

2008 年度 修 士 論 文

日本における「自然保護」の形成とその構造

The Formation of the "Nature Preservation" and its Structure in Japan

恩田さくら

Onda, sakura

## 目次

第1章	本研究の位置づけ	3
1-1)	「自然保護」の相対化の意味：理論研究の成果から	3
1-2)	日本における「自然保護」形成過程の史的研究：発展史観の批判と本研究の位置づけ	6
1-3)	自然環境保全法の制定過程を研究対象とする理由	7
1-4)	研究の方法	9
1-4-1)	未公開資料、一次資料	9
1-4-2)	審議録分析	9
第2章	森林の管理のありかた	11
2-1)	農林省林野庁による自然環境管理	11
2-2)	環境庁自然保護局（厚生省国立公園部（局））による管理	12
第3章	日本における「原生林保護地域」という考え方の登場	14
3-1)	日本生態学会 「自然保護地域の設置とくに原生林の保存を要望する声明書」	14
3-2)	原生林保護地域設置案の作成と保護に向けた日本生態学会の取り組み	16
3-3)	「原生林保護の必要とその生態学的意義」	19
3-4)	国際生物事業計画（International Biological Program）：生物生産力把握／自然保護区	21
第4章	原始地域法	25
第5章	「自然破壊」と「自然保護」	27
第6章	自然環境保全法 環境庁原案ができるまで：「自然保護」の強化	30
6-1)	自然公園法の目的とその管理手法	30
6-2)	環境庁原案当初案	31
6-3)	すべての自然破壊の現状凍結	32
6-4)	環境庁原案	32
第7章	自然環境保全法環境庁原案が引き起こした農林省林野庁との軋轢	36
7-1)	自然公園法の切り離し	36
7-2)	「原生自然環境保全地域」における農林省林野庁との意見調整	37
7-3)	「自然環境保全特別地域」における農林省林野庁との意見調整	38
7-3-1)	環境庁：許可権限は手放さずに、「農林漁業」「適正な施業」へ配慮	38
7-3-2)	農林省林野庁：「国土保全」「農林漁業」と「自然環境保全」の調整が必要	39
7-3-3)	環境庁：許可権限は手放さずに、「国土保全」「農林漁業」と「調整」	40
7-3-4)	環境庁：木竹伐採について環境庁の許可制度を必要とする理由	42
7-3-5)	農林省林野庁：最終的主張は変わらず	44
7-3-6)	農林省林野庁：林野庁計画課 日出英輔の雑感	44
7-3-7)	農林省林野庁と環境庁の決着	46
7-4)	自然環境保全法制定過程	47
7-4-1)	自然環境保全法（案）の位置づけ	47
7-4-2)	日本における従来の自然環境管理との関係：環境庁原案と自然公園	49
7-4-3)	日本における従来の環境管理との関係：「原生自然環境保全地域」と林野庁	50

7-4-4) 日本における従来の自然環境管理との関係：「自然環境保全特別地域」と林野庁.....	50
第8章 「人為の影響を受けていない自然を守る」：日本社会における形成過程.....	53
参考文献リスト.....	56

## 本研究の位置づけ

本研究は、日本において、「人為の影響をうけていない自然」を「人為を排することで」その状態を維持するというを目的とした自然環境管理の考え方・具体的手法が、どのように社会の中で形成されてきたのか、その一端を明らかにする試みである。自然環境保全法（1972）の制定過程を分析の対象とし、日本生態学会による「原始林保護」、アメリカで成立した原始地域法（1964）、日本における1960年代後半から70年代初頭にかけて盛り上がった「自然保護」の内実を明らかにすることで、法制定過程の分析のツールとする。

これまで、この事例を扱う新聞記事・国会審議の環境庁長官の答弁などでは、「自然保護」の推進を目的として法案作成に挑んだ環境庁が、農林省林野庁との論争に敗れ、「自然保護」が後退してしまった事例であると解釈されてきた。本研究では、そのように「自然保護」を評価軸に事例を解釈するのではなく、自然保護を自然環境と人のかかわり方の一手法・一考え方として相対化した観点から、事例を解釈する。すると、本事例は、「自然保護」が敗退した事例としてではなく、日本において、法制度設計のレベルで、「人為の影響をうけていない自然」を「人為を排することで」その状態を維持することをめざすという自然環境管理の考え方が提案され、それまでの国内の自然環境管理の手法・考え方との軋轢を引き起こした事例として、日本の自然環境管理を考える上で、明らかにすべき画期として浮かび上がってくるのである。

本研究において、以上のような試みを行う理由を、以下に述べたい。

### 1-1) 「自然保護」の相対化の意味：理論研究の成果から

これまで、各国で、自然環境を改変する事象が問題として認識され、自然環境を保護・保全することの重要性が様々な立場から提起され、そのための政策、運動、研究などが広く行われてきた。今や、日本では、自然保護は当然その達成は望ましいことであると、広く認識されている<sup>1</sup>。

私たちは、これまで自然環境との多様なかかわり方をしてきた。多様なかかわりがある中で、その中でも「自然保護」というあり方を最も望ましいと考えてはいないだろうか。

また、本来多様である「自然保護」の在り方についても、手つかずの自然を、人為を排して保護するものとして認識してはいないだろうか<sup>2</sup>。

---

<sup>1</sup>内閣府（2006）の「自然の保護と利用に関する世論調査」では、自然保護についてどのように考えるか聞いたところ、①「人間が生活していくために最も重要なこと」と答えた者の割合が48.3%、②「人間社会との調和を図りながら進めていくこと」と答えた者の割合が46.7%、③「開発の妨げとなるなど不要なこと」と答えた者の割合が2.3%となっている。また、過去の同じ世論調査における調査項目と比較すると、「人間が生活していくために最も重要なこと」と答えている人の割合は、1991年度：36.1%、1996年度：36.0%、2001年度：40.1%、2006年度：48.3%、と増加傾向にある。自然保護は重要であるとの認識が多くの人に持たれてきていることがわかる。

<sup>2</sup> 社会通念を科学的にとらえることは大変難しい。丸山（2002）は、「自然の保護と利用に関する世論調査」（1981-2001、5年毎）を分析することで、「社会通念」について、以下のような傾向を指摘している。1）「自然保護」に関心を持つきっかけとして、旅行の際の断片的な自然体験や、「破壊される自

一見このような認識はなにも問題なく、「自然保護」が広く受け入れられていることはとても好ましいことのように思われる。

しかし、本研究では、「自然保護」を相対化した視角から、形成・展開過程を再構成することを目指している。なぜ相対化が必要なのかということについては、人と自然環境がかかわる場で生じる社会問題を扱った環境社会学や環境倫理学などの研究においてすでに示されている成果を踏まえたものである。はじめに、それらの研究蓄積から、「自然保護」の相対化の必要性を示し、本研究の視角をはっきりとさせる作業を行いたい。

「自然保護」という概念それ自体や、その名の下に運用されている制度・プロジェクトの実態に関する社会的な問題は、具体的な現場を扱った環境社会学や環境倫理学の分野から、提起がなされてきた。そういった「自然保護」概念や、活動に対して問い直しがなされる 1 つの契機となったのが、自然保護区の設置に伴う問題であったといえるだろう。

例えば、嘉田（1995）は、アフリカのマラウィ湖において、国立公園制定により地元集落の人の木材伐採活動が禁止された事例を紹介している。

また、日本国内においても、白神山地では、世界遺産登録に際して、森林生態系保護地域を指定した際に、ユネスコの MAB 計画を踏襲した形で、保存地区と保全利用地区が設置され、1993 年、その保存地区に対して営林局が入山禁止を打ち出した際、保護運動の人びとから、地域のマタギ、登山者、溪流釣りなど、人びとのかかわりなどを減退させるべきでないとの反対意見が出された（鬼頭 1996）。

このように、日本、タイなどを事例に、自然保護区の設置によって、保護区内の自然資源利用が制限され、地域住民の生業や生活が侵害されるということが問題として明らかにされてきたのである（嘉田 1995、佐藤 2001、鬼頭 1996）。自然保護区が設置される背景にあるのが、人手の入っていない自然を人為を排することで保護するという原生自然保護という考え方であった。

このように、自然と人のいとなみが対立的にとらえられ、自然を守ることが優先されるあり方に対して、地域住民の「生活」の論理や「人と自然のかかわり」を立脚点に人と自然のあるべき関係を考えなおすべきだとの主張が、日本ではなされてくるのである。

日本において、最も早い時期に「自然保護」概念に疑問を提示したのは生活環境主義ではないだろうか。1980 年代から、琵琶湖をフィールドに、環境問題を考えてきた鳥越や嘉田は、環境問題に関する意思決定の場に、その地域の住民の生活論理が反映されず、近代技術主義や、自然環境主義（人手の加わらない自然を一番望ましいと考える立場）に基づいた議論だけで解決が図られていることを批判した。そして住民の立場を戦略的にとることを宣言し、その立場を「生活環境主義」と呼んだ。

彼らは、住民の生活論理が、近代技術主義や自然環境主義と同等の市民権を得るためには、十分な論理付けが必要であると考えた（鳥越、1989）。そのため、必ずしも合理的に理解できない住民の行為をど

---

然」という情報が多いことを明らかにし、社会通念としての「自然保護」は、何らかの形で肯定的な価値を持つ限定された「自然」を対象としている。2)「自然保護」と人間社会が「調和」するためには啓発活動と管理の強化が必要、との回答が 30-40%あることから、その「自然保護」の正当性そのものは問題視されない傾向にある。多様な自然観の一つであるこの考え方は、あたかもそれが「自然そのもの」を象徴する普遍的なものであると見なされているのではないかと、との指摘がされているのである。そして、想定される「自然」とは、原生自然や極相の自然環境が該当するだろうとしている。

う説明するのか、どのような研究手法によって、そこから住民の生活論理を把握するのか、という研究が展開されていく。例えば、鳥越（1989）は、住民の「行為」は、それまでの「経験」によって蓄積されてきた日常的な知識（個人の体験知／生活組織内での生活常識／生活組織外からもたらされる通俗道徳）に基づくものとし、「行為」の本質を知るためには、ライフヒストリーや歴史的な分析など、住民の「経験」に注目した研究が必要だと主張した。

1990年代になると、嘉田は、意志決定を担うべき主体として住民を位置づける主体論へ展開する（嘉田、1995）。主体論に至っては、近代技術主義や自然環境主義は、住民が選ぶ多様な選択肢の一つとして位置付けられるようになる。また、嘉田（1995）は、「自然環境主義」についてさらに批判を深める。アフリカのマラウィ湖において、国立公園制定により地元集落の人の木材伐採活動が禁止された事例から、地球環境問題として国際的に課題化されている生物種の絶滅防止、生物多様性保全のために、聖域的な自然保護区が求められ、権力を伴って地域住民生活を圧迫していると「自然環境主義」を批判している。

このように、「生活環境主義」は、「近代技術主義」「自然環境主義」と別に、同等、あるいは優越する形で、住民の「生活」が重視されなければいけないという評価軸を提示したのである。

「生活環境主義」は、「自然環境主義」と別に地域住民の生活論理も大切であるという軸をはっきり提示した点で、評価できる。しかし、「自然環境主義」自体に批判的分析は加えられず、さらに「生活環境主義」に立ったときに、では「生活」においてどのように「自然保護」をとらえるべきなのかということころは、はっきりと提示されなかった。

それに対して、人と自然環境のかかわりのあり方自体に、切り込んだのが鬼頭（1996）である。鬼頭は、白神の世界遺産地域の入山禁止問題をきっかけに、手つかずの原生自然の保護をよしとする考え方が普遍性をもつのかという問いを提起し、まず、アメリカの環境思想の歴史的・社会的背景の整理を行った。それによって、原生自然保護は北アメリカという地域個別的な、しかも18世紀末以降という時代的にも限定された思想であることを明らかにし、どの地域にでも、手つかずの自然を手つかずに保存するという手法を適用する必然性はないと指摘した。ゆえに、あらためて、人間と自然とのかかわりを分析し、あるべき方向性を探るべきだと主張したのである。

それに際して、鬼頭は、西洋由来の環境倫理思想は、人間と自然の二分法的な対立図式の中で議論が行われており、人間と自然の一番基本的なかわりである「生業」という営みをきちんと位置づけられてこなかったことを指摘する。

このように、環境社会学・環境倫理学では、人と自然のかかわりの理想的あり方として認識されていた原生自然保護という考え方に起因する社会的問題の存在を明らかにし、原生自然保護という考え方を相対化し、その概念の問題点を明らかにした<sup>3</sup>。原生自然保護は人（人為）と自然を対立的に捉えているために、原生自然保護だけでは、「生業」「生活」など多様な人と自然のかかわりを否定的にしかとらえることができない。ゆえに、人と自然のかかわりすべてに対してこの理念をあてはめることは不適當なのである。

相対化を果たし、このような理念研究の潮流の次なる焦点の一つは、私たちがどのように自然環境とかわっていきことが可能なのか、多様な利害・思いを持つ様々な立場の人々が、「生活」や「生業」な

---

<sup>3</sup> 欧米と日本の環境倫理学を射程にいれた、福永（2006）の総括では、日本の環境倫理学においては、自然の内在的価値と原生自然保護という欧米の環境倫理学や自然保護運動の中で構築された概念はすでに批判的に脱構築され、ローカルな視点を踏まえて、環境プラグマティズムの議論をさらに踏み込む形が展開されているという。

どを営む具体的なかかわりの現場から、あるべき方向性を構築する作業に移っているといえるだろう。

このような成果を踏まえれば、「自然保護」は、無批判に理想的なものとして固定的に目指されるべきなのではなく、一考え方として、様々な人々の利害、思いがせめぎ合う具体的現場において、人と自然のかかわりはどうあるべきか再構築する議論の中に放り込まれ、その現場ごとに、常に、他の選択肢とともに、その妥当性が検証されていかなければならない。

## 1-2) 日本における「自然保護」形成過程の史的研究：発展史観の批判と本研究の位置づけ

「自然保護」は相対化されたうえで、人と自然環境のかかわりを考える必要がある。

日本における「自然保護」の形成・展開過程の史実研究はこれまでほとんどなされていない。歴史的経緯を整理した成果としては、環境庁（1981）の『自然保護行政のあゆみ』など、「自然保護」を担う行政の刊行物や、日本自然保護協会『自然保護 NGO50 年誌』など、自然保護運動団体の刊行物、あるいは沼田（1994）など“自然保護”に関係してきた当事者の著作の中で触れられる程度である。また、茅野（2003）、賀来（2001）も自然保護施策について、それぞれ社会学、政治学、法学という専門の研究の中で、歴史的経緯に言及している。

これらの研究成果すべてをひとまとめに論じることは、乱暴ではあるが、「自然保護」の達成を目指す視角、すなわち「自然保護」の発展史観に基づいている点で共通していると思われる。つまり、「自然保護」は正しいもので、それが広まることは当たり前であるとの考えに基づいた歴史記述なのである。なぜ「自然保護」は広く受け入れられているのだろうか、という問いかけは、正しいものが広まるのは自明なため、なされない。そして、「自然保護」を阻む事柄がこれらの記述のなかで問題として提示される。

例えば、茅野（2003）は、自然保護運動の全国的な高まりを受けて、国有林野事業を所管する林野庁は、施業方法の見直し、保護林制度の変革を契機に、その後も自然保護の視点を取り入れてきた過程を、ナショナル・リージョナル・ローカル各水準の自然林保護運動体が連携し、敵手である林野行政（国有林野における自然保護問題は、戦後早くから、拡大造林政策や林道建設による大規模な自然林の消失により、問題として顕在化）との勢力関係を均衡させてきたと描いている。

また、賀来（2001）は、環境政策実現を困難にしてきた最大の要因は、調整段階における環境庁の影響力の弱さ（それは、その出自を理由とする省庁間における相対的地位の低さに起因）であると指摘する。

両者ともに、「自然保護」環境政策の推進を正しいものとして、その阻害要因や阻害要因克服の過程を描いているのである。「自然保護」とともにそれを担ってきた「環境庁」も正しいことを前提に語られがちである。これらが代表的なように、林野庁の独立採算制に基づく木材伐採、環境庁の力の弱さなどが阻害要因として批判されるような視角が繰り返し提示されている。

本研究は決して「自然保護」が間違っているというのではない。その概念や政策や活動を、問い直す視角が、その一方で常に必要だと考えているのである。

このように問い直す視角がなく、1-1で確認したように、人と自然環境の関係を分析するにあたって、ただ単に、そのかかわりのあり方が「自然保護」に合致するものであるかどうか、という視角しか持たなければ、生業や生活をはじめ人と自然のかかわりを対立的に捉えてしまうか、うまく位置づけることができないだろう。また、「自然保護」が達成されている状態の不公正（生活の抑圧など）に目が向きにくい事態にもなるだろう。

本研究は「自然保護」を相対化した視角から、日本における「自然保護」の形成過程を実証的に明らかにする試みである。「自然保護」を自然環境の管理に対する一考え方・手法として相対化し、「自然保護」のさす具体的内容が一体何であるかを確認しつつ、当時日本において、そのような考え方が社会の中でどのように形成されてきたのか、を明らかにしたい。

篠田（1999）は、自然保護についての歴史研究の薄さについて、自然保護の思想がつねに輸入もので、新しい思想がつぎつぎと輸入され、国内で歴史に対して目が注がれることが少なくなってきてしまう点を指摘している。このような動態自体を日本の特徴として捉える必要があるだろうし、それは日本の自然環境管理の歴史を描く際に、国外の動向を無視しては理解ができないということを示している。すなわち、日本の自然環境管理を理解するためには、同時代的な世界的位置づけを常に視野に入れなければいけないということである。しかし日本の「自然保護」の展開過程の世界的な位置づけを明らかにしたものは見当たらない。

なお、本研究の関心は、近年アメリカで蓄積のある環境史研究の現在の視角と通じるものであるようだ。瀬戸口（2007）の紹介によれば、環境史研究は環境をまなざす人間の自然観を扱ったもので、環境思想や法制度、自然保護運動などの歴史研究が含まれる。瀬戸口は、環境史研究を科学との関係から整理し、初期の環境史研究の立場を次の二つに整理している。一つは、科学技術を、環境破壊を招いた主な原因として描く墮落史観である。もう一つは、環境を守る諸科学の展開を強調して歴史を記述する発展史観である。この発展史観については、少し説明を加えておこう。瀬戸口は、『自然の権利』（ナッシュ、1989）を例に引いて以下のような説明をしている。20世紀に野生生物や環境も倫理的配慮の対象にみなされるようになった。つまり、人間中心主義から非人間中心主義への転換が果たされた。この転換は、動物や植物、さらには無機物までも「共同体」の一員とみなす「生態学」の視点が重要な役割を果たしたとされる。この「生態学」の解釈では、「生態学」という科学は環境と調和的な科学技術と位置づけられ、科学技術によって人間中心主義が乗り越えられていくと描くのである。このような、従来の研究は「環境」に対して、破壊的か調和的かという現在の価値基準から墮落史観・発展史観を描いていたが、近年、そういった単純な評価に基づく歴史記述を乗り越え、同時代の社会的文脈の中から新しい環境思想が生まれる過程を明らかにしようとしているという。環境史はアメリカで展開している学問分野である。本研究では、残念ながらそのような成果を網羅的に踏まえるに至らなかった。

### 1-3) 自然環境保全法の制定過程を研究対象とする理由

本研究は、日本における自然環境保全法（1972）の制定過程を中心に取り上げる。それは、日本において「人為の影響をうけていない自然」を「人為を排することで」その状態を維持するということを目的とした自然環境管理の考え方・具体的手法が、どのように社会の中で形成されてきたのか、その一端を明らかにする試みである。

自然環境保全法とは「自然公園法その他の自然環境の保全を目的とする法律と相まって、自然環境を保全することが特に必要な区域等の自然環境の適正な保全を総合的に推進することにより、広く国民が自然環境の恵沢を享受するとともに、将来の国民にこれを継承できるようにし、もって現在および将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与する」<sup>4</sup>ことを目的とした法律である。この法律は基本法と、

<sup>4</sup> 自然環境保全法 第1条 より



実施法としての側面を兼ね備え「原生自然環境保全地域」、「自然環境保全地域」、「都道府県立自然環境保全地域」を新たに指定した。

目的は様々だが、区域を定め、区域内の「自然保護」を達成する制度を「自然保護地域」と呼ぶと、その設置は世界的に各国で進められてきた。IUCN は、1978 年に自然保護地域についての判断基準を示し、各国から登録される「自然保護地域」に対して、この基準で分類した結果を公表している。類型区分は、I 「原生自然保護地域／学術保護地域」、II 「国立公園」、III 「天然記念物／自然ランドマーク」、IV 「自然管理保護地域／野生生物保護区」、V 「景観保護地域」である<sup>5</sup>。

本研究で扱う、自然環境保全法に規定される「原生自然環境保全地域」（英訳は *Wilderness area*）はこの類型区分のうちの I 「厳正自然保護地域／学術保護地域」に、日本で唯一指定されている。「厳正自然保護地域／学術保護地域」とは「学術研究、環境モニタリング、教育、動的かつ進化状態の遺伝子資源の維持に利用される、生態学的な自然環境の典型的な代表例を確保するための人為の影響を受けていない自然を保護する地域」とされている。油井・古谷（1997）で示されている IUCN の類型区分の定義（1995）から、他の 4 地域との区分と比較して、I の内容的な特徴をとらえると、1）風景、景観という観点からの保護ではなく（cf. II 「国立公園」、V 「景観保護地域」）レクリエーション利用は目的とされないこと、2）IV 「自然管理保護地域／野生生物保護区」との違いは、IV は、国家的に重要な種などの保護をはかる上で、一定の人為的操作が必要である保護区が想定されているのに対し、I では「生態学的な自然の代表例」「人為の影響を受けていない自然」を保護することが強調されていること、が挙げられる。油井・古谷は、類型区分 I を「日本の事例から類推して、地球上に残されている、人的影響を受けていない自然地域は、おそらくこの中に含まれる」と整理している。本研究は、IUCN によっても 1 類型として分類されている、「人為の影響を受けていない自然を守る」考え方・手法について、日本における形成過程を明らかにするものである。

「人為の影響を受けていない自然」を「人為を排することで」その状態を維持するということを目的とした自然環境管理の考え方・具体的手法が、どのように社会の中で形成されてきたのか、その一端を、自然環境保全法（1972）の形成過程から明らかにする試みである。

第 2 章では、自然環境保全法制定を分析するにあたって必要な背景として、日本における自然環境管理のあり方を既存の研究から通時的に概観し、第 3 章では、当時生態学からなされた「原生林保護」の提起、第 4 章では、アメリカで設置された原始地域法（1964）、第 5 章では、1960 年代後半から 1970 年代初頭の法制定当時、いままさに起こっている具体的な自然環境の破壊を阻止するために、新聞などを通して緊急性をもっていわれていた「自然保護」、の内実を確認する。第 6 章、第 7 章では、自然環境保全法が環境庁内でどのように制度設計され、さらにその環境庁原案が、これまで森林管理を担ってきた農林省林野庁との間にどのような軋轢を生じさせたのかを明らかにし、第 3 章から第 5 章で明らかにしたことを道具にして、法制定過程の解釈を行うことにより、日本における、「人為の影響を受けていない自然」を「人為を排することで」その状態を維持するという自然環境管理の形成過程の一端を明らかにしたこととしたい。

なお、この自然環境保全法制定時の環境庁と農林省林野庁の意見調整の過程は、いくつかの先行研究で扱われている（畠山 2004、環境庁自然保護局企画調整課 1974、環境庁自然保護局 1981、今村 1976）。

---

<sup>5</sup> 油井・古谷（1997）

しかし、どの研究も、自然環境保全法を扱っている部分に限っては事実の紹介という性格が強い。

畠山（2004）は、本法制定において林野庁が「猛然と反対」したことを指摘、最終的に本法は「自然公園法の枠の外で貴重な自然を保護しようとする法律にすぎない。そこで、その役割は最初から限られたものでしかなかったのである」とその「自然保護法」の限定性を指摘している。

他の文献でも、その法案の各省庁との調整の過程で最も難航したのが農林省と建設省であったこと、環境庁の自然環境保全法案原案の内容、農林省・建設省の主張の内容、調整を終えて環境庁原案から削除された内容などが記述されている。特に、『自然環境保全法の解説』には農林省の主張が他の先行研究の中で最も詳細に列挙されている。ただし、こういった文献だけでは、農林省・建設省の意見に対して、環境庁がどのように対応していったのかという環境庁側の反応や、それに対して両省がどのような反応を示していたのかをしめす意見調整の過程は明らかにされていない。

## 1-4) 研究の方法

### 1-4-1) 未公開資料、一次資料

上述した「過程」も詳細に検討するために、先行研究に記されている内容だけでなく、残された当時の関係省庁との意見調整を示す一次資料である、行政資料の分析が不可欠である。

行政資料の残存状況であるが、重要な行政資料は各省庁で30年保存される。30年以上過ぎた文書は、①破棄される、②公文書館移管される、③さらに30年の保存を決定し各省で保管する、という3つの場合があるという<sup>6</sup>。

ゆえに、30年以上過ぎた行政資料の残存状況を網羅的に把握するためには、国立公文書館だけでなく、各省庁に確認する必要がある。本研究では、環境省、農林水産省、林野庁、国土交通省、経済産業省、内閣法制局の情報公開窓口にて「自然環境保全法（1972年・環境庁所管）に関わる各省法令協議」という形で行政資料の残存状況を尋ねたが、環境省、農林水産省、林野庁、内閣法制局は「なし」、経済産業省は探すのが難しいだろうとの窓口での判断であった。国土交通省のみ「覚書」等の、情報公開をすることができた。

本論文では、国立公文書館 マイクロフィルム リール番号 0368『内閣法制局移管文書（平成15年度移管）閣議了解綴・法律案審議録（昭和40-48年まで）』（以下、「審議録」）を分析素材とする。

また、本法制定で提示された考え方・手法の形成過程を明らかにするために、日本学術会議第6部会及び自然保護研究連絡委員会議事録、日本生態学会誌の「記事」（1954,4(1)–1970,22(2)。ただし、22(2)は学会誌の刊行遅延のため、実際に刊行されたのは記事の内容から1972.4.7以降であると考えられる）を分析対象とした。

他に、国会審議の議事録、出版物（国立公園協会刊行の雑誌『国立公園』、日本自然保護協会刊行の雑誌『自然保護』、論文、著書など）を用いる。

### 1-4-2) 審議録分析

本論文では、審議録『法律案審議録（自然環境保全法）昭和47年第68回国会環境庁関係3』における「法審査に入るまでの経緯」から「各省庁との意見調整の過程」を分析した。

法律は、法案が国会で可決されて成立するが、一般に、法案が国会に提出されるまでの経緯は以下の

<sup>6</sup> 林野庁情報公開窓口ききとり 2008/07/15

通りである<sup>7</sup>。内閣が提出する法律案の原案の作成は、それを所管する各省庁によって行なわれ、そこで作成された第一次案を元に、関係する省庁、与党との意見調整が行なわれ、法律案提出の見通しが付くと主管省庁が法文化の作業を行ない法律案の原案ができる。そして内閣法制局における審査が行なわれ、閣議請議がなされ、閣議決定の後、国会に提出される。本論文で分析する資料は、内閣法制局の審査以前の、所管省庁である環境庁がつくった自然環境保全法案第一次案を元に関係する省庁との意見調整の段階のものである。

本論文では審議録中の「法案審議に入るまでの経緯、参考資料」の部分を中心に分析対象とした。この資料は、1972年3月末から、5月19日、内閣法制局による法案審査に入る前までの資料が収録されている。本研究では主に環境庁と農林省林野庁の意見調整の過程に焦点をあてたため、分析した資料は、正式審議開始に先立って取り集められた5月17日の各省官房長名文書までである。資料を読み解く際に、「第二十八条を〇〇のように修正する」というように条文を参照しなければ理解できないものに関しては、審議録に含まれている法案の中で最も古い、5月16日以降の検討に使われたと考えられる自然環境保全法案<sup>8</sup>を参照した。

審議録を分析する際の林業に関する用語は、当時の林政学の教科書である塩谷（1973）、塩谷（1978）森林法などの条文は、林野庁計画課（1975）を参照した。

---

<sup>7</sup> 内閣法制局ホームページ「法律ができるまで」[http://www.clb.go.jp/law/process.html#process\\_1](http://www.clb.go.jp/law/process.html#process_1)

<sup>8</sup> 参照としたのは、審議録 p 98-133 に対応する。収録されている法案の中で、条文が六十四条までと、最も多い。

## 第1章 森林の管理のありかた

第2章では、自然環境保全法制定を分析するにあたって必要な背景として、日本における自然環境管理のあり方を既存の研究から通時的に概観したい。ここでは、農林省林野庁、環境庁（その前身の厚生省国立公園部（局））の2省庁による自然環境管理を取り上げる。

### 2-1) 農林省林野庁による自然環境管理

日本における全国的・統一的な森林管理体制は、1879年、林野庁の前身である山林局が内務省に設置され、1897年に森林法が制定されて、成立する。日本の森林は、所有形態から私有林、公有林、国有林に分けられる。林野庁は民有林の森林管理について法制度を所管しているが、それだけでなく、自身は国有林という形で全森林面積の約3割の森林を所有している。しかも国有林においては、国有林野事業特別会計法（1947）により、企業的に事業を運営し一般会計とは区別して経理する独立採算制をとり、独立して経営管理を行なっている。農林省林野庁は全国の森林に対する施策だけでなく、日本の森林の約3割の国有林経営という役割も持っているのである。

ここでは、戦後の林政の流れを概観しつつ、農林省林野庁が担ってきた森林管理を概観したい。既存の成果として、野原ほか編（1964）、塩谷（1973）、『農林水産省百年史』編纂委員会（1981）、畠山（2004）に依拠した。

戦後の林野庁の森林管理は、第二次世界大戦中および戦後の乱伐により、日本における森林は大きく荒廃し、それに伴う国土保全機能の低下、森林資源の保続が危機的であるという状況から始まった。

それゆえ、まずもっとも重視されたのは国土保全機能の回復と森林資源の造成であった。例えば1948年には保安林<sup>9</sup>整備強化事業が5ヶ年計画で始められた。また、森林法に定められた森林計画制度により、森林所有者に対し、特定の森林に対する造林の義務と伐採の制限が課すなどし、森林資源を造成するという管理を行った。

その後、1950年の朝鮮戦争で木材需要が高まりを見せ、木材価格が立ち直り、造林意欲が盛んになった。この木材需要に対して、まずは、未利用林の開発をもってするなど、使っていない資源の活用という対応がなされた。

国有林では、1955年に国有林長期生産基本計画が樹立され、人工造林可能地域は原則皆伐し跡地には積極的に有用針葉樹を植えること、老齢過熟林分および林相粗悪林は早く有用針葉樹に更新すること、薪炭林は縮小し、努めて普通材に切り替えることなどが基本方針に入っている。この計画内容を引き継いで1958年に国有林林力増強計画が策定され、人工林面積の拡大、林道投資などをその内容としたほか、一層弾力的運営が可能となり、過伐を招くこととなった。

1956年からの神武景気により木材需要は急上昇し、外材の輸入が活発化し、従来の資源維持政策に対する転換要請と、産業の一環としての林業のあり方への反省・検討がなされるようになる。戦中戦後の伐採跡地の植林を終え、広葉樹からの樹種変換や、原野造林などの「拡大造林」が始まるのもこの年である。

1960年、61年には木材価格が高騰した。その高騰の原因は、輸入材・廃材を織り込んでも、それでも

---

<sup>9</sup> 保安林とは、水源涵養、土砂流出防備、土砂崩壊防備などのために、指定地域の森林の施業制限（木竹の伐採など）をする制度である。詳しくは、p./。

木材の供給が不足していることであるとされ、国内林業の総生産の増大が真剣に検討され始める。このことは、1962年の森林法改正に反映された。この改正では、従来の森林計画制度は森林資源の保持を主目的としたものであるが、その狙いは過去十年にわたる施策によっておおむね達成されたとして、今後は、大局的判断は国が行なうが、個人の経営者の自主的・意欲的森林経営の遂行が望ましく、それを国が財政的・技術的に援護し、木材生産の増大・生産性の向上を期するとされた。国による資源保持統制を目的とするものから経営者の自主的・意欲的森林経営という森林計画制度への改正に伴い、普通林にもかせられていた木材伐採許可制が事前届出制に改められた。朝鮮戦争時のように未利用林に限らず、現在使っている林野全体の伐採規制緩和をすることで、木材需要に資源政策的に応えようとしたのである。このように、資源政策の中で、戦後すぐに行われた森林資源の保続から、1950年以降の未利用林開発や規制緩和による伐採可能資源の拡大へ、大きな方向性の転換があったと見ることができる。

このような資源政策的な林業生産の増加をもってしても、木材需要に対応できず、1961年の「国民所得倍増計画」でも問題視されていた、林業の産業としての問題点、林業生産構造の改善を試みようとして、林業政策からのアプローチを試みたのが1964年に制定された林業基本法であるといえるだろう。それまで施行されてきた森林法は、資源を計画的に保続させるという性格、つまり、林業という産業の政策というよりは資源政策が主な内容であった。

また、国有林においては1960代、定員内従業員の著増し、過伐を出現させる一つの要因となった。顕著な国有林の資源減少が進行しており、外材の増加もあいまって、国有林経営の苦難は深化し、1970年以降になって大幅な赤字となって顕在化することになっていた。

また、“公益的機能”や保健休養の場に要請する社会的傾向への対応として、1967年、国有地を活用した営造物公園を指定する自然休養林制度が成立した。また1971年には、都市近郊に、治山効果とあわせて特に保健休養的な森林機能を、高度に、総合的に発揮できる森林を造成、改良する保全林整備事業が発足した。

以上、既存の成果より、森林管理を担ってきた農林省林野庁の施策展開を、1970年代初頭まで概観した。林野庁は、洪水・土砂崩れなどの災害を防ぐため保安林を設置するなど、国土保全政策を担いつつ、また、一方で、増大する木材需要にこたえるための、森林資源を造成するため造林・伐採規制をしたり、木材重要に応えるため伐採を促進する森林資源政策をも担ってきた。60年代後半に入って、レクリエーションの場としての森林管理にも着手するようになったのである。さらに一方で、1950年代後半からは拡大造林による「過伐」、1960年代後半からは国有林経営の悪化も見られるのである。

## 2-2) 環境庁自然保護局(厚生省国立公園部(局))による管理

つぎに、環境庁自然保護局、そしてその前身である厚生省国立公園部(局)や内務省の担ってきた、自然環境の管理を概観したい<sup>10</sup>。既存の成果として、丸山(1994)、環境庁自然保護局企画調整課編集(1974)、環境庁自然保護局編集(1981)、畠山(2004)、日本科学者会議編(2003)を参照した。

環境庁自然保護局、厚生省国立公園部(局)、内務省は、国立公園を設置し、その管理を担ってきた。

国立公園法は、1931年、当時の経済不況を背景にしつつ、それまで公園行政を所管してきた内務省の所管として、アメリカのナショナルパーク制度にならって、制定された。国立公園法案成立時に提出さ

<sup>10</sup> なお本研究では、木竹の伐採をめぐる森林の環境管理、に焦点を当てたため、鳥獣保護行政については取り扱わない。

れた理由書には、「国立公園ヲ設定シ我が国天与ノ大風景ヲ保護開発シ一般ノ利用ニ供スルハ国民ノ保健休養上緊要ナル時務ニシテ且外客誘致ニ資スル所アリト認ム是本案ヲ提出スル所以ナリ」<sup>11</sup>とあり、その目的は、国民の保健休養に資するために、そして国際観光施策として、森林も含めた風景地を保護するとともに、その風景地を有する地域に道路、宿泊施設などの施設整備を助成するものであった。

1957年、国立公園法を引き継ぎ、「すぐ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り、もって国民の保健、休養及び教化に資することを目的」<sup>12</sup>とし、国立公園、国定公園、都道府県立自然公園の3つの異なった公園からなる自然公園法が制定された。これによって、地方自治体の条例によって指定が進んでいた都道府県立の地域制の自然公園の行為規制に根拠を与えたのである。また国立公園に準じる地域を、国定公園として制度化した。

また、1950年代は、自然公園の利用者は年間1億数千万人に達した。特に1955年以降、勤労大衆・青年層の観光旅行が他の野外レクリエーション志向が高まっていた。これに対応する形で、自然公園利用の施設整備に関する施策が推進された。自然公園施策は観光施策としての側面を大きく発揮してもらったのである。

一方、1955～70年ごろにかけて進んだ、全国的に地域開発や観光開発を志向した各種の施設建設によって、自然公園の各地で過剰利用の状況が現れた。ごみの散乱や大量利用に対応するための道路の建設による景観の破壊、道路建設による観光客の更なる増加など、自然公園の利用の仕方が問題とされた。それに加え、自然公園に及ぼすその他各種開発の影響も次第に目立ち始めた。

1964年自然公園審議会に「今後予想されるべき社会経済の変動に応じて自然公園制度は如何にあるべきか」が諮問され、1968年に答申がなされた。答申では「経済成長に伴う各種の国土開発の波が自然環境を失わせつつあることから、人間の生きる環境の質を保全すると共に、科学的な自然の保護を進め、自然の復元を図る」必要性を述べている。自然公園法による風景地の保護施策としての側面に注目が高まってきたのである。

以上、既存の成果より、環境庁自然保護局（厚生省国立公園部）の自然環境管理の在り方を概観した。それは、自然公園法による自然公園（国立公園、国定公園、都道府県立自然公園）を設定し、「風景地」として保護するとともに、利用のための施設整備をするという管理であった。

以上、農林省林野庁と、環境庁の、森林における自然環境管理の在り方を概観した。農林省林野庁は、全森林面積の約3割の地主であり、独立採算制で森林経営をする一方、全国の森林に対して、国土保全政策、資源政策、レクリエーション施策という観点から管理を行っていた。環境庁は自然公園法により、森林も含めた風景地を自然公園とし、公園内の風景の保護を図りつつ、施設整備によって利用を増進する政策をはかっていた。70年代初頭に至るの日本の森林における自然環境の管理の行政主体とその管理はこのように概観できるのである。

---

<sup>11</sup> 丸山（1994）p.297

<sup>12</sup> 自然公園法 第1条 より

## 第2章 日本における「原生林保護地域」という考え方の登場

第3章、第4章、第5章では、第6章、第7章で明らかにする自然環境保全法の制定過程を、分析するための道具として、日本生態学会が提出した「原生林保護地域」、「原始地域法」、70年代当時の「自然保護」について、それぞれの内実を明らかにしていく。

### 3-1) 日本生態学会 「自然保護地域の設置とくに原生林の保存を要望する声明書」

日本生態学会は、1953年9月4日に、植物生態学会、日本植物生態学会、動物生態学懇談会の3団体により設立された。「最近になり植物生態学と動物生態学はいちぢるしく接近し、相携えて研究を進めてこそ生態学の急速な前進を期待しうる」という機運が高まったためであるという<sup>13</sup>。その会員の内訳は、「新入会員のリスト」をみる限りでも、理学部、農学部、水産学部、農業試験場、営林署、林業試験場、水産試験場と多様な専門、立場の人々が集まっている<sup>14</sup>。

1959年4月1日日本生態学会第6回総会（広島）において、「自然保護地域の設置とくに原生林の保存を要望する声明書」<sup>15</sup>が出された。その内容は、「原生林を自然状態のまま保護し保存することの必要性」を述べたものである。その理由は、原生林は「日本の自然の特性をあらゆる貴重な学術資料」であるだけでなく、「生産技術面に対する意義」があり、「原生林の構造、動植物の生活、土壌・気象条件の研究が、もつとも合理的な農林業的土地利用技術の確立の前提をなすことは、専門諸学者の常識となっており、諸外国ではその研究が強く打出されている」という。そして日本において「開発の進行や、森林行政の実施（一斉皆伐造林を目標とする）によって、貴重な現存原生林は刻々に消滅しつつある」ことを問題視し、「欧米諸国では、早くから、原生林その他の原始的自然を相当面積にわたって厳重に保存しつつさいの破壊を厳禁すると同時に適切な看視・管理の機構をそなえた自然保護地域を設定し、今日もなおその拡充につとめている」とし、これにならい、「日本における正しい自然保護の施策が確立され、すでに国立公園・天然記念物などに指定されている地域の保護強化と、新しい自然保護区の設置とが急速に実現する」ことを求めているのである。

すなわち、この声明書では、自然の特性を知るため、あるいは合理的な農林業的土地利用技術を確立するための研究対象として利用していくために、欧米諸国で面積の広い、「厳重に保存しつつさいの破壊を厳禁する」「自然保護地域」が設定・拡充されていることにならい、「原生林を自然状態のまま保護・保存」することを求めているのである。そのための具体的管理手法としては、従来の日本国内の施策を用いた保護強化と「新しい自然保護区の設置」という管理を求めているのである。「新しい自然保護区の設置」とは、上述の「欧米諸国」の「自然保護地域」の管理手法が念頭に置かれているのだろう。

この日本生態学会の声明書の起草委員は、吉良竜夫（大阪市立大教授、理学部、生物）、小清水卓二（奈良女子大教授、理学部、植物）、沼田真（千葉大教授、文理）、堀川芳雄（広島大、理学部、植物）、下泉重吉（東京教育大教授、理学部、動物）の5人であった<sup>16</sup>。日本自然保護協会（1985）に収録されている吉良の証言によれば、そのきっかけとなったのは、奈良・三重の県境にある大台ヶ原のドライブウエー建設であった。大台ヶ原の山頂部には、ブナやウラジロモミの冷温帯林を主体とする森林植生がよく

<sup>13</sup> 1954、「記事」『日本生態学会』4(1):50.

<sup>14</sup> 1954、「記事」『日本生態学会』4(2):98.

<sup>15</sup> 1959、「記事」『日本生態学会』9(2):97-98.

<sup>16</sup> 1959、「記事」『日本生態学会』9(2):98-101.

残っているが、その中を貫通する登山自動車道の建設計画が進行中で、小清水卓二はじめ奈良県の有識者による計画の見なおし運動がはじまっていたという。ドライブウエーの工事がはじまったころ、日本自然保護協会が現地視察をしたうえ、大台ヶ原の原生林は切らないでほしいと陳情し、計画は一部変更されたという経緯もある<sup>17</sup>。大台ヶ原ドライブウエーは1961年奈良県営の道路として開通している<sup>18</sup>。

これを機に、小清水は、まず生態学会の近畿地区に原生林保護をよびかけ、近畿地区会の総意として全国大会にもち出されて、前記の声明書が生まれたのだという<sup>19</sup>（日本生態学会には、全国地区会の運営が生態学会の基礎であることが強調され自主的活動を行うため、議決、運営機関として地区委員会が設けられている<sup>20</sup>）。

当時、日本自然保護協会（1983）が出した陳情書から、原生林保護の声明が出されるような背景を概観したい（以下参照）<sup>21</sup>。なお、日本自然保護協会とは、1949年に尾瀬保存期成同盟という、尾瀬の電源開発計画に反対する文部省・厚生省官僚と研究者（厚生省国立公園中央審議会委員、文部省史跡名勝天然記念物調査会委員多数）、山岳関係者らの運動ははじまりとし、雌阿寒岳の硫黄採掘問題を直接の契機で1951年に作られた。日本自然保護協会は、林学・理学などの研究者を多く自然公園内外の自動車道建設、原生林伐採、発電など諸問題に対し、陳情書を作成するなどの活動をしていた。日本生態学会会員で日本自然保護協会の会員になっている人も多く、日本自然保護協会と問題認識を共有していた日本生態学会員も多かったのではないかと（起草委員の吉良竜夫、下泉重吉は日本自然保護協会委員である）。

- 1956.4.20 黒部川第四発電所計画に関する反対の再陳情
- 1956.4.20 鳴門海峡を横断する淡路島送電線建設に対する反対の再陳情
- 1956.4.20 有益鳥獣の保護繁殖および狩猟の適正化等に関する特別措置法に対する反対陳情書
- 1956.5.18 秋吉台（山口県）演習地に関する陳情
- 1956.5.31 黒部峡谷の保勝に関する最後の陳情
- 1956.11.28 上高地ダム建設反対陳情書
- 1957.1.6 狩猟法改正に関する陳情
- 1957.4.23 大白川発電計画に関する陳情
- 1958.4.23 鹿子前製塩工場建設に関する反対陳情書
- 1957.9.10 乗鞍岳山頂車道建設反対に関する陳情
- 1957.9.10 笛吹川上流原生林伐採反対に関する陳情書
- 1957.9.10 大雪山大噴火口鉦区設定に関する反対陳情書
- 1957.9.10 阿寒国立公園雌阿寒岳硫黄採掘に関する反対陳情書
- 1957.11.6 自然保護教育に関する陳情
- 1957.11.9 カスミ網復活並びに空気銃猟に関する反対決議
- 1958.3.15 空気銃に関する陳情書

---

<sup>17</sup> 朝日新聞、1961.7.16、「大台ヶ原 一面にコケむす原生林 絶え間なく霧の流れ」

<sup>18</sup> 朝日新聞、1968.12.15、「危うし“原始の息吹”」

<sup>19</sup> 日本自然保護協会（1983）

<sup>20</sup> 1955、「記事」『日本生態学会』4(4):182.

<sup>21</sup> 日本自然保護協会（1973）



以上からもわかる通り、他の地域でもダムや自動車道建設、森林伐採などが進んでいた背景があるといえよう。

この背景には、自然公園と重複の多い国有林野における、木材伐採の動向があるだろう。塩谷（1973）によれば、戦後の木材需要の高まりをうけ、1955年に国有林長期生産基本計画が樹立され、人工造林可能地域は原則皆伐、有用針葉樹への転換が基本方針にされた。1958年に国有林林力増強計画が策定され、人工林面積の拡大、林道投資などをその内容とし過伐の事態を招来したという。

当時の自然環境における、このような森林をめぐる社会的状況の中で日本生態学会から、上述のような声明が出されてくるのである。

### 3-2) 原生林保護地域設置案の作成と保護に向けた日本生態学会の取り組み

声明書が出されたのち、1959年10月3日に「自然保護に関するシンポジウム」が日本学術会議主催、日本生態学会、日本自然保護協会、日本鳥類保護連盟後援で開催される。ここで吉良竜夫が「原生林の保護とその生態学的意義」について講演している<sup>22</sup>（その内容については3-3参照）。このシンポジウムで「自然保護に関する研究連絡組織」をつくる話が進み、それがきっかけで1961年11月の日本学術会議第6部所属自然保護研究連絡委員会の設置が決まったのである<sup>23</sup>。

1960年4月1日の日本生態学会第7回大会<sup>24</sup>では、生態学会内に自然保護に関する専門委員会をつくり、全国的な資料を蒐集整理することが決定された。1962年の第9回大会時の追加委員も含めると、委員は次の通りである。また、その第9回大会時に原生林保護の問題に関して、吉良竜夫を委員長とすることとなった<sup>25</sup>。

（北海道）犬飼哲夫、館脇操

（東北）加藤陸奥雄、吉岡那二

（関東）宝月欣二、北沢右三、門司正三、沼田真、佐藤大七郎、下泉重吉

（中部）小泉清明、正宗厳敬

（近畿）吉良竜夫、小清水卓二、宮地伝三郎、森主一、四手井綱英

（中国・四国）堀川芳雄、伊藤猛夫

（九州）森下正明、鈴木時夫

（北海道）太田嘉四夫（1962 .4.4-7 日本生態学会第9回大会にて追加<sup>26</sup>）

（中部）常木勝次、羽田健三（1962 .4.4-7 日本生態学会第9回大会にて追加）

（九州）細川隆英、山根銀五郎（1962 .4.4-7 日本生態学会第9回大会にて追加）

候補地の選定は、1961年の日本生態学会第8回大会<sup>27</sup>ではじまる。まず、学会としては、「現在緊急に保護を必要とし、制定に支障が少ない原生林（国有林）」という条件で保護区域として候補地を定めた（表

<sup>22</sup> 1959、「記事」『日本生態学会誌』9(6):239.

<sup>23</sup> 日本自然保護協会（1983）

<sup>24</sup> 1960、「記事」『日本生態学会誌』10(3):133-137.

<sup>25</sup> 1962、「記事」『日本生態学会誌』12(2):78-80.

<sup>26</sup> 1962、「記事」『日本生態学会誌』12(2):78-80.

<sup>27</sup> 1961、「記事」『日本生態学会誌』11(2):86.

中①参照)。またさらに 1962 年には、日本学術会議自然保護研究連絡委員会の要請により、「純粹に生態学的な立場からの再検討を加える」ことになり、新たに候補地を提示している（表中②参照）。これらの選定基準は、日本各地の原生林の「主要森林型を代表する」<sup>28</sup>とされる。また、1959 年の声明では研究上の意義が強調されていたが、1965 年には生態学会は新たに「野外研究地域」<sup>29</sup>を構想し、それとの対比の中で、「原生林保護地域は研究の便を第一には考えない」とされ、研究の便よりは、主要なタイプの原生林の保護を優先するという姿勢がみられる。

原生林保護地域設置案候補地と原生自然環境保全地域候補地の比較 筆者作成

②・1961.3.30 日本生態学会	②1963.3.31 日本生態学会	③1966.4.1 日本生態学会	④1967 日本生態学会	候補地の選定が進んだ、原生林保護地域案については、1962 年 <sup>30</sup> に至って、次のように方針が定められた。 1) 自然保護協会では本印刷のうえ日本
十勝川源流部[エゾ、トドマツ針葉樹林帯] 飯豊山[裏浦日本型ブナ林および植物帯] 大峯・大台ヶ原[太平洋型植物帯]  祖母・傾山系[太平洋型植物帯] 大隅半島・稲尾山付近[照葉樹林] 屋久島[屋久スギ林] (1962 追加分)苗場山、中部地区の亜高山帯、四国のモミ林	十勝川源流  飯豊山  白倉山 石鎚山  祖母山、傾山、大崩山 大隅半島南部山地 屋久島 奄美大島 このほか中部地区 1~2ヶ所	十勝川源流  飯豊山  上高地 白倉山 石鎚山  赤石山脈 九州中央山地 大隅半島 屋久島 奄美大島	施業を停止し保護林  天然記念物指定  未解決 林野庁 施業停止している場所 未解決(南アルプス北沢峠) 未解決(祖母山) 天然記念物指定 施業を停止し保護林	

自然保護協会がその啓蒙実現をはかる。2) 日本学術会議自然保護研究連絡委員会から学術会議を通して政府に勧告する。3) 生態学会から四手井綱英（京都大学、農学部、林学）を通じて林野庁に対し推進を申入れる。

1962 年 3 月以降、候補地の選定はひと段落し、自然保護専門委員会は、原生林ではなく陸水に関する

<sup>28</sup> 1967, 「記事」『日本生態学会誌』17(6):266.

<sup>29</sup> 1964, 「記事」『日本生態学会誌』15(2):81-84.

<sup>30</sup> 1962, 「記事」『日本生態学会誌』12(5):200-201. 1962 年 10 月 2 日、生態学会全国委員会にて

問題を取り上げることになる<sup>31</sup>。

その後、日本学術会議自然保護研究連絡委員会での政府への勧告の検討が思うように進まない事態となる<sup>32</sup>。1964年、「第6部森林関係者と意見のくいちがい」<sup>33</sup>が生じたのだという。

日本学術会議自然保護研究連絡委員会の動向に不安を覚えた生態学会は、1964年「この研連（自然保護研究連絡委員会：筆者注）の線を通すと共に実際問題として現地における破壊が進行して、とりかえしがつかなくなるおそれもある」として、「学会としては林野庁などに直接交渉を併行させる必要」を認めた<sup>34</sup>。実際に1964年帯広営林局では、管内十勝西部第3次経営計画において、十勝川源流に947haの原生保護林を設定した<sup>35</sup>。保護林は、学術研究および施業上の参考、指針とするために国有林内に定めることができる林野庁の制度である。帯広ではこの保護林設置により、「このような針葉樹林では弱度の単木択伐などの許されるところであった。これが今回原則として人工を加えない禁伐区となった」<sup>36</sup>という。なお、九州でもこのような取り組みが成功したという<sup>37</sup>。

さらに1965年には、学会として4月6日林野庁経営部長宛懇談を申入れ、林野庁の懇談の機会を促進することを四手井綱英（京都大学、農学部、林学）に依頼した<sup>38</sup>。懇談は実現しなかったが、全国各営林局から林野庁に意見が寄せられ、それをもとにした折衝を四手井に一任した<sup>39</sup>。1965年11月15日具体的候補地案を添付しないで勧告が行われた。1966年には林野庁との懇談の担当者を吉良と四手井に指名している<sup>40</sup>。

さらに1966年からは、林野庁と交渉をもちながらも、「今回大隅半島稲尾山、観音平が天然記念物に指定されたのにならつて、原生自然保護地域設置案にもられている他の候補地区についても、各地区の文化財保護委員会を通して、文部省文化財保護委員会に申請する方法」をとるとし、各地域ごとに1～数名の担当者が決められた<sup>41</sup>（上表③参照）。

そして1967年、原生林保護に関する事項：原生林保護地域設置案の中にもられた地域の現況は次のとおりとされる<sup>42</sup>。

- 「・林野庁で施業停止して保護林に組み入れた場所—奄美大島、十勝川源流
- ・林野庁で数年間の施業停止をしている場所—石鎚山

<sup>31</sup> 1963, 「記事」『日本生態学会誌』13(2):80. 1962年3月31日日本生態学会 第10回総会、自然保護専門委員会

<sup>32</sup> 1964, 「記事」『日本生態学会誌』14(2):86.

<sup>33</sup> 1964, 「記事」『日本生態学会誌』14(4):173. 1964年10月16日 全国委員会・将来計画専門委員会合同委員会

<sup>34</sup> 1964, 「記事」『日本生態学会誌』14(4):173. 1964年10月16日 全国委員会・将来計画専門委員会合同委員会

<sup>35</sup> 1967, 「記事」『日本生態学会誌』17(6):266.

<sup>36</sup> 余語（1966）

<sup>37</sup> 1964, 「記事」『日本生態学会誌』14(4):173. 1964年10月16日 全国委員会・将来計画専門委員会合同委員会

<sup>38</sup> 1965, 「記事」『日本生態学会誌』15(3):126-128.

<sup>39</sup> 1965, 「記事」『日本生態学会誌』15(5):211.

<sup>40</sup> 1966, 「記事」『日本生態学会誌』16(2):86.

<sup>41</sup> 1966, 「記事」『日本生態学会誌』16(2):86.

<sup>42</sup> 1967, 「記事」『日本生態学会誌』17(2):87-89.

- ・文化財保護委員会で天然物指定をした場所—大隅半島稲尾山、飯豊山
- ・未解決の場所—南アルプス北沢峠（筆者注：赤石山脈）、白倉、祖母山（筆者注：九州中央山地）」

ただし、上高地と屋久島については触れられていない（上表④）。

また、1967年の第14回大会総会では、「陸上の保護を要するような各種の地域を選定し、それらを天然記念物指定の線に乗せる作業をするため、原生林保護小委員会を解消し、新たに陸上自然保護小委員会」が設置された<sup>43</sup>。「原生林保護小委員会」については記載が他になく、どの段階でできていたのか不明だが、ひとまず、原生林については生態学会としての取り組みに一区切りがつけられたと考えられるだろう。その後、自然環境保全法の制定の時期にあっても、日本生態学会全体としての原生林保護についての動きは、「記事」上では全くみられない<sup>44</sup>。自然保護関係では、この「原生林保護地域設置案」作成の動きがモデルとされて、「二次群落」や動物の保護のための候補地を挙げる作業が行われていく<sup>45</sup>。

### 3-3) 「原生林保護の必要とその生態学的意義」

大阪市立大学理学部生物学教室の吉良竜夫は、詳しくは3-2で見た通り、原生林保護地域設置案作成にあたり、日本生態学会内で委員会の委員長として、中心的に動いていた人物である。吉良は、1963年、『日本生態学会誌』に「原生林保護の必要とその生態学的意義」という論文をよせている。これは候補地域の具体案がまとまり関係方面へ折衝がはじまったのを機に、日本生態学会全国委員会で「原生林保護地域設定の必要とその生態学的意義を要約して、生態学会の立場を明らかにしておくことがのぞましい」との考えのより、吉良が執筆者に指名されたという経緯の論文であり、「ここにのべるのは私個人の考えにすぎない」とはあるが、でもあるので、日本生態学会の「原生林保護」についての考え方を代表しているとみなしていいだろう。またこの論文は「1959年10月3日および1962年12月1日に、日本学術会議でひらかれた、自然保護に関するシンポジウムで、話題提供者として行った講演の要旨をとりまとめたもの」でもある。ここでは、吉良の論文に見られる「原生林保護」の目的とそのために望ましいとされる管理手法を整理したい。

まず、吉良が原生林保護を訴える背景には、「戦中・戦後の森林らん伐と、最近の国有林の拡大造林計画や電源開発、道路開勝、観光開発などの急速な進行によつて、これらわずか原生林の断片も、いまやほとんどほろびつくそうとしている」という危機感がある。

吉良は、生物相の保存、土壌の形成、土壌浸食の防止、水資源の確保、など森林が一般に持つ効用はもちろんのこと、それとは別に原生林を保護する意義はあるという。

まず原生林の特徴を、吉良は「クライマックス（極相）」と表現する。それは「生態学が明らかにした自然法則」の一つである「自然の植生発達—遷移（サクセッション）—の法則」に基づいた考え方である。すなわち、「ある種の植生のもとでは、植物の生活と、それをささえている微気候・土壌そのほかの自然環境の間に、平衡がたもたれない。その結果環境は変化し、新しい環境に適した新しい植物群落もとの群落におきかわる。こうして、植物群落の生活と環境との間につりあいがとれ、ダイナミックな

<sup>43</sup> 1967, 「記事」『日本生態学会誌』17(2):87-89.

<sup>44</sup> IBPの国内のCTグループの活動記事にも、「“自然保護”に関する法律がないので法制化」にはたらしきかけるとはあるが、具体的動きはみられないし、原生林保護には触れられていない。1970, 「記事」『日本生態学会誌』20(6):1-14.

<sup>45</sup> 1968, 「記事」『日本生態学会誌』18(2):87-88.

平衡がたもたれるにいたるまで、つぎつぎとちがった群落交代し、ついに安定した状態—クライマックス—に達するのが、遷移の経過である」という法則である。場所がちがえば、遷移の経過もクライマックスの植物群落も異なる。日本ではクライマックスはほぼ森林である。それを吉良は「日本におけるもつとも安定した自然のすがたは森林である」と言い表している。そのクライマックスの群落では、「単にその種類組成を安定的に維持しているだけではなくて、その内部での微気候条件や、無機物質や水の蓄積・循環などについても、ほぼ安定した動的平衡を保っていると考えられている」。

こういった特徴を持つ原生林の意義について、吉良は1)「原始そのままの自然」としての文化財的、存在価値を認めているが、それでは「産業的開発」を前に、説得力がないだろうとし、2)生態学的にみると原生林の価値は「あたえられた環境条件のもとで到達し得る、もつとも安定した自然のすがた」であることだという。そこから、「安定した平衡状態」がどのような仕組みで成り立っているのかを明らかにすることで、自然を「改造」・「利用」する際の、自然の変化を予測し、恒常的・経済的な利用方法を知るために役立つのではないか、というのである。

原始的自然（吉良は「原生林」と「天然林」を含みこんで使っている）の研究が生み出した「合理的な自然利用」「自然のコントロール方法」の例として、次の4つを紹介している。1)クライマックスの森林群落の有機物生産力は十分管理された田畑よりも大きいことがわかり、植物生産業はここから多くを学べるだろう、2)密生したトドマツの純林からは、若い時期に高密度が維持され個体間のせりあいがおこるせいで生産量が最大になることがわかり、人工造林の密度をもっと高めるべきと提案できる、3)天然林でおこる樹種ごとの自然間引きの割合には法則性があることがわかり、従来の間伐基準は自然間引きの上限密度の50-70%であることがわかった。従来の間伐基準に理論的論拠をあたえ、新しい種の間伐基準の予測を可能にした、4)クライマックスの森林において、立地条件（温度）によって有機物分解速度が異なるため、有機物の蓄積量（有機物の供給と消費の平衡点）も異なっていることが明らかになった。植林の際に、それぞれの立地で、これに考慮してなければ前代の天然林からひきついだ有機物の蓄積が減少し養分供給量が減少してしまう。

吉良の例示は、1)はクライマックスに理想的特徴を見出し、何らかのヒントを得るためのよい研究材料となる可能性が示されているにすぎない。吉良は論文の中で「病虫害の原因生物は自然の植物群落中では害をおこさない。そこでの生活を調べることで防除法につながるだろう。」とも述べている。2)3)4)はクライマックスや天然林を対象にした研究成果で、木材生産上の、より高い生産性（2）、3）、「恒常的」土壌利用（4）に寄与する研究成果といえるだろう。

さらに、その保護の手法として、現行の、国立公園特別保護地域、天然記念物、国有林内の学術参考林・保安林では、1)1団地が小さすぎて「生態系ぜんたいの構造がうまく保持できない」、2)国立公園は面積は十分であるが、風景美に重点を置いているため、ふくまれる原生林のタイプが限られてしまう（特に平地を基盤として発達する原生林が対象にならない）、と指摘する。

つまり、吉良の立場は、「自然の合理的利用によつてよりよい生活をもたらすため」に、「もつとも安定した形」である原生林（クライマックス）という状態を維持し、「研究の場として保護しなければならない」ということなのである。「なかからさがしださねばならない自然の法則と教訓とは、まだ無数のこつている」のである。そのために、面積の広い、原生林を保護対象として含める保護区の設置を求めているのである。あくまでも「原生林保護」はその合理的な産業利用のために必要なこととして打ち出されたのである。

### 3-4) 国際生物事業計画 (International Biological Program) : 生物生産力把握/自然保護区

さらにここで少し触れておきたいのは、1960年代からはじまった国際生物事業計画 (International Biological Program) である。当時、「原生林」を含むと思われる「天然群集」や、「自然保護」が、この国際的な研究プロジェクトという場において、どのような立場から、どのように考えられていたのかを踏まえたい。『日本生態学会誌』掲載の論文や、同「記事」だけに依拠しているため、しっかりとした実証には至っていないが、その一端を把握したいと考える。

戦後、「生態学」研究は「生産」という点から注目を浴びた。細川 (1954) によれば、「大戦の末期頃、戦後の生産を応用生態学の立場から増進させ資源の開発をしたいという目的から、全世界の活動的な生態学者を統合して緊密な協力のもとに国際的な研究機構を組織化したいという機運が生態学者の間に起こっていた」という。1949年、IUBS (International Union of Biological Sciences、以下 IUBS) の下に ICES (International Commission for Applied Ecology) も作られている。当時の課題の一つは「砂漠地方」で、UNESCO なども積極的に取り組んでいたという。

1962年、国際生物科学連合 (IUBS) から日本学術会議に対して「国際生物学計画」 (International Biological Program, 以下 IBP) に関する連絡がはいる<sup>46</sup>。IBP は 1965年から 1974年にかけて行われた<sup>47</sup> (その後は「人間と生物圏」 (MAB) 事業計画へと引き継がれる<sup>48</sup>)。1965年から 1967年を準備期間とし、その間に調査項目・調査方法などを定め、1967年7月から各国で本調査が行われた。IBP は「生物生産力と人類の福祉の基礎」に関する国際協力研究計画である<sup>49</sup>。その目的は、地球上の陸地、陸水、海洋における生物生産力とその開発の可能性、あるいは生物群集の保護、生物資源の利用と管理、また変化していく環境諸条件に対する人の適応能などであり、以下の7つの分科会が設けられている。

#### 7分科会<sup>50</sup>

- PT 陸上群集の生物生産力 (Productivity of Terrestrial Communities)
- PP 生物生産の諸過程 (Production Processes)
- CT 陸上群集の自然保護 (Conservation of Terrestrial Communities)
- PF 陸水群集の生物生産力 (Productivity of Freshwater Communities)
- PM 海洋群集の生物生産力 (Productivity of Marine Communities)
- HA ヒトの適応能 (Human Adaptability)
- UM 生物資源の利用と管理 (Use and Management of Biological Resources)

すべての国で共通に調査研究する項目が定められ<sup>51</sup>、国際的な委員会、各国の窓口となる国内的な委員会が設置され、国際会議、共通の研究方法を記載したハンドブックや研究成果物の出版などで、知見を共

<sup>46</sup> 門司正三・岩城英夫、1963、「国際生物学計画 (IBP)」『日本生態学会誌』13(3):120

<sup>47</sup> 八杉ほか (1996)

<sup>48</sup> 1970, 「記事」『日本生態学会誌』20(5):211-215.

<sup>49</sup> 1967, 『日本生態学会誌』17(4)JIBP ニュース:1-2.

<sup>50</sup> 1967, 『日本生態学会誌』17(4)JIBP ニュース:1-2.

<sup>51</sup> 田川日出夫 (1963)

有しながら、実際の研究プロジェクトが進められた。最終的に 60 数カ国が参加をした<sup>52</sup>。日本の参加は 1964 年に決まり、日本学術会議内に国内委員会が設けられた。1967 年段階では、日本国内で 486 人の研究者が参加していた。国際的にも広く、また国内的にも大勢の研究者が参加したプロジェクトであった。

このように、生物生産力の研究が課題とされた背景のひとつには、「30 年後の 20 世紀末には世界人口が現在 (36 億人) の倍ちかく達することが予想されているので、近い将来の食糧事情は決して楽観をゆるさない」という見通しがあったという<sup>53</sup>。すなわち、人口、食糧、エネルギー消費の問題を考える必要性が国際的に認識され、海洋や陸地がどれだけの有機物を生産しうるのか、それを把握することが必要とされていた面があるといっていいたいだろう。

PT の内容は、一次生産力・二次生産力の測定が一つの主要な課題である<sup>54</sup>。一次生産力とは、植物が単位土地面積あたり単位時間あたりに生産した有機物量のことである。植物などの有機物を利用する消費者が、その有機物を利用して作り出す有機物を二次生産という<sup>55</sup>。PT の調査対象は、①天然または準天然群集、②人が管理または植林した群集、が分けてあつかわれ<sup>56</sup>、日本における PT 主要計画実施地域には、照葉樹林 (熊本県水俣国有林)、亜高山帯針葉樹林 (長野県志賀高原)、山地草原 (宮城県鳴子市) という天然または準天然にあたる自然環境が選ばれ、副研究計画として人工林が入れられた<sup>57</sup>。すなわち、この国際研究プロジェクトでは、世界的な人口増加と食糧不足への危機感を一つの背景として、生産力の測定という研究上の要請から、各国に、人為の加わっていない天然群集が必要とされたのである。

また、IBP の「CT 陸上群集の自然保護」では、各国に以下のことが求められた<sup>58</sup> 1) 各国国内の全保護地域の IBP/CT の国際的チェックシートによる記載、2) 植物群落リストをつくる、3) 十分保護されていない植物群系を明らかにする、4) 他国について特別の知識を持つ生物学者のリストをつくる、5) 保護上重要でありながら破壊の危機にさらされている地域や絶滅にひんしている種を通告する、6) 行われている科学的な利用や管理の実例を調べ検討する。また、CT では主に「wild or semi-wild land」のみをとりあげるとされ、保護の対象は、人手のあまり入っていない自然環境とされている。

以上より、IBP が実施されるに至った背景は考察不足であるが、少なくとも、IBP という 60 カ国以上の研究者が 10 年間行った国際的の事業において、その大きな課題のひとつとして、生産力の測定と「自然保護」があり、生産力の測定にあたっては天然群集がその研究対象とされ、科学的学術的な意義を見出されていたこと、さらに課題の「自然保護」の対象としては「wild or semi-wild land」が目指されていたことをおさえることができるのである。

以上、第 3 章の内容を小括したい。

次のことを確認した。すなわち、当時、近畿地方の観光道路建設をきっかけに、日本生態学会が、1959 年に、欧米の、面積の広い、「厳重に保存しいつさいの破壊を厳禁する」「自然保護地域」をモデルとし

<sup>52</sup> 八杉ほか (1996)

<sup>53</sup> 1970, 「記事」『日本生態学会誌』20(1):1-8. 第 4 回 IBP シンポジウム 門司正三 : 1970.1.24

<sup>54</sup> 田川 (1963)、田川 (1964)

<sup>55</sup> 岩波生物学事典 p.321

<sup>56</sup> 田川 (1964)

<sup>57</sup> 1967, 『日本生態学会誌』17(4)JIBP ニュース:2-3.

<sup>58</sup> 1967, 『日本生態学会誌』17(4)JIBP ニュース:2-3.、1968, 『日本生態学会誌』18(2):2-3.

て提示し、合理的自然の利用のための研究の場として維持することを目的に、既存の法制度の「保護強化」や「新しい保護区の設置」による管理方法によって「原生林を自然状態のまま保護し保存すること」を求めた。さらに 1963 年には、「生態学会の立場」として、吉良が、その「原生林保護」という目的の意義について、「クライマックス」という生態学理論を用いてさらに説明した。「クライマックス」の「安定性」を研究することが、人々の恒常的・経済的な自然環境の利用のためのヒントになるのではないかと、具体的な研究事例を挙げて示した。「原生林保護」管理手法に関しては、吉良は、「風景地」ではない原生林を指定できる保護地域の設置と、保護地域の面積の拡大を求めている。

また、IBP においては、世界的な人口増加と食糧不足への危機感を一つの背景として、生産力の測定という研究上の要請から、各国に、人為の加わっていない天然群集が必要とされていた。すなわち、日本生態学会でも、IBP でも、研究対象として、「人為の加わっていない自然」が重要とされていた。しかも人間の合理的自然の利用や世界的な食糧不足など、人間の自然環境の積極的利用の仕方を考えるための研究対象であった。

日本生態学会の「原生林保護」として目指された内容は、人間の自然環境の合理的利用の仕方を導くための研究対象として、「原生林」(クライマックス)という状態のままの維持であった。「原生林保護」のための管理の手法については、欧米の「いつさいの破壊を禁止する」制度を紹介、現存法制度の強化、面積拡大の提案であった。

そして、日本生態学会が声明を発表した 1959 年当時、参照型として、欧米に、「原生林その他の原始的自然」を、広い面積において、「厳重に保存しいつさいの破壊を厳禁する」「自然保護地域」があったこと、1960 年代半ばからはじまる IBP という 60 カ国以上の研究者が 10 年間行った国際的事業において、その大きな課題のひとつとして、「自然保護」がとりあげられ、対象としては「wild or semi-wild land」が目指されていたことから、1950 年代後半から 1960 年代にかけて、諸外国にはすでに「人為の加わっていない自然を守る」地域が設置され、世界的な現状把握が進められていたことがわかるのである。日本における「原生林保護」という考え方は、この海外の動向とも無関係ではなかつただろう。

なお、「原生林保護」という自然環境管理の考え方・手法の特徴はどこに求めたらいいだろうか。学術上価値の高いものを指定できる天然記念物制度<sup>59</sup>については吉良(1963)の指摘の通り一団地が少ないから不適當であるというのはよくわかる。しかし、林野庁国有林の内部規定である保護林制度には「原生林およびそれに準ずるもので学術上の価値の高いもの」が指定基準に入っており、面積も大きくとることが可能で、禁伐とすることもできる。現に、日本学術会議からの政府勧告で「原生林保護地域設置案」が示されることは断念され、原生林保護のための法律が存在しなかった当時、日本生態学会が林学の会員を通じて、独自に林野庁などへ働きかけ、2ヶ所の保護林指定を行っている。ただし、安原ほか(1993)によると、営林局長による年単位の柔軟な指定・解除が可能なこの保護林は、1960年から1972年までの間、拡大造林政策を背景にその指定面積(新規指定面積ではない)が激減しているのである。つまり、当時保護林制度を用いた原生林の保護は、相当困難なことであったと考えられる。そのような、社会的背景もあって、保護林制度を利用しつつも、生態学の理論でその意義をより強調する形で、保護林制度とは、別物としての保護管理手法を求めた、という側面もあつただろう。ゆえに、「原生林保護」の特徴は、それまでされていなかったような「クライマックス」という生態学理論からの意義づけ、研

<sup>59</sup> 畠山(2004)



究によって合理的な人の利用に資するという学術的価値を飛び越えたような意義づけともいえるのかもしれない。保護林制度についての詳しい検討は、今後の課題としたい。

## 第4章 原始地域法

本章で、「人為の影響をうけていない自然」を「人為を排して」守るという世界的な動向のひとつとして押さえておきたいものが、1964年9月3日にアメリカで成立した、原始地域法である。本章では、第5章以降の分析につなげるために、その目的と管理手法を明らかにしたい。

原始地域法には次のように書かれている。

「Definition of Wilderness (原始地域の定義)

(c) Wilderness とは、人間やその行為が、景観に優先するような地域と対比して、土地とその上にある生物の群落が、人間によってさまたげられない地域で、そこでは人間は常時とどまることのない訪問者である地域として認められる。この法律において Wilderness の地域は、永久的に開発を行わず、人間が生活しないところで、原始的な特質と環境を保持している地域であって、自然状態を保存するように保護管理され、また、

(1) 人間の行為の跡が実質的に認められないで、本来の自然の力によって影響を受けていることが一般的に明らかなどころであり、

(2) 孤独な原始的なレクリエーションの傑出した機会を与えるところであり

(3) 面積が少なくとも 5000 エーカー以上であるか、損なわれない自然状態の保存と利用を可能にするために十分な面積をもつところであり、

(4) 科学的、教育的、風景的又は歴史的な面における生態学的、生物学的又はその他の特質をもつような地域であって、

未開発の連邦所有の地域を意味する」

「この法律によって別段の定めのある場合を除き、Wilderness area はレクリエーション的、風景的、科学的、教育的、コンサヴェーション的及び歴史的利用の公共的目的のためにささげられるべきである。」

60

すなわち、その指定の目的において「人為の加わらない」「面積の広い」「生態学的、生物学的」な特質が特記されている等、日本生態学会における「原生林保護」と重なるが、「レクリエーション」が積極的に位置づけられ「孤独で原始的なレクリエーション機会」を提供するという点で異なっている。

アメリカでは、国有林は農務省国有林局、国立公園は内務省が管理し、重複はない。それぞれの地域において、10年以内に上記のような地域を調査し候補地を報告しなければならないと本法は定めている。

そして、Wilderness area では次のような管理手法が原則的にとられる。すなわち、「指定された Wilderness area の中に商業的企業及び永久的な車道は、いかなるものもあってはならない。又この法律の目的のために地域を管理する上に最小限度に必要な場合を除き（地域内の者の健康と安全のために緊急に必要な場合を含む）、地域内にいかなる臨時の車道、動力交通機関、動力機械あるいはモーターボートの使用、飛行機の着陸、その他の機械的な運輸の方法及び施設又は建造物も認めてはならない。」

つまり、地域内に「車道」やその他交通機関が新たに設けられることを禁じることで、「自然状態」を維持するという管理手法なのである。

以上より、確認できたのは次のことである。1964年にアメリカで設置された原始地域法の考え方は、「人為の加わらない」「面積の広い」「生態学的、生物学的」「孤独で原始的なレクリエーション機会」を

---

<sup>60</sup> 池ノ上 (1965)

提供しうる地域を対象とし、その維持のために、「車道」その他交通機関の建設を禁じるという手法をとるものである。

「人為の加わらない」「大面積の」自然環境を行為規制で維持するという点では目的、管理対象・手法とも日本生態学会の「原生林保護」と同じであるが、レクリエーションを積極的に位置づけている点で大きく異なっているのである。

## 第5章 「自然破壊」と「自然保護」

自然環境保全法が制定される1960年代後半から70年代初頭にかけて、新聞や運動で大きく「自然保護」が叫ばれていた。果たして、この「自然保護」とは、どのような自然を、どのようにすることを指していたのであろうか。本章では、新聞記事や日本自然保護協会の機関誌『自然保護』の記事、日本自然保護協会（1983）などから、「自然破壊」として当時の自然環境について問題化されたことを明らかにすることで、「自然保護」の内実を明らかにしたい。

第一に、道路建設による土砂崩れや、天然林の伐採、建設残土の投棄による景観の悪化、植生の破壊などが問題とされた<sup>61</sup>。1964年に完成した富士スバルラインは、「沿道の樹木をなでぎり、マント群落をひきはがし、土砂で谷を埋める」と評される<sup>62</sup>。また、石鎚スカイラインは、1971年11月25日、自然保護団体が愛媛県知事を訴えるに至っている。石鎚スカイラインは、県が国定公園内に建設を進め、1965年から建設を進めてきた。その過程で、道路建設のために切り取った土砂を、石鎚山麓の名勝面河溪谷に投げ捨てた。このため、スカイラインの下にある、ブナ、ウラジロモミなどの樹木が大量に枯死し、野鳥にも影響を与えているという。石鎚スカイラインは「破壊ライン」と呼ばれ、自然保護団体から強い非難を浴びてきたという<sup>63</sup>。その他、大雪山頂横断車道、乗鞍岳頂上付近車道（増設）、西穂高尾根西側索道<sup>64</sup>、秩父連峰の観光有料道路、中信高原スカイライン美ヶ原線<sup>65</sup>、鈴鹿有料道路<sup>66</sup>、南アルプススーパー林道<sup>67</sup>などでも反対運動がなされている。

第二に、森林の「過伐」「乱伐」が挙げられるだろう。石神（1970）は、「保安林や、景観保護のために指定された国立公園や国定公園内の国有原生林が、次々と広面積に皆伐されて」とし、「奥日光・奥秩父・南アルプス・大杉谷・大崩山・屋久島等にその顕著な実例が見られる」という。そして、「国民や学者等から、林野庁の施業方法に対する不満と不信が全国的に爆発している」と林野庁の在り方を批判する。木内（1970）も「森林の過伐は全国無制限に広がって」おり、自然公園特別地域第二種、第三種など規制の弱い地域が問題となっており、「南北アルプス、秩父、日光、大崩山等」がそうであると指摘する。その他、「原生林、受難時代—無秩序な皆伐—」（中央アルプス 黒川国有林）<sup>68</sup>、「国有林はじめ県有林も民有林もすべて、山麓から奥地に向かって、急激な伐採が続けられつつある」（紀伊半島大塔山系）<sup>69</sup>、など伐採の告発は数多くなされている。民有林の伐採も問題化され、1968年日本自然保護協会から大台ヶ原山原生林買取に関する陳情書が出されている<sup>70</sup>。また、鳥取県大山原生林（ブナ原生林40haなど）<sup>71</sup>、大塔山系などでは伐採への反対運動も取り組まれている。

その他、下北半島で、造林育成のための薬剤散布による枯葉作戦の結果サルがえさ不足となり絶滅の

61 進野（1972）

62 日本自然保護協会（1983）

63 朝日新聞、1971.11.26 「「もう許せない自然破壊」保護連が知事を告発 石鎚スカイライン」

64 日本自然保護協会（1983）

65 1971、「自然からのSOS通信」『自然保護』111:5

66 1969.『日本生態学会誌』12.18-19.

67 日本自然保護協会（1983）

68 佐々木（1971）

69 後藤（1971）

70 日本自然保護協会（1983）

71 上仮屋（1971）

危機にあること、千葉県で道路建設によりサルの生息場所が圧迫されているなど野生動物の問題も「自然保護の現状」として取り上げられた<sup>72</sup>。

また、1971年3月の東京都世論調査では、「東京の自然は守られていない」と答えた人が89%であったというように<sup>73</sup>、生活に近い「自然」も守られていないと認識されていた。

このように、各地で問題化された様々な事柄は「自然破壊」と言い表わされ、各地の多様な「自然破壊」をそれぞれ阻止することが、それぞれの「自然を守る」や「自然保護」がさす内容だったのである。

60年代末から各地でこうした地域の開発問題に取り組む自然保護団体が生れ、1970年段階で日本自然保護協会によって確認された「自然保護団体」は725にのぼったという。1970年5月4日初めて「自然保護デモ」「自然環境をとり戻す都民集会」が開かれた<sup>74</sup>。

また一方で、こういった各地での具体的破壊は、新聞やデモ、全国自然保護連合という全国的な自然保護運動団体のネットワークの形成、シンポジウムなどによって、様々な問題が共有されることで、全国的な問題として「自然破壊」は課題化されていく。

例えば、新聞では、「たった一本の観光道路が微妙な自然界のバランスを崩して原始林を死に追いやっているといわれる富士山の富士スバルラインや、吉野熊野国立公園の大台ヶ原ドライブウェイ、押し寄せる観光客に荒らされる北の知床半島や南の与論島、宅地造成に奪われていく、鎌倉や奈良の緑、徐草農業に餌を奪われた下北半島のサルーなど自然破壊の例は日本全国に広がっている。」<sup>75</sup>と、国立公園内の自動車道路建設の問題から、都市部における宅地造成までを、ひとくくりに「自然破壊」として問題化する。「産業立地、観光開発、都市開発などによる自然の破壊は、いまや放置できない事態になっている。自然は無尽蔵であるという考え方から、豊かな生活のためという名の下に、あまりにも不用意な自然破壊がつづけられてきた。その結果、各地で美しい景観がこわされ、自然界における生態学的な調和までが崩されるようになってきている。」<sup>76</sup>なども、幅広い内容を「自然破壊」のうちに含んでいる。こういった「自然破壊」に対応するかたちで、いわばそれを食い止めるスローガンとして「自然保護」が急務だといわれるに至ったのである。

一方、そのような中で、次のようなことが生じてきた。従来なされてきた「森林の伐採」に対しての、批判的見方が現われてきたのである。例えば、「最近、森林に対するいわゆる自然保護の要請は多い。(筆者略)最近の世論は、ともすれば伐採即自然破壊とみなす風潮がなきにしもあらず」<sup>77</sup>との認識が林野庁関係者から、たびたび主張されている。

林野庁が特に国有林において60年代に過剰な伐採を行ってきたこともあり<sup>78</sup>、当時多くの批判を受けて「国有林における新しい森林施業の方針」(1972.2.12)を打ち出し、年間伐採量の削減、皆伐から択伐への転換をはかってきていた。このような言説には政治的な意図もあろうが、ここまで林野庁にいわしめた、「伐採」即「自然破壊」という風潮も当時あったのではないだろうかと考える。

すなわちそれは、新聞なども通じて大きく盛り上がった「自然破壊」が問題化される中で、自然環境

<sup>72</sup> 1969,「記事」『日本生態学会誌』12.18-19.

<sup>73</sup> 日本自然保護協会(1983)

<sup>74</sup> 日本自然保護協会(1983)

<sup>75</sup> 朝日新聞、1971.7.19「自然保護 全国を実態調査 環境庁法案提出に合わせ」

<sup>76</sup> 朝日新聞、1972.2.24「社説 自然環境の保全と行政の姿勢」

<sup>77</sup> 林野庁(1972)

<sup>78</sup> 塩谷(1978) p.309

に対する人為的な働きかけを一律に「破壊」ととらえ、本来あるべきは人為を排した状態「保護」であると、つまり「自然破壊」の原因は「人為」であるととらえられた、その結果ではないだろうか。

以上、本章では、雑誌資料や日本自然保護協会（1983）から、1960年代後半以降、林道建設による植生の破壊や、森林の伐採、都市域の緑地の減少など、各地の個々の自然改変が「自然破壊」として、地域住民や運動団体に認識され、それを阻止することとして「自然保護」がいわれていただろうと位置づけた。さらに新聞報道などで、全国的に「自然破壊」が問題化され、「自然保護」の緊急性が唱えられてくる中で、森林伐採への批判にみられるような、人為的なはたらきかけを一律に「自然破壊」とみなすような考え方も一部にはみられたのではないかということをしめした。

第3章では、日本生態学会でいわれた「原生林保護」の考え方を、本研究として定義した。それはすなわち、人間の自然環境の合理的利用の仕方を考えるための研究対象としての「原生林保護」であり、それを達成するための管理の手法については、欧米の「いつさいの破壊を禁止する」制度を紹介、現存法制度（行為規制）の強化、面積拡大の提案がなされていた。

日本生態学会の「原生林保護」の考え方も、近畿地方の山岳道路建設をきっかけにそういった「自然破壊」から「原生林」という自然環境を守ろうとする取り組みであった。日本生態学会の「原生林保護」と本章で扱った、「自然保護」にはどのような違いがみられるだろうか。

本章の「自然保護」は、基本的に「自然破壊」を阻止することを目的としている。「自然破壊」とされることは、個別的には、原生林の破壊だけでなく、宅地造成による緑地の消失、など原生林のように人為的影響のないところだけに限られない。人為的な働きかけを一律に「自然破壊」とみなして、人為の加わらない「保護」を求める場合も一部にある。

大きな違いは、「原生林保護」は研究利用が目的として打ち出されているのに対して、本章の「自然保護」は利用ではなく、「破壊」（人為的介入）の批判であるから、「自然」に手を人為を加えない、そのままの状態の維持を目指している点である。

対象とするものも、前者は「原生林」であるが、後者は「原生林」も含みつつ、林業生産がなされている森林や、都市の緑地なども含んでいる。

このように、目的も対象も異なるが、管理手法だけ見ると共通している。それは対象となる地域から「人為を排する」ことで、その状態を維持し、目的を達成するという点である。

## 第6章 自然環境保全法 環境庁原案ができるまで : 「自然保護」の強化

「人為の影響をうけていない自然」を守るということを目的とした自然環境管理の考え方・具体的手法が、どのように社会の中で形成されてきたのか、その一端を、自然環境保全法の形成過程から明らかにする試みである。第3章では、当時生態学からなされた自然環境管理の目的についての新しい考え方の提起である「原生林保護」、第4章では、原始地域法、第5章では、法制定当時、まさに起こっていた具体的な自然環境の破壊を阻止するために、新聞などを通して緊急性をもっていられていた「自然保護」、を確認してきた。本章と次章では、自然環境保全法が環境庁内でどのように制度設計され（第6章）、さらにその環境庁原案が、これまで森林管理を担ってきた農林省林野庁との間にどのような軋轢を生じさせたのか（第7章）を明らかにすることで、日本における、「人為の影響をうけていない自然」を守るということを目的とした自然環境管理の形成過程を明らかにしたい。まず経緯を明らかにし、次章の最後で、形成過程の解釈を行いたい。その際に、第3章、第4章、第5章で確認した3つの考え方を、分析のための道具として用いたい。

1971年、環境庁の設立、環境庁内の自然保護局の設置を機に、「自然保護のための法律」の作成が始まる。本章では、環境庁内で、「自然環境保全法要綱」<sup>79</sup>（これがはじめて環境庁が内外に提示した原案であると思われる。以下環境庁原案と呼ぶ。）が作られるに至るまでの過程を明らかにする。環境庁が作成した環境庁原案、環境庁原案作成までに環境庁内で検討された案<sup>80</sup>（以下、環境庁原案当初案）と、環境庁が所管してきた自然公園法を比較しながら、その特徴を浮かび上がらせたい。

### 6-1) 自然公園法の目的とその管理手法

第2章で概観したように、環境庁自然保護局は、自然公園法を所管してきた。ここでは、自然環境保全法との対比をより詳細に可能にするために、自然公園法の目的とそのための管理手法を、より詳細に確認したい。

この法律は「すぐ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り、もって国民の保健、休養及び教化に資することを目的とする」（第一条）ものである。この目的を達成するために、ア）該当する地域を自然公園として指定し、イ）その地域内の行為規制・施設（利用のため・保護のため）を行う、という仕組みが作られている。指定基準は法律には明記されていないが、「自然公園選定要領」（1952、1971.12改正）には、第一要件に、「景観にすぐれていること」とあり、その評価の条件には、例えば国立公園の場合、景観の規模、自然性、変化度<sup>81</sup>が挙げられている（畠山、2004）。このような基準に従っ

<sup>79</sup> 自然環境保全法原案は1972年2月21日に各省庁に提案された。しかし、審議録中には自然環境保全法原案は収録されていないため、朝日新聞、1972.2.23「環境庁がまとめた自然環境保全法案要綱」4面.、に依拠した。

<sup>80</sup> 審議録 p.353-357。「自然環境保全法の考え方（環境庁当初案）」とかかれたこの資料には日付が記載されていないが、その内容は、朝日新聞、1971.11.1「自然保護法案 環境庁が基本構想 「景色」よりも「環境」 私有地買収へ交付公債」1面. で紹介されている法案内容と同じであり、環境庁原案よりも前に環境庁内で検討されていたものと考えられる。

<sup>81</sup> 環境庁（1952）「自然公園選定要領」より

① 景観の規模 広大な地域で景観が雄大性に富み、その面積は原則として約3万ヘクタール以上を基準とすること（略）

て指定された地域では、行為規制が行われることで景観が保護される。自然公園内は、特別保護地区、特別地域（一種、二種、三種）、海洋公園地区、普通地域のいずれかとされ、この地域地区別に異なった内容の行為規制が行われる。木竹の伐採など、現状の景観を変更する行為について、環境庁長官や都道府県知事の許可を必要とすることで、自然の風景地を保護するという目的を達成しようという管理手法なのである（p.34 図表参照）。

## 6-2) 環境庁原案当初案

当時の新聞記事と照合すると、1971年11月頃には環境庁原案当初案の構想はできていた。この環境庁原案当初案で、環境庁は、自然公園法を自然環境保全法へ吸収する形を構想した。そして、「自然公園」の他に、「原生自然保護地域」、「自然レクリエーション環境保全地域」、「緑地環境保全地域」という新しい指定地域を考案した。「原生自然保護地域」とは「原生の自然状態が維持されている場所であって当該自然の状態を人為を加えないまま原生に保護する地域」とし「単体でも、また他の指定地域（自然公園を含む）とも重複して指定することができる」ものである。「自然公園」は従来通り、「わが国の風景を代表するような傑出した自然の風景地」とされる。「自然レクリエーション環境保全地域」とは「自然レクリエーション活動に適した場所」で「自然歩道及び現行の自然公園の一部を含む」とされる。「緑地環境保全地域」は都道府県が指定するものとして構想され「市町村の市街地及びその周辺地のうち樹林地、水辺等を有する地域であって、良好な生活環境を保全するため」定めるとされる。それまで、環境庁は「風景地」の保護と利用を担ってきたが、それと並列に新しい指定地域を設けることで、その保護の対象を、「原生自然環境」「自然レクリエーション」「緑地」へと拡張することを構想していたことがわかる。

また、それだけでなく、原生自然保護地域が他の地域と重複指定可能であること、自然公園の国立自然レクリエーション環境保全地域への振り替えも行うとされていること、既に指定された「自然公園」を、風景地、レクリエーション地域、原生自然保護地域へ明確に峻別することが考えられていたとも推測できる。自然公園内には新たに「無車道地域」を設定するとされていることも考えれば、既存の自然公園地域内の、管理方針の見直し・変更を図るということも目指されていたといえよう。

これらの諸地域をどのように管理することを目指していたのだろうか。「原生自然環境保護地域」は「全ての現状変更行為を禁止する」ことを原則とし、必要な場合さらにその中に「立ち入り禁止地域」を設定できる。ただし、「防災、学術研究等公益上やむを得ない場合」は例外とされる。「自然公園」は「おおむね従来どおりの事項について許可制」とするが、「傑出した風景地が保護されるよう無車道地域の設定」を行うとしている。「自然レクリエーション環境保全地域」「緑地環境保全地域」についてはそれぞれの目的に支障をきたす行為を許可制とするとし、その内容は、具体的には述べられていない。このように、行為を規制することで現状変更行為を制限することで目的は達成されると考えられており、その点は、自然公園法の自然環境の管理方法と同じ発想であった。

---

② 自然性 原則として面積約 2,000ha 以上の原始的な景観核心地域を有し、1 ないし数個の生態系が人間の開発や占有によって著しく変えられていないこと、動植物の種や地形地質、動植物の生地に特別な科学的、教育的、レクリエーション的重要さのあること。あるいは自然景観に偉大な美しさがあること。

(略)

③ 変化度 2 以上の景観要素から構成され、景観が変化に富んでいること。



### 6-3) すべての自然破壊の現状凍結

1971年1月16日、環境庁は環境庁原案当初案の内容を見直す姿勢を打ち出した<sup>82</sup>。新聞記事によれば「環境庁は、今国会に提出する予定の自然保護法案づくりを急いでいるが、このほど「日本列島の自然環境を今以上に悪化させないため、日本全土の自然破壊を現状で凍結し、今後行われる開発はすべて環境庁長官の許可または同意を必要とすることにする」との基本方針を決め、これを自然保護法案の柱とする考えをまとめた。」「六〇年代の日本は、観光開発や産業開発、都市開発といった名のもとに国土のいたるところで山が削られ、海が埋め立てられて、自然環境が破壊されてきた。」「これまでの事務局案では、一部とはいえ開発による破壊を公認することになり、今の日本の自然破壊のスピードを止めることはできないと判断、一歩進めて、すべての自然破壊を現状凍結することにした。いわば日本列島全体を自然保護区域に指定し、国民生活に必要な開発は環境庁長官が審議会などにはかったうえ保護原則の例外として認めてゆこうとの発想だ」という。

ここで、環境庁のこの法案作成には、当時の全国規模の「自然破壊」を食い止めることが強く意識されたことがわかるのである。

### 6-4) 環境庁原案

その後、環境庁原案当初案を大きく変更し、環境庁原案を作成、1972年2月21日に各省庁に提示した。環境庁原案当初案からの主な変更点は、①“良好自然環境保全地域”を新たに設定したこと、②自然公園法を統合することは当初案と同様だが、当初案のように自然公園を他指定地域と並列に置くのではなく、原生自然環境保全地域及び良好自然環境保全地域の中から、国民の保健休養及び教化に適している土地の区域についてその上から公園計画を策定、その部分を自然公園とするものとしたこと（下図参照）、③レクリエーション自然環境保全地域が削除されたこと、である。

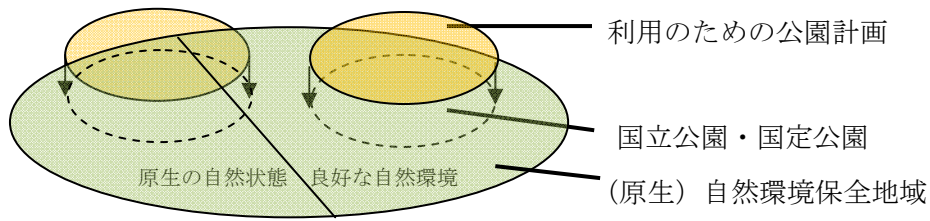
改めて、従来の自然公園法と比較してみると、指定基準が大きく異なり、「風景地」から、当初案の「原生自然」、「風景地」、「自然レクリエーション」、「緑地」のように、レクリエーションや鑑賞という利用のための指定という側面が含まれていた段階を経て、「原生の自然状態」「良好な自然環境」「緑地」へと変更した。「風景地」は「原生の自然状態」「良好な自然環境」に包含されるものとされるとともに、「風景地」に当てはまらない自然環境も行為規制の対象とすることができるのである。

また、従来「風景地」とされた自然公園は、利用・景観の保護を目的に管理されていた。しかし、環境庁原案では、原生自然環境保全地域・自然環境保全特別地域という自然保護のための地域に、その上から利用する箇所のみ公園計画で利用規制を別途かけた部分を自然公園とすることになっている。それによって、「風景地」でも、論理上「原生の自然状態」「良好な自然環境」であることが、地域の利用・景観の保護の前提として担保されているのである。

---

<sup>82</sup> 朝日新聞、1972.1.16「自然破壊、全土で凍結 開発はすべて環境庁を通す 新自然保護法案激しい論議呼びそう」1面。

図 筆者作成



(表1) 指定基準対照表 条文より筆者作成

自然公園法	自然環境保全法案要綱(1972/2/23)	
国立公園	原生自然環境保全地域	良好自然環境保全地域
わが国の風景を代表するに足る傑出した自然の風景地(第2条)	国または地方公共団体が所有する土地のうち原生の自然状態が維持されている地域であって当該原生の自然状態を保全するため、必要な土地の区域 <sup>83</sup>	森林、溪谷、海浜等の土地が、単独または一体となって良好な自然環境を形成している土地(海面を含む)であって環境保全上重要なものの区域 <sup>84</sup>

一方、表2に見るように、行為規制は、原生自然環境保全地域では、自然公園法よりも強化され、良好自然環境保全地域(一種、二種)は、自然公園法(特別保護地区、特別地域)の行為規制をほぼそのまま引き継いでいる<sup>85</sup>。

<sup>83</sup> 「第十(指定)環境庁長官は国または地方公共団体が所有する土地のうち原生の自然状態が維持されている地域であって当該原生の自然状態を保全するため、必要な土地の区域を原生自然環境保全地域として指定することができる。」

<sup>84</sup> 「第十八(指定)環境庁長官は森林、溪谷、海浜等の土地が、単独または一体となって良好な自然環境を形成している土地(海面を含む)であって環境保全上重要なものの区域を良好自然環境保全地域として指定することができる。」

<sup>85</sup> なお市街地周辺の緑地についても、“緑地環境保全地域”が構想され、条例の定めるところにより都道府県が指定することができるとし、木竹の伐採等の規制をするとされている。しかし建設省との折衝の結果、法制定は断念された。

(表2) 行為規制対照表 条文より筆者作成 (○:許可を受けなければならない、□:届け出なければならない)

	自然公園法(2002、1957)			自然環境保全法案要綱(1972/2/23)			
	国立公園特別地域		普通地域 (1972)	原生自然 環境保全 地域	良好自然環境保全地域		
	特別保護 地区	一種・ 二種・ 三種			第一種 保全地 区	第二種 保全地 区	第三種保 全地区
工作物の新築、増築、改築	○	○	□	自然環 境の現 状を変更 し、また はその保 全に影響 を及ぼす 行為はし てはなら ないただ し、環境 庁長官 が学術 研究その 他の事 由により 特に必要 と認めて 許可した 場合また は非常 災害のた めに必要 な応急措 置として 行う場合 は、この 限りでな い。	○	○	資料なし
木竹の伐採	○	○			○	○	
鉱物を採掘、土石を採取	○	○			要確認	要確認	
河川、湖沼等の水位、水量の増減	○	○	□(注1)		○	○	
湖沼・湿原(周囲1km区域内)で汚水・排水を排水施設を設けて排出	○	○			○	○	
広告物などの掲示、設置、工作物等に表示	○	○	□				
水面の埋め立て、干拓	○	○	□(注2)		○	○	
土地の開墾、形状変更	○	○			○	○	
環境大臣が指定する高山植物などの採取、損傷	○						
屋根、壁面などの色彩の変更	○	○					
道路、広場、(田、畑、牧場、宅地)以外の地域で(環境大臣が指定する区域内)で車馬、動力船を使用、航空機を着陸	○	○					
木竹の損傷	○						
木竹の植栽	○						
家畜の放牧	○				○		
屋外に物を集積、貯蔵	○				○		
火入れ、たき火	○				○		
木竹以外の植物の採取、損傷、落葉・落枝の採取	○						
動物(の卵)捕獲、殺傷	○						

注1 実際の条文は「特別地域内の河川、湖沼等の水位又は水量に増減を及ぼさせること」

このよう

注2 実際の条文は「海面の埋め立て干拓」

に、環境庁原

案の自然環境管理は、「原生の状態」「良好な自然環境」（「風景地」はここに含まれた）や「緑地」を対象に、自然公園法の手法を引き継いで、さらにいままで以上に厳密に改変行為を規制することで、「原生の状態」「良好な自然環境」「緑地」であること（維持）を達成するという考えによるものであった。

1月16日以降に、「自然破壊」の「凍結」という考え方が、環境庁原案当初案に比べ、強く反映されたことは明らかである。日本列島全体を自然保護区として開発はすべて環境庁長官の許可・同意がいるという法設計にはなっていないが、「原生の状態」、「良好な自然環境」、「緑地」である地域における、「自然破壊」の「凍結」を目指したと考えていいだろう。

従来「風景地」であれば、美的価値や、観光資源ともなるという経済的価値をもつがゆえ該当する自然環境を行為規制すると理解できる。しかし、本法案では、法文から読み取る限り、「原生の状態」「良好な自然環境」という、いわば「自然」が「原生」あるいは「良好」である状態を第一の目的とする管理だということである。

ただし、注意しておきたいのは、そのような「原生」「良好」な自然環境の中に自然公園が位置づけられ、法案の管理手法には公園計画の作成も含まれている。すなわち、「凍結」といっても、「原生の状態」「良好な自然環境」が保たれる範囲内での、レクリエーション利用は認められていたのである。

## 第7章 自然環境保全法環境庁原案が引き起こした農林省林野庁との軋轢

環境庁原案は、1972年2月21日に各省庁に提示され、以後、内閣法制局の審査にかかる前に、各省庁と環境庁の間で意見調整がはかられていく。本章では、前章で確認したような環境庁原案の管理手法が、これまで森林管理を担ってきた農林省林野庁との間にどのような軋轢を生じさせたのかを明らかにした後で、前章の環境庁原案の内容も含めて、第3章、第4章、第5章の内容を用いながら、本法律の形成過程を解釈したい。

本章では、時系列に審議録と当時の新聞記事、雑誌記事<sup>86</sup>から経緯を復元する。記述は、環境庁原案の管理手法がどのように変更されていくか確認しつつ、その際に環境庁や農林省林野庁がどのような理由を述べているのかを確認していく。

### 7-1) 自然公園法の切り離し

環境庁は、1972年3月30日、環境庁原案から一変して、本法から自然公園体系を切り離すことを宣言する。すなわち、「本法は公園区域外を対象とした具体的規制を行う」<sup>87</sup>、「自然公園については本法を適用しないものとし、同地域は、自然公園法によって保全をはかる」<sup>88</sup>ことに決定した。

なぜ環境庁は自然公園法を環境庁原案から切り離す決断をしたのだろうか。その理由は、「主として農林省との間で、意見調整を図ったが、歩み寄りができないため」<sup>89</sup>であるという。

より詳しくは、朝日新聞（1972/4/2）<sup>90</sup>によれば、「環境庁は、現行の自然公園法の規制権限は、ある程度、強力なものとみており、これに準ずる権限を自然公園地域以外に広げようとする今度の自然環境保全法案が、かりに林野庁と妥協した形で規制権限をゆるめると、現行の自然公園地域の権限までが後退することになるので、とりあえず自然公園法はそのままにし、その他の地域についてのみ運用させることにした」という。

また、それから約2カ月半後の1972年6月13日の第68回国会衆議院公害対策並びに環境保全特別委員会の審議<sup>91</sup>において、大石武一環境庁長官は、社会党島本虎三氏への答弁で自然公園法の切り離しについて次のように述べている。

「はじめの考えは、おっしゃるとおり、自然公園法も、これは形を変えまして、この法律の中に一本にいたしたい方針でございました。今でもその方がいいとわれわれは考えております。いろいろなほかの官庁との折衝の段階におきまして、そのような、自然公園もはずして一本の法律にすることが、場合

<sup>86</sup> 日出（1972）

<sup>87</sup> 審議録 p.223

<sup>88</sup> 審議録 p.224 「自然環境保全法（案）の修正について：（環境庁）47年3月末 農林省に提示」

<sup>89</sup> 審議録 p.223

<sup>90</sup> 朝日新聞、1972.4.2、「自然環境保全 環境庁案また後退 林野庁 規制権限で譲らず」

<sup>91</sup> この審議について畠山（2004）が著書の中で言及。本研究は、「国会会議録検索」より審議過程を参照した。

によっては、せっかく今まで守ってきた自然公園を守る権限が、規制がある程度そこなうおそれが出てまいりました。そういう心配から、少なくとも今までの自然公園だけ今までどおり立派に守っていこうという考えで、さらにこの新しい法案による自然を守る地域を広げていきたいというこそくな考えに変わったのでございます。実は、一本の方がよろしいのでありますけれども、やむをえないと思います。何れは次第に、これを土台として一つのまとまったすっきりした体系のものにいたしたいと考えております。」

審議録、新聞記事、大石の発言からわかることは、以下のことである。農林省林野庁から、環境庁原案の指定地域（原生自然環境保全地域、良好自然環境保全地域）の行為規制をゆるめるべきだという主張がなされた。その理由は文書上不明である。

環境庁原案では指定地域（原生自然環境保全地域、良好自然環境保全地域）の中の風景地に公園計画を定め、その部分を自然公園として管理するとしていたため、指定地域（原生自然環境保全地域、良好自然環境保全地域）の行為規制をゆるめれば、必然的に自然公園の行為規制もゆるくなる。すると、いままで自然公園法で定めてきた行為規制よりもゆるくなる状態になる。

農林省林野庁の主張に対して、環境庁は自然公園法を自然環境保全法案から切り離し、自然公園の現状の行為規制を維持するという選択をする。

それによって、自然環境保全法環境庁原案の方は、大きく管理手法としての在り方が変更されることとなる。すなわち、これまでは、「風景地」も含みこんだ「原生」「良好」な自然環境を、行為規制・公園計画策定によって管理することが目指されていたが、「風景地」を管理する自然公園法が別にあることになった以上、「風景地」以外の「原生」で「良好」な自然環境を、行為規制で管理するという手法に変わったのである。しかも、そこでは自然公園のようにレクリエーションのような利用を基本的には考慮されない。

切り離し後の環境庁原案を便宜上、自然環境保全法案とよびたい。自然環境保全法案の指定地域は「原生自然環境保全地域」「自然環境保全特別地域」「都道府県良好自然環境保全地域」「緑地環境保全地域」<sup>92</sup>の4つとされた（良好自然環境保全地域が自然環境保全特別地域へ名称を変更された）。また「自然環境保全特別地域」は「第一種保全地区（許可制）」と「第二種保全地区（届出制）」に区分された。

それに対して、農林省は4月6日「自然公園を切り離すことは反対」<sup>93</sup>と回答しているが、自然公園法は切り離された。また、自然環境管理を担う主体は農林省林野庁と環境庁であったのだが、これによって、調整対象は林野庁だけとなった。

## 7-2) 「原生自然環境保全地域」における農林省林野庁との意見調整

これ以後の農林省林野庁との意見調整を、「原生自然環境保全地域」と、「自然環境保全特別地域」に分けて経緯を整理したい。なぜならば、「原生自然環境保全地域」はもともと「原生」の自然環境が対象とされおり、指定対象には基本的に人の手が加わっていないはずであるが、さらに環境庁原案から自然公園法が切り離され、基本的に指定後の目的からも利用が排除されたのである。また、「原生林保護」という新しいアイデアにもっとも近い（あるいは同じ：7-4-1で検証）地域である。それに対して、「自然環境保全特別地域」は「原生」の自然環境ではないから、指定対象にはもともと人為的なかわりが

<sup>92</sup> 審議録 p.224

<sup>93</sup> 審議録 p.226

想定されている。この地域の性格の違いは、意見調整の分析にあたって、大変重要であるので、分けて経緯を整理することとする。

「原生自然環境保全地域」における農林省林野庁との意見調整は、「自然環境保全特別地域」にくらべはるかに容易であった。

環境庁は3月末、「原生自然環境保全地域と保安林の地域とは調整し、重複指定しないこととする」<sup>94</sup>とした。保安林制度とは農林省林野庁が森林法の中に定めているもので、水源涵養、土砂流出防備、土砂崩壊防備などのために、地域を指定し、地域内の行為規制（都道府県知事の許可）を行うものである。

また、4月2日の新聞によると、「原生自然環境保全地域」では現状変更は原則として禁じられ、特別の場合に限り環境庁長官の「許可」が必要とされているが、林野庁はそのような地域の国有林については現状でも独自に、責任を持って自然保護を行っており、いまさら環境庁長官の「許可」の必要はないとしている<sup>95</sup>。これについて審議録には資料がないが、その後の新聞記事や、国会提出された法案にも反映されていないことから、この要求は、取り下げられたと考えられる。

4月11日、農林省は、「国土保全」との「調整」が必要として、「国土保全」のための「治山事業」は許可不要とすべきであるとしている。このことについて7-3-2でより詳しく触れたので参照いただきたい。

### 7-3) 「自然環境保全特別地域」における農林省林野庁との意見調整

3月末～4月下旬にかけて、環境庁と農林省の意見調整は、自然環境保全法案の「自然環境保全特別地域第一種保全地区」で行為規制の対象とする様々な改変行為に対して、環境庁長官の許可が管理上必要である（環境庁）か、環境庁長官の許可は不要である（農林省）かが一つの大きな争点となる。その中でも特に木竹伐採が他の規制がかかる行為とは区別されてとりたてて論点とされていくのである。

#### 7-3-1) 環境庁：許可権限は手放さずに、「農林漁業」「適正な施業」へ配慮

環境庁は3月末、「自然環境保全法（案）の修正について」<sup>96</sup>という文書を農林省に提示する。

環境庁は、その中で、環境庁原案で定めている環境庁長官による木竹伐採の許可について次のように述べる。「木竹の伐採についても、環境庁長官（都道府県良好自然環境保全地域については都道府県知事）の許可を要する建前を崩すわけには行かない」。そして、許可という管理手法を変更できない理由を、「自然環境保全の規制権限の一元化は環境庁設置の趣旨からみて当然のこと」（1）であるからと説明している。

これにはただし書きがつけられ、「ただし、原生自然環境保全地域を除く上記三地域（恩田注：自然環境保全特別地域、都道府県立良好自然環境保全地域、緑地環境保全地域）における木竹伐採の許可にあたっては、健全な森林経営のための適正な施業が、本来的には自然環境の保全にそうものであることに留意する旨の規定を置くものとする」とされる。

すなわち、「自然環境保全の規制権限の一元化」（環境庁設置の趣旨からみると当然）のために許可権限は手放せない。だから、木竹伐採の許可という管理行為を行う場合、環境庁は、林業は本来的には自

<sup>94</sup> 審議録 p.225 「自然環境保全法（案）の修正について：（環境庁）47年3月末 農林省に提示」

<sup>95</sup> 朝日新聞、1972.4.2、「自然環境保全 環境庁案また後退 林野庁 規制権限で譲らず」

<sup>96</sup> 審議録 p.224

然環境の保全にそうものだという事に気をつけて許可をしますと言っているのである（林業に対する留意規定）。

また、別の項目として、環境庁原案の中に、「農林漁業についての尊重既定を設ける」とされている。「原生」あるいは「良好な」自然を保全する管理にあたる時も、農林漁業については「尊重」としているのである。

### 7-3-2) 農林省林野庁：「国土保全」「農林漁業」と「自然環境保全」の調整が必要

その環境庁の主張に対して、農林省は4月11日「自然環境保全法案（修正案）の修正を要する主な事項」<sup>97</sup>として正式意見を提示し、環境庁原案、そして上記修正案についての意見を表明している。

農林省は第1に、「自然環境の内容を具体化明確化した地域及び地区の指定基準を法定すべきである」としている。すなわち、環境庁原案では、どのような「自然環境」を指定するのかが、管理対象が不明確であるとの指摘である。

第2に、「国土保全との調整を図るべき」とし、具体的に3点挙げている。

「(1) 自然環境保全にあたっての配慮事項に国土保全との調整を加えるべきである」、「(2) 第一種地区以下の地区では森林法に基づく保安林制度により規制される伐採その他の事項については、保全計画により調整を図れば足り、個別許可は要しないものとすべきである」、「(3) 国土保全のための治山事業は、個別許可を要しないこととすべきである」。

「国土保全」とは、農林省林野庁が担う森林管理の一つであり、水源涵養、土砂崩壊防止などをさすと考えられる。その管理の具体的内容は、保安林制度と治山事業である<sup>98</sup>。保安林制度は森林法に規定され、水源のかん養、土砂の流出の防備、土砂の崩壊の防備などのために、保安林を指定し、行為規制をし、目的を達成するものである。治山事業は災害によって生じた荒廃地の復旧及び、予防を目指すものである<sup>99</sup>。

農林省は、「国土保全」とも管理に際して「調整」をされるべきだと主張している。治山事業については、「尊重」すべき「国土保全」のための管理であるから許可不要とすべきとしている。また、保安林制度で管理を行っているところは、「国土保全」を目指す管理であるだけでなく、保安林制度が行為規制している事項<sup>100</sup>は、保全計画<sup>101</sup>で調整を図れば「足り」とある通り、現行の保安林制度の行為規制は「自然環境保全」の要件を十分満たしもするので、環境庁長官の許可は不要であるとしている。

第3に、「第一種保全地区」では適正な農林漁業活動について調整を図るべき」とし、「第一種保全地区」は、「人の活動との調和を図りつつ当該自然環境を保全するという性格を与えられている」ので、「適正な林業活動として行なう木竹の伐採で保全計画を定める伐採方法により適正に行なわれるものについ

<sup>97</sup> 審議録 p.226、227

<sup>98</sup> 農林統計協会、1971、『林業白書』農林統計協会. p.151-153

<sup>99</sup> 農林統計協会、1971、『林業白書』農林統計協会. p.151-153

<sup>100</sup> 立木を伐採すること、立竹を伐採すること、立木を損傷すること、家畜を放牧すること、下草、落葉若しくは落枝を採取すること、土石若しくは樹根の採掘、開墾その他の土地の形質を変更する行為である。（森林法）

<sup>101</sup> 朝日新聞、1972.2.23「環境庁がまとめた自然環境保全法案要綱」4面。を見る限りは、原生自然環境保全地域に対する保全計画しか定められていない。原生自然環境保全地域に対する保全計画は、「自然環境保全審議会の意見を聞いて保全に関する計画（以下保全計画）を定めるものとする」（第十一）とされている。自然環境保全特別地域にも保全計画が原案において定められていたのかは確認できていない。



ては個別許可を要しない」「その他農林漁業を営むために必要な行為で当該自然環境の保全との調和を図りうるもの等については、政省令で不要許可行為として規定すべきである」としている。

以上、強い行為規制という管理手法により、「良好」な自然環境を目指す、環境庁原案に対して、「農林漁業」「国土保全」という立場から自然環境管理を担う農林省林野庁からの要求は次のようにまとめられるだろう。1) 環境庁原案の法目的「自然環境保全」と「国土保全」とは「調整」されるべきである。だから治山事業について許可不要である。2) 「第一種保全地区」では「農林漁業」と「調整」を図るべきである。ゆえに適正に行われる木竹の伐採は許可不要である。3) 「農林漁業」や、「国土保全」の一部（保安林）、は「自然環境の保全」と矛盾しない。調和のとれた農林漁業、保安林は許可不要である。4) 法目的（指定基準）をより具体的にすべきである。

すなわち、1)～3)より、「良好」な自然環境に対しても、改変を阻止するための行為規制が優先するのでなく、「国土保全」や「農林漁業」も大切であるから「調整」されるべきなのだという主張である（「原生自然環境保全地域」でも「国土保全」は対等に「調整」されるべきとされた）。また「自然環境の保全」と調和のとれているものに対してわざわざ許可は不要である、農林省の既存の適正なあり方や法制度にゆだねればよいという主張である。

### 7-3-3) 環境庁：許可権限は手放さずに、「国土保全」「農林漁業」と「調整」

以上の農林省の主張に対して、環境庁は4月13日「自然環境保全法（案）について 環境庁対案」<sup>102</sup>にて、「自然環境保全法（案）の第一種保全地区にかかる木竹の伐採行為については、法文上、許可制度をはずすわけには行かない。（保安林における伐採の場合を含む）」とし、木竹伐採の許可権限はあくまでも環境庁が持った形での管理が必要であるとしている。

農林省の3点の要求に対しては、1)に関連して、環境庁は、以下の条文を追加した。「自然環境の保全に当たっては、関係者の所有権その他の財産権を尊重するとともに農林漁業の健全な発展地域住民の福祉の向上及び国土の保全その他の公益との調整に留意しなければならない。」ただし、「調整」が必要ということと、許可権限を手放すということは、環境庁にとって同義ではないのである。すなわち、「自然環境の保全」を「国土保全」「農林漁業の健全な発展」よりも上位概念として、前提にした上で、それらと「調整」をすべきとの立場なのである。

一方、環境庁は、「森林法に基づく森林施業として行なわれる木竹の伐採については、極力許可手続きの簡素化を図るものとする。」として、前もって「伐採に関する要件」を決めておき、許可権限を政令の定めるところにより都道府県知事に委任することや、森林所有者が現在行っている行政への届け出に、本法の木竹の伐採の許可申請も併記できるようにすることを提案した。

また、第一種保全地区は自然公園法で一番規制の強い特別保護地区と行為規制の項目がほぼ同じであったが、それが自然公園法の特別地域とほぼ同じ行為規制へと、規制を弱めた。さらに第二種保全地区を廃止した（下表参照）。これは実質修正以前の第一種保全地区を廃止したのと同じである。またこの第一種保全地区の木竹伐採の許可基準は、自然公園法第2種特別地域<sup>103</sup>と同じこととした（行為規制対象表参照）。

<sup>102</sup> 審議録 p.232

<sup>103</sup> 審議録 p.232「第一種保全地区における木竹の伐採の許可基準の内容は、「択伐の場合は、用材林について30%以内、薪炭林について60%以内の伐採率とし、皆伐の場合は、原則として2ha以内の伐採面積に限る。」ことを予定している。」

行為規制対照表 条文より筆者

(○:許可を受けなければならない、●:行為をしてはならない、□:届け出なければならない)

	自然公園法(2002、1957)			1972/2/23			1972/4/13(原案)	1972/4/13(修正案)	自然環境保全法(1972、2002)								
	国立公園特別地域		普通地域	原生自然環境保全地域	良好自然環境保全地域			国立公園・国立公園	自然環境保全特別地域		自然環境保全特別地域	原生自然環境保全地域	自然環境保全地域				
	特別保護地区	一種・二種・三種			一種	二種	三種		一種	二種			一種	二種	特別地区	野生生物保護地区	普通地区
工作物の新築、増築、改築	○	○	□	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">                     自然環境の現状を変更し、またはその保全に影響を及ぼす行為はしてはならない                 </div>	○	○	資料なし	資料なし	○	○	○	削除	●	○		□	
木竹の伐採	○	○			○	○			○	○	○		●				
鉱物を採掘、土石を採取	○	○			要確認	要確認			?	?	?		●	○			□
河川、湖沼等の水位、水量の増減	○	○	□(注1)		○	○			○	○	○		●	○			△
湖沼・湿原(周囲1km区域内)で汚水・排水を排水施設を設けて排出	○	○			○	○					○						
広告物などの掲示、設置、工作物等に表示	○	○	□														
水面の埋め立て、干拓	○	○	□(注2)		○	○							●	○			□
土地の開墾、形状変更	○	○			○	○			○	○	○		●	○			□
環境大臣が指定する高山植物などの採取、損傷	○															▲	
屋根、壁面などの色彩の変更	○	○															

道路、広場、(田、畑、 牧場、宅地)以外の地 域で(環境大臣が指定 する区域内で)車馬、 動力船を使用、航空機 を着陸	○	○								○					●			
木竹の損傷	○														●			
木竹の植栽	○									○					●			
家畜の放牧	○					○				○					●			
屋外に物を集積、貯蔵	○					○				○					●			
火入れ、たき火	○					○				○					●			
木竹以外の植物の採 取、損傷、落葉・落枝 の採取	○														●		▲	
動物(の卵)捕獲、殺 傷	○														●		●	

注1 実際の条文は「特別地域内の河川、湖沼等の水位又は水量に増減を及ぼさせること」

注2 実際の条文は「海面の埋め立て干拓」

#### 7-3-4) 環境庁：木竹伐採について環境庁の許可制度を必要とする理由

さらに4月18日、環境庁は「第一種保全地区における木竹の伐採について、環境庁長官の許可制度を必要とする理由」<sup>104</sup>という文書を作成している。(全文は以下資料参照)

環境庁は、「世論の強い要請」「先進国の一致した動向」「環境庁設置のねらい」は「規制権限を一元化すること」であるとし、「一元化」の必要性を強調する。そして、「公害防止対策」においても、規制権限を「直接産業行政を所管しない第三者機関たる環境庁が一元化する制度」が確立していると例を挙げ、自然破壊が進行しつつある中で「自然破壊防止分野」においてもそれが必要であるとしている。

そして、日本の森林について、「森林行政」は「法制度上は自然環境の保全を直接の目的」としたものになっておらず、「事実、森林破壊の事例が少なからず生じて」と指摘し、ゆえに「第三者機関」としての環境庁の規制を法文上明確にしておくことが必要だとしている。

また、「すぐれた風致景観」のように一般的に独立した価値基準がまだ確立していない「良好な自然環境」を「保全」するためには、「審議会」・「関係行政機関の協議」などを通して指定する必要がある。その「民主的」で「適正」な指定のためには、規制措置の異なる様々な種類の指定地域が必要であり、「許可制」の地域はそのひとつとして不可欠である<sup>105</sup>。許可制の地域を設ける場合、「自然破壊につながる恐れ」が最も大きい要素である木竹の伐採を、許可項目から外すわけにはいかないのだとしている。また、損失補償制度は許可制を前提として始めて規定できることから、許可制は必要である。

<sup>104</sup> 審議録 p.244

<sup>105</sup> 「第一種保全地区における木竹の伐採について、環境庁長官の許可制度を必要とする理由」の3(1)の部分は、文意が理解しにくく、このように本研究では解釈した。

つまり、環境庁は、“良好な自然環境”を保全するにあたって、許可制の地域は、1) 損失補償制度を規定するため、2) 一般的判断基準がまだないため審議会などを通した「民主的」で「適正」な指定のため、に必要で、管理の際に、最も「自然破壊」につながる恐れがある木竹伐採を許可項目から外すわけにはいかない。しかも、「自然破壊分野」の規制権限は「第三者機関」が一元的に持つことが、「世論」「先進国」の流れである。実際に森林破壊が生じている。ゆえに環境庁が、木竹伐採の許可権限を持った形で管理を行うことが“良好な自然環境”を保全するには必要なのだとしているのである。

(資料)「第一種保全地区における木竹の伐採について、環境庁長官の許可制度を必要とする理由」

- 1 環境を保全するためには、その行政に関する規制権限を一元化することが、世論の強い要請であり、又、世界先進諸国の一致した動向であり、環境庁が設置された中心のねらいもここにあったことは周知の通りである。公害防止対策については、従来の産業所管官庁が規制に直接関与する方式を改め、環境基準や各種の排出基準を全国的に、あるいは地域ごとに設定する権限のみならず、ここの企業の事業活動について監視をおこない改善命令を発する等の規制権限を、原則として、第三者機関たる環境庁に一元化する制度が確立された。自然破壊防止対策の分野においても、直接産業行政を所管しない第三者機関たる環境庁において、地域一般のいわゆる環境保全基準を示すこととなる保全計画の策定のみならず、ここの経営者等の行為について、自然保護のための規制の制度を掌握することが、刻々と進行しつつある自然破壊防止の観点から、喫緊の要務である。
- 2 わが国の森林行政は、森林法の目的、林業経営の現状、独立採算制による特別会計制度をとった国有林野行政の体質等から見て、法律制度上は自然環境の保全を直接の目的としたものにはなっていないことは、農林省の説明しているところであり、事実、森林破壊の事例が少なからず生じて世の批判を浴びていることは周知の通りである。従って、保安林に関し許可制度が確立されている等、森林法の規制がそのほう目的に従って如何に完備されていても、第三者機関たる環境庁が、自然環境保全法(案)に基づいて、専ら、自然環境保全のみの目的から規制を行なうこととする建前を法文上明確化しておくことが必要であり、また世の批判に応えることにもなるものである。ただし、森林経営が、他の産業活動と異なり、健全な森林経営のための適正な施策が本来的には自然環境の保全に沿うものであることに留意し、許可の運営にあたっては、包括許可制をとる等、事務処理の簡素化、スピード化をはかるものとする。
- 3 自然環境を保全するため、第一種保全地区については、木竹の伐採に関しても許可制度(国の場合は協議)をとる必要がある。

(1) 本法は、自然環境を保全するための必要な地域区分を、原生自然環境保全地域(行為の原則禁止地域)、自然環境保全特別地域の第1種保全地区(許可制)及び第2種保全地区(届出制)の3段階に分けて指定し、段階的に規制を行なっていく手法を取っているが、これは自然公園法の如く、すぐれた風致景観という一般的に独立した価値基準がある場合は別にして、良好な自然環境を保全することを目的とする本法の場合には、何れの地域を優先的に保護を図って行くべきかの究極的な判断のよりどころとして、わが国一般のゾーニング(地域地区別)を目的とする法制の通例の如く、地区の種別を明らかにし、自然破壊防止についての規制措置の強弱を明確にしておくことが、逆に、地域を指定する際の審議会の審議、関係行政機関の協議等を通して、民主的に適正な指定がなされることに資することとなると考えられる。なお、許可制の地域を設ける場合、木竹の伐採は、鉱物の掘採、土石の採取その他の土地の形質の変更、建築物その他の工作物の設置、水面の埋め立て等の行為と並んで、自然破壊につながる恐れのもっとも大きい要素であるので、木竹の伐採を許可項目から除外することは適当でない。

(2) 本法の保護のための規制を受けることとなるために生ずる通常の損失補償制度は許可制度を前提として、初めて規定できるものであり、また特別地域について木竹の伐採につき許可制をとっている自然公園法の規定と制度上の均衡を保つ必要があること等からも、本法では第一種保全地区の木竹伐採について、許可制度をとる必要がある。

### 7-3-5) 農林省林野庁：最終的主張は変わらず

4月19日、「林野庁の最終的主張」<sup>106</sup>として、農林省林野庁は次のような主張を行っている。

第一に、修正案の自然環境保全特別地域第一種保全地区は、木竹伐採の許可が必要な地域であるとするなら、改めて第一種地区を要許可地域、施業の成り立つ地域として整理すべきである。この場合、前者については買取請求権を明定する必要がある。

それができないのであれば、第一種保全地区については、保全計画において伐採方法を具体的に示し、その伐採方法に合致する施業としての伐採は許可を要しないこととすべきである。

第二に、保安林については、伐採だけでなく、土石採取その他の行為を含めて、森林法の定めるところにより、許可を受けて行なう行為は、法律段階の調整として本法の許可からははずすべきである。治山事業についても同様である。

別の資料には「最終的に農林省の主張を口頭で受け取った(別紙)が、基本的には、本法と自然公園法の切り離しを一応納得したことのほかは、農林省意見は当初と全く変わらないので、調整がついていない。」と書かれている。

### 7-3-6) 農林省林野庁：林野庁計画課 日出英輔の雑感

林野庁が発行している月刊雑誌『林野時報』5月号に、林野庁計画課の日出英輔が、「自然環境保全に関する雑感：環境庁との「自然環境保全法案」についての折衝の中で」<sup>107</sup>という文章を寄せている。この文章は、4月20日に書かれたもので、上記環境庁の文書が作成された2日後である。

「現在、農林省は環境庁と「自然環境保全法案」について二か月におよぶ折衝を続けているので、この折衝の中で農林省の窓口としての林野庁計画課の一員として、私が同法案について個人的に感じた点を二、三述べるとしている。この雑誌記事の内容には、「自然環境保全特別地域」における木竹伐採の許可権限については一度も出てこないののであるが、これまで、木竹伐採についての環境庁の許可権限に反対する理由として農林省林野庁が主張してきた内容について、より言葉を尽くして説明されているので、ここに引用したい。もちろん林野庁の環境庁に対する正式見解ではないが、『林野時報』という雑誌に掲載され、公にされていることを考えれば、林野庁の見解と異なるとは考えられない。本研究では、これまでの林野庁の主張の理解を補うものとして、この記事を扱いたい。

日出は法案を、「従来から山村が営々と林業活動を行い、長年月にわたって豊かな森林を造成、維持してきたことや、現在きびしい過疎化現象にさらされていること等を考え合わせたとき、適正な補償措置もないまま、抽象的な形で「自然環境」の保全のためと称して、きびしい行為規制を課することについては見当違いもいところ」と批判する。その批判の要点を簡潔にまとめると次のようになる。

1) 法案は、「人の活動をできるだけ排除し、いわば放置することを最も理想的な保全方法として考え

<sup>106</sup> 審議録 p.247

<sup>107</sup> 日出 (1972)

ている」。しかし「すぐれた自然を放置しておけば足りるというのは原生林を除いては間違いであり、適正な人の活動を愛情を持って永い間続けることによってはじめて保全しうるものである」。何が何でも人の活動を規制するというのではなく、自然環境の保全と調和し、かつ寄与する農林漁業活動をきちんと位置づけるべき。他の国土の開発、宅地造成型の諸活動とはちがう。

2) 「自然環境の保全」は「農林漁業の健全な発展」「国土の保全」「住民の福祉の向上」というものの上位概念ではない(国土保全のために行われる諸事業(例えば治山工事等)が、自然環境の保全上行われず下流域の人命に被害が出た場合どうするのか。)。保全すべき自然環境の内容、程度等とバランスがとれた形で、しかも、これが所在する地域の実情等を十分勘定し、後代の国民に継承するという観点から、国民的な支持はもちろんのこと地域社会の支持の中で息ながく守っていくべきものと思っている。

以上、1) 2) について、日出は次のように総括している。「法案を貫いている考え方は、すぐれた「自然環境」を現状凍結するということであり、積極的に「自然環境」を創造していくという観点に立っていない。このことが逆に現状はどうしても保全したい、他の公益や私権を尊重していたら保全できなくなるという逆立した論理につながる原因ではなかろうか。」

3) 本法案における「自然環境」の内容が具体的に示されない。例えば、自然公園法における行為規制は「あくまでも「すぐれた自然の風景地の保護」のために行われるものであるので、皆伐か択伐か、どの程度の択伐率とするか等は、見晴らしのきく場所から眺めれば、その規制の是非は社会通念上明らかに判断しえよう。」自然景観以外の「自然環境」の場合、「自然環境」の内容が具体的に示されなければ、どのような行為規制が妥当なのか判断しえない。

(度々明言しているのに対して、環境庁は何ら具体的な理由を示さないまま自然公園法の運用例を安易にそのまま使いたいとしている。何ともわたしには理解し得ない環境庁の態度である。)

4) 地域・地区指定と同時にただちに行為が規制される場合、ただちに損失補償すべきである。買取請求権も認めるべきである。

以上が、日出の主張である。さらに4月18日の環境庁の文書(7-3-4)を意識したのかは不明であるが、環境庁が先の文書において、環境庁が一元的に規制権限を持つ理由として用いた説明論理に、数点对応している部分があるので列挙する。

1) 環境庁が「規制権限の一元化」をすべき理由を「先進国の一致した動向」で説明したのに対し、日出は、日本は「世界的にも高密度社会を形成している」と世界的特徴から、適正な人の活動をもつての保全という主張へとつなげている。

2) 環境庁が「公害防止対策」でも「規制権限の一元化」がなされたとの例を引いて、「自然破壊対策」にも一元化が必要だと述べたのに対し、日出は「都市住民や、これを主たる対象とするジャーナリストの間で、公害発生者に対する規制と同一の観点から「自然環境」の保全のための行為規制のあり方が論ぜられる場合が多くみられる」とした上で、「公害問題は、本来許されない公害発生者の責任を徹底的に追及することを基盤として行為規制が行われるのに対し、自然環境の問題は、従来許されてきた行為を、補償措置と関連させながら、「自然環境の保全」のためにどの程度制約しうるかを厳密に検討のうえ、はじめて行為規制が行われるべきもの」とする。環境庁は「自然破壊対策」と言い表したことを、日出は「自然環境の問題」と言い表し、両者の間に自然環境に人のかかわりの、位置づけの違いがうかがわれる。

3) 環境庁が「森林行政」は「法制度上は自然環境の保全を直接の目的」としておらず「事実、森林破

壊の事例が少なからず生じている」としているのに対し、日出は、「なお、誰がすぐれた自然環境を破壊しているのかは現時点で全く明白であるにもかかわらず、このような自然保護が他の何よりも貴いとす  
る一部の主張には、林業に対して、木材需要の増大に対応した伐採量の急増な増加傾向の中で自然環境  
保全等へ配慮が足りない施業が一部でみられたが、このような施業が今もどこかで行われているのでは  
ないかという批判的な眼差があるように思えるのは、私の思いすごしだろうか」と述べている部分があ  
る。「誰がすぐれた自然環境を破壊しているのかは全く明白」という部分が意味しているところは、おそ  
らく「国土の開発、宅地造成型の諸活動」であろうと考えられる<sup>108</sup>。

### 7-3-7) 農林省林野庁と環境庁の決着

4月27日<sup>109</sup>には、農林省の意見が出され、同日環境庁がそれに回答を示している。

第一に、第一種保全地区の木竹の伐採に対する規制について、農林省は今まで主張してきた保全計画  
に適合する木竹伐採については許可不要とすべきとの主張を、より具体的に展開し、森林法で定める地  
域森林計画と本法案で定める保全計画との調整を図り、これに基づいて行なわれる伐採は許可不要とす  
べきであるとしている。これに対して環境庁は、「植林が行なわれるという前提で」というメモ書き付き  
で同意している。このように、3月30日から意見調整を重ねてきた木竹伐採の許可権原について、保全  
計画と調整を図った上で、森林法に規定される地域森林計画<sup>110</sup>に基づく木竹の伐採は許可不要とする  
という形で決着がつくこととなった。

つぎに保安林について、農林省は従来の主張と同じ方向性で、「第一種保全地区以下の地域・地区の保  
安林については、保安林制度による許可制により十分対応しうるものであるから、本法案による行為規  
制の対象外とする」としている。これに対し環境庁は、「保安林の木竹伐採については許可にあたってあ  
らかじめ、環境庁長官に協議すること」「保安林内における木竹伐採以外の行為については本法案による  
許可制を適用すること」の2つの条件を提示しているのみであり、第一種保全地区における保安林内の  
木竹の伐採についても、森林法に基づいて許可する場合「環境庁長官に協議」することを条件に、許可  
不要となっていると考えられる。ただし、環境庁は保安林内における木竹伐採以外の行為を許可不要に  
することには反対している。

以上の他に、農林省は「第一種保全地区の地区指定の基準、治山事業についての特例、通常の農林漁  
業のための行為についての不要許可の内容等の事項については、なお法令上の調整を図るものとする」  
としている。このように、なお法案の修正を要するという農林省の姿勢に対して環境庁は、「単純に治山  
事業であるという理由から本法案の許可制度に特例を設けることはしない」と明記し、治山事業に対  
しては農林省の意見に応じていない。また「不要許可行為については政省令の段階で調整を図る」として  
本法案上ではなく、政令上での調整を主張している。

以上、4月27日は農林省が主張してきた、第一種保全地区内の木竹伐採とその他行為、保安林内の木  
竹伐採とその他行為の環境庁の許可権限の撤廃のうち、木竹伐採についての許可権限の撤廃については  
環境庁が受け容れる結果となったのである。

<sup>108</sup> 日出 (1972) p.16 中段付近

<sup>109</sup> 審議録 p.254-256

<sup>110</sup> 保安林も含む (民有林施業と同一視) とされている。

#### 7-4) 自然環境保全法制定過程

本研究は、「人為の影響をうけていない自然」を守るということを目的とした自然環境管理の考え方・具体的手法が、どのように社会の中で形成されてきたのか、その一端を、自然環境保全法の形成過程から明らかにする試みであった。

第3章では、当時生態学からなされた自然環境管理の目的についての新しい考え方の提起である「原生林保護」、第4章では、アメリカで制定された「原始地域法」、第5章では、法制定当時、まさに日本で起こっている具体的な「自然環境」の破壊を阻止するために、新聞などを通して緊急性をもっていわれていた「自然保護」の概要を確認してきた。第6章と本章では、自然環境保全法が環境庁内でどのように制度設計され、さらにその環境庁原案が、これまで森林管理を担ってきた農林省林野庁との間にどのような軋轢を生じさせたのかを明らかにしてきた。

以下では、第3章、第4章、第5章を分析の道具として、本法制定過程を解釈したい。

##### 7-4-1) 自然環境保全法(案)の位置づけ

###### 1) 国会提出時の「原生自然環境保全地域」と「原生林保護」

「原生自然環境保全地域」については法案形成過程、意見調整過程、或いは成立した法律の条文には、「原生の自然状態が維持されている地域」を指定するとし記載がないが、「自然環境保全法想定問答集」<sup>111</sup>には、本地域の設置の趣旨が書かれている。この問答集は国会審議用に環境庁によって用意されたと考えられ、内容から考えても農林省林野庁との意見調整が終わり、法案が確定してから、その法案に対する国会での質問に、どのように答えるかが書かれているものである。

「原生自然環境保全地域」については、「原生の自然状態とは、土地及びそれにある生物からなる生態系が人間の開発や利用■■■によって変えられていない地域の自然状態であって、自然の力によってのみ影響を受け、自然本来の特質と環境を保持している状態である。」「植生についていえば、不安定な群落は遷移によって気候、土壌等外的条件に最も適した極相(クライマックス)に達する。わが国では極相は普通森林(原生林)であるが、低温、過湿、乾燥等によって草原、湿原になることもある。このような極相、あるいはそれに近い状態が原生の状態である。」「安定した平衡的な自然の原生状態を保存するためには、十分な大きさが必要であり、その基準的な問題として、概ね一、〇〇〇ヘクタール以上(独立した島嶼を除く)を考えている。」「わが国においては、開発が進むにつれ、人間の手の加わらない原生の自然地域は急速に失われつつある。このような原生の自然状態のなかから、さがし出さねばならない自然の法則と教訓とはまだ無数に残されており、自然の複雑な機構を理解する重要な場である。」とされる。

その候補地とされているのは、また「原生自然環境保全地域の代表的事例」次のような地域が挙げられているが、そこでは「○印 日本学術会議の勧告のあった地域」とある(下表参照)。実際にこのような日本学術会議の勧告は断念されているから、日本生態学会の作成した「原生林保護地域設置案」を何らかの形で参照したと考えられる。

<sup>111</sup> 審議録 p.410-412



① 1961.3.30 日本生態学会	② 1963.3.31 日本生態学会	③ 1966.4.1 日本生態学会	④ 1967	自然環境保全法 想定問答集
十勝川源流部[エゾ、トドマツ針葉樹林帯]	十勝川源流	十勝川源流	施業を停止し保護林	○大雪山 (十勝川源流部) 日高山脈 (カムイエワチカウシ) 朝日連峰
飯豊山[裏浦日本型ブナ林および植物帯]	飯豊山	飯豊山	天然記念物指定	○飯豊山
大峯・大台ヶ原[太平洋型植物帯]		上高地		奥只見 景■平ヶ岳 小笠原(■●■■■等) ○■沢大西(百?:筆者)山 中部山岳朝日岳 ○白倉山 (天竜川源流(筆者?))
	白倉山	白倉山	未解決	
	石鎚山	石鎚山	林野庁 施業停止している場所	
		赤石山脈	未解決(南アルプス北沢峠)	○赤石山脈
祖母・傾山系[太平洋型植物帯]	祖母山、傾山、大崩山	九州中央山地	未解決(祖母山)	○九州中央山地
大隅半島・稲尾山付近[照葉樹林]	大隅半島南部山地	大隅半島	天然記念物指定	○大隅半島南部
屋久島[屋久スギ林]	屋久島	屋久島		○屋久島
	奄美大島	奄美大島	施業を停止し保護林	
(1962 追加分) 苗場山、中部地区の亜高山帯、四国のモミ林	このほか中部地区 1~2ヶ所			西表

問答書で示された趣旨は、吉良(1963)の述べる「原生林保護」の目的及

びそのための管理手法とおおむね同じだが、日本生態学会や吉良あるいは IBP では、その原生林の研究により、人間による合理的な、積極的な自然の利用が目指されていたが、そのような側面はあまり見られない。このように、国会提出時、「原生自然環境保全地域」は、第3章で明らかにした日本生態学会が、

海外の動向と同調しつつ打ち出してきた「原生林保護」の目的手法、候補地を参照したものだった。ただし、このような問答集における「原生自然環境保全地域」の位置づけが、法案形成のどの段階で確定したのかは不明である。

## 2) 「自然破壊」の「全面凍結」をめざす

環境庁原案当初案の段階では、「原生自然保護地域」「自然公園」「自然レクリエーション保全地域」「緑地環境保全地域」が並列に設計され、すべて行為規制による管理をされるとされているが、その目的には利用も含まれている。

それが一変したのは、1月16日の環境庁当初案を作成後、「すべての自然破壊の現状凍結」を目指すとし、日本列島全体を「自然保護区」とし、開発はすべて環境庁長官の許可・同意を必要とするようにするとの宣言以後である。ここでは現状の「環境改変」の阻止がうたわれ、環境庁当初案は大きく変更される。

その後、作られた環境庁原案は「原生の状態」、「良好な自然環境」（自然公園は前二者に含まれる）、「緑地」など自然環境の状態のままの維持を行為規制により目指すものとなった。「原生の状態」の維持の必要性は、これまで「原生林の保護」などで必要性が訴えられてきたことであった。しかし、環境庁は、農林省林野庁との意見調整の過程で、自然環境保全法案の行為規制について、実際に起きている森林破壊を、「自然破壊分野」の規制権限を第三者機関が一元的に持つという仕組みによって、くいどめなければいけない、そのためのものであると説明しているとおおり、自然の利用のための生態学研究のために、自然環境の状態の維持を目指しているわけではないのである。「自然破壊」の阻止のために、自然環境の状態の維持を目指しているのである。上述の「原生林保護」はこの観点から、本法制定の趣旨に合致し構想に組み入れられたものだと考えられる。

また、行為規制によって、自然環境の状態をそのまま維持するという自然環境の管理手法は、「自然破壊」阻止の必要性から、これまで学術的に評価されてきたわけでもない「良好自然環境保全地域」（自然環境保全特別地域）にも適応されることとなった。「原生の自然」でない「良好な」自然環境に対しても、そのままの状態の現状維持を目的とした行為規制という、「原生の自然」に「原生林保護」などでもとめられてきた手法と同じ管理をとらなければ、全国で問題化されている「自然破壊」に対応できないと考えたのではないだろうか。

環境庁原案では、このように「自然破壊」の阻止をするという観点から、「原生の自然」「良好な自然」「緑地」をつらぬいて、行為規制による自然環境のある状態の維持を目指した管理手法が設計されたのである。

### 7-4-2) 日本における従来の自然環境管理との関係：環境庁原案と自然公園

本法は自然公園法を所管している環境庁自然保護局によって作成された。環境庁原案当初案、環境庁原案は従来の自然公園という環境管理とどのような調整がはかられたのだろうか。

環境庁原案当初案では、「原生の自然」という状態を原状変更行為禁止という手法で維持する「原生自然保護地域」（原状変更行為禁止）は、他地域と重複可能としながらも、風景地の利用を目的とする「自然公園」とは別に規定された。別置することで、利用のための風景地の保護という「自然公園」の管理目的・手法はそのまま温存されていたのである。自然公園には、従来の行為規制を強化する「無車道地域」の設置を構想した。これは原始地域法の管理手法を参照したのであろう。

しかし、「自然破壊の現状を凍結する」という方針が強く打ち出され、「原生」「良好」な自然環境の状態の維持を目的とするという管理手法との調整が迫られた。環境庁原案では、「原生自然環境保全地域」「良好自然環境保全地域」に公園計画をかけた部分を「自然公園」とするとし、従来の「自然公園」とくらべその目的・手法を大きく変更された。すなわち、「自然公園」は、行為規制による自然環境の維持機能は「原生自然環境保全地域」「良好自然環境保全地域」にすべてゆずり、「自然公園」という制度自身は公園計画として、前地域内の利用についてその目的に支障がないように「公園計画」を立てる、という目的・手法となったのである。つまり現行の「自然公園」地域はすべて、第一義的には、「原生自然環境保全地域」「良好自然環境保全地域」に移行するという事であったのである。

ところが、環境庁原案が3月末の自然公園法の切り離しにより、この関係は変更せざるを得なくなった。結果、自然環境保全法と自然公園法は別置することが決まり、自然公園法自体はなにも変更を加えられず、「風景地」の保護・利用とは別の目的をもったものとして自然環境保全法案の設計がなされていく必要を抱えることとなったのである。

なお、環境庁当初案で「自然公園」内に構想された「無車道地域」は、原始地域法を参照したと考えられるが、自然公園法が切り離された結果本法案はレクリエーション利用も「Wildernessの保存」という目的のうちに含めおいた原始地域法とは性格を大きく異にするものとなった。

#### 7-4-3) 日本における従来の環境管理との関係：「原生自然環境保全地域」と林野庁

「原生自然環境保全地域」について、調整が図られたのは林野庁の森林法に規定される保安林制度であった。両者は重複しないことが決められた。問答集によれば、「当該地域における保安林の機能の最大の効用を期するためには、ある程度の木竹の伐採等を必要とすることがあり、これを原生地域において制度上定めることは原生地域の特質からしてありえないことである」との理由が述べられている。すなわち、保安林は、水源のかん養、土砂の流出の防備、土砂の崩壊の防備など「国土保全」が目的であり、その目的と手法ともに相異なるので、両地域は重複しえないという了解であった。すなわち、「原生自然環境保全」は「国土保全」の上位概念ではなく、対等に位置付けられたのである。

そもそも、林野庁にとって、「原生林」を、人為を加えずに管理するという考え方はどのようにとらえられるのだろうか。日出(1972)は「すぐれた自然を放置しておけば足りるというのは原生林を除いては間違い」とのべ、原生林についてはその管理は間違いでないとしている。日出の論文は、6-3-6で取り上げたが、その中で、原生林の保護管理についての批判は皆無である。

むしろ、林野庁自身も国有林の内部規制に保護林制度をもち、8つの指定条件のうちの1つには「原生林およびそれに準ずるもので学術上の価値のあるもの」が規定され、指定地域には禁伐もなされる。問答集の内容まで含めて考察すると、「原生自然環境保全地域」は目的や指定される面積の規定は、保護林制度とは異なっていたが、その管理対象と管理手法自体は、林野庁も従来行ってきたもので異議はなかったのである。また、原生林であれば、現在行われている森林施業とも重複しない。ゆえに、「原生自然環境保全地域」という「原生林保護」という新しい自然環境管理の在り方を反映したであろう地域においては、従来の森林の管理手法・考え方との軋轢は生じなかったのである。

#### 7-4-4) 日本における従来の自然環境管理との関係：「自然環境保全特別地域」と林野庁

環境庁原案においては、「自然環境保全特別地域」は「良好な自然環境を形成している土地（海面を含

む) であって環境保全上重要なもの」を、自然公園法特別保護地区と同レベルに木竹伐採、土地の改変などの行為を規制することによって、その状態の維持を目的とする管理手法であった。「原生自然環境保全地域」と同様、人為を排することで状態の維持を目指すもので、その指定基準は、亜高山性植生または高山性植生を有すること、極盛相に近い一定規模以上の面積の森林、すぐれた地形、地質または自然現象を有する、海岸、湖沼、河川及びこれらに接する土地の区域であってすぐれた生態系を有すること、である。「第一種地区」は許可制である。

この地域は、農林省林野庁に「自然環境」の内容を具体化・明確化することが求められ、環境庁は、それに対して、一般的に独立した価値基準がまだ確立していないので審議会の決定を反映させるとするなど、「良好な自然環境」の定義が不確定な部分がある。林野庁で環境庁との折衝にあたった日出(1972)には、とりあえず「高山帯、亜高山帯の天然林」「それ以外の天然林で極盛相に近いもの」「約500万haくらいになるか」と認識されている。

「自然環境保全特別地域」は、「原生の自然」ではない自然環境を対象にしたため、そこには人為的なかわりがある／あったことが前提とされる。

この地域について、「第一種地区」という許可制の地域における「木竹伐採」ほか、規制の対象行為について、様々な条件において環境庁長官の許可が必要かどうかをめぐって意見調整が行われた。上述のような「良好」な自然環境の維持を目的とし、人為的な改変行為を許可制で規制するという手法と、農林省林野庁による自然環境管理は、どのような点で軋轢をひきおこしたのだろうか。

農林省は、自然環境の管理にあたって様々な利用目的に従って管理を行ってきた。上述のように「原生の状態」の維持を目的とする自然環境管理としては、行為規制を行ったり、それ以外の目的、「国土保全」(水源涵養、土砂崩壊防止のために、保安林制度と治山事業)「農林漁業」、鳥獣保護管理(鳥獣保護管理は1971年に環境庁に移管)などについては、行為規制、木竹の伐採、工作物の設置、土地の改変など様々な管理手法を用いて管理を行ってきた。

まず農林省の制度上の要求は主に以下の4点であった。( )内はその主張の理由として農林省林野庁が述べた論理である。

- 1) 治山事業許可不要(「国土保全」との調整が必要)
- 2) 保安林制度内で行為規制がなされる項目許可不要(国土保全との調整が必要、「自然環境保全」と矛盾しない)
- 3) 木竹伐採は許可不要(「農林漁業」との調整が必要)
- 4) 調和のとれた農林漁業で行われる行為許可不要(「自然環境保全」と矛盾しない)

すなわち、農林省林野庁が行う「国土保全」「農林漁業」という自然環境の管理には人為的働きかけが必要不可欠であり、それを環境庁の許可制によって規制されることに対して軋轢が生じたのである。

争点は許可権限であったが、それをめぐって展開された議論の中で示された、林野庁の、自然環境管理についての考え方は主に次の二点である。

- 1) 様々な自然環境管理の目的(「自然環境保全」「国土保全」「農林漁業」)が対立したときに「自然環境保全」という管理の在り方が常に優先されるのはおかしい。
- 2) 「原生の自然」ではない、人為の加わっている地域における「良好な自然」を維持・管理するには、

農林漁業や保安林制度などによる適切な人為的働きかけがあつてはじめて達成されるものである。

農林省林野庁の2)の考え方は、環境庁が提示した「自然環境保全特別地域」の管理手法についての問題点を、従来そのような森林の環境管理を担ってきた農林省林野庁の立場から指摘しているものである。「自然環境保全特別地域」は、「原生自然環境保全地域」と同様、自然環境のそのままの状態を維持することを目的に、行為規制を行うという管理方法であった。それに対して、農林省林野庁は、「原生林」に対する管理手法としては正しいが、原生でない人の手のはいった現在の自然環境の維持のためには、様々な人為的な管理がされてきたし、これからも必要なのだとしたのである。

環境庁は、1点目の意見も2点目の農林省林野庁の「良好な自然」に対する自然環境管理指摘も、妥当であるとして「尊重規定」「留意規定」として設けており、自然環境管理の手法上、人為的関与の必要性を認めている。しかし、環境庁の目的は、行為規制によって今まさに起こっている「自然破壊」を食い止めることにあつた。そのために、あくまでも行為規制の許可権限は手放さないという主張をしていたのである。

それに対して、農林省は、自然破壊の原因は「国土の開発」「宅地造成」であるとしているが、当時、林道や保安林などで、「自然破壊」の声が上がっていた例はいくつも見受けられるのである。

環境庁と、農林省の意見がくいちがったままであつたのは、環境庁は農林省の指摘を受けて、原生林と同じ管理手法では「良好な自然」は維持できないということに理解を示しながらも、「森林破壊」の防止のために、許可権限を手放せないとしていたのに対し、農林省は「森林破壊」と森林施業の関係はないとしてとりあわず、環境庁の管理手法の批判に徹したからであつただろう。

以上、「自然環境保全特別地域」という自然環境管理は、「原生自然環境保全地域」と同様、「良好な自然環境」という状態を、行為を規制することで目指すという管理手法であつたが、それに対して、従来の自然環境の管理を担ってきた農林省林野庁からの反発を引き起こした。それは「原生の自然」ではない、自然環境で行われる森林施業や保安林のような施策による管理が、これまでなされてきて、その管理の必要がある。行為規制だけに徹しても、そのままの状態の維持はできない。ゆえに、人為的なはたらきかけをする管理行為も、今回の法案の管理手法の中で意義づけて、そのスムーズな運用をはかれるように、ある程度の調整を行うべきとの指摘だったのである。

## 第8章 「人為の影響を受けていない自然を守る」：日本社会における形成過程

以上より、日本における「人為の影響を受けていない自然を守る」ということを目的とした自然環境管理がどのように形成されてきたのか、自然環境保全法（1972）の形成に至る過程から明らかにできたことをまとめたい。

1959年、近畿地方の観光道路建設をきっかけに、日本生態学会が、欧米の、面積の広い、「厳重に保存しいつさいの破壊を厳禁する」「自然保護地域」をモデルとして提示し、合理的自然の利用のための研究の場として維持することを目的に、既存の法制度の「保護強化」や「新しい保護区の設置」による管理方法によって「原生林を自然状態のまま保護し保存すること」を求めた。さらに1963年には、「生態学会の立場」として、吉良が、その原生林保護という目的の意義を、「クライマックス」という生態学理論を用いてさらに説明し、「クライマックス」であることの「安定性」を研究することが、人々の恒常的・経済的な自然環境の利用のためのヒントになるのではないかとすることを具体的研究事例も踏まえて示した。つまり、「原生林保護」として目指されたのは、人間の自然環境の合理的利用の仕方を導くための研究対象として、「原生林」（クライマックス）という状態のままを維持することであった。提案された管理の手法は、欧米の「いつさいの破壊を禁止する」制度（ただし詳しい内容の説明はなされなかった）、現行法制度の強化、面積拡大の提案であった。

このような、「原生林保護」の考え方は、国際的な動向と無関係ではなかった。1959年の日本生態学会声明文では、参照型として、欧米に、「原生林その他の原始的自然」を、広い面積において、「厳重に保存しいつさいの破壊を厳禁する」「自然保護地域」がとりあげられ、さらには、1960年代半ばからはじまるIBPという60カ国以上の研究者が10年間行った国際的事業において、その大きな課題のひとつとして、「自然保護」がとりあげられ、保護の対象は「wild or semi-wild land」とされていた。1950年代後半から1960年代にかけて、諸外国にはすでに「人為の加わっていない自然を守る」地域が設置され、世界的な現状把握が進められていたのである。

このような、「原生林保護」の動きは日本生態学会を中心に展開し、日本学術会議を通して、新しい保護地域の設置を政府に求める勧告を行うことが目指されていた。しかし、それが断念されたため、日本生態学会関係者によって、既存の国内の法制度を用いての、可能なだけの候補地の状態維持という対応がなされてきていたのである。

また、1964年にはアメリカにおいて原始地域法が制定され、国立公園、国有林における「原生」の自然状態が保たれている場所をwilderness areaとして指定し、レクリエーション利用を積極的に肯定しつつ、車道や交通手段を設けないという規制で保護するという法律が制定されていた。

1960年代後半から1970年代に至って、林道や保安林、都市緑地など様々な自然環境における改変行為が、地域住民や、住民運動によって、「自然破壊」として問題化されるようになってくる。新聞も大々的にそれらを取り上げるようになり、その阻止を目指すという意味での「自然保護」が緊急性をもって言われるようになるのである。

1971年に設立された環境庁自然保護局は、自身の所管領域を定める法律の制定が必要とされ、当時の

各地の「自然破壊」を課題として認識し、「自然破壊」を「凍結」するような法律の立案を進めた。このとき、参照されたのが日本生態学会の「原生林保護」であった。それは、1950年代終わりから1960年代半ばにかけて日本生態学会が打ち出していたような、自然環境の積極的利用のための応用研究のためという観点からではなく、全国的に各地で問題化された「自然破壊」の阻止を目指した環境庁が、自然環境（「原生の自然」「良好な自然」「緑地」）をそのままの状態を、人為を排することで維持することを目指した、その方針に、「原生の自然」の部分であってはまったためだと考えられる。

意見調整の過程で自然公園法が切り離されたことによって、管理の目的から「利用」面がさらに排除され、純粋に「状態」の維持が目指されるようになった。

環境庁は、当時このように、自然のある状態を維持するために行為規制で人為を排するという管理手法を、「原生の自然」だけでなく亜高山帯の天然林など人為の加えられた自然にまで広めて、自然環境保全法環境庁原案の制度設計を行った。その結果、原生の自然に対して、行為規制によりその状態を維持することは、従来の農林省林野庁による森林管理においても部分的に行われており、理解を得られたが、原生の自然ではなく、人為的管理がなされた／ている森林については、そこでの森林施業や保安林などの制度によって「良好な自然」が維持されてきたのだという指摘がなされ、これが自然環境管理手法上の軌轍であった。

このように、日本社会では、「人為の影響をうけていない自然」を「人為を排することでその状態を維持する」という自然環境管理手法は1950年代に、「原生林保護」という形で自然の合理的利用という目的のために言われてきた。それは当時の国際的な潮流とも無関係ではなかった。しかし、それは当時法制度化されずに、研究者集団独自の努力で、その達成が目指されていた。

しかし1970年代に至って、新設された環境庁は各地で問題化されていた「自然破壊」に対応するために「人為を排することでその状態を維持する」という自然環境管理手法を用いた。その管理対象には「人為の影響をうけていない自然」ももちろん含まれ「原生林保護」の成果も利用されたが、「人為の影響を受けている自然」も含まれた。従来日本の自然環境管理を担ってきた農林省林野庁との自然環境管理上の軌轍は、「人為の影響を受けている自然」を「人為を排することでその状態を維持する」という自然環境管理手法において現われたのである。その内容は、「人為の影響を受けている自然」は人為的かかわりによってその「良好」な状態を維持できるのだという、自然環境管理上の「人為」の位置づけの違いであった。

最後に、本研究の到達点とその課題を示したい。

環境倫理学・環境社会学などの既存の理論研究から、人と自然のかかわりを考える際には、人か自然かではなく、そのかかわり自体に目を向け、「自然保護」はその中で、一考え方として相対化されるべきことを確認した。しかし、日本における「自然保護」の史的・研究は、「自然保護」発展史観にもとづくものが多く、相対化された視点からの整理は皆無に近い。

本研究は、一般には「原生自然保護」といわれているだろう考え方・手法を、“「人為の影響をうけていない自然」を「人為を排することで」その状態を維持するということを目的とした自然環境管理の考え方・具体的手法”、という形で一自然環境管理の考え方・手法として相対化し、その日本における形成過程の一端を明らかにした。

自然環境保全法制定過程は、従来ただ単に「自然保護」が負けた事例として捉えられてきた。しかし本研究では、“「人為の影響をうけていない自然」を「人為を排することで」その状態を維持する”ということを目的とした自然環境管理の考え方・具体的手法”が法制定過程で形成され、さらに当時進行していた「自然破壊」を食い止めるという目的のために、同じ管理手法を「人為の影響のある自然」へと適応したときに、人為を加えられている地域にも適用されたときに、従来の日本の自然環境管理手法との矛盾点が明らかになり、修正された事例として、本研究では位置づけることとなったのである。

本研究で明らかにしたその矛盾点は、既存研究の中では、「自然保護」と「自然破壊」「地域開発」といった形で対立的に捉えられ、「自然保護」という評価軸から、その勝ち負けで評価されることが多かった。しかし、本研究で示したように、自然環境管理には多様な目的がありその管理手法も多様であることを踏まえれば、その評価は、別の観点からされねばならない。そのためには、ある具体的地域における具体的自然環境管理の考察を抜きに考えられないだろう。また、本研究事例が、自然環境管理のあるべき「保全」「利用」「管理」等の議論や、日本の自然環境管理史という全体的な枠組みの中に、どのように位置付くかということも、今後の課題としたい。

また、以下に本研究の別の課題を記しておきたい。

本研究は、“「人為の影響をうけていない自然」を「人為を排することで」その状態を維持する”という自然環境管理の一手法の形成過程を明らかにすることを目的とした。

そのために、「原生林保護」、原生地域法、70年代初頭の「自然保護」などを扱い、それらの代表的概念定義を明らかにし、その類似性をたどることで復元作業を行った。

しかし、自然環境管理が生み出されてきた過程を明らかにするためには、思想的な類似性だけではなく、それが社会的にどのように位置づけられてきたのか、社会的な背景を明らかにする作業が必要である。本研究ではその部分に大きな課題が残されている。

例えば、自然環境保全法の形成過程にしても、環境庁と林野庁の間には当時新たに注目された「自然環境保全」の権限をめぐるポリティクスという構図も存在したであろうし、当時「自然保護」の声の中で林野庁が批判的にとらえられてきたという構図も、あったであろう。そのような複数の社会における構図のなかであのような自然環境管理が形成されてきた過程を考察し直す必要があるのではないだろうか。

また、分析概念として用いた、それぞれの管理手法を理解・位置づけるためにも、その管理手法が生み出されてきた社会背景のより深い考察が必要であろう。

個別に挙げれば、

1) IBP を事例にその動向を把握したが、IUCN や FAO などの動向の把握は不可欠だろう。特に、生態学研究と自然保護、世界的な食糧危機などの課題との関係はより正確に把握される必要がある。

2) 原始地域法の設置の意図

3) 1960年代、1970年代の「自然保護」「自然破壊」が課題化されるに至る社会的背景などである。



## 参考文献リスト

### ○未公刊資料

国立公文書館 マイクロフィルム リール番号 0368『内閣法制局移管文書（平成 15 年度移管）閣議了解綴・法律案審議録（昭和 40 - 48 年まで）』

日本学術会議 第 7 期第 6 部会議事録

日本学術会議 第 8 期第 6 部会議事録

### ○一次資料

後藤伸、1971、「紀州大塔山系の森林」『自然保護』110:5-6.

日出英輔、1972、「自然環境保全に関する雑感：環境庁との「自然環境保全法案」についての折衝の中で」『林野時報』19(2):15-19.

池ノ上容、1965、「原始地域法について」『国立公園』183・184:5-9,17-18.

環境庁、1952、「自然公園選定要領」（[http://www.env.go.jp/nature/ari\\_kata/shiryou/031208-4-2.pdf](http://www.env.go.jp/nature/ari_kata/shiryou/031208-4-2.pdf) 2009.1.25）

環境庁、「法令・告示・通達 【自然公園区域内における森林の施業について】（公付日 昭和 34 年 11 月 9 日）」（<http://www.env.go.jp/hourei/syousai.php?id=18000113> 2009.1.25）

吉良竜夫、1963、「原生林保護の必要とその生態学的意義」『日本生態学会誌』13(2):67-73.

内閣府、「世論調査報告書 平成 18 年度調査 『自然の保護と利用に関する世論調査』」（<http://www8.cao.go.jp/survey/h18/h18-sizen/index.html> 2009.1.25）

- 、「平成 13 年度」 (<http://www8.cao.go.jp/survey/h13/h13-shizen/index.html> 2009.1.25)
- 、「平成 8 年度」 (<http://www8.cao.go.jp/survey/h08/shizen.html> 2009.1.25)
- 、「平成 3 年度」 (<http://www8.cao.go.jp/survey/h03/H03-06-03-05.html> 2009.1.25)
- 、「昭和 61 年度」 (<http://www8.cao.go.jp/survey/s61/S61-10-61-13.html> 2009.1.25)
- 日本科学者会議、2003、『環境問題資料集成 第 7 巻 環境政策・環境法制』旬報社.
- 日本自然保護協会、1973、『日本自然保護協会資料 第 5 号 自然保護に関する陳情書・意見書集～日本林野庁 (1972)「自然保護に自信と勇気をもって対処する」『林野時報』19(2):44-45.  
自然保護協会発表による～』日本自然保護協会.
- 『日本生態学会誌』1954,4(1)–1970,22(2) (ただし、22(2)は学会誌の刊行遅延のため、実際に刊行されたのは記事の内容から 1972.4.7 以降であると考えられる。)
- 佐々木好之、1971、「原生林、受難時代—無秩序な皆伐—」『自然保護』110:3-4.
- 進野久五郎、1972、「立山観光開発に伴う自然破壊とその保護」『自然保護』116:16-17.
- 上飯屋正和、1971、「自然保護からの SOS」『自然保護』111:13-14.

#### ○二次資料

- 油井正昭・古谷勝則、1997、「世界の国立公園と自然保護地域の指定状況に関する研究」『千葉大学園芸学部学術報告』51:87-101.
- 賀来健輔、2001、「第 9 章 日本の環境政策と政策形成過程」長谷川公一編集『講座環境社会学 環境運動と政策のダイナミズム』有斐閣.
- 畠山武道、2004、『自然保護法講義 第 2 版』北海道出版会.
- 畠山武道、2006、『生物多様性保全と環境政策：先進国の政策と事例に学ぶ』北海道大学出版会.
- 八杉龍一ほか、1996、『岩波 生物学辞典 第 4 版』岩波書店.
- 平川秀幸、2002、「リスクの政治学：遺伝子組み換え作物のフレーミング問題」小林傳司編『公共のための社会技術』玉川大学出版部 109–138.
- 細川隆英、1954、「応用生態学に関する国際的共同研究の近況」『日本生態学会誌』4 (3) :136-138.
- 藤垣祐子、2002、「現場科学の可能性」小林傳司編『公共のための社会技術』玉川大学出版部 204–221.
- 福永真弓、2006、「現場から環境倫理を立ち上げるために：その戦略群について」『公共研究』3(2):172-197.
- 今村都南雄、1976、「第二章 組織の分化と抗争」辻清明編『行政学講座 第 4 巻 行政と組織』東京大学出版会 37-82.
- 伊藤光利、2000、『政策過程論』有斐閣.
- 石神甲子郎、1970、「保安林を護ろう」『自然保護』103:8-9.
- 嘉田由紀子、1986、「＜研究ノート＞環境史と日常生活論：地域社会学から環境問題への新接近」『社会学評論』37(3):369-377,385.
- 、1989、「環境認識と生活者の論理」鳥越皓之編『環境問題の社会理論：生活環境主義の立場から』御茶の水書房.
- 、1995、『生活世界の環境学：琵琶湖からのメッセージ』農林漁村文化協会.
- 、1998、「所有論からみた環境保全：資源および途上国開発問題への現代的意味」『環境社会学研究』4:107-123.

- 柿澤宏昭、2000、『エコシステムマネジメント』築地書店。
- 環境庁自然保護局企画調整課編、1974、『自然環境保全法の解説』中央法規出版株式会社。
- 、1981、『自然保護行政のあゆみ：自然公園 50 周年記念』第一法規出版。
- 加藤峰夫、2008、『国立公園の法と制度』古今書院。
- 鬼頭秀一、1996、『自然保護を問い直す：環境倫理とネットワーク』筑摩書房。
- 、2007「地域社会の暮らしから生物多様性をはかる：人文社会学的生物多様性モニタリングの可能性」鷺谷いづみ・鬼頭秀一編『自然再生のための生物多様性モニタリング』東京大学出版会、22-38。
- 木内正敏、1970、「自然公園と森林問題」103:13-14。
- 丸山宏、1994、『近代日本公園史の研究』思文閣出版。
- 丸山康司、2002、「人間—自然系の枠組みにおける動的な関係性に関する考察」東京大学大学院博士論文。
- 、2006、『サルと人間の環境問題：ニホンザルをめぐる自然保護と獣害のはざまから』昭和堂。
- 水本邦彦、2003、『草山の語る近世』山川出版社。
- 水野祥子、2006、『イギリス帝国から見る環境史』岩波書店。
- 内閣法制局ホームページ、「法律ができるまで」([http://www.clb.go.jp/law/process.html#process\\_1](http://www.clb.go.jp/law/process.html#process_1))
- 村串仁三郎、2008、「敗戦直後における国立公園制度の復活（上）」『経済志林』75(4):313-349。
- 中山茂、1982、「環境史の可能性」『歴史と社会』1:161-183。
- 日本科学者会議、2003、『環境問題資料集成 第7巻 環境政策・環境法制』旬報社。
- 沼田真、1994、『自然保護という思想』岩波書店。
- 野原正勝・本名武共編、1964、『林業基本法』地球出版。
- 『農林水産省百年史』編纂委員会、1981、『農林水産省百年史 下巻 昭和戦後編』農林統計協会。
- 林野庁計画課、1975、『林野庁計画課監修 森林計画業務必携』千代田印刷。
- 佐藤仁、2002、『稀少資源のポリティクス：タイ農村に見る開発と環境のはざま』東京大学出版会。
- 瀬戸口明久、2007、「＜害虫＞の環境史：日本における応用昆虫学の成立と展開」京都大学大学院文学研究科博士論文。
- 篠田真理子、1999、「開発と保存：戦前期の史蹟名勝天然記念物制度の場合」『環境と歴史』219-243。
- 塩谷勉、1973、『林政学』地球社。
- 塩谷勉、1978、『改訂 林政学』地球者。
- Takacs, David, 1996, *The idea of biodiversity: philosophies of paradise*, Baltimore: Johns Hopkins University Press. (=2006、狩野秀之ほか訳『生物多様性という名の革命』日経 BP 社.)
- 田川日出夫、1963、「I B Pの具体的立案について」『日本生態学会誌』13(6)雑録:253-254。
- 田川日出夫、1964、「I B Pの具体的立案について(IV)」『日本生態学会誌』14(1)雑録:38-40。
- 武内和彦ほか編、2001、『里山の環境学』東京大学出版会。
- 茅野恒秀、2003、「国有林野における保護林制度の政策過程」『環境社会学研究』9:171-182。
- 鳥越皓之、1984、「補論 方法としての環境史」鳥越皓之・嘉田由紀子編『水と人の環境史：琵琶湖報告書』御茶の水書房。
- 、1989、「生活環境主義の位置・序文」鳥越皓之編『環境問題の社会理論：生活環境主義の立場から』御茶ノ水書房。
- 、1989、「経験と生活環境主義」鳥越皓之編『環境問題の社会理論：生活環境主義の立場から』

御茶ノの水書房.

内山節、1994、『森に通う道：知床から屋久島まで』新潮選書.

安原加津枝ほか、1993、「保護林制度にみる森林の保護管理の変遷」『造園雑誌』56(5):187-192.

余語昌資、1966、「北海道十勝川上流原生保護林の概況調査」『日本生態学会誌』1967,17(6):266-268.

2008年度 修士論文 日本における「自然保護」の形成とその構造

恩田さくら