

【研究ノート】

序章 現代日本の国立公園研究の方法論

一第 I 部・環境庁管理下の国立公園研究①—

村 串 仁三郎

目次

はじめに

第 I 部 環境庁管理下の国立公園研究（1971—2000年）

序章 現代日本の国立公園研究の方法論

- 1 本研究の課題
- 2 本研究の方法
- 3 方法論としての地域制国立公園論
 - (1) 地域制国立公園の概念
 - (2) わが国の地域制国立公園の問題性
 - (3) 地域制国立公園の理解と評価についての私見
 - (4) わが国の地域制国立公園論議を振り返る

はじめに

私は、2005年4月に70歳で大学を定年退職したが、その後、2011年に『自然保護と戦後日本の国立公園』を、その続編『高度成長期日本の国立公園』を2016年に出版して、80歳を迎えたこともあって国立公園研究の終了を宣言し、これまで集めてきた国立公園研究の文献・資料を処分してしまった。

ところがはからずも、2018年の秋、私の国立公園研究3部作⁽¹⁾につい

て、土屋俊幸氏から「総括的な」という書評をえた⁽²⁾。土屋氏の批判については、すでに本誌において、当たっていると思われる批評については肯定的にとらえ、同意できない批評に対しては私の反論を述べておいた⁽³⁾。

土屋氏の3拙著についての批評を読んで、私は、二つのことを強く感じた。一つは、私は、当初の研究目的であったバブル期の日本の国立公園研究が結局は未完に終わっていることについての未練である。

しかも、土屋氏の私への批判の多くが、私が研究していない1975年以降に問題化した日本の国立公園の地域制の問題とか、地域での国立公園管理運営の問題について私が無関心だったというものであったから、研究の未完が如何にも残念であると感じたのである。

そうであるならば、私が未完に終わった1970年代後半以降の日本の国立公園を研究し、土屋氏の批判に具体的に答えるべきではないかと感じたのである。これが二つ目に強く感じたことである。

私は、2016年に研究生活の終了を宣言して、『高度成長期日本の国立公園』で論じ損ねた問題をのんびりと少しずつ研究していたが⁽⁴⁾、精神力はいささか衰えているが、幸い体力はテニスで鍛えていることもあって、研究の肉体的能力はまだ残っていると実感している。

かくして私は、1970年代後半以降の日本の現代国立公園について研究を再開する決意をしたのであった。こういう決意をするきっかけを与えてくれた土屋氏に深く感謝したい。

ともあれ、1970年代後半以降の日本の現代国立公園についての研究は、45年にも及ぶ長期間の国立公園を論じなければならない長丁場である。1970年代後半以降から今日の国立公園の約半世紀弱に及ぶ歴史を研究するには、相当の時間を要するであろうが、嘘っぽい人生100年を旗印にして、私は、老体に鞭打って何とか目的を果たしたいと願っている。

特に、アベノミクスに支配される社会で、日本の国立公園制度が観光化政策に曝らされて、自然保護・環境保全の制度としての機能を失うのではないかと危機感を抱く私は、健全な国立公園のあり方を求めてささやか

ながら役割を果たしたいと考えている。これが私の国立公園研究再開の宣言である。

注

- (1) 拙著『国立公園成立史の研究』、法政大学出版局、2005年、『自然保護と戦後日本の国立公園』、時潮社、2011年、『高度成長期日本の国立公園』、時潮社、2016年。
- (2) 土屋俊幸「村串仁三郎著自然保護と戦後日本の国立公園一統『国立公園成立史の研究』高度成長期日本の国立公園—自然保護と開発の激突を中心に」、『林業経済』Vol.71.No.7、2018年10月。以後、本稿を土屋教授の3拙著への「批評」と略す。
- (3) 拙稿「日本の国立公園に関する3拙著に対する土屋俊幸教授の批評に答える」、『経済志林』第87巻第1・2号、2019年9月。以後、拙稿「土屋俊幸教授の批評に答える」と略す。
- (4) 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運動」、『経済志林』第86巻第1号、2018年6月。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」、『経済志林』第86巻第3・4号、2019年3月。

序章 現代日本の国立公園研究の方法論

1 本研究の課題

「はしがき」で指摘したように、本研究の課題は、これまで私が行ってきたわが国の国立公園の形成史、戦後の国立公園、1970年代半ばまでの高度成長期の国立公園についての研究に続く、1970年代後半から2020年までの国立公園制度についての研究である。

本研究は、およそ以下のような構成で行なう予定である。

第I部 環境庁管理下の国立公園研究（1971—2000年）

序章 現代日本の国立公園研究の方法論

第1章 環境庁管理下の国立公園制度の基本的枠組

第2章 環境庁管理下の自然公園法の改変と国立公園制度の概観

第3章 環境庁管理下の国立公園管理機構

第4章 環境庁による国立公園政策の展開1—自然保護政策

第5章 環境庁による国立公園政策の展開2—観光の利用政策

第6章 国立公園内の開発計画に反対する自然保護運動

第II部 環境省管理下の国立公園研究（2000—2020年）

（第II部もほぼ第I部の構成にしたがって論述する予定である。）

2 本研究の方法

1970年代後半から2020年までの日本の国立公園についての研究方法は、基本的にはこれまで行なってきた方法論に基づくが、私は、国立公園の研究方法については、これまでの著作で簡単に述べただけでありまとめて積極的に論じてこなかった。土屋氏の批判に答えながらややまとまった国立公園の研究方法について述べたが、必ずしも整理されたものではなかった⁽¹⁾。ここではそれらに若干補足を加えながら私の国立公園の研究方法について簡単に述べておきたい。

私の国立公園の研究方法は、次のように幾つかの論点からなっている。

私の方法論の第1の論点は、国立公園をあらゆる利害集団から独立して客観的かつ自由に批判的に国民のために研究するというものである。かつて私は、マルクス主義に傾倒していた頃、社会科学はプロレタリアートのために研究するものでなければならない、などと今から思えば恥ずかしいことを言っていた。しかしマルクス主義を返上してからは、国立公園の研究は、自然公園法第1条が、国立公園はすぐれた自然を保護するとともに「国民の保健、休養及び教化に資することを目的とする」と明記していることから、私は、国民のために研究するという立場に立っている。

それは、国立公園の利害と関連する業界、官庁特に国立公園行政当局、学会などから自立して、自由に研究することであり、しかも常に科学が批判的にしか進歩しないように、国立公園制度を批判的に研究することであ

る。

私は、最初の著作で、「地理学、造園学、林学、地域経済学などの立場から国立公園を研究する従来の傾向とも違って、レジャー論・観光論の立場から」国立公園を研究すると述べたが⁽²⁾、それは、私がちょうど2回目のイギリス留学を終えて帰国した1994年4月以降、これまで労働者の労働を研究してきたのだが労働の反対側面の非労働の世界、労働者のレジャーの研究に熱中していたためであった。

今はそうした立場を踏襲するつもりはなく、私は、国民のために国立公園を研究したいと考えている。

私の方法論の第2の論点は、国立公園を研究する場合には、国立公園の法制・形式と内実・実態の両面から、ある時々の制度を固定的に捉えるのではなくその制度の歴史的発展段階ごとに、国立公園を制約する経済状況だけでなく政治体制との関係において多面的に分析し、それぞれの段階の制度の構造的特質を検出して、その構造的特質が、生成、成立、確立、発展の歴史段階ごとどのように変化してきたか、あるいは変化しなかったかを明らかにすることである⁽³⁾。

この研究方法は、私がもともとマルクス経済学の特殊分野である賃労働理論（通常労働経済論）を専門に研究してきた際、特に労働政策史、日本炭鉱労働史、あるいは友子と呼ばれた鉱山労働者の職人組合史の研究で身に着けた研究方法である⁽⁴⁾。

私は、イギリスの国立公園に触れて1994年4月にイギリス留学を終えて帰国しが、バブル期の国立公園の乱開発に驚いて、日本の国立公園を研究し始めた。

しかし私の研究方法論は、歴史を一定の段階ごとに研究するというものであったから、1980年代、90年代の国立公園を研究するためには、そもそも日本の国立公園がどのように成立してきたかを押さえなければ正しい理解がえられないと考え、私は、日本の国立公園成立史の研究へと進まざるをえなかったのである。そして戦後の国立公園、高度成長期の国立公園と

段階を追って研究することになった⁽⁵⁾。そして今1970年中ごろから今日に至る現段階の国立公園研究を行なうことになった。

このような研究方法を実践した国立公園研究者を私は他に知らない。その研究内容が優れているとは自ら指摘などできないが、方法論については誇れるのではないかと考えている。

私の方法論の第3の論点は、すでに指摘のように、それぞれの段階の国立公園制度の構造的特質（以前は特徴と言っていたが）を検出することである。

私は、日本の国立公園成立史を分析して、戦前に成立した国立公園制度の構造的特質を次のように特徴づけた⁽⁶⁾。

第1に、財政的に安上がりの国立公園制度として形成された。

第2に、当然十分な経費を充当しない脆弱な国立公園管理機構しかつくれなかった。その結果、地方にある国立公園は、指定されただけで特別な管理機構を欠き、放置された。

第3に、第2の論点ともからむが、国立公園制度は、アメリカ型の造営公園制ではなく、6割近い国有林をふくんでいたが、日本的な地域制国立公園制度を形成した。

第4に、国立公園の目的を自然保護と国民的な利用の2重に規定しつつ、必ずしも明確に自然保護を重視しない曖昧な法体系、とくに産業開発にたいする規制力の弱い法体系を制定した。

第5に、国立公園法制定を急ぐあまり、国立公園制度は、国民的な支持をえるために観光開発を重視し、その反面、観光開発への規制を欠如する法体系となった。

第6に、国立公園制定運動における進歩的官僚が大きな役割を果たし、そのため国立公園制度は、官僚制度の強い制度として形成された。それゆえ国立公園制度はその対極に大衆的社会的な自然保護組織、自然保護運動の裏づけを欠いて形成された。

第7に、そうした経緯から、国民的なコンセンサスを十分に獲得できな

いまま早産的に国立公園制度が誕生した。

第8に、とは言えこの国立公園指定運動において、ある程度、熱心な自然保護運動に支えられて形成された。

私は、戦後、高度成長期の国立公園制度も基本的にその構造的特質を継承してきたとみなした。もちろん戦後、高度成長期には、戦前と違った特質が付与されたことは、その都度指摘してきた。

こうしたわが国の国立公園制度の構造的特質の検出という方法は、私なりに有効な方法であると考えている。今回私の研究課題もこのような方法に従いたいと考えている。

私の方法論の第4の論点は、自然公園法第1条が「この法律は、すぐれた自然の風景地を保護することを目的とする」（「その利用の増進を図り」ながらも）と規定しているので、国立公園を自然を保護する制度として捉え、国立公園の研究は、自然保護を重視する立場で行なうべきだということである。

そうした立場を表わすために、私は、「国立公園は自然保護の砦」という言い方をした。「国立公園は自然保護の砦」とは、国立公園内で開発計画が提起された場合に、国立公園法には、自然の保護と利用の両論併記とは言え自然保護の規定があり、それを根拠に自然保護を重視し、更にその規定を根拠に国立公園の自然保護を実現しようという意味である。

余談であるが、土屋氏がいろいろと批判されているこの「国立公園は自然保護の砦」という言い方は、私が初めてだと思っていたが⁽⁷⁾、実は1996年に池ノ上容氏が、アメリカやカナダの国立公園の設立にふれて「19世紀後半になって、恣意的な土地開発が急速に進む情勢の中で、国立公園を設置することによって自然保護の砦をもうけることも一つの目的であったと考えられる。」と指摘し、国立公園が「自然保護の砦」たりうることを認めていたようである⁽⁸⁾。

私は、国立公園制度を分析する際に、国立公園行政当局の自然保護政策に注目すると同時に、国立公園の利用のための開発行為・事業に対する自

然保護運動に注目するのである。

これまでの国立公園研究において、そうした方法論に従い、恐らくそうした研究を集中的かつ多面的に行なったのは私以外にいないと自負している。

私の方法論の第4の論点は、イギリスやアメリカの国立公園と国際比較しながら、研究するというものであった。こうした一般的な方法はごく当たり前のものであったが、そう簡単なものではない。私は、日本の国立公園成立史を検討している最中に、イギリスやアメリカの国立公園を同時並行的に研究し始めたが、途中で挫折し意図通りに研究を果たせずに終わってしまった。それでもこの二つの国の国立公園に幾分か触れて、日本の制度より自然保護を重視していることを知った⁽⁹⁾。

近年外国の国立公園研究がずい分と進んできているので、その成果を踏まえつつ日本と外国との国立公園の比較研究は、かなり容易になっていると言えよう。

私の方法論の第6の論点は、これまでの私の国立公園研究では地域制公園についての意識的な考察が欠けていたことを反省して、今後の研究においては地域制公園の問題性を注意深く検討することである。

その証しとして、私は、後の項であえて方法論の問題として地域制国立公園の概念を示し、地域制国立公園をどのように理解し、評価するべきかについて私見を述べておくことにした。

注

- (1) 私の国立公園の研究方法については、これまでの著作で簡単に述べただけで、あまり積極的に論じてこなかった。3拙著の「はしがき」、「序文」を参照。
- (2) 前掲『国立公園成立史の研究』、「はしがき」iv。
- (3) 前掲拙稿「日本の国立公園に関する3拙著に対する土屋俊幸教授の批評に答える」、『経済志林』第87巻第1・2号、2019年9月、159-62頁参照。以後この論文は、「土屋俊幸教授の批評に答える」とのみ略す。
- (4) 炭鉱史については、拙著『日本炭鉱賃労働史論』、時潮社、1976年、労働

政策史については、拙著『賃労働政策の理論と歴史』、世界書院、1978年、
鉱夫の歴史については、拙著『日本の伝統的労資関係—友子制度史の研究—』、
世界書院、1989年、拙著『大正昭和期鉱夫同職組合「友子」制度』、
時潮社、2006年、拙著『日本の鉱夫—友子制度の歴史』、時潮社、1998年、
などの歴史書である。

- (5) 私の国立公園研究の経緯については、拙稿「研究回顧『資本論』から鉱夫の歴史・レジャー・国立公園研究へ（下）」、『大原社会問題雑誌』No. 566, 2006年1月, 57-59頁。
- (6) 前掲『自然保護と戦後日本の国立公園』, 370頁。
- (7) 拙稿「自然保護の砦としての国立公園—吉野熊野国立公園の指定を振り返る」, 『国立公園』No. 642, 2006年4月。
- (8) 池ノ上容「地域制国立公園の検証」, 『国立公園』No. 544, 1996年6月, 6頁。
- (9) 拙稿「アメリカ国立公園の理念と政策についての歴史的考察（1）」, 『経済志林』第69巻第2号, 2001年7月。「成立期におけるアメリカ国立公園の理念と政策（1）」, 『経済志林』第74巻第1・2号, 2006年7月。
拙稿「イギリスにおける国立公園思想の形成」（1）（2）（3）, 『経済志林』第72巻第1・2号, 2004年7月, 『経済志林』第72巻第4号, 2005年3月, 『経済志林』第73巻第1・2号, 2005年7月。

3 方法論としての地域制国立公園論

(1) 地域制国立公園の概念

私の三つの著書を書評してくれた土屋俊幸氏は、「端的に言えば、村申の論考は、日本の国立公園を扱っているはずなのに、地域制自然公園としての国立公園になっていない」と批判した⁽¹⁾。この批判に対して、私は、私なりに日本の地域制公園について言及し、特に各地の生じた地域制に関わる国立公園の問題を、地域制に意識的ではなかったとしても実態的に論じてきたと弁解しつつ、日本の国立公園を研究する際に、地域制公園の問題を意識的に扱っていなかったことを認め、反省の辞を述べた⁽²⁾。

しかし私が、拙著で地域制国立公園について意識的に論じなかったのに

は、弁明がましく言えば、二つの理由があったのである。

第1の理由は、1990年代中頃に至るまでわが国では地域制国立公園の問題があまり論じられてこなかったことに、私が大きく影響されていたということである。

優れた国立公園の行政官であり研究者であった池ノ上容氏は、1990年代中頃まで「国立公園法施行以来、『地域制公園』について、必ずしも明確な認識と理解に基く共通の概念形成がなされていないまま今日に至っており、そのため諸々の混迷がもたらされているように思われる。」と指摘している⁽³⁾。

では何故そのようになったのであろうか。

池ノ上氏は、国立公園制定の「多くの議論の焦点は、国立公園の性格について、自然保護を目的とするものであるか、あるいは野外レクリエーションのためのものであるか、という基本問題に集中して」「国立公園の区域の土地所有、管理については、重要な基本問題であるにもかかわらず、十分な議論や検討」が行なわれなかったと指摘している⁽⁴⁾。

まさに池ノ上氏の指摘の通りで、私の最初の著作の第2章「大正期における国立公園論争」においても、もっぱら国立公園の問題が自然保護か利用かの論争の紹介となっており、第5章で論じた「国立公園法の国会審議」についても、もっぱら国立公園の目的が自然保護か観光的利用かで行われた論議の分析であり、地域制についてはごく簡単に論じたにとどまり、意識的ではなかった⁽⁵⁾。

そうした傾向は、池ノ上氏の指摘する通り、私だけの問題ではなく、国立公園研究の全体のものだった。

もう一つの理由は、池ノ上氏が、1931年当時の政府は「明治憲法の強権をもってすれば、営造物管理と同等の公園管理が可能であると期待があった」からだ指摘しているように⁽⁶⁾、国立公園の指定に対して、国立公園に指定され、自然保護規制や利用規制される地権者（実際は国有林を管理する林野庁、一部の土地私有者）が、結局、強権的な政府の命令と受け止

め、あえて異論を唱えず、社会問題化しなかったためである。各地の国立公園指定運動を見ればわかるように、地方の自治体も地域住民も、名勝地が国立公園に指定されて観光地として国家のお墨付きがえられると大歓迎したからである⁽⁷⁾。

しかも弁解がましくなるが、1970年半ば頃までの国立公園問題は、あまり地域制について意識しなくとも論じえたという面もあった。社会問題化した各地の国立公園内の産業開発計画問題については、私は、誰よりも多く詳しく研究してきたが、その場合、地域制の問題を意識しなかったために、私の立論が大きく間違ったり、崩れたりするといこうことはほとんどなかったと今でも自認できる⁽⁸⁾。

地域制が問題化してくるのは、国立公園法成立50周年、60周年となる1980年代から1990年代に入って国立公園制度についての反省がなされるようになってからである。更に地域制公園の問題が決定的に重要になるのは、1990年後半に入って、1995年の地方分権の推進に関する衆参両院の決議、1995年の地方分権促進法の制定、1998年の地方分権一括法の閣議決定、など国立公園の地域における管理の問題がクローズアップされるようになってからである。

しかし私の国立公園研究は、地域制の問題を意識的に扱ってこなかったことは事実である。だから私は、その反省の証しとして、本研究に際してあえて方法論の一つとして、地域制国立公園の概念を示し、わが国の地域制国立公園の問題性をどのように理解し評価すべきかについて私見を述べ、1980年代90年代に提起された地域制国立公園についての論議を紹介して、今後の研究の糧としたいと考えている。

ここでまず地域制国立公園の概念を明らかにしておきたい。

国立公園研究の専門家である加藤峰夫氏によれば、地域制国立公園とは、アメリカなどの営造物国立公園が「国が国有地として公園地域の土地所有権を保有した上で、そこを公園専用地域として管理し、更に公園内の利用サービスも、原則としてすべて国が提供する」制度であるのと対照的に、

わが国が採用した「地域制公園」とは、「土地を誰が所有しているかに関わらず（すなわち、土地の所有権や使用権を国が取得することなしに）、国が公園とする地域を『指定』し、その地域の内部では、新たな開発等の土地利用を制限し、また環境に大きな影響を与える行為を規制することによって、自然（景観）を保護しようとする制度である。この地域制のもとでは、……その地域の人々が居住し、また多様な社会経済活動がおこなわれている」システムと言うことになる⁽⁹⁾。

ここでは、地域制国立公園のごく初歩的な概念を確認するとどめ、地域制国立公園と言われるゆえんの政府と土地所有者の関係性、公園内開発に関わる利用者との関係性について簡単に確認しておきよう。

地域制国立公園は、土地所有者の土地を国立公園に指定し、さらに一定の土地を保護し開発利用を制限する特別地域を設定し、国立公園内で何らかの開発利用計画が提起され、公園内で何らかの事業が政府から委託され実施される関係性をもっている。

政府は、当事者とどのような話し合い、交渉、協議を行なうか、それは平和的、民主的な方法でか、あるいは専制的、暴力的な方法で行われるか、指定に際して補償を行なうのか否かなどの関係性をもつことになる。

このような諸関係性をもつ地域制国立公園は、それぞれの国において、さまざまな事情、歴史的、地理的、政治的、文化的などの事情によって形成される。それは、更に言えば、それぞれの国の国立公園法が、これは基本的に政府の姿勢に関わるが、国立公園の利用開発をどの程度厳しく扱うか、自然保護の規制をどの程度重視するか、また国立公園行政管理機構をどの程度しっかり構築するか、その際に国立公園行政政策を策定し審議する組織をどのように設置し、そこにどのような人材を配置するか、地域制国立公園の核心と言える国立公園行政当局と土地所有者、開発計画当事者がどのような協議機関でどの程度民主的に組織されているか、等々に関わることである。

それぞれの国の地域制国立公園の評価は、それぞれの地域制国立公園の

特性についてなされることになるであろう。従って地域制国立公園制度は、有利であるとか不利であるかなど抽象的に語ることはあまり生産的ではないように思う。

なおこれまでの私の国立公園研究で、地域制同様、あまり意識的に論じてこなかった国立公園の管理という問題がある。これについては、第2章において詳しく論じることにはしたい。

注

- (1) 土屋教授の3拙著への「批評」、『林業経済』Vol. 71. No.7, 17頁。
- (2) 前掲拙稿「土屋俊幸教授の批評に答える」、『経済志林』第87巻第1・2号, 168-70頁。
- (3) 前掲池ノ上稿「地域制国立公園の検証」、『国立公園』, 2頁。
- (4) 同上, 3-4頁。
- (5) 拙著『国立公園成立史の研究』, 参照。
- (6) 前掲池ノ上稿「地域制国立公園の検証」, 4頁。
- (7) 拙著『国立公園成立史の研究』における各地の国立公園制定・指定運動をみられたい。
- (8) 三つの拙著のそれぞれ第Ⅱ部では、各地の国立公園内における産業開発計画とそれに対する反対運動を詳論してある。
- (9) 加藤峰夫『国立公園の法と制度』, 古今書院, 2008年, 21頁。

(2) わが国の地域制国立公園の問題性

ではわが国の国立公園法は、どのような地域制の関係性をもっているのでしょうか。問題の焦点は、国立公園法が、政府による国立公園の指定、保護地域の指定、開発行爲の許認可をどのようなシステムで行なっているかである。

まず戦前の1931年に制定された国立公園法からみてみよう。

第1に、地域制国立公園の中心的問題点である国立公園の指定については、国立公園法第1条で、「国立公園ハ国立公園委員会ノ意見ヲ聴キ地区ヲ定メ主務大臣之ヲ指定スル」と規定している⁽¹⁾。

わが国の国立公園法の場合、国立公園の指定については、基本的にはこの規定しかない。ただし、内務大臣は、国立公園法制定の翌年の1932年に国立公園調査会が策定した「国立公園の指定に関する基準」⁽²⁾を基に、事務当局が選定した16の国立公園候補地から国立公園委員会の審議をへて1935年までに12の国立公園を選定し、決定した。

どのようにプロセスで各国立公園が指定されたかについては、拙著で詳論してあるので⁽³⁾、ここでは再論しないが、地域制公園の問題を意識的にみていくと、わが国の地域制国立公園の特質がみえてくる。

国立公園指定のプロセスの問題性をみる前に留意すべきは、わが国の場合、国立公園に指定される土地所有は、1990年代の資料であるが、国有地62.0%、公有地14.0%、国公地併せて76.0%、私有地はわずか23.9%であるということである⁽⁴⁾。

イギリスの場合は、国立公園に指定される土地がすべて私有地であり⁽⁵⁾、政府と地主間とで指定問題が議論されるのと違って、わが国の場合は、政府の主な交渉相手は、国有林地の土地管理者・林野庁、公有地の都道府県約24%にしか過ぎない私有地地主の3者である。こうした土地所有関係の3重性と国公地が76%と圧倒的に大きいということは、わが国の地域制国立公園を特徴づけることになっている。だから、日本国立公園の土地問題を論じる場合、私有地だけを見てはいけないのである。

さて大臣による国立公園の指定は、「国立公園委員会ノ意見ヲ聴」いてなされることになっている。その折、「国立公園ノ指定ニ関スル方針」に示された国立公園の選定基準に基づいて審議されるのであるが、もともと自然保護と開発行為のいずれを重視するかの規定を欠いた国立公園法であるから、国立公園の指定に際しても、その問題を明記しているわけではない。

これは、日本の国立公園法が、後にみるようにイギリスのように開発を規制する土地利用法などの上位法を欠き、土地利用の規制がゆるくなっていることなのである⁽⁶⁾。

「国立公園ノ指定ニ関スル方針」は、はっきりと、国立公園指定基準の

「副次的条件」として「(5) 水力電気、農業、林業、畜産、水産、鉱業等各種産業ト風致トノ抵触少ナキコト」と規定しているのである⁽⁷⁾。

この規定は、言葉はやわらかいが、産業優先を激しく示したものである。この規定は、法的なものではなく、政府の「方針」であるが、わが国の政府の国立公園政策の原則的理念を示したものであり、以後今日に至るまで政府の国立公園基本政策となっていることである⁽⁸⁾。

国立公園法が、国立公園の指定は国立公園委員会の審議に基づいて大臣が決定するという、かくも単純なシステムにしたのは、如何なる理由があったのであろうか。

例えばアメリカの場合、国立公園の指定は「大統領の提案により議会の承認を必要とする」ことになっていて、垣根が高い⁽⁹⁾。イギリスの場合も、国立公園の指定は、国立公園委員会 (National Parks Commission) によってなされるが、そのプロセスが日本の場合と根本的に違っていて、自然保護が強調されている政策のもとで、組織構成も公的に明確化されている厳しいシステムのもとで行われている⁽¹⁰⁾。

日本の場合は、国立公園委員会の意見を聞くだけで、極めて安易に大臣によって指定できる。どうしてこんなに簡単に指定できるのか、これは大きな問題である。

私は、かつてこうした地域制公園導入の理由を、安上がりに国立公園を設立するという経済的理由だけと考えていたが、大臣による安易な国立公園指定について立ち入って考察をしなかった⁽¹¹⁾。

後にみるように、池ノ上容氏が地域制国立公園の導入に際して「明治憲法の強権をもってすれば、造営物管理と同等の公園管理が可能であるという期待があったものと思われる」と指摘しているように⁽¹²⁾、当時の政府は、明治憲法の強権的政治状況下にあって、大臣による国立公園の命令的な指定でスムーズに進むと考えていたのである。

以上のように、わが国の地域制国立公園は、国立公園の指定がいささか安易なシステムで行われており、国立公園の指定に際して、土地の利用規制と

自然保護の規定が著しく弱く、当事者相互の協議のルールも明確になっていないという不十分極まりないという特質をもっているということである。これは、わが国の地域制国立公園の一つの特質をなしているのである。

これは、「特別地域」や開発規制の場合についても言えることである。

次に地域制国立公園の自然保護規定にとって重要な意味をもつ「特別地域」の指定についてみることにしよう。

国立公園法第8条は、主務大臣が「国立公園ノ風致維持ノ為国立公園計画ニ基キ」「特別地域」を指定すると規定している。国立公園計画は、「国立公園委員会ノ意見ヲ聴」いて策定されるので、「特別地域」の指定も「国立公園委員会ノ意見ヲ聴」いて、大臣が指定する仕組みとなっている。

第8条は、国立公園内の開発行為についても、国立公園法はやや複雑な規定を行なっているが、単純化して言えば、国立公園の「特別地域」において、何らかの開発「行為」（これは5項目ほど指摘されている）は、「主務大臣ノ許可ヲ受クベシ」と規定されており、「国立公園計画」に基づくものでなければならないから、結局は、開発行為は、「国立公園委員会」の許可をえなければならないというシステムになっている。

国立公園当局が何らかの事業を委託事業者に委託する場合も、国立公園法第2条で「国立公園計画ニ基キ執行スベキ事業」「道路、広場、苑池、運動場、野営場、宿舎」など「命令ヲ以テ指定」することができるとなっているが、これらの「国立公園事業」も、「国立公園計画」に基づいて決められるので、結局は、すべて「国立公園委員会」の許可をえなければならないというシステムになっている。

以上のように、わが国の地域制国立公園の国立公園指定、保護地域の設定、開発の許認可は、「国立公園委員会」を中心に行われるシステムになっている。そのため、「国立公園委員会」は、地域制公園にとって重要な役割を担っていることがわかる。

この「国立公園委員会」は、国立公園法第12条に規定されており、国立公園施行令により内務大臣が任命する委員からなっている⁽¹³⁾。だから「国

立公園委員会」は、基本的に当該時期の政府・大臣の意向をワンサイドに反映できるシステムになっており、時々の政府の国立公園政策の旗色（自然保護をどの程度重視するか）によって色付けされるのである。

国立公園設立期の国立公園委員会の委員には、国立公園に関係する諸官庁、農林省、商工省、運輸省観光局などの高官および現場官僚が任命され⁽¹⁴⁾、更に国立公園制定運動の状況を反映して、一つは、これまで内務省衛生局保健課内の国立公園行政担当者を軸とした国立公園制定運動に関係してきた国立公園協会系の学者文化人、もう一つは内務省官房地理課を中心とした自然保護に熱心で国立公園にも理解のあった天然記念物保護協会系の学者文化人が任命された⁽¹⁵⁾。

従って当時の「国立公園委員会」は、全体として自然保護に理解のある委員がある程度存在し、それなりに自然保護のために役割を果たしていたと言える。

国立公園の指定が、「国立公園委員会」の審議をへて大臣により決定されたプロセスについては、すでに拙著においてかなり詳しく論じてある⁽¹⁶⁾ので繰り返さないが、しかしその分析に際して、私は、この問題が地域制公園の重要な論点であるとの認識を欠き、そのことを十分に意識的に分析していなかった。ここでは、「国立公園委員会」の審議について、改めて地域制公園の問題性を意識しながら、簡単に分析しておきたい。

国立公園委員会は、国立公園調査会が提起した16国立公園候補地を最終的に選定するために「国立公園ノ選定ニ関スル特別委員会」を組織し、1931年から35年まで、審議し、最終的に12国立公園を選定した。

この「国立公園ノ選定ニ関スル特別委員会」の議事録が残されており、それを通読すると、わが国の地域制国立公園の特質とも言うべき論点が浮かび上がって興味深い。

その論点とは、わが国の国立公園法では、一般的に言って、国立公園の目的に自然保護と国民的利用の二つが並列されているだけであるから、国立公園委員会は、国立公園の産業的利用に対して、自然保護のための明確

な規制を欠いていたため、政府の伝統的な産業的利用の優遇策を取りながらも、個々に問題が提起されれば、一貫して利用と自然保護の二つの目的間の利害対立を「調和」させ「両立」させるという姿勢を取らざるをえなかったということである。

国立公園委員会の議事録から、委員会で「調和」と「両立」についての発言を幾つか拾ってみたい。

例えば、1932年3月10日の第5回特別委員会で、史蹟名勝天然記念物保存協会会員であったが開発にも熱心だった正木直彦委員は⁽¹⁷⁾、「国立公園と経済事業との衝突は至る処で生じ得る問題です、これはどうしても共存共栄を主眼として適当に折合ふことにせねばならないと思います。」「両方その立場を厳格に固守すれば纏まる筈がないのですから、例えば水力電気に對しては交通路の義務を負わせ堰堤式を禁止するとか、林業に對してはその施業を天然更新による択伐に限定するとか云う様な大体の方針を決めなければならないと思います」⁽¹⁸⁾と述べている。

要するに国立公園委員会では、国立公園内の開発行為は、自然保護と対立するが、基本的に「共存共栄」の観点から「適当に折合」うということが確認されているということである。

特に国立公園候補地の6割強を占める有力な地権者であった農林省山林局は、国立公園委員会において国立公園の指定に関して、自らの立場を強調した。

例えば、1932年3月10日の第5回特別委員会において、日本アルプス国立公園（後の中部山岳国立公園）候補地について、国立公園制定運動の重鎮田村剛委員は、地元の国立公園指定地域の「拡張希望」があるとともに、「宮内庁、農林省の縮小意見」があるとし、「昨日の幹事会で農林省山林局からの御意見」として「山麓一帯の森林は施業林として林業上重要であり風致的には余り重要でないから原則的として除外したいとのことでした」との意見、帝室林野局からも「同一趣旨の御意見」があったと発言している⁽¹⁹⁾。

また1935年12月20日の第2回特別委員会において、村上龍太郎委員代理の内務省保健課長三浦通彦幹事は、「農林省の意見」として、吉野林業について「第一は、国有林では充分風致を考慮しているから施業案を尊重されたい。殊に保管林、民間貸付林などは施業案に依り度い、又公有林野、官行造林地にも制限を加えない様にしてもらいたい、第二に民有林野の扱いに就ては民有林野を特別地域にすることは最小限度にされたい、特別地域に指定しても猶絶対保存地域にはしない様にされたい、特別地域でも慣行による択伐作業を認めてもらいたい」と要求している⁽²⁰⁾。

これは国立公園に指定され、あるいは林業を施業する林野局が、指定を制限したり、林業施業を強く要求し、国立公園委員会は、それを認め、「共存共栄」のため「適当に折合」うということ確認し合っていることを示している。

なお国立公園の指定を巡る問題で、吉野熊野国立公園候補地に指定されそうになった吉野地域の2名の大山林地主が、林業経営に支障があるとして、吉野熊野国立公園指定に反対し、つねに林業施業を妨げない限りで国立公園指定を認めるという原則で妥協をはかった。この点については詳論してあるのでここでは言及しない⁽²¹⁾。

更に十和田国立公園候補地内の三本木地区を農林省がコメ増産のために灌漑工事を行なう計画を提起したが、国立公園委員会は、自然保護と灌漑事業反対運動を背景にして、農林省に大幅に譲歩（開田面積7000haから1400haに縮小）させて妥結した⁽²²⁾。

国立公園委員会では、水力発電計画、おもに吉野熊野国内の北山川、当時日本アルプスと呼ばれた後の中部山岳国立公園内の黒部川、日光国立公園内の尾瀬ヶ原、などについても議論されたが⁽²³⁾、例えば、1934年8月23日の第2回特別委員会では、逋信省当局と特別委員会長の水力問題についての事務局のまとめた「報告」を議論している。

その「報告」は「折衝ノ経過」を次の指摘している。

「日光国立公園区域内ニ於ケル尾瀬原ノ水電事業計画及日本アルプス国

立公園区域内ニ於ケル黒部川ノ水電事業計等ノ如ク今日其ノ開発豫測シ得ベキモノニ関シテハ委員中ヨリ電気事業上最モ重要ナルモノニ付之ガ実施ニ当リテハ極力風致ト調和セシムル方法ヲ選バシムルニ努力スベキモノノ計画ノ遂行ニハ遺憾ナカラシムルヲ必要トスル旨ノ主張アリタリ而シテ本問題ニ関シテハ特別委員会ニ於テ熱心ナル論議アリタル処衛生局長ヨリ右地点ノ水力電気事業ノ如ク産業上特ニ重要ニシテ且既得ノ権利ニ基クモノニ付テハ素ヨリ其ノ事業企図ヲ尊重シ極力兩者ヲ両立セシメ得ル様努力スベシ而シテ之ガ具体的計画ノ実施ニ際シテハ関係当局間ニ於テ十分ナル協議ヲ遂ゲタル上善処スルコトト致シタキ旨ノ言明アリタルヲ以テ各委員之ヲ諒トシ区域ニ付テ原案ヲ可ト認メタル次第ナリ」⁽²⁴⁾ 2-3 p

いささか長文であるが、「両立」論の交渉の雰囲気が端的に示されていて興味深い。

黒部川と尾瀬あるいは北山川の水力発電計画については、拙著で詳論してあるように、各計画を幾分修正して国立公園委員会によって承認された⁽²⁵⁾。

鉱山開発については、1935年の第4回特別委員会でも鉱区問題が論じられたが、大きな開発計画がなかったので問題にならなかった⁽²⁶⁾。

以上のように、国立公園法下においては、わが国の国立公園の指定、保護地域の指定、開発の許認可の制度は、国立公園委員会を通じて、自然保護を優先せず、産業開発を優先する事実上のシステム化が出来上がっていた。

ただしここで強調しておくべきは、「共存」とか「両立」とか言われている当事者の話し合いにおいて、日本の産業を支え、多くの富を産出している開発計画側とそれを所管する官庁側は、せいぜい観光業で小さな富を産出する小さな一課の隅に陣取る国立公園行政当局に対して圧倒的に優位に立っており、拙著で詳論してあるように、「共存共栄」とか「両立」とか「調和」は、実は、開発者に有利に解決されたのであり、特に水力発電事業計画については基本的には全部承認され、承認されなかったものはなかつ

た。

わが国の地域制国立公園は、このように指定された国立公園内の土地利用を巡って「調整」がなされるのが特質と言われるが、その「調整」とは以上のようなものなのである。

以上のような地域制国立公園の特質は、旧国立公園法下の戦後にどのようなになったのであろうか。一般的に言えば、まったく変化していないと指摘できる。

では、国立公園法を大幅に修正して1957年に制定され、今日の国立公園法の基礎を築いた「自然公園法」においては、どうだったのであろうか。

ここでも、基本的な関係は以前と本質的に変わらないが、あえて言えば、「自然公園法」においても、これまで旧国立公園法においては直接規定されていなかった大臣と土地所有者、開発業者との「調整」（かつて「調和」といわれた）関係について第3条において明確に規定していることである。

「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⁽²⁷⁾。

この第3条の規定は、これまで法的には、明確に表現されなかった、「関係者の所有権、鉱業権、その他の財産権」を「尊重」することと「自然公園の保護及び利用」と他産業の公益との調整を図れと明記したものである。

当時の『自然公園法』を解説した国立公園行政官僚甲賀春一は、この「規定は新たに設けられたが、従来も国立公園法の運用に当たっては、財産権を尊重し、公園の保護及び他産業の公益との調整を図ってきたので、従来と同様の方針を明文にしたものである。」とさりげなく解説している⁽²⁸⁾。

すでに指摘したように、膨大な富を生産する産業を所管する国有地の地権者である林野庁、水力発電開発業者、鉱山経営を企図する鉱業権所有者、その背後に控える強力な権力をもつ通産省、道路開発を企図する運輸省、農林省と国立公園によって大きな経済利益を生産するわけではない

厚生省・国立公園行政当局との力関係は、はっきりしており、一部の開発計画以外は、ほぼ全面的に国立公園行政当局が、「調整」協議で、開発計画を「公益」とみなす主張に敗北するか大幅な妥協を強いられてきた。「公益」とは、自然保護や環境保全ではなく、政府が認める開発活動が生み出す利益を意味していたのである。

1957年の自然公園法制定以降、わが国の高度成長期に、国立公園にける産業開発、水力発電計画、大量の有料観光道路建設計画、国立公園内のレクリエーション・観光施設建設計画が提起され、自然公園法第3条にしたがって「公益」が尊重され「調整」がなされて、ことごとく承認されてきた。

私は、拙著『高度成長期日本の国立公園』において、そのような開発計画について詳細に示してきたので、ここでは改めて論じない⁽²⁹⁾。

もちろん高度成長期に入ってからは、自然保護運動が盛り上がり、幾つかの開発計画、日光国立公園内の日光道路拡張計画、尾瀬縦貫道路建設計画、大雪山縦貫観光道路建設計画、富士山登山鉄道建設計画、中部山岳国立公園内の上高地の電源開発計画、上信越高原国立公園内の苗場山スキー場拡大計画、妙高高原有料観光道路建設計画、磐梯朝日国立公園内の月山スキー場拡大計画などは、激しい反対運動にあって、やや例外的に中止されたり廃止されたりした⁽³⁰⁾。

以上のように、1957年に自然公園法は、地域制国立公園の肝である地権者、開発計画者と国立公園当局との「調整」・協議のあり方、特に開発を厳しく禁止したり抑制したりする規定が新たに加えられることはなかった。ただし1990年代に入って、自然公園法に自然保護規定が幾分強化されるに及んで、後に言及するが開発規制が幾分強化されていくことになる。

以上のような開発規制の弱い日本の地域制国立公園の特質をどのように評価すべきなのだろうか。これは、次の項の課題である。

注

- (1) 「国立公園法」については、国立公園協会編『日本の国立公園』、1951年、国立公園協会、237頁以下。
- (2) 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、522頁以下。
- (3) 前掲『国立公園成立史の研究』第1部第5章「国立公園法の制定と法の問題点」を参照。
- (4) 国立公園協会・日本自然保護協会編『日本の自然公園』、1989年、講談社、428頁。
- (5) 拙稿「イギリスにおける国立公園思想の形成(3)」、『経済志林』第73巻第1・2号、2005年、7月、110頁。
- (6) イギリスのような国立公園法の上にある土地利用法については、後の項での池ノ上容「地域制と公園管理主として産業との調整について(1)」、『国立公園』No.475、1981年7月、37頁。
- (7) 前掲『自然保護行政のあゆみ』、523頁。
- (8) 政府による「国立公園法」の国立公園の目的理解の重点が、国立公園の利用・観光重視であることは、拙著で一貫して証明してきたことである。例えば、拙著『高度成長期日本の国立公園』第1章(3)「自然公園法の抱える重大な問題点」を参照された。

「国立公園法」の起草者である伊藤武彦は「国立公園は国民の保健休養教化を主眼とするのである」と解説しているように(伊藤武彦「国立公園法解説」、『国立公園』第3巻第7号、1931年7月、12頁)、爾来政府関係者の主流は、安倍政権も含めてそう考えている。
- (9) 拙稿「アメリカ国立公園の理念と政策についての歴史的考察(1)」、『経済志林』第69巻第2号、2001年、7月、109頁。
- (10) 江川雅祥稿「イギリスの戦後レジャー政策—ナショナル・パーク法を中心に—」、村串・安江孝司編『レジャーと現代社会』、1999年、法政大学出版局、95頁以下。
- (11) 前掲『自然保護と戦後日本の国立公園』、370頁。
- (12) 池ノ上容「地域制国立公園制度の検証」、『国立公園』No.544、1996年6月、4頁。
- (13) 前掲国立公園協会編『日本の国立公園』、242頁。
- (14) 前掲『国立公園成立史の研究』、102頁。国立公園特別委員会の委員には、国立公園協会と国立公園調査会で活動した学者文化人が参加している。
- (15) そうした委員名は、『国立公園ノ選定ニ関スル特別委員会記事大要』という文書に明記されている。この文書は、国立公文書館所蔵の『国立公園審

議会一般（昭和6年10年）の資料中にある。以下、特別委員会『記事大要』と略す。

- (16) 前掲『国立公園成立史の研究』、第4章、第5章。
- (17) 同上、25頁、329頁。
- (18) 1932年3月10日第5回特別委員会『記事大要』7-8頁。
- (19) 同上、2頁。
- (20) 1935年12月20日第2回特別委員会『記事大要』、39-40頁
- (21) 前掲『国立公園成立史の研究』、第Ⅱ部第6章、352頁以下参照。
- (22) 同上、第6章、335頁以下参照。
- (23) 同上、第Ⅱ部、尾瀬は第3章、黒部は第5章、北山川は拙著『自然保護と戦後日本の国立公園』、第10章、306-7頁。
- (24) 1934年8月23日第2回特別委員会『記事大要』、2-3頁。
- (25) 前掲『国立公園成立史の研究』、第Ⅰ部第5章を参照。
- (26) 1932年3月3日第4回特別委員会『記事大要』4頁、6頁。
- (27) 甲賀春一「自然公園法制定の経緯」、『国立公園』No.95、1957年5月、7頁。
- (28) 同上、7頁。
- (29) 前掲『高度成長期日本の国立公園』、高度成長期の政府の観光政策については、第Ⅰ部第1章の2、「国立公園の観光化と国立公園のためのインフラ整備」については、第4章1、各地の国立公園における産業開発計画に反対する自然保護運動については、第Ⅱ部で詳細に論じてある。
- (30) 同上、第Ⅱ部の該当の章節を参照されたい。

(3) 地域制国立公園の理解と評価についての私見

まずは私自身の地域制国立公園についての理解とその評価を振り返っておきたい。

私のこれまでの地域制国立公園についての理解は、混乱があり適正ではなかつと告白しなければならない。その混乱とは、地域制国立公園一般とわが国の特殊な地域制国立公園との混同である。

拙著『国立公園成立史の研究』において、国立公園の制定を論じた第5章で、わが国の国立公園の特徴を評して、『自然保護行政のあゆみ』が、

「日本の国立公園が『地域制』をとった事実を指摘するだけでなく、この『地域制』が日本の国立公園の弱点を生む根拠となっていると指摘しておかなければならない。」と述べた⁽¹⁾。

この指摘は、明らかに混乱しており、不正確であった。正しくは、日本の地域制国立公園の弱点を生む根拠は、あくまで政府と国立公園行政当局が作った自然保護規制と開発規制の弱い国立公園法であり、それに基づく政府の国立公園政策であって、地域制公園という一般的な属性そのものではない。

すでに指摘したように、抽象的な『地域制』公園そのものは多分に中立的であって、ア priori に弱点をもっているとは明確に言えない。

私は、先の文章に続いて、「『地域制』の規定は、国立公園の土地私有を認め、そこでの営業や収益活動がある程度認め、産業的利用、水力発電、農林業、観光地およびレジャー的利用開発に大きく道を開く可能性を与えた」と指摘した⁽²⁾。この指摘も正確ではなかった。

国立公園内の「産業的利用、水力発電、農林業、観光地およびレジャー的利用開発に大きく道を開く可能性を与えた」のは、国立公園法そのものであり、政府と国立公園行政当局の政策であって、『地域制』の規定ではない。

次の指摘も正確ではなかった。

「この『地域制』は、観光が未発達な時期には、それほど大きな問題にならなかった」が、戦後「国立公園内観光化の圧力、観光需要が生まれてくると、それを十分に規制できない。」と述べた⁽³⁾。

ここでも、戦後国立公園内観光開発が進展したのは、正確には、「この『地域制』ゆえにではなく、わが国の地域制国立公園を管理していた行政当局が、安易に国立公園内観光開発計画を認めてきたからである。

同様な指摘は、他に2回行なっているが、その文章のすぐ後に、「しかし私は、同じ地域制国立公園制度をとったイギリスの場合を想起すれば、日本の国立公園法の内包している利用規制の弱さ、それを執行する行政、そ

れをバックアップする学者、国民の自然保護意識の弱さの問題だと考えている。」⁽⁴⁾と指摘している。

この指摘は、域制国立公園制度をとったイギリスの場合を想起すれば、日本の国立公園の弱さは、域制国立公園制度そのものにあるのではなく、日本の国立公園法、国立公園行政の自然保護規定の弱さにあると言っているのである。先の意見とこの意見とは明らかに矛盾していたのである。

別のところでも、「日本の国立公園の弱さを地域制の性格にもとめる論議が少なくないが」、自然保護規制の強いイギリスの地域制国立公園制度をみると、「日本の弱点は、強力な中央管理機構をもたない安上がりの脆弱な体質にあった」と指摘し、日本の弱点を「地域制の性格」にもとめる見解をはっきりと否定している⁽⁵⁾。

この指摘もあまり明快な表現と言えないが、正確に言えば、イギリスの地域制国立公園制度をみれば、地域制国立公園でも強力な自然保護政策を行なうるので、日本の国立公園の弱さは、決して日本の国立公園が地域制をとっているからではない、ということになる。

こうした私の誤った地域制の理解は、今にしては大変恥ずかしいことであるが、事実だったのであり、ここであえて自己批判しておきたい。

私は、拙著『自然保護と戦後日本の国立公園』において「戦後日本の国立公園制度についての総括」を簡単に行ない、既に紹介したように日本の国立公園の「構造的特徴」として8点を挙げた⁽⁶⁾。私は、その際、わが国の国立公園を意識的に域制国立公園として捉えていなかったため、地域制を捨象して国立公園の特徴づけを行なってしまった。本来であれば、わが国の地域制国立公園の「構造的特徴」を検出すべきであった。

それでここでは、これまで行なってきた日本の国立公園の「構造的特徴」を、先に指摘したようにわが国の地域制国立公園の「構造的特質」として、改めて言い換えてみたい。それは、しかしわが国の「国立公園の構造的特質」という文言を、わが国の地域制国立公園の構造的特質」と言い換えただけである。

土屋教授は、私が「地域制国立公園」について全く触れていないと批判したが、私は、「地域制国立公園」という文言を使用しなかったが、実態的に「地域制国立公園」の「構造的特質」を指摘していたことがわかるであろう。

私は、改めて戦前戦後のわが国の地域制国立公園の「構造的特徴」を次のように把握したい。

第1に、「わが国の地域制国立公園は、国有化の費用をかけずに地域指定して成立させることによって、財政的に安上がりの国立公園制度として形成された。」

第2に、「わが国の地域制国立公園は、当然十分な経費を充当しない脆弱な国立公園管理機構しかつくれなかった。その結果、地方にある国立公園は、指定されただけで特別な管理機構を欠き、放置された。」

第3に、「わが国の地域制国立公園は、アメリカ型の营造公園制ではなく、6割近い国有林をふくんでいた、日本の特色のある地域制国立公園制度を形成した。」

第4に、「わが国の地域制国立公園は、国立公園の目的を自然保護と国民的な利用の2重に規定しつつ、必ずしも明確に自然保護を重視しない曖昧な法体系、とくに産業開発にたいする規制力の弱い法体系を制定した。」

第5に、「わが国の地域制国立公園は、国立公園法制定を急ぐあまり、国民的な支持をえるために観光開発を重視し、その反面、観光開発への規制を欠如する法体系となった。」

第6に、「わが国の地域制国立公園制度は、国立公園制定運動における進歩的官僚が大きな役割を果たしたため、官僚制度の強い制度として形成され、それゆえ、その対極に大衆の社会的な自然保護組織、自然保護運動の裏づけを欠いて形成された。」

第7に、「そうした経緯から、わが国の地域制国立公園制度は、国民的なコンセンサスを十分に獲得できないまま早産的のが誕生した。」

第8に、「とは言えこの国立公園指定運動において、わが国の地域制国立

公園制度は、ある程度、熱心な自然保護運動に支えられて形成された、ということでもある。」

以上のようなわが国の地域制国立公園の「構造的特質」をどのように評価すべきであろうか。

私は、残念ながらわが国の地域制国立公園は、著しく「弱い国立公園」と評価しなければならない。

第1に、わが国の地域制国立公園制度は、財政的に安上りの国立公園制度であり、当然十分な経費を充当しない脆弱な国立公園管理機構しかもっていなかった、と。

第2に、わが国の地域制国立公園制度は、国立公園の目的を自然保護と国民的な利用の2重に規定しつつも、自然保護の規定が弱く、国民的な支持をえるために観光開発や産業開発を重視し、自然保護を重視しない制度である、と。

第3に、わが国の地域制国立公園制度は、進歩的な官僚が大きな役割を果たしたとはいえ、大衆的な自然保護組織の十分な支えが欠如していた、と。

この3点の傾向は、その後、今日に至るまで本質的に変わっていない。

もちろんこの弱点の程度は、今日に至るまで徐々に改善されてきている。ここでは論じる余裕がないが、これまでの拙著で、それらの「改善」については指摘してきたつもりである。

私の地域制国立公園の「構造的特質」は、わが国の地域制国立公園のメリットについてほとんど目が向いていなかったと告白しなければならない。

ここであえて私の立論からみて、弱点の反対概念たるわが国の地域制国立公園の有効性、有利さについて考えてみたい。

第1に、わが国の国立公園弱点の第3の特徴として挙げた大衆的な自然保護組織は、日本自然保護協会の設立や各種の自然保護運動組織の設立によって、むしろメリットと評価できるようになってきたと指摘できる。

第2に、同じことであるが、戦前には、国立公園内の産業開発計画に反

対する自然保護運動は、かなり大衆的な側面を欠いていたが、戦後から高成長期に入ってからは、大衆的な運動の側面を強めてきたと指摘できる。この運動は、国立公園法に対して自然保護を重視する規定や産業開発に対する法的な規制を付け加えるまでに至っていないとは言え、国立公園行政当局の自然保護政策に大きな影響を与える局面を生み出してきたと言える。これは、必ずしも地域制国立公園固有の問題ではないが、わが国の地域制国立公園に結び付いた重要な問題である。

注

- (1) 拙著『国立公園成立史の研究』, 128頁。
- (2) 同上, 128頁。
- (3) 同上, 129頁。
- (4) 同上, 300頁。
- (5) 拙著『自然保護と戦後日本の国立公園』, 53頁。
- (6) 同上, 370頁。

(4) わが国の地域制国立公園論議を振り返る

戦後以来、先に引用した池ノ上容氏の指摘のように日本の地域制国立公園は、あまり意識的に論じられてこなかったとは言え、わずかであるが論じられていた。ここでは、戦後から1990年代までの主な論議をみておこう。

敗戦直後、日本の国立公園の地域制を意識的に問題化したのは、GHQによる国立公園改革要請とそれを巡る日本側の対応であった。

GHQは、拙著で明らかにしたように、日本の国立公園をアメリカ型に改編することを望んでいた⁽¹⁾。GHQの要請で来日したC・A・リッチーが作成された⁽²⁾。「リッチー覚書」(1949年2月提出)は、種々の改革論を提起した。

「リッチー覚書」の中の革命的とも言える改革案は、私有地、国有林地を基礎とする地域制国立公園を改め、国立公園行政当局に土地管理を移譲し、小さな国立公園行政機関を統一的な中央機関に改変し、国立公園に対する

予算を大幅に増大せよ、という提言であった⁽³⁾。

G H Qの提言に対して国立公園行政を所管する厚生省は、当初受け入れの姿勢を示した。1947年、社会党の片山哲内閣によって任命された一松定吉厚生大臣は、国立公園行政に門外漢であった三木行治を公衆衛生局長にすえて、片山内閣辞職後も留任させ、また芦田均内閣時の竹田義一厚生大臣も、G H Qの意向にそった改革を行なおうとした⁽⁴⁾。

しかし大蔵省を中心とする政府首脳は、G H Qの方針になびいた厚生省と国立公園行政当局による国立公園管理要員の増員要求（十数名から117名への増員）と国立公園予算増額要求（数万円から476万円への増額）を拒否した⁽⁵⁾。

このように分かれた意見に対して国立公園設立の父とも呼ばれた田村剛は、大蔵省を中心とする政府の方針を支持する発言を行なった。

田村剛は、1949年出版の『国立公園講話』の中で、膨大な予算を計上し国立公園を一元的に管理するアメリカ型営造物国立公園を「理想」としつつも、日本の財政や政治の現実を鑑み、各地の国立公園管理を地方官庁に多く依存していて、巨額な予算を要しない安上がりの現行の地域制国立公園制度のほうが「有効」であり「利便が多い」と考え、G H Qの意向を支持しなかった⁽⁶⁾。

占領下にG H Qの絶対的な占領政策に従わないことは、許されなかった。しかし日本の地域制国立公園管理機構は、戦中に事実上解体されていたので、G H Qが占領政策として破壊しようとしていた天皇制軍国主義の政治・経済機構とは全く関係がなくなっていた。G H Qは、民主化政策を実行するために、あえて日本政府の方針やG H Qとコンタクトを取っていた田村剛の意向に反対して、アメリカ型国立公園を強制する必要がなかったのである⁽⁷⁾。

その後、日本の地域制国立公園は、定着していくことになり、暫くの間、ほとんど意識的に論議されることがなかった。

私の国立公園研究の手引きとなった1969年刊の俵浩三『北海道の自然保

護』は、第7章「産業・観光開発優先から自然保護優先へ」で、「地域制公園」と題して次のように論じている⁽⁸⁾。

日本の国立公園は、地域制公園であり、国立公園に指定され土地が、「自然公園目的のためにも使われ、また同時に他の産業目的にも使われるので」、「自然公園と産業開発との調整は、宿命的な課題である」と。

そして俵氏は、北海道における国立公園と雌阿寒岳などの鉱業、層雲峡水力発電所、林業と「調整」を問題にし、自然保護運動を示しながらも、その「調整」が開発者有利に解決する傾向を指摘した。

俵氏は、必ずしもここで地域制公園の問題に立ち入った論議を行なっているわけではないが、私は、わが国の地域制国立公園は産業と自然保護の公園目的の「調整」を伴うことを強調し、同時に自然保護運動との関係を論じている俵氏の姿勢を評価したい。

1981年刊行の田中正大『日本の自然公園』は、第5章「国立公園の成立」の「国立公園の地域制」の一節で、わが国の地域制国立公園について論じている⁽⁹⁾。

田中正大氏は、わが国の国立公園は、アメリカの営造物公園と違って「地域性」公園であると特徴づけて、わが国の地域制国立公園について次のように指摘した。

1、わが国の地域制国立公園は、「特に保護の面で所有主との間に問題があって十分な保護がなし難い」と言い、それに比して「アメリカの国立公園の管理、経営は容易だが、わが国の国立公園の管理はたいへんむづかしく、高度な技術と民度がすぐれていることが要請される」と指摘して、あたかも地域制国立公園であるがゆえに自然保護が不十分であるかのように言っている。

この指摘は、すでに問題にしたように、明らかにわが国の地域制国立公園の弱点と地域制国立公園一般の弱点とを混同して、わが国の地域制国立公園が自然保護の不十分なのは、地域制国立公園であるとの印象を与えている。

2、「地域性の国立公園は実にわが国の創作なのであって、当時としては手本とする国はどこにもなかった。」と指摘する。この指摘は、異論もなろうが特に問題にすることもないであろう。

3、国立公園制定時に「私有地の制限はさして問題にならなかった」という意見があるが、「地域性の国立公園について、なにもその自覚がなかった」ということが問題点だと指摘する。

そこで田中氏は、世界に先駆けて「地域性の国立公園」を創った「三つの原因」を挙げている。

第1の原因。「日本は歴史が古い」ということ。

古い歴史の中で、わが国は、国土が狭いこともあって、国立公園の対象になる「名勝地」や「風景地」が、手厚く保護されてきただけでなく、「産業と生業とは共存していた」。田中氏は、だから国立公園に指定されても違和感がなかったということらしい。

第2の原因。「地形がけわしく、奥地は未開発」ということ。

わが国は山地が多くて、国土の「70パーセントが森林」であり、山は「険しいもの、高いものがある、奥地が深く、交通が未発達であった」とい事情があって、山林地主だけでなく山林業にとって、「国立公園になると道路が発達すると歓迎」され、「利用困難と思われた森林が、国立公園による開発で経済的価値をもつようになることを期待した」ことが、地域が国立公園に指定するのを歓迎したということらしい。

第3の原因。「非民主的」ということ。

要するに、国立公園に指定されても、「封建的な伝統」があり、「非民主的な社会」にあって国民の中に「お上がやることは、反対できないという長い間の通念が支配していた」ことが、地域が国立公園に指定されても反対せず受け入れたということである。

「地域性の国立公園」を創った「三つの原因」は、わが国の地域制国立公園の成立要因を的確に特徴づけたものとして興味深い。

以上、この段階ではまだ地域制公園の議論はあまり意識的ではなかった。

わが国の国立公園の地域制に関するやや意識的な議論が行なわれるようになるのは、日本の国立公園が設立40周年（1981年）、50周年（1991年）、60周年（2001年）を迎え、これまでの国立公園のあり方を反省するようになった1980年代、90年代からである。

1981年10月の『国立公園』誌は、「自然公園50周年記念特集号」を組んだが、特に地域制公園について論じたものはなかった。その前号に掲載された亀山章「国立公園、その50周年における評価 管理員制度を振りかえる」は、小文ながらわが国の地域制公園の特質を正面から取り上げた数少ない論考の一つであった⁽¹⁰⁾。

当時信州大学助教授であり、地域の国立公園に親しんでいた亀山章氏は、日本の国立公園は、アメリカの営造物制国立公園と違って「いわゆる地域制を取って」おり、「公園管理についても」両者は、「似て非なる面が大きいのであり」、「世界の一般的な国立公園とは異なる特殊日本的国立公園」であり、「このような評価は、……ややもすると悲観的公園になりかねない」と指摘し、地域制を日本の国立公園の特質と捉え、地域制国立公園の「管理」のあり方、地域による国立公園管理に注目し、そこに地域制国立公園の「悲観的」でない「有効性」を見出そうとしている⁽¹¹⁾。

亀山氏の主張の論点は、第1に「わが国の国立公園は地域制の公園であるために、管理の果たす役割はきわめて大きく、その成否が公園の現実の姿に大きく反映することは言うまでもない。」との指摘であり、地域制公園の管理の重要さの強調である。

亀山氏は、「わが国の国立公園において、管理が重要であるのは」二つの理由があると指摘する。

第1の理由は、「国立公園の景観の特性によるところが大きい。」という。

その「景観の特性」とは、「わが国の国立公園の植生自然度」が、「自然地域」あり「半自然」ありで、個々の国立公園では、自然植生地域が50%以上の公園が12ヶ所、半自然植生地域が50%以上の公園が14ヶ所あるなど、そうした「景観の特性」が「公園の管理」を「難しい」ものにしてい

るというのである。

また「半自然植生の地域では、農林業や観光業などの産業活動が行われており、公園管理にインパクトを与えている。自然植生の地域においても森林の伐採や道路の建設が問題になることは多々ある。」と指摘し、公園管理の複雑さを強調している。

わが国の地域制国立公園の管理の重要さは、管理の対象である「景観の特性」の複雑さと管理の「難し」さにあるという。

確かにアメリカのやや単純な原生的風景の管理と比べるとうなずける指摘である。

国立公園管理の重要さの第2の理由は、「国立公園に関係する地域住民の問題である」と指摘する。

亀山氏は、瀬田信哉氏の試算である「国立公園とかかわりを持つ市町村の人口は、三百万人であり、一公園について十万人程度」あるとのデータを示し、日本の国立公園は、国立公園にかなりの住民が居住している地域を指定しているということを示した。

そして「地域住民にとって、公園の管理は生活のすべてにかかわるものであり、重大な関心事である。」と指摘する。

以上のように述べて、亀山氏は、わが国の「国立公園が地域制であることは風景地の特性に適したものであり」「風景地の自然に適した制度であると言えよう」と指摘する。

確かに、亀山氏の指摘するように、わが国の地域制国立公園は、本当にわが国の「風景地の特性に」「風景地の自然に」「適した制度」と言えるのであろうが、後に俵浩三氏の指摘するように、日本の国立公園を营造物型公園に近づける可能性も一部に存在するとすれば、营造物型国立公園と地域制のハイブリットな公園も部分的にはありうると考えられる。

次に亀山氏は、「国立公園の管理を誰が行なうべきか」と問うて、国立公園の管理主体は、国立公園の中央機関ではなく、地域機関であり地域住民であると答えている。

亀山氏は、国際自然保護連合の国立公園の定義で「国立公園は国の中央政府機関がその地域全体を保護管理する施策を強くこうじていることが重視な与件とされている」との規定に反発して、わが国のような地域制「国立公園の実態から考えるならば、国立公園といえどもそこに生活している住民が地域の主体であり」「現実の国立公園においては、管理に際して都道府県が果たす役割が大きく、市町村や地域住民の協力もさらに需要である。」と指摘する。

明らかに亀山氏は、地域制国立公園の管理のために、中央政府機関が「地域全体を保護管理」することの重要性を軽視しているように思われる。

亀山氏は、「国立公園の管理は、それぞれの公園での景観の特性に応じてなされるべきものであり、現場に根を下ろしてなされるべきものである。そのためには、現地での管理業務は不可欠である。」と説明する。

しかし私は、国立公園の管理にとって、「現地での管理業務は不可欠」であり、「景観の特性」に応じて行われるべきであることを認めるが、そのことをもって、国立公園の管理にとって、地域住民や都道府県が「主体」であるというのは、言い過ぎではないかと思う。この点はもう一度問題になる。

以上のような亀山氏の地域制国立公園論は、わが国の地域制国立公園を悲観的にみないで、高く評価しようとするあまり、中央の管理を重視せず、あまりに地域管理を重視し過ぎているように思われる。

ただここで指摘しておきたいことは、一般論であるが、中央が大事か地方が大事かという単純な一元論は妥当な考えではないということである。余談であるが、私は、かつてマルクス主義を信奉していた時代に唯物論か観念論かという二者択一的な単純な一元論に悩まされてきたが、今の私は、唯物論か観念論ではなく、唯物論も観念論も大事であるという二元論を統一した認識論にたっており、そうしなければ社会の認識などできないと考えている。

だから亀山氏が、わが国の国立公園は地域制であるがゆえに、現地の国立公園管理を特別に重要であるという主張は、一面的ではないか。地域制

の形態にしる営造物型の国立公園にしる、国立公園の中央管理と個々の国立公園の現地管理は、共に重要であって、しかも国立公園の中央管理の質と国立公園の現地管理の質とは相当異なっており、どちらがより重要であるかと単純化して問題を立てることは不要であると言わなければならない。

ただ問題なのは、わが国の地域制国立公園においては、国立公園の管理が中央機関だけに偏っていたことであり、逆に地域の個々の国立公園管理があまりに蔑ろにされてきたということなのである。亀山氏は、そうした事態を想定して、国立公園の現地管理を強調したのではないかと推察される。

次いで亀山氏は、わが国の地域制国立公園における「管理員制度のあゆみ」を振り返って、私が強調してきた現地管理の脆弱さを認めている。従ってこの点については改めて述べるまでもない。

最後に亀山氏は、わが国の地域制国立公園の「管理員制度の評価と課題」について論じている。

亀山氏は、幾つかの点でわが国の管理員制度を高く評価する。

第1に、亀山氏は、「国立公園の管理主体は」、「管理の実態」からみて、国ではなく「景観を維持してきた」「地域の住民や関係者」であり、「国が公園を直接に管理しているよりも、地域に管理員という名の調整者を送り込んで間接的に管理している」とらえられる」と指摘する。

亀山氏の主張は、そうした管理員制度を高く評価しようというのである。しかし亀山氏が高く評価するわが国の現地管理員制度は、亀山氏自身が認めているように「自然公園法に明文化されたものではなく、知る人ぞ知る制度」であり、制度的にも不安定な、人員も予算も少ない貧弱な存在なのである。

亀山氏は、貧弱なわが国の国立公園の現地管理制度を認めておいて、今度は、実態的にみて現地の管理員が国立公園管理の主体であるから、「高く評価したい」というのは、明らかに矛盾し、混乱していると言わざるをえない。

ある制度が評価されるのは、その制度がすぐれていて、有効に機能しているかにかかっている。

第2に、亀山氏は、「地域制の公園」と「地域制公園を管理するのに不可欠な現地管理員の制度」を高く評価したいと、同じ論点を繰り返す。

亀山氏は、どのように「地域制の公園」を高く評価するのであるか。

評価の根拠として亀山氏は、「わが国の自然風景地の特質」は、営造物型公園にするのは「国土利用の面から必ずしも好ましいことではない」のであり、「地域制の公園」は、「多くの目的をもった土地利用が相互に調整されて風景が維持されるならば、国土の利用として最も好ましい」と指摘し、「地域制の公園」が「好ましい」制度であるとし高く評価するのである。

私は、わが国の自然風景地が優れているのは、地域制公園に指定されて公園として維持されているからであることを認めるが、わが国の自然風景地はもともと優れているのであり、地域制公園に指定によって生まれたという性質のものではないと言っておきたい。

わが国の地域制国立公園は、自然風景地について言えば、イギリスなどと比べて圧倒的に優れているが、公園管理、特に現地の公園管理について言えば圧倒的に貧しい。

亀山氏の言い方からすると、そうした事実が何も表現されていない。

しかも「好ましい」はずのわが国の「地域制の公園」は、亀山氏が認めているように、産業との「調整」がうまくいかずに「国立公園の景観が破壊されたり改変されてきた」のであるから、なおさらアプリアリに好ましい制度とは言えなくなる。

次いで亀山氏は、わが国の「地域制公園を管理するのに不可欠な現地管理員制度」を高く評価するのである。では何の根拠をもって高く評価するのであろうか。

地域制国立公園の管理に現地管理員制度が不可欠であるから、現地管理員制度を高く評価するというのであれば、同義反復で何の説明にもならない。

亀山氏は、「現地管理員の制度は、地域制の公園を維持するために欠くことのできない制度である」と言っておきながら、実際には「およそ制度らしからぬものであり、現地に管理員が配置されている状態だけを示すようなもの」であり、「そこから先は、すべて管理員にまかされている」「いわば制度化されていない制度」であり、つまり欠陥制度になっていると認めているのである。

そうであれば亀山氏は、わが国の現実の欠陥制度の「現地管理員制度」を高く評価しようがないではないか。だから亀山氏は、現実の「現地管理員制度」ではなく、亀山氏がそうあって欲しい「現地管理員制度」の理想像を高く評価するのである。

亀山氏は、管理員に「求められ」たり、「必要」である資質を6点指摘する。

1 「国立公園の景観の特性を十分に把握する必要」と「そのための「動植物・地形地質などの自然科学の知識」。2 「公園内の地域住民の生活や産業構造をはあくする必要」。3 「自然公園法やその他関連する知識」。4 「種々の建設行為を伴う開発行為の許認可のためには、土木、建築、造園などの建設技術的知識」。5 「利用者に自然を解説し、指導する技術」。6 「これらの知識をもとにして地域の調整者になるための社会的教養と人格と意欲」である。

亀山氏は、これらの「資質」を「ソフトウェアの技術」と呼んでいるが、この「ソフトウェアの技術」は、30年の間で蓄積されてきているが、まだ「個人のなかで行なわれているのが実情」にとどまっていると指摘する。

私は、現地の管理員がそうした「ソフトウェアの技術」を身に着けることは必要であるという意見に、何の異論も感じない。もし現地の管理員がそうした「ソフトウェアの技術」を十分に身に着け、十分に機能させているのであれば、その「管理員制度」を高く評価できる。

亀山氏は、明らかに現地の管理員が将来「ソフトウェアの技術」を十

分身に着けることに期待して、「管理員制度」を高く評価しているに過ぎない。

亀山氏は、「管理員制度」を高く評価する根拠を明確に示さないで、「管理員制度を再検討して体系的に整備すること」を提言している。

その際、わが国と同じ地域制をとるイギリスの国立公園における現地管理事務所の活動を「見習うべきことが多い」と評価しつつ亀山氏は、「管理員制度の整備には、量と質の両面からの拡充が求められる。単独の駐在や少人数の管理事務所では仕事の分業化はすすみにくい。そのために、個々の専門的事項を深く追求するのが難しいのが現状であろう。人員を増加して組織を強化するならば、結果として質の向上がはかれるであろう。」と強調している。

私が主張してきたように、確かに現地の管理員数を大幅に増員し、管理事務所に多くの予算をつければ、現地の管理員制度は、質的に向上する。そうしたことを期待したり求めることは当然正しいことである。しかしそのことをもって、国立公園の貧しい現地管理制度を高く評価することはできない。

亀山氏は、6点の「ソフトウェアの技術」をもった現地管理制度が「期待される」もの、「望まれる」もの、「行すべきもの」と述べて、いわゆる「タラレバ論」に陥っており、あまりに主観的願望に基づいて地域制を優れた制度とか有効な制度であると語りすぎている。

以上のように、亀山章氏のわが国の地域制国立公園について意見は、地域制を高く評価するという意見を別にすれば、わが国の地域制国立公園の多くの問題点を指摘し、われわれが考えるべき多くの問題を提起していると評価したい。

管見する限り亀山氏の後しばらく地域制について論じた人はいなかったが、1985年に糸賀黎「地域制自然公園制度における意思決定をめぐる環境管理計画的なアプローチについて」⁽¹²⁾ という論文が発表された。

糸賀黎氏は、まず初めに「半生期を経た日本の国立公園制度における伝

統的な地域制の再評価」について論じる。

1931年に国立公園法が制定されて、爾来わが国の自然公園制度は、1972年に制定された自然環境保全法なども加わり、これまで一般にいわれているように、「狭い国土に多くの人口を抱えて、多面的な土地利用を必要とするわが国」では、「営造物制」公園の採用は「不可能」であり、「地域制」のシステムが「必然的」であったと指摘する。「地域制」のシステムが本当に「必然的」であったかについては、若干疑問があるが、すでに本節③の「地域制」についての私見とすぐ後の俵浩三氏の「地域制」についての意見のところで触れているので、ここでは立ち入らない。

次いで糸賀氏は、「地域制システムの特色」について論じる。

その特色とは、「公用制限・行為規制と、それに対する国土開発その他の公益との調整や財産権等の尊重からなる。」と指摘する。

そして糸賀氏は、地域制の法制では、「公益との調整」や「財産権等の尊重」が問題となり、法の理念・目的と「風景地の利用」との「調整」に「困難・矛盾・衝突」が生じ、それを「如何に調整解決するかという大きな課題をいつもかかえている」と指摘する。

糸賀氏は、「大きな課題」は、「今日のように地域制開発産業開発が進行し、土地利用が面化するにつれて、この調整が困難となり、公用制限の運用を中心とする公園管理は複雑化し、自然保護の後退を招くケースが多発するようになった。」と指摘している。

更に、国立公園行政官としても学者としても現実に起きた一連の紛争に向き合ってきた糸賀氏は、その調整の「困難」「複雑化」が「両者の調整原理や上位計画が明確でない点」、「明確な原理なしに、その時点の力関係や妥協で法定の公園計画が決定に至る」ことにあると指摘し、その問題性を詳論している。

こうした指摘は、地域制公園が抱えている現実の難問を明快に示している。

糸賀氏は、そうした問題点を踏まえて「50年を経た日本の地域制自然保

護システムについて、最近それをどのように評価するか各方面で話題になっている」と指摘し、一連の評価を紹介している。

その「一つはアメリカ型の营造物制を理想とし、それに一步でも近づけようとする考え方である。」これについてはすでに論じてあるので、コメントは不要であろう。

「もう一つは、日本固有の地域制をわが国の国情にあったものとして評価し、さらに改善推進して行こうとする考え方である。」という。

しかし糸賀氏は、残念ながら、後者の考えかについて立ち入った議論を行っていないが、「国際的にみても、各国ともそれぞれの事情に応じて、この何れかのシステムあるいは両者の中間複合型を取っている」との指摘は興味深い。

次に糸賀氏は、「次の第2半世紀に向って歩み出したわが国の自然保護制度は如何にあるべきだろうか。」と問う。この問いは、糸賀氏が国立公園制度を自然保護制度とし重視する姿勢を示しているとみて私は共感を覚える。

糸賀氏は、この問いに答えて、まず「複眼的な視座が必要である」と指摘し、先に示した二つの考え方を共に自分の考え方としていると示唆している。

その上で、糸賀氏は、「国立公園の自然の核心部については、その絶対的価値に基づいて厳格な規制をおこなわなければならない」と指摘し、自然保護を重視する姿勢を強調した。

そして、1967年から一部で行われたように「地域制公園の性格上公用制限の運用によっては保護を徹することが困難な場合は、その土地を買収して、国有地化・公有地化し、専用目的に营造物化する必要がある。」と指摘する。これは重要な指摘であるが、一般的に論じられてきたことであって特に注目すべき点ではない。

更に糸賀氏は、地域制の「活性化のためには、新たな考え方と手段が導入されなければならない」として、「環境アセスメント、環境管理計画、住

民参加、情報公開等の新しい環境科学的な観点からソフトな地域システムを再評価し、再構築を図っていかねばならない。」と指摘する。

そして糸賀氏は、「地域制システムへの新たな視座」を提起する。

その視座の第1に「持続性（サステナブル）概念による開発と保護の統合」、第2に「生態的健全性（エコロジカル・サウンドネス）を評価の基礎に」、第3に「参画的アプローチの導入」、第4に「保護管理から環境管理へ」というものである。

こうした「新たな視座」は、わが国の地域制国立公園研究によって重要なものであり、1990年代のわが国の国立公園が抱える全体的な問題となるので、本稿でも第4章で論じることになるので、ここでは、言及を省きたい。

なお糸賀氏は、論考の後半において、地域制問題のケーススタディとして、南アルプス国立公園の開発計画と自然保護のための反対運動について論じている。しかし、すでに拙著でもその問題については十分に論じているので、糸賀氏の論点の紹介は割愛したい。

以上のように、糸賀氏の意見は、自然保護を重視する視点からわが国の地域制国立公園の抱える問題点を摘出して興味深いものであった。

その後、1987年1月の『国立公園』誌は、「21世紀の国立公園に期待する」という「視点特集」を組んで、学者、研究者からの投稿を掲載し、それぞれ興味深い提言を行なっているが、特に地域制に言及した論考は、俵浩三「21世紀の国立公園は地域制と営造物の2本立て」が注目された⁽¹³⁾。

元レンジャーで北海道庁の環境行政に関わって後、専修大学北海道短大教授となっていた俵浩三氏は、「日本の国立公園制度は地域制で、アメリカ合衆国のような営造物公園とちがっていることは周知の事実である」と指摘し、田村剛が、大正12、3年に欧米各国の公園等の調査研究の旅に出て、イタリアに寄った際に、「このイタリアの制度がわが国では妥当」であると回顧した一文を引用している。

そして20年ほど前に国際自然保護連合の要職にあったベルギーのアロ

ア氏が来日し、北海道の国立公園を案内した時に「田村先生が1930年代に地域制公園を作ったことは高く評価すべきだ」と語ったと紹介している。

俵氏は「いかに弱点と困難があろうとも、日本の国立公園はこの制度の中で、より効率的な自然保護と公園利用を、充実強化しなければならない」と述べ、議論を進める。

俵氏は、国際自然保護連合が1969年に提起した国立公園の定義に触れて、国際的な国立公園の定義からみると、管理要員も予算も僅少で、国立公園全体面積の内、特別保護地区が平均で13%くらいしかなく、日本の地域制国立公園を国立公園に値しない旨を指摘しつつ、しかし「そうした日本の国立公園の中でも、これからの努力次第では、国際的な評価にも耐えられる、真の意味での National Park を実現できる可能性を持つ地域もある。」と指摘している。この発言は、後に池ノ上容氏から批判を受けることになる。

そのように主張して上で俵氏は、公園面積の95.7%が国有地と公有地である知床国立公園について、管理を強化すれば「実質的な造営物公園に限りなく近づくことができる」と指摘する。

そして「北海道には大雪山国立公園、あるいは釧路湿原国立公園候補地など、これからの努力次第では、国際的にも通用する National Park を具現化できる可能性を秘めた地域がある。21世紀の日本の国立公園は、地域制公園と造営物公園の二本立て、というビジョンを持ちたい。」と指摘している。

以上のように、幾つかの地域制国立公園の中に、造営物公園の可能性を見出し、わが国の地域制国立公園を造営物公園に近づけようという俵氏の提案は、注目に値する重要な提言だと評価したい。

その後『国立公園』誌は、いろいろな特集を組んで、それぞれ興味深い意見を掲載しているが、地域制の問題を論じたものは、ほとんどなかった。

その中で1989年7月、8月に行なわれた小原豊明氏と池ノ上容氏との対談「地域制と公園管理主として産業との調整について」は、地域制国立公

園の問題を正面から論じていて興味深い。

対談の第1のテーマは、「土地利用との調整」と題する「主として産業開発とか公益との調整」の問題であった⁽¹⁴⁾。

小原氏の「我が国の制度は、地域制を選択したときから、許認可とか、開発との戦いも宿命づけられたわけです」が、設立「当時、今日のように土地利用が想定されていたのか」の問いに池ノ上氏は次のように答える。

「日本の制度は地域制指定的な特異な制度をとったために、いわば多目的な土地利用を前提とした立場にあるものですから、必然的に他の土地利用との摩擦なり競合があるわけです」と述べ、地域制国立公園の抱える問題性として当事者間の土地利用を巡る摩擦・競合の「調整」が問題になると指摘する。

この「調整」問題は、アメリカの営造物型国立公園には「ない」とし、日本の国立公園の固有な問題であり、その要点は、「他の土地利用との整合性」、「関連する法制度」の関係、「開発と自然環境保護」の関連などであると指摘する。

そこでまず池ノ上氏は、法的問題を論じている。

戦前の『『国立公園法』の時代には関係各省との覚書によって、そういったものを整理してきた」と指摘する。

そして1957年の『『自然公園法』では第三条に調整規定（「財産権の尊重及び他の公益との調整」）として規定されたと指摘する。

池ノ上氏は、『自然公園法』第三条の「調整」規定について、「これはどちらかという、法文ないし解釈からいっても受け身の形です。要するに日本の自然公園制度が全体的な国土の土地利用計画との関連があまり考えられていなかったということから、そういうことになってくるんだろうと思うんです。」と指摘する。

そして同じ地域制をとるイギリスの国立公園法は、日本のように「この調整規定は受け身ではなくて、カントリーサイドの保全のために、各省庁がカントリーサイドの自然美とアメニティーの保全を心がけなければなら

ないという、むしろ積極的にそういうものに協力させるような規定になっている。」と指摘している。

池ノ上氏は、日本の地域制国立公園は、イギリスのように国立公園の「保全のために、各省庁がカントリーサイドの自然美とアメニティーの保全を心がけなければならない」という規定を欠き、国立公園の土地利用方法の「調整規定」が「受け身な弱い立場にたたされていた」と指摘し、「調整」機能の弱点を認めている。これはわが国の地域制国立公園の弱点を認めた指摘として注目される。

次の対談のテーマは、「各種の産業開発」との具体的な調整問題についてである。

この調整は、地域制国立公園固有の問題であるが、問題点については、すでに一般的に論じてあり、また社会的に問題になった「調整」については、拙著で具体的に論じてあるので、ここで繰り返して取り上げる必要はない。

次の対談のテーマは、『国立公園』の号を変えて、「半自然的な景観」と「森林の問題」の問題であった⁽¹⁵⁾。

池ノ上氏は、日本の国立公園においては、「原生的」でなく、「二次林—農地、牧野を含めた土地利用景観」、「半自然景観」が多く、「公園管理の立場から」、それを「どのように保全していくか」が「一つの課題」であり、その「保全技術としても考えておく必要がある」と指摘する。

次に池ノ上氏は、「森林施業」について、次のように指摘する。

当初から、山林局は、国立公園の面積の80%を超える森林問題に対して「基本的な考え方としては、天然林をなるべく保全していくという思想」があり、そのために「部分的に皆伐も認める」が「森林施業制限細目」を作って「特別地域の伐採について択伐によることを原則とする」政策を立てたと指摘する。

池ノ上氏は、「しかし、森林経営との妥協で、特別地域についても皆伐を認めざるを得なかった」と認め、国立公園当局と山林局の「調整」の難し

さを指摘する。

池ノ上氏は、そうした国立公園当局と山林局との森林施業を巡る「調整」・「協議」の規定について詳しく跡づけ、地域制国立公園にとって、山林局の林業政策が深く関わっていることを示した。

特に森林管理の問題にふれ、「公益性の高い公益林というか、制限林というか、そういったものはむしろ特別会計から外して、……一般会計で見ていくという方式をとらないと本当はいけない」と指摘している。

この問題については、私自身は、あまり積極的に論じてこなかったが、それを反省して環境庁管理下の国立公園当局と山林局との「調整」問題として、後に積極的に論じることになる。ちなみに国有林経営の特別会計とは、独立採算のため膨大な赤字を生んでいる国有林経営の問題点の一つである。

以上のように池ノ上氏は、日本の地域制の問題である国立公園当局と山林局「調整」の難しさを指摘した。

次の「地域振興」についての対談で池ノ上氏は、小原氏から「地域制をとっている以上国立公園に指定されている関係の市町村は、圧倒的に過疎地が多いわけですが、過疎に歯止めをかけるには何らかの地域新興を図りたい」という「市町村の課題」があるがと問われて、ずばり「自然公園が地域新興を目標にして管理されるということは常道ではないんでしょうね」と答えている。

更に池ノ上氏は、その問題が「後進国」では「持続的な開発のための公園」と言われているが、公園と開発がともに持続的であるべきではないのか、との先進国の批判も出ているが、わが国の地域制国立公園にとっては、「容認されるような地域新興があれば考えるが」、「第一義的に地域振興のための管理ということは考えるべきではない」と、原則的な主張を行なっている。

もっとも何が容認される地域新興かは、実際にはそうとう難しい問題であって、言うはやすく判断は難しい。

地域振興のための観光的開発という問題は、国立公園制定運動以来わが国の国立公園にまつわる大きな問題であり、典型的には、拙著で詳しく論じてるように国立公園への観光道路の建設を過疎対策とし要求する地元住民の運動があったが、池ノ上氏は、リゾート法を挙げただけでそうした問題には立ち入って論じない。

その代わりに、小原氏が「今自然環境保全審議会利用のあり方小委員会でも、そのような検討がなされている」、「一つの公園を幾つかの団地に分けて、類型区分していくべきという議論」がるとの指摘を受けて、池ノ上氏は、アメリカの事例を紹介し、しかし「類型化」にも「いろいろ問題があり」、「なかなか実現しない」と指摘している。

最後に対談は、「公園専用用地」の問題について行われ、池ノ上氏は「公園の枢要な地域については、適切な公園管理を行うために、公園専用用地として設定することの可能性が、立法当初から考慮されていました。」と述べ、1972年に交付公債による特別保護地区などの「特定の民有地の買い上げ」について論じ、国有林の中の「特別保護地区」については、国有林の特別会計の枠から外して保全林として景観保護のための専用地域という概念のもとに管理すべきであると指摘し対談を終えている。

以上対談は、必ずしも地域制の問題を理論的に展開したものと評価はできないが、問題の所在を論じたものとして、わが国の地域制国立公園の抱える問題点を摘出して、これまで関心の薄かった地域制公園についての関心を高める問題提起として大きな意義があったと評価される。

池ノ上氏の対談が発表された翌年の4月に、池ノ上氏の論稿に対する二つの批評が公表された。一つは、俵浩三「北海道から見た日本の国立公園—池上先生の『国立公園論』によせて」である⁽¹⁶⁾。

俵浩三氏は、国際自然保護連合（IUCN）が1985年に提起した「国立公園などの自然保護地域を五つに分類、区分し、日本の国立公園の大部分はカテゴリーIIのNational Park（以下II型）ではなく、カテゴリーVのprotected Park（以下V型という）に位置づけられている」ことを巡って、

池ノ上氏の理解（「自然公園と自然保護（2）」『国立公園』No.478, 1989年11月）を批判し、自説を展開した。

国際自然保護連合が区分した自然保護地域の5カテゴリとは、俵氏によれば、以下の通りである。

I型は「学術保護地域・厳正保護地域」。

II型は国立公園で、大規模の地域にわたり、「①優れた自然環境が、人間による開発や居住で改変されていない、②政府がその全域での開発や居住を、できるだけ速やかに防止するか排除する手段をとっている、③人々のレクリエーションや教育の目的のため入園が認められる、3条件を満たしている必要がある。

III型は「天然記念物・自然ランドマーク」。

IV型は「自然保護地域・鳥獣保護地域」。

V型は、「景観地域で、自然に対する人間の働きかけの結果として生じた半自然や、原始的な地域であっても観光レクリエーション開発などに重点のおかれた地域である。」

俵氏は、これまで、日本の国立公園は、カテゴリIIにでなくVに区分されているが、北海道の国立公園は、カテゴリIIに近いものがあるので、カテゴリIIに近づける努力をすべきだと主張してきたと指摘する。

これに対し、池ノ上容氏は、櫻井氏の日本では（II型の）「本来的な国立公園をつくらなくてはならないというようなる議論」があるとの指摘を受けて、「そんな必要はないんです。日本の国立公園は独自なものだということですから。最近私は盛んに言っているんだけど、日本の国立公園のアイデンティティーをはっきり確立していく必要がある」と主張していた⁽¹⁷⁾。

この批判に対し、俵氏は、「私も日本の国立公園のアイデンティティーをはっきり確立することは大賛成であるが、しかしII型を無視し、V型でアイデンティティーを確立することは、……疑問」であると批判した。

俵氏の池ノ上氏への批判は、詳細でここで十分に紹介できないので、簡潔に要約すれば、地域制導入の根拠として「狭小な国土に稠密な人口」「土

地利用の複雑」が指摘され、営造型公園の採用が不可能であることが挙げられているが、北海道の場合は、これに当てはまらないということである。

要するに、Ⅱ型に近づける条件をそなえているので、国立公園に自然保護の機能を期待して、Ⅴ型の北海道の国立公園をⅡ型に近づける努力をすべきだという提案である。

更に、俵氏は、日本の国立公園の国有地率が62%であり、北海道の場合は91%にも達しており、国有林の経営で自然保護の機能を強化するための措置を講じ、既に存在している「森林生態系保護地区」を増設などし、赤字の元凶になっている特別会計制度を止めて、一般会計でまかない、日本全体の国立公園のⅡ型化につとめる必要があると具体的に提案している。

要するに、二人の論争は、ひたすら日本の国立公園の自然保護規定を強化したい俵氏が、IUCNの定義をよりどころにして、北海道の国立公園をⅡ型の公園に近づけ、日本の国立公園の自然保護規定を強化しようと提唱しているのに対して、池ノ上氏が、そうした試みに反対し、日本の地域制国立公園の自然保護規制の弱さを強調し、反省する代わりに、日本の国立公園の地域制の特殊性とIUCNの定義の不備を強調して、現行の国立公園制度を過度に肯定し、一種のナショナリズムに陥っているように思われる。

もう一つの批評は、池ノ上氏との対談「自然公園と自然保護」を行なった環境庁自然保護局計画課長であった桜井正昭「IUCNの類型区分とわが国の国立公園」であった⁽¹⁸⁾。

桜井氏の論旨は、俵浩三氏の池ノ上氏批判は誤解に基づくものであるとし、池ノ上氏の主張を擁護し、更に俵氏の意見を批判するというものであった。この論争もなかなか興味深いものである。

桜井氏は、「俵氏は、池ノ上氏がわが国の国立公園について、IUCNのいうところの類型Ⅱに区分されることを無視し、もっぱらⅤとしてのアイデンティティーを確立すべきである主張している、として論をすすめておられる」と批判したことに対して、俵氏の批判には「その前提に誤解があ

る」と指摘する。

その上で、桜井氏は、池ノ上氏と対談の「やり取りは、わが国の国立公園が……格が低いとか、国立公園と称すべきではないとか、本当の国立公園を作らなければ世界に遅れをとる、といった論議は、わが国の国立公園行政を推進していく上であまり意味がない、という趣旨」であったと指摘する。それは、あたかも、俵氏の主張が、国立公園の格を問題にし、国立公園という名称にこだわっているとか、世界に遅れるなどかを論じているかのように言って、俵氏の主張の論点をずらし、しかも低俗な主張であるかのように見せかけ、Ⅱ型に近づけることによって自然保護機能を強化しようと提唱している真意を無視している。

そう指摘しておいて I U C N の類型区分について、とくに類型について詳しく説明する。指摘内容については特に異論がないので言及を省くが、桜井氏は、わが国の国立公園の I U C N による類型区分に触れて、「この当てはめは、どう考えてもわが国の実態にあわない。」と反対し、I U C N の錯誤か日本との齟齬があったのではと批判する。

そして桜井氏は、俵氏の北海道で「Ⅱに当てはまるような国立公園を作るべきである」との主張は、「理想は理想として、実現はなかなか難しい」として退けている。俵氏がその可能性は大であり条件も整ってきていると実証的に主張しているにかかわらずである。

私のみどころ、桜井氏と俵氏の論議には、議論の擦れ違いがあるように思われる。これでは議論がかみ合わないのは、仕方がないが、私は双方に問題があると考えている。

俵氏の主張の問題点は、Ⅱ型に近づけることによって自然保護機能を強化しようとするあまり、池ノ上氏の指摘するような、I U C N 類型区分の作成が、各国の国立公園の実情と意向を十分に反映せず、硬直的になっている面を問題にしていないため、ただ単にⅡ型を理想化しているように見做されていることである。

二つのこの批評を受けて池ノ上容氏は、1990年7月に「『国立公園論』

に関するノート」を『国立公園』誌に掲載した⁽¹⁹⁾。

池ノ上氏は、「ノート（1）」『『地域制』の国立公園の本質と実体について 計画な認識をもつこと』と題して、従来の意見を繰り返している。

「ノート（2）国立公園の『国際水準』について」のところでは、池ノ上氏は、IUCN類型区分としての「国際水準」の是非について論じている。

池ノ上氏は、「国立公園について『国際水準』があるのか？」と問うて、自然保護の国際会議を振り返り、「国立公園は国ごとに多様性があることである。各国は、それぞれ固有の自然的、歴史的、政治的、社会的、経済的、文化的条件によって、国立公園に関して独自の条件を持っている。それを一つの国際的な基準を設けて、その枠内に統合することは極めて無理がある。」と一刀両断に切り捨てる。

また池ノ上氏は、「国立公園の『国際水準』は観念的な意味をもっているも、具体的には存在し得ないもので、国際水準をはかる尺度もあり得ない」と指摘する。

このような池ノ上氏の意見は、真実の一面についてはいるが、他面の真実を無視している。そもそも各国が国際会議に集まるのは、主として自然保護を強化するためであって、自然保護の遅れた国は進んでいる国から学ぶためであり、自然保護せずに開発を先行する遅れた国をたしなめたりするためである。その基準ややり方に少々問題があったとしてもそのような会議や国際基準を考えることは、地球の自然・環境を守るために大いに意義のあることである。

そして池ノ上氏、最後にまとめとして「アメリカの国立公園は『本当の国立公園』であり、日本やイギリスの国立公園は『本当の国立公園ではない』というような図式は皮相的な見方である」と言い、「日本の国立公園制度は、実体的に、制度的に、日本に特有のものであり、かけがえない国民的資産として、誇りと自信をもってあくまでもその独自性を堅持し、60年に及ぶ実績を検証して改進をはかり、将来の発展を進めるべきものである。」と締めくくっている。

前半の「皮相な見方」は当然退けられなければならないが、後半の指摘に「日本に特有のもの」だから「自信をもってその独自性を堅持」せよとの主張は、根拠なしに体制を肯定する体制追従主義とナショナリズムのにおいが感じられて仕方がない。

池ノ上氏は、先に「私の意見を総括する」と予告した通り1996年6月に「地域制国立公園制度の検証」という論考で、これまでやや抽象的であった「地域制国立公園制度」をかなり具体的に論じた⁽²⁰⁾。

池ノ上氏は、1「まえがき」で、制定されて64年を経過した日本の国立公園は「独自の制度のもとに、貴重な成果を築いてき」、「多くの問題も提起されてきた」が、「それらの問題は、つきつめると『地域制』という特異な制度にその根源があると思われる」と指摘する。

しかし私は、国立公園の問題を地域制という国立公園の特殊性にだけ問題を絞る池ノ上氏の研究方法に賛成できない。

国立公園本来の目的である自然保護とか利用の規制の問題は、基本的に政府の政策に係わる問題であり、国民の自然保護運動の問題でもある。池ノ上氏はそのことを無視したり軽視したりして、地域制という特殊な制度の問題に国立公園の基本問題を矮小化してしまう恐れがあるからである。

ただ池ノ上氏は、「国立公園法施行以来、『地域制公園』について、必ずしも明確な認識と理解に基く共通の概念形成がなされないままに今日に至っており、そのため諸々の混迷がもたらされているように思われる。」と指摘し、これまでの国立公園研究の偏向に警告を与えたことの意義は大きい。

確かにこの論文を読んでいなかった私は、拙著3冊の日本の国立公園史の研究においてわが国の国立公園地域制について意識的に論じてこなかったために、私自身のわが国の国立公園の認識で幾分混乱していたとことを反省している。

そして、池ノ上氏は、「この際『地域制公園制度』の原点にかえて、あらためてその特質を明確にするとともに、営造物公園とは異なった問題の所在を明確にする必要がある。地域制公園の存在理由と意義をふまえて、

将来の望ましい展望を描くために是非取組むべき課題であると考え。」と指摘する。

2 「『地域制』の語義について」の節で、池ノ上氏は、まず「地域制公園」という用語が慣用されているが、必ずしも明確な概念規定がなく、いささか便宜的に使われている感がある。改めて『地域制』の語義を吟味する必要がある。」と指摘する。

そして「地域制」の概念については、すでに論じてあるのでここであえて紹介するまでもない。

続いて3 「日本の国立公園の創設と『地域制』採用の経緯」の節で、池ノ上氏は、まず「国立公園創設への始動」の項で、日本の国立公園の創設経緯について説明する。この問題も、すでに池ノ上氏も先の対談で論じており、拙著でも論じてあるので、繰り返すことはないであろう。

ただし次の指摘には注目しておく必要がある。

国立公園制定過程の「多くの論議の焦点は、国立公園の性格について、自然保護を目的とするものであるか、あるいは野外リクリエーションのためのものであろうかという、基本的な問題に集中して……活発な論議が行われた」が、地域制公園の中心的問題である「国立公園の区域の土地の所有、管理については、重要な基本問題であるにかかわらず、十分な論議や検討が行われたことをたしかめる資料は認められない。」という指摘である。

私は、自分の国立公園研究でも確かに自然保護か開発かの基本問題に集中して地域制の問題である「国立公園の区域の土地の所有、管理について」に意識的な関心を向けてこなかったと反省している。

そして池ノ上氏は、国立公園法制定に当たって当時の官僚が行なった外国の調査に触れて、田村剛が「イタリアでは一種の地域制が採用された」と述べたことに対し、「イタリアの国立公園はいわゆる『地域制』とは異っている」と批判し、田村剛の見解は、「地域制の認識が不明確」であり、「イタリアの制度が、わが国が地域制による国立公園をとるよりどころにな

ったと……という見方は妥当ではない」と指摘する。

その理由として、イタリアの国立公園の場合、「御料地、公有地、私有地を主」とし「土地に対して国立公園委員会は国立公園の保護利用上必要なる私法上の権利を設定したる上、国立公園の区域を定める方針を取っている」との国立公園法起草者の一人であった伊藤武彦の指摘を挙げている。この指摘は、私には理解しかねるが、その是非は今後の研究に待ちたい。

次いで池ノ上氏は「国立公園法の立案—地域制の採用」の項で、地域制の採用事情について、3点を指摘している。

第1点に、日本では、国立公園法制定以前に森林法（1907年）—保安林、史蹟名勝天然記念物法（1919年）、都市計画法（1919年）—風致地区などが制定施行されており、「これらの法律の基本的な考え方は、国家的に重要な特質をもつ地域や物を指定し、その保存、維持を計るため、損傷のおそれある一定の行為を禁止又は制限」するものであり、またそれは「公共の利益のために、土地や物の使用権に制限を加えるいわゆる公法上の公用制限である。」と指摘し、「国立公園法の立案に当たっては、このような立法例を参酌しながら、独自の『地域指定』による国立公園制度を創始した。」と指摘する。

要するに、森林法、保安林、史蹟名勝天然記念物法、都市計画法など「地域制」を日本の国立公園制定に流用したというのである。

第2点は、アメリカの場合のように「国立公園区域の土地の所有権、管理権を国が完全に取得して、公園目的のために専用することは、わが国の土地所有、土地利用など諸般の状況から不可能」であり、だから政府は「従って法律をもって地域指定を行う」地域制公園を「設定する道を選んだ」と指摘し、「明治憲法の強権をもってすれば、営造物管理と同等の公園管理が可能であるという期待があったものと思われる」と説明する。

要するに、わが国の地域制国立公園は、公益を守るために土地や物の使用権に制限し、公法上の公用制限を加えるのであるが、アメリカのような営造型公園の採用が「不可能」なので、明治憲法の強権的政治体制のもと

で、容易に制定されたということである。

この指摘は、イギリスの地域制国立公園が、自然保護を求める知識階級の運動と公園のレジャー的利用を求めるワーキングクラスの運動によって制定されたのと比べて、わが国の地域制国立公園の独特の特徴を指摘して興味深い⁽²¹⁾。

第3点は、国立公園法の起草に係わった伊藤武彦や田村剛の地域制国立公園の導入についての説明を要約して、「以上のような見解を要約すれば、国立公園の区域の土地は、国が所有権、地上権をもって、営造物として設置することが理想であるということは十分認識されていた。しかしわが国の土地の所有、利用の状況から、国立公園を土地の所有に関係なく区域を指定する一種の公物として設定する、いわゆる『地域制公園』の制度を選んだものである。それは次善の策であったものの、一つのやむを得ざる選択であったというべきだろう。」と指摘した。

要は、国立公園は、「営造物として設置することが理想」であるが、現実的に難しいから「次善の策」として地域制を導入したということである。

以上のような地域制公園の採用事情を指摘した上で、池ノ上氏は、伊藤武彦が「国立公園法」は「然かも其の法規の構成たるや外国にも類例を見ない誠に整然たる體系を備へてをることは誇るに足るもの」であり、「さらに国立公園の公用制限の規定は、その運用の宜しきを得ば、国立公園の保護又は利用に関する統制の効果を遺憾なく発揮することができるものであると確言した」と指摘した。

わが国の地域制国立公園は、伊藤武彦の評しているように「外国にも類例を見ない誠に整然たる體系を備へてをることは誇るに足るものである」と高い評価を与える事には大いに疑問を感じる。

近年、ナショナルリストティックに地域制国立公園を持ち上げる意見が散見されるが、私は、当時の「国立公園法」をそのように評価すること出来ないし、自然公園法の国立公園規定でさえ、手放しでそのように評価などできないと指摘しておきたい。

次に池ノ上氏は「イギリスの国立公園制度」を「参考例」として論じている。

池ノ上氏は、1949年に制定されたイギリスの国立公園法について、「その動機、要因が独自ものである」と言い、その法に先立ち1945年に「都市及び地方計画法が土地の開発規制を行なって国土の環境保全をはかる」ことを一つの目的としており、それがイギリスの国立公園法の「国立公園の『自然美』の保護の理念につながっている。」と指摘している。

この点は、すでに対談の最初のところで指摘されたことであるが、日本の弱い地域制国立公園と異なって、イギリスの強い地域制公園の根拠を示したものとして注目すべきものである。

続いて池ノ上氏は、4「地域制国立公園制度の生成の背景」として「営造物公園との対比」を行なっている。

池ノ上氏は、「地域制国立公園制度の生成には、さまざまな要因が作用しているが、その決定的要因の一つとして『人口密度』があると指摘する。

「日本もイギリスも、国土面積が狭小な国で、土地の開発の歴史が古く、集約的な土地利用がすすんで、そのため土地所有も細分化している。そのため、大面積の自然地域を国立公園として公園目的のために専用することは不可能であるため、地域指定の方法が選ばれたものと考えられる。」

確かにこの指摘は、地域制導入の大きな要因であろう。しかしイギリスと違い日本の国立公園は、少なくとも国有林地が6割を超えており、基本的に「集約的な土地利用」が進んでいるとは言えないのではないか。むしろこの地域では、俵浩三氏の指摘するように営造物型の国立公園が成立する可能性もあったのではないかと考えられる。

池ノ上氏は、更に「国立公園の規模」と「国立公園の総面積」を比較しているが地域制の問題として、注目すべき論点は示されなかった。

「5. まとめ」の節で、池ノ上氏は、狭小な国土のイギリスや日本では、「土地の多目的利用を前提としているため、公園目的と他の土地利用の間の調整をはかることが求められ、公園目的のための完全な管理が期し難い。」

と指摘する。

確かに地域制国立公園の管理は、難しいことは事実であろう。

他方、池ノ上氏は、わが国では、営造物国立公園が理想化され、日本の地域制国立公園を「いかにして営造物公園に近づけるかという努力が払われてきたように思われる。」と指摘する。

そうした意見は、あくまで日本の地域制国立公園が制度的にも弱く、自然保護の規制が弱かったので、日本の地域制国立公園制度の強化を願って主張されていたことに留意したい。

池ノ上氏は、更に国立公園の「国際的基準」「国際的水準」について、批判的な指摘を行なっている。

この点は、すでに論じられた問題であるが、ここでも自説が再論されている。

その基準と水準は、1969年に開かれた「国際保護連合」の総会で提起されたものであが、池ノ上氏は新たに「自然保護に偏向して設けられた国立公園の基準」であると批判し、「世界に共通する国際的基準などというものはありません」と指摘する。

池ノ上氏は、「国立公園は、各国がそれぞれの国の自然条件の中で、独自の考え方によって設定されるもの」であり、「世界に通用する国際的基準などというものはありません」と指摘する。確かにこうした指摘は正論であるかもしれない。

しかし他方では、国立公園の「自然保護」のあり方を巡って国際間で議論することは必要であり、かつてわが国が、1952年の「国際保護連合」総会で、尾瀬、北山川、黒部の電源開発計画反対を国際世論に訴え、国際保護連合から日本政府に自然保護の要請が出され、日本の国立公園の自然を守る運動が後押しされたという事例がみられた⁽²²⁾。

こうしたことを考慮すれば、国際保護連合が国立公園の守るべき自然の指針を示すようなことは決して不要とは言えないし、世界の自然保護・環境保全の観点から望ましいことであろう。

池ノ上氏は、『『地域制』国立公園制度の総括的評価』の節で、二つの課題を提起する。一つは、わが国の地域制国立公園にとっては、「半自然景観の保全育成」は、「重要な課題」であって、「一つの文化的な景観管理として評価されるべき」であり、「その独自性を確保するため、……適正な独自の概念と管理方式を追求することが課題である」と指摘する。

もう一つは、「風景の保護や、利用について、地域制の故に惹起される問題については今後解明に努める必要がある。地域制に立脚しながら、より合理的なより適切な公園管理のあり方を追求すべきである。」と指摘する。

この具体的な課題についての具体的な提言は、次の号で予定されていたようだが、残念ながら「後篇」は公表されなかった。

以上、戦後から1990年代に至る地域制国立公園制度に関する議論をみてきたが、それらの議論は、うまくまとめているとは言えないかもしれないが、これからわが国の地域制国立公園について論議するために少しは貢献することであろう。

21世紀に入ってから地域制国立公園についての論議は、更に盛んになるが、それらの論議については、本論のⅡ部において検討することにした⁽²³⁾。

注

- (1) 拙著『自然保護と戦後日本の国立公園』、26頁。
- (2) 同上38頁。「リッチー覚書」は竹前栄治監修『GHQ指令総集成12』、エムラ出版、1993年、に収録。
- (3) 同上、27頁。
- (4) 同上、49-50頁。
- (5) 同上、45-51頁、53頁。
- (6) 田村剛『国立公園講話』、明治書院、1948年、100-2頁。
- (7) 前掲『自然保護と戦後日本の国立公園』、24頁。
- (8) 俵浩三『北海道における自然保護』、北海道大学図書刊行会、初版1979年、236頁以下。
- (9) 田中正大氏『日本の自然公園』、x x 1981年、239頁以下。

- (10) 亀山章「国立公園，その50周年における評価 管理員制度を振りかえる」、『国立公園』No.381・2，1981年8・9月。以下，短文なので引用頁を省く。以下同様。
- (11) 私は，自分の国立公園研究において，地域制の問題と同じように，国立公園の管理という問題について，必ずしも明確な意識を持たず，からりあいまいに扱ってきた。このことを反省して本研究の第4章で国立公園の管理の概念と国立公園の管理の問題性を明確にしたいと考えている。
- (12) 糸賀黎「地域制自然公園制度における意思決定をめぐる環境管理計画的なアプローチについて」、『造園雑誌』48-5，1985年。
- (13) 俵浩三「21世紀の国立公園は地域制と营造物の2本立て」、『国立公園』No.446，1987年1月。
- (14) 小原豊明氏と池ノ上容氏との対談「地域制と公園管理主として産業との調整について（1）」、『国立公園』No.475，1989年7月。
- (15) 同上，「地域制と公園管理主として産業との調整について（2）」、『国立公園』No.476，1989年9月。
- (16) 俵浩三「北海道から見た日本の国立公園一池上先生の『国立公園論』によせて」、『国立公園』482号，1990年4月。
俵浩三氏は，当時以下のような類似の論文を公表している。
「世界と日本の国立公園一北海道にこそ本当の国立公園を」、『北海道の自然』27号，1988年1月。「国立公園内の国有林経営は一般会計で」、『自然保護』320号，1989年。「ちょっと待ったリゾート開発」、『自然保護』331号，1989年。「知床国立公園の特性と自然保護強化の必要性」、『造園雑誌』50-5，1987年。
- (17) 前掲池ノ上対談「自然公園と自然保護（2）」、『国立公園』No.478，1989年11月，42頁。
- (18) 桜井正昭「IUCNの類型区分とわが国の国立公園」、『国立公園』No.483，1990年5月。
- (19) 池ノ上容「『国立公園論』に関するノート」、『国立公園』No.485，1990年7月。
- (20) 池ノ上容「地域制国立公園制度の検証：前編」、『国立公園』No.544，1996年6月。
- (21) 拙稿「イギリスにおける国立公園思想の形成」（2）（3），『経済志林』第72巻第4号，第73巻第1・2号，2005年3月，7月を参照。
- (22) 拙著『自然保護と戦後日本の国立公園』，255-7頁。
- (23) 21世紀に入って私が注目している地域制国立公園について立ち入った論

文は、次の二つである。

田中俊徳「『弱い地域制』としての日本の国立公園制度:行政部門における資源と権限の国際比較」,『新世代法政策研究』17, 2012年。

田中俊徳「『弱い地域制』を超えて:21世紀も世界の国立公園がバナンスを展望する」,『ランドスケープ研究』78-3, 2014年。