

瀬戸内海国立公園の現状と今後の方向性

吉原 俊朗

社団法人中国地方総合研究センター

地域計画研究部 副主任研究員

当センターでは、平成 16 年度から 17 年度にかけて、中国経済連合会より委託を受け、瀬戸内海国立公園の現状と課題についての調査を行った。瀬戸内海国立公園は、自然と人間の営みとが一体となった、独特の親しみ深い景観（多島海景観）として、昭和 9 年 3 月 16 日にわが国初の国立公園の一つとして指定され、平成 16 年に 70 周年を迎えている。本調査では瀬戸内海国立公園における保全と利用の現状をふまえ、瀬戸内海国立公園の課題を明らかにするとともに、瀬戸内海国立公園の今後の方向性をとりまとめたものである。なお、本稿は上記調査研究成果の一部に加筆したものであり、公表にあたっては中国経済連合会の承諾を頂いたものである。（吉原俊朗）

1. 瀬戸内海国立公園の概要

1) 国立公園の定義・主旨

環境省によると、「国立公園とは、日本のすぐれた自然の風景地を保護するとともに（美しく特色のある海中の景観を含む）、その利用の増進を図り、国民の保健・休養・教化に資することを目的としています。国立公園は自然公園制度という体系の中に含まれる制度で、自然公園には国定公園と都道府県立自然公園も含まれます」と定義されている。

2) 国立公園の体系

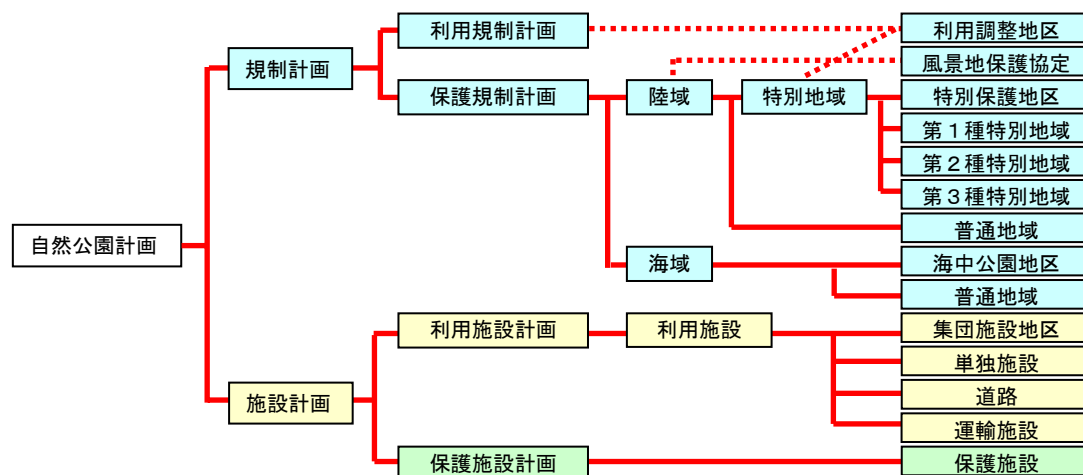
国立公園は、国立公園の保護と利用を適正に行うために、公園ごとに公園計画というのが定められている。この公園計画に基づいて、国立公園内の施設の種類や配置、規制の強弱を定めており、公園計画は「規制計画」と「施設計画」に大別されている。

規制計画では無秩序な開発や利用の増大に対して、公園内で行うことができる行為を規

制することで自然景観の保護を図っている。規制される行為の種類や規模は公園の地種区分に応じて定められており、自然環境や利用状況を考慮して特別保護地区、第1種～第3種特別地域、海中公園地区、普通地域の6つの地種区分を公園内に設けている。また、道路や駐車場の過密利用によって自然環境が破壊されるおそれが生じたり、適正で円滑な利用が損なわれている地域に対しては、自動車利用適正化（マイカー規制）として車両の通行を規制する区間と時期を設けている。

一方、施設計画では適正に公園を利用するために必要な施設、荒廃した自然環境の復元や危険防止のために必要な施設を計画し、それぞれの計画に基づいて施設の設置を行う。道路、公衆便所、植生復元施設などの公共的な施設については国もしくは地方自治体が設置することが多く、宿舎などの営業的な施設については民間が設置することが多い。（環境省ホームページより抜粋）

図1 国立公園計画の体系



（資料）環境省ホームページ

3）瀬戸内海国立公園の理念・基本的考え方

環境省のホームページより瀬戸内海国立公園の理念および基本的な考え方を抜粋したものを以下に示す。

「瀬戸内海は、紀伊水道、豊後水道、関門海峡によって外海と隔てられた東西約440km、南北約7～22km、面積は約220万haあります。内海は、小豆島をはじめ数多くの島々からなりその数約3,000あります。歴史的には、わが国でも文化が早く開けた地域で、人間の営みと自然が調和した景観ができています。国立公園は、「日本の風景を代表するに足る傑出した風景地」を指定していますが、瀬戸内海国立公園は静かな海面、点在する多くの島々、白砂青松の浜、段々畑など自然と人間の営みとが一体となった、独特の親しみ深い景観（多島海景観）として、昭和9年にわが国最初の国立公園として誕生しました」（資料：環境省ホームページ）

図2 瀬戸内海国立公園の範囲



(資料) 環境省中国四国地方環境事務所管内概要

4) 瀬戸内海国立公園の特徴

瀬戸内海国立公園の指定区域は観光目的により順次拡大し、六甲・和歌山から関門・国東半島までの広大な範囲が瀬戸内海国立公園として指定されたが、国立公園の指定は開発の抑制につながるため、開発が見込まれる地域については指定されなかったため、広範囲であるが指定区域は点在するという状況になっている。

また、国立公園内の規制される行為の種類や規模は、自然環境や利用状況を考慮して特別保護地区、第1種～第3種特別地域、海中公園地区、普通地域の6つの地種区分により定められているが、瀬戸内海国立公園は規制の厳しい特別保護地区の指定が少ないことも特徴である。

表1 国立公園の指定地種区分

特別保護地区 (1.6%)	特に優れた自然景観、 原始状態を保持して いる地区
第1種特別地域 (5.5%)	現在の景観を極力保 護することが必要な 地域
第2種特別地域 (49.5%)	農林漁業活動につい て、つとめて調整を 図ることが必要な 地域
第3種特別地域 (11.9%)	通常の農林漁業活動 については規制の かからない地域
普通地域 (31.5%)	特別区域と公園区域 外との緩衝地域(バッ ファーゾーン)

(注) カッコ内は瀬戸内海国立公園内の指定割合
(資料) 環境省ホームページ

2. 瀬戸内海国立公園のあり方に関する自治体アンケート調査結果

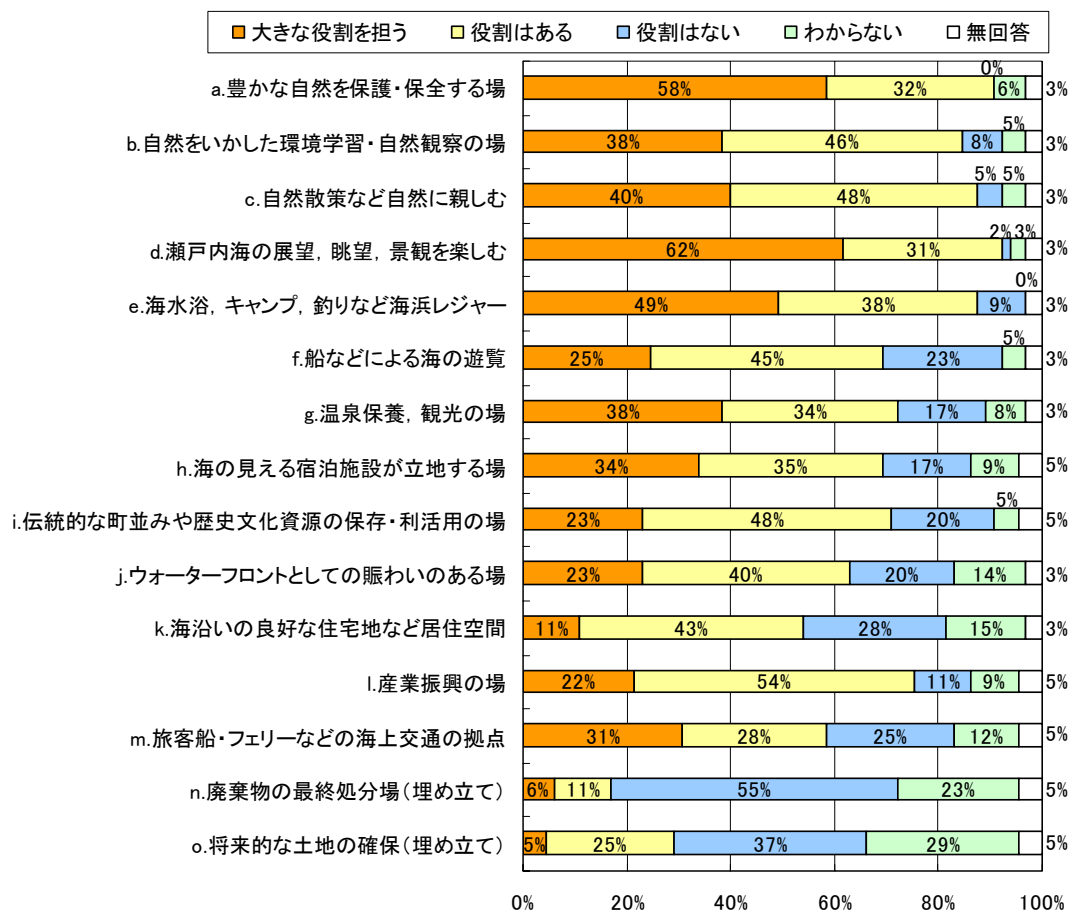
瀬戸内海に面する自治体を対象として、瀬戸内海のあり方に関するアンケート調査を実施した。回収率は75%であった。

- 対象：瀬戸内海に面する 87 市町（岡山県、広島県、山口県、徳島県、香川県、愛媛県の6県、平成 17 年 1 月末時点）
- 実施日：平成 17 年 1 月 18 日配布 回収は 2 月末まで
- 回収数：65（回収率 75%）

1) 瀬戸内海の役割について

現状の瀬戸内海および瀬戸内海沿岸は、「豊かな自然を保護・保全する場」や「瀬戸内海の展望、眺望、景観を楽しむ」役割を担うと回答した自治体が非常に多い。その他自然体験や自然学習の場や、海浜レジャーの場といった利用の役割、および産業振興の役割を担うと回答した自治体が多かった。

図3 瀬戸内海国立公園の役割



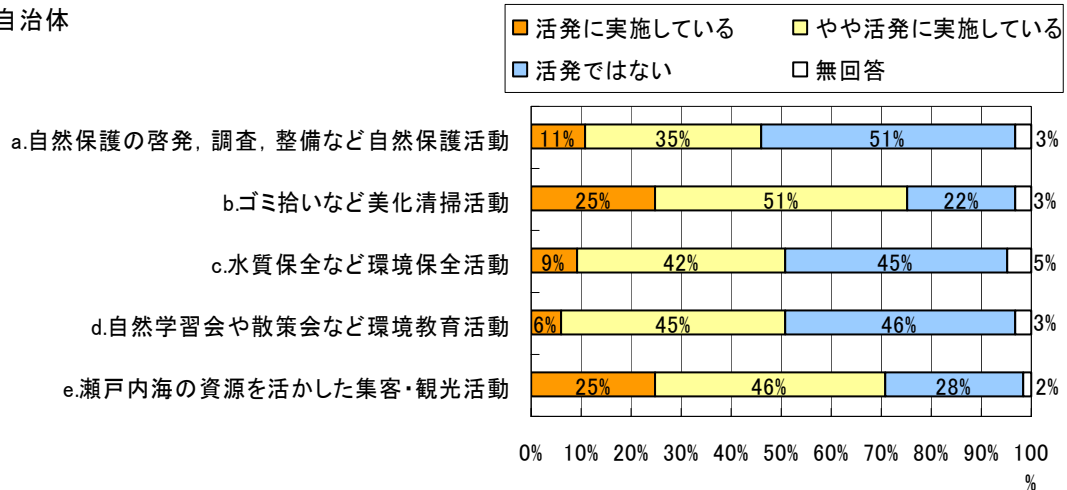
2) 瀬戸内海沿岸域の総合管理について

(1) 瀬戸内海沿岸における活動について

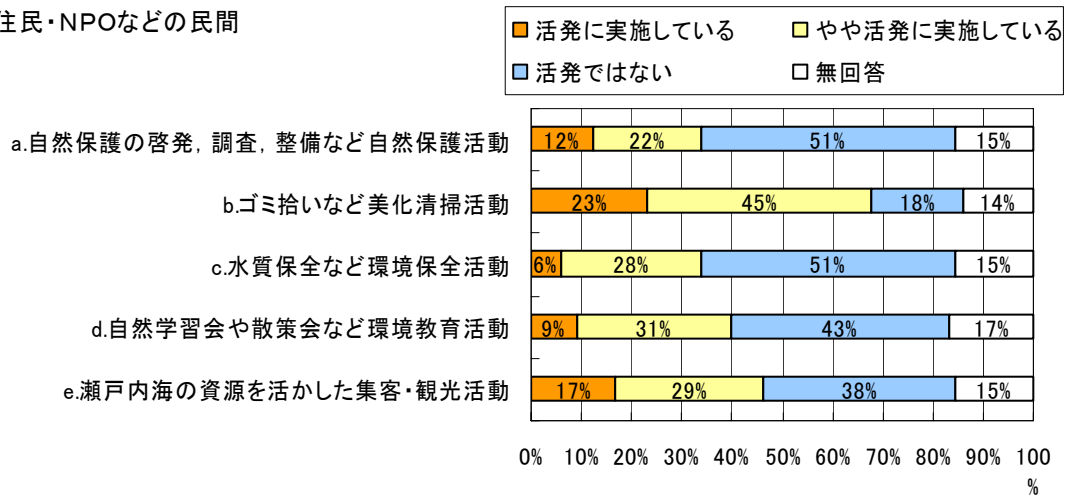
自治体では、美化清掃活動と集客・観光活動を実施しているところが7割を超えているほか、自然保護、環境保全、環境教育などは約半数が実施している。民間は、美化清掃活動を実施しているところが7割弱であるが、その他は5割以下であり、自治体と比べて実施率は低い。

図4 瀬戸内海沿岸における活動実施の有無

自治体



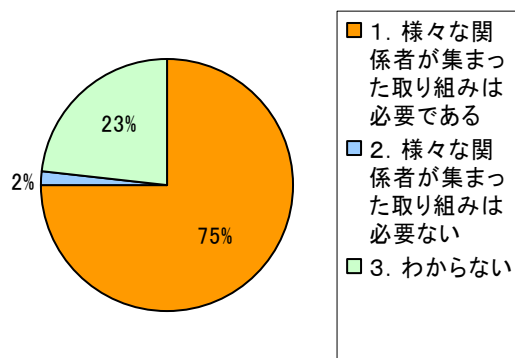
住民・NPOなどの民間



(2) 沿岸管理の取り組みの必要性について

沿岸管理については、様々な関係者が集まった取り組みは必要性があるとする自治体が多い。

図5 沿岸管理の取り組みの必要性

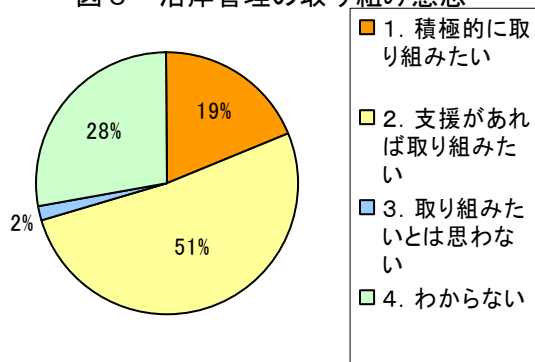


(3) 取り組み意思について

沿岸管理について、積極的に取り組みたいとする自治体が2割、支援があれば取り組み

たいとする自治体が5割あった。

図6 沿岸管理の取り組み意思



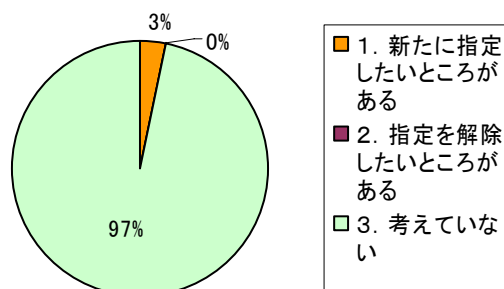
3) 瀬戸内海国立公園について

(1) 瀬戸内海国立公園（海域を除く）の指定状況と拡大意向などについて

a. 区域の拡大・縮小意向について

回答した自治体のうち、国立公園に指定されている区域のある市町村が80%であるが、区域の拡大・縮小については考えていないところがほとんどであった。

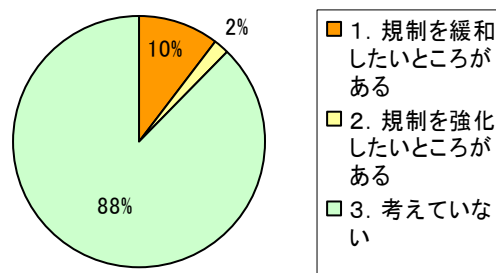
図8 瀬戸内海国立公園の区域拡大・縮小意向



b. 規制内容について（指定区域がある自治体のみ）

指定区域がある自治体のうち、「規制を緩和したいところがある」と回答した自治体は1割であった。

図9 瀬戸内海国立公園の規制変更意向

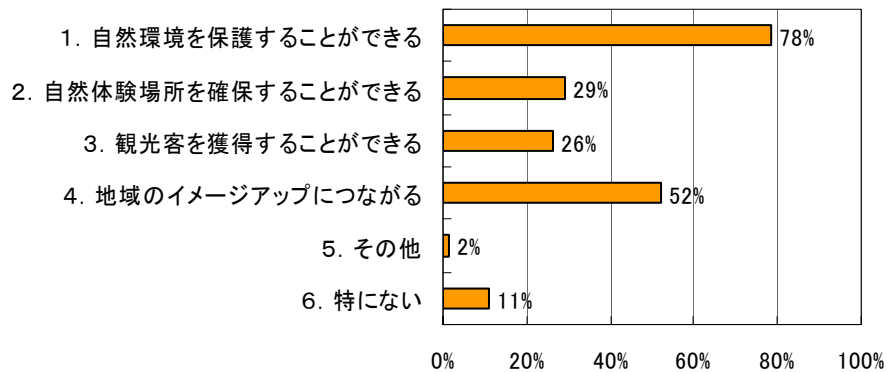


（２）国立公園に指定されることのメリット・デメリットについて

a. メリットについて

８割近くが「自然環境を保護することができる」ことをメリットとして挙げた。また、国立公園に指定されることにより「地域のイメージアップにつながる」とした自治体も５割あった。

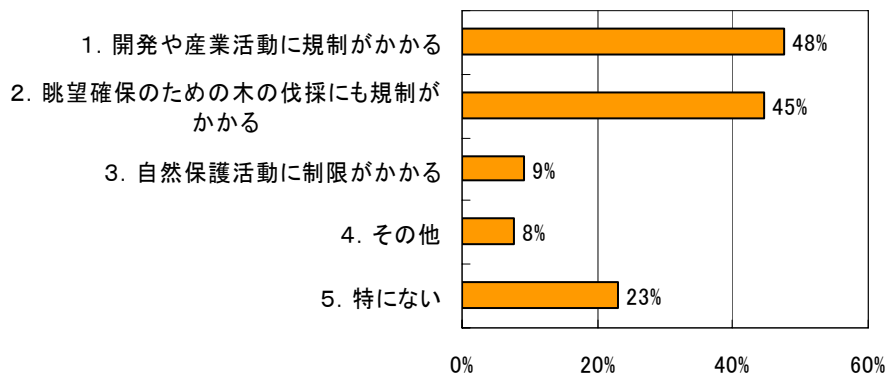
図 10 瀬戸内海国立公園指定のメリット



b. デメリットについて

開発や産業活動に規制がかかることや、木の伐採にも規制がかかることなどをデメリットとして挙げた市町村が５割程度であり、デメリットは「特にない」とする自治体は２３％であった。

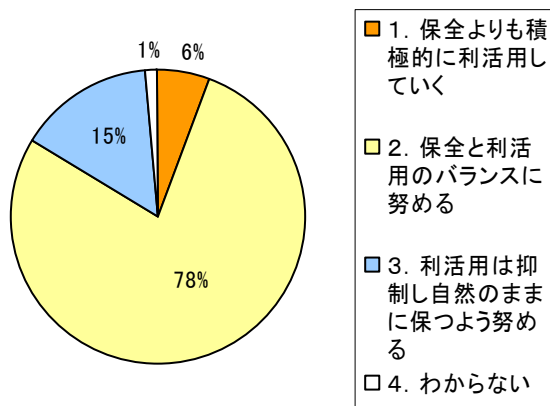
図 11 瀬戸内海国立公園指定のデメリット



（３）国立公園区域における瀬戸内海国立公園の利用と保護の方針について

保全と利活用のバランスに努めるとした地域が７８％あり、自然のままに保つよう努力するとした地域は１５％であった。

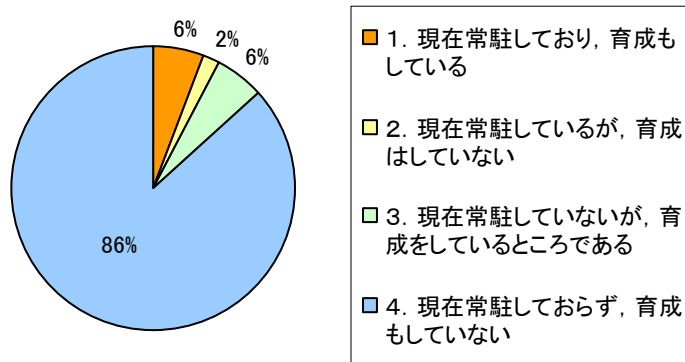
図 12 瀬戸内海国立公園指定の利用と保護の方針



(4) 国立公園区域における利用のための人材育成について

ほとんどの自治体では、インタプリターや指導員は常駐しておらず、育成もしていない。

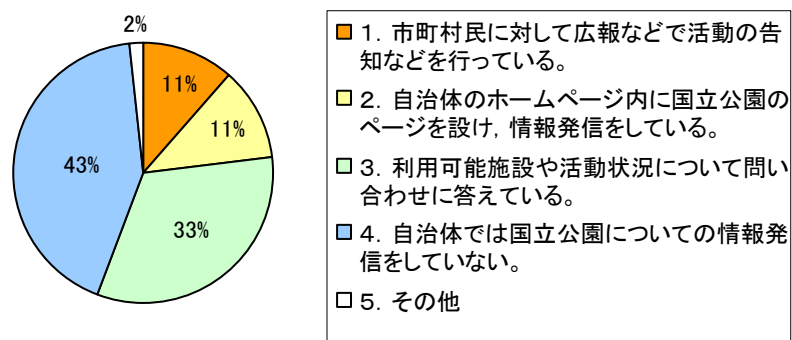
図 13 インタプリターや指導員などの人材の有無



(5) 国立公園区域の利用のための情報発信について

広報やホームページなどで積極的に情報発信をしている自治体は 22%であり、国立公園について情報発信をしていない自治体は 43%にのぼった。

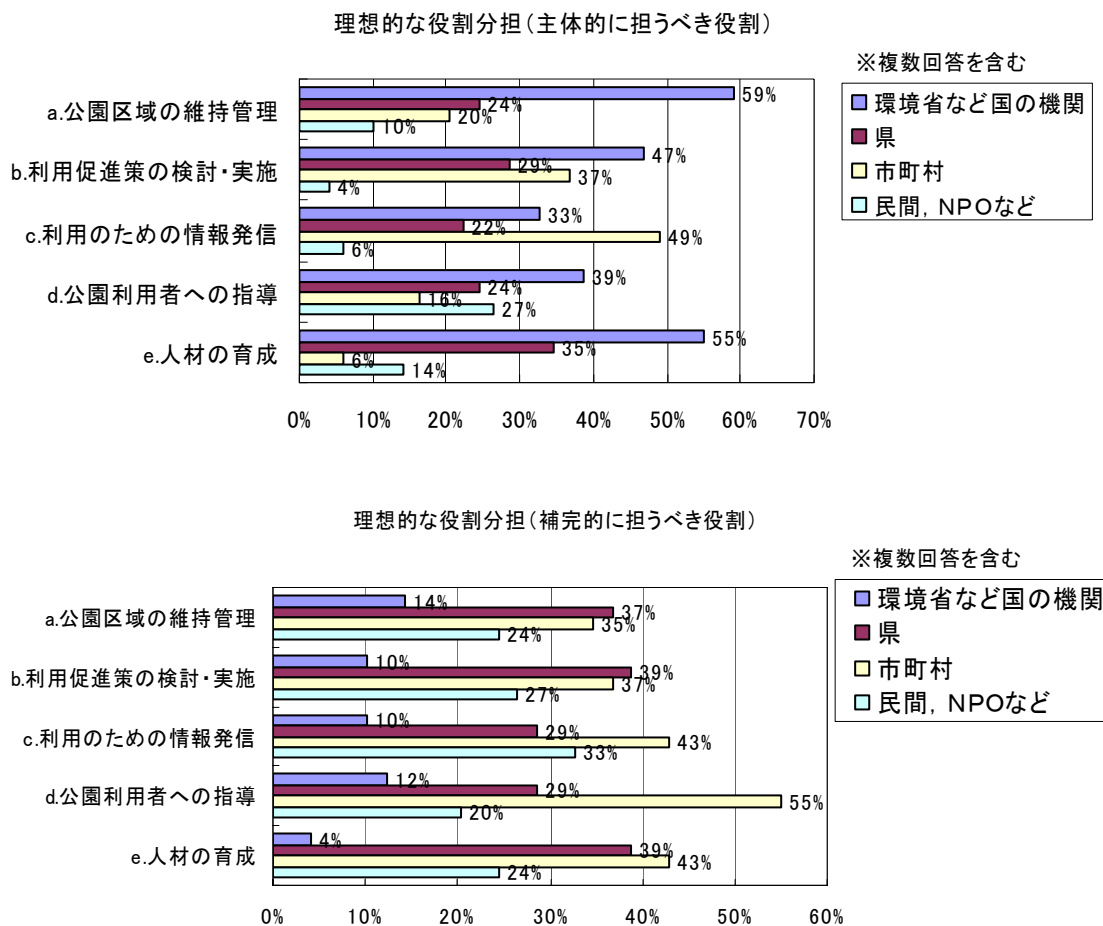
図 14 瀬戸内海国立公園の情報発信



（６）瀬戸内海国立公園の利用と保全を図るための理想的な役割分担について

現在、瀬戸内海国立公園において市町村が担う役割は少ないが、理想的な役割分担としては、情報発信や利用促進策の検討・実施などは市町村が主体的に担ってもよいとする回答が多かった。また、維持管理や人材の育成は国や県が主体的に担うべきとする自治体が多かった。

図 14 瀬戸内海国立公園の利用と保全のための理想的な役割分担



3. 瀬戸内海国立公園のあり方に関するヒアリング調査結果

1) ヒアリング調査対象および日時

表3 ヒアリング対象（国・自治体）および日時

ヒアリング対象	ヒアリング日時
(1) 環境省自然環境局	H17/ 6/21 15:00～17:00
(2) 環境省山陽四国地区自然保護事務所	H17/ 2/ 9 10:30～12:00
環境省中国四国地方環境事務所（組織改編により名称変更）	H17/10/21 10:00～12:00
(3) 五色台ビジターセンター（高松自然保護官事務所）	H17/ 2/ 9 15:00～16:00
(4) 神戸自然保護官事務所	H17/ 2/10 9:30～10:30
(5) 広島自然保護官事務所	H17/ 2/16 10:30～11:45
(6) 直島町役場	H17/ 1/13 13:30～15:00
(7) 大久野島ビジターセンター	H17/11/11 13:00～14:00

表4 ヒアリング対象（民間団体・教育関係団体）および日時

(1) 「野呂山感動」クラブ	H16/12/15 10:30～11:00
(2) 黒滝山を愛する会	H16/12/15 14:00～15:30
(3) ベネッセアートサイト直島	H17/ 1/13 18:00～20:00
(4) ベネッセコミュニケーションギャラリー	H17/ 6/22 10:30～12:00
(5) 瀬戸内海研究フォーラム in 奈良	H17/ 9/ 8 13:00～18:15
(6) 竹原市教育委員会	H17/11/11 10:00～11:00
(7) 竹原市忠海西小学校	H17/11/11 15:30～16:30
(8) 広島県教育委員会	H17/12/16 14:00～15:00

2) ヒアリング結果のまとめ

【瀬戸内海国立公園のランドデザイン】

- 5年ごとに公園計画の見直し、検討があり、公園計画を作成した後に管理計画を作る。
公園計画の見直しは、特に見直しがなければ次の5年も同じ公園計画のままである。
- これまでは管理計画書には方向性などは書いていないが、平成17年度にとりまとめている岡山県地域の管理計画書は、岡山県地域を数地区に分けて、各地区の現状と方向性を示すようにしている。
- 瀬戸内海国立公園をどのようにしていくかという方針を定めたランドデザインが必要である。一部の管理計画では、地区ごとの方向性が示されはじめています。

【公園指定のメリット・デメリット】

- 昔は国立公園に指定されることで観光面でのメリットがあったが、今はしたいこと（開発など）ができない、という話がある。
- 国立公園の規制は必要。規制があるから開発が行われないというメリットがある。許可が必要なことは多いが、規制があるために現状が残っていることが大事。
- 民間活動団体では瀬戸内海国立公園に指定されているために、できないことが多いと感じている団体がある一方、公園指定により自然が守られていることが大事と考える団体も多い。

【保護すべき景観の区域指定】

- 瀬戸内海国立公園で特別保護地区に指定されているのは、全体の 1.6%であり、厳島（宮島）の一部、赤穂市生島、六甲山（有馬四十八滝）、林山、麻耶山、高雄山の 6 地区だけである。
- 保護すべき景観として指定されている地区（特別保護地区と第一種特別地域の合計）は瀬戸内海国立公園全体の 7.1%であり、ほとんどが無人島である。

【眺望・展望の確保】

- 瀬戸内海国立公園は、その景観が評価されている。眺望を確保するために木を伐採するなど、景観確保に必要なことであれば積極的にやっていくことにしている。
- 環境省中国四国地区事務所では、区域内の園地指定されている場所を中心に、展望地の現状調査を行っている。
- 眺望を確保するために木の伐採など行っており、また展望地の調査も実施している。

【利用者数の把握】

- 利用者数は、県ごとに発表される観光入込客数の関係部分を合計している。環境省で把握しているわけではない。
- 集客や観光という側面での国立公園の活用方法は、これから検討していく必要がある。

【ビジターセンターの現状】

- 国管理の施設と県管理の施設があり、国管理の施設のメイン展示は公共事業で予算化してリニューアルしている。各施設での手作り展示などは、それぞれの施設で行っている。
- 五色台ビジターセンターの運営は、地元自治体と環境省が五色台学運営協議会を設立し、国民休暇村や連絡橋公団からの負担金、自然公園財団からの補助など年間 600 万円程度の予算で事業を実施している。職員 2 名を時間給で雇い、平日 1 名、休日 2 名

体制で運営している。

○大久野島ビジターセンターは平成 16 年春にオープン。ビジターセンターの管理運営を環境省から委託されている国民休暇村のスタッフとしてインタープリターが勤務している。

○全体としてインタープリターとしてのスタッフ人員が不足している。

【小・中学校での自然環境の扱い方】

○週に 1 回「道徳教育」の時間が小・中学校にはあり、その指導要領の中に自然や地域に関するものを扱うことになっている。「総合的な学習の時間」で扱うこともできる。総合的な学習の時間は、他の教科と違って方法は決まっておらず、具体的なフィールドは各学校が考えて実施している。

○現在のところ、瀬戸内海国立公園を扱った授業がないため、子供たちの認識としては「瀬戸内海国立公園」として残らないかもしれない。瀬戸内海国立公園は、せっかく広い地域が指定されているので、連携できるといい。

○瀬戸内海国立公園を学校教育の現場で扱ってもらうためには、①瀬戸内海国立公園を扱った副読本、②自然学習ができるプログラム、③国立公園管理団体など環境省が認定した地元の自然保護団体と小学校の交流、④国立公園全国発表会、国立公園を描こうコンクールなど、発表の場の設置、などが考えられる。

【環境省の管理体制】

○管理は、九州地区にある瀬戸内海国立公園区域は九州地区事務所、和歌山・兵庫は近畿地区事務所の管轄としている（瀬戸内海国立公園の範囲が広いため中国四国地区環境事務所だけでは管理できていない）。

○岡山市、広島市、高松市、松山市に自然保護官事務所（単独事務所：1 名の自然保護官事務所）を設置し、各地区の業務にあたっている。

【自然保護官（レンジャー）の業務】

○本来のレンジャーの仕事は、国立公園の普及・啓発であるが、現状は事務仕事が多い。単独事務所では、現場の監視などが十分にできていないという面がある。

○自然公園指導員、パークボランティアに活動してもらっているが、ボランティアであり、権限はない。普及・啓発の意味が強い。研修会があり、腕章もある。

○瀬戸内海国立公園では、五色台と宮島にパークボランティアとして活動している人がいる。広域的な管理のために各地域でパークボランティアのような組織が求められる。

○平成 17 年度より、自然保護官の補佐役としてアクティブレンジャー（非常勤職員で週 5 日勤務、大学卒の場合の日給 8,130 円）を新設した。

○2 年ごとに異動があるため、引き継ぎをしっかりとすることと、地域とのパイプを持つ

ことの2点は重要である。

【地元の人の愛着】

- 眺望の瀬戸内海国立公園なので、その風景を地元の人が愛することが重要。そのため情報発信が必要。
- 地元の人が良いと思って、誇りに思って活動してもらうことが大事である。そうすると外の人もやってくるようになる。

【市町村の役割】

- 環境省と市町村のパイプがない。市町村の担当課がどこかわからないところがある。国立公園区域があるという自覚があれば、自然保護活動の情報なども環境省に上がってくる。
- 公園の維持管理を市町村が担うとなると、経費負担が問題となってくる。
- 市町村は経費を負担していないため国立公園区域には手が出せないという認識がある。地域と一緒に管理する体制づくりのためにも、市町村の関わりを増やすことが求められる。

【民間の保護・保全活動】

- グリーンワーカー制度を作り、直接民間団体に支援（数十万～百万円程度、期間は1年）しているが、予算も限られており、あまり知られていない。
- 公園管理団体制度が新設されているが、団体側にメリットが少なく、法人格も必要であるため、瀬戸内海国立公園では検討しているところはない。
- 六甲山には民間事業者が多く、六甲でメリットを受けている企業が、保護活動などの事業も行っている。
- 補助金はたくさんあるが、民間の人達が独自に情報を得ようとすると難しい。情報を得ることができる体制づくりが必要である。
- 「国立公園を守る」という目的だけのための組織ではなく、地域を対象とした自然保護活動団体の活動は各地で行われている。地域での管理のためには、民間活動を活かした管理体制の構築が求められる。
- 特に施設管理の面では、地元の受け皿となる団体があることが重要である。自然保護官が各地域の団体と連絡がとりやすいような体制を作ることが必要になっている。

【情報提供について】

- 国立公園についての理解がない、知らない、ということが多い。情報提供が必要。
- 民間地の上から網をかけているなど、国立公園の制度がわかりにくい。
- 一般の人に意識してもらうためにも、まずは市町村から認識してもらいたい。

4. 瀬戸内海国立公園の課題

以上の調査結果をふまえ、瀬戸内海国立公園の課題をまとめると以下の6点が挙げられる。

1) 区域指定

(1) 課題：広範囲だがまとまりのない区域指定

- ・範囲は広大だが、指定区域が点在しており、まとまりのない国立公園区域が指定されている。また、景観が非常に良い場所でも国立公園に指定されていない。
- ・開発や産業活動に規制がかかることをデメリットとして挙げる市町村が多く、国立公園指定に積極的ではない傾向にある。

(2) 先進的な動き

- ・他の多くの国立公園では範囲がまとまっており、保護すべき地域が明確になっている。
- ・瀬戸内海国立公園内でも自然を保護することで人を惹きつける魅力と考えるところがでてきている。

2) 保護

(1) 課題：自然や多島海景観が守られていない

- ・海洋、海岸の汚染、藻場・干潟の減少、漁獲量の減少など瀬戸内海の守るべき資源（自然、景観、文化など）が破壊されてきている
- ・瀬戸内海沿岸の各地で、ゴミ拾いなどの美化清掃活動は民間でも行われているが、自然保護活動、水質保全活動などの動きは少ない。

(2) 先進的な動き

- ・瀬戸内海国立公園内でも専門的機関による沿岸域や海域のモニタリング調査などが行われている。
- ・環境省中国四国地方環境事務所では、沿岸域の現状把握のためカルテづくりに着手している。

3) 利用（眺望）

(1) 課題：展望地からの眺望が楽しめていない

- ・自然保護の観点から、国立公園区域の木の伐採にも規制がかかり、多島海景観が指定されているにも関わらず、展望地からの眺望が楽しめない場所がある。
- ・利用者数は、県ごとに発表される観光入込客数の関係部分を合計している。環境省で把握しているわけではない。

(2) 先進的な動き

- ・鷲羽山などで眺望確保のために木を伐採するなどの動きが徐々にみられる。
- ・環境省中国四国地方環境事務所では、瀬戸内海国立公園の展望地評価を開始するなど、

展望地を重視しはじめている。

4) 利用（体験）

（1）課題：自然体験の場としての利用が乏しい

- ・ビジターセンターが数箇所作られているが、インタープリターや学習プログラムなどソフトが伴っていない。子供たちの自然体験の場としての利用がされていない。
- ・現在のところ、瀬戸内海国立公園を扱った授業や教科書、副読本がないため、子供たちの認識としては「瀬戸内海国立公園」として残らない。

（2）先進的な動き

- ・富士箱根伊豆国立公園の田貫湖ふれあい自然塾では、専門のスタッフによるガイドや自然体験プログラムを実施している。
- ・大久野島ビジターセンターでは案内スタッフを1名新規雇用している。

5) 管理

（1）課題：公園区域の管理体制が整っていない

- ・自然保護官（レンジャー）が配置されているが、範囲が広く、事務作業が多いため、現場を管理する人が不足している。また、国の管理の下にあるため、市町村など地元自治体の意識が低くなっている。
- ・市町村は、利用のための情報発信を担う可能性はあるが、維持管理は国の機関が担うべきという認識が市町村にはある。

（2）先進的な動き

- ・瀬戸内海沿岸各地では民間団体などが保護活動を行っており、地域ごとの公園管理を担う存在になりつつある。
- ・環境省では自然保護官の補佐役としてアクティブレンジャーが雇用されている。

6) 情報発信

（1）課題：瀬戸内海国立公園の認知度が低い

- ・展望地などに瀬戸内海国立公園を明示した看板はあるが、どこが瀬戸内海国立公園の区域か、知らない人が多い。
- ・国立公園についての理解がない、知らない、ということが多い。情報提供が必要。
- ・民間地の上から網をかけているなど、国立公園の制度がわかりにくい。

（2）先進的な動き

- ・自然保護を重視している知床国立公園や釧路湿原国立公園などは公園の目的が明確である。
- ・瀬戸内海国立公園の夕立受山（備前市）では展望ポイントまでの距離、高低差、眺望写真を示す看板があり、わかりやすい情報発信がなされている。

5. 瀬戸内海国立公園の今後の方向性

以上の課題をふまえ、瀬戸内海国立公園の今後の方向性として以下の3つを提案する。

1) イメージを明確に打ち出す～区域の見直しと眺望地のPR

(1) 国立公園区域の見直し

瀬戸内海国立公園は、他の国立公園に比べて範囲が広大であり、その指定地域の内容についても原生林など保護対象区域から展望地など利活用推進地域まで多岐にわたっているため、瀬戸内海国立公園としてのイメージが確立されていない。

そこで、現状の指定区域だけでなく、瀬戸内海沿岸の指定外区域も含めて国立公園区域を見直すことが急務である。また見直しにあたっては、利用や保護など目的別の区域指定制度を瀬戸内海国立公園独自で設けることが望まれる。すなわち、展望に適する場所は「展望地」として、自然体験が期待される場所は「自然体験地」として、保護しなければいけない場所は「自然保護地」として指定することにより、各指定地区の指定目的が明確になり、利活用の促進あるいは保護の充実がなされ、瀬戸内海国立公園としてのイメージが形成されと考えられる。

(2) 展望地の整備・PR

瀬戸内海国立公園は、その多島美景観が評価されて国立公園に指定されているが、多島美を楽しむ展望地があまり知られていない。環境省中国四国地区環境事務所では平成16年度より展望地の現状評価を実施しており、その成果を活用した眺望の確保、駐車場・遊歩道の整備など展望地の整備が期待される。また、多島美が楽しめる展望地については、上記で述べた「展望地」の指定をはじめ、その情報を整理したパンフレットなどの情報誌やホームページなどにより、広くPRすることが必要である。

2) 守るべきところは守る～守るべき自然・景観のカルテづくり

瀬戸内海国立公園には、宮島の原生林や無人島などをはじめとして、特別保護地区や第一種特別地域など保護すべき場所も多い。環境省中国四国地区環境事務所では、平成17年度より瀬戸内海沿岸モニタリング調査を実施しており、各地区における守るべき自然や景観のカルテを作成し、各地域で活動している自然保護団体などと連携しつつ守るべき自然を守ることが求められる。

3) 地元が愛着を持って管理する～次世代への継承・地元主体の公園管理

瀬戸内海国立公園は、環境省中国四国地区環境事務所が管理しており、レンジャーも配置されているが、人数が少なく事務作業に追われているなど、現場の管理が行き届いていないのが現状である。瀬戸内海沿岸においては自然保護活動などを行っている団体が多くあり、瀬戸内海国立公園に対する地元の意識の向上を図るためにも、各地区の地元団体および人材を把握し、各地区において国、市町村、民間団体による管理

協議会を設置し、日常の管理を地元任せにすることが必要である。

また、ビジターセンターについて、地元の小・中学生の自然学習やエコプログラムなどを行う環境教育の拠点となるためにも、常勤のインタープリターを養成、配置する必要がある、地域の管理協議会により運営することが望まれる。