

## 「世界文化遺産・富士山」の利用管理対策の現状と課題

### — 特に「利用者負担」と「利用調整」について —

加藤 峰夫 (横浜国立大学)

2013年夏の「社会実験」の概要と結果

2014年からの利用者負担制度

「利用者負担」の検討の経緯

◆ なぜ「強制徴収」ではなく「自発的な協力」なのか？

◆ なぜ「利用者数の調整」とは関係させないこととしたのか？

次の課題である「利用調整」の検討に向けて

#### 2013年夏の「社会実験」の概要と結果

富士山を抱える静岡県と山梨県では、2013年の夏山シーズンに、登山者に対し「富士山保全協力金」への協力を呼び掛けた。期間は7月25日から8月3日にかけての10日間、午前9時から午後6時まで。場所は、富士登山で一般的に利用される4ルートに登山口（静岡側は御殿場口、須走口、富士宮口の5合目、山梨側は富士吉田登山口の6合目）。金額は「原則1,000円」である。これは2014年度からの本格的な「利用者負担対策」に向けた「試行」としての「社会実験」である。

一部で「登山料」あるいは「入山料」とも呼ばれているが、2013年の段階では国の法律や条例（都道府県や市町村が定める法令）による強制ではなく、あくまでも登山者に趣旨への賛同をお願いする「協力金」である。「原則1,000円」という金額も呼びかけの際の目安に過ぎず、多くても少なくてもかまわない。また家族やグループ（パーティー）の場合の支払額や、シーズンに何度も富士山に登る人の支払回数等々も、登山者各自の判断にまかされている。登山を目的としない観光客の参加（協力金の支払い）も歓迎される。協力者（寄付者）には、2013年には記念品として、同じデザイン（葛飾北斎・富嶽三十六景「凱風快晴」の「赤富士」）だが登山口ごとに色が異なる「缶バッジ」が渡された。また静岡側では、登頂記念スタンプ帳ともなる「富士山保全協力者証」の付いたポケットサイズの「富士山保全協力者用記念ガイドブック」も提供された。

この社会実験に対し、両県合わせて34,327人の登山者から、合計3,413万2,422円の寄付が寄せられた。山梨県側（吉田口登山道）の場合、寄付者の総数は19,339人で総額は1,915万7,950円、協力金呼び掛けの時間帯の登山者数との割合では68.3%が協力し、1人当たりの平均支払額は991円である。静岡県側では富士宮口8,310人、御殿場口1,737人、須

走口 4,941 で、総寄付金額は 1,497 万 4,472 円だった。この寄付金の使途は、今後、登山家も含めた有識者で組織される富士山利用者負担専門委員会の答申を参考に、国・県・市町村および地域の住民代表等で組織された世界文化遺産協議会作業部会において協議・決定される。また保全協力金の呼び掛けの際に行われたアンケート（両県合計 3,261 人が回答）では、78.7%が協力金の導入に賛成で、妥当と考える金額もおおよそ 1,000 円前後（500 円以上～1,000 円未満 9.8%、1,000 円以上～2,000 円未満 44.6%）であり、使途としては環境対策や安全対策への期待が大きい（美化清掃活動の強化 46.9%、環境配慮型トイレの導入と整備 30.8%、施設や情報の充実 15.7%、の安全対策 14.8%）。

### **2014 年からの利用者負担制度**

静岡県と山梨県は、この社会実験の結果を踏まえ、2014 年には富士山の利用者負担を「富士山保全協力金」として本格的に開始すると決定した。この協力金は、支払いを強制されない寄附金だが、できるだけ多くの登山者から協力が得られるような取り組みが強く意識されている。そして将来的には、より公平で効率的な制度にするため、必要かつ妥当であれば強制徴収の可能性も排除はせずに、条例等の制定を含めて検討することとされている。

協力金の額は「基本 1,000 円」だが、それを超える金額でも受け付ける一方、子どもや障害者等には十分に配慮する（寄付金の減免等）。期間は、登山道開通時期（7 月上旬～9 月上旬で検討・調整中）を対象に 24 時間（終日）。各登山口での日中の徴収と、インターネットやコンビニエンスストアでの支払い等を活用した 24 時間受付体制が検討され実施された。協力金の具体的な受付体制は、公平性（できる限り対象者全員からの協力を得ること）、実施費用、人員配置の効率性、および現地での情報提供の重要性、等を勘案しつつ静岡県と山梨県による協議がなされたうえで、それぞれの県の登山道管理の状況等に合わせて実施された。

利用者負担制度によって得られる協力金は、5 合目以上での新規および既存の事業の拡充財源に充当される。想定されている使途は、環境保全（トイレの新設・改修、環境や利用状況のモニタリング、持続可能な環境保全の仕組みづくり、意識啓発、情報提供 等）、登山者の安全対策（救護所の新設・拡充、指導員の配置、意識啓発、情報提供 等）、富士山の普遍的価値の情報提供、実施経費（人件費、記念品制作費、印刷費、備品 等）であり、具体的な事業は「事業選定委員会（仮称）」が毎年度審議して決定する。

### **「利用者負担」の検討の経緯**

富士山では 以前から、ゴミ・し尿処理等の環境問題や山小屋・登山道の混雑・渋滞等に

対処するため、何らかの対応が必要だとの声が強かったが、具体的な対策は取られていなかった。しかし2013年6月に「富士山―信仰の対象と芸術の源泉」として世界文化遺産に登録された際、文化遺産の保護・保存の諮問機関であるイコモス（ICOMOS／International Council on Monuments and Sites、国際記念物遺跡会議）は、富士山の五合目より上部をはじめとする構成資産の全体ビジョンや来訪者戦略および登山道の保全手法等を記した「保全状況報告書」を、2016年の2月1日までに提出するよう勧告した。そのため富士山では、環境保全や来訪者の適切な管理を行うことに加え、富士山が文化遺産として登録された意義やその普遍的な価値（信仰の対象、芸術の源泉など）が利用者に理解されるよう促進するとともに、富士山の意義や価値を広く後世に伝えるための具体的な対策を早急に講じる必要に迫られた。かなり慌ただしく始められた感のある富士山利用者負担制度の社会実験とその後の本格実施の検討も、こういった世界文化遺産対策の一環である。

本来ならば、富士山という「山」の適切な管理を考えるに際しては、まずはその利用の状況（混雑やその環境影響といった問題の有無や程度等々）を正確に把握したうえで、解決・改善しなければならない課題を明確にし、それらに取り組むための合理的で効果的かつ現実的な対策を検討する、という対応を取るべきである。しかし今回はICOMOSから、「具体的対策を盛り込んだ保全状況報告書の提出」という、いわば「宿題」を課されたようなものであり、その提出期限までに富士山で実際に対策を実施する機会は2013年と14年および15年の3シーズンしかない。そのため、順序違いは承知の上で、まずは、これまでに行われたアンケート等の調査結果から見ても「ある程度の利用者負担は必要」という点では登山者を含む社会の理解が深まっている「利用者負担」から検討を開始するしかなかった、というのが実情である。もちろん利用者負担は、富士山の抱える多くの課題について、「取り組みに必要な費用（コスト）」という面では共通する問題だから、具体化を目指す最初の対策として決して不適切なものではない。また利用者負担は、他の問題についても具体的な検討を始める際の糸口となり得る。

しかしこのような経緯あるいは時間的制約のなかで、本来は最初に行われなければならないはずの、「そもそも、富士山の望ましい利用状況とはどのようなものか？」という根本的な問題を、いわば横に置いたかたちで始められた「富士山利用者負担専門委員会」の議論や検討は、やはり最初の「入り口」のところでは混乱気味となった。特に、「利用者負担と、利用者数の制限を含む『利用調整』の関係」や、『何のために』利用者に金銭的負担を求めるのか」という点については、世の中の人々が様々な意見を持っているように、委員の考え方にもかなりの相違があった。しかし「利用者負担」の趣旨・目的についての理解や考え方の相違は、具体的な制度の仕組みに大きく影響する。たとえ試行（社会実験）であっても、広く社会一般に理解され受け入れてもらえるような「利用者負担の趣旨（性質）・目的」を明確にしなければならない。

利用者負担専門委員会では、この種の会議としてはかなり突っ込んだ議論を行った結果、富士山の利用者負担制度を、まずは「お布施」をイメージしたものとして始めることで合意された。「お布施」という行為が、世界文化遺産として登録されている「富士山―信仰の対象と芸術の源泉」に相応しく、また 富士山が文化遺産として登録された意義や富士山の普遍的な価値（信仰の対象、芸術の源泉など）を利用者が正しく理解し、それらを広く後世に伝える活動につながるという点で、ICOMOS の求める保全状況報告書にも応えるものとなるからである。

具体的な制度との関係では、「お布施をイメージする」ということは、「強制的に徴収される入山料ではなく、自発的な寄付（すなわち協力金）として位置付ける」、ということとなる。また同様に、この協力金を求めることを「利用者数の調整とは関係させない」ということも合意された。

#### ◆ なぜ「強制徴収」ではなく「自発的な協力」なのか？

「自発的な寄付」であって「強制的に徴収される入山料ではない」としたのは、もちろん現実的な理由もある。第一に、富士山の総ての登山口で（あるいは、主要な登山口の総てで）、24 時間体制で支払いの有無をチェックするというようなことは、たとえ登山シーズンの7月と8月だけであっても、実際には無理である。しかも、仮に総ての登山口に 24 時間体制の「料金徴収所」が設けられたとしても、富士山の場合は、地形や植生の性質上、それらの料金徴収所を避けて入山することは決して難しくはない。

登山口での料金徴収が難しいならば、次に考えられるのは、ほとんどの登山者が5合目に行くまでに利用するバス（観光バスやシャトルバス）あるいはその他の自動車（自家用車、タクシー、宿の送迎車 等）に対して、麓から5合目に至るどこかの地点で料金を徴収することが考えられる。このような対応の例としては、岐阜県が北アルプス南部の乗鞍岳の乗鞍スカイラインで実施している乗鞍環境保全税がある。しかし乗鞍岳の場合は、対象道路である乗鞍スカイラインが そもそも山頂付近まで到達する山岳観光道路であるため、この道路を利用する総ての車（の乗客）を対象とする「強制的な税金」としても大きな反対は生じていないが、富士山の場合は、5 合目までやって来るのは登山者だけではなく、5 合目周辺の散策・観光を目的とする観光客の方が多い。そのため、5 合目に向かう車の中で登山者と観光客を識別し、登山者にのみ支払いを求めるのでなければ、登山者ではない観光客からも「（5合目より上部への）入山料を強制徴収する」というおかしなことになってしまう。また、どんな方法にせよ、「強制徴収＝登山者は必ず支払う＝支払わない者は登らせない」という建前を貫こうとすればするほど、「支払った vs. 受け取っていない」あるいは

は「登らせろ vs. 登らせない」というトラブルが登山口で生じることとなり、それは 5 合目周辺での営業等に従事する関係者にとって決して歓迎できないばかりでなく、富士山のイメージそのものを大きく損ないかねない。

しかも、たとえ「制度的には強制徴収」としたとしても、それだけでは 100%かそれに近い登山者からの支払いを得ることは、現実的には難しい。また協力金のような自発的な支払いには不公平感を抱くとの意見は強いものの、例えば「強制徴収で捕捉率 60%」と「自発的寄付で協力者 70%」の場合、どちらが「より公平か?」というのは、具体的な制度を検討する際には冷静に考えてみる必要がある（もちろん、倫理的あるいは哲学的な観点からも興味ある問題であるが）。

なお、よく言及される「強制的な徴収は、法的根拠が難しい」という点は、必ずしも真実ではない。法的理由付けは複数の根拠から可能であり、しかも具体的な準備も、2013 年夏の社会実験に間に合わせることは無理でも、2014 年以降の実施であれば十分に対応可能であろう。問題は、どんな法的根拠を持ってきて「強制」したとしても、それが、富士山に登ろうとし、そして富士山について考える「多くの人々に受け入れられる」ものとなるかどうか、ということである。

#### ◆ なぜ「利用者数の調整」とは関係させないこととしたのか?

富士登山に関する金銭の支払いを「利用者数の調整とは関係させない」とした理由は、複数ある。

第一に、山岳のような自然地域の利用者数を「支払う金銭の多寡で調整する」ということは、富士山に限らずどの地域であっても、そもそも現実的ではない。「入山料」や「入園料」等の料金を強制的に徴収している山や自然地域は世界に多くあるが、どの山も、「入山者数の調整」、あるいは、もっとはっきり言うと「入山者数の抑制」のためにそれらの料金を徴収しているのではない。料金徴収は対象地域の環境保全や施設整備、あるいは観光収入確保のためである。そしてそれらの地域も含め、しっかりとした環境管理を考えている世界の国立公園や自然地域では、利用調整は「適正な利用」、すなわち「適正な収容力」を前提とした「望ましい利用のありかた」から検討され計画・実施されている。これは山ではなく街の中の施設や催しでも同じであって、「料金で利用者を調整する」、あるいは、「高い料金を取ることで利用者を抑制する」などという施設管理や「マーケティング」を行っているところなど、ないはずである。

また 現実的に考えても、いったい富士山でいくらの「入山料」を取れば登山者数を抑制

する効果があるのだろうか。京都大学の栗山浩一教授（環境経済学）によれば、富士山の訪問者数を入山料のみで世界遺産指定以前の水準までに抑制するには、「少なくとも1人あたり7,000円の入山料が必要」とのことである（屋久島と白神山地が世界遺産登録後の5年間で訪問者数は30%以上増加したことを踏まえての、2013年6月発表の研究）。しかしこの金額で効果があると思った人は少ないのではないだろうか。そして、もっと高額の入山料を設定するならば、それはまさしく「貧乏人は登るべからず」であって、もはや「利用者数の調整」ではなく「差別」となろう。

さらに、この栗山教授の研究発表についてインターネット上に見られた意見のなかには「7,000円も支払わされた途端に、富士山は『ゴミの山』になる」というものがあつたが、これはまさにもっともな受け止め方であろう。そのような高額な料金を支払った（支払わされた？）人は、「これは環境保全料すなわち清掃料だから、ゴミは全部、管理側が処理してくれるはずだ」と考えて、そこらじゅうにゴミを廃棄・放置すると考えるのは、残念なことであっても全く自然なことである。

しかし現在の日本のほとんどの山は、多数の登山者で賑わう百名山であっても、驚くほどゴミは少なく清潔に保たれている。これは各地での「ゴミ持ち帰り運動」等を通じて登山者の意識が高まり、「自分たち登山者ひとり々々が、山の自然を守る」という文化が根付いてきたからである。その望ましい動きを、山々を「信仰の対象と芸術の源泉」とする日本の登山文化の代表であり典型であるはずの「富士山」が、利用調整のための高額な「入山料」と引き換えに壊してしまうというのは、やはり受け入れられることではない。

もちろん夏の富士山の利用集中がもたらす安全上や環境上の影響、あるいは極端な混雑や渋滞が登山者ひとりひとりの充実感や満足感を損ないかねないといった問題は、おろそかにして良いものではない。広く意見交換を行い、多くの人々が納得できる「望ましい富士登山の姿」をしっかりと合意したうえで、その実現に向けて、合理的で効果的かつ現実的な「利用調整対策」を計画し着実に実施していく必要がある。それはまさに、2014年以降の富士山の中心的な課題である。

#### 次の課題である「利用調整」の検討に向けて

富士山の近年の登山者数は、主要4登山道から頂上へ向かう登山者の数（各登山道の8合目でカウント）で見ると、7月1日から8月31日の2か月間では、2008年に30万人を超えて以来、約30万人前後で推移しており、9月を含めると近年は40万人を超える。

この数が多いのか（あるいは多すぎるのか）どうかは、簡単には評価できない。しかし

2012年には登山者数が1万人を超える日が3日生じ、2013年にも1万人超が1日、9,000人超が2日ある。少なくともこういった日の富士山が「かなり大変な状態」だろうことは想像に難くない。しかも富士山では、1泊か日帰りで頂上を目指し、できれば御来光を仰いで下山するという行動がほとんどである。時間や方向が異なる縦走利用も多いアルプスや、各ルートへの散策で分散可能な尾瀬のような地域と比べると、富士山ではルートも行動も利用時間も重なってしまうため、そもそも混雑や渋滞が発生しやすいうえに、ほとんどの登山者の目的が「登頂（&御来光）」であるから分散対策も難しい。

しかし富士山への登山者のほとんどは、5合目までは車利用であり、しかも夏から秋の登山シーズン中は、それぞれの車道はすでにかなり長期間に渡ってマイカー規制（自家用車からシャトルバスへの乗り換え）が実施されている。このマイカー規制は、すでに相当の利用調整効果を発揮している。例えば、2013年の7～8月の登山者数は約31.1万人で、2012年と比較して約8千人、率にして2.5%減少した。シーズン前には、高まる富士登山人気に世界遺産登録効果が加われば登山者は大幅に増加すると予想されていたのが、結果は減少となった理由としては、ひとつにはお盆の前後に悪天が続いたことが挙げられ、また世界遺産登録によって予想される混雑を嫌って登山を避けた人もいたのではないかとの指摘もなされている。しかし登山者数の減少には、利用者が多い吉田口側の富士スバルラインのマイカー規制期間が、2013年の夏には31日間と、それまでの15日間から倍増されたことが最も大きく影響しているだろうというのが、関係者の大方の見方である。このように、5合目までの交通アクセス規制を活用するという考え方は、富士山での利用調整は困難だが不可能ではないことを示す一つの例である（しかしこの対策では、登山者だけでなく5合目周辺への観光客も「調整」されてしまうという問題がある）。

しかし富士山の利用調整を検討する際の大きな課題は、こういった手法の問題だけではない。実はそれ以前に、富士山の現在の利用状況やそれに伴う問題の具体的な状況についての情報が、全く不足している。例えば、富士山では、何時、何処に、どれぐらいの登山者がいるのか？ 何処で、どういう状況の時に、どの程度の混雑が生じているのか？ その混雑時の、登山者の行動や不快感はどのようなものなのか？ 混雑や渋滞は周囲の環境（動植物や土壌等）にどんな影響を与えているのか？ 混雑や渋滞を改善するために、事前の情報提供や現地での誘導等はどの程度の効果があるのか？ 等々といった、利用調整の「手法」を考えるに「先立って」、しっかりと調べておかなければいけない調査や情報収集が、富士山ではまだほとんど行われていない。

今後必要なことは、こういった情報を精力的かつ合理的に収集し、それらをもとに、まずは「富士山の、望ましい利用の姿」を描き出したうえで、その実現のための具体的な対策を検討し計画し、そして着実に実施していく、ということであろう。

なおこれまで述べてきたことのうち、特に「利用調整」については、「一般の人にとっての、富士山の登山シーズン」である「夏～秋（7月初めから9月下旬まで）」の期間についての話である。それ以外の、初冬から厳冬期／積雪期そして春山（10月～6月）の富士山は、世界遺産ではあっても、「登山」という観点からは、従来通りの、「山をよく知っている登山者だけが登る、厳しいままの富士山」であって、誰かに「利用調整」されるような場所ではないだろう。しかし「利用者負担」については、厳しい時期の登山者であっても、できるだけ呼び掛けに応じていただけるようお願いしたい。富士山の美しい環境が保たれることを望むのは、オフシーズンの登山者であっても同じであろう。いや、厳しい時期の富士山への登山者だからこそ、富士山の環境への、より一層の配慮と関心を期待したい。

注) 本報文は、日本山岳会・自然保護委員会及び著者・加藤峰夫氏の許可・承諾を得て、日本山岳会・自然保護委員会機関誌「木の目草の芽」第109号(2014年3月26日発行)より転載したものである。