

第 1 回 西表石垣国立公園（石垣地域）管理計画検討会 議事要旨

■日 時：平成 20 年 3 月 27 日（木） 10：00～12：00

■場 所：環境省国際サンゴ礁研究・モニタリングセンター

■参加者：計 16 名（欠席 2 名）

委 員：4 名（大学 1、団体・法人 3）

関係機関：7 名（沖縄県 3、石垣市 4）

環 境 省：3 名

事 務 局：2 名

報道関係：4 名

■議事次第：下記のとおり

1. 検討会（10：00～12：00）

開 会

挨 拶（環境省那覇自然環境事務所長）

出席者紹介

検討会の設置及び運営について

座長選出

議 事

(1) 国立公園における管理計画の位置づけについて

(2) 西表石垣国立公園石垣地区の現況について

① 石垣地区の自然環境及び利用状況

② 国立公園の行為規制及び公園事業の概要

③ 石垣市風景づくり条例及び風景計画との関係

(3) 検討スケジュールについて

■議事概要：以下のとおり

開会・挨拶・趣旨説明

環境省中島那覇自然環境事務所長より、開会のあいさつ及び検討会の趣旨について説明が行われた。説明の要点は以下のとおり。＜環境省（中島）＞

- ・ 管理計画には法律上では表せないような地域の実情に即したきめ細かな整備方針あるいは許認可の基準を定めることになっている。
- ・ 管理計画の作成にあたっては、地域ごとに専門家の方々あるいは関係行政機関の方々と話し合いをしながら決めていくことになっている。
- ・ 石垣地域の特徴は、海域の公園区域の占める割合が大きいことと、陸域に関しては石垣市の作成した「風景計画」あるという 2 点。
- ・ 検討会で特に議論していただきたいのは、国立公園の管理計画と石垣市の風景計画についてどう調整を図っていくかということ。
- ・ 検討会では主に陸域について議論し、海域については管理計画が完成した後必要に応じて検討を深めていきたい。

- ・ 全体で4回の検討会を開催し、来年度末までには管理計画を作成したい。

座長選出

環境省より池田委員を座長に推薦し、出席者の同意を得た。

資料内容の説明（議事（1）～（3））・今後のスケジュールについて

環境省より議事（1）～（3）及び今後のスケジュールについて説明が行われた。主な質疑応答は以下のとおり。＜環境省（笹淵・久保井）＞

質疑応答

①石垣市風景計画との連携について

【質疑】

「石垣市風景づくり条例」及び「風景計画」との連携とは具体的にどのようなことか。＜石垣市商工会（大原氏）＞

【応答】

- ・ 管理計画と風景計画の条例との整合性をとっていくことが連携だと思う。＜池田座長＞
- ・ 例えば風景計画のほうでは建築物に対する色彩などについて具体的に決められているので、自然公園法に基づく申請があった場合に、風景計画に適合した色彩などにするように指導することが考えられる。＜環境省（久保井）＞
- ・ 自然公園法ではその地域の実情に即して、社会的条件や自然的条件を見て必要であれば基準を強めたり弱めたりということができる。そのため、自然公園法上の許可基準を風景計画の基準に合わせて変更することも連携と言える。＜環境省（笹淵）＞
- ・ 規定内容の整合性の話と、お互いの連絡など手続きとしてどう連携をとるか、おそらく両方意味があるのではないか。＜池田座長＞

【質疑】

石垣市風景計画の側から見て、この公園計画のほうに何か望むことや、整合性を図る上で不十分な点、意見や希望、現状が抱えている問題点等はあるか。＜池田座長＞

【応答】

- ・ 国立公園の「許可」制度に対して、風景計画は「届出」精度となっており強制力が弱い。風景計画の基準が自然公園法の特例として認められるのであれば、風景計画を補完することができる。特に海岸域や注意を要する場所については、より風景計画の実効性が高まるような運用につながればと非常に期待している。＜石垣市（波座間氏）＞
- ・ 今後具体的に詰めていけたらよい。＜池田座長＞

②主要な展望地について

【質疑】

資料7の第4項－「主要な展望地からの展望を妨げない」という項目は漠然としているので、具体的な位置づけが必要ではないか。＜宮良委員＞

【応答】

- ・ 「主要な展望地」がどこかは、管理計画の中で明確にしていきたいと考えている。＜環境省（笹淵）＞
- ・ 「主要な展望地」を具体的に例示するか、考え方を示すかどうかについて考えている。いずれにしてもこのままでは実際に審査に当たる担当者が迷うことになるし、人によって判断が変わるので、なるべく具体的に客観的に書くことが必要。その表現方法はその後管理計画の中で考えていくことになる。＜池田座長＞

【質疑】

「主要な展望地」となる視点場が公園区域外にあり、そこから見た公園区域内に建てられる建築物や工作物の高さ等について管理計画の中で規定することは可能か。＜波座間氏＞

【応答】

- ・ 管理計画は公園区域の中に限定はされるが、この公園の価値を認めていくためには公園区域内だけでなく、景観のバランスとして、周辺からの認識、認知がとても重要。周辺が悪くなればバランスが崩れる。＜池田座長＞
- ・ 一般的な国立公園はもう少し大きな面積で、主要な展望地は公園の利用として位置づけられている。石垣島の場合、土地利用が進んでおり、小さな面積だけを公園区域に指定しているため、本来は公園の利用として位置づけてもよい場所が公園区域外にあるということが頻繁に見られると思う。その場合は公園区域外の主要な展望地を想定しても構わない。＜環境省（中島）＞

【質疑】

管理計画の重要事項として記述はできるが、許可基準にまではできないのではないか。＜池田座長＞

【応答】

- ・ 基準に入れられる。ただし、公園区域外に建てられるものについて、規制はかけられない。＜環境省（中島）＞

③公園区域内外への対応について

【質疑】

文化財を指定したが、現場では杭打ちがなく実際の敷地境界がわからない。例えば、宮良川の国指定の「宮良川のヒルギ林」では、民有地が河川の中まで入ってきており、地図上ではここは自分の土地だと主張する。また、橋からの眺望でヒルギ林の中にこのような建物を建てられたら困る、配色の調和を図ってほしいと申し入れてきたが、我々にどこまで権限、拘束力があるのか分からない。河川の区域が動いた場合はどうなるのか、我々にどのような効力があるのか。＜前津委員＞

【応答】

- ・ 国立公園の区域と天然記念物が重なっていれば問題ないが、重なっていないものの扱いをどう考えるかが重要。＜池田座長＞

- ・ 文化財等権利制限関係については参考資料 3-1 を参照。国立公園と国指定の名勝とは区域が重なっており、また公園区域とも一定の整合性がとれているが、公園区域に含まれない天然記念物については、この場では議論ができないかと思う。また、国立公園の区域は山稜線や河川などの自然の線、土地の所有界、地番界等様々な線を利用して定めており、陸域だけで 7,000ha 以上あるので、杭はうっていないが、今後標識板などによって広報を図っていきたいと考えている。〈環境省（久保井）〉
- ・ 管理計画だから、記述にしても細かい規定にしても国立公園の区域内に限られると思う。それ以外のものについての記述は難しいと思う。〈池田座長〉

【質疑】

公園区域以外との連携などは、管理計画のどこかにその他で書く場所があるのか。区域外との関係性をどこかで触れる部分があるのか。〈池田座長〉

【応答】

- ・ 触れるとしたらその他の部分になると思うが、他の公園の管理計画なども参考にして記述している例があるか調べてみたい。〈環境省（笹淵）〉

【質疑】

石垣市の風景計画では、文化財との関連について考えていると思うが、今の質問に対して何かあればお願いしたい。〈池田座長〉

【応答】

- ・ この件は石垣市としても計画を作る時に一番悩んだ点。公園区域外に存在する建築物や工作物はその風景に影響を与えることは当然考えられるが、国立公園の規制は公園区域の内にか及ばないと思う。石垣市の風景計画は全島を区域に入れているが、基準の決め方が詳細ではない。そのため、今後もっと詳細な計画にしていく必要性はあると思うが、管理計画の中に書ければぜひ検討していただきたい。〈石垣市（波座間氏）〉

④国立公園指定前の開発行為について

【質疑】

国立公園を指定する前にすでに開発行為が行われていて、すでに特別保護区や第一種特別地域にふさわしくない建物や看板があるが、それらに対する規制など今後対処はできないか。〈遠藤委員〉

【応答】

- ・ 撤去などはできない。立て替えの時には規制がかかることになるが、既得権の問題で既存の規模を超えない範囲であれば許可を与えることが通例となっている。〈環境省（中島）〉
- ・ 建築基準法でも既存不適格建築物だが、その中でならば既得権で建替えが認められる。それを大幅に超えた場合はできない。〈池田座長〉

⑤国立公園における行為規制の数値基準について

【質疑】

建物が 13m 以内というのは公園指定地域内でのことか？ <宮良委員>

【応答】

- ・ 資料 7 参照。国立公園の特別保護地区及び第 1 種特別地域では、基本的にすべての建築物が建てられないが、第 2 種、第 3 種特別地域において建物を建てる場合に 13m 以下ということになっている。この数値は規則で決まっている。 <環境省（笹渕）>
- ・ この数値は全国一律に同じ基準が適用されることになっているが、特別な事情があるときにその基準の数値を変更することが認められていて、石垣市の風景計画との整合をとるという趣旨で数値を変更することは可能かもしれない。 <環境省（中島）>
- ・ 風景計画では自然地域は原則 7 m と国立公園の 13 m よりも厳しい。バランスをとるためにも、特別な場合ということ考えていきたい。 <池田座長>

⑥その他の法律との関係について

【質疑】

例えば農地法と自然公園法の両方に違反していた場合、法律の順位はどうなっているのか。 <遠藤委員>

【応答】

- ・ 法律はそれぞれの目的があって、それぞれの規制があり、法律の中の順位というのではない。全ての法律をクリアしなければならないということになっているから、別の法律で例えば許可になるものであっても自然公園法の基準に適合しなければ許可にはならないというような関係になる。 <環境省（中島）>
- ・ それぞれ個別法の許認可ということ。全て満たさないと結果的にはできないことになる。 <池田座長>

【質疑】

森林を管理しているが、森林において開発行為が出た場合に、伐採など個別法の適応なので、自然公園法との関連で整合性はどうなるのか。許可する場合、すれ違いはないか。 <石垣市（大浜氏）>

【応答】

- ・ 一般的に自然公園と森林法というのは重なっている事が多いが、今までその規制について整合性をとるということをしたことはおそらくなく、それぞれが別々に届けて両方ともクリアしなければいけないという関係になる。
- ・ 公園区域内で地域森林の指定があった場合は、当然二重にかかってより厳しくなる。 <池田座長>
- ・ なぜ風景計画だけ整合性や連携について考えているかというと、数値基準だけではなく色や形などの指導がお互いがバラバラになりかねないからである。 <環境省（中島）>

⑦指導マニュアルについて

【質疑】

市のほうでは指導していくための運用指針あるいはマニュアルのようなものを作っていこうと

いう動きもある。国立公園でも管理計画以外に、担当者や事業者に分かりやすいマニュアルのようなものを作る予定や動きはあるのか。〈池田座長〉

【応答】

- ・ 今のところ予定はないが、ご意見を踏まえて検討させていただきたい。〈環境省（笹淵）〉

閉会（13:00 から現地視察）