

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23

今後の自然公園制度のあり方に関する提言（案）

環境省 自然公園制度のあり方検討会

2020年 月

1 【検討委員】

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

11

12 【分科会委員】

13 ( 1 ) 利用のあり方分科会

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

18

19 ( 2 ) 公園事業・集団施設地区のあり方分科会

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

24

25 【検討会日程】

- 26 令和元年10月31日 第1回自然公園制度のあり方検討会  
27 11月26日 第1回公園事業・集団施設地区のあり方分科会  
28 11月29日 第1回利用のあり方分科会  
29 令和2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  
30 2月27日 第2回利用のあり方分科会  
31 3月18日 第2回自然公園制度のあり方検討会

32

33

34

1	目次	
2	1. はじめに	5
3	2. 背景	6
4	(1) 自然公園を巡る社会情勢の変化	6
5	少子高齢化・人口減少社会と自然公園	6
6	旅行ニーズの変化と自然公園	6
7	「明日の日本を支える観光ビジョン」と自然公園	7
8	東日本大震災と自然公園	7
9	(2) 自然公園施策に関する近年の動き	8
10	国立・国定公園の総点検及び新規指定等	8
11	協働型管理運営の推進	9
12	国立公園満喫プロジェクト	11
13	関連法令の改正概要とその背景	12
14	(3) 近年の自然公園法の改正事項と現状	13
15	利用調整地区制度（2003（平成15）年度改正事項）	13
16	風景地保護協定制度（2003（平成15）年度改正事項）	13
17	公園管理団体制度（2003（平成15）年度改正事項）	13
18	海域公園地区制度（2010（平成22）年度改正事項）	14
19	生態系維持回復事業制度（2010（平成22）年度改正）	14
20	公園事業の執行に関する規定の整備（2010（平成22）年度改正）	15
21	3. 今後の自然公園制度のあり方に関する提言	16
22	(1) 基本的な方向性	16
23	(2) 国立・国定公園における利用環境の充実	17
24	利用のあり方の具体化	17
25	自然体験プログラムの促進	18
26	利用のコントロール	20
27	利用者の費用負担	21
28	(3) 公園事業・集団施設地区の再生・上質化	23
29	集団施設地区等の再生	23
30	新たな廃屋化の防止	24
31	権原の譲渡、所有・経営・運営の分離への対応	25
32	(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	26
33	国立・国定公園総点検事業	26

1	国立・国定公園の管理体制の充実強化.....	26
2	国立・国定公園管理における山小屋の重要性.....	27
3	国立・国定公園における気候変動への適応.....	28
4	国立・国定公園における地域循環共生圏の創出等.....	28
5	公園周辺地域との施策の連携.....	29
6	4. 今後の検討の進め方.....	30
7		
8		

## 1 1 . はじめに

2 2010年4月の改正自然公園法施行から9年が経過し、その間、東日本大震災の発生・  
3 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  
4 公園行政を取巻く状況が大きく変化をしてきた。

5 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  
6 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  
7 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。

8 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  
9 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  
10 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  
11 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  
12 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。

## 1 2 . 背景

### 2 ( 1 ) 自然公園を巡る社会情勢の変化

3 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  
4 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  
5 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  
6 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、国立公園は当時の観光に大  
7 きな役割を果たしたが、1970年代以降は過剰な自然破壊などの環境問題が注目を集め、  
8 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  
9 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、  
10 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  
11 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  
12 えられる。一方で特に近年、2020年東京オリンピック・パラリンピックも見据えて観  
13 光立国に係る施策が推進される中で、日本を訪れる外国人の人数は急激に伸びており、  
14 2018年は3,000万人を超している状況にある。本項目ではここ10年の社会情勢の変化  
15 について整理する。

16

#### 17 少子高齢化・人口減少社会と自然公園

18 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  
19 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  
20 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  
21 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  
22 定する「地域制自然公園制度」であり、国立・国定公園では地方公共団体や住民団体  
23 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。国立・国定公園の多く  
24 は地方部に位置し、時には限界集落と呼ばれる地区よりもより山岳に位置する国立・  
25 国定公園もあるため、こうした地域社会の衰退は国立・国定公園の管理に深刻な影響  
26 を与えることが懸念される。

27

#### 28 旅行ニーズの変化と自然公園

29 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  
30 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  
31 の約4億人をピークに減少傾向が続いている。旅行形態のシフトやライフスタイルの  
32 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目  
33 的が明確で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  
34 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。また、子供を自然に触れ  
35 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  
36 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  
37 レワークなど、様々な旅行ニーズがある。

1 また、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  
2 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る。

3

#### 4 「明日の日本を支える観光ビジョン」と自然公園

5 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  
6 となる。政府は「観光先進国」への新たな国づくりに向けて、2016年3月の「明日の  
7 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  
8 ョンを策定した。本観光ビジョンにおいては訪日外国人利用者を2020年までに4,000  
9 万人とする等の目標が掲げられている。「世界が訪れたくなる日本」を目指し、観光ビ  
10 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  
11 の中で国立公園についても世界水準の「ナショナルパーク」としてブランド化してい  
12 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。

13 訪日外国人利用者数は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  
14 られてきたことで急増しており、2008年は約835万人であったが2019年は約3,188万  
15 人となっている。

16

#### 17 東日本大震災と自然公園

18 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  
19 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  
20 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、  
21 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  
22 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  
23 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  
24 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  
25 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、  
26 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  
27 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  
28 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  
29 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。



## （ 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。

### 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として2010年に公表し、候補地として挙げられた18地域それぞれについて、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及び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。

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。

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	京都丹波高原国定公園	69158
03	日高山脈・夕張山地	拡張 or 新規	未了	日高山脈襟裳国定公園	-	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	吉岐対馬国定公園	-
05	佐渡島	拡張	未了	佐渡弥彦山国定公園	-	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	愛知高原国定公園	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	三河湾国定公園	-	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

表 総点検事業の方向性と現在の状況（令和2年3月時点）



## 1 協働型管理運営の推進

2 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  
3 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  
4 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、  
5 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）  
6 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  
7 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  
8 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  
9 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  
10 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」  
11 の改訂を実施した。

12 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  
13 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  
14 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  
15 あり、全国の国立公園において「総合型協議会」を設置し、国  
16 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  
17 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。  
18 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  
19 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  
20 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  
21 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  
22 の強化を図っている。

23 2019年3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  
24 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  
25 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  
26 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、  
27 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。



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 (平成19年に世界自然遺産登録推進協議会として発足、平成28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

表 総合型協議会一覧(2019年3月末現在)

1  
2  
3

1 国立公園満喫プロジェクト

2 「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  
3 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  
4 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  
5 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  
6 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  
7 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  
8 高次元で実現することを目指している。

9 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、  
10 阿蘇くじゅう、霧島錦江湾、慶良間諸島の8つを選定し、先行的、集中的に取り組を進  
11 めており、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  
12 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  
13 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、  
14 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  
15 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  
16 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  
17 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  
18 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  
19 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。

20 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  
21 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、  
22 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  
23 図っている。

24 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を図っている。阿  
25 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  
26 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  
27 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  
28 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。  
29 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  
30 で倍増になる予定である。

31 図 国立公園統一マーク及びパンフレット等への展開イメージ



38 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



1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25

## 関連法令の改正概要とその背景

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を講じるための所要の法改正を行っている。

### 【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（平成29）年6月に改正された。

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2019（平成31）年4月に改正された。

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改正が行われた。

### 1 (3) 近年の自然公園法の改正事項と現状

2 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  
3 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。

#### 4 5 利用調整地区制度（2003（平成15）年度改正事項）

6 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  
7 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  
8 （令和2）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  
9 地区の2箇所が利用調整地区に指定されている。

10 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  
11 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  
12 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  
13 得られる場となった。

14 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  
15 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  
16 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  
17 ても検討していく必要がある。

#### 18 19 風景地保護協定制（2003（平成15）年度改正事項）

20 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  
21 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  
22 公共団体若しくは公園管理団体が「風景地保護協定」を締結することで、当該土地所  
23 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  
24 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  
25 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  
26 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。

27 2020（令和2）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  
28 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  
29 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  
30 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、  
31 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  
32 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。

33 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  
34 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  
35 然風景地の管理を推進していく必要がある。

#### 36 37 公園管理団体制度（2003（平成15）年度改正事項）

38 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



1 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  
2 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  
3 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  
4 調査など幅広い業務を行うことができる。

5 2020(令和2)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  
6 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。

7 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  
8 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。自然公  
9 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  
10 検討する必要がある。

#### 11 海域公園地区制度(2010(平成22)年度改正事項)

12 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、  
13 「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  
14 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  
15 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  
16 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、  
17 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  
18 あり、海域公園地区の指定面積が増加してきている。

19 ▶ 国立公園：計15公園98地区で143か所を指定(約55,088ha)

20 ▶ 国定公園：計15公園29地区で61カ所を指定(約7,945ha)

21 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  
22 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  
23 含む地域一帯の管理の質の向上を図る必要がある。

#### 24 生態系維持回復事業制度(2010(平成22)年度改正)

25  
26 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  
27 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  
28 (令和2)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、  
29 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  
30 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  
31 が構築された。また、2010(平成22)年から2020(令和2)年現在まで、環境省は生  
32 態系維持回復事業に係る予算措置を講じており、自然公園におけるニホンジカによる  
33 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  
34 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  
35 ている地域もある。

36  
37 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  
38 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・

1 事業実施を進める必要がある。

2

3 公園事業の執行に関する規定の整備（2010（平成22）年度改正）

4 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  
5 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  
6 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  
7 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  
8 定等の改正が行われた。

- 9     ➤ 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  
10 届出は不要とした。
- 11     ➤ 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。
- 12     ➤ 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  
13 が継承されないこととした。
- 14     ➤ 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  
15 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。
- 16     ➤ 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  
17 定。
- 18     ➤ 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  
19 原状回復について規定 等

20 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  
21 2020（令和2）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  
22 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  
23 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  
24 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。



### 1 3 . 今後の自然公園制度のあり方に関する提言

#### 2 ( 1 ) 基本的な方向性

3 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  
4 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  
5 を適切に維持管理できる体制が崩壊しつつあり、自然公園制度は大きな転換期を迎え  
6 ている。すぐれた自然環境の保全の必要性は普遍的だが、自然資源の潜在的な魅力や  
7 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、  
8 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  
9 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  
10 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  
11 態についても留意する必要がある。

12 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  
13 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重要度を  
14 さらに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  
15 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  
16 利用を推進していくためには、エリアごとに明確なコンセプトを設けた上で、自然  
17 体験プログラムの促進等の利用環境の充実、利用拠点の景観改善・基盤整備等を図  
18 っていくことが必要である。

19 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  
20 等の実効性のある運営の確保等により、引き続き国立公園における協働型管理運営の  
21 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り地域経済の活性化  
22 につなげることにより、協働型管理運営の担い手となる地域の定住人口あるいは関係  
23 人口の増加に寄与するという視点も重要である。

24 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  
25 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  
26 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  
27 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  
28 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  
29 必要である。

30 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  
31 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  
32 めの法的仕組みが整備されている。国立・国定公園においても、気候変動に対する順  
33 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。

34 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  
35 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  
36 もこれらの施策との連携を強化する必要がある、その際には、特に、規制の比較的緩  
37 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

1 とも重要である。

2 以下、各項目において具体的な内容を提言する。

3

## 4 (2) 国立・国定公園における利用環境の充実

5 (背景・課題)

6 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  
7 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  
8 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  
9 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。更に利用者  
10 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  
11 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  
12 自然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  
13 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  
14 である。

15 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  
16 とによる利用環境へ悪影響を与え得る事例が生じてきている。また、地域で独自のル  
17 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  
18 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  
19 る。

20 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  
21 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  
22 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  
23 求めていくことは有効な方策の一つであり、2015年には「地域自然資産区域における  
24 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)」が施行  
25 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  
26 についても検討を加える必要がある。

27 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。

28

### 29 利用のあり方の具体化

30 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  
31 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  
32 もに検討していく必要があり、その手法として利用のゾーニング(区域分け)が考え  
33 られる。例えば、原生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  
34 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  
35 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  
36 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。

37 具体的には、公園区域内を自然資源、利用実態、自然度、アクセス等からゾーニン  
38 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、バックカントリー登山、

1 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  
2 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  
3 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、  
4 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  
5 る。なお、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  
6 ニーズも多様化しており、利用のゾーニングの検討に当たっては留意する必要がある。

7 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  
8 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  
9 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  
10 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  
11 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  
12 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  
13 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  
14 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  
15 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  
16 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  
17 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  
18 は、自然資源、利用実態、自然度、アクセス等による面的なゾーニングの手法や必要  
19 性等を分かりやすく示すことも必要である。

20 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  
21 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  
22 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  
23 検討すべきである。

#### 24 自然体験プログラムの促進

25 国立・国定公園内の自然体験プログラムはその多くが民間事業者により提供されて  
26 おり、それらの適正化や促進のための事業が必要である。近年は旅行形態が団体旅行  
27 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  
28 を巡るだけでなく、各個人の興味や関心に基づいて目的が明確で本物の価値を求める  
29 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、  
30 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  
31 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  
32 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  
33 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  
34 ムの重要性が更に高まると見込まれる。

35 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  
36 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  
37 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  
38



1 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  
2 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。

3 このため、自然体験プログラムの適正化や促進について、自然公園制度の中に明確  
4 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  
5 グラムを適正化・促進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  
6 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  
7 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  
8 るに当たっては、自然体験プログラムの適正化・促進に関わる行為のうち自然公園法  
9 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  
10 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  
11 リットを付与することを検討することが重要である。

12 このような地方公共団体や民間団体が、後述（２）の利用のコントロールや（４）  
13 の公園管理団体の機能も兼ねていくこともありうる。これにより、豊かな自然環境  
14 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  
15 ィングしていくことができると考えられる。

16 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  
17 状況・自然環境情報の収集・モニタリングを行い、その結果を踏まえて必要に応じて  
18 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。

19 また、事業計画の策定を契機として、体験フィールドの環境整備、利用状況・自然  
20 環境情報の収集・モニタリング、利用者指導等に携わるガイド事業者等との適切な連  
21 携・協力体制を構築することにより、国立・国定公園の適正な利用の推進はもとより、  
22 保護の強化にも資することが期待される。

23 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  
24 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、  
25 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  
26 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  
27 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、既に各国立公園  
28 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  
29 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。

30 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  
31 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  
32 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  
33 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  
34 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  
35 いても検討が必要である。

36 自然体験プログラムの適正化・促進に関する事業計画を策定する際には、上記の  
37 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  
38 で、以下のような内容を盛り込むことが想定される。

- 1     ➤ 自然体験プログラム促進のための受入体制整備
- 2       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・
- 3       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
- 4       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
- 5     ➤ 上質な自然体験フィールドの確保
- 6       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
- 7     ➤ 自然体験フィールドにおける利用の質の向上
- 8       地域における利用のルール・マナーの検討 等
- 9     ➤ 望ましい自然体験プログラムの提供・開発促進
- 10      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
- 11      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
- 12      ター等におけるインタープリテーション機能の強化 等
- 13     ➤ 情報の収集、モニタリング
- 14      利用状況・自然環境情報の収集・モニタリング、ビジターセンター等を活用し
- 15      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、
- 16      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等に活用）

#### 17

#### 18     利用のコントロール

19     上記の の利用のあり方や の自然体験プログラムの適正化・促進に係る事業計画  
20     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。

21     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  
22     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  
23     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  
24     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  
25     与え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  
26     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  
27     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  
28     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  
29     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  
30     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  
31     となるよう留意すべきである。

32     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  
33     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  
34     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  
35     よる風致景観への影響を回避することを目的とし、原生的な自然環境を構成する風景  
36     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  
37     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  
38     た目的では指定されていない。

1       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  
2       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  
3       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  
4       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  
5       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  
6       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  
7       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  
8       り有効に機能させることができると考えられる。

9       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  
10      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  
11      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  
12      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。

13      自然公園法に基づく利用調整地区以外にも、エコツーリズム推進法に基づくエコー  
14      リズム推進全体構想や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  
15      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  
16      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。

#### 17 18      利用者の費用負担

19      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  
20      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、  
21      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、  
22      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  
23      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、  
24      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  
25      管理に参加してもらうという点に意義があると考えられる。

26      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  
27      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  
28      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  
29      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  
30      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  
31      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、  
32      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。

33      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  
34      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、の自然体験プログラムの  
35      適正化・促進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  
36      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  
37      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  
38      る。

1      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  
2      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  
3      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  
4      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  
5      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  
6      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  
7      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  
8      くことも考慮する必要がある。



### 1 (3) 公園事業・集団施設地区の再生・上質化

#### 2 (背景・課題)

3 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  
4 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  
5 としている。しかしながら、パックスツアー等に適応した観光施設・宿泊施設を重点的  
6 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  
7 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  
8 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  
9 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  
10 もの、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  
11 する地域関係者の理解と合意が必要不可欠である。

12 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  
13 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  
14 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  
15 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  
16 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  
17 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、  
18 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  
19 いる。

20 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  
21 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、  
22 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  
23 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  
24 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  
25 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  
26 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。

#### 27 集団施設地区等の再生

28 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  
29 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  
30 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  
31 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  
32 ることも踏まえて、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  
33 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、集団施  
34 設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  
35 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  
36 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。な  
37 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  
38

1 形・地質とその上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  
2 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  
3 を生かすという引き算の景観改善という視点を重視するとともに、景観法や空屋対策  
4 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  
5 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  
6 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  
7 検討する必要がある。

8 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  
9 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  
10 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  
11 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  
12 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  
13 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  
14 が進められており、参考となる。

15 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  
16 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  
17 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  
18 された場合には集団施設地区に関する計画策定と公園事業決定・認可等に係る手続き  
19 を簡素化するといったメリットも検討する必要がある。

20 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  
21 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  
22 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  
23 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。

24 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  
25 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、  
26 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、  
27 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  
28 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。

### 29 新たな廃屋化の防止

30 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  
31 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  
32 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  
33 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  
34 の状況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たっ  
35 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。

36 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  
37 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  
38

1 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  
2 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  
3 まえる必要があることから、 の集団施設地区等の再生が行われている場合にはその  
4 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。  
5 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  
6 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  
7 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、  
8 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  
9 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  
10 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。

11 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  
12 めるための方策についても検討していく必要がある。

13

14 権原の譲渡、所有・経営・運営の分離への対応

15 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・  
16 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  
17 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  
18 ことができないことが課題となっている。

19 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  
20 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  
21 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  
22 たに当初認可を申請する必要があり、手続き規定が多様化する施設の所有・経営方法  
23 に対応できていない。

24 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  
25 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  
26 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  
27 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  
28 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  
29 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、 の集団施設  
30 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  
31 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  
32 もに求めていくことも想定される。

33 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  
34 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  
35 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。



#### 1 (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

##### 2 国立・国定公園総点検事業

3 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  
4 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  
5 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  
6 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  
7 ある。

8 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・  
9 国定公園のストーリーや二次的な自然の風景、文化的景観等について考慮する必要が  
10 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  
11 小、生物圏保存地域(BR、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、  
12 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  
13 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  
14 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  
15 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  
16 指定の考え方についても整理をしていく必要がある。

##### 17 国立・国定公園の管理体制の充実強化

18 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  
19 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  
20 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  
21 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  
22 だけではなく、希少種保全や外来生物対策に係る業務にも従事している。最も現場に  
23 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  
24 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  
25 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  
26 ボランティア等のボランタリーな協力や、自然環境等の専門家による各種調査・助言  
27 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  
28 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  
29 が進む地域の担い手として貢献することも期待できる。

30 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  
31 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、  
32 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  
33 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  
34 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  
35 源により常勤職員が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  
36 る体制となっている。

37 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

1 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、  
2 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  
3 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  
4 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  
5 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  
6 与する等の制度上の改善も検討が必要である。

7 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)  
8 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。

9 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  
10 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  
11 「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  
12 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  
13 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  
14 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  
15 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、  
16 ポスト2020生物多様性枠組等国际的な動きも踏まえつつ、我が国における管理の質に  
17 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  
18 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  
19 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  
20 る必要がある。

#### 21 国立・国定公園管理における山小屋の重要性

22 国立・国定公園内の山小屋は、宿泊施設という機能の他に、山岳地域における環境  
23 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  
24 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  
25 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  
26 大臣が認可等し、民間事業者等によって営業が行われている。基本的には営利事業で  
27 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  
28 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  
29 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  
30 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  
31 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、  
32 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  
33 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  
34 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  
35 も検討すべきである。

36  
37 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  
38 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。

## 1 国立・国定公園における気候変動への適応

2 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、国内でも高山帯  
3 等での植物群落の種構成の変化、サンゴの白化等が確認されている。今後は日本国内  
4 の様々な地域に影響が拡大するとみられている。環境省は国立公園における気候変動  
5 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  
6 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  
7 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。

8 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  
9 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  
10 や外来種駆除等の取組を更に進めていくとともに、本手引きを参照しつつ、必要に応  
11 じて、将来の野生生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  
12 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  
13 応的管理等の実施についても検討する必要がある。

## 14 国立・国定公園における地域循環共生圏の創出等

15 最近では、里地里山のように必ずしも傑出した自然景観ではなくても、自然と人々  
16 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  
17 心が高まっている。

18 2018年4月に閣議決定された第五次環境基本計画では、国全体で持続可能な社会を  
19 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  
20 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  
21 等と共生・対流し、より広域的なネットワーク（自然的なつながり（森・里・川・海  
22 の連関）や経済的つながり（人、資金等））を構築していくことで、新たなバリュー  
23 チェーンを生み出し、地域資源を補完し支え合いながら農山漁村も都市も活かす「地域  
24 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  
25 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  
26 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。

27 国立・国定公園においても、地域循環共生圏の創出や里地里山の保全等に積極的に  
28 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・国定公園の魅力をもっと  
29 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  
30 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  
31 ASC（Aquaculture Stewardship Council：水産養殖管理協議会）の国際認証も取得  
32 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  
33 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  
34 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  
35 も徹底した環境への取組が重要である。

36 こうした取組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



1 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  
2 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  
3 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  
4 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  
5 適正化・促進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

7 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  
8 域と密接な関係性がある。保護の面においては、特にニホンジカ対策や希少種の保全  
9 等の野生生物に関わる施策に関しては、公園区域にとらわれずに広域的な視点で必要  
10 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  
11 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  
12 Effective area-based Conservation Measures：保護区以外の効果的な保全措置)が  
13 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。  
14 OECMや他制度の保護区のネットワーク化等を考慮し、それらの取組とも効果的な連  
15 携のあり方について検討する必要がある。

16 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  
17 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  
18 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  
19 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  
20 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  
21 も、公園区域に縛られない設定が可能であるため、今後の訪日外国人利用者の増加も  
22 見据えた更なる活用を検討する必要がある。

23 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  
24 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  
25 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)  
26 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  
27 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、  
28 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  
29 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  
30 いても検討する必要がある。



#### 1 4 . 今後の検討の進め方

2 本報告書に掲げた提案は、これまでの検討会における関係者ヒアリング、環境省地  
3 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、国立公園の協働  
4 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  
5 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  
6 必要がある。

7 また、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  
8 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  
9 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  
10 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。