

2 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）

前項（1 素案への意見及び対応案）で整理した委員の意見と対応案に基づき、以下のガイドライン骨子案を取りまとめた。

なお、文中の赤文字は、委員の指摘などを受けて修正、追加した箇所である。

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）

目次

はじめに

第1章 計画策定の手順と作業項目・検討内容

I. 準備段階

- I-1 地域の将来目標の把握
- I-2 山域の現状と課題の把握

II. 利用形態検討段階

- II-1 当該山岳地域の望ましい利用形態の検討
- II-2 望ましい利用タイプに基づくゾーニング

III. 計画段階

- III-1 ゾーンごとの利用形態に応じた保全・整備・管理の基本方針の設定
- III-2 ゾーンごとの必要施設の検討
- III-3 ゾーンごとの整備・管理水準等の設定

IV. 周知段階

- IV-1 登山者等利用者への周知

V. 計画運用段階

- V-1 策定した計画の効果的な運用
- V-2 計画の見直し

VI. 関係者の合意形成

- VI-1 計画策定・運用の全段階への関係者、登山者の関与
- VI-2 意見聴取、合意形成

第2章 計画策定・運用段階に応じた手法、考え方

I. 利用形態検討段階

- I-1 利用形態タイプ分類の手法
- I-2 ゾーニングの手法

II. 計画段階

- II-1 整備水準、管理水準の考え方
- II-2 管理責任、自己責任の考え方
- II-3 費用負担の考え方

III. 計画運用段階

- III-1 効果的な計画運用方法
- III-2 計画の見直し方法

関連資料集

参考数値データ、参考事例、参考文献 など

注記：赤字は前回資料に対する追加・修正箇所を示す。

はじめに

○背景・問題意識

- ・山岳地域で様々な利用が行われるようになり、利用者も多様化している。
- ・これにより、従来利用者間や利用者と管理者の間で共有されていた保全と利用の考え方などに食い違いが生じる事態や、それに伴う様々な問題も発生するようになっている。
- ・こうした現状を踏まえ、利用に対する管理の考え方を確立することを通じて、山岳地域の保全と利用を適切に進めていく必要がある。

○山岳地域の保全と利用に対する基本姿勢

- ・国立公園は国民のための財産。
- ・多くの人々が山に入り、さまざまな親しみ方、利用が行われることが望まれる。
- ・しかし将来にわたってその自然環境が維持される必要があり、また多くの人々による利用が保障されるべき。
- ・それには、場所に応じた適切な利用のかたちがあるはず。
- ・また利用者には、利用方法や場所に応じた費用の負担や責任の取り方があることの自覚が期待される。

○このガイドラインの目的と使い方

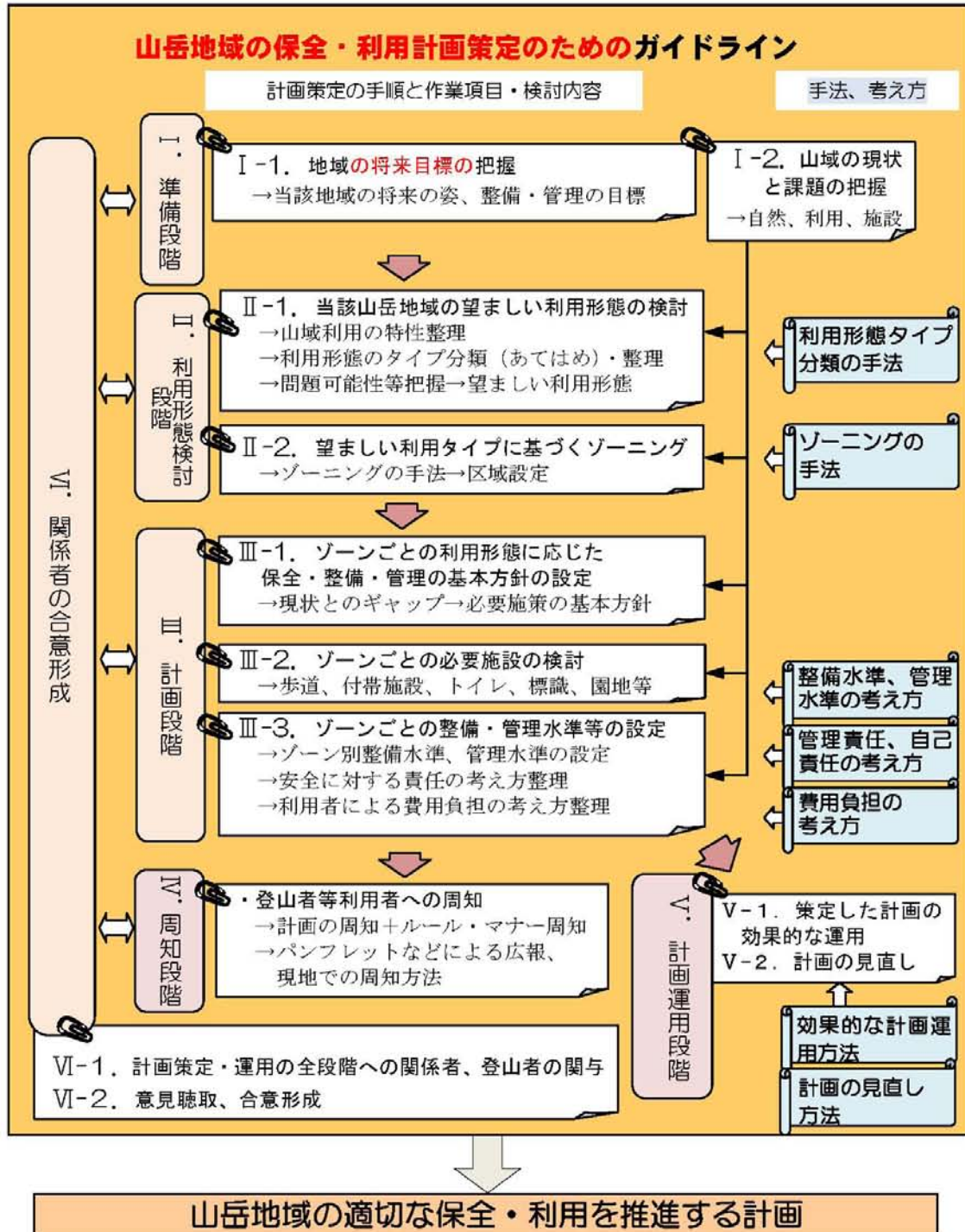
- ・山域ごとに条件は異なることから、それぞれの山域ごとに山岳地域の適切な保全と利用を推進するための計画を策定することが望ましい。
- ・計画は、山岳地域において利用者が望む利用体験を提供するために必要な山岳環境の保全や管理、施設整備を進めることを目的とし、現場で公園管理を担当する環境省の出先機関が、関係者の参加・協力のもとで策定することになる。
- ・山岳という特殊な自然環境、特別な利用環境を対象とするため、計画の策定にあたっては、山岳地域ならではの配慮が必要である。
- ・このため、計画策定の手順及び計画手法、考え方などをガイドラインとして整理し、環境省の出先機関が計画を策定する際の参考に資する。

○想定する「計画」の性格

- ・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。

第1章 計画策定の手順と作業項目・検討内容

<検討手順の全体フロー>



I. 準備段階

I-1 地域の将来目標の把握

● 計画策定検討会（仮称）の設置

- ・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）。

● 当該地域の将来の姿、整備・管理の目標

- ・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する。
- ・当該山岳地域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記載されている場合には、該当部分を抽出する。
- ・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。
- ・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）。

I-2 山域の現状と課題の把握

- ・事前の資料収集、利用現況調査、関係者のヒアリング等により以下を把握。
- ・望ましい利用形態の検討に必要な情報から、個別の施設整備の検討に必要な情報まで、以下Ⅱ、Ⅲ、Ⅳ、Ⅴの各段階での分析・評価等に活用できるよう階層的に把握、整理。

● 自然条件の把握

- ・利用形態を規定する要因として、また、資源としての魅力度や脆弱性などの違いが分かるよう整理。
- ・さらに現状把握として、自然環境の損傷や荒廃という観点からの整理も必要。

①地形・地質

②地被＝植生条件

● 利用の現状と課題の把握

(1) 利用の現況（利用の概況、利用者数など）

- ・到達手段によるおよそのエリア区分（バス・車等で到達できる所、徒歩のみの所など）。
- ・地形上の問題などによる、利用形態の変化の状況（およそのエリア区分と要因などを整理）。
- ・全体の年間利用者数、季節別・月別利用者数、利用形態別の利用者数、利用者の属性（性別・年齢・利用グループなど）。（エリア別把握が望ましい）

(2) 利用形態、利用のルール等

- ・おもな利用形態と地域内の地点、登山道等の区間による利用形態の違い。
- ・利用マナーの問題発生状況、山域として定めているルール、協力団体等。

(3) 利用の変化、利用上の課題

- ・当該地域の利用の歴史（大まかに整理）、近年の当該地域の利用の変化。

- 施設整備状況の把握

- (1) 公共施設の管理状況

- ①公共施設の管理の現況

- ・管理者、維持・管理方法、管理費、ボランティアの協力状況、問題点など把握。
 - ・対象施設：登山道（区間により管理水準が違う場合には区間ごと）、付帯施設（特にトイレ）。

- ②利用者の費用負担の状況

- ③施設管理の計画

- ・管理計画の有無、策定者、民間等の意向反映手法、計画実施予算規模など把握。

- ④施設管理の課題

- (2) 民間施設との協力関係

- ①民間施設の立地状況と管理協力・役割分担の状況

- ・対象：登山道入り口や登山道沿線における売店、食堂、山小屋など。
 - ・トイレを付帯している民間施設の協力体制、管理費の費用負担状況（資金、労力）。
 - ・アプローチ施設としてケーブルカーなどの有無、整備・管理についての企業との役割分担。

- ②民間施設があることの問題点、課題

II. 利用形態検討段階

II-1 当該山岳地域の望ましい利用形態の検討

- ・当該山岳地域の特性を踏まえ、どのような山岳利用が望ましいかの大枠を整理する。
- ・専門的知見や技術によって利用特性の分析や現状の評価を行った上で、場所ごとの望ましい利用形態については、関係者の意向を確認しながら検討を進める。

- 山域利用の特性の分析・整理

- ・まず、地形等の自然条件と山域への到達手段・利用実態から、おおまかに空間利用特性を整理。
- ・山麓部、山腹部、山頂部または核心地域、といった大枠のもとで、それぞれの自然環境特性とそこでどのような利用が行われているかを把握する。

- 現状における利用形態の分類・整理

- ・利用上の問題点や課題をわかりやすく、明確に把握することを目的として、当該山岳地域における現状の利用形態を、場所ごとにタイプ分類にしたがって整理する（利用形態4タイプの当てはめ）。

→利用形態タイプ分類の手法

- 場所と利用との対応に関する問題発生の可能性等の把握・整理

- ・事例を参考に、場所に対応した適正利用が行われていないことによって当該山域で現に起こっている、または起こる可能性の高い問題を再整理（利用タイプの混在、利用の方針が管理者と利用者間で共有されていない、導入すべき利用形態が不明確なまま整備が進んでいる、など）。

→事例：利用面で発生している問題と要因

- ・利用の適否や問題発生の可能性等の把握・整理に当たっては、利用形態のタイプ分類に合わせ「保

「全や整備・管理に求められること」を予め想定・整理しているので、これを参考にする。

● 望ましい利用形態の検討

- ・ I-1「当該地域の将来の姿、管理整備の目標」を、山麓部、山腹部、山頂部または核心地域、といった大枠にしたがってブレイクダウンする。
- ・ 各地域における自然環境・利用の現状、施設整備状況、及び上記の問題発生の可能性等を踏まえて、II-2「ゾーニング」のための基本方針として使えるよう、とりまとめを行う。
- ・ この段階では、文章による表現とする。

II-2 望ましい利用タイプに基づくゾーニング

- ・ II-1で設定した、地域ごとに適正と考えられる利用形態の各タイプに応じて、具体的な区域を設定していく。
- ・ 単純にデータを重ねるだけでは区分できないことから、前段としてのII-1のプロセスが重要。
- ・ II-2のプロセスは、現状における場所ごとの利用形態を、基本方針に照らして再評価し、適否や問題点を洗い出していく作業とも言える（その作業のまとめはIII-1で行う）。

→ゾーニングの手法

III. 計画段階

III-1 ゾーンごとの利用形態に応じた保全・整備・管理の基本方針の設定

- ・ II-2で設定した各ゾーンにおいて、即地的な資源条件、自然環境の状況、施設整備状況を踏まえ、実際の利用状況と望まれる利用形態とのギャップ（施設の過不足や整備の水準が合っていないことなど）を明らかにした上で、当該ゾーンにおいて必要な施策に関する基本方針を設定する。
- ・ 具体的には、利用の誘導や現状利用の抑制・規制、それらに対応する施設整備や管理の考え方などを示す。
- ・ 上記（II-1）の利用形態のタイプ別「保全や整備・管理に求められること」を現地の条件に合わせて具体化することを意味する。

III-2 ゾーンごとの必要施設の検討

- ・ III-1に基づき、各ゾーンにおいて今後新たな整備や改修が必要な施設について検討。
- ・ 施設種別としては、歩道（登山道）（路体、安全柵など）、登山口、園地、付帯施設（休憩施設、避難小屋など）、トイレ、標識類に区分。

III-3 ゾーンごとの整備・管理水準等の設定

- ・ 別に示す「考え方」を当該山域の各ゾーンに適用し（あてはめ）、計画作成の前提条件とする。
- ・ とくにこの段階で、関係者、利用者との考え方のすり合わせが重要になる。

● ゾーン別整備水準、管理水準の設定

- ・ 各ゾーンの整備水準、管理水準の考え方を整理し、各施設種別に適用して整備・管理の方針をまとめる。

→整備水準、管理水準の考え方

- ・既存施設のうち、これに照らして不適切なものについては、改善のための計画を作成。
- ・新規計画施設はこの方針にしたがって整備計画を作成。

● 安全に対する責任の考え方の整理

- ・各ゾーンにおける管理責任、自己責任の考え方を整理し、必要に応じて施設別の対応方針として整理する。

→管理責任、自己責任の考え方

● 利用者による費用負担の考え方の整理

- ・各ゾーンにおける自然環境保全や施設整備・管理費用の負担に関する考え方を整理し、必要に応じて施設別の対応方針として整理する。

→費用負担の考え方

IV. 周知段階

IV-1 登山者等利用者への周知

- ・計画の意図を伝え、利用者にも自然環境・景観保全や安全対策に主体的に関わってもらうことが重要。したがって、計画（整備の考え方）の伝達（とくに整備水準が変わる場所は明示が必要）や、ルール・マナーの周知の必要性が高い。
- ・周知の方法としては、パンフレットなどによる広報、標識類によるなど現地での周知方法が考えられる。

V. 計画運用段階

- ・計画の運用方法や、一定期間ごとの見直しのあり方について示す。
- ・この計画は多くの関係者の参加・協力のもとで策定されるものであり、計画の運用にも関係者や利用者に関わっていくことを想定している。したがって「計画策定検討会（仮称）」が計画運用体制づくりにまで発展していくことが重要。

V-1 策定した計画の効果的な運用

→効果的な計画運用方法

V-2 計画の見直し

→計画の見直し方法

VI. 関係者の合意形成

VI-1 計画策定・運用の全段階への関係者、登山者の関与

- ・目標の確認から周知方法に関する検討まで、計画策定・運用の全段階に関係者、登山者の関与を促す。このように「みんなで決めた計画」とするための「場」として「計画策定検討会（仮称）」

を設置し、参加を呼びかける。

- ・変えてはいけない地域の自然環境の価値を確認し、あるべき姿（目標像）を共有することが基本。それを基に計画の各段階に必要な考え方や内容を検討していく。
- ・計画そのものではないが、ルール、マナーの検討もここで行われることが望ましい（施設整備・管理の側と利用者側の意図や意識のすり合わせ）。

VI-2 意見聴取、合意形成

- ・当該山域における施設管理等への協力体制、実際の協力状況（資金面、労力面）、役割分担などを踏まえ、計画への合意形成を進める。
- 関係者等の把握
 - ・関係者とは：国（環境省、林野庁など）、地元行政（県、市町村）、地域住民、民間事業者（山小屋等の施設、ガイド事業者）、山岳会など登山者団体、自然保護団体など。
- 意見把握、合意形成のための会議の運営
 - ・「計画策定検討会（仮称）」は、全員が参加する検討会を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。
 - ・合意形成のプロセスが重要。意見把握からスタートし、保全と利用のあるべき姿について合意し、さらに必要な整備や管理のあり方について合意していく。
 - ・意見把握の手法：
 - *これまでの要望等の整理・把握
 - *幅広い人々を対象とした意向調査の実施（利用者、関係事業者）
 - ・検討会の場での検討の進め方