

## 自然公園法の施行状況等を踏まえた今後講ずべき必要な措置について 状況と課題の整理（案）

平成15年4月に改正自然公園法が施行されて以後の国立・国定公園をめぐる主な動向を概観すると次のとおりである。

まず、我が国の生物多様性の保全及び持続可能な利用施策の基本となるべき、第三次生物多様性国家戦略（平成19年11月）の策定、さらには、生物多様性基本法（平成20年6月）の制定及び施行があり、これまで国土の生物多様性保全の屋台骨としての役割を果たしてきた国立・国定公園に対しても、生物多様性保全施策の推進の観点から、さらなる施策の充実が求められている。それに加えて、海洋基本法（平成19年7月）の制定や、同法に基づく海洋基本計画（平成20年3月）の策定により、海域の生物多様性保全の取り組みが求められているところである。国際的にも、「世界の代表的海洋保護区ネットワークを2012年までに構築すること」（持続可能な開発に関する世界首脳会議（2002年））や、「世界の海洋及び沿岸域の少なくとも10%が効果的に保全されるべき」（生物多様性条約第8回締約国会議（2006年））との目標が設定されるなど、海域保全に関する動きが活発化していることを踏まえると、重要な海域、とりわけ浅海域での保全の充実が課題となっているところである。

一方で、新しい時代にふさわしい地方自治を確立し、国と地方の役割分担の見直しを図ろうとする地方分権の流れを受け、平成16年12月には、いわゆる「三位一体改革」の一環として、国立・国定公園の公園事業に対する国庫補助が廃止される等、自然公園等事業における国と地方の役割分担の明確化が図られた。その結果、国立公園の保護上あるいは利用上重要な公園事業については環境省直轄で整備することとなり、国の役割は一層拡大している。

また、平成17年10月には、環境省の地方支分部局として地方環境事務所が発足し、環境行政全般にわたり地域の実情に応じた機動的かつきめ細かな施策の展開が進められているところであり、国立公園の管理の分野についても、野生生物保護や外来種対策等と連携した、総合的かつ効果的な保護管理の推進を図るための組織的基盤が構築されたところである。

平成19年8月には、過去20年間で最大の国立公園区域の拡大となる西表石垣国立公園の拡張、さらに、昭和62年の釧路湿原国立公園の指定以来20年ぶりの新規の国立公園であり、我が国で29番目の国立公園となる尾瀬国立公園の指定、平成2年の暑寒別天売焼尻国立公園の指定以来17年ぶりの新規の国定公園であり、我が国で56番目の国定公園となる丹後天橋立大江山国定公園が指定されるなど、我が国の生物多様性保全の屋台骨としての国立・国定公園の区域の拡充が図られている。

## (1) 保護に関する状況と課題

### (海域の保全)

自然公園の指定面積は国土の陸域の14%以上を占め、特に、国立・国定公園は、重要湿地（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）の約1/3、自然林又は自然草原（植生自然度9及び10）の約1/4をカバーする等、我が国の生物多様性保全の屋台骨として一定の役割を果たしている。

一方、海域においては、生物多様性の保全上重要な浅海域の生態系である干潟、藻場、サンゴ礁について、国立・国定公園の指定状況は、藻場及びサンゴ礁がそれぞれおよそ5割と4割程度であるものの、干潟については1割に満たず、これらの重要な浅海域のほとんどが普通地域となっている。

また、国立・国定公園の陸域については、風致景観の保護を図るために特別地域、特別保護地区等の保全担保措置を有するものの、海域については海中景観の保護の目的に特化した海中公園地区制度に限定されており、これまでの指定面積は3,744haである。この面積を、全国の浅海域\*に対して見ても1%に満たない状況となっている。例えば、岩礁、干潟、サンゴ礁等は、海中から海上、陸域が一体的に良好な景観を構成し、海域における自然とのふれあいを推進する観点からも重要な場となっているが、現在の海域保全の措置では、保護対象が海中に限定されているため、陸域に比べて十分な保全を担保できるものとはなっていない。

※全国の浅海域1,290千ha（第5回自然環境保全基礎調査）

### (生態系の維持回復)

国立・国定公園では、公園内の自然の状態や重要性に応じて人為的な行為を法的に規制することによって、保護対象への影響を排除、軽減し、自然環境の保全を図っている。このような規制的手法によって生物多様性国家戦略に示された第1の危機、即ち、人間活動や開発による影響から自然環境を保全することについては一定の効果をあげてきた。

一方、近年、シカの生息分布域の拡大や個体数の増加により、自然公園内の自然植生への被食圧が高まって被害が生じ、また、各地で、自然公園地域に本来生息・生育しない動植物が持ち込まれ、その繁殖・成長等により、地域固有種の捕食、地域固有の植生の破壊、在来植物の駆逐・交雑等が生じており、自然公園における風致景観の保護上の大きな問題となっている。

こうした状況を踏まえると、自然公園の風致景観の重要な構成要素である生態系の維持回復が、自然公園の保護上の急務となっており、自然の風景地の保護について、そこに生息・生育する野生生物の保護、それらの生息・生育環境の保全など、生物多様性保全の観点を含めた効果的な対策が求められている中、従来規制的手法にとどまらない能動的管理の考え方を取り入れた保全の取り組みの拡大が必要となっている。

### (風致景観の阻害要因対策)

自然公園の風致景観の保護上、公園内にある施設の外観を適切に維持することは重要である。しかし、自然公園の利用施設として自然公園法に基づき認可を受けて執行されている民間の宿舎や休憩所等の公園事業施設において、近年経営破綻等の理由により放置され、

極端な場合は廃屋化し、風致景観上の支障となっている事例が見られる。このような問題は、公園の風致景観の維持のみならず、利用の快適性を阻害する要因にもなっていることから、適切な対応が必要となっている。

### **（生態系ネットワークの構築）**

地域の生物相の安定した存続、あるいは損なわれた生物相の回復を図るため、十分な規模の保護地域を核としながら、それぞれの生物の生態特性に応じて、生息・生育空間のつながりや、適切な配置が確保された国土レベルの生態系ネットワークの形成を進めることが重要である。

このため、国土レベルの生態系ネットワークの骨格として、脊梁山脈を中心に国土の14%以上の面積をカバーしている自然公園の担う役割は重要であり、国立・国定公園総点検事業を着実に進める中で区域の指定、変更、具体的な保護施策の拡充の検討に当たっては、生態系ネットワークの構築におけるコアエリアや重要なコリドーとしての役割を積極的に担う観点が必要である。

### **（地球温暖化の影響対策）**

地球温暖化が進行した場合に、わが国の生物や生態系にどのような影響が生じるのか、その予測に関する科学的知見の蓄積は十分ではないものの、自然公園区域内にその多くが含まれている、島嶼、沿岸、亜高山・高山地帯など環境の変化に脆弱な地域を中心に、深刻な影響が生じることが懸念されている。

このため、温室効果ガスの排出削減等の対策を推進することは、地球温暖化の影響による生態系等の変化のスピードを遅らせ、生物種や生態系が適応するための時間的猶予を得るためにも重要である。また、自然公園内の森林、湿原等は、多くの炭素を樹木や土壌、泥炭に固定、貯蔵しており、その保全と持続可能な利用は、地球温暖化の緩和の観点からも生物多様性の保全に留まらない重要な役割を果たしている。

一方、まとまった規模を持つ生物多様性が豊かな地域を核とした、生態系ネットワークを構築することは、多様な種や生態系が時間をかけて地球温暖化に適応していく可能性を確保し、地球温暖化による影響を少しでも軽減することにつながる適応策として考えられることから、生態系ネットワークの核としての自然公園の役割は重要であり、そのような観点からの国立・国定公園の配置、関係施策との連携等について、中長期的な課題として検討していく必要がある。

## **（2）公園利用に関する状況と課題**

### **（海域利用の多様化への対応）**

近年、優れた自然環境を有する海域において、自然とのふれあいを目的とした利用が多様化・増加している傾向があり、海蝕崖や島嶼等の優れた景観がシーカヤック等を用いた自然体験の場として、海鳥の休憩地等として生物多様性保全の観点からも重要な岩礁、州島（サンゴ片等が堆積してできた島）、干潟、サンゴ礁等では自然学習やダイビング等の自然体験の場等として、それぞれ価値が高まっている。

一方で、こうした海域では、利用の集中や動力船による不適切な利用により、サンゴ礁

や海鳥等の野生生物の生息等への影響を生じさせている事例も見られるため、陸域において制度化されている利用調整等の仕組みについて、海域においても自然環境の保全と持続可能な利用の両立を図る観点からの検討が必要である。

#### （公園利用者に対するきめ細かいサービスの提供）

内閣府の世論調査報告書（平成18年6月）によれば、7割以上の回答で自然とふれあう機会の増加を求めており、また、実際に自然の多いところへ出かけたことがあるとの回答も8割を超えている。その一方、自然の多いところへ出かけて不満を持ったことがあるとの回答には、施設の整備が不十分であることのほか、施設管理が行き届いていないとの回答が多い結果となっている。

また、観光立国推進基本計画（平成19年6月）では、訪日外国人を大幅に増加させる目標があり、実際に、各地の国立公園では外国人利用者が大幅に増加している傾向も見られる。一方で、障害者基本計画に基づく重点施策実施5か年計画（平成19年12月）では、国立公園の主要な利用拠点において、直轄で整備する施設のバリアフリー化を推進することが位置付けられており、訪日外国人や障害者を含め様々な国立公園利用者に対応したきめ細かな対応が求められている。

自然とのふれあいを求める人々を受け入れる国立・国定公園において、上述のような様々な利用者が自然に学び、自然を体験することができるように、国立公園の保護上及び利用上重要な地域において実施する環境省直轄事業は、三位一体改革に伴う国と地方の役割分担も踏まえて、その重要性がますます高まっている。

このため、事業の実施に当たっては、自然環境の保全への配慮はもとより、公園の適正な利用を支えるサービス施設として、利用者のニーズに応えたきめ細かい自然体験、自然学習の情報やプログラムを提供する役割を十分に果たし、安全で快適な公園利用の推進の観点から、整備した施設の管理運営の充実を図りつつ、利用者の満足度を高めるような施策が必要となっている。