

今後の自然公園制度のあり方に関する提言

環境省 自然公園制度のあり方検討会

2020年5月

【検討委員】

愛甲 哲也（北海道大学農学研究院 准教授）
大黒 俊哉（東京大学大学院農学生命科学研究科 教授）
海津 ゆりえ（文教大学国際学部国際観光学科 教授）
下村 彰男（東京大学大学院農学生命科学研究科 教授） <座長>
高田 真由美（長野県 環境部長）
徳永 哲雄（弟子屈町長）
新美 育文（明治大学 名誉教授）
涌井 史郎（東京都市大学 特別教授）
渡邊 綱男（自然環境研究センター 上級研究員）

【分科会委員】

（１）利用のあり方分科会

愛甲 哲也（北海道大学大学院農学研究院 准教授）
海津 ゆりえ（文教大学国際学部国際観光学科 教授）
下村 彰男（東京大学大学院農学生命科学研究科 教授）
渡邊 綱男（自然環境研究センター 上級研究員）

（２）公園事業・集団施設地区のあり方分科会

浅野 聡（三重大学大学院工学研究科建築学専攻 准教授）
下村 彰男（東京大学大学院農学生命科学研究科 教授）
高田 洋平（高田法律事務所 弁護士）
新美 育文（明治大学 名誉教授）

【検討会日程】

2019年10月31日 第1回自然公園制度のあり方検討会
11月26日 第1回公園事業・集団施設地区のあり方分科会
11月29日 第1回利用のあり方分科会
2020年2月14日 第2回公園事業・集団施設地区のあり方分科会
2月27日 第2回利用のあり方分科会
3月18日 第2回自然公園制度のあり方検討会

※委員の所属等は、検討当時のもの。

目次

1. はじめに	4
2. 背景	5
(1) 自然公園を巡る社会情勢の変化.....	5
①少子高齢化・人口減少社会と自然公園.....	5
②旅行ニーズの変化と自然公園.....	5
③IT やデジタル技術の進展と自然公園.....	6
④「明日の日本を支える観光ビジョン」と自然公園.....	6
⑤自然災害と自然公園.....	6
⑥環境行政の動きと自然公園.....	7
(2) 自然公園施策に関する近年の動き.....	9
①国立・国定公園の総点検及び新規指定等.....	9
②協働型管理運営の推進.....	10
③国立公園満喫プロジェクト.....	13
④関連法令の制定・改正の概要とその背景.....	14
(3) 近年の自然公園法の改正事項と現状.....	16
①利用調整地区制度（2002 年度改正事項）.....	16
②風景地保護協定制度（2002 年度改正事項）.....	16
③公園管理団体制度（2002 年度改正事項）.....	17
④海域公園地区制度（2009 年度改正事項）.....	17
⑤生態系維持回復事業制度（2009 年度改正事項）.....	17
⑥公園事業の執行に関する規定の整備（2009 年度改正事項）.....	18
3. 今後の自然公園制度のあり方に関する提言	19
(1) 基本的な方向性.....	19
(2) 国立・国定公園における利用環境の充実.....	20
①利用のあり方の具体化.....	20
②自然体験プログラムの促進と適正化.....	21
③利用のコントロール.....	23
④利用者の費用負担.....	24
(3) 公園事業・集団施設地区の再生・上質化.....	26
①集団施設地区等の再生.....	26
②新たな廃屋化の防止.....	27
③土地や建物等の権原の譲渡、所有・経営・運営の分離への対応.....	28

(4) 国立・国定公園の保全・管理の充実及び関連施策との連携.....	29
①国立・国定公園総点検事業に関する検証・追加検討.....	29
②国立・国定公園の管理体制の充実強化.....	29
③国立・国定公園管理における山小屋との連携.....	30
④国立・国定公園における気候変動への適応.....	31
⑤国立・国定公園における地域循環共生圏の創出等.....	31
⑥公園周辺地域との施策の連携.....	32
4. 今後の検討の進め方.....	33

1. はじめに

2010年4月の改正自然公園法施行から10年が経過し、その間、東日本大震災の発生・復興、協働型管理運営の推進、国立公園満喫プロジェクトの展開等、社会情勢や自然公園行政を取巻く状況が大きく変化してきた。

前回の改正自然公園法の附則に、法律の施行後5年を経過した場合において、法の施行状況を勘案し、必要があると認めるときは法の規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする定められている。

本提言は近年の社会情勢や自然公園行政を取巻く状況の変化、改正自然公園法の附則等を踏まえ、自然公園法の施行状況の点検を行うとともに、今後の自然公園制度のあり方について検討を行ったものである。今後、本提言の内容がさらに詳細に検討され、本提言に基づく制度的・政策的な措置が講じられることにより、我が国の自然公園における保護と利用がより一層進展することを期待する。

2. 背景

(1) 自然公園を巡る社会情勢の変化

1931年に制定された国立公園法が改正され、国定公園や都道府県立自然公園を含めた自然公園制度の基礎となる自然公園法が1957年に施行された。施行後63年が経過し、日本社会も大きく変容してきた。法施行当初は高度経済成長時代を背景に国民の観光レクリエーションのニーズに応えることが重視され、自然公園は当時の観光に大きな役割を果たしたが、1970年代以降は自然破壊などの環境問題が注目を集め、保護地域としての役割がより重要となってきた。1990年代以降はバブルが崩壊して景気が低迷しはじめるとともに、我が国の生産年齢人口は1995年をピークに減少に転じ、総人口も2008年をピークに減少に転じている。今後本格的な少子高齢化・人口減少社会を迎える中で、地方から都市への人口の偏在化や地方の過疎化が加速していくと考えられる。一方で、特に自然公園を有する地域については、地方であるからこそその美しい自然景観、多様な地域資源を有しており、環境・経済・社会の統合的向上の実践の場としての役割が期待される。特に近年、東京オリンピック・パラリンピックの開催も見据えて観光立国に係る施策が推進されてきた中で、日本を訪れる外国人の人数は急激に伸びており、2018年は3,000万人を超している状況にある。

①少子高齢化・人口減少社会と自然公園

我が国は今後本格的な少子高齢化・人口減少社会を迎え、これから数十年間は総人口の減少が避けられない状況となっている。さらに地方から都市への若年層を中心とする流入超過の継続により人口の地域的な偏在が加速化しており、地方の若年人口や生産年齢人口の減少が進んでいる。我が国の自然公園制度は土地の所有に関わらず指定する「地域制自然公園制度」であり、自然公園では地方公共団体や住民団体をはじめ多くの関係者の協働による管理運営が行われている。自然公園の多くは地方部に位置し、こうした地域社会の衰退は自然公園の管理に深刻な影響を与えることが懸念される。そのため、自然公園を活用した地域経済の活性化や関係人口の増加等の取組の重要性がより一層高まっている。

②旅行ニーズの変化と自然公園

1990年代以降バブルが崩壊し、景気の低迷により企業の団体旅行などが減少し、旅行形態が団体旅行から個人旅行にシフトしていく中で、国立公園の利用者数は1991年の約4億人をピークに減少傾向が続いている。また、旅行形態のシフトやライフスタイルの多様化に伴って、有名な観光地を巡るだけでなく、各個人の興味や関心に基づいて特定の目的や本物の価値を求める旅行ニーズや、地域の文化や暮らしの体験等も含めた自然の中にゆっくりと滞在する旅行ニーズが増加している。加えて、子供を自然に触れさせたいという教育的な目的や、高齢者の健康維持を目的としたもの、スキーなど特定のアクティビティを目的としたもの、ボランティアを目的としたもの、リ

ゾートテレワークなど、様々な旅行ニーズがある。

一方で、原始的な地域の利用や野生動物観光に関心が高まることに伴い、野生動物の人馴れ等の利用に伴う課題が指摘されている。また、団体旅行やパックツアー等に対応した観光施設・宿泊施設が重点的に形成されてきた地域では、利用者の変化に対応ができずに利用者数の減少やそれに伴う施設の廃屋化が進んでいる。

③IT やデジタル技術の進展と自然公園

ITやデジタル技術の進展により、現地情報の把握や各種予約はインターネットを介して行うことが通常となり、自然の魅力の伝え方にも変化が求められている。また、近年はICTを活用して交通サービスをクラウド化し、公共交通やその運営主体にかかわらず、マイカー以外のすべての交通手段によるモビリティ（移動）を一つのサービスとしてとらえ、シームレスにつなぐ新たな「移動」の概念であるMaaS（Mobility as a Service）の取組が各地で進展している。更には、ワークライフバランスの改善や人口減少社会における労働力人口の確保、地域の活性化等にも寄与するテレワークが近年着目されている。今後、特にデジタル分野をはじめとした創造的産業の更なる発展に伴い、自然公園のような豊かな自然の中で働くニーズが高まることが予想される。

④「明日の日本を支える観光ビジョン」と自然公園

少子高齢化・人口減少社会の中で観光は地方創生への切り札であり、成長戦略の柱となっている。政府は「観光先進国」への新たな国づくりに向けて、2016年3月に開催された「明日の日本を支える観光ビジョン構想会議」（議長：内閣総理大臣）において新たな観光ビジョンを策定した。本観光ビジョンにおいては訪日外国人旅行者数を2020年までに4,000万人とする等の目標が掲げられている。このビジョンに基づき、「世界が訪れたい日本」を目指し、観光ビジョンの施策の実行に政府一丸、官民一体となって様々な取組が進められている。この中で国立公園を世界水準の「ナショナルパーク」としてブランド化していくことが重要な取組の柱の一つとして位置付けられている。

2008年の観光庁発足以降、本格的なインバウンド政策が進められてきたことで訪日外国人旅行者数は急増しており、2008年は約835万人であったが2019年は約3,188万人となっている。それに伴い訪日外国人の国立公園利用者数も増加しており、2015年は約490万人であったが2018年は約694万人となっている。

⑤自然災害と自然公園

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、東北地方の太平洋沿岸地域の多くの人々の生命や財産のみならず、自然環境にも大きな影響をもたらした。環境省では自然に配慮し、自然の回復力を活かし、自然とともに歩む復興を進めること、そして、持続可能な地域を作り、豊かな自然と地域の暮らしを未来に引き継ぐために「三陸復

興国立公園の創設を核としたグリーン復興のビジョン」を策定し、復興のための取組を進めてきた。2013年5月には陸中海岸国立公園に青森県の種差海岸・階上岳県立自然公園を編入して三陸復興国立公園を創設し、翌年には南三陸金華山国定公園を編入した。なお、2013年11月に仙台市で開催された第1回アジア国立公園会議においては、三陸復興国立公園の視察等も含め、自然災害からの復興に向けて保護地域の果たす役割について参加者が認識を深めた。また、2019年6月には青森県八戸市から福島県相馬市をつなぐロングトレイルである「みちのく潮風トレイル」(総延長1,025km)を全線開通させる等、様々な取組を実施し、三陸沿岸域の復興に寄与してきた。

今後も気候変動の影響による気象災害の激甚化や巨大地震の発生が予測されており、これまでの想定を超え、従来の社会資本だけでは対応が困難な自然災害が発生する可能性がある。従来の人工構造物を中心とする対策に加えて、国土利用・国土管理に踏み込んだ防災・減災対策の必要性が改めて認識されており、生物多様性条約締約国会議、国連防災世界会議など国際的な議論の場においても、生態系や保護地域を活用した防災・減災(Eco-DRR)の重要性が指摘されている。

このように、自然公園は自然災害からの復興への寄与や、防災・減災に対する役割を果たすことが期待されている。

⑥環境行政の動きと自然公園

2015年9月の国連総会において採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」は、17のゴール及び169のターゲットからなる持続可能な開発目標(SDGs)の達成を中心的な目標としている。その中には、陸や海の生態系等の自然公園と密接に関わるゴールが設定されている。SDGsは、経済、社会及び環境の三側面を調和させるという考え方に基づき、複数の課題の統合的解決やマルチベネフィットを目指すという特徴を持っている。また、「全員参加型」のパートナーシップの促進を宣言しているとともに、目指すべき社会の姿から振り返って現在すべきことを考える「バックキャスト」の考え方が重要とされている。

2018年4月にはSDGsも踏まえた第五次環境基本計画が閣議決定された。その中には、国全体で持続可能な社会を構築するため、各地域がその特性を活かした強みを発揮し、地域ごとに異なる資源が循環する自立・分散型の社会を形成しつつ、それぞれの地域の特性に応じて近隣地域等と共生・対流し、より広域的なネットワーク(自然的つながり(森・里・川・海の連関)や経済的つながり(人、資金等))を構築していく「地域循環共生圏」の考え方が提唱された。同概念は自然の恵みである生態系サービスの需給でつながる地域や人々を一体としてとらえ、その中で連携や交流を深めていき相互に支えあっていくという考え方である「自然共生圏」の考え方を包含するものである。

生物多様性条約第10回締約国会議(COP10)で採択された愛知目標には、目標11(少なくとも陸域及び内陸水域の17%、また沿岸域及び海域の10%の保護地域システムやその他の効果的な地域をベースとする手段(OECM)を通じた保全)をはじめ、自

然公園と密接に関わる目標が含まれている。愛知目標は2020年を目標年としていることから、現在、見直しに向けた国際的な議論が進められており、生物多様性及び生態系サービスに関する政府間科学-政策プラットフォーム（IPBES）による地球規模の生物多様性及び生態系サービスの科学的な評価等も踏まえ、中国で開催されるCOP15で新たな目標が決定される予定となっている。保護地域に関する目標は、面積を拡大するだけでなく、管理の質を高める内容となることが予想されており、日本の保護地域の中核となる自然公園の生物多様性保全機能への期待が高まると考えられる。

気候変動に関する政府間パネル（IPCC）の第5次評価報告書においては、すでに気候変動は自然及び人間社会に影響を与えており、今後、温暖化の程度が増大すると、深刻で広範囲にわたる不可逆的な影響が生じる可能性が高まることが指摘されている。我が国においても極端な気象現象が観測されており、水害・土砂災害が毎年のように全国各地で発生し、甚大な被害をもたらしている。また、すでに動植物の分布域の変化やサンゴの白化、サクラの開花の早期化、高山植生の衰退などの影響が現れていることが明らかにされている。今後は日本国内の様々な地域に影響が拡大するとみられており、自然公園等の保護地域においても気候変動への適応策の必要性が指摘されている。2018年には「気候変動適応法」が成立し、我が国における適応策の法的位置づけが明確化され、国、地方公共団体、事業者、国民が連携・協力して適応策を推進するための法的仕組みが整備されている。

自然公園は、このような時代に応じた環境行政の課題解決に際して、先駆的・モデル的・中核的な役割を果たすことが期待されている。

(2) 自然公園施策に関する近年の動き

このような社会情勢の変化の中、自然公園行政においても様々な取組が進められてきた。本項目では各施策の状況について整理する。

①国立・国定公園の総点検及び新規指定等

自然環境に関する科学的知見の集積、生物多様性等への国民の関心・要請の高まり、より深い自然体験を求める利用形態の増加、国立・国定公園を取りまく自然環境、社会状況が大きく変化している中、国立・国定公園にふさわしい自然の風景地について、改めて評価することが求められている等の動きを踏まえて、環境省は2007年度より国立・国定公園総点検事業を開始した。

主に自然環境の質と国立・国定公園の指定状況とのギャップ分析の結果を踏まえて、今後、新規指定または公園区域の大規模な拡張を行うべき候補地を2010年に公表した。候補地として挙げられた18地域については、自然の風景地としての評価と今後の具体的な方向性（例：国立公園の拡張による隣接地域の編入、当時の国定公園区域を含む国立公園の新規指定など）が提示された。

2020年3月時点における候補地18地域の新規指定等状況は下表の通りである。

18地域のうち、2014年に慶良間、2016年にやんばる、2017年に奄美群島の各国立公園の新規指定、2016年に京都丹波高原国定公園の新規指定、8地域での区域の拡張等が行われ、一部完了も含めて当初の目標を達成している。一方で6地域については現在調整中も含めて未了となっている。今後候補地となった18地域について調整の経緯と課題の取りまとめを行うとともに、特に未了となった6地域について従前の経緯と課題を踏まえて今後の指定等に向けた検討を実施していく必要がある。

国立・国定公園の指定における風景の評価軸は時代とともに追加されてきており、例えば、2016年のやんばる国立公園や2017年の奄美群島国立公園の指定は、亜熱帯照葉樹林の生物多様性保全や環境文化型といった新しい風景評価軸に基づくものと捉えることができる。その結果、多様なタイプの国立・国定公園の指定が進んでいる。

また、錦江湾地域の拡張に伴い、2012年に霧島屋久国立公園（当時）から分離独立する形で屋久島国立公園が新規指定されている。さらに、総点検事業の候補地18地域と直接の関りはないが、2015年に上信越高原国立公園からの分離独立により妙高戸隠連山国立公園が新規指定されている。

表1 総点検事業の方向性と現在の状況（2020年3月時点）

No	総点検事業		現状		拡張面積 (ha)	No	総点検事業		現状		拡張面積 (ha)
	候補地名	方向性	状況	関係する自然公園			候補地名	方向性	状況	関係する自然公園	
01	知床半島基部	拡張	完了	知床国立公園	318	10	紀伊半島沿岸地域	拡張	完了	吉野熊野国立公園	12867
02	道東湿地群	拡張 or 新規	未了	厚岸道立自然公園	-	11	由良川及び桂川上中流域	新規指定	完了	京都丹波高原国立公園	69158
03	日高山脈・夕張山地	拡張 or 新規	未了	日高山脈襟裳国立公園	-	12	瀬戸内海	拡張	一部完了	瀬戸内海国立公園	-
04	三陸海岸	拡張	一部完了	三陸復興国立公園	109423	13	対馬	拡張	未了	舌岐対馬国立公園	-
05	佐渡島	拡張	未了	佐渡彦彦米山国立公園	-	14	錦江湾	拡張	完了	霧島錦江湾国立公園	22204
06	南アルプス	拡張	未了	南アルプス国立公園	-	15	奄美群島	新規指定	完了	奄美群島国立公園	75278
07	東海丘陵の小湿地群	拡張	一部完了	愛知高原国立公園	61	16	やんばる（沖縄県北部）	新規指定	完了	やんばる国立公園	21022
08	三河湾	拡張	未了	三河湾国立公園	-	17	慶良間諸島沿岸地域	新規指定	完了	慶良間諸島国立公園	93995
09	白山	拡張	一部完了	白山国立公園	2200	18	西表島及びその沿岸地域	拡張	完了	西表石垣国立公園	30443

【凡例】
 完了：総点検事業にて整理した拡張等が完了している。
 一部完了：全てではないが一部については拡張等が完了している。
 未了：拡張等の作業中若しくは未着手

②協働型管理運営の推進

環境省では、各国立公園の現地事務所に職員を配置して多様な関係者の協力を得ながら自然環境の保全等の管理を行っているが、外来種や野生鳥獣による被害などの新たな課題への対応や、利用者ニーズの変化を踏まえた適切な利用の推進のためには、地方公共団体をはじめとする地域の関係者と国立公園の目指すべき目標（ビジョン）を共有した上で、緊密な連携を図ることが必要である。そこで環境省は2011年に「国立公園における協働型運営体制のあり方検討会」を設置し、国立公園において協働型による管理運営が求められる事項、協働型管理運営のために望ましい体制、協働型管理運営体制の推進について必要な施策等について方向性をまとめ、「国立公園における協働型管理運営の推進について」の通知の発出、「国立公園管理運営計画作成要領」の改訂を実施した。

自然環境保全のための能動的な取組、利用者ニーズ等の変化に迅速に対応したサービスの提供、地域の計画・施策との整合性の確保等のために協働型の管理運営を進めることが必要であり、全国の国立公園において「総合型協議会」を設置し、国立公園のビジョン、管理運営方針、行動計画、地域のルール等を関係者が検討・共有し、取組を進めることが必要とされた。取組を進める枠組として総合型協議会で策定したビジョン等を国立公園管理運営計画の一部として位置づけ、整合性・実現性を担保する等、国立公園管理運営計画のあり方の見直しが必要とされた。全国の国立公園において試行的に協議会を開催して知見を蓄積し、制度の強化を図っている。

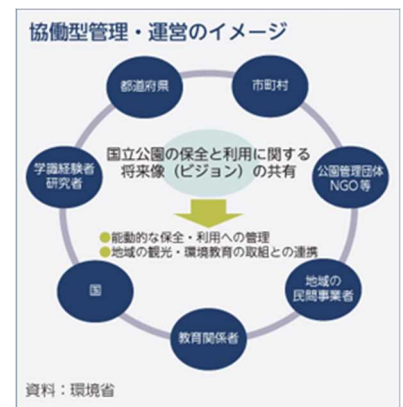


図1 協働型管理・運営のイメージ

表2 総合型協議会一覧（2019年10月末現在）

No.	公園名（地域）	対象地域	設置年月日 （西暦）	協議会名
1	尾瀬国立公園	全域	2008年	尾瀬国立公園協議会
2	南アルプス国立公園	全域	2007年	南アルプス自然環境保全活用連携協議会 （2007年に世界自然遺産登録推進協議会として発足、2016年に名称変更）
3	小笠原国立公園	全域	2011年	小笠原諸島世界自然遺産地域連絡会議
4	富士箱根伊豆国立公園	富士山地域	2012年	富士山世界文化遺産協議会
	富士箱根伊豆国立公園	富士山地域	2011年 (2010年)	富士山における適正利用推進協議会 （「富士山標識関係者連絡協議会」として発足）
5	中部山岳国立公園	上高地	2011年	中部山岳国立公園上高地連絡協議会
6	妙高戸隠連山国立公園	全域	2016年	妙高戸隠連山国立公園連絡協議会
7	上信越高原国立公園（須坂・高山地域）	須坂市	2014年	上信越高原国立公園須坂地域連絡協議会
8	上信越高原国立公園（須坂・高山地域）	高山村	2014年	上信越高原国立公園高山地域連絡協議会
9	山陰海岸国立公園	全域	1990年	山陰海岸国立公園連絡協議会
10	吉野熊野国立公園	和歌山県地域	2016年	吉野熊野国立公園和歌山県地域連絡協議会
11	瀬戸内海国立公園	六甲山地域	2017年	国立公園六甲山魅力向上プロジェクト推進委員会
12	大山隠岐国立公園（大山蒜山地域）	大山蒜山地域（三徳山含む）	2015年	大山隠岐国立公園大山蒜山地域連絡協議会
13	阿蘇くじゅう国立公園	阿蘇地域	2014年	国立公園 阿蘇地域連絡協議会

2019年10月現在、12公園13地域で総合型協議会が設置されている。例えば尾瀬国立公園協議会では、環境省・林野庁・地方公共団体・民間事業者・山小屋組合・観光協会・ガイド協会・学識経験者など多様な主体が参画しており、各課題に応じて「小委員会」を設置して、協議内容や進捗状況を逐次報告する仕組みが確立している等、協働型管理運営の考え方に基づく公園管理が実践されている。

③国立公園満喫プロジェクト

「明日の日本を支える観光ビジョン」を踏まえ、環境省は2016年から「国立公園満喫プロジェクト」を開始した。本プロジェクトでは、日本の国立公園を世界水準の「ナショナルパーク」とし、2015年に490万人であった訪日外国人の国立公園利用者を2020年に1,000万人とすることを目標に掲げている。これにより多様な主体の協働の下、優れた自然環境を有する国立公園の魅力を再発見・再構築し、地域に経済効果をもたらすことで一層の自然環境の保全に再投資されるという、保護と利用の好循環を高次元で実現することを目指している。

国内の34国立公園のうち、阿寒摩周、十和田八幡平、日光、伊勢志摩、大山隠岐、阿蘇くじゅう、霧島錦江湾、慶良間諸島の8つを先行的、集中的に取り組を行うモデル地域として選定した。これまでにグランピング等の多様な宿泊体験の提供、ビジターセンターへのカフェ導入等公共施設の民間開放、オフィシャルパートナー制度等を活用した民間事業者との連携、コンテンツ集の作成等によるコンテンツの磨き上げ・受入体制強化、廃屋撤去等の引き算の景観改善、多言語化等の受入環境の基盤整備、ガイド養成等の人材育成、入域料等による利用者負担による保全の仕組み作り、旅行博等への出展やJNTO（日本政府観光局）サイト内に設置した国立公園サイト等による国内外へのプロモーション、関係省庁や地域との連携、現地管理体制の強化等の取組を実施している。なお、先行8公園での取組成果を踏まえて他の国立公園にも展開する取組も進めており、2018年度からは国際観光旅客税を財源とした事業展開も図っている。

また、日本の国立公園の価値や魅力の浸透・定着を図るため、国立公園統一マークやブランドスローガン「その自然には、物語がある。Stories to Experience」の作成、国立公園フォントの採用、それらの活用により、統一的なブランドイメージの醸成を図っている。

国立公園満喫プロジェクト等の実施に伴い、現地管理体制の充実についても図っている。阿寒摩周、支笏洞爺、十和田八幡平、日光、富士箱根伊豆、中部山岳、伊勢志摩、吉野熊野、大山隠岐、阿蘇くじゅう、霧島錦江湾、奄美群島の12公園（2020年度からは大雪山と上信越高原も）に国立公園管理事務所を設置し、ハイレベルな調整に対応するため所長を配置しているほか、民間経験のある利用企画官の新規採用等を行っている。これにより、2016年時点では約100名であった現地管理職員が2020年には約200名まで倍増になる予定である。



国立公園統一マーク



パンフレット、標識サインへの展開イメージ



図2 国立公園統一マーク及び国立公園フォントによる統一的ブランドイメージ

④関連法令の制定・改正の概要とその背景

自然公園制度に密接に関連する法律として、エコツーリズム推進法及び地域自然資産法が制定されている。また、自然公園制度に関連する都市公園や文化財の保護管理制度においても、従来型の維持管理の方針に加え、地域や民間とも連携した積極的な活用方策を講じるための所要の法改正を行っている。

【エコツーリズム推進法の制定】

エコツーリズムに関する施策を総合的かつ効果的に推進するため、エコツーリズム推進法が2007年に成立し、2008年4月に施行された。

市町村は、エコツーリズムを推進しようとする地域ごとに、協議会を組織して全体構想を作成し主務大臣の認定を受けることとされており、これまでに、渡嘉敷村及び座間味村、谷川岳、鳥羽市、小笠原、弟子屈等、自然公園と関係性の深い地域も数多く認定を受けている。

【地域自然資産法の制定】

地域自然資産区域における自然環境の保全及び持続可能な利用の推進に関する法律（地域自然資産法）が2014年に成立し、2015年4月に施行され、国立・国定公園等の自然の風景地等において、当該地域の自然環境を地域住民の資産として保全し、及びその持続可能な利用を推進するため、入域料等を経費として充てて行う「地域自然環境保全等事業」の枠組みを整備した。

【都市公園法の改正】

良好な景観形成や環境保全、にぎわいの創出や災害時の避難地等の様々な役割を担っている都市公園について、ストック効果をより高め、民間との連携を加速し、都市公園を一層柔軟に使いこなすことを重視して再生・活性化していくため、都市公園法が2017年に改正された。

具体的には、都市公園内における飲食店、売店等の公園施設の設置又は管理を行う民間事業者を、公募により選定する手続きが可能になる公募設置管理制度（Park-PFI）の創設、保育所等の社会福祉施設の占用許可の特例、活性化に係る協議会の設置、施設の維持管理基準の法令化等の事項について新たに盛り込まれた。

【文化財保護法の改正】

過疎化・少子高齢化などが進行する中、文化財の滅失や散逸等の防止が緊急の課題であり、未指定を含めた文化財を街づくりの核とし、社会総がかりでその継承に取り組んでいくため、地域における文化財の計画的な保存・活用の促進や地方文化財保護行政の推進力の強化を図ることを目的に文化財保護法が2018年に改正された。

具体的には、個別に管理される文化財の総合的な保存・活用を進めるための地域計画や保存活用計画の策定、文化財保護の事務を首長が担当にできるようにする等の措

置が盛り込まれた。

(3) 近年の自然公園法の改正事項と現状

今後の自然公園制度のあり方を検討するにあたり、近年の自然公園法の改正により新たに盛り込まれた制度やその現状や課題について整理する。

①利用調整地区制度（2002年度改正事項）

国立・国定公園の風致又は景観の維持とその適正な利用を図るために、公園利用者の立入人数等を調整することができる「利用調整地区」制度が新たに創設された。2020年3月現在、吉野熊野国立公園の西大台地区及び知床国立公園の知床五湖地区の2箇所が利用調整地区に指定されている。

利用調整地区制度の導入以降、西大台地区では利用者の混雑感が緩和され、質の高い自然とのふれあいが可能となった。また、知床五湖地区においては、植生等の荒廃防止及びヒグマとの軋轢の解消が図られるとともに、深い自然とのふれあいの体験が得られる場となった。

一方で、指定にあたっては合意形成が困難であること、指定認定機関の担い手が不足していること等の理由から他地区への指定が進んでいない状況にあり、例えば、自然体験の質の向上等を目的とした地区指定等のより柔軟な運用ができる制度についても検討していく必要がある。

②風景地保護協定制（2002年度改正事項）

国立・国定公園内の草原をはじめとした里地里山などの二次的な自然風景地について、土地所有者等による十分な管理を行うことが困難な場合等に、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「風景地保護協定」を締結することで、当該土地所有者の代わりに自然風景地の管理を行うことができる制度が創設された。協定に基づいて行う行為については特別地域の許可を受けることが不要となる特例措置を設けられたほか、土地所有者の負担を軽減するために協定が締結された土地に係る特別土地保有税を地方税法の改正により免除し、相続税等の評価額の見直しも行われた。

2020年3月現在、これまでに阿蘇くじゅう国立公園「下荻の草風景地保護協定」、上信越高原国立公園「湯の丸高原風景地保護協定」の2件が認可されている。阿蘇くじゅう国立公園においては、輪地切り、輪地焼き及び野焼き等の行為が円滑に行われ、草原景観の維持に寄与している。また、上信越高原国立公園においては、希少種であるミヤマシロチョウ等の生息環境の回復又は保全のための植樹又は整枝等が円滑に行われ、自然の風景地及び生物多様性の保全に寄与している。

一方で、制度の周知やメリットが不十分等の理由から、協定締結が進んでいない現状がある。今後も制度の運用上の工夫等を検討する中で、同協定に基づく二次的な自然風景地の管理を推進していく必要がある。

③公園管理団体制度（2002年度改正事項）

国立・国定公園の管理業務に関し、一定の能力を有する公益法人、NPO法人等を「公園管理団体」として指定することができる制度が創設された。公園管理団体は、風景地保護協定の締結主体として協定地区内の自然の風景地の管理を行うほか、協定区域外においても、植生の復元、登山道等公園施設の巡視及び補修、情報提供、利用実態調査など幅広い業務を行うことができる。

2020年3月現在、5団体が指定されており、風景地保護協定の締結による二次的な自然風景地の保全や、自然体験活動・環境教育の推進に寄与している。

一方で、公園管理団体となるメリットが不十分、営利を目的とする団体を指定することができない等の理由から、指定団体数は限られているという現状がある。国立・国定公園の協働型管理運営という観点から、公園管理団体の役割や指定のあり方について再検討する必要がある。

④海域公園地区制度（2009年度改正事項）

海中だけでなく、海上も含めた海域全体の景観の維持と適正な利用を図る観点から、「海中公園地区」から海域全体を対象とする「海域公園地区」に改められた。これにより干潟や岩礁など、生物多様性に富むエリアを指定できるようになるとともに、地区全域で一律に動植物の捕獲等規制を行うのではなく、捕獲等規制を行うべき区域と種を海域公園地区内できめ細かに設定することができるようになった。これを受け、漁業者をはじめとした地域の関係者との調整が円滑に図られるようになったこともあり、海域公園地区の指定面積が増加してきている。

- 国立公園：計15公園98地区で143か所を指定（約55,088ha）
- 国定公園：計15公園29地区で61か所を指定（約7,945ha）

今後、海域の景観の維持と適正な利用を図るため、関係行政機関や漁業者をはじめとした地域の関係者との連携により、海域公園地区に接する陸域や海域の普通地域を含む地域一帯の管理の質の向上を図る必要がある。

⑤生態系維持回復事業制度（2009年度改正事項）

ニホンジカによる食害等に対し、国立・国定公園内の生態系の維持又は回復を図ることを目的として生態系維持回復事業制度が創設された。国立公園に関しては2020年3月現在、10地域（知床、阿寒摩周、尾瀬、白山、南アルプス、霧島、屋久島等）で生態系維持回復事業計画を策定し、各地域で事業が実施されている。同事業により関係行政機関等の多様な主体の参画が促進され、地域全体で取り組む体制が構築された。また、2010年から2020年現在まで、環境省は生態系維持回復事業に係る予算措置を講じており、国立公園におけるニホンジカによる食害や外来種への対策が進んでいる。同事業の成果として阿寒摩周国立公園では外来魚の根絶が確認されているとともに、ニホンジカの捕獲による植生の回復が確認されている地域もある。

引き続き実効性のある事業を実施するために継続的な予算を確保し、計画に基づく

事業を実施する必要がある。また、新たに事業が必要な地域については、計画策定・事業実施を進める必要がある。

⑥公園事業の執行に関する規定の整備（2009年度改正事項）

公園事業の運営が資金不足等の理由から継続困難な状態になり、施設が放置され廃屋化した結果、風致景観を損なうという事例が各地で生じている状況等を踏まえ、公園事業の執行認可に係る特に資産・経営能力に関する審査基準の明確化や、事業者に課すことのできる改善命令及び原状回復命令等の実効性を担保するための罰則の設定等の改正が行われた。

- 執行認可の申請に併せて管理経営の方法を提出させることとし、執行認可後の届出は不要とした。
- 法第11条に基づく改善命令に従わない場合の罰則（50万円以下の罰金）を規定。
- 公園事業の合併、分割、相続の際に、環境大臣の同意又は承認が無ければ地位が継承されないこととした。
- 必要な場合に速やかに公園事業の認可の効力を失効させ、他の適切な者にその公園事業を担わせることができるよう、認可の失効について法に規定。
- 原状回復命令と罰則（1年以下の懲役または100万円以下の罰金）を新たに規定。
- 原状回復を命ずべき者を確知できない場合、大臣がその者の負担において行う原状回復について規定 等

これらの改正により、公園事業に対して一定の監督機能の強化が図られた。一方で2020年3月現在、改善命令や原状回復命令が発出された事例やそれに付随する罰則が適用された事例はない。公園事業の当初認可に際しては監督機能の強化が図られたものの、現状の体制では認可後における各公園事業の運営状況把握が容易ではなく、また、公園事業施設の廃屋化の進行には歯止めがかかっていない状況にある。

3. 今後の自然公園制度のあり方に関する提言

(1) 基本的な方向性

自然公園制度は、我が国を代表するすぐれた自然の風景地の保護と利用の増進において大きな役割を果たしてきたが、少子高齢化・人口減少社会の中、地域の自然資源を適切に維持管理できる体制が崩壊しつつあり、また、旅行形態の多様化や旅行ニーズの変化等に伴い、利用上の課題が指摘されているとともに、利用拠点施設の廃屋化が進んでいる等、自然公園制度は大きな転換期を迎えている。すぐれた自然環境の保全の必要性は普遍的であるものの、自然資源の潜在的な魅力や新たな魅力を発見し、これを活用することでさらに価値を高めることができる。今後、地域にも経済効果をもたらす適正な利用を進めることで、自然環境の保護への理解と再投資も進む「好循環」を生み出す政策にも展開していくことの重要性が更に高まっている。また、ボランティアツーリズムやリゾートテレワークといった新たな利用形態についても留意する必要がある。

国立公園満喫プロジェクトに基づく様々な取組を進めてきたところであるが、地域経済の活性化に資するインバウンド対策を基軸とした観光立国政策は今後益々重要度が増していくものと考えられる。国立・国定公園の自然風景地としてのポテンシャルを高め、国際競争力をつけていくとともに、国内利用者も念頭に置いた質の高い利用を推進し、利用上の課題を解決していくためには、エリアごとに明確なコンセプトを設けた上で、①自然体験プログラムの促進・適正化等の利用環境の充実、②利用拠点の景観改善・基盤整備等を図っていくことが必要である。

なお、これらは地域関係者と一体となって推進する必要があるため、総合型協議会等の実効性のある運営の確保等により、引き続き国立・国定公園における協働型管理運営の推進が求められる。あわせて、国立公園満喫プロジェクト等によって地域経済の活性化につなげることにより、協働型管理運営の担い手となるガイド事業者や宿泊事業者等の地域の定住あるいは関係人口の増加・育成に寄与するという視点も重要である。

また、現在国際的に議論が進められているポスト2020生物多様性枠組や、我が国の次期生物多様性国家戦略においても、生物多様性保全の観点から自然環境保護地域としての国立・国定公園の重要性は引き続き高い状況にある。国立・国定公園の指定面積等の量的な評価はもとより、各公園がどのように保全・管理されているかどうかの質についても評価し、それらに応じて各公園の現地管理体制を充実させていくことが必要である。

今後、気候変動の程度が増大すると、深刻で広範囲にわたる不可逆的な影響が生じる可能性が高まることが指摘されているため、気候変動適応法の成立も踏まえ、国立・国定公園においても、気候変動に対する順応性の高い健全な生態系の保全と回復を図る必要がある。

更に、環境省においては、地域循環共生圏の創出や里地里山の保全等の地域関係者

との連携や地域資源の活用に係る様々な取組を行っている。国立・国定公園においてもこれらの施策との連携を強化する必要があり、その際には、特に、規制の比較的緩やかな普通地域の活用を積極的に進めるとともに、普通地域の役割を見直していくことも重要である。

以下、各項目において具体的な内容を提言する。

(2) 国立・国定公園における利用環境の充実

(背景・課題)

国立・国定公園の公園計画において、利用推進に係る計画は施設計画（ハード）のみとなっている。公園内では、民間事業者により多くの自然体験プログラムが実施されているが、管理者がその実態を把握できておらず、利用者のニーズや各公園が有する資源に応じた適正な利用が図られているとは言い切れない状況にある。国立・国定公園は優れた自然の風景地であり、その質の保全を通じて、従前より観光面での活用や環境教育のフィールドとして大きな役割を果たしてきたが、更に利用者の満足度を高め滞在型観光を促していくためには、公園毎のテーマや、テーマを具体化した公園内の魅力的な資源とその背景のつながりを伝えるストーリーを踏まえた、国立・国定公園らしい利用のあり方についてのビジョンを共有した上で、基盤的な施設整備に加えて、自然体験プログラムの充実等のソフト施策の強化を進めていくことが必要である。

また、利用形態の多様化等に伴い、これまで想定していなかった利用がなされることによる利用環境へ悪影響を与え得る事例が生じている。加えて、地域で独自のルールを設けても強制力がないために適正な利用へ導くための指導の限界がある等の課題を抱えている。自然公園制度の中でも何らかの対策に係る措置を講じる必要がある。

更に、利用者の集中による土壌の流出や植生荒廃、外来種の非意図的な導入による生態系の攪乱、管理予算の不足による利用施設の不十分な維持管理等の状況がみられる中、公的資金に加えて利用者にも必要な費用の一部を負担することについて協力を求めていくことは有効な方策の一つであり、2015年には「地域自然資産法」が施行されている。地域自然資産法との連携も含めた自然公園における利用者負担のあり方についても検討を加える必要がある。

以上を踏まえ、具体的には以下の施策を充実させる必要がある。

①利用のあり方の具体化

国立・国定公園の利用環境を充実させていくにあたっては、総合型協議会等の場を活用し、当該公園のテーマやストーリーを踏まえた望ましい利用のあり方を地域とともに検討していく必要がある、その手法として利用のゾーニング（区域分け）が考えられる。例えば、原始的な自然環境を楽しむエリアと宿舎等の利用拠点が集中し多くの利用者が訪れるエリアでは、自然環境の保全や利用者のニーズの観点から、提供すべき自然体験プログラムの内容や施設の整備・管理水準は異なるため、その内容につ

いて利用のゾーニングの考え方を反映していくことが重要である。

具体的には、公園区域内を自然資源、利用実態、アクセス等からゾーニングするとともに各エリアの利用の性格やタイプ（風景鑑賞、登山、自然体験など）を設定し、それらに応じた利用資源の明確化や利用方針、管理水準等を定めることが考えられる。利用のゾーニングに基づき、望ましい自然体験プログラムの提示や積極的な推進、利用に当たってのルール作成等の施策を講じるとともに、施設整備・維持管理の水準や利用者への情報発信の内容等を決定することが考えられる。なお、利用のゾーニングの検討に当たっては、近年、利用形態の変化や観光のユニバーサルデザイン化等に伴い利用者のニーズも多様化していることや地域独自の文化や歴史も日本の国立・国定公園の大きな魅力の一つであることに留意する必要がある。

現在、我が国の国立公園の先行事例として大雪山、知床、尾瀬においては、管理運営計画等において利用のゾーニングが先行的に実施されているが、将来的には、全ての国立公園において、当該国立公園のテーマやストーリーを踏まえた望ましい利用のあり方が地域と合意され、そのための利用のゾーニングが効果的に実施されることを目指すべきである。しかし、国立・国定公園の自然環境の状況や社会環境、これまでの検討状況等は地域によって様々であるため、全公園で統一的な基準の下でゾーニングを実施するとかえって利用のゾーニングの実効性・有効性が低下することも懸念される。このため、将来的には公園計画に位置づけることも視野に入れつつ、当面は地域の実情に応じた柔軟なゾーニングの実施を行った上で管理運営計画に位置づける方向とし、各地域の状況を踏まえた望ましいゾーニングのあり方や手法について引き続き検討を進め、指針等として整理することが適当である。指針等の作成にあたっては、自然資源、利用実態、アクセス等による面的なゾーニングの手法や必要性等を分かりやすく示すことも必要である。

なお、例えば国立公園満喫プロジェクトの先行8公園においては、地域協議会を設置して「ステップアッププログラム」を策定しており、利用のゾーニングの検討に当たっては、こうした既存の計画や検討体制を有効に活用して柔軟に進めていくことも検討すべきである。

②自然体験プログラムの促進と適正化

国立・国定公園内の自然体験プログラムは、今後、更に重要性が高まると考えられるが、その多くが民間事業者により提供されている。現時点では利用者のニーズや各公園の資源に応じた適正な利用が図られているとは言い切れない状況にあり、それらの促進や適正化のための事業が必要である。

近年は旅行形態が団体旅行から個人旅行へシフトしてきており、ライフスタイルの多様化に伴って有名な観光地を巡るだけでなく、各個人の興味や関心に基づいて特定の目的や本物の価値を求める旅行ニーズや、自然の中にゆっくりと滞在する旅行ニーズが増加している。そのため、国立公園満喫プロジェクトにおいても、国立公園の受入体制の強化の一つとして国立公園のストーリーを体感できる自然体験プログラム

に係るコンテンツを集め、コンテンツ集としてとりまとめ、具体的な誘客につながるよう取り組んできた。こうした状況を踏まえ、今後の国立・国定公園の利用のあり方として望ましい自然体験プログラムの重要性が更に高まると見込まれる。

また、知床国立公園におけるヒグマの人馴れ、日光国立公園におけるオーバーユース状態への苦情、知識が不十分なガイドのツアー開催による質の低下への懸念等、利用に伴う課題が指摘されており、加えて、国立公園満喫プロジェクトによる訪日外国人利用者の増加等を踏まえれば、早急に適正な自然体験プログラムの促進に取り組むことが、今後の国立・国定公園の保護と利用の進展のために重要である。

このため、自然体験プログラムの促進や適正化について、自然公園制度の中に明確に位置づけることを検討すべきである。具体的には、公園計画に基づき自然体験プログラムを促進・適正化する事業計画を策定して、それに基づき国・地方公共団体や国の認定等を受けた民間団体（ガイド協議会、エコツーリズム推進協議会、DMO（観光地域づくり法人）等）が必要な事業を実施すること等が考えられる。

制度を導入するに当たっては、自然体験プログラムの促進・適正化に関わる行為のうち自然公園法の規制に係るものがある場合（歩道の草刈りや簡易修繕、自然体験プログラムの実施に伴う仮設工作物の設置等）の手續の簡素化や財政的支援など、事業計画の策定のメリットを付与することを検討することが重要である。

自然体験プログラムの促進・適正化に関する事業計画においては、上記の①利用のゾーニングの内容に合わせて、目標や方向性、対象とする区域を明確にした上で、以下のような内容を盛り込むことが考えられる。

- 自然体験プログラム促進のための受入体制整備
国立・国定公園の自然を満喫できる自然体験プログラムの情報収集・情報提供・予約受付窓口の一元化、ガイドなど実施事業者の組織化等による連携体制の構築、ガイド能力向上等に係る人材育成支援、インバウンド対応（多言語化）等
- 上質な自然体験フィールドの確保
望ましい体験環境の整備（歩道の草刈りや簡易修繕、簡易看板設置）等
- 自然体験フィールドにおける利用の質の向上
地域における利用のルール・マナーの検討 等
- 望ましい自然体験プログラムの提供・開発促進
当該国立・国定公園のテーマやストーリーを踏まえた望ましい自然体験プログラムの提供や開発（未利用エリア、インバウンド対応等を含む）、ビジターセンター等におけるインタープリテーション機能の強化 等
- 情報の収集、モニタリング
利用状況・利用に伴う自然環境影響等の情報収集・モニタリング、ビジターセンター等を活用した利用状況・自然環境情報の蓄積（収集・蓄積した情報は利用者への情報提供、体験環境の整備、利用のコントロール、自然体験プログラムの開発・見直し等に活用）

自然体験プログラムの促進・適正化に関する事業計画により、上記の①利用のゾー

ニングを踏まえた自然体験プログラムの充実及び適正化が図られ、豊かな自然環境を活かした自然体験プログラムが充実している地域として国立・国定公園をブランディングしていくことができると考えられる。また、事業計画の策定及び実施を契機としてガイド事業者等の把握、組織化及び適切な連携・協力体制を構築することにより、各事業者による地域のルールへの遵守、利用者指導、人材育成、自然体験フィールドの環境整備、利用状況・自然環境情報の収集・モニタリング等を各事業者の更なる協力を得て実施することができ、国立・国定公園の適正な利用の推進はもとより、管理の質の向上、保護の強化にも資することが期待される。

なお、事業計画に関わる地方公共団体や民間団体が、後述（２）③の利用のコントロールや（４）②の公園管理団体の機能も兼ねていくこともありうる。

事業計画については、順応的管理の視点を取り入れていくことが重要であり、利用状況・利用に伴う自然環境影響等の情報収集・モニタリングを行い、その結果を踏まえて必要に応じて提供する自然体験プログラムの見直し等を行う必要がある。また、リスク管理や安全対策の視点も重要である。

なお、既に各地でガイドの組織化や条例の制定をはじめとした様々な取組が自主的に行われている。例えば、奥日光エリアではガイドの組織化によるガイドの技術向上、情報発信、未利用地における適正な利用促進が検討されており、奄美大島では自主ルールとして認定ガイドの同伴やツアー数の制限等が試行されている。こうした既存の取組を十分に尊重し、適切な連携を図ることが重要であるとともに、既に各国立・国定公園に設置されているビジターセンターや観光案内所等についても、自然体験プログラムに係る情報提供機能を強化する等、有効に活用する必要がある。

自然体験フィールドの確保にあたっては土地所有者の了解が必要である。特に歩道等の利用施設が公園計画に位置づけられている場合には、積極的な利用推進が図られるよう、国立公園の面積の約6割を占める国有林をはじめとした土地所有者と調整する必要がある。加えて、今後、所有者不明の土地を通過する歩道等についても検討が予想されることから、こうした土地について効果的・効率的に活用を進める方法についても検討が必要である。

③利用のコントロール

上記の①の利用のあり方や②の自然体験プログラムの促進・適正化に係る事業計画を踏まえ、利用のコントロールを適切に行うことが求められる。

利用形態の多様化等に伴い、動物への餌付けによる人馴れ、ドローンの飛行による騒音、登山道の自転車利用による事故や荒廃のおそれ、ペット同伴登山による他利用者や利用施設への迷惑行為、野外へのし尿の垂れ流しによる悪臭、トレイルランニング大会による歩道の適正な維持管理の妨げや静穏の阻害等の利用環境への悪影響を与えうる事例が一部見られる。自然環境への負荷の低減やより良い利用環境の維持のため、地域で独自の利用のルール・マナーを定めている場合があるが、法律による強制力のない自主的なルールでは指導に限界があるとの指摘もある。特に、ルール・マ

ナーの遵守という利用の質の維持・向上という観点から、法に基づく命令等の規制や利用調整地区制度の柔軟な運用等の対策の必要性について検討をする必要がある。その際、既存の地域独自のルール・マナーの内容等を踏まえ、地域の実情に応じた制度となるよう留意すべきである。

また、前述したように現行の利用調整地区制度は自然環境の保全及びより深い自然体験の提供に有効と考えられるとともに、レクチャーの実施や引率者の同行により利用者の安全性の確保にも寄与しうる。一方で、利用調整地区はあくまでも利用者圧による風致景観への影響を回避することを目的とし、原始的な自然環境を構成する風景地を対象に、客観的に植生等の荒廃が認められる又はそのおそれがある地域において指定するものとしており、より良い利用環境の維持やより深い自然体験の提供といった目的では指定されていない。

しかし、利用調整地区制度が導入されている知床五湖地区においては、導入の効果として、植生の回復とともに混雑の大幅な解消や安定的な利用状況の確保、引率者の同行によるより深い自然体験の提供といった効果も確認されている。利用環境の維持を目的としたレクチャーの受講やガイド同行の義務化等の指定もできるようにする等の制度や運用の柔軟化を図ることで、利用の密度の維持・改善という観点からは間接的な利用密度のコントロール等の効果が、利用の質の観点からはルール・マナーの順守やより深い自然体験の提供等の効果がそれぞれ期待でき、利用調整地区制度をより有効に機能させることができると考えられる。

一方、国立・国定公園においては、多様なニーズに応じた利用機会の提供という視点も重要である。例えば、知床五湖地区においては、利用調整地区の指定区域に隣接して、誰でも通行可能な高架木道を整備している。このように、利用のコントロールに当たっては、必要に応じてこうした代替措置についても検討する必要がある。

自然公園法に基づく利用調整地区以外にも、エコリズム推進全体構想に基づく特定自然観光資源の指定、地方公共団体による条例の制定、道路交通法に基づくマイカー規制など、様々な利用ルール設定や利用コントロールの方法がある。地域の実情に応じ、適切な政策手法を選択していくことが重要である。

④利用者の費用負担

利用者の集中による土壌の流出や植生荒廃、外来種の非意図的な導入による生態系の攪乱、管理予算の不足による利用施設の不十分な維持管理等の状況がみられる中、国立・国定公園において利用者負担の考え方にに基づき利用者から入域料等を徴収し、利用環境の整備や調査モニタリング等に用いることで、地域の自発的な取組が促進され、自然環境の保全と持続可能な利用がより一層促進されることが期待できる。また、利用者に対する環境保全についての意識啓発につながるとともに、利用者にも公園管理に参加してもらおうという点に意義があると考えられる。

自然公園における利用者負担に関する取組の歴史は古く、1976年に「自然保護のための費用負担問題検討中間報告」（自然環境保全審議会自然環境部会）において、維持

管理のための費用の一部を利用者に求めるべきとの提言がなされ、それを踏まえて1979年に自然公園美化管理財団（現在は（一財）自然公園財団）が設立され、環境省が整備した駐車場における協力金の徴収が開始された。それ以降、地域の多様な主体により、野営場の施設使用料、トイレチップ、法定外目的税、ガイド料金への上乗せ、マイカー規制区間や登山道での協力金等の仕組みが導入されてきている。

今後とも、国立・国定公園においても地域自然資産法に基づく入域料の仕組みづくり等を地域と連携して積極的に推進するとともに、例えば、②の自然体験プログラムの促進・適正化に係る事業計画に基づく地方公共団体や民間団体の事業実施や運営に係る資金としての活用、利用調整地区の制度や運用の改善による保全に係る収受等も含めて、自然公園制度の中での利用者負担のあり方や手法について検討する必要がある。

なお、利用者負担の仕組みづくりは、国立・国定公園の保護と利用の好循環を進めるための主要な取組の一つであるが、利用者の理解と協力を得るためにも、適切な事務局体制のもと、事業の実施はもとより、調査やモニタリング、事業計画の検討、普及啓発等の実施が重要である。入域料等の使途に関しては、利用者の理解が得られる内容とすることが重要であるが、具体的な成果が見えづらい調査や事業計画の検討等については容易に理解が得られにくい傾向にあると考えられるため、利用者負担のあり方の検討にあたっては、まずはその重要性を適切に利用者に周知し、理解を得ていくことも考慮する必要がある。

(3) 公園事業・集団施設地区の再生・上質化

(背景・課題)

公園事業施設が集中し国立・国定公園のイメージを伝える場として重要な集団施設地区等における公園利用に係る機能の充実や良質な街なみは、滞在環境を上質なものとしている。しかしながら、パックスア一等に適応した観光施設・宿泊施設を重点的に形成してきた地域は、長期低落傾向からの脱却に苦慮し、各地で廃屋化が進み、公園利用に係る機能の低下や自然風景地の街なみ景観の悪化が認められるのが現状である。その結果、国立・国定公園の自然風景地としての魅力を著しく損ねている。また、自然公園法においても工作物等の許認可に当たっては高さ等の基準を設けているものの、自然風景地における良好な街なみの形成のためには、基礎自治体をはじめとする地域関係者の理解と合意が必要不可欠である。

環境省では2019年度より、国立公園満喫プロジェクトの取組の一つとして「国立公園利用拠点滞在環境等上質化事業」を実施しており、廃屋化した建物が自然風景地の魅力を著しく妨げている状況を改善するため、集団施設地区等を対象とした地域における計画づくり、跡地の民間活用を前提とした廃屋撤去や街なみ改善等の実施を支援している。一方で、ホテル等の廃屋の撤去費用は1棟数億円にのぼり、廃屋化する前の対策も急務だが、現状では公園事業認可後の経営状況等の実態把握ができておらず、事業の改善や集団施設地区の再生に向けた適切な指導等を行うことが困難となっている。

環境省は、国立公園の宿舎事業が直面している様々な課題について検討し、2018年9月に「国立公園の宿舎事業のあり方について」を取りまとめた。本報告書において、国立公園の宿舎事業が目指す方向性として、国立公園の魅力を発信する新たな宿泊体験の提供と既存エリア・施設の再生・上質化が挙げられており、また、今後の対応策として、集団施設地区等における地域の再整備を総合的に実施する事業に対する支援制度の検討、公園事業者の経営状態を継続的に把握していく体制や仕組みの検討、所有・経営・運営が分離した場合における対応の検討等が必要とされている。

①集団施設地区等の再生

集団施設地区における事業施設の廃屋化等に伴う公園利用に係る機能低下や街なみ景観の悪化等の状況を踏まえ、国立・国定公園の利用拠点を上質化するための支援施策を更に展開していく必要がある。その際、近年、景観法や空家対策特措法等、基礎自治体の街なみ景観づくりに活用できる法制度や予算制度が新たに創設されていることも踏まえるべきである。このため、公園計画に基づき指定された集団施設地区等の事業施設等が集積している地区を対象として、基礎自治体や民間事業者をはじめとした地域関係者と環境省が一体となった協議会等において、当該地区等の面的な再生・上質化に関するマスタープランを作成し、それに基づき、廃屋の撤去とその場所への新たな投資、地域の実情を踏まえた公園利用に係る機能の充実、景観デザインの統一、電線の地中化等を計画的に推進することが考えられる。その場合、集団施設地

区に関する計画体系を見直し、当該マスタープランを自然公園制度の中に位置づけることが適当である。

当該マスタープランの作成やマスタープランに基づく再整備を促進するためには、「国立公園利用拠点滞在環境等上質化事業」の活用による財政的支援や、景観法や空屋対策特措法に関わる法的・予算的措置との連携といった手段に加え、当該プランが策定された場合には集団施設地区等に関する公園事業決定・認可等に係る手続きを簡素化するというメリットも検討する必要がある。

なお、当該マスタープランについては、当該公園のテーマやストーリー、当該地域の地形・地質とそこに成り立つ自然景観、歴史・文化、望ましい自然体験プログラムの内容等を十分に踏まえ、廃屋等のマイナス要因を取り除くことで自然そのものの魅力を生かすという引き算の景観改善という視点を重視すべきである。また、景観法や空屋対策特措法に基づく計画と調和したものであることが望ましい。加えて、地域関係者からの提案を積極的に受け付ける等、ボトムアップでの議論を進めていくとともに、実効性を備えた地域の将来像を描くため、専門的知見を有する専門家の支援を得ることも検討する必要がある。

過去には、旧建設省の市街地再開発事業優良建築物等整備事業により実施し、2001年に完了した大雪山国立公園層雲峡集団施設地区の再整備事業の例があるが、それ以来、集団施設地区の大胆な面的な再整備は行われていない。一方、国立・国定公園外の事例だが、山口県長門市の長門湯本温泉では、行政と民間事業者、地域が一体となって利用に係る機能の充実や景観デザインの統一等に関する面的計画を作成することにより将来像を共有し、当該プランに基づく関係者一体となった街なみ再生の取組が進められており、参考となる。

協議会の設置やマスタープランの作成は、まずは「国立公園利用拠点滞在環境等上質化事業」を既に活用している地域等の先進的な地域から着手していくことが想定されるが、将来的には、事業施設等が集積し廃屋化等の課題が顕在化している集団施設地区等においては、地域の状況も踏まえつつ、幅広く検討されることが望まれる。

また、事業施設の廃屋化等が進んだ集団施設地区内の土地については、不動産価値が低く流動化が期待できないケースもある。集団施設地区等の再生にあたり重要性、必要性が認められる場合には、国又は地方公共団体が土地の取得や廃屋の撤去を行い、民間への一部貸付けにより付加価値の高い地域観光産業を活性化する等も含めて、地域と連携して利用拠点の魅力向上に向けた取組を進めていく必要がある。

②新たな廃屋化の防止

公園事業施設の新たな廃屋化を防止するためには、公園事業者の経営状態を継続的に把握していく仕組みを構築し、経営が立ちゆかなくなる前に改善等の指導を実施することが有効である。経営状態の継続的な把握にあたっては、現行法の報告徴収を積極的に活用する等により、特に施設規模の大きい公園事業者を中心に経営状態や施設の状態を確認していくことが有効と考えられる。その際特に経営状態の把握にあつ

ては、経営等に係る専門的知見を有する外部機関への委託等を検討する必要がある。

経営の改善、再生の必要性や外装の劣化による景観への悪影響が認められる場合には指導を行う必要があるが、特に経営面に関しては中小企業庁の中小企業再生支援協議会等の既存の仕組みとの適切な連携体制を構築し、公園事業者の事業再生、円滑な事業終了の支援等を検討する必要がある。その際、当該地域における利用動向等も踏まえる必要があることから、①の集団施設地区等の再生が行われている場合にはその取組との適切な連携を図りつつ、公園単位や地域単位での取組の推進が求められる。まずは施設規模の大きい公園事業者が多く存在する公園・地域から優先的に取り組むべきである。また、中小企業再生支援協議会等の既存の仕組みは必ずしも観光業や宿泊業に特化したものではないことも想定されることから、当該地域や国立・国定公園、地域づくり、観光業・宿泊業等に知見を有する者を参画させる等の対応についても検討する必要がある。さらに、事業再生等の過程において、公園事業施設が放棄され廃屋が残置されることがないように必要な対策を講じる必要がある。

なお、将来的には劣化して風致景観上支障のある許可施設の改善や適切な撤去を進めるための方策についても検討していく必要がある。

③土地や建物等の権原の譲渡、所有・経営・運営の分離への対応

現行法においては、公園事業として設置が認可された施設について、法人の合併・分割や民法上の相続を除き、当該施設の所有権等の譲渡において譲受人に関する公園事業の継続規定がなく、その施設の譲受人に対して公園事業に関わる義務を負わせることができないことが課題となっている。

また、所有・経営・運営の分離に伴い、公園施設の設置後に、設置した者とは別の者が経営・運営を担う等のケースも増えているが、公園事業の認可主体を変更する場合には、施設を設置した者が公園事業を一度廃止した上で、経営・運営を担う者が新たに当初認可を申請する必要がある、手続き規定が多様化する施設の所有・経営方法に対応できていない。

これらの課題に対応するためには、公園事業の執行に必要な土地や建物等の権原を譲渡しようとする際に、環境大臣等への届出や承認を義務化する等の手続規定を新たに設けた上で、公園事業を継続する場合には権原の譲受人への地位の承継、公園事業を継続しない場合にあっても原状回復等の義務がかけられるようにすることが必要と考えられる。また、公園事業者と建物の所有者が異なる場合であっても、所有者が公園事業の適切な執行に協力するよう求めることも重要である。なお、①の集団施設地区等の再生が行われている場合には、マスタープランの中で各施設の公園利用に係る機能や景観デザインが定められていることも想定され、その維持を地域関係者ととも求めていくことも想定される。

さらに、公園事業施設を譲り受けようとする者に対して、上記の義務がかかることについて予め周知を図るとともに、公園事業施設の目的外使用をできるだけ抑制する観点から、公園事業施設の一覧を公表することについても検討する必要がある。

(4) 国立・国定公園の保全・管理の充実及び関連施策との連携

国立・国定公園に係る課題については(2)、(3)でも述べた事項に加え、国立・国定公園の指定のあり方の見直しや管理体制の充実、環境行政に関する大きな動きも踏まえた関連施策との適切な連携等についても検討すべき事項があるため、以下のよう
に提言する。

①国立・国定公園総点検事業に関する検証・追加検討

国立・国定公園総点検事業においては、2010年に新規の指定や大幅な拡張の対象となりうる候補地を公表しており、2020年度には点検作業の目標年度を迎える。概ね計画どおりに進捗しているが、今後、国立・国定公園総点検事業の実施状況の評価を実施した上で、今後の国立・国定公園の見直しのあり方に係る方向性を検討する必要がある。

今後の方向性の検討に当たっては、我が国における風景観の変化を踏まえ、国立・国定公園のストーリーや二次的な自然の風景、祭りや習俗などにも関係する文化的景観等について考慮する必要がある。加えて、気候変動への適応や人口減少に伴う二次的自然環境への働きかけの縮小、生物圏保存地域(Biosphere Reserve(BR)、通称ユネスコエコパーク)等の国際的な認証制度による評価等、生物多様性の保全等の観点からも、前回の総点検で検討が不足していた点がないかという検証も必要である。

さらに、沿岸海域の適切な保全のためには、三陸復興国立公園の南三陸沿岸のように、水産業と自然公園との関係性を整理した上で、一帯を広く海域公園地区として指定することも有効であると考えられ、こうした海域公園地区の指定の考え方についても整理をしていく必要がある。

②国立・国定公園の管理体制の充実強化

環境省における国立公園の管理体制は、地方支分部局である地方環境事務所等が全国に10事務所設置されており、その下に、各国立公園に国立公園管理事務所・自然保護官事務所等が置かれている。それぞれの事務所に配置された自然保護官・管理官及びアクティブレンジャーが国立公園の管理に従事しているが、これら職員は国立公園だけではなく、希少種保全や外来種対策に係る業務にも従事している。最も現場に近い自然保護官事務所等の職員は2名体制となっている事務所も多数ある。自然保護官・管理官の定員は順次増員を図ってきたが、これだけでは足りず、アクティブレンジャーや後述の公園管理団体も含め、体制の充実強化を図っていく必要がある。また、パークボランティア等のボランティアな協力や、自然環境等の専門家による各種調査・助言等も国立・国定公園の管理運営のために重要である。こうした人材は、地域の中から得られる場合もあるが、それに加えて、都市部から地方への関係人口となり、過疎化が進む地域の担い手として貢献することも期待できる。

また、前述した利用環境の充実や公園事業・集団施設地区の再生・上質化等の取組を進めていくためには、地域の関係者との協働型の管理運営が欠かせない。このため、

総合型協議会やその分科会等の役割がますます重要となってくると考えられ、その実効性のある運営について検討する必要がある。例えば、環白山自然保護利用管理協会は、自然保護官が中心となって設立した民間事業者等を正会員とする組織で、自主財源により常勤職員のいる事務局を組織し、そのコーディネートの下に各主体が実施する体制となっている。

公園管理団体も協働型管理運営を進めるための有効な制度の一つであるが、2章で述べたように、指定のメリットに乏しく、必ずしも制度が普及していない状況にあり、公園管理団体がより充実していくための方策を検討する必要がある。また、公園管理団体の指定対象を、利用状況・自然環境情報の収集・モニタリングや利用者指導等を担うガイド事業者団体や、CSR活動の一環等で国立・国定公園の自然環境の保全に尽力している営利企業にも広げ、公園の管理に協力的な事業者に公的な位置づけを付与する等の制度上の改善も検討が必要である。

これらの国立・国定公園の管理体制の充実強化の方策に関しては、今後は、(2)④の利用者負担のあり方とも関連付けた検討が求められる。

国立公園をはじめとする保護地域の管理体制、プロセス及びその効果等について評価するための手法として、オーストラリアや韓国をはじめとする世界の多くの国では「管理有効性評価」が活用されている。我が国においてはまだ検討段階にあり、国際的な手法も参照しつつ、2018年度、2019年度においていくつかの国立公園を対象として試行的に実施し、評価項目や基準等の検討を進めている。引き続き継続的な評価手法の仕組みや評価結果の現場管理への活用について更なる検討を重ね、将来的には全国の国立公園でも展開させていくことを視野に入れつつ検討する必要がある。また、ポスト2020生物多様性枠組等国際的な動きも踏まえつつ、我が国における管理の質について適切に評価を行い、国際的な場においても発信を行う必要がある。加えて、今後の国立・国定公園の指定にあり方に係る方向性を検討する際には、管理有効性評価の成果も活用しつつ、区域や地種区分の妥当性の検証等に係る仕組みの導入も検討する必要がある。

③国立・国定公園管理における山小屋との連携

国立・国定公園内で営業している民間の山小屋は、宿泊施設という機能の他に、山岳地域における環境保全や登山者の安全確保において重要な役割を担っている。また、登山道整備など山小屋関係者等のボランティアにより支えられている部分も大きい。自然公園法においても、公園の利用上必要な施設として公共性を認め、公園事業の宿舎事業として環境大臣が認可し、民間事業者等によって営業が行われている。基本的に営利事業であるため国からの財政支援を受けるものではないが、一方で、山岳という脆弱な環境下においては登山者の排出するし尿等の適正処理は重要な環境問題であり、山小屋が設置するトイレの整備及び維持管理は、山岳環境の保全の観点から公共性が高く、喫緊の課題として対応が必要な事項である。このため、山岳部でのトイレの整備は環境条件から高額となることも踏まえ、環境配慮型トイレの設置の際の国

の補助制度は、今後も継続する必要があると認められる。老朽化による全面改修についても支援の必要性はあるが、一方で、前述の利用者の受益者負担の考え方も必要であり、利用者からトイレ利用料を徴収することにより、維持管理や再整備のための費用に充てることも検討すべきである。

また、山小屋は協働型管理運営の中で重要な役割を担っており、国、地方公共団体と山小屋との更なる協力・連携体制を構築することが適当である。

④国立・国定公園における気候変動への適応

近年、気候変動に伴う自然生態系の変化は世界各地で現れており、国立・国定公園においても例外ではない。国内でも猛烈な台風や集中豪雨等の極端な気象現象が観測されている。また、動植物の分布域の変化やサンゴの白化、サクラの開花時期の早期化、高山植生の衰退等が確認されている。将来予測される影響としては、動植物の分布域やライフサイクルの変化に加え、局地的な消滅により種間相互作用が変化し、動植物の分布にさらなる悪影響を引き起こすこと、生息・生育地の分断化により気候変動に追従した分布の移動ができないこと等により、種の絶滅を招く可能性がある。また、外来種の侵入・定着率の変化に繋がることが想定される。環境省は国立公園における気候変動への適応策を検討するために、2016年度から大雪山国立公園・慶良間諸島国立公園等でモデル的に調査検討を実施し、その成果について「国立公園等の保護区における気候変動への適応策検討の手引き」として2018年度にとりまとめた。

国立・国定公園において、気候変動に対する順応性の高い健全な生態系の保全と回復を図るという観点から、生態系維持回復事業等をより一層活用し、ニホンジカ対策や外来種駆除等の取組を更に進めていくことや、公園の指定区域や地種区分の変更に際して考慮することとともに、本手引きを参照しつつ、必要に応じて、将来の動植物の分布変化や景観変化の予測、保全と利用両方の面からの適応オプションの検討、気候変動への適応に配慮した保全や利用に関する計画の策定、順応的管理等の実施についても検討する必要がある。

⑤国立・国定公園における地域循環共生圏の創出等

最近では、必ずしも傑出した自然景観ではなくても、里地里山のような自然と人々の営みによって形成された二次的な自然環境とそこに根ざす生活文化等に対する関心が高まっている。

国立・国定公園においても、第五次環境基本計画で提唱された地域循環共生圏の創出や里地里山の保全等に積極的に取り組み、暮らしや文化とともにあるという我が国の国立・国定公園の魅力を更に磨き上げ、持続可能な地域づくりに貢献していく必要がある。例えば、前述した三陸復興国立公園南三陸沿岸のうち、志津川湾では環境に配慮したカキの養殖を行っておりASC（Aquaculture Stewardship Council：水産養殖管理協議会）の国際認証も取得し、持続可能な漁業と自然環境の保全の両立が図られている。また、特に訪日外国人利用者については、宿泊施設等について、自然環境

や地域社会が持続可能な方法でサービスが提供されているかどうかに着目しているため、エネルギーや廃棄物の面からも徹底した環境への取組が重要である。

日本の国立・国定公園は人の暮らしが息づく場としての価値があり、多様な自然を背景として長い間積み上げられてきた地域独自の文化や歴史が大きな魅力の一つである。地域循環共生圏の創出や里地里山の保全等を地域とともに推進する際には、従来は特別地域のバッファゾーンとしての位置づけであった普通地域を積極的に活用し、自然と人の暮らしとの共生のモデルを普通地域から発信することも検討する必要がある。具体的には、利用者に提供する情報の充実、地域の暮らしや文化に深く触れる宿泊及び体験の提供等により魅力を高めていくという、ソフト面での利用の推進に関する取組を自然体験プログラムの促進・適正化に係る計画等に位置づけていくことも重要となってくる。

⑥公園周辺地域との施策の連携

国立・国定公園における自然風景地の保護と利用は、当然のことながらその周辺地域と密接な関係性がある。保護の面においては、特にニホンジカ等の増えすぎた野生鳥獣への対策や希少種の保全、外来種の防除等の野生生物に関わる施策に関して、公園区域にとらわれずに広域的な視点で必要な対策を検討し、公園区域外での事業実施や周辺の地方公共団体との積極的な連携等について検討する必要がある。

また、近年、国際的な議論においては、OECM（Other Effective area-based Conservation Measures：保護区以外の効果的な保全措置）が注目されており、我が国においてもその活用の可能性について検討が進められている。OECMや他制度の保護区のネットワーク化等を考慮し、自然公園は生物多様性保全の屋台骨として、それらの取組とも効果的な連携のあり方について検討する必要がある。

利用の面においては、アクセスの改善や自然公園への誘導という観点から周辺地域での事業実施や連携を検討する必要がある。公園事業施設に関しては自然環境への負荷低減や、施設としての機能を発揮するために必要不可欠な場合には公園区域外であっても計画・事業決定が可能であり、慶良間諸島国立公園の「さんごゆんたく館」等の事例がある。また、みちのく潮風トレイルをはじめとする長距離自然歩道についても、公園外も含め設定されており、今後の訪日外国人利用者の増加も見据えた更なる活用を検討する必要がある。

また、国立・国定公園はへき地に所在することが多く、駅・空港から現地までつなぐバス、タクシー等の二次交通が利用促進にあたっての大きな課題の一つとなっている。関係省庁・地方公共団体・民間事業者等と連携し、MaaS（Mobility as a Service）といった公共交通機関をIT技術によりシームレスに結びつけるシステムも活用しながら、複数の国立・国定公園や周辺観光地の周遊利用といった視点も意識しつつ、二次交通の改善に向けた取組を推進するとともに、移動手段としてのサイクリングの活用、ロングトレイル等のアクティビティと連携した二次交通改善の取組支援等についても検討する必要がある。

4. 今後の検討の進め方

本報告書に掲げた提言は、これまでの検討会における関係者ヒアリング、環境省地方環境事務所との意見交換等を踏まえた検討結果であるが、今後は、自然公園の協働管理に協力している地方公共団体等の関係団体との意見交換を踏まえながら、更に法制的な見地その他の専門的見地から実現に向けた具体的内容の検討を継続していく必要がある。

また、新型コロナウイルスの感染拡大に伴う社会情勢の変化については、本検討期間中に十分に分析が出来ていない。国立公園の観光を支える地域事業者にも甚大な影響を及ぼしているため、こうした社会情勢の変化を踏まえた自然公園のあり方について検討を継続していく必要がある。

加えて、本提言のとりまとめにあたり、特に国定公園や都道府県立自然公園の現状に係る情報については検討期間の制約等の事情により十分に収集することができなかった。今後、本提言を踏まえて、追加的に必要な情報の収集や、都道府県等の関係者へのヒアリング等を実施し、さらに検討を深めていく必要がある。

なお、次期生物多様性国家戦略の検討においても、本提言が活かされていくことを期待する。