

地域の自然的環境をつなぐフットパスコース設定に関する基礎的研究 ～河川、道路、都市公園の効果的利用に着目して～

A basic study on footpaths connecting the natural environment,
Focusing on an effective use of rivers, roads and urban parks

国立研究開発法人土木研究所寒地土木研究所 ○正 員 太田 広 (Hiroshi Ota)
正 員 笠間 聡 (Satoshi Kasama)
正 員 松田泰明 (Yasuaki Matsuda)
正 員 岩田圭佑 (Keisuke Iwata)

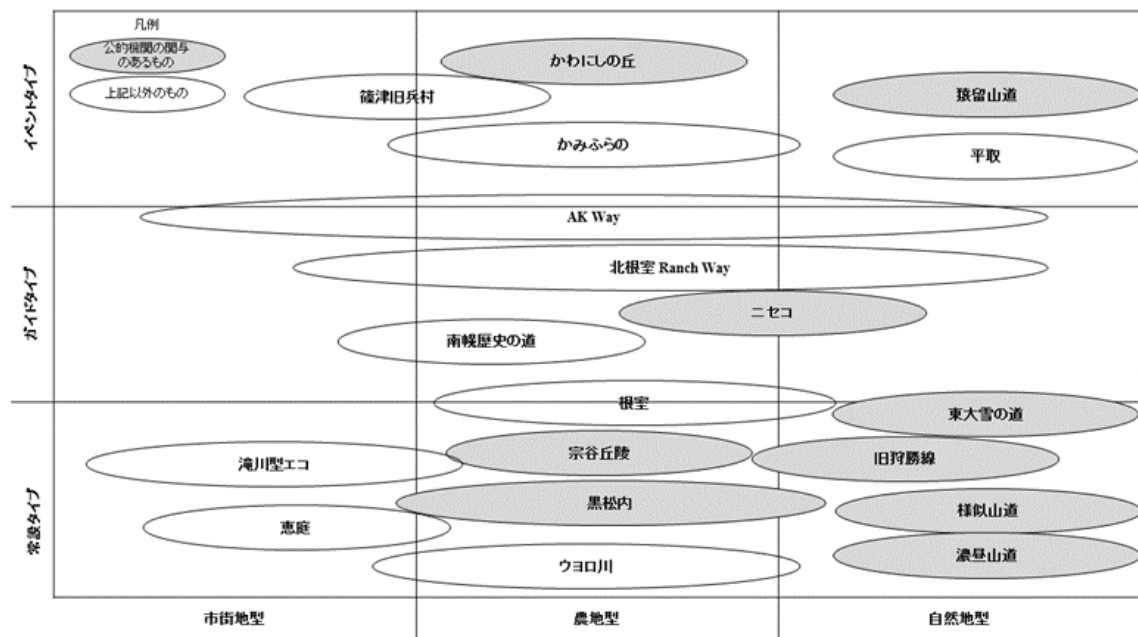
1. はじめに

政府は、北海道総合開発計画に「北海道の自然環境を活かしたフットパスの整備促進」を、また、観光立国推進基本計画に「快適な散策ネットワークの整備」や「散策できる河川管理用通路などの整備」など河川等を含む公共空間の利活用等による、魅力ある観光地域の形成を掲げた。このような背景の下、英国のフットパスをモデルに、各地でフットパスを整備する事業が展開されるようになり、地域活性化に向けた新たな資源と期待されている。北海道では、40を超える市町村に200を超えるコースがあり¹⁾、良好な自然的環境や景観を生かしたフットパスが地域資源の一つとなっている。

フットパスに関する研究としては、英国のフットパスの歴史的背景や法制度に関する研究^{2),3)}や日本における地域活性化の手段としてその効果を検証した研究は多いが⁴⁾、公共施設の利活用の実態やその課題は明らかになっていない。そこで、本報告では、公共施設を利用した北海道のフットパスの実態やフットパスコースの設定、運営・維持管理上の課題について議論する。

2. 研究方法

北海道のフットパスの現状を把握するため、河川、道路、都市公園等公共施設を通過する北海道内の主要なフットパスについて、設置者のホームページ、ガイドマップ等による資料収集を行い、設置・運営主体、整備の経緯、コースの概要（距離、特徴、運営・利用方法）、立地環境、施設整備状況等を調査した。調査結果に基づき、フットパスの類型化を行った。次に、フットパスを設置する上で課題となる地権者との調整について検討するため、既存フットパスの土地利用状況、土地所有者・管理者、及び、土地の通行・使用にあたっての許可等の取得状況を調査した。調査対象は、北海道で最も典型的と考えられる農地型のフットパスの中から、3事例を選定した。現地調査は、対象のフットパスコースを踏査しながら、GPSを用いて土地利用状況の変化点の座標（緯度・経度等）を記録し、国土地理院のS=1/25000数値地図上で各区間延長を計測した。また、設置・運営主体へのヒアリング調査により、各区間の土地所有者・管理者、土地の通行・使用に関する許可等の状況を把握した。



（注）2010年の資料収集に基づく

図-1 北海道の主なフットパスの分類

3. 結果と考察

北海道内の主要なフットパス 19 事例について、フットパスの運営・利用の方法、沿道土地利用等の立地環境、設置・運営主体による分類を行った(図-1)。運営・利用の方法には、コースマップ等が整備され、常時利用できる常設タイプ、主に設置・運営主体等のガイドが同行するガイドタイプ、主に設置・運営主体等が開催するイベント時に利用できるイベントタイプの3種類の運営・利用方法がみられた。立地環境としては、市街地型、農地型、自然地型の3分類に分けられ、このうち田園景観を活かした北海道らしいフットパスである農地型が多く、次に自然地型だった。設置・運営主体としては、地方自治体等の行政機関が設置・運営に関与しているもの、市民やNPO等により設置・運営されているものに分類でき、前者には、常設タイプの農地型及び自然地型が多いことがわかった。

フットパスの土地利用状況等について、北海道で最も典型的と考えられる農地型のフットパスの中から、設置・運営主体を考慮して、NPO法人が行政との協働関係を構築しながら、設置したAフットパス(ウヨロ)、行政が主導し、住民と連携して設置したBフットパス(黒松内の一部)、フットパス団体が設置したCフットパス(根室の一部)の3事例を対象に調査した。

3事例のフットパスが設置されている土地の公有地、私有地の割合を表-1に示す。Aフットパスでは道路用地や公園緑地、河川・湖沼等、Bフットパスでは道路用地、河川・湖沼等の公有地の割合が高いのに対して、Cフットパスは、フットパス団体メンバーが所有する私有地である畑・その他の農地の割合が比較的高く、道路等の公有地の割合は50%弱であった。

公共施設の利活用に着目すると、道路は、良好な景観や自然的環境などの地域資源のあるエリアとエリア、または、エリアとコースの起終点(駅や駐車場など)とをつなぐことに主に利用されていた。今回調査したフットパスでは、河川、海岸、都市公園等の公共施設そのものが地域資源である場合はもとより、設置・管理主体の所有地等や地域資源をつないだり、回遊したりするため、誰でも自由に利用できる公共施設である河川、道路等が利用されていた。その要因としては、土地所有者・管理者との調整が難しい私有地の通行・利用を最小限とするようコース設定されていると考えられる。

平野ら⁴⁾は、フットパス発展の社会的背景や問題点を報告しているが、「土地所有者との関係性の難しさ」を課題として挙げ、全国的にも多くのフットパスが存在している北海道では、コース周辺の居住者・地権者の数が圧倒的に少なく、合意形成が容易と指摘している。

本事例調査においても、地権者の数は少数だったが、必ずしも土地所有者との合意形成が容易だったわけでは

なく、むしろ合意形成の難しさを反映した結果、公有地を多く利用しながらコース設定されている実態が明らかになった。私有地の通行が難しい場合など、ルートの連続性を確保しにくいことがあるが、自然的環境など地域資源をつないで魅力あるフットパスを整備するには、河川、道路、都市公園等公共施設の有効利用が課題と考えられる。

コース設定において、土地所有者・管理者からの通行・使用許可の取得状況については、NPO法人が行政との協働関係を構築しているAフットパスや行政が主導し住民と連携しているBフットパスの事例では、口頭による許可取得の割合が多く、民間であるCフットパスの事例では、全て文書による許可を得ていた。河川、道路、都市公園については、通行・利用だけであれば、許可等は要しないと考えられるが、口頭による許可取得や協力依頼を行っている例もみられた。また、土地所有者等による許可形式(口頭・文書)については、土地所有者等が行政機関等の場合は口頭による許可が多かった。また、許可内容や条件等について、標識等の設置、通行のための草刈りをフットパス管理者が実施できること、野鳥の営巣時期には迂回することなど、協力依頼の範囲、維持管理や使用にあたっての注意点などフットパスの整備・維持管理上重要な内容や条件等が含まれていた。口頭による許可が多い理由としては、フットパスの定義が定まっていないことに加え、運営・利用方法も多様であることなどから、許可取得の可否を含め、公共施設にフットパスを設置・管理するための手続きやルールは明確には定まっていないことが考えられる。

一方、公共施設に標識等の施設を設置し、または、草刈り等の管理を行うためには、河川法、道路法、都市公園法等に占用許可等の手続きが定められている。しかし、フットパスの設置・管理者がフットパスのために設置する物件や草刈り等の管理行為についての許可の基準は明確ではない。

フットパスを新設し、継続的に運営していくためには、フットパスの定義を明確にすることに加え、河川、道路、都市公園等公共施設の利活用を円滑にする仕組みの検討が課題と考えられる。特に、許可内容や条件については、通行・使用以外にも、標識等施設の設置、管理者による草刈りの実施など整備や維持管理上重要と思われる内容や条件等が含まれている実態から、公共施設を含め、合意内容を記録・保存、周知することが望まれる。

参考文献

- 1) フットパス・ネットワーク北海道, <http://footpath-network-hokkaido.azurewebsites.net/> 最終アクセス 2017年11月22日
- 2) 平松紘, 1995. イギリス環境法の基礎研究—コモンズの史的変容とオープンスペースの展開—, 敬文堂
- 3) 太田広, 2009. 英国内における田園地域アクセス法制度の比較研究, 日本都市学会年報, Vol.43, pp.66-74
- 4) 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, 専修人間科学論集(社会学編), Vol.2, No.2, pp.127-140

表-1 調査対象フットパスにおける公有地・私有地の割合

フットパス	設置・運営主体	実延長(km)	公有地(%)	私有地(%)
A	NPO法人	12.840	80	20
B	行政、住民	10.560	75	25
C	フットパス団体	8.832	47	53