

住民が連携した沿道景観の保全及び利用活動* ～「シーニックバイウェイ北海道」を事例として～

Community Partnership Activities for Preservation and Utilization of Roadside Landscapes -a Case Study of Scenic Byway Hokkaido*

田中寿明**・佐藤寛人***・宮本史大***・和泉晶裕****

By Toshiaki TANAKA**・Hiroto SATOH***・Fumihiko MIYAMOTO***・Akihiro IZUMI****

1.はじめに

平成 17 年に施行された景観緑三法を始め、自治体等においても、景観に関する計画・条例等が策定されている。景観法の基本理念では、「良好な景観は現在及び将来における国民共通の資産」であることを明らかにしているほか、「地域の個性を伸ばすような多様な形成を図るべき」として、地域の自然、歴史、文化、風土等によって良好な景観は多様であること等を示している。¹⁾

地域においては、景観形成活動を行うことにより、地域アイデンティティの向上、地域ブランド力の向上が考えられる。また、景観資源をイメージ戦略・観光ツールとして利用を行い、観光客の誘致・増加も期待できる。

シーニックバイウェイ北海道は、国土交通省北海道開発局が推進するプロジェクトであり、「美しい沿道環境形成や北海道の地域資源を見出し、保全・活用することにより、そこに住む人々にとって誇れる地域環境を形成するとともに、訪れる人々にとって安全・快適な観光環境の創造を図り、北海道の豊かな地域資源の中で、地域住民と旅行者、地域産業と観光産業が共生できるような、新しく美しい北海道を実現する。」ことをめざしている。平成 15～16 年度を試行期間としモデルルートを定め制度導入の検討を行い²⁾、平成 17 年度からは本格運用が開始されている³⁾⁴⁾。

本論文では、モデルルートにおける活動団体間の合意形成のために実施した、ワークショップや会合などでの議論を整理し、顕在化した意見の相違や利害について抽出した。次にこれらの意見の相違や利害の調整を行ったプロセス・手法を整理し、景観問題における合意形成の課題について考察した。

*キーワード：市民参加、景観

**正員、工学修士、(社)北海道開発技術センター
(北海道旭川市緑が丘東 1 条 3 丁目 1 番 6 号
TEL0166-66-5601、FAX0166-66-5602)

***正員、(社)北海道開発技術センター
(北海道札幌市中央区南 1 条東 2 丁目 11 番地
TEL011-271-3028、FAX011-271-5115)

****正員、工学修士、北海道開発局建設部道路計画課
(北海道札幌市北区北 1 条西 2 丁目
TEL011-709-2311 内 5353、FAX011-757-3270)

2.モデルルートの概要

シーニックバイウェイ (Scenic Byway) とは、景観 (scene) の形容詞シーニック (scenic) とわき道を意味するバイウェイ (byway) を組み合わせた言葉である。

平成 15～16 年度に、北海道において米国シーニックバイウェイ制度を参考とし、制度導入モデルの実証的な検討を行うため、検討の場として、モデルルートを設定し、種々の試行を表-1 の基本方針に沿って実施した。

表-1 シーニックバイウェイ北海道の基本方針
(試行ルートにおける)

基本方針 1 地域住民主体の運営体制づくり
・地域住民の主体的参加による横断的推進体制の構築 ・評価システムによる推進・支援体制の構築
基本方針 2 ブランド形成によるコミュニティビジネスの創造
・プロモーション推進によるブランド形成 ・新たな地域ビジネス創造の積極的志向
基本方針 3 持続的サポートのための仕組みづくり
・シーニックバイウェイ制度に関する情報の共有化、情報発信等のネットワーク化 ・リソースセンター (支援センター) 設置等による持続的サポート体制の構築

試行のためのモデルルートは、「千歳～ニセコルート」(千歳市周辺からニセコ周辺に至る地域) および「旭川～占冠ルート」(旭川市周辺から占冠村周辺に至る地域) とされた。(図-1)



図-1 モデルルートの位置図

なお、「ルート」の定義は、路線を指定するものではなく、地域を旅行する観光客が訪れると思われる範囲を含むものとした。(米国では「コリドー」と称される)

モデルルートにおける活動団体の募集については、地元説明会・ホームページの掲載・新聞報道等により行われた。両ルートにおいて38団体が参加し、活動を行った(表-2)。試行においては、「北海道におけるシーニックバイウェイ制度導入モデル検討委員会」が活動団体を認定しているが、本制度移行後は、各ルートにてそのルールを定め団体を公募している。

表-2 地域別活動団体数

種別		千歳～ニセコ	旭川～占冠	合計
団体数		21	17	38
団体種	公益法人	2	2	4
	NPO法人	4	4	8
	民間法人	1	3	4
	任意団体	13	8	21
	自治体	1	0	1
活動内容 (延べ数)	景観保全	20	14	34
	地域づくり	11	14	25
	観光振興	16	14	30

活動団体が行ってきた景観形成をキーワードとした活動は、活動団体間の連携、活動団体の発案による行政との連携によって行われてきた。これらの活動は、下記のようにこれまでの景観形成活動の一般的なプロセスとは、計画策定主体・活動主体が異なる(表-3)。

表-3 一般的な景観形成活動と
シーニックバイウェイ北海道との違い

	一般的な景観形成活動	シーニックバイウェイ北海道
活動計画策定	行政、コンサルタント、学識経験者等	地域の住民である活動団体及びその連携組織
活動主体	活動計画策定者以外	活動計画策定者(地域活動団体)
活動期間	計画・条例で定められた期間	自主的に活動を計画した期間
活動の見直し	見直しの会議等が設定される時期	活動計画に則った時期(地域住民が自主的に検討)
アドバイザー	行政、コンサルタント、学識経験者等	行政、コンサルタント、学識経験者等

3. 試行における合意形成

試行期間において、地域住民が主体的に活動を行える運営体制を構築できるよう、様々な議論・活動を行うための参加の「場」づくり⁵⁾を行ってきた。活動団体が議論を円滑に行うため、地域性を考慮し、議論内容に合わせた形態で各種会議を開催した。

千歳～ニセコルートは、活動拠点となるエリアごとに決定権のある代表者会議を設置し、エリア連絡会・分科

会において活動計画等の詳細事項を検討した。(図-2)

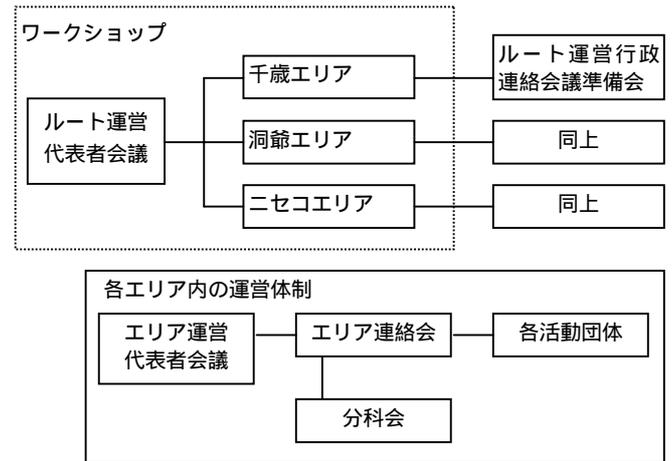


図-2 千歳～ニセコルート運営体制

旭川～占冠ルートは、活動団体の活動拠点は各市町村だが、活動範囲の目標を「美瑛～富良野」という認識をしている団体が多いため、ルート全体でまとめ、活動計画等の詳細事項を検討した。(図-3)

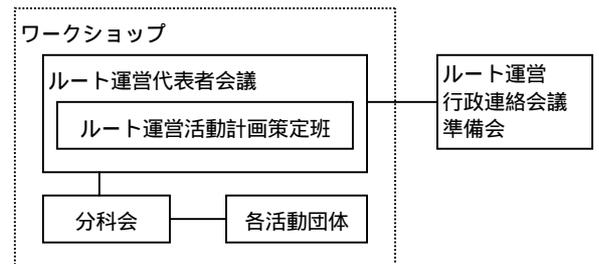


図-3 旭川～占冠ルート運営体制

(1) ワークショップ(以下WS)

活動団体の意見交換・活動の報告、関係機関等からの連絡・制度の説明等を行った。

(2) 分科会

活動団体が専門的な目的意識を持った検討を行う組織。活動団体間での連携活動(ホームページ作成・運営、支障物件調査・撤去等)を行った。

(3) ルート(エリア)運営代表者会議

ルート運営に参加する各活動団体の代表者から構成される会議。ルート運営における意志決定機関。千歳～ニセコルートにおいては「エリア」が決定機関となり、「ルート」が調整機関となっている。

(4) エリア連絡会(千歳～ニセコルート)

千歳～ニセコルートは、活動団体の活動拠点間の時間距離が遠く、ルート全体で議論・活動を行うために集まることが困難であるため、「エリア連絡会」を設置した。

(5) ルート運営活動計画策定班(旭川～占冠ルート)

各分科会幹事を中心としたメンバーが、ルート内の地

域資源特性やその保全・活用方法、運営方法、運営体制等について記述した文書「ルート運営活動計画」を検討するために設立された組織。(千歳～ニセコルートはエリア代表者会議で検討している。)平成17年度以降は、本組織がルート運営を検討する事務局機能を担っている。

(6)ルート運営行政連絡会議準備会

ルート(エリア)運営代表者会議の提案・意見等を行行政機関として調整するために、ルート指定された地域の自治体及び国の関係行政機関から構成される組織。ルート指定後には、「ルート運営行政連絡会議」として設置。

表-4 合意形成の「場」別主要課題の整理

合意形成の「場」	活動団体からの課題等意見 【課題の分類】注1	対応	
		対応主体	対応内容
共通	会議開催・事務連絡などをRCが電子メールで行っているが見えていないため団体がある。【情報】	RC注2	・個別に電話で確認、分科会などで確認
	団体がシーニックバイウェイがどのような仕組みかわからない(関係組織、関係者、やれること、支援)【情報】	RC、行政	・WS、説明会などでの説明の他、個別に説明
	議事メモ等の事務作業が負担【運営】	RC	・議事メモ、資料などの作成をRCで行う
	団体が他の団体への会議連絡などが負担【情報】	RC	・RCが連絡などを行う。後に一部会議などは自主的に連絡調整を行っている
	行政の参加がないことへの不満【行政】	RC・行政	・行政連絡会議準備会の設置と開催報告を行う ・活動団体が主体的な活動を計画・実施することを説明
WS	集まって話し合うことだけに対する不満、具体的な目標像が見えない、団体の趣旨に合わない集まりという認識【場】	RC・行政	・分科会の設立を行い、専門性のある検討会へ活動主体を移行
	ルート名称等重要案件が決定しない【運営】	活動団体	・自分たちが必要とする会議への出席
		活動団体	・ルート運営活動計画策定班に一任
分科会	活動当初における提案(景観ルールづくり)を他の活動団体が負担に捉える【場】	活動団体	・時期早々ということで勉強会等を行い将来的に実施する
	植栽計画、資金捻出について活動団体間で意見が対立【場】	活動団体	・現行の制度を利用し活動できることから行うこととした
	開催地域から距離が遠い地域の団体の参加が時間的に負担が大きい【場】	RC・行政	・エリア連絡会の設置
	活動計画が錯綜し明確にならない、個別のやりたいことが整理できない【場】	RC	・分科会活動の目標を検討し、その後活動内容を検討
	支援体制が不明瞭なまま活動内容を検討している事への不満【運営】	RC・行政	・活動計画を整理し、支援体制を明確にした(支援のルールをつくっているのではなく、適宜支援方法等を検討し調整していることも説明)
	会議における詳細確認があり活動実施までに時間がかかる【運営】	RC	・活動ごとに活動推進の幹事を決め、大筋の話し合いは分科会で行い、詳細については幹事が決定するという状況をつくった
	活動団体が考えていることが分科会で実現できない【場】	RC 活動団体	・他の分科会を設立 ・プロジェクトの優先順位を整理
	活動に参加しない団体への不満【場・情報】	RC	・参加しない団体へのヒアリングを行い、その状況などを他の活動団体へ報告
	行政担当者が活動団体からの提案に回答できないことに関する不満【行政】	行政	・担当窓口を定め、必要に応じ分科会に出席
		活動団体	・必要に応じて担当者の出席を依頼
	他の分科会の状況が不明【場・情報】	RC・行政	・WSを開催し活動・計画を報告
	ルート代表が分科会の必要がないと感じている【場・運営】	RC	・自発的な活動を行うために必要等の分科会開催意義の説明
		活動団体	・開催趣旨を説明し開催
ルート(エリア)運営代表者会議	活動計画づくりを負担に感じる団体がある【場】	分科会幹事	・ルート運営活動計画策定班の設置
	ルート運営に関する検討を負担に感じる団体がある【場】	策定班	・ルート運営活動計画策定班が事務局機能を担う組織として一任
	ルート代表者の選出に関する不満【運営】	RC・行政	・選出に関しては事前に個別訪問等を行い調整したが、不透明性・形式性・妥当性等について不満が残っている
	形式張った集まりになってしまい他の団体との情報交換等が行えない【場・情報】		(H16年度末の意見のため現在対応していない)
	司会者(代表者)が高圧的で自由に発言をできる雰囲気がない【場・運営】		(H16年度末の意見のため現在対応していない)
エリア連絡会	活動目的・内容が異なり連携の意識が乏しい【場・運営】	RC・行政	・個別のヒアリングを行い活動団体に説明する調整を行う
	活動をやらされていると感じている団体がある【運営】	RC・行政	・地域からの活動提案が乏しく、RC・行政から活動の提案を行ったが、過密スケジュール等のため不満が残った
	参加者が固定され、活動に制限を感じている【場・運営】	活動団体	・各活動団体が自分のメンバーに声をかけている
ルート運営活動計画策定班	ルート運営活動計画の活動について個別団体の活動内容を精査することは、地域においてパッシングを受けることが考えられるため負担【運営】	RC	・精査し、文書化することはRCで行う。基本的にはすべての項目を取り入れ、年度ごとに活動実績から見直しを行う
	ルート名称等の素案を提案するのは負担【運営】	活動団体	・WSで素案づくりを行った

注1 組織課題の分類(場:参加の場づくりについて、運営:ルートの運営について、情報:情報の共有について、行政:行政の参加について)

注2 RC:「北海道におけるシーニックバイウェイ制度導入モデル検討委員会」事務局。地域においてコーディネーター等を行った

4. 合意形成における課題と考察

活動団体の議論の場のために、複数の形態の参加の場を設置した。それぞれの場における課題について表-4に整理する。本整理を基に、地域における合意形成についての課題と考察を整理する。

(1) 参加の場づくり

(a) 目的・地域性に沿った場の設置

話し合うことだけに対する不満（WS）、会議開催地域の距離が遠い（分科会）、計画づくり・運営体制の検討等ルート全体の事項に関する検討が負担（代表者会議）等の課題があった。RCが団体に場の意義等の説明・新しい場の設置を行うことで具体的な検討を推進できた。ただし、団体からは参加者が固定され活動に制限を感じる（エリア連絡会）という不安があげられている。活動に空白のある者、新しい参加者獲得等のために、ワークショップ・フォーラムのように広く一般に公開された場づくりは必要だと考える。

(b) 活動目的・意識の違いに対する場の運営

団体の活動当初における提案を他の団体が負担に捉える、計画・運営方法について団体間で意見が対立、団体同士で検討する活動計画が錯綜（分科会）等の課題がある。活動目的・意識を共有するためのブレインストーミングを行い、短・中・長期の活動スケジュールを整理することで議論を進展することができた。新たな団体が加わるとき等については、活動目的を共有するためにスケジュールの説明・再検討が必要である。

(2) ルートの運営

(a) 自主的な活動を継続するための検討

支援体制が不明瞭なことに対する不満（分科会）、議事メモ等の事務作業が負担（共通）等については、試行期間のためRC・行政で支援を行ってきた。現在地域では、活動を継続していくために、財源（会費、寄付・助成、自主事業、受託事業）の確保、人材の発掘・育成を検討している。また、人材育成の一環として、司会やWSの手法等を団体が取得することにより、司会者（代表者）が高圧的で自由に発言できない（代表者会議）等の不満は解消されると考える。

(b) 決定権のある運営体制

会議における詳細確認があり活動実施までに時間がかかる（分科会）、活動内容の精査が負担（策定班）等の課題がある。プロジェクトごとに幹事をつくり、大筋の話し合いは代表者会議・分科会等で行い、詳細の決定について幹事が行うことで作業効率があがった。これらの事項は、運営規約等に記し、WS・分科会等の全体会議において報告・確認する必要がある。

(c) 活動・組織のあり方についての検討

ルート代表者の選出に対する不満（代表者会議）、団体が活動をやらされていると感じている（エリア連絡会）等、RC・行政の「押しつけ」と捉えられる場面があった。これらは、RC・行政が担っている会議開催の設定、資料準備等の役割を、地域へ段階的に移行することで解消している。

(3) 情報の共有手法

団体がRC発信の会議開催・連絡事項を認識していない（共通）、他の活動状況が不明（分科会）、他の団体との情報交換等が行えない（代表者会議）等の不満がある。現在、表-5に示す情報発信が行われている。

これらの情報を補完するものとして、団体が運営する事務局による、ニュースレターの発行・オープンハウスの設置等、活動に関する詳細情報の受発信を行い、団体間の情報格差を小さくしていく必要がある。

表-5 シーニックバイウェイ北海道における情報発信

情報共有の手法	概要（発信者）
各種会議・フォーラム	・活動団体の行事・活動の案内（団体・RC） ・ルート内の活動について（団体・RC）
ウェブサイト・メーリングリスト	・旅行者向け地域の紹介（RC） ・活動団体の行事・活動の案内（団体・RC） ・各種支援の案内（RC）
個別の電話・FAX・e-mail、訪問	・各種会議の案内（RC） ・事務連絡等（RC）

(4) 行政の参加

会議への行政の参加がない（WS）、団体の提案に対する行政の回答がない（分科会）等の不満があった。これらの課題は、行政において窓口を明確にし、会議等に参加・発言することで解消されている。

5. おわりに

景観形成を行うことで地域アイデンティティ・地域ブランド力が向上し、その恩恵を受けるのは地域住民である。これらの地域住民が、景観形成を「自分たちの事」と捉え、計画を立て、実行し、見直すというクオリティコントロールを行うことで、地域の景観形成は活発に行われるものと考えられる。

今後、本格施行するシーニックバイウェイ北海道にて、活動推移を継続的に調査・研究していくことにより、景観形成における市民参加のあり方を検討できると考える。

【参考文献】

- 1) 景観まちづくり研究会：景観法を活かす，学芸出版社，2004年
- 2) 北海道におけるシーニックバイウェイ制度導入モデル検討委員会：同報告書，平成17年2月
- 3) シーニックバイウェイ(仮称)リソースセンター準備室事務局：シーニックバイウェイ北海道HP，<http://www.scenicbyway.jp/>
- 4) シーニックバイウェイ北海道推進協議会：シーニックバイウェイ北海道推進協議会HP，http://www.hkd.mlit.go.jp/zigyoka/z_doro/sbh/
- 5) 石塚雅明：参加の「場」をデザインする，学芸出版社，2004年