

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 地域の特長・自らの把握
- 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・管理の基本方針の策定
- 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和管理者間で共有されていた保全と利用の考え方や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きている。
- ・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。
- ・多くの人が山に入り、さまざまな楽しみ方、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カタチがあるはず。
- ・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

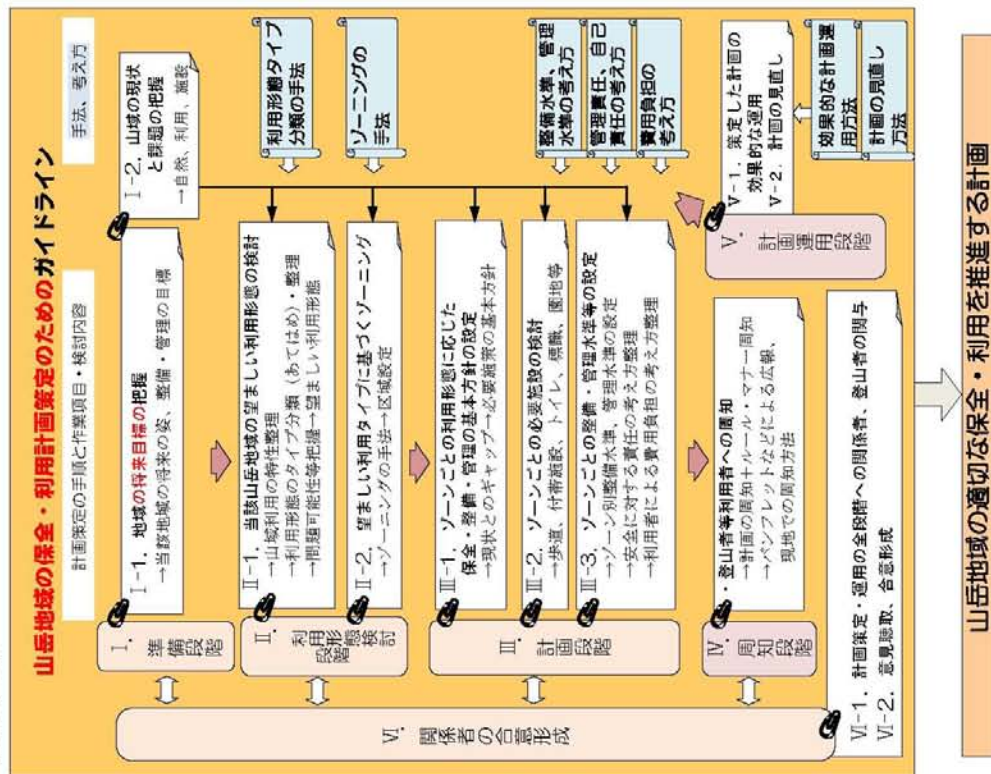
- ・山城ごとに条件は異なることから、それぞれの山城ごとに山岳地域の適切な保全と利用を推進するための計画を策定することが望ましい。
- ・計画は、山岳地域において利用者が望む利用体験を提供するために必要な山岳環境の保全や管理、施設整備を進めることを目的とし、現場で公園管理を担当する環境省の出身機関が、関係者の参加・協力のもとで策定することになる。
- ・山岳という特殊な自然環境、特別な利用環境を対象とするため、計画の策定にあたっては、山岳地域ならではの配慮が必要である。
- ・このため、計画策定の手順及び計画手法、考え方をガイドラインとして整理し、環境省の出身機関が計画を策定する際の参考に資す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

○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、地域の目標像に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現実に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があることが前提。
- ・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、利用状況調査、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地味＝植生条件

● 利用の現状と課題の把握

- (1) 利用の現状（利用の状況、利用者数など）
- ・到達手段によるお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
- ・おもむき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、山城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公共施設の管理状況
 - ・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ふ場合は区間ごと）、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）。
 - ・アプローズ施設としてケーブアルカーなどの有無、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係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り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の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「呈

全や整備・管理に求められること」を予め想定・整理しているもので、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、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。

III-2 ゾーンごと必要施設の検討

- ・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、遊歩小径など）、トイレ、標識類に区分。

III-3 ゾーンごと整備・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
- ・既存施設のうら、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
 - ・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箇所は明示が必要）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伝報、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が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「みんなが決めたい計画」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

- ・当登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

| 利用形態 | ① 圏外利用 (第1 形態利用) ※利用者に要費対 が一切整備されない地 区 | 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。 が行者水車を考える際に 整備を必要とする山登り は、登山者数等からさら に小区分を考慮する必要が ある。 | ③ トレッキング 登山者や家族がなければ 登山者でも風景探勝、 自然観察、健康ウオーク を目的とした山歩きが盛 んになる地区。 | ④ 散策・風景探勝 基本的に山登りでも、風景 探勝、自然観察、水車を 目的とした散策が主とし められる地区。 観光力によるアクセスが 比較的高い地区。 |
|---|--|--|--|---|
| 利用目的、整備、費用、求めるもの、行動パターン) | 利用目的、整備、費用、求めるもの、行動パターン) | 利用目的、整備、費用、求めるもの、行動パターン) | 利用目的、整備、費用、求めるもの、行動パターン) | 利用目的、整備、費用、求めるもの、行動パターン) |
| ○ 安全性の高く、利用者 の負担が軽くなる。必要 な整備は、利用者自身 で行う。 | ○ 安全性が高く、利用者 の負担が軽くなる。必要 な整備は、利用者自身 で行う。 | ○ 安全性が高く、利用者 の負担が軽くなる。必要 な整備は、利用者自身 で行う。 | ○ 安全性が高く、利用者 の負担が軽くなる。必要 な整備は、利用者自身 で行う。 | ○ 安全性が高く、利用者 の負担が軽くなる。必要 な整備は、利用者自身 で行う。 |
| ○ 安全性が高く、利用者 の負担が軽くなる。必要 な整備は、利用者自身 で行う。 | ○ 安全性が高く、利用者 の負担が軽くなる。必要 な整備は、利用者自身 で行う。 | ○ 安全性が高く、利用者 の負担が軽くなる。必要 な整備は、利用者自身 で行う。 | ○ 安全性が高く、利用者 の負担が軽くなる。必要 な整備は、利用者自身 で行う。 | ○ 安全性が高く、利用者 の負担が軽くなる。必要 な整備は、利用者自身 で行う。 |
| ○ 安全性が高く、利用者 の負担が軽くなる。必要 な整備は、利用者自身 で行う。 | ○ 安全性が高く、利用者 の負担が軽くなる。必要 な整備は、利用者自身 で行う。 | ○ 安全性が高く、利用者 の負担が軽くなる。必要 な整備は、利用者自身 で行う。 | ○ 安全性が高く、利用者 の負担が軽くなる。必要 な整備は、利用者自身 で行う。 | ○ 安全性が高く、利用者 の負担が軽くなる。必要 な整備は、利用者自身 で行う。 |

表1 山岳利用のゾーン区分ゾーンの性格

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

● 趣旨及び利用形態タイプの区分

- ・利用形態検討段階では、まず山城利用における問題点や課題をわかりやすく、明確に把握することとを目的として、現状の利用形態の違いをタイプ分類し、整理する。
- ・その後、地域に即して望ましい利用形態を想定し、ゾーン区分につなげていく。
- ・一般的な山城利用で想定される利用形態を、本ガイドラインでは、4 タイプ想定し、それぞれ行動特性やニーズの違い、及びそれに対応して公園管理者に求められることを表1のように整理して、以下のゾーンニングやゾーン別整備・管理方針策定の目安とすることとした。

● 現状の利用形態をタイプ分類する方法

- ・ここでいう利用形態の違いは、利用者アンケート等により把握される利用者自身が考える利用目的から判断するのが望ましいが、利用者の行動パターンや整備からも見分けられることは可能。
- ・例えば分りやすい見分け方として、履物は一つの目安になる。

- ①冒険型利用（ザイル、ヘルメットなど特殊な登山用など十分な整備で利用）
- ②登山利用（トレッキングシューズ、登山用の装備で利用）
- ③トレッキング利用（運動靴、トレッキングシューズ程度の整備で利用）
- ④散策、風景探勝利用（運動靴、運動靴程度の整備で利用）

注：「冒険型利用」「登山利用」等の用語については要検討。

I-2. ゾーンニングの手法

● ゾーンニングの趣旨、目的

- ・ここでいう「ゾーンニング」は、管理者がその場所をどのように扱い、どのような利用の場としていくかを決め、そこから施設整備水準、管理責任、費用負担の考え方を設定していくためのもの（表1参照）。

● 基本的なゾーンニング手法

- ・利用からみた空間・環境条件の大枠（=対象となる山城の空間タイプとその特性）を把握・整理した上で、その大枠ごとに、導入に適した利用形態を4 タイプの中から抽出。この利用形態のタイプに基づき、個別の状況に応じて、山城の全域をゾーンニングしていく。
- ・すなわち、導入に適した利用形態、望ましい利用形態を想定しつつ、自然環境、利用の現状（利用者数など）、施設整備状況を加味して区分を行う。
- ・既存の計画等で、利用形態を想定している場合、それに従うことも検討。

例えば国立公園の利用拠点である集団施設地区は、「散策・風景探勝利用」ゾーンに対応。

- ・過去に検討されてきた歩道のタイプ区分や利用の観点からのゾーンニングの事例との対応については、参考資料1-1参照。

- ・「登山利用」ゾーンについて、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（表2参照）。

【注記】①「冒険型利用」ゾーンと②「登山利用」ゾーンとの区分について

*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うような考え方もあり得る。

*または、ゾーン区分に関し①を取りやめ、②「登山利用」ゾーンの一部に組み入れてこれを細区分する、新たな考え方もあり得る。（資料1-2 表2の掲載参照）

● 個別手法の例示

- ・ 登山道の場合、区間ごとにゾーニングすることもあり得る。
 <中部山岳国立公園上高地における歩道区間のゾーニング例>

②登山利用

：横尾山奥

③トレッキング利用

：明神～徳沢～横尾

④散策、風景探勝利用

：大正池～河童橋周辺～小梨平～明神

- ・ 通常の場合、利用タイプは連続的に変化するが、ケーブルカー、ロープウェイ等の動力によるアプローチ手段が介在することによって不連続に変化するケースがあり、これが問題を引き起こす原因になることが多いので注意が必要。
- ・ 山頂部近いケーブルカー、ロープウェイ等終点付近では、一定時間（距離）範囲内に限定して「散策、風景探勝」型利用ゾーンとすることがあり得る。
- ・ 車道やロープウェイ上は、該当部分だけが線状の「風景探勝」型利用というケースが多くなると考えられる。

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 | ・ 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城 ・ 相当の体力と登山技術、経験が必要とされる山城 | 目安となる登山者数（仮置き） 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）。 |
| 登山利用Ⅱゾーン | ・ ⅠとⅢの間の登山者数がある山城 | 年間登山者数1000人程度 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 | ・ 登山者が比較的多い山城 ・ 営業山小屋が成立する山城（北アルプス、八ヶ岳） ・ 大都市近郊の日帰り登山の対象山城（奥多摩、丹沢、） ・ アプローチの良い著名な山城（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 |

II. 計画段階

II-1 整備水準、管理水準の考え方

● 基本的考え方

- ・ 利用形態4タイプに応じて、利用者が求めるものは異なっており（前掲表1）、その場の利用形態に応じて公園管理者による保全・整備の内容・整備水準及び管理水準は異なってくるべき。
- ・ このような前提のもと、ゾーン別の整備水準及び管理水準の考え方を示す。（→表3参照）
- ・ 表1で示した「利用者が求めるもの」ないし「管理者に求められること」には、①自然環境保全の要請、②快適な利用の要請、③安全な利用の要請という3種類の要請があり、相互に相反する面もあるため、管理者としては調整が必要。ゾーン別の整備水準及び管理水準はこの3者のバランスのとおり方によって決まってくるものと考えられる。
- ・ したがって現地に適用するに当たっては、利用形態とともにその場所の自然条件その他の要因により左右されることになる。
- ・ 整備水準、管理水準を設定しても上記の要請への対応が完璧でないケースがあり（野生生物の危険性や気象条件の変化への対応など）、この場合、利用者側の主体的対応に期待することになるため、「登山の心得」などとして利用者へのメッセージを発信することが必要（後述の「自己責任」や「保全と適正な利用を確保する責務」と連動）。
- ・ また、整備水準、管理水準は利用者層や利用者数など利用状況が変化することによって変える必要が生じる場合もあり得ることから、現場で柔軟に対応できるようにしておくことも必要。
- ・ 整備水準という場合、一定エリア内の施設数または施設密度で表すものと、単体施設のグレードを示すものとが考えられる。

● 施設種別の整備水準、管理水準

- ・ 施設種別ごとの検討も必要（例：山岳トイレルの整備水準、管理水準の考え方）。
- ・ トイレルの場合：利用形態だけでなく、①必要性（立地間隔または密度＝生理的必要性、及び利用者数）、②立地条件、アクセス手段やその場所固有の自然条件（汚水処理のためのコストが変わる）、③採用する処理方式、などによっても変化。

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、この責務の一端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。

・利用形態に応じて求められる「管理責任」は異なり、求められる管理水準にグラデーションがあるように、「管理責任」にもグラデーションがある。

・山城利用においてはあらゆる場所で「自己責任」に基づく利用がなされるべきであるが、「自己責任」が期待される程度は利用形態や場所によって変化するものと考えられ、その変化は、「管理責任」の大きさの変化とは反比例する。→表3 参照

・施設整備の水準を「管理責任」に応じて変えていくことが重要(すなわち「管理責任」は整備水準、管理水準に連動して変化する)。

・自然公園の安全な利用に係る「管理責任」と「自己責任」との関係については、普通物責任(国家賠償法)等の裁判例において管理者が責任を問われる場合と問われない場合との区別が参考になる。

・普通物責任等は諸般の事情を総合考慮した具体的個別の判断であるため、一律の線引きはできない。しかし、これを参考にして考え方の基礎となるものを現場の関係者が共有し、利用者に事情を説明できるようにしておくことが重要。

・「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、自然環境の保全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が求められる。

● 安全に対する責任

～公園管理者の法的責任について(「国立公園等における安全対策マニュアル」H23.3より抜粋)～

・国家賠償法により賠償責任が生じる要件は、「公の营造物」に「設置・管理の瑕疵」があり、その因果関係により損害が生じたこと。

・公の目的のために設置される施設(歩道、ベンチ、休憩所、保護柵等)は、公の营造物に含まれる。歩道の外・周辺の自然公物(自然木・岩石・池沼)が該当するか否かは現時点では不明。

・設置・管理の瑕疵とは、营造物が通常有すべき安全性を欠き、他人に危害を及ぼす危険性のある状態をいい、設置者や管理者に「過失」があったか否かに関係なく、問われる。

・判例では、「通常」の範囲は不明確。また例えば、利用者が多い歩道では、利用者はその一帯に関する知識に乏しい一般的な観光客であるともみなされ、それに見合った高い水準の安全性が要求される、などの傾向があるものの、画一的な基準を設定することはできない、とされている。

● 自己責任と安全対策上の必要措置～同上事より要約～

・従来、山城利用者(登山関係者)の間、及び利用者と管理者の間でいわゆる「自己責任」が通念として共有され、登山者自らが安全上妥当な行動をとることによって事故防止に大きな役割を果たすとともに、そうした想定のもとで管理者も、自然景観を損なわないよう必要最低限の整備・管理を行ってきた(いわゆる「過剰な整備」を回避できた)。

・近年、中高年登山者の増加などにより状況が変化し、「自己責任」の通念が共有されているとは考えにくくなっている。

・しかしながら、利用者も安全対策に主体的に関わることに積極的意義を認め、利用者による適切な役割分担を確保し、事故の発生を防止することが重要。

・それには「自己責任」の通念を再啓発し、

①普及啓発(慎重な行動を促す)、

②情報提供(自らの意思であえて危険を伴う行為をしている利用者に対し、危険性についての情報を伝え、利用者の自己責任を基礎づける)、

③保険制度の活用、

といった施策を講じることが有用。

● ゾーン別管理責任、自己責任の考え方

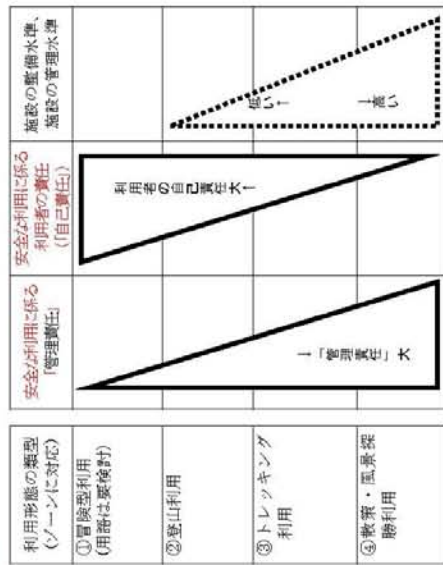
・4タイプに応じた管理責任、自己責任の考え方を模式的に示すと、表3のとおり。

● マナー、ルール

・マナー、ルールは、利用者の自己責任による利用を求めるものと言え、管理責任と補充し合うという意味で重要。

・マナー、ルールづくりは環境省計画の対象外だが、地域と協働して利用者の合意により作成し、周知徹底を図ることが重要。

表3 山岳利用のタイプと管理水準、管理責任の様式図



II-3 費用負担の考え方

- 基本的考え方
 - ・山岳地域における利用施設の整備・維持管理は、国、地方公共団体、山小屋、山岳団体等が協力して行う。
 - ・国立公園の山岳地域における「最低限必要な施設整備」は国が行うことを基本とする。
 - ＊最低限必要な施設は、望ましい利用形態、利用者数等を踏まえて決定する。
 - ＊最低限必要な施設の整備においても、効率的等の観点から、地方公共団体、山小屋等と協力して行うことを検討する。
 - ・国立公園における施設の維持管理は、国、地方公共団体、山小屋・山岳団体等が協力して行うとともに、「利用者に起因する環境破壊の防止」及び「利用者の快適性の向上」のための維持管理については、その費用の一部を利用者に負担を求める。
- 費用負担の方法/例
 - ・トレッキング：協力金として徴収し、維持管理費に充当。ただし今後、徴収が必要な場所については全利用者を対象に一律に支払いを求めることが望ましい。
 - ・自然公園財団による駐車料金と合わせた「施設利用・環境整備協力費」の徴収。
- 利用形態・整備水準と費用負担
 - ・利用ゾーンに応じて費用負担のあり方が決まるとは言えないが、例えばトイレの維持管理にかかる費用負担に関して、以下のような指前は可能。
 - ＊登山利用に特化した地域においては、地形条件やアクセス方法などから集落地等と比較して費用がかり、しかも利用者数が限られることから、トイレ維持管理費用の一部は、受益者である登山利用者が負担。
 - ＊一般利用者(風景探勝型利用)向けに、サービス水準を通常の場合よりも高くして利用の快適性の向上を図る場合(上高地チンプトイレの例)、そのための費用負担を求める。
- 費用負担を求める場合の条件
 - ・負担の是非、負担割合、徴収方法等については関係者の合意により決めること、また、徴収した金額については使途を明らかにするなどの透明性を保つことが条件になる。
 - ・快適性の向上に費用負担を求める場合には、他の施設の利用を選択する余地があることが条件。

III、計画運用段階

- III-1 効果的な計画運用方法
 - ・管理者の意識と山城利用者の意識、情報のギャップなどを埋めるために必要なことを整理。
- III-2 計画の見直し方法
 - ・整備水準、管理水準を問題にするに当たって、やってみてはじめて効果が認識されるため実施の様子を見ながら変えていく方がよい場合が多いことや、状況変化への対応が必要な場合もあることなどから、PDCA サイクルを繰り返させることが適切(計画に基づく事業効果の評価、事業見直し)

- 直しやフィードバックの考え方の導入)
(計画見直しの必要性、状況変化の要因)
- ・自然災害が多く起こる山では、設定した整備水準のランクが変化
 - ・整備が進むことにより、場のグレードが変化
 - ・利用者の質が変化 (中高年層が増加するなど)
- (見直しの手法)
- ・評価手法
 - ・評価に基づく計画変更
 - ・透明性を高める体制づくり