

平成 18 年 12 月 15 日

北海道管区行政評価局

## 国立公園の保全・利用に関する行政評価・監視

### <評価・監視結果に基づく所見表示>

「行政評価・監視」は、総務省行政評価局が行う評価活動の一つで、行政の運営全般を対象として、主として合规性、適正性、能率性、有効性、効率性等の観点から評価を行い、行政運営の改善を推進するものです。

今回の評価・監視は、「地域計画調査」として北海道管区行政評価局が企画立案し、北海道管区行政評価局、旭川行政評価分室、釧路行政評価分室が、平成18年8月から平成18年11月にかけて実地に調査した結果等に基づき、北海道地方環境事務所に対して平成18年12月15日に所見表示したものです。

連絡先：第二部第二評価監視官（和気<sup>わき</sup>）

電 話：709-2311 内線3144

FAX：709-1843

# 調査の背景と所見表示事項

## 背景

- 国立公園は、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、教化に役立つもの
- 道内6国立公園の合計面積506,378ヘクタールは、全国28公園の総面積2,065,156ヘクタールの25パーセントと広大
- 本道の国立公園は、山岳や湖沼、湿原等の多彩な自然環境に原始的景観を多く残すもので、多くの国民が利用（6公園合計の利用者数は平成16年度で2,788万人）しており、観光資源として極めて重要

- 従来から、いわゆる**オーバーユース**による自然環境の劣化や、登山道の維持管理の問題などが指摘されてきたところ
- 一方、これまで地方公共団体による国立公園の施設整備に対して交付されてきた自然公園等整備費補助金が、三位一体改革に伴って平成17年度に廃止

公園の**保全と利用のバランス**に則した施設の整備や維持管理について改善すべき点はないかという観点から、道内4国立公園における規制の状況、施設の維持管理状況等を実地に調査

調査対象国立公園：  
大雪山国立公園  
支笏洞爺国立公園  
阿寒国立公園  
知床国立公園

所見表示先：  
北海道地方環境事務所  
  
所見表示日：  
平成18年12月15日

## 所見表示事項

調査結果に基づき、以下の事項について所見表示

- |                            |         |                                 |
|----------------------------|---------|---------------------------------|
| 1 国立公園をめぐる環境の変化への対応        | 所見表示事項① | (国立公園の保護・利用に関する基本的な計画の見直し)      |
| 2 公園環境保全の適正化               |         |                                 |
| (1) 自然環境保護のための適切な利用のコントロール | 所見表示事項② | (利用者に対する自然環境保護のためのルールの周知徹底)     |
| (2) 地種区分設定の見直し             | 所見表示事項③ | (保全と利用の実態に応じた規制区域の設定の見直し)       |
| 3 国立公園の適正な管理               |         |                                 |
| (1) 維持管理に係る情報連携の促進         | 所見表示事項④ | (維持管理に係る情報連携等の促進)               |
| (2) 行為規制違反に対する厳正な対応        | 所見表示事項⑤ | (事業者に対する指導監督権限の適正な行使①(行為規制違反))  |
| (3) 公園事業者に対する指導監督の適正化      | 所見表示事項⑥ | (事業者に対する指導監督権限の適正な行使②(施設の維持管理)) |
| (4) 直轄施設の維持管理の適正化          | 所見表示事項⑦ | (直轄施設の維持管理の適正化)                 |

# 所見表示事項① 国立公園の保護・利用に関する基本的な計画の見直し

## 制度・仕組み

- 国立公園内の車道、歩道、駐車場、キャンプ場、宿泊施設など公園を利用するための施設は、国立公園計画により、実現の可能性の見通しのうえに立って環境大臣が決定。
- 施設の整備は国、地方公共団体及び民間事業者が実施。
- このうち、遊歩道、登山道等、公共性の高い施設の多くは、これまで地方公共団体（道、市町村）が国の自然公園等整備費補助金を受けて標識や木道等を設置し、維持管理を実施。（整備済みの施設数に占める地方公共団体が整備した施設数の構成比は70.3%）
- 整備されないまま現道が登山道等として事実上利用されている場合は、森林管理署（国有林）や市町村など、土地の管理者がそれぞれの判断で倒木の処理などの維持管理を実施。

## 調査結果

### 三位一体改革を受けた環境省の対応

- 公園整備は国の直轄事業に移行。
- 平成17年度から地方公共団体に対する補助金を廃止。
- 国は、公園の保護又は利用上重要な施設を整備。

### 影響

現行の公園計画で定めた施設のうち、現在整備されていないものの中には、当初、地方公共団体による整備を期待して計画したものが多い

- 補助金が廃止されたため、地方公共団体が新たな施設整備に取り組みにくい状況
- 計画された施設の全てを国が整備することは困難

公園計画で定めた施設整備の実現の可能性の見通しが不透明に

整備の見通しが立たない事実上の歩道等の維持管理が課題

### 支障事例

- ◎ 整備されないまま事実上利用されている登山道等において、通行に危険な状況や湿原の踏み荒らしが発生
- ◎ これらの登山道等は整備の見通しが立っておらず、当面の維持管理についても関係機関で調整が必要な状況

## 所見表示要旨

- ① 公園計画で決定された施設について、必要性及び実現の可能性についてあらためて検証するとともに、地方公共団体に限らず多様な主体による整備の推進について検討し、これらを踏まえて、公園計画等の見直しを行うこと
- ② 事実上利用されている施設の当面の維持管理について、安全な利用や施設周辺的环境保全のための措置の内容、実施方法、実施に当たっての役割分担等について、関係機関及び団体と検討すること

## 所見表示事項② 利用者に対する自然環境保護のためのルール周知徹底

### 制度・仕組み

#### 【自然公園法の目的】

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り、もって国民の保健、休養及び教化に資すること

要請

- 自然環境の保護と利用の増進との間のバランス
- 自然環境に配慮した適正な利用

手段

#### 《行為規制等による利用のコントロール》

- 国立公園を保護の必要度に応じて特別保護地区、特別地域、普通地域等に区分し、これらの地域、地区における一定の行為を規制。
- 平成15年度自然公園法改正により、特に必要があるときは、立入規制を伴う利用調整地区を指定。

### 調査結果

#### 知床国立公園における先進的な取組み

- 公園の望ましい保護と利用のあり方を検討するため、学識経験者、地元関係団体、地方公共団体及び関係行政機関で構成する知床国立公園利用適正化検討会議を平成13年度に設置
- 知床半島先端部及び中央部ごとに策定した利用適正化基本計画により、公園内のエリア別又は利用形態別の保護及び利用のあり方に係る基本的な方向性、具体的な取扱方針、利用調整方法等を規定
- 利用ルール（利用のコントロール、利用の心得等）の検討

#### ＜利用ルールの検討例＞

- 安全管理・事故防止のための装備、持ち帰りトイレの使用、野生動物への給餌の禁止等（先端部）
- マイカー規制等に係る事前の情報収集、湿原等への踏み込み禁止、履き物等の事前準備（中央部）

利用者に対する  
情報提供が課題  
きめ細か

#### 支障事例

長靴の用意が必要な、自然のままの姿を残す湿原で、注意を喚起する看板等が入口にないため、利用者による湿原の踏み荒らしが発生していた

### 所見表示要旨

湿原等、貴重な植生の保護が求められる地域であって、利用者の不用意な行為が植生等の破壊につながるおそれがあり、かつ、利用者において事前の準備や心得が求められる区域について、当該区域の入口における注意喚起や、旅行業者等を通じた事前の周知啓発などにより、当該区域の利用ルールについて適切に情報提供を行うこと

# 所見表示事項③ 保全と利用の実態に応じた規制区域の設定の見直し

## 制度・仕組み

国立公園では、公園計画に基づき、風致を維持する必要性の度合いに応じて公園内の地域を次のとおり区分（地種区分）して指定し、規制される行為の種類又は規模に差を設けている。

(最も厳しい)  
特別保護地区

特別地域  
(第1種⇒第2種⇒第3種)

(最も緩やか)  
普通地域

公園計画は、概ね5年ごとに計画内容の点検を行い、自然的・社会的条件の変化に応じて逐次、地種区分等の見直しを実施。

### 《行為規制の差の例》

自動車等の乗入れ、物の集積・貯蔵、たき火等の行為については…

特別保護地区では  
：許可が必要

第1種特別地域では  
：許可が不要

## 調査結果

地域を指定する際に配慮すべき事情がある場合には、行為規制の緩やかな地種区分の設定とする場合あり

〔地域の指定時に、すでに営業していた事業者がいる場合など〕

配慮していた事情がなくなった場合には、地種区分を見直す余地

〔行為規制の緩やかな地種区分の設定としていた理由である営業実態等がなくなった場合など〕

地種区分を決定するに至った理由の継続状況の適切な把握が課題

### 支障事例

既存の事業活動に配慮して規制を緩やかなものとした地域で、事業活動が継続していなかった例あり

## 所見表示要旨

特別保護地区とすることが必要な区域であって、当該区域における事業活動に対して行われた他法令に基づく許可等に関連して、より行為規制の緩やかな地種区分とされていたものについて、次の措置を講ずること

- ① 現在の地種区分における保全と利用の実態に係る検証を行い、地種区分を決定するに至った理由に変化が生じたもの等について、特別保護地区とするよう地種区分の見直しを行うこと
- ② 地種区分の見直しを適時適切に行うため、関係機関との連携の下に、行為規制の緩やかな地種区分に決定する理由となった事業活動の継続状況等に係る情報収集を適切に行うこと

## 所見表示事項④ 維持管理に係る情報連携等の促進

### 制度・仕組み

#### 施設の維持管理と巡視

- 公園計画に基づいて整備した施設の維持管理は、整備した国、地方公共団体等がそれぞれ実施。
- 各機関では、事業施設の破損等の状況を把握するため、それぞれ管轄する区域や施設について職員等による巡視を実施。  
＜巡視の担当者の例＞  
環境省：自然保護官及び自然保護官補佐  
北海道：自然保護監視員

### 調査結果

#### 公園面積と巡視体制

- 本道の国立公園は、6公園の合計面積で506,378ヘクタールと広大。
- 環境省では、この面積を自然保護官20名及び自然保護官補佐15名(平成18年7月1日現在)で巡視。

維持管理に係る関係機関の情報連携が円滑に行われず

#### 支障事例

車道の木柵の破損等が放置されていた例や、巡視において案内標識の破損、劣化等が見落とされていた例あり

### 所見表示要旨

- ① 関係機関の間で事業施設の維持管理等に係る情報連携が円滑に行われるよう、これらの機関の実務担当者や自然保護官等が情報交換を行うことができる協議の場を、地域の実情に応じて整備すること
- ② 環境事務所及び関係機関が巡視等を行う場合の着眼について、公園利用者の立場に立った施設の維持管理を徹底する観点から、施設等の破損のみならず案内標識等の劣化や判読可能性等の点検等も行うものとするよう明確化し、関係機関と共有すること

## 所見表示事項⑤ 事業者に対する指導監督権限の適正な行使①（行為規制違反）

### 制度・仕組み

#### 国立公園における行為規制＝風致景観維持の主要な手段

- 国立公園で工作物の設置、広告物の掲出等の行為を行う場合には、特別地域及び特別保護地区については環境大臣の許可が、普通地域については環境大臣に対する届出がそれぞれ必要。
- 広告物の許可基準では、周辺の風致又は景観との調和が求められており、派手な色使い等は違反。

#### 行為規制違反に対する罰則

6月以下の懲役又は50万円以下の罰金

### 調査結果

#### 行為規制違反を発見した場合の環境省の対応

- 違反者の探索、特定
- 違反者に対する口頭指導（改善又は撤去）

違反者の探索方法や、違反者が口頭指導に応じない場合、罰則の適用を求める告発に至るまでの対応については定められていない

- 違反者の告発

#### 支障事例

広告物が無許可で設置されていることを自然保護官事務所が認知していたにもかかわらず、同事務所による対応が設置者に対し口頭指導を繰り返すことに止まっているため、違反状態が解消されていない例や、違反者の探索を十分行っていない例あり

### 所見表示要旨

違反者を発見した場合の違反者の探索方法、違反者に対する指導方法、こうした指導に応じない場合についての法に基づく告発に至るまでの措置及び指導経過の記録方法等を明確にすること

## 所見表示事項⑥ 事業者に対する指導監督権限の適正な行使②（施設の維持管理）

### 制度・仕組み

#### 公園計画に基づく施設の維持管理

公園事業（公園計画に基づいて整備された施設）は、国立公園における保護又は利用の基本となる重要な施設として、高い公益性あり

整備した公園事業者の責任で適正な維持管理を行う

#### 環境大臣が公園事業者に対して有する監督権

- 公園事業の全部又は一部の休止又は廃止の承認
  - 報告の徴収、施設の立入検査
  - 施設又はその管理若しくは経営の方法に関する改善命令
  - 事業者が立入検査を拒否、改善命令に違反した場合の執行認可の取消し
  - 公園事業者が公園事業者でなくなった場合の原状回復命令
- <このうち地方環境事務所ができるものは…>
- 公園事業の休止の承認
  - 報告の徴収、施設の立入検査
  - 改善命令、執行認可の取消し等の必要があると認めた場合、環境省に対するその旨の報告

### 調査結果

#### 維持管理上の問題

公園事業として整備された施設が廃墟となって荒廃し、周囲の景観を著しく害する状態

#### 自然保護官事務所の対応

事業者に対する口頭指導にとどまり、報告の徴収や改善命令等の手続きが行われていない

#### 支障事例

事業者が指導に従わないため、状況が改善されず

### 所見表示要旨

公園事業として整備された利用施設のうち、すでに利用されなくなっているものであって、老朽化等により安全上又は景観上の問題が生じるおそれのあるものについて、次の措置を講ずること

- ① 公園事業者が事業の休止又は廃止の手続きを取るよう指導し、この指導に応じない場合には、公園事業者からの報告徴収又は公園事業者に対する立入検査を速やかに行うこと
- ② 報告徴収又は立入検査の結果、施設の管理状況等が公園事業として不相当と認められた場合には、改善命令のための所要の手続きを行い、改善命令に従わない場合、執行認可取消しのための所要の手続きを行うこと
- ③ 事業の廃止又は執行認可の取消しがあった場合、必要に応じて原状回復命令のための所要の手続きを行うこと



## 所見表示事項⑦ 直轄施設の維持管理の適正化

### 制度・仕組み

国は、国立公園内の施設のうち、公園の利用と管理の拠点となる地区等において、園地、道路、公衆トイレ等の施設を直轄で整備。

### 調査結果

直轄施設の維持管理は、自然保護官事務所が直接又は業務委託により実施。  
(委託先：財自然公園財団 等)

維持管理責任が不明確

### 支障事例

公衆トイレ等の維持管理が適切に行われず、利用者が施設を利用できなくなっている例あり

### 所見表示要旨

- ① 施設の維持管理を委託契約等により関係団体等に行わせている直轄施設について、維持管理責任を明確にするとともに、契約等文書による確認を行うこと
- ② 自然保護官事務所が直接管理している直轄施設について、施設の利用状況や自然保護官等による巡視体制等を考慮して十分な維持管理が行えない場合には、業務委託を検討すること