

일본 자연공원의 관리와 이용의 특징

日本 千葉大學
油井止昭

들어가면서

일본에 있어서 자연공원의 체계는 1931년 4월 1일의 국립공원법의 제정에 의해 성립되었다. 이 국립공원법에 기초하여 전국적인 자연풍경지 조사가 실시되었고, 1934년 3월 16일에 瀬戸内海(세토나이카이), 雲仙(운젠), 霧島(키리시마) 3개소가 최초의 국립공원으로 지정되었다.

1947년에는 국립공원법의 일부가 개정되어 국정공원이 지정되도록 되었으며, 1950년에 제1호로 琵琶湖(비와코)국정공원이 지정되었다. 또한 都道府縣에 있어서도 현민의 레크리에이션을 위하여 자연공원의 필요성이 대두되면서 자연공원의 지정을 희망하였기 때문에 정부는 1957년에 국립공원법을 폐지하고 새롭게 자연공원법을 제정하였다.

현재 일본에서는 자연공원법에 기초하여 국립(國立)공원, 국정(國定)공원, 도도부현립(都道府縣立)공원의 3종류 자연공원이 하나의 통일된 체계로서 정비되어 있다.

1. 자연공원 체계의 특징

자연공원의 지정 목적은 수려한 자연경관을 보호하는 것과 함께 그 풍경지를 국민의 보건, 휴양, 교화에 이바지하는 것이다. 국립(國立)공원, 국정(國定)공원, 도도부현립(都道府縣立)자연공원은 자연공원법에 의해 그 차이가 정해져 있다.

1) 국립공원

국립공원은 일본을 대표하는 수려한 자연풍경지(해중경관을 포함)이다. 국립공원은 정부관계기관의 협의와 자연환경보전심의회의 의견을 수렴한 후에 환경청장관이 지정한다. 현재 28개 공원이 지정되어있고, 총면적은 204만 7천ha로 국토면적에 대한 비율은 5.42%이다(표 1).

2) 국정공원

국정공원은 국립공원에 준하는 수려한 자연풍경지이다. 국정공원은 都道府縣의 제의를 받아서 환경청장관이 정부관계기관과 협의하고, 자연환경보전심의회의 의견을 수렴하여 지정한다. 현재 55개 공원이 지정되어있고, 총면적은 134만 3천ha로 국토면적에 대한 비율은 3.56%를 점유하고 있다.

3) 도도부현립(都道府縣立)자연공원

도도부현립(都道府縣立)자연공원은 도도부현에서의 아름다운 자연풍경지로서 도도부현의 조례에 기초하여 지정한다. 현재, 도도부현립(都道府縣立)자연공원의 수는 304개로 총면적은 194만 5천ha로 국토면적의 5.15%에 달한다.

일본의 자연공원체계는 비교적 오래 전부터 개발이 행하여졌고, 인구에 비하여 국토가 협소하다고 하는 토지소유사정에 의해 그 특징이 두드러지게 나타나고 있다. 고산지대와 농경이 적합하지 않은 토지를 제외하면, 토지의 대부분이 여러 가지 경제활동의 장으로서 활용되고 있다. 그리고 많은 토지소유자들이 적은 면적의 토지를 소유하고 있다. 따라서 일본자연공원 제1의 특징은 자연공원은 토지소유에 관계없이 지정되었다는 것, 제2의 특징으로 예를 들면 국유지의 경우에도 공원목적만으로서의 이용은 가능하지 않다는 것을 들 수 있다. 즉 일본의 자연공원은 공원으로 필요성이 있고, 공원에 적합하다고 판단되어지는 토지에 있어서는 국유지, 공유지, 사유지를 막론하고 공원으로 지정하였던 것이다. 토지소유상황은 표 2에 나타낸 것과 같이 국립공원의 경우, 현재 국유지가 약 62%, 공유지 약 13%, 사유지 약 25%로 되어 있다.

1970년에 자연공원법의 일부가 개정되어 국립공원과 국정공원의 구역내에 해중(海中)의 수려한 경관의 보호를 목적으로 해중공원지구를 지정하도록 되었다. 현재 63지구 약 2,550ha의 해중공원지구가 지정되어 있다.

자연공원내에서는 임업, 농업, 어업, 관광, 레크리에이션업 등 다양한 산업활동이 행하여지고 있다. 이에 대한 자연공원의 관리는 공원내 지종(地種)구분을 하여 자연에 영향을 주는 개발행위에 대한 규제를 하는 방법을 채택하고 있다(표 2).

2. 자연공원의 관리

자연공원은 자연과 경관의 보전, 자연환경에 미치는 인위적 행위의 영향, 공원이용의 중요성 등에 기초하여 특별보호지구, 해중공원지구, 특별지구(제1종, 제2종, 제3종), 보통지구의 4종류의 지역으로 구분되어 있다.

국립공원의 관리는 환경청이 도도부현(都道府縣), 市町村의 협력을 받아서 토지소유자와 민간의 협력을 바탕으로 이루어지고 있다. 전국에 11개소의 국립공원 야생생물사무소가 설치되어있고, 그 아래 49개소의 국립공원관리관사무소가 설치되어 있다(표 3). 전 국립공원의 관리관의 수는 150명에 이르고 있다. 일본의 국립공원은 환경청 이외에 도도부현(都道府縣)과 관계 행정기관의 직원도 각각의 입장에서 국립공원의 관리를 하고 있으며, 공원관리 전체적인 것은 환경청을 중심으로 많은 사람들의 협력에 의해 이루어지고 있다. 이것은 지역제공원(地域制公園)에 있어서 관리의 특징인 것이다.

국정공원과 도도부현립(都道府縣立)자연공원의 관리는 도도부현(都道府縣)에 의해 이루어지고 있다. 자연경관의 보전에 대하여 공작물의 신축·개축·증축 그리고 木竹의 벌채 등 자연환경에 영향을 주는 행위는 국립공원에 있어서는 환경청장관, 국정공원에 있어서

는 都道府縣지사의 허가과 인가가 없으면 실행이 불가능하다. 보통지역에 있어서는 사전에 都道府縣지사에게 신고하는 것으로 되어있다. 이와 같이 일본의 자연공원체계에서는 자연환경과 자연자원에 영향을 초래하는 행위는 규제되고, 허가를 수용하지 않는 토지소유자에게는 보상제도가 있다. 보상의 하나로 공원내의 사유지를 매입하는 제도가 있다. 특별보호지구와 제1종 특별지구와 같이 중요한 토지를 대상으로 국립공원에서는 1972년부터 시작되었고, 국정공원에서는 1976년부터 실시되었다. 토지구입은 직접 국가가 구입하는 경우와 도도부현(都道府縣)의 지방예산에 의해 구입되는 경우가 있다. 이 제도로 지금까지 2개의 국립공원에서 996ha의 토지를 국가가 매입하였으며, 20개의 국립공원에서 합계 7,256ha의 토지를 도도부현(都道府縣)에서 매입하였다.

3. 자연공원의 이용

자연경관의 감상, 등산, 하이킹, 캠프, 자연관찰, 온천이용 등 다양한 이용을 목적으로 자연공원을 방문하는 이용자는 연간 약 10억 인으로 추정되고 있다. 자연공원의 이용거점으로서 집단시설지구가 설치되고, 집단시설지구계획에 기초하여 계획적인 정비가 행하여지고 있다. 집단시설지구는 각 국립공원에 몇 개소씩 지정되어 28개 국립공원에 총 126지구가 지정되어있다. 집단시설지구에는 호텔, 여관, 민박 그리고 산장 등의 숙박시설, 캠프장, 원지(園地), 자연탐방로(자연연구로), 탐방객안내소(visitor center) 등이 종합적으로 정비되어있고, 이용자의 쾌적한 이용을 위한 관리를 하고 있다.

자연공원의 이용 촉진과 관련된 시설정비는 공원의 이용계획에 기초하여 지방공공단체와 민간기업에 의해 각각 계획의 일부가 실시되고 있다. 공공시설은 국가와 국가의 보조를 받은 도도부현(都道府縣)이 정비하고 있다. 상술하면 국가와 지방공공단체는 도로, 보도, 광장, 원지, 피난처(避難小屋), 휴식시설, 야영장, 주차장, 잔교(棧橋), 급수시설, 하수시설, 공중변소, 탐방객안내소(visitor center) 등 공원 이용의 기반시설을 건설하고 있다. 시설정비의 기본방침은 자연의 보전, 사고방지, 자연교육, 낡은 시설의 개선이다.

민간기업은 이용자를 대상으로 호텔, 여관, 스키장 등의 경영의 허가를 국립공원에서는 환경청장관, 국정공원에서는 도도부현(都道府縣)의 지사에게 받을 수 있다.

4. 자연해설(Interpretation)

현재 일본의 자연공원 이용에 있어서 가장 주력하고 있는 것은 자연과의 교감이 가능한 이용의 촉진이다. 자연공원을 탐방하는 이용자가 아름다운 자연을 느끼고 자연을 이해하며, 자연을 소중하게 생각하는 의식을 불어넣는 것과 함께 건강한 심신의 증진을 위하여 자연공원 내 시설로서 자연탐승로(자연연구로 = nature trail), 탐방객안내소(visitor center)를 설치하고, 공원관리자(레인저)와 자연해설 자원봉사자(park volunteer, 서브레인저)에 의한 자연해설을 실시하고 있다.

현재 탐방객안내소(visitor center)는 국립공원 70개소, 국정공원에 20개소 합계 90개소가 정비되어 있다.

5. 공원내의 미화청소관리

일본의 자연공원에서 공원 이용자의 증가와 함께 발생한 공원관리 제1의 문제는 쓰레기문제였다. 일본 자연공원에서 쓰레기의 처리는 지역 주민의 몫이었지만, 대량의 쓰레기는 자치체의 부담이 너무 크기 때문에 처리에 필요한 비용의 일부는 환경청의 보조금을 받아서 처리를 하며, 각지에서 지역 자치체, 공원시설의 사업자, 자원봉사자의 협조를 얻어 미화청소활동을 전개해오고 있다.

국립공원 미화청소의 내실을 위하여 1979년에 재단법인 자연공원미화관리재단을 설립하고 국립공원 일부에서 미화청소활동을 담당하도록 하고 있다. 자연공원미화관리재단의 운영 예산은 공공주차장을 관리하면서 얻은 이익금이 대부분을 차지하고 있으며, 자연공원미화관리재단은 이 예산의 일부를 미화청소활동 이외에 탐방객안내소(visitor center)의 운영과 자연해설 등의 공원 서어비스에도 사용하고 있다. 재단법인 자연공원미화관리재단은 현재 전국 19개 지역에서 활동을 하고 있다.

이상 일본 자연공원의 관리와 이용의 특징에 대하여 기술하였다.

표 1. 일본 국립공원의 지정과 토지소유별 면적(1998년 3월 31일 현재) (단위 : ha)

番號	國立公園名	指定年月日	總面積	國有林 (%)	公有林 (%)	私有林 (%)	所有區分不明
1	利尻礼文サロベツ Risiri-Rebun-Sarobetsu	1974. 9. 20	21,222	17,571 (82.8%)	1,341 (6.3%)	2,310 (10.9%)	-
2	知床 Shiretoko	1964. 6. 1	38,633	36,215 (93.7%)	758 (2.0%)	1,660 (4.3%)	-
3	阿寒 Akan	1934. 12. 4	90,481	78,595 (86.9%)	283 (0.3%)	11,603 (12.8%)	-
4	釧路濕原 Kusiro Sitsugen	1987. 12. 4	26,861	14,964 (55.7%)	3,336 (12.4%)	8,561 (31.9%)	-
5	大雪山 Daisetsuzan	1934. 12. 4	226,764	214,812 (94.7%)	9,853 (4.3%)	2,099 (0.9%)	-
6	支笏洞爺 Shikotsu-tōya	1949. 5. 16	99,302	88,539 (89.2%)	6,722 (6.8%)	4,041 (4.1%)	-
7	十和田八幡平 Towada-Hachimantai	1936. 2. 1	85,409	79,374 (92.9%)	1,163 (1.4%)	4,872 (5.7%)	-
8	陸中海岸 Rikuchū Kaigan	1955. 5. 2	12,198	2,689 (22.0%)	3,003 (24.6%)	6,506 (53.3%)	-
9	磐梯朝日 Bandai-Asahi	1950. 9. 5	187,041	165,008 (88.2%)	1,225 (0.7%)	22,950 (12.3%)	-
10	日光 Nikko	1934. 12. 4	140,021	86,785 (62.0%)	4,754 (3.4%)	48,482 (34.6%)	-
11	上信越高原 Jōshin'etsu Kogen	1949. 9. 7	189,062	140,928 (74.5%)	33,566 (17.8%)	14,528 (7.7%)	-
12	秋父多摩 Chichibu-Tama	1950. 7. 10	121,600	18,480 (15.2%)	64,070 (52.7%)	39,050 (32.1%)	-
13	小笠原 Ogasawara	1972. 10. 16	6,099	5,089 (83.4%)	-	1,010 (16.6%)	-
14	富士箱根伊豆 Fuji-Hakone-Izu	1936. 2. 1	121,850	22,712 (18.6%)	40,655 (33.4%)	58,483 (48.0%)	-
15	中部山岳 Chūbu Sangaku	1934. 12. 4	174,323	155,222 (89.0%)	5,164 (3.0%)	13,937 (8.0%)	-
16	白山 Hakusan	1962. 11. 12	47,700	31,884 (66.8%)	5,071 (10.6%)	10,745 (22.5%)	-
17	南アルプス Minami Alps	1964. 6. 1	35,752	14,050 (39.3%)	17,891 (50.0%)	3,811 (10.7%)	-
18	伊勢志摩 Ise-shima	1946. 11. 20	55,549	166 (0.3%)	1,997 (3.6%)	53,386 (96.1%)	-
19	吉野熊野 Yosino-Kumano	1936. 2. 1	59,798	12,155 (20.3%)	8,085 (13.5%)	39,558 (66.2%)	-
20	山陰海岸 San'in Kaigan	1963. 7. 15	8,784	86 (1.0%)	2,762 (31.4%)	5,936 (67.6%)	-
21	瀬戸内海 Setonaikai	1934. 3. 16	62,781	9,239 (14.7%)	17,385 (27.7%)	36,157 (57.6%)	-
22	大山隠岐 Daisen-Ōki	1936. 2. 1	31,927	9,607 (30.1%)	5,409 (16.9%)	16,911 (53.0%)	-
23	足摺宇和海 Ashizuri-Uwakai	1972. 11. 10	11,166	4,021 (36.0%)	1,395 (12.5%)	5,750 (51.5%)	-
24	西海 Saikai	1955. 3. 16	24,636	821 (3.3%)	1,897 (7.7%)	21,918 (89.0%)	-
25	雲仙天草 Unzen-Amakusa	1934. 3. 16	28,289	7,385 (26.1%)	2,139 (7.6%)	18,765 (66.3%)	-
26	阿蘇くじゅう Aso-Kujū	1934. 12. 4	72,678	11,945 (16.4%)	27,193 (37.4%)	33,540 (46.1%)	-
27	霧島屋久 Kirishima-Yaku	1934. 3. 16	54,833	36,410 (66.4%)	3,282 (6.0%)	15,141 (27.6%)	-
28	西表 Iriomote	1972. 5. 15	12,506	-	-	-	12,506 (100%)
	計		2,047,265	1,264,752 (61.8%)	270,399 (13.2%)	501,710 (24.5%)	12,506 (0.6%)

표 2. 일본국립공원의 지중(地種)구분별 면적(1998년 3월 31일 현재)

(단위 : ha)

番號	國立公園名	總面積	特別區域					合計 (%)	普通地域 (%)
			特別保護 地區(%)	第1種	第2種	第3種	第1種-3種 小計(%)		
1	利尻礼文サロベツ	21,222	7,998 (37.7%)	2,343	3,353	7,390	13,086 (61.6%)	21,084 (99.3%)	138 (0.7%)
2	知床	38,633	23,526 (60.9%)	3,822	3,249	8,036	15,107 (39.1%)	38,633 (100%)	-
3	阿寒	90,481	10,421 (11.5%)	20,287	24,349	17,688	62,324 (68.9%)	72,745 (80.4%)	17,736 (19.6%)
4	釧路濕原	26,861	6,490 (24.2%)	1,769	3,359	6,765	11,893 (44.2%)	18,383 (68.4%)	8,478 (31.6%)
5	大雪山	226,764	36,807 (16.2%)	29,566	22,271	94,848	146,685 (64.7%)	183,492 (80.9%)	43,272 (19.1%)
6	支笏洞爺	99,302	2,668 (2.7%)	29,190	17,392	10,260	56,842 (57.2%)	59,510 (59.9%)	39,792 (40.1%)
7	十和田八幡平	85,409	13,368 (15.7%)	17,589	23,756	26,620	67,965 (79.6%)	81,333 (95.2%)	4,076 (4.8%)
8	陸中海岸	12,198	438 (3.6%)	878	5,247	3,712	9,837 (80.6%)	10,275 (84.2%)	1,923 (15.8%)
9	磐梯朝日	187,041	18,661 (10.0%)	32,701	52,012	69,511	154,224 (82.4%)	172,885 (92.4%)	14,156 (7.6%)
10	日光	140,021	9,944 (7.1%)	8,700	44,029	12,296	65,025 (46.4%)	74,969 (53.5%)	65,052 (46.5%)
11	上信越高原	189,062	10,082 (5.3%)	4,812	50,646	16,382	71,840 (38.0%)	81,922 (43.3%)	107,140 (56.7%)
12	秋父多摩	121,600	-	-	50,224	1,304	51,528 (42.4%)	51,528 (42.4%)	70,072 (57.6%)
13	小笠原	6,099	2,474 (40.6%)	1,022	2,043	241	3,306 (54.2%)	5,780 (94.8%)	319 (5.2%)
14	富士箱根伊豆	121,850	7,680 (6.3%)	8,656	30,500	42,447	81,603 (67.0%)	89,283 (73.3%)	32,567 (26.7%)
15	中部山岳	174,323	64,129 (36.8%)	33,947	39,776	13,642	87,365 (50.1%)	151,494 (86.9%)	22,829 (13.1%)
16	白山	47,700	17,857 (37.4%)	2,582	7,469	19,792	29,843 (62.6%)	47,700 (100%)	-
17	南アルプス	35,752	9,181 (25.7%)	5,500	4,022	17,049	26,571 (74.3%)	35,752 (100%)	-
18	伊勢志摩	55,549	944 (1.7%)	1,084	6,686	8,781	16,551 (29.8%)	17,495 (31.5%)	38,054 (68.5%)
19	吉野熊野	59,798	4,308 (7.2%)	3,767	5,276	6,748	15,791 (26.4%)	20,099 (33.6%)	39,699 (66.4%)
20	山陰海岸	8,784	582 (6.6%)	321	4,630	3,030	7,981 (90.9%)	8,563 (97.5%)	221 (2.5%)
21	瀬戸内海	62,781	985 (1.6%)	3,338	31,208	7,196	41,742 (66.5%)	42,727 (68.1%)	20,254 (31.9%)
22	大山隠岐	31,927	1,972 (6.2%)	4,712	10,665	10,775	26,152 (81.9%)	28,124 (88.1%)	3,803 (11.9%)
23	足摺宇和海	11,166	957 (8.6%)	910	4,763	4,179	9,852 (88.2%)	10,809 (96.8%)	357 (3.2%)
24	西海	24,636	80 (0.3%)	1,870	13,252	8,446	23,568 (95.7%)	23,648 (96.0%)	988 (4.0%)
25	雲仙天草	28,289	589 (2.1%)	996	11,661	6,519	19,176 (67.8%)	19,765 (69.9%)	8,524 (30.1%)
26	阿蘇くじゅう	72,678	1,997 (2.7%)	4,377	13,903	15,375	33,655 (46.3%)	35,652 (49.1%)	37,026 (50.9%)
27	霧島屋久	54,833	11,694 (21.3%)	6,774	11,113	13,387	31,274 (57.0%)	42,968 (78.4%)	11,865 (21.6%)
28	西表	12,506	-	-	9,980	-	9,980 (79.8%)	9,980 (79.8%)	2,526 (20.2%)
計		2,047,265	265,832 (13.0%)	231,513	452,419	452,419	1,190,766 (58.2%)	1,456,598 (71.1%)	590,667 (28.9%)

표 3. 국립공원관리사무소와 관리관사무소

國立公園 野生生物事務所		管理官事務所	計
		國立公園	
東北海道地區	知床2, 阿寒2		4
西北海道地區	利尻礼文サロベツ1, 大雪山3, 支笏洞爺2		6
東北地區	西目屋分室1, 藤里分室1, 瀨戶内海2		4
北關東地區	日光1, 磐梯朝日2		3
南關東地區	富士箱根伊豆3, 秋父多摩1		4
中部地區	中部山岳3, 白山1, 上信越高原4		8
近畿地區	伊勢志摩1		1
山陰地區	大山隠岐1, 山陰海岸2		3
山陽四國地區	瀨戶内海3, 足摺宇和海1		4
九州地區	對馬分室1, 阿蘇くじゅう1, 西海2, 雲仙天草2, 霧島屋久2		8
沖繩	ヤンバル分室1, 西表1, 西表分室1		3
11			48

표 4. 자연공원 이용자의 추이

(단위 : 万人)

年度	國立公園	國定公園	都道府縣立 自然公園	計
1991年	41,596	31,263	28,585	101,443
1992年	41,302	32,280	28,604	101,934
1993年	38,992	29,607	26,965	95,564
1994年	40,828	30,821	28,380	99,987
1995年	39,107	30,510	27,433	97,101
1996年	39,574	31,239	27,694	98,507