

シーニックバイウェイ制度に関する比較研究 - 米国と北海道 - *

A comparative study between U.S.A and Hokkaido on Scenic Byways Program

宮武清志**・石田東生***・和泉晶裕****

By Kiyoshi MIYATAKE**・Haruo ISHIDA***・Akihiro IZUMI****

はじめに

米国におけるシーニックバイウェイ制度は、1991年に策定されたISTEA91¹⁾(総合陸上輸送効率化法)によって最初に法的根拠を与えられ今日に至っている。一方北海道においては米国の同制度を参考に2003年度から2か年の試行期間を経て、2005年度から“シーニックバイウェイ北海道”として本格的運用が始まっている。

本論文は、米国におけるシーニックバイウェイ制度について、既往資料および現地聞き取り調査結果を踏まえ報告する。さらに米国と北海道それぞれにおける同制度の仕組みや推進方法等についての比較検討を通して、北海道における同制度の今後の推進のあり方について考察を加えたものである。

1. 米国における総合陸上交通政策とシーニックバイウェイ制度導入の背景

(1) 米国における総合陸上交通政策

連邦政府によって進められてきた州際道路(高速道路)整備は、1916年頃から始まり、1950年代後半頃から本格的な整備が進められた。その結果1980年代後半、当初予定していた高速道路網はほぼ完成し、連邦政府が今後取り組むべき施策として1991年に打ち出したのが、ISTEA91(1992-1996)であった。その後本法はTEA-21²⁾(1997-2004)、SAFETEA-LU³⁾(2005-2009)へと引き継がれ、今日に至っている。

SAFETEA-LUは、議会承認が遅れたが2005年8月に制定された。5年間の授權総額は2,864億ドルに達し、前法であるTEA-21の6年間の授權総額2,178億ドルを総額で

約31%増、年平均額で57%増となった。同法はISTEAと同様、道路資金の公共交通事業や環境保全事業を始めとした様々な関連事業への資金提供制度(フレキシブル・ファンド)を定めているのが大きな特徴となっている。本法は「連邦補助道路」、「道路交通安全」、「公共交通」、「自動車輸送業安全」、「調査・研究」等10項目から構成されているが、「連邦補助道路」には総授權額の約70%が割り振られており、同法の主要部分を構成している。シーニックバイウェイ制度は「連邦補助国道」の中の「環境保全」項目中で位置づけられている。

表-1 SAFETEA-LUにおけるシーニックバイウェイ制度の位置づけ

1. 連邦補助幹線道路 (中項目 A-1) 略 中項目 H 環境
・フェリーおよびターミナルの建設
・シーニックバイウェイ制度
・アメリカズ・バイウェイ・リソースセンター
・歴史的カバブリッジ保全
・橋梁、陸橋解体時廃材の有効活用
・インディアン居住区をもつ州への付加的財源の付与非自動車交通輸送パイロット事業
・渋滞による大気汚染改善事業(CMAQ)
・道路交通安全対策
・公共交通輸送
・自動車輸送事業交通安全対策事業
・調査・研究
・交通計画、事業配分
・危険物輸送対策
・交通輸送への自由裁量支出保証
・鉄道輸送
・その他の条項

(2) 米国における沿道景観保全の取り組みとシーニックバイウェイ制度導入の背景

梅津⁴⁾によれば米国における沿道景観保全の取り組みは1956年の連邦道路美化法1956(Federal Highway Beautification Act of 1956)にまで遡り、広告規制を行う州に対して連邦道路基金(Highway Trust Fund)からの補助を行うというものであった。さらに1965年には連邦道路美化法1965(Federal Highway Beautification Act of 1965)では広告規制に対して法的効力を有するようになり沿道の屋外商業看板の規制などに一定の基準が設けられているが、州毎の制度の相違や既設看板の移設等にかかる費用などの課題を抱えているのが現状であ

*キーワード:シーニックバイウェイ、米国、陸上交通政策

**正員、理学(株)リージャスト

(札幌市中央区北5条西9丁目17-9、

TEL011-231-2005、miyatake@readjust.co.jp)

***正員、工博、筑波大学大学院

(茨城県つくば市 天王台1-1-1、

TEL029-853-5073、ishida@sk.tsukuba.ac.jp)

****正員、工修、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、izumi-a22aa@hkd.mlit.go.jp)

る。

米国においてシーニックバイウェイのルーツでもあるパークウェイ（道路公園）の整備が本格的にスタートしたのは、1930年代ルーズベルト大統領がニューディール政策のもと建設が始まったバージニア州シェナンドー（Shenandoah）国立公園からノースキャロライナ州グレート・スモーキー（Great Smoky）国立公園を結ぶブルーリッジパークウェイ以降である。パークウェイの事業主体は国立公園を所管する国立公園局（National Park Service）であるが、こうしたパークウェイ以外にも、国有森林局（National Forest Service）が整備してきたシーニック・ロードなどもあり、現在のシーニックバイウェイの中には、こうした既存のルートが数多く含まれている。

一方、大統領の諮問委員会である“米国民のアウトドア活動に関する委員会（PCAO：President's Commission on Americans Outdoor）”は1987年12月に行った答申⁵⁾で、アウトドア活動は、米国民のレクリエーション活動や児童の教育にとって重要な機会であるとした上で、そのフィールドである自然資源の保全と活用について提案している。その中で、都市型レクリエーション機会の創造、グリーンウェイ・ネットワークの構築、河川の保全と活用、湿地帯や海岸線の保全と活用、湖や河川等のウオータフロントの保全と活用と並び沿道景観を楽しむ“シーニックバイウェイ構想”が提案されている。

シーニックバイウェイ制度はこれまでの沿道景観保全やパークウェイ整備、そしてアウトドア活動の場としての要請を受け、ISTEA91の施策のひとつとして盛り込まれるに至った。

2. 米国シーニックバイウェイ制度の概要

(1) シーニックバイウェイ制度の財源⁶⁾

現在のシーニックバイウェイ制度は、ISTEA91、TEA-21の後継法であるSAFETEA-LUの中で連邦補助道路事業における環境保全施策のひとつとして位置づけられている。事業予算としてSAFETEA-LUの5年間の授権総額2,864億ドルに対し、1.89億ドル（SAFETEA-LU総額の0.06%）とわずかであるが、TEA-21における同予算額1.48億ドルに対し、総額で27%増、年平均額で53%の大幅な増加となっている。

(2) シーニックバイウェイの認定区分⁷⁾

シーニックバイウェイの認定区分は州認定と連邦認定（アメリカズ・バイウェイ）の2種類がある。後者はさらに“オール・アメリカン・ロード”と“ナショナル・シーニックバイウェイ”とに別れる。2005年度最新認定後のそれぞれのルート数および内容は以下の通りで

ある。（図-1）

連邦認定ルート（アメリカズ・バイウェイ）
・オール・アメリカン・ロード（27ルート）
・ナショナル・シーニックバイウェイ（98ルート）
州認定シーニックバイウェイ（600程度）
州毎にそれぞれシーニックバイウェイ制度が設定されている。なお認定のための要件のひとつに原則として州認定シーニックバイウェイであることが必要である。

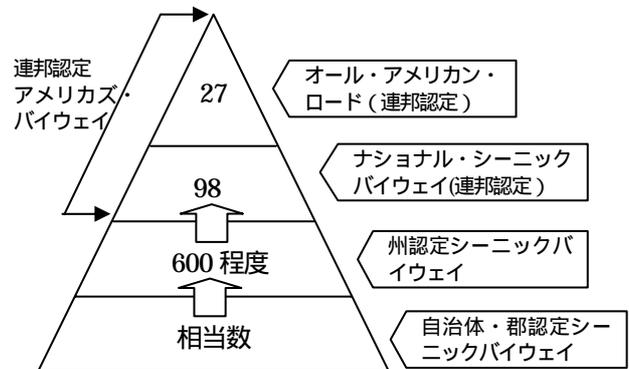


図-1 米国シーニックバイウェイ認定体系図

(3) 認定シーニックバイウェイへの支援措置

シーニックバイウェイとして認定されることにより、連邦政府等から様々な支援を受けることができるがそれらを整理すると以下のようなものがある。

- ・対象事業に対する連邦政府からの補助金の給付（表-2）
- ・州・連邦レベルのマーケティングによる知名度の向上
- ・リソースセンターによる技術的支援、プロモーション支援

表-2 シーニックバイウェイ制度の補助対象事業

州シーニックバイウェイの計画、設計、開発
増大し続ける旅行需要に対して利便性や快適性を高める一方で、沿道の景観、歴史、レクリエーション資源、文化、自然、考古学的特性を保守管理するコリドー管理計画の実施
州シーニックバイウェイ、国家シーニックバイウェイ、オールアメリカン・ロード認定に伴う、交通量増加ならびにハイウェイ走行車種の変化に対応した交通安全対策事業
シーニックバイウェイ沿線での歩行者・自転車用設備、休憩施設、旋回場、路肩改良、追越車線、展望台、案内施設の建設
水辺のレクリエーション施設へのアクセスを向上させるための改良事業
シーニックバイウェイ周辺地域における景観、歴史、レクリエーション、文化、自然、考古学的特性の保護事業
シーニックバイウェイに関するインタープリティング、一般旅行者向け情報の提供事業
シーニックバイウェイのマーケティング、制度の計画および実施

・ベストプラクティス表彰制度の適用など

特に補助対象となる事業は道路事業以外にも多岐にわたっており、これはシーニックバイウェイ制度の根拠法であるSAFETEA-LUが保持している道路資金活用におけるフレキシビリティによるところが大きい。

(4) 制度運営体制および認定のフロー

シーニックバイウェイ制度執行体制は大きく中央（連邦政府）組織と地方（州政府+バイウェイ運営地域）組織から構成されているが、シーニックバイウェイそのものの運営の主体はあくまでも地域住民や団体、地域行政であり、連邦政府や州政府はあくまでも資金面やマーケティング面でのサポート役に徹しているのが特徴である。こうした制度の基本理念について、運輸長官の諮問委員会報告書⁸⁾では以下のように述べている。

「このプログラムは地方の草の根レベルから始めなければならない。つまり、ナショナル・シーニックバイウェイまたはオール・アメリカン・ロードへの昇格と促進の要望は地方及び州レベルから始めなければならないということである。地域の個人や団体、そして地方及び州の自治体が認定や昇格の原動力となり、支援をするようなものでなければならない」と。

したがって、シーニックバイウェイは連邦や州が強制的に認定するものではなく、あくまでも地域側の発意が出発点であり、それぞれの地域のバイウェイ運営組織（バイウェイコミュニティと呼ばれている）は州道路局を通して（州道路局の推薦が必要）、連邦道路局に申請。連邦道路局は評価委員会に諮問し、運輸省長官が認定するといった手続きを踏む。またシーニックバイウェイの中には農務省森林局や内務省公園局、土地管理局などの公共用地を含むものについては各行政機関が推薦を行うものの、必ず州政府道路局を経由して申請しなければならないなど、州政府道路局が手続き上の要として機能している。（図-2）

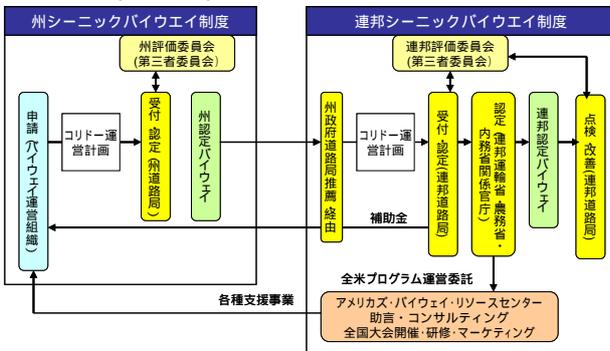


図-2 米国シーニックバイウェイ認定フロー

(5) アメリカズ・バイウェイ・リソースセンター

アメリカズ・バイウェイ・リソースセンターはTEA-2

1において「シーニックバイウェイ制度の保護・推進・管理・計画に対する実践的な支援を通して完成度の高いシーニックバイウェイの構築を図ること」を目的に1999年に設立された。

本センターは第一にバイウェイ・コミュニティと呼ばれるシーニックバイウェイ制度に参加する多数の関連機関や団体、地域住民や旅行者に対する情報提供センターとしての機能。第二に地域のバイウェイ組織等への技術的支援を初めとした様々な支援を行う機能であり、シーニックバイウェイ制度におけるコリドー運営活動の中心的役割を担っている。

運営資金はアローヘッド地域開発委員会（Arrowhead Regional Development Commission）と連邦道路局からの拠出金によってまかなわれているが、そのうち連邦道路局分についてはTEA-21では150万ドルであったが、SAFETEA-LUでは300万ドルに増額されている。

3. 北海道におけるシーニックバイウェイ制度取り組みの概況

北海道では2003年度から米国におけるシーニックバイウェイ制度を参考として、北海道における導入可能性についての試行と検討を進め、2005年度から本格的な運用が開始されている。

本格的な制度運用にあたっては、北海道内経済団体、国・道の行政機関等からなる「シーニックバイウェイ北海道推進協議会」が2005年3月に設立され、同協議会が「シーニックバイウェイ実施要綱」を定め、ルートの公募・審査・認定を始めとした制度運営を担っている。制度推進の基本方針に関しては表-3に示すが、基本的には米国における地域活動団体の発意と主体性の発揮・相互の連携、また関係行政機関の連携の必要性等を求めたものとなっている。（表-3）

このように制度全体の運営はシーニックバイウェイ

表-3 シーニックバイウェイ北海道の基本方針（抜粋）

<p>（全道的推進方針）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・構成機関の役割に応じた主体的取り組み ・民間団体・企業等との効果的連携活動の推進 ・活動内容の公開性、発展性確保のための広報活動 ・制度運用やルート運営面において、活動団体と行政との連携やシーニックバイウェイ北海道の基礎的な調査・研究を実施するための支援組織の指定 ・米国シーニックバイウェイとの連携など <p>（ルート運営のための推進方針）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・行政機関と活動団体との密接な連携 ・関係行政機関による必要な社会資本整備や情報発信等の推進 ・地域の活動団体、代表者会議はルート運営活動計画に基づく活動を展開と不断の点検・改善を実施 ・ルート運営における地域住民参加の積極的な推進など

北海道推進協議会という緩やかな連携組織が運営主体となっており、米国のような明確な法的根拠をもったものとなっていない。米国のような明確な財源措置はないものの、一方では道路事業の一施策としても位置づけられていることから、同事業実施の一環として進められているのが現状である。

シーニックバイウェイとしてのルート申請および認定は2005年度、2006年度に行われ、それぞれ3ルート、1ルートが認定されている。いずれの場合もルート毎に地域の活動団体等の発意による連携組織が申請主体となっており、米国における地域住民主体の理念が活かされたものとなっている。また認定の基準には達しないものの、認定をめざしているルートを候補ルートとして登録する仕組みもあり、2006年4月現在5ルートが候補ルートとして登録されている。

4. 考察と今後の課題

以上、シーニックバイウェイ制度の仕組みや進め方について米国と北海道における取り組み状況について概観してきたが、こうした現況を踏まえた上で以下に考察および今後シーニックバイウェイ北海道を推進していく上での課題について述べる。

(1)シーニックバイウェイ北海道の制度化に向けた検討

米国におけるシーニックバイウェイ制度は道路交通を始め、公共交通や環境保全施策も含めた総合的な陸上輸送制度のひとつとして明確に位置づけられている。特に同制度のもつ道路資金のフレキシビリティは、シーニックバイウェイ制度推進のための広範な事業への財政的支援を可能としており、シーニックバイウェイ制度を含めた様々なソフト事業推進に寄与している。

一方、シーニックバイウェイ北海道でも、良好な沿道景観整備を始めとして、様々な地域資源の保全や活用等の幅広い活動や事業の推進をめざしているものの、制度的な根拠や財政的支援措置がないなど、具体的な活動実施面で多くの課題が存在しており、それらを具体的に推進できるような総合的な制度としての枠組みについて検討していく必要がある。

(2)広範な行政間連携の強化

米国においては制度推進にあたり、連邦レベル、州レベル毎に道路局を中心に、内務省、農務省を始め様々な関係行政機関が主体的に参加できる仕組みとなっており、シーニックバイウェイ制度がめざす総合的な事業の効果的な推進に寄与している。

北海道では既述のシーニックバイウェイ北海道推進協議会の構成メンバーとしての行政参加はあるものの、主

体的な連携には至っていない。そのため今後はそれぞれの役割を明確にした上で、主体的に関わることができるような制度運営体制構築のための検討が必要である。

(3)持続的運営支援機能の構築

米国ではTEA-21以降、制度の持続的運営のための実践的支援のための機能としてリソースセンターが制度的に設置されている。同センターは全国的なPR活動の他、シーニックバイウェイ運営主体への技術的支援や間の日常的なコミュニケーション促進など制度運営上重要な役割を果たしている。

シーニックバイウェイ北海道においても同種の役割を果たす機能としてシーニックバイウェイ北海道支援センターが設置されているものの、アメリカズ・バイウェイ・センターのように、財源的・組織的にも充分とは言えない状況である。今後は(1)で述べたシーニックバイウェイ北海道の制度に向けた検討と合わせてリソースセンター機能の制度化に向けた検討が必要である。

おわりに

米国では、1930年代から始まったパークウェイ整備の長い歴史とともに、1991年のISTEA以降の道路行政の大きな変化など、わが国の現状とは大きな差異がある。また、それぞれのシーニックバイウェイを運営する主体であるNPOや地域開発委員会等も長い活動の歴史を持っている。

現在わが国では道路財源を始めとした道路交通のあり方に関する議論が活発に展開されている。こうした中、米国における総合陸上輸送制度やシーニックバイウェイ制度の導入は様々な知見を与えてくれるものと考えられる。

本稿がシーニックバイウェイ北海道および現在全国的にも進められている日本風景街道の試行に関わる各位の参考になれば幸いである。

(参考文献)

- 1) ISTEA: Intermodal Surface Transportation Efficiency Act of 1991
- 2) TEA-21: Transportation Equity Act-21
- 3) SAFETEA-LU: the Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act: A Legacy for Users
- 4) 梅津章子(2000)「アメリカにおける交通政策と歴史的環境保全の関係についての研究 - 1991年総合陸上輸送効率化法の制定を受けて - 」 「2000年度第35回日本都市計画学会学術研究論文集」
- 5) President's Commission on Americans Outdoors(1986), Report and Recommendations to the President of the United States
- 6) 米国連邦道路局HP <http://www.連邦道路局.dot.gov/>
- 7) 米国シーニックバイウェイHP <http://www.bywaysonline.org/>
- 8) Scenic Byways Advisory Committee Report(1992), Federal Highway Administration
- 9) シーニックバイウェイ北海道HP http://www.hkd.mlit.go.jp/zigyoka/z_doro/sbh/index.htm