

## 国立公園における協働型管理・運営を進めるための提言（案）

## 「提言」の位置付け

環境省が、国立公園における協働型管理運営の推進を図る上で、必要な助言を得るために設置した、6名の有識者からなる「国立公園における協働型運営体制のあり方検討会」により取りまとめられたもの。

## 1. 背景

## (1) 自然公園法における制度的な背景

- 我が国の国立公園制度は、土地所有に関わらず区域を定めて指定し、公用制限(保護の観点からの規制等)を課すものであり、地域制自然公園制度と呼ばれるものである。具体的にはこの仕組みは、地方公共団体による通常の行政サービスや地域の企業や住民による産業活動等によって支えられている地域の基盤的・共通的な土地資源の管理・運営等（自然資源を活用した観光振興や里地里山・里海・草原等二次的自然における農林水産業による管理等）を前提としつつ、傑出した自然の風景地の保護とその適正な利用の増進のための国立公園の管理・運営を図る行う仕組みである。
- 昭和初期に国立公園制度が昭和初期に発足した時点で想定された「管理」とは、計画の策定、規制の実施、施設の整備が主であった。り、自然公園法にもこれらの事項のみが中心に規定されており、「地域の基盤的・共通的な土地資源の管理・運営」の位置づけや、それと国立公園の管理・運営との関係については明示されてこなかった。しかし、実態としては、こうした「地域の基盤的・共通的な土地資源の管理・運営」として行われてきた観光振興や二次的自然の管理等は、国立公園における自然環境の保全や利用の増進に寄与してきた。また一方では、「国立公園の管理・運営」として行われてきた風景の保護や利用施設の整備は、地域の環境保全や観光振興等に寄与してきた。このように我が国では、「地域の基盤的・共通的な土地資源の管理・運営」と「国立公園の管理・運営」は密接不可分の関係にある。
- 我が国の国立公園においては、こうした実態を踏まえ、規制の実施は環境省国と都道府県が共同で行い、主要な施設整備は環境省が直接、国自ら又は都道府県等の地方公共団体が単独で、若しくは国の補助を活用しながら、主体的に実施してきた。
- また、自然公園法では、国立公園の指定、保護及び利用のための公園計画の決定・変更・廃止の際に都道府県及び中央環境審議会の意見を聴くこととされており、加えてまた国立公園事業の執行に当たり、国だけでなく地方公共団体や民間事業者も同事業を執行できることとされていることから、従前から国立公園の保護や利用には多様な主体が関わってきた。さらに、地域の実情に即した公園の管理運営を行うため、地方環境事務所長が、地方公共団体や地域住民等関係者の意見を十分に聴取した上で国立公園管理計画を策定作成している。

- このように、我が国の地域制の国立公園制度を適正かつ効果的に運用するためには、国立公園を管理運営する環境省が地域の多様な関係者と「協働」することが、非常に重要となっている。
- また、海外に目を向けても、国立公園の指定及び管理は国が実施することが国際標準であるが、例えば、日本と同じく地域制の国立公園を有するフランス、イタリアなどにおいては、国立公園ごとに国、地方公共団体、学識経験者、環境保護団体等からなる委員会等を設置し、国立公園の管理運営方針の決定に関与する仕組みが存在するなど、国と地域の多様な関係者との「協働」が重視とされている。

## (2) 国立公園を巡る社会的情勢の変化

- 我が国の国立公園は、国立公園に対するそれぞれの時代のニーズに応じて、対象となる風景様式についても、具体的な地域についても、順次対象指定を拡大し、その我が国を代表する自然の風景地を保護しつつ、国民の自然体験の場としての活用を推進しされるとともに、観光産業など地域経済にも貢献してきた。しかし平成3年以降、その利用者数は減少の傾向にあり一途をたどり、そのため、国立公園を資源としてきた観光産業にも影響を及ぼし、民間事業者が執行する一部の公園施設の適正な維持管理ができなくなるなどい等深刻な状況に陥っている地域もある。さらにまた、旅行会社へのヒアリングにおいても「国立公園が観光客のニーズの変化に対応できていない」との指摘を受けているところでもある。
- また、近年では、風景を含む自然環境の保全についても、行為の規制等のみによる従前の対応のみならずから、湿地、や草原、サンゴ礁、干潟等のといった失われつつある自然の再生、外来生物の駆除、増えすぎた野生鳥獣の管理など、能動的な管理運営が求められるようになり、環境省においても積極的に取組を実施しているている。
- さらに、国と地方公共団体の果たすべき役割の明確化等を目的とした平成11年の地方分権一括法の公布に伴う機関委任事務の廃止、平成17年の三位一体改革による国立公園内の都道府県による施設整備に対する補助金の廃止は、一面では地方公共団体の国立公園管理への関与の機会を減少させた側面がある。

## (3) 国立公園の管理運営に関する近年の動き

- このような変化動きに対応し、平成18年度に『地域制自然公園の管理運営のあるべき姿』を明示するため、環境省では平成18年度に「国立・国定公園の指定及び管理運営に関する検討会」を設置し、有識者による検討を行い、平成19年3月に「国立・国定公園の指定及び管理運営に関する提言」をとりまとめた。
- この提言では「地域制の自然公園制度は、国、地方公共団体、地域住民、民間企業、NGO等、土地所有者、利用者等多様な主体が役割分担によって管理運営を行うことが求められる制度」であり、「より能動的な管理運営が求められるようになった近年では、公園の管理運営を担う関係者が、円滑に協働できる体制を整えることが必

要である」としている。また、そのために、関係者間の共通認識が基礎となる「公園が提供すべきサービスの明確化」、「共通の目標（ビジョン）の作成」「目標を達成するための行動計画の作成」、「地域の管理運営の担い手の育成推進」が有効であるとしている。

- これらの提言を受け、平成 19 年度から平成 21 年度にかけ「広範な関係者の参加による魅力的な国立公園づくり推進事業」、平成 22 年度からは「国立公園の協働型管理運営推進事業」として、各地の国立公園でモデル事業を実施してきた。
- 例えば、上信越高原国立公園（万座・浅間・菅平地域）や大雪山国立公園では、多様な関係者が参画する形で、国立公園管理計画の策定や登山道の維持管理の体制構築を行った。~~をテーマとした検討が進められ、成果をまとめた。~~霧島錦江湾国立公園（錦江湾地域）では、錦江湾地域の公園計画や利用者及び地域のニーズに対し国立公園の果たすべき役割を検討し、「霧島屋久国立公園錦江湾地域戦略的運営プログラム」を策定し、その結果を踏まえた公園区域と公園計画の見直しが行われた。また、尾瀬国立公園では、「尾瀬国立公園協議会」として、多様な主体が参画する協働組織が構築され、現在も地域において関係者が連携した取組が進められている。
- 提言に係るもの以外の動きとしては、平成 14 年度の自然公園法の改正により、環境大臣若しくは又は地方公共団体又若しくは公園管理団体が、土地所有者等との間で協定を締結し、自然の風景地の管理を行うという風景地保護協定制度（法第 43 条等）と公園管理団体の指定制度（法第 49 条等）が設けられる等、国立公園自然の能動的な管理運営における国と関係者間によるとの協働を推進する仕組みが生まれている。また、平成 21 年度の自然公園法の改正により、生態系維持回復事業制度（法第 39 条等）を創設し、同制度に基づきニホンジカ対策や外来種対策等に係る生態系維持回復事業計画を策定する際には、地方公共団体、地域住民、NPO、有識者などの関係者と連携を図る行うこととされたところである。これらの制度改正に基づく公園管理団体の指定やその活動、生態系維持回復事業に係る協議会の設置等も進められている。
- さらに、平成 25 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」などの国際的な場においても、住民のニーズと生物多様性の保全を持続可能な形で両立させるため、協働型のガバナンス（※）を促進することの必要性が指摘されている。また、アジア各国においても自国の状況に応じた様々な協働型管理運営の取組が進められていることから、我が国の協働型管理運営の取組について国際的に発信し、情報交換を行っていくことが望ましい。  
※ガバナンスとは「組織、手続き、慣習の相互作用であり、権力と責任をいかに行使するか、いかに意思決定を行うか、いかに市民等の関係者が発言の機会を持つかを決定するもの」である。

## 2. 国立公園の協働型管理・運営の現状

## 1 (1) 国立公園におけるこれまでの協働型の取組

2 我が国の国立公園ではこれまでも、清掃活動や希少動植物の保護、マイカー規制、ビジ  
3 ターセンターの管理運営等、個別具体の課題に対応するため、関係者と協働により  
4 取組が行われてきた。主な事例を次に掲げる。

### 5 6 ① 国立公園の清掃団体

7 1960年代以降、環境省国、地方公共団体、事業者等地域の国立公園関係者により各地  
8 の利用拠点において清掃のための団体が設立された。その活動費用は、国(補助金)、  
9 地方公共団体、地元が分担している。

### 10 11 ② 利用施設の管理運営やマイカー規制に関する協議会

12 利用施設の管理運営は、施設整備主体や地方公共団体、ボランティア団体、NPO法  
13 人等で構成される管理運営協議会が担っている例が多い。協議会の運営のための人件  
14 費や管理費は関係者間で分担しているが、トイレ等の特定の施設の維持管理のために  
15 受益者への負担を求めている場合もある。

### 16 17 ③ 自然再生保全事業における地域との協働

18 1970年代半ばから能動的な保護対策の必要性が高まり、希少植物の保護などの事業が  
19 地方公共団体、民間団体、ボランティアなどと国が協働することにより行われるよう  
20 になった。また、平成14年に施行された自然再生推進法においては、自然再生事業の  
21 実施に当たり、関係行政機関や地方公共団体、地域住民、NGO・NPO、有識者等  
22 からなる自然再生協議会を組織することとなっており、国立公園においても同法に基  
23 づく協議会が設置されているケースがある。

### 24 25 ④ 世界自然遺産地域における協働

26 知床、白神山地、屋久島、小笠原の世界自然遺産地域においては、適正な保護と  
27 管理運営を推進するための連絡・調整を行うために、国、地方公共団体等からなる地域  
28 連絡会議が設置されるとともに、科学的なデータに基づいた順応的な管理運営に必要  
29 な助言を行うための科学委員会が設置され、これらの仕組みに基づく協働の取組が進  
30 められている。

## 31 32 (2) 現在全国で設置されている協議会の性格

33 上記(1)で述べたとおり、全国の国立公園では適正な保護と適正な利用の増進のため  
34 に多様な主体が様々な形で協働する体制(ここでは「協議会」と呼ぶ。)が構築されてい  
35 るが、その性格(対象とする範囲、機能等)に着目し次の4タイプに分類することができ  
36 る。

### 37 38 ① 「個別課題対応型」協議会

1 施設の管理運営、外来種対策、シカなどの野生生物管理、マイカー規制、利用拠点の  
2 清掃、イベントの企画等、個別の課題に対処するため、当該課題の関係者が構成メン  
3 ーとなり、解決策を検討し、対策に取り組むもの。このタイプの協議会は、全国で  
4 最も多く設置されている。

## 6 ② 「個別地域対応型」協議会

7 集団施設地区など、特定の狭い地域を対象として、当該地域に関わる公的機関や各種  
8 関係団体等が構成メンバーとなり、地域が抱える様々な課題の解決策を検討し、対策  
9 に取り組むもの。

## 11 ③ 「連絡調整型」協議会

12 国立公園全体といった広い地域を対象とし、公的機関をはじめとする関係諸機関が構  
13 成メンバーとなり、地域内における課題についての認識を共有したり、対応策につい  
14 ての連絡調整を行うもの。

## 16 ④ 「総合型」協議会

17 比較的広い地域を対象として、当該地域に関わる公的機関や各種団体が構成メンバー  
18 となり、国立公園（又はその一部地域）における保護の課題や国立公園が提供すべき  
19 サービス等についての認識や目標を共有した上で、重要な課題への対応についての合  
20 意形成を図り、適切な連絡調整を図りつつ役割分担をして対応策を実施するもの。平  
21 成 18 年度の提言を踏まえ、尾瀬国立公園等において体制構築が進められている。また、  
22 世界自然遺産地域における地域連絡会議及び科学委員会、自然再生推進法やエコツー  
23 リズム推進法等に基づく協議会等、既存の協議会の中には、活用の方法によって総合  
24 型協議会の機能を果たしうる地域もみられる。

## 26 3. 国立公園の協働型管理・運営を進める必要性

### 27 (1) 国立公園の自然環境の保全

- 28 ● ~~高度経済成長時代の大規模な自然破壊や公害問題等に対処するといった社会的な要~~  
29 ~~請を背景として発足した環境庁では、国立公園の管理について開発規制など保護に~~  
30 ~~重点を置いた期間が長かったこと等もあり、国立公園の管理・運営については、規~~  
31 ~~制が中心との認識が国立公園に関係する地方公共団体や住民等の間にある。~~  
32 ~~しかしながら、人口・経済ともに成熟した社会を迎え、また平成 23 年 3 月に発生し~~  
33 ~~た東日本大震災後の社会情勢を踏まえ、地域の居住エリアの再整備やインフラ整備、~~  
34 ~~風力・地熱などの再生可能エネルギーに係る取組等が動き始めている状況において、~~  
35 ~~国立公園が単なる規制としてのみ認識されることは望ましくない。このため、優れた~~  
36 ~~自然環境や風景などの国立公園の価値についての認識の再共有を行うとともに、~~  
37 ~~国が地域振興の取組についてさらに理解を深めるなど、相互理解を促進することが~~

~~重要となっている。~~

- 自然環境の保護・保全について、行為の規制のみではなく、例えば、二次的自然（草原、里山、里海、ミヤマキリシマ等遷移途上の植物群落等）の維持、ニホンジカなど大型野生動物による食害、外来生物による生態系の攪乱等に対する能動的な取組を拡充していく中で、土地所有者や地方公共団体、自然保護団体、猟友会、農林水産事業者業者など関係者が一体となって取り組むことが必須となっている。

## (2) 国立公園の利用増進

- 国立公園の適正な利用を増進するため、「魅力的な利用プログラムの開発」や「公園施設の管理運営の質の向上」など、観光客のニーズや社会的情勢の変化等に対して国立公園における管理・運営に係る取組が的確かつ迅速に対応することが必要である。そのためには、例えば、公園利用者にサービスを提供すると接する機会の多い公園事業者や観光関係者等が参画した国立公園の管理・運営を推進に積極的に参画することが必要である。
- ジオパークやユネスコエコパーク、環境教育やエコツーリズムなど、新たな視点から国立公園に関係する観光資源を活用しようという気運も盛り上がり、国立公園の多様な価値を高める取組にもつながっている。これらの地域の新たな取組と連携した施設整備や利用プログラムの提供等対応を国立公園としても進めることが必要である。
- また、こうした取組は、国立公園が存在することによる経済的なメリット、地域の誇りといった目には見えないメリットを高めることとなり、地方公共団体や観光事業者、地域住民をはじめとして、地域における国立公園の存在意義を高めることにつながる。

## (3) 地域の計画・施策との整合性の確保

- 環境庁が発足した当時は、高度経済成長時代の大規模な自然破壊や公害問題等に対処するといった社会的な要請を背景として、国立公園行政において開発規制など保護に重点を置いた期間が長かった。このため、国立公園は規制が中心との認識が、国立公園に関係する地方公共団体や住民等の間にある。
- しかしながら、人口・経済ともに成熟した社会を迎え、各地域では居住エリアの再整備やインフラ整備、新たなエネルギーに係る取組等が動き始めている状況において、国立公園が単なる規制としてのみ認識されることは望ましくない。今後、優れた自然環境や風景などの国立公園の価値についての認識の再共有を行うとともに、地域のランドデザインや観光施策に国立公園を適正に位置付けていくため、環境省と地域の相互理解を促進することが重要となっている。

## (4-3) 個別課題対応型協議会の限界

- これまで多く見られた個別課題対応型の協議会においては、地域の将来像を十分共

有するというよりも、直面する個別の課題に対していかに対応するかといった観点から取組が進められてきた。このため、関係者間での協働そのものは実行しやすい反面、このタイプの協議会だけでは大局的かつ長期的な観点からの取組を行うことは難しい。また既に顕在化した課題への対応として設置されることが多いため、新たな課題が顕在化する前に迅速かつ戦略的に対応することが困難である難し  
かつ。

#### (5-4) 協働型管理・運営を進めるための体制づくり

- 上記の(1)～(4-3)に適切に対応するためには、国立公園の多様な関係主体の間において、
  - ・ 国立公園の望ましい保護・利用の姿(国立公園の将来像)、国立公園の管理・運営のあり方、国立公園を含む地域全体の課題や進むべき方向性について、認識を共有すること
  - ・ また、当該認識は、ある程度の期間を区切った上で、社会的情勢の変化を踏まえて評価し、見直しを行い、共有を継続すること
  - ・ こうした共通認識に基づき、取り組むべき施策についての方向性・具体的内容(行動計画)についても、認識を共有すること
  - ・ この行動計画に基づき、環境省、地方公共団体、民間事業者等の関係者の中で役割分担を行い、具体の取組を進めること
 が重要であり、そのために「総合型協議会」において、連絡調整を行いながら、関係者による協働型の管理・運営の取組を進めることが望ましい。なお、国立公園の将来像、行動計画の共有については、平成18年度の提言でも掲げられているところである。
- 尾瀬国立公園等においては、こうした総合型協議会が設置・運営されつつあるが、協議会の運営に必要な事務的労力・経費資金が大きくなることや、国立公園に対する関心など地域の状況が異なることから、総合的な協働体制を構築する取組はこれら一部の国立公園に限られている。このため、総合型協議会を設立し維持するための課題について整理しつつ、可能な地域から全国に広げていくことが重要である。
- さらに、国立公園における多様な関係主体が参画した協働型管理運営は、国立公園のみならず、今後日本全体の保護地域施策を考える際に、その自然資源の適正かつ効果的な管理運営手法へ応用されるモデル的取組としても活用されることが期待される。

## 4. 国立公園の協働型管理・運営を進めるための取組の方向性

### (1) 国立公園における協働型管理・運営を進めるための枠組みづくり

#### ① 協働型管理・運営を進めるための枠組み

- 環境省のみならず、地方公共団体や観光事業者など国立公園に関わる関係者の取組

を効果的に連携するため、以下に示すような国立公園のビジョン、管理運営方針、~~及び~~行動計画等を、関係者が検討・共有した上で、効果的な協働型管理・運営の取組を進めることが必要であり、そのためには、いわゆる「総合型協議会」を設置する必要性が高いと考えられる。

#### 〔国立公園のビジョン〕

自然環境や土地利用状況等国立公園毎の特徴を踏まえた、国立公園の望ましい姿(国立公園の保護すべき資源、利用の方向性等)、国立公園が提供すべきサービス(役割)~~を示したものを。~~国立公園の価値や保全・利用の目標を示したものであり、~~公園計画を検討する際の基礎となるもの。~~ただし、国立公園が~~はその区域内に留まらず、観光、や産業、文化等の地域社会と密接な関わりを持つことや、地域の積極的な参画を促す必要性を踏まえるところから、地域における国立公園を地域の資源と捉え、国立公園を中核としたの役割に重点を置き、国立公園を中心としつつ国立公園外を含む「地域のビジョン」~~として策定することも考えられるも良いものとする。~~国立公園管理計画の一部として位置づける等、他の計画との相互関係を整理する必要がある。~~

#### 〔国立公園の管理運営方針〕

国立公園のビジョンや~~公園計画に掲げた目標~~を実現するため、~~国(環境省)や他の地域の国立公園関係者が、国立公園をどのように管理・運営していくか~~といった方向性を示したもの。~~国立公園管理計画の一部として位置づける等、他の計画との相互関係を整理する必要がある。~~

#### 〔国立公園の行動計画〕

ビジョンや~~公園計画、管理運営方針に基づき、自然環境の保全、施設の整備、維持管理や利用者サービスの提供等、国(環境省)や地域の他の国立公園関係者が~~分担して実施すべき事項として、具体的な取組内容~~及び役割分担~~について記載したもの。なお、行動計画は5年間に行う短中期計画、10年後を見越した長期計画を策定するなど、ある程度の期間を区切り、評価・更新していくことが望ましい。~~また、行動計画は管理方針とセットとして国立公園管理計画に盛り込むなど、他の計画との相互関係を整理する必要がある。ことが好ましいと考えられる。~~

- 環境省は国立公園の指定・管理者として、これらの枠組みの中核的かつ主導的な役割を担う責任がある。
- 総合型協議会において、~~環境省国~~、地方公共団体、民間事業者等の国立公園の関係者が国立公園の将来ビジョンや管理運営方針、行動計画を検討・共有することにより、各主体が主体的に国立公園管理運営に参加し、~~取組を実施していくとともに、~~地域の観光施策や教育・文化施策等と連携し、国立公園の自然環境・歴史・文化・農林水産業等の魅力を活かした取組につなげていくことが可能となる。

## ② 総合型協議会の体制

### ア 総合型協議会の対象地域

- 一体性の高い国立公園の場合は、1つの協議会で国立公園全域を扱うことが適当であると考えられるが、地理的・社会的状況（国立公園の範囲、地域の連携体制、利用者の動向など）を踏まえ、それぞれの国立公園地域毎に検討すべきと考えられる（その場合は国立公園管理計画区を基本ベースとすることが望ましい）。なお、自然環境の保護や利用の面から国立公園と密接につながりがある周辺地域についても対象地域に含めて良いものとする。
- 1つの国立公園に複数の協議会が設置される場合には、協議会間の連携・連絡体制を構築することが重要である。

### イ 総合型協議会の協議事項

- 協議会の主な協議検討・提案事項は次のとおりである。リ、
  - ・国立公園の保護・利用のビジョン
  - ・ビジョンを踏まえた公園計画
  - ・国立公園の管理運営方針
  - ・ビジョンや管理運営方針を達成するための具体的な行動計画と役割分担
  - ・国立公園毎の自主的なルール
  - ・公園施設の整備及び維持管理の方針と役割分担
  - ・ビジョンや管理方針を達成するための具体的な行動計画と役割分担
  - ・新たに発生した国立公園の課題に対する取組
  - ・行動計画に基づく取組の進捗の確認
- これらの協議検討・提案事項を国立公園の管理運営に反映していく際に、その性格や内容に応じ、環境省が主導すべき事項と協議会が主導すべき事項にに分けられ、その役割は検討事項の性格や内容に応じ、下記の2つの区分を方法で明確化する必要がある。
  - 1) 環境省が果たす役割決定する事項（協議会の意見聴取）【該当事項】
    - ・協議会の設置を主導
    - ・協議会の検討・決定における主導的な役割
    - ・ビジョンを踏まえた公園計画
    - ・ビジョン、管理運営方針、行動計画を踏まえた国立公園管理計画の策定
    - ・国立公園の管理方針
    - ・行動計画で環境省が実施主体となった公園施設の整備の優先順位の決定（直轄整備中期計画等）
    - ・行動計画で環境省が実施主体となった取組の積極的な実施

—・公園施設の整備のうち直轄整備に関わる優先順位

2) 協議会が果たす役割決定する事項

—【該当事項】—

・下記の事項を決定

➤ ~~国立公園のビジョン(環境省が主導的役割)~~

➤ ~~国立公園の管理運営方針~~

➤ ビジョンや管理運営方針を達成するための具体的な行動計画と役割分担(環境省が主導的な役割)

➤ 国立公園毎の自然環境の保全や適正な利用の推進に係る地域ルール

➤ ~~整備を進めるべき公園施設の内容~~

➤ ~~公園施設の維持管理の方針と役割分担~~

・新たに発生した国立公園の課題に対する取組

・行動計画等に基づく取組の進捗の確認と定期的なフォローアップ(評価・改訂)

・上記以外の国立公園関係者の取組に関する情報共有と連絡調整

3) 協議会構成員(環境省以外)が果たす役割

・合意されたビジョン・管理運営方針に関連する計画等への反映

・行動計画に基づく各取組の積極的な実施

・所属団体や構成員が関係する団体等における取組の先導と統括

## ウ 総合型協議会の構成員

- 協議会は、地方環境事務所等、~~環境省以外~~の国の出先機関、地方公共団体、公園事業者の代表、公園管理団体、農林水産業従事者、当該国立公園の自然環境・社会環境に知見を有するもの(研究者等)、観光関係者、ガイド団体、地域住民等で構成することが適当である。
- 参加する者が広がりすぎると議論がまとまらなくなることが懸念されることから、人数を一定程度(最大30名程度)とすることを基本とするが、公平・公正性の担保という観点から、その選定にあたっては、地域の特性を踏まえた方法を工夫することが重要である。
- 協議会において、参加者が責任をもって発言し踏み込んだ議論が行われるとともに、国立公園を含む地域全体についての視野をもった検討がなされるためには、それぞれの組織のしかるべき者(施策の決定権者等)が参画することが望ましい。
- 協議会構成員以外の意見を聴取する方策(住民説明会、ワークショップ、パブリックコメント等)の工夫も必要である。

## エ 総合型協議会の体制

- 国立公園の適正な管理・運営のための協議会であることから、原則として、地方環境事務所等が事務局を担うことが望ましいが適切である。ただし、環境省の人員・予算は限られていることから、地域の実情に応じて、地方公共団体や公園管理団体

1 等がその役割の全部或いは一部一定の役割を担うことも検討する等、効率的な運営  
2 が図られる取組も必要である。

- 3 ● 組織の施策の決定権者が参画する協議会では、効果的・効率的な検討を行うために  
4 は、その準備のための実務担当者による幹事会、及び各議題に関わるコアメンバー  
5 による作業を行うための分科会を設置することが望ましい。
- 6 ● 学識経験者等による客観的な立場による意見が協議会の議論に反映されることが重  
7 要である。国立公園毎の実情に応じ、学識経験者等を協議会或いは分科会の構成員  
8 として含めるか、学識経験者による助言機関を設置することが望ましい必要である。

## 9 10 オ 総合型協議会設置に向けた進め方

- 11 ● 全国の国立公園において、地域の多様な関係者が参画した総合型協議会の設置を進  
12 めてい行くことが必要。
- 13 ● ただし、総合型協議会は、すべての地域で直ちに設定する必要はなく、また、総合  
14 型協議会の設置や運営の困難性を勘案すれば、地域の意向や必要性、可能と考えら  
15 れる連携の体制等に応じて、逐次設置していくことが適切である。
- 16 ● 設置に際しては、地域ごとの実情（直面する課題、関係者の認識等）を踏まえて、  
17 まずは関係者が集まりやすい個別課題対応型協議会や個別地域対応型協議会を設置  
18 した上で、関係者の認識が高まるなど適切かつできるだけ早い時期に、ビジョン等  
19 を検討する総合型協議会へ段階的に発展させていく進め方もあり得る。
- 20 ● 世界自然遺産地域の連絡会議等、既存の協議会がある地域においては、その協議会  
21 が国立公園の総合型協議会の役割を担うことも可能。

22 ●

## 23 24 (2) 公園管理団体制度の拡充

- 25 ● 国立公園の協働型管理・運営を進める上で、地域に根ざした公園の管理運営の担い  
26 手の育成が進められることが望ましい。こうした担い手の役割は、地域での活動を  
27 調整し、また継続的に支援、継続的にファシリテートし、コーディネートするこ  
28 である。
- 29 ● 現在の公園管理団体制度は、まさに国立公園における民間団体や地域住民との協働  
30 型管理運営を進めるために重要なツールであるものの、指定団体が少なく、また新  
31 たな指定も少ないことが現状である。
- 32 ● 一方、近年はCSR活動の一環として、国立公園の管理運営に主体的に参画する企  
33 業が見られるようになってきた。
- 34 ● 国立公園の協働型管理運営を推進する重要な担い手を育成し、活動の活性化を図る  
35 ため、このため、公園管理団体の指定数の増加や活動の活性化を図るため、営利企  
36 業を公園管理団体の指定対象に含めることや、基金（寄付）の受け皿とするような  
37 仕組みづくり、認証マークの作成・活用等の公園管理団体のメリットの提供や指定  
38 対象の拡充等を検討していくことが必要である。

### (3) 国立公園管理計画のあり方の見直しその他

- 上記(1)に記載した国立公園における協働型管理運営を進めるための枠組みについては、国立公園管理計画の中に位置づけていくことを検討することが必要。
- 具体的には、総合型協議会で検討・策定したビジョン・管理運営方針・行動計画のうち、ビジョン及び管理運営方針については、国立公園管理計画の一部として位置づけ、整合性・実現性を確保していく。また、行動計画については、多様な主体の取組内容を含むものであることから、地方環境事務所が策定する国立公園管理計画とは別に作成する。ただし、行動計画のうち環境省で取り組むべき事項として整理されたものを管理計画の一部に反映し、行動計画位置づけられた環境省以外の各主体取組を推進することについても記載する等、整合性・実現性を確保する。
- また、総合型協議会で合意された自然環境の保全と適正な利用の推進に関する地域ツールについても、管理計画の一部に位置付ける等、整合性・実効性を担保する。
- 国立公園管理計画と協議会との関係を整理した上で、協議会で検討・提案を行う管理方針や行動計画を反映できるものとするため、具体的内容や策定方法などが定められた『国立公園管理計画策定要領』の見直しが必要である。
- 上記を踏まえ、国立公園管理計画の具体的な内容や策定方法などが定められた「国立公園管理計画策定要領」の見直しが必要である。また、国立公園管理計画の策定範囲を定める管理計画区については、現在、設定の基準等がなく、その範囲の規模が国立公園毎に異なっていることから、上記「国立公園管理計画策定要領」の見直しに併せて、設定の考え方について整理することが必要である。

### (4) その他

- 協議会においては合意事項を確実に実施していくための効率的な事務局運営、効果的な行動計画の進捗状況の点検法、資金の調達方法（協力金・負担金の導入・基金の創設、外部資金の活用等）等、の協議会においてしっかりした事務局体制のもと、合意事項を確実に実施していくための仕組みについての検討が必要である。
- また、質の高い利用プログラムの提供や地域の取組との連携には、周辺地域の利用のあり方や地域振興計画との連携方法といった観点をビジョンや管理運営方針に入れ込むことが必要である。
- 地域の実情に即した利用のルールなどは、法令に位置づけることは困難であることから、総合型協議会で合意し、明文化することが必要である。

## 5. 今後の進め方

- 総合型協議会の制度的な位置付けや、ビジョンの内容、管理運営方針、及び行動計画の内容、これらの計画に基づき各取組が確実に実施されていくための協議会の機能等については、全国の国立公園において試行的に協議会を開催することによって、

さらに知見を蓄積し検討を重ねていくことが必要である。

- また、地域における協働型管理・運営を促進するためには、国立公園のが地域経済へのにどのように貢献しているのか、なぜ国立公園の利用者数が減少しているのか、国民の国立公園に対するニーズの変化はどうなっている、観光事業者や地域住民などの国立公園に対する意識の変化等、所要の事項について定期的に調査・分析を行い、科学的・客観的なデータを示した上ではに基づき、地域の関係者関係する地域のステークホルダーに対して、取組への参画を促していくことが望ましい。

(参考) 国立公園における協働型運営体制のあり方検討会委員 (50 音順)

海津 ゆりえ 文教大学国際学部国際観光学科・教授

熊谷 嘉隆 国際教養大学地域環境研究センター・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)

土屋 俊幸 東京農工大学大学院農学研究院 教授

寺崎 竜雄 財団法人交通公社・理事・観光文化研究部長

吉田 正人 筑波大学大学院人間総合科学研究科・教授