

沿線自治体と郡成長管理組織の連携による
シーニックバイウエイ景観管理に関する研究
- マサチューセッツ州オールドキングスハイウェイを事例として - *

Landscape management of Old King's Highway in Massachusetts
by collaboration of local municipalities and Cape Cod Commission*

樋口明彦 **・岡本良平 ***・榎本碧 ****・高尾忠志 *****

By Akihiko HIGUCHI**・Ryohei OKAMOTO***・Midori ENOMOTO****・Tadashi TAKAO*****

1. 研究の背景と目的

今日わが国の各地で地域づくり・景観形成・観光振興等を目的として「シーニックバイウエイ」ルートの検討・指定の動きが進みつつある。先行的な取り組みがおこなわれている北海道では、2年間のモデルルート（千歳・支笏湖・洞爺湖・ニセコルート及び旭川・美瑛・富良野・占冠ルート）事業を経て、2006年11月現在、シーニックバイウエイ北海道推進協議会により6ルートが指定されている。^{1), 2), 3)} 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おこ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。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州からの認定を受けている。米国におけるシーニックバイウエイのうち連邦レベルでの認定を受けているものはオールアメリカンロード、ナショナルシーニックバイウエイのいずれかであるが、州道ルート6Aは、これらとは異なり、州認定のシーニックバイウエイである。

歴史的呼称であるオールドキングスハイウェイ

* キーワーズ：シーニックバイウエイ、市町村連携、成長管理、オールドキングスハイウェイ、ケープコッドコミッション

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

*** 学生会員，工修，九州大学大学院都市環境システム工学専攻
（福岡市東区箱崎6丁目10番1号，TEL：092-642-3265）

**** 学生会員，工修，九州大学大学院都市環境システム工学専攻
（福岡市東区箱崎6丁目10番1号，TEL：092-642-3265）

***** 正会員，工修，九州大学大学院都市環境システム工学専攻
（福岡市東区箱崎6丁目10番1号，TEL：092-642-3265）

（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は、多数の集落景観とそれらの間の農地や山林、海岸線等で構成される変化に富んだ景観を特徴としており、入り組んだ地形の中を田園集落や宿場町等を巡って走るわが国のかつての街道筋の景観構造によく似ている。この道路の景観管理上の特徴は、シーニックバイウエイプログラムが始められる30年近く前から歴史的地区として郡による保全が行なわれ、今日では郡及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年及び2006年に実施したOKH歴史的地区委員会、ケープコッドコミッション他に対するヒアリングと現地調査を基に、OKHにおける沿線自治体及び郡成長管理組織の連携によるシーニックバイウエイ景観管理の取り組みの特徴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推進に資する知見を得ることを目的としている。

2. 既往研究

わが国におけるシーニックバイウエイについては、導入の先進地である北海道の事例を対象に、いくつかの研究が認められる。例えば、行政連携等についてのアンケート調査の分析をおこなった宮本等の研究⁴⁾、石田等による地域住民のシーニックバイウエイ北海道関連の活動への参加意識の変化に着目した研究や関係者間の協働と意識に与える影響に着目した研究^{5), 6)}、様々な活動レベルにおける合意形成形態に着目した田中等の研究⁷⁾、シーニックバイウエイ北海道のこれまでの情報提供手法を整理しその効果について考察した山田等の研究⁸⁾等がある。北海道以外の事例については、樋口等による和歌山県における県内部局間連携を軸としたシーニックバイウエイ推進の取り組みについての報告がある⁹⁾。

わが国におけるシーニックバイウエイの取り組みのモデルとなっている米国のシーニックバイウエイに

については、制度の概要を整理した宮武等の研究があり、導入の背景・認定体系・州と連邦との関係等についてまとめている¹⁰⁾。また、田邊等は米国のレイジアナ州クレオール・ネイチャー・トレイル及びミネソタ州ノース・ショア・シーニック・ドライブの2事例を対象に、住民団体・自治体・州政府その他により構成される運営システムの実態を調査し、わが国での住民参加のあり方について論じている¹¹⁾。

しかし、シーニックバイウエイ制度の基盤となっている郡・市町村等の単位におけるシーニックバイウエイの景観管理の状況について事例研究により考察を加えたものは認められない。

3. OKHの概要

OKHの位置を図-1に示す。マサチューセッツ州南東のケープコッド半島北岸に沿って東西に走る総延長54.4キロの道であり、バーンズテーブル郡内の6つの自治体（サンドウィッチ、バーンズテーブル、ヤーモス、デニス、ブルースター、オルレアンズ）を通過している。古くは原住民が使用していた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（写真-1参照）。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ており、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はアメリカズバイウエイの指定は受けていないものの、ナショナルシーニックバイウエイプログラムの中で連邦からの助成金を受けられる道路として位置づけられた。1992年にはバーン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、マサチューセッツ州によりシーニックロードに指定されている。なお、マサチューセッツ州には6箇所のシーニックバイウエイが存在するが、これら全てが州指定のものであり、オールアメリカンロードあるいはナショナルシーニックバイウエイとはなっていない。

OKHは米国の建国以来の歴史的景観が残る道であり、アメリカズバイウエイに指定される資格を十分に備えているといえるが、後に詳述するケープコッドコミッションのコージェフ氏によれば、ケープ

コッドではアメリカズバイウエイが始まる以前からOKH歴史的地区委員会による保全をおこなってきており、それに加えて州法によるルート6Aのシーニックロード認定により州レベルでの位置づけもなされているため、管理面においてはさらに国レベルの指定を受けるまでもないこと、また、OKHの住民たちは、ナショナルシーニックバイウエイに認定されることで知名度が上がり今以上の交通量が発生することを望んでいないこと等がアメリカズバイウエイに指定されていない背景となっていると述べている。アメリカズバイウエイの制度自体が地元からの申請を前提にしていることから、こうした例は他にもあると考えられる。

4. OKHで行われている景観管理の特徴

(1) OKH歴史的地区委員会による町単位の取組み

1973年に州でOKH地域歴史的地区法(Regional Historic District Act)¹²⁾が制定されOKH地域歴史的地区が定めら

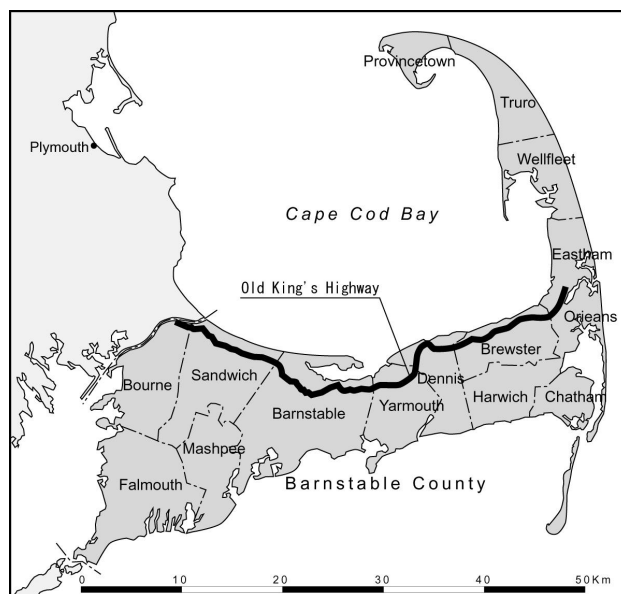


図-1 OKHの位置(筆者作成)



写真-1 バーンズテーブル周辺の状況 中央を蛇行しながら横切っている白線がOKH 上に海浜湿地、南側に森林が広がっている(出典:Mass GIS)

れた。これは、OKHの歴史的景観を包括的に保全することを主目的とした最初の一歩である。図-2にOKH歴史的地区指定区域とその中の歴史的資産の分布状況を示す。

指定区域は地域幹線道路でありOKHに並走しOKHのバイパス的機能を有するルート6の北側から海岸線までの全ての土地が対象である^{(13),(14)}。この図で明らかなように、OKH歴史的地区には国指定の歴史的地点・地区、郡指定の歴史的地区、さらにケープコッドコミッション(後述)によって抽出された歴史的価値のある地区等が多数存在しており、指定区域には単にOKH沿道だけでなく面的に多数の歴史資産が包含されていることがわかる。

OKH地域歴史的地区法ではOKH歴史的地区委員会を設けてOKH地域歴史的地区内における歴史的景観を構成している建築物その他について景観保全を目的とした審査をおこなうことが定められている。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審査するシステムが構築されている。審査の対象には、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ほぼ全てのものが含まれる。各町の委員会は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から、残りの1名は専門的な知識を有する建築家が住宅建設業者から選定することが定められている。委員会は月2回開催される。

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・現地及び周辺の写真、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・デザインのクオリティ・素材・色・周辺との整合性等・看板のデザイン・素材・サイズ・配置・照明の方法にまで及び、OKH地域歴史的地区法の中に詳細に示されている。写真-2～4にバーンズテーブルの委員会により審査された事例を示す。

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(適切な改善がなされるまで)100ドルから500ドルまでの罰金が課せられ

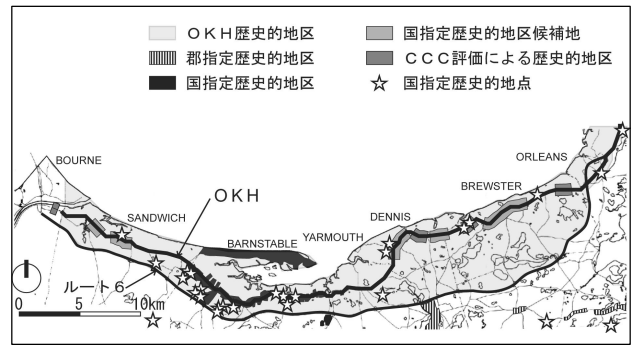


図-2 歴史的地区の分布 ルート6北側の地域がOKH歴史的地区であるが、その他に国指定や郡指定の歴史地区・地点が多数存在する(CCC資料を基に筆者作成)



写真-2 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 手前がOKH(筆者撮影)



写真-3 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 OKHからは視認できない(筆者撮影)



写真-4 歴史的意匠を尊重し建設された電話局中継施設、無人のため窓は必要ないが OKH地域歴史的地区委員会からの指示により意匠として設けられている 手前がOKH(筆者撮影)

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。このようにその実効性を担保するために違反行為に対する厳しい罰則規定を設けている点も同法の特徴である。

OKH歴史的地区委員会がおこなっているこうした民地での建築物の形態規制については、硬直的だとして反発する住民の声もあり¹⁵⁾、成立後30年以上が経過するなかで、例えば省エネルギーに配慮した設備への緩和措置など時代の変化に合わせた見直しもおこなわれている。しかし基本的なフレームには変更は無く、今日も全ての町の委員会で指定地区内の全ての構造物について厳正な審査がなされている。

(2) ケープコッドコミッションによる広域的な取り組み

OKH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りを担っている組織にケープコッドコミッション(以下CCCと略す)がある。CCCは1990年にバーンズテーブル郡に設立された成長管理組織である。州法により郡政府にCCCに関する法令制定権限が付与され、それを受けて郡が条例を制定しCCCが設立・運営されている。このようにCCCは法的には州法に基いた組織であるが、乱開発を防ぎ環境を保全するため郡レベルでの発意により立上げられたという経緯を持つ。

CCCには、バーンズテーブル郡全域についての広域成長管理を目的とした地域総合計画の策定・実施・監督、地域計画に特に重要な地区の指定、地域レベルで影響の予想される開発行為に対する評価・規制等の権限が付与されている。

CCCの本体はケープコッドを構成する15町それぞれの議会から任命された代表各1名、郡議会議員1名、先住民代表1名等からなる委員会であり、そのもとに地域計画・GIS等の技術・政策運営の3部門からなる事務局(定員45名)が設けられている¹⁶⁾。

1994年、CCCはケープコッド全域を対象としてデザインガイドラインを作成している¹⁷⁾。これはOKH地域歴史的地区法に定める建築物その他の形態規制のような強制力を伴うものではないが、CCCがおこなう地域レベルで影響の予想される開発行為に対する評価・規制における指標の一つとなる。また、各町が独自のデザインルールを作成する際にこれを参考とすることが期待されている。内容としては、開発候補地の選定に当たって既存の環境資源・歴史資源等の分布を考慮すべきこと、海岸・森林等へのパブリックアクセスを確保すべきこと等に加えて、道路景観・街並み景観についても具体的なデザイン上の留意点が示されており、主に建築物を対象としたOKH歴史的地区法を補完する役割も担っている。図-3及び4は同ガイドライン中に示された解説図の一部であり、歴史

的集落中心部を対象に現況と望ましい状況とを具体的にイラストで比較して示すことにより、街路樹の植樹と電柱の地中化・共同駐車場の整備による分散した駐車場の集約化・街道沿空地における歴史的意匠の建物による開発・歩道の確保等の具体的な重点施策をわかりやすく説明している。OKH地域歴史的地区法の運用にはこのように視覚的に表現された資料は用いられていない。

1995年になると、CCCはナショナルシーニックバイウエイプログラムが用意しているナショナルシーニックバイウエイ助成金プログラム(国から州道路部に配分され、各州で州内のプロジェクトに交付される)から獲得した予算を用いて、OKH沿線管理計画¹⁸⁾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等を目的としており、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について具体的・包括的に提示したものである。以下にOKH沿線管理計画の主なものを示す。

- ・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に隣接した干渉帯の保全を各自治体で推進する。
- ・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。
- ・OKH沿線について現行の町毎の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。
- ・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。
- ・州交通部等と連携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・景観的特徴に合致した植樹・電柱の移設をおこなう。
- ・海岸湿地へのビスタを確保するため既存植栽の剪定

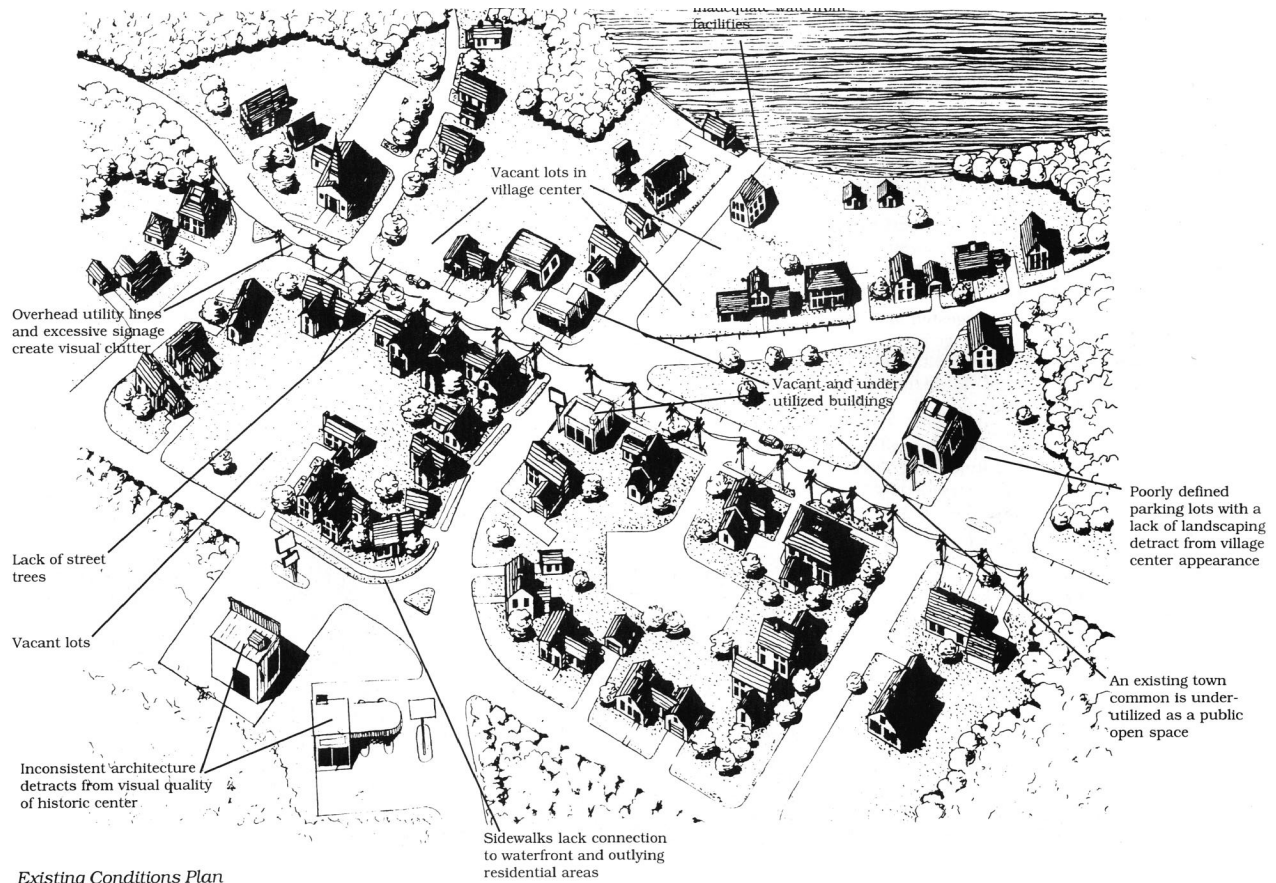


図-3 CCCが作成した歴史的集落中心部(タウンセンター)の典型的な現状と問題点を示した図(出典:Designing the Future to Honor the Past: Design Guidelines for Cape Cod, Cape Cod Commission and Community Vision, Inc., 1994.)

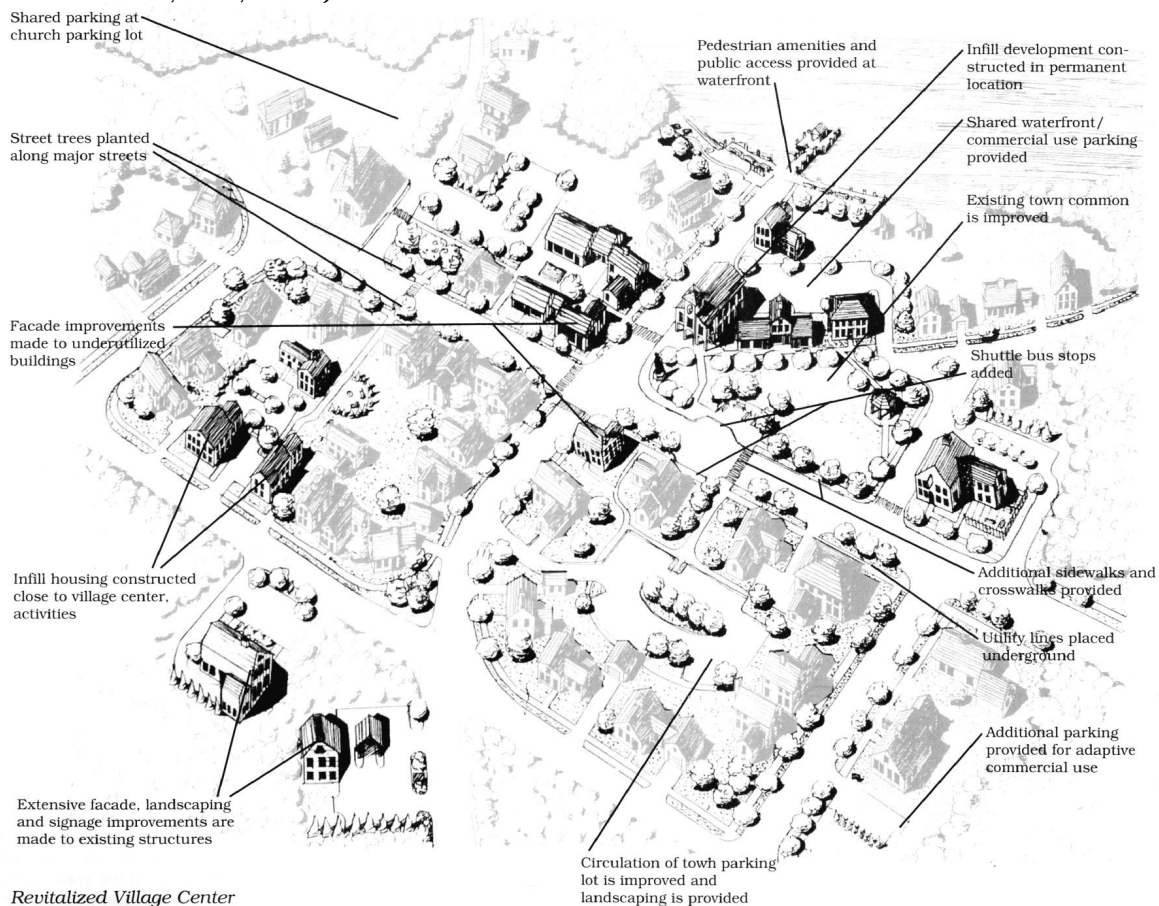


図-4 CCCが作成した歴史的集落中心部(タウンセンター)の望ましい将来図(出典:図-3と同じ)

をおこなう。

- ・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、市民組織等による民地への植樹を支援する。
- ・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。
- ・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、図-5、6に示すようなCCCの調査・研究機能を活かしたデータに基づいて、OKH歴史的地区委員会の定めた規則を補完する提案や、道路管理者・電力会社・市民等との役割分担のあり方についての具体的な施策の提案をおこなっている。

CCCの提案の多くは実施に向けて進捗しつつあるが、中には歩道・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の設置のように、各町のレベルでの承認が得られなかったものもある。このように、CCCの提案は基本的に各町での判断に委ねられる。

一方、OKHの重要な景観要素である湿地等環境資源等の広域的な環境資源の景観管理については、地域計画上特に重要な地区(Districts of Critical Planning Concern)の指定等、州法でCCCに付与されている圏域成長管理規制力を活用したCCC主導による具体的な取組みもおこなわれている¹⁹⁾。

(3)道路管理者他との調整

OKHは州道であることから、道路敷内についてはマサチューセッツ州交通部が一切の管理をおこなっている。一方、OKH沿線に架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。こうした州の組織や民間組織の管理規定は必ずしもOKH歴史的地区委員会やCCCの方針と整合するものばかりではなく、各管理主体との間で常にOKHの維持・管理について調整が必要となっている。

例えば、OKHの重要な景観構成要素である沿道の街路樹については、州交通部側の管理上の都合による撤去や、電力会社による大がかりな剪定等、OKH歴史

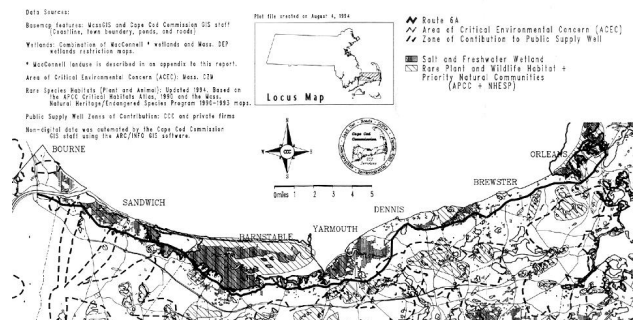


図-5 CCCが作成したOKH沿線の環境資源図。CCCの調査に基づき、塩水湿地、淡水湿地、希少植物群落、野生動物保護区等が示されている(出典:ケープコッドコミッションOKH沿線管理計画)

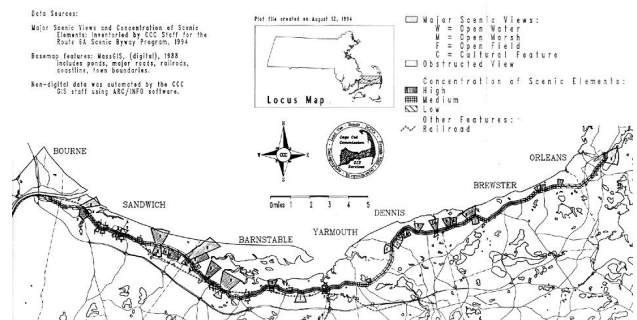


図-6 CCCが作成したOKH沿線の景観資源図。湿地、農地等の広がりのある眺望景観が存在する地点と眺望の方向が扇型で示されている(出典:ケープコッドコミッションOKH沿線管理計画)



写真-5 電力会社管理の電線が州管理の街路樹及び民地の樹木と干渉している状況(筆者撮影)



写真-6 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)

的地区委員会や土地利用コントロールを担当する各町の都市計画委員会の方針と整合しない管理がおこなわれている（写真 - 5 参照）。

州交通部による街路樹の伐採は、道路線形の直線化をおこなう場合や街路樹が運転視界確保の妨げとなっている場合等におこなわれており、道路の安全性を優先する道路管理者としての立場から景観維持を目的とした街路樹の保全には消極的になりがちである。

電線との干渉を避けるための剪定については、電線地中化をおこなえば問題は解消するが、郡・各町とも費用負担をする財政的余裕が無いことから実現の目途は立っていない。

街路樹の管理には、民間の負担の問題もある。写真 - 6 のように、OKH 沿線の街路樹には州道に属するもの以外に民地に属するものが多数存在する。老木の保全には手入れが不可欠であるが、現状では所有者の自主的な管理に委ねられている。

また、〇〇では、観光客を主な対象に自転車道路としての機能を持った歩道の整備を州にはたらきかけ



写真 - 7 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パーステーブル中心部の歩道。レンガには寄付者の名前が彫られている（筆者撮影）

ているが、沿線の用地確保を前提とした事案であるため、州側の了解は得られていない。こうした中、写真 - 7 の例のように市民団体等により道路敷内の景観管理を進める動きも認められる。

街路樹管理の問題や歩道整備の問題はCCCのOKH沿線管理計画でも提案され、これを受けて各町で州から道路の所有権（管理義務を伴う）を引き取りOKHの景観コントロールを一元化することが議論されたが、町側に毎年発生する維持管理費等を引き受けるだけの財政的な余裕が無いこと等から見送られた。

このように、道路管理者・電力会社等との調整は、OKHの景観管理上主要な課題となっている。

図 - 7 にOKHの景観管理にかかわる主体の相関関係を示す。OKHにおける景観管理の最大の特徴は、1973 年以来 OKH 沿線の建築物を主対象に各町が同一の基準を共有して形態審査・規制をおこなっているOKH歴史的地区委員会と1990年の創設以降郡全域を担当区域として広域的な成長管理をおこなっている〇〇の二つが軸となり、OKH沿線の各町関係部局・市民団体・州政府・電力会社等の多様な主体との間で実効性のある管理メカニズムが構築されていることにあると言えるであろう。

5. わが国への示唆

前章では、OKHにおける沿線自治体及び郡成長管理組織の連携によるシーニックバイウェイ景観管理の取組みの特徴について示したが、ここでは、本稿冒頭でも示したように、そこから汲み取れる今後のわが国におけるシーニックバイウェイ推進に資すると考えられる事項を整理する。

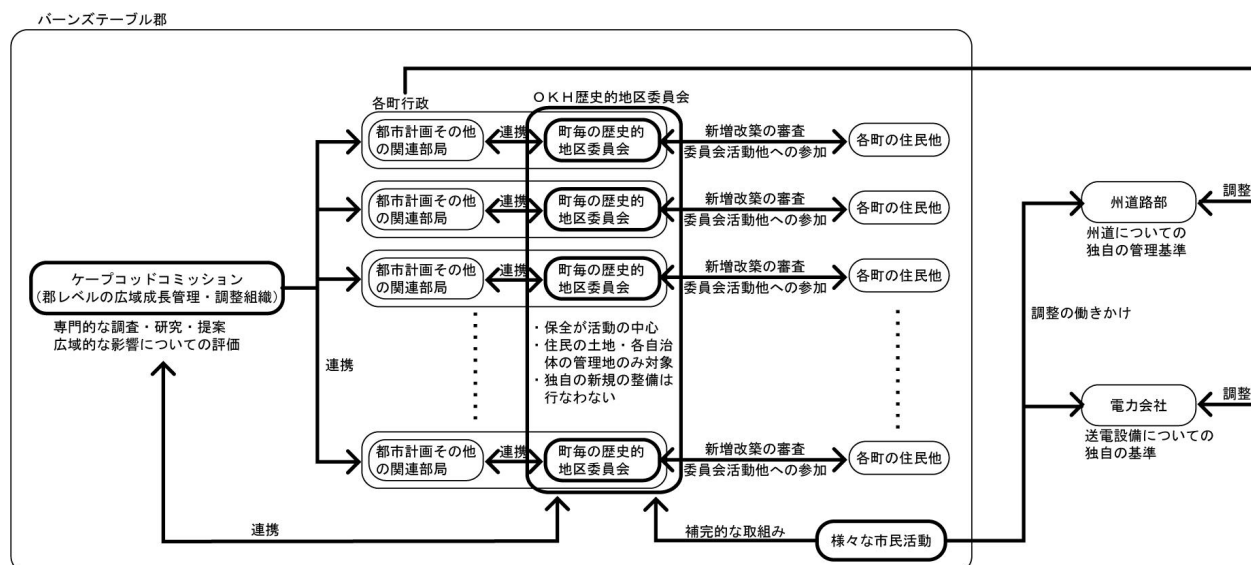


図 - 7 OKHの景観管理に関する各主体の連携状況（筆者作成）

(1)連続的な面的景観管理メカニズムの構築

米国のシーニックバイウェイは、地元の市民等を主体とした運営組織からの申請により認定されるものであり、連邦等が一方的に定めるものではない。既往研究の中で述べたように、わが国におけるシーニックバイウェイについての現在の研究の方向性をみると、米国のこうしたボトムアップ型の形態の移入に力点を置き、ルート沿線の市民活動・関係自治体等の連携のあり方・合意形成のあり方等に着眼したものが多く認められるが、シーニックバイウェイ成立の前提である面的に一定の質が確保された景観を維持・育成していくためには、北海道の事例のように推進協議会の場合を中心に市民団体や自治体がそれぞれの役割分担の範囲で連携・調整に努めるのにとどまらず、具体の景観管理という面において、国や自治体による道路空間を中心とした公共空間の管理と、OKH歴史的地区委員会の取組みのように沿線の民地に対する規制・誘導とが効果的に組み合わせられ機能することが必要となる。

国土交通省が中心となって全国に先駆けて北海道でシーニックバイウェイモデル事業が実施された背景の一つは、米国のシーニックバイウェイの多くに見られる面的な広がりを持った特徴的な自然景観・田園景観が北海道には多数存在しており、それらの中を通過する既存観光道路ルートが日本におけるシーニックバイウェイの先行事業として取り上げやすかった側面があったと推察される。しかし、北海道のような雄大な景観は日本の多くの地域では一般的ではなく、次々に変化する複雑な地形の中に埋め込まれた歴史的な集落景観や先人の営みにより小規模に作りこまれた農の風景が沿道景観の主な構成要素となっている場合が多い。そうした地域で沿道景観の維持向上に向けた取組みを立ち上げようとする場合、民間側の権利関係の複雑さや景観構成要素の多様性から、よりきめ細かい景観整備に向けた対応が必要となることが予測される。

OKHでは、沿道の土地をOKH地域歴史的地区法により歴史的地区に指定することで、一体的な歴史的景観の保全が担保されている。また、各町毎に独自の景観整備の取組みもおこなわれている。

一方、わが国の場合、民地内の建築物については一定の質を備えた面的な集積があるものについては伝建地区指定等により保全が可能である。また、石垣等についても文化財保護法に位置づけられた文化的景観の対象として指定することにより保全に向けた位置づけをおこなうことが可能となっている。また、民地内の樹木については、従来から各地で実施されている風致地区指定や景観法の景観重要樹木指

定等により保全の位置づけをおこなうことはできる。

しかし、これらはいずれも指定にふさわしい一定のクオリティがあることが前提となり、さらに所有者側の了解が前提となる。また、これらの指定は対象物が集積している一団の区画等を想定したものであり、OKHのように何十キロにも及ぶ街道筋の連続した保全を目的に分散して存在している多数の集積群にまとめて適用された事例は認められない。

また、シーニックバイウェイの場合、ある沿道建築物群について、個々の建物を見ればさほど建築的・文化的価値が無く伝建地区指定の対象とはならないような場合でも、総体として地域的な個性を演出する景観的価値を具えているものやシークエンス景観の構成要素としては十分な質を持っているものは、シーニックバイウェイにとって貴重な景観資源であり、それらを確実に拾っていき保全していくメカニズムが必要である。

沿線の集落でそこそこの景観的価値を備えているがこれまでの伝建地区指定地区ほどの面的集積や文化財的クオリティを備えていない場合にどのような手段で景観保全を担保するかについては、先行事例である北海道その他の取組みの中にも明確に示されていない。これまでも宮崎県沿道修景美化条例（1969年）に代表される景観条例や都道府県における屋外広告物条例などによる規制・誘導が取り組まれてきたが、前者は自主条例であることにより、後者は規制対象が限定的でありチェック機能も不十分であるため実効性は高くなかった。景観法の施行により可能となった景観計画や景観地区も面としての意識はされているものの、何十キロにも及ぶ線的な沿道景観についての考え方について具体的な記述は示されていない。

わが国で今後設定が検討されるシーニックバイウェイにおいて、予定ルート全延長にわたり優れた景観がすでにきちんと保全されているというケースは稀であり、個別の建築物の増改築の機会を捉えて一定のルールを適用し景観を修復・再生させるメカニズムも必要となるであろう。

沿線の民地に対する規制・誘導を効果的に機能させていくには、わが国においても、景観法その他の既存の景観管理の枠組みに加えて、関係市町村と連携しながら個別の建築物等に対してそれぞれの地区に合った具体的な景観コントロールを行なう権限を付与されたOKH歴史的地区委員会のような組織の構築を検討する余地がある。

(2)広域的調査研究機能の整備

シーニックバイウェイの景観管理には、道路以外

の部分での広域的・面的な取組みが不可欠である。北海道では「シーニックバイウェイの理念の浸透や活動の活性化を図るため、また、シーニックバイウェイの活動を通して、美しい景観づくり、魅力ある観光空間づくり、活力ある地域づくりに貢献するもの」³⁾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おり、シーニックバイウェイに関わる情報共有・発信・連絡、各種調査・研究、広報・プロモーション、人材育成・教育・資格認定、各種団体の連携を促進するためのコーディネーション等多様な業務がなされることになっている。これは、米国のアメリカズバイウェイリソースセンターをモデルとしていると考えられるが、宮武等は、シーニックバイウェイ北海道支援センターは財源的・組織的に十分なものとはなっておらず、「きちんとした制度化が必要」¹⁰⁾と指摘している。

〇〇の場合、本来の設立目的である広域成長管理をおこなうために充実した事務局機能が委員会に付随しており、この事務局の存在が〇〇によるOKH景観管理に関する専門的・技術的な支援を可能にしている。

シーニックバイウェイの広域的な景観管理については、市町村やNPOを主体とした取組みだけでは技術的・専門的な対応が困難である。4章(2)で示したOKH沿線管理計画のように、交通計画・景観保全計画・環境保全計画等を立案できる調査作成能力や、関係自治体間の調整能力を備えた、新たな支援組織の整備は、わが国におけるシーニックバイウェイ整備の枠組みの中で検討に値すると考えられる。

そのような組織を想定した場合、シーニックバイウェイ北海道支援センターのように北海道全域のような広い地域を担当するものとすべきか〇〇のように限定されたひとまとまりの地域のみを対象とするか、また、シーニックバイウェイのみを扱うのか成長管理のようにより多様な業務を担うのか等については、当該シーニックバイウェイの地域毎の位置づけ等により変わりうるが、いずれにしても「活力ある地域づくり」まで見据えるのであれば、都市計画・社会基盤整備・成長管理等を総合的な観点からマネジメントできる体制が必要となる。

(3)関係する多様な主体との継続的な協議

北海道での先行的な取組み以後、他の地域でもシーニックバイウェイのルート設定作業が国土交通省等が調整役となって進められている。こうした取組みでは基本的に国道を主体としたルート選定が多いようであるが、仕組みとしては県道・市道などの自治体管理道路を対象とすることも可能であり、例えば北部九州の場合、玄界灘に沿って走る国道202号

線を軸に、国道が海から遠くなる区間等について一部県道を取り込んだルート案が検討されている²⁰⁾。

実際に自治体管理道路がルートに選定された場合、その沿道管理については、選定前よりも高いレベルの景観関連の取組みが必要となる場合も考えられる。例えば、OKHでも問題となっている街路樹については、道路管理者である自治体側は管理予算を削減する目的で管理の容易な樹種選定や剪定管理(いわゆる強剪定)をおこなう場合が多いが、こうした管理のレベルを良好な沿道景観の確保というシーニックバイウェイの理念に整合した水準にまで引き上げようとすれば、予算面で新たな負担が自治体側に発生することになる。また、架空電線及び電柱の地中化についても、国土交通省では平成15年に「美しい国づくり政策大綱」をまとめて以降取組みを強化しつつあり、整備対象地域についても、大都市ばかりでなく中規模商業系地域や住居系地域にも目が向けられるようになってはきているものの、実施に当たっての地元自治体の負担は大きく、財政力の小さい自治体には困難である。電力会社側も事業収益性の高い都心部を優先しているのが実態ではないか。こうした課題についてOKHでは〇〇や各町が州交通部・電力会社等と辛抱強く協議を継続することによりケースバイケースで少しずつ改善を試みている。景観改善に向けたこうした現実的な対応のあり方は今後のわが国におけるシーニックバイウェイ推進においても参考とされるべきであろう。

謝辞：

研究の遂行に当たり、ケーブコッドコミッション並びにOKH歴史的地区委員会の方々に大変お世話になった。ここに記して謝意を表する。

参考文献

- 1) 和泉晶裕:北海道におけるシーニックバイウェイの取組と景観形成, 道路vol.768, p.p.16-20, 2005.
- 2) 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.
- 3) 有限責任中間法人シーニックバイウェイ支援センターホームページ<http://www.scenicbyway.jp/>
- 4) 宮本史大他: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, 土木計画学研究・講演集Vol.29, 2004年.
- 5) 石田東生他:シーニックバイウェイHOKKAIDOが地域住民のまちづくりや景観意識に与える効果, 土木計画学研究・講演集Vol.31, 2005年.
- 6) 石田東生他:シーニックバイウェイ北海道活動が関係者間の協議と意識に与えた影響, 土木計画学研究・講演集Vol.33, 2006年.
- 7) 田中寿明他:住民が連携した沿道景観の保全及び利用

- 活動「シーニックバイウエイ北海道」を事例として、土木計画学研究・講演集Vol.31, 2005年。
- 8) 山田直美他:「シーニックバイウエイ北海道における情報提供の手法と効果」, 土木計画学研究・講演集Vol.29, 2004年。
- 9) 樋口尚弘他:「和歌山県のシーニックバイウエイにおける部局横断的取組み方策について」, 土木計画学研究・講演集Vol.33, 2006年。
- 10) 宮武清志他:「シーニックバイウエイ制度に関する比較研究-米国と北海道」, 土木計画学研究・講演集Vol.31, 2005年。
- 11) 田邊慎太郎他:「米国のシーニックバイウエイ制度における住民参加手法に関する研究」, 土木計画学研究・講演集Vol.33, 2006年。
- 12) Old King's Highway Regional Historic District Act (As established by Chapter 470 of Acts of 1973 and amended by Chapters 298 and 845 of the Acts of 1975; Chapter 273 of Acts of 1976; Chapters 38 and 503 of Acts of 1977; Chapter 436 of Acts of 1978; Chapter 631 of the Acts of 1979)
- 13) Old King's Highway Regional Historic Commission Bulletin, Barnstable Regional Historic Commission, 1998.
- 14) Old King's Highway Regional Historic District Commission Bulletin, Barnstable Regional Historic Commission, 2005.
- 15) バーンズテーブル居住住民からのヒアリングによる。
- 16) 樋口明彦・高尾忠志:「ケープコッドにおける郡単位での成長管理についての考察」, 日本都市計画学会都市計画論文集, pp.731-736, 2006年。
- 17) Designing the Future to Honor the Past: Design Guidelines for Cape Cod, Cape Cod Commission and Community Vision, Inc., 1994.
- 18) Old King's Highway/Route 6A Corridor Management Plan, Cape Cod Commission, 1995.
- 19) バーンズテーブル郡ではCCC法に規定されたDistricts of Critical Planning Concernを指定することにより、当該地区を管内に持つ単独あるいは複数の町は、自然環境資源・歴史及び文化資源・重要建築物・経済資源・レクリエーション資源等を保全する目的で特別の法規を定め、それによって指定地区内での開発行為を規制することができる。DCPC制度の狙いは、既存の町レベルの開発規制条例では行過ぎた開発や環境悪化等を予防する上で規制力が不足している場合に、郡条例のもとで町がそれを補完する法規を制定することを可能にすることである。指定地区の大きさは100~800haと様々であるが、基本的に現況の環境・土地利用・景観等が保全されるよう実施規則が詳細に設けられている。
- 20) 国土交通省九州地方整備局からのヒアリングによる。

沿線自治体と郡成長管理組織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-

樋口明彦 **・岡本良平 ***・榎本碧 ****・高尾忠志 *****

本稿では、米国マサチューセッツ州ケープコッドにあるオールドキングスハイウエーを事例に、OKH歴史的地区委員会とケープコッドコミッションによる沿道景観管理の実態を明らかにした。主な知見は以下の通りである。OKH歴史的地区委員会は沿線自治体が共同運営している沿線歴史的地区における建築物その他の景観保全のための組織であり、強い規制力を有している。CCCは郡に属する成長管理組織であり、OKHの良好な景観形成に向けて多様な専門性を背景に広域的・面的な研究・提案を行なっている。以上二組織の連携を中心に、他の関係主体との調整がなされることにより、OKHでは効果的な景観管理が可能となっている。

Landscape management of Old King's Highway in Massachusetts by collaboration of local municipalities and Cape Cod Commission

By Akihiko HIGUCHI**・Ryohei OKAMOTO***・Midori ENOMOTO****・Tadashi TAKAO*****

A case study on the landscape management at Old King's Highway in Massachusetts was conducted. The findings include the followings: The OKH Regional Historic District Commission is a legal body that is given the power of managing the historic quality and context of any buildings along OKH. Cape Cod Commission is a regional growth management agency that contributes the management of OKH by conducting scientific researches and providing professional advises for the local communities. The collaboration of these two bodies along with concerned agencies and citizen groups enables efficient and practical management of the historic landscape along OKH.