



北海道の国立公園の始まりと

二一世紀のあるべき姿

—阿寒・大雪山の国立公園指定七〇周年に寄せて—

俵 浩三

(たわら ひろみ)

1930年東京都生まれ。千葉大学園芸学部卒業。専修大学北海道短期大学名誉教授、学術博士。著書に『牧野植物図鑑の謎』『緑の文化史—自然と人間のかかわりを考える』など。

本文のねらい

二一世紀に北海道がめざすべき道には、「観光立国」が大切な選択肢のひとつとなっている。その場合、北海道が誇る国立公園を始めとする自然公園の特性をどう生かすのか、あるいは殺してしまふのかは、きわめて重要な岐路となる。

阿寒と大雪山は日本の国立公園の第一期指定組で、昨年、指定七〇周年を迎えた。そこで阿寒や大雪山はどのようにして国立公園となったのか、また阿寒と大雪山が指定された後、北海道では優れた自然の風景地がどのようにクローズアップされ、阿寒・大雪山につづく国立公園、国定公園などがどのようにして生まれたのか、七〇年の歴史を振り返ってみよう。

そのうえで現在の北海道の国立公園などは、全国的な視野、あるいは世界的な視野でみると、どのような特性と可能性をもっているのか、二一世紀にはその特性をどう伸ばすべきなのか、将来像を考えてみたい。

戦前指定の二一国立公園

現在の日本には二八の国立公園があるが、そのうち阿寒・大雪山を含む二一の国立公園は昭和戦前に指定された。すなわち一九三四（昭和九）年三月に、瀬戸内海、雲仙、霧島の三公園が、つづく同年一二月に、阿寒、大雪山、日光、中部山岳の五公園が国立公園となった。さらに三六（昭和一一）年二月、十和田、富士箱根、吉野熊野、大山の四公園が指定された。したがって三四年指定の八国立公園は、昨年（〇四年）で指定七〇周年を迎えたことになる。

ところで、日本の国立公園が意識されるようになったのは明治末期からで、明治五〇年を記念して万国博覧会を開催するとともに、日本を代表する富士山を大公園にしようという発想があり、それと前後して日光を帝国公園にしよう、珍しい自然物や大木を天然記念物にしようという考え方もでてきた。一〇（一）（明治四三（四四）年）の国

会では、「富士山を中心とする国設大公園設置に関する建議」「日光山を大日本帝国公園と為すの請願」「史蹟及び天然記念物保存に関する建議」「老樹大木保護の法を設定せられたき請願」などが論議された。そしてこれらが発想された背景には、アメリカの国立公園やドイツの天然記念物など、欧米先進国の自然保護制度にならおうとする意識が働いていた。

結果的には明治五〇年は幻となり（明治は四五年で終わり）、天然記念物の制度が一步先行し、一九（大正八）年に史蹟名勝天然記念物保存法（文化財保護法の前身）が成立した。天然記念物は内務省で所管していたが、内務省では天然記念物の法制がととのうと、次は国立公園の番だ、と二〇（大正九）年に新進の造園学者の田村剛林字博士を採用し、国立公園の制度や候補地を研究させた。そこで田村は全国から情報を集め、二一（大正一〇）年に一六カ所の国立公園候補地を選んだ。それは①阿寒湖、②登別温泉、③大沼公園、④十和

田湖、⑤磐梯山、⑥日光、⑦富士山、⑧立山、⑨白馬岳、⑩上高地、⑪大台ヶ原、⑫大山、⑬小豆島および屋島、⑭阿蘇山、⑮雲仙岳、⑯霧島山である。

三〇(昭和五)年には国立公園を審議するため、学識経験者からなる国立公園調査会が設置され、翌三一(昭和六)年には国立公園法(自然公園法の前身)が成立した。このときの国立公園法提案理由には、「国立公園を設定し我が国天与の大風景を保護開発し、一般の利用に供するは国民の保健休養上重要な時務にして、かつ外客誘致に資する所ありと認む」とある。この「保護開発」という表現は、国立公園の基本的性格として保護を重視するの、開発を重視するのあいまいであるが、後につづく保健休養や外客誘致からは、「利用のための開発」に傾斜していたことが読みとれる。国立公園の「保護開発」または「保護利用」をどう解釈し、どうバランスさせて運用するかは永遠の課題であるが、それは最後にふれることとして、法の成立とともに国立公園調査会は法律にもとづく国立公園委員会(現在の審議会に相当)となり、実際の国立公園の選定は、この委員会の中に設けられた国立公園選定委員会に委ねられることとなった。

大雪山は七番・阿寒は八番

国立公園委員会が、どのような基準で国立公園を選ぶべきかの方針としては、①我が国の風景を代表する自然の大風景地であること、②同一形式の風景を代表して傑出していること、③大面積であること、④地形が雄大か風景が変化に富んでいること、の四点を必要条件とし、その他に、利用に適した保健的な土地、史蹟・天然記念物などの包含、交通の利便性、土地所有(国有地が有利)、産業開発(少ない方が有利)などを副次条件として考慮する「選定基準」が合意されていた。

そして具体的な候補地の絞り込みは、やはり田村博士が先に選んだ一六候補地が審議の土台となる。この一六候補地には北海道から①阿寒湖、②登別温泉、③大沼公園が入っていたが、大雪山は入っていない。しかし大雪山は後に記す事情により候補地に滑り込んだ。また⑧立山、⑨白馬岳、⑩上高地は地域的にひとつとなるので、日本アルプスとしてまとめられることになった。結局、一六のうち三カ所が一カ所にまとまり、大雪山が加わったので一五カ所が、国立公園委員会が選んだ最終候補地となった。

国立公園委員会には、地質地形、植物、動物、林学、観光、法律、行政など各分野の、当時の第一人者が集まっており、それぞれが手分けして候補地の現地調査を行なったが、それに優秀をつけるのは、「選定基準」により客観性をもたせようとしても、人それぞれに尺度の差があり、個人的な好みもあるから、なかなか難しい。結局、この委員会でも論議をリードしたのは幹事役の田村だったらしい。

田村博士は「日本の国立公園の生みの親・育ての親」といわれる業績を残したが、七九(昭和五四)年に亡くなった。その没後に関係者が膨大な遺品の資料を整理したところ、興味ふかいことに、この国立公園委員会で論議した国立公園候補地に、田村が自ら優劣の序列をつけたメモが発見された。それが図1である。

手書き資料によるこの「順位決定表」には、先に紹介した「選定基準」の地学型式による順位(風景の土台となる地形地質)、植物型式による順位(地表を被って風景を装飾する植物群落)と、その他の条件も加味した総括による順位が記されている。そして田村博士の頭の中には、それぞれの候補地のさまざまなデータが詰め込まれていたのだろうが、試行錯誤を重ねたらしく、途中で順位の訂正がひんばんに行われている。例えば大沼の場合、一三番が消され、一四番が消され、最終的には最下位の一五番という総括順位となった。この総括順位を整理すると、①富士、②日本アルプス、③十和田、④阿蘇、⑤瀬戸内海、⑥日光、⑦大雪山、⑧阿寒、⑨霧島、⑩吉野群山、⑪大山、⑫雲仙、⑬登別および支笏、⑭磐梯および吾妻、⑮大沼の順となる。

このような「案」をもつ田村博士が幹事役の国立公園委員会は、三二(昭和七)年に何回も会議を重ねたが、具体的にはどのような審議がなされたのだろうか。「日本の国立公園」(国立公園協会、一九五一)には、次のように記録されている。

「北海道の候補地の中で、阿寒・大雪山・登別および支笏湖の三者と、さらにこれと関連ある十和田湖とに関して、国立公園選定基準に照らして、それぞれ詳細な比較資料を作成して、審議の資料に供し、大雪山が自然的条件では最も優れているが、利用上では登別および支笏湖が勝っており、後者はむしろ阿寒候補地と類似型で、これに劣るものであることを明らかにした。」「国立公園選定委員会は回を重ね、また場所を変えて行われたが、地方の陳情は各委員を困惑させるほど猛烈を極めた。一四候補地に大雪山を追加することは認めら

戊 必要條件第一=ヨル 順位決定表			
	地学型式=ヨル 山位	植物型式=ヨル 川位	總括=ヨル 順位
阿 寒	8	X	8
大 雪 山	7	/	7
登 別 及 支 笏	—	—	13 13
大 沼	—	—	13 14 15
十 和 田	5	5	3
磐 梯 及 吾 妻	4	4	13 14
日 光	6	4	6
富 士	8	X	8
蘆 本 アルプス	2	3	2
十 野 群 山 及 熊 野 地 方	1	X	10
根 釧 湖	1	8	11
瀬 戸 内 海	3	X	5
根 釧 湖	X	X	4
雲 仙 山	2	X	12
阿 寒 湖	2	X	9

図1 田村剛博士の手書きメモ（国立公園候補地の順位決定表・1932年）
（国立公園 No.591、2001年3月号から）

れていたもので、一五カ所となつたが、このうち阿寒・大雪山・十和田・日光・富士・日本アルプス・瀬戸内海・阿蘇・霧島の九カ所については、全員異議なく、登別および支笏湖・大沼・磐梯吾妻・大山・吉野および熊野・雲仙の六カ所については、意見が出たわけで、大沼以下三カ所については発言少なく、大台ヶ原および大峯山を海岸まで拡げて区域とする吉野熊野については、遂に少数の反対意見が屈伏して拡張入選と決まり、最後に雲仙が残つて、これももみにもまれた結果、選ばれる

こととなると、これにつれて風景の質において雲仙に勝ると称せられる大山は、地理的分布の關係から拾われることとなり、結局一ニカ所が選定委員会できりあげられることになったのは、（三二年）九月二四日の医師会館における特別委員会であつた。」

こうして戦前の二国立公園は指定の方向が見えてきたが、興味深いのは、前の引用の「九カ所については全員異議なく」という九カ所は、田村博士による順位の①から⑨とびつたり一致していることである。

なおこれで明らかかなうに、登別および支笏湖の候補地が落選したのは、選定基準による「同一型式の風景を代表して傑出していること」で、火山・カルデラ湖という同一型式の中で、阿寒や十和田に及ばぬという評価がなされたためである。また大沼が落選したのは、「北海道に於ける国立公園候補地調査概要」（北海道庁拓殖部、一九三二）の中に、「大沼および駒ヶ岳は」これと同一型式たる裏磐梯の風景に比して、彼の豪宕なるに及ばざる感あり」と記されており、北海道庁では最初からあきらめていた

節がうかがわれる。その代わり北海道庁は後に記すように、一六候補地に入っていなかった大雪山を候補地に滑り込ませることに、努力を傾けたのである。

大沼公園創設から阿寒候補地へ

田村博士が一九二二（大正一〇）年に全国から一六の国立公園候補地を選んだとき、北海道から①阿寒湖、②登別温泉、③大沼公園が入っていたが、その背景には何があつたのだろうか。大正中期の北海道は、明治とともに始まった開拓が「五〇年」を迎え、やっと未開の大地を切り開く開拓が一段落し、新開地の量的拡大よりも、農地の肥培や森林の保護など質的充実にも目が向けられるようになった時代である。本州から移住した開拓民も、北海道の「名所旧跡」に関心を抱く余裕がでてきた。

興味深いことに、一八（大正七）年に発行された「北海道百番付」（富貴堂発売）という小冊子が残っている。そこには「金満家番付」「札幌芸妓番付」「小樽芸妓番付」を始めとし、「珍地名番付」「あべこべ番付」など遊び要素が含まれているが、「名所旧跡番付」もある（図2）。これは当時の北海道民が、北海道の景勝地をどう見ていたかを反映していると思われるが、それによれば、大沼公園は東の横綱、登別温泉は東の関脇、洞爺湖と支笏湖が東西の前頭筆頭となっている。一方、阿寒湖は西の前頭の中ごろに小さく名前が載っており、大雪山は番付に名前を見いだせない。なお現在はマガンの渡来で有名なラムサール条約の登録湿地、美唄市の宮島沼一帯が、西の前頭に「沼貝

上に優れているので大感激し、北海タイムス紙上に「霊山碧水（石狩川源探険）」と題して層雲峡付近の景観を紹介した。ところが当時は北海道開拓途上で、国有地を開拓者に払い下げる政策が積極的に進められていたので、そんなに優れた土地があるなら、自分に払い下げてほしいと暗躍する有力者や政治家が続出した。

しかし太田村長としてみれば、このような優れた自然環境の土地は私有地に払い下げるべきではなく、むしろ国の責任で管理する国立公園にすべきであると考え、「石狩川上流霊域保護国立公園経営の件」という陳情書をまとめ、鉄道院総裁の後藤新平（太田村長の旧知で、かつ鉄道路線見込み地に関係）その他に送付した。その陳情書や「霊山碧水」の内容は、最近、太田龍太郎の孫に当たる笹川良江さんが『大雪山国立公園生みの親・太田龍太郎の生涯・復刻「霊山碧水」』（北海道出版企画センター、二〇〇四）としてまとめているので、参照していただきたい。太田村長の、土地が私有化されれば荒廃するので、国有地として保護せよという主張は、アメリカのイエローストン国立公園で、「神話」として語りつがれてきた土地の私有化防止思想に通じる、立派な考え方である。浅羽靖議員は太田村長から、その陳情の後押しを頼まれていたので、国会で石狩川上流を国立公園にせよと訴えたのであるが、浅羽自身は自ら「風景論者」というように、自然保護の先覚者だった。浅羽は〇二（明治三五）年に「北海道旅行クラブ」という団体を結成している。このクラブは、自分たちで北海道の景勝地を調査し、保護の必要があるものは官庁に申告し、また自らも保護活動や植林を行い、自然にふれる旅行も楽しもうというボ

ランティア団体で、日本の自然保護NGOの元祖のような存在だったが、これは当時ドイツで行われていた郷土保存運動（ハイマートシュツ）を見ならつたものである。なお浅羽は、現在の北海学園大学の前身の北海中学校の創始者である。

結局、層雲峡の土地は私有化されることがなかったもので、太田村長の主張はいつしか忘れ去られてしまった。先の「名所旧跡番付」（図2）でも、石狩川関係では「神居古潭」（旭川付近）が西の横綱として著名だったが、それより上流には目が向けられていない。また山岳としての大雪山は、登山者もまだほとんどいなかった。だから田村博士が一六候補地を物色したころの大雪山は、世に知られぬ存在だった。

その大雪山が世に知られるようになったのは、小泉秀雄に負うところが大きい。小泉は旭川中学校（現在の旭川東高校）の博物学教師で、大雪山を何回も苦勞して踏査し、一八（大正七）年、日本山岳会の「山岳」誌上に「北海道中央高地の地学的研究」を発表、さらに二六（大正一五）年に『大雪山・登山法及登山案内』（図3）を発行した。とくに後者は大雪山の登山を一般化するために大きな影響を与えた。なお小泉の生涯と業績については最近、岩見沢在住の清水敏一さんが『大雪山の父・小泉秀雄』（北海道出版企画センター、二〇

〇四）をまとめたので、参照していただきたい。大正後半の北海道では登山趣味が盛んになり始めていた。例えば先に大沼公園のところで紹介した函館本線は、駒ヶ岳の登山者を誘発し、また倶知安付近で後方羊蹄山麓を通過するので、羊蹄登山者も増加し、鉄道の営業上からも登山者には鉄道運賃を割り引く政策が導入されていた。そうした登山趣味を好ましい傾向と感じとった北海道庁は、二三（大正一二）年に「北海道山岳会」を結成し、登山趣味の普及を奨励した。

これは官製の山岳会で道庁長官が総裁、道庁の林務課長や道路課長が幹事役をつとめ、安い会費で参加できる登山会を各地で催した。また夏には一週間から一〇日にわたり自然風景地を巡りながら、大学教授などの教養講座を聞ける「夏期大学」を催し、本州からも参加者を募った。さらに道路課の肝いりで到達道路や登山道の改修、山小屋（石室）の整備を行なった。いわば「観光立国」「エコ



図3 大雪山を世に広める役割を果たした小泉秀雄『大雪山・登山法及登山案内』（1926）

ツーリズム」政策のはしりである。ここでの道路課の役割は登山歩道の改修などであり、近年の土幌高原道路や日高横断道路のような、大規模な自然破壊道路を建設するのとは次元が異なる役割を担っていた。

大雪山は、登山会、夏期大学、登山道改修、石室整備（黒岳、旭岳）の主要な対象地となった。そして二四（大正一三）年には層雲峡に温泉宿を経営する旭川の実業家、荒井初一が中心となって「大雪山調査会」を結成し、大雪山の調査や紹介事業を始めた。「大雪山・登山法及登山案内」も大雪山調査会から発行されたものである。

その結果、大正末期から昭和初期にかけ、大雪山の存在は徐々に社会へ浸透した。ちょうどそのころ国立公園法が成立し、国立公園候補地が絞り込まれる情勢にあった。北海道庁の幹部には北海道山岳会の役員を兼ね、大雪山愛好者となっている者も多かった。そのため三一（昭和六）年、田村博士や国立公園委員会の一行が北海道の国立公園候補地を現地調査することとなったとき、北海道庁拓殖部は「北海道に於ける国立公園候補地調査概要」（一九三二）を事前に作成した。そこでは①阿寒国立公園候補地、②登別国立公園候補地、③大沼国立公園候補地の他に、とくに「大雪山の景観」を「付記」し、大雪山を一六候補地の別枠として滑り込ませようとした。

結果的にこの作戦は功を奏し、田村博士と各委員は別々に視察したが、大雪山に好印象をもったようで、大雪山は全国でただ一カ所だけ、一六候補地の枠外から正式の国立公園候補地となったのである。図1の田村博士の順位表では、植物型式の一位に大雪山が挙げられている。それにもかか

わらず総括順位で七位となっているのは、当時の大雪山は交通不便な立地という評価がなされたためであろう。

阿寒・大雪山の後ににつづけ

一九三四（昭和九）年に阿寒と大雪山が国立公園に指定されたことは、多くの北海道民にとって郷土の誇りに思えることだった。北海道には京都や奈良のような歴史的文化財はないし、東京のような文明的な蓄積もない。あるのは原始の息吹が感じられる大自然である。「阿寒・大雪山の後ににつづけ」という郷土意識が北海道各地で呼び覚まされた。

そこで北海道庁が主導して「北海道景勝地協会」を組織し、全道の市町村から「郷土自慢の景勝地」を募った。すると全道から五五カ所が名乗りをあげた。北海道景勝地協会では三五（昭和一〇）年、そこから「一八景勝地」を選定し、いずれは大沼公園につづく道立公園とし、阿寒・大雪山とともに北海道の「観光立国」に役立てようと考えた。

その一八景勝地とは、①支笏湖および中山峠、②恵山、③江差および奥尻島、④羊蹄山およびニセコアンヌプリ、⑤積丹半島、⑥夕張岳および芦別岳、⑦兜沼（サロベツ原野）、⑧天売島および焼尻島、⑨利尻島および礼文島、⑩能取半島、⑪チミケップ湖、⑫洞爺湖および登別温泉、⑬絵鞆半島（室蘭）、⑭南日高海岸、⑮狩勝峠、⑯長節沼および温根沼、⑰野付岬、⑱色丹島である（北海道の国立公園と景勝地「北海道景勝地協会、一九三六」）。これに阿寒・大雪山、大沼公園を加えれば、およそ北海道のめばしい自然風景地は顔をそろえたこ

とになる。

しかし、やがて日本は日中戦争から太平洋戦争へと戦時態勢に入り、道立公園の夢はあえなく潰えてしまう。ところが戦争の激化は、意外なところで国立公園をクローズアップさせた。青少年はやがて兵隊になるが、そのときひ弱な体では役に立たない、だから野外で体を鍛える必要があるが、それには国立公園の山野が一番だ、と国立公園は「青少年の体力錬成道場」として注目されたのである。北海道では、人口の多い札幌や小樽から阿寒や大雪山へ行くのは、戦時下の交通事情も悪くたいへんである、札幌や小樽に近い国立公園があるべきだ、それには支笏湖・洞爺湖・登別を中心とする「道南国立公園」がよい、という考え方ができた。

ところがそれが実現する前に、国立公園行政は戦時停止となり、やがて敗戦を迎えてしまう。すると戦後は平和日本の再建だ、日本は「東洋のスイス」になろう、それには国立公園の充実が必要だ、と再び国立公園が脚光をあびる。四六（昭和二一）年一月二九日の「新北海」（新聞）には、「阿寒・大雪山と二つの国立公園を持つ北海道に、いま性格の異なる第三の国立公園が、札幌に近い道南に生まれようとしている。これはまだ予定地として、道庁に新設をみた風景施設課により計画されたものだが、都市に最も近く……」という記事がある（図4）。

戦時中に中断していた国立公園行政は、アメリカ占領軍の好意的な後押しも受けて戦前以上に重視されるようになったが、このとき国立公園選定基準の見直しが行われた。すなわち戦前の基準は「必要条件」として自然環境を重視し、利用は「副

び焼尻島は六四（昭和三九）年に道立自然公園となり、九〇（平成二）年に暑寒別天売焼尻国立公園となった。七〇年前に選定された一八景勝地（大沼公園を入れて一九カ所）の、現在の姿をみてみよう。

- (1) 国立公園となったもの五カ所・①支笏湖および中山峠、②羊蹄山、③兜沼（サロベツ原野）、④利尻島および礼文島、⑤洞爺湖および登別温泉、
- (2) 国立公園となったもの六カ所・⑥ニセコアンヌプリ、⑦積丹半島、⑧天売島および焼尻島、⑨能取半島、⑩南日高海岸、⑪大沼公園、
- (3) 道立自然公園となったもの五カ所・⑫恵山、⑬江差および奥尻島、⑭夕張岳および芦別岳、⑮長節沼および温根沼、⑯野付岬、
- (4) とくに自然公園とならなかったもの三カ所・⑰チミケツプ湖、⑱絵鞆半島、⑲狩勝峠
- (5) その他・⑳色丹島（北方領土）

なお一九カ所が二〇カ所となったのは、羊蹄山およびニセコアンヌプリが国立公園と国立公園の二カ所に分割されたためである。

こうしてみると「阿寒・大雪山の後につづけ」と選定された一八景勝地と大沼は、支笏洞爺国立公園、利尻礼文サロベツ国立公園の核となり、北海道の五カ所の国立公園すべての核となったのだから、まさに「阿寒・大雪山の後につづけ」を具現化したことになる。戦後の北海道の自然公園行政に携わった者は（私自身もその一員だったことがある）、とくに六〇年代以降は、だれも一八景勝地を意識していなかったし、むしろ一八景勝地選定の事実も知らなかったと思われるが、結果的には、このようになった。七〇年前に一八景勝地を

選定した当時の関係者の先見の明に、改めて感服させられる。

野生のうたが聞こえる

ただし一八景勝地当時の自然観では読みきれなかった国立公園もある。それは六四（昭和三九）年に指定された知床国立公園と、八七（昭和六二）年に指定された釧路湿原国立公園である。

いま世界自然遺産の候補地として注目される知床国立公園は、六一（昭和三六）年に、当時の自然公園審議会によって国立公園候補地とされた。そのころ各県の景勝地を国立公園候補地としても

らうには、厚生省国立公園部（現在の環境省自然環境局）に対し、県知事を先頭にして関係者が陳情につぐ陳情を重ねるのが当たり前だったが、知床を国立公園にしてほしいという陳情は、地元町村からも、北海道からも、一回もされたことがなかった。だから知床が国立公園候補地になったというニュースは、北海道民にとって寝耳に水だった。なお知床が候補地となったとき、同時に国立公園候補地とされたのは、南アルプス、白山、山陰海岸だった。これらは従来の観光的に有名な国立公園とは、やや性格が異なっている。そのキーワードはウイルドネス（原始地域）だった。

知床が国立公園候補地になったときの審議会の報告には、「この原始的な景観の保護のため、速やかに指定することが必要」と書かれている。その当時、知床岬にはある企業による観光開発構想が浮上していたので、開発が具体化する前に「速やかに」指定して「原始的」な環境を守ろうとしたのである。これは支笏洞爺国立公園が「利用」に

シフトしたのと対照的に、知床では明確に「保護」にシフトしたのである。今回の世界自然遺産候補地も、その延長線上にある。

当時、まだ知名度の低かった知床を、国の審議会に注目させたのは、北大で植物学を講じていた館脇操教授が知床の植物調査を重ね、その優れた原始性を、田村剛博士、辻村太郎東大名普教授（地形成学）、千家啓磨国立公園協合理事長など、審議会の有力者に伝える努力をしたからである。

ウイルドネスの思想はアメリカで起こった。五〇年代後半から六〇年代のアメリカでは「原始地域法（ウイルドネス・アクト）」の立法をめぐって論議が白熱し、六四年に法が成立した。ウイルドネスの考え方を最初に提唱したのは、生態学者のレオポルドで、それまでの自然保護地域や鳥獣保護は人間本位に自然を管理しようとする姿勢が強かったが、結果的には成功したとはいえない場合が多いので、原始的な地域は「あるがままの自然」を主人公にし、人間は控え目にしよう、「自然は人間がコントロールするものではなく、人間が所属する共同体だ」という考え方である。前記した自然公園審議会の有力者は、こうした海外情報にも敏感だったので、知床の自然とウイルドネスの思想が重なり、日本にもウイルドネスを導入したい、という思いがあったのである。

なおレオポルドは「環境倫理」の提唱者としても有名であるが、ウイルドネスや環境倫理の考え方は、レオポルド「野生のうたが聞こえる」（講談社学術文庫、一九九七）を参照していただきたい。また岡島成行「アメリカの環境保護運動」（岩波新書、一九九〇）にも、その背景が要領よく解説されている。

一方、釧路湿原が国立公園となったときのキールードは、ウエットランド（湿地）だった。七〇（昭和四五）年ころの日本は、高度経済成長が終わり環境重視の時代に転換しようとする曲がり角にあり、四大公害裁判で企業の責任がきびしく問われ、「自然をとり戻そう」の世論も高まり、七一年には環境庁（現在の環境省）が新設された。それまでの釧路湿原は不毛の大地とされてきたが、タンチョウの生息地としても重要なので、釧路博物館や釧路自然保護協会では釧路湿原の自然環境調査を始めた。

ところが七二（昭和四七）年に田中角栄が『日本列島改造論』を掲げて首相になると、「北海道の工業開発は苫小牧東部と釧路湿原」と発言し、釧路湿原の工業化がにわかに注目され、保護が開発かの論議がまき起こった。そこで地元関係者の間で、さまざまな土地利用の「我田引水」のかけひきがあり、七三（昭和四八）年に「釧路湿原の将来―開発と自然保護に関する釧路地方住民の意見」というレポートに集約された。そこには自然保護優先と書かれていたが、七三年に起こったオイルショックで苫小牧東部大規模工業基地開発が事実上破綻すると、釧路湿原の「自然保護優先」はゆるぎないものとなった。そして釧路地方から、釧路湿原を国立公園にしてほしいという声が高まった。

ちようどそのころ、海外ではウエットランドを巡って重要な動きがあった。七一年、イランのラムサールで水鳥と湿地に関する国際会議が開かれ、「ラムサール条約」（特に水鳥の生息地として重要な湿地に関する条約）が採択されたのである。ここでいう湿地（ウエットランド）は、人間の影

響を受けない原始的な環境ばかりでなく、古くから人間に利用されてきた湿地、例えば川岸や海岸の浅瀬や干潟、さらには人工的な湿地も含み、自然と人間が共存できるような「賢明な利用（ワイズユース）」が求められるのである。ただし湿地を利用しないで厳格に保護することも、「賢明な利用」の選択肢のうちである。

日本がラムサール条約の締約国になったのは八〇（昭和五五）年であるが、加盟と同時に政府は少なくとも一カ所以上の湿地を指定し、登録湿地としなければならぬ。その場合に「日本の鳥」の象徴的な存在であるタンチョウが生息し、日本一の湿原面積を誇る釧路湿原は、最もふさわしい場所である。というわけで釧路湿原はラムサール条約登録湿地の第一号となった。あとは国立公園の指定ということになるが、湿原周辺はさまざまな土地利用がなされ、開発計画もあり、その調整が難航して指定は八七（昭和六二）年にずれこんだ。

このように知床はウイルダネス、釧路湿原はウエットランドをキーワードとして、国立公園となった。ウイルダネスは「あるがままの自然」で人間の影響を排除するのに対し、ウエットランドは「賢明な利用」で自然と人間の共生を掲げていることが対照的である。また知床が国立公園となることは道民にとって寝耳に水だったのに対し、釧路湿原の場合は、地元住民の意見を集約して国立公園が方向づけられた点でも対照的である。

国立・国定公園の「保護開発」の仕組み

釧路湿原は二八番目に指定された国立公園で、

日本で最後の国立公園といわれる。すなわち日本の国土の実情から見て、もう国立公園に指定できないような、自然が豊かで広大な土地は残っていないのが実情なのである。ということは、日本の国立公園は、二〇世紀は量的拡大の時代だったのであり、二一世紀は量的拡大が限界に達したので、質的充実をめざすべき時代といえることができる。国立公園の質的充実を考える場合は、日本の国立公園制度の特徴と、日本の国立公園が国際的にどのように見られているかを考えなくてはならない。

一般に公園というと都市公園が連想されるが、都市公園と自然公園では、自然環境の質や面積に差があるほか、制度としても大きな違いがある。例えば札幌の大通公園は札幌市が所有する土地で、公園目的のために維持・管理されている。したがって大通公園の樹木がいくら立派でも、それを木材生産に使うことはないし、花壇の花がいくら美しくても、花が営利商品として販売されることはない。もちろん公園内に居住する人もいない。ところが国立・国定公園は環境大臣（以前は厚生大臣）が指定するが、その土地は環境省の所有地ではなく、林野庁の国有林や私有地が入り交じっている。だから林野庁では木材生産のため森林を伐採するし、私有地には居住者がいて農耕や観光などに従事するから農耕地もあるし、住宅、商店、学校、病院などもある。しかし自由勝手に森林が伐採されたり、建築物が建てられれば、国立・国定公園の自然環境が損われるので、そうした開発行為は、環境大臣や知事の許可を受けなければならぬ制度となっている。

都市公園のように、公園設置者が土地を所有す

るなど「権原」をもち、公園の専用目的のために維持・管理する制度を「営造物公園」といい、国立・国定公園のように公園指定者が土地を所有せず、私有地などを含み、そこで行われる開発行為を規制し、公園の専用目的でなく、他の土地利用と共存する制度を「地域制公園」という（このことは別項、畠山武道氏の論文を参照）。

旧国立公園法の提案理由にあった「保護開発」のうち、「保護」を考えれば、地域制より営造物の方が優れているのは当然である。また「開発」には二つの側面がある。①は国立公園内で森林を伐採したり、地下資源を掘ったり、発電のダムを建設したり、住民が住宅や商店を建てたりする、国立公園の目的とは直接に関係のない開発である。②は国立公園の利用に関係する道路を開削したり、ホテルを建てたりする、国立公園の目的に合致した開発である。その場合、営造物であれば①のような開発を排除できるが、地域制では財産権の制約につながるから完全な排除はむずかしい。

②の国立公園の目的に合致した開発も、例えば道路は、北海道開発局や北海道建設部が担当するが、国立公園に関係しない地域交通の車両通過があれば、より多くの車がより速く走れるように設計するから、自然環境が軽視されがちである。現に国道三九号の層雲峡付近は、小函・大函を長大トンネルで通過し、石狩川は護岸で固められているから、太田龍太郎が「霊山碧水」で大感動したような絶景は、とっくに失われている。また阿寒湖と弟子屈を結ぶ阿寒横断道路・国道二四一号も、かつては九十九折（つづらおり）と形容される、曲がりくねったカーブが連続し、道路のきわまで原始林がせまっていたが、より多くより速く

走れるように直線化し、大規模な土木工事ともなう改修がされたから、長大法面と擁壁ばかりが連続し、車窓からの息をのむような景観は失われてしまった。

北海道自然保護協会が反対運動に力を入れた事例をいくつか振り返ってみよう。

①「土幌高原道路」は、大雪山国立公園の利用目的に合致し、なおかつ山火事防止を目的とする道路だったが、ナキウサギの大きな生息地を貫通するので自然保護団体が反対したところ、それならと「全線トンネル」に変更した。それでもナキウサギの生息環境に影響し、しかも全線トンネルは山火事防止や自然観賞にまったく役立たない自己矛盾に陥り、自然保護団体の反対により中止に追い込まれた。

②「日高横断道路」は、日高山脈襟裳国定公園の利用目的とは関係がなく、国定公園の心臓部・日本一のウィルダネスを分断する計画で、沿線の農林資源開発を目的とする開発道路だったが、沿線には開発できる資源がなく、自然破壊と膨大な工費がかかる無駄な公共事業である。実態を自然保護団体が実証して反対したので、やはり中止に追い込まれた。

③「知床森林伐採問題」は、森林の若返りという名目で、国有林の赤字を背景に高価に売れる大木を伐採しようとする計画だったが、自然保護団体が、知床国立公園では木材生産より自然保護を重視すべきと主張したため、林野庁では少し伐採ただけで中止、後にウィルダネスを維持する「森林生態系保護地域」という制度を新設し、知床をその指定第一号とした。そして、そのことが今日の世界自然遺産候補地に連なっ

たのである。

このように地域制の国立・国定公園では、公園目的に関係しない開発や、公園目的に合致しても、自然保護とはあい入れられない開発がつきつきと起こっているのが実情である。

営造物に近づける北海道の国立公園

世界で始めて国立公園が成立したのはアメリカであるが、日本の国立公園はアメリカを手本としながら、日本の国土の実情に合わせた「地域制」が生まれた。ところがアメリカの国立公園は、日本の都市公園と同じような「営造物」を採用している。アメリカで生まれた国立公園の考え方は世界各国に波及し、さまざまなタイプの国立公園が各国に生まれたが、その多くは営造物を基本としている。しかし同じ国立公園（ナショナルパーク）という名称がつけられながら、各国ごとにあまり実態が異なるのは好ましくない。

そこで国際自然保護連合（IUCN）では、世界の国立公園およびそれに類する自然保護地域を定義づけ、整理したリストを公表している。その内容は別項、畠山武道氏の論文に詳しく紹介されているので、参照していただきたい。ここではIUCNによる「国立公園」の要点を記すと、①優れた自然の生態系保護、②公園目的以外の開発や居住を排除、③自然を損わない範囲の利用が可能、ということになる。これに日本の国立公園の制度を照らしてみると、①と③は合格点を得られるが、②で失格してしまうのである。②を実現するためには、国立公園を所管する機関が、国立公園内の土地の「権原」をもつ「営造物」である必要がある。

る。したがって崑山論文が紹介しているように、日本の国立公園の大部分は、IUCNの国立公園リストでは国立公園ではなく、「景観保護地域」(プロテクテッド・ランドスケープ)に分類されているのである。

それでは「景観保護地域」とは何か。その要点は、長年にわたる自然と人間の相互作用の結果として生じた、景観的、生態的、文化的に優れた自然保護地域である。日本のように狭い面積に高い人口密度があり、古くから高度な土地利用が行われてきた国土に生まれた国立公園は、国際的な国立公園の尺度に適合せず、景観保護地域とされるのはやむを得ない。

『国立公園』雑誌は、昨年「指定七〇年を迎えた国立公園」の特集を四回にわたって掲載したが、その第一回(〇四年三月号)には、有識者による次のような指摘が見られる。「ナショナルパークは、それぞれの国や地方の永年にわたる自然との関係、すなわち営農、営林、営漁を含めたカルチュラル・ランドスケープの保護と育成の機能と空間でもあるべきで、ひたすら生物学的自然のみに引張られることのないよう留意したい」(進士五十八)。「いわゆる地域制の公園である国立公園の実態を知ることによって、日本的な住まいのあり方や産業と国土・自然とのかかわりを知る。日本人の暮らしの現場や日本の社会、産業、日常生活が営まれている現状もわかってくる。国立公園はたんに自然体験の場ではなくて、日本体験、日本文化体験でもある。日本の国立公園が誇ってよい「価値」の一つはこれだ」(白幡洋三郎)。

これこそ日本の国立公園の「景観保護地域」的な特性をズバリ指摘したものであるが、恐らくこ

こでイメージされているのは、箱根や瀬戸内海など、本州の国立公園の姿であろう。ところが北海道の国立公園は、絶対にこの指摘に当てはまらない。北海道は「土地が広く人口密度も低く、開発の歴史は浅く原始的な自然が残っている」のが特徴である。国立公園内にどの程度の原始的自然が残っているかの目安に使えるものに、環境省の「緑の国勢調査」による「植生自然度」がある。これは植生に対する人間の働きかけの程度を表したもので、ここで「自然植生」(植生自然度9・10)といわれるものが多いほど原始的な環境を保持していることになる。例えば知床国立公園の自然植生は九五%、釧路湿原国立公園九〇%に対して、雲仙天草国立公園は五%にすぎない。

また地域制の国立公園は私有地を含んでいるが、北海道の六国立公園の国有地率は九〇%であるのに対し、北海道以外の二二国立公園の国有地率は五三%にすぎない(北海道を含む全国平均は六二%)。個別に見れば大雪山国立公園は九五%、知床国立公園九四%であるのに対し、伊勢志摩国立公園は〇・三%にすぎない。さらに国立公園内で最も厳格に開発規制を行う特別保護地区、すなわちウィルダネスが保証される地区は、知床国立公園の六一%に対し、西海国立公園は〇・三%にすぎない。これらのランキングを一位から一〇位まで整理したのが表1である。

とくにここで「国有地率」に注目していただきたい。国立公園内の国有地というのは、事実上は林野庁所管の国有林とみなして差し支えない。すなわち大雪山の九五%は国有林で、表1には表われていないが、四%余りは道有林である。もし大雪山国立公園内の国有林と道有林の経営目的が、

国立公園の目的と一致すれば、それは地域制の国立公園でありながら、事実上は営造物の国立公園として機能するのである。北海道の六国立公園の国有地率は九〇%だから、もしその国有林の経営目的が国立公園と一致すれば、北海道の国立公園区域の九〇%は営造物として機能するのである。ところで従来の国有林の経営目的は木材生産第一だったから、国立公園内でも木材生産のための

表1 国立公園の国有地率・自然植生率などのランキング

順位	公園面積		国有地率		特別保護地区率		自然植生率	
	千ha		%		%		%	
1	大雪山	227	大雪山	95	知床	61	知床	95
2	上信越	189	知床	94	小笠原	41	釧路湿原	90
3	磐梯朝日	186	十和田	93	利尻礼文	38	中部山岳	90
4	中部山岳	174	支笏洞爺	89	白山	37	大雪山	90
5	日光	140	中部山岳	89	中部山岳	37	南アルプ	90
6	秩父多摩	126	磐梯朝日	87	南アルプ	26	白山	85
7	富士箱根	122	阿寒	87	釧路湿原	24	十和田	85
8	支笏洞爺	99	小笠原	83	霧島屋久	22	小笠原	80
9	阿寒	90	利尻礼文	83	大雪山	16	西表	80
10	十和田	85	上信越	75	十和田	16	支笏洞爺	75
最下位	小笠原	6	伊勢志摩	0.3	西海	0.3	雲仙天草	5
28公園平均	73千ha		62%		13%		60%	

(環境省資料から作成)

森林伐採が行われたし、とくに国有林は独立採算の特別会計で、永年にわたり赤字経営に陥っていたので、赤字解消の一助としての森林伐採も行われてきた。知床森林伐採問題は、その象徴だった。しかし国有林の経営は累積債務が三兆八千億円にも達し、ついに自力での経営改善ができなくなつたため、九九(平成一一)年から国有林経営は抜本的な改革が行われた。それは累積債務の大部分を一般会計から返済し、国有林は「国民の森林」に生まれ変わり、木材生産第一から、公益的機能第一に転換したのである。またそれと連動して、「林業の総生産の増大」を第一に掲げた林業基本法は、「森林の有する多面的機能の発揮」を掲げる森林・林業基本法に抜本改正された。それを受けて道有林の経営目的から木材生産が消えた。

国立公園内の国有林経営が「公益的機能第一」を考えれば、それは当然、国有林の経営目的と国立公園の目的を一致させることである。ただ現在の国立公園計画は、木材生産第一の当時に決定されたので、まだ国立公園内での森林伐採が可能となつているが、これからは国有林および道有林の経営目的と、国立公園の目的を一致させることが課題である。そうした観点から表1を眺めてみると、北海道の国立公園を始めとして、東北・中部山岳地帯の一部の国立公園が、地域制でありながら、公園区域の大部分が事実上の営造物として機能する可能性をもっていることになる。

そうすればIUCNが定める国立公園の、①公園目的以外の開発や居住を排除に近づくことができ、日本的な「景観保護地域」とは異なる、国際的スタンダードに適合した「国立公園」となり得るのである。またその上で③自然を損わない

範囲の利用が可能」の利用方法を考えるべきである。それは従来から国立公園の一部で見られた大型観光バスによる団体利用で、ホテルの宴会で夜遅くまでさわぎ、昼は窓外の自然景観を楽しむこともなくバスの中で居眠り、などという利用形態ではなく、小人数が静かに国立公園の野生を楽しむ、エコツーリズム的な利用を旨とすべきである。そうした意味で、環境省と林野庁が「二人三脚」を組んで、二一世紀の国立公園の質的充実を旨とすことを強く望みたい。また国立公園についても、北海道の国立公園は国立公園と類似の特徴をもっている、その①は、日高山脈襟裳国立公園と、一八景勝地に入っており現在は道立自然公園となつている夕張岳・芦別岳を合体させたウイルダネスの国立公園で、これも国有林が占める割合が多いので、IUCNの「国立公園」となる可能性をもっている。その②は、やはり一八景勝地に入っており、現在は野付風連道立自然公園となつている風連湖と、厚岸道立自然公園となつている厚岸湖、霧多布湿原などを、釧路湿原国立公園に合体させた東北北海道ウエットランド国立公園である。

さらに忘れてならないのは、一八景勝地に入っている色丹島である。これは北方領土問題の解決が前提となるが、色丹島・国後島・択捉島と、その周辺の海域は、知床の世界自然遺産候補地と連動して、ウイルダネスの国立公園を視野に入れておくべきである。

参考文献

- 依浩三「自然公園・特別保護地区・特別地域」(沼田真編「自然保護ハンドブック」朝倉書店、一九九八)
- 依浩三「支笏洞爺国立公園の歴史」(支笏洞爺国立公園指定五〇周年記念誌)支笏洞爺国立公園連絡協議会、一九九九)
- 依浩三「知床はどのようにして国立公園となつたのか」(モーター、第一〇号、二〇〇四年七月)
- 依浩三「大雪山国立公園の七〇周年に寄せて」(国立公園、第六二八号、二〇〇四年十一月)

国立公園候補地

阿寒



阿寒国立公園成り立ち