

登山道保全問題の新たな展開

Opening New Doors for the Trail Maintenance

田渕 義英

福島工業高等専門学校 ビジネスコミュニケーション学科

TABUCHI Yoshihide

National Institute of Technology, Fukushima College, Department of Business Communication

(2023年9月4日受理)

2021 was the epic year for the civil movements of the trail maintenance. We have witnessed that several new approaches towards the trail maintenance arose simultaneously in several places of Japan. The purpose of this paper is to introduce these new movements and contextualize them within the history of mountain trails in Japan. The issues of trail maintenance in Japan have deeply related to the natural parks' administration. Thus, this paper tries to describe how the natural park system have affected mountain trails, and then introduces new approaches to explain the tasks and possibilities of them.

Key words: Trail Maintenance, Mountain Trails, Natural Parks, Natural Parks Act

1. はじめに

現在、全国の登山道はその管理責任者があいまいであったり、費用や労務負担の分担が公平に機能していなかったりすることなどから、整備事業の検討が急務とされている。また、登山者の利用状況についても、人気の山域については過剰利用が問題になる反面で、不人気の山域では登山道そのものの維持が困難になるなどの問題が生じている。これが、いわゆる登山道保全問題¹⁾である。

こうした現状に対して、行政や自治体、業界事業者や利用者団体らが協働した新たな取り組みが模索され始めている。本稿は、登山道保全問題研究の第一段階として、まずは登山道保全問題の歴史的な経緯と現状を整理し、今後の展望について検討するものである。

2. 登山道保全問題の背景と課題

2.1 登山道保全問題の経緯

登山道保全問題とは、簡潔に述べれば、登山道の管理責任者が不明確なために登山道の荒廃が進んでしまうことであり、それに付随して山小屋などの一部の有志の人々や組織に整備にかかる負担が集中してしまったり、そのために維持管理が立ち行かなくなってしまうことまでを含んだ概念である。

日本の登山道が大きな問題を抱えていることは、山岳関係者のあいだでは比較的早くから知られていた。しかし、それが広く世間の耳目を集めたのは、雲ノ平山荘を

経営する伊藤二朗氏が2019年7月に雲ノ平山荘のウェブサイトに掲載した「山小屋ヘリコプター問題」がきっかけであった。これは、2019年6月に当時北アルプスの山小屋の物資輸送の大半を担っていた東邦航空のヘリコプターが故障し、荷揚げが出来なくなったことで、北アルプスの多くの山小屋が営業出来なくなるなどの事態におちいったという出来事である。

山小屋の事情を知らない人々にとっては、これは単なる契約会社の予期せぬトラブルによって発生した例外的な出来事であると映るかも知れないが、実はこの出来事は、これまで日本の国立公園がその持続的な維持管理のための法整備や制度整備を棚上げし、すべてを山小屋頼みにしてきたことの当然の結果であるとも言える出来事であった。伊藤氏の上述の文章はそのような状況に警鐘を鳴らすとともに、ひろく一般の人々に対して啓蒙しようとするものだったのである。

山小屋ヘリコプター問題の詳しい説明は本稿の目的を外れるので詳述は避けるが、この文章は思いのほか大きな反響を呼び、登山愛好者はもとより、これまで登山に関心のなかった人々までが山小屋が、ひいては日本の国立公園が抱える多くの問題を知るようになった。そして、伊藤氏の一連の問題提起のなかで登山道の荒廃についても触れられていたことから、登山道保全問題も徐々に世間の知るところとなっていったのである。

その後、コロナ禍によって登山道の維持管理はますます

す困難を極めることになり、2021年には『山小屋クライシス』が、2022年には『これでいいのか登山道』が上梓されるに及び、登山道保全問題も広く人口に膾炙されることになったのである。

2.2 登山道を包括的に規制する法の不在

ひと口に登山道といってもその様態はさまざまである。たとえば登山道自体の成り立ちに着目してみると、物資輸送などの目的で近隣住民によって大昔から使用されてきた道（峠道などはこれに該当することが多い）もあれば、狩猟や炭焼きなどの生業のために、あるいは山岳信仰などの修業の場として整備されてきた道もある。

こうした歴史的な道が存在する一方で、はじめから登山者が山頂に至るための道として近代以降になって開削された道や、近年あらたにトレイルランニングやマウンテンバイクの走路として拓かれた道も含まれる。そのため、登山道を包括して維持管理を規定するような法制度は存在していないのである。

登山道という言葉は、山岳地域の登下降に使用されている道から、高原などの十全に整備された散策路までひろく使用されているが、なにが登山道かを明確に規定した法律は存在しない。この包括的な法の不在が、登山道整備問題の前提としてまず存在している。

2.3 登山道管理の問題点

2.3.1 所有関係の複雑さ

それでは、登山道は実際には誰によってどのように管理されているのだろうか。

一般に登山者が登りに行く山は、なんらかの自然公園に指定されていることが多い。日本の自然公園は自然公園法という法律に規定されており、国立公園、国定公園、都道府県立自然公園に分類される。しかし、国立公園であるからといってその土地のすべてを国が所有しているわけではない。環境省によれば、令和4年3月31日現在、国立公園の土地所有率は国が60%、地方公共団体が13%、私有地が26%、所有区分不明が1%となっている（Fig. 1）。

この割合は国定公園や都道府県立自然公園では変わってくるが、おおむね国の所有割合が25～60%、地方公共団体が10～15%、私有地が25～50%、所有区分不明が4%未満となっている。また、ひとくちに私有地と言っても、その所有者は個人ばかりでなく企業や神社など様々である。つまり、日本の自然公園の土地は多様な所有者によって分有されており、利害関係が非常に複雑になっ

ているのである。

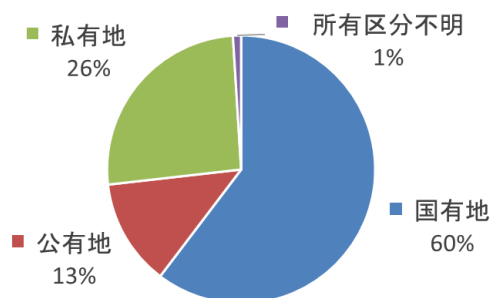


Fig.1 国立公園の土地所有別面積の割合（環境省 HP「自然保護各種データ」より作成）

これは、日本の自然公園の成り立ちによるところが大きい。たとえばアメリカやカナダの国立公園では、国がその土地の所有権などを取得することで、単一の利用目的に資するように管理運営する、「営造物公園」と呼ばれる方式が採用されている。周知のとおり、日本でも我々の身近に存在する都市公園はこの方式によって設置されているため、公園としての目的以外にその土地を使用することは出来なくなっている。しかし自然公園については、古来よりの複雑な土地所有関係に対応するために、土地の所有形態や利用目的を問わず公園として指定する一方で、一定の行為規制を課す「地域制公園」という方式が採用されている。これによって複雑な所有関係を有する地域を一括して自然公園として設定することが出来る反面で、統一的な公園行政を実施出来ないという問題が残された²⁾。

このような所有関係の複雑さに加えて、所有者と事業執行者の関係性の複雑さも存在している。自然公園のうち国が所有している土地の大半は国有林として林野庁が管轄しているが、公園事業については、国立公園の場合は環境省が、国定公園の場合は都道府県がそれぞれ執行すると定められている（自然公園法第10条および16条）。しかし、所有者である林野庁は森林資源の活用を第一に考えるのに対し、事業執行を担う環境省は自然風景地の保護ならびに国民によるその利用を目的としている。このような省庁間の縦割り関係も、効率的な登山道保全を困難にする要因のひとつになっている。

2.3.2 未執行登山道および管理者不明の登山道の存在

さらに大きな問題として、登山道を維持管理する事業執行者が定まっていない登山道が非常に多く存在すると

いうことがある。

前述のように、自然公園の事業執行者は国立公園の場合は環境省、国定公園の場合は都道府県と定められているが、自然公園法では、国や都道府県は公園事業の一部について別途事業執行者を定めることが出来ると規定されている（自然公園法第10条および16条）。

そのため、多くの国立公園では、法の定める執行者である環境省だけでなく、その国立公園が所在する都道府県や市町村などの地方自治体、林野庁などの土地の所有者が事業執行者となって整備を担っている。したがって、公園計画に基づいて敷設された登山道については事業執行者がはっきりしている。しかし、公園計画の対象外になっている登山道についてはこのような事業執行者が存在しないことも多いのである。たとえば北海道の大雪山国立公園では、登山道の総延長の実に56%が未執行である（吉田 2021: 42-3）。

このような状況の背景には、日本の登山道の多くは明治以前の古くから存在していたり、土地所有者に無断で開削されたりしたものが非常に多いという事情がある。このようにして敷設された登山道は、その後多くの登山者によって利用されることで事実上登山道として機能しているが、公園計画や管理計画に含まれることなく、その整備は地域の山岳団体や山小屋関係者などのボランティアによって行われてきた。その際に、ボランティアとの協議によって国や地方自治体が費用の一部を負担することもあるが、そのような場合でも正式な管理者は不在のままであることが多い。

また、こうした問題は自然公園以外の山々でも発生している。日本の国土に占める自然公園の割合は約15%に過ぎないが、それに対して日本の国土の三分の二は森林であり、約75%が山岳地である。したがって、自然公園に属さない山域の方がはるかに広い。また、自然公園に属さない山々では私有地の割合もさらに高くなる（溝手 2018: 39）。しかし、そこに存在する登山道の多くは必ずしも所有者によって開拓されたとは限らない。古くから存在する登山道の多くは所有者によって黙認され、主にボランティアによって整備されているが、所有者が管理者になっているわけではない。

このような登山道は、高齢化や経済的な負担増などによってボランティアによる整備が行われなくなり荒廃が進んでも、それを維持管理する主体がそもそも存在していないという状況にあるのである。

2.3.3 環境改変にかかる許可、および環境利用の問題

上述したような所有関係の複雑さは、登山道整備にかかる環境の改編や周辺の環境にある資材の利用にかかる困難さをもたらすことになる。登山道を整備するには、場合によっては周辺の樹木の伐採や自然物の移動、石や岩、砂礫や土壌の資材としての利用、伐採した樹木や倒木の資材としての利用が発生するが、こうした利用を行うためには当然その土地の所有者の許可が必要になる。所有者が複雑に入り組んでいるような場所では複数の所有者の許可が必要になることもあるし、国有林や県有林などの場合であれば土地の改変には定められた手続きによる許可が必要になったり、原則として支障木や倒木の利用には買い取りが必要になったりする。

また、これらの問題に加えて、自然公園ならではの問題が存在する。自然公園は自然公園法によって行為規制がかけられているため、特別地域や特別保護地区は言うに及ばず、普通地域であっても土地の形状変更や自然物の利用には特別な許可が必要になる。

2.3.4 メンタリティの問題

最後に、より大きな視座から見たときに日本における登山道整備問題の要因ともなっている歴史的なメンタリティの問題を指摘しておく。

日本には、明治以前までは公園という概念が存在していなかった。日本が近代国家として初めて公園の制度を持ったのは、1873年の太政官布達によるものである（橋本 1997: 44）その後、大正時代に入ると田村剛による「天然公園」などの議論を経て「国立公園」の概念が形成されていくが（橋本 1997: 44）、このような日本の公園制度の動きは、いわば上意下達の、上から与えられるものであった。

たとえば、第28回帝国議会で採択された「日光ヲ帝国公園トナスノ請願」にかかる行政文書には、「日光山ヲ大日本帝国公園ト為シ欧米ニ於ケル国ノ公園ニ遜色ナカシムルハ最モ時宜ニ適シタル有力ナル事業」云々と記されており（瀬田 2009: 187）、なによりも国威発揚の意味合いが大きかったことがうかがわれる。実際に、日本で国立公園設置のための具体的な動きを主導したのは内務省であり、またいわゆるインバウンド消費を期待した内閣であった。こうした動きに追随するかたちで民間にも国立公園設置の機運が高まるが、瀬田によれば、国立公園とはなにか、なんのために国立公園を設置するのかという「概念の共通認識は置き去りにされていた」という（瀬田 2009: 192）。また、国民の関心はどこを国立公園にするのかという場所に集中しており、制度に対しての

関心は薄かったとも指摘されている（瀬田 2009: 193）。1931年に成立した国立公園法が、立法の目的すら明示していなかったのはこうした事情を象徴しているといえるだろう³⁾。

これは、たとえば世界初の国立公園となったアメリカのイエローストーン国立公園の成立がフェルディナンド・ヘイデンらによる保護活動の結果であったことや、「歩く権利（Right to Roam）」を要求する市民運動がイギリスで最初の国立公園であるピークディストリクト国立公園の成立に結びついたような歴史とは対照的である。

日本で下からの運動として自然公園が注目され始めるのは、景観権などが問題とされ始めた 90 年代ごろからであると考えられるが、そうした運動は広範な支持を獲得したとは言えなかっただけでなく、結局のところ「行政による対応」へと差し戻されてしまった感がある。

このような、「自分たちで勝ち取り、自分たちで管理する」という意識が日本の登山者に欠けていることも、登山道整備問題の大きな要因になっていると考えられる。

3. 登山道保全問題の新たな展開

3.1 新たな活動主体の登場

こうしたなかで、2021 年に全国で同時多発的に登山道保全のための新たな試みが開始された。これはけっして事前に申し合わせて開始されたわけではなく、偶然の重なりの中で相互に呼応するように起きた現象であったが、そこにはそれを可能にした条件が二つほどあったように思われる。

ひとつは、コロナ禍で登山者が激減し、山小屋が従来の不均等な負担に耐えられなくなったことで、なんらかのアクションを起こさざるを得なくなったことである。もうひとつは、すでに北海道の大雪山系や山形の飯豊連峰、北アルプスや屋久島などで試みられていた登山道保全のための様々な取り組みが蓄積され、志を同じくする人々がそれを参照し、そこで活動していた人々に支援を求めることが出来るような人的・知的資本が形成されていたことである。

2021 年は、こうした条件が重なって登山道保全に関する新しい動きが一挙に発露した年になった。北アルプス南部では「北アルプストレイルプログラム」の実証実験が開始され、同じく北アルプスの雲ノ平では「雲ノ平登山道整備ボランティアプログラム」が始まった。南アルプスでは北杜市と THE NORTH FACE が包括連携協定を結び、南アの前衛峰である中山で「Trail Maintenance in HOKUTO」が開催された。

これらはいずれも、山小屋関係者や地元山岳会の有志、行政などに依存した登山道保全から脱却しようとする試みであったといえる。

3.3 登山道保全のスキーム

こうした事例を概観すると、これらは大きく三つのスキームに分かれていることが分かる。広く国内からボランティアを募って保全活動を行うボランティア方式、「北アルプストレイルプログラム」を典型とする、利用者からお金を徴収する協力金方式、そして各地域において保全コミュニティを作り上げようとする会員方式である。

また、「北アルプストレイルプログラム」のようにひとつの方式に特化した試みもあるものの、多くは複数の方式を組み合わせる保全活動に当たっている。たとえば雲ノ平では会員方式である「雲ノ平トレイルクラブ」とボランティア方式である「雲ノ平登山道整備ボランティアプログラム」を組み合わせているが、それ以外にも屋久島や飯豊朝日など、それぞれの地域がそれぞれの実情に合った組み合わせで保全を試みている。

3.3 北杜山守隊の事例

こうしたなかで、筆者が 2021 年から取材している北杜市では、他に類を見ない新しい試みが行われている。それは、観光事業方式とでも呼べるものであり、登山者、地元の地域社会、事業者という受益者が連携して登山道を保全していこうというものである。

この試みでは、登山道保全をになう一社である北杜山守隊が、旅行会社とタイアップして登山道の保全活動を観光商品として造成している。この活動は観光庁の「サステナブルな観光コンテンツ強化事業」の補助金も受けており、ボランティアとは異なる、持続可能な保全活動のモデルケースとなるかが注目されている。

4. 結論

ここまで述べてきたように、登山道保全のための試みは新たな展開を見せている。とりわけ今年（2023 年）は、登山道保全にかかわる諸団体が連携するためのアライアンスである「日本山岳歩道協会」が設立され、各団体の連携と協力が本格的に始まった。

一方で、新しい登山道保全の取り組みはまだ始まったばかりであり、こうした取り組みを評価するには時期尚早であると言わざるを得ない。筆者も、北杜山守隊の取り組みについて 2021 年末から足かけ二年以上にわたって取材を行ってきたが、実際には 2022 年は組織の立ち

上げとモニターツアーに費やしており、本格的な会員による組織運営が始まったのは 2023 年に入ってからのことである。調査結果についてもやっとある程度の蓄積が出来てきた段階であり、本格的な活動の評価は今後の課題となる。

しかし、時期尚早であることを踏まえたうえで、現段階で筆者が取材から感じていることを最後にまとめて、今後の展望を示しておきたい。現在、日本の自然公園は大きくふたつの問題を抱えている。ひとつは本論文の第二章で述べたような登山道の荒廃とその原因となっている制度的な問題であるが、いまひとつは、自然公園の理念的な側面についての国民の無関心である。

もとより新しい登山道保全の取り組みはひとつめの課題と向き合おうとするものであるが、実際に取材を進めていると、むしろふたつめの問題への貢献が大きいのではないかと感じるようになってきた。地域制公園を採用しているか営造物公園を採用しているかにかかわらず、自然公園の先進地域ではどこもその存在意義の理念的側面が、かなりの程度国民に浸透している。たとえばアメリカの国立公園の背景にはソーやメルヴィルなどのウィルダネス思想や、ミューアやレオポルドらの環境思想などがある。また、イギリス全土にフットパスが張り巡らされるに至った背景には、キンダースカウトトレスパスに象徴されるような「歩く権利」をめぐる闘争がある。そしてなにより、そうした歴史が国民に理解され、その価値が大切にされている。しかし、太政官布達に端を発する日本の公園制度では、こうした理念的側面が蔑ろにされてきたという経緯がある。

しかし、新しい登山道保全の取り組みは、これまで人任せにしてきた自然公園の維持に関わることで、単にインフラとしての登山道を保全するというだけでなく、自然と人間とのかかわり、そうした自然が公園制度として整備され身近にアクセス可能であることの意味などを、あらためて問い直すきっかけを参加者に与えているように見受けられるのである。

ここには、古来よりあまりにも自然が身近であったために、反対に自然の恩恵の価値を忘れつつある私たちの社会が、いまいちど自然とのかかわり方を再考すると同時に、自然公園の理念的な側面を理解し、国民が主体的に自然公園制度を維持していく契機があるように思われるのである。

筆者としても引き続き取材を続け、近い将来において

その成果を広く世に問いたいと考えている。

注 釈

- 1) 登山道整備問題と呼ばれることも多いが、環境問題などとの連携が深まるにつれて登山道の維持管理についても保護と保全の違いが意識されるようになってきており、近年では登山道保全問題と呼ばれることが増えてきた。
- 2) よく混同されるものとして常陸海浜公園のような国営公園があるが、国営公園は都市公園法に基づいて設置されているため、営造物公園である。
- 3) 現行の自然公園法には、「優れた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図ることにより、国民の保健、休養及び教化に資するとともに、生物の多様性の確保に寄与することを目的とする」という目的が明記されている。

参 考 文 献

- 橋本善太郎, 1997, 「わが国の都道府県立自然公園制度の評価に関する研究」『東京大学農学部演習林報告』98: 25-97.
- 平野悠一郎, 2022, 「登山道は誰のものか」『登山研修』37: 89-94.
- 一般財団法人自然公園財団編, 2022, 『自然公園の手びき』一般財団法人自然公園財団.
- 環境省, 「自然保護各種データ一覧, 国立公園土地所有別面積」(2023 年 9 月 1 日取得, <https://www.env.go.jp/park/doc/data.html>)
- 溝手康史, 2018, 『登山者のための法律入門——山の法的トラブルを回避する』山と溪谷社.
- 森孝順, 2021, 「登山道法構想の背景」『登山研修』36: 88-98.
- 瀬田信哉, 2009, 『再生する国立公園——日本の自然と風景を守り、支える人たち』アサヒビール株式会社.
- 登山道法研究会, 2022, 『これでいいのか登山道——現状と課題』山と溪谷社.
- 山と溪谷社編, 2021, 『ドキュメント山小屋とコロナ禍——山小屋の〈未来〉を展望する』山と溪谷社.
- 山脇正俊, 2000, 『近自然工学——新しい川・道・まちづくり』信山社サイテック.
- 吉田智彦, 2021, 『山小屋クライシス——国立公園の未来に向けて』山と溪谷社.