

道路景観整備に向けた 取組みと合意形成

道路研究部 道路空間高度化研究室

室長
森

望

主任研究官
高宮 進



1. はじめに

「美しい国づくり政策大綱」の策定（2003年7月）や「景観法」の公布（2004年6月）を受け、今後は景観に配慮した社会資本整備が進められるとともに、既存の美しい景観についても保全・維持が図られていくことになる。道路は人々が日常生活において何らかの形でほぼ毎日利用する社会資本であり、道路における景観面での配慮は、人々が美しさを認識できるようにするだけではなく、ひいては人々が日常生活において潤いやまちの魅力を体感できる素地を与えるものともなりうる。

「山アテ」などと呼ばれるように、道路利用者が道路から地域を代表する山や風景を見晴らせるように道路の位置や線形を検討するなど、道路においてはこれまでも景観的配慮が取組まれてきた部分もある。ところが、電柱・電線、立て看板、広告物など道路景観を阻害するものは依然として多く、道路本体や道路付属物等での景観的配慮も含めて、良い道路景観を形成し保全していくための課題は多い。

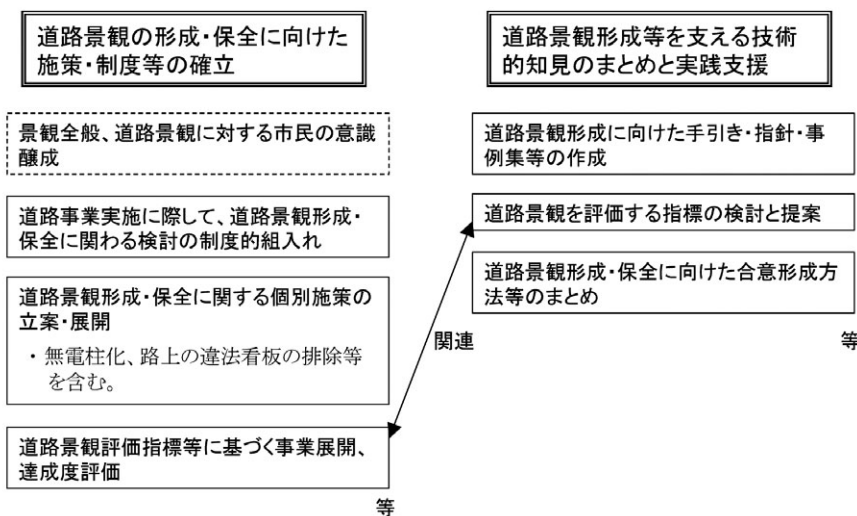
図－1は、道路景観整備に向けた検討課題であ

り、施策・制度的側面と技術的側面の両面から大きく2つに分類してある。施策・制度的側面では、道路景観形成・保全に向けてどのような個別施策を立案し展開するか、道路景観評価指標等を用いてどのようにして施策や事業を展開していくかなどが課題として挙げられる。技術的側面では、道路景観の形成や評価に向けた考え方や方法等はどうか、道路景観を形成し保全・維持していくために合意形成方法はどうかなどが課題となる。道路空間高度化研究室では、本省道路局地方道・環境課道路環境調査室と連携しまた国総研他研究室と分担しつつ、道路景観の形成・保全に向けた調査・研究を進めている。以下では、当研究室で実施している調査・研究について、その内容や現時点での成果等を紹介する。

2. 道路景観整備に向けた施策・制度等

(1) 既存取組み等

道路景観整備を進めるためには、まず道路事業の実施に際して道路景観に関わる検討を制度的に組入



図－1 道路景観整備に向けた制度面・技術面での検討

れることが考えられる。またこれに加えて、道路景観整備に係る個別施策を確立し展開していくことも必要と考えられる。道路景観形成に関わる既存の取組みとしては、国内でもシーニックバイウェイ、緑陰道路、無電柱化等が進められてきており、国内外での取組みや事例を参考に、施策等を確立し、これに基づいて道路景観整備を進めていくことが望まれる。

このため、文献調査、有識者ヒアリング、事例調査等を通じて、国内外における道路景観形成の取組みや制度、さらには整備事例等を調査した。以下には、フランス、ドイツにおける取組み例について簡単に紹介する。

(2) フランス、ドイツでの取組み例

フランスの市街地部に関しては、市町村単位で作成する土地利用のマスタープランがあり、都市計画、道路、環境、景観等に関わる計画が定められている。道路に関わる事業は、マスタープランの中で位置づけられており、地域の土地利用や景観計画との統合が図られている。このため道路は、道路独自で景観形成を図るというよりは地域との関連性を保った整備が進められることになる。またフランスでは、代表的な都市間道路である規格の高い道路の整備において、地域の景観を形成・保全する目的で、事業費の1%をあてる制度がある。

ドイツの都市間道路整備に際しては、別途定められた景観等に係る計画に沿うこととなる。この計画は、道路建設等による周辺の自然や景観の改変を最小限にとどめることや、建設前と同等以上の環境、景観を保全することを目的としたものであり、自然を改変した場合には別の場所で代替措置を執ることまで含まれている。さらに都市間道路整備では、より自然らしく見えるような植栽とするとともに、道路の供用直後を「完成」とするのではなく、長期的視野に立って計画的・段階的に緑化を図ることが取組みられている。



写真-1 フランスにおける道路からの景観

屋外広告物の規制に関しては、ドイツでは厳格な規制と運用が行われている。一方、フランスでは法で許可されている広告もあり、比較的自由的な部分も残っている。写真-1はフランスの道路景観の一例であるが、自然や地域を認識できるように道路が位置づけられている一方で、沿道には広告物も見られる。

また、フランスでは、行政組織の一部として道路環境や景観に関わる専門部署を設置して、比較的小規模な市町村の地域づくり等に対し相談窓口となったり、アドバイスをしている例もみられる。

3. 道路景観形成等を支える技術的知見

(1) 道路景観評価方法

道路景観整備を進めるためには、技術的課題として道路景観の形成に向けた考え方や方法が必要となるが、それと同時に、形成された道路景観や既存の道路景観の善し悪しを評価する方法が必要となる。この評価方法は、道路景観整備に関わる事業の達成度を評価する際にも用いることができると考えられる。

道路景観評価に関わる既存の調査・研究等としては、道路上から視覚的に見える範囲やそれらを構成する道路施設、構造物、植栽等を対象に、道路利用者が感じる開放感や整然さなどの印象等から評価を進めた例がみられる。道路景観評価方法の検討に際しては、これら調査結果を参考としつつも、一方で道路利用者は道路景観を通じてその地域の特徴や歴史的価値等を認識するものであるとの考えから、これらの点も踏まえた道路景観の評価方法を検討していく必要がある。

(2) 合意形成

① 景観形成、保全・維持からみた課題

近年の道路事業の実施に際しては、地域住民や市民等との合意形成を図ることが重要であり、これまでも様々な取組みがなされている。この結果、合意形成のための体制づくり、方法、ノウハウ、各種プロセス等が収集され整理されてきている。しかしながら、道路景観形成に関わる合意形成については、下記に示すような特徴から、それらに関わる知

●特集1：美しい国づくりをめざして

見や事例は未だ十分にまとめられていないと考えられる。

- ア．道路景観は道路敷内だけではなく、道路から見える沿道建物等も含めて善し悪しが定まるため、道路敷内のいわば短期的な整備に加えて、場合によっては景観に係る協定等を通じ沿道建物等の整備・保全を長期間にわたって続けていく必要がある。そのような対応を長年継続していくためには、アフターケアも含めた合意形成が重要となる。
- イ．道路景観整備は、合意形成に関わる関係者に対して直接的な受益が生じにくいいため、個々の問題として認識されにくい側面を持つ。このため、合意形成過程を通じ、参加する関係者が道路景観に対する認識を高める必要がある。
- ウ．道路景観は道路敷内外を含めた見た目の美しさから善し悪しが定まるため、合意形成プロセスにおいて、参加する関係者が道路景観に対する共通のイメージや目標を持つ必要があるとともに、出来上がり像を十分に討議し合意しておくことが必要である。そのためには、合意形成プロセスのどの時点において、出来上がり像をどのように示していくかが重要となる。

②合意形成の例からみた今後の方向性

ここでは、道路景観形成に関わる合意形成に関し、事例収集を通じて調査を行い、1) 合意形成の体制や合意形成プロセス、ノウハウ等の観点と、2) 出来上がり像提示のために合意形成時に用いた合意形成ツールの観点からとりまとめた。

1) 合意形成プロセス

調査結果の中から合意形成プロセスの一例を図-2に示す。この事例は、道路地下施設建設後の道路復旧に際し、魅力ある道の再生に向けた検討の中で道路景観整備が議論されたものである。このプロセスにおいては、道路景観整備が地元商店街の活性化に繋がるという認識により、積極的な市民参画がなされている。

合意形成プロセスとしては、まず地元説明会において市民参画により事業を進めることが明確にされ、その後、地元商店会を中心に検討会、協議会を通じて道路景観が討議されてきている。合意形成プロセス前半の検討会では、道路構造や舗装材、道路施設類、植樹、さらにはアーケードなど、道路敷内の整備に関する議論が中心となり、その結果が設計・施工へと反映された。検討会では、当初に会の開催計画と各回での検討内容が明確にされ、開催間隔も1～3週間程度とするなど、議論の後戻りを起こさない工夫がなされた。

これに対して合意形成プロセス後半の協議会では、景観協定の策定や協定に基づく壁面広告自粛の働きかけなど、地元として自らの道路景観の保全・維持に関わる活動について議論が進められている。なお、景観協定に基づく働きかけは、協議会で検討した内容を沿道建築物の所有者等に要望するものであり、拘束力は持たない。協議会は、月1回定期的で開催されており、その内容は地域の広報誌によって報告されている。

合意形成プロセスを適切に進めることは、地元や

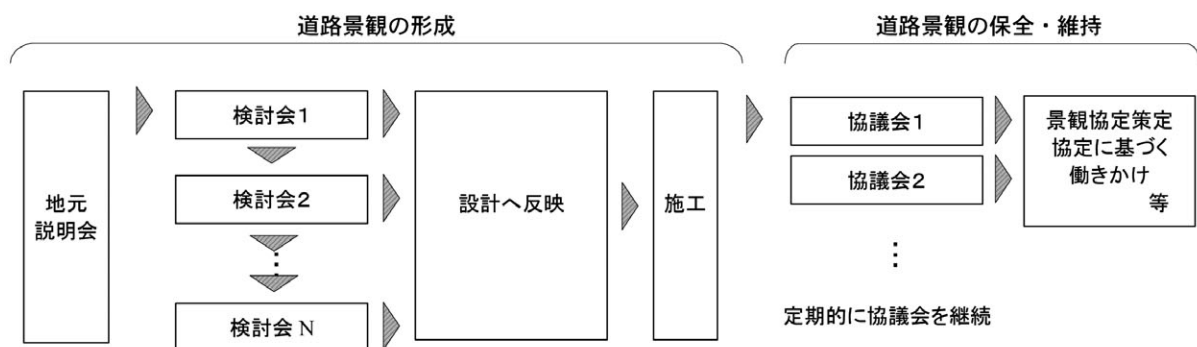


図-2 道路景観形成・保全のための合意形成プロセスの一例

市民の意見を反映し事業を円滑に進める効果を持つだけでなく、地元で自分達の道路としての認識と愛着を持ってもらい、ひいてはこの例のように、地元が道路景観の保全・維持の活動を担当することにつながる効果もあると考えられる。

道路景観の保全・維持にあたる協議会では、ボランティアによる地域の美化清掃等が取組まれているが、協議会設立後の年数が経つにつれ、当初の活動メンバーの高齢化や跡を引継ぐ人材不足などにより、保全・維持の活動を行政に返上したいという話もある。道路景観は長期にわたり保全・維持されるべきものと考えられるため、協議会を通じた活動等により道路景観を保全・維持していくためには、日常の負担を少なくする工夫が必要と考えられる。

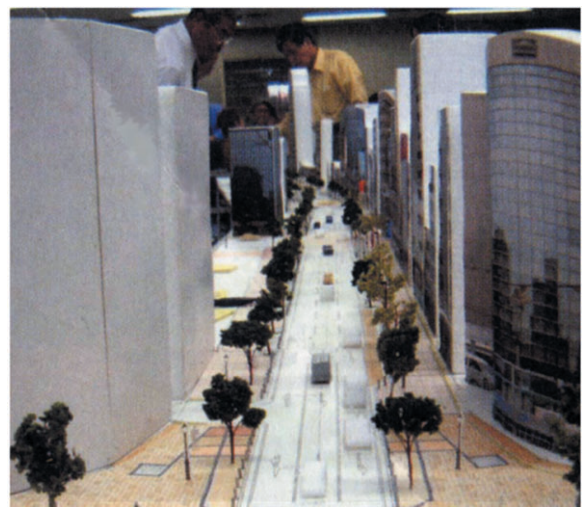
2) 合意形成ツール

道路景観形成に関わる合意形成を進める際に、関係者が共通したイメージを持ちまた道路景観に関する議論を深めるためには、視覚化ツールを活用して道路景観の出来上がり像を示していくことが最も効果的であると考えられる。ここでは、道路景観形成に関する合意形成に用いることができる各種視覚化ツールを整理する。

視覚化ツールとしては、一般に、平面図、イメージ図、パース図、フォトモンタージュ、CG（コンピュータ・グラフィックス）、模型、さらにはコンピュータ画面上で出来上がり像を様々な角度から提示する方法などが用いられている。視覚化ツールに対しては、パース図など平面的なものより模型などの立体的なものの方が市民からの評判がいいとの声も聞かれ、例えば模型は市庁舎のロビーなどに展示し市民の反応をみることができると利用価値も高い。しかしながら、検討の初期段階では、問題点の抽出などに対して、参加者が自由に意見を書き込めるような平面図などが活用され、その後、意見が整理された段階でより詳細な図面や模型製作へと移行する例も見られる。このように、合意形成のプロセスに応じて、適したツールも異なってくるのが実際であり、合意形成の現場ではそれぞれの状況に応じたツールを選択することが必要となる。



(a) イメージ図



(b) 模型

写真-2 視覚化ツールの例

4. 今後の道路景観整備に向けて

当研究室で2004年度に実施した調査・研究を紹介した。道路景観整備に向けた施策・制度等に関しては、調査結果から国内外での既存取組みの特徴や効果を精査し、我が国への適用を考慮した施策等として検討を進めていくことが必要と考える。また道路景観整備や評価の方法、合意形成方法などの技術的知見に関しては、方法を記した指針、手引き等を取りまとめ、道路景観整備の現場で使用してもらうことを目標としたい。

本稿の最初の部分でも述べたとおり、今後は景観に配慮した社会資本整備と美しい景観の保全・維持が必要である。道路景観に関する調査・研究を通じ、美しい景観が生み育てられていくことに貢献したいと考える。