

自然公園制度のあり方の検討会
公園事業・集団施設地区のあり方分科会（第1回）
議事要旨

1. 日時：令和元年11月26日（火）14：00～17：00
2. 場所：航空会館7階 701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、徳丸久衛国立公園課統計分析官、辻本慎太郎国立公園課官民連携企画官、中島治美国立公園課課長補佐、滝澤玲子国立公園課専門官、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、坂口隆自然環境整備課課長補佐

（委員・50音順・敬称略）

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）座長
高田洋平（高田法律事務所 弁護士）
欠席 新美育文（明治大学 名誉教授）

（ヒアリング者・50音順・敬称略）

石井芳明（株式会社社星野リゾート企画開発部 プロジェクトマネージャー）
鈴木一郎（中小企業庁事業環境部金融課 課長補佐）

4. 議事概要

鳥居自然環境局長より開会挨拶

大変お忙しい中、お集まりいただき御礼申し上げます。自然公園制度の見直しの作業に関して、平成28年度から始まった国立公園満喫プロジェクトのこれまでの成果を整理しつつ、制度の見直しにどのように繋げていくか。昨年度から準備を始め、先月から公開の場で検討会を始めた。その中に、公園事業・集団施設地区のあり方分科会と利用のあり方分科会の2つがあり、本日は公園事業・集団施設地区のあり方分科会の第1回となる。

公園事業は国立公園の利用を進めるにあたって、公園計画に基づいて、国立公園であれば国が、国定公園であれば都道府県が事業を執行する。しかし、国の場合は大臣の認可、国定公園の場合は知事の認可を受けて、民間事業者でも事業が執行できる。許可の基準を利用のために緩和した一方で、ホテルや旅館などの民間施設が、経営が立ち行かなくなり放置されると、廃屋となってしまう現状がある。

集団施設地区については、国立公園で122か所、国定公園で75か所ある。高度経済成長期には、団体の旅行が主であったが、時代が変わり、施設が老朽化し、経営が立ち行かなくなり、廃屋が連担し雰囲気阻害するといった悪循環が生まれている。

これらをどのように改善していった方が良いのかということを中心に議論いただければと思う。今日は限られた時間ではあるが、忌憚のないご意見を頂ければと思う。

○委員紹介

(名簿に基づき委員紹介)

- ・ 新美委員については所用により本日欠席される。本日は有識者ヒアリングを予定しており、(株)星野リゾートの石井プロジェクトマネージャーと中小企業庁の鈴木課長補佐にご出席を頂いている。

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】

- ・ お忙しいところお集まりいただき御礼申し上げます。公園事業については環境省の方でも様々な手続きを進められている。私自身、自然公園小委員会にも参加し、様々な議論を行っている。事業承認時には厳密な議論をしているが、時を経るにしたがって徐々に状況が変化し分からなくなってくる。本分科会では事業を認可した後、どのように上手く動かしていくのかをご議論いただきたい。
- ・ 分科会は2回開催し、第1回目の本日は議事1「本分科会の論点について」、議事2「現状と課題」、議事3「有識者ヒアリング」、議事4「自然公園制度のあり方」の内容を予定している。

議事(1)公園事業・集団施設地区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】

- ・ 各論点に関しての詳細な論点や課題については、この後に事務局からの説明がある。議事1では分科会の位置づけ、背景、スケジュール、論点を事務局より説明いただいた。現時点で何かご質問はあるか。

(質問なし)

議事(2)公園事業・集団施設地区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、参考資料3、4、5、6に基づき説明

【下村座長】

- ・ さまざまな事例の現状と課題についてご説明をいただいた。資料2-1は公園事業全体の概況を示している。特に、いま全国において重要な問題が顕在化しているのが宿泊事業で、国立公園内の宿舍事業の約4分の1が廃業しているような状態にある。
- ・ 資料2-2では、事業主体とのさまざまな関係の中で事業があまりうまく機能しなくなるさまざまなケースがあり、それごとの課題を列記いただいた。
- ・ 資料2-3以降は、廃屋化しているものをどのように解決をしていくのかについて、制度と事例についての情報を提供していただいた。これからのあり方については議題4で議論をしていただくことになるかと思う。公園事業・集団施設地区のあり方分科会は、基本的に、法律の改正等も視野に入れて、制度をどうするかを議論していただく。そのときに議論しなければいけないのは、こういう事態が起こらないために、制度をどうしていけばいいのかという問題と、起こってしまった後、

どのように解決するのか。これらは制度だけでは難しく、いろいろなプロジェクトの中で進めていく必要があると思う。

- ・ ただ、それでも、制度的な保障をどうするのか、いざというときの担保をどうするのかという話があるかと思うので、そうした点に関してご意見をいただきたい。

【浅野委員】

- ・ 資料の2 - 2で取り上げられている事例は、問題ではあるけれども違法ではないと受け止めてよい。それとも、どこか法律に抵触している部分はあるのか、補足で教えていただきたい。

【中島課長補佐】

- ・ 事例 と に関しては、当時の法律では廃止の承認違反に該当した。ただ、平成 22 年の改正によって、当該事案の場合は、届け出の手続きでよいことになった。
- ・ 事例 に関しては、親族の方が継承していたという状況である。経営だけを移行したときに、本当にその手続きが要するのか要らないのかが、現行の法律では、不明確な状態であり、グレーである。
- ・ 事例 に関しても、勝手に事業を廃業している状況であり、事例 、 と同様、廃止承認が必要だが、そのままになっていたというような不備に該当する。ただ、その後、競落した方が他の用途に転用して使うようなことに関しては、公園法上、制限がかかっていないような状況になっているので、これは明確に違反だというようなことは言えない状況になっている。

【下村座長】

- ・ 参考資料3に、いまの話が記載されている。また、参考資料6の、例えば、13条あたりには、公園事業を一部休止したり、廃止しようとするときの届け出提出等について記載されている。

議事(3)有識者ヒアリング

石井氏から資料3、中小企業庁から配布資料に基づき説明

(石井氏より話題提供)

- ・ 星野リゾートは、最初に星野温泉旅館が誕生して今年で105年になる。私自身は、施設の新規開発、主に長門湯本の再生計画と、「界 長門」の企画を3年ほど担当してきた。
- ・ 長門湯本温泉の温泉街は、1.5km程の範囲に10軒程度の温泉旅館が分布している。もともとは温泉街の真ん中辺りに、温泉旅館が集まっていたが、旅館の規模が大きくなるに従って、外に移転して大型化するなど、車がアクセスしやすい温泉地へと変わっていった。バブル直前は40万人のお客さんがいたが、弊社がマスタープランに携わったときは約20万人にまで減っていた。
- ・ 鄙びた風情のあった温泉街が、歓楽化し、旅館が大型化していったが、時代の変化に応じて徐々に市場に受けなくなり、地元を代表する大きなホテルが倒産したことをきっかけに、長門湯本の再生の話が始まった。
- ・ 長門市がまず着手したのは、三つの土地の取得であり、その後、地元を代表するホテルは解体された。解体後の活用は、解体時には決まっていなかったが、議論する中で、弊社に非常に熱いアプローチをいただいた。その中で、マスタープラン策定業務も受託し、長門市での界進出に向けて頑張っていこうと市と協定を締結した。
- ・ 進出にあたっては、あまりにも周りが寂れているので、弊社の施設だけではなかなか温泉街の再生は難しいだろうとお伝えした。マスタープランを作った上で、地域が魅力的になるのであれば界を

出してもいいという話をさせていただいたところ、行政の側でも、それならばということで現在に至る。

- ・その後、半年ほどの時間をかけてマスタープランの策定を行った。プランには、戦略と具体的なハードの提案の両方が含まれている。
- ・プランでは、全国温泉ランキングで長門湯本温泉を 86 位から 10 位にするという目標も掲げている。また、正のサイクル、きちんと投資をしたものを次の収益につなげていき、さらにサイクルさせる地域になっていくことも掲げている。実際、実現したときには、18 万人の宿泊客数が 33 万人になるという予測を立ててプランを提案させていただいた。
- ・プランでは、温泉街が魅力的な温泉地になるために必要な六つの要素を挙げた。外湯を建て替えましょう、回遊性がある温泉地にしましょう、きちんと絵になる場所をつくりましょう、ゆったりとできる場所をつくりましょうなどハードの内容に加えて、食べ歩きができるようにしましょう、この場所のユニークな魅力が必要ということで、近くにある萩焼をベースにした文化体験施設として、登り窯を造って、ここにアーティストインレジデンスを作ってアーティストの方を呼んでここに住んでもらおうという提案を当時した。
- ・併せて、もう少し川を、魅力的に使いたいという提案をした。その後、社内だけで全部を進めるのは難しそうだということで、今後の展開で肝になる大阪のコンサルタントの方と一緒に進めていくことになった。
- ・その後、どのように進めるか、体制について検討をした。長門市実務担当者とハートビートプランの泉英明さんを中心とする専門家で構成される「長門湯本温泉観光まちづくりデザイン会議」と長門市長など地元代表者や有識者から構成される「長門湯本温泉観光まちづくり推進会議」が組成され、「長門湯本温泉観光まちづくり推進会議」に弊社も参画した。実行段階では、「長門湯本温泉観光まちづくりデザイン会議」の検討を当社は少し監修するような形で、自分たちの役割を位置づけつつ、私自身はいろいろな関係者と一緒に議論をしながら準備を進めた。
- ・弊社もそれなりの投資をするので、実施する内容については方針を合意した上でお任せしようと、タスクの整理や共通認識化に関してはこだわった。そのうえで、マスタープランの各種施策をどのように進めるかに関して、ステップを綴じ込み、進捗が確認できるようにもした。マスタープラン作成後は、界の設計とマスタープランがしっかりと同時に進むよう、スケジュールを作りながら進めてきた。
- ・地元との関係に関しては、長門市を中心に、住民の方との意見交換なども行っている。例えば、道路を片側通行にすることによってそぞろ歩きがより魅力的になるという話や、二つあった外湯を一つにしよう、この駐車場をなくしましょうという話を観光目線で提案した内容である。こういったものを地元の方に理解していただくにあたり、議論しながら進めてきた。
- ・いろいろな方々がいろいろな役割を背負って、それをきちんと果たしている。初めは行政の方の熱意があってスタートし、それが弊社に入ってきて、それから専門家が火をつけて、地元にも広がっていったというのが長門湯本のプロセスなのかなと思っている。
- ・プロジェクトのポイントとしては、行政のリーダーシップのもとに、行政がまず先行投資を行ったことが挙げられる。賛成・反対も多少はあるが、そこを思い切って進めた。また、計画作りに関しても、弊社から行政にプランを提出するまでほとんど何も言われなかった。自由に考えてくださいということだったので、他の人の土地の所も含めて計画に入れるなど思い切ったことが自由に提案できた。
- ・逆に、プラン作成後は、弊社は今回のプロジェクトが成立するように進めた。弊社としても投資する以上、作ってもらわないと集客上好ましくないため、それが推進力になっている。市と弊社の中

で、ある意味適切な緊張感があり、スケジュールや整備の内容に関しては、担保していったのがポイントである。

- ・ 奥入瀬渓流ホテルの支配人からは、より次を目指すとしたら、もう少しどういふ国立公園なのか、プランニングされているとよいのではないかという話があった。消費者から見たときに、八幡平と検索したときに出てくる画像と、乗鞍岳と検索して出てくる画像の差があまりなく違いが分からない。十和田八幡平の魅力が何かを突き詰めて、それをもう少し象徴的に表せるようにしたほうがよいのではないか。いろいろハードルはあると思うが、その魅力を、例えば、国立公園の名前に入れて打ち出すなど。今はどちらかという落ち着いた雰囲気だが、例えば、いろんなアクティブを昼に楽しんで、夜は温泉に入ることができる、その温泉がまた素晴らしいというような国立公園になっていくと、もう少し違った客層も多く来るのではないか。
- ・ もう一つは、適切な当事者が計画を推進するという点。十和田八幡平では、十和田市さん、環境省さん、DMO で計画を進めていただいている。長門湯本の場合は、界をオープンする年が決まっていることから、行政といつまでに何を行うかについてお互いにコミットメントしながら進めてきた。
- ・ そして、やりたいことができているかどうかを測るために KPI を徹底している。外国人利用者数が3倍という KPI は、本当にその国立公園の実力を測る単位として適切なのかなど。この辺りをもう少し考えてもいいのではないか。

【下村座長】

- ・ 長門湯本温泉でのマスタープラン策定において、従前の土地所有者は何らかの役割を果たされたのか。それとも、長門市が土地所有者と跡地処理を行ったのだとしたら、星野リゾートはマスタープラン策定において土地所有者と直接やりとりする機会や必要性はそれほど発生しなかったのか。

【石井氏】

- ・ マスタープランにおいては、プラン策定時には長門市が所有していない部分も提案に含まれていた。その土地には民有地も含まれていたが、プランに賛成であったり、実際に使用していないので協力して売ってもいいのではないかという流れになり、長門市のほうで交渉をしていただいで話し合いを行い、現在に至る。
- ・ 200 人ほどが集まる中で、マスタープランについてプレゼンテーションを行った。そのときは概ね好意的な受け止め方をしていただいたので、逆に、そこに協力しないということはないのではないかという雰囲気もあった。また旅館組合の方もそうしたところを期待されていたので、そのまま協力していただいたというのが経緯である。

【下村座長】

- ・ 跡地について、旅館は撤去された後だったのか。それとも撤去もマスタープランでの事業に含まれるのか。

【石井氏】

- ・ 3か所のうち一か所の脇にだけ、古い建物がまだ建っていた。金融機関の抵当権が付いており、その辺りも制御していただいたと聞いている。もう一か所に関してはもともと駐車場だった土地を買い取った。残りの一か所に関しては、あまり使われていない土地と、他に礼湯というもう1つ外湯があったが、これは市の施設であったことから取り壊した。

【下村座長】

- ・ 撤去等には、さほどエネルギーは使わなくても済んだということか。

【石井氏】

- ・ 長門市が前面に立っていただいたのでそうだと思う。

【浅野委員】

- ・ 関係者の方の写真を拝見し、各地で活躍しているすごくいいメンバーを集められて、熱心にされているのだろうと感じた。
- ・ マスタープランのパスを見ると、星野リゾートさんが提案する建物も、かつての温泉の建築様式等も参考にしながら、地域性を前面に出した整備をされようとしていると思うので、非常によい方向性を打ち出していると感じた。
- ・ 長門市が全域の景観計画を策定しているかはわからないが、長門地区に限った景観計画を策定しており、市としてもかなり力を入れて景観計画を作っているのだと感じた。星野リゾートさんが直接整備するエリアには、風情ある建物が残っているのか。それとも、少し現代的な建物があって、将来的には、今回作られた景観計画の中で、星野リゾートさんが提案するような和風の、落ち着いた、地域性を出した建物で景観整備をそろえていく方向で、協議会で話をされているのかについて、もし動いている状況があったら補足していただいてもよいか。

【石井氏】

- ・ 温泉街の雰囲気だけについて言うと、景観計画になじんでいないと思うものもあるが、既存の事業者さんもいらっしゃるの、現実的な中でどう対応するかということになる。温泉街をそぞろ歩きしてもらうためには、温泉街がにぎわうことが重要であり、1泊2食付きでの販売を前提とした旅館になるなど宿泊施設のバリエーションが存在していることは、一つの温泉街としてまちが機能する上では悪くはないと思っている。
- ・ ただ、実際、いろいろ泊まると、宿泊等の品質には課題があると思う。ほぼ全ての宿に泊まったが、ひょっとしたらやる気のある方が入ってこられて、このハードを生かしながら、うまく企画してくださるかもしれないなと思った。今後、そうした活動も期待しているところである。

(休憩)

(鈴木氏より話題提供)

- ・ 国立公園で起きている問題は、日本全国で起きている問題とほとんど変わらないだろう。高齢化が進んでいる日本社会において、後継者が見つからず廃業となる、あるいは、一生懸命に事業を営まれている中で、資金繰りが回らなくなり廃業してしまうようなケースが多く見られる。
- ・ そうした中で、産業競争力強化法という特別措置法に基づき中小企業再生支援協議会（以下、再生支援協議会）が設置され、再生支援協議会事業が営まれている。
- ・ 事業再生は、法的整理と私的整理に分かれる。これらは主に弁護士さんの分野であり、再生支援協議会は、私的再生を行っている。
- ・ 私的整理は、金融債権者間だけで金融調整や事業再生等を図れる点でメリットがある。法的整理に入ってしまうと、裁判所の公告で世間に発表され、商取引のある企業やお客さまに対しても経営状況が明らかになり、再建が非常に難しくなる。そのため、まず私的整理を行っている。

- ・ 中小企業基本法では、中小企業者を業種別に資本金、従業員数で定義し、その企業を支援対象としている。国立公園の中で事業を営んでいる企業のほとんどは、この定義に該当する中小企業者ではないだろうか。
- ・ 事業の中身について。協議会は、近年、再生に行く前に、事業の早期の段階で財務状況に対して気付いていただくこと。そして、再生まではいかないが、その段階で銀行の支援などが必要である場合は、事業者への支援事業などを行うなど。
- ・ 国立公園で営んでいる企業が最後に不存とならないためにも、再生支援協議会事業も活用していただければと思っている。
- ・ 環境省の自然公園が抱える問題は、中小企業庁として見れば、親和性があると感じた。商工会議所等の中に設置している再生支援協議会の中に再生支援委員会を置いて、その実務部隊が派遣され、個別支援を行う。ただ、無料という訳ではなく、再生計画策定の費用の上限300万円として2分の1は負担していただいている。
- ・ 独立行政法人中小企業基盤整備機構の中には、再生支援協議会の全国本部が設置されている。同機構に環境省からのお話を伝えたところ、実は十和田湖周辺では、既に支援も行っているとのことであった。今後もそのような事業者から相談があれば、支援したいと思っている。
- ・ 技術的には、「抜本再生（第二会社方式）」では、いわゆる一種の債権放棄を行い、新会社の設立、新しい支配人を立てる。また、最近はあまりないが、債務の株式化（DES：Debt Equity Swap）や債務の劣後化（DDS：Debt Debt Swap）を例示させていただいている。また、「リスケジュール」によって、銀行と債務の返済期限と返済条件などを交渉して、資金繰りを回るようにしていく。
- ・ 近年の大きな問題は、事業承継、後継者問題である。企業を引き継ぐにあたって、財務状況が不健全な状態では引き継げないので、再生支援協議会では、きれいに整理していただくための支援も始めている。
- ・ 債務整理に関しては、複雑で各企業の中で收拾がつかないという状況であれば、再生支援協議会が金融調整を行い、金融機関と交渉して債務整理を行う。再生に関しては、希望されているものの、ご高齢であったり、事業性の目途が立たないということであれば、今度は所要のガイドラインや裁判所のガイドラインに則り、生活費や華美でない住宅を残した形で廃業していただくというような支援も始めた。
- ・ 十和田湖周辺で事業を営んでいる方に支援した形式も第二会社方式である。同ケースでは、事業者が代わるにあたり、許認可が与えられるのかという議論があったと聞いている。

【下村座長】

- ・ こうした支援のあり方について詳しくは分からないが、例えば、宿泊施設かサービス業の場合、再生支援や、アドバイス・相談を何度かされる中で、できるだけお客さんが来てくれることを促すことで再生していくという方向のアドバイスはされるのか。そういうのは全く性質が違うのか。

【鈴木氏】

- ・ まず、経営に不安があればご相談をしていただく。多くは銀行、債権者さんと一緒にいらっしゃるケースが多いが、そこで事業計画や見込みなどの大体的見通しを付けて、さらに第二次窓口として具体的な策定支援をしていくことになる。
- ・ 再生計画そのものは、再生支援協議会で策定支援をさせていただいて、その場合には、事業の継続を前提としてデューデリジェンスを行う。事業性評価をしっかりとさせていただいて、事業を再生していただくという形で行っている。

【下村座長】

- ・ ある程度面的な、全体的な整備によって来訪客が増えて、再生していく可能性が出てくる、というようなケースが国立公園の中では割と多いのではないかと。個体そのものの再生とそうした面的なものとの取り扱い方は性格が異なるか。

【鈴木氏】

- ・ その業界がどのくらい将来の見通しがあるか、例えば、学校であれば少子高齢化で生徒も減っていく、というような業界の評価を事業性評価と呼んでいる。これが非常に難しい。
- ・ 国立公園全体でこれだけの需要が見込まれるという、しっかりとした計画があれば、企業単体で見た場合の事業計画みたいなものも立てやすくなるということだと思ふ。もっと効率的にやればもっと儲かるのではないかと、今借金あるけど大丈夫なのか、こういうやり方をすれば、公園全体を一つの企業と見れば、あなたのところも大丈夫なのではないかといった予測は成り立つだろう。
- ・ もちろん、計画の妥当性は、役所だけでなく、金融機関などでもがっちり見ていくわけだが、面的な事業性評価を国なりコンサルティング会社が入ってやっていただくというのは、むしろ計画そのものをデューデリジェンスとして見なして、再生計画を立てていくということは可能なのではないかと思っている。

【下村座長】

- ・ そうした計画があると支援がしやすいということか。

【鈴木氏】

- ・ そうだと思われる。

【浅野委員】

- ・ 今日の会に関連して、もし情報があれば教えていただきたい。国立公園の中で、中小企業者を再生支援してうまくいった事例があれば紹介していただきたい。

【鈴木氏】

- ・ 支援終了後には、3年間ほどモニタリングを行っている。先ほど申し上げた中小企業再生支援協議会に、少し調べてもらったところ、国立公園内では、1、2件あるという程度だった。既に支援が終わり、その後、二次破綻したようには聞いていない。また機会があれば、事例等を紹介させていただければと思う。

【高田委員】

- ・ 中小企業で経営が傾いた所は、普通は民間のファンドが拾ってくれるが、そこですら拾ってくれないところを中小企業再生支援協議会が対応している。協議会で拾っていただくような企業というのは、経営再建が非常に難しいところで、そのまま対応しなければ倒産する。しかし、本当に法的整理を行うと、面的な部分で観光地の真ん中に位置する企業が倒産してしまうことになる。その企業は、本来、単体としては倒産して当然だが、地域の観光の持続性という視点からすると、そこは支援しなければいけない。ただ、民間のファンドは絶対に拾ってくれないというときに、最後の頼みの綱として同協議会にお世話になることがある。

- ・ 自身の実務経験からすると、中小企業庁さんの資料8ページの法的整理と私的整理の基準を一般論として全ての企業が動いている。ただ、観光業、観光に関連する事業を行う企業にとっては、法的整理すること自体がアウトである。観光業というのは、ある意味、夢を売る世界である。そこが、例えば、民事再生、会社更生になりましたというだけで、おそらくお客さんは、あそこはもう駄目だということで期待値が下がる。観光業に限らないが、いわゆるエンターテインメント的要素のある企業では、法的整理はなかなか馴染まない。
- ・ 2段階方式とは、会社分割で、基本的にはそれをやるのが一般的かと思う。ただ、実務経験で何件か扱ったことあるが、新会社がうまくいくかという保障は全くない。金融機関にとっては、債権放棄の代わりに倒産させずに済んだということでひと段落なのだが、この新会社にどのような経営陣が入るか、あるいは別会社が入って資本注入してくれるかが非常に重要である。そこに経営手腕のない事業者が入ってきて、その後うまくいかないという事例も結構ある。
- ・ この2段階方式の再生スキームにおいて、弁護士が本業として行うのは、新会社に移行するまでである。新会社に魅力を感じて、そこに新しい経営層としてトップランナーの企業が入っていただけるように、どのように持っていくか。それが現場の匙加減として非常に難しいところである。
- ・ このスキームでよいが、これを実施したからといって必ずしもうまくいくとは限らない。むしろ、成功している例はマイナーであり、肌感覚として成功している割合は50パーセントよりも低いと思う。もし今回の自然公園法の公園事業で、今後活用していくとなると、やはり2段階方式で会社分割後のプランをどこまでしっかりと見通せるか、そして、そこにトップランナーの知恵をどれだけ入れていただけるかに懸かってくると思う。

【鈴木氏】

- ・ スポンサーの重要性、それから、事業性評価の必要性というのはそのとおりだと思う。

【下村座長】

- ・ 事業性評価は、立地としてのポテンシャルも含めて行うということではどうか。経営技術の問題だけではなく、置かれた立地環境の全体的な魅力など。

【鈴木氏】

- ・ 国立公園にお客さんが全然入らないということであれば、全くそれは評価できない。いくら立派な経営者が入っても駄目だと思う。

【下村座長】

- ・ 幾つかの事例として、解決策の可能性をいただいたと考えている。このようなことも参考にしながら、制度のあり方について具体的な議論を進めていきたいと思う。

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、新美委員への事前ヒアリング結果資料に基づき説明

【下村座長】

- ・ 制度をこうしたほうがよいというご意見でも結構であり、こういったところに気をつけていけないといけないなどの発言でも結構である。ただ一通り目配りもしないといけないので、論点の順番に沿って議論させていただきたい。

- ・ 新たな廃屋化の防止について、継続的な把握の問題とか、あるいは、再生できる仕組みとどうリンクさせるのかという事務局からの説明に対して何かご意見があれば。

【高田委員】

- ・ 検討課題の廃屋化の防止について、最初の検討事項1の1ポツ目、経営状態や施設の状況を継続的に把握していく体制、仕組みは当然必要であり、あったほうがよい。現状の事業認可の一つの問題点というより、制定時には想定していなかった穴と言ったほうがよいと思うが、一回事業認可を受けたら、半永久的にそれを持ち続けられているという現状が、おそらく今問題の要因になっている。認可の更新制なのか、再認可なのか、制度設計は政策的な問題となるが、少なくとも、定期的に認可を受けるに値する者なのかどうかを審査、またはチェックするというのを、制度として設けておくのが有益だと思う。
- ・ ただ、それはそれで建前論的なところがある。もう一つの問題は、タイトルに『新たな廃屋化』とあるが、廃屋化の定義が非常に難しい。例えば、完全に使用されていない、いわゆる本当の空き家を指すのか、それとも、ほそぼそと何かを行っている、そこに住んでいるが、当該国立公園としては相応しくない、マイナスの評価を得るものなのか。廃屋化と一言で言っても、非常にその定義が段階的なグラデーションになっている。廃屋化の防止として、例えば、事業認可を受けた者をチェックしていくにしても、その物差しをどこに据えていくのかという問題が非常に難しい。
- ・ 例えば、参考資料6の11条で「必要があると認めるときは、認可を受けた者に対し、施設の改善その他の執行を改善するために必要な措置を命ずることができる」とある。では、施設の改善というのはどこに物差しがあるのか、法の条文だけではなかなか分からない部分がある。また、実際に改善命令を出したとして、それが改善されたかどうかを誰がチェックするのか、いろいろ難しいところがある。
- ・ 認可の定期的なチェックと申し上げたが、では、これを国の職員ができるかというとなかなか難しい。外部の委託も含んで想定されていると思うが、いざ外部へ委託した場合の物差しをどうするのか、今後の大きな検討課題である。ただ、一つの方向性として非常に重要な論点だと思っているので、そのあたりをご議論いただければと思う。

【浅野委員】

- ・ 三重県の伊勢志摩国立公園の公園づくりや、伊勢志摩国立公園を構成している伊勢市・鳥羽市・志摩市のまちづくりや都市計画、景観計画などに日頃から関わっているので、その視点から感じたことをお話しする。
- ・ まず、新たな廃屋化の防止も含めて、今日拳がっているものの大きな背景として、ベースとしての自治体と地域コミュニティが衰退してきているということがあると思う。それを、まず、大きな問題意識として捉えていく必要がある。集団施設地区等の空き家化については、そこだけが空き家化しているわけではなくて、隣接している既存の市町村の既存市街地も、空き家が非常に増えてきて、市町村担当者がその対策に悩んでいるという状況だと思う。
- ・ そして、国立公園に指定されているエリアは、地方の中小都市によって構成されており、大都市は含まれていない。中小都市の中での廃屋化の防止ということを考えていく必要があるのではないかな。
- ・ この会議では、直接的には議論しないと思うが、今後、廃屋化の防止というのは中長期的に出てくると思うので、参考意見としての提案だが、まず、特別地域のみならず、普通地域の空き家化、廃屋化の状況、市町村の動向も把握しておいたほうがよいと思われる。
- ・ その中で、特別地域の中の廃屋化の動向と照らし合わせていくと、地域の状況がよく見えてくるの

ではないか。普通地域のほうが、空き家化に関しては、参考資料で出していたとおり、市町村は、空家等対策特措法ができて、今、住宅をまずターゲットにして空き家対策を進めていると思う。その状況は環境省さんも把握しておくに役立つのではないか。

- ・ 2番目に、新たな廃屋化の防止については、今回は主に宿泊施設等がクローズアップされて、その集団施設地区等の宿泊施設等をターゲットにした廃屋化の防止、撤去等に関する議題だったと思うが、国立公園のエリアの中には住宅も多くある。例えば、別荘地などの空き家化も深刻になってきていると思うので、この廃屋化の防止というのは、今回は商業施設、宿泊施設等に限定してということで賛成だが、次は、今度、国立公園全体を見ていくと、商業施設以外の住宅等の空き家化が、また、今急速に進行しているという状況なので、そういったこともまた、今回の経験を踏まえて、国立公園全体の活性化、衰退を止めていくという方向で、今後の検討課題として考えてみていただけるのではないかと思う。

【下村座長】

- ・ 長期的にはどういうところを見ておかないといけないのか、そして短期的にはどこから取り掛かれるのかについて整理していく必要があると考えているので、今のようなご意見は大変ありがたい。委員という位置づけではないが、今日は石井様、鈴木様に来ていただいているので、何かお気付きの点、コメントでもあればご意見いただきたい。

【石井氏】

- ・ 廃屋化防止の方法の一つのアイデアとして、許可を受けた人は、定期的はその許可に対してお金を払う仕組みにどうか。例えば、温泉地では、配湯権のように、一時期使用しないにしても、次使えるようにするために一定のお金を払う仕組みがある。星野リゾートで現在計画している施設でも、まだ使用を開始していないが支払っている。
- ・ 倉庫みたいな使い方は望ましくなく、それは経済価値を生み出していない用途をそのまま容認しているという状況なのだと思う。そうした状態を回避し、一番使い道をよく考えられる人が使えるようにするために、お金を徴収すれば利用の促進が進むだろう。また、そうしたお金が支払えないということは、経営状態に課題が出てきているという証拠だと思われるので、モニタリングとしても使えるのかなというのが一案である。

【下村座長】

- ・ 今、確かに権利や資格を継続するということに対して、ある程度、担保料のようなものを支払っていくような社会的なコンセンサスが少しずつ出てきていると思う。自然公園の世界ではとても斬新なアイデアだと思うが、そうしたことも検討の一つなのかもしれない。

【鈴木氏】

- ・ 廃屋化の防止とは、常識的には無人化させないということなのだと思う。中小企業の再生を扱う中で、新陳代謝を活性化させるという視点から、廃業支援というものも議論したりすることもある。ただ、人生を賭けてきたというような、国立公園に愛情を持ってきた事業者に対してどのような支援をするのか。非常にこれはデリケートな問題であり、愛情をもって支援をしていただきたい。
- ・ 廃業、廃屋化の問題については、キャッシュフローを生んで適切な料金を払えるなど、要は、ビジネスとして成立し、且つその方の生きがいを奪わないなど。仮に一種の利権と捉えて話をすると、その権利を侵さないような配慮が必要ではないかと思う。

【下村座長】

- ・ 経営状況が悪化した事業者に対しては、地域のアドバイザーのような存在がないと対応が難しいのではないかと思う。

【鈴木氏】

- ・ 再生や廃業する前に経営状況をみていこうとする改善事業も行っている。経営に関しては、公的支援機関も多くあり、中小企業関係は、経営アドバイザー制度が各地の商工会議所にも多くある。そういうものを網羅的に利用いただくなど、いろいろ手立てはあると思う。予算があるのであればコンサルティングを強制的につけるということも考えられるが、まずは公的機関の利用や現在ある制度と連携しながら政策を模索していくのがよいのではないかと思う。

【下村座長】

- ・ 外部委託や公園ごとにアドバイザー制度をつくるなどがあるかもしれない。あるいはレンジャーが公的なところをリストアップして紹介することも考えられるが、レンジャーに対する過大な要求のようにも感じる。外部委託も含めて検討したほうがよいか。

【高田委員】

- ・ レンジャーにお任せするのはおそらく無理だろう。お任せして上手くいくかということと上手くいかない。本当のプロフェッショナルからみてどうすべきなのかをアドバイスいただければ上手くいくかもしれないが、状況把握だけでどこまで機能するか。自然公園法の現行の改善命令を前提とする限りにおいて、どう改善すればよいのかは、なかなか難しい部分がある。

【下村座長】

- ・ すぐに結論が出る問題ではないが、そういう問題を考えていかなければいけない。次にどういうものを出していけるかということにつなげたいと思う。
- ・ 続いて二つ目、権限の譲渡、所有・経営・運営の分離という事態への対応についてはどうか。

【高田委員】

- ・ 権限の譲渡というのは、具体的にいうと上物の施設の所有権が譲渡された場合にどうなるか。そこに焦点を当ててお話ししたいと思う。資料2 - 2の事例、メガソーラーの計画の事例について。現行の自然公園法の事業認可の制度というのは、当初、申請した者個人 - 単体、法人だったらその法人、個人だったら個人本人 - に対してのみ効力が発生する。つまり、これは認可なので、純粋な意味での行政処分ではないが、行政処分になぞらえて考えると、これは対人的処分、人に対する処分と位置づけられる。
- ・ 行政法の世界では、対人処分の対義語、反対語は対物処分と言われている。物に対する処分。対人処分と対物処分の具体例として一番分かりやすいのが運転免許と車検。運転免許は個人、対人処分である。つまり、教習所で試験を受けて合格した本人に対してのみしか効力がない。つまり、対人処分なので、例えば、おじいさんが大型自動車の運転免許を持っていて亡くなっても、その息子がその大型免許を相続することはできない。これがその人に対する処分であり一身専属性がある。
- ・ 他方、対物処分の例は車検。車検は、車に対して走っていいですよという処分、当然、中古車に車検が残っていれば、それを買った次のユーザーは運転することができる。対人処分と対物処分の

大きな違いは、対象となったものが譲渡できるかどうかということになる。つまり、車検の場合は、車の所有権が前の所有者から次の所有者に移ったとしても、その行政行為の効果が、当然に承継されるという性質がある。

- ・ これを前提に自然公園法を見ると、自然公園法の立て付けは対人処分、つまり、認可を受けた当該法人または個人にのみ効力が発生するという立て付けになっている。参考資料6の承継のところをよく読むと、対人処分、法人の合併・分割等のための承継ができると書かれている。これは、法人が別の法人になったときには承継できるという規定だが、認可を受けた人が、公益事業の執行者が所有している施設の所有権を譲渡したとしても、これは関係ない。
- ・ つまり、事例 の最大の問題点は、認可を受けた人と施設の所有権が分かれてしまったときに、自然公園法のアクションが起こせない。元の人に対して原状回復命令を出したとしても、その人はその施設の所有権を持っていないので、勝手に人の物を壊すわけにはいかないという状況に陥ってしまう。これをどう解決するかというのは非常に大きな課題である。他方、その対物処分を自然公園法の中に入れてよいのかという議論もある。
- ・ もう一つは、単なる事業認定を受けた地位が承継されるというように一般的な承継を認めるべきなのかどうかは一つの論点。もう一つは、当初の事業認可を受けた事業者に対して、改善命令または原状回復命令が出たのに、その原状回復命令を受けた相手が、これをやりたくないからということで、原状回復命令を受けた後に、施設の所有権を第三者に譲渡する。現状、自然公園法上の認可においてはこれに対する縛りが無い状態にある。これをどう解決するかがもう一つの課題。
- ・ 以上のように、物の譲渡に対する承継規定がないことが大きな問題となっている。一つの解決方法として、参考になるかどうかは分からないが、森林法という法律がある。森林法の第3条には、承継人に対する効力という条文がある。森林法は森林に規制がかかっており、民有の森林であっても勝手に伐採してはいけないという縛りがかかる場合がある。例えば、違法開発に近い開発許可であったり、保安林の指定解除をせずに勝手に伐採をすると、これは森林法違反になって、監督処分という、自然公園法でいう原状回復命令と改善命令に似たような行政権限を発動することができる。
- ・ では、違法開発をした森林伐採者に対して監督処分をかけた後に、所有者がその森林を譲渡した場合にどうなるかということ、森林法の第3条には、『この法律またはこの法律に基づく命令の規定によってした処分、手続きその他の行為は、森林所有者、権原に基づき森林の立木竹の使用もしくは収益をする者または土地の所有者もしくは占有者の承継人に対しても、その効力を有する』とある。いわゆる一般的な承継規定が、森林法3条にはある。
- ・ 森林法も、必ずしも森林の所有権等が移転したらすべての行政的な効力が移るとはっていない。いったんは監督処分などの行政権限を行使して、この状態の是正を求められた後に、所有権を譲渡することによってそれを逃げることは許さない、というポリシーの条文である。
- ・ 一つの参考として、現行の自然公園法の中での事業認可について、一般的な施設での譲渡は、当然、かなり大きなハードルがあるが、例えば、自然公園法の11条または15条に基づく原状復旧命令を受けた後に、その施設を譲渡して、それを免れるような行為について、その効力は承継されるというような法改正がもし可能であれば、私が話した後者の免れる例を防ぐ一つのプレッシャーになるかと思った。
- ・ ただ、これは森林法における議論であるが、法務省は森林法3条に関してはかなり強い意見をもっているというのが現状である。自然公園法の中に、森林法3条の承継規定の要素を入れる法改正を行う場合、内閣法制局との相当の調整が迫られると思うが、一つの参考として、こういう承継規定を設けるべきではないかという個人的な見解を持っている。

【下村座長】

- ・ 物と人との権原の整理をしっかりとっておかないと少なくともこういう事態が生じてきてしまう。
- ・ 公園事業として認可したものの性格が変わってしまうことは避けるべきであり、法制度なり手続きにおいて、もう少し処理のできる場所があるのかと思う。協働型の運営を進めていく上で、協定などを計画の中である程度考えていくという仕組みもあるかもしれない。そのようなことも含めて検討ができればと思う。

【浅野委員】

- ・ 集団施設地区等の再生は、非常に重要な課題だと思う。全体的に議論の方向性はこういった方向性でいいと思う。提案として、次回の会議には間に合わないかもしれないが、参考意見として、集団施設地区にもいろいろな種類がある。その規模や機能、立地、建物の密度によって随分状況が違っている。その状況の違いが、廃屋化しやすい場合とにくい場合、活性化に持っていきやすい場合などその後の状況にかなり影響を与えているのではないかと思う。今後可能であれば、集団施設地区の状況を幾つかにタイプ分けし、タイプ別の課題とそれに対するより詳細な施策が見つかる、より各集団施設地区にとってためになる提案ができるのではないかと思う。
- ・ 日頃関わっている伊勢志摩国立公園は、普通地域が多い。普通地域が少ない国立公園と状況が異なるのはよく承知しているが、伊勢志摩国立公園では、集団施設地区はそれほど地域では深く認知されていない。既存の市街地の中に観光施設があって、おそらく観光客は、そこと特別地域の所の線引きはできないので、一体的に見ている。それで国立公園がにぎやかかどうか。普通地域の中では、メガソーラーなども建設されており、町中の空き家やメガソーラーがあるため印象がやや良くないという状況も地元では出てきている。
- ・ 集団施設地区再生のキーワードは民活と市町村力だと思う。市町村の力、行政職員がどれぐらい、特別地域を含めて国立公園に関わろうとするかと民間活力である。民活と市町村力が、集団施設地区をはじめ国立公園の活性化に欠かすことはできないだろうと思う。
- ・ 提案としては、伊勢志摩国立公園の志摩市の景観審議会で行っている例を紹介したい。ぜひ、国立公園のエリアの中の市町村には、景観計画を策定するように推奨していただいて、その景観計画の委員の中に、レンジャーの方にも入っていただくことをお勧めする。志摩市ではそうしている。非常にうまく取り組んでおり、レンジャーの方も、普通地域の景観計画の状況をよく知っていただいている。レンジャーにとっては、市町村との距離が近いほうがいろいろと協議しやすい。なお、レンジャーの方は、建物は専門ではないと言われているが、普通地域の景観行政は市町村の景観計画でカバーできる。他方、公園管理計画によって、特別地域の建物に対するコントロールができると思うので、その連続性を確保することができる。
- ・ 景観法は環境省さんも所管されている。景観法の定義の中で、景観計画の、公園管理計画で定められている建物や工作物の基準に、市町村が景観計画を作ったときには、その上乗せ基準を提案することができるということが制度化されている。この上乗せ基準の制度化を、広く、いろいろな例をぜひ認めていただけると、市町村が意欲を出して参加しようとするのではないか。
- ・ 一般的に市町村の方は、市町村の会議だと、特別地域は環境省さんですからといって、あまり関与しようと思われない。そこを、市町村も一緒にやりましょうと橋渡し役になるのが環境省さんの所管されている景観法の景観計画だと思う。上乗せ基準は、公園計画を緩和するものではないので、公園側にとってもプラスだと思う。
- ・ 市町村側の提案が明確になると、国立公園の集団施設地区を民間事業者等が建て替えたりするときも、非常によい景観計画へと反映できる可能性がある。レンジャーの方が苦手なところを、市町村

と一緒にフォローできるというのでいいのではないかと思います。

- ・ さらに、景観計画は褒めることもできる。特別地域の中にある老舗のホテルなどを景観重要建造物に指定し、景観賞を出したりすることもできる。そうすると、所有者の方はその建物を大切にしよう、メンテナンスをしよう事業者は考えるので、地域全体としていい景観形成をしようとして動いていくのではないかなと思う。
- ・ 最後に空き家について、環境省の方は、廃屋化した建物を撤去は、日常の業務の範疇を超えるので、なかなか不慣れなところも多いのではないかなと思う。一方、空家対策特別措置法が成立し、市町村が空き家対策計画を作って、同計画に則って撤去等について手続きを踏んでいる状況にある。経験を積んでいる市町村と連携して一緒に進め、市町村力を生かしていくような状況にできると、集団施設地区の活性化に向けて、地元からいい知恵を出していただけるのではないかなと思う。

【下村座長】

- ・ 本日は、アイデアも含めていろいろな観点をいただいた。本分科会は2回しかないため、次回はたたき台をベースに議論することになると思う。その間には、委員に個別にヒアリングに行っていたが、短い時間であることを補完して進めていただけると良い。今日はいろいろなお意見をいただきありがとうございました。

○白石大臣官房審議官

本日は、長時間にわたり、熱心なご議論をいただき御礼申し上げます。公園事業、集団施設地区のあり方については、法制面、そして進め方において、悩ましい問題だと思いながら日々取り組んでいる。問題がいろいろあるのは事実であり、なんらかの答えを見出していきたい。この分科会においては、年度内にもう一度開催する。もう1つの利用のあり方分科会での議論と併せて、検討会に報告し、年度内に提言をまとめていきたいと考えている。より良い制度の改善に向けて、皆さまにもいろいろご意見をお伺いしたい。引き続きご指導のほどよろしくお願いたしたい。本日はありがとうございました。

以上