

自然公園における生物多様性保全

～ 自然公園法及び自然環境保全法の一部を改正する法律案～

環境委員会調査室 やまぎし ちほ
山岸 千穂

1. はじめに

自然公園制度は、我が国の優れた自然の風景地を保護するとともに、国民に心身の安らぎや自然環境からの学びの場を提供してきた。また、近年においては、単に「美しい自然の風景」を保護する観点から、風景地を構成する動植物及びそれらが織りなす生態系の保全を重視する観点へと移行し、公園内を生息地とする野生生物の保護や生息地の保全を行うなど、我が国の生物多様性保全上¹、重要な役割を果たしてきたところである。

しかしながら、第三次生物多様性国家戦略（2007(平成19)年11月閣議決定）の策定²、生物多様性基本法（平成20年法律第58号）の制定、2010（平成22）年開催予定の第10回生物多様性条約締約国会議の名古屋開催等の動きを受け、生物多様性保全に対する社会的要請はますます高まりを見せており、自然公園法についても一層の施策の充実が求められている。

自然公園法は、前回改正5年後の見直しを踏まえ、我が国の生物多様性保全の屋台骨としての更なる施策の充実を目的とし、同様の主旨で改正を必要とする自然環境保全法とともに一体的改正案として、第171回国会に提出された。

本稿では、自然公園法及び自然環境保全法の見直しの経緯及び概要について紹介することとしたい。

2. 現行の自然公園法及び自然環境保全法

(1) 自然公園法

ア 自然公園の定義

自然公園法は、優れた自然の風景地を保護するとともに、利用の増進を図り、もって国民の保健、休養及び教化に資することを目的とし（第1条）、「保護」と「利用」の両方の推進を目的とする。自然公園には、国が指定・管理する国立公園、都道府県の申出により国が指定し、都道府県が管理する国定公園、都道府県が指定・管理する都道府県立自然公園がある。2007（平成19）年8月、尾瀬国立公園が新たに指定され、2009（平成21）年1月現在、29の国立公園、56の国定公園、309の都道府県立自然公園がある。

1 生物多様性とは地球上の様々な生命とそのつながりのことで、生物多様性保全とは、多様な生態系と、その生態系を含めた人々の暮らしや文化の保全をさす。

2 <http://www.env.go.jp/nature/biodic/nbsap3/>

イ 我が国の自然公園の特徴

米国等では土地自体が公園の専有地となっている「営造物公園」が主であるが³、我が国では、国有地・私有地を問わず一定の地域を指定し、その地域内での開発行為を規制する形式がとられている。このため、同一公園内にあっても、自然保護を厳密に行う地域もあれば、公園利用に必要な施設が集中する地域もあり、また、地域の人々の経済産業活動が行われている地域もある。このように、要請される自然保護のレベルに応じて公園内を規制する仕組みを「地域制(zoning)公園」という。

ウ 自然公園の管理及び運営

国立公園では、環境大臣が公園計画で規制と施設整備について定めており、それに基づき指定された特別地域等では、景観や自然環境を保全するため、各種開発行為を規制している。公園の保護又は利用のための施設整備及び管理運営は、国立公園では国が執行するほか、公共団体・民間も環境大臣の同意・認可を得て、事業執行が可能である。

エ 地種区分の種類

自然公園法では、公園内を特別地域と普通地域に分け、特別地域を、規制の強い方から特別保護地区、第一種特別地域、第二種特別地域及び第三種特別地域としている。特別保護地区では、動植物の捕獲が禁止されるのみならず、落枝落葉の採取も禁止される。特別地域は段階に応じて規制が緩和されることとなっており、第一種特別地域は現在の景観を極力維持すること、第二種特別地域は農林漁業活動について努めて調査を行うこと、第三種特別地域においては通常の農林水産活動は容認することとされている。普通地域は、通常の開発行為であれば「届出」のみで実施が可能である。

海域においては、海中公園地区(特別保護地区と同等)と普通地域のみ指定が可能であり、陸域の特別地域に対応する制度はない。海中公園地区は、自然公園法に基づき、国立公園・国定公園内の優れた海中景観を保護するために指定されるもので、2009(平成21)年1月現在、69地区に及ぶが、国立公園の海域に占める海中公園地区の割合は約0.2%に過ぎず、残りの海域はすべて普通地域となっている。

図 国立・国定公園の指定状況

平成21年3月現在

種別	箇所数	陸域面積 (ha)	海域			面積(ha)	合計面積 (ha)
			海中公園地区(ha)				
			箇所数	面積(ha)	比率(%)		
国立公園	29	2,086,945	38	2,359	0.1842	1,281,000	3,367,945
国定公園	56	1,361,448	31	1,385	0.3136	441,700	1,803,148

各公園の海域全体に占める海中公園地区の割合

(環境省資料より作成)

3 アメリカやカナダ等で見られる国立公園制度は、国が国有地(連邦の所有地)として土地所有権を保有し、管理及び利用サービスの提供などすべて国が提供する。

(2) 自然環境保全法

ア 制度の概要

自然公園法では自然環境の保全の基本理念が明らかにされていないため、自然の保護を総合的にとらえるべきことが指摘され、1972(昭和47)年、自然環境保全法が制定された。同法は、原生の状態を保持するなど自然生態系保全を目的とし、自然環境保全基本方針の策定、自然環境保全基礎調査(緑の国勢調査)⁴の実施を規定する。また、優れた自然環境を有する地域は原生自然環境保全地域及び自然環境保全地域として保存することとしており、2009(平成21)年1月現在、原生自然環境保全地域は5地域5,631ha、自然環境保全地域は10地域21,593haが指定されている。

イ 保全地域の指定と保護

原生自然環境保全地域は、人の行為の影響をほとんど受けていない地域であって、生態系全体を保全の対象とする。自然公園法における特別保護地区と同様に、落枝落葉の採取に至る行為まで厳しく禁止され、必要な場合においては環境大臣が立入り制限地区を指定することができる。

自然環境保全地域は、原生自然環境保全地域に次ぎ、自然環境が優れた状態を保持している地域であって、高山性・亜高山性の植生、天然林、特異な地形・地質、海岸、湖沼、湿原又は河川等の保全対象に着目してそのための自然環境を保全するものである。自然環境保全地域は、特別地区と普通地区に分けられ、特別地区内には「野生動植物保護地区」及び「海中特別地区」を指定することができる。

(3) 自然公園法の直近の改正

2002(平成14)年、自然公園法が改正され、生物多様性保全機能の強化のための特別地域の規制強化が行われ、土石等の集積、指定動物の捕獲及び湿原等への立入りを規制するとともに、その他の行為の規制を政令で定めることを可能とした。同時に、利用者数を制限する地区の指定(利用調整地区)、里地里山の風景保護を土地所有者とNPO法人等が連携して行う仕組み(風景地保護協定)の創設、公園管理能力を有する公益法人、NPO法人等を「公園管理団体」として指定する制度(公園管理団体)などの改正が行われた。

2006(平成18)年1月には、環境省は自然公園法施行令・自然環境保全法施行令を改正し、国立公園・国定公園の特別保護地区及び原生自然環境保全地域における動植物の放出等について許可を要することとした。

3. 自然公園及び自然環境保全制度の見直し

2008(平成20)年10月からは、前回改正5年後の検討条項を踏まえ、環境省中央環境審議会自然公園のあり方検討小委員会において法律の見直しが検討された。2009(平成

4 昭和48年よりおおむね5年ごとに実施している調査であり、調査結果は報告書、地図、電子情報等として取りまとめられた上、生物多様性情報システム(J-IBIS)(<http://www.biodic.go.jp/J-IBIS.html>)等で公開されている。これらの成果は、自然公園の指定・計画の決定等の自然保護行政に活用されているほか、環境アセスメント等の各方面において活用されている。

21) 年 2 月には、報告書が取りまとめられ、「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」が、環境大臣へ答申された。

同答申の概要は、以下のとおりである。

(1) 海域保全の必要性

海域は、豊かな生物多様性を有し、国際的にも「世界の海洋及び沿岸域の少なくとも 10 % が効果的に保全されるべき」(生物多様性条約第 8 回締約国会議 (2006 年)) との目標が設定されており、浅海域での保全の充実が課題となっている。しかしながら、我が国における保全の状況は、藻場やサンゴ礁においては約 4 割 ~ 5 割が国立・国定公園地域に指定されているものの、干潟については全国の面積のうち、国立・国定公園が占める割合は一割にも満たない。現行の自然公園制度「海中公園地区」を、生物多様性保全上重要な浅海域や海上を保全対象とする制度へと拡大することが必要である。

(2) 海域利用の適正化

海域における自然利用は、ダイビング、エコツアー、磯観察及びシーカヤックなど多様化するとともに、近年特に増加しており⁵、岩礁、干潟及びサンゴ礁などは自然とのふれあいの場としてその価値をますます高めている。一方で、海域利用の増加や多様化に伴う利用の集中及び動力船による不適切な利用により、サンゴ礁や海鳥等の野生生物の生息等への影響を生じさせている事例も見られる。必要な場合において、動力船の乗り入れ規制や過剰な利用のコントロールを可能とする措置を検討すべきである。

(3) 能動的な生態系管理

本来生息・生育しない動植物の持込みは、自然公園法の特別保護地区及び自然環境保全法の原生自然環境保全地域において規制されたところであるが、その他の地域においても被害が深刻化している。また、人為的に持ち込まれたものではないが、29 ある国立公園のうち、6 割以上の 19 公園でシカによる食害が発生している。さらに、これらを駆除するための行為が、自然公園法及び自然環境保全法上の規制の対象となってしまうことも生態系被害の回復を困難にしている。特別地域における、本来その地域に生息・生育しない動植物の放出規制の導入を検討するとともに、予防的順応的な手法による生態系管理の導入及び法整備を行うことが必要である。

(4) 公園事業

自然公園法に基づき認可を受けて執行されている民間の宿舎や休憩所等の公園事業施設における使用料の滞納や、施設の放置及び廃屋化などにより公園内の風致景観が損なわれるなどの事例が発生している。放置・廃屋化している公園事業施設の是正のための措置を検討すべきである。

5 中央環境審議会自然環境部会自然公園のあり方検討小委員会においては、山陰海岸国立公園や西表石垣国立公園等での海域利用者の倍増が報告されている。

(5) 中長期的課題の検討

野生生物の生息・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の構築が必要である。また、地球温暖化による影響を把握するための継続的なモニタリングの実施が必要である。

なお、同答申は、自然環境保全法に基づく自然環境保全地域においても上記(1) (2) 及び(3) の課題が生じるおそれがあり、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同様の措置を講ずることが必要としている。

4 . 法律案の概要

上記の答申を受け、「自然公園法及び自然環境保全法の一部を改正する法律案」が、第171回国会に提出されるに至った。本法律案の概要は以下のとおりである。

(1) 自然公園法の一部改正

ア 目的の改正

法の目的として、生物多様性の確保に寄与することを追加。

イ 特別地域における行為規制の追加

国立・国定公園の特別地域内において、木竹の損傷及び本来生息しない動植物の放出につき、環境大臣若しくは都道府県知事の許可を必要とすることとする。

ウ 海域における保護施策の充実

海中公園地区を海域公園地区へと改めるとともに、動力船の使用並びに行為規制を追加する。また、利用調整地区を指定することができるようにする。

エ 生態系維持回復事業の創設

生態系維持回復事業計画に基づき、生態系維持回復事業を行うとともに、事業に必要な行為については、自然公園法上の許可を要しないこととすること。

オ 公園事業の執行についての罰則の追加

不適切な公園事業者に対し、改善命令及び認可の取消し等の措置を取ることが可能にするとともに、罰則を追加。

(2) 自然環境保全法の一部改正

ア 目的の改正

法の目的として、生物多様性の確保を明確化。

イ 海域保全の充実

海中特別地区を海域特別地区に改め、環境大臣が指定する区域及び期間内における動力船の使用等について、許可を要する行為に追加する。

ウ 生態系維持回復事業の創設

自然環境保全地域において生態系維持回復事業を創設し、当該事業に必要な行為に

については、自然環境保全上の許可を要しないこととすること。

5. 論点等

(1) 海域の保全は、隣接する陸域や浅海域が健全であることによって成り立つ。現行の海中公園地区は海域公園地区へ変更されるが、その際、これまで保護の対象となっていなかった海域についても拡大し、陸域から連続した保全を図ることが必要である。一方で、海域においては、漁業関係者や観光業者などとの連携・調整が欠かせず、柔軟かつ効果的な手法が求められる。

(2) 生態系維持回復事業は、生態系被害の発生した地域について、その回復を行うものとされている。そのため、前提として生態系被害の可能性がないものとされている原生自然環境保全地域については導入されないこととなっている。しかし、人為的な要因に加え、気候変動など今後の影響が予測できない要因もあることから、原生自然環境保全地域も含め、保護地域内の生態系の包括的な管理・監視を行うべきとの指摘もある。

(3) 生態系維持回復事業については、審議会の意見を聞いて策定されるものとしているが、自然公園制度が、地方公共団体や地域住民及びNPO法人等の協力なくしては成り立たない制度になっていることもかんがみ、幅広い主体の意見を聞くことが必要である。実際に、小笠原国立公園においては住民の間で広く知られていた外来種の侵入につき環境省では把握できていなかったケースもあり⁶、十分な連携が求められる。

(4) 自然公園の利用料等の徴収については今回見直しの対象となっていないが、今後、包括的な生態系管理を行う上で、各種専門家の配置、調査人員の確保などは必至であり、予算の拡充は重要な課題である。我が国の自然公園利用者数は年間9億人を超えており(平成17年度)、一方で過剰利用などの問題も継続的に指摘されていることから、受益者負担⁷の考え方を取り入れることも検討すべきである。

【参考文献】

加藤峰夫『国立公園の法と制度』(古今書院 2008(平成20)年12月)

(財)国立公園協会編・発行『2008 自然公園の手びき』(2008(平成20)年3月)

6 『讀賣新聞』(平19.11.3)等

7 中部山岳国立公園の乗鞍岳・五色ヶ原においては、地方公共団体により、「認定ガイド同行義務づけ・完全予約制・有料制」の自然遊歩道の利用提供を行っており、日本初の「入山料」の徴収を行っている。なお、8,800円から20,000円の利用料は、施設利用料・ガイド料・保険料に充てられる。