

登山道は誰のものか

平野 悠一郎（森林総合研究所 関西支所 主任研究員）

1 登山道とは何か？

日本において、「登山道」とはどんな意味で捉えられているだろうか。今日、広く一般には、読んで字のごとく「山に登るための道」であり、登山やハイキング等を楽しむにあたっての道と認知されている。中には、ガイドブックや関連サイトにおいて、そのためのルートとして示されたものを、登山道と考える人もいる。しかし、それらの道は、古くから山岳信仰、集落に住む人々の生活、或いは近隣の往来や長距離の往還等の移動のために、開設・利用されてきたものもある。また、近年では、これらの「歩く」利用に加えて、トレイルランニングやマウンテンバイク等、「走る」利用の対象ともみなされている（平野 2020）。確かに、いずれも「山に登る」行為であることには間違いない。だが、その内実は、歴史を振り返ると、実に多くの目的や様態を含んだものであることに気づかされる。

はじめに述べておくと、今日の日本で、こういった道が「登山道」として明確に規定する法制度は存在しない。したがって、登山道は誰のもので、誰によって利用でき、誰が管理すべきか等は、それだけでは宙に浮いた議論となる。実際には、その登山道が「どんな道なのか」を細かく見ていかないと、現状、「登山道は誰のものか」という問いの答えに近づくことすらできない。

もっとも、公的なゾーニングや計画において、「狭義の登山道」が定義されることはある。具体的には、「自然公園法」等、一部の地域を対象とする法律や計画において、管理対象としての「登山道」や「遊

歩道」が規定されている（溝手 2015等）。「自然公園法」は、国立公園、国定公園、都道府県立自然公園の設立と管理について規定しているが、同法及び条例に基づいて、管理行政部門が公園計画や管理方針を個別に定めている。この中で、道路（歩道）事業として、狭義の登山道や遊歩道が整備されている。一方、「都市公園法」でも、都市公園や国営公園での歩道整備が規定されているが、こちらは登山道・遊歩道ではなく「園路」と呼ばれる。加えて、地方自治体レベルで、観光や地域活性化等の目的から、特定地域や山岳地帯について条例や利用推進計画を定め、その中で各種の利用を想定した「登山道の整備」を規定する場合もある。これら狭義の登山道、遊歩道、園路では、管理行政部門が年度の予算を確保し、事業計画に基づいた開設・管理を行っている。勿論、それぞれの管理業務が、指定管理者や個別業者に請け負われる場合も多い。すなわち、これら狭義の登山道等については、明確に「管理行政部門が管理すべき」道であり、法制度を背景に管理者としての利用の規制も可能である。

しかし、これは我々が認知する「山に登るための道」のほんの一部に過ぎない。国土面積に占める自然公園の割合は、僅か15%である。また、自然公園や都市公園としてゾーニングされた地域であっても、計画整備の対象外となっている道も数多く存在する。すなわち、広義に登山道と総称される山や森に続く多くの道は、その通行や滞在の権利、維持・管理の責任、各種の利用の調整等が、法制度的に曖昧な状況に置かれている。以上の理由のため、筆者は、学

術研究に際しては、あくまでも狭義の場合に限定して「登山道」を用いるようにしている。

それでは、広義の登山道、我々が様々な目的からアプローチする「山に登るための道」が誰のものかを、どのように掘り下げて考えていけば良いのか。実際に、行政の管理対象から抜け落ちた多くの登山道では、山小屋関係者、或いは地域住民や愛好者のボランティアによる維持整備がなされなければ、放置され廃道化し、利用者の遭難などを誘発することにもなる。このため、溝手（2015）は、登山者として利用する側の立場から、広義の登山道を、安全な歩道として管理行政部門によって整備された「遊歩道」、行政を含めた管理主体によって「整備された登山道」、管理主体自体が曖昧で「整備の不十分な（事実上の）登山道」に分けて捉えるべきだと提起する。

以下では、他の様々な観点から、広義の登山道を掘り下げる視角を紹介してみたい。

2 「登山道は誰のものか」を掘り下げる視角

(1) 「道」の種類からみた登山道

広義の登山道は、「道」としての種類でみると、実は相当なカテゴリーに分かれている（表1）。先に述べた狭義の登山道、遊歩道、園路に加えて、法制度的な裏付けが比較的明確なのは、一般の道路（国道・都道府県道・市町村道）、里道、林道、私道である。

まず、「道路法」に基づく一般交通の用に供する道路としての一般国道、都道府県道、市町村道は、道そのものや道路脇の歩道が、ルートマップ上の登山道に重なることがある。各行政部門に管理権限・責任があり、基本的には「道路交通法」等の規定に沿っ

表1. 日本における広義の登山道の「道」としての種類

	「道」の種類	利用・管理に関する制度的根拠	備考
広義の登山道	一般の道路 (国道・都道府県道・市町村道)	道路法・道路交通法等	登り口までのアクセスルート、エスケープルート、一部ルート等
	狭義の登山道	自然公園法（自然公園）・公的主体の計画（公園計画等）	自然公園内等
	遊歩道	自然公園法（自然公園）・公的主体の計画（公園計画等）	自然公園内等
	園路	都市公園法・公園条例（都市公園・国営公園）	都市公園・国営公園内等
	里道	地方分権一括法・国有財産法等	集落に近い場所、集落へのアクセスルート等
	林道 (林道・林業専用道・森林作業道)	民有林道の管理者（制度的根拠）：都道府県・市町村・森林組合等（森林法・林道規程等） 国有林道の管理者（制度的根拠）：林野庁・森林管理署（局）（森林法・旧国有林野事業特別会計法・林道規程等）	一般開放されている場合等
	私道	民法・建築基準法・道路交通法等	私有地上等
	再生古道・廃道	場合による。	フットパス、ロングトレイル、トレイルランニング、マウンテンバイクの利用に際して等
	新規開設道	場合による。	マウンテンバイクの利用に際して等

2-2. 登山界の現状と課題

て誰もが利用することができる。但し、大規模なハイキングイベントやトレイルランニングの大会等、他の交通や利用者の妨げになる場合は道路使用許可を受ける必要がある。

里道は、同じく公共の用に供される道だが、「道路法」の規定する一般の道路に含まれない法定外公共物である。旧土地台帳附属地図（公図）にて赤線が表示されたため、赤線・赤道とも呼ばれる。その多くは近隣との往来や、農耕、森林伐採、炭焼き等の生活のために、古くから地域の集落・住民によって造成・管理されてきたものである。実際、広義・狭義にかかわらず、特に集落に近い場所で登山道として利用されている道は、由来を遡ると里道に行きつくことが多い。現在、里道としての機能を維持しているものは、1999年の「地方分権一括法」に基づく譲与申請を通じて、市町村が所有・管理している。但し、多くの場合で、実質的な維持整備は、従前通り集落住民に任されている。基本的に誰でも利用可能だが、その歴史的背景に鑑み、何らかのイベントや事業で利用する際は、市町村が集落の自治会長や隣接地権者の同意を求める場合が目立っており、彼らの意向が尊重される傾向にある（平野・泉 2012）。

林道は、「森林法」及び「林道規程」等に基づいて、林業をはじめ森林の施業管理のために設置された道であり、細かくは林道、林業専用道、森林作業道に分類される。このうち、森林作業道は、施業管理の際に限って敷設される道という位置づけである。管理主体別には国有林道（管理者：林野庁とその地方機関である森林管理署等）、民有林道（管理者：都道府県・市町村・森林組合・地域団体等）に大きく区分される。現状、林道の管理者は、ゲートや表示等の設置を通じた利用規制が可能と解釈されているが、広義の登山道として一般開放されているケースもある。この場合、例えば国有林道では、地元市町

村との併用協定を結ぶこと等が前提とされている。

私道は、「民法」上の私有財産であり、例えば、私有林の土地所有者自身が開設した登山道がこれに該当する。この場合、開設した所有者に私財としての管理権限・責任があることになる。しかし、登山道が跨る山の土地所有は境界が不明確で、かつ細分化されており、誰の所有地で誰が道を開設したか、厳密に把握するのは難しい。また、林業の低迷や農山村の過疎化を経た今日、所有者が山に立ち入らず、自分の所有地が分からないケースも目立っている。この中で、例えば先代や以前の所有者が開設し、現所有者がその存在すら知らないまま、登山道として利用されている場合も存在する。反面、所有者がハイキング向けのフットパスやロングトレイルとして、私道を積極的に整備する事例もある（平野・泉 2012）。

実際に、登山道を事業者として活用しようと思った場合や、立入や利用の規制に対応しようとした場合は、否応なく、こうした「道」の類型を掘り下げることで、「この登山道は何の道か、誰に管理権限・責任があり、誰が利用できることになっているのか」を把握する必要に迫られる。しかし、この「道」の類型だけに注目しても、明確な答えに辿り着けない登山道はまだ多く残されている。すなわち、私道で挙げたように、「誰が所有しているのか」や「誰が開設・管理してきたのか」が分からない場合である。次に、それらの点に即した視角で掘り下げてみよう。

（2）土地の法的権利からみた登山道

「誰が所有しているのか」については、登山道の「底地」となる土地の法的権利が、どのような形になっているのかを検証する必要がある。大きく分けて、登山道の底地が国公有地（国有・都道府県有・市町村有・財産区有等）である場合と、私有地（個人有・企業法人有等）である場合が存在する。

一般の道路や国有林道などに登山道が重なる場合は、基本的にその底地も国公有地となっている。但し、国公有地上の登山道の管理者が、必ずしも底地の所有者という訳ではなく、例えば、自然公園や自治体のゾーニング・計画に基づき、国有林内の狭義の登山道の底地の部分を自治体が賃借して整備・管理するケースは普遍的に見られる。一方で、底地が国公有地でありながら、旧来から里道として利用され、或いはいつの間にか付近の住民・地権者や他の利用者によって付けられた道が存在する場合もある。特に後者の場合は、その登山道の管理権限・責任が土地所有者にあるとはみなしがたいであろう。反対に、自治体が、私有地において底地の部分のみを買い取り、または賃借する形で、狭義の登山道や遊歩道を整備する場合もある。また、面としての私有地に自治体や他の公的主体が地上権や賃借権を設定し、森林造成等の事業を行うために林道を付けることもある。さらに、自治体が、整備協定等を結んで国公有地上の登山道をNPO法人、地域住民組織、愛好者組織等の団体に整備させるケースもあり、登山道が国公有地上にあっても、その管理権限・責任や整備の担い手が、土地所有者とイコールに結びつかないのが実態である。

対して、底地が私有地である場合は、まず、私道や自治体の賃借に基づく登山道・遊歩道であるケースが考えられる。前述したように、これらの場合でも、登山道の管理権限・責任が所有者に直結するとは限らない。但し、私道の場合の一つの付加的な判断基準として、底地の登記簿上の地目が「公衆用道路」であるかどうかをチェックするというものがある。公衆用道路として登記された場合、底地の所有者の固定資産税が免除される代わりに、所有者の意向にかかわらず、誰でも通行することができると考えられる。反対に地目が公衆用道路ではない場合は、

所有者が私財としての管理権限に基づいて、その私道としての登山道の通行を妨げたり、開発等を行う余地も増大する。私有地上の里道や林道の場合は、それぞれの管理権限・責任に基づいて利用されることになる。

(3) 時系列からみた登山道

「誰が開設・管理してきたのか」を含めた時系列の展開を把握することは、広義の登山道の利用・管理を問う上でかなり重要なポイントとなる。なぜなら、「民法」をはじめとした現行の法律や判例からは、営造物・工作物責任として、登山道の「設置者」が基本的に設置の瑕疵等、管理責任を問われることになるからである（溝手 2015）。

例えば、国公有地・私有地に限らず、所有者自身が開設して、特段、維持管理に関わる別個の権利設定をしていなければ、所有者自身に管理権限・責任があることになる。但し、前述の通り過去において、現在の所有者が与り知らぬところで他者が開設した場合は、それらの所在が極めて曖昧となる。

また、時系列でみた際に、もう一つ問題となるのは、過去に道として利用されてきたが、一度、完全に利用されなくなり、廃道化・自然状態化したものを「再生」した場合はどうなるのか、という点である。一般の道路は、その時点で底地が国公有化されているので、廃道となってもその所有者に管理権限・義務が残るという理解が可能である。また、自治体が土地の権利取得等を通じて開設・管理してきた狭義の登山道や遊歩道が、予算の制約や事業の終了に伴い、整備されなくなった場合は、管理主体が明確ながら「整備の不十分な登山道」化したケースと捉えられよう。しかし、例えば、長期間使われず道跡のみ残っている里道や林道、或いは施業管理の終了と共に放置された森林作業道を、再生利用した場合はどうなるだろうか。実際に、近年、各地では、フッ

2-2. 登山界の現状と課題

トパスやロングトレイルといった事業の一環として、或いはトレイルランニングやマウンテンバイクを楽しむために、こうした古道・廃道・道跡を改めて登山道として整備しようとする試みが増えている（平野 2016, 平野 2018, 平野 2020）。これに際して、かつて一般の道路、狭義の登山道、遊歩道、私道だった場所については、底地の所有者・管理者の管理権限・責任に基づく許可を得ることが求められるであろう。だが、里道の再生は、公共の利用を目的とする限りは、単に機能の復活とみなされ、厳密には許可が不要なのだろうか。また、林道や作業道を再生する場合はどうなるのか。



写真1 マウンテンバイクのガイドツアーを主目的に再生された登山道（静岡県西伊豆町にて：筆者撮影）

このように、時系列の観点から掘り下げると、管理権限・責任の所在や再生利用の可能性といった面で、登山道をめぐる更なる曖昧さが浮かび上がることもなる。

3 登山道をめぐる課題

以上の視角整理に基づく、今日の日本において、「登山道は誰のものか」への答えが見えない根本的な要因は、「広義の登山道に関する明確な定義や法制度の裏付けがないため」であり、実際には「複雑な類型、権利関係、時系列の経緯をもつ様々な登山道

が存在するため」である。その事実を反映して、「誰がどのように使ってよいか」や「誰に維持整備や安全管理の責任があるのか」も、多くの場合で曖昧となっている。

そのような状況下で、近年、登山道の利用は多様化しつつある。2020年早々からの新型コロナウイルス被害拡大も、狭い空間での「三密」（密閉・密集・密接）を回避する必要から、登山道の利用をはじめとした多様なアウトドア活動へと、人々の眼を向けさせることになりつつある。登山やハイキングに加えて、フットパスやロングトレイルといった域外のウォーカーを呼び込んで地域活性化を図る事業や、森林浴とそれに医学的根拠を付与した森林セラピー、イヌ等のペットを伴っての登山、ポールを使用したフィットネス運動としてのノルディックウォーキングも、登山道の利用を念頭に置いている。また、マウンテンバイクやトレイルランニング等の「走る」スポーツの発展は、愛好者による登山道の再生・整備活動を促してきた反面、ウォーカー側からスピードや大人数での大会を問題視され、管理者側でも衝突や遭難が懸念されるというコンフリクトを生み出している（平野 2016, 平野 2018）。

こうした利用の多様化に対応していくためには、明確な管理権限・責任に基づいて、登山道の維持整備や安全管理を行い、これらの利用を適切に調整していく仕組みが必要である。その一例として、これまで一部の国立公園において、安全管理や利用体験の観点から狭義の登山道を区分し、「登山道整備技術指針」や「登山道の管理水準」に基づく維持管理が行われてきた（愛甲 2014）。また、近年では、同様の観点から、地勢、幅員、利用状況等の違いに基づく「登山道のグレーディング」も、幾つかの地域で行われている。大雪山国立公園での5段階の「大雪山グレード」、都道府県単位の「山のグレーディング」

等がその例である。これらでは、登山の難易度（傾斜、体力消耗度、天候悪化時のリスク、アクセスの容易さ等）、体験の程度（景観、雰囲気、利用密度等）をもとに狭義の登山道を数段階に区分し、各段階に応じた維持管理を行っていく方針である。しかし、日本でのこうした試みはまだ初期にあり、国立公園の狭義の登山道に限ってさえ、技術指針や管理水準等が十分に普及しているとは言い難い（愛甲 2014）。

一方で、広義の登山道の適切な管理・調整には、むしろ逆行するような状況も、近年、クローズアップされている。2009年の「奥入瀬溪流落枝事故」の最高裁判決では、国立公園内の遊歩道で落枝が訪問者を直撃した事故に対し、土地所有者である国有林、遊歩道の管理者である青森県の管理責任が認定された（皆上ら 2013）。このため、事故等が生じた場合の賠償請求や批判への懸念から、国有林や自治体において、登山道の整備や利用促進へのインセンティブが低下している。国や自治体は、この管理責任への懸念に加えて財政悪化も重なり、全体としては登山道の維持管理から遠ざかる傾向にある。特に、国立公園では、2000年代の三位一体改革以降、これまで登山道管理を担ってきた自治体の撤退が顕著な影響を及ぼしている（土屋 2016）。さらに、旧来から各地で広義の登山道の維持整備を担ってきた山岳団体、山小屋関係者、地域住民等は、高齢化に伴う人員不足にも直面している。

こうした現状において、登山道の利用を通じたアウトドア文化の発展、及び山村地域・山岳地帯の活性化を図っていくのであれば、多様な利用を前提に、登山道の定義、管理権限・義務、利用の権利を明確化しつつ、利用者間や地権者との調整を促す制度的な仕組みを、法律を含めて整えるのが肝要ではないか。その中では、フットパスやロングトレイルといった新たな事業、或いはトレイルランニングやマウン

テンバイク等の新たな利用において生じている、登山道を再生・維持整備し、責任をもって管理していきたいとの動きを制度的に汲み取っていくことも重要である。その結果として、他者との共存というルールを前提にした、「みんなのもの」としての登山道の適切な利用が図られてくことを期待したい。

引用文献

- 愛甲哲也（2014）「国立公園の計画と管理の課題：大雪山国立公園を事例とした検証」『林業経済研究』60(1)：14-21
- 平野悠一郎（2020）「森林利用の新たな展開：森林をめぐる価値の多様化に向き合うには」『山林』1635：2-11
- 平野悠一郎（2016）「マウンテンバイカーによる新たな森林利用の試みと可能性」『日本森林学会誌』98(1)：1-10
- 平野悠一郎（2018）「日本におけるトレイルランニングの林地利用の現状と動向：コンフリクトの表面化とランナーの対応」『日本森林学会誌』100(2)：55-64
- 平野悠一郎・泉留維（2012）「近年の日本のフットパス事業をめぐる関係構造」『専修大学人間科学論集社会学篇,』2：127-140
- 皆上伸・柴崎茂光・愛甲哲也・柘植隆宏・庄子康・八巻一成・山本清龍（2013）「十和田八幡平国立公園奥入瀬溪流におけるリスクマネジメントの現状と課題：利用者と管理者の視点から」『林業経済研究』59(3)：10-20
- 溝手康史（2015）『山岳事故の法的責任：登山の指針と紛争予防のために』ブイツーソリューション
- 土屋俊幸（2016）「森林の観光レク利用と地域資源管理」志賀和人編著『森林管理制度論』日本林業調査会：187-228