

## 書 評 と 紹 介

村串仁三郎著

### 『現代日本の国立公園制度の研究』

——国立公園は自然保護の  
砦かレジャーランド・リ  
ゾート地かを問う』

評者：松波 淳也



本書は、著者の国立公園に関する長年の研究成果として「4番目の、そして最後の著作」である（3頁）。つまり、村串（2005）・（2011）・（2016）に続く、「村串国立公園4部作」の完結版である。

1作目は日本の国立公園制度の成立過程を扱った村串（2005）である。2作目は戦後日本の国立公園を扱った村串（2011）である。3作目は、高度成長期日本の国立公園を扱った村串（2016）である。著者はこの3作目で国立公園研究を終了するつもりであったが、次の2つの理由により、1970年代以降の日本の国立公園研究を再開することになった。1つ目の理由は、著者が国立公園研究を開始したそもそもの動機は、なぜバブル期の「日本の国立公園が、レジャー・観光・リゾート開発の脅威にさらされるのか」というものであった（村串2005：iv）。著者は1986～87年、1992年のイギリス留学中に、自然保護を重視し開発を極力抑えつつ、国民の楽しみの場としてのイギリスの国立公園を体験し、帰国後、日本の国立公園の貧し

さ、国民の国立公園への意識の低さに驚き、かつ、バブル経済によって国立公園の自然が破壊されていくことへの憤りから、著者の日本の国立公園制度の研究が開始されたのである。つまり、著者の国立公園研究の当初の目的は、バブル期の日本の国立公園研究であったが、それが未完に終わっているということである。

2つ目の理由は、「村串国立公園3部作」（村串2005；2011；2016）への書評（土屋2018）での著者「への批判の多くが、1975年以降に問題化した日本の国立公園の地域性の問題とか、地域での国立公園管理運営の問題」への言及が不足しているというものである（15頁）。

かくして、著者は1970年代後半から2023年までの日本の国立公園研究を本書としてまとめるに至り、「村串国立公園4部作」がここに完結することになったわけである。

#### 1 本書の構成と概要

本書の構成であるが、序文、序章に続き、4部構成となっており、第Ⅰ・Ⅱ部では、環境庁管理下（1971年～2000年）の国立公園制度と自然保護運動が、第Ⅲ・Ⅳ部では、環境省管理下の国立公園制度と自然保護運動が扱われる。なお、本書序章「現代日本の国立公園研究の方法論」で前3作では整理された形では示されなかった著者の研究の方法論について論じている。あらゆる利害集団から独立して客観的かつ自由に批判的に論ずるという点、法・政治・経済・社会・制度・歴史等多面的に分析するという点、歴史的段階ごとの国立公園制度の構造的特質を検出するという点、また、「国立公園は自然保護の砦」とであるという立場に立ち、自然保護運動に注目する点などである。

第Ⅰ部は、4章からなり、環境庁管理下における国立公園制度の基本的枠組み（第1章）、行政管理機構（第2章）、国立公園の利用政策（第3章）、自然保護政策（第4章）について論じている。

第1章では、自然公園法の基本的枠組みが、自然保護重視の規定を欠き、国立公園の利用、特に観光の利用を有利にするものであり、観光の利用を重視する政府の体質が伝統的に形成され、自然環境を軽視する観光開発政策を進めてきたが、1970年代以降、自然保護・環境保全への国際的世論の高まりの中で自然保護・環境保全のための国際的な条約が登場し、日本政府も国際的世論や国際条約を無視できなくなってきたことを論証している。

第2章では、環境庁管理下における国立公園行政管理機構は複雑化していったとはいえ、本質的な構造変化は起きておらず、脆弱性（国立公園管理組織の要員問題・財政問題）に改善が見られなかったことを論証している。

第3章では、環境庁管理下における国立公園の利用政策が論じられている。

「1 環境庁管理下の国立公園利用者数の推移」では、国立公園の利用者数が1990年代には4億人台のピークに達したが、1990年代後半から減少傾向にあること、また、一部の人気の高い国立公園に利用者数が集中していることを論じている。

「2 環境庁管理下の国立公園の利用政策の展開」では、日本政府は国立公園の観光の利用政策を積極的に展開してきており、1971年に環境庁が設置された後もそれが継続したことを明らかにしている。本州四国連絡橋の建設計画、冬季オリンピック誘致政策（札幌、長野）、リゾート法制定などである。環境庁の対応はいず

れについても基本的に自然保護・環境保全の役割を果たせなかったと結論付けている。

「3 国立公園行政当局による国民のための国立公園利用政策」では、国民休暇村の設置が進むとともに、自然研究路や、ビジターセンター、博物館などの教化施設の整備も進んだことが述べられる。また、1987年のリゾート法への対応を図る必要が生じ、1989年に「自然公園の利用のあり方について」と題する報告書が答申・提出され、環境庁はこの答申にしたがい、エコツーリズムの検討、「自然ふれあい室」を設置するなど、「自然とのふれあい」関連を含む自然公園等事業費<sup>(1)</sup>を大幅に拡大させていったことを示す。また、いくつかの国立公園における観光道路建設計画が実施され、著しい自然破壊と環境毀損を引き起こしたと指摘する。その他、高度成長期に膨大な数の利用者が有名な国立公園に集中し、過剰利用による自然破壊と環境毀損が発生し、特に、利用者が持ち込むゴミ問題、し尿の不処理、自然・風景の破壊、環境汚染などが深刻化していった1980年代、1990年代についての状況を詳しく論述している。そして、これらの責任は、相応の費用を投じて対策を講じなかった国立公園行政当局にあると著者は厳しく断罪する。

第4章では、環境庁管理下における国立公園の自然保護政策が論じられている。

「1 環境庁管理下の国立公園の一般的な自然保護・環境保全政策」では、1971年の環境庁設置、1972年の自然環境保全法の制定、および、1973年から環境アセスメント法の制定が試みられたことが論じられ、これらが国立公園の自然保護・環境保全政策に間接的に大きく関わったと著者は評価している。

「2 自然保護法に基づく国立公園の自然保護

(1) もちろん、自然公園管理費は貧弱なままであった。

政策」では、1957年に自然公園法が制定されて以来、幾つかの点で国立公園の自然保護を幾分とも強化するための法改正がなされたことを整理している。さらに、観光化よりも自然保護を重視して、西表島、小笠原などが国立公園に指定されたことは、国立公園の自然保護体制が強化されたものと著者は評価する。1987年の釧路湿原の国立公園指定の理由が、「釧路湿原の観光資源としての側面を抑制し、自然保護を重視するものであった」(121頁)ことについて、著者は国立公園の自然保護機能という観点から特に意義が大きいとしている。

「3 環境庁による国立公園の自然保護政策の展開」では、環境庁管理下における国立公園の自然保護に力点を置く局面のいくつかを取り上げる。まず、大石武一環境庁長官の「個人的パーソナリティ」(124頁)による尾瀬縦貫有料観光道路建設工事中止について詳細に論述している。そして、自然保護重視の傾向は、1973年に自然環境保全法を制定させ、不成立だが環境アセスメント法制定の試みを行った三木武夫環境庁長官にある程度引き継がれていったとする。三木の自然保護重視の政策として、大石が決めた南アルプススーパー林道の建設中止政策を維持し工事再開を認めなかったことや、大雪山縦貫観光道路計画を認めず北海道庁に中止を余儀なくさせたこと、また、1974年の主要国立公園へのマイカー規制を進めたことを挙げている(126-127頁)。

著者は、大石のラジカルな自然保護政策から、「政治家がその気にさえなれば相当難しい自然保護政策でも実行可能であることを証明した事例」だとする(129-130頁)。

続いて、環境庁自然保護局による政策的な利用規制について言及している。まずは、主要国立公園におけるマイカー規制政策の成立過程の詳細と問題点が論述されている。次に、自然保

護局によるゴルフ場やスキー場の運営についての規制の問題が論じられる。

さらに、国立公園内の開発計画に対する自然保護局の規制について検討される。国立公園内の開発計画に対して、①初めからほぼ一貫して反対したケース、②当初許可したが最終的に不許可としたケース、③一定の条件を付して許可したケース、など3種があるとし、著者は、いずれも、「自然保護局が国立公園内の自然を開発行為から守る政策をとったものとして評価」し(135頁)、①の尾瀬第3次電源開発計画、②の大雪山縦貫道路建設計画、③の奥鬼怒スーパー林道建設計画、札幌冬季オリンピック施設建設計画、長野冬季オリンピック施設建設計画、などに言及している。

第Ⅱ部は、2章からなり、「環境庁管理下の国立公園の自然保護運動」として、小笠原空港建設計画(第1章)と大雪山国立公園内の士幌高原道路建設計画(第2章)を取り上げ、それらの計画への反対運動の経緯を詳細に論じている。

「第1章 環境庁管理下の小笠原空港建設計画と自然保護のための反対運動」では、小笠原空港建設計画反対運動の勝利が、環境庁の計画反対の姿勢が不明な中で、大きな役割を果たしたことを詳細に論証している。

「第2章 大雪山国立公園内の士幌高原道路建設計画と自然保護のための反対運動」では、大雪山国立公園内の士幌高原道路は、「森林開発公団のスーパー林道ではなく、士幌町農道として計画され、厚生省のもとで国立公園道路となり、北海道の士幌然別湖線に昇格したが、2.6キロを残して、1972年に大石武一環境庁長官のもとで計画が中止された」(178頁)。しかし、1987年のリゾート法成立後のリゾート開発ブームの中で、工事再開されたが、反対運動は継続し裁判闘争が行われ、1999年に堀達也北

海道知事の決断により、最終的に土幌高原道路建設計画は中止されたが、その間の事情が詳細に論じられている。ここで著者は、国立公園を「自然保護の砦」たらしめるのは、開発に対する反対運動であるということを強調する（205頁）。

第Ⅲ部は、5章からなり、環境省管理下における国立公園制度の基本的枠組み（第1章）、行政管理機構（第2章）、国立公園の利用政策（第3章）、自然保護政策（第4章）、および、環境省の「国立公園満喫プロジェクト」（第5章）について論じられている。

第1章では、1992年に地球サミットで生物多様性条約が採択され、2002年に「新・生物多様性国家戦略」が定められ、日本の国立公園の自然保護・環境保全政策を大きく規定し、2010年、自然公園法の第1条の自然公園の『目的』に生物多様性保全の維持が追加され、国立公園による自然保護・環境保全が義務付けられる一方で、2016年に「国立公園満喫プロジェクト」が設置され国立公園の観光的利用優先政策が推進され、2020年の自然公園法的大幅改正に至り、国立公園の観光開発だけでなく、国立公園内の他の産業開発（地熱発電開発や風力発電開発）をも容易に行いうる法的整備を進めたことを著者は、「保護と利用の好循環」ではなく、「保護と利用の両政策の俁裂き状態に陥っている」と批判する（228頁）。

第2章では、環境省管理下の国立公園管理機構を検討している。著者は、日本の国立公園管理機構の構造的特質として、戦前、戦後、高度成長期を通じて財政的裏付けが弱い脆弱性が環境省設立後も基本的に変化がなかったことを、生物多様性確保を図る国立公園業務拡大と組織編制、自然保護局の職員数、国立公園管理のた

めの地域協議会の構成員、また、自然環境局予算の側面から、十分な国立公園管理が期待できない点、国立公園管理要員の不足や職務能力の不足について論証している。

第3章では、環境省管理下の国立公園利用政策が論じられる。

「1 国立公園の利用者数の減少傾向とその問題点」では、日本の国立公園の利用者数に減少傾向が見えること、環境庁管理下と変わらず一部の国立公園に利用者が集中していることが指摘され、前者が国立公園所在地域の国立公園経済に悪影響を及ぼし地域の過疎化、衰退を加速化していること、後者が、過剰利用により自然環境管理上の問題が起り得ることを著者は指摘する。

「2 環境省による国立公園の国民的利用政策の展開」では、2001年～2015年までは、国立公園の国民的利用政策はそれほど強調されず、むしろ、生物多様性保全の観点から特別地域等における規制の強化がなされ、自然保護・環境保全の傾向が見られたとするも、山岳トイレ・し尿処理問題の一定の改善努力とその不十分さ、また、官主導で導入された日本の「エコツーリズム」の問題点、そして、国立公園内の山小屋と登山道についての無策の実態について批判的に論じている。

「3 環境省の国立公園内における大型開発計画に対する政策」では、2016年に「国立公園満喫プロジェクト」が設置されてから、提出された2つの大型観光開発プロジェクト（富士山登山鉄道建設計画、『黒部立山』世界ブランド化）<sup>(2)</sup> に対して環境省は、大規模な自然破壊・環境毀損が予想され、計画反対運動も存在しているにも拘らず明確に反対していないことを著者は批判する。次に、環境省設置以降の

(2) この2つの大型観光開発プロジェクトと反対運動については、本書第Ⅳ部第1章・第2章において詳細に論じられる。

国立公園の目的以外の産業開発としての風力発電開発事業と地熱発電開発事業を検討している。

脱炭素対策の観点から政府は風力発電開発政策を促進するが、環境省はこれに反対するわけにいかず、提起される風力発電計画の審査の際、問題があっても積極的に反対できず、容認の方向で進んでいると批判する。地熱発電開発事業については、環境省は一見規制緩和の姿勢を見せながらも、開発計画については最終的な判断を個別の計画の判定に残し、国立公園内の地熱発電計画を厳しく抑制しようとする姿勢を示しているとし、著者はこれを高く評価する。

第4章では、環境省管理下の国立公園の自然保護政策を検討している。環境省は、第1に、国等の責務としての生物多様性の確保の明記、第2に、自然公園の利用者数の制限を行う「利用調整区域制度」の創設、第3に、「自然再生施設」の設置、第4に、風景地保護協定制度の設置、といった一連の国立公園の自然保護政策を進めてきた（282-285頁）。さらに、2008年、生物多様性基本法の制定、2009年、「海域公園地区制度」と「生態系維持回復事業制度」の設立がなされたことが述べられている。一方で、2016年の「国立公園満喫プロジェクト」は、規制緩和を強調し国立公園の観光的利用のための開発優先の方針を提起し、実際にそのための施策を進めていることを著者は強く批判する。2020年に「自然公園制度のあり方検討会」が提出した「今後の自然公園制度のあり方に関する提言」は、環境省設置以来の国立公園制度についての政策を総括するものだが、著者はまず、「自然公園制度のあり方検討会」の委員構成に偏りがあり自然保護を重視する委員がいないことを指摘し、そのため「提言」は、国立公園の観光的利用優先重視の方向に何ら批判的でないという特徴を持つと批判する。そして、「自然環境の保護への理解と再投資も進む『好

循環』」という聞こえの良い宣伝用語のもとで、環境省はリゾート法以来の観光開発を公認していくのではないかと著者は警鐘を鳴らす（287-291頁）。

第5章では、2016年の「国立公園満喫プロジェクト」を批判的に検討している。まず、「国立公園満喫プロジェクト有識者会議」の委員構成に偏りがあり、自然保護・環境保全を専門とし、国立公園の観光的利用に批判的な委員が全く存在しないことを指摘し、そのためこの会議が国立公園の観光開発を議論する会議として決定的な欠陥を持つことを批判する。さらに、国立公園満喫プロジェクトの取り組みが、自然保護・環境保全を軽視する恐れが様々な点で発生しうることを論証している。また、国立公園満喫プロジェクト独自の予算が国際観光旅客税から観光局を通じて莫大な額が回されていることを指摘し、国立公園満喫プロジェクトの行き過ぎた取り組みが国立公園の自然破壊と環境毀損を大きくする可能性を秘めていると論証する。さらに、国立公園満喫プロジェクトにより、かつて中止された開発計画（信飛鉄道計画、上高地登山鉄道計画、上高地ロープウェイ建設計画、尾瀬縦貫観光道路計画など）が復活する可能性も否定できないと著者は警鐘を鳴らす（323-325頁）。

第IV部は、4章からなり、「環境省管理下における国立公園の開発に対する自然保護運動」として、富士山登山鉄道構想（第1章）、「『立山黒部』世界ブランド化」構想（第2章）、出羽三山風力発電開発計画（第3章）を取り上げ、反対運動の経緯を詳細に論じている。また、第4章では、「尾瀬国立公園協議会」の国立公園の観光的利用優先政策について批判的に検討している。

第1章では、山梨県の富士山登山鉄道構想とその構想に対する反対運動について考察してい

る。この問題の論議はコロナ禍で中断され、本書では2021年2月の富士山登山鉄道構想検討会第2回総会で「富士山登山鉄道構想（案）」が採決された段階で終了しているが、その後の展開については、渡辺・村串（2024）第5章「『富士山登山鉄道』開発の経緯と現計画の問題点」、村串（2025）に詳述されている。なお、著者は「富士山登山鉄道に反対する会」の相談役に就任している。反対運動の結果、2024年11月、富士山登山鉄道LRTの導入は撤回されたが、ART・ゴムタイヤ式新交通システムの撤回は宣言されていないため、今後も注視が必要であると著者は指摘する（村串2025：200）。

第2章では、『立山黒部』世界ブランド化」構想とその構想に反対する自然保護運動について詳細に考察している。特に中核的プロジェクトといえるロープウェイ建設計画は、環境省国立公園課の強力な抵抗と自然保護団体による反対運動によって中止されなかったとはいえ先送りされ棚上げされたことを指摘し、国立公園満喫プロジェクトの基本構想が富山県では完全に否定されたことを著者は評価している。

第3章では、出羽三山における風力発電計画反対運動の成功事例が論じられる。2020年8月、前田建設は出羽三山風力発電開発計画を公表したが、「出羽三山の風車建設に反対する会」が立ち上がり、山形県知事、鶴岡市長、庄内町長など行政当局からも反対意見が表明され、日本山岳会山形支部や日本山岳修験学会も計画に反対したこともあり、2020年9月、前田建設は公表して1か月足らずで計画を白紙撤回した。著者は、風力発電に対する反対運動の成否は、風力発電計画に対する反対運動が地元の首長が計画に反対できるか否かにかかっているように思われるとしている（409頁）。

第4章では、「尾瀬国立公園協議会」の国立公園の観光利用優先政策について批判的に検

討される。21世紀の尾瀬は官製団体である「尾瀬保護団体」のもとで管理・運営され、尾瀬の自然保護を重視するのではなく尾瀬の利用を重視する政策の下に置かれることになることと分析している（417頁）。2007年の旧尾瀬ビジョンでは保護を越えない利用を原則とする方針等、尾瀬の自然保護を重視する姿勢が強調されたが、2018年の『新・尾瀬ビジョン』は、尾瀬の自然保護意識が希薄になっており、尾瀬国立公園協議会が必要以上に尾瀬の開発や観光化を進める場合、尾瀬を娯楽施設化、遊園地化、リゾート地化し、過剰利用を生み、高度成長期以上に、尾瀬の自然破壊、環境毀損を招くことになるだろうと著者は強い懸念を表明しており、尾瀬の観光利用優先の個々の政策に注目し、危険なプログラムの実施に対する反対運動の立ち上げを著者は示唆する（439頁）。

## 2 保全か開発か——持続可能な発展 (Sustainable Development, SD) と持続可能な開発目標 (Sustainable Development Goals, SDGs)

観光開発と環境保全の抱える矛盾の解消に関して、評者は極めて単純な土地配分経済モデルを用いて論じたことがある（松波1999；松波・橋爪1999）。そこでの結論は、観光開発か環境保全かのいずれか一方のみを選ぶのではなく、観光開発によるメリット（経済的利益）とディメリット（環境破壊のリスク）および環境保全によるメリット（持続可能性）とディメリット（経済的損失）の双方のバランスを考慮した上で、短期的、中期的、長期的な社会厚生最大化を目指すべしというものであった。経済発展と環境保全の最適なバランスに関して、持続可能な発展 (SD)、持続可能な開発目標 (SDGs) といった概念が知られているが、これは、「国立公園満喫プロジェクト」における国立公園の「保護と利用の好循環」を図るという考えにも

ある意味通じる、開発と保全の両立を図るという考え方である。この考え方は、掲げるのは容易だが実践するのは容易ではない。開発と保全の最適なバランスを図るという問題自体、開発と保全に関する様々な価値観を有するステイクホルダーが存在することからも、社会的合意に至るまでのプロセスは容易なことではない。極端な開発主義者や極端な自然保護主義者も想定されるし、現実の社会構成員はその中間がほとんどであろうが、いずれにせよ開発と保全の最適なバランスを一般的・客観的な基準や尺度で一意に判断するのは極めて難しい。

著者は、国立公園制度は「自然保護の砦」であると捉え、著者の研究（村串4部作）は、日本の国立公園制度について、その生成期以来現代に至るまで、自然保護重視の姿勢が乏しく、観光利用優先の傾向が強いという特徴を保持してきていることを膨大な資料を駆使し解き明かした。「自然保護の砦」であるべき国立公園が、その成立期以来現代に至るまでその機能を十分果たせていないことの論証および警鐘であり、さらに、著者は日本の国立公園制度の改善のための具体的かつ現実的な政策提言（国立公園管理機構の要員拡大、財政予算拡充等）を繰り返し強調している。一方で、国民の国立公園制度への理解向上・意識向上が、自然保護運動を引き起こし極端な開発計画を阻止できる可能性を論証しており、国立公園制度と自然保護運動の連動性を強調する。つまり、自然保護を十分実現しきれない脆弱な日本の国立公園管理機構の下で、国立公園制度を「自然保護の砦」たらしめるのは、自然保護運動に他ならないことを著者は論証したわけである。なお、山梨県の富士山登山鉄道構想とその構想に対する反対運動に関して、著者自身が反対運動に関わり、見事目的を果たしており、著者ご自身の研究成果を現実政策においてまさに実現されていることを特

に称賛したい。

## おわりに

国立公園4部作完成後も、著者は精力的に国立公園研究を継続しており、続々と研究成果を発表し続けている（村串2024；2025）。著者の国立公園研究5作目の出版を大いに期待したい。

（村串仁三郎著『現代日本の国立公園制度の研究——国立公園は自然保護の砦かレジャーランド・リゾート地かを問う』時潮社、2023年12月、441頁、定価：本体6,000円＋税）

（まつなみ・じゅんや 法政大学経済学部教授）

## 【参考文献】

- 土屋俊幸（2018）『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』 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』『林業経済』71巻7号、14-24頁
- 松波淳也（1999）『観光開発と環境制約——単純な土地配分モデルと持続可能性』『経済志林』第66巻第3・4号、271-281頁
- 松波淳也・橋爪克浩（1999）『補論 観光開発と環境保全——沖縄のリゾート開発を念頭に』村串・安江編、207-219頁
- 村串仁三郎（2005）『国立公園成立史の研究——開発と自然保護の確執を中心に』法政大学出版局
- （2011）『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』』時潮社
- （2016）『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
- （2024）『「富士山登山鉄道」開発の経緯と現計画の問題点』渡辺豊博・村串仁三郎編著『富士山を壊すのは誰？——「富士山登山鉄道構想」が観光立国日本をダメにする』泉町書房
- （2025）『われわれはなぜ富士山登山鉄道に反対したか——山梨県知事の富士山登山鉄道構想への批判と反対運動』時潮社
- 村串仁三郎・安江孝司編（1999）『レジャーと現代社会——意識・行動・産業』法政大学出版局