

書評と紹介

村串仁三郎著

『高度成長期日本の国立公園』

——自然保護と開発の激突を中心に』

評者：大平 佳男

はじめに

本書は『国立公園成立史の研究』、『自然保護と戦後日本の国立公園』に続く、高度経済成長期の国立公園の自然保護と開発に関する研究を取り上げたものである。

高度経済成長期は、四大公害に代表されるように経済成長、開発が優先され、全国各地で公害が問題となった時期でもある。同時期に国立公園の開発もまた進められ、その開発を止めるべく、各地で自然保護運動が展開されていた。本書は当時の政治的背景や自然保護運動が国立公園の開発にどのように影響を及ぼしたのかを総合的にまとめたものとなっている。さらに本書では当時の様々な資料が示されており、資料的価値も高く、国立公園の自然保護運動を研究するにあたっての重要な著作である。

以下では、まず本書の概要を提示し、次に国立公園の保護と開発について改めて考える機会としたい。評者は再生可能エネルギーが主な専門である。東日本大震災後、自然公園法に関連して国立公園・国定公園での地熱資源開発の規制緩和が生じ、そのような地域での再生可能エ

ネルギー事業が検討されている。希少性のある自然環境の不可逆的な破壊は人類にとって不利益をもたらすが、東日本大震災後の国立公園・国定公園での地熱資源開発について、本書の教示をもとに自然保護の観点からどのようにすべきか考えてみたい。自然保護の対象ではない地域でも再生可能エネルギー事業に伴う開発が行われており、その是非は改めて考える必要がある。本稿ではそのような観点から議論を展開していきたい。

1 本書の概要

本書は2部12章から構成されている。第I部は第1章から第6章で構成され、高度経済成長期の国立公園に関連する諸制度、政策、政治的背景、財政が包括的に論じられている。第II部は第7章から第12章で構成され、個別の国立公園で生じた自然保護運動の展開について論じられている。

具体的に見ていくと、第1章は高度経済成長期の自然公園法の概要と問題点、ポイントとなる議論がまとめられている。第2章は現地要員の少なさ、維持管理費の少なさから国立公園行政管理機構の脆弱性を指摘している。さらに国立公園政策で重要な役割を果たしている自然公園審議会の委員の構成と政策展開、国民的利用という観点からの国立公園内の開発がまとめられている。第3章は財政的な側面から国立公園予算の分析を行っており、自然保護や景観維持などの自然公園等管理費が少ない一方で、国立公園などの施設整備に費やされる自然公園等施設整備費の多さに言及している。そして1964年の東京オリンピックを見据えた観光事業開発によって国立公園の過剰な国民利用が生じ、維

持管理費の増加のない中、環境破壊につながっていることを指摘している。第4章は、国立公園でのインフラ整備や施設設置などから国立公園の利用者の増加とそれによる弊害（ゴミ問題など）について、特に日光国立公園内尾瀬や富士箱根伊豆国立公園内の富士山を事例に言及している。第5章は開発が重視された国立公園政策の中で、国立公園の自然保護の動向について論じられている。また、日本自然保護協会についても分析を加えており、協会内の勢力変化、財政構造について取り上げている。第6章は高度経済成長期の終わりごろの1970年代の動きをまとめている。具体的には環境庁の設立と環境庁下での人員、予算、政策について論じており、自然保護において大きな役割を果たした大石環境庁長官について詳しく取り上げている。

次に第Ⅱ部について見ていく。第7章は日光国立公園内の交通渋滞解消のための国道拡幅計画における神木の太郎杉の伐採計画に対し、東照宮が反対して訴訟問題に発展し、最終的に伐採中止となった事業を取り上げている。さらに、尾瀬沼湖畔を通る観光道路計画が立案され、最終的に中止となった。これらの保護運動について考察したものである。第8章は中部山岳国立公園内の上高地ロープウェイ建設計画、上高地観光有料道路建設計画、乗鞍山頂観光有料道路建設計画、朝日スーパー林道建設計画について、一連の計画経緯や反対運動の経緯がまとめられている。第9章は大雪山国立公園内の大雪山縦貫観光有料道路建設計画とその反対運動、支笏洞窟国立公園内の恵庭岳のオリンピック施設建設計画とその自然保護運動について考察したものである。オリンピックという特異的な状況に対して、どのように対応し、その後どのようなようになったのか、自然環境の復元問題まで言及している。第10章は富士箱根伊豆国立公園内の富士スバルライン建設計画および富士登山鉄

道建設計画観光開発計画に関する概要と反対運動についてまとめられている。第11章は南アルプス国立公園内の南アルプス・スーパー林道建設計画とその自然保護運動について取り上げており、建設計画の承認から、建設中止、凍結、工事再開と20年以上に渡る経緯がまとめられている。第12章は上信越高原国立公園内の苗場山スキー場開発計画と妙高観光有料道路計画の反対運動、磐梯朝日国立公園内の月山スカイライン建設計画とその反対運動、吉野熊野国立公園内の大台ヶ原観光有料道路建設計画とその保護運動についてそれぞれ考察を加えた章となっている。

このように、高度経済成長期に国立公園の保護が、制度的、財政的、さらに保護運動などの多様な面からどのような経緯で形成されていったかが論じられている。

2 国立公園・自然公園の保護と開発の再考

ここからは、本書をもとに、国立公園などの保護と開発について論じていきたい。

まず、国立公園の保護について考える。国立公園の環境破壊は、観光利用や道路整備によって観光客や自動車などの過剰流入、過剰利用がもたらされ、貴重な生態系の不可逆的な破壊が生じてしまうことが問題であり、本書でも指摘されている。このような環境問題に対しては、従来から人数を制限したり料金を徴収したりする入場規制、利用規制などが対策として考えられる。しかし、本書で示された具体的な事例から得られるポイントとして、国や地方自治体は国立公園の開発を推進し、そこから観光客を呼び、地域活性化につなげたいという考えがある点である。ここで指摘できる点として、開発と自然保護の双方の権限を行政が持っていることである。基本的には建設省（国土交通省）・都道府県と環境庁（環境省）になる。自然保護運

動は各所の保護団体などが行っているものの、最終的には行政による判断で工事の実施や中止が決まる。環境庁は大石長官時代に保護する立場が強く出されたものの、それ以外の時代では開発を推進する立場が見られ、その場合に開発を止める手段は自然保護運動や裁判などになってくる。つまり、客観的な判断および独立的な立場で、開発を止めたり、不可逆的な環境破壊が生じない範囲での利用に向けた開発にとどめたりする権限を持つ独立機関がないことが問題となる。第2章で取り上げられている国立公園行政管理機構や自然公園審議会がその役割を果たすべきなのかもしれないが、本書を読む限り国立公園の開発を止める権限までは持ち合わせていない。国立公園の開発によって観光客が増加し、環境破壊につながることは当然懸念されるが、例えば、観光客がどれくらい増加すると不可逆的な自然破壊が生じるのかなどを判断し、独立した立場から開発を行うべきか否か、行うならどの程度行うべきかなどを判断する独立機関が必要なのではないかと言える。

併せて、国立公園の開発を認めない客観的な基準というものが必要と言える。国立公園の持つ自然の価値は不変的なものであり、その時々人の判断で変わり、開発ができるようなものではない。また、開発計画が立ち上がるたびに自然保護運動が起きることも生産的ではない。すでに特別保護地区に指定されるなどがなされていれば法的根拠を持って国立公園の開発を止めることができると本書で指摘している。国立公園でも特別保護地区か否かなどに区分されていることになり、特別保護地区でなければ開発される可能性が出てくる。一切開発すべきでない地区や開発可能な地区などを予めゾーニングしておき、開発対象となった地区においても不可逆的な開発は認めないなどの基準を設けるなどして、先手を打って開発行為を予防しておく

ことが必要なのではないかと言える。

このように、本書で取り上げられている過去の教訓から、自然保護の制度的な改善の可能性を検討することができる。

3 再生可能エネルギー開発

ここでは本書の自然保護を参考に、評者の専門である再生可能エネルギーと国立公園について議論を展開していきたい。

東日本大震災後、再生可能エネルギーの普及が期待され、その普及に向けた制度整備がなされるようになった。しかし、再生可能エネルギーに適した地域には偏在性があり、地熱発電については国立公園・国定公園内に適地があるケースもある。そこで環境省では自然環境局長通知で規制緩和が実施され、普通地域などでは地熱資源開発が可能となった。また、特別保護地区は認められていないが、第1種特別地域では傾斜掘削が認められ、地下の利用が可能となった。地熱発電に限らず、太陽光発電や風力発電などについても特段の配慮を行うことで事業が可能となっている。自然公園法の目的である「優れた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図ること」という文言から、再生可能エネルギーに利用するというものである。本書で取り上げている自然保護の多くは、観光客の過剰利用や自動車の往来による自然破壊が対象となっていたが、再生可能エネルギーの場合はバイオマス発電を除いて無人運転が基本であり、発電状況も遠隔で確認できることから、基本的に人が入らない。ただし、発電所建設およびメンテナンスの際の自動車の往来は検討を要する。また、予期せぬ弊害が生じるかもしれない、そのときの対応も事前に備えておくことが求められる。

議論のポイントとして、あえて国立公園・国定公園内で再生可能エネルギー事業を行わな

ればならない理由があるのかという点が挙げられる。適地が国立公園内にしかないのであれば、保護と開発の議論を要するが、本書でも取り上げられた日光国立公園内の太郎杉伐採計画のように、他に適地（ルート）があるのであれば、そちらを検討すべきと言える。再生可能エネルギー事業においても経済性が優先されがちであるが、安価に再生可能エネルギー事業が可能だからという理由で環境破壊につながる事業は、国立公園に限らず再検討すべきと言える。

おわりに

本書では、国立公園における開発からの保護について論じられているが、国立公園に限らず、類似の開発行為においても、本書の教示が応用できると言える。例えば、2020年の東京オリンピックに向け、東京都では街路樹の伐採が計画されているが、ネットなどで反対運動が展開されている。本書で取り上げられていることと同じようなことが繰り返されており、どのように保護していくかも併せて過去の教訓を後世に継承していくことが求められる。国立公園のその後の経過がどうなっているのかという議論にもつながるが（本書でも課題として言及している）、開発の結果どのようなようになったのか、逆に自然保護運動で開発が中止されたところは現在どうなっているのか、自然保護運動を検証する上でも意味があると言える。

さらに現在の状況を把握する上で、今日のライフスタイルの変化、嗜好の変化を考慮してみることが重要な示唆を与えると考えられる。1970年代の高度経済成長期の終焉から半世紀近く経過している。昨今は若者を中心に自動車離れが進んでいると言われ、自動車自体も環境に配慮したものが増えており、国立公園への認識やニーズも変化している。企業などによる開発自体も環境に配慮しなければ容易に実施できない状況になっている。高度経済成長期の自然保護運動を踏まえ、今日の国立公園の保護のあり方を見直すことも、興味深い結論が得られると期待される。

最後に、著者の長年の研究に基づく今日の国立公園の保護に対する考えは、今後の国立公園研究の道標になると考えられる。著者の研究に敬意を表しつつ、著者の残された課題とされる諸点について、後進が研究を継承していくためにも、贅沢を言えば今日の国立公園に対する著者の考えを知りたいところである。

（村串仁三郎著『高度成長期日本の国立公園——自然保護と開発の激突を中心に』時潮社、2016年5月、429頁、定価3,500円＋税）
（おおひら・よしお 法政大学経済学部助教）

【参考資料】

環境省「国立・国定公園内における地熱開発の取扱いについての改正について」（報道発表資料）、2015年10月2日