

韓国の智異山国立公園における 公園政策の変遷について

○趙 泰東（千葉大学大学院自然科学研究科）
油井正昭（千葉大学園芸学部）

韓国、智異山国立公園、公園政策、地区計画、環境資源

1、研究の背景と目的

韓国の国立公園制度は1967年に始まり、まだ30年に満たない歴史である。制定後直ちに南部内陸に位置する智異山を最初の国立公園に指定した。現在は20国立公園が指定されている。

智異山は韓国最初の国立公園であり、公園政策の変遷を見ていくには適切な国立公園である。韓国では、国立公園も当初は地域開発を期待するむきが強く、政府も地域住民も利用者誘致のために力を注いだ。

これに先立ち、政府は1960年代から経済成長のために国内各地に対して各種の開発計画を策定し、智異山国立公園に対しても道路建設、基盤施設整備などの開発政策に力点をおいて公園利用の促進策を講じた¹⁾。このように公園指定当初から利用者の誘致を目指した結果、利用者は増加したが、一方公園利用促進のための開発と利用者の増加は、環境破壊という大きな社会問題を発生させる原因になった。このため、政府は1970年代半ばから後半にかけて智異山国立公園の保護計画の見直しを行い1984年に公園計画を変更して「自然保存地区」を大幅に拡大指定した。しかし、1986年には再び保護計画の変更を行って開発政策に転換し、「自然保存地区」の面積を大幅に縮小したため環境破壊が再び大きな社会問題となり、その解決にむけて1987年に国立公園管理公団を設立し、現在に至っている。

国立公園管理公団は利用者に対する自然保護啓蒙、各種利用規制を打ち出しているが、保護計画に関してはまだ再検討に手をつけていない。

本論では、このような状況を踏まえて、智異山国立公園に対する公園政策の変遷の特徴を明らかにし、これに基づいて国立公園の環境保全と利用者のレジャー・レクリエーションに対応する公園政策の在り方を考察することにする。

2、研究の方法

智異山が国立公園に指定される以前の1962年から1993年までの31年間を対象に、国立公園の成立と公園指定後は、公園政策の変遷に関して調査し、また、現地調査では智異山管理公団支部において、関係者から公園政策についてヒアリングを行った。

3、公園政策の変遷について

3-1 国立公園の成立期（1962～1967年）

智異山は、朝鮮王朝時代に5岳の一つとして知られ²⁾、優れた自然景観と文化財は、昔から多くの人に利用された所である。このような背景を持っている智異山が、国立公園の候補地としてあげられたきっかけとして表-1に示したように、1962年のアメリカで行わ

れた第1回世界国立公園大会に韓国政府から2人の代表が参加したことが挙げられる。この大会へ参加した代表者らは、韓国に国立公園制度を導入することを政府に建議した³⁾。

1963年、政府では国立公園制度の建議について専門家に諮問し「国立公園の候補地を地域調査研究の対象」とみなし、4人の専門家が智異山の現地調査を行い報告書を刊行した。更に、地域住民は国立公園の指定による経済的利益を望んで、国立公園指定に関する署名運動と同時に国立公園指定が早期に実現するよう、政府に建議書を提出するなど様々な活動を行った。また、地域行政機関も智異山に到達する道路建設を進めるなど利用者誘致のために積極的に努力した。このような状況を受けて政府は1967年に公園法を公布するとともに、9カ所の国立公園候補地の中から第1号として智異山を指定した。

3-2 第1次開発重視期（1968～1974年）

以上のような事情で指定された智異山国立公園は、指定翌年の1968年に438.85Km²の公園面積について最初の公園計画が公告され、1970年に保護計画として表-2に示したように「自然保存地区」、「普通地区」、「制限緩和地区」の3地区を設定した。しかし、政府は表-1にみるように1972年から「第1次国土総合開発計画」実施して経済成長に力を入れ、道路建設、工業団地造成、ダムなどの大規模建設を行い、智異山国立公園の公園政策もこの影響を受けることになった。具体的には、集団施設整備、公園進入路、公園便宜施設など利用者誘致のための各種開発が優先的に行われた。また、1974年には入園料・施設使用料の徴収を始め、利用者から公園収益をあげるようになった。

3-3 保護重視期（1975～1980年）

各種開発政策が優先的に行われた結果、環境破壊が大きな社会問題になり、1970年代半ばからは各種開発に反対して自然保護運動が広がり、政府も1975年「自然保護憲章」の宣布とともに、中央行政機関の内務部に自然保護課を設立するなど、政府主導下の強力な自然保護を展開した。

一方、智異山国立公園では公園政策を改め、

表-1 公園政策に関する年表

年 度	内 容
1962	・アメリカで開催された第1回世界国立公園大会に韓国代表参加
1963	・智異山地域開発に関する14個部分の専門家の議論、国立公園を地域調査研究の一分野として4人の専門家の現地調査、報告書刊行 ・地域住民の国立公園の指定のための署名運動及び建議書 ・全南道が智異山連絡道路建設
1965	・国立公園行政について建設部が主管部署に決定 ・第11回太平洋学術大会で韓国の国立公園設定及びその他の動向が行われる ・IUCNによる韓国の国立公園指導
1967	・公園法公布（国立公園） ・国立公園9候補地中で智異山が第1号として指定 ・国立公園委員委嘱（委員長：建設部次官、委員8人） ・国立公園の特別保護地区のために特別委員会開催：主管部署に委任
1968	・公園計画公告
1970	・公園計画実施 ・第1号金五山道立公園指定
1972	・第1次国土総合開発計画
1973	・公園保護区域変更
1974	・公園計画樹立、入場料及び施設使用料を徴収
1975	・自然保護憲章公布
1980	・自然公園法公布
1982	・建設部：第2次国土総合開発計画：智異山地区開発計画 ・全南道智異山総合開発計画 ・全北道智異山総合開発計画 ・慶南道智異山総合開発計画
1983	・交通部の国民観光長期総合開発計画
1984	・公園計画変更
1985	・建設部：89高速道路周辺特定地域開発中に智異山横断道路建設 ・智異山横断道路建設 ・韓国観光公社：国立公園長期総合開発計画：智異山開発計画
1986	・建設部：国立公園長期開発計画：智異山開発計画 ・建設部：国立公園野営場駐車場開発計画：智異山開発計画 ・交通部：8大利用圏及び26開発圏：智異山開発計画 ・公園計画変更
1987	・国立公園管理公団設立 ・南部管理事務所設置
1988	・横断道路完成
1990	・仏教寺院と摩崖（許可関係） ・国立公園管理公団を内務部所管へ移す
1991	・利用者に対する利用規制を行う（登山路：33、野営場：10カ所）
1992	・ビジターセンター設置

表一に示したように1974年に「自然保存地区」を約120Km²と大幅に拡大し、自然保護の強化に努めた。従って、この時期は商業施設・道路建設など積極的な開発は抑制され、公園利用に最小限必要な宿泊施設、駐車場、便所の整備に限るなど消極的な施設設置及び整備に留めた。このように、各種の大きな開発から環境破壊を保護したことは高く評価したい。しかし、このような保護重視の政策は1980年政権交代とともに漸次変化していく。

3-4 第2次開発重視期(1981~1986年)

智異山国立公園の公園政策は1981年から再び変わり、1982年からは「第2次国土総合開発計画」が実施されることになり、表一のように建設部、交通部、各地方行政機関などが智異山に関連して、各種の開発計画を策定した。特に、1985年には建設部により図一にみるように泉隠寺地区と山内面地区間に約20kmにわたる道路工事が開始された。また、1986年には保護計画が大幅に変更され、表一と図一から分かるように「自然保存地区」は山頂を中心として、公園面積のわずか5.4%まで縮小されてしまった。しかも、1988年に完成した道路により利用者は急増し、智異山国立公園の利用者数は公園全体で道路完成前の約2倍に増加し、「NOGODAN」地区に限ると以前の約7倍に増加した⁴⁾。結果的に、開発による利用誘致政策は大成功したといえるが、そこから発生した登山路破壊、汚物・汚染問題などの環境破壊がまた深刻な社会問題となった。

このような保護計画の変更による大きな問題の一つは、保護すべき環境資源が自然保存地区から外れてしまうことである。この状況を図一でみると、1974年の保護計画では数多くの環境資源が自然保存地区に入っていたが、1986年の保護計画の変更後は、自然系資源である山頂以外の生態学的に重要な溪谷、景観的資源である奇岩や滝、文化系資源のほとんどが自然保存地区から外れてしまった。反面、交通部ではこのような環境資源を観光資源として分類し、観光客の誘致に利用することにしている⁵⁾。このように、環境資源は見方によって観光対象になるので、保護計画できちんと位置づけないと利用者による環境破壊が憂慮される次第である。

3-5 保護・利用政策の調和期(1987年~現在)

表一にみるように、1986年までは引き続き各種開発が行われている。このような状況は智異山国立公園だけではなく、全国立公園が同様であった。このため、各国立公園とも開発と利用者の急増で様々な環境問題が発生し、政府は問題解決の方法として国立公園の専門管理機関を設立することになった。1987年7月に建設部傘下に国立公園管理公団を創設し、智異山にも3カ所の支部を設置し、保護と利用の均衡を図るように努めた。新たな公園政策を行う国立公園管理公団では、利用者に対する利用行動、レクリエーション秩序、ゴミ持ち帰り運動、溪谷清掃など保護・利用の啓蒙活動を行うとともに、一方では集落住民の諸請願に対する許可・認可などを行っている。また、1991年からは利用者に対する利用規制制度として、許可している場所以外では登山・野営・炊事禁止などの行為規制を行い、利用者により発生する環境破壊に対して保護政策に力を注ぐと同時に、管理公団事務

表一 保護計画の主要変遷

単位: Km ²			
年度	地区計画	面積(%)	計
1970	自然保存地区	42.95(9.8)	438.85(100)
	普通地区	382.70(87.2)	
	制限緩和地区	13.20(3.0)	
1974	自然保存地区	119.555(27.0)	440.451(100)
	自然環境地区	307.759(70.0)	
	農漁村地区	11.885(2.7)	
	集団施設地区	1.252(0.3)	
1986	自然保存地区	23.78(5.4)	440.485(100)
	自然環境地区	413.033(93.8)	
	集落地区	2.42(0.5)	
	集団施設地区	1.252(0.3)	

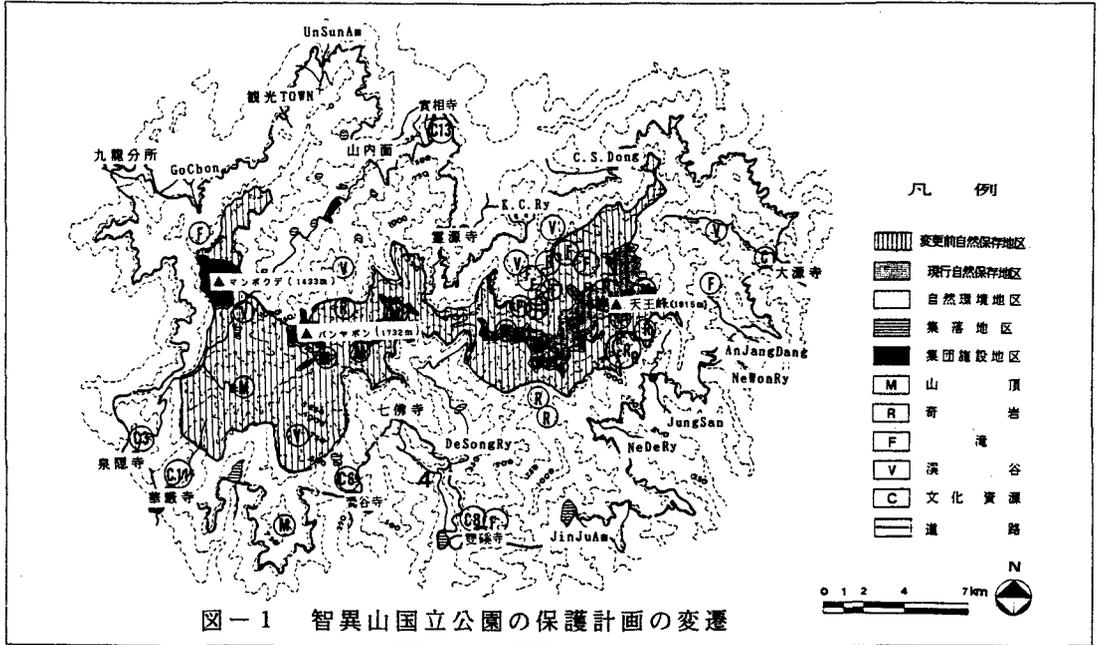


図-1 智異山国立公園の保護計画の変遷

所の一部を改装して公園来訪者に国立公園の利用方法と自然保護をP.Rするビジター・センターを作り、利用者の意識転換を試みている。このビジター・センターは韓国で最初の施設であるが、公園管理者が意図したようにはまだ機能していない。

4、要 約

智異山が1967年に韓国最初の国立公園に指定されてから現在に至るまでの公園政策の変遷を大きく5期に分けて考察し、次の知見を得た。

1. 智異山が国立公園に指定されてから、公園政策は約5年を周期として変遷し、開発重視的な政策が2回、保護重視的な政策が1回あり、現在はこれらを踏まえ国立公園の保護と利用に対応する調和をはかる公園政策をとっている。

2. 現行の公園政策は1986年に変更されたままの保護計画に基づいて行っているが、現状では保護すべき数多くの環境資源が保護区域から外れている。従って、現行の保護計画の見直しを試み、各環境資源が持つ特徴と利用者の利用行動に基づく現行地区計画の再区分を行い、智異山国立公園の将来を見据えた保護計画と利用計画を抜本的に検討して国立公園政策を策定することが求められる。

引用・参考文献

- 1) 建設部 (1988) : 国立公園長期総合開発計画, 18
- 2) 李崇寧 (1985) : 韓国の伝統的な自然観, 424
- 3) 金憲奎 (1968) : 韓国における国立公園設立近況 : 日本国立公園219-210, 5
- 4) Oh KuKyun (1991) : 智異山国立公園の管理改善方案 : 応用生態研究, 122
- 5) 際観光研究所 (1984) : 観光年鑑, 363