

# 入山料を取れば、 入山規制を行えば、 屋久島の山岳利用問題は 解決するのか？

国立歴史民俗博物館  
研究部民俗研究系 准教授

柴崎 茂光

4

本稿では、屋久島の山岳地域をめぐる種々のコンフリクト（対立、論争）を紹介しながら、入山料・入山規制を含む山岳地域のあり方を議論する。

## 屋久島の概要

屋久島（鹿児島県屋久島町）は、種子島の西に位置するほぼ円形の島（505km<sup>2</sup>）であり、2014年（平成26年）7月末現在、海沿いに24集落があり、1万3231人が生活している。島の中心部に、九州最高峰の宮之浦岳（1936m）に代表される奥岳と称される山並みがそび

え、島民の信仰の対象となってきた。山岳地域には、ヤクスギと呼ばれる杉の老齢樹が自生し、とりわけ縄文杉の知名度は高い。自然休養林として指定されている白谷雲水峡もエコツーリズムがよく行われる観光地である。1993年（平成5年）12月、独特の山岳景観や、植生の垂直分布が評価され、島の21%が世界自然遺産に登録された。この他に、1922年（大正11年）の保護林、1924年（大正13年）の天然記念物「スギ原始林」、1964年（昭和39年）の国立公園、1980年（昭和55年）の生物圏保存地域（日本国内の通称…ユネスコエコパーク）

といった、保護地域の指定・認定・登録などが重層的に行われてきた。また、1920年代から1970年まで、国有林内には森林鉄道を敷設し、山岳地域には小杉谷や石塚といった林業集落が存在していた。「縄文杉」(最初は「大岩杉」と公表)が発見されたのは1966年(昭和41年)だった。当時の屋久島の山は、大学の登山部などが「探検」する「秘境」だった。ただし、1980年代になると、縄文杉の下側の土壌が流され、樹勢が弱まっていることが指

## 問題の顕在化

摘され始めた。宮之浦岳周辺の奥岳も、登山道の荒廃が散見されるようになる。縄文杉については、1984年（昭和59年）の縄文杉保護対策協議会、1991年（平成3年）の屋久島縄文杉登山のあり方検討会といった検討会が開催された。これらの議論を受けて、1992年度（平成4年度）から登山客に対して、土砂置き場から土砂を運び、縄文杉の根元にまくことを、鹿児島県が呼びかけた（生命の砂一握り運動）。しかし、島外から持ち込まれた土砂を、縄文杉の根元にまくことに対して批判が出され、このボランティア運動は定着しなかった。1980年代後半、リゾート開発の波が屋久島の山岳地域にも押し寄せた。川崎製鉄や三菱重工が事業主体となって、里から2km強の区間にロープウェーを新設し、一般観光客でも縄文杉の訪問を可能とする構想が持ち上がった（柴崎、2013）。しかしながら、研究者、自然保護団体、地元住民から強い批判を受け、またバブル経済が崩壊したことにより、構想の実現化は中止された。屋

久島の山域をめぐるコンフリクトは「古くて、かつ現在も続く新しい問題」として捉える必要がある。

## 利便性が高まり、 メディアの紹介もあり、 混雑する山に

世界遺産登録直前の時期から、観光客の増加が本格化する。1989年(平成元年)に就航した高速船(ホバークラフト)により、交通機関の輸送力が大幅に増加したことが大きい。もちろん、世界自然遺産の登録による知名度の高まりも、観光客増加に影響を与え続けてきた。とりわけ関東・近畿地方など大都市圏からの若年女性客が、パッケージツアーを利用しながら、縄文杉などを目指すという観光スタイルが定着していった。

新たな顧客を受け入れるべく、縄文杉や白谷雲水峡を主な案内先とするエコツーリズム・登山ガイド業が、島内で発達していった。その一方で、1990年代以降、登山道の踏み荒らしやし尿処理の問題が深刻化することとなった。

この他に、屋久島の知名度を向上させたものとして、メディアの存在を無視できない。2002年(平成14年)から翌年にかけて、屋久島も舞台となって展開されたNHK連続テレビ小説『まんてん』が放映され、屋久島の知名度はさらに上昇した。自然休養林の白谷雲水峡は、宮崎駿氏の『もののけ姫』のイメージとなった山域としてうわさや評判が広がり、一時期、白谷雲水峡は、「もののけの森」として観光雑誌などで



写真 コールデンウィーク時期の日帰り縄文杉登山の風景(2010年5月4日、大株歩道、この日は約900人の入山)

紹介された。2009年(平成21年)には皆既日食を屋久島で観察できることも盛んに紹介され、屋久島は山ガールのみならず、ヒッピーファッションの人々であふれ返った。

2005年(平成17年)以降、山岳地域、とりわけ縄文杉に向かうルートへの混雑がピークを迎えるようになる。繁忙期には、1日800人を超える観光客が日帰り縄文杉ルートに集中するため、登山道は著しく渋滞するようになる(写真)。ただし、ついに「縄文杉」に飽きが出てきたためか、日食ブーム以降は、入山者数は漸減を始めている。

## 実施される 対策・問題の複雑化

山岳地域の利用者増加に対して、環境省・林野庁・屋久島町といった行政機関はさまざまな対策をとってきた。

とりわけ行政機関が優先的に実施した対策は、木道やトイレなどの施設整備(ハードニング)であった。施設整備により、一時的には問題が解決したが、山岳地域の利便性が向

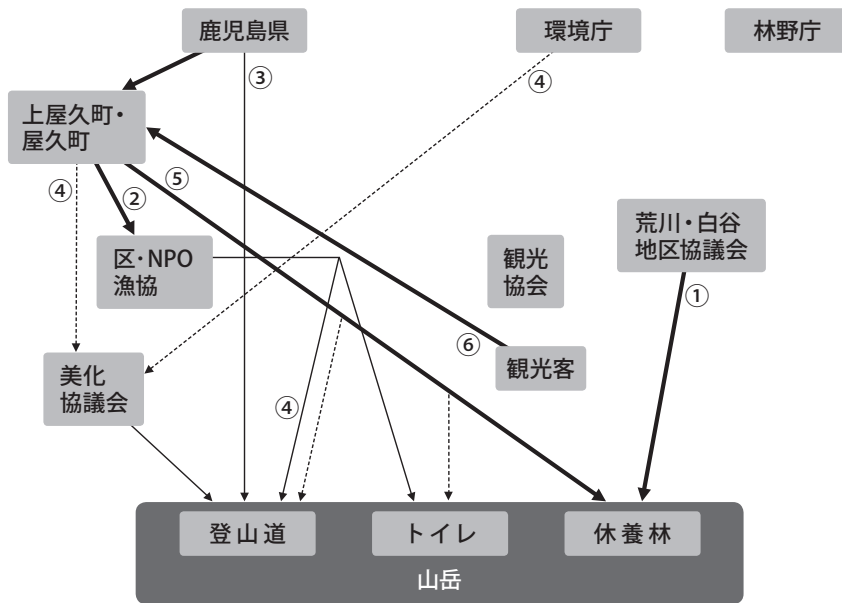
上したため、しばらくするとより多くの来訪者を招くこととなり、登山道の踏み荒らしやし尿処理の問題が深刻化した。その後、さらなる施設整備が行われたが、かえって多くの人を山岳地域に招くといった、負の循環に陥ることとなった。

整備が進む一方で、山岳地域の維持管理費も急増し、管理体系も年々複雑化していった。例えば図1と図2は、山岳地域の維持管理費用に関するマネーフロー(お金の流れ)について1992年度(平成4年度)と2002年度(平成14年度)の状況を表している。

線の太さは金額の大小を、矢印の方向は事業費の流れを、四角の中の名称は管理団体をそれぞれ示している。1992年度よりも、2002年度は維持管理費が増大し、お金の流れが複雑化していることが分かっていただけるだろう。金額ベースで言えば、2002年度の維持管理費は6493万円で、1992年度の維持管理費の10・7倍にまで増加していた。

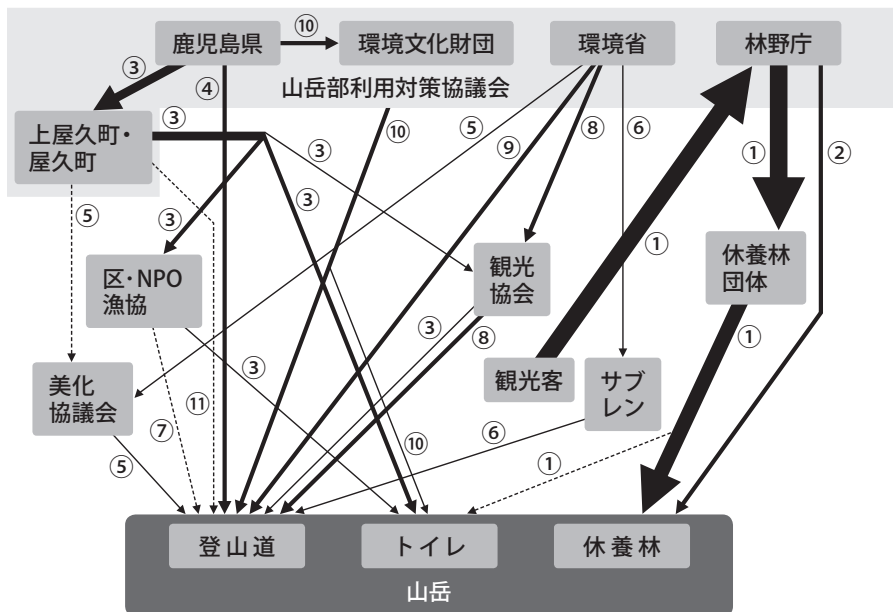
なお、2003年(平成15年)以降も、屋久島地区エコツーリズム推

図1 世界遺産登録前（1992年度）における山岳地域の維持管理体系



注1: ①自然休養林への事業（定量的情報が得られなかったため、林野庁直営事業分は除く）②県委託事業③自然保護監視員事業（内訳を山岳1/2、里地1/4、海岸1/4と仮定）④美化協議会事業⑤町単独事業⑥観光客による森泉売場での物品購入分  
 注2: 矢印は資金の流れを表す。なお各団体から山岳に延びている矢印は、維持管理のために投じられた諸費用（人件費、消耗品費、修繕費など）を意味する。-----は50万円未満、——は50万円以上100万円未満  
 →は100万円以上500万円未満、→→は500万円以上1000万円未満、→→→は1000万円以上を表す  
 転載資料：柴崎ら（2006）の図2を改変

図2 世界遺産登録後（2002年度）における山岳地域の維持管理体系



注1: ①自然休養林関連事業（協力金を含むが、林野庁直営事業は除く）  
 ②自然休養林関連事業（林野庁直営事業分）③県委託事業（一部町負担含む）④自然保護監視員事業  
 ⑤美化協議会事業⑥サブレン事業⑦パークボランティア事業⑧グリーンワーカー事業⑨環境省直営事業  
 ⑩山岳部協議会事業⑪観光パトロール員事業  
 転載資料：柴崎ら（2006）の図3を改変

進協議会（会長は屋久島町長。以下、エコツアー推進協議会）、屋久島山岳部車両運行対策協議会（会長は屋久島町長、屋久島世界遺産地域科学委員会などの主体）が設立され、複雑化が進む。

維持管理費確保のための協力金  
 利用者負担制度（協力金）や入山規制についても話をしよう。  
 屋久島では、利用者負担制度の導入がまず進められた。1993年（平成5年）から林野庁が所管する

自然休養林の一つであるヤクスギランドを対象として、自然休養林内のトイレや施設維持補修のために、1人当たり300円の森林環境整備推進協力金制度を開始した。1996年（平成8年）からは白谷雲水峡に

も同様の制度が導入された。  
 この協力金は少額であり、入山者数を抑制するという目的よりも、施設整備の維持管理費を確保する意味合いが強かった。  
 2008年（平成20年）から屋久

高山岳部利用対策協議会が主導する形で、1人当たり500円の屋久高山岳部保全募金を導入した。この募金は、避難小屋トイレのし尿の人力搬出や、山岳地域のトイレの清掃活動に充てられたが、募金だけでは、維持管理費用が賄えず、恒常的な財政問題を抱えることとなった。

#### 入山者数抑制のための規制

規制的な手段については、1990年代終盤から活発に議論されるようになる。

例えば、1992年(平成4年)に鹿児島県が策定した屋久島環境文化村マスタープランでは、特定地域への入山について事前にはがきなどでの応募を募り、キャパシティを超えないように環境キップを発行し、環境保全の参加意識を持って入山を促す仕組みが提案された。キップがなくとも入山自体は可能であり、強制力を持った制度ではない。この環境キップ制度は提案のみにとどまった。1998年(平成10年)には屋久島環境文化財団の特別顧問会議が開催され、山岳地域の混雑緩和のための入山規制の必要性が提案され

た。実際、2000年(平成12年)

からは、縄文杉への日帰り登山口の玄関口である荒川登山口の駐車スペースを確保するために、登山者が最も集中するゴールデンウィーク限定で、マイカーなどの車両乗り入れを規制し、荒川登山バス(いわゆるシヤトルバス)事業が開始された。荒川登山バスや貸し切りバスのみでの乗り入れを認める荒川登山バス事業は、2007年(平成19年)からは夏期にも、2010年(平成22年)以降は3月から11月の9カ月間を通して実施されることとなった。

登山バス事業の導入により、確かに登山口周辺の駐車場の混雑現象は解決された。しかし、荒川登山バスや貸し切りバスの入り込み総量を規制する仕組みにはなっておらず、夏期に登山バスが導入された後は、縄文杉への入山者はさらに増加し、登山道の混雑はよりひどくなった。

#### エコツーリズム推進法による

##### 入山規制検討の推移

こうした状況で2009年(平成21年)に湧き起こったのが、エコツーリズム推進法にのっとった入山規

制の話だった。

縄文杉に至る大株歩道周辺などの地域を特定自然観光資源に指定し、1日当たりの縄文杉登山者を420人(当初は430人。その後変更)とする屋久島エコツーリズム推進全体構想(素案)が、エコツーリズム推進協議会から提案された(素案の提出は2009年11月)。

その後、観光業者やガイドだけでなく、地域づくりの一環として入山規制の話が、校区単位の住民説明会で実施するなど、島民に対する合意形成も図られ、2010年(平成22年)11月にはエコツーリズム推進協議会の総会で全体構想が承認された。

しかし、入山規制が及ぼす経済的影響を懸念する声が、地元観光業界や一部の町議会議員から挙がるようになる。そして2010年11月には屋久島町議会が、縄文杉ルートの利用調整に係る諸問題(周回ルートを含む)調査特別委員会を設置し、全体構想を慎重に進めるべきという意見を述べ、屋久島観光協会も入山規制を遅らせるべきという議決を総会で行った(2011年3月17日)。

なお、入山規制に否定的な意見と

は対極的に、日本山岳会自然保護委員会は、1日当たりの縄文杉ルートの入山者数を300人以内とすべきという、厳格な入山規制案を公表した(2010年11月)。

屋久島町は、全体構想を具体化するために、「屋久島町自然観光資源の利用及び保全に関する条例」案を屋久島町議会に提出したものの、2011年(平成23年)6月23日の屋久島町議会でも否決され、入山規制の話は立ち消えとなった。

縄文杉ルートの入山規制が頓挫したものの、維持管理費用の不足といった問題は依然未解決のままだった。

そこで屋久島町は、2013年度(平成25年度)から翌年度にかけて、屋久島町入山税等検討会議を開催した。当初、税方式(入山税や入山税)の可能性を中心に検討が進んだが、強制力を伴う制度の導入は、現実的には困難との合意が得られ、協力金方式の検討が中心となった。また現実に維持管理費用不足や安全面の心配が指摘される山岳地域を対象に議論をすべきという方向でも意見が集約した。

## 「屋久島世界自然遺産地域 入山協力金」導入に伴う課題

そして2015年（平成27年）3月には、トイレや登山道などの維持管理に加えて、利用者のマナー啓発をめぐりとして、入山者1人当たり1000〜2000円をお願いするという「屋久島世界自然遺産地域入山協力金」（以下、入山協力金）を導入するという大方針が屋久島町入島税等検討会議でまとまり、2016年度（平成28年度）から実際に運用を開始することが決まった。

山岳全域の協力金を導入することや、登山者の安全を確保するための活動費用を捻出できるようにすることが、この入山協力金の大きな特徴と言えるだろう。この制度の導入に伴って、保全基金と入山協力金制度とを一元化する可能性が高いと見られる。具体的な入山協力金の収納体制や、維持管理のあり方の検討については、屋久島山岳部利用対策協議会が2015年度に検討することとなった。

ただし、屋久島山岳部利用対策協議会の参加者である屋久島観光協会ガイド部会が、自然休養林の協力

金と今回の入山協力金との一元化が図られなければ、入山協力金に協力できないとする意見を表明するなど、予断を許さない状況が、入山協力金についても今後続くことになる。

## 何が問題を 複雑化させたのか？

ここでは、山岳地域のコンフリクトが常態化している原因を考察したい。

### 第1の要因

施設整備に偏りがちな政策・事業の失敗を指摘しなければならぬ（柴崎ら、2006）。保護地域管理に関する海外の教科書を読むと、過剰利用問題に対して、

- ① 観光客の行動を変化させる対策（看板での注意）
  - ② 規制的手段（ロープの設置、入山規制など）
  - ③ 施設整備をやむなく行う
- を行い、それでも解決しない場合には、

しかし日本の場合には、予算が付

きやすいという理由も一因となって、施設整備③を優先的に進める傾向が強くなる。屋久島もまさにこの状況を象徴している。

### 第2の要因

行政側に、レクリエーション管理に精通した専門家が乏しいことを指摘せざるを得ない。例えば、2009年（平成21年）から行われた入山規制の議論では、合意形成に向けた初歩的なミスにより計画が頓挫した。観光レクリエーションのキャパシティ（収容力）に関する議論は、欧米を中心に研究されてきたが、保護地域来訪者の上限人数を算出することが、容易なことでないことは繰り返し指摘されていた。

最終的には、政治的な判断で数字が決まることが多く、少なくとも上限人数を合意形成の初期の段階で提示することは、法度という不文律がある（海外では、ブラックナンバーなどと呼ばれることもある）。しかし、屋久島の場合には、エコツー推進協議会が、1日当たりの上限人数を430人（後に420人）という数字を早い段階で公表した。

しかも数字を算出する際に、混雑に対する利用者の不満感などの情報は含まれておらず、縄文杉を見学する展望デッキの広さなど、粗い方法による推定だった。

案の定、上限人数の公表が引き金となって、地元観光組織からの強い反対が始まってしまった。当時、入山規制政策の導入は、形式上はエコツー推進協議会が進めていたが、実質的には環境省の主導によって、話が進んでいった（聞き取り調査より）。

関係者には、数字（上限人数の公表は厳に慎むべきと、何度か内々で伝えたものの、そうした助言がうまく伝わらなかったのが悔やまれる。

### 第3の要因

行政的・対外的な手柄が優先され、実質的な成果が置き去りにされてきたことも指摘する必要がある。

日本の公的機関では、2〜3年で異動が繰り返される。そのため、任期中に何らかの成果を残そうとして、短期的な視点でかつ導入しやすくない（非批判を受けにくい）横断的ではなく縦割りのな）施策が採用される傾向が強い。そのため、制度として

確立されている補助金を使った施設整備や、ソフト事業についても導入しやすい施策・事業が優先されてしまふ。しかし、こうした事業は、対症療法的なものになりがちで、事業終了後・制度導入後に、さまざまな問題が発生することが多い。

例えば、世界遺産登録後には、さまざまな最新式のトイレが、寄贈も含めて設置された。しかし事前の予想通りにトイレが機能せず、長期にわたって故障し、メンテナンスに大きな負担がかかる状況も一部で生じている。荒川登山バスも、観光業界の反対意見を考慮して、総量規制なしに導入したため、かえって入山者が増えるという矛盾が生じた。携帯トイレのブース設置も、既に多くのトイレが山岳地域に存在する中で導入したため、普及は一向に進んでいない。メディアも導入時には打ち上げ花火のように華々しく報道するものの、導入後に生じた影の部分についてはほとんど報道しない。これも問題であらう。

こうした状況は計画づくりなどでも同様である。世界遺産登録以降、屋久島世界遺産管理計画などの新

たな計画が策定された。しかし（改定された）屋久島世界遺産地域管理計画については、世界遺産地域を中心とした管理計画が書かれており、全局的な視点は不十分である。

筆者を含む社会科学系の研究者は、世界遺産地域だけでなく、実質的な緩衝地域である島全体のあり方を考慮した、管理計画づくりを行うべきだという提案を屋久島世界遺産地域科学委員会ですり返して伝えてきたが、その意図は十分反映されずに改定に至った。

さらに現在も、生物圏保存地域の保全と活用を目指して、屋久島・口永良部島ユネスコエコパーク地域推進協議会（以下、BR協議会）が屋久島町に設置された。BR協議会の設置には、日本ユネスコ国内委員会・関連分科会や生態学者などからの打診があったことが大きい。

少なくとも、宮崎県綾町のように、まず、内発的に地域づくり（内発的な計画づくり含む）を進めた後で、自分たちの地域づくりの内容が、生物圏保存地域の仕組みに当てはまるので、登録申請したという流れとは異なる。ここ数年、エコパークの必

要性が外部主体からとみに叫ばれたされ、それを受けて町が動く状況に、どうしても強い違和感を覚える。

#### 第4の要因

管理のシステムが複雑化する中で、包括的な意思決定の仕組みがよく見えない状況が強まっている。

世界遺産登録後に、複数の公的機関が参加する形での調整機関が複数誕生した。建前的には、屋久島世界遺産地域連絡会議（林野庁九州森林管理局、環境省九州地方環境事務所、鹿児島県、鹿児島県教育委員会、屋久島町）が包括的な議論をする場になっているが、実際に議論を交わして、互いの計画を修正するというよりも、各機関が実施した・実施する施策を「報告する」場に終始している感は否めない。

#### 第5の要因

屋久島における、これまでの協議会などでは、地元参加者に占める観光業従事者の割合が高かった。

しかし、屋久島の山岳地域は観光事業だけ行われる場所ではない。目の先の利益も重要だが、それ以上に子

供・孫の世代が現世代以上に豊かに暮らせることを考える視点を増やす必要がある。

#### 第6の要因

観光客数、入山者数、混雑感、満足感といった社会科学系のデータの蓄積が、進んでいない。

これまでは一部の研究者がデータを集めてきたが、個人が行うことには限界がある。世界遺産地域のモニタリング事業の一環で、混雑感、満足感を含む幅広い観光客・登山客データが、今年度から公的に蓄積されるようになった。今後、さらに予算が投入され、状況が把握されることを強く望む。

### 持続可能な屋久島地域社会の確立のために必要なこと

そもそも論を言ってしまうと、山岳利用をめぐるコンフリクトについては、問題が生じ始めた、いわゆる初期の段階で抜本的な対策をするのが肝要である。

屋久島の場合は、入山者数が少な

く、木道やトイレなども整備されて  
いない2000年(平成12年)頃ま  
でであれば、結果的には社会的費  
用も低く抑えることができたはずだ。  
しかし現実には、対症療法に終始し  
たため、問題の種火が、あちこちで  
発火する事態となっていました。

さて、なかなか解決しない状況の  
中で、何をすべきなのだろうか。

新たに入山料・入山規制を検討す  
べきという意見がもつともらしく聞  
こえるが、これは手段に関する話に  
すぎない。こういう時期だからこそ、  
原点に返る必要があると私は考える。  
具体的には、屋久島がどんな「価  
値」を持っており、それを「誰に」「ど  
のように」見せるべきかということ  
を、島全体ならびに特定の場所につ  
いて議論することである。

### 価値に関する深い議論の必要性

どうして価値や、価値の見せ方を  
深く議論する必要があるのだろうか。  
縄文杉周辺の山域を例に仮想の話  
をしたい。縄文杉が有する「独特の  
ヤクスギの姿」という価値を、「縄文  
杉を深く愛する縦走登山者」を中心  
に見せるべきということで仮に合意

に至ったのであれば、その価値を発  
揮するための「手段」として厳しい  
入山規制を考えるのが妥当だ。

一方で、縄文杉は、高齢のツアー  
客にも広く見てもらうべきという結  
論に仮に達したならば、往復9時間  
を歩いてもらう木道整備(現在の形  
ではなく、バブル時代を彷彿させる  
「縄文杉ロープウェイ計画」を進めた  
ほうが無難である(ちなみに筆者は、  
山岳地域の荘厳さを失わせるロープ  
ウェイ計画に反対の立場である)。

また、し尿処理問題についても、  
「縦走登山者」を中心に考えるのであ  
れば、現状のトイレのキャパシティを  
維持する、もしくは携帯トイレのみ  
を原則とするという政策がとれるか  
もしれない。場合によってはキャパシ  
ティを超えないような高額な入山料  
を取るのがいいかもわからない。

### 全島での内発的な

### 計画・地域づくりの必要性

こうした議論をするためには、全  
島・包括的な、なおかつ全産業・生  
活の関連性を見据えた地域計画づ  
くりを内発的に進める必要がある。  
例えば、世界遺産ブランドは、観光

にしか使われてこなかったが、今後  
は一次産品のブランド化に活用されて  
もよい。自由な発想が必要である。

残念ながら、2009年(平成21  
年)の皆既日食をピークに屋久島への  
観光客数は漸減が続く。これは、対  
症療法的な対策に終始し、メディアの  
報道も縄文杉の一元化が進むあまり、  
多様な屋久島の魅力が理解されなく  
なった可能性を筆者は指摘したい。

時間がかかっても、世界遺産や生  
物圏保存地域といった外部の枠組み  
から解放されて、真に内発的な計画・  
地域づくりが不可欠と考える。

外部主体が計画づくりに関わるに  
しても、地域住民や長期的な視点を  
尊重する姿勢がなければ意味がない。  
少なくとも、屋久島の固有社会の特  
性を十分踏まえた上でなければ、過  
剰利用問題は程度の差はあれ、今後  
も継続するだろう。

### 「と金の遅早」という将棋の格言

が今の屋久島には必要だと筆者は考  
える。いずれにせよ、屋久島の過剰  
利用問題は、天災ではなく、マネジ  
メントの失敗がもたらした「人災」  
であることは、我々が強く認識する  
必要がある。

● 屋久島から12kmしか離れていない  
口永良部島の新岳が2015年(平  
成27年)5月29日に噴火を起こし、  
島民137人が、屋久島への避難を  
余儀なくされました。新岳の噴火が  
終息し、口永良部島民全員の帰島が、  
1日も早くかなうことを切に願いつ  
つ、筆をおくこととします。

(しばさき しげみつ)



柴崎茂光(しばさき しげみつ)

国立歴史民俗博物館研究部民俗研究系・  
准教授。東京大学農学部、岩手大学農学部  
での大学教員生活を経て、2010年より現職。  
実学的な民俗学の可能性について模索しながら、  
屋久島などのフィールドを歩く生活が続く。

### 【参考文献】

- 南日本新聞屋久島取材班「屋久杉の里」  
(岩波書店、1990年)
- 柴崎茂光・枚田邦弘・横田康裕・永田信「世  
界自然遺産登録が地域資源管理体制系に及ぼ  
す影響」屋久島の山岳地域を事例として」  
『林業経済』88(8)：116。一般財団法人林業  
経済研究所、2006年
- 柴崎茂光「世界遺産が地域社会にもたらした  
もの」国立歴史民俗博物館・青木隆浩編  
『地域開発と文化資源』157頁。岩田書院、  
2013年