

伊勢志摩国立公園成立の特異性

油井正昭(桐蔭横浜大学・(財)国立公園協会)

1. はじめに

伊勢志摩国立公園が、13番目の国立公園として指定されたのは昭和21年(1946)11月20日、第二次世界大戦が終了した翌年で、まだ戦後の混乱の時代であった。以来今年(2006)は指定60周年を迎えた。指定当時の国立公園行政は、大戦中の業務停止から復活早々であり、職員も整わない中で伊勢志摩国立公園指定のエネルギーはどこから出たのであろうか。戦後の疲弊した国民の士気を高める「国敗れて山河有り」の認識だけでは、当時の国立公園行政では指定できる状況ではなかったと思われる。

そこで、本研究は戦後早々に指定された伊勢志摩国立公園の成立要因とともに、指定された国立公園の特性を明確にすることを目的とする。

わが国の国立公園誕生への動向は明治末にさかのぼるが、具体的な動きは大正10年(1921)に内務省が全国に16カ所の候補地を選定し調査を開始したときである。大正10年は5カ所の候補地を調査したが、担当する専門職員が少なく、また予算の問題から翌年からは毎年2~3カ所を調査し、大正14年(1925)までに14カ所を実施した。しかし、昭和元年(1926)と2年(1927)は経済不況と大正12年(1923)に発生した関東大震災復興事業などの影響から予算が獲得できず、調査は中断し、残り2カ所は昭和3年(1928)に予算が付いてようやく全ての調査を終了した。候補地16カ所の調査に8年を要している。伊勢志摩地域はこの16カ所の候補地に入っていなかった。

昭和6年(1931)に国立公園法が制定され、国立公園行政を担当する内務省は、「国立公園ノ選定ニ関スル方針」(昭和6年9月制定)¹⁾を策定し、16カ所の候補地を基に地域を厳選して国立公園指定を開始し、昭和9年(1934)3月15日に最初の国立公園として瀬戸内海、雲仙、霧島の3国立公園を指定した。以後、昭和11年2月までに12国立公園を指定して終わった。したがって、16カ所の候補地の中には、国立公園に指定されなかった地域がある。

2. 第二次世界大戦の国立公園行政への影響

昭和13年(1938)に国立公園行政は、新設された厚生省体力局に移り、時代を反映して体力向上が国の重要施策になり、国立公園の自然地での健民修練が推進された。戦時体制が強まり、昭和16年(1941)3月に行政機構の簡素化政策が閣議決定され、国立公園法の「国立公園委員会」が廃止になった¹⁾。そのため、国立公園協会内に私設機関として、政府関係機関の中堅職員や学識者を委員とする「国土計画対策委員会」が設置され、国民の体力向上、厚生活動、健民修練を行う自然地を確保する必要から、野外厚生地の適正な配分計画を討議した。この「国土計画対策委員会」の検討で、伊勢志摩地域の朝熊山、志摩台地、鳥羽海岸一帯が近畿地方、中部地方の人口が多い地域から容易に到達できる自然地として吉野熊野国立公園の拡張候補地に入った²⁾。昭和17年(1942)「国土計画対策委員会」は、9カ所の国立公園新設と富士箱根など4カ所の既設国立公園拡張を決め、内務省、厚生省、農林省など政府関係機関へ建議した。国立公園行政を担当する厚生省は、「国土計画対策委員会」が建議した地域を整理調整して、秩父、大島天城、志摩、琵琶湖、金剛高野、耶馬溪英彦山の6国立公園候補地を選定した³⁾。

ここで明確なことは、戦前指定の12国立公園は、「国立公園ノ選定ニ関スル方針」で国立公園の必要条件として定めた、「我が国ノ風景ヲ代表スルニ足ル自然ノ大風景地タルコト」、「日常体験シ難キ感激ヲ与フルガ如キ大風景」、「海外ニ対シテモ誇示スルニ足り世界ノ観光客ヲ誘致スルノ魅力ヲ有スル」地域を選定

したのに対し、昭和 16 年（1941）に選定した国立公園候補地は、体力向上、健民修練を行う自然地と位置付け、異なる基準で国立公園が考えられている点である。

志摩国立公園候補地の決定は、昭和 18 年（1943）8 月に三重県へ通達されたが、それより先に厚生省の調査は行われており、また地元では昭和 17 年（1942）6 月に志摩国立公園期成同盟会を結成して厚生省への陳情、国会議員への働きかけなど様々な運動を展開した⁴⁾。

昭和 19 年（1944）6 月に「決戦非常措置要綱」の閣議決定があり¹⁾、国立公園法に関する事務は停止し、進行していた国立公園指定関係の業務は中断したため、志摩国立公園は指定が実現しないままに終戦を迎えることになった。

3. 連合軍総司令部（G. H. Q）の指導

終戦後、国立公園業務は再開されたが、配置されている職員が 1～2 名の中で、伊勢志摩国立公園指定業務が進められたことは特異なことである。そこには、連合軍総司令部（G. H. Q）の指導と伊勢志摩地域の特殊事情が重なっていたことが背景にある。

昭和 20 年（1945）11 月 12 日に連合軍総司令部から、「美術品・記念物及び文化的歴史的地域の保護・保存に関する覚書」の指令が発せられ、戦時中設定した国立公園候補地の再度検討で、志摩国立公園候補地も対象になり、戦時中は国立公園指定を容認しなかった伊勢神宮から厚生省に神宮林保護のために国立公園指定の強い要請が行われている。

連合軍総司令部の方針で国家神道が排除され、戦後の混乱の中で神宮林が荒らされ、伊勢神宮は神域の保護が困難な状態になり、法的保護の道として国立公園指定を望み、大官司と小官司が厚生省に出向いて直接要請を行った⁵⁾。要請を受けた厚生省では、伊勢神宮の保護を前面にして国立公園指定を連合軍総司令部に申し出るとは難しいと判断し、志摩のリアス式海岸風景と荘厳な伊勢神宮林とを一体とする国立公園を考え、志摩国立公園から伊勢志摩国立公園へと名称を変え、指定を目指している。

戦後の国立公園行政は、連合軍総司令部の承認を受けなければ行うことができない指令が出ていたため、厚生省は事前に連合軍総司令部へ伊勢志摩国立公園新設のほか、既設国立公園の区域拡張を申し出たが、連合軍総司令部の指導は、伊勢志摩国立公園のみを認め、既設国立公園区域の拡張関係はアメリカ合衆国から国立公園専門家が来て後日指導する内容で申し出は認められなかった^{1) 5)}。

この時の連合軍総司令部国立公園担当官であったウォルター・ポパム大尉（Walter O. Popham）は、昭和 21 年（1946）6 月以後文化財調査なども含め、何回か伊勢神宮を訪れていて、伊勢志摩に理解を示したことが、戦後早い時期の国立公園誕生に大きく関わっている。ウォルター・ポパム大尉は申し出のあった全国の地域を視察した⁵⁾が、たびたび現地視察を繰り返したのは、伊勢志摩のみであろう。伊勢志摩国立公園成立には、連合軍総司令部の指導が強くはたらいている。

厚生省は昭和 21 年（1946）4 月に現地調査を行い、7 月に三重県知事から志摩一帯を国立公園に指定する要望、伊勢神宮から神域を国立公園にする陳情が厚生省に提出され、こうした状況を基に、伊勢志摩国立公園指定は連合軍総司令部に上申された。このような指定経緯は、他の国立公園には存在せず特異な経緯をたどっている。

特異という点で言えば、国立公園指定には国立公園にふさわしい自然状態を明確にする学術調査を行い、その成果をふまえて「国立公園委員会（現在は中央環境審議会）」の審議を経るが、伊勢志摩国立公園はその両方を行っていない。伊勢志摩国立公園指定の昭和 21 年は、国立公園委員会が復活していなかったことと、連合軍総司令部の指導という特殊事情がその背景だが、平成 18 年（2006）現在 28 カ所ある国立公園で、国立公園委員会または審議会に諮ることなく指定された唯一の国立公園である。

こうした様々な特異事情が伊勢志摩国立公園成立の背景にあった。

4. 国立公園計画の特異性

伊勢志摩国立公園の指定は、面積 52,036ha の区域のみの告示で、国立公園計画（以下「公園計画」とする）が立てられていなかった。そのため、全域が普通地域として扱われ、厚生次官から三重県知事に、特別地域を指定するまでは公園の保護利用上重要な事項は、事前に協議するよう「伊勢志摩国立公園の指定に伴い取扱い配慮方の件」（昭和 21 年 11 月 25 日）という通知が出され⁴⁾、指定当初は公園管理の方向が明確でない状況にあった。最初の公園計画は、昭和 25 年 6 月 20 日（厚生省告示第 177 号）に集団施設地区 1 カ所（賢島）と道路 6 路線（車道 4 路線・歩道 2 路線）の利用施設計画を決定した⁶⁾。

特別地域を指定した保護規制計画は昭和 27 年 3 月 1 日（厚生省告示第 35 号）で、公園面積 52,036ha に対し特別地域 10,700ha、普通地域 41,336ha を決定した⁷⁾。したがって、特別地域の割合は 20.6%、普通地域は 79.4%であり、他の国立公園と比較して特別地域の割合が小さく、普通地域の割合が大きい保護規制の弱い国立公園が成立することとなった。この公園計画では、特別地域の設定のほか、将来を考え渡鹿野、横山、小浜、中津浜の 4 カ所の集団施設地区、宿舍、野営場、棧橋など単独施設 49 カ所と歩道を決定した。単独施設は 20 カ所が棧橋であり、船遊関係と釣魚関係の施設に力を入れた利用計画となっている特徴がある。

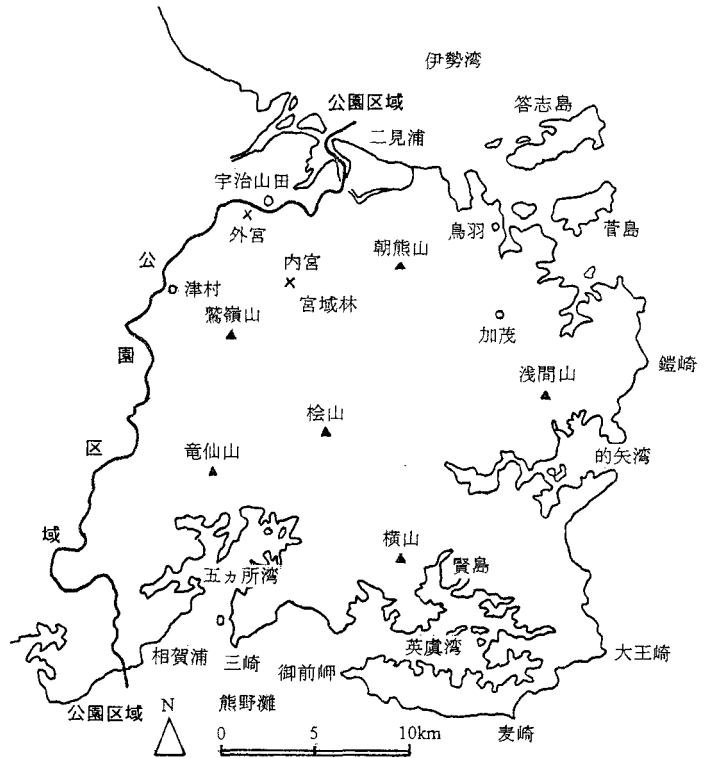


図-1 指定された伊勢志摩国立公園区域図

5. 考察

第二次世界大戦後、社会が急速に変動し、国立公園内での大規模な開発が自然風景に影響をもたらしたこと、公園利用が普及したことなど、新しい時代に対応した自然公園制度を整備する必要性から、昭和 32 年（1957）に国立公園法が廃止になり、自然公園法が制定された。国立公園法の主な内容は自然公園法に継承された。自然公園法では、国立公園は「我が国の風景を代表するに足る傑出した自然の風景地」で、その自然風景地を保護するとともに、保健、休養、教化の利用増進を図ることを

表-1 公園面積と保護規制計画

	公園面積	特別地域	普通地域
昭和 21 年 11 月 20 日	52,036ha	—	—
昭和 27 年 3 月 1 日	52,036ha	10,700ha (20.6%)	41,336ha (79.4%)
平成 17 年 3 月 31 日	55,544ha	17,509ha (31.5%)	38,035ha (68.5%)

注：①公園区域は昭和 52 年再検討、昭和 60、63、平成 6、12 年に点検された。

②平成 17 年 3 月 31 日現在、28 国立公園の特別地域の割合は 71.3%、普通地域の割合は 28.7%である。

目的としている。自然公園法が定めている国立公園の定義や目的から考えると、伊勢志摩国立公園には様々な特異な状況がある。

伊勢志摩国立公園は、公園区域内に市街地が多く含まれており、自然の風景地以外の土地が広いことは、国立公園として特異な区域設定である。この状態は戦後の国立公園行政が復活早々のなかで、「国立公園ノ選定ニ関スル方針」に基づく公園区域の検討が、十分に行き届かない状況で指定した結果と思われる。また、伊勢志摩国立公園指定は、連合軍総司令部の指導の下でお墨付きを得て指定されたが、細部の検討が行われていなかった面がある。それは、指定時に公園管理の基になる公園計画を定めていない点に表われている。公園計画は、公園の将来像を示すものでもあるが、伊勢志摩国立公園の公園計画は指定から2年半後に利用施設計画の一部が、5年3ヶ月後に保護規制計画と利用施設計画が決定するなど、指定後随分時間が経過してからである。

自然風景の保護に関しては、保護規制計画で特別地域が20.6%と少なく、普通地域が79.4%を占めたことから規制の弱い風景保護が図りにくい公園が成立した。この保護規制計画が成立した理由は、公園内に市街地が含まれていること、土地所有が国有地や公有地が少なく私有地が多いことによるとと思われる。この土地所有状況は現在も続いており、公園面積に対して私有地の割合96.1%、保護規制計画で普通地域の割合68.5%は、28国立公園で最も多い特異な状況にある⁸⁾。

なお、公園利用の増進の点では、伊勢志摩は近畿地方、中部地方から到達性に優れており、年間利用者数が1,300万人を超え⁸⁾、利用面では十分機能している。

6. 結論

伊勢志摩国立公園が成立した要因と指定された公園の特性を明確にすることを目的にしたが、次のような結論を得た。

①伊勢志摩国立公園は戦後の国立公園行政復活早々に担当職員が整わないなか、連合軍総司令部（G.H.Q.）の指導の下で指定された。②連合軍総司令部には、伊勢志摩国立公園以外にも既設国立公園の拡張を申し出たが、伊勢志摩国立公園のみが認められる特異な事情があった。③戦後荒らされていた伊勢神宮の神域林を保護する目的があった。④国立公園内に、広く市街地を包含する区域が指定された。⑤国立公園の風景保護、利用の方向づけなど公園管理の基になる公園計画の決定が指定後5年3ヶ月も経過した。⑥公園計画は、保護計画で特別地域は20.6%、普通地域が79.4%を占め規制の弱い風景保護が図りにくい国立公園が成立した。⑦土地所有の私有地率96.1%、普通地域の割合68.5%は28国立公園で最も多い状態であり、公園成立時の状態が指定60周年を迎えた今日にも続いている。このような結論を総括すると、伊勢志摩国立公園は種々の特異性を有した国立公園として成立している。

参考文献

- 1) 厚生省国立公園部監修（1951）：日本の国立公園、51-59
- 2) 国立公園協会（1942）：協会記事、国立公園第14巻第3号、24-25
- 3) 環境庁自然保護局編集（1981）：自然保護行政のあゆみ、76-94
- 4) （財）伊勢志摩国立公園協会（1968）：伊勢志摩国立公園20年史、46-48
- 5) 石神甲子郎（1968）：伊勢志摩国立公園指定の思いで、伊勢志摩国立公園20年史、218-226
- 6) 厚生省国立公園部（1950）：国立公園部だより、国立公園9、30-31
- 7) 厚生省国立公園部（1952）：伊勢志摩国立公園計画、国立公園32、26-27
- 8) （財）国立公園協会編（2006）：自然公園の手引き、49-51、78-82