

# 日本と英国の国立公園のルーツを探る

親 泊 素 子\*

キーワード：国立公園法，史跡名勝天然紀念物法，カントリーサイド，自然美，アメニティ，コモン，ナショナル・トラスト

## はじめに

英国の国立公園制度を修士論文として研究したのは、大学院の時だったので、ずいぶん前である。その後、世界各国の公園制度を研究し続けているが、この数年、1800年代に設立されたアメリカ、オーストラリア、カナダ、ニュージーランドの4つの国立公園の制度についてその成立を調べている。通説では世界最初の国立公園はアメリカのイエローストーンであることから、アメリカの理念がその後のオーストラリア、カナダ、ニュージーランドに影響を及ぼしたとされているが、これらの国の最初の国立公園成立過程を詳細に調べてみると、いずれの国もその原型が英国の公園制度に帰結することがわかってきた。

一方、日本の国立公園制度の成立について調べてみると、英国と幾多の環境的、制度的条件の類似がありながらも、英国とは異なる発展をしている。特に、地域制の特徴でもある多目的な土地利用を肯定することから生ずる各種産業との対処、調整の仕方についてはかなりの開きがあるように思われる。また、うらやましく思うのは英国のカントリーサイドの美しさである。日本も近年、里山の保全が叫ばれ、半自然景観の保全に熱意が見られるようになってはきたが、英国のカントリーサイドの自然美には追いついていない。英国の国立公園の保全は、1949年に成立した国立公園及

び田園利用法（National Parks and Access to the Countryside Act）のタイトルが示すように、カントリーサイドの利用と密接につながっており、都市環境悪化の結果、自然やカントリーサイドに憧れる人々が増え、美しい国土を守ろうとする運動とあいまって成立したとみてよい。したがって、英国の国立公園は都市生活のアメニティとして、ずっと大切に守られてきている。

一方、日本の国立公園はというと年々その存在がかすんできている。特に近年の世界遺産ブームに押され、その価値さえ忘れられつつあるのが現状である。そこで、もう一度両国の国立公園制度誕生のルーツを探ってみるにより、日英の国立公園の存在意義について論じてみたい。今回は英国の国立公園制度について根本的に洗い直す必要があったので、日本の国立公園成立については、「日本・韓国国立公園制度の特徴と公園管理の比較」に載せたものをベースにした<sup>①</sup>。

## I. 日本の国立公園制度の始まり

日本の国立公園の成立は、世界初のイエローストーン国立公園が誕生した1872（明治4）年から遅れること59年あまり、1931（昭和6）年のことである。しかし、既に国立公園の概念は明治時代には日本に紹介されていた。

日本に国立公園を紹介した人物としては、1875（明治8）年から7年間米国に滞在していた岡部長職がいる。彼は帰国後貴族院に席を置き、国立公園の必要性を述べたといわれている。また、鉄

2009年11月30日受付

\* 江戸川大学 ライフデザイン学科教授 環境政治学

道院運輸部旅客課から欧米各国に派遣された木下淑夫も、アメリカやカナダの国立公園を見ており、1911（明治44）年の議会で国立公園設定の主張をしたといわれている<sup>(2)</sup>。

我が国に国立公園を作ろうとする具体的な動きが帝国議会に出されたのは1911年である。この第27回帝国議会に国立公園に関する1件の建議と3件の請願が提出されたが、これらはすべてアメリカの理念を規範としたものではなく、さまざまな動機と期待から提出されたものであった。

たとえば、1911年2月7日衆議院に対して、静岡県出身の清峯太郎議員は「国設大公園設置に関する建議」を提出し、富士山を中心として国設大公園を設置する考え方を示しているが、新潟県の野本恭八郎が提出した「明治記念大公園創設の請願」の理由は、明治天皇の即位50年を記念しての公園事業であった<sup>(3)</sup>。

また、日光町長であった西山真平は、「日光山ヲ大日本帝国公園ト為スノ請願」を1911（明治44）年2月14日に衆議院に、3月21日には貴族院に出しているが、日光地域の水害が頻繁におこるようになり、その復元と二荒山神社、東照宮、輪王寺の二社一寺の衰退を何とかしたいという気持ちが大きかったとも言われている<sup>(4)</sup>。

また、こういった建議や請願とは別に、鉄道院総裁の後藤新平は1906（明治39）年に鉄道が国有化され、観光がさかんになりつつあった中で、さらなる国際観光を推進しようと、部下の木下淑夫にアメリカ、カナダの国立公園についての情報を議会で証言させている。さらに、1912年に明治50年を記念した日本大博覧会が東京青山で開催されることが決まり、外国の観光客を呼ぶために、地元を国立公園として整備しようと各地方の請願が相次いだ。ところが、結果としてこの時期に国立公園は誕生しなかった。なぜなら、日本大博覧会が中止になったのに加え、明治天皇が崩御し、即位50年式典も行われなかったからである<sup>(5)</sup>。

しかし、国立公園関連の建議や請願は、「名勝地の保存」という解釈の下で、同じ議会に提出された史跡天然記念物保存法案に吸収される形とな

り、1919（大正8）年の第41回帝国議会で、「名勝」が挿入された「史跡名勝天然記念物保存法」として、可決、成立したのである。こういう点で明治時代は日本の国立公園の黎明期であったといえよう<sup>(6)</sup>。

## II. 国立公園の誕生

しかし、国立公園という発想そのものが消滅したわけではなく、国立公園選定の調査時代ともいえる時期を迎える。田村剛は内務省衛生局長、潮恵之介の命を受け、1921（大正10）年に全国の16候補地を物色して実施調査に着手し、前後8年をかけて基礎調査を終了している。その後、関東大震災とそれに続く経済不況などで政府の国立公園熱は沈滞していった。しかし、調査の対象となった地域は、一貫して議会への建議、請願を継続して提出し続けていたのだ<sup>(7)</sup>。

そして、1927（昭和2）年、朝野の有志が集まり、国立公園運動を再開し、国立公園協会を設立した。こうした動きに当時の内務大臣安達謙蔵は深い理解を示し、早速、国立公園協会の建議を採用して、内務省内に国立公園調査会を設置し、国立公園制度や公園選定方針の議論を始める。その結果、法案は第59回帝国議会に提出された。この国立公園法案には次のような理由が述べられている<sup>(8)</sup>。

「国立公園ヲ設定シ我が国天与ノ大風景ヲ保護開発シ一般ノ利用ニ供スルハ国民ノ保健休養上緊要ナル時務ニシテ且外客誘致ニ資スル所アリト認ム是本案ヲ提出スル所以ナリ」

こうして、1931（昭和6）年3月24日に貴族院本会議で国立公園法案は可決、成立した。法案提出理由でもあきらかなように、この法案は、国立公園を設定し、我が国の大風景を保護開発し、一般国民の保健休養のために利用することはもちろんのこと、国立公園が外客を誘致し、「国際賃借改善」の施策として期待されたことは明らかである。このような情勢の中で、日本の国立公園法

は自然保護の理念をやや薄めざるを得ない実態を持ちながら成立したのである<sup>(9)</sup>。

各地方でも、国立公園を核とした観光開発を期待する動きは強く、地元から熱狂的に歓迎され、国立公園の誘致、指定陳情が相次いだのである<sup>(10)</sup>。

1934（昭和9）年3月に雲仙、霧島、瀬戸内海が日本の第一号国立公園として指定された。続いて12月には阿寒、大雪山、日光、中部山岳、阿蘇が指定された。1936（昭和11）年2月には十和田、富士箱根、吉野熊野、大山が指定され、この12公園が戦前の公園となった。しかし、これらの公園の多くはすでに観光地としての利用が積極的に行われているところばかりであった<sup>(11)</sup>。

### III. 保護 vs 利用の論争

それでは、日本の国立公園が自然保護より利用に重点が置かれるような流れになって成立したのはなぜなのだろう？ この国立公園の保護と利用をどう調和させるのか、どちらに重点を置くべきかという基本的問題は、第2期にあたる大正末期からの林学、造園学の先覚者などによって論争され、その結果が日本の国立公園制度に大きな影響を与えたといえよう。この時期に国立公園はかくあるべきと議論された「国立公園」には3つのタイプがある。

一つは史跡名勝天然記念物法の成立に貢献した植物学者の三好学らの主張する「国立公園は天然記念物の保護を主目的とするものである」とするもので、ドイツやスイスの厳正保護型のような国立公園を目指すものであった<sup>(12)</sup>。

二つ目は造園学者、上原敬二の国立公園の概念で、内務省大臣官房地理課によって支持された。「国民の利用を図るが世俗的な公園ではなく、むしろ天然保護区域に近いもので、遊覧、来遊を主たる目的とするものではない」とするもので、現在のアメリカの国立公園の理念に非常に近いといえよう。上原は、「真の国立公園は貴重なる天然記念物の保存を目的としたる区域にして、同時に雄大なる代表的風景地たることを要する故に、その数は決して多いとは思われぬ。一般民衆の来遊

を拒む必要はないが、然し真に自然を了解し、それに触れて自然の研究を遂げ、合わせて天然生活を楽しもうとする人は、むしろかかる領域に入って人生を楽しむのは結構なことである」とし、自然の風景地の民衆的レクリエーション利用に力点を置いた田村剛の主張を激しく批判した<sup>(13)</sup>。

三つ目は、現在「日本の国立公園の父」といわれる田村剛やその師である本多静六らの主張したタイプだが、彼らは「人類に向かって最大の慰安休養の道を開き、人生を味わうための自然生活を民衆的に提供しようというのが天然公園の目的である。これが国民的或いは国際的に大規模に行われる場合に国立公園が生まれる」と啓発した。彼らの考え方は、むしろ、営利的な観光地としての国立公園を目指そうとしたものではなかったが、結果的には観光開発と結び付きやすいものであった<sup>(14)</sup>。

### IV. 国立公園法の制定

我が国における国立公園法は先述したような流れを経て、1931（昭和6）年4月1日に法律第36号として公布され、同年10月1日から施行されることとなった。この法律は世界で初めて成立したアメリカのイエローストーン国立公園やカナダ、イタリーといった欧米の公園制度をモデルとしながらも、日本独特の管理方式を採用したものだ<sup>(15)</sup>。

この国立公園法を制定した目的は、国立公園法解説によると、次のように定義されている。

「国立公園トハ自然ノ大風景ヲ保護開発シ国民ノ保健休養教化ニ供用スル為ノ国ノ設定スル公園ヲ謂ウ」<sup>(16)</sup>

これは、「国立公園とは、自然の大風景地を保護開発し、国民の保健、休養、および教化に資するために設定される公園である」とするもので、この定義が、アメリカの国立公園の理念をモデルにしたことは明らかであるが、管理に関しては、全く異なる方式を採用したのである。すなわち、

日本の国立公園においては、土地所有にかかわらず、地域を国立公園として指定できる地域制を採用したのである。そして、公園内の私有地に対しては、人の行為や権利を制限する公用制限を課することによって保護の目的を達成するという方法をとったのである。これは日本の狭い国土の中で、公園専用に土地を確保することが難しいうえ、公園区域に指定される私有地を買い取ることは、財政的にも不可能であったからである<sup>(17)</sup>。

また、我が国においては、この国立公園法の前につくられた、森林法、史跡名勝天然記念物法や、都市計画法の風致地区なども同様の考え方を採用しており、我が国の行政法学の主流をなしているドイツ行政法学の立場から、こういう公用制限方式はある程度、幅広く取ることができると考えられていた。また、当時の為政者たちは、天皇絶対制の空気の中で、たとえ地域制の制度を採用しても、明治憲法の強権を行使することによって、営造物公園と同等の管理が可能であると思っていた節もある<sup>(18)</sup>。

このようにして、我が国の国立公園は、財産権や産業との調整を図りながら、自然の保護と利用の増進を図る仕組みを作り上げてきた。この独自の「地域指定」による国立公園制度の考え方は、幾多の公園法の法律改正が行われてきた今日においてもかわっていない。

それでは英国の場合はどうであっただろうか？

## V. 英国国立公園成立の背景

英国の国立公園成立の素地は1884年のジェームズ・ブライス (James Bryce) の山岳アクセス法案 (The Access to Mountains (Scotland) Bill) にさかのぼることができる。これは「レクリエーション及び科学、芸術的研究のために未開発の山岳や原野を歩くことに対して、その土地所有者はその行為を排除したり妨害する権利をもってはならない」ということを提案したものであったが、この法案は成立しなかった。また、当時のイングランド、ウェールズには昔からコモン (共有地) にレクリエーションの目的で比較的に自由に

出入りすることができていたので、この法案はあまり影響のないものとして扱われた<sup>(19)</sup>。

しかし、19世紀にはいると状況は変化した。産業革命による工業化の進展は、都市への人口流入を発生させ、それとともに都市の貧困や環境悪化が大きな問題となってきた。この時期はビクトリア女王が玉座につき、英国は世界最大の国家として、広大な植民地を有し、世界貿易に君臨しており、多くの人は英国の黄金時代だと考えていた。しかし、国内の産業革命の副作用は、あまりに多くの貧しい労働者を生みだし、大きな都市問題を引き起こしていた<sup>(20)</sup>。

英国の都市の膨張を示す数字として以下の人口統計が参考になる。1801年から1831年の30年間に倍以上に増えている。

ブラッドフォード (Bradford)	29,000 人	→	77,000 人
ハリファックス (Halifax)	63,000 人	→	110,000 人
リーズ (Leeds)	53,000 人	→	123,000 人
リバプール (Liverpool)	77,000 人	→	165,000 人 <sup>(21)</sup>

こういった肥大化する人口は住環境を劣悪なものとし、ついに1832年にはコレラが発生し、18,000人の死亡者を出している。このような状況に多くの委員会で発言をしていたエドウィン・チャドウィック卿は問題解決のための様々な報告書を提出したのであるが、なかでも1833年に提出された「住民の健康と楽しみを増進するために公共散歩道、運動をするオープンスペースを人口過密な都市周辺に確保することを考える委員会報告書」は注目に値する。さらに、1842年には「労働階級の衛生状態に関する報告書」を提出し、その中でも、公共散歩道と公共庭園が下層階級の人々の健康と道徳に貢献することを述べている<sup>(22)</sup>。

世界で初めての団体旅行を主宰したといわれているトーマス・クックが、アル中患者を救うために団体旅行を企画したのも1841年である。彼は1828年にバプテスト教会の伝道者となり、都市のスラムに住み、一杯1ペニーのジンで憂さを晴

らす他に余暇の過ごし方を知らない労働者階級の人々にあらたな楽しみを教えるために団体旅行を企画したのである<sup>(23)</sup>。

「イギリスにおける労働者階級の状態」を出版したエンゲルスが父親の経営するマンチェスターの工場で働き始めたのは1842年であるが、彼は資本家による過酷な労働者搾取の現実を目の当たりにして、労働者の生活状態についての実態調査と研究を重ね、資本主義の原罪をその本で明らかにした。彼の本には「労働者は自分の両手以外には何もなく、昨日稼いだものを今日使い果たし、ありとあらゆる偶然に左右され、最低限の生活必需品さえ入手できる保証すらない。恐慌が来るたびに、主人の気分が変わるたびに、彼らは失業の危機にさらされる」と述べている。また、1840年のリバプールの平均寿命はジェントリーと呼ばれる上流社会の紳士階級の専門職で35歳、商人と裕福な手工業者の平均寿命が22歳、労働者、日雇い労働者、奉公人階級で15歳と述べている。これは幼児の死亡率があまりに高いための平均寿命の短さを物語るものである<sup>(24)</sup>。

のちにアメリカ人作家のジャック・ロンドンが、さらにロンドンイーストエンドの貧民街に潜入し、悲惨な労働者階級の人々をルポし、過酷なロンドンの都市環境を報告しているが、このルポにはロンドンのホームレスの人々が戸口や通路からも追い払われ、公園にも寝泊まりできないようにカギを掛けられていたというような話が出てくる。家のないものは一晩中、歩き続けなければならないのかと著者はルポの中で疑問を投げかけている。朝、公園が開園すると、疲れ果てた人々は芝生が濡れていようと、雨がふりかかろうと、疲労困憊して眠り続けていたとも記している。ふかふかした芝生は彼らにとってはなにも増して寝心地の良いベッドとなったのであるが、夜間にそこで寝ることが許されていなかったのが、その当時のロンドンであった。彼のルポは1902年の話であるが、これは19世紀から始まった都市環境問題が20世紀に入っても解決できていなかったことを物語るものである<sup>(25)</sup>。

こういった都市環境の悪化から、戸外のオープ

ンスペースを求める動きが一段と高まったのであるが、一方では自由にレクリエーション利用されてきていたコモンが囲い込み法により制限されるようになってきた。1845年には囲い込み一般法の制定によって、囲い込みに対する手が打たれたが、あまり効果は見られなかった。1849年には「レクリエーション地法」(Recreation Ground Act)が成立し、これまで全国運動場協会が所有していたほとんどの土地が、この法律に基づきこの団体に使用権限が与えられた。これによって子供や青少年のためのレクリエーション地を公共のオープンスペースとしてこの協会が所有できるようになった。さらに1875年には「公衆保健法」(Public Health Act)が成立し、この法律によって公共歩道及び遊園を設置できるようになった<sup>(26)</sup>。

1895年に成立した英国最大の自然保護団体であるナショナル・トラストも、都市の劣悪な環境下で搾取され続けていた貧困の労働者のためのレジャー、レクリエーションの場としてのオープンスペースの取得が目的であった。このトラストは3人の篤志家、ロバート・ハンター、オクタヴィア・ヒル、そしてハードウィック・ローンズリーによって創設されたのだが、彼らのプロフィールをみるとその理由が容易に理解される。ロバート・ハンターは30年間郵政省の有能な弁護士として活躍をしていた人物だが、同時に24歳の時から共有地保存協会の無給弁護士として、その保存のための活動をしてきた。彼は大衆のためのオープンスペースを保護する土地会社が必要だと感じていた。また、オクタヴィア・ヒルは長年、「住宅問題は建物の問題ではない」と考えており、貧しい人々のために野外で座れる場所としてのオープンスペースの重要性を感じていた。また、ハードウィック・ローンズリーは牧師で、セブン・ダイアルズの貧民のために働いていた時にヒル女史と知り合っている。この任意団体であったナショナル・トラストは1907年の「ナショナル・トラスト法」(National Trust Act)により、文化財の保存、維持、自然保護の機関として法的に認められた<sup>(27)</sup>。

このような都市環境の悪化は当然、その改善を

求める社会の動きがでてくるものである。1898年にはエベネザー・ハワードが『明日、真の改革への平和なる道』(*Tomorrow, A Peaceful Path to Real Reform*)を出版し、田園都市の概念を発表した。これは1902年には『明日の田園都市』(*Garden Cities of Tomorrow*)と改題し再版された。さらに、アーバー・クロンビーがロンドンのグリーンベルト政策を打ち出し、都市増大の制限、農業、自然美の保存、レクリエーションの可能性についての政策を発表した<sup>(28)</sup>。

1908年にはチャールズ・トレヴァリアン卿がブライス法案に似た法案を提出したが成立しなかった。その後、1927年、30年にも提出したが動きはなかった。また、射撃や狩猟の発達により野生生物の生息する森林の価値が高まり、多くの地主が再び公衆に対し、コモンを閉鎖するようになってきた。その結果、多くの任意団体によって自然美の保全とオープンスペースの利用に関する運動が繰り広げられたが、第二次世界大戦の勃発で法案化まで到らなかった<sup>(29)</sup>。

## VI. 国立公園の誕生

1929年にはマクドナルド首相がクリストファー・アディソン子爵を委員長とする国立公園に関する調査委員会を発足させ、国立公園制度設立の是非について調査をさせた。アディソン委員会は1931年にその調査報告書を提出したが、政府はなんらの行動もその時には起こさなかった。一方、1932年にはコモンをめぐる騒動が起き、シェフィールドに住む多数の青年が逮捕されるという事件にまで発展した。これが世論の注目を浴び、カントリーサイドの利用に関する問題がさらに高まってきたのである<sup>(30)</sup>。

1938年には「山岳アクセス法案」が議会で提出された。この立役者は、アーサー・クリーチ・ジョーンズであるが、彼は「英国と称する美しい遺産は、この国のすべての人々の生れながらの権利である」ことを主張した。この法案は修正をうけながらも翌年の1939年に成立し、すべての大衆が山野を自由に歩き回る権利を取り戻したとい

うことで、非常に意味のある法律であった<sup>(31)</sup>。

さらに、20世紀にはいとと車が利用されるようになり、宿泊施設や広告などで田園地域の環境破壊が懸念されるようになってきた。こうして、カントリーサイドは利用と保護の二つの問題に取り組みざるを得ない状況になってきたのである<sup>(32)</sup>。

コリングワースはその著書の中で、英国の都市及び田園計画法は、すべて公衆衛生と住宅政策から始まったと述べているが、この理念は地方自治体委員会の会長だったジョン・バーンズの言葉が明確に示している。彼は都市計画という言葉初めていれた、「1909年の住居、都市計画等法案」に、この法案の目的は「人々の健康、道徳心、性格、社会環境が改善できる環境を提供できるようにする」ことであり、「家庭を健全に、家を美しく、街を快適に、そして市の品位が保てるように、そして郊外がさわやかで心地よい環境に保つ」ことを目指すものであるとしている。この法律が幾多の改正を経て、最終的に1947年の「都市及び田園計画法」の制定に導き、さらに1968年の「カントリーサイド法」につながっていくのである<sup>(33)</sup>。

第二次世界大戦は、状況を国立公園に有利に導いた。農村委員会のスコット委員長による「英国における国立公園の設定は遅きに過ぎる」という言葉に触発され、国立公園設立の機運が高まってきた。さらに、スコット委員会は一般の人々の歩行の権利、オープンカントリーへのアクセス権、国立公園及び自然保護区設立等に関し、カントリーサイドの保護及び計画の国策から広く論じた。それまでは、都市及び田園計画法は国の保健大臣の所管であったが、1943年には独立した市町村計画省ができ、地方の所管にかわった。だが、既存の計画法で田園を保全するにはまだ十分ではなかった。そこで、1947年に「都市及び田園計画法」の法律改正によって、補償の問題を解決し、初めて田園の保存が可能となった。また、主管大臣になったモリソンは、田園のアメニティ(快適性)の保存に力を注ぐと同時に、国立公園区域を別の法律として保護することを提案した。1939年の山岳アクセス法の改正問題もあり、遂に国立公園

及び関連する諸問題についての調査をすることが決定されたのである<sup>(34)</sup>。

この調査はジョン・ダワーが首班となり、1945年にその報告が国会に提出された。ダワー報告書は基本的に都市及び地方計画大臣に提出された非公式のもので、情報提供及び議論のたたき台として報告されたものであった。その中で国立公園を「比較的自然の残るカントリーサイドの美しい広大な地域で、適切な国の決定と行動によって国民に資する地域」と定義した。そして

- 1) 特異性のある景観美は嚴重に保全されるべきである。
- 2) 公衆の野外レクリエーションのためのアクセスおよび施設が十二分に整備される。
- 3) 野生生物、建築物、および歴史的価値のある建物や場所が適切に保全される。
- 4) その一方ですでに確立された農業は効果的に維持されるべきである。

と報告された。この理念はホップハウス委員会によって了承された。さらにダワー氏は特別国立公園委員会の設立も提案した。この報告書をもとに政府はサー・ホップハウスを委員長とする正式の委員会を設け、「国立公園」並びに「歩道とアクセス」に関する議論をすることになった。サー・ホップハウスは委員会報告を1947年に行ったのである<sup>(35)</sup>。

ホップハウス委員会は、諸外国の国立公園について調べ、英国はアメリカやアフリカのような原生林を有する国ではないので、それらの国の国立公園とは異なると結論付け、カントリーサイドの自然美や教育的価値を保護すべきであると述べた。また、法律制定後3年以内に12ヶ所の国立公園を設立すること、国立公園委員会の設立なども提言された。

このようにして、英国ではホップハウス報告書をもとに、市町村計画大臣だったルイ・シルキン氏によって法制準備がすすめられ、1949年12月16日について国立公園及び田園アクセス法が成立した<sup>(36)</sup>。

## Ⅶ. 日英のルーツの違いについて

このように日本と英国の国立公園成立の背景を追ってみると、その生い立ちにかなりの隔りがあることが理解される。日本は英国より18年も早くに国立公園制度を導入したが、日本の国立公園制度は実体があって誕生したものではなく、理念を海外から移入し、時の為政者たちによって都合のよい形で運用されてしまったのである。したがって、国民不在のまま国立公園は誕生したのである。

日本で国立公園運動がおこった1921年から31年という時代は日本経済にとっても世界経済にとっても大不況の時期であり、民政党と政友会野党も経済の立ち直り策を模索していた。また、1925年男子普通選挙法が実施され、有権者数が増加し、政治家がより有権者の要求に敏感に反応するようになっていた。実際に有権者数は300万人から1,200万人と4倍に増え、国立公園問題も選挙に利用された。当時、選挙の神様といわれていた安達謙蔵は内務大臣として議会に建議を出し、国立公園の三つの目的として、保護と利用のほかには外貨獲得による国際収支のバランスを挙げている<sup>(37)</sup>。

一方、社会状況に目をやると、社会の経済危機とともに、一般庶民の政府に対する不信感は募っていく一方であった。やがて社会主義思想が台頭してきたことに民政党も政友会ともに危機感をもっていた。それは長期にわたる経済不況で中小企業の倒産があいつぎ、労働者の賃金も思うように支払われなくなっていたからである。その結果、失業者が増加、拡大した。1928年に1,021件の労働争議、ストが起こっているが、1931年には2,456件と倍以上に増えている<sup>(38)</sup>。

また、このころ豊作不況といわれる農産物の過剰による農産不況も起こり、これらの争議に農民も加わった。さらに都市で電車賃や電気代の値上がりが行われ、これらに反対する都市住民のデモが起こり、都市の中流市民も政府に対する反感を募らせていった。

1931年の国立公園法成立の年は浜口雄幸内閣が総辞職を行い、若槻禮次郎内閣が誕生したが、12月には総辞職に追い込まれている。また、その間に軍部のクーデターが2回にわたり企てられた。また、柳条構の満鉄路線爆破事件が起り、これを口実にして、満州に駐屯した日本軍は行動を開始し、さらに朝鮮に駐屯した日本軍も満洲へ越境出動を開始した。こういった社会的不安定の中で、両政党とも力をなくし、国内の思想の混乱もまた甚だしかった。こういった時期に社会主義思想や共産主義を支持する気運が高まってきていた<sup>(39)</sup>。

このように日本における国立公園成立というのは、国民のレクリエーションに対する要望の結果、実を結んだ制度ではなく、どちらかという理念が輸入され、それが、経済不況という社会環境の中で、本来の意味が曲解され、経済復興策の一つとして、観光による収入を期待されつつ誕生したのである。

それでは、イギリスのような思想は日本国内にはなかったのでしょうか？

公園制度が1873年にでき、次々に西洋から新しい制度が導入されるようになり、市区改正も行われるようになっていたときに、片山潜や社会主義思想を持つ人たちによって都市の悪化による子供たちの遊び場の確保などが訴えられていた。また、大正期の国立公園論争の時期に、造園家でもかつ都市計画家でもあった大家霊城も、国立公園をつくる前に、都市公園の整備を進めるべきとの意見を発表し、イギリスの都市問題のように、労働者の劣悪な住環境の改善について意見を述べ、田村剛らの意見にまっこうから反対をしていた。あいにく、大家霊城は若くして亡くなり、この議論は田村剛に軍配があがった。このように日本においては英国の都市公園からの流れが国立公園に帰結するという形にはならなかった。もし、英国の流れをくんで国立公園が成立していたならば、日本は今日、環境省に移管されることなく、健康維持の一翼を担うレジャー、レクリエーションの場として厚生労働省にそのまま置かれていたかもしれない。この辺にも生物多様性保全との調整に頭

を悩ます環境省の今の姿が見えてくる。

また、同じ地域制の公園制度を採用している英国の国立公園は自然美とアメニティの保全を重要な柱としている。このアメニティは「包括的で広範な概念であり、みにくいもの、きたないもの、やかましいもの、こみあっているもの、破壊的なもの、でしゃばっているもの、不快なものはすべて、アメニティを損なうものであるとされ、環境における多様なものが、整然と美しく、有能で調和のある状態にあることをいう」といわれている<sup>(40)</sup>。

これは決してすぐれた風景を指しているものではなく、生活環境の延長上にあるカントリーサイドの風景の保全をさしているのである。日本の国立公園は「日本を代表するに足る傑出した風景」で、観光的価値を持つ景観が指定されている。しかし、日本国内には英国のカントリーサイドに匹敵する美しい里山の風景がひろがる地域がたくさんあり、これらの風景は国立公園だけではなく、広く国定公園や都道府県立自然公園にもみつけることができる。農林業の営みが健全に行われ、その景観が維持されているところはしっかりと守り続けていかなければならないと思う。しかし、国民不在で始まった日本の国立公園は、その中にある観光地の名前だけで知られるだけで、そのあるべき姿が理解されていない。この辺にルーツの違いによる国民の国立公園に対する思いの違いが出てくるのであろう。こういった発祥の違いは管理の違いを生みだし、人々の国立公園に対する概念や向き合い方まで変えてしまっている。英国の国立公園は「英国人が持つべき当然の権利である」と理解されているが、はたして日本人にとって国立公園とはなんであると定義すればよいのだろうか？

かつて経済学者の宇沢弘文氏が「国立公園をみれば、その国の文化の程度が解る」といわれたことがあるが、この場合の文化とは何を指すのだろうか？日本でも生物多様性保全にばかり力を入れるのではなく、文化行政としての国立公園を見直す時期にきているのではないだろうか。



## 注及び引用文献

- (1) 親泊素子 (2003) : 「日本の自然公園法成立と発展」, 日本・韓国国立公園制度の特徴と公園管理の比較, 光一文化社, 11-25.
- (2) 田村剛 (1931) : 日本の国立公園, (財)国立公園協会, 東京, 191-207.
- (3) 同上。
- (4) 田中正大 (1981) : 日本の自然公園, 相模書房, 東京, 191-207.
- (5) 同上。
- (6) 貴族院 (1911) : 史跡名勝天記念物保存に関する建議案, 貴族院議事速記録 No. 12, 東京, 285-288.
- (7) 田村剛, 同上, 26-28.
- (8) 同上, 33.
- (9) 同上, 34.
- (10) 上原敬二先生がこの当時の新聞を丹念に切り抜き保存していた。著者はそれをコピーさせていただき, 国を挙げての誘致合戦の記事を読ませていただいた。
- (11) 田村剛, 43.
- (12) 三好学 (1914) : 欧米各国における天然記念物保存事業視察団, 史跡名勝天然記念物 5巻9号, 3-4.
- (13) 上原敬二 (1922) : 国立公園の眞意義, 史跡名勝天然記念物 5巻9号, 100-102.
- (14) 田村剛 (1921) : 東京朝日, 9月8日。
- (15) 堀井勝, 池ノ上容 (1958) : 自然公園法解説, (財)国立公園協会, 東京, 29.
- (16) 伊藤武彦 (1931) : 国立公園法解説, 国立公園協会, 東京, 25-26.
- (17) 同上, 161-163.
- (18) 池ノ上容 (1996) : 地域制国立公園制度の検証 (前編), 国立公園, 544, 2-8.
- (19) 公園緑地協会 (1953) : 公園緑地制度の研究
- 英国篇 I, 公園緑地協会, 27.
- (20) 小野アムスデン道子編 (2003) : ロンリープランネットの自由旅行ガイド 英国, (株)メディアファクトリー, 34-35.
- (21) 公園緑地協会, 45.
- (22) 同上。
- (23) 同上, 135.
- (24) エンゲルス・フリードリヒ, 一条和生, 杉山忠平訳 (1990) イギリスにおける労働者階級の状態 — 19世紀のロンドンとマンチェスター — (上), 岩波書店, 210, 226.
- (25) ロンドン・ジャック, 行方昭夫訳 (1995) どん底の人びと — ロンドン 1902 —, 岩波書店, 134-135.
- (26) 佐藤昌 (1978) : 欧米公園緑地発達史, (株)都市計画研究所, 24-27.
- (27) 木原啓吉 (1984) : ナショナル・トラスト, (株)三省堂, 36-45.
- (28) 佐藤, 90-91.
- (29) 公園緑地協会, 30-33.
- (30) Collingworth, J. B. (1972) *Town and Country Planning in Britain New Edition*, London, George Allen & Unwin Ltd., 203.
- (31) 公園緑地協会, 30-31.
- (32) 同上。
- (33) Collingworth, 18-19.
- (34) *Ibid.*, 203-204.
- (35) *Ibid.*
- (36) *Ibid.*, 206-210.
- (37) 親泊素子 (2001) : 国立公園事始 FRONT 10, 16-18.
- (38) 同上。
- (39) 同上。
- (40) 池ノ上容 (1970) : 英国における自然公園制度の発展, 国立公園 247, 10-14.