

『豊かな自然・深いふれあい・パートナーシップ ～21 世紀の国立公園のあり方を考える～』

～21 世紀の国立公園への 5 つの提言～

1931 年の国立公園法の公布から 70 年の歴史を経た我が国の国立公園は、すぐれた自然景観の保存に大きな役割を果たしてきた。一方では、生物多様性の保全、環境教育の機会の提供など、当初は想定されていなかった現代的な要求が生まれてきており、それに対してはまだ十分に答えられていない現状もある。

2001 年 1 月から国立公園の所管が環境庁から環境省となるにあたり、国会や審議会等においても、国立公園に関する議論が活発に行われ、日本の国立公園が我が国の生物多様性の保全と国民の深い自然体験の場となることを願い、その議論の触媒とするため、以下の提言を行うものである。

日本自然保護協会は、これらの提言を実現し、日本の国立公園における自然保護、自然保護教育を推進するため、会員、自然観察指導員、地域の自然保護団体などの関係者などともに、また環境庁はじめ関係省庁との連携を図りながら、今後の活動を展開して行きたい。

国立公園制度検討小委員会の提言を大きくまとめると、以下の通りとなる。

- 1) 国立公園を生態系と生物多様性の保全の場とする
- 2) 国立公園を国民の深い自然体験・環境教育の場とする
- 3) 国立公園におけるパートナーシップを推進する
 - 公園計画等のプロセスに対する市民参加
 - 保全・教育のための人材の確保、組織の強化 公園サービスに対する適正な費用負担の検討

国立公園制度検討小委員会報告の本文の中から、具体的な提言を抽出し、上記の流れにそって整理したものが、以下の 5 つの提言である。

公益財団法人日本自然保護協会（2001）

提言 1: 国立公園を日本を代表する生態系と生物多様性の保全の場とする

国立公園の利用や管理のあり方をめぐっては、これまでも、そして現在も、種々の問題や対立が生じている。そして、多くの場合、それらの問題の原因は、関係者の間に、国立公園という制度自体の趣旨目的についての理解や見解にかなりの相違があることや、それぞれの公園の設立意義（すなわち、それぞれの公園の環境の価値）についての社会的合意が十分でないということにある。国立公園制度の趣旨目的を再確認するとともに、それぞれの国立公園の特徴や価値を確認することが必要である。

現在では、国立公園によって保護される自然の価値は、単に観光の目的となる景観的なものだけではなく、動植物の種の多様性や生態系の保全、それらを通じた自然科学研究の場の提供、水源の保護、あるいは森林による地球規模の気候変動の緩和など、多様な機能の重要性が理解されるようになってきた。これからの国立公園は、このような役割の維持増強を十分に果たすものでなくてはならない。

（生態系と生物多様性の保全のためのカテゴリーとゾーニング）

国立公園の目的に、生態系と生物多様性の保全をはじめとする多様な環境機能の維持を書き込む。国立公園を、生態系保全重視タイプ、景観・レクリエーション重視タイプ、歴史・文化公園タイプなどにカテゴリー化し、それぞれの国立公園の特徴に合わせた生態系の管理、自然体験の提供を行う。国立公園ごとに、自然環境保全に関する目標、利用の内容と質に関する目標を明確化し、生態系の保全、自然体験の提供からみた、合理的かつ効果的なゾーニングをする。

（国立公園の特徴や社会条件の変化にあわせた管理を可能とする新たな法的枠組みや公園計画）

国立公園は全国一律の自然公園法のみでは管理できない。それぞれの国立公園の特徴をふまえた管理・運営を行うことのできるルールを可能とす

る新たな法的枠組みや公園計画、管理計画を持たなければならない。国立公園における自然や社会条件の変化に応じた公園計画となるよう、常にこれらに関する情報を把握し、これを管理や新たな政策の実現に反映させる。

(国立公園内の調査研究とモニタリング)

国立公園の多様な価値をできるだけ正確に把握するための調査研究、自然・社会環境の変化に対応するためのモニタリング調査を実施する。国立公園内における外来種の持ち込み、野生動物に影響を与える人や乗り物の入り込みを制限するため、影響の実態や可能性を日頃から科学的に把握し、データを蓄積する。国立公園における調査研究を強化するため、大学など外部の調査研究機関との共同研究を積極的に行うと同時に、現状把握と問題の早期発見・対応のためのモニタリングを自前で継続する体制を持つ。

(国立公園内の土地や権限の環境省への移管)

国立公園内の国有林を、段階的に環境省に移管する。まず、特別保護地区など保護上重要な地域から移管をすすめる。国立公園内の道路、河川・湖沼等について、環境省の所管に統一することを検討する。水生生物についても、漁業資源的発想で増殖を図るのではなく、遺伝的多様性を維持し、外来種の移入防止に努める。陸域と海域を一体的に保全する必要のある国立公園では、生物多様性保全の観点から海中公園地区の指定を促進するとともに、その保護・保全機能の拡充を図る。国立公園内の民有地買い上げのための税制優遇措置や、ナショナルトラストにおける保全契約などの措置を検討する。国立公園事業に関して、個々の事業の環境アセスメントを実施するだけではなく、公園事業全体の戦略的アセスメントを実施する。

提言 2: 国立公園を、質の高い自然とのふれあいの場と位置づけ、必要なサービスを提供する

日本の国立公園をみると、過剰利用に伴う踏圧や山岳トイレ問題をはじめ、過剰な利用者の受け入れやそれに伴う施設整備によって、自然環境の質が著しく変化し、末永く深い自然体験が保証されるとは言い難い現状がある。他では得られない深い自然体験が可能な場である国立公園の自然

は、不特定多数の無制限な利用や企業的発想にもとづく自由競争による利用圧力には脆弱な存在であり、自然環境と利用者の自然体験の質を維持しようとするれば、そこには自ずと利用の手法と総量について、一定の枠組みが必要となる。現在の自然公園法は、開発規制のための制限は設けているが、オーバーユースを防ぐための機能は乏しい。国立公園の利用に関して、一定のルールを定め、それを守るものには最大限の自由とすばらしい自然体験を保証するしきみを確立すべきである。国立公園は我が国を代表する生態系を保全するとともに、人々に良好な自然体験を提供する社会的サービス活動であるといえる。人々が国立公園に求めるものは、日常の生活では味わえないような自然体験であり、そのような自然体験をするためには、公園内の自然環境が良好に保全され、適切な利用がなされていることが前提となる。国立公園の環境の保全を確保し、適切な利用を促進するためにも、公園管理者は利用者に対して受け身に対応するのではなく、より積極的に潜在的な利用者を含む社会に対して良好な自然体験を提供するための呼びかけを行う必要がある。これは自然体験の提供というサービスについての、戦略的なマーケティングともいうことができる。

(国立公園における教育とサービス)

国立公園を、人々に質の高い良好な自然体験を提供する場と位置づけ、適切な利用を促進する。国立公園の公園計画に、生態系の価値や公園の管理方針などを利用者や地域住民に伝えるための「教育サービス計画」を保護計画、利用計画とは独立して作成する。各国立公園の自然環境や歴史・文化の価値と特徴を的確に把握し、その自然や文化遺産を適切に体験するためのプログラムを開発・提供する。国立公園の管理方針やサービス・教育活動などの情報を、利用者に対して、公園訪問前から訪問中までさまざまな段階で提供する。国立公園内のハードウェア(施設)は、はじめからそこで展開される具体的な教育・サービス活動、情報提供を考慮に入れて整備する。生態系の保全を重視するエリアでの教育・サービス活動は、生態系を損なわずに、自然保護に貢献するようなものとする。国立公園管理者は、エリア全体のリスクマネジメントを行うとともに、リスクに関わる情報を利用者提供に提供する。

(マーケティングと宣伝活動)

各国立公園における利用者が、どのようなタイプのレクリエーションや自然体験を求めているか、提供された自然体験の質に満足しているかを把握するため、戦略的なマーケティングを行う。日本の国立公園は、行政サービスの中でもとくに宣伝活動においてたいへん遅れている。公園入口におけるゲートの設置、公園内のさまざまな掲示物等のデザインやサインの統一、公園関係者のユニフォームの統一なども重要な宣伝活動の一つである。国立公園制度全般に対する理解を深めるパンフレットの配付など普及を図る。国立公園間のネットワークを強化し、情報交換や共同のプログラム開発などを推進する。

(オーバーユースへの対処)

国立公園内の自然環境を維持し、利用者の体験の質を保つための、公園利用の手法と総量に関する一定の枠組みを作る。オーバーユースを防ぐため、環境収容力を定量的に把握し、動植物、生態系への影響を回避するとともに、自然とのふれあい活動が満足できるレベルに保たれるようにする。どんな地域でも画一的なレクリエーションを提供するのではなく、それぞれの地域の自然環境の特徴や保全の程度に応じたレクリエーション機会の提供を行うことにより、現在よりも多様で豊かな自然体験につながる(北米ではレクリエーション・オポチュニティ・スペクトラムと呼ばれ、広く国立公園の管理に使われる手法である)。

提言 3: 国立公園に、市民・地域住民・民間団体・企業など さまざまなセクターとのパートナーシップを構築する

我が国の国立公園の特徴は、土地所有に関わりなく国立公園の網をかける「地域制公園」であり、そのため公園管理にあたって公園管理者である環境庁は常に関係機関の調整を必要とする。これを関係行政機関が責任を分担・協力しあって公園を維持管理する優れた制度とする見方もあるが、公園管理の現場では、この制度が日本の国立公園の管理を複雑で困難にしている。さまざまな権限や得意分野を持つ行政機関が真に助け合うことができれば大きな力を発揮できるが、実際には強固な縦割り行政のために国立公園としての意志の統一は乏しく、しばしば国立公園の方針と整合性の

とれない事業が実施される。本来、協調しあって国立公園管理を担うべき関係行政機関の方針や活動が不統一である原因の多くは、関係機関だけで行われる密室的な協議が物事を決めている現状に問題がある。議論を公開にすることによって論議が複雑化し、合意を得るのに時間がかかることが予想されるが、公開の場で徹底的に議論された合意された結論は、関係機関は遵守せざるを得なくなるし、利害が対立する問題であればあるほど、広く公開して合意を図ることが、最終的には問題解決の早道であり、良い結果を生むことになる。

(公園計画等の開かれた合意形成の場作りと市民参加)

個々の国立公園の実情に応じた管理計画等を立案・運営して行く協議会的な組織を国立公園に関わる各種合意形成の場として設立し、常に公開された場における論議を通じて管理運営がなされる枠組みを作る。民間活動等とのパートナーシップの構築によって、国民のニーズに即した管理計画に作り直す。国立公園における利用制限や費用負担など、公園利用の新しいルールづくりの合意形成をする。国立公園ごとの年次報告書(アニュアルレポート)を作成し、公表することにより、国立公園に対する国民のサポートを強化する。国立公園計画に対する市民参加を強化し、森林計画、河川行政、道路行政などを国立公園の管理計画に組み込む。国立公園の公園計画、管理計画などは、密室的な協議ではなく、国民に公開されたプロセスによって決定する。国立公園内の住民との合意形成のためには、国立公園の将来ビジョンや、新たな発想の地域経済システムの構築等に関して、早い段階から議論を重ねる。

提言 4: 国立公園に新たな人材配置の工夫をするとともに、管理組織を強化する

国立公園において適切な管理を行うには、国立公園の現場における公園計画づくり、許認可案件の審査、利用指導などの業務を適切にこなす能力のある職員を必要な数だけ配置することが必要である。一方で、地方分権法によって国立公園管理業務が国の直轄となり、自然保護官がデスクワークに縛り付けられる事態も発生しており、林野庁からの部門間配置転換による人員増にもかかわらず、公園の自然や利用者に接したところで働くレ

ンジャーの姿を見ることができない状況は改善されていない。

専門職としての自然保護官養成を可能にする知識・技術体系の構築が急がれるが、一方では行政側の対応の遅れや公務員定員増が厳しい状況に対応するため、民間団体において野生生物の調査研究、環境教育等に従事し経験を積んだ人材を国立公園の専門職として登用する制度の検討が望まれる。とくに行政サービスとしての公園事業については、公務員組織によって実施するよりはむしろ公園ごとに新たな管理組織を設置し、人材の登用を流動化する方法を検討することも必要であろう。

国立公園管理業務に必要な人材の養成のため、大学における専門教育や、組織内における OJT 訓練のための知識・技術体系の蓄積を急ぐ。国立公園内の調査・教育等の人材不足を補うため、民間団体との協力を推進する。公園内の自然環境・社会環境に関わるモニタリング調査や、教育・サービス・ボランティア 計画に従事する経験豊かな専門職員の配置を推進する。そのためには、職員の採用方法、民間団体との協力関係も検討する。国立公園におけるボランティアの意欲と熱意を効果的に国立公園管理につなげるためのシステム(コーディネーターの配置など)を整備する。国立公園利用者に対する行政サービスを強化するには、公務員組織以外に、多様な雇用形態を検討することにより、意欲的な若者を、国立公園の管理・運営の現場に受け入れることが可能になる。北米の国立公園における国立公園協会、自然史協会のような、国立公園ごとの民間団体の設置を検討する(尾瀬保護財団の例)。

提言 5: 国立公園を活性化するため、適切な費用負担のルールに関する合意形成を図る

国立公園を設置し管理するには費用がかかることは誰も否定し得ない。その費用には、管理に要する人件費や施設費などの直接的な費用もあれば、開発を制限することによる機会費用の減少という費用もある。一方で、このような費用をかけて維持される自然地域があることによって、流域の水源涵養などの環境サービス、他では味わえない自然体験などの社会的サービス、観光産業などの経済的利益も生み出されている。これに対して、誰がどのようにして適切な費用を負担すべきかという議論はほとんど行われていない。今後、

国立公園における生物多様性の保全や自然体験の場としての機能を充実させるためにも、適切な費用負担のルールに関する国民の合意形成を図る必要がある。

国立公園の基本的な管理のため、国に求められる管理の内容を明確化するとともに、国・関係地方自治体の間における管理費用負担の割合も明確化する。国立公園が自然地域として維持されることによって提供される環境サービスに対して、受益者が費用負担するシステムを検討する。国立公園内の特定地域において、自然の維持復元、高度な利用サービスの提供、特別な管理上の必要に応じ、生態系の管理、自然体験の提供に必要な費用の徴収を行うことができる旨の規定を法に盛り込む。国立公園に対するボランティアな寄付を有効に集め、活用するためのシステム(優遇税制、国や地方自治体における位置づけ、透明性の確保)などについて早急に検討する。国立公園内の特定地域においては、米国の国立公園のような特許制度の創設を検討する。また国立公園に理解のある企業をオフィシャルスポンサーと認める制度を検討する。