

第1章 本書の活用にあたって

1-1 本書の目的

景観は、機能・安全性と共に道路に必要な不可欠な要素である。
本書は、道路の様々な機能やコストとのバランスを適正に保ちながら、より美しい道路をデザインするための基本理念や具体的なヒントを示したものである。

【解説】

(1) 景観行政施策の動向

国土交通省は平成15年7月に「美しい国づくり政策大綱」を発表し、「この国土を国民一人ひとりの資産としてわが国の美しい自然との調和を図りつつ整備し、次の世代に引き継ぐという理念のもと、行政の方向を美しい国づくりに向けて大きく舵を切る」と宣言した。

以来、政策大綱に謳われた「地域の個性重視」や「美しさの内部目的化」などの基本姿勢を実現するための法、行動指針、各種ガイドラインが整備され、平成19年3月には全国の試行事業を経て「国土交通省所管公共事業における景観検討の基本方針（案）」が通達された。

この基本方針（案）では、「景観に配慮した社会資本整備により形成された良質な公共空間は、地域の価値を向上させ、地域住民に精神的な豊かさをもたらすとともに、後世における資産となるべきものである」として景観の価値を定義し、さらに社会資本整備の責任を明確にしている。また、対象事業と景観検討区分を定義し、重点検討事業・一般検討事業のそれぞれの検討プロセスを具体的に示した（例えば、重点検討事業の景観検討は、『①検討体制の構築』、『②景観形成にあたり配慮すべき事項の取りまとめ』、『③景観整備方針の取りまとめ』、『④景観の予測・評価』、『⑤景観の予測・評価結果の反映』を実施し、さらに維持・管理段階における『改善処置』と『事業完了後の事後評価』を行うこととしている）。

これを受け、道路分野についても道路局地方道・環境課ならびに北海道開発局建設部から以下の行動指針が通達された。

表 1.1 道路分野の行動指針

	「国土交通省所管公共事業における景観検討の基本方針（案）」に関する道路事業の対応について（平成20年6月30日、道路局地方道・環境課道路環境調査室課長補佐通達）抜粋	「北海道の道路デザインブック（案）」の策定について（平成21年3月24日、建設部道路3課長補佐通知）抜粋
基本方針	①道路デザイン指針（案）を参照して景観検討を進めること ②基本方針（案）に基づいて事業の構想段階から完成、維持管理に至るまで一貫性を持った景観検討を実施すること ③地方整備局等ごとに実施要領等を策定すること	基本方針（案）に併せて「北海道の道路デザインブック（案）」を積極的に活用すること
留意事項等	①構想・計画・設計段階にある事業については速やかに景観検討区分を決定する ②施工段階にある事業では景観上配慮すべき事項を確認し、必要に応じて景観整備方針を策定して反映させる ③供用済み路線は、舗装、街路樹、道路構造物、道路附属物、占用物等に関する景観整備方針を定め、維持管理に反映させることが望ましい ④分割して検討する場合、事業主体が異なる場合に於いても路線としての一貫性、統一性に注意を払うこと ⑤（事業段階ごとの検討事項を提示） ⑥（景観重要道路の指定に関する方針）	①下記の関連する上位計画や関連基準等との整合について十分留意すること ●新たな「北海道総合開発計画」（平成20年7月、閣議決定） ●新・北海道総合計画（平成20年3月、北海道） ●北海道の景観計画（平成20年6月、北海道） ●北海道景観形成ビジョン（平成21年3月、北海道） ②基本方針（案）およびデザインブック（案）に関する技術的事項については、寒地土木研究所地域景観ユニットに照会することができる

(2) 本書の位置付け

以上のように規定された行動指針や検討プロセスを実施するには、道路景観形成の具体的な考え方、それぞれのプロセスにおける設計手法や参考となる事例などの情報が必要である。道路デザイン指針(案)はそれに相当するが、本書は北海道の地域特性をより高いレベルで活かし、北国の美しい道路づくりを適正かつ効率的に実践するための考え方とルールと事例を示すために編成された。いわば道路デザイン指針(案)は全国ルール、本書は北海道のローカルルールとしての位置付けである。



図 1.1 景観行政施策と本書の位置付け

1-2 四訂版改訂にあたって

【四訂版改訂のポイント】

- 「道路デザイン指針（案）」を始め前回改訂版発行以後の各種基準改定や知見の反映
- 近年の道路景観に関連する新たな法律や施策等の動向や社会ニーズを踏まえた内容の充足
- 北海道総合開発計画が掲げる「世界に通用する魅力ある観光地域づくり」への寄与
- 既存道路の改良や維持管理段階におけるコスト縮減と整備・ストック効果最大化への貢献

(1) 三訂版発行までの経緯

「北海道の道路デザインブック（案）」の前進である「北海道の道路景観整備ブック（平成16年12月）」が世に公表されたのは、現在までの景観行政の根本をなす「美しい国づくり政策大綱（平成15年7月）」発表の翌年、景観緑三法の施行（平成16年12月）と同年のことであった。北海道開発局では、それと前後し、道路をきっかけとした美しい景観づくり、魅力ある観光地域づくり、活力ある地域づくりを目指したシーニックバイウェイ北海道のモデル制度（平成15年）を全国に先駆けて導入し、続いて本格運用（平成17年）も開始した。

その後、道路分野の各論である「景観に配慮した防護柵の整備ガイドライン（平成16年3月）」及び「道路のデザイン指針（案）（平成17年4月）」が策定され、シーニックバイウェイ北海道の全国版としての取り組みである「日本風景街道」の最初の戦略会議も平成17年12月に開催された。「北海道の道路景観整備ブック」は、発刊後の観光立国推進基本法（平成19年1月）等の法整備や景観アセスメントシステムの本格運用（平成19年4月）等、多発的で急速に進行する景観行政施策等の動きにあわせ、また、同時に蓄積された新たな知見や実践例を受けて、平成19年3月には改訂版が、平成22年4月には三訂版が「北海道の道路デザインブック」に名称を変更し間断なく発刊された。

改訂の過程の中では、北海道の地域・景観特性を踏まえた北海道固有の道路景観整備の理念が体系的に整理され、北海道の道路景観形成に関する理念、ルールづくり、実例の提示等、ひとつおりの道標ができあがったのである。

(2) 三訂版発行以後の経緯

平成22年の三訂版の発行後は、都市再生特別措置法の一部改正法（平成23年10月）や無電柱化推進法（平成28年12月）、自転車活用推進法等（平成29年5月）等、社会要請に応じた法整備が継続して進められている。新たな法整備は、地域性の尊重や道路空間の活用等を重視しており、それらの法制度をベースにした道路占用によるまちづくりや観光拠点づくり等も、活発に行われるようになってきている。

平成24年3月には、観光需要の高まりに対応し、観光の裾野の拡大と観光の質の向上を方向性とした観光立国推進基本計画が策定された。近年、急速な増加が続いているインバウンド観光も踏まえて、一層の道路景観形成が求められるようになってきている。最近では、道路デザイン指針の改定（平成29年10月）や道路緑化技術基準の改正（平成27年3月）、「景観に配慮した道路附属物等ガイドライン（平成29年10月）」の策定など、「美しい国づくり政策大綱」を契機に作成されたものも含め、既往の基準等の改正や見直しも活発に行われている。

(3) 北海道観光における道路景観の重要性

北海道の近年の施策として、北海道開発総合計画（平成28年3月）では、世界水準の観光地形成を目指し、観光産業の充実を重点的取り組みの1つに掲げ、観光旅行消費の一層の拡大を図ることとしている。北海道の持つ雄大な自然、明瞭な四季、特徴的な農村景観、新鮮な道産食材等のすぐれた地域資源を活用し、地域の経済活動と自然環境の保全の調和を図る戦略的な産業の一つとして、取り組みが行われている。

特に、急増する外国人旅行者への対応に向け受入環境の整備や、広域的な周遊ルートの形成が急務とされ、旅行者にやさしく魅力的な道路景観づくりの重要性が増している。また、近年は、サイクルツーリズムの推

進等、観光ニーズの多様化・体験型化が進行し、道路利用に関しても多様な形態が考えられるようになってきている。

道路景観向上の取り組みのひとつである「シーニックバイウェイ北海道」は、現在14ルートが登録（指定候補1ルートを含む）され、約400の協力団体が活動し、道内各地で個性的で特色のある道路景観形成に、一役を買っている。

（4）道路景観形成推進に向けた課題

道路景観形成への取り組みが始められてからこれまで、シーニックバイウェイ北海道や道路占用による地域づくり等の試みは、道路をきっかけとした地域連携の枠組みとして、景観意識向上等の成果を上げてきており、今後も一層の推進が期待される。しかし、一方で、インフラ整備としての道路景観の向上に関しては、一定の効果も感じられるものの、道路景観整備ブックやデザインブック等の北海道景観形成の道標の作成から10年あまりが経過しているにもかかわらず、まだ十分とは言いがたい。

その要因の一つとしては、事業費の減少が考えられる。また、それに加え、景観に配慮することが「意匠」や「眺望」等の美観のみの向上によるコスト増と誤認されていることもあると考えられる。

しかし、本来、景観デザインは「意匠」や「眺望」のみを示す概念ではなく、その空間の持つ歴史的、社会的背景の尊重や、快適性・機能性の保持等の意味合いも含んでおり、政策大綱で「美しさの内部目的化」が示されているように、道路空間が原則として満たすべき要素の一つと位置づけられている。また、機能的で経済的な構造・素材は、景観的にも良好であることが多い。このような道路景観形成に関する考え方が十分に広がっていないことも要因の一つと考えられる。

（5）今求められるみちづくり

デザインブックが出来た当時の道路整備は、統一された景観形成の考え方がまだ普及しておらず、例えば、街路樹では、道路空間や高木の成長特性等を考慮していない植栽設計が行われ、最終的には植え替えの必要性が生じたりするなど、インフラのストック効果として不十分なものが多かった。いったん建設されると、長きにわたり生活空間の中に存在する土木構造物は、周囲の風景に溶け込み、インフラ整備として景観的にも価値あるものとして、社会の中にストックされていかなければならない。

また、道路施設については、高度経済成長期に集中して建設された橋梁等の多くが老朽化していることから、限られた道路設備投資の中、点検・診断、補修等の保守点検作業のコスト縮減が重要視され、道路管理者間の連携や技術支援、情報共有等による、維持管理の効率化・高度化が求められている。

したがって、これからのみちづくりは、インフラマネジメント等の考え方も取り入れながらコスト縮減を図りつつ、整備のストック効果を最大化するため、安全性や交通の機能性等の質を高め、道路本来の価値を向上させていく必要がある。そのためには、機能性や経済性も内包した景観デザインの概念が重要である。例として、シーニックバイウェイ北海道においても、インフラ整備の取り組みの一環として、特に良好な景観価値のあるとされた区間において、標識の集約や役割を終えた道路附属物等の撤去等を行う、道路景観の重点的保全に特化した「秀逸な道」の取り組みが始められている。

（6）今回の改訂にあたって

本デザインブック四訂版の作成にあたっては、冒頭に枠書きしたポイントに着目して近年の情勢を反映し、より実効性のあるガイドブックを目指して内容の追加と充実を図った。本デザインブックには、企画・計画、設計、施工、維持管理の全ての工程を含めた景観デザインの検討手順を示すとともに、意匠・眺望以外の機能的・効率的な道路設計の知見も掲載している。道路計画・設計に有益な資料として北海道外からも反響が多く、全国的にも活用されつつある。

今後のみちづくりにあたっての道標をより明確なものとするために、今後も改訂を継続していくべきものではあるが、現時点での知見の集約版として十分な活用を期待している。

1-3 適用範囲

本書の規定は、原則として北海道開発局が事業を行うすべての道路に対し、「国土交通省所管公共事業における景観検討の基本方針（案）」に準じて適切な景観形成のグレードを設定しながら適用する。

【解説】

(1) 道路の景観的な資質は、視対象となる景観資源の資質の高さ、周辺環境の性質（自然環境地域、田園地域、都市環境地域等）、外部からの見られ頻度、隣り合う景観域との連携の必要性などによって異なる。したがって、景観形成はその資質の高さに応じて適切な整備のグレード（サービスレベルあるいは目標像）を設定しながら行うものとする。

(2) 美しい国づくり政策大綱には、「美しさの形成は行政および国民の活動の内部目的」とするという原則（美しさの内部目的化）が謳われおり、「景観デザイン的な配慮が必要・不必要」という分類は不適切である。つまり、シーニックバイウェイの認定を受けた路線はもとより、山間部・都市部を問わずすべての路線は美しい景観を形成しなければならないのであって、検討した結果として整備効果が小さかったり、景観構成に影響がないために特別な手当てを必要としなかったということはあるとしても、最初から景観的な配慮が不要と断ずることはできない。一度は全体景観のなかでの設計対象の位置づけを検証する必要があるということに注意されたい。

(3) 本書の性格

景観計画には地域アイデンティティ（地域らしさ、個性）を適切に表現し、地域のイメージを高める使命がある。また、上質で持続可能な景観を創出するためには、地域の人々、自治体、道路管理者が共通認識を持ち、連携、協働することが必要である。そのため、道路および沿道の景観形成手法は地域特性や景観資源によって大きく異なり、基本的には**路線ごとに最適な整備方針を立案**することが必要となる。

本書はそのための情報（＝景観形成理念と規定と実例）をまとめているが、景観に関する諸問題は、課題や解決策を数字や明確な現象で定量的に扱うことが困難なため、本書を使用することによって使用者全員が同一の望ましい解決策を得られるとは限らない。それを補完するために、本書では景観デザインの決定プロセスと具体的な解決策を例示すること、真理や善悪がはっきりしているものについてはそれを明記することを心掛けた。そのため、本書は指針という性格とアドバイスノートという性格をともに持ち合わせている。

(4) 本書の望ましい活用方法

多くの場合において正解がひとつではなく、クリエイティブな企画力や美的価値の編集力が設計の巧拙を決めるという景観問題の性格上、先に述べたように課題（＝検討すべきこと）はすべての読者がわかるが、一定水準以上の解決策（＝為すべきこと）を全員が見出せるとは限らない。

しかし、道路設計・構造物設計をはじめとするエンジニアリング全般に精通した技術者が、景観形成と環境保全をセットで制御することを目指し続けるならば、必ずや水準が上がっていくだろう。本書にはそのための基本情報を十分に盛り込んでいる。

1-4 他基準等との関係

本書は北海道開発局が監修する道路設計要領と併用し、相互に補完するものである。

【解説】

(1) 平成20年3月に「北海道の道路デザインブック（案）改訂版」（道路景観整備ワーキング発行）が参考配布されて以降、道路設計要領（北海道開発局 道路設計要領、平成22年4月、北海道開発局建設部道路建設課監修）にも少なからず景観を配慮する事項が反映されてきている。しかし、記述の多くは基本方針に関するものであって、より具体的かつ実践的な解説が待たれていた。本書はその道路設計要領の副読本として「基本理念」を示すとともに、細部にわたるルールを明示する役割を担うものである。

なお、本書では道路の環境保全と景観整備に主眼を置き、簡潔明瞭な記述で目的を達成するために、道路や道路施設的设计・施工などに関する記述は最小限にとどめている。したがって、実際の設計にあたっては、本書の規定を尊重しながら要領の規定を適宜読み替えて使用されたい。

(2) 末尾に置く字句の意味について

本文に用いられる「末尾に置く字句」の意味は、一般の指針類に倣い表に示すとおりとする。これは適用上の疑義を防ぐために一応の目安として設けるものである。しかし、本文の末尾のすべてがこのいずれかになっているわけではないので、本表以外の字句についてはその文意を十分汲み取り、常識的に判断されたい。

表 1.2 末尾に置く字句の意味

末尾に置く字句	意味の区別
……する。 ……とする。 ……によるものとする。 ……しなければならない。 ……必要がある。	理論上または実際上の明確な根拠にもとづく規定、または規格や取り扱いを統一する必要から設けた規定。 したがって、 <u>よほどはっきりした理由がない限り遵守しなければならない</u> 。
……原則として……する。 ……を標準とする。	周囲の状況等によって一律に規制することはできないが、実用上の必要から設けた規定。 したがって、 <u>規定の趣旨を逸脱しない範囲であれば、必ずしも当該規定に従う必要はない</u> 。
……するのがよい。 ……することが望ましい。 ……されたい。	理論上または実際上は規定通り実施してほしいが、どんな場合でもそこまで厳重に規制する必要はないと思われる規定。 したがって、 <u>とくに大きな支障がない限り遵守しなければならない</u> 。
……してもよい。 ……することができる。	周囲の状況等によって設計者が適宜判断を下して適用すべき規定、あるいは発展性・応用性を期待して設計者の注意を促すための紹介。 したがって、 <u>規定の趣旨を尊重することを前提に、拘束力のない助言として扱ってよい</u> 。