関西自然保護機構会報 20（1）：33－39，1998

行政からみた自然ふれあい活動

環境庁京都御苑管理事務所　木村博司

ADMINISTRATIVE DISCUSSION FOR COMINUNING WITH NATURE

Hiroshi KIMURA *Kyoto Gyoen National Garden Office, Environment Agency*

はじめに

本稿は，1997年12月20日京都で開催された関西自然保護機構第3回自然保護教育セミナーにおいて話した内容をまとめたものです。

当初，「都会における自然とのふれあい」をテーマに話を，という依頼でしたが，私自身は環境庁に勤めて25年，そのほとんどを自然公園行政に携わってきました。その間，自然保護に対する社会的な認識も大きく変化し，例えば環境庁発足時は全職員で500人，そのうち自然保護関係は200人足らずだったのが，現在は職員総数も約1000人と倍増しており，また、今回の行政改革・省庁再編でも環境庁は「省」として残ることが決まるなど，その重要性は改めて確認されています。

そこで，与えられたテーマから少しずれますが，自然とのふれあい，自然教育活動を語る時，欠くことのできないフィールドについて，まず，我が国における自然保護体系の変遷をおおまかに眺め，次に自然ふれあい活動について感じている事柄などに触れ，後半で京都御苑の概要，自然ふれあい活動の現況等について，行政の視点から述べたいと思います。

自然保護体系の変遷

まず，自然保護思想の始まりをどこに求めるか，ということですが，一般的には1872（M.4）年，米国でイエローストンを探検した人達が，その雄大な大自然に感銘を受け，これを人類共有の財産として永久に保存することを提唱し，国立公園制度が誕生したのが始まりとされています。アメリカという国は、時として非常にピューリタニズム的発想が現出しますが，この国立公園制度もその代表的なものといえるかも知れません。

それでは，それまでの人間と自然との関係はどうだったかというと，極めて単純にいえば，西洋では「対立」，東洋では「畏怖融和」という概念に集約してもいいかと思います。（この問題を論じるとキリがありませんので，ここでは深入りは避けますが）

いずれにしても，自然を保護するうえで，法令により自然保護地域を設定し，各種行為を規制することは，極めて有効な手段の一つには違いありません。

それでは我が国でこのような自然保護という概念がどのように行政の中で位置付けられてきたのか，その変遷を見ていきたいと思います。

1931（S.6）年，自然保護に関する法律としては我が国で最初となる「国立公園法」が制定さ

れましたが，この時点では欧米の先進的な制度の直輸入という側面が強く，また、国際観光の振興による外貨獲得への期待も大きかったようです。そのことは1934（S.9）年，最初の国立公園として阿寒，大雪山，中部山岳といった雄大な大自然が指定された一方で，日光，瀬戸内海，雲仙などが指定されたことにもうかがえます。

そして時代は戦争の時代へと突入し，その間国立公園行政は不要不急の業務として放置されてしまいます。

国立公園に再び陽があたるのは，戦後すぐのことでした。GHQの意向もあって，国立公園行政は新生日本が平和国家，文化国家として再出発するための柱のひとつに位置付けられ，厚生省には国立公園部が設けられ（戦前の一係から一挙に2階級特進），戦後の混乱期にもかかわらず，伊勢志摩，支笏洞爺など新たに国立公園が指定されていきました。自然に親しむ運動が始ったのも，丁度この頃（1950（S.25）年）にあたります。

この流れは，昭和30年代に最高潮に達します。1957（S.32）年，国立公園法から自然公園法へと大改正が行われ，そのなかで国定公園，都道府県立自然公園が法的に位置付けられ，自然のレベルに応じて保護地域は大幅に拡大していきました。（昭和30年代；国立公園6，国定公園19指定、昭和40年代；国立公園5，国定公園26指定）また同年には，自然保護関係ボランティアの先駆ともいえる自然公園指導員制度が発足しています。

また，1963（S.38）年には狩猟法が鳥獣保護及び狩猟に関する法律として改正され，これ以降鳥獣保護区の設定など野生鳥獣保護の比重が高まってきました。

自然公園の指定はその後も着実に増加し，現在は次のようになっています（表1）。

表1　自然公園指定面積

国立公園	28公園約205万ha （国土面積の約5.42%）
国定公園	55公園約134万ha （〃　約3.54%）
都道府県立自然公園	304公園約195万ha （〃　約5.16%）

このように，優れた風景地を保護するとともにその利用の増進を図ることを目的として指定された自然公園は，全体では約534万ha（国土面積の約14.12%）に達し，我が国の自然保護体系のなかでは極めて大きなウェイトを占めています。

こうして昭和30年代以降，自然保護を目的とする地域は大きく拡大しましたが，実はそのなかに既に現在に至る問題点も内蔵していました。それは次の3点に集約できます。

1）指定地域内での保護と利用の調整をどう図るか

2）指定地域内の土地所有，他産業との調整をどう図るか
（我が国の自然公園は「地域制」をとっており，土地所有形態とは関係なく指定されている）

3）指定地域以外の自然保護はどうするのか

そしてそれは，昭和40年代に入って，工業開発，都市開発，観光開発，大規模造林などといった形で現れ，「自然破壊」として社会的問題にもなってきました。1970（S.45）年に，東海自然歩道構想が発表されていますが，もともとの発想には「歩くことの復権」にとどまらず，太平洋ベルト地帯の拡大に対する自然の防波堤を設定しようという意図も含まれていました。

考えてみれば，昭和30年代といえば私の子供の頃ですが，遊びといえば虫採りやメダカ掬い，釣

りなど，自然とのふれあいそのもので，まだ一般的には「自然破壊」とは無縁の時代ではなかったか，と思います（「三丁目の夕日」のイメージでしょうか）。その意味では，昭和30年代の自然公園指定ブームを振り返ると，指定する側はともかく，地元にとっては自然保護というより地域振興，観光地としての権威付けといった側面が強かったようで，このような傾向は現在の世界遺産ブーム（特に文化遺産）にもみられるような気がしてなりません。

激甚公害や自然破壊が大きな社会問題となるなかで，1971（S.46）年，環境庁が発足し，行政の立場も自然保護の重視に大きくシフトし，新たな施策が次々と打ち出されました（表2）。

表2　自然環境保全法の始動.

1972（S.47）年	自然環境保全法の制定
〃	特定民有地買上げ制度発足
〃	各種公共事業に係る環境保全対策について（閣議了解）
1973（S.48）年	自然環境保全基本方針策定
〃	自然環境保全基礎調査開始

これらの施策は，先に述べた課題，即ち国土全体の自然環境の保全あるいは自然保護専用地域の確保を目指すものでした。また，この頃から自然保護思想の普及啓発，自然とのふれあい活動も積極的に推進されるようになり，ビジターセンター，自然研究路等の施設整備や，自然観察会の実施，パークボランティア制度の導入（S.61）などソフト面についても充実してきました。そしてこれらの活動を総括するセクションとして，1991（H.3）年には自然ふれあい推進室が設置されました。

1990年代に入ると，自然保護行政はさらに大きく展開していきます（表3）。

表3　自然環境保全法の発展.

1992（H.4）年	種の保存法制定
1993（H.5）年	環境基本法制定
1994（H.6）年	環境基本計画策定
1995（H.7）年	自然とのふれあい答申
	生物多様性国家戦略の策定

最近の主な流れを挙げてみると上記のようになりますが，そのキーワードは「自然との共生」，もう少し具体的にいえば「生物多様性の保全」，「自然とのふれあいの推進」ということになるでしょう。

このように見てくると，自然に対する行政の姿勢も時代によって大きく変わってきたことがわかって頂けたかと思います。

最初はともかく制度導入を図る時代から，現在は幅広く自然を把え，自然環境の保全とその活用を図ろうとする時代へと，「制度導入→量の拡大→質の確保→質・量ともに充実」というように，その歩みは決して早くはないものの着実に前進していると思っています。しかしこれは行政自体の努力も当然ありますが，やはり「環境」に対する国民意識の反映であり，普段から自然保護教育活動を展開してこられた多くの方々の努力があればこそと感謝しています。

自然ふれあい活動

私自身は自然公園を主に回っており，現地としては志賀高原，屋久島，上高地，吉野熊野に駐在，そこで自然観察会など自然とのふれあい活動を行ってきました。そこで，その経験を踏まえて自然ふれあい活動で感じていることなどを少し話したいと思います。

自然ふれあい活動を進めていくうえでまず前提となるのが，フィールドの確保であることはいうまでもありません。私の場合は，国立公園に駐在していたということで，その点では十分すぎるほどフィールドには恵まれていました。自然は，季節によって，日によって，時間によって千変万化していきますが，その変化に接していると，自然の様々な営みが愛しくなってくるものです。暇があれば訪れ，自然の様々な装いを楽しむ，ここは自分のホームグラウンドだといえるようなフィールドを是非持つようにしてください。

ホームグラウンドを持ち，常にそこの自然と接していくことで活動が継続し，多くの観察データーを蓄積していくことができます。継続は力なり，といいますが，そうして基礎がしっかりしてくれば，その上に建つものも安定します。また，テーマもさらに広がっていくことでしょう。

仲間の輪を広げ，人材を育てていくことも重要です。そのためには活動に参加した人達が楽しいと思うこと，そしてそのためには，まず自分自身が楽しむこと，自分自身が楽しくないものを他人が楽しいと思うはずがありません。楽しいからこそ長続きし，人も集まるのであり，そのなかで創意工夫も生まれてきます。

自然解説では，教えるのではなく，注意を喚起するという姿勢も大事です。安心して歩けるだけで周囲を見る目に余裕ができ，多くのものがみえてきます。

私自身はこのような点に留意しながら，上高地自然教室活動，大台ヶ原ビジターセンター及びパークボランティア活動などにかかわってきました。そのなかでかなり先駆的に行ったと自負しているものに，大台ヶ原での苔道ナイトハイクや，熊野海岸でのシュノーケルによる海中自然観察会の実施などがあります。これらは個人として簡単に体験できないがゆえにその感銘も深く，時間があればゆっくり話したいところですが，割愛して後半へと話を進めます。

京都御苑の現状

京都御苑は，京都市のほぼ中心に位置し，南北1,300m，東西700mの長方形で，面積は御所などを除く環境庁所管部分で約65ha，都会における広大な緑の空間として多くの人々に親しまれています。御所を取り巻く御苑の風景はあまりにも定着しているため，御所とともにずっと昔からそのようであったと思いがちですが，京都御苑が現在のように公園として整備されたのは，実は明治以降のことでした。

明治維新まで，御所を取り巻く京都御苑一帯は，約200軒の公家屋敷が立ち並ぶ公家町でした。

ところが，1869（M.2）年，明治天皇の東京遷幸に伴って公家達も東京に移っていったため公家町の衰退は著しく，1877（M.10）年，京都に行幸された明治天皇はそれを哀しみ，御所保存・旧観維持の御沙汰をくだされました。そしてその御沙汰を受けて「大内保存事業」が開始され，1984（M.16）年，一応の完成をみました。その時の事業の主なものとしては，①土地の買上げ，建物の撤去，②京都御苑としての苑地整備，③境界土塁の築堤，九門の移設などが挙げられます。

そしてその後，1913（T.2）年，大正天皇即位御大典のために大改造が行われ，ほぼ現在の形に整備されました。

次の大きな変化は戦後にやってきました。皇室財産が国有財産に移管されることとなり，1947（S.22）年，「旧皇室苑地の運営に関する件」が時の片山内閣によって閣議決定され，平和的文化国家の象徴となるよう「国民公園」として新たに厚生省の直接管理の下に発足することとなりました。

しかし，当時の御苑の状況は，その当時の報告文書に，『御苑内広場，苑路至る所で，野球をしており，その数64組。また御苑東南隅で耕作している者98人（約６千坪)』とあるようにかなり無秩序な状態で，まず運動広場等の整備が急務だったようです。

1971（S.46）年，環境庁発足とともに，京都御苑の管理も厚生省から環境庁に移りました。そして，自然公園に遅れをとるものの，昭和50年代後半に入り京都御苑でも自然とのふれあいに重点をおいた施策が次々に展開されていくこととなります（表４)。

表４　京都御苑の取り組み.

1981（S.56）年	親水空間「出水の小川」整備
1984（S.59）年	バッタが原，コオロギの里設置 （草地として疎放管理する区域） 自然観察会開始 季節の便り，御苑ニュースの発行
1986（S.61）年	「母と子の森」の整備
1996（H.８）年	自然観察園「トンボ池」オープン

そして今年に入ってからは，事務所に自然ふれあい活動を担当する普及指導企画官が配置され，堺町休憩所の展示替えや京都御苑の自然ガイドの作成などに取組んでいます。

以下に京都御苑について具体的に述べてみます。

京都御苑の管理

砂利敷きの広い苑路に御門と築地塀，苑路の両側には芝生と松林を主体とした苑地，これは御苑の代表的な景観です。御苑の面積約65haのうち，約６割が苑地，残りが堤塘などとなっています。

御苑の樹木は約５万本，うち高木が約９千本。御所周辺の苑地は松を主体とし，外周部は広葉樹が主体で，堤塘はウバメガシの生垣となっています。また，苑内にはクスノキ，ケヤキ，エノキ等100本を越える巨樹巨木がみられます。

これらの樹木は自然のまま放置されているのではなく，濃淡の差はあれ，管理されています。特に建礼門前一帯など重要な地域の松については，いわゆる「御所透かし」という自然風仕立てで剪定しており，枯損木や枯枝についてもその都度伐採しています。なお，マツクイムシ被害は，数年前までは年100本近く伐倒していましたが，最近は少し収まってきました。

芝生については，張替え養生中の部分を除いて開放しています。芝刈りは重要な場所では年数回，疎放管理の草地でも原則年１回実施しています。

御苑ではこのような苑地管理のほか，御門や旧公家屋敷の遺構など歴史的建造物の管理が難しい課題となっています。御門の改修は平成７年から順次実施し，平成９年度の堺町御門と中立売御門で一応終了します。また，旧九条茶室・拾翠亭は，厳寒期を除く毎週土曜日に一般公開していますが，その管理には気を使います。

自然とのふれあい

京都御苑で「自然とのふれあい」をテーマに整備した地区の代表としては，「母と子の森」が挙げられます。御苑の東北部に位置し，落葉樹や実の成る木の植栽，鳥達のための水場，森の文庫な

どを整備し，周辺のバッタが原，コオロギの里など草地と一体となって，できるだけ自然な状態を保つようにしています。

バードバスには春や秋の渡りの季節をはじめ多くの鳥達がみられますが，それとともにバードウオッチャーでも賑っています。御苑では現在約90種の鳥類が観察されており，そのうち17種の営巣が確認されています。

水と親しめる広場として「出水の小川」を昭和56年に整備しましたが，夏には子供達の水遊びの場として大いに利用されています。

平成８年には，自然観察園としてトンボ池をオープンしました。一般開放はしていませんが，希望があれば自然観察会などのフィールドとして開放しています。御苑ではトンボ類は約26種が確認されていますが，そのほとんどはトンボ池で観察できます。

このような場所を主なフィールドとして御苑では，春夏秋冬の年４回，事務所主催による自然観察会を実施しています。講師は京都自然観察学習会の先生方にお願いし，毎回100人以上の参加者があります。人数が多いため定点解説的な方法をとらざるを得ず，また子供達のためのメニューも工夫しなければなりません。

また御苑では，年４回「御苑ニュース」を発行して行事などを紹介したり，月に一度「季節のたより」を市内の幼稚園・保育園に送って，御苑の四季を伝え，利用を呼掛けています。

御苑の動植物

鳥類

最後に，御苑の動植物に関する話題について少し触れておきます。

御苑ではハシブト，ハシボソカラスがみられますが，ハシボソカラスの方が多いようで，冬場になるとカラスの数の多くなるようです。ゴミの散乱や，張り替えたばかりの芝，御所の檜皮葺きの屋根を剥がしたりと，その対応には困っています。

冬に時々みられるトラツグミも御所とは縁の深い鳥で，平家物語に出てくる妖怪「ヌエ」の啼き声の正体はトラツグミだろうといわれています。

御苑はオオタカの採餌場にもなっており，営巣地は多分東山あたりかと思いますが，冬場にはよく飛来し，ハトなどを補食しています。

アオバズクは夏に御苑で営巣し，今年は２つがいの営巣が確認されました。御苑の宗像神社の森は「京都の自然100選」にも選ばれています。

カワセミは以前はよく御苑の池を訪れたようですが，平成４年に御所水道が廃止されて以降，その姿を見ることが少くなったようです。ゴイサギもあまり訪れなくなっており，多分御所水道と一緒に小魚も入ってきていたのが絶たれたためかと思われます。

希少な植物

御苑の芝生には，春になるとカンサイタンポポが群生します。各地でセイヨウタンポポによって在来種が消えていくなかではこのような群生は珍しくなってきました。

御苑外周部の広葉樹林の林床では，タシロランが生育しているのが確認されています。これは腐生ランの一種で，６月下旬頃花茎を伸ばし，開花，結実するとすぐに姿を消してしまいます。一時は20株程度まで減少しましたが，平成８年には保護区を設定し，ボランティア監視員の協力によって保護を徹底，現在は500株程度までに回復しています。

蝶と蝉

これまで御苑で記録された蝶類は52種となっていますが，近年の調査でも現在北上中として話題になっているナガサキアゲハなども含め,また蝉についても26種が確認されています。

かつて京都で蝉といえばアブラゼミがほとんどで，ニイニイゼミが少し混じる程度でしたが，地球温暖化かヒートアイランド現象か，最近は御苑でもクマゼミが非常に多くなっています。

菌類

御苑内で最も普通にみられるのはツルタケですが，松の衰退とともに減少傾向にあるようです。御苑には多様な樹林があるため菌類も豊富で，400種近く生育しているそうで松かさに着くマツカサキノコモドキやオオセミタケ（冬虫夏草）など珍しいキノコも多くみることができます。

おわりに

京都御苑の使命は，都会の中の緑の空間，自然とのふれあいの場として，身近な自然をいつまでも確保するとともに，実際に多くの人達に御苑の自然とふれてもらうことが第一と考えています。そしてその方法として，①自然とふれあう「場」の整備，②自然に関する情報の提供，③自然観察会など普及啓発活動の実施等に努めているところです。皆さん方にも京都御苑を自然ふれあい活動のフィールドとして是非活用していただくようお願いします。

今後も自然とのふれあいを推進していくという流れは変わることがないと思いますが，それを確実なものとするためには，様々な形での自然保護教育の広がりが必要であり，それらを通して環境保全の意識が高まっていくことを期待しています。そして私どもの行政に対しても多くの方々のご支援，ご協力をお願いして話を終えたいと思います。