

国立公園法制定経緯および国立公園の定義の日中台比較

A Comparative Study of the History of Enactment of the National Park Law and the Definition of National Parks in Japan, China, and Taiwan

高橋 孝治

TAKAHASHI Koji

本稿は、国立公園に関する「法律の制定経緯」および「法律上の定義」を日本、中国、台湾の三国について比較検討し、その視点から日中台の国立公園がもつ特徴を明らかにする。本稿の結論として、以下の3点が明らかとなった。第一に、日本の国立公園法制定には、外国人観光の誘致という側面が特徴的であり、また国立公園などの定義では、「自然環境」だけが対象となる。第二に、中国は国立公園法制定に向けて「自然環境」の保護を強調しながらも、自然環境に「人文的景観」を含めることが特徴的であり、この特徴が国立公園の定義に反映されようとしている。そして、第三に、台湾の国立公園法である「国家公園法」における国家公園の定義では、日本の「外国人観光の誘致」と中国の「人文的景観」導入の両側面が特徴づけられる。

キーワード：比較法, アジア法, 国立公園, 自然景観, 観光地

Keywords: Comparative Law, Asian Law, National Park, Natural Landscape, Tourist Destination

1 はじめに

1.1 問題の所在

日本において、国立公園とは、日本の風景を代表するに足りる傑出した自然の風景地(海域の景観地を含む)であって、環境大臣が指定するものをいう(自然公園法¹⁾第2条第1項第2号)。国立公園では、その定義にあるような絶景が見られるため、観光名所となることがほとんどである。そして、国立公園はその傑出した風景ゆえに自然環境保護のため、その立ち入りなどに対して特別に規制されることもある。

この国立公園などを規制する法律などはどのような経緯で成立したのであろうか。さらに、自然環境保護のための国立公園などはどのように定義づけられているのであろうか。本稿では、このような成立経緯や国立公園の定義づけを隣国である中華人民共和国(以下「中国」)や台湾(国名は「中華民国」だが、以下も「台湾」)との比較において検討する。

制度としての国立公園は、19世紀後半にアメリカ合衆国(以下「アメリカ」)西部で生まれたものであり(加藤2008:4)、アメリカ以外の国にとっては外来の制度である。また、国立公園の成立は、主に地理的条件によって影響を受ける。そのため、観光名所となりえる国立公園はどのように保護されるのか、どのような経緯で制定されたの

かを、同じ外来の制度であり、地理的条件が類似する部分のある隣国と比較することによって、日本、中国、台湾の国立公園の特徴をそれぞれ明らかにできる。比較対象には一定の類似性や共通性がない場合、きめ細かい特徴に関する検討ができないためである(廣渡2007:3)。もっとも、このような検討を行うには、国立公園法の成立経緯や国立公園の定義以外についても比較検討がなされなければならない。しかし、それに関しては紙幅の都合から本稿では取り扱わない。そのため、本稿は国立公園法比較研究の叩き台となる第一歩と位置づけられる。

なお、2.1で見ると、かつては日本の国立公園は「国立公園法」によって規定されていたが、既に述べた通り、日本においては国立公園について規定している法律は「自然公園法」である。しかし、台湾や中国では、「自然公園法」という名称の法律によって規定されていないため、本稿は、日本、台湾、中国などで一般的に国立公園を規定する法律を指す場合には「国立公園法」という用語を用いる。また、かつての日本の「国立公園法」を「大正国立公園法」と呼ぶことにする。

1.2 先行研究の検討

日本、中国、台湾の「国立公園法を比較する」先行研究は見当たらない。しかし、本稿で触れる各部分については、

先行研究がいくつかある。それらの文献について、本稿の趣旨に従って整理しておく。

日本の国立公園が制定された経緯については、村串(2005; 2011; 2016)、加藤(2008)の研究がある。特に、村串(2005: 1-139)の第1部には「日本の国立公園制定史」という題がついており、日本の国立公園の制定史の決定版とも言える内容になっている。さらに、このうち村串(2005: 71-139)は、大正国立公園法の制定過程について触れている。そして、村串(2005)の内容は、村串(2011)に続くことになる。しかし、村串(2011)は、戦後の日本の国立公園行政について触れるのであるが、村串(2011)では、法律に関する話題がほとんど出てこない。村串の研究で、自然公園法の成立過程について触れられるのは、村串(2016: 18-26)の方である。村串(2016: 18-26)は自然公園法の成立過程および自然公園法の概要についても言及している。村串(2005; 2011; 2016)という三部作によって、日本の国立公園制度(「法」に限らない)の研究はある程度完成された。また、加藤(2008: 2-19)は、世界初の国立公園であるアメリカのヨセミテやイエローストーンの経緯から、日本の大正国立公園法やその後継法である自然公園法の成立経緯などを簡便に概説している。2.1において、日本の国立公園法制定の経緯を見るが、その基礎研究の成果は村串(2005)や村串(2016)、加藤(2008: 2-19)にある。

日本語文献で台湾の国立公園法である「国家公園法」(以下「台湾国家公園法」)の制定史と概要について触れているのは、おそらく陳(1999: pp.94-100)だけである。このため、陳(1999: pp.94-100)は本稿2.3の基礎となる先行研究である。

また、中国では、呉=叢(2014)や杜[ほか](2018: 52-54)、台湾では徐=黄[ほか](1997)や宋(2016)が国立公園に関する代表的な研究であるとみなされるが、いずれも法比較の視点による研究ではない。

2 国立公園法制定の経緯の日中台比較

2.1 日本における国立公園法制定の経緯

日本における国立公園法が制定された経緯については、村串(2005: 1-139; 2016: 18-26)や加藤(2008: 2-19)が詳しく述べている。以下では、本稿の論点に絞り、日本における国立公園法制定の経緯を見ていく。

日本の国立公園に関する制度制定は、1903(明治36)年6月1日に初めての都市公園である日比谷公園が開園したことにより、欧米の公園事情が日本に紹介されたことに端を発する(丸山1994: 269)。

これを受けて、1911(明治44)年3月21日の帝国議会貴族院に、「國庫ノ補助ヲ仰キ日光山ヲ公園ト爲スノ請願」が提出された(『第27回帝國議會貴族院議事速記録第21號』1911: 420)²⁾。これは、当時の栃木県上都賀郡日光町長であった西山眞平が提出したもので、明治維新以来、日光山の名所旧跡は荒廃し、水害もひどく、東洋の公園とも呼ばれた名地もその実を失いつつあり、日光町は地方費の補助をもって保全に努めているが到底貫徹は出来ないほどであり、国庫から相当の補助を求めて請願が行われた(『第27回帝國議會貴族院議事速記録第21號』1911: 459)³⁾。そして、この請願は異議なしとして認められた(『第27回帝國議會貴族院議事速記録第21號』1911: 459)。さらにその11か月後に再び西山眞平が「日光山ヲ帝國公園ト爲スノ請願」を帝国議会に提出し、1912(明治45)年2月23日の衆議院で採択された(『官報號外(明治45年2月23日)』1912: 155)。この請願は、社寺を含む名勝地、大自然の国営化による復興と保全、そして観光開発のためになされた要求であった(村串2005: 15)。

これらの日光山の国立公園化の議論の後には、しばらく日本における国立公園設立の議論はなりを潜めていたものの、1916(大正5)年頃から富士箱根や瀬戸内海に国立公園を設立して外国人観光客を誘致し外貨獲得を行うべきという話が盛り上がった。このような話題が報じられる中で、国立公園の話題が自然保護などとも結び付いていった。

こうして、<優秀なる自然の大風景地を保護開発して、一般世人をして容易にこれを親しませる方策を講じ、国民の保健休養ないしは教化に資し、国立公園を通じて日本の独特な大風景を広く外国人に享有せしめ観光施設と相まって日本の国情を海外に紹介し、国際親善上寄与する>という目的で(『官報號外(昭和6年2月25日)』1931: 440)、大正国立公園法が1931(昭和6)年4月1日に公布された(昭和6年法律第36号。同年10月1日施行)⁴⁾。1911年から1912年にかけての国立公園に関する請願から、なぜこのように時間が経過してやっと法制定に至ったのかについては、1912年以降も帝国議会に対して国立公園の実現のための請願は多くなされ、<優秀な自然の素質、土地の分布や所有物などを参酌して候補地などを選定し、調査を行っていたため時間が経過してしまった>と説明されている(『官報號外(昭和6年2月25日)』1931: 440)⁵⁾。

その後、大正国立公園法は、日本国憲法施行に伴い、1949(昭和24)年5月19日公布で一部改正された(昭和24年法律第84号。同年6月1日施行)。この改正に合わせて、大正国立公園法に第11条の2が追加され、「国

立公園に準ずる地域」の指定ができるようになった。この国立公園に準ずる地域の指定は、日本には風景のすぐれた地域が多く、国立公園の指定を受けていなくても、それに則って、大正国立公園法の一部を準用し、保護のための措置を受け、風景地の利用促進を図る必要に迫られたためになされた（『第5回国会衆議院厚生委員会議録第12号』1949：9）⁶⁾。そして、この「国立公園に準ずる地域」として指定されたのが「国定公園」である（環境庁自然保護局企画調整課（編集）1977：17）。

さらにその後、大正国立公園法も施行からかなり時間が経過し、その運用が事実上困難な部分が多くなり、利用者の急激な増加に伴う公園の荒廃を十分に防止できていなかった。そこで、大正国立公園法を抜本的に改正する必要が生じた（『第26回国会参議院社会労働委員会会議録第22号』1957：5）⁷⁾。このため、大正国立公園法は1957（昭和32）年10月1日に廃止され、これに代わって自然公園法が制定された。自然公園法には国定公園に関する規定も設けられることとなった（『第26回国会参議院社会労働委員会会議録第22号』1957：5）⁸⁾。その理由というのは、1949（昭和24）年の大正国立公園法改正で、「国立公園に準ずる地域」の規定が追加され、実際に国定公園が指定されたにも関わらず、大正国立公園法の規定がいくつか準用されているにすぎず、明確な規定がなかったためである。さらに、これまで都道府県の条例によって規定されていた都道府県立自然公園についても、法律上の根拠が必要との考えから、これも自然公園法に規定されることになった（『第26回国会参議院社会労働委員会会議録第22号』1957：5）⁹⁾。

こうして自然公園法が制定され、後に複数回改正されている。特に1970（昭和45）年5月16日公布（昭和45年法律第61号。公布日施行）、同年12月25日公布（昭和45年法律第140号。翌年6月24日施行）、2002（平成14）年4月24日公布（平成14年法律第29号。翌年4月1日施行）、2021（令和3）年5月6日公布（令和3年法律第29号。翌年4月1日施行）で大きく改正されて現在に至る。

2.2 中国における国立公園法制定の経緯

中国では体系的な国立公園法はいまだ存在しない。中国では、全国レベルで国立公園に類似する制度を専門に規定するのは、「自然保護区条例」（1994年10月9日国务院令第167号発布、同年12月1日施行。2017年10月7日国务院令第687号発布で最終改正・施行）と「風景名勝区条例」（2006年9月19日国务院令第474号発布、

同年12月1日施行。2016年2月6日国务院令第653号発布で最終改正・施行）である（汪＝呉2020：53）。なお、風景名勝区条例が制定される前には「風景名勝区管理暫定条例〔風景名勝区管理暫行条例〕」（〔〕は、直前の単語の中国語原文を意味し、初出にのみ付す。以下同じ）という行政法規が存在した（1985年6月7日国务院国発〔1985〕76号発布・施行。2006年12月1日廃止）。中国における行政法規とは、日本でいう内閣が発布する政令に相当する規則である。

なお、風景名勝区こそが、国際自然保護連合（IUCN）の定める国立公園の基準に沿って定められた地区であり、風景名勝区が中国における国立公園であるとする論もある（蘇1991：8）。もっとも、中国には「森林公園管理弁法」（1994年1月22日林業部令第3号発布・施行、2016年9月22日国家林業局令第42号発布で最終改正・施行）という部門規章（日本でいう「省令」）がある。そして、森林公園管理弁法第6条に定められている国家級森林公園も国立公園の一形態であるとの指摘もある（梁2004：997）。このように、中国では国立公園的な地区は制度上多く併存しているが、蘇（1991：8）の指摘のように、その中心は風景名勝区であると言えよう。

このように、中国では多くの制度が併存し、体系的な法制度も整っておらず、国立公園に相当する「国家公園」という用語が使われている制度もないが、国家公園に対する関心は風景名勝区管理暫定条例制定後にもあったようである。例えば、1989年に、「国家公園」という用語を用いて、世界各国では環境汚染や公害が進んでいるため、国家公園などの整備が進んでいると報じられた（韓1989：7）。

ところで、風景名勝区の制度には、地方から開始されたという経緯がある。中国では、一般にしばしば地方で制度運営の実験をしてから全国に適用される法規が制定されると指摘がなされる（例えば、李1999：128；坂口2001：1230）。風景名勝区もこうした実験がなされてから風景名勝区管理暫定条例が制定された。例えば、風景名勝区管理暫定条例が制定されるより前の1982年4月11日には、雲南省人民政府が風景名勝区を雲南省内に設立するという計画を発表している（「抓紧緑化工砒風景名勝区和交通沿線」1982：1）。

このように、中国の風景名勝区は、各地方が自主的に環境保護などのために始めたものであり、中国の中央政府の法の他にも地方独自の法規が充実している分野でもある。例えば、風景名勝区に関する地方性法規として「雲南省石林風景名勝区保護条例」（1990年11月20日昆明市人民代表大会常務委員会発布、翌年5月1日施行。2004年6月29日発布で最終改正・施行）や「四川省風景名勝区管

理条例」(1994年5月28日四川省人民代表大會常務委員會公告第18号發布・施行)などがある。また、国家森林公園も、森林公園管理弁法が制定されるより前に、湖南省の張家界に設置されていた(羅1982:4)。

このように風景名勝区制度などが地方から始まったが、特に浙江省の西湖が風景名勝区に指定されても建築物の乱造や環境破壊が止まらなかった。これが中国の中央政府にも報告されるようになり、中央政府による行政法規としての風景名勝区管理暫定条例が制定された(「加強對風景名勝区管理 嚴肅處理處有違章建築」1984:1)。自然保護区条例も同様の経緯から制定されたと考えられる。

また、「国家公園制度」を生態系の保護と国土開発と保護のための制度として創設するという文言が、2013年11月12日に發布された「中共中央による改革を全面的に深化させることに関する若干の重大な問題の決定[中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定]」(以下「決定」)にみられる。この「決定」は中国全体の改革の方針とされた¹⁰⁾。この「決定」の(52)に、生態系の保護と国土開発と保護のための制度として「国家公園制度」を創設するとの文言が入った。これは、中国政府もしくは中国共産党が「国家公園」の用語を用いた地区に初めて言及した文書となった。この「決定」を受けて、2016年4月13日から地方における試行例として青海省で三江源国家公園が設置された(何=王2016:10)。この国家公園の地方試行例から遅れて2017年9月26日には、「決定」を受けて「国家公園体制を創設する全体的方案[建立国家公園体制總体方案]」が中国共産党中央および國務院から発表された。そして、2021年10月12日には中国の国家公園として、三江源国家公園、ジャイアントパンダ国家公園[大熊貓国家公園](四川省)、東北虎豹国家公園(黒竜江省、吉林省)、海南熱帶雨林国家公園(海南省)、武夷山国家公園(福建省)の5つが設置された(寇2021:6)。

しかし、中国では結局、自然保護区条例や風景名勝区条例は廃止されていないし、国家公園法も制定されていない。このため、国家公園は設置されても法令の根拠を欠いた状態となっている。このため、中国では「国家公園法をいかに制定するか」という研究が多くなされている(例えば、呉=叢(2014:59)、杜[ほか](2018:52-54)、汪(2020:133-136))。

2.3 台湾における国立公園法制定の経緯

台湾は、1895年4月17日から1945年10月25日まで日本の植民地であった(以下この時代を「日本領台湾」)。そのため、台湾初の国立公園は、日本領台湾の次高タロ

コ国立公園[次高太魯閣国立公園]、大屯山国立公園および新高阿里山国立公園であった(徐=黄[ほか]1997:413)。これらの国立公園の法的根拠は、日本の大正国立公園法であった。大正国立公園法は台湾では、1935(昭和10)年10月20日から施行された(昭和10年勅令第273号、昭和10年台湾総督府令第75号)(外務省条約局1959:87)¹¹⁾。これを受けて、上記の3つの国立公園が1937(昭和12)年12月27日に台湾総督府の告示により指定され、日本の国立公園となった(出口1938:90)¹²⁾。しかし、1945年10月25日に日本は台湾に対するあらゆる権原を喪失し、同日、台湾は中華民国政府に接收された。これにより台湾の国立公園はその根拠法を失ったため、国立公園の指定が解除された(陳1999:94)。

その後、台湾では、国立公園は「国家公園」と呼ばれ、台湾国家公園法によって規制されることとなった(1972年6月13日公布・施行)。台湾では、1940年代から1960年代にかけては、対中国の軍備が最優先事項であり、台湾国家公園を整備する余裕がなかったと指摘されている(陳1999:94)。

ただし、台湾においては1950年代頃からアメリカや日本の法律を参照して台湾国家公園法の起草を進めていたとも言われる。少なくとも1965年2月には交通部(日本の「国土交通省」に相当)の交通観光事業グループ[交通観光事業小組]の会議で議論されていた(『立法院公報』(59巻68期)1970:29)¹³⁾。しかし、このときに出された修正案の作成に10年を要したとされる(『立法院公報』(59巻68期)1970:29)¹⁴⁾。これを先の軍備の重要性から台湾国家公園法の制定が遅れたという指摘と合わせると、台湾国家公園法の初案は1950年代には作成され、議論もなされたが、軍備が先行し、議論中に指摘された修正案の作成が遅れていたと言えよう。もっとも、台湾国家公園法は突然できたわけではなく、日本領台湾における国立公園制度の経験があったために、国家公園制度の土壌は既にあった(陳1999:93)。しかし、そのような土壌があったとしても、法案の修正で10年要したという点から、やはり台湾では国家公園制度の設立の重要度が高くなかったと考えられよう。

台湾国家公園法の制定理由として立法院では、国家公園法を立法することは国際的潮流であり、国際自然保護連合でも決議された事項であるとか、特殊な価値を持つ自然景観、史跡、名勝を国民の行楽や休息に供し、科学研究を行うためなどとされた(『立法院公報』(59巻68期)1970:30)¹⁴⁾。台湾国家公園法の制定理由には、潜在的には「自然保護のため」といった目的もあるのではあろうが、それは立法院では明確に示されていなかった。そして、

1982年9月1日に出された公告により、1984年1月1日から屏東県に墾丁国家公園が設立され、これが中華民国体制の台湾における最初の国家公園となった(徐=黄[ほか]1997:415-416)。

その後、台湾国家公園法は2010年12月8日公布で改正されて現在に至る(同日施行)。2010年の改正は、規模が小さく国家公園の基準に到達していない地区もこの対象とするために、国家公園に準ずる「国家自然公園」の制度を導入するためのものであった(『立法院公報』(99巻66期)2010:39)。

2.4 日中台の国立公園法制定の経緯を概観して

日本、中国、台湾が国立公園法を制定した経緯をそれぞれに見てきた。そこから明らかとなった結果は、日中台の国立公園の法整備の過程にみられるそれぞれに異なる事情があるということである。

日本の国立公園制定の背景には、自然保護の側面も強調されたが、なによりも外国人観光客誘致、そして外国人に日本の観光地を見せ日本の国情を海外に紹介するという事情があった。どちらかという、日本の国際的広報の一環という側面が国立公園制定の背景にあり、これは中国や台湾では見られない側面である。

そして、中国は、国家公園の法制においてもその施行においても混乱しているように見える。計画経済期の中国では、自由な建築物の設置などは、少なくとも建前上できないはずであり、改革開放政策開始以降に建築物の乱造や環境破壊などに対処するため、地方が風景名勝区制度などの創設を求めた、という経緯があったと言える。

このように、地方から環境保護などのために国立公園を求めることは日本にもみられた。日本には「國庫ノ補助ヲ仰キ日光山ヲ公園ト爲スノ請願」や「日光山ヲ帝國公園ト爲スノ請願」があった。日本の場合は帝国議会への請願という形式であった。これに対して中国の場合には、各地方が風景名勝区制度を導入し、それが国家の行政法規へと「昇格」していくというプロセスを採っている。ここに日本と中国の国立公園法制定の経緯をめぐる差異がある。

この点にとどまらず、中国には、風景名勝区の他にも自然保護区や国家公園など、複数の同一趣旨の関連制度が併存している。こうした状態は、中国政府が体系的な国家公園制度には関心が薄いのではないかという疑問さえ彷彿とさせる。特に、中国政府は、昨今、「法治」を強調しているにもかかわらず、根拠法不在のまま国家公園制度を開始しており、国家公園制度と「法治」は今後の中国の課題となるであろう。

台湾国家公園法制定の理由は、国家公園法の制定は国際的潮流の影響である。そこには、国際自然保護連合の決議事項からとりわけ影響を受けたと考えられる。これにかかわる時期の問題を考えると、1970年代初頭は、台湾が急速に他国との国交を失う流れとなった時期である。この時期の台湾には、国交がなくとも台湾は国際的潮流に沿った「国」であり、民間の実務関係維持に値する台湾の存在意義を広く世界に示す必要があった(若林1992:178以下)。これは一側面であろうが、台湾が世界潮流に乗っているということを示すために国際自然保護連合の決議を尊重しようとしたという側面は確実にあると言える。台湾の民主化も、1971年10月に台湾が国際連合の議席を喪失したことを契機とする対外的正統性の獲得という面があったとの指摘があり(若林=家永(編)2020:190)、台湾国家公園法の制定に関してもこのように指摘しうる。

こうした国際関係上の政治的側面から、立法院における台湾国家公園法制定の議論には、「自然保護のため」という言葉が出なかったのではないかと推察される。このように考えれば、法案の修正が10年間放置され、対中国の軍事が軽減したわけでもない1972年に台湾国家公園法が成立した経緯に説明がつくであろう。台湾にとっては国際潮流に沿っている姿勢を表明するために台湾国家公園法の制定が必要であり、実際に国家公園を設立させるつもりはなかったとさえ思われる。このように考えることにより、1972年に台湾国家公園法が制定されても、これに基づく初めての国家公園の設置に10年以上要していることも説明がつくように思われる。

3 国立公園の定義の日中台比較

3.1 日本における国立公園などの定義

大正国立公園法では、国立公園の定義は、国立公園委員会の意見を聞いて区域を定めて主務大臣がこれを指定したものであるという規定上の形式的定義に止められている(第1条)。つまり、国立公園の概念を指示する明確な定義はなかったと言える。これに対し、自然公園法の定義は、国立公園とは、1.1で見た通り、「日本の風景を代表するに足る傑出した自然の風景地(海域の景観地を含む)」であって、「環境大臣が指定する」ものと定義づけられた(第2条第2号)。その定義には、国立公園の概念が提示されている。

自然公園法は、国立公園に関連する国定公園と都道府県立自然公園を次のように定義する。国定公園とは、「国立公園に準ずる優れた自然の風景地」であって、「環境大臣が指定する」ものである(自然公園法第2条第3号)。

また、都道府県立自然公園とは、「優れた自然の風景地」であって、「都道府県が指定する」ものをいう（同条第4号）。そして、国立公園、国定公園および都道府県立自然公園を合わせたものが「自然公園」である（自然公園法第2条第1号）。

このように、自然公園法の文言からは「日本の風景を代表するに足りる傑出した自然の風景地」とそれに準ずる「優れた自然の風景地」の差異がどこにあるのかは明確でない。しかし、大正国立公園法の定義と比べれば、少なくとも「優れた自然の風景地」でなければ国立公園もしくは国定公園にはなれないという点でやや明確になったとは言える。

3.2 中国における風景名勝区や国家公園などの定義

中国では、国立公園の定義に関連して、風景名勝区、自然保護区、国家森林公園の定義がそれぞれにみられる。以下、それらの定義を概観する。

第一に、中国における風景名勝区の定義は、かつての風景名勝区管理暫定条例第2条によれば、＜鑑賞に値し、文化もしくは科学的価値がある自然景観または人文的景観が比較的集中しており、環境が美しく、一定規模があり範囲もあり、人々の遊覧、休息もしくは科学、文化的活動が行える地区＞である。そして、風景名勝区条例第2条第2項によれば、風景名勝区とは、＜鑑賞に値し、文化または科学的価値がある自然景観もしくは人文的景観が比較的集中しており、環境が美しく、人々の遊覧、休息または科学、文化的活動が行える地区＞となっており、風景名勝区管理暫定条例と比べ＜一定規模があり範囲もあり＞という要件がなくなっている。以上の要件を具備した上で、さらに国家を代表するものと認められた場合には、「国家級風景名勝区」になり、その地域を代表すると認められた場合には「省級風景名勝区」となる（風景名勝区条例第8条）。

第二に、自然保護区は、＜代表的な自然の生態系を備えており、希少で絶滅に瀕している動植物が自然に集中して分布しており、有意義な自然の遺物など特殊な保護の対象である陸地、陸水域もしくは海域を指し、法により特殊な保護と管理を要する区域＞である（自然保護区条例第2条）。

第三に、国家森林公園とは、森林の景観が特に美しく、文化的景観が比較的集中しており、鑑賞、科学、文化的価値が高く、地理的位置も特殊であり、一定の区域を代表し、旅行サービスも行き届いており比較的知名度を誇る地区とされている（森林公園管理弁法第6条第1号）。

そして第四に、中国の国家公園の定義については、国家

公園体制を創設する全体的方案前文で、＜国家を代表する広大な面積の自然の生態系の保護と、天然資源の科学的保護および合理的利用を行うための特定の陸地もしくは海域＞としている。

以上のように、中国の国立公園に類する地区は、複数の制度が併存し、全てその目的が異なっている。それらの目的を整理すると、「国家級風景名勝区」は、自然景観または人文的景観が集中して人々の遊覧などに供せる国家を代表する地区であり、「自然保護区」は、絶滅に瀕している動植物が自然に分布している地区であり、「国家森林公園」は森林を景観とする地区である。「国家森林公園」は、旅行サービスが行き届いていて知名度も高いとのことから、風景名勝区以上の観光地ということであろう。そして、「国家公園」は、広大な面積を擁する自然の生態系保護のための地区と特徴づけられる。このように、遊覧や観光が目的という点で、「風景名勝区」と「国家森林公園」は類似している。他方で、生態系の保護が目的という点では、「自然保護区」と「国家公園」は、類似している。

3.3 台湾における国家公園などの定義

台湾における国家公園の定義は、以下のいずれかの要件を満たすものとなっている。①自然の景観、地形、地的特徴、化石または人工ではなく自然に進化もしくは成長した動植物を有し、国家を代表する自然の遺産と呼べるもの、②重要な先史時代の遺跡やその後の時代の古跡およびそれに関連する環境であって教育上意義を有し、国民の情操教育に十分意義があり、国家が長期に亘り保存する意義のあるもの、③天然の資源、独特の風景、便利な交通手段を備えており、国民感情を育み、遊覧や鑑賞を提供するもの（2010年12月8日改正前の台湾国家公園法第6条、2010年12月8日改正以降の台湾国家公園法第6条第1項）。

そして、国家自然公園制度が導入されたことにより、2010年12月8日改正以降の台湾国家公園法第6条第2項では、＜国家公園の基準を満たすが、その資源の豊かさや面積規模が小さい場合には、主管機関の選定を経て国家自然公園となることができる＞としている。

2.3 で述べた通り、台湾国家公園法の制定には、日本統治時代の対象国立公園法という土台があった（陳 1999：93）。しかし、台湾における国家公園の定義を見る限り、その要素は見当たらない。大正国立公園法では、国立公園の定義はないに等しいものの、台湾国家公園法における国家公園や国家自然公園の定義は、その後の日本の自然公園法上の定義すら参照していないと思われる。

3.4 日中台の国立公園の定義を概観して

中国や台湾の国家公園などの定義と比較すると、日本の国立公園の定義の特殊性が見えてくる。日本の国立公園もしくは国定公園は、「自然の風景地」であることが前提にある。しかし、中国の国家級風景名勝区や台湾の国家公園においては、「人文的景観」や「先史時代の遺跡」などの人工物も対象となる。これは、日本と中台の歴史的背景に起因する差異であろう。中国においては、歴史的寺院などの「人文的景観」が多くあり、この人文的景観が周囲の自然景観と一体となっている場所も多い。これらも国家級風景名勝区に指定できるようにする必要があったためであろう(例えば、峨眉山報国寺という寺院を含む峨眉山(四川省)は、峨眉山国家級風景名勝区に指定されている)。台湾にも、日本領台湾より前のオランダ統治時代の古跡などは現在も残っている。これらの遺跡・古跡も台湾政府が国家公園の対象として指定できるようにするためであろう(なお、台湾は現在のところそのような遺跡・古跡を国家公園として指定していない)。

日本にも文化的価値を持つ寺院はあるが、中国のように周囲の自然景観と一体となった人文的価値のある風景はないと言える。このため、日本の国立公園や国定公園などは、「自然の風景地」に特化したものとなっているのであろう。

日本の国立公園や自然公園には「遊覧に供する」という定義がないため、日本では必ずしも観光地である必要はない。これに対して、中国は周囲の自然景観と一体となった人文的価値のある風景が多くある。それらの風景を観光地として機能させるためには、国際自然保護連合の基準に沿って制定された風景名勝区であっても、<人々の遊覧、休息もしくは科学、文化的活動が行える地区>という人々が訪れることを前提にした定義を置く必要があるのであろう。

このように見ると、日本の国立公園や国定公園は、「自然の風景地」であるため、どちらかといえば、観光をする場所というよりは「自然保護のための場所」という側面が強いと考えられる。すると、日本の国立公園や国定公園は、中国の風景名勝区よりも自然保護区に近いと考えられる。ただし、今後、中国で制定されるであろう国家公園法の定義次第ではあるが、日本の国立公園と中国の国家公園との定義は、「自然の生態系の保護」という点では一致する。

他方で、台湾では、自然の遺産や遊覧や鑑賞の提供という異なる要素のいずれか満たせば国家公園となる。このような台湾の定義は、「自然保護」の日本と「観光重視」の中国との定義の中間に位置づけられると言えよう。

なお、日本においては国立公園に準ずる優れた自然の風景地で環境大臣が指定したものが国定公園であるが、3.1で指摘したように「どの程度準ずるものなのか」という規準は明確ではない。同様のことが台湾の国家自然公園にも当てはまる。ただし、台湾の国家自然公園には<その資源の豊富さもしくは面積規模が小さい場合>という規定がある。この規定によって、台湾の国家自然公園では、日本の国定公園よりも、国立公園との法律条文上の差異が明確になっている。

4 おわりに

本稿では、日本、中国、台湾の国立公園法の制定経緯と、国立公園および関連公園の定義を比較検討した。

その結果、日本の国立公園法制定には、中台と比較して、外国人観光の誘致という側面が特徴的である。この特徴は中国や台湾では見られない。そして、国立公園などの定義に人文的景観や史跡などが入らないことも、日本の特徴である。しかし、これは3.4でも述べたように、日本には自然景観と人文的景観が一体となった風景の場所がほとんどないためであろう。

中国は、日中台の中で圧倒的に広大な自然景観の観光資源を持つが、その国立公園法は未整備である。現在中国は国家公園法の制定に向かっているため、近い将来に国家公園法が制定されるであろう。その際に風景名勝区条例などが廃止され、国家公園法のみとなるのかについては、注視が必要である。

国立公園法の本旨は、アメリカの制度に遡れば、指定された国立公園などの環境をいかに保護するかという、国立公園内の規制にある¹⁾。この観点において、国立公園法制定の経緯や国立公園などの定義の検討は、今後行われるべき国立公園などの規制に関する比較研究の前段階と位置づけられる。制定経緯や定義以外の国立公園法研究を行うことは、筆者の今後の課題である。

注

- 1) 1957年(昭和32年)6月1日法律第161号公布、同年10月1日施行。2021年(令和3年)5月6日法律第29号公布で最終改正、翌年4月1日改正法施行。
- 2) 明治44年3月21日の帝国議会議院請願委員会會議提出の第69の請願として「國庫ノ補助ヲ仰キ日光山ヲ公園ト爲スノ請願」が見られる。
- 3) 日本の官報の原文は旧仮名遣いかつカタカナ書きであるが、現代仮名遣いかつひらがな表記に改めた。さらに、官報や法律の原文を、筆者による中国と台湾の官報や法律の翻訳を含め、そ

の趣旨を損なわない程度で現代の文体に変更した。それらの箇所については、「」に代えてくゝを用いた。この変更については、以下同様である。

- 4) 1931年(昭和6年)2月24日開催の第59回帝国議会衆議院本会議での安達謙蔵・内務大臣の発言。
- 5) 1931年(昭和6年)2月24日開催の第59回帝国議会衆議院本会議での安達謙蔵・内務大臣の発言。
- 6) 1949年(昭和24年)4月26日開催の第5回国会衆議院厚生委員会での亘四郎・政府委員(厚生政務次官)の発言。
- 7) 1957年(昭和32年)4月16日開催の第26回国会参議院社会労働委員会での神田博・厚生大臣の発言。
- 8) 1957年(昭和32年)4月16日開催の第26回国会参議院社会労働委員会での神田博・厚生大臣の発言。
- 9) 1957年(昭和32年)4月16日開催の第26回国会参議院社会労働委員会での神田博・厚生大臣の発言。
- 10) 「中共中央による改革を全面的に深化させることに関する若干の重大な問題の決定」の全文は、「中共中央关于全面深化改革若干重大問題の決定」(2013:1-3)で確認できる。
- 11) なお、日本領台湾の法制度全般については、後藤(2009:14以下)が詳しい。
- 12) 1937年(昭和12年)12月27日の台湾総督府の告示は筆者未読である。当時の官報などにも当該告示が掲載されていないためである。この日の告示で3つの国立公園が台湾で成立したことは出口(1938:90)で知ることができる。
- 13) 1970年8月15日開催の立法院内政司法両委員会第1回聯席会議での季源溥・内政部政務次長の発言。
- 14) 1970年8月15日開催の立法院内政司法両委員会第1回聯席会議での季源溥・内政部政務次長の発言。
- 15) 中国の風景名勝区条例や台湾国家公園法の場合、さらにいかに観光客を誘致するかという側面も出てくるであろう。

文献

- 外務省条約局, 1959, 『台湾の委任立法制度(「外地法制誌」第3部の1)』条約局法規課。
- 加藤峰夫, 2008, 『国立公園の法と制度(自然公園シリーズ3)』古今書院。
- 環境庁自然保護局企画調整課(編集), 1977, 『自然公園法の解説』中央法規出版。
- 後藤武秀, 2009, 『台湾法の歴史と思想』法律文化社。
- 坂口一成, 2001, 「中国刑法における罪刑法定主義の命運(2・完)——近代法の受容と拒絶——」『北大法学論集』(52巻4号) pp.1215-1284収録。
- 陳元陽, 1999, 『台湾の原住民と国家公園』九州大学出版会。
- 出口一重, 1938, 「臺灣の国立公園とその使命」『臺灣時報』(昭和13年1月號)日本領台湾・臺灣総督府臺灣時報発行所, pp.90-95収録。
- 廣渡清吾, 2007, 『法システムⅡ:比較法社会論——日本とドイツを中心に』放送大学教育振興会。
- 丸山宏, 1994, 『近代日本公園史の研究』思文閣出版。
- 村串仁三郎, 2005, 『国立公園制定史の研究——開発と自然保護の確執を中心に』法政大学出版局。
- 村串仁三郎, 2011, 『自然保護と戦後日本の国立公園——続「国立公園成立史の研究」』時潮社。
- 村串仁三郎, 2016, 『高度成長期日本の国立公園——自然保護と開発の激突を中心に——』時潮社。
- 李偉群, 1999, 「中国における手形の有因・無因の議論」『名古屋大學法政論集』(179号) pp.109-140収録。
- 若林正丈, 1992, 『台湾 分裂国家と民主化(東アジアの国家と社会2)』東京大学出版会。
- 若林正丈=家永真幸(編), 2020, 『台湾研究入門』東京大学出版会。
- 陳荔彤, 2007, 「東沙環礁國家公園法制與實踐之研究」『臺灣海洋法學報』(6巻2期)台湾・國立臺灣海洋大學海洋法律研究所, pp.1-104収録。
- 杜群[ほか], 2018, 『中国国家公園立法研究』中国・中国環境出版集団。國務院法制農農業資源環保法制司=建設部政策法規司[ほか](編), 2007, 『風景名勝区条例釈義』中国・知識産権出版社。
- 韓惠正, 1989, 「国家公園, 森林公園在各国興起」『人民日報』(1989年5月30日付)7面収録。
- 何聡=王梅[ほか], 2016, 「三江源國家公園体制試点啓動」『人民日報』(2016年4月14日付)10面収録。
- 寇江沢, 2021, 「首批國家公園正式設立」『人民日報』(2021年10月13日付)6面収録。
- 李迪強, 2012, 「自然保護区亟需立法」『綠葉』(2012年4期)中国・中国環境文化促進会, pp.13-16収録。
- 梁文婷, 2004, 「国家森林公園的法律問題探討」『林業, 森林与野生動物資源保護法制建設——2004年中国環境資源法學研討会(年会)(2004.7.22~27・重慶)論文集』中国・中国法学会環境資源法學研究会, pp.997-1008収録。
- 羅厚仁, 1982, 「湘西張家界林場將建為国家森林公園」『人民日報』(1982年3月3日付)4面収録。
- 宋秉明, 2016, 『國家公園經營管理——兼顧自然與人文保育的宏觀思維』台湾・華都文化。
- 蘇敏, 1991, 「中国国家風景名勝区」『人民日報』(1991年7月21日付)8面収録。
- 謝一鳴, 2022, 「日本國家公園法律制度及其借鑒」『世界林業研究』(35巻2期)中国・中国林業科學研究院林業科技信息研究所, pp.88-93収録。
- 徐國士=黃文卿[ほか], 1997, 『國家公園概論』台湾・明文書局。
- 遊千慧=劉厚連, 2006, 「國家公園法新近修法内容之評介」『土地開

題研究季刊』(5卷3期)台湾・中國地政研究所, pp.55-69 収録.
汪勁, 2020, 「論《國家公園法》與《自然保護地法》的關係」『政法論叢』
(5期) 中国・山東政法學院, pp.128-137 収録.
汪勁=吳凱傑, 2020, 「《國家公園法》的功能定位及其立法意義——
以中國自然保護地法律體系的構建為背景」『湖南師範大學社會科
學學報』(3期) 中国・湖南師範大學, pp.11-17 収録.
吳必虎=叢麗, 2014, 「中國國家公園體系立法評估及綜合立法途徑」

『旅遊規畫與設計』(2014年4期) 中国・中國建築工業出版社,
pp.42-59 収録.

(受理日) 2022年7月15日

(立教大學 アジア地域研究所 特任研究員
/ 台灣・淡江大學 日本政經研究所 訪問研究員)

E-mail: wo3jiao4xiao4zhi4@yahoo.co.jp