

日本における国土開発に伴う風景破壊の問題

— 1960年～1971年の国立公園を対象にして—

○ 斐 重南（千葉大学大学院）
油井正昭（千葉大学園芸学部）

国土開発、風景破壊、国立公園、観光レクリエーション

1. 研究の背景と目的

日本は太平洋戦争の後、1945年以後の急速な経済復興と高度成長の推進に伴い、国土開発が急ピッチで行われ、1960年代に様々な環境問題が発生し、1970年代には公害国というイメージで世界に知られる状況になった。国土開発には、水資源開発、森林開発、電力開発、農業用地開発、工場立地など様々な産業開発であり、観光開発などもその中に加わっていった。こうした開発は、国土のあちこちで行われていったことから、国立公園の中でも発生している。このような背景があったことから近年は、国民の間には生活環境や自然環境に対する関心が高まっている。

今日国立公園で見られる風景は、油井ら¹⁾が日光、上信越、秩父多摩国立公園内で行った公園内の歩道、車道、建築物など工作物が建設されている実態調査によると、1Km²の調査ユニットの約70%に工作物が存在しており、事実上公園を訪ねて自然のみの風景を楽しむのは難しいと言える。

今日余暇時間の増加とともに、自然とのふれあいに対する国民の欲求も高まり、これに対して自然公園における望ましい利用のあり方が自然環境保全審議会においても検討された。その結果は、適地適利用の実現、インタープリテーションなどの自然体験型利用の促進、自然環境を厳重に保護し国際的公園づくりなどを目指すとしている。

そこで本論は、国土を代表するすぐれた自然風景を保護し、同時に観光レクリエーション地域として活用していく国立公園を対象にして、過去の開発や公園利用に係わる風景破壊の具体がどのようなものであったかを明らかにすることを目的とする。

2. 研究の方法

研究は（財）日本自然保護協会の機関誌である「自然保護」の創刊号（1960年11月）から1971年に環境庁が設置されるまでに出版された全冊（1号～115号）を対象に国立公園内で起こった開発行為や公園利用から発生した風景破壊問題を年代別、国立公園別に整理し、考察を行った。

（財）日本自然保護協会の設立経緯は、昭和初期に起こった尾瀬ヶ原保存運動にはじまり、1951年8月に阿寒国立公園の硫黄採掘問題を契機にして、日本自然保護協会が設立され、その後1960年7月には財団法人日本自然保護協会になった。機関紙「自然保護」は1960年11月1日に創刊し、1995年6月現在397号が発行されている現役専門雑誌である。執筆陣は環境の専門研究者や民間の自然保護活動を行っているもの、国立公園レインジャー、全国の自然保護団体の会員など幅広く構成されている。

表-1 国立公園 (1995年) 現在

| | 国立公園名 | 指定年月日 |
|----|----------|------------|
| 1 | 瀬戸内海 | 1934.3.16 |
| 2 | 雲仙天草 | 1934.3.16 |
| 3 | 霧島屋久 | 1934.3.16 |
| 4 | 阿寒 | 1934.12.4 |
| 5 | 大雪山 | 1934.12.4 |
| 6 | 日光 | 1934.12.4 |
| 7 | 中部山岳 | 1934.12.4 |
| 8 | 阿蘇くじゅう | 1934.12.4 |
| 9 | 十和田八幡平 | 1936.2.1 |
| 10 | 富士箱根伊豆 | 1936.2.1 |
| 11 | 吉野熊野 | 1936.2.1 |
| 12 | 大山隠岐 | 1936.2.1 |
| 13 | 伊勢志摩 | 1946.11.20 |
| 14 | 支笏洞爺 | 1949.5.16 |
| 15 | 上信越高原 | 1949.9.7 |
| 16 | 秩父多摩 | 1950.7.10 |
| 17 | 磐梯朝日 | 1950.9.5 |
| 18 | 西海 | 1955.3.16 |
| 19 | 陸中海岸 | 1955.5.2 |
| 20 | 白山 | 1962.11.12 |
| 21 | 山陰海岸 | 1963.7.15 |
| 22 | 知床 | 1964.6.1 |
| 23 | 南アルプス | 1964.6.1 |
| 24 | 西表 | 1972.5.15 |
| 25 | 小笠原 | 1972.10.16 |
| 26 | 足摺宇和 | 1972.11.10 |
| 27 | 利尻礼文サロベツ | 1974.9.20 |
| 28 | 釧路湿原 | 1987.7.31 |

3. 結果と考察

1) 国立公園と公園に係わる主な行政

国立公園の指定順に整理したものが表-1である。表-1からみると1971年までに指定された国立公園は23ヶ所である。1995年現在は28ヶ所が指定されており、総面積は約205万haで、国土面積に対して約5.43%の割合である。国立公園では、自然風景の観賞、登山、ハイキング、自然観察キャンプ、ドライブ、サイクリング、釣魚、ボート遊び、スキー、スケート、温泉利用など多種多様な利用が行われ、公園計画に基づいて必要な公園施設が整備されてきた。

表-2は、1960年から1971年までの国立公園と係わりが深いできごとを整理したものである。1960年頃からは観光レクリエーションブームがはじまり、観光基本法の制定や国立公園行政にも休養施設課の新設があり、国立公園は国民の観光レクリエーション空間として期待が大きかった。全国的に観光施設の新・増築などによる観光施設の大規模化が進行し、厚生省の国民休暇村、農林水産省の自然休養林など様々な観光レクリエーション施設が国立公園内に建設された。

また、1962年と1969年の2回にわたる全国総合開発計画は、大規模な工業基地、大規模レクリエーション開発、人口の都市集中に伴う都市のスプロール化などの問題を招来させた。一方、1960年代後半には、自然保護の危機意識が高まりをみせ、こうした中で国は日光国立公園の湯元と尾瀬の

表-2 公園年表

| 年度 | 事 項 | 関連事項 |
|-------|------------------------|----------------|
| 1960年 | 日本自然保護協会発足 | 消費ブーム・レジャーブーム |
| 1961年 | 富士スバルライン道路承認、国民休暇村協会発足 | — |
| 1962年 | 国立公園部に休養施設課新設 | 全国総合開発計画決定 |
| 1963年 | 観光基本法制定、湯元ビジターセンター開設 | — |
| 1964年 | 厚生省国立公園部、国立公園局昇格 | 東海道新幹線開通 |
| 1965年 | 尾瀬ビジターセンター開設 | — |
| 1966年 | 中部圏開発整備法 | — |
| 1967年 | 明治100年 | 公害対策基本法公布 |
| 1968年 | 林野庁・自然休養林制度 | 国土美化推進 |
| 1969年 | 東海自然歩道構想発表 | 第2次新全国総合開発計画策定 |
| 1970年 | 公害対策基本法に自然環境の保護の項目が加える | — |
| 1971年 | 自然公園行政が厚生省から環境庁 | 尾瀬観光道路建設中止 |

両地区にビジターセンターのような自然保護教育を行う施設を配置したり、東海道自然歩道のような長距離自然歩道構想を発表するなど自然保護を強調した施策を展開はじめ、こうした国策を支持する世論が高まった。自然公園行政組織も国立公園部から国立公園局に昇格し、1971年には自然保護行政を担当するために環境庁が新設され、国立公園行政は厚生省から環境庁に移管された。このことにより、国立公園行政の推進に当たって自然保護が強く打ち出される機会が多くなったと言える。例えば、大石環境庁長官は1971年に日光国立公園内の尾瀬に建設中の道路に対し建設中止を打ち出したが、このことは自然風景や自然環境の保護運動に国民の関心を集める事例となった。

2) 1960年代に発生した風景破壊問題の特徴

1960年代に国立公園内で発生した様々な風景破壊問題のうち各種産業及び公園利用に係わる工作物建設による風景破壊を中心にいつ、どこで、何が発生したかを整理した。その結果が表-3である。この表-3から問題が発生した地域の分布をみると、全国的であるが、特に大都市が発達した関東地方を中心に、中部地方、東北地方の一部、北海道地方などに数多く発生したことがわかる。公園別では、富士箱根伊豆、日光、中部山岳、磐梯朝日の各国立公園である。これら関東地方周辺部の国立公園で風景破壊問題が多く発生している一因には、首都圏への人口集中、都市の自然環境悪化が進んだこと、余暇時間が増加して、都市住民の間に自然志向の観光需要が急速に伸びたことが挙げられると考える

1960年代の前をみると、大規模ダム建設による風景破壊問題と観光産業による問題が多くなっているのがわかる。この点を詳細に調査すると、吉野熊野国立公園の北山ダム

表-3 年代ごとに国立公園内の風景諸問題

| 国立公園名 | 年度 | 電力産業 | | | 観光産業 | | | その他産業 | 公園利用 | 公園計画・管理 |
|------------|-------|------------|---------------|-------------------|-------|-------------------|-------------|---------------|------------|---------|
| | | ダム | 林業 | 森林伐採 | 道路 | ケーブル | その他観光施設 | | | |
| 1 利尻礼文サロベツ | | | | | | | | | | |
| 2 知床 | | | | | | | | | | |
| 3 阿寒 | | | | | | | | | | |
| 4 釧路湿原 | | | | | | | | | | |
| 5 大雪山 | 1960年 | 19,10 | 14 | 15 | | | | | | |
| 6 支笏洞爺 | 1961年 | 15 | | 10,19 | 15 | 11,14,21 | | 10 | | |
| 7 十和田八幡平 | | | | | | | | | | |
| 8 陸中海岸 | 1962年 | 15,19 | | 5,14 | | | 3,27 | 8,10,14,15,28 | 14 | |
| 9 磐梯朝日 | | | | | | | | | | |
| 10 日光 | | | | | | | | | | |
| 11 上信越高原 | 1963年 | | | 9,15 | 14,15 | 11,14,15,16,18,26 | 14 | 14,15 | 14,15 | |
| 12 秩父多摩 | | | | | | | | | | |
| 13 小笠原 | 1964年 | | | 9,11,14,15 | 14,15 | 9 | 10,14 | 9,10,15 | | |
| 14 富士箱根伊豆 | | | | | | | | | | |
| 15 中部山岳 | 1965年 | 6 | | 14 | 14 | | 10,14 | 27 | 5,15,19 | |
| 16 白根山 | | | | | | | | | | |
| 17 南アルプス | 1966年 | 5,10,15,19 | | | | 10 | 6 | | 10,14 | |
| 18 伊勢志摩 | | | | | | | | | | |
| 19 吉野熊野 | 1967年 | | 12,27 | 5 | | 9,10 | | 5,10,14,15 | | |
| 20 山陰海岸 | | | | | | | | | | |
| 21 瀬戸内海 | 1968年 | | 19 | 5,14,15 | 15 | 14,15 | | 10,14,15 | | |
| 22 大山隠岐 | | | | | | | | | | |
| 23 足摺宇和海 | 1969年 | 15,28 | 27,28 | 15 | 15 | 7,15 | 7,13,27 | 15 | | |
| 24 西海 | | | | | | | | | | |
| 25 雲仙天草 | 1970年 | | 12,14,27,28 | 9,14,17 | | 17 | 6,12 | 11 | | |
| 26 阿蘇くじゅう | | | | | | | | | | |
| 27 霧島屋久 | 1971年 | 10,19 | 9,10,14,21,22 | 5,7,9,12,14,15,22 | 15 | 11,14,18,21,22 | 10,12,14,21 | 10 | 3,10,18,19 | |
| 28 西表 | | | | | | | | | | |

注) 10、15などの番号は、国立公園名である

と七色ダム、中部山岳国立公園の黒部第四ダムなどのダム建設に伴う風景破壊問題、立山と黒部を結ぶ山岳観光道路計画や富士箱根伊豆国立公園箱根地区におけるケーブルカー、ホテル・旅館、スケート場など各種観光施設の計画、新設・増設が問題発生の原因になっている。なお、観光施設の大規模化が風景問題を提起したのもこの時代の特徴である。富士山や尾瀬ヶ原では、到達道路が整備されるに従い公園利用者の増加とともに、公德心が低いために風景を損なうゴミ問題が発生している。このような風景問題の発生に関して公園計画の視点からは、保護の規制計画が当時の国土開発推進著しい時代にきちんと対応できる内容であったか否か別途検討する必要があるであろう。

1960年代の後半ではダム建設と森林伐採による風景破壊問題が頻出し、電力産業関連では河川に対する観光放流量が少ないことと全く放流しないために起こる河川景観破壊問題の指摘が起きている。林業面では観光産業を背景にしたスーパー林道建設問題がクローズアップしたことがわかった。公園利用者の増加に伴う交通渋滞も風景破壊問題の一環として取り上げられたのが特徴であった。1960年代後半はモータリゼーションが著しく発達し、1969年の新全国総合開発計画を計画根拠にした観光開発が盛んに行われ、その一事例として「自然保護」には東北地方の観光開発問題が取り上げられている。

観光開発はどこの場合でも自然風景が最もよいところを選び、多くの利用者を誘致する目的で最優先の地域を企画するので次々に優れた風景が破壊されてきた。特に、観光道路は地域や観光開発の旗手でもあったため、富士スバルライン建設による地形破壊、沿道の森林破壊をはじめ、様々な観光道路をめぐり自然保護団体の告発が行われた。道路建設は他の観光施設と違い、その規模から大面積の破壊を招来するため大きな問題になり、尾瀬の道路建設中止は象徴的であった。

4. 結 論

自然公園行政は戦後国の再建とからめた重要な文化行政の一つとして再出発したが、国立公園内では電源開発、森林開発、観光開発などの各種資源開発が相次いで起こり、1970年代に入るまでは自然保護は軽視されかちな時期であったと言えよう。

1960年代は、戦後の復興が一段落し、高度成長や産業発展、国民の観光レクリエーションブーム、2回の全国総合開発計画の実施、海岸部埋立による大規模工業団地造成、森林伐採、モータリゼーションや観光施設の大規模化や観光道路建設など様々な風景破壊が国立公園内で発生した。富士箱根伊豆、日光、中部山岳などの関東地方や中部地方に位置している国立公園を中心に風景破壊が著しかったことが指摘できた。

参考文献

- 1) 油井正昭ら(1991)：自然景観における景観の自然性評価に与える工作物の影響に関する研究、造園雑誌、54(5)、203-208
- 2) 環境庁自然保護局計画課(1989)：自然・ふれあい新時代：第一法規出版社
- 3) 飯島伸子(1993)：環境社会学：有斐閣ブックス
- 4) 全国自然保護連合編(1972)：自然破壊黒書：高陽書院
- 5) 自然保護年鑑刊行会(1992)：自然保護年鑑3：株式会社日正社