

## 12. 都道府県立自然公園の再編による土地利用規制変化とその調整実態に関する研究

—和歌山県立自然公園の抜本的見直し事業を対象として—

Study on the land use regulation change and adjustment in reorganization of the Prefectural Natural Park  
—Case Study on the drastic review of Wakayama Prefectural Natural Park—

増子翔太<sup>\*</sup>・松川寿也<sup>\*\*</sup>・中出文平<sup>\*\*</sup>・樋口秀<sup>\*\*</sup>

Shota Masuko, Toshiya Matsukawa, Bumpei Nakade and Shu Higuchi

This study treats the drastic review of Wakayama Prefectural Natural Park as a case study and considers the problem and the possibility of the reviews in Natural Park for whole prefecture. We analyze the change of zone and its area and the relations to other regulation of land use by using the geographic information system. In addition, we understand details of the review by the conference record gotten from the prefecture. As a result, we make recommendations as following.

1) The improvement of the understanding of residents for the regulation in Prefectural Natural Park. 2) The consideration of other land use control systems in the excluded area from a Prefectural Natural Park.

**Keywords:** Prefectural Natural Park, Special Area, Review, Zoning  
都道府県立自然公園, 特別地域, 見直し, 区域指定

### 1. 研究の背景及び目的

個別規制法のひとつである自然公園法は、その施行から60年近くが経過したが、同法が管轄する自然公園地域は、自然資質の保護と保健休養の場だけではなく、生態系や文化的景観の保全も含めた多様な機能が求められる等、指定当初と比べて取巻く諸条件は大きく変化している。こうした状況を受けて、近年一部の国立・国定公園では、区域再編の取組みが散見される<sup>(1)</sup>一方で、都道府県立自然公園は国立・国定公園への昇格的再編<sup>(2)</sup>はあるものの、都道府県立自然公園単独で再編される取組は少なく、その昇格的再編も実質的には自然公園地域の規模自体を大きく変えるものではない。都道府県立自然公園は、その指定が一段落し管理運営の安定期に入った<sup>(1)(2)(3)</sup>と言われて久しいが、指定後相当程度期間が経過した、あるいは公園計画未策定の公園もあることから、前述の諸条件に対応した指定見直しが求められる。こうした自然公園地域を取巻く諸条件の変化と都道府県立自然公園の現状を踏まえて、和歌山県では平成18年度から「県立自然公園の抜本的見直し事業(以下、抜本的見直し事業)」に着手し、自然公園地域の大規模再編が全国の都道府県の中で唯一されている<sup>(4)</sup>。

自然公園地域に関する既往研究は、行為許可の規制制度を論じたもの<sup>(5)(6)</sup>はあるが、自然公園地域を取巻く近年の動向を踏まえた区域見直しを中心に論じたものはない。また、抜本的見直し事業の経緯等を論じた報告<sup>(4)</sup>はあるが、公園区域の見直しの経緯等を即地的かつ仔細に分析して論じてはいない。抜本的見直し事業により、自然公園地域が個別規制法の制限の比較的緩い緩規制地域<sup>(3)</sup>や、個別規制法の区域すら指定されない無指定地域<sup>(4)</sup>で拡大された場合は、自然景観保全の効果を高めることの効果が期待できる。逆に自然公園地域から除外され、その除外地内に緩規制地

域や無指定地域が含まれる場合は、土地利用規制が弱体化することになる。和歌山県が全国に先駆け取組んだ抜本的見直し事業は、公園区域の拡大縮小が大規模に行われていることから、その実態を仔細に明らかにし、自然公園地域を取巻く諸条件の変化を背景とした公園区域見直しに関する知見を得ることは有用と考える。

本研究では、大規模かつ複数の公園区域の見直しを通じて複数の知見が得られる同県の抜本的見直し事業を対象として、まず県立自然公園の見直し方針を整理し、次に抜本的見直し事業の中での県全体の区域変化を他法令の規制区分を踏まえて地理情報システムにより即地分析<sup>(9)</sup>する。さらに、その即地変化に至る要因を探るため抜本的見直し事業の記録文書<sup>(6)</sup>、ヒアリング調査<sup>(7)</sup>により、見直し時に論点となった課題を抽出し、あわせて抜本的見直し事業に関する知見の普遍性や提言の妥当性等を確認するため全国の都道府県立自然公園担当部局に対して県立自然公園の見直しに関するアンケート調査<sup>(8)</sup>を実施する(34/46 回収率72%)。これらを踏まえて、公園区域の再編に伴う土地利用規制の強化もしくは弱体化が県、基礎自治体、住民にどのように捉えられ、公園計画の策定に影響するかを明らかにし、自然公園地域を見直す際の課題とその対応策を考察することを目的とする。

### 2. グランドデザイン上での区域画定と実際の再編状況

抜本的見直し事業の一連のプロセスは、辻岡の報告でも既に論じられているが<sup>(4)</sup>、平成19年4月に策定された「和歌山県立自然公園あり方基準(以下、あり方基準)」をもとに、県全域をゼロベースで再評価した上で、新たな自然公園の指定候補地を示した「自然環境保全のグランドデザイン<sup>(9)</sup>(以下、グランドデザイン)」を平成20年3月に策定

<sup>\*</sup> 正会員 株式会社ケー・シー・エス (KCS Co.,LTD)

<sup>\*\*</sup> 正会員 長岡技術科学大学大学院工学研究科環境社会基盤工学専攻 (Nagaoka University of Technology)

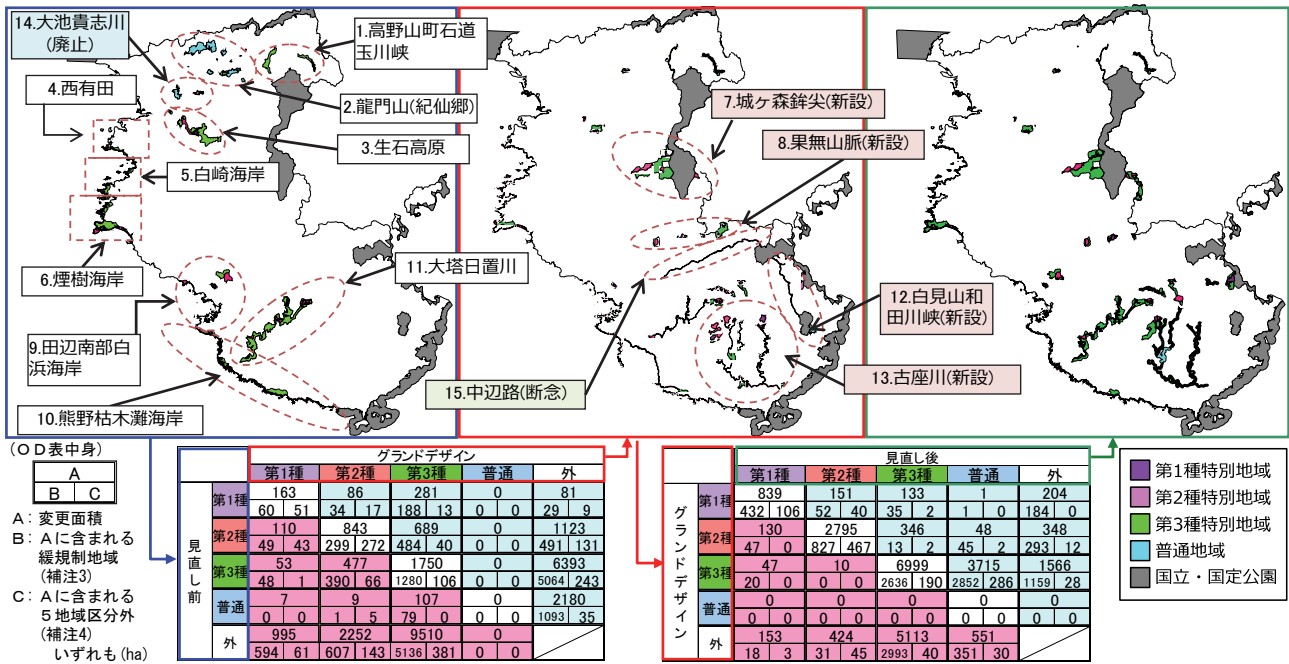


図1：再編前から再編後に至る過程での公園区域の変化（左：再編前、中：グランドデザイン、右：再編後）

するという任意のプロセスによって進められ、その後、県立自然公園条例に基づいて公園計画を策定することで大規模な区域再編を実施した<sup>(10)</sup>。

ここでは、抜本的見直し事業の記録文書<sup>(6)</sup>、ヒアリング調査<sup>(7)</sup>により、あり方基準を踏まえた区域画定に対する県の考え方について述べるとともに、公園区域再編に至るまでの区域変化を地理情報システムにより即地分析<sup>(5)</sup>する。

### 2-1. あり方基準を踏まえた区域画定に対する県の考え方

グランドデザインは、あり方基準で定められた3本柱（Ⅰ：県を代表する傑出した自然の風景であること、Ⅱ：県の有する多様な生態系を維持する環境であること、Ⅲ：人と自然の関わり合いによって育まれてきた地域の特出する景観であること）に基づき、自然資質を評価、抽出し核心地（第一種及び二種特別地域相当）と保護対象エリア（核心地を含めた公園区域候補地）を画定する形で策定されたが、その画定は、3本柱を具体化させる県の方針に沿って進められた。特に、「①普通地域は実質的な規制はなく、普通地域のみもしくは大規模な普通地域の指定はしない」、「②自然資源が連続してみられる範囲を設定する。そのため飛び地になるような指定は控える」、「③世界遺産等の人文景観の保全策に対して実質的な罰則規制を加える」、「④国立・国定公園、国有林は検討対象区域から除外」といった方針は、グランドデザイン策定後の関係機関との協議を意識したものや、市町協議時に主要な論点となったものである。方針④は、抜本的見直し事業を事業期間の3年以内に完了させることを前提としていたため、環境者や林野庁との協議の長期化を避けることを強く意識した方針である。他都道府県でもこの点が区域見直し時の課題と認識されている<sup>(11)</sup>ことから、こうした領域を含めて都道府県立自然公園の見直しをする際は、国の機関の関与が支障となることを窺わせる。次に、方針③はあり方基準の3本柱

のⅢによる世界文化遺産等保護を背景とした基準に対応する考え方であり、文化的景観も視野に入れて新たに自然公園法の規制下<sup>(12)</sup>に置く区域指定を意図している。一方で、方針①②は3本柱Ⅰ及びⅡを具体化させるための考え方で、自然公園地域としての高い資質が評価された領域を新たにその規制下に置くための説得力、説得力を確保する狙いがある。逆に、普通地域に代表される資質の比較的低い領域を公園区域から除外しないと、抜本的見直し事業の一貫性を欠くことになることから、それを避ける狙いから必要に応じて既存の県立自然公園の廃止・縮小することを意図している。ただ、こうした方針に基づいて画定されたグランドデザインを実際の公園計画の見直しに繋げていくまでには、次章以降で論じるように市町協議や地元説明会等で多くの議論がされていた。

### 2-2. 公園区域再編に至るまでの区域変化

抜本的見直し事業直前の県立自然公園を再編前、グランドデザイン策定を受け区域が見直された県立自然公園を再編後とし、その中間にあるグランドデザインと合わせて、公園区域と地種区分を各時点で比較すると、大きく変化していることが窺える（図1）。まず再編前からグランドデザインに至る過程では、熊野枯木灘海岸の他、新設公園とされた古座川や白見山和田川峡、中辺路で、方針②を踏まえ資質保護の連続性を意識して河川沿岸や世界遺産「紀伊山地の霊場と参詣道」とその沿道で带状に指定されており、古座川以外は方針③を強く意識してグランドデザイン上で画定された。これら公園を含めて、1万ha以上を新たに特別地域とする県の方針が具体化し土地利用規制が強化される地域が広く示されたが、同時に公園区域から除外する区域も1万ha近く生じている。新規の区域編入や地種区分の格上げがある一方で、特に普通地域が2,180haと大幅に削減されていることから、前述の方針①が強く反映されて

表1：ランドデザインで示された14公園1地区の方向性とそれに対する市町・住民の意向

No.	公園名	ランドデザインの 主な方向性	ランドデザインに対する市町・住民の意向			区分	議論の内容
			強化・維持	緩和・解除	特に無し		
1	高野山町 石道玉川峡	緩和・解除	橋本市・高野町 かつらぎ町		九度山町	A	県が指定 [緩和・解除] を進める一方で、市町が指定の [強化・維持] を求め協議が難航し反映しなかったもの
2	龍門山(紀仙郷)	緩和・解除	岩出市・紀の川市			A	
15	大池貴志川	緩和・解除	紀の川市		和歌山市・海南市 紀美野町	A	
9	田辺南部海岸	緩和・解除	田辺市	みなべ町	白浜町	B	県が指定 [強化・維持] を進める一方で、市町が指定の [強化・維持] を求め協議が難航し反映されたもの
11	大塔日置川	緩和・解除	白浜町		田辺市・新宮市	B	
6	煙樹海岸	強化・維持		日高町	御坊市・美浜町	C	
10	熊野枯木灘	強化・維持	すさみ町	串本町・すさみ町	白浜町	C	県が指定 [緩和・解除] を求め協議が難航し反映されたもの
12	白見山和田川峡	強化・維持		新宮市		C	
13	古座川	強化・維持	古座川町	串本町・古座川町	那智勝浦町・白浜町	C	
14	中辺路	強化・維持		田辺市		C	県が [緩和・解除] を進める中で、市町との協議が難航することなく指定されたもの
3	生石高原	緩和・解除		有田川町	海南市・紀美野町	D	
5	白崎海岸	緩和・解除	由良町			D	
4	西有田	緩和・解除		広川町	有田市・湯浅町	D	県が [強化・維持] を進める中で、市町との協議が難航することなく指定されたもの
7	城ヶ森鉄尖	強化・維持		日高川町	有田川町・田辺市	E	
8	果無山脈	強化・維持			田辺市	E	

※赤字はランドデザインの方向性と地元の意向が相反し、かつ協議が難航した市町

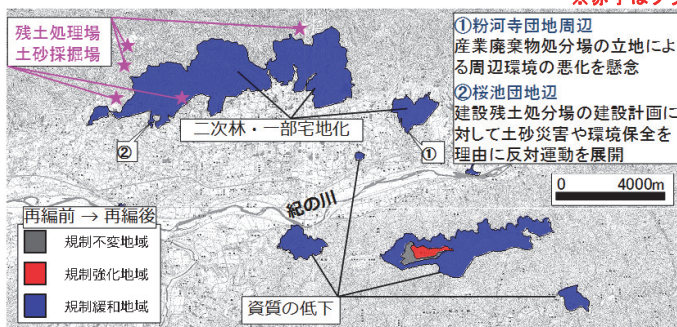


図2：龍門山での公園区域、地種区分の変化

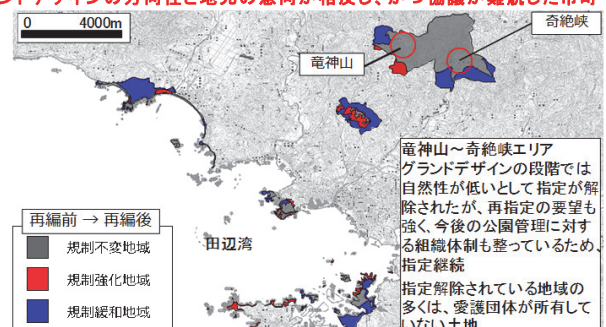


図3：田辺南部白浜海岸での公園区域、地種区分の変化

いる。また方針②を踏まえて、普通地域を主として構成される飛地的な公園（大池貴志川、龍門山（紀仙郷））だけではなく、保護すべき資質の連続性がないと判断された公園（大塔日置川沿いの第三種特別地域2, 476ha等）を公園区域から除外する方針が示された。それらの公園区域外となった領域には、緩規制地域が7割近く含まれる他、公園区域から除外されることで個別規制法の指定区域に全く属さない無指定地域も存在する。

次に、このランドデザインから再編後の変化を見ると、概ねランドデザイン通りに公園区域が見直されているが、一部で方針①に反した普通地域の指定や、方針②③に反してランドデザイン上で示された公園区域が削除あるいは復活する形で抜本的見直し事業が完了している。こうした県の方針と齟齬のある再編後の変化は、公園計画策定（ランドデザインを実現させる）段階に入り、市町協議で議論が難航し、その一部で市町側の意向が反映された結果と推察される。ランドデザイン上で示された公園区域から除外、あるいは地種区分が格下げされた6,512haのうちの7割以上が緩規制地域や無指定地域の領域となることから、再編によって新たに土地利用規制が適用されることを嫌った地元の対応が反映された結果と見る事ができる。

そこで、ランドデザインで示された方向性、ランドデザイン策定後の市町協議や地元説明会での議論とその内容、市町側の意向の反映状況から、ランドデザイン上で示された14公園と1地区<sup>(13)</sup>を「議論難航未反映型」「議論難航反映型」「議論円滑型」に整理し（表1）、次章以降で自然公園地域の見直し時の論点を抽出する。

### 3. 議論難航未反映型 -A-での議論

ここでは、議論難航未反映型の公園を対象として、抜本的見直し事業の記録文書<sup>(6)</sup>、ヒアリング調査<sup>(7)</sup>の内容から、地元の意向よりランドデザインの方針が優先されるに至った経過を論じる。

ランドデザインでは、高野山町石道玉川峡で第三種特別地域の一部、龍門山で普通地域に指定されていた領域の全域(図2)を解除、そして普通地域のみで構成された大池貴志川ではその全てを公園区域外として県立自然公園自体を廃止する方針が示された。こうした公園区域の縮小を進める県の方針に対して、関係する一部の市町では公園区域の存置を求めたことで協議が難航し、結果的には地元の要望が反映されていないまま公園区域の存置が認められず、ほぼランドデザイン上で画定した区域で公園計画が見直されている。この要因として、ランドデザイン策定時の方針①②に県が強く拘ったことが挙げられるが、それ以外の要因でもランドデザインで画定した見直し方針が市町側に容認されている。特に議論が難航した紀の川市との協議では、長年地域に親しまれた公園であること、また史跡後背地の自然景観保護のためにも大池貴志川の存続を県に求めたが、これらの意向は一部住民の要望を考慮したものであり、県立自然公園であることに対する市民の認知度も低いことから、説得力を持って県との協議に臨むことができなかった。また、龍門山での公園区域の大幅縮小も、産業廃棄物処分場の立地による周辺環境の悪化を懸念する住民から安易な規制解除を望まないとする意見があり、これを踏まえて市は既存の公園区域の存置を県に求めたが、県

は産業廃棄物処分場に関する規制は自然公園法ではなく産業廃棄物処理法や環境基本法によって規制されるべきとして、市もこの考え方に賛同して、公園区域からの除外に抵抗感を持つ地元で理解を求めている。結果的に公園の存続に市が拘らず協議が成立したことで、公園区域の存続が県に求められた場合においても、公園区域の縮小による土地利用規制が弱体化し、その弱体化後の規制制度については、県、市ともに検討されず、その導入にも至っていない。

このように、地元が自然公園地域の必要性を求めながらも、それが実現しなかった理由として、県立自然公園であることの低い認知度（地元）と、弱体化した規制を担保する制度への低い関心（県及び市）が挙げられる。後者の弱体化の課題とそれを担保する規制制度の必要性については、県自然公園担当部局の立場として抜本的見直し事業の中で検討すべき範疇でないと捉えられていたため、庁内での検討や検討委員会でも特に議論されることはなかった<sup>(14)</sup>。第三種特別地域が一部解除されたかつらぎ町からは、自然公園法の規制が存在したことで自主条例等で規制する必要が無かったことを理由に公園区域の存続を県に要望し、公園区域縮小後に策定された県の景観計画で縮小地が特定景観形成地域に指定されたことで、規制の弱体化を一定程度回避できたが、これは抜本的見直し事業を強く意識した対応ではないため結果論に過ぎない。抜本的見直し事業を受けた規制の弱体化による影響は現段階で顕在化していないが、抜本的見直し事業前から従前の公園区域に隣接あるいはその区域内に残土処理場や土砂採掘場が既に立地していたことから（図2）、ランドデザイン策定時に規制の弱体化対策の検討が必要であった事案と考えられる。

#### 4. 議論難航反映型 -B, C-での議論

ここでは、議論難航反映型の公園を対象として、抜本的見直し事業の記録文書<sup>(6)</sup>、ヒアリング調査<sup>(7)</sup>の内容から、ランドデザインの方針に反して地元の意向が反映されるに至った経過を論じる。

議論難航反映型の公園は、前章の公園と同じく県がランドデザインで示した緩和の方針に対して、地元が公園区域の維持や地種区分強化を求めた-B-の2公園と、その全く逆に県が求める強化に対して緩和を求めた-C-の4公園1地区に区分される。この意見の相違でも協議が難航したが、前章の公園と異なり両者とも市町側の意向が再編後に反映されている。

##### 4-1. 区域維持や地種区分強化の意向が反映された公園-B-

まず田辺南部白浜海岸では、沿岸部についてはランドデザインがほぼ受け入れられたが、内陸部の竜神山、奇絶峽エリア（図3）では、県が保護すべき資質がないとして、ランドデザイン上でいったんは削除したものの、存続を求める田辺市側の意向が反映され、公園区域を存置した再編が実現している。これは、当該エリアが「自然公園として地元で長い間指定され、地域住民の認知度と保護の意識が高い」という市の主張を県が受容した結果であるが、グ

ランドデザインの策定過程で自然性が低いとされながらも存置が認められた主たる要因としては、「当該エリアの殆どを自然公園の存続を求める地元愛郷会<sup>(15)</sup>が所有しており、それにより組織の管理体制も整っていること」、「今までも市が自前で利用施設の維持管理をしてきたこと」が挙げられている。そして、同エリアのうち地元愛郷会所有の区域を従前の地種区分（第二種及び三種特別地域）として維持し、それ以外の一部地区に限り第三種とする地種区分の格下げに止めている。つまり、自然性が低いとされながらも、自然公園の管理体制が整っている状況を確認し評価されたことが、公園区域の存続に影響したと言える<sup>(16)</sup>。

次に大塔日置川でも、日置川（第二種特別地域）沿いの山林で広く指定した第三種特別地域を、ランドデザイン上で自然性が低いと判断して公園区域から除外したが、白浜町からの「日置川峡を引続き保護し風致の保全を図りたい」とする要望に対して、県は「植性自然度が他公園より劣るが、河川と一体的に保護することが河川全体の保全に資する」と判断し、結果的に町側の意向が反映され公園区域を存置した見直しが実現している。町は存置を求めた理由のひとつに、日本の滝100選に選定された「八草の滝」の存在を指摘したが、町側はその滝に限定せず、従前通り第三種特別地域としての連続した公園区域とする指定を望んでおり、これが規制の連続性を求めた方針②に合致したこと、また存続を求めた公園区域が県が否定的に捉える普通地域でなかったことも町側の意向が反映された一要因と考えられる。

##### 4-2. 区域削除や地種区分低下の意向が反映された公園-C-

これらは、前節の2公園とは逆に地元から公園区域の解除が求められ、その要望が反映された結果、ランドデザインの方針から大きく後退した公園である。その後退要因は、公園区域の指定に対する地元の強い抵抗感とそれを助長させた2つが挙げられる。まず、自然公園法の規制制度の説明不足が挙げられる。これにより難航した協議は「紀伊山地の霊場と参詣道」の一部を含む熊野枯木灘海岸、白見山和田川峡、中辺路地区（図4）でみられ、特に世界遺産の緩衝帯に位置する沿道集落や森林での規制が問題視された。新宮市と田辺市では、既に自主条例<sup>(17)</sup>としての景観条例により文化的景観を保護する体制が整っていたが、同条例には実質的な罰則規制がないため、それを補完する意味で県は方針③に基づいてランドデザイン上で特別地域の指定を提示した。しかし、第三種特別地域であっても景観条例以上の制限が適用されるため、当該地域の住民生活に支障となることが懸念された。特に、5mセットバック規定<sup>(18)</sup>が議論の焦点となり、中辺路集落部のような地形を活用しつくり上げてきた地域の文化的景観には、このセットバック規定がかえってそぐわない点も、その指定を拒む理由とされた（図4、5）。公園区域指定以前から居住する集落住民のための住宅の新築、増改築に対しては、このセットバック規定は適用されない<sup>(19)</sup>他、自然公園法の許可行為を景観条例の適用除外行為とする行為手続きの

簡素化も制度上可能であるが、ランドデザイン策定から公園計画の見直しまでの期間が実質単年度と限られていたため、自然公園法の規制制度への理解を地元住民に浸透できず、最後まで同意を得られなかった。そのため県は、熊野枯木灘海岸の大辺路沿道も含めて、他部局で検討作業が進められていた県の景観条例が将来適用される見込みであること<sup>(20)</sup>を斟酌し当該地での特別地域指定を断念した。

次に方針①②に拘る形で、県が規制の連続性や抜本的見直し事業の一貫性を求めるあまり、一律に特別地域を指定しようとしたことが挙げられる。これらはC-の公園全てでみられ、多くの集落部や海岸整備地等のように、それ自体に自然性が失われた地域もランドデザインでの特別地域指定の候補となった。特に議論が難航した古座川町との協議では、古座川を代表とする複数の河川に沿って小規模集落が点在して同町が形成されている。こうした状況で、河川部を核として第一種又は第二種特別地域を指定し、その周辺に緩衝帯として河川両側250mに第三種特別地域を指定することは、すなわち、町民の生活圏のほぼ全てが自然公園法の適用範囲内に含まれる（町民の約8割1,658世帯がランドデザインで示された特別地域に居住<sup>(21)</sup>）として、町はランドデザインの方針に対し強く反発した。地元住民も「半ば一方的に特別地域に指定され、非常に強い規制をかけられる」という認識が強く、民有林が特別地域となることへの懸念も示された。これに対して、県は「ランドデザインはあくまで『たたき台』である」、「行為許可を要するが、第三種特別地域は農林漁業活動と努めて調整を図る地域であるため、影響は軽微である」等と説明したが、町側は配慮に欠ける指定として警戒心と不信感を募らせた。町は河川部以外を公園区域から除外する指定案を提示したが、県は県内他公園の見直しと整合が図れない抜本的見直し事業になるとして反対し、妥協案として集落部のみを普通地域で点在させそれ以外をランドデザイン通りとするよう町に提示した（図6）。これを受けて町は、県内で第三種特別地域を持つ自治体に状況を確認し、

農林業への実質的影響が少ない事実を理解したものの、「森林組合は反対しており町民も全く理解していない。町役場として規制が緩いとも言いにくい」等として、河川両側を普通地域に地種区分を格下げする指定案を県に提示し、県から特別地域の指定を再度要求されたものの、結果として町側の意向が反映されて公園区域の指定が実現した。このように、古座川町との協議が難航したことで、公園計画の見直しが他公園より半年近く先延ばしされたものの、ランドデザイン通りの指定には至っていない。

### 5. 議論円滑型 -D, E-での議論

ここでは、議論円滑型の公園を対象として、抜本的見直し

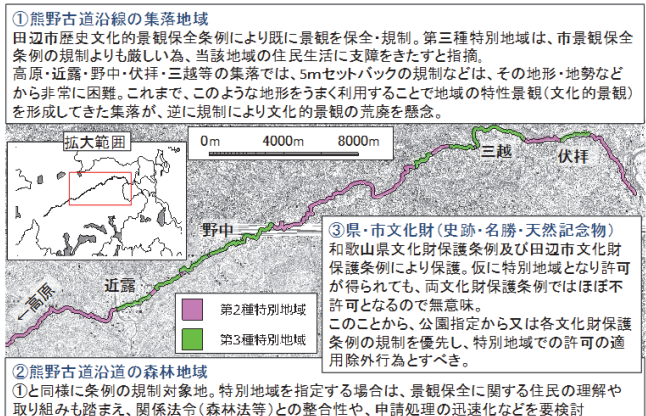


図4：ランドデザインで示された中辺路地区(田辺市)からの要望

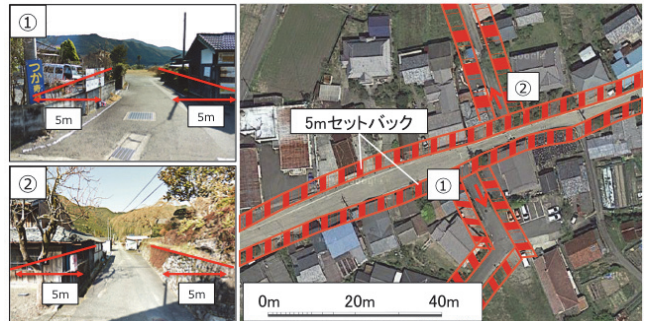


図5：中辺路地区近露集落の沿道

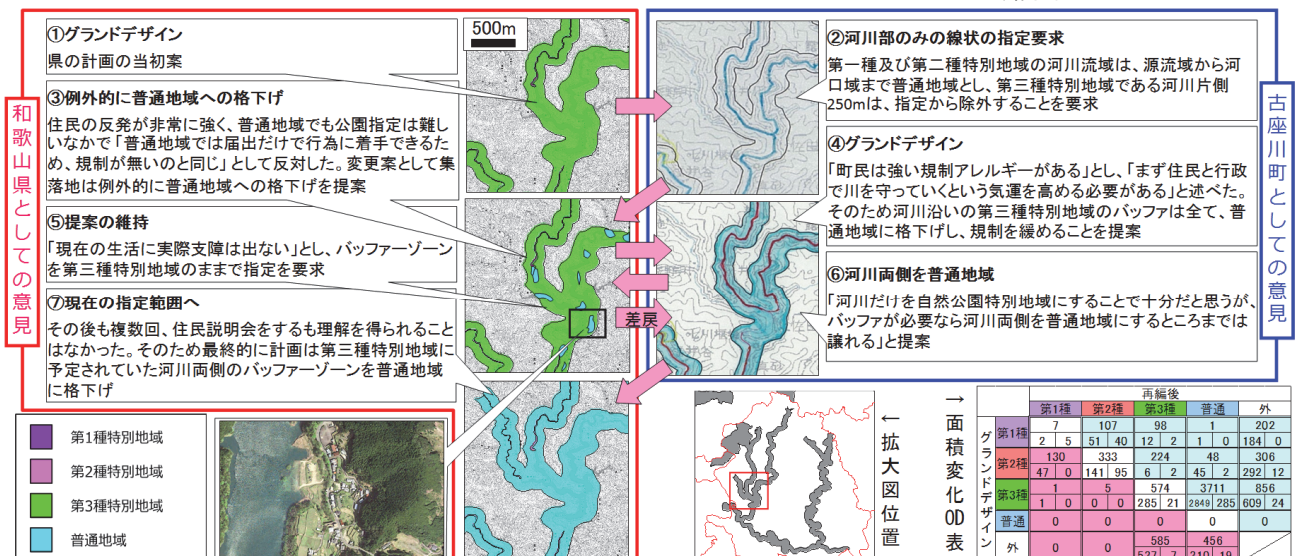


図6：ランドデザインに対する古座川町の主な意見と公園区域指定に至る過程での指定案の変遷

し事業の記録文書<sup>(6)</sup>、ヒアリング調査<sup>(7)</sup>の内容から、ほぼグランドデザインの方針通りに公園区域の見直しに至った経過を論じる。

県と地元の間に意見の相違がありながらも協議が難航しない、あるいは関係市町からの意見が全く無い5公園のうち、生石高原、白崎海岸、西有田は一部地種区分の格上げはあるものの、主に公園区域の指定解除が中心のグランドデザインであったため、規制が緩くなることに地元が賛同し、それを受入れた結果、協議が難航することなく再編が実現した自然公園である。一方で城ヶ森鋒尖、果無山脈は、公園区域の新設により大幅な規制強化となりながらも、協議が難航することなく円滑に区域指定が実現している。この理由として、両公園は前章の白見山和田川峡、古座川、指定自体を断念した中辺路と異なり、公園区域内での居住者が極めて少ない山間部に位置する他、従前から指定されていた保安林が8割近くを占めることが挙げられ、城ヶ森鋒尖ではグランドデザイン上で示されていない鋒尖岳から牛廻山にかけての保安林での追加指定<sup>(22)</sup>も実現している。保安林から外れた領域でも、国立大学法人所有の研究林であり、住民生活に影響を与えないことから円滑な指定が実現している。唯一、日高川町の大規模山林所有者が林業への影響を懸念し、公園区域とするのであれば買取よう県に要請したものの、県と土地所有者とが直接協議し公園区域から除外する対応としたため、行政間での協議が難航することはなかった。このように、開発ポテンシャルが低い領域を対象としたことが円滑な公園区域指定を実現した一要因と推察される。

## 6. 総括

最後に以上から得られた知見を、広範囲かつ時限付きの総合的領域再編であったことに起因する課題と、自然公園制度を含む規制制度から見た2つの課題とに整理し総括する。

### (1) 総合的領域再編であったことに起因する課題

抜本的見直し事業の大きな特徴は、全県一律の方針に基づきゼロベースで画定されたグランドデザインによる再編であること、またそれを県全体で期限を区切り実施したことである。まず前者は、自然性が低い普通地域は実質的に規制力がないとして、その指定に否定的な方針を示し、県が同事業の一貫性、整合性を意識する余り、地元の意向に反した公園区域の削除に繋がり、結果的に一方的な土地利用規制の弱体化に至ったことが課題として挙げられる。次に後者は、グランドデザイン策定から公園計画の見直しを、短期間で実施した結果、地元から規制制度についての十分な理解を得ることができず、一部では公園区域の指定が実現しなかった点である。抜本的見直し事業が総合的な領域再編である以上、一貫性、整合性の遵守や議論の長期化を避けることも重要であるが、その結果生じたこれら課題に対しては、後述の対応策が求められる。

### (2) 地元の理解を得るための自然公園地域制度の必要性

議論難航反映型-Cの公園のように、集落地や民有林等の緩規制地域で新規に公園区域を指定する、あるいは地種区分の格上げを試みる際は、地元住民の規制制度への理解不足が課題となった。そのため、制度への理解を浸透させることは勿論、資質保護に対する意識醸成が重要となるが、これによる公園区域の再編は行政能力上の限界がある<sup>(23)</sup>。そのため、急激な規制強化を避けるため、例えば、農林業に関連する一部行為に対して許可基準の特例措置<sup>(24)</sup>を講じ、その後に住民の規制制度に対する理解が浸透した段階で通常の公園区域の規制とする段階的な規制導入が一手法として考えられる。また、地元の理解が得られず当初の見込み通り公園区域を指定できない、あるいは議論難航未反映型-Aのように地元の意に反する形で、公園区域からの除外等による規制の弱体化が生じうる場合は、次項で述べるように、自然公園法の規制を担保する規制制度のあり方について入念に精査する必要がある。

### (3) 規制の弱体化に対する土地利用制度全般のあり方

抜本的見直し事業では、自然公園法の規制を担保する規制制度に関する精査が十分にされないまま規制の弱体化となった。弱体化した区域の一部では、景観法委任条例としての景観条例が結果的に適用されているが、自然公園法による規制の弱体化を担保することを意図して最初から検討されていた対応策ではない<sup>(25)</sup>。同県では世界文化遺産の対象地での公園区域指定が課題となったが、同県に限らず各地で世界遺産登録に向け文化的景観を保全する取組みがある中で、複数県の自然公園担当部局が自然公園法の規制の有効性を評価<sup>(26)</sup>していることを踏まえると、景観行政と連携して公園区域の見直しを検討することも今後必要と思われる。また、公園区域の見直しを受けた土地利用基本計画の見直しでは、県国土利用計画審議会上でこの弱体化に関する議論がされた経緯があり<sup>(7)</sup>、本来であれば個別規制法を束ねる国土利用計画法の役割が当然期待されるべきである。土地利用基本計画も含めた国土利用計画が包括的に土地利用制度を司り、実質的に機能した制度として活用<sup>(26)</sup>していくことも重要ではないだろうか。

(謝辞)

本研究成果の一部は、科学研究費補助金(基盤研究C、課題番号25420630、平成25~27年度)によるものである。また、関係機関から多大なご協力をいただいた。記して謝意を表します。

【補注】

- (1) 例えば上信越高原国立公園から分離した妙高戸隠連山国立公園(H27)
- (2) 例えば陸中海岸国立公園と種差海岸階上岳県立公園とが統合した三陸復興国立公園(H25)
- (3) 非線引き都市計画区域の用途地域外、農業振興地域の農用地区域外、地域森林整備計画対象民有林、自然環境保全法の指定区域外で構成される領域、(各領域の重複を含む)。
- (4) 参考文献7)で着目された五地域空白域。
- (5) 抜本的見直し事業直前、抜本的見直し事業完了後、両者の中間にあたるグランドデザインで示された3時点の公園区域と地種区分の空間データを作成し、土地利用基本計画の五地域区分の空間データと合わせることで、各時点間の変化を空間的かつ定量的に分析した。
- (6) 和歌山県自然公園担当部局が所有する公文書であり、庁内での検討経過だけではなく、関係市町との協議内容、地元地権者からの要望等の仔細が記録されている。
- (7) 平成25年3月に県自然公園担当部局に対して当時の業務担当者同席の

もと実施（抜本的見直し事業全般や庁内外関係部局との協議内容、同事業で大きな論点となった事象、景観条例や他法令の土地利用規制との関係等について設問）また、抜本的見直し事業に伴う土地利用基本計画見直し時の議論や対応を把握するため、県国土地利用計画担当部局に対してもヒアリング調査を実施した。あわせて、補注(6)の協議経過等記録文書中で不明な点を確認するため、本調査に協力いただいた紀の川市、田辺市、有田川町にも平成27年10月に実施。

- (8) 抜本的見直し事業に関する知見の普遍性や提言の妥当性等を確認するため、和歌山県を除く自然公園担当部局に対して平成28年1月に実施(34/46 回収率72%)。
- (9) 和歌山県が独自に策定した区域再編の見直し方針であり、県が新たに想定する県立自然公園の指定範囲と地種区分が即地的に示されている。
- (10) 昭和29年5月に和歌山県で最初の県立自然公園が指定されて以来、県内で10箇所の県立自然公園が指定された。再編後は1箇所が除外され、既設9箇所、新設4箇所の計13箇所が県立自然公園として指定された。
- (11) 補注(8)のアンケート調査では、21/34で国有林が協議の難航する領域として認識(うち13が最も難航する領域として認識)されており、国立・国定公園を含めた再編も11/34が環境省協議が課題となると回答。
- (12) 正しくは「県立自然公園条例の規制下」となるが、同条例は自然公園法の委任条例であり、許可届出行為及び許可基準は自然公園法で定める内容に準じているため、本論文では自然公園法による規制として表記。
- (13) グランドデザイン策定時どの県立自然公園に属するかが示されていない中辺路地区。
- (14) 補注(7)のヒアリング調査より。また、補注(8)の都道府県アンケートでも、23/34で公園区域からの除外や地種区分の格下げを伴う公園計画の見直し時、弱体化後の規制制度の必要性を自然公園担当部局内で検討しないと回答している。
- (15) 社団法人上秋津愛郷会、社団法人稲成愛郷会
- (16) 平成22年に環境省が実施した「国立・国定公園総点検事業」では、田辺南部白浜海岸及び熊野枯木灘海岸の両県立自然公園は吉野熊野国立公園区域と同等の資質を有する一体性のある地域であると評価され、平成27年9月に同国立公園に格上げされた。これによりグランドデザインで削除された竜神山、奇絶峡エリアも、国立公園としての資質に値すると国立公園に編入されたことから、同エリアでの地元の高い保護意識や維持管理の体制が国立公園への格上げ時にも評価されたと推察される。
- (17) 新宮市歴史文化的景観保全条例、田辺市歴史文化的景観保全条例
- (18) 和歌山県立自然公園条例施行規則第22条の2の4項10号
- (19) 申請に係る場所に既に居住していた者の住宅、若しくはその住宅部分を含む建築物の増築、改築若しくは増築又はこれらの建築物と用途上不可分である建築物の増築、改築若しくは増築に係る許可は、セットバック規定の適用除外。
- (20) 抜本的見直し事業が行われた当時は、県景観担当部局で景観計画が並行して策定されており、特定景観形成地域の指定が検討されていたが、抜本的見直し事業を前提にその検討がされていた訳ではない。
- (21) 当時の住民基本台帳
- (22) 市町側からの要望で指定されたものではなく、グランドデザイン策定後に県が別途公園区域に含めることが適当と判断して追加指定。
- (23) 補注(8)のアンケート調査では、都道府県立自然公園の大幅な見直しが必要であると認識している20自治体を対象に、それを実行に移していない(移せない)理由を確認したところ「労力の問題があるため(10件)」、「財政的な余裕が無いため(8件)」と回答。
- (24) 国立・国定公園では自然公園法施行規則第11条第35項による基準の特例が既に制度化しており、都道府県立自然公園でも同様の対応が可能。
- (25) 補注(8)のアンケート調査で、自然地に囲まれた文化的景観を対象に世界遺産登録を目指す際の自然公園法の有効性を確認したところ、30自治体はその有効性を評価。
- (26) 抜本的見直し事業による規制の弱体化での活用方法を直接提示してはいないが、参考文献8)では土地利用基本計画のあるべき活用方を複数提示している。

#### 【参考文献】

- 1) 橋本善太郎(1997)「わが国の都道府県立自然公園制度の評価に関する研究」東京大学農学部演習林報告97, pp. 25-97
- 2) 橋本善太郎(1997)「都道府県立自然公園の変遷について」平成9年度日本造園学会研究発表論文集(13) pp. 37-40
- 3) 笹岡達男・東海林克彦・鳥居敏男・橋本善太郎(1995)「都道府県立自然公園における保全の実態と分析」平成7年度日本造園学会研究発表論文集(13) pp. 237-240
- 4) 辻岡修(2010)「和歌山県立自然公園の抜本的見直し事業(自然公園における生物多様性に関する科学的知見)」国立公園(686), pp. 22-25
- 5) 加藤賢史・松川寿也・佐藤雄哉・中出文平・樋口秀(2015)「風力発電施設の立地に対する自然公園法の制度的課題に関する研究」, 都市計画論文集No. 50-3, pp961-967
- 6) 川崎興太(2013)「国立公園制度の運用実態と課題-裏磐梯に関する研究(その2)-」都市計画報告集No. 11, pp. 126-133
- 7) 藤岡禎・松川寿也・佐藤雄哉・中出文平・樋口秀(2012)「個別規制法の運用に起因する土地利用基本計画の五地域区分に関する即地的研究」, 都

市計画論文集No. 47-3, pp193-198

- 8) 国土交通省土地水資源局(2009)「土地利用基本計画を使おう！一活用の手引き」土地利用基本計画の活用に関する研究会報告