

やんばる地域の国立公園に関する基本的な考え方 (骨子案)

1. 背景

- ・ やんばる地域は、琉球諸島の一部をなし、特異な自然環境を有するとともに、古くから人が暮らしてきた地域。
- ・ 一部地域(7,513ha)は、米軍の北部訓練場として利用されているが、平成8年のSACO合意により、その一部(約4,000ha)が返還されることとなった。
- ・ その際に、環境庁長官(当時)が「返還地の自然環境の保全のため、国立公園の指定も選択肢の一つとして調査したい」旨発言。環境省では、その後、国立公園指定を視野に入れた調査等を実施してきた。
- ・ 環境省が平成18年に設置した検討会による「国立・国定公園の指定及び管理運営に関する提言」において、「やんばる地域の照葉樹林などは、国立公園の指定も視野に入れた、より詳細な評価を行う必要」があるとされた。
- ・ なお、平成15年に環境省と林野庁が共同で設置した世界自然遺産候補地に関する検討会において、琉球諸島が世界自然遺産候補地の一つとして選定され、保護区の設定・拡充が課題とされている。

2. やんばる地域の範囲

- ・ 本来、「やんばる(山原)」とは、「山々が連なり森の広がる地域」を意味する言葉であり、おおそ沖縄島北部一帯を示しているが、地域範囲に関しては、明瞭な定義があるわけではない。古くは、亜熱帯林の森が広がっていた沖縄本島北部の1市2町9村(金武町、恩納村以北、離島3島を含む)を指していた。
- ・ しかし、そのような亜熱帯林の森が広がる地域という意味での「やんばる」と呼べる範囲は狭まり、現在では名護市以北が「やんばる」の一般的概念となっている。
- ・ さらに、ヤンバルクイナ、ヤンバルテナガコガネをはじめとする多くの固有種が生息する「やんばるの森」と呼ばれる森が存在するのは、塩屋湾と平良湾を結んだライン(塩屋-平良ライン)以北である。固有種の存在から見た「やんばる」の核心地域は、塩屋-平良ライン以北が含まれる国頭村、大宜味村、東村にあると考えられる。
- ・ 本稿における「やんばる地域」は、国頭村、大宜味村、東村を中心とし、一体的に保護と持続可能な利用を図っていくことが必要と考えられる周辺地域を含め「やんばる地域」とみなす。

3. やんばる地域の現状

(1) 自然環境の特徴(資料2参照)

照葉樹林

- ・ 亜熱帯地域は、地球上で温量指数が180~240の間に分布するといわれ、熱帯の高緯度側の南・北緯20~30度の間に位置する地域が含まれる。さらに、降水量

によって湿潤気候と乾燥気候に分けられるが、亜熱帯地域で森林が成立する湿潤な条件を持つところは亜熱帯地域の 1/3 に過ぎず、やんばる地域の森林は世界的にも希少である。

- ・ 日本では、沖縄諸島、八重山諸島、奄美群島、小笠原諸島に亜熱帯林が成立しており、やんばる地域の亜熱帯林は、温帯に特徴的な樹種と熱帯に特徴的な樹種が混生しており、スダジイが優占する。
- ・ 脊梁山地を中心とした山間部、中でも現米軍演習地を中心とした脊梁部東側の山域には、固有な希少種を育む林齢 50 年以上の照葉樹林が広く分布し、ブロッコリーを並べたような森林景観を呈している。
- ・ 本地域の植生は、面積的にはヤブツバキクラス域自然植生の亜熱帯常緑広葉樹林であるオキナワシキミ - スダジイ群集が全体の 4 割を占め、次いでヤブツバキ域代償植生の常緑広葉樹林二次林のギョクシンカ - スダジイ群集（約 19%）、常緑針葉樹二次林のリュウキュウマツ群落（約 12%）が占める。このほか、大宜味村のネクマチチ岳周辺など一部地域には石灰岩に成林する亜熱帯常緑広葉樹林のナガミボチョウジ - リュウキュウガキ群落が分布している。

固有種・希少種

- ・ やんばる地域の地理的・気候的位置や地史的にみた大陸とのかかわりの断続性などから、やんばる地域は多様で豊かな生物相と、多くの固有種が存在する。
- ・ オキナワトゲネズミ、ノグチゲラ、ヤンバルクイナ、ハナサキガエル、ナミエガエル、ヤンバルテナガコガネは、やんばる地域の固有種である。なお、ノグチゲラ、ヤンバルテナガコガネ等は、産卵・幼虫の成育のために、やんばるの特徴ともなっている林齢の高いスダジイ林を必要とする。
- ・ 多くの河川の源流部は、ナミエガエル、イシカワガエル、ホルストガエル等、沖縄諸島のみで生息する両生類の貴重な繁殖地になっている。
- ・ 中流域は、ヨシノボリ類やテナガエビ（タナガー）などが生息する。また、いくつかのダム湖は、一度絶滅したものの再導入されたリュウキュウアユの生息地となっている。
- ・ 砂浜はウミガメの産卵地になっており、春から夏にかけて、アオウミガメ、アカウミガメ、タイマイが上陸、産卵している。

地形・地質

- ・ 北東 - 南西方向に細長い地域であり、この方向は琉球諸島がのびる方向と同一である。本地域は、白亜系～第三系の千枚岩、砂岩からなる国頭累帯に属し、地形上からは山地・丘陵が卓越する高島に分類される。
- ・ 標高 400m 以上の山地が島軸北東 - 南西方向に沿って島の中央部に発達し、脊梁山地をなしている。これらは小起伏山地に分類され、与那覇岳をはじめとして明瞭なピークを持たない。山地の周囲には標高 200m 以上にも達する定高性のある丘陵が広がる。この丘陵は大起伏丘陵に分類され、これらの山地、丘陵を分断するように小面積の台地・段丘が発達している。
- ・ 海岸線は、西海岸が直線的であり、断層崖とされるのに対して、東海岸は湾入に富んでおり、海食崖とされる。

- ・ 山地、丘陵、台地・段丘を東西方向に流下する河川が深く開析し、その下流部には谷底低地を発達させている。

(2) 社会環境及び文化(資料3参照)

歴史

- ・ 現在の国頭村と大宜味村は、17世紀頃には根謝銘グスクを中心とする国頭間切に属し、東村は名護グスクを中心とする名護間切に属していたが、その後首里王府に統一された。
- ・ 昭和に入るまで海上輸送が主流で、沖縄南部との間で「山原船」による交流が盛んに行われた。
- ・ 戦後27年間の米軍統治を経て1972年に日本へ復帰し、沖縄は47番目の県となった。

文化と暮らし

- ・ やんばる地域においては、御嶽を中心として形成された伝統的な集落形態が見られ、サンゴ石灰岩の石垣やフクギの防風林が残る。特に、高江以北の東海岸と西海岸によく残っている。
- ・ 伝統的な集落においては、海と山を一帯として捉え、自然の恵みを受けているという空間認識が見られる。それを特徴付ける祭祀が、それぞれの集落固有の形式で行われている。
- ・ 各地に伝統的な歌が残り、多くの歌碑が建立されている。
- ・ 土地利用は、集落を中心に同心円状に耕地、薪炭材の利用地域、建築材利用地域、あまり手を入れない源流域の奥地に区分されており、耕地と薪炭材利用地域の間には猪垣(シシガキ)が設けられ、現在でもその跡が残っている。
- ・ 集落の前に広がる礁池(イノー)を「海の畑」として捉え、海の幸を捕獲して食用にしてきた。

社会環境

- ・ 現在のやんばる地域(ここでは国頭村、大宜味村、東村)の人口は減少傾向にある。(沖縄県全体では増加傾向)
- ・ 農林漁業従事者は、国頭村23%、大宜味村20%、東村49%であるが、それぞれ減少傾向である。
- ・ 一人当たりの村民所得は、県平均に比べて年間20万円前後低い。

(3) 現在指定されている保護地域等(資料4参照)

沖縄海岸国定公園

- ・ 国頭村辺戸から西海岸及び与那覇岳周辺が沖縄海岸国定公園に指定されている。

鳥獣保護区

- ・ 西銘岳、佐手、伊部岳、与那覇岳、安波、大保に県指定鳥獣保護区が指定されている。

文化財

- ・ 宇佐浜遺跡(国頭村)が国指定史跡、安波のタナガーグムイの植物群落(国頭

村) 与那覇岳天然保護区域(国頭村) 田港御願の植物群落(大宜味村) 慶佐次湾のヒルギ林(東村)が国指定の天然記念物となっている。

- ・ 喜如嘉の芭蕉布が国指定重要無形文化財、安田のシヌグ、塩屋湾のウンガミが国指定重要無形民俗文化財となっている。

(4) 現在実施されている自然資源の保全や活用に関する事業(資料5参照)

やんばるに生息する生物には、外来種であるマングースによる捕食や生息環境の改変などにより絶滅のおそれが高いとされる種も多い。これらの種の保護、生物多様性の保全や持続的な利用のために、以下の事業が行われている。これらの各事業については、環境省だけでなく、関連する国の機関や地方公共団体、NPO 法人、企業等、多様な主体による連携した取組がなされてきている。

保護増殖事業

環境省では、種の保存法(絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律)に基づき国内希少野生動植物種に指定している以下の種について保護増殖事業を実施している。

ヤンバルクイナ

- ・ 平成 16 年に文部科学省、農林水産省、国土交通省と共同で保護増殖事業計画を策定。同計画に基づき、生息状況や生態、生息環境等に関する調査、交通事故防止対策、各種普及啓発等を実施している。
- ・ 交通事故防止対策については、関係機関でやんばる地域ロードキル発生防止に関する連絡会議を設置し、情報の共有、事故防止に関する普及啓発等を実施している。
- ・ 平成 19 年度からは、飼育下繁殖事業に着手し、20 年度以降、施設整備も含め本格的な事業を進めていく。

ノグチゲラ

- ・ 平成 10 年に農林水産省と共同で保護増殖事業計画を策定。同計画に基づき、生息状況や生物学的特性、生息好適環境や圧迫要因を把握するための調査、生息地における監視、各種普及啓発等を実施している。

ヤンバルテナゴコガネ

- ・ 平成 9 年に文部科学省、農林水産省と共同で保護増殖事業計画を策定。同計画に基づき、生息状況等の把握、モニタリング、生息環境改善手法の検討、密猟防止対策、各種普及啓発等を実施している。
- ・ 密猟防止については、関係機関でヤンバルテナゴコガネ密猟防止協議会を設置し、情報の共有、密猟防止に関する普及啓発等を実施している。

外来生物対策(ジャワマングース防除事業)

- ・ 環境省、沖縄県では、外来生物法(特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律)に基づき、平成 18 年に沖縄島北部地域におけるジャワマングース防除実施計画を策定し、連携して防除事業を実施している。ワナによる

捕獲の他、沖縄県及び沖縄総合事務局では大宜味村塩屋から福地ダムに至るラインに北上防止柵を設置している。

- ・ 沖縄総合事務局では、ダム周辺においてマンガースの捕獲を行っている。
- ・ マンガースの捕獲に併せて、同様に在来種への影響が懸念されるノネコ、クマネズミについても捕獲を行っている。

やんばる地域の自然資源を活用した観光のあり方検討調査

- ・ 環境省は、19年度より今後の観光客増加を想定し、やんばる地域の自然資源を活かした観光のあり方を検討するための調査を実施している。調査においては、観光を含む地域社会の経済フローの将来像や利用圧に対する脆弱性の明確化、利用ルールの必要性の検討等を行っている。

やんばる野生生物保護センター

- ・ 環境省が設置したやんばる野生生物保護センターにおいて、やんばる固有の生態系や希少な野生生物について解説し、自然環境に関する理解や関心を深めるための普及啓発活動を行っているほか、保護増殖事業、外来生物やカエルツボカビ症対策、各種調査研究などを総合的に実施するための拠点として活動している。

4. やんばる地域の国立公園に関する基本的な考え方

生物多様性豊かなやんばる地域の自然環境は、世界的にも貴重なものである一方、地域の人々のくらしや文化と密接な関わりを持ち、維持継承されてきた。この自然環境を適切に保全していくためには、厳正に保護するだけでなく、自然環境の特性に応じて持続可能な利用を図り、地域の振興にも資することが不可欠。

国立公園は、我が国を代表するすぐれた自然の風景地を保護するとともに、その適正な利用の推進を目的とする制度であり、公園内の生物多様性の保全も国や地方公共団体の責務として規定されている。

やんばる地域の自然環境を地域の理解と支持を得て将来にわたって保全していくためには、国立公園制度を適用することが極めて効果的。

(1) やんばる地域の国立公園のイメージ

- ・ 固有種を含む多くの種類の野生生物が生息している雰囲気を感じることができ、亜熱帯の森の豊かさを実感できる国立公園。言い換えれば、言葉ではわかりにくい「生物多様性」を実感できる国立公園。
- ・ 資源の特性から、これらの資源を将来にわたって持続的に利用できるよう周到に策定された計画やルールに基づき、一定の制限のもとで利用が可能となる国立公園。
- ・ 地域の理解と協力を得て、地域とともに運営し、地域振興にも資する国立公園。

(2) 検討の範囲

- ・ 国頭、大宜味、東村を核としつつ、同質の資源が存在する場所についてはその周辺地域も検討する。
- ・ 沖縄海岸国定公園に含まれている地域については、国立公園として保全・活用すべき資源と連続性があり、まとまりのある地域は国立公園に編入することも考慮する。

(3) 国立公園として保全・活用すべき資源

照葉樹林及びそこに生息する生物

- ・ これまでの一般的な国立公園では、大面積の森林や高標高の山岳を対象としており、雄大な自然風景を特徴としている。それらに比べてやんばる地域の森林面積は小さいものの、照葉樹林としては国内では最大級の面積を有する。まとまった面積の照葉樹林を主たる対象とした国立公園は現時点で存在しないことから、照葉樹林の価値を評価・抽出した上で保全・活用を行う必要がある。
- ・ 照葉樹林の特徴的な景観としては、ブロッコリー状の特徴的な樹冠、春の輝くような新緑の緑、イジュなどの「木の花」の開花などが挙げられる。
- ・ ヤンバルクイナ、ノグチゲラ、ヤンバルテナガコガネ等の地球上でやんばるにしか生息しない生物種が数多く生息しており、照葉樹林の魅力を増大させている。ただし、絶滅のおそれのある種も多く、これらの種の保全は国立公園としても不可欠であることに留意する。

- ・ やんばる地域の照葉樹林は、人々の生活拠点から近いところにあり、古くから林業が営まれるなど地域住民の生活と関わりが深いことも特徴である。

その他

- ・ カルスト地形やビーチロック、点在する滝、甌穴などの特徴的な地形の保全・活用を検討する。
- ・ 国立公園に指定されている西海岸に加え、東海岸の自然海岸と沿岸に広がるサンゴ礁が織りなす海岸景観は、雄大かつ亜熱帯の雰囲気を感じることができる景観資源である。
- ・ 地域の伝統的な集落と周辺の里地里山は、やんばる地域の雰囲気を醸成する上で欠かすことのできない資源である。その際、集落の形態のみならず、そこに伝わる祭祀などの文化の存在も資源と考えられる。

(4) 国立公園の管理運営の基本な考え方(資源の保全・活用の基本的な考え方)

保全の質・目標の設定及び保全方針

- ・ やんばる地域ならではの固有の自然景観の維持を基本とする。持続的に資源を活用し、地域振興にも寄与する。
- ・ 多くの貴重な生物を育む亜熱帯の森の豊かさを守ることが基本となる。なお、やんばる地域の森を特徴づけるスダジイ等は、萌芽力・再生力が極めて強いいため、この再生能力の範囲内での森林施業が景観や生物保全と両立する可能性を有しており、その特性を踏まえた管理手法を確立する必要がある。
- ・ 重要な資源である野生動植物が健全な状態で生息・生育できることを確保し、種の絶滅をさせないことが不可欠である。野生動植物の生息・生育域と人間の生活域が重複するため、開発や産業のあり方の見直しも含めて、これらの種の保護のための施策を検討する必要がある。特に、希少種については、保護増殖事業等の取組と密接な連携を図りつつ進めていくことが重要。
- ・ 基盤である土壌は脆弱であり、容易に土壌の流出が発生する。また、密猟が懸念される昆虫、植物も多く存在することから、利用に際してのルールを検討するとともに、マナーの徹底を図る。
- ・ これまで行われてきた生活、産業、開発行為の結果、照葉樹林が衰退している場合には、自然再生・修復を検討する。
- ・ 国有林については、その管理方針と連携する。
- ・ 溪流はやんばる地域を特徴付ける景観の一つであるとともに、その周辺環境は、固有かつ希少な動植物の生息地となっており、適正に保全する。

利用者へのサービス提供の考え方

- ・ 国立公園の本来の使命は、保護とともに適正な利用を推進し、質の高い自然体験の機会を提供していくことにある。利用者があるこそ、国立公園としての存在意義があり、地域振興にとっても適正な利用の増進が重要であることを意識した管理運営を行う必要がある。

- ・ (3) に挙げた資源は、一般利用者が単に見るだけで満足するような類のものは少なく、通常は見るのが困難であるものも多い。適切なガイドに従って対象を理解し、観察し、体験することによって大きな満足が得られるものである。このような利用形態は、いわゆるエコツーリズムであり、やんばる地域の国立公園の特徴的な利用形態として提供することが必要である。
- ・ 述べたように、やんばる地域は脆弱な環境を含んでいるとともに、エコツーリズムは自然環境に直接ふれあう利用であることから、自然環境への負荷を最小限にする努力が必要である。現在でも、例えば玉辻山やタナガーグムイなどで歩道の浸食が起きている。そのため、利用の調整について十分な検討が必要であり、一定のルールに基づいて利用する国立公園として計画していくことが必要である。
- ・ 一方、今後利用者が増加することも予想され、エントランスにおける適切な情報提供や誘導、ある程度のマス利用にも対応可能な施設整備等が必要である。
- ・ ハブ等の危険生物による事故の危険性があることにも留意する必要がある。

多様な主体の参画による計画策定と管理運営（環境省をはじめとする公的機関の役割と地域の積極的な参加）

- ・ やんばる地域の国立公園の管理運営を行うには、国、関係自治体、地域住民、民間企業、NGO 等関係団体、土地所有者、利用者等の多様な主体の管理運営への参画が不可欠である。
- ・ 特に、前述のように、やんばる地域の照葉樹林は、古くから林業が営まれるなど地域住民の生活と関わりが深いことから、森林の保全や管理にあたっては、森林組合をはじめとする地域の知見や経験を活用していくことが重要である。
- ・ また、生活や産業のあり方の検討や自然再生・修復など、地域の協力なくしては不可能であり、環境省は、地域をはじめとする関係者が円滑に協働できる体制を整える必要がある。
- ・ その際、国立公園の管理運営を直接の目的とはしないものの、重要な役割を担う関係者（農林業や道路事業者等）の参画を促すこと、また、環境保全活動に関心を持つ企業や個人が増加していることから、このような企業・個人が参画しやすい仕組みを整えることが重要であることに留意する。
- ・ 管理運営に多様な主体の参画を求めるためには、国立公園指定に至るプロセスが重要である。幅広い関係者が、国立公園の管理運営を自分の問題と捉えて指定や計画策定プロセスに参画できるようなくみ及び体制づくりが重要である。
- ・ 現に存在する関係機関の活用のみならず、公園管理の担い手となる組織や人材の育成、支援も重要である。

科学的データ整備、評価システム及び順応的な管理運営

- ・ 国立公園の管理運営を行うための基盤として、科学的データの整備は不可欠である。環境省の調査を充実させるとともに、関係行政機関がそれぞれ実施する調査結果、また、研究者のみならず地域の専門家の協力も得てデータを集積し、

それらのデータを活用しやすい体制を整備することが重要である。

- ・ 科学的データや利用者の満足度等により、管理運営の評価を行い、評価結果による管理運営方法の見直しや区域の見直し等を行うことが必要である。
- ・ このような管理運営を行うための体制として、科学的な助言を行う委員会等を設立することも効果的である。

周辺地域との連携

- ・ やんばる地域は、沖縄の都市部の水がめとしての役割を持ち、また、観光客も那覇空港から那覇市内、沖縄中部を通過、経由して訪れる。やんばる地域の国立公園を考える際には、沖縄本島の他の地域との連携を考える必要がある。
- ・ また、琉球諸島の世界自然遺産登録を目指すにあたっては、奄美群島や八重山諸島等との連携を考える必要がある。

国民・住民に対する説明責任と国際的な情報発信

- ・ 環境省は、やんばる地域が置かれている現状と課題、関連する施策の実施計画、実施した施策の成果等について、国民や住民に対する説明責任を有する。特に、幅広い関係者の参画による管理運営を行うためには、情報発信は重要である。
- ・ さらに、地域住民ややんばる地域を訪れる人等に対して、自然環境の特性や利用上の留意事項等について理解や関心を深めるための普及啓発や環境教育を進める必要がある。
- ・ また、やんばる地域は国際的にも重要な価値を有することに鑑み、国内のみならず国外に対しても情報発信に努める。

5. 国立公園の指定プロセスの原則

(1) 科学的データ、文化及び社会条件に基づく公園区域及び公園計画案の作成

- ・ やんばる地域の国立公園指定においては、これまでに集積されている科学的データに基づいて、かつ、文化及び社会条件を考慮して公園区域及び公園計画の案を作成する。
- ・ 指定後の管理運営方針を視野に入れて公園区域及び公園計画の案を作成する。

(2) 指定プロセスにおける地域の意志の尊重

- ・ 国立公園の指定は、地域住民や土地所有者に対する規制を伴うものであること、また、指定後の管理運営において地域の協力が不可欠であることから、公園区域及び公園計画案の作成作業を地域住民の意志を十分に尊重して行う。
- ・ さらに、森林組合や農業協同組合、漁業協働組合、観光事業者等の地域の多様な関係者との調整が必要であり、それぞれの利害を考慮してきめ細かく対応していく。
- ・ 以上の調整等については、農林、河川、地域振興等の広範囲の分野の地域行政との連携が必要であり、関係各村や広域行政を担う沖縄県と連携して実施する。