

**国立・国定公園の指定及び管理運営に関する提言
(案)**

国立・国定公園の指定及び管理運営に関する検討会

平成 19 年 3 月

【検討委員】

磯崎 博司	明治学院大学教授
海津 ゆりえ	日本エコツーリズム協会理事 / 資源デザイン研究所代表取締役
梶 光一	東京農工大学大学院教授
北村 節子	読売新聞主任研究員
九里 徳泰	中央大学助教授
熊谷 洋一	東京農業大学教授 (全体検討会座長 / 指定分科会座長)
小泉 武栄	東京学芸大学教授
櫻井 正昭	自然公園財団専務理事
下村 彰男	東京大学大学院教授
高橋 佳孝	近畿中国四国農業研究センター主任研究員
竹田 純一	里地ネットワーク事務局長
原 重一	観光開発プロデューサー (管理運営分科会座長)
羽山 伸一	日本獣医生命科学大学助教授
速水 亨	日本林業経営者協会副会長 / 速水林業代表取締役
森田 敏隆	写真家 / エムオーフォトス代表取締役
森本 幸裕	京都大学大学院教授
矢原 徹一	九州大学大学院教授
横張 真	東京大学大学院教授
吉田 正人	江戸川大学教授
渡部 毅	十和田湖ふるさと活性化公社理事長 / 前十和田湖町長

【検討会日程】

平成 18 年	10 月 31 日	第 1 回全体検討会
	11 月 17 日	第 1 回管理運営分科会
	11 月 30 日	第 1 回指定分科会
	12 月 19 日	第 2 回管理運営分科会
平成 19 年	1 月 30 日	第 2 回指定分科会
	2 月 8 日	第 3 回管理運営分科会
	2 月 15 日	第 3 回指定分科会
	2 月 27 日	第 2 回全体検討会

【目 次】

はじめに	1
国立・国定公園の現状	3
1． 国立・国定公園の指定の現状	3
2． 国立公園の管理運営の現状	5
国立・国定公園に関する課題	8
1． 国立・国定公園の指定に関する課題	8
2． 国立公園の管理運営に関する課題	8
国立・国定公園の指定に関する提言	10
1． 国立・国定公園の指定に当たっての基本的認識	10
2． 国立・国定公園の指定の見直しの方向	11
3． 国立・国定公園の指定の見直しの進め方	13
4． 今後の進め方	15
国立公園の管理運営に関する提言	16
1． 地域制国立公園の管理運営のあり方	16
2． 今後の進め方	22
提言をまとめるにあたって	23

付属資料

はじめに

国立公園は、我が国を代表するすぐれた自然の風景地の保護と利用の増進を図り、もって国民の保健、休養、教化に資することを目的とする制度です。昭和6年に制定された国立公園法に基づき、昭和9年に第1号の国立公園が指定され、昭和24年には国立公園に準ずる地域として国定公園制度が創設されています。昭和32年には、国立公園法を全面的に改訂し、自然公園法が制定されていますが、平成19年は、この自然公園法制定からちょうど50年目という節目の年を迎えます。平成19年3月現在、28国立公園、55国定公園が指定され、年間約6.4億人（平成16年）の利用者を迎え入れています。

このような国立・国定公園制度は、4分の3世紀にわたり、我が国のすぐれた自然の風景地の保護や利用の増進に大きな役割を果たすとともに、国土レベルでの重要な自然環境の保全という役割を担ってきました。同時に、世界に通用する観光地、又は地域の誇りとして多くの地域の人々から公園の新規指定の要望が寄せられ、また、多くの国民の観光旅行の目的地として国立・国定公園が選ばれていました。

しかし、近年の急速な社会変化（例えば、情報通信技術の進歩による自然・観光関係の情報流通量の増大等）の中で、国立・国定公園の情報量が相対的に少なくなっており、存在感が薄れているのではないかと危惧されます。国立・国定公園の利用者もそこが公園だと認識せずに観光客として訪れている場合も多く見受けられます。

我が国の国立・国定公園制度は、土地所有にかかわらず指定する「地域制自然公園制度」を採用し、多くの関係者の協働による管理運営を行ってきました。このような協働による管理運営を推進するためには、国立・国定公園が存在感を持ち、求心力を有することが不可欠です。また、最近では、過疎化高齢化の進行などにより、地域社会の担い手が減少する一方で、環境保全に関わる民間団体（NGO、NPO等）や企業が増加し、その活動内容も多様化するなど、制度発足時とは社会状況が大きく変化しています。このような変化に対応した地域制自然公園の管理運営のあるべき姿を明示することが必要になってきています。

平成14年3月に策定された新・生物多様性国家戦略の中では、国立・国定公園は我が国の生物多様性保全の屋台骨と位置づけられ、平成14年4月の自然公園法改正では、国及び地方公共団体の責務として、生物多様性の保全が規定されました。これにより、生物多様性保全の観点からの管理運営がなされてきていますが、国立・国定公園の指定にあたっては、生物多様性の観点をどのように取り扱うかは明らかにされていません。

当検討会では、国立・国定公園に期待される多様な機能・役割を将来に向けて十全に発揮するための方法について検討を行いました。その結果を、国立・国定公園の指定に関しては全国的視野にたつてどのような考え方で指定してい

くべきなのか、また、既に指定されている地域については、地域制自然公園制度という特徴を踏まえてどのように管理運営を行っていくべきなのかについて提言を取りまとめました。

この提言が、来年度以降行われる予定の「国立・国定公園総点検事業」や「広範な関係者の参画による魅力的な国立公園づくり推進事業」を実施していく上で活用されるのみならず、将来的な制度改正や国立・国定公園の再配置も視野に入れて具体化されることを期待します。

なお、本提言は、環境省に対するものであることから、本検討会では、環境省がその事務に深く関わる事項を対象とすることとし、指定については国立公園及び国定公園を、管理運営については国立公園を対象に検討を進めました。国定公園の管理運営については今回取り上げていませんが、国立公園のそれに準じて行われていくことが期待されます。

国立・国定公園の現状

今後の国立・国定公園の指定や管理運営の方向性を検討する上で、歴史と現状を踏まえる必要があります。指定と管理運営に分けて、それぞれの現状を整理しました。

1．国立・国定公園の指定の現状

(1) 指定の変遷

国立・国定公園は、時代々々のニーズに応じた指定が行われてきました。各時代の審議会等による議論及び指定の歴史を以下にまとめました。

このような指定の流れは、時代と共にすぐれた自然の風景地としての風景評価が変化、多様化してきたことを表しています（図1）。また、過去の指定の経緯を振り返ると、まず指定についての地元要望を踏まえる形で、審議会がその時代にあった選定の指針を策定した上で、候補地を検討し、さらに選定された複数の候補地を対象として指定の作業を進める方法がとられてきましたが、ここ30数年間はこのようなアプローチでの候補地選定はなされていません。

戦前・戦中・終戦直後

戦前は、大正年間に実施された候補地調査を引き継ぎ、原始性の高い山岳の大風景地（大雪山国立公園、中部山岳国立公園等）と伝統的風景観に基づく名勝地（雲仙国立公園（後に雲仙天草）、日光国立公園等）の双方が指定されました。昭和9年3月に雲仙、霧島（後に霧島屋久）、瀬戸内海の3国立公園を皮切りに順次指定され、戦前に12公園が指定されました。

また、戦時中には国民精神の涵養、鍛錬、体力向上の観点から国土計画的視点で自然風景地の適正な配置を行うため、人口稠密な地域に国立公園を配置することが検討されていましたが、戦後直後、戦時中に検討されていた候補地についてそのまま国立公園への指定が行われました。秩父多摩国立公園（後に秩父多摩甲斐）、上信越高原国立公園等がそれに当たります。

昭和20～30年代

昭和20年代末には、新たな自然公園候補地の選定がなされ、同一の風景型式中、代表する地区1箇所のみを国立公園とする厳選主義での取扱いや海岸の風景を中心とする国立公園の選定について検討がなされ、昭和30年代より順次指定されました。この当時、将来的な国立公園数は20箇所を想定していました。厳選主義により国立公園から漏れた地区は昭和24年に制度化された国定公園に指定されていましたが、その後、厳選主義は事実上緩和され、既に国立公園になっている地域と同等の資質を有すると認められた地域が国立公園に指定される場合も見られるようになりました。

昭和33～34年には、国定公園は主として利用の面を考慮した大都市周辺の公園として選定する方針が示され、審議会でも国定公園候補地が選定されました。

が、その後候補地外から国定公園の指定が諮問されたことを契機に論議となり、自然公園体系全体についての諮問が行われることになり、昭和 43 年の審議会答申につながりました。

昭和 36～37 年には、地元からの指定要望地域等を中心に国立・国定公園の候補地を検討しています。国立公園について 1 風景型式 1 公園の原則が曖昧になる一方で、景観評価において、地被や生物等をより尊重する傾向が生まれています。

昭和 40 年代以降

昭和 42 年、指定要望のあった国定公園候補地について検討し、都市周辺のレクリエーションエリアの確保が考慮されるようになりました。

昭和 43 年、審議会において、国立公園の新規指定は厳格に行い、国定公園は自然保護に重きをおき配置を考慮せず指定する公園と、大都市周辺に位置して利用性を重視して大都市からの配置に配慮する公園とに区分して候補地を選定する方針が決められました。また、当時国際的に指定が推進されていた「海中公園」として、海域に特別保護地区等を設定する方針が示されています。それを受けて、昭和 45 年に海中公園地区制度が創設されました。

昭和 46 年、自然公園選定要領が改正され、評価対象の景観要素として地形、地被、自然現象、文化景観に加えて、野生動物が追加されました。同時に、海中公園地区制度創設を受け、海中動植物と海中地形を景観要素として評価することを明示するとともに、国立・国定公園区域についての面積要件や一定の原始的な景観核心地域を有すること等の要件が追加されています。これらは高まりつつあった自然保護への国民的要望に対応したものと考えられます。

昭和 46 年の選定要領の改正を受けて候補地が検討されて以降、今日まで体系的な国立・国定公園候補地の選定は行われていませんが、その間、特異な自然環境を有する早池峰や釧路湿原などが個別に指定されています。

(2) 指定地域の現状

国立・国定公園については、時代のニーズに応じて順次指定地域が拡大されてきましたが、近年、国立・国定公園指定地域は増加しておらず、横ばい傾向です。ただし、他の自然環境保全のための地域指定の制度と比べると、広大な面積が指定されています。現在、陸域については、国立公園は約 207 万 ha、国定公園は約 134 万 ha が指定され、両方合わせて国土の約 9 % を占めます。海域については、国立公園は 127 万 ha、国定公園は 44 万 ha が指定され、両方合わせて領海の約 4 % を占めます。(表 1～5, 図 2)

また、植生自然度別で見ると、地方ごとにばらつきはありますが、自然植生を有する地域のうち約 4 分の 1 は国立・国定公園として指定されています。海域では、サンゴ礁、藻場のそれぞれ 4 割強が指定されています。(図 3～5)

なお、国立・国定公園の名称は、その地域を代表する 1 つの名称がつけられているものから、地域を構成する地名が 3 つつけられているものまであり、統

一的なルールが明示されるには至っていません。また、ひとまとまりの公園もあれば、タイプの異なる複数の地域が一つの公園として指定されている公園もあります。

2. 国立公園の管理運営の現状

(1) 地域制自然公園制度の特徴

地域制自然公園制度は、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）を課す制度であり、地域の基盤的共通的な土地資源管理、地域管理運営を前提としながら、傑出した自然の風景地としての保護と適正な利用の増進のための特別な管理運営を追加的に行う仕組みです。「地域の基盤的な管理運営」は、地方公共団体による行政サービスや地域住民による産業活動等によって支えられています。

国立公園制度が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り、法律にもこれらの事項のみが中心に記載されており、「地域の基盤的な管理運営」との関係については明示されてきませんでした。しかし、実態としては、「地域の基盤的な管理運営」の一つとして行われてきた観光振興や二次的自然の管理等は、公園の保全や利用の増進に寄与し、逆に、「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と考えられます。「地域の基盤的な管理運営」と「公園の管理運営」は不可分の関係です。

国立公園では、そのような関係を踏まえ、かつては、規制の実施は国と都道府県が共同で行い、施設整備は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ました。しかし、近年の地方分権や三位一体改革による補助金の廃止等により、地方公共団体の公園の管理運営への関わり方が難しくなる傾向にあるようです。

(2) 国立公園の管理運営の現状

利用者数の推移

国立公園の利用者数は、平成4年以降減少傾向にあり、平成16年の利用者数は約3億5000万人です。(図6)

公園計画、管理計画、許認可の現状

自然公園法に基づいて公園計画が作成されています。公園計画では、規制計画と施設計画の必要最小限が記載されており、私権の制限及び施設の整備のための根拠となっています。公園計画は、法律上は関係都道府県及び審議会の意見を聴いて決定しますが、実際には、関係市町村の意見やパブリックコメントとして一般の意見も聴いています。概ね5年に1度見直すこととしています。

また、地域の実情に合った管理を行うために、管理計画が作成されています。主として許認可の基準となる内容について記載されており、これらに基づいて許認可業務が行われています。最近の管理計画では、展望地等の具体的な再生

計画が記載されている例もあります。管理計画は、全国で約 70 の地域に分けて作成されており、学識経験者、地元関係行政機関等が参加した検討会を開催して作成しています。

近年、行為許可件数は年間約 4,000～5,000 件、公園事業関係の処理件数は年間約 800～900 件で推移しています。一部の都道府県は、法定受託事務として、一定規模以下の行為許可等を実施しています。(図 7～8)

環境省が実施している 以外の各種事業の現状

法定の事務の他にも、環境省は、公共事業として、利用施設の整備・管理、自然再生事業等の保護事業の実施を行っている他、非公共事業として、グリーンワーカー事業、山岳環境等浄化・安全対策緊急事業(山岳トイレ)補助事業、大型獣との共生推進事業、指定動物保護管理事業等を実施しています。

管理運営に関する予算・経費等の現状

環境省の国立公園関連の非公共事業予算は増加傾向にあり、平成 7 年度から平成 18 年度までの間に約 3 倍に増加しています。平成 18 年度予算は、約 9 億 6,000 万円です。(図 9)

一方、公共事業費(自然公園等事業)は、平成 12 年をピークに減少傾向にあります。なお、公共事業については、平成 16 年の三位一体改革により、平成 17 年度より都道府県への国庫補助が廃止されました。これは、国立公園内の整備の過半を都道府県への 2 分の 1 補助事業で進めていたのを改め、国は特別保護地区などの重要地域での整備を担い、都道府県はそれ以外の地域を担うことと整理されたものです。国立公園の整備は全て国が行うこととなったのではありませんが、一部の都道府県では国立公園の整備から撤退する傾向にあります。平成 18 年度予算は、約 91 億円です。(図 10)

また、自然保護官数は、年々増加していますが、全国で約 250 名程度であり、地域制の公園制度を採用している諸外国と比較しても十分な数とは言えません。このため、平成 16 年より自然保護官補佐(アクティブレンジャー)を雇用し(65 名、約 2.5 億円:平成 18 年度)、巡視等を充実させています。(図 11)

他の行政機関の国立公園への関与の状況

環境省以外の国の行政機関によって、道路や河川の整備や管理、森林保全、農林漁業に関する施策等が行われています。それらの施策は国立公園の管理運営に密接に関わるものが多く、計画段階から環境省と協議を行っているものもあります。

公園の存在する地方公共団体の現状

地方公共団体は、前述のとおり、地域の基本的な行政サービスの中で、国立公園と関係の深い観光振興等により、国立公園の管理運営に寄与しています。国立公園を有する市町村は、185 市 149 町 49 村(平成 18 年 10 月)です。

平成の大合併が進む前の平成4年1月には、125市310町106村であり、町と村の数はそれぞれ約半数まで減りました。合併により、市町村の財政力が上がった例もありますが、それとともに、当該市町村の中での国立公園の面積や関係住民の割合が減少し、市町村行政の中で占める国立公園の位置が低下している例もあります。

公園管理に関わりの深い団体（公園管理団体等）や各種協議会の現状

民間団体や市民の積極的な参加により地域に密着した公園管理を推進するため、環境大臣は公園管理団体を指定することができます。現在は、国立公園では2団体が指定されています。公園管理団体になっていない団体でも、公園の管理運営に関わることを目的とする財団等が設立されており、重要な役割を果たしています。

また、個別の課題に対しては、地域住民、NPO等の民間団体、研究者、行政機関等が協力して対策を実施するために、協議会を設置する例が各地で見られ、成果を上げています。これらの協議会の主題は、マイカー規制、景観保全、希少種保護、登山道の管理、自然ふれあい活動など多様なものとなっています。

国立・国定公園に関する課題

で述べた国立・国定公園の現状を踏まえると、以下のような指定及び管理運営に関する課題が挙げられます。

1．国立・国定公園の指定に関する課題

(1) すぐれた自然の風景地の再評価

昭和46年に自然公園選定要領が改正され、審議会において候補地が選定されましたが、それらの候補地は一部地域を除いて昭和50年までに指定を終えました。50年までに、現在の83国立・国定公園のうち77公園が指定され、その後概ね30年が経過していますが、その間、自然環境、社会状況の大きな変化があったにもかかわらず、選定の考え方は変更されていません。また、この間の自然環境に関する科学的知見の集積や国民の関心・要請の変化も考え併せると、これまでの選定の考え方では十分評価されていないすぐれた自然の風景地がありうると想定されることから、以下の視点を踏まえながら、新たな評価の方法を明確にした上で、公園指定について検討する必要があります。

【国土の生物多様性保全に果たす役割】

国際的に生物多様性保全が重要な課題となる中、新・生物多様性国家戦略においては、国立・国定公園が、国土における生物多様性保全の屋台骨としての役割をより積極的に担っていくこととされている点を十分踏まえる必要があります。

【すぐれた自然の風景地の自然体験、教化機能の今日的評価】

すぐれた自然の風景地の評価に当たっては、すばらしい風景探勝だけでなく、五感を通じた自然体験や自然環境に関する知的充実を可能にする場所としての評価を行うことが重要です。

(2) 国立・国定公園の知名度の向上

この30年の間に、国立・国定公園の知名度が低下し、親しみやすさ、わかりやすさがなくなっていることも課題の一つです。区域線・境界線や名称のわかりやすさを確保するとともに、理解を得られるよう十分広報していくことが課題です。

2．国立公園の管理運営に関する課題

(1) 目標（ビジョン）の明確化

地域制自然公園では、非常に多岐にわたる主体が公園の管理運営に関わりますが、現在の公園計画や管理計画では、個々の国立公園の目指すべき目標（ビジョン）を明確に示すことができていません。目標を明確にし、それを実現するための管理運営の基本的な考え方を明らかにし、各主体が共有することが必要です。

(2) 地域の新たな管理運営体制の構築

社会状況の変化により、規制的管理だけでなく、自然再生や里地里山の保全など、より能動的な管理が必要な時代になっていますが、それに対応する管理運営体制とはなっていません。また、規制的管理についてもよりメリハリの利いたものとする必要があります。

(3) 合意形成の仕組みづくり

地域制自然公園制度は、多くの関係者の協働によって管理運営が行われることが前提ですが、関係者の合意形成や情報交換の場が十分に設けられているとは言えません。計画策定や事業実施などのそれぞれの段階において、関係者が参加する仕組みが必要です。

(4) 適切な情報提供の推進等

国立公園への理解を得るための広報が十分とは言えず、利用者に必要な情報を十分に提供できているとは言えません。利用者が減少傾向にある中で、国立公園が必ずしも地域に歓迎される存在となっていない場合があります。国立公園としての資源を十分活かした地域振興や適切な利用の推進の観点からの施策が必要です。

国立・国定公園の指定に関する提言

1. 国立・国定公園の指定に当たっての基本的認識

(1) すぐれた自然の風景地としての国立・国定公園

国立・国定公園は、すぐれた自然の風景地という観点から指定を行ってきたことにより、多様性に富む大面積の自然環境が守られてきました。また、保護だけでなく利用の増進が目的となっていることにより、地域社会等の広い理解を得て（むしろ地域の側から指定の要望を受けて）、広大な区域を指定することができました。土地所有の有無にかかわらず指定できる地域制自然公園制度を導入してきたことも広大な地域を指定できた大きな理由です。

このような国立・国定公園の制度的特性を最大限発揮させ、すぐれた自然の風景と生物多様性の関係を整理することによって、新・生物多様性国家戦略で求められているとおり、可能な限り生物多様性豊かな地域を含めていくことが必要です。

(2) 他の保護地域制度との連携による保全の強化

国立・国定公園制度は、傑出性、代表性等をもとに、選択的に区域を限定して保全を図る制度です。他の保護地域制度等と分担・連携して国土の生物多様性保全を図っていく観点が重要です。

(3) 「風致」、「景観」の意味

自然公園法において、すぐれた自然の風景地のうち特に保全すべきとされている「風致」、「景観」の用語は、一般に捉えられている意味よりも広い意味を持ちます。「風致」は、人の五感に対して美的感興を与える自然物ないしは自然現象及びこれらを含む自然環境ないしはこれらが醸し出す美的雰囲気とされ、必ずしも可視的なもの、永続的なものに限られず、清浄な大気、野鳥の鳴き声等も風致の構成要素とされています。「景観」は、「風致」のうち特異なものであり、公園要素の精髓ともいえるものです。

一方、広辞苑では、「風致」は「自然界のおもむき、あじわい」、「景観」は「風景外観、けしき、ながめ、またその美しさ」とされているように、一般には自然公園法における意味よりも狭義に理解されています。国立、国定公園の果たす広範な役割についての理解を広げるために、環境省は、自然公園法における「風致」、「景観」の意味を明示し、PRしていくことが重要です。

本提言では、従来自然公園法で扱ってきた広義の意味で、「風致」、「景観」を扱い、両方を合わせて『景観』と表記することとします。

なお、景観の評価には、受け手である「人の感じ方」の評価が重要であることに留意する必要があります。また、景観の構成要素には、生物多様性の構成要素を含んでいることから、景観を保全することは、生物多様性を保全することに寄与します。

2. 国立・国定公園の指定の見直しの方向

(1) 「すぐれた自然の風景地」の評価の多様化への対応

「すぐれた自然の風景地」の概念は、視覚的な「ながめ」の範疇を越えてもともと幅広い自然環境を包含しうるものであり、時代に応じて高く評価される自然の風景は多様化してきています。

例えば近年では、様々な希少な生き物が生息し、その雰囲気が感じられるなどの生物多様性の豊かな地域については、そのことをもってすぐれた自然の風景地として評価され得るものです。これまで、植生や野生動植物については、それ自体が傑出したものであっても十分な評価がされていなかった場合もあるため、これらについては改めて適切な評価を行うことが必要です。

また、周遊型観光が主流であった時代から、より自然の中に入っていく形態の観光へのニーズも高まっており、新たな公園利用のニーズに合った指定のあり方を検討する必要があります。具体的にはエコツーリズムが盛んに行われているような場所の価値が高まっていると言えます。

なお、法目的にすぐれた自然の風景地の保護と利用の増進を図り、もって「保健」、「休養」、「教化」に資するとされていることから明らかなように、国立・国定公園の自然風景は、公園利用者の心に「美しさ」、「心地よさ」といった美的感興をはじめ、他では得られない印象をその自然風景を通じて与える存在です。その観点から、社会的ニーズの変化を把握・予測する必要があります。

以上を踏まえ、具体的には、以下のような対象について「すぐれた自然の風景地」としての評価を進めていく必要があります。

【照葉樹林】

照葉樹林を保全の主眼とする国立・国定公園の指定地域は、これまであまりありませんが、国民の関心の高い希少種が生息するなど自然体験やエコツーリズムに適した自然性の高い照葉樹林の地域は、すぐれた自然の風景地として評価すべきと考えます。特に、鹿児島県の奄美群島や沖縄県のやんばる地域の照葉樹林などは、国立公園の指定も視野に入れた、より詳細な評価を行う必要があります。

【里地里山】

人為的に管理されてきた里地里山は、山岳地等の原始的な景観核心地域に連なるような地域については既に国立・国定公園に含まれていますが、近年では、昔はどこにでもあった里地里山そのものの風景が、その希少性から来る懐かしさや、生物多様性の高さが認識されたこと等により、すぐれた自然の風景地としても社会的関心が高まりつつあります。里地里山については、植生タイプ等を考慮しつつ、風景や生物相の典型性・希少性、自然体験などの適性を評価し、すぐれた風景地を抽出すべきと考えます。

〔海域〕

海域についても国立・国定公園の陸域のバッファゾーンではなく、干潟や藻場、サンゴ礁等特有な景観に対する関心の高まりにより、眺望的風景としての海面のみならず、海域そのものに対する風景の評価が高まっています。例えば、南西諸島のサンゴ礁海域などについて、国立・国定公園としての評価を進めることが必要です。

〔特徴的な湿地〕

湿地については、湖沼、湿原、河川など様々な環境タイプが含まれ、代表的風景地は既に国立・国定公園に指定されていますが、相対的に広がり的小さい、湧水地群やため池群、清流と一体となった自然地域などであって特徴的な湿地についても、すぐれた自然の風景地に包含しうるものとして評価を進めることが適当です。

〔特徴的な地形・地質、自然現象〕

国立・国定公園の指定に当たり、大地形は根本的な判断要素とされていますが、近年では、規模は大きくないものの特徴的・典型的な地形や地質、自然現象地などについても基礎情報が集約されてきており、これらに関してもすぐれた風景地に包含しうるものを抽出するなど、評価を高めていくことが適当です。

(2) 国民の利用の視点に立った国立・国定公園の指定

公園指定の見直しに当たっては、国立・国定公園の存在の意義、多面的な役割を国民にわかりやすく発信していく視点が重要です。

公園には様々な要素が含まれており、公園ごとの役割・機能も多様であることから、公園のタイプによっていくつかに分類し、公園の特色を明確に示すことも検討に値します。(例：原生自然型、人文景観型等)

また、国民になじみの深い公園となるよう、わかりやすい公園区域、わかりやすい名称等について検討が必要です。その際、雲仙天草国立公園、富士箱根伊豆国立公園のように、複数の異なる特色を有する地域が一つの公園として指定されている場合には、公園としてのわかりやすさ、管理運営の一体性を確保する観点から、その区域の妥当性を検討し、見直していくことが重要です。

(3) 国立公園と国定公園の役割の明確化

国立公園は、「我が国を代表するに足りる傑出した自然の風景地」であることから、代表性、傑出性の評価が必要であり、大多数の国民が認める程度に厳選することが求められます。

一方、国定公園は、「国立公園に準ずる優れた自然の風景地」であり、これまでの指定の経緯からみても「準ずる」の意味は幅広く、その特徴は多様です。

「国立公園に準ずる優れた自然の風景地」という法的な定義を補足する形で、国定公園制度の役割を明確に示す必要があります。

これまでに指定された国定公園を分類すると、自然性の極めて高い風景地と

大都市の周辺に位置して利用性を重視する風景地の2つのタイプがありますが、それに加えて、地域によって希少性が高まり、評価が高まってきた自然の風景地を積極的に保全する役割を国立公園が担うことも検討に値します。例えば、都市近郊の里地里山の風景は、希少性が高まっているのみならず、野外レクリエーション利用の適地としての可能性も高く、また、都市住民の協力等により維持管理の人手が確保できる可能性もあることから、一定の基準を設けて国立公園として保全していくことも考えられます。

3. 国立・国立公園の指定の見直しの進め方

2.の考え方に基づいて、今後、国立・国立公園の見直しを進めていくことが必要です。その際、新たに指定を検討すべき地域を選定するのみならず、既指定地域の見直しも必要です。既指定地域については、指定や公園区域の妥当性、公園としてのまとまりの妥当性、国立・国立公園の適格性等を明らかにすることが必要です。また、各公園の特筆すべき景観要素を明確にすることにより、公園の位置づけ、保全・利用対象が明確になり、管理運営の質の向上にもつながると考えられます。

(1) 指定の見直しの基本的考え方

国立・国立公園の指定の見直しを行う際には、評価すべき景観要素（地形・地質、植生、野生動植物、自然現象、文化景観等）を明らかにし、それぞれについて評価方法を明確にする必要があります。

それらの景観要素について評価を行った上で、国立・国立公園の選定の基準に照らして判断し、見直しを行います。国立公園と国立公園の選定の基準については、自然公園選定要領における基準にもいくつかの課題があるので、その見直しも視野に入れた検討が必要です。

(2) 景観の再評価について

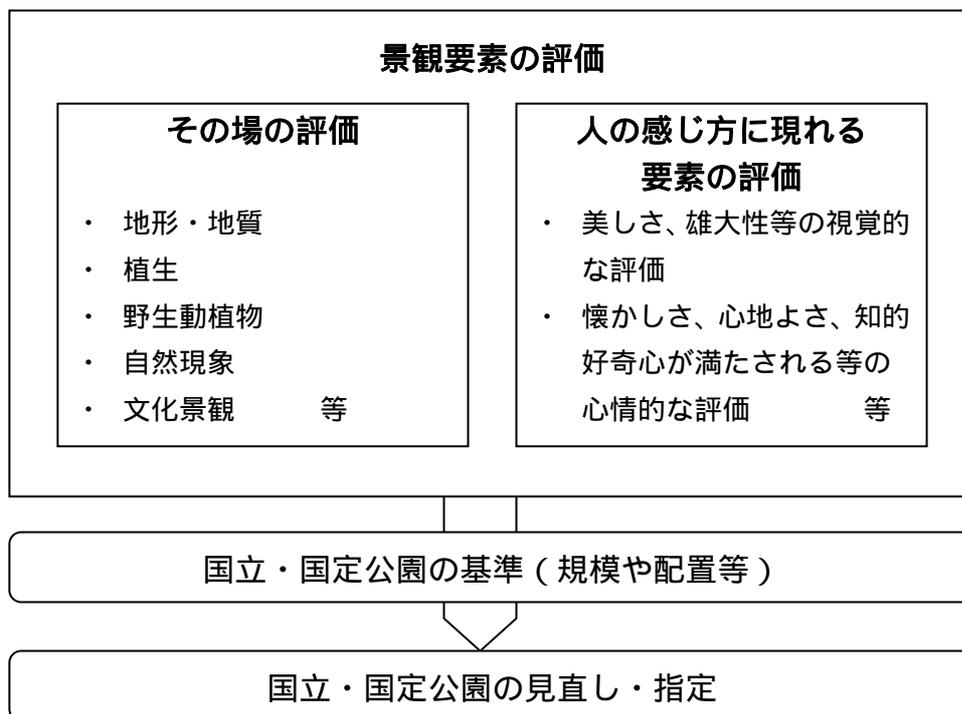
すぐれた自然の風景地として評価を行うべき景観要素を抽出し、それぞれの要素について評価方法を定めます。景観の評価に当たっては、人の五感に与える影響（美的雰囲気等）があることが前提です。

景観要素の評価は、「その場の評価」と、「受け手である人の感じ方に現れる要素の評価」とに分けられ、それらの要素の総合的な評価によって、国立・国立公園それぞれへの適性を判断する必要があります。

なお、景観要素は、それぞれの公園を特徴づけるものであり、細分化しすぎることは適当ではありません。また、「生物多様性」の構成要素（種、生態系等）と景観要素は基本的に重複するものであり、景観要素としての評価のうち「その場の評価」を適切に行うことで、生物多様性の観点からの評価も概ね行うことができると考えます。

併せて、景観要素については、風景評価の多様化に対応して、普遍的な評価に加えて、現在の自然及び社会状況に合わせた評価を行います。例えば、植生や野生動植物については、制度発足当初は、地形を基本とした評価がなされていたことから、それ自体が傑出したものであっても十分な評価がされていなかった場合もある上、現在では希少性が増しているものもあると考えられることから、これらについては十分に評価を行うことが必要です。

逆に、既指定地域においても、自然及び社会状況の変化により、景観価値が減少している場合もあると考えられるので、その特定についても検討する必要があります。



(3) その他

配置（生態系ネットワークへの貢献）

国立公園については、傑出性等により厳選し、全国的な配置を考慮せず指定し、国定公園については、利用性等により配置を考慮してきました。生物多様性国家戦略において、十分な規模の保護地域を核としながら、生息・生育空間のつながりや適切な配置が確保された生態系ネットワーク形成が必要であるとされており、国立・国定公園は重要な役割を担っていますが、国定公園の全国配置を検討する際には、生態系ネットワークにおける役割を一つの要素として評価することも検討に値します。

公園区域について

公園区域は、それぞれの公園において評価された景観要素が十分保全され、かつ主要な利用拠点が含まれる区域とする必要があります。

普通地域についても、特別地域のバッファーとしての役割だけでなく、地形の改変や大規模工作物の設置をコントロール可能な有効な風景の保護手段と位置づけ、必要な区域を指定することも重要です。

土地、産業等についての留意事項

土地が私有地であっても、土地所有者が公園指定に理解を示している場合には、積極的に公園区域に含めていくことが適当です。必要に応じて、土地所有者との間で、風景地保護協定を締結することも検討に値します。

また、農業、林業、牧畜等の産業が景観保全に寄与している場合には、産業従事者や地域住民等が、当該産業による景観保全の意義を理解し、協力して管理することに意欲的である場合には、積極的に公園区域に含めていくことが適当です。

管理運営との関係

以上に示したような国立・国定公園の指定の見直しは、管理運営の手法と密接に関係があります。例えば、公園を特徴づける景観要素を保全する手法として現在の地種区分や規制内容が適当かどうか、また、他の産業が景観保全に寄与していることを前提に公園区域に含める場合、その産業と連携して景観保全を図る手法は何か等も検討する必要があります。

管理運営を円滑に進めるためにも、国立・国定公園の指定の過程における関係者の参画・意見聴取を行うことも重要です。

4. 今後の進め方

今後、国立・国定公園の全国的な指定の見直し・再配置を進めるためには、その検討に必要な自然環境、社会状況等の調査がまず必要です。この調査の進捗に応じて段階的に指定に関する見直し評価を行い、指定について明確な判断が得られた地域については、全国的な見直し評価作業と並行して、個別地域の具体的な指定作業を行うことが適当です。

国立公園の管理運営に関する提言

1. 地域制国立公園の管理運営のあり方

我が国の国立公園は地域制の自然公園であり、より能動的な管理運営が求められるようになった現在においては、今後更に多くの関係者の協力なしに充実した公園の管理運営は望めません。そのため、多くの関係者の協働による管理運営体制の再構築を行う必要があります。また、利用者あつての国立公園であり、利用者が訪れ、国立公園としての適切なサービスを楽しんでこそ国立公園が地域にとって重要な存在であり得ることを十分意識して、地域振興にも配慮した適切な利用の推進を図るべきです。

このような考え方に基づいて、以下に掲げる項目の観点から具体的な考え方及び方向性をとりまとめます。

- 公園の提供するサービスの明確化
- 多様な主体の参画による計画策定と管理運営
- 評価システムと順応的な管理運営
- 利用の推進と地域振興
- 周辺地域との連携
- 国民・住民に対する説明責任
- 環境省の体制

(1) 公園の提供するサービスの明確化

ここでは、「国立公園が有する自然などの恵み」と「その恩恵を受ける者」の関係性を、「国立公園の自然資源をもとにして提供されるサービス（以下、サービスという）」と「受益者」という関係で考えてみます。管理運営の役割については、提供されるサービスと受益の関係を考慮して、関係者間で分担していくことが重要です。また、公園の提供するサービスは、将来世代にわたるものである点にも留意する必要があります。

なお、各公園は、それぞれ特徴が異なり、提供するサービスも多様です。それぞれの提供するサービスを明確にした上で、当該サービスを提供するために必要な管理運営の目標を設定する必要があります。

ここでのサービスという言葉は、公園の果たす役割、公園の機能とも言い換えることができます。

利用者が受益者であるサービス

国立公園において、すぐれた自然の風景地を保護し、利用施設の整備等を行うことにより、利用者に観光、自然体験や環境教育等の場を提供するとともに、豊かな生活の基盤を提供します。

なお、近年では、外国人利用者数も増加傾向にあることにも留意する必要があります。

国民全体（将来世代含む）が受益者であるサービス

公園内の景観や生物多様性を保全することにより、それらを将来にわたり、

国民が持続的に利用する機会を提供しています。

地域社会が受益者であるサービス

地域社会に対しては、すぐれた自然の風景地を活用した地域振興の機会を提供するとともに、地域の生活環境の保全の効果をもたらします。更に、文化の源泉として地域アイデンティティを形成し、地域の誇りをもたらす存在となり得ます。

併せて、その公園内及びその周辺に対する水源地機能や気候調節機能などを有しています。

(2) 多様な主体の参画による計画策定と管理運営

多様な主体の参画の必要性

前述のとおり、地域制自然公園制度は、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す。

従来環境省が行ってきた公園の管理運営は、規制的手法が中心でしたが、それでは十分対応できない課題が多くなっています。二次的自然の維持や利用拠点の景観形成など、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、国、地方公共団体、地域住民、民間企業、NGO等の公園の管理運営の役割を担う関係者が、円滑に協働できる体制を整えることが必要です。

計画策定と管理運営のシステム

管理運営を協働で行うためには、関係者間の共通認識が基礎となります。このためには、公園が提供すべきサービス（その公園が果たすべき役割）の明確化、共通の目標（ビジョン）及び目標を達成するための行動計画の作成が有効です。提供すべきサービスはほぼ恒久的なものですが、共通の目標及び目標を達成するための行動計画の作成については、ある程度の期間で区切った上で、評価、更新していくことが必要です。それぞれの期間は、公園や地域ごとに設定していくことが適当ですが、当該期間中にはいくつかの道標（マイルストーン）を示しながら実行に移していくことが期待されます。

それらの目標及び行動計画は、策定段階から関係者の参加を得ることが重要であり、その策定や情報・意見交換のためには、協議会やワークショップの開催が有効です。その際には、利害関係者（ステークホルダー）と関心を持っている団体（インタレストィンググループ）の関与の仕方はそれぞれ分けて考えることも重要です。

また、公園の管理運営を直接の目的とはしないものの、重要な役割を担う関係者（農林業や道路事業等）の参画を促すことが重要です。更に、環境保全活動に関心を持つ企業や個人が増加していることから、このような企業・個人が参画しやすい仕組みを整え、協働による公園の管理運営を進めていくことが、公園の質の向上の面でも、公園への関心を高める面でも有効だと考えられます。資金や労力の受け入れを行い、有効に活用するための団体の育成も考慮に入れることが必要です。

なお、多様な主体の参画を得て協働で管理運営に当たることを考えれば、より一層の情報公開と関係者間での情報共有が必要です。

ここで示した「公園が提供すべきサービス」、「共通の目標」や「目標を達成するための行動計画」については、法に基づく「公園計画」や「管理計画」への適切な反映を検討していくべき内容のものと、それらを補完達成するため関係者間で共有すべき内容とに区別して、整理を行っていくことが必要です。

また、「公園が提供すべきサービス」及び「共通の目標」については、国立公園の指定理由、管理運営の基本方針に係るものとなると考えられることから、環境省が関係者の意見を聴きつつ、主導的に設定すべきものである一方、「目標を達成するための行動計画」については、幅広い関係者による活動を含める形で、多様な主体と協働で策定することが適当です。

また、国土形成計画や広域地方計画における公園が果たす役割に留意することも重要です。

各主体に求められる役割

ここでは、各主体に求められる役割を、「環境省が果たすべき役割」と「環境省以外の関係者に求められる役割」に分けて記しました。なお、役割の比重は、地域によって異なることに留意する必要があります。

環境省が果たすべき役割

環境省（環境大臣）は、自然公園制度の中核的な役割を担うとともに、国立公園の設定者として自ら国立公園を適正に保全し、利用の増進を図る役割を担っています。特に、以下の役割を重点的に担う必要があります。

- a. 法律に基づく計画策定、行為規制等の事務を適切に執行し、すぐれた自然風景地を維持する。
- b. 国立公園の景観や自然環境の状況について調査モニタリングを実施し、その結果を公表する。
- c. 多様な主体の参画を促し、それらの合意形成によって管理運営に係る行動計画等の策定を行い、公園の管理運営に必要な事業を分担整理する。併せて、NPO等の活動を促進するための支援を行う。また、企業等の社会貢献活動が行いやすいような条件整備に努める。
- d. 関係者と連携を図りながら、保護に関する事業を主導的に実施するとともに、適正な利用の推進の観点から、基幹的な利用施設の整備・維持管理を行う。また、その他の施設についても、地方公共団体等と協力しながら適切な整備を推進する。
- e. 国立公園の意義や地域の価値に関する普及啓発、環境教育を行う。また、利用者に対して、利用に有益な情報の提供や利用の際のルールなどについての積極的な広報を行う。
- f. 地域と十分な対話を行うことにより、地域の事情を把握し、国立公園と

しての資源を活かした地域振興についても十分配慮した管理運営を行う。

環境省以外の関係者に求められる役割

環境省以外の主要な関係者に期待される主要な役割は以下のとおりです。

- a. **国（環境省以外の行政機関）**は、森林、農地、流域の保全、利用に不可欠な車道など、公園に関わりの深い施策を行っている場合が多いので、公園計画との整合に配慮するのみならず、計画等の策定プロセスの段階から積極的に参加することが望まれます。特に、国立公園内の広大な森林を所管する林野庁とは、関係施策の立案・実施の際に、十分連携・協力することが期待されます。
- b. **地方公共団体（都道府県及び市町村）**は、地域の基本的な行政サービスとしての管理運営を担うとともに、観光振興を含む地域振興及び地域の環境保全に責任を有する立場から、国立公園の管理運営に対しても一定の役割を担います。特に、観光等の利用に関する施策は、公園利用施策との関連が深いことから、環境省等との役割分担により必要な施策を実施することが望まれます。
- c. **国立公園内で宿舎等を経営する民間事業者**は、快適な利用環境を提供する役割を担うとともに、公園の景観資源等を活用して経済活動を行っていることから、公園の管理運営に対しても一定の役割を担うことが期待されます。
- d. **国立公園内の土地所有者、農林漁業者**は、国立公園における土地の保全や里地里山など二次的自然環境の景観や生物多様性保全の役割を担っている場合があります。引き続きこのような役割を担っていくことが望まれます。その際、国立公園内の農林漁業としてふさわしい手法で行われることも重要です。
- e. **地域住民**は、地方公共団体による地域の基盤的な管理運営を支える主体として、公園管理と密接に関係があります。例えば、地域の美化清掃活動や利用環境を提供する担い手となり得ます。国民共有の財産であり、かつ、地域基盤でもある国立公園を引き継ぐ役割を担うことが期待されます。
- f. **公園利用者**は、公園のサービスの最大の受益者であり、公園の主役でもあります。マナーを守るのはもちろんのこと、自然の中での体験には危険が伴うことも理解した上で公園を利用することが求められます。また、必要に応じて施設等の維持管理コストを分担することも期待されます。
- g. **自然環境の保全・利用を目的とする民間団体**は、今後、能動的管理の必要性が高まる中で、ますます公園の管理運営において重要な役割を果たすことが期待されます。公園内で活動をする際には、計画策定プロセス等に積極的に参加し、情報を相互に共有するよう努めることが重要です。
- h. **研究者**は、国立公園の自然環境の現状把握や適正利用の推進に関し新た

な知見を導き出す役割を有しています。特に国立公園をフィールドとして研究を行う者は、国立公園、ひいては当該地域社会に対し、研究成果を還元することが必要です。

- i. **その他の国民、企業等**は、直接的に国立公園からのサービスを受けない場合もありますが、国立公園が国民共有の財産を次世代に引き継いでいく役割を担っていることに留意し、国立公園への理解を深めるとともに、可能な方法で国立公園の管理運営に参加することを期待します。特に、社会貢献活動に積極的な企業には、傑出した日本の自然風景や生物多様性保全の観点から、国立公園の管理運営に積極的に参画することが望まれます。

各主体の費用分担

国立公園の管理運営に要する財源や費用負担のあり方については、国立公園が提供するサービス（受益）に対する対価の支払いという観点から全般的に見直していくことが必要です。具体的には、以下の点について、それぞれ検討を進め、必要なものについては所要の制度設計を行うことが必要です。

- a. 利用者から国立公園（公園施設）を利用する際の料金、または協力金等を徴収し、公園の保全や施設の維持管理に充当すること
- b. 国が執行する国立公園事業について、地元の地方公共団体が特に受益を受ける場合に、執行に要する費用の一部について負担金等として徴収すること
- c. 国又は地方公共団体が執行する国立公園事業について、地元企業等が著しく受益を受ける場合に、執行に要する費用の一部について負担金等として徴収すること
- d. 国立公園の指定区域を抱える市町村に対する財政的支援を行うこと

その場合、地方公共団体や、民間企業等の中には、既に国立公園の保全や施設の維持管理について様々な費用負担を行っている場合があることを踏まえ、地域の管理運営の費用の分担の評価を総合的に行う視点が不可欠です。

また、土地所有者や農林漁業者の活動により、二次的自然環境の風景や生物多様性が維持されている場合について、当該活動の継続に要する社会的な費用負担のあり方について検討を進め、所要の制度設計を行う必要があります。ただし、その際には、農林漁業者に、風景や生物多様性を維持するための適当な手法を提案していくことも重要です。

公園管理の担い手（組織）の育成

前述のとおり、多様な主体の参画による行動計画等の策定と管理運営を行っていく際に、協議会やワークショップを開催しながら関係者の意見を

とりまとめていくことが有効です。その事務局として、地域にその役割を担うことのできる組織があることが望まれます。

その地域の組織は、ボランティアや協力金の受け皿としての機能を有し、場合によっては自ら事業実施機関となるような、透明性、専門性の高い組織であることが期待されます。さらに、地域外のNPO、企業等と地域の管理運営とのリエゾン（橋渡し）機能を発揮することも望まれます。

なお、ワークショップ等におけるファシリテーターやコーディネーターは、専門的な知識や経験を必要とすることから、その育成や外部からの招聘などその確保策も重要です。

環境省は、このような管理運営の担い手となる組織を育成し、支援していくことが重要です。

（３）評価システムと順応的な管理運営

多様な主体による取組がやりっ放しにならず、一層の相乗効果を発揮できるよう、その効果を検証できる仕組みが必要です。科学的なデータに基づく管理水準のみならず、顧客満足度等の社会的な要素に基づく水準設定を行った上で評価を行い、評価結果により行動計画等の修正を行うことが適当です。

（４）利用の推進と地域振興

国立公園の本来の使命は、適正な利用を増進し、質の高い自然体験の機会を提供していくことにあります。利用者あってこそ国立公園としての存在意義があり、地域振興にとっても適正な利用の増進が重要であることを意識した管理運営を行うことが重要です。

また、保健、休養のための温泉資源等を活用した利用推進や、近年盛んになっているエコツーリズムについても推進していくことが重要です。

質の高い自然体験に不可欠な公園事業施設については、国立公園が提供するサービスを支える重要な役割を担うものであることから、公園事業の各事業者において適切な整備を推進し、良好な管理を確保することが重要です。その中で、特に環境省は、三位一体改革の結果、その基幹的な部分を担うこととなったことから、各公園事業者をリードできるような、良質の施設の整備と維持管理を通じた、これまで以上にきめ細かいサービスを提供する役割が期待されています。このため、必要となる直轄施設の管理の新たな仕組みの検討も重要です。

二次的自然環境の維持が国立公園の景観の維持に不可欠な場合は、関係機関と連携しつつ、これらの維持を担う農林漁業が健全に継続出来るような施策にも取り組んでいくことが重要です。特に、農林水産省が推進している環境保全型農業とは関わりが深いことから、連携を強化することが必要です。

また、地域振興の観点からは、利用拠点において良好な街並み整備を必要とします。地域ルールの方針を推進するなど、地域の自主的な街並み整備等の取組を促進することが重要です。

(5) 周辺地域との連携

公園の目標や行動計画を策定する際には、公園の保護や利用の増進の観点から、周辺地域も巻き込んだ検討が必要です。協議会等の場を設定する際には、必要に応じて周辺地域の関係主体や周辺の保護地域の管理者に対して参加を促すことが重要です。

また、公園は、生態系ネットワークの形成において重要な役割が期待されており、全国的な生物多様性保全の観点からの管理運営を行うことが求められています。

(6) 国民・住民に対する説明責任

環境省は、国立公園の置かれている現状と課題、施策の実施計画、実施した施策の成果等について、国民や住民に対する説明責任を有しています。

これらの情報提供は、国民の国立公園に対する関心を高め、地域住民の理解を得る上で不可欠の事項であることから、例えば、公園毎に年次報告書等を作成し、国民・住民に公表するなどの方法により情報公開を推進することが重要です。

(7) 環境省の体制整備

(1)～(6)に示したように、公園ごとの独自性を高めた形での管理運営を進めるためには、環境省もそれに対応して現地体制を強化していくことが必要です。特に、公園内の課題が多様化、専門化していることに対応した様々な専門家の育成についても検討が必要です。

現地組織の権限の強化、自然保護官の増員や研修プログラムの充実等による人材育成を図り、現地組織及び個々の自然保護官が、全国的見地も持ちつつ、今以上に地域の多様な主体との協働体制構築の中心的役割を果たし、地域独自の管理運営推進の旗振り役となる体制の整備が重要です。

2. 今後の進め方

1. で示した管理運営のあり方は、運用面での改善だけでなく、法律をはじめとする制度の改正等、様々な手段を活用し、多くの関係者の協力を得て、具現化していくことを期待します。

ただし、国立公園において一斉にこのような管理運営を推進する体制を整備することは困難と考えられるので、適切な地域を選んでモデル事例をつくり、段階的に全国の国立公園の管理運営に反映させていくことが適当であると考えます。

提言をまとめるにあたって

以上、国立・国定公園の指定及び管理運営のあり方について、それぞれ提言をまとめました。今後、団塊の世代の余暇時間の増加、健康ブーム等によって、国立・国定公園へのニーズはますます高まっていくと考えられます。今、国立・国定公園の指定や管理運営体制の見直しを行うことは、時機を得たものであると考えます。これからの着実な見直しの推進を期待します。

また、検討会では、提言としてまとめた内容以外にも様々な意見が出ました。例えば、自然公園法の目的を表す条文の中に「生物多様性」を含めるべきであること、提言を実効性あるものにするため予算の大幅な増額が必要であること等、今回の検討の対象であった「指定のあり方」と「管理運営のあり方」の枠を超えたご意見については、今後のさらなる検討の課題とされることを期待します。

なお、我が国の自然環境保全において、国立・国定公園は大きな役割を果たしていますが、国土の生物多様性保全においては、各種保護地域制度が有効に機能することが重要です。現在改定作業が行われている生物多様性国家戦略の検討過程において、十分に議論されることを期待します。