

自然公園制度のあり方の検討会
利用のあり方分科会（第1回）
議事要旨

1. 日時：令和元年 11 月 29 日（金）09：00～12：00
2. 場所：航空会館 5 階 501 会議室
3. 出席者：

（環境省側）

鳥居敏男自然環境局長、白石隆夫大臣官房審議官、庄子真憲総務課長、熊倉基之国立公園課長、中島治美国立公園課課長補佐、三宅悠介国立公園課課長補佐、重松賢行国立公園課課長補佐、瀧口晃国立公園課専門官、知識寛之国立公園課主査、中島尚子国立公園利用推進室長、尾崎絵美国立公園利用推進室室長補佐、坂口隆自然環境整備課課長補佐

（委員・50音順・敬称略）

愛甲哲也（北海道大学農学研究院 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）座長
渡邊綱男（（一財）自然環境研究センター 上級研究員）

（ヒアリング者・50音順・敬称略）

佐藤基明（（一財）自然公園財団日光支部 所長）
松田光輝（株式会社知床ネイチャーオフィス 代表取締役）

4. 議事概要

鳥居自然環境局長より開会挨拶

朝早くからお集まりいただき御礼申し上げます。自然公園法については平成 22 年 4 月に前回の改正があり、その後震災等もあったが、下村先生には協働型管理の指針などをまとめていただいた。その後、満喫プロジェクトもあり現在に至っている。それらの経緯を踏まえて今般、自然公園制度をもう一度見直そうということで、昨年度から準備を進め、今年度から検討会を始めている。本日は二つある分科会のうち、利用のあり方分科会の第 1 回目となる。

国立公園の利用をめぐる状況は変化しつつあり、現在と将来の状況を踏まえて、どのような制度を作っていくかを検討したい。限られた時間ではあるが、是非闊達なご議論をいただければありがたい。

○委員紹介

（名簿に基づき委員紹介）

- ・ 本日は有識者ヒアリングを予定しており、（一財）自然公園財団日光支部の佐藤所長と（株）知床ネイチャーオフィスの松田代表取締役にご出席いただいている。

資料確認

【中島課長補佐】

- ・ 本分科会の座長は、自然公園制度のあり方検討会の座長でもある下村委員にお願いしたいと考えている。以降は下村委員に進行をお願いする。

【下村座長】

- ・ 朝早くからお集まりいただき御礼申し上げます。自然公園法を状況に合わせて見直すことを目的にあり方検討会が設立され、その中に二つの分科会が設けられた。後に説明もあるが、本分科会では利用のあり方を検討していく。国立公園満喫プロジェクト等もあり、利用をめぐる状況が変わりつつあることは皆様肌で感じつつあることかと思うが、それにあわせてどのように制度を変えていくかを議論できればと思う。3時間の長丁場となるが、よろしくをお願いしたい。
- ・ 本日は、まず環境省から、本分科会の論点と利用に関する現状と課題をご紹介いただく。次に、有識者お二方から、有用な事例についてヒアリングを実施する。それぞれお話をいただいた上で、自然公園制度のあり方について、議論ができればと思う。

議事（１）利用のあり方分科会の主な論点について

事務局から資料 1 - 1、1 - 2、参考資料 1、2 に基づき説明

【下村座長】

- ・ 本会の位置づけと、論点については4項目程度にまとめ、ご提示いただいた。ただいまの説明について、質問があればいただきたい。

（質問なし）

議事（２）利用に関する現状と課題について

事務局から資料 2 - 1、2 - 2、2 - 3、2 - 4、参考資料 3、4 に基づき説明

【下村座長】

- ・ 現状としてどのような利用が行われているか、どのような課題が生じているか等について、ご紹介をいただいた。ただいまの説明について、質問があればいただきたい。

【愛甲委員】

- ・ 資料 2 - 1 の大雪について、大雪の登山道荒廃の理由については、私の認識とはかなり異なっている。現地ではモチベーションはあるが、まず人手や経費が不足していること。次に補修をしようとした場合に制度上の手続きが煩雑であることが大きな理由。この点は資料の修正も含めて対応いただきたい。知床についてはゾーニングの位置づけについて。以上2点、まずは情報としてお示ししたい。

【三宅課長補佐】

- ・ 一部不適切な記載があり申し訳ない。現地事務所とも調整の上、修正したい。

【渡邊委員】

- ・ 知床五湖は、知床国立公園の中で最も観光利用が集中する場所である。地元の観光関係の人たちと議論を重ねて利用調整地区制度を導入し現在に至る。導入できた一つの要因として、高架木道

という形で多くの訪問者のニーズを満たすことにより、地上の歩道については、ヒグマとの接触の危険を回避するような、新しい仕組みやルールが導入できたという背景がある。

- ・ 地上歩道については、ヒグマ活動期にはヒグマへの対処技術を備えたガイドの同伴を義務付け、これによって安全性を高めた。一方でこの仕組みを導入した結果、生じた効果として、一度に入る人数の制限や、前後のグループとの距離が確保されたことで、非常に質の高い利用ができた、原生自然が体験できたといった声が利用者から寄せられるようになった。この辺りも制度の効果として重要な点であり、記載いただければと思う。

【下村座長】

- ・ 本件についても、事務局の方で資料に反映いただければと思う。その他ご意見はいかがか。

【海津委員】

- ・ 大雪山の所で愛甲先生から補足もあったが、実際にゾーニングをされて運用をどのように活かされているか。

【愛甲委員】

- ・ グレードに関しては、登山者に配布するマップとホームページで情報提供している。今年から登山情報を集中的に載せるワンストップのサイトも作成した。現地での標識についても、分岐点や山頂など主要なポイントに設置を進めている。一方で周知は十分に進んでいない。
- ・ 登山道の維持管理においては、工法を選択するときに、技術者と関係者が見る「登山道技術支援」というマニュアルを準備し、グレードに対して過剰な整備にならないよう誘導している。グレードの高い登山道については簡易な整備でよく、グレードが低い所については、かなりきめ細かく歩道整備等を行うというような設定で、グレードによって工法を使い分けている。

【下村座長】

- ・ 先ほど愛甲委員からも指摘があったが、複数の問題が連動しており、ゾーニングに実効性をもたせようとするならば人員や予算についても考える必要があり、利用ゾーニングを単独の問題として取り扱うことはできない。知床の事例について指摘があった通り、利用調整という名称であるが、上手く整備すれば高質な利用体験の場として位置づけることも可能である。この後、制度の議論もあるが、そちらでも関連して議論をいただければと思う。

議事(3)有識者ヒアリング

佐藤から資料3-1、資料3-2に基づき話題提供

- ・ 現状、日光エリアは、外国人観光客が非常に増えているが、展開されている自然ガイドツアーは日本人対象のものがほとんどである。ただ現在、国立公園満喫プロジェクトによるインバウンド対策を通じて、国立公園の魅力再発見あるいは再構築するために、さまざまな施策が展開されている。
- ・ 奥日光で活動するガイドは、現在40人ほど。ガイドツアーは、小学生を対象とした自然ガイド「戦場ヶ原ガイドハイキング」が大部分を占めている。個人を案内するガイドは、まだまだ少ない。ガイド料金は、半日1万円から3万円。1日1万5000円から5万円まで幅がある。
- ・ ガイドツアーの繁忙期は、概ね6月から10月。戦場ヶ原自然歩道に利用者が集中して混雑し、オーバーユース状態にあると思っている。繁忙期には、県外のガイドも頻繁に見られる。全員ではな

いが、県外のガイドの中には、奥日光に対する知識が不十分で、適切なガイドが行われていない状況も散見される。

- ・ 奥日光地域の自然資源を利用した、より良い利用環境を提供していくためには、自然ガイドの認知度向上と、未利用地域における自然体験プログラムの充実と質の向上の両方が必要と考えている。
- ・ ビジターセンターで行っている3つのガイドツアーは、いずれも土地所有者へ入林届等を提出し、所有者の了解を得て、立入禁止等になっている地域を案内するもの。お客さまには、普段入林できない貴重な自然や遺跡に許可を得て、特別に案内しているということを事前に説明し、お客さまにプレミアム感を持っていただいている。ツアーの満足度は非常に高い。
- ・ 顧客のニーズに合った知識と技術を身に付けて、安全安心なガイドを提供していくためにも、研修育成制度を備えたガイド団体の組織化が必要であり、事務局機能が重要。
- ・ また、ガイドが生業として成立するために、ガイド料金を適正化しなければならない。自然ガイド事業の認知の向上に向けて、官民挙げて、より一層PRしていくことが必要。
- ・ これからの将来像について。ガイドの組織化をスケジュールに沿って進め活動していくとともに、奥日光地域の地域合意に基づく「仮称：自然資源等利用促進エリア」の設定と自然ガイドプログラムの実施が必要と思っている。ガイド組織の研修制度を通じて育成された若手ガイドによる、外国人旅行者も受け入れ可能な自然ガイドプログラムが提供できればと思う。
- ・ 官民一体となった協働型管理運営体制の確立や、お客様目線で、快適な自然ガイドを実施していくために、民間の経営ノウハウや技術力、資金を活用した官民協働事業を導入して効果的な基盤整備と維持管理を行うなど、新たな工夫が必要ではないか。

【愛甲委員】

- ・ 将来像として地域合意に基づく「自然資源等利用促進エリア」とあったが、実際にはどの程度地域の方々と話を進めているか。

【佐藤氏】

- ・ 実は千手エリアについては、県の方で先進的に一般車両の乗り入れを禁止にしている。それが機能していて、静かな環境が保たれている。一方で資源が眠っている状況。保護に対する意識が地元では強いので、一定のルールに基づいて利用をしたいと思うが、どれだけ利用させるのかという点で、地域での合意を図る必要があると考えている。

【渡邊委員】

- ・ 奥日光地域でさまざまなガイド事業者が活動しているとのことだが、国立公園の核心地域でのガイド事業の実態について、国立公園管理事務所や自然公園財団はどの程度把握できており、どの程度コントロールできているのか。これは、協議会の役割の話にも繋がっていくと思う。

【佐藤氏】

- ・ 国立公園満喫プロジェクト関連で会合があるが、今まで実態は掴んでいなかったのではないかとと思う。ガイドの登録制度が今年度立ち上がって、来年度実施されるのではないか。その上で、奥日光エリアで組織を立ち上げ、知床や尾瀬のようになっていったら良いかと思っている。

【海津委員】

- ・ 今回検討する利用は、必ずしもガイド付きのツアーとは限らないと思う。奥日光でツアーを利用しない利用者の割合や、それが日本人と外国人で違いがあるか、実感で構わないので教えていただきたい。

【佐藤氏】

- ・ 利用者としては首都圏の学校関係が多く、その大部分はガイドを利用していると思う。そのために写真でお見せしたような状況もある。一般のお客様については、PR 不足もあるが、着地型で利用している方はほとんどいないと思う。イベント経由で申込みをしている方は一定数おり、評価も高いが、地元の観光協会等からは着地型利用の促進を求められており、我々もそのために窓口の一本化が必要であると感じている。
- ・ 外国人については、ガイド利用はほとんどなく、ビジターセンター等で基本的な情報を入手して出発してしまう状況にあり、我々としては勿体ないと感じている。東京からの場合は、通訳案内士と一緒に訪れる利用形態が多い。環境省の英語研修等もあるので、なんとか外国人の案内もしたいと思っている。

【愛甲委員】

- ・ 外部から入ってくるガイドの方はどの程度おり、彼らを組織化した上で、どのように活用しようと考えているか。

【佐藤氏】

- ・ 首都圏方面からツアーで来訪する団体は発地側でガイドを雇用している場合が多く、その中には全員ではないが、望ましくない解説をしているガイドも見られる。協議会を立ち上げようとしているが、外部の方も同じように研修していただければ対象外とするつもりはない。

【下村座長】

- ・ 行政が行うものもあるが、個人的には民間が担うケースも検討した方が良いと思う。知床や尾瀬のように認定制度化し、事務局がしっかりと機能し、活動の制御や手配を担うことが考えられる。そのような団体としては、どのような性格の組織が候補として考えられるか。また、そのときに事務局費用はどのように捻出するか。

【佐藤氏】

- ・ そのためには必要な知識と、明確な知識・認識を持っていることが必要。具体的な候補は明確に持ってはいない。
- ・ 事務局費用については、第1段階は協議会だが、その後はNPOとして立ち上げ、会員費をいただき、ガイド料金の一部を収入とする等の構造を整えつつも、行政から必要な支援を受けていくことが必要と思う。

(休憩)

松田氏から資料3 3に基づき話題提供

- ・ 国立公園として利用者目線で、十分に提供できていないのは、楽しい「時間」を過ごせる場所、心地よい「空間」、感動の「瞬間」である。自然の魅力を体感、体験してもらうためには、ルール、人

材、施設、モニタリングが必要である。

- ・ ガイドをしていて困るのが、説得力を持ってルールを説明できないこと。ガイドが説明する傍らで、地元の人が山菜などを採っている。利用者から見ると、矛盾を感じる。今後こういったルールの周知、徹底も必要になってくる。そのために、ここは採集せず見る場所、ここは採ってもいい場所というようなゾーニングが必要。また、ゾーニングは、環境保全のレベルや登山道のリスクだけではなく、利用に関する安全度や理解度を考慮する必要がある。
- ・ 利用適正人数について。最終的に自然の負荷を決めるのは、時間当たりの利用者数と利用の質ではないか。利用者数は密度。総数ではなく密度調整を行い、ルールの周知をきちんと行う。これによってより多くの人が入っても自然への負荷は軽減されると思う。逆に利用者数が少なくても、密度調整やルールの周知が徹底されなければ、自然の破壊が起きる。総量規制よりも密度調整のほうが、良質な空間や環境が維持できると思う。
- ・ 知床は、次のステージに入ってきている。熊も人に慣れてきて、観光客も熊に慣れてきているという現象全てが悪いとは思わないが、動物と軋轢を生じないよう、人間側が野生動物と距離を置くというルールや指導が必要になってくる。また、食べ残しや餌付けについて、今後ルールを徹底するような仕組みを作っていかなければいけない。
- ・ ガイド制度は必要だが、全国一律の制度にするのは無理があると思う。日本は、環境と生物が非常に多様であり、求められる技術、知識などが地域で変わってくる。また、地域ごとに社会背景や環境が異なり、それぞれの地域の自然を守る活動やガイドの成熟度が異なると思う。もしガイド制度を作るとすれば、ローカルな制度が理想だと思う。
- ・ ガイド制度に関しては、国は利用者にわかりやすい言葉の定義を行い普及する必要がある。地域においては、ガイド制度によるお墨付きだけでは集客力の向上、ガイドの活用には結び付かない。安全やホスピタリティだけでは、ガイドを選んでもらえない。また、価格競争に勝つには、ガイドのブランディングが必要。ガイド制度が参入障壁になってはいけないと思う。また、知識だけでは、参加者の満足度を上がらない。ガイド制度は地域の実情に即したものでなければ意味がなく、地域ごとに時間をかけて組み立てなければ、形骸化して地域の足かせにしかならないのではないかと。
- ・ 知床五湖では、登録ガイドが自主的にルールや当番を決めている。大ループは、申し込みがあれば実施。小ループは、ガイドが利用インフラとなって、1日4回ガイドツアーを確実に実施するために、当番制を敷いている。大ループは収入が大きい、小ループは、時期によってはお客さんが集まらないのでやりたがらない。そこで、最低収入の担保、1日の収入の上限を決めている。それ以上の収入はストックをし、その収入に満たなかったガイドに補填している。そのことによって、ガイドの不公平感をなくし、当番制でガイドが確実にインフラとして機能するようにしている。
- ・ 冬期は、地域での合意形成の上で、冬期通行止めになっている区間をガイドだけ車で利用することができる仕組みを設けた。知床では、夏と比べると冬の利用は非常に少ないが、制度ができてから、冬場も生計を立てられるガイドが増えている。
- ・ 各国立公園の現状について。自然保護官は、任期が短く人員不足のため、現地での多様な活動ができない状況にある。モニタリングは、調査予算が付いたときにしか行えないという現状がある。そうした中では、うまくガイドを活用することによって、人手不足や自然保護官が対応できない部分も担うことができるのではないかと。
- ・ 現在、ガイドを育成する仕組みがない。時間とお金をかけなければ、質の高いガイドを育成するのは難しい。演劇に例えると、今、行われているのは構想と原作の段階。実際にガイドツアーとなると、脚本と演出、演技までが求められる。

【渡邊委員】

- ・ 知床内の各地域それぞれについて、どのような利用が相応しいのかを考えた上で、それぞれ可能な方法で相応しい利用がなされるよう仕組みの整備や知床ルールづくりを進めてきた。知床五湖地域では利用調整地区制度を活用した。一方で利用者のニーズとして、より深く自然に触れたいという要求も増しつつあり、またご紹介いただいたように、ヒグマとの接近という問題も生じている。今後の利用にあたり、ルールをどのように徹底させていくかが、重要な事項と思う。

【松田氏】

- ・ 具体的な方策はすぐに思いつかないが、日本人は腕章に弱いので、登録ガイドが腕章をつけて活動するのはよいと思う。また、知床では法律ができてから餌付けがなくなったのではなく、聞く機会や触れ合う機会が増え意識が浸透したためになくなった。
- ・ ルールづくりの段階から地域を議論に巻き込んだことにより、地域の人が観光客に対して注意をするようになり、また自分たちもポイ捨てをしなくなった。地域全体の意識を高めることが有効であり、そのためには地域の人をどのように巻き込んでいくかが重要。

【愛甲委員】

- ・ 冒頭でモニタリングについては後で説明するとのことだったが、いかがか。

【松田氏】

- ・ ガイドがさまざまな情報を収集し、それを環境省担当者に集約するような形が考えられる。情報を見る目と、情報を吸い上げる仕組みが必要であると感じている。私の会社ではスタッフにミーティングをして、自然に対する問題点を記録として残している。動物たちの増減傾向も出るかと思っている。

【海津委員】

- ・ ルールを提示して周知徹底させることが必要とのことだが、ガイドが付いている利用者に対しては、ある程度守らせることができると思う。一方で、今後はガイドがついていない人も増えていくと思うが、そういった人たちに対しても、どのようにルールを徹底させていくか、案があればおうかがいしたい。

【松田氏】

- ・ アメリカの国立公園のように、公園の入口にゲートがあれば、そこで周知することができるが、日本では難しい。利用者の多くが立ち寄る場所で、パンフレット等による周知に取り組んでいるが、これも限界がある。最終的には国立公園の中だけで解決することは難しい。文部科学省の担当領域になると思うが、学校教育の中に環境教育を取り入れること。時間はかかるが、もっとも確実な方法であると思う。

【下村座長】

- ・ この後の議論で振り返る部分もあろうかと思うので、いったん次の議題に移りたい。

議事(4)自然公園制度のあり方について

事務局から資料4 - 1、4 - 2、参考資料5、6、7、8に基づき説明

【下村座長】

- ・ 資料4で事務局から示していただいた通り、ゾーニングに基づいてプログラムの管理や施設の整備などをコントロールし、あわせてそれを維持するために利用者にも負担をお願いするといったシステムになっている。
- ・ 先ほどのゾーニングについて、ゾーンとしてどのようなものが適切なのか。全国レベルで公園ごとの性格を示すという方向もありえるし、団地レベルではもう少し細かいゾーンも必要になってくると思う。
- ・ 加えて、ゾーニングを含めた仕組みを制度上、どのように位置づけるか。公園計画なのか、管理運営計画レベルでよいのか。あるいは別の仕組みとして、公園計画に下にゾーンを伴った事業計画を設定するといった議論も必要かと思う。
- ・ 論点のペーパーにまとめていただいているが、一点目がゾーニング、二点目がプログラムの整理や誘導の問題、三点目がルールや利用の負担、四点目が組織である。
- ・ それでは、議事2の環境省からの説明や議事3の有識者ヒアリングも踏まえて、自然公園制度のあり方について、ご意見・ご質問があれば発言いただきたい。時間が限られているが、まずゾーニングの部分についてご意見いただきたい。

【愛甲委員】

- ・ ゾーニングを制度上どこまで位置づけるか。例えば何個に分けるのか、ゾーン区分の名称までを制度で決めるのか。あるいはゾーニング区分するというところだけを制度化しておき、細かい区分の数や種類は地域に任せるのか。何個程度にどのような観点で分けるのか。個人的には、地域によって環境も異なるので、ゾーニング区分できるということを制度上きちんと決めておいた上で、自由度を持たせる設計がいいかと思う。松田氏からも話題提供をいただいた通り、地域ごとにかなり状況が異なり、全国統一の仕組みを設計することは難しいのではないかと。今あるデータを蓄積してもきれいなゾーニングは出てこず、理想的な利用の指針を示すことは難しい。必要なのはデータよりもビジョンである。
- ・ 技術的な話として、大雪山ではグレードを作る前に行った。登山道技術水準を作る際に全く同じようなことを試み、重ね合わせてみたら見事に区分が出てこない。今あるデータを積み重ねても何も出てこない、望ましいあり方やビジョンが必要である。大雪山では、全域を歩いて、登山道を知っている人たちが思いきってゾーンを区分し、データを重ねた。その後関係者に披露して議論した。ゾーンはデータの積み重ねから出てくるものではなく、「決めるもの」だと思う。海外でも同じだと思う。アメリカではシナリオに基づいて5パターン程度の案を作成し、それを住民などの関係者に提示して、それをワークショップで示して決めていくというプロセスが取られる。技術的にはそうしたことを考える必要があるのかなと思う。

【海津委員】

- ・ 利用サイドから見たときのゾーニングは、保全のゾーニングとは異なる考え方が必要になる。想定されている利用は観光利用かと思うが、その場合は園外の町から出発して、ということになるので、国立公園外も含めて考える必要がある。
- ・ またゾーニングといったときに、空間区分をするのか、ルートで考えていくのか、その辺をどういう方針で行くのかを検討しなければいけないと思う。

【渡邊委員】

- ・ エリアごとの相応しい利用の種類とともに、その利用量について、公園外の周辺も含めてどのように配置すると地域として望ましいのか、という点を国立公園として持っている必要がある、その上でどのようなゾーニングが上手く機能するのかを考えなければいけないと思う。
- ・ 奄美群島では国立公園区域内だけでなく、区域外を含めた島全体の利用のあり方を想定し、それを踏まえて国立公園内の各地域がどのようなタイプの利用をどの程度受け入れることが望ましいのかという検討が進められていると聞いている。そのような方法論も参考にされたら良いのではないか。

【佐藤氏】

- ・ 日光で示したところは歩道がないところであるためガイドがついて入ることが前提となる。そこをどのようにお客さんに楽しんでもらうかという部分も含めて検討いただければと思う。

【松田氏】

- ・ 管理者だけでなく、利用者にも分かりやすいように、なぜここをこのように区分けしているのか、エリアごとに収容力をどの位にするのが、分かりやすく提示することが重要かと思う。
- ・ 今後計画を立てる上で、目標はよく立てられるが、目標値と行程表が欠落することが多い。日本の国立公園はポテンシャルが高く、きちんとした制度を作れば、質の高いガイドは年商 1500 万円から 2000 万円ほどの収入を達成できると見込んでいる。そのようなエリアはつくれる。数字も見ながらいろいろなことを組み立てていただければと思う。

【下村座長】

- ・ 実際に利用の方針を決めると同時に、国民に対して公園の性格や期待できるアクティビティを示す意味合いもあると思う。全国的に統一されたものと、地域ごとのものと二段階があっても良いと思った。それと、基本的にはゾーニングとは、自然のポテンシャルや周辺のポテンシャルもあると思うが、ポテンシャルを踏まえて利用をどのように誘導していくのかという観点も必要。現状を肯定するだけでは意味がなく、現状とポテンシャルを踏まえて利用をどのように誘導していくのかを考える必要がある。それを法定の計画にするのか。全体と地域に分ける場合、そこもわかることができると思う。
- ・ では次に、国立公園がガイドを伴った質の高い利用のできる場所だということを伝えていくことが必要という点を踏まえ、ガイドやプログラムについてご意見をいただければと思う。

【渡邊委員】

- ・ 自然に深く触れるようなニーズの高まりにより、さまざまなガイド事業者が活動し、ハードの利用施設を伴わない国立公園の利用が増えてきている。一方で国立公園当局はソフト面の利用の動向の全体を把握できておらず、全体を俯瞰できるような様々な利用プログラムを管理する仕組みを持っていないのではないかと感じる。どのような仕組みが必要か考えていかなければならないが、地域ごとにソフトの利用をする事業者全体を把握した上で、良質なものについては促進し、逆にルールを守らないような事業者については除外できる仕組みの必要性が高まっていると思う。

- ・ その中で、松田氏からも話題提供があったように、各地域がさまざまな工夫をして制度を構築してきた事情もあるので、そういった地域の独自性を肯定してうまく反映できる仕組みが必要ではないかと思う。

【海津委員】

- ・ ガイドを伴った利用を促進していくことと、利用の総量をコントロールすることは、あるところで相反する段階が出てくると思う。
- ・ また、海外と比較してみると、日本ではガイドを守る仕組みがない。国土交通省が通訳案内士の資格制度を設けているのみ。ガイドの利用は、ガイドがどれだけオーソライズされているかにも影響されるのではないか。そうでなければ、意思ある人だけがガイドを利用する状況はなかなか変えられないと思う。

【愛甲委員】

- ・ ROS は、利用の多様性を確保するということが考え方の根元にある。利用者の満足度を上げるときに、一部の層の特定ニーズを満たすことだけを想定して、質の高い利用を進めるのか。最近国立公園の利用の仕方もいろいろ変わってきており、いろいろなニーズを持った方が国立公園を訪れている。そうした利用者に公園が提供するサービスに穴がないかをチェックする必要があると思う。日帰りから何日も滞在したい、山に登りたい、ハイキングができるだけでよいなど、いろいろな要素をきちんと満たしているかどうか。そういった多様性を確保して、確認していくような作業を各公園で行ってもよいのでは。それとゾーニングが連動していると更に良いかと思われる。

【松田氏】

- ・ 北海道の調査によると、道内で連泊する客は1割程度だが、知床では2～3連泊が3割程度を占める。利用体験の質を上げることが滞在日数を延ばし得るという点も考慮いただければと思う。
- ・ 必ずしもガイド付きではなく、一人でゆっくり楽しみたい人もいる。各国立公園が多様な層に対応する必要がある。それは、全エリアが多様なお客さまを受け入れるということではなく、ここはバリアフリーでも行ける人、ここはそれなりのリスクを持ってでも行ける人っていうことである。
- ・ 知床でも自然度の高い環境だけを提供しているのではなく、高架木道は車椅子で行って帰ってくることができ、その部分のガイドでも一定程度の収入が得られている。また新しい施設を作らなくても、今ある施設の展示をリニューアルすれば、施設の中を案内してガイド料金ももらっている。短時間でも十分収入も得ることができるので、多様な利用をもう少し見直していく必要はあるかと思う。

【佐藤氏】

- ・ ガイド付きプログラムの提供は必要という認識のもとで、奥日光では、アクティビティー系の事業者と、自然ガイド系の事業者の合意が必要であり、そのための協議会も立ち上げたいと思っている。アクティビティー系の事業者の方は、例えば西ノ湖でカヌーを浮かべてお客さんを楽しませたいが、自然ガイド系の事業者としては、そこは静かに楽しむ環境だと捉えており、地域の総意が必要。

【下村座長】

- ・ 仕組みへの切り替えはなかなか難しい仕事になると思うが、最終的にどのような形にするのかというイメージと、まずは取り掛かり、徐々に広げていくプロセスとを、ステージプランも含めて考えていただく必要がある。ガイドもいろいろな段階があるかと思うが、公園利用の中でのガイドの位置づけについても含めて検討することになる。
- ・ 時間の関係上、利用調整、利用負担、ルール、財源、組織については、以降にまとめて議論することしたい。

【渡邊委員】

- ・ 現行の利用調整地区制度を他の地域に柔軟に幅広く適用するにはハードルがあるという話も聞いた。一方で、奥日光では、促進地域で深く触れたいというニーズに応える利用方法を実現していきたいとのことである。世界自然遺産を目指して、いろいろな動きがある奄美では、例えば、アマミノクロウサギのナイトツアーにさまざまな事業者が参入しようとしており、こうした状況に対してきちんとしたコントロールができなければ、資源を損なってしまうおそれもある。
- ・ こうした深く触れる利用のニーズに対して、それが悪影響を及ぼさないようにしていく仕組みを、現行の利用調整地区制度だけではなく、あるいは現行の利用調整地区の適用をもう少し柔軟にできるようにする形で、利用コントロールなり、利用調整を幅広くできるような仕組みが必要である。
- ・ 現実の公園制度ではなかなか上手いかず、地域で協定を結んだり、要綱をつくったり、道路交通法の規制などを活用して、なんとか利用のコントロールを行ってきたというのがこれまでの状況である。深く自然に触れたいという利用のニーズが増しつつあるなかで、国立公園制度の側も、利用のコントロールにももう少し幅広く柔軟に対応できる仕組みを考える時期に来ているのではないか。

【海津委員】

- ・ 先ほどドローンやペットは地域任せになっていると聞き驚いたが、利用をどうするのかということだけでなく、保全を徹底していくことによる利用のコントロールに取り組むことが重要である。利用の規制においては、できないということを明確に伝える手段を持つ必要があると思う。地域任せというのはあまりに酷で言い切れないところが多くあると思うので、この機会に考えていければと思う。エコツーリズム推進法など既存の制度を見直しながら活用していくことができるのではないかと考えている。

【愛甲委員】

- ・ 本日の話を全て進めていくためには体制が必要。どの程度までは地域に任せるのかという問題があるにしても、日光や知床のように既に動いている地域があり、知床を見ているとかなりの回数の協議を重ねて現在の形が出来ている。これらの話は一括して考えていくことが重要である。
- ・ 量ではなく密度でないかという話がある。公園の収容力を数字として出すのは難しい部分もある。実際には、どのような状態の利用がなされているのかを提示することが大事であり、どのような人が来ているのかを指標とすることが多い。人数を示している公園は少ない。密度や利用の形態を見ていくのが良いのではないか。

【下村座長】

- ・ 地域の協力は不可欠になっており、地域と一緒にあってどのような動きがなされているのか、もう少し系統的に情報を集めていただき、その中でどのような制度が活用されているかを整理すると、もう少し見えやすくなると思う。
- ・ また、環境省としてその中でどのような役割を果たさなければいけないか。環境省が地域関係者と協議し、協力しながら進める必要があることから、個人的には、利用ゾーニングは管理運営計画で扱う方が進めやすいのではないかと思った。
- ・ これは私見で恐縮であるが、今回は第2回ということで、ある程度のたたき台が必要だが、長期的に目指す姿を提示したうえで、今回の改正ではこのようなことに取り組むという形で示していただき、分科会の成果として親会に提示したい。会議として集まる機会はなかなか少ないが、2回目までに各先生方へ個別にヒアリングをしたり、委員のほうで思いつかれたことがあれば意見を寄せていただければありがたい。

【下村座長】

- ・ 以上で本日の議事は全て終了した。委員の皆様、円滑な進行にご協力いただき御礼申し上げます。それでは進行を事務局にお返す。

○白石大臣官房審議官より閉会挨拶

本日は長時間にわたりご議論をいただき御礼申し上げます。利用分科会ということで、事業分科会とは異なる観点から議論をいただいたが、お話を伺う中で示唆に富む事例をお示しいただいた。利用の形態は多様化し、また国としては外国人利用者数 1000 万人を目標として掲げているが、現地のガイドの方からお話を聞くと、日本人と外国人では視点や感じ方も異なるようだ。そういった部分もある程度包摂しながら、望ましい利用のあり方として絵を描いていかなければいけないと感じている。この作業は、法律改正を見据えながら議論しなければいけない部分もある。環境省としてどこまで規制権限を付与したほうがよいのか、逆にそれが利用を阻害することになってはいけませんので、諸々考えていかなければならないと思う。

年明けには第2回分科会を開催し、年度末には親会の検討会に成果を上げ、よい方向に進めていきたいと思う。

以上