

## 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 必要な措置の整理（案）

### （１）国立・国定公園における生物多様性保全の充実

#### ①海域保全の充実

国立・国定公園は、我が国の生物多様性保全の屋台骨として、陸域のみならず、海域においてもその役割を積極的に担っていくことが必要である。このため、第三次生物多様性国家戦略においては、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こととされている。

こうした背景のもと、海域の生物多様性の保全への要請の高まり、海域の公園利用等の多様化を踏まえた、海域での保全と適切な利用の確保を図るための措置の充実が必要である。

海域、とりわけ沿岸域においては、漁業をはじめとする多様な利用が既に行われており、保護制度の充実に当たっては、これらの海域利用との適切な調整が図られる必要があるが、特に、漁業との共存は重要であり、海域の環境及び生物多様性の保全を通じて、漁業者を含めた地域社会に幅広い生態系サービスの受益をもたらすものであるとの観点が重要である。

さらに、海域の保全に当たっては、森から川を通して海へのつながりを考慮し、上流から下流への水の流れだけでなく、砂の流れも海域の多様な生物の生息域の源であることを踏まえた、流域全体を視野に入れた保全の観点が重要であるとともに、生物のソース（供給源）とシンク（生息・生育地）の位置と、これらのネットワークにも配慮することが必要である。

#### （海中から陸域に連続した海域保全）

海域における生物多様性の保全だけでなく、自然とのふれあいの場としての重要性が高まっている干潟、藻場、サンゴ礁、岩礁等の浅海域は、海中のみならず海上の景観を含め一体的に保全する必要がある。しかし、現行の自然公園法に基づく海域の保護制度である海中公園地区は、海中の動植物等の優れた景観を維持するための制度であり、その指定の対象が海中に限られているため、こうした海域の適切な保全を図るには、海中から陸域にいたる連続的な海域の景観を保全する新たな措置を講じることが必要である。

また、海洋レクリエーションの多様化により、利用の集中や動力船による不適切な利用が海域の動植物に対して悪影響を与えている事例があることから、海域保全と適切な利用の調整を図るための必要な措置を講じることが必要である。

### (きめ細かな海域の保全)

海中公園地区における海中景観の維持のための現行の動植物の採捕規制は、国立公園又は国定公園ごとに対象種を定めることとされており、この制度の下では、ある地域では採捕規制の必要がない種も一律に指定されるなど、海中公園地区ごとの自然環境の状況に応じた、また、漁業との共存が図られた、きめ細かな保全ができない。このため、採捕規制の対象種については、国立公園又は国定公園内ごとに一律ではなく、必要な海域ごとにきめ細かな指定を可能とする措置を講じる必要がある

### ②予防的順応的な手法による生態系管理の充実等

現在、我が国には29の国立公園が指定されているが、そのうち19の国立公園でシカによる植生への被害が発生しているなど、近年深刻化しているシカによる自然植生に対する被害への対応や、本来生息・生育しない動植物の繁殖・成長等による自然環境に対する影響への対応等、自然公園においても、生物多様性国家戦略で整理している生物多様性の第2の危機（人間活動の縮小による危機）及び第3の危機（人間により持ち込まれたものによる危機）への適切な対応が求められているが、そのためには、これまでの規制的手法中心の保護管理では限界がある。

このため、生態系管理のための規制等に関する措置の充実を図るとともに、生物多様性の保全、とりわけ生態系の管理を適切に推進するためには、モニタリングにより自然環境の状態を把握することが重要であり、その結果に基づき、生態系の維持、回復が必要な地域において具体的な対策を幅広い参画を得て計画的に実施する、新たな生態系管理の枠組みについて措置を講じる必要がある。

### (包括的な生態系管理の実施)

国立・国定公園内の生態系の管理は、人為的な行為の規制、過去に損なわれた生態系の健全性の回復、動物の侵入や土壌の流出を防止する施設の設置、鳥獣の個体数管理、我が国に生息・生育しない動植物の防除、希少動植物の保護増殖等、様々に取り組まれている。

こうした生態系の管理に関する事業については、当該地域に生息・生育する複数の種の相互作用も考慮しながら、モニタリングの結果に基づく、生態系の維持回復のための適切な計画の下で、総合的に実施することで効果的且つ効率的な推進を図ることが重要である。

このため、生態系管理の対象となる区域と必要な管理の内容を定めた計画を策定するとともに、当該計画に基づいた、生態系の維持、回復のための事業をモニタリングを含めて幅広い主体の参画の下で総合的に推進する仕組みについて措置を講じる必要がある。

また、生態系の管理は、原因と結果の関係等が必ずしも明らかではない自然界を取り扱うものであることを踏まえ、その不確実性を補うために、計画や実施状況を点検の上必要な修正を行い、よりの確なものへと見直す順応的な手法を用いることに留意する必要がある。

さらに、生態系の管理のための計画において、外来種防除の方針を明確に提示することは、ボランティア等の協力を得る上でも重要であり、また、野生鳥獣の保護管理を実施する場合には、公園内だけでなく、当該動物の地域個体群の広がりも視野に入れながら、市町村や都道府県等が実施する鳥獣保護法等に基づく農林業被害関連施策と連携した広域的

な対応が重要である。

#### **(生態系管理上必要な規制の拡充)**

本来生息・生育しない動植物の放出については、国立・国定公園の特別保護地区においては既に導入されたところであるが、近年、特別地域においても意図的に持ち込まれた動植物により優れた風致に支障を及ぼしている事例があり、今後問題となる懸念もあることから、早急な対応が求められている。

このため、第三次生物多様性国家戦略においても、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おける当該制度の導入について検討することとされており、外来生物法で対応できないような国内における本来その地域に生息・生育しない動植物による自然環境への影響に対応するためにも、必要な規制の措置を講じる必要がある。

#### **③中長期的課題への対応(生態系ネットワークの構築、地球温暖化対策)**

国土レベルでの生態系ネットワークの骨格として、国立・国定公園は重要な役割を担っており、他の保護地域制度とも連携を図りながら、地域の生物相の安定した存続、あるいは個体数の減少した生物の回復を図り、将来にわたって生物多様性が確保される国土の実現を図る観点から、区域のあり方、必要な保全策について検討していくことが必要である。

また、地球温暖化により予測される影響への対応という面からも、国土の地域ごとの生物学的特性を示す代表的、典型的な生態系をまとまりをもって保護しつつ、生物の移動・分散経路の確保を図ることが重要である。

このため、以上のような観点を踏まえながら、現在着手している国立・国定公園の総点検事業を着実に進め、国立・国定公園の全国的な指定の見直し、再配置を進める中で、生態系ネットワークを考慮した指定地域の拡大を図る必要がある。

また、地球温暖化によるわが国の生物多様性への影響を把握するための継続的なモニタリングの実施が重要であることから、亜高山帯・高山帯の植生、島嶼、沿岸域等脆弱な生態系を含む国立・国定公園は、重要なモニタリングサイトとしてその保護を図りつつ、調査体制の確立の上継続的な調査を行う必要がある。

#### **(2) 風致景観の保護のための施策の充実**

国立・国定公園内で放置され、極端な場合は廃屋化しているような宿舎等の公園事業施設は、風致景観の保護上問題であるとともに、安全で快適な国立公園利用の推進を図る観点からも問題がある。

このため、廃屋化等の不適切な事態が発生しないよう、強制力をもって公園事業者に必要な措置を求めるための制度の強化を措置する必要がある。

#### **(3) 安全で快適な利用の推進の観点からの施策の充実**

自然公園は、自然環境を保護するための根幹的な制度であり、生物多様性保全上重要な地域であるとともに、その自然の恵みを活かし、国民に心身の安らぎや自然からの学び場を提供するものである。このために必要な施設が、自然環境のみならず、利用者に対しても行き届いた配慮の下で整備される必要があり、三位一体改革の結果、国立公園において

その基幹的な部分での整備を担うこととなった環境省には、公園施設の整備とその管理運営を通じて、きめ細かい利用者サービスを実現する必要がある。

さらに、国民の誰もが国立・国定公園の優れた自然環境と適切な形でふれあうことができるように、国立公園の主要な利用拠点において、自然環境の状況に応じた施設のバリアフリー化を推進するとともに、観光立国推進基本計画にも対応しつつ、我が国を訪れる外国人が日本の美しい自然環境にふれ、我が国の生物多様性保全への取組に対する理解を促進するためにも、国立公園施設の標識や自然解説等について多言語表示を進める等の取り組みの強化も重要である。

また、多様化している海域の利用ニーズに対応し、海域における利用環境の保全と安全で快適な利用の推進を図る必要がある。

#### **(適正な海域利用の推進)**

海洋でのレクリエーションの多様化等に伴い、利用者等の集中や動力船による不適切な利用によるサンゴ礁や海鳥等の野生生物の生息等に影響を生じさせる事例が見られる。

このような状況を踏まえ、海域においても、陸域同様に利用圧が景観に及ぼす影響を回避し、将来にわたって良好な自然環境を享受するとともに、併せてより深い自然とのふれあいの体験を利用者に提供するための、利用調整に関する措置を講じる必要がある。

#### **(公園事業施設における公園利用者サービスの充実)**

利用の集中等による自然環境への影響の防止や、より深く質の高い自然とのふれあい体験を利用者に提供するために、必要な施設整備を進めるとともに、整備した施設においては、利用者のニーズに対応するなど満足度を高め、また、安全で快適な利用の推進の観点からの管理運営の充実を図る必要がある。

このため、国立公園の中核的施設である環境省の直轄施設について、現場に即した創意工夫や、国立公園に密着した活動を行い周辺の自然環境等にも精通している公園管理団体の参画により、きめ細かで質の高い管理運営を可能とする仕組みについて検討を行う必要がある。

#### **(4) 必要な措置の拡充に伴う現地管理体制の充実**

国立公園の管理体制は、環境省の地方支分部局として平成17年に発足した地方環境事務所及び、その下の自然環境事務所、自然保護官事務所に現在およそ260名以上の自然保護官（レジャー）が配置され、国立公園行政の現地管理業務のほか、野生生物対策業務、外来生物対策等に従事している。しかし、国立公園における現地管理業務の範囲拡大等に伴い、体制の強化充実が課題となっており、平成17年度から、非常勤の自然保護官補佐（アクティブレジャー）80名が配置されたものの、一層の拡充が求められる。

したがって、今後、海域の保全、生態系の管理のための制度等を活かして、自然公園の保護と適正な利用の推進を図るためには、施策の重点化を進めるなど一層の効率化を図りつつ、様々なボランティア活動を行っている団体等の広範な関係者との連携も図りながら、国立公園の管理体制の充実のための努力を継続させるべきである。

#### (5) その他 自然環境保全法との連携

自然環境保全法に基づき指定される原生自然環境保全地域及び自然環境保全地域も、国土の生物多様性保全の観点から、自然公園とともに重要な役割を担っている。

しかし、一部の自然環境保全地域においては、シカによる自然植生への被害が生じており、また、3(1)①及び②に挙げた課題についても、国立・国定公園と同様に生じるおそれがあると考えられることから、自然公園制度において今後措置する事項については、自然環境保全地域制度においても、必要な措置を講ずることが必要である。