

財産権尊重条項の来歴を辿る

—文化財保護法から自然公園法へ—

及川 敬貴

はじめに

経済発展と環境保全。わが国の法制度の平面では、後者が前者に明らかに劣後するという状況が長く続いた。その典型が、1950年代から60年代にかけて、各種の公害規制法のなかに（堂々と）挿入された、経済調和条項（例：公害対策基本法1条2項）である。環境保全は経済発展を阻害しない範囲で行えばよい。この条項はそうした思想を表明したものであったが、公害被害の増大とともに社会通念が変化し、1970年の公害国会で一掃された。

では、自然保護法（例：自然公園法や種の保存法）についてはどうか。そこには今もなお、「開発調和原則」とか「経済調和条項と同じような」と評される規定が命脈を保っていることに気がつく（例：自然公園法4条や種の保存法3条）。一般に、財産権尊重条項と呼ばれるものであり、それにより法の積極的な運用が阻害されている（例：保護区域の指定が進まない）といった批判が止まない。国会でもこの条項を削除せよとの提案が幾度もなされ、最近では、平成29年の種の保存法の改正論議の際にそうした提案がなされた（が、これまでに認められた例はない¹⁾）。

ところで、その削除を主張するにしても、あるいは逆にその保持を主張するにしても、この条項をめぐる議論は次のような知見がベースとなって進んでいく・進められるべきものと考えられよう。財産権尊重条項はいかなる場面でどのよう

1) 草刈ほか（2017）に詳しい。

に用いられ、ひいては、法の積極的な運用がどれほど妨げられているのか。そうした妨げは誰にとってどの程度まで深刻な問題として捉えられているのか。問題の発生の仕方やその深刻さは、それぞれの法律や仕組みごとに違うのか。もし違うとすればそれはなぜなのか。さらには、この条項の存在はわが国の法制度に特有のものなのか。

管見の限り、これらの点については、言及が全くなされてこなかったわけではないが、深くは掘り下げられていないように見える。そこで、本章では、今後こうした知見を獲得していくための準備作業として、財産権尊重条項の来歴を辿ることにした。具体的には、この条項が、初めて文化財保護法（1950年制定）上に現れ、それから7年後に自然公園法（1957年制定）へと受け継がれた経緯を明らかにするべく、当時の経済社会状況なども含んだ、さまざまな史的事象を「つなげて」いく。そしてその際にはとくにGHQの関与に注目したい。というのは、後述するように、筆者は、この条項が1940年代から1950年代にかけてという時代の産物、言い換えれば、GHQによる日本の民主化の遺産としての性質をもつと考えているからである。歴史の断片という“点”を「つなぎ合わせ」て“線”として示し、その線上にこの条項が纏っている「歴史的な風合い」を浮かび上がらせること。これが本章の目的となる。

かかる作業は、環境政策が「後発の公共政策」として発展をみたという序章の指摘をサポートするものとなろう。すなわち、既存の環境法テキスト等において、文化財保護法は、広義の自然保護法に含められてきた一方で、その位置づけは周縁的なものにすぎなかった。しかし、財産権尊重条項の来歴が示すのは、自然公園法（という自然保護法の一丁目一番地的な制定法）が、文化財保護法からみた場合の「後発の公共政策」に当たるといふ史実である。また、こうした後発性にかかる知見は、財産権尊重条項をめぐる今後の法改正論議のベースとなるものであり、それがゆえに法改正の方向性を左右するものとなるかもしれない。

1 財産権尊重条項とは何か

本論へ入る前に、財産権尊重条項とは何かについてももう少し具体的に述べてお

こう²⁾。わが国で初めての財産権尊重条項は、文化財保護法（1950年制定）の上に現れた。同法4条3項が「政府及び地方公共団体は、この法律の執行に当つて関係者の所有権その他の財産権を尊重しなければならない」と定めたのである。次いで、これと同様の規定を採用したのが、自然公園法（1957年制定）である。

2) 環境法のテキストにおいて、財産権尊重条項に対する評価は一樣に芳しくない。たとえば、阿部(2017)では、この条項は「公害対策と経済成長の調和条項並みに、自然保護と財産権の調和条項ともいうべきもの」であり、「これでは常に財産権が優先され、……持続可能な開発は実現できない。したがって、公害対策の調和条項が1970年に廃止されたのと同様に、自然保護の調和条項も廃止すべきものである」(p. 230)とされている。自然公園法4条については、畠山(2004)が次のような疑問を付す。「この種の開発調和原則が、自然保護の基本法である自然公園法の中に明記されているのは、やはり奇異であるといわざるをえない」(p. 210)。大塚(2021)も、「財産権尊重を謳う本法4条は、「一種の調和条項」として、自然保護施策にプレーキをかけている」(p. 364)とし、同(2020)では同条項の運用の実際へも踏み込んで、次のように述べる。すなわち、自然公園法4条の「ような規定は国土利用全体との関係でおかれることはありうるもの、自然保護に関する法律の中におくのは適切でない」(p. 648)とした上で、「自然公園法……の運用上の最大の問題点は、地権者や森林所有者の同意が得られないなどのため、地域指定が進まないことである。地権者の同意は、特別地域について自然公園選定要領に関連規定があるほか、利用調整地区について施行規則(13条の4)に関連規定があるにすぎないが、……財産権尊重条項があることもあり、実際には、非常に重視されてきている」(pp. 648-649)。これと同様の批判は、北村(2020)でも展開されており、「[自然公園選定要領]の「第3要件 産業」によれば、国立公園および国定公園の特別地域については、「水力電気、鉱業、農業、林業、牧畜、水産等各種産業による景観破壊の虞が少ないこと」が指定基準とされている。……かりに将来においてそうした可能性があればそこは少なくとも特別地域にはしないという趣旨であるならば、随分と腰の引けたスタンスである。景観保護は、自然公園法の第一義の目的である。したがって、あくまで地形、地質、地被、特殊景観といった項目に照らして景観の客観的重要性を評価し、景観破壊の可能性があるならばむしろそれを回避すべく先手を打って特別地域に取り込むのが法の趣旨である。選定要領は法的根拠を有する文書ではないが、自然公園法に違反しているのではないだろうか。あるいはそうではなく、[同法4条=財産権尊重条項]に忠実であるにすぎないのだろうか。現実には、開発計画がある場所が不自然に公園区域から除外されていたり公園地区の隣接地で大規模な森林伐採や砂利採取などが行われていたりするといわれる」(p. 563)([]内は筆者による)とされている。種の保存法3条に対しては、財団法人日本自然保護協会編(2020)(坂元雅行執筆部分)による批判が手厳しい。同書によれば、財産権尊重条項は同法の運用に「大きな委縮効果を与えていると考えられる」(p. 81)という。すなわち、国内希少種の指定については、「所有権に基づく土地の利活用、農林水産業の生産活動、公共事業の実施などを優先し、種の保存はそれらを妨げない程度で行うという運用が徹底していると推測される」(p. 84)とし、生息地等保護区の指定については、行為規制が伴うので「委縮効果が種の指定以上に強く働いていることが考えられ……禁止行為の個別解除が求められることすらないような立地でなければ指定できないという運用実態」であろうとしている(p. 85)。さらに、自然保護法の軸足が自然の保護から生物多様性の確保へと移行したことを念頭において、財産権尊重条項の存続理由を問うのが、高橋信隆ほか(2012)である。同書は、「かつての公害規制法に存在した経済調和条項と同じような規定 [=財産権尊重条項] が、自然保護法制の中には今も生きており、「土地所有権の絶対性」の考え方も相まって、保護区の指定の足かせとなっている」と述べた上で、「今後、この条項が自然保護法の政策目標としての「生物多様性の保全」と矛盾していないのかどうか、厳しく検討が加えられ、その存続が議論されるべきであろう」(p. 316)([]内は筆者による)と結んでいる。

同法4条は「この法律の適用に当たっては、……関係者の所有権、鉱業権その他の財産権を尊重するとともに、国土の開発その他の公益との調整に留意しなければならない」と定めた。この規定は、戦前の国立公園法（1931年制定）を自然公園法へと改める際に取り入れられたものである。その後、これと類似の規定が、自然環境保全法（1972年制定）3条にもおかれ、直近では、種の保存法³⁾（1992年制定）3条が「この法律の適用に当たっては、関係者の所有権その他の財産権を尊重し、住民の生活の安定及び福祉の維持向上に配慮し、並びに国土の保全その他の公益との調整に留意しなければならない」と定めている⁴⁾。

これらの条文は、法律の目的規定（＝第1条）の直後辺りにおかれることが多く、そのため、その条文内容が当該法律の解釈や運用全体にとっての基本原則のように捉えられる点が特徴的といえよう。たとえば、自然保護法の代表的なテキストでは、自然公園法4条を「開発調和原則的」であるとしているが、そうした評価は、この特徴を念頭においたものと思われる⁵⁾。

ただし、財産権尊重条項は、そのような基本原則としての他に、天然記念物や保護区等の指定や選定を行うに際しての留意事項としても書き込まれている。たとえば、文化財保護法は、天然記念物を指定する場合には、「特に、関係者の所有権、鉱業権その他の財産権を尊重するとともに、国土の開発その他の公益との調整に留意しなければならない」と定め（同法111条⁶⁾）、重要文化的景観の選定に当たっても類似の規定をおく（同法141条1項）。自然公園法も同様であり、その施行規則では、特別地域や特別保護地域内に「湿原その他これに類する地域のうち環境大臣が指定する区域」を指定する場合には、「その区域内の土地について所有権、地上権又は賃借権……を有する者（以下「土地所有者等」という。）の財産権を尊重し、土地所有者等と協議すること」とされ（同法施行規則11条の2）、利用調整地区の指定に当たっても「その区域内の土地所有者等の財産権を尊重し、土地所有者等と協議すること」と定められている（同規則13条の4⁷⁾。

3) 正式名称は「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」。

4) 種の保存法3条にだけみられるのが「住民の生活の安定……に配慮し」という文言である。観光のような地域振興的な要素がこの法律には一切ないゆえだろうか。逆にいえば、絶滅危惧種の指定は住民の生活の安定を阻害するという隠れた前提を示唆するものかもしれない。

5) 畠山（2004）p. 210参照。

6) 文化財保護法の1954年（昭和29年）改正で新たに定められたものであり、改正当時は70条の2である。

財産権尊重条項として一般的に認識されているもの。それはこうした規定群であろう。これに対して、「財産権を尊重する」とは明言しないものの、実質的には財産権を尊重する仕組みも少なくない。たとえば、種の保存法36条6項は、生息地等保護区の指定について、指定対象となる「区域の住民及び利害関係人は…環境大臣に指定案についての意見書を提出することができる」と定め、財産権を有する者の意見を聴く手続を設けている一方で、それ以外の住民から同保護区の指定を求め得るような仕組みを設けてはいない⁸⁾。“黙示の財産権尊重条項”とでもいうべきものであり、似たような仕組みは、森林法や河川法、それに採石法や砂利採取法などのなかにも見受けられる⁹⁾。

このように、財産権尊重条項としては、明示のもの他に、“黙示の財産権尊重条項”とでもいうべきものが存在するが、混乱を避けるために、本章で財産権尊重条項という場合には“明示の財産権尊重条項”を意味するものとした。また、本章での検討の対象となる財産権尊重条項の中身はさらに狭くなり、次節以降では、とくに断らないかぎり、文化財保護法4条3項と自然公園法4条を意味するものとする。

2

文化財保護法(1950年)における 財産権尊重条項

文化財保護法の制定にはGHQが関与していたことが知られてきた一方で、その関与の詳細は不明なままであった¹⁰⁾。財産権尊重条項(同法4条3項)が取り入れられた経緯についても、「憲法二九条の財産権保障の規定に基づく」¹¹⁾とい

7) これらの他に、自然環境保全法35条や46条1項後段など。なお、種の保存法の施行規則等には同様の規定が見当たらない。保護対象種の指定が財産権者に対してメリットをもたらさないので、「協議」をすれば却って法の運用が進まないと考えられたのであろうか。

8) 畠山(2004) p. 271参照。

9) 畠山(2004) pp. 88-89, p. 92, p. 156参照。

10) 日本の文化財保護行政の歴史全般については、竹内・岸田(1950)、文化財保護委員会(1960)、文化庁(2001)などで著されている。

11) 椎名(1977) p. 8参照。内田(1982)なども同旨。

た一般的な説明がなされるにとどまり、国会での質疑でも、詳しい「いきさつ」については、「よく知らない」「さだかには存じ上げません」などの発言が繰り返されてきたものである¹²⁾。しかし2000年代に入り、日米の研究者から新たな知見が提供され始めた。ブレイクスルーとなったのが、ジェフリー・スコットの2003年論文である¹³⁾。スコットは、新たな史料を駆使して、文化財保護法の成立過程におけるGHQの関与を克明に描き出した。その後、日本人研究者による研究も進展し、代表的な業績と目されるのが、境野飛鳥「GHQ/SCAP文書にみる文化財保護法の成立過程」(2009)である¹⁴⁾。これらの諸研究によって、ようやく文化財保護法の成立過程の全容が明らかになり始めた。以下では、それらの先行研究に依拠しながら、財産権尊重条項をめぐる、1940年代後半にどのような議論がなされていたのかをみていこう。

2-1. 公用制限というアプローチ

そもそもなぜGHQは、財産権を尊重するという、今では当たり前のことにこだわったのだろうか。この問いに答えるに当たってのカギとなるのが公用制限という概念であり、それは「公共のために財産権を制限する場合」¹⁵⁾などと説明されている¹⁶⁾。戦前の日本では、この考え方の下に、財産権などの権原を取得することなく、土地や物などを指定して、現状変更など一定の行為を制限することがしばしばなされていた。これを制度化したのが、1919年の史跡名勝天然記念物保存法（文化財保護法の前身）や都市計画法である。それらにもとづいて天然記念物や風致地区を指定することで一定の行為規制がかかる（例：現状変更の禁止）一方で、損失補償は予定されていない。

2-2. GHQ と日本の民主化

公用制限といってもその中身はさまざまであるが¹⁷⁾、公共目的を実現するから

12) 第七十五回国会参議院文教委員会会議録第十二号（昭和五十年六月五日）p. 7参照。

13) Scott (2003) .

14) 境野 (2009)。

15) 北村・川崎・渡井 (2013) p. 433参照。

16) なお、法令用語研究会編 (2012) では、「特定の公共事業のため、又は公益上必要な特定の物の効用を全うするために、特定の権利の上に加えられる公法上の制限」と説明されている。

といて、権原を取得せずに、かつ補償もなしに規制をかけるというやり方は、私有財産権への明白な制限である。非民主的と評されるのもやむを得ず、GHQは、この方式を採用していた史跡名勝天然記念物保存法を問題視することとなった（後述）。

最高司令官であったマッカーサーは、「[自由・寛容・正義を基調とする民主的・平和的国家に日本を再生する]というメシア的思想を抱いて」おり¹⁸⁾、GHQ内各局の課長クラスにも「民主改革の情熱に燃えていたニューディーラーたち」が多かった¹⁹⁾。「理想主義に燃えた米国人は、アメリカ型の民主主義を日本に移植するためにあらゆる努力を惜しま」ず、その結果として「新しい民主主義の理念やさまざまな制度が米国から日本へ次から次へと導入された」という²⁰⁾。農地改革や財閥解体、それに軍国主義者の公職追放などの施策が1940年代の終わりまでに次々と行われていった。史跡名勝天然記念物保存法の解体と文化財保護法の制定もまた、そうした民主化施策の一環として捉えられる。

2-3. 文化財保護法制定過程における財産権尊重条項

スコット論文によれば、1947年から1949年2月までのどこかの時点で、日本政府側からGHQへ示された文化財保護法案は、戦前と同様の公用制限方式を基本とするものであった。これに対して、GHQの担当部署であった美術・史跡課 (Arts and Monuments Division) (以下、A&Mという)²¹⁾ は、たとえば、次のように応じている。

"This must be stopped." Below that statement is bold script stating, "See Sect.3 Which violates constitution." The comment in the

17) 道路法91条3項、河川法57条、自然公園法64条1項なども公用制限を制度化したものであるが、いずれも財産権の制限により「通常生ずべき損失」に対する補償を求められる内容となっている。

18) 竹前 (2002) p. 56参照。

19) 竹前 (2002) p. 30参照。同書によれば、「結果的に日本改革がうまくいったと言える裏には、彼らニューディーラーが、頭の固い将軍たちを避けて直接マッカーサーに訴え、承認を得ることができたという隠された事情がある」という。竹前 (2002) p. 30。

20) 松田 (2015)。

21) A&Mは、GHQの民間情報局内に設けられた1つの課である。

analysis of section 3 explains that it proposed to create a compulsory designation system. A comment to that section observes, "it infringes upon personal rights." Other comments on other sections decry bureaucratic interference and call for the protection of private rights. (下線は筆者による)²²⁾

下線部がA&Mのコメントであるが、そこには、「これ [=この法案] は阻止されなければならない」「第3条をみよ。これは憲法違反だ」「それ [=第3条] は個人の権利を侵害している」といった激しい表現が並ぶ。これらのコメントとその表現手法は、A&Mが戦前の公用制限方式にもとづく文化財指定の仕組みをどれほど問題視していたかを物語っている。

その後もA&Mと文部省は交渉を重ね、1949年春ごろに、A&Mの美術顧問 (Fine Arts Advisor) であったプラマー (J.M. Plumer) がGHQ内でメモを発し、その中に財産権尊重条項の原型とでもいうべきものが現れる²³⁾。具体的には、

The Government shall respect the property rights of owners of registered cultural property.

であり、現行法上の財産権尊重条項とほぼ同じ文言である。そして、現在の文化財保護法4条3項に相当する規定が初めて登場したのは、1949年5月21日に参議院文部委員会へ付託された法案においてであった²⁴⁾。スコット論文によれば、A&Mは、日本側とその後もやり取りを重ねるなかで、財産権尊重条項のとり入れが「最重要問題」であると考えに至ったという (次の下線部)。

22) Scott (2003) at 380. ここで第3条 (Sect.3) とされているものの中身は分明ではない。この点について、筆者から境野飛鳥氏 (東京文化財研究所) へ問い合わせたが、同氏によれば、この法案についての記録は公式には存在していないのではないかと、とのことであった。そうすると、スコット教授が独自に入手した資料にもとづく記述なのかもしれない。ただし、このパラグラフの中身や前後関係に照らせば、この第3条は、戦前と同様の公用制限方式にもとづく文化財指定の仕組みを定めていたものと考えられよう。

23) Scott (2003) at 383.

24) 境野 (2009) p. 75参照。

The concession in Article 4(3) of the passed bill was the one that A&M considered most significant, reading "in execution of this Law, the Government and the local public bodies shall respect the ownership and other property rights of the persons concerned."²⁵⁾ (下線は筆者による)

それでは、この条項に関する法的な検討はどの程度なされていたのだろうか。この点についての情報は少ない。境野論文によれば、「GHQの法務局は……文化財保護法の草案はこれまで審議した日本の法案の中で最も良い案のひとつだと高く評価し」、「若干の文言の修正」を指摘したのみであったという²⁶⁾。他方で、少なくとも、A&Mには法学をバックグラウンドとするスタッフは配置されていなかった模様である。だとすれば、文化財保護法4条3項が綿密な法的検討の産物であると論ずるための材料は乏しい。むしろ、スコット論文に示された、A&Mの激しく、やや感情的ともいえるような対応からは、同条項は、非民主的であると目された公用制限方式への反感を法文という形にしてみせた(だけのもの)のようにみえる。

3

文化財保護法(1950年)から 自然公園法(1957年)へ

上記のような経緯で、財産権尊重条項(文化財保護法4条3項)はGHQ(実質的にはA&M(美術・史跡課))の直截的な関与の下に誕生した。それから7年後の1957年に、この条項はほぼ同じ規定ぶりで自然公園法上に現れることになる。これは単なる偶然だろうか。それとも文化財保護法の“継受”なのか。

GHQは戦後すぐに、日本の国立公園制度改革にも着手したが、1952年には日本から撤収している。それゆえ、自然公園法の制定過程において、その強い関与

25) Scott (2003) at 387.

26) 境野 (2009) p. 78参照。

があったとは考えにくい。また、文化財保護法を起草したのは文部省（当時）であり、自然公園法を起草したのは厚生省（当時）である。行政組織におけるタテ割りの強さを考えれば、ある官庁内の記憶が別な官庁へと引き継がれたとも考えにくいだろう。

しかし、次のようにして、歴史の断片を「つなぎ合わせて」いくと、これらのイメージとはやや異なる様相が浮かび上がってくる。

3-1. 国立公園法と公用制限方式

文化財保護法の制定時と同じように、国立公園制度改革の眼目の1つは、その民主化であった。戦前の国立公園法（1931年制定）は、史跡名勝天然記念物保存法（文化財保護法の前身）と同様の公用制限方式を採用していたからである²⁷⁾。国立公園法9条1項の規定ぶりを確認しておこう。

主務大臣は国立公園の保護又は利用の為必要ありと認むるときは其の区域内に於て一定の行為を禁止若しは制限し又は必要なる措置を命ずることを得

このような仕組みは、「極端に言えば、何でも制限・規制ができる」ものであり、「一種の強権制度」であった²⁸⁾。

実は、国立公園法の制定過程において、そのような公用制限方式を採用することに対しては、政府内からも異議が唱えられていた²⁹⁾。たとえば、農水省は、保護地域を指定する場合には土地所有者などの「同意」を要することを明文化するよう要請していたという。しかし、法案を作成した内務省（当時）は、

私人の専恣に国家の公益を蹂躪するに委することとなり到底特別地域の指定は実現不可能

27) 公用制限方式による日本の国立公園制度成立の背景については、水谷（2016）などを参照されたい。先行研究についての情報も水谷論文の「はじめに」で的確に整理されている。なお、国立公園法の制定過程については、村串（2005）が詳しい。

28) 瀬田（2009）p. 225参照。

29) 水谷（2016）p. 31参照。

[土地所有者などの同意を地域指定の条件とする論は] 産業上の私益に対しては如何なる公用制限も加うることを得ずとの議論に立脚するもの。([]内は筆者による)

などと強い調子で論難し、1931年の国立公園法の制定に至ったものである。

この法律が公用制限方式を採用したことについて、後に自然公園法を所管することになった環境庁（現環境省）は、1981年の『自然保護行政のあゆみ』のなかで、次のように述べた。

この法律 [=1931年の国立公園法] より前に作られた史跡名勝天然記念物保存法も同じような考え方をとっており、また、都市計画法の風致地区などの考え方も同様であってわが国の行政法学の主流をなしているドイツ行政法学の立場からいえば、こういう公用制限方式はある程度幅広くとることができると考えられていた。([]内および下線は筆者による)³⁰⁾

ただし、そのように述べた上で、同書では、

私有地に対する公用制限というものにはおのずから限界があり、所有権を否定するに近いような強力な公用制限を課することは、明治憲法下においても問題はあった。

ともしている³¹⁾。とくに、先に紹介した国立公園法9条1項は、「旧憲法下でも適用に無理があると考えられてきた条文であり、新憲法下では改善すべき[き]大きな問題点」³²⁾ ないしは「早急に改正すべき課題」であったという³³⁾。

このように、戦前の国立公園法の基本に据えられた公用制限方式は、アメリカ

30) 環境庁自然保護局編（1981）p. 7参照。

31) 環境庁自然保護局編（1981）p. 8参照。

32) 油井（2007）p. 11参照。

33) 瀬田（2009）p. 225参照。

にとって唾棄すべきドイツ第三帝国の行政法学の影響を色濃く反映したものであった。そして、それは、新憲法における根本原理の1つ＝私有財産権の保障との関係においても、「大きな問題点」ないしは「早急に改正すべき課題」とみなし得るものであったのである。

3-2. リッチー覚書と国立公園法批判

A&M（美術・史跡課）が文化財保護法の制定に深く関与していたことは、2-3でみたが、戦後の国立公園制度改革を担当したのもこのA&Mであった。A&Mは、1940年代の終わりまでに、当時指定済みであった14の国立公園のうちの12の査察を完了し、関連する行政組織等の再編などの検討を始めていたという³⁴⁾。しかし本章の執筆に際しては、右の査察の実施と、次の通称『リッチー覚書』を通じての勧告以外に、A&Mによる具体的な活動に関する情報をみつけられなかった。そこで以下では、『リッチー覚書』中の関連部分を紹介したい。

A&Mが、アメリカより招聘した専門家がチャールズ・リッチー（Charles A. Richey）であり³⁵⁾、その調査報告書が『リッチー覚書』と称されるものである³⁶⁾。リッチーは1948年の春から夏にかけて、日本の国立公園の制度構造やその運用実態等を詳しく調査し、その結果を基に作成した報告書のなかでいくつもの勧告を行った（この報告書は1949年2月9日に、連合国軍司令部公衆衛生局から日本政府厚生省に『リッチー覚書』として提出されている³⁷⁾）。それらの勧告の大半は「アメリ

34) 1950年1月1日付のGHQ報告書による。この報告書は、The General Headquarters Supreme Commander for the Allied Powers, Missions and Accomplishments in Selected Fields (U.S. Gov't, Jan. 1, 1950) であり（未見）、ここでは、Scott (2003) at 363-364 で抜粋されたものを参照している。

35) A&Mのスタッフであった、リー (Sherman E. Lee) によれば、国立公園制度改革関連の業務において、中心的な役割を果たしたのがポパム大尉 (Captain Walter D. Popham) であったという。Lee (1997) at 94. ポパムは、アメリカの国立公園局に勤めた経験があった。なお、ポパムの経歴等は、村串 (2011) pp. 23-24で整理されている。

36) 『国立公園に対するC. A. リッチー覚書』(厚生大臣官房国立公園部, 1948.11)。これは現在、江戸川大学所蔵資料としてウェブ上に公開されており、本章でもそれを参照している (https://www.edogawa-u.ac.jp/facility/park_research/library/library_6.html) (2022年1月11日最終アクセス)。この報告書が作成された経緯やその中身については、村串 (2011) p. 26以下に詳しい。

37) 村串 (2011) p. 26参照。

38) 村串 (2011) p. 33参照。

カ型をモデルとして日本の国立公園の行政組織と機能を革命的に改革するよう呼びかけた」ものであったが³⁸⁾、国立公園制度と私有財産との関係については、「III 議論及び所見」の部分で、次のように述べられている。

1 土地所有 日本の国立公園の土地所有の状態は特別の型に倣つたものではなくその運営、保護及び利用のために満足すべきものではない。国立公園は帝国主義的形態の政府の下に設立されたものであつて当時は土地の保護及び利用がその所有権を無視して行われたのである。(下線は筆者による)³⁹⁾

下線を引いたように、そこには「帝国主義的」とか「所有権を無視して」といった表現が並ぶ。公用制限という言葉は見当たらないものの、リッチーはそのアプローチを積極的に活用していた戦前の国立公園法制を手厳しく批判していたのである⁴⁰⁾。

3-3. 自然公園法の制定（1957年）と財産権尊重条項の挿入

自然公園法に財産権尊重条項（同法4条）がなぜ・いかにして取り入れられたのかに関する詳細はよくわかっていない。ここでは、前項までに得られた情報も適宜加えながら、自然公園法の制定経緯を大掴みしていこう。

(1) 自然公園法の制定経緯（前半）

日本の1940年代を一言で表すのは至難の業である。ただし、少なくとも1945年夏以降は、GHQがアメリカ型の民主主義を理想的な形で実現しようと意気込んでいたことは確かであろう。農地改革や財閥解体などの改革が矢継ぎ早に行わ

39) 『国立公園に対するC. A. リッチー覚書』p. 44参照。

40) なお、それでは公園内の私有地をどうすべきかということについて、リッチーは、政府がそれらを「買い上げ厚生省がこれを管理すべきである」とし、「当局は……買上に要する予算の計上を行うべきである」としていた。pp. 48-49。

41) とりわけ農地改革は、土地所有権の扱いという点でドラスティックであった。強制買収の対象となった小作農地の面積は約207万ha（全小作地の83.2%）に上り、「耕地の9割強が自作農となつて、純粋小作農は約7%に減少した」のである。マッカーサーは「一連の日本の改革で一番成功したのは農地解放」であり、それは「占領政策最大の成果」であると「激賞」したという。竹前（2002）p. 28, pp. 49-50参照。

れたことは周知のとおりである⁴¹⁾。

リッチー報告書の執筆と文化財保護法案の起草は、そうした1940年代の最後に生じた史的事象であった。関連する史実のいくつかを時系列順に並べてみたい。『リッチー覚書』が日本政府へ提出されたのは1949年2月19日であった。翌年の1950年5月30日には文化財保護法が制定され、GHQの強い圧力によって財産権尊重条項(4条3項)が設けられたことは2-3でみたとおりである。厚生省が『自然公園法案要綱』を公にしたのは、それから約半年後の1951年1月であった。この要綱によって、「この時点で厚生省が考えていた自然公園体系と制度の方向性が……提示された」という⁴²⁾。そして、それから数カ月後の同年4月9日に開催された第6回国立公園審議会に厚生大臣から「自然公園の体系整備に関する件」が諮問され、同年7月11日に答申が得られた。この答申を受けて『自然公園法要綱案』が作成され、第8回と第9回の国立公園審議会へ諮問・答申を経て、1952年には厚生省での自然公園法案ができあがったという⁴³⁾。同法案がその姿を現したのは、サンフランシスコ講和条約発効(日本の主権回復)とともにGHQが廃止され(1952年4月28日)、農地改革の仕上げとしての農地法が公布された(同年7月15日)まさにその年であった。

(2) 自然公園法の制定経緯(後半)

しかし1952年以降、5年にもわたって、自然公園法案は店晒し状態となった。都市計画上の公園をめぐる建設省(当時)とのあいだで調整がなされる必要があったからである。そうしたなかで、水力発電ダムの開発ブームが到来し、佐久間ダム(1954~1956年に建設)をはじめとする大規模な水力発電ダムが相次いで完成した。また、臨海工業地帯の急ピッチな造成が進んだのもこの頃である。大型高炉の新設や石油化学コンビナートの造成等は、東京、大阪、名古屋からその周辺地域(千葉、駿河湾、四日市、播磨、和歌山など)へと拡大し、いわゆる「太平洋ベルト地帯」が形成されていった⁴⁴⁾。当時の日本が「開発の一九五〇年代と成長の一五六〇年代」と形容される所以である⁴⁵⁾。

42) 油井(2007) p. 13参照。

43) 油井(2007) 参照。

44) 浅井(2008) p. 69参照。

当然ながら、国立公園へも開発の波は押し寄せた。電源開発（尾瀬や上高地など）はもちろん、鉱山開発（大雪山）や登山鉄道建設（富士山）などの多数の開発事業が提起されたのである⁴⁶⁾。自然公園法が（1957年になってようやく）制定されたのは、このような社会経済状況下においてであった。

（3）点から線へ——文化財保護法と自然公園法のミッシングリンク

自然公園法の立法過程において中心的な役割を担ったと考えられる厚生省のスタッフによれば、同法4条、すなわち、自然公園法における財産権尊重条項は、

従来と同様の方針を明文にしたものである。

という⁴⁷⁾。同スタッフが執筆した『自然公園法制定の経緯と解説』には、その他に理由らしきものは示されていない。そのため、主要な先行研究でも、「この規定 [=自然公園法4条] は、従来から慣行的におこなわれてきたことを明文化したものにすぎない。従って国立公園内の開発規制について何らかの新しい規定を付け加えたことにはならなかった」〔 〕内は筆者による）とされている⁴⁸⁾。

本章の執筆に際しても、上記の厚生省スタッフの述懐以外の新たな史料はみつけれなかった。ただし、文化財保護法の制定過程におけるGHQ（とくにA&M（美術・史跡課））の強い関与（2-3参照）や日本政府への正式な勧告としての『リッチー覚書』の存在（3-2参照）、それに、自然公園法が国立公園法の「内容面 [を] を戦後のわが国の社会経済の状況に適応させ [る]」〔 〕内は筆者による⁴⁹⁾ ため

45) 2005年に大ヒットした映画『Always 三丁目の夕日』で描き出されたのが昭和33年の東京の下町の様相であり、西暦でいえば1958年に当たる。映画のスクリーンからイメージするのは難しいが、その頃の「日本の経済水準は、当時の開発途上国と較べても、決して高くはなかった」という。浅井（2008）p. 53参照。そのため、1950年代の日本は「[疑似] 途上国的な状態に置かれていた」と評されている。浅井（2008）参照。途上国が早期の経済発展をめざし、開発至上主義となりやすいことは周知のとおりである。

46) これらの事業計画に対しては、全国各地で反対運動が沸き起こった。その内容や帰結などについては、村串（2011）が詳しい。

47) 甲賀（1957）p. 7参照。

48) 村串（2016）p. 31参照。

49) 環境庁自然保護局編（1981）p. 10参照。

の措置であったこと等に鑑みると、財産権尊重条項は、上の厚生省スタッフの述懐とはやや違った史的風合いを纏うようにみえる。以下に、筆者がそのように考えるに至った事情をいくつか記しておく。

第1は、自然公園法4条の骨子となった文言が、A&Mの発案であったことである。自然公園法4条と文化財保護法4条3項の文言にはほぼ変わりがない。前者は「この法律の適用に当たっては、……関係者の所有権、鉱業権その他の財産権を尊重……しなければならない」と定め、後者は「この法律の執行に当つて関係者の所有権その他の財産権を尊重しなければならない」と定めている。2-3でみたように、後者の起草過程においては、A&Mが中心的な役割を果たしていた。

第2に、文化財保護法と自然公園法がほぼ同じ時期に起草されていたことである。前者の制定年が1950年であり、後者のそれが1957年なので、それらの法案起草過程は重なっていないと考えるのが常識的であろう。しかし、3-3 (1) でみたように、自然公園法案は1952年の時点でほぼ完成していた。つまり、どちらの法案もGHQ統治下で起草されたものである。

第3に、第1・2の点とも重なるが、どちらの法律の財産権尊重条項についても、A&Mがその起草に関与していたことである。文化財保護法の財産権尊重条項は同課で起草され、最終的に同法4条3項という法文となった。他方で同課が国立公園制度改革をも担当していたことも3-2で指摘したとおりである。『リッチー覚書』の内容は、(国立公園法の基礎となっていた)公用制限方式をそのままの形では受け入れないという、A&Mの意思表示のようにみえる⁵⁰⁾。

このように、文化財保護法と自然公園法の財産権尊重条項については、同じ文言の採用、同じ時代の産物、そして同じ主体の関与という共通項の存在を指摘できる。そうすると、自然公園法4条は「従来と同様の方針を明文化した」だけではなく、文化財保護法4条3項を“継受”したものともいえるのではないだろうか。ここに、2つの財産権尊重条項が“点”ではなく“線”で理解されるべきものと

50) 村申 (2008) p. 330では、『国立公園に対するC. A. リッチー覚書』の「勸告」は、ポパムの意見を踏襲したものであり、より明確に戦前の国立公園制度の基本的性格を批判し、日本の国立公園制度をアメリカ型に改革することを提言したものであった」とされている。なお、そこでのポパムはA&Mのスタッフで国立公園制度改革の中心にいたとされる人物である。ポパムについては、本章の脚注35を参照されたい。

して、わたしたちの眼前に立ち上がってくる。

■ おわりに

本章冒頭でふれたように、財産権尊重条項については、種の保存法中の当該規定について、国会でも度々、その削除が提案されてきた。国会では、そうした提案は斥けられているが、この条項の保持を主張する側の足場はそれほど強固ではないのかもしれない。本章で取り組んできた、史的断片を「つなげる」という作業の結果から気がついたことを2点記しておこう。

1つは、財産権尊重条項がそもそも厳密な法的検討作業を経ていない可能性がある。2-3でみたように、文化財保護法の財産権尊重条項はイデオロギー的な基礎づけの産物のように見受けられた。誤解を恐れずにいえば、民主化イデオロギーに引きずられて起草された条項とさえいえるのかもしれない。そうすると、自然公園法4条は、その規定ぶりはもちろん、そこに投影されたGHQのイデオロギー（ないしはA&Mの“思い”）をも併せて承継したものではないだろうか。そのような解釈を直截的に支える史料を持ち合わせてはいないが、自然公園法4条が設けられた立法事実として、（前記の厚生省スタッフの述懐以外の）新たな何かが提示されない限り、こうした解釈を斥けることもできないように思われる。

もう1つは、自然公園法における財産権尊重条項の政治色の濃さ、別な表現をすれば、法律論としての筋の悪さである。自然公園法案が立案された1952年以降は、自然保護への逆風が吹き荒れた時期であった。3-3 (2) でみたように、当時の日本国内での資源開発圧はおそらく史上最大級といえるほどまでに高まっていた。そのような社会経済状況を念頭におくと、「従来と同様の方針を明文にしたものである」という厚生省スタッフの述懐は、通産省などからの資源開発圧に敗れたことを、「そもそもそうだったのだ」という言説で取り繕ったもののようにもみえる。むしろ、「開発の一九五〇年代」においては、「従来と同様の方針を明文にせざるを得なかった」のが実状だったのではないだろうか。新憲法の財産権保障規定に適合させようとするならば、国立公園法9条1項のような「何でも制限・規制ができる」的な規定（3-1参照）を取り除けばそれで済むのであり、

わざわざ財産権尊重条項を書き込む必要はない。法的には、次のように考えるのが素直である。

もはや「国家権力を使えば何でもできる」という懸念を払拭するために財産権の尊重を掲げるのは、筋違いである。自然公園法上の特別地域と同程度の規制は、都市計画法その他の法律に広くみられるところであり、自然公園法のみが突出して厳しい規制をしているとはいえない⁵¹⁾。

もちろん、これらの指摘に対しては、そうした可能性があると言っただけではないか、といった批判もできなくはないだろう。たとえば、自然公園法4条は単に民主化のイデオロギー（ないしはA&Mの“思い”）を受け継いだだけのものではなく、法的な意味でも確固たる存在理由を備えていたのかもしれない。また、「筋違いである」という指摘に対する反論もできないわけではなく、反論に値するような法的に精緻な検討がなされていた可能性も残る。しかし、そうした存在理由や法的な検討があったというのであれば、それを支持するような立法事実が示されねばならない。財産権尊重条項の保持を主張するならば、そうした新たな立法事実を示すべき。そういうことになる⁵²⁾。

51) 畠山 (2014) pp. 593-594参照。

52) 本章での考察の本筋からは離れるが、GHQによる占領下での環境政策形成過程を「環境権威主義」の現れと解する余地はないだろうか。GHQはテクノクラート、かつ、政治エリート集団であり、さらにはそのリーダーシップと問題意識が当時の日本の政策立案と実施に影響を与えていた。これらの点については、環境権威主義との重なりがあるようにもみえる。仮にそうした重なりを基本に据えられるとすれば、たとえば、GHQによる占領下での環境政策形成過程と現代中国のそれとを比較するなどの可能性も出てくるのではなからうか。もちろん、こうした直感めいたものを確信に変えるのは容易ではないことは承知している。しかし、今後の課題となりそうなテーマはいくつあってもよいだろう。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 浅井良夫 2008.「一九五〇年代における経済自立と開発」年報日本現代史編集委員会編『戦後体制の形成——一九五〇年代の歴史像再考』現代史料出版.
- 阿部泰隆 2017.『環境法総論と自然・海浜環境〔環境法研究I〕』信山社.
- 内田新 1982.「文化財保護法概説(二)」自治研究58(7): 42-75.
- 大塚直 2020.『環境法 第4版』有斐閣.
—— 2021.『環境法BASIC 第3版』有斐閣.
- 環境庁自然保護局編 1981.『自然保護行政のあゆみ』第一法規.
- 北村喜宣 2020.『環境法 第5版』弘文堂.
- 北村喜宣・川崎政司・渡井理佳子編 2013.『行政法事典』法学書院.
- 草刈秀紀ほか 2017.「改正種の保存法とは?——国会における議論と今後の課題」『Wildlife Forum』22(1): 26-35.
- 甲賀春一 1957.「自然公園法制定の経緯と解説」『国立公園』95: 3-19.
『国立公園に対するC. A. リッチー覚書』厚生大臣官房国立公園部, 1948.11.
- 財団法人日本自然保護協会編 2020.『改訂 生態学からみた野生生物の保護と法律——生物多様性保全のために』講談社.
- 境野飛鳥 2009.「GHQ/SCAP文書にみる文化財保護法の成立過程」『日本歴史』736: 69-86.
- 椎名慎太郎 1977.『精説文化財保護法』新日本法規出版.
- 瀬田信哉 2009『再生する国立公園——日本の自然と風景を守り、支える人たち』アサヒビール株式会社・清水弘文堂書房.
- 第七十五回国会参議院文教委員会会議録第十二号(昭和五十年六月五日).
- 高橋信隆ほか 2012.『環境法講義 第2版』信山社.
- 竹内敏夫・岸田実 1950.『文化財保護法詳説』刀江書院.
- 竹前栄治 2002.『GHQの人びと——経歴と政策』明石書店.
- 畠山武道 2004.『自然保護法講義 第2版』北海道大学出版会.
—— 2014.『環境基本法体制——20年の歩みと展望』高橋信隆・亘理格・北村喜宣編『環境保全の法と理論』北海道大学出版会, 575-596.
- 文化財保護委員会 1960.『文化保護の歩み』大蔵省印刷局.
- 文化庁 2001.『文化財保護法五十年史』ぎょうせい.
- 法令用語研究会編 2012.『法律用語辞典 第4版』有斐閣.
- 松田武 2015.『対米依存の起源——アメリカのソフト・パワー戦略』岩波書店.
- 水谷知生 2016.「私有地を含む国立公園への田村剛の考えと1931年国立公園法の実際」『ランドスケープ研究(オンライン論文集)』(9): 24-32.
- 村串仁三郎 2005.『国立公園成立史の研究』法政大学出版局.
—— 2008.「敗戦直後における国立公園制度の復活(上)」『経済志林』75(4): 313-349.
—— 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.
—— 2016.『高度成長期日本の国立公園——自然保護と開発の衝突を中心に』時潮社.

油井正昭 2007. 「自然公園法制定への道程」 国立公園(650): 10-13.

〈英語文献〉

- Lee, Sherman E. 1997. "My Work in Japan: Arts and Monuments, 1946-1948." In *The Confusion Era: Art and Culture of Japan during the Allied Occupation, 1945-1952*. edited by Mark Sandler, Washington DC: the Arthur M. Sackler Gallery, Smithsonian Institution, 91-103.
- Scott, Geoffrey R. 2003. "the Cultural Property Law of Japan: Social, Political, and Legal Influences." *Pacific Rim Law & Policy Journal* 12(2): 315-402.

©IDE-JETRO 2023

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示-改変禁止4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.ja>

