

第7節 自然環境保全地域・自然公園

生物多様性の保全にとって、生物をその生息・生育地において保全する生息域内保全はその根幹となるものです。自然環境保全法に基づき指定される自然環境保全地域や自然公園法に基づき指定される国立・国定公園等は、自然環境の保全等を直接的に目的とする保護地域制度であり、わが国における生物多様性保全施策の骨格をなすものと言えます。

これらの地域では、生物多様性の保全に向け、より一層の施策の強化を図ります。また、これらの地域を生態的ネットワークの中核と位置づけ、他の諸制度とも連携しながら、相互の連続性の確保を図ることにより、生物多様性の保全が図られるよう努めていきます。

さらに、全国各所に指定されたこれらの地域は、いずれも良好な自然環境を有する地域であることから、その生態系の現状と変化を長期にわたってモニタリングする定点を確保するのに適しており、わが国の生物多様性の実態を解明するため、より詳細な調査を継続的に実施するとともに、そのことにより、科学的データに基づく管理水準の向上を図ります。

1 自然環境保全法に基づく各種制度

自然環境保全法に基づく保護地域制度としては、同法により指定される原生自然環境保全地域、自然環境保全地域と、同法に基づき都道府県条例により指定される都道府県自然環境保全地域の、3種類の体系的な制度があります。

この自然環境保全法は、昭和47年に制定され、昭和50年に同法に基づき、南硫黄島、早池峰及び稲尾岳に初めての地域指定がなされています。

これらの地域は、極力、自然環境をそのまま維持しようとする地域であり、生物多様性の保全にとって、まさに重要な役割を担います。しかしながら、平成4年の白神山地の指定以降、新規指定は行われておらず、その指定面積も決して広いとは言えません。

(1) 原生自然環境保全地域

ア 現状

原生自然環境保全地域は、原生状態を保持し一定のまとまりを有している自然地域を指定し、自然の推移にゆだねる方針のもと、自然を改変する行為を原則として禁止する等厳格な行為規制等によって原生的な自然環境の保全を図る制度であり、我が国固有の生態系の保全、原生自然に生息・生育する生物種の保全等生物多様性の確保の核心的な地域です。

本地域はこれまでに、5地域(すべて国公有地) 総面積5,631ha(2001年3月現在)が指定されています。これらの指定地域においては、その適正な保全に資するようモニタリング調査を実施していましたが、近年は、実施されておらず、早期にモニタリング調査を行い、生態系の現況と変化の状況について把握していくことが必要です。

イ 今後の展開

今後とも、自然環境保全基礎調査の結果等を踏まえ、我が国全体としての生態系の多様性を確保する観点からの総合的な検討を通じて、必要に応じて、原生自然環境保全地域の指定や拡張を進めることとします。

また、指定された地域においては、その原始的な自然環境が地球環境変動に伴う生態系の変化を追跡する拠点として重要な役割を有していることを踏まえ、モニタリング体制をさらに充実して、生態系の現況や推移の把握等のための調査を継続的に実施し、その結果を踏まえた適正な管理を進めます。なお、自然環境保全基礎調査の一環として全国1000箇所程度のモニタリング調査の実施にあたって、これら典型的な生態系を有する地域については、調査対象としての重要な位置づけを考慮します。

さらに、当該地域の生物多様性に関する研究を進めるため、幅広く研究者に開放する拠点施設等の計画的な整備・確保を進めます。

(2) 自然環境保全地域

ア 現状

自然環境保全地域は、すぐれた天然林が相当部分を占める森林、すぐれた状態を維持している海岸、湖沼、湿原、河川、海域等の水辺地、すぐれた状態を維持している動植物の生息・生育地等で一定のまとまりを有する地域を指定し、行為規制、保全事業等を計画的に進めることにより保全を図る制度です。具体的には、次のいずれかに該当する地域で自然環境を保全することが特に必要な地域を指定しているものであり、我が国固有の生態系の保全、そこに生息・生育する種の保存といった観点から生物多様性の保全を担っています。

高山性・亜高山性植生（1,000ha以上）

すぐれた天然林（100ha以上）

特異な地形・地質・自然現象（10ha以上）

すぐれた自然環境の海岸、湖沼、湿原、河川、海域（10ha以上）

植物の自生地、野生動物の生息地・繁殖地及び貴重な人工林（10ha以上）

本制度では、これまでに、 と を中心に10地域、総面積21,593ha（2001年3月現在）が指定されているところですが、原生自然環境保全地域と同様に、近年、生態系の現況と変化の状況についての把握は十分とは言えませんでした。

イ 今後の展開

自然環境保全基礎調査の結果等を踏まえ、我が国全体としての生態系の多様性を確保する観点からの総合的な検討を加え、現状では から までが少ないことも念頭におき、必要に応じて指定又は拡張に向けた取組を進めます。

また、指定された地域については原生自然環境保全地域と同様に、自然環境保全基礎調査等において、継続的なモニタリング調査を実施し、適正な管理、研究拠点の整備等を進めます。

(3) 都道府県自然環境保全地域

ア 現状

自然環境保全地域に準じる自然環境を有する区域について、都道府県が同様の手

法により保全を図る制度で、これまでに、524地域、総面積73,739ha（2001年3月現在）が指定されています。

本制度は、面積は広くはないものの極相状態の天然林や湿原など地域固有の生態系や希少野生動植物の生息・生育地を保全することを通じて、地域レベルの生物多様性を確保する上で重要な役割を有しています。また、近年では、山形県等のように自然環境保全条例を改正し、身近な自然である里山地域の保全を可能としたものも見られます。

イ 今後の方向

地域地域において相対的に自然性の高い自然環境を保全することは、国土全体を通じて多様な生態系を確保する上で非常に重要であり、今後とも都道府県の指定、管理に対する確かな支援に努めます。

2 自然環境保全に関する地方公共団体独自の保護地域制度等

(1) 現状

自然環境保全法等に基づくものではありませんが、地方公共団体では、その地域固有の自然環境や居住地域周辺の自然環境等の保全を目的として、都道府県独自の自然環境保全のための制度を設けています。

例えば、東京都では、2001年4月に東京における自然の保護と回復に関する条例を全面改正し、従前からの自然環境保全地域に加え、丘陵地や山地地域の自然環境を保全するため、各種開発行為が規制される森林環境保全地域や里山保全地域を新たに創設するなど自然環境の特性に応じた保護地域制度の充実を行っています。

この他にも、ラムサール条約登録湿地である琵琶湖を有する滋賀県では1992年に琵琶湖のヨシ群落の保全に関する条例を施行し、水鳥の生息にとって重要なヨシ群落の保全や再生を実施しています。

東京都小笠原村は、東京都と連携し、観光客の踏み荒らしによって傷ついた南島の自然の回復のため、平成13年7月から自由な観光利用を制限し、自然観察路の設定、ガイド同伴による上陸、適正入島者数の設定、入島禁止期間の設定などの利用調整を定めた「南島の保全と活用のための自主ルール」を実施しています。

こうした地方公共団体独自の制度や取組は、地域地域の生態系を保全し、地域レベルの生物多様性の確保に寄与するもので、各々の制度の規定に沿って行為規制等による保護管理が行われています。

(2) 今後の方向

地域レベルでの生物多様性を保全する観点から、地域の自然的社会的特性に応じて独自の観点から保護地域を設けたり、地域社会での合意形成による取組を進めることは重要です。国と地方の役割分担を明確にしつつ、生物多様性保全のガイドラインを提示するなどして、地域におけるこうした取組の効果的な実施に向けて協力していきます。

3 自然公園法に基づく各種制度

自然公園法に基づき指定される自然公園としては、国立公園、国定公園及び都道府県立自然公園の3種類の体系的な制度があります。

国立公園は、わが国を代表するすぐれた自然の風景地であって環境大臣が指定し、国立公園としての管理責任は環境省が担っています。

国定公園は、国立公園に準ずるすぐれた自然の風景地であって、関係都道府県知事の申し出により環境大臣が指定し、都道府県が管理の主体です。

都道府県立自然公園は、都道府県におけるすぐれた自然の風景地であって、自然公園法に基づき都道府県が制定した各都道府県条例により知事が指定し、都道府県が管理を行います。

国土が狭く、土地利用が稠密に行われている我が国では、これらの自然公園は、いずれも土地所有にかかわらず、区域を定めて指定し、他の公益や私権との調整を行いながら風景保護のための公用制限を行う「地域制公園」であり、公園の保護のためには、土地所有者や地域住民などの協力を得ることが必要な点が特徴です。

(1) 現状

ア 自然公園の指定

我が国は、南北に長く、海洋に囲まれ、複雑な地形と顕著な四季の変化を反映して、美しい自然の風景とともに、多様な生態系を有しています。

このような国内のすぐれた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図るため、2001年3月現在、28の国立公園(2,051,179ha、国土面積の5.4%)、55の国定公園(1,343,273ha、同3.6%)、307の都道府県立自然公園(1,957,732ha、同5.2%)が指定されています。これらの指定総面積は、国土の14.2%に及び、国がその指定を行う国立公園及び国定公園だけでも8.98%となります。

わが国の国土における国立公園・国定公園の指定状況を自然環境のタイプ別に見てみると、植生自然度別では、自然草原・自然林・自然林に近い二次林(植生自然度10・9・8)の約21%、二次林(植生自然度7)の約6%、人工林(植生自然度6)の約7%、二次草原(植生自然度4・5)の約11%、農耕地(植生自然度2)の約2%が指定されています。自然公園は、自然性の高い植生を高い割合で保護地域としてカバーしていること、すぐれた自然の風景地を対象としつつも、牧野景観など人為的に創出された景観をも保護の対象としているため、二次草原のカバー率が比較的高いのが特徴です。また、その土地所有形態も、国立公園では、国有地約62%、公有地、約13%、私有地約25%、国定公園では、国有地約47%、公有地約15%、私有地約39%となっています。

また、わが国の主要113河川を対象にした調査によれば、河川のうち約8%、全国の海岸線を対象にした調査によれば、海岸線のうち約44%(陸域が指定されている海岸線:約33%、海域のみ指定されている海岸線約11%)、全国の沿岸域を対象にした調査によれば、干潟の約10%が国立公園・国定公園に指定されています。

国立公園・国定公園の指定状況をその特性と生態的ネットワークとの関係から見ると、自然林や自然草原を多く有する脊梁山脈を中心とする奥山地域については、ある程度まとまった地域が指定され、生態的ネットワーク構築の中核として機能しているものの、その面積は十分なものとは言えません。また、生態的ネットワークの中で重要な一つの要素を成す河川については、中下流部において余り指定されていません。

一方、都道府県の条例に基づき、都道府県が指定する都道府県立自然公園は、2001年3月現在、全国45都道府県において307公園（1,957,732ha）が指定されています。都道府県立自然公園は、各都道府県が地域の実情に応じて保全すべき自然環境を指定しており、原生的な自然から身近な自然まで様々なタイプの自然環境が指定されています。

イ 自然公園に関する計画

自然公園では、保護のための規制と施設に関する計画、利用のための規制と施設に関する計画が、公園計画として定められますが、自然公園における行為の規制や利用のため、保護のための施設の整備は、この公園計画に基づき進められることとなります。自然公園内の自然環境の保全と持続可能な利用は、この公園計画に基づいて、計画的に行われていくことが必要です。

また、国立公園では、地域の実情に応じたきめ細かな公園管理を行うため、行為規制の詳細や地域別の整備方針等を規定した、国立公園管理計画を、地域の代表者と共に議論し、策定しています。自然公園の管理は、法令の他、これらの計画に基づき、計画的になされています。

ウ 行為の規制

自然公園は、亜寒帯から亜熱帯の気候に応じた自然植生や、高山帯から平地・海岸に至る変化に富んだ植生等を基盤とした多様な生態系を含んでいます。自然公園では、地形を基礎とした大きなスケールでのすぐれた自然の風景地の保護に加えて、そこに生息・生育する野生動植物、海中の動植物やそれらの生息・生育環境を自然景観の構成要素として位置づけ、その保護を図るため、指定区域内を次のように区分し、各種の行為規制を通じて生物多様性の保全に大きな役割を果たしています。

(ア) 特別地域

国立公園や国定公園においては、自然公園の美しくすぐれた自然風景（風致）の維持を図るために、特別地域を指定し、木竹の伐採、高山植物等指定植物の採取、土石の採取、土地の形状変更、指定地域への車馬の乗入れ等の行為を規制しています。特別地域（特別保護地区を除く。）の指定状況は、2001年3月現在で、国立公園の58.2%（1,192,185ha）、国定公園の88.1%（1,183,548ha）を占めています。特別地域内での行為規制は、動植物の生息・生育地と植物の個体の保護を可能とするものですが、動物については捕獲等の規制はなく、生態系や動物種の多様性の保全にとって十分ではありません。また、特別地域内には、里地里山等長期にわたって農林業等人手により維持されてきた環境を有する場所も指定されていますが、近年、農林業の生産様式の変化等により、これらの環境が維持できず、自然公園としての景観の資質や生物多様性を低下させている問題もあります。

(イ) 特別保護地区

特別地域に指定された地域のうち、公園の核となる原生的な自然景観地については、特別保護地区に指定し、特別地域内での規制行為に加え、木竹の植栽、家畜の放牧、火入れ、動植物の採捕、落葉落枝の採取等の行為についても規制し、厳重な保護を図っています。特別保護地区は、すぐれた自然景観を構成する生態系や動植

物をそのまま維持しようとする場所であり、一切の開発行為を規制することで、生物多様性の保全上重要な役割を担っていますが、一方で、車馬等の使用を除いて利用者の自由な立入りを規制する手段を有していないため、徒歩やカヌー等を利用した過剰な利用者の入り込みによって植生の衰退や野生生物への影響などの問題点が指摘されています。2001年3月現在、特別保護地区は、国立公園の13.1%（269,300ha） 国定公園の5.0%（66,490ha）が指定されています。

（ウ） 海中公園地区

海中の自然景観を維持するために、海中公園地区を指定し、指定動植物の採捕、海面の埋立て、海底の形状変更等の行為を規制しています。特に、すぐれた海中景観を有する造礁サンゴ群集については、積極的に指定し、生物多様性の高いサンゴ礁生態系の保全に重要な役割を担っています。2001年3月現在で、国立公園では32地区（1,164ha） 国定公園では31地区（1,385ha）が指定されています。

しかしながら、海中公園の指定海域は限定的で、国立・国定公園に指定されている海域のほとんどは以下に述べる普通地域となっているほか、指定地域内においても漁業対象種や海棲哺乳類等は保護対象種となっておらず、指定海域の生態系を十分に保全することはできていないのが実状です。

（エ） 普通地域

国立公園及び国定公園の区域のうち、特別地域、特別保護地区及び海中公園地区のいずれにも指定されなかった地域が普通地域であり、一定規模以上の工作物の新築や土石の採取等の行為が事前の届出制とされ、風景に大きな影響を及ぼす場合のみ制限されます。この普通地域には、牧野、農耕地、集落など人為を強く受けた場所が多く、特別地域等の周辺に存在する緩衝地帯として機能しています。

（オ） 都道府県立自然公園

都道府県立自然公園においても、風致を維持するために、都道府県条例に基づき特別地域を指定し、国立公園等に準じる各種の行為が規制されています。2001年3月現在、全国307公園（1,957,732ha）のうち特別地域は、35.7%（699,635ha）であり、残りは全て普通地域となります。

Ⅱ 自然公園における各種環境保全対策

国立公園等においては、風致景観を維持するために、行為規制の他に次のような環境保全のための調査や対策を実施しており、これらの取組も生物多様性の保全に貢献しています。

公園の核心部において、生態系の変化をもたらす要因の調査説明等を行い、貴重な自然の保護管理手法の検討を行っている。

自然環境の保全に関して私権との調整が困難な民有地のうち、優れた自然景観を有する地域や野生鳥獣の生息地として重要な地域については公有地化を進めている。

利用者の集中など人為の影響等を受けて破壊され、または衰退した湿原植生、高山帯植生等貴重な植生の保護復元など植生管理事業を実施している。

熱帯魚類をはじめとする多様な生物相を育むとともに、それ自身が海中景観の重要な構成要素となるサンゴ群集の保全を図るため、サンゴの天敵である異常繁殖

したオニヒトデ等の駆除を行っている。

釧路湿原や屋久島等我が国の生態系の中でも特に貴重と位置付けられる地域においては、自然環境の劣化を未然に防止するため、継続的な環境調査を実施するとともに、植生復元、利用指導等の保全対策を実施している。

尾瀬や大台ヶ原など急増した野生シカの食害により自然植生が衰退している地域において、シカの個体群管理を含めた植生復元対策を進めている。

自然や社会状況を熟知した地域住民を雇用し、高山植物の盗掘監視、山岳地の清掃や施設補修、投棄ゴミの処理等きめ細かな国立公園の維持管理を行っている。(グリーンワーカー事業)

公園利用者の出すゴミ等は、単に美観を損ねるだけでなく、生態系に悪影響を及ぼすことから、地域の協力を得て、清掃活動やゴミ持ち帰りキャンペーンを行っている。

登山者が利用する山小屋から排出されるし尿等が山岳地の生態系に影響を及ぼしていることから、山小屋事業者による排水・し尿処理施設の整備を補助金交付により支援している。

自動車の過剰利用に伴う車道沿線の植生破壊や大気汚染等を防止するとともに、快適な利用環境を確保するため、自家用車の規制等自動車利用の適正化を図っている。

オ 自然公園における利用の増進

わが国の自然公園は、観光周遊旅行の目的地であるとともに、自然とのふれあいや環境学習の場としても活用されています。2000年度の国立公園利用者数は3億8千万人、国定公園利用者数は2億9千万人を超えており、また、国立公園利用宿泊拠点での年間宿泊者数22,572千人は、全国の観光宿泊者数(175,000千人)の約13%を占めています。

これらの利用者に対し、自然とのふれあいや環境学習の場を提供するため、自然公園等事業により、ビジターセンター、登山道、キャンプ場、駐車場などの整備を行うとともに、同様の整備を行う都道府県に対し、整備費の補助を行っています。(2001年度自然公園等事業費170億円(国費)、235億円(総事業費))

また、自然とのふれあいの機会を提供するため、各地の国立公園等において自然観察会や探鳥会等を開催しています。

(2) 今後の展開

このように、自然公園は、昭和9年に国立公園が指定されて以来、日本のすぐれた風景地の保護と利用の推進に大きな役割を果たしてきましたが、国民の自然環境に対する意識の高まりの中で、自然公園への期待はより一層高まりつつあります。保護の面では、自然の風景地の保護のみならず、そこに生息する野生生物の保護、それらの生息環境の保全など、生物多様性保全の観点から自然公園が積極的な役割を果たすことが求められています。また利用の面でも、単なる行楽的なものから、より原始的で神秘的な自然とふれあうことや、自然の仕組みを理解することへの要求が高まっています。

自然公園は、国民が日本のありのままの自然とふれあい、自然のしくみを学ぶこ

とのできる貴重な場所であること、国土の生物多様性保全に重要な役割を果たすべき地域であること、また、その風景の中には世界的にも比類のない美しさを有するものがあることを基本認識として、我々の後の世代に日本の宝として引き継ぐことのできるようその役割、機能を強化、拡充する必要があります。

ア 自然公園のあり方の検討

上記を踏まえ、今後、自然公園のあり方について下記のような事項について検討することとします。

国土における自然公園の役割の明確化と地域指定（ゾーニング）のあり方、保護管理手法やこれを実施する為の体制等保護及び保全方策に関すること。

環境教育・環境学習の推進、環境保全型自然体験活動（エコツアー）などの新たな利用形態への対応等自然公園利用の質の向上に関すること。

自然再生事業、自然と調和した工作物のデザイン、工法のあり方等自然公園施設の整備に関すること。

自然公園に関する科学的データの収集、分析提供のあり方、自然環境保全に関する研究の推進等自然公園管理・運営の基盤となる科学的知見の集積、提供に関すること。

税制、助成措置、受益者負担等、自然公園の管理・運営を支えるための制度に関すること。

国、地方自治体など公園管理・運営主体の適正な役割分担と連携、及び研究者、NGO、公園事業者、地元住民、利用者等の参画・連携等自然公園の管理・運営と各主体の参加に関すること。

イ 緊急に講じるべき措置

一方、自然公園内の生物多様性等の保全については、各地の自然公園で現に多くの問題が生じていることから、他の措置に先立って自然公園法を改正し、次の措置を速やかに講じることとします。

奥山、島嶼、高山帯等の原生的な生態系を有する地域に多数の利用者が立ち入ることにより、植生破壊等の問題が生じていることから、国立公園・国定公園に新たに利用人数や滞在期間等のコントロールができる「利用調整地区」制度を設け、当該地区の生態系の保全と持続可能な利用を推進する。

高山蝶をはじめとする野生動物の採捕、土石や廃タイヤ等の野積みによる動植物の生育、生息地の破壊、利用者の踏み込みによる脆弱な湿原やお花畑等の破壊等が生じていることから、特別地域内でのこれらにかかる行為規制を追加し、生態系の保全を図る。

二次草原や里山など、近年の第一次産業の衰退により荒廃や植生遷移が進行し、生物多様性の確保が困難になってきている二次的自然環境を適切に維持管理するため、自治体やNPO等と土地所有者等が協定を締結し風景の保護を図る制度（「風景地保護協定」制度）を設ける。この際、自然公園法の手続きの免除や土地所有者の税制優遇措置も合わせて行う。

地元NPO等公園を管理する能力のある団体が増えていることから、その積極

的な活用を図るため「公園管理団体」の指定制度を設け、地域に密着したきめ細かな公園管理を推進する。

ウ 自然再生

すぐれた自然環境を有する国立・国定公園は、特にその自然環境を指定当時の姿のまま次世代に引き継いでいくことが重要であることから、失われた自然環境については修復・復元していくことが必要です。この観点から、次の措置を講じます。

国立・国定公園を自然再生事業を優先的に実施する場所と位置づけ、積極的に自然再生事業を推進するとともに、従来からの植生復元等の保護施設事業の実施を促進する。

エ 管理の充実・強化

さらに、グリーンワーカー事業の拡充、山小屋等の排水・し尿処理施設の整備の推進、等従来の対策の一層の充実を図るとともに、次のような対策を積極的に講じ、あわせて率先して国立公園の現地管理体制の充実、強化に努めます。

野生動植物や生態系に関する調査・モニタリングを充実し、その結果を踏まえ、おおむね5年ごとに公園区域及び公園計画を見直し、きめ細かい公園管理を図る。

すぐれた自然環境を有する自然公園をフィールドに、自然環境保全についての普及啓発活動を強化する。同時に自然環境や生物相への理解を深め、また、自然とふれあうための情報の整備と提供を推進する。

自然公園内の貴重な自然環境を有する核心地域において、劣化した自然景観の保全修復を図るとともに、自然への理解を深め、適正な利用を進める観点から自然とのふれあいの場の整備を図る。

利用者集中等過剰利用による植生破壊や動物の生息環境の攪乱等を防止するため、湿原における木道の敷設、高山植物群落における立入防止柵の設置等適切な施設整備や利用誘導等による分散対策を実施し、自然公園の適正な利用を推進する。

以上のように、緊急を要する措置を速やかに講じるとともに、引き続き行うべき施策も着実に実施することとします。さらに自然公園制度の見直しも視野に入れて、上記事項を検討していくこととします。