

# 書評と紹介

村串仁三郎著

『自然保護と戦後日本の国立公園』

——続「国立公園成立史の研究」』

評者：西澤 栄一郎

## はじめに

2010年10月に名古屋で生物多様性条約第10回締約国会議が開催され、日本でも生物多様性の観点から自然環境の保全の重要性があらためて認識されている。自然環境の保全を目的とする国立公園制度も、充実・強化が求められている。しかし、国立公園の課題は以前から指摘されていることがらが多い。そうした課題がなぜ解決されていないのか、ということを理解するためにも、歴史から学ぶ意義は大きい。

本書は、副題にあるように、2005年に刊行された『国立公園成立史の研究』の続編である。前著は明治から1931年の国立公園法制定に至るまでの国立公園制度の形成過程と、戦前に指定された主な国立公園の成立過程を扱っていた。本書は、これに続く終戦直後から1957年の自然公園法制定までの政策の変遷と、各地の国立公園区域内で持ち上がった開発計画とその反対運動を取りあげている。

## 本書の構成と概要

本書は2部12章から構成されており、第I

部の「戦後国立公園制度の復活と整備・拡充」についての5章と、第II部の「国立公園内の自然保護のための産業開発計画反対運動」に関する7章からなっている。

第1章「敗戦直後の国立公園制度復活の枠組」では、戦時中に厚生省の国立公園担当部局がなくなったこと、戦後GHQは国立公園制度をアメリカ型に改革するよう勧告したこと、しかし厳しい財政状況では戦前の制度を復活させることで精一杯と政府は考えていたことが記されている。

第2章「占領下における国立公園制度の復活」は制度復活の経緯を詳しく紹介している。厚生省は、GHQの勧告に基づき大幅な予算と人員の増加を当初は要求したが、政府首脳や大蔵省が認めることはなかった。また、「国立公園の父」と呼ばれた田村剛（当時厚生省）は、アメリカ型の制度は理想であり、総論では賛成だが、巨額の予算を使って国が各国立公園を管理する点において、アメリカ型の制度は日本では実現が困難と考えていた。なお、1947年には国立公園中央委員会が設置され、2年後に審議会となり、国立公園の新設・拡大や国定公園制度の導入と指定をすすめた。

第3章「戦後前期の国立公園内の電源開発計画と自然保護—尾瀬の場合」は、1947年から50年にかけての尾瀬の電源開発計画とその反対運動について考察している。1949年には学者、文化人、実業家、官僚、政治家など各分野の人々が尾瀬保存期成同盟を結成し、運動の組織化が図られた。計画自体は1951年の日本発送電の9電力会社への分割に伴い、中断した。

第4章「戦後後期における国立公園制度の整備・拡充」では、1951年から57年にかけての

国立公園制度の展開を論じている。国立公園審議会（1957年からは自然公園審議会）の委員は、当初自然保護に熱心な学者・文化人が多かったが、官僚・元官僚の割合が高くなっていき、審議会が次第に体制内化・保守化していったとする。一方、この時期には自然公園法の制定を中心として制度の拡充が図られていったが、それは戦前の制度の弱点であった、小さな予算規模、管理体制の弱さ、自然保護よりも観光的な利用の重視、などの点を「克服せず、継承し、さらにそれを構造化してきた（131ページ）」としている。

第5章「戦後後期の国立公園協会と日本自然保護協会」は、表題の2つの協会の設立過程と活動について記している。国立公園協会は戦時中に改組・休眠したが、1949年に財団法人として復活した。国の政策を側面的に支援する団体であり、自然保護よりも国立公園の拡大や施設の充実、とくに観光の利用に力点がおかれていたとしている。日本自然保護協会は、第6章で扱っている雌阿寒岳硫黄鉱山開発計画をきっかけとして、全国の開発計画に対応すべく、尾瀬保存期成同盟を基盤として1951年に設立された。同協会は第Ⅱ部で検討する産業開発計画への反対運動で中心的な役割を担うことになる。

第Ⅱ部の6～11章では、雌阿寒岳硫黄鉱山開発（阿寒国立公園）、黒部川第四発電所建設（中部山岳）、1951年から56年にかけての尾瀬ヶ原電源開発計画（日光）、上高地電源開発（中部山岳）、北山川電源開発（吉野熊野）、その他の産業開発（大雪山、支笏洞爺、富士箱根）について、それぞれ計画とその反対運動を詳述している。これらの計画の帰結はさまざまだが、反対運動が実を結んだのは、尾瀬ヶ原と上高地のダム建設計画に限られる（第11章で取りあげられている計画では大雪山の鉱山開発計画など実現しなかったものもある）。

各章では、反対運動が計画を阻止できなかった（または成功した）要因について分析している。たとえば、黒部川第四発電所に関しては、政府が自然保護より電源開発を重視したこと、国立公園審議会が体制内化したこと、計画が観光開発につながるものであり地域住民や観光業界が賛成したこと、事業者（関西電力）が反対運動の指摘を踏まえ妥協案を提出したこと、反対運動の見通しが甘かったこと、厚生省や文部省が黒部峡谷を国立公園法の特別保護地区や文化財保護法の天然記念物に指定していなかったこと（尾瀬ヶ原は両者に指定されていた）、建設予定地が遠隔地で住民がおらず、認知度も低いため反対運動にとって不利だったこと、絶対反対を主張する論理が弱く、適正な戦略を欠いていたこと、などを挙げている。

最後の第12章は本書のまとめである。戦後の国立公園制度は戦前のそれと変わらない。GHQはアメリカ型の制度に改革させようとしたが、日本政府はそれに従わなかった。特別保護地区制度の導入と国立公園審議会は自然保護に一定の貢献をした。尾瀬ヶ原と上高地の電源開発計画と大雪山の鉱山開発計画の中止は自然保護運動の大きな成果であった。とくに前2者の計画には絶対反対で臨んだことが中止につながった。しかし、その他の計画に対しては最終的に条件付き賛成で妥協してしまい、開発を許してしまったことが問題である。とはいえ、日本自然保護協会は自然保護理念を進化させ、運動に理論的に貢献したことは確かである。国立公園のあり方としては、予算を拡充し、国立公園局において管理機構を強化する、国有林は国立公園局の管理下に移す、などの改革をすべきである。これが著者の主張である。

## 所感

本書は、前著『国立公園成立史の研究』と同

様、広範な資料を渉猟し、戦後十余年の国立公園をめぐる動向を丹念に追った労作である。著者の専門は経済学であるが、本書は国立公園制度の政治過程を論じたものといえる。なぜならば、まず、国立公園に関わるアクターないしステークホルダー（利害関係者）を丁寧に描き出しているからである。厚生省の行政官、政治家、審議会委員、日本自然保護協会などの団体の会員について詳細に分析し、同協会の事業報告書などにあたってどのような議論がなされていたのかを逐一検討している。くわえて、経済的条件のみならず、当時の政治・社会状況を視野に入れ、国立公園制度や開発計画が展開していく経緯とその背景について考察している点も政治過程論の著作とする理由である。

また、本書は日本における環境政策史の貴重な成果であるともいえる。環境政策史とは、喜多川（2006）によると、「主に一次資料に依拠し、環境政策の展開について叙述的説明を行う研究分野」である。近年、この分野の研究が少しずつ日本でも出てきているが、これだけのまとまったものはほとんどない。

本書からわかることは、終戦直後から国立公園制度の抱える問題の多くは、いまなお本質的に解消されていないということである。国立公園に関する国の予算は年間100億円前後で、国民1人あたり約80円にとどまる。合計29の国立公園制度の管理を担っているのは自然保護官（レンジャー）とそれを補佐するアクティブ・レンジャーだが、それぞれ全国に260人と80人しかいない（環境省、2008）。自然保護よりも利用に傾斜した制度運用、開発に対する規制の弱さも依然として指摘されている。

また、もうひとつ変わっていないと感じさせられたのが、開発側の姿勢である。たとえば、黒部川の電源開発では、富山県知事は県民の反対を押し切って、地元で電力を供給しない関西

電力に水利権を与えた（著者は観光開発という魅力が背景にあったと記している）。さらに、梅棹忠夫は「発電所建設を無条件に礼賛（239ページ）」するレポートを雑誌に寄稿し、石原プロモーションと三船プロダクションは映画『黒部の太陽』を製作した。こうしたことは、福島第一原子力発電所の事故後に明らかとなった電力会社の行動様式とまったく同じである。

おわりに、質問・要望を述べる。まず、政策史の観点からは、1957年の自然保護法の制定は重要な項目と思われるが、これは第4章第2節第2項で扱われているにすぎない。本法の成立過程をもう少し詳しく読んでみたかった。

また、本書では数多くの話題が扱われているが、制度の整備や各地の反対運動が時期的に複雑に絡み合っただけで、簡単なものでも年表があれば、読者の助けになったと思う。

さいごに、著者の自然保護観を詳しく知りたいと感じた。開発に関する記述から、著者はつねに自然保護を優先すべきだという主張のようであるが、自然保護では保全（conservation）と保存（preservation）をめぐる議論がある。著者は自然の改変を原則的に認めない保存派なのだろうか。

#### 【引用文献】

環境省（2008）『国立公園の仕組み—美しい日本の自然とその継承—』。

喜多川進（2006）「環境政策史研究の動向と展望」環境経済・政策学会編『環境経済・政策研究の動向と展望（環境経済・政策学会年報第11号）』東洋経済新報社、pp.121-135。

（村串仁三郎著『自然保護と戦後日本の国立公園—統一「国立公園成立史の研究」』時潮社、2011年7月、402頁、定価6,000円＋税）

（にしざわ・えいひちろう 法政大学経済学部教授）