

## 国立・国定公園における利用環境の充実について

### 1．概要

自然公園制度のあり方検討会において、「自然公園制度のあり方に関する提言」をとりまとめることとしている。現在作成を進めている提言（素案）のうち、国立・国定公園における利用環境の充実に係る部分を抜粋した。

### 2．本文（案）

#### 国立・国定公園における利用環境の充実

##### （背景・課題）

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である。

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る。

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についても検討を加える必要がある。

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。

##### 利用のあり方の具体化

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検討する必

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。

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、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、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。

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れる。このため、将来的には公園計画又は管理運営計画等に位置づけることも視野に入れつつ、当面は地域の実情に応じた柔軟なゾーニングの実施を行う方向とし、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。

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検討すべきである。

## 自然体験プログラムの促進

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、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公園のストーリーを体感できる自然体験アクティビティに係るコンテンツを集め、コンテ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ム的重要性が更に高まると見込まれる。

このため、自然体験の適正化や促進について、自然公園制度の中に明確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・地方公共団体や民間団体(ガイド協議会、エコツーリズム地域協議会、DMO(観光地域づくり法人)等)が必要な事業を実施すること等が考えられる。制度を導入するに当たっては、自然体験の適正化・促進に関わる行為のうち自然公園法の規制に係るものがある場合(仮設工作物の設置等)の手続の簡素化や財政的支援など、事業計画の策定のメリットを付与することを検討することが適当である。これにより、豊かな自然環境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ィングしていくことが重要である。

なお、既に各地でガイドの組織化をはじめとした様々な取組が自主的に行われており、こうした既存の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。また、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が、特に歩道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、積極的な利用推進を図られるよう、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いても検討が必要である。

自然体験の適正化・促進に関する事業計画を策定する際には、上記の利用のゾーニングの内容を十分に踏まえるとともに、目標や方向性、対象とする区域を明確にした上で、以下のような内容を盛り込むことが想定される。

➤ 自然体験促進のための受入体制整備

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・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

➤ 上質な自然体験フィールドの確保

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

➤ 自然体験フィールドにおける利用の質の向上

利用のコントロール、地域ルールの検討等

➤ 望ましい自然体験プログラムの提供・開発促進

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)、ビジターセンター等におけるインタープリテーション機能の強化等

➤ 情報の収集、モニタリング

利用状況・自然環境情報の収集・モニタリング(収集した情報は利用者への情



報提供、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)

#### 利用のコントロール

上記の の利用のあり方や の自然体験の適正化・促進に係る事業計画を踏まえ、利用のコントロールを適切に行うことが求められる。

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等の利用環境への悪影響を与えう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、より良い利用環境の維持という観点から、法に基づく命令等の規制や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となるよう留意すべきである。

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体験の提供に有効と考えられる。一方で利用調整地区はあくまでも利用者圧に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た目的では指定されていない。利用の密度や利用の質に着目し、利用環境の維持を目的とした指定ができるようにするとともに、人数制限を必須としない、ガイド同伴により認定手続きが不要となる等、制度や運用を改善することでより有効に機能させることができると考えられる。

#### 利用者の費用負担

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利用環境の整備等に用いることで、地域の自発的な取組が促進され、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、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考えられる。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、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。今後とも、国立・国定公園においても地

- 143 域自然資産法に基づく入域料の仕組みを積極的に活用するとともに、自然公園制度の  
144 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る。