

---

研究ノート

---

## 臨海部の土地利用に関する史的考察

——昭和9年の瀬戸内海国立公園の指定をめぐって——

伊 丹 正 博

## 目 次

- (1) 臨海部の土地利用と国立公園法の制定
- (2) 瀬戸内海国立公園の指定
- (3) 瀬戸内海国立公園の指定と地元の対応
- (4) 国立公園指定と直島村
- (5) むすびにかえて

## (1) 臨海部の土地利用と国立公園法の制定

東北から南西へ伸びる孤状の列島より成るわが国は、中央を山脈が走って分水嶺となり、河川は流域が短く、急流となって海へ注ぐため、平野部は比較的臨海部に多い。したがって、集落は河川や海に近く点在し、海岸に沿って都市が形成されることとなった。それは、一つには交通手段として沿岸航路の船が多用されたことによる。近代の陸上交通手段としての鉄道もまた、これらの都市を結ぶ形でネットワークが形成されたから、臨海部を曲がりくねって走ることになった。

こうして、臨海部の土地利用は、わが国の場合殊の外重大な条件として、社会経済の発展を規定してきたと言えるであろう。産業資本の確立期に臨海工業地帯が形成され、高度経済成長期に臨海コンビナートがつぎつぎに設置されて行ったのも、ほぼ同様の条件に基づくものと言ってよい。

しかし、狭い国土に多くの人口を抱え、且つ、利用可能な土地が臨海部を主とする

限られた地域に集中していることと、原始古代以来、農業生産によって経済が支えられてきたため、歴史的にも極めて複雑な土地所有関係を形成してきた。こうした中で国土の自然を残すことはいろいろと難しい問題を含んでいるが、地域制の自然公園制度を採用することによって、自然景観の保護を図ることになった。

すなわち、昭和6年(1931)10月1日に国立公園法を制定することになったが、その趣旨は、変化に富み、美しい景観をもった日本の自然の風景を、国立公園として指定し、内外に知らせると共に、その環境の保全保護を図り、国民の保健休養文化の育成に資するもので、土地所有とは切り離れた「地域指定」であった。

昭和32年(1957)に、国立公園法に代わって自然公園法が制定されたが、この中でも国立公園については国立公園法の考え方がそのまま生かされており、「わが国を代表するに足る傑出した自然の風景地」について、環境庁長官が自然環境保全審議会に諮問して、区域を定め指定するものとされている。

この国立公園と国土の臨海部との関係を考えて見ると、わが国の場合、国土面積に比して海岸線の長さが極めて長いのが特徴であるが、表1のように、その海岸線の26%余りを国立公園で、国定公園を加えると、実に43%以上を占めていることになり、特に、自然海岸については52%以上に達する。<sup>(1)</sup>

国立公園の規模については、「自然公園選定要領」(昭和27年9月。46年12月改正)によると、広大な地域で景観が雄大性に富み、面積は原則約30,000<sup>2</sup>以上、ただし、海岸を主とする公園にあっては、面積約10,000<sup>2</sup>以上とされている。つまり、海岸線を含む場合は、海の部分が隠れた面積になるわけで、この考え方は、臨海部の土地利用という問題にとっては極めて有効な示唆を与えてくれる。

土地利用の場合、内陸部であれば、利用可能な範囲の土地はその区域内に限定され、外へはみ出した利用は所有権の侵害になるが、臨海部であれば、海面へはみ出した利

(1) 海岸線の区分については、一般に「自然海岸」を、海岸(汀線)に工作物が存在しない海岸、「半自然海岸」を、潮間帯(高潮海岸線と低潮海岸線の間)には工作物がないが、後背海岸(潮間帯の背後にあり、波の影響を直接受ける陸地)には、道路、護岸等の工作物が存在する海岸とし、「人工海岸」とは、埋立・干拓・浚渫等により潮間帯に工作物が設置されている海岸としている。(後掲『自然・ふれあい新時代』60頁。)

(2) 後掲『自然・ふれあい新時代』。

表 1 海岸線区分からみた国立・国定公園

地 域		区 分	自 然 海 岸	半自然海岸	人 工 海 岸	合 計
全 国	延 長, km		18,402.1	4,511.4	9,294.5	32,208.0
	構成比, (%)		57.1	14.0	28.9	100.0
国 立 公 園	延 長, km		5,677.6	762.2	1,939.9	8,379.7
	構成比, (%)		67.8	9.1	23.1	100.0
国 定 公 園	延 長, km		3,947.4	703.3	933.1	5,583.8
	構成比, (%)		70.7	12.6	16.7	100.0

出所：自然環境保全審議会利用のあり方検討小委員会報告  
『自然・ふれあい新時代』（環境庁自然保護局計画課 監修）  
（第一法規出版，平成元年12月刊）60頁。

表 2 国立・国定公園別海岸線のシェア

	自 然 海 岸	半 自 然 海 岸	人 工 海 岸	合 計
国立公園内シェア	30.9%	16.9%	20.9%	26.0%
国定公園内シェア	21.5%	15.6%	10.0%	17.3%

出所：表 1 に同じ。

用もある程度は可能性があり，更に，空間的な広がりから来る心理的影響（満足度）も大きい。

従って，臨海部の土地利用には，前面に開けた海を取り入れた形での利用により，土地の効果的な利用が可能であり，かつ，その範囲は内陸部よりもかなり大きいといつてよいのではないか。その意味で，臨海部における重工業生産がコンビナートなどに見られるように，陸から海を遮る形の，言わば閉鎖的な施設として立地していることに対して，かつての塩田製塩は海水の利用が主目的であるのみならず平面的な施設であつて，何ら海を遮るものではなかったということ，つまりは海と陸の効果的な併存の場であつたことに注目すべきである。今後の臨海部の効果的な利用としては，こうした条件を念頭において取り組むべきであり，まさにウォーターフロントを生かしたものとして考えなければならない。

## (2) 瀬戸内海国立公園の指定

国立公園法の施行後、全国にわたって同法の適用を受けようとする動きが活発に展開され出した。

香川県は、琴平、屋島、栗林という名所旧跡や景勝地を有しているが、大正11年に始まる高松港の大改修工事が昭和2年に竣工し、予讃線の高松・松山間が全通したことから、屋島登山鉄道建設計画などがあることから、屋島の公園計画が立てられ、関連施設の設置など準備が進められた。昭和4年には瀬戸内海国立公園期成同盟会を結成し、県知事を会長に官民挙って国立公園誘致運動を進め、県庁内にも国立公園指定後に備えて公園課（後に観光課と改称）を設置している。

こうした状況下、国立公園法の施行後3年目に、国立公園第1号として瀬戸内海が指定を受けたわけであるが、この昭和9年3月16日に、国立公園法の最初の適用を受けたのは、瀬戸内海（香川・岡山・広島各県）、霧島（宮崎・鹿児島両県）、雲仙（長崎県）の3カ所であった。

瀬戸内海国立公園の指定区域は、香川・岡山・広島の3県にまたがり、183,000町歩（約183,000㌦）であるが、香川県所属部分は約107,000町歩（約107,000㌦）で、ほぼ、60%に相当しており、備讃海域が中心である。つまり、初期の公園指定区域は、香川県の庵治半島から屋島を経て荘内半島に至る海岸線の大部分が指定されたわけで、島嶼部では伊吹島を除くほとんどの島が含まれている。

同公園は、その後、第2次世界大戦後の昭和25年（1950）と、31年（1956）、38年（1963）、45年（1970）の4回にわたり、それぞれ瀬戸内海に面した残り7県（和歌山・兵庫・山口・福岡・大分・愛媛・徳島）を含む区域が指定されたり、区域の拡張が行われ、現在（平成元年）では、面積62,839<sup>(3)</sup>㌦に達している。したがって、香川県に所

(3) 瀬戸内海国立公園の場合、その指定区域の大半は海域であるが、現在、区域の面積を表示している統計数字は、臨海部の陸域の面積だけを示しており、海域は含まれていない。そのため、陸地部のみが指定されている国立公園に比べて、地図上での指定の範囲は広いが、面積を示す数字は小さくなっている。

因みに、瀬戸内海とは、東の紀淡海峡・鳴門海峡、西の関門海峡・豊予海峡の4海峡によって囲まれた範囲を指すのが一般的であり、その面積は17,100km<sup>2</sup>（ヘクタールで示すと、1,710,000㌦）であり、海岸線の延長は約4,300kmとなる。日本全体の海岸線総延長

属する部分は全体のほぼ4分の1に近い。

指定直後の昭和10年代に入ると、小学校国語教科書にも取り上げられており、小西和著『瀬戸内海論』とともに、国民の各年齢層に瀬戸内の美しい風景が浸透して行ったのである。しかも、この時期は中国・四国地方における塩田製塩の最盛期であり、国内塩生産量の大半が島嶼部を含む瀬戸内沿岸で生産されていたことを考えると、前節で述べたように海と陸とを併置した生産形態が自然景観を傷つけることなくむしろ効果的に利用していたことを指摘できる。

### (3) 瀬戸内海国立公園の指定と地元の対応

国立公園法制定以前の大正11年(1922)に、『香川新報』は、「讃岐と国立公園」というテーマで特集記事を連載しており、先述の小西和とともに、香川県民が国立公園に強い関心をもっていたことは確かである。従って、香川県を中心として指定を受けたことは、県民、特に、指定区域に居住する人達にとっては、望外の喜びであった。

昭和9年3月16日付の「香川新報」には、「瀬戸内海国立公園、愈々正式に指定、本日内務省告示で」という大きな見出しをかかげており、「本邦唯一の海上公園」と注目している。

こうした国立公園指定へ向けての地元での取り組みは、先述の「香川新報」(大正10年10月)連載の「讃岐と国立公園」で筆者の福田嘉太郎(東京帝大農学部)が、讃岐出身の専門家(園芸学者)の立場から強く訴えたのが最初である。

すでに中央においても、香川県沿岸を含む地域を最有力の候補地と考えていたようで、大正13年4月と15年2月に、内務省の調査団が屋島・小豆島の調査に訪れている。

こうした状況に応じて、地元香川県では、昭和4年(1929)に、国立公園指定促進のための運動を、元田香川県知事を中心に始めており、香川県国立公園期成同盟会や香川県国立公園協会といった組織が結成されている。

---

は32,208 kmであるから、その約13%余りとなり、更に、瀬戸内海国立公園の指定区域の海岸線延長は3,116 kmで、全国の海岸線の約10%に近く、国立公園の海岸線総延長8,380 kmに比べると、その約37%に達する。

これらの組織は、名所・旧蹟や風光明媚な地域を抱える市町村の関係者を含んでおり、それぞれ積極的に宣伝活動を展開したようである。

この促進運動は、昭和6年頃からは、単独の県でなく、岡山・広島を加えた三県合同の「瀬戸内海国立公園期成同盟会」へと拡大され、一層、運動を激化させている。この時期には、ほぼ、全国各地において、国立公園指定の運動が展開されているので、瀬戸内海に面した3県が、合同で運動する方向を取ったことも当然の成り行きであった。

従って、昭和7年には、内務省の国立公園指定特別委員会総会で決定した全国12地区の候補予定地に、瀬戸内海は入っており、翌8年4月には、瀬戸内海国立公園の区域を本格的に決めるための調査団が本県を訪れ、小豆島をはじめ、荘内半島から広島県の阿武鬼崎に至る備讃地域の瀬戸内海域を区域としてほぼ内定し、先述の昭和9年3月16日の決定となったのである。

#### (4) 国立公園指定と直島村

香川県内には多くの島嶼部があるが、小豆島や塩飽の本島のように歴史的に知られた観光地が多く、当然、国立公園指定の対象地域であった。その一つ、直島は27個の諸島から成り、ほとんどは無人の小島であるが、役場のある直島本島や葛島・荒神島など製塩土器の出土する古代遺跡の島であり、中世には崇徳上皇ゆかりの地としても知られている。また、近代に入ってから、第1次世界大戦後の大正6年(1917)に三菱鉱業の直島製煉所が進出し、銅製錬という近代工業立地の島としても脚光を浴び、人口も急増しつつあった時期である。したがって、国立公園の指定区域に何処が入るかということは大きな関心事であったようだ。

昭和7年には、この国立公園の区域予定地に直島の琴弾地やその他の景勝地が園内施設地外とされていることが分かり、是非ともこれを施設地と認めて貰うように運動を展開することになり、この問題に関係の深い田村博士(内務省嘱託)に接触することになった。しかし、そのためには香川県国立公園協会に加入するのが最良であるという考えから、村を代表して三宅検三郎村長、村会の代表として松島九三郎村会議員、琴反(弾)地海水浴場の経営者として下津正太郎の3名が協会に加入して強力な運動

の展開を始めている。<sup>(4)</sup>

翌8年4月から3回にわたって、田村博士一行の内務省調査団が来県し、一般区域調査を実施しており、5月30日の直島村村会においては、同島の国立公園区域への編入が決定し、同日から仮杭打ちを開始したことが報告され、6月8日の村会の議題では、国立公園保勝会の設立が審議された。

更に、特別施設についての最後の調査で、内務省囑託の黒田・加藤の二氏が正式の指定公表直前の昭和9年3月9日と10日に直島を訪れている。

この9年3月16日の正式決定後、内務省は、指定区域内の施設状況を調査するため、瀬戸内海国立公園施設調査団を7月に派遣して来た。一行の目的は、宿泊施設や、休憩所、展望台などの状況を調査することであるが、これによって、全国的な統一基準で、公園の施設・設備の充実を図ろうとしたわけである。

直島での調査は、7月17日から24日までの1週間行われることになり、内務省の石井衛生技手外3名の調査員と、香川県の吏員1名の計5名のメンバーで、特に、直島村の琴弾地海水浴場を調査することであった。この知らせを受けて、7月5日夜、村会協議会が開かれ、三宅検三郎村長は、内務省から国立公園特別施設区域の調査について通知があったので、その対応をどうするかということについて協議したいと述べている。つまり調査団をどのようにもてなすべきかということと、匿名組合によって運営する琴弾地海水浴場の開場披露の問題もあるので、併せて祝賀会を開催してはどうかということがその趣旨であった。

討議の中では、国立公園特別区域への編入は決定しているのかという質問に対して、既に決定しており、国庫補助も受けることになっているから、調査員に対してもそれ相当のもてなし方をしなければならないという三宅広太助役の返答があった。

祝賀会については、賛否が分かれ、必要かどうか議論されたが、三宅助役は、すでに普通区域編入の際に、高松市や小豆島の草壁町・土庄町などは、祝賀会を開いていることでもあり、開催すべきではないかという意見を述べている。

---

(4) この節の記述は、主として直島町役場所蔵の「直島村会議事録」によるところが大きい。特に、断らない限りこの「村会議事録」と、同じく直島町役場所蔵文書「直島村事務報告」の各年度分を参考とした。

内務省の調査員をどう遇するかということで、村会はかなり白熱した議論になっていたが、その意見は大きく二つに分かれており、一つは、この際、調査員だけでなく、国立公園協会の役員や、県庁の関係部署の役人も招待して、琴弾地海水浴場が、屋島や、神懸（小豆島）などの名所と組み合わされた名所になるということを、よく理解して貰えば宣伝になるという意見であり、もう一つは、海水浴場は匿名組合の経営だから、一部の人に利益を与えるだけではないか、また、今は、内務省の調査員だけを考えておいて、その他の人達を招待するのは、後のことにしてはどうか、というような意見であった。

結局は、祝賀会その他、関係行事に要する費用を村費で負担する上からも、支出はできるだけ抑えたいという意見が、村会の大勢を占めたようである。村費の支出も、追加予算を組むようなものではなく、雑費の中から、50 円を支出することに決定した。

しかし、この問題は後になって、予算をかなりオーバーしたことで、村会の議論を呼ぶことになる。8 月 30 日の村会においてこの問題が取り上げられたが、琴弾地海水浴場で開催した祝賀会の費用が予想以上に掛かり、予算額を超える経費となったようである。

このような経過で、瀬戸内海国立公園の指定は実施されたが、この特別地域の指定を受けた区域内に所在する直島村の各地は、次のようなものである。<sup>(5)</sup>

字姫泊、琴反（弾）地、倉浦、横ノ坊、串山、荒神島、葛島、鳥島、尾高島、柏島の全部。

字高田浦、神子持、京ノ山、立石、揚島、地藏山、追出、及び積浦の一部。

なお、この時、開場した琴弾地海水浴場の宣伝ビラを次に掲げて見よう。<sup>(6)</sup>

「当場は直島東南海岸に面した太古崇徳帝御琴弾の古跡として名高いばかりでなく、白砂青松遠く四国連山を眺め、風光名眉なること瀬戸内海随一の称があります。海辺は砂底遠浅ですから初心の方にも危険は毫もありません。

娯楽運動（魚釣り、貝拾ひ、ボート遊びに加えて種々の娯楽設備が完備して居ます。

特に本年は大運動場を新設いたしましたし御利用下さい。）

(5) 直島町役場資料による。

(6) 直島町役場所蔵「国立公園関係史料」による。



右の施設により御婦人や御子供様に飽かれる心配はありません。

	新築家屋沢山、各室へ電灯架設、自炊、はたご、いずれとも御自由です。
	家賃一夏中拾円以上参拾五円迄色々。
衛生	夜具、食器新調のものを低廉に貸します。
設備	宿泊料三食付き壹円貳拾銭（小学生八十銭）より。
経済	直営簡易食堂の設備もあります。
	無料休憩所は御遠慮なく御使用下さい。
	特に衛生設備は時節柄万全を期し伝染病は絶対に近づけません。
交通	宇野駅前海上僅かに三十分、列車到着毎に発動船が御待ちして居ます。
	同駅前乗船場には目印を立ててあります。
	其の日帰り行楽にも好適です。

叙上の通り交通、設備、経済、簡易、衛生の上より見て今夏は直島琴弾地海水浴場行に御決定下さい。

七月十四日開場、自炊室御希望の方は予め当事務所へ御照会下さい。

宇野港外直島 琴弾地海水浴場」

#### (5) むすびにかえて

臨海部の土地利用の問題を、国立公園指定第1号の瀬戸内海国立公園指定をめぐって、島嶼部の村の対応を一例として取り上げてみたのであるが、これは恐らく何処の場合でも同じ様な状況があったと考えてよいであろう。

この時期から半世紀以上を経過した現在において、地価高騰をめぐる土地問題や地方の活性化をめざす地域の開発問題がクローズアップしたことから、臨海部の土地利用は、特に、ウォーターフロントを有力な条件として企画されるものが数多く見られる。繰り返すようであるが、国土の極めて多くの部分が海に面しているわが国の場合、この臨海部は第一次産業としての水産業のみならず、第二次産業としての近代重工業の生産の場に使用され、海と陸との接点ということでは当然ながら交通の拠点として、多種多様な港湾を数多く立地させて来た。こうしたことは、第三次産業としての運輸・観光業などを含む総合的な土地利用計画の必要性を今後一層強めて行くことを示しており、しかもその

際には、自然環境問題を抜きにはできない状況もまた重みを増していくことが明瞭である。

従って、今後の臨海部の土地利用については、従来多く見られる垂直的な利用から水平的な利用（あるいは総合的・立体的な利用）、または「点」から「面」への利用を考えると、自然環境をできるだけ変容させずに活かすことを絶対的な条件として進めて行くべきであろう。

---

\*<sup>1)</sup>本稿の記述は、筆者が執筆に参加している「直島町史」編纂に際して閲覧することができた貴重な史料を参考にさせて頂いた。深く感謝申し上げたい。

\*<sup>2)</sup>本稿は、平成元年度「教育研究特別経費」による共同研究『瀬戸内圏の産業・経済・情報・政治・法律・社会の総合的研究』の報告の一つとして作成したものである。