

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	国立公園等の魅力の向上と地域活性化の実現に向けて －自然公園法の一部改正－
著者 / 所属	西本 卓司 / 環境委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	436号
刊行日	2021-7-8
頁	63-74
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20210708.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

国立公園等の魅力の向上と地域活性化の実現に向けて

— 自然公園法の一部改正 —

西本 卓司

(環境委員会調査室)

1. はじめに
2. 改正前の自然公園法の概要
3. 法改正に向けた検討
4. 本改正案の概要
5. 衆参環境委員会における主な議論
6. おわりに～今後の課題として

1. はじめに

第204回国会（常会）の2021（令和3）年3月2日、「自然公園法の一部を改正する法律案」（以下「本改正案」という。）が政府から国会に提出され、同年4月23日に参議院本会議で可決・成立し、5月6日に公布された。

図表1 自然公園法の一部を改正する法律案の審議経過

		衆議院	参議院
国会提出年月日		2021（令和3）年3月2日	
委員会	趣旨説明	3月19日	4月15日
	質疑・採決	4月2日	4月22日
	採決結果	可決（賛成多数）	可決（賛成多数）
	附帯決議	5項目（全会一致）	8項目（賛成多数）
本会議採決		4月6日（賛成多数）	4月23日（賛成多数）
法律公布		5月6日（令和3年法律第29号）	

(出所) 筆者作成

本改正案は、国・都道府県が保護管理を担う国立・国定公園において、地方公共団体や関係事業者等の地域の主体的な取組を促進する仕組みを新たに設け、保護のみならず利用面での施策を強化し、「保護と利用の好循環」（自然を保護しつつ活用することで地域の資源としての価値を向上させること）を実現しようとするものである。その審議経過は図表 1 のとおりであり、本稿では、今回の改正に至るまでの経緯及び本改正案の概要を整理した上で、国会における議論の一部を紹介する。

2. 改正前の自然公園法の概要

(1) 自然公園の定義

自然公園法は、「我が国を代表する優れた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図ることにより、国民の保健、休養及び教化に資するとともに、生物の多様性の確保に寄与する」ことを目的としている。自然公園は、国が指定・管理する国立公園、都道府県の申出により国が指定し、都道府県が管理する国定公園、都道府県が指定・管理する都道府県立自然公園の3種類に分類され（図表 2）、2021（令和 3）年 3 月現在、34 の国立公園、58 の国定公園、311 の都道府県立自然公園がある。

図表 2 自然公園の種類

種別	国立公園	国定公園	都道府県立自然公園
定義	我が国の風景を代表するに足る傑出した自然の風景地（海域の景観地を含む）	国立公園に準ずる優れた自然の風景地	優れた自然の風景地
指定	環境大臣が、関係都道府県及び中央環境審議会の意見を聴き、区域を定めて指定	環境大臣が、関係都道府県の申出により、中央環境審議会の意見を聴き、区域を定めて指定	都道府県が、条例の定めるところにより、区域を定めて指定
管理	国	都道府県	都道府県

（出所）筆者作成

(2) 公園計画及び公園事業

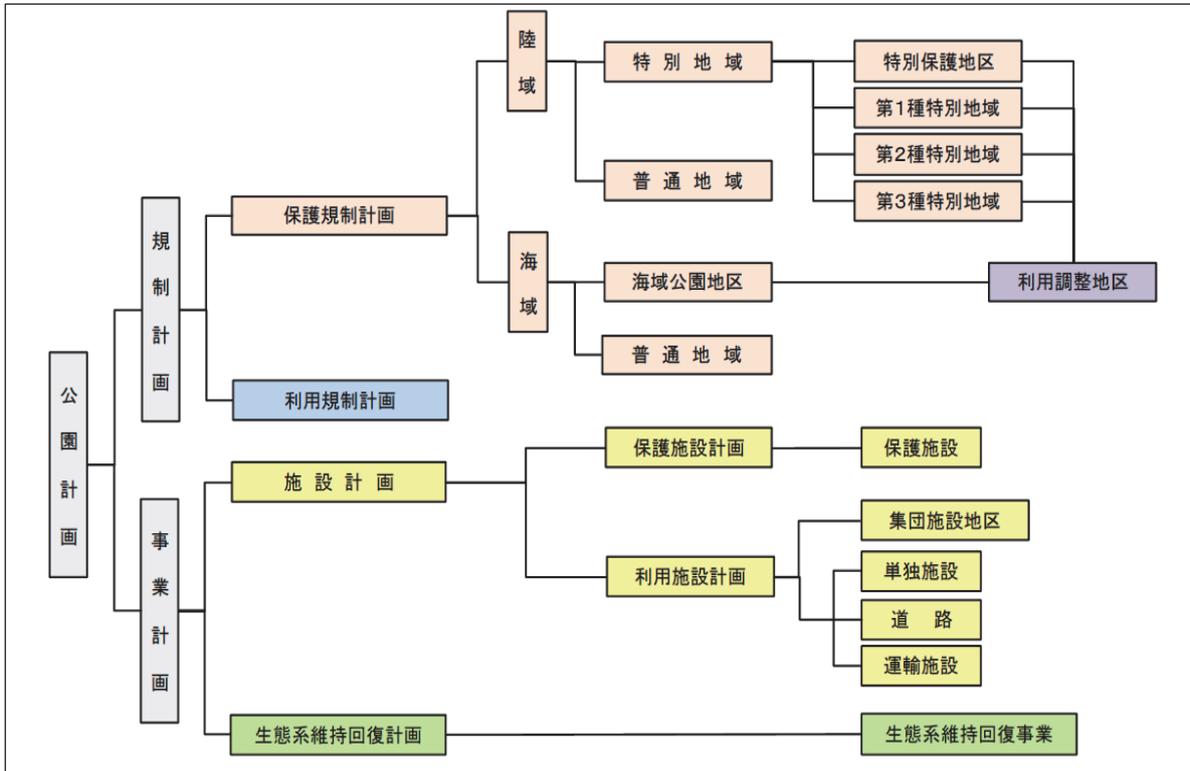
自然公園の保護と利用を適正に行うため、環境大臣は、国立・国定公園ごとに公園計画を定め、開発行為等の規制を行うとともに、施設整備等の公園事業を実施している（図表 3）。

公園計画は規制計画と事業計画の 2 つに大別される。規制計画は、無秩序な開発や利用の増大に対して、公園内で行うことができる行為を規制することで自然景観の保護を図るものである。規制される行為の種類や規模は公園の地域・地種区分（後述（3）参照）に応じて定められている。事業計画は、公園の景観又は景観要素の保護、利用上の安全の確保、適正な利用の増進、並びに生態系の維持又は回復を図るために必要な施設整備等に関するものである。

公園事業は、公園計画に基づいて執行される事業であり、道路、広場、宿舎、休憩所、

駐車場、公衆便所等の施設が公園事業施設とされる。国立公園においては国が公園事業を執行するほか、地方公共団体や認可を受けた者等がその一部を執行することができる。また、国立公園においては都道府県が公園事業を執行するほか、認可を受けた者等がその一部を執行することができる。

図表 3 公園計画体系図



(出所) 環境省「国立公園の公園計画作成要領等について(平成 25 年 5 月 17 日付け環自国発第 1305173 号、環境省自然環境局長通知)別紙 1 『国立公園の公園計画作成要領』より抜粋

(3) 保護規制のための地域・地種区分

米国等では公園管理者である公園当局が土地の権原を所有し、公園専用用地として利用する営造物公園が主であるが、我が国の自然公園は、国有地・私有地を問わず一定の地域を指定し、利用等を規制する地域制公園の形式を採用している。このため、風致景観の保護に支障を及ぼすおそれのある一定の行為を禁止し、又は制限する方法によらざるを得ず、国立・国立公園の区域を保護の必要に応じて特別保護地区¹、特別地域²、海域公園地区³及び普通地域⁴に区分し、行為規制の度合いに強弱をつけている。

¹ 原生的自然が残る地区など、特に厳重に自然景観を維持する必要がある地区。

² 保護の必要性に応じて第1種特別地域、第2種特別地域、第3種特別地域に区分されている。

³ 熱帯魚、さんご、海藻等の動植物によって特徴付けられる優れた海中の景観に加え、干潟、岩礁等の地形や、海鳥等の野生動物によって特徴付けられる優れた海上の景観を維持するための地区。

⁴ 特別地域や海域公園地区に含まれない地域で風景の保護を図る地域。

このほか、特別地域又は海城公園地区の中に指定される利用調整地区⁵、公園の利用及び管理のための施設を総合的に整備し、快適な公園利用の拠点とする集団施設地区⁶等がある。

3. 法改正に向けた検討

2009（平成 21）年の改正自然公園法施行から 10 年が経過し、その間、東日本大震災の発生・復興、協働型管理運営の推進⁷、国立公園満喫プロジェクトの展開⁸等、社会情勢や自然公園行政を取り巻く状況が大きく変化してきたこと、同改正自然公園法の附則に、施行後 5 年を経過した場合において、法の施行状況を勘案し、必要と認めるときは法の規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする定められていること等を踏まえ、環境省は、自然公園法の施行状況の点検を行うとともに、今後の自然公園制度の在り方について検討を行うため、2019（令和元）年 10 月、自然公園制度のあり方検討会を省内に設置した。同検討会は、翌 2020（令和 2）年 5 月、議論の成果についてまとめた「今後の自然公園制度のあり方に関する提言⁹」を公表した。

その後、2020（令和 2）年 7 月、環境大臣からの諮問を受け、中央環境審議会（以下「中環審」という。）自然環境部会自然公園等小委員会において、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等がなされた後、2021（令和 3）年 1 月 29 日、「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」が取りまとめられ、環境大臣に対して答申された。本答申では、今後講ずべき必要な措置として、①国立・国定公園における利用環境の充実、②公園事業・集団施設地区の再生・質の向上、③

⁵ 国立・国定公園の風致又は景観の維持とその適正な利用を図るために、公園利用者の立入り人数等を調整できる制度であり、2002（平成 14）年の法改正により創設された。2020（令和 2）年 3 月現在、吉野熊野国立公園の西大台地区及び知床国立公園の知床五湖地区の 2 か所が指定されている。

⁶ 利用施設が漫然と公園の全区域に散在することにより自然の風景を損傷することを避け、また、施設の利用効果を上げるため、ホテルといった宿舎などの各種の利用施設を一定地区に整備することを目的として、公園計画に記載する整備方針に基づき施設を総合的に整備し、快適な公園利用の拠点とする地区である。

⁷ 外来種や野生鳥獣による被害などの新たな課題への対応や利用者ニーズの変化を踏まえた適切な利用の推進のためには、各国立公園において、地方公共団体を始めとする地域の関係者と国立公園の目指すべき目標（ビジョン）を共有した上で緊密な連携を図ることが必要であるとの協働型管理運営の考え方にに基づき、国・都道府県・市町村に加え、教育・学識経験者、地域の民間事業者、公園管理団体等により組織される「総合型協議会」を設置し、国立公園のビジョン、管理運営方針、行動計画、地域のルール等を検討・共有し、取組を進めることが必要とされている。

⁸ 政府全体で 2020（令和 2）年の訪日外国人旅行者数を 4,000 万人とする「明日の日本を支える観光ビジョン」の 10 の施策の 1 つとして、国立公園の「ナショナルパーク」としてのブランド化を目指し、2016（平成 28）年から、先行的・集中的に 8 か所の国立公園（阿寒摩周、十和田八幡平、日光、伊勢志摩、大山隠岐、阿蘇くじゅう、霧島錦江湾、慶良間諸島）において「国立公園ステップアッププログラム 2020」を策定し、受入環境の整備等が実施されてきた。2020（令和 2）年までの間において、プロモーション、施設改修、Wi-Fi 整備等が行われたが、世界水準のブランド力・認知度や、民間と連携した利用の質向上は不十分であり、また、新型コロナウイルス感染症の世界的な拡大により国内外の利用者が大幅に減少し、公園事業者の事業継続と雇用維持が課題となっている。2021（令和 3）年以降も、2020（令和 2）年に国立公園の訪日外国人利用者数を 1,000 万人としていた目標を継続し、現在の 8 国立公園から全国の国立公園への本プロジェクトの展開、国内誘客の強化、ワーケーションによる利用等国立公園の新しい利用価値の提供等を基本方針に掲げ、本プロジェクトを継続的に実施するとの方向性が国立公園満喫プロジェクトの 2021 年以降の取組方針において示されている。

⁹ 本提言では、自然公園をめぐる社会情勢の変化や自然公園施策に関する近年の動き、自然公園法の改正事項と現状を踏まえ、今後は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施策にも展開していくこと等が重要であるとされている。

国立・国定公園の保全・管理の充実及び関連施策との連携という3つの柱が掲げられた。

①については、利用のゾーニング（区域分け）の検討や地域の協議会において自然体験プログラムを促進・適正化するための事業計画の作成、動物への餌付けなど、地域のルール等では対応しきれない行為への対策の検討等を講ずべき必要がある旨、②については、集団施設地区等の利用拠点の再生・質の向上に関するマスタープランの作成、新たな廃屋化の防止のための公園事業者の事業再生や円滑な事業終了の支援等の検討を講ずべき必要がある旨、③については、管理体制の効果、地域との協働型の管理、公園管理団体の充実等の検討を講ずべき必要がある旨、それぞれ指摘された。

4. 本改正案の概要

上記答申を踏まえて提出された本改正案の概要は、次のとおりである。

(1) 利用拠点の質の向上のための協議会設置及び計画認定制度の創設

ア 協議会の設置（第16条の2、第16条の7関係）

国立公園又は国定公園の区域にある市町村や都道府県は、単独又は共同して、集団施設地区などの利用拠点区域について、利用拠点の質の向上のための整備改善に関し必要な協議を行うため、市町村、公園事業の執行者、土地所有者等から成る協議会を組織することができる。また、公園事業の執行者は市町村等に対し、協議会を組織するよう要請を行うこと及び自己を協議会の構成員として加えるよう申し出ることができる。

イ 公園計画変更及び公園事業決定・変更の提案（第8条の2、第9条の2関係）

協議会は、利用拠点区域について、公園事業に係る施設の整備改善を中心とした利用拠点の質の向上のための整備改善に関する計画（以下「利用拠点整備改善計画」という。）の作成のために必要な公園計画の変更や公園事業の決定等を環境大臣（国定公園の場合は関係都道府県）に対して提案できる。

ウ 利用拠点整備改善計画の認定（第16条の3、第16条の7関係）

協議会において、区域、基本的な方針、目標、事業の内容及び実施主体、計画期間等を記載した利用拠点整備改善計画を作成したときは、市町村等と利用拠点整備改善事業の実施者は共同で環境大臣（国定公園の場合には都道府県知事）の認定を申請することができる。申請された計画が要件に該当すると認めるときは、環境大臣等はこれを認定する。

エ 認定に伴う特例（第16条の6、第20～23条、第33条関係）

認定計画に基づく国立公園事業を執行するための認可等を不要とする。また、認定計画に基づく事業の実施に必要な特別地域等における行為に係る許可等を不要とする。

(2) 質の高い自然体験活動促進のための協議会設置及び計画認定制度の創設

ア 協議会の設置（第42条の2、第42条の3関係）

国立公園又は国定公園の区域にある市町村や都道府県は、単独又は共同して、質の高い自然体験活動の促進に関し必要な協議を行うため、市町村、自然体験活動促進事業の

実施者、土地所有者等から成る協議会を組織することができる。また、自然体験活動促進事業の実施者は市町村等に対し、協議会を組織するよう要請を行うこと及び自己を協議会の構成員として加えるよう申し出ることができる。

イ 公園計画変更の提案（第8条の2関係）

協議会は、質の高い自然体験活動の促進に関する計画（以下「自然体験活動促進計画」という。）作成のために必要な公園計画の変更を環境大臣（国定公園の場合は関係都道府県）に対して提案できる。

ウ 自然体験活動促進計画の認定（第42条の4関係）

協議会において、区域、基本的な方針、目標、事業の内容、実施主体及び実施時期、計画期間等を記載した自然体験活動促進計画を作成したときは、市町村等と自然体験活動促進事業の実施者は共同で環境大臣（国定公園の場合には都道府県知事）の認定を申請することができる。申請された計画が要件に該当すると認めるときは、環境大臣等はこれを認定する。

エ 認定に伴う特例（第20～23条、第33条関係）

認定計画に基づく事業の実施に必要な特別地域等における行為に係る許可等を不要とする。

（3）利用のための規制の強化（第37条第1項第3号関係）

餌付け等、野生動物の生態に影響を及ぼし公園利用に支障を及ぼすおそれのある行為を公園利用のための規制に追加する。

（4）その他

ア 関係者の連携協力（第3条第1項関係）

国、地方公共団体、事業者等は、国立・国定公園の保護及び適正な利用のため、相互に連携を図りながら協力するよう努める。

イ 軽微な事項の中央環境審議会の意見聴取不要（第9条第1項関係）

中央環境審議会の意見を聴くこととされている国立公園事業の決定、廃止又は変更に関し、中央環境審議会が軽微な事項と認めるものについて、意見聴取を要しないものとする。

ウ 公園事業の承継¹⁰（第12条第1項関係）

認可を受けた公園事業者が公園事業を譲渡する場合に、環境大臣（国定公園の場合には都道府県知事）の承認を受けたときは、譲受人が公園事業者の地位を承継する。

¹⁰ 改正前は、公園施設として設置が許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ついて、譲受人が公園事業者の地位を承継する規定がなく、公園事業を行うためには、譲受人が一旦事業を廃止し、新規の認可を申請する必要があり、手続が煩雑となっていた。

エ 公園管理団体¹¹の業務見直し（第 50 条関係）

公園管理団体の指定に当たり、これまで必須とされていた利用者への助言指導や調査研究等の実施を必須業務としないこととする。

オ プロモーションの促進（第 66 条の 2 関係）

国及び都道府県は、国立・国定公園の利用の増進に資する情報提供・普及宣伝を行うよう努める。

カ 罰則の引上げ（第 82 条第 2 号関係）

特別地域の行為規制等に違反した場合の罰則を、6 月以下の懲役又は 50 万円以下の罰金から 1 年以下の懲役又は 100 万円以下の罰金に引き上げる。

（5）施行期日等

本改正案の施行期日は、一部を除き、公布の日から起算して 1 年を超えない範囲内において政令で定める日とされており、2022（令和 4）年春頃が想定されている。また、施行後 5 年を経過した場合に、施行状況を勘案し、必要があると認めるときは検討を行い、所要の措置を講ずることとなっている。

5. 衆参環境委員会における主な議論

（1）法改正の意義

小泉環境大臣は、今回の法改正のポイント及び意義について問われたのに対し、保護と利用の好循環を実現するため、①ソフト面の強化策として自然体験活動促進計画認定制度を創設し、アクティビティー等の支援強化を行うこと、②ハード面の支援として利用拠点整備改善計画認定制度を創設し、廃屋の撤去を始めとする利用拠点の整備改善を行うこと、③野生動物への餌付けなどの行為に関する規制、違反行為への罰則の強化を行うことを挙げた。加えて、国立公園などの国内外へのプロモーションの促進などに関する規定の整備を行い、国立公園満喫プロジェクトの成果を全ての国立公園に広げていくことにも言及した¹²。

また、2 つの計画認定制度を新たに創設する理由を問われたのに対し、小泉環境大臣は、保護という面はもちろん大事にしながらも、国立公園の存在のおかげで地域が潤い、活性化するという点においてまだまだできることがあるのではないかという視点から、今回、新たにソフト面、ハード面の事業実施に当たって、計画段階から多くの方々に入っていたいで合意形成をし、許認可なども含めて手続を簡易化、簡素化する制度を創設した旨、答弁した¹³。

¹¹ 2002（平成 14）年の法改正により創設。自然公園の業務管理に関し、一定の能力を有する公益法人、NPO 法人等を公園管理団体として環境大臣又は都道府県知事が指定する。公園管理団体は風景地保護協定（里地里山などの二次的な自然風景地について、土地所有者等による十分な管理を行うことが困難な場合等に、環境大臣や地方公共団体、公園管理団体が土地所有者等と協定を締結し、土地所有者等の代わりに自然風景地の管理を行うことができる制度）の締結主体として協定地区内の自然の風景地の管理を行うほか、協定地区外でも植生の復元、登山道等施設の補修、公園利用者への情報提供等を行うことができる。

¹² 第 204 回国会衆議院環境委員会議録第 4 号 17～18 頁（令 3. 4. 2）

¹³ 第 204 回国会参議院環境委員会議録第 7 号（令 3. 4. 22）

（２）利用拠点整備改善計画の認定制度

今回の法改正で創設される利用拠点整備改善計画認定制度に関して、廃屋撤去の流れ、廃屋化防止対策が問われた。

廃屋撤去の進め方について、環境省は、国立・国定公園の利用拠点である集団施設地区のうち環境省の所管地については廃屋を撤去する事業を進めており、観光庁の事業、空家対策特別措置法¹⁴も活用し、関係者と連携を取りながらできるだけ撤去を進めていく旨、答弁した¹⁵。また、2015（平成 27）年に施行された空家対策特別措置法と比較し、今回の法改正によって新たにできるようになることは何かと問われたのに対し、環境省は、今回の法改正により直接的に廃屋の撤去等に関する措置を規定するものではないが、地域の協議会設置や手続の簡素化により廃屋の撤去や廃屋化の未然防止も含めた滞在環境の整備が進むものと考えている旨、答弁した¹⁶。

廃屋化防止のための公園事業者の経営状態に関する外部専門機関によるチェックの必要性を指摘されたのに対し、小泉環境大臣は、既存の枠組みで対応できるとし、中環審の答申も踏まえ、事業者に報告を求めるなどにより、経営状態や施設の状態を的確に把握するとともに、経営状態などに関する情報を基に中小企業庁と連携をして、経営改善、再生計画策定への支援、あるいは事業再生が極めて困難な場合には、早期の清算決断や再チャレンジ支援などにつなげるなどの方法について具体的な検討を進めているところである旨、答弁した¹⁷。

（３）自然体験活動促進計画の認定制度

今回の法改正で創設される自然体験活動促進計画認定制度について、質の高い自然体験活動とは具体的に何か、国立・国定公園の中のどういった区域、地域で行われることを想定しているのかが問われた。これに対して小泉環境大臣は、国立公園などの自然を活用して行われるトレッキング、キャンプ、カヤック、野生動物観察など、自然の中での滞在時間が長く、また、五感を使って深く自然を味わえるような体験活動が想定され、実施される地域については、自然豊かな山地、特色のある海岸地域などのそれぞれ国立公園の中で特性に応じて多様な地域が想定される旨、答弁した¹⁸。

また、自然体験アクティビティの促進に当たって、質の高いアクティビティの提供及び利用者の安全性確保の観点から、専門性・知見があるアドバイザー、事業者の人材育成が必要なのではないかとの指摘があった。これに対して環境省は、国立公園満喫プロジェクトにおける受入環境の整備の取組として、自然資源を活用した地域のガイドやコーディネーター等を対象とした人材育成研修やアドバイザー派遣等の支援を行っており、引き続き継続していく旨、答弁した¹⁹。

¹⁴ 空家等対策の推進に関する特別措置法（平成 26 年法律第 127 号）

¹⁵ 第 204 回国会参議院環境委員会会議録第 7 号（令 3. 4. 22）

¹⁶ 第 204 回国会参議院環境委員会会議録第 7 号（令 3. 4. 22）

¹⁷ 第 204 回国会参議院環境委員会会議録第 7 号（令 3. 4. 22）

¹⁸ 第 204 回国会参議院環境委員会会議録第 7 号（令 3. 4. 22）

¹⁹ 第 204 回国会衆議院環境委員会会議録第 4 号 7～8 頁（令 3. 4. 2）

（４）計画認定制度により可能となる行為

利用拠点整備、自然体験活動の対象事業となることで、特別地域等で可能となる行為の内容を問われたのに対し、環境省は、利用拠点整備改善計画及び自然体験活動促進計画が環境大臣又は都道府県知事の認定を受けた場合、計画に記載された事業の実施に伴う、特別地域、特別保護地区及び海域公園地区における工作物の新改増築や木竹の伐採、広告物の設置等がワンストップで可能になり、また、利用調整地区の立入認定も同様に不要となるが、これらの計画の認定に当たっては、通常の許認可等と同じ基準で審査されることになるため、国立公園等の保護上の懸念は生じないと考えている旨、答弁した²⁰。

（５）協議会の構成員

制度が創設される２つの協議会の構成員として、環境保護団体、動物の生態に詳しい専門家、地域住民等を法律上に明記すべきではないかとの指摘があった。これに対して、小泉環境大臣は、協議会の構成員については市町村、都道府県、ガイドやホテルなどの関係事業者、土地所有者、観光協会、ビジターセンター、有識者、自然保護団体などの多様な主体を想定しており、具体的な構成員は、計画の内容などに応じて各市町村が判断することとなっているため、条文上、当該市町村又は都道府県が必要と認める者という形で盛り込んでいる旨、答弁した。また、それぞれの計画の内容については各地域の実情に応じて必要な内容を定められることを想定しており、例えば、自然体験活動促進計画については、人材育成や情報発信などが中心の計画も想定され得るため、必ずしも自然保護団体等の参加が必須ではない場合もあると考えられ、条文上で明記することはしなかった旨述べた²¹。

（６）協議会の運営支援

協議会の組織や計画策定等が地方公共団体にとって負担となること、知見やノウハウの不足により対応が難しいことが懸念されるとの指摘があった。これに対して、宮崎環境大臣政務官は、全国の国立公園等を保全管理していくためには、地方公共団体、ガイドツアーや宿泊等のサービスを提供している事業者など、各地域の関係者の協力が不可欠であるため、国立公園の利用を担う関係事業者の雇用を維持し、ツアー造成やワーケーション環境の整備などを図る目的で、令和２年度の第１次及び第３次補正予算²²において、ガイド事業者、旅行業者、地方自治体等の地域関係者の取組を支援しており、本改正案に基づく協議会の設置や計画の作成等についても、環境省として、必要な助言や参考となる事例の情報提供などの技術的支援を行いたい旨、答弁した²³。

²⁰ 第 204 回国会衆議院環境委員会議録第 4 号 20 頁（令 3. 4. 2）

²¹ 第 204 回国会参議院環境委員会議録第 7 号（令 3. 4. 22）

²² 令和 2 年度第 1 次補正予算 30 億円（国立公園等への誘客・ワーケーションの推進と収束までの間の地域の雇用の維持・確保）、令和 2 年度第 3 次補正予算 30 億円（国立公園・温泉地等での滞在型ツアー・ワーケーション推進事業）となっている。

²³ 第 204 回国会衆議院環境委員会議録第 4 号 18 頁（令 3. 4. 2）

(7) 野生動物の餌付け等の規制

政令で規定される野生動物の生態に影響を及ぼす行為の具体的内容について問われたのに対し、宮崎環境大臣政務官は、政令に定める具体の行為については現在検討を行っているが、餌付け、接近行為を想定している旨、答弁した²⁴。

また、対象となる野生動物に魚類が含まれていない理由について問われたのに対し、環境省は、魚類などは公園利用上の支障を及ぼすおそれがなく、一般的に、人為的な餌に依存することにより、野生動物の本来の生態に影響を及ぼすことはなく、人への悪影響、利用上の危険性はないため、対象にしていない旨、答弁した²⁵。

(8) ドローン規制、登山道の利用方法

中環審の答申で指摘があったドローンの飛行や登山道のマウンテンバイクに対する規制の在り方について問われた。環境省は、ドローンについては現行法でも国立・国定公園の特別地域等において著しい騒音を発することは規制されており、また、野生生物等への影響については、国立公園における無人航空機の取扱いを整理し、希少鳥類の営巣地や繁殖期を避ける等、保護上の影響がないよう配慮すべき事項について各地方環境事務所及び都道府県宛てに通知をしており、利用者から問合せがあった場合は助言を行う旨、答弁した。加えて、登山道のマウンテンバイク、自転車等の利用については、他の利用者に迷惑を掛けないように規制が必要な場合と、登山道や他の利用者に影響がない範囲で自然体験アクティビティとして活用可能な場合があるため、各地域の実情に応じた具体的な対応が可能になるように、今後引き続き検討を進めたい旨述べた²⁶。

(9) 国立・国定公園の管理体制の充実強化

地方環境事務所等のレンジャー²⁷について、業務の実態に即した更なる増員を行うことにより、現地管理体制の充実及び強化に向けて万全を期する必要性について問われた。これに対し、笹川環境副大臣は、レンジャーの役割は非常に大きなものであり、過去4年間でレンジャーも約200名に倍増することができていることに加え、レンジャーの補佐であるアクティブ・レンジャーの役割も大きなものになってくるため、今回の法改正で指定がしやすくなる公園管理団体を増やすことを含め、現在の体制から今後は1,000名規模の現地管理体制を構築していきたい旨、答弁した²⁸。

²⁴ 第204回国会衆議院環境委員会議録第4号14～15頁（令3.4.2）

²⁵ 第204回国会衆議院環境委員会議録第4号26頁（令3.4.2）

²⁶ 第204回国会参議院環境委員会議録第7号（令3.4.22）

²⁷ 自然保護官。国立公園など保護地域の指定や管理、絶滅のおそれのある野生生物への対応、野生鳥獣の管理、自然環境に関する全国調査、失われた自然の再生事業、自然と触れ合うための施設の整備などに従事する環境省の職員。

²⁸ 第204回国会衆議院環境委員会議録第4号7頁（令3.4.2）

(10) その他

ア 公園事業としての分譲型ホテルの認可

施設の所有権を客室単位等で販売する分譲型ホテルや企業の保養所は、国立公園利用者に対し公平な利用の機会が提供できないことから、国立公園事業として認可されてこなかったが、令和元年の省令等の改正により、これらを認可することができるようになった。委員会では、分譲型ホテルの認可により廃屋問題の解決を期待することへの疑問や新たな廃屋を招くことへの懸念から、分譲型ホテルを認可することとした趣旨や経緯が問われた。

これに対して、小泉環境大臣は、近年の分譲型ホテルへのニーズの高まりなどを踏まえて、国立公園内における利用の質の向上のため、有識者から成る国立公園の宿舍事業のあり方に関する検討会の検討結果も踏まえて、上質な宿泊体験の提供やにぎわいが失われている地域の再活性化などを期待し、2019（令和元）年9月より新たに公園事業として認可できることとした旨、答弁した。認可の条件としては、①国立公園として必要性の高い事業に限定し、休廃業施設が目立つエリアの再活性化や上質化に資すると判断されること、又は風致景観の保護上支障を来している廃屋や老朽化施設の建て替えなどにより実施されること、②特定の個人や団体が独占するものは認めず、公益性、公平性を担保するために、審査基準において、特定の者が独占的に利用する客室を設けないこと、公園施設の年間延べ宿泊可能客室数のうち7割以上について一般の利用者の宿泊の機会が確保されていることのほか、③分譲型ホテルの所有権の分割によって廃屋化につながらないようにするため、区分所有者と公園事業者の契約において、大規模修繕や建て替えが円滑に実施されることが見込まれる措置が講じられていること等を求めている旨述べた²⁹。

イ 国立・国定公園内における再生可能エネルギー事業

国立・国定公園内における太陽光発電や風力発電といった再生可能エネルギー施設の設置に当たって、自然景観や生物多様性の保全に支障が生じないように、また、地域での合意形成を図りながら、再生可能エネルギー施設の設置、活用を図る必要性について問われた。環境省は、国立公園等の守るべき自然は守りつつ、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の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と考えており、近年、国立・国定公園内においても増加している太陽光発電や風力発電施設等の設置に当たっては、自然景観や生物多様性の保全の観点から審査、指導等を行うことに加え、発電終了後の撤去に関する計画の作成についても求めているが、一方で、国立公園や国定公園は、国内外の多くの観光客を引き付けている地域でもあり、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も重要と考えているため、自然環境の保全に配慮した地産地消型の再生可能エネルギー施設の設置やサステナブルなツアーの実現等を目指したい旨、答弁した³⁰。

²⁹ 第204回国会参議院環境委員会会議録第7号（令3.4.22）

³⁰ 第204回国会衆議院環境委員会会議録第4号6頁（令3.4.2）

なお、衆議院の環境委員会において、①創設される2つの計画認定制度の適切な運用及び必要な支援、②国立・国定公園における管理運営体制の一層の充実、③国立公園満喫プロジェクトの成果の適正な評価及びその周知、④気候変動への適応に十分配慮した保全と利用の対応策の検討等を求める旨の附帯決議が全会一致により付されている。

また、参議院の環境委員会においては、衆議院と同様の①～④の項目に加え、公園事業施設の新たな廃屋化を防止するための施策の継続的な検討、餌付け等の規制内容の周知徹底及び利用者への適切な指導、国立・国定公園内における太陽光・風力発電施設の許可等に当たっての環境への配慮及び用途終了後の適切な取扱い等を求める旨の附帯決議が賛成多数により付されている。

6. おわりに～今後の課題として

観光立国政策に国立公園が位置付けられたことを背景の1つとした本改正案の成立により、保護と利用の好循環の実現のため、市町村や事業者を中心とする協議会の活用による国立・国定公園における地域の主体的な取組を促す仕組みが創設された。利用拠点施設の整備や自然体験活動の拡充等によって国立公園等の魅力を高め、その情報を国内外に発信し、国立公園等に多くの観光客、利用者に訪れてもらうことで地域の活性化につながることを期待されており、2つの協議会による計画認定制度についてはその役割を担うこととなる。

他方、国による関与という観点から考えると、ベースとなる公園計画では公園計画決定段階まで、利用拠点整備改善計画及び自然体験活動促進計画では各計画認定段階までとなっており、計画認定後の積極的な関与や支援は規定されていない。予算による支援や地方財政措置もあるが、地域の実情はそれぞれ異なっており、地方公共団体や事業者の中には人手不足、資金不足等の問題を抱えている場合もあることが考えられ、地域の主体的な取組に委ねるだけでは限界があるように感じられる。国を挙げて国内外からの観光客を国立公園等に誘致するための取組においては、責任の所在を明確化し、国と地域との役割分担を整理しておくことが重要である。当該地域において解決すべき問題の洗い出し、対処方針の決定、資金面や人員面での支援、事業実施における円滑な合意形成のサポート、事業開始後の状況確認等、地域の意向を尊重しつつ国が積極的に関与する仕組みを作ることが今後検討してもよいだろう。

(にしもと たかし)