

米国のシーニックバイウェイ制度における住民参加手法に関する事例研究*

Reviews of Public Private Partnership on the National Scenicbyway Program in U.S.*

田邊 慎太郎**・山田 直美**・田村 桂一***・天野 繁***

By Shintaro TANABE**・Naomi YAMADA**・Keiichi TAMURA***・Shigeru AMANO***

1. はじめに

社会資本整備における景観形成については、これまでも景観デザイン、景観工学などで設計思想・手法などが、土木の研究者・技術者を中心に研究されてきた。¹⁾一方、市民合意形成は、いわゆる「まちづくり」として、都市計画や建築系の研究者・技術者を中心に研究されてきた。²⁾これらいずれのアプローチでも、市民参加や合意形成は、事業主体の意志の下、トップダウン方式の手法がとられている。これらの手法を用いている限り、中心であるべき市民が間接的にしか対象となる事業に関係することができないことは、一度、実務に携わったものであれば明白な事実であり、トップダウン方式の合意形成手法が、景観形成における住民参加、合意形成手法として適切であるか懐疑にならざるを得ない。特に、景観が「普通の人の眼から見た、眼が一度に見渡すことができる土地の形状または外観であって風景・景色の総体であって、人の眼と対象物によって形成される視覚現象をいう」³⁾と定義されるように、景観形成が対象とする範囲は広く、関係者もそれに応じて多くなる。したがって、これまで行われてきたトップダウン方式の住民参加手法ではない住民が主導的な活動が可能となる住民参加手法の確立が必要である。ここでの主導的とは、計画の立案や活動そのものを住民が中心となって取り組みことであり、他に介入されずに判断して活動することを意味する主体的取り組みとは区別が必要である。

本研究が対象とする米国シーニックバイウェイ制度(National Scenicbyway Program)は、1991年の

陸上交通効率化法(Intermodal Surface Transportation Efficiency Act: ISTEA)⁴⁾の特別プログラムの一つとして制度化されたものであり、主に、ボトムアップ型の住民参加手法である。

本研究では、主導的な住民参加が可能となる制度を立案すべく、米国シーニックバイウェイ制度の概要、その指定ルートにおける住民参加手法について分析し、住民の主導的参加による景観形成における合意形成方法の提案する。

2. 米国シーニックバイウェイ制度の概要

(1) 制度創設の背景・経緯

米国では、1916年頃から州際道路(Interstate Highway)の整備が開始された。この州際道路網発展により、観光レクリエーション面では、遠距離アクセスの向上により、アウトドアレクリエーションの好きな国民性もあって、車での日帰りピクニックや国立公園、州立公園でのキャンプ等の利用が増加していった。また、州際道路の利用が進み、拠点都市間の移動が中心となり、地方都市へのアクセスが減少していった。このような背景から観光的な側面と地方部への旅客流動の誘引を目的としてシーニックバイウェイ制度の制度化が進められた。そして、1991年、ISTEAで制度化され、国家諮問委員会が設置され、この委員会による報告書に基づき指定、登録が行われている。この制度は、連邦道路局(Federal Highway Administration: FHWA)が所管し、The Transportation Equity Act for The 21st Century: TEA-21⁵⁾、The Safe, Accountable, Flexible, and Efficient Transportation Equity Act: SAFE-TEA⁶⁾と継承されてきた。地域独自のストーリーや国家的財産と考えられる場所や建築物等が存在する道路沿線での景

*キーワード：景観形成、市民合意形成手法

**正員、社団法人 北海道開発技術センター
(札幌市中央区南1条東2丁目11、
TEL011-271-3028、FAX011-271-5366)

***国土交通省北海道開発局建設部道路計画課
(札幌市北区北8条西2丁目、
TEL011-709-2311、FAX011-757-3270)

観性、歴史性、自然性、文化性、レクリエーション性、考古学性の6つの固有特性についてその保全と活用することが目的である。

(2) 制度の概要⁷⁾

米国シーニックバイウェイ制度では、FHWA からの推薦を受けることにより、道路の固有特性が認められ、ナショナルシーニックバイウェイ(National Scenic Byway: NSB)、またはオールアメリカンロード(All American Road: AAR)の指定を受けることができる。NSB、AAR の指定されると、沿道における広告物の設置が規制され、沿道からの近景が保全・改善される。

指定までの手続きは、発意した住民や民間組織(以下、住民等)が州のシーニックバイウェイ担当者を通して FHWA に提出される。住民等とは、先住部族自治体を含む、いかなる地方自治体、民間グループ、個人によるものであってもよい。なお、公共の土地上に係わる計画は、合衆国森林局、国立公園局、土地管理局、インディアン局等が行うが、州の協力のもとになされる必要がある。

NSB・AAR の指定を受けるために FHWA に提出される全ての推薦状には、コリドー管理計画書(Corridor Management Plan: CMP)が付される必要がある。この CMP 作成は、シーニックバイウェイ制度において最も重要な作業の一つであり、策定主体、ルートの名称、計画の対象範囲、管理方針、行政と民間の役割分担、財務計画などが含まれている。州からの推薦状および CMP によって、6名からなる第三者委員会による審査を行い、その結果を FHWA が判断し、FHWA 局長が最終の指定を行うこととなっている。

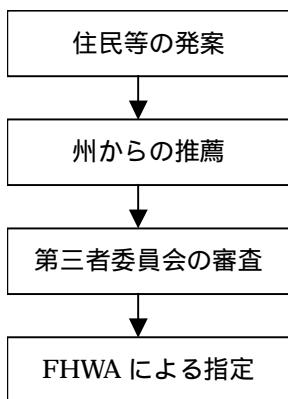


図1 SNB・ARR指定までの流れ

(3) 米国シーニックバイウェイ指定の現状

現在シーニックバイウェイは、連邦政府が指定した28のオールアメリカンロードと68のナショナルシーニックバイウェイがあり、この他、州や自治体が独自に指定しているものが相当数ある。



図2 NSB・ARRの指定状況⁸⁾

3. 米国シーニックバイウェイ制度における住民参加事例

(1) 事例調査の概要

本研究における事例収集は、オレゴン州、ルイジアナ州、ミネソタ州、ニューメキシコ州の4州8ルートで現地ヒアリングおよび既存資料からの文献調査にて行った。(表1)以下には、特筆すべきルートとして、ルイジアナ州のクレオール・ネイチャー・トレイル(Creole Nature Trail)とミネソタ州のノースショア・シーニック・ドライブ(North Shore Scenic Drive)の2ルートについて詳述する。

表1 調査対象ルート

州	ルート名	指定
オレゴン	パシフィック・コースト・シーニック・バイウェイ	AAR
	ヒストリック・コロンビア・リバー・ハイウェイ・シーニックバイウェイ	AAR
ルイジアナ	クレオール・ネイチャー・トレイル	AAR
ミネソタ	ノース・ショア・シーニック・ドライブ	NSB
ニューメキシコ	ヒストリック・ルート 66	NSB
	ターコイズ・トレイル	NSB
	ヘメス・マウンテン・トレイル	NSB
	エル・カミノ・リール	NSB

AAR: オールアメリカンロード
NSB シーニックバイウェイ

(2) クレオール・ネイチャー・トレイル

クレオール・ネイチャー・トレイルは、ルイジアナ州の南西部に位置するメキシコ湾岸沿いに広がる泥炭地の入り江や湿地帯に位置する。このルートは、カルカスー (CALCASIEU) とキャメロン (CAMERON) の2つの郡に渡る全長 180 マイル、所要時間は半日から1日程度かかる。

クレオール・ネイチャー・トレイルにおける取り組みは、1975年に遡り、この地域の経済や観光の活性化について、地方自治体、観光委員会、企業団体、地域代表が協議を始めた。その後、州のシーニックバイウェイ制度が制定され、1993年に州指定のシーニックバイウェイとなり、CMP策定に着手した。1994年、NSBに指定され、シーニックバイウェイ地区委員会が設置され、この委員会が主導的にルートの管理を行っている。2002年には、AARに指定された。

この地区委員会には、観光局や郡が指名した地域住民、南西コンベンション観光局、キャメロン郡観光委員会、ルイジアナ州運輸局など地元住民、観光委員会、地方自治体(郡)など9名で構成されている。定例委員会は3ヶ月に1回、この間は個々に活動し、必要に応じて非公式な会議を行っている。

委員会は作業班のようなもので、製作物の方向性やデザインおよびその校正を行うことが主な役割である。

CMPは、NSBであるためのガイドラインであり、非常に重要なものである。関連行政機関と住民等が互いに協力するパートナーシップを結ぶことが記され、それぞれの重要な役割が記されている。トレイルの運営が長く継続して行われている理由のひとつには、政治システムの傘下で委員会が機能している組織力があげられる。このように、組織力を高めているクレオール・ネイチャー・トレイルの地区委員会はこれまで30年間の活動を続けてきたが、現在、世代交代という大きな課題を抱えており、若年世代の活動への取り込みを積極的に行っている。

(2) ノースショア・シーニック・ドライブ

ノースショア・シーニック・ドライブは、ダルースからカナダ国境に向かうスペリオール湖畔に位置し、8つの州立公園の自然、湖、山岳などが特徴的

な約200マイルのルートである。

ノースショア・シーニック・ドライブにおけるルート運営体制は図3に示すように、バイウェイ・コミュニティ、すなわちルート運営団体は、ノースショア・シーニック・ドライブ協議会 (NSSD Council) で、州運輸局、郡 (County)、州環境局、ダルース市等が構成員となっている。同協議会は、州道路局の本地域 (District1) 担当部署と連携を取り、連邦道路庁からの助成やリソースセンターからの様々な支援を受けながら運営されている。実際の事務局は外部委託され運営されている。委員長は、民間人が任命されているが、主体的ではなく、行政からの依頼により、職に就いているとのことであった。この協議会の主な取り組みは、このルートに関わる河川改修・橋梁架け替えなどの事業に関わる計画策定やマーケティング計画の策定などである。この地域では、ミネソタ大学との共同による計画策定が多く行われていることが特徴的であった。

シーニックバイウェイの指定以降、地域の魅力が向上し、別荘地などリゾート施設の建設が行われ、地価が上昇しているとのことである。

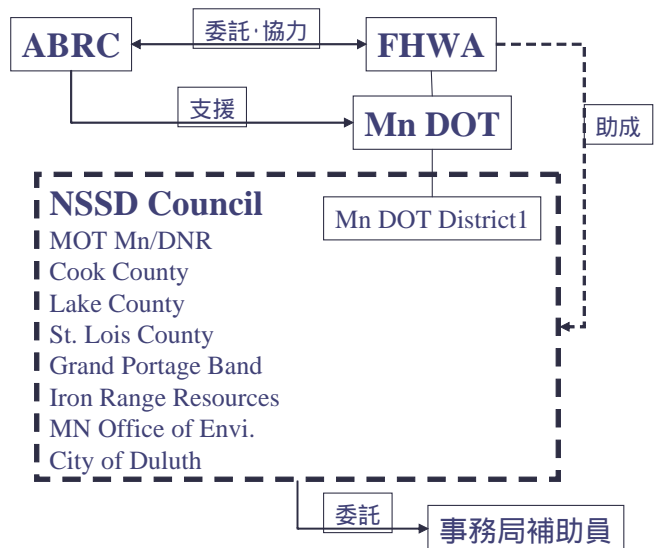


図3 NSSDの構成

(3) まとめ

クレオール・ネイチャー・トレイルは、30年にも及ぶ地域の活動をシーニックバイウェイ制度を活用して発展しているのに対して、ノースショア・シーニック・ドライブは、行政の後押しによって、ルートを運営しているように伺える。

民間非営利活動が盛んな米国においても、地域によって、住民等の主導的な取り組みには、大きな差がある。しかしながら、どちらのルートにおいても、シーニックバイウェイ制度の活用によって、景観の保全や改善が行われ、効果が現れている。

4. 住民等の主導的活動による景観形成における合意形成方策の提案

米国シーニックバイウェイ制度およびその指定ルートの事例から、住民参加という受動的な地域活動から、住民等が主導的に行う地域活動へと景観形成手法を変化させる必要がある。

そのためには、住民等が活動するための環境整備の方策が必要となる。例えば、

多様なNPOや支援組織の存在

景観、環境の保全・教育活動を行っているNPOなど民間組織がシーニックバイウェイの中心的役割を担い、制度を支援している。これにより、「シーニックバイウェイ」という御旗の元に、個々の活動が全米での活動となっており、住民等が主導的に活動する動機付けとなっている。

地域における住民等の主導性の重視

FHWAは登録、補助金の交付等の支援を行うことのみであり、本プログラムが地域独自の展開により進められていることが地域色豊かなバイウェイを実現している。これまでの補助制度は、行政主導の補助であることから、住民等が責任をもって取り組める環境整備が必要である。

景観、環境の保全・改善手法

優れたシーニックバイウェイでは、広範囲な景観や環境を保全するため、森林や湖沼、構造物、建築物等を総合的にデザインする設計者や政府組織が参画し、統一的な対応が行われ、この計画の策定主体が住民等に委任される。これによって、地域への愛着や誇りが醸成され、計画の実効性が高まる。さらに、景観の改善・保全が、地域経済に与える影響を把握することで、より達成感を得られることとなる。

5. おわりに

本研究では、米国のシーニックバイウェイ制度お

よび指定ルートについて、既存文献や関係者へのヒアリングによって調査を行った。調査結果として記すことは難しいが、調査で感じられたことは、制度に携わる人々が、誇り(Pride)を持っているということである。住民活動のような草の根活動は、組織運営で困難を生じることが多々あるが、誇りという他に代えがたい価値観を共有できるような活動を育てる制度の枠組みづくりが必要であろう。すでに、北海道では、民間団体と行政機関がシーニックバイウェイ推進協議会を設置し、制度的枠組みをつくっている。米国のシーニックバイウェイ制度はすでに15年の実績を有することから、より多くの学べき事項があると思われる。最後に、ヒアリング調査にご協力頂いた方々への感謝をここに表す。

参考文献

- 1) 篠原修編著：土木デザイン論，東京大学出版会，2003．など土木構造物の設計に関わる景観や意匠について記した著書は多数ある。
- 2) 佐谷 和江・日置 雅晴・須永 和久・山口 邦雄：市民のためのまちづくりガイド，学芸出版社，2000．などまちづくりの実践的手法を記した著書は多数ある。
- 3) 日本まちづくり協会編：景観工学、第1章総論、p8、2001．
- 4) the United States of America in Congress：Intermodal Surface Transportation Efficiency Act、Sec.1047 National Scenic Program、1991．
- 5) the United States of America in Congress：Transportation Equity Act for 21 century，Sec.1219 National Scenic Program，1998．
- 6) the United States of America in Congress：The Safe, Accountable, Flexible, and Efficient Transportation Equity Act，Sec.1605 National Scenic Program，2003．
- 7) the United States of America Federal Highway Administration：FHWA Docket No.95-15，National Scenic Byways Program Federal Register Vol.60 No.96，1995
- 8) America's Byway Resource Center：Scenicbyway Online，<http://byway.org/>．