

国立・国定公園の指定の見直しの進め方について

国立・国定公園の指定において、すぐれた自然の風景と生物多様性の関係を整理しつつ、国立公園の制度的特性を活かし、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あること、また、自然環境の価値や利用のあり方が変化する中で、これまでの選定の考え方ではカバーできないすぐれた自然の風景地があること等から、今後、指定の見直しについて検討していく必要がある。見直しについては、一定の方針に基づいて行う必要があることから、まず指定の見直しに関する基本的考え方の案を示し、それに沿った進め方について検討したい。

なお、来年度の新規予算案として「国立・国定公園総点検事業費(31百万円)」を計上しており、本検討会の議論に基づいて、実際に指定の見直しを予定。

さらに、現在の自然公園選定要領にもいくつかの課題があると考えられることから、ここでの議論を踏まえ、今後、必要に応じて自然公園選定要領の見直しを進めていく。

以下に指定の見直しの基本的考え方等について、事務局試案を示す。

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る。

なお、それらの評価方法は、新たに指定を検討すべき地域を選定する際にも適用するだけでなく、既指定地域についての見直しにも活用する。既指定地域については、指定や公園区域の妥当性等を明らかにするのみならず、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る。

2. 指定の見直しの進め方

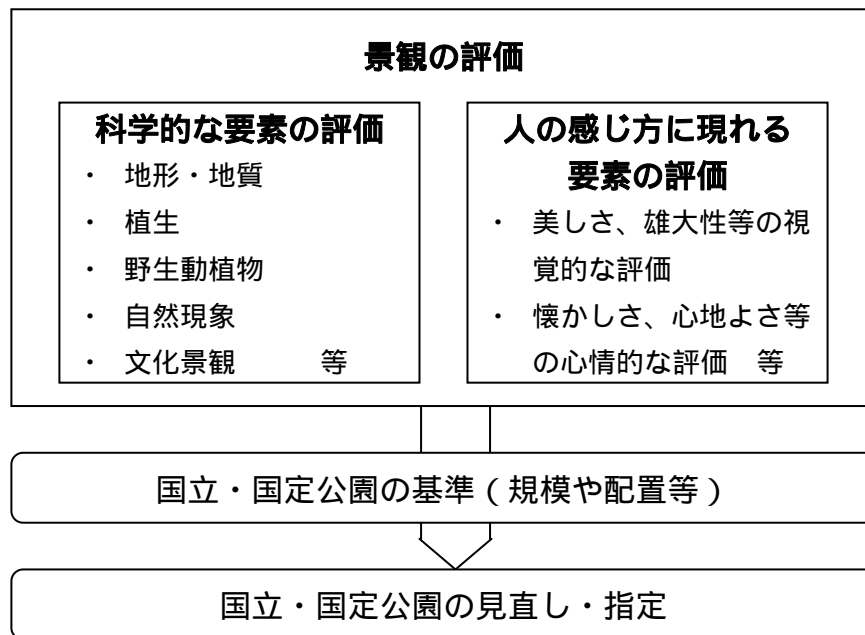
(1) 景観の評価について

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る。なお、評価すべき景観要素の抽出に当たっては、国立・国定公園の役割(保健、休養、教化の場の提供)を踏まえた今日的再評価が不可欠。また、景観の評価に当たっては、データによって明らかにできるもののみではなく、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ある。

(2) 景観要素の抽出と評価

景観要素は、その場の「科学的な」要素と、「受け手である人の感じ方に現れる」要素とに分けられ、それらの要素の評価によって、国立・国定公園それ

それへの適性を判断する。



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ない。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を行うことで、生物多様性の観点からの評価も概ね行うことができる。

併せて、景観要素については、普遍的な価値に加えて、現在の自然及び社会状況に合わせた価値について評価を行う。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ある。

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。

(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る。

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る。「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る。

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つのタイプがある。

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する。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る。

(4) その他

配置(生態的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た。生物多様性国家戦略において、生態的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、生態的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する。(古くは大都市周辺のグリーンベルトとしての役割を意識して指定したこともある。)

なお、国立・国定公園は、生態的ネットワークにおいて重要な役割を果たすことを認識し、景観等の評価を行う際、もしくは指定後のモニタリング等を行う際には、当該公園区域が周辺の生物多様性保全において果たす役割を考慮しつつ行う。

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る。

また、公園の範囲について、現在指定されている公園においては、「利用上緊密な一連の関係が存する」とは言い難いものの、一つの公園として指定されているものがある。一つの公園として一体性のある範囲をどのように考えるのが適当か検討していくことが重要である。

また、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検討する。

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ある。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する。

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ある。

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る。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る。

そのため、総点検は、別分科会で議論されている管理運営に関する提言も踏まえて実施することが適当である。

海域における国立・国定公園の指定の考え方については、別途「国立・国定公園海域保全方策検討業務」を実施している。