

第2章 道路景観の意義

2-1 道路景観の意義

美しい道路づくりを考えることは、その地域や国の環境の美しさを考えることとほぼ同義となる。道路という文明の装置も、美しさという価値が備わっていなければ、社会資本としてストックされない。
「道路デザイン指針（案）」より

【解説】

道路景観とは道路および道路近傍における人間を取り巻く環境の眺めのことである。景観とそれを体験する人の心理状態には密接な関係があり、景観が美しいほど見る人の心理状態は良好となり、幸福感、満足感を得ることができる。季節の変化が明確で、四季折々の風景が美しい北海道の自然は、人々に精神的な豊かさを感じさせる。

「美しい国づくり政策大綱」では、量的充足を追及するあまり質の面でおろそかな部分があったことを反省し「美しさの内部目的化」を掲げた。美しさを付加価値ではなく機能性や経済性などと同等に満たすべき必要事項としたのである。近年、司法判断でも景観の価値が認められるなど、国民の意識や社会的な要請が高まってきている。とりわけ道路は人々の暮らしの中に存在し、地域を見る窓として機能するため、最も美しさを追求しなければならない社会資本のひとつである。道路の景観は、人々の心のありように大きな影響を与える。美しい自然や田園の風景が人々を魅了し、観光が主要な産業に位置づけられる北海道においては、道路景観の善し悪しが地域に及ぼす影響は大きい。

(1) 道路は視点場であるとともに視対象となる

道路には景観を眺望する場（視点場）を提供することと景観を構成する要素（視対象）になることという二つの景観的役割がある。

前者の場合、景観の主役は沿道の自然や街並みや人々の姿であり、道路や道路附属物は景観の脇役に過ぎない。しかし、利用者は道路を介して地域を眺めるので、景観の質や人々が抱く地域イメージは道路の線形や道路附属物の設えによっても大きく左右される。また、後者の場合は地域景観に入り込んだ道路の姿かたちが問題になる。大きな空間や構造物が出現し、車と人が行き交い、騒音も発生するのが道路である。多かれ少なかれ地形改変が伴い、その寿命も長いので「美しい国づくり」における道路事業の責任は重い。

(2) 美しい道路は利用者と地域との結びつきを強化する

利用者の立場から言えば、道路はその地域の景観資源や沿道の街並みの眺望が楽しみ、美しさや快適性を享受できるものでありたい。沿道の人々にとっては、道路は地域の自然環境や生活環境に影響が少なく、人工構造物と周辺景観が調和し、日常的に眺める景観として違和感がなく、かつ道路の存在が地域イメージを向上するものでありたい。

美しいと感じる道路は利用者に地域の好印象をもたらし、地域を訪問する意思を喚起する。美しいと評価される地域の人々は誇りを感じ、景観を大切に思う意識も芽生え、来訪者を歓迎する気持ちも強くなる。つまり、道路の美しさは利用者と地域の双方に大きな意義があり、双方の要求を満たすことで利用者と地域の交流を強化することにもつながる。

現代は心の時代と言われている。人の顔と心のありようが連動しているように、地域の美しさと人々の心のありようも連動している。景観は地域で暮らす人々の心を映す鏡であり、道路事業者の心を映す鏡なのだと認識することが大切である。その認識のもとに官民が協働し「地域の自然・歴史・文化と調和する北海道の美しい国道を国民一人一人の資産として次の世代に引き継ぐ」ことを心がけたい。

【参考】

- 美しい国づくり政策大綱前文（平成15年7月）を示しておく。

戦後、我が国はすばらしい経済発展を成し遂げ、今やEU、米国と並ぶ3極のうちの1つに数えられるに至った。戦後の荒廃した国土や焼け野原となった都市を思い起こすとき、まさに奇蹟である。

国土交通省及びその前身である運輸省、建設省、北海道開発庁、国土庁は、交通政策、社会資本整備、国土政策等を担当し、この経済発展の基盤づくりに邁進してきた。その結果、社会資本はある程度量的には充足されたが、我が国土は、国民一人一人にとって、本当に魅力あるものとなったのであろうか？。

都市には電線がはりめぐらされ、緑が少なく、家々はブロック塀で囲まれ、ビルの高さは不揃いであり、看板、標識が雑然と立ち並び、美しさとはほど遠い風景となっている。四季折々に美しい変化を見せる我が国の自然に較べて、都市や田園、海岸における人工景観は著しく見劣りがする。

美しさは心のあり様とも深く結びついている。私達は、社会資本の整備を目的でなく手段であることをはっきり認識していたか？、量的充足を追求するあまり、質の面でおろそかな部分がなかったか？、等々率直に自らを省みる必要がある。また、ごみの不法投棄、タバコの吸い殻の投げ捨て、放置自転車等の情景は社会的モラルの欠如の表れでもある。もとより、この国土を美しいものとする努力が営々と行われてきているのも事実であるが、厚みと広がりを持った努力とは言いがたい状況にある。

国土交通省は、この国を魅力ある国にするために、まず、自ら襟を正し、その上で官民挙げての取り組みのきっかけを作るよう努力すべきと認識するに至った。そして、この国土を国民一人一人の資産として、我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下、行政の方向を美しい国づくりに向けて大きく舵を切ることとした。（以下略）

- 道路のデザインー道路デザイン指針（案）とその解説ーでは「美しい道路づくりの意義」として以下の考えが記載されている。

美しい道路づくりは、文明国であると同時に豊かな文化を有した国として国内外からの評価を得るために必要不可欠である。なぜならば如何に優れた文化遺産や施設を有していたとしても、それらを訪れるには道路を利用する必要があり、道路そのものが国や地域の体験の基本的空間となるためである。道路はそれ自体が構造物として見られる対象である以前に、美しい風景を体験するための場と機会を提供する装置であることを忘れてはならない。そのため、美しい道路づくりを考えることは、その地域や国の環境の美しさを考えることとほぼ同義となる。

きれいな水や空気が、人々に必要であると同時に安らぎや喜びを与えるように、美しい道路は人間が豊かに生きていくために欠かせない。いかに便利で合理的な装置であっても、それだけではやがて次の新しいものに追い越され、価値が薄れていく。道路という文明の装置も、美しさという価値が備わっていなければ、社会資本としてストックされない。

しかし、このような美しい道路づくりは今急に始まったことではない。日本最初の高速道路である名神高速道路やそれに次ぐ東名高速道路、また戦前の都市整備や戦災復興事業による市街地の道路計画・設計といった立派な手本がある。それらにこめられた高い理想と深い思慮、そして情熱を範としながら、一人一人がねばりつよく丁寧な仕事をすることで美しい道路づくりは可能となる。

- また、道路のデザインには以下の先人の考えが記載されており、参考として紹介しておく。

風景と土地とは、人の生活と文化の基礎であり、人を養育し文化を育む故郷である。技術者は、社会の基盤を築くものであるという認識を持つならば、風景と土地が保存されるように仕事をし、かつ、ここから新しい文化価値が生まれるように構造物を設計し、創造する義務を有している。

アウトバーンのコンセプト Frits Todt（初代アウトバーン総監督者）

街路網は都市集落の性質、規模並に土地利用計画に即応し之を構成すると共に、街路の構想に於ては将来の自動車交通及建築の様式、規模に適応せしむることを期し兼ねて防災、保健及び美観に資すること。

戦災復興計画基本方針（昭和20年12月30日閣議決定）

道路技術者は道路が永久に存続することを知っている。彼等はまた、道路が国民に与える大きな影響を知っている。そしてまた、道路がアメリカの美と偉容を眺める窓口であることを知っている。故に道路技術者は、それにふさわしい道路を造りたいのだ。大自然の美と人工の美を後代に伝えたいのだ。彼等は国民の活動のためと同じく情操のために尽くしたいと思っているのだ。

Rex M. Whitton（元アメリカ合衆国政府道路局長）

2-2 道路の多様なニーズへの対応

道路のデザインについては、多様なニーズを把握し、社会的合意を形成しながら検討する。

【解説】

近年、公共事業に対する地域住民や団体、自治体のニーズもまた確実に多様化してきている。「公共施設であるからには工事費は安く抑えたほうがよい」という意見がある一方で、「無駄な道路はいらないが、本当に必要な道路ならいいものを造るべきだ」と主張する声がある。また、「道路を急いで走りたい」というニーズと「風景を眺めながら自分のペースでゆっくり走りたい」という、相反するニーズがある。眺望やデザインをめぐる紛争の発生、独自の景観条例を定める地方公共団体の増加、住民団体・NPOによる公共施設管理への参画なども増えてきた。このような新しい社会環境で道路事業を遂行するためには、技術者は今の時代の社会的ニーズを正しく理解し、常に問題意識を持ってそれまでの価値観にとらわれない柔軟な判断を下すよう心掛けるべきである。その際の重要課題は4つある。

まず、整備グレードのコンセンサスづくりである。美しさに対する合意形成は機能や安全性以上に難しい。世論としての美的評価は一朝一夕で確立するものではなく、美しい国づくり政策大綱に謳われている地道な努力（コンセンサスの状況に応じた施策展開）が必要である。

次に経済的コンセンサスづくりである。景観を向上させる各種の施策はコストアップになる場合もある。景観問題は便益効果や満足度を推し量ることが難しいが、初期コストのみならず、維持管理コストを含めたLCC（Life Cycle Cost）の観点で比較検討したり、長寿命の良質の施設が地域の文化形成に貢献することなどを訴求した説明が求められるところである。

3つ目は、利害関係者への配慮である。広告・看板などの規制や、デザインの統一などによって制約を受ける市民や団体の存在を常に念頭に置き、地域づくりとの連携を模索する必要がある。

そして4つ目は、生態系への影響を検証することである。景観を向上させる方策は、生態系の保全や復元に貢献することも多いが、動物が道路に寄ってくることによる新たな問題（ロードキル）が発生するなどの波及にも注意が必要である。

以上の課題に対しては、検討課題として認識したうえで地域住民や関係機関との対話を通じて解決を図る態度が必要である。国土交通省ではこの認識に立ち、行政の透明性の向上と国民の対話を重視し、社会資本整備を国民と行政の協働、共創作業として展開していく「コミュニケーション型国土行政」を体系的かつ積極的に推進してきた。PIなどを活用して沿道住民や道路ユーザーとともに衆知を結集して道路づくりを行う姿勢は「美しい国づくり政策大綱」のバックボーンのひとつでもある。

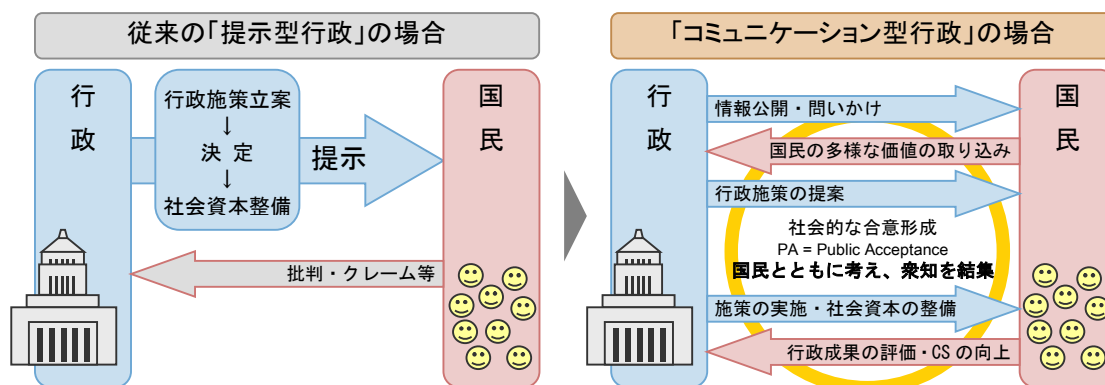


図 2.1 「提示型行政」から「コミュニケーション型行政」へ

2-3 道路づくりの担い手

道路事業に携わる技術者は、道路は地域づくりの舞台であることを認識し、沿道住民や近隣自治体、企業、そして道路ユーザーとの連携に努める。

【解説】

前項において道路に対する多様なニーズと社会的合意形成の重要性について述べたが、シーニックバイウェイ北海道や日本風景街道プロジェクトは「道路を仲立ちにした地域づくり」のきわめて優れた手法であるといえる。

たとえば日本風景街道プロジェクトの位置づけを見てみよう。

わが国の多様な地域文化は、都市的な効率性優先の文化に偏った社会構造に変化するとともにその姿を失い、地域コミュニティも崩壊しつつある。いま、官民の連携によって国土文化の再興を図ることが喫緊の課題となったのだが、国土文化の再興は、文化資源の活用のみならず、美しい国土景観の形成、地域活性化、観光振興など様々な分野の政策が複合的に実施されることで達成されるため、これらを有機的につなぐ仕組みが必要である。そこで国土交通省は、国土文化の編集装置である「道路」を舞台に、地域と行政の対話と協働のもとで多様な取組みを実施する仕組みとしてこのプロジェクトが誕生した。

日本風景街道プロジェクトとは、地域と行政が連携し、失われつつあるわが国の地域コミュニティの再生とその先にある国土文化の再興を図るための様々な運動を、本来の道の役割を活かして継続的に実施するための施策である。そのなかで、沿道住民や近隣自治体、企業、そして道路ユーザーは、一方の道路づくりの担い手なのである。



恵庭市恵み野でのボランティアサポート例



千歳市平和での「花いっぱい道」活動例

近年では、都市部においても、景気の低迷や時代の変遷に伴う消費行動の変化を一因に、衰退している商店街等も多く見られる。そのような中、地域の賑わい創出のためのイベントの場やオープンカフェとしての道路の利用など、道路空間の活用への期待が高まってきた。こうした背景を踏まえ、平成23年には、都市再生特別措置法の一部を改正する法律等が施行され、道路空間を活用して、まちの賑わい創出等に資するための道路占用許可の特例制度が創設された。

特例制度では、広告塔や看板、食事施設、購買施設、自転車駐車器具等の施設が占用許可対象とされ、占用の許可を受けたものは、周辺の道路の清掃、植栽の管理等を実施することが義務づけられた。官民連携により民間の活力を活かした道路の有効利用と維持管理を両立させる制度である。この制度により、地域の道路ユーザーが、公道の道路空間を積極的に活用して、まちの賑わい・交流の創出や、まち・道路の景観づくりの主体的な担い手となることが可能となったのである。

札幌駅前通では、平成25年にこの特例の全国第一号として、国道空間にオープンカフェ「大通すわろうテラス」が整備された。都市再生整備推進法人の指定を受けた「札幌大通まちづくり株式会社」が、国や札幌市と連携しながら運営・管理を行っている。アンケート調査による利用者の満足度は高く、将来的に複数箇所への設置を目指している。



大通すわろうテラスの整備前（左）と整備後（右）
 （出典：道を活用した地域活動の円滑化のためのガイドライン改訂版—
 （平成28年3月、国土交通省 道路局）



あわせて設置された広告塔

近年、「大通すわろうテラス」の運営・管理を行っている「札幌大通まちづくり株式会社」等、エリアマネジメント団体のまちづくりへの参画が積極的に行われている。エリアマネジメントとは、特定のエリアを単位に、民間が主体となって、まちづくりや地域経営（マネジメント）を積極的に行う取組である。エリアマネジメントに参画するエリアマネジメント団体の組織形態は、任意組織としてのまちづくり協議会やNPO法人、一般社団法人、株式会社等、多様な組織形態となっている。民主導のまちづくり、官民協働型のまちづくりへの期待から、大都市の都心部、地方都市の商業地、郊外の住宅地など、全国各地でエリアマネジメントの取組が実践されており、まちづくりと一体となった道路整備や道路空間活用においては、エリアマネジメント組織と道路管理者の連携も重要になってくる。