

## 第4節 生物多様性に関連する制度の現状

### 1 自然環境保全に係る地域指定制度の概要

生物多様性保全の基本は、野生生物の生息・生育地における生息域内保全です。わが国では、自然環境保全に関連する各種法律等に基づき、様々な保護地域が設定され、これらの保護地域を生物多様性保全の観点も踏まえて適切に管理するとともに、野生動物の生息域の連続性等保護地域間の連携にも考慮して、生物多様性の保全が図られるよう努めています。

野生生物の生息・生育地における保全に際しては、特に土地利用に留意する必要があります。国土全体の土地利用については、「国土利用計画法」に基づき、国土利用計画（全国計画）が策定され、その中で、「国土の利用に関する基本構想」、「国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標及びその地域別の概要」及び「それを達成するために必要な措置の概要」が示されており、平成17年を目標年次とする第3次計画では、その基本方針の中で国土利用の質的向上の3つの柱のひとつとして「自然と共生する持続可能な国土利用の観点」を挙げています。

「国土利用計画法」では、既存の土地利用関係の各種法制度を体系化して、各都道府県ごとに都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域の5地域の区分と土地利用の調整方針を定める土地利用基本計画を策定することとされています。この計画に即して、「都市計画法」、「農業振興地域の整備に関する法律」、「農地法」、「森林法」、「自然公園法」、「自然環境保全法」といった各個別法による土地利用の規制等の措置が講じられています。

自然環境の保全に関連した法制度としては、これらのほかに「河川法」、「砂防法」、「海岸法」、「地すべり等防止法」、「文化財保護法」、「国有林の保護林制度」、「都市緑地保全法」、「首都圏近郊緑地保全法」、「近畿圏の保全区域の整備に関する法律」などがあります。平成9年に「河川法」が、平成11年に「海岸法」がそれぞれ改正され、「環境の整備と保全」が法目的に追加されました。また、平成12年には、「港湾法」の法目的に「環境保全への配慮」が追加されました。

さらに、わが国において、国際条約等に基づき登録・認定されている国際的な保護地域として、「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」（以下「世界遺産条約」という。）に基づく世界遺産（自然遺産）地域、「特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約」（以下「ラムサール条約」という。）に基づくラムサール条約登録湿地、国連教育科学文化機関（UNESCO）の「人間と生物圏計画」（MAB計画）に基づく生物圏保存地域などがあります。

### 2 自然環境の保全に係る地域指定制度の現状

自然環境の保全を直接の目的とした、あるいは直接の目的ではないものの行為規制等を通じて保全に資する主な地域指定制度について、それぞれの指定目的及び指

定状況を別表に掲げました。【表 8 自然環境の保全に係る地域指定制度の現状】  
なお、これら以外にも条例等に基づく地方公共団体独自の地域指定制度があります。

自然環境保全を直接の目的とした地域指定制度としては、「自然環境保全法」に基づく自然環境保全地域、「自然公園法」に基づく自然公園、「鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律」(以下「鳥獣保護法」という。)に基づく鳥獣保護区、「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」(以下「種の保存法」という。)に基づく生息地等保護区などがあります。

このうち、国土全体で相当程度の面積を確保している制度は国立公園等の自然公園と鳥獣保護区ですが、生物多様性の保全という観点からは様々な課題があります。

国立公園(2,051,179ha)・国定公園(1,343,273ha)は合わせて国土の約9%を占め、開発行為が許可制となる特別保護地区(269,300ha)及び特別地域(1,461,485ha)は国土の約7%を占めています。一方、鳥獣保護区は国設鳥獣保護区(493,292ha)と都道府県設鳥獣保護区(3,074,330ha)を合わせて国土の約1割を占めますが、その内訳は都道府県設鳥獣保護区の割合が多く、開発行為に対して規制力がある特別保護地区については国設鳥獣保護区(110,000ha)、県設鳥獣保護区(150,000ha)合わせても国土の約0.7%にとどまります。なお、原生自然環境保全地域は5ヶ所5,631ha、自然環境保全地域は10ヶ所21,593haであり、また、生息地等保護区は、7ヶ所863haに過ぎません。

また、国立・国定公園の配置特性をみると、標高の高い奥山自然地域の自然植生や、クマ、カモシカ等の大型哺乳類の分布域や高山蝶など山岳部に特有の動植物の分布域が比較的良好に指定されていますが、脊梁山脈等山岳部に偏っており、低山や丘陵地から平地にかけて広がる里地里山や干潟等の沿岸域の生息・生育域にはあまり配置されておらず、これらの保護地域は、多様な生態系を十分に保全しているとは言えません。【表 9 植生からみた国立・国定公園】

保護地域の指定と生物の分布実態との関係について分析した事例として、栃木県の日光地域におけるシカの分布と保護地域との関係を示します。

栃木県北西部から群馬県北東部にかけて生息しているシカは「日光・利根地域個体群」と呼ばれており、暖冬の継続等に伴う冬期の行動の制限要因となる積雪量の減少によりシカの個体数や分布域が増加・拡大し、栃木県においては、県下全域の約4割に分布域が広がっています。近年、農林業被害が増加し、戦場ヶ原、小田代原、尾瀬ヶ原などの希少な湿原植物への影響も頻発してきたため、対策が急務となっています。

日光地域における鳥獣保護区は12ヶ所設定されており、いずれも県設鳥獣保護区で、これらの鳥獣保護区とシカの分布域との重複は約18%となっています。一方、日光国立公園は、面積約10万3千haで、全国の国立・国定公園と同様、その指定地域は白根山(標高2,578m)をはじめとした標高の高い場所を中心に指定されており、国立公園とシカの分布域の重複は約26%となっています。国立公園は、シカの保護を直接の目的とした保護地域ではありませんが、生息環境の維持に効力を発揮しています。

シカの生息と人間生活との合理的調整を図る観点に立てば、中核生息域を保護す

る意味で、国立公園と鳥獣保護区をシカの生息実態に合わせて適切に重複させる一方、農林地においては目標生息密度を設定し、狩猟や有害鳥獣駆除による個体数調整等の計画的管理を行うなど、マクロな考え方が必要です。