

IV. 山岳地域の保全・利用計画策定のためのガイドライン骨子案（中間報告）

1 素案への意見及び対応案

第2回検討会において、委員から挙げたガイドラインの素案に対する意見を以下に示す。

該当する項目、委員の意見の要旨、対応案・要検討事項、素案の掲載ページを整理した。

図表 3- 3 ガイドライン素案に対する第2回検討会での委員の意見と対応案

項目	意見の要旨	対応案、要検討事項	頁
<p>目指す計画、ガイドラインについて</p>	<p>■計画の性格</p> <ul style="list-style-type: none"> ・計画は合意形成して策定する以上、「関係者の協力で作る」と明記してほしい。 ・管理計画など上位計画に書き込むか、そうすれば担当者はやる。 ・誰のためにつくるのか、と運用の体制をしっかりと。みんなで作ったもの、とならないと使われない。 ・利用者は、誰が整備した施設かは区別しないで利用しているが、今回ガイドラインができて何が変わるのか。 <p>→環境省が計画を作るが、誰が整備するかは書いていない。誰がやっても整備の水準をそろえようというのが今回の趣旨。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・（山域ごとに保全と利用のための計画を策定→）計画は、環境省の出先が、関係者の参加・協力のもとで策定。 ・管理計画の下位の計画であるが、管理計画改定時には計画に反映されることを想定。 ・みんなでつくり、みんなで運用していく計画として、運用体制づくりの重要性を強調。 	2
	<p>■利用の観点の明示</p> <ul style="list-style-type: none"> ・タイトルで誤解されやすい。利用を前提とした整備・管理であり、「利用」の語句を入れた方がよい。 ・さまざまな人が望んで「利用体験」を求めて山にくる、それを提供するのが公園管理者であり、選択肢を広げるのが「レベル分け」と理解。そのニーズに合わせて整備もきちんとする。つまり、利用者の立場から見るのが重要。 	<ul style="list-style-type: none"> ・「山岳地域の保全利用計画策定のためのガイドライン」とする。 ・問題意識、または目的として利用の観点を明示する。 （例）山岳地域において利用者が望む利用体験を提供するための保全や管理、施設整備を進めるための計画づくりを目指しており、本ガイドラインはそのための手引きである。 	3
	<p>■ガイドラインの全体構成</p> <ul style="list-style-type: none"> ・大まかな流れについては p3 の図で了解。 	—	3

<p>I. 準備 段階</p>	<p>■地域で合意した地域の目標把握 (I-1)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ I-1 から合意形成についてきちんと書く必要があるが、構成上「VI」があとから出てくるのはいかがなものか。順番的に整理が必要。 ・最初に合意、というのは難しい。最初は問題意識をそろえることが大事。プロセスを経てから合意に至るのが普通。 ・どの程度の範囲の人に声をかけてどの辺から情報を吸い上げて、どのくらいの範囲で議論するか、という考え方は最初にあった方がよい。 ・「管理計画」では地域で合意されている将来目標があることになっている。ただしどの地域でもそうではない。 ・「地域で合意した」計画ではなく、「上位計画のレビュー」から始めるということか。 ・最初の目標像として管理計画以外の目標像も多い。すべて一から始めるというより、そこにも戻れるようにしておく。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 計画策定の検討から計画運用の全段階に関係者、登山者の関与を促すため、「計画策定検討会（仮称）」を設置し、参加を呼びかける。検討会では、地域の目標像を関係者全員で確認し、問題意識を統一することから始め、計画策定にとどまらず運用段階まで関わっていくことを確認する（詳細はVI-1 参照）。 ・ 地域で合意した将来目標がない場合は、上記の検討会で検討し、合意のうえで地域の将来目標とする必要がある（検討会の最初の検討事項となる）。 ・ 保全・整備・管理の方針を設定するうえで依拠すべき、公園計画、管理計画など既存計画を把握。 ・ 山の将来像とそれを実現するための持続的利用のあり方について、公園管理計画、その他上位計画等の既定計画にある場合には、該当部分を抽出。 ・ 地域の関係者が納得し合意しているものであることが前提。 	<p>4</p>
<p>VI. 関係者の合意形成</p>	<p>■関係者の合意形成</p> <ul style="list-style-type: none"> ・最も大事だが、むずかしい課題。 ・合意形成すべきは各段階でどの範囲の人か、から検討が必要。I～IVの段階ごとに範囲が変わってきてよい。 ・手続的にみて各段階で合意形成、というのは仕組みとして固すぎ、混乱の可能性もある。慎重にやらねばならないケースもあり、現場の裁量に任せてよい部分もあるのでは。 ・計画が合意形成を経たものとして認識されればよい。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 各段階での合意形成のポイントは、I～IVの項の方にも書いておく必要がある。 ・ 全員が参加する検討会は3回程度（計画策定への着手時、中間、とりまとめ段階）開催。その間に必要に応じて、関係する人々に意見を聞きながら進める。 	<p>3</p>

<p>II. 利用形態検討段階</p>	<p>■ II-2 ゾーニング、区分の考え方</p> <ul style="list-style-type: none"> ・事実で分けるのではなく「望ましい」利用形態で分けることを明記してあるのはよい。 ・段階的に施設整備するということが大事、4段階とあるが場所によっては5段階などで、変わってくる可能性もある。現場の状況に合わせて柔軟に段階を分けるなど自由度がある方が運用しやすい。 ・全国適用なら絶対評価か。ゾーニングのやり方に影響する。 →ゾーニングは全国一律でいきたい。 *①「冒険」ゾーンは施設のないところ。 *②「登山」と③「トレッキング」の間はグレー。 *④「散策・風景探勝」は一般観光客も来る場所。 <p>・H13「登山道のあり方・整備の指針」での区分（園路、自然探勝歩道、登山道はさらに細区分）とどう整合させるか。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域による違いは大きいので、枝番等で細区分することにより状況に合わせて選択できるようにしておく（とくに整備水準検討に際して、必要）。 ・ 相対評価でなく、絶対評価。絶対評価（全国一律）であることから、定義が重要。 →ゾーンの説明を丁寧に行う →表1参照（追加修正） →あるいは、「冒険型利用」ゾーン・「登山利用」ゾーンの細区分について新たな考え方を提示。 →表2参照 ・ H13の指針との関係について整理ところ、3区分については整合。細部については考え方の整理が必要。 →参考資料1-1参照 	<p>6</p>
	<p>■ゾーンの名称、区分の仕方</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「冒険」はおかしい。危険を冒しているわけではなく「高みを目指す」もの。「卓越登山」という言い方もしている。 ・①を入れるか入れないか。施設の検討だけなら外す考えも。 ・一般登山から外れるような入山形態は、当ガイドラインから外した方がよいのでは。 ・利用のゾーニングが目的なら、残しておくべき。名称は「挑戦」ゾーンか。 ・無視するのではなく、ゼロの扱い。 ・いろいろな人が整備・管理に関わるという点では、①「挑戦」ゾーンは入れておいた方がよい。 ・どこまでが管理者側の責任かでゾーン区分の意味が明確になるのではないか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ ゾーンとしては残す（または②のゾーンの一部に再編）。 ただし、名称は要検討（挑戦型利用ゾーン？ 無施設利用ゾーン？） ・ このゾーンは施設整備なし、施設管理の責任もない。 	<p>6</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ・ 4タイプぐらいに分けるのはよい。意識が共有できることが大事。今の案でイメージはできるが、用語は再考が必要。とくに②「登山」は幅があり過ぎる。②-1、②-2 と分けないと無理がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ ②「登山利用」ゾーンは、「登山」の幅が広すぎ →整備水準検討の際には細区分する。 →表2（細区分案）参照 また、名称も要検討。 	
<p>Ⅲ. 計画段階 (2章-I、II)</p>	<p>■ゾーン区分、ゾーニングの手法</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 作業的にはゾーニングに負荷がかかりそう。どの程度まで書き込むか。 ・ 利用タイプだけで区分するのか（大雪では利用タイプと現状の荒廃程度、環境の脆弱性のマトリックス）。 ・ 利用のタイプに限定して区分することを明確にした方がよい。 ・ 利用形態が重複するところがあるが、どの位までが許容できるのかを考えるゾーンになる。 ・ p8 の表題：「施設整備の観点からの利用タイプ区分」として視点をはっきりさせる。 ・ 全域を分けるのか、部分のみか。 →地種区分と重ね合わせれば保護の担保は可能。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 利用形態のタイプでゾーニングするという旨は明記。 上記のとおりゾーニングの基準についてはできるだけ丁寧に記述。 →表1、2参照。 ・ ①「冒険型利用」と②「登山利用」との区分 ・ 利用形態の重複についてもわかるように記述。 ・ ①が完全に原生自然のエリアなら問題ないが、通常の場合、マップ上で両ゾーン間の区分線は引きにくい（登山道周辺だけが②になる）という問題があり、①は図上では表現しないという考え方もあり得る。または、新たな考え方の提案 →表2参照 ・ 公園内の全域を区分し、その旨明記。 	6
	<p>■施設整備水準、管理水準</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 「水洗トイレ」は出すべきでない。清潔性と快適性は違う（快適性は少々なくてもがまんするが、清潔性はどこでも必要）。 ・ 整備水準を決めておいても現状に即してチョイスできるようにしておき、条件が変化したらそこで対応というのが現実的。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 最低限、歩道（路体）、標識、トイレについては示す必要がある。前回検討会「山岳トイレの整備水準」の表は再検討が必要か（表2参照）。 ・ 整備水準を変えていく必要性について記載。 	11

	<ul style="list-style-type: none"> ・ 上高地でも山小屋関係者が集まり、利用形態でエリア区分して施設整備を考える「上高地ビジョン」を検討中。しかしいくら使いやすい施設を整備しても、自然からはしっぺ返しがある。畏敬と感謝の念が必要。 ・ 管理水準だけでカバーしきれない部分として、大雪ではヒグマ、気象条件の問題。いくら整備しても対応できず「登山の心得」としてメッセージを発信。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 管理水準の設定だけで完結しない部分について情報伝達の必要があることを記載。 	
	<p>■管理責任、安全対策</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 今の検討は事故が起きた時の逃げ口上に見える。山の事故は大半が本人の責任であり、もっとざっくりばらんでよいのでは。 ・ 「公園管理」というより、施設の管理責任が今回のテーマ。 ・ 施設がないところには管理責任はない。しかし国立公園として指定している場合、施設のないエリアでも、危険性があるとの情報を与えるなど何らかの責任はあるのではないか。 ・ 情報提供などの役目、伝えて注意を促す役割（義務、責任まではいかない）。情報収集は本人の責任でも、最低限の必要な情報は提供すべき。 ・ 法的責任とは違う（法的な賠償責任は施設管理の責任）。快適利用のためのある種のサービス。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 管理責任の基本的な考え方に以下の内容を追加（表1、3参照） <ul style="list-style-type: none"> ○自然公園における管理者の責任（表1に示した「管理者に求められること」）は、公園の指定者、管理者（当該地域の自然を保護し、適正な利用を推進する地域として指定した者）が当然に負う、保護と適正な利用を確保する責務である。これは、区域指定等による規制、利用施設の整備、利用者への指導や情報提供等を手段として、①自然環境保護の要請、②快適な利用の要請、③安全な利用の要請という3種類の要請を調整しつつ、果たされる。ここでは、この責務の一環として、公園の指定者、管理者が安全な利用の要請に対応する責務、とりわけ主に施設等の安全に関わる責務を「管理責任」という。 ○この責務は、第一義的には公園指定者、管理者が負うものであるが、情報提供等については土地所有者（国有林等）、遭難予防者（警察等）、来訪誘導者（観光関係）も、それぞれの立場で関係する。 ○また適正な利用を確保する責務は、国民の共通の財産として利用者も負うものである。ここでは、この責務の一環として利用者自らが安全な利用を図る責務、とりわけ主に施設等を安全に利用する責務を「自己責任」という。 	12

	<p>■費用負担（トイレで議論）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・上高地のトイレは有料としていく。払って当たり前としていく、そのためにきれいなトイレを目指す。 ・国管理のトイレは有料の場合協議会経由で管理費に。 ・チップ、協力金はやめた方がよい、関心があり山を知っている人ほど負担するという不合理。 <p>・費用負担はゾーニングとは関係しない、と考える。</p> <p>・登山ゾーンは受益者負担か。→基本的に管理が大変な部分は、受益者負担になる。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ トイレの事例の一般化が必要 <p>・ 基本的にはリンクしないと考える。</p>	15
利用との関係	<p>■利用者に求めるもの</p> <ul style="list-style-type: none"> ・利用者側にも上手に利用するすべがあるはず。管理者側だけでなく、利用者側からみたガイドラインも必要。 <p>・ガイドラインとしてはマナーに期待する部分もあって、表裏一体。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 利用者のためのガイドライン自体は今回対象外。ただし、ルール・マナーに関連して必要性等を記述。 ・ ルール・マナーは利用者側の合意により作成。 	15
トイレ問題	<p>■携帯トイレとゾーニング</p> <ul style="list-style-type: none"> ・携帯トイレは縦走には向かない、ゾーン分けとなじまない。 ・アメリカでは下でトイレの仕方について教育し、入山していく。袋（コーンスターチ製）をもっていく、山小屋ごとに回収するなどの仕組みもある。 ・「キジ打ち」に関するちゃんとしたやり方を指導することがあってよい（施設整備はないが利用の水準は確保、そのためチタンスコップを持たせる、など）。 ・日本山岳会では15年前「トイレマナーノート」を作ったことがある。人の余り入らないところで、自然の浄化作用を信じる+利用者のマナーにより、山岳環境保全を図るとの考え方に基づくもの。 ・環境省が推奨まではできるが強制までは無理。 →推奨とも書けないのではないか。人数が増えれば条件が変わることになる。 ・この問題はマナーに近いもの。施設を作って管理するものとは違う。啓発用ガイドブックなど山岳会等で対応するのがよい。 ・携帯トイレが現実的でないとすると、利用者が何らかの選択できるように、根本となる考え方は書く必要がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ トイレ整備ができない場所での利用者の対応の考え方を記述。 	

ガイドライン素案の「表1 山岳利用のタイプ区分とゾーンの性格」(前回資料 p8 表の修正案)

利用形態の 類型	ゾーン	利用目的や利用の特性 (利用目的、装備、意識・求めるもの、行動パターン)	公園の管理者に求められること(目安)	
			保護規制運用等	安全の管理
①冒険型利用 ※用語は要検討 (案1)挑戦型利用、 (案2)無施設利用	歩道、標識等の利用施設が一切整備されない地区。	<ul style="list-style-type: none"> ・岩登り、沢登りなどが目的。 ・登山用など十分な装備で入山。 ・自己の能力(技術・体力や判断力)のもとで自然と直接ふれあうこと(冒険を含む)を望む。 ・行為に伴う危険性も了解した上で行動を決定しており、自己責任を自覚。 	<ul style="list-style-type: none"> ○原始性が高く静寂な雰囲気を提供する。 ・人為的改変、施設整備は行わない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・安全性の確保は、利用者の自己責任に委ねるが、必要な情報提供等を行う。
②登山利用	ある程度の体力、技術、装備を必要とする山登りが行われる地区。 整備水準を考える際には、登山者数等からさらに小区分を考える必要がある。	<ul style="list-style-type: none"> ・登頂、風景探勝、自然観察などが目的。 ・登山用の装備で入山。 ・宿泊、日帰りは問わないが、歩道の整備状況、標高差などから③と区分される(例:奥多摩、丹沢、箱根・神山、金時山)。 ・①に準じる意識で入山。 	<ul style="list-style-type: none"> ○原始性が高く静寂な雰囲気を提供する。 ・人為的改変は極力避ける。 	<ul style="list-style-type: none"> ・最低限の安全性や歩きやすさは確保。 ・施設が原因となる自然の荒廃(エロージョン、踏み荒らしなど)については、十分な配慮が必要。 ・施設の管理には麓と比べて経費が増大、利用者の費用負担もあり得る。
③トレッキング利用	健康な体力があれば熟年、子供でも風景探勝、自然観察、健康ウォークを目的とした山歩きが楽しめる地区。	<ul style="list-style-type: none"> ・日帰りのトレッキングやハイキングが目的。 ・②より簡易な装備だが、一定の自己管理のもとで入山。 	<ul style="list-style-type: none"> ○利便性を抑えた形で野生生物や景観を楽しむ場を提供する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・安全性確保には、管理者の責任が大。 ・施設の管理には麓と比べて経費が増大、利用者の費用負担もあり得る。
④散策・風景探勝利用	基本的には誰でも、風景探勝、自然観察、散歩を目的とした散策が楽しめる地区。 機械力によるアクセスが比較的容易な地区。	<ul style="list-style-type: none"> ・短時間の散策や風景探勝が目的。 ・日常生活と変わらない装備で入山。利便性や快適性を求める傾向。 ・高齢者・児童、障害者などが含まれていたり、団体行動の可能性もある。 	<ul style="list-style-type: none"> ○一定の利便性を確保した上で、野生生物や景観を楽しむ場を提供する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・安全性確保には、管理者の責任が大。 ・一定水準以上の快適性確保には、利用者の費用負担を求めることもあり得る。

ガイドライン素案の「表2 登山利用ゾーンの細区分案」

施設の整備水準を検討するに当たり、登山者数を目安とした細区分案

区分	ゾーンの特徴	目安となる登山者数（仮置き）※
登山利用Ⅰゾーン	<ul style="list-style-type: none"> ・アプローチが悪いなどの理由により、登山者数が少ない山域 ・相当の体力と登山技術、経験が必要とされる山域 	年間登山者数 1000 人程度 5 人／日程度以下
登山利用Ⅱゾーン	<ul style="list-style-type: none"> ・ⅠとⅢの間の登山者数がある山域 	年間登山者数 1,000～5,000 人定度 5～30 人／日程度 利用集中期には 100～200 人／日
登山利用Ⅲゾーン	<ul style="list-style-type: none"> ・登山者が比較的多い山域 営業山小屋が成立する山域（北アルプス、八ヶ岳、） 大都市近郊の日帰り登山の対象山域（奥多摩、丹沢、） アプローチの良い著名な山域（秋田駒、立山、石鎚） 	年間登山者数 5,000～6,000 人以上、 50 人／日程度 利用集中期に 1,000 人／月程度以上

注）※山小屋等からデータ収集し目安を設定する（今後の検討課題）。

ガイドライン素案の「表2' 「冒険型利用」と「登山利用」の再編案（表1、表2の変更）

「登山ゾーン」	<ul style="list-style-type: none"> ●ある程度の体力、技術、装備を必要とする山登りが行われる地区。 登頂、風景探勝、自然観察などを目的としている。 宿泊、日帰りは問わないが、歩道の整備状況、標高差などからトレッキングゾーンと区分される。 例：奥多摩、丹沢、箱根・神山、金時山は登山ゾーン ・施設が全く整備されない岩登り、沢登りなどの無施設エリアと登山道を登山する登山道エリアに分類される ・整備水準を考える際には、登山道エリアを登山者数等からさらに分割する必要がある。 ●登山ゾーンを3分類：登山道エリア1（利用者が多い）、登山道エリア2（利用者が少ない）、施設を考えないエリア（前回説明の冒険的利用ゾーン） 実態として、前回提示の冒険的利用ゾーンと登山利用ゾーンはゾーニングが不可能（面と線になってしまう） ●登山道エリアの類型化：登山者数で分けることがいいか →次の整備水準を考えると登山者数で2～3の類型分けが必要 各山岳の登山者数を把握するなど更なる山岳利用の実態把握、検討が必要
「トレッキング利用」 「散策・風景探勝利用」	表1のとおり説明追加。

ガイドライン素案の「表3 山岳利用のタイプと管理水準、管理責任の模式図」(前回資料 p 11 表) の修正案

利用形態の類型 (ゾーンに対応)	安全な利用に係る 「管理責任」 ※1	安全な利用に係る 利用者の責任 ('自己責任')	施設の整備水準、 施設の管理水準
①冒険型利用 (用語は要検討)	<p style="text-align: center;">↓「管理責任」</p>	<p style="text-align: center;">↑利用者の自己責任大</p>	
②登山利用			
③トレッキング利用			
④散策・風景探勝利用			

※1「管理責任」は主に利用施設等の安全性を維持する責任であるが、全く施設等がないゾーンであっても、保護と適正な利用を確保する責務の一環として、適切な情報を伝えること等が求められる。

*施設種別に検討し設定することが必要。
高い～低い: 具体例の記述について要検討。