

国立・国定公園についての 問題意識と論点 (補足説明資料)

1

問題意識(1)

我が国の自然保護・生物多様性保全のために、国立・国定公園が果たす役割を明確にした上で、公園指定(点検等)の際に、生物多様性をどのように取り扱うかを明らかにする必要があるのではないか。

2

生物多様性国家戦略(保護地域関連)

- 生物多様性の観点から既存の保護地域制度を捉え直し、制度の強化、指定の拡充、保護地域制度間の連携確保など、保護地域制度がより効果的に機能するために必要な取り組みを進める。
- 脊梁山脈を中心に国土レベルで相当程度の面積をカバーしている国立公園等の自然公園については、その立地特性に応じて、従来の風景保護の視点に加え、生態系、特に動物保護の視点を制度上位置づけ、国土における生物多様性保全の骨格的な部分、屋台骨としての役割をより積極的に担っていく。

3

自然公園法第3条2項 (平成14年改正により追加)

- 国及び地方公共団体は、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であることにかんがみ、自然公園における生態系の多様性の確保その他の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ずるものとする。

4

問題意識(2)

多種多様な地域が「国立公園」という同じ名前で指定されていること、特色や場所の異なる地域が一つの公園として指定されていることなどにより、国立公園とは何かがわかりづらいものとはなっていないか。

5

知床国立公園



霧島屋久国立公園(屋久島地域)



瀬戸内海国立公園



伊勢志摩国立公園



大山隠岐国立公園



大山



隠岐(ローソク岩)
10



雲仙天草国立公園



普賢岳



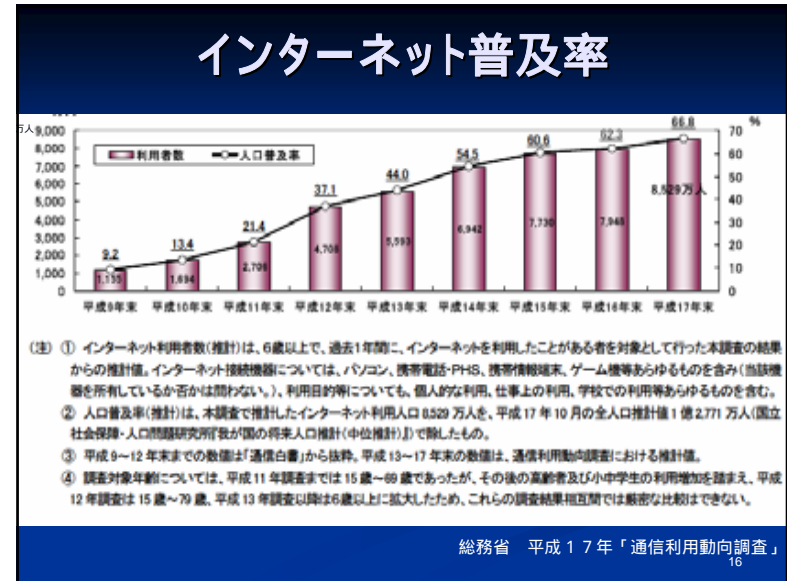
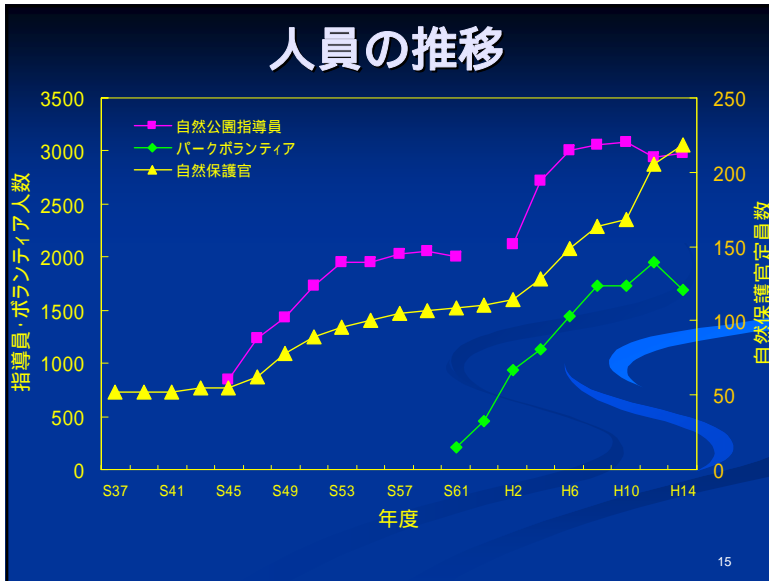
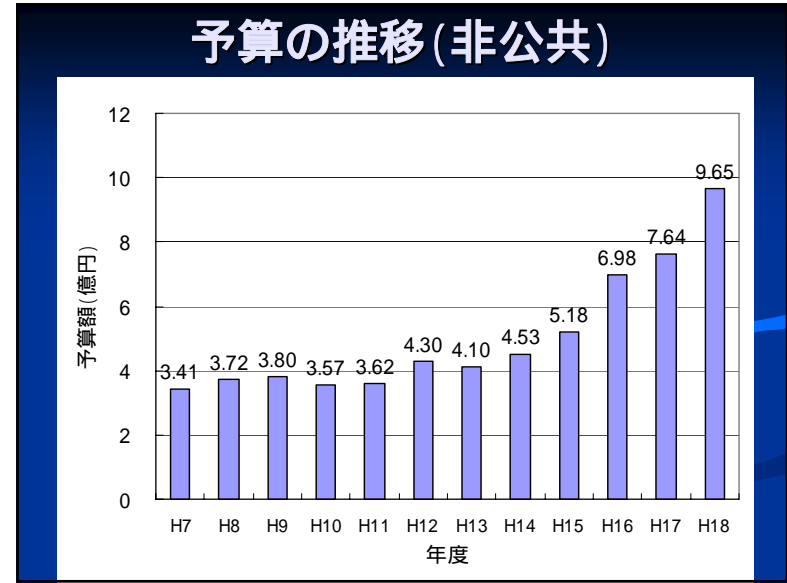
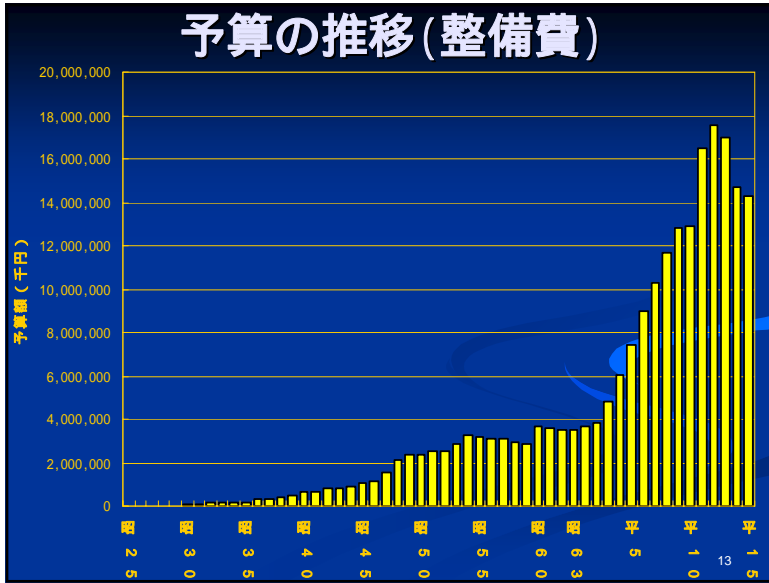
妙見浦

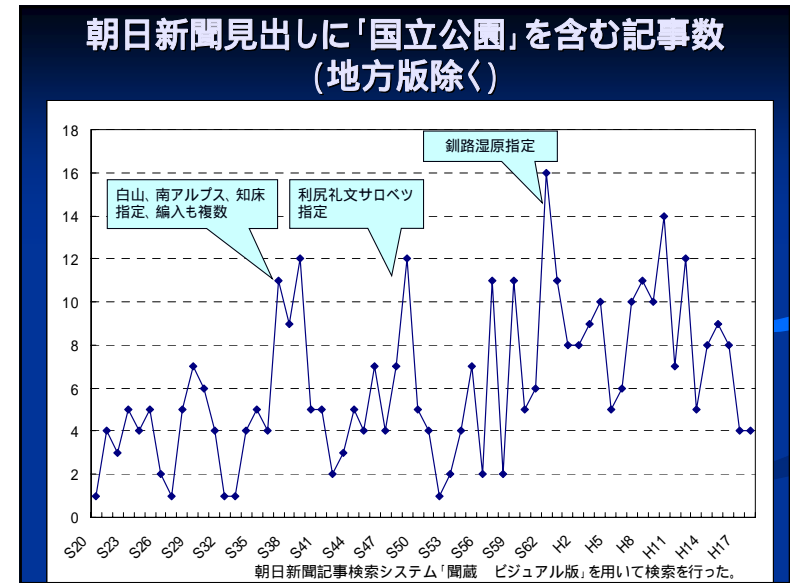
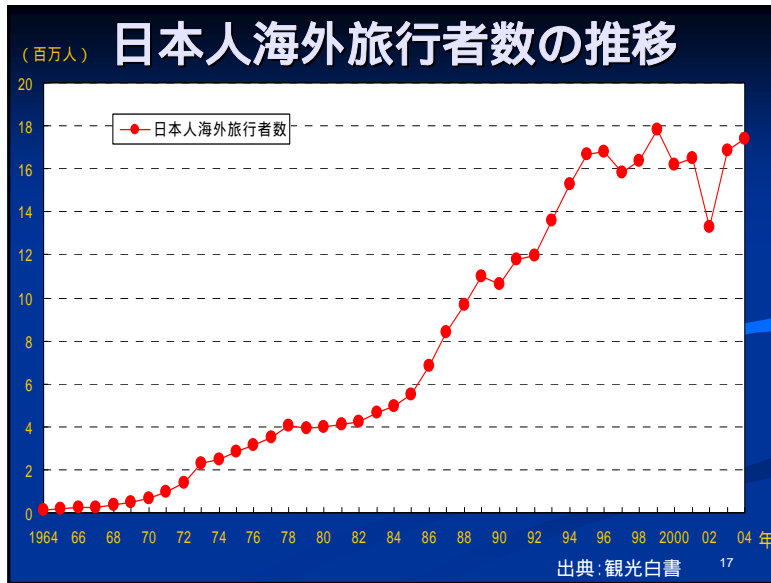
11

問題意識(3)

国立公園に対する政策投入量は増加している一方で、インターネットや海外旅行の普及などによる情報の量や質の増加・多様化等の急速な社会的変化により、国立公園の存在感が相対的に薄れているのではないかと。多様な主体の関心を高め、公園の管理の質の向上を図るためには、公園の存在感を回復させることが必要ではないかと。

12

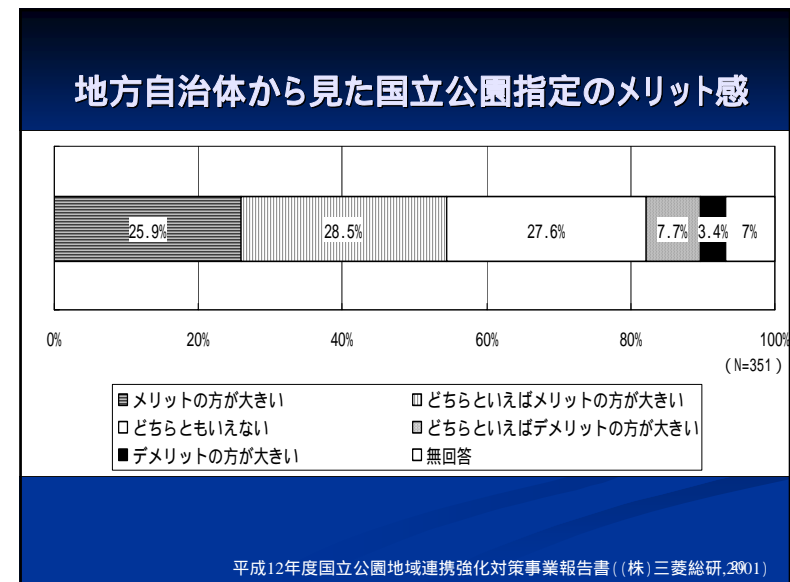




問題意識(4)

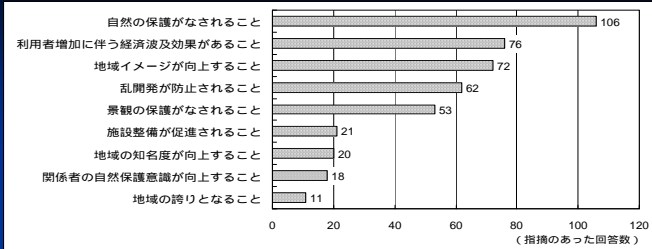
国立公園が、必ずしも地域にとって歓迎される存在とはなっていない。地域と共存し、地域にメリットをもたらす視点に立った管理運営への転換が必要ではないか。

19

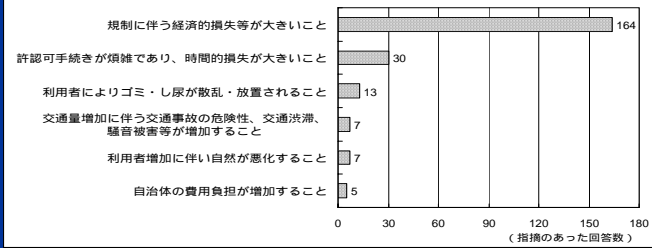


地方自治体から見た国立公園指定のメリット・デメリット

メリット

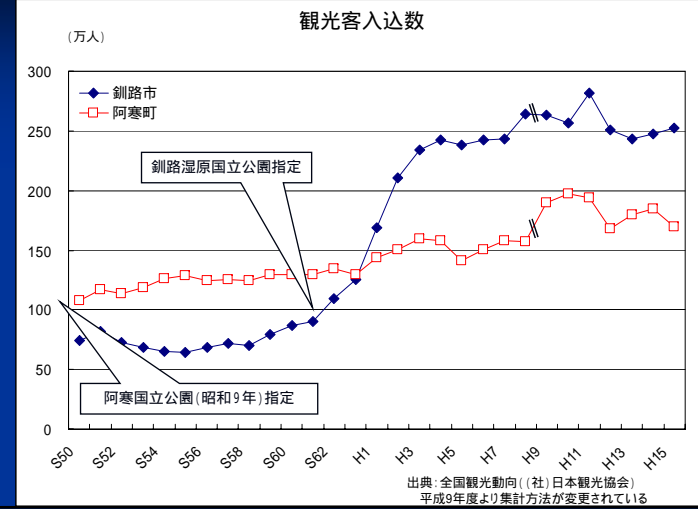


デメリット



平成12年度国立公園地域連携強化対策事業報告書(株)三菱総研, 2001

国立公園指定と観光客数の関係



問題意識(5)

規制的な管理に多大な労力を要した時代から、自然再生や里地里山の保全など、より能動的な管理運営が必要な時代に。それに合わせた管理体制の構築が必要ではないか。

大規模許可案件



黒四ダム



大鳴門橋

シカの分布の変化と生態系被害

ニホンジカ (*Cervus nippon*)
 北海道、本州、四国、九州に分布。北海道産をエゾシカ、対馬産をシメツカ、鹿児島産をサシシカなど、いくつかの亜種に分けることができる。

哺乳類分布図集(宝島社)のデータに基づくシカの分布状況:

- 1979年の分布(赤)
- 2002年の分布(オレンジ)
- 1979年および2002年の分布(緑)

樹皮はぎ

尾瀬での痕跡 25

担い手減少による草原の景観変化 (阿蘇の事例)

明治・大正期 | 昭和20年代 | 現代

熊本県畜産統計 26

規制的手法から能動的管理へ

	以前		最近
森林	伐採規制	第1次産業の衰退 担い手減少	間伐、下草刈り、鳥獣対策などの森林管理
草原	工作物新築規制		火入れ、刈払いなどの草原管理
湿原	工作物新築規制		集水域の森林管理、護岸の改修など
集団施設地区	高さ制限など最低限の基準による規制		デザインや素材の統一などによる景観形成

27

自然再生の取り組み

湿原再生 (釧路湿原) | 草原再生 (阿蘇)

問題意識(6)

国立公園が提供するサービスを明らかにしつつ、多くの関係者の参画・協力による国立公園の管理運営について基本的考え方の確立が必要ではないか。

29

国立公園が提供するサービス

対象	提供するサービス
国民（将来世代含む）	すばらしい風景の継承、豊かな生物多様性の保全
利用者	すばらしい風景、自然体験、安全・快適に利用できる施設
地域住民	地域の自然環境保全、観光による地域振興

30

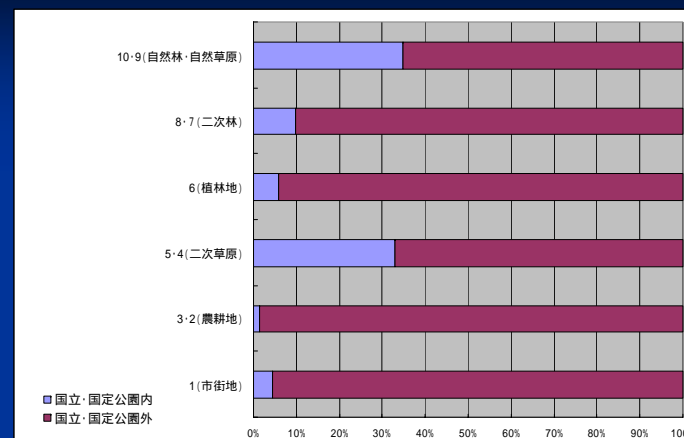
指定分科会の論点

(1) 自然保護・生物多様性保全における国立・国定公園の役割

自然公園法の目的は、「すぐれた自然の風景地」の「保護」及び「利用の増進」であるが、我が国の自然保護・生物多様性保全に果たしてきた役割は大きいと考えられる。今後果たすべき役割はどのようなものか。自然環境保全法、種の保存法等、他の保護地域制度との役割分担はどのように考えるべきか。

31

植生自然度区分と国立・国定公園

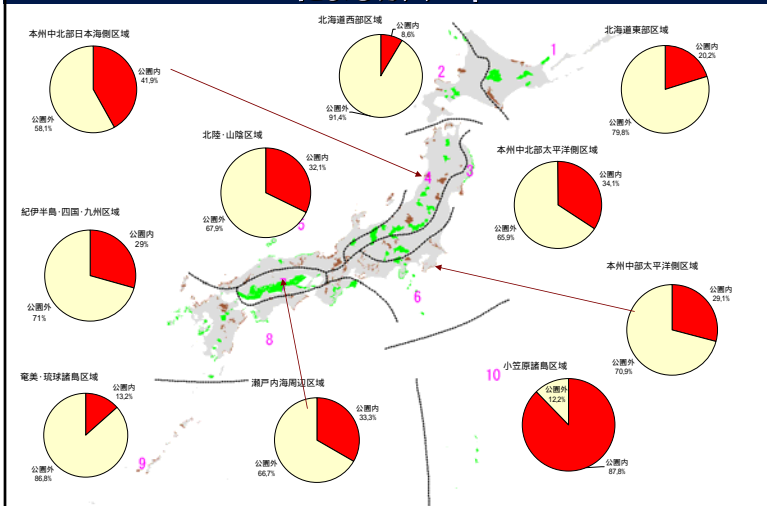


国立・国定公園は国土の9%を占める。

自然林・自然草原、二次草原の3割以上が国立・国定公園内

32

国土区分別の自然林・自然草原の国立・国定公園によるカバー率



他の制度による保護地域

地域	目的	箇所数、面積
自然環境保全地域 (自然環境保全法)	自然環境の保全	原生自然環境保全地域 5地域 5,631ha 自然環境保全地域 10地域21,593ha
鳥獣保護区 (鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律)	鳥獣の保護及び狩猟の適正化	国指定 66ヶ所 538,150ha 都道府県指定 3,846ヶ所 3,142,035ha
生息地等保護区 (絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存法)	絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存	9地区 885ha
森林生態系保護地域 (国有林野事業)	原生的な天然林の保存	27ヶ所 400,000ha
天然記念物 (文化財保護法)	学術上貴重で日本の自然を記念する動物(生息地、繁殖地、渡来地を含む)の保護	1112件
風致地区 (都市計画法)	都市において自然的要素に富んだ良好な景観を形成している地区の風致保護	169,349ha

指定分科会の論点

(2) 「すぐれた自然の風景地」の概念

法目的にある「すぐれた自然の風景地」の概念は、もともと幅広い自然環境を包含しうるものであるが、時代に応じて高く評価される自然の風景は多様化してきている。今日評価される「すぐれた自然の風景地」とはどのようなものか。

例えば、希少種保護やエコツーリズムに関心が高まる中、様々な希少な生き物が生息している地域などもすぐれた自然の風景地としての価値が高くなっているのではないか。

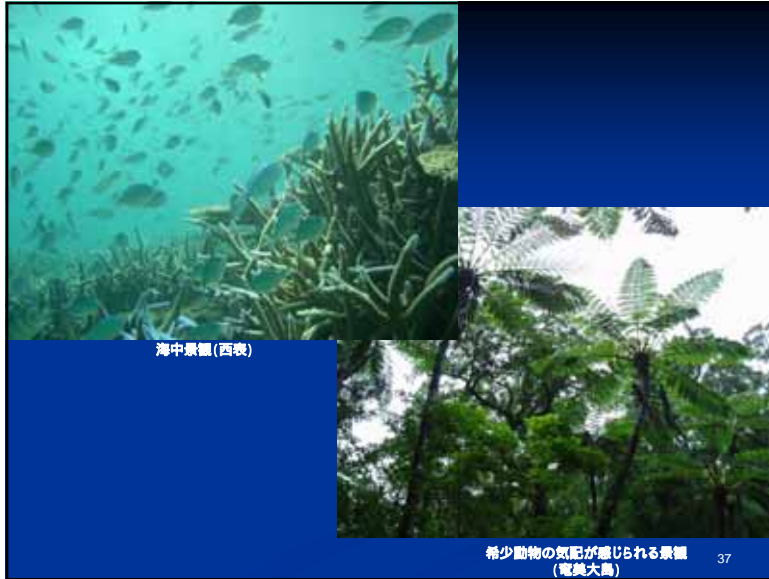
風景タイプ



大風景地(阿蘇)



眺望景観(瀬野川)



海中景観(西表)

希少動物の気配が感じられる景観
(竜美大島)

自然公園法における 「風致」と「景観」の概念

風致(特別地域)

必ずしも一義的に定義づけられるものではないが、広義には、人の五感に対して美的感興を与える自然物ないしは自然現象及びこれらを包む自然環境ないしはこれらが醸し出す美的雰囲気。また、史蹟、遺蹟等の文化景観も自然景観と調和し、これと一体をなしている場合には、一種の風致といえることができる。従って、風致は必ずしも可視的なもの、永続的なものに限られない。清浄な大気、野鳥の可憐な鳴声等もまた、風致の構成要素であるといえる。

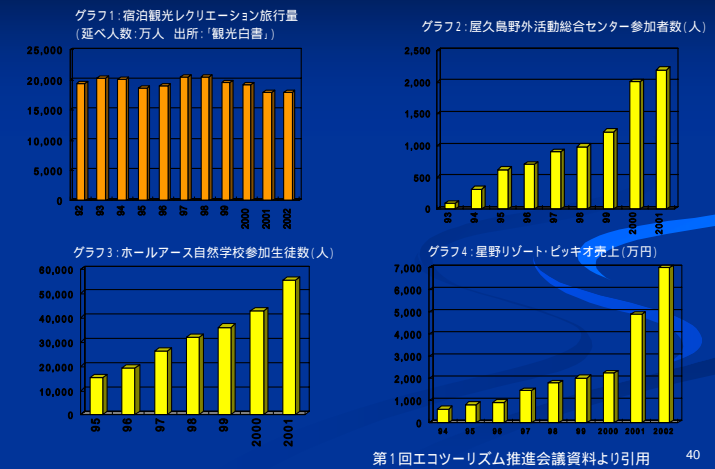
景観(特別保護地区、海中公園地区)

景観とは風致に包含される概念であるが、これを定義すれば、「植物、動物、地質、鉱物等の自然物若しくはこれらに基づく自然現象又は史蹟、遺蹟等の文化景観によって構成される特異な風致であって、公園要素の精髓」といえることができる。

国立公園指定の歴史



エコツアーの利用動向



指定分科会の論点

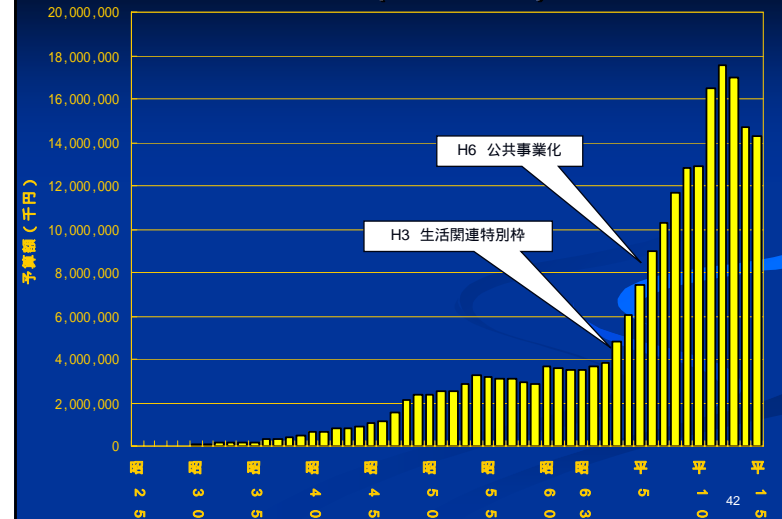
(3) 国民の利用の視点に立った国立・国定公園の指定のあり方

保護と並ぶ法目的である「利用の増進」についても、15年来積極的な利用施設の整備に努めてきたが、公園利用者たる国民の国立公園に対する関心は高まったとは言えず、むしろ、来訪目的として「国立公園」、「国定公園」が取り上げられる機会は少なくなっているのではないか。

国民に、親しまれ、訪れてみたいと思われる国立公園であるためには、公園の指定にあたってどのようなことに留意することが必要なのか。

41

予算の推移(整備費):再掲



42

指定分科会の論点

(4) 保護・利用対象と公園区域の設定方法、国立・国定公園の関係

公園指定の対象を十分に保護又は利用するために必要な区域はどのように設定すべきか。これまで、一律の要件を設けて指定を行ってきたが、指定対象の特性とその保護又は利用のあり方に応じて、要件を見直していくことが必要ではないか。具体的にはどのような要件が考えられるか。

また、従来風景の質や面積等によって国立公園と国定公園が分類されてきたが、その分類方法は見直す必要があるか。

43

自然公園選定要領(昭和27年策定、46年改正)

要件	国立公園	国定公園
第1要件 景観	同一の風景型式中我が国の風景を代表すると共に、世界的にも誇りうる傑出した自然の風景であること	国立公園の景観に準ずる傑出した自然の大風景であること
景観規模	広大な地域で雄大性に富み、原則3万ha以上(海岸を主とする場合は原則1万ha以上)	比較的雄大な地域で、原則1万ha以上(海岸を主とする場合は原則3000ha以上)
自然性	原則2000ha以上の原始的な景観核心地域を有し、著しく改変されていない生態系、又は動植物種、地形地質、生息地に特別な科学的、教育的、レクリエーション的 중요さがある。 自然景観に偉大な美しさがある。 核心地域の海岸線が2.0km以上。	原則1000ha以上の原始的な核心地域を有し、生態系が良好な自然状態を維持している。 核心地域の海岸線が1.0km以上
変化度	2以上の景観要素から構成され、景観が変化に富んでいる	-
第5要件 配置	配置は考慮しない	利用の利便を考慮して全国的に配置の適正を図る

44

昭和27年の選定要領(第1要件) 点数方式の例

第1要件(景観)の判定

1. 自然風景地を景観の特徴により夫々の風景型式に分類し、その型式が支配する景観区を決定する。
2. 各景観区につき景観(イ)規模(ロ)要素(ハ)雄大性(ニ)変化度(ホ)原始性を基礎として左の各項毎に評価する。

地形	60点
地被	30点
自然現象及び文化景観	20点
合計	110点

3. 前項の評価を基礎とし、景観上の順位をつける。

45

指定分科会のアウトプット

国立・国定公園を選定する際の
基本的な考え方

46

管理運営分科会の論点

(1) 地域制自然公園の管理運営の基本的考え方

地域制自然公園の管理運営とは何か、国、地方公共団体、民間、NGO、土地所有者等が責任を持つ範囲はそれぞれどこまでなのか。

それを考える上で、国立公園が提供するサービスとは何か注目する。公園利用者に対するサービス、地域社会に対するサービス、国民(将来世代を含む)に対するサービス等の観点から何を提供していくべきか。また、それらのサービスの水準はどのように設定すればよいのか。さらに、当該サービスの提供に伴うコストは誰が負担すべきなのか。

47

国立公園が提供するサービス

対象	提供するサービス
国民(将来世代含む)	すばらしい風景の継承、豊かな生物多様性の保全
利用者	すばらしい風景、自然体験、安全・快適に利用できる施設
地域住民	地域の自然環境保全、観光による地域振興

48

管理運営分科会の論点

(2) 多様な主体の参画を得た公園管理のあり方

従来の規制的手法から能動的な管理運営が求められる一方、国、地方とも財政状況は厳しく、今まで以上に多様な主体の参画による公園管理を充実させていくことが必要。環境保全を目的とするNGOの増加や企業の環境保全活動(CSR等)が全国的に盛んになる中で、国立公園の管理運営に対して、地域社会や公園利用者に加え、地域内外の多様な主体の参画を得ていくためには、どのような仕組みが必要なのか。

また、多様な主体による取り組みがやりっ放しにならないよう、その効果を検証できる仕組みが必要であるが、科学的視点に立った評価を行う際にはどのようなことに留意する必要があるか。(数値目標の設定方法、学識経験者との連携など。)

49

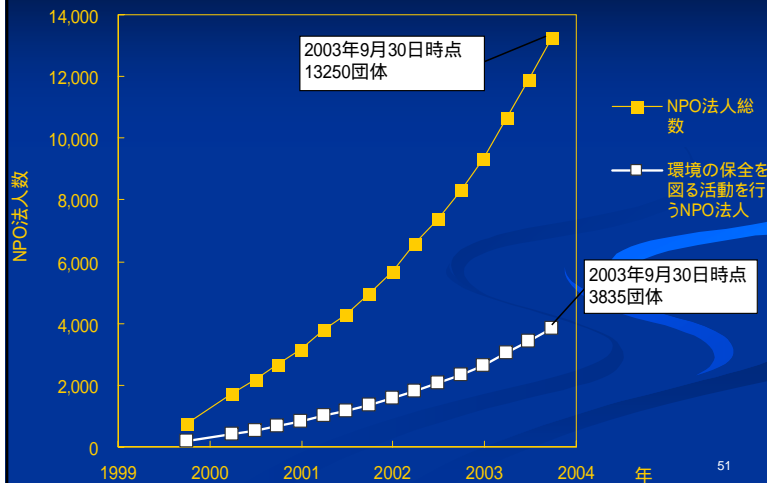
管理運営メニューと関係者

	保護関係					利用関係			広報	調査研究	モニタリング
	行為規制	自然再生等	森林管理	里地管理	清掃活動	利用施設の整備・管理	観光事業	自然解説			
環境省											
他の行政機関											
地方自治体											
地元住民											
大学等研究者											
NPO											
民間事業者											
企業等											

・主体的に実施、 ・間接的に、または一部実施

50

NPO法人数の推移



51

ボランティア活動の活発化



富士山におけるごみ拾い

早池峰山におけるし尿搬出

52

CSRを意識した企業経営の取組状況



東京、大阪、名古屋の各証券取引所の1部、2部上場企業及び従業員数500人以上の非上場企業を対象として調査を実施

出典：環境にやさしい企業行動調査（環境省）

CSR (Corporate Social Responsibility: 企業の社会的責任)

企業活動のプロセスに社会的公正性や環境への配慮などを組み込み、ステークホルダー（株主、従業員、顧客、環境、コミュニティなど）に対しアカウンタビリティを果たしていくこと。その結果、経済的・社会的・環境的パフォーマンスの向上を目指すこと。

（「CSR経営」編著・谷本寛治教授、中央経済社刊）

各種協議会（機能特化型）の例

協議会	目的と主な参加者
ビジターセンター運営協議会	ビジターセンターを県、市町村等と共同で管理する。（環境省、地方自治体、自然公園財団、観光協会等）
美しくする会	公園の美化清掃等。（環境省、地方自治体、自然公園財団、観光協会、地元住民、NPO等）
マイカー規制協議会	自動車利用の適正化措置を円滑に実施するための連絡調整。（環境省、警察、地方自治体、観光協会、関係企業等）
利用適正化協議会	利用調整地区を指定し、「利用適正化計画」の策定等について協議・合意形成することにより利用の適正化を推進。（環境省、他の行政機関、学識経験者、観光協会、NPO、地元住民等）
自然再生協議会	自然再生事業を適切かつ円滑に進める。（環境省、他の行政機関、学識経験者、NPO、地元住民等）

54

管理運営分科会の論点

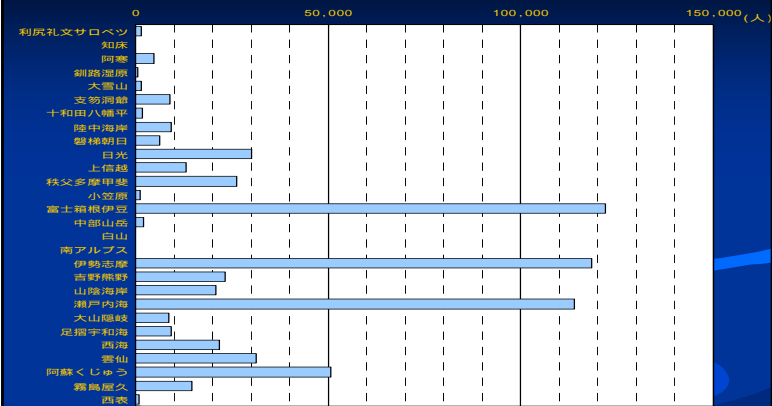
(3) 地域社会の健全な維持・発展に配慮した公園の管理運営のあり方

国立公園に指定された地域の管理運営（二次的自然環境の維持、自然再生・美化清掃活動等への参画、景観形成、イベント開催等）に対して、地域社会の果たす役割は大きい。しかし、過疎高齢化の進行や観光客の減少等による事業者の経営悪化が進行し、地域社会が縮小する中、地域の管理運営を地域社会が担っていくことが困難な場面も生じてきている。

健全な地域社会の維持・発展は、地域制自然公園の管理運営にとって重要であり、公園の管理運営においてどのような配慮が必要か。

55

国立公園内居住者数と関連市町村



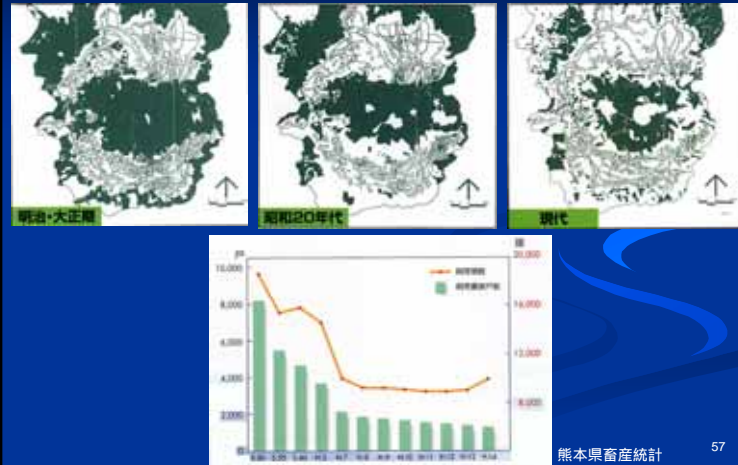
公園内居住者数

関連市町村数：185市149町49村（平成18年10月末時点）

公園内居住人口：644千人（平成7年：メッシュデータより算出）

56

担い手減少による草原の景観変化 (阿蘇の事例) :再掲



57

管理運営分科会の論点

(4) 周辺地域との連携・協働のあり方

公園で生じている課題の中には、公園内だけで解決できないものも多い。例えば、自然再生事業では流域管理の視点が必要であり、シカによる生態系被害の場合は個体群レベルでの広域的な管理が必要である。島嶼部への外来種の導入についても、公園区域外での対処も重要である。

また、国立公園は、新・生物多様性国家戦略において、生態的ネットワークのコアとしての役割が期待されているが、重複又は近接する保護地域の管理者間での連携が必要である。

そのため、公園外を含めた周辺地域との連携・協働による施策の実施が必要となるが、具体的にどのような方策が考えられるか。

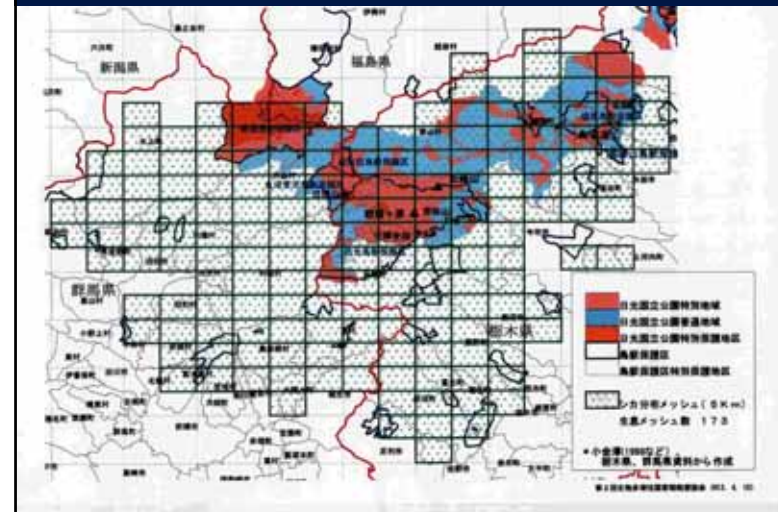
58

釧路湿原流域と国立公園区域

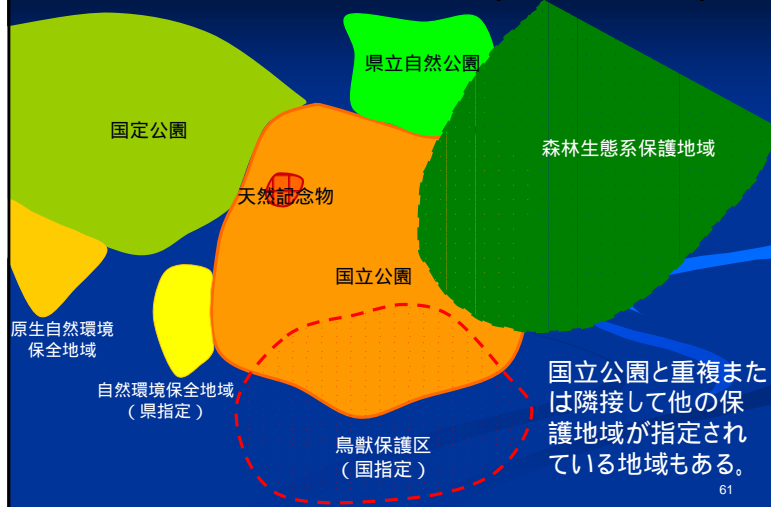


59

シカの分布域と公園区域



保護地域の重複・隣接(イメージ図)



管理運営分科会のアウトプット

国立公園の管理運営のあり方
(今後の管理運営体制の整備、
制度構築の際の指針とする)

62