

## 国立公園成立過程における自然保護と開発の確執

### —国立公園の自然保護機能における林業行政の役割—

村串仁三郎（法政大学名誉教授）

#### ごあいさつ

昨年私は『国立公園成立史の研究』（法政大学出版局）を出版して、はからずも、林業経済学会関係のみなさんの関心を引くことになり、今日のようなシンポジウムに招かれることになるのは、想像だにしなかったことですが、大変光栄に存じます。私がどんな人物かは、お手元のプロフィールをご参照下さい。ここでくどくは申し上げません。

#### 1 『国立公園』と自然保護に関する研究を振り返って学んだこと

本日のメインテーマである「国立公園と森林管理—その成立、理念と実際」というテーマに即して何か報告するとすれば、私の役目は、まったくの素人の私が、国立公園の成立史から何を学んだかを、率直にお話することに尽きると思います。専門バカという大変適切な言葉がありますが、確かにしばしば専門家は、意外に事の本質を見失うことが少なくありませんので、素人もなかなか馬鹿にならない時もあるかもしれません。

#### （資料1）日本の国立公園の成立史から学んだこと

1	日本では、今日でも一般的に、国立公園というシステムがあまりよく理解されていないということ。
2	日本の国立公園は、先進国でも比較的早期に成立し、いろいろ問題はあるが、国立公園の抱えている問題点を典型的に内包しており、先人が、国立公園とは何か、何のために国立公園をつくるか、という本質的な問題で実に多くの遺産を残したこと。
3	その場合、アメリカと同じように、日本の国立公園は、自然保護を目的する面と、観光的な利用・開発を目的とする二面性を含み、互いに論争しながら、制定されてきたこと。
4	とは言え、国立公園法は、国立公園の定義を欠くという信じがたい欠陥を有しつつも、本法の細則の面では、自然保護を意図する側面がそれなりに規定されていたこと。
5	国立公園法の成立過程をみてくると、観光的な目的が大きなインパクトとなっている側面と、自然保護を目的とするインパクトが複雑に交差しつつこの制度をつくってきたことがわかるが、結果として自然保護のインパクトが意外に大きかったこと。
6	とくにそうした運動を支えたのは、国立公園関係官庁（内務省衛生局保健課、官房地理課、あるいは農林省山林局、後に文部省）、官主導の業界団体・国立公園協会、学術団体・日本庭園協会、史蹟名勝天然記念物保存協会などであったこと。そうした運動は、一部に例外はあるが、民間の大衆的な自然保護団体を欠いたため、必ずしも、国民的な支持をえなかったこと。国立公園制定運動は上からの運動の側面が強かったこと。
7	とは言え、国立公園の早期成立は、制度的にも、財政的に裏付けのない、安上がりのシステムであったこと。例えば、国立公園の半数以上が圧倒的に国有地であったのに、それら国有地に対する管理機構の特別な規定を欠いたこと。
8	にもかかわらず、国立公園法制定運動、あるいは国立公園法は、当時、有数の風景地であり貴重な自然を、おもに電源開発計画による大幅な破壊から守ったという事実もあったこと。

さて私が、国立公園の、特に日本の国立公園の成立史から学んだことは、沢山ありますが、時間の都合がありすべてをお話できませんので、今日は、シンポジウムのテーマにそって二、三の問題点に絞ってお話したいと思います。

第1に、国立公園とは何か、第2に、日本の国立公園成立事情、特に自然保護のための国立公園制定運動の役割、第3に、国立公園候補地指定運動における山林局の役割、第4に、黒部溪谷の国立公園指定運動にみる日本の国立公園の特質、といった問題を論じてみたいと思います。しかし今日、この課題をどこまで果たせるかはいささか心もとないのですが。

#### 2 国立公園とは何か

第一の問題は、そもそも、国立公園とは何か、その概念、目的、あるいは理念とは、何かという問題です。

ご承知のように、世界で初めて国立公園制度を設立したのは、**アメリカ**であり、イエローストーン国立公園がその第1号でした。その際に、国立公園は、どのように定義されたのでしょうか。

**資料2**を見てください。最初のアメリカの国立公園は、第1に、国民のための遊び場として、第2に、その遊び場としてのイエローストーンを自然を保護し、「自然状態のままで維持することを目指す」と規定しています。

最初この規定、とくに第2条の規定を知った時は、自然保護への意気込みのすごさに驚きました。しかしよく考えると、この規定は、互いに矛盾した規定であることが分かります。すなわち、国立公園は、一方で、国民の楽しみ、遊びの場ですから、そのためには自然を破壊し、整備して利用のために開発をしなければなりません。他方で、自然を保護し（この段階では、自然の概念が素朴ですが）、「自然状態のまま維持」すべきものと規定されています。

要するに、国立公園を作った時に、国立公園は、自然保護を目的にしながら、それを国民の遊び場として提供するために開発を余儀なくされるという矛盾を抱えなければならなかったということです。この矛盾は、1872年当時は、観光業も、レジャーもそれほど発達していなかったため、その矛盾はあまり表面化しませんでした。

ところが、20世紀に入り、アメリカの産業社会化、大衆社会化が進んでくると、国民、とくに中産階級、上層の労働階級を中心に大衆的なレジャー、観光業へのニーズが高まってきます。貴重な自然からなっている国立公園での遊びへの欲求が高まり、国立公園の数が増し、国立公園へのアクセスや園内の施設が開発されてきます。

## 資料2 アメリカの国立公園の概念・目的

<p>① イエローストーンの国立公園法（1872年）の理念</p> <p>第1条「<b>イエローストーン川流域は、合衆国法に基づく定住、占拠、販売が取消され、保留され、公園として、あるいは人々の利益と楽しみのための遊び場として設定され、かつかかる如何なる土地を囲い込んだり、定住したりする総ての人々は、例外を除き、不法侵入者と見なされ、その場から排除される。</b>」</p> <p>第2条「<b>かような公園は、内務長官の強力な管理下におかれる。長官は、すみやかに実施できるように、彼が公園の手当てと管理のために必要と認める規則を作り、公表する義務がある。その規則は、公園内の総ての森林、埋蔵鉱物、珍しい自然、奇観などを危害、略取から保護することをうたい、それらを自然状態のままで維持することを目指すものである。</b>」</p>
<p>② 国立公園サービス（局）法（1916年）の規定</p> <p>第1条は、まず「この条文により、国務省内に国立公園局と呼ばれる一部局が設立される。・・・かようにして設立された国立公園局は、・・・国立公園、国立記念物、国立保留地として知られている連邦の土地の利用を促進し規制する。</p> <p><b>国立公園局の目的は、その地域内の風景 scenery、自然物と歴史遺物 natural and historic objects、野生生物 wild life を保護することであり、そしてそれらを楽しみ enjoyment のために供給し、未来の諸世代に楽しみのためにそれらを損なわずに unimpaired（あるいは無傷のままと訳す場合がある）残すことである。」</b></p>
<p>③ 内務長官レインの国立公園局長マザーへの手紙（1919年）</p> <p>遂行すべき国立公園「政策は、三つの概括的な原理に基づいている。第1に、国立公園は、われわれの世代と同様に、将来の諸世代の利用に供するために、絶対的に無傷の形で維持されるべきである。第2に、国立公園は、人々の利用、観察、健康と楽しみのために設立されている。第3に、公園内の公的かつ私的な企業にかかわる全ての決定は、国家的利益に従わなければならない。」</p>

注：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）～（2）」『経済志林』第69巻第2号、第71巻第1・2号、参照。

こうしてアメリカでは、1916年に国立公園サービス法が制定され、これまでばらばらであったアメリカの国立公園システムを、内務省の国立公園サービス（局）に統括して、制度的に整えて行きます。

その時に規定された国立公園の定義は、**資料2**の②で示したとおりです。

第1条は、まず国立公園局の目的を、国立公園内の、「風景、自然物と歴史遺物、野生生物を保護すること」と規定し、ついで国立公園などを「楽しみのために供給し、未来の諸世代に楽しみのためにそれらを損なわずに（あるいは無傷のままと訳す場合がある）残すこと」と規定しています。

ここでは、イエローストーンの法より自然保護が強調されていることがわかります。一般に国立公園サービス（局）法は、自然保護を重視したと把握されていますが、しかし、この法律を具体的に執行する際に、この政策的な指針を示した内務長官レインの国立公園局長マザーへの有名な手紙では、遊び場としての国立公園の開発、アクセス、公園内の道路、宿泊施設、その他の公的ファシリティの建設を積極的に進めることを提案しています。そしてそれは実施されました。

こうして1920年代にアメリカの国立公園は、自然保護を重視しつつも、国民のレジャーのための開発を積極的にすすめ、自然破壊をおこなうことになったのです。この開発に対しては、自然保護派からの批判が生まれ、エコロジー派の形成を促進することになりました。なお、しかし開発といっても、あくまで相対的なものであって、広大なアメリカの国立公園の中での利用のための開発促進であって、戦前にはまだ過剰利用と云う問題は起きていません。

アメリカの国立公園は、自然保護運動に支えられ、また大統領を先頭に自然保護への理解の深い行政、政界が後押し、かつ鉄道などが自然保護のシステムとしての国立公園を、遊びの場として強力に支援してできたという特質をもっています。こうした歴史をもつアメリカの国立公園は、各地の国立公園制定運動に大きな影響を与えました。

日本の場合については、第二の問題のところでも論じるので、つぎのイギリスの場合を見てみましょう。

イギリスの国立公園制定運動は、1810年のワーズワースの提言に溯りますが、本格的な運動の形をとるのは20世紀の30年代に入ってからです。1929年労働党マクドナルド政府は、ドブソンを長とする国立公園委員会を組織し、委員会は1931年にレポートを作成して、国立公園の設置を提言しました。それは、20世紀初頭から高まってきた中産階級、勤労大衆のカントリーサイド・レジャーのニーズにこたえるために、遊び場としての国立公園を設置せよ、あるいは、未開発地域の開発、伝統的な農村の近代化、自然と伝統の破壊に反対する自然保護派の要求にこたえるために、保留地を設置して自然、風景を保護せよというものでありました。これは、イギリスの国立公園の原点となりました。

### 資料3 イギリスの国立公園の概念・目的

<p>① 国立公園委員会・アディソン報告（1931年）の定義          原生的大自然を保護するアメリカ型を否定し、原生・未開地のないイギリス型を主張。国立保留地概念で未開発地域・風景地の自然保護を主張し、地域保留地でレジャー・レクリエーションのための開発を主張。</p>
<p>② 常設国立公園委員会『国立公園の問題』報告（1938年）の定義          「国立公園は、広義につぎのように規定される。すなわち、国立公園は、一方では農業的利用を維持しつつ、厳格にその自然状態を保護し、維持し、あるいは大衆の楽しみ、とくに長距離のウォーキングを含む野外レクリエーションのために出入りできる美的で野性的な広範な地域である。」</p>
<p>③ ダワー報告（1945年）の定義          「国立公園は、イギリスに適応するに際しては、国民の福利のためにまた適切な国民的な決定と行動によって定められる、美的で相対的に原生的な地方の特別な地域である、と規定される。すなわちここでは、          a. 特徴的な風景美は、厳格に保護される。          b. 大衆が野外を楽しむためのアクセス、施設は十分に供給される。          c. 野生生物そして建築的にかつ歴史的に貴重な建物、場所は、適切に保護される。          d. 他方、既存の農業は有効的に維持される。」</p>
<p>④ 国立公園法（1949年）  <u>国立公園の目的</u>：          前文「この法律は、国立公園機構委員会（National Parks Commission）を設立して国立公園を設置するとともに、自然保護協議会（Nature Conservancy）に自然保護区域（Nature Reserves）の設定、維持管理のための権限を付与し、地方自治体（Local Authorities）にはパブリック・パス（public path）の記録、設定、維持管理、改善のための権限を付与する。また、オープン・カントリー（open country）へのアクセス確保のため、通行権に関連した法律の改善をする。さらに、自然美（natural beauty）を保護し、高めることを目的とする。」  <u>国立公園の定義</u>：          第5条 国立公園は、「以下のようなイングランドおよびウェールズにおける広大な一連の地域を指している。すなわち、(a) その地域の自然美、また、(b) 野外レクリエーションの機会を提供するため、その地域の特性や位置を人口の中心部と関連する地域のことである。」  <u>国立公園機構の役割</u>：          第1条 「国立公園機構は、法律により、以下の責任を負うことになる。          (a) イングランドおよびウェールズにおける自然美、特に国立公園として、また特別自然景観地域（areas of outstanding natural beauty）としてこの法律のもとで指定された地域の保護とその価値を高めること。          (b) 公衆が国立公園へ足繁く通い、そこで楽しむための諸施設を供給し、また改善を図り、野外でのレクリエーションの機会を供給すること。」</p>

注：拙稿「イギリスにおける国立公園思想の形成（1）～（3）」『経済志林』第72巻第1・2号、第72巻第4号、第73巻第1・2号参照。

イギリスの国立公園は、アメリカの場合がやや自然保護を強調して成立したのに対して、日本の場合が官僚主導によって成立したのと違って、やや遊び場としての国立公園への大衆的な要求を背景にして制定されました。しかしイギリスの国立公園は、一見、レジャー派によって推進されたかのような印象をもたされますが、実際は、自然保護を重視する勢力も強く、国立公園に自然保護の役割を課し、また国立公園に関連して国立の自然保留地を設置して自然保護を主張しました。

## 小括

要するに国立公園は、自然保護と利用の為の開発と言う相対立し、矛盾する二つの目的を抱えて誕生してきたということであり、その矛盾は解決し難いままに、いわば宿命的なものとして我々の前に存在しているということです。こうした制度は、結局、いずれの側面を重視し、自然保護を如何に調和しつつ運用するかということになります。問題は、まさにその調和が、どのようにおこなわれるか、自然保護を犠牲にして調和が図られるのか、開発を抑えて自然保護を重視して調和が図られるのか、それが各国に課せられた国立公園制度のあり方ということになります。

日本の場合はといえば、すぐ後に述べますように、自然、風景の保護を掲げながら、観光による地域開発、外国人観光客を誘致して外貨を稼ぐという意図を正面に押し出して、国立公園制度を制定した傾向が強かったと言えます。そして国立公園の制定過程においては、自然保護をそれなりに強調されましたが、自然保護の姿勢は、多分に妥協的に推移してきた嫌いがあります。

ともあれ、私は、各国の国立公園を見てきましたが、国立公園は、その国の自然条件、自然保護を求める歴史的、政治的、経済的諸事情を異にすることによって、様々な特質・形態をとって形成されてくるのであり、また特に、それぞれの国が自然保護を如何に扱い重視するかも相当異なってくるということを知りました。従って、外国から学ぶことは必要だが、外国のモデルを簡単に移入しても問題はなかなか解決しないと感じています。

## 2 日本の国立公園成立事情、特に自然保護のための国立公園制定運動の役割

第2の問題は、では日本で、国立公園がどのようにして制定されてきたのか、その場合、どのような特質をもったか、それを特に国立公園が自然保護をどのように重視して形成されてきたかという側面から見ていくことにします。

### (1) 日本での国立公園のアイデアの生成

日本で国立公園のアイデア、システムがどのように現われてきたのかを見るのは、大変興味深い問題です。国立公園のアイデアは、明治期に溯ります。

例えば、明治12年(1879年)に日光を訪れたアメリカのグラント前大統領(イエローストーン国立公園法の署名者)は、日光の自然、風景の素晴らしさに感動して日光の国立公園化を示唆したらしい。

国立公園の指定を具体的に提案する動きが、明治30年代後半から明治40年代半ばにおきてきます。

明治38(1905)年頃 鉄道官僚木下淑夫は、アメリカに留学中、national park を初めて国立公園と訳して、国立公園の設立を上司に進言。

明治38(1905)年頃 岩崎弥之助は、ヨーロッパ帰国後「箱根国園」論を提唱。

明治40(1907)年、神奈川県知事、「箱根大公園」計画を提唱。

明治41(1908)年、静岡県知事、富士山に「世界的大公園」の建設計画を提唱。

明治42(1909)年、井上経重「箱根国園(ナショナル・パーク)論」を提唱して、具体的計画を提案。

明治42(1909)年、小島烏水「富士山保護論」を主張し、自然公園化を提唱。

明治44(1911)年、日光の住民が、日光の国立公園指定の請願書を国会に提出。

明治44(1911)年、静岡の選出議員清釜太郎が、富士山の国立公園指定の建議書を国会に提出、委員会で議論。

明治44(1911)年、愛別村長太田竜太郎は、石狩川流域の国立公園化の意見書を後藤新平通信大臣に提出。

これらは、いずれも、大なり小なり国立公園の制定によって、自然保護を要求しつつ、国立公園を観光的に開発し、経済的な利益に資すると主張していますが、何れを強調しているかが問題点です。

その中でも太田竜太郎、日光、小島烏水らが国立公園に自然保護を求めたことに驚かされます。

### (2) 大正期・昭和初期における国立公園制定運動の形成

① 大正5年(1916年)政府の諮問機関「経済調査会」の提言から国立公園法制定まで。

大正5（1916）年に政府の諮問機関「経済調査会」が、富士山や瀬戸内海に国立公園を設置して、それを観光開発して、外人観光客を招聘して、外貨を稼ぐことを提言します。

その影響をうけて、国立公園制定を期待する国立公園派が形成されます。

国立公園制定派は、大正期から昭和初期にかけて、国立公園制定運動を主導し、昭和6（1931）年に国立公園法を制定し、昭和9、10年（1934～35年）に12ヶ所の国立公園を指定することに成功しました。

その足跡を跡付けてみます。

大正7（1918）年、本多静六（東大林学教授にして造園学者）をリーダーとして、弟子の田村剛らが国立公園派の結集機関として日本庭園協会を設置。機関誌『庭園』を発行。

大正10（1921）年、彼らは、内務省衛生局保健課を拠点に国立公園候補地指定を主導。大正12年16候補地をノミネート。

大正10～13年（1921～24年）、国立公園論争で、国立公園の国民的な利用を強調し、自然保護をやや軽視。

昭和2（1927）年、田村剛を中心に、中断していた国立公園制定運動を再開。その戦略構想は、国立公園の目的に、

#### 資料4 田村剛の国立公園の定義

大正10年 論文「国立公園の本質」	「国家は、国民健康のために或は學術宗教道徳等一般国民教化のために、国民的な大公園を所有しなければならぬ。又国家は内外に対する体面上、或は国賓その他外客饗宴慰籍の為に国際的な公園を經營しなければならぬ」。 「国立公園の特質」は「一、国土を代表するに足る大風景たること、二、国土国民を記念するに足る史蹟天然記念物を有すること、三、国民の体育休養に関する施設を有すること」を挙げた。
昭和2年の パンフ 『国立公園』	「国立公園は一定の区間の風景を永遠に保存すると共に、公衆享用の途を講ずるにある。従って国立公園事業は、自ら分れて二つとなる。その一つは風景の保存であり、他はその開発である。その両者を兼ねないならば、それは国立公園ではない。」

自然保護と国民的利用とを併記し、自然保護の軽視を改め、国有地を中心として制定しかつ地域制をとり、安上がりにして、国立公園の観光開発をすすめて国民の利用に供し、外国人観光客を誘致して外貨獲得に寄与すると主張し、政治家、国家官僚、関連地域の支持をえて、国立公園を早期に制定すること。

昭和2（1927）年『国立公園協会』結成し、この戦略構想にもとづき、国立公園制定運動を主導。

昭和6（1931）年国立公園法を制定に成功。

#### 資料5 昭和6年（1931年）国立公園法の特徴

1	本法には、法制化に際して田村らが、戦術的に自然保護の強調を正面に据えたくなかったため、国立公園の定義を欠く。本法の曖昧さ。
2	その代わり、内務大臣の法案提案理由として「国立公園ヲ設立スル目的ハ、優秀ナル自然ノ大風景ヲ保護開発シテ、一般世人ヲシテ容易ニ之ニ親シマシムルノ方途ヲ講ジマシテ、国民ノ保健休養乃至教化ニ資セントスルル為デアリマス」を付す。
3	国立公園制度の中心的役割は、内務大臣の任命する国立公園委員会におかれた。国立公園の選定、計画、経営、自然保護との開発の判断、規定など、すべてがこの委員会にかかっている。選出が民主的ではない。
4	法的に財政的、官僚制度的な裏付けを欠く。特に、国立公園の半数以上が圧倒的に国有地であったのに、それら国有地に対する管理機構の特別な規定を欠いた。
5	第8条に風致保護のための「特別地域」制度の設定をうたうが、みるべき規定はなく、具体性を欠く。戦前に指定された地域はなかった。
6	国立公園法の細則「国立公園ノ選定ニ関スル方針」にやや自然保護を重視する規定あり。

#### ② 国立公園制定運動における自然保護運動の展開

##### a. 国立公園派の自然保護観、その変遷。

ここで国立公園派の自然保護観、その変遷を簡単にみておこう。

大正10（1921）年、重鎮・本多静六は、観光的な開発のためには、少々自然の破壊もやむをえないと主張。

（「風景の利用と天然記念物に対する予の根本的主張」『史蹟名勝天然記念物』誌8月号）

昭和2（1927）年、アメリカ留学から帰国し田村剛は、アメリカの国立公園の自然保護重視から学び、国立公園の目的を、自然保護、観光的な利用の二重性において捉え、国立公園法、国立公園指定運動においても、この方針を貫こうとしました。しかし実際には、自然保護の面で、抽象的かつ妥協的となってしまいました。

b. 史蹟名勝天然記念物保存派による自然保護観と彼等の運動。

史蹟名勝天然記念物保存協会は、国立公園制定運動において、中心的勢力ではなかったが、国立公園の自然保護の側面を重視し、国立公園の指定運動において、自然破壊をもたらす電源開発などに積極的に反対しました。

明治44（1911）年、史蹟名勝天然記念物保存協会の設立。

大正4（1915）年、機関誌『史蹟名勝天然記念物』発行。

大正8（1919）年、史蹟名勝天然記念物保存法の制定。県レベルに史蹟名勝天然記念物調査会設置。国立公園候補地の自然保護を支援。

大正10～13年（1921～24年）における国立公園論争で、国立公園の自然保護の役割を強調。

その後、国立公園候補地における電源開発計画に反対する運動を展開。

## 小括

日本の国立公園法は、国民的な利用と自然保護とを目的に比較的早期に官主導で成立しました。その根拠は、一方で、国立公園派が、国立公園を外貨稼ぎの手段にし、国民的な利用をアピールして、制度化の支持を官庁、観光関連業界、政治家、候補地住民の支持をえたからです。

日本の国立公園法は、他方で、成立を急ぎ安上がり制度としたため、電源開発への規制が弱く、観光開発に道を開く安易な法体系をとっており、あるいは自然保護を強力に実施する体制が弱く、また制度的に自然保護の仕組みを持っていたとは言え、それを保障する民主的な管理機構を欠いたため、きわめて不十分な制度となりました。

それにもかかわらず、法制定後の個々の国立公園指定に際しては、候補地内の発電所建設を抱えていたため、各国立公園指定に際して国立公園派は、自然保護勢力の支援を受けつつ、開発を規制する一定の成果をえ、国立公園が自然保護の機能を果たすことを具体的、歴史的に示しました。

## 3 国立公園候補指定運動における山林局の役割

第3に、国立公園制定運動において山林行政がいかなる役割を果たしたかについて見てみたい。

アメリカにおいては、農林省の森林サービス（局）は、国立公園システムにいろいろな係わり合いをもってきました。20世紀初頭には、森林局長ピンショーなどは、国立公園サービス（局）の設置や国立公園の自然保護重視に反対して、話題を撒きました。

他方、国立公園サービス（局）が設置されて、国立公園の利用開発がすすむと、20世紀の30年代には森林局サイドから、エコロジーを主張して、ウィルダネス協会を設置して、国立公園の自然保護重視を主張するようになります。

ところで日本ではどうだったのでしょうか。

明治30（1897）年に、農商務省は、森林法を制定しての国有林保護政策を打ち出します。

大正4（1915）年には、山林局長通牒「保護林設定ニ関スル件」で、1. 学術・施業参考のための原生林保護、2. 風景地の風致保護、3. 名所旧蹟の風致保護、4. レクリエーションのための風致保護、5. 名木、古木の保護、6. 学術研究上必要な高山植物生育地域の保護、7. 学術研究などのための鳥獣繁殖地域の保護、8. 産業上有用な植物、動物、土石の保護を、具体的に設定し、国有林の保護政策を提起しました。

山林局が有力国立公園候補地で果たした自然保護の役割の事例を見ておきましょう。

明治42（1909）年、山林局長野大林区署長、5小林区の高山植物無断採取禁止を通達。

明治44（1911）年、帝室林野局、富士北麓の御料林を県有林に下賜。

大正2（1913）年、北海道庁林野局、阿寒湖、屈斜路湖の中島を「原生天然保護林」に指定。

大正3（1914）年、山林局、十和田湖の中山半島を「風致保安林」に指定。

大正4（1915）年、北海道庁林野局（林駒之助）、層雲峡一帯の地を「保安林」に指定し私有地化を阻止。

大正5（1916）年、山林局、十和田湖一帯（7千ha）を「風致保護林」に指定。

大正5（1916）年、山林局、上高地一帯（1万ha）を「学術研究」保護林に指定。

大正6（1917）年、田村剛（内務省）、山林技師松波秀美（山林局）、林学博士東大農科大学右田半四郎、山梨県、と協力して『富士北麓林野ニ関スル調書』を公表。北麓の計画的開発と自然保護策を提起。

大正9（1920）年、山林局、尾瀬沼一帯を「風致保護林」に指定。

大正11（1922）年、山林局、白馬一帯（1万ha）を「学術保護林」に指定。

昭和2（1927）年、東京営林局、尾瀬の国有林を武田、田村らに委託調査（電源開発に反対し自然保護を強調—国立公園化要求）。

また昭和期には、国立公園関連機関（国立公園協会（昭和4（1929）年）の理事、山林局長入江魁、帝室林野局長三矢宮松。国立公園調査委員会（昭和5（1930）年）の委員、帝室林野局長三矢、山林局長平熊友明、農林技師内田清之介、幹事、帝室林野局事務官杉村愛仁、農林事務官武井鈴男、国立公園調査会特別委員会委員（昭和5（1930）年）、山林局長平熊、帝室林野局長三矢。など）における林野官僚として自然保護のために一定の役割を果たす。

**小括** 以上のように、山林局は、有力国立公園候補地で保護林を設置することによって、国立公園制定運動に自然保護思想・システムを持ち込み、かつ国立公園制定運動における自然保護側面を支持し、国立公園関連機関に代表をおくり、自然保護派の一翼を担ったようです。

もっとも国立公園指定後の国有林の管理について、国立公園管轄機関との間で明確な協議機関を作らないまま推移してしまったようです。

#### 4 黒部渓谷の国立公園指定運動にみる日本の国立公園制度の特質

第4に、黒部渓谷の国立公園指定運動を取り上げて、日本の国立公園制度の性格を検証してみたい。具体的にみることによって、今日抱える国立公園制度のあり方を考える「よすが」としたい。

黒部峡谷の特徴。この地域は、日本最高の渓谷美、自然景観をそなえており、厳しい自然のため、前人未踏の地・未開発地域であり、全体として国有地・国有林であった。

1、こうした黒部渓谷では、大正5（1916）年に発電所建設計画が提起され、第一次、第二次、第三次開発計画、後に黒四ダムの第四次計画が立案され、大正9（1920）年に（昭和2（1927）年完成の）第一次開発計画が着手され、黒部川沿岸で大規模な施設建設がおこなわれ、大規模な自然破壊がもたらされました。

##### 2 国立公園法制定以前

国立公園法制定までに、黒部渓谷では、電源開発にともなう自然破壊に対して反対運動がおき、渓谷の保護を求める地元住民、富山県当局と県議会、内務省、日本庭園協会、史蹟名勝天然記念物保存協会、昭和4（1929）年からは国立公園協会、文部省などが反対運動をおこないます。

大正12（1923）年、黒部川流域住民（26カ村）は、黒部川保全会を組織して「黒部峡谷の風致保全」の運動がおこし、保障を要求し、開発に歯止めを掛ける。

大正13（1924）年、富山県知事が内務大臣に黒部渓谷保全を申請。

大正14（1925）年、富山県議会は、黒部渓谷に国立公園設置の申請書を、地元衆議院議員寺島を通じて国会に提出（その後2年間に提出）。国立公園に指定して渓谷を保護するアイデアを提起。

大正15（1926）年、日本庭園協会は、第二次計画の変更と景観保護の要求を、県知事と逓信大臣に提出。

大正15（1926）年、富山県は、保護を意図して黒部渓谷の学術調査をおこなう。

昭和2（1927）年、第一次計画完成、不況のため中断していた第二次計画工事再開。

昭和2（1927）年、国立公園協会発足。国立公園制定運動再編出発。

昭和2（1927）年、富山県知事は、天然記念物の名勝地指定の要望書を、内務省地理課長に提出。（逓信省はこれに強く反発）

昭和4（1929）年、田村剛が『国立公園』誌に「黒部を救え」を発表、黒部渓谷を立山国立公園候補の一部に想定。第二次計画まで認めるが、昭和5年1月の論文で、第三次、第四次計画の「撤回」絶対反対を主張。

昭和4（1929）年、地元全村が開発賛成論へ陳情書を提出。黒部保勝会幹事吉沢庄作の賛成論の展開。地元反対運動の分裂。

昭和5（1930）年、文部省は、黒部渓谷の天然記念物調査をおこない、自然保護を擁護。

昭和5（1930）年、文部省は、富山県知事宛に「名勝及天然記念物」指定への協力要請。

昭和5（1930）年、県知事が、県庁内部に意見聴取し、県史蹟名勝天然記念物調査会に黒部の指定を諮問、委託学術調査を行なう。富山県電気局長、土木課長らは、指定反対を表明。県庁内分裂。

3 昭和6（1931）年、国立公園法制定後。

昭和6（1931）年、県史蹟名勝天然記念物調査会は、県知事に、黒部上流一神仙まで「名勝地域」、「十字峡一帯」の原生林を天然記念物に指定（**計画変更と開発制限の妥協案**）を諮問回答。

昭和6（1931）年、国立公園委員会は、黒部溪谷を日本アルプス国立公園候補地に正式編入。田村らは、**第三次、第四次計画の絶対阻止**を企図。

昭和7（1932）年、国立公園委員会特別委員会では、逓信省電気局長と田村ら激しく対立。田村ら絶対反対派は少数派で孤立。電源開発と自然保護の両立・共存派が多数を占める。

昭和8（1933）年6月、「答申」にそって黒部第二発電所の建設工事開始。昭和11年完成。

昭和9（1934）年8月、国立公園委員会特別委員会は、富山県史蹟名勝天然記念物調査会の「答申」にそった妥協案で、黒部溪谷を中部山岳国立公園に指定を決定。

昭和11（1936）年、第二発電所完成。第三次計画の工事許可。昭和15年完成。第四次計画は、戦争で中止、戦後完成。

## 小括

1. 国立公園制定運動は、自然保護をうたい、黒部溪谷の保護のために闘ってきました。
2. 国立公園法制定は、しかし黒部溪谷の発電建設計画になにも影響を与えませんでした。
3. 結局、国立公園制定派は、第一次、第二次の発電開発を認めるが、第三次、第四次電源開発計画に対して絶対反対運動を展開したが、地元でも、国立公園委員会の中でも、主張を貫徹せず、敗北し、開発と自然保護の両立論が優勢となりました。ここに、日本の国立公園制度の特質が生まれます。
4. 黒部溪谷保存運動は、全国的な運動として、関係官庁、史蹟名勝天然記念物保存協会、国立公園協会等の自然保護への意欲を示したもので、高く評価できます。
5. しかし、黒部溪谷保存運動は、第三次、第四次電源開発計画の絶対反対を貫徹せず、妥協的体質を体制化・普遍化してしまったといえます。これは、日本の自然保護運動が、政治を動かさうる大衆的、民主的な基盤を著しく欠いたことに起因していたと思われます。また特に、地域内での反対運動が、分裂して弱体化したことも、大きな要因だったと思われます。

## 本報告の総括

歴史的な教訓から学ぶ。

- 1 国立公園制度は、自然保護のためのシステムとしては、国民、大衆がその意義を十分に理解して、自然保護の機能、役割を下から支えていかなければならない、法はあくまで法であって、法の理念、特に自然保護の理念は、国民、大衆の支援なしには「絵に画いた餅」にすぎない、と思います。
- 2 国立公園を、自然保護のために機能させるためには、管理機構を民主化し、自然保護をもとめる勢力を管理組織に位置づけ、下から支えなければならぬ、と思います。
- 3 そのために、自然保護団体を強化し、自然保護教育、国立公園についての教育を実施・強化していく必要がある、と思います。
- 4 日本の特質、地域制を生かして、各関係機関は、縦割りの弊害を克服して、各機関のコラボレーションを形成していくこと強く望まれる、と思います。