

# 道 路

昭和35年

8 月 号

## 目 次

口絵 観光と道路——その問題点	
観光道路整備の現状と将来	尾之内 由紀夫 (558)
観光と道路	小 田 寿 夫 (562)
道路美と観光道路	佐 藤 昌 (567)
文化財保護と観光開発	滝 本 邦 彦 (569)
観光道路の本質と問題点	鈴 木 忠 義 (574)
道路の観光的処理について	森 堯 夫 (578)
観光道路とパークウェイ	池ノ上 容 (582)
座談会 東日本における観光政策と有料道路	(587)
富士箱根伊豆国立公園地域の道路整備の構想	
.....今 川 正 彦 (593)	
日光国立公園地域における道路網計画の提案	
.....隈 部 毅 一 郎 (600)	
随 想 ベースボール・ライフ	ドクトル・チエコ (606)
交 差 点	(608)
真鶴有料道路の風致的検討	戸 谷 是 公 (610)
資料 世界で最も安全な高速自動車道路	(618)
丸の内駐車場の設計及び工事について	岩間 旭・鈴木 登 (622)
工事々務所めぐり(その二) ——	
建設省東北地方建設局磐城国道工事々務所 東京都第四建設事務所	
.....金安公造・物部幸保 (632)	
道路と鉄道との交差に関する建設省・	
日本国有鉄道協定の解説(下)	室 城 庸 之 (639)
公共用地取得制度調査会令	(566)
ハワイの州昇格と道路計画	(568)
名神高速道路の国際入札について	(581)
人口2人に自動車1台	(586)
13,000 軒のアジア国際道路問題	(617)
ニュージャージー・ターンパイクが第一	(617)
道路関係ニュース	(645)

題字・豊・道 春 海 氏

表紙写真 『若戸橋』

——日本道路公団工務部提供——



明治4年5月23日の太政官布告があり、きわめて広い範囲の品目にわたって、その品目と所有人名をくわしく記さし、地方官庁から国に差し出すべきことを命じている。

法律としては古社寺保存法（明30.6.5法律第49号）史蹟名勝天然記念物保存法（大8.4.10法律第44号）国宝保存法（昭4.3.28法律第17号）重要美術品等の保存に関する法律（昭8.4.1法律第43号）というような法律が保存の対象別にその時代の必要に即して制定されたが、文化財保護法制定を機会にこれらの単独立法の法律はすべて総合法規としての文化財保護法に吸収され、同時にこの法律の執行機関としても独立してその職権を行なうことができる5人の委員からなる文化財保護委員会という機関が文部省の外局として設置されたのである。

この法律は昭和29年7月1日に部分改正が行われたのであるが、それはとにかくとして、全文130条からなる戦後立法としても膨大な法体系をもち、過去の法律がそれぞれ対象別に保護してきた文化財を総合的に保護することになり、付属機関としても皇室博物館を吸収改組して、東京、京都、奈良にそれぞれ国立博物館をもち、また東京と奈良にそれぞれの国立の文化財研究所をもつように組織の上からも大きく成長したのである。

そしてまたこの法律の特色の一つと見られる点はこの法律の保護の対象となる文化財の範囲がひろげられて有形文化財（建造物、絵画、彫刻、工芸品、書跡、典籍、古文書、考古資料）、無形文化財（演劇、音楽、工芸技術）、民俗資料、記念物（史蹟、名勝、天然記念物）、埋蔵文化財の五つの領域を包容していることである。

このように保護対象が拡大されるとともにそれが明確化されたのであるが、現在法的に指定されている物件は表一のように相当大きな数字にのぼっている。

ところで、これらの指定物件について一番問題となる

表一 文化財指定件数一覧表

種別		区分	国 宝	重要文化財	重要美術品
種 別	区 分	絵 画	137	1,462	1,251
		彫 刻	106	2,218	430
		工 芸	225	1,786	2,013
		書 跡	242	1,931	2,755
		考 古	25	215	701
		小 計	735	7,612	7,150
建 造 物	件 数	196	1,340	155	
	棟 数	(238)	(2,023)		
合 計		931	8,952	7,305	

◎重要文化財の件数は国宝の件数を含む

(史蹟名勝天然記念物)

特 利 史 跡	49	史 蹟	732
特 別 名 勝	23	名 勝	202
特別天然記念物	63	天 然 記 念 物	811
計	135		1,745

◎史蹟名勝天然記念物の件数は特別史蹟名勝天然記念物の件数を含む。

◎史蹟は  
 { 史蹟  
 { 史蹟・名勝  
 { 史蹟・名勝・天然記念物  
 の合計件数である。

名勝は  
 { 名勝  
 { 名勝・史蹟  
 { 名勝・天然記念物  
 の合計件数である。

天然記念物  
 { 天然記念物  
 { 天然記念物・史蹟  
 { 天然記念物・名勝  
 の合計件数である。

(民俗資料)

民 俗 資 料	重要民俗資料	記録作成の措置を講ずべき無形の民俗資料
	42件	19件 (選択)

(重要無形文化財)

各 個 指 定			総 合 指 定			
芸 能	18件	24人	芸 能	3件	4団体	117人
工芸技術	28件	33人	工芸技術	3件	3団体	129人
計	46件	57人	計	6件	7団体	246人

◎各個指定とは個人指定、総合指定とは団体指定のことである。

のは現状を変更するというのである。

文化財保護法はこれらの指定物件については厳に一般的禁止の条項を課して現状変更を制限し、申請にもとづいて許可を受けた場合にのみこの一般的禁止が部分的に解除されるということになっている。そしてまたこの現状変更について特に問題となるのが史蹟、名勝、天然記念物である。というのは史蹟、名勝、天然記念物の指定はおおむねその所在する土地そのものに著目して一定の地域が指定の対象物件となっているからである。

史蹟や名勝や天然記念物に指定された土地の所有者や占有者にとってはこの指定は個人的にみればまことに具合のわるい話であつて、土地の効用上自分の所有する土地、自分の占有する土地であるにもかかわらず、それが自分の思うままにならないという不平や苦情はいたるところで耳にする話である。極端には指定返上論までとびだすこともある。

文化財保護法がこの法律の執行にあつては関係者の所有権その他の財産権を尊重しなければならないことを訓示規定としてかかげておきながら、一方指定物件の現状変更や保存に影響を及ぼす行為については一般的禁止を課し、許可があつたときのみ禁止が解除されるというように所有権や財産権を抑制しているのは矛盾ではないかともいわれる。

しかしここで考え方として大切なことは文化財保護法制定の根本理念として文化財は国民的財産であるという

認識が基底にあるということである。であるから、これを公有物として公用制限を課して法律で保護するのであるということである。この法律で文化財の所有者その他の関係者は文化財が貴重な国民的財産であることを自覚し、これを公共のために大切に保存することにつとめなければならないとされているゆえんでもある。

文化財保護法は所有権や財産権を抑制している悪法であるとか、違憲立法であるとかの声もよく聞くところであり、また現状変更の不許可等に対しては国家補償をすべきであるという意見もある。

しかし憲法第 13 条には、国民は常にその権利を公共の福祉のために利用する責任を負うとの規定があり、第 29 条は財産権は侵してはならないが、この財産権の内容は公共の福祉に適合するように法律で定めること、また私有財産は正当な補償のもとにこれを公共のために用いることができる旨の規定をしているのである。

ところが文化財指定は公の保存物として公用制限を課しているだけで、この指定は消極的なものであり、いまだ、直接かつ積極的に公共の用に供し、これによつて損害を生ずるといふ段階にはないから補償の必要はないものと解するのが適当と思うのである。

表一 2 史跡名勝天然記念物現状変更件数都道府県別一覧  
自昭和 30 年度～至昭和 34 年度

都道府県別	年度	30	31	32	33	34	計	
北海道	道	3	7	12	14	5	41	
	支庁	2	3	12	17	29	63	
	市	8	1	7	1	10	27	
	町	6	9	17	17	24	73	
	村	2	3	2	9	6	22	
	小計	2	3	2	3	0	4	
	東北	道	0	0	1	3	8	30
		支庁	0	4	10	8	4	26
		市	0	0	2	2	23	84
		町	13	19	16	13	23	84
村		0	0	7	10	11	30	
小計		3	7	8	4	1	23	
関東		道	0	0	2	1	0	3
		支庁	5	15	16	10	18	64
		市	5	11	11	2	14	43
		町	0	0	1	3	4	8
	村	0	0	2	3	2	7	
	小計	0	1	1	0	0	1	
	中部	道	2	5	3	3	4	17
		支庁	6	9	3	6	5	29
		市	4	7	7	5	18	41
		町	0	1	1	1	3	6
村		12	22	38	35	28	135	
小計		7	8	10	7	8	40	
近畿		道	0	0	1	2	0	3
		支庁	18	16	18	28	9	89
		市	48	73	63	88	50	322
		町	4	10	10	2	6	32
	村	3	2	12	31	23	71	
	小計	44	47	104	101	75	371	
	中国	道	1	0	0	2	2	5
		支庁	0	0	0	2	2	4
		市	4	6	6	5	6	27
		町	6	8	6	7	9	36
村		31	31	22	62	56	202	
小計		5	3	2	11	7	28	
四国		道	1	0	1	1	2	5
		支庁	4	4	8	13	9	38
		市	3	13	20	17	11	64
		町	4	5	2	6	8	25
	村	3	8	3	4	17	35	
	小計	1	8	7	3	5	24	
	九州	道	37	48	37	42	50	214
		支庁	1	4	3	8	7	23
		市	1	6	10	12	12	41
		町	0	3	1	3	3	11
村		1	4	3	4	3	14	
小計		298	432	529	627	597	2483	

この種の論議はとにかくとして、史跡、名勝、天然記念物として指定された一定範囲の土地における現状変更の件数は年々ひじょうに多くなつてきており、表一からもあきらかであるように昭和 30 年度 298 件に対して昭和 33 年度 629 件、昭和 34 年度 597 件と 2 倍以上の倍率を示している。

しかもこれらの現状変更について原因別に分析してみると表一 3 のとおりであり、ロープウェイや駐車場など

表一 3 現状変更原因別件数一覧表 自昭和 28 年度至昭和 34 年度

原因別	年度	28	29	30	31	32	33	34	計			
建設物の等設工置	史	109	9	15	1	1	4	0	2	141		
	名	95	8	23	2	7	11	0	0	146		
	天	4	0	7	0	4	0	13	0	28		
	小計	208	17	45	3	12	15	13	2	315		
	道路の新設	史	114	9	16	5	0	15	0	5	164	
		名	101	8	21	3	1	15	0	1	150	
		天	5	2	12	1	0	1	18	0	39	
		小計	220	19	49	9	1	31	18	6	353	
		開闢地整備等	史	101	13	14	1	0	11	0	5	145
			名	69	14	19	2	2	7	0	0	113
天			7	3	10	2	2	2	14	0	40	
小計			177	30	43	5	4	20	14	5	298	
樹木伐採掘削等			史	145	11	20	0	1	13	0	4	194
			名	141	11	20	3	1	11	0	0	187
	天		9	1	18	0	0	7	16	0	51	
	小計		295	23	58	3	2	31	16	4	432	
	掘削採取および		史	177	12	26	2	1	15	0	6	239
			名	143	12	18	4	6	13	0	0	196
		天	13	2	56	2	0	2	19	0	94	
		小計	333	26	100	8	7	30	19	6	529	
		防犯等公共施設	史	216	20	21	0	0	25	0	3	285
			名	195	13	19	1	4	30	0	0	262
天			17	4	25	0	1	7	25	1	80	
小計			428	37	65	1	5	62	25	4	627	
その他			史	195	10	19	3	1	28	0	14	270
			名	172	18	19	4	3	25	0	5	246
	天		11	7	27	1	0	4	25	6	61	
	小計		378	35	65	8	4	57	25	25	597	
	計		史	1,057	84	131	12	4	111	0	39	1,438
			名	916	84	139	19	24	112	0	6	1,300
		天	66	19	155	6	7	23	130	7	413	
		小計	2,039	187	425	37	35	246	130	52	3,151	

の観光事業施設に関する現状変更は昭和 28 年度から昭和 34 年度までの過去 7 カ年間に 37 件の数字を示している。

表一 3 のように数字は 37 件という数字であるが、ここで注意したいのはこの種の現状変更は指定物件の現状変更として規模も大きく、ある意味で毀損の度合も強いということであり、いきおい許可、不許可の判断も慎重にならざるを得ないということである。

過去の例で結局許可にはなつたが、史跡および特別名勝として二重に指定になっている石庭として有名な京都の竜安寺方丈庭園の参道を京都市の計画した観光道路が横断するという現状変更は解決に数年を要したという例もあり、最近では埼玉県の名勝長瀬の指定地域の下方に埼玉県が計画している発電事業のための堰堤建設の現状変更、特別天然記念物尾瀬の指定地域におけるダム造成の現状変更等は許可、不許可いずれも解決されるまでにはまだかなりの日時がかかるものと思われるのである。

もつとも指定されている土地が同時に厚生省所管の国立公園地域とかきなつているような場合には文化財保護委員会と厚生省との協議がととのつた上でなければ決定できないというようなことで、解決が出来る場合もあるが、そういう場合でも特に国立公園の特別保護地域とも関係するような現状変更は厚生省としても慎重にならざるを得ないものと思うのである。

また重要な現状変更についてはかならず文化財保護委員会の諮問機関である文化財専門審議会に付議し、必要によつては専門委員にも現地を調査してもらつたうえで慎重に審議するというのもしなければならぬのである。

文化財保護委員会の決定がひじょうにおそいという批判もあるが、とにかく最近の現状変更の計画は量的にも質的にも指定物件の価値保存の見地からすればなかなか深刻なものがあるのであつて、いきおい決定には慎重を期さざるを得ないことは理解をしておいてもらいたいと思うのである。

この種の例としては最近名勝および史跡の指定が解除になつた江の島がある。江の島は昭和9年12月28日に指定になつたのであるが、それ以前からいわゆる名所旧跡として人口にも膾炙し、広く国民に親しまれてきたのであるが、文化財保護法制定以前の史蹟名勝天然記念物保存法時代知事に許可権があつたとき、島頂に鉄骨造展望塔が建設されたり、江の島特有の暖地性樹林を伐採して熱帯植物園が造成されたり、また地学上の特色がよく現われた西南部の海蝕洞穴や隆起海床などの地形が観光客の利便に迎合したトンネルや道路などの掘削によつてはなはだしく破壊されてしまつてゐる等々のことで、すでに国指定の文化財としての価値が問題にされていたのであるが、昨年には許可は得たものの4連の地下エスカレーターが敷設されたり、またあらたには、島の東側に約2万5000坪の土地を造成して、観光船の発着埠頭とヨット・ハーバーをふくむ湘南港建設の計画もあり、結局指定解除にふみ切らざるを得なかつたのである。

江の島はいつも他の現状変更許可申請に際して文化財の悪材料に引例されてきたのであつて、江の島の現状変

更と比較すれば、自分のところの現状変更計画のごとき微々たるものではないかというふうないい分である。

現在問題になつてゐる特別名勝松島の地域内における松島タワーの建設問題にしても江の島が悪例の見本として引用されたのであるが、われわれとしてはむしろ江の島の指定解除を機に今後の史蹟名勝天然記念物の保存行政上、観光が度を過ぎれば指定解除の運命をたどらなければならないという一つの見本として自他ともに反省の材料にしていきたいと思うのである。

### 〔3〕

文化財保護行政のうちでも史跡や名勝や天然記念物の指定地域におこる各種の現状変更問題の処理が一番難物である。その難物たるゆえんはまえにも述べたように、土地の所有権、財産権がこれにからまり、また公益事業や時流として強い力をもつ観光事業等の必要性の要素がからまつてゐるからである。

しかし現状変更の処理を困難にする別の大きな要因として注意しなければならないのは無許可で着工してしまうということと、計画を一方的にきつちりと決めてしまつて、さあどうしてくれるというようなことで許可申請をばつとだしてくるということである。

松島タワー建設問題のようなものは無断着工のひじょうに悪質な例で、最初現状変更としての申請書が提出され、これが宮城県知事のあつせんでとり下げられると、今度は保存に影響を及ぼす行為として再度書類がだされさらには、タワー建設は保存に影響を及ぼす行為であるが、影響の軽微である場合に該当するから許可を必要としないものとの理由で、この申請書はとり下げて、勝手に工事をする事ができるのだというような任意解釈をして、無許可ですでに42米ほどの鉄骨組を進めてしまつたのである。

すくなくとも文化財保護の國法がある以上法を無視して無断でやつてしまうということは事の輕重にかかわらず、許されないことであつて、文化財保護行政としてはこの種の悪質な違法行為は徹底的に追究していかなければならないのである。

また現状変更の計画を一方的にきめてしまつて、各都道府県の教育委員会には事前によく連絡もせず申請をしてくる場合も処理上困ることである。この種の計画は案外に公共団体の手で行なおうとする場合に多いので、そのような場合、これがかかりに、不許可処分にならば関係者の責任問題ともなるおそれがあるのである。

昨年関ヶ原合戦で徳川家康が最初に陣をしいたといわれている桃配山という山のすぐそばまで岐阜県の土木部が県道をつくつてしまつて、この指定の山の一部を切り取らなければ道路は完成しないということで県庁の関係

者が困った例がある。

最近にも埼玉県の大宮問題で県知事の部局の方ではダム建設計画、発電の計画はすでに昭和 28 年度からの県の総合開発計画の一部だといっているのに、埼玉県の教育委員会がこの計画を知つたのは申請書の提出されたわずか 2 カ月前だというようなことで、このようなことでは事前によく話し合うという機会も全くなってしまうのである。

文化財保護に関する関係官庁間の連絡強化については昭和 32 年 6 月 11 日、閣議了解として「近時国土開発その他の事業の施行等に当り、文化財保護に支障をきたすおそれが少なくないので、文化財の保護と事業の施行等との円滑な調整を図つて文化財の保護に遺憾なきを期するため、関係各省各庁間における相互の連絡をいつそう緊密にするものとする。」ということが定められ、その理由として「国土開発等の公益的事業その他一般の工事等の施行が史跡名勝天然記念物その他の文化財に現状変更を加えることとなる例が最近きわめて多い。それらは

すべて文化財保護委員会の許可を必要とするが、同時に他の官庁の許認可等を要するものが少なくない。このような場合関係各官庁間において特に許認可にあらかじめ相互にいつそう密接な連絡を行なつて官庁間の意思および措置の不統一を避け、文化財保護の完遂と国土の開発等の遂行とに遺憾なきを期そうとするものである。」ということが述べられているのである。

このようなことがまだ充分徹底していないきらいがあり、観光開発計画にしても観光担当の部課だけが独走してしまつて、とかく文化財に対する教育的配慮と文化的配慮を欠くうらみなしとしないのである。

最後に前にも述べたところであるが、文化財はわが国の歴史、文化等の正しい理解に欠くことのできないものであり、かつ将来の文化の向上発展の基礎をなすものであるから、その保存と活用には国民各層の深い理解と協力がなければならないことをこの機会にくりかえし要望しておきたいのである。

(文部省文化財保護委員会記念物課長)

委員 長員

編集 長

尾之内 由紀夫  
浅大工 新勝美  
中藤 一郎  
吉原 滋  
加藤 武雄  
藤岡 昭裕

編 集 委 員 (五十音順)

一尾越武中松  
瀬仲谷田村崎  
哲正春彬  
雄章美宏男磨

井金相竹新宮  
上安良原谷崎  
公正清洋昭  
孝造次隆二二

伊吹山 四郎  
岸鈴木 文雄  
鈴木村 信太郎  
田嶋 克幸  
物部 保

昭和 35 年 7 月 25 日 印刷 昭和 35 年 8 月 1 日 発行

編集發行人 加藤 裕 正  
發 行 所 社団法人 日本道路協會  
東京 都 千代 田 区 三 年 町 1  
撥替東京115779電話(581)0949・1689

道 路 (昭和 35 年 8 月 号) 辛 80

印 刷 者 大 沼 正 吉

印 刷 所 株式会社 技 報 堂

東京 都 港 区 赤 坂 溜 池 町 5