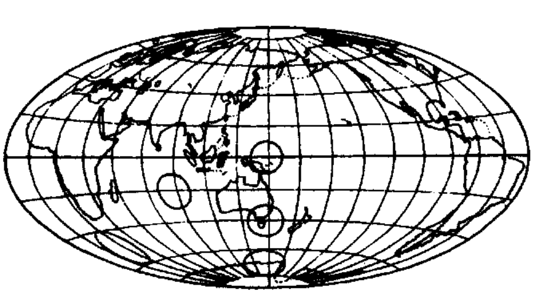
―世界と日本の国立公園―



北海道にこそ本当の国立公園を

俵　浩三

―はじめに―

知床国立公園の森林伐採が大きな問題となった時識者の間からは「こんなことは外国の国立公園では考えられない」とか「日本の国立公園の貧しさが露呈した」という意見がきかれた。なぜだろうか。外国の国立公園はどうなっているのだろう。それに比べて日本の国立公園はどこが違うのだろう。そんな中で北海道の国立公園はどんな可能性を秘めているのだろうか。そうしたことに焦点をあてて考えてみたい。

●国立公園思想はアメリカで生まれた

世界ではじめての国立公園は今から百十数年前のアメリカで生まれた。当時は西部開拓時代で、アメリカのエネルギーは西へ西へとそそがれたが、けわしい山容のロッキーやシエラ・ネバダには、まだ人知れぬ秘境が眠っていた。ロッキー山中のイエローストンには不思議な間欠泉がある、という話がコルターという猟師の口から伝わったが、世間の人々は、「コルターのホラ話」と信用しなかった。

一八七〇年、ワッシュボーン将軍を隊長とするモンタナ準州の公式探検隊がイエローストン地域を調査した。一行は渓谷、滝、温泉、森林、野生動物などの自然美に目をみはったが、とくに一定時間ごとに高く温泉を噴きあげる間欠泉には驚嘆した。火山の少いアメリカ東部の人にはことさら印象的だったのであろう。ある晩、キャンプの火を囲みながらこの自然美を語りあった隊員は、一帯の土地分割払下げを受けることに意見がまとまりかかった。しかし隊員の一人で法律家のヘッジスは、「このような景

勝地は個人に分割することなく、国家が永久に保存し、国民のための公園にすべきである」と提案した。

このアイディアに共鳴した隊員で文筆家のラングフォードなどは、国立公園実現のために、執筆、講演、国会陳情など幅広い活動を開始し、やがて一八七二年、イエローストン国立公園が誕生した（現在の面積八九九、一三九㌶）。

優れた自然地域を公園とする考え方は、それ以前にもないわけではなかったが、大面積の本格的な国立公園の成立は、イエローストンが世界で始めてであった。これは急速に西部開拓が進む中での、開発の行き過ぎへの反省をこめた自然保護思想の発露であると同時に、アメリカ人の愛国心のシンボルであり、また大陸横断鉄道の営業政策にも支えられたものであった。

この新しい国立公園の考え方はただちに他の地域に波及し、二十世紀はじめまでに、ヨセミテ、セコイア、ジェネラルグランド（現キングスキャニオン）レニア山、クレーター湖、グレイシャーなど、西部山岳地方に大型の国立公園が相ついで設定された。一九一六年には内務省に国立公園局が設立され、国立公園の基本理念が示された。それは、

① 国立公園は将来の世代および現代人の利用のために、絶対に損われることなく保存されなければならない。

② 国立公園は国民の利用、観察、健康および楽しみのために用意されなければならない。

③ 国立公園内の公共施設または私営企業の利用に関しては、国民の意志により決定されなければならない、というものである。

この三原則の中で自然保護とその他の利用をどうバランスさせるかは、時代の流れによって多少の違いもあり、試行錯誤もあったが、しだいに自然保護優先が固まってきた。例えばイエローストンの〝クマの餌づけショウ〟、ヨセミテ渓谷の〝花火の滝〟などのアトラクションや、セコイアの大木の幹にトンネルを開けたものが人気を博したこともあった。またイエローストンでは心臓部にあたる景勝地にロッジを建てたこともあった。しかしこれらはいずれも自然保護優位の方向に反省され、現在では中止されたり撤去されたりしている。ヨセミテのヘッチ・ヘッチイという渓谷では七十年も前にダムが造られたが、自然保護を求める世論も強く、それ以降は国立公園内にダムが計画されることはほとんどなくなった。

アメリカの国立公園には一目でそれと分るレンジャーが実にたくさん働いており、利用者に自然観察の指導をしたり、野生動物の調査をしたり、目に見えないような自然保護の裏方さんの業務に携わったりしている。国立公園はけっして歓楽地ではなく、「自然の聖地」であるという認識が、政府にも利用者にも定着しているのである。

現在のアメリカの国立公園体系には、国立公園のほか、国家保存物、国設自然保護区、国設海岸地域、国設湖畔地域、国設史蹟公園、国設首都公園など、さまざまな自然保護地域や公園が含まれている。これらに含まれる土地はその目的に専用される国有地からなることが原則となっている。

●イエローストンの子供たち

アメリカで誕生した国立公園の思想は世界各国にも大きな影響を与えた。アメリカの隣国カナダではカナダ太平洋鉄道の工事にともなって発見された温泉地を一八八五年に自然保護地区に設定、その温泉を中心として一八八七年にロッキー山国立公園（現バンフ国立公園、六六四、〇七六㌶）が誕生した。カナダでは十九世紀のうちに、グレイシャー、ヨーホー、ウォータートン湖の国立公園設定が相ついだ。

オーストラリアは世界最多の二三七の国立公園をもつ国であるが、その第一号はイエローストン国立公園に遅れることわずか七年の一八七九年に設定されたロイヤル国立公園（一五、〇一四㌶）である。またニュージーランドでも国立公園の制度が早くでき、一八九四年には特異な火山地形で知られるトンガリロ国立公園（七六、五〇〇㌶）が誕生している。

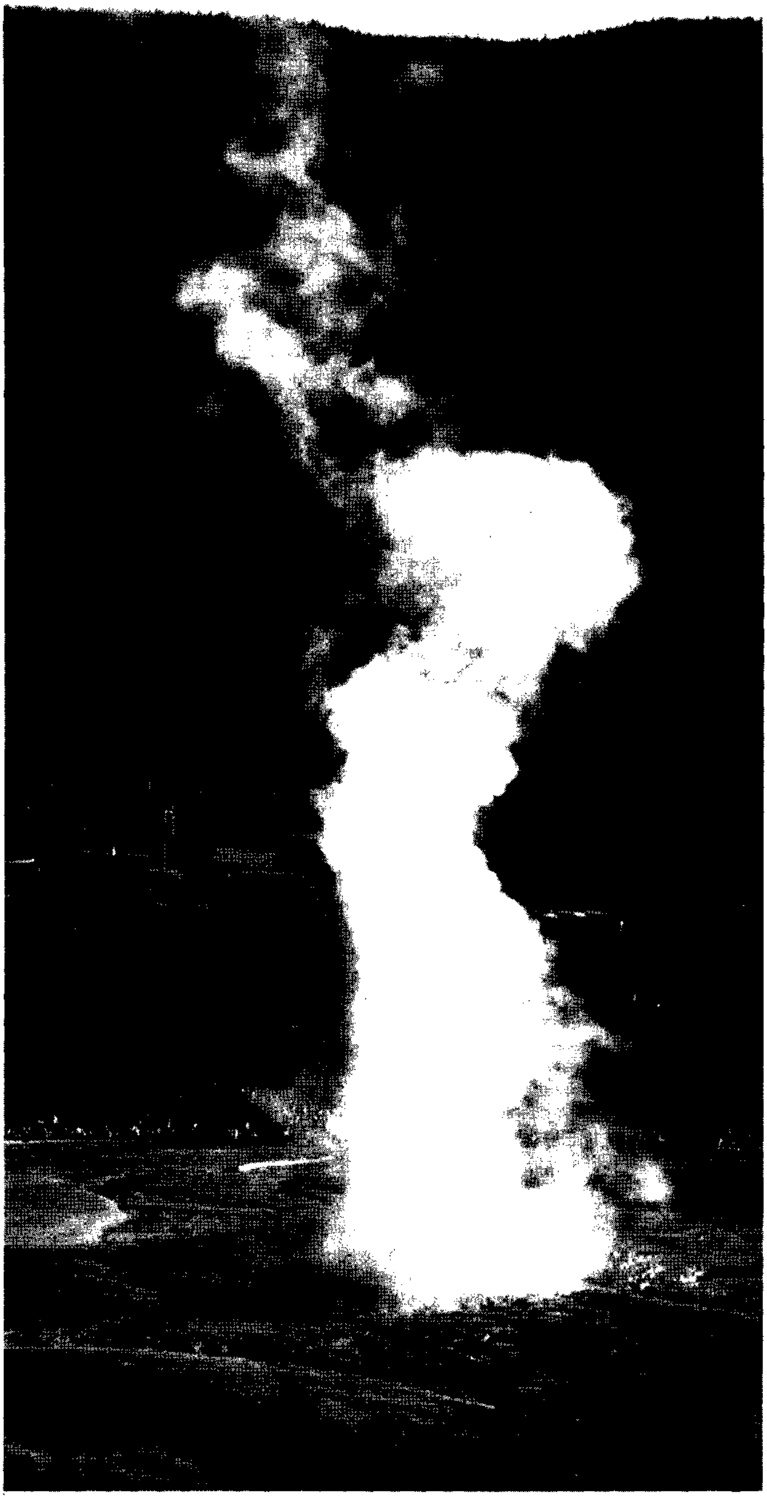
ヨーロッパ諸国はアメリカの〝新大陸〟に比べれば古くから開発され、残された原始的自然はわずかであるが、産業革命以降は急速に自然が変貌し、貴重な自然や歴史的風土が失われつつあったので、十九世紀にはドイツやイギリスを中心として、天然記

念物保存、鳥類保護、ナショナルトラスト、郷土風景保存などの思想が台頭していた。そうした中で国立公園思想がヨーロッパへ伝来したが、ヨーロッパではアメリカのような大型の国立公園は設定できないので、それほど大面積ではない自然保護に徹した国立公園や自然保護地区が、二十世紀に入っていくつか実現した。

　その典型的な例がスイスのスイス国立公園（一六、八八七㌶）である。一九一四年に設定されたこの国立公園はスイス東部のエンガディンアルプスの一部で、昔は森林伐採が行われたこともあるが、国立公園設定後は厳正に自然が保護され、森林が回復している。高山帯には一度は失われたアイベックス（ヤギ）などの野生動物も豊富である。ここは観光的利用よりは学術研究地の性格が強い。

　西ドイツの著名な自然保護地域リューネブルクハイデ（一九、七四〇㌶）は、国立公園ではないが自然保護と野外レクリエーションに利用されている。ハンブルグ南方のこの地域はハイデ（ヒース、小低木のツツジ類）の茂る湿地で、昔の農民にとっては無価値だったが、技術の進歩とともに開拓が可能となった。しかし同時に自然を求める国民の声も大きくなり、一九一〇年に保護地域となり開拓や植林が禁止された。特異なハイデの植生を維持するために羊が放牧されており、この地域のレクリエーションは徒歩が原則となっている。国立公園の制度はドイツでは新しく、一九六九年からババリアの森（一三、一〇〇㌶）などが設定されている。

　イギリスにはほとんど原始的な自然が残されていないので、一九五一年に指定されたレークディストリクト国立公園（二二四、二八五㌶）ダートムーア国立公園（九一、三〇〇㌶）などは自然と人間の調和した田園的風景の維持に主眼がおかれている。



イエローストーン

アフリカの国立公園は豊富な野生動物の動物保護区的な性格が強い。アフリカ第一号の国立公園は南アフリカのクルーガーで、一八九七年に動物保護区、一九二五年に国立公園（一、九四八、五二八㌶）となった。アフリカの大部分はヨーロッパ諸国の植民地だったので、当時はヨーロッパの宗主国が自国では実現できない国立公園の夢をアフリカで実現しようとした。アフリカ諸国が独立国となってからも自国の努力により、あるいは先進国の援助によって国立公園の設定、充実が相ついでいるが、動物の密猟、現住民の生活権などとの調整で、悩みも多いようである。

第二次大戦後は世界各国とも国立公園が急増し、現在の世界では一〇〇ヵ国以上の国に一、〇〇〇ヵ所以上の国立公園が実現している。そしてそれらは〝イエローストンの子供たち〟と呼ばれることもある。

●国際的な国立公園の考え方

このように多くの国が国立公園を持つと、国情の違いによって国立公園の実態にも自ら差異が生じてくる。しかし実態の違うものがそれぞれで国立公園の名称をつけるのは好ましくないので、国連の機関である国際自然保護連合（IUCN）ではNational Parkの定義を一九六九年に定めた。

現在、国際自然保護連合では国立公園に類する自然保護地区を次の五つのカテゴリーに分類している。

Ⅰ　学術的保護地域
Ⅱ　国立公園
Ⅲ　天然記念物・自然ランドマーク
Ⅳ　自然保全地域
Ⅴ　景観保護地域

このうちⅡの国立公園の定義は次のようになっている。

国立公園は比較的大面積の地域で、

① いくつかの生態系が人間の開発（exploitation）や居住（occupation）によって実質的に改変されず、動植物の種、生息地、地形が、とくに科学的、教育的、レクリエーション的興味があるか、優れた自然景観を含んでいること。

② 国の最高政府が、その全域での開発および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おり、国立公園設定の要因となった生態的、地形的、美的事象の保護に効果的考慮が払われていること。

③ 人々が風景に接して感動（inspirational）したり、教育的、文化的、レクリエーション的な目的のために、入園が認められること。

なお国際自然保護連合では、この定義に当てはまらない地域、例えば、人が定住し開発が認められる地域や、観光レクリエーションが自然保護より優先される地域はNational Parkとして設定すべきではないし、もしそのような地域が国立公園になっているなら、別の名称に変更すべきである、とも決議している。

このような地域は、例えばカテゴリーⅤの景観保護地域（Protected Landscape or Seascape）は自然に対する人間の働きかけの結果として生じた、半自然ないし文化的景観や、原始的な自然地域であっても自然保護より観光レクリエーション利用などに重点がおかれた地域を、国家的に保護しているところである。

国際自然保護連合では、このような観点から世界各国の国立公園や自然保護地域をリストアップしているが、その最新の資料（1985 United Nations List of National Parks and Protected Areas）をもとに主要国の国立公園などの概要をまとめたのが表Ⅰである。この表を見ながら、日本の国立公園のことを考えてみよう。

●日本の国立公園は「地域制」からなる

一九三四（昭和九）年に第一号が誕生した日本の国立公園は、アメリカの国立公園を理想像としながらも、国土が狭く歴史も古く人口も多い実情の中で「地域制」公園を生みだした。アメリカの国立公園のように、公園区域内の土地がすべて公園目的のための国有地からなっているものを「営造物」公園という。それに対して公園区域内に私有地や他の目的に使われる国・公有地を含み、国立公園内の土地利用も、林業、農業、鉱業などが行われるものを「地域制」公園という。

ちなみに日本の都市公園は営造物制度を基本とし

表1　**世界主要国の国立公園と自然保護地域の概要**

(1985 United Nations List of National Parks and Protected Areas から作成)

大陸名	国名	I 学術的保護地域	II 国立公園	III 天然保護地域	IV 自然保全地域	V 景観保護地域	I～V合計 地域数(箇所)	I～V合計 面積(千*ha*)	自国でのNational Park呼称 国立公園数(箇所)	自国でのNational Park呼称 第一号国立公園設定年	備考
南北アメリカ	アメリカ	3	48	33	134	33	251	64,946	45*	1872	1872 イエローストンNP *1983政府資料では48
	カナダ	1	74	1	2	—	78	22,947	28	1885	1885 バンフNP
	メキシコ	9	19	—	1	—	29	938	16	1935	
	ブラジル	25	25	—	—	—	50	11,894	24	1937	
	チリ	—	33	1	30	—	64	12,737	31	1926	1926 ビセントペレツロザレスNP
ヨーロッパ	ノルウエイ	25	17	—	4	15	61	4,717	17	1963	
	スエーデン	—	12	—	46	9	67	1,463	11	1909	1909 アビスコNP 他
	フインランド	15	18	—	—	—	33	803	18	1938	
	イギリス	1	—	—	41	15	57	1,552	10	1951	1951 レークデストリクトNP 他
	フランス	4	6	—	19	8	37	1,655	6	1963	
	西ドイツ	—	2	—	16	27	45	531	2	1969	(1910 リューネブルグハイデ保護区) 1969 バイエリッシャーワルトNP
	スイス	—	1	—	16	2	19	121	1	1914	1914 スイスNP
	オランダ	14	10	—	23	3	50	164	5	1930	
	イタリー	—	3	—	18	13	34	516	5	1922	1922 グランパラデインNP
	スペイン	—	11	—	25	20	56	1,700	10	1918	
	ポーランド	—	8	—	1	6	15	113	14	1947	1947 ビアロワイザNP
	ソ連	117	5	—	—	—	122	14,497	5	1971	
アフリカ	ケニア	—	23	—	5	—	28	3,105	14	1946	1946 ナイロビNP
	タンザニア	—	10	—	5	—	15	10,602	10	1951	1951(1929)セレゲンテイNP
	ザンビア	—	19	—	—	—	19	6,664	19	1938	
	南アフリカ	1	11	—	133	4	149	5,689	13	1926	1926(1898) クルーガーNP
オセアニア	ニュージーランド	36	10	5	96	—	147	2,787	11	1894	1894 トンガリロNP
	オーストラリア	56	248	—	237	40	581	35,414	237	1879	1879 ロイヤルNP
アジア	中国	39	—	—	20	3	62	2,274	—	—	
	韓国	—	—	—	—	14	14	476	11*	1967	1967 智異山NP *11ヵ所の他に国立海中公園3
	インド	—	40	—	199	—	239	11,149	44	1936	
	フイリッピン	—	9	5	4	8	26	391	20	1933	
	日本	7	5	—	16	22	50	2,196	27*	1934	*釧路湿原NP (1987)を含まず
	世界170ヵ国総計	526	1,050	70	1,488	380	3,514	423,774			

ているので都市公園の中の木が林業用に伐採されることはあり得ない。しかし自然公園内では土地所有者などの意向により、林業や農業や観光開発が行われることがあるのである。

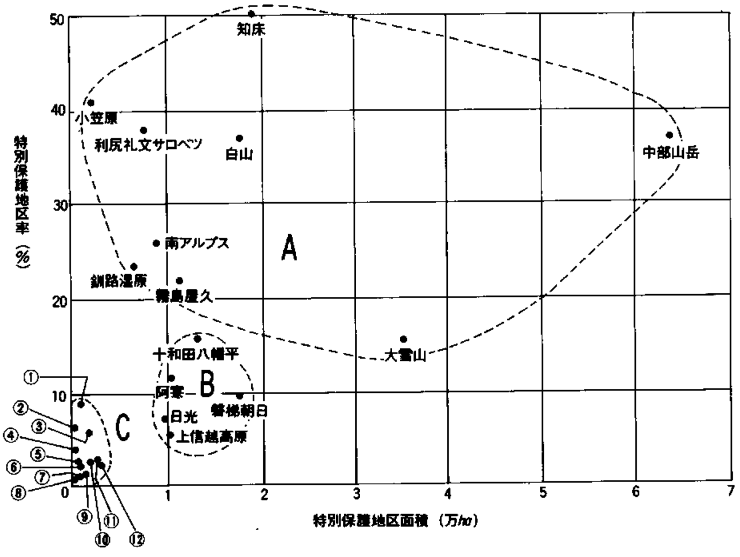
その開発行為を自然保護の観点から規制するため国立公園内は、①原則として一切の開発を認めない特別保護地区、②風致維持に支障がなければ、ある程度の開発が許可されることのある特別地域（第一種～第三種に区分）、③通常の産業行為は認められる普通地域、に地種区分されている。日本の国立公園全体（釧路湿原を除く）では特別保護地区一二%、特別地域五八%、普通地域三〇%、国有地（大部分が林野庁国有林）六二%、公有地一四%、私有地二四%という面積割合になっている。

ところで表1を注意ぶかく見てみよう。一九八五年現在、日本には二七ヵ所の「国立公園」があったが、国際自然保護連合が国立公園として認めているのはわずか五ヵ所なのである。その他の国立公園は先に記した国際的な国立公園の定義でいう「国の最高政府が、その全域での開発および居住をできるだけ速やかに防止するか排除する手段」をとっているとは認められないので、Vの景観保護地区に位置づけられているのである。なお、I学術保護地区七ヵ所は十勝川源流などの原生自然環境保全地域、Ⅳ自然保全地域十六ヵ所は北アルプスなどの鳥獣保護区である。

それでは国際自然保護連合が認めた日本の五ヵ所の国立公園とは、どこであろう。それは西表、陸中海岸、足摺宇和海、山陰海岸、小笠原である。北海道の知床も、大雪山も、阿寒も、利尻礼文サロベツも、支笏洞爺も、国際的には国立公園とは認定されていないのである。

図1 日本の各国立公園の特別保護地区面積と特別保護地区率

①足摺宇和海 ②山陰海岸 ③大山隠岐 ④陸中海岸 ⑤雲仙天草 ⑥伊勢志摩 ⑦吉野熊野 ⑧西海 ⑨瀬戸内海 ⑩阿蘇 ⑪支笏洞爺 ⑫富士箱根伊豆 秩父多摩、西表は特別保護地区未指定



そういう視点から表1をもう一度、見てほしい。Ⅱ国立公園の欄に記された数字が、国際自然保護連合に認められた国立公園数であり、表の右欄に記された数字が自国で国立公園の名称を使用する公園数である。この二つの数字の間に大きな差異のない国（例えばアメリカ、ブラジル、ノルウエイ、フランス、西ドイツ、タンザニア、ザンビア、ニュージーランドなど大部分の国）では自国で国立公園と称しているものが、国際自然保護連合の定義とほとんど一致する実態をそなえているのである。差異があっても、自国の国立公園数よりⅡ欄の数字の方が大きい国（例えばカナダ、オランダ、ケニアなど）は、国立公園以外にも実質的には国立公園に相当する地域を保有している国である。

それに対して日本（およびイギリス、韓国）では残念ながら自国内だけにしか通用しない国立公園を抱えていることになる。

●北海道の国立公園の可能性

今まで記してきたことから明らかなように、国際的に通用する国立公園は、開発や居住を否定するものであるから、日本の国立公園に当てはめれば「特別保護地区」がこれに相当するといえる。国際自然保護連合が日本に五ヵ所の国立公園を認定した具体的な根拠は不明であるが、この五ヵ所の国立公園はどの程度の特別保護地区をもっているだろうか。

図1は日本の各国立公園の特別保護地区面積と、公園面積に対する特別保護地区率を現わしたものである。この図から分るように、日本の国立公園は、二〇%以上か二万㌶以上の特別保護地区をもつAグループ（知床、中部山岳、白山、大雪山など）、約一万㌶以上で一〇%前後の特別保護地区をもつBグル

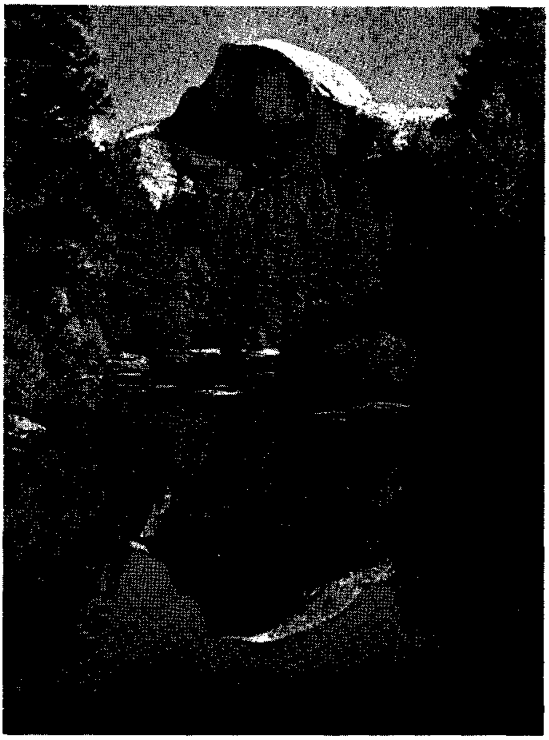
ープ（十和田八幡平、阿寒、磐梯朝日など）、そして約三千㌶以下で一〇％以下の特別保護地区しか持たないCグループ（足摺宇和海、富士箱根伊豆、支笏洞爺など）に三大別できる。

国際自然保護連合に認定された日本の国立公園は皮肉なことに小笠原を除けば、足摺宇和海も、山陰海岸も、陸中海岸もCグループであり、西表は特別保護地区が未指定である。本当の意味で国際的な国立公園となり得る資質をもっているのはCグループではなく当然のこととしてAグループ、次いでBグループである。Aグループには知床、大雪山、利尻礼文サロベツ、釧路湿原が、Bグループには阿寒があって日本の国立公園の中に占める北海道の国立公園の重要性が浮上してくる。

とくに知床国立公園は特別保護地区が日本で最高の五〇％を越え、公園面積の九三％が国有林である。残る民有地の一部では知床百平方㍍運動も進行している。定住者もほとんどいない。国立公園の「全域での開発および居住をできるだけ速やかに防止するか排除する手段」は「国の最高政府」がその気にさえなれば実現できることである。大雪山国立公園も九七％が国有林である。これらの地域を本当の国立公園とするためには林野庁所管の国有林が、現行のような会計制度に立脚していることを改善する必要がある。いま日本の国有林は経営改革が大きな課題となっている。せめて日本の国立公園のAおよびBグループ内の国有林は、特別会計制度の枠をはずし一般会計で管理し、「林業」的経営から「森林」と「自然」を重視した経営に転換すべきである。このまま推移すれば、第二、第三の知床森林問題が再発するであろう。

以上に見てきたとおり、日本の国立公園は現状では「本当の国立公園」ではない。日本は世界有数の経済大国であるが、世界有数の自然保護小国なのである（表1では日本の自然保護地域面積が二一九万㌶となっているが、この中には国立公園の普通地域も含まれ、特別保護地区は二五万㌶にすぎない）。日本的な地域制の国立公園制度はそれなりに優れた点があり、それを否定するわけではないが、日本にも実質的な営造物の国立公園を実現するビジョンを持ちたいものである。その場合、北海道の国立公園はきわめて高く位置づけされることは間違いない。

地方の時代あるいは国際化の時代といわれるいま北海道の北海道らしさを発揮するのに、国際的に通用する国立公園を確立することに勝る、どんな施策があるだろうか。ここでは詳述する余裕がないが、大雪山国立公園の指定の原点は、開拓が進む中で国有地を民間に分割払下げすることに反対したことであり（拙著『北海道の自然保護―その歴史と思想』参照）、それはイエローストン国立公園の誕生に共通する思想であった。国土が狭く歴史も古く人口も多いという国情は、本州方面の特性であり、明治以降に本格的な開拓の始まった北海道はむしろ北アメリカと歴史地理的な類似性が高いのである。北海道にはアメリカ型の国立公園を実現できる素地がある。


ヨセミテ

いまは民間活力のリゾート開発が脚光をあびつつあるが、リゾート開発に連動して「大雪縦貫道」を復活させようなどと考えることは、観光的利用が自然保護に優先するものであり、「本当の国立公園」を知らない貧しい発想である。本当の国立公園では産業的開発は否定されるが、教育的、文化的で節度のある野外レクリエーションは大いに振興されることはいうまでもない。人々が風景に深く感動するのは人間の影響を受けない原始的な自然である。そういう地域をもつことが、大局的には地域の活性化につながるであろう。

知床の森林伐採問題も、知床の自然を守ってほしいという国民的な世論に支えられて、今後は林野庁の伐採計画も凍結する方向にあるという。これを契機に、知床も、大雪山も、阿寒も、釧路湿原も、そして支笏湖などの地域も、国際的に通用する「本当の国立公園」として管理、運営される方向へ導く世論が、大きく育ってほしいものである。

（専修大学北海道短期大学教授）