

国立公園の管理運営に関する分科会提言（案）

【目 次】

1 . はじめに	1
2 . 国立公園の管理運営の現状と課題	1
（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	1
（2）国立公園及び管理運営の現状	1
（3）管理運営の課題	3
3 . 地域制国立公園の管理運営のあり方	4
（1）公園の提供するサービスの明確化	4
（2）多様な主体の参画による計画策定と管理運営	5
（3）評価システムと順応的な管理運営	9
（4）利用の推進と地域振興	9
（5）周辺地域との連携	9
（6）国民・住民に対する説明責任	10
（7）環境省の体制	10
4 . 今後の進め方	10

1. はじめに

我が国の国立公園は、土地所有にかかわらず指定する「地域制自然公園制度」を採用し、多くの関係者の協働による管理運営を行ってきました。しかし、国立公園への期待が増大している中で、近年の社会状況の変化等により、関係する機関、団体等がより多様化していること等を踏まえ、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となっています。

この提言では、国立公園に期待される多様な機能を将来に向けて十全に発揮するため、地域制自然公園の管理運営をどのように行うべきか、また、新たな管理運営体制への移行の方法等についてとりまとめました。将来的な制度改正も視野に入れ、提言が具体化されることを期待します。

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

地域制自然公園制度は、土地所有に関わらず区域を定めて指定し、保護の観点からの規制（公用制限）を課す制度であり、地域の基盤的共通的な土地資源管理、地域管理運営を前提としながら、傑出した自然の風景地としての保護と適正な利用の増進のための特別な管理運営を追加的に行う仕組みです。

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、法律にもこれらの事項のみが中心に記載されており、「地域の基盤的な管理運営」との関係については明示されてきませんでした。しかし、実態としては、「地域の基盤的な管理運営」の一つとして行われてきた観光振興や二次的自然の管理等は、公園の保全や利用の増進に寄与し、逆に、「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と考えられます。「地域の基盤的な管理運営」と「公園の管理運営」は不可分の関係です。

国立公園では、そのような関係を踏まえ、かつては、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ました。しかし、近年の地方分権や三位一体改革による補助金の廃止等により、地方公共団体の公園の管理運営への関わり方が難しくなる傾向にあるようです。

(2) 国立公園及び管理運営の現状

利用者数の推移

国立公園の利用者数は、平成4年以降減少傾向にあり、平成16年の利用者数は約3億5000万人。

公園計画、管理計画、許認可の現状

自然公園法に基づいて公園計画が作成されています。公園計画では、規制計画と施設計画の必要最小限が記載されており、私権の制限及び施設の整備のための根拠となっています。

また、地域の実情に合った管理を行うために、管理計画が作成されています。主として許認可の基準となる内容について記載されており、これらに基づいて許認可業務が行われています。最近の管理計画では、展望地等の具体的な再生計画が記載されている例もあります。

近年、行為許可件数は年間約 4,000～5,000 件、事業関係の処理件数は年間約 800～900 件で推移しています。一部の都道府県は、法定受託事務として、一定規模以下の行為許可等を実施しています。

環境省が実施している 以外の各種事業の現状

法定の事務の他にも、環境省は、公共事業として、利用施設の整備・管理、自然再生事業等の保護事業の実施を行っている他、非公共事業として、グリーンワーカー事業、山岳環境等浄化・安全対策緊急事業（山岳トイレ）補助事業、大型獣との共生推進事業、指定動物保護管理事業等を実施しています。

管理運営に関する予算・経費等の現状

非公共事業予算は増加傾向にあり、平成 7 年度から平成 18 年度までの間に約 3 倍に増加しています。平成 18 年度予算は、約 9 億 6,000 万円です。

一方、公共事業費（自然公園等事業）は、平成 12 年をピークに減少傾向にあります。なお、公共事業については、平成 16 年の三位一体改革により、平成 17 年度より都道府県への国庫補助が廃止されました。これは、国立公園内の整備の過半を都道府県への 2 分の 1 補助事業で進めていたのを改め、国は特別保護地区などの重要地域での整備を担い、都道府県はそれ以外の地域を担うことと整理されたものです。国立公園の整備は全て国が行うこととなったものではありませんが、多くの都道府県が国立公園の整備から撤退する傾向にあります。平成 18 年度予算は、約 91 億円です。

また、自然保護官数は、年々増加していますが、全国で約 250 名程度であり、地域制の公園制度を採用している諸外国と比較しても十分な数とは言えません。このため、平成 16 年より自然保護官補佐（アクティブレンジャー）を雇用し（65 名、約 2.5 億円：平成 18 年度）巡視等を充実させています。

他の行政機関の国立公園への関与の状況

環境省以外の国の行政機関によって、道路や河川の整備や管理、森林保全、農林漁業に関する施策等が行われています。それらの施策は国立公園の管理運営に密接に関わるものが多く、計画段階から環境省と協議を行っているものもあります。

公園の存在する地方公共団体の現状

地方公共団体は、前述のとおり、地域の基盤的な管理運営の中で、国立公園と関係の深い観光振興等により、国立公園の管理運営に寄与しています。

国立公園を有する市町村は、185市149町49村(平成18年10月)です。平成の大合併が進む前の平成4年1月には、125市310町106村であり、町と村の数はそれぞれ約半数まで減りました。合併により、市町村の財政力が上がった例もありますが、それとともに、当該市町村の中での国立公園の面積や関係住民の割合が減少し、市町村行政の中で占める国立公園の位置が低下している例もあります。

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

民間団体や市民の積極的な参加により地域に密着した公園管理を推進するため、環境大臣は公園管理団体を指定することができます。現在は、国立公園では2団体が指定されています。公園管理団体になっていない団体でも、公園の管理運営に関わることを目的とする財団等が設立されており、重要な役割を果たしています。

また、個別の課題に対しては、地域住民、NPO等の民間団体、研究者、行政機関等が協力して対策を実施するために、協議会を設置する例が各地で見られ、成果を上げています。これらの協議会の主題は、マイカー規制、景観保全、希少種保護、登山道の管理、自然ふれあい活動など多様なものとなっています。

(3) 管理運営の課題

以上のような現状を踏まえて、国立公園の管理運営に関する主な課題として、以下が挙げられます。

ビジョン(目標)の明確化

地域制自然公園では、非常に多岐にわたる主体が公園の管理運営に関わりますが、現在の公園計画や管理計画では、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ません。目標を明確にし、それを実現するための管理運営の基本的な考え方を明らかにし、各主体が共有することが必要です。

地域の新たな管理運営体制の構築

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ますが、それに対応する管理運営体制とはなっていません。また、規制的管理についてもよりメリハリの利いたものとする必要があります。

合意形成の仕組みづくり

地域制自然公園制度は、多くの関係者の協働によって管理運営が行われ

ることが前提ですが、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るとは言えません。

適切な情報提供の推進等

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るとは言えません。利用者が減少傾向にある中で、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場合があります。国立公園としての資源を十分活かした地域振興や適切な利用の推進の観点からの施策が必要です。

3. 地域制国立公園の管理運営のあり方

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、今後更に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ません。そのため、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ります。また、利用者あつての国立公園であり、利用者が訪れ、国立公園としての適切なサービスを楽しんで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す。

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ます。

- 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
- 環境省の体制

(1) 公園の提供するサービスの明確化

ここでは、「国立公園が有する自然などの恵み」と「その恩恵を受ける者」の関係を、「サービス」と「受益者」という関係で考えてみます。管理運営の役割については、提供されるサービスと受益の関係を考慮して、関係者間で分担していくことが重要です。また、公園の提供するサービスは、将来世代にわたるものである点にも留意する必要があります。

なお、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す。それぞれの提供する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必要があります。

ここでのサービスという言葉は、公園の果たす役割、公園の機能とも言い換えることができます。

国民全体が受益者であるサービス

国立公園は、すぐれた自然の風景地を保護し、自然体験や環境教育等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します。

また、公園内の景観や生物多様性を保全することにより、それらを将来にわたって国民が持続的に利用する機会を提供しています。

地域社会が受益者であるサービス

地域社会に対しては、すぐれた自然の風景地を活用した地域振興の機会を提供するとともに、地域の生活環境の保全の効果をもたらします。更に、文化の源泉として地域アイデンティティを形成し、地域の誇りをもたらす存在となり得ます。

併せて、その公園内及びその周辺に対する水源地機能や気候調節機能などを有しています。

(2) 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

前述のとおり、地域制自然公園制度は、国、地方公共団体、地域住民、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求められる制度です。

従来環境省が行ってきた公園の管理運営は、規制的手法が中心でしたが、それでは十分対応できない課題が多くなっています。規制的手法が中心だった頃には、役割分担を明示する必要性は大きくありませんでしたが、二次的自然の維持や利用拠点の景観形成など、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、国、地方公共団体、地域住民、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です。

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（その公園が果たすべき役割）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です。提供すべきサービスはほぼ恒久的なものですが、共通の目標及び目標を達成するための行動計画の作成については、ある程度の期間で区切った上で、評価、更新していくことが必要です。それぞれの期間は、公園や地域ごとに設定していくことが適当ですが、10年程度の間の道標（マイルストーン）を示しながら実行に移していくことが期待されます。

それらの目標及び行動計画は、策定段階から関係者の参加を得ることが重要であり、その策定や情報・意見交換のためには、協議会やワークショップの開催が有効です。その際には、利害関係者（ステークホルダー）と

関心を持っている団体（インタレストインググループ）の関与の仕方はそれぞれ分けて考えることも重要です。

また、公園の管理運営を直接の目的とはしないものの、重要な役割を担う関係者（農林業や道路事業等）の参画を促すことが重要です。更に、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、このような企業・個人が参画しやすい仕組みを整え、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だと考えられます。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です。

なお、多様な主体の参画を得て協働で管理運営に当たることを考えれば、より一層の情報公開と関係者間での情報共有が必要です。

各主体に求められる役割

ここでは、各主体に求められる役割を、「環境省が果たすべき役割」と「環境省以外の関係者に求められる役割」に分けて記しました。なお、役割の比重は、地域によって異なることに留意する必要があります。

環境省が果たすべき役割

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ます。特に、以下の役割を重点的に担う必要があります。

- 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し、その結果を公表する。
- c. 多様な主体の参画を促し、それらの合意形成によって管理運営に係る実行計画等の策定を行い、公園の管理運営に必要な事業を分担整理する。併せて、NPO等の活動を促進するための支援を行う。
- 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. 国立公園の意義や地域の価値に関する普及啓発、環境教育を行う。また、利用者に対して、利用に有益な情報の提供や利用の際のルールなどについての積極的な広報を行う。
- f. 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、国立公園としての資源を活かした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

環境省以外の主要な関係者に期待される主要な役割は以下のとおりです。

- 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、公園計画との整合に配慮するのみならず、計画策定プロセスの段階から積極的に参加することが望まれます。特に、国立公園内の広大な森林を所管する林野庁とは、関係施策の立案・実施の際に、十分連携・協力することが期待されます。
- b. 地方公共団体（都道府県及び市町村）は、地域の基盤的共通的な管理運営を担うとともに、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も一定の役割を担います。特に、観光等の利用に関する施策は、公園利用施策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ことが望まれます。
- 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を担うとともに、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も一定の役割を担うことが期待されます。
- d. 国立公園内の土地所有者、農林漁業者は、国立公園における土地の保全や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ります。引き続きこのような役割を担っていくことが望まれます。その際、国立公園内の農林漁業としてふさわしい手法で行われることも重要です。
- e. 地域住民は、地方公共団体による地域の基盤的な管理運営を支える主体として、公園管理と密接に関係があります。例えば、地域の美化清掃活動や利用環境を提供する担い手となり得ます。国民共有の財産であり、かつ、地域基盤でもある国立公園を引き継ぐ役割を担うことが期待されます。
- f. 公園利用者は、公園のサービスの最大の受益者であり、公園の主役でもあります。マナーを守るのはもちろんのこと、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ことが求められます。また、必要に応じて施設等の維持管理コストを分担することも期待されます。
- g. 自然環境の保全・利用を目的とする民間団体は、今後、能動的管理の必要性が高まる中で、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ます。公園内で活動をする際には、計画策定プロセス等に積極的に参加し、情報を相互に共有するよう努めることが

重要です。

- 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しています。特に国立公園をフィールドとして研究を行う者は、国立公園、ひいては当該地域社会に対し、研究成果を還元することが必要です。
- i. **その他の国民、企業等**は、直接的に国立公園からのサービスを受けない場合もありますが、国立公園が国民共有の財産を次世代に引き継いでいく役割を担っていることに留意し、国立公園への理解を深めるとともに、可能な方法で国立公園の管理運営に参加することを期待します。

各主体の費用分担

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（受益）に対する対価の支払いという観点から全般的に見直していくことが必要です。具体的には、以下の点について、それぞれ検討を進め、必要なものについては所要の制度設計を行うことが必要です。

- a. 利用者から国立公園（公園施設）を利用する際の料金、または協力金等を徴収し、公園の保全や施設の維持管理に充当すること
- 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
- 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、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
- 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を行うこと

その場合、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ことを踏まえ、地域の管理運営の費用の分担の評価を総合的に行う視点が不可欠です。

また、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必要があります。ただし、その際には、農林漁業者に、風景や生物多様性を維持するための適当な手法を提案していくことも重要です。

公園管理の担い手（組織）の育成

前述のとおり、多様な主体の参画による計画策定と管理運営を行っていく際に、協議会やワークショップを開催しながら関係者をとりまとめていくことが有効です。その事務局となるのは、環境省自らの場合もありますが、地域にその役割を担う組織があることが望まれます。その組織は、ボランティアや協力金の受け皿としての機能を有し、場合によっては自ら事業実施機関となるような、透明性、専門性の高い組織であることが期待されます。

環境省は、このような管理運営の担い手となる組織を育成し、支援していくことが重要です。

（３） 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です。科学的なデータに基づく管理水準のみならず、顧客満足度等の社会的な要素に基づく水準設定を行った上で評価を行い、評価結果により行動計画等の修正を行うことが適当です。

（４） 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ります。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適正な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です。

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漁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です。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ことから、連携を強化することが必要です。

また、地域振興の観点からは、利用拠点において良好な街並み整備を必要とします。地域ルールの方策を推進するなど、地域の自主的な街並み整備等の取組を促進することが重要です。

（５） 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す。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や周辺の保護地域の管理者に対して参加を促すことが重要です。

また、公園は、生態的ネットワークの形成において重要な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ことが求められています。

(6) 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しています。

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、例えば、公園毎に年次報告書等を作成し、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ことが重要です。

(7) 環境省の体制

(1)～(6)に示したように、公園ごとの独自性を高めた形での管理運営を進めるためには、環境省もそれに対応して現地体制を強化していくことが必要です。現地組織の権限の強化、自然保護官の増員や研修プログラムの充実等により、現地組織が全国的見地も持ちつつ、今以上に地域の多様な主体との協働により地域独自の管理運営を推進することのできる体制の整備を期待します。

4. 今後の進め方

3.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します。

ただし、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と考えます。