

**自然環境保全に関する行政評価・監視
結果に基づく勧告**

- 国立公園等を中心として -

平成14年4月

総務省

前書き

近年、余暇時間の増加やライフスタイルの変化等を背景として、自然との触れ合いを求める国民のニーズがますます高まってきており、自然の維持・回復や自然との触れ合いの機会の確保が重要となっている。

また、現在の世代のためだけでなく、将来の世代のためにも豊かな自然を引き継いでいく必要があるということも広く認識されるようになってきている。

これまで、国は、優れた自然、傑出した風景地などを保護し、あるいはこれらの適切な利用を推進していくため、自然公園法(昭和32年法律第161号)などにより区域を定め、行為規制や公園事業等を実施してきているが、自然環境に対する国民の関心の高まり等に伴い、良好な自然の維持・回復に向けたより積極的な取組が求められている。

この行政評価・監視は、このような状況を踏まえ、自然環境を適正に保全する観点から、国立公園等を中心に、区域等の見直し状況、利用施設の整備・管理状況及び各種行為の許可事務の実施状況を調査し、関係行政の改善に資するため実施したものである。

目次

- 1 自然環境保全行政の現状と課題
- 2 公園区域等の見直しの推進
- 3 国立公園の利用施設の適正な整備・管理等
- 4 国立公園における行為の許可事務の迅速化等

1 自然環境保全行政の現状と課題

1) 自然環境保全の必要性

近年、都市化や余暇時間の増大等に伴い、自然に恵まれた地域で豊かな自然を体験し、人間性を回復するため自然と触れ合うことに対する国民のニーズが高まっている。このため、自然環境を保全するとともに、自然観察、野外レクリエーション等のための自然と触れ合える場を確保・維持する必要がある。

また、日本の国土は、周囲を海に囲まれているとともに、国土の約4分の3が山地で占められ、亜熱帯域から亜寒帯域までを含み、四季の別も明確で、豊かな自然環境に恵まれていることから、多様な生物種の生息を可能にしている。我々の生活は、このような生物多様性がもたらす恵みによって成り立っていることから、

自然環境の健全性を維持する必要がある。

このため、環境省では、優れた自然の風景を有する地域を国立公園又は国定公園として指定し、風致・景観を保護しつつ、これら公園の利用を図るとともに、人の手が加わっていない原生の状態が保たれている地域や優れた自然環境を維持している地域を原生自然環境保全地域又は自然環境保全地域として指定し、保全している。

2) 自然環境保全行政の現状

1. 国立公園及び国定公園の制度

国立公園は、我が国の風景を代表するに足りる傑出した自然の風景地(海中の景観地を含む。)であって、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いて区域を定めて指定し(自然公園法(昭和32年法律第161号)第10条第1項)、国(環境省)が管理するものであり、平成12年度末現在、28公園(205万ヘクタール)が指定されている。また、国定公園は、国立公園に準ずる優れた自然の風景地であって、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聞いて区域を定めて指定し(同法第10条第2項)、都道府県が管理するものであり、平成12年度末現在、55公園(134万ヘクタール)が指定されている。この両者に都道府県が指定する都道府県立自然公園を加えたものを自然公園といい(同法第2条第1号)、その面積は535万ヘクタールと国土面積の約14パーセントを占め、その利用者も年間延べ10億人近くに達している。

国立公園及び国定公園(以下「国立公園等」という。)の適正な保護と利用を確保するため、公園ごとに公園計画を定めることとされている。国立公園の公園計画は、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いて決定し(自然公園法第12条第1項)、また、国定公園の公園計画は、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いて決定することとされている(同法第12条第3項)。

公園計画は保護計画と利用計画により構成される。保護計画には、「保護のための規制計画」と「保護のための施設計画」がある。保護のための規制計画は、風致・景観の維持を図るため、風致・景観の特質、公園利用上の環境保全の必要性等に応じて、公園区域を特別地域、海中公園地区又は普通地域(以下これらを「地種区分」という。)に区分し、地種区分に応じ工作物の新築等の行為を規制するものである。保護のための施設計画は、景観又は景観を構成する要素(植生、地形等)を保護するために、植生復元施設、防火施設等の整備を図るものである。

また、利用計画には、「利用のための施設計画」と「利用のための規制計画」がある。利用のための施設計画は、快適な公園の利用を増進するため、キャンプ場等公園利用にふさわしい施設の整備を図るものである。利用のための規制計画は、利用の増大に対処し、自然景観の保護を図るため、利用客のマイカー利用等一定の行為を制限、禁止する措置等を定めるものである。

特別地域及び海中公園地区内における工作物の新築等の行為については、環境大臣又は都道府県知事の許可を受けることが必要とされており(自然公園法第17条第3項、第18条第3項及び第18条の2第3項)、また、普通地域における同様の行為については、環境大臣又は都道府県知事にあらかじめ届け出ることが必要とされている(同法第20条)。平成12年度におけるこれらの許可件数は約7,400件、届出件数は約500件に達している。

また、公園計画に基づいて施設の整備を行う公園事業には、大別して、国(環境省)が直轄で実施するもの(都道府県への施行委任を含む。)と地方公共団体が実施するもの(補助事業及び単独事業)がある。これらに要した国費は平成12年度で約166億円となっている。

2. 自然環境保全地域等の制度

原生自然環境保全地域は、その区域における自然環境が人の活動によって

影響を受けることなく原生の状態を維持しており、かつ一定面積以上の区域であって、国又は地方公共団体が所有するもののうち、環境大臣が当該自然環境を保全することが特に必要であるとして指定するものである(自然環境保全法(昭和47年法律第85号)第14条第1項)。また、自然環境保全地域は、原生自然環境保全地域以外の区域で、環境大臣が自然的、社会的諸条件からみてその区域における自然環境を保全することが特に必要であるとして指定するものである(同法第22条第1項)。平成12年度末現在、原生自然環境保全地域が5地域(5,631ヘクタール)、自然環境保全地域が10地域(2万1,593ヘクタール)指定されており、いずれも国(環境省)が管理している。

環境大臣は、原生自然環境保全地域及び自然環境保全地域(以下「自然環境保全地域等」という。)について、当該地域における自然環境の保全のための規制又は施設に関する計画である保全計画を決定し(自然環境保全法第15条第1項及び第23条第1項)、その計画に基づき、原生自然環境保全地域における立入制限(同法第19条)、自然環境保全地域における工作物の新築等の許可(同法第25条及び第27条)等の規制や、自然環境保全地域等における標識の設置等の保全事業を実施すること(同法第16条及び第24条)により保全を図っている。また、原生自然環境保全地域については、自然生態系に影響を与える行為を原則禁止すること(同法第17条)などによっても保全を図っている。自然環境保全地域等における行為の許可の実績は近年極めて少なく、平成12年度は自然環境保全地域における2件のみとなっている。また、保全事業に係る当初予算額は昭和51年度以降毎年約600万円となっている。

3. 自然環境保全行政の体制

国立公園等及び自然環境保全地域等に関する保護、管理等の業務は、環境省自然環境局が所管しており、同局の平成12年度末現在の定員は357人となっている。

このうち、現地で、国立公園内における風致・景観の保護や管理、公園事業者(公園計画に基づく事業を実施する者)に対する指導、公園利用者への自然解説等の業務を行うため、自然保護事務所(11か所)及び自然保護官事務所(67か所)に205人が配置されている。

3) 自然環境保全行政の課題

優れた自然環境を有する地域等の適正な保全を総合的に推進することにより、広く国民が自然環境の恵沢を享受し、健康で文化的な生活を確保すること及び将来の国民にこれを継承していくことができるようにすることが重要となっている。そのためには、社会条件の変化に対応した区域等の的確な見直しや公園利用のための施設の適切な整備・管理など、国立公園等や自然環境保全地域等の保全管理が適切に実施されなければならない。

また、国立公園等の公園区域内の工作物の新築等の行為に関する許可等の件数は、年間約7,900件にも上っており、この事務処理の迅速化や簡素化も課題となっている。

2 公園区域等の見直しの推進

環境省は、国立公園等及び自然環境保全地域等について、次のとおり、区域の変更等を行うこととしている。

1. 国立公園については、国立公園を取り巻く社会条件の変化に対応させるため、5年ごとに点検(公園区域及び公園計画を見直し必要に応じて変更すること。)を行うこととされている(「国立公園計画の再検討について」(昭和48年11月22日付け環自計第615号環境庁自然保護局長通知))。

なお、公園区域が自然的、立地的特性等の性格の異なる複数の地域から成る場合は、同一公園区域であっても公園計画が地域別に複数作成され、点検も地域別の公園区域及び公園計画ごとに行われる。

点検は、

- i) 自然保護事務所(以下この項において「事務所」という。)が、点検作業開始年度(前回点検の翌年度から起算して4年度目)に、点検を行う対象、点検の考え方等を明らかにした点検の基本方針及び作業スケジュールを作成する、
- ii) これらに基づき、事務所が、現地調査や関係機関からの意見聴取等を行って、公園区域及び公園計画について変更を行う必要があるか否かを検討する(必要がないと判断した場合は点検を終了する。)、
- iii) 事務所において、変更を行う必要があると判断した場合、関係機関等との調整を経て事務所案を作成する、
- iv) 環境大臣が、中央環境審議会からの意見聴取等の手続を経て、公園区域及び公園計画を変更する、

との手順で実施することとされている(「国立公園の公園区域及び公園計画の点検の推進について」(平成2年6月5日付け環自計第70号環境庁自然保護局計画課長通知))。

2. 国立公園についても国立公園と同様の作業手順で点検が行われるが、上記i)からiii)に相当する作業は都道府県が行い、これに基づき環境大臣が公園区域や公園計画の変更を行うこととされている(「国立公園の指定、公園計画の決定等について」(平成13年4月17日付け環自国第193号環境省自然環境局長通知))。
3. 自然環境保全地域等のうち原生自然環境保全地域については、環境大臣が、関係都道府県知事及び中央環境審議会の意見を聴き、当該区域内の土地の所有者の同意を得て新たに指定し、又は変更することとされている(自然環境保全法第14条第2項、第3項及び第6項)。

また、自然環境保全地域については、環境大臣が、関係地方公共団体の長及び中央環境審議会の意見を聴き、指定案又は変更案を公衆の縦覧に供した上で新たに指定し、又は変更することとされている(自然環境保全法第22条第3項、第4項及び第7項)。

なお、自然環境保全地域等は、国立公園等の場合とは異なり、ほとんどが国公有地であって人の利用に供されず、比較的社会条件の変化の影響を受け難いため、区域及び保全計画の見直しを定期的に行う仕組みはない。

今回、国立公園等の点検の実施状況及び自然環境保全地域等の区域の変更の実施状況を調査した結果、次のような状況がみられた。

ア 環境省は、平成12年度末現在、28国立公園のすべての公園区域(28区域)と公園計画(61計画)のうち、14公園区域と22公園計画については、点検に着手できない特段の事情(例えば、現在火山活動中のため所要の調査等が行えないことなど)がないにもかかわらず、点検作業開始年度を過ぎても点検に着手していない。

イ 17国立公園、11国定公園、1原生自然環境保全地域及び3自然環境保全地域について、これらの区域の変更等の実施状況をみたところ、次のような状況がみられた。

1. 新規に公園区域又は自然環境保全地域等の区域(以下「公園区域等」という。)を指定した際、鉱業権が設定されていること等が支障となって当該公園区域等に含まれなかった区域について、環境省がその後継続的な情報収集を行っていなかったため、当該支障が解消して公園区域等への追加が可能となっているにもかかわらず、追加されていないものがある。(国立公園:1事例、自然環境保全地域:1事例)

なお、環境省では、過去の点検の際に公園区域への追加や公園計画に定める地種区分の変更を見送った区域について、当時の検討経緯等の記録を保管していないために、見送った理由等が不明となり、継続的な情報収集を行うことができないものもある。(国立公園:4事例)

2. 環境省では、点検の際、公園区域への追加や地種区分の変更を行う必要があると判断した区域がその点検対象の公園区域の内外に複数存在する場合に

は、これらを一括して追加し、又は変更することとしているため、関係機関等との調整が難航している他の区域の存在が原因となり、早急に行う必要がある公園区域への追加や地種区分の変更が結果的に行われていない区域がある。
(国立公園：1事例、国定公園：1事例)

したがって、環境省は、公園区域等を社会条件の変化に適切に対応させる観点から、次の措置を講ずる必要がある。

1. 国立公園の点検を確実に実施すること。
2. 国立公園等及び自然環境保全地域等の点検等に関し、次の方針を明確化し、当該方針の下に点検等を進めること。
 - i) 何らかの支障により、公園区域等に含まれなかった区域又は地種区分の変更を行うことができなかった区域については、情報収集を的確に行い、当該支障の解消後直ちに追加又は変更を行うこと。
 - ii) 一つの国立公園等に関する複数の区域について一括して公園区域への追加又は地種区分の変更を行おうとする場合に、何らかの支障により追加又は変更が長期間を要する区域があることが判明したときは、支障のない他の区域について優先的に追加又は変更を行うこと。

3 国立公園の利用施設の適正な整備・管理等

国(環境省)又は地方公共団体は、国立公園等における公園の適正な利用を増進するため、直轄又は補助事業等によりキャンプ場、展望台等の施設(以下「利用施設」という。)の整備を行っており、その管理は当該事業の実施主体が行っている。

環境省本省は、国立公園等における利用者の安全を確保するため、自然保護事務所及び都道府県に対し、1. 利用施設について、つり橋や栈橋等の構造物を点検し必要な措置を講ずること、歩道の案内板等の点検・整備を行うこと、2. 気象条件の変化等により災害や事故が発生するおそれのある山岳地帯、火山地帯、海浜等の地域について、警察等地方の関係機関と連携し必要に応じて立入禁止等の利用制限を行うこと等の安全対策を指導している(「自然公園における利用者の安全対策について」(平成元年7月21日付け環自企第423号環境庁自然保護局長通知))。

また、利用制限は、国立公園等内に生息する野生動植物の生息環境等を保全するためにも行われており、平成2年に自然公園法の一部改正により、特別地域における車両等の乗入規制が導入されている。例えば、絶滅のおそれが増大しているアカウミガメが上陸し産卵する海岸については、平成9年に初めて、1国立公園内の2海岸において車両等の乗入規制が実施されている。

今回、17国立公園について利用施設の整備・管理状況等を調査した結果、次のような状況がみられた。

ア 利用施設の中には、床面が傾いている展望施設、崩壊した土留施設が放置されている登山道、老朽化のため内容が不明となっている案内板等、公園の安全な利用を妨げるおそれのある状態となっているものなどがみられる。(13事例)

また、環境省が観光客のために改修した駐車場であるにもかかわらず、観光客の利用が低調であったことなどから、駐車場の管理業務を行っている団体がその区画のほとんどを周辺の旅館の従業員等に月極めで賃貸させているものがある。これは、環境省が、改修工事の実施の際に、当該駐車場の損傷状況等改修の必要性について検討したが、駐車場の存続の必要性についての検討を十分行わなかったことによるものと認められる。(1事例)

イ アカウミガメが上陸して産卵する海岸で、車両等が容易に乗り入れることができるにもかかわらず車両等の乗入規制を実施していないところでは、平成12年のアカウミガメの産卵巣数が、最も産卵巣数の多かった年の約半数に減少している。(3事例)

したがって、環境省は、利用者の安全の確保、絶滅のおそれのある種の保護等の観点から、利用施設の適正な整備・管理及び利用規制の適切な実施を図る必要がある。

4 国立公園における行為の許可事務の迅速化等

国立公園の特別地域及び海中公園地区における工作物の新築等の行為に対する環境大臣の許可権限は、行為の規模に応じて、すべて環境省自然環境局長若しくは自然保護事務所長の専決事項又は都道府県知事への委任事項とされている(環境省文書管理規程(昭和49年環境庁訓令第12号)、自然保護事務所長の専決処理に関する訓令(平成12年環境庁訓令第4号)、自然公園法施行令(昭和32年政令第298号)附則第3項)。

行政庁の許認可等については、行政手続法(平成5年法律第88号)において、行政庁は、申請がその事務所に到達してから当該申請に対する処分をするまでに通常要すべき標準的期間(以下「標準処理期間」という。)を定めるよう努めるとされており(第6条)、また、規制改革推進3か年計画(平成13年3月30日閣議決定)において、審査・処理等の迅速化、申請書類等の簡素化等が規制制度の見直しの視点として挙げられており、国立公園における工作物の新築等に係る許可事務についても、迅速かつ適切に執行されることが重要となっている。

今回、国立公園における工作物の新築等の許可に係る標準処理期間の設定とその運用状況等を調査した結果、次のような状況がみられた。

ア 環境省では、環境省本省、自然保護事務所(自然保護官事務所を含む。以下同じ。)及び都道府県における標準処理期間をそれぞれ1か月と設定している(「国立公園の許可、届出等の取扱要領について」(平成12年3月30日付け環自国第180-1号環境庁自然保護局長通知)及び「国立公園に係る法定受託事務の実施について」(平成12年6月1日付け環自国第330号環境庁自然保護局長通知)。従前の通知においても標準処理期間は1か月と設定されていた。)が、平成9年度から12年度までの間における、自然環境局長又は自然保護事務所長の専決とされている許可事案(3,559件)から抽出した278件についてみると、次のとおり、標準処理期間と実際の処理期間が乖離しており、標準処理期間が申請者にとって必ずしも処理期間の目安となっていない。

1. 環境省本省においては、事務処理の進行管理が十分行われておらず、申請書受付後相当期間が経過したのちに審査に着手している状況がみられ、処理期間は、調査した77件の平均で58.5日と標準処理期間の1か月を大きく超過している。
2. 自然保護事務所における処理期間は、自然環境局長専決事案(77件)が平均24.3日であるのに対して、自然保護事務所長専決事案(201件)が平均19.3日となっており、後者は標準処理期間の1か月を10日程度下回っている。
3. 都道府県における処理期間は、自然保護事務所長専決事案(104件)が平均18.0日、自然環境局長専決事案(73件)が平均20.1日となっており、両者とも標準処理期間の1か月を10日程度下回っている。

イ 調査した278件の申請の中には、自然保護事務所及び都道府県において、電柱の設置の許可申請における土地登記簿謄本(写)等法令に根拠がなくかつ審査上必要性に疑問のある書類を提出させているものが27件(延べ47件)みられた。

したがって、環境省は、国立公園における工作物の新築等の許可に係る事務処理の迅速化、申請者の負担軽減等を図る観点から、次の措置を講ずる必要がある。

1. 環境省本省における許可事務について、進行管理を強化し、事務処理の迅速化を図ること。

2. 自然保護事務所における標準処理期間(自然保護事務所長専決事案に限る。)及び都道府県における標準処理期間(自然保護事務所長専決及び自然環境局長専決事案に限る。)の短縮化を図ること。
3. 法令に根拠がなく審査に不要な書類を徴収しないこと。また、都道府県に対して、法令に根拠がなく審査に不要な書類を徴収しないよう徹底すること。