

## 国立公園における協働型管理・運営を進めるための提言（たたき台）

### 1. 背景

#### (1) 自然公園法における制度的な背景

- 我が国の国立公園制度は、土地所有に関わらず区域を定めて指定し、公用制限(保護の観点からの規制等)を課すものであり、いわゆる地域制自然公園制度と呼ばれるものである。この仕組みは、地方公共団体による通常の行政サービスや地域の企業や住民による産業活動等によって支えられている地域の基盤的・共通的な土地資源の管理・運営等（自然資源を活用した観光振興や里地里山・草原等二次的自然における農林業による管理等）を前提としつつ、傑出した自然の風景地の保護とその適正な利用の増進のための国立公園の管理・運営を行う仕組みである。
- 昭和初期に国立公園制度が発足した時点で想定された「管理」とは、計画の策定、規制の実施、施設の整備が主であり、自然公園法にもこれらの事項のみが中心に記載されており、「地域の基盤的・共通的な土地資源の管理・運営」の位置づけや、それと国立公園の管理・運営との関係については明示されてこなかった。しかし、実態としては、こうした「地域の基盤的・共通的な土地資源の管理・運営」として行われてきた観光振興や二次的自然の管理等は、国立公園における自然環境の保全や利用の増進に寄与してきた。また一方では、「公園の管理・運営」として行われてきた風景の保護や利用施設の整備は、地域の環境保全や観光振興等に寄与してきた。このように「地域の基盤的・共通的な土地資源の管理・運営」と「公園の管理・運営」は密接不可分の関係にある。
- 我が国の国立公園においては、こうした実態を踏まえ、規制の実施は国と都道府県が共同で行い、施設整備は国自ら又は都道府県等の地方公共団体が単独で、若しくは国の補助を活用しながら主体的に実施してきた。
- 自然公園法では、国立公園の指定、保護及び利用のための公園計画の決定・変更・廃止の際に都道府県及び審議会の意見を聴くこととされており、また国立公園事業の執行に当たり、国だけでなく地方公共団体や民間事業者も同事業を執行できることとされていることから、従前から国立公園の保護や利用には多様な主体が関わってきた。さらに、地域の実情に即した公園管理運営を行うため、地方環境事務所長が、地方公共団体や地域住民等関係者の意見を十分に聴取した上で管理計画を作成している。
- このように、我が国の地域制の国立公園制度を適正かつ効果的に運用するためには、国立公園を管理する環境省が地域の多様な関係者と「協働」することが、非常に重要となっている。
- また、海外に視点を向けても、国立公園の指定及び管理は国が実施することが国際標準であるが、例えば、日本と同じく地域制の国立公園を有するフランス、イタリ

アなどにおいては、国立公園ごとに国、地方公共団体、学識経験者、環境保護団体等からなる委員会等を設置し、国立公園の管理方針の決定に関与する仕組みが存在するなど、国と地域の多様な関係者との「協働」が重要とされている。

## (2) 国立公園を巡る社会的情勢の変化

- 我が国の国立公園は、国立公園に対するそれぞれの時代のニーズに応じて、対象となる風景様式についても、具体の地域についても、順次指定を拡大し、我が国を代表する自然の風景地を保護しつつ、国民の自然体験の場として活用されるとともに、観光産業など地域経済にも貢献してきた。しかし平成3年以降、その利用者数は減少の一途をたどり、そのため、国立公園を資源としてきた観光産業にも影響を及ぼし、公園施設の適正な維持管理ができない等深刻な状況に陥っている地域もある。また、旅行会社へのヒアリングにおいても「国立公園が観光客のニーズの変化に対応できていない」との指摘を受けていることである。
- また、風景を含む自然環境の保全についても、行為の規制等のみによる対応から、湿地や草原、サンゴ礁といった自然の再生、外来生物の駆除、増えすぎた野生鳥獣の管理など、能動的な管理が求められるようになってきている。
- さらに、国の果たすべき役割と地方公共団体の果たすべき役割の明確化等を目的とした平成11年の地方分権一括法の公布に伴う機関委任事務の廃止、平成17年の三位一体改革による国立公園内の都道府県による施設整備に対する補助金の廃止は、一面では地方公共団体の国立公園管理への関与の機会を少なくさせた側面がある。

## (3) 国立公園の管理運営に関する近年の動き

- このような動きに対応し、平成18・19年の2カ年をかけ『地域制自然公園の管理運営のあるべき姿』を明示するため、環境省では「国立・国定公園の指定及び管理運営に関する検討会」を設置し、有識者による検討を行い、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」をとりまとめた。
- この提言では「地域制の自然公園制度は、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、「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、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。また、そのために、関係者間の共通認識が基礎となる「公園が提供すべきサービスの明確化」、「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」、「地域の管理運営の担い手の育成推進」が有効であるとしている。
- これらの提言を受け、平成19年度から平成21年度にかけ「広範な関係者の参加による魅力的な国立公園づくり推進事業」として、各地の国立公園でモデル事業を実施してきた。

- 例えば、上信越高原国立公園（万座・浅間・菅平地域）や大雪山国立公園では、管理計画や登山道の維持管理をテーマとした検討が進められ、成果をまとめた。霧島錦江湾国立公園（錦江湾地域）では、錦江湾地域の公園計画や利用者及び地域のニーズに対し国立公園の果たすべき役割を検討し「霧島屋久国立公園錦江湾地域戦略的運営プログラム」を策定し、その結果を踏まえた公園区域と公園計画の見直しが行われた。また、尾瀬国立公園では、「尾瀬国立公園協議会」として、多様な主体が参画する協働組織が構築され、現在も地域において連携した取組が進められている。
- 提言に係るもの以外の動きとしては、平成14年度の自然公園法の改正により、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度（法第43条等）と公園管理団体の指定制度（法第49条等）が設けられる等、自然の能動的管理における国と関係者との協働を推進する仕組みが生まれている。また、平成21年度の自然公園法の改正により、生態系維持回復事業制度を創設し、同制度に基づきニホンジカや外来種対策等に係る生態系維持回復計画を策定する際には、地方公共団体、地域住民、NPO、有識者などの関係者と連携を行うこととされたところである。これらの制度改正に基づく公園管理団体の指定やその活動、生態系維持回復事業に係る協議会の設置等も進められている。

## 2. 国立公園の協働型管理・運営の現状

### (1) 国立公園におけるこれまでの協働型の取組

我が国の国立公園ではこれまでも、清掃活動や希少動植物の保護、マイカー規制、ビジターセンターの管理等、個別具体の課題に対応するため、関係者と協働しての取組が行われてきた。主な事例を次に掲げる。

#### ① 国立公園の清掃団体

1960年代以降、国、地方公共団体、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おいて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）、地方公共団体、地元が分担している。

#### 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、施設整備者や地方公共団体、ボランティア団体、NPO法人等で構成される管理運営協議会が当たっている。協議会の運営のための人件費や管理費は関係者間で分担しているが、トイレ等の特定の施設の維持管理のために受益者への負担を求めている場合もある。

#### ③ 保全事業における地域との協働

1970年代半ばから能動的な保護対策の必要性が高まり、希少植物の保護などの事業が

地方公共団体、民間団体、ボランティアなどと国が協働することにより行われるようになった。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当たり、関係行政機関や地方公共団体、地域住民、NGO・NPO、有識者等からなる自然再生協議会が組織されることとされており、国立公園においても同法に基づく、協議会が設置されているケースがある。

#### ④ 世界自然遺産地域における協働

知床、白神山地、屋久島、小笠原の世界自然遺産地域においては、適正な保護・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の科学委員会が設置され、これらの仕組みに基づく協働の取組が進められている。

### (2) 現在全国で設置されている協議会の性格

上記(1)で述べたとおり、全国の国立公園では適正な保護と利用の増進のために多様な主体が様々な形で協働する体制（ここでは「協議会」と呼ぶ。）が構築されているが、その性格（対象とする範囲、機能等）に着目し次の4タイプに分類することができる。

#### ① 「個別課題対応型」協議会

施設の管理運営、外来種対策、シカなどの野生生物管理、マイカー規制、利用拠点の清掃等、個別の課題に対処するため、当該課題の関係者が構成メンバーとなり、解決策を検討し、対策のために取り組むもの。このタイプの協議会は、全国で最も多く設置されている。

#### ② 「個別地域対応型」協議会

集団施設地区など、特定の狭い地域を対象として、当該地域に関わる公的機関や各種団体等が構成メンバーとなり、地域が抱える様々な課題の解決策を検討し、対策のために取り組むもの。

#### ③ 「連絡調整型」協議会

国立公園全体といった広い地域を対象とし、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、地域内における課題についての認識を共有したり、対応策についての連絡調整を行うもの。

#### ④ 「総合型」協議会

比較的広い地域を対象として、当該地域に関わる公的機関や各種団体が構成メンバーとなり、国立公園（又はその一部地域）における保護の課題や国立公園が提供すべきサービス等についての認識や目標を共有した上で、重要な課題への対応についての合意形成を図り、適切な連絡調整を図りつつ役割分担をして対応策を実施するもの。平

成 19 年度の提言を踏まえ、尾瀬国立公園等において体制構築が進められている。

### 3. 国立公園の協働型管理・運営を進める必要性

#### (1) 国立公園の自然環境の保全

- 高度経済成長時代の大規模な自然破壊や公害問題等に対処するといった社会的な要請を背景として発足した環境庁では、国立公園の管理について開発規制など保護に重点を置いた期間が長かったこと等もあり、国立公園の管理・運営については、規制が中心との認識が国立公園に関係する地方公共団体や住民等の間にある。  
しかしながら、人口・経済ともに成熟化した社会を迎え、また平成 23 年 3 月に発生した東日本大震災後の社会情勢を踏まえ、地域の居住エリアの再整備やインフラ整備、風力・地熱などの再生可能エネルギーに係る取組等が動き始めている状況において、国立公園が単なる規制としてのみ認識されることは望ましくない。このため、優れた自然環境や風景などの国立公園の価値についての認識の再共有を行うとともに、国としても地域振興の取組についてのさらに理解を深めるなど、相互理解を促進することが重要となっている。
- 自然環境の保護・保全について、行為の規制のみではなく、例えば、二次的自然（草原、里山、ミヤマキリシマ等遷移途上の植物群落等）の維持、ニホンジカなど大型野生動物による食害、外来生物による生態系の攪乱等に対する能動的な取組を拡充していく中で、土地所有者や地方公共団体、自然保護団体、猟友会など関係者が一体となって取り組むことが必須となっている。

#### (2) 国立公園の利用増進

- 国立公園の適正な利用を増進するため、魅力的な利用プログラムの開発や公園施設の管理の質を高めるとともに、観光客のニーズや社会的情勢の変化等に対して国立公園における管理・運営に係る取組が的確かつ迅速に対応することが必要である。そのためには、例えば、公園利用者と接する機会の多い公園事業者や観光関係者等が国立公園の管理・運営に積極的に参画することが必要である。
- ジオパークやエコパーク、環境教育など、新たな視点から国立公園に関係する観光資源を活用しようという気運も盛り上がっており、これらの地域の新たな取り組みと連携した対応を進めることは、国立公園の多様な価値を高める取組にもつながっている。
- また、こうした取組は、国立公園が存在することによる経済的なメリット、地域の誇りといった無形のメリットを高めることとなり、地方公共団体や観光事業者をはじめとして、地域にとっての国立公園の貢献度を高めることが期待される。

#### (3) 個別課題対応型協議会の限界

- これまで多く見られた個別課題対応型の協議会においては、地域の将来像を十分共

有するというよりも、直面する個別の課題に対していかに対応するかといった観点から取り組みが進められてきたため、関係者間での協働そのものは実行しやすい反面、このタイプの協議会だけでは大局的かつ長期的な観点からの取組を行うことは難しい。また既に顕在化した課題への対応として設置されることが多いため、新たな課題が顕在化する前に迅速かつ戦略的に対応することが難しかった。

#### (4) 協働型管理・運営を進めるための体制づくり

- 上記の(1)～(3)に適切に対応するためには、国立公園の多様な関係主体の間において、例えば、
  - ・ 国立公園の望ましい保護・利用の姿(国立公園の将来像)、国立公園の管理・運営のあり方、国立公園を含む地域全体の課題や進むべき方向性について、認識を共有すること
  - ・ また、当該認識は、ある程度の期間で区切った上で、社会的情勢の変化を踏まえて評価し、見直しを行い、共有を継続すること
  - ・ こうした共通認識に基づき、取り組むべき施策についての方向性・具体的内容(行動計画)についても、認識を共有すること
  - ・ この行動計画に基づき、国、地方公共団体、民間事業者等の関係者の中で役割分担を行い、具体の取組を進めること
 といった「総合型協議会」において、連絡調整を行いながら、関係者による協働型の管理・運営の取組を進めることが必要である。なお、国立公園の将来像、行動計画の共有については、平成19年度の提言でも掲げられているところである。
- 尾瀬国立公園等においては、こうした総合型協議会が設置・運営されつつあるが、協議会の運営に必要な事務的労力・資金が大きくなることや、国立公園に対する関心など地域の状況が異なることから、総合的な協働体制を構築する取組はこれら一部の国立公園に限られている。このため、総合型協議会を設立し維持するための課題について整理しつつ、可能な地域から全国に広げていくことが重要である。

## 4. 国立公園の協働型管理・運営を進めるための取組の方向性

### (1) 国立公園における協働型管理・運営を進めるための枠組みづくり

#### ① 協働型管理・運営を進めるための枠組み

- 国立公園の将来ビジョンや国立公園の管理方針、行動計画等を国立公園の関係者が検討・共有した上で、効果的な協働型管理・運営の取組を進めることが必要であり、そのためには、いわゆる「総合型協議会」を設置する必要性が高いと考えられる。
- 環境省には国立公園の指定・管理者として、これらの枠組みの中核的かつ主導的な役割を担う責任がある。

〔国立公園の将来ビジョン〕

自然環境や土地利用状況等国立公園毎の特徴を踏まえた、国立公園の望ましい姿(国立公園の保護すべき資源、利用の方向性等)、国立公園が提供すべきサービス(役割)を示したもの。国立公園の価値や保全・利用の目標を示したものであり、公園計画を検討する際の基礎ともなるもの。なお、ビジョンの対象となる範囲は、国立公園を中核としつつ、必要に応じ、自然環境の保護や利用上につながりがある周辺地域での取組も含めたものとする。

#### 〔国立公園の管理方針〕

国立公園のビジョンや公園計画に掲げた目標を実現するため、国(環境省)や他のステークホルダーが、国立公園をどのように管理・運営していくかといった方向性を示したもの。国立公園の管理計画の一部として位置づけることが適切と考えられる。

#### 〔国立公園の行動計画〕

ビジョンや公園計画、管理方針に基づき、国(環境省)や他の国立公園関係者が分担して実施すべき事項について、具体的な取組内容について記載したもの。なお、行動計画は5年間に行う短中期計画、10年後を見越した長期計画を策定し、ある程度の期間を区切り、評価・更新していくことが望ましい。また、行動計画は管理方針とセットとして管理計画に盛り込むことが好ましいと考えられる。

#### 〔総合型協議会〕

国、地方公共団体、民間事業者等の国立公園の関係者が国立公園の将来ビジョンや管理方針、行動計画を共有し、各主体が主体的に国立公園管理に参加し、取組を実施していくための場であるとともに、地域の観光施策や教育・文化施策等と連携し、国立公園の自然環境・歴史・文化・農林水産業等の魅力を活かした取組につなげていくもの。

## ② 総合型協議会の体制

### ア 総合型協議会の対象地域

- 一体性の高い国立公園の場合は、1つの協議会で国立公園全域を扱うことが適当であると考えられるが、地理的・社会的状況(国立公園の範囲、地域の連携体制、利用者の動向など)を踏まえ、それぞれの地域毎に検討すべきと考えられる(その場合は管理計画区をベースとすることが望ましい)。
- なお、1つの国立公園に複数の協議会が設置される場合には、協議会間の連携・連絡体制を構築することが重要である。

### イ 総合型協議会の協議事項

- 協議会の検討・提案事項は次のとおりであり、
  - ・ 国立公園の保護・利用の将来ビジョン
  - ・ ビジョンを踏まえた公園計画

- ・ 国立公園の管理方針
- ・ 公園施設の整備及び維持管理の方針、役割分担
- ・ 将来ビジョンや管理方針を達成するための具体的な行動計画と役割分担
- ・ 新たに発生した国立公園の課題に対する取組
- ・ 行動計画に基づく取組の進捗の確認
- これらの検討・提案事項を国立公園管理へ反映していく際に、環境省が主導すべき事項と協議会が主導すべき事項に分けられ、その役割は検討事項の性格や内容に応じ、下記の3つの方法で明確化する必要がある。
  - 1) 環境省が決定すべき事項に対して意見を述べる。
  - 2) 環境省が決定すべき事項について同意する。
  - 3) 協議会が決定する。

※上記の協議会の検討・提案事項が上記1)～3)のどれに該当するのかについては、今後2回の検討会を踏まえ可能な範囲で提言に書き込んで行く。

#### ウ 総合型協議会の構成員

- 協議会は、地方環境事務所、国の出先機関、地方公共団体、公園事業者の代表、公園管理団体、農林水産業従事者、当該国立公園の自然環境・社会環境に知見を有するもの（研究者等）、観光関係者、ガイド団体等で構成することが適当である。
- 参加する者が広がりすぎると議論がまとまらなくなることが懸念されることから、人数を一定程度（最大30名程度）とするが、公平・公正性の担保という観点から、その選定にあたっては、地域の特性を踏まえた方法を工夫することが重要である。
- 協議会において、参加者が責任をもって発言し踏み込んだ議論が行われるとともに、国立公園を含む地域全体についての視野をもった検討がなされるためには、それぞれの組織のしかるべき者（施策の決定権者等）が参画することが望ましい。
- 協議会構成員以外の意見聴取する方策（住民説明会、ワークショップ、パブリックコメント等）の工夫も必要である。

#### エ 総合型協議会の体制

- 国立公園の適正な管理・運営のための協議会であることから、地方環境事務所が事務局を担うことが適切である。ただし、環境省の人員・予算は限られていることから、地方公共団体や公園管理団体等が一定の役割を担う等、効率的な運営が図られる取組も必要である。
- 組織の施策の決定権者が参画する協議会では、効果的・効率的な検討を行うためには、その準備のための実務担当者による幹事会、及び各議題に関わるコアメンバーによる作業を行うための分科会を設置することが望ましい。
- 学識経験者等による客観的な立場による意見が協議会の議論に反映されることが重要である。なお、学識経験者等を協議会或いは分科会の構成員として含めるか、必要に応じて助言機関として設置することが望ましい。



## オ 総合型協議会設置に向けた進め方

- 総合型協議会は、すべての地域で直ちに設定する必要はなく、また、総合型協議会の設置や運営の困難性を勘案すれば、地域の意向や必要性、可能と考えられる連携の体制等に応じて、逐次設置していくことが適切である。
- したがって、地域ごとの実情（直面する課題、関係者の認識等）を踏まえて、まずは関係者が集まりやすい個別課題対応型協議会や個別地域対応型協議会を設置し当分の間はそれらの協議会として活動を継続した上で、関係者の認識が高まるなど適切な時期に、将来ビジョン等を検討する総合型協議会へ発展させていく場合もある。また、当面の間、総合型協議会を設置せずに協働の取組を進める地域もある。

### (2) 公園管理団体制度の拡充

- 国立公園の協働型管理・運営を進める上で、地域に根ざした公園管理の担い手の育成が進められることが望ましい。こうした担い手の役割は、地域での活動を、継続的にファシリテートし、コーディネートすることである。
- 現在の公園管理団体制度は、まさに国立公園における民間団体や地域住民との協働管理を進めるために重要なツールであるものの、指定団体が少なく、また新たな指定も少ないことが現状である。
- 一方、近年はCSR活動の一環として、国立公園の管理に主体的に参画する企業が多く見られるようになってきた。
- このため、公園管理団体の指定数の増加や活動の活性化を図るため、営利企業を公園管理団体の指定対象に含めることや、基金（寄付）の受け皿とするような仕組みづくり、認証マークの作成・活用等の公園管理団体のメリットの提供を検討していくことが必要である。

### (3) その他

- 管理計画と協議会との関係を整理した上で、協議会で検討・提案を行う管理方針や行動計画を反映できるものとするため、具体的内容や策定方法などが定められた『管理計画策定要領』の見直しが必要である。
- 協議会においては合意事項を確実に実施していくための資金の調達方法（負担金・基金創設、外部資金の活用等）の仕組みについての検討が必要である。
- また、質の高い利用プログラムの提供や地域の取組との連携には、周辺地域の利用のあり方や地域振興計画との連携方法といった観点をビジョンや管理方針に入れ込むことが必要である。
- 地域の実情に即した利用のルールなどは、法令に位置づけることは困難であることから、総合型協議会で合意し、明文化することが必要である。

## 5. 今後の進め方

- 総合型協議会の位置付け、ビジョンの内容、行動計画の内容、これらの計画に基づき各取組が確実に実施されていくための協議会の機能等については、全国の国立公園において試行的に協議会を開催することによって、さらに知見を蓄積し検討を重ねていくことが必要である。
- また、地域における協働型管理・運営を促進するためには、国立公園が地域経済にどのように貢献しているのか、なぜ国立公園の利用者が減少しているのか、国民の国立公園に対するニーズの変化はどうなっている等、所要の事項について定期的に調査・分析を行い、科学的・客観的なデータに基づき、関係する地域のステークホルダーに対して、取組への参画を促していくことが望ましい。