

## 国立公園における協働型運営の経緯と現状

### 1. 協働型運営に関する経緯

#### (1) 制度的位置づけ

自然公園法においては、国立公園の指定、解除、公園計画の決定・変更・廃止にあたっては都道府県及び審議会の意見を聞くこととされている（法第 5 条、6 条、7 条、8 条）ほか、利用の面では、国だけでなく、地方自治体や民間事業者が公園事業を執行できることとなっており（法第 14 条）、実際に、多様な主体が公園の利用のための事業を実施している。

また、地域の実情に即した国立公園管理業務の一層の徹底を図り、国立公園の適正な保護及び利用の推進を図ることを目的として地方環境事務所長が作成する管理計画は、関係する都道府県及び市町村の意見を聴くとともに、地域住民等地元関係者の意見を十分に聴取した上で作成している。

#### (2) 国立公園における協働型管理運営のため設立されてきた団体

##### ①国立公園の清掃団体

1960 年代、国、都道府県、市町村、事業者等地域の国立公園関係者により各地の利用拠点に美化清掃のための団体が設立された。その活動費用は、国（補助金）、都道府県、市町村、地元が分担しあっていた。しかし、三位一体の構造改革（平成 17 年）に際し、当該補助金が廃止されたため、多くの清掃団体が衰退している。

##### ②利用施設の管理運営やマイカー規制に関する協議会

利用施設の管理運営には、施設整備者（国や自治体）と都道府県、市町村、地元民間組織等の団体、ボランティア団体、地元 NPO など構成される管理運営協議会が活躍している。特に、ビジターセンターについては、1960 年代から現在までほとんどの施設で協働型の組織を立ち上げ運営している。

マイカー規制のための協議会は、1974 年のモデル地域での実施以来、規制の内容を検討し、規制を実行する組織として活動を行っており、その地域も徐々に増加している。マイカー規制協議会は、環境省が呼びかけ、道路管理者、警察（交通規制）、都道府県、市町村、観光協会、等が構成員となっている。事務局は、環境省が担当する場合と、市町村観光課などが担当する場合とある。

##### ③保全事業における地域との協働

1970 年代半ばからは、積極的な保護対策の必要性が高まり、希少植物の保護などの保全のための事業が実施されるようになった。その際諸問題を協議・検討するため、国、学識者、都道府県、市町村、保護団体、観光協会、国有林、土地所有者など地域の関係者を構成メンバーとする検討会などを設置し合意形成をはかり事業を進めていった。

また、平成 14 年に施行された自然再生推進法においては、自然再生事業の実施にあたり、関係行政機関、地方公共団体、地域住民、NPO、有識者、土地の所有者等からなる自然再生協議会を組織することとされており、国立公園においても同法に基づく協議会が複数設置されている。

#### ④ボランティア制度等による協働

公園利用者に対して、マナーや事故防止等の必要な助言指導を行うために、地域において公園の保護と適正利用の推進に関心がある個人を自然公園指導員に委嘱するとともに、国立公園の保護管理、利用者指導等の活動について広く国民の参加を得ること等を目的として地域ごとにパークボランティアを登録している。

また、平成 13 年度からは、地域の自然や社会状況を熟知した地元住民等を雇用し、地域の実情に対応した迅速できめ細かな自然環境保全活動を推進するグリーンワーカー事業を実施している。

#### ⑤世界自然遺産地域における協働

知床、小笠原、屋久島などの世界自然遺産地域においては、適正な保全・管理を推進するための連絡・調整を行うために国、地方公共団体等からなる地域連絡会議が設置されているとともに、科学的なデータに基づいた順応的管理に必要な助言を行うために科学委員会が設置されている。

### (3) 地方自治体の関与の変遷

制度発足時から国立公園の許認可や施設整備において国（環境省）と地方公共団体の協働が行われていたが、その体制が崩れつつある。

行為規制に係る許認可については、かつては都道府県を經由し、また一部は機関委任事務として都道府県知事が行っていたが、平成 11 年の地方分権一括法の公布に伴い機関委任事務が廃止され（法定受託となった）ことに伴い、多くの県が国立公園内の許認可に係る業務を受託しない状況になっている。

また、三位一体構造改革により、平成 17 年に国立公園内の都道府県による施設整備に対する補助金が廃止されたことから、一部の都道府県においては、国立公園内での施設整備を行わなくなっている。

### (4) 近年の自然公園法改正で創設された制度における協働

近年の社会・経済状況の変化に伴い、二次的自然が質的に変化していること、及び登山道、トイレ等の管理の改善などきめ細やかな公園管理の必要性があること等を踏まえ、平成 14 年に行われた自然公園法の改正では、環境大臣又は地方公共団体若しくは公園管理団体が、土地所有者等との間で協定を締結し自然の風景地の管理を行うという風景地保護協定制（法第 43 条等）と、NPO 法人等が風景地保護協定に基づく自然の風景地を管理するために公園管理団体を指定する制度（法第 49 条、第 50 条等）を設けるとともに、利用者圧による風致景観に及ぼす影響を回避するための利用調整地区（法第 23 条等）に関する認定関係事務を、地元の団体等が行うために指定認定機関を指定する制度（法第 25 条等）を設けている。

また、平成 21 年度の改正で創設された生態系維持回復事業制度においては、環境省等が生態系維持回復事業の計画を策定する際に、関係都道府県、関係市町村、地域住民、NPO、専門的知識を有する関係者等との連携を行うこととされており、実際に、協議会を設置し関係者との協働により事業を実施している。

## 2. 国立・国定公園の指定及び管理運営に関する提言(平成 19 年3月)

平成 18 年度に、20 名の有識者により国立・国定公園の指定および運営について検討が行われ、平成 19 年 3 月に「国立・国定公園の指定及び管理運営に関する提言」がとりまとめられた。

提言では、「地域性の自然公園制度は、国、地方公共団体、地域住民、民間企業、NGO 等、土地所有者、利用者等多様な主体が役割分担によって管理運営を行うことが求められる制度」であり、「二次的な自然の維持や鳥獣等による生態系影響への対応、利用拠点の景観形成など、より能動的な管理運営が求められるようになった近年では、国、地方公共団体、地域住民、民間企業、NGO 等の公園の管理運営を担う関係者が、円滑に協働できる体制を整えることが必要である」としている。

そして、協働型の管理運営を行うためには、関係者間の共通認識が基礎になることから、次のことが有効であるとしている。

- ・公園が提供すべきサービス(その公園が果たすべき役割)の明確化
- ・共通の目標(ビジョン)の作成
- ・目標を達成するための行動計画の作成

その上で、協働型の管理運営の実現のためには、「運用面での改善だけでなく、法律をはじめとする制度の改正等、様々な手段を活用し、多くの関係者の協力を得て、具現化していくこと」が期待されるとしながら、「全国立公園において一斉にこのような管理運営を推進する体制を整備することは困難と考えられるので、適切な地域を選んで環境省が主導的に協議会を設けるなどのモデル事例をつくり、段階的に全国の国立公園の管理運営に反映させていくことが適当である」としている。

### 3. 国立公園における協働型運営体制の現状

1. (2) で述べたとおり、地域の様々な課題に対処するため、また、関係者の合意を図り保全事業等を実施するため、国立公園の各地区において様々な協働型の運営組織（協議会等）が設立されてきた。

これらの組織（協議会等）は、その性格（対象とする範囲、機能）により、次の4タイプに分類される。

#### (1) 「個別地域対応型」協議会

比較的小さな地域を対象として、公的機関、各種の団体等が構成メンバーとなり、個別の地域が抱える課題を検討し、解決のための行動を実施する。

#### (2) 「個別課題対応型」協議会

施設の管理運営、外来種対策、マイカー規制、清掃など個別の課題に対処するため、個別課題の関係者を構成メンバーとして、個別課題の解決策を検討し、対策のための保全事業などを実施する。このタイプの協議会が現在、国立公園において最も多く設置されている。

#### (3) 「連絡調整型」協議会

国立公園全体のように広域を対象として、公的機関をはじめとする関係諸機関が構成メンバーとなり、主として地域内の連絡調整を行う。

#### (4) 「総合型」協議会

比較的広範囲の地域を対象として、地域を構成する様々な機関や団体を構成メンバーとして、国立公園が提供すべきサービスと共通の目標（ビジョン）を共有した上で、地域内の連絡調整を行うとともに、地域の重要な課題に対しても合意形成を図り、役割分担をしつつ事業を実施するもの。このタイプは、2. で述べた提言も踏まえ近年、いくつかの地域で設立されている。