

わが国の国立公園の計画管理の実態とその変遷に 関する研究 (II)

—利用計画と管理—

堀 繁*

A Study on the Content of Planning and Management of the National Parks in Japan and its Changes (II)

—Planning for Visitor Use and Management—

Shigeru Hori*

目 次

はじめに	138
I. 集団施設地区に見る国立公園の利用拠点計画の実態とその変遷	138
1. 国立公園の集団施設地区制度の概要	138
1) 国立公園の利用拠点の計画	138
2) 計画作成要領における集団施設地区の計画の概要	140
3) 計画標準における集団施設地区の計画の概要	143
4) 計画再検討実務要領における集団施設地区の取り扱い	145
5) 国民休暇村の位置づけ	146
6) 分析の方法	146
2. 国立公園に立地する国民休暇村の実態	147
1) 国民休暇村の敷地と集団施設地区の区域の関係	147
2) 国民休暇村の立地と敷地の実態	149
3) 実態から見た国民休暇村の計画の意図	152
3. 国立公園の集団施設地区の実態	156
1) 現在指定されている集団施設地区の実態	156
2) 削除した集団施設地区に見る利用拠点計画の考え方	162
4. 国立公園の集団施設地区の指定の変遷	164
1) 集団施設地区の指定の時代区分	164
2) 集団施設地区の指定の特徴の変遷	167
5. まとめ	168
II. 建築物規制に見る国立公園の管理の実態	170

* 東京工業大学工学部社会工学科

Department of Social Engineering, Faculty of Engineering, Tokyo Institute of Technology.

1. 国立公園における建築物規制制度の概要	170
1) 建築物規制制度の概要	170
2) 分析の方法	171
2. 審査指針における建築物の規制	172
1) 審査指針における建築物の規制の概要	172
2) 審査指針における建築物の定量規制	175
3) 審査指針における建築物の定性規制	176
4) 審査指針における建築物の規制の考え方	178
3. 建築物の高さ規制の現状に見る保護管理の実態	179
1) 建築物の高さ規制の現状	179
2) 建築物の高さ規制の実態	186
3) 風致景観を理由根拠とする高さの取り扱い	188
4) 高さの規制緩和の理由根拠	190
5) 建築物の高さ規制の実態に見る保護管理の考え方	192
4. まとめ	192
Ⅲ. 考察と結論	193
1. わが国の国立公園の計画の変遷	193
2. これからの国立公園の計画	196
1) 基本的考え方	196
2) 区域決定	198
3) 保護計画	199
4) 利用拠点計画	200
5) 建築物規制	202
3. 本研究の結論	205
4. 今後の課題	207
要 旨	207
引用ならびに参考文献	208
Summary	208

はじめに

本研究は国立公園の計画と管理の実態、さらにその変遷を明らかにしようと試みたものである。特に、公園計画のうちの利用計画と公園管理を取り上げて分析した。また、前報（演習林報告90号）において検討した区域決定、保護計画をも併せた国立公園行政全般についての考察をおこなった。

I. 集団施設地区に見る国立公園の利用拠点計画の実態とその変遷

1. 国立公園の集団施設地区制度の概要

1) 国立公園の利用拠点の計画

本章は、国立公園の利用拠点計画の概要とその変遷を明らかにする目的で、集団施設地区の分

析をおこなったものだが、本節ではそのための準備として国立公園の集団施設地区計画制度の概要を整理した。

自然公園法には、「環境庁長官は、国立公園又は国定公園の利用のための施設を集团的に整備するため、公園計画に基いて、その区域内に集団施設地区を指定するものとする。」（自然公園法第23条第1項）と定めてあり、

集団施設地区が、

- ① 国立公園の区域内に、
- ② 利用計画の中で指定される、
- ③ 利用のための施設を集团的に整備する地区であることがわかる。

また、計画作成要領（昭和54年4月1日通知、平成3年7月5日改定）から、さらに、

- ④ 区域を画し、
- ⑤ 整備方針に基づき、
- ⑥ 利用だけでなく管理のための施設も総合的に整備する地区であることがわかる。

計画作成要領では、また、集団施設地区を「快適な公園利用の拠点とする地区」としており、集団施設地区が国立公園の利用拠点として計画されるものであることがわかる。

つまり、国立公園の利用拠点の計画が集団施設地区であると考えて差し支えないのである。後に明らかにするが、現在の実態は必ずしも「集団施設地区イコール利用拠点」ではないのだが、集団施設地区の方針あるいは建前としては利用拠点を想定しているのである。

そしてその特徴は、区域を画した面として計画整備されることと纏められる。

同じ利用計画の中で決められる宿舎などの単独施設計画は一つ一つの点の計画であり、集落全体といった面の計画ではない。面の計画、つまり空間の計画は点の計画よりもはるかに景観に配慮した整備がおこなえるが、その面の計画が唯一立てられるのが集団施設区なのであり、そこにこそ集団施設地区制度の重要な意義があるのである。

もう一つの特徴としては、公園内に指定されることである。

前報において公園区域の分析をした結果では、公園によっては集落を取り込まず、また利用拠点適地に配慮していないものも見られた。韓国などのように利用拠点を公園外に整備する制度であるならば問題はないが、区域内に限定されるわが国の制度では公園区域を近年のように自然の質のみによる取り方では利用拠点の整備が出来なくなるのであり、国立公園が利用をも一つの目的とし、適正で快適な利用を推進するために利用拠点が必要であるとすれば区域決定はこの点をも配慮してなされなければならないのは当然である。区域の取り方を見直すか、集団施設地区を公園区域外に整備できるようにするか、どちらかしかないと思われるのである。

なお、計画作成要領では「快適な公園利用の拠点とする地区」であるが、計画標準（昭和27年）では「公園の利用の中心拠点」となっていて、より明確に利用拠点を想定していたことがわかる。計画作成要領は計画標準を全面改定したものであるから、この両者の相違は最近の集団施設地区計画の意図を考える上の示唆を与えてくれるが、後に見るとおりこの改定後、一度指定した集団施設地区の削除が本格化（削除自体は昭和44年から始まっている）し、霧島温泉、元箱根、妙高赤倉、戸隠など公園の実質の利用中心拠点が集団施設地区でなくなっていく。つまり、「集団施設地区は利用の拠点」ではあるけれども、「利用の拠点が集団施設地区」ではなくなってくるのであり、現在もそうになっている。計画標準に基づく集団施設地区の指定がおこなわれた昭和20,30年

代が、既存拠点指定するなどまさに公園の利用の中心拠点を集団施設地区に取り込んでいたのと違ってきているのをこの計画標準と計画作成要領との言葉の使い方の微妙な違いは表しているのである。集団施設地区に指定しなくとも利用はあるのだから、実質的利用拠点の集団施設地区無指定、削除は、国立公園にとって重要な場所の空間計画を放棄することになり、国立公園行政上問題があると思われるが、これは分析の後にあらためて触れたい。

2) 計画作成要領における集団施設地区の計画の概要

具体的な集団施設地区の計画の基準は計画作成要領に定められているので、計画作成要領の集団施設地区関連部分を下に掲げる。

ただし、ここに掲げたものは昭和54年4月通知のものであり、平成3月7日5日に改定された部分にはアンダーラインを付け、続けて掲載した。この改定は地割計画を前面から退かせたものである。従来、集団施設地区では地割の計画をおこなっていたが、地割を一度決めると硬直化し、地割に縛られて柔軟な整備が出来ないことが改定の理由とされている。

公園計画作成要領（昭和54年4月）（抜粋）

III 利用計画

1 利用施設計画

利用施設計画は、公園における多様な利用形態のうち、当該公園にふさわしいものについて積極的にその増進を図ることを目的として、計画的に施設の整備を行い利用者を誘導するため、集団施設地区及び自然公園法施行令第4条第1号から第9号までに掲げる施設（以下「利用施設」という。）について、その配置と整備方針を定めるものである。

利用施設計画を定めるに当たっては、次の事項に留意するものとする。

- ア 利用施設計画は、当該公園内に現に存在し、又は将来設置が見込まれる利用施設すべてに関して網羅的に定めるものではなく、公園という優れた自然の環境の中で、適正な利用を増進するため必要不可欠なものを定めるものであること。
- イ 利用施設計画は、適正な利用を増進するために必要な施設及びその適地を今後の実現の可能性の見通しのうえに立って定めるものであること。

(1) 集団施設地区

ア 選定要件

集団施設地区は、区域を画し、地割計画のもとに、公園の利用及び管理のための施設を総合的に整備し、快適な公園利用の拠点とする地区であり、次の要件を備えるものについて選定するものとし、特定の地域に偏しないよう留意するものとする。

- (ア) 大規模な自然改変を伴わずに、ある程度多数の利用者を収容する施設整備が可能な地況であること。
- (イ) 保健的条件が良好なこと。
- (ウ) 災害に対して安全なこと。
- (エ) 土地所有関係等が計画の樹立、遂行に適していること。

イ 区域

集団施設地区は、原則として第2種特別地域の区域内に定めるものとし、その区域は、地形、植生等の自然条件を勘案しつつ、利用及び管理のための施設の種類と規模に応じて

定めるものとする。

ウ 整備方針

整備方針は、次のいずれかに地割された区域ごとに定めるものとする。ただし、地区全域にわたる道路、給排水施設等の基盤施設については、施設ごとに定めるものとする。

地 割	内 容
宿 泊 施 設 区	主として宿舎を設ける地区
野 営 施 設 区	野営場及びその附帯施設を設ける地区
自 然 探 勝 区	自然探勝のための歩道を設ける地区
休 養 園 地 区	園地及びその附帯施設を設ける地区
公 共 施 設 区	駐車場、案内所、休憩所、広場等を設ける地区
運 動 施 設 区	運動場及びその附帯施設を設ける地区
ス キー 利 用 区	スキー場及びその附帯施設を設ける地区
水 辺 利 用 区	水泳場、舟遊場等を設ける地区
教 化 施 設 区	博物展示施設、植物園等を設ける地区
管 理 施 設 区	汚物処理施設、終末処理施設等を設ける地区

公園計画作成要領の平成3年7月5日改正の内容

(前掲の昭和54年4月の要領のアンダーライン部分の改正)

ア 選定要件

集団施設地区は、区域を画し、整備方針に基づき、公園の利用及び管理のための施設を総合的に整備し、快適な公園利用の拠点とする地区であり、次の要件を備えるものについて選定するものとし、特定の地域に偏在しないよう留意するものとする。(中略)

ウ 集団施設地区内の各地域の特定を考慮して設定された整備計画区ごとに整備方針を定めるものとする。ただし、地区全域にわたる道路、給排水施設等の基盤施設については、施設ごとに定めるものとする。

(ア) 整備計画区の設定に当たっての留意事項は、以下のとおりとする。

- a 地区内の自然条件、利用形態、設けようとする施設の種類又は内容等に着目して設定すること。
- b 原則として整備方針の異なるごとに設定することとするが、整備主体が単一である場合等で複数の整備計画区を設定する必要性に乏しい地区については、地区全体を一つの整備計画区としてもよいこと。

(イ) 整備方針は、以下の内容について定めるものとする。

- a 当該整備計画区の性格、機能及び整備目標
- b 設けようとする施設の種類及び配置等
- c (必要に応じ) 整備に当たっての配慮事項等 (以下略)

ここに定められているのは、立地選定基準(立地要件)、地区の規模と区域の取り方(区域)、整備の内容(整備方針)である。以下順に見ていく。

(1) 立地選定基準

この計画作成要領での集団施設地区の立地選定の基準は、

(保護の観点)

- ① 大規模な自然改変を伴わない場所であること。

(利用の観点)

- ② ある程度多数の利用者を収容する施設整備が可能な地況であること。
- ③ 特定の地域に遍在しないこと。

(整備の観点)

- ④ 土地所有関係等が計画の樹立、遂行に適していること。

(その他)

- ⑤ 保健的条件が良好なこと。
- ⑥ 災害に対して安全なこと。

である。

立地選定に先だって当然まず当該国立公園の中で全体の利用拠点計画方針（どこに（地域）、どんな利用拠点を（集団施設地区のタイプ）、いくつ（箇所数）つくるかという基本計画）がたてられなければならないはずだが、それが無いのがまず大きな特徴である。

ここに挙がっているものでは、大規模な自然改変を伴わないことが特徴である。利用計画と保護計画は別のもので、審査指針の適用を利用施設は受けないことになっているが、それは概念として利用と保護が互いに独立しているということであって、利用施設が何をしてもよいということではないはずである。その意味で大規模な自然改変をおこなわないことを要件に入れているのは、当然といえば当然だが、評価できるものである。というのも、次に見る計画標準にはこの項目がないからである。

しかしながら、後に見るとおり、以前は既に開発されている既存拠点が集団施設地区の一つの中心であったのに対し、近年は未開発地を新規に整備した集団施設地区が中心になっていることを念頭に置くと、両者の相違は実際の開発に当たっての立地の差を反映してもいることがわかり、単純に自然破壊、風景破壊に対する配慮の差だけを表しているものではないのである。つまり、敢えて「大規模な自然改変を伴わないこと」を付け加えるようになったということは、そういう危険性が大きくなったから、そういう場所に手を付けるようになったからと言えるのである。

また、「ある程度」がどの位を指しているのかよくわからないが、多数の利用者を想定しているのも特徴である。現在国立公園は年間4億人近くの利用者を迎えている。集団施設地区が、その4億人に適正で快適な利用を提供する拠点としての役割を担っているとすれば、単純計算で1箇所当たり年間約300万人（現在の集団施設地区は131ヶ所）を引き受けなければならないのであり、多数の利用者の想定はこれも当然と言えば当然だが、評価できるものである。

「ある程度」とはもちろんこれに近い数字と考えられる。だが、集団施設地区の規範的モデルであり、行政当局自らが計画整備した国民休暇村は宿泊定員が100～300人、年間収容力が1箇所当たり年間10万人前後（但し宿泊収容力のみ）である。これが仮に「ある程度」だとすると、国立公園の利用の現状からは少しも「多人数」ではなく、集団施設地区は国立公園のほとんどの利用者を想定していないことになるのだが、大勢の利用者が現に集まる既存拠点を削除し切り捨て、山の中のほとんど人のいかにないところに園地をつくって集団施設地区と称している近年の計画整備をみると、どうやら集団施設地区は国民の需要を想定した「多数」を考えていないと見るのが正しい認識と思われる。

(2) 地区の規模と区域の取り方

区域は地形、植生等の自然条件を勘案し、施設の規模と種類に応じて定めるとしており、具体的な記述は何もなく特に特徴はない。

(3) 整備の内容

平成3年の改定以前は、地割の種類があげられていたが、改定で削除されている。地割に縛られて、例えば宿泊施設区に公共施設はつくらないということを柔軟に対処するようにしたものである。だが、実際は整備計画区という言葉で生き残っており、実質的には変わらない。

計画標準との比較でみた特徴は、①地割区分が細かいこと。②商店区がないこと。の二つである。商店区がないのは、「理想の集団施設地区」である国民休暇村を頭に描けば容易に理解できる。あれが集団施設地区なのであって、旅館街の中に土産物屋が立ち並ぶごく普通の利用拠点は集団施設地区ではないのである。既存拠点をも集団施設地区として想定していた計画標準には当然のことに商店区があるのと大きな違いである。

地割区分が細かいことは地割の硬直化の一つの要因になったと思われる。

以上が計画作成要領における集団施設地区の計画の概要であるが、ここで想定している集団施設地区と国立公園の利用拠点との間にはずれのあることがわかる。

3) 計画標準における集団施設地区の計画の概要

特別保護地区がそうであったように計画作成要領以前は計画標準であった。

次に昭和27年の計画標準の抜粋を掲げるが、ここでの集団施設地区の計画の概要を、計画作成要領との違いに注目して整理すると次のとおりである。

なお、計画作成要領の大きな特徴として当該公園での計画基本方針が立てられていないことを挙げたが、計画標準も同様である。

計画標準（抜粋）

(2) 集団施設地区

(イ) 選定

集団施設地区は公園の利用の中心拠点で、区域を画し、地割計画のもとに交通、運輸、宿泊、保健休養、衛生、教化等の施設を総合的に整備する地区で、次の要件を具備する土地を選定する。

- (a) 地況が多衆を収容する施設に適していること。
- (b) 保健的条件が良好なこと。
- (c) 災害に対して安全なこと。
- (d) 附近一帯の景観が佳良なこと。
- (e) 土地所有関係又は権利制限関係が、公共施設に便利であること。

(ロ) 区域

集団施設地区の区域は、地形、地被等の自然条件を勘案し、収容力及び利用施設の種類、規模に応じて決定し、その面積は20陌以上とする。

(ハ) 地割

- (a) 地割の区分は公共施設区、園地区、野営場区、ホテル旅館区、商店区、保存区とし、その地区の状況によって、その他適宜設けるものとする。

(b) 地割の区分は施設と環境とを勘案して、独立して充分機能をもつと同時に各区相互に有機的な関連を保つように配置すること。

但し、野営場区、園地区等大衆的な利用施設区に対しては、優先的に立地条件のよい位置をあてる。

(c) 地割の線は稜線、河川、道路等明確な地形、地物によることが望ましいが、止むを得ない場合は図上の線によること。

(二) 施設

施設は集団施設地区の特性を考慮して選定する。

(ホ) 一般計画事項

(a) 一般計画においては次の様式により名称、区域、面積及び施設の種類の決定する。

名 称	位 置	区 域	面 積	施設の種類
〇〇集団施設地区	〇〇県〇〇郡〇〇村地内	〇〇県〇〇郡〇〇字 〇〇の一部	〇〇陌	道路、広場、運動場、宿舎

(b) 計画図は五万分の一地形図に区域を表示する。

(ヘ) 詳細計画事項

(a) 詳細計画では地割、施設の配置及び規模を決定する。

(b) 計画書は左の要領で作成する。

i 地区の概要

ii 計画の基本方針

iii 計 画

計画の概要

区域

地割（様式 1）

施設（様式 2）

（様式 1・2 は省略）

(1) 立地選定基準

計画標準における集団施設地区の立地選定の基準は、

（保護の観点）

① 附近一体の景観が佳良なこと。

（利用の観点）

② 多数の利用者を収容する施設整備に適した地況であること。

（整備の観点）

③ 土地所有関係又は権利制限関係が、公共施設に便利であること。

（その他）

④ 保健的条件が良好なこと。

⑤ 災害に対して安全なこと。

であり、現行の計画作成要領との相違は次のとおりである。

① 計画作成要領であがっていない「附近一体の景観が佳良なこと。」があがっている。

「附近一体の景観が佳良」というのは、要するに「当該国立公園の傑出した自然風景資源に近付け」ということと考えてよいであろうが、これは代替性のない自然を消費することに繋がりがかねず、多くの利用者を想定する集団施設地区の考え方としては危険である。であるからこそ、計画作成要領ではあがっていないのである。

② 計画作成要領で挙がっている「大規模な自然改変を伴わない場所であること。」が計画標準で挙がっていない。

計画標準に基づく集団施設地区の指定がおこなわれた昭和 20, 30 年代は、既存拠点を指定するなどさまざまに公園の利用の中心拠点を集団施設地区に取り込んでいた。そのような既に開発されているところでは、「大規模な自然改変を伴う」ことがほとんどないということが理由の一つであろう。ただし、「景観佳良」同様、利用計画は保護に留意しなくてもよいのだという考えがあることも否定できない。

③ 計画作成要領で挙がっている「特定の地域に遍在しないこと。」が計画標準で挙がっていない。

挙がっていないが、実際に問題になることはないと思われる。

(2) 地区の規模と区域の取り方

区域は地形、地被等の自然条件を勘案し、施設の規模と種類に応じて定めるとしており、面積を 20 陌以上と明示している点を除いては計画作成要領とほぼ同じである。

(3) 整備の内容

整備内容は、①地割の区分種、②各区相互の関係、③地割の線、④施設、⑤一般計画事項、⑥詳細計画事項について触れている。

その特徴は、

① 地割を計画の根本に据えていること。

何をどこに配置するかというのは空間整備の基本であり、特に問題はない。

② 地割区分がそれほど細かくなく、商店区があること。

計画作成要領との相違は既に明らかにしたとおりである。

③ 地割線を道路等に求めていること。

道路を視点とした景観では道路の両側が一体に眺められ、その場合道路両側を一体で整備したほうがよいが、地割線を道路に求めた場合それが出来なくなる。道路の片側が売店街で、片側が園地という街並が出現することとなるが、集落の基本の形からは外れるものである。管理を優先させた結果と思われるが、疑問である。

以上が計画標準における集団施設地区の計画の概要である。

構想は国立公園の誕生当初からあったが戦前には制度化されることなく、昭和 24 年から指定の始まった集団施設地区は、以上の計画標準と計画作成要領とに基づいて計画されてきたのであり、両者の相違は当然この後分析する集団施設地区の実態に影響を与えていると思われる。

4) 計画再検討実務要領における集団施設地区の取り扱い

国立公園の計画再検討の具体的なすすめかたを纏めた「国立公園又は国定公園の公園計画再検

討実務要領について」(昭和55年1月22日環自計第9号)(以下「計画再検討実務要領」という)に、既存の集団施設地区の検討の仕方が次のとおり掲載されている。

計画再検討実務要領(抜粋)

(5) 集団施設地区について

ア 位置のみが定められている集団施設地区については、区域を指定し、かつ地割を行うことができるかどうか検討し、できるものについては計画要領第4のIIIの1の(1)のイ及びウにより区域を決定し、かつ、地割を行い整備方針を定めるものとし、土地所有状況等から判断して、実現性がないと認められる場合には、当該集団施設地区を計画から削除し、単独施設を必要に応じて追加する。

イ 区域決定のなされている集団施設地区について、区域を拡張し、若くしは削除し、又は指定を解除する必要性の有無を検討し、解除以外の場合には明確な区域線を選定する。〔計画図等要領1の(1)参照〕

ウ 既指定区域の区域線全般について点検し、必要がある場合には、明確な区域線を選定し直す。〔計画図等要領1の(1)参照〕

エ 地割されている集団施設地区について、地割を変更する必要性の有無を検討し、必要がある場合には可能な限り明確な区域線を選定する。

オ アにより指定する区域については(1)のウと同様に区域全域について地名の拾い出しを行い、イ及びウにより変更する区域については、変更する部分及び変更後の区域全域について同様に地名の拾い出しを行う。

ここで重要なことは一度指定した集団施設地区について削除することが有り得ることを明記している点にある。削除の要件は、詳細計画(区域指定、地割、整備方針)の立案が土地所有状況等から判断して実現できないものとなっており、利用拠点としての重要性等当該公園の利用全体の中での検討が欠落しており、為に、後に見るとおり、この要領以降国立公園の実質的な利用拠点の集団施設地区からの削除が進むことになる。

5) 国民休暇村の位置づけ

国民休暇村は、「計画上は、集団施設地区と相違はあり得ない」²⁾もので、昭和36年に「理想的な計画に基く(集団施設地区としての)整備を確実に行う」²⁾ためにつくられ、「計画の立案から施設の整備まで自然公園の意志が貫かれて」⁴⁾いるものである。

理想とする集団施設地区と既存拠点など現実の集団施設地区との乖離が大きく、行政当局自らが理想の集団施設地区をつくらうとしたのが国民休暇村なのである。

6) 分析の方法

以上を踏まえて、本章の目的と方法をもう一度確認しながら集団施設地区の分析の方法を整理する。

見てきたように集団施設地区は、快適な利用の提供と代替性のない自然の無秩序な開発からの保護のために国立公園のなかでも重要な計画だと言ってよい。しかし、現実には魅力のない集団施設地区が多く、利用されないばかりか、集団施設地区以外の自然への開発圧を強めることともなっている。魅力のなさの原因には「快適な環境を創出していくという意識や技術が未熟であった」こと、「資金力に乏しい地場の小規模事業者」が「適切な投資」をおこなえなかったこと、

「モータリゼーションの進展」があったことなど外的要因が挙げられている⁵⁾が、計画自体の内的要因もあるはずである。魅力ある集団施設地区をつくるためには当然しっかりした計画が必要だが、計画者の行政当局によってそれはきちんとおこなわれてきたのだろうか。

それを明らかにするためには集団施設地区を分析すればよいのだが、集団施設地区には民間が土地や施設に介入し、「計画の意図通りの完全な実施は保し難い」²⁾と行政当局によってされてきたので、その分析では計画の意図や考え方が十分明らかにならないおそれがある。つまり、仮に集団施設地区の実態に問題点が見つかったとしても、それが行政当局の計画に依拠するのか、民間等が介入することに依拠するのか明確にならない恐れがあるのである。

そこで、集団施設地区の分析に先だって、行政当局が計画整備した「理想の集団施設地区」である国民休暇村を分析し、行政当局の「理想」の実態と考え方を明らかにする。

次に、国民休暇村以外にも含めた全ての集団施設地区を分析し、集団施設地区の実態を明らかにする。

また、一度指定しながら後に削除した集団施設地区の分析から、「好ましくない集団施設地区」の実態と考え方を明らかにする。

さらに、集団施設地区計画を時系列に整理し、「理想の集団施設地区」以前の利用拠点計画がどうであったか、以後の計画に「理想の集団施設地区」がどのような影響を与えたかを見つつ、利用拠点計画の変遷を捉える。

国民休暇村の分析方法は次のとおりである。

国立公園内に立地する 24 の国民休暇村について、

- (1) 集団施設地区内部での休暇村の役割をみるため、互いの空間の関係を集団施設地区詳細計画図から調べた。
- (2) 休暇村の空間計画の特徴を明らかにするため、立地と敷地の現状を分析した。前者は国立公園計画図、後者は集団施設地区詳細計画図、休暇村施設配置図、休暇村パンフレットおよび航空写真に依っている。

集団施設地区全体の分析方法は次のとおりである。

- (1) 集団施設地区の現況の特徴を明らかにするため、平成 3 年 12 月現在指定されている全 131 ヶ所の集団施設地区について、どのような利用拠点であり（利用拠点タイプ）、どこに立地しているか（立地の特徴）を分析した。
- (2) 次に、現在は無い、削除（指定解除）された 49 ヶ所の集団施設地区を分析した。削除の計画には行政当局が好ましくないとする集団施設地区像が窺えると考えられるゆえ、それぞれの削除理由を公園計画書等から読み取って整理することにより、好ましくないとされる集団施設地区の特徴とその考え方を明らかにした。

分析資料には、行政当局の公文書である公園計画図、公園計画書、集団施設地区計画図を主として用い、市販のガイドブック、地図などを参考とした。

2. 国立公園に立地する国民休暇村の実態

1) 国民休暇村の敷地と集団施設地区の区域の関係

理想の集団施設地区、国民休暇村は全部で 32 ヶ所あるが、本研究で取り上げたのは国立公園内に立地する 24 の国民休暇村（表 I-1）である。なお、国立公園内だが単独宿舎事業指定の勝浦

表 I-1 国立公園内の国民休暇村の一覧

Table 1-1 People's Vacation Villages in the national parks

国立公園	国民休暇村	集団施設地区名	国民休暇村指定年	集団施設地区一般計画画年月	集団施設地区区域指定年月	集団施設地区詳細計画年月	特 徴
支笏洞爺	支笏湖畔	同左	昭和48	昭和27.10	昭和32.10	昭和49.10	湖畔型休暇村 拠点-札幌
十和田八幡平	田沢湖高原 岩手山麓	乳頭山麓温泉群 岩手山麓国民休暇村	39 42	31.7 31.7	53.5 42.10	53.5 42.10	集団施設地区は6つの小温泉独立型 岩手山麓到達立型基地
陸中海岸	宮古 気仙沼大島	同左 気仙沼唐桑	47 48	30.5 39.6	32.10 43.10	41.8 43.10	海触岸上丘陵に位置する 御崎・大島の海触岸上丘陵 大島に休暇村
磐梯朝日	裏磐梯 羽黒	同左 同左	37 47	29.2 47.10	60.1 47.10	37.10 47.10	中心利用拠点 はずれに休暇村 羽黒山麓高原 独立拠点
日光	那須 那須高原	同左	45	29.2	36.10	36.10	高原立地型 那須温泉の一部
富士箱根伊豆	南伊豆	同左	42	43.3	43.3	43.3	海水浴場立地型休暇村
上信越高原	鹿沢 妙高山麓 (関山地区) (笹ヶ峰地区)	鹿沢国民休暇村 五最杉 笹ヶ峰	37 40 40	37.10 31.7 31.7	37.10 40.8 40.10	37.10 31.7 31.7	温泉スキー場型休暇村 入口実質拠点付属型休暇村 到達型中心園地型休暇村
中部山岳	乗鞍高原	同左	39	30.11	32.10	39.12	大温泉拠点型 附属隔絶休暇村
山陰海岸	竹野海岸	竹野	48	38.7	44.9	44.9	海岸丘上立地
大山隠岐	大山鏡ヶ成 蒜山	鏡ヶ成国民休暇村 蒜山国民休暇村	37 40	31.6 38.4	37.12 40.12	37.12 40.12	公園中心高原利用型休暇村 公園入口拠点型休暇村
瀬戸内海	南淡路 加太 大久野島 五色台 東予	南淡路国民休暇村 加太友ヶ島 同左 同左 同左	37 38 36 40 43	37.10 29.2 35.11 43.8 40.3	37.10 32.10 35.11 43.8 40.3	37.10 38.4 35.11 43.8 40.3	岬状の丘上に独立立地 岬状の丘上に独立立地 小島全域 車道なく独立完結型 丘陵上展望立地 周遊の一部として副次利用 丘陵上展望立地 砂浜利用
雲仙天草	雲仙	雲仙諏訪池	47	47.10	47.10	47.10	公園はずれ園地型休暇村
阿蘇くじゅう	南阿蘇	同左	49	49.9	49.10	49.10	高原隔絶型休暇村 主要導線から外れる
霧島屋久	指宿	同左	40	39.3	40.10	40.10	陸繋島・対岸接吻の基地 指宿市街とは隔絶

註：この他に集団施設地区ではない国民休暇村が1箇所（勝浦）ある。

表 I-2 国民休暇村の敷地と集団施設地区の区域の対応関係

Table 1-2 Relation between site of People's Vacation Villages and delineation of recreational use area

タイプ	敷地の対応関係	国民休暇村名	数
休暇村併置型	地区の中に休暇村以外があり、そこに街的区域を含む	裏磐梯 乗鞍高原 支笏湖畔 那須高原	4
休暇村コア型	地区の中に休暇村以外があるが、街的区域は含まない	宮古 竹野 南伊豆	3
休暇村分置型	地区が独立的な2地区に分かれ、休暇村の敷地がそのうちの1地区と一致する	気仙沼 加太友ヶ島	2
休暇村単独型	集団施設地区の区域が休暇村の敷地と一致する（ほぼ一致も含む）	雲仙諏訪池 岩手山麓 南淡路 大山鏡ヶ成 大久野島 南阿蘇 田沢湖高原 妙高山麓(関山) 鹿沢 東予 妙高山麓(関山) 蒜山 指宿 五色台 羽黒	15

国民休暇村は集団施設地区をめざした国民休暇村としては例外的なものであり外し、また妙高山麓国民休暇村は関山地区と笹ヶ峰地区に別々の集団施設地区として指定されているのでそれぞれ独立して扱った。

はじめに、集団施設地区内部での国民休暇村の役割、位置付けをみるため、区域の重なり具合を中心に国民休暇村と集団施設地区との空間の関係を集団施設地区詳細計画図から調べた。

その結果、両者の関係は以下の四つのタイプに分類できることがわかった（表 I-2）。

① 国民休暇村併置型（4例）

集団施設地区の中に国民休暇村以外の区域があり、そこに集落や施設群といっ

た街的区域を含むもの

② 国民休暇村コア型（3例）

集団施設地区の中に国民休暇村以外の区域はあるが、街的区域は含まないもの

③ 国民休暇村分置型（2例）

集団施設地区が独立的な2地区に分かれ、国民休暇村の敷地がそのうち1地区と一致する

もの

④ 国民休暇村単独型 (15 例)

集団施設地区の区域が国民休暇村の敷地と一致、あるいはほぼ一致するもの

このように、国民休暇村が単独で集団施設地区に指定されている国民休暇村単独型が 15 ヶ所と過半数を越えている。国民休暇村分置型も実質的には国民休暇村単独の集団施設地区であるが、この両者で3分の2以上になる。

対して、他の街的区域(施設群)を国民休暇村以外に持つ集団施設地区は裏磐梯、乗鞍高原、支笏湖畔、那須高原のわずか4ヶ所であった。だが、後に見るとおり、これら四つの国民休暇村も集団施設地区内ではその区域のはずれに位置し、かつ森に囲まれるなど他と隔絶する敷地計画をとっており、国民休暇村が単独で自己完結することを狙ったものであることがわかる。

また、国民休暇村コア型の湊集団施設地区は以前含まれていた周辺の街が後に集団施設地区の範囲から削除されたものであり、このことから国民休暇村が他の施設群、街区との協調を狙っていないことがわかる。

以上から、国民休暇村は他の施設と相互補完的に集団施設地区を形成するのではなく、単独で利用拠点を形成しようとしていることが明らかで、自己完結性の高さを狙っていると考察される。

2) 国民休暇村の立地と敷地の実態

次に、国民休暇村が具体的にどのような利用拠点形成を狙っているのかを明らかにするために、立地(国立公園の中のどのようなところに設置されているか)と敷地(どのような利用拠点空間になっているか)の現状を調べた。

立地の分析視点には、

- ① 自然資源保護の考え方をみるため自然資源への近接性
- ② 地域での拠点形成の考え方をみるため利用拠点性
- ③ 地区での拠点形成の考え方をみるため隔絶性

を設定した。

また、敷地の分析視点には、

- ④ 地点での拠点形成の考え方をみるため外部との隔絶性
- ⑤ 自然公園の基本理念である景観配慮の程度

を設定した。

①は山岳、湖沼、海岸など当該地域の主要な自然資源との位置関係から、②は(a)公園内の位置、(b)近隣の利用拠点との比較、(c)主要道との関係から、③は(a)区域面積、(b)主要道との関係、(c)土地利用形態から、④は(a)区域内での宿舍の位置、(b)区域のバッファの取り方から、⑤は(a)景観資源の取り込み、(b)景観破壊状況から分析した。

全ての国民休暇村で分析を行なった(表I-3)。

その結果、次のような国民休暇村の特徴が明らかとなった。

(1) 自然資源への過近接

自然資源への近接性は13ヶ所で極めて強く、10ヶ所で強く、地域の核となっている主要な自然景観資源へ近づこうという意図が共通してみられる。

(2) 拠点性の欠如

表 I-3 国民休暇村の空間の特徴
Table 1-3 Feature of People's Vacation Villages

レベル	集団施設地区/関係 国民休暇村名 分析 視点 分析項目	併置型				コア型			分置型		
		裏磐 梯	乗鞍 高原	支笏 湖畔	那須 山	宮古 海磯	竹野 海岸	南伊 豆	気仙 沼	加太 海磯	南淡 路
		高原	高原	湖	山	海磯	海磯	海浜	海磯	海磯	海浜
立 地	自然資源への 近接性	極強	強	極強	強	極強	極強	中	極強	極強	極強
	拠点性	中	低	低	低	低	極低	低	極低	極低	極低
	公園内の位置	中央	中央	中央	中央	隅	隅	隅	中央	隅	隅
	近隣利用拠点 との比較	同等	同等	同等	下位	上位	下位	同等	下位	下位	同等
	主要道との 関係	集強	通過	到達	通過	到達	到達	通過	到達	通過	通過
	隔絶性	強	中	強	強	極強	強	弱	極強	強	強
	面積 (ha)	96	61	9	26	32	31	2	42	47	27
	主要道との 関係	集強	通過	到達	通過	到達	到達	通過	到達	通過	通過
	土地利用	草地	草地	林地	林地	林地	林地	市街	林地	林地	林地
	敷 地	隔絶性	中	強	極強	弱	極強	極強	弱	極強	極強
宿舎の位置		中	中	中	入口	中	中	入口	入口	中	中
バッファ		なし	あり	あり	なし	あり	あり	なし	あり	あり	あり
景観配慮		弱	弱	弱	極弱	極弱	極弱	弱	弱	極弱	極弱
景観取り込み		強	中	強	強	強	強	中	強	強	強
景観破壊		小	小	中	大	中	大	小	小	大	大

拠点性は11ヶ所で極めて低く、11ヶ所で低い。低くないのは裏磐梯、蒜山の2ヶ所のみであり、公園のなかで拠点として相応しい位置に置こうという意志のないことがわかる。

(3) 高い隔絶性

立地場所の隔絶性は9ヶ所で極めて強く、12ヶ所で強い。強くないものは乗鞍高原、南伊豆、蒜山の3ヶ所のみであり、立地場所を決定する際、他施設と離れようとしていることがわかる。

また、国民休暇村の主要施設である宿舎の外部に対する隔絶性は13ヶ所で極めて強く、5ヶ所で強い。隔絶性の強くないものも5ヶ所あり、共通の考え方とは必ずしもいえないが、外部から離そうという意志は十分読み取れる。

立地と敷地両方から考えて外部から独立し、他と隔絶しようとしているとみて差し支えないと

単独型													
田沢 高原	指宿 山	雲仙 池	岩手 山麓 高原	羽黒 高原	鹿沢 高原	妙高 関山 高原	妙高 笹ヶ 高原	大久 野島 島	五色 台 海	東予 海浜	鏡ヶ 成 高原	蒜山 高原	南阿 蘇 高原
強	極強	極強	極強	強	強	強	極強	強	強	極強	極強	強	強
極低	低	低	極低	極低	低	極低	極低	極低	低	極低	低	中	低
隅	隅	隅	隅	隅	中央	隅	中央	隅	中央	隅	中央	隅	隅
下位	同等	下位	下位	下位	下位	下位	下位	下位	同等	下位	下位	上位	同等
到達	到達	集強	到達	通過	到達	到達	到達	ない	到達	通過	通過	通過	通過
極強	強	強	極強	強	極強	極強	極強	極強	極強	強	強	中	強
152	36	70	72	76	34	17	86	71	37	34	117	68	72
到達	到達	集強	到達	通過	到達	到達	到達	ない	到達	通過	通過	通過	通過
林地	砂浜	林地	林地	林地	林地	林地	林地	林地	林地	林地	草地	草地	林地
極強	弱	強	強	強	極強	強	弱	極強	極強	極強	極強	弱	極強
奥	入口	奥	中	中	中	奥	入口	奥	中	中	中	入口	中
あり	なし	あり	なし	なし	あり	なし	なし	あり	あり	あり	あり	なし	なし
弱	弱	弱	弱	弱	弱	弱	弱	弱	極弱	極弱	弱	弱	極弱
中	中	中	中	中	中	中	中	中	強	中	中	中	強
小	中	小	中	中	小	中	小	小	中	大	中	小	中

思われる。

(4) 景観への配慮の薄弱さ

景観への配慮が極めて弱いものが8ヶ所、弱いものが16ヶ所ある。積極的に景観に配慮していると思われるものは見あたらない。逆に周辺視点からの眺望に無配慮で、国民休暇村からの眺望を確保しようとする結果、自然景観を破壊している事例が多かった。海の国民休暇村は海崖上に(写真I-1)、山の国民休暇村は山腹(写真I-2)、高原に位置するものが多いが、いずれも他の視点からの景観には無配慮である。

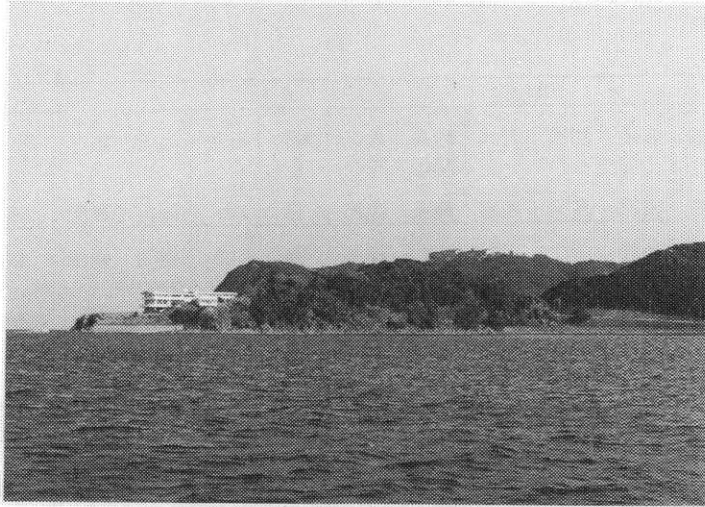


写真 I-1 加太国民休暇村

Photo 1-1 Kata People's Vacation Village

和歌山市加太の海岸上に立地し、国民休暇村からは紀淡海峡の風景を楽しむことができるが船による公園利用者の風景は破壊している（左手前が旧館，右上奥が新館）。

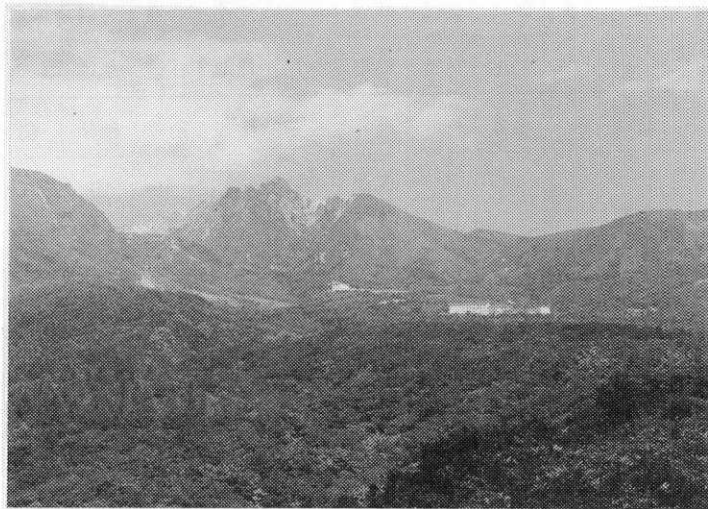


写真 I-2 那須国民休暇村

Photo 1-2 Nasu People's Vacation Village

那須岳中腹上部に立地し、那須野ヶ原から黒磯のパノラミックな風景が楽しめるが、上がってくる利用者が立ち寄る那須岳を見る展望台からの風景は破壊している。

3) 実態から見た国民休暇村の計画の意図

以上の分析結果を要約すると、国民休暇村は街的区域や他の施設群から離れた自然の核心地に、林地などの緩衝帯を周囲に設けて自己完結の世界をつくり、そこから国立公園の眺望風景を独占的に楽しんでいると纏められる。

国民休暇村は行政当局が理想の集団施設地区として計画したものであるが、都道府県から土地

表 I-4 全集団施設地区計画一覧

Table 1-4 Planning of recreational use areas in the national parks

国立公園	集団施設地区 (括弧付きは既に削除されている)	一般計 画年度	区域指 定年度	詳細計 画年度	地区削 除年度
知床	羅臼温泉	s39.6	s43.8	s43.8	
阿寒	川湯温泉	s28.8	s32.10	s35.7	
	和琴	s29.8	s32.10		
	阿寒湖畔	s27.10	s44.2	s44.2	
大雪山	層雲峡	s29.2	s32.10	s41.11	
	勇駒別	s40.4	s40.4	s40.4	
	糠平	s43.3	s43.3	s43.3	
支笏洞爺	定山溪	s28.9			
	支笏湖畔	s27.10	s32.10	s49.10	
	登別	s28.9	s39.8	s39.8	
	洞爺湖	s28.9			
十和田 八幡平	酸ヶ湯	s26.12	s32.10	s29.10	
	休屋	s26.12	s32.10	s40.10	
	生出	s27.10	s32.10	s40.12	
	蒸の湯	s31.7			
	後生掛	s31.7	s39.5	s39.5	
	玉川温泉	s31.7			
	乳頭山麓温泉群	s31.7	s53.5	s53.5	
	藤七温泉	s31.7	s44.8	s44.8	
	松川温泉	s31.7			
	岩手山麓国民休暇村	s31.7	s42.10	s42.10	
陸中海岸	普代	s30.5			
	田老	s39.12	s39.12	s39.12	
	宮古	s30.5	s32.10	s41.8	
	船越	s30.5			
	碓石海岸	s39.6			
	気仙沼唐桑	s39.6	s43.10	s43.10	
磐梯朝日	鷹ノ巣	s32.9	s32.10		
	(白布温泉)	s32.9	s35.6	s35.6	s60.1
	(信夫高湯)	s32.9			s60.1
	浄土平	s38.11	s38.11	s38.11	
	裏磐梯 (岳)	s29.2	s60.1	s37.10	
	翁島	s32.9			s60.1
	羽黒	s47.10	s47.10	s47.10	
日光	尾瀬沼	s24.10	s32.10	s36.7	
	中宮祠	s24.10			
	(霧降)	s24.10			s47.12
	山ノ鼻	s42.12			
	(塩原新湯)	s32.4			s60.9
	那須高原	s29.2	s36.10	s36.10	
	鬼怒川	s32.4			
	川俣	s32.4			
	五十里	s32.4			
	尾瀬温泉	s42.12			
	ぶな平	s42.12			
	光徳	s34.10	s36.7	s36.7	
	湯元	s24.10	s32.10	s34.10	
秩父多摩	三峰秩父湖	s29.2	s37.12	s37.12	
	秋川	s27.10			
	御岳	s29.2			
	一ノ瀬	s30.3			
	増富	s30.3			
	小河内	s33.5			
富士箱根 伊豆	山中	s25.2			
	船津	s25.2			
	精進	s25.2	s32.10	s29.10	
	本栖	s25.2	s32.10	s29.10	
	(猪之頭)	s25.2			s45.4

	松塚	s25.2			
	湖尻	s25.2	s32.10	s39.12	
	(元箱根)	s25.2		s29.8	s58.3
	(先原遠笠山)	s30.3			s56.6
	(下田)	s30.3			s58.9
	(下賀茂)	s30.3			s58.9
	(三津)	s30.3			s58.9
	湊	s43.3	s43.3	s43.3	
	大島	s39.7	s53.5	s53.5	
	三宅島	s39.7			
	多幸湾	s59.5	s59.5	s59.5	
	畑引山	s58.3	s58.3	s58.3	
	(式根島)	s39.7			s59.5
	(八丈島)	s39.7			s59.5
南	野呂川広河原	s39.6			
アルプス	小波川広河原	s39.6			
上信越	四万温泉	s27.10			
高原	草津	s27.10			
	菅平	s27.10			
	(西千ヶ滝)	s27.10			s44.8
	(赤倉)	s31.7			s56.3
	(池ノ平)	s31.7			s56.3
	(戸隠)	s31.7			s56.3
	万座	s29.12	s32.10	s29.12	
	鹿沢国民休暇村	s37.10	s37.10	s37.10	
	志賀高原	s27.10	s32.10	s35.5	
	谷川岳	s37.7			
	小瀬	s44.8	s44.8	s44.8	
	五最杉	s31.7	s40.8	s31.7	
	笹ヶ峰	s31.7	s40.10	s31.7	
	小谷温泉	s56.3	s56.3	s56.3	
中部山岳	(弥陀ヶ原)	s45.12			s59.6
	室堂	s45.12	s45.12	s45.12	
	黒部湖	s45.12	s49.2	s49.2	
	扇沢	s40.8	s40.8	s40.8	
	上高地	s27.3	s32.10	s59.6	
	乗鞍高原	s30.11	s32.10	s39.12	
	平湯	s30.11	s40.1	s40.1	
	乗鞍鶴ヶ池	s39.12	s39.12	s39.12	
白山	(新岩間温泉)	s37.11			s53.3
	(大白川温泉)	s37.11			s53.3
	中宮温泉	s37.11	s61.9	s61.9	
	市ノ瀬	s53.3	s61.9	s61.9	
	(小池)	s37.11			s61.9
伊勢志摩	(賢島)	s25.6			s52.2
	(小浜)	s27.3			s52.2
	(渡鹿野)	s27.3			s52.2
	(横山)	s27.3			s52.2
	(中津浜)	s27.3			s52.2
	登茂山	s52.2	s60.1	s60.1	
吉野熊野	大台ヶ原	s39.12	s39.12	s39.12	
山陰海岸	竹野	s38.7	s44.9	s44.9	
	今子浦	s38.7	s57.9	s57.9	
	浦富	s38.7	h2.4		
	鳥取砂丘	s38.7	s47.9	s47.9	
大山隠岐	大山寺	s29.2	s32.10	s40.12	
	樹水原	s31.6	s32.10	s34.10	
	鏡ヶ成国民休暇村	s31.6	s37.12	s37.12	
	蒜山国民休暇村	s38.4	s40.12	s40.12	
	都万	s54.12	s54.12	s55.9	
	日御崎	s38.4	s40.3	s40.3	
	(三瓶温泉)	s38.4	s50.2	s50.2	h2.3
	(国賀浜)	s38.4			s55.9
	(加賀)	s38.4			s55.9
	西郷岬	h2.3			
	三瓶山北の原	h2.3			
瀬戸内海	(東六甲)	s32.10			s46.4

	(六甲)	s32.10			s46.4
	(摩耶)	s32.10			s46.4
	赤穂御崎	s35.12	s35.12	s35.12	
	南淡路国民休暇村	s37.10	s37.10	s37.10	
	由良	s29.2	s32.10	s40.1	
	加太友ヶ島	s29.2	s32.10	s38.4	
	寒霞溪	s26.5			
	王子岳渋川	s26.5	s42.8	s42.8	
	波止浜	s31.6			
	仙酔島	s26.5	s32.10	s62.11	
	大久野島	s35.11	s35.11	s35.11	
	野呂山	s32.10	s42.6	s42.6	
	包ヶ浦	s29.2	s32.10	s52.9	
	鳴門	s32.10			
	姫原	s32.10			
	屋島	s26.5	s32.10	s41.5	
	象頭山	s32.10			
	五色台	s43.8	s43.8	s43.8	
	東予	s40.3	s40.3	s40.3	
	(下津井)	s26.5	s32.10		h1.7
	(出崎)	s32.10			h1.7
足摺 宇和海	須の川	s47.11	s49.9	s49.9	
	西海	s47.11			
	竜串	s47.11			
	檜西	s47.11			
西海	(宮ノ浦)	s30.3			s57.11
	(若松瀬戸)	s30.3			s57.11
	(荒川)	s30.3			s57.11
	鹿子前	s30.3	s32.10	s57.11	
	北九十九島	s57.11	s57.11	s57.11	
雲仙天草	(千歳山)	s31.7			h1.12
	(富岡)	s31.7			h1.12
	雲仙温泉	s26.5	s32.10	s40.3	
	雲仙諏訪池	s47.10	s47.10	s47.10	
阿蘇 くじゅう	瀬の本	s40.3	s56.7	s56.7	
	南阿蘇	s49.9	s49.10	s49.10	
	地獄垂玉	s26.12	s56.7	s56.7	
	長者原	s26.12	s41.8	s41.8	
	久住高原	s56.12	s56.12	s56.12	
	(古坊中)	s26.12			s54.12
	(湯の谷)	s26.12			s54.12
	(筋湯)	s26.12			s56.12
	(小田ノ池山下池)	s40.3			s56.12
	(赤川)	s40.3			s56.12
霧島屋久	(手洗)	s26.5			s60.9
	(霧島温泉)	s26.5			s60.9
	(湯之野)	s26.5			s60.9
	(霧島神宮)	s26.5			s60.9
	(佐多)	s39.3			s62.8
	えびの	s26.5	s32.10	s60.9	
	指宿	s39.3	s40.10	s40.10	
	尾之間	s39.3			
	高千穂河原	s60.9	s60.9	s60.9	
西表	竹富島	s50.12			

の提供を受ける際の敷地選定など、現実には思い通りにならないケースもあり、拠点性に欠けるのは提供された土地が地価の安い不便な場所だったことの結果とみることもできる。また低廉な料分で収益性を確保するという命題が課せられ、施設の魅力に頼れない結果、自然の魅力に頼らざるを得ないという事情もある。自然資源への過近接や景観への配慮の欠如はその現れといえよう。

だが、抽出された国民休暇村の諸特徴は強い傾向を示しており、やむを得ない場所でのやむを得ない例外的結果というよりも計画の考え方と計画意志の反映と考えるほうが自然である。

その計画の最大の特徴は、「立地に応じた多様性」を取らず、「多様な立地における画一性」を

表 I-5 国立公園の集団施設地区の現在数と削除数（平成4年3月現在）

Table 1-5 Number of recreational use area of the national parks at present and eliminated (Mar. 1992)

国立公園名	現在数	削除数	国立公園名	現在数	削除数	国立公園名	現在数	削除数
利尻礼文サハツ	-	-	富士箱根伊豆	11	8	山陰海岸	4	-
大雪山	3	-	小笠原	-	-	大山隠岐	8	3
知床	1	-	上信越高原	11	4	瀬戸内海	17	5
阿寒	3	-	中部山岳	7	1	足摺宇和海	4	-
釧路湿原	-	-	南アルプス	2	-	西海	2	3
支笏洞爺	4	-	秩父多摩	6	-	雲仙天草	2	2
十和田八幡平	10	-	白山	2	3	阿蘇くじゅう	5	5
陸中海岸	6	-	伊勢志摩	1	5	霧島屋久	4	5
磐梯朝日	5	3	吉野熊野	1	-	西表	1	-
日光	11	2	計180ヶ所（現在数131，削除数49）					

取っていることにある。利用や資源の状況に応じて様々であるべき利用拠点を、画一の計画コンセプトによる多様性のないものとしていると結論される。

3. 国立公園の集団施設地区の実態

1) 現在指定されている集団施設地区の実態

「理想の集団施設地区」である国民休暇村の計画の実態は以上のとおりである。本節では、理想以外をも含めた全ての集団施設地区を対象に、国立公園行政の利用拠点計画がどうなっているのかを分析した。特に、国民休暇村以前の集団施設地区がどのようなものであり、以後の集団施設地区がどのような影響を国民休暇村から受けたかを中心に見た。

取り上げた集団施設地区は、どこに集団施設地区を設定するかという位置選定をおこなう一般計画の決定年月日が明らかな180ヶ所であるが、これらは現在指定されている131ヶ所と、すでに削除されて集団施設地区ではなくなった49ヶ所とに大別される。全集団施設地区のリストを表I-4に、公園別の箇所数を表I-5に整理した。

なお、本章第1節で紹介したとおり、一般計画、詳細計画というのは計画標準での用語であり、計画作成要領にはない。計画作成要領以降は集団施設地区の指定と同時に集団施設地区の区域を決め、地割を決めることになって、計画を分けることをしなくなった。従って、表I-4で、例えば富士箱根伊豆国立公園の畑引山集団施設地区が、一般計画、区域指定、詳細計画ともに昭和58年3月となっているのは、正しくは集団施設地区計画が昭和58年3月におこなわれたということであって、三つの別々の計画が同じ日におこなわれたという意味ではない。だが、ここでは計画標準時代の集団施設地区との比較がしやすいように便宜的に同じ記載方法を採用している。

まず、平成4年3月現在指定されている全131ヶ所の集団施設地区について、集団施設地区の現況の特徴を明らかにするために、

表 I-6 集団施設地区の立地の特徴 (平成 3 年 3 月現在)
Table 1-6 Feature of recreational use area (Mar. 1991)

集団施設地区 (国立公園)	自然との 近接性			隔 絶性		
	自然 資源の重 要性	自然 資源との 距離	動線 との関 係	周辺 との関 係	絶 性	
羅臼温泉 (知床)	大	中	強	中	中	中
和琴 (阿寒)	大	小	極強	中	中	中
川湯温泉	小	大	弱	強	強	弱
阿寒湖畔	大	小	極強	強	弱	中
層雲峡 (大雪山)	大	小	極強	強	弱	中
糠平	大	中	中	強	中	弱
勇駒別	大	大	中	弱	弱	極強
支笏湖畔 (支笏洞爺)	大	小	極強	強	弱	中
定山溪	大	大	弱	強	中	弱
登別	中	中	中	強	中	弱
洞爺湖	大	小	極強	強	中	弱
生出 (十和田八幡平)	大	小	極強	中	中	中
蒸の湯	大	中	中	弱	中	強
後生掛	中	中	中	弱	中	強
玉川温泉	小	大	弱	中	弱	強
乳頭山麓温泉群	中	大	弱	弱	弱	極強
藤七温泉	中	中	中	弱	弱	極強
松川温泉	中	中	中	弱	弱	極強
岩手山麓国民休暇村	中	小	極強	弱	弱	極強
酸ヶ湯	中	中	中	中	弱	強
休屋	大	小	極強	強	弱	中
碓石海岸 (陸中海岸)	大	小	極強	弱	弱	極強
気仙沼唐桑	大	小	極強	弱	弱	極強
田老	大	小	極強	弱	中	極強
普代	大	小	極強	弱	弱	極強
宮古	大	小	極強	弱	弱	極強
船越	大	小	極強	弱	弱	極強
鷹ノ巣 (磐梯朝日)	小	大	弱	中	中	中
翁島	中	小	強	強	中	弱
裏磐梯	大	小	極強	強	弱	中
浄土平	大	小	極強	中	弱	強
羽黒	中	小	強	中	弱	強
光徳 (日光)	中	小	強	中	弱	強
山ノ鼻	大	小	極強	弱	弱	極強
尾瀬温泉	大	小	極強	弱	弱	極強
ぶな平	大	中	強	中	弱	中
那須高原	大	小	強	中	中	中
鬼怒川	中	小	強	中	中	弱
川俣	小	中	中	中	弱	強
五十里	中	小	強	弱	弱	極強
尾瀬沼	大	小	極強	弱	弱	極強
中宮祠	大	小	極強	強	中	弱

湯元	中	小	強	中	中	中
秋川 (秩父多摩)	小	大	弱	中	強	弱
三峰秩父湖	大	小	極強	弱	弱	極強
御岳	大	小	極強	弱	弱	極強
一ノ瀬	中	小	強	弱	弱	極強
増富	小	中	中	中	中	中
小河内	小	中	中	中	中	中
山中 (富士箱根伊豆)	中	小	強	強	中	弱
船津	中	小	強	強	中	弱
精進	中	小	強	中	中	中
本栖	中	小	強	中	中	中
桧塚	大	小	極強	弱	弱	極強
湖尻	大	小	極強	強	中	弱
畑引山	大	小	強	弱	中	強
多幸湾	大	小	極強	弱	弱	極強
大島	中	小	強	中	弱	強
三宅島	中	小	強	弱	弱	極強
湊	中	中	中	強	中	弱
野呂川広河原 (南アルプス)	中	中	中	中	弱	強
小波川広河原	中	中	中	弱	弱	極強
五最杉 (上信越高原)	中	小	強	弱	弱	極強
笹ヶ峰	大	小	極強	弱	弱	極強
万座	中	中	中	強	弱	中
谷川岳	大	中	中	弱	弱	極強
鹿沢国民休暇村	中	小	強	弱	弱	極強
小瀬	中	小	中	中	弱	強
小谷温泉	中	中	中	弱	弱	極強
四万温泉	中	中	中	中	弱	極強
草津	大	小	極強	弱	弱	強
菅平	中	小	強	強	中	弱
志賀高原	大	小	極強	強	弱	中
乗鞍高原 (中部山岳)	中	小	強	強	弱	中
平湯	小	小	中	強	弱	中
乗鞍鶴ヶ池	大	小	極強	弱	弱	極強
扇沢	大	大	中	強	弱	中
上高地	大	小	極強	弱	弱	極強
室堂	大	小	極強	強	弱	中
黒部湖	大	小	極強	弱	弱	極強
市ノ瀬 (白山)	大	大	中	中	弱	強
中宮温泉	大	大	中	中	弱	強
登茂山 (伊勢志摩)	中	小	強	弱	中	強
大台ヶ原 (吉野熊野)	大	小	極強	中	中	中
寒霞溪 (瀬戸内海)	大	小	極強	弱	弱	極強
王子岳 渋川	中	小	強	弱	弱	極強
仙酔島	大	小	極強	弱	弱	極強
屋島	大	小	極強	強	弱	弱
包ヶ浦	中	小	強	弱	中	極強
由良	大	小	極強	弱	弱	極強
加太	大	小	極強	中	弱	強
波止浜	中	小	強	中	弱	強
野呂山	大	小	極強	弱	弱	極強
鳴門	大	中	強	弱	弱	極強

姫原	中	小	強	中	弱	強
象頭山	大	小	極強	弱	弱	極強
大久野島	大	小	極強	弱	弱	極強
赤穂御崎	中	小	強	強	弱	中
南淡路国民休暇村	大	小	極強	中	弱	強
東予	大	小	極強	中	弱	強
五色台	中	小	強	弱	弱	極強
竹野 (山陰海岸)	大	小	極強	中	弱	強
今子浦	中	小	強	弱	強	極強
浦富	中	中	中	強	強	弱
鳥取砂丘	大	小	極強	強	弱	中
都万 (大山隠岐)	中	小	強	中	弱	強
西郷岬	大	小	極強	弱	弱	極強
三瓶山北の原	大	中	強	中	中	中
蒜山国民休暇村	大	小	強	中	中	中
日御崎	大	小	極強	弱	弱	極強
榊水原	中	小	強	強	弱	中
鏡ヶ成国民休暇村	大	小	極強	中	弱	強
大山寺	大	中	強	強	中	弱
須の川 (足摺宇和海)	中	小	強	強	弱	中
西海	大	小	極強	強	弱	強
竜串	大	小	極強	中	中	弱
檜西	大	小	極強	中	弱	強
鹿子前 (西海)	中	小	強	強	中	弱
北九十九島	大	小	極強	弱	弱	極強
雲仙温泉 (雲仙天草)	大	中	強	強	弱	中
雲仙諏訪池	大	小	極強	中	弱	強
瀬の本 (阿蘇くじゅう)	中	中	中	中	弱	強
南阿蘇	中	小	中	中	弱	強
久住高原	中	小	強	弱	弱	極強
地獄垂玉	中	中	中	弱	弱	極強
長者原	中	中	中	強	弱	中
えびの (霧島屋久)	大	小	極強	中	弱	強
指宿	大	小	極強	弱	弱	強
尾之間	大	大	中	中	弱	強
高千穂河原	大	小	極強	中	弱	強
竹富島 (西表)	大	小	極強	弱	弱	極強

(1) どのような利用拠点であり (利用拠点タイプ),

(2) どこに立地しているか (立地の特徴)

を分析した。

利用拠点タイプは、以下の二つに分けた。

(a) 既に実態的な拠点であった所に指定したもの (既存拠点型),

(b) ほとんど施設のない所に指定したもの (新規整備型)

さらに、既存拠点型は大きさを指標に、

① 既存大拠点型 (宿舎数 10 軒以上と確認できたもの),

② 既存中小拠点型 (宿舎数 9 軒以下のもの)

に分けた。

また、新規整備型は整備のタイプを指標に、

表 I-7 削除された集団施設地区の立地の特徴 (平成 3 年 3 月現在)
 Table 1-7 Feature of eliminated recreational use area (Mar. 1991)

集団施設地区 (国立公園)	自然との			隔 絶性	地区削 除年度
	自然 資源の重 要性	自然 資源との 距離	近 接性		
白布温泉 (磐梯朝日)	中	大	弱	中弱	s60.1
信夫高湯 (〃)	中	大	弱	中弱	s60.1
岳 (〃)	小	大	弱	中弱	s60.1
塩原新湯 (日光)	小	大	弱	中弱	s60.9
霧降 (〃)	大	小	極強	極強	s47.12
猪之頭 (富士箱根伊豆)	小	大	弱	中弱	s45.4
元箱根 (〃)	大	小	極強	中弱	s58.3
下田 (〃)	小	大	弱	中弱	s58.9
下賀茂 (〃)	中	中	中	中弱	s58.9
式根島 (〃)	大	小	極強	極強	s59.5
八丈島 (〃)	中	小	強	極強	s59.5
三津 (〃)	小	中	中	中弱	s58.9
先原遠笠山 (〃)	小	大	弱	中弱	s56.6
赤倉 (上信越高原)	中	大	弱	中弱	s56.3
池ノ平 (〃)	中	大	弱	中弱	s56.3
戸隠 (〃)	中	小	強	中弱	s56.3
西千ヶ滝 (〃)	小	中	弱	中弱	s44.8
弥陀ヶ原 (中部山岳)	小	小	極強	中弱	s59.6
新岩間温泉 (白山)	大	大	中	極強	s53.3
大白川温泉 (〃)	大	大	中	極強	s53.3
小池 (〃)	大	中	強	極強	s61.9
小浜 (伊勢志摩)	大	中	中	極強	s52.2
渡鹿野 (〃)	中	小	強	中弱	s52.2
横山 (〃)	中	中	中	極強	s52.2
中津浜 (〃)	中	中	中	極強	s52.2
賢島 (〃)	中	小	強	中弱	s52.2
下津井 (瀬戸内海)	大	小	極強	中弱	h1.7
出崎 (〃)	大	小	強	極強	h1.7
東六甲 (〃)	大	小	極強	極強	s46.4
六甲 (〃)	中	中	中	中弱	s46.4
摩耶 (〃)	中	小	強	中弱	s46.4
国賀浜 (大山隠岐)	大	小	極強	極強	s55.9
加賀 (〃)	大	小	極強	極強	s55.9
三瓶温泉 (〃)	大	大	中	中弱	h2.3
宮ノ浦 (西海)	大	小	強	極強	s57.11
若松瀬戸 (〃)	大	小	極強	極強	s57.11
荒川 (〃)	中	中	中	中弱	s57.11
千歳山 (雲仙天草)	大	小	極強	極強	h1.12
富岡 (〃)	大	中	中	中弱	h1.12
小田ノ池山下池 (阿蘇くじゅう)	中	中	強	中弱	s56.12
赤川 (〃)	中	中	中	極強	s56.12
古坊中 (〃)	大	小	極強	中弱	s54.12
湯の谷 (〃)	大	中	中	極強	s54.12
筋湯 (〃)	中	中	弱	中弱	s56.12
手洗 (霧島屋久)	小	小	中	極強	s60.9
霧島温泉 (〃)	中	中	中	中弱	s60.9
湯之野 (〃)	中	中	中	極強	s60.9
霧島神宮 (〃)	中	小	強	中弱	s60.9
佐多 (〃)	小	中	弱	中弱	s62.8

表 I-8 集団施設地区の利用拠点タイプと立地による分類 (平成 3 年 3 月現在)
Table I-8 Criteria of recreational use area (Mar. 1991)

立地タイプ	自然近接性 極強・強		自然近接性 中・弱		合計
	隔絶性 極強・強	隔絶性 中・弱	隔絶性 極強・強	隔絶性 中・弱	
既存大拠点型		鬼怒川 湯元 大山寺 志賀高原 原島 青平 阿蘇湖畔 雲仙温泉 層雲峡 洞爺湖 中宮祠		川湯温泉 定山峡 登別	18
既存中小拠点型	えびの 上高地 山ノ鼻 尾瀬温泉 尾瀬沿 王子岳 沢川 御岳 仙酔島	本栖 精進 生田 山中 湖尻 羅臼温泉 彦室 真狩峠 那須高原 赤穂 鳥取の丘 松水原 支笏湖 翁島	乳頭山 麓温泉 群川 湯 野呂川 河原 小谷温泉 小瀬 藤七温泉 地獄垂玉 中宮温泉 美駒別 酸ヶ湯 後生掛 松川温泉 四方温泉 玉川温泉	鷹ノ巣 長者原 万葉 増高 浦富 秋川	
新規宿舍型	鹿沢 羽黒 光徳 船越 大久野 野台 菅平 田子 鳴門 指宿 五重杉 阿蘇 大島 包ヶ浦 雲仙 諏訪池 波止 内岸 若手山 龍崎 茶臼山 池 宮古 竹野 今子浦	和琴 蒜山		湊	33
新規園地型	西郷 登茂山 日御崎 栗頭山 竹富島 北九十九島 三峰 父湖 十津川 河原 西海 多幸湾 飯野 黒部湖 浄土 細引山 野山 都万 笹ヶ嶽 久住高原 寒霞溪	鹿子前 大台ヶ原 三瓶山 北の原 電車 須の川	尾之関 瀬の本 瀬市ノ瀬	扇沢 小河内	
未整備	草津 松塚 一ノ瀬 三千島 五十里		谷川岳 小渋川 広河原		7
合計	62	35	20	14	131

註) 網線は自然資源に過近接で隔絶性が高いものである。

- ③ 新規宿舍型 (宿舍を中心として整備したもの)
- ④ 新規園地型 (園地を中心として整備したもの)
- ⑤ 未整備 (いまだに整備されていないもの)

に細分した。

立地の特徴については、

- ① 自然との近接性
- ② 周囲との隔絶性

を分析した。

①は最寄りの中心的自然資源の重要度と距離から、極強、強、中、小に分け、②は最寄りの動線の本数、重要度と他の拠点や集落との関係から、同じく極強、強、中、小に分けた。

その立地の分析結果を表 I-6、表 I-7 に纏めた。

利用拠点タイプの分類の結果 (表 I-8 の縦軸)、既存拠点型 62 ヶ所、新規整備型 69 ヶ所と、両者の指定数が均衡していることがわかった。

前者は国立公園指定以前から形成されていた実質的な利用拠点であり、後者は国立公園指定以降行政当局が中心となって整備してきた (あるいは整備予定の) ものである。それゆえ、集団施設地区に見られる国立公園の利用拠点の計画は半分を既存拠点に依存しながら半分を新たに作ってきたといえる。

また、既存大拠点型 (18 ヶ所) と既存中小拠点型 (44 ヶ所) との比がおおよそ 1:2.5 と実在数の比に近いこと、新規宿舍型 (33 ヶ所) と新規園地型 (29 ヶ所) とがほぼ釣りあっていること、などバランスのよい計画になっているように見受けられた。しかし、一見バランスよく見えるタイプの取り方も、後に見るように指定年代を時代区分してみると各時代で全くタイプの取り方の

表 I-9 削除した集団施設地区の削除の理由

Table 1-9 Reason of elimination on eliminated recreational use area

利用拠点 タイプ	削除した集団施設地区	削除の理由	数	
既存 拠点 型	下田 元箱根	建築物の集積が著しい	5	
	戸隠 赤倉 池ノ平			
	霧島神宮 岳 信夫高湯	民有地中心で 計画的整備が困難	6	
	霧島温泉 下賀茂 筋湯			
既存 中小 拠点型	白布温泉 塩原新湯 渡鹿野 三瓶温泉 賢島 三津 荒川	民有地中心で 計画的整備が困難	7	
	赤川 湯之野 湯の谷 下津井	新規整備可能空間がない	4	
新規 整備 型	新規 宿舎型	(なし)	0	
	新規 園地型	霧降 古坊中 弥陀ヶ原 国賀浜 加賀 千蔵山	自然保護上施設整備不適	8
		小田ノ池山下池 東六甲 六甲 摩耶 富岡		
	未整備	若松瀬戸 宮ノ浦 猪之頭 大白川温泉 中津浜 小池 手洗 式根島 新岩間温泉 横山 佐多 西千ヶ滝 小浜 先原遠笠山 八丈島 出崎	整備のおこなわれなかった ものの整理	16
		合 計	49	

傾向が異なっており、むしろ指定のバランスは悪く、現状のバランスの良さは意図されたものではないことがわかった。

立地の特徴を分析した結果（表 I-8 の横軸）、自然への近接性が高い（自然近接性が極強・強）ものが 131 ヶ所のうち 97 ヶ所と、半数以上を占めていることがわかった。

しかも、新規整備型のみを見ると、69 ヶ所のうち 61 ヶ所が自然への近接性が高かった。

また、隔絶性高い（隔絶性が極強・強）ものも 102 ヶ所と半数以上を占め、こちらも新規整備型では 60 ヶ所と多いことがわかった。

前節で国民休暇村のほとんどが自然に過近接で隔絶性が高いことを指摘したが、休暇村以外の集団施設地区にも強くその傾向が顕れていることが明らかとなった。

2) 削除した集団施設地区に見る利用拠点計画の考え方

次に、現在はない、削除（指定解除）された 49 ヶ所の集団施設地区を分析した。削除の計画には行政当局が好ましくないとする集団施設地区像が窺えると考えられるゆえ、それぞれの削除理由を公園計画書等から読み取って整理することにより、好ましくないとされる集団施設地区の特徴とその考え方を明らかにしようとしたものである。

まず先の利用拠点タイプにより分類した結果、削除箇所数は、

- ① 既存拠点型が 11 ヶ所、
- ② 新規整備型のうち、新規宿舎型では削除が一つもない、
- ③ 新規整備型のうち、新規園地型が 11 ヶ所、
- ④ 新規整備型のうち、未整備のものが 16 ヶ所、

表 I-13 集団施設地区のタイプ分類による変遷および時代区分

Table 1-13 Transitions of concepts underlying recreational use areas by grouping these areas putting in order

時代区分	<第一期>既存拠点指定期		<第二期>	<第三期>	非理想型整理期	合計
タイプ	実現性非検定期 (昭和24年~27年)	実現性検定期 (昭和28年~34年)	理想型整備期 (昭和35年~43年)	整理開始期 (昭和44~53年)	整理本格期 (昭和54年~現在)	
大	霧島神宮 阿寒湖畔 雲仙温泉	層雲峡 大山寺 池の平 定山溪				
指	志賀高原 霧島温泉 元箱根	赤倉 鬼怒川 乗鞍高原 洞爺湖				
拠	湯元 駒瀨 中宮祠 船津 休屋	下賀茂 平湯 川湯温泉 下田				
点	菅平 鳥島	信玄高湯 登別 戸隠				
型						29
既						
存						
型						
中	尾瀬沼 精進 湖尻 生田 地獄垂玉	後生掛 裏磐梯 万座 那須高原	中宮温泉 勇駒別 浦富	室堂	小谷温泉	11
小	湯之野 駿ヶ湯 仙酔島 山中 本栖	乳頭山 麓温泉群 川俣 権原新湯	野呂川 広河原 赤川	小瀬		
指	王子岳 荒川 下津井 上高地	藤七温泉 松川温泉 鮫川 御岳	山ノ鼻 尾瀬温泉			
拠	支笏湖 秋川 湯の谷 芝の	蒸の湯 玉川温泉 樹木原 増富	三瓶温泉 鳥取砂丘			
点	渡鹿野 野賢 四方温泉 長者原	三津 鷹ノ巣 白布温泉 翁島	糠平 羅臼温泉 赤穂野崎			
型						55
既						
存						
型						
新						
規						
整						
備						
備						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						
指						
定						
期						
型						
削						
除						
型						

提として指定する35年以降と明らかに異なるものゆえ、34年までを一つの時代として区分した。

立地は多様であり、自然過近接、隔絶性強を具体的内容として立地が画一的である次期以降と異なるが、これは立地を様々に取っていたというよりも、指定基準が立地ではなく実質的利用拠点であるかどうかであり、既存拠点の立地が多様であったため結果的に多様な立地になったと見てよいと思われる。なぜなら、立地を自由に選択することが可能な新規整備地についてのみ見れば、次期以降同様自然過近接、隔絶性強の傾向が顕著であるから。

なお、本期を昭和24年から27年までの「実現性非検討期」、28年から34年までの「実現性検討期」に細分した。昭和28年には国立公園計画標準が定められ、その中で集団施設地区の選定、区域、地割等の計画事項要件が明示されるが、これは集団施設地区の計画整備の方法論と具体案、つまり実現性の検討が始められたことを意味し、それ以前と計画思想的に大きく異なるゆえである。なお、集団施設地区の土地の所管替、直轄施設整備も同28年に始まり、行政当局は実現化のための具体的手段を持った。

また、実現性検討期の新規整備型には、後に国民休暇村が誘致されるものを含む、自然に過近接で周囲と隔絶したところに立地する新規宿舍型が指定されており、この点でも実現性非検討期とは区分される。

第2期（昭和35年から43年）：理想型整備期

昭和35年から「理想の集団施設地区」国民休暇村が計画整備されるが、本期の特徴は、①既存拠点型が抑えられること、②特に既存大拠点型の指定は全く見られなくなること、対して、③新規整備型が多くなること、が挙げられる。しかし何と言っても、計画史的には行政当局自らが理想の集団施設地区を整備したことが最大の特徴と考えられるので、本期を理想型整備期と名付けた。国民休暇村は昭和31年発足の国民宿舎制度を発展させたものと一般に言われているが、行政当局自ら整備したものとそうでないものとの差は大きく、国民宿舎と国民休暇村とを同一期とすることは出来ない。

国民休暇村の計画コンセプトはしかし画一的で、内容は「自然過近接、隔絶性強、景観無配慮」という自然消費型のもので、多数の公園利用者のための利用拠点の考え方としては問題の多いものであった。問題の多いものゆえ、その後集団施設地区は徐々に国立公園の利用拠点ではなくなってゆくのだが、自然保護を国立公園の計画の考え方の基本に据えて置きながら、自らがおこなうものは自然を消費するものであるというのは、国民を納得させるものではない。よく「保護と利用は別だからよいのだ。」という話を聞くが、どうして「良い。」のなかなか理解は困難である。

国民休暇村だけでなく、新規園地型も自然過近接、隔絶性強のものが多く見られる。

なお、神武景気、岩戸景気の後に来る本期は、高度経済成長期のレジャーブーム、観光旅行の大衆化が重なり、既存拠点が利用者の受け入れで施設整備をおこない、その結果、景観・雰囲気が悪化する時期であり、それが既存拠点指定の抑制、理想型整備、既存拠点からの隔絶、自然への過近接等計画の基本的考え方の背景にあると考えられる。

第3期（昭和44年から現在）：非理想型整理期

昭和44年から集団施設地区の削除（指定解除）が始まる。一度は適当な利用拠点としたものを否定することになる削除は、計画の考え方としては大きな変更であり、時代を区分した。本期の

特徴は、①削除があること、②指定は新規整備型であること、③計画整備の担保のないものは指定されないこと、にあるが、理想型以外のものを指定しないと同時に、理想型以外のものを切捨て、画一的に整理しているのが計画の特徴であり、本期を非理想型整理期と名付けた。

前述のとおり集団施設地区の削除は、行政側のコントロールの効かない既存拠点の切捨て、無理な計画の新規整備地の整理をその内容とするのであるが、「理想の集団施設地区」国民休暇村の制度が定着した以降に、「理想」つまり国民休暇村のコンセプトに合わないものは集団施設地区に相応しくないという考え方を持つに至ったものと考えられる。

つまり集団施設地区の理想型のコンセプトが画一的であったため、それに合わない既存拠点は切り捨てられ、園地型は利用者がほとんど使われない場所に整備されたのであり、こうして集団施設地区と利用者が利用する実質の利用拠点との乖離が起り、集団施設地区は国立公園の利用拠点ではなくなってしまったのである。

なお、先に触れたように計画再検討実務要領で公園計画再検討時に詳細計画が定められない集団施設地区は削除することが明記され、削除が本格化する。そこでそれ以前、昭和44年から53年を非理想型の「整理開始期」、昭和54年から現在までを「整理本格期」として、細分した。整理開始期までで国民休暇村の指定は終了(昭和49年)し、整理本格期では新規園地型が指定の主体となるが、①その立地は自然過近接、隔絶性強という国民休暇村のコンセプトが踏襲されたものであり、また、②それとは対極の既存拠点、特に既存大拠点型が削除されるなど、利用拠点計画思想の画一化がよりはっきりとしてくるのである。

2) 集団施設地区の指定の特徴の変遷

以上の各時代の区域決定の特徴を整理した。

第1期(既存拠点指定期, 昭和24~34年)は、既存の実質の利用拠点の取り込みを中心とし、既存拠点のないところにその補完として少数の新規整備型を計画していた。この新規整備型は、しかし整備の担保がなく、また十分な計画的検討もおこなわれずに指定されたものであった。立地は多様だが意図されたものではなく、既存拠点の立地の多様性の結果であった。立地の自由な選択が可能な新規整備地に限ると、自然過近接、隔絶性強の傾向が顕著であった。本期は新規整備型の実現性の考慮の有無によって、実現性非検討期(昭和24年~27年)と実現性検討期(昭和28年~34年)に細分される。

第2期(理想型整備期, 昭和35年~43年)は、既存拠点型が少なくなり、特に既存大拠点の指定は全く見られなくなる。新規型が多くなるが、なんといっても行政当局自らが理想の集団施設地区として国民休暇村を計画整備したことが特筆される。立地は、国民休暇村も新規園地型も自然に過近接で隔絶性が強いものが多い。

第3期(非理想型整理期, 昭和44年~現在)は、削除が始まり、新たな指定は計画整備の担保のある新規整備型のみとなる。理想型以外のものを指定しないと同時に、理想型以外のものを切捨て、画一的に整理するようになる。また本期を再検討実務要領に基づいて削除が本格化する昭和54年で細分し、前期を整理開始期、後期を整理本格期とした。整理開始期までで国民休暇村の指定は終了し、整理本格期では園地型が指定の主体となる。国民休暇村のコンセプトが園地型にも踏襲され、立地は自然に過近接で隔絶性が強く、既存拠点の削除もあって、利用拠点計画の考え方の画一化がよりはっきりとしてくる。

以上の結果を整理した(表I-14)が、

表 I-14 時代ごとの集団施設地区の計画の特徴

Table 1-14 Feature of concepts underlying recreational use area deviding by eras

時代区分 計画	第1期 既存拠点指定期		第2期 理想型整備期	第3期 非理想型整理期	
	実現性非検討期	実現性検討期		整理開始期	整理本格期
タイプの特徴	既存型中心 新規は殆どなし 休暇村先行指定		新規型中心	新規型中心 既存は中小のみ 既存殆どなし	
立地の特徴	多様(既存を指定した結果で)		自然過近接・隔絶性	自然過近接・隔絶性高	
理想型の有無	特になし		理想型創造(国民休暇村)	理想型徹底(園地をも休暇村型に)	
非理想型の扱い	-		指定せず(消極的否定)	整理(積極的否定) 未整備中心 既存拠点も	
実現性の担保	なし	検討中	あり	あり	

註：網掛けは特に重要な特徴

第1期は、①既存拠点重視、②理想モデルなし、③整備の担保なし、

第2期は、①新規整備重視、②理想型の創造、③整備の担保あり、

第3期は、①新規整備重視、②理想型の徹底、③非理想型の整理、

と纏められ、行政当局が計画する新規整備型が絵に描いただけのものから始まり、その反省と既存拠点の不満から国民休暇村という理想型を生み、その画一的コンセプトを既存拠点にまで広げていったと纏められよう。

その結果の集団施設地区の現状は、実質的利用拠点が切り捨てられ、空間計画・景観整備も積極的におこなわれず、対してほとんどの利用者が行かないような不便な(自然に過近接で隔絶性が強い)集団施設地区(例えば山陰海岸の今子浦、箱根の畑引山など)が整備されるということになっていったのである。

5. まとめ

本章は、全ての国立公園の全ての集団施設地区180ヶ所の計画を分析することによって、各国立公園の利用拠点計画の実態を明らかにし、それらの全体を整理することによって国立公園の集団施設地区の計画の全容を明らかにした。

現在の集団施設地区131ヶ所は国立公園指定以前から形成されていた実質的な利用拠点である既存拠点型と公園指定以降行政当局が中心となって整備する(あるいは予定の)新規整備型とに分けられ、箇所数はおよそ半々で、利用拠点の計画が半分を既存拠点に依存しながら、半分を新たに作ってきたものであることがわかった。また、既存拠点型の立地が多様であるのに対し、新規整備型は画一的で自然への近接性と他の施設や集落からの隔絶性が高いことがわかった。

削除された集団施設地区の49ヶ所の内訳は、既存拠点型11ヶ所、新規整備型38ヶ所(新規宿舍型0ヶ所、新規園地型11ヶ所、未整備のもの16ヶ所)であり、削除の理由は、既存拠点型では「民有地中心で計画的整備が困難」が、さらに既存大拠点型では「建築物の集積」が、既存中小拠点型では「施設整備空間が確保不可能」が挙げられていた。また、未整備のものでは「整備しなかったものの整理」が、新規園地型では「自然保護上施設整備不適」が挙げられており、集団施設地区の削除に見られる集団施設地区の計画の考え方は、既存拠点では行政側のコント

ロールの効かないものの切捨て、新規整備地では無理な計画の整理、と纏められることがわかった。

また、行政当局によって計画整備された「理想の集団施設地区」国民休暇村 24 ヶ所の計画は、立地に応じた多様性を取らず、多様な立地における画一性を取っており、その画一の中身は、自然資源への過近接、拠点性の欠如、高い隔絶性、景観への配慮の薄弱さであり、すなわち街的区域や他の施設群から離れた自然の核心地に林地などの緩衝帯を周囲に設けて自己完結の世界をつくり、そこから国立公園の眺望風景を独占的に楽しんでいると纏められることがわかった。国民休暇村と集団施設地区との区域の重なり具合は国民休暇村併置型、国民休暇村コア型、国民休暇村分置型、国民休暇村単独型の 4 タイプに分けられるが、国民休暇村が独立している国民休暇村分置型、国民休暇村単独型が 24 ヶ所中 17 ヶ所と多く、他の施設や集落との共存を目指さず、単独で自己完結することを狙っていることがわかった。

また、時系列に整理した結果、集団施設地区の指定がその特徴に基づいて大きくは三つに、細分すると五つに時代区分出来ることがわかった。それらは、昭和 24 年から昭和 34 年までの第 1 期（既存拠点指定期）、昭和 35 年から昭和 43 年までの第 2 期（理想型整備期）、昭和 44 年から現在までの第 3 期（非理想型整理期）である。

第 1 期は既存の実質的利用拠点の取り込みを中心とし、既存拠点のないところにその補完として少数の新規整備型を整備の担保もなく計画していた。既存拠点の立地は多様だが意図されたものではなく、立地の自由な選択が可能な新規整備地に限ると自然に過近接で隔絶性が強い傾向にあった。新規整備型の実現性を考慮しなかった実現性非検討期（昭和 24 年～27 年）と考慮するようになった実現性検討期（昭和 28 年～34 年）とに細分された。

第 2 期は行政当局自らが理想の集団施設地区として国民休暇村の計画整備をおこない始め、それを中心に新規型が多くなる一方、既存拠点型が少なくなった。立地は国民休暇村も新規園地型も自然に過近接で隔絶性が強い。

第 3 期（非理想型整理期、昭和 44 年～現在）は、削除が始まり、理想型以外のものを指定しないと同時に、理想型以外のものを整理し、園地型をも宿舎型の国民休暇村の考え方で律するようになる。整理開始期（昭和 44 年～53 年）と、再検討実務要領に基づいて削除が本格化した整理本格期（昭和 54 年～現在）とに細分されたが、立地は自然に過近接で隔絶性が強く、既存拠点の削除もあって、利用拠点計画の考え方の画一化がよりはっきりとしてくることがわかった。

このように、第 1 期では集団施設地区の中心であった実質的利用拠点の既存拠点が第 2 期では軽視され、さらに第 3 期では切り捨てられること。対して、第 1 期では整備の担保もなく補完的役割であった新規整備型が第 2 期以降は集団施設地区の主役になること。第 2 期につくられた国民休暇村がその後の集団施設地区計画に大きな影響を与えたこと。以上のことがわかった。

大きく纏めると、行政当局が計画する新規整備型が絵に描いただけのものから始まり、その反省と既存拠点の不満から国民休暇村という理想型を生み、そのコンセプト（自然過近接、隔絶性強）を既存拠点や園地型にまで広げていった。しかしその理想型のコンセプトが画一的であったため、それに合わない既存拠点は切り捨てられ、園地型は利用者がほとんど使われない場所に整備され、こうして集団施設地区と利用者が利用する実質的利用拠点との乖離が起り、集団施設地区は国立公園の利用拠点ではなくなってきていることがわかった。

第 II 章 建築物規制に見る国立公園の管理の実態

1. 国立公園における建築物規制制度の概要

1) 建築物規制制度の概要

地域制をとるわが国の国立公園では、実態的にゾーニングである保護計画を立てただけで国立公園の保護が進むわけではなく、計画に基づいておこなわれる管理の役割が大きい。管理が計画に対応していなければ計画の意図が十分発揮されないのはもちろんである。

そこで本章では、国立公園の管理が何を狙ったものであるのか、管理の実態を検討することとした。

国立公園の管理の中心である許可業務は、計画のもと要許認可行為を定め、審査指針等でその許認可の実質的な基準を決め、それに基づいて行為申請を審査することを中心としている。各種の行為が規制されているが、もっとも許認可申請が多いのは工作物である。その中でも多いのが建築物である。わが国の国立公園では住宅、商店、旅館等々あらゆる建築物が建てられるが、その取扱い、管理は直接国立公園の風景を左右する重要なものである。

そこで本章は、建築物規制を取り上げ、管理の実態を分析したが、国立公園における建築物規制制度は複雑であるので、分析の前にその概要を整理した。

国立公園内（普通地域を除く。以下同じ）で建築物を建てるには許認可を受けねばならないが、利用計画に基づく公園事業として、例えば旅館を建てる際は利用計画に基づく自然公園法 14 条（事業認可）が適用される。それ以外、例えば住宅や事務所を建てる際には保護計画に基づく同法 17 条（許可）が適用される。

これが基本であり、保護の観点からの行為規制と、利用の観点からの施設整備との検討の結果、国立公園内の全ての建築物は建てられるのである。

だが、具体的にどのような建築物が建てられるかという規制の基準はより複雑である。以下に整理する。

(1) 審査指針

17 条の許可の基準には全公園一律のものがある。1974 年に定められた「国立公園内（普通地域を除く。）における各種行為に関する審査の指針について（昭和 49 年 11 月 20 日 環自企第 570 号）」（以下「審査指針」という）である。要許認可行為全てについて、どのように審査したらよいか、審査の手順、審査の判断基準が体系的、具体的に纏められており、行政当局の管理の考え方がもっともよく表現されているものである。

(2) 特認

審査指針は全国一律である。だが、自然や風景は全国一律ではない。そこで、審査指針を定めると同時に、その適用を受けない地域の認定（「審査指針によらないことができる特定地域における特定行為の認定（昭和 50 年 3 月 7 日 環自企第 125 号）」（以下「特認」という））をおこなうこととし、各特認地域で多様な規制基準が決まっている。市街化された集落で特認がおこなわれる傾向にあり、どちらかという審査指針の基準緩和に使われている。

(3) 事業取扱要領

一方、14 条の事業認可については全国一律の基準は無く、各事業毎に、「〇〇宿舍事業取扱要領」（以下「事業取扱要領」という）という形で個別に決められる。「国立公園及び国定公園事業

取扱要領（昭和33年4月30日 国発第278号）」第2章第3で「国立公園事業の決定は、国立公園事業の種類、事業地、施設の規模等国立公園事業執行に必要な事項について行うものとする。」とあり、それを受けているものである。

概念的には利用と保護は独立しているので審査指針の適用は受けないが、建った建築物が国立公園の風景に与える影響は許可建築物も認可建築物も相違はないゆえ、審査指針が定まった後はその並びで事業建築物の取り扱いをおこなっている場合が多い。だが、一方、30mのホテルが認可される場合もあるなど、事業建築物が国立公園の風景に与える影響は大きい。

(4) 集団施設地区整備方針

さらに、前章で見たように各集団施設地区には計画作成要領で整備方針（計画標準では詳細計画）が定められ、そこでは許可、認可両方の建築物について上述審査指針、特認、事業取扱要領とは別の定めが設けられることになっている。

(5) 管理計画

また、各国立公園各団地毎に管理計画（「国立公園管理計画作成要領について（昭和55年7月21日 環自保第331号）」）があり、そこでも許認可双方、特に上記各規制で担保されなかった部分について規制が決められている。

この5種類であるが、事業取扱要領は全ての事業について決まっているわけではなく、また詳細計画または整備方針が定められていない集団施設地区や管理計画のいまだ定まっていない国立公園もある。

以上が国立公園における建築物規制制度の概要である。

なお、普通地域は許可申請が不要なため詳細な規制が決定されてなく、本研究では対象としていない。

2) 分析の方法

以上を踏まえて、本章の目的と方法をもう一度確認しながら建築物規制の分析の方法を整理する。

国立公園内の利用拠点や道路沿いなど利用者の最も目に触れる場所の景観の混乱はよく指摘されるところであるが、それらの多くは特別地域内であり、行為には許認可が必要であるから、その景観の混乱は管理の結果と見てよい。特に許認可のうちで最も件数の多い建築物の許認可の結果が景観の混乱をもたらしていると考えてよい。

この問題の主たる原因は一般に、地域制という制度にあるとされているが、大雪山層雲峡や日光湯元など営造物的であるはずの行政当局所管地でさえも雑然としているのを見ると、制度だけではなく管理、特に建築物の取り扱いとその基本的考え方に問題があるのではないかという疑問が湧く。

それを明らかにするには、管理の考え方がもっともよく現れている審査指針を分析し、その規制（空間管理）の意図、思想を読めばよい。だが、審査指針は全国一律の行政上の理想的審査基準であって、実際にはこのとおりにおこなわれていない地区地点も多く、建前・理想ではない本音・現実の空間管理思想はわからない。特認、事業取扱要領等各地の実際の建築物規制の現状を分析しなければ、その現実の姿は見えてこない。

そこで本章では、国立公園の管理の意図・考え方を建築物規制の現状から明らかにすることを目的に、(1) 審査指針を分析し、その規制の意図・考え方を明らかにした。

(2) 建築物の高さ規制の実態を整理分析し、①実際の規制の意図・考え方を明らかにし、②審査指針の意図・考え方が生かされているか、③審査指針の考え方自体に問題はないかを考察したものである。実態調査の対象に建築物の各種規制のうちから高さを特に取り上げたのは、それが景観上最も問題となり、かつ最も規制緩和要求の強いものであり、そのせめぎ合いのなかで空間管理の考え方の本音が出ると考えられるからである。高さ規制が極めて複雑で錯綜している現状は、そのせめぎ合いの苦悩を雄弁に物語っている。

2. 審査指針における建築物の規制

1) 審査指針における建築物の規制の概要

本節では審査指針における建築物規制の意図・考え方を明らかにした。審査指針の関係箇所を以下に掲げる。

国立公園内（普通地域を除く。）における各種行為に関する審査の指針について（抄）

自然公園法により許可を要することとなる国立公園内（普通地域を除く。）における各種行為については、行為の区分ごとに定める以下の審査指針に従い、許可の適否の判断を行うものとする。

ただし、以下に定める審査指針に掲げる全ての要件に該当するものであっても、次に掲げる場合にあっては、許可しないことができるものとする。

1. 当該行為が、当該地域の風致景観に著しい支障を与える特別な事由が認められる場合。
2. 当該行為の当然の帰結として予測され、かつ当該行為と密接不可分の関係にあることが明らかかな行為について、不許可となることが確実と認められる場合。

なお、大規模な開発行為として行われる行為については、当該行為が自然環境に与えることとなる影響等について事前に総合的に調査する必要があるため、これらの十分な調査の結果が判明した後、許可の適否の判断を行うものとする。

第1 工作物（広告物を除く）の新築、改築又は増築（法第17条第3項第1号、第18条第3項第1号、第18条の2第3項第1号）

1 建築物の新築、改築又は増築

一 次の各号に掲げる地域におけるものは、建築物の態様、目的のいかんにかかわらず許可しないものとする。ただし、既存の建築物の改築、建替えのため若しくは災害復旧のための新築（従前の建築物の規模をこえないものに限る。）又は学術研究その他公益上必要と認められる建築物であって、当該地域以外の地域においてはその目的を達成することができないと認められるものの新築、改築若しくは増築にあってはこの限りではない。

(ア) 特別保護地区、海中公園地区又は第1種特別地域

(イ) 次に掲げるような貴重な自然的性質を有する地域のうち、史跡、名勝天然記念物等の特別な指定がなされており又は学術調査の結果等から(ア)に掲げる地域に準ずる取扱いが現になされ又はなされることが必要であると認められる地域

- ① 高山帯、亜高山帯、風衝地、湿原等植生復元の困難な地域
- ② 野生動植物の生息地、生育地又は繁殖地として重要な地域
- ③ 地形、地質が特異である地域又は特異な自然現象が生じている地域
- ④ すぐれた天然林又は学術的価値を有する人工林の地域

二 一各号に掲げる地域以外の地域におけるものについては、以下に掲げる建築物の態様、目的の区分に従い当該各号に定める要件に該当しないものは許可しないものとする。ただし、一のただし書に掲げるものにあつてはこの限りでない。

(1) 撤去されることが明らかな仮設の建築物

ア 主要な展望地から展望する場合の著しい妨げにならないものであること。

イ 山稜線を分断する等眺望の対象に著しい支障を与えるものでないこと。

ウ 屋根及び壁面の色彩並びに形態が周囲の自然との調和を著しく乱すものでないこと。

エ 撤去についての計画が明らかになっているものであつて、当該計画において撤去後の跡地の整理がなされることになっているものであること。

(2) 公園事業従事者、農林漁業従事者、その他当該特別地域内に居住することが必要と認められる者若しくは本審査指針の施行の日現在、当該特別地域内に現に居住していた者の住宅、住宅部分を含む建築物（本審査指針の施行の日以後においてその造成にかかる行為について自然公園法の規定による申請をした分譲地等内に設けられる建築物を除く。）又はこれらの建築物と用途上不可分の関係にある建築物

ア 建築物の高さ（避雷針その他特定の建築設備を除いて算定した建築物の高さ、以下同じ。）が13メートル（高さが現に13メートルをこえる建築物の改築又は増築にあつては、既存建築物の高さ）をこえないものであること。

イ 主要な展望地から展望する場合の著しい妨げにならないものであること。

ウ 山稜線を分断する等眺望の対象に著しい支障を与えるものでないこと。

エ 屋根及び壁面の色彩並びに形態が周囲の自然との調和を著しく乱すものでないこと。

(3) 農林漁業等を営むために必要な建築物（住宅、住宅部分を含む建築物及びこれらの建築物と用途上不可分の関係にある建築物を除く。）

ア 主要な展望地から展望する場合の著しい妨げにならないものであること。

イ 山稜線を分断する等眺望の対象に著しい支障を与えるものでないこと。

ウ 屋根及び壁面の色彩並びに形態が周囲の自然との調和を著しく乱すものでないこと。

(4) 集合別荘、集合住宅、分譲ホテル、保養所若しくは分譲地等内に設けられる建築物（第1・1・二の(1)、(2)又は(3)の対象になる建築物を除く。）又はこれらの建築物と用途上不可分の関係にある建築物。

ア 分譲地等内に設けられる建築物にあつては、建築物の高さが10メートル高さが現に10メートルをこえる建築物の改築又は増築にあつては既存建築物の高さ）をこえないものであり、かつ2階建以下のものであること、分譲地等以外の地域に設けられる集合別荘、分譲ホテル、集合住宅又は保養所にあつては、建築物の高さが13メートル（高さが現に13メートルをこえる建築物の改築又は増築にあつては、既存建築物の高さ）をこえないものであること。

イ 敷地が明らかにされているものであり、かつ当該敷地面積（当該敷地内に保存緑地となるべき部分を含むものにあつては当該保存緑地の面積を除いた面積、以下(4)において同じ。）が1,000平方メートル以上であること。

さらに、集合別荘、集合住宅又は分譲ホテルにあつては、敷地面積を戸数又は分譲数で除した面積が250平方メートル以上であること。

- ウ 総建築面積（同一敷地内にある全ての建築物の建築面積の和をいう、以下同じ。）及び総延べ面積（同一敷地内にある全ての建築物の延べ面積の和をいう、以下同じ。）の敷地面積に対する割合が、第2種特別地域におけるものにあつてはそれぞれ20パーセント以下、40パーセント以下、第3種特別地域におけるものにあつてはそれぞれ20パーセント以下、60パーセント以下であること。
- エ 建築物にかかる土地の地形勾配が30パーセントをこえないものであること。
- オ 建築物にかかる土地及びその周囲の土地が自然草地、低木林地、採草放牧地又は高木の生育が困難な地域でないこと。
- カ 建築物の水平投影外周線が、次の各号に掲げるものからそれぞれ当該各号に掲げる距離以上離れていること。
- (ア) 公園事業たる道路その他、主として公園利用に供せられる道路の路肩 20メートル
- (イ) (ア)に掲げる道路以外の道路の路肩 5メートル
- (ウ) 敷地境界線 5メートル
- キ 建築面積が2,000平方メートル以下であること。
- ク 主要な展望地から展望する場合の著しい妨げにならないものであること。
- ケ 山稜線を分断する等眺望の対象に著しい支障を与えるものでないこと。
- コ 屋根及び壁面の色彩並びに形態が周囲の自然との調和を著しく乱すものでないこと。
- (5) (1), (2), (3) 又は (4) 以外の建築物
- ア 建築物の高さが13メートル（高さが現に13メートルをこえる建築物の改築又は増築にあつては、既存建築物の高さ）をこえないものであること。
- イ 敷地が明らかにされており、かつ、総建築面積及び総延べ面積の敷地面積に対する割合が、それぞれ次の各号に掲げるもの以下であること。
- (ア) 第2種特別地域におけるもので敷地面積が、500平方メートル未満の建築物 10パーセント、20パーセント
- (イ) 第2種特別地域におけるもので敷地面積が、500平方メートル以上1,000平方メートル未満の建築物 15パーセント、30パーセント
- (ウ) 第2種特別地域におけるもので敷地面積が、1,000平方メートル以上の建築物 20パーセント、40パーセント
- (エ) 第3種特別地域における建築物 20パーセント、60パーセント
- ウ 建築物にかかる土地の地形勾配が30パーセントをこえないものであること。
- エ 建築物の水平投影外周線が、次の各号に掲げるものからそれぞれ当該各号に掲げる距離以上離れていること。
- (ア) 公園事業たる道路その他主として公園利用に供せられる道路の路肩 20メートル
- (イ) (ア)に掲げる道路以外の道路の路肩 5メートル
- (ウ) 敷地境界線 5メートル
- オ 建築面積が、2,000平方メートル以下であること。
- カ 主要な展望地から展望する場合の著しい妨げにならないものであること。
- キ 山稜線を分断する等眺望の対象に著しい支障を与えるものでないこと。
- ク 屋根及び壁面の色彩並びに形態が周囲の自然との調和を著しく乱すものでないこと。

(以下略)

建築物に関する審査指針の記述は以上のように複雑である。そこで、まず審査指針における建築物の審査手順と審査項目および判断基準を審査指針の細部解釈及び運用方法を参考にしながら、以下のように整理した。

審査指針における建築物の審査手順と審査項目および判断基準は、まず、

- (1) 特別保護地区、海中公園地区、第一種特別地域では建築自体を認めない。
- (2) 第二種・第三種特別地域であっても高山帯、湿原、すぐれた天然林、野生動植物の重要な生息地・繁殖地なども同様に建築自体を認めない。また、
- (3) 主要な展望地からの展望の妨げになるものや、
- (4) 山稜線を分断する等眺望の対象に著しい支障を与えるものも認めない。次に、
- (5) 建築物の態様、目的、用途を考慮し、住宅や農林漁業用建物の規制を緩くする。

その上で態様・目的別（住宅か、別荘かなど）に、

- (6) 高さや面積などの大きさの基準値を超えるものをチェックし、最後に、
- (7) 屋根や壁面の色や形態が周囲の自然との調和を著しく乱すものをチェックする。さらに、
- (8) 以上の要件を全て満たしても風致景観に著しい支障を与える場合はそれでも許可しない。

以上のように審査指針における建築物の審査手順と審査項目、判断基準を整理した。以下の審査指針の分析はこの整理をもとにおこなうこととした。

2) 審査指針における建築物の定量規制

以上の審査項目のうち、(1)～(4)は建築を容認しないものであり、われわれが目にする建築物は(6)の定量規制と(7)の定性規制の基準によって建てられている。そこで、この二つの基準を詳しく検討した。まず、前者だが、定量規制は用途別に記述されており、審査項目とその基準値等は複雑である。それを以下のように整理した。

審査指針の定量規制は、

- ① 建築物の高さが13 m以下か、
- ② 建築物の建蔽率、容積率がそれぞれ20%、40%以下か、
- ③ 公園利用道路から20 m以上離れているか、
- ④ 敷地境界線から5 m以上離れているか、
- ⑤ 建築面積が2000 m²以下か、
- ⑥ 分譲地の敷地面積が1000 m²以上か、
- ⑦ 地形勾配が30%を超えないか、
- ⑧ 敷地及び周辺が草地等高木生育困難地でないか。

と纏められる。

前述のように、地元住民の住宅や農林漁業用建築物には適用されない項目もあり、逆に分譲地内に建てられる別荘等については高さ10 m以下、2階建て以下というように強められているものもあるが、基本は以上のように纏められる。

次に、以上の各基準の設定意図を、審査指針と細部解釈及び運用方法の主管課担当係長である環境庁自然保護局保護管理課保護係長（当時。現在の国立公園課保護係長）の解説¹⁾などから以下のように考察した。

表 II-1 審査指針の定量規制の意図

Table 2-1 Concepts underlying quantitative regulation on the guideline

定量規制の内容		意 図
規制項目	上限基準値	
①高さ	13m	樹上への突出防止
②建築面積	2000㎡	目立ち防止
③建蔽率、容積率	20、40%	樹林内への分散
④分譲地敷地面積	1000㎡	樹林内への分散
⑤道路からの後退距離	20m	樹林内への隠蔽
⑥敷地境界からの後退距離	5m	建物連綴の防止
⑦地形の勾配	30%	目立防止
⑧高木生育困難地でないか	認めず	樹林内への隠蔽
定量規制の全体		建築物の隠蔽

審査指針の定量規制の意図は、

- ① 樹冠上への建築物の突出防止
- ② 樹林内への建物の分散
- ③ 樹林内への建物の隠蔽
- ④ 建物の連綴防止
- ⑤ 建物の目立ち防止
- ⑥ 樹林内への建物の分散
- ⑦ 自然（地形・植生）保護と目立ち防止
- ⑧ 樹林内への建物の隠蔽

と考察される（表 II-1）。

高さの13m規制は、結果的には建築物の大型化を防ぐため目立ち防止にもなっているが、先の保護管理課保護係長は、「13メートルという高さ制限は、一般的には高木樹林内において建築物の多くが見えない状態に規制することを想定している。」¹⁾と述べており、見えなくすること、隠すことを狙いとしたと考えて差し支えないと思われる。

以上の定量規制からは、建築物を樹林・自然の中に隠そうという強い意図・考え方が読み取れる。そこでこれを建築物隠蔽主義と名付けることとした。

3) 審査指針における建築物の定性規制

次に、(7)の定性規制だが、その記述は定量規制に比してきわめて短い。全文は、「屋根及び壁面

表 II-2 審査指針の定性規制の特徴と考え方

Table 2-2 Feature about qualitative regulation on the guideline and concepts underlying it

定性規制の内容	規制の特徴	規制の背景の考え方
(全文) 屋根及び壁面の 色彩並びに形態	①規制の対象 シルエット構成要素 (表情構成要素ではなく)	近景・中景ではなく遠景 ・展望景を想定
が周囲の自然と の調和を著しく	②規制の基準 周囲の自然との調和 (全体状況との調和ではなく)	集落地ではなく周囲が自然を前提
乱すものでない こと。	③規制の基本方針 詳細な取り決めない (定量規制のようにではなく)	隠蔽前提ゆえ、デザイン 誘導目指さず
	自然の大風景を想定した規制	自然風景の優先

の色彩並びに形態が周囲の自然との調和を著しく乱すものでないこと。」である。この特徴と考え方を以下のように整理考察した。

審査指針の定性規制は、

① 規制対象は、ファサード、窓、庇等建築物の表情を決めるディテールを含まず、屋根と壁面という建築物のシルエットを構成するもののみである。

これは表情規制ではなく、シルエット規制を狙っているといえる。シルエットとして建築物が眺められる場合、すなわち展望自然風景を保護対象として中遠景に建築物が入る場合のみを想定し、近中景として眺められることを想定していないと考えられる。

② 規制基準は「周囲の自然との調和」を乱さないことであり、「周囲との調和」、「周囲の建築物との調和」ではない。

これは周囲が自然であることを前提とし、集落のように周囲が自然でないところは想定していないと考えられる。

③ 最大の特徴だが、(6)の定量規制のような詳細な取り決めがない。

デザインは数値と異なり記述が難しいというのが一つの理由と思われる。だが、建築物が視対象となり、しかも近景から眺められる都市域で、神戸市などの景観条例が具体的にデザインを記述していることを考えあわせると、簡単な記述しかない理由は、難しいからではなく、建築物が眺められることが重要だと考えていないからだと推察される。先の数値規制の建築物隠蔽主義を考え合わせると、デザイン規制は隠すこと、見えなくすることが上手いかなかった場合の補完として、いわば「念の為」に設けてあると考えられる。都市景観条例が建築物景観をデザイン誘導によって積極的に見せようとしているのに対し、消極的な対応といってよい。

纏めると審査指針の建築物デザイン規制の特徴は、

① 近中景として眺められる場合を想定していない。

② 周囲が自然（樹林）の場合しか想定していない。

③ 建築物は見えないことが理想であり、見える前提での積極的なデザイン誘導を目指していない。

表 II-3 審査指針における建築物の主要な適否判断項目とその意図

Table 2-3 Headings of the judgement on the guideline about buildings and concepts underlying it

適 否 判 断 項 目	意 図	
1) 特別保護地区等でないか	自然保護	
2) 高山帯・湿原・優れた天然林等でないか		
3) 展望地からの展望の妨げにならないか	自然風景保護	視点の保護
4) 眺望の対象に支障を与えないか		視対象の保護
5) 住宅や農林漁業用建物か	目的・用途への配慮	
6) 高さや面積等が基準値を超えないか	建築物の隠蔽	
7) 屋根・壁面の色・形態が周囲の 自然との調和を著しく乱さないか	目立ち防止(デザイン・コン トロールではなく)	
8) (以上の要件を全て満たしても) 風致景観に著しい支障を与えないか	万全を期す	

と整理できる(表4-2)。

以上の定性規制は、人工物景観を否定しているわけではないが、自然風景を如何なる場所、如何なる状況下でも優先するという考え方が読み取れる。そこでこれを自然風景優先主義と名付けることとした。

4) 審査指針における建築物の規制の考え方

以上の定量規制、定性規制の考察を踏まえて、1)で整理した審査指針における建築物の規制の概要を次のように要約した(表II-3)。

建築物の規制は、自然保護((1),(2))と自然展望風景保護((3),(4))をまずおこない、支障のない範囲で産業や住民に配慮((5))した上で、見えないように隠し、((6))、見た場合でも目立たなくし((7))、さらに慎重を期している((8))。

この建築物の規制の意図は、国立公園の護るべき風景として自然展望風景を想定し、その風景のなかに目障りにならないように建築物を入れることにある。

だが、国立公園の風景は多様であって、自然展望風景はその中心となる風景ではあるが全てではない。集落や道路沿いなどの風景は、国立公園の核心の風景ではないが、利用者のもっとも目にする風景であるので、国立公園の印象を左右するという意味で自然展望風景同様重要な風景である。しかも建築物の許可申請は、自然展望風景のなかに入る場合よりも集落景観や道路沿いの風景などの中に入る場合のほうが圧倒的に多いのであるから、後者の風景の保全を想定していないのは問題なのである。

現在の国立公園の抱える問題の多くは利用拠点や道路沿いの風景の混乱に端を発するものである。そして、その風景の混乱はわが国の国立公園が採っている地域制という制度が抱える根本的な宿命と通常言われている。だが、国立公園の管理の基本文書である審査指針では、そもそもそ

これらの場所を管理の対象として想定していないのであり、厳しく言えば、制度にのみ責任を押し付けて管理をきちんとしていないのである。また、審査指針で自然展望風景を唯一の守るべきものとしていながら、前章で見たように同じ行政当局のつくる国民休暇村が自然展望風景を無神経に破壊している事実は、「利用と保護は別だ。」とあって済ますことの出来ない重大な問題といえよう。

そして、この規制の考え方は自然風景優先主義と建築物隠蔽主義の二つであり、それらが表裏一体となっていると整理できるのである。

なお、(3)(4)と(6)(7)はいずれも風景保護を謳ったものだが、前者が優れた自然風景を保護の対象にしているのに対し、後者は広く公園の風景一般を対象にしている点でその意図が異なるが、前者を優先しており、自然風景優先主義はここでも明らかと考えられる。

審査指針は、それまで一律の基準がなく、個別に対応し、その結果問題のある許可もおこなわれることがあった時代に、ともかく基準を設けようとして定められたものであるが、その際の考慮事項は、

- ① 代替性のない自然と展望自然風景を守ること、
- ② 問題となるような好ましくないひどい建築物を建てさせないこと、

にあったと考えられる。

最初の基準づくりの目的を、国立公園の最も保護すべきものの保護と、最も好ましくないものの排除（マイナス要素の排除）とに置いたわけで、審査指針を定めた当時の状況を考えると至極当然と思われる。

問題は、それだけしか定めなかったことにある。圧倒的多数の許可申請が、そもそも隠すことのできない集落でおこなわれることを考えれば、

- ③ 目に付く集落や道路沿線の風景を守ること、
- ④ 好ましい建築物を建てさせること（プラスの付加）、

がすぐ次の審査指針の目的として設定されねばならなかったはずである。

3. 建築物の高さ規制の現状に見る保護管理の実態

1) 建築物の高さ規制の現状

以上分析した審査指針は理想的な手厚い保護を理論的に取ることを目指した建築物規制といってよい。だが先述のとおり、実際にはこのとおり行っていない場合がかなりある。なぜなら現実の国立公園はこのような理想的規制だけで律せられるほど単純ではないからである。ではその現実にとどのように対処しているのか、現場での実際の規制を次に分析することとした。

審査指針の建築物規制の各項目のうち風景上最も問題となり、かつ最も規制緩和要求の強い高さを取り上げ、実際の規制が全28国立公園でどのようにおこなわれているか、その実態を調査した。

まず、先にあげた特認等各種文書から建築物の高さ規制事例を抽出した（表II-4）。

なお、この抽出事例には建築そのものを認めないものは含んでいない。また地域を細分し、そのうち複数を同じ理由で同じ高さに決めている場合は一例としている。同様に、細分されている工作物の種類のうち複数を同じ高さに規制している場合も一例に数えている。

この結果、全国立公園で総計214例の高さ規制事例があることがわかった（表II-5）。

表 II-4 国立公園における建築物の高さ規制の事例の一覧
Table 2-4 Building height controls of the National Parks

国立公園名 大地域名 小地区名	建築物の 種類等	設定され ている高 さ等	規制の理由・根拠	設定の 根拠制度	設定年月 (昭和)
利尻礼文 大雪山 勇駒別 第一・二宿舎区	(事例なし)				
層雲峡宿舎区 層雲峡(集) 然別湖畔	旅館・ホテル・ ロッジ 旅館・国民宿舎 宿舎 宿舎	1 5 3階 5階 3 0 ** (2 5)		(集)* (集)	47. 9. 16 不明 54. 1. 5 56. 12. 10
糠平	その他 宿舎 その他	1 3 3 0 1 3	既存の建築物で従来の規制値 25mを超えているものがある		"/ 59. 9. 13 "/
知床 羅臼温泉	宿舎	1 3	集団施設地区計画による	(集) ***宿管	59. 6. 15
阿寒 オンネトー 一雌阿寒岳 屈斜路 湖畔一仁伏 同上(湖畔側) 同上(山側) 仁伏 A地区 B地区 A, B地区 C地区 D地区 川湯 〃 〃宿泊施設区 湖畔一池の湯 阿寒湖畔 宿泊施設区 阿寒湖畔(集) 第一・二 宿泊施設区 第三〃 阿寒町 A, B地区 弟子屈町温泉 〃 駅前	宿舎 **** 1. 1. 二.(4. 5) 宿舎 宿舎 宿舎 宿舎 宿舎 その他 宿舎 宿舎 1 0. 8m 2階 1 0かつ 2階 宿舎 スキー場休憩所 宿舎 宿舎 宿舎 全部 宿舎 宿舎 宿舎 全部 〃 〃 駅前	1 3 1 0 1 3 2 0 (15) 1 3 1 5 1 0. 8m 2階 1 0かつ 2階 2 5 1 5 2 5 1 0 2 5 2 5 (2 0) 2 5 (2 0) 2 5 (2 0) 2 5 (2 0) 1 3 2 5 (2 0) 2 5 (2 0) 1 5	現存最高高が24. 98m 前回特認地と環境庁所轄地 に挟まれた土地の追加	宿管 ****工管 宿管 宿管 *****事 事 事 事 事 宿管 宿管 (集) 宿管 *****特 (集) 事 事 特 特	62. 3 59. 3 59. 3 59. 3 48. 7. 24 48. 7. 24 48. 7. 24 48. 7. 24 48. 7. 24 59. 3 59. 3 62. 3. 30 59. 3 61. 9. 4 62. 3. 30 52. 6. 8 52. 6. 8 52. 3. 30 52. 3. 30 52. 3. 30
支笏洞爺 洞爺 洞爺湖畔 洞爺湖温泉 商業地域 住居地域 壮瞥温泉	宿舎 宿舎 宿舎 全部 宿舎 単独施設以外 宿舎	3 6 (3 0) 2 0 2 9 1 5 1 8 1 3 4 0	大東館増改築時の決定値 洞爺湖(集)計画による 道路後退5< 道路後退2 0 (集)計画による	事 宿管 / 特 特 事 事 宿管	51. 6. 23 63. 3 63. 3 54. 3. 8 54. 3. 8 49. 9. 5 49. 9. 5 54. 3. 8

住居地域	(2, 5)	(3, 4) 15		特	63.3
登別					
登別	宿舎	20	既存の最高高	宿管	
登別(集)	全部	25		特	54.3.8
カルルス					
北湯沢					
定山溪(集)	全部	無制限		特	54.3.8
定山溪	ホテル	38.5 (31)	ランドマーク最高高を超えない	事	不明
釧路湿原	(事例なし)				
十和田八幡平					
奥入瀬	宿舎	13		宿管	59.3
北八甲田					
城ヶ倉	宿舎	13		宿管	59.3
寒水沢					
萱野					
南八甲田					
猿倉温泉	宿舎	13		宿管	59.3
薫温泉					
十和田					
休屋	建築物	10	集団施設地区計画に基づく 国道沿いの風致維持	工管	59.3
	宿舎		同上	宿管	62.3
	宿舎	13	集団施設地区から外すものを 従来通りに扱うため	事	62.1.6
宇樽部	建築物	10	国道から湖畔側の眺望に留意	工管	59.3
〃A, C, E地区	宿舎	13かつ 3階		事	50.9.13
〃B, D地区	宿舎	10かつ 2階		事	50.9.13
大川岱	建築物	10	国道から湖畔側の眺望に留意	〃	59.3
	宿舎	13		宿管	62.3
鉛山	宿舎	13		〃	〃
子の口	宿舎	13		〃	〃
子の口	園地付帯休憩所	13		〃	〃
滝の峠					
生出					
路後退30<	宿舎	13かつ 3階	集団施設地区から外す物を 従来通りに扱うため	事	62.1.6
〃 30>	宿舎	2階	同上	事	〃
酸ヶ湯					
第三宿泊区	宿舎	2階	同上	事	〃
それ以外	宿舎	3階	同上	事	〃
八幡平					
後生掛	宿舎	3階	木造建築物の維持を図るため	宿管	61.3
蒸の湯	オンドル宿舎	2階	同上	〃	〃
大深温泉					
玉川温泉	宿舎	3階	地区内の風致維持を図るため	宿管	〃
乳頭山麓	ケビン	2階	同上	〃	〃
(田沢湖高原 国民休暇村)	その他の宿舎	3階	同上	〃	〃
乳頭山麓 (その他)	宿舎	2階	木造建築物の維持を図るため	〃	〃
藤七温泉	宿舎	2階	木造建築物の維持を図るため 及び八幡頂上からの景観維持	〃	〃
松川温泉	宿舎	3階	木造建築物の維持を図るため	〃	〃
国見温泉	自炊宿舎	2階	同上	〃	〃
岩手山麓	宿舎	3階	風致の維持のため	〃	〃
滝の上温泉	宿舎	3階	風致の維持のため	〃	〃
陸中海岸					
気仙沼唐桑宿舎 売店区	宿舎・寮・保養 所・売店	地上2階		(集)	49.2.6
磐梯朝日 磐梯			高さ測定は建築基準法による 屋根に勾配をつけるための		

裏磐梯・吐出 ・五色沼東・ 桧原・湖南岸	宿舎	1 5	高さ一部増しを認める	宿管	
赤埴山	宿舎	2 0		〃	
早稲沢・細野 ・長峰その他	宿舎	1 3		〃	
吾妻			屋根勾配確保の為の一部増し		
白布高湯	宿舎	1 7		〃	59.11
信夫高湯	宿舎	2 0		〃	
中の沢					59.11
土湯	〃	3 0		〃	
新高湯・萱平 ・大平その他	〃	1 3		〃	
北塩原	全部	7	湖と計画車道とに挟まれた 草原景観地を可能な限り守る	特 特	55.11.26
福島 土湯温泉	全部	3	地区内建物の平均高	特	55.9.29
二本松市	保養所等 (4)	1 6	林間学校村としての整備 1 6は現在最高高	特	54.7.2
岳温泉					
道路後退10>	宿舎	1 3			47.7.28
〃 10~15	〃	1 9			〃
〃 15<	〃	2 1			〃
姥沢	宿舎	2 階			47.8.22
日光					
甲子	宿舎	1 3 かつ 3階		宿管	62.4.1
那須 板室	宿舎	1 5 かつ 4階		〃	〃
三斗小屋	宿舎	1 3		〃	〃
那須高原・北 ・旭・大丸・ おだん・高雄	宿舎	2 0 かつ 5階	(3 m以上の渡り廊下は 別棟扱い)	〃	〃
那須山麓 塩原	宿舎	3 5		〃	62.4.1
塩の湯・新湯	宿舎	2 0		〃	〃
甘湯・元湯・ 須巻温泉	宿舎	1 3 かつ 3階		〃	〃
八方ヶ原	宿舎	1 3 かつ 3階		〃	〃
尾瀬 特別保護地区 尾瀬沼(集)	宿舎 宿舎以外	1 3 1 0	事業取扱要領による 同上 (事業取扱要領 57.5.12)	〃 〃	59.12 59.12
丸山	全部	1 0 かつ 2階	自然景観が十分残されており 従来から厳しく規制してきた		52.7.29
中宮祠	全部	1 5	奥日光の入口で利用者が多い		〃
鬼怒川・塩原・ 湯本	全部	2 0	既に市街化されている 都市計画法との整合性		〃
奥鬼怒	宿舎	13or20		事	62.5.29
婦夫淵	宿舎	2 5		事	62.5.29
三本松	建物	5 m平屋		事	50.8.22
秩父多摩	(事例なし)				
富士箱根伊豆 静岡					
箱根B'区域	全部	1 0 (建基法)	湖尻(集)特別宿舎区削除の後 も従前と同じ取扱にするため	特	58.3.14
C	〃	1 5 (〃)	前回の取りこぼしの調整	特	〃
D	〃	2 0 (〃)	同上	特	〃
戸田村	全部	10→13 13→15	既に旅館保養所が連続	特	56.4.23
三津	宿舎	2 6	今回の申請の最高高	事	47.12.1
船津	宿舎	2 5			
浅川	〃	2 0	おそらくは既存建築の最高高	事	不明

大池	〃	17.5			
箱根					
A区域	建築物	8	「箱根地区における建築物等設置審査基準」による (A, B区域内の分譲地を除き建築基準法による)	特 特 工 管 事	60.3
B		10			
C		15			
D		20			
E		20			
湖尻	宿舎	13 (建築基法)			57.12.24
湖尻(集)以外	宿舎	→	建築物取扱方針に準ずるが、施設地付近にこれを超えるものがあるときは、その最高値を超えないこと 湖尻(集)計画による		60.3
湖尻(集)	宿舎	18 (建築基準法による)		宿管 宿管	60.3
東京 三宅島	全部	20	既に市街化・格下げ予定地 審査指針施行以前より規制を超えるものが多数あった	特	61.3.24
山梨 河口湖町	その他 (5)	20			
小笠原	(事例なし)				
南アルプス	(事例なし)				
上信越高原					
戸隠	宿舎	13	郷土景観の維持	宿管	58.3
飯縄山	宿舎	13			
信濃町					
野尻湖	宿舎	15 かつ			
	休憩所	3階			
縦ヶ崎	宿舎	3階			
菅川	宿舎	13			
松ヶ崎	宿舎	13			
小谷村	宿舎	3階			
赤倉					
全域	分譲地以外	20 (建築基法)	既に開発が進み20m 近い建築物がある	特	50.10.22
特別区内	宿舎	20		宿管	
外	〃	15		〃	
熊堂	〃	13		〃	
関	宿舎	15		〃	
杉野沢	〃	15		〃	
関山	〃	13		〃	
太田切南	〃	13		〃	
笹ヶ峯(集)	建築物	10		〃	
池の平	建築物	13		〃	
〃	宿舎	15		〃	
草津・万座					
渋峠	宿舎	13		宿管	58.3
万座	宿舎	15 かつ	集団施設地区計画による (渡り廊下5m以上は別棟)	〃	〃
		4階			
奥万座	宿舎	15		〃	
群馬 湯掛曾	全部	無制限	既に開発が進んでいる	特	58.1.11
菅平(集)					
志賀高原(集)					
旅館区	宿舎	15		事	49.3
中部山岳					
乗鞍山上					
乗鞍鶴ヶ池	宿舎	13	集団施設地区 (地区決定51.7.23)	宿管 宿管 事	60.3 60.3 51.7.23 59.6.15
乗鞍高原	宿舎	13 かつ			
		3階			
乗鞍高原(集)	休憩所	8m2階			
第二宿泊施設区		13 かつ			
乗鞍		3階			
平湯	宿舎	17 かつ		宿管	60.3
		4階			
白骨温泉	宿舎	20 (17) かつ	渡り廊下の連絡は別棟扱い	宿管	60.3
		4階			

上高地	宿舎	1 5	集団施設地区 (地区決定は47.10.22)		59.6.15
上高地(集)	宿舎	1 9 . 5	帝国ホテルにのみ適用 (帝国ホテル認可時に、条件 をつけて上限をあげたもの)		
平湯 第一・二宿泊 施設区	宿舎	1 3		(集)	59.6.15
白山 中部白山 市ノ瀬(集) 白山室堂及び 南竜ヶ馬場 北部白山 中宮温泉(集)		1 3 1 3 かつ 2 階 2 0	集団施設地区計画による 集団施設地区計画による	宿管 宿管 宿管	
伊勢志摩	(事例なし)				
吉野熊野 熊野 那智山 参道沿い その他	建築物 "	路面から 平屋 路面から 1 3 かつ 2 階		工管 工管	59.3 59.3
吉野山	建築物 吉野式建築物	1 3 2 階かつ 路面より 1 3	伝統的な和風建築を基調 とした街並みの保存	工管	59.3
大台ヶ原	宿舎 建築物	路面から 3 階 1 3 かつ 3 階		宿管 工管	
新宮市 吉野山・那智山 七里御浜その他	全部 全部	(2.5) 無制限 無制限 無制限	既に開発・既特認に準ずる 既に開発が進んでいる 宅地化が進んでいる	特 特 特	62.2.13 52.3.3 "
山陰海岸 鳥取 岩見町 京都 久美浜町 網野町 兵庫 A 地域 B 地域 竹野宿舎区 日和山A地区 B C	分譲地等 (4) " " 全部 旅館	(1.4.5) 10→13 2 階→× 10→13 10→13 2 0 3 階 8 m 2 階 1 5 かつ 3 階 2 5	人口密集地に隣接 景観への影響小 夏に海水浴客で賑わう 既に16~20の建築物がある 主要展望地点から風景側 現況景観を後退させない 同上	特 特 特 特 事 事	59.1.6 54.8.18 54.5.4 " 49.2.6 49.12.12 "
大山隠岐 三瓶山 湯抱温泉 三瓶温泉 三瓶温泉 三瓶温泉(集) 大山・蒜山 榊水原 宿舎区 蒜山 宿舎区 三瓶温泉	建築物 宿舎 宿舎 宿舎 宿舎	3 階 1 3 1 3 1 3 1 3 1 3 1 5 1 3	(集)宿舎事業取扱要領2.(1) 当初13mだったが3階18.5m の物があり階数制限とした	工管 宿管 宿管 宿管 宿管 宿管 宿管 宿管	62.6 62.6 50.2.21 59.1.18 62.6 むかし 39.10.30 50.2.21
瀬戸内海 六甲 奥池第一工区 二,三 奥池 ゆずり葉台 上以外の風致	建築物 " " ホテル・YH " "	1 3 1 0 1 5 1 0 1 0	既存の高さ・面積を限度 分譲地購入時の条件であった (自治会との協定) 行政の指導の整合性のため	工管 " " 事 工管 "	62.3 " " 49.12.6 62.3 "

地区 岡山 渋川	分譲地内建物(4	1 3 かつ 3階	既開発地・都計法住居地域 近隣商業地域指定との整合	特	50.7.30
徳島 鳴門市高島	(4,5	1 5	碎石跡地で宅地化が負要因に ならず、主要動線から見えぬ 市中心に近く宅地化し、主要 動線から見えず、20mは既 存最高高で歩行を切らない	特	60.5.17
〃 里浦	全部	2 0		特	57.3.31
広島 佐伯宮島	全部	1 5	平地の少ない島の住宅用地で 既に市街化されている	特	60.4.17
〃 杉浦	全部	1 5		特	56.2.21
〃	宿舎	1 8	主要展望地点から見えない 既存最高高は19.2だが 県の指導にあわせる	事	51.7.5
〃	宿舎	1 5	文化財前面にあるものに適用	事	51.7.5
兵庫 御津町	(4	1 3	既に市街化が進んでいる	特	60.10.29
御津町	(4	1 3		〃	58.7.4
南淡町					
神戸市北区 地獄谷、射 場山、有馬	全部	無制限	環境庁指定以前に都計法で 市街化区域に指定された	特	56.1.29
淡路島洲本市	全部	無制限	都計法商業地区指定で、 ホテル旅館等が密集している	特	51.6.12
王子ヶ岳・波川 野呂山第一・二 公共施設区	国民宿舎等 ビジターセンタ ー	1 8 1 3		特 (集) (集)	大昔 大昔
足摺宇和島 足摺	宿舎	3階	事業執行している施設はない	宿管	60.3
須の川宿舎区	宿舎	3階		(集)	49.9.3
雲仙天草 下田温泉	(2,5	2 0	既に開発が進んでいる 普通地域への格下げの予定地 審査指針の1,1,2,(4)ヲ	特	55.10.7
雲仙温泉第四宿 泊施設区		2階		(集)	59.1.9
西海 (事例なし)					
阿蘇くじゅう 南阿蘇宿泊 施設区	宿舎等	3階		(集)	56.12.14
霧島屋久 えびの・小林 蝦の小林(集)	宿舎	1 3 かつ 3階	えびの・小林集団施設地区 整備方針による	宿管	62.3
白鳥温泉	宿舎	1 3 かつ 2階	同上	宿管	62.3
霧島神宮・高千 穂河原 高千穂河原(集)	公共施設区内事 業	1 3 かつ 2階	集団施設地区 整備方針による	宿管	62.3
湯之野	宿舎	1 3	同上	〃	62.3
牧園・栗野	宿舎	3 3		〃	〃
霧島温泉及び 湯の谷	〃	1 3		〃	〃
栗野岳温泉	〃	1 3		〃	〃
新湯					
えびの団地 A, B地区	全部	1 3	既に市街化が進んでいる	特	51.10.2
西表 (事例なし)					

- *: (集)は集団施設地区計画によることを示す。
- ** : 3 0 (2 5)は建物本体の規制が25m、塔屋を含めた規制が30mということを示す。
- *** : 宿管は、宿舎事業で管理計画によることを示す。
- **** : 審査指針の該当建物を示す
- ***** : 工管は工作物で管理計画によることを示す
- ***** : 事は、宿舎事業による事を示す
- ***** : 特は、特認によることを示す

表 II-5 国立公園別の高さ規制設定事例数（平成元年3月現在）

Table 2-5 Number of the actual practices about the building height controls at each the National Parks (Mar. 1989)

国立公園名	事例数	国立公園名	数	国立公園名	数
利尻礼文 ^{ロップ}	0	富士箱根伊豆	19	山陰海岸	9
大雪山	7	小笠原	0	大山隠岐	8
知床	1	上信越高原	23	瀬戸内海	18
阿寒	21	中部山岳	9	足摺宇和海	2
釧路湿原	0	南アルプス	0	西海	0
支笏洞爺	13	秩父多摩	0	雲仙天草	2
十和田八幡平	28	白山	3	阿蘇くじゅう	1
陸中海岸	1	伊勢志摩	0	霧島屋久	8
磐梯朝日	15	吉野熊野	9	西表	0
日光	17			合計	214

2) 建築物の高さ規制の実態

抽出した事例を建築物種ごとに分類整理した（表 II-6）。

既に見たように 14 条事業認可と 17 条許可とはその取扱いが異なるので、建築物種は行政上の区分に従って、

- ① 宿舎（宿舎事業のもの）、
- ② 工作物（17 条許可対象の工作物及び宿舎事業以外の事業）、
- ③ 無区別（①と②の両方を同一に扱って規制しているもの）

に分けた。

それぞれの規制の特徴を以下のとおり整理考察した。

(1) 宿舎事業の規制

- ① 13 m が 54 例あること。

これは、宿舎事業に工作物の審査指針のような全国一律の基準がないので、審査指針の制定後、個別に審査指針（13 m が標準）の並びで決めたためである。

- ② 15 m 以上は規制高が細かく分かれていること。

それぞれの内容を見ると、既存建物の最高高を規制高としており、各地の最高高が異なるために規制高が異なっているものである。各地域の風致景観に配慮しきめ細かく決めた結果ではなかった。そのため、38.5 m といった行政の指導基準としては中途半端な数値が出現することとなっている。

対して、15 m, 20 m, 25 m, 30 m というきりの良い数値が多いのは指導基準としての明快性と実効性を主に求めた結果と考えられる。ただし、きりのよい規制値も結果的には天井を低くして 27 m の建物を 25 m に抑えるなどの無理を引き起こすことともなっており、数値だけの指導の限界を露呈しているのが現状である。

- ③ 高さよりも階数を規制値としているものが見られること。

表 II-6 高さ規制の建築物種別事例数

Table 2-6 Number of the actual practices about the building height controls categorizing by building type

宿舎事業		工作物 （宿舎事業以外の 事業を含む）		無区分	
2階	10例	平屋	1例	7m	1例
3階	16例	3階	1例	10m	2例
5階	1例	5m	1例	13m	2例
10m	3例	8m	4例	15m	5例
13m	54例	10m	12例	20m	5例
15m	18例	13m	16例	23m	1例
17m	2例	15m	6例	25m	3例
17.5m	1例	20m	5例	29m	1例
18m	4例	無制限	1例	無制限	6例
19m	1例	2階制限を やめる	1例		
19.5m	1例				
20m	11例				
21m	1例				
25m	8例				
26m	1例				
30m	3例				
33m	1例				
35m	1例				
36m	1例				
38.5m	1例				
40m	1例				
計	140例	計	48例	計	26例
総計 214例					

高さだけの規制による無理が避けられるものであり注目されるが、これは景観のための規制というよりも収容力規制が基本の考えにあると思われる。

④ 壮瞥(40 m)、定山溪(38.5 m)、洞爺湖(36 m)、那須(35 m)、霧島(33 m)など、大温泉宿泊地の規制高が緩い傾向にあること。

これらの大温泉宿泊地の特徴には、①古くから開発されたところで既存の旅館ホテルの敷地が限られている。②宿泊需要の急増が特に顕著である。③しかも旅行グループが大型化(団体化)した。ことなどが挙げられるが、限られた敷地内での収容力確保の結果、高さ規制要求が特に強くなるわけで、高さ規制問題が最も先鋭的に現れているところである。

(2) 宿舎事業以外の建築物の規制

① 13 mは10 mの制限を緩和したもの(分譲地等)であること。

工作物の13 mは審査指針に既にあるゆえ各種文書には当然現れてこず、本事例のように特別に記載があるのは審査指針を変更したものである。宿舎事業の13 mが審査指針の並びであるのに対し、基本的に異なるものである。

② 審査指針の地域による手直しという傾向が強いこと。

(3) すべての建物を同一に規制している場合の規制

① 審査指針並の13 mと強化である10 m以下が合わせて5例あること。

工作物と宿舎の同一の取扱いの背景には、風景的には宿舎も工作物も同じで、分けて捉える必要はないという考えがあると思われる。

② 中緩和から大緩和である20 mから29 mが合計10例あること。

宿舎とそれ以外のものが混在し、個別の規制をかける意味がないという地域で、本来強い規制のかけられる工作物をも緩和してしまう(13 mが29 mであるから工作物としては実質的に公園区域外と変わらない)ものであるが、もちろん①同様、風景的には「宿舎も工作物も同じ」であるという考えがその前提としてある。

風景計画の観点からはこの考え方は合理的だが、国立公園行政としては矛盾のある、問題の多い規制である。理由は次のとおりである。

高い宿舎を認めているのは、利用計画が保護計画から独立していて、「宿舎と工作物は別のもの」という前提に基づいてのことであった。別のものというのは概念としてであって、宿舎だから風景を破壊してもよいということにはならず、実際には風景の検討がおこなわれなければならないはずだが、「別のもの」という名分で十分な検討もおこなわず当該場所の風致を阻害する宿舎が認められるのである。そして「工作物とは別のもの」として認めた宿舎が全体の風景を破壊した結果、工作物が「宿舎と同じもの」として規制緩和されるということなのであるから、これは「AとBとは別のもの」からスタートして「AとBとは同じもの」に辿りつくという論理矛盾なのである。しかもその間に国立公園の目的の保護が骨抜きにされているのである。論理矛盾であってもそれで国立公園が良好に保たればなんら問題はないが、矛盾したことをやって国立公園の風景を破壊しているのであれば、これは遺憾なことで、そんな管理など必要ないということにもなりかねないのである。

③ 「無制限」は、以上がさらに進んで規制を放棄したものと考えられること(定山溪、湯松曾、神戸、淡路、新宮、七里御浜の6ヶ所)。

以上を踏まえ、全国立公園の建築物の高さの全規制事例を建築物種と規制内容で整理し、実際

表 II-7 建築物の実際の高さ規制事例の分類
Table 2-7 Grouping of the actual practices about the building height controls

種類 内容	宿 舎	工 作 物	無 区 別	事例数
強 化 (審査指針 よりも厳し い規制)	2階 10例	平屋 1例 5m 1例 8m 4例	7m 1例	34例
	10m 3例 計 13例	10m 12例 計 18例	10m 2例 計 3例	
標 準 (審査指針 並み又は その弾力 的運用)	3階 16例 13m 54例	3階 1例 13m 16例 2階制限 廃止 1例	13m 2例	90例
	計 70例	計 18例	計 2例	
緩 和 審 査 指 針 よ り も 緩 い 規 制	小緩和 15m 18例	15m 6例	15m 5例	(29例)
	中緩和 5階 1例 17m 1例 17.5m 1例 18m 4例 19.5m 1例 20m 11例 斜線規制 1例 (17・ 19・21m)	20m 5例	20m 5例	(32例)
	大緩和 25m 8例 26m 1例 30m 3例 33m 1例 35m 1例 36m 1例 38.5m 1例 40m 1例		23m 1例 25m 3例 29m 1例	(22例)
	放 棄	無制限 1例	無制限 6例	(7例)
計	計 57例	計 12例	計 21例	90例
総 計	140例	48例	26例	214例

の高さ規制の実態を明らかにした(表 II-7)。

規制内容は、審査指針を判断基準として、

- (1) 強化(審査指針よりも厳しい規制)、
- (2) 標準(審査指針並みあるいは審査指針の弾力的運用)、
- (3) 緩和(審査指針よりも緩い規制)

に分けた。

緩和が最も多様であり、また風景上の影響も大きいため、これをさらに、

- ① 小緩和(15mまで)、
- ② 中緩和(20mまで)、
- ③ 大緩和(それ以上)、
- ④ 規制放棄(高さ無制限)

に分けた。

なお、理由根拠については全体の1/3程しか明記されていないので、それら及びそれぞれの事例の前後の記述から全体を判断している。

この実際の高さ規制の特徴は、

- ① 強化が10m(宿舎の2階も同様の意)に集中していること。

これは木造地域の現状凍結など、審査指針の地域による手直しという意味合いが強く、特に積極的に規制しようとしている事例は多くない。

- ② 緩和事例(90例)は強化事例(34例)

よりも多いこと。かつ高さも多様で、17

m, 17.5 m, 18 m, 19.5 m, 20 m・・・35 m, 36 m, 38.5 m というように細分されていること。

この細分と緩和の度合の大きさは、温泉地など施設の集積した地域の宿舎にその傾向が顕著である。

- ③ 工作物と宿舎を区別しない無区別で、放棄事例が目立つこと。

高い建築物が集積し市街化した場所では、全部ひっくるめて規制を放棄しているのである。

このように実際の高さ規制の現状は、量的にも内容的にも規制強化よりも規制緩和に特徴がある。しかも温泉地など施設が集積し、利用者の目により触れる利用拠点なので規制値がより緩い傾向にあるため、風景上問題があると纏められるのである。

3) 風致景観を理由根拠とする高さの取り扱い

以上のように、実際の高さ規制は公園目的の風景保護が前面に出た取り扱いになっていないと思われるので、次に風致景観がどのように位置づけられているかを調べた。

なお、自然保護が目的の場合は、審査指針で明らかのように建築自体が認められないのだから、

表 II-8 風致景観を高さ規制の主な理由・根拠とする全事例の分類整理

Table 2-8 Grouping the actual practices which had reason for landscape conservation

規制の観点 景観の中身	公園名 地区名	対象種類 規制内容	具体的理由	
自然眺望景観	道路からの景観の保護	磐梯朝日 北塩原郡 十和田八幡平 十和田大川岱	全建築物 7m 全建築物 10m	湖と計画車道榎原吐出線とに挟まれた草原景観地。車道からの草原・湖・磐梯山の景観を可能な限り守る。国道から湖畔側の眺望に留意する。
		日光 三本松	宿舎 5m平屋	戦場ヶ原特別保護地区内に位置する。自然探勝歩道からの湿原景観に影響を与えないようにする。
		上信越高原 池の平 山陰海岸 日和山A地区 十和田八幡平 藤七温泉	宿舎 15m 宿舎 8m2階 宿舎 2階	いもり池から妙高山を見て視界に入る場合にはこれを抑える。(規制理由不明記、備考欄の記述) 園内主要通路及び主要展望地点より展望風景側にあるため。八幡平頂上地区からの景観の維持を図るため。
	主要視点からの景観の保護	瀬戸内海 鳴門市 瀬戸内海 佐伯宮島	建築物 15.20m 建築物 13m	主要動線上から見え、刈り込みを切らず、採石跡地で、住宅地化が風致の悪化を起すとは思えない。主要展望地点から見えない(島の中の数少ない平坦地であり、既に市街化されている)。
		瀬戸内海 宮島	宿舎 15m	文化財の前景、背景となるものについてより厳しい基準とする(それ以外は18m)。
	場の景観	景観資源 周辺保護	瀬戸内海 宮島	宿舎 15m
刈り込みの保護		瀬戸内海 六甲全域	宿舎 (記述無し)	山麓を含む主要展望位置から見た刈り込みから大きく突出しないようにし、既突出地区では地区の最高高、
斜線規制 街並保護		磐梯朝日 岳温泉	宿舎	道路後退の幅と高度の規制値を連動させる 道路から10m以内→13m、15m以内→19m、15mより外→21m
地区全体の風致の景観の保全		日光 丸山 磐梯朝日 姥沢 十和田八幡平 八幡平	全部 10m 2階 宿舎 2階 宿舎 2 or 3階	自然景観が十分残されており、従来から厳しく規制してきた。周辺一帯が景観的に優れたブナ林であるため。地区内の風致の維持を図るため。
建築物のデザインの誘導	地区固有デザインの奨励・保護	吉野熊野 吉野山	吉野式建物 路面から13mか2階	門前町の雰囲気を残す伝統的な和風建築を基調とした街並みの保存のため。(普通の建築物は1.3m)
		上信越高原 戸隠 十和田八幡平 後生掛、蒸ノ湯他	宿舎 13m 宿舎(一部) 2階	戸隠神社・宝光社・中社を中心とした独特な郷土景観を維持するため。長期滞在型の湯治場としての性格を持つ、木造建築物としての維持を図るため。
	全体デザインの統一	上信越高原 飯縄山南麓	宿舎 13m	地区全体のデザイン等を統一し、魅力ある宿舎区とするため。
	良質なデザインの奨励	中部山岳地区 上高地集団施設	宿舎 19.2m(現況の高さ)	帝国ホテル増改築時、「既存施設の建築様式、外部意匠を踏襲する場合には(規制値より高い)現在高まで認める」と例外措置。
	勾配屋根の奨励	磐梯朝日 磐梯猪苗代吾妻 富士箱根伊豆 箱根 大山隠岐 大山・蒜山	宿舎 高さ色々 宿舎 13m 宿舎 13m	風致上支障の無いところで屋根勾配をつけるためには高さ一割増まで許すもの。陸屋根に勾配屋根をつけるときはその屋根分の超過を認めるもの。(備考としての記述) 屋根裏を使用しない勾配屋根への改善について超過を認めるもの。

註：網掛けは緩和事例。その他はすべて強化事例。

それを理由にした高さ規制はあり得ず、また事例もなかった。

風致景観を理由・根拠として高さを決定しているものは僅か22例、全体の約1割であった。全事例をタイプ区分し、整理した(表II-8)。

規制強化事例は、

- (1) 自然眺望景観の保全 (6 例)
 - ① 道路からの眺望景観の保全 (3 例)
 - ② 主要視点からの展望景観保全 (3 例)
- (2) 場の景観の保全 (6 例)
 - ① 景観資源周辺の保全 (1 例)
 - ② スカイライン切らない配慮 (1 例)
 - ③ 斜線規制的な街並景観の保全 (1 例)
 - ④ 場の景観の保全 (地区全体の風致保全) (3 例)
- (3) 建築物のデザイン誘導 (8 例)
 - ① 地区固有のデザインの奨励, 保護 (3 例)
 - ② 地区全体のデザインの統一 (1 例)
 - ③ 良質なデザインの奨励 (1 例)
 - ④ 勾配屋根の奨励 (3 例)

であった。また、規制緩和事例は、

- (4) 主要視点・動線上から不可視な地域の緩和 (2 例)

であった。

審査指針に盛り込まれている景観保全手法が揃っており、その主旨は受け継がれているかのように見える。しかし全 214 例のうちたったこれだけしか風致景観を理由根拠としていないのであり、景観保全手法は周知であったとしても実際はそれ以外で高さを決めているのである。

しかも景観上支障が出るのは強化事例よりも緩和事例であるが、全緩和事例 90 例のうち景観を理由根拠として緩和しているのがわずか 2 例だけなのである。風景保護を目的とした高さ規制の、しかもより風景に影響を与えるであろう緩和規制において、風景保護を根拠とした高さ決定事例がほとんどないのである。ではいったい何を理由・根拠としているのであろうか。

そこで次に、緩和の規制値がどのような理由根拠によって決められているのかを調べた。

4) 高さの規制緩和の理由根拠

高さを緩和した事例のうち、風致景観以外の理由・根拠を明示しているものを抽出し、以下のように分類整理した。

緩和規制事例の風致景観以外の理由根拠は、

① 市街化の進展 (18 例)

集落の市街化が進み、規制を緩和してしまうもので、審査指針の若干の手直しから無制限に高さ規制を放棄してしまうものまで多様である (表 II-9)。

② 公園行政の一貫性・平等性の確保 (17 例)

同一地区で規制高に差を付けることの合理的説明が困難な場合などに横並びの規制にしてしまうもの。例えば阿寒では「不公平」を理由にあげている。

③ 他法令との整合 (6 例)

建築基準法などに規制や測定法を合わせるもの。

④ 宿舍の収容力制限 (1 例)

収容力の物理的抑制措置として階数を規制するもの。

③④は便法であり、①②が中心である。つまり、利用者の目に触れ易い重要な場所の景観は、

表 II-9 「既に市街化されている」ことを理由に規制を緩和した事例

Table 2-9 The actual practices which were eased because the village had been already urbanized

国立公園名	地区名	建築物の種類等(註)	高さ	設定年月(昭和)
瀬戸内海	渋川(岡山)	(4)集合別荘	13mかつ3階	50.7.30
	御津町(兵庫)	(4)集合別荘	13m	60.10.29
	佐伯宮島	全部	15m	60.4.17
山陰海岸	兵庫B地域	全部	20m	60.10.29
吉野熊野	新宮市	全部	無制限	62.2.13
	吉野山・那智山	(2)住宅、(5)他	無制限	52.3.3
雲仙天草	下田温泉	(2)住宅、(5)他	20m	55.10.7
阿寒	阿寒町A,B地区	全部	25m(20)	52.3.30
	弟子屈町温泉	全部	25m(20)	52.3.30
	弟子屈町駅前	全部	15m	52.3.30
霧島屋久	えびのA,B地区	全部	13m	51.10.2
富士箱根伊豆	戸田村(静岡)	全部	10mを13mに 13mを15mに	56.4.23
	三宅島	全部	20m	61.3.24
日光	鬼怒川・塩原・湯本	全部	20m	61.3.24
大雪山	糠平	宿舎	30m	59.9.13
上信越高原	赤倉全域	分譲地以外に 建つ建築物	建築基準法の 測定での20m	50.10.22
	湯桧曾(群馬)	全部	無制限	58.1.11

註：建築物の種類番号は審査指針の番号に対応しており、例えば(4)は「集合別荘、集合住宅、分譲ホテル、保養所若しくは分譲地等内に設けられる建築物又はこれらの建築物と用途上不可分の関係にある建築物。」のことである。番号のあとには当該番号を代表する建物種をあげた。

平等性一貫性や市街化の進展といった国立公園目的とは直接には無関係な理由でコントロールされているのである。①でも②でも従前最高高を規制高とする例が多いが、前に触れた緩和規制値の多様さは、景観にばかり細かく配慮した結果ではなく、各地の最高高が異なるゆえなのである。38.5mといった中途半端な数値もそのため、景観検討の結果ではなく、現状追認の結果なのである。国立公園行政の目的からすれば、仮に38.5mを規制値とするのであっても風景の検討をおこなった上で決めるべきものはずであるが、現状の決め方はそうではないのである。

ある地域に高い建築物を認めると行政の一貫性平等性から周辺での申請も認めることとなり、景観が破壊され、その結果市街化を理由にして規制緩和がおこなわれるというのが典型的プロセスであり、①は②の行き着いた地域における姿といえる。

なお、上述以外の理由が明示されていないものは46例あった(表II-10)が、当該文書の内容と前後の脈絡からみてほとんどが①か②によるものと思われた。

表 II-10 緩和事例の規制値決定の理由根拠
Table 2-10 Reasons of decisions about the value of the judgement on the eased cases

緩和の理由・根拠		事例数
風致景観		2 例
景観以外	市街化の進展	1 8 例
	行政の一貫性平等性の確保	1 7 例
	他法令との整合	6 例
	宿舎の収容力制限	1 例
根拠明記なし		4 6 例
総計		9 0 例

5) 建築物の高さ規制の実態に見る保護管理の考え方

以上のように、実際の高さ規制値は風景保護の観点から検討したものではないのである。それは特に市街地、集落等に顕著であって、つまり集落等では国立公園行政として十分でかつ慎重な検討がかされていないのである。ここには、国立公園の守るべき風景は市街地やそれに近い場所にはないという考え方がはっきりと窺えるのである。そこでこの考え方を自然風景唯一主義と名付けた。

そして高さ規制の実際は、この自然風景唯一主義のもと、①建築物は見えない方がよい。②見えたら仕方ないので目立たないように。③目

立ったらうるさいこといっても仕方ないから緩くする。④すぐく沢山見えたら諦めて放棄する。というように建築物景観、すなわち道路沿いや拠点集落の景観を切り捨てる方向で先鋭化しているのである。そこでこの考え方を建築物放棄主義と名付けた。

この自然風景唯一主義と建築物放棄主義が表裏一体となって実際の国立公園の建築物の高さ規制の基本的考え方として存在するのである。

これは先に見た審査指針の自然風景優先主義、建築物隠蔽主義と異なっている。審査指針では必ずしも建築物景観を切り捨てているのではなく、建築物を樹林内に隠蔽し、優れた自然景観を破壊しないように配慮をしているだけである。だが、許認可申請が実際に出てくる場所では樹林内に隠れるケースはほとんどなく、審査指針が樹林内に隠れるケースだけを想定し、集落や道路沿いを想定していないため、それらの場所でも樹林内に建築物を隠すための基準を用いざるを得ず、もちろんその対応は無理であるから、現実には切り捨てることになっているのである。つまり、審査指針は手厚い保護を目指した理想的なものだが、実際には国立公園の現実に対応出来ず、利用拠点や道路沿いなど利用者の目につく場所の景観を切り捨てる現実逃避的な傾向となっているのである。審査指針が、自然展望風景を保護対象とした建築物隠蔽主義と同時に、集落等の風景を保護対象とした建築物景観創造主義を持たない限り、どうしても現実的対応では建築物放棄主義になってしまうのである。

審査指針は、作成時の環境庁の理想に燃えた意気が十分感じられる力作である。しかし、理想的なものを作ろうとするあまり、現実に対する認識と配慮が十分でなく、そのために、申請のほとんどを占める隠せない建築物に対応することが出来ずにきたのである。

4. ま と め

本章は、全国立公園の建築物の高さの全規制事例を分析することによって、国立公園の建築物の高さ規制の実態とそこに見られる現実の保護管理の考え方を明らかにし、審査指針に見られる理想の保護管理の考え方と如何なる相違があるのかを明らかにした。

審査指針は、展望自然風景の保護を前提に建築物を樹林・自然の中に隠して見えなくしようと

する定量規制と、見えた場合でも目立たなくしようとする定性規制を中心としていることを明らかにし、そのような国立公園の保護管理の考え方を自然風景優先主義、建築物隠蔽主義と纏めた。

抽出した 214 例の建築物の高さ規制事例の分析の結果、実際の高さ規制は、緩和事例 (90 例) が強化事例 (34 例) よりも多く、かつ高さも多様で細分されており 38.5 m や 40 m といったかなり高い事例もあること。それは風景検討の結果ではなく、既存建築物の従前最高高を規制値としている結果であること。工作物と宿舎を区別せず建築物すべてを同一に規制する場合には高さを制限せず規制を放棄したものが目立つこと。温泉地など施設が集積し利用者の目により触れる利用拠点などで規制値より緩い傾向にあるため風景上問題があること。規制強化事例には風致景観を理由根拠とするものが多いが、より国立公園の風景に影響を与える規制緩和事例では市街化の進展や行政の一貫性平等性といった風致景観以外を理由としていること。を明らかにした。そこに見られる国立公園の保護管理の考え方を自然風景唯一主義、建築物放棄主義と纏めた。

このように、国立公園の保護管理のバイブルである審査指針の自然風景優先主義、建築物隠蔽主義が実際の管理では自然風景唯一主義、建築物放棄主義に変容していること。そしてその変容は、①審査指針が集落や道路沿いの風景を守るべき場所として想定していないこと。②だが、大多数の建築物許可申請はそのような場所に集中していること。③従って、審査指針に基づいて規制する建築物が審査指針で想定していないものであり、対応できないこと。によるものであること。を明らかにした。

第 III 章 考察と結論

1. わが国の国立公園の計画の変遷

前報及び本報のここまでにおいて、本研究は、国立公園の各計画段階の実態を明らかにすることで、現在までの国立公園行政の点検をおこなってきた。具体的には、指定における区域決定計画であり、保護計画における特別保護地区計画であり、利用計画における利用拠点計画であり、保護管理における建築物の高さ規制である。それぞれ独立的に扱ってきたが、同じ国立公園行政であるからこれらは相互に関係しているはずである。そこで本章では、本研究のまとめとして、今までに明らかにしてきたことを纏めて再度国立公園行政における時系列的な計画の流れを整理し、またそれを踏まえ、今後の国立公園はどうあるべきかを考察し、本研究の結論をまとめ、さらに今後の課題を示した。

最初に各章でおこなった時代区分の相互の関係を取りまとめ (表 III-1)、公園行政における時系列的な計画の考え方の流れを整理した。

国立公園法は昭和 6 年に制定されるが、実際の国立公園の指定は昭和 9 年からである。特別保護地区の制度はまだなく、集団施設地区も構想段階に留まっており、本研究で分析したのは区域決定だけであるが、その区域決定は国立公園としての完結性、全体の統一性がいずれも高いことに特徴がある。

自然保護とともに風景保護の意図が見られるが、それも風景的興味対象要素の保護のみならず、瀬戸内海国立公園の指定のように視点と視対象の関係を三次元空間のなかで吟味し、両者を一体として保護しようとしていた。これは現在の国立公園では見られなくなってしまった計画の考え方であり、計画手法である。自然保護では天然記念物などの博物学的興味対象保護の観点が強かった。風景保護と関連の強い利用にも十分配慮し、利用拠点、レクリエーション施設や道路

表 III-1 国立公園行政相互の関係
Table 3-1 Relation among administrations of the national parks

公園行政	昭和 09	11	21	24	27	28	32	34	35	37	38	43	44	45	46	50	52	53	54	55	56	現在
区域決定	風景保護重視期		不明確		要素重視期				自然保護重視期				環境保全重視期									
特別保護地区		戦争で公園行政中断			風景重視期			面的設定期			自然度重視期			環境保全重視期								
集団施設地区					既存拠点指定期 実現性非検討		理想型整備期		非理想型整理期		整理開始期		整理本格化期									
建築物規制																審査指針による管理						

を将来の利用をも考慮して取り込むなどしていたが、公園と直接関係のないものは取り込まず、公園全体のまとまりの重視が強く意識されていた。地元の要望に対しても同様で、無関係なものを取り込むことはおこなっていない。

なお、利用と保護の一体性が強く、両者が別のものという考えは弱い。国民休暇村が、利用と保護は別として自然風景を消費していくのに対し、この時期は点景として自然風景に趣を添えるように、あるいは雲仙温泉などのように既存利用拠点の快適性を向上させるように、すなわち風景として施設が作られていた。

また、この時期唯一の、つまりわが国初の海岸線の国立公園である吉野熊野国立公園の熊野海岸は、海上と展望地からだけの風景検討と海岸林など要素の取り込みだけで、公園内の陸域が不連続であり、自動車利用や新しい利用拠点を想定した海岸後背地のゆとりある設定がないなど手厚さに欠けている。阿寒、大雪山、十和田、日光、中部山岳など風景も自然も優れた山の国立公園に力を注ぎ、それらに比べると資質の劣る熊野海岸は十分な検討がおこなわれなかったものと思われるが、海岸の国立公園のプロトタイプとしてその後の海の国立公園に影響を与え、問題を残すこととなる。

その後戦争を挟んで10年間計画は中断され、戦後すぐの昭和21年に伊勢志摩国立公園が指定されるが、ただ単に広いというその区域決定はわが国の国立公園行政史上最も意図の擱みにくい計画であり、特異な存在である。

戦後復興とともに組織も昭和23年に国立公園部となり、昭和24年から国立公園行政が本格的に再開されるが、昭和30年代半ばまでの約10年間の計画の特徴は、属地的な個々の要素が重視され、全体の統一性、公園の完結性が弱いことにある。脈絡なく跳び跳びで点的に寺社、自然林、展望地、宿泊拠点や天然記念物を取り込むなど、保護と利用の一体性は弱く、また国立公園として何を主張しようとしているのか分かりにくい。保護と利用が切り離されたわけだが、保護と利用は別のものというこの考え方の定着は、その後利用施設は保護の制約を受けないという国民休暇村や民間のホテルの風景破壊・自然消費の免罪符に使われ、問題を残すこととなる。戦前同様風景保護は見られるが、といっても視点と視対象の一体的保護は弱まり、保護の中心は風景的興味対象資源になる。その中には自然要素のみならず人文要素や遷移途中層の花木群落なども含まれていた。区域決定でもそれらをきめ細かく拾って取り込んでおり、特別保護地区でもそれ

らの指定が見られる。自然保護も戦前同様で、天然記念物などの博物学的観点が強い。これも区域決定、特別保護地区両方に共通して見られる。区域決定では利用も戦前同様配慮されており、利用動線やレクリエーション施設などが取り込まれているが、国立公園との関係が弱いものも見られるようになる。また、既存の利用拠点の取り込みもおこなわれるが、この既存利用拠点重視の考え方は集団施設地区の指定にも見られる。すなわち集団施設地区は既存拠点型を中心に、新規整備型を補完的に指定するものであった。ただし、指定しただけでそれらを国立公園に相応しい拠点に誘導していくための制度、計画技術は十分ではなかった。そのため、結局手に負えず、一部は後に切り捨てることになる。

以上のように計画結果は自然風景地の計画として練られたものとはいえない。戦後、民主主義の時代となり、帝国憲法下での計画とは単純に比較できないが、戦前に比すると計画が劣っているのである。確かに国立公園の資質も戦前より劣るところが多いが、計画も劣っており、この時期指定計画された国立公園はその後も問題を抱えることとなる。特に海の公園の計画は、昭和30年の陸中海岸国立公園、足摺国定公園、山陰海岸国定公園の指定によって、陸域不連続の細帯状でゆとりのない熊野海岸方式が定着し、利用拠点の変化や船から自動車への交通手段の変化に対応出来ないものとなってしまっているのである。

昭和30年代半ばから国立公園行政は大きく変化してくる。保護は自然保護が強くなり、逆に風景保護は弱くなり、利用も配慮されなくなる。完全に自然保護型の国立公園を目指すようになるのだが、その前の10年に比べると国立公園としての主張は明確になり、計画結果から計画の意図は読み易くなっていく。自然保護は博物学的観点の自然保護だけでなく、環境保全的な自然保護が現れてくる。区域決定では自然性原生性の高い植生を主たる区域とするものが見られ、特別保護地区では複数の要素をその間をも含めて広く取る指定が出てくる。風景保護とは関連があるが、自然保護とは二律背反的な利用は、ほとんど配慮されなくなる。利用拠点の取り込みも見られなくなり、利尻礼文サロベツ、小笠原などのように集団施設地区のない国立公園が現れる。平行して集団施設地区計画でも既存利用拠点の指定はほとんどなくなり、行政当局自ら計画するものを中心となる。特に「理想の集団施設地区」国民休暇村が整備され始めるが、その計画コンセプトは画一的で、内容は「自然過近接、隔絶性強」という自然消費型のものであり、保護計画の考え方の中心の自然保護と矛盾するものであった。これは昭和20年代に保護と利用が切り離されたことに端を発して明瞭になった考え方といえる。

昭和46年に環境庁が設置され、国立公園部が自然保護局に改組され、昭和47年に制定された「自然環境保全法」によって「自然公園法」も「自然保護、自然環境保全」を目的とする法律の一つと明確に位置づけられると、国立公園はさらに自然保護が強くなるが、博物学的観点の「珍しいものだけを周囲と無関係に」保護する計画は見られなくなり、「その周辺をも含めてなるべく広く」保護する環境保全的な考え方が基本となってくる。ただし、昭和50年代前半までは同時に、第1回録の国勢調査で使われた植生自然度の考え方も見られる。生態学・植物社会学的に自然性の高い植生をそれだけ取り出すもので、点的な特別保護地区が指定される。点的ではあるが博物学的観点、風景保護の観点のものとは異なり、むしろ広域志向の環境保全的な考え方に、生態学を基礎とするという意味で近いものである。

しかし、この自然度の観点は昭和50年代後半以降弱くなり、その後は現在に至るまで環境保全の観点が主流となる。トキが絶滅に瀕し、トキを守るにはその生息環境を守らねばならなかつ

ただということが国民全体の共通認識となった頃からであり、区域決定でも特別保護地区でも保護対象をその周辺をも含めて指定するものが中心で、釧路湿原国立公園はその典型である。風景保護や利用の観点は計画の中心の考え方から姿を消して久しい。計画再検討においても、風景保護や利用の観点から行われた過去の区域決定や特別保護地区が自然保護の観点から新たに見直され、利用上重要な集落や道路が公園区域から削除され、利用者が行かない山の中の既存国立公園に隣接する自然林で林野庁の合意の取れたものが拡張されるといった具合になる。

このように30年代半ばから自然保護が保護の中心となると、保護管理も自然を破壊しないかどうかチェックポイントとなり、空間デザイン、施設デザインは主要な課題ではなくなる。昭和49年の審査指針がそれをさらに明確にする。審査指針は、まず自然保護をおこない、しかし現実には自然の中にも建築物が建つのでその場合は建築物を見えないように隠すが、集落や道路沿いなど自然でない場所は主要な保護対象から外れ、それらの風景保全のための基準は含まれないのである。そして審査指針を各地で調整した実際の高さ規制では、それがより先鋭化されて、隠せない集落の建築物などは管理の主たる対象から外されるのである。

利用はますます疎かにされ、集団施設地区は自らがおこなったものとその類似のもの以外を切り捨てていく。その計画コンセプトは変わらず「自然過近接、隔絶性強」で自然を消費するものであり、しかも畑引山のように不便であり人が行かず、利用拠点ではない集団施設地区が出来てくるのである。既存の実質的利用拠点の切捨てもあって、集団施設地区は次第に国立公園の利用拠点ではなくなってくるのである。

こうして現在の国立公園行政は、国民と接する最前線からどんどん撤退し、自然林や湿原の生態系を守るために何もしないことを仕事とすることを目指しているかのようである。本論文の冒頭にあげた利用拠点の快適性の喪失、道路沿いの風景の混乱は昭和30年代に風景保護を国立公園の計画思想から捨てたこのような国立公園行政全体の流れの中で必然的に起こったものなのである。それゆえ、一つの利用拠点だけを取り上げて対症的に解決しようとしてもなかなか上手くいかないのは当然であり、全体の計画思想とそれを計画管理に具現化するための法令、計画作成要領等の通知類の全面的な再検討が求められているのである。

本研究で明らかにしたのはここまでである。ごく最近の計画はまだ時代の流れとして捉えることは出来ない。だが変化は起きている。平成元年に利用のあり方の検討がおこなわれた。保護と利用とが一体に論じられていないなど問題もあるが、軽視されてきた利用が検討された意義は大きい。また、平成3・4年度には自然保護局計画課で自然風景地の集落景観保全対策検討調査がおこなわれたと聞く。風景保護にはおおよそ30年の空白があるので実際の計画や管理に反映されるにはもう少し時間がかかるかもしれないが、風景保護と利用が少しづつ見直されてきているのは確かである。平成の国立公園は変わる。そう期待したい。

2. これからの国立公園の計画

1) 基本的考え方

本研究で明らかにしてきたことを踏まえ、本節では今後の国立公園の計画が如何であるべきかについて考察した。最初に国立公園の基本的考え方としての自然保護と風景保護、保護と利用の問題を取り上げ、次に各論として、本研究で分析した区域決定、保護計画、利用拠点計画、建築物規制を論じた。

(1) 自然保護と風景保護

現在の国立公園行政には強く環境保全的自然保護の考え方が覆っているが、国立公園が自然保護を目指すのは当然でありそれは問題ない。問題は自然保護のみであると考えられるところにある。戦前から昭和30年代にかけては風景保護の考え方も同時にあったが、現在では見られない。

現実の問題として国立公園は年間4億人近くの利用者を迎えている。その利用者は何を求めて国立公園に来るのだろうか。コドラートを取るためにやって来るのだろうか。植生調査をして、なるほど面白い群落構造だと感心するためにやって来るのだろうか。「見えないけれど、入れないけれど、この向こうに素晴らしい森林があるそうだ。よかった、よかった。」と言ってくるのだろうか。そうではない。ほとんどの人は風景を楽しみにやって来るのである。わが国の自然の豊かで多様であることを、目で見ることを通して、知り、感じ、理解するためにやってくるのである。4億人が風景を見にやって来るのがわが国の国立公園なのである。このことを考えれば、風景保護の考え方を欠落させた国立公園行政が片手落ちなのは明らかであろう。

自然保護の概念の中には風景保護はない。当該自然が保護されればよいのであって、見られようが見られまいが直接には関係なく、風景に配慮して手を入れたり視点を用意するといった少しでも自然に影響を与える行為は好ましくないから、風景保護を支持するものでもなく、自然保護を中心の考えに持てば風景保護は後退するのである。だが、風景保護は自然保護を排除するものではない。それどころか風景保護は自然保護を包含するものである。視対象の自然が破壊されてしまえばその自然風景も破壊されてしまうのであるから、風景保護をおこなうためには自然保護をも考えとして持たねばならないのである。代替性がなく、手を付けてはならない自然については、遷移に任せたそのままの状態を観賞することも風景保護の考え方では出来る。代替性が比較的あって、手を加えた方が景趣が向上するものについては手を入れることも風景保護の考え方では出来る。これは自然保護の考え方に支障を及ぼさないはずであり、従って風景保護を中心の考え方に持っても自然保護が後退することにはならないのである。

しかし風景保護を考え方として持った場合、計画管理は難しい。風景保護では目に触れるあらゆるものが検討の対象となり、その計画管理では広範囲の知見と技術が必要である。視点視対象一体の検討、快適で美しい集団施設地区の空間計画、樹林に隠せない建築物のデザイン誘導など、植生図地形図の上に線を引いてあとは手をつけず自然の遷移に任せて事足りることを基本とする原生自然環境保全的自然保護とは比べものにならないほど、多くの知見、技術を必要とする。そして残念ながら戦前にあった知見、技術はほとんど忘れ去られてしまったようである。三次元的な視点と視対象の空間検討もなければ、利用と保護の一体的検討も弱い。戦後20年代の国立公園は質が落ち、行政の平等性から質の悪いほうに計画・管理を合わせたため、戦前の良質な国立公園も悪くなってしまったという声を行政当局内部から聞くが、自然や風景の資質と計画とは別のものである。資質の劣った公園といえども質の高い計画は出来るはずである。アメリカのナショナル・パークウェイが、国立公園よりも自然及び風景の資質の劣るところを立地選定し、しかし上手く計画管理することによって、国立公園とは異なった魅力を創出していることに思い致せば、「公園としての資質に劣るからよい計画が出来ない。」というのがおかしい話に聞こえてくるはずである。

風景保護を考え方の中心におけば計画管理が大変なのは間違いない。だが、国民に風景を提供している国立公園としては大変だといって避けてはられない重要なテーマなのである。

(2) 利用と保護

自然環境保全審議会自然公園部会利用のあり方検討小委員会(1989)⁵⁾で、自然公園の利用をどうするか議論が久しぶりに行政当局でおこなわれたが、保護と十分一体の議論ではなかった。戦前の計画のように利用は保護と一体で検討しなければいい計画は叶わないのである。自然保護に偏った保護の考え方を変えないまま利用を進めることは、保護(自然保護)と利用との分離、従って保護のための国立公園と利用のための国立公園の仕分け、従って後者の国立公園の保護の切捨てへと向いかねないのである。「利用のあり方」報告書で提案されている公園の4類型分類がその危倶を現実のものとしないう祈るばかりである。

風景保護を国立公園の計画管理の基本的考え方に持てば、人が眺めることによって風景は成立するのであるから、人が来ること、すなわち公園利用は、風景保護にとって二律背反でも何でもなし、一体不可分のものである。自然公園法が「風景地の保護と利用」を目的とするのは当然なのである。少なくとも、昭和6年の国立公園法制定に際しては「保護と利用は一体不可分」という理解があったのではなかろうか。当時の計画からはそれが窺える。現在のように「保護と利用は二律背反であり、従って自然公園法はそもそもから矛盾を抱えている。」とする見方は保護が自然保護のみを指すようになってからのものであろう。自然保護を保護の中心に据えると、少しでも自然に影響を与える行為は好ましくないゆえ、利用などはもっての外ということになるのである。

風景保護を保護の中心に据えれば、利用はもちろん国立公園の中心の目的として復活しよう。人が来て、風景を見ることが国立公園の利用なのであるから。

したがって、これからの国立公園の計画の基本的考え方には、自然保護を蔑ろにすることなく風景保護をも中心に置くこと。同時に、保護だけでなく利用をも一体的に検討すること。が求められると考えられるのである。

この二つについて以下各論のなかでさらに詳述したい。

2) 区域決定

区域決定の歴史は、保護と利用との組み合わせ、視点と視対象との一体的検討、興味対象や利用拠点などさまざまな意図からの付加区域の多用から始まり、要素主体で空間検討が弱くなり、さらに、要素も利用や風景保護の観点が弱くなり、続いて博物学的興味対象要素も少なくなり、環境保全的自然保護の観点だけで区域の取り方が単純化し、再検討ではそのような観点の変化に基づいて利用拠点、集落や道路沿いを削除してきていた。それを踏まえると、現在の区域決定の問題点は、(1)環境保全的自然保護の観点だけであること、(2)集落などの区域からの削除、と整理される。

(1) 環境保全的自然保護の観点だけであること

4億人の利用者を国立公園に迎えるには代替性のない自然の核心部だけでは不可能である。利用拠点や道路沿いの景観を良好にし、例えば自然の核心地を見なくとも国立公園に来たことが満足できるようにすることなどが検討されねばならない。そしてそのためには、自然の核心地だけでなく、その周辺に多様な観点から多様な興味対象を取り込み、また景観の魅力を創造していくことが重要である。指定し、保護計画を立てれば仕事がおしまいになるのではなく、指定し、計画したところから仕事が始まって風景を作っていく、これがこれからの国立公園の中心課題になるはずであり、ならねばならない。それには環境保全的自然保護を唯一の思想とするところから

の脱却がまず求められるのである。

(2) 集落などの公園区域からの削除

先に述べたように、利用上重要な集落や道路の公園からの切捨て削除は、しかしそれらが消滅するわけではないのだから、規制が取れてますます無秩序に開発される場所が国立公園の核心地の周辺に出現することを意味する。管理業務が減って良好な集落景観創造のための勉強と知恵を絞ることをせずにすむからそのような削除は業務が楽にはなろうが、国立公園行政としては本末転倒である。带状に指定した伊豆の道路公園の道路沿いに建築物が連坦した場所を再検討によって削除し、公園区域が蚕食状に分断され、道路公園として連続で一体の計画管理が出来なくなったことはその典型である。国立公園として管理した結果、国立公園から外すのでは、何のための計画、何のための管理か分からない。

これは、審査指針に見られたように管理に集落など利用者の集まる場所の風景の創造という考え方が欠落しているためである。環境保全的自然保護の考え方のもとではもちろん街並景観などは検討の対象にもならないであろう。だが、その考えだけで国立公園が計画管理出来ないのはもはや明白である。国立公園の利用上重要な集落や道路は削除することなく風景保護の考え方で良好な景観を創造する方向に向かうべきである。

したがって、今後求められる区域決定のあり方は、次のように纏められる。

- ① 環境保全的自然保護の観点だけでなく、多様な観点、特に現在欠落している風景保護と利用の観点を取入れ、一体的に検討する。
- ② 集落や道路沿いなど国立公園の印象を左右する重要な場所は削除せず、風景保全の方策を検討する。

まずは、選定要領以下の再構成、全面的見直しをおこなうことが当面の課題であろう。区域決定に関する要領の作成や計画再検討要領の見直しなどももちろんその中に含まれる。

3) 保護計画

特別保護地区の歴史は、風景保護の興味対象と博物学的興味対象の指定から始まって、まず前者が切り捨てられ、次に後者も少なくなり、代わって、間に自然度的自然保護を挟みながら環境保全的自然保護の観点が強くなっていき、管理もその観点から手を付けないことを原則に、多様な特別保護地区を一律に扱っていることがわかったが、それを踏まえると、現在の保護計画の問題は、(1) 環境保全的自然保護以外の観点が弱いこと。(2) 管理が一律であること。と整理される。

(1) 環境保全的自然保護以外の観点の薄弱

日本の豊かな風景とそこに育まれた文化は多様であり、その多様な風景の精髓を凝縮した国立公園の、さらに凝縮した特別地域、特別保護地区が多様であるのは当然である。とすれば保護計画は、多様な観点から、すなわち環境保全的自然保護以外の観点からもおこなわれる必要がある。保護計画に基づく管理も対象の多様性に応じた多様な手法と基準が取られてよいはずである。

(2) 一律の管理

集落と森林、島嶼岩礁と天然林、シロヤシオ群落と砂丘植生、溶岩流と海鳥繁殖地が同一の管理でいいというのはどうしても理解しにくい。公園計画作成要領の前身の国立公園計画標準では、個別に管理方針、管理内容を定めることになっていた。風景保護の観点を持たば当然そうなのである。自然の遷移に委ねては風景保護、博物学的観点からの自然保護にならない場合が多々あるのである。

したがって、今後に求められる保護計画のあり方は、次のように纏められる。

- ① 環境保全的自然保護の観点だけでなく、博物学的自然保護の観点、自然度（自然性重視）的自然保護の観点、風景保護の観点など、保護の観点を多様に持ち、地域の自然や風景、利用の状況に合わせてそれらを組み合わせ計画を立てること。
- ② 管理は一律でなく、対象に合わせること。

計画作成要領、計画再検討要領の見直しのほか、国立公園の保護思想を端的に表しているという意味で重要な特別保護地区については、そのすべてについて取り扱いの方針を明確に示した特別保護地区管理リストの作成が望まれる。それは手をつけないだけが国立公園行政ではないという行政当局の考え方をアピールするよい機会となる。

4) 利用拠点計画

集団施設地区の歴史は、行政当局が計画する新規整備型が絵に描いただけのものから始まり、その反省と既存拠点の不満から国民休暇村という理想型を生み、その自然消費型のコンセプトを画一的に既存拠点や園地型にまで広げ、それに合わない既存拠点を切り捨て、園地型は利用者が使わない場所に整備し、その結果国立公園の利用者が集まる場所と集団施設地区とが重ならなくなってきたということがわかった。それを踏まえると、現在の利用拠点計画の問題点は、(1) 実質的な利用拠点の切捨て、(2) 自然消費型のコンセプト、(3) そのコンセプトの他への画一的押し付け、と整理される。

(1) 実質的な利用拠点の切捨て

あらためて言うまでもなく、集団施設地区制度の重要性は国立公園利用者の多くが利用する拠点を面的に整備出来る点にある。面的整備は一体性という拠点の利用や景観の特性に叶ったものである。大拠点型に多い民地主体の集団施設地区が次々に廃止され単独施設の宿舎事業に落とされているわけだが、単独施設には地区の面的空間計画の立案と整備が担保されておらず、集団施設地区とは全く異なるのである。自然公園の魅力が自然に依っているのは疑いないが、利用時の印象は自然の大風景だけでなく利用拠点の快適性にも大きく影響を受けるのである。集団施設地区の廃止はその重要な場所の面的計画を放棄することなのである。

行政による計画とは何も国民休暇村のようにさらに自由に絵を描くことだけを意味するものではないはずである。既存拠点をより良い方向に誘導していくことも計画のはずで、利用者が多い分、むしろそちらの方が重要なはずである。そうであるならば既存拠点の計画は削除ではなく、計画手法や計画コンセプトを検討・改善する方向に向かうべきである。更地に自由勝手に絵を描く方が楽だからといって、面倒だが重要なことをしなくていいわけではない。実質的な利用拠点を切捨てることなく、集団施設地区に取り込んでいくべきなのである。

(2) 理想の集団施設地区のコンセプトの他への画一的押し付け

① 景観・雰囲気が既に好ましくなく、しかも②土地所有の関係で計画の実行性が担保されず、理想的な計画が遂行できないからというのが民地の多い既存拠点の廃止の理由にされるが、集団施設地区の景観は行政当局の管理の結果である。好ましくなくなった主たる原因は、地区の計画・管理の中身にあるのであって、面的計画を立てるといって集団施設地区制度そのものにあるのではないはずである。うまい空間計画が立てられず、管理がしっかり出来なかったからといって面的整備計画そのものを放棄するのは本末転倒である。

また、「計画の実行性が担保されず、理想的な計画が遂行できない」というのも不思議な話であ

る。いったい計画の遂行性、理想的な計画とは何なのだろうか。「新規整備型の理想的な計画」と「既存拠点型の理想的な計画」が異なるのは当然であり、それぞれの状況、計画与件に応じた理想的な計画があるはずで、場所に見合ったそれぞれの理想的な計画が立てられれば、「理想的な計画が遂行できない場所」などはないはずである。既に明らかにした国民休暇村のコンセプトの画一的押し付け、すなわち国民休暇村だけが「理想的な計画」で、国民休暇村のように変えられないところが「理想的な計画が遂行出来ない場所」というのは間違いであり修正されなければならない。ゾウやキリンを犬小屋に押し込もうとしても無理である。それぞれの大きさ、特徴に合わせた小屋を用意する必要があるのは子供でもわかることではないか。既存拠点に対応できる合意形成を含めた計画手法、計画コンセプトの検討をおこなうべきである。多様な集団施設地区を一律に律することなく、例えばいくつかにタイプ区分し、それぞれに応じた計画コンセプトを用意すべきである。

(3) 自然消費型コンセプト

「理想の集団施設地区」国民休暇村の空間計画的特徴は、①自然資源への過近接、②拠点性の欠如、③高い隔絶性、④景観への配慮の薄弱さにあったが、特に問題なのは、自然資源への過近接と景観への配慮の薄弱さである。これは自然と自然風景を消費するもので、いわゆる自然消費型開発の典型である。4億人の利用者の受け入れを想定する必要がある集団施設地区の理想の計画の考え方がそれでいいはずがない。

制度的には公園事業施設（自然公園法第14条）は保護管理（自然公園法17条等）の拘束を受けず、利用計画に基づく宿舎事業は許可と異なり自然や風景の保護だけで規制しないということになっている。だが、それは概念として利用と保護を分けて整理するということであって、風景保護をしなくてよいということではないはずである。既に見たとおり、もともと保護と利用は相互に配慮して一体に計画され、保護を犠牲にする利用はなかった。保護が自然保護だけを意味するようになり、保護と利用の概念が二律背反になって計画的にも切り離されるようになってから保護を犠牲にした利用が出てくるのである。代替性のない自然や自然風景を犠牲にする利用より犠牲にしない利用のほうがいいに決まっている。事業者は前者を求める。全国立公園の建築物の高さ規制事例の検討からも、風景保護の犠牲が利用のためというのは麗句であり、実は国民のためではなく事業者のためだということがほとんど明らかである。少なくとも行政当局は自然を消費しない利用を基本的な考えとすべきであり、行政当局自らが自然過近接型、自然消費型、風景破壊型の集団施設地区を計画整備するのは問題である。

他国の国立公園の例を見ても、カナダのレイク・ルーズホテルなど、これ以上はないという自然の核心地に立地し、樹林の中に隠れてはいずれ大きく目立つホテルが目障りではなく、公園の風景を損なっていないことなどから、隠すことだけがいいとはいわない。身を守る場所のない大自然の中であって、それらは避難場所、安息場所として人間の安全と快適性を確保してくれる存在であり、そのような建築物の意味内容が建築物の形態に現われていれば見えて好ましい場合のあることは承知している。（個人的には筆者はむしろ積極的に見せようという立場を取るものである。但し、国土のキャパシティと利用者数が全く異なるから、他国のスタイルをそのまま受け入れられないのは当然であるが。）だが、そのような他国の事例の多くは見えること、見せることを前提に十分な空間計画的、デザインの配慮をおこなっているのである。風景を保護しながら施設をつくるのは計画設計ともたいへんな技量が要求されるが、わが日本の国立公園ではその

研鑽を30年間怠ってきたのである。風景を保護せず施設を計画設計する方がはるかに楽である。風景を保護する技量のなさの自己弁護に「利用と保護は別」という制度の歪んだ解釈を持ち出してはならないはずである。

自然の核心地に近い利用拠点性の欠如した場所に、保護と隔絶して自己完結性の強い世界をつくるという国民休暇村の計画の考え方は、高級指向リゾートの一典型リトリート型とびたり一致するものである。両者の違いは施設やサービスの快適性であって、空間の計画コンセプトは変わらない。それらリゾートは代替性のない自然資源を損なうおそれがあり、慎重な開発が求められるが、それらが悪くて国民休暇村が良いということにはならないはずである。

便利で、しかも自然消費、風景破壊にならない代替性のある場所に自然創造型の開発をおこない、魅力ある快適な空間を用意する。しかも、その計画コンセプトは地域毎に異なり、多様である。というような集団施設地区の計画こそが、年間4億人近くの国立公園利用者のための真の利用拠点計画の考え方と言えるのではなからうか。

また、管理の問題でもあるのだが、集団施設地区の施設は隠れるもの、隠すものではないから、見えることを前提に他の建築物と調和の取れたデザインの検討をしなければならない。よく言われる「集団施設地区ゴミ溜溜」(周辺にゴミが散乱しないようゴミ溜を確保することで、「周辺」は自然、「ゴミ」は建物、「ゴミ溜」は集団施設地区)は管理がきちんと出来ず集団施設地区をゴミ溜にしてしまった自らの責任を棚上げした議論であり、そのような認識も改めなくてはならない。

したがって、今後求められる利用拠点計画のあり方は、次のように纏められる。

- ① 実質的な利用拠点を削除せず、むしろ取り込んで、集団施設地区が正しく国立公園の利用拠点計画であるようにすること。
- ② それは当然様々なタイプの利用拠点が存在することとなるが、それぞれに合わせた計画手法、計画コンセプトを検討し、画一的に取り扱わないこと。
- ③ 理想の集団施設地区のコンセプトを自然消費型から自然創造型へと変更すること。

そのためには、計画作成要領、計画再検討要領の見直しが必要である。また、特別保護地区同様集団施設地区も国立公園の顔であるから、集団施設地区管理リストの作成も望まれる。現行のように国立公園ごと個別に検討しては問題点の大きな把握ができず、景観や空間の質にまで踏み込んで全集団施設地区を纏めたものが必要であろう。

5) 建築物規制

昭和49年の審査指針における建築物の管理は自然保護最優先だが、建築を認めざるを得ない多くの建築物に対しては、自然風景優先主義、建築物隠蔽主義のもと、展望自然風景を保護の対象にして建築物を森林に隠すことだけを狙いとしたものであり、しかし実際には隠せないもののほうが多いので、特認、宿舍事業などの現実の高さ規制では自然風景優先主義が自然風景唯一主義に、建築物隠蔽主義が建築物放棄主義に変わらざるを得なくなっていることがわかった。以上のことから現在の審査指針における建築物規制の問題点は、(1)隠せない場所では対応できないこと、(2)定量規制、定性規制ともにデザイン誘導に馴染まないこと、と整理されるのである。

(1) 隠せない場所では対応できないこと

自然保護を中心の考え方とすると、建築物の許認可の管理は建築物が建つかどうかを最も重要なポイントとなる。建つことになれば当該場所の自然は破壊され、それで終わりである。しかし

地域制の国立公園では建築を認めないで済む建築物よりは認めざるを得ない建築物のほうが圧倒的に多いので、自然保護を中心思想とする限り許認可業務はほとんどが「認めたくないものを認める」作業、すなわち敗戦処理的な消耗する業務ということになってしまう。また、自然が豊かでない場所は重要な場所ではないから、利用拠点を含む集落などでの許認可はますますどうでもよいことになるのである。どんなデザインの建築物が建とうが、どんな街並みになろうが自然保護とは直接の関係はないのである。

自然保護が国立公園の中心思想となっている状況下での保護管理は当然そういうことになる。だが、現在最も議論となっている国立公園の風景荒廃は自然展望風景ではなくて、まさに、公園利用者の目に触れるため重要な集落や道路沿いなどなのである。これらの場所には、建築物を隠すための工夫である現行の審査指針は対応できないのである。

現行の審査指針を整理すると、①隠したい場所、隠せる場所でも有効である。②「数値を遵守させること」が目的ではなく、「隠すこと」が目的である。数値規制は隠すための手段であって、「13 m」(手段)でも「隠れない」(目的)場合は、手段を変更(例えば10 mに)しなければならない場合もある。③周囲の自然と調和させるデザイン規制は、万一に備えて念の為にを行うものである。④そもそも隠せない場合は基本的に使えない。のであり、これだけでは全ての建築物の規制に対応できないのである。

集落や道路沿いを国立公園行政にとって重要と位置づけること、そこでは建築物を風景として見せるための、別の考え方に基づく新たな審査指針を用意することが必要なのである。

(2) 定量規制、定性規制ともにデザイン誘導に馴染まないこと

自然保護の思想には風景保全、デザイン誘導の発想はないから、現在はデザイン誘導をおこなっていない。それどころか、現在のやり方では以下のようにデザインは悪くなるのである。

工作物では延べ面積率の規制があり、その結果、建物のおよその階数は自然と決まる。例えば、建築面積率20%に対し延べ面積率40%ならば、2階建てというように。だが、事業では面積率規制、特に延べ面積率規制(容積規制)が原則なく、高さだけが決められることが多い。その結果、収容力を増やしたい事業者は、押しえられた高さの中になるべく階数を詰め込んで容積を稼ごうとし、その結果は、大きく二つの景観デザイン上の問題となって国立公園に跳ね返ってきている。一つは陸屋根化であり、一つは不自然なプロポーション化である。

構造上の都合で陸屋根しか無理だということは殆どありえない。陸屋根にしたがるのは容積稼ぎが大きな狙いである。高さ一定の場合、勾配屋根より陸屋根のほうが容積が稼げるのはいうまでもないから、高さだけ決めていれば自然と屋根形状は決まるのである。陸屋根化である。

また、陸屋根は認められていないものの、屋根の形状、勾配等が決められていない場合の容積稼ぎにはもう一つ方法がある。天井を低くし、屋根の勾配を緩くして、階数を増やす方法である。その結果、屋根が潰れて、上の窓と下の窓とが接近した建築物として美しくないものが出来るのである。不自然なプロポーション化である。

つまり、容積を増やしたい宿舎では、高さの規制値だけを決めておくことは好ましくないデザインを奨励することになるのである。工作物でも同様で、見たような審査指針の定量規制では、見えることを前提とした好ましいデザインは望めないのであるから、国立公園の利用拠点や道路沿いの風景が荒れるのは当然なのである。

なんとか少しでもデザインを良くしようという立場にたつと、高さと共に階数を規制値とし、

高さに見合った適正な階数にさせることが考えられる。高さや階数が決まって陸屋根や寸詰まりにするメリットがなくなれば、営業上宿舎の価値の付加策として必ず良いデザインが志向されてくるはずである。現在の定量規制は問題だが、基準が明確であるという意味で定量規制は捨て難い魅力を持つゆえ、定性規制と組み合わせることによって有効に作用させねばならないが、階数と高さの組合せはその一つである。また、屋根の傾斜方向と勾配値だけの集落単位での統一もその一つである。

なお、高さ規制値だけ決めておいた結果陸屋根になったものが、さらにどうなったかといえば、陸屋根はほとんどの場合好ましくないで、何とか化粧屋根を付けさせようと考えた。しかし高さ規制値(例えば20m)ぎりぎりに建っているので、違反させなければ付けさせるのは無理である。そこで工夫をした。高さ規制値は本屋(ほんや)についてのものだと拡大解釈したわけである。パラペットなど、建築物本体の構造と直接関係ないものは高さ規制の対象ではないとして、化粧屋根を付けるように指導したのである。諸々のものを塔屋として、本屋と別の高さ規制をし、例えば本屋20m、塔屋25mと決めたのである。だが景観的には本屋も塔屋も当然一体で、実質的に高さは高くなるから、高くなった分のマイナスと、化粧屋根を付けたプラスの見合いということになる。景観は個別的ゆえ、これは単純に比較できないが、陸屋根に取って付けたようなパラペットでいいものは見たことがない。パラペットを付けさせただけの成果がないのである。デザインが重要と思うなら、化粧屋根ではなく、きちんと勾配屋根にさせるべきであるから、高さ規制を勾配屋根と整合取れるように考えておかねばならないはずで、一貫性に欠けているといえよう。好ましくないデザインが必然的に生まれてしまうようにしておきながら後で取り繕おうとするという矛盾をはらんだ風景管理であり、さらに凄いことには、先の本屋(20m)・塔屋(25m)の区別が、景観的には分ける必然性がないというそれだけ聞くともっともな理由から、一律25mに変わり、つまり20m→20m・25m→25mと緩和されていった例があるのである。景観に配慮して景観を悪くするという、笑うに笑えない話である。

結局のところ、建築物景観、デザイン誘導について、総合的な検討をおこなわずに来てしまったことにすべての根源がある。近くから眺める場合のディテールデザイン、距離を置いて眺める場合のシルエットデザイン、プロポーション、材料、テクスチャ、色彩、地域毎の共通のデザインモチーフやデザインコンセプトによる建築物群の統一感の演出等々検討課題はいくらでもある。しかも各公園ごと、場合によっては各団地ごと、各集落ごとの検討が必要である。たいへんな仕事である。30年間の空白のツケのなんと重たいことか。

国立公園の主管課長が国立公園の中の優れた建築物として上高地帝国ホテルを上げている³⁾が、4章で見たとおりこのホテルは、環境庁が決めていたそれまでの高さ規制値に合わなかったため、この建築物に合わせて高さ基準値のほうを変えたものである。すなわち良好なデザインをおこなうことを行政当局の基準遵守よりも優先させたものである。制度・基準を無視した方がいいものが出来、それを基準制度を設けた国立公園主管課長が優れた建築物の筆頭に上げているというのは、国立公園の風景保護行政、建築物規制行政の現状を示して極めて象徴的である。基準を無視した方がいいものが出来るのであれば、なぜそのような基準ができるような仕組みになっている制度全体の見直しに向かわないのか、理解しかねるところである。

「許認可業務は面白くない」という国立公園管理官の評価が定着してから随分たつが、なぜ面白くないのかその理由は簡単である。審査指針を中心とした公園行政には、建築物は隠す対象で

あって、見せる対象ではなく、本来あるのが好ましくないという大きな考え方があるわけだが、そうであれば好ましくないものの指導が消極的になるのは当然で、面白いはずはない。しかも隠そうとしても実際にはほとんどが隠れず見えてしまうという不本意なものゆえ、申請指導は消耗するばかりということになるのである。先述のとおり敗戦処理なのである。街路や建築物など都市デザインが近年充実してきている。いろいろ理由はあるが、最大の理由は、都市には「ものを造ることが好ましいこと」という大きな思想があることに起因しよう。つくることが良いことなら、つくるために工夫をする甲斐があるわけで、自ずとデザインにも力が入る。現在の国立公園との決定的な差であろう。国立公園でも現実には建物は見えるのだから、見えるのは好ましくないという理想から出発した隠す思想だけでは不十分で、都市同様の見せる思想をも取入れ、両者の上手な使い分けが必要になってくるのである。建築物はあるのが当然のもので、存在を前提に積極的に見せるよう、その取り扱いを考えていけばよいのである。申請指導は、良いものをつくらせて国立公園の雰囲気をよくするチャンスなのである。そのような考え方を持てば管理業務、許認可業務は積極的な意義を持ち、面白くなるはずである。

したがって、今後の建築物規制のあり方は、次のように纏められる。

- ① 集落など建築物を隠す必要のない場所に対応した規制手法を持つこと。それは建築物を見せるための手法であり、現行の規制手法との場所による使い分けをすること。
- ② 現行の審査指針を「悪いものを建てさせないための指針」と位置づけ、「良いものを建てさせるための指針」と位置づけたデザイン誘導を目指した定量規制、定性規制を持つこと。

そのためには、現行の審査指針の見直し、現行の審査指針とは別の第二審査指針の検討が必要である。

以上、本研究で明らかにしたことをもとに、今後の国立公園の計画管理が如何であるべきかを考察した。その基本は風景を楽しむに訪れる大勢の国民のニーズを満たそうとすることにあり、そのために、自然保護を蔑ろにすることなく風景保護を計画管理の考え方の中心に置くことを提案したつもりである。

3. 本研究の結論

前報、本報を通じて本研究は、国立公園行政の実態とその変遷を明らかにする目的で、指定、計画、管理という国立公園行政の根幹を取り上げて、それらの中でも最も重要で、かつ行政の考え方が端的に現れると考えられる区域決定、特別保護地区計画、集団施設地区計画、建築物規制を対象に、全国立公園の全事例を過去にまで遡ってすべて調べ、分析したものである。

その結果、得られた結論は以下のとおりである。

- (1) 全国立公園の全区域決定結果の分析から、区域決定の実態とその変遷が明らかになった。区域決定が環境保全的自然保護の観点からだけでなく、風景保護や利用、博物学的自然保護など多様な観点からおこなわれていることがわかった。

戦前に重視された風景保護が戦後は弱まり、昭和30年代半ばからはほとんど見られなくなるのに対し、自然保護が強くなること。この変化に合わせて利用が切り捨てられ、また、区域決定が単純化してきていること。戦前の風景保護には興味対象保護のみならず、視点視対象の一体的保護があること。以上のことがわかった。

- (2) 全国立公園の全特別保護地区の分析から、特別保護地区計画の実態とその変遷が明らかに

なった。

特別保護地区が自然保護の観点からだけでなく風景保護の観点からおこなわれ、山岳や海岸などの骨格要素だけでなく多様な付加要素も多いこと。自然保護の観点にも博物学的観点、自然的観点、環境保全的観点の三つの異なる考え方があること。以上のことがわかった。

さらに次のことがわかった。当初の風景保護が昭和30年代後半以降弱まり、代わって自然保護の観点が強くなること。自然保護の異なる三つの観点も時代に応じていること。

また、多様な特別保護地区が一律に管理され、環境保全的観点から手を付けないことを原則としていることがわかった。

(3) 国立公園の集団施設地区の分析から、集団施設地区計画の実態とその変遷が明らかになった。

集団施設地区が、その半分を既存拠点に依存しながら半分を新たに作ってきたこと。既存拠点型の立地が多様であるのに対し、新規整備型は画一的で自然への近接性と他の施設や集落からの隔絶性が高いこと。行政側の自由にならないものと無理な計画のものとが削除されたこと。以上のことがわかった。

さらに、次のことがわかった。行政当局によって整備された理想の集団施設地区である国民休暇村が、立地に応じた多様性を取らず、多様な立地における画一性を取っていること。その画一の中身は、自然資源への過近接、拠点性の欠如、高い、隔絶性、景観への配慮の薄弱さであること。

また、以下のこともわかった。当初中心であった既存拠点型が昭和30年代後半以降軽視され、さらに昭和40年代以降は切り捨てられること。対して、当初は補完的役割であった新規整備型が昭和30年代後半は集団施設地区の主役になること。特に、昭和34年から整備が始まった国民休暇村がその後の集団施設地区計画に大きな影響を与えたこと。

(4) 国立公園の建築物の高さの全規制事例の分析から、建築物の高さ規制の実態と現実の管理の考え方が明らかになり、審査指針に見られる理想の管理の考え方との相違が明らかになった。

審査指針が、建築物を樹林の中に隠して見えなくしようとする定量規制と、見えた場合でも目立たなくしようとする定性規制を中心としていることがわかり、理想の管理の考え方が自然風景優先主義、建築物隠蔽主義と整理できた。

建築物の高さ規制が、高いものが多いこと。それは風景検討の結果ではないこと。規制を放棄したものもあること。以上のことがわかった。その結果、現実の管理の考え方が自然風景唯一主義、建築物放棄主義と整理できた。

その変容は、審査指針が集落や道路沿いの風景を守るべき場所として想定していないこと。だが、大多数の建築物許可申請はそのような場所に集中していること。従って、審査指針が現実の建築物に対応できないこと。以上によるものであることがわかった。

(5) 国立公園行政全体の流れが以下のように整理できた。戦前、空間計画技術に裏打ちされた風景保護の観点を保護の考え方の中心に置き、利用も一体であったが、戦後には空間計画技術が衰え、利用も一体で検討されなくなり、続いて昭和30年代半ばからは風景保護の考え方自体が弱まり、代わって自然保護が強くなり、利用が切り捨てられ、特に最近では手を付けないことを基本とする環境保全的自然保護の観点が考え方の中心になっている。

(6) 現在国立公園が抱える問題の解決のためには、今後の計画管理の基本的考え方の中心に自然保護を蔑ろにすることなく風景保護をも据え、同時に、保護だけでなく利用をも一体的に検討することが求められると提案できた。

4. 今後の課題

本研究は、国立公園行政の計画管理の実態とその変遷を分析したものである。

分析対象として取り上げなかったもののうち、重要なものは道路である。道路はいうまでもなく公園利用上重要なもので、また点的な単独施設と異なって線的であるため保護との関係もより密接である。その分析は今後の課題である。特別地域も手ごわい相手だが、分析のしがいのあるものである。特に特別保護地区がなかった戦前の保護計画の分析は、戦前の計画技術の点検のためにもおこなっておきたいところである。これも今後の課題である。

本研究では、国立公園行政を指定、計画、管理に分けて分析した。しかし実際の行政は、ある任意の国立公園について、何をどう把握し、どう考え、どう国民に提供するかという形でおこなわれる。つまり、日光国立公園の計画があるのであって、保護計画や利用計画や管理がばらばらにあるのではない。そう考えると、本研究の前に各国立公園ごとの計画の実態と変遷の整理が必要なのである。今後の課題である。しかし、28ヶ所という国立公園数を考えると個人の仕事としては限界を越えている。本研究の内容が、本来国立公園行政当局によって整理されておくべきことであるように、各国立公園の計画についても行政当局においてきちんと整理されることが望まれる。現在の国立公園の抱える問題は深刻であるが、問題解決のためには、まず何故そのような問題が起きたのか、冷静に見つめ直すことが必要である。それぞれの国立公園ごとの行政結果の整理はそのために不可欠なのである。

しかし、いうまでもなく国立公園にとってのより大きな今後の課題は、計画・管理技術の体系化である。区域決定、保護計画・利用計画策定、集団施設地区の空間計画・設計、建築物デザイン等々の技術の実践的体系化が最も必要とされているのである。過去の行政の点検、事後評価を踏まえ、国民のための国立公園の創造を造園技術という観点から考究すること、それが最大の今後の課題といってよいであろう。

要 旨

第I章では、全国立公園の全集団施設地区180ヶ所を分析し、国立公園の利用拠点計画の実態とその全容、および変遷を明らかにした。

実態の全容では、既存拠点型と新規整備型とに分けられること。既存拠点型の立地が多様であるのに対し、新規整備型は画一的で自然への近接性と他の施設や集落からの隔絶性が高いこと。行政側の自由にならないものと無理な計画のものが削除されたこと。などを明らかにした。

また、行政当局によって整備された理想の集団施設地区である国民休暇村24ヶ所の計画が、立地に応じた多様性を取らず、多様な立地における画一性を取っていること。その画一の中身は、自然資源への過近接、拠点性の欠如、高い隔絶性、景観への配慮の薄弱さであること。を明らかにした。

さらに変遷では、当初(昭和20年代半ばから30年代半ばまで)は集団施設地区の中心であった実質の利用拠点の既存拠点が昭和30年代後半以降軽視され、さらに昭和40年代以降は切り

捨てられること。対して、当初は整備の担保もなく補完的役割であった新規整備型が昭和30年代後半は集団施設地区の主役になること。特に、昭和34年から整備が始まった国民休暇村がその後の集団施設地区計画に大きな影響を与えたこと。などを明らかにした。

第II章では、国立公園の建築物の高さの全規制事例214事例を分析し、国立公園の建築物の高さ規制の実態とその全容、そこに見られる現実の保護管理の考え方を明らかにし、審査指針に見られる理想の保護管理の考え方との相違を明らかにした。

実態の全容では、高いものが多く、38.5 mや40 mといったかなり高い事例もあること。それは風景検討の結果ではなく、既存建築物の従前最高高を規制値としている結果であること。工作物と宿舎を区別せず建築物すべてを同一に規制する場合には高さを制限せず規制を放棄したものが目立つこと。などを明らかにした。そこに見られる国立公園の保護管理の考え方を自然風景唯一主義、建築物放棄主義と整理した。

また、審査指針が、展望自然風景の保護を前提に建築物を樹林・自然の中に隠して見えなくしようとする定量規制と、見えた場合でも目立たなくしようとする定性規制を中心としていることを明らかにし、そのような国立公園の保護管理の考え方を自然風景優先主義、建築物隠蔽主義と整理した。

このように、審査指針の自然風景優先主義、建築物隠蔽主義が実際の管理では自然風景唯一主義、建築物放棄主義に変容していること。そしてその変容は、審査指針が集落や道路沿いの風景を守るべき場所として想定していないこと。だが、大多数の建築物許可申請はそのような場所に集中していること。従って、審査指針に基づいて規制する建築物が審査指針で想定していないものであり対応できないこと。によるものであること。を明らかにした。

第III章では、前報、本報を通じて本研究全体を整理し、考察し、結論をまとめ、今後の研究の課題について述べた。

キーワード：国立公園，計画思想，利用計画，集団施設地区，公園管理

(1993年10月30日受理)

引用ならびに参考文献

- 1) 藤田 均：国立、国定公園特別地域内における開発の適否判断手順：国立公園 367, 2-8, 1980
- 2) 池ノ上 容：「国民休暇村」について：国立公園 132, 7-8, 1960.
- 3) 日下部甲太郎，熊谷洋一，小田部 実，小原豊明，大崎清見，大井道夫：自然公園のデザインとは：国立公園 496, 5-6, 1991.
- 4) 馬淵規行，橋本善太郎：国民休暇村：観光 17, 71-75, 1968.
- 5) 自然環境保全審議会自然公園部会利用のあり方検討小委員会：自然公園の利用のあり方について—利用のあり方検討小委員会報告—：pp. 34, 15-16, 1989.

Summary

For the planning of recreational use areas, one hundred and eighty (180) sites for user facility concentration from all the parks were analyzed. The comprehensive analysis indicated that planning could be categorized into two types, one adapting existing sites and one developing new sites. While adapting existing sites resulted in diverse site characteristics, developing new sites tended to produce similar characteristics, that the sites being

selected close to wildland isolated from existing facilities or settlements. Also there was the fact that some plans that were impractical from the standpoint of management and administration were eliminated. An analysis of planning of twenty four (24) People's Vacation Villages, which were reorganized by the Nature Conservation Bureau which aimed at ideal plans for user facility concentration, showed that, although the site conditions were diverse, the plans were characterized as being relatively uniform with excessive closeness to wildland, lack of functions as recreational nodes, isolation from other user facilities, and poor consideration of surrounding landscape. The chronological study of user facility planning showed that adapting existing sites as recreational nodes was the predominant practice during the 1950's, when the funding provided was not enough to pursue new development. Since the 1960's, however, the development of new sites has taken over as the mainstream planning method of the sites for user facility concentration, and adapting existing sites has disappeared accordingly. The organization of the system of People's Vacation Villages launched in 1959 exercised a strong influence on the planning of sites for user facility concentration.

To investigate building height control, the underlying principles with respect to conservation management, and discrepancies between the ideal management implied by the guideline and actual practice, two hundred and fourteen (214) building permits from all the national parks were reviewed. While the guideline directs building height control to achieve a principle of scenic preservation in which man-made structures must be hidden in woods or behind natural objects, or be unobtrusive in the natural landscape, the actual practice listed buildings up to as high as forty (40) meters, which was a result of setting the allowable building height at the height of the highest existing structure. An assessment of the impact on the landscape of man-made structures was virtually missing, an implication of which is that management practice in the national parks is so preoccupied with the conservation of pure natural landscape that the practice of regulating man-made structures is practically abandoned. The discrepancy between the guideline and practice can be attributed to the fact that the guideline does not consider man-made elements, such as human settlements and drive ways, as parts of the landscape to be preserved, while a majority of applications for building permits are filed for construction in such sites. Thus, the guideline is not practical in reviewing actual applications.

Key words: National park, Planning concept, Planning for visitor use, Recreational use area, Conservation management