を環境庁長官に任命し，初閣議で「環境庁は新しくできあがったばかりの役所だ。それだから，みんなが協力してやらなければ思うような働きはできないところだ。諸君は新しい大石長官にぜひ協力してやってほしい」と述べ，大石長官に環境行政を託した[(3)]。

中曽根派に属していた衆議院議員大石武一は，医者であったから医療業

界の利害にかかわっていたとはいえ，財界などの利害とは直接関係しない議員であった。大石環境庁長官は，独自の政治感覚をもって環境行政に取り組むことになった。

大石環境庁長官の政治姿勢は，誰にでもあって話を聞くというもので，全国から集まる陳情団にあって話を聞いた。これが大石環境長官の真骨頂であった。

彼は，就任の日の記者会見で，大石環境長官は，長官として初めに取り組むべきことを問われて，つぎのように答えた[(4)]。

「公害防止，自然保護のために力になる役所に仕立てあげるのが，第一の仕事であろう。」そして「各省からの寄合い世帯」からなる組織について問われ，大石環境長官は，環境庁を「各省のタテ割りのカベをとりはらって環境問題と取組むためにできた役所」であると答え，縦割り行政の克服を指摘した。

さらに注目すべきは，現地視察の重視を指摘し，これまでの「開発との調和」を目指す環境政策にたいして，「いまさら調和ですか」と前置して，簡単に「開発との調和」を追求しない姿勢を示唆し,「特定のイデオロギーに支配されない純粋の市民運動だったら賛成だ」として市民運動に好意を示し,「データを公開することの大事」さとしてデータ「公開の原則」を指摘した。

こうした一連の発言は，これまでと違った公害対策，自然保護政策を期待させるものであった。

とくに注目すべきは，国立公園政策に関するもので，大石環境長官は，つぎのように述べた。

「私は,若いときから自然が大好きだった。医者になる前は植物学を専攻したいと思っていたほどだ。自然は一度こわしたら元に戻せない。全国各地に次々につくられる観光自動車道路は，もうやめてもらいたい。自然をこわした道の上を自動車でつっ走って，なんで自然の良さがわかるだろうか。鳥獣保護も環境庁の大切な仕事だ。全国に禁猟区を増やしてゆきたい。」

そのような姿勢をもとに新任の大石武一環境庁長官は，環境保護政策史において特記されるべきラジカルにして画期的な政策を打ち出した。

ことの発端は，大石武一長官の自然保護重視政策の発言を新聞で読んで知った尾瀬の自然を代々守ってきた尾瀬長蔵小屋の３代目の平野長靖が，すでに1967年に厚生省から承認を受け，工事を進行させていた尾瀬縦貫有料観光道路建設計画反対を大石武一長官に直訴し，これをうけて大石武一環境庁長が，尾瀬縦貫観光道路建設工事を視察し，地元住民と懇談した後，工事中止を宣言したことである[(5)]。

大石武一環境庁長の尾瀬縦貫有料観光道路建設中止策については，環境庁内にも疑問視する声が強く，地元の行政から強力な反対があっただけでなく，閣議内からも有力な反対が起きた[(6)]。特に「閣議でも，通産大臣をしていた田中角栄氏から一度決めた道路を途中で中止させるのは無謀だ，との強硬意見が述べられた。当時，田中氏は首相の座を目指してとり飛ぶ鳥を落とす勢いだった。これは大変なことになったと私は思った」と大石武一は語っている[(7)]。

通常の国政レベルであれば，有力閣僚の反対論ですべてが終わった。しかし大石長官は，弱い官庁の環境庁を強力にするために，一歩も退かず，尾瀬縦貫有料観光道路建設中止の持論を貫き，佐藤首相も「わかった。君の思うとおりにやりたまえ」と支持したのであった[(8)]。

こうして「尾瀬問題は，環境庁の職員を奮い立たせただけでない，広く世論を喚起することによって，国民の自然を見つめる目を高めていったと思う」と大石に言わしめた[(9)]。

大石環境庁長官は，短い任期中にラジカルな国立公園の自然保護政策を展開することになった。ただ指摘しておきたいことは，大石長官の尾瀬縦貫道路中止政策が，伝説の平野家の後継者の陳情を受けて偶然的に起きたかのように見てはいけないことである。大石環境庁長官の記者会見での発言を見れば，大石長官の自然保護政策への相当の決意が読み取れるからである。

こうてし，大石環境庁長官は，尾瀬縦貫観光道路のほか，一般的に観光道路の建設計画の再検討を呼びかけ，進行中の開発計画を中止させたり中断させた。1967年に提起され翌年厚生省の承認をえて建設を開始していた南アルプススーパー林道建設計画も，奥鬼怒スーパー林道建設計画，北海道の大雪山内の大雪山縦貫道路建設計画も，大石武一環境庁長官によって凍結された[(10)]。

なお大石武一議員は，環境庁長官退任後も自然保護運動を保守政治家として支援していたということを忘れてはいけない[(11)]。

大石退任後，環境庁は，1974年のオイルシヨンクもあって，概して，大石長官が行なったラジカルな環境保全・自然保護政策を避けて，不況を乗り越えるために再び経済成長を重視し，開発を重視する政策に向かった。

それでも大石環境庁長官が作り出した自然保護重視の政策は，佐藤内閣につづく第２次田中角栄内閣の三木武夫環境庁長官と三木内閣の環境庁にある程度引き継がれていった。

1972年12月から1974年７月に第２次田中内閣のもとで環境庁長官を務めた進歩派といわれた三木武夫環境庁長官も，大石武一ほど顕著ではなかったが，国立公園の自然保護重視の政策をとった。

三木武夫環境庁長官は，にすでに指摘したよう1973年４月に自然環境保全法を制定させ，不成立だが環境アセスメント法制定の試みを行なって自然保護重視の姿勢を持っていた。

三木環境庁長官は，高度成長期に自然公園審議会で自然保護を重視する委員が次第に減少していた中で，1973年に新たに組織された自然環境保全審議会の委員に多くの自然保護を重視する委員を選出した。これは，三木環境庁長官の国立公園の自然保護重視の姿勢をよく示している。

自然環境保全審議会の委員には，マルクス経済学にも通じていた著名な二人の近代経済学者の都留重人（一橋大学学長）と宇沢弘文（東大教授）のほか，当時自然保護運動をまとめていた全国自然保護連合会からジャーナリストの荒垣秀雄，登山家の中村芳雄，北海道自然保護協会理事犬飼哲

夫（北大名誉教授，動物学），日本自然保護協会の理事，下泉重吉（国立科学博物館部長），山階芳麿（山階鳥類研究所長），吉坂隆正（早大教授），元国立公園行政官だった池ノ上容（千葉大教授），千家哲麿（国立公園協会理事長），石神甲子郎（日本自然保護協会常務理事）など，自然保護，国立公園に理解のある知識人たちが選出されている[(12)]。

三木環境庁長官は，そうした自然環境保全審議会を後ろ盾にした国立公園政策では，大石環境庁長官が決めた南アルプススーパー林道の建設中止政策を維持し，工事再開を認めなかった。また，北海道の大雪山国立公園内の大雪山観光道路計画について，強力な反対運動があったとはいえ，1973年に三木環境庁長官は，自然環境保全審議会自然公園部会（部会長林修三）で不承認の意向を提出し，大雪山観光道路計画を認めず，北海道庁に計画の「中止」を余儀なくさせた[(13)]。

三木環境庁長官のもとで，自然環境保全審議会自然公園部会の林修三部会長も，大雪山観光道路計画不承認に絡んで，1973年10月に，自然公園部会長の「今後新設には慎重に」と「談話」を発表した。この「林談話」は自然保護重視の「談話」として評価されたが，問題点を含んでいた。

「林談話」は「大雪山国立公園のみならず，すぐれた自然環境の保全と，その健全な利用という見地から，国立公園等自然公園の保護及び利用のあり方について反省すべき時期に来ている」。そして「このような基本的認識に立つとき，今後国立公園等における道路の新設については，慎重であらねばならないばかりでなく，過剰利用の抑制と健全な利用の促進の見地から，場合によっては既存の道路においても，自動車交通の規制を検討する必要があると考えられる。」「したがって，まず国立公園等における道路の新設については，原則として公園利用の観点とか経済的，社会的観点などから，その道路が是非必要であり，他にこれに代わる適切な手段が見出せないことが前提とされなければならない。」[(14)]

見られるとおり，「林談話」は，自然環境保全審議会の承認した政策ではなく，自然環境保全審議会自然公園部会長林の個人的なメッセージにすぎ

なかったということである。

どうして「林談話」が出されたかの理由は，かつて私が分析したように，自然環境保全審議会自然公園部で，国立公園等における道路を認めないという政策に，林政分野の委員から強烈な反対があったために，「林談話」の内容を審議会の決議としたかったにかかわらず，そうすることができなかったのである。

その代わり，「林談話」を出すことによって，大雪山縦貫道路建設促進派に圧力をかけ，建設反対派の強行意見に妥協してし，北海道庁に大雪山縦貫道路建設中止を迫ったのであった。

もともと林修三は，元内閣法制局長であり，「田中角栄無罪論や靖国懇話会の副会長として首相の靖国神社参拝合憲を唱えている」ような親田中角栄の旧守派でありながら，日本自然保護協会の副会長として自然・環境問題のような新しい時代の問題に取り組んだ二重人格者的性格の持主であったと思われる。彼は，自然保護を強調する談話を公表することによって，社会的政治的に国民の注目を浴びていた自然環境保全審議会自然公園部会長の面目を保とうとしたのである。

この「林談話」は，別の章で論じる大雪山国立公園内の士幌高原道路建設反対運動で，「自然保護の憲法」のごとく扱われたことがあるが，それはあまりにも過大評価であった。

このことは，南アルプススーパー林道建設計画反対派が，「林談話」をもとに南アルプススーパー林道建設計画廃止を求めた際に，環境庁は，「林修三自然公園部会談話は，『今後国立公園等における道路の新設について』述べたものと解している」と答弁し，大石環境庁長官が中止した南アルプススーパー林道建設工事の再開を認めたことで明らかである[(15)]。

『自然保護事典』の一筆者は，「この談話の内容が生かされて，山岳道路が実現しなかったという例をしらない。反対に，林部長のもとで，ビーナスラインや南アルプス林道は許可されている。」と指摘している[(16)]。

また次項でみるように，1974年３月策定の「国立公園における自動車利

用適正化要綱」は，主要国立公園へのマイカー規制を図る自然保護政策であったが，これも三木武夫環境庁長官の時のものであり，「林談話」に指摘されていた政策であった。

鈴木善幸内閣のもとで環境庁長官を務めた鯨岡兵輔（1980年７月－1981年11月）も，後の章で詳しく検討することになる日光国立公園内の奥鬼怒スーパー林道建設計画に，1981年に「鯨岡裁定」を下して，工事再開させたが，八丁ノ湯－尾瀬間の道路を観光道路として使用することを禁止する措置を講じた。

この「鯨岡裁定」は評価が分かれているが，私は，八丁ノ湯－尾瀬間の道路を観光道路として使用させなかったという点では，国立公園の自然保護政策として大いに意義のあることだと評価したい。多くの歴代の環境庁長官が，政府の既定開発方針通りの政策を実施したからである。

鯨岡環境庁長官は，1980年10月にラムサール条約を締結している。これも鯨岡環境庁長官の自然保護•環境保全の前向きな姿勢として評価できる。

1991年11月にニューレフトと呼ばれ新しい保守党のリーダーと期待されて成立した宮沢義一内閣のもとで，環境庁長官としては特に論ずるに値しないが中村正三郎環境庁長官（1991年１月―1992年12月）の折に1992年に自然遺産条約締結が締結された。また宮沢義一内閣のもとで林大幹環境庁長官（1992年12月－1993年８月）の折に，1993年５月に生物多様性条約が締結されたことも注目しておきたい。

1993年11月に非自民の細川護熙内閣の広中和歌子環境庁長官の折りに，環境基本法が制定された。

また1995年に成立した自民・社会党の連立村山内閣のもとで，大島理森環境庁長官（1995年８月－1996年１月）の折に，三木武夫環境庁長官が試みて実現しなかった環境アセスメント法が1995年に制定された。

なお橋本内閣のもとで社会党の議員だった岩垂寿喜男が環境庁長官に指名され，自然保護運動の一部で期待されたが，見るべき業績は見られなかった。

以上のように，大石武一，三木武夫環境庁長官，鯨岡兵輔など環境庁長官は，保守政権にあっても，国立公園の自然重視政策をとったことが確認される。

なお私は，大石環境庁長官のおこなったラジカルな自然保護政策は，政治家がその気にさえなれば相当難しい自然保護政策でも実行可能であることを証明した事例であると注目しておきた。そして大石環境庁長官はわが国の自然保護行政史において重要な役割を果たした政治家であったと特記されなければならないと考えている。

## 注

（1）保守党の政治家大石武一については，前掲拙著『高成長期日本の国立公園』第7章2「尾瀬縦貫観光有料道路建設計画とその反対運動」において論じてある。ここでは，その中で論じた論点を紹介したい。

（2）以上の記述は，同上，212頁。

（3）以上の記述は，大石武一『尾瀬までの道』，1982年，サンケイ出版，38ー40頁。

（4）1971年7月9日『朝日新聞』（朝刊）。

（5）前掲拙著, 第7章2「尾瀬縦貫観光有料道路建設計画とその反対運動」を参照。

（6）大石長官は，道路建設に中止命令を出さす際，当時環境庁の参事官であった大井道夫に中止命令の法的根拠を調べさせたが,「行政手続き的には何の落ち度もなく実施されているし，また環境長官にはこれを止める権限はないという」答えだった。前掲『尾瀬までの道』，65頁。

（7）前掲『高度成長期日本の国立公園』，250－1頁。

（8）前掲『尾瀬までの道』，80頁。

（9）同上，73頁。

（10）同上，80頁。

（11）大石武一議員は，環境庁長官を退任した後も，1986年に「尾瀬を守る懇話会」の世話人代表に就任し，自然保護運動を続けた。尾瀬の自然を守る会編『尾瀬を守る』，1997年，『上毛文庫』，168頁。

（12）前掲『高度成長期日本の国立公園』，312頁。

（13）同上，366頁，311－9頁。

（14）同上，315-6頁。

（15）同上，316-9頁。
（16）全国自然保護連合編『自然保護辞典①』，1996年，緑風出版，24頁。

### (2) 自然保護局による国立公園の利用規制政策

自然公園法に基づく国立公園の自然保護政策についてすでに述べたので，ここでは，直接的な法規制でなく，国立公園行政当局の政策的な利用規制について述べたい。

その代表的な規制は，過剰利用が著しかった主要国立公園におけるマイカー利用の規制政策である。

高度成長期に国立公園へのアクセス道路も整備されてマイカーが普及し有名国立公園の名勝地にマイカーで大量の観光客が押し掛け，収容力の小さい駐車場から外れて不法駐車を行ない，景観だけでなく自然環境を破壊したことが，社会問題化した。この問題については，すでに拙稿「高度成長期における主要国立公園内のマイカー規制問題」として詳論してあるので[(1)]，ここではその要点だけを紹介するにとどめたい。

自然保護局は，この問題を解決するために1974年に「国立公園における自動車利用適正化要綱」を制定し，いわゆるマイカー規制に取り組んだ。

それに先立ちマイカー規制問題は，『信濃毎日新聞』が1969年５月27日に中部山岳国立公園の有力名勝地の上高地で駐車場建設についての賛否の論議を紹介し，日本自然保護協会が『信濃毎日新聞』のその記事を紹介して，『自然保護』誌で上高地の過剰利用問題を論じ，同年10月に「上高地の利用に関する意見書」を公表し，上高地におけるマイカー規制の必要を社会にむけて提言してから社会問題化した。

この「意見書」は，まず中部山岳国立公園の上高地の自然・景観の重要性を述べ，近年，上高地の観光的人気が高まり，「本年は実に年間100万人に達するといわれ…，利用者収容力に限度があるにかかわらず，その収容力を遥かに越す過剰な利用者が押しかけ，上高地の清浄さ神秘さを害し，

憂慮すべき限界に達している。特に近年の自家用車の激増により上高地の混乱は極限に達し，既設駐車場に収容しきれぬ自動車は到る処の林間や河原に駐車して著しく自然環境を害し，周辺の原生林にも公害を及ぼしている。」と観光公害の実態を指摘した[(2)]。

この提言を受けて厚生省の国立公園部は，上高地において長野県，安曇村，当局の３者でマイカー規制について話し合い行なったが，マイカー規制が観光を抑制するとする観光業の規制反対，マイカー規制の法的根拠の欠如，上高地だけ取り上げることの無理などの難問があって事態は進展しなかった[(3)]。

各地で生じているマイカーによる国立公園への乗入れによって生じるトラブルを解決するために，大石武一環境庁長官の自然保護重視路線を引き継いだ三木武一環境庁長官のもとで，環境庁は1974年４月に，「国立公園における自動車利用適正化要綱」を策定し，人気の高い７国立公園でマイカーの進入を規制し，国立公園の過剰利用，あるいは国立公園へのマイカー乗入れによる自然破壊，環境毀損を抑制する政策を打ち出した。

「国立公園における自動車利用適正化要綱」（以下「適正化要綱」と略す）は，第１節，「要綱」の「趣旨制定（規制の必要性）」，第２節，「自動車交通による障害」，第３節，「対応の基本方針」，第４節は，「当面の対象地区と実施の具体策」からなっていた[(4)]。

この「要綱」の第１節は，「近年一部の国立公園では，自然の保護及び健全な利用環境の確保という面から，過密利用の問題が生じているばかりでなく，これまで人や自動車の増加を無条件に受け入れ，施設の整備拡大という方向で対応しようとしていたことに対する反省の気運が高まり公園利用の質的向上がのぞまれている。」「しかしながら，現在すでに過密利用の障害が著しく，とくに休日などにおいて，道路，駐車場等の施設の容量を上廻る車が殺到し，或いは本来その自然環境の特性から，無制限には車の乗り入れを認めるべきでない地域への無統制な乗り入れ等によって，自然環境の破壊とその適正円滑な利用が現在おびやかされている地域がみられ

ることから，このような地域については早急に自動車利用の適正化の措置を講ずることが必要となってきている。」と述べている。

ここではマイカー規制の必要性と理念が指摘されている。

第２節は，国立公園での自動車利用が自然破壊や環境毀損を生じ，交通障害を生んでいると指摘する。

第３節は，「自動車交通による障害」を除くための「基本方針」として，次のように指摘する。

前項のような状況に対処するために，公園の特性に応じた適正収容力を基礎に施設の調整を図るという観点から,「場合によっては公園利用施設の凍結・縮小・廃止を含めた多種多様な対応措置を講ずる必要があり,」公園計画の見直しでもこの点を考慮に入れた再検討を行うこととしている。しかし,「現状を放置しては自動車交通により生ずる環境への障害が除去されえない箇所について，とりあえず，…次のような方針のもとに…関係機関の協力を得て自動車の乗り入れ制限を含めた自動車利用の適正化の措置を講ずるものとする。」

第３節「対応の基本方針」は，「公園利用施設の凍結・縮小・廃止を含めた多種多様な対応措置を講ずる必要」があるが，当面，現状の問題点を解決するため，「自動車の乗り入れ制限を含めた自動車利用の適正化の措置」として，1,自動車利用の将来方針の作定と次期の「できる範囲での実行」，２，公共輸送体系の確立につとめ，当面自動車の交通規制の措置，３,「地元関係者との緊密な連絡」「関係行政機関の協力の要請」，４,「交通情報活動の徹底」などの措置を講ずると指摘する。

ここでは，先に指摘した立派なマイカー規制の政策理念が，基本政策のレベルで現実の困難さに希釈されて，弱々しくマイカー規制策として提起されている。

第４節「当面の対象地区と実施の具体策」は,「中部山岳国立公園内の上高地，立山及び乗鞍の各地区，日光国立公園内の尾瀬地区，十和田八幡平国立公園内の奥入瀬地区並びに知床国立公園内の知床五湖地区をモデル地

区」7地区を指定し,「これらの地区に環境庁国立公園管理事務所及び関係道県自然保護部局並びに警察・建設・輸送その他の関係機関関係市町村・団体等でもって構成する連絡協議会を設置」し,「連絡協議会は各地における自動車利用の適正化の措置を円滑に実施するため連絡及び調整を行うものとする。なお，問題点の解決及び円滑な実施のために，中央においては環境庁及び関係各省庁の間で連絡調整を行うものとする。」と指摘する。

「適正化要綱」別紙（二）は，7モデル地区の混乱状況，施設状況，経緯と現況,「望ましい自動車利用適正化の措置」として「将来の方向」と「今シーズンの措置」について述べている。

「将来の方向」については，上高地，立山，尾瀬については，通年「マイカー乗入れ禁止」とする方針を提起し，知床についてはホロベツ原野以奥をマイカー禁止，奥入瀬は，バイパス設置後に旧道をマイカー禁止，乗鞍は，台数規制とした。当面した「今シーズンの措置」については，通年マイカー禁止されている立山は別格であったが，他の地域については，最盛期に日時を限定してマイカーを規制する方針であった。

わが国で初めての7国立公園に限定されたが一般的なマイカー規制政策として注目されたこの「国立公国内における自動車利用適正化要綱」は，幾つかの問題点を含んでいる[(5)]。

最大の問題点は，第1に「自動車利用適正化」の基本方針が，環境庁自然保護局の「通達」という形式をとっていて,決して強制力をもつ「法律」として提起されていないことである。

「適正化要綱」は，関係機関への「自動車利用適正化」「実施について協力方をお願いする。」という「お願い」文書になっていることである。

第2の問題点は,「自動車利用適正化」の具体策が関係機関からなる連絡協議会による「調整」に委ねられる，ということである。

国立公園行政当局が立てる立派な「自動車利用適正化」の方針も，それを具体化する関係機関による連絡協議会が，その政策を具体化する気にならなければ，実行されないというシステムになっているのである。

事実「国立公国内における自動車利用適正化要綱」の理念は，拙稿で明らかにしてあるように各地の協議会では容易に実行されず，多分に建前に終わり，相当の長い期間をかけて徐々に実現されて行くことになるのである。

この関係機関による「連絡協議会」システムは，以上のような弱点を持ちながらも,「連絡協議会」の構成員がマイカー規制の必要を理解し強力に主張するならば,「連絡協議会」に反映させ余地を持っており，マイカー規制を求める自然保護運動の圧力を受ける余地を残しているのである。

各地の「連絡協議会」は，時には地域住民の自然保護運動に影響されてマイカーの通年規制を受け入れ，多くの事例では徐々にではあるが次第にマイカー規制を強め，更に国立公園への観光バスやタクシーなどの自動車の乗入れ規制を強めていったのである。

この「要綱」にしたがって環境庁自然保護局は，７地域の国立公園内にいてマイカー規制に取り組むことになる。

しかし「要綱」の理念や政策通りに事態は簡単には進展しなかった。各地の規制の実施状況をみると,「要綱」の予想した水準からほど遠く，ほんの少しずつ進展しただけで，各地域でデコボコがあるが，1990年代に至ってようやく当初の目標が達せられるという極めて控えめな規制であった。

自然保護局による「国立公国内における自動車利用適正化」マイカー規制を具体的な二，三の事例でみて見よう。

上高地のマイカー規制の場合。

1974年のスタート時は，観光シーズンの最盛期の７月26日から８月の24日まで30日間，６時から19時まで，上高地へのマイカーの乗入れを禁止するという画期的なものであった。その後1977年には，夏期に加え秋期の10月１日―16日の16日と規制日を徐々に増やし，1983年には春季７日，夏期37日，秋期10日，合計54日とし，更に年ごとに少しずつ規制日を増やしていき，1989年には107日，当初の３倍に禁止日を増やし，1997年に徐々にではあるがついに「要綱」が目標としていたマイカーの全面禁止が実施さ

れた[6]。

尾瀬のマイカー規制の場合。

４ルートあったためやや複雑であったが，すでに戸倉から鳩待峠へのルートは,「将来の方向」としては鳩待峠の手前３キロ津奈木沢以奥へのマイカー規制が想定されていたが，当初は，鳩待峠駐車場が満杯になれば「乗入れ自粛」というあいまいな方針であったため，鳩待峠付近の路上駐車が激しくなり，1983年に戸倉―鳩待峠間を週末に限って12日間マイカー乗入れ禁止とし，1999年には，それを101日間に増やした。しかし通年禁止に至らなった。

戸倉―大清水―三平峠口へのルートは，問題の渦中にあったため複雑であったが，1972年に尾瀬縦貫観光道路建設が中止されて，大清水以奥へのマイカーは禁止されていて，1974年からは，５月中旬―10月中旬は大清水駐車が禁止され，戸倉―大清水間のマイカー乗り入れが，事実上戸倉までとなった。

御池から沼山峠へのルートは，当初，沼山峠の駐車場が満車になると，御池以奥へのマイカーが禁止とされていたが，1999年にマイカーの通年禁止となった[7]。

その他，乗鞍，奥入瀬，知床，富士山のマイカー規制については，拙稿を参照されたい。

マイカー規制が容易に一般化しなかったのは，すでに規制当初から当面していた広い意味の観光業界が，マイカー規制によって国立公園利用者が減少することを恐れてマイカー規制の強化に反対したからである。しかし過剰利用への批判が強まる中で，マイカー規制はかなり進展し，過剰利用への規制として一定の役割を果たしていると評価できる。

ゴルフ場やスキー場の開発については，法的な規制について述べたが，自然保護局によるゴルフ場やスキー場の運営についての規制の問題があった。

高度成長期にはスキーが大ブームとなり，スキー場公害が問題になった。

その一つに雪質を維持するためにゲレンデに塩を撒くことになり，雪解け後の高山植物群落等の枯死を招くようになった。

1974年６月７日に環境庁自然保護局は，企画調整課長名で「スキー適地に『塩まき』行為を行わないよう要望」する関係機関宛てに「通知」をだした[(8)]。

しかし実効性は弱かったようで，立山では，自然保護団体が，1974年７月２日に「スキー観光目的に塩散布の禁止」を富山県知事に提出しており，知事から善処するとの回答をえている[(9)]。

1980年１月22日，環境庁自然保護局は，計画課長名で「国立公園の公園計画再検討に伴う通知」をだし，「特別地域の乗入れ規制地域に，ゴルフ場等のスポーツ・レジャー施設を含まないよう配慮することとする。スキー場については，敷地内の自然環境や車馬の使用などの実態から乗入れ規制地域に含める必要性の有無を個別に判断することとする」とした[(10)]。

1984年には「国立・国定公園の特別保護区へのヘリスキー運航禁止」の政策が講じられた[(11)]。

1991年６月に環境庁は自然保護局名で都道府県知事宛てに「国立公園におけるスキー場事業の取扱について」の「通知」をだし，次のような「留意事項」を定めた。

「①必要に応じ，環境影響評価を行い，適切な対策を講じること。②区域の選定に関して『国立公園の公園計画作成要領』に基づく留意事項の徹底を定め，また既に事業の執行が行われている場合は，風致景観上の支障がない範内でその適用を免ずることができることを定める。③その事業区域内の70％以上を保存緑地とする.④施設の設置について意匠を配慮。⑤地形改変の最小限化，人工降雪機使用の制限に係る取扱を定める。」[(12)]

これらは「留意事項」であって命令ではなかった。

後に検討するが，長野冬期オリンピック会場である八方スキー場内の保護地区内でのスキーが行なわれるなどの問題が放置された。

こうした小さな問題について，国立公園の管理体制が貧弱であったため

に十分に管理できなかったのである。

**注**

（1）この問題については，すでに「高度成長期における主要国立公園内のマイカー規制問題」，『経済誌林』第86巻第３・４号2019年３月，において詳論してある。ここではその要点だけを紹介するにとどめたい。
（2）日本自然保護協会『自然保護に関する陳情書•意見書集』，1973年，87頁。
（3）前掲「高度成長期における主要国立公園内のマイカー規制問題」，370－1頁。
（4）同上，372－5頁。なお「要綱」の原文は，環境省のＨＰを参照。
（5）同上，375－6頁。
（6）同上，376―87頁。
（7）同上，387―401頁。
（8）「スキー場及びゴルフ場に関する通知通達の概要」，環境省ＨＰ参照。，
（9）拙稿「高度成長期における中部山岳国立公園内の立山観光開発と自然保護活動」，『経済誌林』第86巻第１号，2018年６月，159頁，立山連峰の自然を守る会編『立山の自然』，1981年，112－3頁。
（10）前掲「スキー場及びゴルフ場に関する主な通知通達の概要」，２頁。
（11）「国立・国定公園の特別保護区へリスキー運航禁止に」，『自然保護』265号，1984年６月，参照。
（12）前掲「スキー場及びゴルフ場に関する主な通知通達の概要」，２頁。

### (3) 自然保護局による国立公園内の開発計画規制政策

環境庁自然保護局は，すでに前章で検討したように政府の国策的な国立公園内の開発にいては，しぶしぶとはいえほとんど許可を与えてきた。ここでは，国立公園内の開発計画に対する自然保護局の規制についてみておこう。

自然保護局が国立公園内の開発計画に対して規制を加えたケースには，初めからほぼ一貫して反対したケース，当初許可したが最終的に不許可としたケース，一定の条件を付して許可したケースなど３種のケースがあった。それらは，自然保護局が国立公園内の自然を開発行為から守る政策を

とったものとして評価できる。

表１は，自然保護局が規制を行なった代表的な開発事業を示したものである。

尾瀬第３次電源開発計画に対する自然保護局の不許可の事例。

尾瀬の電源開発計画には長い歴史がある。戦前にはことごとく国立公園行政当局は，それらの計画を認めてきた[(1)]。戦後においては事情が一変し，拙著で考察したように国立公園行政当局は，1955年の中部山岳国立公園内の黒四電源開発計画，1950年代の吉野熊野国立公園内の三つの北上川電源開発計画については許可したが，上高地と尾瀬の電源開発計画を含め国立公園行政当局は，不許可の方針を貫いてきた[(2)]。

ところが高度成長期に入って1965年５月に関東１都５県の知事は，給水源を確保するために，尾瀬分水促進の要望書を衆議院に提出し，「尾瀬水利対策期成同盟」を結成して，国会・政府機関，東京電力等に強力な運動を展開した[(3)]。

東京電力は,すでに1958年に「奥利根電源開発計画」を作成して戦前からある尾瀬ヶ原の水を貯水し利根川の上流,楢俣川にトンネルで取水して，下流の発電所で利用する計画を建てていたので，尾瀬の水利権の期限が切れることもあって尾瀬ヶ原の分水計画の推進に積極的に動いた。

東京電力は,1966年８月に改めて尾瀬ヶ原のダム化を伴う第３次尾瀬電源開発計画を提起した。

この計画の概要は，反対運動を意識して，「尾瀬ヶ原の文化財と観光を充分考慮した計画と自賛」する[(4)]「原湿原の水を集めて下る尾瀬原尾瀬東北

**表３　開発規制の事例一覧表**

| 事業名 | 不許可年次 | 適応 |
|---|---|---|
| 尾瀬第３次電源開発計画 | 1993年 | 初めから不許可で，自然消滅 |
| 大雪山縦貫道路建設計画 | 1974年 | 当初公認したが事実上不許可 |
| 小笠原空港建設計画 | 2000年 | 初めから不許可で東京都白紙撤回 |
| 奥鬼怒スーパー林道建設計画 | 1974年 | 林道許可・観光道路中止 |
| 札幌冬季オリンピック施設建設計画 | 1971年 | 許可ただし開発後に復元 |
| 長野冬季オリンピック施設建設計 | 1989年 | 開発地の移転で許可 |

端平滑滝の上流地点に発電用ダムを建設し，これを10キロに及ぶ水路トンネルにより，原を横断して利根川上流楢俣川に導き２万KW（25万KWの誤植一引用者）の発電所を設ける計画であるが，それでもダム上流に150ヘクタールあまりの貯水池を設け，湿原の一部を水没し，平滑滝を含む渓谷と華厳滝に匹敵する名爆三条滝を枯渇せしめるばかりでなく，原の湿原の地下水にも影響を及すほか，堰堤の築造，トンネル工事に伴う棄土の堆積，工事用資材の運搬貯蔵設備，工員宿合の建設等により，尾瀬原の生物相に大きな異変を来し，学術的価値を著しく損壊し，原の原始性を失わしめるもので，他に代替を許さぬ国家の至宝を永遠に喪失せしめる」ものであった[(5)]。

厚生省国立公園部は，1966年８月のこの計画の公表に先だって動き出し，1965年10月に尾瀬問題についての打合会を開催し，その後も会合を開いて反対運動を行なった[(6)]。日本自然保護協会は，この計画の発表に先立って1966年３月に「尾瀬原水力発電計画に関する陳情書」を公表して，この計画に反対した[(7)]。

1966年４月３日に，日本生態学会は，「尾瀬ヶ原築造計画に対する要望書」を提出して,「われわれはこの世界的にきわめて優れた原始的自然を破壊から護り，学術研究，社会教育および国民厚生の場として永く後生に残す責任があることを痛感する」とし「この計画が中止されるよう要望」した。

特に第３次尾瀬水力発電計画によって尾瀬ヶ原の水を堰止めてダムを作り只見川下流に流さない『分水計画』には，福島県，新潟県，更に東北諸県が強く反対していた。

福島県は，1969年７月に「尾瀬水資源対策協議会」を設置し，1970年に２月に「新潟県と共闘態勢を確立し…強力な活動を展開」し「北海道・東北６県知事会や県議会議長会などの分水反対決議を行い建設省など関係省庁に申し入れを行ってきた。」この運動が実って，1976年４月に，佐藤内閣で閣議決定された「利根川及び荒川水系における水源開発基本計画」か

ら尾瀬分水は除外され，1976年11月の閣議決定の「首都圏整備基本計画」でも「水の供給は関東圏で処理することが決まった」ので，一時に関東圏の水確保の要求は収まった。

しかし1979年に入って「関東圏の水不足問題が持ち上がり」関東圏の知事が，尾瀬の水を求めて動きははじめた。しか東北の反対運動は続けられ，「ついに1996年３月31日に，東京電力の水利権が消滅して，東京電力の尾瀬ヶ原電源開発計画は完全に消滅することになった。」(8)

自然保護局は，尾瀬については，特別に重視し，東京電力の電源開発を認めることはなかった。戦後の国立公園行政をリードした田村剛らは，自然保護運動の戦略として尾瀬と上高地を特別視し，ここでの開発を絶対認めないと決意していた。環境庁もそうした意志を継いで尾瀬を特別扱いしてきたのである(9)。

大雪山縦貫道路建設計画に対する不許可の事例。

大雪山縦貫道路建設計画は，すでに拙著で考察したように当初は厚生省が承認した。しかし1971年に大石環境庁長官のもとで計画が中止され，強力な反対運動が起き，前項で触れたように自然保護を重視する三木武夫環境長官のもとで1974年に自然環境保全審議会で計画が反対され，北海道庁に計画を取り下げさせた。これは，自然保護局が，事実上，大雪山縦貫道路建設計画を不承認としたということである(10)。

小笠原空港建設計画に対する自然保護局の不許可の事例。

この問題については，本号で詳論されているので指摘を省略する。

志幌高原道路建設計画と環境庁による認可の事例。

志幌高原道路建設計画とその反対運動については，後に詳論するが，ここではその結論だけを指摘するにとどめたい。

厚生省時代に建設計画が許可され，1971年に大石環境長官のもとで一時中止されていた志幌高原道路建設計画は，社会党系の横路孝弘北海道知事がリゾート法の制定の年の1987年に工事再開方針を打ち出して息をふきかえした。工事再開に対する反対運動が激しく展開され，北海道庁は工事

再開の改良案を提出したため，1995年に環境庁は工事再開を公認した。

通常であればそれで反対運動は衰退してしまうのであるが，志幌高原道路建設計画反対運動は，自然保護局の承認にめげることなく，反対運動を継続し，裁判闘争に持ち込み，勝訴の可能性をえるに至った。横路に変わった堀達也知事は，裁判闘争の敗北予想もあって，時のアセスメント策を打ち出し，工事再開を「中止」した[(11)]。

奥鬼怒スーパー林道建設計画とその反対運動についても，後に詳論することになっているので，詳しく言及しないが，このケースは，厚生省時代に公認され1971年に一時中断された奥鬼怒スーパー林道建設計画が，1974年に鯨岡兵輔環境庁長官により中断された八丁ノ湯以北の道路については観光道路として認めないが林道として認めるという不可思議な「鯨岡裁定」で終わった[(12)]。それでも環境庁は，八丁ノ湯以北の道路建設を観光道路として認可しなかったのは事実である。

1998年長野冬季オリンピック施設開発計画に対する規制の事例。

国策とも言うべき冬季オリンピックが1972年に札幌で開催され，支笏洞爺湖国立公園内の恵庭岳でのスキー場建設問題についてはすでに述べたが[(13)]，またぞろオリンピック景気に期待して1994年に長野冬季オリンピックが開催されることになった。

リゾート開発ブームが起きた1987年12月，長野冬季五輪招致委員会は，上信越国立公園の志賀高原・岩菅山に，スキー競技の滑降・大回転のスキー場設置の計画を提起した[(14)]。

自然保護局は，この計画に難色を示し，日本自然保護協会などが，既設の施設で行なうよう要求したため，1990年に堤義明ＪＯＣ会長が工事規模の縮小案を提起し，長野冬季五輪招致委員会は，志賀高原の岩菅山開発を断念し，白馬・八方尾根に新設備の建設を決定した。

1992年に長野冬季五輪招致委員会のもとに設置された「長野県自然保護検討委員会」が，建設計画を審議し白馬村で回転競技のほか，ジャンプ，クロカン，バイアスロンなどの計画のアセスメントを進め，バイアスロン

は野沢温泉に，クロカンもコース変更し，更に若干の修正を加え1994年に環境庁は新設備建設を承認した。しかし環境庁のこの政策は，国立公園の自然保護政策として大きな問題があった[(15)]。

この問題は，後の章において詳論することにしたい。

なお林野庁の知床原生林伐採計画があるが，これは環境庁が認めた開発計画で，環境庁が何も規制できなかった事例であり，本章の環境庁による開発規制という課題ではないので，別途詳論することにしている。

## 注

（1）前掲『国立公園形成史の研究』，第Ⅱ部第3章を参照。
（2）前掲『自然保護と戦後日本の国立公園』，第7章，第10章を参照。
（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」の第4節「高度成長期の第3次尾瀬ヶ原電源開発計画と反対運動」，『経済誌林』第77巻第1号，2009年6月，参照。本節は，拙著『自然保護と戦後日本の国立公園』，『高度成長期日本の国立公園』にも，分量の都合で掲載できなかった。
（4）只見町編『尾瀬と只見川電源開発』只見町史資料第3集，1992年，438頁。
（5）日本自然保護協会「尾瀬原水力発電計画に関する陳情書」，日本自然保護協会編『自然保護に関する陳情書・意見書』，70－1頁。
（6）前掲拙稿「日光国立公園内の尾瀬ヶ原電源開発計画と反対運動」，217－9頁。
（7）前掲『自然保護に関する陳情書・意見書』，70－1頁。
（8）前掲拙稿「日光国立公園内の尾瀬ヶ原電源開発計画と反対運動」，219頁，222頁。
（9）前掲『自然保護と戦後日本の国立公園』，379頁。
（10）前掲『高度成長期日本の国立公園』，第9章を参照。
（11）拙稿「小笠原空港建設計画とその反対運動」，本号。
（12）拙稿「志幌高原道路建設計画と自然保護運動」，本誌に発表予定。
（13）拙稿「奥鬼怒スーパー林道建設計画と自然保護のための反対運動」，本誌に発表予定。
（14）前掲『高度成長期日本の国立公園』，第9章「北海道国立公園内の観光道路・オリンピック施設開発計画と自然保護運動」の第2節「支笏洞爺国立公園内の恵庭岳滑降コース開発計画と自然保護運動」を参照。
（15）拙稿「長野冬期オリンピックの施設建設計画と自然保護運動」について

は，後日本誌に発表予定である。さしあたりこの問題については，前掲『日本自然保護協会五〇年誌下』，48頁以下を参照されたい。

### (4) その他の国立公園の自然保護政策

自然保護局は，以上のような国立公園内の大型開発事業に対する自然保護のための規制政策と違って，様々な小さな政策を講じてきた。

その一つは，自然保護局が特定民有地を買い上げ国有化するシステムの設置と具体的な買い上げ政策があった。

この制度の設置についても，すでに論じたことがあるが，その後の問題を加えてここで簡単に指摘しておきたい[(1)]。

この制度が生まれたのは，吉野熊野国立公園内の大台ケ原ドライブウエーにからんでであった。大台ケ原ドライブウエーは，1958年に厚生省の許可をえて建設されたのであるが，1965年にこの道路の開設によってこれまで伐採が困難であったドライブウエー沿線の私有地である「特別地域」にある247ヘクタールの「ブナ原生林」の伐採計画の申請が地主の本州製紙から当局に提出された。

この計画に対し国立公園行政当局は，私企業からの「特別地域」の原生林伐採とあって不許可の姿勢を示し，奈良県によるその土地の買収を提案したが，奈良県は，技術的に難しいとして提案を受け入れなかった。

他方，ドライブウエイ建設に反対しなかった地元住民は，ドライブウエイ建設で生じた公害を反省して，「ブナ林を護れ」の運動を開始した。この運動についてはすでに論じたので触れないが[(2)]，この反対運動の後押しもあって，1971年7月に環境庁長官に就任した大石武一は，画期的な自然保護政策を実施していく中で，1972年5月に奈良市で開かれた全国自然保護連合主催の第2回全国自然保護大会に出席し，「大台ケ原を視察して保存を図るべく努力することを表明した」[(3)]。

自然保護局は，大台ケ原の自然を守る会の国有化案や本州製紙が「同地

の山林の樹木を伐採したいが，社会的な影響もあるので，むしろ環境庁で買い上げを希望しているということを聞いて」，「国立公園内の重要な地域の民有地を買い上げて保護をはかるという構想を打ち上げた」[(4)]。

自然保護局は，本州製紙の私有地を「国費での買い上げは難しい」が，大阪で「大阪府が公債を発行して土地の買い上げを先行させ，あとから国がその全額を分割して，補助金として大阪府に公布する方式」を踏襲し，「この方法を大台ケ原の買収に当てはめ」，「一応買上げ総額を60億円として所用の費用を算出」した。

1973年２月に環境庁は，「特定民有地等買上交付地方債元利償還金等補助金交付要綱」を作成し，「自然保護のための民有地」を「買い上げる」制度を設置することになった。これは「都道府県に対し買上げ地方債を認め，国が元利償還金について補助金を交付するというものである。」

こうして奈良県は，1974年に「本州製紙所有地670ヘクタールを20億8000万円（土地４億8000万円，立木16億円）」と，1975年に「岩崖地の民有地14ヘクタール１億4000万円（土地9000万円，立木5000万円）で買い上げた。」

大台ケ原の買上げ地域は，10年間の元利償還が終わって，1984年２月に環境庁が所管する国有地となった。「一応，自然保護運動の成果として民有地買上げ措置が作られ，ブナ原生林の皆伐を食い止めることができた」[(5)]。

この制度は，貴重な私有地を買い上げて国有化するシステムとして正式に位置づけられ，毎年費用が計上されていった。この制度は興味深いものであったが，支出される額はそれ程大きくはなく，運用は十分ではなかった。

私有地買い入れ費用は，28年間の総額をみれば835.8億円という少なくない額であるが，年度ごとに見れば，数億円に過ぎず，制度の素晴らしさと対照的に機能は小さかった。私有地を買い入れ，国立公園行政当局の管理下に置くことは大きな意義があるが，残念ながら今の私には，それらの土地が国立公園か国定公園のいずれに属するのか，どのような管理のもとに

**表４　環境庁による私有地買い入れ費用**

| 年　度 | 額（単位億円） | 年　度 | 額（単位億円） |
|---|---|---|---|
| 1972年 | 1.5 | 1987年 | 4.7 |
| 1973年 | 3.3 | 1988年 | 4.5 |
| 1974年 | 4.8 | 1989年 | 3.0 |
| 1975年 | 7.7 | 1990年 | 3.2 |
| 1976年 | 6.9 | 1991年 | 3.4 |
| 1977年 | 7.8 | 1992年 | 2.5 |
| 1978年 | 8.8 | 1993年 | 2.9 |
| 1979年 | 9.9 | 1994年 | 3.4 |
| 1980年 | 9.9 | 1995年 | 3.9 |
| 1981年 | 11.5 | 1996年 | 4.2 |
| 1982年 | 11.1 | 1997年 | 4.1 |
| 1983年 | 10.9 | 1998年 | 3.9 |
| 1984年 | 7.6 | 1999年 | 4.0 |
| 1985年 | 5.3 | 2000年 | 4.2 |
| 1986年 | 5.3 | 合計 | 835.8 |

注　『国立公園』誌掲載の各年度の予算から作成。

置かれているかを明らかにできない。

前稿で述べたような大型開発事業への規制のほか，環境庁は，個々の国立公園において幾つかの小さな自然保護政策を行なった。例えば，中部山岳国立公園内の雷鳥保護のためのスキー規制策などもあるが[(6)]，そうした個別の問題については，別の機会に論じることにしたい。

## 注

（１）前掲拙著『高度成長期日本の国立公園』第12章３「吉野熊野国立公園内の大台ヶ原観光有料道路建設と自然保護運動」参照。

（２）同上，421頁。

（３）宇野左『国立公園に魅せられて－自然公園行政に係わった三十年の追想』，2013年，私家版，168頁。

（４）同上，172頁。

（５）以上，前掲拙著『高度成長期日本の国立公園』，421頁。

（６）湯浅純孝「雷鳥の保護―スキー規制にあたって」,『国立公園』№302, 1975年１月，15頁。