

霧ヶ峰自然環境保全協議会

公園管理団体設立検討ワーキンググループ

報 告 書

平成24年1月

目 次

1	はじめに	1
2	公園管理団体とは	4
3	全国の設立状況	5
4	公益財団法人 阿蘇グリーンストック視察結果	7
5	設立の必要性	11
6	実施事業	13
7	段階的な事業拡大	18
8	設立に向けた課題	20
9	今後の取組み	23
資料 1	公園管理団体の指定状況・概要	25
資料 2	公園管理団体の活動に関するアンケート調査結果	27
資料 3	公園管理団体設立の利点と課題	30
資料 4	霧ヶ峰再生のための基本計画掲載事業と推進体制	31
資料 5	公園管理団体の設立に向けた段階的な検討	36

1 はじめに

霧ヶ峰自然環境保全協議会（以下「協議会」という。）は、平成21年2月に霧ヶ峰の自然環境の保全再生や、魅力ある景観形成や施設整備などを進め、霧ヶ峰を再生するための基本計画である「霧ヶ峰の今とみらい～霧ヶ峰再生のための基本計画～」を策定しました。

基本計画に盛り込まれた、霧ヶ峰の自然の保全再生のための対策をはじめとする霧ヶ峰における事業の本格展開のためには、しっかりとした組織・人員を備えた事務局が必要であり、事務局を担う団体として想定される公園管理団体の設立について、今後具体的に検討していくことが、基本計画策定時に協議会で合意されました。

こうしたことから、基本計画には、「平成21年度以降順次具体の検討と条件整備をしながら、できるだけ早期の法人設立に向け行動していく必要がある。」と記されています。

【基本計画における公園管理団体の設立に関する記述】

第4章 霧ヶ峰再生のための基本計画

2 霧ヶ峰保全再生計画

(9) 公園管理団体の設立 ※計画書P58

「以上述べてきた霧ヶ峰の自然の保全再生のための対策をはじめ、霧ヶ峰における事業の本格展開のためには、しっかりとした組織・人員を備えた事務局が必要になる。事務局を担う団体としては、公園管理団体が想定され、・・・(中略)・・・公園管理団体となる法人の設立に向けては、平成20年度、この計画に公園管理団体の設立を盛り込み、今後具体的に検討して行くことを霧ヶ峰自然環境保全協議会が合意したことから、平成21年度以降順次具体の検討と条件整備をしながら、できるだけ早期の法人設立に向け行動していく必要がある。」

これを受け、第13回協議会（平成22年10月28日開催）において、公園管理団体設立について検討していくためのワーキンググループを設置することが決定されました。ワーキンググループの座長は、協議会座長の土田勝義信州大学名誉教授が就任し、構成員は、協議会構成団体で参加を希望した団体及び座長が選任した協議会構成団体としました。このほか、協議会構成団体以外でワーキンググループの検討内容と関係の深い3つの団体を助言者としてお願いしました。（別記 構成員名簿のとおり）

次の表に示したように5回の公園管理団体設立検討ワーキンググループを開催し、検討を進めてまいりました。ワーキンググループの検討結果を本報告書に以下のとおりまとめました。

【公園管理団体設立検討ワーキンググループ 構成員名簿】

	所 属	氏 名
ワーキンググループ構成員	霧ヶ峰自然環境保全協議会 座長	土 田 勝 義
	上桑原牧野農業協同組合	小 松 伸 一
	下桑原牧野農業協同組合	宮 坂 満
	小和田牧野農業協同組合（平成 23 年 3 月 31 日まで）	藤 森 順 三
	小和田牧野農業協同組合（平成 23 年 4 月 1 日から）	小 松 千 章
	南信森林管理署	野 尻 靖
	霧ヶ峰強清水自治会	朝 倉 英 仁
	諏訪市観光協会（平成 23 年 5 月 31 日まで）	井 口 恒 雄
	諏訪市観光協会（平成 23 年 6 月 1 日から）	山 田 勝 文
	車山高原観光協会	武 田 旬 平
	霧ヶ峰インターチェンジ商業会	大 内 宏 志
	下諏訪観光協会（平成 23 年 6 月 20 日まで）	滝 澤 三喜雄
	下諏訪観光協会（平成 23 年 6 月 21 日から）	青 木 悟
	八島湿原山小舎組合	田 口 信
	諏訪地域自然保護レンジャー世話人会	三 村 宏 司
	霧ヶ峰インタープリテーション KiNOA	山 川 次 彦
	諏訪市市民部生活環境課	上 島 薫
	茅野市市民環境部生活環境課	小 平 春 信
下諏訪町教育委員会教育こども課	土 田 徳 雄	
諏訪地方事務所環境課	長 田 敏 彦	
	構成員 計	17名
助言者	NPO法人 霧ヶ峰基金	小 原 宏 文
	霧ヶ峰雑木やつつけ隊	浜 庄 介
	霧ヶ峰ビジターセンター連絡会	逢 沢 浩 明
		助言者 計

【公園管理団体設立検討ワーキンググループ 開催状況】

	開催日	協議事項
第1回	H22. 11. 26	<ul style="list-style-type: none"> ・公園管理団体の設立に向けた課題について ・先進地域へのアンケート調査について ・今後の進め方について
第2回	H23. 2. 9	<ul style="list-style-type: none"> ・アンケート調査の結果について ・公園管理団体に求められる事業について ・トイレチップ制の検討について
第3回	H23. 5. 16	<ul style="list-style-type: none"> ・公園管理団体の設立について
第4回	H23. 11. 8	<ul style="list-style-type: none"> ・公益財団法人阿蘇グリーンストックの視察結果について ・霧ヶ峰における公園管理団体の実施事業について
第5回	H24. 1. 17	<ul style="list-style-type: none"> ・公園管理団体設立検討ワーキンググループ報告書（案）について

2 公園管理団体とは

公園管理団体という言葉は、聞き慣れないものです。公園管理団体は、自然公園法第 49 条で規定されており、法律上の言い方です。公園管理団体の制度は、民間団体や市民による自発的な自然風景地の保護及び管理の一層の推進を図ることを目的として、平成 14 年の法改正により創設されました。一定の能力を有する一般社団法人又は一般財団法人、NPO 法人等について、国立公園にあつては環境大臣が、国定公園にあつては都道府県知事が公園管理団体として指定します。

公園管理団体の業務内容は、自然公園法の規定上は次のようなものになります。公園管理団体の実施する業務は、地域特性、地域課題や地域の人々の考え方によって異なるものであり、後述する全国の先進事例でもまちまちです。公園管理団体がどのような役割を担えば、地域の自然環境の保全や観光振興などに貢献できるかを、地域が決めていくこととなります。

- ① 風景地保護協定（注）に基づく自然の風景地の管理その他の自然の風景地の保護に資する活動
- ② 国立公園又は国定公園内の施設の補修その他の維持管理
- ③ 国立公園又は国定公園の保護と適正な利用の推進に関する情報や資料の収集、提供
- ④ 国立公園又は国定公園の保護と適正な利用の推進に関する助言、指導
- ⑤ 国立公園又は国定公園の保護と適正な利用の推進に関する調査、研究 ほか

（注）風景地保護協定制度は、自然公園法第 43 条に規定されており、自然公園内の里山や二次草原などの良好な自然の風景地の保護を図るため、公園管理団体等と土地所有者等との間で協定を締結し、公園管理団体等により草原の火入れ、刈り払いなどの自然の風景地の管理を行う制度である。現在、次の 2 例のみである。

公園名	阿蘇くじゅう国立公園	上信越高原国立公園
協定の名称	下荻の草風景地保護協定	湯の丸高原風景地保護協定
土地所有者	熊本県阿蘇郡一の宮町	群馬県嬭恋村 小林泰章
土地貸借権者	下荻の草牧野組合	—
公園管理団体	公益財団法人 阿蘇グリーンストック	NPO 法人 浅間山麓国際自然学校
協定認可日	平成 16 年 3 月 25 日	平成 23 年 11 月 15 日

3 全国の設立状況

全国の公園管理団体の指定状況は、「資料1 公園管理団体の指定状況・概要」(P 25) のとおり、国立公園5団体、国定公園2団体の計7団体となっています。このうち、一般財団法人自然公園財団は、全国の16の国立公園及び国定公園を活動地域にしていますので、実数は6団体となります。組織形態の内訳は、公益財団法人2団体、一般財団法人1団体、NPO法人3団体です。

いずれの団体も、公園管理団体の指定以前に設立され活動していました。自然公園法の改定により公園管理団体制度が創設されたことにもない指定を受けました。

ワーキンググループでは、既に設置されている全国の公園管理団体の事務局体制、財政基盤、実施事業内容などの詳細について調査するため、平成22年12月にアンケート調査を行いました。NPO法人須川の自然を考える会以外の5団体から回答を得ました。このうち、国の政策に関連して設立され全国に20の支部を持ち規模的にも参考としくい一般財団法人自然公園財団を除く4団体について、アンケート調査結果をまとめた資料が「資料2 公園管理団体の活動に関するアンケート調査結果」(P 27) です。以下に概要を示します。

(1) NPO法人 たきどうん

沖縄県の西表石垣国立公園内の竹富島を活動地域としています。国の重要伝統的建物群や重要無形文化財を継承するため、家屋や町並みなど島の原風景の保存に力を入れています。沖縄県が設置した「かりゆし館」や環境省が設置した「竹富島ビジターセンターゆがふ館」の2つのビジターセンター(※)の管理を受託しています。主な収入としては、受託料が2館合わせて670万円、館内での土産物等の販売収入が約2,800万円、エコツアー開催収入が約200万円となっています。

(※) 国立公園や国定公園などにおいて、その自然(地形・地質・動植物)などの情報を展示・解説し、公園の利用案内を行っている施設

(2) NPO法人 浅間山麓国際自然学校

上信越高原国立公園の群馬県嬬恋村から小諸市にかけての浅間地域を活動地域としています。事務局体制は、当地域でスキー場やゴルフ場を運営している民間会社が、常勤職員4名を、人件費を付けて派遣しています。自然体験型観光サービスの提供を主目的とし、多種多様な自然体験プログラムや学校向け環境教育プログラム等を企画、実施し、観光振興にも貢献しています。主な収入としては、農水省、環境省等からの受託事業が約1,500万円、プログラム提供収入が約800万円、会費収入が約100万円となっています。

(3) 公益財団法人 知床財団

知床国立公園の奥知床（知床半島先端地域）を活動地域としています。日本におけるナショナルトラスト運動の先駆けのひとつである「しれとこ 100 平方メートル運動」を契機に地元市町村が主導して設立した団体です。斜里町及び羅臼町が、2名の職員を、人件費を付けて派遣しています。斜里町が設置した「知床自然センター」、環境省が設置した「羅臼ビジターセンター」及び「知床世界遺産センター」の3つのビジターセンターの運営を受託しています。（「知床世界遺産センター」については、環境省、北海道、知床財団、自然公園財団の共同運営）知床の野生動植物の調査・研究事業に力を入れています。主な収入としては、斜里町からの施設運営委託料が約 4,500 万円、物品販売収入（オリジナルグッズ、関連書籍など）が約 1,500 万円、会費収入が約 400 万円、募金収入が約 150 万円となっています。

(4) 公益財団法人 阿蘇グリーンストック

阿蘇くじゅう国立公園の阿蘇地域（熊本県）を活動地域にしています。阿蘇の草原は、ほとんどが市町村有地ですが、数多くの牧野組合が入会権を有し、牛の放牧地として利用し、畜産農家の営みにより維持されてきました。しかし、牧野組合員の減少や高齢化により、野焼きなどの草原維持作業が困難になりました。こうした状況において、当財団は、ボランティア制度を創設・運営し、多数のボランティアが牧野組合の野焼き作業などを手伝う、野焼き支援ボランティア活動や、農村体験型修学旅行の実施などグリーンエコツーリズム事業などを行っています。草原を保全し後世に引き継ぐために取り組んでおり、霧ヶ峰の参考になることから、当財団を視察しました。その結果を次に示します。

4 公益財団法人 阿蘇グリーンストック視察結果

平成23年10月13日、協議会事務局の諏訪地方事務所環境課職員が、公益財団法人 阿蘇グリーンストック（以下「グリーンストック」という。）の事務所（熊本県阿蘇市石）を訪問し、専務理事の山内康二氏から財団の設立経過、財源基盤、事務局体制、実施事業などについてヒアリングを実施しました。

(1) 財団の設立経過

- ・ 阿蘇は「九州の水がめ」と言われ、6つの一級河川の源流に位置し、その下流域は、5県となっている。
- ・ 平成5年、子どもたちのために、将来の飲み水を守ることを目的とした「100円募金」（ジュース代を募金に回そう）が、グリーンコープ組合員により開始された。
※ 山内専務理事は、グリーンコープの元専務
- ・ 平成7年、この募金活動を契機に、基本財産1.4億円を造成し財団を設立。
しかし、バブル崩壊後の超低金利時代が到来し、基金運用収入が計画を大幅に下回ったため、財団運営が困難な状況が続いた。
- ・ 平成9年、熊本日日新聞社が同社の創立55周年を記念して、「阿蘇千年の草原」キャンペーンを開始。県民の草原保全への意識が深まり、世論が広がったことが追い風となり、財団運営が軌道に乗り始めた。
- ・ 平成15年、全国で初めて環境大臣から公園管理団体の指定を受けた。そもそもグリーンストックの活動を参考に自然公園法が改正され、公園管理団体制度が創設された。

(2) 取組みの基本理念

- ・ 広大な草原を保全することは、地元のみでは無理である。都市と農村、企業、行政の4者の連携により取り組む。
- ・ 国からの支援は、一時あったが基本的には行政からの支援はなく、市民ボランティアにより支えられている。ボランティアは「阿蘇への恩返し」を合言葉としている。阿蘇の恵みに対する感謝の気持ちが原動力となっている。

(3) 財政基盤

- ・ 主な収入は、
 - ① 農業体験型修学旅行などにおける体験指導の手数料収入（旅行会社から）
約700万円／年
 - ② 会費収入（企業、個人から）
約500万円／年
 - ③ 調査事業収入（国等から受託）
約400～500万円／年

④ 民間団体（三井物産環境基金など）からの助成金

⑤ その他

- ・ 募金（グリーントラスト募金→草原再生募金） 40～50万円／年
- ・ 中間山間地域等直接支払制度の交付金（草地）の一部が野焼き人件費として阿蘇市から牧野組合に交付され、その一部はボランティアによる維持管理経費として財団に支払われている（ボランティア1名当たり500円）

（注）数字は、聞き取りのため、不正確な場合がある。

※ ①、②は安定している。

※ ②は経済状況が厳しくなっても、脱会する企業会員はほとんどない。阿蘇の保全に対する企業の意識が高い。

※ ③は環境省の委託調査など。公園管理団体に指定されたため、国の調査事業を受託しやすくなった。ただし、100万円未満は随意契約が可能だが、100万円以上は一般競争入札。調査実施のためコンサル社員2名を非常勤研究員として契約

※ ④は、3年限度の助成制度が多く、助成金獲得のため専務理事が腐心している。

- ・ かつては、特産品の産直販売事業収入が大きかったが、平成23年4月1日の公益財団法人への移行に伴い、当事業を切り離し、別に設立した会社に引き継いだ。

(4) 事務局体制

- ・ 常勤：専務理事1名（出身団体＝コープ）、事務局長1名（出身団体＝コープ）、職員3名（公募）
- ・ パート：6名（週3～5日）
- ・ 6年前までは、常勤2名、パート2名の4名体制。
- ・ 専務理事は、休日も十分取得できないほど多忙。職員は週休2日制をとっている。給与は薄給でありボーナス支給、退職金制度なし。手当は通勤手当及び家族手当。草原保全の志がなければ勤まらないような給与水準。

(5) 組織運営

- ・ 理事会 2～3回／年
 - ・ 評議員会 2回／年
 - ・ 幹事会（13名？主要構成団体） 2か月に1回程度
 - ・ 常務理事会 月1回程度
- 評議員会が最高意思決定機関。常任理事会が日常的に組織運営を協議する場。

(6) 野焼き事業

- ・ グリーンストックの主要な事業は、多くのボランティアの参加による野焼きである。野焼き面積約5,000ha、参加ボランティア数2,137人（H22年度）

当事業に財団職員の労力を最も多くかけている。

- ・ 野焼き事業に関する職員の業務内容は、ボランティアの募集、申込のとりまとめ、ボランティアの配置計画の策定、牧野組合（※）や関係団体・機関との調整会議開催、ボランティアの研修会開催、用具の用意、現地準備及び当日の事業実施など

※ 阿蘇は、土地所有者は市町村、その入会権は、約170の入会組合＝牧野組合が持っている。約170の牧野組合のうち約160組合が実態のある組合。うち半分以上の組合が放牧や採草を行っている（1/3は草地利用なし）。野焼きにボランティアの支援を希望する牧野組合は約50組合

- ・ 野焼き事業の年間スケジュールは、
輪地切り（防火帯の草刈り）の準備及び実施：8～11月の4ヶ月間
野焼きの準備及び実施：2～4月の3ヶ月間
職員1名及びパート1名が、合計7ヶ月間取り組む
- ・ 平成23年度の「野焼き支援ボランティア会員」に、658名が登録されている。うち、リーダー60名を選抜し、4～5回/年、ボランティア活動の運営に関する会議を開催している。

☆ 牧野総面積	22,955ha
☆ 野焼き面積	16,457ha（71.7%）
☆ 輪地切り総延長	640km
☆ 輪地切り面積換算	440ha（甲子園球場約113個分）
☆ 有畜農家数	平成7年 2,236戸→平成10年 1,648戸（▼26.3%）

(7) その他

平成23年10月26日には、シンポジウムを開く予定でいる。具体的には、

①草原の保水力（京都大学研究成果）、②野焼きによるCO₂地中固定化（北海道大学研究成果）がテーマとなる。

→科学的根拠をもとに、「新しい草原価値の追求」を市民にアピールする狙い。

※ 視察者の感想を以下に記載します。

- (1) 公園管理団体の設立において重要なことは、持続可能な安定的財源基盤の確立である。グリーンストックでは、農業体験型修学旅行等における体験指導の事業収入や会費収入が安定的な財源となっていることは参考になる。

霧ヶ峰において、「安定的な財源基盤をどのように築くか」の検討が重要。特に活動が軌道に乗るまでは厳しい財政運営を余儀なくされることが予想される。財政事情が比較的安定してきたとはいえ、まだまだ資金操りに苦勞しているとするグリーンストックの状況からしても十分に考えなくなくてはならない論点と思われる。

- (2) グリーンストックの主要事業である野焼きを支援する事業は、県内外の多くのボランティアに支えられている。その原動力となっているのは、「阿蘇に恩返ししたい」という感謝の気持ちである。霧ヶ峰においても、その自然環境を保全したいと想う地域内外の人々の参加機運の醸成が不可欠となると感じた。

グリーンストックは、地元新聞社の「阿蘇千年の草原」キャンペーンが大きな役割を果たした。マスメディアの協力を得ながら啓発普及事業を実施しなければならないと思う。

- (3) 山内専務理事は、設立時から15年以上グリーンストックを運営してきた。主要事業である野焼きなどを通じ牧野組合と厚い信頼関係を築いていると感じた。阿蘇草原保全の諸活動推進の調整役を担っているようである。

人事異動のため長期に渡って携わることが不可能な行政職員に比べ、公園管理団体の職員は地元と深く連携した事業推進に力を発揮しやすいと感じた。

- (4) 阿蘇に所在する市町村の首長は、草原の保全問題を避けて通ることができないようであり、詳細をお聞きしなかったが、市町村の取り組みも大きいのではないかと。霧ヶ峰においても市町村の主体的積極的な関わりが不可欠であると思う。

- (5) グリーンストックは公園管理団体として指定されているが、もともと当初から公園管理団体の指定を受けるために設立された訳ではない。それ以前に市民を中心とした財団としての活動があり、それが評価され公園管理団体の指定を受けている。そして、指定を受けたことによってそれまでの活動がよりやり易く、充実したものになっていったものと思われる。その意味で、霧ヶ峰で検討されている公園管理団体とは誕生過程が異なると思われる。

- (6) 公園管理団体をつくること自体が目的ではなく、公園管理団体が具体的に何をやるのかを十分に議論する必要があると感じた。

- (7) 公園管理団体が設立された場合においては、継続的な運営という観点から、スタッフの育成も重要と思われる。

5 設立の必要性

(1) 霧ヶ峰の課題の解決

霧ヶ峰は、湿原の乾燥化や草原の森林化、外来植物の侵入、現在最も深刻な問題の一つであるニホンジカによる高山植物の被食被害など多くの問題を抱えています。なぜこのような問題が起こりその自然環境や景観が大きく変化しているのでしょうか。

霧ヶ峰は、数百年にわたり周辺集落の人々が採草や火入れを継続的に行った結果、美しい半自然草原が形成され、そこに、湿原と樹叢が組み合わせられ、希少な植生を有する自然環境が形成されました。しかし、昭和30年代の半ばを境として、本格的な採草や放牧などの農業利用が行われなくなり、植生や景観の変化が進んでいます。人が手をかけ続けて形成されてきた半自然草原を保全、再生するためには、人が関わり続ける必要があります。

湿潤な気候の我国では、植生を自然のまま放置すれば、草原から低木、高木、そして森林へと遷移します。こうした植生の遷移に委ねていればいいのではないかとの意見も一方にはありますが、霧ヶ峰は、自然の遷移速度以上に環境の変化が進んでいます。協議会では、昭和30年代前半の姿の多くをとどめている現在の霧ヶ峰の姿を保全し、より望ましい植生を再生することが妥当であると合意がなされています。こうした合意に基づき、今後、関係機関が協力して霧ヶ峰の自然環境を保全、再生するために取組んで行かなければなりません。

こうした取組みを推進する主体の一つとして公園管理団体を設立することが期待されます。

(2) 霧ヶ峰再生のための基本計画の推進体制の構築

このような霧ヶ峰が抱える様々な課題に対し、その素晴らしい自然環境や景観を100年後の子孫に手渡すためにどうしたらよいかを、協議会が作業部会を設け平成20年7月から検討を開始し、平成21年2月に諸対策の考え方をとりまとめた「霧ヶ峰の今とみらい～霧ヶ峰再生のための基本計画～」を策定しました。

基本計画は、3つの柱から構成されています。1つは、草原、湿原、樹叢をはじめとする霧ヶ峰の自然環境の保全再生のための計画である「霧ヶ峰保全再生計画」、2つは、霧ヶ峰を魅力ある“彩り草原空間”とするための景観形成、施設整備及び霧ヶ峰の保全と利用を両立させるための対策等に関する基本構想である「霧ヶ峰“彩り草原空間”形成・施設整備基本構想」、3つは、霧ヶ峰の特性を生かしたエコツーリズムモデルの構築及び霧ヶ峰の情報発信等に関する計画である「霧ヶ峰エコツーリズムモデル構築計画」です。

今後、基本計画に掲載されている様々な事業を着実に継続して進めていくことが、極めて重要ですが、本格的に事業を展開するためには少なくない経費が必要となり、

また、しっかりとした組織、人員を備えた推進体制が不可欠です。

(3) 事業推進のための財源確保

現在、事業推進のための経費は、行政が可能な限り予算措置し、牧野組合などの関係団体も経費を捻出しています。例えば、平成22年度から23年度にかけて実施した八島ヶ原湿原を囲う防鹿柵の設置事業では、林野庁南信森林管理署が柵の資材費を予算措置しました。平成23年度から開始した、霧ヶ峰のニッコウキスゲ群生地を囲む電気柵を設置するニホンジカの被食被害対策では、下桑原牧野農業協同組合や車山高原観光協会において事業費を捻出され、茅野市や県で助成しました。

今後も行政で必要な予算の確保に努めなければならないことは、もちろんですが、それだけでは限界があり、行政予算以外の財源も確保することが必要だと思われます。その一つの方策として公園管理団体の設立が考えられます。

公園管理団体として、例えば財団法人を設立すれば、基本財産を公的団体や民間団体等からの出捐金で造成するとともに、自主事業収入、企業や個人の賛助会員会費収入、行政からの受託事業収入及び募金制度の運用収入などの自主財源を確保することも可能になります。

(4) 霧ヶ峰自然環境保全協議会との関係

ワーキンググループでは、「公園管理団体が設立されれば、協議会を解散するのか。」あるいは「霧ヶ峰の保護と適切な利用を進めるために重要な役割を果たしている協議会が公園管理団体に移行してしまうのは、いかがなものか。」といった質問、意見が出されました。

協議会と公園管理団体との関係については、両者は車の両輪として「合意形成」と「事業推進」それぞれの役割を果たすと考えられます。協議会は、合意形成の場としての機能を担っています。次世代に引き継ぐ霧ヶ峰のあるべき姿、自然再生のあり方、保護と利用の調整など、霧ヶ峰の自然環境に関する取組方針や基本的事業計画などは、協議会の場において決定し、それに基づき具体的な事業を実行するにあたっては、行政や協議会構成団体、NPO法人などが実施するほか、公園管理団体が実施主体になることが適するものについては、公園管理団体が実施するといった役割をそれぞれが果たすことにより、事業の実行力が高まります。

公園管理団体が設立されれば、協議会がなくなるものではなく、公園管理団体と協議会は、相互に密接に連携、協力する関係にあります。協議会は、霧ヶ峰に関わる機関・団体の代表が一堂に会し霧ヶ峰について総合的に協議、検討する組織ですので、公園管理団体は、協議会の構成団体となることが適切です。

6 実施事業

ワーキンググループでは、公園管理団体は、どのような事業を実施することが適するのか、あるいは実施することが期待されるのかについて、議論しました。

(1) 公園管理団体による事業実施の利点と課題

公園管理団体の実施が適する事業を考える参考とするため、人的体制、財政基盤、事業実施といった項目ごとに、「現状のまま進めた場合の利点と課題」と「公園管理団体を設立し事業を進める場合の利点と課題」を「資料3 公園管理団体設立の利点と課題」(P 30) のとおり整理しました。ワーキンググループメンバーの一部から「設立を進める立場からの意見が強すぎる資料になっているのではないか。」とのご意見も出されましたので、さらに議論を深める必要はあると思われませんが、現時点での整理をしておきたいと思います。

ア 人的体制

諏訪地方事務所環境課が事務局となっている協議会が中心となり推進していく体制は、行政職員が2～3年で異動するため、継続的リーダーや専門的スタッフを確保しづらい面があります。現在の地方事務所環境課の職員体制が強化されることは考えにくいので、今後、基本計画に掲載されている様々な事業を強力に進めるためには、人員不足であることは否めないと思われます。

公園管理団体では、長期にわたる専属的な担当職員を配置できるので、上記の課題が解決される可能性があります。しかし、当然のことながら十分な財源が確保されてはじめて配置できるので、財政基盤の確立が大きな課題となります。

イ 財政基盤

現状では、行政の予算措置に頼っていますので、迅速かつ十分な予算確保は相当難しいと言わざるを得ません。

公園管理団体では、独自の財源を継続的に確保できる可能性があります。例えば、自主事業収入、企業や個人の賛助会員会費収入などが考えられ、自然公園法に基づく指定団体として、各種助成制度や行政からの委託事業の対象団体になりやすいと考えられます。P 12の「事業推進のための財源確保」で述べたとおりです。

ただし、寄付金や会費収入を得るのは、現状では容易ではないと思われます。企業や個人の霧ヶ峰に対する関心や理解を地道に深める努力が欠かせません。

ウ 事業実施

現状では、行政が公平な立場でリーダーシップをとっていますが、協議会は合意形成機関であり、会計を持っていませんので、事業実施主体にはなり得ません。こ

のため、事業実施を強力に推進する点においては課題があります。

公園管理団体では、しっかりとした財政基盤を持つことができれば、主体的に事業を実施し関係団体へ強い支援を柔軟かつ迅速に行うことができると考えられます。しかし、行政ではないので、調整能力を発揮できるか、関係団体間の議論を集約するようなリーダーシップを発揮できるか等の課題があります。ただし、この点は、協議会が公園管理団体に協力し補うことにより解決できると考えられます。

「資料3 公園管理団体設立の利点と課題」においては、事業実施を「自然公園の整備・管理」「観光」「調査研究」「環境教育」の小項目に分けて、利点と課題を整理していますが、要約すると、公園管理団体では、長期専属的に携わる職員を配置することが可能なので、職員が現状を十分に把握したうえで継続的に事業を進めやすいといった利点があると考えています。

(2) 基本計画掲載事業を実施する適切な主体

公園管理団体は、基本計画の着実かつ継続的な実行の推進力として期待されます。ただし、基本計画に掲載されている事業は幅広く数多くあり、公園管理団体は、計画掲載事業の一部を担うこととなります。当然、行政や他の関係団体が実施する事業もあります。

このため、公園管理団体による実施が適する事業を明確化できるよう、それぞれの基本計画掲載事業ごとに、公園管理団体が実施するメリットが大きいか否かについて、「資料4 霧ヶ峰再生のための基本計画掲載事業と推進体制」(P 31) のとおり整理しました。

ア 「霧ヶ峰保全再生計画」関連事業

野焼き、雑木処理、外来植物駆除など自然環境を保全再生する事業は、広大な草原や湿原を対象とするため、膨大な人手を要します。このため、関係団体への参加依頼やボランティアの受入などの調整業務が必要となりますので、長期間専属的に携わる職員を配置することが可能な公園管理団体が実施することは、メリットが多いと考えられます。

火入れや野焼きは、現在、諏訪市の実行委員会や茅野市の北山柏原財産区及び米沢北大塩財産区が取り組んでいます。こうした既に取り組みがされている事業を公園管理団体に移行するのではなく、既に取り組んでいる団体に対し支援や補完が必要なことがあれば、その役割を果たすことになると考えられます。グリーンストックは、牧野組合が実施する野焼きが組合員の高齢化や減少により継続困難になっていることから、ボランティアを募集し研修を行ったうえで、牧野組合の野焼きに参加し作業を手伝うといった支援事業を実施しています。

湿原環境対策では、乾燥化の進行や植生の変化などをモニタリングすることが必要となります。研究者との連携、協力のもとに長期間にわたる取り組みになります

ので、公園管理団体の職員が専属的に携わることが期待されます。

イ 「霧ヶ峰“彩り草原空間”形成・施設整備基本構想」関連事業

遊歩道、木道、公衆トイレや案内板、看板等の整備は、行政が国庫補助金等を活用して整備するのが適切です。小規模な修繕は材料を行政が提供し関係者が実施することも考えられます。公園管理団体の役割としては、日常的な維持管理を行政から受託して実施することなどが考えられます。

「霧ヶ峰“彩り草原空間”形成・施設整備基本構想」関連事業には、公園管理団体以外が推進主体となると考えられる事業が多いと整理されていますが、霧ヶ峰の利用に対する協力金制度の運用（旅館・ホテル等への募金箱設置ほか）については、行政より公園管理団体が主導する方が弾力的な運用ができるのでメリットが多いと思われる。

ウ 「霧ヶ峰エコツアーリズムモデル構築計画」関連事業

霧ヶ峰エコツアーリズムモデル構築計画は、霧ヶ峰の自然の保全再生と地域経済（観光）の再生に不可欠な要素であるエコツアー（※1）の、霧ヶ峰における健全な発展を促すための計画です。エコツアー（※2）参加者とエコツアー実施団体のコーディネートやインタープリター（※3）の養成といった、「エコツアーの実施体制の整備」や、ポータルサイト（※4）による情報提供や営業促進など「情報提供・発信体制の整備」を進めることになっています。このため、観光関係者等との広範な連絡調整が求められるため、専属的職員を配置した公園管理団体が行うことは、メリットが多いと思われます。

（※1）自然環境や歴史・文化を対象として、旅行者がガイドに案内や助言を受け、自然や歴史資源の保護に配慮しながらふれあい、学び、知る活動

保全再生活動への参加促進など自然環境保全に役立つ側面と、観光の魅力や付加価値を高め、ひいては滞在時間・宿泊数、観光消費額の増加に結びつき、地域経済再生に役立つ側面がある。

（※2）エコツアーリズムを具体化したツアー

（※3）自然や歴史、文化を旅行者に解説する人

（※4）特定の情報、例えば霧ヶ峰に関する情報の入口となるウェブサイト

(3) 公園管理団体が実施することが考えられる事業

前述の「公園管理団体による事業実施の利点と課題」や「基本計画掲載事業を実施する適切な主体」に関する議論を踏まえて、公園管理団体が実施することが考えられる事業について、ワーキンググループで議論しました。次の4つの事業が柱になると考えられます。

ア ビジターセンター運営・エコツアーリズム推進事業

【内容】

- ・ 公園管理団体が、現在霧ヶ峰に所在する「長野県霧ヶ峰自然保護センター」「八島ビジターセンターあざみ館（下諏訪町設置）」「車山高原ビジターセンター（車山高原観光協会及び信州総合開発観光（株）設置）」の3つのビジターセンターの運営を指定管理者として一括して運営することにより、事業実施にあたり職員を弾力的に投入するなど、ビジターセンター間の連携協力が強化され効果的な事業執行が期待されます。
- ・ また、霧ヶ峰の再生のための主要な事業の一つに位置づけられている、エコツアーリズムの推進事業とビジターセンターの機能は、密接な関係にあるので、ビジターセンターの運営とともに、エコツアーリズムの推進事業を公園管理団体が担うことが適切だと考えられます。グリーンストックが農業体験型修学旅行の体験指導費を主要な収入としているように、自然観察会などのサービス料を自主財源としていくこと等の検討が必要です。

【課題】

- ・ 3つのビジターセンターを一括運営するメリットをいかに発揮できるかが重要です。メリットを発揮できる事業についてさらに検討しなければなりません。
- ・ 長野県や下諏訪町のビジターセンターの運営予算は、余裕がある金額ではなく、多額の委託料を期待することはできません。また、長野県や下諏訪町から委託料の縮減を求められる可能性もあります。
- ・ 運営受託収入だけでは、現在ビジターが実施している事業を超えて大幅に事業拡大することは困難であり、自主財源の確保が重要です。

イ 霧ヶ峰の自然環境の保全再生に関する事業

【内容】

- ・ 野焼き、雑木処理、外来植物駆除など自然環境を保全再生する事業は、広大な草原や湿原を対象とするため、膨大な人手を必要とします。現在、行政、牧野組合及びNPO法人などが取組みをしていますが、より事業を拡大するには限界があります。このため、公園管理団体がボランティアを募集・登録し霧ヶ峰の保全再生活動に参加してもらう制度を創設し、その運営を行うことが考えられます。グリーンストックが多数の「野焼き支援ボランティア」を集め、牧野組合の野焼きを支援している事業が参考となります。

【課題】

- ・ ボランティアが保全再生活動に参加する制度は、ボランティアの募集、登録、研修及び牧野組合等との調整など多くの事務があるため、公園管理団体の職員体制を十分に整備しなければなりません。県霧ヶ峰自然保護センターでもパークボランティア制度を運営していますが、相当の事務量があります。

- ・ 現在、行政、牧野組合及びNPO法人などが行っている取組みを公園管理団体の事業に移行するのではなく、公園管理団体がボランティアの力を借りて、行政、牧野組合及びNPO法人などが行っている取組みを支援、補完する、といった考え方で進めて行く方が適切だと思われます。従って、公園管理団体と行政、牧野組合及びNPO法人などとの連携協力関係を築くことが重要です。

ウ 自然公園内の施設の維持管理に関する事業

【内容】

- ・ 観光客等に霧ヶ峰を適切に利用していただくため、遊歩道、木道、公衆トイレ、案内板、看板、休憩場所、写真撮影場所などの施設の整備と維持管理が必要です。設置や改修は、行政が国庫補助金などを活用し実施すべきと思われますが、日常的な維持管理を公園管理団体が担うことが考えられます。また、行政から資材の提供を受けて小規模な改修を実施することも期待されます。
- ・ 公園管理団体の職員は、現地を熟知しているので適切な対応をとることが可能です。また、登山道や木道の急な破損等にも柔軟に対応しやすいと思われます。

【課題】

- ・ 人海戦術により実施する作業も多いと思われるので、ボランティア等の協力が必要になります。
- ・ 霧ヶ峰自然保護指導員等は、木道や立入防止柵の補修、案内看板の設置及び防鹿柵の点検などの活動をしているので、公園管理団体が行う維持管理事業との連携を図り、相互に一層の効果が発揮できるようにしなければなりません。

エ 調査研究事業

【内容】

- ・ 霧ヶ峰の保全再生を進めるためには、自然環境の変化等を調査研究し、科学的な知見に基づいて適切な対策を講じて行かなければなりません。調査研究は、長期にわたり取り組むことが必要であり、公園管理団体の職員が継続して関ることにより、調査研究の適切かつ着実な実施につながると考えられます。

【課題】

- ・ 霧ヶ峰を研究フィールドにしている研究者等との連携、協力関係を構築して、調査研究体制を整備する必要があります。
- ・ 公園管理団体が自主財源を使って自主調査を実施することは、当面は財政的理由から困難であると思われるので、助成制度の活用や国等からの調査受託により調査費を調達できるかが課題となります。

7 段階的な事業拡大

公園管理団体が行う事業の柱となる「ビジターセンター運営・エコツアー推進事業」「霧ヶ峰の自然環境の保全再生に関する事業」「自然公園内の施設の維持管理に関する事業」「調査研究事業」の4事業全てに共通する課題として、安定した財政基盤の整備と事務局体制の整備が必要不可欠です。このため、設立当初から上記の事業を全て実施することは、極めて困難だと考えられます。まず、取組みやすい事業に着手し、財政基盤や事務局体制の充実に応じて、段階的に事業拡大を検討していく必要があります。

公園管理団体が設立当初に着手する事業としては、「ビジターセンター運営・エコツアー推進事業」が適していると考えられます。理由を以下に示します。

設立当初は、助走し離陸して行く時期なので、順調な運営に努めなければなりません。そのため、安定した財源基盤の確立と事務局体制の整備について十分な留意が必要になります。

財政基盤に関しては、「ビジターセンターの運営やエコツアーの推進事業」は、ビジターセンターの運営受託料や自然観察会等の参加料を収入の一部とすることができます。

事務局体制に関しては、既に3つのビジターセンターを構成団体とするビジターセンター連絡会が、霧ヶ峰における人と自然との共存や適正な利用の推進を目的として組織されています。連絡会は、基本計画の柱となっている「霧ヶ峰エコツアーモデル構築計画」に基づき霧ヶ峰においてエコツアーのモデルを定着・発展させるための取り組みとして、平成21年度から23年度にかけて「霧ヶ峰エコツアー講座」や「霧ヶ峰インタープリター養成講座」を開催し、エコツアーの普及啓発やインタープリターの養成を進めています。こうした連絡会が積み重ねている様々な取り組みを公園管理団体が継承し発展させることが考えられます。そうすることは、基本計画の推進に適切なものであり、異論はないと思われれます。

事務局体制の整備のためには、必要な人員を配置するほか職員が業務を執行しやすい環境を整えることが重要ですが、連絡会の取り組みを継承するので、事務局体制整備や順調な事業推進を行いやすいと考えられます。

基本計画においては、エコツアーを実施している各団体の取り組みを支援し、霧ヶ峰のエコツアーを発展させるために必要な様々な取り組みについて記載しています。例えば、霧ヶ峰で実施されるエコツアーの情報を収集しそれをポータルサイト上で紹介するなどエコツアー参加促進、エコツアー参加希望者とエコツアー実施団体とのコーディネート、エコツアーの実施情報を宿泊施設や観光協会に提供し集客に役立ててもらうことなどです。

そして、公園管理団体が設立されれば、公園管理団体においてこうした取組みを本格的に実施していくと、基本計画に記載しています。すなわち、「エコツーリズムの推進事業」については、公園管理団体が担う役割が既に明確に示されているので、設立後に先行して取り組む事業として検討しやすいと言えます。

「ビジターセンター運営・エコツーリズム推進事業」が軌道に乗るとともに、公園管理団体の財源基盤が安定し事務局体制が整ってくれば、公園管理団体は、他の3事業にも取り組むことを検討することができます。検討にあたっては、協議会の構成団体のご意見を十分聞いたうえ、事業の必要性や緊急性などから事業開始の優先順位をつけながら、順次事業拡大していくことが考えられます。

8 設立に向けた課題

ワーキンググループでは、公園管理団体の設立について積極的な意見と慎重な意見が相半ばしました。以下に主な意見を示します。

- ・ 基本計画掲載事業を進めるために、公園管理団体の必要性はある。現時点での設立は難しいが、近い将来実現できるように設立に向けて議論を進めることを望む。
- ・ 基本計画に掲載された事業をいかに実行するかが重要である。そのために財源をどう集めるかについて議論すべき。
- ・ 観光客やエコツアー参加者など来訪者のニーズから検討する視点が重要だ。
- ・ 地権者は、国定公園というくくりの中である程度規制された活動を余儀なくされている。これ以上いろいろな団体が設立され活動に枠を着せられることは問題だ。協議会による現状の推進体制でよいのではないか。現在、霧ヶ峰で優先して実行しなければならない事業は何かについての議論を進めてほしい。
- ・ 協議会の設立から4年目であり、取り組みが緒についたばかり。それが途切れることを懸念する。公園管理団体の設立は時期尚早ではないか。
- ・ 公園管理団体の事務局職員の人件費は多額である。人員配置を目的とするような公園管理団体の設立は疑問だ。公園管理団体の設立により、行政職員の人員削減など行政の取り組みが後退することを懸念する。

慎重意見の中に、設立された公園管理団体が地権者の活動に枠を着せるのではないかと懸念する意見がありました。全国の先進事例からもわかるように、公園管理団体は規制をかける団体ではありません。自然公園法に基づく規制は、行政が行います。公園管理団体は、地権者や観光関係者等と同様に行政から法に基づく規制を受ける立場にあります。グリーンストックが、阿蘇地域において農家数や家畜放牧数の減少や牧野組合組合員の高齢化、後継者不足から、牧野組合が行う草原の野焼きの継続が困難になりつつある状況において、ボランティア制度を創設、運営し、牧野組合の野焼き作業を支援しているように、公園管理団体は、地権者や観光関係者等を支援、協力する立場にある団体です。公園管理団体の行う事業内容が具体化すれば、この点がより明確に分かってくると思われます。

慎重意見の中に、設立後間もない協議会の取り組みを着実に進めることを優先すべきであり、それが途切れることを懸念する意見や、公園管理団体の設立により、行政職員の人員削減など行政の取り組みが後退することを懸念する意見がありました。

これは、協議会と公園管理団体との関係、役割分担や、公園管理団体設立後における行政の関与が明確に示されておらず不安があると、ワーキンググループメンバーが感じ

ていることの現われであると言えます。

協議会と公園管理団体との関係については、前述（P 1 2）したように、両者は車の両輪として「合意形成」と「事業推進」それぞれの役割を果たすと考えています。公園管理団体の設立により、協議会は旗振り役、公園管理団体は推進力となって、霧ヶ峰に必要な諸事業が前進することを目指しています。両団体の適切な関係、連携を構築して行かなければなりません。

行政の関与については、公園管理団体に任せ行政が手を引いたりするのではなく、行政がリーダーシップをとることが期待される分野は、積極的な対応に努め、一方で行政が脇役・縁の下の力持ち的な役割に回った方がうまく進む分野は、そうした立場で可能な支援をしていくことが重要です。行政が具体的にどう関与しどんな役割を担うのかについては、公園管理団体の設立や運営における関り方、支援策を含め、今後議論を深める必要があります。

以上のような懸念される点は、今後、公園管理団体の行う事業内容を具体化する中で、解消していくことができると考えています。しかし、ワーキンググループにおいて設立に向けた最も大きな課題として議論があったのは、公園管理団体の運営に必要な安定的な財政基盤を確立できるかという点です。

全国先進事例を調査しましたが、各団体とも収入の確保に腐心されていることがうかがわれます。全国で初めて公園管理団体の指定を受けたグリーンストックにおいても、最近財政状況が比較的安定してきたとはいえ、まだまだ資金繰りに苦労している現状であることから分かるように大きな課題です。

霧ヶ峰における公園管理団体の収入としては、次のようなものが考えられます。

- ① エコツーリズムの事業収入（自然観察会、体験ツアー等の参加料収入など）
- ② ビジターセンター運営受託収入
- ③ 企業や個人からの賛助会員収入など

以上のような収入を十分に確保できるかという点、現状では極めて厳しいと言わざるをえません。例えば、会費収入や財団を設立する場合の基本財産造成のための寄付金などを、企業や個人にお願いする、あるいは霧ヶ峰環境保全のための募金制度を創設し協力金を呼びかける際には、霧ヶ峰に対する関心や理解を今以上に高め、地域の内外から霧ヶ峰を支援しようとする気運を高めることが不可欠です。そのためには、まず協議会が主導して関係団体・機関の諸活動を進展させ、また霧ヶ峰ビジターセンター連絡会が実施している霧ヶ峰エコツーリズム講座の開催などの取り組みを継続実施し霧ヶ峰におけるエコツーリズムを進展させる。これにより、霧ヶ峰に対する関心と、霧ヶ峰の再生活動に参加する人や来訪者の増大につながり、霧ヶ峰の再生に向けた気運が醸成される

と考えられます。また、関心の増大、来訪者の増大及び再生気運の醸成は、関係団体・機関の諸活動を進展や、エコツーリズムの進展を後押しすることになり、好循環が生じることが期待されます。

※ 「資料5 公園管理団体の設立に向けた段階的な検討」(P 3 6) 参照

9 今後の取組み

本報告書は、全国の先進事例の調査結果、設立に関する考え方、実施事業のイメージ及び設立に向けた課題などをまとめました。これを協議会に報告し、内容を協議していただいたうえ、了承を得たいと考えています。

ワーキンググループでは公園管理団体を直ちに設立することは困難であるとの意見で一致しました。今後は安定的な財政基盤の確立や霧ヶ峰に対する協力者の拡大などの課題を解決し、設立に必要な条件整備に努めて行くことが重要です。課題の解決が進み、霧ヶ峰に対する関心が高まり協力者が拡大するなど設立が可能となった段階で、本報告書を踏まえた上で、公園管理団体の設立計画の策定をはじめ設立に向けた具体的な作業に着手すべきと考えます。設立計画の策定にあたっては、新たにワーキンググループを組織し牧野組合や関係団体等の意見をお聞きしながら、次の事項について検討することが必要になります。

【公園管理団体設立計画の策定にあたって検討すべき事項】

- ① 公園管理団体の組織形態
財団法人かNPO法人かどちらの組織形態が適切であるか
- ② 実施事業の具体的内容と必要経費
- ③ 財政基盤
会員制度、募金制度、基本財産の造成（財団法人の場合）、事業収入等の見込み等
- ④ 事務局体制
役職と職員数、募集方法や他団体からの派遣など
- ⑤ その他
設立スケジュールなど

公園管理団体設立計画の策定後は、次のような設立準備を行うことになります。

【設立準備事項】

- ① 地権者など関係団体への説明と協力依頼
- ② 事業実施の準備
- ③ 収支計画作成
- ④ 会員募集
- ⑤ 寄付団体の募集など基本財産造成の準備（財団法人の場合）
- ⑥ 役員就任調整
- ⑦ 事務局職員の選考調整

- ⑧ 定款作成
- ⑨ 発起人会の開催
- ⑩ 設立認証（NPO法人の場合）、登記

なお、「7 段階的な事業拡大」（P 1 8）で述べたように、公園管理団体が設立当初に着手することが適切と考えられる事業は、「ビジターセンター運営・エコツアーリズム推進事業」なので、当面の対応としては、協議会の事務局が、ビジターセンターの一括運営やエコツアーリズム推進事業の内容や課題などについて、ビジターセンターの設置者である長野県、下諏訪町及び車山高原観光協会や、ビジターセンター連絡会などの関係機関・団体と研究を進めることとします。