

# 中央環境審議会 自然環境部会

～ 国立・国定公園をめぐる状況と課題について～

「自然公園法の施行状況等を踏まえた必要な措置について」諮問の背景

平成20年10月21日(火)

環境省自然環境局国立公園課

# 1 自然公園制度の概要

## (1) 目的等

### • 目的(第1条)



### • 国等の責務(第3条)

#### 第1項

国、地方公共団体、事業者及び自然公園の利用者

環境基本法に定める基本理念に則り

優れた自然の風景地の保護とその適正な利用が図られるように努める

自然公園に生息し、又は生育する動植物の保護が自然公園の風景の保護に重要

自然公園における生態系の多様性の確保その他生物の多様性の確保を旨として、自然公園の風景の保護に関する施策を講じるものとする

#### 第2項

国及び地方公共団体

## (2) 自然公園の体系

# 自然公園

## 国立公園

我が国の風景を代表するに足りる傑出した自然の風景地(海中の景観地を含む。)であって、環境大臣が…(略)…指定するもの。

(原則3万ha以上、景観核心地域2千ha以上等)

## 国定公園

国立公園に準ずる優れた自然の風景地であって、環境大臣が関係都道府県の申出により…(略)…指定するもの。

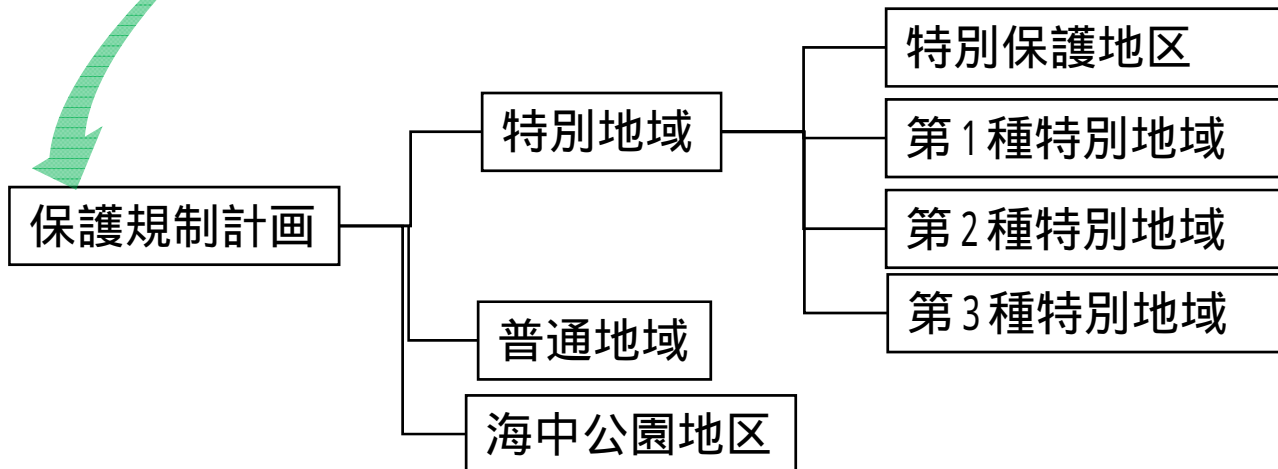
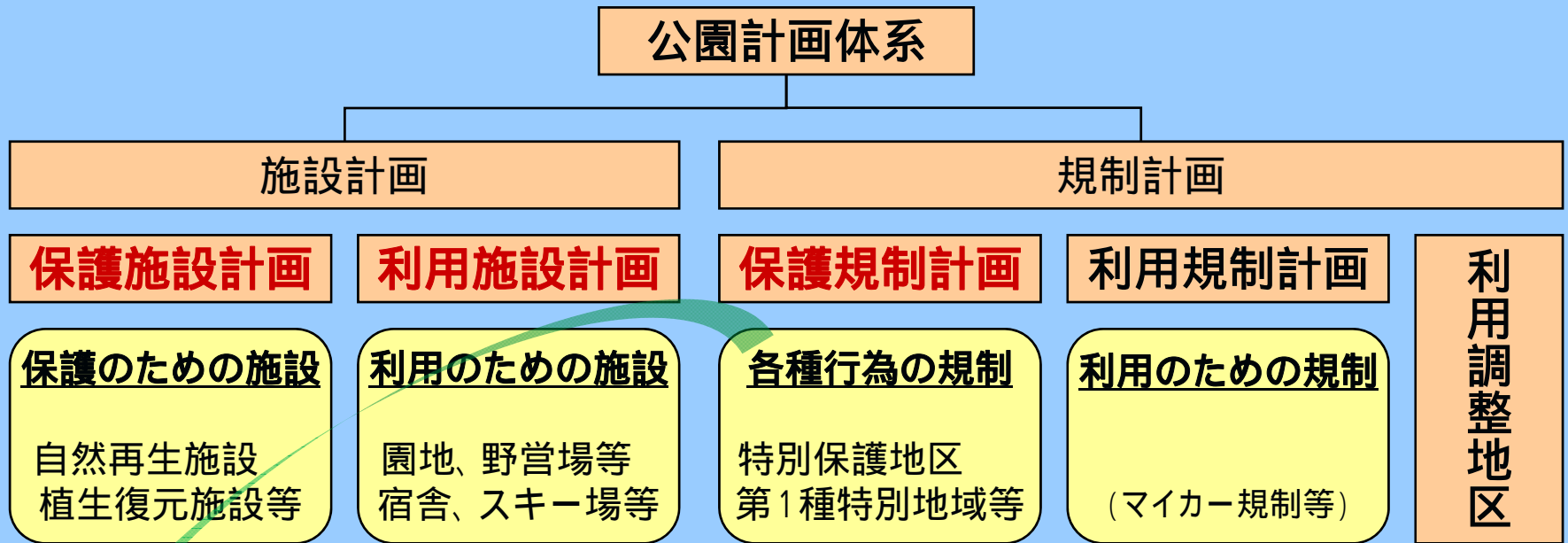
(原則1万ha以上、景観核心地域1千ha以上等)

## 都道府県立自然公園

優れた自然の風景地であって、都道府県が…(略)…指定するもの。

指定には、都道府県での条例制定が必要。

# (3) 公園計画制度の概要



# 2 国立・国定公園の保護と利用の状況

## (1) 平成15年以降の自然公園をめぐる経緯

### 自然公園法関連

### その他

- |       |   |  |
|-------|---|--|
| 平成15年 | ・改正自然公園法施行<br>(国等の責務として生物多様性確保を追加、指定動物の捕獲規制等の特別地域での規制追加、利用調整地区・風景地保護協定・公園管理団体の各制度の創設) | ・鳥獣保護法改正   |
| 平成16年 | ・風力発電施設に係る審査基準の設定<br>(自然公園法規則改正)  | ・外来生物法   |
| 平成17年 | ・三位一体改革に伴う自然公園等事業における国と地方の役割分担の明確化<br>(国立公園での補助金の廃止)                                  | ・地方環境事務所の設置  |
| 平成18年 |   | ・第3次環境基本計画<br>・鳥獣保護法改正                                 |
| 平成19年 | ・尾瀬国立公園 / 丹後天橋立大江山国定公園指定<br>・国立・国定公園の指定及び管理に関する提言<br>・国立・国定公園総点検事業開始                  | ・ <u>海洋基本法</u><br>・ <u>第3次生物多様性国家戦略</u><br>・エコツーリズム推進法 |
| 平成20年 |   | ・ <u>海洋基本計画</u><br>・ <u>生物多様性基本法</u>                   |

## (2) 保護の状況

### 国立公園等の指定状況

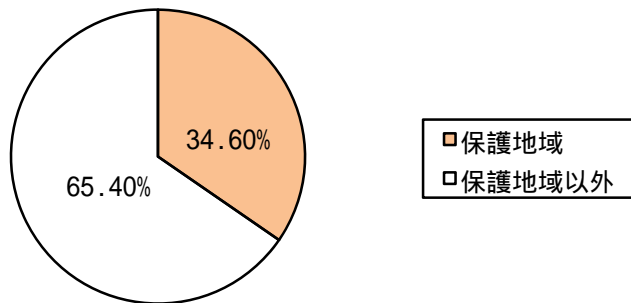
平成20年3月現在

種別	公園数	面積(ha)	国土面積に対する割合(%)
国立公園 (国指定、国管理)	29	2,086,945	5.52
国定公園 (国指定、県管理)	56	1,361,448	3.60
都道府県立自然公園 (県指定、県管理)	309	1,960,819	5.19
合計	394	5,409,212	14.31

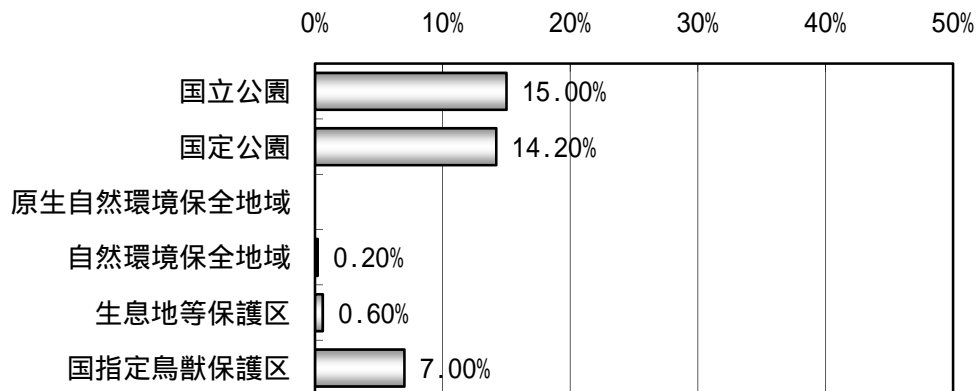
# 重要地域での指定状況

## 1) 重要湿地との重複

国立・国定公園等による重要湿地のカバー率



保護地域の内訳

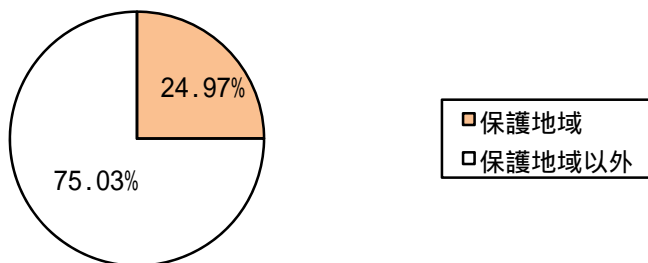


重要湿地とは、湿原、河川、湖沼、干潟、藻場、マングローブ林、サンゴ礁等のうち生物の生息地として規模の大きな湿地や希少種が生息している湿地のうちから重要な地域を500箇所選定したものである。

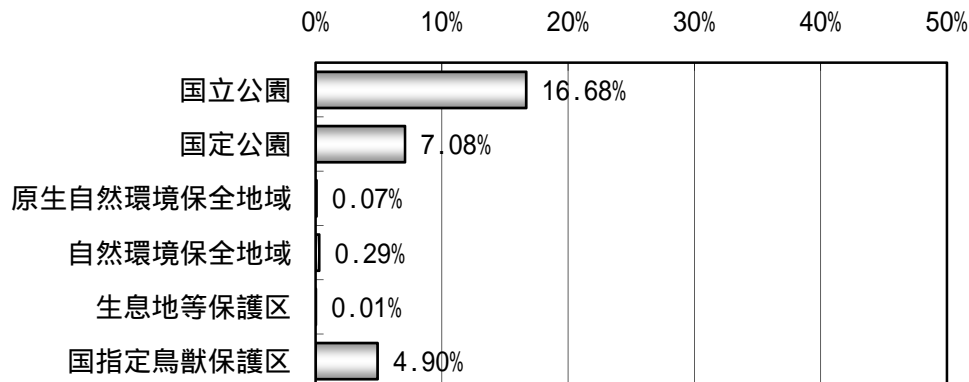
国立公園では、全国の重要湿地の15%をカバーしており、保護地域の中では最も広い面積をカバーしている。

## 2) 植生自然度(9,10)と保護地域

国立・国定公園等による植生自然度9・10のカバー率



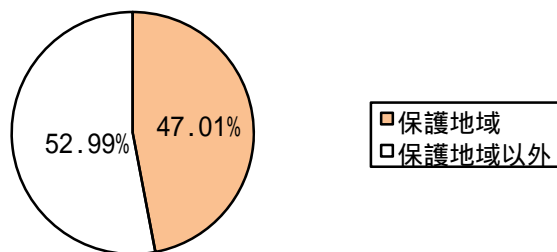
保護地域の内訳



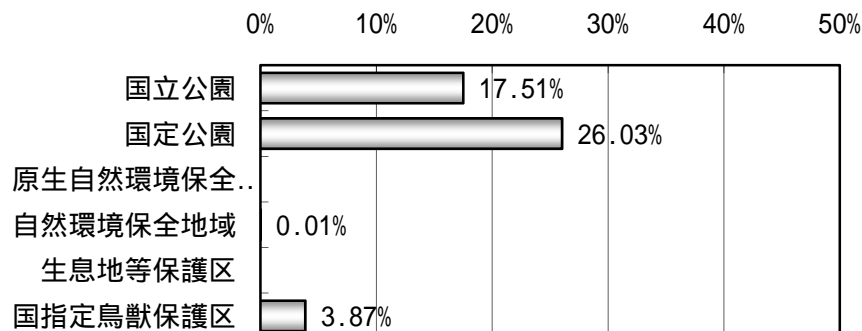
植生自然度は、自然環境保全基礎調査の結果を用い、植生に対する人為影響の度合いにより、日本の植生を10の類型に区分したものである。国立公園では全体の6割程度が自然度10・9（自然植生）であり、全国の自然植生の16%以上が国立公園内である。

### 3) 藻場・干潟・サンゴ域

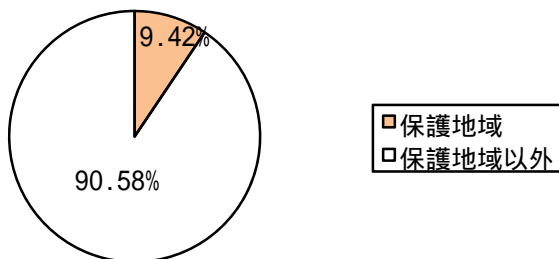
国立・国定公園等による藻場のカバー率



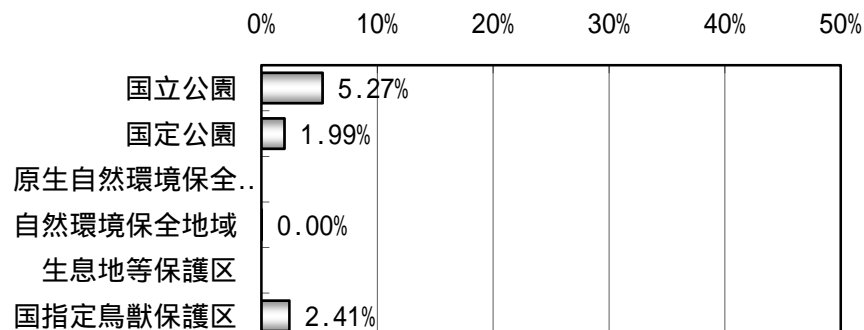
藻場をカバーする保護地域の内訳



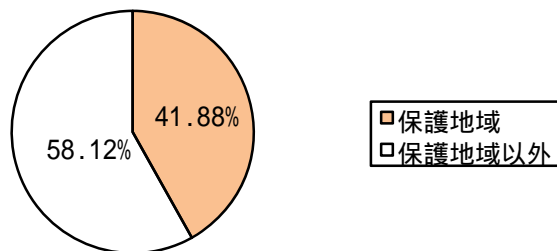
国立・国定公園等による干潟のカバー率



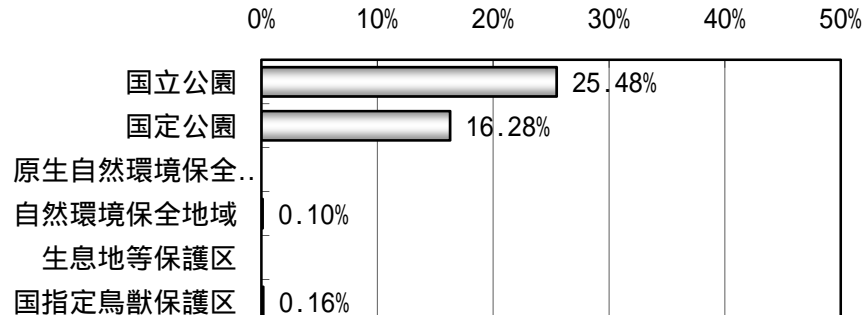
干潟をカバーする保護地域の内訳



保護地域によるサンゴ礁のカバー率



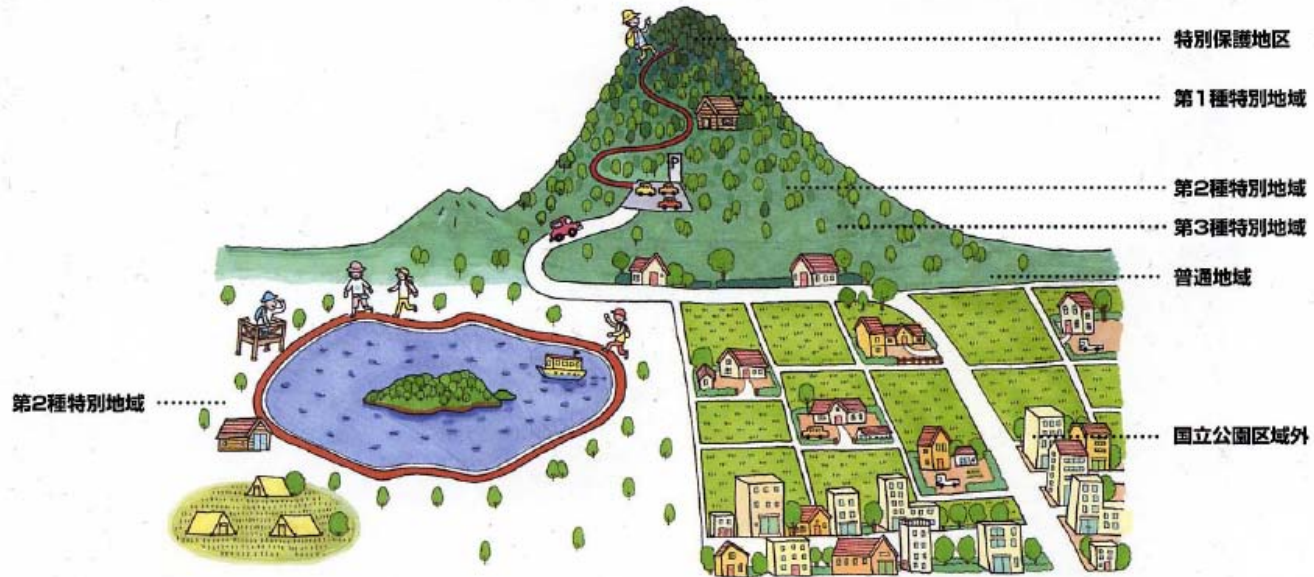
サンゴ礁をカバーする保護地域の内訳



国立・国定公園との重なりをみると、藻場・サンゴ礁については4割程度がカバーされているが、干潟についてはわずかしかカバーされていない。



# 公園計画による保護の概要



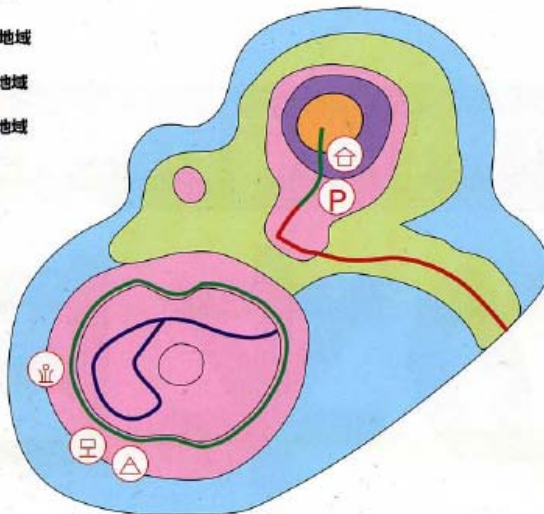
## 保護のための計画

- 特別保護地区
- 第1種特別地域
- 第2種特別地域
- 第3種特別地域
- 普通地域

## 利用のための計画

- ⛶ 園地
- 🏠 山小屋・ホテル
- ⛺ キャンプ場
- P 駐車場
- 🚶 ビジターセンター
- 車道
- 歩道
- 遊覧船

## 公園計画概念図



## ●公園計画の考え方

土地の自然の状態や使われ方によって、特別保護地区、第1種から第3種までの特別地域、普通地域に分けます。規制は特別保護地区が最も厳しく、普通地域になるに従って緩やかになっています。

また、それぞれの公園の自然保護と利用のバランスを考えて、計画的に施設の整備を行なうために公園ごとに山小屋や登山道やビジターセンターの配置を考えます。

## 国立公園の地種区分

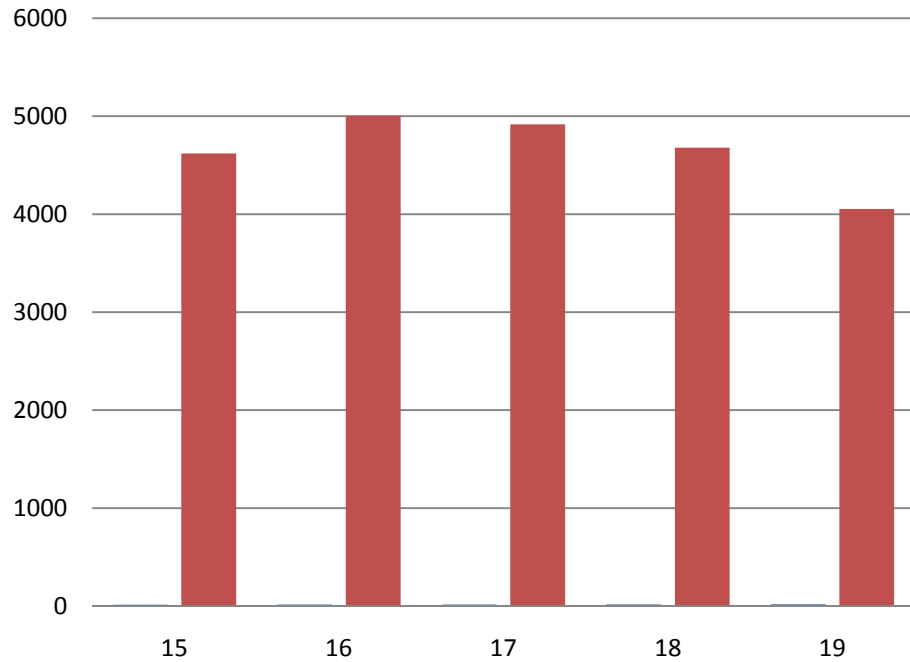
(総面積2,065,156ha)

特別保護地区	273,988ha
第1種特別地域	242,066ha
特別地域 第2種特別地域	475,280ha
第3種特別地域	480,654ha
普通地域	593,168ha

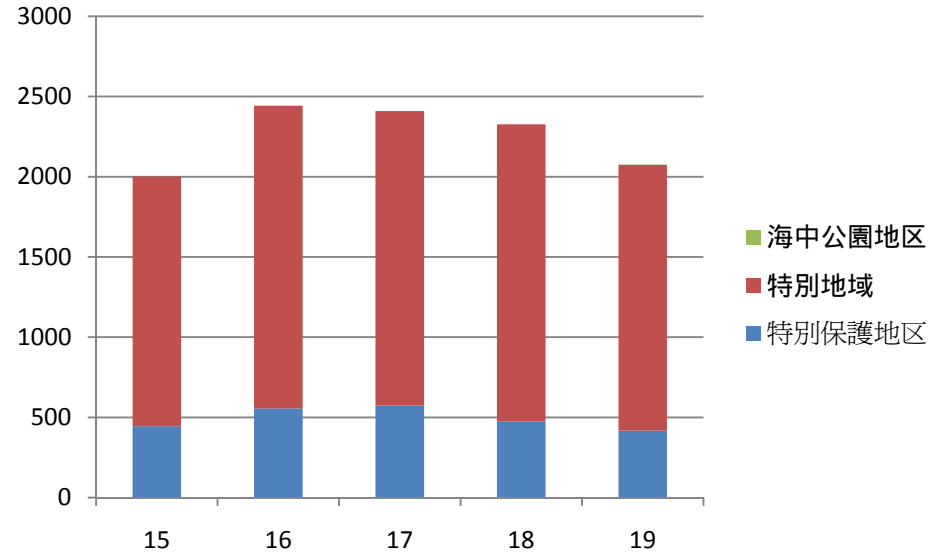
# 国立公園の許可等の件数

## 国立公園の許可等の件数

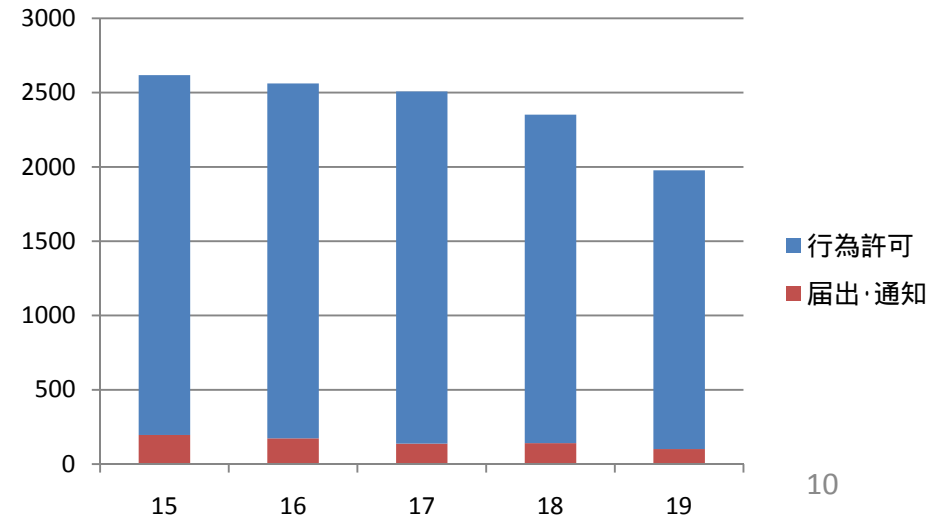
(H15～19)



## 環境大臣権限の許可件数(協議含む)

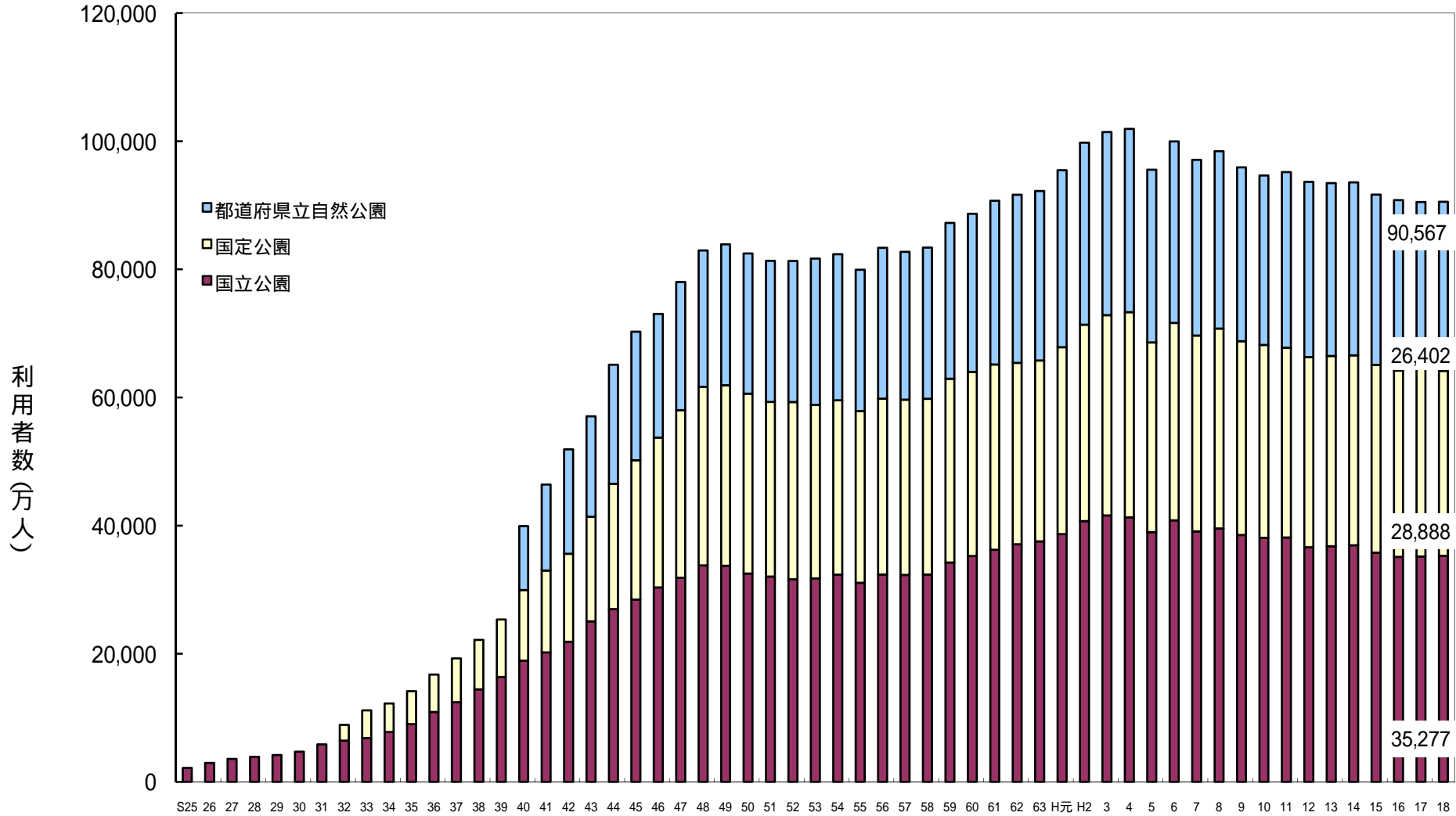


## 都道府県への法定受託事務の許可件数



# (3) 利用の状況

## 利用者数の推移



注) 国定公園は昭和32年より、都道府県立自然公園は昭和40年より利用統計を開始した。

# 国立公園 事業の執行

## 公園計画(目的位置等の決定)

利用施設計画 ・ 集団施設地区：公園利用及び管理のための施設を総合的に整備する地区  
・ 利用(単独)施設：園地、休憩所、歩道、ビジターセンター、索道、宿舎等



## 事業決定(箇所数、規模等の決定)



## 事業執行(詳細設計・管理運営)

環境省直轄事業

地方公共団体(環境大臣の同意)

民間事業者等(環境大臣の認可)

### (生物多様性国家戦略)

自然とのふれあいや環境学習の場。自然の仕組みを学ぶことができる貴重な場所として、その役割、機能を強化、充実していく必要。

自然とのふれあいを求める国民のニーズに応え、安全で快適な利用の推進の観点からの施策が必要。

# 環境省直轄事業の対象(国立公園)

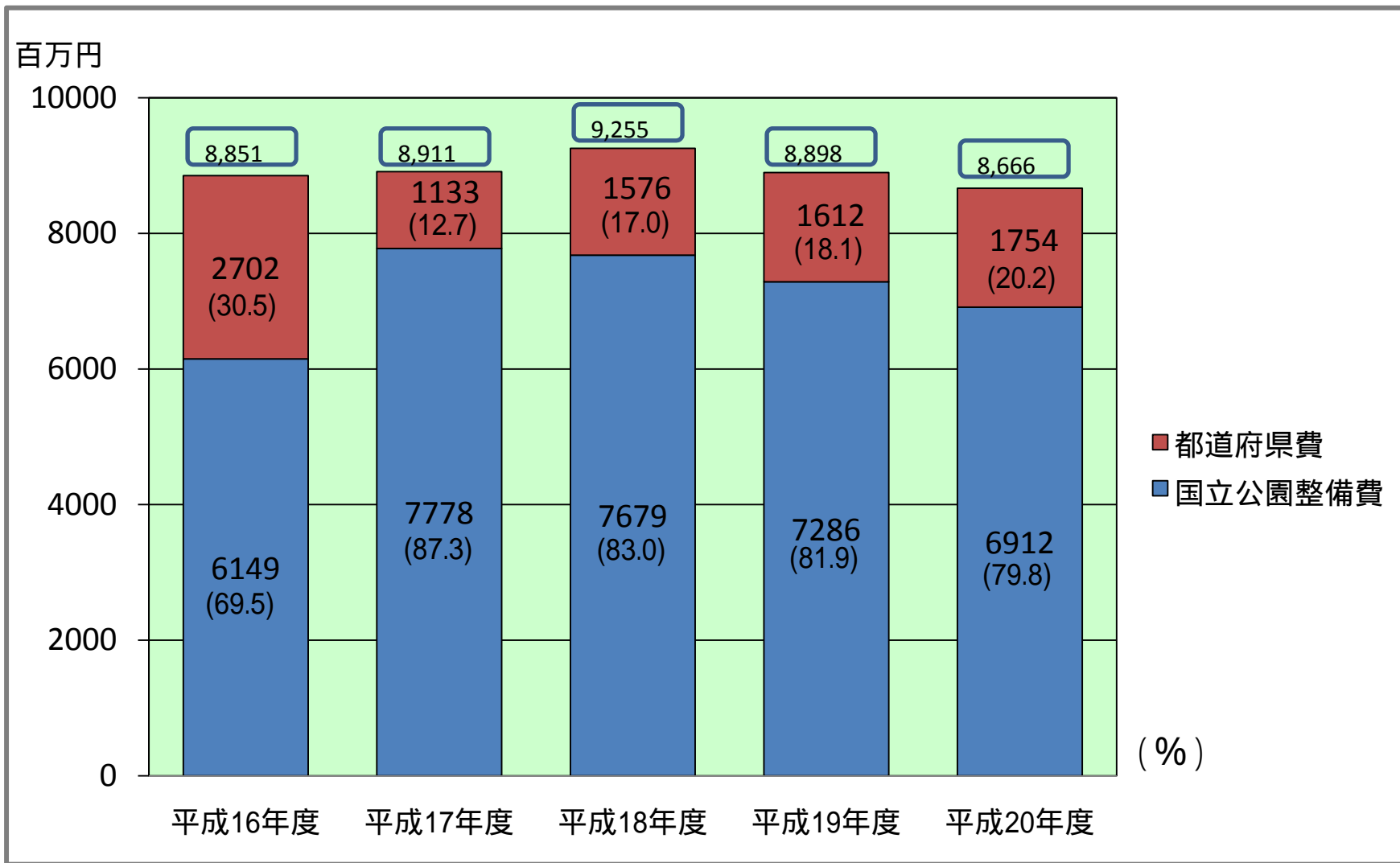
**風致を維持する必要性が高い地域における公園事業**  
特別保護地区、第1種特別地域及び海中公園地区で行われる事業

## 集団施設地区に係る公園事業

## 特別に保護する必要がある地域等に係る公園事業

- ・ 自然再生事業
- ・ 絶滅危惧種、天然記念物等貴重な動植物の保護増殖のために必要な植生復元施設及び動物繁殖施設
- ・ 国立公園内の長距離自然歩道
- ・ 多数の利用者(日最大2千人以上)への対応として特に整備が必要な歩道、園地

# 国立公園施設整備費の推移



数値は、年度当初の予算である。

# 環境省直轄事業施設の管理

## 土地

- ・保護用地(特別保護地区等の保護のための買上地等) 3,605ha(自然再生事業用地を含む。)
- ・利用用地(集団施設地区及び単独施設用地) 1,062ha(集団施設地区は47地区)

## 公園施設

- ・保護施設(自然再生施設、植生復元施設等)
- ・利用施設(歩道、ビジターセンター、野営場、駐車場、公衆トイレ等)



歩道(上信越高原国立公園)



ビジターセンター(尾瀬国立公園)



野営場(尾瀬国立公園)

# 自然とのふれあいに関する世論

- 自然とふれあう機会の増加を求める 72.7%(72.8%)

- 自然の多いところへ出かけたことがある 83.1%(77.9%)

(目的)

美しい自然の風景を楽しむ	40.0%(30.5%)
温泉	35.4%(31.7%)
ドライブ	29.8%(26.4%)
自然の中で休息	29.0%(23.9%)
登山・ハイキング・海水浴・キャンプ	24.4%(28.0%)

- 自然の多いところへ出かけて不満を持ったことがある 87.1%(83.3%)

(内容)

ゴミが散乱して風景が損なわれていた	60.6%(55.9%)
駐車場、公衆トイレ等の施設が十分でない	31.2%(33.0%)
駐車場、公衆トイレ等の施設管理が行き届いていない	28.7%(31.7%)
開発が進み自然が損なわれていた	23.3%(18.3%)
人が多く騒がしかった	14.6%(16.7%)



# 3 国立・国定公園での生物多様性保全 施策の充実への要請

## 【最近の動き】

第3次生物多様性国家戦略(平成19年11月)

生物多様性基本法(平成20年6月)

海洋基本計画(平成20年3月)

# (1) 第3次生物多様性国家戦略

## 【国立・国定公園関連の現状と課題】

### (自然公園の指定)

生物多様性を保全するための屋台骨としての役割をより積極的に担っていくことが必要。  
海中公園地区の合計面積は3,744ha(H19, 11)、我が国の領海面積の0.0087%に過ぎない。

### (自然公園の保護管理)

自然の風景地の保護のみならず、そこに生息する野生生物の保護、それらの生息環境の保全など、生物多様性の保全の観点から自然公園が積極的な役割を果たすことが求められている。  
自然再生や里地里山の保全など、より能動的な管理のため管理運営体制の再構築が必要。

### (自然公園の利用の推進 / 整備)

自然とのふれあいや環境学習の場として、役割・機能の強化・充実が必要。  
奥山、島嶼、高山等の原生的生態系で過剰利用による植生破壊等が発生、利用の適正化が必要。  
安全で快適な利用の推進の観点からの施策が必要。

### (海洋生物多様性の保全のための保護区)

海域の生物多様性の保全上重要な浅海域の生態系である藻場、干潟、サンゴ礁などの国立・国定公園等への指定は、藻場、サンゴ礁の4~5割程度が指定されているものの、そのほとんどは「国立・国定公園の普通地域」、干潟の指定は1割程度。  
浅海域の生態系は開発などにより面積が減少しているほか、陸域からの環境負荷の増加などにより質的な劣化が進行し、その再生や保全管理が必要。

### (野生鳥獣の科学的・計画的な保護管理)

国立公園の自然植生が衰退、自然生態系や景観を維持するためシカの保護管理を実施が課題。

# 【国立・国定公園に関連する具体的施策】

## (自然公園の指定)

- ・ 海域については、海中公園地区の新規指定など、海域における国立・国定公園の保護を推進。

## (自然公園の保護管理)

- ・ 国立公園の管理運営の一層の充実に向け、自然公園法の改正など必要な制度・体制の整備について検討。
- ・ シカによる自然植生衰退などの生態系や景観への悪影響が生じており、それを抑制するため、科学的データに基づく保護管理計画を作成し、順応的に実施。
- ・ 外来種の放出の規制について既に規制が行われている特別保護地区に加えて、特別地域についても検討。

## (自然公園の利用の推進)

- ・ 自然公園利用の質の向上に向けた検討、取組を推進。
- ・ 利用の分散、平準化のための対策を検討、実施。

## (海洋生物多様性の保全のための保護区)

- ・ 必要に応じて海域の適正な保全及び利用を進めるために自然公園法を見直す。

## (野生鳥獣の科学的・計画的な保護管理)

- ・ 科学的データに基づく保護管理計画を作成し、植生防護策の設置や個体数調整などの個体数管理を順応的に実施。

## (2) 生物多様性基本法

### 目的(第1条)

生物多様性の保全及び持続可能な利用に関する施策を総合的かつ計画的に推進することにより、豊かな生物多様性を保全し、その恵沢を将来にわたって享受できる自然と共生する社会を実現し、地球環境の保全に寄与すること。

### 基本原則(第3条)

#### 保全

野生生物の種の保全等が図られるとともに、多様な自然環境を地域の自然的社会的条件に応じ保全

#### 利用

生物多様性に及ぼす影響が回避され又は最小となるよう、国土及び自然資源を持続可能な方法で利用

保全や利用に際しての考え方  
予防的順応的取組方法  
長期的な観点  
温暖化対策との連携

### 附則(第2条)

政府は、この法律の目的を達成するため、野生生物の種の保存、森林、里山、農地、湿原、干潟、河川、湖沼等の自然環境の保全及び再生その他の生物の多様性の保全に係る法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

## (3) 海洋基本計画

### 【生物多様性の確保等のための取組】

#### 重要な海域

- ・ 生物多様性の確保を効果的に実施するためには、重要な海域において重点的に対策を講じることが有効。
- ・ そのため、自然環境情報を収集・整理し、生物多様性を確保する上で重要な海域等を特定した上で、生態系の特性に応じ、生物多様性を確保するための行動計画を策定。

#### 浅海域

- ・ 浅海域の藻場、干潟、サンゴ礁等については、海洋の生物多様性や環境浄化機能を確保し、海洋の自然景観を保全する上で重要な場所であるが、過去にその多くが失われている。
- ・ そのため、自然公園法、鳥獣保護法等に基づく各種保護区域等の充実、自然再生推進法等の枠組みも活用した干潟等の積極的な再生・回復、陸域と一体となった取組を推進する。

#### (参考)

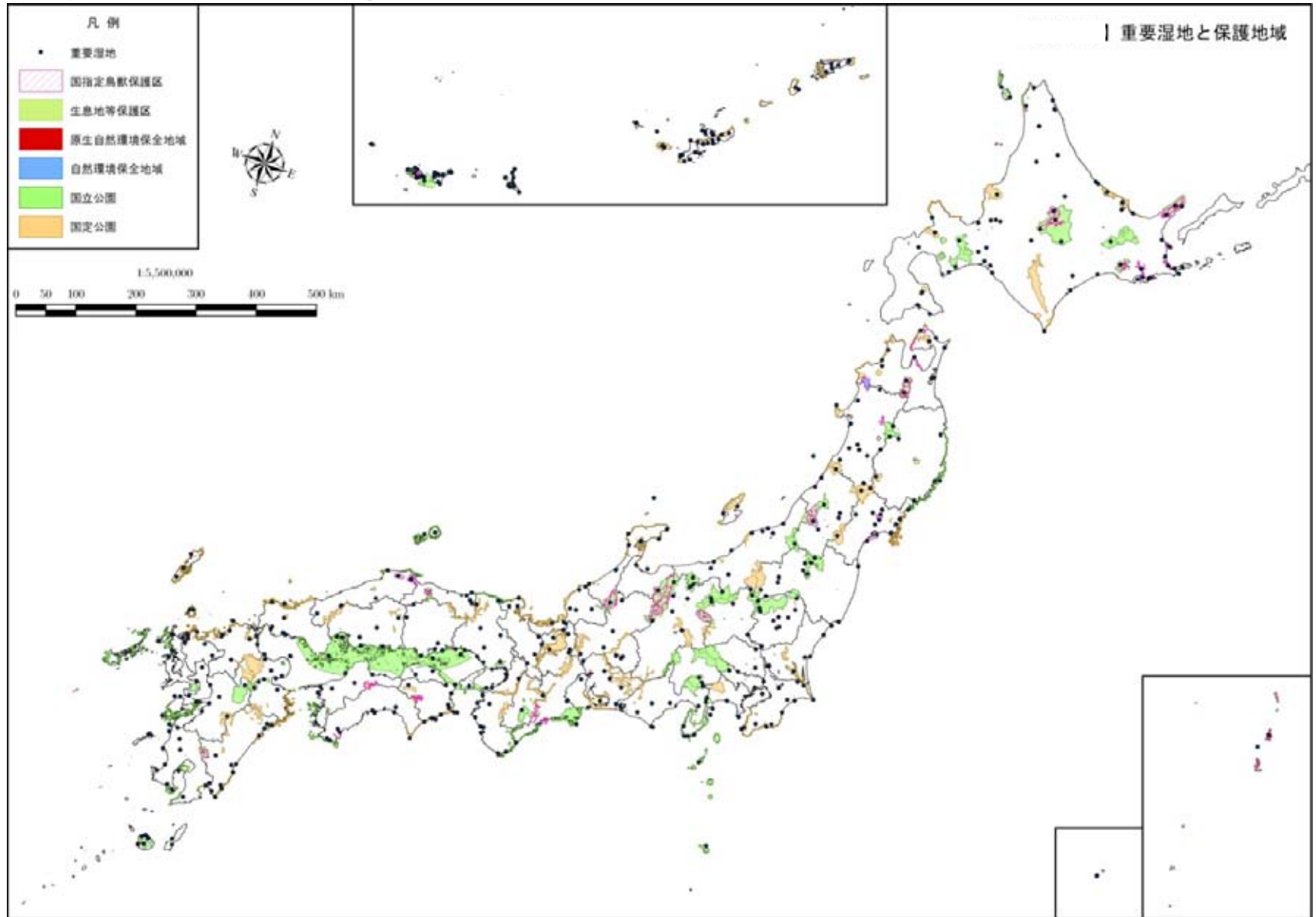
- ・ 海洋基本法第18条では、海洋の自然景観の保全その他の海洋環境の保全を図るために必要な措置を講ずるものとするとしている。
- ・ 生物多様性条約では、2012年までに全球レベルでの海洋保護区ネットワークを構築すること、また、全海洋の10%を海洋保護区にするとの目標を設定するなど、国際的にも海洋保護区に関する動きが活発化している。

# 4 自然公園法の施行状況等を踏まえた 課題の整理

生物多様性保全の視点から

自然とのふれあいの視点から

# 生物多様性保全の視点から



【生物多様性保全】

国立・国定公園は、我が国における生物多様性保全の屋台骨

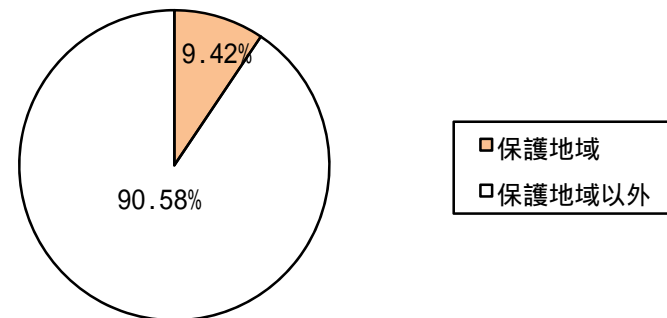
## 【浅海域での施策の検討】

浅海域は、海洋の生物多様性の確保、海洋の自然景観を保全する上で重要な場所。

浅海域における自然とのふれあいのニーズは高まっており、自然とのふれあいの面からもこうした地域の重要性は高まっている。



国立・国定公園等による干潟のカバー率



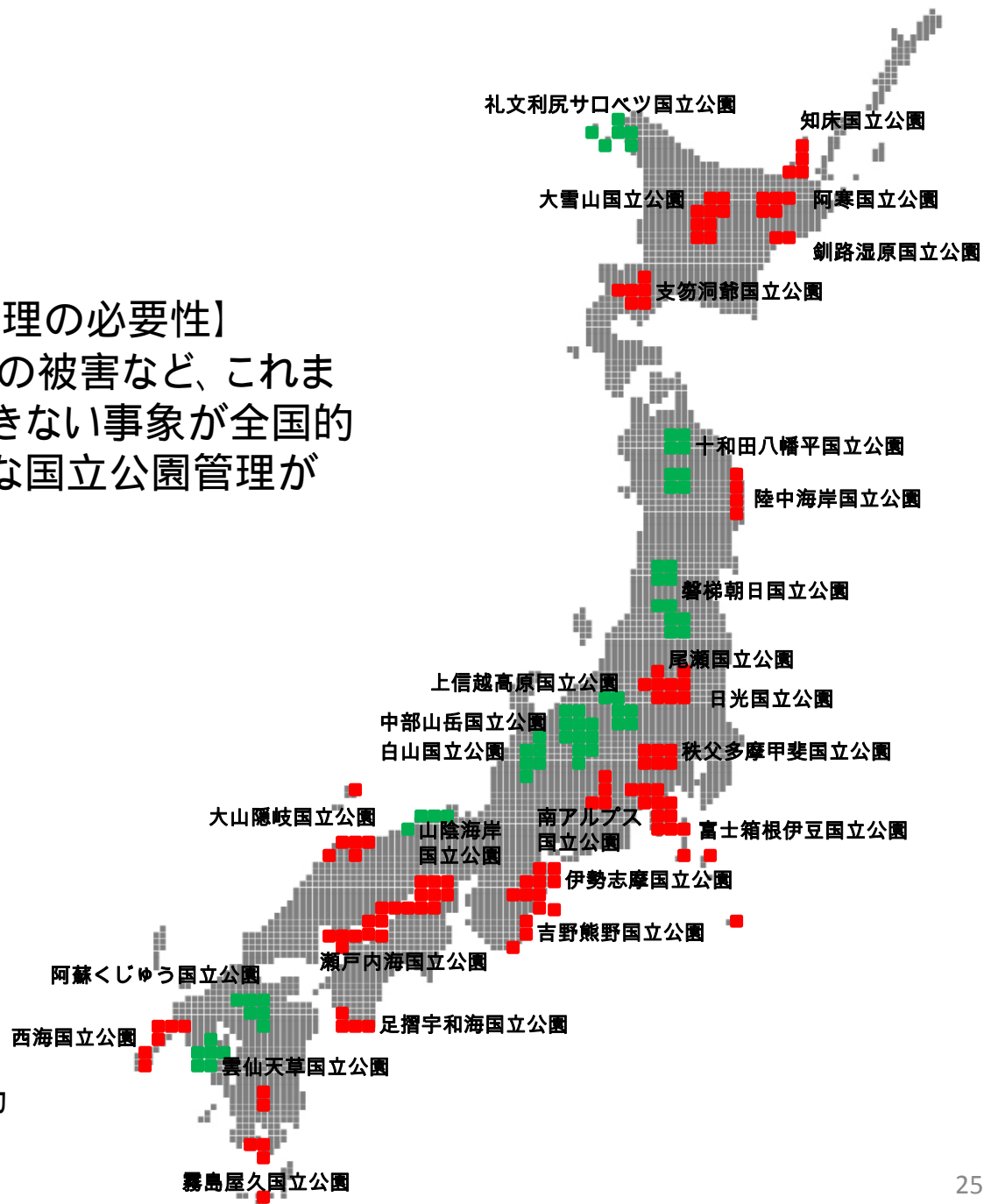


## 【予防的・順応的な国立公園管理の必要性】

ニホンジカによる自然植生への被害など、これまでの規制的な管理では対応できない事象が全国的に起きており、予防的・順応的な国立公園管理が必要とされている。

国立公園内のニホンジカによる生態系への影響

影響のある国立公園	■
影響のない国立公園	■





シカによる食害で裸地化した高山植物群落  
(南アルプス国立公園)



高山植物を食べるシカ  
(南アルプス国立公園)



シカに踏み荒らされた高層湿原(尾瀬国立公園)



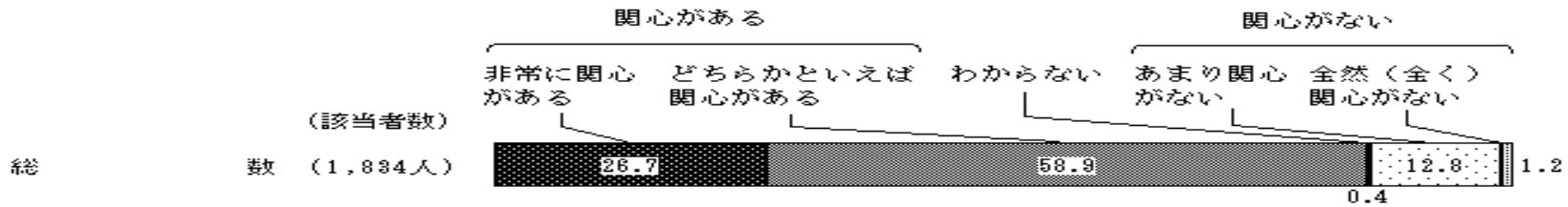
高層湿原にできたシカ道  
(尾瀬国立公園)

## 【外来種対策】

外来種の放出規制についての特別地域での検討。

# 自然とのふれあいの視点から

## 自然への関心



## 自然の多い所へ出かけて不満を持ったこと

「出かけたことがある」とする者に、複数回答

ゴミが散乱して、風景がそこなわれていた

駐車場、公衆トイレなどの利用施設が十分でなかった

駐車場、公衆トイレなどの利用施設の管理が行き届いていなかった

開発が進み自然がそこなわれていた

人が多く騒がしかった

植物などが踏み荒らされていた

案内施設や標識などが不足しており、利用情報が十分に得られなかった

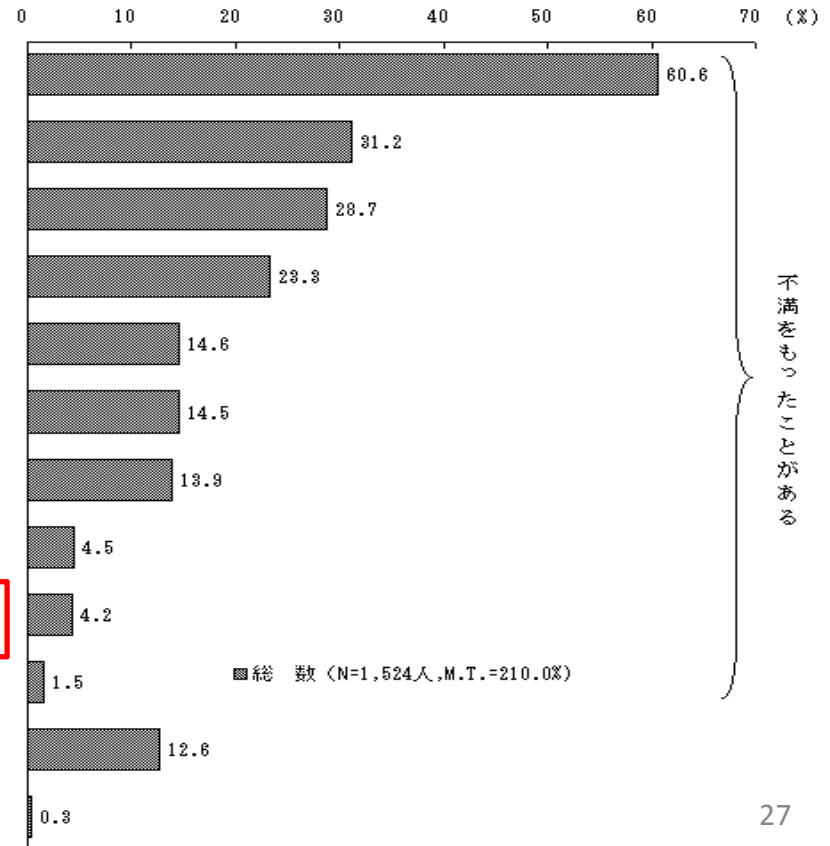
音楽や案内放送がうるさかった

自然などを案内する施設や人のサービスが悪かった

その他

不満を持ったことはない

わからない



不満をもったことがある

## 【自然とのふれあいに関するサービスの向上】

自然とふれあう機会の増加を求める世論は高く、また、実際に自然の多いところへ出かけたことのある人も多い中、これらの人々を受け入れる国立・国定公園の役割は重要。

一方で、出かけた先で不満を持つ人も多く、特に、施設や管理に対する不満がある。

平成18年度  
自然の保護と利用に関する世論調査より抜粋



(尾瀬沼ビジターセンター 尾瀬国立公園)



(西表石垣国立公園)



(羅臼ビジターセンター 知床国立公園)



(上信越高原国立公園)

## 【安全で快適な公園利用の推進】

- ・自然とのふれあいや環境学習の場として、役割・機能の強化・充実
- ・安全で快適な利用の推進の観点からの施策

## 5 検討の方向性に関するまとめ

国立・国定公園における生物多様性保全の充実

・海域保全の充実

・予防的順応的な手法による生態系管理の充実等

安全で快適な利用の推進の観点からの施策の充実