

中国の自然保護区における管理制度の現状と課題\*<sup>1</sup>

— 江蘇省・宜興龍池山自然保護区および大豊シフゾウ自然保護区における事例研究 —

劉君\*<sup>2</sup>・百村帝彦\*<sup>3</sup>

劉君・百村帝彦：中国の自然保護区における管理制度の現状と課題—江蘇省・宜興龍池山自然保護区および大豊シフゾウ自然保護区における事例研究— 九州森林研究 68：11—14, 2015 2000年以降、中国では多くの自然保護区が設置されたが、自然保護区管理に関する法制度の整備はまだ十分ではない。また、林業管理部門に属した自然保護区は数が多い上、従来からあった国有林場の管理制度を引き継いでいるものが多く、管理制度に課題があるといわれている。本研究は中国における自然保護区管理・法律制度の直面している課題を、龍池山自然保護区と大豊シフゾウ自然保護区を対象とした事例研究をもとに明らかにすることを目的とする。中国の自然保護区制度及び対象自然保護区に関する資料収集、管理責任者への聞き取りを通して、林地権利の不一致、過度な観光開発、複数の管理機関による複雑な管理などの問題があると分かった。政府による「自養」（自己資金での運営方法）が管理機関による観光偏重を促進していると考えられた。自然資源の保護と観光は「調和と両立」の方向へ導かなければならない。このため、観光事業の統一した法制度策定が必要であり、自然保護区の資金分配方針を検討する必要があると考える。

キーワード：自然保護区、生物多様性、中国、管理法制度、観光開発

## I. はじめに

世界各国で自然保護区や国立公園が設立されているが、生態系の多様性の保全を促進させようとする動きが1990年代から活発になってきた（蘇, 2004）。自然保護区や国立公園における生態系を保護するために払われる努力が、将来にわたって野生種が生き残ることができるかどうかを決める鍵になると考えられる。

中国の自然保護区の設立は1950年代から始まり、1980-1990年代に急速に発展する時期を迎えた。2011年現在、設立された自然保護区は2,640カ所、総面積は14,900万haとなり、これは中国の陸地面積の約15%に達しており、このデータは世界平均（約12%）（張, 2003）を上回っている（環境保護部自然生態保護司, 2012）。自然保護区に関する法制度は、1994年に「自然保護区管理条例」が策定されているが、法制度の整備はまだ十分ではなく、様々な関連法制度を援用している状況である。2000年以降、中国では多くの自然保護区が設置されたが、管理に関する法制度の整備はまだ十分ではないといえる（楼, 2010）。また、自然保護区の設置は促進されたが、その管理・運営方法については、まだ十分に考慮されていないという課題もある（蘇, 2004）。

中国の自然保護区は9つに類型される（蘇, 2004）。それらは①湿地水域生態系類型、②森林生態系類型、③野生動物類型、④草原類型、⑤海洋海岸生態系類型、⑥野生植物類型、⑦砂漠生態系類型、⑧地質遺跡類型、⑨古生物遺跡類型である。

このうち、林業管理部門に属した自然保護区は森林生態系類型、野生動物類型及び野生植物類型が該当するが、2011年現在、2,054カ所あり、自然保護区の総面積の約79%を占めている（環境保護部自然生態保護司, 2012）。

林業管理部門に属した自然保護区の設置数が多いこともあり、管理制度に課題があるといわれている（楼, 2010）。自然保護区は、従来からあった国有林場の管理制度を引き継いでいるものが多いといわれている（田口, 2006）。国有林場制度は、林木の育成、保護、利用と防火を主目的としており、自然資源を利用した観光産業に関する管理制度は含まれていない。また、自然保護区には、その豊かな自然を利用した資本投資型の経営事業の事例が見られる。具体的には森林公園、風景区事業などを通じた観光と地域雇用の促進などがあげられる。このような動きの中、「保護と利用」の相反という問題も生じてきた（田口, 2006）。

そこで本研究は、中国の自然保護区管理の現状を把握し、管理・法律制度の面で直面している課題を、事例研究をもとに明らかにすることを目的とする。

## II. 研究対象地と調査方法

研究対象地は、中国・江蘇省の無錫市宜興龍池山自然保護区（以下、「龍池山自然保護区」とする）と塩城市大豊シフゾウ自然保護区（以下、「シフゾウ自然保護区」とする）とした（表-1）。龍池山自然保護区の4つの管理機関のうち、「小黑溝国有林場管理委員会」と「宜興国家森林公园」の上級管理機関は宜興農林局であり、林業管理部門に属している。またシフゾウ自然保護区管理の上級管理機関は大豊市林業局である。このように、調査対象とした二つの自然保護区は林業管理部門に属しており、林業管理部門における管理としての代表性がある。

調査方法は、中国の自然保護区法制度および対象自然保護区に関する資料収集、管理責任者（宜興龍池山自然保護区・林場長、

\*<sup>1</sup> Ryu, K., Hyakumura, K. : Current situation and task of management system in Chinese nature reserve - A case study in Jiangsu province's Yixing Longchishan Nature Reserve and Dafeng Milu Nature Reserve -.

\*<sup>2</sup> 九州大学大学院地球社会統合学科学府 ISGS, Kyushu Univ., Fukuoka 819-0395.

\*<sup>3</sup> 九州大学熱帯農学研究センター Inst. Tro. Agric., Kyushu Univ., Fukuoka 812-8581.

表-1. 調査対象自然保護区の概要

地区	名称	面積 (ha)	保護対象	類型	保護区設置時期	級	管理部門	管理部門設置時期
無錫	宜興龍池山	123	動植物	森林生態系	1982年4月12日	省	林業を含む 4機関	不明
塩城	大豊シフゾウ	2,667	シフゾウ	野生動物	1986年2月8日	国家	林業	1986年

資料：国家統計局・環境保護部2011より筆者作成

大豊シフゾウ自然保護区管理所・シフゾウ研究室所長)より聞き取りを行い、これらデータの分析を行った。調査実施期間は、龍池山自然保護区が2014年8月24日-25日、シフゾウ自然保護区が2014年9月6日-7日である。

### Ⅲ. 結果

#### 1. 龍池山自然保護区の概要

龍池山自然保護区は1982年に設置された江蘇省で初めての自然保護区である。森林被覆率は95%で、総面積約123haである。

龍池山自然保護区は、「小黑溝国有林場管理委員会」、「龍池村村委員会」、「龍池山風景区管理会」および「宜興国家森林公園」の4つの機関が管理を行っている。龍池村村委員会は、自然保護区に関する専門部門を従来から設置しておらず、森林に対する防火措置を中心に行っている。それに対して、小黑溝国有林場管理委員会は主に自然保護区内の公益林<sup>1)</sup>の保護、育成、防火や貴重植物保護と、科学研究を行っている。

また1999年、宜興市園林管理局は観光を発展するために、龍池山自然保護区とその周辺に「龍池山風景区」(1,200ha)を設置した。「龍池山風景区」は、「龍池山風景区管理会」が管理を行っており、観光産業に関する開発、計画などの管理を主に実施している。

一方1992年、無錫市観光局は、観光開発のために龍池山自然保護区のまったく同じ領域に「宜興国家森林公園」を設置した。「国家森林公園」ではあるが、森林公園としての実質的な管理はまったく行われていない。

#### 2. 龍池山自然保護区の課題

聞き取り調査及び参与観察より、龍池山自然保護区には管理上の4つの課題があることが分かった。それらは自然保護区における①土地の権利関係の不一致、②複数の管理機関による複雑な管理、③予算・収入の用途外の利用、④違法な自然保護区の管理である。

##### 2.1 土地の権利関係の不一致

龍池山自然保護区は、二つの管理機関(小黑溝国有林場管理委員会と龍池村村委員会)に分かれて自然保護区の管理を行っている。自然保護区の総面積は123haあるが、管理上、両委員会がそれぞれ61.5haを管理していることになっている。しかし、土地所有権上は小黑溝国有林場管理委員会には47.8haしかなく、龍池村村委員会に75.2haの土地所有権がある。このため、小黑溝国有林場管理委員会には管理権があるが、土地所有権がないという林地が13.7ha存在し、権利の不一致が存在する。

この権利の不一致が補助金分配の偏重を引き起こしている。小黑溝国有林場管理委員会と龍池村村委員会の管理面積は同面積であるが、土地所有権では小黑溝国有林場管理委員会の面積が少な

いため、自然保護区に対する林木保護の補助金は全て龍池村村委員会に渡ってしまっている。

#### 2.2 複数の管理機関による複雑な管理

龍池山自然保護区には、4つの管理機関がある。これら4つの管理機関では、管理についての調整、交流や連絡も行っていないことが分かった。自然保護区での活動は、主に小黑溝国有林場管理委員会と龍池村村委員会が実施しているが、龍池村村委員会の実施がとくに不十分であることが分かった(表-2)。また観測業務や環境教育については、いずれも十分な実施が見られない。観光開発については、龍池山風景区管理会が行っている。宜興国家森林公園は実質的な活動を全く行っていない。一方、龍池山風景区管理会は、保護区内の観光開発を主導しており、関連施設を所有し、その管理、使用を行っている。

#### 2.3 収入の用途外の利用

龍池山自然保護区の管理機関には、独自の運営基金を持っている機関がある。龍池村村委員会は2000年から自然保護区内及び周辺を対象に総面積123haの公益林の補助申請をおこない、補助金を得ている。「公益林補助条例」によると、その用途は公益林の保護、育成、研究、資源監視に使うことと規定されている。しかし龍池村村委員会は、その補助を防火職員の給料と自然保護区道路建設といった用途外に使用している。

一方龍池山風景区管理会は、観光産業によって得た収入がある。「森林と野生動物類型自然保護区管理方法」第12条より、観光産業収入は自然保護区の資源の監視・保護・育成に使うことと規定されている。しかし風景区管理会は、この収入を資源の保護ではなく、新しい観光産業の建設に使っていた。2014年8月の調査時点でも、自転車公園を設置しているのが確認できた。自然保護区設置の目的は自然資源を保護することであるが、龍池山自然保護区の管理機関は自然を保護するためという本来の目的から逸脱した用途で収入を利用している。

#### 2.4 違法な自然保護区の管理

龍池山自然保護区内には主要な景勝地である「澄光寺」があるが、観光を促進するため多く施設が建設されている。しかし、「澄光寺」は自然保護区の核心区<sup>2)</sup>の中にあり、また多くの観光インフラ設備も核心区にある。また、核心区内で毎年施設の拡充を行っている。これは「自然保護区条例」に違反する行為である。

また、自然保護区の内側と周辺には、6,700haのモウソウ竹林があるが、これは小黑溝国有林場管理委員会の主要な資金源となっており、小黑溝国有林場管理委員会が自然保護区内で多くの竹林を植えていた。この竹林の植林が自然保護区の核心区まで広がってきており、「自然保護区条例」の禁止事項に違反する行為となっている。

#### 3. シフゾウ自然保護区の概要

シフゾウ自然保護区は、黄海海沿いの湿原砂浜に位置している。

表-2. 龍池山自然保護区における4機関の管理内容

内 容	機 関	小黒溝国有林場 管理委員会	龍池村村委員会	龍池山風景区 管理会	宜興国家森林 公園
防火, パトロール		○	○		
貴重対象保護		△	×		
科学研究管理		○	×		
情報管理		○	×	○	×
観測と評価		×	×	×	×
環境教育管理		×		○	×
公益林管理		△	×		
観光事業				○	×

資料：聞き取り調査より筆者作成

注1：○実施 × 実施せず △ 部分的に実施 / 管轄外活動

注2：■自然保護区に必要な管理内容

沼地面積は533ha、砂浜面積は1,628ha、林地面積は506ha、総面積は2,667haである。この自然保護区は1986年10月に、世界自然基金（WWF）の協力の下で省級自然保護区として創立され、1997年12月に国家級自然保護区に昇格した。2013年現在、シカの仲間でありIUCNレッドリストにも登録されたシフゾウが2,027頭おり、このうち野生のシフゾウが205頭いる（シフゾウ自然保護区管理委員会、2014）。

一方、2012年5月、塩城市観光局とシフゾウ自然保護区管理所は、観光風景区として協力してシフゾウ自然保護区と同じ領域に「中華シフゾウ園」を設置した。シフゾウ自然保護区と中華シフゾウ園の双方ともシフゾウ自然保護区管理所が管理している。

#### 4. シフゾウ自然保護区の課題

##### 4.1 人員配置の不合理

シフゾウ自然保護区の管理セクション（図-1）は全部で7つある。それらは事務室、技術管理室、安全教育室、宣伝教育室、資源管理保護室、塩城市シフゾウ研究室、観光管理室である。2013年現在、人員は全体で72人である。その中には、主任1人、副主任7人がいるが、副主任はそれぞれのセクションを管理して

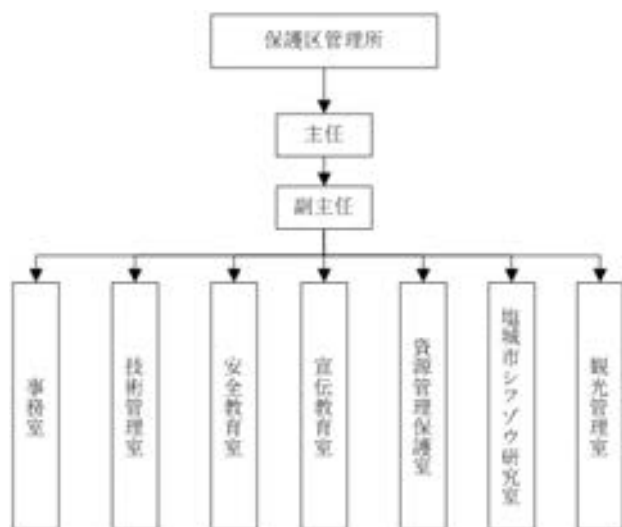


図-1. 大豊シフゾウ自然保護区の管理体制

資料：聞き取り調査より、筆者作成

いる。それ以外は事務室2人、技術管理室3人、安全教育室2人、宣伝教育室2人、資源管理保護室2人、塩城市シフゾウ研究所3人、観光会社50人という内訳である。観光に関する職員が全体の約69%配置されており、観光に偏重した人員配置となっている。一方、技術人員は11人で全体の約15%のみである。「自然保護区管理条例」による人員配置について、技術人員は総人員の30%以下にはいけないと規定されているが、この割合を下回っている。

##### 4.2 自然保護区での違法行為

「江蘇省大豊シフゾウ国家級自然保護区管理方法」の第11条により、シフゾウ自然保護区内では、新しい建物、永久建物を建設することは禁止されている。しかし、保護区の観光管理室と外資企業が協調してタンカー埠頭やホテルなどの設備を建設している。また「自然保護区条例」より、保護区の入園チケットの販売は禁止されている。しかし、シフゾウ自然保護区はシフゾウ園の入園チケットを一人55元（900円）（2014年8月現在）で販売している。

また「自然保護区管理条例」の第18条により、国家級自然保護区では、自然保護区の総面積の20%の面積は核心区、50%の面積は緩衝区、30%の面積は試験区というように核心区、緩衝区、試験区の割合を明確に定めなければならない。しかし、現在のシフゾウ自然保護区では、核心区、緩衝区、試験区の区分を実施するに至っていない。

## IV. 考察

本事例研究より、対象事例の自然保護区では、管理体制に課題があることが分かった。龍池山自然保護区では、複数の機関による複雑な管理体制が行われる事態に陥っていた。過去の国有林制度を踏襲や、新たに観光資源を核としていこうというような動きがあった。このため、自然保護区管理政策が一貫してできる環境が取れてはいなかったともいえる。法制度の面からも、対象自然保護区が様々な条例や法制度を援用していることも、この混乱を促進させることになっていると考えられる。事例から見出された現在の中国の自然保護区の位置づけは、その核となる保全するための「保護区」としての位置づけがまだ相対的に弱いといえる。

自然保護区に一貫した法制度が未整備であることも、その裏付けであるといえる。

この最たるものが、龍池山自然保護区とシフゾウ自然保護区で見られた観光開発への過度な依存であろう。龍池山自然保護区には龍池山風景区、シフゾウ自然保護区には中華シフゾウ園が設置された。自然保護区での観光開発の投資経営事業は、地域発展に大きな貢献を果たしているが、自然保護区設置の本来の目的である資源保護には違反していると言わざるをえない。

政府は、自然保護区の管理運営方法として「自養」（自己資金での運営方法）を促進しており、また管理事務所に十分な予算が配分されていない可能性もあり、管理事務所としても自然保護区の豊富な自然資源を利用し観光開発を行わなければならない実態があるといえる。中国政府による自然保護区管理政策には、保護を促進しようという考え方とともに、予算獲得といった現実の課題との間で揺れ動いているとも見ることができる。

この状況が継続していくと、自然保護区の持続的な管理が崩れてしまう恐れが高くなってしまふ。このような事態を避けるため、また自然保護区本来の目的を達成するためにも、自然資源の保護と観光との「調和と両立」の方向へ導く必要がある。このためにも、観光事業の運営方針も包含した統一した法制度策定や、自然保護と観光双方の調和した自然保護区管理制度が必要であると考える。

## 注記

1) 「公益林」とは環境保護、科学研究、生物多様性、生態系の修復などを主要な目的とした森林、林木、林地であるが、国務院（日本の内閣に相当）の林業管理部門の認定を受けた森林生態機能と社会サービスを主要な経営目的とした保安林、特殊用途森林を指す。

2) 中国の「自然保護区条例」の第18条によると、自然保護区には核心区、緩衝区及び試験区の3つのタイプが設けられている。核心区は、希少・危機に瀕している動植物の分布地を自然の状態を完全に保存するために設けられる。核心区では、施設の建設、観光、人の立ち入り、科学研究などを厳しく禁止している。一方緩衝区は、観光、生産経営、作業場所の新設と改築、栽培業と養殖業などを禁止しているが、科学研究と資源管理については実施できると規定している（自然保護区条例第28条）。自然保護区条例第32条によると、核心区と緩衝区では、いかなる生産活動も実施できないとされる。また試験区では、土石掘り起こし、水域の埋め立て、野生動物の補殺、作業場所の設立などを禁止しているが、主管部門の承認のもと、観光事業を実施できることを規定している（自然保護区条例第29条）。

## 引用文献

- 国家统计局・环境保护部（2011）2011年中国环境统计年鉴，46 pp，中国統計出版社，北京（中国語文）
- 环境保护区自然生态保护司（2012）全国自然保护区名簿，中国环境科学出版社（中国語文）
- 楼丹（2010）北京林业大学研究生论文：14-18（中国語文）
- 蘇雲山（2004）自然環境保護における地域住民参加の条件と課題－中国自然保護区の事例から－報告書：1-9，17-18
- 田口秀実（2006）林業経済60：1-15
- 麋鹿自然保护区管理会（2014）麋鹿自然保护区观光手册（中国語文）
- 張玉鈞（2003）林業経済研究49：24-25。  
（2014年11月19日受付；2015年2月5日受理）