

# 日本の PROTECTED AREA SYSTEM の批判的考察 米国圏下の太平洋諸島における SYSTEM と対比して－（予備的考察）

久野 武、枝木美香、James.Nickum

## 1、問題意識

「国立公園」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 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、一歩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。

註：protected area の定義については IUCN（国際自然保護連合）のもの（後出）があるが、筆者らは「法律や公的な権威に基づいて、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」程度の意味でいることにする。

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の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、多くは多目的な土地利用がなされている。

米国の例はしばしば「営造物公園」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。

地域制公園においては、国立公園の管理において地権者との絶えざる調整が必要であり、それが業務の過半を占めるといっても過言ではないほどである。

なぜ、地域制公園にせざるをえなかったのかというとき、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営造物公園が設定しえたのであり、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。1987 の日本と米国の基本的な指標はつぎのとおりである（「世界国勢図会'90-'91」）。

	面積	人口	人口密度	一人当たり GNP
日本	378 千平方和	124,323 千人	330 人/平方和	15,570 \$
米国	9,373 千平方和	243,934 千人	26 人/平方和	18,430 \$

この数字をみる限りこの説明は一見もっともそうである。

しかしながらハワイのような、或いはグアムやその他の米国圏下のいくつかの島国/領域と日本と或いは日本の亜熱帯に近い離島と比べればどうであろうか（表 1）。

日本においては沖縄、それも沖縄本島が例外的に人口密度は高いが、それ以外は全国平均より低く、一方ハワイその他は、なお開発途上にあるパラオ共和国が米国の平均程度である以外は、米国の平均よりいずれも高くなっている。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し、GDP等の社会経済データもそろっているわけでないのだが、それでも、前表の日米比較に比べるとはるかに状況は似ていることが理解できる。

また、国立公園は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生物を保護しつつ、公衆の利用を推進してきたのであるが、近年は国立公園においても生態系の保全、生物多様性の保護、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。

そこで国立公園や各種の protected area について、こうしたより状況の似た国/領域について日本と比較すべく、現地に赴くとともに、いくつかのインタビューなどを試みたのだが、必ずしも参考にならなくもないであろう日本の国立公園などの protected area のシステム自体がまったく知られていないことが明らかになった。

そこで、本研究ではまず日本の制度と実態を紹介すべく、その弱点を含めて概括し、つぎにこうした太平洋諸島の国/領域と対比しうる程度の地方をとりあげてケーススタディを行う。ついでハワイおよび現地に赴いた国/領域の protected area について概観し、さいごに双方の比較考証のための予備的考察を試みたい。

なお、こうした各種 protected area について、IUCN が国際的な共通概念としてのカテゴリー区分を提唱していることも念頭において、考察を行うこととする。

## 2、日本の PROTECTED AREA 概説

### 2-1 IUCN のみた日本の PROTECTED AREA

国際的な共通認識として IUCN が protected area について、1987 にその定義と管理カテゴリーとしての区分を表2のようにあたえた。

このうち から は相互にオーバーラップすることないものと考えられる。この区分については1994に見直された。その結果、 は削除され、 , , をそれぞれ一部含む概念として新しい「 」が提唱され、さらに「 b」が付け加えられるなど、いくつかの変更があったが、基本的な部分はおおむね継承されているといえていいであろう(表3)。

この定義やカテゴリーの妥当性についてはさておいて、具体的に protected area として、日本ではどのようなものがリストアップされているかみてみよう。

IUCN の「Protected Area of the World 2」(1992)の日本編では、制度としてつぎの5種類のをあげているので(他に参考として生物圏保全地域およびラムサール条約登録湿

地) まずこれらのものについて概括してみる。

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をリストしたため、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。なお本書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。

これら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、自然公園といわれる国立公園および国定公園さらに本書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本書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「環境庁長官又八都道府県知事」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、環境庁自然保護局が責任を負っている。

自然公園および鳥獣保護区は戦前からの歴史をもち、前者は厚生省が、後者は林野庁が長らく所掌していたが、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。

環境庁は公害の防止と自然保護をクルマの両輪として発足しており、各種 protected area に類した制度は他の各省でも持っているが、このとき以降日本の自然保護についての責任官庁とみなされるようになった。それは抽象的ではあれ、国土全体の自然環境保全のありかたを規定した自然環境保全法とそれに基づく自然環境保全基本方針ならびに国土全体についての自然環境保全基礎調査を所管していることによる。ただし、具体的な事項に関しては環境庁所管の protected area 内に関することと、閣議アセスメントの行われる大規模開発に対して意見をいえること程度に限定されている。

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いく。

## 2-2 自然公園

自然公園は前述のように自然公園法に基づく制度であり、国立公園、国定公園の他、都道府県立自然公園の三種類の自然公園が存する。現在の地区数、面積は表4のとおりであ

り、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。

#### 2-2-1 法制度

これらの三地域はいずれも「すぐれた自然の風景地の保護と利用の増進を図る」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）が管理を行うものである。

国立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・国立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、都道府県知事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と利用に関する施設計画である。

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・国立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・国立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開発行為等一定の行為については、その規模に応じ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。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。

ただし、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として定められており、とくに特別保護地区、第一種特別地域、海中公園地区については原則不許可とされており、protected area としての中核をなすものである。

#### 2-2-2 自然公園の指定状況

国立・国立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立公園計画、都道府県立自然公園計画の決定は都道府県知事が行うの

であるが、実際には環境庁長官が行うものにあつ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、都道府県知事が行うものにあつては関係市町村および国の出先機関の同意が必要である。

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（表4）。土地所有区分別面積比、protected area の実質を担保している特別保護地区の面積比の範囲および平均値は表5のとおりである。

もっとも規制の厳しい特別保護地区の面積比では国立公園＞国定公園という傾向がみられるものの、公園ごとの変動幅の方が大きい。また環境庁資料によると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面積がゼロのところも多い。

いずれの場合も特別保護地区やそれについて規制の厳しい第一種特別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、ほとんどが国有林をはじめとする国公有地である。

国立公園内の環境庁所管地はのちに触れる集団施設地区の一部などに存するが、わずか0.2%（環境庁資料）という無視しえる面積である。

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。

### 2-2-3 国立公園の保護・施設整備の状況

上記のように protected area の中核をなす特別保護地区や第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設けているし、残りの民有地についても県が買い上げる場合、その全部または大部分を国が補助したり、税制上の優遇措置を講じているので、保護面では或る意味では営造物管理に近いともいえる。

一方、その他の特別地域についてはそうした制度がなく、また一定の規模については許可するようガイドラインが定められており、現地駐在レンジャーが綿密な指導をしているところであるが、土地所有者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。

以上のように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、海岸景観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。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少ない。不許可等の規制のために被った損害に対して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が

ら発動例もなく、空文となっている。以上のようなことから、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、自然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を図っている地域と解すべきであろう。

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 5 年以内に全国立公園、国定公園に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、再検討を終了した公園は半分以下で、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、宿舍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は環境庁所管地においては環境庁直轄で行われるが、それ以外の国の機関や公共団体や民間によっても実施ができ、その場合は環境庁長官の認可などが必要である。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、野営場等などであり、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行う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、環境庁の主体的意思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。

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、この場合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（昨年「地区国立公園野生生物事務所」と改称）を置き、この管理事務所とその出先の駐在事務所に国立公園管理官を置き、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 名にしか過ぎない。公園計画案の作成・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、interpretation を直接やるような時間はあまり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指定調査から計画案の作成などは実体上都道府県が国に代わって行っているし、許可権限の一部は都道府県知事に委譲し

ている。環境庁長官の行う許認可にあたっては都道府県知事の意見を聞き、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。

なお都道府県においては、これらの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が担当しているところも、なお多くみられる。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て前とはかなり異なっている。

また国定公園の保護、施設整備といった管理は国立公園に準ずるが、実際の管理にあたっては国（環境庁）はほとんど関与せず、都道府県が行っている。しかしながら現地管理体制は国立公園に比して一般に弱い。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。

#### 2-2-4 自然公園と国土利用計画

日本においては国土庁が所管する国土利用法に基づく土地利用基本計画が作成されている。

土地利用基本計画は国土全部を都市地域、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、実体はかなり異なっており、各省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と、ひとつの省庁が先験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、森林法による森林計画策定地域、そして自然公園法による三種類の自然公園区域と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。そしてこれら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。

自然公園は国土の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。

#### 2-2-5 小括と所見

(1) 自然公園は国土面積の1/7を占める日本の代表的な protected area であるが、それ

は土地所有権に基礎を置かず、すぐれた風景地の保護と公衆の利用の推進という公共の福祉の観点からの規制に基礎を置いたシステムである。

(2) 自然公園が土地利用に制限を課すにもかかわらず広大な面積を指定しえたのは、自然公園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いることはもちろんだが、それ以上に自然公園が単なる規制システムだけでなく、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）を受けられるシステムであることから、地元や地方自治体が積極的だったことがあげられるし、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。このことは同時に protected area としては不徹底なものにならざるをえないことを意味している。

(3) にもかかわらず、国立・国定公園のすべてとかなりの都道府県立自然公園が、その核心部に厳正な保護地区（特別保護地区、第1種特別地域）を有している。この大半は国有林や公有林で、指定にあたって林野庁などとは同意をとりつけていることから、こうした核心部の保護に関しては単なる地域制というより営造物に近いものである。

こうした地域の国有林非採算部門は、林野特別会計の赤字が深刻化し、一方で行革が叫ばれる今日、環境庁への土地所管換とスタッフの移籍により、名実ともに営造物化し、入場料徴収も含めて濃密な管理を行うことを検討すべきであろう。

(4) 前項後段とも関連するが、現地管理の人数は少なく、業務の大半が各種調整や許認可指導に追われ、interpretation 体制が弱い。

(5) 単一の法制度に基づく全国一律規制である。自然公園の保護・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、あまり杓子定期的な一律規制は好ましいとはいえない。管理事務所の主体性・独自性をより高めることによる、フレキシビリティのある対応が必要かもしれない。現在所長の定める管理計画というのが策定されているが、これを運用レベルでなく、より高レベルでオーソライズすることが考えられていい。

(6) 海域の保護体制は弱い。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。

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づ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。

(7) IUCN の「Protected Area of the World」であてはめられた 1978 管理カテゴリーは国立公園は と、国定公園は としている（1994 の新カテゴリーでは 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は奇異である。日本の地域制自然公園の場合、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( )、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( )、結果として多目的利用( )を容認せざるをえない。そうした意味では、( )、( )のいずれも間違いとはいえないし、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( )で類似の規制を行うシステムも多く内包している。

問題は多目的利用が protected area としての管理者にとって計画的、主導的に進められるシステムになっていないことである。

IUCN の管理カテゴリーは土地所有権に基づく営造物型か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。

## 2-2、自然環境保全法による指定地域

### 2-2-1 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、保安林を除く国公有地(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のものを明定している。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、また特別地区の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の協議を義務付けている。

また後二者については、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。

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の規制にしか過ぎない。

また、自然公園の項で述べたように、これら地域は「自然保全地域」として国土利用法の土地利用基本計画の5地域区分のひとつを占めており、原生自然環境保全地域を除けば規制もさして強いものとはいえないことから、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。

## 2-2-2 指定と管理の状況

指定状況は表6のとおりである。

1992年に社会・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1,000ヘクタール前後のところが多く、都道府県自然環境保全地域はおおむねさらにずっと小さい。しかし、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微々たるものである。また、圧倒的に国公有地率が高く、原生自然環境保全地域と自然環境保全地域はほとんどすべて国有林である。また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。

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くいことがあげられる（2-2-5-(2)参照）。そのためいまま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くない。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も考えられる。

そうしたことから、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、日本の社会的土壌では今後とも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るようなことも検討する必要があるかもしれない。

IUCN の「Protected Area of the World」のあてはめでは、すべて 1978 管理カテゴリーの としてしている。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、法制度上はそれを担保していない。またすべて千ヘクタール以下のため 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。

管理については、法制度上原生自然環境保全地域については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省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、本省でも担当は 3 名いるのみで、それも専任しているわけではない。

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らわせることを考えてもいかもしれない。

### 2-3、鳥獣保護区

鳥獣保護区は、第二次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、国設鳥獣保護区の方が一般に広い。県設鳥獣保護区とあわせた総面積は国土の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でないこと、本制度の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、その他の特別地域に比してもなお規制は緩いといえよう。

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、給餌は一部行われている程度である。

鳥獣保護区はIUCNの「Protected Area of the World」では1987管理カテゴリーのとしてしているが、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の利用を許容せざるをえない地域( )である。

#### 2-4、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、自然環境の保全・育成、保健休養の場の育成といった森林の公益機能の発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、1991年度末で国土の23%に達しており(「平成4年度環境白書」)、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おらず、多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り、真のprotected area ということには無理がある。

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。これも土地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、標準的なprotected area とはいえない。

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15箇所計19万ヘク

タール弱（国土の 0.5%）に設定している（「平成 4 年度環境白書」）。これは土地所有権に基礎を置いた protected area であるが、その多くは自然公園など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（自然公園などになっ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。

以上の他、都市緑地保全法に基づく緑地保全地区（建設省）など都市近郊の自然緑地などの指定制度があるが、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、自然公園と異なり、民有地については地価が高く、土地所有者の権利意識が強いため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、その指定面積は微々たるものである。

また、地方公共団体などでも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。

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ぼうにあるが、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、昨年「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 しようとするものである。

## 2-5、日本の PROTECTED AREA と自然環境

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、鳥獣の生息地でもあるのがふつうであり、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。

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、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。その

場合でも核心部は厳正保護することが必要であり、これなしには真の protected area とは呼べないと思うが、その場合は土地所有権の確保が望ましいことはもちろんである（2-2-5-(3)参照）。

さらに、日本では地方公共団体が政府の protected area システムを実体的に支えていることも特徴といえよう。

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基づく自然環境保全基本方針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表8のようなデータがある。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。

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代表的な protected area である自然公園、自然環境保全法指定地域でみる。

日本では1972以降、自然環境保全基礎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。その全体は図1のとおりである。

その内「植生自然度」をとりあげる。これは自然度を1から10までの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会を自然度1とし、人為の影響を受けていない天然林を9、高層湿原等人為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）。

これらの地域での自然度分布と全国平均は表9のとおりである。protected area における自然度は全国平均に比べるとかなり高いことがわかる。とくに原生自然環境保全地域お

よび自然環境保全地域はほとんどが9、10の地域となっている。また自然公園でも特別保護地区、第1種特別地域でも大半が9、10の地域で占められている。しかし自然公園においては造林地や農耕地などを指事する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。

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論文執筆時点までに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ほとんど重複はみられない。

データは省略するが自然度の高さは一般的には国立、国定、都道府県立自然公園の順となっている。

一方自然度9、10の地域は全国の19.3%であるが、そのうち自然公園、原生自然環境保全地域、自然環境保全地域でカバーしているのは29%で、しかも禁伐等で厳正保護されているのはそのうちの27%に過ぎず、9、10地域の1割に満たない。ただし「脆弱な自然」である10の地域に限ればカバー率は29%から42%にアップする（環境庁資料）。

また米国のwilderness areaに相当する「原生流域」調査も行っているが、全国100の「原生流域」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流域は21流域のみである（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システムでも網羅されているが、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しているだけであり、外来種との競合ないし外来動物の補食から守るとか踏圧から守るため立入を制限するとかの濃密な管理はほとんどなされておらず、こんご営造物化の検討も含めて避けてとおれない課題であろう（2-2-5-(3)参照）。

また、現行システムで対応の容易でないもうひとつの課題は里山とかの身近な自然の確保のシステムであろう。

### 3、ケーススタディー鹿児島県における PROTECTED AREA

日本におけるprotected areaについて概説してきたが、ハワイ等米国圏下におけるいくつかの太平洋諸島と比較考察するには、単に日本全部と比較するだけでは適当でない。

すなわち、日本は小国とはいえ38万平方キロに近い国土と12,000万人以上の人口、そして亜寒帯から亜熱帯に及ぶ多様な環境を有し、とくに東京をはじめとする大都市とその周囲の状況は一般的な太平洋諸島とは著しく異質といわざるをえないからである。

そこで、ケーススタディとして、日本の四大島のひとつ九州の南端にある鹿児島県をと

りあげてみたい。ここは日本の中心部からは遠く離れた地域で、かつ亜熱帯に近く太平洋諸島との共通性をより有していること、県の面積がハワイ州と対比でき、かつ県内に多くの離島を有し、個々の太平洋諸島との対比も可能であること、各種 protected area のほとんどがみられること、そして筆者のひとり（久野）は鹿児島県庁に三年間勤務し、自然保護行政に従事した経験をもち県内を或程度熟知しているからである。

### 3-1 鹿児島県の概要

鹿児島県は日本の四つの大きな島のうち、もっとも南に位置する九州島の最南部と多くの島々より構成されている。本土の南には屋久島、種子島の二つの大きな島を主島とする熊毛地域があり、その南には奄美大島をはじめ、徳之島、沖永良部島、喜界島などの奄美郡島が長く連なっており、最南端の与論島からは沖縄は指呼の距離にある（図-2）。

そのため鹿児島県域は北緯 32 度から 27 度まで南北 600 キロに及んでいる。

県内には標高 2,000 メートル近い高山も擁し、そうした山岳部は冷温帯に属するものの、平地部は暖温帯で、とくに南部の奄美群島は亜熱帯に属する。

県の面積は 9,185 平方キロで、ハワイ州の半分強である。人口は約 180 万人で人口密度は 200 人弱と日本の平均を下回っているが、県都である鹿児島市は人口 54 万人で県人口の 3 割がここに集中している。

一方熊毛、奄美においては人口及び人口密度はそれぞれ 52,000 人、52 人/平方キロと 138,000 人、103 人/平方キロである。（以上表 1 参照）

鹿児島市の人口は微増傾向にあるものの県全体の人口は減少しており、それはとくに離島部において著しい。

産業別人口は県全体では一次産業比率が 17.8%と全国平均 7.2%(1990)より高い。一方、県民一人あたりの個人所得は 2,145 千円(1992)で東京の約半分にしか過ぎず、全国 48 都道府県中沖縄などと並んでもっとも低いグループに属するが、熊毛、奄美の市町村ではいずれも 2,000 千円を大きく下回っている（鹿児島県資料）。

さて、鹿児島県は冷温帯の山岳地からコーラルリーフの亜熱帯まで日本でみられる植生帯の大半がみられ、また火山、温泉や各種海岸景観など多彩な地形を有し、日本全体の縮図といっても過言ではない。

そうしたなかで系統的な各種 protected area の設定と管理が進められてきている。

### 3-2 鹿児島県の PROTECTED AREA

前章でみてきた日本の主要な protected area である、三種の自然公園、三種の自然環境保全法指定地域および二種の鳥獣保護区はすべて県内でみられる。その指定状況は表 10 のとおりである。

国立公園については熊本県に事務所を置く環境庁九州地区国立公園野生生物事務所の所管であるが、県内には 2 名の国立公園管理官が屋久島に駐在しているのみである。

県庁では国指定のものを含めて県保健環境部環境政策課自然保護係7名（内1名は現地駐在職員）がこれら protected area の指定、管理を非常勤職員やボランティア、市町村の協力等をえながら担当している。しかしながら非常勤職員やボランティアの活動費は微々たるもので、それをアレンジしたりコーディネートする専任職員もおらずかれらの活動センターもなく、そういう意味ではきわめて不十分である。

また、自然公園の施設整備は商工労働部観光課の所管となっている。

つぎに鹿児島県の代表的な protected area を地域別に概観してみる。

#### < 県本土 >

鹿児島県の北西部海岸、公害の原点で著名な熊本県の水俣に隣接して出水市がある。この荒崎地区はツルの渡来地として全国的に有名で、冬季には数千のツルが休耕田の一部に渡来する。天然記念物に指定され、県は、教育委員会文化課が文化庁の補助で土地の借り上げと給餌を行っているが、環境庁はここを国設鳥獣保護区として、観測ステーションも設けており、これらの実務は環境政策課が行っている。地元では借り上げ価格の問題や、農業被害についての不満もくすぶっており、地元の説得に苦慮している。また、渡来地を分散させないと疫病などで一斉壊滅する危険もいわれているが、いまのところ具体策はない。

その南部につづく海岸部の一部は熊本県を中心とする雲仙天草国立公園の南端をなしている。良好な海岸景観をなしているが、知名度は低く県外からの利用者は少ない。国立公園管理官は熊本県に1名が駐在しているだけだが、許認可業務は少ない。市町の協力を得て県が熊本県駐在国立公園管理官とともに許認可等業務を行っているが、現在までのところ大きな管理上の問題はない。公園計画再検討はすでに終了している。

県北山岳部には霧島山がある。ここは霧島屋久国立公園に指定されている。

霧島屋久国立公園は霧島、桜島・錦江湾、屋久島の三つの地区にわかれているが、霧島地区は日本で最初に国立公園に指定されたところである。霧島は標高2~300メートルの低地の中にそびえたつ大小23座に及ぶ火山群の総称で、最高峰は1,699メートルの韓国岳である。火山の多くは山頂に円い火口や火口湖を有し、高峰の頂上からは月の表面のような特異な景観をみることができる。また山麓部には温泉も豊富であるし、中腹よりうちはミヤマキリシマの大群落に覆われると共に、その下部は温帯性針広混交林から暖帯性広葉樹林帯に遷移している。また、歴史的遺産も豊富である。

公園区域は宮崎県と鹿児島県の両県にまたがっている。国（環境庁）のレンジャーは霧島地区には宮崎県側に2名駐在し鹿児島県側と合わせて許認可業務や各種公的団体との連絡調整などに忙殺されている。鹿児島県でも1名県職員をレンジャーとして常駐させ、国のレンジャーと一体になって許認可業務や違反行為防止のパトロールなどを行っている。

鹿児島県側の利用拠点は高千穂河原である。ここには環境庁の補助で県によりビジターセンターが整備されているが、レンジャーは時折立ち寄る程度で、常駐職員は地元町村な

どが共同して雇用する1名のみであり、インタープリテーション体制はきわめて弱い。また、ここには自然公園美化管理財団の支部があり、駐車場の維持管理や周辺の美化清掃などを行っている。

区域の大半は国有林で中腹よりうへは国立公園特別保護地区、第1種特別地域として禁伐となっているが、中腹より下は盛んに森林伐採を行っている。公園区域内には大きな温泉があり、自然公園利用といえるかどうかはともかくとして、特別地域（第2種）にも多数のホテルが林立し、歓楽地となっており、許認可業務の大半はこの地区にかかるものである。

公園計画の再検討は、権利制限にかかることだけに規制の強化は難航し十年以上を要した。国有林が中心の公園であるが、国有林の特別会計（独立採算制）制度を前提とする限り、抜本的な規制の強化はむつかしい。多くの許認可業務があり、その円滑化を図るため管理計画を作成している。

ここでの特異な公園管理としてはミヤマキリシマの害虫駆除がある。環境庁と県で共同で実施しているが、薬剤散布については生態系保全の観点から異論もある。

管理にあたっては、国（環境庁）、県その他、町村や営林署、地元観光業者、自然公園美化管理財団なども協力し「ビジターセンター運営協議会」「九州連山自然保護協議会」などの団体を作って活動している。

また、この地区の大半は国設鳥獣保護区にもなっており、環境庁からの委託で県で非常勤職員を1名雇用し、観察舎の管理に当たっている。

鹿児島県の中央部は大きな湾になっており（錦江湾）、この湾岸の景勝地はやはり霧島屋久国立公園に指定され、桜島・錦江湾地区と呼ばれている。この地区には国（環境庁）の国立公園管理官は駐在しておらず、通常は県が許認可業務などを行っている。

桜島は世界でもっとも活発な活動を行っている火山であり、中腹以上は登山禁止になっている。山麓には環境庁の補助で県がビジターセンターを整備している。管理は地元市町で行っているが、専任の職員は1名雇用しているだけで、インタープリテーション体制は弱い。ここの古い溶岩原に生えた樹木がかなり成長してきており、観光客向きの溶岩原の景観を維持するために樹木の伐採を要望する声が地元ではあるが、認めていない。また、ここでは古くから土木材料として溶岩を採取しており、国立公園としての景観の維持に支障を来すとの指摘があるが、生活権の問題もあり、限定して許可を行っている。

桜島の溶岩原には民有地が多いが、度重なる火山活動による溶岩で土地所有の境界が確認困難だったり、大半が不在地主だったり、また危険地帯であるという特殊事情により、国立公園特別保護地区などの厳正な規制を行う地域の比較的広い面積の指定が可能となった。

その他本土最南端の佐多岬、著名な温泉である指宿や秀麗な山容の開聞岳など見所は多い。こうした区域の一部は公園の特別保護地区や第1種特別地域として厳正に保護されているが、一方では公園内に集落もあり、観光開発や他の産業開発の要望も強く、いつも調

整に苦慮している。そのため国立公園管理事務所では県や地元市町村、関係機関や有識者の意見を聞いたうえで「管理計画」の策定を図ろうとしたが未だ調整未了である。

なお、管理計画の前提となる公園計画については、全国的に再検討する旨の方針が1972に出されているが、再検討は通常数年ないしそれ以上を要するのが常であり、なお再検討に着手したものの完了していない公園が多々ある。本地区の場合は桜島のビジターセンター設置を知事が環境庁に要望したところ、そのための前提条件として公園計画再検討が必要である旨の指摘が環境庁からなされたところから、知事の意向で県が急ピッチで再検討の実務を行い、通常は紛糾する県内調整もスムーズにおわり、再検討が早期に完了したという経緯がある。県の場合はトップダウンが国よりは容易であるというひとつの例である。

県本土にはあとひとつ東の志布志湾に面した美しい砂浜と松林が日南海岸国定公園に指定されている。従来公園利用がほとんどなされていなかったのであるが、二十年以上まえ、この砂浜を埋め立てて大規模工業基地にしようという県の構想がもちあがり、地元や世論を二分しての大きな騒ぎになり、一躍国定公園としての存在がクローズアップされた。結局、県は大規模埋立は断念、北端の港湾拡張と南端の出島方式での石油備蓄基地整備がなされることで決着がついた。

以上の他、県内各地には県立自然公園を各地に指定している。しかし、高隈、甑島、トカラ列島以外は特別地域の地種区分はなされておらず、核心部たる第1種特別地域は未指定のままである。公園計画の再検討が必要であるが、マンパワーの不足により、いまだほとんど未着手のままである。

また、大隅半島の内陸部には常緑広葉樹の天然林を保護するため、稲尾岳自然環境保全地域とあとふたつの県自然環境保全地域が指定されている。いずれも国有林である。本県にはさまざまな自然環境のタイプがあるが、自然公園に比べると地元のメリットはほとんどないということで市町村などの協力もえにくく、あらたな指定は進んでいない。

なお、はるか西方海上に浮かぶ無人島の草垣群島が国設鳥獣保護区になっており、かつては環境庁の委託で県が鳥類生息調査を行っていたが、いまは特段の管理行為は行っていない。

#### < 熊毛 >

熊毛地域は種子島と屋久島のふたつの大きな島とその属島からなっている。

いずれの島も鹿児島と空海路で結ばれ、さらに両島間も空海路でつながっている。近年は海路もジェットフェリーが就航し、アクセスは便利になった。

種子島は平坦な細長い島で、古くから農地開発などが進められ、みるべき protected area はない。支庁を設置している。

屋久島はほぼ円形の島で、中央は急峻な山岳となっており、最高峰宮之浦岳は標高1,935メートルで、九州一である。

屋久島は全国一の多雨地帯であり、山岳部はうっそうと茂った多雨林よりなり、なかで

も天然林のなかに散在する樹齢数千年を越すヤクスギの巨樹は世界的に有名で特別天然記念物にも指定されている。また、高地ではシャクナゲの群落がみられる。

ここの自然環境は国際的にも高い評価を受け、核心部は特別保護地区、第1種特別地域として厳正に保護されているし、その一部は国立公園から原生自然環境保全地域に移行し、とくに厳格な規制が行われている。

西海岸の一部には良好な天然林の垂直分布がみられるが、この地域を通過する道路の拡幅付替計画は島を2分する議論をよびおこし、なお最終決着をみていない。

島にはニホンジカ、ニホンザルの亜種が多数棲息、農作物に対する食害が顕著になっており、対策に苦慮している。

山麓部の耕地や集落以外はほとんどが国有林である。

国立公園管理官は2名駐在しているが、他の公園と違い民有地が少なく、許認可業務はあまりなく、営林署や町との公園管理の連絡調整などにあたっている。また原生地域自然保護取締官を兼務している。

公園計画再検討は未だ終了しておらず、管理計画も策定されていない。

一方、protected area がほとんど国有林であり、かつ広大な禁伐地域を有している。国有林ではかつてはヤクスギの伐採などを行っていたが、自然保護を求める声の強さに施業は縮小に縮小を重ねているし、一方では国立公園や原生自然環境保全地域と大半重複する形ではあるが「森林生態系保護地域」を自らの内部措置で定めているが、この地域についてはむしろ土地所有と管理組織の環境庁との移管統合を図るパイロットケースとして検討されてもいいと考える。

特殊な管理としては縄文スギの保全がある。侵食と登山客の踏圧により露出したこの巨樹の根系を人為的に保全しようとするものである。

この地域は世界遺産条約の世界遺産としても登録され、現在県の方では「屋久島環境と文化のむら」として国（環境庁）の補助や県単独で公園内外にわたって wise use、研究やエコツーリズムのための施設を整備中であり、それをソフト面で支える財団も誕生した。

屋久島は過疎傾向にあり、古典的な公共事業中心の開発志向はないわけではないが、近年ではすぐれた環境を保護しつつ、それを生かした「持続的発展」の道を模索しようとする動きが活発になってきており、「環境と文化のむら構想」はそのひとつのあらわれといえるし、エコツアーガイドも誕生した。

県の出先として熊毛支庁を種子島に設けているが、protected area に関しては県本庁が直接担当している。

#### < 奄美 >

種子島、屋久島の南にはトカラ列島（近年県立自然公園が指定された）が連なり、その南が奄美大島を主島とする奄美群島である。奄美大島の他、喜界島（55.7 平方キロ）、徳之島（248.0 平方キロ）、沖永良部島（94.5 平方キロ）、与論島（20.8 平方キロ）などの島々

に数千から数万の人々が居住し、その総計は 137,500 人(1993)である。これらの島々は珊瑚礁に囲まれ、亜熱帯性広葉樹林が方々に残存し、一部にはマングローブも見られるし、主島奄美大島には特別天然記念物に指定されている学術上きわめて重要なアマミノクロウサギが棲息している。

こうした日本では特異な亜熱帯景観と環境を保護し、利用するために美しい海岸や展望地点を中心に奄美群島国立公園が指定されている。鹿児島県を代表するもうひとつの自然公園である霧島屋久国立公園と違い、過半が民有地のため、特別保護地区や第1種特別地域の面積は小さいのだが、公園計画再検討に着手するにいたっていない。

また、この国立公園はコーラルリーフが主要な興味対象のひとつとなっており、海中公園地区が5箇所も設定されているし、ここでの特異な公園管理のひとつは、サンゴの天敵であるオニヒトデの人力による駆除を環境庁の補助で実施していることである。また、ここでは内陸部の農地整備等に伴い、雨とともに赤土が海に流出し、サンゴに悪影響を与えることが指摘されている。各種の流出防止対策が講じられているものの、流出を完全に防止するにはいたっていない。

また、この地区の動植物には亜熱帯性の特異な固有種など学術的に貴重なものが多く、奄美大島の湯湾岳には国設鳥獣保護区が指定されている。しかしながら国際的に有名な遺存種で、特別天然記念物にも指定されているアマミノクロウサギについては、行動半径が広く、その棲息を支えている生態系全体を protected area として保護することは困難である。

この protected area の管理については県の出先である奄美支庁の商工水産課が担当しているが、専任職員はいない。

### 3-3 小括と所見

鹿児島県には国立公園としては雲仙天草国立公園の一部と霧島屋久国立公園の大部分があり、国立公園としては日南海岸国立公園の一部と奄美群島国立公園の全部がある。また、県立自然公園は9箇所指定されている。

これらについて表 11 で地種区分別にその面積比を示す。特徴的なことを概括しておくことつぎの通りである。

1、自然公園の県内面積比は9%弱で、全国平均より下回っている。これは全国平均 14% 強からかなり低い。第1次産業構成比の高さや、低い県民所得からくる開発志向の強さが影響している可能性がある。

2、核心部をなす特別保護地区は国立公園で 23%、国立公園で 6%弱でいずれも全国平均（国立 12.5%、国定 5.0%）よりは高い。しかしながら県立自然公園においてはもっとも規制の厳しい第1種特別地域が指定されているのは9公園中3公園のみで計 480 ヘクタールと全公園面積の2%にも満たない。

3、土地所有区分比では県下自然公園全域のものはデータが入手できなかったが、霧島屋

久国立公園（一部宮崎県を含む）については国有地が 66.4%、公有地が 6.0%、民有地が 27.6%（環境庁資料）と全国平均に近い数字を示している。霧島、錦江湾・桜島、屋久島と個々の地区別にはデータが入手できなかったが、かなり異なった傾向をそれぞれもつと思われる。一方、奄美群島国立公園（全域鹿児島県）においては国有地がわずかに 8.3%で公有地が 28.0%、そして民有地が 63.6%を占め（環境庁）、民有地率がきわめて高い。

4、熊毛における上記 1、2 については熊毛でそれぞれ 19%、36%と平均より高く、屋久島に限定した場合は島の 35%が国立公園で、その 1/3 が厳正保護が図られていることになり、さらに原生自然環境保全地域がそれにプラスされることになる。一方奄美の場合は地域全体に占める公園面積比は 5.8%と低く、しかもそのうち特別保護地区の占める比も公園区域全体の 6.3%程度にとどまっている。これは一般的に山岳型公園と海岸型公園の特徴をあらわしているだけでなく、屋久島については国有林比が非常に高く、一方奄美においては民有地比が非常に高いことも影響している。また、海中公園地区は全国で 58 地区 2,439 ヘクタールが指定されているが、奄美においては 6 地区 446 ヘクタールが指定され（環境庁資料）、これは面積比で 2 割近く、海中景観が重要な位置を占めていることがわかる。

5、以上の他にも主要な離島においてはすでに自然公園の指定がなされている。

鹿児島県では観光は主要な産業のひとつになっている。自然公園の指定と規制が観光の振興に与えた影響、或いは規制が地域振興に与えたマイナスの面について定量的な把握は、利用者統計や観光統計が必ずしも信頼度が高くないこともあって、容易ではないが、はるかかなたから遠望できる桜島や霧島の存在自体が鹿児島の観光に与えているプラスの影響は計り知れない。地域性公園のシステムでは規制の強化は容易でなく、なんらかの経済的インセンティブを土地所有者や地元自治体に与えるような方策を検討するとともに、こんご、こうした面での定量的な試算をすすめ、地域全体として protected area としての自然公園の重要性・必要性の認識を高めていく必要がある。

自然環境保全法に基づく地域指定は現状の制度では、自然公園以上に困難で、単に税制上の優遇措置だけでは広大な面積の確保は期待できない。直接の経済的インセンティブの拡大が無理ならばエコツアーの推進とかの wise use の積極的導入を公的に推進していくことも検討する必要がある。

以上のふたつの protected area はいずれも厳正保護する核心部の地域指定制度をもっているが、物理的に開発困難なところしか指定していないというきらいは否定できない。しかしながらそうしたところを先行的に指定することにより、技術の進歩により物理的に開発可能となった時点で備えておくことも必要であろう。

鳥獣保護区については、全体で 126 地区、約 7 万ヘクタール（県土面積の 8%弱）と数、面積

自体は確保している。その状況を表 12 で示すが、特別保護地区の面積比はわずかその 4 %にとどまっております、それも自然公園などで許可制の規制がなされているところが中心である。そうした意味では大半が単なる禁猟区の設定にしか過ぎないし、農作物被害への補償もなく、有害鳥獣駆除という禁猟区であっても駆除可能な抜け道を示すことによってしか地元を説得できないという現状をみると真の protected area にはなお遠いといわざるをえない。

管理についても国設のものが若干の管理費を国から県に委託しているものの、県設については非常勤職員である鳥獣保護員が巡視等にあたっている程度である。

以上の他、県や市町村においては独自の地域指定制度をもっているが、それらはいずれも点的なものにしか過ぎない。

また県独自のユニークな制度としてはウミガメ保護条例を設定し、吹上浜などのウミガメ上陸地点での捕獲や卵の採取を禁止しているが、パトロールその他は市町村の協力なしには実効性が期待できない。

これら protected area における土地利用基本計画における地域区分の重複状況については県においてもデータが未整備であるが、都市地域が 21%、農業地域が 61%、森林地域が 64%とこれだけで県土面積の約 150%であり、重複が著しいことが推察される。

なお県資料によると県下全域では 10%が保安林に指定されている(1993)が、これは全国平均(23%)の半分以下であり、森林面積比が全国平均とほぼ同じであるにもかかわらずかなり低い。protected area の面積比が低いと同様の構造的な原因(開発志向)が働いている可能性がある。保安林と protected area はかなり重複しているものと思われるが、データ未整備である。

protected area 相互間の重複関係においてもデータ未整備である。

さいごに表 13 で県下全域と県下の代表的なふたつの自然公園についての植生自然度の分布を示す。県では農耕地と植林地の構成比が高く、自然公園では自然植生と自然裸地の比が傑出している。

protected area の核心部における植生自然度 9、10 地域全体のカバー状況等についての定量的なデータは入手できなかった。

開発志向の強いこの県においても、県土の 1 割近くを一応この地域制の protected area システムでカバーしており、限界と欠陥を多々もってはいるものの、このシステムが有効な面をもっていることは否定できないであろうし、「屋久島環境と文化の村」のような wise use を地域の持続的発展につなげようとする試みにおいても protected area の果たす役割は重要である。

#### 4、米国の影響下にあるいくつかの太平洋諸島の国/領域の PROTECTED AREA

## SYSTEM 序説

ハワイ州および筆者らが警見した北マリアナ諸島連邦 CNMI、パラオ共和国の protected area のシステムについて、現地での見聞、いくつかのインタビューや文献に基づいて、簡単にそのシステムの概要と感想を述べることにする。もとより筆者らはハワイに駐在したのは短期間であるし、その他の国/領域については数日間訪れて表面をかすったに過ぎないので、システムの核心にどこまで迫れたかは疑問であることを最初にお断りしておく。

### 4-1 U.S. FEDERAL における protected area 制度

米国においては protected area は連邦レベルにおけるものと州や市・郡レベルのものがそれぞれ独立して存在している。

連邦においては protected area は土地の所有・管理権に基づいて設定される、いわゆる「営造物」制度である。

米国の面積は 9,373 千平方キロであるが、そのうち連邦政府の所有・管理に係るものは約 平方キロであり、約 % を占めている。それ以外に軍の所有管理に係るものは約 平方キロ、 % となっている。

National Geographic Society の 1994 発行のパンフレットによると、連邦政府の所有地は所管省庁別にみると 42% が内務省国土局、30% が農務省森林局、15% が内務省魚類・野生生物局、13% を内務省国立公園局が所管している。

連邦所有地については「連邦所有地の政策・管理法」(1976)により、目録の作成やアセスメントの実施、利用計画の策定が義務付けられている。

連邦レベルでの protected area は土地の所有管理権に基礎を置いて設定されており、その代表的なものは国立公園局の所管する国立公園と魚類・野生生物局の所管する国立野生生物保護区 National Wildlife Refuge であり、このふたつについてみる。

まず国立公園局であるが、ここでは単に自然景観のみならず、文化的・歴史的遺産についても、その価値を国民が享受すべく国立公園だけでなく各種の公園などを設定しており、その総体を「国立公園体系」と呼んでいる。国立公園以外にも 20 以上の各種名称のものがある。ひとつひとつの公園などを unit と呼んでおり、現在 368 の unit があるが、1985 の資料で 10 以上の unit をもつ名称のものを、多い順に並べると National Monument, National Historic Site, National Park, National Recreational Area, National Historical Park, National Memorial, National Preserve となる。

国立公園局の所管地面積は 平方キロであるが、面積の多いのは圧倒的に国立公園であり、全国 58 の国立公園面積は 平方キロに達する。

国立公園体系に関係する法律は種々あるが、これら unit の設定は個別に国会の議決による法律の制定と大統領告示 Presidential Proclamation が必要であり、法律では目的、区域、公園名称が定められる。

公園の予定区域がもともとの連邦所有地の場合は法律の制定はなくても大統領命令 Executive Order で制定は可能だが、予算を国会で決める関係上、その場合でも通常は法律を制定する。

法律の提案は国立公園局に限らず、議員を通せばだれでも可能である。しかし、国立公園局の営造物として管理されるから、土地の取得（寄付、購入）が確実という見通しがないと法律の可決はもちろん提案されることもまずない。

unit の設定が決まると、そこには superintendent 率いる管理事務所が設けられる。

また、公園の一般管理計画 General Management Plan の案が superintendent の委託した委員会で策定される。かつてはマスタープランと呼ばれたものである。現在では代替案を含め、EPA の審査を経るなどして大部のものとなっている。この計画には将来の公園区域拡大計画なども含まれることがある。最初の案がだされた後、公開ミーティングなどの意見を踏まえ、必要に応じ数次の修正を行うこともある。最終決定は unit を統括する Regional Director の権限である。

この決定にひきつづき、Statement for Management さらに Natural Resource Management Plan という、より具体化された計画が作成される。

つぎに組織であるが、国立公園局の本部はワシントン D.C にあり、全国に十の Regional Director を配し、さらにそのもとに全国 100 の Area Director がいて、そのもとに各 unit の Superintendent が多くの Park Rangerなどを指揮するという組織構成になっている。

ただし、これらの組織については大規模なリストラが進行中で、それによると全国十の Regional Director に代えて7の Field Director を配し、100の Area Director 率いる Area Director Office は18の Superintendent 率いる System Office に格下再編成する計画になっている。国立公園局全体では14,000人の Permanent Staff がいるが（そのほか Temporal Member もほぼ同数）このリストラにより1,800人削減する計画になっている。各 unit の予算はワシントンから降りてくるが、その用途や職員の採用などは Superintendent の裁量に任されている部分が多い。入場料をとっている公園も多いが、入場料収入の半分はその unit で使用できる。

各 unit の大きさや利用者数などにより、職員数は変わってくるが、通常の国立公園では数十名規模の Permanent Staff がいる。とくに力を入れているのが、interpretation で、職員の過半が Park Ranger として interpretation に従事し、それを補助する Facility として Visitor Center を設けている。Park Ranger はさまざまな分野から採用しており、多様性に富んでいる。Interpretation 以外にも施設メンテナンスや消防防災、帰化植物や野生化した家畜の駆除さらには調査研究などさまざまな業務に従事している職員がいる。

つぎに Fish and Wildlife Service の所管地は約 3,700 平方キロ(?)で、そのすべてが(?) National Wildlife Refuge である。全国に 500 箇所あり、その面積は大小さまざまであるが、アクセス困難な離島などを除けば多くは区域をフェンスなどで囲い、貴重な或いは絶滅に瀕した動植物種（主として鳥類）とそれを支える生態系全体を保護している。もしそ

れを支える生態系が例えば人為的な水田であればそれも積極的に維持する。そして定期的な生物調査や帰化生物（エイリアン）の駆除などの積極的な保護増殖のための管理も行っている。

営造物である Refuge の設定の法的手順は国立公園の場合とほぼ同様である。保護増殖を図るべき動植物の生息地が民有地の場合には買い上げ交渉を開始するが、州などの公有地の場合は近年では州などの制度で保護するよう要請することである。

組織も国立公園局と同様の構成で、アクセスの可能なところには Refuge Manager のような現地駐在職員を置くが、その数は国立公園よりひとけた少なく、調査研究業務が多いのが特徴である。

国立公園が壮大な自然の景勝地を保護しつつ、国民の利用に供するのが目的であるのに対し、National Wildlife Refuge には本来利用の観点はない。ただし、地区内に必要かつ可能な場合には、ビジターセンターや情報センターを設けるなど、ボランティアの協力をえて、限定された範囲ではあるが、エコツアーとか wise use のために公衆に積極的に解放しているが、あくまで利用は従との考え方を貫いている。

この protected area も米国の財政赤字対策からくる予算の減少とマンパワー不足に悩まされている。

以上みてきたように、連邦においては「利用が主」の国立公園、「利用が従」の National Wildlife Refuge が代表的な protected area である。他の連邦機関所管地で protected area 適地は、このいずれかに所管換えすることがかつては多かったが、現在では各機関とも自ら専門家を雇用して protected area として管理することが増えており、それは軍用地においても例外でない。

なお、連邦法により連邦所有地内の原生地域 Wilderness Area は各所管機関により保護するよう定められている。5000 エーカー(約 2000 ヘクタール)以上の Wilderness Area は全米で 564 地区あり、その総面積は 平方キロに達する。

その面積比を所管機関別にみると国立公園局が 40%、森林局が 36%、魚類・野生生物局が 22%、そして国土局が 2% となっている(National Geographic Society の 1994 発行のパンフレット)。局の所管地面積あたりの原生地域率を国立公園局を 1 とすると、魚類・野生生物局は 0.47、森林局は 0.39 で、地域の原始性そのものは一般に国立公園の方が National Wildlife Refuge より高い。

連邦のもの以外にも各州では独自の protected area を設けているところが多い。

#### 4-2 ハワイにおける protected area

ハワイ州は 8 つの大きな島と属島よりなり、その総面積は 16,760 平方キロ、人口の 98% までが 6 つの島に住み、その人口は 110 万人である。人口密度は 66 人で、米国平均の 26 人よりかなり高い。各島の地勢等はいっさい省略するが、人口の 8 割は州都ホノルルのあるオアフ島に集中し、オアフ島(ホノルル市・郡)の人口密度は 540 人に達する。州の一

人あたり個人所得は 18,472 ドル(1989)で、米国平均を上回って 50 州中第 13 位である。太平洋中央に位置し、交通上および軍事上枢要な地位を占めており、俗に観光と軍事基地が二大産業といわれ、観光客数は年間 600 万人を上回っているが、日本人がうち 1/4 を占めている。

人が住む主要な 6 つの島においても、その 12%は一切の生産に不適で、それらは国立公園や狩猟地域、国土保全のための森林、さらには軍の保留地となっている。

それらを除いたハワイの土地所有区分は州や郡、連邦などの国公有地が 47%を占め、その 8 割は州のものである。残りは民有地であるが、民有地の 77%までが 40 以下の大きな法人で占められ、集中化が著しい。

protected area は前章で挙げた連邦のもの以外には州の制度が重要である。まずは連邦の制度であるが、国立公園にはハワイ島に世界一アクティブな活火山であるキラウエアや 4,000 メートルを越す高峰マウナ・ロアを擁する火山国立公園 92,000 ヘクタールがあり、マウイ島にも巨大なクレーターを擁するハレアカラ国立公園 12,000 ヘクタールがある。これらはいずれも学術上きわめて貴重なもので双方あわせてユネスコの Biosphere Reserve に指定され、また火山国立公園は世界遺産条約の世界遺産に登録されている。

国立公園以外の国立公園体系に属するものとしては protected area といえるかどうかは別にして、ハワイ島に二つの国立歴史公園とひとつの国立史跡地があり、またモロカイ島にも国立歴史公園があるが、このうちモロカイのものは 4,000 ヘクタールを越す広いものである。さらに protected area ではないがオアフ島では国立公園局が USS Arizona Memorial を所管している。

以上国立公園局所管の 6 つの unit があり、それに他の太平洋諸島のものと合わせて、ホルルルに太平洋地域事務所が設けられており、サンフランシスコの地方事務所のもとに置かれている。

つぎに National Wildlife Refuge であるが、ハワイ諸島に 8 地区すでに設定され、さらに 3 地区について設定準備中である。他の太平洋諸島に設定されたものと合わせて、国立公園局同様ホルルルにハワイ・太平洋地域 National Wildlife Refuge 総合事務所を設けている。ここには管理・研究等のスタッフが約十名、さらに各島や National Wildlife Refuge に Refuge Manager など現地駐在職員を置き、その総数は 50 名に達する。8 つの無人島からなる Hawaiian Islands National Wildlife Refuge は 10 万ヘクタール強、ハワイ島の Hakalau National Wildlife Refuge も 17,000 ヘクタール弱と大きな面積を有するが、それ以外は数十から数百ヘクタールと小さい。「IUCN Directory of Protected Areas in Oceania」(1992)であてはめられた 1987 管理カテゴリーでは Hawaiian Islands Refuge がとなっている以外は とされている。

また軍においても魚類・野生生物局の協力を得て、軍用地内に protected area を設定している。

以上は連邦レベルのものであるが、州でも独自の protected area を設けている。連邦と

同様営造物に属するものの他、国土利用計画に基づく地域制に近いものもある。

州では Land Use Law により、土地の所有権の如何にかかわらず、州全体を連邦所有地を含めて Urban, Agriculture, Rural と Conservation の4つの District に分けており、これらは相互に重複することはない。

Conservation District 内ではさまざまな要許可行為を定めるとともに、さらに5つの Subzone に分けて許可基準も定めている。Conservation District (陸域)は国立公園、州立公園、急傾斜地域、保護森林や水源地、沖合いの島などからなり、その面積は州の % に達する。土地所有区分では国有地 %、州有地 %、郡・市有地 %、民有地(大法人) %、民有地(その他) %となっている。

これらの指定は国土・自然資源局の Board of Land & Natural Resources によってなされている。

またこれ以外にも土地所有権に基づかない他の protected area 的なものとしてはに基づく Forest Reserve(州の %), に基づく Watershed Reserve(州の %) などがあり、これらは相互に重複するとともに、全体は先の Conservation District に包含されている。これらはいずれも国土・自然資源局の 課が担当している。

なお、ハワイの森林地域については、現在ではハワイ島の一部以外ではほとんど林業生産が行われておらず、林業と自然保護との調整のような問題は事実上存在しない。

以上のような土地所有権に必ずしも基礎を置かない protected area 的な地域のなかに、営造物としての protected area がいわば島のように浮かんでいるといえよう。

つぎに州の営造物としての protected area について触れておく。

なお米国では NOAA の National Marine Sanctuary などを除くと、沿岸海域は基本的には州の管理下にあり、連邦の国立公園などが海域を含めないのに対して、州の protected area にはしばしば海域が含まれている。

連邦国立公園局の系列に連なるものとしては State Park System がある。

国土・自然資源局公園課の所管になるもので、同課のパンフレットによると州立公園、州立歴史公園、州立記念物、州立海中公園など全部で 58 地区、約 1 万ヘクタールがこのシステムによる営造物として管理されている。一部にビジターセンターなどを整備しているが、基本的に駐在レンジャーはおいていない。

連邦魚類・野生生物局や森林局(?)の系列に連なるものとしては、Wildlife Sanctuary ( 地区、ヘクタール)があり、同局森林・野生生物課が所管している。面積は小さくやはり現地駐在職員は基本的に置いていない。

海域においても自然保護の観点から重要なものは同課により Marine Life Conservation District ( 地区、ヘクタール)にしている。海域は基本的には州が管理しており、そういう意味ではこれ自体営造物ではあるが、利用に適しているところでは、さらに「海中公園」として州立公園体系にも組み入れている。

以上とは別に(?)連邦の Wilderness Area に対応するものとして、州有地の原生と認

められる地域を指定、保護する Natural Area Reserve がある。現在 地区 へクタールが設定されている。これは に基づいて the State Natural Area Land Reserves System Commission(?) の勧告により Exective Order で設定されるもので、前記森林・野生生物課の管理におかれている。

州の他、郡(オアフ島はホノルル市・郡)でも公園制度を持っているが、ビーチパーク、都市公園が主体である。

連邦と州、そして郡はそれぞれ独立して施策を行っているが、州は連邦からの、郡は州からの補助金にかなり支えられている。

以上の他、民間 NGO のものとしては、The Nature Conservancy of Hawaii が用地を取得或いは借り受けて保護している Preserve がある。1990 には 15 地区 1 万ヘクタール以上が保護されるに至った。

#### 4-3 北マリアナ諸島連邦およびパラオ共和国

##### 4-3-1 北マリアナ諸島連邦(CNMI) 付:グアム

CNMI はいわば米国からの半独立国で財政的にも米国に依存している。南北に細長く点在する島々よりなり、その面積は 478 平方キロである。人口は著しい増加傾向にあり、1990 で約 43,000 人となっており、人口密度は約 90 人/平方キロである。人の住んでいる島は少なく、人口の 9 割までが、主島であるサイパン島 123 平方キロに住んでおり、ここの人口密度は 300 人を越し、かなり高い。GDP のデータは存在しないが、一人あたり個人所得はドル( )となっている。

CNMI 政府の所管する protected area は政府所有地のなかから三つの方法によって設定されている営造物タイプのものである。

ひとつは憲法で規定するもので、列島北部の 4 つの数百ヘクタールの無人島が野生生物のみが居住できる保護地区 Preserve になっている。アクセスは厳しく制限されており、研究以外には立ち入れないが、置かれた地理的条件から特段の管理行為はされておらず、またその必要性も乏しい。「IUCN Directory of Protected Areas in Oceania」(1992)であてはめられた 1987 管理カテゴリーでは とされている。

もうひとつは議会の議決によるもので、サイパン島でふたつの野生生物保護区 Wildlife Protected Area とひとつの保護林 Commonwealth Forest が最近指定されている。いずれも百ヘクタール前後のもので、考え方は U.S FEDERAL の National Wildlife Refuge に近い厳正保護地区であるが、フェンスで囲うところまではされていない。

さいごのひとつは、ロタ島(85 平方キロ、2,300 人)で最近指定されたもので、これはロタの地域法 Rota Local Laws により、二地区が Wilderness Area として、また海域 1 地区が Fish Reserve として指定され、さらに Bird Sanctuary が 1 地区提案されている。

サイパンには 1990 年には 435,000 人の観光客が訪れ、いまや最大の産業になっているが、観光客の 75%が日本人である。コーラルリーフの海岸や景勝地の他、protected area の

周辺にもちょっとした展望台や園地などの整備がなされている。これらは CNMI 政府観光局によって観光客向けに整備されたものであるが、米国型にせよ日本型にせよ自然公園ないし国立公園と呼ぶ制度はない。

サイパンの土地は大半 CNMI 政府有地であるが、開発部局の力が強く、厳正保護の protected area の設定は容易でないとのことで、これらを所管する国土・自然資源部魚類・野生生物課では protected area の系統的な設定についての戦略を検討中である。

なお、サイパンには国土利用計画等による土地利用規制システムはない。

以上のほか protected area とはいえないが、U.S 国立公園局の所管する the American Memorial Park がある。

サイパンは観光依存度が高く、ハワイやグアムに似ているが、ロタ島はまだ未開発である。ここには CNMI 政府の魚類・野生生物課の担当職員が 1 名の他、米国魚類・野生生物局から派遣された職員が 1 名いて、共同して protected area の管理の他、ロタ島全体の保護計画の立案や島の生態系の調査研究を行っている。

この Wilderness Area の 1 地区は台地であり、それを取り囲む急崖について生態系や野生生物の厳正保護を図るとともに、その上部の平坦部は水源保護の機能とともに一定の農業との共存を図る多目的型のものとしている。さらに残る 1 地区についても厳正保護というよりは、トレイルの整備や教化施設の整備を考えたいとしており、純正保護型の protected area と異なる発想がみられる。

この島でもサイパン同様 CNMI 政府の土地が大半を占めているが、開発部局の力が強く、protected area の確保は容易ではないとのことである。

また島全体の土地利用計画については検討が開始されたばかりである。

なお、ロタ島の南が米国の準州であるグアムである。簡単にこのことも触れておく。

グアムは面積 541 平方キロの島に 133,000 人(1990)が居住し、その人口密度は 250 人弱である。ハワイ同様観光と基地の島で、1990 年には 780,000 人の観光客が訪れているが、その 85%は日本人である。

ここには準州政府の自然公園型のものから純正保護型のものまでの各種 protected area の他、軍による protected are、連邦国立公園局の国立歴史公園など各種の protected area があるが、いずれも営造物型のものである。土地利用計画は確立しておらず、土地利用規制のようなものもない。ちなみに土地所有区分は準州政府、軍、民有地がほぼ 1/3 ずつである。また、海域についても

Marine Reserve の設定について提案されている他、軍でも Marine Resource Preserve を先年設定した。

#### 4-3-2 パラオ共和国

パラオ(別名ペラウ)は赤道に近い西太平洋の大小さまざまな島々からなる共和国である。面積は 492 平方キロ、人口は約 15,000 人という小国である。

長らく米国管理下の国連信託統治領であったが、昨秋独立し、米国と自由連合協定を結

んだ。独立国ではあるが、協定により外交、防衛等は米国に委ね、財政的にも米国に依存している。

面積的には Dabeldaob 島がずばぬけて大きい、人口の半分近くはその南に橋でつながる Korol 島に集中している。共和国は 16 の州よりなり、州はそれぞれ憲法を有している。

GDP 等の統計は未整備であるが、経済発展度は高いとはいえない。

パラオでは一部民有地があるものの、ほとんどの土地は州の村落共同体を形成している複数のチーフ（酋長）が大家族 Clan の代表者として管理しており、前近代的な共同体所有といえる。一部の民有地については、かつての宗主国が認めたものであるが、宗主国はつぎつぎ変わっていったので、その有効性、権威に問題があり、訴訟沙汰が絶えないらしい。また沿岸海域も州に帰属すると考えられている。

こうした土地所有形態に加え、外国人には土地所有が禁じられているため、一部で観光開発が行われているものの、まだ規模は小さく、1990 の観光客は 30,000 人に過ぎない。また、そのうちもっとも多いのが米国からで 35%、ついで日本からで、20%を占めている。

Korol 島などの人口集中地区で汚染問題があるものの、この国全体としては、こうした人口密度の低さと経済発展度が環境を良好なまま維持しえてきた。

Dabeldaob 島は古い火山島で島の大半は森林で覆われ、まわりはマングローブで囲まれている。

その南は隆起石灰岩の島々である。Korol 島の南には巨大な環礁のなかに無数の無人島が散在する Rock Islans という海域がある。この一部に Seventy Islands（現地名 Ngerukewid）Wildlife Reserve がある。1,200 ヘクタールの海域とその中に密集する奇怪な形状の無人島群で、海域への立ち入り自体を政府は禁止している。国際的に有名な protected area で、世界遺産の候補地になっている。資源・開発局の保護・昆虫課が観光客の立入や密漁を防ぐため定期的なパトロールを行っている。この protected area の海域、陸域の所有管理権は政府に帰属しているものではないので、厳密な意味では営造物とはいえない。単に法律だけでなく、チーフらが統括する共同体、州の了解のもとに成立している protected area である。

他に州レベルでは海域の protected area 的なものとして大シャコ貝の Sanctuary と産卵期だけ保護しているハタの産卵地がある。

政府の所管している protected area はこの Wildlife Reserve だけであるが、別のタイプの protected area が二地区提案され、実施されようとしている。

ひとつは Rock Islands にかかるもので、Wildlife Reserve として厳正に保護している Seventy Islands だけでなく、それを核として Rock Islands の海域全体を Conservation Area として指定し、保護するとともに、一定の秩序ある利用を担保しようとするものである。

もうひとつは Dabeldaob 島のクロコダイルの生息するマングローブで覆われた原生河川沿いの一定区域を、政府と州が協力して、エコツーリズム地区と農林業体験・研修など

を盛り込んだ持続的多目的保護活用地区として集中的に保護と facilities の整備管理を図ろうとするもので、ここを核としてこの周辺や前面海域を広く先の Conservation Area に指定するというものである。

こうした protected area の考え方は米国型とも日本型とも異なる州（共同体）と政府の対話と協調に根拠を置くタイプのものといえよう。

資源・開発局はパラオの持続的発展のためには観光の振興が必要不可欠だが、外国資本の大型ホテルが林立し、ゴルフ場で山を切り開き、バックツアーで大量の観光客がやってくるというタイプの観光開発でなく、エコツーリズム型地元主導型観光開発を目指しているとのことで、そのためにもこうしたタイプの protected area を必要と考えている。問題は資金不足で、最近発足して熱心な活動を開始した NGO の Palau Conservation Society ともタイアップし、こうした構想の推進を進めたいとしている。

## 5、総括

1、protected area には、土地所有・管理権に基礎をおく営造物のものと、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的規制を行う地域制のものがあるが、米国やその影響下の国/領域では、営造物制が一般的で、日本のような地域制についてはそのシステム自体がほとんど知られていないし、とくに地域制の国立公園は真の国立公園でないというのが一般的な受けとめられかたである。しかしながら地域制の protected area は目的と効果との乖離が大きすぎる（ときには地域指定がかえって自然破壊を招いたなどと酷評されることもある）など多くの欠陥と制約をもちつつも、一般に狭い国土に多くの人口をかかえている国/領域について、広域的な自然環境の保全を図るには有効な方法であり、太平洋諸島についても例外でない。とくに国土利用計画が確立していない場合には、それ自体が国土利用計画の一部の代替となりうる。

2、地域制の場合、protected area の指定に関しては、開発部局や地権者の指定に対する抵抗が強く、妥協せざるをえないことも多々あるし、かつ指定後も各種開発との調整が絶えず、多くの場合、結果としての多目的利用を許容せざるをえない。もちろん営造物制でも多目的利用を図るタイプのものはあるが、最大の問題は地域制の場合、protected area としての管理者がそれを計画的・主導的にコントロールしえないことである。もっとも、営造物制でも例えば用途が未確定でどの部局が所管するか定まっていない政府所有地を protected area に指定しようとするに際しては、政府内の他の部局との調整は容易でないのは同様である。また地域制の場合、重要性に応じた subzone を設定して規制の強弱をつけるのが一般的である。

3、protected area の目的に関しては、IUCN ではいくつにも分けて類型化しているが、

日本の地域制の場合、どの程度の指定効果があるかは別として、公衆の利用を推進するための保護か公衆の利用を考えない保護かに大別することも実用的である。

単に保護するのみならず、公衆の利用を推進するという日本の自然公園の場合、各種 facility の整備なども積極的に進められており、そのことが地域振興にも寄与するというので、地域社会の理解もえられやすく、広域な指定が可能となった。一方、公衆の利用を考えない純粋保護を目的とする自然環境保全法の指定地域については、原生自然環境保全地域以外は法文上規制が緩いにもかかわらず、指定が困難で狭い地域しか指定しえない。同法の指定地域については、エコツアーや賢明な利用 wise use を公的に推進する仕組みを検討し、地域社会の理解をうるとともに地域の持続的発展に寄与する方策を考える必要がある。

4、それに関連して、米国やその影響化にある国家/領域では公衆の利用を主に考えない protected area としては National Wildlife Refuge があり、国立公園に匹敵する地位を占めている。しかしながら National Wild Refuge は公衆の利用についてはケースバイケースで、公衆利用を廃して純粋な保護増殖を図る地区もあれば、必要に応じて一定の範囲内ではあっても積極的に公衆の利用を図る地区もあり、柔軟な運用をしていることを視野に入れる必要がある。

5、営造物制の場合、区域内については管理者の意図どおりの管理が地域制に比べるとはるかに容易であるが、区域内の環境は絶えず外部からの影響を受けざるをえない。そのためにはその周辺の環境を土地所有の如何にかかわらずバッファゾーンとして一定程度コントロールしておくのが望ましいし、国土全体の視点に立って、広域な範囲について自然保護の観点から土地所有の如何にかかわらず一定の規制をかけて乱開発を防ぐこと自体の必要性も、狭い国/領域の場合高いと考えられる。ハワイの場合は、州の国土利用計画の一環としての土地利用規制が結果的にそれを担っている。

6、日本の場合、国土の1/7と広大な地域を占める自然公園の構造は、一口に地域制とはいっても、単純ではない。禁伐など厳格な規制を行う核心部については、ほとんどが林野庁の所管する国有林などの国公有地であり、指定に際してはそうした機関の同意を経ており、そうした意味では核心部の保護に関しては営造物に近いものともいえる。もっとも広大な面積を占めるのは、景観保護の観点からの一定の土地利用規制を行う地域であり、国土利用計画に基づく土地利用規制の一翼を担っている。さらに緩衝地域としてごく緩やかな届出規制を課している地域も存する。

7、米国においては連邦レベルの protected area に関しては人的・予算的にきわめて濃密な営造物管理が行われているが、州レベルの protected area ではさほどではない。一方日本の場合、protected area の核心部といえども管理密度は圧倒的に連邦のそれに及ばない

8、日本ではひとつの protected area 制度はひとつの法律で定められており、規制内容も全国一律であるし、個々の地域の指定に関して法律制定は不要である。一方、米国では個々の国立公園や National Wildlife Refuge の指定についても法律の制定が必要である。protected area の 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えず、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。

9、日本では6で触れたように、地域制の protected area とはいえ、厳格な規制を行うその核心部は営造物制に近いものであり、多くの場合、その土地の所管は林野庁の所管する国有林である。行政改革が叫ばれている今日、赤字に悩む国有林野特別会計制度を抜本的に見直し、非採算部門のこうした protected area の核心部の土地とそのマンパワーを自然保護行政に統合し、真の営造物制に移行せしめることの検討が必要であると考えられる。

10、米国の連邦と州の関係と日本の政府と都道府県の関係は大きく異なる。米国の場合は連邦の権力は各州から付託されたものであるのに比し、日本の場合は都道府県の自治は、政府から一定の範囲で与えられたものに過ぎない。

したがって米国の場合は連邦と州とはそれぞれ独立して protected area の設定を行っているが、日本の protected area の場合、政府の制度であってもそれを実体的に支えているのは都道府県であるという関係を作っている。

11、日本の各種の 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景観地はお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、こうした各省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、鳥獣保護法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。

12、日本の自然公園と自然環境保全法指定地域は、国土計画法の土地利用基本計画における5地域区分のうち「自然公園地域」「自然保全地域」にそれぞれ対応している。他の3地域は「都市地域」「農業地域」と林業生産に着目した「森林地域」である。「自然公園地域」と「自然保全地域」は相互には重複しないが、他の3地域区分とは重複しうるし、現に重複していることが多く、とくに林業生産の盛んな日本では両地域ともほとんどが「森林地域」と重複している。

ハワイにおいては、連邦や州の営造物制の protected area とは別に、州で国土利用計画

に基づき、土地所有の如何を問わず州域のすべての土地を urban, agriculture, rural, と Conservation の4つの District に区分し、土地利用規制を行っている。 Conservation District それ自体は通常 protected area と認識されておらず、また国土利用計画それ自体も、日本の土地利用基本計画と異なり、事実上林業生産が問題にならないところから、「森林地域」という区分を設けておらず、かつそれぞれの区分間が重複しないなど、異なるところも多いが、 Conservation District は或る意味ではこれ自体が日本の地域制 protected area と近い。この運用について、日本の地域制 protected area との比較をする必要がある。

13、北マリアナ諸島連邦 CNMI では、日本の熊毛や奄美に相当する程度の面積しか有さない群島国家である。 protected area の考え方は連邦魚類・野生生物局の影響を強く受けた純粋保護型の営造物であり、サイパンで3地区、ロタで2地区（他に海域1地区）が最近設定された。しかしながら、公衆利用の推進に着目した国立公園型の protected area のシステムはないし、島全体の土地利用計画、土地利用規制のシステムもない。サイパンでは人口密度が高く、観光開発も進んでおり、厳正保護する営造物としての protected area だけでなく、広域な地域について、他産業と共存しつつ、また公衆利用の推進も念頭において、自然保護の観点からの一定の土地利用規制を図ることが急務と考える。また、ロタ島でも長期的な視野に立ってそうしたことが必要と考える。日本の地域制システム、とりわけ自然公園について批判的にでもその経験を生かすことが必要かつ可能と思われるし、このような状況は米国の準州であるグアムでも或程度共通している。

なお、ロタの protected area では1地区で農業との共存を図っており、他の1地区でもトレイルなどの整備を将来考えたいとしており、そうした意味では純粋保護型の protected area だけでない、新しい考え方も芽を出しつつある。

14、パラオ共和国も日本の熊毛、奄美と対比できる程度の大きさの群島国家である。ここはほとんど未開発で多雨林で覆われまわりをマングローブで囲まれた大きな Dabeldaob 島と Korol 島南方の美しいコーラルリーフのなかに無数の無人島が散在或いは密集する Rock Islands がふたつの興味ポイントになる。

低い人口密度が良好な環境を維持し、一方前近代的な土地所有関係が結果的にはサイパン、グアムさらにハワイ型の大型観光開発を防いできた。ここには Rock Islands の一角にオフリミットの厳正な保護区が設定されている。政府が所管する protected area ではあるが、区域内の土地と海域そのものは政府のものでなく、地域共同体のものであり厳密には営造物といえない。現在2地区について州や地域共同体と協力のうえに、新たなタイプの protected area の設定が進行中である。ひとつは先に述べた厳正な保護区を核とした Rock Islands の広い海域を Conservation Area として保護しつつ、エコツーリズム型の利用の推進を図ろうとするもので、もうひとつは Dabeldaob の原生河川沿いの一定区域をエコツ

ーリズム地区および農林業体験・研修を取り込んだ多目的保護・活用地区として集中的な整備を行うとともに、その周辺や前面海域を広く先の Conservation Area にしようという野心的な試みで、日本の自然公園に合い通じる面もある。

持続的発展に寄与する protected area というのがキーワードとなっており、土地所有に根拠を置く米国の営造物型とも公共の福祉のための規制を行う日本の地域制とも異なる、州（共同体）と政府の対話と協同に根拠を置くタイプといえるかもしれない。パラオは経済的には豊かな国とはいいがたい。先進諸国のこうした試みへの援助が望ましい。

15、protected area の設定は、地域制であろうと営造物であろうと、開発志向の強い国/領域では地権者や開発部局などから、さまざまな抵抗があり容易ではない。純粹保護よりも保護と利用の推進を目的とする制度（自然公園）の方が、理解をえやすいとはいうものの、それでも容易とはいいがたいのが、小さな島に多くの人間が居住している日本を含めた太平洋諸島に共通の問題であろう。

自然公園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余り試みられたことがないし、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自然公園の指定による protected area の拡大を目指すには必要となろう。

また、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。しかしながら、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り、こうしたデータは新たな指定や編入に際しての有力な武器になっている。太平洋諸島の国/領域においても、こうした調査を進めることも必要であろう。

16、日本における protected area は一般には漁業権とのからみがあって海域が弱く、厳正な保護区はいまだ点的にしか指定されておらず、広域な保護規制は資源保護の観点から水産庁が行う規制に任せている面が強い。とりわけ熱帯、亜熱帯の太平洋諸島においてはコーラルリーフとマングローブ、自然海岸の保全が重要だし、観光資源としても貴重である。現在の時点ではおおむね良好に保全されているが、将来的にもそれを確保しうよう法的な手段をいまから講じておくことが望まれる。

17、さいごに IUCN の管理カテゴリーであるが、1978 のものも 1994 の改訂されたものも貴重な試みであるが、営造物でない地域制の 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。

謝辞：本論文を執筆するに際し、つぎの方々にインタビューや現地の案内を賜った。あつくお礼を申し上げるとともに、本論文が太平洋諸島の protected area に関する相互理解と発展の一助になれば幸せである。

とくに、Pu'uhonua o Honaunau 国立歴史公園の superintendent のジェリー下田さんは案内、通訳だけでなく豊富な知識と経験でさまざまな教示をえたうえ筆者らの論文にも draft 段階で目を通していただき、事実誤認等を正していただいた。東西センターのマラゴス博士は筆者らの現地調査に際してのセットをすべてしていただき、また筆者らの論文にも draft 段階で目を通していただき、事実誤認等を正していただいたし、ランボー部長はいつも筆者らを励ましていただいた。環境庁国立環境研究所の青山研究企画官、新井情報センター室長、鹿児島県の浅野環境政策課長らにはさまざまなデータの収集をしていただいたし、環境庁自然保護局からは本調査に全面的に協力をえた。また、筆者らの研究に財団法人国立公園協会からは多大な助成をえた。さらに財団法人自然公園美化管理財団、財団法人道路緑化保全協会からも助成をえた。ここに明記して謝意を表したい。