

英国における田園地域アクセス権確立の影響

Influence of establishment of the access rights to the countryside in Great Britain

太田 広（独立行政法人土木研究所寒地土木研究所）

松田 泰明（独立行政法人土木研究所寒地土木研究所）

高田 尚人（独立行政法人土木研究所寒地土木研究所）

1. はじめに

近年の社会経済のグローバル化の進展、地球環境問題の深刻化、本格的な人口減少社会の到来など、我が国と北海道をめぐる情勢の急速な変化に対応するため、平成20年7月、「新たな北海道総合開発計画」が閣議決定され、主要施策の1つとして、「北海道の自然環境の魅力を活用し、内外の人々の保養・交流空間や自然とのふれあい空間を提供するツールとしてフットパスなどの整備を推進する」ことが位置づけられた。

国内では、英国のフットパス（footpath）をモデルに、自然歩道等をフットパスとしてコース設定することにより、観光振興や地域振興等を図ろうとする活動が全国各地で盛んになりつつある。北海道においては約70のフットパスがあるとされ、根室フットパスのように酪農地を利用したフットパスが地域振興に貢献しているなど、多くの地域で魅力的な地域景観を活かした、新しい地域振興ツールとして積極的に推進されている。

しかし、英国では「歩く権利」や「アクセス権」など法的にも保障されているのに対し、我が国では、「歩くこと」や「アクセスすること」などに関する法的な権利が定められていないため、公共空間の一部や私有地などへの立ち入りに関し、いくつかの課題がある。例えば、ルート連続性を確保しにくく、地域資源を上手く活かし、効率的なコース設定をする上での課題となっている（写真-1）。

その結果として、フットパスは道路や河川空間などの公共空間を利用することが多く、日本では社会資本空間の役割が重要となっているが（写真-2）、フットパスの社会的・経済的効果などが十分に理解されていないため、行政による支援や地域が主体的に活動できるような環境づくりなどの活動を行う上で支障となっている例もみられる。



写真-1 連続性を遮る堤外地の桶門用水路
少しの配慮でフットパスとして活用
できる（旭川西神楽フットパス）



写真-2 管理用通路として草刈りが行われ
ている河川空間をうまく利用している
事例（旭川西神楽フットパス）

一方、フットパスのモデルとされる英国では、2000年以降、フットパスの存在根拠である通行権（right of way）を拡大した包括的なアクセス権が確立され、2005年までに英国全土に適用された。特に北部スコットランドでは、レクリエーション利用のため、田園地域における私有地への立ち入りを幅広く認めるアクセス権が確立されている。

本報告では、スコットランドにおけるアウトドア・レクリエーションへの参加実態に関し、2003年～2013年を実施期間とする継続的モニタリングである、スコットランド・レクリエーション調査（Scottish Recreation Survey。以下「SRS」という）の年次報告書及び速報値データを利用し、アクセス権が観光等に与えた影響について検討した。

2. 英国の田園地域アクセス制度

スコットランドの田園地域では、通行権に基づくアクセスのほか、土地管理者の暗黙の了解や寛容による事実上のアクセスが比較的自由に行われてきたが、ウォーキング等レクリエーション利用者と土地管理者の権利、義務は不明瞭であった。ウォーキングはスコットランドの国民的なレクリエーションであるとともに、重要な観光資源でもあり、田園地域の利用を適正に促進するには、アクセス権を明確化する必要があった。このため、2003年スコットランド土地改革法（Land Reform (Scotland) Act 2003。以下「LR法」）が制定され、制定法上の新しい権利としてアクセス権が確立された。

LR法によると、アクセス権とは私有地を含む土地に止まること、及び、通過する権利である。国土全土が対象となるが、適用除外としては、建造物、工作物等、建物の敷地、家屋周辺などがある。耕作地については、作物が生育している場合にはアクセスできないが、耕作地の端部は作物生育中でもアクセス権の対象となる。採草地はアクセスできるが、収穫直前は牧草がダメージを受けやすいとしてアクセスできない。アクセスの目的は、「レクリエーション目的」「教育関連活動を実施する目的」「商業目的、営利目的、他者の活動を実施する目的」に限定される。適用除外の行為としては、狩猟や釣り、コントロール不能な犬連れ、商業目的、営利目的での採取行為、原動機付の車両、船舶による立ち入り（身体障害者除く）などが上げられる。LR法で最も強調されているのは、アクセス権は他者のいかなる権利も侵害しないよう「責任を持って（responsibly）」行使すべきであるということである。土地管理者にもアクセス権を尊重する義務が定められている。

一方、イングランドについては、2000年田園地域・通行権法（Countryside and Rights of Way Act 2000）が制定され、山岳地、荒地、ヒース、草丘、及び、登記入会地をアクセス対象地とした。通行権と同様に、対象区域を明確化する地図化の手続きが必要で、原則として全土が対象となるスコットランドの場合と異なっている。

3. アクセス権確立のレクリエーション、観光等への影響

SRSの結果によると、2008年にスコットランドの成人の79%は、過去12ヶ月に少なくとも1回アウトドアへの来訪経験があると回答しているように、ほぼ8割の国民がアウトドアへの来訪経験があり、田園地域等のアウトドアはレクリエーション活動に不可欠な

場となっている（図-1）。アウトドアへの来訪頻度としては、47%は少なくとも週に1回以上、アウトドアへ来訪しており（図-2）、来訪経験のある人の過去4週間のアウトドア来訪回数については、「10回以上」と回答した人の割合は40%で、2004年の26%から年々増加している（図-3）。レクリエーション目的でアウトドアへ来訪した回数の総計は、2008年は3億8400万回と推定され、2004年の2億4500万回の1.5倍以上に増加している（図-4）。スコットランドでは、ウォーキング等アウトドアにおけるレクリエーションは日常的なものであり、LR法施行後はその傾向はより顕著になっていると言える。

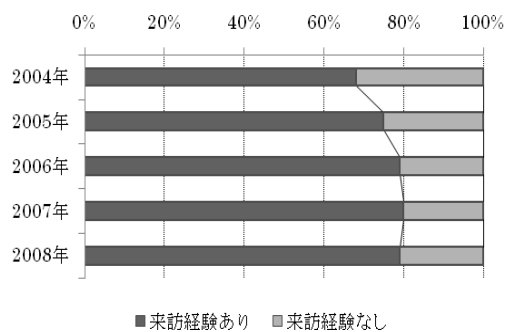


図-1 過去12ヶ月のアウトドア来訪経験 (SRS データより作成)

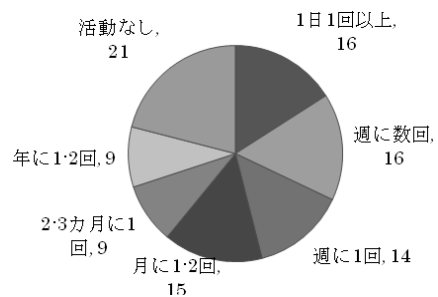


図-2 過去12ヶ月のアウトドア来訪頻度 (2008年) (SRS データより作成)

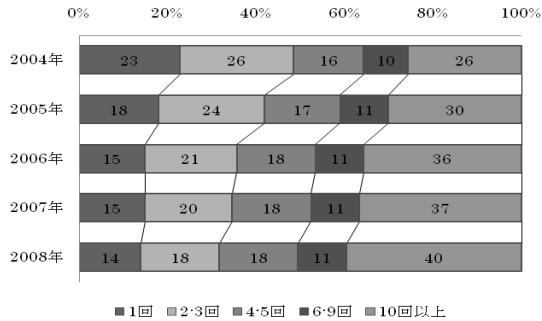


図-3 過去4週間のアウトドア来訪回数 (SRS データより作成)

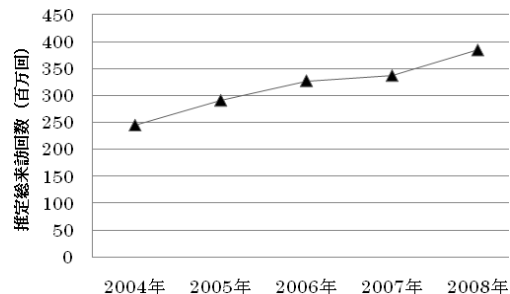


図-4 推定総アウトドア来訪回数 (SRS データより作成)

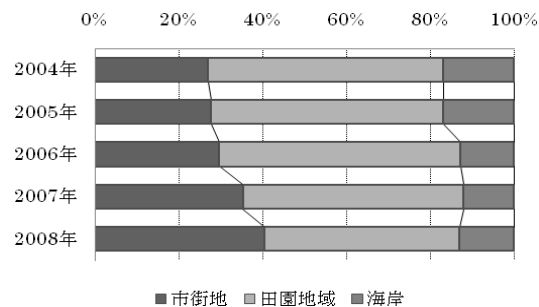


図-5 アウトドア来訪地域 (SRS データより作成)

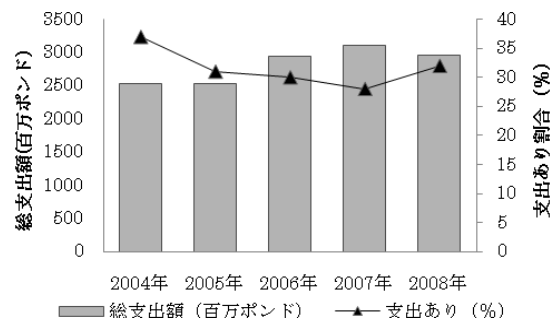


図-6 支出者の割合と総支出額 (SRS データより作成)

一方、アウトドア活動のうち、市街地における活動は1億5550万回(40%)、田園地域においては1億7810万回(46%)、海岸においては5060百万回(13%)と推定され、2004年以降、田園地域での活動割合が減少しており、逆に市街地での活動割合が大幅に増加している。田園地域の大部分の土地は、LR法によるアクセス権確立により権利としてのアクセスが可能になったと考えられるが、田園地域での活動割合は逆に減少している(図-5)。旅行距離や旅行時間も減少しており、身近なアウトドア空間への来訪が増えている。日常的にウォーキングを行っている人の増加やその目的地として公園緑地が高い割合で選ばれていることを反映したものとなっている。

2008年のSRSによると、アウトドア活動に伴う支出については、支出した人の割合は32%であり、68%の人は全く支出していない。推定総アウトドア来訪回数から計算した総支出額については、2008年は減少したものの、2007年までは増加していた(図-6)。

アクセス法制の理解については、54%が「知っている」「よく知っている」と回答している。同様にアクセス権に関する留意事項等を定めたスコットランド・アウトドア・アクセス・コード(以下「コード」という)についても、60%が「知っている」「よく知っている」と回答しており、コードの認知度も高くなっている。アウトドア来訪中、アクセス上の問題がなかったと回答した人は78%であった。包括的アクセス権が確立した2005年以降、国民のアクセス法制やコードへの認知度、理解度は高くなっていると考えられる。

ウォーキング等アウトドアへの来訪回数は増加している。また、来訪頻度も多くなっている。活動内容としては、「ウォーキング」が約8割と増加している。市街地の公園緑地等を目的地とした近距離のウォーキングが増えていると考えられる。この傾向に伴い、一人当たり消費単価は低下し、2004年以来もっとも低くなっているが、アウトドア活動に伴う消費総額に大きな変化はなく、2004年以降で比較すれば増加傾向と言える。

LR法により、大部分の土地で権利としてのアクセス権が明確化された田園地域より、市街地における公園緑地等が目的地として増加している要因としては、コード等の広報等により、田園地域アクセスのルールを理解が広がるに従い、トラブルに遭遇する可能性のある「森林」「農地」等が敬遠され、結果として不適切なアクセスが減少した可能性がある。

4. おわりに

アクセス制度確立の背景には、ウォーキングが重要な観光資源の一つであることがあげられる。アクセス権確立以降、田園地域等のアウトドア空間への来訪者は増加するとともに、アウトドア活動はより日常化しており、活動内容としての「ウォーキング」も約8割に増加した。しかし、新たな包括的アクセス権により、法的にアクセスできるようになった土地への来訪は増加しておらず、むしろ、元来アクセスが自由であった「公園緑地」への来訪が増加した。ルールの明確化により不適切なアクセスが減少し、結果として田園地域の適正なレクリエーション利用が促進されたとも言え、田園地域へのアクセス権確立がアクセスの大幅な増加を招いていない。アウトドア来訪回数の増加により、観光消費も2008年を除けば増加傾向にあり、観光産業に対しても好ましい影響を与えている。