

国立・国定公園の指定に関する分科会提言（案）

【目 次】

1 .	はじめに	1
2 .	国立・国定公園の指定の現状と課題	1
	(1) 公園指定の歴史	1
	(2) 公園指定の現状	3
	(3) 公園指定の課題	3
3 .	国立・国定公園の指定に当たっての基本的認識	4
	(1) すぐれた自然の風景地としての国立・国定公園	4
	(2) 国立・国定公園制度の限界と他の保護地域制度との連携	4
	(3) 風致、景観の多面的な評価	4
4 .	国立・国定公園の指定の見直しの方向	4
	(1) 「すぐれた自然の風景地」の評価の多様化への対応	4
	(2) 国民の利用の視点に立った国立・国定公園の指定	6
	(3) 国立公園と国定公園の役割の明確化	6
5 .	国立・国定公園の指定の見直しの進め方	7
	(1) 指定の見直しの基本的な考え方	7
	(2) 景観の再評価について	7
	(3) その他	8
6 .	今後の進め方	9

1. はじめに

国立・国定公園は、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、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ました。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いますが、国立・国定公園の指定にあたっては、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ません。

一方で、時代の流れとともに、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（IT 技術の進展により流通する自然や観光関係の情報量の増大や過疎化高齢化の進行等）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と危惧されます。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重要ですが、そのためには国民にわかりやすい公園の指定のあり方について示していく必要があります。

この提言では、国立・国定公園に期待される多様な役割を十全に発揮させるためには、全国的視野に立ってどのような考え方で指定していくべきか、また既に指定されている地域をどのように見直していくべきかについてとりまとめました。来年度以降行われる予定の国立・国定公園総点検事業を実施していく上で活用されることを期待します。

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ました。各時代の審議会等による議論及び指定の歴史を以下にまとめました。

このような指定の流れは、時代と共にすぐれた自然の風景地としての風景評価が変化、多様化してきたことを表しています。また、過去の指定の経緯を振り返ると、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、それによって指定の作業を進められてきていましたが、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状況にあります。

戦前・戦中・終戦直後

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ました。

また、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ましたが、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ました。

昭和 20～30 年代

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ました。この当時、将来的な国立公園数は 20 箇所を想定していました。厳選主義により国立公園から漏れた地区は昭和 25 年に制度化された国定公園に指定されていましたが、その後、厳選主義は事実上緩和され、同等の資質を有すると認められた地域が国立公園に指定される場合も見られるようになりました。

昭和 33～34 年には、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ましたが、その後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、自然公園体系全体の諮問が行われることになり、昭和 43 年の審議会答申につながりました。

昭和 36～37 年には、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しています。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が生まれています。

昭和 40 年代以降

昭和 42 年、要望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ようになりました。

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い、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て大都市からの配置に配慮する公園とに区分して候補地を選定する方針を決めました。また、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ています。

昭和 46 年、自然公園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ました。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を明示するとともに、国立・国定公園区域について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の要件が追加されています。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と考えられます。

昭和 46 年の選定要領の改正を受けて候補地が検討されて以降、今日まで体系的な候補地の選定は行われていませんが、その間、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ます。

(2) 公園指定の現状

国立・国定公園については、時代のニーズに応じて順次指定地域が拡大され、他の自然環境保全のための地域指定の制度と比べると、広大な面積が指定されてきましたが、近年、国立・国定公園指定地域は増加しておらず、横ばい傾向です。ただし、他の自然関係の地域指定の制度と比べると、広大な面積が指定されています。(公園指定箇所数、面積、他の保護地域制度の概況：別表で示す)

また、植生自然度別で見ると、地方ごとにばらつきはありますが、自然度の高い地域のうち約4分の1は国立・国定公園として指定されています。(植生自然度別、重要地域等の指定状況：別表で示す)

なお、国立・国定公園の名称は、その地域を代表する1つの名称がつけられているものから、地域を構成する地名が3つつけられているものまであり、統一的なルールが明示されるには至っていません。

(3) 公園指定の課題

昭和46年に選定要領が改正され、審議会において候補地が選定されましたが、それらの候補地は一部地域を除いて昭和50年までに指定を終えました。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年が経過していますが、その間、自然環境、社会状況の大きな変化があったにもかかわらず、選定の考え方は変更されていません。また、この間の自然環境に関する科学的知見の集積や国民の関心・要請の変化も考え併せると、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りうると想定されることから、以下の視点を踏まえながら、新たな評価の方法を明確にした上で、公園指定について検討する必要があります。

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・国定公園が、国土における生物多様性保全の屋台骨としての役割をより積極的に担っていくこととされている点を十分踏まえる必要があります。

すぐれた自然の風景地の自然体験、教化機能の今日的評価

すぐれた自然の風景地の評価に当たっては、素晴らしい風景探勝だけでなく、五感を通じた自然体験や自然環境に関する知的充実を可能にする場所としての評価を行うことが重要です。

併せて、この30年の間に、国立・国定公園の知名度が低下し、親しみやすさ、わかりやすさがなくなっていることも課題の一つです。区域線・境界線や

名称のわかりやすさを確保するとともに、理解を得られるよう十分広報していくことが課題です。

3. 国立・国定公園の指定に当たっての基本的認識

(1) すぐれた自然の風景地としての国立・国定公園

国立・国定公園は、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ました。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ました。土地所有の有無にかかわらず指定できる地域制自然公園制度を導入してきたことも広大な地域を指定できた大きな理由です。

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って、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です。

(2) 国立・国定公園制度の限界と他の保護地域制度との連携

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、その限界もあることに留意が必要であり、他の保護地域制度等と連携して保全を図っていくことが重要です。

(3) 風致、景観の多面的な評価

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必要があります。

また、「風致」、「景観」の要素である動植物の種や生態系を、ともに構成要素とする生物多様性の保全に果たす役割を十分踏まえる必要があります。

4. 国立・国定公園の指定の見直しの方向

(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ます。

例えば近年では、様々な希少な生き物が生息し、その雰囲気を感じられる

生物多様性の豊かな地域については、そのことをもってすぐれた自然の風景地として評価され得るものです。これまで、植生や野生動植物については、それ自体が傑出したものであっても十分な評価がされていなかった場合もあるため、これらについては改めて適切な評価を行うことが必要です。

また、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、新たな公園利用のニーズに合った指定のあり方を検討する必要があります。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と言えます。

なお、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」、「教化」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す。その観点から、社会的ニーズの変化を把握予測する必要があります。

以上を踏まえ、具体的には、以下のような対象について「すぐれた自然の風景地」としての評価を進めていく必要があります。

【照葉樹林】

照葉樹林を保全の主眼とする国立・国定公園の指定地域は、これまであまりありませんが、国民の関心の高い希少種が生息するなど自然体験やエコツーリズムに適した自然性の高い照葉樹林の地域は、すぐれた自然の風景地として評価すべきと考えます。特に、鹿児島県の奄美群島や沖縄県のやんばる地域の照葉樹林などは、国立公園の指定も視野に入れた、より詳細な評価を行う必要があります。

【里地里山等】

人為的に管理されてきた里地里山は、原始的な景観に連なるような地域については既に国立・国定公園に含まれていますが、近年では、昔はどこにもあった里地里山そのものの風景が、その希少性から来る懐かしさや、生物多様性の高さが認識されたこと等により、すぐれた自然の風景地としても社会的関心が高まりつつあります。里地里山については、植生タイプ等を考慮しつつ、風景や生物相の典型性・希少性、自然体験などの適性を評価し、すぐれた風景地を抽出すべきと考えます。

【海域】

海域についても国立・国定公園の陸域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、眺望的风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ます。例えば、南西諸島のサンゴ礁海域などについて、国立・国定公園とし

ての評価を進めるべきものと考えます。

【特徴的な湿地】

生物多様性の豊かな湿地については、湖沼、湿原、河川など様々な環境タイプが含まれ、代表的風景地は既に国立・国定公園に指定されていますが、相対的に広がり小さい、湧水地群やため池群、清流と一体となった自然地域などであって特徴的な湿地についても、すぐれた自然の風景地に包含しうるものとして評価を進めることが適当です。

【特徴的な地形・地質、自然現象】

国立・国定公園の指定に当たり、大地形は根本的な判断要素とされているが、近年では、規模は大きくないものの特徴的・典型的な地形や地質、自然現象地などについても基礎情報が集約されてきており、これらに関するすぐれた風景地に包含しうるものを抽出するなど、評価を高めていくことが適当です。

(2) 国民の利用の視点に立った国立・国定公園の指定

公園指定の見直しに当たっては、国立・国定公園の存在の意義、多面的な役割を国民にわかりやすく発信していく視点が重要です。

公園には様々な要素が含まれており、公園ごとの役割・機能も多様であることから、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します。(例：原生自然型、人文景観型等)

また、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す。その際、雲仙天草国立公園、富士箱根伊豆国立公園のように、複数の異なる特色を有する地域が一つの公園として指定されている場合には、公園としてのわかりやすさ、管理運営の一体性を確保する観点から、その区域の妥当性を検討し、見直していくことが重要です。

(3) 国立公園と国定公園の役割の明確化

国立公園は、「我が国を代表するに足りる傑出した自然の風景地」であることから、代表性、傑出性の評価が必要であり、大多数の国民が認める程度に厳選することが求められます。

一方、国定公園は、「国立公園に準ずる優れた自然の風景地」であり、これまでの指定の経緯からみても「準ずる」の意味は幅広く、その性質にもばらつきがあります。「国立公園に準ずる優れた自然の風景地」という法的な定義を補足する形で、国定公園制度の役割を明確に示す必要があります。

これまでに指定された国定公園を分類すると、自然性の極めて高い風景地と大都市の周辺に位置して利用性を重視する風景地の2つのタイプがありますが、それに加えて、地域によって希少性が高まり、評価が高まってきた自然の

風景を積極的に保全する役割を国定公園が担うことも検討に値します。例えば、都市近郊の里地里山の風景は、希少性が高まっているのみならず、野外レクリエーション利用の適地としての可能性も高く、また、都市住民の協力等により維持管理の人手が確保できる可能性もあることから、一定の基準を設けて国定公園として保全していくことも考えられます。

5. 国立・国定公園の指定の見直しの進め方

4. の考え方に基づいて、今後、国立・国定公園の見直しを進めていくことが必要です。その際、新たに指定を検討すべき地域を選定するのみならず、既指定地域の見直しも必要です。既指定地域については、指定や公園区域の妥当性、公園としてのまとまりの妥当性、国立・国定公園の適格性等を明らかにすることが必要です。また、各公園の特筆すべき景観要素を明確にすることにより、公園の位置づけ、保全・利用対象が明確になり、管理運営の質の向上にもつながると考えられます。

(1) 指定の見直しの基本的考え方

国立・国定公園の指定の見直しを行う際には、評価すべき景観要素（地形・地質、植生、野生動植物、自然現象、文化景観等）を明らかにし、それぞれについて評価方法を明確にする必要があります。

それらの景観要素について評価を行った上で、国立・国定公園の選定の基準に照らして判断し、見直しを行います。国立公園と国定公園の選定の基準については、自然公園選定要領における基準にもいくつかの課題があるので、その見直しも視野に入れた検討が必要です。

(2) 景観の再評価について

すぐれた自然の風景地として評価を行うべき景観要素を抽出し、それぞれの要素について評価方法を定めます。景観の評価に当たっては、人の五感に与える影響（美的雰囲気等）があることが前提です。

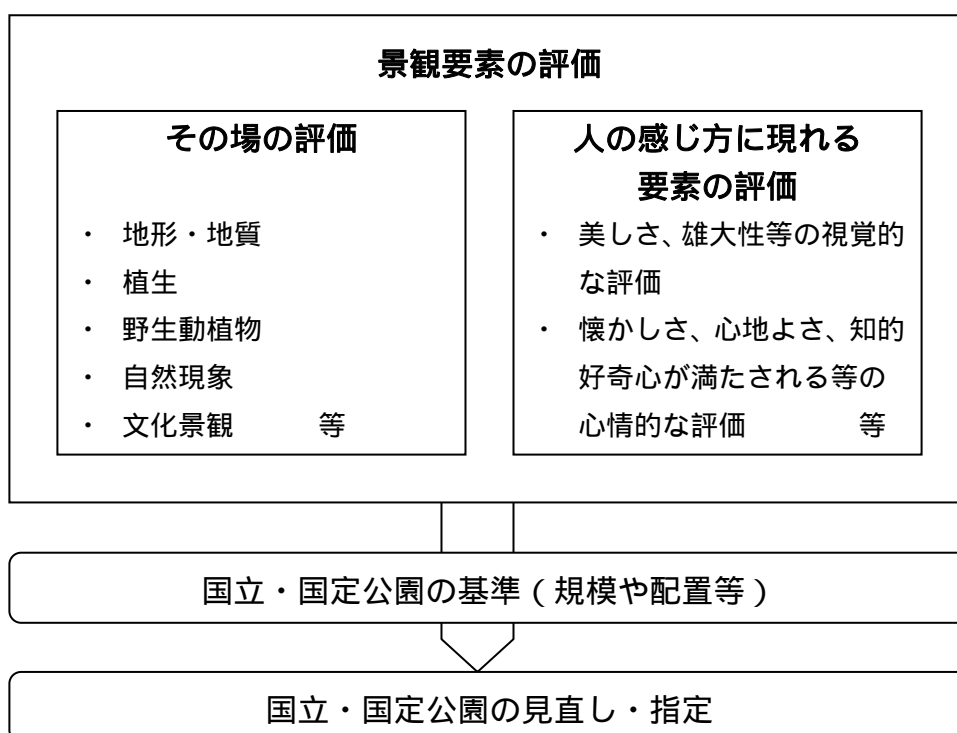
景観要素の評価は、「その場の評価」と、「受け手である人の感じ方に現れる要素の評価」とに分けられ、それらの要素の総合的な評価によって、国立・国定公園それぞれへの適性を判断する必要があります。

なお、景観要素は、それぞれの公園を特徴づけるものであり、細分化しすぎることは適当ではありません。また、「生物多様性」については、その構成要素（種、生態系等）と景観要素（植生、野生動植物等）は基本的に重複するものであり、景観要素としての評価のうち「その場の評価」を適切に行うことで、

生物多様性の観点からの評価も概ね行うことができると考えます。

併せて、景観要素については、風景評価の多様化に対応して、普遍的な評価に加えて、現在の自然及び社会状況に合わせた評価を行います。例えば、植生や野生動植物については、制度発足当初は、地形を基本とした評価がなされていたことから、それ自体が傑出したものであっても十分な評価がされていなかった場合もある上、現在では希少性が増しているものもあると考えられることから、これらについては十分に評価を行うことが必要です。

逆に、既指定区域においても、自然及び社会状況の変化により、景観価値が減少している場合もあると考えられるので、その特定についても検討する必要があります。



(3) その他

ア. 配置（生態系ネットワークへの貢献）

国立公園については、傑出性等により厳選し、全国的な配置を考慮せず指定し、国定公園については、利用性等により配置を考慮してきました。生物多様性国家戦略において、生態系ネットワーク形成が必要であるとされており、国定公園については、生態系ネットワークにおける役割を一つの要素として評価することも検討に値します。

イ. 公園区域について

公園区域は、それぞれの公園において評価された景観要素が十分保全され、かつ主要な利用拠点が含まれる区域とする必要があります。

普通地域についても、特別地域のバッファーとしての役割だけでなく、地形の改変や大規模工作物の設置をコントロール可能な有効な風景の保護手段と位置づけ、必要な区域を指定することも重要です。

ウ. 土地、産業等についての留意事項

土地が私有地であっても、すぐれた自然風景地であって土地所有者が公園指定に理解を示している場合には、積極的に公園区域に含めていくことが適当です。必要に応じて、土地所有者との間で、風景地保護協定を締結することも検討に値します。

また、農業、林業、牧畜等の産業が景観保全に寄与している場合には、産業従事者や地域住民等が、当該産業による景観保全の意義を理解し、協力して管理することに意欲的である場合には、積極的に公園区域に含めていくことが適当です。

エ. 管理運営との関係

以上に示したような国立・国定公園の指定の見直しは、管理運営の手法と密接に関係があります。例えば、公園を特徴づける景観要素を保全する手法として現在の地種区分や規制内容が適当かどうか、また、他の産業が景観保全に寄与していることを前提に公園区域に含める場合、その産業と連携して景観保全を図る手法は何があるか等も検討する必要があります。

6. 今後の進め方

今後、国立・国定公園の全国的な指定の見直し・再配置を進めるためには、今回の提言を踏まえるとともに、指定の見直し・再配置の検討に必要な自然環境、社会状況等の調査がまず必要です。この調査の進捗に応じて段階的に指定に関する見直し評価を行い、指定について明確な判断が得られた地域については、全国的な見直し評価作業を継続しつつ、並行して、個別地域の具体的な指定作業を行うことが適当です。