

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 (I)

——指定と保護計画——

堀 繁*

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

—Designation and Planning for Conservation—

Shigeru HORI*

目 次

はじめに	98
I. 研究の目的と方法	99
1. 研究の目的	99
2. 研究の対象と方法	100
3. 研究の位置づけ	101
II. 公園区域に見る国立公園の区域決定の実態とその変遷	103
1. 国立公園の区域決定方法の概要	103
1) 区域決定の手順	103
2) 区域決定の配慮事項	105
3) 計画再検討要領における区域の取り扱い	106
4) 分析の方法	107
2. 公園区域に見る国立公園の区域決定の実態	108
1) 分析の対象	108
2) 区域決定の対象及びその意図	108
3) 区域決定の全容	120
3. 国立公園の区域決定の変遷	129
1) 区域決定の時代区分	129
2) 区域決定の特徴の変遷	135
4. まとめ	137
III. 特別保護地区に見る国立公園の保護計画の実態とその変遷	139
1. 国立公園の特別保護地区制度の概要	139

* 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) 保護計画制度の概要と特別保護地区の位置づけ	139
2) 計画作成要領における特別保護地区の指定方法の概要	140
3) 国立公園計画標準における特別保護地区の指定方法の概要	141
4) 分析の方法	143
2. 特別保護地区の指定の実態	144
1) 特別保護地区の指定の概要	144
2) 特別保護地区の指定対象	154
3) 特別保護地区の指定の区域の取り方	157
4) 特別保護地区の指定の意図	158
5) 特別保護地区の指定の全容	158
3. 国立公園の特別保護地区の指定の変遷	160
1) 特別保護地区の指定の時代区分	160
2) 特別保護地区の指定の特徴の変遷	169
4. 許可基準に見る特別保護地区の保護管理の考え方	170
1) 審査指針における特別保護地区の要許可行為の許可基準	170
2) 許可基準に見る特別保護地区の管理の考え方	172
3) 特別保護地区の管理の実際	173
5. まとめ	176
要 旨	177
引用ならびに参考文献	178
Summary	180

は じ め に

経済的に豊かになり、国民生活で求められるものも量的充足から質的充実へと急速に変化した。良質な自然との接触とそこでの快適空間の確保という矛盾する要求が高まるのもそのひとつの表れである。そのような状況下で、国立公園の責務はますます大きくなっている。しかしながら、利用拠点の快適性の欠如や道路沿道などの景観の混乱など国立公園の印象を決定付ける場所の現状は国民のニーズに添えておらず、問題が指摘されている。

地域制という制度にそれらのすべての責任を押し付けるのはたやすい。だがそれでは問題の解決にはならない。真に国民のための日本型国立公園を作り上げていくためには、現行の制度の基本的枠組のなかで何をなすべきかを明らかにし、問題を解決していかなければならない。そのためにおこなうべきことは多いが、最初に手を付けねばならないのは、なぜそのような問題が起きてしまったのかを明らかにすること、すなわち過去の計画や管理の点検と総括ではなかろうか。国立公園の行政当局である環境庁自然保護局も、利用のあり方の検討などをおこなって今後の国立公園のあるべき姿を模索しているが、新たな施策展開のためには、今まで何をやってきたのか、その結果どうなったのかを冷静に振り返り、いわば国立公園行政の事後評価をおこなっておく必要があると考えられる。

そのような問題意識のもと、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。

本論文をご審査頂いた東京大学熊谷洋一教授、同南雲秀次郎教授、同井手久登教授、同鈴木和夫教授、同小林洋司教授、同篠原 修教授に対し深甚なる謝意を捧げる。特に熊谷教授には主査をお願いした。重ねて感謝申し上げる。

I. 研究の目的と方法

1. 研究の目的

本研究は国立公園で実際におこなわれてきた計画管理を分析することによって、国立公園の計画管理の実態とその変遷を明らかにすることを目的としている。

自然公園法を始めとする法令およびその解説書には後に見るような一般論、総論での計画管理の概要と目的・考え方に関する記述はあるが、本研究はそれらを参考にしつつも、各論、個別の事例である計画結果を分析することによって、理想、建前ではない、現実、本音の計画管理の実態を明らかにしようと試みたものである。

もちろん国立公園行政は膨大で多岐にわたっており、そのすべてを分析することはとても出来ない。そこで、本研究では国立公園行政の骨格である①指定、②保護計画、③利用計画、④管理のそれぞれから、①区域決定、②特別保護地区、③集団施設地区、④建築物規制を取り上げ、次のように具体的な研究目的を設定した。

① 区域決定

指定における国立公園の区域の取り方の実態とその変遷を明らかにする目的で、全国立公園の全区域決定の分析をおこなう。

② 特別保護地区

保護のための規制に関する計画（以下「保護計画」という）における国立公園の保護の実態とその変遷を明らかにする目的で、全国立公園の全特別保護地区の分析をおこなう。

③ 集団施設地区

利用のための施設に関する計画（以下「利用計画」という）における国立公園の利用拠点計画の実態とその変遷を明らかにする目的で、全国立公園の全集団施設地区の分析をおこなう。

④ 建築物規制

建築物の高さ規制における国立公園の管理の実態とその考え方を明らかにする目的で、全国立公園の全ての高さ規制事例の分析をおこなう。

国立公園行政の中から①指定、②保護計画、③利用計画、④管理を取り上げたのは以下の理由による。①指定されることによって国立公園は誕生するのであり、国立公園行政は指定から始まるといってよく重要である。②「国立公園の目的は自然の風景地の保護と利用」にあり、そのうちの保護をおこなうための計画が保護計画であり重要である。③同じく利用をおこなうための計画が利用計画であり重要である。④日本の国立公園は地域制であり、計画だけでは目的は達成されず、計画に基づく管理が重要である。以上のゆえであり、また、それぞれの中から①区域決定、②特別保護地区、③集団施設地区、④建築物規制を取り上げたのは、次のような理由による。

① 区域決定

国立公園の指定は選定（日本のどこを国立公園にするか）、区域決定（選定された地域のどの場所を具体的に公園区域に入れ、あるいは外すか）、境界線設置（区域決定された場所について公園

区域を明確にするためには境界線を何に求めたらよいからなるが、計画や管理は国立公園の区域の中でのみおこなわれるため、どこを区域に入れるかが最も重要で、当該国立公園の計画の意図・考え方は区域決定に最も明確に現れると考えられる。

② 特別保護地区

保護計画は特別保護地区、特別地域、海中公園地区、普通地域という地種区分のゾーニングによって実施されるが、その中で特別保護地区は最も保護の図られる地区であり、従ってそこには行政当局の保護の考え方が端的に表れていると考えられる。

③ 集団施設地区

利用計画には単独施設計画（宿舎、道路など）と集団施設地区計画とがある。前者は他者（宿舎は民間中心、道路は建設省、地方公共団体中心など）が事業主体であることが多いため行政当局は積極的な役割を果たしておらず、その分析からは行政側の計画の意図が必ずしも明らかにはならないと考えられる。対して、利用拠点計画である後者には国民休暇村を始めとして行政当局が積極的な役割を果たしてきた経緯があり、そこには行政当局の利用の考え方が端的に現れていると考えられる。

④ 建築物規制

建築物は国立公園の管理のうち、最も取扱件数が多く、従ってその管理が国立公園の保護に大きな影響を与え、またそれゆえ実際に大きな問題となっており、その規制には国立公園の保護管理の考え方が端的に顕れると考えられる。

2. 研究の対象と方法

研究対象は国立公園であり、研究方法は資料分析である。現地調査はおこなっていない。公文書である公園計画図から実際におこなわれた計画を、同じく公文書である公園計画書からその計画の意図を読み取ることが基本としている。もちろん計画の後におこなわれる管理については計画図、計画書からは判らないので、他の公文書の分析に依っているが、いずれにしても公文書の分析から公園行政が実際に何をやってきたのかを分析することを基本としている。

4つの具体的な目的に対応したそれぞれの具体的な方法と対象は次のとおりである。

① 区域決定

国立公園の全計画（指定及び区域の変更）104事例における全区域を対象に、それぞれが①何を（指定対象）、②如何なる考え（意図）で国立公園に取り込もうとしているかという区域決定の実態を明らかにし、③全事例を整理することで区域決定の全容を明らかにし、どの公園でどんな計画がおこなわれ、それは計画全体のなかでどのように位置づけられるかがわかるようにする。さらに④時系列に整理し、時代区分をおこない、区域決定の特徴の変遷を明らかにする。

② 特別保護地区

国立公園の全ての特別保護地区187ヶ所を対象に、①何を（保護対象）、②どのように（区域設定）、③如何なる考え（意図）で保護しているかという特別保護地区の実態を明らかにし、④全事例を整理することで特別保護地区計画の全容を明らかにし、さらに④時系列に整理し、時代区分をおこない、特別保護地区計画の特徴の変遷を明らかにする。

③ 集団施設地区

まず、行政当局自らが計画整備した「理想の集団施設地区」国民休暇村について、国立公園

の全ての国民休暇村 24 ヶ所を対象に、①敷地と集団施設地区の区域との関係、②立地計画、③敷地計画を分析し、④国民休暇村の実態を明らかにする。次に、休暇村を含めた国立公園の現在指定されている全集団施設地区 131 ヶ所を対象に、⑤どこに（立地）、⑦どのような（利用拠点タイプ）集団施設地区を指定しているか、という集団施設地区計画の実態を明らかにし、また行政当局が好ましくないと考え過去に削除した集団施設地区 49 ヶ所を対象に、⑧どんな（利用拠点タイプ）ものが、⑨どうして（削除理由）削除されたのかを明らかにする。⑩それらを整理することで以上の合計 180 ヶ所の全集団施設地区計画の全容を明らかにし、さらに⑪時系列に整理し、時代区分をおこない、集団施設地区計画の特徴の変遷を明らかにする。

④ 建築物規制

建築物の審査項目とその基準は「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）に明らかである。そこでまずこの①審査指針を分析し、方針としての規制の意図を明らかにする。

だが、審査指針は後に明らかにするとおり行政上の理想的審査基準であって、実際にはこのとおり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・現実の保護管理の考え方はわからない。審査指針を各地で調整しておこなっている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。

そこで次に、国立公園の建築物の全ての高さ規制事例を対象に、②どんな建物を（認可対象の事業か許可対象の工作物か）、どれくらいの高さ（規制高）に規制しているかという高さ規制の実態を明らかにし、③実際の規制の意図を明らかにする。④審査指針の意図と実際の高さ規制の意図を比較し、審査指針の保護管理の考え方が活かされているか、審査指針の考え方自体に問題はないかを検討する。なお、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といえる。

以上が研究の方法である。

要するに、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、国立公園の全事例を過去にまで遡ってとまかく全部調べようとしたのである。これが本研究のすべてである。

なお本研究では、自然に価値を置き、自然を保護しようとするを「自然保護」、風景に価値を置き、風景を保護しようとするを「風景保護」と定義して用いている。現在の国立公園の最大の問題は、先に記したように利用者が集まるところの快適性の欠如や景観の混乱であるが、なぜそうってしまったかといえば、自然の保護を行政の考え方の中心に置き、風景の保護の観点を疎かにしてきたからである。したがって、行政結果を分析し、より原因を明確にしようとする本研究では当然その「自然保護」と「風景保護」がキーワードとなってくる。

3. 研究の位置づけ

国立公園に関連する既往研究は多い。そこで、本研究の特徴を整理し、本研究と既往研究との関係を明らかにし、国立公園研究分野での本研究の位置づけを明確にした。なお、国立公園の個

別の指定や計画については雑誌「国立公園」にそのつど行政側から報告されているが、単なる報告であって研究でないものについては取り上げていない。

本研究の特徴は、以下のように纏められる。

- ① 国立公園の計画結果から国立公園行政の計画の意図を分析したこと。
- ② 指定（区域決定）、保護計画（特別保護地区）、利用計画（集団施設地区）、管理（建築物規制）という国立公園行政の全段階を網羅し、行政全体が把握できるようにしたこと。
- ③ 全国立公園の全事例を分析対象とし、漏れがないこと。
- ④ その結果、各計画管理の全容が把握できたこと。
- ⑤ 時代区分をおこない、計画管理の特徴の変遷を明らかにしたこと。

以上の本研究の特徴を踏まえ、既往研究を以下のように整理した。

区域の取り方については、行政側が十和田国立公園を例にして実際の区域の取り方を紹介した報告⁶⁾があるが、研究対象として取り上げられたことはない。指定については、指定（選定）に至った社会的背景や動機を歴史的に考察したものがいくつかある。日光国立公園に関するもの^{39), 46), 47)}、雲仙国立公園と大雪山国立公園に関するもの²⁰⁾、国立公園制度そのものの成立に関するもの^{40)~42), 72)}などであるが、いずれも社会史的考察であり、自然風景地のフィジカルプランとして指定を捉える本研究とは異なるものである。

特別保護地区についても既往研究はない。行政側からの概要報告では、鳥取砂丘特別保護地区の管理に関するもの⁷⁾がある。他には自然公園法（昭和32.6.1.法律161）とその前身の国立公園法の各解説書^{10), 34), 67)}のなかでの同制度の解説と、環境庁幹部・OBが参加した対談³⁷⁾のみである。特別保護地区以外についても、行政のフィジカルプラン結果としての保護計画を研究したものはない。

新たな計画手法の提案では、植生（潜在自然植生や自然度）を計画の基本の判断材料に据えた高尾国立公園での事例研究^{1)~4)}、同じく植生を計画の基本に据えるが、その植生のデータをランドサットより得た三宅島での事例研究⁵³⁾、環境管理計画的な手法の検討¹⁸⁾があるが、行政結果の分析である本研究とは意図が異なる。

集団施設地区については、国立公園制度制定当初に地区の取り方の私見を述べたもの²³⁾、制度の概要の整理⁴⁸⁾、面積平均値の算出と地区内道路のタイプ分類⁵⁰⁾、施設配置の景観研究⁹⁾、十和田八幡平国立公園乳頭温泉群集団施設地区等湯治場の自然と利用の特徴の分析¹⁹⁾、日光国立公園湯元集団施設地区で住民意識をアンケート調査から分析したもの⁴⁹⁾はあるが、本研究のように計画自体を分析したものはない。また国民休暇村についても、行政側から事業計画概要¹⁶⁾、立地選定³⁸⁾、利用の現況⁵²⁾、施設²⁵⁾に関する各報告があるが、研究対象として取り上げられたことはない。利用計画全体に関しては、利用のあり方の検討報告が行政側からおこなわれてはいる^{22), 63)}が、研究ではビジターセンターなど教化施設に関するもの^{73), 74)}、地図から歩車道の延長距離を測定したもの¹⁷⁾などがあるのみである。

建築物規制については、審査指針の主旨⁴⁴⁾と課題⁸⁾に関する行政側からの報告があるが、研究対象として取り上げられたことはない。自然公園、自然風景地での建築物景観に関しては、デザインのあり方の考察^{55), 71)}、心理実験結果報告^{62), 75)}、国立公園内の建築物に関する文献等を時系列的に整理し年表を作成したもの⁵¹⁾、建築物の色彩の現況分析⁵⁴⁾などはあるが、本研究のように建築物規制の分析から国立公園の計画や管理のあり方自体を考究したものはない。

国立公園の計画管理思想研究では、本研究のもととなっている筆者らの一連の研究^{5), 11)~14)}がある。その他には、雲仙や霧島のツツジ群落やススキ原の変化を自然の変化(植生遷移)と風景の変化の二面から捉え、両者の対応を自然保護と風景保護として分けて考えるべきだとする論^{68), 69)}、伐採問題を取り上げ知床国立公園の自然保護を強化すべきだとする論⁷⁰⁾があるが、いずれもトピック的に現象、事件を捉えたもので、国立公園行政の計画管理を分析したものではない。

国立公園制度全体の概要を整理したもの⁵⁶⁾もあるが、具体的な計画結果にまで踏み込んだものではない。

その他では、自然公園の利用者意識を分析したもの^{57), 24)}、利用者の抱く国立公園の空間イメージを分析したもの^{59)~61)}、土地所有者による自然公園の間接的な整備費を検討したもの⁴³⁾などがあるが、いずれも直接には国立公園行政を検討したものではない。

以上から、先に整理した本研究の各特徴はいずれも既往研究では見られず、国立公園行政の実態とその変遷を検討した研究は本研究が初めてであると言える。

II. 公園区域に見る国立公園の区域決定の実態とその変遷

1. 国立公園の区域決定方法の概要

1) 区域決定の手順

本章では、国立公園の指定の際の区域決定の実態を明らかにすることを目的として公園の区域の取り方の分析をおこなった。

だが、まずそのためには区域決定がどのような手順で行われているかを承知していなくてはならない。先述のとおり、自然公園法には「区域を定めて指定する」とあるだけで具体的手順はわからない。そこで、分析に先立ち、まず関連文書から区域決定手順を整理した。

指定に関連する現行の公文書には、自然公園選定要領(昭和27年9月)(以下「選定要領」という)、自然公園指定要領(昭和27年9月)(以下「指定要領」という)、国立公園基本調査標準(昭和28年10月)(以下「基本調査標準」という)の3つがある。ただし、これらは個別にあって、相互の関連については述べられていない。

選定要領には、国立公園、国定公園、都道府県立自然公園の違いと、国土レベルでどのような地域が国立公園に選定されるべきかが述べられているが、これだけからでは具体的な区域の取り方、区域決定の方法は分からない。また、指定要領は指定のための作業手順、指定に必要な資料の記述に終始し、肝心の具体的な区域の取り方、区域の取り方の基準については触れられていない。さらに、基本調査標準は指定要領に掲げられている指定に必要な資料の作成のための詳細な記述であって、ここにも区域の取り方についての記述はみられない。その他にも国立公園の指定方法を明確に示した現行の文書はない。

つまり、国立公園の指定にあたっては、国土レベルの検討で選定がおこなわれることは分かるが、そこから先どうしているのかは分からないのである。

ところで、国立公園の指定は昭和9年から始まったが、指定開始前年の昭和8年の雑誌国立公園⁴⁵⁾に、「国立公園区域決定ノ標準」(以下「区域決定標準」という)と「国立公園境界線設置標準」(以下「境界線設置標準」という)という2つの記事が解説もなくまた前後の記事との脈絡もなく唐突に無記名で掲載されている。内容からして指定のための区域の具体的な取り方と境界線の設置の仕方についての記述であることは間違いない。

以下に全文を掲げる。

国立公園区域決定ノ標準

選定ノ基礎トナリタル風景型式ヲ構成スル区域ヲ以テ大體ノ區域ト定メ更ニ左記各項ヲ参酌シテ決定スルモノトス

- 一、自然的風景ヲ保育スル区域ヲ包含セシムルコト
- 二、現ニ自然ノ地貌ノ著シク破壊セラレタルモノト雖モ復元ノ見込アルモノハ之ヲ国立公園區域ニ包含セシムルコト
- 三、優秀ナル風景要素ヲ包含セシムルコト
- 四、国立公園ノ利用上必要ナル区域ヲ包含セシムルコト
- 五、私有地ハ努メテ之ヲ区域内ニ包含セシメザルコト
- 六、宅地、田畑等私人ノ獨占の使用ニ属スル土地ハ成ルベク之ヲ区域ヨリ除外スルコト
- 七、産業上ノ利用ト牴觸多キモノト雖モ国立公園ノ計劃上絶對必要ナルモノハ之ヲ区域ニ包含セシムルコト
- 八、国立公園ノ施設並ニ管理上必要ナル区域ヲ包含セシムルコト
- 九、国立公園ノ利用並ニ管理上密接ニ關聯シ難キモノハ之ヲ区域ヨリ除外スルコト

国立公園境界線設置標準

国立公園ノ境界線ハ成ル可ク第一類境界線ニ依リ止ムヲ得ザル場合ニ限り第二類境界線ニ依ルモノトス

第一類境界線

- (一) 顯著ナル地形
山稜、河川、溪流
- (二) 行政區界
縣界、(郡界)、町村界、字界
- (三) 所有別
御料、國有、縣有、公有、社寺有、私有

第二類境界線

- (一) 顯著ナル構造物
道路、堤防、水路、軌道其ノ他
- (二) 特殊境界
御料林、國有林、縣有林等施業計劃ヲ有スル場合ニ限り事業區界、林班界
- (三) 見透線
- (四) 地目、地番界

これらの上位に位置づけられる、選定に関する「国立公園ノ選定ニ関スル方針」は昭和6年9月29日に国立公園調査会で決定され公にされているが、この区域決定標準、境界線設置標準が公になったという記録はない。おそらく内務省の担当技官が、指定はかくあるべきということを纏めたもので、技官を中心としておこなった国立公園の区域決定の際に内規として実際に使われ

たと思われる。

なお、若干異なるがほぼ同じ内容で、これら二つを一つに纏めた「国立公園区域決定標準」の存在が明らかである^{6), 21)}が、行政当局からの聞き取りではこれも内規であって公にされたものではないようである。

この2つの標準があることを前提にすれば、現行の選定要領、指定要領、基本調査標準の3つの位置づけ、特になぜ選定要領が選定のやり方、基準ではなく、選定のための手順や調査資料の話に終始しているのかが見えてくる。現行の3つは区域決定標準を踏まえての文書なのである。

そこで、現行の選定要領、指定要領、基本調査標準を踏まえつつ、以上の区域決定標準、境界線設置標準にみられる国立公園の指定の手順を次のように考察した。

国立公園の指定の手順は、

- ① まず、国土レベルからのおおよその区域を定める（公園選定）、
- ② 次に、具体的にどの場所を入れ、あるいは外すかを定める（区域決定）、
- ③ さらに、分かりやすく境界線を定める（境界線設置）、

と考えられる。

2) 区域決定の配慮事項

先に掲げた区域決定標準の記事が貴重なのは、指定手順が明らかであることともう一つ、区域決定の際の参酌項目が明示されていることにある。項目だけでその具体的基準（優秀な風景要素とは何を指すのか等）はないが、以下の分析で直接参考となるものであるもので、それらを整理する。9項目が挙げられているが、それらを公園目的ごとに整理した。

(A. 公園区域に取り込む区域)

- ① 風景保護の観点から
 1. 自然的風景を保有する区域
 3. 優秀な風景要素
- ② 自然保護の観点から
 2. 現在は自然の地貌が著しく破壊されているが復原の見込みのあるもの
- ③ 利用の観点から
 4. 公園利用上必要な区域
 8. 公園の施設および管理の観点から必要な区域
- ④ 以上全ての観点（公園目的の観点）から
 7. 他産業の利用と抵触が多いものであっても国立公園の計画上絶対必要なもの

(B. 公園区域から外す区域)

- ⑤ 公園目的との整合の観点から
 9. 公園の利用と管理の観点から密接に関連するとは言えないもの
- ⑥ 私権、他産業との調整の観点から
 5. 私有地（なるべく）
 6. 宅地、田畑など個人が独占して使う土地（なるべく）
 - (7. 他産業の利用と抵触が多いもの)

現行の指定要領他の文章にはこのような区域決定の際の配慮事項、参酌事項の記述は一切ない。だが、実際には何等かの判断を下しながら区域を決定しているはずであり、それを以下の分

析で明らかにしていく際に、以上の昭和8年の区域決定標準の参酌項目はたいへん参考になると考えられる。ここに見られる区域決定の手順と考え方は以下のように要約できよう。

「(国立公園に相応しい要素のある地域を決める(選定。))区域決定は、選定対象となったおおよその区域を決め、そこに公園目的からみて必要な区域を加え、不必要な区域を外し、また公園目的以外の観点からの調整を施しておこなう。(最後に明解な境界線を引く(境界線設置。))」

区域決定標準の参酌事項では、8.と4.とが具体的に何を想定して分けてあるのかなど、よく解らない点もあるが、この参酌項目の特徴を纏めると次のとおりである。

- ① 保護と利用の両方があり、また保護も風景保護と自然保護とがあり、国立公園の目的すべてが入っていること。
- ② 自然保護の観点からだけでなく、風景保護、利用の観点が入っていること。
- ③ 風景要素を自然の要素に限っていないこと。
- ④ 自然或は自然風景が破壊されても、それで終わりとは思っていないこと。

これは、後に触れるが近年の国立公園の区域決定作業での考え方とはかなり異なっている。

3) 計画再検討要領における区域の取り扱い

ほとんどの指定と大きな拡張が終了した昭和48年、公園計画の再検討(以下「計画再検討」という)の通達が出る。計画の見直しを指示したものであるが、その中で区域の見直しについても以下のように要点が纏められている。

国立公園計画の再検討要領(抜粋)

2 方針

公園計画の再検討については次の方針に基づき実施するものとする。

- (2) 公園区域については、区域線の明確化をはかるために必要な場合等特別の事情のある場合を除き変更しない。特に地域の開発を目的とする区域の解除は原則として行わない。

なおこれまで公園区域の拡張について検討中の地域にかかるものについては、この限りでない。

4 とりまとめの要点

(2) 区域

ア 今後の公園の管理のうえから区域境界線の明確化をはかる必要があり、現在、現地においてこれの不明確な箇所、指定後環界線である地形、地ぼうの変化の著しい地域については部分的な修正をおこない、明確化をはかるものとする。

その表示にあたっては、できるだけ詳細な表示に適した図面を使用することにつとめるものとする。

イ 公園の境界に接してすでに市街化が著しく進行する等、自然公園の区域として存続させる意義がうすれた地域であって都市計画等他の法令に基づく環境保全のはかりうることが確認されたものについては、特例として区域の変更をおこなう。

ウ この場合、現公園区域に隣接し比較的良好な自然環境が残されている地域があれば区域に包含する等、努めて当該公園全体の質的向上をはかるものとする。

要約すると、計画再検討での区域の取り扱い、①なるべく変更しない、②市街化が進めば削除してもよい、③削除する場合、良好な自然環境が残されている地域があれば代わりに入れる、ということになる。ここでは取り込む区域の基準が、「良好な自然環境が残されている」ことになっており、風景保護の観点でも利用の観点でもなく、自然環境保全的自然保護の観点だけであることが特徴である。

4) 分析の方法

現行の文書からは公園の区域決定方法がわからないのだが、以上を踏まえて本研究では、国立公園の区域決定は過去においても現在でも、次のような手順と判断によっているものとした。

(1) 公園の骨格となる地域を選定し、箱根カルデラや富士山といったその地域の代表要素（以下「選定対象」という）の範囲をおおよそその公園区域（以下「基本区域」という）とする。

(2) 公園目的（利用、自然保護、風景保護）達成のために、必要に応じて基本区域の外側に区域の付加をおこなう（以下、付加される区域を「付加区域」という）。

(3) 私権や他産業との調整のために、必要に応じて基本区域の内側から区域の除外をおこなう。また、公園目的からみて不必要な区域も除外する（以下、除外される区域を「除外区域」という）。

(4) 顕著な地形、工作物などによって境界線が決定される。

以上を前提にして本章では、計画結果である公園区域から計画である区域決定の実態（対象と意図）を次のように分析することとした。

(1) 公園計画書等から選定対象を明らかにする。

(2) 公園区域から基本区域、付加区域を抽出する。

(3) 公園計画書等から除外区域を抽出する。

(4) 抽出した基本区域、付加区域の対象と意図を明らかにする。

(5) 抽出した除外区域の対象と意図を明らかにする。

本章は、このようにして、①各国立公園各計画の区域決定の実態を明らかにし、②全ての国立公園の全ての事例を整理することによって区域決定の全容を明らかにし、③さらに事例を時系列に整理して時代区分をおこない、区域決定の実態の特徴がどのように変わってきたかを明らかにしたものである。

なお、基本区域と付加区域はいずれも公園に含まれる区域であることから、公園に含まれない区域である除外区域とは分け、対象、意図の分類整理に当たっては一緒に分析した。

分析対象の公園計画には、①新たに国立公園を指定するもの、②別の団地を追加するなど区域の大幅な拡張を行うもの、③公園計画再検討など区域の微修正を行うものの大きく三種があるが、③については付加区域、除外区域の分析だけおこない、前2者はすべてについて分析した。

既存の公園区域にある区域を追加して公園区域が拡張した場合、その追加した区域を「拡張区域」と呼び、既存の公園区域からある区域を削除して公園区域が縮小した場合、その削除した区域を「縮小区域」と呼んでいる。いずれも公園区域の変化に対応する用語であって、区域決定プロセスに対応する「付加区域」、「除外区域」とは異なる概念として用いている。

また、国立公園は「区域を定めて指定する」（自然公園法第10条）とされているが、本論文では、国立公園は「指定」、区域は「決定」と使い分けることとする。これは先の区域決定標準を意識してのことである。「区域の変更」（同法11条）の場合であっても、国立公園が「区域変更」さ

表 II-1 分析対象とした国立公園別の区域決定数.

Table II-1. Number of delineation and modification of boundaries of each national parks.

国立公園名	数	国立公園名	数	国立公園名	数
利尻礼文サロベツ	2	日光	3	山陰海岸	1
知床	1	上信越高原	3	瀬戸内海	4
阿寒	2	秩父多摩	1	大山隠岐	2
釧路湿原	1	小笠原	1	足摺宇和海	4
大雪山	1	富士箱根伊豆	3	西海	2
支笏洞爺	1	中部山岳	2	雲仙天草	2
十和田八幡平	3	白山	2	阿蘇くじゅう	2
陸中海岸	3	南アルプス	1	霧島屋久	5
磐梯朝日	2	伊勢志摩	2	西表	1
		吉野熊野	4	合 計	61

れ、変更された区域は「決定」されたと整理した。つまり、指定でも区域変更でも、区域が定められた場合、「区域決定」がおこなわれたと用語を整理している。

2. 公園区域に見る国立公園の区域決定の実態

1) 分析対象

以上の分析方法で国立公園の指定及び区域変更の際の区域決定を分析した。分析対象は基本的に全国立公園のすべての区域決定事例である。それらは平成4年3月末日現在合計104事例である。だが、分析の結果それらの中には、計画再検討要領にあったような境界線設置レベルである単なる境界線の明確化や小規模な区域変更（日光国立公園の那須御用邸関連など）、また区域変更を伴わない国定公園からの昇格の指定など、区域決定の考え方を直接示さないものも多いことがわかった。それらは43事例である。

本研究では、境界線設置を分析するものではないので、それらは以下の分析対象から外し、区域決定にかかわる61計画を分析することとした。国立公園別の対象事例数は表II-1のとおり、具体的事例は表II-2のとおりである。なお、国定公園から国立公園に昇格したものについては、区域決定がなされた時点（国定公園指定時、同区域変更時）も掲載してある。

なお、国立公園からの格上げが行われた国立公園については、次の二点の理由から国立公園昇格時ではなく、国定公園指定時の計画をその公園の当初計画とみなした。①国立公園と国定公園の所管が共に環境庁（旧厚生省）であり、公園計画についての諮問機関も共に自然環境保全審議会（旧自然公園審議会）と共通であること。②国定公園から国立公園に昇格する際、公園区域が変更されることはなく、国定公園の区域を国立公園の区域として問題はないと考えられていると思われること。

2) 区域決定の対象及びその意図

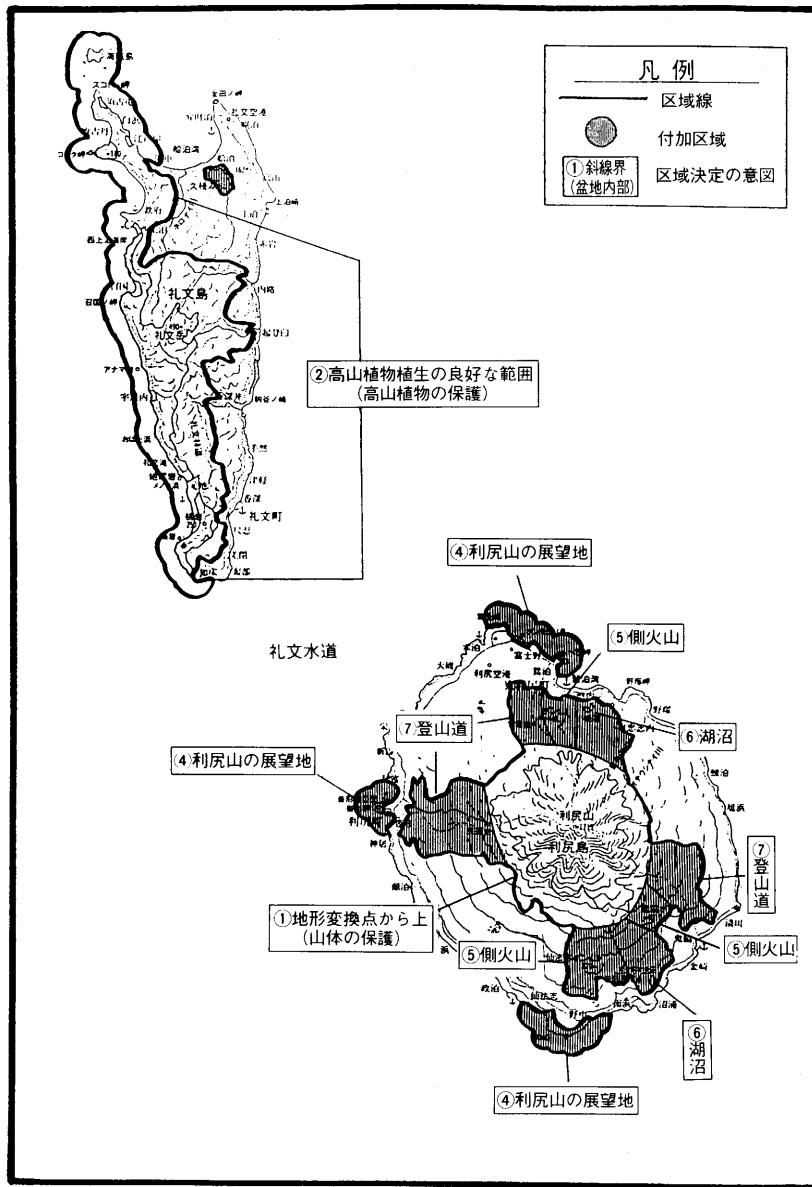
以上の指定等の区域を対象に、先に示した分析方法で区域決定の対象とその意図を分析した。すなわち、以下は全国立公園の全区域決定の対象と意図の実態である。

分析した資料は公園計画書、公園計画図である。断わらない限りそれらにより、その他によったものは引用を附した。

表Ⅱ-2 分析対象とした各国立公園の区域決定事例.

Table II-2. Every case of delineation and modification of boundaries of each the national parks for analysis.

国立公園	事例	計画年月日	分析対象事例の概要
利尻礼文 サロベツ	①	昭40. 7. 10	利尻礼文国立公園指定(抜海、稚内内海岸地区)
	②	昭49. 9. 20	利尻礼文国立公園指定(サロベツ原野地区追加)
知床	①	昭39. 6. 1	知床国立公園指定
阿寒	①	昭 9. 12. 4	阿寒国立公園指定
	②	昭52. 11. 15	一部拡張(藻琴山、奥摩周地区)
大雪山	①	昭 9. 12. 4	大雪山国立公園指定
釧路湿原	①	昭62. 7. 31	釧路湿原国立公園指定
支笏洞爺	①	昭24. 5. 16	支笏洞爺国立公園指定
十和田 八幡平	①	昭11. 2. 1	十和田国立公園指定(十和田八甲田地区)
	②	昭31. 7. 10	八幡平地区追加(十和田八幡平国立公園と改称)
	③	昭55. 3. 14	一部変更(十和田八甲田地区)
陸中海岸	①	昭30. 5. 2	陸中海岸国立公園指定(北山崎～釜石)
	②	昭39. 6. 1	釜石以南地区追加
	③	昭46. 1. 22	久慈地区追加
磐梯朝日	①	昭25. 9. 5	磐梯朝日国立公園指定
	②	昭32. 9. 27	一部変更
日光	①	昭 9. 12. 4	日光国立公園指定(日光尾瀬地区)
	②	昭25. 9. 22	那須塩原地区追加
	③	昭60. 9. 5	一部変更(那須塩原地区)
上信越 高原	①	昭24. 9. 7	上信越高原国立公園指定(上信越地区)
	②	昭31. 7. 10	妙高戸隠地区拡張
	③	昭56. 3. 16	一部変更(妙高戸隠地区)
秩父多摩	①	昭25. 7. 10	秩父多摩国立公園指定
小笠原	①	昭47. 10. 16	小笠原国立公園指定
富士箱根 伊豆	①	昭11. 2. 1	富士箱根国立公園指定(富士、箱根地区)
	②	昭30. 3. 15	伊豆半島地区追加(富士箱根伊豆国立公園と改称)
	③	昭30. 4. 1	伊豆七島国立公園指定
中部山岳	①	昭 9. 12. 4	中部山岳国立公園指定
	②	昭53. 3. 22	公園区域一部変更
白山	①	昭30. 7. 1	白山国立公園指定
	②	昭53. 3. 22	一部変更
南アルプス	①	昭39. 6. 1	南アルプス国立公園指定
伊勢志摩	①	昭21. 11. 20	伊勢志摩国立公園指定
	②	昭52. 2. 8	南東町地区追加
吉野熊野	①	昭11. 2. 1	吉野熊野国立公園指定
	②	昭40. 3. 25	洞川地区追加
	③	昭45. 7. 1	鍬浦地区追加
	④	昭50. 12. 19	鬼が城以北地区追加
山陰海岸	①	昭30. 6. 20	山陰海岸国立公園指定
瀬戸内海	①	昭 9. 3. 16	瀬戸内海国立公園指定(備讃瀬戸地区)
	②	昭25. 5. 18	公園区域の拡張(瀬戸内海全域にわたる)
	③	昭31. 5. 1	公園区域の拡張(瀬戸内海全域)
	④	昭46. 4. 12	一部削除(六甲地区)
大山隠岐	①	昭11. 2. 1	大山国立公園指定(大山地区) 国立公園と改称
	②	昭38. 4. 10	隠岐島・島根半島・三瓶山・蒜山地区追加(大山隠岐)
足摺 宇和海	①	昭30. 4. 1	足摺国立公園指定(足摺岬～西海半島地区)
	②	昭39. 3. 3	宇和海地区追加
	③	昭47. 11. 10	一部拡張(足摺宇和海国立公園に昇格指定)
	④	昭52. 12. 14	一部変更(高知県地区)
西海	①	昭30. 3. 16	西海国立公園指定
	②	昭57. 11. 20	一部変更
雲仙天草	①	昭 9. 3. 16	雲仙国立公園指定(雲仙地区)
	②	昭30. 6. 20	天草国立公園指定
阿蘇 くじゅう	①	昭 9. 3. 16	阿蘇国立公園指定(阿蘇久住地区)
	②	昭28. 9. 1	由布、鶴見地区拡張
霧島屋久	①	昭 9. 3. 16	霧島国立公園指定
	②	昭30. 9. 1	錦江湾国立公園指定
	③	昭39. 3. 16	錦江湾・屋久島地区追加(霧島屋久国立公園と改称)
	④	昭58. 1. 14	一部拡張(屋久島地区)
	⑤	昭60. 9. 5	一部変更(霧島地区)
西表	①	昭47. 4. 18	西表政府立公園指定



図II-1 利尻礼文サロベツ国立公園の区域と区域決定の意図。

Fig. II-1. The area and concepts underlying delineation of the Rishiri-Rebun-Sarobetsu National Park.

なお、分析にあたっては図を作成したが、ここでは紙面の都合で利尻礼文サロベツ国立公園の当初指定の一葉のみ掲載する。

(1) 利尻礼文サロベツ国立公園

① 当初指定 (図 II-1): 1965 年 7 月 10 日に利尻礼文国立公園として指定。選定対象は、利尻の火山景観、礼文の海蝕景観、抜海・稚咲内の砂丘及び沼沢の原始景観、全域にわたる北方植物

景観。基本区域（意図と対象で括弧内が対象。以下同じ）は、山体の保護（利尻山の地形変換点から上部）、高山植物植生の保護（礼文島西部、高山植物植生の良好な範囲）、砂丘及び砂丘林の保護（砂丘及び砂丘林の範囲）。付加区域（意図と対象で括弧内が対象。以下同じ）は利尻山の展望地の取り込み（利尻島海岸部）、利尻山の側火山の取り込み、湖沼の取り込み（姫沼、オタドリ沼）、登山道の取り込み（利尻山）、水鳥の生息地の取り込み（久種湖）。削除区域はない。

利尻島では山体のみでなく、展望地や歩道など利用に配慮した区域を取り込んでいるのが特徴である。ただし、宿泊拠点は区域に入っていない。宿泊拠点は礼文島、抜海・稚咲内地区にもない。

② サロベツ原野地区追加：1974年9月20日にサロベツ原野地区を追加し国立公園に昇格。その際の選定対象は、原始性の高い湿原原野のサロベツ原野。基本区域は農地開発との調整（原始性の高い湿原原野のうち農地開発の対象外の部分）で、付加区域はない。

選定対象は自然生態系保全的な観点で選ばれたが、区域は調整によって決まったものである。

(2) 知床国立公園

1964年6月1日に指定。選定対象は、山稜部及び先端部全域にわたる原始景観、海岸部の海蝕景観。基本区域は、国有林との調整（自然性豊かな地域のうち国有林との調整がついた区域）。付加区域は、温泉の取り込み（羅臼温泉）。

半島先端部の自然性豊かな地域を広く指定した公園だが、半島付け根部分の区域は、国有林の施業との調整によっている。

(3) 阿寒国立公園

① 当初指定：1934年12月4日に指定。選定対象は、カルデラを含む火山群（阿寒湖、屈斜路湖、摩周湖、雌阿寒、阿寒富士）。基本区域は、カルデラ内部の景観の面的な保護（阿寒、屈斜路カルデラの内部）。付加区域は、登山道の取り込み（雌阿寒岳西麓）、湖沼の取り込み（オンネトー）、阿寒カルデラを望む展望地の取り込み（木禽岳）、草原景観、及び屈斜路湖を望む展望地の取り込み（美幌峠）、車道沿線を手広く取り入れる（弟子屈から阿寒湖、阿寒横断道路）、山体及び裾野の取り込み（西別岳）。

基本区域は戦後指定の洞爺湖などと異なり、一体の景観区を面的に保護しようとしている。また、その景観区を見るための視点としてカルデラ上のピーク（木禽岳）を設定し、その周辺を取り込んでいる。視点の他にも周辺部の利用上重要な部分が付加されており、公園目的の達成を中心として、他との調整がほとんどない区域決定と言える。

② 公園区域の一部変更：1977年11月15日に公園区域の変更がおこなわれ、区域が拡張。拡張区域の付加区域は、高山植物の保護（藻琴山）、特別保護地区の緩衝帯（裏摩周地区）。

これは公園計画再検討に伴う区域の変更であるが、再検討では特別保護地区や第一種特別地域のバッファゾーンを区域に取り込むことがおこなわれ、本区域変更もその一事例である。

(4) 釧路湿原国立公園

28番目の国立公園として1987年7月31日に指定。選定対象は、釧路湿原。基本区域は、開拓予定との調整（湿原のうち開拓予定地との調整のついた部分）。付加区域は、文化庁関係者の要望による編入（北斗遺跡）。

選定対象は生態系保全的な観点から選ばれたものであり、本来なら湿原の集水域を手厚く区域に入れたところであろうが、開拓予定による制約が大きく現在の区域に落ち着いたものと思われる。

れる。

(5) 大雪山国立公園

1934年12月4日に指定。選定対象は、大雪山・十勝岳・然別の三大火山群。基本区域は、山上からの可視領域（大雪山東側）、地形変換点から上（大雪山、十勝岳西麓）。付加区域は、大雪山を望む展望地の取り込み（ニセイカウシュベ山）、愛山溪温泉の取り込み、公園入口の膨らまし（天人峡へのアプローチの歩道）、山体の取り込み（ヌブカウシヌプリ山）、山上から望見される斜面の取り込み（然別湖の東側）。

展望地や山上から望見される部分の取り込みなど景観に配慮した区域決定である。なお、然別湖の東側は、当時未立木地帯であったが将来植生を復元できる見通しを立てて編入したものであり、区域決定標準にあった「二、現ニ自然ノ地貌ノ著シク破壊セラレタルモノトイエドモ復原ノ見込アルモノハ之ヲ国立公園区域ニ包含セシムルコト」に該当するが、その基本は風景の視対象であることによると考えられる。

(6) 支笏洞爺国立公園

1949年5月16日に指定。選定対象は、豊平峡、支笏湖、樽前山、登別温泉、洞爺湖、羊蹄山。基本区域は、河川景観の保護（豊平川の集水域）、湖の景観保護（支笏カルデラの内部）、山体の保護（樽前山の裾野）、温泉一帯の景観保護（登別温泉からの可視領域）、有珠山体の保護（有珠山の山体）、天然林の残る範囲の保護（洞爺カルデラ内部の一部）、羊蹄山体の保護（羊蹄山の山体）。付加区域は、定山溪温泉の取り込み、歩道の取り込み（札幌岳付近）、湖沼の取り込み（オコタンペ湖）、公園利用とは直接関係ない温泉の取り込み（北湯沢・蟠溪温泉）、区域をつなぐための部分。

戦後の指定だが戦前の公園とは少し異なる点がある。カルデラ内部の取り方もそうであるし、また車道の取扱い方もそうである。戦前の公園の区域決定では車道及び車道予定線は原則として取り込まれていた。だが、本公園の登別からカルルス温泉の間などでは車道が公園区域も出入りしており、車道にほとんど留意することなく区域が取られていることがわかる。これは利用の観点、道路からの眺めという風景保護の観点を強く意識しなかったと見ることができる。おそらく属地的な植生の質、国有林との調整などから区域が決まったものであろう。

またカルデラ内部の取り方では、十和田国立公園や阿寒国立公園など戦前の公園がカルデラ外輪山稜線を境界線としてカルデラ内部全体（景観区）をそのまま区域としているのに対し、洞爺湖はカルデラ外輪山内壁中腹までしか区域としていない。これについて行政当局担当者⁶⁾は、「区域線が（中略）カルデラの内側に下がっている。これは開発と私有地の関係からであるが、好ましくない例である。」と記している。土地所有調整の結果ということだが、聞き取りによると「開発」とは森林開発のことで、すでに人工林となっていた地域を外したとのことである。湖畔からカルデラ内壁中腹までは天然林で、そこを公園区域としたのである。例えば人工林であっても、あるいは私有地であっても、国立公園の選定対象の基本区域で、かつ湖と一体の核心的な視対象を公園区域としないのは風景保護の観点が弱く、天然林の重視、人工林の軽視、すなわち属地的な自然保護の観点が強いと見なければならぬのである。このような区域の取り方は、風景保護の観点到てば国立公園にとって致命的にまずいのだが、そう思えば「好ましくない例である。」とは済ませないはずであり、区域を見る限り風景保護よりも自然保護の観点が強いと結論されるのである。

(7) 十和田八幡平国立公園

① 当初指定: 1936年2月1日に十和田国立公園として指定。選定対象⁶⁾は、八甲田山、奥入瀬溪谷、十和田湖。基本区域は、山体の保護(八甲田山の山体)、奥入瀬川からの可視領域(奥入瀬溪谷の稜線界内部)、十和田カルデラ内部(十和田湖の稜線界内部)。付加区域は、牧野の取り込み(田代平)、蔦温泉及び沼の取り込み、交通の要所(道路分岐点)の取り込み(焼山)、十和田湖の展望地の取り込み(十和田山)、車道予定線の取り込み(十和田カルデラ南部の稜線)、入口部の膨らまし(発荷峠)、入口部の膨らまし、及び末施設の温泉、橋による公園入口の明確化(温川)。

② 八幡平地域拡張: 昭和31(1956)年7月10日に八幡平地域が拡張。選定対象は、八幡平、焼山、岩手山、駒ヶ岳。基本区域は、優れた視対象の山体の保護(岩手山、八幡平、焼山、駒ヶ岳)。付加区域は、点景である山(上部のみ)の取り込み(荷葉山)、博物学的興味対象である溶岩流の取り込み(焼走り溶岩流)、登山基地(国見、玉川、蒸の湯ほか)、公園区域のつなぎ(八幡平～駒ヶ岳間の稜線)。

③ 公園計画再検討: 1980年3月14日に八甲田地区の公園計画の再検討がなされた。拡張区域の付加の意図と対象は、森林植生保護(櫛ヶ峰西部、白地山、奥入瀬側右岸)、アプローチ車道・既存区域の延長(発荷峠)。縮小区域の削除の意図と対象は、ダム建設のため(一軒宿の温泉(温川)とそこへのアプローチ車道の一部)、区域線の明確化のため(一般観光の基地(十和田湖温泉郷))。

なお、十和田湖温泉郷は、当初一つの集落のうち、一般集落部分が区域外、温泉集落部分が区域内であったが、すべてを区域外としたものである。

(8) 陸中海岸国立公園

① 当初指定: 1955年5月2日に北山崎から釜石の間が指定。選定対象は、リアス式海岸景観。基本区域は、船からの可視領域(断崖、島嶼を中心とした海岸線)。

② 釜石以南の拡張: 1964年6月1日に釜石以南が拡張。選定対象は、リアス式海岸景観。基本区域は、海からの可視領域(断崖、島嶼を中心とした海岸線)のうち、地権者の了解が得られた区域。付加区域は、ウミネコの生息地(椿島)。

③ 久慈地域の拡張: 1971年1月22日に久慈地域を拡張。選定対象は、リアス式海岸景観。基本区域は、海からの可視領域(断崖、島嶼を中心とした海岸線)。

(9) 磐梯朝日国立公園

① 当初指定: 1950年9月5日に指定。選定対象⁶⁴⁾は、磐梯山、吾妻山、飯豊山、朝日岳、羽黒山、月山、湯殿山、猪苗代湖、荒川溪谷。基本区域は、視対象の山体の保護(磐梯山、吾妻山、安達太良山、飯豊連峰、朝日連峰、出羽三山)、良好な高原の景観区(裏磐梯高原)、湖(猪苗代湖(湖岸は一部のみで大部分が水面))、河川溪谷(荒川溪谷)。付加区域は、人文要素の社寺(出羽三山神社)、天然林(複数あり)、施設のある宿泊登山基地(土湯温泉、朝日鉱泉ほか)、登山歩道(羽黒山～月山ほか)。

② 区域の変更: 1957年9月27日に区域変更。拡張区域の付加区域は、天然記念物ハクサンシャクナゲの自生地(信夫高湯)、車道沿線の一部(羽黒山月山線沿線ほか)、集団施設地区予定地の部分的拡張(岳温泉ほか)。縮小区域の削除区域は、当初指定で広く取りすぎた主要歩道などより望見されない部分(複数)。

区域決定標準の参酌項目「九、国立公園ノ利用並ニ管理上密接ニ關聯シ難キモノハ之ヲ區域ヨリ除外スルコト」の「利用及び（保護）管理に密接に関連しないもの」の範囲をどう取るかは難しい問題だと思うが、本区域変更はその一つの事例として注目に値する。複数の天然林を主要歩道などより望見されないという理由で削除したもので、もちろん林野庁との調整の結果であろうが、公園計画上は自然保護の観点から付加したものを風景保護の観点から公園目的に合わないとしたものといえよう。現在の国立公園行政ではほとんど考えられない区域決定である。

(10) 日光国立公園

① 当初指定：1934年12月4日に指定。選定対象²⁷⁾は、中禅寺湖、湯の湖、尾瀬、男体山、白根山、燧ヶ山。基本区域は、視対象の山体の保護（男体山、白根山）、場の景観としての山に囲まれた景観区（奥日光の盆地内部、尾瀬の盆地内部）。付加区域は、池塘湿原（鬼怒沼ほか）、湿原（ブナ平）、滝（三条ヶ滝）、人文要素の社寺（東照宮他）、登山道沿いの温泉（八丁の湯）、アプローチ歩道（尾瀬の南側）。

② 那須塩原地域の拡張：1950年9月22日に那須塩原地域が拡張。選定対象³⁵⁾は、那須岳、高原山、鬼怒川溪谷、庚申山。基本区域は、視対象の山体（高原山、那須岳、庚申山）、溪谷（鬼怒川溪谷）。付加区域は、一般観光の基地（那須温泉）、独立宿泊地（鬼怒川温泉、川治温泉ほか）、湯治場（甲子温泉）、アプローチ車道（黒磯から那須温泉）、公園内連絡車道（塩原から那須）。

③ 那須塩原地域再検討：1985年9月5日に公園計画が再検討され、区域が縮小。縮小地域の除外区域は、市街化、分譲地化のため（公園内連絡車道）。

(11) 上信越高原国立公園

① 当初指定：1949年9月7日に指定。選定対象は、浅間山、四阿山、白根山、岩菅山、苗場山、谷川連峰。基本区域は、視対象の山体の保護（浅間山、四阿山、白根山、岩菅山、苗場山、谷川連峰）。付加区域は、視対象（公園内に視点無し）（離山）、河川（清津峡）、公園利用登山基地（法師温泉ほか）、独立温泉保養地（四万温泉）、利用適地（スキー場）（志賀高原、菅平）。

② 妙高戸隠地域の拡張：1956年7月10日に妙高戸隠地域が拡張。選定対象は、妙高山、焼山、黒姫山、飯縄山、戸隠山。基本区域は、視対象の山体（妙高山、焼山、黒姫山、飯縄山、戸隠山）。付加区域は、点景の湖沼（野尻湖）、半自然要素の興味対象（笹が峰牧場）、公園利用のための一般観光基地（池ノ平ほか）、湯治場（笹倉温泉）。

③ 妙高戸隠地域の再検討：1981年3月16日に妙高戸隠地域が再検討され、黒姫高原が拡張。拡張区域の付加区域は、スキー場（黒姫高原スキー場、飯縄霊仙寺山スキー場）。

先に見たとおり昭和48年に出された再検討要領では、拡張は「比較的良好な自然環境が残されている地域」とされており、本事例も計画書には「森林」としてある。だが実態はスキー場である。

(12) 秩父多摩国立公園

1950年7月10日に指定。選定対象⁶⁵⁾は、多摩川、荒川、笛吹川各上流部、雲取山、大菩薩嶺、甲武信岳、国師ヶ岳、金峰山、瑞牆山、昇仙峡。基本区域は、特定の視点が公園内にある視対象の山体（瑞牆山他）。付加区域は、河川（多摩川、荒川、笛吹川各上流部）、峡谷（昇仙峡）、湖沼（千代田湖）、アプローチ歩道（増富鉱泉入口）。

(13) 小笠原国立公園

1972年10月16日に指定。基本区域は、生態系保護（小笠原諸島全島）。付加区域はなく、削

除区域は、他省庁との調整（自治省の計画による開拓予定地）。

本公園は目的が自然保護（生態系保護）に強く偏り、なるべく広く区域を取りたかったもので、その結果全島を基本の区域とし、そこから自治省との調整区域を除いたものである。釧路湿原国立公園も同様であるが、このような区域決定は利用と保護、自然保護と風景保護のバランスを考えていた戦前の公園では見られないものである。なお、昭和 50 年に南硫黄島が原生自然環境保全地域に振り替えられている。

(14) 富士箱根伊豆国立公園

① 当初指定：1936 年 2 月 1 日に富士箱根国立公園として指定。選定対象²⁸⁾は、富士山、箱根カルデラ。基本区域は、視対象の山体（富士山）、景観区（富士五湖およびその周辺の可視領域、箱根カルデラ内部）。付加区域³³⁾は、富士山を望む視点場（越前岳、長尾峠）、興味対象の滝（白糸の滝）、興味対象の人文要素（浅間神社）、博物学的興味対象の森林（ハリモミの純林）、アプローチ車道（長尾峠）、公園内連絡車道（山中湖から富士吉田）、登山道（三ツ峠山南麓）。除外区域は、陸軍省との調整（富士山東麓部）であり、現在自衛隊の演習場として使用されているところである。

なお、忍野八海は区域に取り込まれていない。それ自体が興味対象資源であり、また富士山の視点としても定評のあるところだが、農村の中であり、区域決定標準の「五、私有地ハ努メテ之ヲ区域内ニ包含セシメザルコト」及び「六、宅地、田畑等私人ノ獨占的使用ニ属スル土地ハ成ルベク之ヲ区域ヨリ除外スルコト」の観点から入らなかったものと考えられる。

② 伊豆半島地域の拡張：1955 年 3 月 15 日に伊豆半島地域が編入され富士箱根伊豆国立公園に名称変更。選定対象は、道路（予定線を含む）及び興味地点。基本区域は、道路公園（海岸道路）、道路公園予定線（山岳部）。付加区域は、視対象の山体（大室山）、海岸線（入間から妻良の海岸線他（道路の位置に関わらず海からの可視領域））、一般観光基地（下賀茂温泉）。

本団地は道路公園として計画された公園であり、その区域の取り方は他の国立公園とかなり異なる。問題は道路公園でありながら道路からの可視領域を区域としていないところにあり、その結果道路周辺で道路からよく目立つ場所が開発され道路からの景観を魅力の無いものになっている点にある。

③ 伊豆七島国定公園の指定：続けてすぐの 1955 年 4 月 1 日に将来国立公園に編入される伊豆七島国定公園が指定。選定対象は、伊豆七島。基本区域は、博物学（地学）的興味対象の火山列島（全島）。削除区域の除外区域は、非公園目的との調整（集落）で、集落以外の全島を手広く指定している。

瀬戸内海の当初指定（昭和 9 年）も全島指定だが、それは多島海風景の構成要素であり、視点があって、そこから眺められるものであった。本伊豆七島にはそのような視点が存在せず、島全体が風景構成要素としてあるのではない。火口、天然林などの風景構成要素、興味対象要素は島の内部の視点から島の一部を眺めた場合に成立するはずで、その観点から区域を取れば当然島の一部を取ることになる。島全体を無条件で区域とする本区域決定法は従って風景を意識したものではなく、世界的にも珍しい火山列島を包括的に保護しようとした博物学的観点からの自然保護と見て差し支えないものと思われる。

④ 伊豆半島山稜部の再検討：1981 年 6 月 20 日に伊豆半島の山稜部が再検討され、区域が拡張。拡張区域の付加区域は、歩道沿線、野営場等野外活動の場（八丁池～滑沢溪谷間）であり、

国有林の天城自然休養林の計画に合わせたものである。

(15) 中部山岳国立公園

① 当初指定：1934年12月4日に指定。選定対象は、日本アルプス（北アルプス）の全域。基本区域は、景観資源の山脈（北アルプス）、景観資源の山体（乗鞍岳）。付加区域³⁰⁾は、興味対象資源の池沼（風吹大池）、河川（梓川）、宿泊登山基地（平湯ほか）、施設のない登山基地（黒薙温泉）、アプローチ歩道（徳本峠東側）。

なお、大尾根スキー場（岐阜県、日影山西部）の編入希望が地元より出されていたが、「利用上必ずしも密接なる関係もない」³²⁾との理由で不編入となっている。

② 公園計画再検討：公園計画の再検討が1984年6月15日におこなわれ区域が拡張。拡張区域の付加区域は、自然性の保護（乗鞍岳西部ほか）、車道沿線の部分的延長（乗鞍スカイライン）、スキー場適地（日影平）、特別保護地区のバッファゾーン。

(16) 白山国立公園

① 当初指定：1955年7月1日に白山国定公園として指定。選定対象は、白山連峰。基本区域は、景観資源の山体（白山連峰）。付加区域は、興味対象の人文要素（平泉寺白山神社、スギ並木）、アプローチ車道（市ノ瀬に至る車道）、登山道（上在所から白山間）、登山基地（岩間温泉ほか）。

② 公園計画再検討：1978年3月22日に公園計画が再検討され、区域が拡張。拡張区域の付加区域は、特別保護地区のバッファゾーン（三方崩山東面ほか）。

(17) 南アルプス国立公園

1964年6月1日に指定。選定対象は、鋸山から光岳に至る赤石山脈の連峰。基本区域は、景観資源の山脈（南アルプス）。

稜線部が細長く指定されているのみであり、戦前指定の中部山岳国立公園とはずいぶん区域の取り方が異なって見える。これは、国有林、県有林、社有林との調整結果によるもので森林限界以上が原則的區域となったためである。

(18) 伊勢志摩国立公園

① 当初指定：戦後初の公園として1946年11月20日に指定。選定対象は、伊勢神宮の神域、志摩半島の沈降海岸、英虞湾等名高い真珠の産地。基本区域¹⁵⁾は、選定対象を含むすべての市町村の全域。

GHQをバックに混乱のなか指定された戦後第1号の国立公園であり、その区域の取り方は極めて特殊である。なお、市町村単位で入れているため伊勢市の市街地なども含まれていたが、これはその後1977年に削除されている。

② 区域変更：1977年2月8日に区域が変更され拡張。選定対象は、既存公園区域に続くリアス式海岸地形、海蝕崖地形、温暖帯性植物景観。公園区域は、選定対象のうち地権者の了解が得られた区域。

(19) 吉野熊野国立公園

① 当初指定：1936年2月1日に指定。選定対象は、大峯山、大臺ヶ原、北山川及熊野川、熊野海岸。基本区域は、山上からの可視領域（大峯山主稜線の両側）、山体（大台が原周辺）、海岸線（熊野海岸）、河川峡谷（北山川、熊野川）、半自然要素の桜の景観（吉野山）。付加区域²⁹⁾は、河川景観（大杉谷）、滝（那智の滝）、人文要素の社寺（吉野山、熊野三山）、一般観光基地（湯峰温泉、湯川温泉）。

本公園は飛び離れた多様な要素を区域としたもので、しかも人文要素が多く、基本区域、付加区域の区別の判断は難しい。なお、瀬戸内海国立公園は多島海という面的な広がりとその周辺に散らばる視点の組合わせであるから海岸の国立公園というよりはカルデラなど山の国立公園に近い空間特性を持つゆえ海の国立公園としては例外とすると、戦前唯一で、わが国初の海岸の国立公園は吉野熊野国立公園の熊野海岸ということになる。この区域の取り方は戦後多数指定される海の国立公園の区域決定の先駆けをなすものであり、それらに影響を与えたと思われる。海の国立公園は現在多くの問題を抱えているが、その最大の原因の細く切れ切れな区域の取り方の原型で最初の事例がこの熊野海岸であるといつてよい。ここの区域決定は、船上からと徒歩とで風景観賞をして、そのよいところだけを拾い出した⁵⁸⁾と思われるが、海崖については海上の視点(線の視点場)を基本としてそれに海崖上の点の視点とを組合せて、そこから見える範囲を区域決定したものである。砂浜、松林については視点は特になく、要素としてのそれら砂浜、松林の区域を国立公園の区域としたものである。

② 洞川地区の拡張: 1965年3月25日に区域が変更され洞川地区が拡張。拡張区域の付加区域は、地元の施設整備希望地。

洞川は吉野山と並んで大峰修験道の基地として知られた町だが、区域に入っていなかった。本拡張では、宿坊のある集落部分を除いた集落周辺部のみが区域に編入されている。これは規制を嫌い、施設整備のみを求めた地元の希望を受け入れたものである。

③ 鯖浦地区の拡張: 1970年7月1日に鯖浦地区が拡張。拡張区域の付加区域は、海中景観(海中公園)、海中公園に隣接する陸域。

④ 鬼が城以北の拡張: 1975年12月19日に鬼が城以北が拡張。選定対象は、既存公園区域に続く海岸景観。公園区域は、海岸景観のうち地権者の了解が得られた区域。

(20) 山陰海岸国立公園: 1955年6月20日に山陰海岸国定公園として指定。選定対象は、海蝕景観、砂丘景観。基本区域は、視対象の海岸線、砂丘(鳥取砂丘)。付加区域は、視対象となる山体(駈馳山等)、博物学的興味対象の洞窟(玄武洞)、独立温泉保養地(城崎温泉)、利用適地の海水浴場(小羽尾の浜ほか)。

(21) 瀬戸内海国立公園

① 当初指定: 1934年3月16日に指定。選定対象²⁶⁾は、備讃瀬戸の多島海景観(塩飽諸島、直島諸島)。基本区域は、多島海景観を望む視点場(鷺羽山ほか)、それら視点から眺められる多島海(島嶼及び海面)。付加区域は、名所(寒霞溪)、視点から眺めた時に島と一体に見える鼻(大崎鼻、神在鼻ほか)。除外区域は、採石など産業との調整(島嶼部の一部)。

選定対象が多島海ではなく、多島海景観であることに注意する必要がある。景観(現在の自然公園法では「景観」という言葉が自然保護の考え方の強い特別保護地区で使われており、そのため「景観」を「目に見えない地下の状態をも含めた生態系全体を表現する」ものと解釈しているが、ここでは文字どおり「眺め」のことである)であるから当然多島海だけでは成立しない。視対象の多島海を眺めるための視点がセットでなければならない。昭和9年の本計画では、当然といえば当然のことながら、視点と視対象が一体で検討されている。その方法は以下のようなものである。

まず、多島海(備讃瀬戸)を「選定」する。次に備讃瀬戸の多島海を眺めるための視点(鷺羽山、屋島、王子が岳)を「区域決定」する。さらにそれらの視点からの眺望範囲となる多島海を「区域決定」する。その上で、視点と航路から多島海を眺めたときに島と一体に島のように見える

陸地の鼻（瀬戸内海は覆っていることが多く、陸地全体は見えにくい、陸から飛び出している崎・鼻はあたかも島のように見える）を「区域決定」する。最初の「選定」で多島海のおおよその範囲を決め、次に「区域決定」で具体的な範囲を決めたのだが、その決め方は以上のようにあざやかである。戦後の国立公園でこのような事例はない。

なお、視点、鼻以外の陸地は全く区域に取り入れられていない。讃岐富士や象頭山など多島海と直接には無関係のものを多く取り入れている戦後昭和25年の第2次指定とは異なって、選定対象の多島海景観だけを過不足なく取り入れた区域決定と言えよう。

② 区域拡張：1950年5月18日に区域が拡張（第2次指定）。選定対象⁶⁶は、多島海景観（芸予諸島、防予諸島）となっているが、海が入っておらず基本区域はわからない。付加区域も含めた公園区域は、景観資源の山体（讃岐富士ほか）、視点場（十禅寺山ほか）、公園区域外を望む展望地（休山ほか）、視対象の島の一部（生口島の観音山ほか）、興味対象の瀬戸景観（鳴門海峡ほか）、人文要素の社寺（象頭山、宮島ほか）、博物学的興味対象の鹿の生息地（鹿久居島）、地質学的興味対象（姫島）、自然性（天然林）の保護（宮島（弥山））。

選定対象は多島海景観となっているが、実際には海は区域に入っておらず、島も一部の島の一部の山（天然林や視点場）が入っているのみである。第1次指定が明確な多島海の風景保護であったのとかなり異なっている。

③ 区域の拡張：1956年5月1日に第2次指定の延長としてさらに区域が拡張（第3次指定）。選定対象は、多島海景観。基本区域は、多島海（海面と防予諸島ほか）。付加区域は、公園区域外を望む視点場（文殊山ほか）、視対象の一部（因島の観音山ほか）、瀬戸景観（早瀬の瀬戸ほか）、半自然要素の白砂青松（津田松原ほか）、社寺（極楽寺ほか（選定対象と関連は薄い））、サル⁶⁷の生息地（高崎山：阿蘇国立公園より編入）、自然性の観点からの森林（六甲山ほか）、独立した温泉保養地（有馬温泉）。

なお、防予諸島の島嶼は地元の要望で入ったものである。

④ 区域の一部削除：1971年4月12日に有馬温泉が削除。削除区域は、都市計画との関係（有馬温泉）。

(22) 大山隠岐国立公園

① 当初指定：1936年2月1日に大山国立公園として指定。選定対象は、大山。基本区域は、景観資源の山体（大山）。付加区域は、視点場（豪円山）、興味対象資源の池沼（赤松池）、人文要素の社寺（大山寺、大神山神社）、一般観光の基地（大山寺）、アプローチ車道（米子から大山寺）。

② 蒜山・隠岐・島根半島・三瓶地域の拡張：1963年4月10日に蒜山・隠岐・島根半島・三瓶地域が追加され、大山隠岐国立公園と改称。選定対象は、蒜山三座、隠岐島の海蝕景観、島根半島の海岸景観、三瓶山。基本区域は、景観資源の山体（蒜山三座、三瓶山）、海蝕景観（島前西部の海岸）、海岸線のうち地権者の了解が得られた部分（島根半島東部、島後の海岸線）。付加区域は、人文要素の社寺（出雲大社（選定対象との関係薄弱））、博物学的興味対象のウミネコの生息地（経島）、自然性の豊かな森林（大満寺山）、公園利用の一般観光基地（三瓶温泉）、施設整備予定地（三木ヶ原）、独立温泉保養地（湯抱）、道路公園的車道（三瓶山高原道路）。

隠岐島で国分寺などの史跡の編入が検討されたが、結局入らなかった。

(23) 足摺宇和海国立公園

① 当初指定：1955年4月1日に足摺国立公園として指定。選定対象は、海岸景観。基本区域

は、海岸景観（足摺岬ほか）。付加区域は、博物学的興味対象の鹿と猿の生息地（鹿島）、天然林（足摺岬から柏島の海岸線）、道路公園的車道（足摺岬から叶崎の海岸線）。

足摺岬～叶崎間の車道については公園区域と路線が一致していない箇所がある。これは道路公園的なものを目指しながらも、海岸の天然林保護の要請が加わったために意図が明確でなくなってしまったためと思われる。

② 宇和海地区拡張：1964年3月3日に宇和海地区が拡張。選定対象は、海岸景観。基本区域は、海岸線のうち地権者の了解が得られた区域。付加区域は、公園区域外を望む視点場（法華津峠）、河川景観（滑床溪谷（海岸部との関連は薄い））。

③ 区域の拡張：1972年11月10日に区域が拡張され、同時に国定公園から国立公園に格上げ。拡張区域の付加区域は、自然海岸（西海町の一部）、自然性豊かな森林（篠山）。

④ 区域の拡張：1979年12月14日に足摺地域の公園計画が再検討され区域が拡張。拡張区域の付加区域は、照葉樹林（土佐清水市大字大谷の一部ほか）、地元の施設設備希望地（足摺岬、柏島）。

(24) 西海国立公園

① 当初指定：1955年3月16日に指定。選定対象は、九十九島の多島海景観、五島の海岸景観。基本区域は、多島海景観（九十九島、生月島西海岸）、内湾景観（若松の瀬戸（集落地は除外）ほか）。付加区域は、視点場（石岳ほか）、公園区域外を望む視点場（烏帽子岳ほか）、船での島への入口部（有川町）、博物学的興味対象の地形（小値賀島（ホマーテ群）、上床（溶岩台地））。

② 公園計画再検討：1982年11月29日に公園計画が再検討され、拡張と削除がおこなわれた。拡張区域の付加区域は、自然海岸（平戸島の一部ほか）、博物学的興味対象となる地形（平戸の城山）、地元の施設設備希望地（長串免）。削除区域の除外区域は、市街化部分、港湾整備区域（島への入口にあたる有川町）。

(25) 雲仙天草国立公園

① 当初指定：1934年3月16日に雲仙国立公園として指定。選定対象は、雲仙火山。基本区域は、景観資源の山体（雲仙火山）。付加区域は、興味対象資源の池沼（諏訪池）、公園内連絡車道（雲仙温泉から諏訪池）。

なお、九十九島、天草などの編入も検討されたが、いずれも雲仙と風景上の関連がないとの理由で不編入となっている³¹⁾。

② 天草国定公園指定：1955年6月20日に天草地区が天草国定公園として指定。選定対象は、天草松島一帯の多島海、牛深付近の海蝕景観。基本区域は、海岸景観（下島西部の海岸ほか）、視対象（天草松島ほか）、航路からの可視領域（下島、長島付近）、視点場（天草松島を望む高舞登ほか）。付加区域は、ピークの片側のみ（石神山）、博物学的興味対象の陸繋島（富岡）、稜線上の歩道（念珠岳付近）。

(26) 阿蘇くじゅう国立公園

① 当初指定：1934年12月4日に阿蘇国立公園として指定。選定対象は、阿蘇山、九重山。基本区域は、景観資源の山体（九重山）、カルデラ内部（阿蘇カルデラ）。付加区域は、溪谷（菊池溪谷）、宿泊登山基地（筋湯）、アプローチ車道（立野付近）、園内連絡車道予定線（やまなみハイウェイ沿線）。

② 区域の拡張：1953年9月1日に由布・鶴見地区が拡張。選定対象は、道路（予定線を含

む)。基本区域は、道路公園的車道（やまなみハイウェイ）。付加区域は、景観資源の山体（鶴見岳ほか）、興味対象資源の湖沼（志高湖）、博物学的興味対象のサルの生息地（高崎山）。

なお、高崎山はその後、昭和 31（1956）年に瀬戸内海国立公園公園へ移される。

(27) 霧島屋久国立公園

① 当初指定：1934 年 3 月 16 日に霧島国立公園として指定。選定対象は、霧島火山群。基本区域は、火口湖を持つ景観資源の火山群の山体（霧島連山）。付加区域は、湖沼（御池）、人文要素の社寺（霧島神宮）、人文要素のスギ並木（狭野神社の参道）、公園利用一般観光基地（霧島温泉）、登山基地（白鳥温泉）、アプローチ車道（鹿児島方面から霧島神宮）、公園内連絡車道（御池～霧島神宮）。

② 錦江湾地区の国定公園指定：1955 年 9 月 1 日に錦江湾国定公園が指定。選定対象は、桜島、佐多岬、開聞岳。基本区域は、景観資源の山体（桜島（集落部は除外）、開聞岳）、景観資源の岬（佐多岬）。付加区域は、桜島を望む視点場（吉野地区）、航路からの可視領域（錦江湾岸）、興味対象の湖沼（池田湖）。

③ 屋久島地区の追加：1946 年 3 月 16 日に屋久島地区が追加され、霧島地区、錦江湾地区と合わせて霧島屋久島国立公園と改称。選定対象は、屋久杉を中心とした植生。公園区域は、自然性豊かな植生の区域のうち国有林と調整がついたもの（小杉谷ほか）。付加区域は、海岸（永田岬）。

④ 屋久島地区の公園計画の再検討：1983 年 1 月 14 日に屋久島地区が計画再検討され、区域が拡張。拡張区域の付加区域は、天然林の垂直分布（西部海岸～奥岳ほか）。

⑤ 霧島地区の公園計画の再検討：1985 年 9 月 5 日に計画再検討で霧島地区の一部が削除。削除区域の除外区域は、地区が集落化した狭野神社のスギ並木。

(28) 西表国立公園

1972 年 4 月 18 日に西表政府立公園として指定。選定対象は、西表島、石西礁湖。基本区域は、海中景観（石西礁湖）、生態学的興味対象（西表島（国有林との調整が強い））。付加区域は、点的興味対象資源（ヒナイ滝（関連利用無し））、博物学的興味対象の鳥の生息地（仲の神島）。

以上のとおり、国立公園の全区域決定の対象と意図の実態が明らかとなった。

3) 区域決定の全容

以上の分析から国立公園の区域決定にも様々な意図があることがわかったので、それらを整理した（表Ⅱ-3）。

基本的に国立公園の区域は、国立公園の目的（保護と利用）に基づいて決定されるわけだが、他産業との調整など公園目的に基づかないものもある。後者は国立公園行政当局にとって自らの意志による理想の区域決定とは言えないので、この二つはまず分けられるべきであり、大きく公園目的に基づくものと、基づかないものとに分けた。また、国立公園の二つの目的の「保護」と「利用」は、一般に二律背反的で異なる考え方であるといわれているので、公園目的に基づくものを保護に基づくものと利用に基づくものとに分けた。さらに、自然公園法では「すぐれた自然の風景地の保護」といっており、風景保護が保護の中心であることは間違いないが、同時に自然保護も保護の一つの柱であるといわれているので、「保護」を大きく「風景保護」と「自然保護」とに分けた。

これら、(1) 風景保護に基づくもの、(2) 自然保護に基づくもの、(3) 利用に基づくもの、(4) 公園

表Ⅱ-3 国立公園の区域決定の意図の分類.

Table II-3. Criteria of delineation and modification of boundaries of the national parks.

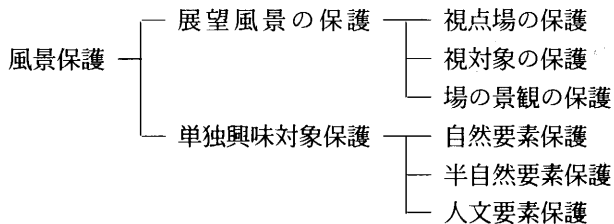
区 域 決 定 の 意 図						代表事例
公 園 目 的 に 基 づ く 考 え 方	保 護 的 観 点	風 景 保 護	展 望 風 景 保 護	視 点 場	公園内を望む	鷺羽山
					公園外を望む	休山
			視 対 象	公園内視点場有り	富士山	
				公園内視点場無し	羊蹄山	
			場 の 景 観		奥日光	
		保 護	単 独 興 味 対 象 保 護	自 然 要 素	陸域の局所的景観	白糸の滝
					海岸景観	鬼が城
					海中景観	錆浦
				半自然要素	田代平	
				人文要素	霧島神宮	
		自 然 保 護	博 物 学 的 興 味 対 象 保 護	地学的興味	焼走り溶岩流	
				動物学的興味	高崎山	
				植物学的興味	篠山	
			生態学的興味対象保護		小笠原諸島	
			自 然 性	天然林	宮島	
				自然海岸	上崎山町	
		重 要 区 域 の ハ ッソー	海中公園の隣接陸域		錆浦	
		特別保護地区隣接地域		裏摩周		
	利 用 的 観 点	宿 泊 地	公 園 利 用 基 地	登山 基地	施設有り	谷川温泉
					施設無し	愛山溪温泉
				一般観 光基地	既存	大山寺
					施設整備予定地	三木が原
			非公園利用 基地	保養地	四万	
				湯治場	笹倉	
		利 用 動 線	車 道	アプローチ車道		阿寒横断道路
				公園内 連絡車道	既存	那須～塩原
					予定線	やまなみハイクイ
				道路公園	既存	伊豆半島海岸部
			予定線		伊豆半島山稜部	
			歩 道	アプローチ歩道		戸倉から尾瀬
		登山道		三ツ峠		
		公園入口の明確化		温川		
レクリエーション 適地		スキー場		黒姫高原スキー場		
	海水浴場		浦富			
基 づ か な い 考 え 方	他 者 の 要 望	地 元 の 要 望				中島町
			施設整備希望地			足摺岬
		他省庁の要望	文化庁の要望			北斗遺跡
	他 者 と の 調 整	視対象中の集落地除外				若松の瀬戸
		国有林との調整				南アルプス
		民有地との調整				南アルプス
		自治省の計画				小笠原
		市町村界				伊勢志摩

目的に基づかないものの4つの区域決定について、その意図の概要を以下のとおり整理した。

(1) 風景保護に基づく区域決定

風景保護が人文科学的（風景学的）観点からの評価を保護の基準にしているのに対し、自然保護は自然科学的（生態学的・博物学的）観点からの評価を保護の基準に据えていると整理できようが、保護と利用が二律背反であると言う場合の「保護」は、自然保護を想定しての場合が多い。風景は利用者が見ることによって成り立つのであるから、風景保護と利用は本質的に不可分の関係にあり、必ずしも二律背反であるとは言えず、考え方は異なる。

風景保護に基づく区域決定をさらに以下のように分けた。



大きくは、視点と視対象との関係を保護する展望風景保護と、資源自体の魅力を重視し特定の視点を持たない単独興味対象保護（点的な風景の保護）の二つに分けられた。

展望風景の保護はさらに、視点場の保護、視対象の保護、場の景観の保護とに分けられた。

視点場の保護は、風景を観賞するのに適する視点場（視点とその周辺）を公園区域に取り込んだものであるが、これにも視対象が公園区域内に存するものと、視対象が区域外に存するものの2つがあった。事例は、

- 視点場 ： 大雪山を見るためのニセイカウシュベ山
（視対象区域内）： 阿寒カルデラを見るための木禽岳
 ： 瀬戸内海を見るための鷺羽山、王子が岳、屋島
- 視点場 ： 瀬戸内海を見るための筆影山、十禅寺山、文殊山
（視対象区域外）： 西海を見るための烏帽子岳
 ： 足摺宇和海を見るための法華津峠

などである。前者はいずれも戦前の区域決定であるが、ニセイカウシュベ山でも鷺羽山、屋島でも、「国立公園」を見るための視点という考え方が明確で、見える範囲が公園区域である。対して、戦後の後者は視点と視対象との関係が必ずしも明確ではなく、三原市筆影山から見える瀬戸内海は公園区域外であり、西海・足摺宇和海では視点から見える海・海岸が区域内・区域外が混在し、視点からの眺めを意識した区域の取り方となっていない。

どちらがより風景保護の観点が強いかは明白であるが、もちろんこの両者の相違は偶然の産物ではなく、国立公園の区域決定という自然風景地の空間計画の考え方の相違である。前者は視点と視対象を三次元空間の中で一体的に検討したものである。前者はどこが見えるかではなく、眺望景観が楽しめる展望台であるかどうかを重視したもので、視点を天然林や寺社同様の属地的な興味対象資源として捉えており、その差は大きい。

同様に、視対象は視点場が国立公園内にあるものかないものとに分けられた。事例は、

- 視対象 ： 越前岳（愛鷹山）や長尾峠を視点に持つ富士山
（公園内に視点場あり）： 山上からの可視領域の大峰山主稜線両側（吉野熊野）

- ： 屋島、鷲羽山等を視点に持つ備讃瀬戸の小島嶼群・多島海
- ： 舟で島へ到着する際の可視領域である島の入口部の有川（西海）
- ・ 視対象
 - ： 羊蹄山（支笏洞爺）、白山（白山）
- （視点場なし）

などである。

前者は視点と視対象とを一体的に検討したもので、戦前の公園に見られる。戦後ではあるが西海など昭和 35 年頃までの海の国立公園では、船上からの可視領域を基本の公園区域とすることが多く、視点と視対象との関係が意識されている。後者は戦後の山の公園で、明らかに景観資源であるにもかかわらず公園内に視点場がなく、当該対象を見るためには公園外に出なければならぬもので、視点と視対象とを一体で捉えるという意識が希薄である。

また、ある纏まりをもった地域（国立公園行政でいう「景観区」）全域を公園区域とし、特定の視点ではなく不特定多数の視点から眺められることに対応出来るような区域決定が見られ、これを場の景観の保護として分けて整理した。事例は、

・ 場の景観：十和田カルデラ内部（十和田八幡平）、阿寒カルデラ、屈斜路カルデラ内部（阿寒）などであるが、先の船上からの可視領域のみを取った海の公園が自動車利用や新たな視点の誕生に対応できないのに対し、将来の利用の変化にも対応できる手厚いものである。

魅力ある興味対象を、視点との関係を意識せず独立的に保護しようとして公園区域に取り込む単独興味対象保護が多くみられた。自然要素も、半自然要素も、人文要素も、興味を引き付けるという点では等しいという風景保護の考え方を反映し、3 者とも見られた。自然保護的、自然科学的観点からは人文要素が保護の対象とはならず、半自然要素よりも自然要素のほうが尊重され、風景保護とは明確に考え方が異なる。

自然要素には、

- ・ 湖沼：オンネトー（阿寒）
- ・ 河川：北山川（吉野熊野）
- ・ 滝：白糸の滝（富士箱根伊豆）
- ・ 草原：美幌峠（阿寒）
- ・ 湿原：ブナ平（日光）
- ・ 海中：錆浦（吉野熊野）

などがあった。半自然要素には、火入れ植栽等によるものを含め、

- ・ 牧野：田代平（十和田八幡平）
- ・ 桜：吉野山千本桜（吉野熊野）
- ・ 杉並木：狭野神社（霧島屋久）、平泉寺（白山）
- ・ 白砂青松：津田松原（瀬戸内海）

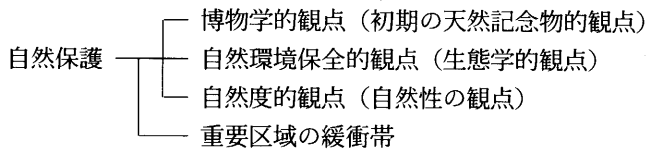
などがあった。また人文要素には以下のような寺社があった。

- ・ 神社：霧島神社（霧島屋久）、東照宮（日光）、象頭山琴平宮（瀬戸内海）
- ・ 寺院：観音寺（瀬戸内海）

(2) 自然保護に基づく区域決定

風景の対象として興味を喚起するかではなく、自然科学的に重要であるかを検討し、その観点から公園区域に取り込んでいるものがあった。これを自然保護に基づく区域決定とし、それらを

さらに以下のように分けた。



本研究では、「初期の天然記念物に代表されるような学術的に珍しく貴重な自然資源をそれだけ単独で保護すること」を「博物学的観点からの自然保護」と定義するが、そこでは周囲との関係は重視されない。

また、「生態系保全、動植物生息・生育環境保全を狙いとし、固体、単独の種ではなく生態系全体を視野に入れて保護すること」を「自然環境保全的観点からの自然保護」と定義するが、それは自然環境保全法に基づく原生自然環境保全地域、自然環境保全地域の考え方に近いものである。

さらに、「第1回緑の国勢調査で用いられた植生自然度の概念を用い、周囲とは直接無関係に自然度の高い植生をそれだけ単独で保護すること」を「自然度の観点からの自然保護」と定義するが、それは主として昭和40年代の森林の保護に見られるものである。なお、自然性の高い天然林を公園区域に取り込むことは昭和30年代から見られ、自然度はそれを引き継ぐ形となっている。そこでこの両者は同類として整理した。ただし「植生自然度」は、植物社会学の指標によって国立公園内外を問わず全国土を区分したもので、全国的な位置付けや周辺植生との相違の明確化など、それまでの「自然性」よりも客観性に富むものであることを承知しておく必要がある。

また、以上の3つの観点とは別に、重要区域の緩衝帯（バッファー）として区域に取り入れているものもあった。これは特に公園計画再検討に基づく区域決定に見られるもので、特別保護地区や第一種特別地域が剥き出しで公園区域となっているものに緩衝帯を付加してそれらが直接公園外と接しないようにしたものである。これも自然環境保全の考え方が強いと思われる。

博物学的観点からの自然保護には、

- 地学的観点
 - 火山群：ホマーテ群（西海）
 - 洞穴：玄武洞（山陰海岸）
 - 溶岩流：焼走り溶岩流（十和田八幡平）
- 動物学的観点
 - 猿：高崎山（瀬戸内海）
 - 鹿：鹿久居島（瀬戸内海）
 - 海鳥（ウミネコ等）：椿島（陸中海岸）
- 植物学的観点
 - ハリモミ林：忍野（富士箱根伊豆）
 - 植生の垂直分布：屋久島西海岸（霧島屋久）

などがあり、生態学的観点からの自然保護には、

- 湿原：釧路湿原（釧路湿原）
- 亜熱帯林：小笠原（小笠原）

などがあった。また、自然度、自然性の観点からの自然保護には、

- 天然林：宮島弥山（瀬戸内海）
- 天然林：大満寺山（大山隠岐）
- 自然海岸：平戸島の一部（西海）

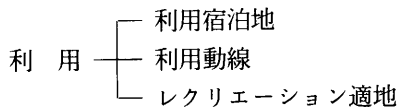
重要区域の緩衝帯には、

- 海中公園の隣接陸域：鏑浦地区（吉野熊野）
- 特別保護地区の隣接地域：裏摩周地区（阿寒）

などがあった。

(3) 利用に基づく区域決定

以上の保護の観点とは独立的に、国立公園のもう一つの目的である利用に基づく区域決定があった。それらは、以下のように宿泊地、利用動線、レクリエーション適地の取入れの3つに大別された。



宿泊地には公園利用の基地と、必ずしも国立公園を探勝するための基地ではなく、湯治場のよう専らそこだけの宿泊利用に用いられるもの（非公園利用基地）との2つがあり、公園利用基地はさらに、登山利用の基地と一般観光の基地、整備予定地とに分けられた。整備予定地は公園指定時に将来の利用を想定しておくもので、公園行政側の利用に対する積極性を示すものである。事例は、

- 登山基地：平湯（中部山岳）、法師温泉（上信越高原）、愛山溪（大雪山）
- 一般観光基地：蔦温泉（十和田八幡平）、池の平（上信越高原）、三瓶温泉（大山隠岐）
- 整備予定地：下賀茂（富士箱根伊豆）、三木が原（大山隠岐）
- 非公園利用基地（保養地）：鬼怒川温泉（日光）、城崎温泉（山陰海岸）、湯抱温泉（大山隠岐）
- 非公園利用基地（湯治場）：四万温泉（上信越高原）、笹倉温泉（上信越高原）

などである。

また、利用動線の取入れは、車道の取込み、歩道の取込み、公園入口の明確化の3つに分けられた。

車道の取込みには、公園外から公園内の利用地点（宿泊地、展望地など）に至るアプローチ車道、公園内の興味地点を結ぶ連絡車道、およびドライブそのものを楽しむための道路公園車道の3つがあり、事例は、

- アプローチ車道：初荷峠（十和田八幡平）、黒磯から那須温泉入口（日光）、市ノ瀬への入口（白山）
- 公園内連絡車道（既存）：御池から霧島神宮間（霧島屋久）、那須から塩原の間（日光）
- 公園内連絡車道（予定線）：やまなみハイウェイ予定線沿線（阿蘇くじゅう）
- 道路公園的車道（既存）：伊豆半島海岸部の道路沿線（富士箱根伊豆）
- 道路公園的車道（予定線）：伊豆半島山稜部の道路予定線沿線（富士箱根伊豆）

などである。

歩道には、公園外から公園内の利用地点（宿泊地、展望地など）に至るアプローチ歩道と、公園内の登山道との2つがあった。事例は、

- アプローチ歩道：温川（十和田八幡平）
- 登山道：三ッ峠山南麓（富士箱根伊豆）

であった。

公園の入口（公園境界）を明解にするのに相応しい地形、土木構造物などを公園区域に取り込んで、それらを公園境界とするものが見られた。これも自然科学的観点というよりも人文科学的観点といってよい。事例には、

- 橋梁：温川温泉への入口（十和田八幡平）
- などがあった。

レクリエーション適地は、主としてスキー場と海水浴場であり、

- スキー場：志賀高原、黒姫高原スキー場（ともに上信越高原）
- 海水浴場：小羽尾の浜（山陰海岸）

表Ⅱ-4 国立公園の指定等に見られる区域決定の意図。

Table II-4. Concepts underlying delineation of the national parks.

				国立公園		利尻礼文	サロベツ	知床	阿寒	大雪山	釧路湿原	支笏洞爺	十和田	八幡平	陸中海岸	磐梯朝日	日光	上信越高原	秩父多摩	小笠原	富士箱根	伊豆													
				指定等の概要		①利尻礼文国定公園	②格上げ・一部拡張	①	②一部拡張				①十和田八甲田地区	②八幡平地区	③十和田八甲田地区再検討	①北山崎から釜石	②釜石以南	③久慈地区	①日光尾瀬地区	②那須塩原地区公園計画再検討	③那須塩原地区公園計画再検討	①上信越地区	②妙高戸隠地区	③妙高戸隠地区公園計画再検討	秩父多摩	小笠原	富士箱根	伊豆							
				昭和年月日		40 7 10	49 9 20	39 6 1	9 12 4	52 11 15	9 12 4	62 7 31	24 5 16	11 2 7	31 7 10	55 3 14	30 5 2	39 6 1	46 1 22	25 9 5	32 9 27	9 12 4	25 9 22	60 5 5	24 9 7	31 7 10	56 3 16	25 7 10	47 10 16	11 2 1	30 3 15	30 4 1			
公園 保護 目的 に 基 づ く 考 え 方	風景 保護 的 観 点	展望風景保護	視点場	公園内を望む	○																														
			視対象	公園外を望む	○																														
			視対象	公園内に視点場有り	○																														
			視対象	公園内に視点場無し																															
			単独興味 対象保護	地の景観																															
				自然要素	陸域の局所的景観	○																													
				自然要素	海岸景観	○																													
				自然要素	海中景観																														
				自然要素	人文要素																														
			自然保護	博物学的興味対象保護	地学的興味																														
	動物学的興味																																		
	植物学的興味																																		
	生態学的興味対象保護																																		
	自然性	天然林			○																														
	利用 的 観 点	宿泊 地	公園利用 基地	登山基地	施設有り																														
				一般観光基地	施設無し																														
				一般観光基地	既存																														
			非公園利 用基地	保養地																															
				湯治場																															
		利用動線	車道	アプローチ車道																															
公園内連絡車道				既存																															
道路公園				予定線																															
歩道			道路公園	既存																															
			歩道	アプローチ歩道																															
登山道																																			
公園入口の明確化																																			
レクリエーション適地	スキー場																																		
非公園目的 的要素に 基づく 考え方	他者の要望	地元の要望																																	
		他省庁の要望	施設整備予定地																																
		他省庁の要望	他化庁の要望																																
反公園目的 的要素に 基づく 考え方	他の公園区域との関係	海中公園の隣接地域																																	
		特別保護地区の隣接地域																																	
		特別保護地区の隣接地域																																	
反公園目的 的要素に 基づく 考え方	他者との調整 受動的領域決定 (意図の 不明確化)	相対対象中の集落地除外																																	
		国有林との調整																																	
		民有地との調整																																	
反公園目的 的要素に 基づく 考え方	自治体の計画	自治体の計画																																	
		市町村界																																	
		市町村界																																	

註：○は当該意図が見られるもの

×は当該意図が見られる区域を削除したもの

(4) 公園目的に基づかない区域決定

非公園目的 — 要 望
 — 調 整

●地元の要望：湯西川（日光）、防予諸島の島嶼（瀬戸内海）

[illegible]

- 施設整備希望地（地元の要望のうち）：洞川集落周辺（吉野熊野）、足摺岬（足摺宇和海）
- 文化庁の要望：北斗遺跡（釧路湿原）

などがあり、他者との調整による区域決定には、

- 視対象中の集落地の除外：若松の瀬戸の集落（西海）
- 国有林との調整：知床（知床）、西表島（西表）
- 自治省開発計画との調整：小笠原
- 民有地との調整：南アルプス、釧路湿原

などがあり、特殊なものとして、

- 市町村界：伊勢志摩

があげられる。

以上をもとに、それぞれの区域決定でどの意図が見られるかを整理し、それぞれの国立公園のそれぞれの区域決定がどのように相違しているかがわかるようにし、区域決定の全容を明らかにした（表Ⅱ-4）。

区域決定の意図の全体の特徴は次のように整理される。

(1) 多様な意図

国立公園の区域決定は実に多様な意図によって行われていることがわかった。計画の方針である区域決定標準の参酌項目も多様であったが、実際の計画の実態はより細かくより多様であることが明らかである。

(2) 視点と視対象とを一体とした風景保護の考え

いうまでもなく風景は視点と視対象との関係で成立するものだが、自然保護優勢の近年の国立公園ではそんなことすら忘れ去られている感があった。だが、瀬戸内海を見るための鷺羽山、屋島や大雪山を見るためのニセイカウシュベ山など公園の核心的風景を見せるための視点を視対象とセットで考えている事例が収集できた。それらはいずれも戦前の事例で、戦後は展望地は取り込むもののそこから眺められるのは公園区域外であったり、視対象だけ指定して展望地を検討していない例などが多くなる。

(3) さまざまな興味対象要素

興味対象要素には、自然要素だけでなく人文要素も半自然要素も見られた。興味を引き付けるという点では人文要素も自然要素もみな同じであるという風景学的（人文科学的）観点の考え方が背景にあると考えられる。

(4) いくつかの自然保護

次章の特別保護地区の分析でも見られるのだが、一口に自然保護といっても、博物学的観点、自然性・自然度の観点、生態学的観点など多様であった。

(5) 利用も配慮

車道、歩道、宿泊基地など利用の観点からの区域決定も数多くあることがわかった。

(6) 公園目的によらない区域付加

公園目的に基づくものだけでなく、他者の要望など公園目的に直接基づかないものによる付加もあることがわかった。参酌項目には調整による区域除外は挙がっていたが、調整による区域付加はなかった。

戦前も地元の要望はあった。戦後以上に国立公園招致合戦は激しかった。だが、あくまで公園

の資質を判断材料としており、資質がないところを要望が強いからという理由で付加区域とすることはなかったことが指定の議事録からわかる。

3. 国立公園の区域決定の変遷

1) 区域決定の時代区分

戦前と戦後では区域の取り方が異なるなど、以上の分析を通じて区域決定の対象と意図に年代で傾向のあることがわかったので、表Ⅱ-4を時系列に組替えて整理した(表Ⅱ-5)。

これをもとに、国立公園行政全体の流れを踏まえて、区域決定の実態(対象と意図)の変化を明らかにする時代区分をおこない、さらに抽出した各時代に時代の特徴を表す命名をおこなった。

各時代の概要は以下のとおりである。

第1期(昭和9～11年): 風景保護重視期

国立公園の指定開始期であり、昭和9年に8公園、昭和11年に4公園が指定された。この後は、戦後の21年まで指定はない。本期の特徴は、視点と視対象との関係を踏まえた合理的な風景保護と利用に対する配慮にある。

骨格区域には一体で見られる区域を全部取り込んでいる。例えば阿寒カルデラはカルデラ内部が全て区域である。戦後の洞爺カルデラが森林の自然性が高くないという理由でカルデラ内側の外輪山を中腹までしか区域に入れず、カルデラ内部の視点から見て最も重要である稜線部分が公園区域外であるのと対照的で、風景重視と自然重視との相違を明らかにしている。瀬戸内海国立公園の合理的な区域決定については先に解説したとおりである。また、興味対象要素も積極的に取り込んでいる。人文要素では富士箱根国立公園の浅間神社、霧島国立公園の霧島神宮、スギ並木、日光国立公園の東照宮、吉野熊野国立公園の熊野三山、那智大社など。自然要素では、富士箱根国立公園の白糸の滝、ハリモミ純林、瀬戸内海国立公園の奇岩怪石の名所寒霞渓、阿蘇国立公園の菊池溪谷など。また、視点を区域に取り込んだものには、瀬戸内海国立公園の多島海を見るための屋島、富士箱根国立公園の富士山を見るための越前岳(愛鷹山)などがあげられる。阿寒国立公園の阿寒カルデラを見る木禽岳、屈斜路カルデラを見る美幌峠、十和田国立公園の十和田カルデラを見る十和田山など外輪山上にある好展望地は、カルデラ外壁にまで区域を膨らましてそれらの山を取り込んでいるなど、視点とその視点からの視対象の両方を区域に取り込むことをおこなっている。

利用に関しては十和田国立公園の鳶、温川、大雪山国立公園の愛山溪、中部山岳国立公園の平湯などの温泉宿泊地があげられる。また道路についても、公園へのアプローチ部分を骨格区域の手前から手厚く取り込んでいる。富士箱根国立公園の三ッ峠への登山道、天人峡・湧駒別への歩道、奥日光への群馬県側からの歩道などなどである。さらに、区間連絡道も区域内に取り込んでいる。阿寒湖と屈斜路湖・摩周湖を結ぶ阿寒横断道、雲仙温泉と諏訪池との連絡道、発荷峠と十和利山を結ぶ予定線などであるが、公園に一度入ったら公園の外に出ることなく公園の主要地点に到達出来るようにという配慮と思われる。自然性の高い森林に注目して区域を取った結果、道路が公園内を出たり入ったりする戦後の区域の取り方とはずいぶん違う。

また、各公園の分析のところでは触れなかったが、本期の特徴の一つに明瞭な地形地物をアプローチ道路の公園境界に用いていることが挙げられる。河川・橋、平地から山へ入る地形変換点

などだが、公園区域をイメージしやすい取り方で、どこから区域に入ったのかまるでわからない戦後の取り方とはこれもまたずいぶん異なる。

このように本期は、保護と利用という国立公園の2つの目的を如何に公園区域に反映させるかに腐心していたことがよく窺える。そこでの保護は自然保護よりも風景保護が中心だが、風景は利用があって初めて成立するものゆえ、保護と利用は不可分の一体のものとして捉えられていたものであり、保護は利用を前提とした保護だったといつてよい。近年とは大きな違いである。近年では保護と利用が別のものとして計画されているが、それは保護の中心が利用と二律背反の自然保護、特に環境保全的な自然保護となったためと思われる。

特に、後の時代と比すと、視点と視対象の三次元的な関係である風景に十分留意していたことに特徴がある。そこで、本期を風景保護重視期と名付けた。

また、先述のとおり、戦後多数指定される海の国立公園の区域決定の先駆けをなし、影響を与えたと思われる吉野熊野国立公園の熊野海岸(昭和11年)は、①船上からの可視領域を基本とする海崖と、②要素としての砂浜、松林とをその区域としているが、これは、公園としての面的広がりを持たず、バッファーが取れておらず、周辺の開発の影響を受けやすく、また船による利用がなければ成り立たず、自動車による利用に対応できないという欠陥を持つものであった。道路予定線まで取り込む山の国立公園の区域決定の手厚さと対照的であるが、言うまでもなく公園計画に多大な影響を与える区域決定はきわめて重要であり、わが国の海の国立公園の悲劇はここから始まったと言えよう。

第2期(昭和21年): 目的不明確期

昭和21年に戦後第1号の指定がおこなわれ、伊勢志摩国立公園が誕生したが、区域の取り方は関係する市町村を全部取り込んだ行政界である。公園目的にどう対応し、何を表現しようとしているのか、公園区域からは明確にわからない。緯度経度線を境界線とした広大なイエローストーン国立公園などアメリカをモデルに広く区域を取りたかった計画者が、当時絶対的な権力を持っていたGHQの力をうまく使ったということだが、後にも先にもこのような区域決定は見られない。戦後の混乱期を象徴するものとも言えよう。それゆえ、この伊勢志摩国立公園だけは別の時代区分とした。区域は手広く取っているがその目的が不明確であり、本期を目的不明確期と名付けた。

海の国立公園を熊野海岸のように線的ではなく、手広くとる区域決定法であるが、あまりに広く取り過ぎたため、後の区域決定の規範にならなかったものであり、残念である。公園目的との整合が取れてかつ面的な広い区域決定であって、国立公園の区域決定法として理解が得られるものであったならば、その後の海の国立公園が全く違ったものとなったであろう。

第3期(昭和24~32年): 要素重視期

昭和24、25年には、支笏洞爺、上信越高原、瀬戸内海第2次、秩父多摩、磐梯朝日、日光(那須塩原)の6つが指定された。戦前の指定を第1期指定とすれば、実質的な第2期指定である。当然、戦前の区域決定方法を踏襲し、あるいは区域決定事例を参考にしておこなったと思われる。事実、利用と保護の両方の観点が見られ、風景保護の観点も後のものに比べれば強いなど似ている面が多い。例えば、支笏洞爺国立公園では登別温泉という利用拠点を取り込んでおり、またその登別温泉の利用者が眺める可視領域をきちんと取り込んでいる。風景的な興味対象資源も出羽三山神社、宮島厳島神社などの人文要素をはじめ多様でかつ多いし、志賀高原や菅平などのス

キー場適地なども見られ、また温泉宿泊地も土湯温泉、朝日鉱泉、増富鉱泉などの登山基地的なものもあれば鬼怒川、川治などの一般的なものもあるなどというように多様である。

戦前と異なる点は、以上のような属地的な個々の要素が重視され、多様な要素はしかし相互の脈絡が弱く、全体の統一性、公園の完結性も弱いことにある。保護と利用の一体性も弱く、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のである。

昭和32年に「主要歩道などより望見されない」ことを理由に削除されることとなる磐梯朝日国立公園の多くの天然林の取り込み（昭和25年）などは保護と利用の分離の典型であり、「利用と独立した保護」とも言うべきもので、戦前の「利用と一体の保護」と異なっている。これは、現在では主流であるが戦前では必ずしもそうでなかった自然保護の観点だけから検討したもので、風景保護や利用の観点は欠落しており、相対的に風景保護が弱くなったといえる。

視点と視対象の一体的取扱いも崩れてきており、これからも風景保護が弱くなったといえる。瀬戸内海がその代表例である。

戦前（昭和9年）も本期（昭和25年）も多島海景観を選定対象としているが、昭和9年の区域の取り方が、①おおよその多島海（塩飽諸島、直島諸島）の範囲を決め、②そこを眺めるに適した視点を複数決め、③それら視点からの眺望範囲となる多島海を最終の区域とするという、視点と視対象とを一体で検討したものであったのに対し、昭和25年の区域の取り方は、多島海景観（芸予諸島、防予諸島）でありながら①海面を入れず、②島も入れず、③ごく一部の島について山頂部の自然林を取り込んだだけのものである。山頂は視点にもなるがその数は少なく、それら視点群は多島海全体を眺めるのに十分とはとても言えず、また最も良好な視点を選んでいるかについてもかなり疑問がある。そこからは視点と視対象との関係という景観に対する基本的な理解の欠落すら感じられるのであり、風景保護の意識が弱くなったというよりも、視点と視対象の一体的取扱いなどの空間計画技術が落ちたのではないかとさえ思えるのである。

昭和9年の阿寒カルデラ、屈斜路カルデラが稜線まできちんと区域に入っていたのに対し、洞爺湖カルデラ（昭和24年）の外輪山が稜線まで入らず景観上の要所のスカイラインが区域外であること。猪苗代湖（昭和25年）が湖面だけで湖岸周遊道路など湖を見る視点が入っていないこと。昭和11年の十和田国立公園では道路のみならず道路予定線（十和田カルデラ外輪山の外側斜面の発荷峠から十和利山にかけてなど）までもがきちんと区域に入れられていたのに対し、登別からカルルス温泉の間（昭和24年）などでは車道が公園区域を出たり入ったりしており、車道にほとんど留意することなく区域が取られていること。など、他の事例からも空間の検討が疎かになり、風景保護の観点が弱くなったと言って差し支えないと思われる。

先の磐梯朝日国立公園の天然林の取り込みなどもそうだが、全体として、三次元的、属空間的な検討による風景保護が弱まり、地形図的、属地的な興味対象資源を保護しようという観点が目につくのである。

ただし、特記すべき道路の取り込みもまたある。昭和25年、黒磯から那須温泉へのアプローチ車道、塩原から那須への公園内連絡車道がそれで、道路両側100mづつが細長く区域に取り込まれている。戦前の阿寒横断道路などに比して幅が狭く、その結果、塩原那須連絡道などはその後蚕食されて区域から削除されてしまうのだが、なるべく区域外に出ずに公園内を巡ろうという戦前の考え方を参考にしたものであろう。

以上の昭和24・25年指定から3年あいだを空けて、昭和28年から昭和32年までの5年間

に 14 箇所の国立公園の指定・拡張等がおこなわれる。特に、国立公園制度が出来、その後国立公園となる足摺、山陰海岸、天草、白山、錦江湾などが指定される。

海の公園が多いが、その区域の取り方はほぼ共通で、戦前の吉野熊野国立公園の熊野海岸の海崖部の区域決定同様、海からの可視領域を基本としており、風景保護の観点が強い。チャーターした船の上からチェックしたものだが、これは問題を抱えていた。なぜなら船をチャーターして国立公園を見ようなどという利用者は一人もいないからである。想定していた観光船が実際に運行されたのはそれら多くの国立公園の長い海岸線のごく一部であった。風景観賞の主流は、自動車利用による陸上からになるのである。その利用に船から決めた公園区域が対応できないのは明らかである。風景保護は踏襲しているものの、利用と視点とに十分な検討がおこなわれていなかったといえよう。

だが、興味対象に関しては昭和 24、25 年同様多様なものを多く取り込んでいる。昭和 28 年の瀬戸内海国立公園のサルの生息地（高崎山）、昭和 30 年の山陰海岸国立公園の洞窟（玄武洞）、同年西海国立公園のホマーテ群（小値賀島）、同年天草国立公園の陸繋島（富岡）、同年白山国立公園の寺社（平泉寺白山神社）、昭和 31 年の上信越高原国立公園の湖沼（野尻湖）、昭和 32 年の磐梯朝日国立公園のハクサンシャクナゲ自生地（信夫高湯）などである。

利用では上信越高原国立公園の湯治場（笹倉温泉）、磐梯朝日国立公園の集団施設地区予定地の部分的拡張（岳温泉）、瀬戸内海国立公園や山陰海岸国立公園の独立した温泉場（有馬温泉や城崎温泉）などの宿泊地が取り込まれている。

特に注目されるのは、昭和 30 年の富士箱根伊豆国立公園伊豆半島地域の拡張である。ここはアメリカのナショナル・パークウェイを日本に導入しようとして計画された道路公園であり、その区域の取り方は道路及び道路予定線を帯状に取ったものである。また、その前々年の阿蘇国立公園の由布・鶴見地区の拡張も道路公園やまなみハイウェイの計画のためであるなど、道路からの風景観賞を強く意図した区域決定が見られる。これらは既存の国立公園区域、従って傑出した風景地の外に公園道路を造ったという点が重要である。「平凡な風景のところを、造園的に処理して快適な道路景観を創造する」というパークウェイの思想の前段の部分を継承したものであるが、これらの道路の後継といわれる磐梯吾妻スカイラインや箱根スカイラインなどが既存国立公園の核心地に造られ、自然破壊、風景破壊が問題になったのとは対照的である。磐梯吾妻スカイラインや箱根スカイラインの計画時には移入したパークウェイの思想が変容を遂げてしまっていたのである。自然や文化（風景観や自然観）や制度が違えば変容するのは当然だが、この場合は変容が間違った方向に向かったと思われる。だが、少なくとも伊豆やまなみでは区域拡張をして既存区域外に道路をつくるという考え方が取られているのである。

だが一方、道路公園を目指しながら自然性の高い森林に目がいった結果路線と不一致になってしまった公園区域（足摺国立公園の足摺岬～叶崎）など、先の海岸の区域決定同様、相変わらず風景に対する意識が低いと思われる事例もある。視点に関しても、西海国立公園の烏帽子岳などが区域に取り込まれてはいるが、そこからは公園区域外しかよく見えず公園のどこを見るための視点場なのかわからないのである。つまり、視点は視対象と一体となって風景を形成するものという位置づけから興味対象としての展望台という位置づけに変わったのである。興味対象としての展望台はパノラミックな風景が見えればよいのであって、どこが見えていてもよいのである。必ずしも国立公園が見えていなくてもよいのである。このような視点を取り込むことの意味の変

質からも風景保護が戦前よりも弱くなったことは明らかである。

以上の第2期国立公園指定の昭和24・25年と、国定公園制度などができ公園体系が整備された昭和28～32年の間には、昭和27年に選定要領と指定要領が、昭和28年に基本調査標準が出されるなど行政的にはこれらを二つの時代に区分してもよいものである。だが、先述のとおり、選定要領、指定要領は公園区域に取り込むべき地域の基準については何も触れておらず、区域決定の考え方に与えた影響は少ないと思われる。また、風景保護が戦前よりも弱いものの次期以降よりは強く、興味対象を多く取り込み、利用にも配慮しているなど分析の結果は同じような考え方が見られるので、この昭和24年から32年までを一つの時代とし、興味対象や自然性の高い森林、利用施設など多様な要素を多く積極的に取り込んでいることから要素重視期と名付けた。

なお、本期の自然保護は、①先の足摺国定公園の足摺岬～叶崎や磐梯朝日国立公園の複数の天然林のように、自然性の高い森林をそれだけ取り込む自然性の観点からの自然保護と、②ウミネコの樁島、サルの高崎山のような博物学的観点からの自然保護の二つであり、4期以降の広域を目指す生態系保全的な自然保護とは異なる。前者の自然性を評価する自然保護は、その後の自然度の観点からの自然保護へと繋がっていくものである。

また、後期の昭和28～32年では地元の要望に対しての配慮から区域決定がおこなわれることが出てくる。戦前ももちろん地元の要望陳情は多かったのだが、あくまで公園目的からの区域決定がおこなわれ、「利用上必ずしも密接なる関係もない」（中部山岳国立公園の大尾根スキー場）など地元の希望が蹴られることが多かったのと対照的である。

第4期（昭和38～50年）：自然保護重視期

昭和32年から5年間指定拡張は中断し、昭和38年再開する。

本期はそれまでと異なった区域決定が見られる。昭和39年霧島屋久国立公園の屋久島、同年知床国立公園、昭和47年西表国立公園、同年小笠原国立公園などである。いずれも自然性・原始性の高い植生が主たる指定対象であり、区域も土地所有者との調整はあるものの自然環境保全の観点から広くとることを心掛けているようである。先にも記したが、自然保護を主たる内容とする保護は利用と二律背反となるため、これらの国立公園では利用拠点、宿泊地や展望地（視点と視対象の関係の重視）の取り込み、アプローチ道路への配慮など風景保護を保護の中心とする戦前の国立公園の手法が用いられていない。自然環境の骨格要素が主体で付加的要素の興味対象もあまり取り込んでいない。

これらの国立公園の多くはその後区域の一部が原生自然環境保全地域に指定されているので、「戦前の国立公園とは自然の資質がそもそも違い、従って区域決定法が異なるのは当然だ、資質に合わせた柔軟な区域決定法だ。」と反論されそうだが、従来型の公園である昭和47年の足摺宇和海国立公園の拡張でも、利用と直接無関係なためそれまで区域に入っていなかった沖の島全島の生態系保護の観点からの取り込み、船からの可視領域ではなく自然性の高いところを区域とした西海町の自然海岸の取り込みなどがあり、地域の資質の相違というよりも区域決定の考え方の相違と考えられるのである。昭和46年の利用拠点（有馬温泉）の削除、昭和49年の利尻礼文サロベツ国立公園の原始性の高い湿原（サロベツ原野）の拡張も利用の切捨て、自然保護の重視を端的に表している。

昭和38年の大山隠岐国立公園の拡張（隠岐、島根半島）が寺社（出雲大社）、ウミネコの生息地（経島）、自然性の豊かな森林（大満寺山）、施設整備予定地（三木ヶ原）、一般観光基地（三瓶

温泉), 道路公園の車道(三瓶山高原道路)など興味対象要素, 利用施設を取り込んでいるなど本期前半では前第4期の影響も見られるが, 全体としては自然性, 原生性に評価の観点を置いた自然保護の考え方が強く見られ, この時期以前とは異なるので時代を区分し, 本期を自然保護重視期と名付けた。

なお, 本期は自然保護の観点に立つ結果, 広域指定を目指し, その結果土地所有との調整を行わざるを得ないところも多かった。国有林, 県有林, 民有林などとの調整をした南アルプス国立公園はその例で, 公園計画図の区域だけを見ると区域決定の目的がよく分からないのであるが, 公園計画書の指定の意図を見ると分かるというものである。

第5期(昭和52年から現在まで): 環境保全重視期

釧路湿原国立公園以外の指定と大きな拡張は昭和50年の吉野熊野国立公園を最期に終了し, この後は計画再検討で既存区域の修正をおこなっていくことが中心となる。先に紹介したように計画再検討の通達は昭和48年だが, 実際の再検討結果がでるのは昭和52年からであり, 本期も昭和52年からとした。

拡張区域(と意図)は, 昭和52年の阿寒国立公園の摩周外輪山北部外壁(特別保護地区のバッファゾーン設定), 藻琴山(高山植物の保護), 昭和55年の十和田八幡平国立公園の複数地域(森林植生の保護)など, 「現公園区域に隣接し比較的良好な自然環境が残されている地域があれば区域に包含する」という計画再検討の方針を受けた自然環境保全の意図の強いものである。

その自然環境保全の極め付けが, 昭和62年の釧路湿原国立公園の指定であることはいうまでもなく, 本期を環境保全重視期と名付けた。

なお, 昭和56年の上信越高原国立公園の黒姫高原スキー場, 飯縄霊仙寺山スキー場, 昭和59年の中部山岳国立公園の日影平山(スキー場等利用拠点)など環境保全と無関係な区域拡張もあるが, 計画書にはスキー場ではなく, 良好な森林地域としてある。国立公園の利用の上からは編入の方がよいと思われるスキー場を, しかしスキー場では再検討要領と整合しないため, 森林としたものである。確かにスキー場の区域には森林もあるが, 森林はあくまで方便である。利用も保護同様公園の目的の一つなのであるから, 当該公園にとって必要なスキー場ならば堂々とスキー場部分の拡張とすべきであるし, そう言える再検討要領であるべきである。なぜならこのような実態を正しく伝えない計画告知は, 行政の信頼を損ないこそすれ, 高めることにはならないのであるから。

以上の時代区分に基づいて, 区域決定の意図の変遷の理解を容易にすべく, 時系列に整理した各計画を時代毎に区分した。(表Ⅱ-6)。

2) 区域決定の特徴の変遷

以上の各時代の区域決定の特徴を整理した。

第1期(風景保護優先期, 昭和9~11年)は, 多様な意図が取られ, 利用と保護とが一体的に計画されていた。風景は人間が利用することで成り立つという当然のことを前提に, 風景保護と利用とを上手く組み合わせしており, 視点と視対象との一体的検討がなされ, 興味対象や利用拠点などの付加区域も多く, 利用動線である道路も予定線を含め十分配慮されていた。

第2期(目的不明確期, 昭和21年)は, 伊勢志摩国立公園だけであるが, 区域を広く取ることが優先され, 関係市町村の行政区域がすべて取り込まれている。当然国立公園の保護にも利用にも無関係な場所が多く含まれ, 国立公園の目的との関係は不明確である。

第3期(要素重視期, 昭和24~32年)は, 自然性を評価する自然保護の観点からの区域付加がおこなわれ始め, 保護と利用とが切り離されてくる。自然保護による区域決定が地形図・植生図による属地的な検討で足りるのに対し, 風景保護は三次元的, 属空間的な検討を必要とするが, この空間検討が十分でなくなり, その結果, 風景保護も属地的検討でこと足りる要素(興味対象や利用拠点)が中心となり, 視点と視対象との一体的保護などは弱まる。また, 地元の要望に対しても配慮が払われるようになってくる。

第4期(自然保護優先期, 昭和38~50年)は, 自然保護がさらに強くなり, しかも広域を志向する生態学的観点からの自然保護へと変容してくる。同時に, 風景保護と利用が区域決定の際の中心的課題ではなくなり, 意図は単純化してくる。また自然保護の観点から広域の区域決定を目指す結果, 土地所有との調整が目立ってくる。

第5期(環境保全優先期, 昭和52年から現在まで)は, 引続き自然保護が中心で, 風景保護と利用は弱いが, 自然保護も自然環境保全の観点がより強くなる。また, 風景保護と利用の観点から区域決定された過去の国立公園が見直され, 自然保護の観点から修正がおこなわれるようになる。

さらに, 区域決定の特徴がどの様に変遷してきたかを整理し(表Ⅱ-7), 以下のことを明らかにした。

風景保護は, 第1期にもっとも明確であったが, 第3期には弱まり, 第4期・第5期にはほとんど見られなくなる。特に, 視点と視対象との一体的取り込みが明確に見られるのは第1期のみで, 第3期には明瞭でなくなる。第3期までは人文要素をも含めた興味対象要素の取り込みが積極的におこなわれているが, 第4期の後半以降は見られなくなる。

対して自然保護は, 全時代を通して見られるが, 第4期以降特に強い。第1期・第3期に見られる自然保護は, 珍しいものをそれだけ保護しようとする博物学的観点からのものが中心だが, 第4期以降は自然環境保全的観点からのものと原生性・自然性に価値を置くものが中心になり, 同じ自然保護でも内容は異なってくる。

このように, 国立公園の目的の中心である保護が, 風景保護から自然保護一辺倒へと変わっていく。

風景保護との関連が強い利用は, 風景保護同様第1期・第3期に強く見られ, 第4期以降はほとんど見られない。

第1期・第3期では意図が多様であったが, 第4期・第5期では単純化している。また, 公園目的の利用と保護の一体性も第1期・第3期では高く, 第4期・第5期では低い。さらに基本区域に足していく付加区域も第1期・第3期では多く, 第4期・第5期では少ない。

このように, 風景保護から自然保護へと保護の内容が変容することに合わせ, 利用が切り捨てられ, 多様な観点からの付加区域はなくなり, 区域決定が単純化してきているのであり, これが, 単なる自然保護エリアではなく, 年間4億人近くの利用者を迎える国立公園の現在の指定方法なのである。

4. ま と め

本章では, 全ての国立公園の全ての計画(指定及び区域の変更の104事例)における全ての区域決定結果を分析することによって, 各国立公園の各区域決定の実態を明らかにし, それらの全

表Ⅱ-7 区域決定の特徴と時代区分との関係.

Table II-7. Relationship of eras characteristics of delineation.

区域決定の 時代区分		I 期 風景保護 重視期	II 期 目的不明 確期	III 期 要素重視 期	IV 期 自然保護 重視期	V 期 環境保全 重視期
区域決定の特徴		S. 9 ~11	S. 21	S. 24 ~32	S. 38 ~50	S. 52 以降
意図の多様性		◎	×	◎	×	×
保護と利用の一体性		◎	—	○	×	×
付加区域志向		○	×	◎	○	×
公園目的 に基づく ものの	風景保護志向	◎	—	○	×	×
	視点・視対象の一体性	◎	—	○	×	×
	道路からの風景への配慮	◎	—	○	×	×
	興味対象要素	◎	—	◎	○	×
	人文要素	◎	○	◎	○	×
	自然保護志向	◎	◎	◎	◎	◎
	広域志向	×	◎	×	◎	◎
	重要区域のバッファー	×	×	×	○	○
	博物学的観点	○	—	◎	○	○
	自然性志向・自然度的観点	○	—	○	◎	○
	環境保全的観点	×	—	×	○	◎
	利用志向	◎	—	◎	×	×
	利用拠点の取り込み	◎	○	◎	×	×
	独立宿泊地の取り込み	○	○	◎	×	×
	道路の取り込み	◎	—	◎	×	×
公園目的に 基づかない もの	地元の要望	×	×	○	×	×
	土地所有との調整	○	×	○	◎	◎
各時代の該当計画数		12	1	20	16	12

註:◎は区域決定に大きく反映されているもの、○はやや反映されているもの、×は反映されていないもの、—は不明。
各時代の計画数は、境界線変更や国定公園からの昇格などの計画を除いた、区域決定関連の計画のみ。

体を整理することによって国立公園の区域決定の全容を明らかにした。

区域決定は大きく、公園目的に基づくものと基づかないものとに分けられ、前者はさらに保護と利用に分けられるが、保護には風景保護と自然保護の二つがあった。風景保護には展望風景（視点、視対象）の保護と興味対象要素（自然要素以外に人文要素、半自然要素を含む）の保護とがあった。自然保護にも博物学的観点、環境保全的（生態学的）観点、自然性や自然度の観点からのものなど異なるものがあることがわかった。また、重要区域のバッファーも見られた。利用に基づくものには、公園の利用拠点、公園利用とは直接関係しない独立した宿泊地、利用動線、レクリエーション適地アプローチ道路の手厚い取り込み、境界の明確化のための地形地物の利用などがあった。公園目的に基づかない区域決定には他者、特に地元の要望によるもの、及び土地所有者との調整によるものがあった。

また、それらを時系列に整理した結果、区域決定の計画がその特徴に基づいて5つに時代区分出来ることがわかった。それらは、昭和9年から11年までの第1期（風景保護重視期）、昭和21年の第2期（目的不明確期）、昭和24年から32年までの第3期（要素重視期）、昭和38年から50年までの第4期（自然保護重視期）、昭和52年から現在までの第5期（環境保全重視期）である。

明らかになった各期の特徴は次のとおりである。

第1期は風景保護と利用とをうまく組み合わせており、視点と視対象との一体的検討が特筆されるほか、興味対象や利用拠点などの多様な意図による付加区域も多い。第2期は単に区域を広く取っただけで公園目的との関係は不明確であり、第3期は風景保護、自然保護ともに要素として捉えることが主となり、視点と視対象の関係といった空間検討が十分でなくなった。第4期は、自然保護が主で、風景保護と利用とはあまり配慮されなくなり、区域の取り方が単純化してくる。第5期も自然保護が中心で、風景保護と利用は弱い、自然保護も自然環境保全の観点からより強くなった。

このように、第1期に重視された風景保護が第3期には弱まり、第4期・第5期にはほとんど見られなくなるのに対し、自然保護が第4期以降強くなることがわかった。また、この変化に合わせ、利用が切り捨てられ、多様な観点からの付加区域がなくなり、区域決定が単純化してきていることがわかった。

Ⅲ. 特別保護地区に見る国立公園の保護計画の実態とその変遷

1. 国立公園の特別保護地区制度の概要

1) 保護計画制度の概要と特別保護地区の位置づけ

国立公園の目的は保護と利用にあるが、「わが国の風景を代表するに足る傑出した自然の風景地」（自然公園法第2条）である国立公園を保護するための計画は、保護のための規制に関する計画（以下「保護計画」という）と位置づけられ、利用のための施設に関する計画とともに公園計画の中心をなしている。

この保護計画は、前章で見た国立公園の区域のなか（海面を除く）に、「国立公園の風致を維持するため特別地域を指定する」（同法17条）ことを中心としている。特別地域のなかにはさらに、「国立公園の景観を維持するため特別保護地区を指定することができる」（同法18条）ことになっており、また特別保護地区以外の特別地域はさらに第1種特別地域、第2種特別地域、第3

種特別地域に区分することになっており（同法施行規則第9条の2）、さらに特別地域以外は普通地域といわれ（同法20条）ている。また、原則普通地域の海面には特別に海中公園地区が指定できることになっている。

以上は地種区分といわれているが、つまり、保護計画とは国立公園のゾーニングである。

もちろんゾーニングしただけでは国立公園の風致や景観の維持という目的が達成できるわけではなく、このゾーニングは風致や景観の維持のために適切に管理するための区分なのである。管理が十分行われないとせっかく適切な計画がなされても、その計画は生かされないことになる。そこで特別保護地区、特別地域、海中公園地区、普通地域ごとに管理の基準として要許可行為、要届出行為を法のなかで定めている。さらに、その許可のための審査の指針を通達を出して、具体的にどういうものを許可しないかを明らかにしている。

以上が保護計画制度の概要であるが、その中で特別保護地区は最も要許可行為の数が多く、しかも後に見るとおりその許可のための審査の指針が非常に厳しく、国立公園の中で最も保護の図られる地区であることがわかる。公園計画の作成の方法を明らかにした「国立公園の計画作成要領（昭和54年4月、平成2年11月改正）」（以下「計画作成要領」という）の中でも、「特別保護地区は、特別地域内で特に厳重に景観の維持を図る必要のある地区」としてあり、そのことが確認される。

なお、保護計画には本研究で取り上げる保護のための規制に関する計画のほかにもう一つ、保護のための施設に関する計画があり、植生復元施設、動物繁殖施設（旧養魚施設）、砂防施設、防火施設の4つの施設が計画されることになっているが、全国立公園で見ても植生復元施設がいくつかある他は計画例がなく、国立公園全体には寄与することが少ないと考えられるので、本研究では取り上げなかった。

2) 計画作成要領における特別保護地区の指定方法の概要

このように特別保護地区は、保護のための計画のなかで最も保護する必要がある地区と位置づけられているのであるが、その指定方法（計画方法）はどうなっているのだろうか。

前章の区域決定が明確に定まっていなかったのに対し、特別保護地区は計画作成要領に定められている。

計画作成要領では、特別保護地区は、「次に掲げるもののうちから選定するものとする。」として、以下の6つの選定対象を挙げている。ただし、計画作成要領はそれ以外のこと、すなわち特別保護地区の区域の取り方や選定対象の意図については何も触れていない。

- a 特定の自然景観が原生的な状態を保持している地域
- b 高山帯、亜高山帯、風衝地、湿原等人為の影響を受けやすい地域
- c 植物の自生地又は野生動物の生息地若しくは繁殖地として重要な地域
- d 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
- e 優れた天然林の地域
- f 樹齢が特に高く、かつ学術的価値を有する人工林の地域

以上の選定対象を保護する意図を考察した。

a は、自然度の概念に近い自然性、原生性の保護。

b は、人為の影響による改変を避ける自然環境保全的な観点からの保護。

c は、重要な動植物の生息、繁殖、自生地で、「重要」が曖昧で分かりにくい、博物学的観点

と自然環境保全的な観点からの保護と思われる。

d は、特異性を重視した博物学的観点からの保護。

e は、曖昧な表現で分かりにくい以上、自然性、自然環境保全、博物学の全ての観点を含んだ保護。

f も同様に全ての観点を含むが、どちらかという学術的価値に重きを置く博物学的観点が強いと思われる。

つまり、現行の特別保護地区の考え方は自然度、自然環境保全、博物学という違いはあるものの大きく見ればいずれも自然保護の観点にあることがわかる。

だが、自然公園法を素直に読むと特別保護地区は、「わが国の風景を代表するに足る傑出した自然の風景地である国立公園を保護するための保護計画の中で、最も厳しく保護する地域を選定」(アンダーラインは筆者)するものであるのだから、「わが国の傑出した風景」が特別保護地区の対象、意図に入っていないのはよく理解できないところである。

そこで、次に現行の計画作成要領以前の特別保護地区の考え方を見てみることにする。

3) 国立公園計画標準における特別保護地区の指定方法の概要

現行の計画作成要領の前身のものに、国立公園法(自然公園法の前身)時代につくられた「国立公園計画標準(昭和27年7月)」(以下「計画標準」という)があり、その中に特別保護地区の指定方法(計画方法)が次のとおり明示されている。

国立公園計画標準(抜粋)

二 保護計画

(一) 保護統制計画

(1) 特別保護地区

(イ) 選定

特別保護地区は、国立公園の特別地域内で嚴重に景観の総合的保存を図る地区で次に掲げるものにつき選定する。

- (a) 特定の自然景観又は自然現象が特異な景観を呈し、原始状態を保持している地区
- (b) 特定の植物、動物、地形地質、鉱物又は自然現象等で稀有なもの又は当該国立公園に固有なものを保存する地区
- (c) 史蹟、遺跡、伝説地等で重要なものを保存する地区

(ロ) 区域

特別保護地区の区域は、特別に保護を要するものを保護するのに必要で充分な区域を劃するものとし、その地域は特別地域の区域決定標準(後述)に準じて決定する。

(ハ) 一般計画事項

一般計画では左の様式(略)により、名称、位置、区域、特別保護地区指定の理由、その他について定める。

計画図は五万分の一地形図を用い、その地域及び区域線の種類を表示する。但し必要に応じては更に詳細な地図を併用する。

(二) 詳細計画事項

詳細計画では特別保護地区等に左の各号の事項につき具体的に定める。

- (a) 自然公園法第十八条第三項各号の行為に関する許可基準
- (b) 保護施設その他必要な保護方法（後述保護施設の詳細計画による。）
- (c) 利用の統制及び利用施設の計画（後述保護施設の詳細計画による。）

国立公園計画標準（前項の（ロ）区域の（後述）部分の抜粋）

(2) 特別地域

(ロ) 区域

- (a) 特別地域の境界線は次に掲げるものの中、なるべく地形によることとし、止むを得ない場合はその他による。

- 1 稜線
- 2 河川線（溪谷線）
- 3 行政区画（県界，市町村界，字界）
- 4 所有別界（国有，公有，私有等）
- 5 顕著な工作物界（道路，堤塘，水路等）
- 6 特殊境界（森林施業による林班界，小班界等）
- 7 地目地番界
- 8 見透線
- 9 距離表示線

- (b) 道路，河川等の沿線に設ける特別地域は，原則として中心線両側各一〇〇米を標準とする。

- (c) 海面に設ける特別地域は公園区域の海岸線の汀線から一杆の範囲とする。

ここには，①選定（選定対象），②区域（区域決定と境界線設置），③一般計画事項（計画書の書式），④詳細計画事項（管理方法）が定められているが，計画作成要領が①選定対象だけであるのと比べるとずいぶん丁寧である。

まず，3つあがっている選定対象の意図を考察する。

(a) は，価値の基準が特異性，原始性にあり，博物学的な観点からの保護と興味対象保護の意図が強いが，次の (b) と分けてあることから明らかなように対象は景観であり，自然保護と同時に風景保護の意図が読み取れ，しかもどちらかというと後者の意図の方が強いと思われる。

(b) は，(a) が景観であるのに対し要素（もの）が対象であり，計画作成要領の c と d に該当し，特異性を重視した博物学的観点からの保護と思われる。

(c) は，人文要素であり，明らかに自然保護の観点ではない。興味を喚起するという点では人文要素も原生状態の自然や特異な自然現象と同様であるとする，風景に価値を置いた風景保護の観点と思われる。

計画作成要領が自然保護だけであるのに対し，計画標準は自然保護と同時に風景保護を意図していると纏められる。これは自然公園法における特別保護地区の主旨，「わが国の風景を代表するに足りる傑出した自然の風景地である国立公園を保護するための保護計画の中で，最も厳しく保

表Ⅲ-1 国立公園別の特別保護地区指定数.

Table Ⅲ-1. Number of special protection areas of each national parks.

国立公園名	数	国立公園名	数	国立公園名	数
利尻礼文		日光	14	山陰海岸	6
サロベツ	4	上信越高原	7	瀬戸内海	7
知床	5	秩父多摩	0	大山隠岐	13
阿寒	4	小笠原	12	足摺宇和海	14
釧路湿原	2	富士箱根伊豆	21	西海	4
大雪山	1	中部山岳	9	雲仙天草	2
支笏洞爺	6	白山	1	阿蘇九重	4
十和田八幡平	7	南アルプス	1	霧島屋久	11
陸中海岸	7	伊勢志摩	5	西表	0
磐梯朝日	9	吉野熊野	11	合 計	187

*平成3年3月末現在の箇所数は186、過去の削除は小笠原国立公園南硫黄島の1箇所、総数187箇所である。

護する地域」(アンダーラインは筆者)に、より合致する内容であるといえよう。

なお、計画標準で他に注目すべきは、②区域と④詳細計画事項である。国立公園の指定が選定(国立公園の対象を選び、おおよその区域を決める)、区域決定(付加するもの、除外するものを決め、区域を明確にする)、境界線設置(明解な境界を設ける)から成立していたように、特別保護地区も選定対象を選び、区域を決め、境界を設けるようになっており、その区域は、「特別に保護を要するものを保護するのに必要で十分な区域を劃する」ことになっている。計画作成要領には記述がないが、本研究では現在もこの区域決定方法を踏襲していると思なして、以降の分析をおこなった。

詳細計画事項はさらに重要な内容を含んでいる。特別保護地区ごとに要許可行為の許可基準、保護の方法、利用計画といった管理の方法を決めることになっている。つまり特別保護地区の管理を個別に検討するという姿勢が明確なのである。後に明らかにするとおり現行制度では全ての特別保護地区を一律に扱っているが、特別保護地区には北アルプスの大山脈から伊豆の八丁池の小池までであるといった具合に多様である。それらの管理が一律でよいとは常識的に思えないが、以前は個別に扱おうとしていたのである。

以上が計画標準であるが、計画作成要領と計画標準の比較から、①特別保護地区の選定対象の意図が変化したこと、②現行の意図よりも過去の意図のほうが現行の自然公園法の主旨に近いこと、がわかった。

4) 分析の方法

現行の文書からは特別保護地区の指定方法(計画方法)がわからないのだが、以上を踏まえて本研究では、特別保護地区の指定方法は過去においても現在でも、次のような手順によっているものとした。

- (1) 選定対象を決める。
- (2) 選定対象を保護するのに必要で十分な区域を画する。
- (3) 境界線を決める。

これを前提にして、計画結果である特別保護地区から保護計画の中で最も保護の図られる特別

保護地区の実態（対象、区域決定と意図）を次のように分析することとした。境界線は第1章同様分析していない。

- (1) 公園計画書等から特別保護地区の選定対象を明らかにする。
- (2) 特別保護地区の区域からその選定対象の区域の取り方を明らかにする。
- (3) 選定対象、区域の取り方から特別保護地区指定の意図を明らかにする。

この分析が本章の中心となるが、もう一度本章全体の目的と方法を整理しておく。

特別保護地区は、保護計画のなかで最も保護する必要がある地区と位置づけられており、従ってそこには行政当局の保護計画の基本的考え方が端的に表れていると考えられる。そこで、国立公園の全ての特別保護地区（表Ⅲ-1）を対象に、①何を（保護対象）、②どのように（区域決定）、③如何なる考え（意図）で保護しているかという各特別保護地区の実態を整理することによって特別保護地区指定の全容を明らかにし、さらに④事例を時系列に整理して時代区分をおこない、⑤特別保護地区指定の特徴の変遷を明らかにし、また⑥特別保護地区管理の現状を明らかにしたものである。

2. 特別保護地区の指定の実態

1) 特別保護地区の指定の概要

国立公園ごとに、①現在指定されている特別保護地区の名称と箇所数、②指定の変遷、③各特別保護地区の特徴を公園計画書から抽出し、以下のように整理した。

(1) 利尻礼文サロベツ国立公園

利尻山、礼文島、稚咲内、サロベツ原野の4箇所。昭和49年に指定。その後の変更は無い。

利尻山は利尻火山が主要景観をなし、高山植物群落もある。礼文島は礼文岳及び島西部の海蝕崖が主要景観をなし、レブンウスユキソウやレブンアツモリ等の寒地性高山植物群落があり、海鳥類も棲息する。稚咲内は砂丘列、海跡湖沼、風衝林が主要景観をなす。サロベツ原野は標式的な泥炭地の分布、泥炭地植生、特殊な魚類の生息するパンケ沼が主要景観をなす。

(2) 知床国立公園

知床岬、羅臼岳・硫黄山、知西別、岩尾別海岸、知床五湖の5箇所。昭和39年に知床岬、羅臼岳、遠音別岳一帯、岩尾別が指定。昭和55年に遠音別岳一帯の一部が遠音別岳原生自然環境保全区域に指定変更のため縮小。昭和59年には知床岬が拡張。羅臼岳も拡張され羅臼岳・硫黄山に名称変更。岩尾別も拡張され岩尾別海岸に名称変更。遠音別岳一帯は拡張し知西別に名称変更。知床五湖は新規指定。

知床岬の内陸部と羅臼岳は原始的森林、高山植物群落を持つ山稜部であり、知床岬の海岸部及び岩尾別は海蝕崖及び海鳥が主要景観をなす。遠音別岳一帯は遠音別岳が主であったが、昭和55年の縮小で遠音別岳の稜線をはさむ東西両斜面の高山性低木林及び高山ハイデの部分の部分が削られ知西別岳だけになり、さらに同59年の拡張で湿性植物群落や原生林を伴う羅臼湖が追加されたため区域と名称が乖離することとなり、名称変更されたものである。知床五湖は原生林の中の小湖沼である。

(3) 阿寒国立公園

摩周湖、硫黄山、雄阿寒岳、雌阿寒岳の4箇所。昭和29年に摩周岳、硫黄山、雄阿寒岳・阿寒湖、雌阿寒岳が指定。昭和52年にいずれも拡張され、同時に摩周岳が摩周湖に、雄阿寒岳・阿寒

湖が雄阿寒岳に名称変更。さらに昭和 62 年に雌阿寒岳が拡張。

摩周湖はカルデラ湖の摩周湖と摩周岳のカルデラが主である。硫黄山は、当初はエゾイソツジのお花畑のみだったが、昭和 52 年に噴気現象のみられる地域が追加された。雄阿寒岳は雄阿寒岳、パンケトー・ペンケトーの湖、マリモが主な保護対象である。雌阿寒湖の当初は頂上部の火山地形のみだったが、昭和 52 年の拡張で硫黄採掘跡地を除いた山腹部が追加され、同 62 年には硫黄採掘跡地も植生が回復したとして地区に追加された。

(4) 釧路湿原国立公園

コッタロ川流域、クッチャロ太の 2 箇所。昭和 62 年に指定。その後の変更は無い。

コッタロ川流域・クッチャロ太は、大湿原景観である。

(5) 大雪山国立公園

大雪山の 1 箇所。昭和 46 年にニセイカウシュペ山、層雲峡、大雪山・十勝連峰・石狩岳、天人峡、ニベツツ山が指定。昭和 52 年に大雪山・十勝連峰・石狩岳の一部が十勝川源流部原生自然環境保全地域に指定変更のため削除され、同時に 5 箇所を纏めて大雪山に名称変更。

大雪山を含む大山岳地帯が中心的要素だが、他にニセイカウシュペ山、ニベツツ山、峡谷の層雲峡、滝の天人峡が含まれる。

(6) 支笏洞爺国立公園

オコタンペ湖、樽前山、登別、昭和新山、有珠山、羊蹄山の 6 箇所。昭和 28 年に指定。昭和 54 年に羊蹄山が拡張。

オコタンペ湖は原始的な湖、樽前山、昭和新山、有珠山は火山地形、登別は噴気噴湯現象及び天然記念物の原始林である。羊蹄山は当初天然記念物（典型的な植生分布）の区域をそのまま特別保護地区の区域としたものであった。すなわち、コニーデ型独立峰の羊蹄山山頂部と麓からの登山道沿いの区域であったが、昭和 54 年に山腹全体まで拡張された。

(7) 十和田八幡平国立公園

八幡平、岩手山、駒ヶ岳、八甲田連峰、奥入瀬溪流、十和田湖外輪山内壁、御倉・中山半島の 7 箇所。昭和 42 年に十和田団地の八甲田、奥入瀬、大谷地、十和田湖が、昭和 43 年に八幡平団地の八幡平、岩手山、駒ヶ岳が指定。昭和 55 年に八甲田と大谷地が合併拡張され、八甲田連峰に名称変更。奥入瀬が縮小され、奥入瀬溪流に名称変更。十和田湖も縮小され、御倉・中山半島に名称変更。また、新たに十和田湖外輪山内壁が追加指定。

八甲田連峰は八甲田山を主とした山岳地帯と黄瀬沼等を含む湿原地帯が主要景観をなす。奥入瀬溪流は奥入瀬の溪流、御倉・中山半島と十和田湖外輪山内壁は二重式カルデラのカルデラ湖である十和田湖を指定したものである。八幡平は山岳であり、平坦な頂上部は湿原地帯となっている。岩手山は火山湖、噴気現象を持つ火山の山頂部と溶岩流とを指定したものである。駒ヶ岳は山頂部に火山砂礫を持つ。

(8) 陸中海岸国立公園

北山崎、羅賀平井賀、佐賀部、日出島、船越半島、三貫島、椿島の 7 箇所。昭和 30 年に北山崎、羅賀平井賀、佐賀部、日出島、船越半島、三貫島が、昭和 39 年に椿島が指定。

北山崎、船越半島、佐賀部は海蝕崖であり、佐賀部、日出島、三貫島、椿島は海鳥棲息地、羅賀平井賀は白亜紀化石層が主要景観をなす。

(9) 磐梯朝日国立公園

飯豊山大日岳、月山弥陀ヶ原、朝日連峰、吾妻連峰、吾妻小富士、高湯寶河原、安達太良山、磐梯山、裏磐梯の9箇所。昭和32年度に月山弥陀ヶ原、三面朝日連峰、飯豊山大日岳、庭坂、吾妻連峰、五色沼、磐梯山の7箇所が指定。昭和53年の吾妻猪苗代地域の公園計画再検討時に吾妻連峰が吾妻連峰と吾妻小富士に分割され、安達太良山が追加指定。昭和63年に三面朝日連峰の山稜線の縮小、谷部分の拡張がおこなわれ、同時に朝日連峰に名称変更。五色沼は拡張され裏磐梯に名称変更。磐梯山は昭和53年に縮小。

飯豊山大日岳は稜線の両側200mを指定した飯豊山地区と稜線南部の谷側を指定した大日岳地区よりなる。大日岳地区はカモシカを主とする野生動物の棲息地となっている。高湯寶河原はやエハクサンシャクナゲの自生地で、区域外であったのを区域に編入して特別保護地区に指定したものであり、庭坂から名称変更された。吾妻連峰は稜線部分であり、吾妻小富士は火山である。五色沼は、当初湖沼群のみだったが、周辺のアカマツ林が広く含められた。磐梯山は爆裂火口をもつ磐梯山そのものが主要景観であるが、火山爆発後の植生推移が観察できる地区ということも重要な指定要件となっている。指定当初は登山道の両側200mの区域であったが、昭和53年の縮小で歩道部分及び周辺のスキー場部分が削られている。

(10) 日光国立公園

日光山内、女峰山、野州原、華嚴滝、竜頭滝、戦場ヶ原、太郎山、湯滝、白根山、湯沢、鬼怒沼、三池田代、尾瀬、茶臼岳の14箇所。昭和28年に日光山内、太郎山、白根山、湯沢、鬼怒沼、三池田代、尾瀬の7箇所が、同32年に戦場ヶ原、湯滝の2箇所が、同40年に女峰山、野州原、華嚴滝、竜頭滝の4箇所が指定。

以上の13箇所は昭和28年の最初の指定時に計画案としてすべて挙げられている。昭和32、40年の実際の指定では区域、指定理由とも昭和28年計画案と全く変わっていない。理由は不明だが、昭和28年に計画されたものが指定時期だけずれたと見て差し支えないと思われる。そこで本研究では、以上の13箇所を昭和28年の指定とみなすこととした。

昭和40年に太郎山が拡張。昭和42年には尾瀬が縮小。同60年には那須団地の茶臼岳が指定。

日光山内は東照宮とその周辺である。太郎山、女峰山、白根山は火山の山頂部と高山植物群落が主要景観をなす。尾瀬、鬼怒沼、三池田代、戦場ヶ原はいずれも湿原であるが、前三者が集水域をも含むのに対し、戦場ヶ原は湿原のみである。なお、尾瀬は尾瀬が原、尾瀬沼の集水域以外に燧ヶ岳山頂部も含み、昭和42年の縮小は尾瀬沼集団施設地区の区域である。湯滝、華嚴滝、竜頭滝はいずれも古来より著名な滝である。野州原は焼け跡植生である陽樹のヤシオツツジ群落が美観を呈していたもので、遷移途中相の特別保護地区として注目されるものである。湯沢は天然記念物の噴泉塔である。

(11) 上信越高原国立公園

谷川連峰、苗場、志賀高原、浅間山、妙高連峰、戸隠連峰、黒姫山の7箇所。昭和44年に谷川連峰、苗場、志賀高原、浅間山が、国立公園の拡張に伴い昭和56年に戸隠連峰、妙高連峰、黒姫山が指定。区域の変更はない。

浅間山は独立峰、谷川連峰、妙高連峰、戸隠連峰は連峰だが、いずれも山岳景観を主とする。苗場、志賀高原はそれぞれ苗場山、志賀山の山頂の平坦部であり、湿原も存する。黒姫山は頂上部の火口原一帯である。

(12) 秩父多摩国立公園

指定されていない。

(13) 小笠原国立公園

父島、父島附属諸島、兄島、弟島、南島、母島、母島附属諸島、向島、むこ島及び附属諸島、北硫黄島、西之島の計 11 箇所。なお、南硫黄島が削除されて現在はない。区域の縮小の事例は多いが、特別保護地区自体がなくなってしまうことはなく、南硫黄島は国立公園中唯一の削除された特別保護地区である。いずれも昭和 47 年度に指定され、同 55 年に南硫黄島が削除。

父島附属諸島、母島附属諸島、聳島附属諸島は小島嶼であり、全島指定である。南硫黄島の削除は、南硫黄島原生自然環境保全地域に指定変更のためである。

(14) 富士箱根伊豆国立公園

雄山、赤場暁、大路池、新零池、大野原島、金時山、仙石原、神山、二子山、湯坂山、文庫山、天城山、大島三原山、利島海蝕崖、新島海蝕崖、新島属島、神津島天上山、神津島海蝕崖、神津島属島、御蔵島南部、八丈富士火口の 21 箇所。昭和 30 年に八丁池、天城山が、昭和 39 年に三原山、利島、新島海岸、新島属島、天上山、神津島海岸部、神津島属島、雄山、赤場暁、大路池、新零池、大野原島、御蔵島海岸部、平清水川、西山が、昭和 50 年に金時山、仙石原、神山、二子山、湯坂山、文庫山が指定。昭和 58 年に八丁池と天城山が拡張され、一つの特別保護地区になった。昭和 59 年に伊豆七島の変更。

大島三原山、神津島天上山、雄山、赤場焼、八丈富士火口、大路池、新零池は噴火口、溶岩、海中噴火、火山荒原、爆裂火口湖が主要景観をなす、火山島の核心的景観である。利島海蝕崖、新島海蝕崖、新島属島、神津島神蝕崖、神津島属島は海蝕崖である。御蔵島南部は、海蝕崖が発達し海鳥類の棲息地である御蔵島海岸部と御蔵島の源流部を含む平清水川が合併拡張したものである。利島海蝕崖、御蔵島海岸部、大野原島は海鳥棲息地である。昭和 50 年に指定された箱根団地の金時山、神山、二子山、湯坂山、文庫山は、山谷ではなく植生が主たる保護対象である。

仙石原は湿原である。平成 2 年に区域変更ないまま選定理由のみ変わっている。人為の入ったススキ群落を選定理由に付け加えたものである。特別保護地区の考え方の変化というよりも植生調査の結果を反映させたものと考えられる。

(15) 中部山岳国立公園

後立山連峰、剣・立山・薬師連峰、弥陀ヶ原、黒部源流部、餓鬼岳、常念山脈、槍・穂高連峰、笠ヶ岳、乗鞍岳の 9 箇所。昭和 40 年に中部山岳特別保護地区の 1 箇所が指定。昭和 59 年にそれが分割拡張され、後立山連峰、剣・立山・薬師連峰、黒部源流部、餓鬼岳、常念山脈、槍・穂高連峰、笠ヶ岳、乗鞍岳となった。同時に弥陀ヶ原が新規に指定。

弥陀ヶ原、餓鬼岳、乗鞍岳以外の 6 つは名称こそ分かれているものの一つの連続した特別保護地区である。大山岳地帯が中心的要素であるが、大井川源流部や十勝川源流部といった原生自然環境保全地域を想起させる黒部源流部が独立している。なお、上高地は集団施設地区に指定されている区域を除き、槍・穂高連峰特別保護地区に含まれている。

(16) 白山国立公園

白山中央の 1 箇所。昭和 37 年に白山特別保護地区として指定。同 39 年に拡張され、同 53 年に縮小。時期は不明だが、白山から白山中央に名称変更。

白山中央は白山神社所有地を中心とする。古来からの信仰の対象である山頂部のみでなく、広い範囲が指定されている。指定当初は、南部の三の峰より芦倉山を経て大日岳へ至る稜線部、鉾

子峰南より石徹白白山中宮神社入口に至る登山道沿線などが指定されていたが、昭和53年にそれら登山道の約半分が縮小された。

(17) 南アルプス国立公園

南アルプスの1箇所。昭和39年に指定。特別保護地区の名称は南アルプス特別保護地区だが、その後括弧書きで駒鳳凰山系、仙丈岳、白根山系、赤石山系という小地区名が付いている。

いずれも山稜部を主とするが、白根山系は野呂川源流部を含んでいる。

(18) 伊勢志摩国立公園

伊勢神宮内宮宮域林、伊勢神宮外宮宮域林、見江島、弁天島、南島沿岸の5箇所。昭和52年度に指定。昭和60年に伊勢神宮外宮宮域林が縮小。

いずれも原始的な植生を保っている地域である。伊勢神宮外宮宮域林の縮小区域は市街化進行部分である。

(19) 吉野熊野国立公園

楯ヶ崎、九木崎、桃頭島、佐波留島、山上ヶ岳、大杉溪谷、大台ヶ原山、弥山、釈迦ヶ岳・前鬼、瀨峡、那智山の11箇所。昭和50年に国立公園拡張区域の楯ヶ崎、九木崎、桃頭島、佐波留島が、同63年に既存区域の山上ヶ岳、大杉溪谷、大台ヶ原山、弥山、釈迦ヶ岳・前鬼、瀨峡、那智山が指定。区域変更は無い。

昭和50年の指定は海岸地域だが、いずれも原始的な植生を保っている地区である。花崗斑岩の柱状節理が見られ、海岸景観としても優れる。九木崎は県の天然記念物にも指定されている。また、佐波留島はアオサギ、ゴイサギなどサギ類の集団営業地でもある。

昭和63年の指定は山稜地域である。山上ヶ岳、弥山、釈迦ヶ岳・前鬼は山稜線の修験道沿いが主体である。釈迦ヶ岳・前鬼には前鬼川源流部が含まれる。大台ヶ原は山頂部の平坦地と東川源流部からなる。大杉溪谷は溪谷、瀨峡は古来からの名所の峡谷、那智山是那智滝周辺でやはり昔からの名所である。

(20) 山陰海岸国立公園

竹野佐津海岸、香住浜坂海岸、西浜海岸、浦富海岸、鳥取砂丘、鳥嶼岩礁の6箇所。昭和38年に指定。平成2年に浦富海岸と鳥取砂丘が拡張。

海岸の名勝、天然記念物が多い。鳥嶼岩礁特別保護地区は、鳥取市、福部村、岩美町にわたって、汀線から1km線内の海域の鳥嶼岩礁を全て指定したものである。鳥取砂丘の拡張は砂丘の復元が図られた区域についてのものである。

(21) 瀬戸内海国立公園

高崎山、生島、宮島、高尾山、摩耶山、有馬四十八滝、林山の7箇所。昭和28年に高崎山が、同32年に生島、宮島が、同46年にいずれも六甲地域の高尾山、摩耶山、有馬四十八滝、林山が指定。同59年に六甲地域4箇所と高崎山が縮小。

高崎山はニホンザルの生息地である。生島と宮島は原始林で天然記念物に指定されている。有馬四十八滝は古来からの名所である。高尾山、摩耶山、林山は全体的に自然性の低い瀬戸内海のなかでは相対的に自然性の高い植生を有する地区である。

(22) 大山隠岐国立公園

白島、中村海岸、布施海岸、高尾、耳浦、国賀、知夫赤壁、加賀、多古、日御崎、三瓶山、大山の12箇所。昭和32年に大山蒜山地域の大山山頂と船上山が、同38年に隠岐島地域の白島、

中村海岸、布施海岸、高尾、耳浦、国賀、知夫赤壁と島根半島地域の加賀、多古、日御崎と三瓶山が指定。昭和50年に大山山頂を拡張し、船上山と一体として大山とした。大山は平成2年にさらに拡張。

大山山頂はトロイデ火山そのものとダイセンキョロボク純林等の原始性の高い植生の両方が保護対象である。船上山は原生林に加えて大山信仰の史跡の文化景観も指定理由となっている。昭和50年の拡張は鳥ヶ山と地獄谷、平成2年の拡張は御机の大山環状道路沿いの広大なブナ林である。隠岐島の特別保護地区はいずれも海蝕崖、小島嶼岩礁による多島海景観が中心であるが、高尾は自然林が保護対象になっており他の地区と性格が異なる。島根半島の加賀、多古は海岸景観、日御崎は海鳥の繁殖地である。三瓶山は、室の内と呼ばれる火口原で池及び原生林を有する。

なお本公園の特別保護地区はいずれも天然記念物の区域を含んでいる。

(23) 足摺宇和海国立公園

足摺岬、臼婆、千尋岬、檜西、柏島大堂海岸、浦葵島、沖ノ島、宇和海、津島、御荘、西海、城辺、篠山、内海の14箇所。昭和47年の指定当初から現在まで変更は無い。

唯一内陸部分にある篠山は、周囲と比べて自然度が高い植生であるとともに宇和海地区等の展望地点である。その他は大小の曲折に富むリアス式沈降海岸及び島嶼岩礁の多い変化に富む海岸地帯である。

(24) 西海国立公園

黒子島、阿値賀島、嵯峨ノ島、礫岩の4箇所。昭和31年に黒子島、阿値賀島、嵯峨ノ島が、同57年に礫岩が指定。区域変更は無い。

黒子島は原始林が天然記念物に指定されている。阿値賀島は海蝕崖、原始林、海鳥繁殖地であり、天然保護区域に指定されている。嵯峨ノ島、礫岩は侵食火山地形を主とする。

(25) 雲仙天草国立公園

大ヶ瀬、雲仙岳の2箇所。昭和40年に雲仙が、同45年に大ヶ瀬が指定。昭和57年に雲仙が縮小され雲仙岳に名称変更。

雲仙岳は、普賢岳を中心に焼山溶岩流が付け足されている。なお、特別保護地区の区域内で、昔からの温泉保養地である温泉岳（うんぜんだけ）が特別名勝に、普賢岳広葉樹林、野岳イヌツゲ群落が天然記念物に指定されている。大ヶ瀬は天草地域の大ヶ瀬岩礁の全部である。

(26) 阿蘇くじゅう国立公園

高岳・中岳、根子岳、北向山、九重山群の4箇所。昭和39年に久住山・大船山が、同54年度に阿蘇地域の高岳・中岳、根子岳、北向山が指定。久住山・大船山は同56年に拡張され九重山群に名称変更。

九重山群は九州の最高峰で、ミヤマキリシマ、コケモモ等の植物群落があり、山麓には湿性植物群落が生育する。高岳・中岳は活動中の噴火口であり、山頂一帯の火山荒原が指定されている。根子岳は火山岩峰及び中央火口丘に天然低木林がある。北向山は、原始林が天然記念物に指定されている。

(27) 霧島屋久国立公園

屋久島、高千穂峰、甕岳・観音岳、霧島山群、夷守岳・大幡山、桜島山頂、桜島東溶岩原、桜島西溶岩原、佐多岬、辻岳、開聞岳の11箇所。昭和38年に屋久島、桜島、指宿、佐多が、同41年度に霧島団地の甕岳、韓国岳、高千穂峰が指定。屋久島は昭和50年度に原生自然環境保全区域

表Ⅲ-2 特別保護地区の計画経緯（平成3年12月現在）。

Table Ⅲ-2. Details about planning of special protection areas of each the national parks (Dec. 1991).

国立公園	特別保護地区	計画決定 年月日	面積 (ha)	変更があった場合の 変更前の内容	
				計画決定 年月日	旧名称、 旧面積(ha)等
利尻 礼文 サロ ベツ	利尻山	49. 9. 20	3,206		
	礼文島	同上	1,266		
	稚咲内	同上	1,815		
	サロベツ原野	同上	1,711		
知床	知床岬	59. 6. 15	8,827	39. 6. 1	8,667
	羅臼岳・硫黄山	同上	8,016	同上	羅臼岳, 7,882
	知西別	同上	2,268	55. 2. 4	遠音別岳一帯1644
	岩尾別海岸	同上	108	39. 6. 1	遠音別岳一帯4741
	知床五湖	同上	143	同上	岩尾別, 27
阿寒	雄阿寒岳	52. 11. 15	4,994	29. 8. 3	雄阿寒岳・阿寒湖 4,624
	硫黄山	同上	543	同上	103
	摩周湖	同上	3,298	同上	摩周岳, 3,275
	雌阿寒岳	62. 3. 30	1,586	52. 11. 15 29. 8. 3	1,573 450
釧路 湿原	コッタロ川流域	62. 7. 31	307		
	クッチャロ太	同上	6,183		
大雪 山	大雪山	52. 12. 28	35,552	46. 1.	ニセカシヤベ山, 1212
				同上	層雲峡, 130
				同上	大雪山・十勝連峰・ 石狩岳, 34,042
				同上	天人峡, 11 ニセカシヤ山, 1,117
支笏 洞爺	オコタンベ湖	28. 9. 22	790		
	樽前山	同上	85		
	登別	同上	137		
	昭和新山	同上	9		
	有珠山	同上	277		
	羊蹄山	54. 9. 27	1,294	28. 9. 22	110
十和 田八 幡平	八幡平	43. 5. 1	1,695		
	岩手山	同上	1,050		
	駒ヶ岳	同上	328		
	八甲田連峰	55. 3. 14	7,607	42. 3. 23	八甲田, 3,042
	奥入瀬溪流	同上	1,421	同上	大谷地, 1,483
	十和田湖外輪山内壁 御倉・中山半島	同上	801 389	同上	奥入瀬, 1,433 十和田湖, 391
陸中 海岸	北山崎	30. 5. 2	69		
	羅賀平井賀	同上	32		
	佐賀部	同上	35		
	日出島	同上	15		
	船越半島	同上	260		
	三貫島	同上	37		
	椿島	39. 6. 1	6		
磐梯 朝日	飯豊山大日岳	32. 9.	7,296		
	吾妻連峰	53. 12. 8	1,544	32. 9.	①
	高湯寶河原	同上	54	同上	②庭坂
	吾妻小富士	同上	250		
	安達太良山(沼ノ平)	同上	174		
	磐梯山	同上	730	同上	③

	裏磐梯 (五色沼)	63. 7. 23	891	53. 12. 8	裏磐梯, 200
	月山弥陀ヶ原	63. 10. 11	1,839	32. 9.	④五色沼
	朝日連峰	同上	5,883	同上	⑤
					⑥三面朝日連峰
					①～④の計 2,412
					⑤⑥の計 7,431
日光	日光山内	28. 12. 22	68		
	女峰山	40. 3. 19	86	28. 12. 22	59
	野州原	同上	36		
	華厳滝	同上	1.5		
	竜頭滝	同上	1.5		
	戦場ヶ原	32. 4. 5	214		
	太郎山	40. 3. 19	158	28. 12. 22	98
	湯滝	32. 4. 5	0.5		
	白根山	28. 12. 22	438		
	湯沢	同上	6.6		
	鬼怒沼	同上	32		
	三池田代	同上	73		
	尾瀬 (集団施設地区 部分の削除)	42.	—	28. 12. 22	8,684
	奈白岳	60. 9. 5	28		
上信 越高 原	谷川連峰	44. 1. 10	3,184		
	苗場	同上	613		
	志賀高原	同上	742		
	浅間山	同上	1,996		
	戸隠連峰	56. 3. 16	1,401	44. 1. 10	戸隠, 1,316
	妙高連峰	同上	2,151		
	黒姫山	同上	81	同上	79
秩父多摩は特別保護地区なし					
小笠 原	父島東北部①	47. 10. 16	①～④ 併せて		
	父島南部②		540		
	父島西部③				
	つつじ山④				
	兄島		329		
	弟島		176		
	南島		34		
	父島附属諸島		54		
	母島東北部⑤		⑤～⑪ 併せて		
	母島西北部⑥		547		
	母島東部⑦				
	堺崎⑧				
	西浦北部⑨				
	西浦南部⑩				
	御幸之浜⑪				
	向島		132		
	母島附属諸島		191		
	むこ島及び附属諸島		209		
	北硫黄島		237		
	西之島		25		
	(南硫黄島)	50. 5. 17	全削除	47. 10. 16	南硫黄 島, 335
富士 箱根 伊豆	雄山	39. 7. 7	162		
	赤場暎	同上	59		
	大路池	同上	80		
	新零池	同上	16		
	大野原島	同上	5		
	金時山	50. 5. 1	92		
	仙石原 (H2. 2. 7. 選定理由変更)	同上	23		
	神山	同上	224		
	二子山	同上	106		

	湯坂山	同上	14		
	文庫山	同上	61		
	天城山	58. 9. 10	184	30. 3. 15	八丁池, 35
				同上	天城山, 127
	大島三原山	59. 5. 26	1,082	39. 7. 7	三原山, 908
	利島海蝕崖	同上	105	同上	利島, 33
	新島海蝕崖	同上	108	同上	新島海岸, 39
	新島属島	同上	66	同上	70
	神津島天上山	同上	174	同上	天上山, 175
	神津島海蝕崖	同上	45	同上	神津島海岸部, 21
	神津島属島	同上	21	同上	16
	御蔵島南部	同上	342	同上	御蔵島海岸部, 124
				同上	平清水川, 126
	八丈富士火口	同上	20	同上	西山, 16
中部 山岳	後立山連峰	59. 6. 15	24,528	40. 12. 22	全部一括で
	剣・立山・薬師連峰	同上	14,758		中部山岳, 63,523
	弥陀ヶ原	同上	574		
	黒部源流部	同上	3,947		
	餓鬼岳	同上	198		
	常念山脈	同上	6,683		
	槍・穂高連峰	同上	9,893		
	笠ヶ岳	同上	1,262		
	乗鞍岳	同上	2,301		
白山	白山中央	不明	17,857	53.	17,860
				39. 2. 28	白山, 18,080
				37. 11. 12	白山, 不明
南アル プス	南アルプス	39. 6. 1	9,181	39. 6. 1	駒鳳凰山系
					仙丈岳
					白根山系
					赤石山系
伊勢 志摩	見江島	52. 2. 8	44		
	弁天島	同上	1.2		
	南島沿岸(定の鼻、音	同上	100		
	瀬の鼻、横ヶ島、立崎)				
	伊勢神宮内宮宮域林	同上	730		
	伊勢神宮外宮宮域林	60.	69	52. 2. 8	73
吉野 熊野	楯ヶ崎	50. 12. 19	39		
	九木崎	同上	100		
	桃頭島	同上	16		
	佐波留島	同上	7.5		
	山上ヶ岳	63. 11. 7	742		
	大杉溪谷	同上	558		
	大台ヶ原山	同上	1,450		
	弥山	同上	348		
	釈迦ヶ岳・前鬼	同上	888		
	瀧峡	同上	116		
	那智山	同上	43		
山陰 海岸	竹野佐津海岸	38. 7. 15	164		
	香住浜坂海岸	同上	221		
	西浜海岸	同上	46		
	島嶼岩礁	同上	—		
	浦富海岸	2. 4. 6	20	38. 7. 15	12
	島取砂丘	同上	131	同上	113
瀬戸 内海	厳島(宮島)	32. 10. 23	203		
	高尾山	59. 6. 15	213	46. 4. 12	217
	摩耶山	同上	120	同上	125
	有馬四十八滝	同上	128	同上	132
	林山	同上	135	同上	152
	高崎山	59. 9. 20	146	28. 9. 1	高崎山一帯, 157
	生島	32. 10. 23	10		

大山 隠岐	白島	38. 4. 10	48		
	中村海岸	同上	14		
	布施海岸	同上	20		
	高尾	同上	18		
	耳浦	同上	161		
	国賀	同上	174		
	知夫赤壁	同上	118		
	加賀	同上	27		
	多古	同上	8		
	日御崎	同上	1		
	三瓶山	同上	141		
	大山	2. 3. 8	1,242	50. 9. 13 32. 7. 8 同上	1,139 大山山頂, 672 船上山, 31
足摺 宇和 海	足摺岬	47. 11. 10	59		
	臼婆	同上	63		
	千尋岬	同上	53		
	檜西	同上	7. 5		
	柏島大堂海岸	同上	304		
	浦焚島	同上	24		
	沖ノ島	同上	198		
	宇和海	同上	107		
	津島	同上	1. 8		
	御荘	同上	1		
	西海	同上	113		
	城辺	同上	10		
	篠山	同上	16		
	内海	同上	1. 5		
西海	黒子島	31. 3. 16	3		
	阿値賀島	同上	28		
	嵯峨ノ島	同上	24		
	磯岩	57. 11. 29	25		
雲仙 天草	大ヶ瀬	45.	0. 9		
	雲仙岳	57. 7. 24	588	40. 12. 22	雲仙, 608
阿蘇 くじ ゅう	高岳・中岳	54.	529		
	根子岳	同上	179		
	北向山	同上	101		
	九重山群	56.	1,188	40. 3. 25	久住山・大船山, 1,063
霧島 屋久	開聞岳	39. 3. 16	219		指宿
	(62. 8. 28. 名称変更)				
	屋久島	58. 1. 14	6,733	50. 5. 17 39. 3. 16	— 6,100
	甕岳・六観音池	60. 9. 5	185	42. 3. 23	甕岳, 173
	夷守岳・大幡山	同上	176		
	霧島山群	同上	1,233	42. 3. 23	韓国岳, 1,299
	高千穂峰	同上	778	同上	760
	桜島山頂	62. 8. 28	405	39. 3. 16	① ①～③一括で
	桜島東溶岩原	同上	1,225		② 桜島, 2,055
	桜島西溶岩原	同上	528		③
	辻岳	同上	107	39. 3. 16	① ①②一括で
	佐多岬	同上	105		② 佐多, 187
西表	特別保護地区なし				

指定のため縮小され、同 57 年度に拡張。同 60 年度には甕岳が拡張され甕岳・観音岳に名称変更。また高千穂峰が拡張。韓国岳は縮小され霧島山群に名称変更。夷守岳・大幡山が新たに指定。同 62 年度には桜島が拡張され、桜島山頂、桜島東溶岩原、桜島西溶岩原に分割。また、佐多が佐多岬と辻岳に分割され、佐多岬は拡張。指宿が開聞岳に名称変更。

霧島山群は、現在も噴気活動を続ける韓国岳をはじめとする火山群であり、我が国最大の山頂湖である大浪池を含み、山頂部一帯はミヤマキリシマ群落が各所に見られる。また、大浪池の西南山腹標高約 800 m 附近より大浪池を経て韓国岳に至る一帯は、森林の垂直的分布を明瞭に示す地域である。甕岳・六観音池は小池塘及び湿原を有する甕岳の火口原と六観音池等の火口湖である。高千穂峰は端麗な山容と、東側山麓一帯の暖帯多雨天然林が特徴的である。夷守岳・大幡山は、コニーデ火山の夷守岳、小カルデラの大幡山、爆裂火口の大幡池等の典型的火山地形と、モミ・ツガの原生林からなる。開聞岳は海に臨むコントロイデ型の火山である。屋久島は、山頂部を除く全域がヤクスギ・モミ・ツガを主とする原始林であり、シカ・サル等の野生動物が多く鳥禽類の繁殖地も含む。ほぼ全域が原始状態を保持している。また、亜熱帯から亜寒帯に及ぶ垂直分布が見られる。桜島山頂は、現在も活発に噴火を続けており、全域裸地で荒涼とした火山景観を呈している。桜島東溶岩原は、大正(1914)と昭和(1946)の噴火による溶岩原で、植生遷移の初期の過程が観察できる。桜島西溶岩原は、大正(1914)の噴火による溶岩原で、桜島の利用拠点である袴腰に近く、火山活動や溶岩原の観察や展望等の利用に適していることから利用施設が整備され、多くの利用者が訪れている。佐多岬は海蝕崖と亜熱帯及び熱帯植物群落が特徴的である。辻岳は常緑広葉樹林が保たれ、各鳥類の移動中継地としても有名で、ワシ・タカ類も時に飛来する。

(28) 西表国立公園

特別保護地区は指定されていない。

特別保護地区の指定の概要は以上のとおりである。名称、面積と指定および変更の経緯を一覧表に纏めた(表Ⅲ-2)。

2) 特別保護地区の指定対象

以上の全特別保護地区 187 箇所を整理したところ、特別保護地区の指定対象には大山脈(中部山岳)から小池(伊豆の八丁池)、海鳥繁殖地(陸中海岸の三貫島)さらには人文要素(日光山内)まで、多種多様なものがあることがわかった。

そこでそれらを分類整理した(表Ⅲ-3)結果、特別保護地区の保護対象は次の二つ、

- ① 国立公園選定の動機となった中心の骨格的要素
- ② 直接の選定動機ではない付加的な要素

に大別できることがわかった。

前者は、山岳、海岸といった自然及び自然の大風景の核心部分で、いうなれば各公園を代表するものである。

対して後者は、滝、池塘、お花畑など、大自然風景とは独立的に観賞対象となるもので、当該国立公園を代表するものではないが、点景として多様な風景の楽しみを保証する要素である。

前者を「骨格要素」、後者を「付加要素」と名付けた。

骨格要素の特別保護地区が 89 ヶ所、付加要素の特別保護地区が 118 ヶ所と箇所数は大きく違わないが、タイプ数は骨格要素が山岳、海岸島嶼、大湿原の 3 つのみであるのに対し、後者は噴気現象、溪谷、極相林、動物生息地、史蹟など多様なタイプを持つことがわかった。

つまり、特別保護地区の多様性は骨格要素ではなく、付加要素に因っていることが明らかとなった。

骨格要素が人為の介入を拒む自然要素ばかりであるのに対し、付加要素は管理を必要とする遷

表Ⅲ-3 特別保護地区の指定対象の分類。

Table Ⅲ-3. Categories of objects of special protection areas.

分類項目		特別保護地区名	数
骨格要素	自然要素	礼文島・利尻山、遠音別岳一帯・知西別、雄阿寒岳・雌阿寒岳Ⅱ、ニベソツ山・ニセイカウシュベ山、岩手山・駒ヶ岳、磐梯山・吾妻小富士・月山・弥陀ヶ原、白根山・女峰山・太郎山、志賀高原・苗場・浅間山、天城山、乗鞍岳・餓鬼岳、白山中央・白山(歩道)、仙丈岳、大山、雲仙岳・雲仙岳(歩道)、根子岳、開聞岳・高千穂峰・桜島山頂(以上独立峰)、知床岬・羅臼岳・硫黄山、大雪山十勝連峰・石狩岳、八幡平・八甲田連峰、飯豊山・大日岳(飯豊山)・飯豊山大日岳(大日岳)・朝日連峰・吾妻連峰、谷川連峰・妙高連峰・戸隠連峰、中部山岳・駒鳳凰山系・赤石山系・白根山系、釈迦ヶ岳前鬼(釈迦ヶ岳)・山上ヶ岳・弥山、高岳中岳・九重山群、霧島山群(火山群)・夷守岳大幡山・屋久島(以上連峰)	56
	海岸島嶼	礼文島、岩尾別海岸、北山崎・船越半島、新島属島・神津島属島・神津島海蝕崖・新島海蝕崖・利島海蝕崖・御蔵島南部、小笠原、南島沿岸、楯が崎、西浜海岸・竹野佐津海岸・島嶼岩礁、耳浦、檜西・蒲葵島・城辺・津島・御荘・西海・内海・宇和海・足摺岬・白簗・沖の島・柏島大堂海岸、大ヶ瀬	30
	湿原	サロベツ原野、クッチャロ太・コッタロ川流域、尾瀬	4
付加要素	地形現象	有珠山・樽前山・登別、摩周湖・硫黄山・雌阿寒岳Ⅰ、御倉中山半島、安達太良山、茶臼岳、大島三原山・神津島天上山・雄山・八丈富士火口・赤場峯・嵯峨ノ島・磯岩、桜島・東溶岩源・桜島西溶岩原	18
	湖沼、地質、渓谷等	わがハハ湖、知床五湖、裏磐梯、天城山(八丁池)・大池・新零池(湖沼)・稚咲内(海跡湖沼・砂丘列)、層雲峡・天人峡、静峡(峡谷)、奥入瀬溪流(溪流)、湯滝・華厳滝・竜頭滝、那智山、有馬四十八滝(滝)・羅賀平井(地質)	17
	湿原	戦場ヶ原・鬼怒沼・三池田代、八甲田連峰[大谷地]、苗場、弥陀ヶ原	6
	植生	伊勢神宮内宮宮域林・伊勢神宮外宮宮域林	2
	極相林	野州原	1
	途中相林	白根山系、御蔵島南部、釈迦ヶ岳前鬼(前鬼)・大台ヶ原山・大杉峡谷	5
	源流部	十和田内壁、神山・金時山・湯坂山・文庫山、見江島・弁天島、佐波留島・桃頭島、摩耶山・高尾山・林山、篠山	13
	単一花木群落等	硫黄山、二子山、つつじ山(以上単一花木群落)、苗場・黒姫山(以上高山植生)、磐梯山・桜島東溶岩原(以上時間的植生遷移)、霧島山群(大浪池)(以上垂直植生分布)	8
	動物	岩尾別海岸、佐賀部、利島海蝕崖・御蔵島南部・大野原島、見江島、佐波留島、辻岳・登別・羊蹄山、黒子島、生島・宮島、大山・高尾・三瓶山、佐多岬・甕岳六観音池、岩手山、九木崎、北向山、弥山・那智山(以上森林)、仙石原(湿原)、高湯寶河原(単一花木群落)、鳥取砂丘(砂丘)、雄阿寒岳(マテ)、高崎山、日出島・三貫島、耳浦・日御崎、阿値賀島、椿島(以上動物)・白島・中村海岸・布施海岸、阿値賀島、浦富海岸・香住浜坂海岸、知夫赤壁・国賀・加賀・多古、千尋崎(以上海岸)、昭和断山、岩手山、湯沢(以上火山現象)、弥陀ヶ原(滝)	39
	天然記念物		2
	人文要素	日光山内、大山(船上山)	2
合 計			209

注：数は延べ数。対象を2つ持つ特保は礼文島、岩尾別海岸、雄阿寒岳、硫黄山、登別、八甲田連峰、岩手山、磐梯山、天城山、利島海蝕崖、弥陀ヶ原、白根山系、見江島、佐波留島、弥山、那智山、釈迦ヶ岳前鬼、耳浦、霧島山群、桜島東溶岩原、飯豊山大日岳、白山中央、雲仙岳。3つ持つ特保は苗場、御蔵島南部、大山。()内は一つの特別保護地区が複数の対象を持つ場合の、それぞれの対象に対応した小地区名または対象名。白山については、白山中央と白山(歩道)とした。計画変更で対象が変わった特保は雌阿寒岳(Ⅰ：29-52年、Ⅱ：52-)、知西別(遠音別岳一帯；39-55、知西別；55-)。集合体である大雪山は各地区が隔離しているので、当初設定に基づきニベソツ山、ニセイカウシュベ山、大雪山十勝連峰・石狩岳、層雲峡、天人峡に分けた。同様に南阿寒は仙丈岳、駒鳳凰山系、赤石山系、白根山系に分けた。中部山岳国立公園の後立山連峰、剣・立山・薬師連峰、黒部源流部、常念山脈、槍・穂高連峰、笠が岳は連続した一体の特保であるので纏め当初名称の「中部山岳」とした。小笠原国立公園のつつじ山以外の10箇所は海岸部にあり同質ゆえ一体と見て纏め、「小笠原」とした。自然度の十和田内壁は「十和田湖外輪山内壁」のこと。なお、特保名の後の{ }は対象の細分類、[]内は当初指定時の名称。

表Ⅲ-4 特別保護地区の区域の取り方.

Table Ⅲ-4. Categories of delineation of boundaries of the special protection areas.

区域のとり方		該当する特別保護地区
対象の 核心部 のみ・ 非 一致 型	等高線 2	39開聞岳[指宿]、49利尻山
	尾根道沿い 7	32飯豊山大日岳(飯豊山)・吾妻連峰、37白山(歩道)、40雲仙岳(歩道)、63釈迦ヶ岳前鬼(釈迦ヶ岳)・山上ヶ岳・弥山
	狭い 9	28白根山・女峰山・太郎山、30天城山、32吾妻小富士、40餓鬼岳、43駒ヶ岳、54根子岳、60夷守岳大幡山
	広い 18	28尾瀬、37白山中央、39知床岬・羅臼岳硫黄山・遠音別岳一帯、屋久島、白根山系、御蔵島南部、40中部山岳、42八甲田連峰、46大雪山十勝連峰石狩岳、47小笠原、49サハヅ原野、62ツチノロ太・コタロ川流域、63釈迦ヶ岳前鬼(前鬼)・大台ヶ原・大杉峡谷
	その他 58	30北山崎・船越半島、32飯豊山大日岳(大日岳)・朝日連峰・磐梯山・月山弥陀ヶ原、大山 38耳浦、西浜海岸・竹野佐津海岸、島嶼岩礁、 39新島属島・神津島属島・神津島海蝕崖・新島海蝕崖・利島海蝕崖・御蔵島南部、岩尾別、仙丈岳・駒鳳ヶ山系・赤石山系・白根山系、桜島山頂、40乗鞍岳・雲仙岳・九重山群 42高千穂峰・霧島山群(火山群)、43八幡平・岩手山 44谷川連峰・妙高連峰・戸隠連峰・浅間山、45大ヶ瀬 46ニハツ山・ニセカガシマ山、47檜西・浦島島・城辺・津島・御荘・西海・内海・宇和海・足摺岬・臼婆・沖の島・柏島大 堂海岸、49礼文島(山)・礼文島(海岸)、50樺が崎 52雌阿寒岳Ⅱ、南島沿岸、54高岳中岳、55知西別 42霧島山群(大浪池)、62桜島東溶岩原
対象 全体 ・ 一 致 型	広い 3	29雄阿寒岳、44志賀高原・苗場(山)
	その他 112	28日光山内・野州原・湯滝・華厳滝・竜頭滝・戦場が原・鬼怒沼・三池田代・湯沢、有珠山・樽前山・昭和新山・登別(火山現象)・登別(天然記念物)・ワカバ湖・羊蹄山、高崎山、29雄阿寒岳・摩周湖・硫黄山(火山現象)・硫黄山(お花島)・雌阿寒岳Ⅰ、30天城山[八丁池]、日出島・三貫島・羅賀平井賀・佐賀部、31阿値賀島・黒子島・嵯峨ノ島、32磐梯山・裏磐梯[五色沼]・高湯寶河原、大山[大山山頂]・大山[船上山]、生島・宮島、38白島・布施海岸・中村海岸・多古・加賀・知夫赤壁・国賀・耳浦(神島)・日御崎・三瓶山・高尾、鳥取砂丘・浦富海岸・香住浜坂海岸 39神津島天上山・雄山・八丈富士火口・大島三原山・赤場焼・大路池・新零池・利島海蝕崖・御蔵島南部・大野原島・椿島、岩尾別海岸、佐多岬・辻岳・桜島西溶岩原・桜島東溶岩原、 42奥入瀬溪流・御倉中山半島[十和田湖]・八甲田[大谷地]・甕岳、43岩手山、44苗場(湿原)・苗場(高山植物)・黒姫山、46有馬四十八滝・天人峽・層雲峡・摩耶山・高尾山・林山、47つつじ山、篠山・千尋崎、49稚咲内 50二子山・神山・金時山・文庫山・湯坂山・仙石原、佐波留島(動物)・佐波留島(自然度)・桃頭島・九木崎、52見江島(動物)・見江島(自然度)・弁天島・伊勢神宮内宮宮域林・伊勢神宮外宮宮域林、53安達太良山、54北向山、55十和田湖外輪山内壁、57礫岩、59知床五湖 弥陀ヶ原(天然記念物)・弥陀ヶ原(湿原)、60茶臼岳、63澁峠・那智山・弥山・那智山
合計 209		

註：特別保護地区名の前の数字は計画年。()内は一つの特別保護地区が対象の異なった複数の小地区を持つ場合の小地区名または対象名。
[]内は当初指定時の名称。

表Ⅲ-5 特別保護地区の区域の取り方と対象、意図との関係。

Table Ⅲ-5. Categoryzation of special protection areas.

区域設定	対象	意図	箇所数			
非一致型 (対象と重 ならず中心 部のみ設定)	骨格 要素 付加 要素	風景保護	82	87	94	
		自然保護	5			
		風景保護	-	7		
		自然保護	7			
一致型 (対象の範 囲とはば重 なる設定)	骨格 要素 付加 要素	風景保護	3	3	115	209
		自然保護	-			
		風景保護	50	112		
		自然保護	62			

移途中相群落や人文要素をも含んでおり、両者の考え方の相違は大きいと考えられる。

3) 特別保護地区の指定の区域の取り方

次に、特別保護地区がどのように指定されているか、すなわち特別保護地区の対象をどのように保護しようとしているかを見るために、区域の取り方（区域設定の状況）を調べた。

その結果（表Ⅲ-4）、例えばカルデラ内部全体が特別保護地区の有珠山のように対象の範囲と一致する区域の取り方と、山体全部ではなく山頂付近のみの日光女峰山のように一致しないものと大別できることがわかり、前者を一致型、後者を非一致型と名付けた。

ある対象を保護するには対象全体を保護する一致型が基本のはずゆえ、そうでない非一致型の持つ意味は大きい。そこで対象との関係を見たところ、一致型は付加要素、非一致型は骨格要素にほぼ対応し、さらに後述の自然保護、風景保護ともおよそ対応していることがわかった（表Ⅲ-5）。

骨格要素は当該公園が国立公園に選定される要件となった中心部と考えてよいが、強い公用制限が課せられる特別保護地区を中心部全体に指定することは地域制のわが国では殆ど不可能であるから、骨格要素が非一致なのはむしろ当然といえよう。問題は非一致の際の区域の取り方を如何にするかにあるわけで、そこにこそ保護の考え方が表れると考えられるが、それには後述の自然保護の考え方を反映する広い区域の取り方と、必ずしも広いことを必要としない風景保護の考え方を反映する狭い取り方が見られ、また、等高線による区域設定（利尻山：手厚いが地図的発想で地形に対応せず、肌理細さを欠く）や連続する高山植生を尾根道周辺の一部に限り細く帯状に区域設定（吾妻連峰：徒歩利用を意識しており、自然保護的発想とは明らかに異なる）したものなども見られ、この非一致型の区域の取り方に保護の具体的考え方が反映されるということがわかった。

なお、私権制限の強い特別保護地区は国有林に指定される傾向にあるが、調整の際、国有林側は施業対象地への指定を拒否することが多い。ブナ林等原生林の多くは施業対象地であり、原生林の特別保護地区が少ないのはそれゆえである。また、高山植生等施業対象外地では特別保護地区面積の総量を制限することはあっても、属地的判断での拒否は少ないと言われている。つまり施業対象外地では、どこを特別保護地区とし、その形状をどうするかといったことは公園当局の判断によっていると考えてよい。従って、例えば吾妻連峰で施業対象外地の一部だけが特別保護

地区であるのは国有林側の意向によるが、歩道沿いという形状は環境庁の判断と見て差し支えないのである。

4) 特別保護地区の指定の意図

次に、公園計画書等関連文書进行分析し、特別保護地区の指定の意図を整理した。

公園行政当局が監修し、田村剛博士の書かれた国立公園解説の書⁷⁾には、「(特別保護地区は、)わが国に僅かに残された、国土の本然の姿を、人為的な改変を加えることなく、厳正な保護を図ろうとする、自然保護に徹したものである。」(アンダーラインは筆者)とあって特別保護地区は自然保護が目的とされており、一般にもそのように受け取られている。だが、先にみたように計画標準には風景保護の意図があった。

分析の結果、やはり計画標準どおり、特別保護地区には自然保護だけでなく人文要素など風景保護を目的とするものもあることがわかった。

例えば、礼文島特別保護地区(利尻礼文サロベツ国立公園)は「礼文岳北方山岳景観」が、浅間山特別保護地区(上信越高原国立公園)は「山岳景観」が、岩尾別海岸特別保護地区(知床国立公園)は「海蝕崖の雄大な景観」が保護対象の一つとされており、明らかに風景の優れたものを保護しようとしていることがわかる。

そこで、自然保護と風景保護という二つの観点から、特別保護地区の指定の意図を整理した(表Ⅲ-6)。

その結果、特別保護地区は自然保護と同時に風景保護をも一つの柱としていることがわかった。

風景保護の中には、山岳景観、海岸景観などの他に、きれいな花木群落景観や、名所の滝など風景興味対象がいくつも見られることがわかった。

また大きく「自然保護」と纏められるものも、その内容を整理すると、以下の3タイプに細分出来ることがわかった。

それらは、

- ① 博物学的観点から珍奇希少なものを点的に保護するもの(例:地質の陸中海岸羅賀平井賀)
 - ② 植生自然度の高い植生だけを周囲との関係を問わず保護する自然度的観点のもの(例:箱根湯坂山)
 - ③ 自然環境保全的観点から周囲をも含めた全体の自然状態が良好な地域の中心部を広く保護するもの(例:釧路湿原クッチャロ太、同コッタロ川流域)
- である。

計画作成要領にあげられていた選定対象の分析考察の結果が裏付けられたことになるが、後述のように、この3タイプの出現頻度は時代によって異なり、かつそれが自然保護行政の時代思潮を反映させていることから、意図が明確に異なると考えられる。

5) 特別保護地区の指定の全容

以上明らかにした全特別保護地区の実態に基づいて対象、区域の取り方、意図の関係を整理し(表Ⅲ-7)、全特別保護地区を分類し特別保護地区の指定の全容を明らかにした(表Ⅲ-8)。

表Ⅲ-6 特別保護地区の指定の意図。

Table Ⅲ-6. Concepts underlying designations of the special protection areas.

指定の意図		特別保護地区
風景保護	傑出景保護 117	28白根山・女峰山・太郎山・日光山内・野州原・湯滝・竜頭滝・華厳滝名・戦場が原・鬼怒沼・三池田代・わづな湖 29雄阿寒岳・硫黄山(お花島) 30天城山・天城山[八丁池]・北山崎・船越半島 32裏磐梯[五色沼]・朝日連峰・飯豊山大日岳(飯豊山)・飯豊山大日岳(大日岳)・吾妻小富士・磐梯山・吾妻連峰・月山弥陀ヶ原・大山[大山山頂]・大山[船上山] 37白山中央・白山(歩道) 38耳浦・西浜海岸・竹野佐津海岸・島嶼岩礁 39新島属島・神津島属島・神津島海蝕崖・新島海蝕崖・利島海蝕崖・御蔵島南部・岩尾別海岸・仙丈岳・駒鳳ヶ山系・赤石山系・白根山系・桜島山頂・開聞岳・屋久島・遠音別岳一帯・羅臼岳硫黄山・知床岬・大路池・新零池・40中部山岳・乗鞍岳・餓鬼岳・雲仙岳・雲仙岳(歩道)・九重山群・42高千穂峰・霧島山群(火山群)・八甲田[大谷地]・八甲田連峰・奥入瀬溪流 43八幡平・岩手山・駒ヶ岳 44谷川連峰・妙高連峰・戸隠連峰・浅間山・志賀高原・苗場(山)・苗場(湿源)・苗場(高山植物)・黒姫山 45大ヶ瀬・46ニハツ山・ニセカヅメ山・大雪山十勝連峰石狩岳・天人峡・層雲峡・有馬四十八滝 47檜西・浦島島・城辺・津島・御荘・西海・内海・宇和海・足摺岬・沖の島・柏島大堂海岸・臼婆・つつじ山 49礼文島(山)・礼文島(海岸)・利尻山・稚咲内 50楯が崎・二子山・52雌阿寒岳Ⅱ・南島沿岸・伊勢神宮内宮宮域林・伊勢神宮外宮宮域林・54高岳中岳・根子岳・55知西別・59知床五湖・弥陀ヶ原・60夷守岳大幡山 63釈迦ヶ岳前鬼(釈迦ヶ岳)・山上ヶ岳・弥山・津峡・那智山
	特異景保護 18	28有珠山・樽前山・登別・29摩周湖・硫黄山・雌阿寒岳Ⅰ・31嵯峨/島・39神津島天上山・雄山・八丈富士火口・大島三原山・赤場焼・桜島西溶岩原・桜島東溶岩原・42御倉中山半島[十和田湖]・53安達太良山・57隼岳・60茶臼岳
	生態学的観点 12	28尾瀬・39白根山系・御蔵島南部[平清水川] 42霧島山群(大浪池)・47小笠原・49オホツ原野 62ツチノ口太・ツチノ口川流域・桜島東溶岩原 63釈迦ヶ岳前鬼(前鬼)・大台ヶ原・大杉峡谷
自然保護	自然度の観点 14	32磐梯山・46摩耶山・高尾山・林山・47篠山 50神山・金時山・文庫山・佐波留島・桃頭島・湯坂山 52見江島・弁天島・55十和田湖外輪山内壁
	博物学的観点 39	28登別・昭和新山・羊蹄山・湯沢・高崎山・29雄阿寒岳・30日出島・三貫島・31阿値賀島・黒子島・32大山[大山山頂]・生島・宮島・高湯寶河原・38白島・布施海岸・中村海岸・多古・加賀・知夫赤壁・国賀・耳浦(神島)・日御崎・三瓶山・高尾・鳥取砂丘・浦富海岸・香住浜坂海岸・39椿島・佐多岬・42甕岳六観音池・43岩手山・47千尋崎・50九木崎・仙石原・54北向山・59弥陀ヶ原(称名滝)・63弥山・那智山
	9	30羅賀平井賀・佐賀部・39岩尾別・利島・御蔵島海岸部・大野原島・辻岳・50佐波留島・52見江島
合計		209

註：特別保護地区名の前の数字は計画年。()内は一つの特別保護地区が対象の異なった複数の小地区を持つ場合の小地区名または対象名。
[]内は当初指定時の名称。

表Ⅲ-7 特別保護地区の整理.

Table Ⅲ-7. Categoryzation of special protection areas.

指定の意図		保護の対象		区域のとり方	
風景保護	傑出景保護	骨格要素 (公園選定の動機となった要素)	山岳 (独立峰、連峰) 及び 海岸、島嶼岩礁	核心部・ 等高線 尾根道 沿い	狭い 広い 広い
		付加要素 (公園選定の直接の動機ではない要素)	人文要素 途中相群落 極相林(神宮林) 小興味対象(滝、池) 小湿 湿原のみ 原 集水域含む	対象全体・ 一致型	
	特異景保護		珍しい自然現象とその結果の地形		
	自然保護	生態学的観点 環境保全的観点 自然度 博物館 学的	骨格要素 小笠原、釧路湿原 手つかずの源流部 植生垂直分布帯 時間的植生遷移 付加要素 自然性の高い森林 天然記念物 地質鳥獣棲息地等	核心部 対象全体	広い

3. 国立公園の特別保護地区の指定の変遷

1) 特別保護地区の指定の時代区分

昭和 20 年代と昭和 50 年代とでは特別保護地区の対象や区域の取り方が異なるなど、以上の分析を通じて特別保護地区の指定に年代で特徴のあることがわかったので、全特別保護地区を時系列に整理し、それをもとに保護の考え方の変遷を明らかにする時代区分を行い(表Ⅲ-9)、さらに抽出した各時代に時代の特徴を表す命名をおこなった。

これをもとに、国立公園行政全体の流れを踏まえて、区域決定の実態(対象と意図)の変化を明らかにする時代区分をおこない、さらに抽出した各時代に時代の特徴を表す命名をおこなった。

各時代の概要は以下のとおりである。

第 1 期(昭和 28 年から 32 年): 風景重視期

特別保護地区指定開始当初の本期の特徴は、滝、池沼、神社、史跡などの点的風景興味対象を多数取り込んでいたことにある。これらは国立公園選定の直接の動機ではない付加要素であり、骨格要素と同時に付加要素を拾い上げていたのである。

表Ⅲ-8 全特別保護地区の類型分類

Table Ⅲ-8. Categories of all the special protection areas.

指定の意図		保護の対象		区域の取り方	事例数	特別保護地区			
風景保護	傑出景保護	骨格要素	山岳(独立峰、連峰)及び海岸、島嶼岩礁	核心部のみ・非一致型	57	30北山崎・船越半島、32飯豊山大日岳(大日岳)・三面朝日連峰・磐梯山*・月山弥陀ヶ原、大山、38耳浦、西浜海岸・竹野佐津海岸、島嶼岩礁、布施海岸、39新島属島・神津島属島・神津島海岸部〔神津島海蝕崖〕・新島海岸〔新島海蝕崖〕・利島〔利島海蝕崖〕*・御蔵島海岸部〔御蔵島南部〕*・岩尾別*・仙丈岳・駒嶋山系・赤石山系・白根山系*〔南アルプス〕・桜島〔桜島山頂・桜島東落岩原*・桜島西落岩原*〕、40中部山岳の一部〔乗鞍〕・雲仙〔雲仙岳〕・久住山(大船山〔九重山群〕、42高千穂峰・韓国岳〔霧島山群〕(火山群)、43八幡平・岩手山*・44谷川連峰・妙高連峰・戸隠・浅間山、45大ヶ瀬、46大ヶ嶺山〔大雪山*〕・ニセアカシヤ山〔大雪山*〕・大雪山十勝連峰石狩岳〔大雪山*〕、47樫西・浦島島・城辺・沖ノ島(岩礁)・津島・御荘・西海・内海・宇和海・足摺岬・白婆・沖の島(海岸)・柏島大堂海岸、小笠原の一部〔〔父島附属諸島〕・〔母島附属諸島〕・〔釧路島及び附属諸島〕〕49礼文島、50樺が崎・52雄阿寒岳Ⅱ・南島沿岸、54高岳中岳			
					2	等高線			
					7	尾根道			
					9	狭い			
					8	広い			
					3	広い			
					付加要素		対象全体・一致型	1	28日光山内
					人文要素 途中相群落 極相林 小興味対象 (滝、池)			1	28野州原
					湿原			2	52伊勢神宮内宮・外宮
					湿原のみ 含ま水域			21	28湯滝・華厳滝名・竜頭滝、ワヅバ湖、29硫黄山*・30八丁池、32五色沼〔裏磐梯〕、39大路池・新零池、42奥入瀬〔奥入瀬深流〕、44苗場*・黒姫山、46有馬四十八滝、天人峡〔大雪山*〕、層雲峡〔大雪山*〕、47つづじ山49稚味内、50二子山、59知味五湖、63津峡・那智山*
					珍しい自然現象とその結果の地形			1	28戦場ヶ原
								5	28鬼怒沼・三池田、42大谷地〔八甲田〕、44苗場*・59弥陀ヶ原*
								18	28有珠山・樽前山・登別*・29摩周岳〔摩周湖〕・硫黄山*・29-52雄阿寒岳、31嵯峨/島、39天上山〔神津島天上山〕・雄山・西山〔八丈富士火口〕・三原山〔大島三原山〕・赤湯焼、桜島西落岩原・桜島東落岩原*・42十和田湖〔御倉中山半島〕、53安達太良山、57磯岩、60茶臼岳
								5	28尾瀬、47小笠原、49*ロバノ原野、62*チロ太・コノ川流域
								5	39白根山系〔南アルプス〕*・平清水川
								1	63釈迦ヶ岳前鬼(前鬼)・大台ヶ原・大杉峡谷
		1	42韓国岳(大波池)						
		1	62桜島東落岩原*						
		1	32磐梯山*						
		13	46摩耶山・高尾山・林山、47篠山、50神山・金時山・文庫山、佐波留島*・桃頭島、湯坂山、52見江島*・弁天島*・55十和田湖外輪山内壁						
自然保護	生態学的観点	骨格要素付加要素	自然性の高い島又は湿原 手つかずの源流部 植生垂直分布 時間的 植生遷移 自然性の高い森林 天然記念物	核心部	5	28尾瀬、47小笠原、49*ロバノ原野、62*チロ太・コノ川流域			
					対象全体	5	39白根山系〔南アルプス〕*・平清水川		
						1	63釈迦ヶ岳前鬼(前鬼)・大台ヶ原・大杉峡谷		
						1	42韓国岳(大波池)		
						1	62桜島東落岩原*		
						1	32磐梯山*		
						13	46摩耶山・高尾山・林山、47篠山、50神山・金時山・文庫山、佐波留島*・桃頭島、湯坂山、52見江島*・弁天島*・55十和田湖外輪山内壁		
						38	28登別*・昭和新山、湯沢、高崎山、29雄阿寒岳阿寒湖〔雄阿寒岳〕*・30日出島・三貫島、31阿値賀島、31黒子島、32大火山〔大山〕*・生島・宮島、庭坂〔高湯寶河原〕、38白島・布施海岸・中村海岸・多古・加賀・知夫赤壁・国賀・耳浦(神島)*・日御崎・三瓶山、高尾、鳥取砂丘・浦富海岸・香住浜坂海岸、39椿島、佐多〔佐多岬〕、42龍岳*・43岩手山、47千尋崎、50九木崎・仙石原、54北阿山、59弥陀ヶ原(称名滝)、63弥山*・那智山		
						9	30羅賀平并賀、30佐賀部、39岩尾別*・利島*・御蔵島海岸部*・大野原島・佐多〔上岳〕、50佐波留島*・52見江島*		
						博物学的観点	1	42韓国岳(大波池)	
							1	62桜島東落岩原*	
							1	32磐梯山*	
							13	46摩耶山・高尾山・林山、47篠山、50神山・金時山・文庫山、佐波留島*・桃頭島、湯坂山、52見江島*・弁天島*・55十和田湖外輪山内壁	
							38	28登別*・昭和新山、湯沢、高崎山、29雄阿寒岳阿寒湖〔雄阿寒岳〕*・30日出島・三貫島、31阿値賀島、31黒子島、32大火山〔大山〕*・生島・宮島、庭坂〔高湯寶河原〕、38白島・布施海岸・中村海岸・多古・加賀・知夫赤壁・国賀・耳浦(神島)*・日御崎・三瓶山、高尾、鳥取砂丘・浦富海岸・香住浜坂海岸、39椿島、佐多〔佐多岬〕、42龍岳*・43岩手山、47千尋崎、50九木崎・仙石原、54北阿山、59弥陀ヶ原(称名滝)、63弥山*・那智山	
							9	30羅賀平并賀、30佐賀部、39岩尾別*・利島*・御蔵島海岸部*・大野原島・佐多〔上岳〕、50佐波留島*・52見江島*	
							地質鳥獣生息地等	1	42韓国岳(大波池)
1	62桜島東落岩原*								
1	32磐梯山*								
13	46摩耶山・高尾山・林山、47篠山、50神山・金時山・文庫山、佐波留島*・桃頭島、湯坂山、52見江島*・弁天島*・55十和田湖外輪山内壁								
38	28登別*・昭和新山、湯沢、高崎山、29雄阿寒岳阿寒湖〔雄阿寒岳〕*・30日出島・三貫島、31阿値賀島、31黒子島、32大火山〔大山〕*・生島・宮島、庭坂〔高湯寶河原〕、38白島・布施海岸・中村海岸・多古・加賀・知夫赤壁・国賀・耳浦(神島)*・日御崎・三瓶山、高尾、鳥取砂丘・浦富海岸・香住浜坂海岸、39椿島、佐多〔佐多岬〕、42龍岳*・43岩手山、47千尋崎、50九木崎・仙石原、54北阿山、59弥陀ヶ原(称名滝)、63弥山*・那智山								
9	30羅賀平并賀、30佐賀部、39岩尾別*・利島*・御蔵島海岸部*・大野原島・佐多〔上岳〕、50佐波留島*・52見江島*								
総計					209				

註：特別保護地区名は当初指定時の名称で、[]内は現在の名称。特別保護地区名の前の数字は計画年。*は一つの特別保護地区が複数の対象を持つため、複数回本表に登場するもの。()内はそのような複数の対象を持つ特別保護地区のうち、対象の異なった複数の地区に細分される場合の、それぞれの対象に対応した小地区名または対象名。

註1：白山南部の、三の峰より芦倉山を経て大日岳へ至る稜線部、及び桃子峰南より神社入口に至る登山道沿線、三の峰より杉峰に至る山稜部。但し、芦倉山より大日岳、及び登山道の約半分は、現在特別保護地区から削除されている。

註2：白山特別地域に含まれるのは、山頂部・源流部・滝・野生動物・火山地形・植生(高山植物群落・高山植生・天然林)。

註3：中部山岳特別保護地区に含まれるのは、山岳部・源流部・河川・植生(高山植物群落・高山植生)。

表Ⅲ-9 特別保護地区の類型分類と時代ごとの事例数.

Table Ⅲ-9. Categoryzation of special protection areas and numbers of cases at every eras.

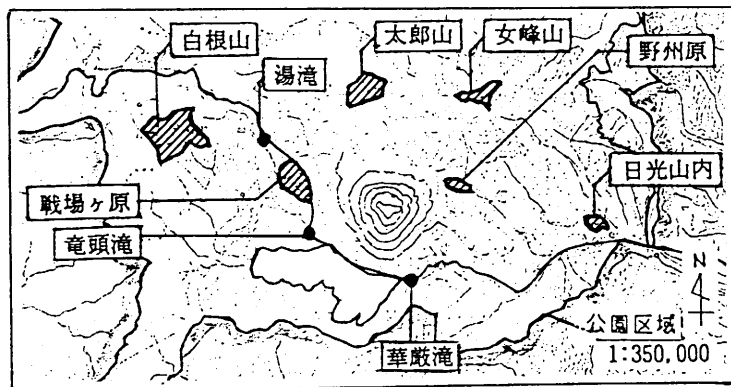
保 護 の 考 え 方				設定事例数					代 表 事 例	
指定の意図	保 護 の 対 象			区域のとり方	I期	II期	III期	IV期	合計	年 名 称
風景保護	傑出景保護	骨格要素 (公園選定の動機となった要素)	山岳 (独立峰、連峰)及び 海岸、島嶼岩礁	核心部	7	29	22	-	57	32 大山
				・等高線	-	1	1	-	2	49 利尻山
				非尾根道沿い	2	1	-	3	6	32 吾妻連峰 40 雲仙岳
				狭い	5	2	1	1	9	28 女峰山
				広い	1	7	1	-	9	40 北ノノス
				広い	1	2	-	-	3	29 雄阿寒岳
	特異景保護	付加要素 (公園選定の直接の動機ではない要素)	人文要素 途中相群落 極相林(神宮林) 小興味対象(滝、池) 小湿 湿原のみ 原 集水域含む 珍しい自然現象とその結果の地形	対象全体・一致型	1	-	-	-	1	28 山内(東照宮)
					1	-	-	-	1	28 野州原
					-	-	2	-	2	52 伊勢内宮
					7	5	6	3	21	30 伊豆八丁池
自然保護	生態学的観点	骨格要素	小笠原、釧路湿原	核心部	1	-	2	2	5	62 釧路湿原
					-	2	-	3	5	39 白根山系 (野呂川源流部)
					-	1	-	-	1	42 韓国岳
					-	-	-	1	1	62 桜島東溶岩流
					1	-	-	-	1	32 磐梯山
					-	-	13	-	13	50 湯坂山(箱根)
	自然学的	付加要素	自然性の高い森林 天然記念物 地質鳥獣棲息地等	対象全体	-	-	-	-	-	29 阿寒湖(マリモ)
					14	17	4	3	38	38 鳥取砂丘
					2	5	2	-	9	30 羅賀平井賀
					総 計	53	82	55	19	209

図Ⅲ-1 は昭和 28 年指定の日光国立公園の特別保護地区群だが、人文要素で寺社の東照宮(日光山内特別保護地区)、山火事跡地に成立した遷移途中の陽樹ヤシオツツジの花木群落(野州原特別保護地区)、華厳、竜頭、湯滝の諸瀑、鬼怒沼、御池田代などの池沼が点的に指定されている。第 2 期以降ではいくつかの要素があればその間の繋ぎの部分をも含めて広く指定する傾向があり、明らかに異なっている。

その他にも、支笏洞爺国立公園のオコタンペ湖(昭和 28 年)、富士箱根伊豆国立公園の八丁池(昭和 30 年)、磐梯朝日国立公園の五色沼(昭和 32 年)などの小池小湖、大山隠岐国立公園の船上山の修験史跡(人文要素)といった風景興味対象要素を周囲を含めずそれだけで指定している。

これは、前年に纏められた計画標準の考え方を反映した指定といってよいが、興味を喚起するという点では人文要素や遷移途中相群落も原生状態の自然と同様であるとする風景に価値を置く、風景保護の考え方を持っていると考察される。

また、支笏洞爺国立公園の昭和火山(新しい火山)、登別(原生林)、阿寒国立公園の阿寒湖(マリモ)、陸中海岸国立公園の羅賀平井賀(地質)、日出島、三貫島(ともに鳥の生息地)、日光国立公園の湯沢(噴泉塔)、大山隠岐国立公園の大山(ダイセンキャラボクの純林)、瀬戸内海国立公園の高崎山(ニホンザルの生息地)といった学術上特異な珍しいものに価値を置く博物学的な自然保護の観点からの指定も多く見られる。昭和火山は同時に風景的な興味対象でもあるが、その他はそこに存する珍しいもの(マリモ、噴泉塔やニホンザル)に価値を置いているのである。博



図Ⅲ-1 日光国立公園（部分）の特別保護地区。

Fig. Ⅲ-1. Special protection areas of the Nikko National park.

人文要素（山内）や花木群落（野州原）等多数の多様な興味対象を独立させ、対象範囲だけを点的に設定。

物学的観点からの自然保護は一種の興味対象を保護しようとするものであるから、考え方としては風景保護的興味対象要素の保護と近いのであり、興味対象を多く指定しているのが本期の特徴である。このような考え方は自然性、原始性が評価尺度となる原生自然に最も価値を置く考え方とは明らかに異なり、2期以降と明確に分けられる。

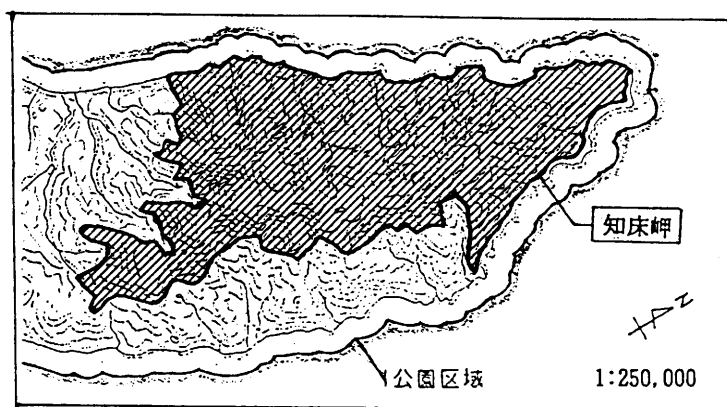
なお、博物学的観点からの自然保護といえは多くの天然記念物がそうであるが、前記のうち天然記念物でないのは羅賀平井賀（地質）だけである。博物学的観点で特別保護地区を指定すれば当然天然記念物と重複してくるはずである。

また、国立公園の骨格要素については、全部を指定するのではなく、その内のさらにもっとも核心的な部分を区域とする傾向にある。例えば、日光国立公園の太郎山、白根山、女峰山、磐梯朝日国立公園の吾妻連峰、大山隠岐国立公園の大山山頂など山体、連峰を山裾から区域とするのではなく、頂上部のみである。

特別保護地区指定は32年から5年中断されるが、指定再開後には後に見るとおり指定対象が異なってくる。そこで、中断前の32年までを第1期とした。

本期の最も大きな特徴は興味対象、とりわけ人文要素、遷移途中の花木群落、滝、池沼などの風景保護的興味対象要素を多く取り込んでいることにある。先に見た昭和27年の計画標準では風景的興味対象と博物学的興味対象とが特別保護地区の選定対象として挙げられていたが、後者が第2期以降も見られるのに対し、前者は本期に特徴的であるので、本期を風景重視期と名付けた。

第1期の特別保護地区の指定状況は以下のとおり。昭和28年に支笏洞爺国立公園のオコタンべ湖、樽前山、登別、昭和新山、有珠山、羊蹄山の6箇所、日光国立公園の日光山内、太郎山、白根山、湯沢、鬼怒沼、三池田代、尾瀬、戦場ヶ原、湯滝、女峰山、野州原、華厳滝、竜頭滝の13箇所、瀬戸内海国立公園の高崎山1箇所が指定。昭和29年に阿寒国立公園の摩周岳、硫黄山、雄阿寒岳・阿寒湖、雌阿寒岳が指定。昭和30年に富士箱根伊豆国立公園の八丁池、天城山が、陸中海岸国立公園の北山崎、羅賀平井賀、佐賀部、日出島、船越半島、三貫島が指定。昭和31年に西海国立公園の黒子島、阿値賀島、嵯峨ノ島が指定。昭和32年に磐梯朝日国立公園の月山弥陀ヶ



図Ⅲ-2 知床国立公園（部分）の特別保護地区。

Fig. III-2. Special protection areas of the Siretoko National park.

知床岳から海食崖、岬まで、間の森林も含めて複数の要素を包含し、広く設定。

原、三面朝日連峰、飯豊山大日岳、庭坂、吾妻連峰、五色沼、磐梯山の7箇所、瀬戸内海国立公園の生島、宮島の2箇所、大山隠岐国立公園の大山山頂と船上山の2箇所が指定。なお先述のとおり、日光国立公園の戦場ヶ原、湯滝は32年、女峰山、野州原、華厳滝、竜頭滝は40年の指定だが、いずれも昭和28年の最初の指定時に計画案として挙げられており、指定時期だけずれたと見て差し支えないと思われ、昭和28年として取り扱った方が指定の変遷を捉えるに適切であると考え、本研究では28年の指定とみなしている。

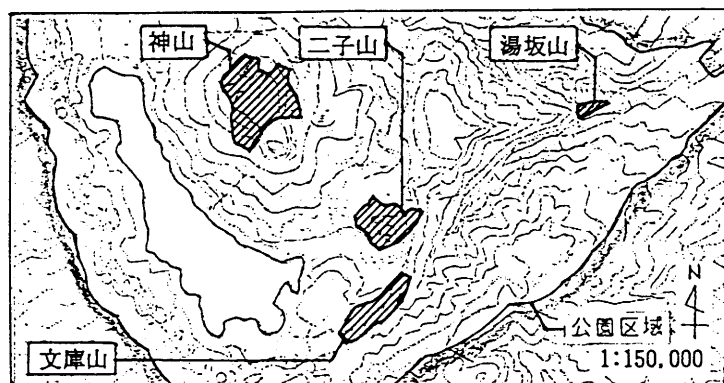
第2期（昭和37年から45年）：面的指定期

特別保護地区指定は32年から5年間中断されるが、38年の指定再開後、風景的な興味対象は減り、人文要素は全く姿を消す。また、山の公園における山岳の如き骨格要素が主体となり、付加要素は減る。

しかし、天然記念物を多く含むなど博物学的興味対象は多い。昭和38年指定の大山隠岐国立公園の11ヶ所の特別保護地区のうち布施海岸を除く10ヶ所が天然記念物（特別天然記念物を含む）である。同じく38年の山陰海岸国立公園の6ヶ所のうち、香住浜坂海岸（天然記念物名は但馬御火浦、鎧袖）、鳥取砂丘、浦富海岸の3ヶ所が、同じく38年の霧島屋久国立公園の4ヶ所のうち屋久島（ヤクスギ）、佐多（ヘゴ自生北限地帯）の2ヶ所が、昭和39年の陸中海岸国立公園のただ1ヶ所の椿島が、といった具合で、本期の特に前半では天然記念物の指定が多い。

昭和39年の富士箱根伊豆国立公園の伊豆七島の15ヶ所の特別保護地区（三原山、利島、新島海岸、新島属島、天上山、神津島海岸部、神津島属島、雄山、赤場暁、大路池、新零池、大野原島、御蔵島海岸部、平清水川、西山）は天然記念物ではないが、火山列島の最も核心的な火山、火口等と自然性の高い海蝕崖を指定したもので、同じく博物学的自然保護の観点と見てよい。なお、先にも記したとおり、本期のこれら博物学的自然保護の観点のものは骨格要素が主体であり、付加要素も多くみられた第1期とは異なる。

これら博物学的な自然保護の観点からのものは点的な区域指定だが、環境保全的な自然保護の考え方を反映すると思われる広い面的区域指定が本期では見られるようになる。例えば、昭和39年指定の知床国立公園の知床岬（図Ⅲ-2）は、山岳、海岸だけでなく、その間の繋ぎ部分をも含



図Ⅲ-3 富士箱根伊豆国立公園（部分）の特別保護地区。

Fig. III-3. Special protection areas of the Fuji-Hakone-Izu National park.

植生自然度が高い森林だけを周辺を含めず設定。山容も良い神山、二子山より湯坂山、文庫山が典型。

めて広く区域指定しており、第1期との相違は明らかである。昭和39年の南アルプス国立公園の南アルプス、昭和40年の中部山岳国立公園の中部山岳なども複数の要素を繋げた広域指定である。

興味対象重視の計画標準は自然保護重視の計画作成要領が出来る昭和55年まで生きているのだが、実際の運用はすでにずいぶん変わっていたことになる。

国立公園部が自然保護局になり、看板上も自然保護が主流となった環境庁設置までを時代区分としたが、本期の特徴は風景保護が後退し、自然保護が強くなったことにある。博物学的自然保護の観点からの指定も第1期同様見られるが、新しい広域区域指定志向から本期を面的指定期と名付けた。

なお、先の山陰海岸国立公園の特別保護地区のうち天然記念物ではない布施海岸も名勝に指定されており、結局のところ全ての特別保護地区が文化財保護法による既存の規制地域に指定されているのであるが、既規制地域の指定は土地所有との調整が比較的容易であるから、そのような考慮もあったと見る必要があろう。

第2期の特別保護地区の指定状況は以下のとおり。昭和37年度に白山国立公園の白山特別保護地区が指定。昭和38年に、山陰海岸国立公園の竹野佐津海岸、香住浜坂海岸、西浜海岸、浦富海岸、鳥取砂丘、鳥嶼岩礁の6箇所が、大山隠岐国立公園の白島、中村海岸、布施海岸、高尾、耳浦、国賀、知夫赤壁、加賀、多古、日御崎、三瓶山が、霧島屋久国立公園の屋久島、桜島、指宿、佐多が指定。昭和39年に知床国立公園の知床岬、羅臼岳、遠音別岳一帯、岩尾別が、陸中海岸国立公園の椿島が、富士箱根伊豆国立公園の三原山、利島、新島海岸、新島属島、天上山、神津島海岸部、神津島属島、雄山、赤場焼、大路池、新零池、大野原島、御蔵島海岸部、平清水川、西山が、南アルプス国立公園の南アルプス（駒鳳凰山系、仙丈岳、白根山系、赤石山系）が、阿蘇くじゅう国立公園の久住山・大船山が指定。白山国立公園の白山が拡張。昭和40年に中部山岳国立公園の中部山岳、雲仙天草国立公園の雲仙が指定。同年日光国立公園の太郎山が拡張。昭和41年に霧島屋久国立公園の甕岳、韓国岳、高千穂峰が指定。昭和42年には尾瀬が縮小。これは集団施設地区部分である。昭和42年に十和田八幡平国立公園の八甲田、奥入瀬、大谷池、十和

田湖が、昭和 43 年に八幡平団地の八幡平、岩手山、駒ヶ岳が、昭和 44 年に上信越国立公園の谷川連峰、苗場、志賀高原、浅間山、妙高連峰が、昭和 45 年に雲仙天草国立公園の大ヶ瀬が指定。

第 3 期（昭和 46 年から 55 年）：自然度重視期

本期には風景的興味対象付加要素がさらに減り、自然保護重視の傾向が一層強まる。特に自然性の高い森林の指定が際だって多くなる。昭和 48 年から始まった第 1 回緑の国勢調査の目玉として植生自然度が発表され、「わが県は自然度平均値が全国何位だ。」と世論を賑わせたが、自然性の高い森林の指定は明らかにこの自然度調査を反映している。

昭和 50 年の富士箱根伊豆国立公園の湯坂山、文庫山（図Ⅲ-3）、神山、金時山はその例だが、風景的には周辺森林と顕著な差はなく、植生調査の結果の差異を重視した指定で、自然度の高い森林だけを点的に狭く区域指定している。前期の広域志向とは異なるが、同じ点的指定でも第 1 期と考え方を異にするのは既に明らかにしたとおりである。

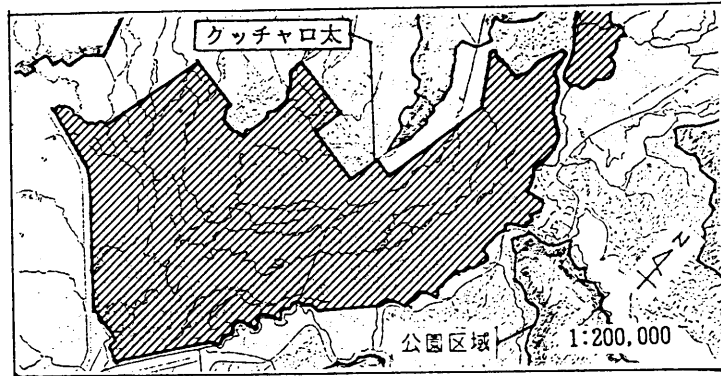
吉野熊野国立公園の桃頭島、佐波留島（昭和 50 年）、伊勢志摩国立公園の見江島、弁天島（昭和 52 年）なども同様に自然度による指定である。また、自然度という言葉が普及する前ではあるが、瀬戸内海国立公園の高尾山、摩耶山、林山（昭和 46 年）、足摺宇和海国立公園の篠山（昭和 47 年）なども自然性の高い森林を指定したもので、自然度と同じ考え方によるものと見て差し支えないと考えられる。昭和 50 年の伊勢神宮内宮宮域林、伊勢神宮外宮宮域林も同様に自然性の高い森林である。

自然に優劣を付けて差別化した自然度はすぐに批判を浴び、より基礎的な情報をきちんと蓄積しようという姿勢から第 2 回自然環境基礎調査では自然度調査から植生調査に変更される。全ての自然は等しく重要というこの環境保全的考え方は自然度の考え方と明らかに異なっているので、その植生調査の調査結果が発表された昭和 56 年を区切りとし、その前年昭和 55 年までを本期とした。

本期の特徴は何といっても自然性の高い森林を特に指定していることにあり、本期を自然度重視期と名付けた。

なお、昭和 47 年の小笠原国立公園の 11 箇所の特別保護地区群は、調整の付いた地区をすべて特別保護地区としたもので自然度や博物学的観点ではなく、自然環境保全的観点のものである。また、昭和 46 年の大雪山国立公園の大雪山・十勝連峰・石狩岳なども自然度ではないなど、自然度だけが唯一の観点ではない。だが、全体として強く見られるのは確かである。

本第 3 期の特別保護地区の指定と変更の状況は以下のとおり。昭和 46 年に大雪山国立公園のニセイカウシュベ山、層雲峡、大雪山・十勝連峰・石狩岳、天人峡、ニベソツ山が、瀬戸内海国立公園の高尾山、摩耶山、有馬四十八滝、林山が指定。昭和 47 年に足摺宇和海国立公園の足摺岬、臼婆、千尋岬、檜西、柏島大堂海岸、浦葵島、沖ノ島、宇和海、津島、御荘、西海、城辺、篠山、内海の 14 箇所が、小笠原国立公園の父島、父島附属諸島、兄島、弟島、南島、母島、母島附属諸島、向島、むこ島及び附属諸島、北硫黄島、西之島の 11 箇所が指定。昭和 49 年に利尻礼文サロベツ国立公園の利尻山、礼文島、稚咲内、サロベツ原野の 4 箇所が、昭和 50 年に富士箱根伊豆国立公園の金時山、仙石原、神山、二子山、湯坂山、文庫山が、吉野熊野国立公園の楯ヶ崎、九木崎、桃頭島、佐波留島が指定。同年、霧島屋久国立公園屋久島が原生自然環境保全区域指定のため縮小。また、大山隠岐国立公園の大山山頂を拡張し、船上山と一体として大山特別保護地区とした。昭和 52 年に伊勢志摩国立公園の伊勢神宮内宮宮域林、伊勢神宮外宮宮域林、見江島、



図Ⅲ-4 釧路湿原国立公園（部分）の特別保護地区。

Fig. III-4. Special protection areas of the Kushiro Shitsugen National park.

公園指定目的（湿原生態系全体の保全）に合わせた環境保全の意図により、出来るだけ広く設定。

弁天島、南島沿岸の5箇所が指定。同年、阿寒国立公園の4箇所の特別保護地区がいずれも拡張され、同時に摩周岳が摩周湖に、雄阿寒岳・阿寒湖が雄阿寒岳に名称変更。また、大雪山・十勝連峰・石狩岳の一部が十勝川源流部原生自然環境保全地域に指定変更のため削除され、同時に5箇所を纏めて大雪山に名称変更。昭和53年に磐梯朝日国立公園の吾妻連峰が吾妻連峰と吾妻小富士に分割され、安達太良山が追加指定。磐梯山は縮小。白山国立公園の白山特別保護地区も縮小。昭和54年に阿蘇くじゅう国立公園の高岳・中岳、根子岳、北向山が指定。同年、支笏洞爺国立公園の羊蹄山が拡張。昭和55年に遠音別岳一帯の一部が遠音別岳原生自然環境保全地域に指定変更のため縮小。小笠原国立公園の南硫黄島も同じく原生自然環境保全地域に指定変更のため削除。同年、十和田八幡平国立公園の八甲田と大谷地が合併拡張され、八甲田連峰に名称変更。奥入瀬が縮小され、奥入瀬渓流に名称変更。十和田湖も縮小され、御倉・中山半島に名称変更。また、新たに十和田湖外輪山内壁が追加指定。

第4期（昭和56年から現在まで）：環境保全重視期

特別保護地区指定はほとんどの公園で終了し、本期は既存地区の区域変更が中心となる。

新規指定は上信越高原国立公園の戸隠連峰、黒姫山（昭和56年）、西海国立公園の礫岩（昭和57年）、中部山岳国立公園の弥陀ヶ原（昭和59年）、知床国立公園の知床五湖、日光国立公園の茶臼岳、霧島屋久国立公園の夷守岳・大幡山（昭和60年）、釧路湿原国立公園のクッチャロ太、コッタロ川流域（昭和60年）の9ヶ所のみである。

前7者は懸案事項片付けの色彩が強く、真に時代を特徴付けるのは昭和62年に新しく指定された釧路湿原国立公園に指定されたクッチャロ太（図Ⅲ-4）、コッタロ川流域の2つであるが、その区域は希少性の高い高層湿原のみならず中・低層湿原、ハンノキ林をも一体として指定した手広いものである。これは生態系全体の保全を目指した自然環境保全型国立公園の指定目的をそのまま特別保護地区に表現したものと見てよい。対象との非一致を示す直線多用の境界線は、目的に則り出来るだけ広く区域を取りたい公園当局と土地所有者との調整を端的に示しているといえよう。

区域変更の特別保護地区も面積拡張事例が多く、釧路湿原同様、出来るだけ広くという環境保

表Ⅲ-10 特別保護地区の特徴と時代区分との関係.

Table Ⅲ-10. Relationship of eras and characteristics of the special protection areas.

特別保護地区の時代区分 抽出した特徴		I 期 風景重視期	II 期 面的指定期	III 期 自然度重視期	IV 期 環境保全重視期
風景関係 保護の 志向特徴	付加要素志向	◎	○	○	×
	多種多様性志向	◎	○	○	×
	風景保護	◎	○	○	○
	興味対象要素	◎	○	○	×
	遷移途中相群落	○	×	×	×
	人文要素	○	×	×	×
自然関係 保護の 志向特徴	点的志向(風景保護系) (自然保護系)	◎ ◎	○ ○	×	×
	広域志向	×	◎	○	◎
	自然保護	○	◎	◎	◎
	博物学的	◎	◎	○	×
	生態学的	×	○	◎	×
	環境保全的 (原生性指向)	×	○	○	◎

*×は見られず、○は見られ、◎は強く見られる。

全的自然保護の考え方を示している。

昭和 56 年は自然度調査から植生調査に変更しておこなった第 2 回自然環境基礎調査の調査結果が発表された年で、先述のように環境保全的な考えが明確になると思われ、この 56 年から現在までを一つの時代とし、環境保全重視期と名付けた。

本第 4 期の特別保護地区の指定及び変更の状況は以下のとおり。昭和 56 年に上信越高原国立公園の戸隠連峰、黒姫山が指定。阿蘇くじゅう国立公園の久住山・大船山が拡張され、九重山群に名称変更。昭和 57 年に西海国立公園の礫岩が指定。雲仙天草国立公園の雲仙が縮小され雲仙岳に名称変更。霧島屋久国立公園の屋久島は拡張。昭和 58 年に八丁池と天城山が拡張され、一つの特別保護地区になった。昭和 59 年に知床国立公園の知床岬が拡張。羅臼岳も拡張され羅臼岳・硫黄山に名称変更。岩尾別も拡張され岩尾別海岸に名称変更。遠音別岳一帯は拡張し知西別に名称変更。知床五湖が新規指定。瀬戸内海国立公園の六甲地域の 4 箇所と高崎山が縮小。伊豆七島の変更もおこなわれた。同年、中部山岳国立公園の中部山岳が後立山連峰、剣・立山・薬師連峰、黒部源流部、餓鬼岳、常念山脈、槍・穂高連峰、笠ヶ岳、乗鞍岳の 9 箇所に分割拡張。同時に弥陀ヶ原が新規指定。昭和 60 年に、日光国立公園の茶臼岳が指定。同年、伊勢志摩国立公園の伊勢神宮外宮宮域林が縮小。霧島屋久国立公園の甕岳が拡張され甕岳・観音岳に名称変更。また高千穂峰が拡張。韓国岳は縮小され霧島山群に名称変更。夷守岳・大幡山が新たに指定。昭和 62 年に釧路湿原国立公園のコッタロ川流域、クッチャロ太の 2 箇所が指定。阿寒国立公園の雌阿寒岳が拡張。霧島屋久国立公園桜島が拡張され、桜島山頂、桜島東溶岩原、桜島西溶岩原に分割。

表Ⅲ-11 特別保護地区関連年表.

Table Ⅲ-11. Chronological table in connection with the special protection area.

時期	昭和	特別保護地区および自然保護関連事項
		24年 特別保護地区制度制定 27年 ◎計画標準（対象に「文化景観」明記、風景保護的色彩強い）
		28年 特別保護地区設定開始
I	30年	◎解説書 ¹⁾ （「文化景観」明記、自然保護・風景保護両思想共存）
	31年	◎解説書 ²⁾ （上と同様）
期	32年	国立公園法廃止し、自然公園法公布
	32年	行為規制に「落葉、落枝の採取」等が加わり、管理に生態系保全的自然保護思想入る
		33年から37年まで特別保護地区設定なし
	33年	◎解説書 ³⁾ （「生態学的立場での保護」明記、「文化景観」記載あるも自然保護思想強い）
II	41年	特保内の土地の固定資産税の免税制度発足（保護は営造物化でという自然保護思想の反映）
期	43年	「自然公園制度の基本的方策」答申が出、国立公園の自然保護基調明確に
	46年	環境庁設置
III	48年	第1回緑の国勢調査開始
	49年	原生自然環境保全地域候補地決定（自然環境保全的自然保護思想）
	50年	植生自然度図（緑の国勢調査結果）出版（自然度的自然保護思想）
期	53年	「動物調査」設定等自然の見方広げた第2回緑の国勢調査開始
	54年	◎計画作成要領（「文化景観」記載消え「人為の影響受け易い場所」登場、自然保護思想さらに強く）
IV	56年	「植生自然度」をやめ、自然環境保全的色彩の強い「植生調査」に変更した緑の国勢調査結果発表
期	62年	初の生態系保全目的の釧路湿原国立公園を指定

註：時期は特別保護地区の時代区分による。◎は特別保護地区関連文書。網掛けは自然保護関連事項。

1) 田村剛編、厚生省国立公園部監修：「国立公園－現況と将来－」（(財)国立公園協会）：pp. 96, 1955

2) 厚生省国立公園部：「国立公園法の解説」（厚生省国立公園部）：pp. 104, 1956

3) 堀井勝他：「自然公園法解説」（(財)国立公園協会）：pp. 441, 1958

また、佐多が佐多岬と辻岳に分割され、佐多岬は拡張。指宿が開聞岳に名称変更。昭和63年に吉野熊野国立公園の山上ヶ岳、大杉溪谷、大台ヶ原山、弥山、釈迦ヶ岳・前鬼、瀬峡、那智山が指定。同年、磐梯朝日国立公園の三面朝日連峰の山稜線が縮小、谷部分が拡張、同時に朝日連峰に名称変更。五色沼は拡張され裏磐梯に名称変更。平成2年に山陰海岸国立公園の浦富海岸と鳥取砂丘が拡張。同年大山隠岐国立公園の大山がさらに拡張。

2) 特別保護地区の指定の特徴の変遷

以上の各時代の特別保護地区の指定の特徴を整理した。

第1期（風景重視期，昭和28～32年）は，多様な興味対象が指定された。骨格要素だけでなく，付加要素も多いが，興味を喚起するという点では人文要素も遷移途中相群落も原生自然と同様の価値を有するという風景保護の考え方が見られ，自然保護も珍しいものに価値を置く博物学的観点のことが多い。

第2期（面的指定期，昭和37～45年）は，付加要素が減り，骨格要素中心となる。人文要素が見られなくなるなど風景保護的興味対象は少なくなり，多様性はなくなる。博物学的自然保護の観点からの指定は第1期同様多いが，付加要素が少ない点で異なる。また，複数の骨格要素を周辺部をも含めて広く指定するというそれまでなかった指定が見られるようになる。

第3期（自然度重視期，昭和46～55年）は，興味対象付加要素がさらに減り，自然保護重視の傾向が強まる。特に自然度の観点からの点的指定が多いのが特徴である。

第4期（環境保全重視期，昭和56年から現在まで）も，自然保護が中心だが，自然度の観点から自然環境保全の観点へと変化し，貴重な保護対象をその周辺まで含めて広域に指定している。

以上の時代区分の結果，各時代の特別保護地区の相違が各時代の特別保護地区の指定の対象，区域の取り方，意図の相違を反映していることが明らかになったので，特別保護地区の特徴と区分した時代との対応関係を整理し（表Ⅲ-10），以下のことを明らかにした。

- ① 当初は骨格要素だけでなく付加要素も多く指定されていたが，徐々に少なくなってきたこと。
- ② 多様な意図，多様な対象が徐々に切り捨てられ単純化してきていること。
- ③ 人為不介入性，自然の原生性に価値を置く生態学的自然保護の考え方からはあまり価値が認められないが，美しく，風景としては価値のある遷移途中相花木群落は，第1期にしか見られず，第2期以降は見られないこと。
- ④ 同様に，自然保護の考え方からは価値がないが，興味対象資源である人文要素も第1期にしか見られず，第2期以降は見られないこと。
- ⑤ 要素（もの）にも価値を置く考えから，要素ではなくトータルの自然（環境）に価値を置くように変化してきたこと。
- ⑥ その結果，初期に見られた博物学的な観点からの自然保護は徐々に弱くなってきたこと。
- ⑦ 第3期には自然度の観点からの自然保護が強く，特に天然林を特別保護地区に指定したこと。
- ⑧ 風景保護の考え方が明確に見られるのは第1期のみで第2期以降は自然保護の考え方が優勢となること。

また，以上見てきた特別保護地区に関連する事項を年表に整理した（表Ⅲ-11）。

4. 許可基準に見る特別保護地区の保護管理の考え方

1) 審査指針における特別保護地区の要許可行為の許可基準

本章では特別保護地区の計画の実態とその変遷を明らかにしてきたが，最後に特別保護地区の管理を分析考察する。

特別保護地区は，見てきたように東照宮からクチャロ太まで多様であるわけだが，現在の管理基準がその多様な特別保護地区に対応できているのか否か。仮に対応出来ていないとしたら，現在の特別保護地区の管理が想定している特別保護地区とは如何なる特別保護地区であるのかを特

に考察の中心に据えた。

特別保護地区の管理は自然公園法 18 条第 3 項に規定されており、そこでは許可を受けなければしてはならない行為（以下「要許可行為」という）が明示されており、これらは国立公園全ての特別保護地区に一律に適用される。

平成 4 年 3 月 31 日現在、要許可行為は以下のようである。

- ① 工作物を新築し、改築し、または増築すること（以下「工作物の新改増築」という）。
 - ② 木竹を伐採すること（以下「木竹の伐採」という）。
 - ③ 鉱物を掘採し、又は土石を採取すること（以下「土石の採取」という）。
 - ④ 河川、湖沼等の水位又は水量に増減を及ぼさせること（以下「河川湖沼の水位水量の増減」という）。
 - ⑤ 環境庁長官が指定する湖沼又は湿原及びこれらの周辺 1 キロメートルの区域内において当該湖沼若しくは湿原又はこれらに流水が流入する水域若しくは水路に汚水又は廃水を排水設備を設けて排出すること（以下「湖沼湿原への汚废水の排出」という）。
 - ⑥ 告物その他これに類する物を掲出し、若しくは設置し、又は広告その他これに類するものを工作物等に表示すること（以下「広告物の提出」という）。
 - ⑦ 水面を埋め立て、又は干拓すること（以下「水面の埋立干拓」という）。
 - ⑧ 土地を開墾しその他土地の形状を変更すること（以下「土地形状の変更」という）。
 - ⑨ 屋根、壁面、塀、橋、鉄塔、送水管その他これらに類するものの色彩を変更すること（以下「色彩の変更」という）。
 - ⑩ 木竹を損傷すること（以下「木竹の損傷」という）。
 - ⑪ 木竹を植栽すること（以下「木竹の植栽」という）。
 - ⑫ 家畜を放牧すること（以下「家畜の放牧」という）。
 - ⑬ 屋外において物を集積し、又は貯蔵すること（以下「物の集積貯蔵」という）。
 - ⑭ 火入れ又はたき火をすること（以下「火入れたき火」という）。
 - ⑮ 木竹以外の植物を採取し、若しくは損傷し、又は落葉若しくは落枝を採取すること（以下「植物の採取損傷」という）。
 - ⑯ 動物を捕獲し、若しくは損傷し、又は動物の卵を採取し、若しくは損傷すること（以下「動物の捕獲損傷」という）。
 - ⑰ 道路及び広場以外の地域内において車馬若しくは動力船を使用し、又は航空機を着陸させること（以下「道路広場以外での車馬動力船の使用」という）。
- ①から⑨までは特別地域と共通、⑩以下が特別保護地区だけの要許可行為である。

以上の各要許可行為の許可基準は審査指針に規定されている。

それらを整理した結果、すべての要許可行為の許可基準はほぼ同一で、以下のように纏められることがわかった。

特別保護地区の要許可行為の許可基準は、

- (1) 学術研究その他公益上必要と認められるもの、あるいは
- (2) 災害復旧のために行われるものであって、かつ
- (3) 当該地区以外では目的を達成出来ないものに限られており、それ以外では認められない。

ただし、

表Ⅲ-12 特別保護地区のタイプと要許可行為との関係。

Table Ⅲ-12. Relationship of the special protection area's type and action being necessary for permission.

特別保護地区の 要許可行為		①工 作 物 の 新 改 増 築									②木 竹 の 伐 採									③土 石 の 採 取									④河 川 湖 沼 の 水 位 汚 染 の 増 減									⑤湖 沼 の 埋 立 汚 染 の 増 減									⑥広 告 物 の 掲 出									⑦水 面 の 埋 立 汚 染 の 増 減									⑧土 地 の 形 状 の 変 更									⑨色 彩 の 変 更									⑩木 竹 の 損 傷									⑪木 竹 の 植 栽									⑫家 畜 の 放 牧									⑬物 の 集 積 貯 蔵									⑭火 入 れ た き 火									⑮植 物 の 採 取 損 傷									⑯動 物 の 捕 獲 損 傷									⑰道 路 広 場 以 外 の 車 馬 動 力 船 の 使 用																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
		指定意図 からみた 特別保護地区 のタイプ																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						

註：○は当該行為を認めないことによって保護できるタイプを表し、★は必ずしも保護できるとは限らないタイプ、●は逆に認めないとも保護できないこともあるタイプを表す。①～⑨は特別地域と共通、⑩～⑰が特別保護地区独自の要許可行為。

(4) 工作物の新改増築のうち、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については、従前の建築物の規模をこえない範囲で建築物の新改築が認められる。

また、露天掘による土石の採取は、公益上必要なものであっても、災害復旧のためであっても、認められていない。

要するにほとんど認められないのである。

このことから、「特別保護地区の要許可行為」は、そのまま「特別保護地区で認めない行為」であることがわかった。

2) 許可基準に見る特別保護地区の管理の考え方

次に、先に明らかにした特別保護地区の様々なタイプのうちのどれが以上の各行為を「認めない」ことによって保護できるかを分析した。

取り上げた特別保護地区のタイプは次の7つである。

- (1) 博物学的自然保護の観点のもの
- (2) 自然度的自然保護の観点のもの

- (3) 環境保全的自然保護の観点のもの
- (4) 風景の骨格要素
- (5) 人文要素
- (6) 遷移途中層の花木群落
- (7) 点的興味対象

例えば、日光国立公園の野州原（シロヤシオの群落）のような(6)の途中相群落の保護の場合は、上木形成樹種の伐採除去が必要となる場合があり、とすれば、②木竹の伐採、⑩木竹の損傷や⑮植物の採取損傷は許可されて然るべきである。

また、陸中海岸国立公園の日出島（クロコシジロウミツバメの繁殖地）や三貫島（オオミズナギドリ、ヒメクロウミツバメの繁殖地）のような海鳥保護の場合はカラスなど天敵や障害の除去が、また日光国立公園の華厳滝のような滝の崩落防止には工作物設置が必要の場合もあるはずである。

すべての特別保護地区のタイプについてこのような分析をおこなった結果（表Ⅲ-12）、特別保護地区の要許可行為と審査指針が想定している特別保護地区は、自然度あるいは生態系保全の観点からの自然保護を指定意図とする特別保護地区が該当し、それ以外、特に風景保護の観点から指定されているものは「認めない」ことによって保護できない場合もあることがわかった。

先の海鳥繁殖地のような(1)博物学的自然保護の観点から指定されたものや人文要素、滝、小池小湖のような(7)風景興味対象資源は、その保護のためにしかるべき管理が必要であろう。だが、いずれも現在の審査指針では認められていないのである。つまりそれら利用者の興味を引く多様な付加要素の保護を特別保護地区の管理では配慮していないと結論されるのである。

審査指針が生態学的自然保護を重視するのは、自然度重視期（第3期）の昭和49年に制定されたことを考えれば当然だが、それを偏重した結果、第1期に指定した多様な特別保護地区（風景も自然も、人文風景も原生自然風景も）が想定されていないのであり、その結果それらの特別保護地区の管理も生態学的自然保護の考え方によって一律になされているのである。

昭和27年の計画標準では、各特別保護地区ごとに詳細計画事項を決めることになっていた。要許可行為の許可基準、保護の方法、利用計画といった管理の方法を定めるのだが、それはつまり特別保護地区を個別に検討しなさいということであり、その裏には多様な特別保護地区の管理は一律に決められないという考え方があると考えられる。

特別保護地区に多様性を認め個別に対応する計画標準の考え方と、手を付けないことを原則とする生態学的観点で一律に扱おうとする現行の審査指針の考え方のどちらがより特別保護地区の実態に合うかといえ、いうまでもなく前者なのである。

3) 特別保護地区の管理の実態

以上、風景保護の考え方が審査指針における特別保護地区の管理にはないことを明らかにしたが、マスコミ等の情報からでは雲仙や霧島のミヤマキリシマの害虫駆除による花木群落の風景保護など実際の管理が風景保護の観点からおこなわれているのではないかという疑問が湧く。

その疑問を解決するには特別保護地区の申請及び許可の実態を調べる必要があるのだが、行政当局に特別保護地区の許可状況全体についての資料が整理されていない。そこで、近年話題となったトピックに限って特別保護地区の管理と許認可の実態を以下に纏めた。

- (1) ミヤマキリシマの害虫駆除（霧島屋久国立公園、阿蘇くじゅう国立公園）

霧島屋久国立公園のミヤマキリシマ群落は、霧島山群特別保護地区、高千穂峰特別保護地区に見られるが、生態系保全の管理思想に基づき何もしていない。すなわち、キシタエダシヤク等の虫害対策を検討するために昭和53,54年におこなった委託調査（内容は、被害実態調査、害虫の生態解明、殺虫剤の効果把握）の結果を踏まえ、開花が見られなくてもミヤマキリシマが枯損するわけではないこと、殺虫剤散布が害虫を補食する野鳥へ影響を与えること等を総合的に検討し放置している。これは「ミヤマキリシマ群落の存する特別保護地区」を「花木景観」としてではなく、「生態系」として捉えていることの左証といってよい。阿蘇くじゅう国立公園の九重山特別保護地区も同様である。

霧島と並んで著名な雲仙天草国立公園のミヤマキリシマ群落は石割山（第一種特別地域）、妙見山腹・野岳山腹（第二種特別地域）、池の原（同）、宝原（同）が中心で、雲仙岳特別保護地区には群落は見られない。特別地域では動物の捕獲は不要許可行為ゆえ、キシタエダシヤクの駆除等は国立公園行政上は管理対象外である。同様に、阿蘇くじゅう国立公園の阿蘇山のミヤマキリシマ群落も特別保護地区ではない。

このように、特別保護地区内のミヤマキリシマ群落を風景保護の観点から管理し、あるいは許可したことはないのである。

(2) 大正池の浚渫（中部山岳国立公園の槍・穂高連峰特別保護地区）

昭和52年より東京電力株式会社に対し、特別保護地区での土石の採取の許可が出されている。浚渫船による大正池の堆積土砂の採取であるが、この浚渫は大正池の発電用調整池としての機能維持を目的としたものである。許可する審査指針上の根拠は、「学術研究その他公益上の必要があると認められるものであって、当該地域以外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」を当てており、大正池の浚渫の許可は電力供給という公益を理由とし、風景保護を理由としたものではないことがわかる。

(3) 梓川の砂利採取（中部山岳国立公園の槍・穂高連峰特別保護地区）

平成2年より中信砂利砕石協同組合に対し、上記大正池の上流寄りの特別保護地区での土石の採取の許可が出されている。河床整理（河床低下）を目的とする河川土砂の除去であるが、「洪水等水害の危険性があるため」という公益性を許可の理由に上げ、「周辺利用ルートから望見されない場所であり景観上支障ない」として風景に与える影響が少ないことをもう一つの理由としている。

すなわち、梓川の砂利採取の許可は洪水防止という公益を理由としており、風景保護を理由としたものではないことがわかる。

なお、審査指針では露天掘による土石の採取は認められないため、申請に先立ち特認を行い、「特別保護地区におけるものであって上高地保全のため河床を低下させることを目的としておこなわれる（露天掘による土石の採取）」を許可できるようにしている。

(4) 箱根仙石原の木竹伐採、野焼き（富士箱根伊豆国立公園の仙石原特別保護地区）

低層湿原だが、開発の進んだ箱根にあって貴重なため特別保護地区に指定されている仙石原湿原は、従来おこなわれていた地元民による火入れが、周辺に人家が建て込んできたこと、カヤの需要がなくなったことなどからおこなわれなくなり、その結果近年木本類の侵入が見られるようになってきた。そこで箱根町が、その対策を検討するための調査研究の一環として木本類の除去（木竹の伐採）を申請し、それが「学術研究」を理由に許可されている。

また、仙石原湿原に接するススキ草原の仙石原も特別保護地区だが、ここも同様に調査研究のための野焼き（火入れ）の申請が箱根町から出され、「学術研究」を理由に許可されている。なお、平成2年の計画点検時に特別保護地区の保護対象としての「ススキ群落」が明記され、「火入れ」許可の根拠としている。

両者とも人為によって自然の遷移が止められていたものが放置された結果、遷移の進行を見たものである。町にとっては観光的にも貴重な興味対象資源、風景資源であり、それを維持したいものと思われる。だが、行政当局が興味対象、風景資源の維持を特別保護地区の管理で認めていないため、調査研究で申請をしたものである。もちろん実際に調査研究であるのだから偽っているわけではないが、行政当局が興味対象、風景資源維持のための管理を審査指針で認めていない以上、たとえ研究に結論が出たとしても、いつまでも調査研究は続くものと思われる。

このように仙石原の木竹伐採、野焼きは調査研究目的でおこなわれ、また許可も学術研究を理由とし、風景保護を理由としたものではない。

(5) 鳥取砂丘の植物除去（山陰海岸国立公園の鳥取砂丘特別保護地区）

平成3年に調査研究のための鳥取砂丘の植物除去（木竹の伐採、木竹の損傷）が鳥取県、鳥取市、福部村より申請され、「学術研究」を理由に許可されている。風景保護のための許可ではない。

調査研究だが、地元の国立公園管理官の報告⁷⁾によると、砂丘景観の維持を前提としたものである。いずれ風景保護を理由とした申請と許可があると思われ、注目したい。前節で見たとおり現行の審査指針ではそれは不可能であるので、特認か、あるいは審査指針自体の改定がおこなわれなければならないが、それには地元の国立公園管理官だけでなく行政当局全体で議論をし、先に見た昭和27年の計画標準の特別保護地区指定基準のように風景保護を復活させるのか検討が必要なはずである。現行の計画作成要領には風景保護の意図はないのであるから。

なお、管理官の報告には除草に踏み切った考え方が纏められており、昭和23年の選定標準の「真に傑出した自然の大風景を保護し」以下を考え方の根本に置いたことが記されている。計画標準もそうだが昭和20年代は風景保護の意図が強かった時代であり、当時のものを引用すれば風景保護は可能である。しかし、現在のものでなく昭和20年代のものを基本において、行政当局としては構わないのだろうか。また、特別保護地区の管理なのであるから、国立公園選定のための選定標準ではなく、特別保護地区についての計画作成要領、審査指針を根本に置かねばならないはずであるが、選定標準を基本において行政当局としては構わないのだろうか。昭和23年の選定標準ではなくて、現在の計画作成要領、審査指針を正しく理解すると、報告に述べられているような風景保護の考え方は出てこないはずである。

もとより著者は、特別保護地区においても生態系保全の観点だけでなく、風景保護の観点からの取り扱いがなされるべきだと考えているものだが、そのような取り扱いは当然のことながら行政の施策としてきちんと位置づけて、計画作成要領や審査指針など公にされるものに明記しておこなうべきであるとも考えている。管理官が代わると管理も変わるという一時代があり、それが国立公園行政の信頼を著しく損なっていたことを思い起こすと、業務が行政当局ではなく、管理官個人の考えに基づいておこなわれるのは危険であり、それが正しいものであるならばきちんとオーソライズすべきと思われる。鳥取砂丘をきっかけに特別保護地区、保護計画の基本的な議論と計画作成要領や審査指針の改定がおこなわれることを期待したい。

いずれにしても鳥取砂丘の植物除去の許可は、学術研究を理由にし、風景保護を理由としたも

のではない。

以上のように実際の管理においても、特別保護地区を公益、学術研究以外の目的で許可している事実はなく、まして風景保護の観点から管理しているという事実はない。

特別保護地区のなかには、環境保全的、生態系保全的自然保護の観点ではなく風景保護、博物学的自然保護の観点から指定されたものがあり、それらについては地元から対象の維持のための管理の希望も出るが、行政当局の管理の考え方には環境保全的、生態系保全的自然保護の観点しかないため、申請は対象の維持ではなく学術研究を目的に出されているのが現状なのである。

5. ま と め

本章では、全ての国立公園の全ての保護計画における全ての特別保護地区指定結果を分析することによって、各国立公園の特別保護地区の指定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特別保護地区の指定の全容を明らかにした。

特別保護地区の指定は自然保護の観点からだけでなく、風景保護の観点からもおこなわれていることがわかった。風景保護の観点からは山岳や海岸などの骨格要素以外にも、きれいな花木群落、名所の滝、寺社などの人文要素など様々な付加要素が指定されていた。自然保護にも、珍奇希少なものをそれだけ保護する博物学的観点のもの、植生自然度の高い（自然性・原生性が高い）植生だけを保護する自然度的観点のもの、周囲を含めた全体の自然状態が良好な地域の中心部を出来るだけ広く保護しようとする自然環境保全的観点の3つの異なった考え方があることがわかった。

また、それらを時系列に整理した結果、特別保護地区の指定がその特徴に基づいて4つに時代区分出来ることがわかった。それらは、昭和28年から32年までの第1期（風景重視期）、昭和37から45年までの第2期（面的指定期）、昭和46年から55年までの第3期（自然度重視期）、昭和56年から現在までの第4期（環境保全重視期）である。

第1期は骨格要素のみならず付加要素も多く、風景保護の観点と博物学的自然保護の観点とから人文要素や遷移途中相群落、名所的な滝をも含む多様な興味対象が指定されていた。第2期は複数の要素をその繋ぎの部分をも含めて指定するなど、自然保護の観点からの骨格要素の広域指定がおこなわれる。広域でないものも骨格要素が中心で、付加要素、風景保護的興味対象要素は少なくなり、多様性がなくなる。博物学的自然保護の観点からの指定は第1期同様多い。第3期は興味対象付加要素がさらに減り、自然保護重視の傾向が強まる。特に自然度の観点からの点的指定が目立つ。第4期も自然保護が中心だが、自然度の観点から自然環境保全的観点へと変化し、貴重な保護対象をその周辺まで含めて広域に指定していることがわかった。

このように、第1期の風景保護的興味対象の指定が第2期以降弱まり、代わって自然保護の観点が強くなること。同じ自然保護でも第2期は博物学的観点の点的指向と環境保全的観点の広域指向の混在、第3期は自然度の観点からの点的指向、第4期は環境保全的観点からの広域指向と変遷してきていることがわかった。

さらに、審査指針の許可基準の分析から、多様な特別保護地区の管理が一律で、生態系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、実際の管理でも学術研究、公益以外を目的とした許可はないことがわかった。

要 旨

I 章では、本研究の目的および方法を明らかにし、既往研究との関係を整理することから本研究の位置づけをおこなった。

設定した本研究の大目的は、国立公園の計画管理の実態とその変遷を明らかにすることであり、そのための具体的な目的は、①指定における区域決定の実態とその変遷、②保護計画における特別保護地区指定の実態とその変遷、③利用計画における集団施設地区計画の実態とその変遷、④建築物の高さ規制における管理の実態とその考え方、を明らかにすることである。

研究の方法は、公園計画書と公園計画図とを中心とした資料分析である。

具体的には、区域決定、特別保護地区、集団施設地区それぞれについて、まず、国立公園の全事例を対象に、どこを、如何なる意図で計画しているかという実態を明らかにし、全事例を整理することで全容を明らかにする。次に計画を時系列に整理し、時代区分をおこない、計画の特徴の変遷を明らかにする。以上のような進め方をとった。

また、建築物規制については、まず、審査指針の分析から行政の方針としての規制の意図を明らかにする。次に、国立公園の建築物の高さ規制全事例を対象に、どんな建物をどれくらいの高さに規制しているかという高さ規制の実態と、実際の規制の意図を明らかにする。そのうえで、審査指針の意図と実際の高さ規制の意図を比較し、審査指針の保護管理の考え方が実際に活かされているか、審査指針の考え方自体に問題はないかを検討する。以上のような進め方をとった。

既往研究の整理分析から、国立公園の計画結果から行政の計画意図を分析したもの。国立公園行政の全計画段階を網羅し、行政全体が把握できるようにしたもの。国立公園の全事例を分析対象としたもの。時代区分をし、計画管理の変遷を明らかにしたもの。これらが本研究以外にはないことを明らかにした。

第II章では、国立公園の指定と区域の変更の全計画事例 104 例を分析し、国立公園の区域決定の実態とその全容、およびその変遷を明らかにした。

実態の全容では、区域決定が多様な観点からおこなわれていること。保護には風景保護と自然保護の二つがあること。風景保護には視点と視対象の関係から成り立つ展望風景の保護と興味対象要素の保護とがあること。自然保護には、珍奇希少なものをそれだけ単体で保護する博物学的観点のもの、生態系保全や動植物の生息・生育環境の保全を目的として周辺部をも含めて出来るだけ広く保護しようとする自然環境保全的観点のもの、第1回「緑の国勢調査」で用いられた植生自然度を用いて自然性豊かな森林を保護する自然度の観点からのものなどがあること。利用に基づくものには公園の利用拠点や利用動線などの取り込みがあること。他産業との調整、地元の要望など直接公園目的に基づかないものもあること。以上のことを明らかにした。

また変遷では、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。また、この変化に合わせ、利用が切り捨てられ、多様な観点からの付加区域がなくなり、区域決定が単純化してきていること。自然保護も近年は博物学的観点より自然環境保全的観点が強くなっていること。以上のことを明らかにした。

第III章では、国立公園の全ての特別保護地区 187 ケ所を分析し、国立公園の特別保護地区の指定の実態とその全容、およびその変遷を明らかにした。

実態の全容では、自然保護の観点からだけでなく風景保護の観点からも指定がおこなわれていること。風景保護の観点からは山岳や海岸などの骨格要素以外にも、きれいな花木群落、名所の滝、寺社などの人文要素など様々な付加要素があること。自然保護にも、博物学的観点、自然度の観点、自然環境保全的観点の3つの異なった考え方があること。以上のことを明らかにした。

また、変遷では、当初（昭和28年から32年まで）の風景保護的興味対象の指定が昭和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。同じ自然保護でも昭和40年代半ばまでは博物学的観点の点的指向と環境保全的観点の広域指向の混在、昭和50年代半ばまでは自然度の観点からの点的指向、それ以降は環境保全的観点からの広域指向であること。これらを明らかにした。

さらに、審査指針の許可基準の分析から、多様な特別保護地区の管理が一律で自然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。上高地や鳥取砂丘など実際の管理事例でも学術研究、公益を目的とした許可ばかりで風景保護を目的とした許可がないこと。以上のことを明らかにした。

キーワード： 国立公園、計画思想、公園指定、保護計画、特別保護地区

引用ならびに参考文献

- 1) 蓑 秉鎬：自然公園における保護計画のための植生学的研究 (II)―植生自然度・土地保全度と保護計画―：造園雑誌 51(1), 11-20, 1987.
- 2) 蓑 秉鎬, 井手久登：自然公園における保護計画のための植生学的研究：昭和55年度日本造園学会春季大会研究発表要旨, 59-60, 1980.
- 3) 蓑 秉鎬, 井手久登：自然公園における保護計画のための植生学的研究 (II)―植生自然度・土地保全度と保護計画―：昭和56年度日本造園学会秋季大会研究発表要旨, 54-55, 1981.
- 4) 蓑 秉鎬, 井手久登：自然公園における保護計画のための植生学的研究 (I)―植生自然度と保護計画―：造園雑誌 45(3), 175-184, 1982.
- 5) 番匠克二, 堀 繁：集団施設地区にみる国立公園の利用拠点計画の考え方とその変遷：造園雑誌 55(5), 247-252, 1992.
- 6) 江山正美：自然公園計画の実例 (一)：国立公園 33, 18-22, 1952.
- 7) 藤田 均：鳥取砂丘で今なされていること：国立公園 501, 14-20, 1992.
- 8) 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.
- 9) 樋口忠彦：国立公園集団施設地区の景観についての考察：国立公園 325, 11-17, 1976.
- 10) 堀井勝他：自然公園法解説：pp. 441, (財)国立公園協会, 1958.
- 11) 堀 繁, 植田明浩, 篠原 修：国民休暇村にみる自然公園集団施設地区の計画思想：造園雑誌 53(5), 181-186, 1990.
- 12) 堀 繁：建築物規制にみる国立公園の計画管理思想：造園雑誌 54(5), 197-202, 1991.
- 13) 堀 繁, 鑑迫ますみ：特別保護地区にみる国立公園保護計画の思想とその変遷：造園雑誌 55(5), 241-246, 1992.
- 14) 堀 繁：建築物許認可業務初級講座：レンジャーニュース 119, 30-44, 1991.
- 15) 飯島 稔：国立公園のうごき：国立公園 復刊第1号.
- 16) 池ノ上 容：「国民休暇村」について：国立公園 132, 7-8, 1960.
- 17) 石井 弘, 田沼和夫, 篠崎 淳：道路からみた日本の国立公園―第1報―：昭和53年度日本造園学会春季大会研究発表要旨, 103, 1978.
- 18) 糸賀 黎：地域制自然保護制度における意思決定をめぐる環境管理計画的なアプローチについて：造園雑誌 48(5), 240-245, 1985.
- 19) 糸賀 黎, 斉藤一雄, 斉木崇人：不安定空間における環境計画の方法―八幡平湯治場景観の解析・評価―：昭和54年度日本造園学会春季大会研究発表要旨, 67-68, 1979.
- 20) 賀来宏和：日本に於ける国立公園史に関する一研究―雲仙大雪両国立公園成立史の比較考察―：昭和

- 54 年度日本造園学会春季大会研究発表要旨, 1, 1979.
- 21) 環境庁自然保護局: 自然保護行政のあゆみ—自然公園 50 周年記念—: pp. 786, 69-70, 1981.
 - 22) 環境庁自然保護局計画課監修: 自然・ふれあい新時代: pp. 338, 134-135, 第一法規出版, 1989.
 - 23) 加藤誠平: 国立公園計画の地域地区に関する私見: 国立公園 6(6), 12-14, 1934.
 - 24) 木内秀叙, 野条 誠, 江口正明: 南アルプス国立公園における山岳道路開通後の利用変化について: 造園雑誌 51(5), 204-209, 1988.
 - 25) 小嶋 忠: 新しい国民休暇村の施設・1, 2: 国立公園 389, 24-30, 390, 12-19, 1982.
 - 26) 国立公園委員会議事録(瀬戸内海国立公園) 1931. 11. 24.
 - 27) 国立公園委員会議事録(日光国立公園) 1931. 11. 24.
 - 28) 国立公園委員会議事録(富士箱根国立公園) 1931. 11. 24.
 - 29) 国立公園委員会議事録(吉野熊野国立公園) 1932. 10. 8.
 - 30) 国立公園委員会議事録(中部山岳国立公園) 1932. 10. 8.
 - 31) 国立公園委員会議事録 1933. 12. 19.
 - 32) 国立公園委員会議事録 1934. 8. 9.
 - 33) 国立公園委員会議事録 1935. 12. 11.
 - 34) 厚生省国立公園部: 国立公園法の解説: pp. 104, 厚生省国立公園部, 1956.
 - 35) 厚生省国立公園部: 日光国立公園拡張区域概要: 国立公園 1950. 12.
 - 36) 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.
 - 37) 日下部甲太郎, 坂口 豊, 奥富 清, 櫻井正明, 大井道夫: 景観の維持とは: 国立公園 494, 2-22, 1991.
 - 38) 馬淵規行, 橋本善太郎: 国民休暇村: 観光 17, 71-75, 1968.
 - 39) 丸山 宏: 日光国立公園成立前史における社会・経済史的背景: 昭和 56 年度日本造園学会秋季大会研究発表要旨, 26-27, 1981.
 - 40) 丸山 宏: 国立公園設置運動に於ける社会・経済史的背景: 昭和 55 年度日本造園学会秋季大会研究発表要旨, 55-56, 1980.
 - 41) 丸山 宏: 国立公園成立史に於ける保存思想とナショナリズム: 昭和 56 年度日本造園学会春季大会研究発表要旨, 6-7, 1981.
 - 42) 丸山 宏: National Park についての情報とその紹介者: 昭和 57 年度日本造園学会春季大会研究発表要旨, 21-22, 1982.
 - 43) 宮前保子: 自然公園整備の担い手について—吉野熊野国立公園の事例—: 昭和 54 年度日本造園学会春季大会研究発表要旨, 70, 1979.
 - 44) 無記名: 国立公園内における各種行為に関する審査指針について: 国立公園 301, 20-28, 1974.
 - 45) 無記名: 国立公園区域決定ノ標準, 国立公園境界線設置標準: 国立公園 5(4), 28-29, 1933.
 - 46) 永嶋正信: 政策・社会の動きからみた日光地域の野外 Rec. 利用の変遷に関する研究(1931~1950): 造園雑誌 49(5), 25-30, 1986.
 - 47) 永嶋正信: 那須地域の野外レクリエーション利用の変遷に関する研究: 造園雑誌 49(5), 25-30, 1986.
 - 48) 永嶋正信: 国立公園計画に関する研究(集団施設地区の事例について): 昭和 54 年度日本造園学会秋季大会研究発表要旨, 12, 1979.
 - 49) 永嶋正信: 国立公園計画に関する研究 II—集団施設地区内の住民意識について—: 昭和 55 年度日本造園学会春季大会研究発表要旨, 58, 1980.
 - 50) 永嶋正信: 国立公園集団施設地区の標準規模について: 昭和 57 年度日本造園学会春季大会研究発表要旨, 84, 1982.
 - 51) 永嶋正信, 進士五十八, 麻生 恵, 西川生哉, 児玉 晃: わが国自然公園行政にみる景観管理小史—特に国立公園内の建築物を中心に—: 昭和 56 年度日本造園学会春季大会研究発表要旨, 55, 1981.
 - 52) 中島都志朗: 国民休暇村の利用: 国立公園 409, 10-13, 1983.
 - 53) 中野秀人, 幾志新吉, 糸賀 黎: ランドサット MSS データによる三宅島の植生分類と火山噴火に伴う植生変化域の検出: 造園雑誌 49(5), 185-190, 1986.
 - 54) 西川生哉, 永嶋正信, 進士五十八, 麻生 恵: わが国の自然公園における色彩景観現況の調査分析: 昭和 56 年度日本造園学会春季大会研究発表要旨, 56, 1981.
 - 55) 大井道夫: 自然公園におけるデザイン・ポリシー: 観光 16, 23-26, 1967.
 - 56) 大井道夫: 風景への挽歌—私の自然保護論—: pp. 321, アンヴィエル, 1978.
 - 57) 佐和美穂子: 自然公園に関する研究—裏面国定公園における利用者の特性(その 1)—: 昭和 55 年度日本造園学会秋季大会研究発表要旨, 19, 1980.

- 58) 千家 生: 熊野海岸及北上川: 国立公園 5(6), 25, 1933.
- 59) 下村彰男: 自然公園における空間把握についての試み: 昭和 54 年度日本造園学会春季大会研究発表要旨, 71-72, 1979.
- 60) 下村彰男: 自然公園の空間イメージに関する一考察—その空間スケールに関する諸段階と構造—: 昭和 55 年度日本造園学会春季大会研究発表要旨, 64-65, 1980.
- 61) 下村彰男: 自然公園地域の空間イメージに関する考察—東京周辺の自然公園地域を例として—: 造園雑誌 43(3), 19-24, 1980.
- 62) 進士五十八, 麻生 恵, 斉藤利弘, 田沼和夫: 自然風景地における一建築デザインの基本に関する景観的考察(上, 下): 国立公園 307, 1-6, 308, 6-11, 1975.
- 63) 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.
- 64) 田村 剛: 新に指定される国立公園と国立公園法準用公園: 国立公園 1950. 4.
- 65) 田村 剛: 国土計画と休養地: 国立公園 14(4).
- 66) 田村 剛: 瀬戸内海の景観: 国立公園 1950. 7.
- 67) 田村 剛編, 厚生省国立公園部監修: 国立公園—現況と将来—: pp. 96, (財)国立公園協会, 1955.
- 68) 田中正大: 自然保護と風景保護: 昭和 56 年度日本造園学会春季大会研究発表要旨, 21, 1981.
- 69) 田中正大: 日本の自然公園—自然保護と風景保護—: pp. 284, 1981.
- 70) 依 浩三: 知床国立公園の特性と自然保護強化の必要性: 造園雑誌 50(5), 185-190, 1987.
- 71) 上野 攻: 自然公園のデザイン・ポリシー: 国立公園 308, 1-5, 1975.
- 72) 油井正昭: 昭和初期の国立公園指定活動について: 昭和 56 年度日本造園学会秋季大会研究発表要旨, 28-29, 1981.
- 73) 油井正昭: 自然公園のビジターセンターに関する研究—施設内容の方向性を中心にして—: 昭和 57 年度日本造園学会春季大会研究発表要旨, 82-83, 1982.
- 74) 油井正昭: 自然公園の教化施設に関する研究: pp. 180, 東京大学農学部博士論文, 1986.
- 75) 油井正昭, 古谷勝則, 磯野順一: 自然景観地における景観の自然性評価に与える工作物の影響に関する研究: 造園雑誌 54(5), 203-208, 1991.

(1993 年 4 月 30 日受理)

Summary

There is an increasing demand for recreation in a natural landscape in which people can enjoy nature and pleasant open spaces. National parks are designed to provide such amenities for the general public. Problems with the present national parks have been pointed out, however. The elements crucial to determine the quality of recreation, such as visitor facilities and roadside landscape, are not necessarily in a satisfactory condition. To improve the state of national parks, it is necessary to clarify how these problems have evolved by conducting a comprehensive review of planning and management in the past. The Nature Conservation Bureau is searching for an appropriate structure for national parks through studies on what national parks should provide to the visitors. However, a critical assessment of the past national park administration, of what has been done and what has resulted, is an inevitable step in the development of new measures for the future improvement of the national park system.

This study attempts to draw forth the actual state of the national park administration and changing criteria and principles underlying the national park planning by analyzing the practices of planning and management in national parks. As the laws, the administrative orders and their manuals discuss ideals and principles of planning and management in broad and general terms, this study focuses on separate individual cases of planning and their results to touch upon the intentions behind national park planning. To achieve the overall objective of the study described above, the following more specific subjects were studied and discussed comprehensively and chronologically; 1) delineation of national parks' boundaries; 2) designation of the special protection areas within national parks; 3)

planning of the sites for user facility concentrations; and 4) regulations on construction and their practice. The national park plans and the national park map were the major sources of information for this study. Upon reviewing existing literature, it was recognized that no such comprehensive study that analyzes administrative intention from the results of national park planning, that examines every planning stage of national park administration, that reviews each and every case related to park planning in every single national park, that discusses changing principles underlying park planning and management upon periotization, has been carried out.

Regarding delineation of boundaries, each of the one hundred and four (104) original delineations and modifications of boundaries of the national parks was analyzed. This comprehensive analysis indicated that the delineation and modification was based on diverse criteria which could be classified into several categories. In general, two separate principles of protection were observed, landscape protection and nature conservation. Among practices of landscape protection, some were focusing on scenic landscape, and others on particular objects of landscape interest. Practices of nature conservation were also classified into a number of categories. Criteria of natural historical interest were applied to preserve rare and peculiar creations of nature as natural monuments. Criteria of conservation of the natural environment were applied to preserve the habitat of particular plants and wild animals or entire ecosystems. The indices of preserved natural vegetation introduced in the first "Green Census" were also applied as criteria. Criteria based on recreational uses resulted in the inclusion of recreational nodes and paths within park boundaries. However, cases that did not fit in any of the above criteria were also observed. In these cases, delineation was practiced with consideration of local communities or affected industries. The chronological review showed that designation and delineation based on scenic conservation, that was predominant before the 2nd World War, diminished after the war, almost disappearing after the 1960's, as nature conservation gained more significance. Accordingly, criteria based on recreational use were discarded, and the criteria for designation and delineation have become less diverse. During recent years, the focus of nature conservation has also been shifting toward the conservation of the natural environment and away from traditional monument appreciation.

As regard to the designation of special protection areas, each of the one hundred eighty seven (187) special protection areas from all of the national parks were analyzed. This comprehensive analysis indicated that designations were not necessarily based on the principle of nature conservation, and designations based on the principle of scenic preservation were also observed. For scenic preservation, in addition to the core elements such as mountains or ocean shores, various accompanying elements such as plant communities with distinguished flowering plants, water falls with historical significance, and other cultural elements represented by temples and shrines, were also integrated into the special protection areas. Three different concepts underlying nature conservation were observed, that is monument appreciation, wilderness appreciation and environmental protection. The chronological trend showed that the interests in scenic preservation of the earlier era (1953 to 1959) were replaced with nature conservation during the 1960's. Before 1970, some mixture of point focus based on interests in natural monuments and areal focus based on interests in environmental preservation were observed. During the 1970's, dominant criteria were wilderness appreciation with a point focus, then environmental protection with a broader areal focus took over. The guideline for reviewing applications for permits shows that, although criteria for designating special protection areas are diverse, preservation of the natural environment is the only management principle spelled out. Thus, as

indicated by the case studies of Kamikochi National Park and Tottori Sakyu National Park, permits are issued only for scientific studies but none for purposes of scenic preservation.

Key words: National park, Planning concept, Park designation, Planning for protection, Special protection area