

東京の自然公園ビジョン

自然に生かされ、自然を活かし、自然公園とともに歩む未来

東京都環境局自然環境部自然公園担当課長 根来 喜和子

東京都は2017年5月末に「東京の自然公園ビジョン」を策定・公表した。一つの広域行政区域における自然公園全体の総合計画としては全国初のものである。本稿ではこのビジョンの策定の経過と内容をご紹介します。

1. 東京の自然とビジョン策定の背景

(1) 東京の自然の広がりの特徴

東京には都内最高峰である雲取山山頂周辺（写真1）の亜高山帯から、世界自然遺産でもある小笠原諸島（写真2）の亜熱帯まで、非常に多様で豊かな自然が広がっている。

こうしたエリアの多くが自然公園（これが何かについては後述する）に指定されている。三つの国立公園（秩父多摩甲斐、富士箱根伊豆、小笠原）と一つの国定公園（明治の森高尾）、そして六つの都立自然公園（狭山、滝山ほか丘陵地に指定）がそれである（図1）。これらの指定区域の面積の合計は約7万9000haに及び、都の行政面積の約36%を占める。意外と思われる方が多いかもしれないが、琵琶湖を有する滋賀県に次ぎ、行政区域面積に対する比率では、全国で第2位である。

東京の緑地あるいは自然環境の特徴は、山岳地から丘陵地（写真3）、平地、海、島しょと、多摩川水系や荒川水系の河川を軸として、あるいは火山（写真4）や海洋の活動により成立した、「非常に多様で連続した」「自然由来の自然」に加え、人為的な影響が、色濃く表れているところにある。地域別に見ると、まず、平地である都心部においては、江戸時代の大名屋敷等から継



写真 1 雲取山の山頂周辺



写真 2 小笠原諸島



写真 3 丘陵地の二次林



写真 4 三宅島雄山火山口

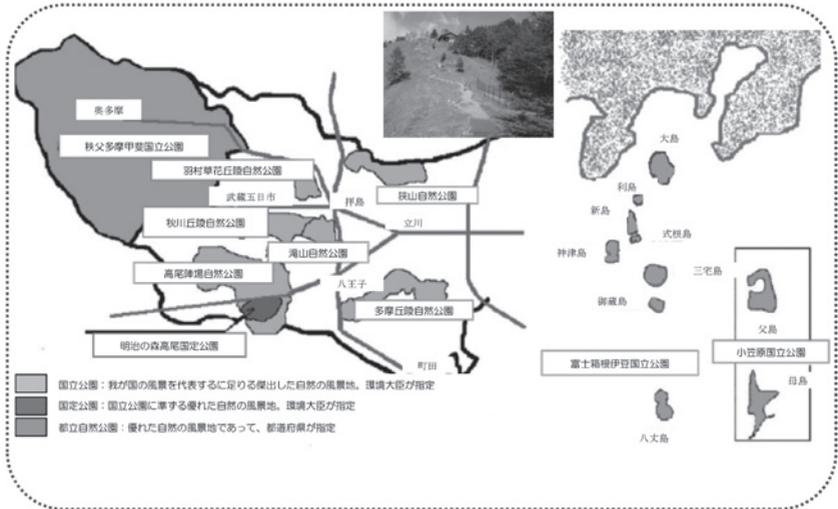


図 1 東京の自然公園

承した多くのオープンスペースをベースに確保された緑地や、都市計画諸制度や緑化等に関する各種条例の運用による民間大規模再開発等の機会を捉え創出された質の高い緑地空間が随所に見られる。皇居周辺や新宿御苑、赤坂の東京ミッドタウン、六本木ヒルズなどは訪れたことのある人も多いだろう。23区の外周部から多摩地域の東側（概ね、JR武蔵野線くらいまでの範囲）にかけてのエリアは、野川の崖線沿い等、湧水地も随所に見られる立地であり、農地や雑木林等のいわゆる「武蔵野」の景観が広がっていた。このエリアは次々と住宅地等としての開発が進んだことで、屋敷林や雑木林の減少が長年課題となっている。更にその外側には丘陵地や山岳地（西多摩地域）が続く。谷戸田及び薪炭林の里山景観が広がっていた丘陵地も高度経済成長期後半から急激に開発圧にさらされたエリアであるが、東京都は1970年代後半に都市づくりの政策の大きな柱の一つとして、丘陵地の保全に乗り出しており、その結果、丘陵地内の一部のエリアは数十～数百haの都立の都市公園として保全され「里山の景観」が再生されている。更に西に進むと、例えば、多摩川の上流部沿いにはその昔、青梅林業を支えた山々がその面影を残し、広がっている。これらの山々から切り出された木々は江戸の昔から、例えば、大火の後などのまちの復興に活用されてきた。筏いかだに組んだ材木が多摩川を下って運ばれていく様子が近代の写真記録にも残されている。そして、他にも高尾や御岳等、大径木の杉木立や山上集落等、山岳信仰と深い関係のある自然環境や景観も人為的影響を受けて成立したものである。

自然公園が指定されているエリアは主に、西多摩エリア（すなわち山岳地と丘陵地）、そして島しょエリアである。

これらの地域は、冒頭にも記したように亜高山帯から亜熱帯まで地域により異なる極めて多様な自然環境を有するとともに、人間が自然の恵みを享受し、その恵みを維持するためにも、手をかけることで成立してきた自然が随所に見られるのである。

年間約1300万人が国外から訪れる首都東京。その都心部からわずか1時間前後でアプローチが可能な（飛行機を使えば島しょ部も）エリアに、こうした空間が広がっているのである。

(2) 都内の自然公園制度の運用の歴史と現状

「自然公園」は自然と優れた風景地の保護、その利用、そして生物多様性

の確保を目的とした制度であり、根拠法は「自然公園法」である。種類は「国立公園」と「国定公園」と「都道府県立自然公園」の3種類がある。その仕組みは、“公園”といっても、例えば、“国営武蔵丘陵森林公園”や“都立日比谷公園”などの「都市公園法」にもとづく都市公園のように、国や都、あるいは区市町村が土地を所有（使用の権利も含め）することを原則とするのではなく、所有者が誰であるかは構わずに区域を指定し、そこに規制をかけるとともに、必要な施設を設置し利用に供することで法の目的を達成しようというものである。

我が国における自然公園制度は、1931年の「国立公園法」の制定により誕生し、制度の目的や対象となる自然や風景は、時代を追うごとに拡大してきた。戦前は、原始性の高い山岳の大風景地や伝統的風景観に基づく名勝地などにとどまっていたが、時代が進むとその対象は海域や湿原まで広がっている。1957年には「国立公園法」が「自然公園法」に変わり、その後、法の目的に生物多様性保全が追加されるなど、少しずつ制度が拡充されてきた。

一方、東京の自然公園制度に関連した胎動は「東京緑地計画」にまでさかのぼる（1932年、内務省に東京緑地計画協議会を設置）。この中で、優れた風景地に利用のための最小限の施設整備を行う「景園地」が定められたのである。1935年、東京府内において御岳、高尾、大島など12カ所約9.5haの指定がされた。同時にこれらの景園地を結ぶ行楽道路も決定され、東京府等により都内各地で園地、展望施設、道路等の整備事業が進められた。同じ時期、東京市により、伊豆大島に大島公園が整備された。この景園地事業と大島公園整備事業の二つが、東京における自然公園事業の萌芽と言える。

戦後の荒廃の中で、美しい風景に対する再認識等から各公園の指定や条例の整備が進められた。東京都においても、市街地の拡大に伴い郊外の代表的な風景地を保護育成する必要性が高まり、1950年に「都立自然公園条例」が定められ、1953年までに滝山など9カ所の都立自然公園が指定されている。指定された自然公園の多くは先述した「景園地」の区域を引き継いだものである。

しかし、高度成長期を経て、自然公園区域のみならず、都内の至る所で、市街化や丘陵地の開発が進んだ。こうした状況下、1975年、都立自然公園についてもそのあり方の検討を行い、都市計画法の市街化区域における指定

を解除する一方、特に重点的に保護を行う区域については、公有地化の促進を図ることを基本方針とした。

これにより都立自然公園の一部では、周辺の市街地化が進む中でも主に都市公園区域を中心に豊かな自然環境や良好な景観、風景地などが保護されている。

1980年代には、国立公園内においては、当時の鈴木都政の「ふるさとと呼べるまち」づくりの一環として宿泊利用も可能な「ふるさと村」や、多くの人が日帰りで美しい自然や歴史的遺産を楽しめる「関東ふれあいの道」の整備が進められた。

2004年には国による国と地方公共団体の行財政システムを見直す三位一体改革に伴い、国立公園事業は国が本来行うべき事業として整理されたが、都の国立公園事業に関する取組の長い歴史を受け、都内においては、国立公園内の施設の整備・管理についても都が、今でも中心的な役割を担っている。

具体的に説明すると、都内においては以前から都が中心となり、登山道やトイレ、あるいはビジターセンター等の整備や管理を実施してきた。これら施設の整備・管理には年間約30億円の事業費を拠出している（このほか、市町村も一部で整備や管理を実施している）。巡回等についても、例えば秩父多摩甲斐国立公園に配属されている環境省のレンジャーは1人（そのほかアクティブレンジャーが1人）だが、都は独自に都レンジャーを11人配置している。その他、利用調整型の東京都版エコツーリズム（認定ガイドが同行しない立ち入りの禁止、1日に立ち入れる人数制限などのきめ細かなルールを定め、保護と利用の両立を図る仕組み）の導入（現時点で小笠原の南島と石門、御蔵島を対象とする）や「自然公園利用ルール」の策定などを、国に先駆けて実施してきたのである。

(3) ビジョン策定の背景

こうして長い間、都は地元自治体等と連携しながら、自然公園の整備や管理に取り組んできたが、近年、自然公園を取り巻く状況は急激に変化してきた。

まずは、トレイルランニング等のスポーツ利用など利用形態の多様化と合わせ、外国人来訪者の増加など利用者層も多様化・増加してきたことがあげられる。様々なニーズに対応し、保護と利用の両立を図ることが喫緊の課題

となっている。

また、自然公園が地域振興や観光振興に寄与することへの期待も高まっている。特に外国人来訪者については、山岳信仰や山間集落等、地域固有の文化や景観、あるいは特産物等に対する関心も高く、あわせて東京は海外からのアプローチで他都市に比べて断然優位に立っており、そして2020年オリンピック・パラリンピック東京大会開催決定を契機に注目を浴びているということもある。林業等を支えてきた集落の過疎化、高齢化等への対策も望まれるようになった。

更に、「山の日」の制定など、自然への関心がますます高まる一方で、シカ等による獣害や希少な植物の盗掘、あるいは、外来種の侵入や拡大といったこれまでの規制行政ではカバーできない課題が多様化・増加してきていることがあげられる。

この他、これまで、自然公園事業はもっぱら行政中心に進められてきたが、これからは、国や市町村との連携はもちろんのこと、NPOや民間事業者等、多様な主体との連携も念頭におくことも期待される。このような状況下、広域自治体として戦略的・体系的に事業展開をしていくには、その道しるべとなる「ビジョン」を策定する必要があるためである。

2. ビジョン検討の経過

策定することが決まってから、まずは、利用者アンケートや都政モニターアンケート等を実施するとともに、関係市町村との連絡会を新規に設置し、ニーズや課題の把握の体制を整えた。

都において自然公園事業の方針等を検討するには、条例により規定された東京都自然環境保全審議会に諮る必要があるが、そもそも、事務局としてどのような視点から何を決めなければならないかといった検討の方針を整理するには、自然環境分野の専門家だけでなく、多様な視点からの意見が必要だろうということで、幅広い分野から第一人者が集まる「東京の自然公園あり方懇談会」を設置・開催した(表1)。そして、この懇談会により以下の7事項についてビジョンの検討に対する「意見書」がまとめられ、審議会会長あてに提出された。①東京の自然公園の特徴に関する共通認識の形成とその

表1 東京の自然公園あり方懇談会委員

氏名	役職名等
青木 亮輔	㈱東京チェーンソーズ代表
市川 晃	住友林業㈱代表取締役 執行役員社長
大久保 春美	(公財) 日本障害者スポーツ協会技術委員会委員長 日本パラリンピック委員会運営委員
大澤 貫寿	東京農業大学理事長
小澤 順一郎	小澤酒造㈱取締役社長
篠原 ともえ	タレント・アーティスト
澁澤 寿一	認定 NPO 法人「共存の森ネットワーク」理事長 NPO 法人「樹木・環境ネットワーク協会」理事長
下村 彰男	東京大学大学院教授
パトリック・ハーラン Patrick Harlan	コメディアン Comedian
原島 俊二	奥多摩観光協会会長

活用、②地域の暮らし、古来から伝わるもの、文化、風景等が持つ魅力の明確化とその再生や保全・活用、③新たな自然公園管理スタイルの構築、④幅広い対象者を念頭においた事業展開、⑤自然や文化の多様性を体感できる利用環境の整備、⑥自然再生、樹林地等の管理とその担い手の育成、⑦東京の自然公園のブランド化と伝え方・PR の工夫、である。

これら7事項の詳細は東京都のホームページでも確認できる。なお、この意見書の根底に流れる思想は意見書の冒頭に記されている以下の文言が参考になると思うので、抜粋してご紹介する。「……今日、都市域では環境の問題のみならず、食の安全や心の健康、あるいは高齢者の生きがいなどの課題がある一方で、農山村域でも、過疎化や高齢化などの課題がある。これらは、効率性や利便性を重視するあまり、都市域はもちろんのこと農山村域においても、自然との付き合い、自然の中での暮らしを失ってきた中で、自然と人間の関係性のみならず、人間と人間の関係性も失ってきたことが遠因であると言えるのではないか。東京の約36%の区域を占める自然公園域において、この区域の真の魅力についての都民の認識を高めるとともに、自然環境の保全のみならず、世代間や地域間等、人と人との交流を生み出すことを通して地域を活性化させることは、都市部での諸課題の解決にも繋がるものであり、

表 2 東京都自然環境保全審議会計画部会委員

		氏 名	役 職 名 等
計画部会	○	亀 山 章	東京農工大学名誉教授
	△	鈴 木 雅 和	筑波大学名誉教授
		佐 伯 い く 代	筑波大学大学院准教授
		山 田 淳 平	都民委員
		和 田 淳	都民委員
	臨	一 ノ 瀬 友 博	慶應義塾大学教授
	臨	須 田 真 一	中央大学専任研究員

○部会長 △部会長代理 臨 臨時委員

今後の自然公園事業が自然との共存繁栄を実現する社会モデルづくりともなることを期待し、『自然公園ビジョン』の策定に対し以下7点の提言を行う。……」

上記の提言を念頭に、東京都自然環境保全審議会への諮問後、具体的な検討は計画部会（表2）に付託され進められた。

検討においては、市町村との連絡会のほか、国の関係省庁にオブザーバーとしての参加も得た庁内関係局との調整会議も設置した。2016年9月末の諮問から約5カ月半で3月中旬には中間のまとめをとりまとめパブリックコメントを実施、その後約1カ月で答申を得た。更に約1カ月でリーディングプロジェクト等も追記し、2017年5月末に知事決定・公表となった。

3. ビジョンの概要

「東京の自然公園ビジョン」の概要は図2にまとめた通りである。

(1) 現状と課題（第1章）

この章の中では都の自然の様子や自然公園制度の概要、東京都における事業の歴史、あるいは現状、そして課題を整理した。この章でのポイントは二つある。一つは東京の自然がいかに多様であるかということと合わせ、自然公園区域そのものが河川と合わせると既に東京の骨格そのものになっているということを明確にしたことである。そしてもう一つが、その価値を伝えるために、都の行政計画としては初めて「生態系サービス」の概念を紹介した

<p>第1章 現状と課題</p> <p>(1) 東京の自然の状況</p> <p>(2) 東京の自然公園の現状 制度紹介、歴史、現状</p> <p>(3) 課題</p> <p>①自然・風景地の保護 宅地化の進行、高齢化・獣害等による森林荒廃 等</p> <p>②利用 利用形態の多様化への対応、低い認知度 等</p> <p>③生物多様性 外来種の侵入・増加、生態系への影響 等</p> <p>④保護と利用のバランスの確保</p> <p>⑤執行体制</p>	<p>第4章 今後の施策展開</p> <p>(1) 積極的な自然保護等</p> <p>◆自然環境の状況の把握とデータ管理活用</p> <p>◆規制だけでなく、積極的に手を加え「自然再生」を図る</p> <p>(2) 人と自然の関係回復等</p> <p>◆自然に根ざした地域の魅力や文化の掘り起しと活用</p> <p>◆地域間交流・世代間交流を推進し、集落景観の保全や次世代の担い手を育成</p> <p>(3) 自然の価値・魅力について発信強化等</p> <p>◆トイレの洋式化ほか施設整備等</p> <p>◆自然の価値や魅力をわかりやすく伝える・都心部においても発信</p> <p>◆民間事業者やボランティア等多様な主体と連携</p>
<p>第2章 大事にすべき特徴・価値</p> <p>(1) 自然環境の多様性と連続性</p> <p>(2) 人の営みとの関係性</p> <p>(3) 都心部からの近接性</p>	<p>第5章 各自然公園の特徴と目指す姿</p> <p>◆都内の自然公園（3国立公園、1国定公園、6都立自然公園）について、特徴・目指す姿を紹介</p>
<p>第3章 東京の自然公園が目指す姿</p> <p>(1) 多様性と連続性が織りなす自然環境を育む</p> <p>(2) 人と自然との関係をとりもつ</p> <p>(3) 誰もが訪れ、誰もが関われ、誰からも理解される</p>	<p>第6章 リーディングプロジェクト</p> <p>◆3つの目指す姿について、今後、優先的に実施する施策を示した。</p> <p>(例) 豊かな生態系を脅かすキョンなど外来種を駆除 都民参加による自然環境の新たな見守りの仕組みの構築 エコツーリズムの推進とロングトレイルの整備 異分野と連携した利用者層の拡大 民間活力の積極的活用 等</p>

図2 「東京都自然公園ビジョン」の概要

ことである。この二つのポイントは、自然環境保全審議会計画部会から特に強く指摘や助言を受けた部分である。

……とここまでは、よく公の場で説明している内容だが、隠れポイントがもう一つある。それは、実は、都が自然公園の重要な要素である自然環境・資源、人文資源の現況について体系的にデータを把握管理していない実態を告白したことである。

ビジョンの検討を行った計画部会においては、委員から、例えば、近年課題となっているシカの食害の影響がどの範囲でどの程度どのように森林環境を変化させているのか、あるいは希少種などの草本類の生育環境については何がどこにどの程度あってどの程度狭まっているあるいは環境が変化しているのか、自然公園区域内の開発行為はどのような主体によりどの程度進んでいるのか、自然風景地の重要な構成要素となっている社寺林の母体である社寺がどのような状況なのか等々、検討材料としたいデータの要請があったが、これに対し事務局側はなかなか対応することができない状況であった。委員からも指摘があったが、例えば、環境アセスメントや開発許可、あるいは道路河川等の整備や水源林管理等、都は様々な機会において「行政目的別には」

データを得ているはずなのだが、これらのせつかく得られたデータ等が自然環境の保全という長期的視点から蓄積され、分析活用されるための仕組みがないことが再認識された。

このことは、後述する施策展開の方向性に「的確に把握すること」として位置付けたことや、情報や標本等の資料の収集・分析を行う拠点機能としての「自然史博物館」の必要性が審議会で熱心に議論されたことにつながっている。

(2) 自然公園として大事にすべき特徴・価値（第2章）

現状と課題の章立ての次に目標ではなく、この章を持ってきたこと自体がポイントでもある。「東京の自然公園ビジョン」の性格は、亀山章計画部会長の言葉を借りれば、ありとあらゆる多様な主体（行政、住民、地域の産業関係者、民間事業者やNPO等の団体、そして利用する人たちがかつぐお神輿みこしのようなものである。そこで、どこに向かってなぜどのようなお神輿を担ぐのか、はっきりさせるためにこの章を置いた。これは、先程紹介した、「懇談会」からの提言事項の①にも関連する。結果、東京の自然公園として大事にすべき特徴・価値は3点に整理された。一つ目は多様性と連続性（連続性は空間軸だけではなく、植生の遷移や地形の変化といった時間軸も念頭に置いている）。二つ目は人の営みとの関係性。そして三つ目は都心からの（これはひいては国内外からの）近接性である。

(3) 目指す姿（第3章）・今後の施策展開（第4章）

目指す姿は三つに整理された。(2)で示した三つの大事な特徴・価値を最大限に発揮させることこそが目指すところだからである。そして、三つの目指す姿についてどのような施策を実施していくかをそれぞれ3～4項目について、更にそれぞれの項目について実施する具体的な事業内容を示した。新規のものもあれば、各事業主体がこれまで個別施策として実施していた中からこのビジョンの目標実現のために改めて位置づけたものもある。

① 目指す姿Ⅰ 「多様性と連続性が織りなす自然環境を育む自然公園」

合計17の事業展開について示した。これまで、「規制」により守ってきた自然環境の保全は、今後、外来種対策等、より積極的に「手をかけて」守っていくというスタンスを明確にした。そのためにも、「自然の現況を的確に把握する」ことや「みんなで」お神輿をかつぐためにも地域ごとに管理運営

協議会を設置すること、そして、「自然の骨格」をより強固にすべく、現在自然公園区域ではない河川等を強く意識し、事業を実施していくこと等を明示した。

②目指す姿Ⅱ「人と自然との関係を取り持つ自然公園」

合計 13 の事業展開について示し、人と自然の関係性の再生に取り組んでいく姿勢を明確にした。例えばビジターセンターを単なる自然の紹介施設ではなく、地域と訪れた人との交流の拠点とすることや、人の営みと自然の関係の紹介等にも重心を置くこと等を明示した。あわせて、エコツーリズムの積極的な推進についても位置付けた。

③目指す姿Ⅲ「誰もが訪れ、誰もが関われ、誰からも理解される自然公園」

合計 27 の事業展開について示した。ハード・ソフト様々な施策を示すとともに、これまで行政が中心で行ってきた自然公園事業について大学や民間事業者との連携を強化していくことや、審議会や計画部会で熱い議論がかわされた「自然史博物館」を意識した記載もこの中に盛り込んだ（審議会の議事録等も公表しているのでご覧いただきたい。答申分の「おわりに」に自然史博物館の必要性が熱く語られている）。都心部からの発信、あるいはインバウンド対策は 2020 大会開催を強く意識していることは言うまでもない。

(4) 各自然公園の特徴と目指す姿（第 5 章）

この章はあえて、非常に簡略化したものとした。本来は各公園について 1 冊ずつこうしたものが必要であろうし、それは個別にじっくり検討されてこそできるものとの認識からである。主な自然資源や人文資源等の紹介にとどめている。

(5) リーディングプロジェクト（第 6 章）

審議会答申とは異なる章で、行政計画として概ね 5 年程度を目途に取り組んでいく合計 45 事業を盛り込んだ。これを受け、早速、ラムサール条約湿地の指定の取組や、エコツーリズムの拡大、あるいは、民間事業者との連携や市町村や地域との連携強化等の多くの施策を開始している。インバウンド等を意識したトイレの洋式化についても、自然公園施設については 2020 大会までにその 8 割を完了させることを目標に取り組んでいる。

4. おわりに

この他、ビジョンには巻末に資料編として各種アンケート結果や検討の経過、「懇談会」の意見書紹介や用語解説等をつけた。一度是非、冊子を手にとってご覧いただきたい（都庁の都民情報ルームで販売もしている。HPからのダウンロードも可能である）。しかし、筆者の一番の望みは、まずは、とにかく、皆様に都内の自然公園にお出かけいただくことである。例えば、メジャーなハイキングコースである御岳山でゆっくり山や水の豊かさを味わったら、是非、一足先の沢井駅まで足を延ばしていただきたい。古くからの蔵元が清水湧く横井戸や日本酒の醸造過程を公開している。おいしいお酒を味わいながら、ラフティングを楽しむ若者でにぎわう多摩川の清流とその背後に広がるスギ・ヒノキ林を眺め、昔、切り出された木々が筏に組まれ江戸の町まで運ばれた日々を思っていたきたい。

おすすめコースは内地も島しょも枚挙にいとまがない。都内は、どこも特色ある自然、文化に恵まれている。東京の自然公園は多くの異なる宝石の詰まった「宝箱」ともいえる。

ビジョンの策定は「スタート」地点にすぎないが、少なくとも担ぐべきお神輿、向かう方向ははっきりとした。今後、豊かな自然に関する積極的な保護や人と自然の関係性の再生、あるいはその情報や資料の収集や発信等について“東京モデル”を示していけるよう、多くのステークホルダーと連携しながらビジョンの実現に向けて全力で取り組んでいきたいと思う。



根来 喜和子（ねごろ・きわこ）

東京都環境局自然環境部自然公園担当課長。1990年度に東京都入都（都市計画局）。公益財団法人東京都公園協会事業企画課長、東京都港湾局海上公園計画担当課長等を経て、2015年度から現職。
