

世界の国立公園の成立経緯について

親泊 素子 (おやどまり もとこ、江戸川大学)

はじめに

「国立公園」という言葉を聞くとどのような風景を想像しますか？イエローストーンやグランドキャニオンのような壮大で美しい風景、それともサファリが楽しめるアフリカの国立公園でしょうか？東京都に国立公園があると想像できますか？

世界の国立公園の数は1997年の国連の「保護地域リスト」によると143ヶ国、1,689ヶ所あるといわれていますが、おそらく現在ではさらに数多くの国立公園が設立されているでしょう。また、「国立公園とは何でしょうか？」ときかれた時に一言では答えられないくらい、さまざまな形の国立公園が世界には存在します。山、川、湖が美しい公園もあれば海洋公園や海中公園とよばれる海の国立公園もあります。また、入園料を取る国立公園もあれば無料のところもあります。手付かずの自然で動物がたくさんいる国立公園もあれば、少数民族や原住民等、公園内に地域の人々が住んでいる国立公園もあります。また、国立公園内にゴルフ場やテニスコートなどのレクリエーション・スポーツ施設をもっているところもあります。しゃれたところでは国立公園内に美術館やゲストハウス等、各国の要人を接待したり、結婚式の写真撮影に使われたりする公園など、まさに多種多様なのです。それでは「国立公園」はどのように定義されているのでしょうか？

戦後の1948年に国際的な自然保護に対する連携と協力を求めて発足したIUCN（国際自然保護連合）は世界の保護地域に関する分類を設け、「国連：保護地域リスト」というのを作成しています。現在までに何度かの改定を行い、現在では保護地域を6つのカテゴリーに分類していますが、そのうち国立公園はカテゴリーⅡ（National Park）として定義されています。しかし、イギリスや韓国の国立公園はカテゴリーⅤの景観保護地

域（Protected Landscape/Seascape）に分類されています。理由は両国の国立公園がⅡの条件を満たしていないからです。また、スイスの国立公園は1ヶ所しかありませんが、そのカテゴリーはⅠaの厳正自然保護地域（Strict Nature Reserve）となっています。日本でも国立公園が現在では29ヶ所ありますが、そのうちIUCNの保護地域カテゴリーⅡに分類されているのは15ヶ所だけで、残りの13ヶ所はカテゴリーⅤになっています（2007年に29番目の公園として指定された尾瀬国立公園は未登録）。このようにIUCNの国立公園の定義はあくまでもIUCNが定義したもので、実際には国立公園にはかなりの多様性があることがわかります。ちなみに2003年のIUCNリストによるカテゴリーⅡの保護地域数は3,881ヶ所で、カテゴリーⅤにいたっては6,555ヶ所もありますが、各国の国立公園がどちらに分類されているのかは各国の自己申告による公園数を数えてみなければわかりません。

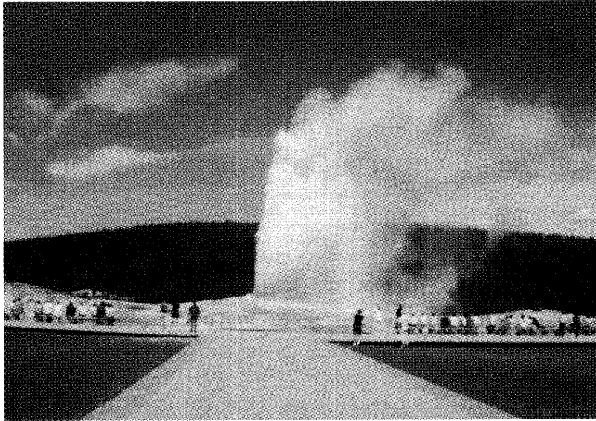
それでは、世界の国立公園の歴史をふりかえってみましょう。「正確に言うとは本当はこのような例外があります」とか、「そのうちの一部は本当はこうなのです」といったことも多々あるのですが、ここでは、わかりやすく説明するために、まずは世界の国立公園の概要として捉えてください。

国立公園の発祥とその理念

世界で最初の国立公園はアメリカ合衆国のイエローストーンで、1872年に設立されました。翌年の1873年（明治6年）には日本でも太政官布告による公園制度が創設されています。この多くは都市公園的な公園でしたが、なかには松島や吉野、厳島等のような自然公園的な公園も含まれていましたから、日本の公園の歴史もすてたものではありません。それではアメリカの国立公園誕生のエピソードを述べてみましょう。

アメリカ合衆国のイエローストーン国立公園の誕生秘話は「1870年9月19日の夜にウオッシュボーン・ラ

Historical development of the world's national parks
Motoko Oyadomari



イエローストーン国立公園
世界最初の国立公園（油井正昭氏撮影）

ングフォード探検隊がキャンプファイアーを囲みながら、イエローストーン地域の土地利用について語り合った時に、コーネリアス・ヘッジスという弁護士が、この地を個人の所有にするのではなく、国家の保留地として確保すべきであることを提案して、全員がそれに同意をした」という『焚き火物語』が有名です。しかし、実はすでに 1810 年にウィリアム・ワーズワースがイギリスの湖水地方を、また、1830 年代にはアメリカのジョージ・カトリンやヘンリー・ソー等によって国民の公園（Nation's Park）や国立保護地域（National Preserves）といった概念はすでに提唱されており、その後もデービッド・フォルサム、トーマス・ミーガーなどもこの概念について述べており、「焚き火物語」のコーネリアス・ヘッジスのアイディアは彼らの影響を受けて復唱したものであるとも言われています。この探検隊の翌年の 1871 年には地質調査所長のハイドンの一行が現地を再確認し、地図や記念写真も沿え、イエローストーンを国立公園にする法案が議会に上程されました。その結果、1872 年 3 月 1 日に第 18 代大統領の U.S. グラント将軍がこの法案に署名してイエローストーン国立公園が誕生したのです。

世界最初の国立公園成立は、手付かずの広大な自然を連邦政府が「公園」として管理し、人々のレジャー、レクリエーションに供するという「新しい形態の公園」として注目を浴びましたが、この公園成立の社会的要因として、次のようなことも言われています。

1) ヨーロッパ諸国に比べ、歴史が新しく、多民族国家であるアメリカ合衆国としては、国民共通の愛国心のシンボルとして国立公園のようなものを持つ必要性が高

かったこと、

2) 当時、イエローストーン地方の北方を通過する鉄道（Northern Pacific）建設計画があり、その沿線の新しい景勝地に国民の関心が集まることが期待されたので、鉄道資本家のジェイ・クックの強力な後押しがあった。

実際に、この法案成立過程を調べてみますと、この法案のロピストたちは後にイエローストーン国立公園の初代管理所長を務めたラングフォードをはじめ、皆ノーザン・パシフィック鉄道に関係していた人たちであったことがわかります。

アメリカ合衆国について 19 世紀に国立公園制度を導入した国は他に 3 つあります。オーストラリアが 1879 年にシドニーの南にロイヤル国立公園を、カナダは 1885 年にバンフ国立公園を、ニュージーランドは 1887 年にトンガリロ国立公園を最初の国立公園として設立しました。この 4 ケ国がいずれも新大陸の広大な面積を持つ国であることから、大自然を国立公園に設定したのだろうと思われるかもしれませんが、実はオーストラリア最初の国立公園は、シドニーの劣悪な都市環境に住む貧困層に健康的なアウトドアレクリエーションの場を提供する都市公園として設けられました。丁度、イギリスのロンドンメトロポリスの拡大に伴い、郊外にレクリエーションのための公園がつくられたようにその設立に関してはイギリスの影響を受けています。カナダのバンフ国立公園も温泉地として栄えた観光地でした。ニュージーランドのトンガリロ国立公園はマオリ族の首長であったホロヌク・ティ・ヒュウヒュウ・トゥキノが、マオリの聖地を守る方法として政府に寄進した結果できたもので、設立背景はアメリカ合衆国とはまったく異なっています。

ただ、こういった異なる成立の背景をもってはいませんが、4 ケ国には共通点があります。

1. 4 ケ国ともイギリスから独立をしている国である。
2. 公園（パーク）がかつての王族、貴族、特権階級の所有地としての位置づけであったものを「すべての国民のための」という民主主義的なアイディアとしてその制度を発足させた。
3. 野生生物の保護といった自然保護の思想もさることながら、人々の余暇の拡大、レクリエーションの需要や観光の発展が大きな理由となっている。
4. 特に新しい国の開拓のシンボルとも言える鉄道の発達にからむ経済的要因が制度設立に大きな影響を与

えている。

すなわち、オーストラリアではゴールドラッシュで好景気となり、余暇を楽しむ人が増えたのと同時に、急激な都市化で、スラム化に苦しむ人たちの憩いの場を求める労働運動が背景としてあり、アメリカ合衆国とカナダは西部への鉄道開発にともない温泉地が発見され、観光地としての国立公園の利用を見込んでいたことが明らかです。ニュージーランドにいたっては、マオリ族のやむにやまれぬ理由から土地を手放した結果、国立公園が成立していますが、やはりリトンガリ口の近くのタウポ、ロトルアは昔から間欠泉や温泉地として有名で、この観光地を含めた国立公園の利用が考えられました。このように、それぞれの国で成立の背景にはさまざまなドラマがありますが、初期の頃から利用が重視された制度であったことはまちがいありません。

世界の国立公園成立の流れ

前述した4ヶ国の公園成立以降の各国の流れを概観してみましょう。みなさんはその後に国立公園ができた地域は早くから文明の発達したヨーロッパなのではと思われるかもしれませんが、実はアフリカ諸国で意外に早い時期にベルギー、イギリスなどの宗主国の主導で国立公園が設定されています。1916年には南アフリカのクルガーが最初の国立公園になり、1925年にはベルギー領だったザイル（後のコンゴ民主共和国）がアルパート皇太子の名を取ったアルパート国立公園（後のヴィランガ国立公園）を、1926年にはジンバブエ、1929年にはルワンダが最初の国立公園をつくっています。これらは欧州の貴族支配階級による狩猟用の保護区として作られていたものが国立公園に転換されたケースが多く、ヨーロッパ植民地支配の影響と見てよいでしょう。また、1933年にロンドンで「アフリカの動植物保全のための国際会議」が開催されており、この時に手付かずの地域を国立公園として指定するアメリカ合衆国型の概念が浸透したものと思われます。

1930年代になるとアジア各地で制定が始まりました。まずは1931年に日本で国立公園法が制定され、1934年3月にはこれに基づき、瀬戸内海、雲仙、霧島の第一回指定による国立公園が誕生しています。日本より1年早く制定したフィリピンをはじめ、1935年にはインドネシア、1936年にインド、1938年にスリランカ、1939年にマレーシアと続きますが、ここでもお気づき

のように、日本を除いて、他のアジアの国々はスペインやアメリカ合衆国、オランダ、イギリスの植民地となっていた国です。これらの国では国立公園運動の推進者は自国の国民ではなく外国人の助けを借りて成立したことがわかります。日本の場合は、明治政府の要人や、本多静六、田村剛等の学者が欧米の国立公園を直接見聞し、日本にあった公園制度を作りました。

ヨーロッパで戦前に国立公園が作られた主な国は、スエーデン（1909年）、スイス（1914年）、スペイン（1918年）、イタリア（1922年）です。イギリス、フランス、ドイツはそれぞれ1951年、1963年、1970年といずれも戦後に作られています。早々とアフリカ諸国に国立公園を制定する指導をしたヨーロッパの国々でなぜ国立公園の制定が遅かったのでしょうか？それは多くの土地が私有地であり、国が自然をまもるということより、市民一人ひとりが自然や文化遺産を守る運動に積極的にたずさわり、自主的に管理するという考え方が主流だったようです。現在350万人の会員を持つ、イギリス最大の土地所有団体であるナショナルトラストは1895年に作られています。

南米に関しては、1915年にウルグアイに、1926年にチリに、1929年にガイアナに設定されました。ここでもスペイン、オランダ、ポルトガル等、ヨーロッパからの為政者や学者などが早くから自然保護に取り組んだことが大きく影響しました。さらに、1940年にアメリカ合衆国のワシントンで「西半球の自然保護と野生生物保全に関するアメリカ会議」が開催された後には、ボリビア、コロンビア、エクアドル、ペルーなど大半の国で国立公園が成立しています。南米の場合、広大な地域に広がる熱帯雨林は生物多様性の宝庫として知られ、多くの広大な国立公園が存在しています。しかし、国立公園内には先住民や公園指定以前からその地域に居住している人々もおり、プランテーションや鉱山採掘といった人々の生活の営みと自然保護のバランスが大きな課題となっています。

国立公園のタイプ

さまざまな成立の背景を持つ国立公園ですが、多くは基本的に二つの目的、生物多様性の保護と人々のレクリエーション利用を掲げています。保護と利用のバランスについては、各国の公園管理の考え方によって、どちらかを優先させるという強弱があったり、同じ国の中でも

国立公園タイプによっては保護を優先させるところと利用重視の公園があります。より理解しやすいよう3つのタイプに分けてみましょう。

1. アメリカ合衆国、カナダ、オーストラリア等（アメリカ合衆国型）

広大な土地を国立公園の利用のために担保し、原則として国が管理する。いわば営造物の国立公園である。

2. ドイツ、オーストラリア、スイス等（学術研究型）

自然科学的研究を主とする自然保護地域として学術的立場から設定され、一般の人々の公園利用は厳重な制限の下でのみ認められている。

3. イギリス、日本等（日本型）

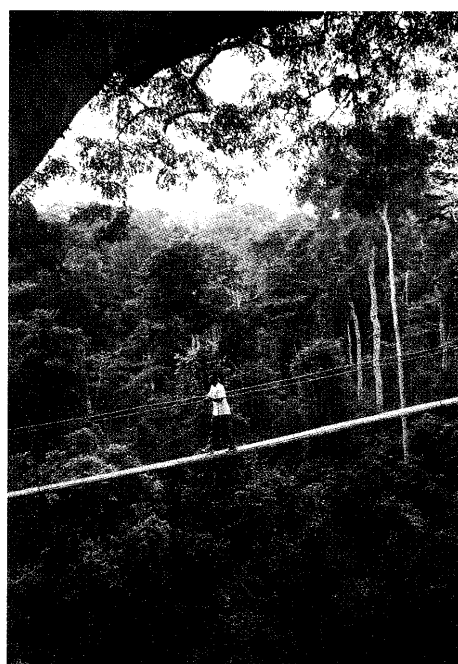
地域制の公園といわれているもので、特異性のある風景美を保護、保全するために土地の所有に係わらず、公園指定する。野外レクリエーションに対する施設を整備し、公園内の生物、考古学的、歴史的に価値のある土地、建造物に適切な維持方法を講じ、公園区域内の農林業などのための土地利用も認める。

このほかにアメリカ合衆国型のように手付かずの自然を専用管理する形態としてアフリカの公園も挙げられますが、1のグループと異なるのは、外国人観光客が利用の中心という点です。また、台湾にはアメリカ型のような公園もあれば、日本型の公園もあります。ベトナムのように導入時はアメリカ合衆国型の営造物を目指しながら、実態として多くの山岳少数民族が居住する国立公園を抱えていることから、日本型の管理運営を強いられているところもあります。国立公園を訪れると、そこが公園専用の土地利用をしている営造物の公園か、ある

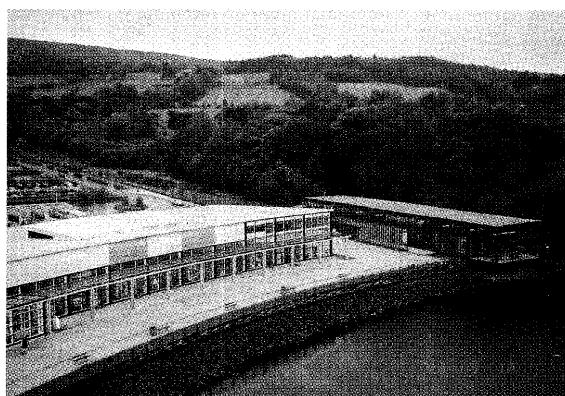
いは多目的土地利用を容認している地域制の公園かによって大きな印象の違いを感じることでしょう。

国立公園の管理について

IUCNの国立公園の定義には、「通常は国の最高諸官庁が管理し、貴重な自然生態系が保護され、それを精神的、学術、教育的なレクリエーションの場として国民の利用に資するところ」と書かれていますが、実態は必ずしもそのようにはなっていません。例えば、アメリカ合衆国では内務省国立公園局が管理していますし、日本で

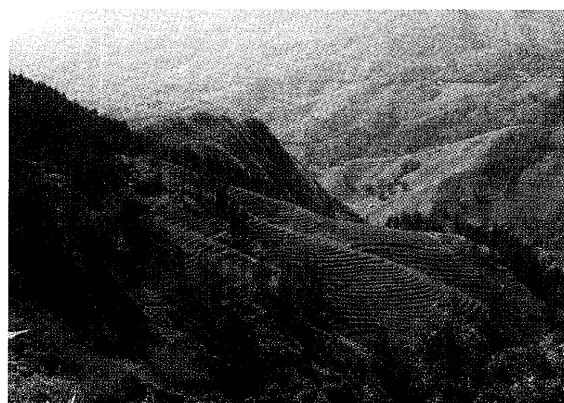


ガーナ カクム国立公園
カノピーウォークで森林を楽しむ国立公園



スコットランド ロッホ・ローモンド&トロサックス
国立公園

地域経済の促進を唱って設立された国立公園



ベトナム ホアン・リエン国立公園
営造物から地域制の公園管理に移行した国立公園

は環境省自然環境局の管轄となっていますが、国によっては地方自治体、公益法人や民間などが管理を委託されているところも多くあります。オーストラリアでは連邦政府が管理している国立公園は6ヶ所しかありません。残りの500近くは州で管理をしていますし、アボリジニと共同管理している公園もあります。イギリスの国立公園は日本と同じ地域制ですが、国立公園委員会がそれぞれの管理運営を行っています。韓国では国立公園管理公団といった半官半民の組織で運営され、ベトナムでは国、省、市町村が管理しているところもあります。また、カナダのパークスカナダなど、政府から民間に管理を移行する計画をもっているところもあります。

また、国により公園管理について保護と利用の比重のかけ方が異なることからその国の国立公園のイメージがずいぶんと異なります。例えば、利用に消極的なスイスやブータンなどに対し、エクアドル政府はガラパゴス国立公園の利用に関してはかなり厳しい公園管理を実施していますが、その他についてはいたって大雑把な管理をしています。また、一日の入園者数を制限する国立公園もある一方で、大変人気の高い国立公園などでは、多くの利用者を受け入れられるように積極的に公園施設を整えているところもあります。日本の国立公園も戦前、戦後と利用重視で来ましたが、1971年の環境庁の成立以降は、むしろ自然保護、生物多様性保全に力を入れているように見受けられます。

まとめ

かつてのアメリカ合衆国の大統領ビル・クリントンは「国立公園はアメリカ合衆国の誇りである」「アメリカ合

衆国が存在する限り、国立公園制度もその遺産とともにアメリカ合衆国民のために存在するだろう」と述べています。イギリスは国立公園を国民に当然与えられる「アメニティ環境」と述べています。すなわち国立公園はイギリス国民にとって「あるべきものがあるべきところにある」制度なのです。日本ではかつての環境庁自然保護局（現環境省自然環境局）の澤村宏局長が「国立公園は国の宝」と述べ、その宝を守るべき努力をすることを訴えましたが、現状はどうでしょうか？

日本の国立公園は国民のニーズから生まれたものではなく、外国の理念を輸入し、戦前の世界恐慌の真只中に日本の経済救済策と社会政情不安の緩和策として誕生したために、「国立公園は日本国民にとって何なのか」という議論を十分に論じられないまま今日に到っています。したがって、ある時期には利用が優先され、ある時期には保護が重視されるというジグザグの道を歩んでいます。その点から理念の再確認が必要なのではないでしょうか。また、日本の国立公園において大事なことは地域住民が公園景観の担い手であるということです。自然とともに生きる彼らの営み自体が、「わが国の風景を代表するに足る傑出した自然の風景地」を生み出しているのです。したがって、地域の人々の安定した生活基盤が保証されない限り国立公園の風景美を維持していくことは難しいでしょう。

日本の国立公園は地域の人々の暮らしが自然の中に融合された複合遺産でもあるのです。世界遺産に自然、文化、複合遺産があるように、国立公園においても、同様の特色に分類し、各公園にふさわしい管理の仕方を考えていって欲しいものです。

参 考 文 献

- IUCN (1998) 1997 United Nations List of Protected Areas. IUCN.
- IUCN (2003) 2003 United Nations List of Protected Areas. IUCN.
- Runte, Alfred (1979) National Parks: The American Experience. University of Nebraska Press.
- 親泊素子 (1999) 日本の国立公園とランドスケープ。(ランドスケープの新しい波、現代ランドスケープ研究会編、メイプルプレス、東京)、131-146.



オーストラリア ウルル・カタジュタ国立公園
アボリジニとの共同管理を行っている国立公園