

山岳環境保全対策（山岳トイレ補助事業）（1999年～）

鍛治 哲郎

山岳地域の環境保全にとって、廃棄物とし尿の処理は重要な課題である。環境庁が発足した1971年当時、すでに国立公園の山岳地域ではゴミとトイレが大きな問題になっており、同年、志賀高原で「ゴミの持ち帰り運動」が始まった。その後、この運動は、尾瀬、上高地、大雪山、富士山など全国に波及していき、環境省は、1974年度に清掃活動補助制度を創設して、地方自治体等が行う国立公園内での清掃活動を支援した。このような取り組みが功を奏し、国立公園の利用拠点や登山道でゴミを目にすることはほとんどなくなった。しかし、トイレについては遠隔地であるために対策が進まず、街中や観光地の公衆トイレの水洗化が普及してくると、山のトイレにも改善を求める声が強くなり、平成に入る頃には、中高年層を中心とした百名山ブーム等で特定の山に登山者が集中し、登山者のし尿による自然環境への影響が大きな問題となった。

当時の山小屋のトイレはし尿を未処理のまま地下浸透または放流するタイプが多く、大腸菌が沢水を汚染し、周辺生態系への影響が懸念されていたほか、分解されない紙が山肌に残り、悪臭を放っていた。環境庁の自然環境保全審議会自然公園部会に設けた「利用のあり方検討小委員会」は、報告（1989年）のなかで、山小屋等に設けられるものを含めたトイレの排水処理方式等について技術開発の必要性を指摘した。これを受けて、環境庁は、1991年度政府予算に設けられた生活関連重点化枠により、国立公園内の環境配慮型トイレの整備に着手し、1994年度に自然公園等施設整備事業が公共事業化されると、整備は加速した。1998年には富士山の2箇所直轄で環境配慮型トイレを設置し、都道府県も環境省補助等でトイレの整備を進めたので、公衆トイレについては、徐々に環境配慮型トイレの整備が進んだ。しかし、山小屋のトイレについては、資金や処理技術の面から課題が多く改良は進まず、1990年代後半には世界遺産登録を目指す富士山のトイレ問題がクローズアップされたことを契機に、山小屋のし尿処理が大きな社会問題となった。

一方、登山者の増加と多様化により、山小屋に求められる機能は、宿舎としてのみならず、登山者への水、トイレ、情報の提供から避難・遭難対策、医療体制の確保、登山道の維持補修、環境保全活動の拠点等まで拡大しており、山小屋は環境保全及び安全登山など公共的な面からも重要な役割を果たすようになっていた。

1. 山岳トイレ補助事業の創設（1999年度から2010年度）

このような状況を踏まえ、環境庁は、1999年度の補正予算に「山岳環境等浄化・安全対策緊急事業費補助事業」を新規に計上し、山小屋が持つ公共的機能を発揮するために必要な環境保全施設等の整備を支援することとした。

具体的には、自然公園（国立公園・国定公園・都道府県立自然公園）内の条件不利地（商業電力、上下水道、車道のいずれかがない）かつ一般のごみ収集区域外にある山小屋等に対し、①環境配慮型トイレ、排水・し尿処理施設、②廃棄物の分別・処理施設、給水施設、③緊急避難・応急医療施設の整備に要する費用（1000万円以上）の1/2を、山小屋等を営む民間または地方自治体に補助するもので、トイレ以外の施設も補助対象となるが、ほとんどの事業が環境配慮型トイレの整備であったため、「山岳トイレ補助事業」と呼ばれている。

山岳トイレ補助事業の創設に呼応して、富士山では、環境省補助事業に採択された山小屋に対し、県と市町村が加算して補助することで事業者の負担を軽減し、北アルプスでは、環境省補助の対象とならない少額の事業に対して県が独自の補助を行うなど、関係者が連携して整備を推進した。

2009年度までに全国で100ヶ所（国立83、国定14、県立3）の山岳トイレ補助事業が実施され、環境配慮型トイレの整備は着実に進んだ。処理方式別では、合併浄化槽30件、オガクズ処理18件、土壌処理16件、カキガラ処理12件、焼却10件、へり搬出8件等であった。

2. 事業存続の危機

2010年6月、省庁別の行政事業レビューで、民間の事業者に対する補助は受益者負担やPPPの原則から理由がつかず、建設費は利用料で回収すべきとして当該補助事業は廃止判定となった。この時点で整備が必要な山小屋のトイレは90ヶ所残されており、補助を前提としてトイレの整備計画を進めていた山小屋も多く、関係者に大きな衝撃を与えた。山小屋のトイレは宿泊客だけでなく通過者も利用する公衆トイレでもあることから事業継続を望む要望が強く、環境省は同年7月、6人の検討員による「山岳地域環境保全対策検討会」を設置して補助制度の見直しを行なった。検討会では、山小屋など関係者からヒヤリングを行い、山岳トイレ補助金制度のあり方だけでなく、入山規制や受益者負担のほか、登山道や山小屋など施設の整備と維持管理についても山岳環境保全対策の観点から広く議論が行われた。その結果、山小屋は国立公園の利用と環境保全上重要な役割を果たしていること、環境省や地方自治体が公衆トイレを整備して維持管理を行うより、山小屋と協働

よる山岳トイレ補助事業の方がコスト面においてメリットがあること等から山岳トイレ事業の必要性及び効果を認める意見が多く、補助対象と期間を明確にした補助制度を新たに設けて補助事業を継続する方針が示された。また、維持管理費については利用者負担によること、補助先の選定に当たっては第三者委員会により透明性を確保すること、利用規制を検討すべきことなどが提言された。

3. 山岳環境保全対策支援事業（2011年度から2020年度）

上記検討会での議論を踏まえ、環境省は、2011年度から10年間の期限付きで、山岳環境保全対策支援事業として山岳トイレ補助事業を継続させることとし、山岳環境保全対策支援事業費補助金交付要綱（2011年4月1日）及び山岳環境保全対策支援事業実施要領（2012年4月2日）を定めた。

新たな補助事業は概ね従来の制度を引き継ぎながら、補助の対象となる施設や事業者等をより明確に規定した。具体的には、緊急避難、応急医療、遭難防止対策施設は整備対象からはずれ、都道府県立自然公園は補助対象としないことになり（経過措置として2013年度まで補助を実施）、地方自治体が経営する山小屋は補助対象から除かれた。また、維持管理及び再整備については受益者負担によるべきとして補助対象としなかった。補助の対象者となり得るのは、都道府県、市町村、民間山小屋等事業者、地域の団体、及び国立公園においては環境省地方環境事務所等による山岳環境保全対策地域協議会（以下「地域協議会」）の構成員である民間山小屋等事業者、及び地域協議会の構成員で組織する民間団体で、手続き的には、地域協議会の推薦を得た上で申請し（事前審査）、選定に当たっては自然環境局長が設置する山岳保全対策審査委員会にて審査することで事業の計画性と透明性を確保した。

補助制度の改正に伴い環境省は、2011年度に有識者7名による「総合的山岳環境保全対策推進事業に係る検討会」を設置し、国立・国定公園内の登山道やトイレ等公園施設の整備と維持管理の水準と方針について、幅広い観点から意見を交わした。山小屋のトイレについては、整備を支援する制度の必要性や利用者負担の考え方などについて検討し、2013年3月にまとめられた「今後の山小屋トイレの整備と維持管理のあり方について」では、山岳トイレ補助事業は引き続き継続する必要があること、本事業で整備されたトイレの維持管理には、チップや協力金ではなく「有料」として登山者が負担すべきことを明確にすべきであること、補助金申請の事前審査が中心となっている地域協議会においては、今後は登山道等も含めて幅広く協議することが望まれること等の提案がなされた。

補助事業と並行して環境省は、2003年以來、環境技術実証事業で自然地域に整備されたし尿処理施設の効果について現地で実証して技術の開発と普及を促し、民間山小屋事業者に対しては、補助事業実施に伴う行政手続きや処理技術に関する助言等により整備を推進してきた。

その結果、1999年度から2020年度までに140件、国費ベースで27億円の整備がなされた。公衆トイレについても、環境省は直轄事業で山岳地における整備を進めるとともに、地方自治体が短期・集中的に整備を進めることができるよう、2017年度から国立公園における利用施設の国際化対応・老朽化対策に係る「自然環境整備交付金」でトイレの洋式化や外国語表示を支援した。

4. トイレを主軸とした山岳環境保全対策の課題と方向（2021年度以降）

山岳トイレ補助事業により山小屋のトイレ事情は大きく改善されたが、事業実施期限が終了する2020年度時点で、なお未整備の山小屋が多く残ることが見込まれ、整備済みの施設についても、過酷な環境下において経年劣化が激しいこと等により再整備について検討すべき課題が生じていた。

環境省は、2021年度以降の山岳トイレ補助事業の展開やその他山岳環境保全に関する課題を抽出し、対策の方向性を検討するため、2019年9月、4名の有識者からなる「国立公園等における山岳環境保全のあり方に係る検討会」を設置し、実態調査やヒヤリング・アンケートにより現状を把握し、審議を行った。アンケート結果によれば、全国の山小屋361件中、今後環境配慮型トイレの整備が必要な件数は223件（国立140、国定52、都道府県立21、区域外10）あり、整備率が100%の富士山を除けば、最も整備が進んでいる北アルプスですら50%であり、公設の小規模な山小屋が多い中部・関東地区以外では整備が進んでいないことが判明した。山岳トイレ事業で整備したトイレについて、国直轄で整備した場合の経費を推計したところ、山小屋に補助した方が大幅に経費が抑えられるケースが多く、民間と連携した現状の仕組みが合理的であることから、「公衆トイレ」として公共性が高い山小屋のトイレについては、再整備を含めて今後とも補助制度を継続して山岳環境の保全を図ることが望ましいとの提言がなされた。し尿処理以外の山岳環境保全に関わる課題としては、登山道、ヘリコプター、公設山小屋、携帯トイレ及び入山者のマナーについて検討員の見解が示され、今後の議論に委ねることとなった。

検討会での議論を踏まえ、環境省は、従来、補助対象となっていなかった再整備についても、処理能力を向上させる場合は、補助対象とすることとし、2021年度以降も当該補助制度を継続して環境保全型トイレの整備を進めている。

検討会で今後の議論に委ねるとされた登山道は、国立公園の登山利用にとって必要不可欠な施設であり、現に登山者が利用しているにもかかわらず、設置管理者が曖昧な路線が少なくない。登山道は利用者の安全に関わるので、危険箇所や応急的な措置が必要な箇所については山小屋や地元市町村が維持管理を行なっているのが現状であり、日常的な維持補修については、最寄りの山小屋に頼るところが大きい。登山道に起因する山岳環境保全上の問題も見逃すことはできない。道が雨水や融雪水の流路となって土壌を侵食し、高山植生に大きなダメージを与えている箇所が各地の高山帯で見受けられる。早急の対策が必要である。近自然工法による登山道整備を導入している国立公園も少なくないが、試みの段階にあるものが多く、これらの整備事例を検証して登山道の整備手法を確立し普及させるとともに、登山道沿線の傷んだ植生を復元させる必要がある。登山道の整備や維持管理においても、トイレ同様に山小屋の役割は大きい。大雪山のように縦走路に営業の山小屋がない山域もある。国立公園に指定されている日高山脈はさらに無人、無施設の地域が広範囲に広がる。このような山岳地域のトイレや登山道の維持管理については、新たなスキームによる取り組みが必要であり、緊急の課題である。



中部山岳国立公園涸沢の山岳トイレ（写真左）と山小屋（写真右）

【参考文献】

- 森 武昭 「山岳トイレ改善への動き」 『国立公園』 No. 592 (財)国立公園協会 2001
- 瀬田信哉 「再生する国立公園」 清水弘文堂書房 2009
- 森 孝順 「事業仕分けによる山岳トイレ補助事業廃止の行方」 『国立公園』 No. 691
(財) 国立公園協会 2011
- 登山道研究会 「これでいいのか登山道」 山と溪谷社 2022

【略歴】

1974年 環境省入庁、2001年 中部地区自然保護事務所長、2003年 西北海道地区自然保護事務所長、2004年 環境省自然環境局国立公園課長、2007年 九州地方環境事務所長、2007年 JICA 専門家（インドネシア派遣）、2009年 退職