

自然環境保全に関する行政評価・監視 —屋久島世界自然遺産地域を中心として—

〈調査結果に基づく所見表示〉

- 「行政評価・監視」は、総務省行政評価局が行う評価活動の一つで、行政の運営全般を対象として、主として合規性、適正性、能率性（効率性）の観点から評価を行い、行政運営の改善を推進するものです。
- 本行政評価・監視は、**世界自然遺産地域**に登録された**屋久島**の自然環境保全に関する業務について、**初めて実施**したものです。
- 九州管区行政評価局及び鹿児島行政評価事務所が、平成19年4月から11月にかけて、**実地に調査した**結果に基づき、**九州地方環境事務所**及び**九州森林管理局**に対して平成19年12月7日に所見表示したものです。

調査の背景と所見表示事項（概要）

背景

- 屋久島は、世界的に特異な樹齢数千年のヤクスギをはじめ、多くの固有種や絶滅のおそれのある動植物などを含む生物相を有するとともに、海岸部から亜高山帯に及ぶ植生の典型的な垂直分布がみられるなど、特異な生態系と優れた自然景観を有している。
- このようなことから、自然環境保全法や自然公園法等に基づく保護地域に指定されており、平成5年12月には、この保護地域の約50%に当たる約1万700haが世界遺産地域として登録され、さらに、平成17年11月には永田浜約10haがラムサール条約湿地に登録されている。
- 世界遺産地域の登録後、屋久島への観光客や登山客が更に増加している一方、登山道が荒廃していることによる自然環境への影響が問題化しているほか、世界遺産地域内の杉の樹皮が剥がされるなどの例も発生している。また、登山客が死亡するなどの遭難事故も依然として発生しており、安全対策上の問題も指摘されている。

調査の内容等

- 本行政評価・監視は、世界遺産地域を含む屋久島の自然環境の保全及び適正かつ安全な利用の増進を図る観点から、関係機関における保全対策の実施状況等を調査し、関係行政の改善に資するため実施
- 調査対象機関
環境省九州地方環境事務所
林野庁九州森林管理局
- 関連調査対象機関
鹿児島県、屋久島町、関係団体等

所見表示事項

- 1 世界遺産地域等における自然環境の適正な保全・利用の推進
 - (1) 世界遺産地域の保全のための利用ルールの早期策定
 - (2) ラムサール条約湿地の登録を反映した公園管理計画の改訂推進等
- 2 自然環境の保護・利用施設等に係る適切な管理等
 - (1) 保護・利用施設等の適切な管理
 - (2) 世界遺産地域等における巡視等の効果的な実施
- 3 安全情報、マナー情報等の提供の推進
ホームページ等による情報提供の推進、モニタリング結果等の情報提供の充実

左記の観点から具体的な改善策を所見表示
所見表示日：平成19年12月7日
所見表示先：環境省九州地方環境事務所
林野庁九州森林管理局

1 世界遺産地域等における自然環境の適正な保全・利用の推進

(1) 世界遺産地域の保全のための利用ルールを早期策定

制度の概要

- 屋久島の西部地域は、日本有数の面積を誇る照葉樹林が広がり、多くの固有種が生息・生育し、植生の垂直分布をはっきりとみることのできる地域
- 同地域は、国立公園特別保護地区及び林野庁長官通達に基づく森林生態系保護地域に指定。特別保護地区は、国立公園の中で特に優れた自然景観、原始状態を保持している地域で、最も厳しく行為が規制され、木竹の伐採などの行為を行うには、事前の許可が必要（自然公園法）
- 同地域は、世界遺産地域にも登録され、世界遺産としての価値を損なうことのないよう将来にわたって厳正な保護を図るとされ、以下の方針で対処（屋久島世界遺産地域管理計画）（注）
 - ・ 工作物の新築等は、法律に基づき厳正に規制
 - ・ 人の入り込みによる自然環境への影響が懸念されることから、これを防止するための措置の実施

（注）平成7年11月、屋久島地域の世界遺産としての価値を将来にわたって維持していくため、環境庁、林野庁、文化庁が策定



調査結果

- 西部地域の現状と課題
 - ・ 西部地域は、エコツアーのポイントとして注目され、域内を散策するコースが宣伝されている状況。今後、利用者の増加が予想され、それに伴い自然環境に悪影響を及ぼすことが懸念
 - ・ 「登山者のためのマナーガイド」（屋久島山岳部利用対策協議会作成）では、マナーとして「登山道を外れない」とし、その理由を「貴重な植物の踏み付けなど森林生態系へ重大な悪影響を及ぼす」と記述
 - ・ 西部地域を利用するルールが定められないまま、県道を外れた入域による利用が継続されることは、同地域の保全上問題
- 利用ルールの策定状況
 - ・ 環境省は、平成17年度に「自然公園等エコツーリズム推進モデル事業」により西部地域を対象に「保全・利用のルールと行動指針に向けた検討」を行い、同地域を利用する上でルールを定めることが必要として、平成18年度から「保全と利用のためのルールの策定」とその実施を内容とする報告書を作成
 - ・ **利用のルール化は、地元自治体を中心となって、協議が進められているが、協議が進まずルール化の見通しが立たない状況**

所見表示要旨

- 国立公園特別保護地区であり、かつ、世界遺産地域でもある西部地域の自然環境の保全と適正な利用を進める観点から、地元での利用ルールの合意形成について積極的に関与し、利用ルールの策定を推進すること。（九州地方環境事務所）

(2) ラムサール条約湿地の登録を反映した公園管理計画の改訂推進等

制度の概要

- 霧島屋久国立公園では、霧島地域、錦江湾地域及び屋久島地域の3地域で国立公園管理計画（注1）を策定
- 国立公園計画（注2）については、国立公園を取り巻く社会条件の変化に対応させるため、概ね5年ごとに点検を実施
- 国立公園屋久島地域に係る公園計画等の変更状況
 - ・平成14年2月：既指定面積の1割を超える約2,400haが海中公園等として公園区域に編入。更に規制計画等も変更
 - ・平成17年11月：平成14年2月に国立公園に編入された「永田浜」（10ha）は、「アカウミガメのライフサイクルの重要な段階を支えている湿地」として、「ラムサール条約湿地」に登録（※永田浜は北太平洋で最大のウミガメ産卵地）
 - ・平成18年7月：国立公園屋久島地域において、自然公園法の規定により捕獲等が規制される動物にアカウミガメ及びアオウミガメを指定

（注1）環境省局長通知に基づき地方環境事務所長が定めるもので、公園管理の基本方針や適正な公園利用の推進及び公園事業等の取り扱いに関する事項等を定めているもの。

（注2）環境大臣が告示で定めるもので、国立公園の保護又は利用のための規制又は施設に関する計画を内容とするもの。

調査結果

- 国立公園屋久島地域管理計画は、平成12年9月に策定。その後、14年2月に公園区域、規制計画及び施設計画が変更されているにもかかわらず、これに見合う改訂が行われていないため、新たに国立公園区域に編入され、その後、ラムサール条約湿地に登録された区域（永田浜）、海中公園区域に係る管理計画が未策定
- 前回改訂時に公園区域に編入すべきとの意見に対し、今後、現地調査や関係者との意見調整を行うとしていたが、公園計画変更から5年を経過して点検作業に着手すべき時期が到来している現在において、現地調査等が未着手
- ウミガメ産卵地として「永田浜」の現状をみると、
 - ・ウミガメの上陸・産卵回数は減少傾向で、ウミガメ見学者数等は増加
 - ・ウミガメの産卵巣区域への大勢の見学者等の立ち入りも子ガメのふ化・脱出等に影響を与えていることが推測
 - ・同じ条約湿地に登録された和歌山県などでは、湿地の利用と保全を推進する組織が設置されているが、「永田浜」には未設置

所見表示要旨

- ① 現行の国立公園屋久島地域管理計画を早期に改訂すること。
- ② 国立公園屋久島地域における公園計画点検のための現地調査や関係者との意見調整に着手すること。
- ③ ラムサール条約湿地「永田浜」におけるウミガメ観察ルールのあり方の検討や湿地の保全管理のための委員会・協議会等の組織・機関の設置を推進するために積極的に関与すること。

（九州地方環境事務所）



2 自然環境の保護・利用施設等に係る適切な管理等

(1) 保護・利用施設等の適切な管理

制度の概要

- 国立公園内では、公園事業で行うもの等を除き、事前に許可を得なければ木竹の伐採等の行為は禁止（自然公園法）
- 国立公園内の登山道等（歩道、標識など）については、利用者の安全性の確保を目的として整備（屋久島にふさわしい登山道整備の方針）（注1）
また、優れた自然の適正な利用を促進（屋久島登山道管理の技術指針等）（注2）
- 国立公園内の自然休養林（注3）については、「屋久島レクリエーションの森保護管理協議会」が整備技術指針及び安全対策指針に基づき、整備・管理等を実施

（注1）平成19年3月、環境省九州地方環境事務所長が定めたもの。

（注2）平成5年3月、環境省九州地区自然保護事務所が作成したもの。

（注3）林野庁が昭和48年に国有林野における国民の保健・文化的利用を推進するために創設した「レクリエーションの森」のひとつ。

調査結果

- 国立公園内の登山道等の維持管理状況
 - ・ 登山道の浸食によりステップが露出しているため、歩きにくく、転倒のおそれがあるもの：6事例
 - ・ 階段の手摺りの筋交いが外れるなど木道が不安定となっているもの：5事例
 - ・ 誘導標識の距離表示が誤っているもの：2事例
 - ・ 登山道脇の灌木の枝が故意に折られているもの：17事例等 計67事例（環境省所管分：12事例）
- 自然休養林内の遊歩道等の維持管理状況
 - ・ 転落防止用の安全柵が破損しているため、遊歩道から転落するおそれがあるもの：4事例
 - ・ 案内標識の遊歩道コース別の色違いによる表示が、色覚障害者がコースを判別することが困難な配色となっているもの：2事例 等 計18事例



所見表示要旨

- ① 環境省所管の登山道等については、技術指針等に基づく補修等を行うとともに、適切な管理を行うこと。
また、木竹の損傷行為等を防ぐため、山岳部利用対策協議会等を通じて、さらに自然環境の保全、適正な利用に係る啓発活動を推進すること。（九州地方環境事務所）
- ② 自然休養林内の施設については、保護管理協議会に対し、安全対策指針に基づき、危険箇所の補修等を行うとともに、今後の施設点検においても、的確に行うよう指導の徹底を図ること。
また、既設の案内標識については、色覚障害者にとって判別しやすい色使いに配慮すること。（九州森林管理局）

(2) 世界遺産地域等における巡視等の効果的な実施

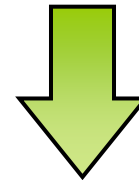
制度の概要

- 環境省及び林野庁は相互に連携を図りつつ、現地職員による巡視活動を行い、巡視の励行等を通じ、利用施設の状況把握に努め、施設の維持管理の徹底を図るとともに、標識等の整備を推進（屋久島世界遺産地域管理計画）
- 遺産地域の管理に当たっては、地元関係行政機関の連絡調整の場として設置されている「屋久島世界遺産地域連絡会議」を通じて、相互の協力、連携を図りつつ、一体となって遺産地域の適正かつ円滑な管理を実施（同上）

調査結果

- 遺産地域及びその周辺地域の登山道に係る巡視の実施状況等
- 巡視において施設の破損、案内標識の不備等が見落とされていたものなどがあり、遺産地域の効率的・効果的な管理が図られていないもの（注）
案内標識の不備：16事例、登山道（木道等）の整備が必要：13事例、木竹の損傷：17事例、植生への影響が懸念：2事例 等 計49事例
 - 巡視情報の共有化が図られていないもの
 - ・ 環境省本省が委嘱した「自然公園指導員」の巡視活動報告が環境省の出先機関の屋久島の自然保護官にまで周知されていない 等
 - 巡視の効果的・効率的な実施に係る協議・調整が進展していないもの
 - ・ 遺産地域連絡会議において巡視活動に係る同一課題が平成14年度以降繰り返し検討されているが結論が得られない状況

（注） 実地踏査した縄文杉ルート、宮之浦岳ルート、愛子岳ルート等遺産地域内の5ルートにおける事例



所見表示要旨

- ① 遺産地域連絡会議を活用して、関係行政機関相互間で巡視結果情報の共有化を進め、利用施設の管理等への活用を図ること。（九州地方環境事務所、九州森林管理局）
また、自然公園指導員の報告書については、屋久島自然保護官事務所へも回付して、巡視情報の共有に努めること。（九州地方環境事務所）
- ② 遺産地域連絡会議において、遺産地域における巡視の方法等について規定した共通の巡視マニュアル等を策定するなど、より効果的・効率的な巡視を推進すること。（九州地方環境事務所、九州森林管理局）

3 安全情報、マナー情報等の提供の推進

- ・ ホームページ等による情報提供の推進、モニタリング結果等の情報提供の充実

制度の概要

- 九州地方環境事務所及び九州森林管理局では、ホームページで登山者・観光客に対し、登山時の心得等の情報提供を実施
また、九州地方環境事務所は、マナービデオを作成して、屋久島行き的高速船等の船舶運航事業者などに配布し、船内における通年での放映を依頼
- 遺産地域管理計画において、i) モニタリング等を行い、自然環境の実態把握に努めること、ii) 調査報告書の収集を行い、広く情報提供できる体制を整備することなどモニタリング等の効率化を図ることを規定
- 環境省屋久島世界遺産センターは、屋久島の調査研究等の拠点施設として様々な情報の収集・蓄積、発信等を行う施設。また、調査研究に関するデータベースの作成に取り組み

調査結果

- ホームページ・ビデオによる情報提供
 - ・ 九州森林管理局のホームページにおいては、マナービデオで初心者が登らないよう注意喚起されている登山道を一般的な登山道と同様に紹介
 - ・ マナービデオの放映が行われていない高速船あり
- 調査研究、モニタリング結果等の情報提供
 - ・ モニタリング結果等のホームページ上での情報提供状況をみると、屋久島世界遺産センターは未掲載で、屋久島森林環境保全センターは簡単な概要の掲載に止まっており、改善の余地
 - ・ 屋久島世界遺産センターは、データベース化に着手しているものの、ホームページへ掲載するに至らない状況



所見表示要旨

- ホームページ等による情報提供を推進するため、
 - ・ マナービデオに準じた登山道の難易度等の情報提供を行うこと。(九州森林管理局)
 - ・ マナービデオの通年での放映を船舶運航事業者に再度依頼し、登山上の注意事項等に係る周知が徹底されるように努めること。(九州地方環境事務所)
- モニタリング結果等の情報提供を充実するため、
 - ・ 実施したモニタリング結果等の概要を掲載するとともに内容の充実を図ること。(九州地方環境事務所、九州森林管理局)
 - ・ 屋久島全体の環境保全に係る調査研究、モニタリングの成果についてデータベース化を早急に進め、そのデータをホームページ上に掲載するように努めること。(九州地方環境事務所)

