

国立公園を「管理」する

福島 誠子（野生動物研究センター 特定助教）



こんにちは。京都大学野生動物研究センター特定助教の福島です。

野生動物研究センター所属ですが、きょうお話しする内容の中に、動物はほとんど出てきません。申しわけないです。

私、先ほどご紹介いただきましたとおり、環境省から人事交流で来ております。きょうは、研究というよりも、実際に環境省のときにどんな仕事をしていたかというようなところと、皆さん、国立公園という言葉は聞いたことがあると思うんですが、実際にどんなところなのかあまり詳しく聞いたことのない方が多いかなと思いますので、その辺をちょっとご紹介できたらなというふうに思っております。

私、京都大学の農学部で森林科学科で修士まで行っているんですけども、修士のときには実はササの開花の研究をしていました。自然科学系の研究をしていたんですが、研究者になるという選択はせずに、社会に出て社会で実際に起こっている課題を解決するような仕事につきたいなと思って、環境省に入りました。環境省の職種って、事務系と理工系と自然系と3つあるんですが、自然系という職種で採用されて働いてきました。

その自然系職種のことをレンジャーと身内では呼んでいます。緑の服を着ていると思うんですが、これはレンジャーがユニフォームとして使っている服です。国立公園の管理、それから野生動物の保護管理なんかを仕事としています。今、ご縁あって、また京大のほうでお世話になっているというところです。

早速ですが、皆さん、この中で国立公園はどれでしょう。1番から5番まであるんですが、静岡県の方なので1番は多分ご存じで、あと2、3、4、5とありますが、わかりますでしょうか。1番は国立公園だと思う方、

自己紹介



環境省のレンジャー。人事交流で京大に。

問題：国立公園はどれでしょう？

- ①富士箱根伊豆〇〇公園
- ②御前崎遠州灘〇〇公園
- ③南アルプス〇〇公園
- ④天竜奥三河〇〇公園
- ⑤浜名湖〇〇公園

はい。2番、いかがでしょうか、いないですね。3番は、あっ、手が挙がりました。4番は、うん。5番、あら、ちょこっといますね。はい、ありがとうございます。

答えですが、皆さん、よくご存じのとおりです。富士箱根伊豆国立公園と南アルプス国立公園、この2つが国立公園です。

2番は県立自然公園という、これも国立公園なんかと同じく自然公園の仲間になります。それから、天竜奥三河は国定公園というものになります。ちなみに、浜名湖は県立自然公園。いずれも自然公園ですが、3つ種類がありまして、国立公園と国定公園と県立自然公園という種類に分かれています。

じゃ、国立公園とは、ということなのですが、ちゃんと法律に基づいて指定をされていて、自然公園法という法律に基づいて環境大臣が指定をしています。環境省が管理をされていて、どんなところが指定されるかというと、我が国の風景を代表する傑出した自然の風景地が指定されています。

先ほども出てきた国定公園は、じゃどういうものなのかというと、環境大臣が指定するんですが、管理は都道府県。さらに、都道府県立自然公園というのは、条例に基づいて都道府県知事が指定をして、管理も都道府県がやっているというような公園になります。

続いて、また問題です。今、日本に国立公園は幾つあるでしょうということで、これもちょっとよかったら手を挙げてください。1、12カ所。2、25カ所、はい、ちらほら。3、34カ所、あっ、素晴らしい。答えは34カ所あります。北は利尻礼文サロベツから南は西表石垣まで、今34の国立公園が日本にあります。ちなみに、今、国立公園は国土面積の大体5.8%程度を占めていて、3種類の自然公園を合わせると大体国土の14%ぐらいを占めているという状況にあります。

この国立公園、自然公園もそうですが、その目的というのがちゃんとあります。自然公園法の第1条に、その目的が書かれて

答え

- ①富士箱根伊豆国立公園
- ②御前崎遠州灘県立自然公園
- ③南アルプス国立公園
- ④天竜奥三河国定公園
- ⑤浜名湖県立自然公園



写真：環境省 自然の国定公園 <http://www.nature.go.jp/>

国立公園とは・・・



- ・自然公園法
- ・環境大臣が指定
- ・環境省が管理
- ・我が国の風景を代表する傑出した自然の風景地

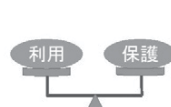
※国定公園：環境大臣が指定して、都道府県が管理する自然公園

※都道府県立自然公園：都道府県知事が指定して、都道府県が管理する自然公園

国立公園の目的

自然公園法 第1条(目的)

この法律は、優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ことにより、国民の保健、休養及び教化に資するとともに、生物の多様性の確保に寄与することを目的とする。

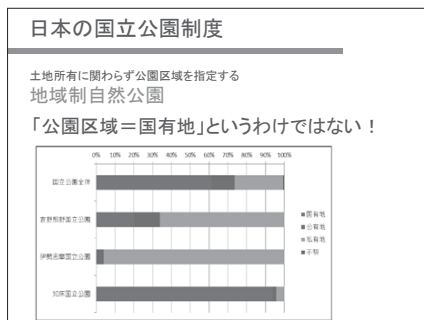


いて、「この法律は、優れた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図ることにより、国民の保健、休養及び教化に資するとともに、生物の多様性の確保に寄与することを目的とする。」、ちょっと長くて難しいですが、重要なのはこの保護と利用ということろです。

自然保護区というイメージで、どちらかというと保護がメインだというふうに思われがちですが、国立公園というところは、もちろん保護するんですが、利用を前提にしているというのが特徴です。

なので、目的に保健、休養及び教化とあったとおり、国立公園というのは、遊ぶところであり、学ぶところでもあり、癒やされるところであり、余暇を過ごして楽しむところ、になります。

日本の国立公園の制度というのは、実というアメリカなんかとちょっと違います。土地所有にかかわらず公園区域を指定する地域制自然公園といわれるタイプの自然公園になります。ここに書いてあるとおり、公園区域イコール国有地というわけではありません。



世界で初めて国立公園が指定されたのがアメリカのイエローストーン国立公園ですが、アメリカの場合は国立公園に指定するときに、そこを国有地化するというか、公園のための専用地として所有して管理をしていくというやり方をとっています。日本も、それができたらいいんですが、日本の場合、狭い国土の中で、さまざまな人が、それぞれの目的に応じて土地利用している。国立公園の制度の議論が始まったのは日本では明治なんですけれども、もうそのころには、がばっと大きな面積を公園に指定しようと思うと大分買収しないといけないとか、調整が難しいというような状態にあったので、こういう制度を生み出したというか、考え出して運用しているということになります。

国立公園全体でいうと60%ぐらいが、それでも国有地。でも、この国有地というのは、ほとんどが国有林になります。関西なんかは私有地のほうがむしろ6割ぐらい、伊勢志摩は9割以上が私有地です。

一方、知床国立公園の場合は、逆に9割が国有地になっていたりして、国立公園によって、その土地所有、どこが持っているかというのはいろいろなんですが、必ずしも公園区域が国有地であるとは限らないというのが一つ大きな特徴であり、国立公園を管理するときの一つのポイントになってきます。

そういう制度なので、国立公園の区域の中には住宅が含まれますし、温泉街なんかも含

まれますし、放牧地や漁港、農地なんかも含まれてきます。

そのときに、じゃどうやってその国立公園を管理するか、自然公園の目的である保護と利用を進めればいいのかという話になるんですが、国立公園を指定するときには、公園計画というのをつくります。公園計画には規制と事業の計画があって、保護規制エリアや利用施設を位置づけるんですが、その公園計画に基づいて、保護については規制されている行為が許可基準に合うかどうかを審査して許可をする許可制というやり方と、あと利用については公園の利用施設を事業認可するという形でやっています。

これが富士箱根伊豆の公園計画書です。もう一つ、管理計画書というものあって、地域によってそれぞれ昔からの歴史なんかもあるので、どこも一律同じような管理の

仕方をするのがやはり難しい。なので、法令上ルールとして定められた規制や許可基準はあるのですが、プラスで地域ルールというのを定めています。

例えば、屋根の形状が片流れはだめですよとか、壁の色は、もし家を建てて壁を塗るんだったらクリーム色っぽい色にしてくださいとか、電柱は焦げ茶色にしてくださいとかというような、それぞれの地域で細かく、そういう景観に関するようなルールも決められています。

何かを建てようとなったときには申請書を書いてもらい、自然保護官事務所で、こういう基準だったらクリアできるかみたいなのが調整されます。

さっきの計画書は文書ですが、実際に私たちが現場で許可でよく使うのは、こういう公園計画図というのになります。この公園計画図というのが全国で同じ様式でつくられるんですが、見にくいのでちょっと拡大します。

色分けされていますね。凡例がちゃんとついていて、オレンジ色で囲われているところが特別保護地区、紫が第1種特別地域、ピンクが第2種特別地域、緑が第3種特別地域、ブルーのところが普通地域というような形でゾーニングされています。

一番規制が厳しいのが特別保護地区。こういう場所は基本的には開発はしないほしい場所。公益の必要性がある場合以外は開発を認めませんとかというような厳しいルール

どうやって保護と利用をすすめるか？

公園計画(規制と事業の計画)

許認可(行為の許可と事業の認可)



保護計画凡例	
	国立公園区域界
	特別保護地区
	第1種特別地域
	第2種特別地域
	第3種特別地域
	普通地域
	緑生開発地区

が定められています。こういう図面を見ながら、例えば、ここで家を建てたいですといったら、ああ、これは第2種特別地域だからというので、その区分の許可基準を確認していくというような作業になります。

どんな行為が規制される行為かというのが、ちょっとざっと書いているんですが、基本的には、見た目を変えるような行為というのが開発とみなされて、事前に許可を得ないとできない行為というふうになっています。

特別保護地区でやってはいけない行為というのは、この特別地域の行為にプラスして、特別保護地区の中でさらにこういう行為が、事前に申請し許可が必要になってくるということになります。

一方、普通地域は大規模な開発をするときに届け出を出すというような制度で運用しています。

さっき第1種、第2種、第3種の特別地域があると言ったんですが、規制される行為は同じですが、許可基準が違うというところで規制の強さが変わってきます。

第1種特別地域は一番厳しいので、これも公益の必要性が認められるようなものにほぼ限られてきますが、逆に第3種特別地域なんかは農林漁業とできるだけ調和するようにといいエリアなので、農林漁業を行うために必要な行為を妨げないような基準に設定されています。

それからもう一つ、これを見してみると赤いラインとか緑のラインとかがあると思うんですが、赤いこういうマークですね。これは何かというと、利用施設を位置づけている。公園計画では利用施設もこうやって位置づけていて、実際に現場に行って、ああここには展望台が欲しいよねとか、ここにはその展望台まで続く歩道を整備したほうがいいよねとか、既に整備されているものは公園の利用道路として位置づけて管理していこうとかというふうに計画がつくられています。

国立公園を利用するための施設というのが位置づけられていて、例えば、キャンプ場であったりとか、展望台であったり、ビジターセンターであったり、あと宿泊施設なんかも入っています。宿泊施設や山小屋というのは、国や県が直接整備できないので民間事業者が整備をする。一定の要件を審査した上で認可してやってもらっているというような状態です。

行為の規制

特別地域(許可制)

※第1種特別地域～第3種特別地域(1種～3種で許可基準が異なる)

- ・工作物の新築、改築、増築 ・木竹の伐採 ・低物や土石の採取
- ・河川、湖沼の水位・水量の増減 ・広告物の設置等
- ・指定する物の集積又は貯蔵 ・水面の埋立等 ・指定植物の採取等
- ・指定動物の捕獲等 ・土地の形状変更 etc.

特別保護地区

- ・木竹の剪定 ・木竹の結露 ・家畜の放牧 ・物の集積又は貯蔵
- ・火入れ、たき火 ・木竹以外の植物の採取等 ・動物の捕獲等
- ・車馬の乗り入れ ・動物の放出

普通地域(届け出制)

一定の規模を超える行為は、届出が必要

図 録 計 画 凡 例
国 立 公 園 界 限
特 別 保 護 地 域
第 1 種 特 別 地 域
第 2 種 特 別 地 域
第 3 種 特 別 地 域
普 通 地 域

利用のための施設



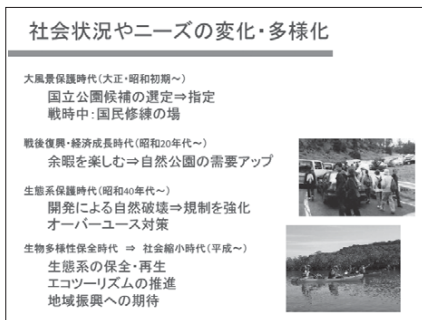
こういうふう運用すれば確かに国立公園は、うまく保護と利用が推進できると思われるかもしれませんが、実際は、こんなに甘くないというか、それだけではやっぱり十分ではない。というのも、国立公園ができてもう80年以上たつんですが、その間にどういうところを指定しようとかという風景評価もどんどん変化してきましたし、時代の要請に応じてどんどん制度がつけ加えられていったり、目的や機能がどんどん増えていっているというような状況にあるので、当然、管理の仕方というのも変えていかなければいけないという状況です。

実際に初め制度ができたころというのは、名所旧跡、まさに富士山なんかは初期に選定された国立公園になるんですけども、そういう大風景地であったり昔から観光で使われていたような場所が、まずは選定されていって、その後風景として評価さ

れるものが増えていった。例えば、釧路湿原なんか国立公園として指定されていますが、湿原が風景として評価されるようになったというふうに変わってきています。そのため、規制だけやってあげればいいというようなところから、能動的に管理したり、特に生態系の管理なんかでいうと順応的に、モニタリングしながら状況を見ながらやることを変えていくというようなやり方で管理しないといけなくなる。

また、社会の状況やニーズも多様化していって、初めは国立公園自体が、やっぱりもてはやされていた時期は陳情合戦になっていて、今の世界遺産とかジオパークとかも近い現象があるんですが、「うちのところを指定してほしい」というのがすごく来た時代があります。戦後は高度経済成長で豊かになって、みんなが余暇を楽しみたいというので、このころ自然公園が大幅増えていますし、国定公園制度ができたのもこのころです。

その後、だんだん開発が過剰になっていって自然破壊が気にされるようになって、そうすると制度上規制をどんどん強化しないといけないというほうに行きました。オーバーユース対策なんかも付加されていく。今、平成になってからは、生物多様性の保全が言われるようになったり、社会自体も人口が減少していっているんで、昔は開発圧があって、それを抑制するような制度設計でやっていたのが、むしろ開発する力というか、そこを管理したり、利用施設をつくったりとか、そういう力自体が地域になくなってきているとい



うところで、いろんな課題が出てきています。特に、地域振興への期待というのが国立公園では今すごく高まってきている、そういう状況にあります。

実際に現場では、どういう仕事をしているかというと、ただ許認可をやっているだけでなく、やっぱり自分たち環境省でも、こうやって看板を設置したりとか、地域の人たちと一緒に海岸清掃のイベントをやったり、あと、ビジターセンターでこういう自然解説みたいなものもやったり、いろんな業務が増えていっています。

私、環境省で働いているほとんどの期間、実をいうと近畿地方環境事務所というところに勤務していました。ちょっとこれから、さらに具体的な話を紹介していこうと思うんですが、地方環境事務所というのは地方の拠点的な事務所なんですけれども、近畿は大阪にあります。各公園には自然保護官

事務所というのが置かれていて、ここにいわゆるレンジャーという人たちが配属されていて、許認可であったりとか、先ほど見ていただいたような看板の整備だったり清掃活動であったり、自然観察会や自然とのふれあいを推進するような業務をやっています。

国立公園はこの管内に3つあって、吉野熊野国立公園、山陰海岸国立公園、瀬戸内海国立公園、これだけあるんですが、実際に自然保護官事務所に何人ぐらいレンジャーがいるかというと一人です。一人で、あとアクティブレンジャーという補佐する職員がもう一人ぐらいいて、大体2名体制でやっている事務所が多いという状況です。

執務室の様子はこんな感じで、自然保護官事務所なんかは、こういう一戸建ての事務所をつくっているところもありますし、合同庁舎に入っていたりとかもあります。

国立公園というのはレンジャーが管理をしているんですが、さすがにやっぱり人数的にも足りないというのもあるって、自然公園指導員というような制度もあります。これは環境省や県のほうから委嘱をして、ボランティアで公園利用者にルールやマナーの呼びかけをしていただいていたたり、あとは歩道や看板なんかが損傷していたら、それを報告してもらったりという、そういうような制度があります。

それから、パークボランティアなんですけど、地域ごとにボランティアを組織して、自然観察会のお手伝いや歩道の修繕やごみ拾いなんかを一緒にやっていただいています。こう



いう直接的に公園の管理に携わってくれるような方々にボランティアで協力していただいて管理をしているというような状態にあります。

さらに、具体的な事例を紹介させていただこうと思います。私、近畿の国立公園3公園ともいろんな形で業務でかかわっていたんですが、吉野熊野国立公園という公園が一番かかわることが多かったので、ちょっと吉野熊野国立公園を事例として紹介したいと思います。

吉野熊野国立公園は、指定は昭和11年2月1日。これ、実をいうと富士山と同じときに指定された、そういう公園です。80年以上、指定されてからたっています。ただ、初めの区域からどんどん区域が追加されていってというような状態です。日本で初めての海中公園地区が設定されたりとか、国立公園とは直接的には関係はないんです

が、世界文化遺産いわゆる熊野古道が登録されたり、ラムサール条約湿地が登録されたり、あと最近ではジオパークが、またこれ認定されたりということで、地域資源はすごく豊富にあるエリアになります。

公園区域は、三重、奈良、和歌山の3県にまたがって位置しているんですが、山岳域からこれ川沿い、あと海岸線ですね。さらに海域も公園に指定されています。一番最近拡張されたのが平成27年で、このエリアが拡張されました。大分、大規模に拡張されました。私のやっていた仕事の一つというのが、この拡張の仕事です。もう一つが、これは私が環境省に入省して2年目に担当していた仕事なんですが、大台ヶ原というところで自然再生の仕事を1年間やっていました。

まず、その自然再生をやっていた大台ヶ原のほうからなんですが、大台ヶ原は、ちょうど三重県と奈良県の県境にあって、3つの河川のちょうど分水嶺にある、そういう位置です。尾鷲から風が吹き上げて雲ができてということで、屋久島に並ぶ日本で有数の多雨地帯です。この紀伊半島の中では、すごく自然性の高い森林が残されている。東大台と西大台というエリアに分かれていて、ちょっとずつ植生が違うという場所です。

この西大台のエリア、実は日本で初めて利用調整地区が設定された場所です。利用調整地区がどういう場所かという、立ち入りをするとき事前に申請して認定されないと立

吉野熊野国立公園

幽玄の山々、深い渓谷、黒潮流れる南海
～紀伊半島の多様な自然と悠久の歴史・文化に出会う～

昭和11年2月1日	指定		
昭和25年2月25日	串本・湯坪地区 追加指定		
昭和40年3月25日	湊川地区 追加指定		
昭和45年7月1日	日本初の海中公園地区 指定		
昭和50年12月19日	熊野・尾鷲地区(鬼ヶ城以北の海岸) 追加指定		
平成16年7月	世界文化遺産「紀伊山地の霊場と参詣道」登録		
平成17年11月	ラムサール条約「世界最北のサンゴ群集域 串本沿岸海域」登録		
平成26年8月	日本ジオパーク認定「南紀熊野ジオパーク」		
平成27年9月	和歌山県海岸域 追加指定		



ち入れないという、利用規制がかかった場所で、これを日本で初めて設定しています。実はこのエリア、いろいろ経緯があって環境省が土地を所管していることもあって、これが設定できたということになります。

大台ヶ原の自然環境というのは、実をいうとすごく劇的に変わってきています。伊勢湾台風が1959年に起こって、そのときに大量の風倒木が出ました。風倒木が出たことによって林床が乾燥して、風倒木の撤去で余計乾燥地化が進み、あとササが入ってきたり。その後、今度はシカが増加してシカの食害が増えてきた。さらに、ドライブウェイが開通して利用者がどんどん入ってくるようになったというような、すごく複合的な要因で森林が衰退してきました。

これは正木峠の写真ですが、初めはトウヒ林でコケむした森だったのが、2000年頃にはもうスカスカな感じで、一部の木は立ち枯れて白骨化していて、さらにもう最近になると原っぱのような、本当にここがもともと森だったということが想像できないような場所になっています。

国立公園のパフレットであったりとか、観光業者さんが大台ヶ原といって写真を出すときには、こういう写真が使われていて、ちょっと複雑な気持ちになるところです。すごく見晴らしはいいんですが、もともと森だった場所。

現状が、こういう立ち枯れの木が残ったササ原だったり、西大台ではブナ林の下層植生がシカに食われて、スズタケなんかはなくなって地表が見えるような状態になっていたり、シカの食痕なんかもまだ出てきている状況です。

ここで、自然再生事業というのをやっています。一つが森林生態系を回復する。トウヒ林だった元の森の状態に戻そうということで、シカ柵をつくったり稚樹を育てたりというような事業をやっています。

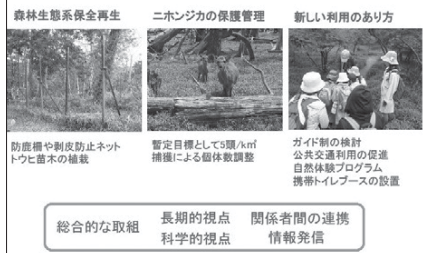
大台ヶ原の自然環境の変化



森林の現状



大台ヶ原自然再生事業



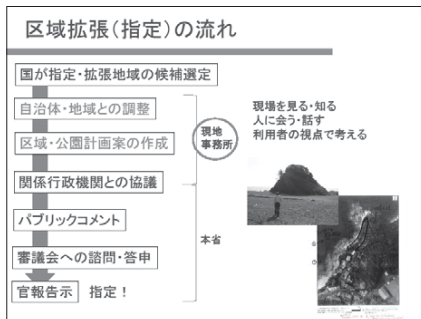
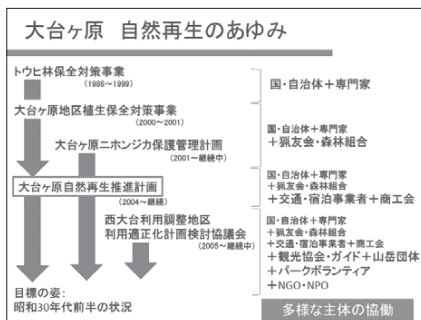
そもそもニホンジカが多過ぎるので、シカの個体数管理、捕獲をしてというようなこともやっていますし、あと、大台ヶ原で本当に特徴的なのは、新しい利用のあり方を併せて一緒に検討していこうというのが自然再生のメニューの中にきっちり組み込まれているところです。

実をいうと、私が担当していたのが、ここになります。ガイド制度を検討したり、自然体験プログラムを開発したり、あと、マイカー規制。やろうとして実はうまくいかなかったんですが、紅葉がきれいな時期になると、ドライブウエイを上がってくる車がすごく多くて、山上にある駐車場がいっぱいになって路肩にも駐車されるようになるので、パーク・アンド・ライドなんかが導入できないかといって一時期すごく検討をやっていました。でも地元との調整がうまくいかず、さらに利用者がちょっとずつ減って行って、本当にあふれ返るような日というのが年に数日というような状況になっているので、マイカー規制のかわりに公共交通の利用を促進しましょうとかいうような取組みをやっています。

この自然再生の取組みというのが、さっき国立公園の管理は規制というのがベースですよという話をしたんですが、やっぱり規制だけでは、こういう課題に対応するこ

とはできなくて、能動的な管理、順応的な管理として、既にされているような状況です。

しかも、この事業は、実をいうと1986年のトウヒ林保全対策事業というところから始まっています。初め国と専門家でやっていたのが、ニホンジカの対策が求められたころから猟友会や森林組合が入り、さらに自然再生事業としてやろうというところから交通事業者や観光事業者も入ってきて、西大台で立入り規制をかけるときには、山岳団体やガイドなんかも入って、どんどん、どんどん多様な主体の協働で自然再生を進めるというような状況になっています。というのが大台ヶ原の自然再生の事例です。



もう一つが区域拡張の仕事です。区域拡張は、このエリアをやったんですが、陸域じゃなくて実は海が評価されている。日本の中でどこを新たに選定して指定しようかというような検討がなされたんですが、そのときにこの紀伊半島の沿岸海域が、サンゴ、藻場、干潟なんかがあって生物多様性上、生態系の保全上重要だということで指定しましょうということで、区域拡張の作業が始まりました。

区域拡張の作業ステップというのは、たくさんあるんですが、現地の事務所、自然保護官事務所や地方環境事務所の職員が携わるのはこのあたり、地元との調整や、案の作成になるんですが、基本的には現地に行って現場を見る、それから人の話を聞く、利用者目線に立って計画を考える、そういうことをやっています。

海域公園地区というのを指定しようとしたので、実をいうと漁業者さんから、やっぱりちょっと心配する声が出たりしたんですが、逆に、藻場、干潟、サンゴなんかを守るということが、漁業者が獲るその魚の稚魚の生育場所を守ることにもつながるので、保全は重要ですよという理解を得てきました。

ちょうどこの時期、ジオパーク認定に向けて地域が盛り上がっていて、私たちは指定した後の管理をやっぱりどうしても考えてしまうので、その指定後に向けた関係構築として、国立公園とジオパークで一緒に連携してできることをやっていったということになります。

その区域拡張の次の年が指定80周年だったので、地元と一緒に大きな祭りを開いたり、あとはイベントカレンダーといって、イベント情報を取りまとめたカレンダーをつくったり、ワークショップをしているいろんな関係者を入れて話をしたり、それから、フェイスブックをつくって情報発信したりということをやりました。

人がつながることがすごく重要なので、人がつながるような仕組みをできないかということで、いろんなことにチャレンジして、こういうイベントカレンダーなんかは今も続いているという状況です。

最後になりますが、国立公園を管理するというのは、初めにも言ったとおり、規制がベースにはあるんですが、プラスやっぱり能動的な管理が必要になってくる。利用のほうも、もともとハード整備中心だったのが、最近では、エコツーリズムのような

拡張と指定80周年を機に・・・

人と人、人と自然を「つなぐ」がテーマ

国立公園を「管理」するには・・・

レンジャーの役割
その地域にあったやり方を見つける
多様な主体が協働できる場を整える

ソフトの充実がすごく重要になってきている。その中で、レンジャーの役割としては、地域に入って地域の声を聞いて地域に合ったやり方を見つけていくとか、多様な人が入ってこられるような場をつくる、そういうことが求められています。

ということで、ちょっと駆け足になりましたが、私のほうの発表は終わりにいたします。ありがとうございました。