

# 法定外公共物（里道）の変遷と分権譲与後の管理

## — 静岡県沼津市の状況を中心に —

渡 邊 成 彦

### はじめに

いわゆる法定外公共物は、一般的には里道（赤道）、水路（青線）などと呼ばれるもので、明治期の地租改正に際して、国有地に分類されたことが淵源とされ、道路法、河川法等の公物管理法<sup>(1)</sup>による公共用物の管理が一般的となっている現在においても、全国各地域に多数存在し、公共の用に供されている。

これら公物管理法の適用を受けない法定外公共物<sup>(2)</sup>は、嘗ては旧建設省の公共用財産とされ、境界確定や用途廃止等の財産管理は、国有財産部局長であった都道府県知事が機関委任事務として処理してきたが、用途廃止後の売払い収入は、国庫に帰属されていた。一方、機能管理については、基礎自治体である市町村が、法律上の管理責任が不明確であっても、住民福祉の観点から維持管理せざるを得ず、また国家賠償責任も負っていた。

こういった複雑な関係を抱えていた法定外公共物は、地方分権推進委員会からも指摘され、同委員会の勧告に基づき、当時の大蔵省、建設省、自治省による関係省庁の検討の結果、平成10（1998）年5月29日の閣議決定による地方分権推進計画で、現に公共の用に供されている里道・水路等については市町村に譲与し、財産管理及び機能管理ともに市町村の自治事務とすることになった。譲与の期間は、平成17（2005）年3月31日までとされ、これを期限として市町村に譲与されている。

---

(1) 一般公共の用に供される公物（公共用物）の個別法は、道路についての道路法、都市公園についての都市公園法、河川についての河川法、海岸についての海岸法などがあり、これらは実務上「公物管理法」と呼ばれている。塩野宏『行政法Ⅲ〔第4版〕行政組織法』有斐閣、2012、352頁。

(2) 公物の分類上、「法定外公共用物」と表記されることが正しいが、地方分権一括法（平成12年4月1日施行）の策定過程で「法定外公共物」という表現に統一されたことから、本稿もこれに倣う。ただし、単に公共の用に供される公物としての意味で使う場合は、「公共用物」を用いる。

譲与による市町村のメリットについては、「里道・水路の改修や付け替え等の工事を市町村の自主的判断において行うことが可能となり、また、里道・水路部分を含んだ面的整備を行うときには、土地所有者である国の承認を受ける必要がなくなる等、市町村が『自ら考え自ら行う地域づくり』を推進する上で大いに寄与する」<sup>(3)</sup>とされ、開発などに有利であることが説明、強調されてきた。

現在、この譲与<sup>(4)</sup>の発端となった閣議決定から約20年、また譲与手続きが終了してからも10年以上が経過し、譲与作業の記憶が薄れゆく中、あらためて市町村管理の状況が、開発などを通じた「自ら考え自ら行う地域づくり」に寄与してきたのか、検証すべき時期ではないか。そのためには、そもそも法定外公共物は、改修、付け替え等で、昔からの形状が変更されて新たな道路等に改良されたり、廃止されたりするべきものであるのか、法定外公共物（里道）<sup>(5)</sup>の出現から現在までを整理し、本来的な性質を明らかにした上で、あらためて譲与後の管理と利用について再検討するものである。併せて、法定外公共物（里道）の今日的な存在意義を可能な限り試みるものである。

## 第1章 小規模道路と里道（リドウ）

法定外公共物の代表「里道」「水路」の総面積は、昭和42（1967）年に行った建設省の調査によると、全国平野部約120,000km<sup>2</sup>のうち、約4,300km<sup>2</sup>と推計され、ほぼ山梨県の面積に匹敵する。また、平成3・4（1991・1992）年度の地籍調査による推計では、全国の都市地域、都市周辺地域などに換算すると、約1,700km<sup>2</sup>であった<sup>(6)</sup>。以上二つの推計などか

---

(3) 建設省財産管理研究会『地方分権と法定外公共物』ぎょうせい、1999、26頁。本図書は、静岡県が開催した法定外公共物譲与作業における市町村説明会で、参考図書として推薦されたものである。

(4) この「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（地方分権一括法）による国有財産特別措置法第5条第1項第5号に規定する譲与」のことを、市町村担当者レベルで「分権譲与」と言い、他に「一括譲与」と呼ぶ場合もある。

(5) 本稿では、法定外公共物のうち通行の用に供されてきた里道について、沼津市の事例を中心に取り上げるが、これは、筆者が沼津市職員として、道路管理に携わり、法定外公共物（里道）の事例や過去の行政文書等の資料を入手し易いことなどによるものである。なお、本稿では里道を「リドウ」「サトミチ」と読み分けて、意味を区分している。前者は、旧道路法以前の太政官達60号の道路区分である里道を指す場合で、「リドウ」と読みを指定し、後者は、現在の道路法で認定されなかったいわゆる認定外道路のことで、こちらは「サトミチ」と呼んで頂きたいが、こちらは読みを指定せずただ里道と記述してある。

(6) 建設省財産管理研究会、前掲書、90・91頁。

ら、実数を正確に把握することは極めて難しいが、相当な数量であることが分かる。

本章では、多数存在しながらも法の適用を受けない公共用物、特に通行に供される里道が、赤道といわれる所以を解明しつつ、集落でどのように形成され存続してきたのか、その当時の道路管理、地図の記載状況、そして当時の法令等を追いつつ、①道路の定義、②道路の維持管理、③集落内の道路網及び利用の実際などの視点で論じる。

## 第1節 近世期

我が国の近世において、稲作中心の農耕社会が高度に発達し、山林、原野、水利などの資源管理において、人間社会と自然の利用との均衡が総じてよく保たれており、持続可能な地域環境が形成されていた。

地理的には、自然地形を最大限利用した取水施設、ため池、用排水路などの灌漑施設がめぐり、山林原野では用材林、茅場、刈敷などがモザイク状に広がる里山の様相を呈していた。

道路に関しては、集落間の移動・運搬が人馬において組織的に行われるようになるなど、全国的な道路交通網が整った時代でもある。しかし、本稿で扱う後の里道程度の小規模な道路については、この当時どのような管理と利用がされていたのか詳らかではない。よって、当時の絵図や民俗学的集落領域論を手掛かりに論じる。

### 第1項 近世集落内の道路網

当時の道路網を知る手掛かりとしては、「村絵図」<sup>(7)</sup>に頼るほかない。

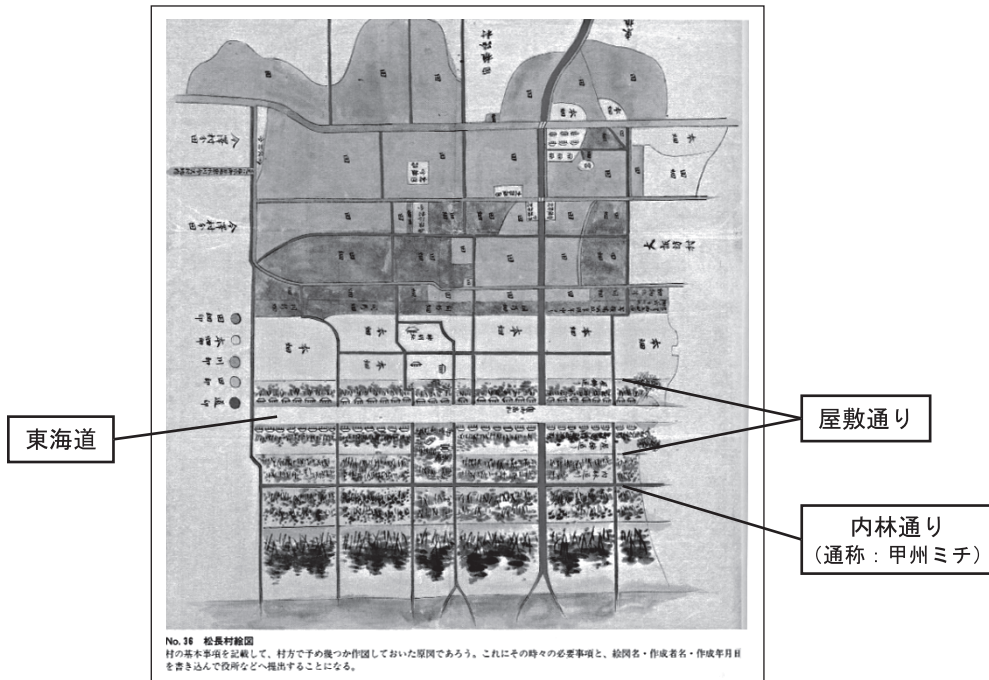
図1の松長村<sup>(8)</sup>は、東海道の沼津宿－原宿の中間に位置し、東海道を挟んで南・北側に間口が狭く奥行きのある屋敷が立ち並んでいる典型的な路村である。当時の集落内の道路網は、東海道を中心に縦の南北に道路が広がり、さらに横方向の移動を容易にする小規模な道路<sup>(9)</sup>の存在が見て取れる。

(7) 「村絵図」とは、江戸幕府が、藩主、代官などの交代の際に、田畑反別帳などとともに差出させる重要書類の一つであり、現在では全国の地方自治体などによって多数保管されている。

(8) 本稿では、年代を追って里道管理の歴史を取り上げるため、各年代の図面などの資料が揃っている静岡県沼津市松長地区を多く扱う。

(9) 村絵図の様式では、道路を赤色に塗ることが一般的で、その後の公図でも、道路として利用されている無番地にこの慣行に倣って赤色に着色されたことから、里道は、赤線、赤道と呼ばれるようになった。

図1 松長村絵図



〔出典〕沼津市史 別編 絵図集（吹き出し筆者加筆）

次は「村落領域論」の視点で、ムラ<sup>(10)</sup>全体を概観してみる。

先ずは、「ムラ」という言葉は、「イエ」がムラがっている様が起源であり、嘗ては屋敷群をムラと称し、耕地・林野はその外側に付属する土地に過ぎなかったが、中世末以降支配単位としてのムラが設定された結果、耕地・林野を含めてムラと称するに至った<sup>(11)</sup>。

よって、ムラの領域は、居住地と生産地とを成立要件とした地域で一定の領域を有し、その領域を区画する境界が普通は他の集落と接しており、地籍上の境界がそれにあたる。近世初頭に、支配単位のムラで検地が行われ、この範囲が次節で取り上げる明治の地租改正にも引き継がれたもので、現在の大字の範囲と同じとされる<sup>(12)</sup>。

以上を踏まえて、ムラの空間構成は、ムラ、ノラ、ヤマの各領域が内側から外側へと広

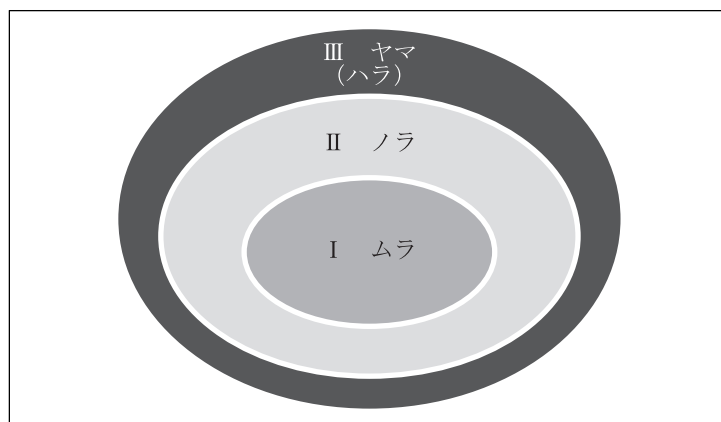
(10) 本稿で「ムラ」と表現する場合は、町村制での村ではなく、自然村として発生したムラのことを指す。現在の大字にはほぼ相当する範囲の集落のこと。

(11) 福田アジオ他編『図説日本民俗学』吉川弘文館、2009、109～111頁。

(12) 福田アジオ他編、前掲書、108頁。

がる、福田アジオの「村落領域論」<sup>(13)</sup>で提唱した村落空間モデルである三重同心円（図2）で形づけられる。

図2 三重同心円モデル



〔出典〕福田アジオ「村落領域論」『武蔵大学人文学会雑誌』12(2)  
(1980)（筆者着色（濃淡）加筆）

図1に図2を重ね、道路の起終点の位置関係を見直してみると、当時の道路は大きく二つの移動の特徴を有していることが判る。第一は、この三重の領域内を外側に向かって移動し、また戻ってくる円の中心から外側へとの縦の移動の特徴である。第二の特徴は、各領域にあって、図1では「屋敷通り」と記載されている道路などのように、同じ領域内の移動のための横移動の道路である。要約すると、近世のムラ内道路ネットワークは、縦又は放射状の移動を中心として、同じ領域内を横に移動する二種類の道路の単純な構成であったことが分かる。

## 第2項 近世の道路維持と集落の関わり

この時代の街道の維持管理は、沿道や近在の村々が負担しており、『東海道宿村大概帳』<sup>(14)</sup>には、「往還掃除丁場」の項で、その担当村が記されている<sup>(15)</sup>。道路維持の方法について

(13) 福田アジオ「村落領域論」『武蔵大学人文学会雑誌』12(2)、1980、221～223頁。

(14) 江戸幕府が直接管轄した東海道などの五街道と、これに付属する諸街道の各宿と沿道の状況を記録したもの。

(15) 武部健一『道Ⅱ』法政大学出版局、2003、162頁。

ては、慶長17（1612）年10月16日に、青山図書巢介はじめ老中三名の連署で、道橋堤等の儀に関して諸大名宛の「覚」において、

- 一、大道小道共、馬さくり候処には、砂にても石にても、堅まり候様に被仰付、道之脇に水遣仕候様尤に候事
- 二、堤等の芝剥候事、一切無用可披成候、馬さくり候所へは土を敷き、堅くふみ付候様に可披申付候、道よき処に土置候事、必御無用に候事
- 三、橋之儀、大小によらず、あしく候はば、御料私料共に触示之間、向後代官衆披入精候様、堅可被申渡事

と達し、「馬が通って生じた窪みには砂や石を敷いてよく固め、道の傍らは水の湿り気を与えること。土を固く踏み固めた跡に砂や石を入れること、道のよいところに土を置いてはいけない」など<sup>(16)</sup>と、基本的に沿道近在の集落の住民の労力によって維持させていたことが分かる。

街道などの維持管理がこのようであったことから、後の里道程度の小規模な道路についても当然集落の住民自ら行っており、このような集落による道普請<sup>(17)</sup>は、一般的には戦後しばらくは存在していて、これについては次章で述べる。

## 第2節 明治維新～旧道路法施行前

幕藩体制を打倒し、廃藩置県を断行した明治政府が、政府運営の基盤である財政的安定を図るため、最初に実施した大事業が税制の確立であった。明治政府は、「富国強兵」「殖産興業」のスローガンを掲げ、近代化を邁進することになるが、政府を運営するための税収を、地価から算出される課税額を金納させることとし、そのため全国全ての土地を正確に把握する必要が生じた。よって、土地の調査、測量、公図などの地図の作成（地押丈量）が実施され、また、重畳的で封建的な土地制度から、一地一主の原則による単独による土地所有権制度を確立し、納税者を特定するとともに、官民有区分によって課税地の特定を実施したのである。

---

(16) 武部健一、前掲書、164～166頁。

(17) 普請には、御普請、領主普請、自普請の3種類ある。御普請とは幕府が、領主普請とは大名・旗本の領主が、自普請とは宿村自ら行う土木工事のことを言う。

道路に関しては、大量で迅速な輸送を行う手段として、馬車、人力車、自転車などが順次用いられるようになると、道路の整備が求められるようになったが、明治政府には財源も人材も不足していた。

しかも、明治政府の交通の主流は、四方を海に囲まれた国土からして、また近世の和船による廻船の延長線としての海運<sup>(18)</sup>と、明治5（1872）年に品川～横浜間の鉄道開通に始まる鉄道優先政策であった<sup>(19)</sup>。

よって、明治初期の道路維持は、近世の「往還掃除丁場」と変わるところがなく、地域の労力に負うところが大きかった。しかし、法令等については断片的ではあるが整備されていった時代である。本節では、その断片的な法令等の規定を追って、里道の生成過程を浮き彫りにする。

## 第1項 明治初年の道路の維持修繕

先ずは、明治政府が成立して間もない明治5（1872）年の「道路掃除ノ条目」（太政官第325号）を取り上げる。

この布告は、「近来道路管理については等閑になっていることはなほだしいので、各府県地方官においては追って道路の法整備が定められるまでは、従来の掃除丁場はもちろん、分担の決まっていない場所についても、公平に割り当て維持管理すべし」<sup>(20)</sup>との通達で、街道以外の道路も、近世のまま地域住民の手によって維持管理させていたことが分かる。

道路の法制については、「追テ道路ノ制被相立侯マテハ」とあり、法整備の必要性について明治政府の念頭にあったと思われ、近時にこれを制定するとの宣言にも聞こえる。

また、「路舗往々田畑ニ切添侯ヨリ並木根サシヲ失シ（中略）右等ノ所業致ス間敷事」として、道路敷を続き地の耕地に取り込まないように禁止するとともに、道路幅員の確保や並木の保全に気を砕いていることも分かる。（切添の問題は、どの時代にも起こり得るものと興味深い。）

翌年の明治6（1873）年8月大蔵省番外達「河港道路修築規則」では、河川、港湾、道路を三等に分け、道路では「全国ノ大経脈ヲ通スル」が一等道路に、「各部ノ経路ヲ大経脈ニ接続スル脇往還枝道」が二等道路に、そのほか「市街郡村ノ利害ニ関スル」ものは三

(18) 小風秀雅「起業公債事業と内陸交通網の整備——政策構想を中心に」高村直助編『道と川の近代』山川出版社、1996、33・34頁。

(19) 武藤博己『行政学叢書⑩ 道路行政』東京大学出版会、2008、112頁。

(20) 武部健一、前掲書、172・173頁。

等道路とし、さらに修築維持費の負担と府県の権限を定める道路の管理体制などを明示している。ようやく、近代的な道路の法制を感じさせる前進が見られるが、三等道路の里道程度の小規模な道路は、「更正修繕ノ工事ハ地方官之ヲ施行シ費用ハ其利害ヲ受ル地民ニ課スヘシ尤其課方ノ處分ハ地方官ニ委任ス可キ事」として、地方官に委ね、地元負担金による修繕を意図している。

以上のことから、維新後間もない明治政府には、地方の道路事情向上を手掛ける余裕はなく、通達を發し、地方に任せている。

## 第2項 土地私有のはじまりと道路用地

現在の土地境界の問題は、地租改正による土地・税制改革を実施した際、後の土地台帳の附属地図の原型となる字図を作成したことにまで遡る。特に道路用地は、民有地が接する最も多い公共用地であり、明治期の土地所有権制度の確立過程が、里道を含む道路の定義を基底したともいえることから、本項では、土地所有権制度の確立過程で道路用地がどの様に捉えられ、決定していったのか整理する。

### 1 官民有区分

道路の定義で重要な法令は、明治6（1873）年太政官布告第114号「地券發行ニ付地所ノ名称区分共更正」と、翌年明治7（1874）年太政官布告第120号「地所名称区分改正」である。この法令は、明治5（1872）年太政官布告第50号「地所永代売買ヲ許ス」によって土地売買が公に認められると、その実施法として同年大蔵省第25号「地所永代売買許可ニ付地券渡方規則ヲ定ム」において地券が交付されることになったが、どのような土地に発行するのか明確ではなかったため、その基準と土地の種別を定めたものである。

「地券發行ニ付地所ノ名称区分共更正」では、表1のとおり土地を8区分とし、官庁地、官用地、公有地、私有地のみが地券を交付されるとともに、公有地は、官有地か民有地か不明確な中間な土地として位置付けられることとなった。

具体的には、一村総持・総百姓持などの村持、入会地などが、公有地とされ<sup>(21)</sup>、「私有地トナサント欲スルトキハ（中略）成規ニ随テ払下」として、あくまでも払下げによって「私有地」となるまでの土地と位置づけられた。また、「自然村方ニ出金致シ

---

(21) 佐藤甚次郎『明治期作成の地籍図』古今書院、1986、120頁。



買入レタル地所ハ売買トモ村方一統ノ自由ニ任ス可シ」として、村方が出資し買入れした証拠のある土地も、私有地と同じ排他的な支配と自由処分権を持つ村名請公有地として、これら性格の違う二種を併せ持つ公有地が生じたのである。

道路用地の分類においては、後の「地所名称区分改正」と同じ官有地に属していてもおかしくはないところを、「市街郡村ニ属スル道路」の地域的な道路を、「当分此部ニ入ル」の保留として、除税地の扱いとした。要するに、道路を含め「埋葬地制札場行刑場道路堤塘ノ類」は、その地方に根差した公物ではあるが、まだ官用地・官有地（官すなわち国家の所有）とすべき土地との結論には至っていなかったことを物語る。

表 1 地所名称区分改正による移行

地所名称区分（明治6年）				地所名称区分改正（明治7年～）				
皇宮地	地券×	地租×	皇居、離宮、皇族ノ邸宅等	官有地	第一種	地券×	地租×	皇宮地、神地
神地	地券×	地租×			第二種	地券○	地租×	皇族賜邸、官用地
官庁地	地券○	地租×			第三種	地券×	地租×	山岳丘陵林藪原野 河海湖沼地澤溝渠 堤塘道路田畑屋敷 等其他民有地ニ有 ラザルモノ 人民所有ノ権理ヲ 失セシ土地
官用地	地券○	地租○						
官有地	地券×	地租×	各所公園地山林野 沢湖沼ノ類	民有地	第一種	地券○	地租○	（人民各自ノ）耕 地、宅地、山林、 原野等
公有地	地券○	地租△	野方秣場ノ類		第二種	地券○	地租○	（人民数人或ハ一 村或ハ数村所有 ノ）郷倉、牧場、 秣場、社寺
私有地	地券○	地租○	（人民所有ノ）田 畑屋敷等		第三種	地券○	地租×	（郷村）社地、墳 墓地等（民有 ノ）民有ノ用悪水 路溜池敷堤敷及井 溝敷地（民有ノ 公衆ノ用ニ供ス ル）道路
除税地	地券×	地租×	（市街郡村ニ属ス ル）埋葬地制札場 行刑場道路堤塘及 ヒ郷社寺院ノ類					

〔出典〕 築瀬範彦「青地・赤道あるいは法定外公共用物」を筆者加筆作成。

〔備考〕 改正によって、公有地・除税地の官有地（第三種）化が実施された。

大蔵省は、本来近代的土地所有権を確立するためには、官地と民地とに分離し、民地は個人による私的土地所有権でなければならないと考えており、「地券発行ニ付地所ノ名称区分共更正」の分類は、官有地と民有地に分けがたい所有形態や、官有に属さない一般供用の土地を存続させる、非近代的な土地所有区分で封建の旧慣と映った。すぐさま翌年、「地所名称区分改正」を布告して、この矛盾を解消する改正を実施したのである。

これによって、我が国で初めて土地を漏れなく体系的に分類したが、表1のとおり官有地、民有地の二分方法を強いられることとなった。この二分方法の影響については、第3章で述べる。

## 2 道路「敷」

道路については、官有地、民有地ともに第三種に属することとなったが、民有に「公衆ノ用ニ供スル」が敢えて付記された点から、官有・民有ともに道路の敷地か否かは、公衆の用に供せられている状況によるものであったと思われる。

土地の定義は、明治9（1876）年内務省議定「地所名称区分細目」に全種事細かに述べられているが、道路については、「一 道路ト称スルモノハ人馬ノ往還スル所ナリ」として、記述が簡素である。

何れにしろ、道路とする敷地の判断については、地租改正事務局<sup>(22)</sup>の発したものは明確ではなかった<sup>(23)</sup>。

## 第3項 地押丈量と地引絵図

地租改正事業は、①封建的で複雑な土地支配形態を、一つの土地には一人の所有者の包括的支配に委ね（一地主の原則）、その所有者を課税名宛人とすべきことを法的に明らかにすること<sup>(24)</sup>で、そのためには、②全国の土地を正確に把握することの二つの整理が必要であった。①のためにした作業が、前項の官民有区分と地券の交付であり、②のためにした作業が、本項で取り上げる土地の検査・測量と地図の作成である。ちなみに、本稿

---

(22) 明治8（1875）年3月24日太政官達第38号「内務大蔵両省間ニ地租改正事務局ヲ置ク」により、内務省と大蔵省の合同による組織を創出し、地租改正事業を本格的に実施する国家体制となった。

(23) 寶金敏明『里道・水路・海浜〔4訂版〕——長狭物の所有と管理——』ぎょうせい、2009、42・43頁。

(24) 同上、35・36頁。

で多く取り上げる沼津市（静岡県）は、明治8（1875）年に着手し、明治13（1880）年に終了している。

## 1 地押丈量

「地押」とは、土地の重複や脱落がないか、一筆ごとに押さえながら調査し所有者を確定する作業で、一筆ごとに通し番号（地番）を付け、境界に畝杭を立てて明確にすることを言った。また、「丈量」とは、地押で確定された土地を一筆ごとに測量することを言った。

地図の作成では、上述の確認された一筆ごとに「一筆限図」を作成し、これを連結調製し、「字限図」及び「一村限図（村全図）」が作成された。これは、各府県において、それぞれ「地租改正人民心得書」が作成され、手順をこのように指定していることによる。

静岡県では、明治8（1875）年11月7日静岡県租税課布達乙第167号「一村量地順序凡例」において、「第四 初メニ該村周囲ノ境筋、隣村戸長立会之上分間スヘシ」として、村の外縁を求め、次に「第五 次ニ道路堤塘河川溝筋等ヲ分間スヘシ 苟モ是等之経線正シカラサレハ耕地宅地等ノ経界ヲ謬リ迷フコトアリ 該種ノ分間畢レハ耕地一字限リノ周囲ハ自カラ定マルヘシ」として、道路などの長狭物<sup>(25)</sup>との境界を正確に把握すれば、これに囲まれた字（現在の小字）も正確となり、更に「第六 次ニ耕地宅地其他各種ノ地所一筆限リヲ丈量スヘシ」としている。そして最後に、「第九 総絵図ハ先ツ一村ノ周囲ヲ画シ、山野地及ヒ道路堤塘河川溝筋等ノ位置线条ヲ定メ、然シテ各地ヲ割込ミ色分ケヲ施スコト雛形ニヨルヘシ」として、「地引絵図」の作成方法を指定し、他県とは逆の全村→（字）→各筆の順番で測量すべきことを指示している。

何れにしても、各府県から心得書を布達し、また地引絵図等の雛形を提示して、これらに準拠させている。

## 2 地引絵図と道路の把握

これら地引絵図（一筆限図、字限図、一村限図）は、県の地租改正掛に提出し、現地検査を受けたものではあるが、粗雑なものも多く、その後、明治18～22（1885～1889）

---

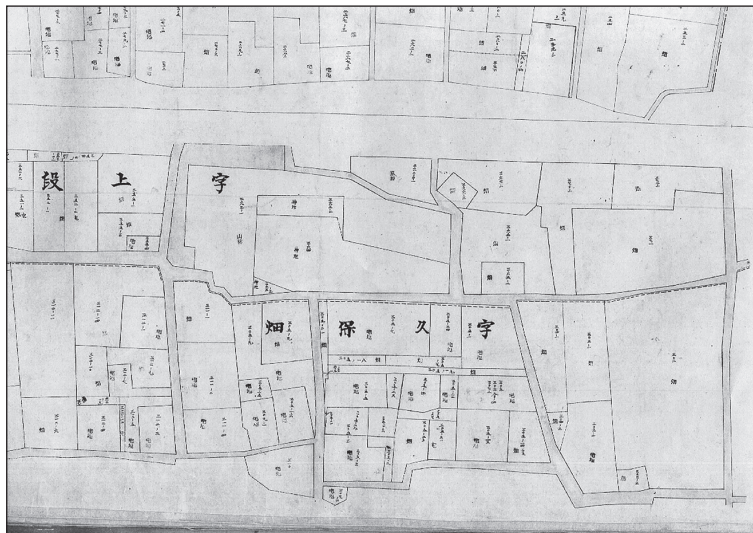
(25) 地籍調査等を行う場合に用いられる用語で、道路、用悪水路、堤塘、井溝、畦畔などの細長い敷地のことを総称して言う。

年にかけて、地押調査が実施され、更正図が作成されている。この更正図と、精度が高く更正されなかったものが土地台帳附属地図となり、現在法務局に保管されているいわゆる公図（図3）の原形となっている<sup>(26)</sup>。図4は、上述の地租改正作業によって作成された村全図で、前節第1項の静岡県沼津市松長地区である。

これら図面が、全国の全ての村々で作成されたことによって、我が国で初めて国土の地理・用途の実態が、一筆毎に正確に把握されることとなった。もちろん、道路もこれによって初めて、その位置を特定されることとなったが、地番は付けられなかった。

着色については、明治8（1875）年7月8日地租改正事務局議定「地所処分仮規則」

図3 公図（旧土地台帳附属地図：沼津市松長字久保畑地内）

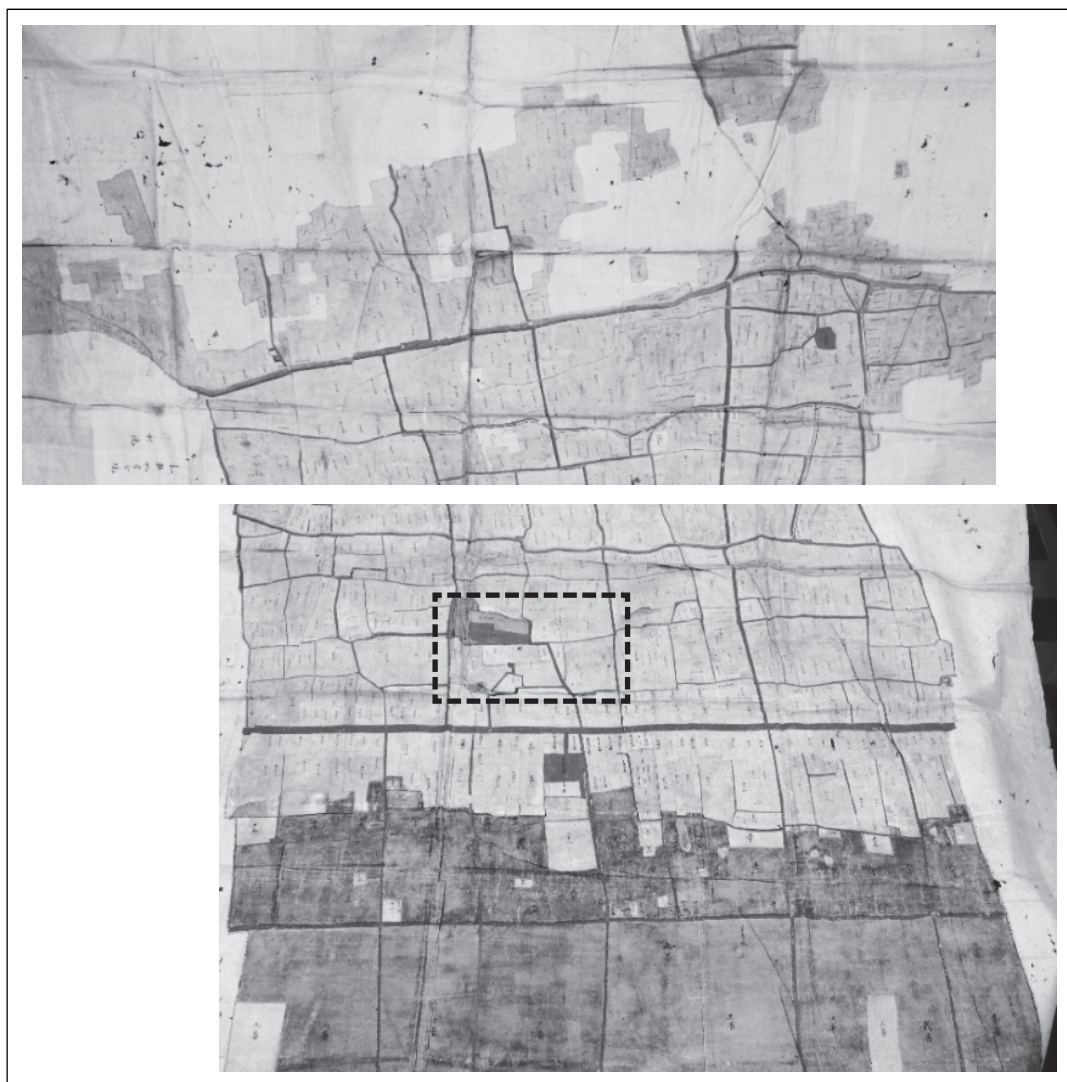


〔保管〕沼津市役所道路管理課<sup>(27)</sup>（一般閲覧可能）

(26) 篠塚昭次/宮代洋一/佐伯剛著『境界の法律紛争〔第2版〕〈有斐閣選書〉』有斐閣、1997、38頁。全国的に丈量し直したのは五県だけと報告されており、他の地方は、必要に応じて地図を更正したもので、全体の筆数の約3分の1ほどである。（よって、更正図の方がむしろ少数である。）

(27) 地租改正によって作成された野取絵図と地押調査の更正図は、地券台帳の附属地図として保管されていたが、明治22（1889）年3月に地券台帳が廃止され、土地台帳制度に変更されると土地台帳附属地図に発展する。戦後、シャープ勧告によって市町村が固定資産税を課すこととなったため、税務署が土地台帳を保管する必要がなくなり、法務局に移管された。その際、副本が市町村に保管されるようになった。

図4 松長村全図



〔所蔵〕 沼津市明治資料館（2014年10月筆者撮影）

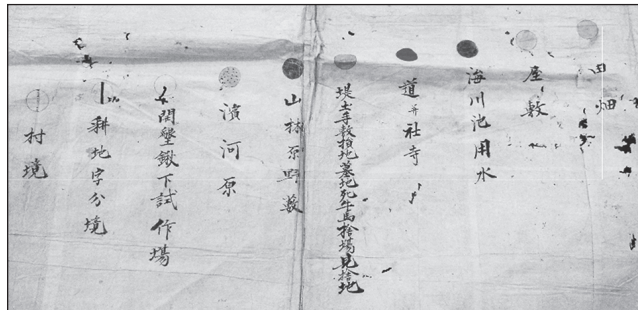
〔備考〕 破線の囲みは、図3の区域である。

で、「渾テ官有地ト定ムル地処分ハ地引絵図中へ分明ニ色分ケスヘキコト」と規定されたことに伴い、各府県は同様に道路を赤色<sup>(28)</sup>に指定している（図5）。

---

(28) このように、当時は赤く着色された長狭物は、道路全般を図示していた。

図5 松長村全図（凡例）



〔所蔵〕 同上（2014年10月筆者撮影）

ただし、これまでの道路の定義を要約すると、「公衆ノ用ニ供スル」「人馬ノ往還スル所」として、甚だ具体性に欠け、如何なる土地を道路とすべきか、地押や図示の際迷うところである。

また、道路ではないにしても、耕作のため人が歩行できる畦畔という存在もある。地所名称区分細目での定義は、「畦畔ト称スルモノハ田畑ノ界ニアルモノナリ」とされ、実際には、土手道やのり地として、耕作地の表面より高く土盛りした長狭物などであり、二線引きの無番地で図示した場合は、関東地方では青色ないし緑色、東北地方では薄墨色に着色されるなど、道路敷と違って、全国的に統一された取り扱いではなかった<sup>(29)</sup>。

ほかに、堤塘という存在もある。地所名称区分細目での定義は、「堤塘ト称スルモノハ土石等ヲ以テ築キ水ノ流溢ヲ壅遏スルモノナリ」とされ、これも実際は河川等ののり面や泥揚地などではあるが、河川管理や田への水の引き込みのため、人が歩くことができる土地でもある。

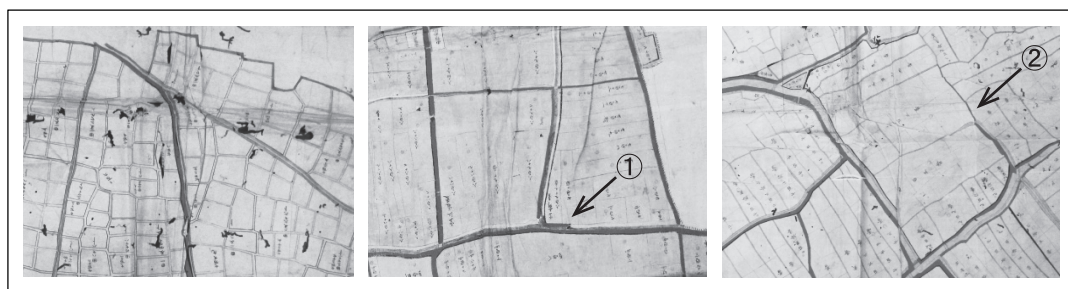
この二線引畦畔や堤塘敷は、現在でも機能していれば歩行できるが、当時の村の地租改正役からは、公衆の用ではなかったと判断されたのであろう。そして、その判断の基準は、道路、二線引畦畔、堤塘の分類において、どのような人が、どのくらい、何の目的で利用し歩行するのか、土地の地理的特性や村の旧慣によって、公衆の用の捉え方も違っていたと考えられる。

図6は、松長村と隣接する今沢村及び大諏訪村の村全図の耕地（田）を比較したものである。

(29) 寶金敏明、前掲書、117～119頁。

図6（左）今沢村は、河川に沿った土手部分を道路敷扱い（赤着色：濃い線形）にするケースは少なく、そのまま堤塘敷（薄墨着色：淡い線形）としており、道路密度が低い。（中）松長村は、河川に沿った土手部分の片側を道路敷扱いにしているケースが多く、図6①のように途中まで道路敷、その続き地を堤塘敷とする所も見られる。（右）大諏訪村については、土手部分の扱いは松長村と類似しているが、図6②のように畦畔程度の敷地を道路扱いとしている所もある。

図6 道路、堤塘、畦畔（（左）今沢村、（中）松長村、（右）大諏訪村）



〔所蔵〕 同上（2014年10月筆者撮影）

もともと、官民有区分は、地租を課税する民有地を早急に確定していくことが主目的であり、民有の確証の無い土地を積極的に官有地第三種に認定していったとはいえ、資産価値の高い山林等を除いては、官有地は必ずしも意欲的に作業が進められていたわけではないようである。特に法定外公共物は、小規模な道路や河川敷などが多く、元来私的所有対象の意識が薄い、当時としては財産的価値がほとんど無いところであったのである<sup>(30)</sup>。

このような事情で、畦畔、堤塘、道路などの長狭物の扱いは、地域的な特徴があり、現在の法定外公共物（里道）にもこの違いが引き継がれている。

#### 第4項 道路の分類等級と里道（リドウ）の確定

「里道（リドウ）」という道路区分・概念が、初めて生じるきっかけとなった明治9（1876）年6月8日太政官達第60号「道路ノ分類等級等ノ件」について考察する。

(30) 寶金敏明、前掲書、38・39頁。

前項の地租改正の作業期間は、明治6（1873）年7月28日太政官布告第272号「地租改正条例及付属法令」から、地租改正事務局が閉鎖される明治14（1881）年6月30日までであり、最盛期は明治9～11（1876～1878）年であったことから、前項で論じた道路の定義の不明確さを、この太政官達を布達することによって補おうとするものと考えられる。

## 1 里道（リドウ）の認定

里道（リドウ）の分類は、一等は「數區ヲ貫通シ或ハ甲區ヨリ乙區ニ達スル」ものとして起終点の関係において、二等は「用水堤防牧畜坑山製造所等ノタメ該區人民ノ協議ニ依テ、別段ニ設クル」もの、三等は「神社佛閣及田畑耕耘ノ爲ニ設クル」ものとして、利用の観点から定義されている。また、幅員については「該區ノ利便ヲ達スルニ在テ其關係スル所随テ小ナレハ必ス之ヲ一定スルヲ要セス」として法定されていない。このように、里道（リドウ）の取扱いは、人民の協議にまかせたり、地域の関係に従わせたりと<sup>(31)</sup>、今で言う地方分権的で、地域的な違いがもともと生じている。

国・県道の場合は、道路ノ分類等級等ノ件に続く内務省達乙第73号「道路等級公布ニ付圖面調整概則」において、現在の道路台帳に相当する調書、図面を府県が作成する必要があった。

要するに、未だ近代法制以前のこともあり、後の路線の認定（道路管理者）、道路区域の決定、供用開始の告示など道路を道路と足らしめる法手続きの代替は、「道路等級公布ニ付圖面調製概則」によって図面が調製されたことをもって為されたものと解釈できる。ただし、その後、国道については、明治18（1885）年2月24日内務省告示第6号「國道表」の告示によって路線が定められている。県道についても、「仮定県道」として認定した府県もある。

里道（リドウ）の場合は、「道路等級公布ニ付圖面調製概則」において、「里道ニ至テハ登記スルニ及ハサル者トス」として作成されなかったことから、どこを里道（リドウ）と認めるか（認定するか）の管理は、戸長役場に地引絵図等が保管されている間は、これによって為されたものと思われる。

その痕跡が、**図4**の松長村全図に残されている。具体的には、**図7**の左側では、林野

---

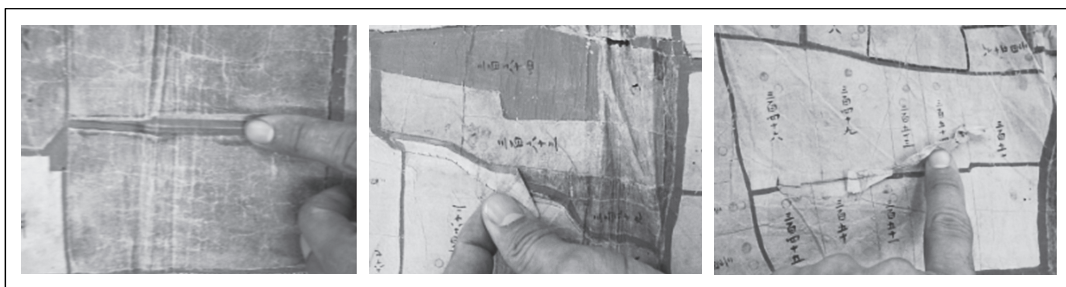
(31) 佐藤甚次郎、前掲書、167・168頁。地租改正の際、道路の幅員を定めて拡幅したいとした府県があったが、地租改正事務局からは、旧慣に準拠でよしとし、また内務省の方に何えとして、消極的であった（内務省の方針は不明である。）。また、熊谷県横見郡（現埼玉県）では、村々の担当者の協議で、有名大道は幅2間、郷道は幅9尺、村道は幅8尺、野道は幅6尺と独自に定めているところもある。



を表す緑色（面的着色）部分を短冊状に切り抜き、赤色（濃い線形）の紙を裏から貼り付けて、里道（リドウ）が開設されたことが示されている。図7の中央では、黄色の畑地（極淡色）が拡大され、里道（リドウ）の位置が上にずれており、付け替えされている。そして、図7の右側では、里道（リドウ）表示の赤色（濃い線形）の上に、畑地（極淡色）の黄色を貼って、中央に筆界の実線を記入し、里道が廃止されている。

なお、明治18～22（1885～1889）年までに実施された地押調査で作成された更正図<sup>(32)</sup>では、図7のような修正が見当たらないことから、地租改正の開始された明治6（1873）年から遅くとも更正図作成が開始される明治18（1885）年までの間で、人民の協議によって、里道の位置は確定されたと推測される。

図7 松長村全図（里道修正箇所）



〔所蔵〕 同上（2014年10月筆者撮影）

## 2 里道（リドウ）の整備

道路整備については、明治初年の官民有区分の際に、道路の幅員を定めて、拡幅や新設が行われた所もあったようである<sup>(33)</sup>。現在の沼津市金岡地区である駿東郡旧金岡村では、「明治九年地租改正丈量の際、幅員のみ改良せるも、高低屈曲旧に変わらず。」と、幅員だけ改良している<sup>(34)</sup>。

明治中期以降は、明治23（1890）年の郡制により、郡も「地方実際ノ必要ニ応スル」

(32) 東間門村全図（飛地の交換に際して作成された更正図、明治22（1889）年5月：沼津市明治資料館所蔵）

(33) 佐藤甚次郎、前掲書、167・168頁。鶴岡県（現山形県）では官民有を区分する前に、「道ノ屈曲ハ都合ニヨリテ直シ候而宜キ事」と各区戸長に指示し、道路改良を実施している。

(34) 沼津市教育委員会『沼津市史編叢書四 旧村地誌 金岡村誌 鷹根村誌 鷹根村沿革誌（復刻）』、1996、44頁。

道路費を負担することになって、公認の制度ではない「郡費支弁里道」という里道が生じ、また府県も同様に「県費支弁里道」が生じている。これらによって、里道は、府県・郡・市町村（区費を含む。）による費用負担が、入り乱れることとなった<sup>(35)</sup>。

当時の道路整備は、これを定める体系的な法令が未だ存在せず、断片的な規程と旧慣によって行われていたわけではあるが、岡山県旧倉敷町では、費用負担の面で体系化が試みられ、国道・県道は地方税（県費）から支出し、一等里道（リドウ）は地方税からの補助があったが、それ以下の里道（リドウ）については協議費（地元負担）で支出するものとされていた。しかし、実際は県道及び一等里道（リドウ）の多くは、沿道住民の費用負担（寄付金・私費・協議費）を前提とした要請に対し、県が追認することによって整備されていたことから、それ以下の里道（リドウ）については、当然地元からの資金のみならず近世当時のまま自普請で行っていたのである<sup>(36)</sup>。

現在の沼津市愛鷹地区である駿東郡旧鷹根村では、「鷹根村常設委員条例」（条例第2号明治22年12月3日内務省許丁第344号許可）第5条において、常設委員<sup>(37)</sup>の職務に、「六、里道の内二等道路（耕作道）並同上橋梁堤防用悪水路の修繕及保全に関する事。」<sup>(38)</sup>とあり、一等里道（リドウ）以外は集落で維持管理されていたことが分かるが、費用については、旧鷹根村明治23（1890）年度歳出予算総額870円65銭のうち土木費50円（30円：里道橋梁修繕費、20円：里道修繕費）しか割り当てられていない。

図8は、静岡県駿東郡片浜村全図である。明治22（1889）年に施行された町村制下で作成された地図で、記載の様子から旧道路法が施行される大正9（1920）年より少し前のものと思われる<sup>(39)</sup>。道路表記の赤色（濃い線形）はそのままで、村全体の道路網図としてみることもできる資料である。

更に、この図8と図6ら<sup>(40)</sup>を対照すると、今沢区と松長区の北側の一部で、里道

---

(35) 武藤博己、前掲書、121頁。

(36) 中野茂夫「近代日本の地方都市における道路行政」『日本建築学会計画系論文集』第587号、2005、243～246頁。

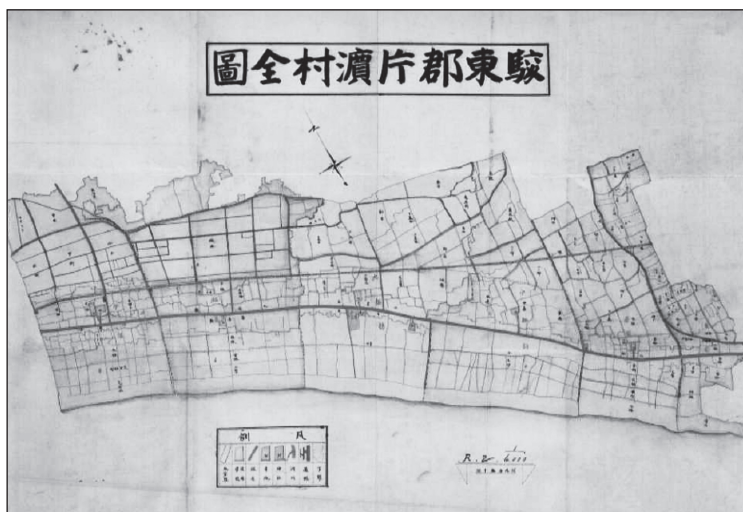
(37) 高根村は、6集落が合併してできた村であり、常設委員も集落（区）毎に1人の全6人で構成されている。

(38) 沼津市教育委員会、前掲書、206頁。「里道の内二等道路（耕作道）」の定義が、二等里道のことか、三等里道の「田畑耕耘ノ爲ニ設クルモノ」のことか、不明である。

(39) 現在、沼津市には、同様の着色、判例、縮尺の村全図が町村制下の6村が保管されており、その1枚には大正5（1916）年の記載がある。同時期に、各村に作成を義務付けられたものと推測される。

(40) 駿東郡片浜村は、町村制（明治22（1889）年4月1日施行）によって、西（右）から今沢村、松長村、大諏訪村、小諏訪村、西間門村、そして東間門村の6村が合併して作られた。その全ての村に一村全図が残っている。

図8 駿東郡片浜村全図



〔出典〕 沼津市史 別編 絵図集

（リドウ）の直線化が図られており、耕地整理の面的整備に伴う里道（リドウ）整備が確認できる<sup>(41)</sup>。それ以外は、明治初年と旧道路法施行直前までの道路箇所・形状に、大きな変化が見られない。

里道（リドウ）の修繕費に関しては、駿東郡の各町村に財源内訳調査（大正8（1919）年8月12日付け土第525号駿東郡第二課長各町村長宛）が実施されており、町村費負担及び区費負担それぞれにおいて、税、夫役、現品、寄付金が報告されている。これは、里道の管理を県費支弁から区の住民による自普請までの幅広いものとして受け入れつつも、政府としてはその実態について調査し、把握していたことが窺える<sup>(42)</sup>。

- 
- (41) 沼津市教育委員会『沼津市史編さん調査報告書第13集 松長の民俗 民俗調査報告書8』、1999、102・103頁。その当時の片浜村松長耕地整理組合長から静岡県技師に差し出した「上申嘆願書」には、耕地整理地内の主要道路について、道路幅員を6尺から9尺に設計変更するように懇願している。理由は、作物運搬用の荷車が狭いと不便であるとのことであった。松長区の里道（リドウ）の維持管理については、毎年3月末に「ミチコシラエ」の日が設定され、浜の砂利をバラスとして採取し、道に敷く地域の共同作業が実施されていた。
- (42) 内務省土木局『土木局第二十六回統計年報』、1921。本書では、道路橋梁費決算金種別を、「国庫金」「廳府県費」「郡費」「市区費」「町村費」「水利及土功組合費」「協議費」「私費」「寄付金」によって分類し、公表している。

## 第2章 法定外道路としての里道

明治維新後、近代国家として法律の充実を図る政府にあって、明治21（1888）年「公共道路条例」の閣議への提出以来道路に関する基本法の整備を試みてきたがかなわず、ようやく旧道路法（大正8年4月10日法律第58号）の制定をみた。これによって、法定道路の定義と位置が定まったことにより、その裏返しとして、法定外に置かれる道路すなわち法定外公共物（里道）が出現することになった。

本章では、旧道路法施行から、新道路法（昭和27年6月10日法律第180号）を経て、分権譲与前までの法定外公共物（里道）の管理の状況を、①道路の定義、②道路管理の主体、③道路の維持管理などの視点で論じる。

### 第1節 旧道路法時代

#### 第1項 旧道路法施行による里道（リドウ）の消滅

旧道路法施行によって、里道（リドウ）という道路種別を規定していた太政官達第60号は廃止され、県費支弁里道は県道に、郡費支弁里道は郡道<sup>(43)</sup>に、それ以外は市・町村道に分類されることとなった。

旧道路法における市・町村道の路線認定基準は、旧道路法起草者で内務省官僚の佐上によると「従来ノ里道ヲ市道ト町村道トニ分チタリ。而シテ本法ニ於テハ、別ニ市道及町村道ノ路線ノ資格標準ヲ限定スルコトナク、一般交通ノ用ニ供セラルル道路ナル以上ハ、総テ之ヲ市道又ハ町村道ノ路線ニ認定シ得ヘキコトトセリ。」<sup>(44)</sup>とし、一見、里道（リドウ）は、総て旧道路法の道路になったかのように捉えられる。

しかし、「市道及町村道ハ、最下級ノ道路ナルヲ以テ、（中略）道路ノ路線ノ認定ヲ為スニ方リテハ、（中略）実際ノ交通状況ニ鑑ミ、能ク隣接行政区画トノ協調ヲ保チ、大局ヨリ達観シタル管轄内ノ道路網ノ組成シ、之ヲ基礎トシテ、各道路ノ路線ヲ決定スヘキハ勿論、基ノ道路網ノ組成ヲ為スニ当リテハ、最モ慎重ナル調査ヲ遂ケ、重キヲ交通経済ニ

---

(43) 後に郡制廃止に伴う旧道路法改正で、郡道の多くは県道に昇格している。

(44) 佐上信一『道路法ノ概要』帝国地方行政学会、1920、17頁。本書は、例言に、「私見ヲ録シタル」ものとしつつも、「実務家ヲシテ道路法ノ概要ヲ知得セシムル」ためと述べられている。

関スル各種ノ資料ニ置キ、取捨必ス適切確實ナル基礎ニ準拠スルヲ要スヘキナリ。」<sup>(45)</sup>とも述べ、市町村による適切な基準をもって取捨することが付け加えられている。

## 第2項 法定外道路の出現

旧道路法施行において、いかなる基準によって取捨されたのかが疑問となる。大正8（1919）年11月5日に静岡県駿東郡において町村長会議が開かれ、「道路法施行ニ関スル大體方針」ほかを配布し、旧道路法の趣旨が説明されたが、町村道のような最小な道路の認定方針が明らかでなかったのであろう、郡役所は、町村からの質疑があるとして、法施行前々月の大正9（1920）年2月24日と25日の両日、町村担当者の土木主任会議を急遽開催し、その直後にあらためて「町（村）道路線認定ニ関スル施行方針」<sup>(46)</sup>を示している。

この方針によれば、端的に言うとも一般交通の用に供して、町村が維持管理費を支弁している道路は、町村道として認定するようとしている。これでは、官民有区分のときの道路の定義と何ら違いは無く、法定外道路が発生する余地はなかったはずである。しかし、この方針の中で、耕作道のような小規模な道路でも、部落の住民が交通する程度であれば一般交通と解釈してよく、部落が維持管理費を支弁していても、また土地台帳附属地図に赤色の長狭物となっている土地を全て認定しても差し支えないと、逆に含みを持たせたことによって、敢えて路線を認定しなかった道路が発生したのではないかと疑われる<sup>(47)</sup>。

どのような判断で路線の認定をしなかったのか、今のところ明確な理由は発見できていないが、その手掛かりとして、同じく「町（村）道路線認定ニ関スル施行方針」において、「旧道路法第三十八條（中略）ニ依レハ下級行政廳ノ統轄スル公共團體ニモ全部又ハ一部ノ費用ヲ負擔セシムルコトヲ得」とあり、また交通行政の執行上、警察官の取締りに当ることができるとの説明があることから、費用負担や取締りなどの公権力の関与が、旧道路法の適用となれば可能であるとのことから、逆に適用されない方が都合がよいと受け止め

(45) 佐上信一、前掲書、17・18頁。

(46) 昭和43（1968）年に沼津市と合併した駿東郡原町の保存文書にこの一連の方針資料が保管されており、「町（村）道路線認定ニ関スル施行方針」には大正9（1920）年3月3日付け駿東郡原町の受付印がある。

(47) 田中好『道路改良叢書第五号 道路法』道路改良会、1925、19頁。旧道路法施行5年後の本書にも、土木事務官の田中は、「市町村道に在りては認定標準を定めずして全く市長又は町村長の認定に委ねた、然れども市長又は町村長は苟も一般交通の用に供する道路は必ず之を認定することを要し、是に反して一般交通性を有せざる小学校通用路の如き一般交通の用に供せざるものを道路として認定すべきでない。」と述べ、一般交通性のある道路は認定し、通用路程度はすべきでないとしている。

た町村<sup>(48)</sup>があっても不思議ではない。

### 第3項 法定外道路の概念

このようにして出現した法定外道路について田中は、「地盤官有に属し、土地台帳に道路として認められたもので、行政庁が認定しないものは（中略）私道を公認すると同一の理論に拠って国が私法上の土地所有者として開放した所謂私道と解せなければならぬ。」<sup>(49)</sup>と述べている。

また、藤森も「道路ハ広義ニ於テハ人ノ通行ニ供セラルル土地ヲ意味ス（中略）公道ト私道トノ区別ハ道路トシテ法律カ之ヲ公認シタルヤ否ニ依テ決スヘキニアラス道路法ノ規定ニ依ル道路ナルヤ否ヲ標準トシテ兩者ヲ区別スルヲ要ス。」<sup>(50)</sup>と、同様の見方をしている。

両者から、旧道路法時代の法定外道路は、「国有の私道で事実上公衆の用に供している道路」という定義であるといえる。

### 第4項 道路の中央集権化と法定外公共物（里道）

前項のとおり旧道路法の適用を受けない地盤官有の道路は、端的には「国有私道」と言うことができるが、逆に旧道路法の適用を受ける道路は、どのような定義がされたのであろうか。

旧道路法上は明記されていないが、制定時の国会答弁では、国道から町村道に至るまで全ての道路は「国の営造物」であるとされている。例えば、町村道の管理は、公共団体の長である町村長としてではなく、国の出先機関としての町村長（機関委任事務）が管理するというものである<sup>(51)</sup>。第2項で挙げた「道路法施行ニ関スル大體方針」においても、「道路ハ国ノ営造物ナリト云フ主義ニ依リ立案サレタルモノニシテ（中略）府県知事、郡

---

(48) 旧道路法施行令第2条では、「府県道以下ノ道路ノ路線ノ認定又ハ其ノ変更若ハ廃止ヲ為サムトスルトキハ府県道ニ付テハ府県会、市道ニ付テハ市会、町村道ニ付テハ町村会ニ之ヲ諮問スヘシ」と規定されており、町村長の路線の認定前に、各集落（区）を代表する町村会議員によって多くが構成されている、町村会に対して諮問する必要があった。このため、町村の判断もさることながら、「隣保団結ノ旧慣」を有する集落（区）から、認定道路にならない方がよいと考え、路線の認定から除外させたのではないかと推測される。

(49) 田中好、前掲書、5・6頁。

(50) 藤森安一『道路法 河川法 土地収用法 耕地整理法 概要』文教堂書店、1927、1・2頁（実務者向け解説書）。

(51) 武藤博己、前掲書、124～127頁。

長、市長、町村長（中略）国ノ事務ヲ執行スル機関ナリトシテ道路ノ管理ヲナスベキ趣意ナリ」と説明され、また何度も強調されていて、道路の中央集権化を法施行の実施過程の中で、町村の末端まで行き渡らせたものといえる。

旧道路法の道路が、国の営造物と観念せられた理由は、田中によると「道路が一般人の生活を保持する上に於て必要なる設備であつて、（中略）広く公共団体の地域的關係を超越して行はるる以上は、公共団体の地域を基礎として、道路を經營すべきものではない、殊に今日の如く道路を利用する高速度交通用具の發達したる時代に於ては、（中略）広く国家的見地に於て經營せなければならぬものである。依つて道路法が道路の經營を国政事務とし、行政庁をして維持經營せしむる所以であつて立法上当を得たものである」<sup>(52)</sup>と述べている。

しかし、このような田中の中央集権的道路行政（行政庁主義）に対して、道路は原則として公共団体の営造物とする公共団体主義、国道は集権的な管理・地方道は分権的な管理を提唱する二分主義からの批判が起こり、この論争<sup>(53)</sup>は新道路法の制定まで続くことになるが、それまでの政府の公定解釈は行政庁主義が貫かれた。

法定外公共物（里道）は、旧道路法施行間もなくの旧国有財産法（大正10年4月8日法律第43号）施行により、「公共用財産」となり、「国ニ於テ直接公共ノ用ニ供シ又ハ供スルモノト決定シタルモノ」に分類されることとなつて、上述の論争に対する国の解釈と同じく、「国の営造物」観念の範疇に入り、ここにも政府の中央集権的志向を見るのである。

## 第2節 譲与前までの新道路法時代

### 第1項 みなし貸付道路とならず

終戦後の新憲法下で、新道路法は、道路は国の営造物であると言う観念を転換し、地方道は都道府縣市町村それぞれの営造物として観念されることとなつた。具体的には、新道路法の道路では、道路管理者が土地の権原を取得しないと、道路を供用できないこととなつたため、道路法施行法（昭和27年6月10日法律第181号）第5条において、「新法施行の際、現に旧法の規定による府県道、市道又は町村道の用に供されている国有に属する土地で、新法の規定により都道府県道又は市町村道の用に供されるものは、（中略）それ

(52) 田中好、前掲書、1頁。

(53) この論争は、法定外を含めた道路の定義を知る手掛かりとして有益である。武藤博己、前掲書、Ⅲ章に詳しいのでこれに譲る。

ぞれ無償で貸し付けられたものとみなす。」とされた<sup>(54)</sup>。

しかし、法定外公共物（里道）においては、国有財産法一部改正（昭和28年8月1日法律第194号）によって、旧国有財産法（大正10年4月8日法律第43号）の国有財産の分類「公共用財産」が復活し、「国において直接公共の用に供し又は供するものと決定したもの」として残り、分権譲与まで財産管理者と機能管理者が異なるという問題を存続させた。

## 第2項 道路舗装と維持修繕

昭和32（1957）年の道路舗装率は全国平均1.0%で、ほとんどが砂利敷の道路であったことから、道路法の道路、法定外公共物（里道）ともに、維持管理は、地域住民の道普請に負っていたといえる。

その道普請の様子を、沼津市岡宮地区で確認できる。「道普請 村の人たちが共同でするものとして、先ずは道普請があった。道普請は、春と秋の年二回行われる。日時は区の年間計画で決めるが、実行するのは町内ごと（中略）範囲がほぼ決められていた。（中略）町内の人たちが多く利用する道を中心にきれいにした。根方街道（県道）など大きな道ではなく、町内から田へつながるタンボミチや山林につながるヤマミチの修理がおもな仕事であった。道にかぶさっている木の枝を払ったり、車輪の轍でこぼこになった路面を平らにしたりした。道普請で払った木の枝は、燃料として利用できるため、六把を一ダンにまとめ、町内の仲間同士で入札をおこない現金化して町内費とした。道普請がすむと、チョウガシラの家を集まり、道講といって、野菜の煮しめや酢の物などで食事をした。道普請は、町内のそれぞれの家から一人が出る。出られない家では、出不足金を払った。大人の男性が出るのが原則であるが、家の事情によっては、女性や子供がでることもあって、事情がわかれば『お互いっこ』だといって認めていた。」<sup>(55)</sup>

沼津市の別な地区の民俗誌においても同様な記述がみられることから、地域の普通の行事として道普請と道講が行われていたのである。

こういった道普請は、道路がアスファルトやコンクリートで舗装されたり<sup>(56)</sup>、新たな

---

(54) 静岡県土木部公共用地課『建設省所管国有財産管理事務必携（平成2年4月改定）』、1990、290頁。

(55) 沼津市教育委員会『沼津市史編さん調査報告書第6集 岡宮の民俗 民俗調査報告書3』、1994、15・16頁。

(56) 今井敏行『農村整備と集落道路』農林統計協会、1984、29頁。市町村道は、建設省において幹線道路を重点的に整備する方針としていたため、それ以外の一般市町村道は、単独事業として整備水準の低い現道舗装（道路構造令の規格に合わない構造のままの路面舗装）を実施していた。



道路が築造されていく高度経済成長期に突入して消滅していくことになるが、沼津市では、道路を含めた環境美化活動である町内一斉清掃という形に変わって存続している。また、住民総出ではないが、部農会などによる農道整備として実施している地域も、少数ながら現存している。

### 第3項 法定外道路の再設定

昭和30年代以降道路整備が促進されたことにより、市町村の管理する道路延長は上昇し続けることとなった。また、土地区画整理事業や開発行為での相互帰属<sup>(57)</sup>によって、耕地の宅地化が進行すると同時に、法定外公共物（里道）は区画道路に改編され、道路法の道路（認定道路）に昇格していったが、もちろん全ての法定外公共物（里道）がそうなったわけではない。現在、法定外公共物（里道）と存続している地域は、このような開発に取り残された地域と言えなくもないのである。

急激に道路法の道路が増える中、道路法第28条で作成が義務付けられている道路台帳整備が遅れがちな自治体が現れ、これを自治省が問題<sup>(58)</sup>として取り上げたのがきっかけで、昭和52（1977）年から各自治体で道路法の道路の再編成事業を実施し、現況調査・測量の上、道路台帳を調製することとなった。

自治体によっては、道路法の道路と法定外に置かれている里道との関係を整理したところもあり、対応は大きく3つに分けられる。①青梅市、大宮市、千葉市などは、公図上道路敷（赤道）の里道であれば、道路認定する方針とした。②松戸市は、道路敷（赤道）のうち道路形態が残る里道を認定道路とする方針とした。③岩槻市、小田原市、高崎市などの多くに自治体は、1.5m以上、4.0m以上などと幅員基準を定め、適合している里道を認

(57) 都市計画法第40条第1項の公共施設の用に供する土地の帰属に関して、従前の公共施設に代えて新たな公共施設が設置される場合は、構造、規模等が同一でなくてもよく、敷地の面積も同一でなくてもよいとされる制度で、例えば道路では、複数本ある未舗装の狭小道路を、1本にまとめて舗装広幅員道路となることによって、地元市町村に帰属されることとなる。

(58) 普通交付税算定に当たり、道路橋りょう費の測定単位は道路の面積と延長が使用されるが、道路台帳及び附属する実測図等の不備に関して、自治体間の不公平を生じさせていた。

定道路としたのである<sup>(59)</sup>。

このようにして、①を採用した自治体では、その時点で法定外公共物（里道）はほぼ消滅したと考えられる。②及び③を採用した自治体、そして沼津市のように認定道路と里道の関係を整理できなかった自治体が、その後の分権譲与作業を実施していくことになる。

## 第3章 法定外公共物の分権譲与と諸問題

本章では、機関委任事務の廃止に伴う新たな事務区分の整理に伴い、住民に最も身近な公共団体である市町村に法定外公共物が譲与されたいわゆる分権譲与によって、法定外公共物の諸問題を整理・提示し、今後の里道の新たな視点について論じる。

### 第1節 分権譲与前の管理上の問題

#### 第1項 機能管理と財産管理

法定外公共物の問題を整理するのに、公物管理の「機能管理」及び「財産管理」の2つの概念からアプローチすると理解し易い。

機能管理とは、法定外公共物においては、里道の通行が円滑にできるように修繕する行為や水路の浚渫などの機能を維持する管理である。法定外公共物は、地域に密着して住民の用に供されているものであり、このような利用実態から基礎自治体である市町村が管理することが合理的であったため、一部の地方自治体では譲与前も地方自治法に基づき固有

---

(59) 平成元（1989）年8月15日付け沼津市長決裁「市道路線の全線廃止・認定議案の提出について」の稟議添付資料にある17市の調査結果一覧表より（沼津市の再編成作業は、他の自治体より遅れていたようで、昭和61～63（1986～1988）年度に実施されている。里道を認定道路にしたケースは少ないようで、逆に現況調査で道路法の道路であっても道路の機能を喪失しているものが多くあり、これらの路線を廃止することとなった。道路法第8条による路線の全廃止・再認定に関わる議会の議決は、平成元（1989）年にまとめて行われている。その結果、再編成前は路線数4,776線、総延長1,336,808mであったものが、再編成後には路線数3,579線、総延長965,376mに減少している。要するに、その差の1,197路線371,432mが、法定外道路となったことを表している。）

事務として管理条例等を定め<sup>(60)</sup>、また定めなくても実質上管理してきたところである<sup>(61)</sup>。

財産管理とは、不動産所有者としての財貨的管理のことで、例えば、境界確定協議、貸付け、工作物の設置許可、用途廃止・売払いなどの管理を指す。法定外公共物は、嘗て国の所有であったことから、国有財産法に基づき機関委任事務として都道府県知事に委ねられていた<sup>(62)</sup>。

以上のことから、譲与前においては、法定外公共物の管理は、一部の権限を国に保留しつつ、その他の管理は地方自治体という二元管理状態となっており、住民からみれば管理の主体や範囲が曖昧で、行政窓口がはっきりせず、また開発行為等の処理手続きが多機関にわたる煩雑さが生じていた。行政側でも、管理の経費負担、管理責任、損害賠償請求訴訟の責任の所在のあいまいさ等の問題が生じており、国、都道府県、市町村間で争いがあった。

表2 財産管理及び機能管理の主体

	財 産 管 理		機 能 管 理	
譲 与 前	国	都道府県 (機関委任事務)	市町村 (事実上)	地 域 (実 際)
譲 与 後	市 町 村 (自治事務)		市 町 村 (自治事務)	地 域 (実 際)

## 第2項 問題の検討過程

上述の法定外公共物の管理上の問題については、かなり早い段階から政府としても認識しており、特に建設省設置法（昭和23年7月8日法律113号）第3条第7号ほかで、里道・水路等の法定外公共物の国有財産法上の所管庁が建設省となつてからは、公物管理法制定の検討を行ってきた。

分権譲与までの約40年間で、具体的に3回ほど検討され、最初は昭和38（1963）年ころで、建設省において「公共物管理法案」が立案されたが、関係省庁の調整がつかず陽の目

(60) 沼津市においては、法定外公共物のうち河川等について「沼津市普通河川条例」（昭和46年条例第16号）を制定し、これに基づき管理している。なお、静岡県内の他の市町村でも昭和46（1971）年に条例の施行が集中していることから、県から全県下的な指導があったものと考えられる。

(61) 實金敏明、前掲書、224頁。

(62) 静岡県土木部公共用地課、前掲書、1頁。

をみなかった。この法案では、公共物としての機能管理者は市町村となり、国有財産としての財産管理者は市町村長（機関委任事務）とするものであった。

次は、昭和52（1977）年ころで、自治体関係者からの要望が上がり、国会でも取り上げられたほか、知事会から法案要綱案を示し政府に立法化を促したため、大蔵・建設・自治の3省により、「公共用財産管理制度調査会」が設置され検討された。この調査会では、昭和54（1979）年に基本的な考え方が示された以上の進展のないまま終了している。

最後は、平成元（1989）年のいわゆる二次行革審「国と地方の関係等に関する答申」である。これには、「法定外公共物の管理・処分問題として、実態を踏まえ、管理の仕組み、敷地にかかる権原の帰属の在り方等に関し、関係者間で検討協議を促進し、措置を検討すべきである。」とされていた<sup>(63)</sup>。

以上の検討は、機能管理を当然市町村としつつ、財産管理の根拠となる権原をどのように市町村に与えるのかの問題であったといえる。

## 第2節 法定外公共物の譲与

### 第1項 地方分権推進における譲与

前節の立法化の視点とは違った方向から、ついに法定外公共物の問題を解決する動きが起こった。それは、地方分権改革である。

#### 地方分権推進委員会第4次勧告（平成9年10月9日）

○ 「道路法、河川法その他の法律で管理に関し特別の定めのないいわゆる法定外公共物のうち、認定外道路（里道）、普通河川（溝渠、排水路等）等の建設省所管の法定外公共財産については、都道府県知事が、国有財産法及び建設省所管国有財産取扱規則に基づき、国有財産の境界確定、用途廃止等の国有財産の管理（以下「財産管理」という。）に関する事務を行っている。これらの事務は機関委任事務と解されてきたが、機関委任事務としての法的根拠が法律・政令上は明確ではないうえ、委任されている事務の範囲、内容等も具体的には明らかではない。また、地域開発や宅地開発等に伴い、国有財産の売払い等が行われる際には、都道府県や市町村がその境界確定や用途廃止の事務を処理しているとともに、その売払収入は国庫

(63) 成田頼明「法定外公共物をめぐって」成田頼明/西谷剛編『海と川をめぐる法律問題』良書普及会、1996、159頁。

に帰属することとされているなど、地方公共団体、特に市町村にとって大きな負担となっている。」

- 「これらの法定外公共財産の日常的な維持管理や災害の防止、復旧等の行政上の管理（以下「機能管理」という。）については、事実上市町村がこれを行っているが、法的な位置づけを明確にした法令の規定は存在しない。市町村としては、住民福祉の観点から機能管理に関する事務を放置することはできないことから、法律上の管理責任が不明確なまま、事実上維持管理を行うことを余儀なくされていることも多く、これに伴う経費を負担したり、事実上管理を行っていることを理由に国家賠償責任を問われるなど、種々の問題が生じ、その対応に苦慮している。」
- 「こうした問題を解決するための新たな措置については、過去数次の法制化の試みにもかかわらず、実現するに至っていないが、機関委任事務制度の廃止に伴う新たな事務の区分の整理に当たっては、特に現在建設省所管国有財産取扱規則に根拠を求めている財産管理に関する事務についての法的根拠の明確化が不可避である。この問題を解決するための方法としては、概ね次の3つの手法が考えられる。」
  - ① 国有財産である法定外公共物を地方自治体に譲与することにより、財産管理、機能管理ともに地方自治体の自治事務とする。
  - ② 機能管理は地方公共団体の自治事務としつつ、財産管理は法定受託事務とする。
  - ③ 機能管理は自治事務としつつも、財産管理は国の直接執行事務とする。
- 「以上の3案を基本として、関係省間で検討の上、成案を得た上で、地方分権推進計画の策定までの間に、地方分権推進委員会に報告するものとする。」

以上のとおり指摘され、関係省庁は検討を行い、その結果、「地方分権推進計画」（平成10年5月29日閣議決定）に示されている地方分権推進の基本的考え方<sup>(64)</sup>に則り、法定

(64) 地方分権推進の基本的考え方：「地方分権の推進は、国と地方公共団体とが共通の目的である国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係であることを踏まえつつ、地方公共団体の自主性及び自立性を高め、個性豊かな活力に満ちた地域社会の実現を図るため、各般の行政を展開する上で国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし、住民に身近な行政をできる限り身近な地方公共団体において処理することを基本として行わなければならない。」

外公共物である里道・水路等は、地域住民の生活に密着するものであることから、基礎的な地方公共団体である市町村が、機能管理、財産管理ともに行うことが適当であるとし、公共の用に供せられている里道・水路等については、市町村に譲与され、機能を喪失しているものについては、国が直接管理することとなったのである<sup>(65)</sup>。

そして、この計画に基づき平成12（2000）年4月1日に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（地方分権一括法）が施行され、原則として施行の日から5年以内（平成17（2005）年3月31日）に、譲与申請を行い、公共の用に供されている全ての法定外公共物が譲与されたのである。

## 第2項 法定外公共物の譲与作業

沼津市においては、「静岡県法定外公共物等の譲与に係る事務処理要領」に基づき譲与作業が行われ、平成17（2005）年3月31日をもって、全ての譲与が完了している。

譲与作業に際し、数千枚に及ぶ旧土地台帳附属地図が存在し、この調査や、他の公共施設の管理台帳との突合、場合によっては現地確認が実施され、機能の有無によって譲与対象としたとさせる。しかし、多くの市町村では、実際は譲与期限に間に合わせるため、大前提である機能の有無の現地調査をおざなりに、機能確認が不十分な中、譲与申請をし、実態のないまま市町村の財産となっているという問題が生じている<sup>(66)</sup>。

表3 沼津市の譲与作業の経過

	地区（旧町村）	調査年度	申請・譲与年度
第1ブロック	原・浮島・鷹根・片浜	H13	H14
第2ブロック	金岡・大岡・旧沼津市	H14	H15
第3ブロック	大平・静浦・内浦・西浦（東）	H15	同上
第4ブロック	西浦（西）	H16	H16

(65) 塩野宏「法定外公共物法制の改革」『法治主義の諸相』有斐閣、2001、504頁において、財産管理と機能管理の一元化が実現したことを評価しつつも、地方分権、行政改革の中での早急な対応で、この問題に視野が限定されたこと、また今後公物法一般理論からみて疑問とされる事態が生じる可能性が残ったことを、指摘している。

(66) 他の自治体では、機能を喪失していると見られる法定外公共物を、「身近な自治体が関与すべき」との主張から、可能な限り積極的に譲与を受けたところもある。全日本自治団体労働組合「いわゆる法定外公共物の管理について」

[[https://www.jichiro.gr.jp/jichiken\\_kako/report/rep\\_okinawa31/jichiken31/1/1\\_3\\_j\\_09/1\\_3\\_j\\_09.htm](https://www.jichiro.gr.jp/jichiken_kako/report/rep_okinawa31/jichiken31/1/1_3_j_09/1_3_j_09.htm)]  
（最終検索日：2018/02/04）

### 第3項 管理条例の制定

管理条例の制定については、静岡県による説明会では、「譲与後の法定外公共物の管理の方法については、条例又は規則を定めて行うこととなる。」との説明があり、県から参考条例・逐条解説の例示があったが、「根本的には譲与後は市町村の自治事務となる性格上、条例を制定すること自体を含めて、それぞれで管理の方法を検討するよう」にと、市町村に判断が委ねられた<sup>(67)</sup>。

現在、条例化の全国的集計を知らないが、多くの自治体で条例を整備していることが窺われ<sup>(68)</sup>、その条例形式は都道府県毎に様の傾向がある。しかし、それも絶対的なものではなく、各都道府県が参考例示した条例（案）を採用しつつも、各市町村独自<sup>(69)</sup>に解釈し変更したところもあると考えられる。

なお、大阪市の検討によると、里道管理の方法を分類すれば、**下表4**の3つに大別されるとしている<sup>(70)</sup>。

表4 大阪市の検討

	管理方法	自治体名	対応等
1	道路法に基づく認定道路として位置づけ管理する方法	神戸市、福岡市など	条例化の必要なし
2	法定外道路管理条例を制定して管理する方法	多数の市町村	里道（法定外道路）と水路等（普通河川）の2つの条例を別々に制定する方法、両方を併せた法定外公共物条例にする方法など、市町村によって違いが見られる。
3	既存の財産条例に基づいて管理する方法	名古屋市、北九州市ほか	大都市で、財産条例や市有財産規則が整備されていて、行政財産の取り扱い（財産管理）についての規定があり、その他必要な事項を要綱で規定すれば対応できると判断した自治体。

〔備考〕大阪市「法定外道路の譲与に伴う管理体制の検討について」（2007）に基づき、対応等<sup>(71)</sup>を加筆し筆者作成。

(67) 地方自治の本旨に反すると、国からは条例準則の提示はされなかった。同上ホームページ。しかし、国からは直接提示されなかったが、実務者向け解説本には、管理条例の制定は必要で、各市町村に応じ自由な発想で作成して欲しい旨の記述がある。公共用財産管理研究会（旧建設省財産管理研究会）編『法定外公共物の譲与 — 譲与手続に関するガイドラインの解説』ぎょうせい、2001、297頁。

(68) ぎょうせい『長狭物 維持・管理の手引き — 自治体による旧法定外公共物の運営 —』加除式。

(69) ネーミングにも独自色が見られる。法定外道路条例、区有通路条例、里道等管理条例など。

(70) 大阪市（所管：建設局管理部道路管理担当）「法定外道路の譲与に伴う管理体制の検討について」、2007。

(71) 荏原明則「普通河川の利用と管理の法的課題」関西学院大学『法と政治』62巻2号、2011、11～16頁。

### 第3節 里道の分権譲与後における問題と新たな視点

前節の分権譲与によって、管理者などが複雑であった問題は解消することになったが、逆に管理者が同一になることによって、第1章及び第2章でみた嘗て法定外公共物（里道）が持ち合わせていた問題が、あらためて表出してくることとなった。

その問題とは、①道路法の道路と法定外公共物（里道）との区分の問題、②官民有区分以後の所有者と管理者の問題の2つである。以下で、それぞれの問題を具体的に論じる。

#### 第1項 問題①：認定道路と法定外公共物（里道）との峻別

法定外公共物の問題は、これを管理する法律がないというところに収束されるとして、分権譲与前においては「公共物管理法案」が検討されていたが、この第2条では、公共物の定義を、「この法律において『公共物』とは、道路、公園、緑地（中略）等で一般公共の利用に任せているもの及びこれと一体をなしている施設のうち道路法（昭和27年法律第180号）、河川法（明治29年法律第71号）その他の法律に、管理に関し特別の定めのあるもの以外のものをいう。」として、道路法の市町村道とこの法律案の「公共物」道路との違いが、個別法が適用されるのかそうでないのか程度しかなく、判然としない。

分権譲与後においても、多くの市町村が管理条例を制定しているが、法定外公共物（里道）の定義を、上述の「公共物管理法案」と同様、ほとんどの市町村で「道路法が適用される道路以外の道路」としていて、結局のところ道路法の道路と法定外公共物（里道）との道路区分に明確な違いが定義されていない。

地方分権推進の理念である「住民に身近な行政をできる限り身近な地方公共団体において処理すること」からすると、幹線市町村道以外の一般市町村道と、法定外公共物（里道）とは、同様に住民に身近な道路であって、敢えて道路法の一般市町村道と法定外公共物（里道）とを、峻別する明確な理由は発見できないのである。

この問題に気付いた自治体は、第2章第2節第3項で例示した青梅市、大宮市、千葉市と、第3章第2節第3項で例示した神戸市、福岡市などであろう。譲与後は、認定道路化している。

以上から、法定外公共物（里道）を認定道路化していない市町村は、各市町村独自に定めている道路認定基準（例えば、最低幅員4.0m、公道から公道へ接続しているなど）に適合しないが、セットバックなどによって基準が満たされれば認定道路とされるいわゆる



準道路<sup>(72)</sup>として位置づけるのか、または認定道路とは別の概念を持つ道路とするのか検討し選択する必要があると考える。

## 第2項 問題②：中間領域としての里道

第1章及び第2章を通じて、里道は地域住民の労力によって維持管理されてきたことが確認されたが、土地所有者や公物管理者でもない地域の住民が、なぜ維持管理してきたのかが、疑問として浮上してくる。これを考える上で重要となるのは、やはり住民が里道に対して抱く所有観にある。

近世の農民等の土地利用は、共同体的結合の中で、耕地等の生産を他の土地の存在が助けるといった有機的な関連があり、この再生産システムを支えていたのが、共同的土地所有観であった。よって、土地利用と土地所有は分かちがたい性格のものであったといえる<sup>(73)</sup>。もちろん、林野などの共有資源だけでなく、里道・水路等も共同的土地所有観の範囲に属していたものと考えられる。

泉は、こういった里道の土地所有観を、「もともと自給自足的な状態、つまり利用者＝管理者＝所有者であり、通過する権利と管理する義務の関係もほぼ表裏一体」であったとしている<sup>(74)</sup>。また、里道を、「特定多数を対象とした地域資源であり、コミュニティの共同作業で管理されたり、構成員には開かれているが非構成員には開かれない場合もあったりするなど、里山やため池などの地域資源とも類似点が多い。そのため、里山やため池はローカル・コモンズ<sup>(75)</sup>ないしはそれに伴う資源ととらえられているが、里道もそれと同様なものとみなせよう。」とも述べ、「ローカル・コモンズやコミュニティ内の住居等

(72) 大蔵省国有財産局長から各財務局長宛「公共的な用途に供される普通財産の取扱いについて」（昭和43年3月25日蔵国有第399号）において、道路の分類を、①「道路」を道路法（昭和27年法律第180号）第2条に規定する道路、②「私道」を袋地に通ずる道及び道路運送法等の道路法以外の特別法の規定により開設された道、そして③「準道路」を道路及び私道以外の道で一般交通の用に供されるものと定義し、③準道路のうち①道路の認定が可能なものを道路管理者に実施させるようにと指示している。

(73) 丹羽邦男『土地問題の起源——村と自然と明治維新』平凡社選書、1989、224・225頁。

(74) 泉留維「里道が担う公的領域」三俣学/菅豊/井上真編著『ローカル・コモンズの可能性』ミネルヴァ書房、2010、44頁。

(75) 平成21（2009）年にノーベル経済学賞を受賞したエリノア・オストロムは、世界各国の山野海川でのフィールド調査から、入会林野、漁場、灌漑施設といったローカル・コモンズ（＝地域共通資源）の管理は、国家によって集権的になされたり、資源を分割・私有化して市場メカニズムに委ねたりするよりも、資源を日常的に利用している地域コミュニティが中心となって自治的に管理を行う方が、持続的なガバナンスが効率的に実現されるとした。

にアクセスするための線的な地域資源であり、多分に共的性格を有するものと位置づけられる。」として、居住地の私的所有地と里山やため池などのローカル・コモنزを連結する、同じく一種のローカル・コモنزであるとしている<sup>(76)</sup>。

よって、里道は、本来「地所名称区分改正」前の「地券発行ニ付地所ノ名称区分共更正」における「公有地」「除税地」のように、民有、官有の中間領域として存在し、それぞれを連結しうる性格の土地であったと考えられる。

しかし、明治政府が付与しようとしていた近代的土地所有権は、このような所有観を塗り替えてしまう特徴が、大きく2つあった。

先ず一つ目は、個人の私的所有が強調されたことである。この観点から、個人の所有形態でない土地割換制度や一村持などは廃絶がはかられ、また現実的な妥協によってこれが認めざるを得なかったとしても、極力その範囲を狭めようとして、官有地への編入が図られたことである<sup>(77)</sup>。

二つ目は、「地主ノ其地ヲ自由スルノ権利」の強調である。地主の所有地に対する権利は、処分権の自由な行使に止まらず、土地利用の面にもおよび田畑の勝手作のみならず非農地的利用の自由も許されるとされた。これらによって、土地所有権の絶対的強さを削ぐような土地利用慣行は、旧来の弊害として排除されることとなったのである<sup>(78)</sup>。

第1章第2節第2項で述べた官民有区分は、まさにこれを推し進めた政策で、共同的土地所有を官・民の二分を強いることで、共有的土地の有機的な関連を分断することとなったのである。

以上から、里道は、明治期以降の官・民二分の土地所有観によって、市民に最も身近なローカル・コモنزとしての性格と、これに根ざした「私たち」の道路としての認識を徐々に失ってきたといえる。逆に、未だ住民に維持管理されている地域では、これら性格などを辛うじて有しているともいえるのである。

分権譲与によって、市町村が所有者＝管理者となったことで、市町村自らがこれら里道の性格などを今後どのように規定するのか、検討する必要があると考える。

### 第3項 里道の新たな価値

上述の官民二分を、五十嵐らは近代の特徴として、「『私と公』、あるいは『市民社会

---

(76) 泉、前掲書、59頁。

(77) 丹羽邦男、前掲書、219頁。

(78) 同上、221頁。

と国家』という近代（そして現代）社会の二元的構成が、今日『市場の失敗』そして『政府の失敗』によって限界をあらわにしている。」と批判しており、「これらの限界を克服する可能性をもつものとして『共同』あるいは『協同』という社会構成原理が注目されている。コモンズは、この『共同』あるいは『協同』という原理を体現する存在の一つとして位置づけられ、論じられている。総有論もこれとほぼ同じ文脈で現代的意味をもつ」<sup>(79)</sup>としている。

さらに五十嵐は、「国と個人のいう二項対立軸でとらえられた近代の法秩序は、ある程度の経済的豊かさの確保、情報などの発達などの中で『成熟』すると、その成熟がいつしか反転して、双方の衰弱を生み、いずれ次第に双方とも崩壊していく方向に向かうのではないか。」として、現代総有の思想によって、「国と個人という二項対立の近代法の中にある種の『中間項』を持ち込むことによってこの近代の衰弱を防ぎ未来への道筋を描こうという営みでもある」<sup>(80)</sup>と提唱している。

まさにこの中間項で、現代社会において住民に最も身近な存在として機能しているものは里道といえるであろう。逆説的に言えば、里道管理を捉え直すことによって、現代社会の衰退の問題を克服し得る新たな価値観を創出し得るものと考えられるのである。要するに、上述のような「総有観」への入り口として里道の新たな存在意義を見出すのである。

本節第1項及び第2項で問題として取り上げた①道路法の道路と法定外公共物（里道）との区分と、②官民有区分以後の所有と管理についても、里道をこの中間項と位置づけることで整理できるであろう。

## 第4章 里道管理の現状と方向性

本章では、現在の沼津市における里道管理の状況を確認し、課題を明らかにした上で、今後の参考となる事例を取り上げ、持続可能な里道管理の方向性を提示する。

---

(79) 五十嵐敬喜/野口和雄/萩原淳司著『都市計画法改正「土地総有」の提言』第一法規、2009、173頁。

(80) 五十嵐敬喜「現代総有論の射程」五十嵐敬喜編著『現代総有論序説』ブックエンド、2014、16頁。

## 第1節 沼津市の現状と課題

沼津市の法定外公共物の情報管理は、譲与作業時に作成した図書が膨大な量であったことから、平成22（2010）年度に地図情報システム（GIS）<sup>(81)</sup>による検索システムの構築を行った。その後、平成24（2012）年度に同システム上で法定外道路情報レイヤを作成し、データ化を実施するとともに、最新の航空写真や地形図と重ねることで、現況把握が容易となっており、また、地番図情報や境界確定情報も同時に登載し、財産管理も容易となっている。

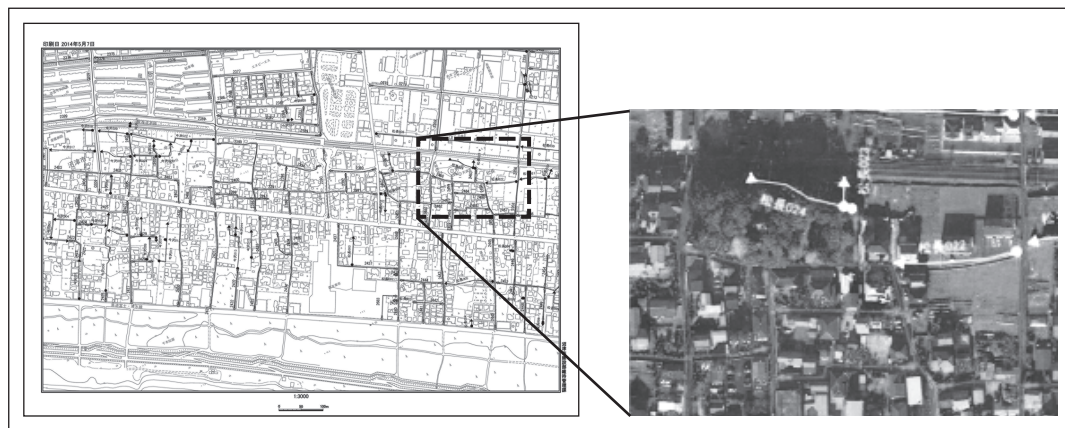
さらに現在は、個人特定情報を制限し、別な沼津市（認定）道路台帳管理システムと併せて道路管理課カウンターで閲覧することが可能で、これらによって沼津市有の道路情報の管理は、格段に向上しており、財産管理上の対応はもとより機能管理の情報蓄積にも役立っている。

表5 地図情報システムによって計測した結果（平成25（2013）年3月31日現在）

	総延長（m）	面積（㎡）	路線数
里道（赤線）	407,588m	892,463㎡	3,619本

〔備考〕 このデータは、沼津市地図情報システムの地番図データを元に機械的に計測したものである。

図9 法定外道路管理図（沼津市松長地内）



〔備考〕 図3と同所。

(81) 譲与作業に際してGISを導入した市町村は多い。

里道の現状把握については、あらためて沼津市里道等管理条例案作成<sup>(82)</sup>に際し、里道の多い地区を選び、現地調査<sup>(83)</sup>を実施している。その結果、第1章第1節第1項で提示した「村落領域論」の三重同心円モデルの3つの領域区分（居住地域、田畑地域及び山林原野地域）毎に、特徴が異なっていることが判明した。よって、それぞれ、①居住地域（ムラ）内に存する里道を「背戸道」<sup>(84)</sup>、②田畑地域（ノラ）内に存する里道を「野良道」、そして③山林原野（ヤマ）内に存する里道を「里山道」と分類し、命名するとともに、代表的な良好・不良状態を下図10のとおり抽出し、以下のとおり分析した。

里道の不良状態の発生は、①背戸道と②野良道では、接面する土地の所有者・使用者が、里道の囲い込みなどによって独占的に使用し出すことによって起こる。特に①背戸道では、宅地の裏口などが面する背戸側に位置し、表通りと違って、抜け道のような使われ方をしているが、そのような通行がなくなっていくと、接面する宅地に取り込まれていく。また、②野良道では、通行以外に、堤塘敷や畦畔と同じく必要最小限の通行を確保しつつ、耕作上の作業場として使われることがあり、このような慣行が、耕作者の減少によって失われ、一部の耕作者による切添（耕地化）が進行する。③里山道については、接面する土地から経済的利益が得られない場合は、手を入れる必要性がなくなり、省みられなくなって、里山道も同時に失われていく。また、ゴミ不法投棄の温床となっているケースも多く見られる。

要するに、通行する者、接面する土地所有者・使用者などの利害関係者の関係性が崩れていき、里道を道路空間として維持しようとする意欲も失われ、最後には、誰かが独占的に使用する状態となるか、誰からも省みられなくなり、道路としての持続可能性が損なわれていくということである。

このような里道の持続可能性は、道路空間としての良好な「環境」を維持すること、道路の通行が確保されている「経済」的利益、これら道路を維持していきたいという利害関係者間（「社会」）の3つによって支えられてきたといえる。

(82) 沼津市では、分権譲与に際して条例を整備しなかったため、それ以来工作物設置許可の法的根拠が曖昧などの問題があって、平成27（2015）年2月議会で条例が制定され、同年4月1日から施行されている。

(83) 調査地区は、GIS上で里道が多く残っている地区を抽出（松長地区、大岡地区、足高地区など）し、平成25（2013）年6月から現地踏査を開始し条例案上程までの間、実施している。

(84) 宅地が接面している表側の道路は、建築基準法上4.0m以上の幅員が必要であり、ほとんどが認定道路か位置指定道路である。よって、居住地域の里道は、宅地の裏側（せど）か宅地と宅地に挟まれた狭い隙間にあるため、「背戸道」とした。

図10 領域区分毎の管理状況対比写真

<p>① 背戸道</p> <p>(良好な管理状態)</p>  <p>付近の住民が、路地のように飛石を敷いて、通行しやすさや修景にも気を使っている。</p>	<p>(不良な管理状態)</p>  <p>接面する宅地の庭や家庭菜園などになっている。(物理的に通り抜けないこともある。)</p>
<p>② 野良道</p> <p>(良好な管理状態)</p>  <p>農業用だけでなく、通学にも使われている。</p>	<p>(不良な管理状態)</p>  <p>里道を侵食(切添)して、耕作地化している。</p>
<p>③ 里山道</p> <p>(良好な管理状態)</p>  <p>里道だけでなく、これに接面する土地の管理にも手が入っている。</p> <p>(筆者撮影)</p>	<p>(不良な管理状態)</p>  <p>通行する者がいないため、自生植物によって里道が閉ざされている。</p>

以上のように、沼津市の里道では、3つの領域それぞれで良好な管理状態から不良な管理状態への移行が起こっており、里道管理上の問題となっている。

分権譲与以降、市町村が法定外公共物の所有者となり、併せて公物管理者である認識も市民に広がりつつあり、行政に問題の解決を求めるケースが増加している。このような状態に公物管理者として対処するため、法的根拠としての公物管理条例を制定する必要があるが、条例で使用規制を設け、厳格に適用しても、里道管理を良好に保つことは、里道の生い立ちや性格上難しいものと考えられる。

これらさらなる問題を、どのように考え対応すべきなのか、参考となる先進事例を次節で取り上げる。

## 第2節 他の自治体の参考事例

本節では、他の自治体などで里道管理をどういった視点で行っているのか、またどのように活用しているのか、先進的な取り組みを取り上げ、今後の里道管理の方向性を検討する参考とする。

### 第1項 「新潟市」の法定外公共物への基本的姿勢

新潟市が策定した法定外財産事務取扱要領では、行政側から公物管理権を強調するような厳格な管理の方法は採用せず、これまでの住民管理の意識や地域に根差した使用を補完するような基本的姿勢を示している。

このような基本的姿勢を反映して、「新潟市法定外公共物の取扱いに関する条例」（平成16年条例第91号）では、以下のとおり独自の法制度を設けている。

- (ア) 法定外公共物から生ずる石、砂利、土砂等の「生産物」の採取許可制度。
- (イ) 農耕、草木の栽培、放牧その他これらに類する目的での使用許可制度。
- (ウ) 宅地等造成の際に法定外公共物の用途廃止や付け替えなどに対応するための事前協議制度。
- (エ) 土地改良区による土地改良施設の敷地である法定外公共物の管理制度。

(ア)、(イ)及び(エ)では、地元関係者のこれまでの使用関係等を排除しないような制度を採用している。もっとも許可行為において、厳格な審査で運用していないと思われ、また規則でも使用料等の減免規定で、地域に根差した使用等は全額免除となっていて、地元への配慮が窺える。

## 新潟市法定外財産事務取扱要領（平成17年3月7日市長決裁）

### 第1章 総 則

#### 第1 法定外公共物に対する基本的姿勢

- 1 法定外公共物は、その成立から約130年間、現在に至るまで、国の所有権として扱われたものの、その後法定内公共物に編入されたものを除き、全くと言っても過言ではない程、当該法定外公共物が存在する地元の人々の金銭的労力的負担により維持管理されてきた。
- 2 新潟市は、昭和22年5月の地方自治法施行により機能管理が地方公共団体の責務になって以来、一部の個別的対応をする以外、一貫して無視してきた。特に平成12年4月地方分権一括法の施行により地方自治事務とされたにもかかわらず、これも無視してきた。
- 3 したがって、これらのことを十二分に認識し、市民に対しては、他の公有財産と同様に厳格に管理することが有ってはならない。
- 4 種々の法により制限を受ける中でも、上記の事柄を前提にし、住民のサイドに立って事務に当たらなければならない。今後も地元の関係者に負うことが多いからである。

（以下省略）

〔備考〕傍点筆者加筆

以上のように、新潟市では、これまでの住民管理や地域での利用関係を壊さず、逆に法的に補完するような制度設計がされている。これは、法定外公共物は基本的には市有財産としつつも、地域共通の財産としての認識の上に立っているものといえる。

## 第2項 「小布施町」の里道の活用

長野県小布施町は、東京理科大学・小布施町まちづくり研究所を、町役場内に開設し、その協働事業のひとつとして、里道の活用に取り組んでいる。

里道を、町外からの誘客としての観光資源、地域の風景再生による環境整備、そして手軽なウォーキングコースとしての健康づくりに活用するため、里道を意識的に結び付けて新たな回遊路の創出を図り、また、里道を公と私を結ぶ中間領域としての「道空間」と捉

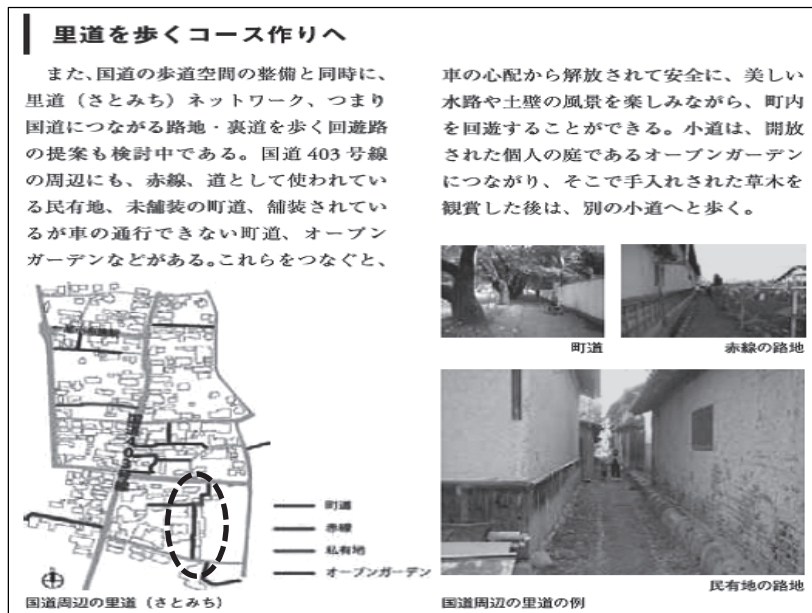


え、これを再生することで新たな地域資源としている<sup>(85)</sup>。

活用方法は、当初前節で分類した①背戸道のように、市街地の露地的空間として修景整備を実施していたが、活用が郊外に拡大し②野良道として分類される里道を、地域住民との協働による再整備<sup>(86)</sup>を行い、農村部の活性化のためカントリーウォークイベントなどを実施している。イベントは年数回行われ、それぞれ約200人程（8割は県外）が参加しているとのことである<sup>(87)</sup>。

里道の維持管理については、やはり地域の住民に負うところが多く、町からは草刈機の貸し出しを行っている。法制度については、「小布施町公共物管理条例」（平成元年条例第3号）で、土地の掘削、盛土、切土その他形状変更の行為や、竹木の植栽、伐採については許可制をとっているが、維持管理に係る軽微な行為は、許可制の対象ではもちろんない。

図11 小布施町 里道ネットワークの整備<sup>(88)</sup>



(85) 泉留維、前掲書、46・47頁。

(86) 川向正人監修『東京理科大学・小布施町まちづくり研究所活動記録2010年』、2011、16・17頁。東京理科大学・小布施町まちづくり研究所と小布施中学校1年生との協働によるワークショップを実施。

(87) 小布施町役場担当者へのインタビュー調査による。（2014年8月）

(88) 川向正人監修『東京理科大学・小布施町まちづくり研究所活動記録2008年』、2009、5頁。

図12 小布施町「栗の小径」写真



(筆者撮影：2014年8月)

[備考] 同じ一本の修景道路が、町道→里道→私有地→町道と構成  
されていて、それぞれの境目を通行者には認識できない。

図13 「小布施 de カントリーウォーク」絵地図三部作



図14 小布施町里道「馬場先中通」写真



(筆者撮影：2014年8月)

[備考] 草刈機による刈り跡が見て取れる。また、通り名板があることによつて、誰でも一般通行できる道路であることが分かる。

以上の小布施町の里道に関する取り組みを分析すると、表6の道路の持つ機能の区分に照らし合わせた場合、「空間機能」に重点が置かれていることが分かる。特に、「環境・

表6 道路の持つ機能

道路の機能		機能目的
交通機能	安全性	人や車が安全に通行できるための最低限確保すべき機能
	確実性・円滑性・経済性	人や車が目的地まで確実に、かつ所定の時間で到達できる機能
	快適性	人や車が快適に通行・走行できる機能
空間機能	防災空間	災害や火災時に避難、救援活動を行う空間を確保し、被害の拡大を防止する機能
	ライフライン収容空間	ライフラインを道路空間に利用して収納する機能
	環境・景観・文化形成空間	道路網によつて街区を形成し、街並みや文化、観光資源開発等の空間を提供する機能
	コミュニケーション空間(社会)	沿道での会話、近隣家屋への往来など人がコミュニケーションをとるための空間を提供する機能

[出典] 国土交通省九州地方整備局宮崎河川国道事務所「市民参画型の道路管理手法(道路パフォーマンスマネジメント)検討委員会」資料を一部加筆

[[http://www.qsr.mlit.go.jp/miyazaki/dokan\\_i/pdf\\_1/2\\_2.pdf](http://www.qsr.mlit.go.jp/miyazaki/dokan_i/pdf_1/2_2.pdf)] (最終検索日：2018/02/04)

景観・文化形成空間」及び「コミュニケーション空間」に着目し、里道を活用している。

一般的に道路は、「交通機能」に着目されがちで、事業評価も同様である。小布施町においても、当初里道などの小規模な道路を整備するよりも、一般道路の拡幅などによる交通利便性向上にコストをかけるべきとの声が上がったが、徐々に住民に受け入れられ、現在は重要な地域資源として扱われているとのことである<sup>(89)</sup>。

### 第3項 「山伏トレイルツアー（松崎町・西伊豆町）」による古道の再生

松崎町に拠点を置く山伏トレイルツアー代表松本潤一郎氏は、松崎町に移住して地元の老人たちから「以前は炭焼きのために山に入る道があった。」という話から古道の存在を知り、平成22（2010）年からこういった古道（前節の里道の分類のうち③里山道に該当）を、関係する地域や管理者の許可を得て蘇らせる「西伊豆古道再生プロジェクト」を開始し、平成25（2013）年から山伏トレイルツアーとして、マウンテンバイクツアーを展開している。

事業は、ツアー実施に止まらず、古道整備にあわせて、広葉樹を伐採・搬出し、薪ストーブ用の燃料や地元の伝統的かつお節を燻すための薪として販売するとともに、荒廃した里山林の再生にも取り組んでいる。

図15 「山伏トレイルツアー」写真



（筆者撮影：2016年1月）

〔備考〕左：ツアー中、松本代表から古道の歴史や再整備の状況などのレクチャーを受ける参加者。  
右：古道整備により発見された馬頭観音が、里の住民によって再度祀られた状況を聴く参加者。

---

(89) 小布施町役場担当者へのインタビュー調査による。（2014年8月）

ツアー参加者は、貸出用のマウンテンバイクも用意されているが、高額なマウンテンバイクを自家用車に搭載して来訪する首都圏からの30・40代のリピーターが多く、ツアー参加費が古道整備に循環されているほか、宿泊・飲食など地元への経済効果も高い<sup>(90)</sup>。また、ツアー中に、古道整備中の地元協力者や古道に接面するみかん畑の農家などと、気軽に会話できる交流の場面があり、こちらも前項表6「環境・景観・文化形成空間」（観光資源としての活用）及び「コミュニケーション空間」としての機能が着目されている。

### 第3節 地域社会の持続可能性と環境管理

本節では、「持続可能性」の視点から小規模な道路である里道の管理について論じる。

持続可能性を具体的に評価する代表的な視点として、「環境」「経済」「社会」の3つからのアプローチ（トリプルボトムライン）<sup>(91)</sup>があり、この3つの視点を同時に満たすことが、持続可能性を高めるとされている。

現在、我が国では、少子高齢化、人口減少社会を迎え、都市的地域、非都市的地域のそれぞれで地域社会の持続可能性が模索されている。嘗て非都市的地域に構成されていたムラノラヤマなどの村落領域において、里山や里海などは守られてきた。里道は、このような地域内の移動のみならず信仰や文化的な活動を行う空間としても機能しており、地域社会で保全されてきた。都市部のマチにおいても、里道のような小規模な道路は、路地として地域住民の社交の場と機能したり、植木や縁台が出されたりと、公的領域と私的領域が明確に線引きできないながらも、地域社会によって秩序が保たれていた。

このような地の地域でも成立していた「環境」「経済」「社会」の均衡による持続可能な関係性を、前節で取り上げた先進自治体などの取り組みのように、現代的に再構築する

(90) 平野悠一郎「マウンテンバイク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巻1号、2016、6頁。

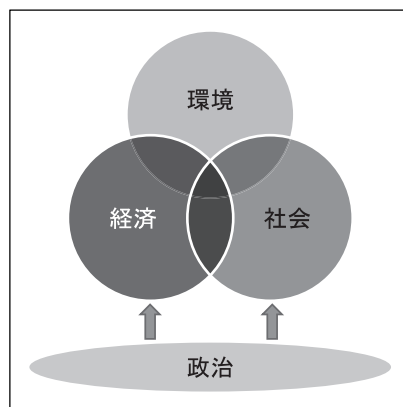
(91) 持続可能性を具体的に評価する代表的なアプローチの1つにトリプルボトムライン（TBL：Triple Bottom Line）がある。TBLは人間活動を「環境」「経済」「社会」の3つの視点から評価するというもので、この3つの視点を同時に満たすことが、持続可能性を高めると考えられている。TBLは、もともとは企業経営における持続可能性評価の考え方として、1997年にイギリスのSustainability社のJohn Elkingtonにより提唱された。企業活動を、「経済」収支だけで評価するのではなく、「環境」「社会」の収支も合わせて評価することが持続可能な社会づくりには必要との考え方である。その後、都市評価の分野でも採用されるなど、国、都市、地域などの持続可能性を評価する指標としても用いられるようになってきている。例）日本経済新聞社産業地域研究所「サステナブル都市調査」。

ことで、里道の保全を高めるだけでなく、豊かな地域社会を形成することに繋がる。よって、**図16**トリプルボトム概念図のように、政治によって支援するという意識が必要となってくる<sup>(92)</sup>。

そのためには、これまでの「環境利用の原則的自由を前提にしたままでその限度を画していくという従来型の法システム」（公物管理）から、「環境容量の絶対的限界に包括的な環境利秩序を構築し、人間活動と自然環境との平衡を制御していく新しい法システム」への移行、すなわち「環境管理」への歴史的発展が重要である<sup>(93)</sup>と考える。

これからの法システムは、トリプルボトムラインの如く、「環境」を頂点に、人間活動である「経済」と「社会」を両軸とする構造となり、政治によってこれらを下支えするという制度設計とすることが必要で、市町村におけるこれら制度設計をする手段は、もちろん条例ということになるのである。

**図16** トリプルボトムライン概念図



#### 第4節 条例化の視点と盛り込む事項

第3章では、里道を総有観への入り口として捉える新たな存在意義を見出した。また、本章第1節から第3節で、沼津市の現状と参考となる先進事例を参考に、今後の里道管理に必要な方向性を検討した。その結果、今後の里道管理に求められる視点は、「地域共通の財産としての再認識」、「環境管理者としての持続可能性の視点」、そして「地域資源としての活用」であると考えます。よって本節は、上述の整理を踏まえて、市町村の里道管理に必要な条例について、再検討するものである。

(92) 小島聡「持続可能な地域社会の多様性と地方自治」小島聡/西城戸誠編著『フィールドから考える地域環境』ミネルヴァ書房、2012、12頁。

(93) 磯部力「公物管理から環境管理へ」松田保彦他編『成田頼明先生退官記念——国際化時代の行政と法』良書普及会、1993、28頁。

## 第1項 自治体政策としての条例

地方分権一括法は、法定外公共物を市町村に譲与するための根拠となった法律だが、政策条例を活発化させる契機となった法律でもある。この法律によって、国と地方自治体の関係は、上下・主従から対等・協力の関係に変わり、また機関委任事務の廃止に伴う自治事務の拡大によって、地方自治体が創意工夫をして行政サービスを開発・創造することが求められるようになっていく。

条例を制定する契機は、おおまかに次のように分類される。

- ① 住民などの権利・義務・規制に関する条例を制定する必要があるとき
- ② 地方自治体の重要な組織に関する条例を制定する必要があるとき
- ③ 住民の負担の根拠を定める条例を制定する必要があるとき
- ④ 公の施設の設置管理条例を制定する必要があるとき

しかし、必ずしも条例の制定は必要ではないが、自治体政策の内容を明確にし、議会の議決を経て地方自治体の意思とするために制定される条例として、⑤任意条例がある。このような条例は、地方自治体の地域特性をいかしながら、それぞれ固有の問題を解決し、その地方自治体だけに効力のある自治立法であり、その地方自治体だけのローカル・ルールともいえる<sup>(94)</sup>。

里道という公の施設を設置管理し、行政や市民の責務などを規定する以上、当然条例を制定することとなるが、本章でいう里道管理の方向性を、市町村独自に定めるという点においても重要である。

## 第2項 条例に盛り込みたい事項

本項では、これまでの検討を踏まえ、条例に盛り込みたい事項を列挙し、提案とするものである。

### ① 条例名

多くの市町村では、「法定外道路」管理条例という条例名を採用している。これは、道路法の見地から法の適用外の道路とのニュアンスがあり、あまり肯定的な感じを与えない。よって、古くから「里道」「赤道」「赤線」などと呼ばれてきた歴史を尊重し、「里道」管理条例とし、「地域共通の財産」としての新たな道路概念

(94) 牧瀬稔『議員が提案する政策条例のポイント — 政策立案の手法を学ぶ —』東京法令出版、2008、24・25頁。

を表現したい。

② 目的

「公共の福祉の増進」を最終的な目的としつつ、住民が里道を「地域共通の財産」として認識し、行政と住民がいっしょになって管理・活用することによって「持続可能性」を高めるという認識を持つものでありたいことから、これまで足りなかった環境（の保全）、社会（市民協働）の視点が不可欠である。

③ 定義

行政が管理する道路法の道路と、市民協働などによる管理が望ましい「地域共通の財産」としての里道とに、道路区分が明確化される定義が望ましい。

④ 行政の責務

市町村が本来的管理主体であることをあらためて表明するとともに、里道が「地域共通の財産」であることに鑑みて、住民と協働して管理し、住民本位の管理に資するように定めたい。また、里道としての通行や他の「経済」的利用の重要性・公平性の視点や「環境」保全機能を有していることへの市民意識の啓発等を図り、自主的な市民の「社会」的活動につながるよう支援する責務も盛り込みたい。

⑤ 住民の責務

所有権に基づく官民二元論的な市民意識が、市民はサービスの受け手としてのみ考えるようになり、市民自らが地域の自治を実施していこうとする意識の低下を招いてきたことを反省し、里道を「地域共通の財産」との認識に立つことによって、市民の主体性を求めたい。

⑥ 簡易な工事・維持行為、里道の市民の活動

図17のとおり、市民意識では、公共施設の保全活動に係われるという市民がかなりいる。こういった活動は、許可行為に係らしめるべきではなく、簡単な方法で行えることが必要である。（例えば、アダプトプログラム、プチメンテナンスなど）

⑦ 利害関係者の理解

里道を「地域共通の財産」と捉える以上、利害関係者の理解がなければならない。占用・工事承認、その他の活動などに、前もって地域で話し合い理解を得ることが、地域での共通意識を高めることにつながる。また、ワークショップなどの話し合いの場を用意することも必要である。

⑧ 用途廃止

開発行為等によって里道を廃止する方が、地域の持続可能性に貢献する場合があ



る。この場合、用途を廃止し、他へ転用することが可能な制度が必要である。当然、事前に⑦の利害関係者の理解を得る必要がある。

⑨ その他

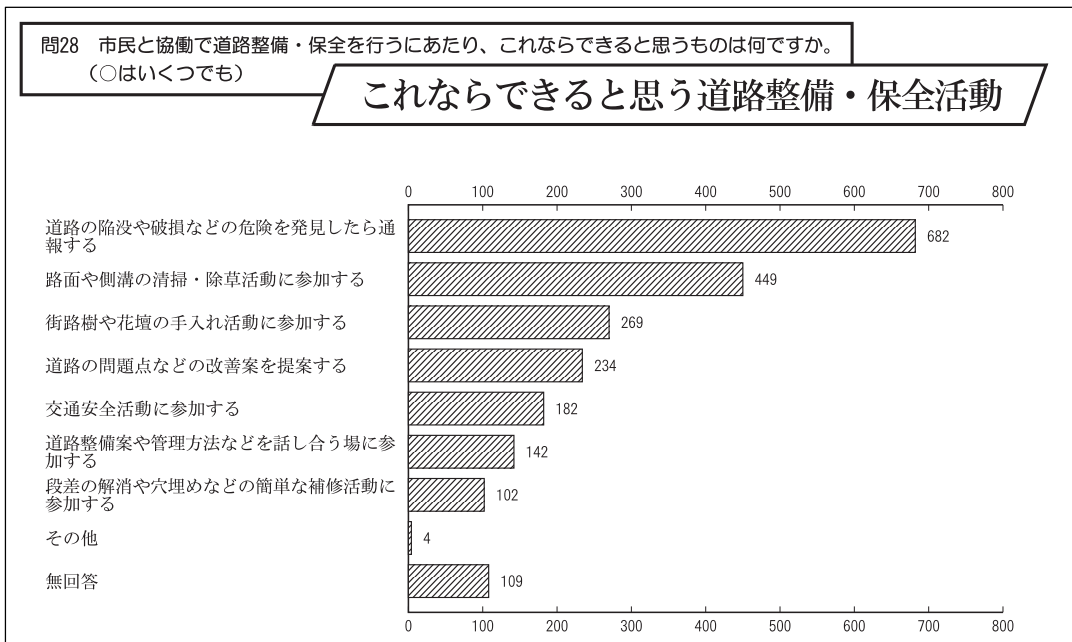
(ア) 支援制度

市民による里道管理の意欲を高めるような、原材料支給などの支援制度が必要である。また、経済的な支援だけではなく、上述の話し合いの場を行政が用意する支援もあるかと思われる。

(イ) 活用方法

経済的でないにしても、新たな価値の創出につながるような「地域資源としての活用」がなければ、里道への利害関心は逡巡していくと思われる。各自治体独自に、活用方法を検討する必要がある。(その際に、里道の3分類毎に活用を検討すると、理解しやすいものとする。)

図17 これならできると思う道路整備・保全活動



〔出典〕平成24年度沼津市市民意識調査結果報告書

## おわりに

法定外公共物の分権譲与は、市町村が「自ら考え自ら行う地域づくり」を推進する上で大いに寄与するとされていたが、多くの市町村では、事例で取り上げた自治体のように「昭和22年5月の地方自治法施行により機能管理が地方公共団体の責務になって以来、一部の個別的対応をする以外、一貫して無視してきた。特に平成12年4月地方分権一括法の施行により地方自治事務とされたにもかかわらず、これも無視してきた。」と、自己批判を行っているとおおり、自治事務となっても、ほとんど顧みられない存在といえるかもしれない。

しかし、本稿では、法定外公共物の分権譲与の発端となった閣議決定から約20年を迎え、また譲与手続きが終了してからも10年以上が経過する中、静岡県沼津市の法定外公共物（里道）の状況を中心にではあるが、あらためてその出現から現在までの変遷を整理し、今日的な存在意義の再評価を試み、併せて今後の里道管理に必要な方向性を提示できたものである。

なお、本稿は、「沼津市里道等管理条例」（平成27年3月26日条例第23号）の条例案作成時の整理をまとめた修士論文を再調整したものである。今後は、「地域共通の財産」としての認識に立つ沼津市の条例の施行によって、地域社会にどのような影響が及ぼされるのか、また他の市町村の条例と取組みの関係との比較など、新たな調査による分析が求められるであろう。

（わたなべ しげひこ 沼津市沼津駅周辺整備部整備課 課長補佐）

キーワード：赤道（アカミチ）／官民有区分／地方分権改革／  
ローカル・コモンズ／トリプルボトムライン／管理条例

### 【参考文献】

- 五十嵐敬喜/野口和雄/萩原淳司『都市計画法改正「土地総有」の提言』第一法規（2009）  
五十嵐敬喜編著『現代総有論序説』ブックエンド（2014）  
泉留維「里道が担う公的領域」三俣学/菅豊/井上真編著『ローカル・コモンズの可能性』ミネルヴァ書房（2010）  
磯部力「公物管理から環境管理へ」松田保彦他編『成田頼明先生退官記念——国際化時代の行政と法』良書普及会（1993）

- 今井敏行『農村整備と集落道路』農林統計協会（1984）
- 荏原明則「普通河川の利用と管理の法的課題」『法と政治』62巻2号関西学院大学（2011）
- 川向正人監修『東京理科大学・小布施町まちづくり研究所活動記録』2006年、2008年、2009年、2010年
- ぎょうせい『長狭物 維持・管理の手引き — 自治体による旧法定外公共物の運営 — 』加除式
- 毛塚五郎『近代土地所有権 — 法令・論説・判例 — 』日本加除出版（1984）
- 建設省財産管理研究会編『地方分権と法定外公共物』ぎょうせい（1999）
- 建設大臣官房会計課監修 建設省財産管理研究会編著『公共用財産管理の手引〔第2次改訂版〕 — いわゆる法定外公共物』ぎょうせい（1999）
- 公共用財産管理研究会編『法定外公共物の譲与 — 譲与手続に関するガイドラインの解説』ぎょうせい（2001）
- 小島聡「持続可能な地域社会の多様性と地方自治 — グローカルな時代の地域間連帯に向けて」小島聡/西城戸誠編著『フィールドから考える地域環境』ミネルヴァ書房（2012）
- 佐上信一『道路法ノ概要』帝国地方行政学会（1920）
- 佐藤甚次郎『明治期作成の地籍図』古今書院（1986）
- 塩野宏「法定外公共物法制の改革」『法治主義の諸相』有斐閣（2001）
- 塩野宏『行政法Ⅲ〔第4版〕行政組織法』有斐閣（2012）
- 静岡県土木部公共用地課『建設省所管国有財産管理事務必携（平成2年4月改定）』（1990）
- 篠塚昭次/宮代洋一/佐伯剛『境界の法律紛争〔第2版〕<有斐閣選書>』有斐閣（1997）
- 高村直助編『道と川の近代』山川出版社（1996）
- 武部健一『道Ⅰ』『道Ⅱ』法政大学出版局（2003）
- 田中好『道路改良叢書第五号 道路法』道路改良会（1925）
- 道路法令研究会編著『〔改訂4版〕道路法解説』大成出版社（2007）
- 内務省土木局『土木局第二十六回統計年報』（1921）
- 中野茂夫「近代日本の地方都市における道路行政」『日本建築学会計画系論文集』第587号（2005）
- 成田頼明「法定外公共物をめぐって」成田頼明/西谷剛編『海と川をめぐる法律問題』良書普及会（1996）
- 丹羽邦男『土地問題の起源 — 村と自然と明治維新』平凡社選書（1989）
- 沼津市教育委員会『沼津市史 別編 絵図集』（2004）
- 沼津市教育委員会『沼津市史編さん調査報告書第6集 岡宮の民俗 民俗調査報告書3』（1994）
- 沼津市教育委員会『沼津市史編叢書四 旧村地誌 金岡村誌 鷹根村誌 鷹根村沿革誌』（復刻版）（1996）
- 沼津市教育委員会『沼津市史編さん調査報告書第13集 松長の民俗 民俗調査報告書8』（1999）
- 平野悠一郎「マウンテンバイク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巻1号（2016）
- 福田アジオ「村落領域論」『武蔵大学人文学会雑誌』12（2）（1980）
- 福田アジオ他編『図説日本民俗学』吉川弘文館（2009）
- 藤森安一『道路法 河川法 土地収用法 耕地整理法 概要』文教堂書店（1927）
- 寶金敏明『里道・水路・海浜〔4訂版〕 — 長狭物の所有と管理 — 』ぎょうせい（2009）
- 牧瀬稔『議員が提案する政策条例のポイント — 政策立案の手法を学ぶ — 』東京法令出版（2008）
- 武藤博己『行政学叢書⑩ 道路行政』東京大学出版会（2008）
- 湯川洋司/市川秀之/和田建『日本の民俗6村の暮らし』吉川弘文館（2008）