

自然公園のあり方について（中間とりまとめ） （案）

1．はじめに

- （１）経緯
- （２）今までの懇談会における議論の概要

2．自然公園をめぐる現在の社会状況

- （１）国際的な動向
- （２）国内の主な社会動向
- （３）自然環境に関わりの大きな動き

3．自然公園制度の経緯と今後の方向性

- （１）自然公園の過去の経緯と果たしてきた役割
- （２）今後の自然公園の目指すべき方向性

4．今後の自然公園制度の運用において留意すべき事項

- （１）自然公園の保護管理に係る技術・手法
- （２）専門家及び地域住民・NPOの意見の反映
- （３）制度の運用に必要なデータ類の整備、情報提供

5．特に方向性を具体化すべき課題

- （１）役割の多様化を踏まえた制度のあり方
- （２）自然公園の価値評価・存在意義の明確化とそのPR
- （３）国、地方自治体及び民間の役割分担及び連携のあり方
- （４）自然景観及び生物多様性の確実な保全を図る計画手法、管理手法
- （５）自然体験、整備技術、利用者指導など専門的人材の育成

参考資料

- ・ 中間整理表
- ・ 自然公園制度に係る年表
- ・ 懇談会委員名簿及び懇談会経緯

1. はじめに

(1) 経緯

平成 13 年 4 月に設置された総合規制改革会議において、人と自然との共生を図る施策の充実が求められたことや、生物多様性国家戦略の全面的な見直しが進められていたことを受け、自然公園のあり方についても生物多様性保全重視の観点等から検討を加える必要性が高まった。平成 13 年 12 月、中央環境審議会自然環境部会において、「自然公園のあり方検討小委員会」を設置して検討を進めることが了承されて審議がはじまり、小委員会では平成 14 年 1 月に「自然公園のあり方に関する中間答申」を出した。ここでは、緊急に対応すべき自然公園の課題と措置として、利用の調整、特別地域等における規制の強化、二次的自然の地域の保全等が必要とされ、それに沿って平成 14 年 4 月「自然公園法の一部を改正する法律」が成立した。

さらに、同中間答申においては自然公園の課題として「保護及び保全方策に関するもの」「自然公園利用の質的向上に関するもの」「自然公園の整備に関するもの」「自然公園管理・運営の基盤となる科学的知見の集積、提供に関するもの」「自然公園の管理・運営を支えるための制度に関するもの」「自然公園の管理・運営と各主体の参加に関するもの」の 6 つの項目について、今後引き続き十分な検討を行う必要があるとされた。

このため、上記中間答申及び平成 14 年 7 月の第 4 回小委員会において議論された課題の中から具体的検討課題を括りだし、順次議論を深めるとともに、小委員会報告ないし答申を取りまとめる際の柱づくりを目指して「自然公園のあり方懇談会」を設置の上、検討を行うこととなった。なお、小委員会ではなく、懇談会形式としたのは、自由な意見交換が可能で、必要に応じ広い分野から専門家の参画を求めることが可能などの理由による。懇談会の委員は、小委員会の委員と同一である。

(2) 今までの懇談会における議論の概要

懇談会の開催された期日及び各回のテーマは巻末の参考資料に示すとおりである。

自然公園におけるハード整備のあり方をテーマにしたものでは、第 2 回において山岳地域における歩道のあり方に関する事項を扱い、第 4 回で植生復元事業や釧路湿原で着手した自然再生事業などを事例に自然再生をテーマとした議論を行った上で、第 5 回で自然公園等事業全体について取り上げた。いずれの回も事務局から現状や課題について説明を受け、必要に応じて当該テーマに詳しい自治体の担当職員から実態に基づく話を聴くことで、議論の内容を深めた。

一方、ソフト面をテーマにしたものでは、第 3 回で、多様な主体が参加することによって風景を保全・形成する事例として、乗鞍高原や阿蘇の草原景観維持、あるいは層雲峡における街並み形成等に関する住民参加や N P O の役割を議論の対象とした。

第4回では自然環境データの整備について、モニタリング調査、許認可に伴う調査、自然環境保全基礎調査などの実状を、第6回ではビクターセンターを中心とした自然とのふれあい施策や自然体験プログラムのあり方を、それぞれ取り上げた。これらについても、必要に応じて自治体職員や自然体験プログラムを提供しているNPOから説明を聴き、実態の理解を深めた上で意見交換を行った。

なお、第1回と第7回では、自然公園の経緯や現況、役割などの総論的事項、第8回では自然公園制度の法的な位置づけや保護管理経費の実例などを題材として議論を行った。

以上の議論のうち、各回のテーマ毎にまとめられるものについては、議論の結果を「中間整理表」として集約した。中間整理表は全部で6テーマについて作成し、巻末に参考資料として示している。

2. 自然公園をめぐる現在の社会状況

(1) 国際的な動向

地球温暖化対策

近年の人間活動の拡大に伴って、二酸化炭素やメタン等の温室効果ガスが人為的に大量に大気中に排出され、地球が過度に温暖化するおそれが指摘されている。これによって海面の上昇、経済格差の拡大、食糧危機、生態系への影響等の世界的な影響が懸念されることから、平成9年には京都議定書が採択され、「共通だが差違ある責任」の下、先進国については温室効果ガス排出量の削減数値目標を設定することとなった。我が国は平成14年にこれを締結し、未締約国に対する締結の働きかけを行ってその発効に努めているところであり、現在、ロシアの締結によって議定書は発効する状況にある。

国内においては、京都議定書の6%削減約束を達成するため、地球温暖化対策を総合的かつ計画的に推進するべく、地球温暖化対策の推進に関する法律及び地球温暖化対策推進大綱に沿って各種対策が実施されている。大綱においては、温室効果ガスの発生抑制・削減に対する対策にとどまらず、温室効果ガスの排出の少ないエネルギー供給構造を形成するため、水力や地熱の利用、太陽光発電等の新エネルギーの導入を進めている。また、吸収源対策として、二酸化炭素の吸収源である森林の適切な整備・保全、木材及び木質バイオマス利用の推進、国民参加の森林づくり等の施策を進めている。

現在の科学的知見では、地球温暖化との因果関係を明確にするには至っていないものの、自然公園においても温暖な気候帯に生息する動物の生息域の北上、積雪量減少によるシカの分布域の拡大とそれに伴う高山植物の減少、スキー場の稼働日数減少などの状況が近年みられるようになっている。

生物多様性条約締約国会議

1992年（平成4年）に採択された生物多様性条約は、(ア)生物多様性の保全、(イ)生物多様性の構成要素の持続可能な利用、(ウ)遺伝資源の利用から生じる利益の公平な配分、の3つを目的としており、(ア)及び(イ)は各締約国の取り組むべき活動を国家戦略として取りまとめることとなっている。また、定期的に行われる締約国会議では、様々な課題ごとの議論が行われており、2002年（平成14年）の第6回締約国会議では「生態系、生息地及び種を脅かす外来種の影響の予防、導入、影響緩和のための指針原則」が決議された。

2004年（平成16年）2月にマレーシアで開催された第7回締約国会議では、2010年までに山岳の生物多様性の損失を減少させることを最終的な目標として行動等を示した作業計画が採択されたほか、保護地域の設定、管理、モニタリング等に関する作業計画、生物多様性とツーリズムの開発に関するガイドラインなどが採択された。

我が国では、平成7年に地球環境保全関係閣僚会議で生物多様性国家戦略が策定され、平成14年にはこれを根本的に見直して新・生物多様性国家戦略が決定された（後述）。

世界自然遺産

1972年（昭和47年）に採択された世界遺産条約に基づき、世界的にすぐれた文化遺産及び自然遺産として保護するため、我が国では平成5年に白神山地及び屋久島が世界自然遺産として登録された。これら2地域では、登録後の観光客の増加による自然環境への影響が懸念され、世界自然遺産地域の保護と利用のあり方が国民の関心を呼んだ。両地域が登録されてから既に10年以上経つが、その間、新たな登録を目指して署名活動やシンポジウムが活発に行われた地域もみられるなど、世界自然遺産への国民の関心は変わらず高いものがある。

また、各国政府が当面5～10年程度の間世界自然遺産として推薦を予定する候補地を一覧にした「暫定リスト」について、事前提出が義務化されることもあり、平成14～15年度に環境省と林野庁では学識経験者からなる検討会を設置し、学術的見地から世界自然遺産の推薦候補地の検討を行った。この検討会では、詳細な検討を行う対象地域として全国から19地域を抽出した後、平成15年5月に「知床」「小笠原諸島」「琉球諸島」の3地域を世界自然遺産の登録基準に合致する可能性が高い地域として選定した。このうち推薦条件が整った「知床」については、平成16年1月にユネスコ世界遺産センターへ推薦書を提出したところであり、平成17年6月に開催予定の委員会の審議により登録の可否が決定される予定である。

世界公園会議における議論

世界公園会議は、10年に一度IUCN（国際自然保護連合）が開催する国際会議で、世界の国立公園・保護地域に関する専門家が一堂に会し、過去10年間の世界の保護地域の歩みを確認するとともに、今後10年の活動を討議・検討しようとするものである。国際的な保護地域の動向を知る上で重要な会議であり、我が国の自然公園に係る施策の方向性を探る上で参考となる情報が多く得られるものとなっている。

平成15年9月に第5回会議が南アフリカのダーバンで開催され、現在の保護地域を取り巻く環境や懸念事項及び今後の行動計画をまとめた「ダーバンアコード」、それを実行するための戦略や行動を示した「ダーバン行動計画」、生物多様性条約締約国会議への提言及び32の事項にわたる会議勧告が作成された。

このうち、ダーバン行動計画においては、地球規模の生物多様性保全に保護地域が必要不可欠な役割を果たすこと、陸地景観と海洋景観が結びついた保護地域のシステムが世界的に作られること、保全に大きな潜在的価値を有する伝統的手法と革新的試みの双方を認識した上で改善された管理が行われること等が示されている。

（2）国内の主な社会動向

総合規制改革

生活者・消費者本位の経済社会システムの構築や経済の活性化を実現するために必要な規制改革は、経済社会の構造改革を進めていく上で重要な課題であることから、これを積極的に推進するため、平成13年4月、総合規制改革会議が設置された。同年12月に出された「規制改革の推進に関する第一次答申」では、重要6分野における具体的施策が示され、「環境」分野において、自然再生事業を効果的・効率的に実施していくこと、自然公園法に生態系保全機能等を付加すること、実効ある外来種対策制度を検討すること等が盛り込まれた。これらはその後、法律の制定や改正を通じて実施に移されている。

なお、平成14年12月には「規制改革の推進に関する第二次答申」が出され、横断的分野の項で、情報公開及び第三者評価の推進、構造改革特区制度の適切な実施等が示された。平成15年12月には「規制改革の推進に関する第三次答申」が出されているが、環境分野には特に言及されていない。

構造改革特区

我が国の経済活性化のためには民業拡大が重要であるとして、「構造改革特区」制度の導入が平成14年より進められた。これは、地方公共団体や民間事業者等の自発的な立案により地域の特性に応じた規制の特例を導入する区域を設けて構造改革を進めようとするもので、平成15年4月に57件、同年5月には60件の構造改革特別区域計画が認定された。

自然公園に関するものでは、許認可権限の国から地方への委譲や、許可手続きの簡素化、風力発電施設など具体事例に関する許可基準の緩和等に係る特区提案がいくつか出され、そのうち、国立・国定公園における自然を活用した催しの容易化事業については特区制度として特例措置を講じることとし、特区計画の認定を受けたものについては、自然公園法に基づく個別の手続きを不要とする措置を講じている。また、風力発電施設については、特区としての対応は行わないが、全国対応として「基準の明確化」を行うこととした。平成 15 年 8 月より検討会を設置して検討を進め、平成 16 年 2 月に「国立・国定公園内における風力発電施設設置のあり方に関する基本的考え方」を取りまとめるとともに所要の省令等の整備を進めているところである。

地方分権及び地方財政悪化

近年、地方分権を進める取組が各方面で取られている。目的は、地域の住民自らが地域の行政を決定し、その責任も自分たちが負うという行政システムを構築することによって、全国的な統一性や公平性を重視する従来の行政システムから住民や地域の視点に立った「多様と分権」の行政システムに変革させることにおかれている。平成 7 年には地方分権推進法が成立し、それに基づき作成された地方分権推進計画では、国と地方公共団体との役割分担のあり方を定め、機関委任事務の廃止、国から都道府県又は市町村への権限委譲、国庫補助負担金の整理合理化、地方税財源の充実確保等を定め、これに沿って所要の法改正等が行われた。自然公園法においても、平成 12 年に、国立公園に関しては国が管理することを基本に国と都道府県との間で許可権限や書類の事務処理手順を見直した。当面の経過措置として国立公園の一部許可権限を法定受託事務として都道府県が執行できることとしたほか、国定公園の指定及び全ての公園計画の決定や変更は都道府県の申し出により環境省が行うこととなるなど、多数の変更を行っている。

一方、景気悪化に伴う税収の落ち込みや減税により、地方財政は大幅な財源不足となっている上、累次の景気対策のために地方債を増発したこと等により借入金が急増している。平成 15 年度末で 199 兆円の借入金（対 GDP 比 40 %）を抱える見込みであるほか、公債費負担比率は平成 13 年度で 18.4 %にのぼっている。

こうした事情から、許可事務も含め環境省と地元自治体が連携しながら行ってきた国立公園管理のあり方についても、関係自治体において再検討が進み、従来の経費負担や国と地方との役割分担を見直すところが多くなっている。

「観光立国」の実現

我が国の観光立国としての基本的なあり方を検討する「観光立国懇談会」（内閣総理大臣開催）が平成 15 年 1 月に設立され、同年 4 月には「観光立国懇談会報告書」が取りまとめられた。この報告書の中では、日本の魅力として「自然との共生を図り、

美を追求」「自然の景観に恵まれていること」等が示されている。その後、関係省庁が連携して作成した「観光立国行動計画」が平成 15 年 7 月に決定され、日本及び各地の魅力の維持・向上・創造、自然・文化・伝統・生活が織りなす魅力の海外発信、外国人旅行者が日本を訪問する際の環境整備、観光立国に向けた戦略推進等が示された。

自然公園の関係では、この行動計画において、国立・国定公園の利用基盤整備、エコツーリズムの推進、グリーンワーカー事業による自然公園等の保安全管理の充実、国立公園等における自然系環境教育の推進、国立公園や世界自然遺産地域等に関するインターネット情報の多言語発信、外国語表記の標識・パンフレットの作成などについて記述されており、これに沿った施策が順次進められているところである。

（３）自然環境に関わりの大きな動き

生物多様性の保全

平成 14 年に策定された新・生物多様性国家戦略では、種の絶滅、湿地の減少、外来種問題等への対応としての「保全の強化」、保全に加えて失われた自然をより積極的に再生・修復していく「自然再生」、里地里山など多義的な空間における「持続可能な利用」の 3 つを大きな柱としている。生物多様性の保全と持続可能な利用のための理念として、人間生存の基盤、世代を超えた安全性・効率性の基礎、有用性の源泉、豊かな文化の根源という 4 つの意味と、予防的順応的態度という基本的考え方を示した上で、自然公園に関しては、緊急に講じるべき措置として、利用調整地区制度の設定、特別地域における野生動物採捕や湿原等への立入の規制、風景地保護協定制度の設定等が記述された。これらの措置は、既に自然公園法を改正して実施に移されている。

外来生物対策については、「移入種対策に関する措置の在り方について」が中央環境審議会に諮問され、答申が平成 15 年 12 月にまとめられた。この答申を受け、環境省では、外来生物のうち、我が国の生態系、人の生命若しくは身体又は農林水産業に係る深刻な被害や、そのおそれを生じさせている生物を特定外来生物として指定し、特定外来生物の飼養、栽培、保管又は運搬、輸入その他の取扱いを原則として禁止すること、国等による特定外来生物の防除を行うこと、生態系等に係る被害を及ぼすおそれがある疑いのある未判定外来生物の輸入を規制すること等を内容とする「特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律案」を平成 16 年 3 月に国会に提出した。なお、答申においては、別途、生物多様性の観点から特に外来種による影響を防止することが必要な国立公園等の地域に関しては外来種の放出等の規制や防除等に係る特別な管理を可能とする措置が必要であることが示されている。

自然再生の動きは、平成 13 年 7 月「21 世紀『環の国』づくり会議」において、順

応的生態系管理の手法を取り入れて積極的に自然を再生する公共事業を推進することの必要性が述べられたことに端を発している。「規制改革の推進に関する第一次答申」では、省庁の枠を越えて自然再生を効率的・効果的に推進する条件整備の必要性等が示され、新・生物多様性国家戦略では、自然再生事業を、それまでの人間による影響を除き、過去に失われた自然を取り戻すことを通して地域の生態系が自己回復する活力を取り戻すための事業と位置づけた。さらに、平成 15 年には議員立法として制定された「自然再生推進法」が施行された。現在、全国各地で環境省をはじめ農林水産省、国土交通省、地方自治体、NPO等の多様な主体がそれぞれ特性を踏まえて自然再生事業の目的を設定し、事業実施にあたっている。自然公園に関しては、自然公園法施行令に保護施設として「自然再生施設」を追加し、自然公園内においても積極的に自然再生に取り組むための措置を講じている。

景観重視の潮流

自然公園は、制度発足以来 70 年にわたって自然景観の保護とその利用促進を図ってきた。景観保全については、観賞対象となる景観要素だけでなく、利用拠点の集落景観や利用動線沿いの雰囲気醸し出す風景等にも配慮してきたほか、二次的自然の生かし方にも取り組んできたところである。その上で、公園内で実施される各種公共事業においても、自然景観の保全に配慮した自然公園にふさわしい規模・構造や施工方法となるよう調整が行われ、使用する素材、緑化植物の種類、構造物の色彩なども含め、自然景観になじむような配慮が指導・要請されてきた。公共事業の関係部署においても、自然公園内の施工については特に環境配慮を要することは基本的に理解されており、近年は環境配慮をマニュアルに組み込んで施工にあたるようになっている例も少なくない。

そうした中、国立公園の担当部局が施工する自然公園等事業において、特にすぐれた自然景観や脆弱な自然環境を有する山岳地の歩道整備等で自然景観や自然環境への配慮が足りないなどとして批判を浴びる例がいくつみられる。特に、自然公園の適正な利用促進を目的とする施設整備では、他の事業よりも厳しい目が注がれているという認識を持つ必要がある。

景観重視の動向の一つの現れとして、「観光立国行動計画」において、良好な景観の保全・形成を総合的かつ体系的に推進するための基本法制の確立を目指すこと等が位置づけられ、平成 16 年 2 月には、都市・農山漁村等における良好な景観の形成を図るための景観法案が国土交通省、農林水産省及び環境省の共管法として国会に提出されている。

自然環境の持続的な利用

エコツーリズムは、持続可能な開発という理念を契機に展開したといわれており、

1996年（平成8年）にはオーストラリアで世界初のエコツーリズム認証制度が発表された。我が国では、小笠原や座間味のホエールウォッチングをはじめとして、全国各地でエコツアーを実施する民間事業者が活動を開始し、特にエコツーリズムについての定義も定まらないまま、環境省、国土交通省、農林水産省をはじめ、国、地方自治体、民間団体等、多様な主体がそれぞれの立場から事業の展開を図ってきた。現在我が国で「エコツアー」を実施している団体やその内容は明らかになっていないが、平成15年現在、自然学習に関するプログラムを実施している施設は全国で1,000件を超えるといわれている。

このような状況の中、平成15年11月に環境大臣が議長を務める「エコツーリズム推進会議」が発足し、関係省庁が連携しながら、今後のエコツーリズムの推進に向け、エコツーリズム憲章やエコツーリズム総覧の作成、モデル事業の実施等について検討をはじめた。平成16年6月には今後の方向性を示すこととなっている。

国立公園の有する自然環境の持続的な利用のための施策としては、二次的自然の風景地管理等を促進するために創設した公園管理団体の指定及び風景地保護協定の締結を進めているほか、公園利用をコントロールし一定のルールの下に行うことで原生的な自然環境を保全しようとする利用調整地区制度の推進、過剰利用によって自然環境への支障が生じている地域における対策検討などを進めている。また、地元の自然条件・社会条件を熟知する住民や団体を雇用して実施するグリーンワーカー事業において、利用者指導、美化清掃、施設維持補修、景観維持など持続的利用に資する事業を全国の国立公園で実施している。

3. 自然公園制度の経緯と今後の方向性

(1) 自然公園の過去の経緯と果たしてきた役割

自然公園制度の歴史的な経緯

我が国における自然公園制度は、昭和6年に自然の大風景地の保護及び利用を目的とする「国立公園法」が公布されたことにはじまる。従来からの、いわゆる名所旧蹟を対象とする公園や天然記念物保護等の施策に対し、より広大な地域を対象としつつ、自然の大風景地の保護及び利用を目的とする点が特色であったが、その背景には観光客誘致による地域振興や外貨獲得への期待、郷土愛やナショナリズムの高揚といった社会情勢があった。第二次大戦下では、風景観賞の目的は十分果たせず、体力増強の場との位置づけもなされた。終戦後、戦後復興の動きの中で風景観賞によって収入を得るための観光施策が全国的に推進され、各地域における国立公園指定運動も再燃した。観光客が魅力を感じる観賞対象が積極的に国立公園や、それに準ずるものとして創設された国定公園に指定されるなど、自然風景地の保護及び利用の幅が面的に大きく広がりはじめた。

昭和 30 年代の経済成長期に入ると、野外レクリエーションを推進する動きが活発になるとともに、大衆観光旅行志向の高まりがみられ、都道府県等地方自治体の施策としても自然公園の指定・整備の重要性が増してきた。このため、昭和 32 年には国立公園法が改正されて「自然公園法」が制定され、国立公園、国定公園及び都道府県立自然公園の 3 種の自然公園からなる体系が確立し、自然公園の新規指定や拡張が進められた。また、自然公園及びそれと関連する保健休養施策として、国民宿舎、国民休暇村等の整備を進める施策も打ち出された。

昭和 30 年代後半～ 40 年代にかけて、山岳観光道路建設や、水力・原子力による電源開発が各地で進められ、人の手の入らない原生的な自然環境の保全を求める声も大きくなっていった。こうした社会情勢も背景とし、昭和 30 年代後半には知床、南アルプス及び屋久島（霧島屋久国立公園）のように、原始的景観ないし自然生態系そのものの保護という価値を前面に置いた国立公園が指定されている。また、世界国立公園会議での議論も踏まえ、昭和 45 年には海中公園地区制度が創設された。利用の面では、経済状況の好転に支えられ、自然公園の利用者数は昭和 40 年代後半まで一貫して伸び続けて過剰利用が問題化し、上高地、奥入瀬、立山などで順次マイカー規制が実施された。自然環境破壊や公害問題の解決を求める声が日に日に高まる中、昭和 46 年には環境庁が設置され、自然公園行政は厚生省から環境庁に移管された。

昭和 40 年代後半からの 2 回にわたるオイル・ショックによる景気低迷の後、昭和 50 年代後半になると、心の豊かさを重視する者が増えるなど、経済一辺倒から「環境」や「自然」に対する価値観の多様化が見られ始めた。昭和 62 年には現時点で最新の国立公園である釧路湿原国立公園が湿原の水平的景観と生態系の保全を目指して指定されたが、同時に総合保養地域整備法（リゾート法）も成立し、自然環境保全審議会に「自然公園の利用のあり方小委員会」を設置して検討が行なわれた。

平成 5 年に我が国が生物多様性条約を批准したことにより、国内の自然環境保全施策に「生物多様性の保全」の観点が組み込まれるようになった。「新・生物多様性国家戦略」を踏まえ、平成 15 年には自然公園法の大幅な改正が行われ、国及び地方の責務として、自然公園保護の施策推進にあたっては生物多様性の確保を旨とするよう規定されたほか、原生的な地区における過剰利用防止のために利用調整地区制度を、里地里山など二次的自然環境の保全が重視されてきたことに対応して風景地保護協定の規定などを位置づけたところである。

様々な視点からの評価

(a) 風景及び生物多様性の保全

自然公園は、我が国のすぐれた自然の風景地として、雄大さや自然性又は変化に富む地域について指定を進め、その保護と利用の促進を図ってきた。指定の考え方をみ

ると時代による変化を読み取ることができるが、自然の風景の構成要素となる自然景観資源について、現在の保護の状況を見ると、著名な山岳、滝、湖沼、渓谷、海岸などの多くが自然公園区域に含まれ、特に、火山や海食崖では全国に分布する自然景観資源の過半数が国立・国定公園に含まれている。こうしたことから、自然公園制度が貴重かつ多様な自然景観資源を含む自然の大風景地を保護していくために一定の役割を果たしてきたことが分かる。

また、生物多様性の保全の役割についてみると、昭和 24 年の特別保護地区制度の導入で生態系保全の考え方が示されているほか、自然公園に指定された風景地が様々な野生動植物の生息・生育地を含んでいることから、我が国における生物多様性の保全上重要な地域が順次自然公園に指定されてきたことが伺える。特に、国立・国定公園の現況（平成 9 年）を分析してみると、植生の特徴などを基に日本の国土を 10 の生物地理区に区分した結果では各区分で公園が指定され、そのうち植生自然度 10 ～ 8 にあたる自然植生については自然公園に指定されている割合が、国立・国定公園面積の国土面積比（9 %）に比べて多い。国土区分毎に注目すべき生態系として平成 13 年に整理した「重要地域」のうち、かなりの数が国立・国定公園に関連しており、このような点から、自然公園制度は我が国の生物多様性の保全に大きな役割を果たしていることが分かる。

なお、こうした直接的な価値に加え、我が国固有の風景が守られているという安心感や、すぐれた風景や貴重な動植物・生態系など世界に誇る国の宝を有している自尊の気持ちを国民に与える効用があると考えられる。また、世界に向けて自然の風景を通じて日本を紹介するショーウインドー的位置づけでもあるなど、自然公園の存在自体が、利用・非利用といった分類にとどまらない価値を発揮しているものと考えられる。

そのほかに、自然の風景地の広範的な保護により、水源の涵養や山地災害の防止など防災面における役割や、生物学、生態学をはじめとする学術研究の場として有意義に活用できる副次的な効果がある。

(b) 野外レクリエーションや自然体験活動等の利用の場の提供

自然公園全体の利用者数は平成 14 年で 93,598 万人にのぼり、自然に親しむ各種の活動に利用されている。古くから風光明媚な地区の探勝や温泉浴を楽しむなど物見遊山の場として活用されているところも多く、自然公園にふさわしい利用に必要な施設は、公園事業として国、地方自治体及び民間がそれぞれの立場から整備にあたってきた。野外レクリエーションの場としても、例えば国立公園におけるスキー場事業は 9 公園において 89 事業が執行されているなど、自然公園は一定の役割を果たしてきた。

また、従来、自然公園は登山を中心に自然との接触度が高いスポーツの場としても活用されてきたが、近年はダイビングやカヌーなど新しいアウトドアスポーツも盛ん

となり、これらの普及によって自然公園が様々な自然体験型の利用のフィールドとして活用される機会がますます多くなると考えられる。また、学校教育の中でも、修学旅行時にマリンスポーツ、カヌーなどの体験学習を実施する率が近年増加する傾向が見られるなど、環境教育、自然学習という観点から自然公園が活用される傾向は今後とも増加するものと考えられる。

自然公園を主なフィールドに自然体験型のプログラムを提供している団体の中には、宿泊観光レクリエーション旅行全体の動向に比べて利用者数の大きな伸びを見せているところがあり、より自然と深く接しようとする人たちの需要を満たすために自然公園は欠かせない場となっている。

このように、我が国のすぐれた自然環境を残す自然公園は、野外レクリエーションや自然体験活動の場として活用されることにより、環境教育、自然学習にも大きな効果を生み出すものであり、国土や自然を愛する心を育む場として重要である。

(c) 多様な評価ポイント

自然公園の主な役割や価値については上述のように整理できるが、自然公園の評価にあたっては、以下のような観点から評価していくことも必要である。

自然公園が真にその役割を十分に果たし、自然公園に対する国民の多様な要望に答えているかを判断するため、利用者数の多寡や推移だけでなく、自然公園を訪れる利用者の満足度が把握できる尺度を検討し、それに沿った評価を行う。

人為的な景観よりも原生的な自然景観を高く評価するのが自然公園の一般的な考えだが、近年は里地里山などの二次的自然の価値が見直されているほか、自然の遷移によって風景が変化することもある。このように、時代の変遷により自然的・社会的条件等に応じた自然環境・自然景観の評価軸や評価手法の見直しを考えていく。

自然公園内に整備する道路等の利用施設については、人為を加えるが故にマイナスと評価するのみではなく、自然景観に配慮した自然公園等事業施設を環境資産として位置づけることや、自然を再生しながら自然環境のポテンシャルを高めていくような手法を積極的に評価することを検討する。

自然公園だけが果たす役割を論じるのではなく、公園の内外の関係性や、他の公共事業・生産活動との関係性から評価する。

(2) 今後の自然公園の目指すべき方向性

国際的な視点や社会経済動向への配慮

自然公園制度は、前述のとおり自然景観の保護と利用において大きな役割を果たしてきたが、今後の方向性を検討する際には、地球環境の保全や世界に向けた日本らし

さの演出など、グローバルな観点を重視する必要がある。例えば、自然公園には渡り鳥の生息地・休息地が多く含まれ、地球規模の生物多様性確保にとって重要であるばかりでなく、渡り鳥のモニタリングデータを整備することで海外の自然環境の変化を推論することも可能である。風景の面でも、自然公園が有する繊細で多様な景観要素は世界に向けて日本らしさをアピールする材料であるほか、里地里山の風景は自然に人が働きかけて創り上げた日本独特の自然環境として存在感のある風景である。

一方、社会経済的な面に目を向けると、長期的には少子高齢化社会の到来、情報通信網の充実、環境配慮の一般化などが、短期的にはアジア各国から我が国を訪れる旅行者の増加、世界自然遺産への期待感、不景気が続く中での観光動向の変化など、自然公園のあり方に少なからぬ影響を及ぼす動きがいくつかみられる。

今後の自然公園のあり方を描くにあたっては、こうした視点や潮流を踏まえ、地球規模の環境保全を念頭に置いた取組を行うことや、社会経済的な需要にも適切に応えること等により、自然公園の有する機能を十分に引き出す必要がある。

保護と利用の重点の置き方、景観の創造、自然再生

自然公園は自然の風景地の保護と利用を目的としているため、同一地域でその両立を図りながら管理を行うことに苦心することが多い。その一方で、各自然公園の有する自然環境の特性や社会条件は多様である。例えば、国際自然保護連合（IUCN）の保護地域カテゴリー分類においては、我が国の28国立公園にはカテゴリー（国立公園）にあたるものとカテゴリー（景観保護地域）にあたるものとが概ね半々で見られているように、公園毎に特性や発揮すべき役割は異なるものと考えられる。

そのため、公園毎や同一公園内の地域毎に、例えば生物多様性を重視する地域と公園利用を重視する地域を区分してメリハリをつけた管理を行っていくこと等が考えられる。

この場合、管理目的を純化し、国や地方自治体が管理可能な部分に公園区域を縮小した上で質を充実させるべきという議論もあるが、自然公園に対する国民の期待や、その果たすべき役割が様々であることを考え合わせると、公園区域は地域との協議の中でむしろ維持・拡大し、それぞれの目的に応じた管理手法を検討する必要もある。

また、自然風景と調和した集落景観の美しさや文化的な意義を世界に向けて発信することを念頭に、積極的に風景形成を図る地区の設定や事業の実施、あるいは景観法案（平成16年国会提出）にみられる地域単位の自発的取り組みにより景観形成を図る仕組みを活用するような創造的な展開も期待される。

さらに、保護に重点を置く場合に、風景保護と生物多様性保全とでは目標や手法が異なる場合があることを理解した上で、エコシステムアプローチの考え方を保護管理に取り入れることが求められる。例えば自然再生によって公園内外の自然環境の資質

を向上させ、広域的な環境保全につなげることも検討すべきである。

自然公園の外部や他の公共事業等との関係性

国や地方自治体が自然公園の管理の充実・徹底を図るためには、自然公園が多様な役割を果たしていること等について、国民の理解を深めることが前提となる。それには、自然公園を単体として論じるのではなく、公園の内外での差異、公園を保護することによって生じる公園外区域の恩恵、公園に対する公共予算の投下によって公園外区域に及ぶ効果など、公園内外の関係性を分かりやすく伝えていく必要がある。

また、公園内で実施される他の公共事業との関係性についても、規制的手法で対応するばかりではなく、自然公園内では風景と一体となるような高付加価値のものを創り出す施策など、我が国の良好な自然風景をより質の高いレベルで維持・改善するような仕組みがあれば、自然公園の意義が理解しやすくなるものと思われる。そのためには、自然再生事業にみられるように関係省庁間での連携を図る方向を強く出していくべきであり、例えば環境配慮工法のノウハウや自然環境情報を収集・共有するようなことが考えられる。環境省が国立公園で展開する事業についても、国の関係機関や地方自治体が行う事業のモデルとなるよう、事例を積み重ねて情報提供していく必要がある。

保護管理の体制強化と役割分担

近年、国立公園の国の管理体制については従前に比べ人員増が図られ、組織的にも充実してきているが、諸外国の状況と比べても到底満足なものとは言い難いのが実状である。予算面では、公共事業による施設整備費などのハード関係の予算に比べて普及啓発や調査研究、自然環境データの整備といったソフト関係の予算が不十分と言わざるを得ない。なお、地方自治体の自然公園担当部局においても公園の整備・管理に対する努力が続けられてきているが、地方財政の悪化等の状況の中で縮小・合理化が求められている事例も少なくない。

自然公園を保護管理していく体制及び予算を充実させるにあたっては、地域における自然公園の役割等も認識しつつ、国および地方自治体だけでなく、関係団体や事業者も含めて業務や所要経費の分担のあり方を検討し、それに基づいて実施に臨むことが適当と思われる。各公園の事情を勘案して関係者間の合意を図った上で負うべき責務を果たしていくのが本来の姿といえる。

4．今後の自然公園制度の運用において留意すべき事項

(1) 自然公園の保護管理に係る技術・手法

現在の自然公園の保護管理は、行為規制、施設整備及び普及啓発を中心に行われている。これを効率的に実施し、国民の自然公園に対する理解も向上させるには、守るべき核心地域と利用する場所を明瞭に分けて地域に応じたコントロールやインタープリテーションを行うことが有効と考えられる。例えば、核心地域ではデザイン、景観、生物などすべてを含めて国が確実に管理を行い、その周辺部は利用や交流の場とした上でそれぞれに応じた環境教育を行うような方法が考えられる。行為規制については、全国一律の許可基準を重用する現在の手法に対して、公園毎の地域特性を的確に反映しうる手法を検討する試みも必要である。利用施設についても、過剰利用の解消に必要な施設量を整備するばかりではなく、場合によっては入り込み者数の制限などコントロールを効かせることで保護と適正利用の両立を図るべきであり、利用調整地区制度やマイカー規制等の施策と有効に連携させる方策が重要である。

なお、保護管理を適切に進めるには、自然環境や利用状況などについてモニタリング調査を行って現況及び変化の状況を把握しておくことが必要であり、利用施設の整備、里地里山の維持管理、自然再生の実施等に際しては、事業による希少動植物への影響の有無や、事業評価の指標となる動植物の生息・生育状況を調査し、その結果をフィードバックする仕組みが必要である。

また、利用施設の整備や維持管理の面では、人力を中心とするきめの細かい作業や、伝統的な技術を活用すること、あるいは時間をかけてゆっくりと整備していくこと等により、景観を急変させることなく、生物多様性への影響を緩和することが可能と考えられるため、具体的な手法の検討・実施を進めるべきである。

(2) 専門家及び地域住民・NPOの意見の反映

自然公園における事業実施に対する専門家の関与としては、審議会や検討会での審議によるものがほとんどであり、現行制度では公園計画の決定・変更、公園事業の決定・変更、保全対象の管理方針の調査検討等、限られたものとなっている。一般的に自然公園内で行われる事業は規模が小さいこともあって環境影響評価法による環境アセスメントの対象になることが少なく、具体的な整備計画は行政担当者の判断で行われ、専門家の審議対象とならない場合が多い。しかし、施設整備であっても自然再生であっても、自然性の高い自然公園で事業化するのであれば、実施方法等に関して専門家の意見を聴くことが望ましく、一部で既に実施されているように、例えば地域の状況を把握している専門家を含む助言機関等を設置して意見を聴き、事業に反映させるシステムを構築すべきである。

自然再生事業では、協議会を組織して地域住民やNPO等の多様な主体と連携する

とともに、幅広い意見を反映する仕組みが作られたが、こうしたシステムは、自然公園内で行われる主要な事業計画等に取り入れられることが望ましい。その際、事業実施に至るまでの現地調整、地元調整などのプロセスは明確にしておくことが必要であるほか、従来の公園行政の基本スタンスとのすりあわせ、少数意見の反映等に留意する必要がある。また、地域側からも建設的・積極的な意見が出てくるよう、公園管理者側の考えは予め示すよう注意し、例えば自然環境を復元する場合に、自然遷移に任せるのか積極的に風景の創造を図るのか等、いくつかのシナリオに基づく議論を心掛ける。

なお、多数の立場の者が参加して合意形成を図る場合、決定事項について責任の所在が曖昧になることが考えられ、事業の適正な執行が妨げられるおそれもあることから、議論の中で責任体制についても合意を得ておくことが望ましい。

(3) 制度の運用に必要なデータ類の整備、情報提供

自然公園の保護管理を適切に行っていくためには、自然環境や社会環境の関係データを整備しておくことが望ましいが、実際には自然環境保全基礎調査の成果物や、自治体が整備する調査資料を活用してしのいでいることが多く、環境アセスメントが実施される場合や個々の保全対策を検討する場合等を除けば、公園独自にデータ収集を行い自然公園制度運用に役立てている例は稀である。また、学術研究も含めた様々なデータ・文献資料等を収集・整理する仕組みもごく一部を除き未整備である。調査等のすべてを自前で行う必要はないとしても、公園毎に関係データや情報を入手し、関係者とともに共有できる仕組みが必要である。ただし、緻密にデータを集めれば政策や計画が自ずと出来上がるものではないため、戦略をもってデータを収集することに留意しなければならない。

なお、公園内の事業計画等について関係者間で合意形成を図るには、情報として何が必要なのか明らかにした上で、必要な情報を確保し、それを共有することが重要である。ここには、その地域特有の事情を踏まえた住民の知恵的なものや、施設の維持補修等の伝統的な技術等も含まれる。そうした知識データは、データベース化し全国的に利用可能とすることで一層有意義なものとなる。

また、情報の管理は適切に行われなければならないが、得たい人が得たい情報を入手できる環境が整えられていることが必要であり、例えばビジターセンター等で公園利用者が容易に情報を入手できるような仕組みづくりを検討する必要がある。

5. 特に方向性を具体化すべき課題

(1) 役割の多様化を踏まえた制度のあり方

自然公園の役割は3.(1)で記述したとおりであるが、前述の歴史的な経緯にみら

れるように、今後も時代に応じた社会的要請や国民の志向の変化によって、多種多様な対応が自然公園に求められる。自然公園制度はそれに応じて適切な措置をとらなければならないが、ただ社会の動向に合わせて対症療法的に対処するばかりではなく、十年二十年先を見据えて自然公園の役割を見定め、それに沿った制度のあり方を検討しておくべきである。それによって、自然公園の本質を見誤ることなく、時代の流れを斟酌した適切な対応をとることが可能になる。

例えば、現在、規制緩和を是とする社会風潮に乗って、滝や樹木など観光目的の景観要素のライトアップ、環境配慮を根拠にした自然エネルギー施設に係る許可基準の緩和、地域の特色を出すための特定のプロジェクトに基づく施設に限った許可基準緩和等の要望が自然公園の管理者に求められている。それらに対処するにあたり、自然公園の本質や基本的な方向性が明確化され、国民の理解が得られていれば、管理者の対処も容易に行えると思われる。

今までの自然公園制度の経緯、最近の社会情勢、多様化する国民の要望、それらに対する自然公園の対処や理想的なあり方等を踏まえた上で、今後の制度の方向性について具体化しておく必要がある。

(2) 自然景観及び生物多様性の確実な保全を図る計画手法、管理手法及び整備手法

制度発足以来、自然公園は自然景観の保護を目的の一つとしてきたが、戦前の国立公園には風景理論に基づく公園計画がみられるものの、風景の見え方・見せ方が必ずしも公園計画に反映されていない例も見られる。風景を保護するにあたっては、できるだけ地域的なまとまりを重視するとともに、眺望対象、視点場及び通景線の間係をよくとらえ、よりよい見せ方を工夫するなど風景計画技術が重要であり、風景計画を重視することによって、当該公園の利用価値を高める、ひとまとまりの区画を総体的に保護することで生物多様性の保全にもつながる、地域住民にとっての原風景を保護する、といった効果が生まれる。風景保護のための管理は、開発行為の許可基準や公園毎に定める管理計画などを基に行われているが、各公園の特性に応じた風景保護・利用を着実にを行うためには、風景計画技術を再認識した上で風景計画を明確化し、それを踏まえたきめ細かい規定が必要である。

具体的に方向性を検討すべきこととして、公園計画のあり方、管理計画の策定手法の柔軟化、法的な位置づけの明確化、集落景観保全・形成や地域毎のデザインポリシーに関する明確化、一定地域について関係者の合意の基に定める景観基準に沿った行為の事務手続きの簡素化等が考えられる。これと併せて、計画作成時や許認可指導時に必要な風景理論を整理しておくことも必要である。

また、生物多様性に関しても、当該公園にとって重要な動植物や生態系に配慮した保護規制の充実が望まれるほか、特に海域における保護と利用の強化に向けた計画手

法・管理手法のあり方について、検討が必要である。管理面では、現状を検証の上で、動植物保護・生態系保護に係る業務の方向性を打ち出す必要がある。

さらに、こうした計画論、管理技術論も踏まえつつ、自然公園の特性に応じた各種施設等の整備手法、整備技術に関する一層の検討が必要である。

（３）国、地方自治体及び民間の役割分担及び連携のあり方

地方分権の流れの中で、自然公園制度についても国と地方自治体の権限の見直し等が行われ、地方財政の悪化もあってお互いの役割を明確にする傾向は年々強くなっている。国と自治体が連携しながら管理してきた従来の手法が崩れつつあり、それによる利点・弊害ともに顕在化してきている。それらを検証した上で、民間も含めた今後の役割分担及び連携のあり方を整理し、生じている弊害については緩和する措置を検討し善処していく必要がある。

役割分担と連携に関して具体的に検討すべき課題としては、自然公園制度のあり方と重なるが、国立公園、国定公園及び都道府県立自然公園の性格や今後の方向性を踏まえた管理の役割分担、自然公園等事業の直轄及び国庫補助事業の考え方の再整理、自然体験プログラムの展開における官民の役割分担等が考えられる。

また、これらの検討に伴って費用負担の問題が生じることから、自然公園に関する評価を整理した上で、その受益者の考え方、受益者の負担のあり方等を研究し、その結果から自然公園の保護管理及び整備に関する費用負担の基本論を押さえた上で、必要な受益者負担及び利用者負担について方向性を出す必要がある。

（４）自然体験、整備技術、利用者指導など専門的人材の育成

自然公園を管理していくには、行政担当官だけでなく、民間の幅広い人材の協力を得、官民の役割分担と連携を効率よく行っていくことが肝要である。国及び地方自治体では、法制度の理解を深めて適切に執行するために、自然公園管理に関する研修も行われてはいるものの、個人が個別に工夫をこらしてノウハウを蓄積していく自然体験活動やインタープリテーション、伝統的な技術を要する山岳地等における利用施設の整備、不適切な行動をとっている利用者に対する指導などについては、地域の自然環境に精通するのみならず、極めて専門的な技量を要するため、計画的に地域に根ざした人材を育成、確保する必要がある。

必要な人材の例としては、核心地域において専門知識をもって地域との交流を図れる者、インタープリテーションなどのソフトを利用者に提供する者、歩道整備など自然と調和した技術指導を行える者、自然環境データの整備にあたる者、動植物・生態系の知識及び対人マナーを備えて利用者指導や巡視にあたる者等がある。今後の発展が見込まれるエコツーリズムの推進や、集落や二次的自然地における積極的な景観創

造、公園内の生物多様性保全等を図るには、こうした人材が不可欠である。

そのため、今後の自然公園の保護管理にとって必要な人材、その人材に求められる能力、育成のあり方、人材の運用等について、方向性を定めた上で有効な施策を打ち出していくべきである。

(5) 自然公園の価値評価・存在意義の明確化とそのPR

自然公園は多様な機能を持ち、利用者のみならず国民全体がその恩恵を受けているといえるが、そのことを理解・認識している国民は必ずしも多くないと思われる。また、自然公園内の住民でも自分が住んでいる地域が自然公園内にあることを知らなかったり、自然を保護するために規制をかける制度という程度にしか認識していない例もよく耳にする。今後、自然公園に係る施策を効果的・効率的に展開し、体制や予算を充実させていくには、自然公園に関する国民へのPRを幅広く行っていくことが不可欠である。

そのため、国内からの来訪者、外国人旅行者、地域住民、国民全般等、対象に応じた広報の内容及びその方法について、具体的な方向性を定めた上で有効な施策を打ち出していくべきである。例えば、外国人旅行者への里地里山など日本の風景の魅力の伝え方、国民全般に向けた自然公園等事業における環境配慮のアピール、自然公園への来訪者に確実に関係情報を伝えるシステム、ビジターセンターにおける情報発信のあり方など、各方面の専門家の意見を聴きながら整理すべき事項は多数あると思われる。

併せて、外国人にとって何が日本の魅力となっているのかといった分析や、パンフレットや標識など各種普及啓発媒体の効果判定等の調査研究も行うことで、より具体的に検討を行うことが可能となる。

参考資料

中間整理表

- ・ 山岳地域における歩道のあり方
- ・ 地域社会など多様な主体の参加による自然公園の風景の形成
- ・ 自然再生と自然公園
- ・ 自然公園における自然環境データの整備
- ・ 自然公園等事業の現状と今後の方向
- ・ 自然公園における自然とのふれあいの推進

～ ビジターセンターを中心として

自然公園制度に係る年表

- ・ 自然公園制度及びそれに関連する主な動向に関する年表
- ・ 各国立公園の指定、主な区域拡張等の経緯

自然公園のあり方懇談会委員名簿

自然公園のあり方懇談会の経緯