

日本の PROTECTED AREA SYSTEM の考察 **Observation on Japanese Protected Area System**

久野 武
Takeshi Hisano

The characteristics of the Japanese protected area systems are generally considered to designate areas by law and to regulate land-use for the public welfare by conserving certain levels of valued natural features. These systems are not based on land ownership, as is commonly observed in the United States. The representative system is the Natural Park similar to the National Park.

I consider the Japanese Natural Park to be composed of two parts. One part is the core area and the other is the surrounding area. The Natural Park authority does not have land ownership of the core area. The greater part of the core area is usually public land, such as a National Forest. The Natural Park authority makes an agreement with the public land authority to handle this area as a core area of the protected area and prohibit any construction except for limited types for public use. Therefore, it is not wrong to consider this area to be based on land ownership.

On the other hand, the surrounding area belongs to a national or local authority or the private sectors. In this area, many types of land-use are acceptable to the extent that there is no significant destruction of nature. Natural parks often contribute to local economic development by increasing public use. As a result, natural parks have come to occupy large areas in Japan.

The purpose of this paper is to observe and to examine the validity and limits of this system.

キーワード : Protected Area、自然公園、国立公園、自然保護

Key Words : Protected Area, Natural Park, National Park, Nature conservation and preservation

はじめに

筆者は環境庁に、他機関への出向期間を含めて29年間在籍した。その前半はほとんど自然公園・自然保護行政に関わっていた。国立公園管理官として3箇所・延べ7年間、現地に駐在し公園管理業務に従事した。環境庁本庁の自然保護局でも5年余自然公園・自然保護関連の業務に就いた。鹿児島県庁に出向し、2年弱であるが、県の自然公園・自然保護行政を担当したこともある。

役人時代の後半は自然公園・自然保護行政からは離れたのであるが、'94年から'95年にかけて8

ヶ月弱、米国ハワイ州にある米連邦議会の研究機関である東西センターの客員研究員として環境庁より派遣された。研究テーマとして、かつての実務経験を生かして Protected Area System の日米比較の研究を行うこととし、ハワイ各地だけでなくグアム、北マリアナ連邦(サイパン、ロタ)、パラオ共和国のProtected Areaを視察する機会をえた。

これらの経験を踏まえて、日本の Protected Areaについての現状と問題点を明らかにすべく、本稿執筆に至ったものである。

なお米連邦や筆者が調査にまわった国/領域の

Protected Areaについてはすでに「国立公園」誌に発表しており(536—539号,1995)、本稿では言及しなかった。

1、問題意識

「国立公園」National Parkというのは国民のだれしもが知っている国家的な景勝の地であり、代表的な Protected Area^{注1}であることは、日本も他の世界各国も共通であろう。しかしながら、一步踏み込んで制度としての「国立公園」になると様相は大きく変わってくる。

国立公園発祥の地である米国においては、「国立公園」とは連邦内務省国立公園局が所有管理し、公衆の利用に供する、大自然そのままを舞台にした公園専用地である。しかし日本においては、「国立公園」とは、土地所有の如何にかかわらず、一定の広い地域を国(環境庁)が指定し、利用施設の整備管理を直接間接に行うとともに、土地所有者などに対し、国家的景観の保護という公共の福祉のために土地利用等の制限、すなわち「公用制限」を行うものである。したがって国立公園とはいっても公園専用地ではなく、その土地に与えられた属性のひとつにしか過ぎず、実際に多目的な土地利用がなされている。

米国の例はしばしば「營造物公園」と呼ばれ、日本の例は「地域制公園」と呼ばれる。国際的にも大きくはこの二つのタイプにわかれる。ただし地域制の場合は、土地所有法制や形態が、国によって大きく異なるため、その内実はさまざまであると思われる。

国立公園は、營造物であれ、地域制であれ、一般に人に感動を与えるような大自然の景勝地の景観や、それを構成する植生、動物等を保護しつつ、公衆の利用を推進することを目的とするものであるが、近年は国立公園においても生態系の保

全、生物多様性の保全、絶滅に瀕した生物種の保護という視点が強くなってきている。

また、そのため公衆の利用も制限したり排除するような、国立公園以外の各種のProtected Area制度も一般的になってきた。

日本においても国立公園以外の各種のProtected Area制度があるが、いずれも国立公園と類似の構造を持った「地域制」である。しかし米国の連邦における各種のProtected Areaはすべて營造物であり、各州や自治領政府も独自の營造物のProtected Areaを有している。

なぜ、「地域制」にせざるをえなかつたのかというとき、よくいわれるのは米国は広い国土を有し人口密度が小さいから營造物が設定されたのであり、日本のように狭い島国に人口が密集し、高度な社会生活を営んでいるところでは、土地の多目的利用を図らざるをえないということである。1993の日本の人口密度は331人/平方キロで、米国の28人と比べると十倍以上過密になっており、一方一人当たりGDPはほぼ同レベルにあり、この数字をみる限り、この説明は一見もつともそうである。

しかしながら、ハワイ、グアムやサイパンといった島国/領域と日本、或いは日本の亜熱帯に近い離島との人口密度を比べればどうであろうか。平方キロあたりの人口は、ハワイ州66人、グアム246人、サイパン316人(北マリアナ連邦全体では91人)と日本のそれに近くなってくる。一方鹿児島県を見てみると、県全域では195人、熊毛地域(屋久島・種子島)、奄美地域はそれぞれ52人、103人である。沖縄県では559人と高いが、沖縄本島を除くとわずか123人に過ぎない。もちろん、人口密度は可住地面積や他の要素にも大きく左右され、これだけではなんともいえないのだが、それでも先の日米比較に比べるとはるかに状況は似てくることが理解できる。にもかかわら

注1 Protected Area の定義について、IUCN(国際自然連合)は「特別に生物の多様性や自然的あるいは関連した文化的資源の保護と維持の為に捧げられた陸域及び(又は)海域であって、法又はそのほかの効果的手段によって管理されているもの」としている。筆者は「法律や公的の権威に基づいて、自然環境やそれに密接に関連する景観、生物、地物や事象について、人為による改変から完全に、或いは一定程度以上、保護することを主目的とするシステムにより、一定の広がりをもって定められた自然的地域」程度の意味で用いることとする。

T. Hisano, Observation on Japanese Protected Area System

す、筆者の見聞したハワイ、グアム、北マリアナ連邦においても、Protected Areaとされるものは営造物であり、日本のそれとは異なるものの地域制に近いものは、わずかにハワイで州政府によって行われているのみである（「Conservation District」）。

少なくとも筆者の見聞した数カ国/領域に限つていえば、日本のProtected Area Systemはかなり特異なものであり、その構造について改めて考察を行うとともに、こうした日本の地域制Protected Area Systemの背景を探ってみたい。

IUCNの「Protected Area of the World II」(1992)の日本編では、制度としてつぎの5種類のものをあげている。

- ・国立公園(28地域)
- ・国設鳥獣保護区(27地域)
- ・「原生地域」(7地域)
- ・県設鳥獣保護区(629地域)
- ・国定公園(53地域)

千ヘクタール以上のもののみがリストアップされたため、国立公園は全公園、国定公園は2公園を除くすべてが挙げられているが、他は指定地域の一部のみである。また都道府県立自然公園は千ヘクタールを越すものがかなりあるにもかかわらずまったくあげられていないし、都道府県自然環境保全地域も同様である。なお同リストでは原生自然環境保全地域および自然環境保全地域を一括して「原生地域」として掲げている。

リストアップされたものは三つの系列に整理できる。

ひとつは自然公園法に基づく指定地域であり、国立公園および国定公園、さらに同リストでは未掲載の都道府県立自然公園がそれに該当する。

他のひとつは自然環境保全法に基づく指定地域であり、「原生地域」として一括された原生自然環境保全地域および自然環境保全地域と、同リストでは未掲載の都道府県自然環境保全地域がそれに該当する。

さいごのひとつは、鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律に基づく「環境庁長官又ハ都道府県知事」が設定

する鳥獣保護区(法律用語でないが、通常前者を国設鳥獣保護区、後者を県設鳥獣保護区という)である。

これらはいずれも環境庁所管の法律であり、環境庁自然保护局が責任を負っている。

国立公園および鳥獣保護区は戦前からの歴史をもつ古い制度である。前者は戦後「自然公園法」のもとに再編整備され厚生省が所掌、また後者は狩猟行政の一環として創設された制度であり、戦後林野庁が長らく所掌していたが、いずれも環境庁発足(1971)とともに移管されたものである。また原生自然環境保全地域と自然環境保全地域、都道府県自然環境保全地域は自然環境保全法の制定(1972)によりスタートした制度である。

さて、まずは代表的なProtected Areaである自然公園についてやや詳しく述べ、ついで自然環境保全法による指定地域と鳥獣保護区について簡単に触れ、最後にその他の制度についても概括してみる。

2 自然公園

自然公園は前述のように自然公園法(昭和32年)に基づく制度であり、国立公園、国定公園、都道府県立自然公園の三種類の自然公園が存する。

その総面積は国土面積の1/7を占めており、日本の代表的なProtected Areaといえる。

2-1 沿革

その沿革をたどれば国立公園法(昭和6年)が制定されたことに始まる。昭和9年3月、3つの国立公園が指定されたのを皮切りに逐次指定が進み、戦後にいたって「国立公園に準ずる地域」いわゆる国定公園制度が誕生、一方、地方自治体においても戦後に条例による都道府県立自然公園の指定が進められたところから、自然公園体系を一貫したものとして整備すべく、旧来の国立公園法を廃して自然公園法が制定されたものである。

公園数、面積の推移は表1のとおりである。

表1 自然公園面積(千ha)の推移

	国立公園		国定公園		都道府県立自然公園		総面積
	公園数	面積	公園数	面積	公園数	面積	
昭和10年度末	8	659	—	—	—	—	659
昭和20年度末	12	841	—	—	—	—	841
昭和30年度末	19	1,643	14	426	—	—	2,069
昭和40年度末	23	1,963	27	659	238	1,858	4,480
昭和50年度末	27	2,015	50	1,127	293	2,034	5,176
昭和60年度末	27	2,022	54	1,289	298	2,011	5,322
平成7年度末	28	2,048	55	1,332	303	1,949	5,329

注1. 面積は小数点以下四捨五入

2. 環境庁「自然保護行政のあゆみ」(第1法規出版1981)等による

戦前においては現在の国土面積の3%弱を占めるのに過ぎなかつたが、戦後急増し、今日では14%を越すに至つた。

国立公園は戦後十年で公園数、面積とも倍増し、その後もなお増加したが、昭和40年には面積はほぼ今日のレベルに到達し、以降小面積の公園が追加指定されたにとどまる。

一方、国定公園は昭和30年から40年の十年で公園数は倍増、公園面積も5割アップし、その後も増え続け、昭和50年には公園数、面積とも40年に比べ近くになっている。近年ペースは落ちたものの、なおゆるやかに増加をつづけている。

都道府県立自然公園は昭和40年から今日まで同レベルであるが、それはかなりの部分が逐次国定公園に昇格を果たしたからで、それを穴埋めするように新規指定が増加し続けている。

このように自然公園の数と面積が増加を続いていることは、社会・経済の変化とそれに起因した自然の改変が背景にあることを暗示しているが、このことはのちに触れる。

2-2 法制度

これらの三種の自然公園はいずれも「すぐれた自然の風景地を保護するとともに利用の増進を図る」ために、土地所有の如何にかかわらず指定されるものである。

国立公園は日本を代表するに足りる傑出した自然の風景地であり、環境庁長官が審議会の意見を聞いて指定し、国(環境庁)が公園事業の執行や公用制限等でもって公園の管理を行うものとされる。

国定公園は国立公園に準じた自然の風景地で、環境庁長官が都道府県知事の申出により審議会の意見を聞いて指定し、基本的には都道府県が管理を行うものである。

また、都道府県立自然公園は国立・国定公園以外の自然の風景地を、都道府県知事が自然公園法に基づく条例を制定して指定するもので、都道府県が管理を行うものである。

管理は公園計画に基づいて行われる。公園計画の主たる内容は保護に関する規制計画、いわゆる保護計画と利用に関する施設計画、いわゆる利用計画である。

後者はのちに触れるとして、前者は公園の区域

を、その景観の重要度に応じてゾーニングを行うことをいう。

即ち公園の区域内に特別地域を設けることができるし(ただし陸域に限る)、国立・国定公園内にあっては特別地域内に特に必要があるときは特別保護地区を設けることができる。特別地域以外の公園区域を普通地域という。さらに特別地域もその重要度に応じて1種、2種、3種に区分される。なお、国立・国定公園では海面の区域内においては海中公園地区を設けることができるとされている。

特別地域においては、工作物の新改増築や木竹伐採等の一定の法定行為については、国立公園では環境庁長官の許可、国定公園、都道府県立自然公園では都道府県知事の許可が必要とされる。ただし国立公園であっても、比較的小規模のものは都道府県知事に権限委任がなされている。

特別保護地区においてはさらに許可を要する行為の種類が増える。

普通地域についても一定の規模以上の一定の行為については届出が必要となる。

さらに海中公園地区についても一定の行為についての許可が必要とされている。

これらの許可申請に対して景観の保護のため条件を付して許可することができるし、不許可にすることも可能である。また、届出に対しても禁止・制限或いはそれに代わる必要な措置命令の発動も可能となっている。

なお国の機関の行う行為については許可や届出の受理を要せず協議、通知で足りるとしている^{注1}。また軽易な行為にあっては施行規則で不要許可・不要届出行為を定めている。

同法は財産権の尊重及び国土の開発その他の公益との調整に留意する旨を規定しており、許可等が受けられない場合に被る損害については国の補償規定もある。

これらの許可の基準はガイドライン(「審査指針」)として局長通知で定められており、とくに特別保護地区、第一種特別地域、海中公園地区における各種行為は、第一種特別地域の木竹伐採についての単木択伐を除き、原則不許可とされている。これらの地域は自然公園のProtected Areaとしての中核をなすものであり、「すぐれた自然の風景地」のなかでもっとも中心になるものである。

第二、三種の特別地域については建築物であれば高さ13メートル以下であること等の基準を決めている。第二種と第三種の大きな差は、木竹伐採、すなわち林業との関係であって、第二種特別地域にあっては択伐や小規模皆伐のみを認めるのに対し、第三種特別地域にあっては具体的な制限を課しておらず、大規模皆伐も容認している点である。

この不要許可行為や許可のガイドラインで注目すべきことは、許可の判断基準を当該行為の規模や、それが風景や景観に与える影響のみで定めているのではなく、その行為の目的・機能にも着目していることであり、とりわけ特別地域や普通地域における農林漁業などの生業や、地域住民の生活に必要な行為に関しては、きわめて「甘い」ことである。

2-3 自然公園の指定状況

前節で述べたように、法制度上は国立・国定公園の指定および国立公園計画の決定は環境庁長官が行い、都道府県立自然公園の指定および国定公園計画、都道府県立自然公園計画の決定は都道府県知事が行うとされている。

しかし、実体的にはやや事情が異なっており、環境庁長官が行うものにあっては関係自治体および各省の同意が前提となっているし、都道府県知事の行うものにあっては関係市町村および国の出先機関の同意が前提となっている。

^{注1} このことでもって公共事業に弱いと批判されることもあるが、以前から手続き的には協議、通知も許可申請、届出と同等に取り扱っており、当事者にとっては法制度自身が弱いとは必ずしも意識されていない。事実、環境庁移管後は尾瀬道路計画、大雪山横断道路計画、南アスパー林道計画などが計画廃止や大幅変更を余儀なくされており、そのごとく同種のものが特別保護地区等公園の核心部に認められたケースはない。

つまり指定や公園計画決定にあたっては、法制度上はともかくとして、相当広範囲な関係者・機関のコンセンサスが必要となる(ただし民有地にあっては個々の地権者の同意をとってはいけない)。

したがって「すぐれた自然の風景地」だからといって、すべてが自然公園に指定されるわけではないし、風景の重要度や、自然度の高さに応じた公園計画が必ずしも決定されているとは限らず、妥協や譲歩が強いられることが多い。

公園に指定すること自体への地元から県、国への要望は、かつてはかなり強く、近年においても

なくなったわけではない。

これら自然公園の一公園あたり平均面積では、国立公園>国定公園>都道府県立自然公園となっているが、個別の公園の面積の変動幅の範囲の方が大きい。最小の国立公園と最大の国立公園の面積は40倍近い差があるが、国定公園は130倍、都道府県立自然公園に至っては千倍の差がある(表2)。

土地所有区分別面積比、Protected Area の核心部といえる特別保護地区、第一種特別地域の面積比の平均値は表3、4のとおりである。国立公園の方が国定公園より平均値では国有地率がやや高いが、後でみるように公園毎の変動幅の方がはる

表2 一自然公園当たり面積

	平均面積 (千ha)	範囲
国立公園	73	6～227
国定公園	24	0.8～103
都道府県立自然公園	6	0.03～36

注1. 国定公園、都道府県立自然公園の範囲の最小値以外は小数点以下四捨五入

2. 陸域面積のみ

3. 平成3年8月末現在

4. 環境庁資料

表3 自然公園の土地所有区分面積比(%)

	国有地	公有地	私有地
国立公園	62	14	24
国定公園	47	15	38

注1. 数字は小数点以下四捨五入

2. 都道府県立自然公園のデータは未入手

3. 平成3年8月末現在

4. 環境庁資料

表4 自然公園の特別保護地区、第一種特別地域の面積比(%)

	特別保護地区	第一種特別地域	計	その他
国立公園	13	8	21	79
国定公園	5	13	18	82
都道府県立自然公園	—	4	4	96
総面積(千ha)	322	938	1,261	5,329

注1. 数字は小数点以下四捨五入

2. 1国立公園 2国定公園では特別地域未区分(全域第二種特別地域扱い)。1国立公園、2国定公園では特別保護地区も第一種特別地域もゼロ。なお、これ以外にも複数の離れた地域よりなる国立公園、国定公園(個々の地域は俗に団地と呼ばれる。例えば霧島屋久国立公園は霧島団地、屋久団地、錦江湾団地の3団地となる)においては、構成する団地のいずれかで特別地域未区分ということがしばしばある。

都道府県立自然公園では6割の公園で第一種特別地域が存しないが、その理由の大半が特別地域未区分(全域第二種特別地域扱い)か、公園区域の指定のみで公園計画未決定(全域普通地域扱い)によるもの。

3. 平成3年8月末現在

4. 環境庁資料

かに大きい^{注1}。特別保護地区、第一種特別地域の面積比でも同様である。都道府県立自然公園では特別地域中もっとも規制の厳しい第一種特別地域の面積がゼロのところが過半を占めている。

特別保護地区と第一種特別地域の面積の和の対国土面積比は2%弱であり、米国の狭義の国立公園のそれとほぼ等しい^{注2}。

特別保護地区、第一種特別地域の土地所有区分については、詳細なデータは未入手であるが、筆者の記憶では国公有地率が圧倒的に高く、その大半が林野庁の所管する国有林である。

面積、特別保護地区・第一種特別地域面積比、土地所有区分面積比の公園ごとの変動幅が大きいことを国立公園で示したのが表5である。ここから興味深い点がいくつか読みとれるが、それはあとに回して、ここではとりあえず同じ国立公園とはいっても、広さも土地所有形態も厳正に保護されている地域の割合もばらばらであることだけを確認しておこう。

国立公園内の環境庁所管地、すなわち純粹の營造物公園はのちに触れる集団施設地区の一部などに存するが、公園面積のわずか0.2%という無視しうる面積である。

なお、国立公園については、その定義からしておおむね指定済みであり、新たな公園の指定は通常は考えにくい。

都道府県立自然公園については、前述のようにもっとも規制の厳しい第一種特別地域を設けていない公園が過半を占める。特別地域未区分の公園や、保護計画を未だ決定せず、全域普通地域という公園が多いためである。そのため第一種特別地域の面積比はわずか3.5%に過ぎない。また都道府県立自然公園自体を設けていない府県もある。

2-4 自然公園の保護・施設整備の状況

Protected Areaの核心部といえる特別保護地区や第1種特別地域の大部分を占める国公有地については、所管する機関の同意を得て指定しているし、残りの民有地についても都道府県が買い上げる場合、その全部または大部分を国が補助する制度があり、所有者に対する税制上の優遇措置も講じているので、保護面では或る意味では營造物管理に近いともいえる。したがって以下ではこれを半營造物と称することにする。

一方、自然公園区域の大部分を占める、その他の特別地域についてはそうした制度がなく、また一定の規模以内のものについては風致景観上の条件を付したうえで許可するようガイドラインが定められており、現地駐在国立公園管理官(俗にレンジャーといわれる)が綿密な指導をしているところであるが、地権者や地元自治体の開発要望との間で軋轢が絶えない。さらに、普通地域に関しては緩衝地域と位置づけられており、よほどのことがない限り、制限・禁止等の措置をとることはない。

模式的には特別保護地区→第1種特別地域→第2、3種特別地域→普通地域の同心円構造となるが、実際には比較的こうした構造をとりえているのは山岳型の自然公園のみであり、海岸型の自然公園では自然公園区域自体が断続的になるケースも多い。

以上のように中核となる地域ではそれなりの措置がなされているが、その他の地域においては実際に厳しい規制をするのは困難である。現地駐在レンジャーの主要な業務のひとつは、開発希望者に対して、ガイドラインに適合するよう内容の変更を申請まえの段階で指導することであるし、実際の申請に対して不許可にしたケースは皆無に近い。不許可等の規制のために被った損害に対して

注1 国有地といっても林野庁の所管する国有林など他の目的により他の機関に管理されているものが、ほとんどである。

注2 米国の国立公園の対国土面積比は約2%であるが、国立公園局の所管する国家保存物や国設自然保護区などのような類似のものも含めると約3.5%。他に魚類・野生生物局や森林局などが設置するProtected Areaがあり、さらに州政府の設置する州立公園などもあり、それらをすべて加えた、營造物のProtected Areaの総面積の対国土面積比は明らかではないが、直感的には5%程度ではないかと思っている。

表5 国立公園一覧と主要諸元

	公園面積 (千ha)	特別保護地区および 第一種特別地域の和 の対公園面積比 (%)	民有地の対 公園面積比 (%)
利尻礼文サロベツ	22	49	11
知床	39	60	4
阿寒	90	34	13
釧路湿原	27	31	32
大雪山	231	15	0
支笏洞爺	98	4	1
十和田八幡平	85	36	6
陸中海岸	12	12	68
磐梯朝日	187	28	12
日光	140	8	39
上信越高原	189	8	8
秩父多摩	122	0	32
小笠原	6	57	17
富士箱根伊豆	123	6	39
中部山岳	174	56	8
白山	48	43	23
南アルプス	36	41	11
伊勢志摩	56	4	96
吉野熊野	59	14	63
山陰海岸	9	10	68
瀬戸内海	63	7	58
大山隠岐	32	21	54
足摺宇和海	11	17	53
西海	25	8	89
雲仙天草	28	6	66
阿蘇くじゅう	73	9	46
霧島屋久	55	34	28
西表	13	—	—

注1. 数字は小数点以下四捨五入

2. 西表は特別地域未区分(全域第二種特別地域扱い)。他に表4の注2も参照

3. 西表は土地所有区分不明

4. 面積は陸域のみ

5. 平成3年8月末現在

6. 環境庁資料

T. Hisano, Observation on Japanese Protected Area System

は法律上は損失補償規定があるが、実際には補償額の算定の困難さから、空文に近いものとなっている。そのため、自然公園であるにもかかわらず、或いは自然公園になったが故に自然が破壊されているとの批判もある。しかしながら、こうした地域については厳密な意味での Protected Area というよりは、景観保護の観点から土地利用に一定のチェックをしつつ他産業との共存、とりわけ公園内地域住民の生活・生業の維持を図っている地域と解すべきであろう^{注1}。

なお、公園計画について、環境庁は1972に保護の強化を主目的とし、あわせて市街化した区域の削除や規制緩和、さらには公園区域の明確化を図るために5年以内に全国立公園、国定公園の公園計画の再検討を行うとした。しかし、調整は難航し、それから20年以上を経た今日においても、再検討を終了していない公園がかなり残されており、また、再検討がなされた公園においても、その内実は保護の強化よりも市街化した区域の削除や規制緩和に力点を置いたものも散見される。このことは土地の所有権に基礎を置かない地域制公園における、保護の強化を行うことのむつかしさを物語っている。

つぎに利用のための施設計画に触れておこう。この計画は公園利用の基本となる道路、宿舎等の施設については、その施設の種類および位置を明示しているものである。また、これらを一定の区域に集団的に整備するものとしての集団施設地区の位置を明示している。

公園計画に沿った施設の整備と運営をとくに公園事業の執行と呼んでいる。公共施設にかかる公園事業の施設整備は、環境庁所管地においては一部環境庁直轄で行われるが、大部分の公園事業の執行(施設整備とその運営管理)は環境庁長官の認可などを受けて公共団体や民間などによって実施

されている。環境庁の直轄や都道府県に対する環境庁の補助金で実施されるのは主として歩道、駐車場、ビジターセンター、野営場等であり、ごく限られた一部に過ぎない。車道、ホテルなどは他の国の機関や公共団体、民間による公園事業として実施されている。

民間などの実施する公園事業は米国の特許事業に範をとったものであるが、実際にはごく一部の環境庁所管地における公園事業や、環境庁の補助金で整備されて行われる公園事業、或いは特別保護地区、第一種特別地域において行われる公園事業などを除いては、土地所有権を有していないことから、環境庁の主体的意志を代行して行うという特許事業の性格は空洞化し、一定のチェックを行いつつ、或程度の地域開発=観光開発の手段として認めざるをえないケースが多く、国際的な流れとなっている「賢明な利用」Wise Use から乖離している面が多々ある。つまり、法理論上は公園事業認可と公用制限解除=許可はまったく法的性格を異にする行為であるにもかかわらず、民有地においては同等のものとしてしか機能していないし、公園管理者にとっても同等のものとしてしか認識されていない。

国立公園の管理は国(環境庁)が行うとされている。しかし国立公園というのは地域の属性のひとつにしか過ぎず、環境庁所管地以外についての管理とは前項までに述べた国立公園としての側面における保護と利用についての管理、具体的には許認可や公園計画の見直し、利用者指導などである。

こうした管理のため、全国に11の国立公園管理事務所(近年「地区国立公園野生生物事務所」と改称)を置き、さらにその出先の駐在事務所に国立公園管理官を置いて、全国28の国立公園の管理にあたらせている。しかし、その総数は149名と米国の百分の一にしか過ぎない。公園計画案の作

^{注1} 不許可事例がほとんどないということに対して、しばしば批判がなされる。しかしながら不許可相当の案件については、正式に申請がなされる以前の事前指導の段階であきらめさせたり、ガイドラインに合う形に縮小変更させたりしているのが実態である。こうした行政指導自体、欧米法的観点からは不当かもしれないが、日本のシステムとしてそれなりに有効に機能してきたというのが筆者の見解である。

成・調整、許認可指導や地権者・関係行政機関や団体との調整等多岐に渡る業務があり、米国の国立公園で最重要とされているInterpretation^{注1}を直接やるような時間はほとんどとれないのが実情である。

国立公園の管理に当たっては、こうした国(環境庁)の現地職員だけでなく、都道府県と一体になってやるのが特徴である。すなわち国立公園の計画案の作成などは実体上都道府県が国の現地職員と分担しつつ行っているし、許可権限の一部は都道府県知事に委任している。環境庁長官の行う許認可にあたっても都道府県知事(実体的には環境部局)の意見を聞くし、環境庁の直轄や補助で行う施設整備も都道府県が施工委任を受けたり、実施主体になっている。都道府県ほどでなくとも、市町村も事実上国立公園管理の一翼を担っていることが多く、国立公園は国が指定し、国が管理するという建前とはかなり異なっている。

なお都道府県においては、これらの指定・許認可関係業務は環境庁設置以降は新たに設けられた環境部局の自然保護主管課が担当するが、施設整備に関しては環境庁設置前の自然公園主管課であった観光課(多くは商工部局)が担当しているところもなお多くみられる。

また国定公園の管理には国(環境庁)は関与せず、都道府県が行うことになっている。しかしながら大規模開発については国への事前協議を通達で義務づけている。なお、現地管理体制は国立公園に比して一般に弱い。

こうした国立公園、国定公園の指定管理における国と都道府県の分担について建前と実態に大きなずれが生じている。規制緩和、地方分権の流れの中で、委任事務の適正化という観点から見直そうとする動きが進行しているが、角を矯めて牛を殺すことのないよう十分の注意が必要である^{注2}。

都道府県立自然公園に関しては国は関与しない

が、一部の施設整備については環境庁の補助制度がある。

3 自然環境保全法による指定地域

3-1 法制度

自然環境保全法により制度化された地域は、原生自然環境保全地域、自然環境保全地域さらに都道府県自然環境保全地域の三種類がある。

いずれも自然環境保全という公共の福祉のために区域を定めて規制を行うというもので、その法的構造は基本的には自然公園と同じである。

大きく異なるのは自然公園が保護と利用の両輪をキーとしているのに比し、これらの地域は「保護」のみで、公衆の利用の推進という観点がないことである。

つぎに自然公園が戦前の国立公園法に起源をもつ古い法律であるのに比し、新しい法制度であることから、指定の要件や手続き、規制の基準についてより具体的に法律や法律に基づく「自然環境保全基本方針」(閣議決定)で明示されている点である。

原生自然環境保全地域は名の通り、各樹林帯ごとに千ヘクタール以上(島の場合は三百ヘクタール)の原生状態の代表的な陸域を環境庁長官が指定し、保全しようとするもので、保安林を除く國公有地(陸域)に限っており、審議会のみならず都道府県知事の意見を聞くことと、土地を所管する機関や地方公共団体の長の同意、関係機関との協議を明文化している。ここでは法定の各種行為についての原則禁止を定めている。また、立入制限地区を設けることができ、そこへの立入の原則禁止を定めるなど法文上はもっとも厳しい規制をしており、米国流の純粹な「保存」Preservationを念頭においている。

自然環境保全地域は百ヘクタール以上のすぐれた天然林など法定の自然要件と面積要件を備えた

注1 しばしば「自然解説」と訳されるが、この訳語では微妙なニュアンスが消えてしまうという。

注2 行政管理庁と環境庁の協議で、国立公園については国が指定し管理するという建前から都道府県の権限、関与を一切なくす方向で調整がなされている。「存在するものは合理的である」というヘーゲルの言に思いをいたすべきでなかろうか。

T. Hisano, Observation on Japanese Protected Area System

陸海域で、自然環境の保全が特に必要なものを環境庁長官が指定するとしている。指定にあたっては、審議会の他、関係地方公共団体の長の意見を聞くことや関係機関との協議の明定、住民や利害関係人の意見書提出権を定めるなどしている。区域内には、自然公園の保護計画に相当する保全計画として、陸域については特別地区を定めることができ、特別地区内では自然公園特別地域と同様、法定の行為について環境庁長官の許可を要するとしているとともに、許可基準も国立公園特別地域のガイドラインと同等程度のものを施行規則において明定している。さらに特別地区内には野生動植物保護地区を定めることができ、ここでは指定された動植物の採取の原則禁止を定めている。また海域についても海中特別地区を定めることができ、特別地区と同等程度の行為規制を課している。これら以外の陸海域(普通地区)でも国立公園普通地域と同等程度の届出義務を課している。

都道府県自然環境保全地域は、都道府県知事が条例を設けて定めるもので、特別地区、野生動植物保護地区の設定など自然環境保全地域と同等またはそれ以下の規制ができるとしているが、陸域に限定されており、また特別地区的指定に際しては環境庁長官との協議、および協議を受けた環境庁長官の関係行政機関との協議を義務付けている。

また自然環境保全地域、都道府県自然環境保全地域については、自然公園の場合と同様の損失補償規定や住民の生業の安定及び福祉の向上への配慮規定がある。

3-2 自然公園との比較

以上みてきたように、この三種の保全地域と三種の自然公園を規制の強弱で比べると、原生自然環境保全地域は自然公園特別保護地区よりさらに厳正な規制であるが、他の二地域の特別地区、普通地区は自然公園の第二、三種特別地域および普通地域とそれぞれ同等程度の規制にしか過ぎない。

一方指定の目的には自然公園のように(公衆)利用の推進をうたっていないが、このことは原生自

然環境保全地域の立入制限地区を除いて公衆利用そのものを拒絶することを意味していない。原生自然環境保全地域を除けば、一般の利用施設そのものの設置も可能であって、ただその整備に対して国は助成措置をとらないことを意味しているに過ぎない。

3-3 指定と管理の状況

指定状況は表6のとおりである。

1992に社会・政治問題化していた白神山地が例外的に巨大な自然環境保全地域(14,043ヘクタール)として指定されたが、これを除くと一般には一地域あたり面積は原生自然環境保全地域と自然環境保全地域は同レベルの千ヘクタール前後のところが多い。都道府県自然環境保全地域はおおむねさらはずっと小さく平均で140ヘクタール程度であるが、なかには4千ヘクタールに達するものもあり、一方1ヘクタール未満のものもいくつか存する。

しかし、白神山地を除いてはいずれも自然公園と比べてきわめて小面積となっており、その総計は白神山地を含めても、国土面積に占める比率はコンマ以下である。また、自然環境保全地域はほとんどすべて国有林である。自然環境保全地域については、ほとんどすべてが特別地区または海中特別地区になっており、バッファゾーンとしての普通地区は白神山地を除いては皆無である。

都道府県自然環境保全地域は、指定はしたものの保全計画が未策定のままのところが多く、結果として普通地区の方が広く、こうした普通地区では民有地もかなり存するが、これは事実上規制されていないも同然である。

自然環境保全地域と都道府県自然環境保全地域は、前述のように特別地区であっても規制自体はさほど厳しいものでないのに、自然公園に比すると指定面積が格段に小さいのは、自然公園のように公衆利用の推進というファクターがないため、地域振興という反対給付が期待できず、地元からの指定要望はほとんどないこと、そのため土地所有者や土地を所管している機関の協力をえられに

表6 自然環境保全法指定地域の面積

区分	指定地域		特別地区		野生動植物保護地区		海中特別地区		備考
	地域数	面積(ha)	地区数	面積(ha)	地区数	面積(ha)	地区数	面積(ha)	
原生自然環境保全地域	5	5,631	—	—	—	—	—	—	国指定 南硫黄島全域のみ立入制限地区
自然環境保全地域	10	21,593	9	17,266	7	14,868	1	128	国指定
都道府県自然環境保全地域*	516	73,405	298	22,587	90	2,284	—	—	
計	531	100,629	307	39,853	97	17,152	1	128	

注1. 数字は小数点以下四捨五入

2. *は平成7年3月末現在。他は平成8年3月末現在

3. 環境庁資料

くいことがあげられる。

自然公園の区域内には、原生自然環境保全地域や自然環境保全地域とするほうがふさわしい地域が多く含まれており、当初はそういう編成替えすることも検討されたようであるが、同様の理由で地元同意が得られる見通しがなく、断念せざるをえなかつたようである。

そのため自然環境保全地域として今まで指定された地域は、法的にゆるい規制しかかけていないにもかかわらず、開発計画がなく許可申請がほとんどあがってこないところばかりで、土地を所管している機関や土地所有者との指定後の軋轢はまったくない(なお、白神山地については指定に糾余曲折を経ており別に論じる必要がある)。

かくて意図していたものより保存的自然の色彩が強くなり、こうした実績が自然環境保全地域=厳正自然保護というイメージを与え、新たな大幅な指定に対するブレーキになっていると考えられる。

なんらかの自然公園以上の経済的インセンティブを与えない限り、今後とも自然環境保全地域の大幅な増加は見込みにくい。自然公園とはひと味ちがう「利用」、エコツアーや Wise Use の場として位置づけ、促進するようなことも検討する必要があるかもしれない。

管理については、法制度上原生自然環境保全地域に自然保護取締官を置くとしているが、近傍の国立公園管理官や本庁担当官をそれに形式上あてているだけで常駐体制はとっていないし、自然環境保全地域についても同様である。もっとも管理行為としては許認可業務があるが、ほとんど申請そのものがないし、他には標識の設置や5-10年置きに自然環境実態調査を行う程度であるから、環境庁でも専任の担当を置いていない。

業務量は少ないが、管理にあたっては国立公園同様、都道府県がかなりの部分を肩代わりしている。

国立公園のような許認可や各種調整といった行政実務はほとんどなく、アプローチの困難な山岳僻地が大半のため、違法行為取締のパトロールの必要性にも乏しいので、現行の国立公園管理官型の行政官の配置は不要だが、ナチュラリスト型の研究者を配置し、近傍の自然公園とあわせて生態研究と適切な管理方策案の策定に携わせることを考えてもいいかもしれない。

4 鳥獣保護区

鳥獣保護区は、戦前の法律でいまもカタカナ表記である「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律」に基づく、鳥獣の保護繁殖のため土地所有の如何にかか

T. Hisano, Observation on Japanese Protected Area System

わらず環境庁長官または都道府県知事が指定する地域である。

これも自然公園と同様の法的構造をもつ地域である。

日本においては狩猟は狩猟免許保持者に対し狩猟鳥獣の種類と期間を限ってのみ認めているのだが、鳥獣保護区内は資源保護の観点から禁猟としており、環境庁官長官または都道府県知事の行う営巣、給水、給餌を土地所有者は拒めないとしている。また、区域内にとくに必要な場合特別保護地区を設定できるとしている。

特別保護地区においては自然公園特別地域と同様、法定の各種行為について環境庁長官または都道府県知事の許可が必要とされる。さらに特別保護地区のなかに特別保護指定区域を設定でき、この区域内では自然公園特別保護地区同様、より細かい行為まで許可を必要としている。また不許可の場合損失補償の規定もある。

なお、鳥獣保護区の指定は永久ではなく、20年という期限つきである。

指定の状況は表7のとおりであり、一地区あたり面積は国設鳥獣保護区の方が一般に広い。平均面積でいうと国設は1万ヘクタール近く、県設は千ヘクタール以下である。国設と県設鳥獣保護区とあわせた総面積は国土面積の9%弱に達しているが、特別保護地区は狭く、特別保護指定区域にいたっては皆無に等しい。

以上のように、自然公園に類似した法的構造をもっているが、禁猟以外の土地利用規制を行える

特別保護地区が少ないだけでなく、許可基準をもっていないこと、許可申請に対して相当の理由のある場合以外許可しなければならないという旨の原則許可規定があること、国立公園のように現地管理官のきめこまかい指導があるわけないこと、本制度の第一義的な目的が狩猟鳥獣の資源保護のための禁猟であること等から、自然公園の特別保護地区や第1種特別地域はもちろん、他の特別地域に比してもなお規制は緩いといえるし、自然公園にくらべるとProtected Areaとしての実質をやや欠くといえよう。

またその他の管理行為としては、密猟防止のためのパトロールや営巣、給水、給餌が一部行われている程度である。

5 その他のProtected Area および類似地域

自然環境の保全や生態系の保全、景観の保護といったものを第一の目的とはしていないが、結果的にそれに寄与しているさまざまな地域指定制度がある。そのなかで面積的に最大のものは、森林法に基づく「保安林」である。国土保全、水源かん養等の森林の公益機能の發揮のため土地所有の如何を問わず指定され、一定の行為についての規制を行う地域である。各種保安林の総面積は、1995年度末で国土の24%に達しており(「平成8年版環境白書」)、自然公園などのProtected Areaの大半も保安林と重複している。しかしながら第一義的な目的が異なること、定量的な許可基準がなく、核となる厳正保護の地域も定めていないこと、多

表7 国設・県設鳥獣保護区の面積

(千ha)

	国 設		都道府県設		合 計	
	箇所数	面積	箇所数	面積	箇所数	面積
鳥獣保護区	54	485	3,608	2,806	3,662	3,291
特別保護地区	40	112	575	144	615	256
特別保護指定区域	1	0.05	0	0	1	0.05

注1. 数字は特別保護指定区域以外は小数点以下四捨五入

2. 平成7年3月末現在

3. 環境庁資料

くの場合作業許可または保安林解除という手法で開発が可能となる一種の手続き法であること等から Protected Area として規定することに躊躇せざるをえない。

また、文化庁の文化財保護法による文化財(史跡名勝天然記念物)の指定も多くなされている。これも戦前からの古い歴史をもち、土地財産の所有の如何を問わず指定し規制をかけるものであるが、広い自然地域を指定するタイプの文化財はさほど多くはなく、その総面積すら明確にされていないなど標準的な Protected Area とはいがたい。

林野庁では自ら所管する国有林のなかに各種保護林を設定しており、なかでも主要な森林帯を代表する天然林の区域を「森林生態系保護地域」とし、全国に26箇所計32万ヘクタール(国土の0.8%)設定している(「平成8年版環境白書」)。これは土地所有権に基づいた唯一の営造物型の Protected Area といえるが、その多くは自然公園などの既存の Protected Area にすでに指定されている地域であること、自らの内部措置であって法律等で保護を担保したものでないこと(自然公園などになつていない地域については編入や自然環境保全法の指定地域などにすることは可能)等の問題点がある。

以上その他、都市緑地保全法(昭和48年)に基づく緑地保全地区(建設省)など都市近郊の自然緑地等の指定制度が昭和40年代に創設されているが、いずれも法律上は自然公園同様の構造をとっている。しかし、都市近傍のため、民有地については土地所有者の権利意識が強く、同意がえがたいこと、土地取得の規定はあるものの地価が高く土地取得が容易でないなどがあり、たとえば緑地保全地区の指定面積は平成6年度末にいたっても千ヘクタールに達していない。また、地方公共団体などでも条例による独自の指定地域制度や、奨励金制度の導入による小面積の都市内外に残された自然的地域の保全の試みがなされているし、その他都市計画法による風致地区制度など各種の制度があるが、ここでは省略する。

また目的はまったく異なるが、結果的に都市内

外の緑の保全に一役買っている地域地区制度に市街化調整区域、生産緑地などがある。

いずれにせよ、これら各種制度のメニューがあるにもかかわらず、都市近傍で親しまれてきた里山(薪炭林)や渚、自然河川はつぎつぎに姿を消していった。

さらに「自然休養林」(林野庁)や「ふるさと生き物ふれあいの里」(環境庁補助)など、小面積の良好な自然が残されている国公有地に利用施設を設置し、国または地方公共団体による営造物的管理をおこなっている例がほうほうにあるが、これらは Protected Area というより、野外レクリエーション地域と位置づける方が適切であろう。

さいごに、1994年「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存法」によるProtected Area 制度(「生息地等保護区」)が誕生した。法制度上は地域制であるが、土地所有者の同意をとりつけたうえでの営造物的運営を目指している。いまのところ100ヘクタール以下の小面積の2地区が指定されただけである。指定にはこんごとも様々な困難が予想されるし、その面積は小さいものにならざるをえないであろうが、従来の Protected Area では対応困難なものを Protect し Management しようとするとものである。

6 Protected Areaと国土利用計画

日本においては国土庁が国土利用法に基づいて土地利用基本計画を作成している。

土地利用基本計画は国土全域を「都市地域」、「農業地域」、「森林地域」、「自然公園地域」、「自然保全地域」の5地域に区分することにより、土地利用の基本的なあり方を明示しようとするものである。そしてこれを踏まえて個別法による地域指定と規制管理を進めるとされており、いわば上位・先行計画とされている。

しかしながら、実態はかなり異なっており、各省庁が進める個別法の地域指定がまとまった段階で形式上追認するに過ぎない。

これは国土利用法制定以前に個別法による地域指定が大きく進められていたという歴史上の理由

T. Hisano, Observation on Japanese Protected Area System

と、ひとつの省庁が先駆的に土地利用の基本的なありかたを示すことはできないし、させるべきでないという日本の官僚機構総体の意向の反映であろう。

この5地域区分の「都市地域」は都市計画法による都市計画区域、「農業地域」は農業基本法による農業振興地域、「森林地域」は森林法による森林計画策定地域、「自然公園地域」は自然公園法による三種類の自然公園、そして「自然保全地域」は自然環境保全法による三種類の保全地域にそれぞれ対応している。これら5地域区分のうち自然公園地域と自然保全地域は相互にはオーバーラップしないが、他はすべてオーバーラップしうるもので、実際にも大きくオーバーラップしている(平成6年度末で都市地域約10万平方キロ、農業地域17万平方キロ、森林地域26万平方キロ、自然公園地域5万平方キロ、自然保全地域0.1万平方キロ白地0.2万平方キロの計58万平方キロで、その総面積は国土面積の約1.6倍となっている)。

「自然公園地域」と「自然保全地域」における土地利用基本計画上の「都市地域」、「農業地域」、「森林地域」との重複率については国土庁からのデータは入手できなかったが、環境庁国立環境研究所環境情報センターが行ったメッシュ数での重複率をみてみると、自然公園地域では9割以上が森林地域と重複し、自然保全地域ではほとんどすべてが森林地域と重複している。また自然公園地域においては農業地域との重複が1/4から1/2でみられ、さらに都市地域との重複も1割前後みられる。しかし自然保全地域では農業地域、都市地域との重複はほとんどみられない。

自然公園地域は国土の1/7を占めており、そうした意味では単に欧米的な公園というよりは、自然保護・景観保護という観点からの土地利用規制・誘導を行う大きなシステムと考えられる。

また、自然保全地域が5地域区分のひとつを占めていることは、自然環境保全法の指定地域が、原生自然環境保全地域を除けば法制上の規制もさして強いものとはいえないことから、当初は相当程度広大な面積の指定を予期していたと推定される。

7 Protected Areaの競合と重複

日本のProtected Areaの最大の特徴は、土地所有権・管理権に基礎を置かず、自然環境の保全、景観保護、鳥獣・希少生物種や学術上貴重な自然の保護、といった相互に密接に関連しあう事項のいずれかを目的に掲げ、その「公共の福祉」のために、土地所有の如何にかかわらず一定の規制を課するものであり、その重要度に応じて規制に強弱をつけるという地域制を採用していることである。

しかしながら、例えばすぐれた景観をもつ地域というのは、おおむね学術上も重要であり、保護すべき鳥獣の生息地でもあるのがふつうである。そのため、複数のProtected Area制度が重複することは避けられないし、そのことは幾重にも規制の網をかけることになり、一個一個は弱い規制であっても、トータルでは相当程度の規制をかけることにもつながり、保護の観点からは必ずしも悪いとはいえない。

例えば鹿児島県の屋久島の山岳部(国有林)では「国立公園」(環境庁)に隣接して「原生自然環境保全地域」(環境庁)があり、それの大半と重複した部分が「森林生態系保護地域」(林野庁)とされ、さらに相当部分が「天然記念物」(文化庁)となっている。また、そのほとんどが「保安林」(林野庁)であり、「世界自然遺産」(世界遺産条約)として登録された地域で、「国設鳥獣保護区」(環境庁)も存在するという具合である。

また、その目的にもかかわらず、土地所有権を基礎としていないが故、原生自然環境保全地域や自然公園の特別保護地区、第一種特別地域以外の地域では、目的と相反するような土地利用も或る程度容認せざるをえず、結果として多目的な土地利用となる。

Protected Area間の具体的な関係を見てみよう。

まず、類似しているものの、厳密には異なる目的のProtected Area間の重複関係であるが、自然公園、自然環境保全法指定地域、鳥獣保護区についてみてみる。

国立公園と国定公園のような同一法の指定地域制度間で重複はしない。また、自然環境保全法の

指定地域と自然公園とは相互に重複しないことが自然公園法や自然環境保全法に明記してあるところである。したがって国立公園、国定公園、都道府県立自然公園、原生自然環境保全地域、自然環境保全地域、都道府県自然環境保全地域の6つのProtected Areaが相互に重複することはないし、国設鳥獣保護区と県設鳥獣保護区が重複することもないが、自然公園や自然環境保全法指定地域と鳥獣保護区間との重複は可能である。

自然公園と鳥獣保護区の現実の重複率については国立環境研究所環境情報センターのメッシュデータがある。

それによると、鳥獣保護区全体に占める国立または国定公園の率はメッシュ数で3割弱であるが、禁猟だけでなく開発行為などの許可制をとっている鳥獣保護区の特別保護地区に占める、同様の許可制をとっている国立または国定公園の特別地域(特別保護地区を含む)の率は5割を越しており、都道府県立自然公園の特別地域を含めるとさらにその率は大きくなると思われる。

逆に国立または国定公園全体に占める鳥獣保護区の率は4割強と結構高いが、国立または国定公

園の特別地域(特別保護地区を含む)に占める鳥獣保護区特別保護地区の率は1割程度にしか過ぎない。

このことは鳥獣保護区において開発規制を行う場合には自然公園の規制に負うところが大きく、一方自然公園における開発規制にとって鳥獣保護区としての開発規制の占める意味はさほど大きくはないことが推察される。

また、これらの地域で保安林が大半重複していると思われるが、そのデータは未整備である。

8 日本のProtected Areaと自然環境

これまで主としてProtected Areaの仕組みと指定状況をみてきたのであるが、これらのProtected Areaが日本の自然環境総体の保全のうえで、どういう比重を占めているかをみてみる。

日本では1972以降、自然環境保全法に基づき「自然環境保全基礎調査」、略称緑の国勢調査という大がかりな国土全体に渡る調査を実施している。ここでは第3回(1983-1986)の調査のうち「植生自然度」調査をみてみる。

これは植生についての自然度を1から10までの

表8 植生自然度からみた国立・国定公園

自然度 地 域		10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	その他	合 計
全 国	メッシュ数	4,038	66,979	20,046	70,484	91,029	5,737	5,939	6,798	76,945	14,841	5,634	368,470
	構成比(%)	1.1	18.2	5.4	19.4	24.7	1.6	1.6	1.8	20.9	4.0	1.5	100.0
国 家公園	メッシュ数	953	10,811	1,360	2,020	3,108	592	285	128	788	165	844	21,054
	構成比(%)	4.5	51.3	6.5	9.6	14.8	2.8	1.4	0.6	3.7	0.8	4.0	100.0
国 定公園	メッシュ数	347	4,145	746	2,256	3,103	261	230	46	554	109	1,215	13,012
	構成比(%)	2.7	31.9	5.7	17.3	23.8	2.0	1.8	0.4	4.3	0.8	9.3	100.0
国立公園内シェア(%)		23.6	16.1	6.8	2.9	3.4	10.3	4.8	1.9	1.0	1.1	15.0	5.7
		16.6		3.7		3.4	7.5		1.1		1.1	15.0	5.7
国定公園内シェア(%)		8.6	6.2	3.7	3.2	3.4	4.5	3.9	0.7	0.7	0.7	21.6	3.5
		6.3		3.3		3.4	4.2		0.7		0.7	21.6	3.5

注1. 国立・国定公園の自然植生(植生自然度9・10)の構成比は、全国平均を上回る。 (第3回自然環境保全基礎調査結果より作成)

注2. 国立・国定公園内にも農耕地、市街地等の人為の加わった地域が存在する。

※参考文献2より引用

T. Hisano, Observation on Japanese Protected Area System

十段階に分けて国土全体をメッシュ調査したものである(コンクリート等で覆われた都會を自然度1とし、人為の影響を受けていない天然林を9、高層湿原等人为に弱い脆弱な自然を10としたもので、9、10は自然度そのものは同等とみなせる。7、8は天然更新により形成された二次林、広い意味での自然林で、いわゆる里山、薪炭林に相当する半自然地域である。また6は造林地である)。

原生自然環境保全地域、自然環境保全地域、および国立・国定公園の特別保護地区、第1種特別地域ではほとんどが9、10の地域となっている。

国立公園、国定公園全体の9、10地域の率は全国平均ではそれぞれ56%、35%であり、国土全体の19%と比較するとかなり高い。また、このデータをもとに計算すると、国土の自然度9、10の地域のうち国立公園、国定公園でカバーしているのは23%に過ぎないことがわかる。ただし「脆弱な自然」である10の地域に限ればカバー率は32%にアップする。

しかし、そうした国立公園、国定公園内の9、10地域が厳正に保護されているかどうかは別問題である。表4で示すように、国立公園、国定公園の特別保護地区と第一種特別地域を加えた面積が公園内に占める比率は、国立公園にあっては21%、国定公園では18%にしか過ぎず、これらがすべて9、10地域だとすると公園内の9、10地域の4ないし5割しか厳正に保護される地域に入っていないということがわかる。

以上が原生的自然とみなせる自然度9、10地域と国立公園、国定公園との関係であるが、つぎに自然度7、8の二次林=半自然地域をみてみよう。国土全体では25%、国立公園では16%、国定公園では23%となっており、レベル的には大差がなく、自然公園においても半自然地域が相当な率を占めていることは、人間に恐怖感を与えるような原生的な自然だけでなく、繊細優美な半自然、人文景観も風景地として占めるウエイトが大きいことを意味している。

また国立公園、国定公園全体では、造林地や農耕地などを表す自然度の部分も多く、市街地もわ

ずかではあるが含まれている。このことは自然公園が、第一次産業や地域住民の生活との共存を図ってきたことの反映と考えられる。

しかしながら、以上は全国の公園全体の平均値についてであって、個々の公園ごとにみていくとその偏差は大きい。

地域別に国立公園を見てみると、9、10地域の占める率については95%を越す知床国立公園から、5%の雲仙天草国立公園まで連続的に変動している。しかしながら7、8を含めると、ほとんどの国立公園が50%以上と国土平均(44%)を上回っている。

国定公園ではその変動幅はさらに大きく、また、7、8以上の地域の率が国土平均を下回る公園も散見され、自然度で評価する限り、粗製濫造のきらいがないでもない。

表5と合わせて、国土全体および国立・国定公園の地域別の特徴をみてみると、

- ・東北日本、とりわけ北海道が原生的自然の率が高い。
- ・海岸、平地や低山地域より峻厳な高い山岳地域の方が原生的自然の率が高い
- ・このことは自然公園の地域的な特徴にも反映しており、東北日本や山岳型の公園の方が一般に公園面積が広く、特別保護地区・第一種特別地域面積比が高い。またそうしたところでは民有地率が低い。南西日本や低山・海岸型の国立公園では、その逆で二次林や人文景観の持つ意味が大きいことを示唆している。

ということがわかる。また、民有地率の高い公園では特別保護地区・第一種特別地域面積比は低いが、民有地率が低いところで特別保護地区・第一種特別地域面積比が高いとは必ずしもいえない。このことは先の自然公園内の植生自然度9、10地域のかなりが特別保護地区・第一種特別地域になっていないことを併せ考えると、原生的自然を森林施業の予定地としていたり、潜在的候補地としている國公民有林がかなり多いことを意味している(特別保護地区・第一種特別地域では禁伐または単木採伐とされている)。

表9 国土空間の自然的・社会的特性

	国土割合	人口割合	人口動態	自然の特徴	土地利用規制等の状況					
					自然公園	自環地域	保安林	鳥獣保護	都市計画	
山地自然地域	35%	1%	高齢化30% 減少化35%	・森林率80%以上 ・地域に占める農耕地は5%、植林地は30% ・全国の自然林の70%が存在 ・全国の生息確認地に対し、ツキノワグマは60%、カモシカは65%、ニホンジカは25%、イノシシは35%を占める	15% (55%)	— (90%)	40% (65%)	15% (35%)	5% (5%)	50% (70%)
里地自然地域	45%	15%	高齢化10% 減少化10%	・地域に占める農耕地は30%、植林地は25% ・全国の二次林の50%、農耕地の55%が存在 ・全国の生息確認地に対し、ツキノワグマは35%、カモシカは30%、ニホンジカは65%、イノシシは55%を占める	10% (40%)	— (10%)	15% (30%)	15% (45%)	25% (40%)	15% (28%)
平地自然地域	20%	84%	高齢化一 減少化一	・地域に占める自然林は2%以下、農耕地は45%、植林地は10% ・全国の市街地、造成地の80%が存在 ・全国の生息確認地に対し、ツキノワグマは5%、カモシカは5%、ニホンジカは10%、イノシシは10%を占める	3% (5%)	0	5% (5%)	15% (20%)	85% (55%)	3% (2%)

注1. 以下の基準により山地自然地域、里地自然地域、平地自然地域として捉えられる地域を設定し、その特性を表したもの。

山地自然地域：標準地域メッシュ（2次メッシュ、ほぼ1万ha）の人口密度が5千人未満かつ森林率80%以上の地域。

里地自然地域：山地自然地域及び平地自然地域以外の地域（人口密度5千～3万人、又は人口密度5千人未満かつ森林率80%未満の地域）。

平地自然地域：標準地域メッシュ（2次メッシュ、ほぼ1万ha）の人口密度が3万人以上の地域。

2. 国勢調査、国土数値情報、自然環境保全基礎調査等に基づき環境庁作成。

3. 高齢化は老齢人口（昭和60年、65歳以上）割合が20%以上、減少化は昭和50年から60年までの人口変化率が-30%以下のメッシュの割合。

4. 土地利用規制等の欄については、上段は当該地域類型内の指定等の割合、下段の（）内は当該土地利用規制等の全体に占める割合。

5. 自然公園は、国立・国定公園。自環地域は、原生自然環境保全地域及び自然環境保全地域。

※参考文献13より引用

表10 自然地域類型の地方ブロック別の分布状況

	北海道	東北	関東	中部	近畿	中国	九州
山地自然地域	45%	45%	15%	30%	30%	30%	20%
里地自然地域	50%	45%	35%	40%	40%	50%	55%
平地自然地域	5%	10%	50%	25%	30%	20%	25%

注 地方ブロック 都道府県

北海道：北海道／東北：青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島

関東：茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉、東京、神奈川

中部：新潟、富山、石川、福井、山梨、長野、岐阜、静岡、愛知、三重

近畿：滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山／中国：鳥取、島根、岡山、広島、山口

四国：徳島、香川、愛媛、高知／九州：福岡、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、沖縄

※参考文献13より引用

T. Hisano, Observation on Japanese Protected Area System

環境庁では、人口密度と森林率で国土を「山地自然地域」「里地自然地域」「平地自然地域」の三つに区分して、メッシュごとに集計試算している。それが表9、10である。これからも前記のことが読みとれ、或いは裏付けられるが、さらに、狩猟資源としての鳥獣保護という目的を持つ鳥獣保護区は、「平地自然地域」にもかなり存在しており、自然公園とはいささか性格を異にすることがわかる。

また自然環境保全基礎調査の一環として、米国の Wilderness Area に相当する「原生流域」調査も行っている。それによると、全国に「原生流域」とみなせる地域は100あり、そのうち自然公園または自然環境保全法指定地域に指定がまったくなされていないのは21流域のみであり、大半の「原生流域」が、そのごく一部ではあれ、Protected Area となっている(環境庁資料)。

これらから、陸域において原生的な自然状態を保持している地域の一定部分は、日本の Protected Area で或る程度網羅されているが、なお不十分であることがわかる。

また保護されている部分についても、それらは或る意味では開発から保護されているだけであり、米国のそれと異なり、外来種との競合ないし外来動物の捕食から守るとか、踏圧から守るために立入を制限するとかの濃密な管理はほとんどなされていない。

また、現行システムで対応の容易でないもうひとつ、そもそも困難な課題は、身近な自然、すなわち、かつて日本のかなりの部分を占めていた都市近傍農山村地域の自然の保全であろう。

9 総括と所見

9-1 日本のProtected Areaの特徴

Protected Area には、土地所有・管理権に基づくおもに営造物制のものと、公共の福祉のために土地所有の如何にかかわらず一定地域に対して公用制限を課す地域制のものがある。米国やその影響下の国/領域では、営造物制が一般的であるが、日本のそれは地域制とされるシステムを採用し、それなりに機能してきた。以下に日本型

Protected Area Systemの特徴をまとめた。

(1) Protected Areaとしての一定の実質を有する代表的なシステムは、自然公園法による三種の自然公園と自然環境保全法による三種の指定地域制度であり、他のシステムはなお実質に乏しい。

(2) 日本の Protected Area や、その類似の制度の目的は、例えば景観保全と野生鳥獣保護、学術上貴重な自然地物の保護、国土保全のように、いずれも相互に密接に関連し合う事項のいずれかに着目して指定し、必要な規制を行うものである。しかしながらすぐれた自然の風景地はおむね学術上も重要であり、重要な野生生物の生息地でもあるのがふつうで、こうした各種制度の競合と重複は避けられない。たとえば自然公園の大半は森林法の保安林であり、鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律の鳥獣保護区や文化財保護法の天然記念物などを区域内に包含することが多い。

(3) 日本のProtected Areaは一般に地域制とされるが、自然公園においてはその核心部は、実体的には半営造物的保護管理がなされているといつても過言ではなく、半営造物制と地域制の複合体と考えるのが妥当である。

(4) 「すぐれた自然の風景地を保護するとともに、その利用の推進を図る」地域である自然公園の場合、核心部である半営造物は、特別保護地区、第一種特別地域および面積的には小さいが土地所有条件・形態が公衆利用面での実質的なコントロールを可能にしている利用拠点(環境庁所管地をはじめとする一部の集団施設地区等で保護計画上は第二種特別地域)よりなっている。

(5) それ以外の地域は、景観保護の観点からの一定の土地利用規制を行っている地域であり、実体的には観光に特化した地域と農林業や多目的利用がなされている地域とからなる。

自然公園面積は国土の14%を占めるに至ってい

るが、こうした地域がその大半を占めている。

(6)半営造物とみなせる地域の大半は、林野庁の所管する国有林である。3兆円に達する累積赤字に悩む国有林野特別会計制度を抜本的に見直し、禁伐・非採算部門であるこの土地とマンパワーを自然保護行政に統合することにより、眞の営造物制に移行せしめることの検討が必要であろう^{注1}。

(7)「すぐれた自然の風景地」は必ずしも原生的自然とは限らないが、半営造物とみなせる核心部の大半は原生的自然(植生自然度9、10)からなっている。

(8)国立、国定公園についていえば、半営造物的管理がなされている以外の地域についても、日本の平均より自然度は明らかに高い方にシフトしているものの、公園毎のバラツキや公園内でのバラツキは大きい。また、原生的自然もこのなかにかなりの率で存在しており、保護計画は単に自然的資質のみで決められるものではなく、関係者間のコンセンサスが必要であり、主として林業との妥協の産物であることを物語っている。

(9)もともと森林施業も不可能で、開発ができそうもない地域のみが厳正保護を図る地域に指定され、結果的に半営造物のようになったに過ぎないという批判がある。そういう面がまったくないとはいわないが、そういう地域にしても、たまたま指定時の技術レベルでそうだったというだけで、将来的にも開発不能地域かどうかわからない。かかる地域を指定することにより、それを将来的に担保することの意義は大きいといわざるをえない(尾瀬をみよ)。

(10)自然環境保全法による三種の地域は、いずれも公衆利用という観点を有しないProtected Areaである。原生自然環境保全地域はもともと半営造

物管理がなされる地域であるが、他の二種の地域は、自然公園同様半営造物と地域制の複合として法制上考えられ、民有地も含めた広大な地域の一定程度の保護を目的としたProtected Areaであるにもかかわらず、自然環境保全地域についていえば結果的にほとんどが国公有地のみの半営造物として、原生的自然よりなる狭小な面積しか指定しえず、厳正保護型要素の強いものになった。都道府県自然環境保全地域の特別地区についても同様の状況である。

自然公園とは異なり、公衆利用の推進による地域振興という機能を有しないため、指定に対して地元協力が得られず、地権者・機関の同意がえられなかつたことが最大の原因である。

(11)日本の自然環境の原生的自然の一定の部分は、上記の自然公園や自然環境保全法指定地域に含まれている。しかしながらなおこれらに未指定の地域が大半を占めているし、(8)で述べたように一応自然公園に指定されていても、特別保護地区、第一種特別地域として厳正な保護が図られていない地域も多々ある。

(12)このことの原因のひとつは、日本においてはProtected Areaは、歴史的には秩序立った全国的な自然環境調査結果から演繹されて指定されたものでないことがあげられる。また、Protected Areaの実質を支える自然公園の目的が、直接的には自然度の高い地域の保護でなく、景観とか風景の保護にあるということも指摘されている。

しかしながら、自然環境保全法指定地域の指定が進まないことを考えると、最大の原因はかなりの原生的自然が、森林施業の予定地や潜在的候補地になっており、土地所管機関や地権者が指定に同意しなかつたことであろう。

拡大造林の現実的基盤が失われ、一方、1972以降、日本では大規模な全国調査が行われ、客観的な地域の環境評価も可能となってきている今日、

注1 政府行革会議の提言(中間報告)では国有林のうちの原生林管理については環境庁から昇格させる環境安全省に移管するとされている。

T. Hisano, Observation on Japanese Protected Area System

こうしたデータをもとにProtected Areaとして指定・編入・格上を図り、眞の營造物として管理されるべきであろう。

(13)日本ではひとつのProtected Area Systemは、それぞれひとつの法律で定められており、米国とちがって個々の地域の指定に関しての法律制定は不要である。規制項目も全国一律であるし、先に述べたようにProtected Areaの自然環境やprotect(および利用)対象の態様は千差万別であることを考えると、法理論はともかくとして、杓子定規な一律規制は好ましいとはいはず、個々の地域に即したフレキシビリティのある対応が今後はより必要となろう。

この点に関して言えば、国立・国定公園のかなりの地域で、規制の細目を地域の実態に即して定める「管理計画」が策定されてきているが、全国一律の許可基準(ガイドライン)=審査指針を前提としたうえでの細目であることに加え、法的担保がないため実効性に疑問が残る。

(14)地域制のProtected Areaの指定や整備が地域の振興にどの程度寄与し、規制がどの程度プラスまたはマイナスの影響を及ぼしているかの定量的な研究は少なく、どの程度の信頼性をもちうるのか疑問だが、こんごはこうした研究もより必要となろう。

(15)以上述べてきたことは主として陸域にかかることがあるが、海域の保護体制は明らかに弱い。自然公園の前面海域は通常普通地域ということで、規制はきわめて弱く、厳正な規制は海中公園地区という「点」でしか行われていない。自然環境保全法指定地域についても同様である。

海中の生態系の保全という観点からの規制は、水産資源の保護育成という水産庁の規制に委ねているのが実情であろう。

現行の日本の縦割り行政から、この面での早急な改善はむつかしいと思われるが、少なくとも緊密な連絡をとって、情報の集積と解析を図る必要

があると思われる。

(16)日本のProtected Areaは山間地域のすぐれた自然の保全には相当の効果をもたらしたが、都市周辺の身近な自然として親しまれてきた里山的・鎮守の森的自然の保全にはほとんど寄与しえなかつた。

戦後、農地解放により、細分化された土地所有形態が一般的になったのだが、昭和30年代以降経済成長とともに社会総体が急激に都市化し、一次産業が変質・衰退し、燃料革命で薪炭生産が行われなくなり、生活様式も高度化していき、従来の日本型コミュニティも解体、地価がとてつもなく高騰していくなかで、地域制Protected Areaの手法によるトータルな保全は不可能に近かったのである。

9－2 日本型Protected Areaの背景

面積的にProtected Areaの大半を占めるのは、半營造物的管理がなされている地域でなく、自然環境やそれに密接に関連する景観、生物、地物等の保全に着目して、土地所有の如何にかかわらず、公用制限を課すことによって、一定程度の保全を図ろうとする、主として原生的自然と二次的自然=半自然よりなる地域である。

土地所有権を絶対のものとする欧米近代法の世界においては、土地所有に基づかないこうした地域制のシステムは権利の侵害としてとらえられるのがちであり、買収や補償なしにそれを機能させるのは困難であるが、日本において基本的には買収や補償といった手法にたよらずにProtected Area、とくに自然公園が広い面積を指定でき、それなりに機能してきた。

このことは「お上に弱い国民性」とか、規制とは名ばかりで実際にはノーズロだからということだけでは説明がつかないと考える。

その社会的、歴史的、文化的な背景を考察し、仮説として提唱してみたい。

(1)自然公園法や自然環境保全法には、開発への

留意規定や財産権尊重規定さらには損失補償規定があるなど、極端な強権的規制ができない仕組みになっており、しかもその規制はProtected Areaに居住する地域住民の生活、生業関連に対しては、きわめて「甘い」ものである。

(2)このことは従来、指定と管理を円滑にせんがための、各省・自治体・地域住民へのやむをえざる妥協であり、地域制のProtected Area、とりわけその代表選手である自然公園の致命的な弱点としてとらえられがちであった。

もちろんそういう面は否定できないが、同時にそうした自然公園とされる地域の自然が、かかる地域住民にとっての生活の基盤を支え、涵養する場であったことの帰結である面を軽視してはならないと考える。

(3)すなわち、国立公園発祥の地である米国においては、(Native Americanを除けば)自然とは人間が征服し大幅に改変する対象であったり、保護する対象であって、人間と自然とを切り離して考えてきた。

自然と人間を二項対立で考え、貴重な自然を自然のまま保護し、それを自然から切り離された存在としての人間が「利用」し、そのため必要な施設を整備するのが米国型の国立公園思想であり、人間との関係におけるこうした自然の捉え方を仮に「フロンティア型自然」と名付けよう。

一方、日本の農山村部においては自然的、地勢的、文化的条件から、自然とは形式的な所有権とは別に、その周辺の人々にとっての生活と生業を支え涵養する場、いわば共生的で共有的なものとして長らくとらえられてきた。

日本においては都市から離れた農山漁村を囲繞する自然とは、かれらにとって日常・半日常的な生業、半生業(薪炭林業、天然更新・非機械林業、山菜・茸等林産物採取、狩猟、漁撈等々)の場であり、地域共同体に、神聖な恩恵をもたらすとともに、粗末にしたときは祟りをもたらすというアニミズム的な信仰の場でもあった。人間との

関係におけるこうした自然を仮に「共生共有型自然」と名付けよう。

この「フロンティア型自然」、「共生共有型自然」というのは、あくまでも人間との関係での捉え方であり、直接的にそれが原生的自然と二次的自然に対応するということを意味しない。Native Americanにとっては、米国の原生的自然も共生共有型自然であったように、日本でも原生的自然を共生共有型自然とする先住民や山の民がいたことを忘れてはならない。総じて日本の場合、原生的自然といえども、その山麓や谷間或いは対岸に居住する僻地農山漁村民にとっては、なにがしかは共生共有型自然の側面をもっていた。

(4)自然公園として指定されるような自然是、地元住民以外からもすぐれた風景地として広く知られ、かれらにとって行楽、湯治、信仰登山、修験等の非日常的な癒しの場であった。

山岳地帯や、東北日本におけるそれにおいては、その核心部は通常居住に適さない厳しい原生的自然(植生自然度9、10)となっているが、その周辺には農山村住民の生活圏内である二次林(植生自然度7、8)を中心とする良好な自然環境が広がっていたし、低山・海岸や西南日本におけるそれは、興味対象・核心部自体が繊細優美な二次自然や人文景観で占められ、原生的自然はそれにアクセントを付ける小さな島嶼や急崖として点在するに過ぎなかった。

原生的自然のうち、近傍住民にとっても共生共有機能が比較的非日常的で、かつ近年になっても開発に困難な土地条件と、厳正保護するに容易な土地所有形態を有したもののみが、「フロンティア型自然」の半営造物的Protected Areaとして指定管理しえたというべきであろう。

(5)自然公園は前者の核心部や、後者の利用困難な点在する原生的自然を、「フロンティア型自然」としとらえ、半営造物として保全管理するだけでなく、それを取り囲む原生的自然や半自然、すなわち地元住民にとっての身近な「共生共有型自

然」をも保全対象に含めることによりはじめて、自然公園として広大な地域指定がなされた。

そして、その基盤のうえに、米国型国立公園思想による非日常的な公衆利用の積極的拡大を図った。

自然公園は「フロンティア型自然」のみならず、より日常的な共生共有機能を有する自然(原生的自然も二次的自然も含めて)をもProtectの対象として指定したのであるが、それを可能にしたのは二つの要因があった。

(6)ひとつはそうした地元住民の旧来の自然との係わり方を維持許容することであり、そのため地域住民の生業や生活に対する規制はきわめて甘いものとしたことである。

そして、もうひとつは「すぐれた自然の風景地」として認知するということで、郷土愛をくすぐるということがあり、しかも主として山村部であることから個々の土地所有者というより地縁血縁型共同体システムが機能し、地方自治体のネゴシエーションが効を奏しやすい状況だったと考えられる。

おそらく日本における土地所有の観念自体が近年はともかく、かつては近代法が措定しているそれとはかなり異なったのではなかろうか。

このことは国有林でも地元住民に一定の入会権を認めていることと無関係でない。

こういう観点から旧来からの入会制度についても考察してみる必要があるし、そこには欧米型の「コモンズの悲劇」を避ける巧みなルール、タブーが存していた。

(7)自然公園指定の運動をリードしたのは、主として都会の自然愛好家であるが、それを担保したのは当初は国策としての国際観光振興=外貨獲得であり、戦後の高度成長期以降は過疎化対応としての観光による地域振興であった。

(8)高度経済成長期以降奥地農山村の過疎化が深刻化し、地元や地方自治体が一種の反対給付(施

設整備や知名度アップによる観光産業の発達とそれによる地域振興)を求めて自然公園指定に積極的に動き始め、指定面積が急激に増加した。

(9)一方、戦後の高度経済成長は社会の状況を一変させた。山村の主たる生業のひとつである林業についていえば、燃料革命は薪炭林林業を放棄させ、大規模な機械化林業による伐採と拡大造林を進行させた。自然公園の地域住民の生活や生業に「甘い」規制は、第三種特別地域はもちろん、第二種特別地域においてもそれを一定程度容認せざるをえなかった(もちろん一定の歯止めをかけたこと自体は評価されねばならない)。しかしながら高度経済成長と貿易の自由化は第一次産業の衰退を招き、自然公園の内外を問わず、林業自体が衰退し、下刈・間伐等の造林地の適切な維持管理も困難になりつつある。里山の下草、落葉、落枝をも活用した田畠は化学肥料に依存するようになった。地域住民の生活様式も近代化・高度化し、都市でも農山村でも従来型のコミュニティは解体しつつある。

かくて産業構造の変貌に伴い、共生共有型自然と一体になった共生共有型の地域社会構造自体が崩壊に瀕するようになり、かつての共生共有型自然の機能的な保全はむつかしくなっている。

自然公園は共生共有型自然を、景観という観点から保護する上で、大きな貢献を果たしたし、今日でも果たしているが、共生共有型自然としての機能的喪失を食い止めることはできず、一方での都市部住民の余暇の増大と所得の向上、失われた自然への渴望というニーズの受け皿としての観光地化への流れを、昭和30年代から40年代にかけて加速させる機能を併せ持つようになった。

(10)公衆の利用を促進するという観点のない自然環境保全法の指定地域については、指定が困難で狭い地域しか指定してない。この制度創設時には、(9)で述べたように共生共有型自然を支える旧来型の農山村の社会構造自体がすでに解体に瀕していたことを物語っているし、自然公園のよう

にそれに代わる観光開発による地域振興という反対給付がないことが致命的だった。

(11)日本のProtected Area Systemは、日本の置かれた条件下では多くの弱点欠点を有しつつも、それなりに合理的で、すぐれた自然の風景地を構成する原生的自然と二次的自然をなんとか最低限確保した。

日本社会全体は都市部を中心に奇跡的な経済的発展を遂げ、一方一部の農山漁村地域でも自然公園というProtected Areaを梃子にして地域振興を成し遂げてきた。

しかしながら「持続的発展」という観点からするならば、その要というべき自然の共生共有機能については地域制のシステムだけでは維持するのは困難であった。

米国型の營造物制Protected Area Systemと比べると、当該Protected Areaの原生的自然の全き保護と賢明な利用という点においては、營造物制の優位は明らかであるが、周辺の二次的自然をも保護しつつ自然の共生共有機能を維持するという複合的機能においては、結果的には果たせなくなりつつあるものの、地域の一定の自然的資質そのものの保持に寄与していることは明らかである。その意味で、日本の地域制Protected Area Systemはそれなりに評価すべきものを含んでおり、途上国のProtected Area Systemに批判的にでも摂取するべきものがあると評価しうる。

(12)日本においては、既存のProtected Areaにおける半營造物から真の營造物への移行と、公用制限の強化が必要なことは論を俟たないが、Protected Areaとして囲い込まれていない原生的自然や半自然地域については、Protected Areaへの取り込み以外に、環境アセスメントの活用による環境面からのチェック機能の強化が必要である。とりわけ公共事業に関していえば、財政面における3割自治と、その裏返しとしての国庫依存体質(長良川河口堰、中海・宍道湖や諫早湾の干拓を見よ。また、道路や港湾そのものより道路工

事や港湾工事を求めざるをえない山村地域の現実と無限の継続を自己目的とする公共事業の実態を直視せよ)の双方の同時改善による、真の地方の主権の確立と自己負担・自己責任原則の確立が必要であるし、巨額なハード補助よりきめ細かなソフト援助に転換を図るべきであろう。

自己負担・自己責任原則の導入により、結果的に自然破壊に歯止めをかけるインセンティブが働き、内発的な持続可能社会への転換をドライブシフトできないだろうか。

補 IUCNカテゴリーの有効性

国際的な共通認識としてIUCNがProtected Areaについて、1978に管理カテゴリーとしての区分と定義を提唱した。その名称のみを補表に掲げる。

このうちIからVIIは相互にオーバーラップすることはないものと考えられる。この区分と定義については1994に見直された。その名称も補表に掲げた。1978カテゴリーからIX,Xは削除され、VI,VII,VIIIをそれぞれ一部含む概念として新しい「VI」が提唱され、さらに「Ib」が付け加えられるなど、いくつかの変更があったが、基本的な部分はなお継承されているといつていいであろう。

IUCNの「Protected Area of the World」では日本の国立公園は1978管理カテゴリーのIIとVのいずれかに振り分けられ、国定公園はVIIがあてはめられている(1994の新カテゴリーではVIIはなくなった)。いずれにせよ同一法に基づく同一目的の制度が三つのカテゴリーに分割されること自体すこぶる奇異である。

都道府県立自然公園も含め、日本の自然公園の場合、管理者の目的は自然環境総体を含めた風景地の保護とその利用の推進であるが(II)、公園全域について目的を十分達成しうるだけの法制上の担保を有しておらず、また開発への留意事項や財産権の尊重規定があるなど景観を一定程度保護しえるのみであり(V)、結果として多目的利用を容認せざるをえない(VII)。

そうした意味ではII,V,VIIのいずれも間違いと

補表 IUCN(国際自然保護連合)の提案するProtected Areaの管理カテゴリー
(左が1978、右が1994)

I 学術保護地域 / 厳正自然保護地域 Scientific Reserve / Strict Nature Reserve	I 厳正保護(厳正自然保護地域/原生地域) (Ia: Strict Nature Reserve Ib: Wilderness Area)
II 国立公園 National Park	II 生態系の保全と再生(国立公園) (National Park) 旧カテゴリー II に相当
III 自然記念物 / 自然ランドマーク Natural Monument / Natural Landmark	III 自然的特徴の保全(自然記念物) (Natural Monument) 旧カテゴリー III に相当
IV 自然保全地域 / 自然管理地域 / 野生生物保護区 Nature Conservation Reserve / Nature Reserve / Wildlife Sanctuary	IV 管理活動を通じての保全(生息地 / 種管理地域) (Habitat / Species Management Area) 旧カテゴリー IV に相当
V 景観保護地域 Protected Landscape	V 陸域景観 / 海域景観の保全と再生(陸域景観 / 海域景観保護地域) (Protected Landscape / Seascapes) 旧カテゴリー V に相当
VI 資源保護地域 Resource Reserve	VI 自然生態系の持続的利用(管理資源保護地域) (Managed Resource Protected Area) 旧カテゴリーとは直接対応しないが、旧カテゴリー VI, VII, VIII として分類されたいいくつかの 地域を含むだろう。
VII 自然生物地域 / 人類学的保護地域 Natural Biotic Area / Anthropological Reserve	
VIII 複合的利用管理地域 / 管理資源地域 Multiple Use Management Area / Management Resource	
IX 生物圏保護地域 Biosphere Reserve	
X 世界自然遺産地域 World Heritage Site (natural)	

注. 訳は高橋ら(参考文献 5)による

はいえないし、正確に言えばどの公園もその複合体、筆者流にいえば半営造物と地域制の複合体なのである。さらに公園内には文化財や鳥獣保護区のような他の目的(III, IV)で類似の規制を行うシステムも多く内包している。

また自然環境保全法指定地域は、すべて1978管理カテゴリーの I としている。原生自然環境保全地域については法制度上も実体上も妥当であるが、自然環境保全地域については実体上妥当だとしても、法制度上は共生共有型自然の保全を意図していると考えられているものであり、妥当とはいえない。また大半千ヘクタール以下ため

IUCNではリストアップしていないが、都道府県自然環境保全地域も多くは同様の状況にある。

鳥獣保護区は1978管理カテゴリーの IV としているが、目的はともかくとして、その法的手段や実体は、特殊なところを除けば多目的利用を許容せざるをえない地域(VIII)である。

1978のものも、1994の改訂されたものも、貴重な試みであるが、日本の Protected Area の場合にはこのままあてはめるにはどうしても無理があるといわざるをえない。

すなわち営造物の場合は管理者の目的・意図と実際の効果の間の乖離は小さいが、一般に地域制

の場合は目的・意図と法的手段・効果の間のギャップが大きい。しかも制度によってそのギャップの大きさもさまざまだし、しかも多くはZoning Systemを採用し、区域内にSubzoneを設けて、ひとつのProtected Area内においてもそのギャップの大きさを意識的に変えているような複雑なシステムで、複数のProtected Area制度間の重複も容認している。

こうした制度をその目的だけでカテゴリーわけするのは余り実際的でない。

また、国際的な共通概念としてのコトバに、現実に多くの国で異なった意味で用いられそれなりに定着したコトバ(例えば「国立公園」)を用いるのは混乱を避けるためにもやめるべきでないかと考える。

IUCNの管理カテゴリーは、土地所有権に基づく營造物型か、土地利用について強大な国家統制が可能な場合には有効であるが、日本のようなシステムでは単純なあてはめは無理があるといわざるをえない。

【参考文献】

1. 池ノ上容 櫻井正昭 「国立公園を語る（9）」
国立公園No.478 1989
2. 「図表 自然公園とその利用」国立公園No.478 1989
3. 俵 浩三 「北海道から見た日本の国立公園の将来像」 国立公園 No.482 1990
4. 櫻井正昭 「IUCNの類型区分とわが国の国立公園」 国立公園 No.483 1990
5. 高橋進 櫻井洋一 石田文子 「保護地域カテゴリーの変更」 国立公園 No.529 1994
6. 北沢克巳 「米国における国立公園施設の整備」 環境研究 No.99 1995
7. 「自然公園法の解説」 中央法規出版 1977
8. 「自然公園の手引き」 国立公園協会 1991
9. 「Protected Area of The World II」 IUCN 1992
10. 「Directory of Protected Area in Oceania」 IUCN 1992
11. 「環境要覧 1995/1996」 古今書院 1995
12. 「平成8年版環境白書」 大蔵省印刷局 1996
13. 「自然保護年鑑4」 日正社 1996
14. 96/97世界国勢団会 国勢社 1996
15. 96/97日本国勢団会 国勢社 1996
16. 環境庁「自然保護行政のあゆみ」第一法規出版 1981