

フランス「1%景観と発展」政策にみる道路空間整備と地域振興の連携に関する考察*

A Consideration of cooperation of route management and local revitalization from the viewpoint of the policy of 1% landscape and development in France*

有村 幹治**

By Mikiharu ARIMURA**

1. はじめに

都市への集中と地域の疲弊が同時に進行する現在、持続的に経済活動を行える地域を形成するためには、土地に起因する資源と情報の集合を確認し、その外延を束ねて地域経営に繋げることが望ましい。都市農村交流の動機付け、交流機会の創出と交流人口の増加、そして地域における住民の自己実現は、交通政策のみでは達成されず、複数施策の連動と相乗効果により創り出される。

現在、フランスでは、「1%景観と地域振興政策（以下、1%政策と記す）」が実施されている。政策目的は、地域沿道住民が道路計画の目標を共有し、道路に関連する地域の振興・発展、景観の向上、またそれぞれの経済発展のために自律的な協働作業を実施することにある。沿道自治体が憲章により独自財源を用意することで道路施策と地域振興が連動する点が大きな特徴となる。

筆者は2006年9月A43-Autoroute モーリアンヌ道路管理事務所、ポッフオール村役場、またフランス国土整備・地方開発庁（DATAR；現 DIACTS）を訪問する機会を得た。本研究において、地域と都市の交流を促す1%政策と周辺地域の地域活動の関係性に注目した動機は、小人口化と地域格差が進展する現在、多様な個性を持つ地域が自立できる、交通と地域経済の相互作用性に着目した新しい施策の必要性を感じているためである。

国土における農村地域は、国土保全・環境保全・食料供給、また文化の多様性の観点から、維持と活性化が重要であるものの、現実には耕作放棄地の拡大や森林の荒廃、集落崩壊が進行する地域が存在している。豊かな国土の実現は地域の自立にかかっている。

本研究では1%政策の概要と沿道地域の生産活動との関連性から、我が国における農村価値開発と都市農村交流による地域の維持方策の可能性について考察したい。

本稿の構成は2章でフランス1%政策の概要を述べ、3章で沿道地域であるポッフオール村の事例について述べ、4章で交流人口を保つための交通と地域振興の関わりについて考察し、5章でまとめとする。

*、keywords 都市農村交流、地域経営、イノベーション

**、正員、博士（工学）（株）ドーコン交通部（札幌市厚別区厚別中央1条5丁目4-1 TEL 011-801-1520, FAX 011-801-1521）

2. 1%景観と地域振興政策の概要

(1) 政策の経緯

1%政策は1989年に策定されている。背景として、フランスの国土政策の一つのテーマとして中央高地（日本でいう中山間地域）に分布する脆弱な農村の経済振興があり、この地域を結ぶ高速道路の整備が求められていた。中央高地は、自然、及び生産活動の結果として保全された景観に対する意識が非常に高い地域であり、高速道路計画には、この保全された景観を経済活動に結びつける方法が要請された。1%政策が進展する経緯を表-1に示す。

表-1 1%景観と地域振興政策の経緯

1989年	A20、A75 について高速道路1%景観と、地域振興政策の設立
1992年 10月26日	勧告-事例的な共同計画と、教育行動の発展のための手段として、その効果を狙う
1994年	閣議-依託道路を含み、全ての高速道路と大規模道路を対象に政策を拡大
1995年 12月12日	勧告
2005年 3月31日	通達-過去の経験に基づき、道路網の適合・効率的な普及のために、より現代化

1%政策の目的は大きく、①景観の質を高め、経済振興や観光振興の要素とする。②共有する目標の周辺に地域関係者や地方公共団体を動員する計画の進め方を確立する。③一貫性のあり持続可能な国土開発を優遇する。これらの3点となる。

1%政策の特徴は財源の運用方法にある。国（設備省道路局・国土整備地域開発庁「DIACTS」）は工事における修復・調査部分の費用に1%相当額を充てる。同時に、沿道の地方公共団体関係者が同等、または同額以上の予算を組んで地域振興の計画に充てる。

(2) 1%政策目標の実現過程

政策が求める目的に到達するための手続きは、図-1で示される三段階に分けられる。

最初の段階として、「白書」という文書が国により作成される。地域にある景観的な魅力を全てテーマ別に目録化し、優先すべき事項を計画する。

次に道筋憲章（シャルト）を作成する。地方公共団体、農業団体の代表等、経済活動に関係する地域関係者全員が協議し、国が作成した白書の方針を検討する。この段階で、全関係者の目標が絞り込まれる。また白書の段階で検討された「境界」についても協議される。全員の承諾を得た後で、道筋憲章の作成に入る。最終的には1%政策を担当する全国委員会で、作成された憲章が再確認される。関係主体個々に対する契約方式ではなく、複数の関係主体に対する契約文書である「憲章」を採用することで、関係者全体が共有の目標を持つことができる。関係者全員の署名が憲章の最後に入れられる。

三段階目が「地域憲章」の作成となる。関係地方公共団体、全沿道住民の発意と協力により作成される文書である。地域憲章を作成する目的は、目標の実現に対する一貫性を沿道全体で合致させることである。この段階でアクションプログラムが作成され、それに適合した都市計画文書の修正も必要になる。土地利用計画文書の変更に関しては州レベルの専門家が最終アドバイスを行う。

第一段階 白書（総論）	
<ul style="list-style-type: none"> ・業務担当者が作成 ・景観的素材の目録作成 ・景観的にネガティブな素材の明瞭化 ・景観の役割と地域の発展展望を決定するため、国土の持つ潜在性を調査・目録化 	<p>反対派はこの段階で意見を反映できる</p>
第二段階 道筋憲章（目標憲章）	
<ul style="list-style-type: none"> ・地方公共団体や地域関係者と協議の上で政府方針で作成 ・協力関係者の目標を決定する ・対象となる境界の明瞭化 ・協力関係者の約束について賛同を得る ・地域憲章の作成規則を準備する（必要な行動、期間、予算） ・1%調査管理全国委員会にゆだねる 	
第三段階 地域憲章（行動プログラム）	
<ul style="list-style-type: none"> ・地方公共団体や地域関係者と協議の上で政府方針で作成 ・関係市町村が一体となるように呼びかける ・関連する境界内に所属していることを示す ・目標に一致する行動プログラムを定義する ・都市計画文書に關し購すべき対策を正確にする ・調査の対象を決める：方針委員会と技術チーム 	

*2005年道路軸圖書3部で構成される単一文書に変更

図-1 「1%景観と発展」政策の策定フロー

なお、2005年にはこれらの文章は単一文書として一括して作成されている。ただし、3段階の策定プロセスは文章に含まれる。単一文書としてまとめる利点としては、作成に要する時間の短縮化と、全体的な一環性のより強固にできる点である。また、高速道路の終点をあらかじめ決定することで、マクロ的な交通の影響を考慮したアクションプログラムを作成できる。

(3) アクションプログラム

地域憲章の中でのアクションプログラムの段階において、興味深いルート形成のコンセプトとして、“テリトリー付け”、また“発見の道”がある。これは、1時間ぐらいのサブトリップを誘発させる取り組みである。周遊経験により、地域のアイデンティティを発見してもらうことが、「発見の道」の目的である。

普段訪れない、その地域を知らない道路利用者が高速道路から一端降りてから、その地域の伝統的農村風景や遺産といった地域のアイデンティティに触れるための交通行動を誘発させる仕組みが必要となる。理解しやすいピクトグラムの提示、標識のラベリング、高速道路入り口でのパンフレットの配布等がなされている。また自治体は、その地域を代表する遺構の修復やチーズ等の加工食品の生産現場を魅せる工夫といった、地域のシンボルへのアクセスを考え、交流機会を創造している。



図-2 高速道路沿いのピクトグラム (A43 モーリアンヌ地域の象徴が提示)

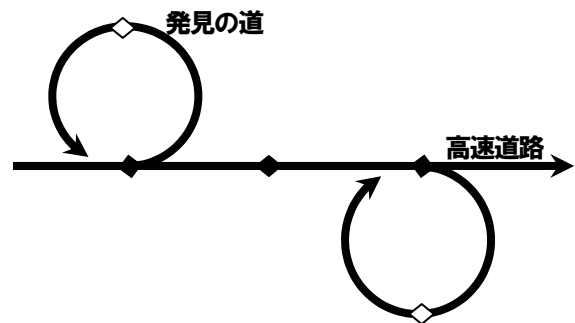


図-3 発見の道（高速道路から“人を降ろす”）

以上、フランスにおける1%政策の概要を述べた。道路空間整備と地域の取り組みが、整備方針と財源がそれぞれの責任の範疇で連動し、地域経営の方向付けがなされる点が政策の特徴となる。我が国において、そのまま導入することは財源の確保等で難しい側面もあるが、「交流」に関して沿道地域と道路を有機的に結びつけ、新しい価値が道路に付け加えられている点は参考となるのではないだろうか。

次に A43 の沿道地域である、ボッフオール村の観光と景観、生産の関係性について紹介する。

3. ポッフオール村に見る生産活動と景観の関係性

A43 からアクセスできるポッフオール村の活動は1%政策における沿道自治体の取り組みに直接関係するものではない。しかし、都市農村交流を考える上で、またグローバル化が進行する現在において、地域アイデンティティを確立できた村として参考となる点が多い。

ポッフオール村のコミュニティの持続は、高地放牧による生産活動が景観を創出し、その景観が観光に及ぼす効果を地域が理解し、景観保全に努めるのと同時に農業活動の付加価値化が実践されてきた結果である（図-4）。



図-4 ポッフオール村の景観

(建物の外観まで都市計画文書 PLU で規定)

ポッフオール村では旧来、標高 800-2000m 程度の高地放牧による酪農業が営まれていた。1950 年代、パリから嫁いだ花嫁が、他農家に嫁いだ花嫁達と一緒に農家民宿や農家レストラン、また直販ネットワークで成功した。また、1960 年代には、彼女の夫が組合を結成し、チーズの生産を開始している。このチーズは原産地呼称（AOC）を取得した。これによりチーズは安全を含む品質の保証と風土性を物語る商品として高付加価値化され、商業的に成功した。村を訪れる観光客は、村の景観に魅力を感じ、ポッフオーチーズを購入し、農家レストランや農家民宿に宿泊する。チーズは一般市場に流通するが、ポッフオーチーズは厳密なテロワールに基づいた製品であり、グローバル化が進展しても、他の安価な代替品で代用することはできない。また、この地域で過ごした経験を持つ消費者は、消費行為によって景観の生成に自らが参加していることに気付くだろう。

バカンス需要があるヨーロッパでは、観光需要は増加傾向にある。ポッフオール村では、村の本源的な魅力、競争力を守るために、観光需要の増加に応じて、コンドミニアム等の建物を増やしているが、新規の都市計画文章（PLU）により、伝統的構造による建築規制を内部ルール化し、新規に建造される家は建築様式を守ることが義務づけられている（図-5）。



図-5 建築規制を説明したパネル

4. 考察 一質の問題一

以上、1%政策の概要と、沿道地域であるポッフオール村の取り組みについて概要した。本章では、我が国における都市と農村の交流の理念について考察し、交流人口に注視した具体の取り組みを提案したい。

a)都市と農村の交流

現在、交通に求められる機能は、インフラ整備による量的対策から、より質を重視した対応が求められている。日常の交通だけではなく、非日常の交通、観光交通について考えてみても、交通現象と質の関係性を定義するのは難しい。一人の人間においてさえ、多くの価値観が相対的に存在する現代社会において、新しい価値観や、意味を持つ光景の発見といった「観光」に値する現象は、日常生活においても発生している。本源需要としての「移動の質」を評価するためには、身体の移動に伴い知覚し、価値と認識する個人の心的構造まで目を向けなくてはならない。

本源需要である交通を、「知覚を伴う身体の自律移動による、時間的に不可逆な価値へのアクセス行為」と、少々乱暴ではあるが定義してみよう。その上で、「地域振興に資する交通の機能」を考えると、「ある地域でしか経験できない希少・オリジナルな財・サービスへのアクセス機能」が必要であることは大方同意が得られるのではないだろうか。また、文化的・風土的な記号が豊かな地域では、移動を通して、地域の内部構造を発見する機会が絶えず発生している。この、「偶発的発見が連鎖的に発生する機能」が、もう一つの役割として重要になると思える。仮想的な財では代替できない、地域独自の価値への接触機会を作為的に増加させるのである。

本源需要としての移動の効用が、意味ある経験として完結し、認知されるには、少なくとも、①オリジナルな価値が地域に存在していること、②その価値の存在を事前に知っていること、③その価値に接触できること、④

移動時間に新しい価値を発見、追加できること、⑤経験された価値の総体が更に新しい価値を形成していること、等が求められるのではないだろうか。

“オリジナルな価値の発見”は日常生活でも起こりうる。しかし大量生産・大量消費・大量廃棄、それにモータリゼーションを加えた都市のライフスタイルは、時に生産活動と消費行動の関係性を匿名化してしまう。私達は高度成長期に生活必要財を充足させた後、80年代に記号的に差別化された財の消費を始めた。現在、多くの財は自己模倣を始め、没個性化が進行したように思える。

都市と農村地域を組み合わせる時に、どのような新しい価値やライフスタイルを生み出すことができるだろうか。農村が抱える問題としては、高齢化や農家戸数の減少、農産物価格の低迷等、耕作放棄地や不作付け地等の遊休農地の管理が挙げられる。一方で、ポップオールモデルに示される、地域のアイデンティティを発見し、財の魅力が高めることができる資源として、食の“独自性”を発揮した二次加工品の創造、生産活動への参加型観光、景観の保全と創造等、都市では享受できない価値を開発する余地はまだ多く残されている。

地域におけるイノベーションには、基本的な競争力、価値の原資としての“土地の文化的深度”や“場所の力”を認識する能力を地域が持つことが必要である。先人の知識と行動の痕跡、その根元となる資源を探しあてることができれば、地域がその空間で成立した存在理由は明白となる。また外部社会と地域が置かれている現状に関する客観性と、外部との差異への着目が必要だろう。

無論これらは現在も、“まちづくり”や“里づくり”といった文脈で語られ、実践されている。しかし、日常生活の中での地域のアイデンティティを模索し、場合によっては再構築する活動は、コミュニティの内部の動機付けだけでは容易ではない。他地域とは異なる建築様式や文化遺産等、地域のアイデンティティを構成する文化的記号を発見するためには、「他者の視点を持つコミュニティの内部観測者」が重要な役割を果たすと思われる。ポップオール村の事例では、イノベーターは、教養ある女性達であった。彼/彼女らは、当初は、コミュニティ内部では“変わり者”となるが、他地域との差異や起業資源を見いだすことが他者と比較して容易である。次に、外部とのコミュニケーションのデザインが重要である。人対人の直接的な対話も重要であるが、地域を周遊する人の知覚に訴え、記憶されるに足る景観や、都市の生活者に地域のイメージを喚起させる味覚といった、二次加工品の市場を通じた需要喚起も大きく都市と地域のコミュニケーションの範疇に含まれる。

地域において、価値を生産しつつ多くの人々との交流を楽しむ“プロシューマー”が定住するためには、交流人口を促す仕掛けや、インフラが支える部分も大きいと

思われる。交通に求められる機能として、いわゆる速達性や信頼性で定量化される「早く正確に目的地に達する機能」に、身体を伴った交流のための「希有な価値の探索とアクセス機能」を加味することが考えられる。これはインターネットを通じた情報取引において、Blog等の自己表現行為の増加と検索エンジンの普及に伴い既に実現している。物理社会が追いついていないのである。

b) 移動の機能と ICT

試論として、交通の機能を拡張させる目的で、道路空間と情報コミュニケーション技術 (ICT)、ITS の関わり方を再考してみよう。直接、電子デバイスにより情報を提供するようなアプローチに ICT を用いるのではなく、行動を誘発させるように ICT を用いるのである。1%政策にみられる地域のシンボルを記すピクトグラム の設置や周遊ルート の構築といったハードによるアプローチは勿論、地域内部の周遊交通行動の把握、統計データ化、またより積極的に“個体識別”の特徴に着目して、地域独自の財との接触機会を増加させるエリアマーケティング志向の交通アプリケーションを構築することまで含まれる。

例としては、地域アクセスのためのスマート IC の設置目的を、既存の価値観による移動時間短縮とするのではなく、沿道地域への立ち寄り交通行動を誘発させる仕掛け (例：特定地域を周遊する交通に関しては、X 時間までは無料) として捉え、料金施策と ICT を同時に用いて、“地域経済に寄与する交通を誘発させるアプリケーション”を構築することが考えられる。無論、既存ストックとしての ETC と地域内の消費を同期させる方法も可能である (図-6)。ICT を利用した同様なエリアマーケティング手法は都市鉄道系公共交通で既に実施されている。日帰り交通等、需要の特性に応じた柔軟なアプリケーションの構築が望まれるだろう。

②地域内での消費時に周遊行動を確認 (例：ETC 等での個体認識)

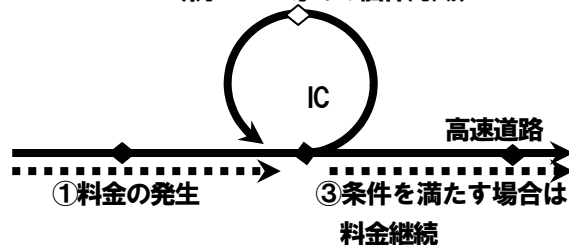


図-6 周遊誘発型アプリケーション

5. おわりに

以上、本稿では、1%政策と農村の付加価値化に着目し、地域の維持のための交流の可能性について考察した。謝辞：はまなす財団主任研究員小俣寛氏には1%政策、及び生産消費活動と景観の関係性について多くのご示唆を頂きました。ここに記して感謝の意を表します。