

国立公園の成立における計画思想と政治社会的背景

The Establishment History of National Parks in Japan from the View of Planning Philosophy and Socio-political Background

水内 佑輔 Yusuke MIZUUCHI

東京大学大学院農学生命科学研究科附属演習林生態水文学研究所 助教。1987年、大阪府出身。千葉大学大学院園芸学研究科博士課程修了。博士（学術）。在学中に日本学術振興会特別研究員（DC2）、日本学術振興会特別研究員（PD）等を経て、2016年9月より現職。

1. はじめに

（1）研究の背景と目的

本研究は造園史研究の一領域である国立公園史をテーマに、造園学者・田村剛の国立公園の概念、風景の評価（方法）を計画思想と位置づけ、田村の計画思想とそれらを取りまく政治社会的背景を対象として、国立公園の成立の過程を分析考察したものである。

国立公園を含む自然公園は国土の約14%に広がる“自然の風景地”を定め管理する制度であるが、法制度はしばしば創設期に対象とした空間とその状態に特徴づけられる。したがって、どのような考えや社会学のもとに国土空間より選び出されたのかという国立公園の出自を問う行為は、単なる歴史的事象の掘り起こしを意味するのではなく、現在の制度が拠って立つ場所を明らかにする試みにつながるものである。

通説では制度創設期の国立公園は「伝統的風景観にもとづく名勝地」と「近代的風景観にもとづく原生的な大風景地」という2つの空間的特徴を持つと説明されてきた。和洋折衷という言葉があるように近代日本が対峙したものは近代化とその受け入れ方であり、近代化に際しての在来の考えや空間の断絶と連続については国立公園に限らず広く関心と呼ぶところであろう。しかし、国立公園に2つの特徴が同居した要因について、「国立公園の父」とされる田村剛の関与が示されるものの、その程度や田村の考え方について既往研究では一致をみない。近代において空間は、国民国家を主体として近代科学による学知によって合理的に処理されるとの議論があるが、換言すれば、空間を扱うための技法は学知に支えられなければならない。とすれば、田村は一見相反する2つの特徴を造園学に基づき合理的に説明し得たことになる。そもそも、風景とは人と空間の間に生じる現象である。その現象としての風景が、客観性や合理性が求められる法制度下でどのように処理されたかへの関心は抱かれてしかるべきであろう。ただし、国立公園には国レベルでの政治社会的影響が働いたとの見解もあり、この見方にも考慮しつつ国立公園の成立の過程と田村の役

割を実証的に明らかにする作業が必要であった。

以上をふまえ、本研究は日本の国立公園の制度・空間的特徴を明らかにすることを大きな目的とし、具体的には国立公園のイデオログとされる田村剛の計画思想と政治社会的背景から国立公園の成立過程を明らかにすることを目的とした。

（2）研究の方法

国立公園の選定は1920年代から1930年代にかけて3段階で行われたが、それぞれの段階における田村の考えを計画思想として整理した。計画思想の読み取りは、田村の論考281点をはじめとする対象に関わる議事録、図面著作、雑誌、新聞などの渉獵と分析に拠った。草稿を含む一次資料や、行政文書などを用いた点、言説とフィジカルプランの双方から検討した点に特徴がある。また、当時の政治社会状況は国立公園の成立そのものだけでなく、田村の認識や考え方自体へも影響するという見通しのもと、近代日本の政治行政構造に即した、政治家—事務官僚—技術官僚の関係性の中に田村を位置づける視点と、造園学の構築者の1人としてその言説を読み解く視点を留意した。

政治社会的背景については、国立公園を政策の1つとして捉える視点を留意し、政治史や行政史研究に典拠しつつ、国立公園を近代の政治社会構造から俯瞰することを試みた。また、紙面の都合上、本稿では詳細に言及することは不可能であったが、個別の論稿では中央行政で立案される国立公園に対しての地域社会の受容に触れている点についても言及しておきたい。

近代の事象を扱う上では“伝統”という言葉の意味について立ち入らざるを得ない、というのも“創り出された伝統”という言葉に代表されるように、近代国民国家においては、国民統合、あるいは国家の正当性を担保するためのイデオロギー装置として、過去とのつながりが希薄な“伝統”が生産される構造があるためである。環境省の見解のもととなった研究で示される“伝統”とは近代より前という漠然とした時代区分を示す言葉として使われており、伝統的風景とは名所に代表されるような歴史、宗教、文芸などによって生産され、社会通念上に評価される地理的表象

表-1 14 候補地の面積「国立公園資料（1930）」

候補地	阿寒	登別	大沼	十和田	磐梯及吾妻	日光	富士	日本アルプス	大臺ヶ原及大峯山	大山	屋島及小豆島	阿蘇	温泉	霧島
面積(町歩)	84800	6500	19400	47900	66300	84000	87500	204100	35400	19300	1300	75000	11100	22100

であると解される。本研究では近代における伝統の生産という点を念頭に置き、伝統の質に留意しながら国立公園の空間的特徴に関して再検討を行った。

2. 田村剛の計画思想とその変遷

(1) 国立公園の選定の流れ

1932年に、最終的に12カ所の国立公園が決定されたが、その適地を選ぶ作業は3段階で行われた。最初の段階は、1920年代前半に内務省衛生局の現地調査の対象となった16カ所への絞り込みである（16調査地）。1930年、衛生局では16調査地をもとに14候補地として整理し、国立公園委員会へ提出、国立公園委員会内での議論後、12正式候補地として決定された。既に田中正大（1987）が、風景観の変化という形でこの間の田村の考え方を推察しているが、本研究では具体的な変化の内実や時期に再検討を加えつつ、田村の計画思想を分析した。

(2) 1930年代の田村剛の計画思想

“日本を代表する風景を持つ、広大なまとまりの原生的自然風景地”の保護と利用、これが1930年代における田村の国立公園の理解であった。アメリカのナショナルパークを国立公園の普遍的モデルとし、広大な面積の国立公園の実現のために私有地を含めた指定と土地利用の規制を行う、一般に地域制とされる仕組みによって国立公園を導入した。営造物性のナショナルパークに対して、制度的ローカライズを施し空間的特性を維持した輸入であったといえる。

田村に重視された点として、日本を代表する風景と国立公園との明確な区別、広大なまとまりがあった点を強調したい。これは田村の言説に加えて、同じく造園学を先駆した上原敬二と田村にそれぞれ策定された朝鮮金剛山での国立公園計画（1930）を具体的事例として指摘できる。一般に植民地での空間計画は、内地と比較した場合制限が少ない。この状況下において、上原が飛び地を許容して海金剛地域を区域へ含めるのに対し、田村は風景的価値を認めつつも、まとまりの重視から海金剛を排除している。また、上原が評価し国立公園計画へ組み込んだ、いわゆる伝統的風景に属する歴史文化資源に対して、田村は関心を示さない。つまり、国立公園へ「伝統的風景観にもとづく名勝地」を組み込む価値観を田村は持っていない。

それでは、田村はどのように風景を捉え評価を試みたの

であろうか。この問題の所在は、国立公園の評価の対象が物理的実在としての景観であったのか、あるいは現象としての風景であったのかという点にある。そこで田村の「景観」や「景観」といった用語の使い方を定量化した上でその意味を把握した。田村は一貫して、人と空間の間に生じる美的現象として捉えており、空間が持つ自然科学的な特質を評価するのではなく、あくまで美的現象としての風景を評価の対象としていた。

これら風景の評価を含めて、田村は各国立公園候補地の客観的な評価を試みている。ただし、「風景型式」と命名された体験できる風景のタイプ分けなど、国立公園の根幹にかかわる部分については、専門家の主観的評価という点を脱していない点は否めない。

(3) 16調査地と田村剛の計画思想：1920年代前半

16調査地の時点での田村の国立公園とは、都市民の長期滞在型の自然レクリエーション空間であり、それらを国家が設置・管理するものであった。日本を代表する風景の組み込みを国立公園の必要条件としておらず、あくまでレクリエーションを前提に空間的条件が考えられていた。そして、近世由来の空間、例えば日光に対しては近世以前の価値付けを否定し、近代造園学による価値付けを行っており、この時点においても伝統的風景を評価する価値観は田村に不在である。

1930年代との変化は、公園の面積規模から確認できる。例えば、最終的に日本アルプスとしてまとめられた候補地は、当初「上高地」「立山」「白馬」と3ヶ所の候補地であった。表-1は、1930年刊行の資料からまとめたものである。約1万ha（≒町歩）を標準面積とし、小規模の国立公園をネットワーク配置するという16調査地時点での考えとは相当の開きがあり、田村の計画思想は徐々に確立されたというよりむしろ明確に変化していることが把握される。

田村の変化は1923-24年の北米-ヨーロッパ視察に起因する。田村のヨーロッパの国立公園事情に関する所論は興味深い。「天然のままの姿で大面積の国土を保留することの出来るものは、何處にも見当たらなかつた」とし、ヨーロッパに国立公園が存在しない理由を広大な原生的自然風景地の不存在に求めるのである。このため、日本においても広大な原生的自然風景地が不可分の条件であると考究される。

それでは1920年代初頭に、なぜ田村は小規模の国立公園を立案していたのであろうか。この点を当時の造園学や公園行政の状況から考えたい。公園制度が確立されない中

で、造園学者・田村剛の最も強い主張は、国立公園の設置だけでなく、日本における公園制度の確立であり、現在で言うところの街区公園－国立公園の完備であった。事実、衛生局による16調査地は「都市公園ノ改善及ビ国立公園ニ関スル調査」によって行われており、都市公園をも射程とするものであった。明治6年太政官16号に規定される公園は基本的に官有地である。したがって、田村の現実認識、すなわち広大な面積を買収し国立公園とすることは不可能との考え方から説明し得る。つまり、国立公園の実現にあたり1920年代前半の田村は、空間的ローカライズを選択したといえ、1930年代に制度的ローカライズにより国立公園の空間的特質を輸入した点とは対照的であるといえる。

3. 国立公園の成立に至る過程と諸力学

(1) 国立公園行政の開始

通史では、議会を通じた社会からの要求によって、国立公園行政が開始されたという筋道が布置され、国立公園の成立は世論の力によってなされたと語られる。具体的には、1911年の第27回帝国議会で端を発するというものである。しかし、これでは1920年代に入るまで国立公園行政が開始されなかった点についての説明が不可能である。その実、1919年の都市計画法制定を前後して、従来管轄セクションでありながらも全く忘却していた衛生局内に公園が政策課題として浮上した結果、1920年に公園法制度整備の必要性から田村を囑託としたこと、田村の国立公園を含んだ献策を受け入れたことによって、国立公園候補地の調査が開始されたことを指摘した。すなわち、内務省の内発的課題の克服のために(国立)公園行政が開始されたのである。

(2) 帝国議会での国立公園法の成立

国立公園法は民政党内務大臣安達謙蔵の肝煎で第59回帝国議会へある意味で周到に提出された。立法事実といえる国立公園の必要性は2段階において説明される。まず、自然レクリエーション空間の整備は文明国の普遍的課題であり、また国立公園は国際親善や外貨獲得へ有効であるとされる。その上で、産業開発や無秩序な観光開発を統制するための国立公園計画の策定には国立公園法が必要であるとされる。つまり、国立公園法は国立公園計画を実現するためのみの法案であり、利用開発や外客誘致は直ちに達成すべき課題とされず、あくまで国立公園により結果的に達成されるものとして位置づけられていた。このため、国際観光に関わるメニューは無く、鉄道省観光局との連携は無かったことを指摘した。

帝国議会とは理念的には、国立公園像を深化させるため

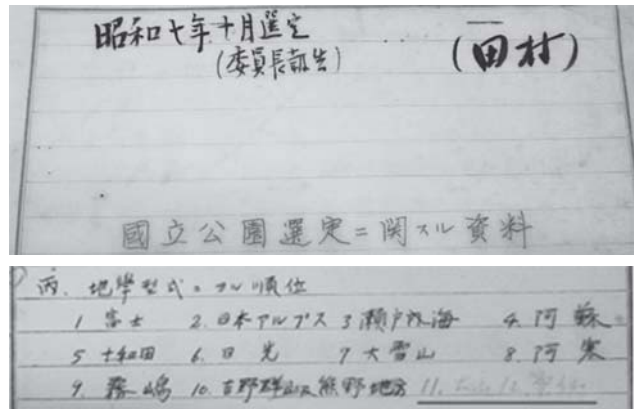


図-1 「国立公園選定ニ関スル資料」2012/6/8撮影

の議論の場であった。しかし、政党間対立や自らの地盤への地方利益誘導を前提とした議論に終始し、国立公園のあり方に関する議論は不在であった。さらに、同一政党においても国立公園の概念が未共有であったことが明らかにされた。同時に、帝国議会での議論からは国立公園に実効性を伴わせるためには、内務省土木局と通信省に加えて、観光政策を管轄する鉄道省も含めたセクション間の統合調整の必要性が明らかにされた。しかし、水力発電をめぐる深刻な対立を抱えていた内務省土木局と通信省と、衛生局の政策を調整する用意は、安達及び民政党にはなかった。つまり、政官関係におけるセクション間の統合調整機能の不在が、保護の実効性の弱さという日本の国立公園が持つ弱点の要因となった点を指摘した。

(3) 国立公園の選定

国立公園の選定は1931年12月から翌年10月までの「国立公園選定ニ関スル特別委員会」において実質的に決定された。田村を中心に衛生局で整理された「国立公園ノ選定ニ関スル方針」を参照すれば、風景(地)の質を問う必要条件と、管理や利用性について問う副次条件の2段階において議論を進めようとしたことが分かる。衛生局は調査で得た候補地の情報を「国立公園資料」として整理した。また、田村の各候補地の評価は直筆含む「国立公園選定ニ関スル資料」から把握できる。しかし、実際には議論は空転し、選定方針には沿わず各委員が強く推薦する候補地全てを選定したと言ってよい。

この空転の要因の1つに、各委員独自の国立公園の理解により、選定方針を無視する形で各候補地の選定の是非が主張されたことがある。この際に提示された田村の最大7ヶ所案は、アメリカの国立公園を普遍的モデルに、その条件に合致するものを日本で物色したものであった。即ち“日本を代表する風景を持つ、広大なまとまりの原生的自然風景地”である。対して、田村案から漏れた候補地の選定を主張する際に、日本の風景の特徴を国立公園に反映すべき

との論理展開がされる。その1つが海岸・河川風景を選ぶべきという主張であり、歴史を重視すべきという主張もその1つである。両者が結びつくのが吉野熊野国立公園であった。この主張に対して田村は、河川や海岸の風景の質は認めつつも、まとまりを確保出来ないために除外したことを主張する。しかし、田村自身海外視察の前後で国立公園の概念が変化しているため、候補地は広大なまとまりの原生的自然風景地というリストにはなっていない。当初の田村の考えに従い河川や海岸が候補地に入らず、日本を代表する風景を選ぶという視点も強くなかった。このため、手続きとして正当性を欠く田村の主張は説得力に欠けた。

また、委員会では確かに歴史性に関して言及され、各委員が候補地を推薦する際の根拠とされた。ただし、取り上げられたものは「吉野」「熊野」「霧島」に関するものであり、それは皇室との所縁によって価値づけられたものである。例えば、第1回国立公園委員会で田村は「霧島」について「阿蘇ト共ニ史料ニ富ミ国民的傳説」を持つとしてその歴史表象の価値を「阿蘇」と並列に説明する。しかし、選定後の第2回委員会では、阿蘇の歴史表象への言及は無く、霧島の選定理由に「我が皇祖發祥ノ神秘ナル史説」という言葉が付与され説明される。この他に言及されるものは「神武建國以来ノ貴重ナル史蹟傳説」のある「吉野熊野」のみであって、そこには伝統的な桜の名所として『吉野』は含まれない。このように伝説などの歴史表象が、国民と国家をつなぐ紐帯としての国家的歴史表象へと読み替えられ、再生産されている。つまり、国立公園の選定の際に評価の対象となった伝統とは、国家的歴史表象であり、それは近代に“創り出された伝統”に他ならない。この国家的歴史表象が持つ力は結果として、各委員が推薦する候補地を全て選ぶといった妥協的帰結を誘う力学として作用した。それに伴い選定方針の尊重も外形上となった。特に、国家的歴史表象が重視された「吉野熊野」の選定は田村の計画思想で重視されたまとまりを後退させたと評価せざるを得ない。事実、田村は「国立公園ノ觀念」を変更させるとして強く反対していた。さらに、選定の結果に合わせて、田村が各候補地の評価自体も変更したことが「国立公園選定ニ関スル資料」の修正痕から確認された。

4. おわりに

本研究では国立公園の成立の過程を総合的に説明することを試みた。国立公園の選定過程において、田村剛が一貫したことは、もちろん不十分ではあったが造園学に根拠づけられた学知によって風景（地）を評価する姿勢であったといえる。国立公園のイデオログとして田村は“日本を代表する風景を持つ、広大なまとまりの原生自然風景地”を選び出そうとした。ここでいう風景とは、造園学によ

て価値づけられる美的現象としての風景であった。つまり、近代科学によって空間を選び出そうとの試みである。しかし、最終的に決定を行う国立公園委員会での議論では、田村の主張が直截に国立公園へ反映されたわけではなかった。選定された箇所だけでなく、田村の計画思想自体も後退を余儀なくされた。ただし、この背景には田村の計画思想自体の変化も影響している。その結果として、伝統的風景地とみなし得るものが国立公園へ導入されたが、ここで評価の対象となったものは、国家的歴史表象である。近代国民国家に典型的イデオロギー装置としての伝統であって、極めて近代的な所産物であった。

また、田村には国立公園の輸入にあたって2つの選択肢があった。空間的ローカライズと制度的ローカライズである。当初、前者を試みた田村は最終的にアメリカのナショナルパークを普遍的モデルと考え後者を選択した。ナショナルパークは開拓の歴史の中において、実態と相違はあったにせよ原生的自然風景地を社会空間化する手段として支持された。一方で、田村は日本でふさわしい空間を物色したが、多くは既に文芸や伝説、信仰などによって既に社会空間化された場所であった。この点は日本の国立公園にとって重要な点である。最初に指定された1つである霧島国立公園を例に取れば、その区域の多くは近世において霧島神宮に管理された土地であった。さらに、国立公園の前身と言える1920年に本多静六と田村によって策定された「霧島公園計画」とは、社寺林を近代制度に位置付ける手段であった。つまり、前近代由来の空間に対する受け皿としての系譜という国立公園の側面を発見できる。このことは国立公園の基盤の重層性への気付きとなろうが、翻って現在、この重層性を消化出来ていない点も事実であろう。国立公園の創設期と同じく国策的なインバウンドツーリズム振興が推進される中で、『世界水準の「ナショナルパーク」』へと旗印が掲げられる一方で、歴史文化を含む人の暮らしと自然の調和を特徴とする日本型の国立公園が標榜されている。国立公園のローカライズは首肯されるが、ここでいう「ナショナルパーク」とは何を示すのであろうか。IUCNのカテゴリとも異なるようである。財源獲得用の行政資料上のレトリックとして受け流すことも出来ようが、国立公園とはどういった制度・空間であるのかについて改めて考える必要性が凝縮されているようにも思われる。

謝辞

本研究の主要な部分は、学位論文を含め千葉大学風景計画学研究室に在籍中に行ったものであり、古谷勝則、赤坂信両先生にご指導を頂いた。故・小寺駿吉先生に整理蓄積された資料は研究の原資となった。資料については環境省生物多様性センターや、東京大学森林風致計画学研究室にお世話になっただけでなく、小野良平先生には学位論文の

審査を通じてご指導頂いた。他にも多くの方にご指導，ご助言を頂いた。ここに記して，改めて皆様に感謝いたします。

主要参考文献

- 1) 田中正大 (1981) : 日本の自然公園 自然保護と風景保護 : 相模書房, 284pp
- 2) 堀繁 (1993) : 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 (1) : 東京大学農学部演習林報告 (90), 97-182
- 3) 土肥真人 (1993) : 江戸から東京への都市オープンスペースの変容 : 京都大学学位論文, 211pp
- 4) 丸山宏 (1994) : 近代日本公園史の研究 : 思文閣出版, 380pp
- 5) 小野良平 (2008) : 森林風景計画学 : 現代林学講義 8 : 地球社, 115-154
- 6) 西田正憲 (2011) : 自然の風景論 - 自然をめぐるまなざしと表象 : 清水弘文堂書房, 392pp
- 7) 荒山直彦ら編 (1998) : 空間から場所へ - 地理学的想像力の探究 : 古今書院, 242pp
- 8) ルフェーブル, H. (2000) : 空間の生産 : 青木書店, 647pp
- 9) ホブズボウム, E. 編 (1992) : 創られた伝統 : 紀伊國屋書店, 488pp
- 10) ギデンス, A. (1993) : 近代とはいかなる時代か? - モダニティの帰結 - : 而立書房, pp254
- 11) 御厨貴 (1996) : 政策の総合と権力 : 東京大学出版会, 250pp
- 12) 清水唯一朗 (2007) : 政党と官僚の近代 - 日本における立憲統治構造の相克 : 藤原書店, 336pp
- 13) 坂野潤治 (2012) : 日本近代史 : 筑摩書房, 461pp