

自然公園法の施行状況等を踏まえた今後講ずべき必要な措置について (答申)

1 はじめに

令和2年7月30日付け諮問第531号、環自国発第2007202号による諮問「自然公園法の施行状況等を踏まえた自然公園制度の今後の在り方について」を受け、本審議会は令和2年8月21日より自然環境部会の下にある「自然公園等小委員会」において、「今後の自然公園制度のあり方に関する提言（環境省 自然公園制度のあり方検討会 令和2年5月）」も踏まえ、鋭意審議を行ってきたところである。

これまでの審議において、自然公園法及び自然環境保全法の一部を改正する法律（平成21年法律第47号）の施行（平成22年4月）から10年を経過したことを受けて、同法の施行状況等を踏まえた課題と必要な措置についての検討を進めるとともに、前回法改正後の協働型管理運営の推進、明日の日本を支える観光ビジョンに基づく国立公園満喫プロジェクトの推進等の取組状況とそれに伴う課題を踏まえ、国立公園及び国定公園を中心に、自然公園における今後の施策の在り方に関し、中長期的な課題も含めて検討を進めてきた。

その結果、自然公園制度として今後早急に講ずべき事項等に関して一定の結論に達したので、次のとおり答申する。

2 国立・国定公園をめぐる現状と課題

平成15年4月に施行された自然公園法の一部を改正する法律では、生物多様性の確保を図ることに対する要請が高まっていることを受け、利用調整地区制度、風景地保護協定制度及び公園管理団体制度の創設等が行われている。また、平成22年4月に施行された自然公園法及び自然環境保全法の一部を改正する法律では、自然公園等が生物多様性保全の屋台骨としての役割を積極的に担っていくことが必要とされていることを受け、目的に生物の多様性の確保に寄与することを追加するとともに、海域公園地区制度及び生態系維持回復事業制度の創設、公園事業の執行に関する規定の整備等が行われている。

平成22年4月以後の国立・国定公園を巡る主な動向を概観すると次のとおりである。

我が国が今後、本格的な少子高齢化・人口減少社会を迎える中で、観光は地方創生への切り札であり、成長戦略の柱となっている。政府が策定した明日の日本を支える観光ビジョン（平成28年3月）において、国立公園を世界水準の「ナショナルパーク」としてブランド化していくことが位置付けられたことを受け、2020年（令和2年）に訪日外国人利用者を1,000万人とすることなどを目標とした国立公園満喫プロジェクトが進められている。

旅行形態が団体旅行から個人旅行にシフトしていく中で、国立公園の利用者数も減少傾向が続いている。また、旅行形態のシフトやライフスタイルの多様化、訪日外国人利用者の急増に伴い各個人の興味や関心に基づいて特定の目的や本物の価値を求める旅行ニーズを始めとした多様な旅行ニーズが増加している。さらに、ITやデジタル技術の進展により、現地情報の把握や各種予約はインターネットを介して行うことが通常となり、自然の魅力の伝え

方にも変化が求められているとともに、Maas (Mobility as a Service) といった公共交通機関をIT技術によりシームレスに結びつけるシステムが各地で進展している。国立公園満喫プロジェクトは、こうした状況変化も踏まえ、国立公園の価値や魅力を再評価して活用していこうとするものと位置づけられる。

一方で、新型コロナウイルス感染症の流行以降、訪日外国人利用者は激減しており、回復にはまだしばらく時間がかかると思われる。このような状況の中、自然や健康、サステナビリティ等への関心の高まりにより国立・国定公園の価値が改めて見直されており、例えば、観光地でテレワーク等により働きながら休暇も楽しむ「ワーケーション」が注目を集めている。こうした状況を受け、新型コロナウイルス感染症の流行状況を踏まえながら、今後、公園利用の回復を図っていく必要がある。

また、平成23年以降、地域の関係者と目指すべき目標（ビジョン）を共有し緊密な連携を図る国立公園の協働型管理運営の取組が推進されているが、少子高齢化・人口減少による地域社会の衰退が自然公園の管理に深刻な影響を与えることが懸念される。なお、近年、都市公園法（昭和31年法律第79号）や文化財保護法（昭和25年法律第214号）において、民間との連携や地域における保存活用を目的とした新たな制度が盛り込まれており、また、文化による観光振興、地域活性化と文化振興への再投資を目的とする文化観光拠点施設を中核とした地域における文化観光の推進に関する法律（令和2年法律第18号）が制定されている。こうした動きを踏まえ、国立・国定公園においても、更なる民間や地域との連携強化を検討する必要がある。

そして、平成23年3月に発生した東日本大震災を受け、環境省では、自然とともに歩む復興を進め豊かな自然と地域の暮らしを未来に引き継ぐために「三陸復興国立公園の創設を核としたグリーン復興のビジョン」を策定し、復興のための取組を進めてきた。また、今後、気候変動による気象災害の激甚化や生態系への影響の拡大が予想され、生態系を活用した防災・減災（Eco-DRR）や気候変動への適応策の必要性が指摘されており、国立・国定公園においても取組を進める必要がある。なお、気候変動適応法（平成30年法律第50号）が制定され、我が国における適応策の法的位置づけが明確化されている。

また、令和2年の臨時国会で、菅総理より政府として2050年カーボンニュートラルを目指すことが宣言された。これまで、電気自動車等の活用や優遇措置、施設の脱炭素化、自家消費型の再生可能エネルギー発電施設の設置、ビジターセンター等のカーボンオフセット等の取組が国立・国定公園において進められてきたが、今後は、脱炭素に向けた取組をこれまで以上に進める必要がある。

平成30年4月に持続可能な開発目標（SDGs）も踏まえて閣議決定された第五次環境基本計画では、各地域の特性を活かし、地域ごとに異なる資源が循環する自立・分散型の社会を形成しつつ、より広域的なネットワークや経済的つながりを構築していく「地域循環共生圏」の考え方が提唱された。自然公園を有する地域は美しい自然景観、多様な地域資源を有しており、環境・経済・社会の統合的向上の実践の場としての役割が期待される。

生物多様性条約第10回締約国会議（COP10）で採択された愛知目標には、目標11（少なくとも陸域及び内陸水域の17%、また沿岸域及び海域の10%の保護地域システムやその他の効

果的な地域をベースとする手段(OECM (Other Effective area-based Conservation Measures : 保護区以外の効果的な保全措置))を通じた保全)を始め、自然公園と密接に関わる目標が含まれている。現在、愛知目標の見直しに向けた国際的な議論が進められており、保護地域に関する目標は、面積を拡大するだけでなく、管理の質を高める内容となることが予想されている。

(1) 国立・国定公園における利用環境に関する状況と課題 (利用の在り方)

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。国立・国定公園は優れた自然の風景地であり、その質の保全を通じて、従前より観光面での活用や環境教育のフィールドとして大きな役割を果たしてきた。今後、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、公園ごとのテーマや、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、国立・国定公園らしい利用の在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、利用実態の把握や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。

(利用のルール・マナー)

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の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、トレイルランニング大会による歩道の適正な維持管理の妨げや静穏の阻害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。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。

(利用者負担)

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、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（平成 26 年法律第 85 号）との連携も含めた自然公園における利用者負担の在り方についても検討を加える必要がある。

(2) 公園事業・集団施設地区に関する状況と課題 (集団施設地区等)

公園事業施設が集中し国立・国定公園のイメージを伝える場として重要な集団施設地区等

において公園利用に係る機能の充実や良質な街並みが形成されれば、滞在環境の質の向上を図ることができる。しかしながら、パックスツアー等に適応した観光施設・宿泊施設を重点的に形成してきた地域は、長期低落傾向からの脱却に苦慮し、各地で廃屋化が進み、公園利用に係る機能の低下や自然風景地の街並み景観の悪化が認められるのが現状である。その結果、国立・国定公園の自然風景地としての魅力を著しく損ねている。また、自然公園法においても工作物等の許認可に当たっては高さ等の基準を設けているものの、自然風景地における良好な街並みの形成のためには、基礎自治体を始めとする地域関係者の理解と合意が必要不可欠である。加えて、集団施設地区等であるにも関わらず、ビジターセンターにおける情報提供などの機能が不十分なところもあり、集団施設地区等有する機能についても見直していく必要がある。

(公園事業)

環境省では、集団施設地区等を対象とした地域における計画づくり、跡地の民間活用を前提とした廃屋撤去や街並み改善等の実施を支援している。一方で、ホテル等の廃屋の撤去費用は1棟数億円にものぼり、廃屋化を防止する対策も急務だが、現状では公園事業認可後の経営状況等の実態把握ができておらず、事業の改善や集団施設地区の再生に向けた適切な指導等を行うことが困難となっている。

(宿舎事業のあり方)

環境省が平成30年9月に取りまとめた「国立公園の宿舎事業のあり方について」では、公園の宿舎事業が目指す方向性として、国立公園の魅力を発信する新たな宿泊体験の提供と既存エリア・施設の再生・上質化が挙げられており、また、今後の対応策として、集団施設地区等における地域の再整備を総合的に実施する事業に対する支援制度の検討、公園事業者の経営状態を継続的に把握していく体制や仕組みの検討、所有・経営・運営が分離した場合における対応の検討等が必要とされている。

(3) 国立・国定公園の保全・管理に関する状況と課題

(新規指定)

平成19年より開始した国立・国定公園の総点検事業を受け、平成26年に慶良間諸島、平成28年にやんばる、平成29年に奄美群島の各国立公園の新規指定、平成28年に京都丹波高原国定公園、令和2年に中央アルプス国定公園の新規指定等が行われている。やんばる、奄美群島の国立公園指定は、生物多様性保全や環境文化型といった新しい風景評価軸に基づくものと捉えることができる。

(管理体制)

国立公園満喫プロジェクト等の実施に伴い、現地管理体制の充実が図られている。14公園に国立公園管理事務所を設置して所長が配置されているほか、民間経験者の新規採用等が行われている。これにより、平成28年時点では約100名であった現地管理職員が令和2年には

約 200 名まで倍増している。一方、これら職員は国立公園だけではなく、希少種保全や外来種対策に係る業務にも従事しており、自然保護官事務所等についてはいまだに 2 名体制となっている事務所も多数ある。

また、国立公園を始めとする保護地域の管理体制、プロセス及びその効果等について評価するための手法として、世界の多くの国では管理有効性評価が活用されている。我が国においてもいくつかの国立公園を対象として試行的に実施し、評価項目や基準等の検討が進められている。

(気候変動への適応)

近年、気候変動に伴う自然生態系の変化は世界各地で現れており、国立・国定公園においても例外ではない。国内でも猛烈な台風や集中豪雨等の極端な気象現象が観測されている。また、動植物の分布域の変化やサンゴの白化、サクラの開花時期の早期化、高山植生の衰退等も確認されている。将来予測される影響としては、動植物の分布域やライフサイクルの変化に加え、局地的な消滅により種間相互作用が変化し、動植物の分布にさらなる悪影響を引き起こすこと、生息・生育地の分断化により気候変動に追随した分布の移動ができないこと等により、種の絶滅を招く可能性がある。また、外来種の侵入・定着率の変化に繋がることも想定される。

3 自然公園法の施行状況等を踏まえた今後講ずべき必要な措置

自然公園制度は大きな転換期を迎えている。優れた自然環境の保全の必要性は普遍的であり、取組を更に強化していくことが必要であるものの、自然資源の潜在的な魅力や新たな魅力を発見し、これを適正に活用することで更に価値を高めることができる。インバウンド対策を基軸とした観光立国政策は今後ますます重要度が増していくものと考えられ、今後、地域にも経済効果をもたらす適正な利用を進めることで、自然環境の保護への理解と再投資も進む「好循環」を生み出す政策にも展開していくことの重要性が更に高まっている。新型コロナウイルス感染症の流行により、自然の中でのアクティビティやワーケーションを求める社会的ニーズが高まっており、国内や近隣地域の利用者ニーズの変容にも留意しつつ、滞在型の受入れ環境を整備していく必要がある。また、国立公園満喫プロジェクトについても、全34公園の底上げ・水平展開や更なる高みを目指した集中的な取組等の観点から継続的に実施する必要がある。なお、これらは地域関係者、周辺地域、関係省庁等と一体となって推進する必要がある、引き続き国立・国定公園における協働型管理運営の推進が求められるとともに、地域の定住人口及び関係・関心人口の増加や保全管理の担い手確保に貢献するという視点も重要である。

また、保護地域としての国立・国定公園の重要性は引き続き高い状況にあり、指定面積等の量的な評価はもとより、保全・管理の質についても評価し、それらに応じて現地管理体制を充実させていくことが必要である。今後、気候変動による深刻で広範囲にわたる不可逆的な影響が生じる可能性が高まることが指摘されているため、気候変動に対する順応性の高い健全な生態系の保全と回復を図る必要がある。さらに、地域循環共生圏の創出や里地里山、里海の保全等の施策との連携を強化する必要がある。

(1) 国立・国定公園における利用環境の充実

(利用の在り方の具体化)

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、協働型管理運営のための協議会等の場を活用し、多様な利用ニーズ及び自然環境の保全に配慮しつつ、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在り方を地域とともに検討していく必要がある。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。具体的には、公園区域内を自然資源、利用実態、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、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、利用に当たってのルール等を定めることが考えられる。なお、利用のゾーニングの検討に当たっては、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いることや地域独自の文化や歴史も日本の国立・国定公園の大きな魅力の一つであることに留意する必要がある。加えて、自動車・自転車等の導線検討や利用の適正化という視点も重要である。

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在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ことを踏まえ、当面は地域の実情に応じた柔軟なゾーニングを行うとともに、望ましいゾーニングの在り方や手法について整理する必要がある。また、公園計画や管理運営計画における利用の在り方の具体化についても検討する必要がある。

（自然体験プログラムの促進と適正化）

国立・国定公園内の自然体験プログラムは、今後、更に重要性が高まると考えられるが、その多くが民間事業者により提供されている。現時点では利用者のニーズや各公園の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り、また、野生動物の人馴れやオーバーユース等の利用に伴う課題が指摘されていることや将来的な訪日外国人利用者の増加等も見据えると、自然環境の保全に配慮しつつ、早急に当該公園のテーマやストーリー、当該地域の地形・地質とその上に成り立つ多様な自然景観、歴史・文化等を踏まえた適正な自然体験プログラムの促進に取り組むことが、今後の国立・国定公園の保護と利用の進展のために重要である。

このため、自然体験プログラムの促進や適正化について、自然公園制度の中に位置づけることを検討すべきである。具体的には、基礎自治体や地域内外の民間事業者をはじめとした地域関係者と環境省が一体となった協議会等において、公園計画に基づき自然体験プログラムを促進・適正化する事業計画を策定し、それに基づき国・地方公共団体や民間団体等が必要な事業を実施するとともに、当該事業における自然公園法の規制に係る手続の簡素化や財政的支援等のメリットを付与することが考えられる。

事業計画の策定等を契機としてガイド事業者等の把握、組織化、人材の育成と活用及び適切な連携・協力体制を構築することにより、各事業者による地域のルールへの遵守、利用者指導、人材育成、自然体験フィールドの保全や環境整備、利用状況・自然環境情報の収集・モニタリング等を各事業者の更なる協力を得て体系的に実施することができ、適正な利用の推進はもとより、管理の質の向上、保護の強化にも資することが期待される。新型コロナウイルス感染症の流行をはじめとした突発的な問題を踏まえたガイド事業者等の事業継続にも留意する必要がある。また、自然環境や野生生物の情報を一般市民からの情報も含めて積極的に調査、蓄積、提供して自然体験プログラムにおいて活用するとともに、順応的管理の視点を取り入れ、利用状況・利用に伴う自然環境影響等の情報収集・モニタリングを行い、その結果を踏まえて必要に応じて提供する自然体験プログラムの見直し等を行う必要がある。さらに、ガイド事業者・施設管理者が負うべき責任のリスク管理や安全対策の視点、特に、当面は新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止対策を踏まえた利用方針についての検討も重要である。加えて、地域関係者からの提案を積極的に受け付ける等、ボトムアップでの議論を進めていくとともに、実効性を備えた地域の将来像を描くため、専門的知見を有する専門家の支援を得ることも検討する必要がある。

既に各地で行われているガイドの組織化や条例の制定、エコツーリズムやジオパークの取組、観光案内所等での情報発信をはじめとした様々な取組を十分に尊重し、適切な連携を図るとともに、特にビジターセンターについては、自然体験プログラムに係る情報提供機能を

地域と連携して強化する等、有効に活用する必要がある。また、自然体験フィールドとなる登山道等の環境整備や維持管理についても引き続き利用実態等に応じて進めていく必要がある。なお、自然体験フィールドの確保に当たっては土地所有者の理解が必要である。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、積極的な利用推進が図られるよう、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。

(利用のマネジメント)

利用形態の多様化等に伴い、利用環境や自然環境へ悪影響を与える事例が生じており、地域で独自のルールを設けても強制力がないために指導の限界がある等の課題を抱えている。特に、知床国立公園におけるヒグマを始めとした、野生動物への餌付けや必要以上の接近等による人馴れによる利用環境への悪影響は、地域における様々な努力にも関わらず、深刻であり、ルール・マナーの遵守という利用の質の維持・向上という観点から、既存の地域独自のルール・マナーの内容等を踏まえ、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。

現行の利用調整地区制度は、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運用されている。今後は、適正な利用環境の維持を目的とした人数制限、レクチャーの受講やガイド同行の義務化等の指定や予防的な観点からの指定もできるようにする等の制度の運用の柔軟化を図ることで、利用の密度の維持・改善という観点からは利用密度のマネジメント等の効果が、利用の質の観点からはルール・マナーの順守やより深い自然体験の提供等の効果がそれぞれ期待でき、利用調整地区制度をより有効に機能させることができると考えられる。また、将来的な訪日外国人利用者の増加等を見据え、各地の実情に応じたキャパシティのマネジメントの在り方を検討し、利用調整地区制度に限らず他法令や条例、土地所有者の権限等も含めて、地域の関係者との連携協力の上で適切な手段を選択していくことが重要である。

多様なニーズに応じた利用機会の提供という視点から、利用のマネジメントに当たっては、必要に応じて代替措置についても検討する必要がある。

(利用者の費用負担)

国立・国定公園において、国や地方公共団体による公的資金に加え、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、利用環境の整備や調査モニタリング等に用いることで、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。これにより、自然環境の保護と利用の好循環が実現するとともに、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。加えて、利用者にも費用負担により公園管理に寄与してもらうことで、公園管理への参加意識の醸成という点でも意義があると考えられる。

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、地域の多様な主体により、駐車場における協力金、野営場の施設使用料、トイレチップ、法定外目的税、ガイド料金への上乘せ、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（平成 26 年法律第 85 号）に基づく入域料の仕組みづくり等を地域と連携して積極的に推進するとともに、民間資金を投入するための基金の創設等を含め、自然公園制度の中での利用者負担の在り方や手法について検討する必要がある。なお、利用者負担の在り方の検討に当たっては、具体的な成果が見えづらい調査や事業計画の検討等の取組の重要性も含めて、適切に利用者に周知し、理解を得ていくことも考慮する必要がある。

（２）公園事業・集団施設地区の再生・質の向上

（集団施設地区等の再生）

集団施設地区等における事業施設の廃屋化等に伴う公園利用に係る機能低下や街並み景観の悪化等の状況を踏まえ、国立・国定公園の利用拠点の質を向上させるための支援施策を更に展開していく必要がある。このため、公園計画に基づき指定された集団施設地区等の事業施設等が集積している地区を対象として、基礎自治体や民間事業者を始めとした地域関係者と環境省が一体となった協議会等において、当該地区等の面的な再生・質の向上に関するマスタープランを作成し、それに基づき、廃屋の撤去とその場所への新たな投資、地域の実情を踏まえた公園利用に係る機能の充実、景観デザインの統一、無電柱化等を計画的に推進することが考えられる。その場合、当該マスタープランを自然公園制度の中に位置づけることを検討すべきである。当該マスタープランの作成やマスタープランに基づく再整備を促進するためには、財政的支援や景観法・空家対策特措法との連携、自然公園法に係る手続の簡素化等のメリットを付与することが考えられる。

なお、当該マスタープランについては、当該公園のテーマやストーリー、当該地域の地形・地質とその上に成り立つ多様な自然景観、歴史・文化、望ましい自然体験プログラムの内容等を十分に踏まえ、廃屋等のマイナス要因を取り除くことで自然そのものの魅力を生かすという引き算の景観改善という視点を重視すべきである。また、景観法や空家対策特措法に基づく計画と調和したものであることが望ましい。加えて、地域関係者からの提案を積極的に受け付ける等、ボトムアップでの議論を進めていくとともに、実効性を備えた地域の将来像を描くため、専門的知見を有する専門家の支援を得ることも検討する必要がある。

協議会の設置やマスタープランの作成は、将来的には、事業施設等が集積し廃屋化等の課題が顕在化している集団施設地区等においては、地域の状況も踏まえつつ、幅広く検討されることが望まれる。また、集団施設地区等の再生にあたり重要性、必要性が認められる場合には、環境省又は地方公共団体が土地の取得を積極的に行い、廃屋の撤去や、民間への一部貸付けにより付加価値の高い地域観光産業を活性化する等も含めて、地域と連携して利用拠点の魅力向上に向けた取組を進めていく必要がある。

(新たな廃屋化の防止)

公園事業施設の新たな廃屋化を防止するためには、公園事業者の経営状態を継続的に把握していく仕組みを構築し、経営が立ちゆかなくなる前に改善等の指導を実施することが有効である。現行法の報告徴収を積極的に活用する等により、特に施設規模の大きい公園事業者を中心に、経営状態や施設の状況を確認していくことが有効と考えられる。

経営の改善、再生の必要性や外装の劣化による景観への悪影響が認められる場合には指導を行う必要があるが、特に経営面に関しては中小企業庁等の既存の仕組みとの適切な連携体制を構築し、公園事業者の事業再生、円滑な事業終了の支援等を検討する必要がある。その際、集団施設地区等の再生が行われている場合にはその取組との適切な連携を図りつつ、公園単位や地域単位での取組の推進が求められる。まずは施設規模の大きい公園事業者が多く存在する公園・地域から優先的に取り組むべきである。また、中小企業庁等の既存の仕組みは必ずしも観光業や宿泊業に特化したものではないことも想定されることから、当該地域や国立・国定公園、地域づくり、観光業・宿泊業等に知見を有する者を参画させる等の対応についても検討する必要がある。さらに、事業再生等の過程において、公園事業施設が放棄され廃屋が残置されることがないように必要な対策を講じる必要がある。

将来的には、公園事業施設以外の許可施設や公園事業者から非公園事業者に譲渡された施設についても、風致景観上の支障が生じないよう適切な維持管理の義務又は責務を課し、支障の生じる場合には、修繕や撤去を求める方策についても検討していく必要がある。

(土地や建物等の権原の譲渡、所有・経営・運営の分離への対応)

現行法においては、公園事業として設置が認可された施設について、法人の合併・分割や民法上の相続を除き、当該施設の所有権等の譲渡において譲受人に関する公園事業の継続規定がなく、その施設の譲受人に対して公園事業に関わる義務を負わせることができないことが課題となっている。

また、所有・経営・運営の分離に伴い、公園施設の設置後に、設置した者とは別の者が経営・運営を担う等のケースも増えているが、公園事業の認可主体を変更する場合には、施設を設置した者が公園事業を一度廃止した上で、経営・運営を担う者が新たに当初認可を申請する必要があり、手続規定が多様化する施設の所有・経営方法に対応できていない。

これらの課題に対応するためには、公園事業の円滑な引継ぎが可能となるよう必要な措置を講ずること等により、事業終了時の原状回復や所有・経営・運営の分離への対応が適切に行われるようにする必要がある。また、公園事業者と建物の所有者が異なる場合であっても、所有者が公園事業の適切な執行に協力するよう求めることも重要である。なお、集団施設地区等の再生が行われている場合には、施設の公園利用に係る機能や景観デザインが定められていることも想定され、その維持を地域関係者ととも求めていくことも想定される。さらに、公園事業に係る義務の周知や公園事業施設の目的外使用の抑制の観点から、公園事業施設の一覧を公表することについても検討する必要がある。

(3) 国立・国定公園の保全・管理の充実及び関連施策との連携

（国立・国定公園総点検事業に関する検証・追加検討）

国立・国定公園総点検事業の実施状況の評価を実施した上で、我が国を代表する自然の風景地である国立・国定公園の今後の見直しの在り方に係る方向性を検討する必要がある。今後の方向性の検討に当たっては、我が国における風景観の変化を踏まえ、国立・国定公園のストーリーや二次的な自然の風景、祭りや習俗などにも関係する文化的景観等について考慮する必要がある。加えて、気候変動への適応や人口減少に伴う二次的自然環境への働きかけの縮小、生物圏保存地域（Biosphere Reserve (BR)、通称ユネスコエコパーク）等の国際的な認証制度による評価等、生物多様性の保全等の観点からも、前回の総点検で検討が不足していた点がないかという検証も必要である。さらに、沿岸海域の適切な保全のためには、水産業と自然公園との関係性を整理した上で、一帯を広く海域公園地区として指定することも有効であると考えられ、こうした海域公園地区の指定の考え方についても整理をしていく必要がある。

（国立・国定公園の管理の充実強化）

人口減少社会の中、公園管理の担い手不足が今後ますます懸念される。国立・国定公園の管理の質の向上のため、アクティブレジャー、シカ管理・希少種保護等の専門スタッフや公園管理団体も含め、管理体制や予算の充実強化を図っていく必要がある。また、ガイドや宿泊施設をはじめとした地域の関係事業者、ボランティア、自然環境等の専門家等の参画も国立・国定公園の管理運営のために重要である。地域における受入れ体制を整備することで、都市部から地方への関係・関心人口として過疎化が進む地域の担い手として貢献することも期待できる。前述した各種取組を進めていくためには、地域の関係者との役割分担を明確にしつつ協働型による管理運営を進めていくことが欠かせない。このため、協働型管理運営のための協議会等において地域を管理運営に巻き込んでいくとともに、その実効性のある運営についても検討する必要がある。

公園管理団体も協働型管理運営を進めるための有効な制度の一つであるが、指定のメリットに乏しく、必ずしも制度が普及していない状況にあり、事務の見直しや予算措置等の公園管理団体がより充実していくための方策を検討する必要がある。また、公園管理団体の指定対象を、利用状況・自然環境情報の収集・モニタリングや利用者指導等を担うガイド事業者団体や、地域貢献や CSR 活動の一環等で国立・国定公園の施設の維持管理や自然環境の保全に尽力している営利企業にも広げ、公園の管理に貢献している事業者に公的な位置づけを付与する等の制度上の改善も検討が必要である。

また、全国の国立公園の6割が国有林と重なっており、環境省と林野庁がそれぞれ保護や利用に関する施策を実施しているが、両省庁がこれまでの連携を基礎にして、重点事業や地域を特定しつつ、更に取組を推進すべきである。加えて、自然環境の保全上特に重要な民有地の買い上げについて、引き続き推進していく必要がある。

管理有効性評価については、将来的には全国の国立公園でも展開させていくことを視野に入れつつ更なる具体的な検討を進める必要がある。また、ポスト2020生物多様性枠組等国際的な動きも踏まえつつ、我が国における管理の質について適切に評価を行い、国際的な場に

においても発信を行う必要がある。加えて、管理有効性評価の成果も活用しつつ、区域や地種区分の妥当性の検証等に係る仕組みの導入も検討する必要がある。

さらに、急速に進展しているITやデジタル技術を自然解説や利用者数調査、利用者数調整、ルール・マナーの周知、入域料收受をはじめとした各種取組に活用し、国立・国定公園の管理運営の効率化を図ることを検討すべきである。

近年新たに指定された奄美群島国立公園ややんばる国立公園には多数の固有種や希少種が生息・生育している一方で特別地域内での違法採取が確認されていること等を踏まえ、特別地域等における各種行為規制の実効性の確保を図る必要がある。加えて、他法令や関係省庁と連携した販売等の規制や水際対策についても検討する必要がある。

環境大臣が国立公園事業を決定等する際には中央環境審議会の意見を聴くこととされているが、国立公園事業の決定等に伴う新たな開発行為が想定されない場合等、中央環境審議会の意見を聴く実質的な意義に乏しい事例も少なくない。そのため、このような軽微な案件については、中央環境審議会への意見聴取手続の簡素化についても検討する必要がある。

（国立・国定公園における山小屋との連携）

国立・国定公園内で営業している民間の山小屋は、山岳地域における環境保全や登山者の安全確保、登山道整備等において重要な公益的機能を担っているが、新型コロナウイルス感染症の流行により、多くの地域で事業継続が困難となっている。山岳という脆弱な環境下においては登山者の排出するし尿等の適正処理は重要な環境問題であり、山小屋が設置するトイレの整備及び維持管理は、山岳環境の保全の観点から公共性が高く、喫緊の課題として対応が必要な事項である。このため、山岳部でのトイレの整備は環境条件から高額となることも踏まえ、環境配慮型トイレ等の設備改修支援に関する国の補助制度は、今後も継続する必要があると認められる。また、トイレ以外にも、山小屋事業者が行う環境保全、登山者の安全確保、登山道整備等の公共性の高い事業への支援も行うべきである。一方で、利用者の受益者負担の考え方も必要であり、利用者からトイレ利用料を徴収することにより、維持管理や再整備のための費用に充てることも検討すべきである。加えて、感染症対策の観点からの山小屋の利用者数マネジメントの在り方について検討する必要がある。また、山小屋は協働型管理運営の中で重要な役割を担っており、国、地方公共団体と山小屋との更なる協力・連携体制を構築することが重要である。

（国立・国定公園における気候変動への適応）

国立・国定公園において、気候変動に対する順応性の高い健全な生態系の保全と回復を図るという観点から、一部では取組が進んでいるものの、引き続き生態系維持回復事業等をより一層活用し、ニホンジカ対策や外来種駆除等の取組を更に進めていくとともに、公園の指定区域や地種区分の変更に際して考慮する必要がある。また、必要に応じて、平成30年度に取りまとめられた国立公園等の保護区における気候変動への適応策検討の手引きを参照し、データ収集、将来の動植物の分布変化や景観変化の予測、保全と利用両方の面からの適応オプションの検討、気候変動への適応に配慮した保全や利用に関する計画の策定、順応的管理

等の実施について、検討する必要がある。更に、現存の生態系の保全・管理や劣化した生態系の再生等による生態系を活用した防災・減災の取組について、地域の伝統的知識も活用しつつ進める必要がある。

(国立・国定公園における地域循環共生圏の創出とカーボンニュートラルの実現等)

日本の国立・国定公園は人の暮らしが息づく場としての価値があり、多様な自然を背景として長い間積み上げられてきた地域独自の文化や歴史が大きな魅力の一つである。国立・国定公園においても、地域循環共生圏の創出や里地里山、里海の保全等に積極的に取り組み、暮らしや文化とともにあるという我が国の国立・国定公園の魅力をもっと磨き上げ、持続可能な地域づくりに貢献していく必要がある。

地域循環共生圏の創出や里地里山、里海の保全等を地域とともに推進する際には、従来は特別地域のバッファゾーンとしての位置づけであった普通地域を積極的に活用し、自然と人の暮らしとの共生のモデルを普通地域から発信することも検討する必要がある。具体的には、利用者に提供する情報の充実、地域の暮らしや文化に深く触れる宿泊及び体験の提供等により魅力を高めていくという、ソフト面での利用の推進に関する取組を自然体験プログラムの促進・適正化に係る計画等に位置づけていくことも重要となってくる。

政府全体で2050年カーボンニュートラルに向けた取組が推進される中、国立・国定公園においても、優れた自然の風景地の保護と利用という制度目的に影響のないよう留意しつつ、脱炭素の取組を加速化する必要がある。国立・国定公園の優れた自然は国内外の多くの観光客を引きつけているため、先進的なカーボンニュートラルの取組をシンボリックに進めることにより、利用者の環境対策に対する意識や満足度の向上にも資すると考えられる。特に訪日外国人利用者やハイエンド層は、宿泊施設等について、自然環境や地域社会が持続可能な方法でサービスが提供されているかどうかに着目しているため、同施設におけるエネルギーや廃棄物の面からも徹底した環境対策が重要である。国立・国定公園でも、電気自動車や燃料電池自動車の優遇や活用、自然と調和した自家消費型の小規模な再生可能エネルギー施設の設置、災害対応にも資する自立分散型の電力供給システムの構築、カーボンオフセット、サステナブルなツアーの実現等により、国立・国定公園におけるカーボンニュートラル実現のいち早い創出とそれによる観光や災害対応等へのコベネフィットの創出を促すことが重要である。

国立・国定公園の自然環境が炭素の吸収・固定に果たしている役割は大きく、その自然環境を保全することは、気候変動の緩和にも資すると指摘されている。守るべき自然は守りつつ、地域にある資源を有効に活用するため、地域での合意形成を図りながら、周辺地域も含めた適地で適切な規模の再生可能エネルギー施設が設置・活用されるよう促していく必要がある。近年、国立・国定公園内における太陽光発電や風力発電等の再生可能エネルギー施設の設置が増加しているが、その設置に当たっては、自然景観や生物多様性の保全に支障が生じないようにするとともに、普通地域も含めて、特に半自然草原や里山等の二次的自然環境や地域の暮らし、文化的景観が当該公園の大きな魅力となっている場合や斜面や水辺、沿岸海域に設置される場合については、風致景観の保護や公園利用、防災面等に与える影響を適

切に評価し、特に慎重に判断する必要がある。加えて、発電事業終了後の撤去が計画的に実施されるよう、引き続き留意する必要がある。また、自然環境と調和した地熱利用の推進を図るため、平成 24 年及び平成 27 年に規制緩和を行った。これを受け、引き続き地域との合意形成や自然環境保全上の支障軽減等の取組に係る優良事例の形成を促進していく必要がある。

（国立・国定公園周辺地域との施策の連携）

国立・国定公園における自然風景地の保護と利用は、当然のことながらその周辺地域と密接な関係性がある。保護の面においては、特にニホンジカ等の増えすぎた野生鳥獣への対策や希少種の保全、外来種の防除等の野生生物に関わる施策に関して、公園区域にとらわれずに広域的な視点で必要な対策を検討し、公園区域外での事業実施や関連部局を含めた地方公共団体との積極的な連携等について検討する必要がある。近年、国際的な議論においては、OECD が注目されており、我が国においてもその活用の可能性について検討が進められている。OECD や他制度の保護区のネットワーク化等を考慮し、自然公園は生物多様性保全の屋台骨として、それらの取組とも効果的な連携の在り方について検討する必要がある。

利用の面においては、将来的な訪日外国人利用者の増加も見据え、特に駅・空港から国立・国定公園までの二次交通が利用促進にあたっての大きな課題の一つとなっていることも踏まえ、アクセスの改善や自然公園への誘導という観点から、特に駅・空港を有する近隣の都市部をはじめとした周辺地域での事業実施や連携を検討する必要がある。また、関係省庁・地方公共団体・民間事業者等と連携し、MaaS も活用しながら、複数の国立・国定公園や周辺観光地の周遊利用といった視点も意識しつつ、二次交通の改善や情報発信に向けた取組を推進するとともに、移動手段としてのサイクリングの活用、ロングトレイル等のアクティビティと連携した二次交通改善の取組支援等についても検討する必要がある。

（国立・国定公園に関する情報発信）

国立・国定公園の魅力を国内外に周知し、訪問客を増加させるためには、情報発信を強化することが必要である。これまで、国立公園満喫プロジェクト等により、JNTO（日本政府観光局）サイト内に設置した国立公園サイト等による国内外へのプロモーション、各種メディアでの紹介、空港等での情報発信、旅行博等への出展等により、国内外へのプロモーションを行ってきたが、引き続き民間を含めた関係機関と連携しつつ取組を継続・強化していく必要がある。また、国立公園を訪問する利用者に対しては、ビジターセンターやウェブサイト、現場における解説板、ガイドブック等を活用して、自然環境情報や適正な利用・安全対策等に関する情報を提供することも必要である。その際、新型コロナウイルス感染症をはじめとする人獣共通感染症の感染拡大防止対策、地震や火山等の災害情報等についても併せて発信することが重要である。

4 今後の進め方

以上の内容について、法制的見地から精査し、自然公園法及びその関連規則・通知等の改

正や予算措置・税制措置等を講じることにより、速やかな実現を求める。また、次期生物多様性国家戦略の検討においても、本答申が活かされていくことを期待する。