

国立公園の管理運営に関する分科会提言・骨子（案）について

<目次（案）>

- 1．はじめに
- 2．国立公園の管理運営の現状と課題
 - (1) 我が国の国立公園制度における管理運営の歴史と特徴
 - (2) 管理運営の現状
 - (3) 管理運営の課題
- 3．地域制国立公園の管理運営のあり方
 - (1) 今回の検討における基本的考え方
 - (2) 各公園の提供するサービスの明確化
 - (3) 多様な主体の参画による計画策定と管理運営
 - 多様な主体の参画の必要性
 - 計画策定と管理運営のシステム
 - 各主体に求められる役割
 - 各主体の費用分担
 - 将来的な管理組織のあり方
 - (4) 評価システムと順応的な管理運営
 - (5) 利用の推進と地域振興
 - (6) 周辺地域との連携
 - (7) 国民・住民に対する説明責任
- 4．今後の進め方

<提言案作成作業スケジュール（案）>

平成18年

12月19日 第2回分科会（骨子案説明、質疑等）

平成19年

1月12日 骨子案、提言に盛り込むべき内容についての御意見〆切

2月 2日 提言案事前送付

2月 8日 第3回分科会（提言案取りまとめ）

国立公園の管理運営に関する分科会提言・骨子（案）

1. はじめに

地域制自然公園制度の管理運営とは何か、どのように行うべきかについて関係者の共通認識が確立できていない。

国立公園に携わる環境省職員のみならず、国立公園の管理運営に関係する地方公共団体、地域住民、NPO等多様な主体に対して、現状を踏まえつつ、地域制国立公園の管理運営のあるべき姿を明示することが必要。将来的な制度改正も視野に入れ、新たな管理運営体制の試行が重要。

2. 国立公園の管理運営の現状と課題

(1) 我が国の国立公園制度における管理運営の歴史と特徴

我が国の自然公園制度は土地所有に関わらず公用制限を課す地域制自然公園制度を採用。

国立公園制度発足時の管理とは、計画の策定、規制の実施、施設の整備が主であり、現在も法律に規定されているのはこれらの事項が中心。

実態としては、地方自治体、地元住民、民間企業等が独自に行う活動（観光振興や二次的自然の管理等）が公園の保全や利用の増進に寄与しており、結果的に多くの主体によって管理運営がなされてきたと評価。

環境省においても、予算的な措置により、国立公園の管理水準を高めるための様々な施策を展開してきた。

かつて、規制の実施は国と都道府県が共同で、施設整備は国の補助を受けて都道府県が主体的に実施していた。近年、地方分権や三位一体改革による補助金の廃止により、国の役割への期待が大きくなる一方で、一部の地方自治体は国立公園の管理運営から撤退の傾向。

(2) 管理運営の現状

公園計画、管理計画、許認可の現状

環境省が実施している各種事業の現状（利用施設の整備・管理、自然再生事業、グリーンワーカー事業、大型獣、指定動物）

他の行政機関や民間団体の国立公園への関与の現状

管理運営に関する予算・経費の現状

公園管理に関わりの深い団体（公園管理団体等）や各種協議会の現状

公園の存在する地方公共団体の現状

(3) 管理運営の課題

個々の国立公園の目指すべき目標（ビジョン）を明確に示すことができていない。（サービスの明確化とそれを提供するための管理運営の基本的な考え方を明らかにすることが必要。）

社会状況の変化により、規制的管理だけでなく、自然再生や里地里山の

保全など、より能動的な管理が必要な時代になっているが、それに対応する管理運営体制ができていない。

地域制の自然公園制度は、多くの関係者の協力によって管理運営が行われることが必要だが、関係者の合意形成や情報交換の場が十分に設けられていない。

国立公園への理解を得るための広報が十分とは言えず、利用者に必要な情報を十分に提供できていない。利用者が減少傾向にあること等により、国立公園が必ずしも地域に歓迎される存在となっていない。地域振興や適切な利用の推進の観点からの施策が不十分である。

3. 地域制国立公園の管理運営のあり方

(1) 今回の検討における基本的考え方

我が国の国立公園は地域制の自然公園であり、より能動的な管理運営が求められるようになった現在においては、多くの関係者の協力なしに充実した公園の管理運営は望めないことから、**多くの関係者の協働による管理運営体制の再構築**を行う必要がある。また、利用者あつての国立公園であり、利用者が訪れてこそ国立公園が地域にとって重要な存在であり得ることを十分意識して、**地域振興にも配慮した適切な利用の推進**を図るべきである。

このような考え方に基づいて、以下に掲げる項目の観点から具体的な考え方及び方向性をとりまとめる。

- 公園の提供するサービスの明確化
- 多様な主体の参画による計画策定と管理運営
- 評価システムと順応的な管理運営
- 利用の推進と地域振興
- 周辺地域との連携
- 国民・住民に対する説明責任

(2) 公園の提供するサービスの明確化

国立公園は、すぐれた自然の風景地を保護し、自然体験の場を提供することにより、利用者となる国民に豊かな生活の基盤を提供する。

国立公園は、地域社会に対して、地域振興の機会を提供するとともに、地域の生活環境保全の効果をもたらす。

国立公園は、自然の風景地の保護を通じて、生物多様性を保全し、水源地機能や気候調節など生態系サービスの提供を保証する役割を担う。

各公園は、それぞれ特徴が異なり、提供するサービスも多様である。各公園は、それぞれ提供すべきサービスを明確にした上で、当該サービスを提供するために必要な管理運営の目標を設定することが必要。

その上で、それぞれの公園における各主体の役割分担も、提供されるサービスと受益の関係を考慮しながら可能な限り明確にする。

(3) 多様な主体の参画による計画策定と管理運営

多様な主体の参画の必要性

地域制公園制度は、国、地方公共団体、民間企業、NGO、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することが必要な制度。

従来、行ってきた環境省による公園の管理運営は、規制的手法が中心であったが、それでは十分対応できない課題が多くなっており、近年ではより能動的な管理運営を推進していくことが求められている。

そのため、国、地方公共団体、民間企業、NGO等の公園の管理運営に役割を担う関係者が、円滑に協働できる体制を整えることが必要。

計画策定と管理運営のシステム

管理運営を協働で行うためには、公園が提供すべきサービスの明確化、共通の目標及び目標を達成するための行動計画の作成が有効。提供すべきサービスはほぼ恒久的なものとし、共通の目標期間は20～30年程度、行動計画は5年程度で更新することが適当。

それらの目標及び行動計画は、作成段階から関係者の参加を得ることが重要であり、計画策定及び情報・意見交換のための協議会のような場の設定が有効。その際に、公園の管理運営を直接の目的としないが、重要な役割を担う関係者（農林業や道路事業等）の参画も促すことが重要。環境保全活動に関心を持つ企業や個人が増加していることから、彼らを迎え入れるための仕組みを整え、協働による公園の管理運営を進めていくことが、公園の質の向上の面でも、公園への関心を高める面でも有効。資金や労力の受け入れを行い、有効に活用するための団体の育成も考慮に入れることが必要。

多様な主体の参画を得るためには、一層の情報公開が必要。

各主体に求められる役割

環境省が果たすべき役割は以下のとおりである。

環境省（環境大臣）は、自然公園制度の中核的な役割を担うとともに、国立公園の設定者として自ら国立公園を適正に保全し、利用の増進を図る役割を担っている。特に、以下の役割を重点的に担うべきである。

- a. 法律に基づく計画策定、行為規制等の事務を適切に執行し、すぐれた自然風景地を維持する。
- b. 国立公園の景観や自然環境の状況についてモニタリングを実施する。
- c. 多様な主体の参画を促し、それらの合意形成によって計画等の策定を行い、公園の管理運営に必要な事業を整理する。
- d. 関係者と連携を図りながら、保護に関する事業を主導的に実施するとともに、適正な利用の推進の観点から、基幹的な利用施設の整備・維持管理を行う。また、その他の施設についても、地方公共団体等

と協力しながら適切な整備を推進する。

- e. 地域と十分な対話を行うことにより、地域の事情を把握し、地域振興についても十分配慮した管理運営を行う。

環境省以外の関係者に求められる役割は以下のとおりである。

- a. **国（環境省以外の行政機関）**は、森林、農地、流域の保全、利用に不可欠な車道など、公園に関わりの深い施策を行っている場合が多いので、公園の計画に配慮するのみならず、計画策定プロセスなどの管理運営に積極的に参加することが望ましい。
- b. **地方公共団体（都道府県及び市町村）**は、地域振興及び地域の環境保全に責任を有する立場から、国立公園の管理運営に対して一定の役割を担う。特に、利用に関する施策は、地域振興との関連が深いことから、環境省等との役割分担により必要な施策を実施する。
- c. **国立公園内で宿舎等を経営する民間事業者**は、快適な利用環境を提供する役割とともに、公園の景観資源等を活用して経済活動を行っていることから、公園の管理運営に対して一定の役割を担うものとする。
- d. **国立公園内の土地所有者、農林漁業者**は、国立公園における里地里山など二次的自然環境の景観や生物多様性保全に役割を担っている場合がある。本来の農林漁業による活動では、その役割を十分に担うことができなくなる傾向にあるので、その活動への支援を検討する必要がある。
- e. **地域住民**は、国立公園の最大の利害関係者であるとともに、美化清掃活動など地域の環境保全の担い手として、国民共有の財産である国立公園を引き継ぐ役割を担う。
- f. **公園利用者**は、マナーを守り、自然の中での体験には危険が伴うことも理解した上で公園を利用するとともに、必要に応じて施設等の維持管理コストを分担する。
- g. **NPO等の民間団体**は、今後ますます公園の管理運営において重要な役割を果たすことが期待される。公園内で活動をする際には、情報を公開するよう努め、計画策定プロセス等に積極的に参加するものとする。なお、国や地方公共団体は、NPO等の活動の支援に努める。
- h. **研究者は、**国立公園の自然環境の現状把握や適正利用の推進に関し新たな知見を導き出す役割を有する。特に国立公園をフィールドとして研究を行う者は、地域社会、引いては当該国立公園に対し、研究成果を還元することが必要。

各主体の費用分担

地方公共団体や民間企業等の中には、既に、国立公園の保全や施設の維持管理について様々な費用負担を行っている場合があるが、国立公園の管理運営に要する財源や費用負担のあり方については、国立公園が提供

するサービスに対する対価の支払い(受益者負担)という観点から全般的に見直すことが必要。具体的には、

- a. 利用者から国立公園(公園施設)を利用する際の料金等を徴収し、公園の保全や施設の維持管理に充当することについて、
- b. 国が執行する国立公園事業について、地元の地方公共団体が特に受益を受ける場合に、執行に要する費用の一部について負担金等として徴収することについて、
- c. 国又は地方公共団体が執行する国立公園事業について、地元企業等が著しく受益を受ける場合について、
- d. 国立公園の指定区域を抱える市町村に対する財政的支援のあり方について、

それぞれ検討を行い、必要なものについては所要の制度設計を進める。土地所有者や農林漁業者の活動により、二次的自然環境の風景や生物多様性が維持されている場合について、当該活動の継続に要する社会的な費用負担のあり方について検討を進め、所要の制度設計を行う。

将来的な管理組織のあり方

地域制国立公園の管理運営のために、個々の公園毎に独立した管理組織を設立することについて検討が必要。当該組織は、地域に根ざした取組を行うだけでなく、全国の見地からの管理運営を担保できる仕組みを有する組織とすることが必要。

(4) 評価システムと順応的な管理運営

多様な主体による取組がやりっ放しにならず、一層の相乗効果を発揮できるよう、その効果を検証できる仕組みが必要。社会的、科学的な視点に立った評価を行い、評価結果により行動計画等の修正を行う。

(5) 利用の推進と地域振興

国立公園の本来的な使命は、適正な利用を増進し、質の高い自然体験の機会を提供していくことにある。利用者あってこそ国立公園としての存在意義があり、地域振興にとっても利用の増進が重要であることを意識した管理運営を行うことが重要。

二次的自然環境の維持が国立公園の景観の維持に不可欠な場合は、関係機関と連携しつつ、これらの維持を担う農林水産業が健全に継続出来るような施策にも取り組んでいくことが重要。特に、農林水産省が推進している環境保全型農業とは関わりが深いので、連携を強化すべきである。利用拠点として良好な街並み整備を必要とする地区等では、地域の自主的な取組を全国一律の規制で阻害することは避け、公園にふさわしい形での地域ルール策定を認め、自主的な取組を促すことが重要。

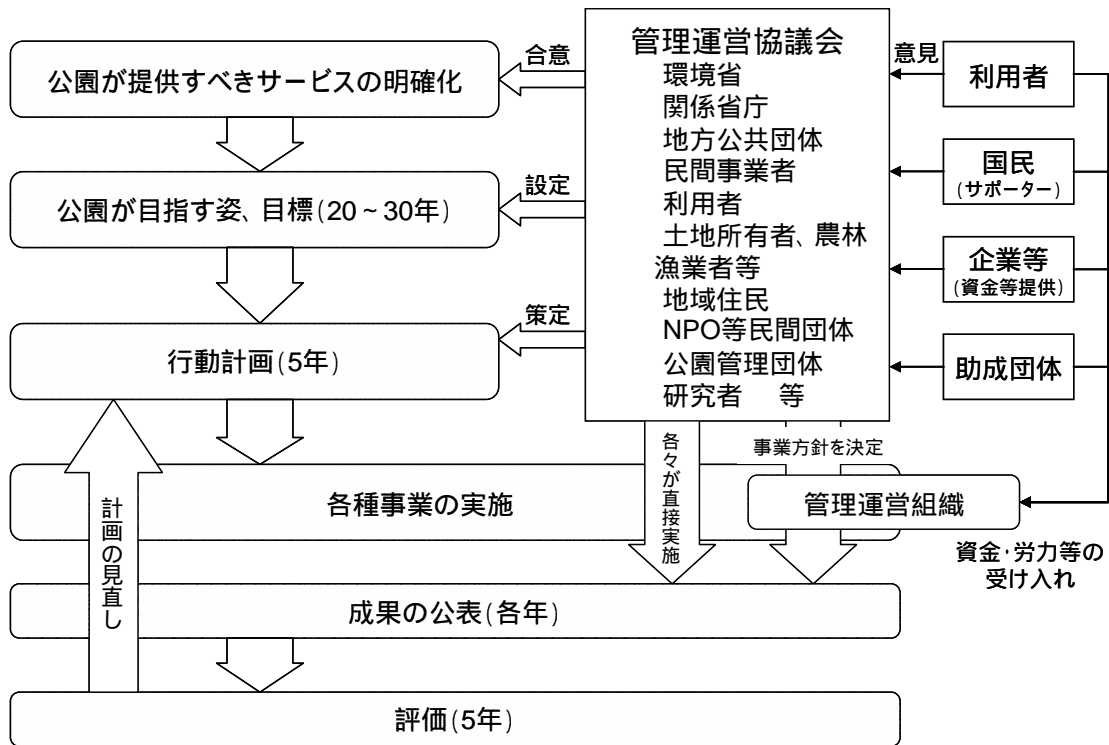
(6) 周辺地域との連携

公園の目標や行動計画を策定する際には、公園の保護や利用の増進の観点から、周辺地域も巻き込んだ検討が必要である。必要に応じて、協議会等の場を設定する際には、周辺地域の関係主体に対して参加を促す。また、公園は、生態的ネットワークのコアとしての役割が期待されており、全国的な生物多様性保全の動向を考慮しながら管理運営を行う。

(7) 国民・住民に対する説明責任

環境省は、国立公園の置かれている現状と課題、施策の実施計画、実施した施策の成果等について、国民や住民に対する説明責任を有する。これらの情報提供は、国民の国立公園に対する関心を高め、地域住民の理解を得る上で不可欠の事項であることから、公園毎に年次報告書を作成し、国民・住民に公表するなどの方法により情報公開を推進する。

(2)～(7)を具体化したイメージ図は以下のとおり。



4. 今後の進め方

2. で示した管理運営のあり方は、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を期待する。

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。