

自然公園法の施行状況等を踏まえた今後講ずべき必要な措置について 必要な措置の整理（前回からの主な変更点）

（１）国立・国定公園における生物多様性保全の充実

①海域保全の充実

国立・国定公園は、我が国の生物多様性保全の屋台骨として、陸域のみならず、海域においてもその役割を積極的に担っていくことが必要である。このため、第三次生物多様性国家戦略においては、必要に応じて海域の適正な保全及び利用を進めるために自然公園法を見直すこととされている。

こうした背景のもと、海域での生物多様性の保全への要請の高まりや公園利用の多様化等を踏まえた、海域の保全と適切な利用を推進するための措置の充実を図ることが重要である。

海域、とりわけ沿岸域においては、漁業をはじめとする多様な利用が既に行われており、保護制度の充実に当たっては、これらの海域利用との適切な調整が図られる必要があるが、特に、漁業との共存は重要である。海域での生物多様性の保全を通じて、漁業者を含めた地域社会に対して、幅広い生態系サービスの受益をもたらすとの観点を踏まえながら、保護区の指定等の具体的な海域保全の措置を検討するに当たっては、漁業関係の資源管理、漁場保全のためのルール等との調整、連携等が図られたものとすることが重要である。

さらに、海域の保全を進めるには海だけの環境保全では不十分であり、森から川を通して海へのつながりを考慮し、上流から下流への水の流れに加えて、土砂の流れも海域の多様な生物の生息環境の源であることを踏まえた、流域全体を視野に入れた保全の観点とともに、浅海域の生物のソース（卵や幼生等の供給源）とシンク（生息・生育地）のネットワークにも配慮することが重要である。

以上のような観点を踏まえつつ、必要な措置を講じることにより、干潟をはじめとして、藻場、サンゴ礁などのうち海域の景観や生物多様性の重要性から、保全の充実が必要と考えられる海域については、国立・国定公園の区域指定の拡大を図るとともに、国立・国定公園内の海域については、重要性に応じた保護区の設定及びその適切な管理を進め、国立・国定公園の海域における生物多様性の保全と持続可能な利用を推進すべきである。

（海中から陸域に連続した海域保全）

海域における生物多様性の保全だけでなく、自然とのふれあいの場としての重要性が増している干潟、藻場、サンゴ礁、岩礁等の浅海域は、陸域から連続した自然環境として、海中のみならず海上の景観や自然環境を含めて一体的に保全することが重要である。しかし、現行の自然公園法に基づく海域の保護制度である海中公園地区は、

海中の動植物等の優れた景観を維持するための制度であり、その指定は海中を対象としており海上は対象とされていない。

このため、海中だけに留まらず、干潮時に海上に干出する岩礁等の浅海域における特徴的な地形、海鳥や海棲ほ乳類等により構成される海上の景観についても適切な保全と利用を図ることが重要であり、優れた海中景観に限定している現行の海域の保護制度の指定対象を拡大し、海上の優れた景観や自然環境を有する海域についても保全対象として指定できるように措置すべきである。

また、海域でのレクリエーションの多様化により、利用の集中や動力船による不適切な利用が海域の景観を構成する動植物の減少や損傷等の悪影響を与えている事例がある。

このため、海域の動植物の生息・生育環境の保全等を図るために、必要な場合において、動力船の乗り入れの規制を可能とする措置を講じることが必要である。

(海域の自然環境に応じたきめ細かな保全)

海中公園地区においては、すぐれた海中景観を構成する、熱帯魚、サンゴ、海藻等、環境大臣が指定する動植物の捕獲等を規制しているが、これらの動植物の捕獲等の規制は、国立公園又は国定公園ごとにその対象種を定めることとされており、この制度の下では、ある海域では規制の必要がない種も同一公園内では一律に指定されるなど、新たな海中公園地区の指定等に当たって海中公園地区ごとの自然環境の状況に応じた、また、漁業との共存が図られた、きめ細かな保全を実現することができない。

このため、捕獲等の規制対象種については、現行の自然公園法で規定されている国立公園又は国定公園内ごとの一律の指定ではなく、必要な海域ごとにきめ細かな指定を可能とする措置を講じることが必要である。

②予防的順応的な手法による生態系管理の充実等

現在、我が国には29の国立公園が指定されているが、そのうち19の国立公園でシカによる植生への被害が発生しているなど、近年深刻化しているシカによる自然植生に対する被害への対応や、本来そこには生息・生育しない動植物の繁殖・成長等による自然環境に対する影響への対応等、自然公園においても、生物多様性国家戦略で整理している生物多様性の第2の危機（人間活動の縮小による危機）及び第3の危機（人間により持ち込まれたものによる危機）への適切な対応が求められているが、そのためには、これまでの規制的手法中心の保護管理だけでは限界がある。

生態系管理のために必要な規制等に関する措置については引き続きその充実を図るとともに、生物多様性の保全、とりわけ生態系の管理の適切な推進には、モニタリングにより自然環境の状態を把握することが重要であることから、自然環境保全基礎調査等の枠組みや、地域の研究機関等との連携、巡視活動等の通常管理業務等により国立・国定公園内の自然環境の状態を常に把握し、また、その結果に基づき、生態系の維持・回復が必要な地域において具体的な対策を幅広い参画を得て計画的機動的に推進するための、新たな生態系管理の枠組みが必要である。

これまで、国立・国定公園の保護管理については、公園計画に基づき、保護のための規制（ゾーニング）、保護のための施設に係る事業を行ってきたところであるが、以上のような生態系管理に関する事業についても、公園管理に必要な事業であり、同様に制度的に位置付ける必要がある。

また、生態系の管理は、原因と結果の関係等が必ずしも明らかではない自然界を取り扱うものであることを踏まえ、その不確実性を補うために、計画や実施状況を点検の上必要な修正を行い、よりの確なものへと見直す順応的な手法を用いることに留意する必要がある。

さらに、生態系の管理のための計画において、外来種防除の方針を明確に提示することは、ボランティア等の協力を得る上でも重要であり、また、野生鳥獣の保護管理を実施する場合には、国立・国定公園内だけでなく、当該動物の地域個体群の広がりも視野に入れながら、都道府県や市町村等が実施する鳥獣保護法等に基づく農林業被害関連施策と連携した広域的な対応が重要である。

以上のような観点を踏まえた必要な措置を講じることにより、予防的順応的な生態系管理を進め、国立・国定公園の我が国における生物多様性保全の屋台骨としての役割をより一層果たしていくべきである。

（包括的な生態系管理の実施）

国立・国定公園内の生態系の管理は、人為的な行為の規制、過去に損なわれた生態系の健全性の回復、動物の侵入や土壌の流出を防止する施設の設置、鳥獣の個体数管理、我が国に生息・生育しない動植物の防除等、様々に取り組みされている。

こうした生態系の管理に関する事業については、当該地域に生息・生育する複数の種の相互作用も考慮しながら、モニタリングの結果に基づく、生態系の維持・回復等の管理のための適切な計画の下で、国をはじめ地方公共団体、NPO等の幅広い主体の参画を得つつ、総合的、継続的に実施することが必要である。

このため、国立・国定公園の公園計画に当該事業の目標等を位置付けた上で、特に生態系の維持・回復が必要な区域、維持・回復の目標、必要な事業の内容等を定めた計画を策定、公表するとともに、当該計画に基づいて、国をはじめ地方公共団体、NPO等民間が実施する、生態系の維持・回復のための事業については、モニタリングのための行為を含めて、現在必要とされている自然公園法等に基づく行為規制の対象外とする等の措置を講じる必要がある。

（生態系管理上必要な規制の拡充）

本来の生息・生育地とは異なる動植物の放出については、国立・国定公園の特別保護地区においては既に導入されたところであるが、近年、特別地域においても意図的に持ち込まれた動植物により優れた風致に支障を及ぼしている事例があり、今後問題となる懸念もあることから、早急な対応が必要である。第三次生物多様性国家戦略においても、既に規制が行われている特別保護地区に加えて特別地域における当該制度の導入について検討することとされている。

このため、国立・国定公園の特別地域内において、本来その地域に生息・生育しない動植物の導入により、自然環境への影響のおそれがある場合には、区域及び対象とする動植物の種を定め、それらの導入を規制する措置を講じる必要がある。

（２）風致景観の保護のための施策の充実

国立・国定公園内で放置され、極端な場合は廃屋化しているような宿舎等の公園事業施設は、風致景観の保護上問題であるとともに、安全で快適な国立公園利用の推進を図る観点からも問題がある。

このため、廃屋化等の不適切な事態が発生しないよう、強制力をもって公園事業者に必要な措置を求めるための制度の強化を措置する必要がある。

（３）安全で快適な利用の推進の観点からの施策の充実

自然公園は、自然環境を保護するための根幹的な制度であり、生物多様性保全上重要な地域であるとともに、その恵みを活かし、国民に心身の安らぎや自然環境からの学び場を提供するものである。このために必要な施設が、自然環境のみならず、利用者に対しても行き届いた配慮の下で整備される必要があり、三位一体改革の結果、国立公園においてその基幹的な部分での整備を担うこととなった環境省は、公園施設の整備とその管理運営を通じて、きめ細かい利用者サービスを実現する必要がある。

さらに、国民が国立公園の優れた自然環境と適切な形でふれあうことができるように、国立公園の主要な利用拠点において、自然環境の状況に応じた施設のバリアフリー化を推進するとともに、観光立国推進基本計画にも対応しつつ、我が国を訪れる外国人が日本の美しい自然環境にふれ、我が国の生物多様性保全への取組に対する理解を促進するためにも、国立公園施設の標識や自然解説等について多言語表示を進める等の取り組みの強化も重要である。

また、多様化している海域の利用ニーズに対応し、海域における利用環境の保全と安全で快適な利用の推進を図る必要がある。

（公園事業施設における公園利用者サービスの充実）

利用の集中等による自然環境への影響の防止や、より深く質の高い自然とのふれあい体験を利用者に提供するために、必要な施設整備を進めるとともに、整備した施設においては、利用者の満足度を高め、また、安全で快適な利用の推進の観点からの管理運営の充実を図る必要がある。

特に、国立公園の中核的施設である環境省直轄施設の一体的・効率的な管理運営、現場に即した創意工夫や、有料サービスを含めたサービス範囲の拡大等、きめ細かで質の高い管理運営を、国立公園に密着した活動を行い周辺の自然環境等にも精通している公園管理団体等の民間の適切な団体の活用により、実現する必要がある。

こうした措置により、環境省の整備するビジターセンター（博物展示施設）等を核として、当該地域の自然環境や利用者等の状況を踏まえた自然とのふれあいに関する質の高いサービスの提供を推進すべきである。

(適正な海域利用の推進)

海域でのレクリエーションの多様化等に伴い、利用者等の集中や動力船による不適切な利用によるサンゴ礁や海鳥等の野生生物の生息等に影響を生じさせる事例が見られる。

このため、海域においても、陸域同様に利用の集中等が景観に及ぼす影響を回避し、将来にわたって良好な自然環境を享受するとともに、併せてより深い自然とのふれあいの体験を利用者に提供するための、利用調整に関する措置を講じる必要がある。

(4) 必要な措置の拡充に伴う現地管理体制の充実

国立公園の管理体制は、環境省の地方支分部局として平成17年に発足した地方環境事務所、その下部組織の自然環境事務所及び自然保護官事務所に現在およそ260名以上の自然保護官（レンジャー）が配置され、国立公園行政の現地管理業務のほか、野生生物対策業務、外来生物対策等に従事している。さらに平成17年度からは、非常勤の自然保護官補佐（アクティブレンジャー）80名が配置されている。しかし、国立公園における現地管理業務の範囲の拡大に伴い体制の充実は、引き続きの課題となっている。

したがって、今後、海域の保全、生態系の管理のための制度等を活かして、国立公園の保護と適正な利用の推進を図るためには、管理体制の充実が必要である。加えて、公務員定員に対する現下の厳しい状況を踏まえた対応も必要であり、自然保護官等の能力向上を図るための研修等の一層の充実を図るとともに、施策の重点化を進めるなど一層の業務の効率化を進め、さらに、公園管理団体、様々なボランティア活動を行っている団体等の広範な関係者との連携、またこれを促進するために国立公園等民間活用特定自然環境保全活動事業（グリーンワーカー事業）の拡充等も図る必要がある。

(5) その他

①中長期的課題への対応(生態系ネットワークの構築、地球温暖化対策)

生態系ネットワークについては、第三次生物多様性国家戦略において、関係省庁、地方公共団体、NGO、企業、研究者等との連携のもと構想・計画を検討し、具体化を目指すものとされており、国立・国定公園は、その骨格として重要な役割を担うべきものとされている。

このため、他の保護地域制度とも連携を図りながら、地域の生物相の安定した存続、あるいは個体数の減少した生物の回復を図り、将来にわたって生物多様性が確保される国土の実現を図る観点から、国立・国定公園の区域のあり方、必要な保全策について検討していくことが必要である。

また、地球温暖化により予測される影響への対応の面からも、国土の地域ごとの生物学的特性を示す代表的、典型的な生態系をまとまりをもって保護しつつ、生物の移動・分散経路の確保を図ることが重要である。

以上のような観点を踏まえながら、現在着手している国立・国定公園の総点検事業

においては、国立・国定公園の全国的な指定の見直し、再配置を進める中で、生態系ネットワークの骨格としての役割を十分考慮していく必要がある。

さらに、地球温暖化によるわが国の生物多様性への影響を把握するための継続的なモニタリングの実施が重要であることから、亜高山帯・高山帯の植生、島嶼、沿岸域等脆弱な生態系を含む国立・国定公園は、重要なモニタリングサイトとしてその保護を図りつつ、調査体制の確立の上継続的な調査を行う必要がある。

②自然環境保全法との連携

自然環境保全法に基づき指定される原生自然環境保全地域及び自然環境保全地域も、国土の生物多様性保全の観点から、自然公園とともに重要な役割を担っている。

しかし、一部の自然環境保全地域においては、シカによる自然植生への被害が生じており、また、3（1）①及び②に挙げた課題についても、国立・国定公園と同様に生じるおそれがあると考えられることから、自然公園制度において今後措置する事項については、自然環境保全地域制度においても、必要な措置を講ずることが必要である。

③自然環境に対する国民の保全意識の高揚と保護地域の保全方策の充実

世界自然遺産地域に登録されている白神山地自然環境保全地域内等において、樹木の幹を損傷するような悪質な被害が発生している状況に鑑み、自然環境保全地域等や、国立・国定公園の貴重な自然環境の保全のため、国民一人一人の保全意識の高揚を図りつつ、その再発防止のための方策を総合的に検討し、必要な措置を講じるべきである。

【用語解説】

○生態系サービス

生態系サービスとは、生態系から供給される便益である。生態系サービスには、①食料・水・木材・繊維・遺伝子資源などを供給するサービス、②気候・洪水・疾病・水質を調整するサービス、③レクリエーション・審美的享受・精神的充足感などの文化的サービス、④土壌形成・花粉媒介・栄養塩循環などのように、他の生態系サービスの基盤となるサービスがある。

（国連ミレニアムエコシステム評価 生態系サービスと人類の将来 Millennium ecosystem Assessment編 横浜国立大学21世紀COE翻訳委員会 責任翻訳（平成19年）より抜粋）

○生態系ネットワーク

地域固有の生物相の安定した存続、あるいは個体数の減少した生物の回復を図り、将来にわたって生物多様性が確保される国土を実現するために、保全すべき自然環境や優れた自然条件を有している地域を核としてこれらを有機的につなぐことにより、生息・生育空間のつながりや適切な配置が確保された生態系ネットワーク（エコロジカル・ネットワーク）を形成していくことが必要。

（第三次生物多様性国家戦略 第1章第1節生態系ネットワーク より）