

国立・国定公園の指定に関する分科会提言・骨子（案）について

<目次（案）>

1. はじめに
2. 国立公園の指定の現状と課題
 - (1) 公園指定の歴史
 - (2) 公園指定の現状
 - (3) 公園指定の課題
3. 国立・国定公園の指定のあり方
 - (1) 「すぐれた自然の風景地」の評価の多様化への対応
 - (2) 生物多様性保全における国立・国定公園の役割
 - (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
4. 国立・国定公園の指定の見直しの考え方
5. 今後の進め方

<提言案作成スケジュール（案）>

平成19年	1月30日	第2回分科会（骨子の一部案説明、質疑）
	2月8日	骨子案、提言に盛り込むべき内容についてのご意見〆切
	2月13日	提言案事前送付
	2月15日	第3回分科会（分科会提言案とりまとめ）
	2月27日	第2回全体検討会（全体提言とりまとめ）
	3月中	全体検討会における意見の反映等最終まとめ、提言完成

国立・国定公園の指定に関する分科会提言・骨子（案）

1. はじめに

平成 14 年 3 月に策定された新・生物多様性国家戦略において、国立・国定公園は我が国の生物多様性保全の屋台骨と位置づけられ、また、平成 14 年 4 月の自然公園法改正では、国及び地方公共団体の責務として、生物多様性の保全が明記された。それにより、生物多様性保全の観点からの規制行為が拡充等されてきているが、国立・国定公園の指定にあたって、従来の風景の観点に加え、生物多様性の観点をどのように取り扱うかは明らかにされていない。

一方、国立公園とは何かが国民に分かりづらいものとなっており、急速な社会変化の中で国立公園の存在感が相対的に薄れているのではないか。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あるが、国民にわかりやすい公園の指定とは、どのようなものか明らかではない。

2. 国立・国定公園の指定の現状と課題

(1) 公園指定の歴史

国立・国定公園は、各時代のニーズに応じた指定が行われてきている。

- ・ 戦前は、大正年間に実施された候補地調査を引き継ぎ、原始性の高い山岳の大風景地と伝統的風景観に基づく名勝地の双方が指定されていた。
- ・ 戦時中には国民精神の涵養、鍛錬、体力向上の観点から国土計画的視点で自然風景地の適正な配置が検討され、人口稠密な地域に国立公園を配置することが検討されていたが、戦後直後、戦時中に検討されていた候補地についてそのまま国立公園への指定が行われた。
- ・ 昭和 20 年代末には新たな自然公園候補地の選定がなされ、同一の風景形式中、代表する地区 1 箇所のみを国立公園とする厳選主義での取扱いや海岸の国立公園の選定について検討がなされ、昭和 30 年代より順次指定された。この当時の国立公園数は 20 箇所を想定。厳選主義により国立公園から漏れた地区は国定公園に指定されていたが、その後、厳選主義は変更され、同等の資質を有する地域は国立公園に指定されるようになった。
- ・ 昭和 33～34 年に国定公園は、主として利用の面を考慮した大都市周辺の公園として選定する方針が示され、審議会で国定公園候補地が選定されたが、候補地外から国定公園の指定が諮問されたことを契機に論議となり、自然公園大系全体の諮問が行われることとなった。
- ・ 昭和 36～37 年に地元からの要望箇所等を中心に国立・国定公園の候補地を検討。国立公園について 1 風景形式 1 公園の原則が曖昧になる一方で、景観評価において、地被や生物等をより尊重する傾向。

- ・昭和 42 年、申し出のあった国定公園候補地について検討し、都市周辺のレクリエーションエリアの確保が考慮される。
- ・昭和 43 年、審議会において、国立公園の新規指定は厳格に行う、国定公園は、自然保護に重きをおき、配置を考慮せず指定する公園と、大都市周辺に位置して利用性を重視し、大都市からの配置に配慮する公園とに区分し、候補地を選定する方針を策定。海域に海中公園として特別保護地区等を設定する方針が示される。
- ・昭和 46 年、選定要領が改正され、評価対象の景観要素として地形、地被、自然現象、文化景観に加えて、野生動物が追加される。同時に、昭和 45 年の海中公園地区制度創設を受け、海中動植物と海中地形を景観要素として評価することが明らかになるとともに、国立・国定公園の面積要件や一定の原始的な景観核心地域を有すること等が追加される。これらは高まりつつあった自然保護への国民的要望に対応したものの。
- ・昭和 46 年に候補地が検討されて以降、体系的な候補地の選定は行われていないが、特異な自然環境を有する早池峰や釧路湿原などが個別に指定されている。

このような指定の流れは、時代と共に指定における風景評価が変化、多様化してきたことを表している。

また、過去の指定の経緯をふまえると、指定についての地元要望を踏まえる形で、審議会がその時代にあった選定の指針を策定して候補地を検討し、その結果複数の候補地を提示し、それに従って指定の作業を進められてきていた。しかし、ここ 30 数年間はこのようなアプローチでの候補地選定はなされていない。

(2) 公園指定の現状

時代のニーズに応じて指定地域を拡大してきたが、近年、指定地域は増加しておらず、横ばい傾向。

公園指定箇所数、面積 データを示す。

植生自然度別、重要地域等の指定状況 データを示す。

他の保護地域制度の概況・重複状況等 データを示す。

国立・国定公園の名称には、指定地域を代表する地名が 3 つまで付けられているケースがあるが、一般的には長い名称は好ましくないとの考え方。

(3) 公園指定の課題

自然環境、社会状況の変化に対応した指定

- ・昭和 50 年までに現在の 83 国立・国定公園のうち 77 公園が指定され、その後概ね 30 年が経過。その間、自然環境、社会状況の大きな変化があったが、選定の考え方は変更されていない。これまでの選定の考え方では十分評価されていないすぐれた自然の風景地があると考えられることから、その指定について検討する必要がある。

- ・ また、十分評価されていなかった自然の風景地については、その評価方法を明確にする必要がある。

国土の生物多様性保全に果たす役割

- ・ 国際的に生物多様性保全が重要な課題となる中、新・生物多様性国家戦略においては、国立・国定公園は、国土における生物多様性保全の屋台骨としての役割を担っていくこととされており、指定の際に生物多様性をどのように取り扱うかが明確にする必要がある。

国立・国定公園への親しみやすさ、わかりやすさの確保

- ・ 国立・国定公園は、もともと利用を前提とした制度であるが、昭和40年代の高度成長期に自然保護のツールとしての役割を求められ、自然保護重視に舵を切った時代があった。この結果、国民、地域社会ともに国立公園は自然保護のためだけの制度との認識が広がり、すばらしい風景探勝や自然体験ができる場所としてのイメージが薄くなってしまった。改めて、現代の利用形態に合った国立・国定公園の存在意義を確認し、普及に努め、国民にわかりやすいものとする必要がある。
- ・ 公園の区域が地図等で示されておらず、現地においても境界がわかりにくい。利用者がどこから国立・国定公園かを知る術がない。
- ・ 公園の指定に際して、地域イメージの思い浮かぶような分かりやすい名称を用いていない場合や3つもの地名を繋げた長く覚えにくい名称を用いている場合がある。

以上を踏まえ、国立・国定公園の指定の見直しを行う必要がある。

3. 国立・国定公園の指定のあり方

近年、自然公園法において、生物多様性保全を責務規定のみならず法目的に追加すべきとの意見もあるが、すぐれた自然の風景地という観点から指定を行ってきたことにより、多様性に富む大面積の自然環境が守られてきた。また、保護だけでなく利用の増進が目的となっていることにより、地域社会等の広い理解が得られて(むしろ地域の側から指定の要望を受けて)広大な区域を指定することができてきたと言える。(我が国の自然に関する保護地域の中で最大の面積を有する。)そのため、現在のすぐれた自然の風景地の保護と利用の増進という目的の意義は大きい。このような国立・国定公園の制度的特性を最大限発揮させ、すぐれた自然の風景と生物多様性の関係を整理することにより、新・生物多様性国家戦略で求められているとおり、可能な限り生物多様性豊かな地域を含めていくことが必要。

一方、国立・国定公園制度は、傑出性、代表性等をもとに、選択的に区域を限定して保全を図る制度でもあることから、自然風景の美しいところ、生物多様性に富むところの全てを指定できるものではなく、また、地域制自然公園制度として、土地所有者の私権等にも一定の配慮が必要であることから、その限界もある。他の保護地域制度等との連携が重要である。

また、国立・国定公園の中でも特にその維持を図ることとなっている特別

地域の「風致」や特別保護地区の「景観」は、直接目にすることができる自然物だけでなく、人間が五感で感じ取れる審美的な要素も含めた概念であり、保護対象である風致、景観の評価には、受け手である「人の感じ方」の評価が重要であることに留意する。

(1) 「すぐれた自然の風景地」の評価の多様化への対応

「すぐれた自然の風景地」の概念は、視覚的な「ながめ」の範疇を越えてもともと幅広い自然環境を包含しうるものであり、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。

法目的に、すぐれた自然の風景地の保護と利用の増進を図り、もって「保健」、「休養」、「強化」に資するとされていることから明らかなように、国立・国定公園の自然風景は、公園利用者の心に、「美しさ」、「心地よさ」といった美的感興をはじめ、他では得られない印象をその自然風景を通じて与える存在である。近年では、エコツーリズムや希少種保護に関心が高まっており、様々な希少な生き物が生息し、その雰囲気を感じられる地域などもすぐれた自然の風景地としての評価が高まっている。例えば、照葉樹林は、これまであまり国立・国定公園として指定されていないが、エコツーリズムが行われ、希少種も多く生息することから、自然の風景地としての評価は高めて良い。

人為的に管理されてきた里地里山の風景は、近年の社会的関心の高まりとともに、その希少性も増しているため、すぐれた自然の風景地としても評価が高まりつつある。

海域についても陸域特別地域のバッファゾーンではなく、干潟や藻場、サンゴ礁等特有な景観に対する関心の高まりにより、眺望的風景としての海面のみならず、海域そのものに対する風景の評価が高まっている。

(2) 生物多様性保全における国立・国定公園の役割

前述のように、「すぐれた自然の風景地」は、幅広い自然環境を包含しうるものであり、国立・国定公園には生物多様性保全上重要な地域も多く含まれる。例えば、様々な希少な生き物が生息し、その雰囲気が感じられる地域は、生物多様性の豊かな地域でもあるといえる。近年、生物多様性という言葉の認知の有無にかかわらず、生物多様性の構成要素である生態系や野生動植物等に対する社会的関心が高まっているが、生物多様性の構成要素は、すぐれた自然の風景の構成要素と重複するものが多い。

そのため、国立・国定公園の制度は、風景地の保護を目的とはしているが、その評価対象の多様化に対応した指定がなされれば、生物多様性の保全に大きく寄与できる制度であると言える。

ただし、すぐれた自然の風景地という観点や私権を完全に制限仕切れない地域制自然公園制度という現行制度の限界を考慮すれば、生物多様性保全上重要な地域を遺漏なく国立・国定公園として指定し、保全していくこと

は困難である。他の保護地域制度や保護地域以外の施策とも役割分担しながら、全国の自然環境・生物多様性が保全されていくことが重要である。

(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

周遊型観光が主流であった時代から、より自然の中に入っていく形態の観光へのニーズも高まっており、ニーズに合った指定のあり方を検討する必要がある。具体的には、エコツーリズムが盛んに行われているような場所の価値が高まっている。特に傑出した自然体験が実施できるような場所は、国立・国定公園として指定することを検討する。

公園には様々な要素が含まれており、公園ごとの役割・機能も多様である。公園のタイプによっていくつかに分類し、公園の特色を明確に示すことも検討に値する。(例：原生自然型、人文景観型等)

国民になじみの深い公園となるよう、わかりやすい公園区域、わかりやすい名称等について検討が必要である。

4. 国立・国定公園の指定の見直しの考え方

(1) 指定の見直しの基本的考え方

(2) 指定の見直しの進め方

(今回の議論を基に記載)

5. 今後の進め方

今回の提言をもとに、全国的な指定の見直し、再配置に関する自然環境、社会状況等の調査を行う。

ただし、現時点で保護及び適切な利用を進めるべきであることが明確な地域については、全国的な見直し作業と並行して指定作業を行う。

各国立・国定公園の定期的な点検の際には、以上の考え方に基づいて、公園全体を見直すよう努める。