

【研究ノート】

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研究②—

村 串 仁三郎

目次

序章 現代日本の国立公園研究の方法論（前号）

第 1 章 環境庁管理下の国立公園制度の基本的枠組（本号）

はじめに

第 1 節 自然保護軽視の国立公園法の枠組

第 2 節 観光重視の保守党政府の体質

第 3 節 保守党政府の開発重視の基本的経済政策

第 4 節 地球環境保全のための国際条約

はじめに

これから論じる環境庁管理下（1971年から2000年まで）の国立公園制度は、幾つかの基本的な枠組によって厳しく規制されてきた。

その基本的枠組とは、前著『高度成長期日本の国立公園』第 1 章で検討したように、第 1 に、自然公園法の法的枠組であり、そこで規定されている国立公園法の枠組であり、すぐれて国立公園の目的の一つである自然保護重視の規定を欠き、国立公園のもう一つの目的である国立公園の利用、特に観光的利用を有利にする法体系である。

第 2 に、そうした国立公園法の枠組に従ってこれまで伝統的に実施してきた国立公園の観光的利用を重視する歴代の保守党政府とそれを支える官

僚機構の体質である。

第3に、国立公園法の枠組に基づく、国立公園の観光的利用を重視する歴代の保守党政府とそれを支える官僚機構がおこなう伝統的な自然環境を軽視する観光開発政策である

第4に、更に1970年代以降で注目されるのは、自然破壊・環境毀損に対する危機感を背景に生まれた自然保護・環境保全を求める国際的世論、それに後押しされた様々な国際的な自然保護・環境保全のための条約の存在である。わが国の政府は、第1、第2、第3の基本的枠組に支配されて、これまで国立公園の自然保護・環境保全政策を強力に行なう努力を欠いてきたが、先進国を自任する政府としては、そうした国際世論、国際条約を無視することが出来なくなっている。

第1節 自然保護軽視の国立公園法の枠組

第1の基本的枠組から検討してみたい。

わが国の国立公園法は、成立期から国立公園を観光目的とする国立公園制定運動によって制定されてきたことは周知の事実である。そして歴代の政府は、国立公園の目的を自然保護と利用とを並列的に並べて言葉としては自然保護をうたっているが、事実上、国立公園の利用、特に観光的利用を重視し、自然保護を軽視する法体系を維持してきた。

1957年制定の自然公園法も、旧国立公園法の法体系を継承してきた。

1971年に環境庁が設置されて、政府は、環境政策を強めていくことになるが、環境庁を設置したからといって、自然公園法の国立公園の法的枠組を基本的には何も変えなかった。特に私が強調するように自然公園法の中の国立公園法は自然の利用と保護の2重の目的を設定しながら、いずれを重視するかを明確に規定せず、実態的には、観光重視の解釈を許してきた。

以上のことは、すでに三つの拙著で詳しく論じてあるので、ここでは繰り返す必要はないであろう⁽¹⁾。

ただし環境庁が設置された1971年から2000年に至る長い期間に、自然公園法の中の国立公園法の自然保護に係る規定が新たに付け加えられるようになることも事実である。この点については、第3章で詳しく検討するので、ここでは触れないことにする。

注

- (1) 前掲の拙著『国立公園成立史の研究』、『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』を参照。

第2節 観光重視の保守党政府の体質

国立公園を基本的に規制する第2の枠組は、国立公園を主に観光目的として理解する保守党政府の伝統的体質である。

先に指摘したような自然保護の目的を軽視してもっぱら国立公園を観光目的の制度と理解する体質の保守党政府は、環境庁管理下の国立公園政策を基本的に規制してきたという点である。この点については、3拙著で繰り返し執拗に論じてきたことであるので、改めて指摘するまでもない⁽¹⁾。

このような体質の保守党政府は、一時期を除いて1971年から2000年まで相変わらず存続してきた。

表1は、その間に総選挙で保守党政府が獲得した議員数と得票を示したものである。

1971年から過去30年間の政権は、16内閣が出現したが、1995年6月から翌年の8月まで突如現れた村山富一社会党と自民連立内閣の1年2か月を例外とすれば、すべて自民党保守政治によって維持された⁽²⁾。

選挙の結果は、国民が自民党保守政治を支持し、国民の生活を擁護するというよりは、資本主義体制を守り、財界の利益を優先し維持しようとする自民党保守政府が、長年にわたって国民を統治することを認められ、か

つ戦前国立公園の観光的利用を重視し、自然を破壊し環境を毀損してき国立公園政策が事実上信任されてきたことを意味した。

その選挙結果の内実を分析すれば、二つの特徴が検出できる

その一つは、自民党の議員数が、過半数をわっても第1党として政権にとどまることができるということである。

表1 1970年以降の衆議院選挙における保守党の優位の状況

選挙期日（内閣名）	議員数	議員数比	相対得票数比	絶対得票数比
1972年12月（田中角栄）	271	55.2	46.4	33.2
1976年12月（三木武夫）	249	48.7	41.3	30.7
1979年10月（大平正芳）	248	48.4	44.1	30.0
1980年6月（大平正芳）	284	55.6	46.8	34.9
1983年12月（中曽根康弘）	250	48.9	45.3	30.8
1986年7月（中曽根康弘）	300	58.6	48.4	34.5
1990年2月（海部俊樹）	275	53.7	46.1	33.5
1993年7月（宮沢喜一）	223	43.6	36.6	24.3
1996年10月（橋本龍太郎）*	239	48.8	38.6	22.3
2000年6月（森喜朗）	233	48.5	40.9	25.5

注 *の時期から小選挙区制に変更、データは小選挙区のデータ。

議員数比は、定員に占める自民党議員比、相対得票数比とは、総投票数に占める自民党の得票率、絶対得票数比とは、有権者数に占める自民党の得票率のことである。

データは、ウェブサイトの「衆議院議員総選挙」ウィキペディアのデータから作成。

自民党の議員数が議員の過半数を超えた内閣は、1972年選挙の田中内閣時の55%、1980年選挙の第2次大平内閣時の55%、1986年選挙の第2次中曽根内閣時の58%、1990年選挙の海部内閣時の53%で、数的には安定政権であった。

しかし自民党の議員数が議員の過半数を割った政権は、1976年選挙の三木内閣時の48%、1979年選挙の第1次大平内閣時の48%、1983年選挙の第1次中曽根内閣時の48%、1993年選挙の宮沢内閣時の43%、以下1996年選

挙の橋本内閣時、2000年選挙の森内閣時、共に48%であった。過半数を割っても自民党は支配政党として維持されてきた。

これも議会制民主主義の実態である。

もう一つの特徴は、民主主義のもっと不安定な危うい特徴を示す。

問題は、有権者総数に占める自民党得票総数の動向である。

自民党政権は、1972年以降2000年の総選挙まで、一貫して有権者総数に対する自民党得票総数は、30%前後を維持し、1993年に宮沢喜一内閣時の選挙では22.2%に低下し、その前後の選挙でも、24.5%という低さである。

有権者の3分の1の自民党支持者が、有権者の3分の2の有権者を支配するという政治構造ができあがっている。これは、議会民主主義が生み出す政治的な危うさである。民主主義システムの政治支配の構造は、そのように、危ういものである。これが現実である。自民党政府の経済政策は、国民の信任を受けたものと見做される。

選挙によって信任を受けた政府は、まず国家機構を利用して、自ら望む政治経済政策を実行する。しかもそれが如何に正しいか、国民の望むものであるかのように、国家機構を通じて、経済的にも政治的にも支配できるあらゆるマスコミを通じて宣伝する。それだけでなく、反体制、反政府勢力を弱体化するためにあらゆる機会、特に教育機関、マスコミを利用する。

国民大衆は、そうした政府の支配を受けて政府を積極的に支持し、あるいは支持しないまでも無関心化に陥り、大量のアパシーとなり、その結果、投票率の低下や大量の政治的無関心層を誕生させた⁽³⁾。

何故このような話をするかと言えば、わが国の国立公園は、このように選ばれた政府によって支配運営されているからである。

しばしば法律というものが、建前なしには成立しないように、建前に自然を保護しつつ利用に付するという一般的な理念を掲げつつ、利用を重視して、特に観光的利用を重視するわが国の国立公園制度は、国民の少数派である支配権力によって維持されているのである。

多くの国民は、国立公園について正しい理解を必ずしも持ち合わせてい

ない。国立公園の自然、景観は、国民にとって必要不可欠なものであるという認識を、多くの国民は必ずしも持ち合わせていない。

だから国立公園制度を本来の制度たらしめるためには、一部とは言え国立公園の理念や目的を理解した国民が、政府の進める過剰な観光、開発政策に反対して立ち上がらなければならないのである。国立公園制度とはもともとそうしたもののなのである。国立公園制度は、まさに政治と一体化した存在なのである。そのことの認識抜きに、正しい国立公園の認識はありえない。

注

- (1) 国立公園法の2重の目的設定とあいまいな理解については、前掲の3著で繰り返し述べてきたので、ここで繰り返さない。
- (2) 1970年代後半から2000年に至る日本の政治については、山口二郎他『現代日本の政治』、2003年、田中善一郎『日本の総選挙1946-2003』、東大出版、2005年、を参照。
- (3) こうした近代の政府・国家についての理解は、かつて私がマルクス主義を信奉していたころに作り上げた私の国家理論に基づく。マルクス主義の信奉を放棄した今も、私の国家理論は、部分的には誤っているところもあるが、基本的には正しいと信じている。拙著『賃労働理論の根本問題』（時潮社、1973年）の第5章「賃労働と国家の理論」参照。

第3節 1971年以降の保守党政府の基本的経済政策

国立公園は、時々の政権の体質だけでなく、時々の政権の基本的な経済政策に大きく支配される。高度成長期の国立公園は、保守党政府の観光開発重視の経済政策によって自然破壊をこうむってきたことは、拙著『高度成長期日本の国立公園』において十分に証明してきたことである⁽¹⁾。

ここでは、国立公園を厳しく制約した1971年から2000年までの保守党政府の観光開発重視の基本的経済政策について論じておきたい。

1971年以降2000年までの国立公園制度を大きく規制した保守党政府の基本的経済政策の基調は、戦後および高度成長期に行なってきた観光重視の経済政策であり、1952年の「道路整備法」に基づく観光有料道路建設計画、1958年の「観光事業振興基本計画」に基づく観光道路建設計画と、一連の観光開発政策、特に1963年「観光基本法」に基づく観光促進政策である⁽²⁾。

高度成長期の池田勇人内閣が1962年に策定された最初の「全国総合開発計画」は、その後の保守党政府の基本的経済政策、観光開発政策、あるいは国立公園の観光政策の骨格をなすものであった⁽³⁾。

第1次「全国総合開発計画」は、第7章「観光開発の方向」の3節「観光開発推進上の基本方針」として次のように述べている。

「(1) この計画を推進するにあたっては観光資源とくに国立公園等に存在する自然の景観、史跡、名勝、天然記念物等の文化財について、積極的な保護をはかるものとし、この場合、産業観光との関連に十分留意し、両者の調整をはかるとともに、観光資源の利用を促進するため、国内ソーシャル・ツーリズムの普及発達等、国民の観光需要の必要化と国際観光の増大に対応した道路、鉄道、空港、港湾等の観光基盤および宿舍等の観光施設の整備ならびに都市公園、自然公園等の適正配置につとめるものとする。」

「(2) 地域的観光開発の方針」については、次のように指摘している。

「(ロ) 新たに観光開発を推進するところにおいては、広域的な観光地形成に重点をおき、道路、鉄道、空港、港湾等、観光基盤の整備を通じて、観光ルートを開発し、観光企業の秩序ある誘導をはかるとともに、ユースホステル、国民宿舎、国民休暇村等の宿舎休養施設と、自然公園、ハイウェイパーク等の整備につとめる。また、観光による教育的効果を高めるため、博物館等の教育文化施設の整備に留意するとともに、海外観光旅行者の来訪を促進するため、国際観光に適応した宿舎施設等の整備につとめる。」⁽⁴⁾

いわゆる全総が、国立公園の観光開発について直接論じたのは、この「全

総」だけであるが、国立公園の観光開発は当時の政府の経済政策にとって如何に重要なファクターであったかが窺い知れる。

官僚が使う枕詞として国立公園の自然保護を主張しつつ、開発に際しては自然保護と観光開発の「調整」という常套用語を使いつつ、極めて抽象的であるが、それゆえ普遍的な方針として積極的な開発を行なう政策を示した第1次「全国総合開発計画」は、以後の「全国総合開発計画」の国立公園に関わる観光開発政策の核心的なものとなっていく。

環境庁が設立される1971年以降2000年までの「全国総合開発計画」は、1969年策定の第2次「全国総合開発計画」、1977年策定の第3次「全国総合開発計画」、1987年制定の第4次「全国総合開発計画」、あるいは部分的には1998年策定の第5次「全国総合開発計画」であった。

佐藤内閣時の1969年策定の第2次「全国総合開発計画」は、第1部の第4「計画の基本課題」の節の2「産業開発プロジェクトの実施」の4「観光レクリエーションの主要計画課題」で、「自然観光レクリエーション地区の整備および大規模海洋性レクリエーション基地の建設」を提起した⁽⁵⁾。

注目すべきは、この第2次「全国総合開発計画」に基づいて、林野面で「大規模林業圏開発計画」が立案されたことである。その構想の骨子は「①広域林道のネットワーク整備、②計画造林、③森林レクリエーションエリア整備、④森林関連産業の基盤整備、⑤その他の公益的機能の整備」であったが、「これまでの林道計画ではウラに隠されていた観光目的が表面に出てきた」のである⁽⁶⁾。

この構想に基づいて国立公園内にいわゆるスーパー林道、南アルプススーパー林道、奈川安曇スーパー林、白山スーパー林道、奥鬼怒スーパー林道などが、建設されていくことになり、広大な自然破壊を伴い、多くの問題を投げかけた⁽⁷⁾。

このほか、佐藤内閣時の田中角栄産業大臣は、第2次「全国総合開発計画」に沿って1972年6月に「日本列島改造論」を打ち出した⁽⁸⁾。田中角栄「日本列島改造論」の要点は、「土地利用を流動化させ、工業基地化しある

いは都市化やレジャー基地化する政策を図り、これらを高速交通網によって結び付ける『一日交通網』を実現しようというものであった。」

「こうして『公共事業の産業化』が意識的に迫及される時代に入ったが、それは田中角栄自身が自らの選挙区に新幹線や高速道路、原子力発電所を引き入れ、再選基盤を確立していったことに示されるように、のちに『土建国家』と呼ばれる政治・経済体制の形成を意味した。」⁽⁹⁾。

もっとも「当時は一方では雄大な構想として評価されたが、他方で公害を全国に拡散するものであるなどという激しい批判も浴びた。地価対策を講じる前に列島改造論を打出したことは土地の投機を招き、おりからの過剰流動性と相まって狂乱的な地価の暴騰を引き起こすことになった。」⁽¹⁰⁾

そのため、田中内閣は、1972年12月の選挙で、自民党を第1党の地位に維持したものの、16議席を失い、社会党が28議席、共産党が25席を増加させて、大敗の様相を示した⁽¹¹⁾。こうして「田中首相はロッキード疑獄事件で1974年11月に退陣し列島改造論は見果てぬ夢に終わる。」⁽¹²⁾

田中内閣のあとに続く三木武夫内閣は、自民党内少数派であったため、注目すべき経済政策を創る間もなく退陣し、田中政権に批判的であった福田赳夫（1976年12月—1978年12月）が総理に選出された。

1年の短命内閣であったが1977年11月に福田内閣によって第3次「全国総合開発計画」は閣議決定された⁽¹³⁾。第3次「全国総合開発計画」の第1の特徴は、「これまでの開発重視から環境重視へ転換したことにある。ただし、当時、マスコミから『一・五全総』と呼ばれたように、新全総が盛り込んだ大規模な公共事業、交通ネットワークの建設等々を継承していたこと」である。第2の特徴は、「ドルショック、オイルショック、食糧危機を経験した後だっただけに、軍事力以外の広い意味での『総合安全保障』を重視したこと」であった⁽¹⁴⁾。

第3次全総は「このような政策的な背景のもとに、開発方式としては河川の流域圏を想定して『定住圏』構想を打ち出す。自然と調和した人間の居住空間の形成が謳われたものの、明確な産業政策の提起はなかった。」⁽¹⁵⁾

だから第3次「全国総合開発計画」は、「レクリエーション」の項目でレクリエーションの一般的な重要性を述べただけで、観光政策については何も言及しなかった⁽¹⁶⁾。

福田赳夫内閣と大平正芳内閣の退陣後、「鈴木善幸首相の辞意を受けた自民党では、田中派と鈴木派の支持を得た中曽根康弘が総裁選挙で河本派や安倍晋太郎らを破り当選し、1982年11月27日に首相に就任した。」⁽¹⁷⁾

約5年の長い政権を維持した中曽根康弘内閣（1982年11月—1987年11月）は、経済政策では、「行財政改革においては臨調と、その後身である行革審の答申を得て、規制緩和、民活、民営化など『小さな政府』を志向し、その中から電電公社、専売公社や国鉄の民営化を実現させ」⁽¹⁸⁾、また1987年に第4次「全国総合開発計画」を閣議決定し、90年代、21世紀に向け経済政策構想を提起したことが注目される⁽¹⁹⁾。

国立公園問題をテーマとするわれわれにとって、中曽根首相がすすめた経済政策の根本問題である市場原理にゆだねる新自由主義思想と規制緩和、緊縮財政など「小さな政府」論が問題であった。

中曽根首相の提唱する民営化政策は、国鉄、電電公社、タバコ、塩公社の民営化を実現し、経済界に大きな衝撃を与えたが、新自由主義思想に基づく規制緩和は、直ちに実現せず、長い時間をかけ実現するが、それは21世紀に入ってから小泉内閣・安倍内閣になってから飛躍的に実現されていくことになるからである⁽²⁰⁾。

中曽根内閣時の1987年6月に閣議決定された「第4次全国総合開発計画」は、「1986年度から2000年度までの15年間を対象期間とする全国的な開発計画、国際化、東京一極集中といった現状を踏まえ、特定地域への商工業、政府機関の過度の集中を是正するとともに、各地域間の相互交流を重視する多極分散型国土を形成することを基本目標としている。そして、全国一日交通網の構築、地域自身の活力を基礎とした地域整備などがうたわれている。」⁽²¹⁾

第4次「全国総合開発計画」は、第1次全総のように、全体的な観光開

発政策を掲げていなかったが、第4章「計画実現のための主要施策」第3節「新しい豊かさ実現のための産業の展開と生活基盤の整備」の(4)の3)「余暇・レクリエーションのための空間整備」の項で、労働時間の短縮と余暇の増大と前提に、余暇の活動の拡大がレクリエーションゾーンあるいはリゾート地域に充実すると指摘している⁽²²⁾。

そして「リゾート地域等の整備」として次のように指摘する。

「地勢や植生，気候や四季の変化，歴史・文化・伝統，街並みや地場産業あるいは生活習慣や方言など，国土には地域それぞれの特色が満ちている。広域的な余暇活動の展開の場として，これらの特色や民間の能力を活用しつつ，海洋・沿岸域，森林，農村など全国に多彩なりゾート地域等の整備を促し，余暇需要の質的・量的変化に対応するとともに，地域アイデンティティの確立，地域の振興を図る。その際，地域振興上リゾート地域の整備が特に有効である地域において，長期滞在型のリゾート地域として，各種の機能を有し，地域，世代，国籍を超えた多様な人々が，豊かな自然，新しい知識や情報，様々な価値観と接触することにより，新たな活力を醸成し広域的なふれあいの場となる独特なりゾート地域の形成を目指す。このリゾート地域では，交流の拠点を備え，その拠点から1時間程度で移動できる範囲にレクリエーション，スポーツ，温泉を利用した健康・保養（クア）などそれぞれ特色ある機能を持つ地区を複合的に備え，さらに遊歩道，サイクリングロード，水上交通などを含む各種の交通手段で各地区を連携する。地域振興上の課題を抱えながらも，清流，温泉，森林・山地，海岸，歴史など特色が豊かで，総合的な機能の整備によって交流の場としての魅力が飛躍的に増大する地域において，地域の特色を積極的に表現する施策を実施しつつ，このようなりゾート地域の整備を促進する。」⁽²³⁾

この四全総の「リゾート地域等の整備」の提唱にしたがって，中曽根内閣は，悪名高い「大規模のリゾート開発」計画を意図する総合保養整備法（リゾート法）を1987年に施行した⁽²⁴⁾。

リゾート法に基づくりゾート開発は，日本経済に大きな被害を及ぼした

が、1990年のバブル崩壊とともに、大きな被害を抱えたままは短期なブームで終わり、幸いにも危害が限定された⁽²⁵⁾。

しかし第4次「全国総合開発計画」の構想を受けて、環境庁は、これまでの国立公園の利用政策を改めて国立公園の利用に力を入れ政策を打ち出していくことになる。すなわち、1990年に自然保護局内に「自然ふれあい推進室」を設置し、1995年には自然環境保全審議会は、「自然ふれあいのあり方」についての答申をだし、環境庁は、自然公園の積極的な利用を推進すべきとの方針を打ち出した。そして同年、「自然公園等地域総合整備事業（緑のダイヤモンド計画）」を策定し、自然公園の積極的な利用を追求し始めた。これらの点については、後の第4章で詳論するのでここでは立ち入らない。

第4次「全国総合開発計画」の次の経済政策は、橋本内閣時の1998年3月に閣議決定された「21世の国土のグランドデザイン」と題する第5次「全国総合開発計画」（副題「地域の自立と美しい国土の創造」）であった⁽²⁶⁾。

この第5次全国総合開発計画は、「経済成長期につくられた全総と比べ開発志向はやや弱まり、地域主導の国土づくりを打ち出している。一極集中を是正するため多軸型国土構造を打ち出したのが特徴」と言われている⁽²⁷⁾。

しかしこの第5次全国総合開発計画は、「21世の国土のグランドデザイン」と題されているように、まさに21世紀を見据えた保守党政府の経済政策の基本構想を示したものであり、その中心的施策として、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（地方分権一括法）が小淵恵三内閣時の1999年に公布された⁽²⁸⁾。

この地方分権一括法は、その後の政府の経済政策だけでなく、国立公園政策を大きく拘束することになる⁽²⁹⁾。

更に「21世の国土のグランドデザイン」に沿って、21世紀入って郵政民営化を果たす小泉内閣は、観光立国懇談会を開催して観光政策を進め、第1次安倍内閣は、2006年観光立国基本法を制定し、2008年国土交通省に観光庁を設置し、2016年に「明日の日本を支える観光ビジョン懇談会」を「国

立公園満喫プロジェクト」を設置して、新自由主義の経済哲学をもとに規制緩和をうたいつつ、国立公園の観光化を積極的にすすめていくことになる。

この問題は、本研究の第Ⅱ部、21世紀の環境省管理下の国立公園の問題として論じられることになる。

以上のように環境庁管理下の国立公園制度は、自民党を中心とした保守政権の体質と政府の基本的な経済政策に縛られて存在してきたのであり、その基本的枠組を超えて、国立公園行政当局が特別な国立公園政策を実現することはほぼありえない。実際には、第5章で論じるように、政府の思惑を超えて、国民の強力な圧力を受けて、政府の方針を不本意ながら変更せざるをえなかった幾つかの事例も存在したが、それは極めて例外的なことであった。

注

- (1) 拙著『高度成長期日本の国立公園』、第Ⅰ部第4章「高度成長期における国立公園の過剰利用とその弊害」、第Ⅱ部の各地の国立公園における開発計画の分析を参照。
- (2) 高度成長までの自民党の観光政策については、拙著『高度成長期日本の国立公園』、第1章2「高度成長期下の国立公園制度を規定した政府の社会経済政策」で述べたとおりである。
- (3) 拙著『高度成長期日本の国立公園』では、「全国総合開発計画」の観光政策については、直接言及しなかったが、ここに以後の自民党の国立公園の観光政策の核心が提起されている。
- (4) 1962年の経済企画庁『全国総合開発計画』は、国土交通省のHPを参照。なお拙著『高度成長期日本の国立公園』では、この全総については言及していなかった。
- (4) 前掲『全国総合開発計画』HP版、37-9頁。
- (5) 1969年の『新全国総合開発計画』、HP版、28-9頁
- (6) 全国自然保護連合会編『自然保護事典』①、1996年、緑風出版、95頁
- (7) 同上、94頁、南アルプススーパー林道については、前掲『高度成長期日本の国立公園』第11章で詳論してある。奥鬼怒スーパー林道については本研

究第5章で検討の予定。

- (8) 田中角栄『日本列島改造論』, 1972年, 日刊工業新聞社。
- (9) 岡田知弘・岩佐和幸編『入門現代日本の経済政策』, 2016年, 法律文化社, 49頁。
- (10) 「日本列島改造論」, 『ブリタニカ国際大百科事典小項目辞典』, ウェブサイト。
- (11) 前掲田中『日本の総選挙』, 106-7頁。
- (12) 前掲『入門現代日本の経済政策』, 49頁。
- (13) 『第三次全国総合開発計画』, 国土交通省のHP版。
- (14) 前掲『入門現代日本の経済政策』, 49頁。
- (15) 同上, 50頁。
- (16) 『第三次全国総合開発計画』, 17頁。
- (17) 「中曽根内閣」, 『ブリタニカ国際大百科事典』小項目事典, ウェブサイト。
- (18) 同上。
- (19) 『第四次全国総合開発計画』, 国土交通省のHP版。
- (20) 中曽根の経済政策については, 詳しく論じたいところであるが, 詳しくは, 粕谷次次「日本における新保守主義の位相」, 川上忠雄, 増田寿男編『新保守主義の経済社会政策』第7章, 1989年, 法政大学出版局, を参照。
- (21) 前掲「中曽根内閣」, 『ブリタニカ国際大百科事典』小項目事典, ウェブサイト。
- (22) 前掲『第四次全国総合開発計画』81頁。
- (23) 同上, 82頁。
- (24) 伊藤貞彦「観光開発による山地自然破壊」, 前掲『自然保護辞典』①, 199頁。
- (25) リゾート法の及ぼした経済・自然環境に与えた破壊的影響については, リゾート・ゴルフ場問題全国連絡会編『検証・リゾート開発』, 「東日本篇」, 「西日本篇」, 1996年, 緑風出版, を参照。
なお国立公園行政当局がリゾート法をどう見たかは, 参考のために「総合保養地法リゾート法について」, 『国立公園』, 1987年, 455号, 「総合保養地法の概要」『国立公園』, 1988年12月, 469号, を参照されたい。
- (26) 『第5次全国総合開発計画』, 国土交通省のHP版を参照。
- (27) 「第5次全国総合開発計画」, 『日本大百科全書(ニッポンニカ)』, ウェブサイトによる。
- (28) 地方分権一括法については後に詳しく論じることになる。

- (29) 「21世紀の国土のグランドデザイン」を当時の自然保護局の官僚がどのように受け止めたかについては、奥山「21世紀の国土のグランドデザイン」『国立公園』、565号、1998年7月、を参照されたい。

第3節 地球の自然保護・環境保全のための国際条約

歴代の政府による国立公園の観光的利用への期待と裏腹に、20世紀の後半から国連を中心にして先進国間では、地球の自然と環境の危機が叫ばれ、地球を救うべしとの声が高まり、さまざまな試みが展開され、一連の自然保護・環境保全の国際条約が締結されてきた⁽¹⁾。

実は、こうした一連の国際条約は、わが国の国立公園政策に外圧として大きな影響を与え、国立公園に自然保護・環境保全の措置を講じることを義務付ける機能を持っていた。そのため後に具体的にみるように、わが国の自然公園法ひいては国立公園法に自然保護・環境保全の規定を導入させることになった。

もっともこうした一連の国際条約は、主として自然保護・環境保全に関心を示す環境庁や自然保護・環境保全の団体や国民の要望に従って、直線的にわが国で承認されてきたわけではない。一連の国際条約を自然公園法ひいては国立公園法に反映させようとの試みは、自然保護・環境保全が自分の利益追求ビジネスに背反するので自然保護・環境保全を望まない営利主義勢力によって抵抗されてきたからである。1974年の「オイルショックを経て、国内の政策は経済優先へとあと戻りしてしまった。」⁽²⁾

ともあれわが国の自然保護・環境保全を強めることになる一連の国際条約についてここで簡単に指摘しておきたい。

環境庁設立以前のことであったが、1962年に「アメリカのシアトル市で開催された第1回世界国立公園会議で、海の生物保護のための海中公園または海中保護区の設定に各国が取り組むよう勧告が行われた」。この勧告に従って、後にわが国でも「海中公園地区」の指定がなされる⁽³⁾。

1971年にストックホルムで開催された国連人間環境会議は、ユネスコ・MAB（人間と生物圏）計画を提起したが、これが基本となってその後のさまざまな環境問題への対応策が展開されていくことになる⁽⁴⁾。

ラムサール条約、正式な名称「特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約」は、1971年2月に、イランのラムサール市で開催された国際会議で、「広く水辺の自然生態系を保全することを目的」として定められ、1975年12月に発効した⁽⁵⁾。

日本政府は、1980年10月に条約に加盟し、釧路湿原を最初の指定登録地とした。1993年、釧路市でラムサール条約締結国会議が開催され、わが国での登録地も増えていき、2017年現在、50ヶ所が湿地に登録された⁽⁶⁾。

ラムサール条約は、後に触れるように釧路湿原を1987年に国立公園に指定して保護する要因の一つとして大きな役割を果たした。

いわゆる「世界遺産条約」、正式には「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」は、1972年11月にユネスコ（国連教育科学文化機関）の総会で採択され1975年に発効した。

1972年4月に約50カ国の専門家の会合で提起された「世界遺産条約」案は、「①文化遺産、自然遺産を平衡的に扱う、②『顕著な普遍的価値』を持つ文化遺産、自然遺産は人類共通の遺産である、③これらの遺産を将来の世代に伝えるため、国家および国際社会はその識別や保護措置をとる、④これらの遺産を認識し、国際協力を行うため世界遺産リストを作成する。⑤政府および民間からの資金により世界遺産基金を設ける」という内容を含んでいた。

この「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」案は、1972年6月にストックホルムで開催された国連人間環境会議に提出され、113カ国に支持され、同年11月にパリで開催された第17回ユネスコ総会において、世界条約として採択された⁽⁷⁾。

日本政府は、紆余曲折をへて、一つは、日米安保などの国際政治がらみの問題、あるいはユネスコへの負担金で国内の意見が割れた問題、文化遺

産及び自然遺産を扱う所管庁の意見不統一・いわゆる縦割り問題などの国内要因があって、条約制定20年後の1992年に「世界遺産条約」を批准することになった⁽⁸⁾。

こうして日本では、1993年以降、2017年までに法隆寺など仏教建築物、原爆ドーム、姫路城など16カ所が世界文化遺産に、屋久島、知床、小笠原諸島の国立公園のほか白神山地など4カ所が自然遺産に指定された⁽⁹⁾

次に生物多様性条約の問題について述べたい。

「生物多様性Biodiversity」という用語は、1960年代から生物学の専門用語として使われるようになり、1980年代後半から環境問題の用語として使われるようになった⁽¹⁰⁾。

1992年6月、国連機関と地域の代表が集まってブラジルのリオデジャネイロで開催された「環境と開発に関する国連会議」において、「生物多様性条約」が採択され、日本を含め157ヶ国の署名で締結され、1993年12月に発効した⁽¹¹⁾。

この生物多様性条約は簡単に言えば「地球上の多様な生物を生息環境とともに保全し、生物資源を持続可能であるように利用して、遺伝資源の利用から生ずる利益を公正かつ平衡に配分することを目的」として締結されたものである⁽¹²⁾。

しかしその内容は、かなり複雑である。

生物多様性条約の第1条は、「①生物多様性の保全、②その構成要素の持続可能な利用、③遺伝資源の利用から生ずる利益の公正かつ平衡な配分を目的」とすることを規定している。

生物多様性条約の第4条は、「諸国は、国際連合憲章及び国際法の諸原則に基づき、自国の資源をその環境政策に従って開発する主権的権利を有し、また、自国の管轄又は管理の下における活動が他国の環境又はいずれの国の管轄にも属さない区域の環境を害さないことを確保する責任を有する。」と規定している。

この条約の特徴は、他の国際条約と異なり、「自国に管轄下にある生物資

源を開発する権利を第一に認めている」ことであり、発展途上国の意見を反映して開発規制が弱い点である。

ただし生物多様性条約の第6条は、加盟国は「生物の多様性の保全及び持続可能な利用を目的とする国家的な戦略若しくは計画を作成し、当該目的のため、既存の戦略若しくは計画を調整し、特にこの条約に規定される措置で当該締約国に関連するものを考慮したものになるようにする」と規定している。

特に第6条は、先進国の自主的な責任をとるもの、わが国では、1995年に、「生物多様性国家戦略」を制定し、2002年に新「生物多様性国家戦略」、2007年に第3次「生物多様性国家戦略」を策定していくことになる⁽¹³⁾。

この生物多様性条約は、後に言及するようにわが国の自然公園ひいては国立公園の自然保護・環境保全にとって重要なインパクトを与えることになる。

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。」⁽¹⁴⁾。

更に田中氏は、「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。」と指摘する。

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、および／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／また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。」⁽¹⁵⁾

こうした観点から、自然公園や国立公園は、観光の利用だけでなく、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ているのである。

注

- (1) 吉田正人『世界自然遺産と生物多様性保全』, 2012年, 地人書館。佐藤寛・林健一『ラムサール条約の国内実施と地域政策』, 2018年, 成文堂。田中俊徳「世界条約の特徴と動向・国内実施」, 『新世代法政策学研究第』第18号, 2012年11月。
- (2) 前掲『世界自然遺産と生物多様性保全』, 37頁。
- (3) 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創設から自然公園法による制度への変遷—」, 『国立公園』695号, 2011年7月, 23頁。
- (4) 「ユネスコ・MAB計画について」, 日本委員会HPを参照。
- (5) 前掲佐藤・林『ラムサール条約の国内実施と地域政策』, 6頁。なお, ラムサール条約の全訳文は, 環境省のHPに掲載されている。
- (6) 同上, 6頁。田中俊徳「ラムサール条約の国内実施における意思決定構造と情報共有の枠組み」, 『人間と環境』第42巻第1号, 4頁。
- (7) 前掲『世界自然遺産と生物多様性保全』, 33-4頁。
- (8) 同上, 34-8頁。
- (9) 日本の世界遺産一覧については, ウェブサイトの記事参照。
- (10) 前掲『世界自然遺産と生物多様性保全』, 66頁
- (11) 「生物多様性条約」, 『ブリタニカ国際大百科事典小項目辞典』ウェブサイト。
- (12) 前掲『世界自然遺産と生物多様性保全』, 77-8頁
- (13) 同上, 78頁。
- (14) 田中俊徳『「緑の三角形」を創る:法と歴史と政策の一〇〇年』, 国立公園研究会・自然公園財団編『国立公園』, 2017年, 南方新社, 157頁。
- (15) 同上, 156-8頁。

