

## 地域固有の歴史文化や自然観を尊重した地域デザインに関する研究

### 【要旨】

近年、社会資本の整備に際しては、自然との共生や、歴史文化の尊重などといった地域固有の歴史文化、資源への配慮、すなわち地域資源の適切な保護、保全、あるいは活用が求められている。

本研究は、社会資本整備における地域資源の保護・保全、活用に関連する国内および諸外国の法制度、施策、具体の実施事例等の調査、分析を行うことで、今後土木研究所として、上記の課題解決に資する研究を行うための枠組みと方針についてまとめたものである。

キーワード：地域資源、保護、活用、社会資本整備、法制度、施策

### 1. はじめに

近年、社会資本整備において、自然との共生や、歴史文化の尊重などといった、地域固有の歴史文化に配慮した地域資源の適切な保護、保全、活用が求められている。そのため、社会資本整備における事業評価、および計画、設計、施工、維持管理等の各段階において、それらを実現するための課題設定や、その解決のための研究方法を検討する必要があると考えられる。

本研究は、その基礎研究として、関連する用語について整理を行うと共に、地域資源の保護、保全、活用に関連する、諸外国の社会資本整備に関わる法制度、施策、取組み事例に関して調査する。あわせて、国内の現在の法制度や施策について整理、考察することによって、今後土木研究所として、上記の課題解決に資する研究を行うための枠組みと方針についてまとめたものである。

### 2. 本研究における用語の整理

はじめに、研究対象となる地域固有の歴史文化を配慮した地域資源の適切な保護、保全、活用に関する基礎的な用語の整理として、「地域資源」「保護」「保全」「活用」の各語について、既往研究を整理し、本研究における定義を行った。

まず「地域資源」についてであるが、地域資源の分類に関する定説は存在していない。ユネスコでは、世界遺産について「文化遺産」「自然遺産」「複合遺産」の3種を規定している。溝尾<sup>1)</sup>も同様に、観光

資源について、自然資源、人文資源、複合資源（景観資源）に分類を行っている（表-1）。

これらを参考にして、ここでは地域資源を自然資源、文化資源、複合資源に分類することとした（図-1）。景観資源は、このうちの複合資源に含まれるこ

表-1 溝尾による観光資源の種類と分類<sup>1)</sup>

自然資源	人文資源Ⅰ	人文資源Ⅱ	複合資源
山岳	史跡	橋	歴史景観
高原	自社	近代公園	田園景観
原野	城跡・城郭	建造物	郷土景観
湿原	庭園・公園	動物園・植物園	都市景観
湖沼	年中行事	博物館・美術館	
峡谷	碑・像	水族館	
滝			
河川			
海岸			
岬			
島嶼			
岩石・洞窟			
動物・植物			
自然現象			

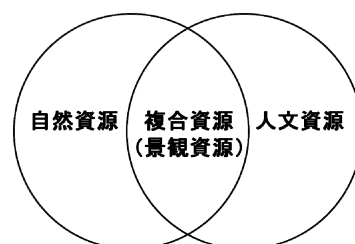


図-1 地域資源の分類イメージ

ととなる。

一方、「保護」「保全」「活用」の定義について、世界自然遺産における生物圏保存地域等の地域の分類などを見ると、保護の目的によってその規制範囲が異なるなど、事業における各語の示す範囲が異なるため、特に保護と保全の区別が難しいことが分かった2)。

本報告では、環境に関する思想的歴史などを参考として、「保護＝自然のために地域資源を守ること」、「保全＝人間のために地域資源を守ること」として整理を行っていくこととした。

### 3. 諸外国の事例調査結果

#### 3.1 SEA と関連法制度

戦略的環境アセスメント (Strategic Environmental Assessment : SEA) とは、事業を実施する前の政策立案、計画、プログラムなど事前段階で事業の環境影響を評価し、ゼロ・オプションを含む代替案の検討など環境配慮を確保するための手続きを明確化した環境アセスメント手法のことである (図-2, 3)。

日本で現在一般的に環境アセスメントとして行われているものは事業実施段階のアセスメントであり、こちらは「事業アセスメント」として区分される。

諸外国 (アメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、北欧) の地域資源と社会資本整備



図-2 環境アセスメントと戦略的環境アセスメント

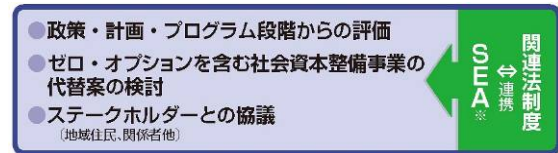


図-3 戦略的環境アセスメントの概念

に関する調査から、各国では既に SEA を導入すると共に、地域資源に対する影響も含めた施策、計画、プログラム段階からの影響評価が行われていること、さらに SEA と関連する法令、施策が連携して地域資源の保護、保全、活用に取り組んでいることがわかった。表-2 に SEA と関連法制度に関する調査結果をまとめた。

#### 3.2 自然資源に関する法制度の事例

社会資本整備における自然資源の保護、保全、活用

表-2 戦略的環境アセスメントと関連法制度に関する諸外国と日本の比較<sup>2)</sup>

国名	先住民の歴史文化資源の保全 / 活用からみた諸外国の SEA の概要			
	SEA 導入	根拠となる法令等	評価対象	特徴
アメリカ	○	国家環境政策法 (1969) National environmental Policy Act: NEPA	政策、計画、プログラム 個別事業	特徴: 環境政策法の一部 対象: 関連行為、累積行為、類似行為 ゼロ・オプションを含む代替案の検討含
カナダ	○	政策、計画、プログラムに関する 環境アセスメントの閣議指令 (1990) Cabinet Directive on Environmental Assessment of Policy, Plan and Programme Proposal	政策、計画、プログラム	特徴: SEA 独立制度 対象: 環境影響に起因する社会、経済面の影響、累積的環境影響、複合的影響、持続可能な開発の概念 ゼロ・オプションを含む代替案の検討含
オーストラリア	○	環境保護・生物多様性保存法 (1999) Environment Protection and Biodiversity Conservation Act: EPBC	政策、計画、プログラム 個別事業	政府は州や先住民居留地 (territory) と計画の早い段階やアセスメント手続き段階で密接な協議を進めることとしている。 ゼロ・オプションを含む代替案の検討含
ニュージーランド	○	資源管理法 (1991) Resource Management Act: RMA	法令・規定 政策、計画、プログラム	特徴: 個別計画法等の一部 対象: 社会面、経済面、累積的影響、複合的影響、持続可能な開発の概念 ゼロ・オプションを含む代替案の検討含
フィンランド (北欧)	○	計画、プログラム、政策に関する環境影響の法及び規定 (2005) Act and Decree on the Assessment of the Impact of the Authorities "Plans, programmes and Policies on the Environment"	政策、計画、プログラム	特徴: SEA 独立制度 対象: 累積的環境影響、複合的環境影響、社会面、持続可能な開発の概念 経済面含まず ゼロ・オプションを含む代替案の検討含
日本	△	環境影響評価法 (1972) 戦略的環境アセスメント導入ガイドライン (2007) → 強制力無 地方公共団体の条例による規定 (埼玉県、東京都、広島市、京都市、千葉県等)	個別事業 (上位計画、政策に関しては検討中)	特徴: SEA に関しては強制力無 対象: 複数事業による累積的・複合的影響評価は今後の検討課題 ゼロ・オプションは、現実的あるいは他の施策の組み合わせ等により対象計画の目的を達成できる場合のみ複数案に含める

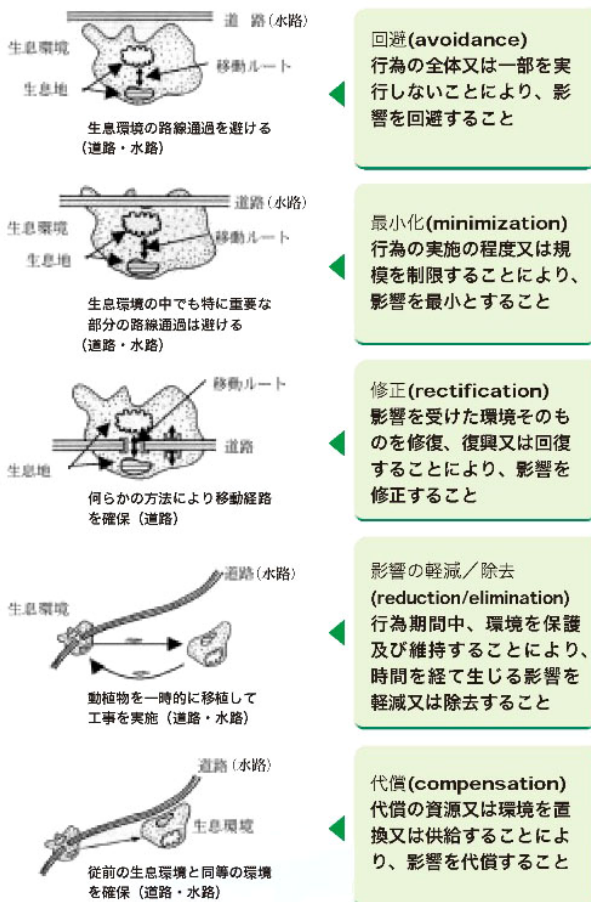
に関わる法制度として、アメリカの「国家環境政策法」とニュージーランドの「資源管理法」を事例として述べる。

### 3.2.1 国家環境政策法(アメリカ)の概要

国家環境政策法(National environmental Policy Act/NEPA)は、アメリカにおいてSEAの根拠となる法律であり、1969年に制定された。環境政策全般の法制度の一部であり、主要な連邦政府の行為に対して適用され、政策・計画・プログラム・事業の全てが対象に含まれる。

具体的には、連邦政府機関により実施されるプロジェクトやプログラムのほか、連邦政府機関の定める計画、政策、法案といった行為が対象となる。プロジェクトやプログラムについては、連邦政府機関からの資金の供与や支援、承認がなされたものについても適用される。

環境への影響が予見されたときに、具体的に取るべき行動(対応)のオプションがNEPAのもとに提示されているのが特徴で、日本のガイドライン等においても引用されている事例がある<sup>3)</sup>(図-4)。



### 3.2.2 資源管理法(ニュージーランド)の概要

資源管理法(Resource Management Act/RMA)は、国家の環境管理の基礎となり、環境政策の優先順位や方向性を定めた法で、ニュージーランドの環境制度の柱である。ニュージーランドにおいては、SEAの独立した制度は存在せず、資源管理法に整合する形で、多くの環境法令のそれぞれにSEAの概念が統合されている。

SEAは法令レベル、そして地域レベルの二段階によって進められる。法令レベルでは、環境省が他省庁の作成する法の環境影響評価を行うことになっており、法令の草案段階で規制影響評価(Regulatory Impact Assessment)を行う。これは、当該法案に対して環境省が他省庁に対して意見提出を行う閣議プロセスで行われる。

地域レベルでは、特定地域や特定テーマに適した方法により進められる。

資源管理法1991(RMA 1991)と整合が図られている法令には、バイオセキュリティ法1993(Bio security Act)、エネルギー効率と保全法2000(Energy Efficiency and Conservation Act)、環境法1986(Environment Act)、森林法1949(Forests Act 1949)、有害物質と新物質法1996(Hazardous Substances and New Organisms Act)、陸運法1998(Land Transport Act)、保存法1977(Reserves Act)などがある。

### 3.3 人文資源に関する法制度の事例

続いて人文資源の保護、保全、活用に関わる法制度の事例として、アメリカの国家歴史資源保存法とニュージーランドの文化資源事前影響評価を事例として述べる。

#### 3.3.1 国家歴史資源保存法(アメリカ)の概要

国家歴史資源保存法(National Historic Preservation Act/NHPA)は、1996年に制定され、連邦登録された歴史的資源を実際に調査、修復、保全を行う規定を設けた法律であり、端的には日本の文化財保護法に該当する。

その中の106条では、開発等の事業の際、関連機関はそれらの歴史的資源に影響がないか分析しなければならないことを定めている。さらに、106条では既に登録されたものだけではなく、未登録でも同等の価値が認められるものも対象としてアセスすることを求めている。影響予測、評価のための6つのステップは以下の通り。

①地区内の既知の文化資源を明らかにする

- ②地区内の潜在の文化資源を明らかにする
- ③既知、潜在の文化資源が地区、地域、国家との関係でどのような重要性があるのか定義する
- ④事業による既知、潜在の文化資源への影響を示す
- ⑤複数の代替案の中から行動の選択を行い、ミティゲーション (Mitigation) の方法を決定する
- ⑥工事中における新たな資源発見に対処する手続きを準備する

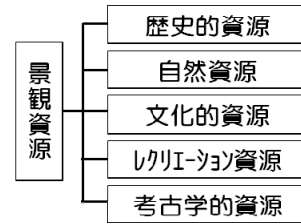


図-5 シーニックバイウエイの対象となる6つの地域資源

### 3.3.2 文化資源事前影響評価 (ニュージーランド) の概要

文化資源事前影響評価 (Cultural Impact Assessments / CIAs) は、文化資源に対する悪影響を与えそうな開発事業を事前に評価するための手続きである。同評価は、開発対象となる場所や開発事業の問題点を明らかにし、課題解決のための方法を提案するものである。

CIAs では、先住民のグループが、地域環境に開発事業が与える影響を特定・評価する上での専門的なサービスを提供する。CIAs は通常、開発を提案している個人や団体から委託され、適当な資格者によって実施される。評価者は、マオリ文化の価値や景観の価値といった、マオリと場所・自然景観との関係について詳細に記述する。そうして、マオリと自然環境に対する負荷を回避、低減できるような提案を提示する。

### 3.4 施策・社会資本整備等の事例

地域資源の保護・保全・活用を踏まえた社会資本整備の具体的事例として、アメリカで取り組まれている「シーニック・バイウエイ制度」を取り上げる。

#### 3.4.1 シーニック・バイウエイ制度 (アメリカ) の概要

保護・保全・活用の対象としている地域資源は、自然、景観、文化、歴史、レクリエーション、考古学的資源の6資源であり、ほぼ地域資源を網羅していると言える (図-5)。

シーニック・バイウエイ制度は、総合陸上輸送効率化法 (ISTEA) およびその後継法である TEA-21 (交通平等法: Transportation Equity Act for the 21st Century) 1998、SAFETEA2004 により法的に位置づけられている。そのため、制度の目標やねらいは、ISTEA や TEA-21 の趣旨を反映したものである (図-6)。ISTEA は1991年制定され、連邦政府の役割として州際道路を初めとした全国幹線道路網 (NHS: National Highway System) の維持管理および公共交

1. 交通安全の向上 (中項目略)
2. 米国社会産業基盤の再構築 (中項目略)
3. 環境の保全
  - ・混雑の緩和、大気汚染の改善
  - ・交通の効率化
  - ・自転車交通、歩行者通路
  - ・レクリエーション・トレイル制度
  - ・**シーニックバイウエイ制度**
  - ・交通と地域社会およびシステム保全パイロット事業
  - ・計画
  - ・合理化
  - ・オゾンおよび微粒子基準づくり
4. 先進的研究および技術開発の推進

図-6 TEA-21 におけるシーニックバイウエイの位置づけ

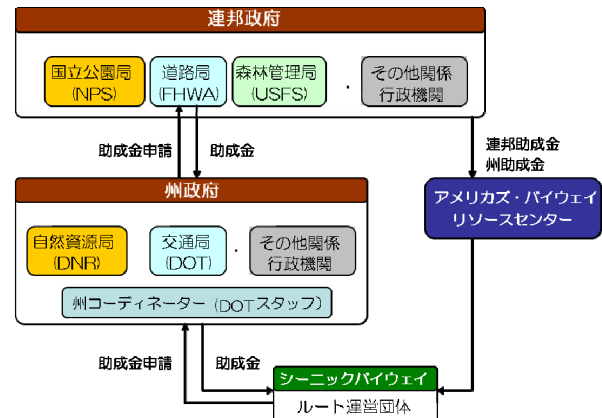


図-7 シーニック・バイウエイ制度の運営体制

通への支援、自然・生活環境の保全を重視した経済的發展を遂げていく持続可能な国家づくりを目指したものとなっている。

シーニック・バイウエイ制度の目的について、以下のように述べられている。

- ① コリドーの主な固有特質、すなわち景観、歴史性、自然性、文化性、レクリエーション性、及び考古学的の観点において傑出した価値を保存することにより、合衆国内の景観の認知活動及び解説活動を活性化し、景観の長期的維持と充実を確実なものとする

- ② ナショナル・シーニックバイウェイやオール・アメリカン・ロードを訪れる国内外の旅行者を増加させ、州や地方の経済効果を生み出すこと
- ③ 全ての旅行者に幅広い学習経験の場を提供し、ナショナル・シーニックバイウェイ及びオール・アメリカン・ロードのコリドー内で教育と解釈の機会を与え、その充実を図ること

このうちの①に関しては、景観資源以外の歴史的資源やレクリエーション資源等も、総合的に景観資源として表現される(図-5)とし、シーニック(景観の良い)バイウェイとしている点が注目される。

本制度推進面での特徴として、主務行政機関は、連邦道路局(連邦道路局)であるものの、沿道の土地利用を含めた総合的コリドー運営施策遂行のため、国立公園局(NPS: National Park Service)、国有林野局(NFS: National Forest Service)を初めとした、自然環境の保護・保全・活用を主要業務とする関係行政機関との密接な連携体制が構築されている点が挙げられる(図-7)。この点からも地域資源重視の姿勢が伺える。

また、本制度は国家プロジェクトでありながら、連邦政府は制度認定手続きおよび事業支援のみを行い、計画および事業実施は州および個々のバイウェイ管理団体に任されているなど、基本的には地域が主体となって進める制度となっている。これは「地域のことは地域が最も知りうる立場にある」という原則を制度に反映した結果と見ることもできる。

シーニック・バイウェイ制度では、対象となる地域資源は、前述および図-5の6種に大別されるものの、実際にはそのうち「自然資源」「景観資源」「歴史的資源」をテーマとするルートが大半を占めている。

シーニック・バイウェイ制度のスタート以降、沿道景観形成の取組は活発化していった。そうした取組の参考とすることを目的に、1997年、米国における沿道景観形成に取り組んでいる非営利団体である“シーニック・アメリカ”と連邦道路庁が協働で、「道路景観形成における柔軟な設計マニュアル(Flexibility in Highway Design)」<sup>5)</sup>を発表した(図-7)。また、2002年にはシーニック・バイウェイにおける沿道景観改善事例集である「シーニック・バイウェイ沿道景観改善ガイドブック(Scenic Byways: A Design Guide for Roadside Improvement)」<sup>6)</sup>が、連邦道路庁、連邦森林整備局、連邦自然生物保護局、連

邦国立公園局の共同作業で発行された(図-8)。最近では景観形成だけではなく、「コンテキスト・センシティブ・ソリューション(CSS)」事業と

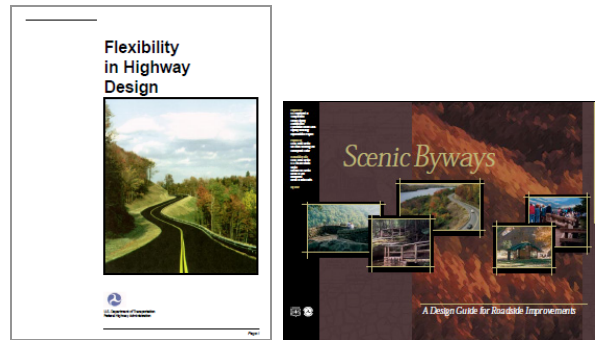


図-8 「道路景観形成における柔軟な設計マニュアル(Flexibility in Highway Design)」(左)と、「シーニックバイウェイ沿道景観改善ガイドブック(A Design for Road Side Improvement)」(右)



↑展望施設の改修(オレゴン州)

↑テキサスのガソリンスタンド復元(インディアナ)

図-9 歴史・文化資源の保全と活用例



図-10 州際道路集合案内標識(左)と一般道路の集合案内標識(右)

して、行政と地域住民との協働も進められている。

シーニックバイウェイ制度が対象とする地域資源は、景観だけではなく、歴史的・文化的資源もその対象となっている。こうした歴史的・文化的資源保全・活用の取り組みも全国で進められており、独立戦争や南北戦争の戦場跡はそのまま公園として保存されている。また初期のガソリンスタンドといった産業遺産などの復元も行われている。シーニックバイウェイに指定されている「ルート66」では広告看板やネオンサインなども保存され、往時の街路景観の保存に務められている(図-9)。

また、民間事業者等の広告を有料で標識に集約設置するなどの、景観と観光に配慮した道路案内標(TODS: Tourist-Oriented Directional Signs)に関する取り組みなども行われている(図-10)。

### 3.4.2 環境プラン2008(ニュージーランド)の概要

「環境プラン2008(Environment Plan 2008)」<sup>7)</sup>は、前述の資源管理法や戦略的環境アセスメント法を受けて、ニュージーランド道路局(Transit New Zealand)が実施する道路整備事業を実施する際に留意すべき、環境面への配慮事項や関連ガイドラインなどをとりまとめたものである。

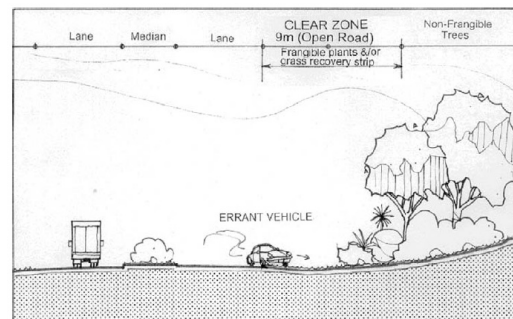
同プランでは、大気、騒音、水質といった一般的な環境要素のほか、文化・歴史的資源、景観資源等の地域資源に対する影響評価や配慮事項についても、事業実施におけるガイドラインが、目的、事業の役割や効果、取り組み事例、参考文献等と合わせて示され、事業実施時の留意事項が分かりやすくまとめられている(表-3)。

ニュージーランドにおける社会資本整備においては、自然資源の保護・保全を目的とした前述の「資源管理法」施行後、全ての事業において、計画段階

からの民主的な協議による環境アセスメントが行われている。道路事業にあたっては、大気や騒音といった狭義の環境にかかる項目だけでなく、景観資源や歴史・文化資源への影響評価も行われている。

中でも、注目されるのは緑化を活用した生態系および景観に配慮した道路整備事業である。

「沿道景観(緑化)ガイド(Guidelines for Highway Landscaping)」<sup>8)</sup>は、ニュージーランドにおける沿道景観改善を、主として植栽や緑化により推進していくため、道路管理者や地域住民等、現場担当者向けに作成されたマニュアルである。本書では、緑化等による道路景観形成に関し、評価方法、設計方法、維持管理方法について、設計・施工事例の写真を使



Cross-section showing clear zone



図-11 クリアゾーンと植栽を活用した安全で景観のよい道路空間形成の取り組み

表-3 Environmental Plan 2008 による、道路事業における、環境や地域資源への配慮事項の一覧

2.1	Noise	Objectives 14	Effects 14	Transit's role 15	Performance indicator 15	Examples of current practice 16	Implementation plan 17
2.2	Air quality	Objectives 24	Effects 24	Transit's role 24	Performance indicator 25	Examples of current practice 25	Implementation plan 27
2.3	Water resources	Objectives 33	Effects 33	Transit's role 33	Performance indicator 34	Examples of current practice 34	Implementation plan 36
2.4	Erosion and sediment control	Objectives 39	Effects 39	Transit's role 40	Performance indicator 40	Examples of current practice 40	Implementation plan 42
2.5	Social responsibility	Objectives 45	Effects 45	Transit's role 46	Performance indicator 46	Examples of current practice 47	Implementation plan 48
2.6	Culture and heritage	Objectives 52	Effects 52	Transit's role 52	Performance indicator 52	Examples of current practice 53	Implementation plan 54
2.7	Ecological resources	Objectives 56	Effects 56	Transit's role 56	Performance indicator 56	Examples of current practice 57	Implementation plan 58
2.8	Spill response and contamination	Objectives 61	Effects 61	Transit's role 61	Performance indicator 61	Examples of current practice 62	Implementation plan 63
2.9	Resource efficiency	Objectives 65	Effects 65	Transit's role 65	Performance indicator 65	Examples of current practice 66	Implementation plan 67
2.10	Climate change	Objectives 70	Effects 70	Transit's role 71	Performance indicator 71	Examples of current practice 72	Implementation plan 73
2.11	Visual quality	Objectives 76	Effects 76	Transit's role 76	Performance indicator 76	Examples of current practice 77	Implementation plan 78
2.12	Vibration	Objectives 82	Effects 82	Transit's role 82	Performance indicator 83	Examples of current practice 83	Implementation plan 84

い、分かりやすく編集されている。

本マニュアルでは、例えば、「4.6 沿道景観設計の留意点」として、走行路線にはクリアゾーン（最低9m）を付加し、芝生か、もしくはクッションになるような柔らかな樹木を植えるよう指示されており、路外逸脱時の衝突防止などの安全対策と、ガードレール等の構造物の設置回避が両立されている（図-10）。

## 4. 国内の事例調査結果

### 4.1 自然資源に関する法制度・施策

#### 4.1.1 自然公園法

自然公園法は、「優れた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図ることにより、国民の保健、休養及び教化に資するとともに、生物の多様性の確保に寄与すること」を目的とする法律であり、「自然公園」（国立公園、国定公園、都道府県立自然公園の3区分）を規定している。

自然公園は、優れた自然の風景地の中から、環境大臣あるいは都道府県が指定するもので、区域内の土地における風景や環境に影響を与える現状変更行為に制限を課すことで、風景地の保護を図っている。

日本の自然公園制度の特徴は「地域性公園」であることであり、公園の区域は、民有地や建築物等の民有財産も含んで設定されている。財産権の尊重との間で、厳格な行為制限が難しいという面がある一方、生活空間や農林漁業空間も含んだ風景地の保護が期待できる。

国立公園・国定公園内の区域は、その重要度に応じて特別保護地域、特別地域、普通地域等に区分され、行為の制限に強弱が設定されている（図-12）。

#### 4.1.2 生物多様性基本法

生物多様性基本法は、生物多様性の保全と持続可能な利用を総合的・計画的に推進することで、豊かな生物多様性を保全し、その恵みを将来にわたり享受できる自然と共生する社会を実現することを目的とした法律で、平成20年5月に可決・成立、同年6月に施行された。

本基本法では、生物多様性の保全と利用に関する基本原則、生物多様性国家戦略の策定、白書の作成、国が講ずべき13の基本的施策など、わが国の生物多様性施策を進めるうえでの基本的な考え方が示されている。

第25条には、「事業計画の立案の段階等での生物の多様性に係る環境影響評価の推進」として、いわ

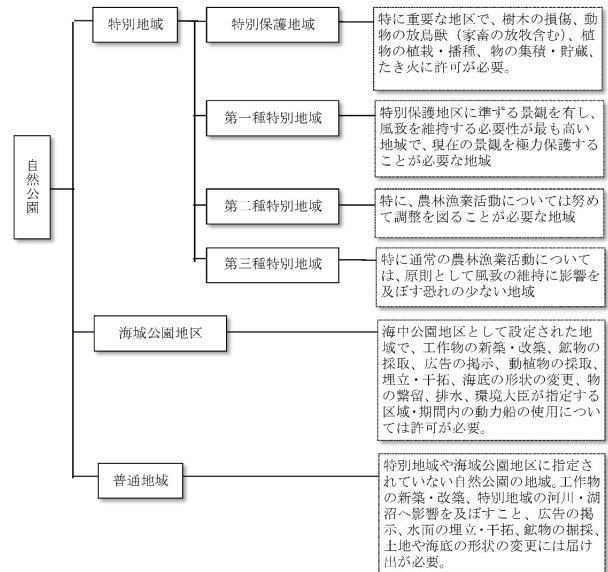


図-12 自然公園法による制限区域の区域区分

ゆる戦略的環境アセスメントの導入についても規定され、国は、戦略的環境アセスメントの導入を推進するために必要な措置を講じることとされている。

#### 4.1.3 生物多様性の確保に関する施策

社会資本整備における生物多様性確保の取り組みは、主として社会資本整備を所管している国土交通省と農林水産省で見られる<sup>13)</sup>。

- i) 都市における生物多様性の保全の推進（国土交通省）
- ii) 多自然川づくり（国土交通省）
- iii) 外来種を用いない、周辺環境と調和したのり面自然再生手法に関する研究
- iv) 農林水産省生物多様性戦略（農林水産省）
- v) SATOYAMA イニシアティブ（環境省）

#### 4.1.4 環境アセスメントシステム

日本では、1997年に環境影響評価法が制定され、大規模な公共事業や開発事業の事業実施時における環境アセスメント（事業アセスメント）の実施が法制化された。

事業分野ごとに、事業規模の特に大きな第1種事業と、それに準ずる第2種事業が規定され、第1種事業についてはすべての事業がアセスメントの実施対象とされ、第2種事業については個別にアセス実施の必要の有無を判断すること（スクリーニング手続き）とされている。

環境アセスメントは、一般からの意見や都道府県等の意見、主務大臣や環境大臣の意見・助言を取り入れながら、事業者自らが調査・予測・評価までを実施することとされている。そして、作成された環

境影響評価書に基づき、事業の免許等を行うものが審査を行う。

評価の項目は、環境アセス法では「環境基本法第14条に掲げる事項の確保を旨として主務省令で定めるところによる」とされ、環境省告示<sup>10)</sup>において示された方針(表-4)にもとづき、事業者が必要な項目を適切に選択する(スコーピング手続き)。

これらの評価項目のうち、地域資源に最も近いと考えられる項目は、「景観」であり、これについては、「眺望景観及び景観資源に関し、眺望される状態及び景観資源の分布状況を調査し、これらに対する影響の程度を把握する」と例示されている<sup>10)</sup>。

## 4.2 人文・複合資源に関する法制度

### 4.2.1 文化財保護法

文化財保護法(昭和25年)は、「文化財を保存し、且つ、その活用を図り、もつて国民の文化的向上に資するとともに、世界文化の進歩に貢献すること」を目的とする法律である。

文化財保護法では、「文化財」の種類として、有形文化財、無形文化財、民俗文化財、史跡名勝天然記念物、文化的景観、伝統的建造物群の6種類(表-5)が規定されている。

これらの文化財のうちの重要なものについて、文部科学大臣が、重要文化財等として「指定・登録」を行う。「指定・登録」された重要文化財等の所有者は、その文化財について適切に「管理」する義務を負い、現状変更等が制限され、文化庁長官の許可や届け出が必要となる。一方で、文化財の管理や修理に対して、必要に応じて補助金の交付を受けることができる。

### 4.2.2 文化的景観の保護(文化財保護法)

文化的景観の保護制度は、平成16年の文化財保護法(前掲)の一部改正により創設された、新しい文化財保護のための政策である<sup>11)</sup>。

「文化的景観」とは、「地域における人々の生活又は生業及び当該地域の風土により形成された景観地で我が国民の生活又は生業の理解のため欠くことのできないもの」と規定されている。

「重要文化的景観」は、景観法の景観計画区域または景観地区内にあって、文化的景観保存計画を定めていること、文化的景観の保存のために必要な規制を景観法などにより定めていることなど、文化庁の基準<sup>11)</sup>に適合し、かつ、特に重要なものを、都道府県又は市町村の申出に基づいて文部科学大臣が選

表-4 環境影響評価にかかる選定項目<sup>10)</sup>

区分	選定項目
☆環境の自然的構成要素の良好な状態の保持	大気環境(大気質、騒音、振動、悪臭、その他)
	水環境(水質、底質、地下水、その他)
	土壌環境・その他の環境(地形・地質、地盤、土壌、その他)
☆生物の多様性の確保及び自然環境の体系的保全	植物
	動物
	生態系
☆人と自然との豊かな触れ合い	景観
	触れ合い活動の場
・環境への負荷	廃棄物等
	温室効果ガス等

☆1: 環境基本法第14条に掲げる事項

表-5 文化財の種類

文化財の種類	対象
有形文化財	建造物、絵画、彫刻、工芸品、書跡、典籍、古文書その他の有形の文化的所産で我が国にとって歴史上又は芸術上価値の高いもの(これらのものと一体をなしてその価値を形成している土地その他の物件を含む。)並びに考古資料及びその他の学術上価値の高い歴史資料
無形文化財	演劇、音楽、工芸技術その他の無形の文化的所産で我が国にとって歴史上又は芸術上価値の高いもの
民俗文化財	衣食住、生業、信仰、年中行事等に関する風俗慣習、民俗芸能、民俗技術及びこれらに用いられる衣服、器具、家屋その他の物件で我が国民の生活の推移の理解のため欠くことのできないもの
記念物	貝塚、古墳、都城跡、城跡、旧宅その他の遺跡で我が国にとって歴史上又は学術上価値の高いもの、庭園、橋梁、峡谷、海浜、山岳その他の名勝地で我が国にとって芸術上又は観賞上価値の高いもの並びに動物(生息地、繁殖地及び渡来地を含む。)、植物(自生地を含む。)&及び地質鉱物(特異な自然の現象の生じている土地を含む。)で我が国にとって学術上価値の高いもの
文化的景観	地域における人々の生活又は生業及び当該地域の風土により形成された景観地で我が国民の生活又は生業の理解のため欠くことのできないもの
伝統的建造物群	周囲の環境と一体をなして歴史的風致を形成している伝統的な建造物群で価値の高いもの

定する。

なお、重要文化的景観については、文部科学省の告示<sup>12)</sup>によって、表-6のとおり選定基準が定められている。

### 4.2.3 重要伝統的建造物群保存地区(文化財保護法)と、歴史まちづくり法

文化財保護法の重要伝統的建造物群保存地区は、昭和50年の文化財保護法改正により創設された制度で、有形文化財として保存が図られる特に価値の高い建造物等に対して、多くの建造物や工作物、樹



表-6 重要文化的景観選定基準<sup>12)</sup>

<p>地域における人々の生活又は生業及び当該地域の風土により形成された次に掲げる景観地のうち我が国民の基盤的な生活又は生業の特色を示すもので典型的なもの又は独特なもの</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>① 水田・畑地などの農耕に関する景観地</li> <li>② 茅野・牧野などの採草・放牧に関する景観地</li> <li>③ 用材林・防災林などの森林の利用に関する景観地</li> <li>④ 養殖いかだ・海苔ひびなどの漁ろうに関する景観地</li> <li>⑤ ため池・水路・港などの水の利用に関する景観地</li> <li>⑥ 鉱山・採石場・工場群などの採掘・製造に関する景観地</li> <li>⑦ 道・広場などの流通・往来に関する景観地</li> <li>⑧ 垣根・屋敷林などの居住に関する景観地</li> </ol> <p>以下、略</p>
--

木・石垣・水路等の環境物件からなる地区の伝統的なたたずまいを、街並みとして面的に保存を図る制度である。

一方の「歴史まちづくり法(地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律)」は、平成20年に制定された法律で、歴史的な建造物や街並みと、そこで営まれる歴史と伝統を反映した人々の生活により醸成される、地域固有の風情、情緒、たたずまい(歴史的風致)を維持・向上させ、後世に継承することを目的としている。

後発の「歴史まちづくり法」は、「重要伝統的建造物群保存地区」がカバーしきれない領域を補うために創設された法制度となっている。いまあるもの(建造物等)を保存していくことを目的とする重要伝統的建造物群保存地区制度に対し、歴史まちづくり法は、いまある環境(歴史的風致)を維持さらには向上させていくことを目指しており、歴史的な建造物の周辺環境の整備や、一般の個々の建物の修景、歴史的建造物の復原などへの支援を含んだ制度であることが特徴である。

#### 4.2.4 公共事業における景観アセスメント

景観アセスメントは、地域の景観に変化をもたらす公共事業等の行為において、そのデザインや景観変化を予測して適切性を評価するための制度である。

平成15年の「美しい国づくり政策大綱」を経て、平成16年に「景観法」が可決された際に、「景観アセスメントシステムの早期確立」が盛り込まれた(図-13)。国土交通省では、それに対応し、景観アセスメントシステムとして、平成16年からの試行を経て、平成19年から「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)」を運用している。

これは、国土交通省が所管する公共事業における、

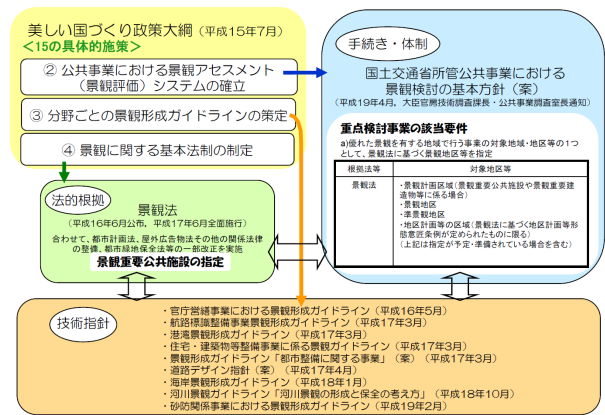


図-12 景観形成にかかるとの経緯<sup>13)</sup>

景観評価の実施に関する手順と体制を定めたもので、原則すべての公共事業が景観アセスメントの実施対象とされるとともに、優れた景観を有する地域で行う事業については重点検討事業と定められた。

環境影響評価法に基づく環境アセスメントにおいても、景観という評価項目は「人と自然との豊かな触れ合い」に関する項目のひとつとして存在しているが(4.1.4で前述)、環境アセスメントと景観アセスメントは現状、別制度として運用されている。また、景観アセスメントにおいては、環境アセスメントで扱われる既存の環境への影響という枠を超えて、より良い景観形成のためのデザイン検討という視点も含まれている。

#### 4.2.5 エコツーリズム推進法

最近の身近な環境についての保護意識の高まりや、自然と直接ふれあう体験への欲求の高まりが見られるようになってきている。このような背景から、これまでのパッケージ・通過型の観光とは異なり、地域の自然環境の保全に配慮しながら、時間をかけて自然とふれあう「エコツーリズム」が推進される事例が見られるようになってきた。

「エコツーリズム推進法」は、適切なエコツーリズムを推進するための総合的な枠組みを定めたもので、平成19年に成立した。

### 5. 諸外国の制度と日本の制度の相違点等

#### 5.1 アメリカと日本の相違点

日本においても米国のシーニックバイウェイ制度を参考に、北海道では平成17年から「シーニックバイウェイ北海道」がスタートした。全国的にも平成19年から「日本風景街道」がスタートしている。本項では、既述の米国におけるシーニックバイウェイ制度と日本における取り組みについて、地域資源の

保全・活用という視点から相違点についてとりまとめる。

### 5.1.1 陸上総合交通体系における位置づけの相違

米国シーニックバイウェイ制度は、道路事業の地域分権化、総合交通体系構築のための道路財源の弾力的運用、地球環境の保全等による米国経済再生を目的としたISTEA(総合陸上輸送効率化法:1991年)において、環境の保全・活用のための施策のひとつとして位置づけられている。そのため、地域資源の保全・活用の目的も最終的には自動車交通を初めとした陸上交通の効率化向上による環境への負荷軽減や経済活性化に繋げていくという明確な目的をもったものとなっている。さらに同制度が大統領令によって法制度化されており、道路整備を初めとした社会資本の改善等についても強制力をもち、効果的な地域資源の保全・活用策が図られる仕組みができあがっている。

一方、日本におけるシーニックバイウェイや日本風景街道は法制度としてではなく、1プログラムとして位置づけられるにとどまっている。そのため、地域資源の保全・活用に際しても、基本的には既往の法制度内での運用に留まっており、迅速で効果的な事業推進の観点からは課題がある。

### 5.1.2 強固な行政連携

米国におけるシーニックバイウェイ制度を進めるにあたって、制度スタート時から大統領令によって、運輸省道路局を主務官庁として、日本の環境省にあたる内務省国立公園局や林野局といった自然環境や歴史・文化資源の保護・保全を管轄する行政機関の連携を義務付けている。そのためシーニックバイウェイが目的としている地域資源の保護・保全・活用を具体的に進めていくための体制が制度内に盛り込まれており、迅速かつ効果的な事業推進が可能となっている。

一方、日本においては上述のように、シーニックバイウェイや日本風景街道そのものが法制度として位置づけられているわけではなく、行政間の連携はあくまでも運用に任されている。そのため、行政間調整や事業間調整に時間を要することや、効果的・効率的な事業推進といった面では課題がある。

### 5.1.3 バイウェイとしての役割の相違

米国では、1980年代に州際道路(高速道路網)の整備がほぼ終了し、全国的な高速幹線道路網がすでに構築されている。米国におけるルートは、この高

速幹線道路に対しての“わき道=バイウェイ”として位置づけられ、広域的業務交通と観光交通が明確に区分されている。

北海道では、高速幹線道路網は未完であり、米国のような幹線道路とバイウェイの明確な役割分担は困難である。そのため、幹線道路そのものがルート候補となる場合も多くなるものと予測される。

こうした状況は、特に地域資源の活用としての「観光」における快適なツーリング環境形成といった観点からは望ましいものではない。

### 5.1.4 シーニックルート整備の歴史の相違

米国ではパークウェイを中心に、1930年代からすでに景観や自然に配慮した道路整備が行われており、シーニックバイウェイ制度スタート時点で、沿道景観整備水準は一定のレベルに達していた。

日本では、従来は量的拡大を重視した整備が進められ、景観や自然環境保全面では大きく遅れをとっており、シーニックバイウェイ制度をきっかけとした景観整備への期待は米国以上に高い。

### 5.1.5 地域活動水準の熟度の相違

米国ではNPOを初めとした地域(コミュニティ)活動の歴史が長く、また宗教上の理由からも地域活動を支えるボランティア活動が活発であり、地域と連携した沿道景観整備や地域資源保全活用事業が比較的容易である。

日本では、NPO法施行後まもなくであり、地域活動水準は低位にとどまっている。そのため関連事業実施の推進とともに、活動団体や地域ボランティアの育成も併せて進めていく必要があるなどの課題がある。

## 5.2 ニュージーランドと日本の相違点

ニュージーランドは、地域資源の保護・保全・活用を通じた持続可能な観光立国をめざしている国である。特に本作業で取り上げた同国の資源管理に対する制度は世界的にも注目されている事例である。

### 5.2.1 戦略的環境アセスメント制度を踏まえた社会資本整備

日本における環境影響評価の対象は主として動植物を主体とした自然環境である。それに対し、ニュージーランドは「戦略的環境影響評価(SEA)」をすでに導入しており、計画段階における代替案(ゼロ・オプション含む)について、民主的で透明性の高い協議を通じた合意形成が義務付けられている。さらに影響評価の対象も自然環境だけではなく、地域社

会に対する影響評価も含み、社会環境や歴史文化資源に対する社会資本整備・開発事業による影響も評価している。

日本でも環境省で戦略的環境影響評価の導入を検討しており、平成19年には「戦略的環境アセスメント導入ガイドライン」を発表し、いくつかの自治体での導入も見られる。しかし、地域資源の保護といった観点からすれば、ニュージーランドをはじめとして欧米で主流となりつつある「ゼロ・オプション」の導入が望まれるところ、これについては、関係行政機関との調整等も必要なことから、もうしばらく時間がかかりそうである。

## 5.2.2 個々の社会資本整備における資源管理法の徹底

3.4.2では、ニュージーランドの資源管理法を社会資本整備における各種事業での徹底を図る事例として、同国道路主務官庁である「トランジット・ニュージーランド」が策定している道路事業実施における環境影響評価マニュアル = Environmental Plan 2008 を例に取り上げた。

同マニュアルでは、資源管理法の規定を踏まえ、同機関が実施する社会資本整備事業それぞれに対して、予想される影響の内容、指標、対策や参考事例の提示などがきめ細かく示されており、事業実施において担当者が具体的にどのような配慮をし、具体的な目標値をどう設定すればよいかなどが分かりやすく示されており、地域資源に配慮した各種事業を進めていくための羅針盤としての機能を果たしている。

## 5.2.3 自然資源・景観資源の保全・活用による道路交通機能の質的向上の取り組み

上述の Environmental Plan では、自然資源や景観に配慮した事業実施のための指針として「沿道景観マニュアル」を主としている。同マニュアルでは、欧米では一般的になっている「クリアゾーン」の設置による見通しの確保と沿道景観形成について記述してあるが、ニュージーランドの同マニュアルの特徴として、植物を使った沿道景観形成に力点が置かれている点である。基本的には沿道緑化にあたり、自生種を種に用いて、花木、低木、高木を組み合わせることで奥行きのある景観形成とともに、車両の路外逸脱時にも緩衝帯として活用でき、さらに生態系の連続性を図るコリドーとしても活用できるようにしている点である。

日本では、道路緑化について主に景観形成をねら

いに設置されることが多いが、ニュージーランドでは、生態系への配慮や交通安全面など複合的な効果を狙って整備している点が注目される。

## 5.3 今後の研究に向けて

以上の調査結果及び諸外国と日本の比較等から、社会資本整備に関連する地域資源の保全・保護・活用に関する研究に向けて、以下の課題が指摘できる。

- ・自然資源、人文資源などの各対象別に、担当省庁が異なり、現行の行政間の連携体制も形成されやすく、個別の対策を連携し、包括的に地域資源の保護・保全・活用を行うシステムが十分でない。
- ・地域資源の保護・保全・活用を一連の流れのある取組みとして行うシステムが十分でない。
- ・地域資源の保護・保全・活用に向けた、社会資本整備における、より具体的な留意点等が指針や方針などで十分に示されていない。

以上の課題からは、社会資本整備のみを取り出して対策を講じるのでは十分でなく、法制度、施策、具体的社会資本整備、観光を始めとする地域振興のための利活用といった一連の流れに沿った連携を推進していくことが期待される。

対象とする地域資源に関しても、自然資源・人文資源・複合資源をつながりのある地域資源として、包括的に捉えた枠組みの設定が期待される。地域資源の保護・保全・活用のバランスを検討し、合意形成を確実にこなすための適切な制度も必要である。

多岐に渡る法制度あるいは取り組み等を連携させるための、ニュージーランドの Environmental Plan 2008 のような手引きも有効と考えられる。

土木研究所として今後、地域資源の保護・保全・活用の推進のために取り組むべき研究課題は、具体的社会資本整備の場における各施設の地域資源への配慮のかたち(ガイドライン等)を計画・設計・施工・管理の各段階について検討することと考えられる。しかしながら、初期の文化財保護法や自然公園法から、さまざまな法制度、施策等の拡充が進められている昨今、先進的な景観形成の取り組みはさまざまな制度をケースバイケースで組み合わせ、活用して達成されてきた。現段階で、具体の施策と連動させる形で、地域資源配慮のための技術を取りまとめることは難しい。

当面は、今後の地域資源配慮の必要性の議論に資することも目的に、地域資源や景観の維持・保全や

創出に対する価値、評価に関する研究をすすめるほか、文化的景観制度にもとづく取り組みに対する地方公共団体等への技術協力・支援を通じて、知見の収集につとめることとする。

今後重要文化的景観に選定される地区や申出を検討する地区が増加すると見込まれる中、社会資本整備における地域資源への配慮は、欠かすことのできない視点になる可能性がある。さらに、地域自主戦略交付金制度の創設もあり、地域(地方公共団体)の側で整備内容を検討し、取り組みを組み立てていく必要はいつそう増えてくると考えられる。地域資源、地域独自資源への配慮のニーズは近い将来に増加が見込まれる分野である。必要な準備を検討していきたい。

## 6. まとめ

本研究の成果をまとめると以下の通りである。

- ・地域資源の保護・保全・活用に関連する、諸外国の法制度、施策、取組み事例に関して調査を行い、これと対照することで、日本の地域資源の保護・保全・活用施策の特性と課題を明らかにできた。
- ・調査結果から、今後の研究方針について考察を行い、地域資源の保護・保全・活用に配慮した景観デザインのあり方については、今後の各研究テーマの中で継続的に取り扱っていくこととした。

## 参考文献

- 1) 溝尾良隆：観光資源論－観光対象と資源分類に関する研究，城西国際大学紀要・2007年度版，  
[http://www.jiu.ac.jp/books/bulletin/2007/tour/04\\_mizoo.pdf](http://www.jiu.ac.jp/books/bulletin/2007/tour/04_mizoo.pdf)
- 2) 福島秀哉，松田泰明：地域固有の歴史文化を考慮した社会資本整備に関する諸外国の事例研究～先住民族の歴史文化資源の保全/活用に関する法令・施策等を事例として～，第6回景観・デザイン研究発表会ポスター発表，2010
- 3) 農林水産省：環境との調和に配慮した事業実施のための調査計画・設計の手引き，p31
- 4) 農林水産省：生きものにぎわいある農村を目指して，p9，2003.3
- 5) U.S. Department of Transportation / Federal Highway Administration : "Flexibility in Highway Design",
- 6) Federal Highway Administration / USDA Forest Service : "Scenic Byways : A Design Guide for Roadside Improvement", 2002.7
- 7) Transit New Zealand : "Environmental Plan 2008",

- 8) New Zealand Transport Agency : "Guidelines for Highway Landscaping", 2006.12
- 9) 環境省自然局：生物多様性国家戦略 2010；国土交通省：環境の創造と継承を目指して；国土交通省都市・地域整備局：都市と生物多様性 ほか
- 10) 環境影響評価法に基づく基本的事項：（元：平成9年環境庁告示第87号，現：平成17年環境省告示第26号）
- 11) 重要文化的景観に係る選定及び届出等に関する規則（平成17年文部科学省令第10号）
- 12) 重要文化的景観選定基準（平成17年文部科学省告示第47号）
- 13) 国土交通省：公共事業における景観アセスメント（景観評価）システムの概要，  
<http://www.mlit.go.jp/tcc/kankyoku/keikan/pdf/keikanasesusystem.pdf>

**A study on a infrastructural design with regard to regional characteristics on their history, culture and nature.**

**Budged :** Grants for operating expenses

-- General account

**Research Period :** FY2010 - 2011

**Research Team :** Scenic Landscape Research Unit

**Author :** OTA Hiroshi,

MATSUDA Yasuaki,

KASAMA Satoshi

**Abstract :** In this study, we made survey and analysis on the policies, programs or guidelines that is for conservation, protection and utilization of "regional resources" in Japan and overseas. "Regional resources" in this report means historical or/and cultural heritage or characteristics that is native for that land or region. Afterwards, we compared these Japanese policies etc. with overseas', and got some characteristics and issues on Japanese policies etc.. Based on these results, further needs for the research on this section was stated.

**Key words :** regional resources, historical cultural heritage, conservation, protection, utilization, policies