

都道府県自然保全地域の管理の現状と課題—東京都を事例として—

新山佳菜子・土屋俊幸(東農工大院農)

要旨：二次的自然環境も対象としている保護地域として、都道府県が条例で定める都道府県自然環境保全地域および同条例内で定める自然環境保全にかかる都道府県独自の保全地域を都道府県自然保全地域と定義した。そして、47都道府県の中から、様々な主体によって管理されている東京都を取り上げ、都道府県自然保全地域の管理のあり方を検討した。東京都では、都、市、保全地域ボランティア、東京グリーンシップ・アクション、土地所有者によって管理が行われており、中でも保全地域ボランティアと東京グリーンシップ・アクションが人為による保全活動を担っていた。また、保全地域ボランティアと東京グリーンシップ・アクションは、市民の保全地域への理解を促す機会になりうることがわかった。以上より、都道府県自然保全地域の管理は、保全地域ボランティアや東京グリーンシップ・アクションのように市民が管理に参加できるしくみを活用するべきではないかと考えられる。

キーワード：保護地域、二次的自然環境、都道府県自然保全地域

Abstract : In this paper, 'Prefectural Nature Conservation Area (PNCA)' includes Nature Conservation Area authorized by Nature Conservation Act and series of prefectural ordinance and conservation areas established by prefectural ordinance. We chose Tokyo Metropolitan Area as a case, and examined how PNCAs were managed. In Tokyo, PNCAs were managed by Tokyo Metropolis, cities, volunteers of Conservation Area, Tokyo Green Ship Action, and landowners. The volunteers of Conservation Area and Tokyo Green Ship Action implemented conservation activities and gave citizens opportunities to understand PNCA. Therefore, we considered that it was desirable for management of PNCA to use the structure that a citizen can participate in management as volunteers of Conservation Area in Tokyo and Tokyo Green Ship Action.

Keywords: protected area, secondary nature, the prefectural nature conservation area (PNCA)

I 研究の背景および目的

今日、世界には、自然を保護・保全するために保護地域が存在し、2010年の「生物多様性戦略計画2011-2020及び愛知目標」ではその拡大と適切な保全が掲げられている(4)。これまで保護地域は原生的な自然を対象とするものが多かったが、近年ヨーロッパにおいては保護地域政策が、原生自然の保護を主体としたものから保護と利用の共存を目指す保護地域へと裾野を広げている(8)。また、日本でも「生物多様性国家戦略2012-2020」において二次的自然環境の保全の重要性について述べられており(3)、その保全に保護地域の活用が手法の一つとして考えられる(1)。以上のことから、二次的自然環境を対象とする保護地域に注目すべきだと考えられる。

二次的自然環境も指定対象とする保護地域として、都道府県自然環境保全地域と、同じ条例内で定められている自然環境保全にかかる都道府県独自の保全地域が挙げられる。これらの地域は、自然公園の区域外に残されている比較的小規模な自然環境を保全でき(5)、地域レベルの生物

多様性を確保するうえで重要な役割を果たしている(2)。

しかし、都道府県自然環境保全地域は情報整備が進んでいないため、市民の認知度が低く、また管理にかけられる予算が少ないという現状がある(6)。そのため、地元のNPO団体による保全管理が行われている地域もあるが、保全管理活動が巡視のみとなっている地域が多くを占める。

二次的自然環境は、規制手法による地域指定・行為規制を行った場合でも、人為による保全活動は必要であるため、都道府県自然環境保全地域の保全管理の仕組みを検討する必要があると考えられる。

そこで本研究は、都道府県自然環境保全地域と同じ条例内で定められている自然環境保全にかかる都道府県独自の保全地域を「都道府県自然保全地域(以下、自然保全地域)」と定義し、同地域における保全管理の現状と課題を把握し、都道府県自然保全地域の保全管理のあり方について検討することを目的とする。

II 研究の課題および手法

本研究の課題として以下の5つを設定した。①調査地を選定する。②対象の自然保全地域の概要を把握する。③自然保全地域の保全管理の概要を把握する。④自然保全地域の保全管理の現状と課題を把握する。⑤課題①～④をもとに、自然保全地域の保全管理のあり方について検討する。

課題①は文献資料調査、課題②～④は聞き取り・文献資料調査・参与観察を行った。なお、聞き取り調査は、2012年8～12月に東京都環境局4名、国分寺市都市建設部1名、八王子市環境部2名、NPO法人緑サポート八王子1名、NPO法人環境学習研究会1名、七国山の自然を考える会1名、瀬戸岡歴史環境保全地域地権者1名を対象に行った。また、同期間に東京グリーンシップ・アクションへの参与観察も2回実施した。

III 調査地選定

全国に自然保全地域は2012年現在1146地域存在する。その管理は都道府県が行っており、管理の実態は都道府県により様々である。そこで、調査地対象とする都道府県条件として次の3つを設定した。①二次的自然環境を対象としている自然保全地域があること。②自然保全地域の情報が都道府県のホームページ上に記載されていること。③巡視以外の保全管理も行なわれていること。以上の3つの条件から、全ての条件に当てはまり、一番様々な保全管理が行われている「東京都」を調査対象地として選定した。

IV 東京都の自然保全地域の概要

東京都では、1972年に制定された「東京における自然の保護と回復に関する条例(以下自然保護条例)」により自然保全地域が設けられた。自然保全地域に指定されると建造物の建築や木竹の伐採等の行為が規制される。しかし、東京都では2001年に条例が改正され、これまで規定されていなかった自然保全地域の活用が明記されたため、ボランティアによる緑地保全活動や自然観察会等の自然を損なわない範囲内での利用は可能となっている。

東京都では5種類の自然保全地域があり、現在48地域指定されている。種類の内訳は、自然環境保全地域が1地域、森林環境保全地域が1地域、里山保全地域が2地域、歴史環境保全地域が6地域、緑地保全地域が38地域となっている。それぞれの地域の詳細は表-1のとおりである。また、自然保全地域は公有地と私有地が入り混じった地域制の保護地域であるが、指定後に東京都が積極的に私有地の買い取りを図ったこともあり、全体の面積の約80%が公有地となっている。

表-1. 東京都の自然保全地域の種類

Table 1 Types of Prefectural Nature Conservation Area in Tokyo

保全地域の種類	内容
自然環境保全地域	自然環境保全法に定める自然環境保全地域に準ずる地域で、自然の保護が必要な区域
森林環境保全地域	水源を涵養し、多様な動植物が生育・生息する良好な自然となりうる植林地で、自然の保護と回復が必要な区域
里山保全地域	雑木林、農地、湧水等が一体となり多様な動植物が生育・生息する良好な自然となりうる丘陵斜面及びその周辺の平坦地で、自然の保護と回復が必要な区域
歴史環境保全地域	歴史的遺産と一体となった自然地で、歴史的遺産と併せて自然の保護が必要な区域
緑地保全地域	樹林地や水辺地等から形成される市街地近郊の自然地で、自然の保護が必要な区域

資料：東京都自然環境局HP(7)より作成

V 東京都の自然保全地域の管理の概要

自然保全地域の管理は、植生管理や自然保全地域の活用に関する事項等を定めた「保全計画」を基に行われている。また、実際の管理手法や、保全と活用の両立等に関することなど、保全計画より細かいレベルの計画として、「管理計画」が作成されている自然保全地域が25地域ある。

自然保全地域の管理は、大きく公用制限、施設管理、保全事業の3つに分けることができる。公用制限は指定者である東京都が行っており、施設管理と保全事業は様々な主体が関わっている。本研究では、これらの管理のうち、自然保全地域での人為による保全活動に着目したいため、保全事業のみを取り上げる。東京都の保全地域の保全事業は、東京都による管理・市による管理・保全地域ボランティアによる管理・東京グリーンシップ・アクション(以下グリーンシップ)・土地所有者による管理という5つの手法によって行われている。

まず、東京都は保全計画を作成し、それに基づき全体の管理を行っている。しかし、自然保全地域が48地域と多いため、市への管理委託が行われている。市による管理は、35地域で行われており、22市が関わっている。そして管理内容は、樹林地管理、支障枝処理、ゴミ処理となっている。

また、東京都や市による管理のほか、保全地域ボランティアによる活動が32地域で行われている。保全地域ボランティアは現在24団体存在し、東京都に申請し活動しているボランティアで、東京都から活動用道具の貸与等の

活動支援を受けている。保全地域ボランティアの活動内容は、草刈りや清掃といった自然保全地域の管理を行うとともに自然観察会等も行っている。

さらに、企業とNPO等と東京都が連携して行う自然環境保全活動であるグリーンシップが10地域で行われている。グリーンシップは、保全地域の良好な自然環境づくりと、より広い都民層に環境に対する関心を高めてもらうために実施されている事業であり、2003年から実施されている。自然保全地域ごとに東京都、企業、NPO等の団体が協定を締結しており、それぞれ役割が決まっている。まず、東京都は保全活動の場所となる自然保全地域の提供、活動用道具類の貸与、関係機関の調整を行っている。企業は、保全活動にかかる資金をNPO等の団体に提供し、社員が保全活動に参加する。そして、NPO等の団体は、企業からの資金を活用して草刈りや除伐作業といった保全活動の運営を行っている。このように、グリーンシップは、東京都、企業、NPO等の団体の三者の協働によって保全活動が行われている。

保全地域ボランティアとグリーンシップの活動は、森林の改変を伴うため、自然保全地域内の都有地で行われている。しかし自然保全地域制度は、地域制の保全制度であるため、自然保全地域の中には私有地も含まれている。自然保全地域内の私有地では土地所有者による管理も行われている。

表-2. 各主体の保全事業内容

Table 2 Contribution of actors to conservation activities

		都	市	ボラ	グリ
地域数		48	35	32	10
保全事業内容	巡視	○	○		
	支障枝処理	○	○		
	枯損木処理	○	○	○	○
	植生調査	○		○	
	希少植物の保護活動	○		○	
	択伐・間伐	○		○	○
	植栽	○			○
	草刈り			○	○
清掃			○	○	

注：「都」は東京都、「ボラ」は保全地域ボランティア、「グリ」はグリーンシップを表す。

資料：東京都資料より作成。

保全計画や管理計画をもとに、東京都、市、保全地域ボランティア、グリーンシップそれぞれが担うとされている保全事業の内容をまとめると、表-2. のようになる。東京都と市は巡視を担当しているのに対し、保全地域ボラン

ティアとグリーンシップは間伐や草刈りといった維持管理を主に担当している。

VI 保全管理の現状および課題

1. 東京都による管理 東京都は、保全計画に基づいて、全地域の巡視を職員が定期的に行い、全体を見渡した管理を行っている。また、必要に応じて大径木の処理を業者委託によって行うというように、保全地域ボランティアやグリーンシップでは行うことの難しい費用のかかる管理を実施している。一方で、人員や予算の不足が課題として挙げられた。また、市民によって自然保全地域の保全に対する認識が異なることにより、苦情が来ることもあり、自然保護条例の主旨を市民に発信していくことが課題となっている。

2. 市による管理 八王子市と国分寺市では、東京都からの委託により、管理を行っている。具体的な内容は、巡視の実施、市民からの苦情対応、樹林地管理や支障枝処理の業者委託による実施となっている。しかし、東京都からの委託費や市の予算に限りがあることから、積極的に管理を行なっているわけではないという現状がみられた。また、東京都と同じく、市民により自然の保全に対する考え方が異なるため、理解を求めていくことが課題となっている。

3. 保全地域ボランティアによる管理 町田市にある七国山緑地保全地域で活動している七国山自然を考える会は、会員38名で活動を行っており、会員の多くは町田市在住の者となっている。定例活動日が決まっており、月4回下草刈りや間伐等の保全活動を行っている。また、グリーンシップにも携わっており、グリーンシップの経験者が団体の会員になっているということがみられた。一方で、七国山緑地保全地域が10.1haと広いため、全ての場所を管理できていないということが課題として挙げられた。また、メンバーの高齢化が進み世代交代を行わなければならないといった課題もみられた。

4. グリーンシップによる管理 グリーンシップでは、主に草刈りや除伐作業を行っており、2011年度は10地域で計45回実施された。グリーンシップが行われている地域の中には、東京都による管理とグリーンシップしか行われていない地域があり、その地域はグリーンシップで草刈り等が実施されることにより保全されていた。また、グリーンシップの経験者が保全地域ボランティアの会員になっているということがみられ、企業からの参加者に自然保全地域について知ってもらうきっかけであるとともに新たな管理の担い手を生み出す機会となっていた。一方で、48地域中の10地域でしか行われおらず、実施地域が少ないことや年度によって実施回数が異なるといった課題が

ある。

5. 土地所有者による管理 あきる野市にある瀬戸岡歴史環境保全地域は、全域が私有地で、土地所有者による管理が行われている。土地所有者は、地域の境界の巡視や下草刈りを定期的に行っていた。一方で、少人数で管理しているため手が回らない部分もあることや管理費用が全て自己負担となっていることが課題として挙げられた。

6. 小括 東京都の自然保全地域の管理を各主体がどのように行っているのかまとめると、表3ようになる。東京都と市は、巡視を自ら実施し、その他の植生管理は業者委託により実施している。一方、保全地域ボランティアとグリーンシップと土地所有者は、草刈りや間伐といった日常的な管理を自ら行っている。これらのことから、東京都の自然保全地域の管理では、東京都と市は自然保全地域の情報把握や費用のかかる管理を担い、保全地域ボランティアとグリーンシップと土地所有者は人為による保全活動を担っていると考えられる。

表-3. 各主体の保全事業の実施状況

Table 3 Implementation of conservation activities

		都	市	ボラ	グリ	土地
保 全 事 業 内 容	巡視	●	●			
	支障枝処理	○	○			●
	枯損木処理	○	○	●	●	●
	植生調査	○		●		
	希少植物の保護活動	○		●		
	択伐・間伐	○		●	●	
	植栽	○			●	
	草刈り		○	●	●	●
	清掃		○	●		●

注：「●」は「自ら実施」，「○」は業者委託を表す。また、「都」は東京都，「ボラ」は保全地域ボランティア，「グリ」はグリーンシップ，「土地」は土地所有者を表す。

資料：東京都資料，聞き取り調査より作成。

また、東京都や市の課題として、市民の理解が必要ということがみられたが、保全地域ボランティアは市民が保全にかかわる機会に、グリーンシップは市民が自然保全地域について知ることが出来る機会、新たな管理の担い手を生み出す機会になっていることがわかった。このことから、保全地域ボランティアとグリーンシップは市民の保全地域への理解を促す機会になり得ると考えられる。

VII おわりに

東京都における自然保全地域の管理は、VIで述べたように各主体によって担う役割が異なっていた。これを踏まえ、

自然保全地域の管理は、行政が全体の状況把握やボランティア等では行うことの難しい費用のかかる管理(大径木や支障枝の処理、樹林地管理にかかる業者委託)を担い、ボランティアや市民が下草刈りや清掃といった人為による保全活動を担うというように管理の役割を分担して行なっていくべきではないかと考えられる。また、管理主体である都道府県は、自然保全地域への市民の理解を促し、新たな管理の担い手を生み出していくため、保全地域ボランティアやグリーンシップのように市民が保全事業に参加できるしくみを活用していくことも必要ではないかと考えられる。

引用文献

- (1) 環境省「里地里山保全活用行動基本計画」
<http://www.env.go.jp/nature/satoyama/keikaku.html>
(2013年10月2日取得)
- (2) 環境省「生物多様性国家戦略2010」
http://www.biodic.go.jp/biodiversity/wakaru/initiatives/files/2010/01_mainbody.pdf(2013年10月2日取得)
- (3) 環境省「生物多様性国家戦略2012-2020」,
http://www.biodic.go.jp/biodiversity/wakaru/initiatives/files/2012-2020/01_honbun.pdf(2013年10月2日取得)
- (4) 環境省「生物多様性条約COP10・11の成果と愛知目標」
http://www.biodic.go.jp/biodiversity/about/aichi_targets/files/2011_2020_decade_on_biodiversity.pdf(2013年10月2日取得)
- (5) 幸丸政明(1997)国立公園等自然保護区の現状と課題。ワイルドライフ・フォーラム：2(4)，pp.89-100
- (6) 朱宮丈晴(2008)都道府県自然環境保全地域。(生態学からみた自然保護地域とその多様性保全。(財)日本自然保護協会編，253pp，講談社，東京) 92-99
- (7) 東京都「東京都保全地域」,
http://www.kankyo.metro.tokyo.jp/nature/natural_environment/tokyo/index.html(2013年10月2日取得)
- (8) 八巻一成(2012)自然公園の展望。(イギリス国立公園の現状と未来一進化する自然公園制度の確立に向けて，島山武道・土屋俊幸・八巻一成編，426pp，北海道大学出版会，北海道)，pp.357-381