国立公園における利用のための規制取扱要領

各地方環境事務所長等宛 自然環境局長通知
制定 令和4年4月1日 環自国発第2204014号

自然公園法（昭和32年法律第161号。以下「法」という。）第37条の規定による国立公園における利用のための規制に関しては、自然公園法施行令（昭和32年政令第298号。以下「令」という。）の規定によるもののほか、この要領の定めるところによる。

第1 利用のための規制の内容

- 1 利用のための規制の趣旨
- 2 「みだりに」の解釈について
- 3 法第37条第1項第1号に掲げる行為
- 4 法第37条第1項第2号に掲げる行為
- 5 法第37条第1項第3号に掲げる行為

第2 国立公園における法第37条第2項の規定による当該職員による指示

- 1 法第37条第2項の趣旨
- 2 法第37条第2項の「国又は都道府県の当該職員」
 - 3 法第37条第2項の規定による指示に係る基本的な考え方
 - 事前指導及び普及啓発
 - 法第37条第2項の規定による指示の方式
 - 証明書の携帯
 - 土地又は建物内への立入り
 - 法第37条第1項第2号の行為に係る指示に当たって配慮すべき事項
 - 法第37条第1項第3号の行為に係る指示に当たって配慮すべき事項
- 4 法第37条第2項の規定による指示の方法
 - 指示
 - 違反行為に係る証拠の収集
- 5 その他

第1 利用のための規制の内容

1 利用のための規制の趣旨

法第37条では、公園利用の中心基地である集団施設地区及び風致又は景観がすぐれ公園利用の場としても重要な意義を有する特別地域（特別保護地区を含む）及び海域公園地区（以下「特別地域等」という。）内において、人の行動そのものに直接着目し、国立・国定公園（以下第1「利用のための規制の内容」において「国立公園等」という。）

の利用者（以下「公園利用者」という。）の快適な利用を阻害する一切の行為を対象として規制することとしている。なお、「何人も」と規定されているとおり、公園利用者に限らず、住民、事業者、訪日外国人等の日本国籍を有しない者等も規制の対象となる。

刑罰法令の対象となる反道徳行為のうち、比較的反社会性の少ないものは軽犯罪法により軽微な刑罰が科せられているが、国立公園等は、国民の保健、休養、教化という重要な使命を負う地域であり、優れた自然の風景を媒介としてその目的が達成されるものであるから、特別の考慮を要する。このため、特別地域等においては、軽易な反道徳行為といえども禁止行為とされ、かつ、軽犯罪法以上の強い刑罰が適用される。

2 「みだりに」の解釈について

「みだりに」は、一般の社会通念上正当な理由があるとは認められない場合を指す。

「みだりに」なされたものであるか否かの判断は、一般の社会通念で決定されるべきであるが、一例としては、国立公園等の広場や園地等において、商品の販売や写真撮影のため、正当な理由なく排他独占的に使用し、他の公園利用者の利用を阻害するような場合が考えられる。なお、行政の事業の一環として行われる行為や農林水産業を営むために行われる行為、地域住民の日常生活の維持のために必要と認められる行為等については、原則として「みだりに」なされたものとは判断されない。

3 法第 37 条第 1 項第 1 号に掲げる行為

法第 37 条第 1 項第 1 号は、公園利用者の心情を害するごみ等の生活不要物、産業廃棄物等の廃棄放置行為に関する規制である。「ごみその他の汚物」とは、ごみ、燃えがら、汚水、汚泥、ふん尿、家畜の死体等を、「廃物」とは、空き缶、木片、廃車その他使用価値を喪失したと認められる一切の物件を意味し、これらを公園利用者に著しく不快感を呼びおこす方法で捨て又は放置する行為が規制されている。なお、登山道等においてし尿を放置する行為についても、本規定に基づき規制されている。

当該行為がどのような場合に人に不快感を与えるかは、時と場所その他利用状況等を踏まえた一般の社会通念によって決定されるが、公園利用者自身の心情によるという点についても留意すべきである。

4 法第 37 条第 1 項第 2 号に掲げる行為

法第 37 条第 1 項第 2 号は、公園利用者に著しく迷惑をかける行為に関する規制である。

「悪臭」とは、人の臭覚に訴えて不快感を与えるものであり、本号では国立公園等の傑出した風景が醸し出す雰囲気そのまま満喫したい公園利用者に迷惑感を与える臭いのことである。ごみ、動物の死体等の処理、薬品の散布、産業活動に伴い発散するもの等その種類を問わない。

「拡声機、ラジオ等」とは、音響機器、楽器等を含むが、人声は除外される。なお、ドローンの飛行に伴う騒音についても、公園利用者に著しく迷惑を及ぼす場合には規制の対象となる。

「展望所、休憩所等」とは、園地、野営場、駐車場その他公園利用者が集合又は利用する一切の場所を含み、その場所の管理権の有無に関わらないが、一般人が自由に利用することができる公共的場所が主な対象となる。なお、「公園利用者が集合又は利用する一切の場所」には、法第2条第6号に規定する公園事業に係る施設以外の施設、展望所、休憩場等の施設と一体的に利用される周辺の土地等を含むものである。

「占拠」とは、排他独占的に使用する状態をいい、その例として物品販売業者、写真撮影業者等が恒常的に当該場所を使用する場合等が該当する。

「客引き」とは、物品販売業、写真撮影業、宿泊業、運輸事業、観光案内業その他の事業における顧客を獲得するための一作用である。その手段が直接であると間接であるとを問わない。

以上の行為は、公園利用者に著しく迷惑を及ぼす行為の例示として掲げられたものであり、これらから類推して同程度に、公園利用者に迷惑をかける他の行為も「その他当該国立公園又は国定公園の利用者に著しく迷惑をかける」行為として規制される。例えば、通常飲料水として使用されている河川、湖沼等の水を公園利用者に嫌悪の情を抱かしめるような仕方で汚す行為、指導標等を毀損する行為、工作物、木竹等を公園利用者に不快の念を与えるような方法で汚す（落書き）行為、野生動物を歩道方向に追い立てる等により人身被害のおそれを生じさせる行為等、これを放置することが特に国立公園等の管理上、一般の期待に著しく反する行為は、規制対象となり得る。

なお、「著しく」、「ほしいままに」、「迷惑をかける」等は一般の社会通念によって決定されるが、本号は特にこれらの概念が微妙である点に鑑み、法第37条第2項の規定による指示を罰則に係る構成要件としている（当該指示については第2を参照）。

5 法第37条第1項第3号に掲げる行為

法第37条第1項第3号は、野生動物（鳥類又は哺乳類に属するものに限る。以下同じ。）の生態に影響を及ぼす行為であって国立公園等の利用に支障を生じるおそれのある行為に関する規制である。野生動物への餌付けや接近行為については、これにより野生動物が人の利用する空間に容易に出没することにつながり、その結果として利用自体が困難となることにより公園利用に支障を及ぼすこととなる。

「野生」については、当該個体が元々飼育下にあったかどうかを問わず、飼主の管理を離れ、常時山野等において、専ら野生生物を捕食し生息している状態を指している。したがって、当該鳥類又は哺乳類が本来我が国において野生に生息していなかった鳥類又は哺乳類であっても、上のような状態にあれば本規制の対象の鳥類又は哺乳類として扱うことになる。

「餌を与えること」とは、野生動物の餌となる食物、ごみ、自然物等を与え、又は放置することが該当する。食物等を与え、又は放置した時点において野生動物を目視等により確認できていない場合であっても、野生動物に餌を与える意図を持っている場合は規制対象となり得る。また、過失など、故意に行われたものでない行為は刑法

(明治40年法律第45号)第38条により罰則の対象とはならないが、当該地域における野生動物の生息状況や過去の事例、科学的知見等から、野生動物の餌となることが十分予測し得る場合など(いわゆる「未必の故意」があったと認められる場合)についても、同様に規制対象となり得ると解される。一方、餌付けのための餌を販売する行為については、本規制の対象とはならない。

「野生動物に著しく接近し、又はつきまとうこと」とは、野生動物との物理的な距離を縮めること又は一定の時間、継続的に一定の距離を保つことが該当する。野生動物に接近する意図を持った上で、野生動物が接近してきた場合に退避行動をとらない行為についても、野生動物に接近したと解される。また、野生動物の生息状況や過去の事例等から、以前に野生動物への接近又はつきまとい行為が確認された地点において、再び野生動物が出没することを予想して同一の場所にとどまる行為についても、野生動物につきまとうたと解される。「著しく接近し、またはつきまとうこと」に該当する野生動物との具体的な距離については、当該地域における対象となる野生動物の生態や野生動物の生態が変化したことにより実際に生じた公園利用上の支障又はそのおそれが生じた過去の事例、科学的知見等を踏まえて判断される。

なお、「餌を与えること」及び「野生動物に著しく接近し、又はつきまとうこと」に該当する行為のうち、鳥獣被害の防止や希少種の保護等の野生動物の保護管理や学術研究その他公益上の目的で行われるものについては、第1の2に照らして、原則として「みだりに」なされたものとは判断されず、違法とはならない。

「国立公園又は国定公園の利用に支障を及ぼすおそれ」については、当該地域における野生動物の生息状況や生態、公園利用状況の特性、その行為の目的や態様(悪質性、反復性)過去の事例等を踏まえつつ、科学的知見等により判断される。具体的には、野生動物の人に対する警戒心が低下することによって、野生動物による人や所有物への被害、歩行通行の支障や公園利用に係る施設の閉鎖等、利用自体が困難となることによる公園利用上の支障のおそれが想定される。なお、野生動物への餌付け等により生態に影響を及ぼし、本来の野生動物の生態が観察できなくなることについては、そのことが人や所有物への被害又は利用施設の閉鎖等の直接的な公園利用上の支障を生じさせるものでないため、本規制の対象とはならない。また、個人の庭先の小鳥の給餌台等、公園利用に支障を及ぼすおそれのない行為も本規制の対象とはならない。

なお、法第37条第1項第3号に掲げる行為については、行為そのものが公園利用に直接的に支障を及ぼすことは一見して明らかとはいえないことから、同項第2号の行為と同様、法第37条第2項の規定による指示をその罰則に係る構成要件としている(指示については第2を参照)。

第2 国立公園における法第37条第2項の規定による当該職員による指示

1 法第37条第2項の趣旨

法第37条第2項は、同条第1項第2号に規定する「利用者に著しく迷惑をかける」行為又は同項第3号に規定する「野生動物の生態に影響を及ぼす行為で政令で定めるものであって、当該国立公園又は国定公園の利用に支障を及ぼすおそれのある」行為に対する国又は都道府県の職員による中止指示権を規定したものである。当該指示は、第1の4・5のとおり、罰則に係る構成要件となる。

2 法第37条第2項の「国又は都道府県の当該職員」

法第37条第2項の「国又は都道府県の当該職員」は、「特別地域等における迷惑行為への指示について(平成28年2月22日自然環境局国立公園課事務連絡)」のとおり、国立公園においては国又は都道府県の当該職員のいずれもが、指示し得ることを定めたものである。一方、原則として国立公園は国が管理し、国定公園は都道府県が管理することとされていることを踏まえ、国立公園において都道府県の職員が指示を執行する場合は、事前にその運用について当該国立公園を管轄する地方環境事務所(釧路、信越及び沖縄奄美自然環境事務所を含む。)と都道府県において十分な連絡調整を行うべきである。

3 法第37条第2項の規定による指示に係る基本的な考え方

事前指導及び普及啓発

法第37条第1項第2号の行為は公園利用のマナーに係るものであり、注意喚起、普及啓発又は指導により解決すべきものである。また、同項第3号の行為に関し、一般の国立公園の利用者(以下「公園利用者」という。)は、餌付け等の行為が野生動物の生態に影響を及ぼし、公園の利用に支障を及ぼす行為であることの認識までは有していない可能性がある。そのため、法第37条第2項の規定による行為の中止の指示に先立って、口頭等による指導・注意等を行うとともに、広く公園利用者に対して注意喚起を行う等の事前の指導を丁寧に行う必要がある。特に同項第3号の行為のうち「著しく接近し、またはつきまとうこと」について野生動物の生態に与える影響については一般的に明らかでない場合が多い。このため、規制対象行為として取扱う場合には、による科学的知見等を踏まえて、具体的にどのような行為が当該国立公園において規制対象となるのか、利用者が理解しやすい形で、普及啓発等を積極的に行うことが望ましい。なお、事前の指導については、関係機関(地方公共団体、警察又は公園管理団体等)と連携して行うことも想定される。

法第37条第2項の規定による指示の方式

行為の中止を指示する場合には、一般指導と区別し刑罰につながり得ることが明確になるよう、原則として口頭ではなく、文書により行うこととする。具体的指示の方法については「4 法第37条第2項の規定による指示の方法」によるものとする。

なお、法第37条第2項に基づく指示については行政手続法(平成5年法律第88

号)第3条第1項第13号の規定により、同法第2章から第4章の2までの規定は適用除外とされており、指示の方法の如何に関わらず、同法第29条から第31条までの規定による弁明の機会の付与等を行う必要はない。

証明書の携帯

当該職員は、法第37条第2項の規定による指示に際して、法第37条第3項に定める身分を示す証明書を携帯し、関係者に提示しなければならない。

土地又は建物内への立入り

当該職員は、行為の中止を指示する際に、土地又は建物内への立入検査権限は認められていない。これは利用の規制の対象となる行為がその周囲に影響を与えている状況を把握することで足りることからくる必要性の欠除と、権限の発動をより慎重にするという考慮からくるものと解される。しかし、状況に応じ、その施設の管理者の同意を得て立ち入ることは可能である。

法第37条第1項第2号の行為に係る指示に当たって配慮すべき事項

法第37条第1項第2号の行為に係る指示に関して、当該職員が個別に配慮すべき事項は以下のとおり。

- ・騒音の基準については、時、場所、音の種類その他利用状況から一律に決定することは困難だが、地方公共団体において騒音防止条例の定めるところにより量的基準を設けている例もあり、自然公園における静穏保持の必要性は、これと比較する場合において少なくとも都市内で最も厳正な規制を要する学校又は病院と同程度にみて差し支えない。特に危険を伴う山岳地帯においては、夜間の騒音による不眠が不慮の事故を招来することも考慮すべきである。
- ・展望所、休憩所等の占拠及び客引き行為の規制は、施設の管理権による対応が効果的であることから、必要に応じ内部の自主的取締を依頼することが望ましい。

法第37条第1項第3号の行為に係る指示に当たって配慮すべき事項

法第37条第1項第3号の行為に係る指示については、違反行為を立証する観点から、あらかじめ、当該地域の野生動物の生息状況や生態、公園の利用状況の特性、その行為の目的や態様(悪質性、反復性)過去の事例等を踏まえ、指示の対象となる行為が、野生動物の生態に影響を及ぼし国立公園の利用に支障が生ずる具体的なおそれを有することを科学的知見等により明らかにしておくよう配慮すべきである。

4 法第37条第2項の規定による指示の方法

指示

当該職員は、法第37条第2項の規定による指示をする必要があると認めるときは、様式例に基づき指示書を作成し、当該行為者に対して直接交付することとする。

なお、処分の相手方が当該指示書の受取を拒否した場合又は相手方の態度や現場の状況等から、文書による指示を行おうとした場合に処分の執行に支障をきたすと認められる場合には、口頭により行っても差し支えない。この際、口頭による指示に

については原則として当該指示書の概要を読み上げることによって行うこととする。また、当該指示については罰則の構成要件となることから、文書又は口頭による指示の方法に関わらず、指示をした事実が客観的に確認できるよう音声・写真・動画等による記録を残すこととする。

なお、法第 37 条第 2 項は行政処分であるため、その処分の相手方を特定する必要がある。この点、上記のように指示をした事実が客観的に確認できるよう相手方の容ぼう等を記録に残すことによる特定も可能であるが、相手方から聴取することにより、指示の名宛て人となる氏名・住所により特定することが望ましい。

違反行為に係る証拠の収集

法第 86 条第 9 号に基づき、「第 37 条第 2 項の規定による当該職員の指示に従わないで、みだりに同条第 1 項第 2 号又は第 3 号に掲げる行為をしたとき」は、罰則の対象となることとされており、刑事告発を念頭に置く場合には、当該指示を行う時点から違反行為に係る証拠を収集しておく必要がある。この点、法第 37 条第 2 項の規定による指示と同時に記録をすることを 1 名で行うことは困難であるため、複数人による分担の上、実施することが望ましい。また、法第 49 条第 1 項の規定に基づき環境大臣が指定する公園管理団体の業務又は地方公共団体、公園利用者又は事業者が法第 3 条の規定による連携協力として、関係者が収集した資料を当該違反に係る証拠として提供を受けることも考えられる。

なお、証拠の収集に当たっては、当該指示が国立公園の特別地域等の公の場所で行われるものであることから、当該指示を実施する際に撮影された写真・動画等の証拠能力が否定される可能性は低いと考えられるものの、相手方の心情に配慮し、撮影する際はその旨を予め口頭により告知することが望ましい。

5 その他

法第 37 条第 2 項の規定による指示は罰則の構成要件となる行政処分であることから、地方環境事務所長（釧路、信越及び沖縄奄美自然環境事務所長を含む。）は、管轄する国立公園において法第 37 条第 2 項の規定による指示を管下の職員に行わせる必要があると認めるときは、本要領を踏まえた当該指示の実施方法について当該職員と十分な事前調整を図ることとする。また、高頻度で当該指示を行うことが具体的に想定される場合には、当該公園の利用上の特性も踏まえ、予め当該指示の具体的な運用方法について定めておくことが望ましい。

地方環境事務所長は、特に必要があると認める場合、刑事訴訟法（昭和 23 年法律第 131 号）第 239 条及び第 241 条の規定により告発の手続をとること。なお、告発に当たっては、あらかじめ警察等の司法当局と調整を行うとともに、自然環境局長に連絡すること。なお、釧路、信越及び沖縄奄美自然環境事務所長は、それぞれ北海道、中部及び九州地方自然環境事務所長を経由して連絡すること。

様式例（４「法第 37 条第 2 項の規定による指示の方法」関連）

（表面）

年 月 日

指 示 書

事務所

自然公園法（昭和 32 年法律第 161 号）第 37 条第 2 項の規定に基づき、次のとおり指示する。

処分の対象者	氏名 住所
処分の原因となる事実	（確認日時： 年 月 日 時 分頃）
指示事項	
指示の理由	
指示の日時	年 月 日 時 分
根拠条項	自然公園法第 37 条第 2 項
留意事項	本指示に従わずにみだりに当該行為をした場合には、自然公園法第 86 条第 9 号の規定により、30 万円以下の罰金の対象となる。

（指示書作成に係る留意事項）

- ・ 空欄部分については、その場で記入することが難しい場合には、あらかじめ記載しておいて差し支えない。
- ・ 処分の相手方の氏名、住所の特定が困難な場合に、氏名、住所は省略可能。

(裏面)

なお、この処分に対して不服がある場合は、行政不服審査法(平成26年法律第68号)第2条及び第18条の規定により、この処分があったことを知った日の翌日から起算して3か月以内(この処分があったことを知った日の翌日から起算して3か月以内であっても、処分の日の翌日から起算して1年を経過すると審査請求をすることはできない。)に環境大臣に対して審査請求をすることができる。

また、この処分の取消しの訴えは、行政事件訴訟法(昭和37年法律第139号)第8条及び第14条の規定により、この処分があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内(この処分があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内であっても、処分の日から1年を経過すると処分の取消しの訴えはできない。)に、国(訴訟において国を代表する者は法務大臣。以下同じ。)を被告として提起することができる。ただし、行政不服審査法に基づく審査請求をした場合には、処分の取消しの訴えは、審査請求に対する判決があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内(この判決があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内であっても、判決の日の翌日から起算して1年を経過すると処分の取消しの訴えをすることはできない。)に、国を被告として提起することができる。

【参照条文】

自然公園法(昭和32年法律第161号)(抄)

(利用のための規制)

第三十七条 国立公園又は国定公園の特別地域、海域公園地区又は集団施設地区内においては、何人も、みだりに次に掲げる行為をしてはならない。

- 一 当該国立公園又は国定公園の利用者に著しく不快の念を起こさせるような方法で、ごみその他の汚物又は廃物を捨て、又は放置すること。
 - 二 著しく悪臭を発生させ、拡声機、ラジオ等により著しく騒音を発生し、展望所、休憩所等をほしいままに占拠し、嫌悪の情を催させるような仕方で客引きをし、その他当該国立公園又は国定公園の利用者に著しく迷惑をかけること。
 - 三 野生動物(鳥類又は哺乳類に属するものに限る。以下この号において同じ。)に餌を与えることその他の野生動物の生態に影響を及ぼす行為で政令で定めるものであつて、当該国立公園又は国定公園の利用に支障を及ぼすおそれのあるものを行うこと。
- 2 国又は都道府県の当該職員は、特別地域、海域公園地区又は集団施設地区内において前項第二号又は第三号に掲げる行為をしている者があるときは、その行為をやめるべきことを指示することができる。
- 3 前項に規定する職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者に提示しなければならない。

第八十六条 次の各号のいずれかに該当する場合には、当該違反行為をした者は、三十万円以下の罰金に処する。

一~七 (略)

八 国立公園又は国定公園の特別地域、海域公園地区又は集団施設地区内において、みだりに第三十七条第一項第一号に掲げる行為をしたとき。

九 国立公園又は国定公園の特別地域、海域公園地区又は集団施設地区内において、第三十七条第二項の規定による当該職員の指示に従わないで、みだりに同条第一項第二号又は第三号に掲げる行為をしたとき。

十 (略)

自然公園法施行令(昭和32年政令第298号)

第六条 法第三十七条第一項第三号の政令で定める行為は、次に掲げるものとする。

- 一 野生動物(法第三十七条第一項第三号に規定する野生動物をいう。次号において同じ。)に餌を与えること。
- 二 野生動物に著しく接近し、又はつきまとうこと。