

地域主権改革における国立公園に係る議論の経緯

平成 24 年 3 月 15 日

(1) 平成 22 年 6 月閣議決定の「地域主権戦略大綱」において「国の出先機関の原則廃止」と記述。政府の地域主権戦略会議において検討。

(2) 平成 22 年 12 月、「アクション・プラン～出先機関の原則廃止に向けて～」を閣議決定。「新たな広域行政制度」を整備し、平成 24 年通常国会に法案提出、平成 26 年度より国の出先機関の移譲をめざすと記述。

(3) 平成 23 年 5 月 26 日、「関西広域連合」及び「九州地方知事会」が移譲を希望する出先機関として、経済産業局、地方整備局、地方環境事務所を列挙。

(4) 平成 24 年 1 月 6 日、個別事務権限の移譲について、内閣府から、国土交通省、経済産業省、環境省に対し、意見照会。

(5) 平成 24 年 1 月 27 日、環境省から内閣府に対し回答（国立公園は国が責任を持って保護管理する必要。ただし、国立公園の保護管理に広域的实施体制をはじめとする地方自治体の考え方が反映され得るような協働型の管理のあり方について検討する）。

(6) 平成 24 年 3 月 9 日、環境省から内閣府に対し「協働型管理」等に関する資料の提出。

アクション・プラン ～出先機関の原則廃止に向けて～(抜粋)

〔平成22年12月28日 閣議決定〕

1. 出先機関の事務・権限をブロック単位で移譲することを推進

- (1) 広域連合制度を活用するための諸課題について検討を行った上で、新たな広域行政制度を整備(具体的意思を有する地域との間で、十分な協議・調整)
- (2) 出先機関単位で全ての事務・権限を移譲することを基本
- (3) 移譲対象機関の職員の身分取扱い等に係る所要の措置を講ずる
また、移譲される事務・権限の執行に必要な財源を確保(税源移譲も検討)
- (4) 平成24年通常国会に法案提出、26年度中の事務・権限の移譲を目指す

関西広域連合からの出先機関移譲要望

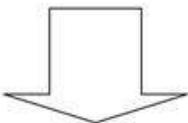
平成 23 年 5 月 26 日 関西広域連合

“丸ごと移管”を求める国の出先機関について

第6回連合委員会(4月28日開催)において、

- ・連合の現行事務に関係の深い機関
- ・全国知事会が重点分野と位置づけるなど、地方が特に移管を求めてきた事務に関係の深い機関 の観点から第1ステップとして移管を求める機関の候補として次の5機関を選定。

【近畿農政局、近畿経済産業局、近畿地方整備局、近畿運輸局、近畿地方環境事務所】



関西と同様の動きを具体化している九州知事会と共闘して移管を進めるため、同知事会と調整の上、第1ステップとして移管を求める機関を重点化

関西広域連合は、まずは次の3機関の移管を(九州知事会とともに)国に求める。

- ・近畿経済産業局
中小企業支援対策を中心に広域連合や府県事務と関係が深い機関で、移管により、地域で総合的な産業政策を展開できる。
- ・近畿地方整備局
全国知事会で最重点分野と位置づけられた直轄国道・河川等住民生活に直接影響する基本的なインフラ整備を担う機関で、地域振興・安心安全の確保に欠かせない。
- ・近畿地方環境事務所
山陰海岸国立公園の管理等を担う機関で、広域連合が担う山陰海岸ジオパークの推進にあたり、移管により、景観保全や地域振興など総合的な行政を展開できる。

※九州地方知事会も同様の要望を提出(5/26)

平成 24 年 1 月 27 日提出資料（抜粋）

[用紙番号 環境省—1]

個表番号	2-18	法律名	自然公園法（S32 法 161）
条 項	すべて	事務内容	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国立公園事業の認可、届出受理等 ・ 国立公園における行為の許可、届出受理等 ・ 国立公園における命令、報告徴収、立入検査等 ・ 国立公園の指定、公園計画の決定等に係る 実地調査 等
① 「当てはめ案」では不都合が生じると考える理由			
<p>I 国立公園は、国が保護管理するのが国際標準</p> <p>○ 国立公園は観光振興など地域経済の活性化にも資するが、それを目的として指定・管理しているのではない。国立公園は我が国を代表する優れた自然であり、国民全体の付託を受けて、その自然を保護することが第一の目的。多くの自然保護関係のNGOや有識者も環境省で保護管理すべきとの意見。</p> <p>○ 世界的に見ても、国立公園は、途上国を含め、国が保護するのが国際標準。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 州の権限が強い連邦制である米国、カナダ等においても、国立公園は連邦政府が管理しており、地域主権とは異なる観点、考え方の下で整理されていることがわかる。 ・ 我が国にはすでに、別途地方自治体が管理する自然公園として「国定公園」、「都道府県立自然公園」もある。 <p>○ 国立公園の屋久島、知床、小笠原などは世界遺産となり、世界的に認知されているが、国際社会で高く評価されるためには、国が責任を持って保護していることが重要。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 保護地域の世界遺産への推薦は、国際約束上、国が行うこととなっており、保護管理も国が責任をもって行うことが原則。 <p>○ 生物多様性の保全は国際的課題。国立公園等の保護区の新規指定・拡大や公園計画の策定を進めるのは国の責務であり、地域の実情も踏まえつつ、国際的・全国的見地からその企画立案を行っているのが地方環境事務所である。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 国連生物多様性条約でも「生息域内保全」のために国立公園等の保護区は重要な施策として位置づけられている。 ・ 2010年に名古屋で開催された国連生物多様性条約第10回締約国会議（COP10）において我が国が議長として合意に導いた愛知目標においても、保護区の総面積等について数値目標が設定されたが、その取組として国による優先順位づけや国際協調などが強調されている。 			

○ 以上のことも含め、「国立公園」は国が責任を持って保護管理するから「国立」という名称を冠している。国立公園は各国政府の自然保護の取組を象徴する国際的な存在。地方公共団体が保護管理に責任をもつ地域になれば、国際的にはもはや「国立公園」とは言えなくなってしまう。

・我が国をはじめ各国政府が参加する世界最大の自然保護機関であり、準・国連機関とも言える「国際自然保護連合（IUCN）」においても、1969年に定めた定義の中で、国立公園を「保護のための施策を講じるのが"the highest competent authority of the country"（国内で最高の権能を有する行政機関）である地域」と明記している。国立公園の地方移管は、このような国際標準からの逸脱であるとして、国際的に批判されるおそれがある。

II 国立公園の保護管理は、国の環境行政機関による開発チェックが基本

○ 開発推進の役割や権限を持っている地方自治体ではなく、地域の開発利益から離れて、自然の価値を科学的・客観的に判断できる国の環境行政機関が保護を担い、開発と保護のチェック&バランスを確保するシステムが必要。

・地方公共団体は保護のみならず開発を推進する立場も併せ持っている。地方公共団体の要望により、道路、河川・ダム、農村施設、空港、鉄道の整備等が行われることが多い。さらには地方公共団体自らが開発事業者として開発許可申請を行うこともあり、その際には、保護による利益との間で明らかな利益相反となる。

・なお、地方公共団体の首長や職員の考え方や能力の問題ではなく、そのような属人的な事情に頼らない、システムとして構築することが必要。

○ 平成11年の地方分権一括法の基となった平成10年閣議決定の地方分権推進計画においても、国の直接執行事務に区分。

○ 自然はその場所によって千差万別であるので、一律の数値基準のような許可基準を作ってそのとおり運用すれば済むものではない。また、一度失われた自然を回復させることも非常に難しく、国による是正措置、代執行などの仕組みにはなじまない。

・全国的・国際的な見地から、現場にいるレンジャー（自然保護官）が地域の自然・生物多様性の現状と価値を評価し、地域との協働において保護管理が図られるべきもの。

○ 国立公園の約6割の土地が、林野庁の管理する国有林。国立公園と国有林との調整は、国の機関同士で総合的に調整・管理することが適当。

III 国立公園の地方移管は、自然保護の専門的知見のある職員配置を困難にする。

○ 保護管理は、それを担う「人」が重要。このため、環境省では、自然保護を志すレンジ

ヤー（自然保護官）を毎年採用し、2、3年毎に全国を転勤させることで様々な自然の保護管理を経験させている。また、本省での政策の企画立案や国会対応、海外や研究機関での勤務等を経験し、国内外の最新の情報を得ている。このような環境大臣の指揮監督の下での人事システムがあつてこそ、保護と利用のバランスをとり、全国的・国際的な視点に立った質の高い国立公園の保護管理が可能になる。

- ・保護地域の管理の在り方をめぐり、国際的に盛んな議論が行われており、環境省のレンジャーも日本政府を代表して参画している。このような国際的な知見を適切に現場の管理に反映していくためにも、国の職員が国立公園の管理に責任をもって行うことが適当。

- ・また、レンジャーが丸ごと移管され、国内の特定地域にのみ責任を有する組織の中で、狭い範囲での経験しか得られないと、多様な地域の最新情報に基づく全国的・国際的な視点での管理が困難となる。また、許可権者が地元と密着しすぎることも起きうる。

- ・さらに、もともと我が国の国立公園は非常に少人数の職員で運営されており、自然保護の専門職員は少ない（レンジャーは全国で約 260 人に過ぎない。）ため、各地域ごとに採用・育成するよりも、全国レベルで採用・育成の方が合理的。

② 広域的实施体制への移譲を前提として考える不都合を解決するための対応策

③ 移譲の例外とすべきと考える理由

① のとおり。

ただし、国立公園の保護管理に広域的实施体制をはじめとする地方自治体の考え方が反映され得るような協働型の管理のあり方について検討することを考えている。

国と地方自治体等による「国立公園等の協働管理体制」について

環境省

1. 制度の目的

国立公園等の管理運営のビジョンや方針等について、広域的实施体制を含む地方自治体等の考え方を適切に反映し、地域の観光施策や教育・文化施策等と連携したものとするため、国と地方自治体等による協働の管理運営体制を創設

2. 協議会の設置・運営

環境省地方環境事務所長、広域的实施体制の長、府県知事、市町村長等から構成される、ハイレベルで常設の協議会を設置し、一定の役割を付与

協議会の役割(案)

- 国立公園の総合的・長期的な将来ビジョンの共有
- 国立公園の保護管理、利用施設の整備・管理やエコツーリズムの方針等に関する提案



3. 各国立公園での具体的な取組

各国立公園の地域特性を踏まえた管理運営

- ・協議会の提案を踏まえて国立公園の管理運営の方針等を定め、地域固有の自然環境、歴史・文化、農林水産業等の魅力を活かした取組を協働で展開

《想定される活動例》

ジオパーク等との連携

- ・世界遺産やジオパーク認定等の自然の再評価をきっかけとする観光振興、エコツーリズムの活性化

迅速な利用施設の整備

- ・自然の保護と利用者の安全を確保しつつ、地域の要望を踏まえた迅速な利用施設の整備

獣害対策や自然再生等の実施

- ・環境省と地方自治体、地元団体との協働による、シカ等の獣害対策事業や劣化した自然の再生事業等の実施

環境教育の推進

- ・地域の学校・NPOとの連携した環境教育の推進

4. 今後の進め方

- ・まずは、全国の複数の箇所においてモデル的に実施
- ・その結果を踏まえ、全国展開に向けて、協働管理体制の法制化その他必要な措置を検討
- ・国指定鳥獣保護区、希少種の生息地等保護区、自然環境保全地域においても同様の取組を検討