

「レクリエーションの森」に関する課題について

〔平成 30 年 12 月 19 日付け  
農林水産省大臣官房長宛て総務省行政評価局長通知〕

総務省関東管区行政評価局が、平成 30 年 7 月から 12 月にかけて、レクリエーションの森の利用・管理等に関する行政評価・監視を実施した結果、レクリエーションの森の利用動向の把握や維持管理、ウェブサイトによる情報提供の在り方について、課題がみられました。これらの課題については、これまでに実施された北海道管区行政評価局、東北管区行政評価局及び近畿管区行政評価局の行政評価・監視においてもみられ、全国的に認識すべき課題と思われまますので、別紙のとおり通知します。

なお、貴省におかれては、農山村の重要な観光資源としても、森林の活用を推進されていると伺っております。当局としても、政府全体として観光振興に取り組んでいる現状に鑑み、貴省の「レクリエーションの森」の施策について、本件通知に係る課題に関し、引き続き、注視してまいりますので、御承知おきください。

## 別紙

平成 26 年度以降、北海道管区行政評価局（以下「北海道管区局」という。）、東北管区行政評価局（以下「東北管区局」という。）及び近畿管区行政評価局（以下「近畿管区局」という。）が、レクリエーションの森を対象とした調査を実施し、それぞれ森林管理局に改善意見の通知を行った。これら森林管理局は、必要な改善措置を講じているものと承知している。

また、平成 27 年度には、北海道管区局及び東北管区局の指摘、会計検査院の処置要求も踏まえ、林野庁長官通達「「レクリエーションの森」の質的向上について」（平成 27 年 4 月 1 日付け 26 林国経第 69 号、各森林管理局長宛て）も発出された。

今回、関東管区行政評価局（以下「関東管区局」という。）において、平成 29 年度から開始された「森林景観を活かした観光資源の創出事業」（以下「観光資源創出事業」という。）も含め、レクリエーションの森を対象とした調査を実施し、その結果に基づき、関東森林管理局に改善意見を通知した。

レクリエーションの森について、各森林管理局や森林管理署等が、各種の林野庁長官通達等に基づき、事業を実施している。しかし、調査済みの 3 管区局及び今回の関東管区局の調査の結果、以下のとおり、共通する課題が見受けられる。

こうした課題を踏まえ、上記 4 管区局の管轄区域以外に存するレクリエーションの森についても、自主的な点検により、必要な改善を行っていただくことが、効率的かつ効果的な業務の運営と目標とする利用者の増加等にもつながるものとする。

### 1 レクリエーションの森の利用動向の的確な把握

レクリエーションの森の利用動向を踏まえて各種施策を効果的に実施していくためには、利用者数及びその推移を的確に把握することが必要となる。また、新たに創設された「観光資源創出事業」（平成 29 年度～31 年度）において、「重点整備された「レクリエーションの森」の利用者数を 50%以上増やす」取組が進められている。その「政策目標」の達成状況や事業効果の発現状況の検証のためには、利用者数の動向の的確な把握が必要である。

（注）林野庁作成の「平成 29 年度予算の概要」の「森林景観を活かした観光資源の創出事業」（100 百万円）の中で、「政策目標」として、「「レクリエーションの森」の 100 箇所について情報発信や重点的な環境整備等を実施します（平成 29～31 年度）」、「重点整備された「レクリエーションの森」の利用者数を 50%以上増やします（平成 29～31 年度）」の 2 事項を併記

しかしながら、今回、関東管区局が関東森林管理局及び管内 5 森林管理署（茨城、日光、利根沼田、吾妻、東京神奈川）におけるレクリエーションの森の利用動向の把握状況を調査したところ、次のとおり、的確でない状況がみられた。

① 林野庁長官通達により、管理経営方針書の所定の欄に、レクリエーションの森の入込み者数の推移を計上することとされている。また、管理経営事務連絡において、需要動向等の把握手法が提示されている。しかし、管理経営方針書における入込み者数をみると、i) 全く記載されていない（抽出した 42 か所のうち 20 か所（47.6%））、ii) 推移の「枠組み」のみ記載し、人数が記載されていない（6 か所（14.3%））状況となっている。

（注）林野庁長官通達：「レクリエーションの森の管理経営について」（昭和 48 年 9 月 26 日付け 48 林野管第 173 号 林野庁長官通達）。同通達の別添 1 が「レクリエーションの森管理経営方針書作成要領」であり、その第 2 の 5 に基づき、別紙様式（管理経営方針書）が提示

管理経営事務連絡：「レクリエーションの森の管理経営及びリフレッシュ対策の実施等について」（平成 26 年 10 月 22 日付け事務連絡、林野庁国有林野部経営企画課国有林野総合利用推進室長発、各森林管理局計画保全部長宛て）。1(2)アで、需要動向等の把握手法が提示。①ホームページや紙媒体での利用者へのアンケートの実施、②地元市町村やレクリエーションの森の協議会への聞き取り、③その他、局長又は署長等が定めた手法

一方、入込み者数の記載がある残り 16 か所についても、①5 年以上前のデータのみ記載（7 か所（16.7%））、②特定の「単年度」のみの記載にとどまり、推移が不明（6 か所（14.3%））、③他のレクリエーションの森とデータを合算（2 か所（4.8%））、④入込み者数の推移が記載されているが、毎年度、特定の利用者（小学校の集団登山）のみ計上（1 か所（2.4%））となっている。

- ② 「森林・林業白書」に掲載されるレクリエーションの森の利用者数について、林野庁本庁の指示を受け、各森林管理局は、管内の森林管理署等に報告を求めている。しかし、その内容は、レクリエーションの森の種類別に合算した利用者数であり、レクリエーションの森ごとの利用者数の把握は行われていない。また、今回、抽出した 42 か所のレクリエーションの森について、平成 29 年度の利用者数の把握方法をみると、次のとおり、実勢を反映しておらず、客観性にも欠けるものがある。
- i) 管理経営事務連絡による需要動向等の把握について、「利用者数を把握する適切な方法が分からない」などとして、利用の実情にかかわらず、一律に「0」としているもの（21 か所（50.0%）。うち、5 年連続「0」としているもの 19 か所）
  - ii) 担当森林官が現地の巡視等で出会った利用者数を参考に、前年と比較して当該年度の割合を推定し算出しており、職員の主観に基づいて計上しているもの（6 か所（14.3%））
  - iii) 地元自治体から入手したデータを活用しているものの、複数のレクリエーションの森に重複計上や、観光客全員がレクリエーションの森を訪れたとして計上しており、利用者数が過大となっているとみられるもの（3 か所（7.1%））
  - iv) 有料施設の利用者数を活用しているものの、それ以外の経路等による利用者数が除外されているもの（4 か所（9.5%））

なお、管理経営方針書に記載した入込み者数と、森林・林業白書に掲載のため報告した数に 10 倍の開きがあるものもみられる。

（注）森林・林業白書：森林・林業基本法（昭和 39 年法律第 161 号）第 10 条第 1 項及び第 2 項の規定に基づき、毎年度作成し、国会に提出（前年度の森林及び林業の動向並びに講じた施策、当年度において講じようとする森林及び林業施策）

- ③ 今回、抽出した 42 か所のレクリエーションの森について、平成 25 年度から 29 年度の利用者数の推計方法をみると、9 か所で把握方法が変更されている。この結果、外形的には、僅か 1 年間で 13 倍強となっているものもみられる。また、i) 把握方法を変更せず、従来と同じ方法を継続しているレクリエーションの森（33 か所）と、ii) 変更したレクリエーションの森（9 か所）とで、25 年度の利用者数を 100 とした 29 年度の変動状況を見ると、i) 従来どおりの方法を継続しているレクリエーションの森では 0.99 倍であるのに対して、ii) 変更したレクリエーションの森では 12.7 倍と大幅に増加している。特に、8 か所で把握方法が変更された平成 29 年度は、28 年度に対して、11.3 倍となっている。

- ④ 今回、調査対象とした「美しの森」7 か所については、平成 28 年度に、林野庁本庁に選定のため

の推薦資料が提出されている。このうち、推薦資料に利用者数が記載されている 6 か所について、森林・林業白書に掲載のため報告した利用者数と比較すると、同数は 1 か所のみで、i) 白書掲載には「0」で報告しているが、推薦資料には利用者数が記載されているもの (3 か所 (50.0%))、ii) ともに利用者数が記載されているものの一致しないもの (2 か所 (33.3%)) となっている。

(注) 美しの森：「日本美しの森 お薦め国有林」。「明日の日本を支える観光ビジョン～世界が訪れたい日本へ～」(平成 28 年 3 月 30 日明日の日本を支える観光ビジョン構想会議決定)を受け、レクリエーションの森等の森林景観を観光資源として活用し山村地域にインバウンド需要を呼び込む必要があるとして、観光資源創出事業によりモデル箇所として選定されたもの。平成 29 年 4 月、全国で 93 か所 (うち、関東地方(1 都 8 県)に 7 か所)

近畿管区局が実施した調査においても、利用者数の推定方法が適切でない状況にあった。

今回、関東管区局は、関東森林管理局に対し、利用動向を的確に把握するよう改善意見を通知しており、まずは、森林管理局において、管内の森林管理署による把握方法が的確なものとなっているか検証し、所要の措置を検討する必要がある。また、林野庁では、「観光資源創出事業」等において、利用者数把握のための調査事業を進めており、同調査は平成 31 年度までの 3 か年をかけて実施する予定と承知している。

このため、林野庁は、レクリエーションの森に関する施策の効果的な実施を推進する観点から、より一層現地の実態を反映するものとなるよう、今後、調査結果を踏まえたレクリエーションの森ごとの利用者数把握の方法について通知等で示し、より客観的なデータによる把握となるよう引き続き検討を行い、その結果を徹底していくことが課題であると考えられる。

(参考)

近畿管区局が実施した「レクリエーションの森の利用・管理等に関する行政評価・監視」(平成 28 年 11 月 29 日付け近畿中国森林管理局に所見表示)では、①各レクリエーションの森の現況を踏まえ、管内の森林管理署等に対して具体的な推定方法を示すこと、②利用者数の推定に当たっては、レクリエーションの森内に設置されている施設の利用状況等も参考にして、より客観的で、実勢に近いものとなるようにすることとしている。

## 2 レクリエーションの森の適切な維持管理

林野庁は、①管理経営事務連絡により、「管理経営方針書の別表「施設の現状及び整備計画」が現況に即していない場合は、平成 26 年度末までに現地と一致させることとするが、降雪期を迎える等のため現地確認ができない等正当な理由がある箇所については、平成 27 年度末までに現地と一致させる」、②質的向上通達により、「今後、適切かつ効率的な管理経営を図りつつ、魅力ある「レクリエーションの森」とするため」、リフレッシュ対策要領等を「改正したので遺漏のないようにされたい」と、それぞれ指示している。

(注) 質的向上通達：「「レクリエーションの森」の質的向上について」(平成 27 年 4 月 1 日付け 26 林国経第 69 号林野庁長官通達)

リフレッシュ対策要領：「「レクリエーションの森」のリフレッシュ対策の実施について」(平成 17 年 4 月 25 日付け 17 林国業第 13 号林野庁長官通達。最終改正：平成 27 年 11 月 9 日付け 27 林国経第 53 号)。施設の整備、森林の景観対策及びソフト対策や安全管理に関する措置を規定

また、平成 29 年度から、山村地域に対する観光需要の拡大を図るため、レクリエーションの森のうち、特に魅力的な自然景観を有する等、観光資源としての活用の推進が期待される箇所をモデル箇所として選定し、レクリエーションの森を核とした観光地域づくりの取組を推進する一環として、「美しい森」（日本美しい森 お薦め国有林）に取り組んでいる。

しかしながら、今回、関東管区局が「美しい森」の維持管理の状況を調査したところ、次のとおり、適切でない状況がみられた。

- ① 安全対策指針に沿った、施設等の点検が行われていないものがある（5 か所）。また、点検を行っているものにおいても、「施設等点検表」の記録及び保存が行われていない（2 か所）。森林管理署が自ら管理する施設等について、維持管理の基本動作である点検や点検結果の記録及び保存が行われていない現状にある。

（注）安全対策指針：リフレッシュ対策要領に添付された指針等の一つ。安全対策に係る情報提供、事故防止措置、事故処理措置等について、具体的に提示。別紙として、i) 施設等点検表（記載例）、ii) 施設等点検表別表、iii) 施設等点検のフローチャート等も添付

- ② 現地に出向き実地に調査した 6 か所において、次のとおり、安全対策指針にそぐわず、維持管理が適切でない事例（計 20 事例）が見受けられた。

- i) 安全確保の観点から改善を要する事例（歩道に倒木や倒れかかった木など）
- ii) 利便確保の観点から改善を要する事例（あずまやに設置されたベンチが破損し使用が困難など）
- iii) バリアフリー機能の確保の観点から改善を要する事例（車いす利用者等も利用できるよう配慮された歩道に雑草が繁茂し、進入できない）
- iv) レクリエーションの森の質的向上の観点から改善を要する事例（展望台として紹介されているにもかかわらず、雑草等の繁茂により眺望が遮られているなど）
- v) レクリエーションの森の適切な管理の観点から改善を要する事例（施設の一部が管理経営方針書に記載されていないなど）

（注）関東地方の「美しい森」7 か所のうち、現地に出向き実地に調査を行ったのは、丹沢自然休養林を除く 6 か所（奥久慈自然休養林、武尊（ほたか）自然休養林、野反（のぞり）自然休養林、高尾山自然休養林、小田代・湯ノ湖自然観察教育林、芦ノ湖風景林）

- ③ 林野庁長官通達等の定めにもそぐわず、現地において、管理経営方針書の別表「施設の現況及び整備計画」に掲載されていない施設があるなど、同方針書の記載内容が現況に即していない。

（注）林野庁長官通達：上記 1①に同じ

北海道管区局、東北管区局及び近畿管区局が実施した調査においても、それぞれ維持管理が適切でない状況にあった。このような状況を踏まえ、レクリエーションの森の適切な維持管理に向けて、調査済みの 3 管区局及び関東管区局の管轄区域以外に存するレクリエーションの森についても、自主的な点検により、必要な改善に取り組むべきと考えられる。

（参考）

北海道管区局が実施した「国有林野の管理及び利用に関する行政評価・監視－レクリエーションの森を中心として－」（平成 26 年 12 月 18 日付け北海道森林管理局に所見表示）では、レクリエーションの森の維持管理を適切に行い、その設置目的とする広く国民に開かれた利用に供することにより森

林とのふれあいを通じた豊かな国民生活を実現する観点から、施設の点検基準や維持管理基準等を明確にした上で、点検や維持管理に関する具体的な実施計画を作成し、施設の維持管理を適切に実施する必要があるとしている。

東北管区局が実施した「東北の国有林野における自然環境の活用の推進に関する行政評価・監視」（平成27年2月12日付け東北森林管理局に所見表示）では、現地の実状を踏まえた適切な管理運営を図る観点から、施設等の点検について、安全対策指針及び整備技術指針を踏まえ、計画的・効果的に実施するとともに、点検記録を作成し、森林管理局、森林管理署等がその情報を共有する必要があるとしている。

近畿管区局が実施した「レクリエーションの森の利用・管理等に関する行政評価・監視」では、レクリエーションの森の適切な管理運営等を推進する観点から、施設の現況を再度確認するなどして、正確な内容となるよう管理経営方針書を改定するとともに、管内の森林管理署等に対して、リフレッシュ対策要領に基づき、「施設等点検表」及び「施設等点検表別表」を作成し、点検結果等を整理・保管させる必要があるとしている。

### 3 ウェブサイトによる適切な情報提供

レクリエーションの森については、利用してもらうことに意義があり、レクリエーションの森を設定した森林管理局や森林管理署等は、その利用の増加につながるよう、様々な手段により、その魅力を積極的に周知するとともに、利用者の利便に資する情報を幅広く提供していくことが適当である。リフレッシュ対策要領においても、「多様なツールを用いた情報発信」等について、「創意工夫を凝らした魅力あるソフト対策を推進するものとする」（第3の3）とされている。

レクリエーションの森の利用に当たり、現地までの公共交通機関等のアクセス情報にとどまらず、現地に設置されている施設の情報、駐車場の整備など基本的な情報の提供が重要と考えられる。

しかしながら、今回、関東管区局が関東森林管理局及び5森林管理署のウェブサイトによるレクリエーションの森の情報提供の状況を調査したところ、次のとおり、適切でない状況がみられた。

#### ① レクリエーションの森の利用に関する情報提供

- i) 廃止されたレクリエーションの森の情報が掲載されているもの（12か所）
- ii) レクリエーションの森に至るまでのアクセス情報の掲載内容に誤りがある（13か所）
- iii) アクセス情報など利用者の利便の基本的な情報の提供が不十分（63か所）

#### ② 「美しい森」の利用者の安全に関する情報提供

- i) 利用者に危害を与えるおそれのある野生動物に関する注意喚起情報が現地の掲示板及びウェブサイト（関東森林管理局、日光森林管理署）のいずれにおいても提供されていないもの1か所1事例
- ii) 遊歩道が現地で立入禁止とされているにもかかわらず、その情報がウェブサイト（関東森林管理局、利根沼田森林管理署及び東京神奈川森林管理署）で提供されていないもの2か所2事例
- iii) 途中で道が消失してしまい進行方向の案内もなく利用者が迷いやすい歩道や、橋がなく水中を歩行せざるを得ないなど山歩きの経験や適切な装備がなければ円滑かつ安全な歩行が困難な歩道について、注意喚起情報がウェブサイト（関東森林管理局、茨城森林管理署及び利根沼田森林管理署）で提供されていないもの2か所2事例

北海道管区局、東北管区局及び近畿管区局が実施した調査においても、森林管理局や森林管理署等が開設するホームページに掲載のレクリエーションの森に関する情報について、安全・利便に関する情報提供が適切でない状況にあった。このような状況を踏まえ、ホームページ（ウェブサイト）による利便・安全に関する情報の適切な提供は、調査済みの3管区局及び関東管区局以外のレクリエーションの森についても、自主的な点検により、必要な改善に取り組むべきと考えられる。

(参考)

北海道管区局が実施した「国有林野の管理及び利用に関する行政評価・監視－レクリエーションの森を中心として－」では、①施設の閉鎖・使用不能の情報や危険情報等迅速に提供が求められる情報について、ホームページの掲載事項等を明確にした上、森林管理局におけるホームページの操作に係る要員の養成を図ることなどにより、速やかにホームページの更新を行うこと、②レクリエーションの森へのアクセス方法については、現在掲載している情報が正確なものかどうか点検を行うこととしている。

東北管区局が実施した「東北の国有林野における自然環境の活用の推進に関する行政評価・監視」では、①森林管理署等を含むホームページにおいて、レクリエーションの森の概要、利用可能施設、アクセス方法、駐車場、バリアフリー施設等に関する情報について、ソフト対策指針を踏まえ、適時・的確な提供を推進すること、②森林管理署等と地方公共団体等が協力して情報提供を行うため、ホームページの相互リンクについて検討し、相乗効果が見込める場合にはその実施について地方公共団体等への働き掛けを行うこととしている。

近畿管区局が実施した「レクリエーションの森の利用・管理等に関する行政評価・監視」では、近畿中国森林管理局及び管内の森林管理署のホームページにおいて、①安全対策指針に基づき、安全対策に係る事前の情報提供を積極的に行うこと、②利用者の誤解を招くような不要な情報を削除するとともに、更新を適時適切に行うこと、③アクセス、案内図、トイレ、駐車場等のレクリエーションの森の利用に有益な情報について、その内容の充実を図ることとしている。