

IV-9 自然

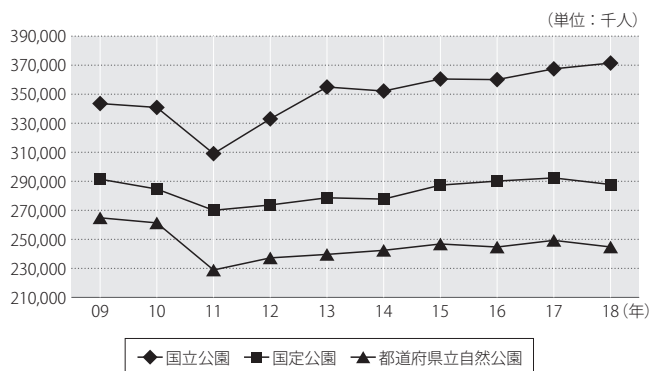
—国立公園等での持続可能な利用のあり方に関する議論やルールづくりが進展

(1) 自然公園の利用及び指定状況

① 利用者の推移

2018年の自然公園全体の利用者数は9億513万人(対前年比99.6%)でほぼ横ばいであった(図IV-9-1)。これを公園種別に見ると国立公園(34ヶ所)は3億7,150万人(同101.1%)、国立公園(56ヶ所)は2億8,810万人(前年比98.6%)、都道府県立自然公園(311ヶ所)は2億4,552万人(前年比98.5%)であった(図IV-9-1)。個別の国立公園ごとに見ると、10%以上の増減があったのは、白山国立公園(前年比78%)、阿蘇くじゅう国立公園(前年比112%)、奄美群島国立公園(前年比111%)、やんばる国立公園(前年比114%)となった。

図IV-9-1 自然公園の利用推移(2009-2018年、10年間)



資料:自然公園等利用者数調(環境省)

国立公園に関しては、外国人利用者数の推計も行われている。環境省によると、2018年の外国人利用者数は6,940千人であった(表IV-9-1)。そのうち、最も多い国立公園は、富士箱根伊豆国立公園の2,991千人、次に支笏洞爺国立公園の1,068千人、阿蘇くじゅう国立公園の1,034千人であった。

表IV-9-1 国立公園の訪日外国人利用者数(2018年、上位10)

順位 ^{※2}	国立公園名	16年	17年	18年
1	富士箱根伊豆国立公園	2,577	2,580	2,991
3	支笏洞爺国立公園	827	901	1,068
2	阿蘇くじゅう国立公園	675	926	1,034
4	瀬戸内海国立公園	310	387	676
5	中部山岳国立公園	351	382	376
6	上信越高原国立公園	265	322	341
7	日光国立公園	241	271	304
8	霧島錦江湾国立公園	79	129	142
9	大雪山国立公園	83	60	80
10	吉野熊野国立公園	59	67	63
合計(推計実利用者数)		5,457	6,001	6,940
訪日外客数全体 ^{※1}		24,039	28,691	31,192

※1 出典:日本政府観光局「訪日外客数」

※2 2018年度上位10位以内にあった各国立公園

資料:国立公園訪日外国人利用者数の推計について(環境省)をもとに(公財)日本交通公社作成

② 公園区域及び公園計画の変更

● 中央アルプス国立公園—新規指定

2019年3月に長野県知事からの申し出を受け、2020年1月27日付けで中央環境審議会より「中央アルプス国立公園」の新規指定について答申がなされ、3月27日付けで中央アルプス国立公園が国内で57か所目の国立公園として指定された。

中央アルプスは長野県南部に位置し、東に天竜川が流れる伊那谷、西に木曾川が流れる木曾谷に挟まれた東西約20km、南北約100kmに走る木曾山脈の通称名である。国立公園の指定は2016年3月の京都丹波高原国立公園(京都府)以来、約4年ぶりとなった。

● 奄美群島国立公園、やんばる国立公園及び西表石垣国立公園—公園区域及び公園計画を変更

2020年1月27日付けで中央環境審議会より答申を受け、2月25日付けで奄美群島国立公園、やんばる国立公園及び西表石垣国立公園の公園区域の拡張及び保護規制計画の変更が官報で告示された。

「奄美大島、徳之島、沖縄島北部及び西表島」世界自然遺産登録を目指す中で、これら国立公園の既存の公園区域及びその周辺地域において、新たに資質が評価・確認された地域について、公園区域及び公園計画の変更が行われた。

変更内容は、次の通り。奄美群島国立公園及びやんばる国立公園において、固有かつ希少な野生動植物の生育・生息が確認され、良好な照葉樹林となっている地域が公園区域へ編入された。西表石垣国立公園においては、固有種や希少種を含む陸水性魚類の多様性が非常に豊かであることや、イリオモテヤマネコを始めとした固有で希少な動植物の重要な生息・生育地となっていることが再評価されたことを踏まえ、河川流域の保護規制計画が変更された。

(2) 自然公園の活性化に関する動向

① 自然公園制度のあり方検討会の開催

環境省は、2010年4月の改正自然公園法の附則に、法律の施行後5年を経過した場合において、法の施行状況を勘案し、必要があると認めるときは、法の規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする定められていることも踏まえ、2019年度に、自然公園法の施行状況の点検を行うとともに、今後の自然公園制度のあり方について、検討を行った。

9名の委員から構成される「自然公園制度のあり方検討会」と、各4名で構成される2分科会(「利用のあり方分科会」「公園事業・集団施設地区のあり方分科会」)を設置し、計6回の会議を開催した(表IV-9-2)。前回の改正自然公園法施行から9年が経過し、東日本大震災の発生・復興、協働型

管理運営の推進、国立公園満喫プロジェクト（後述②）の展開等、社会情勢や自然公園行政を取り巻く状況の変化を踏まえ、同検討会は、提言を行った（表IV-9-3）。

表IV-9-2 自然公園制度のあり方検討会の委員構成

検討委員
愛甲 哲也（北海道大学農学研究院 准教授） 大黒 俊哉（東京大学大学院農学生命科学研究科 教授） 海津 ゆりえ（文教大学国際学部国際観光学科 教授） 下村 彰男（東京大学大学院農学生命科学研究科 教授） <座長> 高田 真由美（長野県 環境部長） 徳永 哲雄（弟子屈町長） 新美 育文（明治大学 名誉教授） 浦井 史郎（東京都市大学 特別教授） 渡邊 綱男（自然環境研究センター 上席研究員）
分科会委員
(1) 利用のあり方分科会 愛甲 哲也（北海道大学農学研究院 准教授） 海津 ゆりえ（文教大学国際学部国際観光学科 教授） 下村 彰男（東京大学大学院農学生命科学研究科 教授） <座長> 渡邊 綱男（自然環境研究センター 上席研究員） (2) 公園事業・集団施設地区のあり方分科会 浅野 聡（三重大学大学院工学研究科建築学専攻 准教授） 下村 彰男（東京大学大学院農学生命科学研究科 教授） <座長> 高田 洋平（高田法律事務所 弁護士） 新美 育文（明治大学 名誉教授）

資料：環境省資料より（公財）日本交通公社作成

表IV-9-3 自然公園制度のあり方に関する提言（概要）

基本的な方向性
少子高齢化・人口減少社会や旅行ニーズの変化等の中、自然公園制度は大きな転換期。国立公園満喫プロジェクト3年間の成果を踏まえ、国立公園の最大の魅力である自然そのものを保護しつつ、地域資源としての価値を活用・向上させる「好循環」を生み出す政策に転換していくことが重要。 →地域の特質に応じた「活用の方針」を打ち立て、利用を適切にマネジメント及びコントロールしつつ、世界水準の「質」の高い自然を満喫できるツーリズムを促進する。これにより、地域社会の発展とインバウンド推進にも寄与。また、自然公園の管理体制の充実強化、気候変動への適応、地域循環共生圏の創出を提言。
国立・国定公園の利用環境の充実
(1) 国立・国定公園のテーマやストーリーを踏まえた望ましい利用のあり方の検討のため、地域とともに利用のゾーニング（区域分け）の検討が必要。 (2) 従来の利用施設整備に加え、公園計画に基づき、自然体験プログラムの促進等のための事業計画を新設。受け入れ体制整備や自然体験プログラムの提供・開発促進等を国・自治体及び民間団体が実施。 (3) 地域の自主ルールでは対応しきれない行為の規制（動物への餌付けやドローンの飛行等）。より良い利用環境の維持のための利用調整地区。 (4) 利用者負担の仕組みづくりの検討。
公園事業・集団施設地区の再生・上質化
(1) 集団施設地区など公園利用の拠点となるエリアの廃屋化・機能低下が進行。地域とともに、エリアの再生・上質化のためのマスタープランを作成し、廃屋撤去、新たな投資、機能充実、景観デザインの統一等を推進。 (2) 新たな廃屋化の防止のため、中小企業庁等と適切な連携体制を構築し、公園事業者の事業再生、円滑な事業終了の支援等。 (3) 権原の譲渡や所有・経営・運営の分離に対応するため、権原の譲渡の手続き新設と地位承継、措置命令。

資料：環境省資料より（公財）日本交通公社作成

②国立公園満喫プロジェクト有識者会議

環境省は、2016年3月30日に政府がとりまとめた「明日の日本を支える観光ビジョン」に基づき、日本の国立公園を世界水準の「ナショナルパーク」としてのブランド化を図ることを目標に、「国立公園満喫プロジェクト」を実施している。

2019年度は、計2回の有識者会議が開催された（表IV-9-4）。第11回会議では、2021年以降の方向性検討の流れ、主なポイントにかかる意見交換が行われた。それを踏まえて、

第12回会議では、国立公園満喫プロジェクト（2016～2020年）の総括や国立公園満喫プロジェクトの2021年以降の取組方針案（たたき台）が示され、議論が行われた。

表IV-9-4 有識者会議（2019年度）の概要（資料タイトル）

第11回（令和元年9月3日（火））
資料1-1 国立公園満喫プロジェクトの取組状況と今後の予定（別紙1,2）国立公園利用拠点等上質化事業の実施状況について 資料1-2 国立公園満喫プロジェクト等推進事業の2020年度概算要求について 資料2 国立公園満喫プロジェクトの2021年以降の取組の方向性検討について
第12回（令和2年3月4日（水））
資料1 国立公園訪日外国人利用者数（2019年中間推計） 資料2 質の指標に係る2019年度の調査結果（国立公園訪問者アンケート）について 資料3 国立公園満喫プロジェクトの先行8公園の成果について 資料4 国立公園満喫プロジェクトの取組成果と今後の予定 資料5-1 国立公園満喫プロジェクト（2016～2020年）の総括 資料5-2 国立公園満喫プロジェクトの2021年以降の取組方針案（たたき台）

資料：環境省資料より（公財）日本交通公社作成

③分譲型ホテル等を認可等する際の審査基準の設定

環境省では、近年の分譲型ホテル導入のニーズの高まり等を踏まえ、国立公園内における上質な宿泊体験の提供や、賑わいが失われている地域の再活性化等が期待されることから、今般、要件に合致する分譲型ホテル（コンドホテル及び会員制ホテル）及び企業保養所を国立公園事業として認可等することとし、自然公園法施行規則を始め関係通知類の一部を改正した。

なお、分譲型ホテル等については、国立公園利用者に対する公平な利用機会の提供ができないという理由から、これまで国立公園事業としての執行を認可する対象にしていなかった。

④その他

環境省では、国際観光旅客税を財源として2019年度から新たに「国立公園等資源整備事業費補助金」を活用した事業を実施した。例えば、国立公園における集団施設地区等の利用拠点においては、滞在環境の上質化を図るための地域関係者による計画策定、及び当該計画に基づく上質化に係る整備を行い、外国人訪問者の地域における体験滞在の満足度を向上させる取組に対して支援を行う事業（国立公園利用拠点滞在環境等上質化事業）を実施した。

また、外国人訪問者を対象とした、野生動物を観察するツアーの開発やそれらツアーのプロモーション等を行う野生動物観光促進事業を行い、外国人訪問者の地域における体験滞在の満足度を向上させる取組に対して支援を行う事業（野生動物観光促進事業）も実施した。

そのほか、国立公園の自然資源等に関する先進的・高次元な多言語解説の整備を行い、外国人訪問者の地域における体験滞在の満足度を向上させる取組に対して支援を行う事業（国立公園多言語解説等整備事業）も実施した。

(3) エコツーリズム推進法に基づく動向

①エコツーリズム推進全体構想の認定

2019年7月11日付けで認定されたエコツーリズム推進全体構想は1件、11月16日付けで認定されたエコツーリズム推進全体構想は1件(表IV-9-5)であり、これにより全体構想の認定は全国で17件となった。

表IV-9-5 エコツーリズム推進全体構想の概要

<p>阿蘇エコツーリズム推進全体構想(令和元年7月)</p> <p>協議会名 : 阿蘇ジオパーク推進協議会 推進する地域: 阿蘇市、南小国町、小国町、産山村、高森町、南阿蘇村、西原村、山都町の8つの市町村</p> <p>【基本的な考え方】阿蘇地域の自然環境を保全しつつ、それを活かし、地域固有の魅力伝えていくことは、地震からの復興、そして活力ある持続的な地域づくりへとつながるものとする。</p> <p>【主な自然観光資源】カルデラと阿蘇五岳を中心とする地域ならではの自然(阿蘇カルデラ、中岳火口、草千里ヶ浜などの地形・地質。野焼きにより維持されてきた草原景観。白川水源、池山水源などの湧水、内牧、黒川などの温泉郷。ミヤマキリシマ群落、ハナシノブ、ヒゴタイ、ツクシマツモト、オオダイガハラサンショウウオ、オオルリシジミなどの希少動植物ほか)</p> <p>【主なエコツアー】阿蘇の野焼き/阿蘇ジオパークガイド/草原トレッキング/門前町散策と水基めぐり/ホーストレッキング/カヌー体験など</p>
<p>吉野川紀の川源流ツーリズム推進全体構想(令和元年11月)</p> <p>協議会名 : 吉野川紀の川源流ツーリズム推進協議会 推進する地域: 奈良県川上村</p> <p>【基本的な考え方】自然と一体となった産業を育て山と水を守り、都市や平野部の人たちが、川上の豊かな自然の価値に触れ合ってもらえるような仕組みづくりを行う。</p> <p>【主な自然観光資源】(自然環境に係るもの) 吉野川源流-水源地の森、滝、渓流、青根ヶ峰、白鬚山、伯母谷観、星空、イヌワシ、クマタカ、ナガレヒキガエル、カジカガエル、ゴイシツバメシジミ、ギフチョウ、蘚苔類など(風俗習慣、伝統的な生活文化に係るもの) 吉野林業と関連する文化、土倉庄三郎関連史跡、後南朝の歴史と伝承、伝統食(柿の葉寿司、とちもち等)、山の神信仰など</p> <p>【主なエコツアー】水源地の森ツアー(原生林の保全・継承)/星空観察会(自然の夜の魅力伝達)、キャニオニング(源流域での清流体験を通じた学び)/苔観察トレッキング(小さな生命の観察と環境意識醸成)/洞窟探検(自然の中での冒険)など</p>

資料: 環境省ホームページより(公財)日本交通公社作成

(5) その他の動向

①自然ガイドに関する動き—竹富島観光案内人条例の動き

竹富町は、2019年9月20日に竹富町観光案内人条例を制定した。同条例は、「自然観光事業の適正化を図り、かつ観光案内人に自然環境保全への積極的参画を推進することで、竹富町の自然環境に対する過剰利活用の防止、とりわけ西表島等におけるかけがえのない優れた自然環境及びその生態系の保全に寄与し、もって自然環境資源が観光資源として持続可能性をもって適正に利活用され、かつそれが永続的な地域振興にも資すること」を目的としている。同条例に基づく免許申請は、2020年4月1日よりスタートする。

②利用ルール導入に関する動き

●三宅村雄山における東京都版エコツーリズムの実施

三宅島雄山は2000年の噴火後、立入禁止となっていたが、警戒レベルの低下を機に、三宅村は東京都と雄山周辺の自然に配慮しながら安全に利用してもらうためのルールを定めた東京都版エコツーリズムを実施することとして、「三宅村雄山一帯における自然環境保全促進地域の適正な利用に関する協定」を2019年6月14日に締結した。具体ルールの内容は、以下の通り(表IV-9-6)。協定締結後には、東京都自然ガイドの養成講座の実施と認定を行い、2020年度からの本格実施を目指している。

表IV-9-6 三宅島での主な具体ルール

<ul style="list-style-type: none"> ・立ち入り制限区域(自然環境保全促進地域及び利用経路) ・東京都自然ガイド1人あたりの利用上限 10名 ・1日あたりの最大利用者 40人 ・利用期間 4月から11月 ・最大利用時間 2時間/回 ・災害発生時に備えたルール(入山時の装備や気象データの確認など)
--

資料: 東京都資料より(公財)日本交通公社作成

(4) 世界自然遺産の動向

①「奄美大島、徳之島、沖縄島北部及び西表島」世界遺産一覧表への記載に係る国際自然保護連合(IUCN)による現地調査

日本政府は、2017年に「奄美大島、徳之島、沖縄島北部及び西表島」(鹿児島県、沖縄県)を国連教育科学文化機関(ユネスコ)に対して世界自然遺産として正式推薦したが、2018年5月に世界遺産委員会の諮問機関である国際自然保護連合(IUCN)から世界遺産一覧表への「記載を延期」することが適当と勧告された。それを受けて、同年6月に一度推薦を取り下げ、関係行政機関や地域関係者と連携し、有識者の意見を伺いながら、再推薦に向けた準備を進めた。

日本政府は、世界遺産条約に基づく2020年の世界遺産委員会における世界遺産登録審査に向けて、「奄美大島、徳之島、沖縄島北部及び西表島」世界自然遺産候補地を改めて推薦候補とすることを2018年11月に決定し、2019年2月に、「奄美大島、徳之島、沖縄島北部及び西表島」を世界遺産条約に基づく世界遺産一覧表に記載するための推薦書をユネスコ世界遺産センターに再提出した。それを受けて、IUCNの専門家による現地調査が同年10月に実施された。

●奄美大島における利用ルール導入の動き

奄美大島利用適正化連絡会議(国・奄美市・民間事業者・県等で構成)では、2019年2月27日から「金作原(きんさくばる)」(奄美市)において奄美大島の貴重な自然環境を保全するための利用ルールの試行を行っている(表IV-9-7)。世界自然遺産推薦地となっている金作原では、近年、来訪者が増加しており、同ルールは、多人数利用等による自然環境への負荷を低減させるとともに、質の高い自然体験の提供を図るために導入するものである。法令に基づかない自主ルールとして運用を行いながら改善を図り、法令に基づく規制の導入を目指すとしてされている。

また、「湯湾岳(ゆわんだけ)」山頂エリアには希少動植物が多く生息する。同エリアにおける利用ルールの策定、試行実施に向けて、意見交換会が環境省奄美群島国立公園管理事務所によって開催された。

表IV-9-7 金作原利用適正化試行ルール（2019年10月1日時点）

①ガイド同行	
自然環境への負荷を低減した適正な利用の推進、自然体験の質の向上（満足度の向上）、安全確保	認定ガイドを利用するよう要請 車両1台につき認定ガイド1名の同行が必要 認定ガイド・貸切バスは、事前に利用時間・人数を登録
②車両台数・人数の調整	
自然環境への負荷を低減、自然体験の質の向上（混雑感の解消） アクセス時やツアー時の安全管理、交通渋滞解消、自然環境への負荷（離合時の踏圧など）低減	<ul style="list-style-type: none"> 認定ガイド車両は、同時間帯の利用台数を8台以下 貸切バスは、同時間帯の利用台数を2台以下 認定ガイド・貸切バスの駐車時間は、1回あたり120分以下を目安 認定ガイド・バス事業者は事前に利用時間・人数を登録、利用予定については関係者間で共有 認定ガイド・バス事業者は他の事業者の利用予定等を踏まえ、利用の分散に留意した予定の調整を自主的に行う 認定ガイド1名あたりの案内人数は15名以下
③通行規制	
アクセス時の安全管理、交通渋滞解消、自然環境への負荷（離合時の踏圧など）低減	「①ガイド同行」ルールにより、金作原利用は認定ガイド車両及び貸切バスのみとなり、金作原アクセス道路の通行量は抑制されるため、特に制限は設けない。

資料：奄美大島利用適正化連絡協議事務局資料（鹿児島県WEBページ）より作成

③地域自然資産法に基づく入域料導入に向けた動き

「地域自然資産法（正式名称：地域自然資産区域における自然環境の保全及び持続可能な利用の推進に関する法律）」（2014年6月制定、2015年4月施行）に基づき、入域料を導入する地域の動きが確認される。

●竹富島での入域料の徴収開始

竹富町は、「竹富島地域自然資産協議会」（2017年9月発足）委員長からの答申（2018年5月）を受けて、2019年9月1日より竹富島へ入島した観光客から任意の協力金として300円を徴収している。

同仕組みの導入に向けて、2019年5月に「一般財団法人竹富島地域自然資産財団」を設立、同年6月には「竹富町地域自然環境保全事業及び自然環境トラスト活動に関する条例」を制定、8月には「竹富島地域自然資産地域計画」を策定した。入域料の徴収業務は、町からの委託で竹富島地域自然資産財団が実施し、券売機で徴収している。同財団によると、地域計画に掲げた事業内容の理解促進のため、主な環境保全活動を3項目24活動に分類し『アピール24』と名付け、優先順位の高い活動から、順次進めていくこととしている。

●妙高山・火打山で自然環境保全に向けた社会実験

妙高山・火打山の美しい自然を保全し、次の世代に継承していくため、自然環境保全にかかる500円の協力金を、登山者の方に任意でお願いする社会実験を妙高市と環境省が協力して実施した。2018年に協力率75.1%という成果が得られたことを受けて、入域料の本格導入に向けて、2019年度に登山シーズンを通じた社会実験を実施した（期間は2019年7月1日～10月31日）。笹ヶ峰、燕温泉、新赤倉登山口の3箇所の登山口にて、収受員による収受や協力金箱による収受、昨年

度に引き続きアンケートが行われた。

生命地域妙高環境会議入域料検討部会では、2か年にわたる社会実験の結果を受けて、国立公園妙高の貴重な自然環境の保全と持続可能な利用を目的に、地域自然資産法に基づく「妙高山・火打山地域自然資産地域計画」（案）に関する検討が行われた。同計画については、パブリックコメントを行った上で計画を策定し、2020年7月1日からの入域料収受の仕組みを本格導入する。

④日本エコツーリズム協会設立20年・

（一社）日本エコツーリズム協会設立記念フォーラムの開催

日本エコツーリズム協会（1998年3月設立）は、設立20年を機に、一般社団法人日本エコツーリズム協会を設立した。持続可能な観光の仕組みを国内に広め、日本人の環境意識の底上げを図ることを目的とするもので、設立を記念してフォーラム「日本型エコツーリズムがつくる未来～豊かな地域と環境づくりをパートナーシップで実現～」を2019年12月2日（月）、3日（火）に開催した。初日は基調講演のもと、「エコツーリズムによる未来への挑戦」、2日目は「現場から問われるエコツーリズム発展の方向性」というテーマで、発表、討議が行われた。

⑤日本ジオパークの動向

2019年度に、第37、38回日本ジオパーク委員会が開催され、現地調査の上、ユネスコ世界ジオパーク国内再認定、日本ジオパーク新規認定等の審査が行なわれた。2019年に実施されたユネスコ世界ジオパーク再認定審査の結果は表IV-9-8の通り。

表IV-9-8 ジオパークの認定審査結果（2019年度）

ユネスコ世界ジオパーク認定	
再認定	洞爺湖有珠山ユネスコ世界ジオパーク、室戸ユネスコ世界ジオパーク、アポイ岳ユネスコ世界ジオパーク
ユネスコ世界ジオパーク国内推薦	
見送り	Mine秋吉台ジオパーク
日本ジオパーク認定	
再認定	Mine秋吉台ジオパーク、恐竜渓谷ふくい勝山ジオパーク、白山手取川ジオパーク、佐渡ジオパーク、三陸ジオパーク、栗駒山麓ジオパーク
条件付き再認定	磐梯山ジオパーク、ジオパーク秩父、男鹿半島・大瀧ジオパーク、三島村・鬼界カルデラジオパーク
新規認定保留	桜島・錦江湾ジオパーク（エリア拡大）
新規認定見送り	五島列島の日本ジオパーク

資料：日本ジオパークネットワーク公式ホームページより作成

ユネスコ世界ジオパークにおいては、再認定が3件、1件は国内推薦見送りとなった。日本ジオパークにおいては、新規認定1件、再認定6件、条件付き再認定4件、新規認定保留1件、新規認定見送り1件であった。結果、日本ジオパークは44地域となった（ユネスコ世界ジオパークは9地域を含む）。

（後藤健太郎）