

## 山岳性自然公園における協働型管理運営体制の形成過程～利尻山の取組を事例に～

Forming process of a collaborative park management system in a mountainous natural park:  
A case study of Mt. Rishiri

三井貴也\*1・土屋俊幸\*2

Takaya MITSUI\*1 and Toshiyuki TSUCHIYA\*2

\*1 東京農工大学大学院農学府 \*2 東京農工大学大学院農学研究院  
Tokyo Univ. of Agric. and Technol. 3-5-8, Saiwai-cho, Fuchu-shi, Tokyo 183-8509

**要旨：**日本の自然公園において、関係者の協働による管理運営が求められるようになってきている。本研究では、利尻礼文サロベツ国立公園の利尻島に位置する利尻山において、協働型管理運営体制の形成過程を聞き取りと文献・資料により調査した。利尻山では、島内2町や環境省、島内の観光関係者等により2005年に設立された利尻山登山道等維持管理連絡協議会を中心とした協働型管理運営体制ができています。利尻山の課題である尿処理や登山道荒廃等に対しては、整備・維持管理や普及啓発などの対策を、関係者が協議会での合意に基づき役割分担や連携をして行っている。この体制が段階的に形成された主な要因として、以下が明らかになった。関係者に、利尻山の課題に対する共通認識があったこと。利尻山を重視する主体が多かったこと。一部の関係者間に元々つながりがあったこと。複数回の協議を重ねて合意形成が図られたこと。そして、現場に精通した主体が継続的に参画してきたことも重要であったと考えられた。

**キーワード：**協働型管理運営、自然公園、利尻山

**Abstract:** In Japan, recently it is demanded to manage natural parks collaboratively with stakeholders. We investigated the forming process of the collaborative park management system at Mt. Rishiri in Rishiri-Rebun-Sarobetsu National Park. At Mt. Rishiri, "Mt. Rishiri trail etc. management liaison council" plays a key role in the collaborative park management system. Stakeholders divide up or cooperate for management tasks such as human waste disposal and trail conservation. This system was formed stepwise because of these factors: Stakeholders had common recognition about problems at Mt. Rishiri; Most stakeholders regarded Mt. Rishiri as important; Some stakeholders previously had connections each other; Stakeholders built consensus through plural meetings; and stakeholders who are familiar with the site took part in the system consistently.

**Keywords:** Collaborative park management, natural park, Mt. Rishiri

## I 研究の背景および目的

日本の自然公園は、土地所有形態に関わらず区域を指定し、規制をかけることで成立している「地域制自然公園」である。そのため、複雑な利害関係や重複する法制度・組織間の調整といった問題が生じやすい。また、日本の国立公園は他国の地域制自然公園に比べても行政部門の資源・権限が弱いという問題も指摘されている(9)。

これらのことから、日本の自然公園では、多様な主体が役割分担によって管理運営を行う「協働型管理運営」が求められている。協働型管理運営の体制としては、関係者が、公園における自然保護や提供すべきサービス等について認識・目的を共有した上で、役割分担をして様々な課題への対応策を実施する「総合型協議会」の設置が必要とされて

いる。しかし、その設置例はまだ限られており、今後全国で設置を進めていくためには、各地における協働型管理運営の取組について共有を図っていく必要がある(7)。

自然公園の中でも、山岳は特に多く重要な構成要素であるが、管理主体が不明確である等の制度上の問題や、乏しいインフラ、厳しい気象条件等のため、管理運営が困難な地域と言える。

山岳性自然公園における協働型管理運営体制について、特定の地域で形成過程から詳しく調査した研究としては、早池峰国立公園(石場, 2009)(3)や、日光国立公園奥日光地域(荒川, 2013)(1)等の事例がある。これらの研究事例では地域の状況や歴史的経緯によって体制やその形成のされ方に大きな差異が見られており、より多くの地域で

の研究の蓄積が必要と考えられる。

本研究では、協働による先進的な取組がなされている山岳性自然公園において、協働型管理運営体制の形成過程を把握することを目的とした。

## II 研究の課題および手法

本研究の課題として以下の①～③を設定した。①調査地を選定し、その概要を把握する。②調査地における現在の協働型管理運営体制を把握する。③調査地における協働型管理運営体制の形成過程を把握する。

課題①については文献資料調査、課題②・③については文献資料調査と聞き取り調査を行った。聞き取り調査は、2014年の9・10・12月に、関係行政機関、研究者、観光関係者、登山道等の整備会社の代表等を対象に行った。

## III 調査地選定

本研究では、携帯トイレによる尿尿処理が行われている山岳性自然公園を調査地として選定した。

山岳性自然公園に典型的な課題の一つである尿尿処理の「究極」(5)の対策が携帯トイレによる尿尿の持ち帰りである。これは利用者の理解を得ることが不可欠であり、官民あげて周知・配布／販売・処理に取り組む体制があることが必要条件の一つと考えられている(5)。このことから、携帯トイレによる尿尿処理が成り立っている地域は、協働型管理運営体制が整っている可能性が高いと考えた。

全国に分布し、利用集中による問題が発生しやすいと考えられる「日本百名山」(2)について、携帯トイレの利用施設の有無をインターネット検索により確認したところ、12山で存在が確認できた。その中から、複数の文献(5)(6)で携帯トイレ普及の先進事例とされている、利尻礼文サロベツ国立公園の利尻山を調査地として選定した。

## IV 利尻山の概要



図一1. 利尻山と登山道 (Yahoo!マップ (10) を改変)

Fig.1 Mt. Rishiri and its trail

利尻山は北海道北部の利尻島にあり、利尻富士町と利尻町の2町にまたがっている(以下、両町という場合この2町を指す)。利尻島の主産業は漁業、水産加工業と観光であ

る。利尻山を含めた利尻島内の国立公園指定地域は、利尻礼文サロベツ国立公園の利尻管理計画区となっている。

利尻山には両町から1本ずつ登山道が伸びている(図一1)が、年間約7千人の登山者のうち約9割が利尻富士町のルートを往復している(8)。登山に10時間程かかり、山中泊もできないため、登山者の殆どは登山前後に島内の宿泊施設で宿泊する。これは島内宿泊観光客の約2割を占める(4)。利尻山は気象条件が厳しく、登山者の大半は夏に集中している。また、地質的に崩れやすい。

## V 利尻山における現在の協働型管理運営体制

1. 関係主体 利尻山における協働型管理運営に関わる主な主体としては、両町や環境省等の行政、宿泊事業者(以下、「宿」)やガイド等の観光関係者、愛山会(山岳会)やNPO、パークボランティア(以下、「PV」)等の民間の非営利の主体、そして博物館、登山道等の整備会社、研究者等が挙げられる。

複数の組織に所属している、或いはしていた個人も多い。利尻町職員(元担当係長)・島内のNPO(利尻島自然情報センター)主宰・元PVの会会長のK氏、博物館学芸員で、北海道のNPO(山のトイレを考える会)にも所属するS氏、北海道大学の研究者で、同じく山のトイレを考える会にも所属するA氏、登山道等の整備会社の代表で、元環境省アクティブレジャー(以下、「AR」)のO氏等である。

2. 利尻山登山道等維持管理連絡協議会 協働型管理運営の中心にあるのは、2005年に設立された利尻山登山道等維持管理連絡協議会という組織である(以下、単に「協議会」という場合これを指す)。この組織は、両町、環境省を中心に、更に林野庁、北海道、警察、両町の観光協会、宿泊業の組合、商工会、愛山会という会員で構成されている。尚、2013年度までは利尻礼文サロベツ国立公園PVの会も会員だったが、2014年に解散した。登山道荒廃対策、尿尿対策等、利尻山の様々な課題の対策に取り組んでおり、事務局は利尻富士町が担っている。協議会自体が事業主体として行う取組もあり、その資金は環境省からの委託費、両町の負担金、後述する利尻山コマドリプロジェクト(以下、「コマドリP」)等から得ている。毎年1回会員が集まる協議会の定期総会では、各機関からの報告・連絡や、協議会の事業報告、予算措置等の意思決定が行われている。

定期総会の場合には議論が行いにくいいため、これとは別に細かい情報共有や実質的な議論の場として利尻山情報交換会(以下、「情報交換会」という会合が協議会の主催で毎年2回程開かれている。情報交換会には、両町・環境省・林野庁・観光協会等の実務者レベルの職員や、ガイド、PV、利尻島自然情報センター(K氏)、博物館(S氏)、登山道等の整備会社(O氏)等が参加している。頻繁に入山する

ガイドやO氏等がいることで現場の最新の状況が伝わり、また取組初期を知るK氏やS氏等がいることで長期的視野が得られている。

**3. 協議会を中心とした取組** 利尻山登山道等維持管理連絡協議会を中心に関係者が行っている主な取組には、以下のようなものがある。

(1) 登山道荒廃対策 協議会での連絡調整に基づき、環境省・両町・林野庁・北海道・協議会が協力や役割分担をして登山道の整備・維持管理を行っている。登山道荒廃対策の主目的は保全だが、登山者の安全対策にもなっている。

(2) 普及啓発 携帯トイレの利用、登山道荒廃の抑制、安全対策等について登山者への普及啓発が行われている。宿・ガイド・観光協会等は、協議会の依頼により、口頭での注意や携帯トイレの販売を行っている。関係各機関のウェブページでも発信している。協議会は、島外の旅行会社にツアー登山参加者に対する注意を依頼したり、出版社に登山地図への注意事項の掲載を依頼したりもしている。

(3) 尿尿対策(普及啓発以外) 携帯トイレを利用する施設である携帯トイレブースは主に環境省や両町が維持管理している。使用済携帯トイレは、両町が通常の可燃ごみと同様に回収・処理を行っている。

(4) 調査・記録・発信 協議会が赤外線カウンターによる登山者数調査等を行っている。また、山のトイレを考える会所属のS氏等により、利用動向や各主体の取組等をまとめた年報が毎年作成され、北海道の山岳関係者が集まる山のトイレを考える会のフォーラムで発表されている。

(5) コマドリP ピンバッジを両町や観光協会等が販売し、その売上で協議会の自主財源を得る取組である。

(6) 遭難救助 遭難救助の専門組織はなく、遭難発生時には、両町の若手職員、警察官、消防士等から成る救助隊が救助にあたる。この仕組みは協議会設立以前から続いているものであり、協議会と直接の関わりはない。

(7) その他の取組および関係者の関わり 利尻島自然情報センターやPV等は外来植物の除去を行っている。研究者のA氏は両町や環境省等の関係者の相談相手として助言を行っている。

(1)～(5)の取組は、情報交換会や協議会総会で情報共有・議論により協力や役割分担も含めた方針を決めて行っている。このように、利尻山では多様な主体が役割分担して様々な課題への対応策を実施しており、「総合型協議会」に近い体制ができていると言うことができる。

## VI 利尻山における協働型管理運営体制の形成過程

協働型管理運営体制の形成過程を、1. 問題が深刻化するが、根本的対策を行い得るだけの体制が見られなかった「問題深刻化期」、2. 尿尿問題という個別課題に対応する

体制が実現し、更に総合的な協働型管理運営体制を模索した「体制模索期」、3. 利尻山登山道等維持管理連絡協議会設立と以降の取組により総合的な協働型管理運営体制が確立された「体制確立期」の3段階に分けて把握した。

**1. 問題深刻化期(1980年代～1999年度)** 利尻山では、1980年代頃から尿尿問題、1990年代頃から登山道荒廃が顕著になった。この時期は、両町が若い職員を動員して個別に登山道の危険箇所の簡易補修や清掃を行っており、その作業に環境庁や林野庁の職員も参加していた。この取組は根本的対策にはなっていなかったが、現場で共同作業を行うことにより、関係行政機関に問題に対する共通認識が形成されていた。また、両町の間には、登山マップを合同で作成する等ある程度の協力関係はあった。

PVによる清掃や普及啓発、1993年に設立された愛山会による清掃・簡易補修も行われていたが、効果は限定的であった。後に重要な役割を担うようになった宿は、この時点では利尻山の問題にあまり対応できていなかったが、宿泊する登山者からの情報等により、尿尿問題が深刻化していることは多くの宿が認識していた。

そうした中、1999年度に、北海道から補助金を得られることになった両町は、北海道大学のA氏と意見交換しながら、利尻山の尿尿対策の本格的な検討を開始した。

**2. 体制模索期(2000年度～2004年度)** 両町は、2000年度に補助金を活用して携帯トイレの配布を開始した。ゴミ処理場を共有していることもあり、回収・処理は両町が共同で行うことになった。配布・普及啓発については、宿等の協力を求めた。宿は尿尿問題を認識していただけでなく、利尻山を観光資源として、また愛着ある山として重視する者が多いこともあり、配布・普及啓発に協力した。

2001年度からは携帯トイレブースを設置することになり、その維持管理のため両町や林野庁、警察、PVが協力するようになった。また、山のトイレを考える会のS氏らは、これらの取組の当初から発信や記録に貢献した。

このように、両町を中心として、尿尿という個別課題に対応する体制は形成された。これにより尿尿問題は大幅に改善されていく。

一方で、登山道荒廃は有効な手が打たれないまま進行し、両町の財政悪化もあり、町だけでは手に負えない状況になっていった。

利尻町職員としては当時担当部署にいなかったもののPVの会会長や利尻島自然情報センター主宰として利尻山に関わっていたK氏は、深刻化してきた荒廃を憂え、共通の知人を通じて北海道大学のA氏に調査を依頼した。こうして2001年から荒廃状況と登山者数の調査が開始された。

2002年度には、K氏主宰の利尻島自然情報センターとS

氏が所属する山のトイレを考える会が登山道荒廃対策を主題とする集会を開催し、関係者が集まって意見交換する場となった。2003年度には利尻富士町の提案により、登山道荒廃等様々な課題に対応する体制として協議会を設置するための準備会が開催された。しかし予算等の問題のためこの時には設置が見送られ、協議会設立までには、同2003年度の実務者レベルでの再度の協議と、関係者が集うフォーラム、翌2004年度の第2回フォーラム、そして2005年度5月の実務者レベルでの数度の打ち合わせを経ることとなった。この過程では、利尻富士町の担当係長と、2004年度からK氏が担当係長となった利尻町が尽力した。設立の目的には、予算確保のために環境省の事業を受託する受け皿として協議会が必要だった面もあった。

**3. 体制確立期（2005年度～現在）** 2005年6月に利尻山登山道等維持管理連絡協議会が設立された。これにより、多様な主体が役割分担・連携して様々な課題に対応するという、現在に近い協働型管理運営体制が形成された。

登山道荒廃に対応するため、2005～08年度にかけて、登山道整備の方針を決める検討委員会が計5回開催された。これに基づき、環境省による登山道の集中的な整備が行われるようになる。この整備や、協議会を中心とした維持管理により、登山道荒廃問題は幾分か改善されていく。

協議会設立後は、個別課題への対応に留まらず、協働体制を確立する様々な動きが見られた。2006年度には、補助金の終了に合わせて携帯トイレの有料化が行われた。また、2006年度から環境省のARが採用された。最初のARであったO氏は、任期満了後、2012年度に登山道整備会社を立ち上げ、誰よりも現場に精通した人物として引き続き取組を支えていくようになる。2013年度からは、協議会自主財源を確保するためコマドリPが開始され、予算の一部を補えるようになった。

2008・09年度には、環境省主催の「利尻山登山利用検討会」が開催された。この検討会には協議会構成員に限らず、利尻島自然情報センターのK氏、博物館のS氏、研究者のA氏やガイド等の主体も参画し、利尻山の利用について長期的なビジョンや具体的な方針・計画が定められた。更に、現場を知る主体が集まり実質的な議論を行う場が必要と結論付け、翌2010年度からこの検討会のメンバーを中心に情報交換会が定期的に開かれることとなった。

## Ⅶ まとめと考察

利尻山における協働型管理運営体制は、根本的対策を行う体制のなかった問題深刻化期、個別課題に対応する体制が形成されるとともに、総合的な協働型管理運営体制が目指される体制模索期、そして協議会が設立され、体制が充実していった体制確立期と、段階的に形成されてきた。

段階の移行は主に両町の働きかけによってなされた。問題深刻化期から体制模索期への移行においては、補助金が契機となったが、それ以前に行政や宿等の関係者に問題に対する共通認識ができていたこと、両町をはじめとして利尻山を重視する主体が多かったこと、また一部の関係者間に元々つながりがあったことが有利に働いたものと考えられる。体制模索期から体制確立期への移行においては、同様の要因に加えて、複数回にわたる協議を経ることで合意形成が図られたことも効果を持ったと考えられる。

更に、全体を通じて、利尻町職員K氏等現場に精通した主体が熱意を持って継続的に参画してきたことで、取組を牽引或いは下支えしてきた点も重要であると考えられる。聞き取り対象者の中には、元々山に興味がなかったがK氏やA氏の熱意に影響されて姿勢が変わった、と述べている関係者も見られた。上に挙げた他の要因は社会規模の小ささゆえに生じやすかったと考えられるが、現場に精通した主体が継続的に参画する仕組みをつくることは一般の山岳性自然公園においても実施しやすく有効な方法ではないかと考えられる。

## 引用文献

- (1) 荒川英莉 (2013) 地域制自然公園における協働型管理体制構築の可能性—日光国立公園奥日光地域を事例として—。東京農工大学大学院農学府修士論文
- (2) 深田久弥 (1964) 日本百名山。新潮社。東京
- (3) 石場圭太 (2009) 自然公園管理における合意形成の場の形成とその要因に関する研究。東京農工大学大学院農学府修士論文
- (4) 環境省稚内自然保護官事務所 (2008) 平成20年度登山者アンケート調査結果。http://www.Hokkaido.env.go.jp/nature/mat/data/m\_1\_10/h20/2m\_8.pdf (2015年10月24日取得)
- (5) 環境省 (2012) 自然地域トイレし尿処理技術ガイドブック～山岳・山麓・海岸、離島でのトイレ技術の選定から維持管理まで～
- (6) 環境省 (2013) 日本の国立公園等の管理50の事例
- (7) 環境省 (2014) 国立公園における協働型管理運営を進めるための提言
- (8) 佐藤雅彦・岡田伸也・山本貴之 (2013) 2012年利尻山山岳年報。http://www.yamatoilet.jp/mtclean/14th\_siryu8.pdf (2015年10月30日取得)
- (9) 田中俊徳 (2012) 「弱い地域制」としての日本の国立公園制度：行政部門における資源と権限の国際比較。新世代法政策学研究 17 : 369-402 pp
- (10) Yahoo!マップ。http://map.yahoo.co.jp/maps?# (2014年10月12日取得)