

(4) 日本の保護区

4 - 4) 自然環境保全地域

自然環境の保全を図るため、国は、「自然環境保全法」の規定に基づき、原生自然環境保全地域及び自然環境保全地域を指定することとされている。また、都道府県においても、条例に基づき、都道府県自然環境保全地域を指定することができることとされている。

a) 原生自然環境保全地域

原生自然環境保全地域とは、その地域における自然環境が、人の活動によって影響を受けることなく原生の自然状態を維持している地域で、環境庁長官により指定される。

現在、遠音別岳(北海道)、十勝川源流部(北海道)、南硫黄島(東京都)、大井川源流部(静岡県)、屋久島(鹿児島県)の5地域が指定されている。

原生自然環境保全地域の保全に当たっては、原生の状態を維持するため、原則として当該地域内において人為による改変を禁止するとともに、当該地域の保全の措置としては、保全計画を定め、それに基づいて立入制限地区の指定(現在指定地区1か所:南硫黄島全域)、保全事業の執行が行われるとともに、学術研究その他の公益上の事由により、特に必要と認めて許可した場合等の外は、工作物の設置、土地の形質の変更、鉱物の掘採、土石の採取、水面の埋立、木竹の伐採等の行為が禁止されるのはもちろん、家畜の放牧、たき火、落ち葉の採取等、何らかの形で自然環境に変化を及ぼす行為は禁止されている。

b) 自然環境保全地域

自然環境保全地域とは、原生自然環境保全地域以外の区域のうち、自然環境を保全することが特に必要なもので、環境庁長官により指定される。自然環境保全法では、その指定要件を次のように規定している。

- ア. 高山性植生または亜高山性植生が、相当部分を占める森林または草原の区域(これと一体となって自然環境を形成している土地の区域を含む)で、その面積が1000ha以上のもの。
- イ. すぐれた天然林が相当部分を占める森林の区域(これと一体となって自然環境を形成している区域を含む)で、その面積が100ha以上のもの。
- ウ. 地形・地質が特異であり、または、特異な自然の現象が生じている土地の区域、及びこれと一体となって自然環境を形成している土地の区域で、その面積が10ha以上のもの。
- エ. 動植物を含む自然環境がすぐれた状態を維持している海岸、湖沼、湿原または河川の区域で、その面積が10ha以上のもの。
- オ. 熱帯魚、さんご、海そうその他、これらに類する動植物を含む自然環境がすぐれた状態で維持している海域で、その面積が10ha以上のもの。
- カ. 植物の自生地、野生動物の生息地または学術的価値を有する人工林が相当部分を占める森林の区域でその面積が10ha以上のもの。

これらの指定要件を満たす地域として、現在、太平山（北海道）、白神山地（青森県、秋田県）、早池峰（岩手県）、和賀岳（岩手県）、大佐飛山（栃木県）、利根川源流部（群馬県）、笹ヶ峰（愛媛県）、白髪岳（熊本県）、稲尾岳（鹿児島県）、崎山湾（沖縄県）の10地域が指定されている。

これらの地域における保全の措置としては、保全計画を定め、同計画に基づいて、その態様に応じ、「特別地区」、「海中特別地区」及び「野生動植物保護地区」が指定されるとともに、これらの地区ごとに、当該地域の自然の特性を保全するため、一定の行為について環境庁長官の許可を要するものとされている。

また、これらの地域に含まれない普通地域については、一定の行為が届出を要するものとされ、当該届出行為について着手制限期間の制度が設けられている。

c) 都道府県自然環境保全地域

都道府県自然環境保全地域は、自然環境保全地域に準ずる土地の地域で、自然環境を保全することが特に必要なものについて、都道府県が条例に基づいて指定する。この地域における規制は、自然環境保全地域の基準に準じ、その範囲内で条例で定めるところによるものとされている。また、当該地域の中に特別地域を指定しようとするときは、環境庁長官との協議が必要である。

都道府県自然環境保全条例は、全都道府県において制定されており、都道府県自然環境保全地域の指定は、1995年（平成7年）3月31日現在で44都道府県、516か所で行われており、その面積は合計73,404haに及ぶ。

(4) 日本の保護区

4-5) 鳥獣保護区

a) 鳥獣保護区の設置

鳥獣保護区は鳥獣の保護繁殖を計ることを目的として設定され、区域内では狩猟が禁止される。大規模生息地、渡りの集団渡来地、鳥類の集団繁殖地、絶滅のおそれのある鳥獣の生息地、森林鳥獣生息地、誘致地区（都市近郊で野鳥を誘致する）、愛護地区（小中学校の野鳥愛護林等）の7類型に区分され、このうち前者の4類型については、全国的に重要な地区を国設鳥獣保護区とし、後者の3類型についてはすべて県設保護区として設定することとなっている。存続期間は20年以内と定められているが、更新が可能であり、大部分の鳥獣保護区は期限切れ後も、更新されている。1995（平成7）年3月現在の指定状況は、国設、県設合わせて3662か所、面積3,291,000ha（国土の8.7%）で、そのうち国設鳥獣保護区は54か所、485,000haとなっている。

b) 鳥獣保護区の問題点

保護区指定が行われていても、保護の体制は十分とは言えない。まず、保護区内外の生物相の調査がほとんど行われないまま指定される。そのため、保護区内での種類や個体数の豊富さを示す資料のない保護区が多い。大型獣の行動圏が保護区内におさまるのかどうかは不明である。

保護区の設定には利害関係人の意見を聴くための公聴会が開催されなければならない（第1条の4の第5項）。公聴会構成員の一部でも反対意見があると、設定案が認められないことも多いようである。保護区設定計画に含められても、保護区に設定される率は高くない。いったん保護区に決まっても、指定期間は10年であり、継続できないケースもある。

鳥獣保護区は数も少なく、規模も小さい。5年ごとに見直される鳥獣保護事業計画（第1条の2）で、多くの保護区が候補にあげられるが、公聴会での反対で実現がなかなか難しい。ある地方自治体では、保護区達成率（計画した場所が5年以内に保護区に指定できたもの）は1987～1991年で30%、1992～1996年で60%程度でしかない。保護区以外では、市街地などを除いてほぼどこでも銃砲とワナによる狩猟ができる、いわゆる「乱場」になっている。

自然保護年鑑編集委員会 編（1996）：野生生物保護のしくみは？、自然と共に生きる時代を目指して 自然保護年鑑
4、日正社

川道 美枝子（1997）：野生哺乳類の保護に関わる法律、レッドデータ 日本の哺乳類（日本哺乳類学会 編）、文一
総合出版

(4) 日本の保護区

4-5)鳥獣保護区

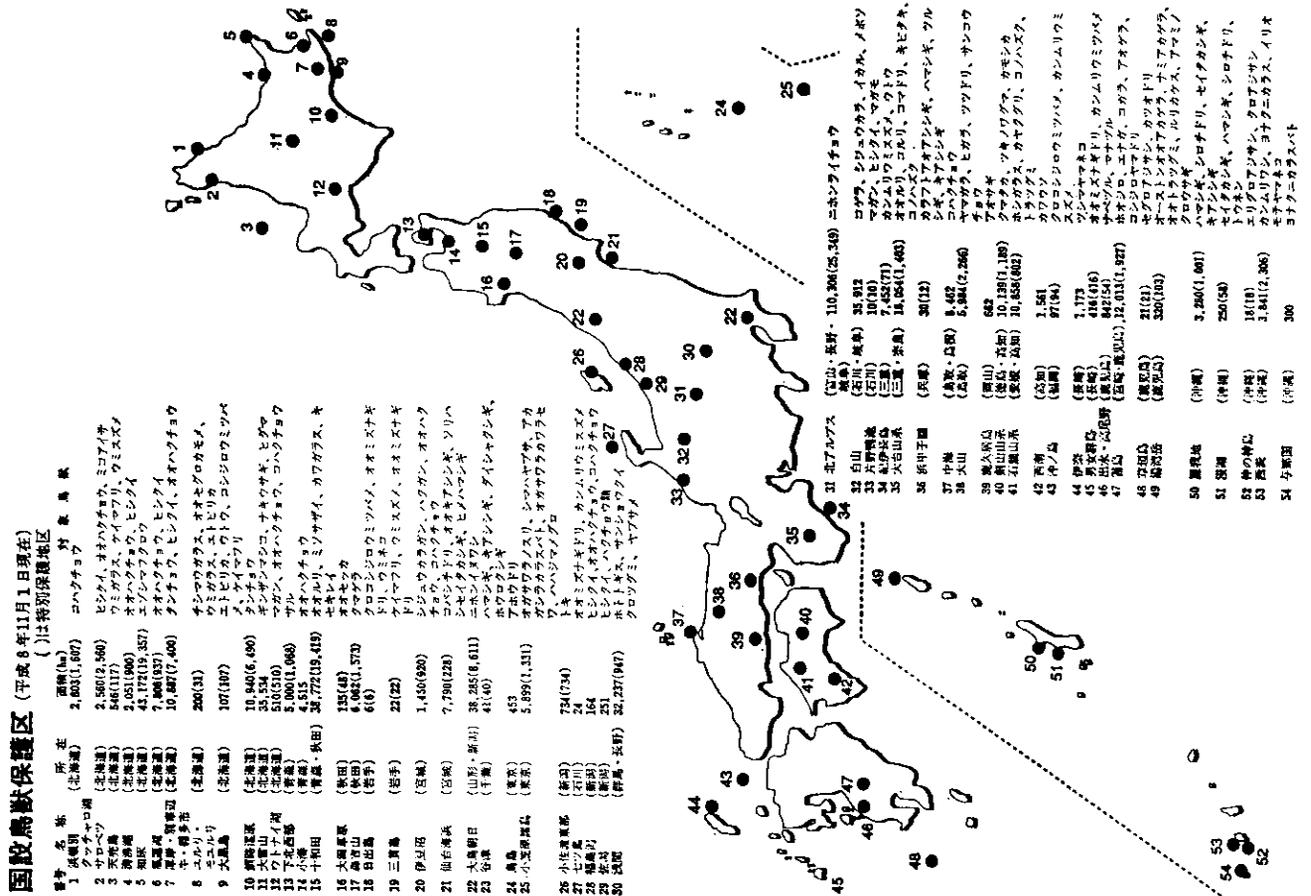


表2. 鳥獣保護区土地所有別面積 (ha) (平成5.3.31現在)

	国有地	公有地	民有地	水面	計
国設鳥獣保護区	362,009 (75.8%)	16,706 (3.5%)	55,652 (11.7%)	42,868 (9.0%)	477,235 (100.0%)
うち特別保護地区	88,509 (84.3%)	2,157 (2.1%)	1,062 (1.0%)	13,250 (12.6%)	104,978 (100.0%)
都道府県設鳥獣保護区	842,385 (28.8%)	363,581 (12.4%)	1,355,334 (46.4%)	361,969 (12.4%)	2,923,284 (100.0%)
うち特別保護地区	77,073 (54.6%)	25,619 (18.2%)	15,942 (11.3%)	22,381 (15.9%)	141,015 (100.0%)

水谷 知生(1996):野生動物の保護制度に関する一考察、ワイルドライフ・フォーラム 2(3)野生生物保護学会
(財)国立公園協会 編(1998):1998 自然公園の手びき、国立公園協会

(4) 日本の保護区

4-6) 森林保護区

4-6-1) 国有林の経営

a) 国有林の使命

国有林(林野庁所管)の面積は、日本の国土面積の約2割、森林面積の約3割に当たる761万haに及んでいるが、その大部分が脊梁山脈に広く位置している。また、民有林に比べて原生的な天然林を多く擁していること等から、国土の保全、水資源の涵養、自然環境の保全・形成、保健休養の場の提供等の公益的機能を重視すべき森林が多い。国有林は長期的な計画に基づき、多様な樹材種の木材を計画的・持続的に供給しており、その供給量は、我が国の国産材供給量の約4分の1を占めている(1993年)。加えて、国有林における木材生産をはじめとした様々な活動は、地元住民や産業の需要に応じた林産物や土地の提供、林道等の生活基盤の提供、雇用機会の拡大等を通じ、経済基盤の脆弱な地域にある農山村の振興に大きく寄与している。国有林は、我が国森林・林業の中核的存在として、このような様々な機能(役割)の発揮を通じて国民生活と国民経済の持続的発展に寄与することをその使命としている。

b) 国有林経営の基本方針

国有林においては、上述したような使命を果たしていくため、その経営に際して特に重視すべき事項として、国土の保全、水資源の涵養、自然環境の維持・形成、国有林の保健・文化的利用の増進、多様な樹材種の木材の供給、国有林以外の森林における森林整備及び林業経営との連携・調整、林業技術の向上及びその指導・普及、地域振興への寄与、の8つを挙げ、これらに必要な施策を推進するため、以下の基本方針の下に国有林野事業の運営を行う。

i) 「森林法」に基づき民有林と同一の森林計画区(全国で158計画区)ごとに「国有林の地域別の森林計画」をたて、「流域管理システム」に基づく民有林・国有林間及び上下流間の連携の下に、その地域の特質に応じた森林整備・林業生産を推進する。

ii) 国民の多様な要請に的確に応え、その使命を適切に果たしていくため、森林が重複して有している多面的な機能のうち、重点的に発揮させるべき機能を明らかにすることとして、国有林を、国土の保全を第一とすべき森林(国土保全林)、自然環境の維持を第一とすべき森林(自然維持林)、森林レクリエーション等の保健・文化的利用を第一とすべき森林(森林空間利用林)、木材生産等の産業活動を行うべき森林、の4タイプに類型化するとともに、水源の涵養機能については、これらすべての森林においてその発揮に努めるべきものとして位置づけ、それぞれの機能の発揮のためにふさわしい技術を用いて経営する。なお、この場合、自然保護等の森林の公益的機能を発揮させることの重要性を考慮し、国土・環境行政施策との連携を強化しつつ、国有林を管理経営する。

c) 自然保護のための森林施業の推進

国有林のうち、自然環境の保全を第一とすべき森林については、「自然維持林」に区分し、原則として人為を加えず、自然の推移にゆだねた保護・管理を行うとともに、保護林に指定することにより保護地域における保全を図る。

環境庁 編（1996）：生物多様性の構成要素の持続可能な利用、多様な生物との共生を目指して 生物多様性国家戦略、
大蔵省印刷局

(4) 日本の保護区

4-6)森林保護区 4-6)森林保護区

4-6-1)国有林の経営

森林面積

(平成7年3月31日現在)(単位:千ha)

区分		総数	立木地		無立木地等	竹林	
			人工林	天然林			
総数		25,146	10,398	13,382	1,214	152	
国有林	総数	7,844	2,446	4,738	660	0	
	林野庁所管	7,647	2,417	4,608	622	0	
	その他省庁所管	197	29	130	38	0	
民有林	総数	17,302	7,952	8,644	554	152	
	公有林	総数	2,730	1,209	1,433	83	5
		都道府県	1,196	477	703	16	0
		市町村・財産区	1,534	732	730	67	5
	私有林	14,572	6,743	7,211	471	147	

(注) 1. 森林法第2条第1項に規定する森林の数値である。 2. 無立木地等は、伐採跡地、未立木地である。 3. 国有林・民有林とも更新困難地は天然林に含む。

自然保護年鑑刊行会(1996):多様な自然の体系的保全、自然と共に生きる時代を旨として 自然保護年鑑4、日生社

(4) 日本の保護区

4-6) 森林保護区

4-6-2) 保護林

「自然維持林」や「保護林」については、「国有林野経営規定」「保護林設定要領」等に区域の選定・設定手続きや取扱いの指針を定め、適切な保護管理を図っている。具体的には、森林官等の営林署職員による巡視を通じた保護対象の状況の把握や入り込み者に対する指導・啓蒙、山火事・病虫害等の被害の防除、大規模な林地崩壊や地すべり等の災害の復旧措置等を実施しているほか、個別の保護対象の特性に応じて個体の保護や生息・生育地の維持・保全に必要な措置を講じている。

7種の保護林のそれぞれの概要は、以下の通りである。

a) 森林生態系保護地域

森林生態系保護地域は、我が国の主要な森林帯を代表する原生的な天然林、またはその地域でしか見られない特徴を持つ希少な原生的な天然林を保存することにより、森林生態系からなる自然環境の維持、動植物の保護、遺伝資源の保存、学術研究等に資することを目的とする。1995年4月1日現在、24箇所、約31万3千haが指定されており、今後さらに2箇所の指定を予定している。

b) 森林生物遺伝資源保存林

森林生物遺伝資源保存林は、森林と一体となって自然生態系を構成する生物の遺伝資源で将来の利用可能性を有するものを、森林生態系内に保存することを目的とする。1995年4月1日現在、2箇所、約1万1千haが指定されており、今後さらに11箇所の指定を予定している。

c) 林木遺伝資源保存林

林木遺伝資源保存林は、主要な林業樹種及び希少樹種等の林木の遺伝資源を森林生態系内に保存することを目的とする。1995年4月1日現在、336箇所、約9千haが指定されている。

d) 植物群落保護林

植物群落保護林は、我が国または地域の自然を代表する植物群落及び歴史的、学術的価値等を有する個体の維持を図り、併せて学術研究等に資することを目的とする。具体的には、希少化している植物群落、分布限界に位置する植物群落やその他保護を必要とする植物群落及び個体が存する区域を指定することとしている。1995年4月1日現在、341箇所、約9万haが指定されている。

e) 特定動物生息地保護林

特定動物生息地保護林は、特定の動物の繁殖地、生息地等の保護を図り、併せて学術研究等に資することを目的とする。具体的には、希少化している動物の繁殖地または生息地、他に見られない集団的な動物の繁殖地または生息地

やその他保護が必要な動物の繁殖地や生息地を指定することとしている。1995年4月1日現在、26箇所、約1万2千haが指定されている。

f) 特定地理等保護林

特定地理等保護林は、我が国における特異な地形、地質等の保護を図り、併せて学術研究に資することを目的とする。1995年4月1日現在、30箇所、約3万1千haが指定されている。

g) 郷土の森

郷土の森は、地域における象徴としての意義を有する等の理由により、森林の現状の維持について地元市町村の強い要望がある森林を保護し、併せて地域の振興に資することを目的とする。郷土の森は、国有林と地元市町村の間で30年を上限とする協定を締結することを条件として設定することとしている。1995年4月1日現在、28箇所、約2千haが指定されている。

(4) 日本の保護区 4-6)森林保護区

4-6-2)保護林

保護林の概要

(平成7年4月1日現在)

種類	目的	箇所数	面積 (ha)
1 森林生態系保護地域	原生的な天然林を保存することにより、森林生態系からなる自然環境の維持、動植物の保護、遺伝資源の保存、森林施業・管理技術の発展、学術研究等に資する	24	312,592
2 森林生物遺伝資源保存林	森林と一体となって自然生態系を構成する生物の遺伝資源を森林生態系内に保存し将来の利用可能性に資する	2	11,438
3 林木遺伝資源保存林	主要林業樹種及び希少樹種等に係る林木遺伝資源を森林生態系内に保存し、将来の利用可能性に資する	336	9,407
4 植物群落保護林	我が国又は地域の自然を代表するものとして保護を必要とする植物群落及び歴史的、学術的価値等を有する個体の維持を図り、併せて森林施業・管理技術の発展、学術研究等に資する	341	90,397
5 特定動物生息地保護林	特定の動物の繁殖地、生息地等の保護を図り、併せて学術研究等に資する	26	11,936
6 特定地理等保護林	我が国における特異な地形、地質等の保護を図り、併せて学術研究等に資する	30	31,435
7 郷土の森	地域における象徴としての意義を有する等により、森林の現状の維持について地元市町村の強い要請のある森林を保護し、併せて地域の振興に資する	28	2,274
合計		787	469,480

(注) 森林生物遺伝資源保存林は、森林生態系保護地域の設定を終えた営林(支)局において順次設定していくこととしている。

自然保護年鑑刊行会(1996):多様な自然の体系的保全、自然と共に生きる時代を旨として 自然保護年鑑4、日
生社

(4) 日本の保護区

4-7) 国立公園等自然保護区の現状と課題

我が国における各種保護区の現状と評価

a) 各種保護区制度の概要

環境庁所管の諸法律；自然環境保全法、自然公園法、鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律（以下「鳥獣保護法」とする）及び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（以下「種の保存法」とする）によって指定、設定される保護区について、根拠法律とその目的、保護対象とその要件、保護区設定に要する手続き等と日本全土における設定箇所数と総面積を表にまとめた。

表に掲げた4つの保護区系列は、程度の差こそあれ、それぞれ目的が異なり、保護対象も自然の大風景地や自然環境のような包括的自然や、鳥獣という動物群集や特定の動植物種の生息地というように様々である。しかし、自然環境保全基本方針において原生的な自然から都市地域の樹林地まで、国土に存在する多様な自然の体系的保全がうたわれており、自然環境保全地域等と自然公園とが保全する自然については自然性の程度（自然度）によって相互に重複しないように性格づけられている。

この結果、自然環境保全地域及び都道府県自然環境保全地域は自然公園の外に指定するものとされ、原生自然環境保全地域を自然公園内に指定する場合は、重複する自然公園の区域が解除されることになっている。自然環境保全地域等と自然公園との「上下関係」は、原生自然環境保全地域 > 国立公園 > 国定公園 > 自然環境保全地域 > 都道府県立自然公園 > 都道府県自然環境保全地域、の順となる。

一方、鳥獣保護法に対する自然公園法・自然環境保全法のように互いに独立に制定された法律に基づく保護区系列は相互に他の存在はないかのごとく設定される。しかし互いに独立しているように見えるのは法律制定時に他の法令と競合しないような調整が図られた結果である。自然公園において特別保護地区を除いて鳥獣の捕獲は規制対象となっていないのは、水産関係の諸法令に遠慮して魚介類など水産生物が自然公園法の対象になっていない（その結果、たとえば奥入瀬溪流のような特別保護地区内の河川であろうと釣り人は苔を踏みしだきながらわがもの顔で竿を振ることができる）のと同じ理由である。

指定、設定の手続きについては、公聴会の開催が義務づけられているか否かという点を除いては大同小異で、いずれも当該土地に関わる行政機関への協議（同意を得る）が必須である。土地所有者の同意を得ることが多くの場合義務づけられていないのは、保護区の設定によって土地所有権を侵害するものではないと考えられているからであるが、実際は自治体から意見を聞く過程で私的な土地所有者の意向が反映され、最近では同意を得るケースが増えてきている。

指定手続きには法律の制定時の時代や過程が反映されている。鳥獣保護法（大正7年制定）や自然公園法の前身である国立公園法（昭和6年制定）はそれぞれ農商務省、内務省という強大な行政権限を持つ官庁によって制定され、その目的に保護とともに地域振興（観光を通して）や農林水産業の振興という側面が含まれる一方で、保護区の指定

手続きは比較的簡易なものとなっている。戦後内務省が解体され厚生省となり、高度経済成長期の末期に公害の防止と自然保護とを目的とする環境庁が設置されて以降制定された法律は、もっぱら保護を目的とするものの、制定時の関係省庁との協議において譲歩を余儀なくされ、その結果手続きは厳密さが要求され指定の困難さが著しく増した。したがって最も新しい法律である「種の保存法」に基づく生息地等保護区の指定手続きが法的には最も整ったものであり、それをクリアすることが難しいものとなっている。

設定期間の限定（20年以内）は鳥獣保護区のみに見られる制度的特徴であるが、ほとんどの場合更新されるとしても、保護区の安定性を著しく損なうものといえるだろう。生息地等保護区は設定期限はないが、天然記念物と同様保護対象が区域内から消滅した場合は解除することとなっている。

面積的に見れば、国土面積の14%強に当たる53,000km²余をカバーしている自然公園が抜きん出ており、鳥獣保護区の33,000km²弱がこれに続く。自然環境保全地域等は1,000km²にしか達しておらず、生息地等保護区に至っては無きに等しい。

なお、自然環境保全地域についていえば、現在指定されているのは比較的大面積の地区を対象とする「高山性・亜高山性植生（>1000ha）」及び「すぐれた天然林（>100ha）」であり、小規模（10ha以上）であっても指定できる「特異な地形・地質・自然現象」、「すぐれた自然環境の海岸、湖沼、湿原、河川、海域」及び「植物の自生地、野生動物の生息地・繁殖地及び貴重な人工林」の3類型については、「すぐれた自然環境の海域」に当たる崎山湾自然環境保全地域を除いては指定されていない。自然公園の区域外に残されている比較的小規模な自然環境を保全するという目的は国の自然環境保全地域の系列では全うされていない。都道府県自然環境保全地域の場合は逆の傾向があり、ほとんどが小規模な保護区である。

b) 保護区の規制力に関する評価

規制対象が生物の保護にとって網羅的なのはやはり原生自然環境保全地域で、それに次ぐのが生息地等保護区であり、さらに国立・国定公園の特別保護区と続く。規制の厳しさ及びその運用実態も考慮に入れて総合的に判断すれば、各保護区系列の区分別の保護機能は次のような順になるだろう（ただし国指定のもののみ）。

原生自然環境保全地域 > 生息地等保護区 > 国立・国定公園特別保護地区 > 同第1種特別地域 > 自然環境保全地域の特別地区内（野生動植物保護地区） > 国立・国定公園特別地域（第1種特別地域を除く） > 鳥獣保護区特別保護指定区域 > 鳥獣保護区特別保護地区

幸丸 政明（1997）：国立公園等自然保護区の現状と課題、ワイルドライフ・フォーラム2（4）、野生生物保護学会

(4) 日本の保護区 4-7)国立公園等自然保護区の現状と課題

表 2. 各保護区・区分別生物相/生態系保全機能

影響 行為	保護区 地種区分	原生自然環境保全地域		自然環境保全地域(都道府県自環地域含)				国立公園・国定公園			都道府県立自然公園		鳥獣保護区		生息地等保護区			
		立ち入り制限地区	特別地区	野生動物植物保護地区	海中特別地区	普通地区	特別地域	特別保護地区	海中公園地区	普通地域	特別地域	普通地域	特別保護地区	特別保護指定区域	管理地区	立入制限地区	監視地区	
																		立ち入り制限地区
生息地の物理的破壊 改変	工作物新改増築	●	●	○	○	○	×	○	◎	◎	×	○		○	○	○	○	×
	土地形状変更	●	●	○	○	○	×	○	◎	◎	×	○			○	○	×	
	鉱物掘採土石採取	●	●	○	○	○	×	○	◎	◎	×	○			○	○	×	
	水面埋立干拓	●	●	○	○	○	×	○	◎	◎	×	○		○	○	○	×	
	水位水量増減	●	●	○	○		×	○	◎		×	○			○	○	×	
	木竹伐採	●	●	○	○			○	◎			○		○	○	○	○	
	火入れ焼き火	●	●						◎						○	○	○	
汚染	汚廃水排出			○	○			○	◎	◎					○	○		
	廃棄物投棄等	●	●												○	○		
	特定汚染物質散布														○	○		
生物相 攪乱	指定種捕獲採取等	●	●		○	○		○	◎	◎			○	○	○	○	○	
	その他捕獲採取等	●	●						◎						○	○	○	
	指定種移入植栽等														○	○		
	家畜等放牧	●	●											○				
	木竹植栽等	●	●															
	その他植物植栽等	●	●															
環境攪乱	車馬等乗り入れ	●	●	○	○			△	◎						○	○	○	
	立ち入り		●											○		●		
	不適切観察													○	○	○		

●：原則禁止 ◎：原則禁止に準ずる ○：要許可 △：指定地域のみ要許可 ×：要届出

幸丸 政明(1997):国立公園等自然保護区の現状と課題、ワイルドライフ・フォーラム 2(4)、野生生物保護学会