

## 国立公園の協働運営に関する検討委員へのヒアリング結果

## (1) 国立公園における協働型管理・運営のための枠組みづくり

## ■ ビジョンのあり方

- ・ 公園計画、管理計画の上位に位置する明文化したビジョンが必要。
- ・ ビジョンを地域の関係主体との合意を前提に考えた場合、(具体的な計画よりは) どちらかという公園計画の前提となる考え方とする方がイメージは近い。
- ・ 法定計画でないビジョンが法定計画である公園計画の前提として存在すると制度上ゆがみが生じる恐れがある。
- ・ 初期の段階で、関係者が地域の将来ビジョンを共有することが重要。公園の価値は何か、保全の目標はどこか、それによる地域振興のあり方、持続的な観光振興のあり方など、認識を共有し、明文化することが重要。何か衝突が合った場合にビジョンに立ち返ることが出来る。緊急の課題から手を付けると利害関係がぶつかり議論が進まなくなる。
- ・ 地域にとっては、自分たちの総合計画や振興計画は前提となり、国立公園に期待すること、制度とのすり合わせがビジョンの作成となる。
- ・ 公園指定当時の環境省担当者にはビジョンがあったはずであり、それを聞き出して文章化し、地域に説明することが、ビジョンの共有につながる。

## ■ 役割分担 (協議会組織)

- ・ 国立公園は国で指定し、計画も国でコントロールするという姿勢が必要。
- ・ 協議会に委ねる権限、範囲は要検討。国立公園の全体的な計画は国で立案するということが示されないと、地域主権の問題で「国立公園は国でしっかりコントロールすべきである」としたのと矛盾する。
- ・ 総合的な協議会がある場所、個別課題型の協議会がある場所、ほとんど無い場所など、地域によって事情が異なるので、立ち上げのプロセスはいくつか考えられることも示すほうが良い。
- ・ ハイレベルの会議と併せて、現場に近い責任者によるミドルレベルの協議会も設け、その下に時限的な分科会などを設置するのも一案。

## ■ 役割分担 (国と地方のルール)

- ・ (地域の意見を反映させるために) 管理計画のグレードを上げて、それに基づいた事業計画(アクションプラン)を作り、そこからは地元委ねるのも一案。
- ・ 公園法の規制のように全国の国立公園で一律に行う必要がある事は法律上書き込む。地域の特性に合わせて決めていくべき事はプロセスを法律に書き込み、そのプロセスを経て出てきたものは地域ごとに特色があつて構わないと位置づける。

### ■ 民主的な意志決定

- ・ 協議会などで民主的に合意形成をはかることは評価できる。関係者全員が不満を持たない計画を策定することは不可能だが、民主的なプロセスによる計画策定が必要。

### ■ 協議会のメンバー

- ・ 首長を中心としたハイレベルの会議では、管理計画レベルの詳しい議論が期待できず、議案の採決のみ行い、何の議論もせずに終わってしまう場となってしまう恐れがある。一方、構成メンバーの人選によっては、協議だけ行って物事が決定しない場になってしまう可能性もある。
- ・ 首長がメンバーに加わるリスクもある。自然環境の保全についてではなく、施設整備や予算の要求に関する発言しかなしな恐れがある。
- ・ 会議の参加メンバーがトップに限られると形骸化し、参加できない主体からの不満が高まる。一方、NGO などのメンバーをどんどん入れると、互いの主張を譲らず合意形成が進まないケースが多い。
- ・ 国立公園なので地域のみ意見で決めることは出来ないが、会議はあくまでも地域コミュニティが基本という雰囲気作りは重要。
- ・ 協議会メンバーの選定は、地域（国立公園）のファンの声を反映させる仕組みがあると良い。一案として、将来ビジョンに関する作文を審査する公募が挙げられる。
- ・ 会議の人数は 25 人程度が望ましい。地域によって一様に決められないが、構成員が 30 人を越えると、意見聴取の場としては機能するが、意志決定の機能を失う。

### ○ 協議会のメンバーの例

- ・ 最近では漁協、森林組合など第一次産業の代表者が加わるケースが多い。地域ごとのステークホルダーは自ずと決まってくる。

### ■ 既存の協議会との関係

- ・ 現に活動している既存の個別課題型協議会との関係に注意する必要がある。これらの意見を反映される仕組みを設けないと、関係主体からハイレベル協議会への協力が得られなくなる。

### ■ 事務局

- ・ 協議会に協議事項を提出する事務局の役割も重要。
- ・ 事務局（幹事会）や個別協議会などで各論の議論がしっかり行われることが必要。
- ・ 事務局は対象地域の中にある、あるいは地域に近い場所にある主体が担うことが重要。主役はあくまでも地元であり、有識者や外からの人間の役割は制御的に位置づける必要がある。

## ■ 科学委員会

- ・客観的なデータは重要だが、外からの有識者は事務局に対する客観データの提供者や、オブザーバーとしての役割を担うのが良い。物事を決定するメンバーに入るべきか疑問。
- ・公園によるが、必要に応じて時限つきで設ける方が良い。
- ・謝金、旅費などのコスト、環境省の事務量の増加から、全ての公園（管理計画区）に独立した科学委員会を作るのは難しい。（例）知床や赤谷では、財政的なバックアップがあるおかげで研究者がコミット出来ている。
- ・設置によるメリットとして、仕事を的確にこなし、行政にあまり入らない情報も述べてくれる点を挙げられる。（例）小笠原の科学委員会の小笠原自然研究所、小笠原野生生物研究会など。
- ・環境省、都道府県、市町村の担当者は数年で異動してしまう。地域に根ざした NPO があるとよいが、第三者的、客観的な判断を出来る人間が継続してサポーターとして公園につくメリットは大きい。地方の大学の研究者や教員がボランティアに関わると、継続性が生まれる。
- ・独立した科学委員会のメリットは、内容の濃い議論ができること。協議会のメンバーとして年に 1、2 回の会議に出席するだけだと、参加する研究者はお客さんとして会議に参加することになりがち。

## ■ 会議の運営

- ・会議の結果を尊重すること、非難するのではなく前向きな話し合いをするなど、会議運営のルールを明確しておく必要がある。
- ・選挙で選出されている首長はその意見が反映されないことを理不尽だと主張することがある。
- ・公園計画や管理計画を作るというミッションが明確でないと息切れして参加者の集中力が持続しない。
- ・協議会は、期間を定め、目的を明確にしないと目的を見失う恐れがある。そのため、**2.5**年ごとに公園計画や管理計画を改訂していくという目的があるのは良い。

### ○ 会議がうまく運営できなかった例

- ・学識経験者の議長が無責任に交代
- ・計画が固まってから会議が開催されて、検討の結果求められた変更に限界がある。
- ・首長を中心メンバーとする会議で、特定の事項に利害関係があり民意が反映されていなかった。

## ○会議の運営上良かった点

- ・学識経験者の議長が、参加者の賛成、反対の双方の意見に公正に耳を傾ける姿勢が信頼され、両方の意見を持つ人が参加した。
- ・会議によって得られた結果は尊重するという約束で行われた。

## ○他

- ・透明性は公開の会議の利点だが、人前で話すことの得手不得手に影響されやすく、公開で行うことが結果的に不公平になることもある。また、公開の場で組織の代表が発言する場合は、本音では語れなくなるという欠点もある。個別のヒアリングが必要な場合もある。

## (2) 国立公園管理計画への的確かつ迅速な反映

## ■事業決定との関係

- ・国の審議会の小委員会の検討項目の中には、地元の人でないと理解出来ない内容のものがある。こういったものは地元で議論して決められる仕組みになることが望ましい。
- ・現状の管理計画をより上位に位置づけて、行動計画（アクションプラン）と関係づけられると良い。
- ・地元でないと判断できない内容であれば、事業決定を管理計画に統合して地元（協議会）に委ねても良い。どんな事業決定でも国でやる必要があると、小委員会で判断がつかない案件までが議題になる。
- ・意見聴取は行って反映させていく必要はある。公園計画の決定は国で行うが、管理計画は場合によっては決定権を協議会に預け、その代わり国の意見を聴くという仕組みにした方がやりやすい。

## ■地域ルール

- ・地域ルールを作りやすくするという観点が必要。今はエコツーリズム推進法や、自然公園法でも制限をかけるための利用調整地区制度があるが、利用と保全両面をもった地域のルールを作りやすくすることが必要。地域ごとのルールそのものを書き込むことは出来ないため、協議会やその分科会などで位置づけられたものは、罰金を取るかは別として、自然公園法と同等の地域ルールとして法的に位置づける。このルールは管理計画にあたるのかもしれないが、そうすれば地元で地域ルールを作るメリットを感じる。
- ・自然公園も特保、一特、普通地域等があり、イメージとしてはユネスコ「人間と生物圏」（MAB）と同じ仕組みである。しかし、規制の仕組みはあるが、普通地域などの利用や地域振興をどうするのかという機能があまり内蔵されていない。そのため、地元にとって公園法は規制される制度と捉えられてしまう。普通地域は単に規制が緩い地域というのではなく、持続的な地域振興に資する仕組みとして協議会をうまく使っていければ地

元から歓迎される。

- ・公園計画、利用計画にしても、道路や施設を作るだけでなく、普通地域まで含んだ地域振興を盛り込める計画となると、国立公園であるメリットを地域から見直してもらえる。
- ・(例) 綾のエコパークでは、照葉樹林を保全する核心地域 (Core Area)、照葉樹林を再生していく緩衝地帯 (Buffer Zone)、有機農業などを行って地域振興を行う移行地域 (Transition Area) が一体化するイメージである。

#### ■ 事業決定

- ・開発系の事業計画を首長だけで決めていくのはまずいという意見は必ず出る。ただ反対するのではなく、地域の自然情報を持ち、改善案を述べてくれるような主体は協議会に参加してもらおう方が良い。
- ・研究者に参加してもらおう場合、負担になっても、作文や、部会長等、一定の責任を持って参加してもらおう方が良い。学識経験者も地域の人も NGO の人達にも、自分たちの作った計画だという自覚ができる。計画に対するオーナーシップが重要。

#### (3) 直轄施設整備計画への反映

ー特記無しー

#### (4) 国立公園の保護や許認可についての対応

ー特記無しー

#### (5) 上申や諮問手続きの迅速化

ー特記無しー

#### (6) 国立公園の利用サービス・プログラムの拡充

##### ■ 利用計画と策定者

- ・地域の資質やポテンシャルを把握しながら、それに合った利用計画 (利用のビジョン) は国が策定すべき。
- ・地元が積極的なのでタイアップして活動しよう、保護が中心の地域では国が中心となって利用のプログラムを展開しよう、といった具体的な内容を、地元と協議しながら、行動計画 (アクションプラン) として策定するのが良い。
- ・利用も地域のポテンシャルにあわせて「ここはこんな利用がされるべきだ」といった方針が必要。

- ・利用の計画について、地元で意見聴取、調整する際に、保護の観点からはここまでしか譲れない、というのは国がしっかり示すべき。そのうえでそれをベースに事業計画の策定を協議会（地域）に委ねてはどうか。
- ・現状では保護計画がゾーニングのみで、利用計画がネットワークのみとなっている。周遊型観光はそれで良かったが、現在のプログラム型の利用を想定すると、現状では不十分。保護のあり方もダイナミックになってきており、モニタリングを踏まえた施設計画も行う事が求められてきている。そのため、保護計画にも利用計画にもそれぞれゾーニングとネットワークの計画が必要。

#### ■ 地域の振興計画とのすりあわせ

- ・イギリスでもイタリアでも、公園の管理計画的なものと、国立公園以外を含む広い地域の振興計画的なものがある。
- ・管理計画的なものは土地利用計画であり、非常に強い規制がある。振興計画は民間が主体となって作られており、観光を中心にして発展する方向性や、関係主体がどう関わるか、地区毎にどのような魅力があるのか、どのような発展を目指すのかということが書かれている。
- ・市町村の総合計画の観光の部分と、公園計画を併せたようなものになっている。イタリアでは、関係している市町村が集まる会議が中心になって作っているが、ハイレベル協議会の下にこのようなことを議論する会議が会っても良い。

#### ■ 利用の推進

- ・提言には、関係者が望んでいる国立公園の利用の増進と魅力の向上について、環境省がどんなイニシアチブをとって進めていくのかということを盛り込むと良い。国立公園のブランド化と広報戦略の推進、利用のサービス・プログラムの開発、マーケティングを進めていくなど。
- ・国立公園は事業者にとって触りがたいイメージがある。旅行会社自身もツアーの利用客も国立公園をよく知らないため、ツアー会社も旅行商品を作りづらい。
- ・地元のガイドもそれなりに国立公園を活用しているが、どこまで使っているのかというガイドラインは明確でない地域が多い。自分たちなりの経験でツアーを行っている。環境省が地域の主体に利用のアイデアを湧かせられるような情報を示すことができると良い。
- ・国立公園のどの場所で、どの程度の利用が可能なのか、時期によってどんな生き物がいるのかといった情報を示すことで、ガイド、事業者が魅力的なツアーを提供することができる。

- ・環境省でツアーをすることはできないかもしれないが、例えば協議会で作ったビジョンにあったツアーを推奨する手法の一つとして、国立公園を利用したエコツアーを募集し、実際にモデルツアーとして事業者に行ってもらい、国立公園と併せて PR することは出来る。

#### ■ ツアーの認証（プログラム、事業所、ガイド）とインセンティブ

- ・地域によって異なる状況に対応するためには、環境省が作る統一的な認証の基準とは別に地域ごとにルールを作る必要がある。これは協議会での検討事項となりうる。
- ・ガイド個人への認証について議論されがちだが、公園法は規制行政的な性格があるため、日本ではむしろプログラムや事業者に対する認証のほうがなじむ。
- ・ツアーや事業所に対する認証によって、緑ナンバーや旅行業法の規制が緩和されればインセンティブとしての効果が高い。エコツアー法に登録した場合、優遇されるようになったと聞いた。
- ・(例) オーストラリアでは NEAP という名称のツアープログラムを対象とした認証制度がある。

#### ■ 「地域のニーズ」

- ・「地域のニーズ」の一つとして、地域経済がある。公園利用によって地域経済にどのように貢献しているのかデータが有れば、地域と話がしやすい。
- ・一方、日本の自然公園は居住エリアと近接しているケースが多いため、公園に対する住民の意識に関する客観的なデータも必要。
- ・管理計画は、一般企業の事業計画までいかなくとも、ビジョンを共有し、具体的な達成目標を関係主体で共有することが必要。
- ・「地域のニーズ」に関連し、例えば屋久島の住民からは、観光客が増えて生活の不安感が増したという声がある。これはネガティブな指標の一例。利用は、環境へのインパクトのみではなく、地域住民への意識や生活へのインパクトがある。特に日本型国立公園では留意すべき点。

#### ■ 「観光客のニーズ」

- ・自然資源、地域資源のモニタリングは比較的たくさん行われているが、「観光客のニーズ」に応じるためには、利用者の現状を客観的に把握するためのデータが必要。現在は利用者のモニタリングが行われておらず、データが不足している。
- ・人数は今ままで良い、滞在日数を増やす、消費額を増やすなど、利用を促進する何通りかあるうちから方向性を選択するためには、客観データが必要となる。

### ■ 観光客に関する基礎調査

- ・ 知床の観光協会で予算書を見たことがあるが、殆どがプロモーション費に充てられている。来訪者や住民意識に関する基礎的な調査は現状よりも充実されるべき。
- ・ 予算が無い中で調査を行うために、地元の大学との連携は効果がある。また、全国的にある程度統一された調査フォーマットがあると良い。北欧では、国をまたいで同じフォーマットによるアンケート調査を行っていた。アンケートの調査票を作るのは結構手がかかるため、統一されたフォーマットがあるとお金をかけずに調査できる。
- ・ また、金額を節約して調査を行う手法として、全国を把握する調査は何年かに一度一斉に行い、幾つかの主要な地域では、毎年調査を行って経過を把握する手法も考えられる。
- ・ 観光庁が日本観光協会とともに検討し示した調査手法の指針があるが、観光に関する各主体がどれだけその指針に従った調査を行っているのかは疑問。
- ・ 公園の利用者調査を行っている市町村でも、観光客に対する基礎的な調査に対する予算はつきにくい状況がある。
- ・ 調査項目としては、来訪者が地域で使った金額と利用者数が良い。

### ■ オーストラリアの事例 (LAC)

- ・ 国連の World Tourism Organization (UNWTO) では観光の推進のために把握すべき指標として5つ程度の分類を推奨している。
- ・ オーストラリアのカンガルー島では、資源と利用の多様性を担保するために、地域経済、マーケット・利用、環境、体験、地域の社会・文化などに関連する指標ごとに許容の限界をハイレベル協議会の場で共有する制度がある。
- ・ 調査は10年前から行われており、年間の予算は約1000万円、主に政府と観光協会などが資金を負担している。事務局員はフルタイムでは雇用できないため、週2～3日出勤している。
- ・ 取組の背景として、交通機関の整備によって日帰りのアクセスが可能となり、住民が地域の野生性が損なわれるとの危機感から、環境モニタリング調査、来訪者調査、住民意識調査を行っている。
- ・ 住民意識調査は、社会、文化面の指標の一例。地元の人たちが、どれだけ自分たちが観光に関与できているかという意識をはかる指標で、オーストラリアでは7割を目標としている。この調査では、的確な調査手法が課題となっている。住民意識調査では、観光の推進により犯罪が増えた、減ったなどネガティブな項目に関するものもある。

### ■ 情報提供

- ・ 全国の国立公園の特色に応じた役割分担と併せて、一つの公園の中でも役割分担をする必要がある。ウィルダネスを目指すのか、幅広い利用者の来訪を目指すのかなど、公園毎の特色をPRしていく事が必要。ROSを活用できる。



## (7) 公園管理団体制度の拡充

### ■ 公園管理団体の担い手

- ・ 地域の管理運営を担う各地域に根ざした公園管理団体が増えると良い。
- ・ 公園管理団体の担い手は、地域によっては法人格を持たない任意団体しかないところもある。
- ・ 事務局は地方環境事務所が担い、現場に即したことを地元任せるという役割分担が考えられる。

### ○ 公園管理団体との連携（アメリカの事例）

- ・ アメリカでは、外郭団体の管理運営組織があり、地域の雇用の場として機能している。また、寄付の受け皿にもなっている。
- ・ 税制の優遇措置があるため企業による寄付（ドネーション）が盛んに行われ、一千万円以上の寄附が行われることも珍しくない。施設にドナーの名前をつける習慣もあり、公園内のベンチなどの施設に名前がついていることがよくある。これもインセンティブとして機能している。
- ・ 現場の公園管理当局のスタッフに、各公園の運営や管理目標について裁量権を与えることにより、業務が効率化され、実状に即した管理運営を行われるメリットがあるが、一方で担当スタッフの交代により方針が頻繁に変わってしまう恐れがある。アメリカでもそれが課題として捉えられており、現地のスタッフの滞在期間を 5 年間に延ばした。また、公園管理を行う外郭団体と協力して、公園の管理運営が揺らがないようにしている。
- ・ ロゴを貼り付けたグッズの売り上げが外郭団体の収入の多くを占めている。
- ・ 行政と管理団体との連携がうまく機能している例として、日本国内では環境省と知床財団との関係が挙げられる。

## (8) そのほか検討が必要な事項

### ■ 全体の印象

・ 現状の文章だと、地元任せすぎているという印象がある。一方で、意見を聴くだけでは現状と変わらない。どの程度の法改正が可能なのか、地元がどの程度で納得するかで組織の形は決まる。併せて計画内容のグレードやあり方を検討していくと協働型の管理をすすめる上ではスムーズに行く。

・ ビジョン、公園計画、行動計画の位置づけを下記として、行動計画を地元へ委ねる仕組みとするとわかりやすい。

### ① ビジョン

(30 ある国立公園と土地のポテンシャルを考え、それぞれの場所の保全と利用のあり方を

表現。公園計画を共有してもらおうためのもの)

②公園計画（ビジョンを具体化）

③行動計画（アクションプラン、協議会（地元）で策定）

- ・公園事業者をはじめとする地域の関係主体がメリットを感じないと協働の取組に参画してもらえないが、管理運営強化の一環の取組であることを押さえないと、観光推進のための協働と読めてしまう恐れがある。

#### ■コーディネーターの人材育成

- ・協議会を自由な議論を行う場として設定しないと、関係主体が協議の場に参加しない恐れがある一方で、非常に思いの強い保護団体がメンバーに加わると議論が進まなくなるリスクもある。メンバーの人選は難しい。
- ・協議会メンバーの人選や地方環境事務所の力量や人柄によるところが大きくなる。
- ・アメリカでも、このことが原因で過去に問題が起き、裁判沙汰になった事例もあった。近年、パークサービスやフォレストサービスに採用される人間は、コミュニケーションの大学院で半年間のトレーニングを受ける。また、コミュニケーションの修士を持っている人（主に女性）を現場に多く配置している。
- ・協議会の進行でも、議長やコーディネーターの力量が重要で、参加主体の意見を公平に聞いてくれるという信頼を得る必要がある。