

## わが国における国立公園の資源性とその取扱いの変遷に関する研究

A study on the transition of resource values of the National Parks in Japan and the management style

渡辺 綱男\* 佐々木 真二郎\* 四戸 秀和\*\* 下村 彰男\*\*

Tsunao WATANABE, Shinjiro SASAKI, Hidekazu SHINOHE, Akio SHIMOMURA

**Abstract:** This study aimed at explaining the historical transition of the resource values (values of the natural environment) of the National Parks in Japan and the transition of the management style (protection, park use, operation, etc.). Our method involved examining the amendments of the law, reasons of the park designation or expansion, projects to be carried out inside the parks, etc., in the chronological order. The results showed that the scenic aspect of the pristine nature was originally central to the resource value, but that perspectives of fauna, flora and ecosystem conservation were added later, and that the aspects of biodiversity, human-influenced natural environments, and cultural landscapes are becoming more valuable in recent years. The results also showed the transition of the management style, the focus of which was shifted from government-led sanctuary-type protection to the management through cooperation and interaction with local communities.

**Keywords:** *National park, landscape, biodiversity, pristine nature, cultural landscape, cooperative management*

キーワード：国立公園，風景，生物多様性，原生的自然、文化的景観，協働型管理

### 1. 研究の背景と目的

わが国の国立公園制度は、1931（昭和6）年に制定された国立公園法によって導入された。1957（昭和32）年に国立公園法を全面的に改定し、自然公園法が制定されたことをはじめ、国立公園を取り巻く時代の変化に応じて制度の改正が重ねられてきた。

国立公園の指定をみても、1934（昭和9）年の第1号指定以降、戦前の原始性の高い山岳の大風景地や伝統的風景観に基づく名勝地の指定から、戦後の海岸や海中の景観、自然性の高い森林生態系や野生生物の生息地としての景観、広大な湿原景観の指定など、時代ごとの風景評価の変化や多様化が反映されている<sup>1)</sup>。

わが国の国立公園は地域制の自然公園制度を採用し、所有権、財産権や産業との調整を図りながら管理を行う仕組みを整備してきた。長年にわたって、林業、鉱業や電源開発、道路・観光施設の整備などの様々な産業や開発、利用の集中と公園の核心部の保護との調整が大きな課題であったが、近年は、二次的な自然環境の維持・管理、劣化した生態系の再生・修復など、より能動的な管理や地域との協働による管理が求められるようになってきている<sup>2)</sup>。

また、公園利用の面では、自然風景を対象とした周遊型の観光に加えて、文化的景観も含めて深く体験するエコツーリズムのような滞在型、着地型の利用が広がりつつある<sup>3)</sup>。

このように国立公園は長きにわたってわが国の自然保護制度の中核的な役割を担い、それぞれの時代の課題や要請に応じて展開してきた。そのため国立公園に関するまとまった論考は少なくない。国立公園の設置や転機等の経緯について考究した研究<sup>4)5)6)</sup>、制度としてのあり方や展開を論じた研究<sup>7)8)9)</sup>、そして保護及び利用に関わる公園計画のあり方を論じた研究<sup>10)11)</sup>などもある。これらの歴史研究、制度論、計画論等は、基本的には国立公園自身について考究した研究である。しかし、自然あるいは自然環境に対する社会の認識や価値づけは時代とともに変化しており、今後の国立公園のあり方を考えるためには、国立公園に対する社会から

の要請や期待される役割など、資源論の視点からの検討も必要であると考えられる。

そこで本研究では、国の環境行政における制度の変更や適用そして主要な事業の展開の把握を通して、国立公園の資源性及びその取扱いに関する時代的変遷を明らかにし、今後の国立公園が担うべき役割の検討に資することを目的とした。

### 2. 研究の方法

本研究は、国立公園を国が国民からその管理を負託された重要な資産と捉え、それぞれの時代の人々の意識や社会の要請を受けて、国立公園行政が国立公園のどのような面（資源性）を重視し、いかに保護あるいは活用すること（取扱い）を進めてきたか、その資源性と取扱いに関する時代的な変遷を明らかにしようとするものである。

「資源性」については、景観や動植物といった「対象」と、原始性や多様性といった「価値」から構成されているとして両者の変遷について分析・考察する。一方、「取扱い」については、自然公園法の目的に記されている「保護」及び「利用増進」、そして「管理・運営」そのものに関する考え方の変遷について分析・考察を行う。

その分析の進め方としては、①国立公園に関する法律改正、②国立公園の指定や拡張に際しての指定書等における記述、そして③国立公園で実施される主要な事業における取扱いの区分を時系列に整理した。

法律改正に関しては、1931（昭和6）年制定の国立公園法をも参照しつつ、主として1957（昭和32）年制定の「自然公園法」以降の主要な改正を取り上げ、それぞれの改正の際に資源性と取扱いの両面から、どのような変化がもたらされたかについて整理した。

国立公園指定に関しては、自然公園法制定以降の新規指定及び新たな地区の追加などを伴う主要な拡張を取り上げ、その際の指

\*環境省自然環境局 \*\*東京大学大学院農学生命科学研究科

定書及び公園計画書をもとに、これらの文書の「指定理由」及び「基本方針」の文中における国立公園の資源性評価に関する表現を抽出した。具体的には、『「希少な」植物』といった「価値」を示す形容表現と「対象」である要素との組み合わせを抽出し、それらを時代順に並べて、どのような傾向がみられるか分析した。

国立公園で実施される主要な事業に関しては、自然公園法制定以降に実施された主要な新規事業を「国立公園」雑誌に掲載されている各年度の「予算」資料記事から抽出して、事業解説等を参照して、各事業が「保護」「利用増進」「管理・運営」の3つに大別した取扱いの方策区分のいずれに該当するかを整理し、その時代的変遷を分析した。主要な事業は、①主に国立公園を対象に実施されること、②新規に予算化された主要事業として予算案の概要に掲載されたもの、③事業が数年にわたる場合には、事業の開始年度により時系列の整理を行うこと、④保護対策や利用増進のための整備、計画・プログラム策定、管理体制の整備など、実態としての事業とし調査だけのものは外すこと、⑤新規のものでも既存事業の名称変更や拡充の場合、また特定の場所を対象としたものは外すこと、を基準として抽出した。

### 3. 分析の結果

#### (1) 法律改正の分析

国立公園制度は1931(昭和6)年に国立公園法が制定されたことに始まる。その法案の提出理由書には「国立公園ヲ設定シ我が国天與ノ大風景ヲ保護開発シ一般ノ利用ニ供スルハ国民ノ保健休養上緊要ナル時務ニシテ且外客誘致ニ資スル所アリト認ム是本案ヲ提出スル所以ナリ」<sup>12)</sup>とある。世界的な不況のなか、大風景の保護開発のために地域制の公園制度が導入された。

主務大臣が国立公園を指定し、保護または利用に関する公園計画を決定。風致維持のために区域内に特別地域を指定し、工作物の新築や木竹の伐採等の行為を規制(許可制)。行政官庁、地方公共団体、その他の民間事業者が道路、苑地、宿舎等の公園事業を執行するというわが国の地域制公園制度の原型が誕生した<sup>13)14)</sup>。

そして、1957(昭和32)年に、国立公園法を全面的に改定して自然公園法が制定され、「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り、もって国民の保健、休養及び教化に資すること」が目的に掲げられ、現在の国立公園、国定公園及び都道府県立自然公園からなる自然公園体系が制度化された。

(表-1) 国立公園法の提案理由において保護開発の対象として記された「大風景」は、自然公園法では「風景地」との記述に変

表-1 自然公園法の主な改正内容

法改正の年月日	主な改正内容(法改正に関連した政省令の改正を含む)
1957(S32) 6.1	自然公園法の制定(以下は国立公園法からの主な改正内容) 国定公園 都道府県立自然公園の規定 特別地域での指定植物の採取、土地の形状変更、屋根壁面の色彩変更の規制 特別保護地区での物の集積、植物の採取・落葉落枝の採取の規制 普通地域での届出行為の規定
1970(S45) 5.16	海中公園地区の規定
1970(S45) 12.25	すぐれた自然環境を有する自然公園の保護と適正な利用を国等の責務に追加 特別地域の指定湖沼・湿原及び海中公園地区への排水規制 国・地方公共団体の清潔保持の規定
1973(S48) 9.1	普通地域での海面以外の水面の埋立・干拓、陸域における鉱物の掘採・土石の採取、土地の形状変更の規制 公園事業となる施設からゴルフ場を削除(政令:S48.9.29)
1990(H2) 6.5	特別地域における車馬乗入れの規制 特別保護地区での木竹の損傷、植物の損傷、動物の殺傷、動物の卵の損傷の規制 海中公園地区での指定動植物の損傷の規制
2002(H14) 4.24	生物の多様性の確保について国等の責務に追加 利用調整地区、風景地保護協定、公園管理団体制度の創設 特別地域での物の集積、指定動物の措置等、指定区域内への立入の規制 特別保護地区での指定区域内への立入の規制 公園事業となる施設に自然再生施設を追加(政令:H15.2.5)
2009(H21) 6.3	生物の多様性の確保に寄与することについて法目的に追加 海域公園地区、生態系維持回復事業制度の創設 特別地域での木竹の損傷、指定動植物の植栽・放出等の規制(H18に政令に追加された事項を法に位置付す)

わっている。

その後、1970(昭和45)年の改正では、熱帯魚、さんご、海そうなどのすぐれた海中景観を保護するための海中公園地区制度や指定湖沼の排水規制制度が導入された。また、1971(昭和46)年の環境庁設置の翌年には自然保護への要請が高まるなか、自然環境保全法が制定され、同法において自然公園法は自然環境の保全を目的とした制度であることが改めて明確にされた。1973(昭和48)年の自然公園法改正では、普通地域の規制が強化され、別荘地、ゴルフ場の造成等を規制対象とした。1990(平成2)年には、動植物の殺傷・損傷や車馬乗入れの規制が導入された。

続いて、2001(平成13)年の環境省設置、2002(平成14)年の新・生物多様性国家戦略の策定を受けて、同年の自然公園法改正では、国及び地方公共団体の責務に生物多様性の確保の視点が加えられた。また、社会・経済状況の変化に伴い草原や里山の手入れが行き届かず二次的自然の質が変化しつつあることに対応するための風景地保護協定制度や利用者の増加に伴う生態系への影響等に対応するための利用調整地区制度が創設された。2002(平成14)年の自然再生推進法制定を受けて、自然公園法の政令改正により、損なわれた自然環境の再生を積極的に進めるため、公園事業施設に自然再生施設が追加された。

2008(平成20)年に制定された生物多様性基本法を受けて、翌2009(平成21)年の自然公園法改正では、法の目的規定に「生物の多様性の確保に寄与すること」が追加された。そのうえで、シカなどによる生態系影響に対応するための生態系維持回復事業制度が創設され、また、海中の景観に加えて干潟や海鳥の生息地などを含む海域全体のすぐれた景観の維持を目的として、従来の海中公園地区を改め海域公園地区制度が設けられた。

法律改正の変遷をみてみると、当初の自然の大風景といった視覚的環境の保護から、動植物やその生息・生育環境を含む生態的環境にまで保護の対象が広がられていった。環境庁設置の前後から、生態系保護の重要性が強調され、保護規制が強化されたことが理解される。さらに環境省設置以降は生物多様性の視点が組み込まれ、人と自然の関わりによって形成された二次的自然も制度の対象となり、また、自然再生事業や生態系維持回復事業など、従来の規制的手法と較べてより能動的な管理や風景地保護協定による地域との協働型管理が位置付けられるようになったと言える。

#### (2) 指定書及び公園計画書における価値表現の分析

分析の対象を自然公園法制定以降の新規指定または主要な拡張のあった国立公園とし、対象期間を第1期:厚生省時代(1957~1970年)、第2期:環境庁時代(1971~2000年)、第3期:環境省時代(2001年以降)の3つに区分した。分析の対象とした指定書、公園計画書は表-2の25文書である。これらの文書中の各公園の「資源性」表現を抽出し検討を加えた結果、「価値」を表

表-2 分析に使用した指定書・公園計画書

	指定書及び公園計画書		書数
厚生省時代 1957-1970 (S32-45)	瀬戸内海(S32)(公園計画の策定)	知床(S39)	14
	白山(S37)	富士箱根伊豆(伊豆七島)(S39)	
	大山(森山)(S38)	雲仙(天草(天草松島))(S42)	
	大山(駒枝島・島根半島・三瓶山)(S38)	瀬戸内海(五色台)(S43)	
	山陰海岸(S38)	霧島屋久(屋久島錦江湾)(S39)	
環境庁時代 1971-2000 (S46-H12)	霧島屋久(屋久島)(H19)(口永良部島の編入)	吉野熊野(S45)(錦浦の編入)	7
	南ルルス(S39)	陸中海岸(S39)(釜石以南の編入)	
	西表(S47)	尾瀬(H19)	
	小笠原(S47)	吉野熊野(S50)(鬼ヶ城以北の編入)	
環境省時代 2001-2010 (H13-22)	足摺宇和海(S47)	釧路湿原(S62)	4
	利尻礼文サロベツ(S49)	小笠原(H21)(大規模な拡張)	
合計	霧島屋久(屋久島)(H19)(口永良部島の編入)	西表石垣(H19)(石垣島の編入)	25

表-3 資源性表現の時期別整理

		厚生省時代 1957-1970 (S32-45)	該当 書数 (N14)	環境庁時代 1971-2000 (S46-H12)	該当 書数 (N7)	環境省時代 2001-2010 (H13-22)	該当 書数 (N4)
総合評価	すぐれた※2	海蝕景観 (2.4) ※1、海中景観 (1.2)、漆景、 亞寒帯湖、噴泉塔群、珪化木群、白水滝、万 丈谷、雪渓、針広混交林景観、景観、植物景 観、亜熱帯植物景観、海蝕崖、自然景観、多 島海景観	8	海中景観 (4.5)、景観 (1.3)、自然景観 (1.2)、 海蝕景観、島の景観、海岸景観、眺望、展望、 リアス式海岸地形、海蝕崖地形、植物景観、 海蝕崖景観、地形景観、自然の風景地	6	風致景観 (1.4)、自然環境 (1.2)、海中景 観 (1.2)、自然の風景、森林、稜線部	4
	美しい	海蝕景観、植生、景観	2	樹姿、海中景観、景観要素	3	風致	1
	貴重な	群落、原生林	2	種 (3.3)、植物 (1.2)、生息地、照葉広葉 樹林、動物、野生生物、湿地	4	森林 (1.2)、湿原地帯、植物群落、地形	3
希少性	特異な	景観 (2.2)、砂丘、砂丘植物、砂温泉、蝶類 オジロワシ	5	景観 (3.5)、植物景観、岬の突端や小島群	4	地形 (2.2)、火山景観 (1.2)、景観、植物 群落、植生、安山岩	4
	希少な	景観	1	種	1	野生生物 (1.2)、種 (1.2)、植物	3
固有性	特色のある	景観 (2.3)、山岳景観	2	景観 (3.3)、植物、火山景観、海蝕景観、沼 沢景観、砂丘景観、北方植物、海岸景観、植 生、自然現象	5	景観 (2.2)	2
	固有な	景観、風俗習慣	2	種 (2.7)、人文景観、植物、植物景観	2	種 (2.3)、景観 (2.3)、生態系 (1.2)、動 植物相 (1.2)、風景、野生動物群、動物植物 の生息、生育、自然景観	3
多様性	変化に富んだ	地形	1	景観、地形、海岸景観、流跡	3	地形 (1.2)、地形構造 (1.2)、島しょ景観 (1.2)	3
	多様性に富む		0	種、湿原景観	1	海洋生物 (1.3)、海中景観 (1.2)、景観 動物、種、色彩変化、森林植生	3
	豊富な	温泉	1	植物、自然性 (森林)	1		0
原始性	原始的な	景観 (3.6)、植生、森林、海蝕景観	4	林 (2.2)、地形、生息地、景観、森林	4	森林	1
	自然性の高い		0	常緑広葉樹林景観、水平的景観、自然性	2	森林景観、広葉樹林	2
豪壮性	豪壮な	景観 (2.2)	2	照葉広葉樹林、海蝕景観、草原の景観、眺め、 水平的景観、景観	2		0

※1 (抽出書数、抽出単語数) 括弧なしは(1.1)

※2 表現の具体例

総合評価 …… すぐれた (すぐれた、傑出した、見るべき) 美しい (美しい、良好な、魅力的な、優雅な) 貴重な (貴重な、重要な、価値の高い、代表的な)  
 希少性 …… 特異な (特異な、特殊な、珍しい) 希少な (希少な)  
 固有性 …… 特色のある (特色のある、特徴的である) 固有な (固有な、独自の、独自の、独自の、独自の)  
 多様性 …… 変化に富んだ (変化に富んだ、変化のある、複雑な) 多様性に富む (多様性に富む、多様な、多様な、多様な、多様な)  
 原始性 …… 原始的な (原始的な、原始性の高い、原生の、原生に近い) 自然性の高い (自然性の高い、人為的影響の少ない)  
 豪壮性 …… 豪壮な (豪壮な、壮大な)

す形容表現を総合評価、希少性、固有性、多様性、原始性、豪壮性の6つに大別することとし、それぞれの形容詞に価値づけられた具体的な「対象」を抽出して3時代区分ごとに並べたものが表-3である。その結果、次のような傾向がみられた。

総合評価：どの時代も「すぐれた」に「景観」の要素からなる表現が多いが、地形的な要素は第1期、第2期に多い。「貴重な」は第2期以降に増加し、「森林」、「湿地」などの「生態系」や「動植物」の要素を形容するケースが多い。

希少性：「特異な」と「景観」の組合せはどの時代にもみられるが、「希少な」は第3期に多く「動植物」との組合せが多い。

固有性：第2期、第3期に多く、「特色のある」に「景観」の要素が多く、「固有な」に「動植物」の要素が多い。

多様性：第3期に多く、特に「多様性に富む」は顕著である。「変化に富んだ」には「地形」の要素が多く、「多様性に富んだ」には「動植物」や「生態系」の要素が多い。

原始性：第1期、第2期に多く、第1期の「原始的な」から第2期には「自然性の高い」というスケールを意識した表現が加わってきている。

豪壮性：「風景」に関する形容表現として使われ、第1期、第2期に多い。

一般的に、第1期～第2期初期には、「地形」に関する表現が多く、第2期以降に「動植物」や「生態系」に関する表現が増えている。これは、それまでの地形を重視した自然公園選定要領が1971 (昭和46)年に改定され、景観要素に動植物等が追加されたことや、所謂、自然保護に対する関心や要請の高まりも影響していると考えられる。また第3期以降に「希少な」や「多様性に富んだ」に「動植物」や「生態系」に関する表現が多いのは、生物多様性保全に対する要請を反映したものと考えられる。

### (3) 主要な事業の分析

国立公園の取扱いの変遷をみるために、自然公園法制定以降の国立公園を中心に実施された主要な新規事業として、研究の方法で述べた基準により、59の事業を抽出し、各事業が「保護」「利用増進」「管理・運営」各区分のどのような方策にあたるのかを検討整理した (表-5)。

取扱いの区分については、自然公園法の目的に挙げられている「保護」及び「利用増進」に、国立公園の管理・運営のあり方や体制に関わる「管理・運営」を加えた3つに大別した。そして、抽出された主要な事業の内容を踏まえ、取扱いの3つの区分毎の方策をさらに次のように区分した。(表-4)

「保護」の方策については、①人為を排除あるいは規制することにより現状の景観や自然環境の維持を図る「保護・規制」、②景観や動植物に対する阻害要因 (ゴミ、病虫害、踏み荒らし、外来種の侵入など) を人為により取り除き、または軽減し、状況を改善する「保全・復元」、③劣化した生態系や景観を対象に目標設定

表-4 「取扱い」の区分とその考え方

取扱い区分・方策		考え方
保護	保護・規制	人為を排除あるいは規制して現状維持を図る (公有地化・行為規制)
	保全・復元	景観や動植物に対する阻害要因を人為により取り除き、または軽減し、状況を改善する (美化清掃、植生復元、外来種駆除等)
	計画的再生	劣化した生態系や景観を対象に目標設定を含む総合的な計画のもとに人為による状態の回復を図る
利用増進	基盤機能充実	周遊・滞留、便益機能等の充実を図る
	教化	利用者指導や自然観察を行う
	ふれあい促進	フィールドにおける体験活動を促進する
	地域連携プログラム型利用の促進	地域づくりにも結び付けて総合的・計画的な利用を促進する
管理運営	国家による管理	国自らが直接管理する
	指導員・支援組織等による補助	専門的な能力を備えた指導員や支援組織 (財団等) の協力を得る
	利用者協力	ゴミ持ち帰りや管理費用負担など、利用者の協力を得る
	地域との協働	地域の多様な主体の参加・連携による管理・運営

表-5 主な事業リストの取扱い方策整理

年度	事業名	【保護】			【利用増進】				【管理・運営】			
		保護規制	保全復元	計画的再生	基盤機能充実	教化	ふれあい促進	地域連携プログラム利用の促進	国家による管理	指導員・支援組織等による補助	利用者協力	地域との協働
1958 (S33)	国立公園管理員の定員化(管理員の給与等)								●			
1959 (S34)	国立公園の教化普及(国立公園大会開催経費等)					●						
1961 (S36)	国民休暇村整備事業				●	●						
1963 (S38)	集団施設地区清掃管理(所管地・直轄)		●						●			
1966 (S41)	植物病虫害防除(集団施設地区内マツクイムシ防除費)		●									
	自然公園指導員育成(腕章交付等)					●				●		
1967 (S42)	国立公園内民有地買上げ(補助)	●							●			
1970 (S45)	長距離自然歩道整備事業				●							
1971 (S46)	自然環境浄化対策(国立公園清掃設備整備費補助)		●									
1972 (S47)	特定民有地買上事業(交付公債制度による民有地買上げ)	●							●			
1974 (S49)	国立公園清掃活動(補助)		●									
	オニヒトデ駆除事業(補助)		●									
1975 (S50)	特殊植物等保全事業(補助)		●									
1978 (S53)	国立公園管理強化対策(管理方針検討)	●	●									
1979 (S54)	自然公園維持管理推進(自然公園美化管理財団基本財産補助)		●							●	●	
1980 (S55)	管理計画策定事業	●										
1985 (S60)	自然保護教育活動推進事業(パークボランティア制度導入)					●				●		
1986 (S61)	特定自然環境地帯緊急保全対策事業(森林・湿原等の環境改善)		●									
1991 (H3)	公衆トイレ緊急再整備(自然公園リフレッシュ・トイレ作戦)				●							
1992 (H4)	集団施設地区活性化事業(公共施設整備)				●							
1993 (H5)	自然体験滞在拠点整備(エコロジー・キャンプ)											●
1994 (H6)	野営場リフレッシュ事業				●							
	国立公園利用適正化システム策定(過剰利用対策等)	●	●									
1995 (H7)	自然公園核心地域総合整備事業(緑のダイヤモンド計画)		●									
	エコ・ミュージアム整備事業		●									
	参加型国立公園環境保全活動推進事業(景観保全修復)		●									●
1996 (H8)	自然ふれあい体験学習等推進事業(利用プログラム・ガイドライン)											
	ウォーカーズパーク整備事業				●							
1997 (H9)	ふれあい自然塾整備・活動推進事業											
	特定山地地域自然公園保全整備事業(荒廃山地の保全・利用整備)		●									
	共生プラン21事業(ソーラー利用等の環境共生型施設整備)		●		●	●						
	国立公園内草原景観維持モデル事業			●								●
2000 (H12)	国立公園地域連携強化対策事業(地域連携システムづくり)					●						●
	子どもパークレンジャー事業											●
	自然学習歩道整備事業											●
	国立公園等民間活用特定自然環境保全活動事業(グリーンウォーカー)		●									●
2001 (H13)	山岳環境浄化・安全対策緊急事業(補助)		●		●							
	自然公園利用拠点新活性化事業(利用拠点総合整備)				●							
	利用集中特定山岳登山歩道整備事業(荒廃した登山道周辺の修復)		●		●							
	自然再生整備事業				●							
2002 (H14)	生態系特定管理モデル事業(国立公園内生物多様性保全対策)				●							
	大形獣との共生推進事業				●							
2003 (H15)	環境保全型自然体験活動推進事業(エコツーリズム)											●
2004 (H16)	国立公園等エコツーリズム推進モデル事業											●
2005 (H17)	国立公園等管理体制改革強化(アクティブ・レンジャー)					●						
	特定民有地買上事業(直轄)	●										
	広範な関係者の参加による魅力的な国立公園づくり推進事業											
2006 (H18)	海域国立公園保全強化対策検討事業	●	●									
	景観法を活用した景観形成推進事業				●							
	国立公園等外来生物重点防除事業	●	●									
2007 (H19)	国立・国定公園総点検事業	●										
2009 (H21)	人と地球こやさしい集団施設地区整備事業				●							
	国立公園等における協働型管理運営推進事業								●	●	●	●
2010 (H22)	生態系維持回復事業(シカ食害防止施設整備等)				●							
	人と自然が共生する国立公園重点事業(利用集中地区の施設整備)		●		●							
	地域コーディネーター活用事業(エコツーリズム)											●
2011 (H23)	生物多様性の保全と活用による国立公園活性化事業		●	●								●
	総合的山岳環境保全対策推進事業(山岳環境保全計画の策定)	●	●									
	エコツーリズム基盤施設整備事業											●

を含む総合的な計画のもとに人為による状態の回復を図る「計画的再生」の3つに区分した。

「利用増進」の方策については、①公園利用の基盤となる施設の整備など、周遊・滞留、便益機能等の充実を図る「基盤機能充実」、②公園利用者に対する指導や自然解説を行う「教化」、③面的な広がりを持ったフィールドにおける自然体験活動を促進する「ふれあい促進」、④地域と連携した利用プログラム作成など、地域づくりにも結び付けて総合的、計画的な利用を促進する「地域連携プログラム型利用の促進」の4つに区分した。

「管理・運営」の方策については、①国自らが直接管理する「国家による管理」、②国が管理するうえで、専門的な能力を備えた指導員やボランティア、財団やNPO等の支援組織の協力を得る「指

導員・支援組織等による補助」、③ゴミ持ち帰りや管理費用の負担、保全活動への参加などを通じて利用者の協力を得る「利用者協力」、④国と地域の多様な主体の連携のもとに管理・運営を進める「地域との協働」の4つに区分した。

1957(昭和32)年の国立公園雑誌で池ノ上氏(当時の厚生省国立公園部計画課職員)は、「国立公園の予算の問題点」のなかで、国立公園が国民の公園として適切な機能を果たすために、管理機構充実と集団施設地区などの施設整備のための予算確保の必要性について述べている<sup>15)</sup>。その段階では、管理・運営体制の充実と、保護・利用増進を支える基盤施設の整備が大きな課題であったことが理解される。

その後の歴史的な変遷をみると、まず「保護・規制」のための

方策に関しては、特別保護地区や特別地域指定などの公園計画の決定により、人為を排除する厳正保護や一定の開発や利用の規制を図ることが基本であり、こうした取組は自然公園法制定以降、今日に至るまで常に重要な課題として国立公園行政のなかで実施されてきた。それに加えて予算措置としても、「特定民有地買上げ事業（交付公債：1972年、直轄：2005年）」による土地の公有地化や「国立公園利用適正化システム策定（1995年）」による利用規制、「海域国立公園保全強化方策検討事業（2006年）」による海域公園地区指定の推進などの事業が進められてきた。

「保全・復元」のための方策については、地域の団体が行う清掃活動を関係自治体とともに支援する「国立公園清掃活動補助（1974年）」、過剰利用で傷んだ植生の復元などを行う「特殊植物等保全事業補助（1975年）」の導入以降、自然環境の改善を目的とした様々な内容の事業が展開されるようになった。

環境省設置以降には、法律・政省令の改正も受けて、荒廃した自然の再生・修復を進める「自然再生整備事業（2002年）」やシカ害などで影響を受けた生態系の維持・回復を図る「生態系維持回復事業（2010年）」など、「保全・復元」と比べ、より計画的、総合的な対応が求められ、目標設定、計画策定、事業実施、モニタリングといった一連の手順による順応的管理を基本とした「計画的再生」の取組が開始されたところであり、近年、こうした能動的な保護管理の重要性が一層高まってきている。

「利用増進」のための方策に関しては、「国民休暇村整備事業（1961年）」、「長距離自然歩道整備事業（1970年）」、「公衆トイレ緊急再整備（1991年）」などの公園利用基盤を整える「基盤機能充実」とともに、利用者指導を行う自然公園指導員の活動強化を図る「自然公園指導員育成（1966年）」や自然解説活動を行うパークボランティア制度導入を図る「自然保護教育活動推進事業（1985年）」などの「教化」の事業が進められた。

リゾート開発の活発化も受けて自然公園の利用のあり方が重要な課題となった1990年代には、「自然体験滞在拠点整備（エコロジー・キャンプ）（1993年）」や「自然公園核心地域総合整備事業（緑のダイヤモンド計画）（1995年）」のようにフィールドにおける自然体験活動の場を提供する「ふれあい促進」がみられるようになった。さらに地域と連携して利用プログラムを作成し、地域固有の自然や文化の深い体験機会を提供する事業として、「ふれあい自然塾整備・活動推進事業（1997年）」や「国立公園等エコツーリズム推進モデル事業（2004年）」などの「地域連携プログラム型利用の促進」が導入されるようになった。こうした流れは、2007（平成19）年に制定されたエコツーリズム推進法において、地域の協議会が全体構想を策定して取組を進める枠組みが導入されたことも受けて、より顕著なものとなってきている。

「管理・運営」のための方策に関しては、国立公園の現場にレンジャーと呼ばれる自然保護官（当初は国立公園管理員）を配置して国の責任のもとに管理を行うことが基本である。1958（昭和33）年に国立公園管理員40名が定員化されて以来、増員による管理体制の強化に努め、2011（平成23）年現在の定員は261名である。また、2005（平成17）年には自然保護官を補佐する非常勤職員であるアクティブ・レンジャーが制度化され、現在85名が配置されている。地域制の公園システムを導入したわが国では、国立公園の管理・運営にあたり、国立公園管理当局と関係省庁との連携・調整、関係自治体との協力が欠かせない。

こうした「国家による管理」を補う形で、利用者の安全や盗掘防止などの指導を行う自然公園指導員（国立公園臨時指導員の委嘱：1957年、自然公園指導員に改称：1966年）や、駐車場利用者からの協力料によって公園管理を担う自然公園美化管理財団（1979年設立、現在は自然公園財団）などの支援組織による「補助」が導入されてきた。また、ゴミ持ち帰りや携帯トイレでのし

尿の持ち帰り、管理費用の負担、保全活動への参加など、「利用者協力」の形も広がりつつある。

さらに、従来の規制的手法からより能動的な管理の必要性が高まるなか、「国立公園等民間活用特定自然環境保全活動事業（グリーンワーカー）（2001年）」による地域の専門的人材の雇用や、行政、住民、NPO、専門家など地域の多様な主体の参加・連携による公園管理、エコツーリズムの取組など、「地域との協働」による協働型管理が欠かせないものになってきている。

一般的に、原生的な自然を保護するために国家がしっかりと人為を排除・規制するとともに、教化促進を目的とした利用のための基盤施設を整備するという考え方に加えて、人と自然との双方の関係性を認め、地域や利用者との協働・協力によって、自然とのふれあいやプログラム型の利用を促進することや、総合的、計画的に自然再生などの能動的な管理を進めるという考え方の重要性が増大していることが理解される。また、各事業の狙いが、保護や利用増進、管理・運営のそれぞれに関わっており、複合化している傾向も読み取れる。

#### 4. 考察

自然公園法制定以降の指定書や公園計画書の分析から、初期には原始的な景観やすぐれた景観という表現が多く、国立公園の有する原始性そして風景の側面に資源性が認められていたと言える。それが、環境庁設置以降は貴重なあるいは固有な動植物や生態系という価値表現が増加し、環境省設置以降は希少なあるいは多様性に富んだ動植物や生態系という表現が加わるようになることが示された。これは環境庁設置前後の1970年代に開発による自然破壊が進んだことも受けて、生態系保護の要請が高まり、法制度の面からも保護規制が強化されていったこと、1990年代に入って生物多様性条約が採択され国内では絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律が制定されて、レッドリストが公表される<sup>10</sup>など希少種保護の取組が進化したこと、さらに環境省設置以降の2000年代には、国立公園は生物多様性保全に積極的な役割を果たすべきとの要請も受けて、自然公園法に生物多様性の確保の視点が組み込まれたことなどにみられる、国立公園の資源性に対する認識の変化（広がり）を反映していると考えられる。

また、1990年代には、世界遺産の評価要素に文化的景観が加えられ、里地里山など人と自然が織りなす景観も対象としたエコツーリズムが活発化するなど、二次的自然への関心が高まった。2002（平成14）年の自然公園法改正では、草原や里山など二次的自然も国立公園の重要な要素として位置付け、その維持管理のための制度が導入された。さらに2007（平成19）年度から全国の国立・国定公園の総点検事業が行われているが、特にすぐれた自然風景地の対象として「照葉樹林」「里地里山」「海域」などについて積極的に評価を進める旨の方針が掲げられている<sup>17</sup>。このように、国立公園の資源性は、初期においては原生的な自然の景観的側面が中心であったものが、動植物や生態系保護の視点が加わり、さらに近年では生物多様性の側面や、二次的自然に対する関心の高まりも受けて人と自然の関わりが醸成する文化的景観の側面の価値も高まりつつあると考えられる。

また、国立公園の取扱いの変遷では、「保護」に関しては、公園の核心部を対象に行政主導で人為を排除することによる保護（島状保護）に加えて、自然再生や生態系維持回復のように、より能動的に自然に働きかける管理の必要性が高まってきた。また「利用増進」の面では、1960年代、1970年代には国による利用基盤施設の整備が進められ、周遊型の近代観光を揺籃する役割を担うことから、近年では地域と連携して総合的、計画的な利用を促進するプログラム型の取組を進め、地域づくりにも貢献する方策への移行が模索されている。そして「管理・運営」の面でも、より能

動的な管理やプログラム型利用を促進していくために、国自らの管理に加えて、広範な利用者協力や地域との協働による協働型管理の重要性が増しつつあることが明らかとなった。こうした取扱いにおける重点の変化は、国立公園の資源性に対する認識の変化に応じて進んできたものと考えられる。

## 5. まとめ

2010（平成22）年10月に生物多様性条約第10回締約国会議（COP10）が愛知県名古屋市中で開催され、生物多様性に関する新たな世界目標として愛知目標が採択された。「人と自然の共生する世界」の実現という長期ビジョンのもとに20の個別目標が掲げられ、そのひとつとして、保護地域の拡充が位置づけられた。COP10に向けて、環境省は国立・国定公園の総点検事業の中間報告を公表し、国立・国定公園の新規指定や大幅拡張の候補地として全国18の地域を示した。今後、この総点検の結果や愛知目標を受けて、国立・国定公園の新たな再編、再配置を進めていくこととしている<sup>18)</sup>。また、東日本大震災を受けて、環境省は、津波の被害を受けた三陸沿岸の自然公園を再編し三陸復興国立公園（仮称）を創設することを検討している。従来の傑出した海岸景観に加えて、地域の生物多様性はもちろんのこと、漁業など一次産業をも国立公園の保全・活用の重要な対象と位置づけ、復興に寄与する新たな国立公園づくりを地域との協働により進めていくことが目指されている<sup>19)</sup>。

天興の大風景を国が永続的に守り国民の利用に供していく制度として設けられた国立公園は、制度の創設以来80年の歴史を積み重ねてきた。これまでの歴史を活かしつつ、「人と自然との関係構築の原点」として地域との協働により計画的、持続的に保全・利活用を進め、地域づくりにも貢献する制度へと発展させていく必要がある。愛知目標が長期ビジョンとして掲げた「人と自然の共生する世界」のモデルをそれぞれの国立公園において示していくことが求められている。

わが国の国立公園は、地域制そして保護と利用を掲げることにより、実態としての自然環境を護りつつ、社会からの自然環境に対する要請や関心を反映し受け止める存在として、各時代において重要な役割を果たしてきた。国立公園の資源性や取扱いの変遷も踏まえて、国立公園が今後担うべき役割やあり方を検討し、総点検事業を受けた国立公園の指定・拡張や三陸の復興に貢献する新たな国立公園づくりをはじめとした今後の国立公園施策に活かしていくことが重要と考えられる。

謝辞：本研究を進めるにあたり、資料の提供やご助言をいただいた環境省自然環境局国立公園課、東京大学大学院農学生命科学研究科森林風致計画学研究室、財団法人国立公園協会の皆さまに深く感謝申し上げます。

## 引用及び参考文献

- 1) 国立・国定公園の指定及び管理運営に関する検討会（2007）：  
国立・国定公園の指定及び管理運営に関する提言  
—時代に応える自然公園を求めて—, 3-4
- 2) 同上, 9,16
- 3) 同上, 11
- 4) 田中正大（1981）：日本の自然公園, 相模書房, 284p.
- 5) 瀬田信哉（2009）：再生する国立公園, 清水弘文堂, 366p.
- 6) 佐山浩（2011）：わが国における戦後の国立公園の進展に関する研究, 信州大学イノベーション研究・支援センター研究叢書2, 155p.
- 7) 加藤峰夫（2008）：国立公園の法と制度, 古今書院, 320p.

- 8) 村串仁三郎（2011）：自然保護と戦後日本の国立公園, 時潮社, 402p.
- 9) 畠山武道（2004）：自然保護法講義, 北海道大学出版会, 328p.
- 10) 堀繁（1993, 1994）：わが国の国立公園の計画管理の実態とその変遷に関する研究1・2, 東京大学農学部演習林報告(90)(91), 97-182,137-209
- 11) Thomas Edward Jones（2010）：Reconciling protection and promotion in mountainous national parks in Japan – A case study of interpretation at Mt.Fuji and Kamikouchi-, 189p.  
(東京大学大学院農学生命科学研究科学位（博士）論文)
- 12) 内務省発第九号別紙国立公園法案右閣議ヲ請フ(昭和6年1月27日), 国立公文書館所蔵
- 13) 田村剛（1943）：国土計画と健民地, 木材経済研究所, p.64-116
- 14) 田村剛（1948）：国立公園講話, 明治書院, 300p.
- 15) 池ノ上容（1957）：国立公園の予算の問題点:国立公園 96, 2-4
- 16) 環境省：絶滅危惧種情報：環境省ホームページ<[http://www.biodic.go.jp/rdb/rdb\\_top.html](http://www.biodic.go.jp/rdb/rdb_top.html)>, 2011.9.26 参照
- 17) 環境省編集（2010）：生物多様性国家戦略2010, 87
- 18) 環境省：国立・国定公園総点検事業について：環境省ホームページ<<http://www.env.go.jp/park/topics/review.html>>, 2010.10.4 更新, 2011.9.26 参照
- 19) 環境省：東日本大震災からの復興に向けた環境省の基本的対応方針：環境省ホームページ<<http://www.env.go.jp/jishin/kihon-hoshin.pdf>>, 2011.5.18 更新, 2011.9.26 参照
- 20) 環境省自然環境局（2007）：国立・国定公園の指定及び管理運営に関する資料集, 288p.
- 21) 環境庁自然保護局計画課監修（1988）：自然・ふれあい新時代：第一法規出版株式会社, 338p.
- 22) 環境庁自然保護局（1981）：自然保護行政の歩み—自然公園50周年記念—：第一法規出版株式会社, 786p.
- 23) 環境省自然環境局国立公園課監修（2011）：三訂自然公園実務必携, 中央法規出版株式会社, 1465p.
- 24) 麻生恵・東海林克彦編（1998）：特集・21世紀に向けた自然風景地の空間整備と造園技術, ランドスケープ研究 62(2), 97-126