

研究課題番号	4-1906
研究課題名	「共創時代における地域資源としての国立公園の保全管理モデルの構築」
研究実施期間	令和元年度～令和3年度
研究機関名	東京大学
研究代表者名	山本 清龍

1. 研究開発目的

(1) 国立公園の保全管理に対する共創型資源管理基金活用モデルの構築（サブテーマ1）

国立公園の保全管理費用を利用者が支援する仕組みの開発である。具体的には、地域にとって自由度の高い財源を確保でき、循環型（順応型）の自然環境モニタリングの費用を捻出できる基金の設立を想定し、その基金の規模、徴収方法、税制との組み合わせ方式、利用者が許容できる用途を検討すること、国立公園の保全管理に対する共創型資源管理基金活用のモデルを提案すること、の2点を研究開発目的とする。

(2) 国立公園の利用に伴う自然資源への影響把握手法の開発（サブテーマ2）

共同研究対象とする国立公園において、モニタリング対象候補とすべき資源を抽出する手順を開発する。その上でモニタリングを試行的に実施するため、調査に適した場所・時期・手法の選定を行い、参加型モニタリングに参加する人材を選定して試行を実施する。これら一連の作業を通して、モニタリング対象選定技術、モニタリング実行計画の立案、試行の実施にかかる各種データの獲得技術の開発を目的とする。

(3) 国立公園の資源性の差異評価と計画展開に向けた方法論の開発（サブテーマ3）

国立公園の有する資源性を利用の観点から再評価し、ゾーニングを用いた利用計画策定手法を開発する。国立公園の資源性とは、特定の資源と環境の組合せといえる。したがって、具体的に利用実態と資源および環境の対応関係を整理し、利用ゾーニング手法および利用の拠点抽出手法を提案すること、さらにこれら利用ゾーニングおよび拠点に即したプログラム開発・提供ガイドラインを提案すること、の2点を研究開発目的とする。

(4) 国立公園の利用に伴う経済効果の把握と地元への効果の把握手法の開発（サブテーマ4）

国立公園を取り巻く環境が変化し、滞在・ふれあい型への利用志向が増大する中、観光業、サービス業が地域でどのように営まれているのか、また他産業も含めてどのような経済効果があるのか、その結果、地域内での経済循環がどのような構造になっているのかを明らかにすることが第一の目的である。その上で、利用に伴う地元地域への経済効果を把握し明示する簡便な手法を模索することが第二の目的である。

2. 研究目標

全体：（1）国立公園利用者の支払意志額、利用による経済効果をふまえ、自由度の高い地域独自の財源を確保する基金のモデルを提示すること、（2）基金を活用した循環型資源管理モデル、国立公園の利用計画の方法論を提案すること

サブテーマ1：（1）各サブテーマの研究結果の統合から、基金の財源確保のための徴収方法、地域と国立公園利用者から許容される基金の用途をメニュー化すること、（2）税との組み合わせ方式など共創型資源管理基金活用モデルの応用可能性を提示すること

サブテーマ2：（1）共同研究対象地において、継続的に実施可能なモニタリングの手法を開発すること、（2）モニタリングの試行を通して参加型モニタリングに必要な諸条件を把握し、サブテ

ーマ1によって検討される競争型資源管理基金の活用方策として提案すること

サブテーマ3：（1）国立公園の資源および環境と利用の対応関係を整理し、利用ゾーニング策定手法、利用の拠点抽出手法を提示すること、（2）ゾーニングおよび利用拠点に対応した、プログラム開発・提供ガイドラインを提案すること

サブテーマ4：（1）共同研究対象地の2つの国立公園において、地域経済の実態を把握し、国立公園利用による経済効果について試算すること、（2）地域への経済効果を把握する簡便な手法を検討すること。

3. 研究の進捗状況

サブテーマ1：＜自己評価＞「進捗が一部遅れている」＜理由＞新型コロナウイルス（COVID-19）の感染拡大の影響により、海外事例調査と国内事例調査の現地調査の一部を実施できなかったため。＜目標達成の見通し＞新型コロナウイルス（COVID-19）が収束すれば問題なく調査を実施できるがオンラインによるヒアリング調査など代替できる方法を検討し実施する。

サブテーマ2：＜自己評価＞「進捗が一部遅れている」＜理由＞2019年度中にモニタリング試行1回実施する予定であったが、共同研究対象地においてモニタリング調査に関する知見の浸透が十分ではなく、現地との意見交換に時間を割いた。これにより2020年4月にモニタリング試行を実施する段階に至ったが、新型コロナウイルス（COVID-19）により延期することとなった。＜目標達成の見通し＞モニタリングはオンラインで実施することはできないため、秋には立ち入りが可能となることを想定して準備を進めている。

サブテーマ3：＜自己評価＞「進捗が一部遅れている」＜理由＞新型コロナウイルス（COVID-19）の感染拡大の影響により、海外先進事例調査と国内事例調査の現地調査の一部を実施できなかったため。＜目標達成の見通し＞新型コロナウイルス（COVID-19）が収束すれば問題なく調査を実施できるが、オンラインによるヒアリング調査など代替できる方法を検討し実施する。

サブテーマ4：＜自己評価＞「進捗が一部遅れている」＜理由＞新型コロナウイルス（COVID-19）の感染拡大の影響により、追加調査または次年度調査への連携が一部実施できなかったため。＜目標達成の見通し＞新型コロナウイルス（COVID-19）の収束状況をみながら、対象地域を増やしつつ当初の目標に近づけていくよう努める。

4. 環境政策への貢献(研究代表者による記述)

（1）「国立公園の保全管理に対する共創型資源管理基金活用モデルの構築」（サブテーマ1）

2002年に自然公園法の改正に伴い、利用調整地区制度が新設され、風致、景観の維持と適正な利用を図るための利用調整地区の指定が可能となった。とくに、立ち入りの認定に際し、利用調整地区ごとに利用者数や滞在日数などの基準を定めることができ、手数料の徴収も可能になった。制度適用事例としては、大台ヶ原（2006年適用、わが国初）、知床（2011年度適用）があるものの、その導入の経緯をみれば、適用事例が急増し、収集した財源をダイナミックに活用していこうとする情勢にはない。一方、環境保全を意図する基金の事例が増えているが、公園管理の循環システムとして基金は位置づけられていない。それゆえ、本研究の成果は、来訪者を受け入れる地域が自由度の高い財源を確保した上で、順応的保全管理の循環を維持する新しいモデルを提示することになる。また、環境省は“保護と利用の両立”から転換し、“保護と利用の好循環”を目指しているが、社会が価値ある国立公園の資源を“まもる”仕組み、経済の地域内循環を目指す手法をモデル的に提示し、有効性を実証するものである。

①国立公園の保全管理費用を利用者が支援する仕組みの開発

制度の観点から地域制保護地域を検討した知見は近年増えてきている中、これまで地域との協働の方法論、効果的な管理手法に関する具体案は示されておらず、本研究の成果は、利用者が許容できる環境保全費用の負担方法、徴収方法、基金設立を想定した場合の使途など具体的な方法

論を提示している。また、各サブテーマの研究結果の統合から、基金の財源確保のための徴収方法、地域と国立公園利用者から許容される基金の用途をメニュー化できる。それゆえ、基金を構想する国立公園、地域の実情に合わせて、集金時の強制力の選択、「薄く広く集める」「厚く狭く集める」といった負担者の範囲の設定、有効な徴収方法、用途、運営方策の候補等を提示でき、早い段階で基金構想の具体化を支援できる。

②国立公園の保全管理に対する共創型資源管理基金活用モデルの構築

国立公園の管理に対して地域の参画を促す方法としては多様な提案がありうるが、地域にとって自由度の高い財源を確保することは一つの方法と考えられる。本研究では、環境保全基金のための事務局設置（人件費含む）、廃屋の撤去や旅行者受入のための土地の取得など、これまであまり議論されてこなかったメニューについても議論の対象とし、幅広く基金の応用可能性、実践可能性を論考している。また、基金の財源については、利用者負担など利用者が支援する仕組みだけでなく、地域の観光事業者の負担、税との組み合わせ方式など、安定した財源を構築できる基金の枠組み、共創型資源管理基金活用モデルの応用可能性を提示できる。現時点の研究成果からも、基金規模が小さい事例、専任の事務局担当者不在の事例において基金の有効活用に課題を抱えるものがあり、ダイナミックに環境保全を展開するための基金財源の変更、拡大等について提案できる。

(2) 「国立公園の利用に伴う自然資源への影響把握手法の開発」（サブテーマ2）

本研究の目標に照らして、以下のいくつかの事業や政策が提案できる。

①国立公園における参加型モニタリングの必要性に関する認識共有と実践機会の創出、マニュアルの策定

自然資源を対象とした観光に取り組む国立公園やエコツーリズム推進法認定地域において、生物多様性の保全に配慮した持続的な管理・運営のために、科学的知見に基づくモニタリングの実施の重要性はかねてより指摘されている。地域が自立的にモニタリングを実行するためには観光事業に携わる人々の間での認識や意義の共有が必須であるが、決して進んでいるとは言えない状況が把握された。この現状に鑑み、影響評価を継続することの必要性と技術について理解を深め、実践体験を通して資源の保全・管理と運営の仕組みの共通認識を創出することが望まれる。すでに阿蘇地域で開発されているような、一般参加者が利用できるマニュアルを整備していくことも提案する。

②既存のモニタリング調査等国立公園の資源管理に関わる知見の把握と共有

本研究により、対象国立公園内で、生物多様性センターによるモニタリングサイト1000事業や都道府県によるモニタリング調査等の存在が明らかとなった。事業主体が異なるため成果の活用が行われておらず、存在も認識されていない。公園エリアでの関連調査を把握し整理することにより、他主体連携による資源管理を実現することが可能となる。資源管理に関わるライブラリー的な機能の創出が望まれる。

③ガイドや企業等を活用したモニタリングの公共事業化と運営事務局の確立

資源の利用に関わるガイドや地元企業などの参画によるモニタリングが「参加型モニタリング」であるが、これを国立公園事業の一環に位置づけて公共事業化するとともに、運営事務局の役割を果す主体の創設が望まれる。これにより参加型モニタリングが国立公園における管理・運営の計画の一環に組み込まれることになる。

④国立公園指定書・計画書における重要種記載の整理

本研究においてモニタリングの対象選定の考え方や方法を検討し、準拠すべき基礎的資料、モニタリング対象として抽出する資源の評価基準などを整理した。また人為影響のチェックのみならず、地域の特徴的な生態系の回復を最終目標に据えたチェックなどの視点、それらを踏まえたモニタリング対象地の設定の方法論も整理した。なお国立公園の指定書や計画書は国立公園に関

する最も基本的なドキュメントであり、各公園において閲覧可能な状態で整理されることが望ましい。

(3) 「国立公園の資源性の差異評価と計画展開に向けた方法論の開発」 (サブテーマ3)

本研究の目標に照らして、以下の策定手法とガイドラインを提案する。

①国立公園における森里川海の総合的な資源性評価手法の確立

森里川海の組合せによる豊かな自然風景地であり、面的に守られている国立公園において、その資源性を総合的にどう捉えるかは検討されてきておらず、現在特定の巨樹巨木や植生群落、文化財など既に何らかの評価を受けている特定の顕在化した資源に特化して評価されているに過ぎない。これは、国立公園の一部だけが評価されているといえる。また、自然環境の資源性自体も、「原生自然だけ」から「里地・里山等二次自然」など、自然環境の文化性が評価の対象になるなど、変化してきている。国立公園の自然風景地としての資源性を総合的に評価するに当たっては、顕在している資源の規模および分布に加えてポテンシャルも評価する必要があり、その観点と基準および手法を確立する。

②資源性に基づいた、ゾーニングによる利用計画策定手法の開発

上記①の基準によって評価された国立公園の資源性を発揮し続けるために、ゾーニングによる利用計画を策定する。2020年5月に自然公園制度のあり方検討会が取りまとめた「今後の自然公園制度のあり方に関する提言」でも利用のゾーニングが触れられるなど、課題と認識されている。利用計画においては、国立公園の資源性を発揮するための目標像の設定と、それに向けた整備内容の関係を整理する必要がある。国立公園全体に適応させる汎用性と、国立公園ごとに設定する特殊性について、その考え方や手法を確立する。

③利用計画策定における利用拠点抽出手法の開発

現状の利用状況と、上記②のゾーニングによる利用計画を踏まえて、ゾーニングごとに求められる拠点機能を整理し、拠点となりうる適地の検索手法を確立する。これにより、対象地における利用拠点としての適地が抽出される。

④利用のゾーニングおよび拠点に即したプログラム開発および提供ガイドラインの提言

上記③と④の結果(ゾーニングによる利用計画と利用拠点抽出)に基づき、ゾーンごとに、規範となるプログラムの検討およびそれにもとづくプログラム開発の考え方を示す。国立公園の資源性を維持し続けるためには、利用計画において規範となるプログラムとその考え方をゾーンごとに設定し、そこに自治体や事業者といった地域が付加価値を施したプログラムを展開する必要がある。このような地域との協働における主体間の役割と共に、プログラム開発の考え方や具体の事業展開を例示する。また、情報発信も含めたサービスの提供方法について、実施主体とともにガイドラインを示す。

(4) 「経済波及効果分析による国立公園資源保全と利活用への政策提言」 (サブテーマ4)

従来重要視されなかった経済波及効果分析を、国立公園の資源管理と利活用の状況を把握できる手法として捉え、経時的に分析を行うことで政策提言に資することを試みる。

①公園の地域に対する経済効果を把握する(概算の方法を構築する)こと

地域からみれば、観光産業は地域資源を背景に「外貨」を当該地域に獲得する手段と捉えることができるが、観光客は地域の資源や地域で展開される観光産業の内容をもとに常に行くべき場所の取捨選択を繰り返している。その取捨選択の大きな決め手となるものがまず地域資源であり、そうした資源の保全管理が前提となるが、同時に地域資源をどのように利活用して差別化を図るか、あるいは観光産業を基軸にしながらも多くの産業と関連し経済波及効果を高めるかも大切な視点である。また、国立公園や観光地において自主財源を確保する取り組みが進みつつあるが、地域経済の実態を把握し分析する研究の蓄積は少なく、観光業を中心にした地域内経済循環を捉

える試みにまず意義があり、地域への経済効果を把握する簡便な手法構築を試み、資源の管理と利活用と持続可能な観光のための政策提言に資する。

②地域内循環のあり方について検討すること

2019 年度に調査を実施した伊勢志摩国立公園を擁する鳥羽市と志摩市においては、漁業などの第一次産業と宿泊業に代表される観光産業との強い経済連関関係が見られ、人件費や食材調達的面において、強い地域内経済循環が見られた。また、地域の事業者は当該地域が国立公園の一部であること、その景観や自然環境、地域内で生み出される地域資源が経済を支えていることを強く認識している。だが、事業規模の拡大に応じて、地域内経済循環の度合いが薄れていくことも事実である。また、鳥羽市・志摩市の商工会議所、商工会員を対象としたアンケート調査では、地域経済の活力低下を危惧する意見が多く寄せられており、国立公園の資源管理と利活用の受け手となる地域経済・社会に限界が見られる。地域の事業者や漁業関係者を中心として、地域資源を保全し、新たな観光の在り方を模索する取り組みが進められているが、国立公園の資源管理と利活用を進めるためには、地域経済の再活性化が必要不可欠となっており、国・自治体、そして地域の事業者による新たな協働のあり方を検討する必要がある。さらに、新型コロナウイルスの感染拡大により、観光業を含めた経済活動は著しく停滞しており、地域経済の「復興」も急務となっている。必要があるため、その考え方や具体の事業展開を例示する。また、情報発信も含めたサービスの提供方法について、実施主体とともにガイドラインを示す。

5. 評価者の指摘及び提言概要

国立公園内の自然資源の保全について、共創型資源管理基金の導入や域内の経済効果も考慮した新しい方法論を提示し、新型コロナの影響はあるものの、着実な成果をだしはじめていると評価できる。研究対象地を阿蘇と伊勢志摩とした選択の主旨を、普通地域の割合の多い山と海という位置づけとした点も妥当である。今後、5次環境基本計画の骨子である地域循環共生圏の中に位置づけることや、阿蘇地域の関連でSII-5と情報交換することも有効であると考えられる。一方、外国人観光客に関する視点や、愛知目標11に掲げられている生物多様性の保全、その構成要素の持続的な利用における国立公園の役割などの視点が希薄である印象があるが、それらの点についても考慮して研究を進めていただきたい。

6. 評点

評価ランク：A