

地域景観再生・形成を支援する施策の体系化の可能性と課題

-北海道とEUの比較考察-

Issues and Potentials toward Systematization of the Measures for Revitalization and Formation of Landscape

: Comparison between HOKKAIDO and EU-

平下貴博\*・小林英嗣\*\*

Takahiro HIRASHITA\*・Hidetsugu KOBAYASHI\*\*

"Revitalization of Landscapes" should be deeply involved with "Regional Revitalization". The purpose of this study is to find out about the issues and potentials toward systematization of the measures for revitalization of landscape, from the aspect of regional revitalization, under the assumption that growth of Scenic Byway HOKKAIDO.

Through the comparison between HOKKAIDO and EU(LEADER), the results are as follows:

- 1) Especially coordination with measures to reactivate farm areas, Scenic should support the "Regional Sustainability", "Interregional Cooperation", and finally, "Area Management System".
- 2) Importance of growth of Scenic is to fulfill 4 points; "Expand the range of activities, and coordinate with other activities", "Assist the development of human resources", "Acquirement of self-sponsored funds", and "Regional Collaboration".

key words: Scenic Byway (HOKKAIDO), LEADER Program, Regional Revitalization  
 シーニックバイウェイ (北海道)、LEADER事業、地域再生

0. はじめに

地方分権化への転換期を迎え、地方都市では、疲弊した地域経済の活性化・雇用の創出・地域活力の再生といった「地域再生」が必要である。特に北海道では、高齢・過疎化等により農村部の疲弊が顕著であることから、農業政策と共に農村政策(地域全体の活性化)による支援が必要となる。また国際的な都市・地域間競争になる中で、広域的な観点から「地域」を捉えることが重要となる。同時に、地域の「公・共」概念の変革に伴い各主体の役割再編(図-1)が求められている。

他方、景観法の制定・施行に象徴されるような「地域景観の再生・形成」という課題に対し、地域に根づいた団体による多様な活動が各地で顕在化している。

1. 研究の背景と目的(図-2, 3)

そうした状況下で、沿道景観・観光分野の地域活動を支援する「シーニックバイウェイ北海道(以下シーニック)」が国土交通省の事業として動き出している。シーニックは米国<sup>(1)</sup>をモデルとしているが、対象エリアは米国と異なり、特に農村部が多い(図2, 8)ため、北海道型のシーニック活用のシナリオが必要となる。

そこで本論では、シーニック自体の深化(発展)と、農業等他分野の施策との連携(体系化)により、「地域再生」を支援していくことが北海道の地域景観再生のシナリオの一つであると捉えた上で(図3)、その体系化の可能性と課題を明らかにすることを目的とする。

2. 研究の方法

本論では、北海道とEUの比較考察により研究を進める。研究

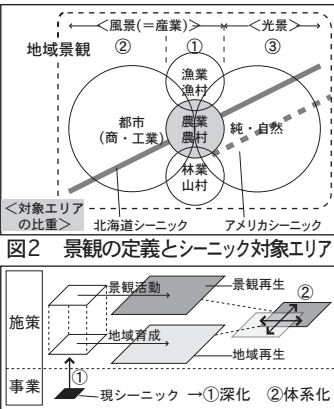
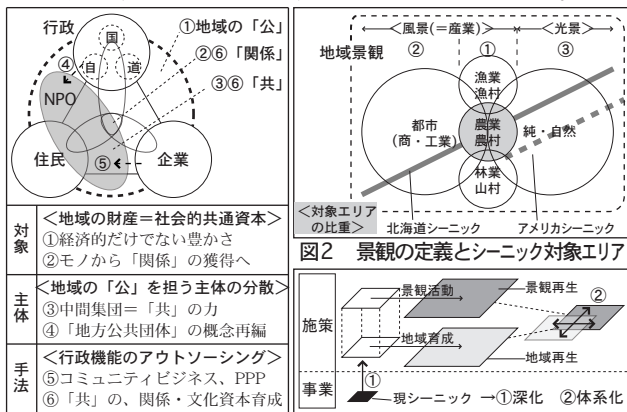


図-3 施策の体系化と着目点

の方法は、①文献整理<sup>1)</sup>から地域が抱える課題とその背景、対応の方向性に対する北海道とEUの類似性を示し、次にEU政策と特にLEADERプログラム<sup>2)</sup>(以下LEADER)が重視した視点とその効果を明らかにする。②シーニックを軸とする北海道の地域景観再生のシナリオを整理した上で、資料<sup>3)</sup>・ヒアリング<sup>4)</sup>からシーニックの具体的な活動による地域の方向性を把握し、①の結果と比較検討することで、シーニックと他施策との体系化の可能性を明らかにする。最後に、③施策の体系化に向けた課題を、関係者への再ヒアリング<sup>4)</sup>により検証し、発展の方向性を仮説的に提案する。

3. 事例選定理由 -北海道とEUの類似性(表-1)

農村部の地域再生にあたって、農村の存立構造(産業利用・二次的自然・居住環境の併存)を背景とした農業の副産物としての多面的機能(国土保全・景観形成・文化伝承等)を重視し、これに対する地域発意の活動を国レベルで支援する体制(シーニック、LEADER)は、北海道とEUに共通している(表-1)。ここでEUでは、地方分権の推進と広域行政のあり方を先行的に模索しながら地域再生に取り組んでいることに留意したい。よってEUの(農村)地域再生のシナリオに学ぶ意義は大きい。そこでまず、EUの地域再生の方針・広域行政の推進・農村支援についての視点と効果を明らかにする。

4. EU地域再生のシナリオと支援のポイント

4-1. 概念・方針(次頁図-4)

EUでは「サステナビリティ」を発展の方向と定め、環境・社会・経済面での政策を統合的に進めていくこととし、「環境

表-1 北海道とEUの背景の共通性

	北海道	EU
社会背景	グローバルエコノミー、ボーダレス社会、成熟社会、地方分権、市民社会(中間集団の登場)	
現象	地域景観の荒廃	①農村部の疲弊②地域の弱体化③国際的な都市・地域間競争
課題	生活・産業再生	①農村地域の再生②地域の自立・ブランド化③地域間協力・連携
対応	①②③(本来的理念の)シーニックで対応	①②EU直轄支援(LEADER)③シティリージョン
背景	農産物の自由化・競争/中山間地域政策の限界/農業セクターの変化 等	
存立構造	自然の産業的利用の空間/アクセス可能な二次的自然空間/居住環境としての空間の併存	
価値観	農業の多面的価値(国土保全、景観形成、文化伝承等)/地域社会あつての農業であること	
対応	99年食料・農業・農村基本法(+シーニック?)、92年CAP(共通農業政策)改革+LEADER事業	
ねらい	農業政策単独では行き詰り、地域全体の活性化が必要→地域共同育成と農村開発	
背景	縦割りの弊害、行政域を越えなければならない広域の課題	
対応	(道州制、市町村合併等)	EU統合(+総合政策)、シティ・リージョン
課題		分野横断的な施策、領域横断的な地域間連携支援

\* 平下貴博 非会員・北海道日建設計

\*\* 小林英嗣 正会員・北海道大学大学院 教授

政策」と「地域政策」の二つの柱で地域再生に取り組んでいる。環境政策では、他政策分野との統合と官官・官民のパートナーシップの重要性を強調し、96年には地方公共団体の行動計画(ローカルアジェンダ)の基本的な考え方を確立し、以降、地方からのボトムアップを高めることでサステナビリティを育んできた。一方地域政策では、「構造政策・構造基金」により後進地域や農村地域に対する支援を行なっている。ここでもボトムアップとパートナーシップを重視している(図-4)。

一方、地方分権の推進と同時に、地方自治体レベルの計画(行動計画等)を広域で調整する、広域行政の再編の試みもなされている<sup>2)</sup>。

#### 4-2. 農村地域の支援 -LEADERによる地域育成と効果

他方、EUでは、農村開発はCAP(共通農業政策)による「農業」支援だけでは対応できない課題であり、横断的な施策の導入が求められていた。これに対応したのが構造基金によるLEADERである(図-4)。LEADERは、地域住民の主体的な参加によるボトムアップアプローチを基本とし、・総合的な農村開発戦略・農村地域間の協力の支援・ネットワーク化、の活動区分により、LAG(地域共同活動体)の活動に対して助成される。ここでLEADERを「EUが地域を育成する」という視点で分析すると「パートナーシップの構成」と「開発プランの戦略性」を柱として以下に挙げる3点の連携特性を重視し、効果をあげていることが明らかになる(図-5)。

- ①地域内連携：資金援助の条件(自立性・独自性・挑戦性・パートナーシップ)を課して地域の共同体の自立性と持続性を強化し、ビジネス展開に繋げ、経済・コミュニティの地域内循環のシステムを促進している。
- ②分野間連携：多様な活動をより幅広く深く、またイノベーションすることで地域の経済基盤を刺激し、コミュニティビジネスや雇用の創出に繋げている。
- ③地域間連携：国内(地域間)・複数国間協力でのプロジェクト支援と、各地域の成果・ノウハウの交換促進、団体間・地域間での広域的協働により、地域間の協力・ネットワーク化、都市-農村の交流が図られている。

これらの成果はアイルランドにおいて顕著であるが、「国の関与が強く地元LAG主導の提案にならなかった」イギリスでは、うまく機能しなかった点も見逃せない。

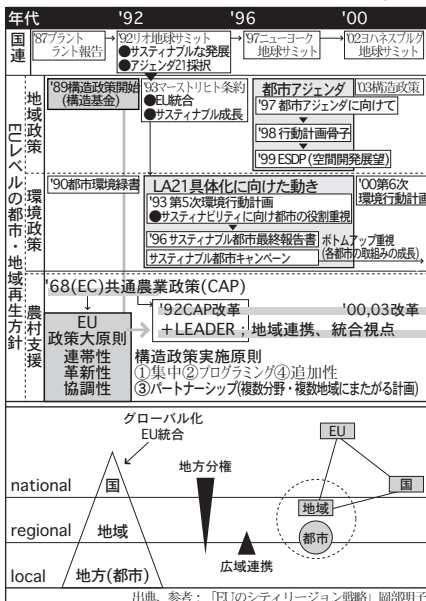


図4 EU:(上段)政策展開,(下段)広域行政

#### 5. 北海道・地域景観再生のシナリオ(図-6)

北海道は「美しい景観のくにつくり基本計画」(平成13年)において、景観の多様性(産業景観、地域の歴史や文化によるまちの景観、自然景観等)と広域性を認め、特に行政の広域(景域)連携の取り組み姿勢が必要であると指摘している(広域景観づくり推進地域=市町村域を超えてつくり得る景観条例)。

法制度の面では、農業振興地域を対象とした景観区域の設定や、景観整備機構の設置が景観法により可能となったが、これについては景観づくりに取り組んでこなかった多くの地域にとって実現化への課題は多い。

他方、「わが村は美しく」運動(開発局)等の農山漁村地域の活動を支援する制度が整備されている。

一方、シーニック・日本風景街道<sup>(5)</sup>共に縦割り(道路主導)による特徴・弊害があるが、ヒアリング<sup>(3)</sup>からシーニックの本来の理念は、地域内連携と縦割りの串刺し(農村・観光支援)により地域内循環を生み、道路を介した地域間協力により広域的に地域(景観)再生を図ろうとするものであることが明らかになっている。

こうした状況を総合すると、シーニックで地域を活性化し、他分野の施策と連携し、道の広域施策や景観法へ繋いでいくシナリオの可能性が考えられる(図-6)。

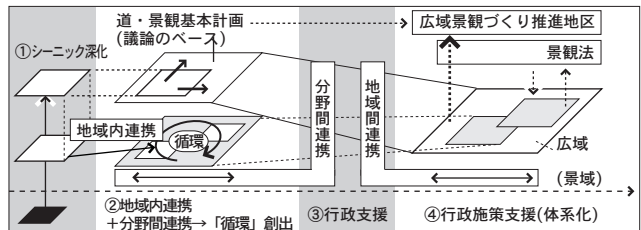


図6 景観関連施策とシーニックの位置

#### 6. シーニックの特徴・活動実態と新しい動き

##### 6-1. 推進体制上の特徴、活動実態と課題(次頁図7,8)

図-7に示す推進体制から、体制上の特徴とヒアリング<sup>(3)</sup>で明らかになった現時点での課題を挙げる。

・ルートの指定権限を付与された「推進協議会」において、幅広い分野間連携の構築を意図しているが、現時点では「活動団体と開発局」以外の結びつきが弱い。・道(支庁)や関係市町村が集うことで地域間(広域)連携の推進を意図している「行政



図5 LEADERプログラムの展開と構造・戦略的地域育成



連絡会議」が、現在市町村の温度差(意識差)が大きくうまく機能していない。

・活動団体の継続的支援を意図して設立された支援センター(中間法人)の経済的自立が必要となっている。

以上から、ボトムアップの活動から分野間・地域間での連携へ展開する際に課題があることがわかる。一方、図-8は各ルートの代表的な活動を、図-5の連携特性を用い典型的に分析したものである。結果、現時点で活動内容には偏りがあり、特に人材育成と分野間連携の意識が希薄であることが明らかになった(3), (3)。

6-2. 地域発意の新しい動き(発展・深化の萌芽)

しかし最近では新たな連携の動きが見られる(図-8)。

①地域内: 各地で見られる自主財源獲得の動き。支笏では公益活動(清掃)への自治体による予算化の動き。

②分野間: 大雪・富良野での農業団体を募集する動き、東オホーツクでの農家への経済支援。

③地域間: 支笏洞爺ニセコの連携による自主財源獲得の試み。ニセコに見られる、活動団体の地域外派生。

これら小さな地域発意の動きを発展・深化の萌芽として捉え如何に支援していくかが次のステップとなる。

7. 施策の体系化の可能性 -北海道とEUの比較考察

前項にみる地域発意の「連携」の動きに対して、EU(LEADER)ではどのように支援してきたか、という視点で比較考察することにより、シーニックの深化と他施策との体系化の可能性、課題の方向性を見出す。

7-1. 連携特性から発展する地域支援の可能性(表-2)

①地域自立性: (コミュニティビジネスによる)自主財源獲得の動きに対し、LEADERで重視されたパートナーシップ(地元企業とマッチング)の推進や地域資源の積極的な活用によって、地域ブランド化・効果的な地域内循環を生み出す仕組みを構築することが考えられる。

②分野横断性: 農業分野と連携しようとする試みに対し、LEADERで重視された分野横断活動による地域(の産物)への付加

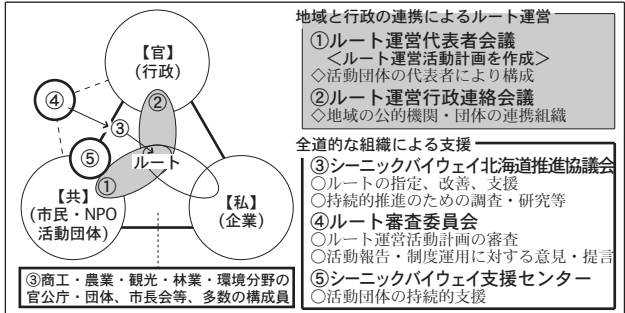


図7 シーニックの推進体制モデル図

支笏	洞爺	ニセコ	富良野	東オホーツク
<p>支笏</p> <p>東オホーツクシーニックパイウェイ</p>	<p>大雪・富良野ルート</p>	<p>支笏洞爺ニセコルート</p>	<p>釧路湿原・阿寒・摩周ルート</p>	<p>支笏洞爺ニセコルート</p>
<p>主産業</p> <p>②市街地景観 ③純・自然景観</p>	<p>主産業</p> <p>①次産業景観 ②市街地景観 ③純・自然景観</p>	<p>主産業</p> <p>①次産業景観 ③純・自然景観</p>	<p>主産業</p> <p>①次産業景観 ②市街地景観</p>	<p>主産業</p> <p>①次産業景観 ③純・自然景観</p>
<p>活動の内容や特徴(例)</p> <p>街なか・道路の清掃・植栽活動 自然資源体験プログラム 商店街やホテルと勉強会の開催</p>	<p>活動の内容や特徴(例)</p> <p>街なか・道路の清掃・植栽活動 国道453の清掃連携キャンペーン</p>	<p>活動の内容や特徴(例)</p> <p>清掃植栽/流域景観の維持保全・復元 地場産品の企画販売等 継続的な勉強会・講演会</p>	<p>活動の内容や特徴(例)</p> <p>田園景観トラスト/街なか景観改善 地場産品の企画販売等 切手シート販売(自主財源確保) ボランティア養成</p>	<p>活動の内容や特徴(例)</p> <p>エコツアー開催 小中学生と協働/都市マス参加 アイス世界遺産ツアー</p>
<p>新しい動き</p> <p>◆自治体によるシーニック予算の付加</p> <p>◆「エコミュージアム洞爺」</p> <p>◆「キャンドルナイト」</p> <p>◆「トレジャーハント」</p> <p>◆活動団体の地域外派生</p> <p>◆農業団体募集フォーラム</p> <p>◆「大雪原を独り占め」</p>	<p>新しい動き</p> <p>◆「エコミュージアム洞爺」</p> <p>◆「キャンドルナイト」</p> <p>◆「トレジャーハント」</p> <p>◆活動団体の地域外派生</p> <p>◆農業団体募集フォーラム</p>	<p>新しい動き</p> <p>◆「キャンドルナイト」</p> <p>◆「トレジャーハント」</p> <p>◆活動団体の地域外派生</p> <p>◆農業団体募集フォーラム</p>	<p>新しい動き</p> <p>◆「キャンドルナイト」</p> <p>◆「トレジャーハント」</p> <p>◆活動団体の地域外派生</p> <p>◆農業団体募集フォーラム</p>	<p>新しい動き</p> <p>◆「キャンドルナイト」</p> <p>◆「トレジャーハント」</p> <p>◆活動団体の地域外派生</p> <p>◆農業団体募集フォーラム</p>
<p>そのねらい</p> <p>◇地域の公益活動への支援</p> <p>◇地域資源発掘、次世代へ</p> <p>◇地域資源発掘→ビジネス</p> <p>◇地域産業(農業)関連活動団体との連携による景観改善運動</p> <p>◇冬期間農地利活用による農家への支援と観光との連動</p>	<p>そのねらい</p> <p>◇地域の公益活動への支援</p> <p>◇地域資源発掘、次世代へ</p> <p>◇地域資源発掘→ビジネス</p> <p>◇地域産業(農業)関連活動団体との連携による景観改善運動</p>	<p>そのねらい</p> <p>◇地域資源発掘→ビジネスへ</p>	<p>そのねらい</p> <p>◇地域資源発掘→ビジネスへ</p>	<p>そのねらい</p> <p>◇地域資源発掘→ビジネスへ</p>
<p>視点1 優れた景観資源の有無及びその対外的な優位性</p> <p>視点2 活動団体によるルート運営活動計画の主導的な推進</p> <p>視点3 地域住民等と行政一体となった地域の魅力向上の取り組み</p> <p>視点4 景観の質の向上、ルートのブランド化、地域の活性化</p>	<p>指定候補</p> <p>大雪・富良野(16団体) 支笏(3)洞爺(7)ニセコ(11) 東オホーツク(35)団体</p> <p>釧路湿原・阿寒・摩周(47団体) 洞爺・大沼・噴火湾(20団体)</p>	<p>全体</p> <p>全体</p>	<p>全体</p> <p>全体</p>	<p>全体</p> <p>全体</p>

図8 現行のシーニック指定ルート、審査視点/各ルートの特徴と、新しい動きとそのねらい

価値、を付けていくこと、またその際行政施策上の連携による支援の可能性が考えられる。

③広域性: 地域間で協力する意識の向上に対し、LEADERで重視された成果・ノウハウの交換の促進や地域間プロジェクトに対する支援により、行政域を越えた連携(景域マネジメント)へ展開させる可能性がある。

7-2. 行政支援のポイント

上記項目に対し、①支援センターの役割(ファンド運用)が、また②を可能とするためには省庁間の施策連携や「推進協議会」による後方支援が、また③についてはシーニックのエリア毎の特徴(図-2, 8)による今後の展開を見据え、特に道(支庁)と自治体間での広域調整の意識が、行政支援のポイントとして重要となる。

以上の整理から体系化のための課題として①プログラムの深化②他施策・事業との複合化③エリア毎の展開と行政支援の方向性、の3点が浮かび上がる(表-2)。

8. 施策の体系化の可能性と課題(図-9)

8-1. まとめ

本研究から以下の3点が整理された。

1) EUでは地域発意の動きを総合(横断)的に支援・促進し、地域内連携(人材育成・協働)から域内循環を創り、地域間協働から広域連携へ展開していること。また行政の広域連携の意識・体制を整えていること(4章)。

2) シーニックを軸とする地域(景観)再生(地域内連携+分野間連携→広域連携)のシナリオがあるが、現在まだ地域の意識刺激の段階にあること(5, 6章)。

3) 地域発意の動きを育て、理念に近づける上で、プログラムの深化・他施策との連携・エリア毎の展開、がシーニックの今後の展開。その際自治体間の協力体制と道(支庁)の支援体制構築

表2 北海道とEUの比較考察

	北海道	EU
凡例	連携特性: 新しいボトムアップ(地域から)の動き ↔	EUでは連携によりどんな効果が? ←
対応	今後どんな支援(方向性)が必要か? ←	どうやって支援していたか? ←
連携特性	地域内連携: 自主財源獲得の動き	地域内循環; コミュニティビジネス、ブランド化
自立性	①人材育成、財源の確保、ブランド化	独自性・人材育成・地域資源活用・企業連携
分野間連携	農業系との協力の意識・取組み	地域内循環; コミュニティビジネス、ブランド化
横断性	①多分野活動の誘引②③他施策・事業連携	環境・産(農)業連携→景観/付加価値、等
地域間連携	協働活動・活動の域外派生の動き	広域連携; ネットワーク形成、都市-農村交流
広域性	①③道(支庁)の役割確立	成果/ノウハウの交換、域間協働プロジェクト支援
分野横断支援	多分野の参加・協力によって地域の経済基盤を多様に支援	
課題	②省庁間の施策・事業連携(推進協議会の支援 環境政策やLEADERでの農村総合支援等	
広域連携支援	地域間の協力を促進し、広域での連携・マネジメントへと展開する	
課題	②市町村間連携・道(支庁)の役割→③エリア毎	自治体の計画を広域圏で調整する役割
可能性	①シーニック自体の深化発展の余地②シーニックだけではできない事③広域性を意識した展開	
課題	①プログラムの深化の必要性②他施策・事業との連動③エリア毎の展開と行政支援	

が課題であること(6.7章)。

8-2. 施策の体系化に向けた課題(図-9)

ヒアリング<sup>4)</sup>による検証を加え、施策の体系化に向けた課題について提案する。現在の①活性化段階から今後は②地域内循環を創り③広(景)域マネジメント展開へとという段階を想定し、これに併せてエリア毎の展開と各主体の果たす役割について触れながら考察する。

1) プログラムの深化(システム化)

<地域活動の拡大・連携>②特に地域産業関連の活動を誘引・連携し③ビジネス展開に繋げることで、(産業)景観で副収入を得られるシステムを構築する意識。

<財源の確保>(共)②自主財源を確保する意識と仕組み。(官)③公益活動に対する自治体での予算措置化と、活動が軌道に乗るまでの継続的な支援。また、ボランティア活動との差別化(コミュニティビジネスの支援)。

<人材育成>②広域連携を担う人材の育成と、それを支援するための道庁施策<sup>6)</sup>の多面的展開。③各地域内で景観形成を担う次世代人材の育成(景育)の意識。

<広域連携の枠組み>活動団体間の連携とともに、②自治体間の連携、それを支援する道の役割の確立から、③景域マネジメントへの展開に繋げる。

2) 他施策・事業との複合化の方向性

<農村・地域政策の支援>②農業・農村系の活動団体との連携により農村の沿道景観の維持・保全、③ビジネスへの展開を図る。またシーニックではカバーできないエリア(国道外)では「わが村は美しく」等の農村・観光施策との連携により総合的な農村支援を図る。

<広域連携の支援>②シーニック活動により地域の景観への認識や機運を高め、③景観法による景観計画・景観区域指定や、

道庁(支庁)施策の「広域景観づくり推進地域」等との連動を図ることが望まれる。また道路行政所管の「道の駅」との連携が望まれる。

3) エリア毎の展開と行政支援の方向性

<生活・産業景観エリア>既存の景観活動に②「地域産業と関連する活動」と連携し、③「地域資源の新たな発掘」を加えることで、コミュニティビジネスに繋げて景観改善資金へと循環するシステムの構築。

<生活・都市景観エリア>都市部では②景観への意識を啓発し、団体を育てたのちに③景観法による施策支援(景観計画・景観重要公共施設、景観活動NPOの景観整備機構への指定)へと展開する順序が肝要である。

<自然・生態エリア>②関連省庁(運輸・環境・観光)の協力と、清掃等の公益活動に対する地元自治体の③予算措置化による支援が必要である。

補注

- (1) Scenic Byways Program: 景観・歴史・文化・レクリエーション・考古学性の地域固有資源を評価・価値づけるもの
- (2) Liaison Entre Actions de Development de l' Economie Rurale(農村経済発展のための活動の連携)
- (3) 各ルート活動計画書等、活動内容が詳細に記されているもの
- (4) 北海道開発局 建設部道路計画課 和泉裕裕、開発監理部開発調整課 小松正明氏、各ルート担当者(北海道開発技術センター)に実施
- (5) 平成18年1月始動の全国版シーニック; 沿道景観整備重点
- (6) 北海道経済を支える人材育成施策ガイド(平成17年施行)

参考・引用文献

- 1) 生原寺真一「農政大改革」、平成16年度農水省国土施策創発調査「海外における地域資源保全及び保全施策実態調査 報告書」等
- 2) 山岸加奈(2005)「ガラツ法制定以降の地方自治体の計画立案過程における合意形成」; 学会技報、に詳しい
- 3) 青木潤(2005)「地域景観利活用団体の活動内容・連携特性の類型的把握 -北海道シーニックバイウェイを事例として-」平成17年度北海道大学卒業論文

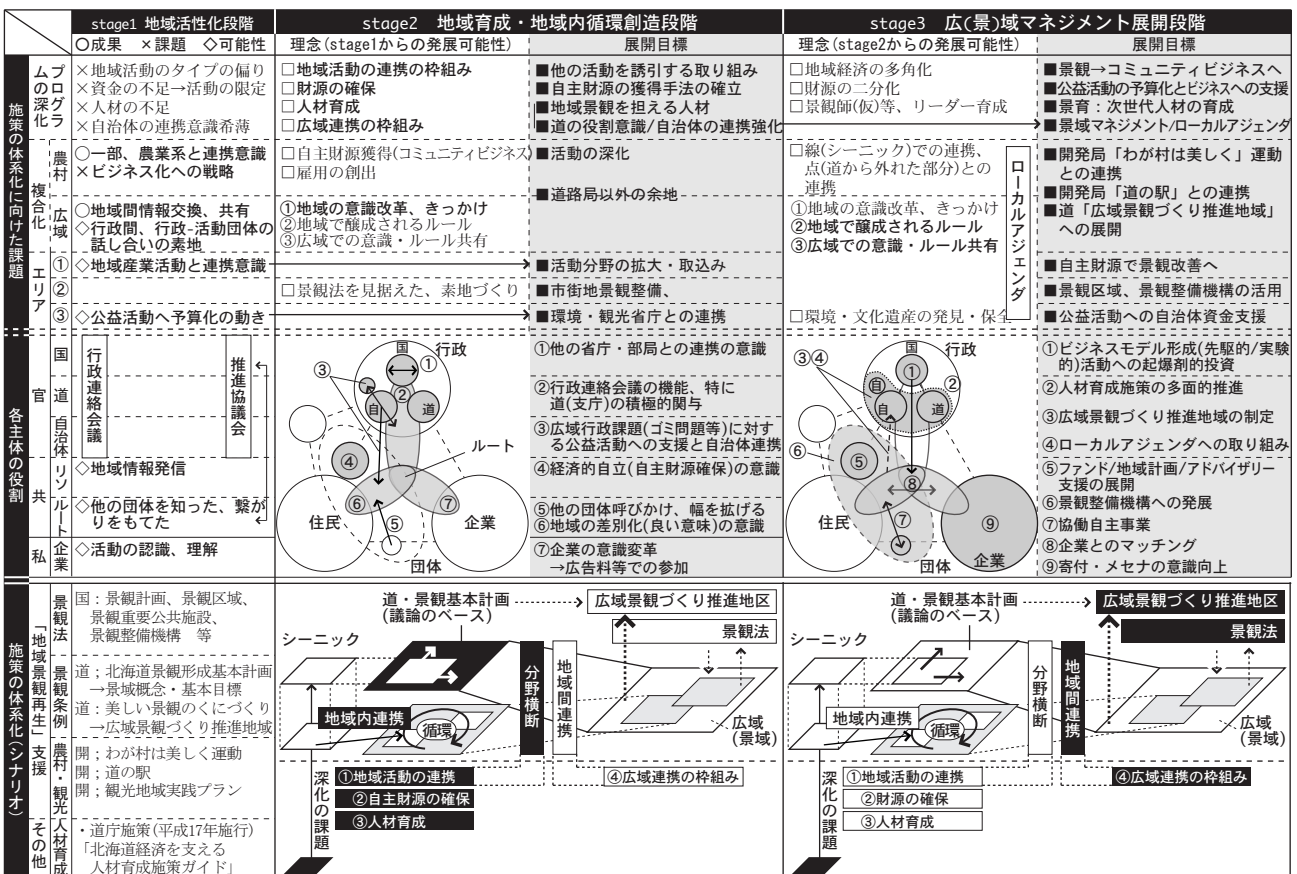


図9 (上段)施策の体系化に向けた課題(深化・複合化・エリア別展開)、(中段)各主体の役割、(下段)関連施策の体系化のシナリオ