

沿線自治体の協働によるシーニックバイウエイの景観コントロールに関する研究 マサチューセッツ州オールドキングスハイウエーを事例として*

Landscape control of Old King's Highway in Massachusetts by collaboration of local municipalities*

樋口明彦**・高尾忠志***

By Akihiko HIGUCHI**・Tadashi TAKAO***

1. 研究の背景と目的

シーニックバイウエイは観光振興を目的に、沿道景観に優れたルート指定する制度として国土交通省が推進している。先行的な取り組みが行なわれている北海道では、平成15年度に「千歳・支笏湖・洞爺湖・ニセコルート」「旭川・美瑛・富良野・占冠ルート」の2ルートがモデルルートとして指定され、17年度から全国に先駆け道内で正式導入されている¹⁾。今後は、全国的な展開が進むと考えられるが、シーニックバイウエイの原資である景観維持をルート沿いの自治体・NPOその他でどのように行なっていくかについてのシステム開発は、今後の課題となっている。

シーニックバイウエイ発祥の地である米国では、1991年に制定されたISTEA (Intermodal Surface Transportation Efficiency Act) の元で、ナショナルシーニックバイウエイプログラムが作成され、以後全国に多数のシーニックバイウエイが指定されているが、マサチューセッツ州ケープコッド半島のバーンズテーブル郡を東西に走る州道ルート6Aは、同プログラム初年度に連邦政府からの助成金を受けられる道路として指定を受けており、シーニックバイウエイプログラムの先行事例の一つとして捉えることができる。歴史的呼称であるオールドキングスハイウエー(以下OKHと略す)の名で地域住民から親しまれているこの道路の管理上の特徴は、シーニックバイウエイプログラムの30年近く前から歴史的地区として郡による保全が行われ、今日では郡および沿線の自治体が連携することで沿道景観の保全が実施されていることである。

本研究は、2005年9月に現地を訪れ実施した関係者へのヒアリングの結果をもとに、ルート6Aにおける自治体連携によるシーニックバイウエイ景観維持の取り組みの特徴と効果について考察をおこない、今後のわが国にお

けるシーニックバイウエイ整備に資する知見を得ることを目的としている。

2. OKHの概要

OKHは、図-1に示すようにケープコッド湾を囲むように走る総延長54.4キロの道であり、バーンズテーブル郡内の7つの自治体を通過している。古くはインディアンの道であったと言われており、17世紀にヨーロッパからの移民による農村の建設が進む中で、OKHと呼ばれるようになった。今日でも沿道には何百もの歴史的建物や遺構が存在しており、石積みの塀や大きく成長した街路樹もそうした歴史的風景の構成要素となっている。またケープコッド湾の湿地や砂丘が見通せる眺望ポイントも沿線に多数存在している。こうしたことから、OKHは米国北東部を代表する観光ルートのひとつとなっており、通過交通量はピーク時には一日当たり15000台に達している。管理上の位置づけは州第二種地方道に指定されおり、マサチューセッツ州により管理されている。

1991年に制定されたISTEAの元で、ナショナルシーニックバイウエイプログラムが作成され、OKHは連邦からの助成金を受けられる道路として指定を受けている。1992

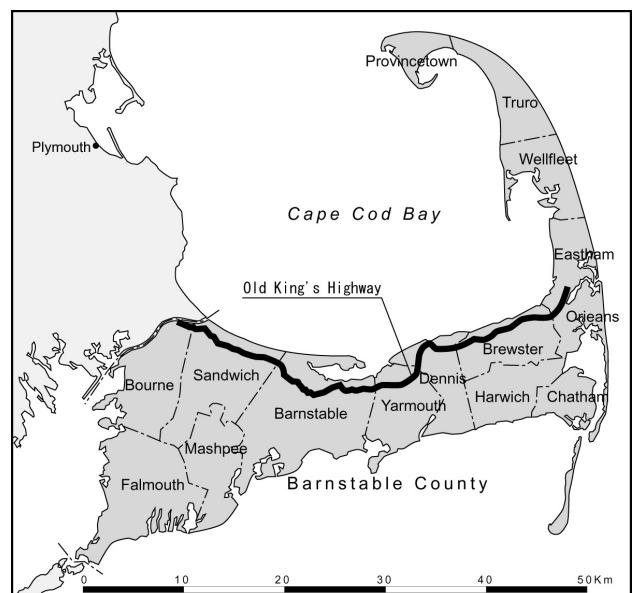


図-1 OKH位置図(筆者作成)

* キーワーズ: シーニックバイウエイ, 市町村連携, 協働

** 正会員, Dr. of Design, 九州大学大学院工学研究院
(〒812-8581 福岡市東区箱崎6丁目10番1号
TEL: 092-642-3265, FAX: 092-642-3265)

*** 正会員, 工修, 九州大学大学院工学研究院
(〒812-8581 福岡市東区箱崎6丁目10番1号
TEL: 092-642-3265, FAX: 092-642-3265)

年にはバーズテーブル郡により「景観・歴史的価値を有する道」に指定され、州により、シーニックロードに指定されている。

3. OKHで行われている景観管理の特徴

(1) OKH 歴史的地区委員会

1973年に州でOKH 地域歴史的地区法 (Regional Historic District Act) が制定されOKH 地域歴史的地区が定められた。これは、包括的にOKHの歴史的景観を保全することを主な目的とした最初の取組みである。指定区域は地域幹線道路であるルート6の北側から海岸線までの全ての土地が対象である²⁾。

同歴史的地区法では歴史的景観を構成している建物や看板その他について歴史的地区委員会が審査をおこなう権限を定めている。そのもとで沿道の6つの町に委員会が設置され、指定地区内の全ての構造物の外部の変更について許可を与えることになっている。この中には建物の庇、デッキ・窓・植え込み・看板・壁・駐車場の舗装・フェンス・街灯その他景観に影響するすべてのものが含まれる。各委員会は5名のメンバーで構成され、そのうち4名は指定区域内の居住者、残りの1名は建築家が住宅建設業者でなければならない。委員会は月2回開催されている。

個別の許可申請はその物件が存在する自治体の委員会に対してなされ、そこで審査が行われる。申請に当たっては、既存構造物と建設予定構造物の正確な位置を示した平面図・全壁面の立面図・詳細図・外構計画詳細図・植栽計画図・既存樹木伐採計画図・寸法と色彩の示された材料リスト・現地および周辺の写真、その他審査に必要な全ての資料を提出しなければならない。

各自治体の委員会委員は、申請案件に必ず自ら出向き視察することが規定されている。審査の基準は、歴史的価値・デザインの質・質感・素材・色・周辺との整合性・配置等を考慮すること、基礎部分の修景・連続壁面のセットバックによる分節化・看板のデザイン・素材やサイズ・配置・照明の方法など、詳細にOKH 地域歴史的地区法に示されているが、必ずしも歴史的なデザインに限定してはならず、現況と調和するものであればよい。素材については、地域固有のものを使用するよう定められており、ビニール等の人工物は原則禁止である。また、省エネルギーへの配慮も景観への影響のない範囲でできるだけおこなうことが求められている(写真-1、2、3参照)

審査は公開で行われ、市民の誰でも発言することができる。審査で修正が求められると、申請者は修正要求に対応した後に再度申請を行う必要がある。

委員会の許可がなければ建築主事は建築許可・撤去許

可・移設許可を出すことができない。また、違反が判明した際には、建築許可が取り消されるとともに、規定によって違反一件当たり一日につき100ドルから500ドルまでの罰金が課せられる。違反行為を発見した市民は地方裁判所の治安判事に訴えることができる。このように違反行為に対しては厳しい罰則規定が設けられている。

(2) 郡単位での取り組み

OKH 地域歴史的地区委員会とともにOKHの歴史的景観保全で大きな役割を担っている組織にケーブコッドコミッション(以下CCCと略す)がある。CCCは、バーズテーブル郡が1990年に設立した域内成長管理組織である。CCCでは、ナショナルシーニックバイウエイプログラムからの資金により、1995年、OKH沿線管理計画³⁾を作成している。これは、それまでおこなわれてこなかった交通計画と歴史的景観保全の両立を図ること、また、様々な関係団体間の調整をおこない、OKH沿線の歴史的景観の保全についての合意形成を推進することを目的としており、全郡的な視点に立った成長管理のフレームのなかで、OKHの管理をどのように行っていくべきかを具体的に提示している。以下にOKH沿線管理計画の概要を示す。

環境資源の保全

・湿地保全に必要な既存環境保全制度の改善・湿地への廃水の流入を抑制するための排水施設の改良・OKHに隣



写真-1 保全されている歴史的建築物 形態の変更は全て委員会の審査・許可が必要となる(筆者撮影)



写真-2 歴史的景観に影響のないよう、建物の背後に設けられた駐車場(筆者撮影)

接した干渉帯の保全を各自治体で推進する。

歴史的資源の保全

- ・既存歴史地区以外でも歴史的建築物を解体や改築から守るための沿線全域を対象とした建築物再評価の実施を推進する。
 - ・石壁・フェンスの形状・橋のデザイン・照明・樹木の種類・植生の種類・眺望など歴史的・景観的資源の詳細な立地台帳を作成する。
 - ・新築建築物の規模や立地等についてゾーニングによる規制・建築確認による規制等の仕組みを整備する。
 - ・沿道の現行ゾーニング制度と歴史的資産の保全との間に存在するミスマッチを解消する。
 - ・州道路局等と協働して州の安全基準に適合しかつ歴史的・景観的な資源の保全が可能な道路設計基準の見直しをおこなう。
 - ・これまで存在しなかった歩道・ガードレール・信号・標識等道路付設物についての包括的なデザインガイドラインを作成する。
 - ・個人に対する資金融資など景観保全に向けたインセンティブ制度を設ける。
 - ・沿道の風景を特徴づけている農地や広場など大規模オープンスペースを特定し、保全制度・公的土地買収制度などを適用する。
 - ・OKH への進入部分について、OKH の歴史的・景観的特徴を活かした樹木・電柱等の移設、また照明・標識等のデザイン改修プランを作成する。
 - ・海岸湿地へのビスタを確保するための植栽の剪定を地元組織と連携して行う。
 - ・沿線の樹木について剪定手法の改善や移植に関するガイドラインを含んだ街路樹枝張り管理計画を作成する。
 - ・沿線全体について樹木の公的買収プログラムを作る。道路が狭く街路樹が植えられない箇所について、市民組織等が民地に植樹することを許可してもらう取組みを支援する（写真 - 4 参照）。
 - ・駐車場の境界部等についても植樹規定を設ける。
 - ・自治体の委員会と連携して、主要な景観を保全するために、必要に応じて宅地の最低面積や前面空地の最低面積を増加させる。
 - ・歴史的地区の調査をより詳細なものに改善し、より手厚い保全措置がとられるようにする。
 - ・道路改修の際に電線地下化を促進するよう関係組織に働きかける（写真 - 5 参照）。
 - ・電線地中化の短期及び長期の損益試算を行う。地中化が困難な場合は、路肩の架空線を建物背後に回すなどしてOKH から除去する。
- 融資プログラム等を設けることで、既存商業施設のファサード等の改修を促す。
- ・土地所有者と協議することで植樹帯の確保・駐車場の



写真 -3 歴史的意匠を尊重して建設された電話局中継施設 無人のため窓は必要ないが、意匠として設けられている（筆者撮影）



写真 -4 民地に存在する巨木 街路樹帯を構成しているが、管理は所有者に任されている（筆者撮影）



写真 -5 電力会社管理の電線（筆者撮影）



写真 -6 州道の規格ではアスファルトとなるところ、市民からの寄付によりレンガで舗装された歩道 レンガには寄付者の名前が彫られている（筆者撮影）

修景・看板の改善等を進める。

・全線を対象とした広告物・看板・標識等についてのガイドラインを作成する。

このように、CCCのOKH沿線管理計画はバーズテーブル郡の成長管理機関という特性を活かした湿地等環境資源の管理のあり方、農地等の直接の保全対象となっていない資源の管理のあり方、圏域の交通幹線としての役割等について広域的な視点から具体案を提示するとともに、歴史的地区委員会の定めた規則でカバーできていない道路管理者や電力会社・市民との役割分担のあり方（写真-6参照）も示している。

4. 今後の課題

(1) 管理主体の多様性

OKHは州道であることから、マサチューセッツ州道路局が管理をおこなっている。その一方で、沿線の各自治体では、都市計画委員会・OKH歴史的地区委員会等がOKH沿線の開発に対して影響力を持っている。さらに、



写真-7 バーズテーブル町が設置している自転車道路の標識（筆者撮影）



写真-8 町が土地所有者の協力を得て設置した歴史的意匠を備えたフェンス 州道の規格では設置できない（筆者撮影）

沿線に仮設された送電線とその付帯設備は電力会社の管理である。このようにOKH沿線は多数の管理が輻輳している状況があり、各管理主体の間で調整が必要となっている。

例えば、沿道の街路樹保全については、OKH歴史的地区委員会と各自治体の都市計画委員会の間で協調した取り組みがなされている一方で、電力会社では、管理の都合から沿道の植栽を短く剪定したり取り除くことを行っている。こうした街路樹には州道に属するものと民地に属するものがあり、保全には前者は州と電力会社の協力が、後者は民間所有者の協力が必要となる。また、道路局も現状の曲がりくねった道路線形をすこしでも安全なものにするとの視点から、街路樹保全には消極的である。

また、州道路局ではOKHに歩道を設けることは行っていないが、歴史的地区委員会やCCCでは来訪者を主な対象とした自転車道路としての機能を兼ねた歩道を整備したいと考えている（写真-7参照）。これは、沿線の用地確保を前提とした事案であるため、歴史的に歩道が存在している部分を除いて事業化には多額の用地買収費が必要となることも州側を消極的にしている。同様の理由から電線地中化もあまり進んでいない。

最近、先に示したCCC作成の計画書をきっかけに様々な市民団体も加わって関係各主体の間で協力して景観維持を進める動きが認められる（写真-8参照）が、こうした調整は今後も課題である。

(2) 面的調整の必要性

沿道景観では、眺望が開けた部分では歴史的地区として指定された沿線だけのコントロールでは不十分な場合がある。OKHの場合、特に海岸湿地や後背の森林まで取り込んだ面的な管理が必要となっている。

CCCが作成した計画書にもこの点についての取り組みが盛り込まれているが、それをどのように担保するかについては、CCCが備えている圏域成長管理の仕組みを活用して対応する方向で各自治体を加えた取り組みがなされている。

参考文献

- 1) 和泉晶裕：北海道におけるシーニックバイウエイの取組と景観形成，道路 vol. 768, pp16-20, 2005.
- 2) Old King's Highway Regional Historic Commission Bulletin, Barnstable Regional Historic Commission, 1998.
- 3) Old King's Highway/Route 6A Corridor Management Plan, Cape Cod Commission, 1995.