

# シーニックバイウェイ北海道における行政連携に関する一考察\*

## A Study on Public-Private Collaborations for the Scenic Byway Hokkaido Project \*

宮本史大\*\*・伊藤 治\*\*\*・田村桂一\*\*\*\*・斉藤 浩二\*\*\*\*\*

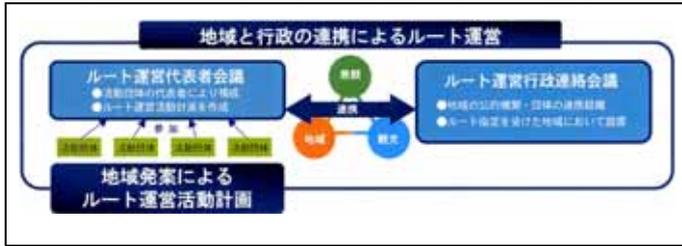
By Fumihito MIYAMOTO\*\*・Osamu ITO\*\*\*・Keiichi TAMURA\*\*\*\*・Koji SAITO\*\*\*\*\*

### 1. はじめに

北海道の地域資源を保全・改善しつつ、地域の主体的な取り組みにより、魅力的かつ活力ある地域社会の形成を目指すシーニックバイウェイ北海道は、2005年から本格運用が始まったが、その運営については、“地域と行政の連携によるルート運営”とし、当該地域の住民で構成されるルート運営代表者会議と、ルート運営行政連絡会議との連携により行うと規定されている（図表-1）。そのような中、指定ルートでは行政連絡会議が組織化、または組織化の準備が進められているところである。

本論文は、東オホーツクシーニックバイウェイでの調査事例をもとにシーニックバイウェイにおける今後の行政連携について考察する。

図表-1 シーニックバイウェイ北海道におけるルート運営



### 2. 行政連携に関する現状と今後の見通し

平成 17 年度に、東オホーツクシーニックバイウェイにおいて行政連絡会議の組織化とあわせて行った、関係行政組織、及び活動団体に対するアンケート調査結果より、行政連携に関する現状と今後の見通しについて考察する。

#### (1) 行政アンケート結果

行政アンケートは行政連携によるルート運営の課題抽出や、ルート運営の方向性を探るための基礎データを得るため、行政連携に関する現況と今後の見通し、問題点などについて、関係行政組織（国、道、市町村）36 部署に対し実施した。回答は 24 部署（約 7 割弱）より返答が寄せられ

\* キーワーズ：シーニック、意識調査分析、市民参加  
 \*\* 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  
 TEL:011-271-3028、FAX:011-271-5366）  
 \*\*\* 正員、（社）北海道開発技術センター  
 \*\*\*\* 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  
 TEL:011-709-2311 内 5353、FAX:011-757-3270）  
 \*\*\*\*\*（株）キタバ・ランドスケープ・プランニング  
 （北海道札幌市中央区北4条西7丁目5番地  
 TEL:011-271-8005、FAX:011-271-8010）

た。以下に各設問ごとに結果をまとめる。

図表-2 アンケートへの回答があった行政機関（平成 17 年度）

国	道	市町村	計
	網走開発建設部	網走市	1
	北海道経済産業局	東藻琴村	2
	環境省	女満別町	2
	北海道	美幌町	1
	北海道網走支庁	斜里町	3
	網走土木現業所	清里町	1
		小清水町	1
		計	13
			24

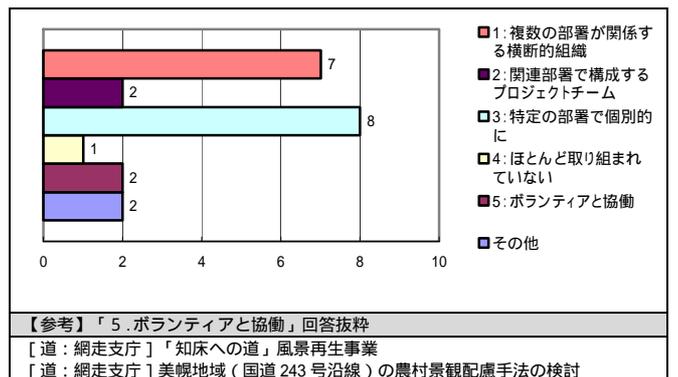
#### a) 景観形成・観光振興・地域づくりに関する計画、施策の有無

24 回答中「ある」が 14 回答、「今後予定がある」が 3 回答で、双方を合わせると 17 回答（約 7 割）であった。また、回答のあった計画、施策の中で広域にわたるものとしては、「東オホーツク広域景観づくり」「知床の自然を活かすオホーツクの景観担い手事業」「農地・水・農村環境保全向上対策事業」「道路案内標識の整備」「知床標識協議会」などがあげられる。

#### b) 景観形成・観光振興・地域づくりに関する取り組み

回答があった 22 案件中、「3. 個別的に取り組んでいる」が最も多く 8 件あった。「1. 複数の部署が横断的に取り組んでいる」と「2. 関連部署で構成するプロジェクトチーム」を合わせると 9 件、「5. ボランティアや住民との協力体制で取り組んでいる」が 2 件という結果だった。複数の部署が関係すると思われる景観づくりや地域づくりに関しての取り組み体制に「3. 個別的に取り組んでいる」が多かったことが特徴的である。

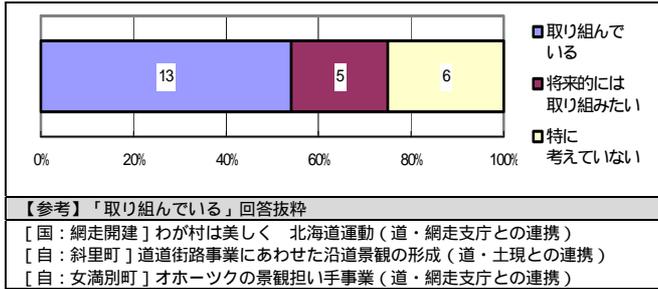
図表-3 景観形成・観光振興・地域づくりに関する取り組み



c)他の行政組織との連携

「取り組んでいる」、「将来的に取り組みたい」が 24 回答中 18 回答あったが、「特に考えていない」と答えたものも 6 回答あった。他の行政組織と連携して取り組んでいる主な事業は、「知床・オホーツク観光立圏行動計画」に基づく観光施策、「オホーツクの景観担い手事業」、「北海道美しい景観のくにづくり条例」に基づく広域景観づくり推進地域の指定、「わが村は美しく-北海道」運動、などが見られる。

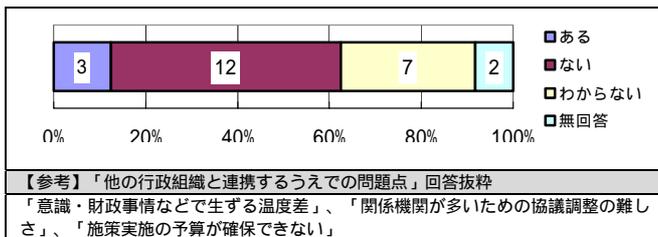
図表-4 他の行政組織との連携



d)他の行政組織と連携するうえでの問題点

「問題はある」との回答が 3 件あった。問題の内容は、「意識・財政事情などで生ずる温度差」、「関係機関が多いため協議調整の難しさ」、「施策実施の予算が確保できない」等であった。問題解決のための提案としては、「それぞれ別個ではなく、共通一貫性のある取り組みを」、「開発局、北海道がイニシアチブをとって町村と連携を」、「道広域景観づくりとシーニックパイウェイ北海道との連携・協力を」等があった。

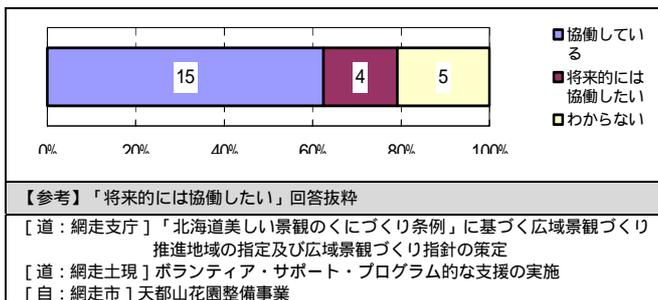
図表-5 他の行政組織と連携するうえでの問題点



e)景観形成・観光振興・地域づくりのための地域住民との協働

「分からない」の回答が 5 件の他は、大部分の部署で住民との協働が行われている。協働の内容で主なものは、イベントの開催、花壇の造成管理・美化活動などの実施・支援の他、協議会・研究会・検討会への参加支援等であった。

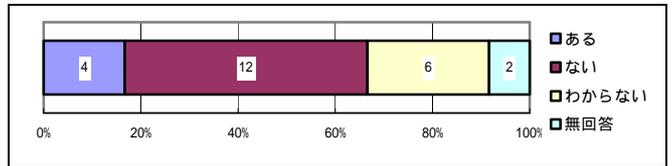
図表-6 景観形成・観光振興・地域づくりのための地域住民との協働



f)地域住民と協働するうえでの問題点

「問題がある」との回答が 4 件あった。その内容は「ボランティア団体の少なさ」、「官主導で住民主体の活動の意識が低い」、「資金的な問題」等の他、「北海道が地域住民との調整をする際、地元自治体の協力が必要」という指摘があった。

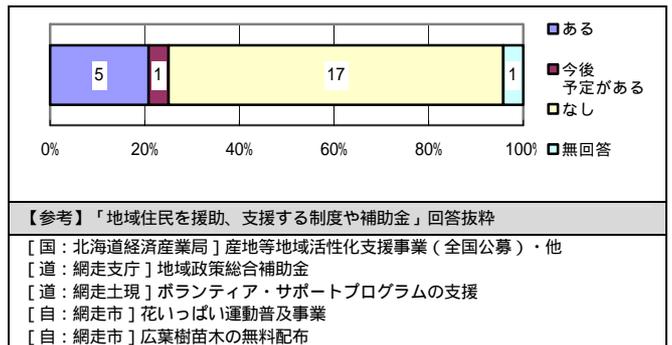
図表-7 地域住民と協働するうえでの問題点



g)地域住民を援助、支援する制度や補助金について

「なし」との回答が多く、前項の回答に見られるような活動資金不足の問題を裏付けている。また、「ある」との回答は 5 件あったが、全国規模では、北海道経済産業局から示された各種産業支援事業や、網走支庁を経由する地域政策総合補助金、また市町村からは沿道景観整備上の花の苗提供などがあげられている。

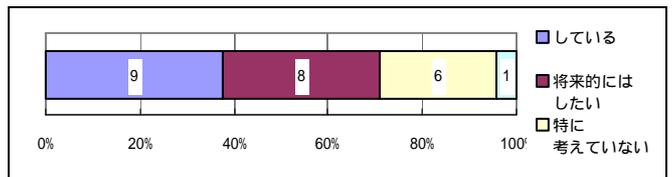
図表-8 地域住民を援助、支援する制度や補助金について



h)景観形成・観光振興・地域づくりに関する情報公開・伝達について

「している」との回答は 9 件で市町村に多かった。また、「将来的にしたい」との回答は 8 件で、国や北海道の部署に多かった。その反面「考えていない」という回答も 6 件あり、国が 3、北海道が 2、市町村が 1 であった。情報公開の方法は、ホームページによるものが一番多く、市町村や北海道の組織では広報紙を出版しているところも多い。その中で国や北海道（北海道経済産業局 産業部、北海道網走支庁 地域政策部）から、情報伝達については特に考えていないという回答があったことは注目すべきである。

図表-9 景観形成・観光振興・地域づくりに関する情報公開・伝達について



(2)活動団体アンケート

活動団体アンケートは「行政連携の必要性」「行政との

関係における問題」「行政連携への期待」等の設問で活動団体 35 団体に対し実施した。回答は 22 団体（約 6 割）より寄せられた。以下に各設問ごとに結果をまとめる。

図表-10 アンケートへの回答があった活動団体（平成 17 年度）

活動団体 (22 団体) 一覧
「網走湖・水と緑の会」「オホーツク・ホストレッキング研究会」「特定非営利活動法人グリーンシーズ」「NPO 願岳俣倅こぼれ幸」「特定非営利活動法人 産業クラスター東オホーツク」「上斜里フラワーロード推進協議会」「清里町観光協会」「清里町商工会」「清里町ネイチャーガイド協会」「清里町花と緑と交流のまちづくり委員会」「小清水町観光ボランティアガイド協議会」「うとるナチュラルクラブ」「しゃりR 224 沿道景観整備協議会」「東藻琴村商工会」「藻琴川を美しくする会」「桜の名所を創る会」「美幌観光物産協会」「ふるさと美幌の自然と語る会」「豊かな自然を楽しみ考える会」「オホーツクフォトグラフィファーマンパース」「女満別町商工会」「特定非営利法人 めまんべつ観光協会」

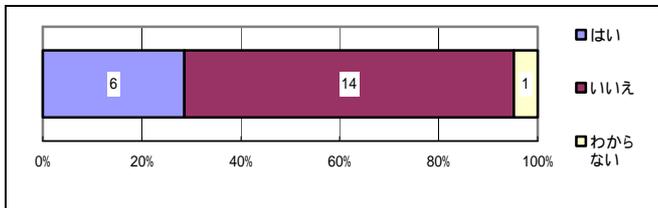
a) 行政との連携の必要性

22 団体中全ての団体が「必要あり」と答えている。その理由として、「連携は不可欠」「当然」「重要」という考え方を示している意見が多い。中には「意識の合意形成をすること」「共通の認識が大事だ」とする回答が複数あり、行政は今何をやっているのかということについての「情報の共有」「情報の収集だけでも必要」という意見も複数あった。

b) 行政との関係における問題

「問題がある」という回答は 6 件だけであったが、よく言われるような行政の各部署がバラバラで横の連携がない、タテ割行政の問題の指摘があった。また、シーニックバイウェイについての理解度が足りないという回答もあった。

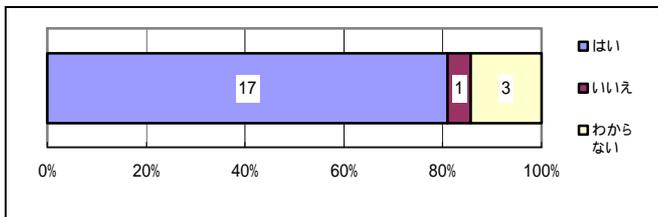
図表-11 行政との関係における問題



c) 行政組織同士の連携への期待

行政間の連携に期待する回答が 17 件で約 8 割を占める。その理由として「広域連携、環境行政には行政同士の連携が必要」という意見が多くあった。将来的には「広域合併まで望む」等の意見が 2 件あった。ユニークな回答としてあったのが「期待しない」と答えたもので、その理由を「行政組織もメンバーとして参加する方がよい」としている。回答の意図は行政同士の連携を期待したくないということではなく、行政組織を特別視しない方がよい、と解釈すべきであろう。

図表-12 行政組織同士の連携への期待



3. 調査結果からの考察

図表-13 は前章の調査結果を表に整理したものであるが、本章では下表の整理をもとに考察する。

図表-13 行政間連携、地域・行政間連携の方向性

	連携の方向性	参考（アンケート結果から）
行政間連携事項	行政連携方針の確認	【行政アンケート 設問dより】 ・意識・財政事情などで生ずる温度差 ・関係機関が多いための協議調整の難しさ他
	組織間の情報共有	【活動団体アンケート 設問aより】 ・情報共有 ・情報収集だけでも必要 他
	施策・事業の連携（複合化・体系化）	【行政アンケート 設問aより】 [道：景] 東林-つ広域景観づくり [道：観] 知床・林-ツツ観光立圏行動計画 [国：観] みなと観光交流促進プロジェクト [国：景] 知床標識協議会 他
行政・地域間連携事項	団体活動と行政施策の連携調整	【行政アンケート 設問eより】 [道：網走土現] ボランティアサポートプログラム [自：網走市] 天都山花園整備事業 他
	行政機関から団体への支援調整	【行政アンケート 設問gより】 [国：道経産局] 産地等地域活性化支援事業（全国公募）・他 [道：網走支庁] 地域政策総合補助金 [道：網走土現] ボランティアサポートプログラムでの支援 [自：網走市] 花いっぱい運動普及事業 [自：網走市] 広葉樹苗木の無料配布
	情報発信に関する調整	【行政アンケート 設問hより】 ・各関係行政組織、sbw 団体等双方向からの情報発信（ホームページ、広報誌等）

(1) 行政間連携事項

行政間連携に関する考察を項目ごとに以下に示す。

a) 行政連携方針の確認

調査結果を見ると地域住民（活動団体）の間では、広域における景観・地域づくりには行政との連携が不可欠、ということはすでに常識になっているようであるが、行政側にはその認識にバラツキが見られる。そのような意識の温度差が、行政連携を難しくしている要因のひとつであると考えられる。その認識の違いをどう埋めるか、どう意識改革を進めるかが大きな課題であるが、基本的に行政にとっての他の行政組織との連携の意味とメリットを確認する必要がある。また、他の地域において連携がうまく図られている事例を学ぶことによる意識改革も効果的と考える。さらに、行政連携（行政連絡会議）を行う際の各種取り決めなど、基本的な連携方針の確認も必要と考える。

図表-14 行政間連携のメリット

想定される行政間連携のメリット
・地域住民対応の円滑化が図れる
・施策の効率的・重点的な運用が可能になる
・広域にわたる施策展開への協力が得られる
・イベント等の共催や協力による負担減が期待できる
・検討会・協議会などへの相互協力がスムーズになる
・ルートの発信性の相乗効果が得られる

b) 組織間の情報共有

連携の第一歩は、まずお互いを知ることであり、そのためには情報の交信と共有が重要である。現在、行政に最低限求められるのは各部署からの情報の発信とそれらの情報の集約化といえる。現在指定を受けた道内ルートでは、行

政連絡会議が組織化されたところであるが、会議はルートの活動情報とシーニックバイウェイに関する行政情報の全体が見渡せる場とする必要がある。

c) 施策・事業の連携

調査結果からもひとつの事業に複数の行政機関や部署が関わる取り組みは、いくつかの事例に見ることができる。しかし、異なる行政機関によって同じような目的の計画、事業が進められている場合における連携は、ほとんど見ることができない。そのような中、施策・事業の連携としては、地域住民（活動団体）がたてた「ルート運営活動計画」を受けて、行政側が本ルートの将来の目標像をあらためて設定・共有することを目的とした行政連携に関する指針づくり等が考えられる。また、現在すでに展開されている「わが村は美しく-北海道運動」や「知床オホーツク観光立圏行動計画」など、各行政機関の既存施策の体系化や、北海道で現在進められている、道条例に基づいた広域景観づくり等、今後策定予定があり、施策・事業連携の効果が期待できるものについては、行政連絡会議等の場において策定段階での行政連携も行うべきと考える。さらに、前記のような分野別計画等の策定においては、行政機関相互の担当セクションの設定と、検討部会等の設置による検討体制づくりも必要と考える。（図表-15）上記の様な連携により「シーニックバイウェイ北海道」と事業展開上で横断的な施策・事業連携を行うことは、各事業効果のロスを軽減し、さらに相乗効果も期待できよう。

(2) 行政・地域間連携事項

行政・地域間連携に関する考察を項目ごとに以下に示す。

a) 団体活動と行政施策の連携調整

調査結果では、大部分の部署で住民との協働が行われているとの結果であった。また、将来的には協働したいと考えている部署も複数あることから、団体側の活動と行政側の施策を調整する場が設けられれば、多数の連携が期待できる。その場合、団体側（ルート運営代表者会議）からは、年間の活動計画を年度の早い段階で提示し、行政連絡会議等で連携調整を行うことが想定される。

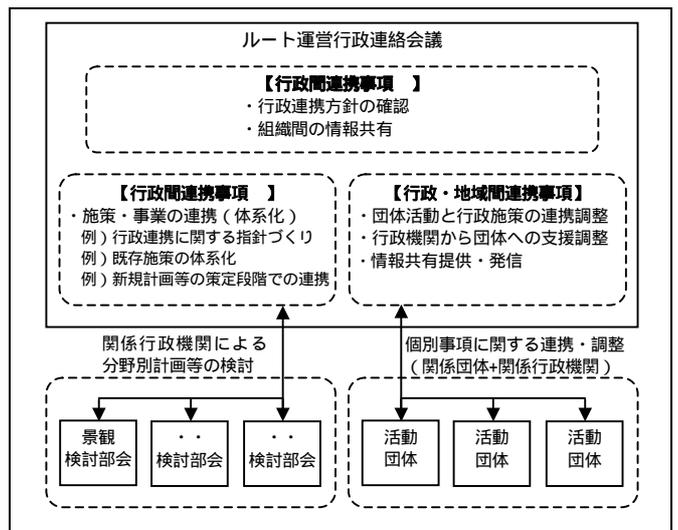
b) 行政機関から団体への支援調整

前項と同様に今回調査を行った大部分の部署では地域住民や活動団体に対する支援制度を持っていることがわかった。そこで、行政機関から団体への支援調整としては、前項と同様に活動計画を年度の早い段階で提示し、活動計画に該当すると思われる支援制度を、各行政機関から情報提供してもらい、後に関係する団体と行政間で個別調整を行うなどの行程が想定される。

c) 情報発信に関する調整

現在、本ルート認定を受けた大半のルートでは、ルートのホームページやマップ、広報等による情報発信が行われているが、その多くは観光客に対する情報提供である。シーニックバイウェイの更なる発展を考えた場合、観光客に対する情報提供はもとより、ルート（地域）の一般住民等に対する活動周知も、活動への共感を広めるうえでは必要となる。その場合、市町村等ではホームページをはじめ、町広報等の地域住民向け情報誌があることから、情報提供の目的に応じた連携を積極的に行うことが望まれる。

図表-15 行政連絡会議等での連携



4. おわりに

シーニックバイウェイ北海道は、活動範囲をルート（国道）を軸とする行政区域を越えた広域圏とし、さらに地域（団体）が活動主体となる住民主体型プログラムであることに最大の特徴がある。そこで、シーニックバイウェイの発展に向けては、行政をはじめとした地域のサポート体制を如何に構築するかが重要となろう。また、今日の国や地方の財政状況はより厳しさを増し、加えて市町村合併の問題等もある中で、異なるセクションが互いに協力・補完し合い、より事業効果を上げるかが、行政側にも求められている。

持続可能な地域を創るためにも、地域、景観、観光を柱とするシーニックバイウェイ北海道を中心とした、横断的、かつ立体的な連携が今後、さらに必要になると考える。

【参考文献】

1) 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：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報告書，2004年