

わが国の都道府県立自然公園制度の評価に関する研究

橋本善太郎*

An Institutional Evaluation Study on Prefectural Natural Parks in Japan

Zentaro HASHIMOTO*

目次

はじめに	26
本論文の構成	26
序章	27
1) 研究の目的	27
2) 研究の対象と方法	28
3) 研究の位置付け	31
第1章 自然環境保全制度のもつ課題と都道府県立自然公園	32
1-1 自然環境保全制度の枠組み	32
1-2 森林面積減少の実態	33
1-3 保全森林率	36
1-4 都道府県立自然公園の位置づけ	40
1-5 まとめ	43
第2章 都道府県立自然公園の歴史的背景	43
2-1 太政官布達公園の時期(明治6年-昭和9年)	44
2-2 旧都道府県条例公園の時期(昭和10年-32年)	45
2-3 自然公園法下の自然公園体系発展の時期(昭和32年-47年)	56
2-4 自然環境保全法下の時期(昭和47年以降)	59
2-5 まとめ	61
第3章 都道府県立自然公園の現状	62
3-1 都道府県立自然公園条例	62
1) (目的)	65
2) (定義)	68
3) (県等の責務)及び(財産権の尊重及び他の公益との調整)	68
4) (指定)	69
5) (公園計画及び公園事業の決定)	69
6) (特別地域)	72

* 東洋大学国際地域学部
Faculty of Regional Development Studies, Toyo university.

7) (普通地域)	74
8) (集団施設地区)	74
9) (利用規制)	75
10) (保全条例との関係等)	75
3-2 公園面積	77
3-3 土地所有形態	79
3-4 公園計画	79
1) 特別地域	82
2) 利用計画と公園利用者数	83
3-5 まとめ	85
第4章 考察と結論	86
1) わが国の自然環境保全と都道府県立自然公園	86
2) 都道府県立自然公園の変遷	87
3) 都道府県立自然公園の現状	89
4) 今後の課題	90
要旨	91
引用並びに参考文献	93
Summary	95

はじめに

地球環境の保全にとっても基本である自然環境保全は、貴重な自然の保護から風致景観の保護、更に生態系の保護、生物多様性の保護へと歴史的にも大きな展開をしてきた。本論文で取り上げた都道府県立自然公園は、保全制度の中では一部にすぎず、研究の光も必ずしも十分に当たってこなかった。しかしながら、明治以降のわが国における自然保護、なかんずく自然公園制度の中で果たした都道府県立自然公園の役割は大変に大きなものであり、本研究の目的はこれを制度評価の観点から多面的に明らかにしようとするものである。

本論文は、平成6年度に東京大学に提出した学位請求論文の主要な部分である。論文のとりまとめにあたり、終始懇切なご指導を賜った東京大学教授熊谷洋一博士、さらには査閲を煩わせた東京大学名誉教授井手久登博士、同教授小林洋司博士、同教授永田 信博士、同助教授下村彰男博士に対し、深甚なる謝意を捧げたい。

本論文の構成

序章では、本研究の目的及び方法を明らかにし、既往研究との関係を整理し本研究の位置づけを行った。

本編は、研究の3大目的即ち、①全国レベルの保全体系における都道府県立自然公園の位置づけの分析 ②自然公園体系成立の歴史における都道府県立自然公園の役割の分析 ③都道府県立自然公園の保全に関する課題の詳細な分析に対応し、3章により構成された。

第1章では、先ず、自然環境保全の分析に、自然環境の主たる要素である森林を分析対象とすることを述べ、主に全国ベースでの森林面積の減少実態を分析し、次に、その調査結果を踏まえ

て、保全森林率と森林面積の減少及び土地所有関係を分析し、最後にその中での都道府県立自然公園の位置づけを検証した。

第2章では、都道府県立自然公園の変遷について分析した。変遷の時代区分については明治6年から昭和9年までを第1期、昭和32年までを第2期、昭和47年までを第3期、それ以降を第4期とした。

第3章では、都道府県立自然公園の現状分析を行った。まず、45都道府県の都道府県立自然公園条例を分析し、次に、公園面積、土地所有形態、公園計画について分析を行った。

第4章では、全体に対する考察と結論、都道府県立自然公園の今後の可能性についての試論を述べた。

序 章

1) 研究の目的

昭和32年、自然公園法が制定され、自然公園は国立公園、国定公園、都道府県立自然公園の3種類に分類され体系化された。平成8年3月現在、国立公園は28ヶ所205万ヘクタール、国定公園は55ヶ所133万ヘクタール、都道府県立自然公園は303ヶ所195万ヘクタールに及び、自然公園全体で国土の14.1%をカバーするにいたっており、国土の自然環境保全上中心的な役割を担っている。国際的に見れば、明治5年(1872年)、はじめて国立公園を設立した米国を始め、多くの国で営造物による自然保護地域の設定がなされているが、わが国では、英国とともに地域性の自然公園制度を採用しており、特異な発展を辿ってきた。このうち国立公園、国定公園については国が指定し、その管理も法律により行われている事からも、制度等に関する一定の評価も定着している。一方、都道府県立自然公園は自然公園体系のヒエラルキーの下位に位置していること、その指定等の管理運営も都道府県の条例により行われていることもあり、その実態すら必ずしも明らかとは言えない状況である。

わが国の自然環境保全の制度的歴史の流れを概観すれば、明治6年の太政官布達、明治28年の狩猟法、明治30年の森林法、大正8年の史跡名勝天然記念物保存法、昭和6年の国立公園法等の特異な稀少的価値を有するものを保護することから、昭和31年の都市公園法、昭和32年の自然公園法、昭和38年の狩猟法の改正による鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律、昭和41年の近郊緑地保全法へと保護の対象が拡大され、昭和47年の自然環境保全法、昭和48年の都市緑地保全法、平成4年の絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律等による生態学的な自然環境の保全へと質的にも大きな変化を見せて来ている状況にある。

その中で、身近に存在する都道府県立自然公園については、その発生が最も古い太政官布達により設置された道府県立公園がそのまま現在に引き継がれているものもあるという、わが国における自然環境保全制度上も特異な存在であり、また、面積的にも国定公園より多く、国立公園に匹敵する量を持っている等、上述した自然環境保全の量的、質的な展開の中で果たしてきた役割は大きいと考えられ、その適切な評価が重要であると考えられる。

さらに、環境保全の地球規模での広がり、我々の生活を脅かす地球温暖化とそれに伴って起こると予想される異常気象等を防止するため、二酸化炭素の吸収源としての植物の量を如何に増やすのか、あるいは植物、動物を含め地球の生物社会を安定的に存続させるために生物多様性を如何に確保するのか、と言った新たな課題を我々の前に提示している。今後、わが国の自然環境

保全制度はこのような課題にも対応していく必要があるが、そのためにも、現に国土の5.17%の地域の保全を担いながら他の制度とくらべ解析が遅れている都道府県立自然公園の実態解明は不可欠である。

言うまでもなく、この問題は極めて多岐に亘り、その解決には多くの調査研究がなされる必要があり、その展開は今後に待たなければならないが、本研究はわが国の都道府県立自然公園制度の評価を多面的に行うことにより、そのための基礎研究の一部を成そうとするものである。

本研究の目的は第一に、国土スケールで現状の自然環境保全制度がわが国の自然環境の保全にどのように作用しているか数量的に解析を試みその実態と問題点を明らかにするとともに、その中で都道府県立自然公園の位置づけを明らかにすることである。

第二に、自然公園の歴史の中で、都道府県立自然公園の位置づけを明らかにすることである。わが国の公園の最も古い制度である太政官布達により設置された公園が道府県立であったこと、昭和6年に国立公園法が制定されたこと、昭和10年以降一部の道府県でも地域制の道府県立公園条例を制定し指定を行ったこと、現行憲法のもとに昭和32年に自然公園法が制定されたこと、という経緯の中で旧道府県立公園が現在の都道府県立自然公園にどのように引き継がれてきたのかを自然公園体系の中で明らかにする必要がある。

第三に、現状の都道府県立自然公園の実態を把握し抱える問題点を明らかにすることである。都道府県立自然公園は自然公園法のもとに、各都道府県が条例を定めて指定等を行うが、条例毎にどのような相違点があるか、各都道府県立自然公園の公園面積はどのようになっているか、土地所有状況はどうか、公園計画の策定状況はどうか、等につき国立、国定公園と随時比較しながら現状の課題を明らかにすることである。

以上の分析を踏まえ、都道府県立自然公園の制度に関し総合的な考察と結論を得つつ、終わりに保全制度全般に亘る将来像につき若干の試論を述べる。

2) 研究の対象と方法

研究対象は都道府県立自然公園であり、研究方法は資料分析である。

第1章は、自然環境保全体系の中で中心要素である森林を対象に分析を進めるが、森林減少の実体を明らかにするために農林水産省「林野面積統計」を、森林面積、保全森林率、標高、人口密度等の関連については数値統計処理による解析が中心であり、使用したデータは3次メッシュデータである国土庁の「国土数値情報」、総務庁「国勢調査」、10mメッシュの建設省国土地理院「細密数値情報」及び各都県「市区町村別都市公園面積」、東京都資料等である。また、都道府県立自然公園が森林、保全森林のなかでどのような位置づけにあるかの分析については、3次メッシュである国土庁の「国土数値情報」を集計分析した。

第2章は、明治6年の太政官布達が道府県立公園制度として出発し整備されてきた事実を踏まえ、それが現在の都道府県立自然公園に引き継がれた経緯、および、自然公園体系の制度的確立、即ち、自然公園法の制定の過程で都道府県立自然公園の果たしてきた役割を明確にし、自然環境保全体系の今後の展開に資することを目的にする。都道府県立自然公園の変遷については、文献を参考に都道府県立自然公園を中心に論じた。また、この中では道府県立公園、都道府県立自然公園の指定状況、条例の制定状況等に関する資料を分析した。

第3章は、都道府県立自然公園の現状分析であり、データは平成5年3月時点のものによっ

表-1 都道府県立自然公園一覧表（平成5年3月31日現在：環境庁調べ）

Table 1. Prefectural natural parks of Japan

都道府県	公園数	総面積 合計 (ha)	公園名称
北海道	12	145,410	厚岸, 富良野芦別, 桧山, 恵山, 野付風蓮, 北オホーツク, 野幌森林公園, 松前矢越, 狩場茂津多, 朱鞠内, 天塩岳, 斜里岳
青森県	8	29,237	浅虫夏泊, 大鱈碇ヶ関温泉郷, 種差海岸階上岳, 名久井岳, 芦野池沼群, 岩木高原, 黒石温泉郷, 赤石溪流暗門の滝
岩手県	7	22,557	久慈平庭, 外山早坂高原, 花巻温泉郷, 湯田温泉峡, 折爪馬仙峡, 五葉山, 室根高原
宮城県	8	116,590	松島, 旭山, 蔵王連峰, 二口峡谷, 気仙沼, 船形連峰, 硯上山万石浦, 阿武隈溪谷
秋田県	7	49,194	田沢湖抱返り, きみまち坂藤里峡, 八森岩館, 森吉山, 太平山, 田代岳, 真木真昼
山形県	6	42,440	庄内海浜, 御所山, 県南, 加無山, 天童高原, 最上川
福島県	11	55,336	磐城海岸, 奥久慈, 霞ヶ城, 南湖, 霊山, 只見柳津, 勿来, 松川浦, 阿武隈高原中部, 大川羽鳥, 夏井川溪谷
茨城県	9	59,095	大洗, 太田, 水戸, 御前山, 奥久慈, 花園花貫, 笠間, 吾国愛宕, 高鈴
栃木県	8	28,660	益子, 太平山, 唐沢山, 前日光, 足利, 宇都宮, 那珂川, 八溝
群馬県	—	—	—
埼玉県	10	90,937	奥武蔵, 黒山, 狭山, 長瀬玉淀, 上武, 比企兵陵, 武甲, 安行武南, 両神, 西秩父
千葉県	8	19,517	大利根, 九十九里, 高宕山, 嶺岡山系, 養老溪谷奥清澄, 富山, 印旛手賀, 笠森鶴舞
東京都	6	9,686	滝山, 高尾陣場, 多摩丘陵, 狭山, 羽村草花丘陵, 秋川丘陵
神奈川県	4	16,468	奥湯河原, 丹沢大山, 真鶴半島, 陣馬相模湖
新潟県	13	128,580	阿賀野川ライン, 魚沼連峰, 奥早出栗守門, 久比岐, 小佐渡, 五頭連峰, 瀬波笹川流れ粟島, 胎内二王子, 白馬山麓, 米山福浦八景, 直峰松之山大池, 長岡東山山本山, 親不知子不知
富山県	5	39,576	朝日, 有峰, 五箇山, 白木水無, 医王山
石川県	4	13,436	獅子吼手取, 山中大日山, 碁石ヶ峰, 白山一里野
福井県	1	33,239	奥越高原
山梨県	2	15,203	四尾連湖, 南アルプス巨摩
長野県	6	61,050	中央アルプス, 御岳, 三峰川水系, 塩嶺王城, 聖山高原, 天童小波水系
岐阜県	12	114,866	恵那峡, 胞山, 千本松原, 揖斐, 宇津江四十八滝, 奥飛騨数河流葉, 裏木曽, 伊吹, 奥長良川, 位山舟山, 土岐三国山, 野麦
静岡県	4	28,756	浜名湖, 日本平, 奥大井, 御前崎遠州灘
愛知県	7	40,382	渥美半島, 南知多, 石巻山多米, 桜淵, 段戸高原, 振草溪谷, 本宮山
三重県	5	105,879	赤目一志峡, 伊勢の海, 香肌峡, 水郷, 奥伊勢宮川峡

表-1 つづき
 Table 1. continued

都道府県	公園数	公園面積 合計 (ha)	公園名称
滋賀県	3	36,885	三上・田上・信楽, 朽木・葛川, 湖東
京都府	3	127	笠置山, 保津峡, るり溪
大阪府	—	—	—
兵庫県	11	114,015	猪名川溪谷, 清水東条湖, 多紀連山, 朝来群山, 音水深林, 西播丘陵, 但馬山岳, 出石糸井, 播磨中部丘陵, 雪彦峰山, 笠形山千ヶ峰
奈良県	3	3,493	矢田, 吉野川津風呂, 月ヶ瀬神野山
和歌山県	10	16,464	大池貴志川, 煙樹海岸, 熊野枯木灘海岸, 田辺南部海岸, 生石高原, 西有田, 紀仙郷, 白崎海岸, かつらぎ高野山系, 大塔日置川
鳥取県	3	21,800	三朝東郷湖, 奥日野, 西因幡
島根県	11	16,614	浜田海岸, 青野山, 江川水系, 鬼の舌震, 清水月山, 宍道湖北山, 立久恵峡, 蟠竜湖, 竜頭八重滝, 千丈溪, 断魚溪観音滝
岡山県	7	54,142	吉備史跡, 高梁川上流, 湯原奥津, 吉備路風土記の丘, 備作山地, 吉備清流, 吉井川中流
広島県	5	3,705	南原峡, 山野峡, 竹林寺用倉山, 仏通寺御調八幡宮, 三倉岳
山口県	5	18,511	石城山, 長門峡, 豊田, 羅漢山, 西長門海岸
徳島県	6	14,808	大麻山, 奥宮川内谷, 中部山溪, 土柱高越, 箸蔵, 東山溪
香川県	1	2,363	大滝大川
愛媛県	7	19,184	肱川, 金砂湖, 奥道後玉川, 篠山, 四国カルスト, 佐田岬島宇和海, 皿ヶ嶺連峰
高知県	18	33,344	入野, 奥物部, 白髪山, 宿毛, 手結住吉, 横倉山, 横浪, 興津, 須崎湾, 中津溪谷, 龍河洞, 安居溪谷, 四国カルスト, 北山, 梶ヶ森, 魚梁瀬, 鷲尾山, 工石山陣ヶ森
福岡県	5	65,451	太宰府, 筑後川, 筑豊, 矢部川, 脊振雷山
佐賀県	6	23,116	黒髪山, 多良岳, 天山, 八幡岳, 脊振北山, 川上金立
長崎県	6	24,283	多良岳, 野母半島, 北松, 大村湾, 西彼杵半島, 島原半島
熊本県	7	71,789	市房山, 金峰山, 小岱山, 芦北海岸, 三角大矢野海辺, 矢部周辺, 五木五家荘
大分県	5	64,299	国東半島, 神角寺芹川, 祖母傾, 津江山系, 豊後水道
宮崎県	6	47,122	尾鈴, 西都原杉安峡, 祖母傾, 母智丘関之尾, わにつか, 矢岳高原
鹿児島県	9	27,562	阿久根, 蘭牟田池, 吹上浜, 坊野間, 川内川流域, 大隅南部, 高隈山, 甕島, トカラ列島
沖縄県	1	5,941	久米島
合計	301	1,951,112	国土面積 37,775,028 ha の約 5.17%

た。先ず自然公園法に基づく都道府県立自然公園条例に関し、この条例を持たない群馬県、大阪府を除く45都道府県の全てにつき内容の比較分析を行った。また、301ヶ所の都道府県立自然公園全てについての面積、地種別面積、土地所有別面積等の行政データを分析した。なお、表-1は対象となった全ての都道府県立自然公園の一覧表である。

最後に、都道府県立自然公園に関し全体の分析結果を踏まえ、総合的な考察を行った。更に、都道府県立自然公園を含め、自然環境保全体系の今後の方向について考察を加えた。

3) 研究の位置付け

本研究は、都道府県立自然公園に関しその成り立ち、現状を国土レベルで分析、考察を行ったものである。その結果、大別すれば以下の3点についての研究成果を得た。即ち、

- ① 全国レベルの保全体系の中での都道府県立自然公園の位置づけ
- ② 自然公園体系成立の歴史の中での都道府県立自然公園の役割
- ③ 都道府県立自然公園の現状が抱える保全上の課題

である。

①に関連しては、本研究では保全体系を構成する主たる要素として自然公園、自然環境保全地域等、保安林を対象としているが、その各々は多くの研究対象となっている。そして、この研究は行政目的とその対象となる自然環境との対応において論じられる場合が通常である。また、計画原論として森林の機能に着目した研究もある^{1), 2)}。一方、本研究のように横断的に自然環境の側から論じるためには、データの有効性が大きな制約条件となるが、本研究でも使用した国土庁による3次メッシュデータや環境庁の植生データ等の各種統計データ³⁾が整備されつつある中で、可能になってきたという背景がある。また、自然環境保全を広域的に論じる必要性についても強調されるに至っており^{4), 5)}、具体的な事例研究もなされている⁶⁻⁸⁾。しかし、これらは制度論の展開であつたり一定の地域に対する考察である。本論文において、この①に対応する第1章は、筆者等が行った研究⁹⁾に依っているが、国土の自然環境の保全の状況がデータに基づいて客観的にはじめて明らかになったといえよう。更に保全体系の中で既往の研究を見出し得なかった都道府県立自然公園の位置づけが明らかになった。

②に関連しては、明治六年の太政官布達が自然公園を含めわが国の公園制度の嚆矢であるとの認識から、本研究でもここを始点とした。太政官布達公園に関する研究は多数有り、その一部を本研究でも参考としている^{18-20), 24)}。太政官布達公園はその後制度的には都市公園と自然公園とに分かれて発展することになるが、本研究で対象とした都道府県立自然公園を包含する自然公園、なかんずく国立公園の歴史については多数の研究がある。しかし、都道府県立自然公園の歴史展開に関する既往研究は見出し得ない。時代区分を含めこの点を明らかにし得たことは本研究の成果であつた。

③に関連しては、研究対象が45都道府県に亘るため、データ収集等の制約等から、都道府県立自然公園に関する報告等が行政上の報告等⁴⁰⁾に終始してきたところであり、制度論、計画論とも既往研究は見出し得ない。本研究では、各都道府県の条例の分析から始まり、301ヶ所の個々の都道府県立自然公園のデータをもとに、制度、計画の両面から現在の都道府県立自然公園が有する課題について整理し、考察し得た。

表-2 森林保全に係る主な地域指定制度の概要
Table 2. Institutional outlines of forest conservation

根拠法 (所管官庁)	主な指定地域	規制方式	規制行為の種類						面積 (万 ha) (平成3年)
			工 作 物 等 の 新 改 増 築	土 地 の 形 質 変 更	木 竹 の 伐 採 ・ 採 取 等	水 面 の 埋 立 ・ 干 拓 等	鉱 物 ・ 土 石 類 の 採 取	そ の 他	
自然環境保全法 (環境庁)	原生自然環境保全地域	禁止	○	○	○	○	○	○	0.6 万 ha
	自然環境保全地域 (特別地区)	許可等	○	○	○	○	○	○	0.8 万 ha (0.8 万 ha)
自然公園法 (環境庁)	国立公園・国定公園 (特別地域)	許可等	○	○	○	○	○	○	336.5 万 ha (269.6 万 ha)
鳥獣保護及び狩猟に関する法律 (環境庁)	鳥獣保護区 (特別保護地区)	許可等	○	×	○	○	×	×	330.5 万 ha (23.0 万 ha)
森林法 (林野庁)	保安林	許可等	×	○	○	×	○	○	829.7 万 ha
都市計画法 (建設省)	風致地区	許可等	○	○	○	○	○	○	16.3 万 ha
都市緑地保全法 (首都圏近郊緑地保全法等を含む) (建設省・国土庁)	緑地保全地区・近郊緑地保全区域 (緑地保全地区・近郊緑地特別保全地区)	許可等	○	○	○	○	○	○	9.7 万 ha (0.3 万 ha)
生産緑地法 (建設省)	生産緑地地区	許可等	○	○	×	○	○	×	0.1 万 ha

表-3 森林面積の推移
Table 3. Change of forest areas (単位 万 ha)

年 度	s40	s45	s50	s55	s60	h2
森林面積	3052.8	3028.5	—	3016.3	3007.9	2983.0

森林面積は、利用地種別の面積を使用した。昭和50年度については、統計がないため掲出していない。

第1章 自然環境保全制度のもつ課題と都道府県立自然公園

1-1 自然環境保全制度の枠組み

森林、農地及び緑の多い公園等の地域（以下、本報では水面を除くこれらの緑でおおわれた地域を「緑被地」と称する。）は、快適な生活環境の確保に欠かせないものである^{10, 11)}。また、多種多様な野生生物の生息・生育の場でもあることから、国土の自然のバランスを維持するうえで重要な役割を果たしている。かかる緑被地は国土面積の約8割を占めており、森林はその約8割と緑被地の大部分を占めていることから、森林保全の実態と制度について検討することは重要な意味を持つものであると考えられる¹²⁾。

森林を含む緑被地面積の減少については、これまで多くの調査研究が行われてきており、これ

らの調査研究では、緑被地面積の減少と人口密度との相関関係について検討を行っているものが少くない。これらの調査研究の結果によれば、緑被地面積の減少は、人口密度の増加と相関関係の高いことが明らかにされている¹³⁾。

一方、多種多様な都市開発の結果として現れている人口密度の増加を直接の操作対象として、森林面積の減少を抑制することは現実的に困難である。このため、一般に森林を保全する手段として考えられ、実行されている有効な手段は、法令等に基づく開発規制であることが多く、森林保全に関係の深い自然環境保全法、自然公園法、森林法、農地法及び都市緑地保全法等に基づき、それぞれの法目的にしたがって各種の施策が講じられている(表-2)。しかし、これらの指定実態は、森林面積の減少や土地所有等との関係といった観点から、全国ベースの広域のデータを用いて定量的かつ総合的に分析されているとはいえない状況にある。このため、本報では、緑被地の約8割とその面積の大部分を占めている森林を中心に、森林面積の減少の実態、及び森林の減少を抑制する主要な手段のひとつである森林保全を目的とした法律の指定を受けている森林の割合(以下、本報では「保全森林率」と称する。)の実態等を、全国ベースの広域のデータを用いて定量的かつ総合的に明らかにすることを目的として、分析を行うこととしたものである。

進め方としては、まず第一に主に全国ベースでの森林面積の減少実態を分析することとした。次に、その調査結果を踏まえて、保全森林率と森林面積の減少及び土地所有との関係を分析し、最後にその中で都道府県立自然公園の位置づけを検証することとした。

1-2 森林面積減少の実態

保全森林率の実態についての調査に先だって、森林面積の減少実態を明らかにした。

表-3は農林水産省「林野面積統計」をもとに、5年度毎の森林面積の総面積がどのように推移しているかを調べたものである。表-3によればわが国の森林の総面積は10数年前から減少に転じ漸減してきていることがわかる。

図-1は、3次メッシュデータの総務庁「国勢調査」及び国土庁「国土数値情報」を用いて、都道府県別の森林減少率(昭和51年から昭和62年までの11年間の森林減少面積/昭和51年の森林面積*100)を求めたものであり、地域的には、大都市圏を抱える都府県や東北・北海道地方の道県で著しい傾向にあるらしいことが伺える。

この大都市圏一帯で著しいと推測される森林面積の減少傾向を検証するため、日本全国について当該データをもとに、人口密度別の森林減少率を求めてみた(図-2)。森林減少面積ではなく、森林減少率としたのは、対象面積が各人口密度階級毎に異なっているため、減少面積の大小を比較できるようにするためである。また、各人口密度階級毎の森林の希少性も評価できるように、森林率(昭和51年)のデータを重ね合わせている。データは、3次メッシュデータ、森林面積は、建設省国土地理院の2万5千分の1地形図に表記の森林及び荒地の合計面積である。図-2によれば、森林面積の減少は、人口密度の高い都市地域から人口密度の低い自然地域に至るまで、全ての地域において見られるが、森林の減少率は人口密度が高い都市的な地域ほど21.8%と高く、また、森林率も人口密度が高い都市的な地域ほど8.9%と低くなっている。森林率の低い地域ほど、森林減少率も高いといった、森林保全の立場からは好ましいといえない傾向になっているといえよう。

この減少率の著しい人口密度が高い地域において、森林の緑被地全体におけるウェイトを確認

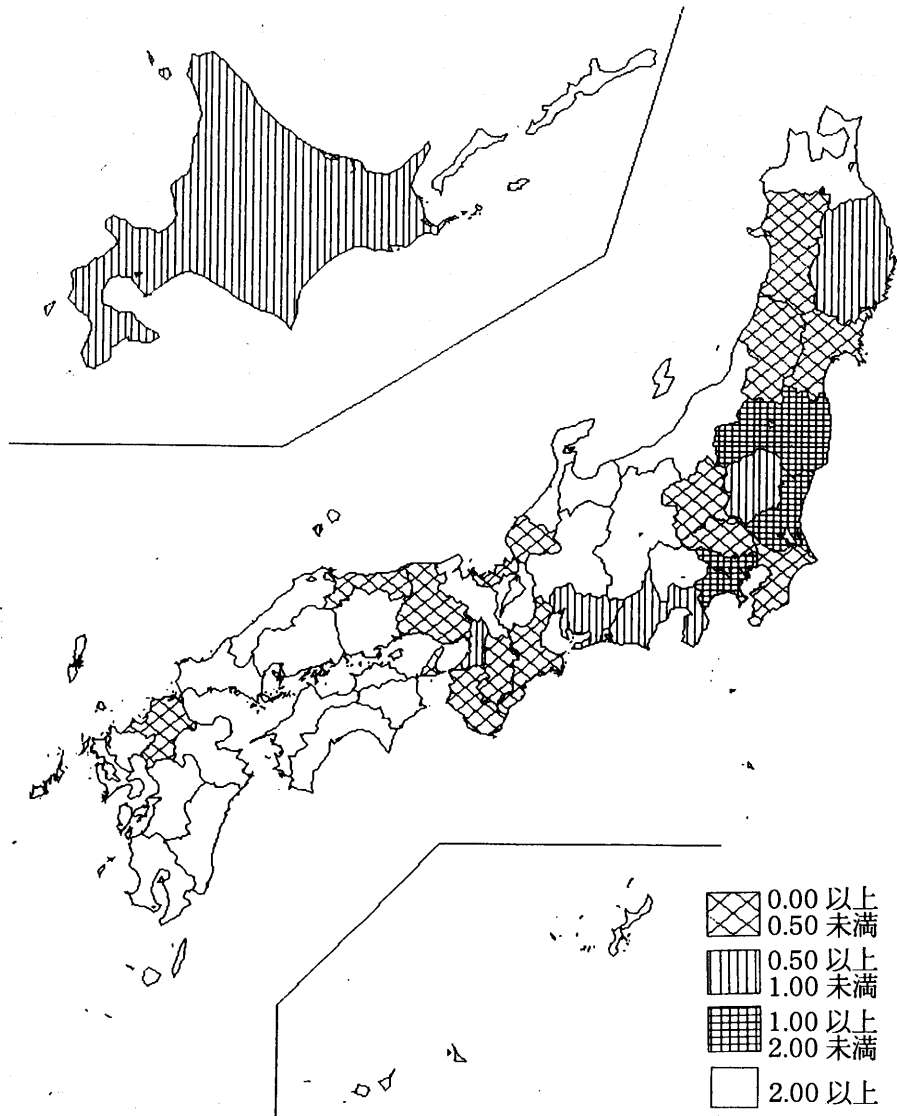


図-1 都道府県別の森林減少率。(昭和 51 年度~62 年度)

Fig. 1. Decrease rate of forests in prefectures. ('76-'87)

するために、緑被地の種類別の減少量の内訳を調べてみたのが、図-3である。データは、10 mメッシュの建設省国土地理院「細密数値情報」及び各都県「市区町村別都市公園面積」をもとにしている。図-3によれば、都市公園等の施設型の緑被地は、着実に増加している一方、森林・農地等の自然型の緑被地は、都市公園等の施設型の緑被地の増加分を上回って減少しているために、結果として緑被地面積の総計は減少していることがわかる。緑被地面積を確保するためには、都市公園等の施設型の緑被地の整備はもちろんであるが、森林・田畑等の自然型の緑被地を保全することが重要であるということができよう。また、この結果は、森林保全について分析するこ

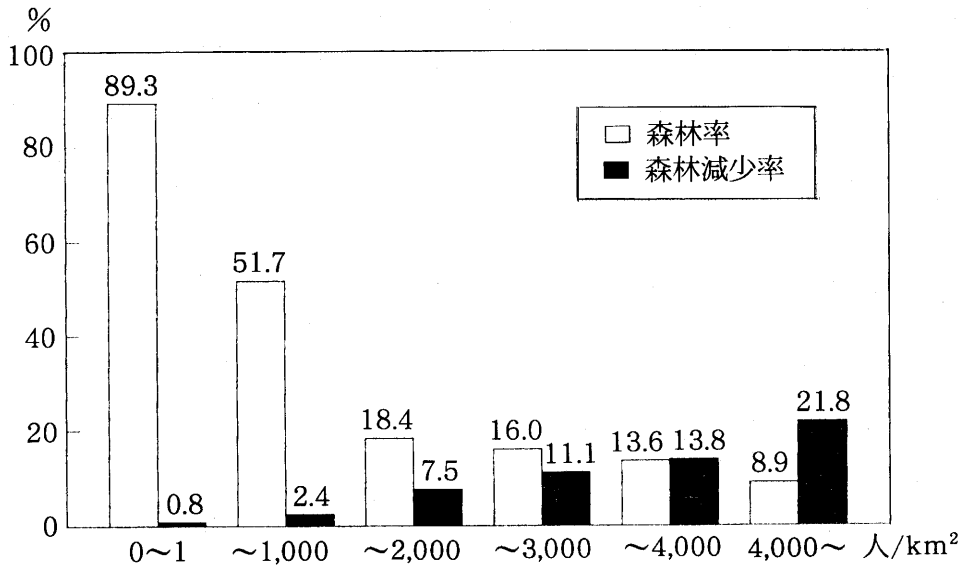


図-2 人口密度別の森林減少率及び森林率。(昭和51年度~62年度)

Fig. 2. Decrease rate and forest rate by population density rates. ('76-'87)

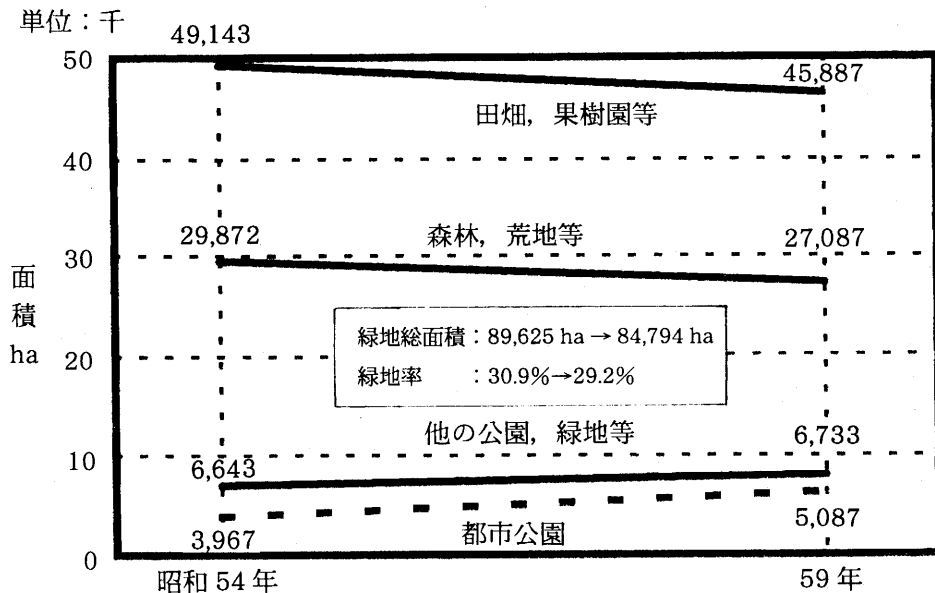


図-3 緑地の種別面積推移。(関東東南部 DID 地区)

Fig. 3. Change of vegetation types. (DID in southeast part of Kanto district)

との重要性を裏打ちしているということもできる。

また、森林面積の減少と保全森林率との関係を検討するため、人口密度の高い区部から人口密度の低い山岳地域までバラエティに富んだ地域を有している東京都を対象として森林減少率と保全森林率との関係を調べてみたのが図-4である。ゾーン区分は東京都の区分に準拠し、データは

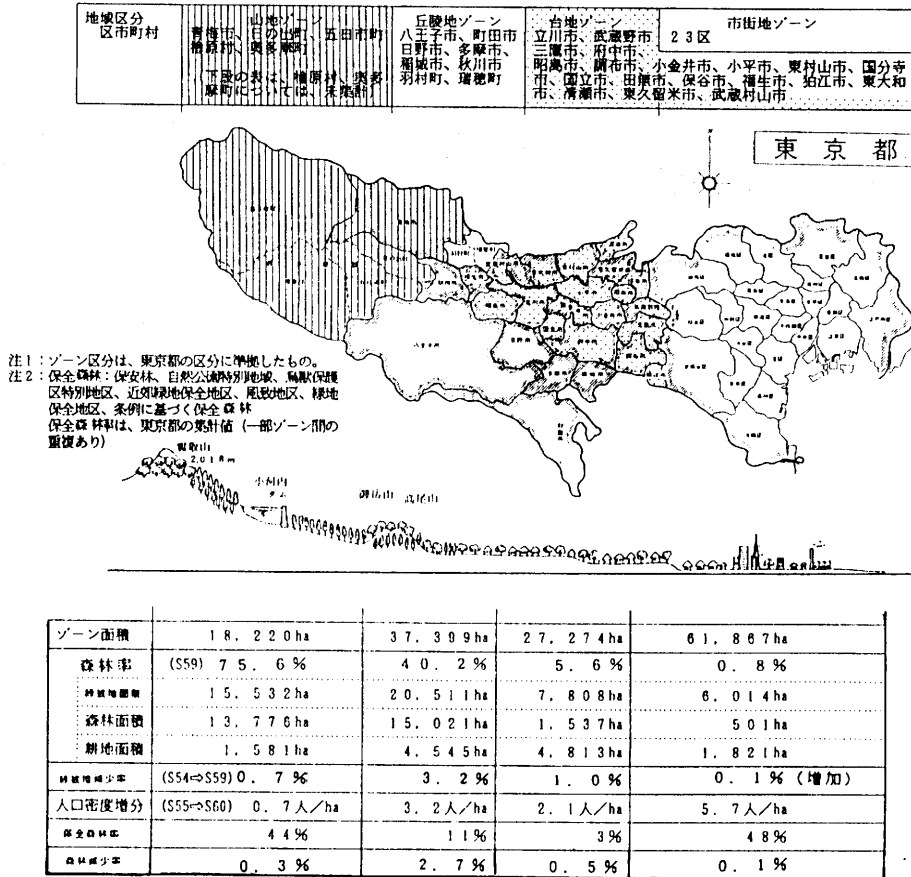


図-4 東京都の森林の現状等.

Fig. 4. Green areas of Tokyo Metropolitan Area.

東京都資料¹⁴⁾、総務庁「国勢調査」、建設省国土地理院「細密数値情報」をもとにしている。図-4によれば、森林の減少率は、保全森林率の高いところでは低く、保全森林率の低いところでは高くなっており、保全森林率の森林面積減少抑制効果が明らかであるらしいことを示している。また、森林率は市街地ゾーンから山地ゾーンに行くにつれて高くなり、森林減少率は丘陵地ゾーンで2.7%と高くなっている。

1-3 保全森林率

前述したように、一般に、法律や協定による開発規制が森林を保全する有効な手段として考えられて実行されている現実に鑑み、保全森林率の実態と森林面積の減少及び土地所有との関係について分析した。

なお、森林は、農地等のその他の緑被地に比べて、緑被地面積の約8割とその大部分を占めていること、多種多様な動植物の生息・生育の場であることから自然環境保全上の重要性が高いこと、自然公園や保安林に指定されていない森林が約6割あることからその保全森林率を高めるこ

とができる可能性が高いこと等の特性を備えているものである。

なお、本章における分析は全国ベースでのマクロ分析であることから、本章における保全森林は、表-2の指定実績を参考にして、その指定面積が小さくなく、開発行為の実施に当たっては許可が必要であるなどの相当程度の規制がかけられている指定地域であるところの、自然環境保全地域特別地区等、自然公園特別地域、保安林にかかる森林とした。

図-5は、森林における自然環境保全地域、自然公園、保安林の指定割合を見るため、3次メッシュデータの国土庁「国土数値情報」をもとにまとめてみたものである。これによれば、森林のうち、保全森林に指定されているのは約4割である。なお、参考までに、環境庁業務資料をもとに、図-5に示したように森林面積の19.7%を占めている自然環境保全地域及び自然公園の施業制限別割合を調べてみたのが図-6である。図-6によれば、開発行為を行うに当たって許可が必要な規制の厳しい地域は62.3%を占めているが、その中で禁伐に近い扱いをしている地域は約14%程度である。森林の保全を総合的に考えるに当たっては、森林の面積を維持することが第一であるが、実は森林面積を維持するだけで事足りるものではなく、その維持された森林の内容も考慮して保全措置を講じる必要性のあることを示唆していると言えよう。

図-7は、保全森林率の地域差を見るために、3次メッシュデータの国土庁「国土数値情報」をもとに、標高別の保全森林率を求めてみたものである。図-4の東京都の森林の分析結果によれば、市街地ゾーンと山地ゾーンの中間地帯に位置する、森林の減少率が相対的に高い台地ゾーンにおいて、保全森林率が低いという結果がでているが、図-7によっても、全国ベースで同様の傾向が見受けられており、標高200mから500mの地域を中心に保全森林率が低くなっている。表-4は、国土庁「国土数値情報」をもとに、標高別・人口密度別の森林が優先する3次メッシュの数のクロス集計表を求めてみたものである。表-4によれば、森林の75%は人口密度がほぼゼ

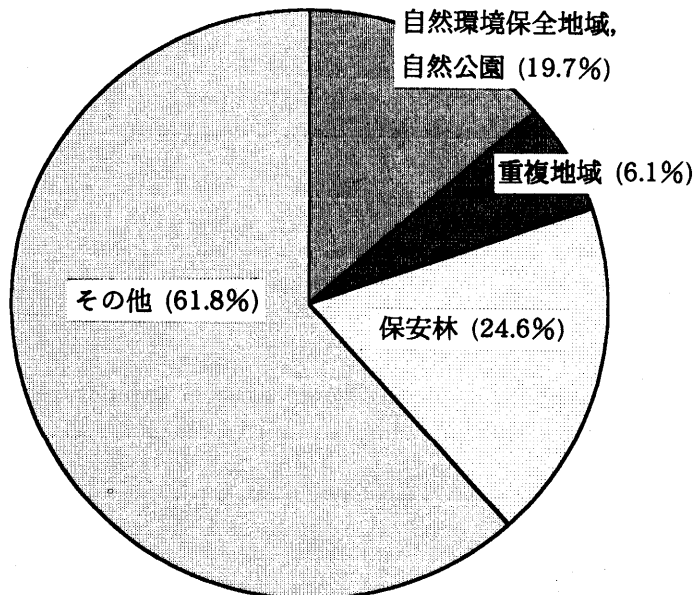


図-5 森林における保全森林の指定割合。

Fig. 5. Rate of protected areas in forest areas.

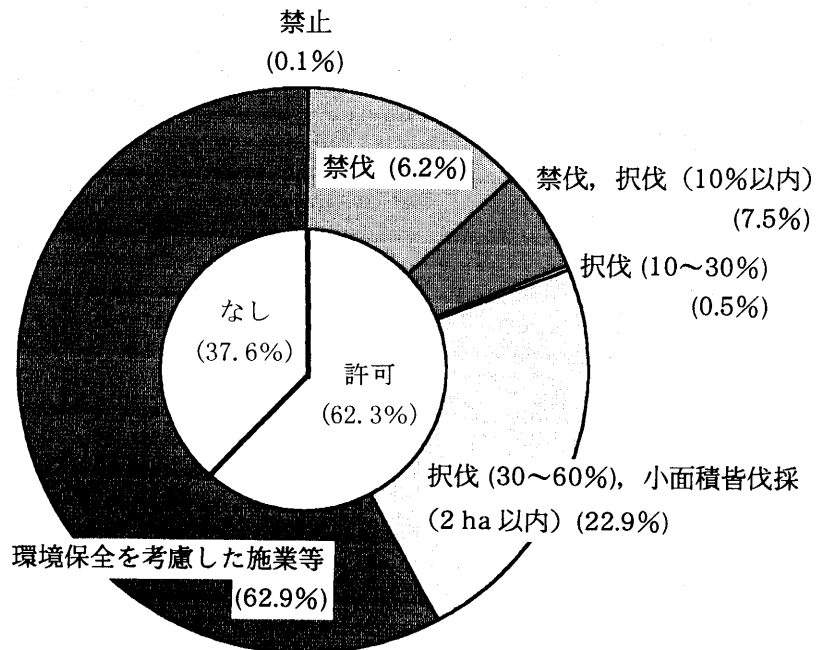


図-6 自然環境保全地域及び自然公園における森林の施業制限別割合.

Fig. 6. Controlled activities of forestry in Nature Conservation Areas and Natural Parks.

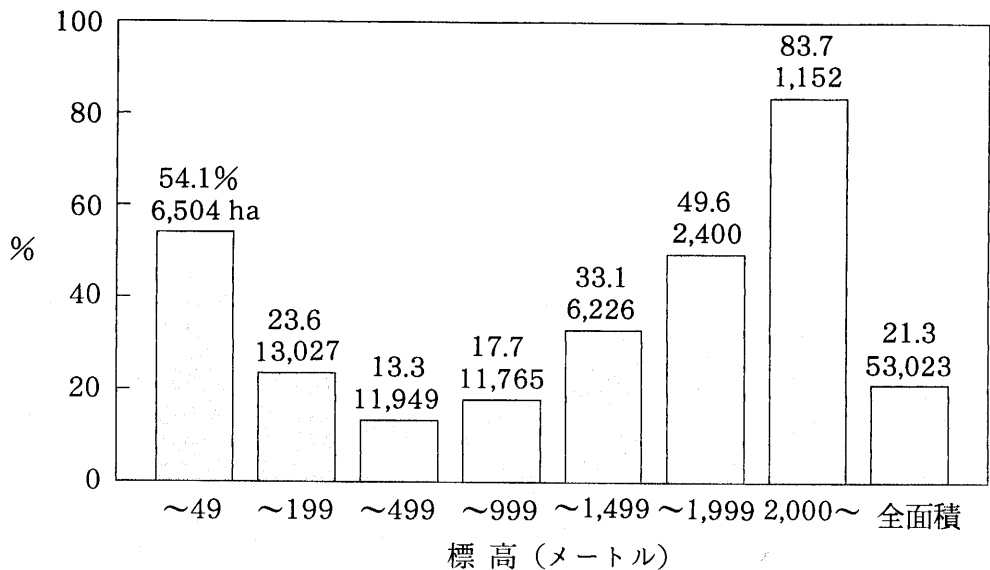


図-7 森林における標高別の保全森林率.

Fig. 7. Conservation forest rate of altitude ranges.

表-4 標高別・人口密度別の森林が優先する3次メッシュ割合

Table 4. Rate of forest dominating areas of altitude and population density ranges (calculated by the Tertiary Area Mesh) (標高: m)

	~49	~199	~499	~999	~1,449	~1,999	2,000~	合計
~1	2.0	13.0	26.7	23.6	7.3	1.9	0.5	75.0
~1,000	2.5	8.9	9.5	3.2	0.2	0	0	24.3
~2,000	0.2	0.2	0.1	0	0	0	0	0.5
~3,000	0.1	0.1	0	0	0	0	0	0.2
~4,000	0	0	0	0	0	0	0	0
4,000~	0	0	0	0	0	0	0	0

(人口密度: 人/km²)

(単位: %)

割合は森林が優先するメッシュ総数で除した百分率。

単位: 千 km²

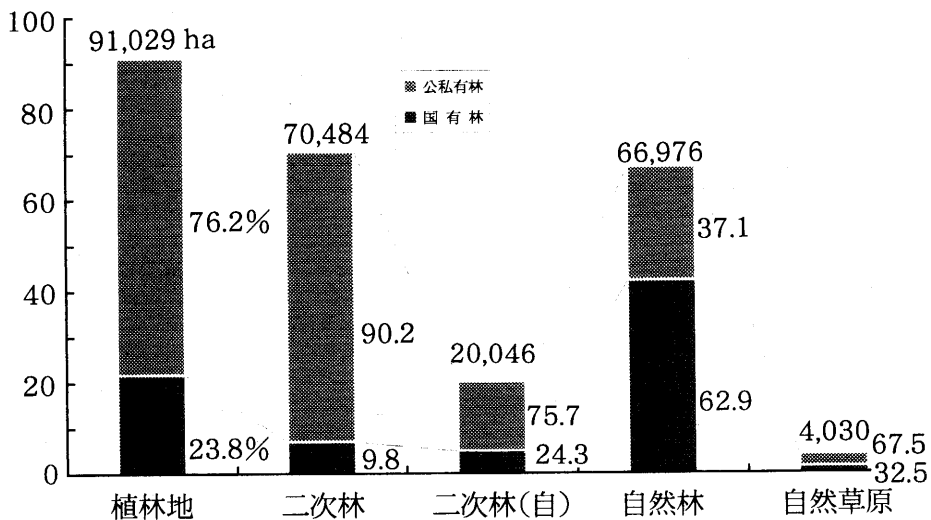


図-8 森林における植生別の土地所有面積。

Fig. 8. Land ownership of vegetation types.

口の地域に分布しているが、残りの25%の森林のほとんどは、人口密度が1~1000人/km²の地域に分布しており、その標高別の分布は50~500mの地域が中心である。これらの地域は、身近な自然のひとつであり、一般に平地林とか里山林と称されている森林が大部分を占める丘陵地に相当する地域である。なお、東京都の場合、図-4から明らかなように、このような丘陵地帯は都市の外縁を形成しており、都市開発の外延的拡大による影響を受けやすいところでもある。今後の課題であるが、これらの保全森林率の低い地域においては、保全森林率を高める等の保全対策を講じることにより、森林面積減少の抑制に努めていく必要があると考えられる。

前述したように、すぐれた自然環境を有する森林については、法令による公用制限といった規制的手法によりその保護が図られ、一定の成果をあげている。この場合、厳しい土地利用制限が

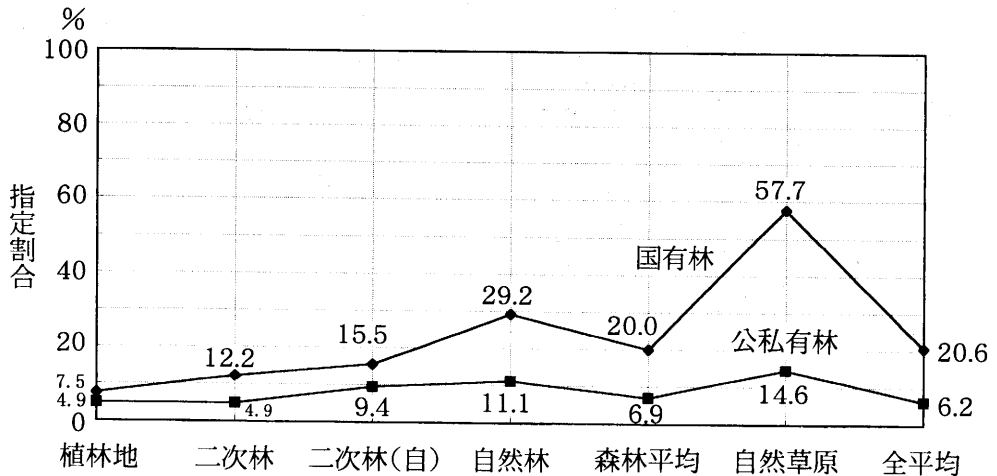


図-9 森林における保全森林の植生別指定割合。

Fig. 9. Protecting rate of vegetation types in forest areas.

かかるため、私有林については、その指定が困難であると一般的に考えられている^{15, 16)}。このため、土地所有と保全森林率との関係について定量的に明らかにするために、自然環境保全地域特別地区等、自然公園特別地域の指定割合を土地所有別・森林植生別に分析してみたのが図-8と図-9である。データは、3次メッシュデータの国土庁「国土数値情報」、環境庁「自然環境保全基礎調査」を使用した。なお、データの制約から保安林は対象外とし、公有林と私有林の区別も行っていない。

図-8によれば、森林については、自然林又は二次林 1575 万 ha のうち約 7 割の 1036 万 ha が公私有林であるなど(林野庁の統計によれば、国有天然林の面積は 473 万 ha、私有天然林の面積は 751 万 ha、公有天然林は全国で 142 万 ha に過ぎない。なお、統計の取り方が異なるため、合計面積が 1 割程度異なる。)、自然環境の保全に留意すべき属性を備えた森林においても私有林の割合は高いと見なされる。しかし、図-9によれば、自然環境保全地域、自然公園の指定割合は、国有林の 20.6% に比べて、公私有林の方が、公有林を含んでいるにもかかわらず 6.2% と低く、その差は歴然である。前述したように、保全森林の指定は、私権と公用制限との調整が必要なことから土地所有に大きく左右されていると一般的に言われているが、この傾向が図-9により不十分ながらも定量的に明らかにされたものである。

なお、現在、自然環境保全に係る私権の公用制限に伴う主な救済措置は表-5 に示したとおりであるが、表からも明らかなようにその実績は決して高いものとは言えない。今後の課題であるが、私権と公用制限との調整が必要な私有林において、自然環境保全のための指定地域の拡大を図るためには、土地の買い上げ等の私権の救済措置の拡充とその円滑な運用手法について検討をしていく必要があると考えられる。

1-4 都道府県立自然公園の位置づけ

この中で、都道府県立自然公園はどのような位置にあるのであろうか。図-10 は 3 次メッシュによる標高別の森林に占める都道府県立自然公園の割合である。更に、前出の図-7 との関連に於

表-5 自然環境保全に係る私権の公用制限に伴う救済措置
Table 5. Relief measures of restriction to private rights about nature conservation

地域名	土地の買い上げ			損失補償		税の優遇			
	対象地域	買上主体	補助率	実績	要件等		対象	補償主体	実績
自然環境 保全地域	—	—	—	—	—	許可が得られない、又は条件を付されたために損失を受けた場合、通常生ずべき損失を補償する	国	なし	あり △
国立・ 国定公園	特別保護 地区、第 1種特別 地域	都道府県	8/10 10/10	6285 ha (-H3)	自然保護上特に重要な 地域であり、当該土地 を買い取らない限り、 私権との調整上厳正な 保護が図れない場合	許可が得られない、又は条件を付されたために損失を受けた場合、通常生ずべき損失を補償する	国 都道府県	なし	あり △
保安林	保安林	国	—	26万 ha (-H3)	農林大臣が定める保安 林整備計画に基づき、 毎年予算の範囲内で国 土保全上、必要な保安 林を置い入れ	標準伐期令以上の保安 林において、立木竹の 伐採行為の制限を受け ることにより損失を受け た場合、通常生ずべき 損失を補償する	国	6.8億円 2.4万 ha (H3)	あり
緑地保全 地区・首 都圏近郊 緑地保全 区域等	緑地保全 地区・首 都圏近郊 緑地保全 区域等	都道府県	1/3 (2/3)	235 ha (-H2)	不許可処分を受けた土 地所有者から買い取り の申し出があり、①保 全上の必要があるこ と、②不許可処分によ り土地利用に著しい支 障をきたす場合	許可が得られないため に損失を受けた場合、 通常生ずべき損失を補 償する	都道府県	なし	あり

1) 緑地保全地区の欄中、() は、首都圏及び近畿圏の近郊緑地保全地区に係る国の補助率を示す。
 2) 税制上の優遇措置：所得税、法人税は当該指定地域内の土地が、国、地方公共団体等に買い取られた場合の譲渡所得の特別控除、固定資産税は指定地域（行為規制のあるものに限る）内の土地の固定資産税の非課税又は軽減（△は当該地域の一部のみ減免の対象となることを示す。）
 3) 「自然保護年鑑3」¹⁾に依る。

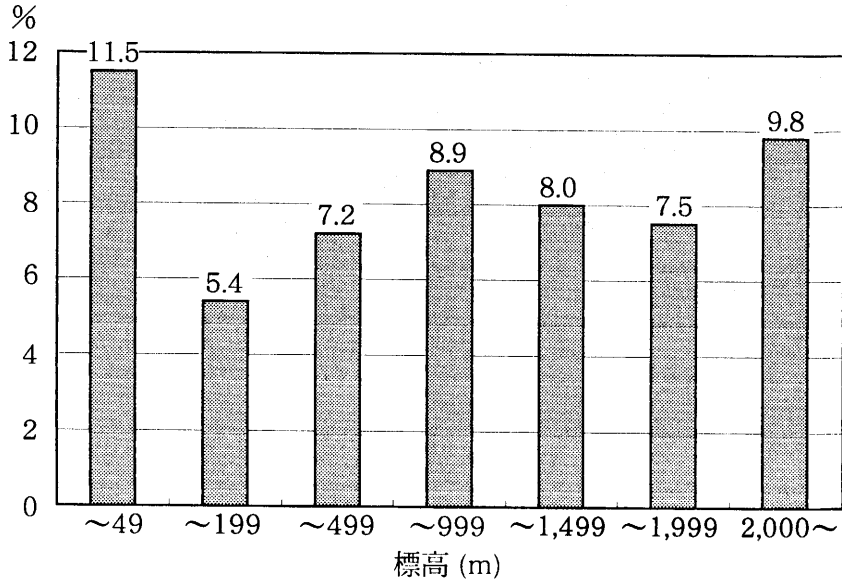


図-10 標高別森林に占める都道府県立自然公園の割合。

Fig. 10. Rate of prefectural natural parks in forest areas of altitude ranges.

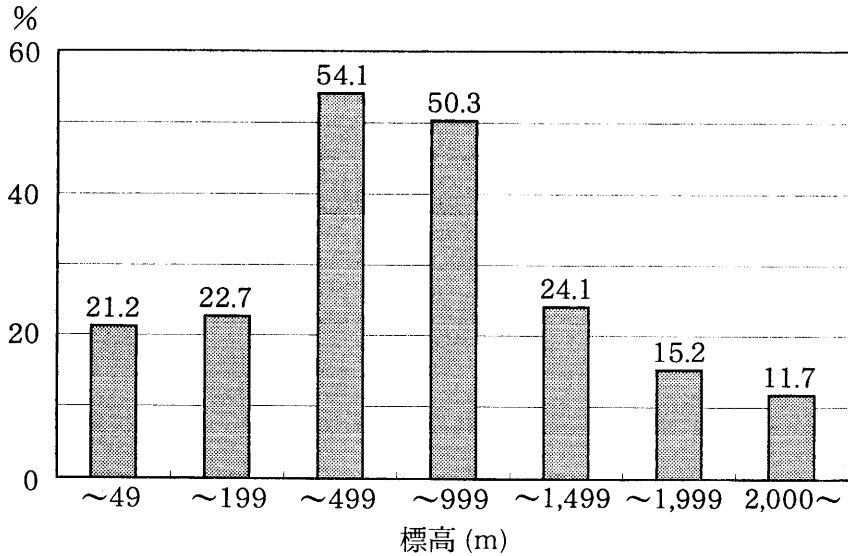


図-11 標高別保全森林に占める都道府県立自然公園の割合。

Fig. 11. Rate of prefectural natural parks in protected forest areas of altitude ranges.

いて、保全森林に於ける都道府県立自然公園の割合を標高別に表したのが図-11である。

図-7で明らかなのは、標高50mから1449mの森林保全率が大変低いという事実である。特に、200mから499mの間は森林保全率は13.3%に過ぎない。逆に、都道府県立自然公園の場合は、図-11で明らか如く、標高200mから499m、及び500mから999mの間がそれぞれ54.1%及び50.3%と保全森林の半分以上を都道府県立自然公園が占めていることが明らかに

なった。所謂丘陵地帯の保全率が低い中、この地帯の自然環境の保全を都道府県立自然公園が支えている姿が明らかになったと言えよう。

1-5 まとめ

本章では、森林面積の減少の実態、及び森林面積の減少を抑制する主要な手段のひとつである保全森林率の実態について、全国ベースの広域データを用いて定量的かつ総合的に分析を行ってきた。データの制約等から網羅的・体系的に必ずしも十分に分析できていない点もあるが、概ね以下のことが明らかになった。

- ① 国土の約7割を占める森林は、近年、減少に転じている。森林面積の減少は、地域的には、都市部で著しく、人口密度が高い地域ほど森林率は低く、また、森林減少率も高い状況にあることが明らかにされた。
- ② 森林減少率の著しい都市部において、緑被地の種類別の増減を見てみると、都市公園等の施設型の緑被地が増加している一方、その増加分を上回って森林等の自然型の緑被地は減少していることが明らかにされ、森林をはじめとする自然型の緑被地の保全の重要性が高いことが示された。
- ③ 東京都の保全森林率は、森林の減少が著しい都市の外延を形成する丘陵地帯において低いことが明らかにされ、適正な保全措置が必要とされていることが示唆された。また、この保全森林率が丘陵地帯において低い傾向は、全国ベースでも見受けられることが明らかにされた。
- ④ 保全森林率は、国有林の20.6%に比べて、公有林を含んでいるにもかかわらず公私有林の方が6.2%と低く、その差が歴然であることが、全国ベースで森林植生別に定量的に確認された。
- ⑤ 今後の課題として、森林の自然環境保全を図るためには、保全森林に指定されていれば事足りるわけではなく、森林の特性や規制内容を考慮した森林保全のあり方について検討すること等があげられた。

以上は、森林を中心に全国をマクロな保全体系で包括的に分析した結果である。

そしてこの自然環境保全の枠組みの中で都道府県立自然公園がどのような位置づけにあるかを明らかにすべく分析を行った結果、上記③で問題とされた丘陵地帯において都道府県立自然公園の分布が相対的に多く、従って全体的に低い保全率の中に占める都道府県立自然公園の割合が大きいことが数量的に明らかになった。

敷衍すれば、わが国の自然環境保全には丘陵地帯の対策が重要であり、そのために都道府県立自然公園が果たす役割も大きいと言えよう。

第2章 都道府県立自然公園の歴史的背景

本章では、都道府県立自然公園の成立過程を明らかにする。現行の都道府県立自然公園は、昭和32年成立の自然公園法によって都道府県が条例によって指定することとなっている。しかしながら、明治6年の太政官布達により整備されることとなった道府県立公園には、後に国立公園、国定公園及び都道府県立自然公園に引き継がれたものも少なからずあった。そこで、ここでは太政官布達に始まる近代の自然公園の歴史を、都道府県立自然公園を中心に明らかにし、自然

公園体系における都道府県立自然公園の位置づけを明確にすることを目的とした。時代区分は明治6年から国立公園法の成立し最初の指定がなされた昭和9年を第1期、昭和8年千葉県において制定された全国初の県立自然公園条例のもとに、はじめての都道府県立自然公園が誕生した昭和10年から自然公園法の成立する32年までを第2期、自然環境保全法が制定された昭和47年までを第3期、それ以降を第4期とした。

2-1 太政官布達公園の時期（明治6年-昭和9年）

近代国家としてのわが国が、「公園」について初めての制度を持ったのが明治6年であった。その年、政府は太政官布達「社寺其ノ他ノ名区勝跡ヲ公園ト定ムル件」を定めた。

明治六年「太政官布達」第一六号（注：表題は行政一般での通称による）

「三府ヲ始人民輻輳ノ地ニシテ古来ノ勝区名人ノ旧跡等は迄群衆遊観ノ場所（東京ニ於テハ金亀山浅草寺東叡山寛永寺境内ノ類京都ニ於テハ八坂社清水ノ境内嵐山ノ類総テ社寺境内除地或ハ公有地ノ類）従前高外除地ニ属スル分ハ永ク万人借楽ノ地トシ公園ト可被相定ニ付県ニ於テ右地所ヲ選ヒ其景況巨細取調図面相添ヘ大蔵省ヘ可伺出候事」

不特定多数の人々のレクリエーション利用に供せられる公園の要件を整理すれば概ね以下のようになる。即ち、

- ① 従来から人々の野外レクリエーション利用に供されてきた名所旧跡
- ② その場所が社寺境内等の国有地

である。そして、県はそのような場所から適地を選定し、公園設置を大蔵省に申請する。

内容的には、県の設置による営造物公園であるが、今日の都市公園と自然公園のそれぞれの性格を持つ地域が選ばれていった。公園設定の経緯については、「日本公園百年史」¹⁷⁾、高橋¹⁸⁾等により紹介されているところである。この中において、都市公園は明治21年の東京市区改正条例、大正8年の都市計画法の制定により、体系的な整備が進むことになった。その後も設置された「公園」を含め、自然公園的な性格を有するものも少なからずあったが、[例えば、養老公園（明治13年）、巖島公園（明治16年）、吉野公園（明治26年）、和歌公園（明治28年）、箕面公園（明治31年）、琴平公園（同）、松島公園（明治35年）、雲仙公園（明治44年）、屋島公園（大正8年）、青島公園（大正10年）、大沼公園（大正11年）、天橋立公園（大正12年）、嵐山公園（同）、鳴門公園（同）、榛名公園（大正13年）¹⁹⁾] その殆どは現在の国立、国定公園に含まれることになった。大正13年に設置された群馬県の榛名公園については、いわば太政官布達の流れを汲む公園を定めた群馬県立公園条例（昭和33年制定）により設置されたものであり、当時の形態のまま現在に至っている。後述する如く、自然公園法にもとづく都道府県立自然公園条例を持たない都道府県は、群馬県と大阪府であり、群馬県についてはこの条例がその代替的な役割を担っている。この中では、松島公園が現在の宮城県立自然公園として引き継がれた。

大正7年、田村剛による自然公園の理論的体系化の緒と言える「天然公園」の考え方が示され、その後、幾つかの論争を経て自然公園たる「国立公園」の概念が固まっていた²⁰⁾。しかしながら、前述した如く多くが現在の自然公園に包含されることとなった太政官公園は、国立公園論争の中では殆ど議論されることは無かったと言えよう。むしろ、わが国の国立公園の誕生の背景

には1872年に米国において設置された世界最初のイエローストン国立公園をはじめとする世界の国立公園の進展が大きく影響しており、議論の中心は保護を主眼とするか利用を主眼とするか、であった²¹⁾。太政官布達による公園も文面から想定される利用形態は都市公園的であるが、対象地は造園を施す今日の都市公園よりはより幅の広い場所が想定されていることは明らかであり、そのことが太政官布達公園に多くの自然公園的なものが含まれてきた背景となっていると考えられる。

要すれば、この時期は「公園」という実態はあったが、今日的な公園体系を形成するような理論的な整理がなされる以前の胎動の時代であったと言えよう。そのような中から昭和6年、漸く国立公園法が制定され、わが国の優れた風景地を保護し利用するための制度が確立した。この法律による国立公園の指定は、昭和9年3月の瀬戸内海国立公園、雲仙国立公園、霧島国立公園の3ヶ所を皮切りに同年12月には阿寒、大雪山、日光、中部山岳、阿蘇を、また11年2月には十和田八幡平、富士箱根、吉野熊野、大山隠岐をそれぞれ国立公園に指定した。当時、田村は、「…国立公園の指定が一段落を告げたのを機とし、豫て本多博士其他の識者並に關係地方等に於て希望のあった府県立公園に就いても、国立公園委員会に於て、これが実現方を当局に要望する所があり、茲に準国立公園とも称すべきものが追ひ追ひ具体化するやうな機運となりつつあるものは邦家の為め慶賀に堪えない所である」と述べており²²⁾、太政官布達公園とは別の府県立公園の動きが出てきた。

表-6は、昭和7年5月に内務省が公園について調査したもののうち、道府県立公園に関するものである。この時点で、道府県立公園は48ヶ所、面積は45,060,963坪(14,870ヘクタール)であった。時期的にも国立公園の指定作業に合わせての調査であり、この中から、瀬戸内海国立公園や雲仙国立公園、阿蘇国立公園、更に戦後の伊勢志摩国立公園に包含された公園があった。また、大沼国定公園、揖斐関ヶ原養老国定公園、日南海岸国定公園に包含されたものもあった。都道府県立自然公園には、松島、川上の各公園がそれぞれ宮城県立松島自然公園、佐賀県立川上金立自然公園に編入され現在に至っているに過ぎない。

また、面積的には阿蘇の30,000,000坪(13,200ヘクタール)が最大で突出しており、これを含めても平均面積は310ヘクタール、阿蘇を除けば残りの47公園の平均面積は36ヘクタールである。上述したように太政官布達公園は多くの自然公園に吸収されたのだが、それらが自然公園の中心を成したというより、いわば核になったとすることが出来よう。言い換えれば、現在の大面積を有する自然公園となるためには、地域制公園の確立を待たねばならなかったのである。

2-2 旧都道府県条例公園の時期(昭和10年-32年)

地域制を旨とする国立公園法の制定と国立公園の指定の実現は、太政官布達に端を発する営造物公園を中心とした道府県立公園にも、大きな影響を及ぼした。前述した如く、太政官布達公園の中には自然公園的な公園があり、国立公園の指定に際し国立公園に取り込まれていったものもあったが、道府県の長年の努力にも拘わらず、公園数、面積ともに伸び悩んでいた実態の中で、数万から二十数万ヘクタールに及ぶ国立公園の指定は、道府県にとっては大きな魅力であり刺激であったと考えられる。

昭和8年、千葉県に於いて全国に先駆けて地域制公園の条例が制定された。そして、10年には千葉県は6ヶ所の新しい県立自然公園を指定した。これこそが地域制の都道府県立自然公園の嚆

表-6 都道府県公園一覽表
Table 6. Prefectural parks (1932)

道府県名	公園名	面積(坪)	設立年月(西曆)
北海道	沼手島	4,297,035	明 38. 9 (1905)
		23,370	明 39. 9 (1906)
岩手城	大岩松	1,563,632	明 35. 9 (1902)
		8,226	明 35. 9 (1902)
秋田	千代園	54,125	明 29. 9 (1896)
		26,477	天保 13. 7 (1842)
茨城	弘名館	9,373	天保 12. 7 (1841)
		1,194,942	大 13. 4 (1924)
群馬	榛名園	5,268	明 17. 4 (1884)
		76,173	明 17. 6 (1884)
埼玉	上川瀧	22,000	昭元. 12 (1926)
		30,442	明 7. 2 (1874)
富山	兼松	198,945	大 7. 12 (1918)
		20,790	明 37. 9 (1904)
石川	舞鶴	240,659	明 13. 8 (1880)
		8,033	大 3. 9 (1914)
山梨	伊勢	40,754	明 38. 6 (1905)
		32,059	明 39. 3 (1906)
三重	天嵐	38,538	明 6. 8 (1873)
		188,290	明 6. 12 (1873)
大阪	濱箕住	259,296	明 31. 5 (1898)
		43,537	昭 5. 10 (1930)
兵庫	明子	6,181	明 33. 7 (1900)
		176,322	大 7 (1918)
奈良	吉野	60,330	明 26. 6 (1893)
		1,596,749	明 12. 2 (1880)
和歌山	後東	22,001	大 15. 4 (1926)
		124,511	明 28. 12 (1895)
岡山	山園	34,656	明 17 (1884)
		35,700	明 42. 3 (1909)
広島	島山	1,449,210	明 6. 6 (1873)
		777,870	明 6. 10 (1873)
徳島	鳴門	14,599	明 41. 4 (1908)
		220,710	明 8. 3 (1875)
香川	栗林	121,592	明 31. 4 (1898)
		47,070	大 4. 8 (1915)
愛媛	道平	24,770	明 31. 5 (1898)
		28,884	明 21. 6 (1888)
高知	後知	40,840	明 6. 4 (1873)
		51,904	明 42. 11 (1909)
福岡	濱山	54,215	大 15. 4 (1926)
		96,578	明 9 (1876)
佐賀	濠上	51,750	明 10 (1877)
		125,066	昭 4. 3 (1929)
長崎	大川	1,263,600	昭 4. 7 (1929)
		225,441	明 44. 4 (1911)
熊本	阿蘇	30,000,000	昭 5. 11 (1930)
		28,450	大 10. 11 (1921)
合計	48箇所	45,060,963	

- 1) 昭和7年5月内務省調べ。
- 2) 「造園ハンドブック」²³⁾より転載。

矢であった。

ここで、千葉県の県立公園条例を引用すれば以下の通りである。

○千葉縣條例第二十一號

千葉縣立公園條例左ノ通定ム

昭和八年十二月二十二日 千葉縣知事 岡田文秀

千葉縣立公園條例

第一條 本條例ニ於テ公園計畫區域ト称スルハ著名ノ史跡、景勝地ヲ保護開發シ連絡統制アル公園施設ヲ計畫スベキ區域ヲ謂ヒ、公園地域ト称スルハ公園計畫區域中保健、休養、教化ノタメ公衆ノ用ニ供スル地域ヲ謂フ

第二條 公園計畫區域及公園地域ハ公園委員ノ意見ヲ聽キ知事之ヲ指定ス

第三條 公園計畫及之ニ基キ執行スベキ事業ハ公園委員ノ意見ヲ聽キ知事之ヲ定ム

第四條 公園事業ハ縣之ヲ執行ス但シ特別ノ事由アリト認ムルトキハ市町村又ハ公園事業ノ執行ヲ目的トスル團體其ノ他ノ適當ト認ムル者ヲシテ其ノ一部ヲ執行セシムルコトヲ得

第五條 公園事業ノ執行ニ依リ生ジタル施設ハ縣之ヲ管理ス但シ事業ヲ執行シタル者ヲシテ之ヲ管理セシムルコトヲ得

第六條 公園事業ノ執行ニ依リ生ジタル施設ヲ使用セムトスルトキハ管理者ノ許可ヲ受クベシ

第七條 公園地域内ノ土地所有者ニシテ其ノ土地ヲ公園地域ニ編入スルコトヲ承諾シタルトキハ其ノ土地ヲ公園ノ用ニ供シ又ハ風致保護ノ義務ヲ負フコトヲ承認シタルモノト看做ス

第八條 公園地域内ニ於テ土地、水面、建物其ノ他重要物件ノ現状ヲ著シク變更セムトスルトキハ知事ノ許可ヲ受クベシ

第九條 本條例ノ施行ニ関シ必要ナル事項ハ別ニ之ヲ定ム

本条例が制定された昭和8年には既に国立公園法が制定されていたが、国立公園法での「特別地域」に相当するものが本条例では「公園地域」といった独自の用語を使用する等、概念整理上も十分ではなかった。千葉県は昭和24年に本条例の大幅な改正を行った。この改正では、条例の構成等はほぼ国立公園法に則ったものになったのである。

千葉県の条例制定と公園指定を追いかけるように12年には島根県、広島県、13年には徳島県が条例を制定した。都道府県による条例制定の動きはその後第二次大戦後に引き継がれ、昭和22年には京都府、宮城県、23年には岩手県、福島県、三重県、24年には山形県、25年には北海道その他の8道県、26年には鹿児島県他1県において道府県立の自然公園条例が制定されていた²³⁾。第二次大戦を挟んでの道府県による条例制定は、現在の自然公園体系の形成にとって極めて重要な役割を果たした。道府県立公園の指定数は、昭和7年が48ヶ所(表-6)であったものが、昭和26年には140ヶ所(表-7)へと増加した。面積的にも昭和7年が前述の如く合計でも14,870ヘクタールであったものが、26年では1,103,884ヘクタールへと飛躍的に拡大した。1ヶ所当たりの面積も7,885ヘクタール、自然公園と考えられるものでは9,847ヘクタールとなり、今日の都道府県立自然公園の資質を備えるに至った。その間20年近い歳月が経過したとは

表-7 都道府県立公園一覧表（昭和26年7月20日現在：厚生省調べ）

Table 7. Prefectural parks (1951)

都道府県	公園名	指定年月日	面積（ヘクタール）	種別	
北海道	大沼	大 11	1,420	自然公園	
	ニセコ	昭 25. 8. 5	7,700	"	
	網走	"	12,494	"	
	襟裳	"	45,000	"	
	利礼	"	21,000	"	
	小計		89,714		
青森	—	—	—		
岩手	花巻温泉郷	昭 23. 9. 29	27,544	自然公園	
	須川, 焼石山郷	24. 7. 11	30,911	"	
	八幡平	24. 10. 5	41,402	"	
	三陸海岸	"	24,104	"	
	早池峰山郷	"	30,311	"	
	小計		154,272		
宮城	松島	明 35. 4	9,197	自然公園	*
	旭山	昭 15. 12. 18	33	"	*
	蔵王連峰	22. 2. 22	38,770	"	
	牡鹿半島	22. 5. 22	32,189	"	
	二口峡谷	22. 8. 1	13,576	"	
	玉造郡温泉郷	"	32,439	"	
	気仙沼湾	23. 12. 29	24,752	"	
栗駒山	25. 10. 6	29,240	"		
	小計		180,196		
秋田	千秋	明 19. 5. 19	16	休養公園	*
山形	蔵王	昭 22. 12. 26	13,700	自然公園	
	鳥海	"	10,300	"	
	山寺	23. 8. 5	5,150	"	
	庄内海浜	"	4,100	"	
	御所山	26. 3. 20	2,500	"	
	小計		45,750		
福島	霊山	昭 23. 10. 18	4,258	自然公園	
	霞ヶ城岳	"	1,335	"	
	奥久慈	"	8,817	"	
	南湖	"	922	"	
	磐梯吾妻	"	102,011	"	
	磐城海岸	"	1,368	"	
	小計		118,711		
茨城	水戸	昭 26. 7. 13	300	休養公園	
	大洗	"	2,679	自然公園	
	太田	"	1,737	"	
	水郷	"	3,968	"	
	筑波	"	2,992	"	
	小計		11,676		
栃木	—	—	—		

表-7 つづき
Table 7. continued

都道府県	公園名	指定年月日	面積(ヘクタール)	種別	
群馬	躑躅ヶ岡	大 12. 4. 1	2	休養公園	*
	榛名	13. 4. 28	400	自然公園	*
	赤城	昭 9. 2. 8	1,500	"	*
	小計		1,902		
埼玉	大宮	明 33. 3. 31	26	休養公園	*
	黒山	昭 26. 3. 9	9,920	自然公園	
	長瀨	"	9,059	"	
	奥武蔵	"	21,340	"	
	狭山	"	1,979	"	
小計		42,324			
千葉	手賀沼	昭 10. 7. 5	2,875	自然公園	
	鹿野山	"	5,520	"	
	水郷	"	4,150	"	
	銚子	"	1,150	"	
	九十九里	10. 8. 5	2,175	"	
	清澄山	"	8,675	"	
	富津	26. 3. 3	448	"	
	鋸山	"	1,480	"	
	南安房	"	1,980	"	
小計		28,453			
東京	滝山	昭 25. 11. 3	661	自然公園	
	江戸川水郷	"	723	"	
	高尾山	25. 11. 23	4,127	"	
	多摩丘陵	"	1,959	"	
	狭山	26. 3. 9	775	"	
	武蔵野	"	810	"	
小計		9,055			
神奈川	恩賜函根	昭 21. 5. 2	16	自然公園	*
	葉山	21. 10. 31	2	休養公園	*
	相模湖	24. 5. 14	2	"	*
	保土谷総合運動場	16. 3. 26	17	運動公園	*
小計		37			
新潟	—	—	—		
富山	—	—	—		
石川	兼六園	明 7. 2. 27	10	休養公園	
福井	—	—	—		
山梨	舞鶴	明 37	3	休養公園	
長野	—	—	—		
岐阜	養老	明 13. 8. 13	104	自然公園	*
静岡	浜名湖	昭 25. 5. 11	31,320	自然公園	
	日本平	26. 3. 6	3,560	"	
小計		34,880			

表-7 つづき

Table 7. continued

都道府県	公園名	指定年月日	面積(ヘクタール)	種別	
愛知	犬山	昭26.4.4	3,922	自然公園	
	蒲郡	"	3,009	"	
	玉野川	"	2,351	"	
	鳳来寺山	"	10,852	"	
	渥美半島	"	17,733	"	
	加茂	"	4,662	"	
	南知多	"	11,011	"	
	北設楽岳	"	12,629	"	
	小計		66,169		
三重	赤目一志峡	昭23.10.14	18,277	自然公園	
	鈴鹿	"	9,115	"	
	小計		27,392		
滋賀	—	—	—		
京都	天橋立	大12.1	14	自然公園	
	嵐山	"	22	"	
	笠置山	昭22.11	20	"	
	瑠璃溪	24.6.8	21	"	
	宇治	"	139	"	
	保津峡	24.8	74	"	
	鴨川	26.3.1	13	休養公園	
	小計		303		
大阪	住吉	明6.8.2	13	運動公園	*
	浜寺	13.12.24	63	休養公園	*
	箕面	31.1.29	86	自然公園	*
	住江	昭5.10.18	15	休養公園	*
	枚岡	12.2	42	"	*
	服部	24.12	140	"	*
	天野山	25.4	50	"	*
	小計		409		
兵庫	舞子	明33	4	休養公園	*
	明石	大7	58	"	*
	小計		62		
奈良	奈良	明13.2.14	532	自然公園	*
	吉野	26.6.12	39	"	*
	竜田	昭16.7.4	6	"	*
	小計		577		
和歌山	和歌	明28.12.28	55	自然公園	
鳥取	—	—	—		
島根	島根半島	昭12.12.1	5,450	自然公園	
	隠岐	"	34,803	"	
	三瓶	"	1,798	"	
	浜田	"	410	"	
	小計		42,461		

表-7 つづき
Table 7. continued

都道府県	公園名	指定年月日	面積 (ヘクタール)	種別	
岡山	後楽園	明 17. 2	12	休養公園	*
広島	厳島 帝釈峡 道後山 芸北	明 6	2,930	自然公園	
		昭 9	12,950	"	
		10	18,690	"	
		7	41,250	"	
	小計		75,820		
山口	室積	昭 15. 2. 6	31	自然公園	*
徳島	剣山 鳴門	東 13. 5. 17	31,070	自然公園	
		大 12. 4. 1	22	"	
	小計		31,092		
香川	栗林 桃陵 琴弾 琴平 琴林 屋島 亀鶴 鬼ヶ島 根香 城山 浦島	明 8	76	休養公園	
		昭 22. 4. 1	13	"	
		明 31	40	"	
		31. 5	8	自然公園	
		大 4. 8	14	休養公園	
		8	1	自然公園	
		昭 24. 6. 1	28	休養公園	
		"	50	自然公園	
		"	40	"	*
		"	122	"	
"	45	"			
	小計		437		
愛媛	道後	明 21. 6	10	休養公園	*
高知	高知 (丸ノ内) 種崎千松 五台山	明 6. 4	10	休養公園	*
		42, 11	17	"	*
		大 15. 4	18	"	*
	小計		45		
福岡	筑豊 太宰府 玄海 矢部川 筑後川	昭 25. 5. 13	12,400	自然公園	
		"	9,000	"	
		"	7,600	"	
		昭 25. 5. 13	17,200	自然公園	
		"	15,900	"	
	小計		62,100		
佐賀	川上 鏡山 黒髪山	不詳	1,696	自然公園	
		"	406	"	
		"	2,194	"	
	小計		4,296		
長崎	雲仙 多良岳	明 44. 4. 1	138	自然公園	*
		昭 26. 4. 6	4,699	"	
	小計		4,837		
熊本	—	—	—		
大分	国東半島 豊後水道	昭 26. 3. 30	15,480	自然公園	
		"	12,942	"	

表-7 つづき
Table 7. continued

都道府県	公園名	指定年月日	面積（ヘクタール）	種別
大分	祖母傾	〃	24,364	〃
	神角寺	〃	4,124	〃
	津江山山系	〃	15,836	〃
	小計		72,764	
宮崎	青島	大10.11	7	自然公園
鹿児島	—	—	—	

		箇所数	面積（ヘクタール）
総計		140	1,103,884
内訳	自然公園	112	1,102,868
	休養公園	26	986
	運動公園	2	30

- 1) 「種別」における自然公園、休養公園、運動公園の区別は、調査時点に於ける厚生省の判断による。
- 2) 欄外に*印のあるのは県が土地の所有権を有するか、或いは地上権を設定している公園（合計32）でその他（合計108）は概ね地域性の公園である。（原表の注による）
- 3) 昭和26年7月20日現在：厚生省調べ。
- 4) 「日本の国立公園」²⁵⁾より転載。

いえ、戦中戦後の社会状況を勘案すればこのことは高く評価されるべきである。しかも、その多くが上述の新しい条例によってなされたことも注目する必要がある。

一方、戦後制定された憲法の下では、第3章3-1「都道府県立自然公園条例」で詳述するように、福岡県の質疑に対する昭和24年3月26日法務総裁意見で示された如く条例の規範性に問題があり、これらの条例を合憲たらしめるためにも、そのうしろだてたる法律の制定が待たれたのである。

また、行政の流れに関しては、その後、昭和19年の国立公園事務の停止までの間、秩父、大島天城、志摩、琵琶湖、金剛高野、英彦山耶馬溪の6ヶ所が国立公園候補地として定められた。

第二次大戦後、連合軍総司令部(GHQ)は昭和20年11月12日には覚書を発し、わが国の国立公園を中心とした自然保護に関し、「国立公園を含む文化的、歴史的、宗教的重要性を一般に認められた作品と地域との保護、保存に関し、必要な一切の手段を講じ、その管理、維持に任ずべきこと」を日本政府に指示した。

昭和21年2月8日、国立公園行政に係る事務は厚生省において再開された。翌22年5月には、厚生省は厚生省発第41号をもって、国立公園を中核とする都道府県立公園、休養地等全土に互る景勝地を合理的に配置する国立公園体系を確立する目的で「国立公園施策確立に関する件」を知事に通牒した。国土全域の景観保護を政策的に行おうとする戦後初めての具体的な動きであった。

米国内務省国立公園局から昭和23年にGHQ顧問として派遣されたリッチーは、24年2月、所謂「リッチー覚書」²⁴⁾を作成した。本覚書はわが国の国立公園のみならず、今日の自然公園体系

全般に関しなされたものであり、行政当局に対し重要な指針となるべきものであった。その中で、特に都道府県立自然公園に関連する部分はIV 勧告 A8d 及び 9c に述べられている。それぞれ引用すれば以下のとおりである。

8d 厚生省（国立公園部）が各都道府県及びこの下部行政機構に対して公園、道路公園及び休養計画に関する事項について指導と計画上の援助を与えることを許す本法律の不明確な規定を明文化し、その範囲を拡充すること。その権限は日本に対する国家的休養地計画を実施することを認め且つ指導するに足るだけの幅をもつものでなくてはならない。

9c 国立道路公園の建設を認め法規に明記された一定の条件のもとでその建設のため厚生省（国立公園部）を通じて行う国庫補助を法規に規定すること。

この勧告は、わが国の休養地計画の不備を指摘した点で極めて重要であった。リッチー覚書をうけ、同年5月、国立公園法は改正された。改正点の主なものは、①国立公園事業による受益者負担の制度が取り入れられること ②特別保護地区が制度化されること ③国立公園に準ずる区域の指定が可能となること ④国立公園委員会官制が廃止され、国立公園審議会が設置されること、である。このうち、上記勧告 8d 及び 9c に関連するものは③であるが、勧告の内容にくらべ改正は極一部に限られた。12月には、国立公園中央審議会において「準ずる区域」の選定標準が決定され、既に19年に国立公園の候補地として挙がっていたものを含め琵琶湖、佐渡弥彦、耶馬日田英彦山が候補地として選定され、翌25年にはそれぞれ国定公園として指定された。この一連の経緯に見る如く、国定公園はあくまで国立公園に準ずるものであり、この時点ではそれ以外の地帯を念頭に置いたものには至っていない。

26年になると厚生省は新たな自然公園法を上程すべく政府部内の調整にはいるが不調に終わり、引き続き審議会で法案の審議が続いた。

31年都市公園法が制定され、自然公園法制定に対する政府部内の気運も高まると共に調整も整い、32年6月自然公園法が制定され公布されるに至った。

自然公園法では、自然公園を国立公園、国定公園、都道府県立自然公園の三種類とした。

国立公園は、「わが国の風景を代表するに足りる傑出した自然の風景地であって、厚生大臣が自然公園審議会の意見を聞いて指定するもの」である。

国定公園は、「国立公園に準ずるすぐれた自然の風景地であって、関係都道府県知事の申し出により、厚生大臣が自然公園審議会の意見を聞いて指定するもの」である。

都道府県立自然公園は、「すぐれた自然の風景地であって、都道府県知事が条例の定めるところにより指定するもの」である。

昭和24年、リッチーが日本政府に覚書を送り、法律の裏付けのない条例に対する違憲としての法務総裁意見が出てから8年が経過し、国土をカバーする一応の自然公園体系がやっと整ったのであったが、しかし、リッチーの指摘した休養地計画をこれで全て充足したことは必ずしもなっていない。更に、道路公園については、富士箱根伊豆国立公園の伊豆スカイライン部分に見る如く、実質的には一部公園計画に取り入れられてはいるものの、制度として確立してはいない。

上述の問題点は残しつつも、自然公園法が制定されたことにより、都道府県立自然公園は法的な根拠をもって、一層の整備が進むことになった。

表-8 都道府県立自然公園一覧表
Table 8. Prefectural natural parks

都道府県	公園数	公園名
北海道	7	大沼 ² , ニセコ, 襟裳, 網走, 利礼, 富良野芦別, 厚岸
青森	5	浅虫夏泊, 深浦十二湖, 大鱈蔵館碇ヶ関, 恐山, 種差海岸
岩手	5	花巻温泉郷, 八幡平, 三陸海岸, 須川焼石山郷, 早池峰山郷
宮城	8	松島 ² , 旭山 ¹ , 蔵王連峰, 牡鹿半島, 二口峡谷, 玉造温泉郷, 気仙沼湾, 栗駒山
秋田	3	男鹿, 烏海, 栗駒
山形	5	庄内海浜, 烏海, 蔵王, 山寺, 御所山
福島	11	南湖 ² , 霊山, 霞ヶ城岳, 松川浦, 夏井川溪谷, 只見ライン, 大川ライン, 奥久慈, 磐城海岸, 勿来, 五十人山
茨城	9	水戸 ² , 大洗 ² , 笠間 ² , 太田, 御前山, 水郷, 筑波, 奥久慈, 北茨城
栃木	5	大平山 ² , 益子, 唐沢山, 前日光高原, 足利
群馬	3	赤城 ¹ , 榛名 ¹ , 妙義 ¹
埼玉	6	狭山, 奥武蔵, 黒山, 長瀬玉淀, 比企丘陵, 上武
千葉	9	富津, 鹿野山, 鋸山, 南安房, 清澄山, 九十九里, 水郷, 銚子, 印旛手賀
東京都	9	大島 ² , 江戸川水郷 ² , 狭山 ² , 武蔵野 ² , 高尾山, 多摩丘陵, 羽村草花丘陵, 滝山, 秋川丘陵
神奈川県	4	恩賜箱根 ¹ , 塚山 ¹ , 真鶴半島, 奥湯河原
新潟	—	
富山	—	
石川	—	
福井	3	九頭竜, 奥越高原, 越前海岸
山梨	1	ハヶ岳
長野	5	中央アルプス, 霧峰蓼科ハヶ岳, 天竜峡, 美ヶ原塩尻峠, 御岳
岐阜	5	養老 ¹ , 千本松原, 中山七里, 日本ライン, 胞山, 恵那峡, 揖斐, 丸山蘇水湖
静岡県	2	浜名湖, 日本平
愛知県	8	蒲郡, 玉野川, 鳳来寺山, 犬山, 渥美半島, 加茂, 南知多, 北設楽岳
三重県	6	赤目一志峡, 鈴鹿, 水郷, 伊勢ノ海, 青山高原, 香肌峡
京都府	—	
大阪府	6	天橋立 ¹ , 嵐山 ¹ , 瑠璃峡 ² , 保津峡 ² , 宇治 ² , 笠置 ²
兵庫県	3	箕面 ¹ , 枚岡 ¹ , 長野 ¹
奈良県	—	
和歌山	3	奈良 ¹ , 吉野 ¹ , 竜田 ¹
鳥取県	6	和歌 ¹ , 田辺南部海岸 ² , 生石高原, 大池貴志川, 煙樹海岸, 枯木灘海岸
島根県	1	三朝東郷
岡山県	4	島根半島, 隠岐, 三瓶, 浜田海岸
広島県	—	
山口県	6	宮島 ¹ , 鞆 ¹ , 芸北, 帝釈峡, 道後山, 比婆山
徳島県	1	宝積 ¹
香川県	2	鳴門 ¹ , 剣山
愛媛県	9	琴林 ¹ , 琴弾 ¹ , 琴平 ¹ , 屋島 ¹ , 城山, 鬼ヶ島, 根香, 亀鶴, 浦島
高知県	—	
福岡県	8	室戸岬, 手結佐吉, 奥物部, 白髭山, 横倉山, 横波, 入野, 宿毛湾
佐賀県	5	筑豊, 太宰府, 玄海, 矢部川, 筑後川
長崎県	7	川上, 鏡山, 黒髪山, 基山, 多良, 背振山, 伊万里湾
熊本県	4	雲仙 ¹ , 伊ノ浦針尾 ² , 野母半島, 多良岳
本宮	5	金峰山, 小岱山, 市房山, 芦北海岸, 三角大矢野
分岐	5	国東半島, 豊後水道, 祖母嶺, 神角寺, 津江山系
大宮	1	青島 ²
鹿児島	5	阿久根, 菅牟田池, 志布志湾, 吹上浜, 坊野間
合計	203	
備考		総面積 1,522,387.97 ha

1) 昭和32年5月現在(厚生省調べ).

2) 表中, 公園名に¹の付したものは営造物公園,²の付したものは営造物, 地域制混合公園(原表注に依る).3) 「自然公園法解説」²⁸⁾より転載.

表-9 都道府県立自然公園条例の制定状況

Table 9. Enactment of prefectural natural parks ordinances

都道府県	条例の名称	制定年月日	条例番号
北海道	北海道立自然公園条例	昭 33. 4. 1	条例第 36 号
青森	青森県立自然公園条例	36. 10. 16	青森県条例第 58 号
岩手	県立自然公園条例	33. 12. 26	県立条例第 53 号
宮城	県立自然公園条例	34. 7. 16	宮城県条例第 20 号
秋田	秋田県立自然公園条例	33. 10. 6	秋田県条例第 38 号
山形	山形県立自然公園条例	33. 7. 11	山形県条例第 29 号
福島	福島県立自然公園条例	33. 4. 1	福島県条例第 23 号
茨城	茨城県立自然公園条例	37. 3. 20	茨城県条例第 17 号
栃木	栃木県立自然公園条例	33. 4. 1	栃木県条例第 11 号
埼玉	埼玉県立自然公園条例	33. 4. 1	埼玉県条例第 15 号
千葉	千葉県立自然公園条例	35. 4. 1	条例第 15 号
東京	東京都立自然公園条例	33. 4. 1	条例第 17 号
神奈川	神奈川県立自然公園条例	34. 4. 1	条例第 6 号
新潟	新潟県立自然公園条例	43. 12. 26	新潟県条例第 28 号
富山	富山県立自然公園条例	46. 3. 15	富山県条例第 4 号
石川	石川県立自然公園条例	38. 7. 10	条例第 45 号
福井	福井県立自然公園条例	33. 10. 21	福井県条例第 53 号
山梨	山梨県立自然公園条例	32. 12. 26	山梨県条例第 74 号
長野	長野県立自然公園条例	35. 7. 18	長野県条例第 22 号
岐阜	岐阜県立自然公園条例	39. 10. 12	条例第 45 号
静岡	静岡県立自然公園条例	36. 10. 4	条例第 53 号
愛知	愛知県立自然公園条例	43. 3. 29	条例第 7 号
三重	三重県立自然公園条例	33. 3. 31	三重県条例第 2 号
滋賀	滋賀県立自然公園条例	40. 12. 15	滋賀県条例第 30 号
京都	京都府立自然公園条例	38. 10. 16	京都府条例第 25 号
兵庫	兵庫県立自然公園条例	38. 7. 5	条例第 80 号
奈良	奈良県立自然公園条例	41. 12. 20	奈良県条例第 23 号
和歌山	和歌山県立自然公園条例	34. 3. 25	条例第 2 号
鳥取	鳥取県立自然公園条例	38. 3. 30	鳥取県条例第 2 号
島根	島根県立自然公園条例	36. 3. 22	島根県条例第 11 号
岡山	岡山県立自然公園条例	48. 3. 27	岡山県条例第 34 号
広島	広島県立自然公園条例	34. 10. 9	条例第 41 号
山口	山口県立自然公園条例	35. 3. 25	山口県条例第 25 号
徳島	徳島県立自然公園条例	33. 7. 8	徳島県条例第 21 号
香川	香川県立自然公園条例	平 2. 12. 21	条例第 29 号
愛媛	愛媛県立自然公園条例	昭 33. 10. 17	条例第 50 号
高知	高知県立自然公園条例	33. 3. 31	条例第 5 号
福岡	福岡県立自然公園条例	38. 3. 23	福岡県条例第 25 号
佐賀	佐賀県立自然公園条例	33. 12. 27	佐賀県条例第 50 号
長崎	長崎県立自然公園条例	33. 7. 10	長崎県条例第 21 号
熊本	熊本県立自然公園条例	33. 10. 21	条例第 45 号
大分	大分県立自然公園条例	32. 12. 27	大分県条例第 74 号
宮崎	宮崎県立自然公園条例	36. 4. 1	宮崎県条例第 12 号
鹿児島	県立自然公園条例	33. 4. 18	条例第 27 号
沖縄	沖縄県立自然公園条例	48. 1. 5	条例第 10 号

1) 平成 5 年 3 月 31 日現在：環境庁調べ。

2) 改正は含まない。

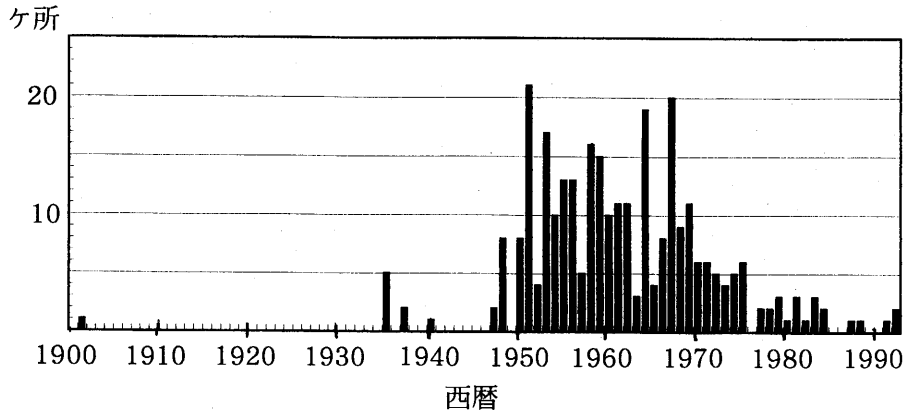


図-12 指定数の推移。(都道府県立自然公園)

Fig. 12. Designation numbers. (prefectural natural parks)

ところで、表-8は、自然公園法が制定される直前の昭和32年5月における都道府県立自然公園の指定状況である。当時、厚生省は「都道府県立自然公園」としてこの調査を実施したが、この中には、太政官布達公園等も含まれており、これらがそのまま現在の都道府県立自然公園に全て引き継がれてはならず、未だに都道府県立自然公園条例を持たない群馬県、大阪府の公園も含まれている。このことは自然公園法制定直前の行政当局の考えを裏付ける意味でも興味深い。いずれにしても、この時点で46都道府県中39都道府県に於いて203ヶ所、総面積150万ヘクタール余の公園が指定されるに至っていた事実は、特筆すべきことである。特に、昭和26年の調査結果である表-7と比較すれば、たった6年間で42万ヘクタールの指定地域の増加は注目すべきことであった。即ち、この間の都道府県立自然公園の動向は既に自然公園法成立の十分な下地となっていたと見ることが出来る。

国立公園法の制定と第一次の国立公園の指定を契機に、千葉県から始まる地域制を旨とした条例による都道府県立自然公園の整備は、新たな自然公園法の制定の直接的な契機になるとともに、自然公園法の下に進められる国立公園、国定公園、都道府県立自然公園の自然公園体系の形成にとっても、極めて重要な基礎であったことが明らかとなった。

2-3 自然公園法下の自然公園体系発展の時期(昭和32年-47年)

明治6年の太政官布達により道府県立の公園が誕生することになってから、昭和6年の国立公園法の制定を経て昭和32年の自然公園法の成立までに84年の歳月が流れ、都道府県立自然公園を含む自然公園体系が新しい展開に向けて前進することとなった。

昭和32年6月1日、自然公園法が公布された後、各都道府県は表-9に見る如く都道府県立自然公園条例を制定してきた。32年には山梨県、大分県の2県が制定したのを皮切りに、33年には17都道府県が制定し、現在までに群馬県、大阪府を除く45都道府県が条例を制定した。

図-12は、平成5年3月31日現在、指定されている都道府県立自然公園の301ヶ所の年別の指定数を表したものである。後述するように、都道府県立自然公園は多くが国立、国定公園に昇格するなどの改廃をたどっており、資料も散逸していることから、ここでは現在の都道府県立自然公園によった。また、図-13、14は、都道府県立自然公園と比較するために掲げた国立公園28

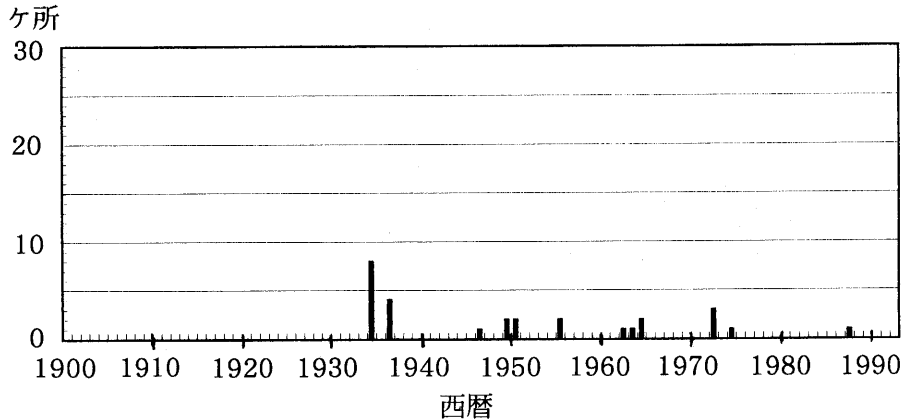


図-13 指定数の推移。(国立公園)

Fig. 13. Designation numbers. (national parks)

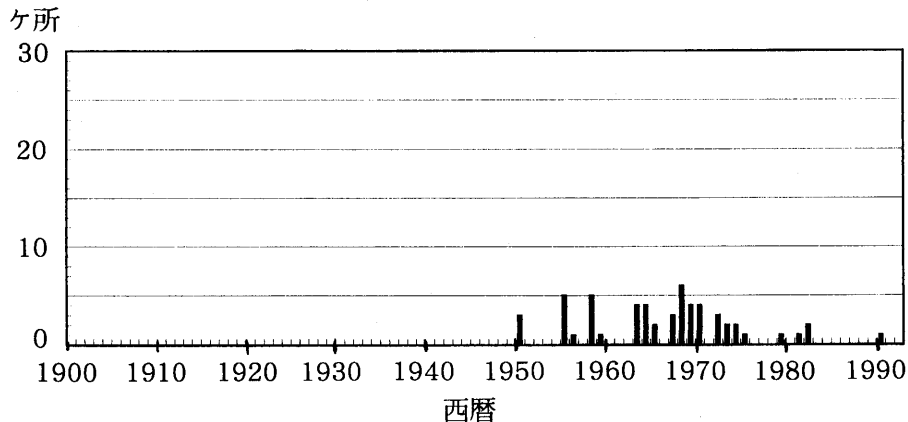


図-14 指定数の推移。(国定公園)

Fig. 14. Designation numbers. (quasi-national parks)

ヶ所、国定公園 55ヶ所の年別の指定数を表したものである。都道府県立自然公園で最も古い公園は 1902 年（明治 35 年）に指定された宮城県立松島自然公園である。一方、国立公園にあっては、前述した如く、既に指定されていた県立公園を取り組みながら、昭和 9 年から指定が開始された。国定公園は、昭和 25 年の国立公園法の一部改正により、指定が開始された。

図-12 に見る如く都道府県立自然公園の指定が最も多かった年は昭和 26 年であり、この年に 21ヶ所の指定がなされている。なお、現在の都道府県立自然公園の 301ヶ所内、現行の条例による指定が 149ヶ所である一方、旧条例による指定が 152ヶ所で、わずかではあるが旧条例による指定数が現在の条例による指定数を上回っていることが明らかになった。

次に、昭和 32 年までに旧条例により指定されていた 203ヶ所の都道府県立自然公園が国立公園、国定公園の整備にどのように係わったかを見ることにしよう。

まず、国立公園の指定や区域変更に伴い、国立公園に全域又は一部の区域が編入されたものは次の通りである。

(国立公園)

利尻礼文←利礼 (北海道) (昭 49)

十和田八幡平←八幡平 (岩手) (昭 31)

陸中海岸←三陸海岸 (岩手), 気仙沼湾 (宮城) (昭 39)

富士箱根伊豆←大島 (東京) (昭 39)

大山隠岐←島根半島・隠岐・三瓶 (島根) (昭 38)

足摺宇和海←宿毛湾 (高知) (昭 47)

西海←伊ノ浦針尾 (昭 30)

また、富士箱根伊豆国立公園には神奈川の、瀬戸内海には、広島、徳島、香川の、雲仙天草国立公園には、長崎の各公園が既にその一部として包含されていた。

次に、国定公園については以下の通りである。

(国定公園)

網走←網走 (北海道) (昭 33)

ニセコ積丹小樽海岸←ニセコ (北海道) (昭 38)

日高山脈襟裳←襟裳 (北海道) (昭 56)

大沼←大沼 (北海道) (昭 33)

下北半島←恐山 (青森) (昭 43)

津軽←深浦十二湖 (青森) (昭 50)

早池峰←早池峰山郷 (岩手) (昭 57)

栗駒←須川焼石山郷 (岩手), 栗駒山 (宮城), 栗駒 (秋田) (昭 43)

南三陸金華山←牡鹿半島・気仙沼湾 (宮城) (昭 54)

蔵王←蔵王連峰・玉造温泉郷 (宮城), 蔵王・山寺 (山形) (昭 38)

男鹿←男鹿 (秋田) (昭 48)

鳥海←鳥海 (秋田), 鳥海 (山形) (昭 38)

越後三山只見←只見ライン (福島) (昭 48)

水郷筑波←水郷・筑波 (茨城), 水郷 (千葉) (昭 34)

妙義荒船佐久高原←妙義 (群馬) (昭 44)

南房総←富津・鹿野山・鋸山・南安房・清澄山 (千葉) (昭 33)

明治の森高尾←高尾山 (東京) (昭 42)

越前加賀海岸←越前海岸 (福井) (昭 43)

若狭湾←天橋立 (京都) (昭 30)

八ヶ岳中信高原←八ヶ岳 (山梨), 霧峰蓼科八ヶ岳・美ヶ原塩尻峠 (長野) (昭 39)

天竜奥三河←天竜峡 (長野), 鳳来寺山・北設楽岳 (愛知) (昭 44)

揖斐関ヶ原養老←養老・揖斐 (岐阜) (昭 45)

飛騨木曾川←日本ライン・中山七里 (岐阜), 犬山 (愛知) (昭 39)

愛知高原←玉野川・加茂 (愛知) (昭 45)

三河湾←蒲郡・渥美半島・南知多 (愛知) (昭 33)

鈴鹿←鈴鹿 (三重) (昭 43)

室生赤目青山←赤目一志峡・青山高原（三重）（昭45）
琵琶湖←宇治（京都）（昭37）
明治の森箕面←箕面（大阪）（昭42）
金剛生駒←枚岡（大阪）（昭33）
比婆道後帝釈←帝釈峡・道後山・比婆山（広島）（昭38）
剣山←剣山（徳島）（昭39）
室戸阿南海岸←室戸岬（高知）（昭39）
玄海←玄海（福岡）、鏡山・伊万里湾（佐賀）（昭31）
日豊海岸←豊後水道（大分）（昭49）
祖母傾←祖母傾（大分）（昭40）
日南海岸←青島（宮崎）、志布志湾（鹿児島）（昭30）

現在の全55国定公園中67%に当たる37国定公園が、都道府県立公園を中心に再構成され、新たな国定公園として誕生した事実が明らかになった。そして、それにかかわった数は全203都道府県立公園中66公園であり、32%に上った。しかも、国立公園にくらべ国定公園の場合は、都道府県立公園が新たに生まれた国定公園のほとんど中核をなす場合が殆どを占めた。あるいは、蔵王国定公園のように、県立公園の中心部を国定公園とし、残余の部分が県立自然公園として国定公園のバッファゾーンの如き役割を担いながら現在に引き継がれている例もある。

国立、国定公園に76ヶ所の都道府県立公園（宮城県、蔵王連峰・大船渡湾県立自然公園は一部が現在も存続）が移行したので、差し引き126ヶ所であるが、上述した如く新条例の制定が昭和32年以降暫時行われ、32年以降も旧条例に依る都道府県立自然公園の指定が続いたので、現在の都道府県立自然公園301ヶ所のうち、152ヶ所が旧条例による指定となっている。以上のことから、旧条例による都道府県立自然公園が、昭和32年の自然公園法の制定から始まる自然公園体系の形成にとって、基礎的な役割を果たしたことが明らかとなったのである。一方、図-12が示すように都道府県立自然公園の新たな指定も昭和50年までは毎年相当数が実施された。しかし、それ以降は指定数も漸減している状況である。即ち、自然公園体系全体で見ても国立公園、国定公園はほぼ指定は終わり、新たな指定は近年の指定に見る如く都道府県立自然公園の国立、国定公園への昇格的なものが残るのみと言った状況であり、また、都道府県立自然公園も今後の新たな指定は多くは望めないことが伺われる。

2-4 自然環境保全法下の時期（昭和47年以降）

昭和46年、環境庁が設置され、自然公園行政は厚生省国立公園部から環境庁自然保護局へと移った。翌47年には自然環境保全法²⁵⁾が成立した。この法律は自然環境保全に対する世界の潮流の変化を背景とし、従来の自然保護から生態系の保全までも視野に置いた新たな枠組みの形成を意図したものであり²⁶⁾、自然環境保全に関する基本的事項を定めると共に、新たな保護地域として原生自然環境保全地域、自然環境保全地域及び都道府県立自然環境保全地域を指定するものとした。法第12条では、国は、自然環境の保全を図るための基本方針（自然環境保全基本方針）を閣議決定により定めることとされた。昭和48年11月に閣議決定された自然環境保全基本方針に依れば、第二部「自然環境保全地域等に関する基本的事項」の7「自然環境保全地域等と自然公園法その他の自然環境保全を目的とする法律に基づく地域との調整の方針」が定められた。以

表-10 自然環境保全地域等の指定状況
Table 10. Disignation of Nature Conservation Areas

	箇所数	面積 (ha)
原生自然環境保全地域	5	5,631
自然環境保全地域	10	21,593
都道府県自然環境保全地域	515	73,393
合計	530	100,617

平成6年3月末現在：環境庁調べ。

下、関係部分を引用する。

- (1) 原生自然環境保全地域は、それが保有する自然環境の重要性にかんがみ、現に自然公園、その他自然環境保全を目的とする法律に基づく地域に含まれているものであっても自然公園としての利用等からも十分検討し、厳正に保全を図るべきものにつき指定するものとする。
- (2) 自然環境保全地域及び都道府県自然環境保全地域は、自然公園の区域外において指定するものとする。ただし、現に都道府県立自然公園の区域に含まれているすぐれた自然の地域にあっては、当該地域の自然の特質、周辺の自然的社会的条件を検討し、場合により、関係都道府県と十分協議のうえ自然環境保全地域へ移行させるものとする。

「保護」と「利用」を指定の前提としている自然公園と異なり、新たに生まれた自然環境保全地域等は「保護」のみを指定の目的としている。このように目的の異なる地域が一定の地域で競合したときどう調整を図るかを定めたのが上記である。勿論、自然公園では保護対象は「風致景観」であり、自然環境保全地域等では保護対象は「当該地域の自然の構成要素」であるが、保護の手法は両者とも公用制限を掛けるものである。従って、両者が競合する地域では、自然公園が指定されることにより、自然環境保全地域等の保護は概ね達成されるので、両者を同一地域に重複して指定しない、ということが前提となっている。

(1) は原生自然環境保全地域についての調整方針である。この地域はわが国の自然環境の中でも最も重要な地域を保護しようとするものであり、あらゆる人為を排除しようとしている。そこで、そのような場所が自然公園の中に存在したときには、原則的にはそこは自然公園から外し、原生自然環境保全地域として指定するとしたものである。

(2) は、同一地域に両者の指定が重複しないと言う一般論を確認した上、特に都道府県立自然公園の中に自然環境保全地域や都道府県自然環境保全地域に指定すべきすぐれた自然が存在した場合には、原則として自然環境保全地域や都道府県自然環境保全地域に指定することが望ましい、としたものである。

平成5年3月現在、自然環境保全地域等の指定状況は表-10の通りであるが、指定面積が自然公園と比べ相対的に少なく、必ずしも指定が順調に推移しているとは言えない状況である。しかし、都道府県においては自然環境保全法に相当する条例が自然環境保全法の制定以前の昭和45年には北海道で制定されるなど都道府県立自然公園への影響を認める必要がある。特に、指定

箇所数では515ヶ所と都道府県立自然公園を大きく上回っていることは注目に値する。しかし、ここでも面積は一ヶ所当たり143ヘクタールと都道府県立自然公園と比べ小さなものとなっている。しかし、自然環境保全基本方針で自然公園と自然環境保全地域等の調整方針が定められた背景には注目する必要がある、この点については第3章で詳述するが、昭和45年以降、都道府県立自然公園の指定数が減少してきたことも、新たな制度の影響を無視することは出来ないであろう。

一方、昭和47年の国連人間環境会議を皮切りに環境問題も国際的な広がり有一段と強めることになった。IUCN（国際自然保護連合）が、昭和55年に作成した“The World Conservation Strategy”²⁷⁾、更に、この改訂版とも言うべき平成2年の“Caring for the Earth”²⁸⁾、また、WCED（環境と開発に関する世界委員会）が昭和62年に纏めた“Our Common Future”²⁹⁾等では、自然環境保全を持続可能な開発の中に位置付けるとともに、生命共同体の尊重と保全といった幅広い概念へ展開が図られた。平成4年には、所謂地球サミットが開催され、この中から、特に自然環境保全に関しては平成5年に生物の多様性に関する条約が締結された。このような国際的な潮流の中で、平成4年にはわが国でも絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律が制定された。これが都道府県立自然公園にどのような影響を及ぼすかは、今後の課題である。

2-5 まとめ

太政官布達により道府県立公園として発足したのも、昭和6年に制定された国立公園法による9年からの国立公園の指定に際しては、その多くが国立公園に包含された。また、25年からの国定公園の指定にもその幾つかが引き継がれた。このような観点からすれば、太政官布達公園は阿蘇等の一部を例外とすれば営造物公園であるが故に面積的にも現在の自然公園とは相当に異なるものであったとはいえ、わが国に於ける自然公園体系発展の歴史にとっては先導者であったと言えよう。

一方、都道府県が管理するという点では、太政官布達公園と都道府県立自然公園は同じであり、宮城県松島公園のように現在の都道府県立自然公園に引き継がれたものもあったが、歴史的には現在の都道府県立自然公園の前身は、昭和8年に千葉県において制定された県立公園条例により10年から生まれることになったと理解しうる。そして、このきっかけは昭和6年の国立公園法の制定とそれに基づく昭和9年の国立公園の指定であったと言えよう。都道府県立自然公園の歴史にとって時代区分的には昭和10年は重大な区切りであった。

特に、昭和10年から32年に至る時期は、都道府県立自然公園自体が大きく発展した時期であったとともに、この間に指定された都道府県立自然公園203ヶ所のうち三分の一が国定公園を中心に昇格し、これにより生まれた国定公園は現在の55公園のうち三分の二に当たる37公園に上ることが明らかになった。

昭和32年に自然公園法が成立するに当たり、背景に次の3点が大きく影響したことが考えられる。即ち、第一には、この間に制定された都道府県立自然公園条例とそれによって指定された都道府県立自然公園の数と面積は、極めて大きな牽引力であり、圧力であった。第二には、しかも、昭和24年にはこの県立自然公園条例が新憲法の下では違憲であるとの法務総裁判断が下された。そして第三には、連合軍総司令部の自然公園行政への積極策があった。

自然公園の成立により、都道府県は新たな条例を制定し、都道府県立自然公園の拡大を図って

きた。その結果、公園数も301ヶ所となり面積も国土の5.17%を占めるに至った。ちなみに、自然公園全体では国土の14.1%である。

また、昭和47年の自然環境保全法の成立も都道府県立自然公園にとって重要である。特に、500ヶ所を上回る都道府県立自然環境保全地域の指定は都道府県立自然公園の展開に影響を及ぼしたと考えられる。

更に、自然環境保全の大きな歴史的な流れを将来に向かって展望すれば、世界の自然環境保全の潮流の中で、新たな自然環境保全体系形成への胎動が始まった観があり、都道府県立自然公園も自然公園体系の中で、また大きな自然環境保全体系の中で新たな展開を迫られていると言えよう。

第3章 都道府県立自然公園の現状

平成5年3月31日現在、自然公園法の下に群馬県、大阪府を除く45都道府県で都道府県立自然公園条例が制定され、これに基づいて全国で301ヶ所、総面積1,951,112ヘクタールの区域が都道府県立自然公園に指定されるに至った。

本章では、都道府県立自然公園の現状と問題点について分析と考察を加えていくことにする。なお、本論は個々の都道府県立自然公園の計画論的分析を目的としたものではなく、制度論を中心としてマクロに都道府県立自然公園のわが国における自然環境保全上の役割を明確にしようとしていることから、先ず、都道府県立自然公園条例を都道府県間の比較をしながら分析し、公園面積、土地所有形態等について国立、国定公園との比較を行いながら実態を分析し、都道府県立自然公園の抱える問題点を考察しようとするものである。

3-1 都道府県立自然公園条例

都道府県立自然公園条例を見ていくために、先ずその根拠となっている自然公園法について見ていくことにする。自然公園法の枠組みは以下のとおりである。

第一章 総則

(目的) 第一条

(定義) 第二条

(国等の責務) 第二条の二

(財産権の尊重及び他の公益との調整) 第三条

第二章 国立公園及び国定公園

第一節 削除

第二節 指定

(指定) 第十条

第三節 公園計画及び公園事業

(公園計画及び公園事業の決定) 第十二条

第四節 保護及び利用

(特別地域) 第十七条

(特別保護地区) 第十八条

(海中公園地区) 第十八条の二

(普通地域) 第二十条

(集団施設地区) 第二十三条

(利用のための規制) 第二十四条

第五節 費用

第六節 雑則

第三章 都道府県立自然公園

(指定) 第四十一条

(保護及び利用) 第四十二条

(実地調査) 第四十三条

(損失の補償) 第四十四条

(公害等調整委員会の裁定) 第四十五条

(協議等) 第四十六条

(報告, 助言又は勧告) 第四十七条

(国立公園との関係) 第四十八条

第四章 罰則

都道府県立自然公園については、第二条に定義として「すぐれた自然の風景地であって、都道府県が第四十一条の規定により指定するものをいう」と定めるとともに、条文にもあるように第四十一条以下の第三章で、都道府県立自然公園について定めている。

各条文の内容を引用すれば以下のとおりである。

第41条 都道府県は、条例の定めるところにより、区域を定めて都道府県立自然公園を指定することができる。

第42条 都道府県は、都道府県立自然公園の風致を維持するため、条例の定めるところにより、その区域内に特別地域を指定し、かつ、特別地域内及び当該都道府県立自然公園の区域のうち特別地域に含まれない区域内における行為につき、それぞれ国立公園の特別地域又は普通地域内における行為に関する前章第四節の規定による規制の範囲内において、条例で必要な規制を定めることができる。

2 都道府県は、都道府県立自然公園の利用のための施設を集团的に整備するため、条例の定めるところにより、その区域内に集団施設地区を指定し、かつ、第24条の規定の例により、条例で、特別地域及び集団施設地区内における同条第一項各号に掲げる行為を禁止することができる。

第43条 都道府県は、条例で、都道府県立自然公園に関し実地調査をため必要がある場合に、都道府県知事が第32条の規定の例により当該職員をして他人の土地に立ち入らせ、又は同条第一項に規定する標識の設置その他の行為をさせることができる旨を定めることができる。

第44条 都道府県は、第42条第一項の規定に基く条例の規定による処分又は前条の規定に基く条例の規定による当該職員の行為によって損失を受けた者に対して、通常生ずべき損失を補償しなければならない。

第45条 第42条第一項の規定に基く条例の規定による都道府県知事の処分に不満がある者は、その不服の理由が鉱業、採石業又は砂利採取業との調整に関するものであるときは、公害等調整委員会に裁定を申請することができる。この場合には、第34条第一項後段及び第二項の規定を準用する。

第46条 都道府県は、都道府県立自然公園の特別地域の指定又はその区域の拡張をしようとするときは、国の関係行政機関の長に協議しなければならない。

2 都道府県が第42条第一項の規定に基く条例で都道府県立自然公園の区域内における行為につき規制を定めた場合における国の機関が行う行為に関する特例については、第40条の規定の例による。

第47条 環境庁長官は、都道府県に対し、都道府県立自然公園に関し、必要な報告を求めることができる。

2 環境庁長官は、都道府県に対し、都道府県立自然公園の行政又は技術に関し、必要な助言又は勧告をすることができる。

第48条 国立公園若しくは国定公園又は自然環境保全法第十四条第一項の規定により指定された原生自然環境保全地域の区域は、都道府県立自然公園の区域に含まれないものとする。

即ち、自然公園法が都道府県立自然公園の内容として定めているのは、基本的には以下の三点である。

- 1) 特別地域の指定と行為規制
- 2) 集団施設地区の指定と利用規制
- 3) 実地調査のための立ち入り

である。

なお、このような条文に至った経緯を踏まえる必要があり、都道府県立自然公園の法律的位置づけと各都道府県の自然公園条例の内容を正確に理解するためには「自然公園法の解説」³⁰⁾から引用した以下の記述が重要である。

(…略…都道府県立自然公園に関しては、地方自治法に基づく条例制定権のみによって、その適正な管理を確保することは、法制上極めて困難であった。このことは、都道府県立自然公園の風致を維持するために一定の行為を条例で制限することは出来ないという、次のような法務総裁の意見が示されていることによっても容易に理解できよう。

(昭和24年3月26日法務総裁意見)

○一般私有地を県立公園地域に指定して、これを国立公園とほぼ同じ趣旨の公用制限を課することを県条例で規定することは出来ない。

(理由) 地方自治法第二条第三項第二号によれば、地方公共団体は「公園を設置し、若しくは管理し、又はこれらを使用する権利を制限する」ことができるのであるが、第二号にいう「公園」は当該地方公共団体の所有権又は使用権を有する土地を「公園」とする場合を指すものと解される。故にこれ以外の一般私有地を県立公園に指定して公法上の制限を加えることは、本号の直接規制する事項でなく従って本号に基づいてかかる内容の条例を制定することはできないと解しなければならない。

凡そ地方自治法には、地方公共団体が一般私有地を公園となすについて公用制限を直接規律している規定は存しないのであるが、ただこれに関する規定として第二条第三項第十八号があげられる。即ち「法律の定めるところにより建築物の構造、設備、敷地及び稠密度、空地地区、住居、商業、工業その他住民の業態に基づく地域等に関し制限を設けること」という規定がある。ここに本号が特に「法律の定めるところにより」と規定しているのは本号が住民又は建築物及び土地等の所有者の権利を著しく侵害するもの故に直ちにこれらの事項を条例で定めることを許さないで「法律の定めるところ」に従って行わせる趣旨である。公園に関する法律としては国立公園についての公用制限を規定している国立公園法はあるが、県立公園に関しては、このような事項を規定する法律はなんら存しないのである。

故に、所問の場合には、県が一般私有地を県立公園に指定して国立公園法と同内容の公用制限を加えることは出来ないと解せられ、従って右に関して条例を制定することも出来ないといわなければならない。

本章はこのような見解に対処し、必要な管理権の根拠を決定して欲しいという各都道府県の強い要望に応えたものである。しかし、本章も都道府県立自然公園の管理を都道府県の固有事務とする点については、従前と同様な立場に立つものであって、単にその管理に必要な機能を付与するにとどまり、地方自治に対する国の権力的関与を意図したものではありません。本章が第二章「国立公園及び国定公園」と別個に規定されているのもこのような理由によるもので、いやしくも都道府県の権能を拘束し、又はその行財政に負担を課する趣旨の規定は、一切除かれている。したがって、法が都道府県立自然公園に関し、審議会、公園計画の決定、公園事業の決定及び執行等の規定を欠いているのは、都道府県立自然公園の管理運営上、これらが必要でないと考えられたためではなく、本法の規定をまっまでもなく、都道府県が本来有している権能で、十分処理し得ると考えたことによるものである。

ところで、これらの事項は、いずれも自然公園の適正な管理を確保するうえに、極めて重要なものであるから、都道府県においては、ほぼ、国立公園又は国定公園の場合に準じて条例及び規則を制定すべきものであろう。

…略…(下線は筆者による)

これを踏まえ、各都道府県はそれぞれの実情に応じて自然公園法を規範として都道府県立自然公園条例を制定している。そこで、条文に従って主要な内容の比較をする。ただし、群馬県は自然公園法によらない独自の群馬県立公園条例で、自然公園、都市公園のそれぞれの性格を有する県立公園を設定しており、また、大阪府は未だ府立自然公園条例を制定していない。従って、以下の分析は、群馬県、大阪府を除く45都道府県について行う。

なお、標準的な条例である福島県立自然公園条例の全文を事例として表-11に掲げる。福島県立自然公園条例は、条例全体の内容が自然公園法に準拠した標準的な条例であり、この他に青森県、秋田県、静岡県、熊本県及び鹿児島県が同様のものとなっている。その他の都道府県では、部分的に異なる内容となっている。以下、主な内容について逐条的に見ていくことにする。

表-11 福島県立自然公園条例
Table 11. Ordinance of Fukushima prefectural natural parks

<p>福島県立自然公園条例 (昭和33年4月1日福島県条例第23号)</p> <p>改正 昭和48年5月25日 条例第25号 昭和48年10月18日 条例第69号</p>	<p>第十條 公園事業の執行に要する費用は、その公園事業を執行する者の負担とする。</p> <p>(補助)</p> <p>第十一條 知事は、予算の範囲内で公園事業を執行する者に対して、その公園事業の執行に要する費用の一部を補助することが出来る。</p> <p>(適用除外)</p> <p>第十二條 前三條の規定は公園事業のうち国の機関の行う事業について、前二條の規定は公園事業のうち道路法(昭和二十七年法律第百八十号)による道路にかかる事業及び他の法律又は条例にその執行に要する費用に関して別段の規定があるその他の事業については、適用しない。</p> <p>(清潔の保持)</p> <p>第十二條の二 県又は市町村は、県立自然公園内の道路、広場、キャンプ場、スキー場、水泳場その他の公共の場所について、必要があると認めるときは、当該公共の場所の管理者と協力して、その清潔を保持するものとする。</p>
<p>目次</p> <p>第一章 総則 (第一條-第四條)</p> <p>第二章 指定、公園計画及び公園事業 (第五條-第十二條の二)</p> <p>第三章 保護及び利用 (第十三條-第十九條)</p> <p>第四章 雑則 (第二十條・第二十一條)</p> <p>第五章 罰則 (第二十二條-第二十五條)</p> <p>付則</p>	<p>第十三條 知事は、予算の範囲内で公園事業を執行する者に対して、その公園事業の執行に要する費用の一部を補助することが出来る。</p> <p>(適用除外)</p> <p>第十四條 前三條の規定は公園事業のうち国の機関の行う事業について、前二條の規定は公園事業のうち道路法(昭和二十七年法律第百八十号)による道路にかかる事業及び他の法律又は条例にその執行に要する費用に関して別段の規定があるその他の事業については、適用しない。</p> <p>(清潔の保持)</p> <p>第十二條の二 県又は市町村は、県立自然公園内の道路、広場、キャンプ場、スキー場、水泳場その他の公共の場所について、必要があると認めるときは、当該公共の場所の管理者と協力して、その清潔を保持するものとする。</p>
<p>第一章 総則</p> <p>(この条例の目的)</p> <p>第一條 この条例は、県内にあつ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、もつて県民の保健休養及び教化に資することを目的とする。</p> <p>(定義)</p> <p>第二條 この条例で、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。</p>	<p>第十三條 知事は、予算の範囲内で公園事業を執行する者に対して、その公園事業の執行に要する費用の一部を補助することが出来る。</p> <p>(適用除外)</p> <p>第十四條 前三條の規定は公園事業のうち国の機関の行う事業について、前二條の規定は公園事業のうち道路法(昭和二十七年法律第百八十号)による道路にかかる事業及び他の法律又は条例にその執行に要する費用に関して別段の規定があるその他の事業については、適用しない。</p> <p>(清潔の保持)</p> <p>第十二條の二 県又は市町村は、県立自然公園内の道路、広場、キャンプ場、スキー場、水泳場その他の公共の場所について、必要があると認めるときは、当該公共の場所の管理者と協力して、その清潔を保持するものとする。</p>
<p>第一條 この条例は、県内にあつ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、もつて県民の保健休養及び教化に資することを目的とする。</p> <p>(定義)</p> <p>第二條 この条例で、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。</p> <p>一 県立自然公園 福島県内にあつた自然の風景地(国立公園及び固定公園の区域を除く)であつて知事が第五條第一項の規定により指定するものをいう。</p> <p>二 公園計画 県立自然公園の保護又は利用のための規制又は施設に関する計画をいう。</p> <p>三 公園事業 公園計画に基づいて執行する事業であつて、県立自然公園の保護又は利用のための施設で規則で定めるものに関するものをいう。</p> <p>(県等の責務)</p> <p>第三條 県、市町村、事業者及び県立自然公園の利用者は、福島県自然環境保全条例(昭和四十七年福島県条例第五十五号)第二條に規定する自然環境保全の基本理念にのっとり、すくた自然の風景地の保護とその適正な利用を図られるように、それぞれの立場において努めなければならない。</p> <p>(財産権の尊重及びその公益との調整)</p> <p>第四條 この条例の適用に当たつては、関係者の所有権、鉱業権その他の財産権を尊重するとともに、県立自然公園の保護及び利用と国土開発その他の公益との調整に留意しなければならない。</p>	<p>第十三條 知事は、予算の範囲内で公園事業を執行する者に対して、その公園事業の執行に要する費用の一部を補助することが出来る。</p> <p>(適用除外)</p> <p>第十四條 前三條の規定は公園事業のうち国の機関の行う事業について、前二條の規定は公園事業のうち道路法(昭和二十七年法律第百八十号)による道路にかかる事業及び他の法律又は条例にその執行に要する費用に関して別段の規定があるその他の事業については、適用しない。</p> <p>(清潔の保持)</p> <p>第十二條の二 県又は市町村は、県立自然公園内の道路、広場、キャンプ場、スキー場、水泳場その他の公共の場所について、必要があると認めるときは、当該公共の場所の管理者と協力して、その清潔を保持するものとする。</p>
<p>第二章 指定、公園計画及び公園事業</p> <p>(指定)</p> <p>第五條 県立自然公園は、知事が、関係市町村及び福島県自然環境保全条例(昭和四十七年福島県条例第五十五号)に基づき、福島県自然環境保全審議会(以下「審議会」という。)の意見を聞き、区域を定めて指定する。</p> <p>2 知事は、県立自然公園を指定する場合には、その旨及びその区域を公示しなければならない。</p> <p>3 県立自然公園の指定は、前項の公示によってその効力を生ずる。(指定の解除及び区域の変更)</p> <p>第六條 知事は、県立自然公園の指定を解除し、又はその区域を変更しようとするときは、関係市町村及び審議会の関かなければならない。</p> <p>2 前条第二項及び第三項の規定は、県立自然公園の指定の解除及びその区域の変更について準用する。</p> <p>(公園計画及び公園事業の決定)</p> <p>第七條 公園計画及び公園事業は、知事が審議会の意見を聞いて決定する。</p> <p>2 知事は、公園計画又は公園事業を決定したときは、その概要を公示しなければならない。</p> <p>(公園計画及び公園事業の廃止及び変更)</p> <p>第八條 知事は、公園計画及び公園事業を廃止し、又は変更しようとするときは、審議会の意見を聞かなければならない。</p> <p>2 前条第二項の規定は、公園計画及び公園事業の廃止及び変更について準用する。</p> <p>(公園事業の執行)</p> <p>第九條 公園事業は、県が執行する。</p> <p>2 市町村は知事の承認を受けて、市町村以外の者は知事の認可を受けて、公園事業の一部を執行することが出来る。</p> <p>3 前項の規定による承認及び認可の手続並びにその承認又は認可を受けて行う公園事業の執行に関して必要な事項は、規則で定める。</p> <p>(公園事業の執行に要する費用)</p>	<p>第十三條 知事は、予算の範囲内で公園事業を執行する者に対して、その公園事業の執行に要する費用の一部を補助することが出来る。</p> <p>(適用除外)</p> <p>第十四條 前三條の規定は公園事業のうち国の機関の行う事業について、前二條の規定は公園事業のうち道路法(昭和二十七年法律第百八十号)による道路にかかる事業及び他の法律又は条例にその執行に要する費用に関して別段の規定があるその他の事業については、適用しない。</p> <p>(清潔の保持)</p> <p>第十二條の二 県又は市町村は、県立自然公園内の道路、広場、キャンプ場、スキー場、水泳場その他の公共の場所について、必要があると認めるときは、当該公共の場所の管理者と協力して、その清潔を保持するものとする。</p>
<p>第三章 保護及び利用</p> <p>(特別地域)</p> <p>第十三條 知事は、県立自然公園の風致を維持するため、公園計画に基づいて、その区域内に、特別地域を指定することが出来る。</p> <p>2 第五條第二項及び第三項の規定は、特別地域の指定及び指定の解除並びにその区域の変更について準用する。</p> <p>3 特別地域内においては、次の各号に掲げる行為は、知事の許可を受けなければならない。ただし、当該特別地域が指定され、若しくはその区域が拡張された際既に着手していた行為(第四号の二に掲げる行為を除く。)若しくは第四号の二に規定する湖沼若しくは温泉が指定された際既に着手していた同号に掲げる行為又は非常災害のために必要な応急措置として行う行為は、この限りではない。</p>	<p>第十三條 知事は、県立自然公園の風致を維持するため、公園計画に基づいて、その区域内に、特別地域を指定することが出来る。</p> <p>2 第五條第二項及び第三項の規定は、特別地域の指定及び指定の解除並びにその区域の変更について準用する。</p> <p>3 特別地域内においては、次の各号に掲げる行為は、知事の許可を受けなければならない。ただし、当該特別地域が指定され、若しくはその区域が拡張された際既に着手していた行為(第四号の二に掲げる行為を除く。)若しくは第四号の二に規定する湖沼若しくは温泉が指定された際既に着手していた同号に掲げる行為又は非常災害のために必要な応急措置として行う行為は、この限りではない。</p>
<p>一 土作物を新築し、改築し、又は増築すること。</p> <p>二 木材を伐採すること。</p> <p>三 鉱物を掘採し、又は土石を採取すること。</p> <p>四 一 河川、湖沼等の水位又は水量を増減を及ぼさること。</p> <p>二 知事が指定する湖沼又は温泉及びこれらの周辺一キロメートルの区域内において当該湖沼若しくは温泉又はこれらに流水が流入する水域若しくは水路に汚物又は排水を排水設備を設けて排水すること。</p> <p>五 水面を埋め立て、又は干拓すること。</p> <p>六 土地を開こうし、その他土地の形状を変更すること。</p> <p>七 高山植物その他これに類する植物で規則で指定するものを採取すること。</p> <p>八 崖壁、壁面、へい、橋、鉄塔、送水管その他これらに類するものの色彩を変更すること。</p> <p>4 特別地域が指定され、若しくはその区域が拡張された際当該特別地域内において前項各号に掲げる行為(同項第四号の二に掲げる行為を除く。)又は同項第四号の二に規定する湖沼若しくは温泉が指定された際同号に規定する区域内において同号に掲げる行為を着手している者は、その指定又は区域の拡張の日から起算して三月以内に知事にその旨を届けなければならない。</p> <p>5 特別地域内において非常災害のために必要な応急措置として第三項各号に掲げる行為をした者は、その行為をした日から起算して十四日以内に、知事にその旨を届けなければならない。</p> <p>6 特別地域内において木材を掘採し、又は家畜を放牧しようとする者は、あらかじめ、知事にその旨を届けなければならない。</p> <p>7 次の各号に掲げる行為については前四項の規定は、適用しない。</p>	<p>一 土作物を新築し、改築し、又は増築すること。</p> <p>二 木材を伐採すること。</p> <p>三 鉱物を掘採し、又は土石を採取すること。</p> <p>四 一 河川、湖沼等の水位又は水量を増減を及ぼさること。</p> <p>二 知事が指定する湖沼又は温泉及びこれらの周辺一キロメートルの区域内において当該湖沼若しくは温泉又はこれらに流水が流入する水域若しくは水路に汚物又は排水を排水設備を設けて排水すること。</p> <p>五 水面を埋め立て、又は干拓すること。</p> <p>六 土地を開こうし、その他土地の形状を変更すること。</p> <p>七 高山植物その他これに類する植物で規則で指定するものを採取すること。</p> <p>八 崖壁、壁面、へい、橋、鉄塔、送水管その他これらに類するものの色彩を変更すること。</p> <p>4 特別地域が指定され、若しくはその区域が拡張された際当該特別地域内において前項各号に掲げる行為(同項第四号の二に掲げる行為を除く。)又は同項第四号の二に規定する湖沼若しくは温泉が指定された際同号に規定する区域内において同号に掲げる行為を着手している者は、その指定又は区域の拡張の日から起算して三月以内に知事にその旨を届けなければならない。</p> <p>5 特別地域内において非常災害のために必要な応急措置として第三項各号に掲げる行為をした者は、その行為をした日から起算して十四日以内に、知事にその旨を届けなければならない。</p> <p>6 特別地域内において木材を掘採し、又は家畜を放牧しようとする者は、あらかじめ、知事にその旨を届けなければならない。</p> <p>7 次の各号に掲げる行為については前四項の規定は、適用しない。</p>
<p>一 公園事業の執行として行う行為</p> <p>二 通常の管理行為、軽易な行為その他の行為であつて、規則で定めるもの。</p> <p>(条件)</p> <p>第十四條 前条第三項の許可には、県立自然公園の風致を保護するために必要な限度において、条件を付することが出来る。</p> <p>(普通地域)</p> <p>第十五條 県立自然公園の区域のうち特別地域に含まれない区域(以下「普通地域」という。)内において、次の各号に掲げる行為をしようとする者は、知事に対し、規則で定めるところにより、行為の種類、場所、施行方法及び着手予定日その他規則で定める事項を届けなければならない。</p> <p>一 その規模が規則で定める基準をこえる工作物を新築し、改築し、又は増築すること(改築又は増築後において、その規模が規則で定める基準をこえるものとなる場合における改築又は増築を含む。)</p> <p>二 特別地域内の河川、湖沼等の水位又は水量を増減を及ぼされ</p>	<p>一 公園事業の執行として行う行為</p> <p>二 通常の管理行為、軽易な行為その他の行為であつて、規則で定めるもの。</p> <p>(条件)</p> <p>第十四條 前条第三項の許可には、県立自然公園の風致を保護するために必要な限度において、条件を付することが出来る。</p> <p>(普通地域)</p> <p>第十五條 県立自然公園の区域のうち特別地域に含まれない区域(以下「普通地域」という。)内において、次の各号に掲げる行為をしようとする者は、知事に対し、規則で定めるところにより、行為の種類、場所、施行方法及び着手予定日その他規則で定める事項を届けなければならない。</p> <p>一 その規模が規則で定める基準をこえる工作物を新築し、改築し、又は増築すること(改築又は増築後において、その規模が規則で定める基準をこえるものとなる場合における改築又は増築を含む。)</p> <p>二 特別地域内の河川、湖沼等の水位又は水量を増減を及ぼされ</p>

表-11 つづき

Table 11. Continued

<p>ること。</p> <p>三 水面を埋め立て、又は干拓すること。</p> <p>四 土地の形状を変更すること。</p> <p>2 知事は、県立自然公園の風景を保護するために必要があると認めるときは、普通地域内において前項各号に掲げる行為をしようとする者またはした者に対して、その風景を保護するために必要な限度において、当該行為を禁止し、若しくは制限し、又は必要な措置をとるべき旨を命ずることが出来る。</p> <p>3 前項の処分は、第一項の届出をした者に対しては、その届出があった日から起算して三十日以内に行い、する事が出来る。</p> <p>4 知事は、第一項の届出があった場合において実施の調査をする必要があるときは、その他前項の期間に第二項の処分をすることが出来ない合理的な理由があるときは、その理由が存続する間、前項の期間を延長することが出来る。この場合においては、同項の期間内に第一項の届出をした者に対し、その旨及び期間を延長する理由を通知しなければならない。</p> <p>5 第一項の届出をした者は、その届出をした日から起算して三十日を経過した後でなければ当該届出にかかる行為に着手してはならない。</p> <p>6 知事は、県立自然公園の風景の保護に支障を及ぼすおそれがないと認めるときは前項の期間を短縮することができる。</p> <p>7 次の各号に掲げる行為については、第一項及び第二項の規定は、適用しない。</p> <p>一 公園事業の執行として行う行為</p> <p>二 通常の管理行為、軽易な行為その他の行為であつて規則で定めるもの</p> <p>三 県立自然公園が指定され、又はその区域が拡張された際既に着手していた行為</p> <p>四 非常災害のために必要な応急措置として行う行為 (原状回復命令等)</p>	<p>第二十条 知事は、県立自然公園の指定、公園計画の決定又は公園事業の決定もしくは執行に関し、実地調査のための必要があるときは、当該職員をして、他人の土地に立ち入らせ、標識を設置させ、測量させ、又は実地調査の障害となる木竹若しくはかき、さく等を伐採させ、若しくは除去させることができる。</p> <p>2 知事は、当該職員をして前項の規定による行為をさせようとするときは、あらかじめ、土地の所有者(所有者の住所が明らかでないときは、その占有者。以下本条中同じ。)及び占有者並びに木竹又はかき、さく等の所有者にその旨を通知し、意見書を提出する機会を与えなければならない。</p> <p>3 第一項の職員は、日出前及び日没後においては、宅地又はかき、さく等で囲まれた土地に入つてはならない。</p> <p>4 第一項の職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者の請求があるときは、これを提示しなければならない。</p> <p>5 土地の所有者若しくは占有者又は木竹若しくはかき、さく等の所有者は、正当な理由がない限り、第一項の規定による立入又は標識の設置その他の行為を拒み、又は妨げてはならない。 (損失の補償)</p> <p>第二十一条 県は、第十三条第三項の許可を得ることができないため、第十四条の規定により許可に条件を付せられたため又は第十五条第二項の規定により処分を受けたため損失を受けた者に対して、通常生ずべき損失を補償する。</p> <p>2 県は、県立自然公園の指定、公園計画若しくは公園事業の決定又は県が行う公園事業の執行に関し、前条第一項の規定による当該職員の行為によつて損失を受けた者に対して、通常生ずべき損失を補償する。</p> <p>3 前二項の規定による補償を受けようとする者は、知事にこれを請求しなければならない。</p> <p>4 知事は、前項の規定による請求を受けたときは、補償すべき金額を決定し、当該請求者にこれを通知しなければならない。</p>
<p>第十六条 知事は、県立自然公園の保護のために必要があると認めるときは、第十三条第三項の規定、第十四条の規定により許可に付せられた条件又は前条第二項の規定による処分違反した者に対して、その保護のために必要な限度において、原状回復を命じ、又は原状回復が著しく困難である場合に、これに代わるべき必要な措置をとるべき旨を命ずることができる。 (報告の徴収及び立入検査)</p> <p>第十七条 知事は、県立自然公園の保護のために必要があると認めるときは、第十三条第三項の規定による許可を受けた者又は第十五条第二項の規定により行為を制限され、若しくは必要な措置をとるべき旨を命ぜられた者に対して、当該行為の実施状況その他必要な事項について報告を求めることが出来る。</p> <p>2 知事は、第十三条第三項、第十五条五項に項又は前条の規定による処分をするために必要があると認めるときは、その必要な限度において、当該職員をして、県立自然公園の区域内の土地若しくは建物内に立ち入らせ、又は第十三条第三項各号若しくは第十五条第一項各号に掲げる行為の実施状況を検査させ、又はこれらの行為の風景に及ぼす影響を調査させ示すことができる。</p> <p>3 前項に規定する職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者の請求があるときは、これを提示しなければならない。 (集団施設地区)</p>	<p>第五章 罰 則</p> <p>第二十二条 次の各号の一に該当する者は、六月以下の懲役又は十万円以下の罰金に処する。</p> <p>一 第十三条第三項の規定に違反した者</p> <p>二 第十四条の規定により許可に付せられた条件に違反した者</p> <p>三 第十六条の規定による命令に違反した者</p> <p>第二十三条 第十五条第二項の規定による処分違反した者は、十万円以下の罰金に処する。</p> <p>第二十四条 次の各号の一に該当する者は五万円以下の罰金に処する。</p> <p>一 第十五条第一項の規定による届出をせず、又は虚偽の届出をした者</p> <p>二 第十五条第五項の規定に違反した者</p> <p>三 第十七条第一項の規定による報告をせず、又は虚偽の報告をした者</p> <p>四 第十七条第二項の規定による立入検査又は立入調査を拒み、妨げ又は忌避した者</p> <p>五 県立自然公園の特別地域又は集団施設地区内においてみだりに第十九条第一項第一号に掲げる行為をした者</p> <p>六 県立自然公園の特別地域又は集団施設地区内において、第十九条第二項の規定による当該職員の指示に従わないで、みだりに同条第一項第二号に掲げる行為をした者</p> <p>七 第二十条第五項の規定に違反して、同条第一項の規定による立入又は標識の設置その他の行為を拒み、又は妨げた者</p>
<p>第十八条 知事は、県立自然公園の利用のための施設を集团的に整備するため、公園計画に基づいて、その区域内に集団施設地区を指定するものとする。</p> <p>2 第五条第二項及び第三項の規定は、集団施設地区の指定及び指定の解除、ならびにその区域の変更について準用する。 (利用のための規制)</p> <p>第十九条 県立自然公園の特別地域又は集団施設地区内においては、何人も、みだりに次の各号に掲げる行為をしてはならない。</p> <p>一 当該県立自然公園の利用者に著しく不快の念を起こさせるような方法で、ごみその他の汚物又は廃物を捨て、又は放置すること。</p> <p>二 著しく悪臭を発散させ、拡声器、ラジオ等により著しく騒音を発し、展望所、休憩所等をほしほしに占拠し、けんおの情を催させるような仕方で行き、その他当該県立自然公園の利用者に著しく迷惑をかけること。</p> <p>2 県の当該職員は、特別地域又は集団施設地区内において前項第二号に掲げる行為をしている者があるときは、その行為をやめさせるべきことを指示することができる。</p> <p>3 前項に規定する職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者の請求があるときは、これを提示しなければならない。</p>	<p>第二十五条 法人の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務に関して前四条の違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人又は人に対して、各本条の罰金刑を科する</p> <p>付 則 (抄)</p> <p>(施行期日)</p> <p>1 この条例は、昭和三十三年五月一日から施行する。</p> <p>(旧条例の廃止)</p> <p>付則 (昭和四十八年三月二十七日条例第二十五号) (抄)</p> <p>1 この条例は、公布の日から起算して二月をこえない範囲内において規則で定める日から施行する。ただし、第二十四条及び第二十五条の改正規定は、昭和四十八年四月一日から施行する。</p> <p>付則 (昭和四十八年十月十八日条例第六十九号) (抄)</p> <p>2 この条例は、公布の日から起算して、三十日を経過した日から施行する。</p>
<p>第四章 雑 則 (実地調査)</p>	

1) (目的)

自然公園法では、法の目的は「…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…」となっている。条例では、自然公園法の「国民」が「県民」に書き換えられているのが一般的である。しかしながら、北海道、千葉県、長野県、和歌山県、鳥取県、岡山県、香川県、福岡県の8道県において、「保健、休養、教化に資する」ことを省いており、「…風景地を保護するとともに、その利用の増進を図ること」が目的となっている。この両者の間には、前者が風景地の保護と利用を手段化し、最終目的を国民又は県民に置いているのに対し、後者が風景地の保護と利用そのものを目的としている点でより直裁的であるという微妙な差があることは否めないが、この違いが政策の相異となっているとは言えないであろう。

2) (定義)

自然公園法第2条では、「自然公園」「国立公園」「国定公園」「都道府県立自然公園」「公園計画」「公園事業」の6項目に対して定義がなされている。即ち、

- ・自然公園：国立公園、国定公園及び都道府県立自然公園をいう
- ・国立公園：わが国の風景を代表するに足りる傑出した自然の風景地（海中の景観地を含む。以下同じ）であって、環境庁長官が第十条第一項の規定により指定するものをいう
- ・国定公園：国立公園に準ずるすぐれた自然の風景地であって、環境庁長官が第十条第三項の規定により指定するものをいう
- ・都道府県立自然公園：すぐれた自然の風景地であって、都道府県が第四十一条の規定により指定するものをいう
- ・公園計画：国立公園又は国定公園の保護又は利用のための規制又は施設に関する計画を言う
- ・公園事業：公園計画に基づいて執行する事業であって、国立公園又は国定公園の保護又は利用のための施設で政令で定めるものに関するものをいう

以上の法の定めを受けて都道府県立自然公園条例では定義を定めているが、福島県立自然公園条例に見る如く、「自然公園」「国立公園」「国定公園」を除く後3者について定義をしているのが一般的である。岡山県については定義そのものが省略されている。条例として成立していることからしても、定義が不可欠であるとは言えないが、極めて異例である。

ここで、国立公園の項に見る如く、自然の風景地には海中の景観地が含まれているが、都道府県立自然公園にあっては、同じ定義をしても特別地域の項で後述する如く、実質的には海中の景観地は保護の対象になっていないことを問題点として指摘し得る。

3) (県等の責務) 及び (財産権の尊重及び他の公益との調整)

ここで(県等の責務)は、県、市町村、事業者及び公園利用者に対し、公園の保護とその適正な利用についてそれぞれの立場で努めるよう求めるものである。また、(財産権の尊重及び他の公益との調整)は、関係者の所有権、鉱業権、その他の財産権の尊重、公益との調整をうたっている。

前者は所謂精神規定である。この規定は条例の姿勢を示す役割を持つものであり、この規定の有無が、政策を大きく左右しているとは言えないであろう。

後者はわが国の自然公園制度の根幹に関わる問題である。米国等の営造物公園と異なりわが国の自然公園は地域制公園である。区域指定、特別地域の指定は土地所有権等の財産権にかかわり無く可能な仕組みとなっている。また、風景の保護といった公益のみではなく、区域には多くの公益を包含し、風景の保護のためにそれらの公益活動を制限する必要がある。現在の自然公園の姿は正にこれらの調整の結果である。

この二つの規定を備えているところは、青森県、秋田県、福島県、静岡県、愛知県、岡山県、熊本県、鹿児島県である。逆にこれらの規定を両者とも省いているところは、北海道、岩手県、宮城県、神奈川県、長野県、兵庫県、奈良県、鳥取県、広島県、福岡県、宮崎県である。その他のところは、「財産権の尊重及び他の公益との調整」を規定している。

この規定を設けていないから財産権や他の公益を無視しうるかと言えばそうではなく、特に、法四十六条で他の公益の主たる主体である関係省庁への協議、及び国の機関が行う行為に対する特例措置が定められ、これに従う義務が都道府県には課せられていることは前掲のとおりである。

4) (指定)

都道府県が都道府県立自然公園を指定する場合、次の4の形式に分けられる。即ち、

- ① 知事が 関係市町村及び審議会の意見を聞いて 指定する
- ② 知事が 審議会の意見を聞いて 指定する
- ③ 知事が 関係市町村意見を聞いて 指定する
- ④ 知事が 関係市町村の申し出でにより審議会の意見を聞いて 指定する

このうち、①②③については、知事が主体的に指定するが、②③はそれぞれ意見を聞く手続きが省かれている。一方、④は知事は受動的であり、市町村の申し出があってはじめて指定事務が進むことになる。これは、国立公園が環境庁長官が主体的に指定するのに対し、国定公園が都道府県知事の申し出でにより指定されるのに対比される。この形式を採っているのは岐阜県と愛知県である。多くが①によっているが、その他は以下のとおりである。

- ②：北海道、東京都、長野県、兵庫県、和歌山県、福岡県
- ③：広島県、徳島県
- ④：岐阜県、愛知県

指定の方法が以上のように異なっていることにより、都道府県立自然公園の指定状況や特別地域の指定状況に差異が出るか否かが問題であるが、これらについては、統計上からは何ら影響が出ている証拠はないというのが結論である。

なお、標準的な都道府県立自然公園の指定手順は図-15 および表-12 の通りである³¹⁾。

5) (公園計画及び公園事業の決定)

都道府県立自然公園条例に公園計画及び公園事業の両方ともその定めが無いのは奈良県のみである。(なお、奈良県については、これらの条文を条例に入れるための改正を検討中である。)

公園事業については、各条例とも施設の内容を規則に定めて対応しているが、岩手県、東京都はこれを条例の中に定めている。

(環境庁)

(都道府県自然公園担当部局)

(都道府県土地対策担当部局)

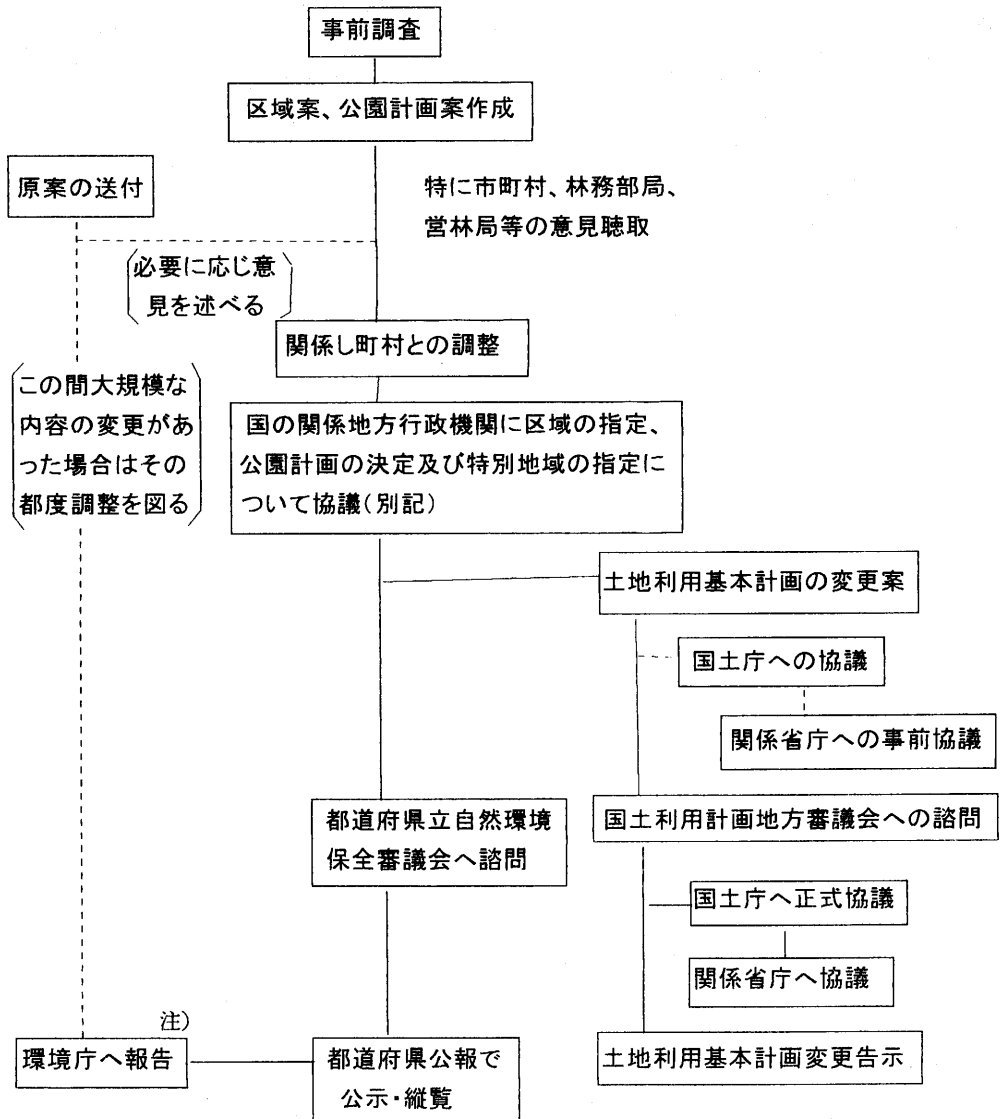


図-15 都道府県立自然公園の指定手順。(標準例)

注) 1) 指定書, 計画書及び計画図を添付するものとする。

2) 乗入れ規制地域を設定する場合は, 関係省庁へ協議する段階で, 環境庁を通じ防衛庁に協議するものとする。

Fig. 15. Designation procedures of prefectural natural parks.

北海道, 鳥取県, 広島県が公園計画の決定のみで, 公園事業を定めていない。

北海道では公園事業を条文化していない理由として, 財政上の問題があるとされており, その執行については許可制度の下に運用されている。鳥取県については, 公園事業の他, 車馬乗り入

表-12 (別記) 各案件の協議を要する国の関係地方行政機関等一覧

Table 12.

関係省庁	要協議案件	公園指定又は区域の拡張	公園計画の決定又は変更(変更は削除の場合を除く)	特別地域の指定又は区域の拡張	湖沼又は湿原の指定	乗り入れ規制地域の指定	高山植物等の指定又は区域の拡張	集団施設の指定又は区域の拡張	備考
北海道開発庁 防衛庁	北海道開発局	○	○	○	○	○			北海道の場合に限る。環境庁を通じて協議する。
沖縄開発庁	沖縄総合事務局	○	○	○	○				沖縄県の場合に限る。
大蔵省	財務部(局)	○	○	○	○		○	○	大蔵省所管国有地に係る場合に限る。財務部の管轄区域の ないところは財務局。
文部省	(都道府県) 教育委員会	○	○	○	○		○	○	文化財保護法に基づく史跡名勝天然記念物又は文部省所管 国有財産に係る場合に限る。
農林水産省	地方農政局	○	○	○	○		○	○	集団施設地区の指定又は区域 の拡張については農林水産省 所管国有地に係る場合に限 る。
通商産業省	営林局	○	○	○	○		○	○	国有林に係る場合に限る。
運輸省	通商産業局	○	○	○	○		○		
	運輸局	○	○	○	○				
	港湾建設局	○	○	○	○				
建設省	管区海上保安本部	○	○	○	○				海面に接する公園の場合に限 る。
	地方建設局	○	○	○	○				〃

公園計画のうち、保護又は利用のための施設計画の決定又は変更については、関係省庁が当該施設を所管・監督する場合(例えば道路法に基づく道路→地方建設局、道路運送法に基づく一般自動車道→運輸局)、又は当該施設を設けようとする土地を所有する場合に限って協議するものとする。ただし、これ以外の場合であっても、当該施設が文化財保護法に基づく史跡名勝天然記念物に係る場合においては都道府県教育委員会に対して、当該施設が動物繁殖施設である場合においては地方農政局、営林局に対して協議するものとする。

れ規制，利用規制，実地調査，普通地域届出制等条例の不備について改正が検討されている。広島県については，1-6（特別地域）に該当する第6条第7項第1号に公園事業が記述されており，これを受けて広島県立自然公園条例施行規則第4条に於いて公園事業となる施設の種類を定めるという変則的な運用となっている。

6)（特別地域）

自然公園法第42条第1項に定められた特別地域の指定とその中における知事による工作物等の新築許可といった行為規制である。特別地域は都道府県立自然公園の核心たる風致保護上重要な部分（海面を除く。）を保護するための規定であり，全ての条例がこれを備えているのは当然といえよう。

1-5で既述した通り，公園計画を定めていないのは奈良県のみであり，奈良県の特別地域のみが公園計画に基づかない指定となっており，実態は運用により特別地域が設定されている。この点については，奈良県に於いて条例改正の検討がなされているのは前述のとおりである。

なお，自然公園法では第18条に「環境庁長官は，国立公園又は国定公園の景観を維持するため，特に必要があるときは，公園計画に基づいて，特別地域内に特別保護地区を指定することが出来る。」と規定されているが，都道府県立自然公園には，特別保護地区又は海中公園地区を設置する自然公園法上の規定はない。従って，都道府県立自然公園には特別保護地区又は海中公園地区を設けることは出来ない。この点について「自然公園法の解説」³²⁾では，「…特別保護地区又は海中公園地区として嚴重に保護すべき景観は都道府県立自然公園には極めて希であり，また，仮にそのようなすぐれた景観がある場合は国立公園又は国定公園として国が直接指定し，管理すべきだと考えられたためである。…」と述べられている。

それでは，特別保護地区が目的とする景観保護とは如何なる物であるのか。これを明らかにするため，どのような行為が許可を必要としているのか自然公園法の条文から明らかにしよう。

先ず，風致を保護するための特別地域から見ていくと，以下の通りである。

（特別地域の要許可行為）

- 一 工作物の新築，改築，増築
- 二 木竹の伐採
- 三 鉤物の掘削，又は土石の採取
- 四 河川，湖沼等の水位又は水量の増減
- 四の二 特定の湖沼又は湿原及びこれらの周辺一キロメートルの区域内で排水施設を設けての汚水又は排水の排出
- 五 広告物類の揚出若しくは設置，又は工作物等への広告類の表示
- 六 水面の埋め立て，又は干拓
- 七 土地の開墾，形状変更
- 八 特定の高山植物等の採取
- 九 屋根，壁面，へい，橋，鉄塔，送水管等の色彩の変更
- 十 道路，広場，田，畑，牧場及び宅地以外の特定区域内の車馬，動力船の使用，又は航空機の着陸

これに対し、景観を保護するための特別保護地区では以下の通りである。

(特別保護地区の要許可行為)

- 一 特別地域の要許可行為
- 二 木竹の植栽
- 三 家畜の放牧
- 四 屋外における物の集積、又は貯蔵
- 五 火入れ又はたき火
- 六 植物又は落葉若しくは落枝の採取
- 七 動物の捕獲、又は動物の卵の採取
- 八 道路及び広場以外の地域内への車馬の乗り入れ

次に、「風致」と「景観」について比較する必要がある。「自然公園法の解説」³³⁾によれば以下の通りである。

- ・「風致」の意義については、必ずしも一義的に定義づけられるものではないが、広義には、人の五感に対して美的感興を与える自然物ないしは自然現象及びこれらを包む自然環境ないしはこれらがかもし出す美的雰囲気とでもいえよう。また、史蹟、遺蹟等の文化景観も自然景観と調和し、これと一体をなしている場合には、一種の風致とすることができる。したがって、風致は必ずしも可視的なもの、永続的なものに限らない。清浄な大気、野鳥の可憐な鳴き声等もまた、風致の構成要素であるといえることができる。
- ・「景観」とは、前条の風致に包含される概念であるが、これを定義すれば、「植物、動物、地質、鉱物等の自然物若しくはこれらに基づく自然現象又は史蹟、遺蹟等の文化景観によって構成される特異な風致であって、公園要素の精髓」といえることができる。

これを要約すれば、「風致」は美的感覚に根ざすものであり、「景観」はよりフィジカルなものである、と言えよう。更に、両者の要許可行為を比較すれば、特別地域が美的感覚に支障を生じさせないように地域を保護しようとしているのに対し、特別保護地区ではその上に生態系にも配慮をした地域の保護をしようとしていると理解しうる。

このような観点に立てば、風景全体としては「国立公園」「国定公園」「都道府県立自然公園」と序列的な体系があり、それぞれの風致を保護するために特別地域を設定することになるが、一方、国立公園、国定公園と異なり都道府県立自然公園の特別地域には例えば生態学的な配慮をしなければ保護が全うできない地域は無い、とは理論的には言えない。行政計画としての特別保護地区が公園要素の精髓を守るために最も厳しい規制を課す制度として定められていることは行政的な割り切りであるとしても、特別保護地区（海中公園地区を含む）或いは同様の保護手法を持った地域の設定は都道府県立自然公園にとっても必要であろう。このことは、第1章での分析からも明らかになったように、丘陵地帯の保全を担う都道府県立自然公園にとって検討されるべき重要な課題であろう。

なお、第十号の特定区域内の車馬、動力船の使用、航空機の着陸に対する規制は、平成2年の

法律改正により付け加わった条文であり、26 都道府県がこの制度を導入している。この規定は特別保護地区の制限行為第八号に同様の規定があり、特別地域の風致保護の枠内であるとはいえ、実体的には生態系保護に繋がるものとして第一歩を踏み出したとも言えよう。

7) (普通地域)

特別地域以外の地域を普通地域とし、一定の行為について届入れを行う行為規制については、鳥取県がこれに関する条項を置いてない他は、全都道府県でこの条項を置いている。なお、鳥取県では条例改正によりこの規定を設けることを検討中である。

普通地域は公園計画の保護計画では、いわばバッファゾーンとしての役割を担うべき地域である。従って、単に公園区域を設定し、特別地域を設定することなく公園区域全体が普通地域といった公園は計画論的にも適切であるとは言えない。但し、前出の福島県立自然公園条例にも見る如く「知事は、県立自然公園の風景を保護するために必要があると認めるときは、普通地域内において前項各号に掲げる行為をしようとする者またはした者に対して、その風景を保護するために必要な限度において、当該行為を禁止し、若しくは制限し、又は必要な措置をとるべき旨を命ずることが出来る。」と規定されているのが一般的である。即ち、普通地域であっても風景保護のためには禁止を含めた厳しい行政措置が取りうるようになっている。しかしながら、普通地域のみ運用には次の2点から問題が指摘しうる。第一は、公園設置の目的から保護すべき地域はあらかじめ特別地域として指定し、行政目的を一般に周知せしめることが行政の責務である点である。第二は、特別地域と同等の保護措置を取り得たとしても、行政事務の遂行に多大の困難を生ずることが予想される点である。後の現状分析でも明らかなように、都道府県立自然公園にとって、適切な保護計画の整備は重要な課題である。

8) (集団施設地区)

自然公園法第42条第2項に規定する集団施設地区については、奈良県、徳島県以外の都道府県はその設置を規定している。

集団施設地区の指定の目的は、公園施設を集团的に整備することにある。即ち、集団施設地区は、利用施設が漫然と公園の全区域に散在していたずらに自然の風景を損傷することを避けるとともに、施設の利用効果を上げるための各種の利用施設を有機的かつ総合的に一定地区に整備し、公園の適正な利用を増進するために指定されるものである³⁴⁾。

集団施設地区は国立公園、国定公園では、多数指定され公園利用の拠点として、また風景保護の観点からも大きな効果を上げてきた。しかしながら、都道府県立自然公園においては後述するように公園面積が比較的小さいこと、その立地が比較的都市に近いこと等により指定実績は少ないと言えよう。国立公園、国定公園が既にオーバーユースに直面している所も多数ある中で、国土の野外レクリエーションの担い手としての都道府県立自然公園の役割は今後益々重要になってくると考えられる。その場合、都道府県立自然公園の利用施設による乱開発を避け、秩序ある利用を確保することが重要であり、そのような観点からも、集団施設地区の適切な整備が必要である。また同様の観点から、集団施設地区がいわば都市計画的な内容を条文上有していないことから、国立公園では集団施設地区は第二種特別地域内に指定することとなっており³⁵⁾、都道府県立自然公園においても同様の整備が促進される必要がある。なお、集団施設地区を指定する意義は、

次の（利用規制）との関連においても重要である。

9) (利用規制)

特別地域内及び集団施設地区内において、一定の行為を禁止する利用規制の規定が出来ることになっているが、鳥取県以外はこの規定を設けている。

福島県立自然公園条例の該当条文を再掲すれば以下の通りである。

第十九条 県立自然公園の特別地域又は集団施設地区内においては、何人も、みだりに次の各号に掲げる行為をしてはならない。

- 一 当該県立自然公園の利用者に著しく不快の念を起こさせるような方法で、ごみその他の汚物又は廃物を捨て、又は放置すること。
- 二 著しく悪臭を発散させ、拡声器、ラジオ等により著しく騒音を発し、展望所、休憩所等をほしいままに占拠し、けんおの情を催させるような仕方でも客引きし、その他当該県立自然公園の利用者に著しく迷惑をかけること。

軽犯罪法の特例的性格を有する本条文は、利用者の快適な公園利用を阻害する行動を対象とし、特別地域の保護の規制と相まって公園の設置目的を全うしようとするものである。しかしながら、“美しい風景”と触れ合う場所である自然公園にとって、“ゴミ”、“騒音”、“露天商”あるいは“客引き”は相応しくない、と言った極めて重要であるが、一方、客観的基準を示すことが困難な内容を有しているものでもある。利用規制の効果ある実施は、営造物公園ではない地域制の公園であるわが国の自然公園にとって、極めて困難である。例えば、騒音にしても都市地域における騒音公害のように単に物理的な大きさのみを問題にしても、解決しない場合が多い。(言うまでもなく都市地域においても同様な問題はある。)このように、問題が感覚的であるが故に、ここで規制対象となっている行為は、逆に利用者にも及ぼす影響も大きい。一層の調査、研究の下により客観的な規制手段が自然公園全体にとっても望まれていると言えよう。

10) (保全条例との関係等)

昭和47年、国は自然環境保全法を制定した。この法律の第一章総則は、自然環境保全についての基本的事項を定めており、いわば基本法としての役割を担っていた。自然公園法は基本法としての自然環境保全法の下位に位置づけられた。なお、環境基本法（平成5年11月19日法律91号）の成立により、自然環境保全法の基本的事項は環境基本法に統合された。各都道府県においても自然環境保全法に基づく自然環境保全条例を制定してきた。

都道府県立自然公園条例の中で、この両者の関係を明記しているのは、以下のとおりである。即ち、青森県、秋田県、福島県、愛知県、京都府、鹿児島県の各府県であり、その他の都道府県では明記されていない。

ここでの問題は、環境保全という大きな笠のもとに、風景を保護する自然公園と生態系を保護することに視点を置いた自然環境保全地域等（原生自然環境保全地域を含む）が、並列に置かれたことである。前掲1-6（特別地域）で、特別保護地区について述べたように、風景を保護する結果として生態系が保護されたとしても、都道府県立自然公園に特別保護地区の制度がないことも

表-13 都道府県立自然公園条例の内容とりまとめ一覧表
 Table 13. Conditions of prefectural natural parks ordinance

	目的	定義	責務	公益との調整	指定1-4に準拠	計画事業	特別地域	普通地域	集団施設地区	利用計画	利用規制	保全条例関係
北海道	△	○	×	×	②	△	○	○	○	×	○	×
青森	○	○	○	○	①	○	○	○	○	×	○	○
岩手	○	○	×	×	①	◎	○	○	○	○	○	×
宮城	○	○	×	×	①	○	○	○	○	×	○	×
秋田	○	○	○	○	①	○	○	○	○	×	○	○
山形	○	○	×	○	①	○	○	○	○	×	○	×
福島	○	○	○	○	①	○	○	○	○	×	○	○
茨城	○	○	×	○	①	○	○	○	○	×	○	×
栃木	○	○	×	○	①	○	○	○	○	×	○	×
埼玉	○	○	×	○	①	○	○	○	○	×	○	×
千葉	△	○	×	○	①	○	○	○	○	×	○	×
東京都	○	○	×	○	②	◎	○	○	○	○	○	×
神奈川県	○	○	×	×	①	○	○	○	○	×	○	×
新潟	○	○	×	○	①	○	○	○	○	×	○	×
富山	○	○	×	○	①	○	○	○	○	×	○	×
石川	○	○	×	○	①	○	○	○	○	×	○	×
福井	○	○	×	○	①	○	○	○	○	×	○	×
山梨	○	○	×	○	①	○	○	○	○	×	○	×
長野	△	○	×	×	②	○	○	○	○	×	○	×
岐阜	○	○	×	○	④	○	○	○	○	×	○	×
静岡県	○	○	○	○	①	○	○	○	○	×	○	×
愛知県	○	○	○	○	④	○	○	○	○	×	○	○
三重	○	○	×	○	①	○	○	○	○	×	○	×
滋賀	○	○	×	○	①	○	○	○	○	×	○	×
京都	○	○	×	×	①	○	○	○	○	×	○	△
兵庫県	○	○	×	×	②	○	○	○	○	×	○	×
奈良	○	○	×	×	①	×	○	○	×	×	○	×
和歌山	△	○	×	○	②	○	○	○	○	×	○	×
鳥取	△	○	×	×	①	△	○	×	○	×	×	×
島根	○	○	×	○	①	○	○	○	○	×	○	×
岡山	△	▽	○	○	①	○	○	○	○	×	○	×
広島	○	○	×	×	③	△	○	○	○	×	○	×
山口	○	○	×	○	①	○	○	○	○	×	○	×
徳島	○	○	×	○	③	○	○	○	×	×	○	×
香川	△	○	×	○	①	○	○	○	○	×	○	×
愛媛	○	○	×	○	①	○	○	○	○	×	○	×
高知	○	○	×	○	①	○	○	○	○	×	○	×
福岡	△	○	×	×	②	○	○	○	○	×	○	×
佐賀	○	○	×	○	①	○	○	○	○	×	○	×
長崎	○	○	×	○	①	○	○	○	○	×	○	×
熊本	○	○	○	○	①	○	○	○	○	×	○	×
大分	○	○	×	○	①	○	○	○	○	×	○	×
宮崎	○	○	×	×	①	○	○	○	○	×	○	×
鹿児島	○	○	○	○	①	○	○	○	○	×	○	○
沖縄	○	○	×	○	①	○	○	○	○	×	○	×

1) 自然公園条例を持たない群馬県、大阪府を除く。

2) 「目的」欄の△は内容が限定的、「指定」欄の①～④は、本文1-4の分類に準拠、「計画事業」欄の◎は条例に内容を明記、○は内容を規則で明記、△は事業の、×は計画及び事業の定めがない。

表-14 自然公園面積
Table 14. Areas of natural parks

種 別	公 園 数	公 園 面 積 (ha)	国土面積に対する比率 (%)*
国 立 公 園	28	2,051,337	5.43
国 定 公 園	55	1,332,537	3.53
都道府県立自然公園**	301	1,951,112	5.17
合 計	384	5,334,986	14.12

* 国土面積は37,775,028 ha (国土地理院平成3年10月資料による)。

** 平成5年3月31日現在の都道府県の報告に基づくもの(環境庁調べ)。

あり、特に都道府県立自然公園では、この課題を補完するための制度的な裏付けが検討される必要があるだろう。

以上、都道府県立自然公園条例の内容を主要な項目について検討してきた。表-13はこの結果を総括した一覧である。

3-2 公園面積

自然公園体系における公園数と規模は表-14に示す通りである。自然公園の数は、概略、国立公園が2都道府県に1、国定公園が1都道府県に1、都道府県立自然公園が1都道府県当たり6という状況である。総面積で比較すれば、国立公園が最大であり国土の5.43%を占め、次いで都道府県立自然公園が5.17%、国定公園が3.53%となっている。都道府県立自然公園が国立公園に匹敵する面積を有しており、自然公園体系の重要な位置を占めていることが解る。

一方、一公園当たりの平均面積は、国立公園が73,262 ha、国定公園が24,228 ha、都道府県立自然公園が6,482 haとなっており、規模は概略、国立公園1に対し国定公園が1/3、都道府県立自然公園が1/10弱である。平均的には以上のような傾向も、内容的には都道府県立自然公園は国立国定公園にくらべ相当の幅がある。

国立公園では、28公園のうち、最大のものが大雪山(北海道)の230,894 haであり、最小のものが小笠原(東京都)の6,099 haである。両者の比は1:0.026である。

国定公園では、55公園のうち、最大のものが日高山脈襟裳(北海道)の103,447 ha、最小が明治の森高尾(東京都)の770 haである。その比は1:0.007である。

都道府県立自然公園は、301公園のうち、最大が揖斐(岐阜)の52,834 ha、最小が笠置(京都)の20 haである。その比は1:0.00038である。

それぞれの最大公園が、国立公園1に対し、概ね国定公園1/2、都道府県立自然公園1/4であるのに対し、最小公園は、国立公園1に対し、国定公園1/10、都道府県立自然公園1/300となっている。

国定公園では、明治の森高尾国定公園と同じく明治の森箕面国定公園(大阪府、963 ha)の特別な2公園を除けば、最小は沖縄戦跡(沖縄県)の3,127 haが一番小さい。一方、都道府県立自然公園では、301公園のうち2割近くの57公園が1,000 ha以下である。

以上のように、公園面積の観点からは、都道府県立自然公園が風景地として非常に幅広い地域を対象としていることが明らかとなったが、そのことが統一的な公園管理の点から問題を生じさ

表-15 都道府県立自然公園の面積
Table 15. Areas of prefectural natural parks

都道府県	条例制定年	公園数 A	面積 (ha) B	B/A	MIN	MAX
北海道	s33	12	145,410	12,118	2,051	35,756
青森	s36	8	29,237	3,655	612	6,730
岩手	s33	7	22,557	3,222	919	9,411
宮城	s34	8	116,590	14,574	34	35,449
秋田	s48	7	49,194	7,028	1,873	15,095
山形	s33	6	42,440	7,073	1,848	13,515
福島	s33	11	55,336	5,031	170	16,544
茨城	s37	9	59,095	6,566	300	24,826
栃木	s33	8	28,660	3,583	1,079	10,982
埼玉	s33	10	90,937	9,094	1,808	15,462
千葉	s35	8	19,517	2,440	491	6,598
東京	s33	6	9,686	1,614	553	4,403
神奈川	s34	4	16,468	4,117	138	11,027
新潟	s43	13	128,580	9,891	305	34,155
富山	s46	5	39,576	7,915	2,943	11,600
石川	s38	4	13,436	3,359	1,864	6,410
福井	s33	1	33,239	33,239		
山梨	s32	2	15,203	7,602	362	14,841
長野	s35	6	61,050	10,175	526	35,427
岐阜	s39	12	114,866	9,572	42	52,843
静岡	s36	4	28,756	7,189	1,630	16,594
愛知	s43	7	40,382	5,769	2,061	12,944
三重	s33	5	105,879	21,176	782	51,448
滋賀	s40	3	36,885	12,295	4,366	18,177
京都	s38	3	127	42	20	71
兵庫	s38	11	114,015	10,365	5,895	33,083
奈良	s41	3	3,493	1,164	507	2,462
和歌山	s34	10	16,464	1,646	545	3,503
鳥取	s38	3	21,800	7,267	2,155	15,367
島根	s36	11	16,614	1,510	188	10,618
岡山	s46	7	54,142	7,735	887	16,537
広島	s34	5	3,705	741	311	1,356
山口	s35	5	18,511	3,702	2,716	4,595
徳島	s33	6	14,808	2,468	1,183	5,681
香川	h 2	1	2,363	2,363		
愛媛	s33	7	19,184	2,741	517	7,750
高知	s33	18	33,344	1,852	90	10,914
福岡	s38	5	65,451	13,090	8,171	17,830
佐賀	s33	6	23,116	3,853	860	7,967
長崎	s33	6	24,283	4,047	1,835	7,090
熊本	s33	7	71,789	10,256	2,637	25,713
大分	s32	5	64,299	12,860	8,272	16,246
宮崎	s36	6	47,122	7,854	634	26,970
鹿児島	s33	9	27,562	3,062	755	6,571
沖縄	s48	1	5,941	5,941		
合計		301	1,951,112	6,482	20	52,843

平成5年3月31現在：環境庁調べ。

表-16 自然公園土地所有別面積総括表
Table 16. Land ownership of natural parks

種別	国有地	公有地	私有地	不明	未調査	合計
国立公園	1,263,714 61.9	283,847 13.9	493,272 24.2	12,506	—	2,051,337
国定公園	625,864 47.0	200,145 15.0	506,985 38.0	0 0	—	1,332,537
都道府県立 自然公園	529,925 32.1	210,047 12.7	912,940 55.2	7,694	290,506	1,951,112
合計	2,419,529 48.1	693,937 13.8	1,913,197 38.1	20,200	290,506	5,334,986

- 1) 平成4年3月31日 環境庁調べ。
- 2) 再検討の終了していない公園では、土地所有面積と公園面積合計が一致しない場合がある。
- 3) 単位：面積 ha
国有地，公有地，私有地欄の下段は3者の比率％。

せている可能性を伺わせるところである（表-15）。

3-3 土地所有形態

公園区域の土地が国土の一般的な土地所有形態を反映したものであることは、自然公園法の仕組みからして基本的な問題である。米国、カナダをはじめ多くの国では公園設置者である国、自治体等が区域全体の土地を公園目的に所有している所謂「営造物公園」が主体となっているが、英国とともに所謂「地域制公園」であるわが国の自然公園は土地所有形態には関係なく公用制限の網を掛けることにより風景の保護を図るという公園の形式をとっているからである。第2章で見た如く、わが国においても太政官布達公園は営造物公園であった。しかし、公園の設定が十分進まなかった事実があり、昭和6年の国立公園法では大面積を確保するために地域制を採用したのである。表-16は公園別の土地所有形態の総括である。

この表からも明らかなように、国立公園では約三分の二が国有地となっているが、都道府県立自然公園では国有地は三分の一に過ぎない。一方、私有地は都道府県立自然公園の場合、半分以上となっており、国有地の少ない都市周辺に位置していることを反映したものになっていると言えよう。

制度上、この比率の大小を議論することは論理的に矛盾を来すことになりかねないが、実態論としてこのような状況であるが故に、都道府県立自然公園においては後述するように特別地域の指定が進まないという側面を持っていることも否めない。

3-4 公園計画

国立公園、国定公園は、環境庁の定める「計画標準」³⁹⁾により、指定と同時に法律に基づき総ての公園が公園計画を決定しているが、都道府県立自然公園では多くの場合、指定の後に公園計画の策定が追いかける状況になっている。条例に制度として公園計画を持たない県は奈良県のみであり、他の都道府県はこれを策定することになっている。その策定状況を示したのが表-17である。

表-17 都道府県立自然公園の公園計画策定状況
Table 17. Park plans of prefectural natural parks

	都道府県立自然公園数	両方策定済内再検討済↓		保護計画のみ策定 利用計画策定中↓		利用計画のみ策定 保護計画策定中↓		両者とも未策定策定中↓		計画策定率%	再検討率%
北海道	12	12	9							100	75
青森	8	8	8							100	100
岩手	7	7	0							100	0
宮城	8	4	4					4	4	50	50
秋田	7	7	1							100	14
山形	6	5	1					1	1	83	17
福島	11	11	7							100	64
茨城	9	8	0					1	0	89	0
栃木	8	7	3					1	1	88	38
埼玉	10	4	0			3	2	3	2	40	0
千葉	8	7	7					1	1	88	88
東京	6	1	0					5	5	17	0
神奈川	4	3	0					1	1	75	0
新潟	13	10	0					3	1	77	0
富山	5	5	2							100	40
石川	4	2	2					2	2	50	50
福井	1	1	1							100	100
山梨	2	2	0							100	0
長野	6	4	0					2	1	67	0
岐阜	12	10	0			2	0			83	0
静岡	4	4	3							100	75
愛知	7	5	3					2	0	71	43
三重	5	1	1					4	1	20	20
滋賀	3	3	1							100	33
京都	3	3	0							100	0
兵庫	11	6	3			1	0	5	2	55	27
奈良	3	0	0	3	0					0	0
和歌山	10	9	0					1	0	90	0
鳥取	3	1	1					2	0	33	33
島根	11	11	11							100	100
岡山	7	6	2			1	1			86	29
広島	5	5	1							100	20
山口	5	5	2							100	40
徳島	6	0	0					6	1	0	0
香川											
愛媛	7	7	0							100	0
高知	18	4	2	1	0			13	0	22	11
福岡	5	3	3					3	2	60	60
佐賀	6	5	1					1	0	83	17
長崎	6	2	1			1	0	3	0	33	17
熊本	7	2	2					5	0	29	29
大分	5	1	1					4	4	20	20
宮崎	6	6	2			2	1			100	33
鹿児島	8	7	1					1	0	88	13
沖縄	1	1	1							100	100
合計	299	215	87	4	0	10	4	74	29	72	29

- 1) 自然公園条例を持たない群馬県、大阪府を除く。
- 2) 奈良県は制度上公園計画がない。
- 3) 平成2年 環境庁調べ。

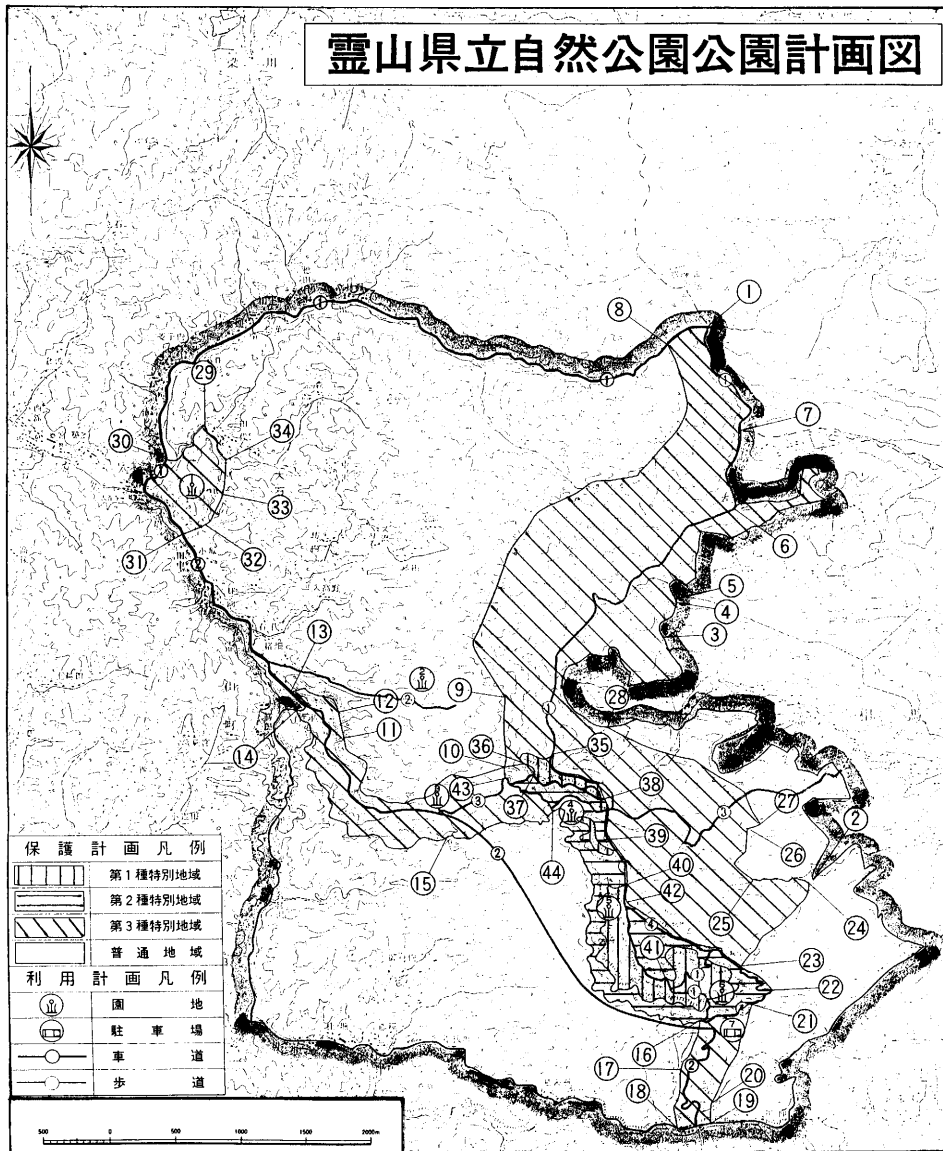


図-16 都道府県立自然公園の公園計画の例。

Fig. 16. A plan of prefectural natural parks.

調査時点で全 299 都道府県立自然公園のうち、保護計画、利用計画の両者を含めた公園計画を策定しているものは 215 公園で、策定率は 72% である。

保護計画のみを策定しているものは、前述したように制度上保護計画しか持たない奈良県の 3 公園の他、高知県の 1 公園の計 4 公園である。

利用計画のみしか持たない公園は 10 公園である。保護計画、利用計画のどちらの計画も持たない、換言すれば公園区域を指定したのみの公園が 299 公園中、74 公園、25% ということにな

表-18 特別地域の指定状況
Table 18. Designation of special areas

種 別	特 別 地 域				普 通 地 域	
	特別保護地区		面積 (ha)	比率 (%)	面積 (ha)	比率 (%)
	面積 (ha)	比率 (%)				
国立公園	255,488	12.5	1,454,124	70.9	597,213	29.1
国定公園	66,439	5.0	1,241,183	93.1	91,354	6.9
都道府県立自然公園	—	—	652,679	33.5	1,298,438	66.5

平成5年3月31日現在 環境庁調べ。

表-19 特別地域（特別保護地区を含む）における種別の割合
Table 19. Division of special areas

種 別	特別保護地区	特 別 地 域			
		第1種	第2種	第3種	
		%	%	%	%
国立公園	17.6	11.2	48.2	23.0	
国定公園	5.3	13.7	31.0	49.9	
都道府県立自然公園	—	10.5	27.1	62.3	

平成5年3月31日現在 環境庁調べ。

表-20 特別地域内の車馬、動力船の使用、航空機の着陸を規制する特定区域
Table 20. Special restricted areas of cars, ships, and aircraft

都道府県立 自然公園名	関係道県	地種区分	面 積 (ha)
厚 岸	北 海 道	尻羽岬	2 特 755
		厚岸海岸・浜中海岸	2 特 1,764
		藻散布沼・火散布沼	2 特～3 特 255
		霧多布湿原	1 特 2,082
		霧多布半島	3 特 213
野 付 風 連	"	野付崎	1 特～3 特 1,795
		春国	1 特 937
北オホーツク	"	クッチャロ湖	1 特～2 特 2,620
		ベニヤ原生花園	2 特 267
吹 上 浜	鹿児島県	2 特	185
計			10,873

平成5年3月31日現在：環境庁調べ。

る。さらに計画策定中が29公園あり、これが策定完了しても45公園、15%が区域指定のみで残ることになり、公園の保護上問題が残ることになる。

なお、図-16は公園計画図の例である。

1) 特別地域

以上、公園計画の策定状況について見たが、特に特別地域の指定状況について見ていきたい。表-18は、その総括表である。

これからも明らかな如く、特別地域の割合は国立公園で70.9%、国定公園は93.1%、これらにくらべ都道府県立自然公園では33.5%に過ぎない。特別保護地区については、自然公園法に都道府県立自然公園がこれを持つことを定めていない。

また、国定公園の特別地域率が著しく高いのは、国立公園にくらべ指定時期が比較的新しく、地域的にも人口稠密地帯に近接しているものが多い等の事情があるとはいえ、その中で公園の風景保護を出来るだけ全うするため極力普通地域を設定しないという行政的意志によるところが多い。しかし、計画論的に言えばバッファー・ゾーンとしての普通地域が極端に少ない国定公園の姿は必ずしも適切なものとはいえないであろう。特に、自然公園を単に保護の対象ではなく、公園本来の姿である利用に重点を置いた場合、適切な利用計画を立てようとした場合に十分な地域設定がないのは問題である。国立公園は、自然公園制度の中心としての歴史を有し、公園計画も標準的な姿になっているといえよう。

その点、都道府県立自然公園の33.5%は特別地域の面積としては少ない。特別地域は、計画標準により第1種特別地域から、第2種、第3種と3種類に分かれ、特別保護地区と普通地域の間を3段階に分けて行為規制を運用している。特別保護地区を含む特別地域に対するそれぞれの割合は表-19の通りである。この表からも明らかなように都道府県立自然公園では第3種特別地域が62.3%と国立公園、国定公園にくらべ第3種が特別地域の2/3を占めている。特別地域の面積が少ない上に、さらにその中でも第3種が多いことは、都道府県立自然公園がわが国における保全地域体系の一部として機能するためには、この点の改善がどうしても図られる必要がある。要するに、特別地域の面積拡大と内容の強化が求められるところである。言うまでもなく公園計画が適切に策定されているか否かという問題は、個々の公園に関してのより詳細な分析が前提となるが、この点については今後の研究の課題である。

また、特別地域内に車馬等の乗り入れ規制を行える地域が設定可能になっていることについては、3-1 6)で既述したところであり、条例にこの規定を持っている都道府県は26ヶ所であったが、実際に規制地域を指定しているのは表-20に示すとおりであり、2道県、4都道府県立自然公園、10地域である。

2) 利用計画と公園利用者数

利用計画については既に述べたとおり、保護計画とほぼ同様の策定状況になっている。制度上奈良県のみが利用計画を策定することになっていない。利用計画を持つ都道府県立自然公園は調査時点299公園中、225公園、75.2%の策定率である。

利用計画を分析する場合、利用計画の基本的枠組みを明らかにする必要がある。自然公園法施行令を引用すれば、以下の通りである。

(公園事業となる施設の種類の)

第4条 自然公園法(昭和32年法律第161号、以下「法」という。)第2条第6号に規定する制令で定める施設は、次の各号に掲げるものとする。

- 一 道路及び橋
- 二 広場及び園地
- 三 宿舍及び避難小屋
- 四 休憩所、展望施設及び案内所
- 五 野営場、運動場、水泳場、舟遊場、スキー場、スケート場及び乗馬施設
- 六 他人の用に供する車庫、駐車場、給油施設及び昇降機
- 七 運輸施設（主として国立公園又は国定公園の区域内において路線又は航路を定めて旅客を運送する自動車、船舶、水上飛行機、鉄道又は索道による運送施設、主として国立公園又は国定公園の区域内において路線を定めて設けられる道路運送法（昭和26年法律第183号）第2条第9項の一般自動車道及び主として旅客船の用に供する係留施設をいう。以下同じ。）
- 八 給水施設、排水施設、医療救急施設、公衆浴場、公衆便所及び汚物処理施設
- 九 博物館、植物園、動物園、水族館、博物展示施設及び野外劇場
- 十 植生復元施設及び動物繁殖施設
- 十一 砂防施設及び防火施設

（制令で定める施設）

第5条 法第12条第2項に規定する制令で定める施設は、集団施設地区を相互に連絡する道路その他国定公園の利用上重要と認められる道路とする。

以上が自然公園法上の利用施設の内容であり、都道府県立自然公園条例でも同様の内容で規則に定めている。これを図面等にシェーマ化したものが利用計画である（図-16参照）。しかしながら、これらの内道路、鉄道等の線的な利用施設については「線」で、その他の施設については「点」で図面上に表示することになっている。計画論としては、利用施設の計画に「量」の概念が入っていない、換言すれば施設計画たる利用計画が広がりを持たない、ということについては著しく

単位：億人

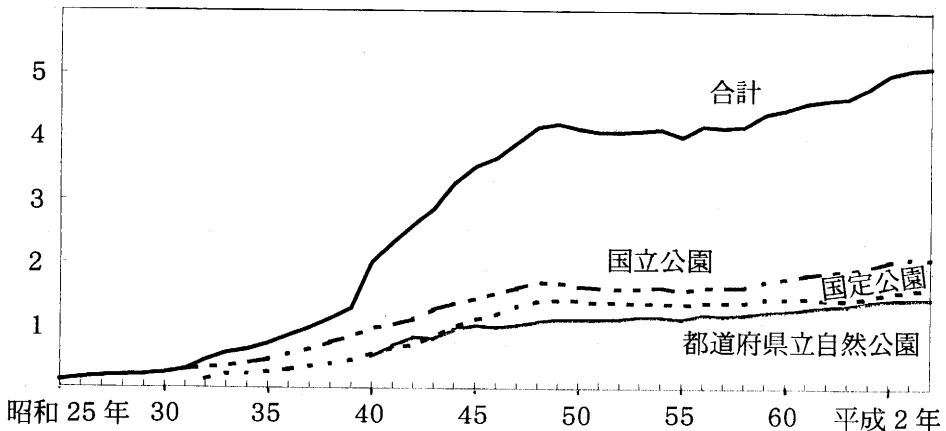


図-17 自然公園利用者数の推移。

注) 国定公園は昭和32年より、都道府県立自然公園は昭和40年より利用者統計を開始した。

Fig. 17. Visitors of natural parks.

表-21 平成4年における自然公園利用者数
Table 21. Visitors to natural parks in 1992

種 別	利用者数	利用者数/公園	利用者数/10 ³ ha
国立公園	413,020,000	14,750,000	201,000
国定公園	320,280,000	5,820,000	240,000
都道府県立自然公園	286,040,000	950,000	147,000

環境庁調べ。

適正を欠くものであると言わざるを得ず、計画論としての評価を下すこともまた困難である。そこで、ここでは国立公園、国定公園及び都道府県立自然公園の利用者数に着目して若干の考察を試みることにする。

図-17は、自然公園の利用者数の推移である。この数字は、環境庁が都道府県を通じて調べたものであり、基本的には実態調査を踏まえ次の2方式いずれかにより推計されたものである。なお、毎年調査期間は暦年である。

- ① 年間(月間)利用者数=入園口年間(月間)流入総数(降車客総数)×実態調査日の公園利用者数÷実態調査日の入園口流入総数(降車客総数)
- ② 年間(月間)利用者数=実態調査日の公園利用者総数×(A施設の年間(月間)利用者数+B施設+C施設+…)÷(A施設の実態調査日の利用者数+B施設+C施設+…)

これによる利用者数は、信頼性の観点からすれば少なからず問題を持っているが、数量そのものを論じるのではなく比較のために参照するので、この適否をここで論じることは省略する。

これを概観すれば国立公園は4億1,302万人で、前年比0.7%の減、国定公園は3億2,028万人で、前年比2.4%の増、都道府県立自然公園は2億8,604万人で、前年比0.1%の増ということになる。平成4年に於ける1公園当たり利用者数、単位面積当たり利用者数は表-21に示すとおりだが、1公園当たりでは広大な面積を有する国立公園が圧倒的に多く、年間1,475万人の利用者を吸収している。また、国定公園では580万人、都道府県立自然公園では95万人となっている。一方、千ヘクタール当たりの年間利用者数で見ると国定公園が最も多く24万人、次いで国立公園20万人、都道府県立自然公園15万人弱となっている。一公園当たりで見れば国立公園、国定公園、都道府県立自然公園の間に大きな差異のある利用者数も、単位面積当たりで見れば実はそれ程の差異はない。都道府県立自然公園の57%が人口5万人以上の都市から1時間以内に位置している³⁶⁾ことを考慮すれば、地域住民にとって都道府県立自然公園の利用率は国立公園、国定公園より高いことが伺われ、より充実した利用施設の整備が必要と考えられる。都道府県立自然公園の利用計画の策定率が75%に留まっている現状は、制度そのものというより運用上の問題であるが、総ての公園で利用計画が策定され、それに基づいた施設整備が推進される必要がある。

3-5 まとめ

本章では、都道府県立自然公園の実態についてマクロな観点から分析を行った。自然公園法に基づく都道府県立自然公園条例を持つ45都道府県の全ての条例を分析した結果、基本的な枠組みである公園計画の策定方法に一部課題を持った県のあることが明らかになったが、これらは近

い将来改善されるであろう。また、公園の指定手順に相違点が認められたが、これによる制度的な支障は認められず、むしろ条例運用上の問題とすべきであろう。にもかかわらず、自然公園法に遡って条例上の課題を挙げれば、都道府県立自然公園には特別保護地区の指定がなされないことであろう。このことにより都道府県立自然公園では生態系の保護の手だてに課題を残しており、また、海中景観の保護もできないという点で問題である。

指定された都道府県立自然公園については、公園面積が平均的には国立、国定公園に比べて小さいが、このことは自然公園体系上からも特に問題とすべきものではない。しかし、都道府県立自然公園においては、最小の公園が20 haであり、2割近くが1,000 ha以下となっている点で、公園運営上利用の一貫性を確保する上で課題を残していると言えよう。土地所有形態については、都道府県立自然公園が国立、国定公園に比べ都市に近いという立地上の状況を反映して、国有地の割合が低いことが明らかになり、このことが特別地域の指定状況の低さに反映されていると言えよう。公園計画の策定状況については、本来、公園の適正な運営上からは公園指定と同時に公園計画が策定されているべきものであり、国立、国定公園ではこれが守られているが、都道府県立自然公園では未だ25%が公園計画を策定していないことが明らかとなり、管理運営上大きな課題を抱えていることが判明した。このことは特に次の2点で重要である。一つは風致を保護すべき特別地域の指定状況が低く、かつ第3種に偏っていることである。二つは自然公園としての適正な利用を確保する上で不可欠な利用施設が計画的に整備される基礎としての利用計画の策定状況が不十分であることである。

一方、都道府県立自然公園の利用の実態は、単位面積で比較すれば国立公園の7割の利用者を受け入れていることが明らかとなった。公園が利用過剰であるか否かは個々の公園で異なることは言うまでもないことであるが、都道府県立自然公園自体がそれだけの利用者を受け入れる整備が整っているか、さらには既に利用過剰で問題となっている国立、国定公園の利用者を受け入れる必要性に応えられる状況が出来ているか、という点でもその基礎となる公園計画の充実は必須である。

第4章 考察と結論

わが国の都道府県立自然公園制度について分析を行ってきた。その結果を踏まえ以下、総合的に考察を行い結論を述べ最後に今後の課題につき言及することにする。

1) わが国の自然環境保全と都道府県立自然公園

わが国が、明治維新を経て近代国家として出発した明治元年は37万平方キロの国土に約3千万人の人口を擁する姿であった。現在の1億2千万人へと人口が4倍になるとともに、人間活動も質的量的に莫大なものとなった。この過程でわが国の自然環境はこの圧力を受け続けてきた。そして、この圧力から自然環境を保全するため、各種の制度が整備されてきたと言えよう。

保全の目的は、野外レクリエーションの場の確保、風致景観の保護、野生生物の保護、国土保全と多岐に亘り、その目的に応じ必要な法律が制定された。一方、経済の規模の拡大と共に、開発に対する要請も高まりそのための法的な整備も進んだ。今日の国土の実態は開発と保護との調整の結果である。この中で、近年、自然環境が都市化やリゾート開発により多くの問題を露呈するに至った。しかし、問題の提起は多くの場合地域的であり、また、状況説明的な議論に終始し

てきたと言えよう。

第1章で明らかになったことは、自然環境を形成している要素として中心となっている森林は国土の7割を占めているが、これが近年減少していることである。そしてそれは都市周辺の人口密度の高い地域で著しく、この地域で都市公園等の人工的な緑が増えていることを差し引くと、自然植生の減少は非常に大きいことが明らかになった。

そこで、森林がどう保全されているかを調べると、東京都の例によれば、外縁部の丘陵地帯において保全森林率が低いことが認められ、更にこの傾向は全国的にも言えることが判明した。土地所有別の保全森林率は、国有林が20.6%であるのに対し、公私有林では6.2%に過ぎないことが明らかとなり、丘陵地帯の保全率を高める必要と共に、公私有林の多いこの地帯の保全の困難性が浮き彫りになったのである。特に、都道府県立自然公園の指定がこの地帯に多くなされ、都道府県立自然公園の今後の展開が、わが国の自然環境保全上重要な位置を占めていることが数量的に明らかになった。

2) 都道府県立自然公園の変遷

第2章では、この都道府県立自然公園がどのような歴史的経過の下に現在の姿になったかについて考察した。わが国の公園制度の原点とも言うべき太政官布達が明治6年に布達され、公園が都市公園、自然公園と機能分担しながら整備され、更に保安林、天然記念物、自然環境保全地域等も加わり今日に至っている。この歴史的な経過の中で、太政官布達公園が道府県立であり、営造物であるという制約の下で、自然公園は昭和6年に国立公園法が成立するまでに大きく発展することは無かった。自然公園が採用した地域制については国立公園法制定の時点から今日に至るまで多くの議論がなされているが、実体的には国立公園が自然公園を大きく展開させる牽引車となったことは紛れもない事実である。そして、太政官布達公園の幾つかは国立公園に包含された。第1次の国立公園の指定は昭和9年であったが、この地域制公園の実現は、道府県に大きな影響を及ぼし、昭和8年に千葉県において全国に先駆けて県立公園条例が成立し、10年から指定が始まった。太政官布達公園の内、松島公園（宮城県）を始め幾つかは今日の都道府県立自然公園に引き継がれ、又は編入されて来たことからすれば、都道府県立自然公園の歴史にとれば、昭和9年までは第1期であり、地域制の県立公園が誕生した昭和10年以降は第2期と言えよう。

昭和10年以降、第2次大戦を挟んで多くの都道府県で条例が制定され、多くの都道府県立自然公園が指定された。戦後、自然公園は新たな展開を迎えることになるが、その背景には次のような要因が存在した。一つには、上述の都道府県立自然公園の圧力であり、二つには、精神的に指定を進めた都道府県立自然公園条例が、新憲法の下では違憲であるとの昭和24年の法務総裁見解である。都道府県立自然公園は前記の国土の野外レクリエーション体系整備の観点からすれば大変望ましいものであったが、憲法の保障する土地所有権からは地域制の公用制限は法に依ることが要求されたのである。三つには、昭和23年のGHQのリッチー覚書が指摘した、わが国の野外レクリエーション体系整備である。即ち、国立公園のみでなく、国土全体の野外レクリエーションの場の整備の必要と、その中に於ける都道府県の役割の重要性が強調された。これは国立公園が生まれる背景となった。かくして昭和32年自然公園法が制定される運びとなるが、この時期を都道府県立自然公園の歴史では第2期と呼ぶことが出来る。しかも、自然公園の歴史にとっても極めて重要な時期であり、その中で都道府県立自然公園の果たした役割は大きなものが

あった。ちなみに、現在の都道府県立自然公園 301 ヶ所のうち、旧条例時に指定されたものが全体の半数を超える 152 ヶ所であることが明らかになったが、これもそのことを物語っていると見えよう。

昭和 32 年から 47 年までを都道府県立自然公園の歴史の第 3 期とした。47 都道府県の内、都道府県立自然公園条例を制定しているのは 45 都道府県であり、未制定は群馬県と大阪府である。このうち大阪府は府立自然公園を指定すべき要件を有する地域が無く、換言すればその必要性が無いと言うことが出来よう。一方、群馬県は太政官布達の延長線上にあるとも言える営造物としての公園条例を現在も運用している。いわば、地域制自然公園に対するアンチテーゼとして存在し、基本的な問題を提起し続けているとも言えよう。

自然公園法が制定される直前の昭和 32 年 5 月に厚生省が調査した旧条例による都道府県立自然公園の指定状況に依れば、39 都道府県、203 ヶ所、総面積 152 万ヘクタールに及んだが、その後、この 203 ヶ所の内 10 ヶ所が国立公園に、また 66 ヶ所が国定公園に編入されていった。特に、国定公園は、法により都道府県知事の申し出でにより国により指定されることとなっており、この 66 ヶ所は都道府県にとっては、正に絶好の国定公園候補地であったのである。現在国定公園は全国で 55 ヶ所指定されているが、昭和 32 年のこの 66 ヶ所を基にした公園がその内の三分の二に当たる 37 ヶ所に上ることが明らかになった。第 2 期の都道府県立自然公園の整備が、第 3 期の自然公園体系の展開にとって大きな存在であったのである。

国際的な動向とも軌をいつにしつつ、昭和 47 年に自然環境保全法が成立し、より生態学的な保全が求められるようになったが、都道府県立自然公園にとってはこれ以降を第 4 期と呼ぶことが出来よう。保全の手法としては自然公園と同様の公用制限を課し、また、自然公園とは重複しない新たな保護地域として、都道府県自然環境保全地域を含む自然環境保全地域等が指定されることになった。これにより指定された都道府県自然環境保全地域は 515 ヶ所、面積は 73,393 ヘクタールに及んでいる。都道府県立自然公園にくらべ面積的には小さいものの、少なくとも新たな保護地域の選択肢が増えたという点で都道府県立自然公園の指定に影響を及ぼしていることがうかがえる。

現在、自然公園は国土の 14.12% を占めるまでになった(図-19)。しかし、指定の年別の推移の状況からも明らかなように都道府県立自然公園を含め、自然公園は新たな指定は多くは望めず、地域を拡大する時期から管理運営を中心とした時期に入りつつあることが示唆される。このような状況の背景には自然環境保全に関し、新たな要請が生まれていることを見逃すことは出来ない。

そして今や、地球温暖化への対応や生物多様性の保護等の新たな要請を考慮すれば、都道府県立自然公園の歴史も今や新たな段階に入りつつあると言えよう。

3) 都道府県立自然公園の現状

第 3 章では、都道府県立自然公園が新たな展開をするためにも、その抱える課題を明らかにすることが重要であるとの観点から現状分析を行った。ここでは以下のような主要な問題点が明らかとなった。都道府県立自然公園の制度的な枠組みは、自然公園法に依っており、そこでは国立公園、国定公園と異なり都道府県立自然公園に特別保護地区(海中公園地区を含む)の指定は行われない規定になっている。自然環境保全地域等(原生自然環境保全地域、自然環境保全地域、

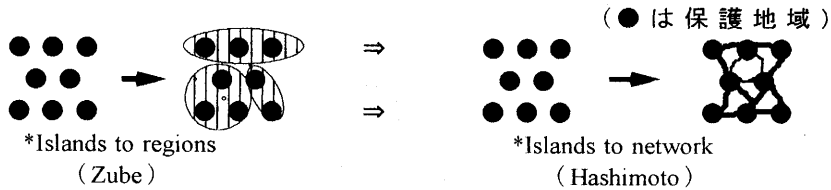


図-18 ネットワーク。

Fig. 18. Network.

都道府県自然環境保全地域)とは重複しない自然公園，なかんずく都道府県立自然公園にとって，近年，国際的にも常識化している生態系の保護の手だてが，特別保護地区を持たないが故に無いという点で，制度的に見ても適正を欠いていると言えよう。今後の都道府県立自然公園のあり方として，制度的改正が必要になるものと考えられる。特別地域内の特定区域に対し車馬の乗り入れ等を規制する改正が平成2年に行われ，26の都道府県が同様の条例改正を行って対応している。これは，ある意味では生態系への配慮に対する部分的な対応であるとも言えよう。特定区域の指定は始まったばかりでありその評価は今後には待たねばならない。更に敷衍すれば特別保護地区を有する国立，国定公園についてもそれだけで事足りるかと言えそうでは無いことは自明であり，自然公園制度そのものの持つ課題として指摘しうる。次に，公園面積の分析に依れば，国立，国定公園に比べ都道府県立自然公園は最低20ヘクタールのもまで含み，対象地域に大きな幅がある。このことが都道府県立自然公園の性格を曖昧にしている原因の一つになっている。

また，公園計画の策定状況も全体の1/4が未策定の状況であり，公園たる骨格を確立していないものが目立つ。このことは，第1章とも関連して都道府県立自然公園の国土の自然環境保全に占める重要性に照らしても，改善されなければならない基本的な課題である。同時に，また，次の矛盾に直面していることも事実である。区域の土地所有については，国有地の割合が国立公園では75.8%，国定公園では62.0%，一方，都道府県立自然公園では44.8%である。この姿は，都道府県立自然公園が都市周辺部の自然環境保全の役割を担っているという第1章で見たそれぞれの公園の配置を反映していると言えよう。見方を変えれば，都道府県立自然公園は55.2%の私有地を内包している。このことと関連して，特別地域の割合を見てみると，国立公園では70.9%，国定公園では93.1%，であるのに対し，都道府県立自然公園では33.5%に過ぎない。地域制公園の持つ保全の困難性が示されている数字であるといった解釈もあるが，やはり都道府県立自然公園のこの実体が，国土全体の丘陵地帯の保全率の低さに反映されていると言えよう。

一方，都道府県立自然公園を利用の観点からみると，例えば千ヘクタール当たりの年間利用者数は，国立公園が20万人，国定公園が24万人，都道府県立自然公園が14万人となっている。相対的に都市に近い都道府県立自然公園の利用者が最も少ない実態は，利用計画の策定率が低いことと相俟って，利用施設の整備が十分ではないことのあらわれであるとも言えよう。国立，国定公園では既にオーバーユースとなって，保全上の問題が生じている個所があり，そのような地域の利用者数を緩和するためにも，都道府県立自然公園はより多くの利用者の用に供される必要がある。ここにも，公園計画を充実しなければならない理由がある。

4) 今後の課題

現状の枠組みの中でその充実を図るべき課題は上述したとおりであるが，最後に，都道府県立

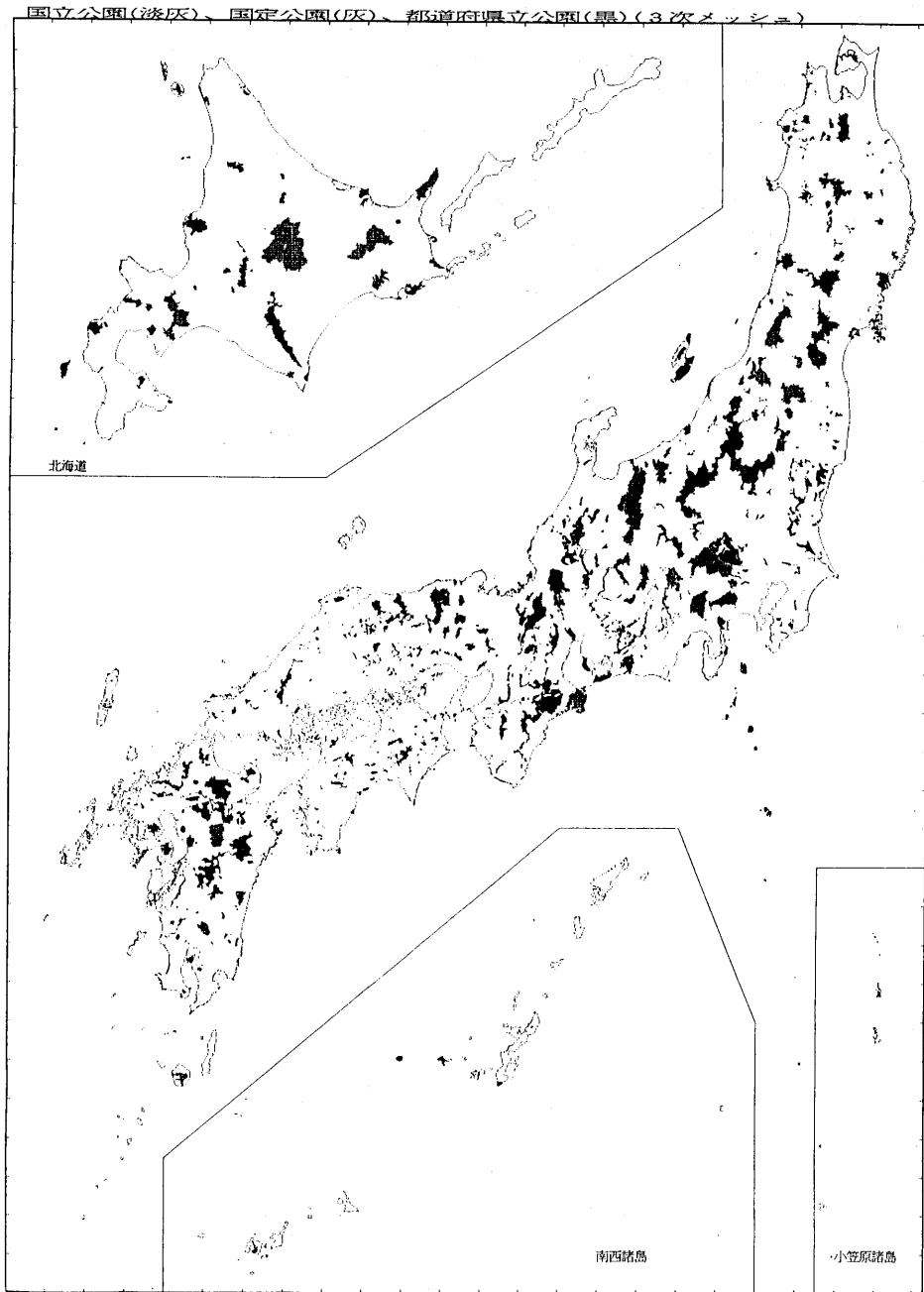


図-19 自然公園の配置.

Fig. 19. Location of natural parks in Japan.

自然公園の将来について若干の展望を述べる。今日、自然環境保全に生態系の重要性が認識されるに至ったことは、既述した通りであり、そのような状況の下での新たな自然環境保全体系はどのようなものになるべきなのかを考える必要がある。“The University of Tokyo Symposium

1992”において、Zube が述べたように³⁷⁾、自然環境保全に新たに要請されるに至った生物多様性の保護、或いは地球温暖化を防止するための緑の拡充等に対応するためには、従来の保護地域のあり方、即ち、「島」状にそれぞれが孤立した設定では十分な効果を上げることは出来ないのであり、「地域」全体を面的に管理しなければならない、との主張である。この主張の裏付けは米国の自然環境の状況に立脚しているが、橋本（筆者）はコメンテーターとして、この主張に対し、わが国の自然環境の状況と国土利用の現状に立脚し、「島」→「地域」ではなく、「島」→「ネットワーク」（図-18）により、これに対応すべきとコメントした³⁸⁾。

緑地のネットワーク化については、都市の緑地を中心に既に緑地帯、ネットワーク等に関し、多くの提案や研究がある^{39, 40)}。しかし、都道府県立自然公園の保全機能をより充実し、国土の自然環境保全の新たな要請に対応するためには、緑地のみによるネットワークではなく、道路の環境施設帯や街路樹、河川敷を含む河川等の要素を幅広く包含したものでなくてはならず、また、残った自然を保護することから、ネットワークのマスター・プランに基づき積極的な緑の造成までをも対象としなければならない。図-19に見られるように、島状の自然公園が他の自然環境保全の地域を包含しながら有機的に結ばねばならない。「緑の回廊」とも呼ぶべきネットワーク化は、従来の研究の見直しと新しい視点からの研究の推進が図られることを必要としている。その上で都道府県立自然公園制度を含め、新たな制度的枠組みの構築が図られる必要がある。

要 旨

昭和 32 年、自然公園法が制定され、自然公園は国立公園、国定公園、都道府県立自然公園の 3 種類に分類され体系化された。平成 8 年 3 月現在、国立公園は 28 ヶ所 205 万ヘクタール、国定公園は 55 ヶ所 133 万ヘクタール、都道府県立自然公園は 303 ヶ所 195 万ヘクタールに及び、自然公園全体で国土の 14.1% をカバーするにいたっており、国土の自然環境保全上中心的な役割を担っている。このうち国立公園、国定公園については国が指定し、その管理も法律により行われている事からも、制度等に関する一定の評価も定着している。一方、都道府県立自然公園は自然公園体系のヒエラルキーの下位に位置していること、その指定等の管理運営も都道府県の条例により行われていることもあり、その実態すら必ずしも明らかとは言えない状況である。

さらに、環境保全の地球規模での広がり、我々の生活を脅かす地球温暖化とそれに伴って起こると予想される異常気象等を防止するため、二酸化炭素の吸収源としての植物の量を如何に増やすのか、あるいは植物、動物を含め地球の生物社会を安定的に存続させるために生物多様性を如何に確保するのか、と言った新たな課題を我々の前に提示している。今後、わが国の自然環境保全制度はこのような課題にも対応していく必要があるが、そのためにも、現に国土の 5.17% の地域の保全を担いながら他の制度とくらべ解析が遅れている都道府県立自然公園の実態説明は不可欠である。

本研究の目的は第一に、国土スケールで現状の自然環境保全制度がわが国の自然環境の保全にどのように作用しているか数量的に解析を試みその実態と問題点を明らかにするとともに、その中で都道府県立自然公園の位置づけを明らかにすることである。

第二に、自然公園の歴史の中で、都道府県立自然公園の位置づけを明らかにすることである。わが国の公園の最も古い制度である太政官布達により設置された公園が道府県立であったこと、昭和 6 年に国立公園法が制定されたこと、昭和 10 年以降一部の道府県でも地域制の道府県立公

園条例を制定し指定を行ったこと、現行憲法のもとに昭和32年に自然公園法が制定されたこと、という経緯の中で旧道府県立公園が現在の都道府県立自然公園にどのように引き継がれてきたのかを自然公園体系の中で明らかにする必要がある。

第三に、現状の都道府県立自然公園の実態を把握し抱える問題点を明らかにすることである。都道府県立自然公園は自然公園法のもとに、各都道府県が条例を定めて指定等を行うが、条例毎にどのような相違点があるか、各都道府県立自然公園の公園面積はどのようになっているか、土地所有状況はどうか、公園計画の策定状況はどうか、等につき国立、国定公園と随時比較しながら現状の課題を明らかにすることである。

以上の研究目的は、以下の3項目に要約される。即ち、

- ① 全国レベルの保全体系の中で都道府県立自然公園の位置づけを分析する
- ② 自然公園体系成立の歴史の中で都道府県立自然公園の役割を分析する
- ③ 都道府県立自然公園の保全上の課題をさらに詳細に分析する

である。

研究の方法は、上記①については、3次メッシュ情報である国土数値情報を中心に統計分析を行い、②については、既往研究、文献を整理するとともに、行政資料の分析を行い、③については、45都道府県の自然公園条例を分析し、さらに、都道府県立自然公園に関するデータを分析した。

既往研究との関係では、自然公園の歴史を整理する上での研究成果について整理したが、都道府県立自然公園に関する研究が既往研究に見出し得ないことも明らかとなった。

研究の3大目的に対応し、本編は3章により構成された。

第1章では、先ず、自然環境保全の分析に、自然環境の主たる要素である森林を分析対象とすることを述べ、主に全国ベースでの森林面積の減少実態を分析し、次に、その調査結果を踏まえて、保全森林率と森林面積の減少及び土地所有関係を分析し、最後にその中で都道府県立自然公園の位置づけを検証した。

森林面積の減少については、都道府県別の森林減少実態、人口密度別森林減少率、関東東南部DID地区に於ける緑地の種類別面積推移等の分析結果から、人口密度の高い地区ほど森林減少率が高いことを数量的に明らかにした。次に、森林の保全制度の枠組みを整理し、標高別の森林減少の実態を分析し、標高50メートルから1,500メートルまでの所謂丘陵地帯の森林が保全率も低いことを数量的に明らかにし、併せて、森林の植生別に土地所有関係、指定保全地域の割合等の分析を行った。最後に、森林を中心に全国ベースでの保全上の課題を考察するとともに、丘陵地帯の森林における都道府県立自然公園の関わりが高く、さらに、保全森林に占める都道府県立自然公園の割合もこの地帯で高いことを数量的に明らかにし、わが国において、自然環境保全上、都道府県立自然公園の果たすべき役割が重要であるとの結論を得た。

第2章では、都道府県立自然公園の変遷について分析した。変遷の時代区分については明治6年から昭和9年までを第1期、昭和32年までを第2期、昭和47年までを第3期、それ以降を第4期とした。第1期については、既往の研究・文献をもとに整理分析した結果、太政官布達を緒としたが、その理由は、これらの公園が当初から自然公園と都市公園の両者の性格を有しながら、道府県立として整備されたことによる。しかしながら、その中でも、公園が営造物を旨としていたこともあり、自然公園の公園の整備は十分とは言えない状況であったとの結論を得た。昭和6

年、国立公園法が制定され、これにより昭和9年はじめての地域制の国立公園が指定されるに及び、都道府県立の自然公園の新たな展開への素地が固まった。この影響が都道府県を刺激し、昭和8年に千葉県において、国立公園と同じ地域制の県立公園条例が制定され、10年には早くも6ヶ所の県立自然公園が指定される運びとなった。第2期のスタートをこの年にした理由である。第二次大戦を挟み、自然公園法が制定される昭和32年までのこの時期は、都道府県立自然公園にとりその基礎が築かれた重要な時期であったが、この時期に指定された都道府県立自然公園が自然公園体系全体の発展にとっても大きな力になったという点でも極めて意義のある時期であった。

昭和32年以降47年までの第3期は、自然公園法のもとに自然公園体系が発展してきた時期である。暫時都道府県立自然公園条例も制定され、都道府県立自然公園の指定も進んだ。また、一方では、第2期に旧条例のもとに指定の進んだ都道府県立自然公園が、特に国定公園の候補地のストックとして機能した。第2期に限っても、その時期に指定された都道府県立自然公園を基にして指定された国定公園は、現在の55ヶ所のうち37ヶ所に及んでいることが明らかになった。

昭和47年、生態系保護を視野に入れた自然環境保全法が制定され都道府県立自然公園も第4期と言える時期を迎え、地域拡張の時期から管理運営を充実すべき時期に入った。そして今日、国際的にも自然保護に対し地球環境の保全を中心とした新たな理念が持ち込まれるに及んで、次なる展開が求められる時期に入りつつあると言えよう。

第3章では、都道府県立自然公園の現状分析を行った。まず、45都道府県の都道府県立自然公園条例を分析した。条例が自然公園法を規範として出来ているとは言え、指定手順の仕組み等に相違点のあることが明らかになった。次に、公園面積について分析を行った。都道府県立自然公園は一ヶ所あたりの平均面積では、国立公園の十分の一であるが、個々の面積には国立、国定公園に比べ大きな開きがあり、最大52,000ヘクタールから最小20ヘクタールまでである。土地所有については、国立公園では75%が国公有地であるが、都道府県立自然公園では国公有地は45%に過ぎない。公園計画は本来公園指定時に決定されるべきものであるが、都道府県立自然公園では25%が公園計画を決定していない。また、特別地域についても、国立公園が区域の71%が特別地域であるのに、都道府県立自然公園では34%に過ぎない。このように管理運営上は更に充実を図る必要のある都道府県立自然公園であるが、公園利用者は単位面積当たりによれば、国立公園の7割の利用者を受け入れており、より充実した利用計画とその整備が望まれることが明らかになった。

最後に第4章では、以上の考察と結論を踏まえ、都道府県立自然公園が新たな自然保護の要請に適切に対応するための今後の可能性については、他の自然環境保全のための地域と相俟って、従来の「島」状の形態から「ネットワーク」状の自然環境保全体系のあり方が重要であるとの提案をした。

キーワード：自然公園，国立公園，国定公園，都道府県立自然公園，条例

引用並びに参考文献

- 1) 溝口周道・熊谷洋一：森林立地・林況情報を活用した保健休養機能評価：造園雑誌，50(5)，pp.215-

- 220, 1987.
- 2) 油井正昭・石井 弘: 森林の風致的類型化に関する研究: 造園雑誌, 48(5), pp. 258-263, 1985.
 - 3) 環境庁自然保護局: 緑の国勢調査—自然環境保全調査報告書: 大蔵省印刷局, 1981を始めとする一連の調査報告書.
 - 4) 島尾 勝: 広域緑地保全のための戦略的展開に関する研究: 東京大学農学部博士論文, 1990.
 - 5) 磯崎博司: 自然生態系の広域管理: 広域的環境政策と管理の研究, pp. 192-206, 有斐閣, 1993.
 - 6) 島田正文・阿部邦夫・伊藤英昌・丸田頼一: 大都市圏緑地保全整備に関する研究 IV—首都圏における大規模公園整備計画—: 造園雑誌, 42(s), p. 91, 1979.
 - 7) 久保 貞・宮崎研一・安部大就・中瀬 勲・上甫木昭春・伊藤康則: 大都市の日常生活圏における公園緑地整備に関する基礎的研究: 造園雑誌, 48(5), pp. 288-293, 1985.
 - 8) 渡辺達三・恒川篤史・林 邦能: 首都圏各市区における緑化政策の実施状況に関する考察: 造園雑誌, 50(5), pp. 293-298, 1987.
 - 9) 東海林克彦・橋本善太郎・笹岡達男・鳥居敏夫: 森林保全の実体と制度に関する研究: 造園雑誌, 57(5), pp. 391-396, 1994.
 - 10) 田端貞寿: 都市のグリーンマトリックス: 鹿島出版会, 1979 他.
 - 11) 丸田頼一: 都市緑地計画論: 丸善, 1983.
 - 12) 国土庁計画・調整局: 第四次全国総合開発計画総合的点検中間報告: 大蔵省印刷局, 1993.
 - 13) 伊藤訓行: 人口の集中化に伴う“緑”の変容とその保全に関する研究: 造園雑誌, 54(5), pp. 305-310, 1991.
 - 14) 東京都: 東京都の森林を守り育てるために: 東京都, 1986
 - 15) 環境庁: 自然保護のための費用負担問題中間報告: 環境庁, 1976.
 - 16) 環境庁: 自然保護のための費用負担に関する研究: 環境庁, 1983.
 - 17) 自然保護年鑑編集委員会: 自然保護年鑑 3 (平成 4・5 年版): 日正社, 1992.
 - 18) 日本公園百年史刊行会編集: 日本公園百年史—総論・各論—: 第一法規出版株式会社, 1978.
 - 19) 高橋理喜男: 太政官公園の成立とその実態: 造園雑誌, 38(4), pp. 2-8, 1975.
 - 20) 環境庁自然保護局編集: 自然保護行政のあゆみ: pp. 41-42, 第一法規出版株式会社, 1981.
 - 21) 環境庁自然保護局編集: 自然保護行政のあゆみ: pp. 46-50, 第一法規出版株式会社, 1981.
 - 22) 同上
 - 23) 造園研究会: 造園ポケットブック: pp. 571-573, 西ヶ原刊行会, 1939.
 - 24) 田村 剛: 我が国立公園の沿革: 国立公園, 8(4), p. 5, 1936.
 - 25) 環境庁自然保護局編集: 自然保護行政のあゆみ: pp. 432-442, 第一法規出版株式会社, 1981.
 - 26) 田村 剛: 日本の国立公園: (財)国立公園協会, 1951.
 - 27) 環境庁自然保護局編集: 自然保護行政のあゆみ: pp. 632-635, 第一法規出版株式会社, 1981.
 - 28) 堀井 勝・池ノ上 容: 自然公園法解説, pp. 437-438, (財)国立公園協会, 1958.
 - 29) 自然環境保全法: 昭和 47 年 6 月 22 日, 法律 85, 1972.
 - 30) 閣議決定: 自然環境保全基本方針, 昭和 48 年 11 月 6 日, 総告 30, 1973.
 - 31) 国際自然保護連合日本委員会(訳): 地球の危機, p. 128, 第一法規出版, 1981.
 - 32) 国際自然保護連合(IUCN), 国連環境計画(UNEP), 世界自然保護基金(WWF), (訳)(財)世界自然保護基金日本委員会(WWF Japan): 新・世界環境保全戦略—かけのない地球を大切に, 小学館, 1992.
 - 33) The World Commission on Environment and Development: OUR COMMON FUTURE, Oxford University Press, 1987.
 - 34) 環境庁自然保護局企画調整課編集: 自然公園法の解説, pp. 290-291, 中央法規, 1977.
 - 35) 環境庁自然保護局: 都道府県立自然公園の指定及び公園計画の作成について(通達), 1979.
 - 36) 環境庁自然保護局企画調整課編集: 自然公園法の解説, p. 294, 中央法規, 1977.
 - 37) 環境庁自然保護局企画調整課編集: 自然公園法の解説, p. 157, p. 200, 中央法規, 1977.
 - 38) 環境庁自然保護局企画調整課編集: 自然公園法の解説, pp. 238-239, 中央法規, 1977.
 - 39) 環境庁自然保護局: 国立公園の公園計画作成要領等について(通達), 1979.
 - 40) 池田善一: 図表・自然公園とその利用: 国立公園 No. 484, pp. 32-36, 1990.
 - 41) Zube, Ervin H.: National Parks and Protected Landscape Planning; From Islands to Regions: Proceeding of the International Conference on Landscape Planning and Environmental Conservation, pp. 123-142, 1993.
 - 42) Hashimoto, Zentarō: Comments on landscape planning in national parks: Proceeding of the International Conference on Landscape Planning and Environmental Conservation, pp. 148-149,

1993.

- 43) 中村 一: ラウドンの緑地帯構想: 造園雑誌, 45(s), pp. 19-20, 1982.
44) 荻茂寿太郎・船場利明: 既成市街地の画地特性に基づく都市緑化と緑のネットワーク化に関する研究: 造園雑誌, 49(5), pp. 293-298, 1986.

(1997年4月30日受付)

(1997年7月22日受理)

Summary

The Natural Parks Law was enacted in 1957, and natural parks were systematized into 3 categories: national parks, quasi-national parks, and prefectural natural parks. The number and total area of national parks are 28 and 2,050,000 ha, quasi-national parks 55 and 1,330,000 ha, and prefectural natural parks 301 and 1,950,000 ha as of March 1993. Natural parks as a whole cover 14.1% of the national land and play a central role in conserving its natural environment. Among natural parks, national parks and quasi-national parks are designated and managed by the national government under the National Parks Law. Due to their importance, there is a certain degree of consensus among experts in terms of institutional evaluation. On the other hand, as prefectural natural parks are at the lowest level in the hierarchy of the natural park system, and they are designated by the prefectural governments under the prefectural ordinances, even their actual conditions are not clear.

Furthermore, the awareness of the protection of the global environment requires such new measures as increasing timber stock in order to absorb CO₂ caused by global warming, and maintaining bio-diversity in order to sustain the biological community in the future. Our institutional framework for nature conservation needs to address such problems, and prefectural natural parks, covering 5.17% of the land, also need to be analyzed in terms of their role in the nature conservation system of the land, their history, and present conditions, etc.

The objectives of the thesis are, first, to analyze the effect of nature conservation in terms of the institutional framework in the land and the position of prefectural natural parks.

Secondly, the position of prefectural natural parks is to be clarified in the context of the history of the development of the natural park system. It should be mentioned that parks were set up by the national decree of 1873, that the oldest institution for parks were prefectural ones, that some prefectures enacted their own ordinances and designated prefectural zonal parks after 1935, and that natural parks law was enacted in 1957 under the new constitution.

Thirdly, the current conditions and problems of prefectural natural parks are to be identified. The main focus will be on differences between ordinances, size of areas, land ownership, plans, etc., comparing them with national parks and quasi-national parks.

The objectives of the thesis are summarized into the following 3 items.

- ① analyze the situation of prefectural natural parks in the nature conservation system,
- ② analyze the role of prefectural natural parks in the history of the natural park system,
- ③ analyze detailed problems in terms of nature conservation in prefectural natural parks.

Regarding the analytical method for ① above, the Tertiary Area Mesh of the National Land Numerical Information is mainly used for the statistical analysis; as for ② references are reviewed and legislative documents are analyzed; and for ③ 45 prefectural ordinances

and data of prefectural natural parks are analyzed.

A review of previous research on the topic of natural parks history has been made. It is clear that previous studies in regard to prefectural natural parks do not exist.

The thesis is composed of three sections according to objectives.

Section I states that forest areas are chosen as the analytical focus because they are the main indicator of the state of the natural environment. Based on an analysis of the condition of decreasing forest areas, the relationship between the proportion of protected forest and deforestation and land ownership is analyzed. Finally the position of prefectural natural parks is identified in this context.

It is numerically shown that the rate of decrease in forest area is higher in densely inhabited areas according to analyses of the deforestation situation in each prefecture using population density categories and the transition of each type of green area in DID (densely inhabited districts) in the southeast part of Kanto-district, etc. Then it is found that the forest areas with altitudes in the range of 50-1500 meters have lower rates of designation as protected areas. The land ownership, rate of designation in different type of vegetation and other factors are also analyzed. Finally, the problems in terms of conservation in forest area of the land are reviewed thoroughly and it is concluded that prefectural natural parks dominate in areas with altitudes in the range of 50-1500 meter and play an important role in conserving the natural environment there.

In section 2, the transition of prefectural natural parks is reviewed. The history is divided into the following 4 periods. I is 1873 to 1934, II is 1935 to 1957, III is 1957 to 1972, IV is 1972 to up till present.

The beginning of period I is designated to be 1873 because the national decree on parks was promulgated then for the first time and the parks having characteristics of both city parks and natural ones under the decree were set up by prefectural governments. But land had to be owned by the public in order to be set up as parks; as a result, natural parks with large areas could not make enough progress during the period. In 1931, the National Parks Law was enacted, and the first national parks were designated in 1934. Thus the basic conditions for the new development of prefectural natural parks were created. Those movements stimulated prefectural governments, and Chiba-prefecture enacted the Prefectural Parks Ordinance in terms of zonal park system which was similar to that of national parks in 1933. Chiba-prefecture designated 6 parks in 1935, and that is why the start of period II is set on the year. The period up to 1957, including even World War II, is not only important for the fact that the foundation of prefectural natural parks was established in this period but also for its significance for the natural park system as a whole in the sense that prefectural natural parks designated during the period exerted great pressure on the development of the natural park system.

Period III, from 1957 to 1972, fostered the development of the natural park system under the Natural Parks Law. Ordinances of prefectural natural parks were enacted gradually and parks were designated actively. Especially, the prefectural natural parks designated in period II under the old ordinances worked as candidate stock of new quasi-national parks. It was found that as many as 37 among the 55 present quasi-national parks originated from those prefectural parks.

In 1972, prefectural natural parks entered into period IV by the occasion of the enactment of the Nature Conservation Law which takes into consideration the preservation of ecosystems. Prefectural natural parks themselves changed from expansion in number and area to management inside parks. Now, prefectural natural parks are stepping into a new stage, driven by a new awareness of global environment protection.

In section 3, the conditions of the current prefectural natural parks are analyzed. 45 ordinances of prefectures are reviewed and differences of procedures of designation of parks and other points are clarified. The average size of a prefectural natural park is 1/10 that of a national park, but their individual size ranges from 52,000ha maximum to 20ha minimum, and varies wider than that of national and quasi-national parks. As for land ownership, 75% of national park areas are public land, whereas, in case of prefectural natural parks it is 45%.

Park plans are set up simultaneously by the time of designation for national and quasi-national parks, but 25% of prefectural natural parks have no park plans yet. 71% of national parks areas are designated as special areas, but only 34% of prefectural natural parks belong to this category. Prefectural natural parks should strengthen their management, because, in spite of insufficient planning and facilities, per unit area users of prefectural natural parks is as high as 70% of national parks.

Lastly, in section 4, considering the reviews and conclusions above and options for properly addressing the challenge for future prefectural natural parks, needs for a new type of system, based on the awareness of the ecological inadequacies of isolated protected areas including prefectural natural parks, is stated; from this viewpoint, a new nature conservation system centered around the concept of "from islands to network" is proposed.

Key words: Natural park, National park, Quasi-national park, Prefectural natural park, Ordinance

An Institutional Evaluation Study on Prefectural Natural Parks in Japan

Zentaro HASHIMOTO

The objectives of the thesis are, first, to analyze the effect of nature conservation in terms of institutional framework in the land and the position of prefectural natural parks among them. Secondly, the position of prefectural natural parks is to be clarified in context of the history of development of the natural park system. Thirdly, the current conditions and problems of prefectural natural parks are to be identified. Main focus will be on differences between ordinances, size of areas, land ownership, plans, etc., comparing with national parks and quasi-national parks.

Regeneration Process of the Stand on Windfall Site in the Subalpine Forest Zone of the Chichibu Mountains

HARUO SAWADA, MIKIO KAJI, YUJI IGARASHI and KAZUYA OHMURA

Subalpine coniferous forests in the Chichibu Mountains, Central Japan were severely damaged by typhoon 15. (Isewan-typhoon) in 1959. A research plot (130 m²) established in 1971 on the windfall site at an altitude of 1,950 m a.s.l. was investigated four times until 1994 in order to clarify the processes of regeneration after wind damage. The practical trend of succession in the stand, *Betula ermanii*, *Abies veitchii* and other deciduous broad-leaved trees composing the canopy layer in the plot at present are gradually being replaced by *Tsuga diversifolia* in the long course of succession, because the latter, characterized by its longer life span and higher shade tolerance, has an advantage over the former.