東海自然歩道の建設とその背景

岐阜大学　○小川翔　出村嘉史

１．はじめに

東海自然歩道は，厚生省の国立公園部計画課長の大井道夫によって発案された．この構想は，昭和 43 年４月５日の「自然公園制度の基本的方策に関する答申」[1)] を契機に，拡大を続ける大都市の無秩序な開発を防止し，増加する都市住民の野外レクリエーションに対応するために思案された．この自然歩道計画は東京から大阪までの大都市圏周辺に自然公園を設定し，その自然公園を歩道で結び合わせる[2)]という一大国家プロジェクトとなった．そして，昭和 44 年１月の構想発表と同時に新聞各社はこの構想を大々的に取り上げ，強い支持を受けた．国民からの反響も大きく好スタートをきったかのように思われた．しかし，昭和 45 年の完成に至るまでにはいくつかの課題があった．

本研究では，東海自然歩道の構想がどのように実現されたか，国，地方自治体，国民の動向から明らかにしていく．

２．建設の実施における課題

東海自然歩道を建設する上で，最も重要な事案はルート選定である．ルート選定を行うためには，路線調査を行い，土地を確保していかなければならない．当然，予算の獲得も必要である．

（１）路線調査の実施

急激な野外レクリエーションの需要の増加[3)]に対応するため，東海自然歩道の建設は急務であった．このため，候補地域の調査を迅速に行わなければならなかった．しかし，厚生省国立公園部という１部署だけでは，東京から大阪までの広範囲の路線調査は困難[4)]であった．

（２）土地の管理の在り方

歩道の選定経路上には公有地だけでなく，民有地が多く含まれていた．自然歩道を建設する際には，その歩道の管理の在り方が問われた．将来，自然歩道を維持していく上で，民有地に対してどのような形で自然歩道を設定するか，という課題である．

（３）予算の確保

構想時，厚生省は約 30 億円の費用が必要であると試算していた．[5)] しかし，当時の厚生省国立公園部の全予算は 10 億円程度であり，建設費がたりなかった．そのため，厚生省は大蔵省に対し，昭和 45 年度予算として，東海自然歩道の建設費 7 億円を要求した．しかし，この構想はゼロ査定をうけた．

３．課題への対処から実現まで

大井道夫は「国民の大きな期待に応えるべく，この構想の実現化に向けて最大限努力をしなければならない。」[4)] と考え，厚生省はルート選定をスムーズに実施するために次のような基本方針[6)]が立てた．

ａ．関係都府県が主体となって，歩道及び付属施設の整備事業を行う．

ｂ．全体の計画の実施については，広く国民一般が参加する推進団体が結成され，強力に促進をはかって行くことを期待する．

ｃ．歩道は既存の道路を使用する．

これら基本方針は世界の歩道計画が反映していると考えられる．大井道夫は構想前から世界の歩道計画について学んでいる[7)]．

地方自治体を主体とする考え方は，イギリスの長距離自然歩道の建設を踏襲しているといえる．イギリスでは，昭和 26 年に地方自治の手によって国立公園と国立公園をつなぎ合わせた長距離歩道が全国規模で整備されていた．全国規模で歩道を調査・整備するためには，関係都府県の協力が必要不可欠であるといえる．

積極的に市民団体の協力を得る考え方は，アメリカの探勝歩道であるアパラチアン・トレールにみられる．この歩道は民間団体の手によって，大正 11 年から昭和 12 年までの 15 年間の歳月を要して作られた．日本における民間団体による推進力は，予算確保において重要な役割を果たすことになる．このように，特にアメリカの探勝歩道やイギリスの長距離歩道は，東海自然歩道の建設への影響が大きく，これらが計画実現への糸口になったといえる．

（１）都府県主導の路線選定

路線決定の方法は，まず国立公園部内で厚生省原案路線[8)]選定され，その後に地方自治体が主体となって調査し，修正されていったことがわかった．

特に路線調査において，より魅力ある路線がないか，興味対象となる歴史的地域・遺産がないか，検討し路線修正するよう求められていた．また幹線ルートのみではなく，興味対象に続く支線ルートも調査対象となっていた．つまり，厚生省は大まかな幹線ルートを選定しただけで，具体的なルートは都府県に委ねたのである．例えば岐阜県においては，養老の国定公園化と木曽三川の一つ長良川を一望できるコースを検討[9)]していた．

このように，都府県の意向が反映されやすく，各ルートで特色ある自然歩道とすることができる．また，建設事業を考慮に入れたルート選定ができ，効率的な計画が立案できた．この結果，国と地方自治体の連携のもとスムーズなルート調査が行われた．

（２）既存道路を用いた都府県による土地の管理

厚生省構想原案[11)]によると，公有地はゾーニングで指定し，民有地は土地の買上げを検討していたことがわかった．買上げ費用は都府県が全額負担であった．土地を公有化することで，無秩序な開発を防ぐためであったと考えられる．このゾーニングの考え方はイギリスで導入されていた．狭い国土を効果的多目的に使用しなければならないイギリスや日本においては有効な手段といえる．

一方，岐阜県下の民有地に対しては，一部買い取りも見られたが，ほぼゾーニングという形で地主か

ら使用許可をもらっていたことがわかった．管理の手段は自然歩道に対し，基準幅100mの帯状の特別区域を指定して，公園道として規制を行った[9]のである．特別区域内で事業を行うためには，県知事の認可が必要であった．

このように土地の管理に関しても，地方自治体主体で都府県に似合った形で実行され，円滑な土地の確保と維持が実現した．

（3）都府県負担と国民の支援による予算確保

1．厚生省の方針の追加と活用

まず厚生省は調査段階において，2つの方針[10]を推進した．

a．事業主体である地方自治体が建設費用1/2を負担する．

b．新たな国定公園の指定する．

である．厚生省原案[10]には都府県が負担する費用に関しては明記されていなかったことがわかった．つまり，建設費用を賄うために，後に地方自治体が費用を負担する方針を定めたと考えられる．

また，自然公園内の自然歩道に対しては自然公園の予算で事業を行えることがわかった[5]．このため，昭和44年の答申を活用して，自然歩道の沿線を自然公園として指定することを推進したと考えられる．当時，図－1のように全ルートの約70%を自然公園に含める計画[10]があった．その結果，昭和45年11月30日に新たに四国定公園が指定され，四国定公園が拡張[11]された．

このようにして，建設費用を最小限に抑えようとしたと考えられる．自然公園予算を用いるという方針は厚生省の強みを最大限活かし，適切に活用した方法といえる．

2．ゼロ査定からの予算復活までの国民の支援

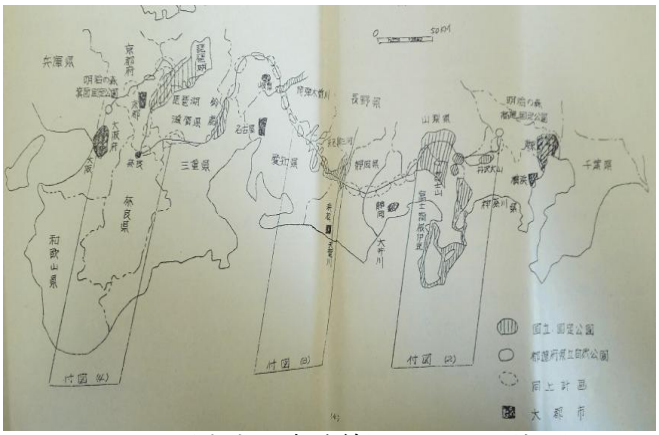
また，ゼロ査定から予算獲得までには，民間団体の支援が大きな影響を与えたことがわかった．昭和45年1月17日，国立公園協会が中心となって「東海自然歩道友の会」[13]が結成されたのである．この友の会には日本万歩クラブ，日本歩け歩け協会，ボーイスカウトなど50団体が集まった．友の会は，新宿・渋谷駅前にて2日間で約6時間の署名運動を行い，5,322人の署名を集めた．このことは1時間あたり約900人もの署名を集めたことになり，国民の支援の高さがうかがえる．さらに，他の団体の署名を合わせると17,896名となった．

署名運動の2日後には，総理大臣や自民党幹事長，官房副長官，厚生大臣，大蔵大臣に署名を持って陳情を行った．さらに，国会や自民党，大蔵省に対して，約4,000枚による葉書による陳情を行った．

署名運動の前日の23日には，女性文化人5人（随筆家，作家，画家，登山家，歌人）が予算獲得のために，厚生省の公園部長を訪れ，構想実現への激を飛ばした．また，官房副長官にも陳情を行った．

その結果，昭和45年度予算として2億5千万円を獲得できたのである．

このように，厚生省だけの働きかけでは，到底実現できない構想であった．しかし，厚生省が国民の求める事業を適切に計画し，協力を求めたならば，国民や民間団体による積極的な働きかけにより，複数の部署を動かす力があるといえる．



図－1　厚生省原案路線図及び公園計画図

4．結論

国の機関である厚生省は，当部署だけでは実現できない調査を都府県に委託し実施した．さらにただ単に，委託しただけではなく，大まかな原案路線を定め，都府県の意向が最大限活かせるようにした点が効率的なルート選定につながったといえる．と同時に，都府県主体という方針から，建設費の負担を求め，厚生省として必要な建設費用を抑えた効果的な手段であったといえる．

都府県においても，特色を活かした自然歩道を検討し，国民に強い期待感を与えた．さらに土地の管理の在り方として，既存道路をゾーニングとして，地主の使用許可を得るという方法で，建設費用を最小限に抑えるようにでき，将来の存続を考慮した持続可能な規制体制を整えることができた．

さいごに，国民は積極的に行政に働きかけを行い，行政も門戸を開き，国民の意見を重視した結果が，構想の実現に大きく影響しているといえる．

東海自然歩道の計画は，国と都府県，国民という3つの機能が適切に働きかけあって，実現できたものである．

参考文献

1）自然公園制度の基本的方策に関する答申：国立公園，1968.6　答申内容の一部抜粋「新たに大都市周辺の適地に，利用性の高い国定公園を積極的に開発する必要がある．」

2）大井道夫：東海自然歩道の構想，国立公園，1969.2.25

3）厚生省：厚生白書，1968.12.5

4）大井道夫：東海自然歩道の構想，国立公園，1969.2.25

5）橋本善太郎：東海自然歩道の整備，国立公園，1971.9.25

6）大井道夫：風景への挽歌―私の自然保護論―，1978.12.10

7）大井道夫：東海自然歩道のその後（自然と体育{特集}），1970.7

8）厚生省国立公園部：東海自然歩道第1次調査・調査要綱，1968.2.1

9）岐阜県企画開発部：東海自然歩道国定公園（仮称）指定についての説明会資料，1970.1.26

10）厚生省国立公園部：国民自然歩道（仮称）の構想，1969.1.20

11）朝日新聞：国立・国定公園つなぐ東海自然歩道，1969.1.3

12）自然公園審議会ニュース：東海自然歩道沿線四国定公園を新しく指定・四国定公園を拡張，国立公園，1971.2.25

13）東海自然歩道友の会：ゼロ査定から浮び上った東海自然歩道，国立公園，1970.2.25

14）毎日新聞：「東海自然歩道」OK　予算復活　友の会陳情が実る，1970.1.27